



文化遗产蓝皮书[®]
BLUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

中国文化遗产事业 发展报告 (2012)

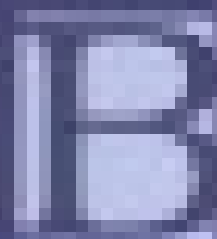
ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT SYSTEM
(2012)

主 编 / 刘世锦
副主编 / 林家彬 苏 杨



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2012
版



文化遗产蓝皮书

BLUE BOOK OF CULTURAL HERITAGE

中国文化遗产事业 发展报告

(2012)

中国文化遗产事业蓝皮书编写组 编

北京：中国社会科学出版社，2012
(ISBN 7-5161-1800-0)

中国社会科学出版社
（北京） 100026
（010）64009300

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS



文化遗产蓝皮书

BLUE BOOK OF
CULTURAL HERITAGE



中国文化遗产事业发展报告 (2012)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT SYSTEM (2012)

主 编 / 刘世锦
副主编 / 林家彬 苏 杨



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国文化遗产事业发展报告. 2012/刘世锦主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 9

(文化遗产蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-3571-8

I. ①中… II. ①刘… III. ①文化遗产—研究报告—中国—2012
IV. ①K203

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 145647 号

文化遗产蓝皮书

中国文化遗产事业发展报告 (2012)

主 编 / 刘世锦

副 主 编 / 林家彬 苏 杨

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

责任编辑 / 于占杰 王晓鹏 周志宽

电子信箱 / renwen@ssap.cn

责任校对 / 刁春波

项目统筹 / 宋月华 张晓莉

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 29

版 次 / 2012 年 9 月第 1 版

字 数 / 496 千字

印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3571-8

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



编 撰 国务院发展研究中心文化遗产蓝皮书课题组

主 编 刘世锦

副 主 编 林家彬 苏 杨

编写人员 林 虹 陈 晨 王宇成 马宙宙 马有明
叶伟祺 齐浩良 崔祥芬 刘 锋 张佳慧
张冰子 余 宇

合作单位专家

国家行政学院社会和文化教研部 祁述裕
中国城市规划设计研究院风景园林规划研究所 贾建中
北京大学世界遗产研究中心 陈耀华
中国风景名胜区协会 厉 色
中国文化遗产研究院 柴晓明 于 冰

审 稿 董保华 李耀申 陈培军 岳志勇

数据支持 国家文物局数据中心

摘 要

2012 年文化遗产蓝皮书是国务院发展研究中心文化遗产课题组编撰的第四部文化遗产蓝皮书。

在 2012 年这个时间点上推出的作为文化遗产事业发展参谋的文化遗产蓝皮书，以展望“十二五”为主题，旨在承前启后、继往开来，既明了这个领域现状与目标的差距，也为文物保护和利用、风景名胜区管理等具体工作提供近中期有理有据的建议。

这部文化遗产蓝皮书仍由主题报告、技术报告和评估报告组成，延续了“主题报告给出政策建议”、“技术报告解释主题报告”、“技术报告和评估报告共同为主题报告提供支持”的体例。课题组发挥国务院发展研究中心以战略性、综合性、前瞻性研究见长的特点，结合文物系统以及风景名胜区系统的最新调查统计数据，辅以案例分析和量化分析说明书，系统、具体、深入浅出地描述了文化遗产事业的现状与目标的差距并提出了对策。考虑到文化遗产事业与国计民生日益紧密的关系，这部文化遗产蓝皮书还关注了社会热点并希望窥斑见豹，用两个特别关注（“生态补偿政策不能‘没文化’”、“从博物馆相关事件看文化遗产管理单位体制机制变革”）试图发现国家政策、媒体焦点与事业发展之间的关系，力求这一事业能在更好整合国家之力、社会之情的状态中与时俱进。

具体来说，这部蓝皮书在全书线索设置和内容安排中紧扣“民生”、“科学发展”。在主题报告第一章和第二章中，以文化遗产与美好生活的关系发端，从定性定量两方面寻找事业发展现状与目标之间的差距：从人民群众需求满足的角度来定性寻找文化遗产事业现状与目标的差距；尝试性地将文化遗产事业发展终极标准“四个好”（文物本体保护好、周边环境整治好、经济社会发展好、人民生活改善好）转化为评估指标体系，以定量寻找事业发展差距。以这些差距为依据，系统整理了当前事业发展存在的突出问题，包括基础不牢、欠账不少、借力不够等方面，然后第三章从管理制度、第四章从管理水平方面分析了问题成

因：大多数问题可以通过完善体制机制解决，而完善的方向是事业的归事业、产业的归产业，体制要健全、机制要规范、机构要加强。尤其要依据“机构编制情况与事权对称”原则加强队伍建设，并在文物有效保护、文物执法督察和安全监管、人才队伍建设、科学研究等方面着力，才能提升管理水平。今年的问题成因量化分析中，还不乏与业内外人士感觉不符的重要结论，如在全面考虑保护和利用的情况下，文物大省不一定管理水平高、相关功能发挥好。这是因为这些省文物资源较多，不可移动文物的保护任务较重、保护需求迫切，相应的就需要更多的人力、财力、物力投入，否则就会呈现文物大省反而管理水平较低的现象；又如，故宫的管理水平，在全国博物馆乃至所有事业单位中都是较高的，其“十重门”中显现的问题及其制度成因，在全国绝大多数类似单位中也存在，只是故宫身处聚光灯下而已。这些结论，都体现了作为相关工作技术支撑的必备特性：科学性。也因此，对即将发布的文化遗产白皮书、风景名胜区白皮书以及文物系统相关工作（如国家一级博物馆运行评估）和相关研究（如中国文化遗产研究院关于大遗址和文物保护单位管理体制研究）中的内容有兴趣或有质疑的读者，可以到文化遗产蓝皮书中来探赜索隐。另外，对日益红火的文物旅游，蓝皮书第二章中也创新地给出了定义和特征，总结了当前发展中的突出问题，以使这个文化遗产保护与利用关系的焦点领域能在理论指导下规范发展，使十七届六中全会提出的文化大发展、大繁荣能在符合文物工作规律的情况下理性实现。

除了这些总结和分析，因为国务院发展研究中心文化遗产课题组与中国文化遗产研究院联合申报 2011 年国家社会科学基金重大项目“大遗址保护跟踪研究”成功，2012 年文化遗产蓝皮书主题报告第二章还专门增加了大遗址对经济社会发展贡献的理论分析，使这部蓝皮书也成为这个重大项目的中间成果发布阵地。今后的文化遗产蓝皮书还将陆续把这个重大项目的成果发布出来，使其能服务于更多更广的读者，也使文化遗产蓝皮书自身的品位得以提高。

未来，文化遗产蓝皮书在基本延续目前体例的情况下，从研究团队开放化、研究方式多元化、研究内容具体化、写作文风行业化四个方面继续完善，力争使蓝皮书成为中华民族伟大复兴之际文化遗产事业促进并受益于这个过程的见证者，以书为证知兴替。

Abstract

Cultural Heritage Blue Book, 2012 (Blue Book for short) is the fourth Blue Book composed by the cultural heritage project team of the Development Research Center of the State Council of China (DRC for short).

The year of 2012 has its meaning of node time on five points: ① the 40th anniversary of UNESCO's enforcement of the *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*; ② the 30th anniversary of enforcement of the *Law of the People's Republic of China on the Protection of Cultural Relics*; ③ the 30th anniversary of the establishment of China's scenic sites management system; ④ the 30th anniversary of the first batch of China's Famous Historic & Cultural Cities released by the State Council; ⑤ the 20th anniversary of putting forward operation guidelines for cultural relics. The Blue Book issued on this node time as the adviser for the development of cultural heritage management system, takes the prospect of the twelfth-five-year plan as the subject, aiming to link the past with the future and progress forward, which not only identifies the gap between the realities and the goals but also provides the rational short-term and mid-term advice for specific operation of the protection of cultural relics and the management of scenic sites.

The present Blue Book, composed of theme report, technology report and assessment report, still follows the style that the theme report provides policies and advice, the technology report interprets the theme report, and the technology report and the assessment report jointly provide support for the theme report. By taking advantage of the strength of DRC in strategic, comprehensive and prospective study, the project team combines the latest research and statistic data of cultural relics system and scenic sites system, supports with the illustrations of case analysis and quantitative data analysis, systematically and specifically depicts the profound theories in simple language of the gap between the realities of cultural heritage and its goals and also puts forward countermeasures. Considering the increasingly close relationship of the cultural heritage system with national economy and people's livelihood, the present Blue Book also pays close attention to the hotspots of the society in hopes of leading to thorough and in-depth reflection. It also manages to figure out the relationship between the

national policies, the media focus and the cultural heritage development by applying two special focuses (Ecological compensation policy should not lack culture ; Reexamine the management system and mechanism reform of the cultural heritage units from issues of some famous museums) aiming at making the cultural heritage system keep paces with time in the state of integrating the national power with the passion of the society.

Specifically speaking, the present Blue Book focuses the livelihood and the scientific development in the clue setting of the whole book and the content arrangement. The first and the second chapter of the theme report begins with explaining the relationship of cultural heritage and beautiful life and by finding the gap between the realities of development of the system and its goals on the two points of qualitative and quantitative studies, that is, qualitatively finding the gap between the reality of cultural heritage system and its goal from the standpoint of satisfaction of the public's demand and tentatively transforming the ultimate standard of the development of cultural heritage system, the four good's (good protection of the heritage itself, good management of the surrounding environment, good economic and social development, good development of people's life) into the system of assessment quota and quantitatively finding the gap on development of the system, based on which the outstanding issues that has existed in the current heritage development are systematically collected, including the unsolid basis, big sum of unpaid bill, short of enough borrowed power, etc. The third chapter, which is from the standpoint of the management system and the fourth chapter, which is from the standpoint of the management levels, problems are analyzed causes of problems; most of the problems can be solved by improving the system and mechanism, and the direction of improvement is to let the administrative be the administrative and to let the industrial be the industrial, with a sound system, a regulated mechanism and a strengthened organization. The team construction should be strengthened grounded on the principle that the establishment of institutions be symmetrical with the power of authority and concentrate everyone's efforts on the effective protection, law enforcement and supervision, and security control of cultural heritage, the construction of the teams of professionals, scientific research, etc. Only by doing these, can the management be improved. In the parts of the root cause analysis, there are some important conclusions which are different from the thoughts of the insiders and outsiders of the professional field. For example, a province with abundant relic resources such as Shanxi Province does not necessarily mean that it has a high level of management on protection and utilization and that it executes the functions well, because for a province with rich cultural resources, it should take more responsibility on protecting the immovable

cultural heritage, and which is in more urgent need of protection. Consequently, it needs more manpower, financial resources and material resources, or there will be a province with rich cultural resources but low management. Another example is that the management of the Imperial Palace has a higher management level compared with other museums and even all the institutions around China. The problems and the institutional causes presented by its ten embarrassing affairs also exist in most of the similar institutions; the only problem is that the Imperial Palace is under the spotlight. All the conclusions lead to scientificness, the necessary feature that provides the technological supports for the relative operations. Therefore, the readers can enter this Blue Book to explore and dig in depth, if they are interested in or question the contents of the future white book for cultural relics, the white book for the scenic sites and the relative work to the cultural heritage system (such as the operational assessment of the tier-one national museums) and the relative researches (such as the management system research on the large-scaled cultural relics and cultural heritage protection units by Chinese Academy of Cultural Heritage, CACH for short). And for the increasingly popular heritage tourism, the second chapter of the Blue Book also creatively provides the definition and its characteristics, concludes the outstanding issues in the current development so that the field of focus on cultural heritage protection and utilization can be rationally developed with the guide of the theories. The cultural prosperity and great progress put forward by the sixth plenary session of the 17th central committee of CPC can be rationally realized in the field of cultural heritage corresponding with its law.

Apart from the conclusions and the analysis, the second chapter of the present cultural heritage Blue Book also exclusively adds theoretical analysis on the contribution of large-scaled cultural heritage to the economic and social development because DRC and CACH have made great success on the joint application for the Major Project of the National Social Science Fund, “*Tracking Research on the Protection of the Large Scaled Cultural Heritage*”, which makes the Blue Book become the publishing frontline of the mid-term achievements of the major project to serve more readers more broadly to increase the Blue Book’s own grade and taste.

In the future, based on the current style, the cultural heritage blue book will better on the four aspects, i. e. the open research team, the diversified research methods, the specific research contents and the professional writing styles and will make efforts to become the witness of the process of China’s revival and development of cultural heritage being promoted by and benefiting from the process. May the Blue Book be the evidence of witnessing prosperity and transformation.

前言

文化遗产和美好生活

文物工作越来越成为中国特色社会主义文化建设的重要组成部分，越来越成为继承和弘扬中华民族传统文化，提高国家文化软实力，建设中华民族共有精神家园的重要方面；越来越成为引导社会、教育人民、推动发展的重要因素；越来越成为满足人民群众多样化、多方面精神文化需求的重要资源；越来越成为全社会高度关注、关切、关心的热门领域。^①

——引子

作为文化遗产事业发展参谋的第四部文化遗产蓝皮书（以下简称蓝皮书），《中国文化遗产事业发展报告（2012）》必须“文章合为时而著”^②：2011年正处于“十一五”和“十二五”交替之年，以“展望十二五”为主题的这部蓝皮书必须以相关“十二五”规划为依据才可能准确把握事业发展方向和路径。这样，既要根据相关规划和《国务院关于加强文化遗产保护的通知》（以下简称《通知》）中的目标，明晰工作差距，使各地文物及相关管理部门能明了工作中的是非利害和轻重缓急以改善管理；也要回答社会热点问题，给出上升到理论层面的、旁观者眼光的答案，使社会各界和公众能更有信任感地了解事业发展状况，以在更大范围形成文化遗产事业发展的合力；还要整理和提炼国家文物局等相关部委在工作中进行的若干探索，以在党的十七届六中全会《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》（以下简

^① 引自文化部部长蔡武在2011年全国文物局长会议上的讲话。

^② 语出白居易《与元九书》：“自登朝来，年齿渐长，阅事渐多，每与人言，多询时务，每读书史，多求理道，始知文章合为时而著，歌诗合为事而作。”



称《决定》)发布后将文化遗产事业的工作和《决定》的指示结合起来,在明了形势的基础上形成对未来工作的新认识。为此,国务院发展研究中心文化遗产蓝皮书课题组(以下简称课题组)对这部蓝皮书的内容进行了调整:前三部蓝皮书在数据上分别跟踪“十一五”期间2007~2009年逐年的情况,2012年蓝皮书则分析了2010年(“十一五”末年)和2011年(“十二五”初年)两年的相关工作情况,旨在承前启后、继往开来,既明了这个领域现状与目标的差距,也为文物和风景名胜区这两个文化遗产事业的重要工作平台的具体工作提供近中期有理有据的政策建议。以下就从对文化遗产事业的新形势、新认识开始,总结文化遗产蓝皮书与此相应的老成果和新内容,以提纲挈领地吧研究成果浓缩在前言中。

一 文化遗产事业的新形势和新认识

在这个时间节点深谋远虑,这不仅是因为出现了新形势,还因为对事业发展有了新认识。

1. 新形势

21世纪以来,中国文化遗产事业面临着前所未有的机遇与挑战。

应该说,机遇的前所未有一目了然:笼统地说包括“立法进度加快、投入力度加大、支持政策加强”^①等。具体一点,这种机遇是从上到下、既看得见也摸得着的全面支持。不仅有中央领导前所未有的重视^②,还有前所未有的投入:“十一五”期间,仅中央文物保护专项经费就达164亿元,比“十五”期间的投入增加了8倍多。而且,“十一五”以来,许多地方政府对文化遗产的重视程度也今非昔比,不仅有许多省与国家文物局签署了全方位合作或联合开展某项重点工作的协议,^③地方财政也显著加大了投入,“十一五”期间的累计投入超过了300亿元。另外,第三次全国文物普查和第七批全国重点文物保护单位申报工作使更多

① 出自国家文物局原局长单霁翔在2007年全国文物局长工作会议上的讲话。

② 中共中央政治局常委李长春同志在2010年中国文化遗产日发表了题为《保护发展文化遗产 建设共有精神家园》的署名文章,对文化遗产事业的发展给出了方向性指示,这是党和国家领导人首次用这样的方式来指导事业发展。

③ 例如,2011年3月,国家文物局与山东省人民政府签署《合作加强山东文化遗产保护工作框架协议》;2010年10月,国家文物局与四川省人民政府签署《共建大遗址保护成都片区框架协议》。迄今,已有10多个省份与国家文物局签署了类似这样的合作协议。



的文物被依法纳入管理，各级文物局的事权范围显著扩大。

但挑战也不少：在中国城市化、工业化的高速发展期，诸多文化遗产被逼到了“除旧迎新”的最前沿，同时人民群众对文化遗产的需要和关注在广度和深度上也今非昔比，这使文化遗产的保护、利用都面临前所未有的困难。城市建设和产业发展过程中破坏文化遗产的现象时有发生。据第三次全国文物普查统计，近30年来消失的4万多处不可移动文物中，有一半以上毁于各类建设活动；文物安全形势仍然相当严峻，盗掘古墓葬、盗窃馆藏文物、走私文物等违法犯罪行为屡禁不止，文物安全形势仍然相当严峻，文物流通领域尤其相关产业发展比较混乱、缺乏管理。而且，管理在公众参与度和关注度提高后，文化遗产在制度、规则、队伍等方面的不足越发凸显，文化遗产保护不力的事件屡见报端：城市和新农村建设中文物损坏、名人故居难保和所谓的故宫“十重门”事件^①等使文物系统的管理水平和自律程度受到公众的质疑。^② 这些问题，在目前的形势下更显严峻：不仅发展需求在增加，而且因为全国人大常委会的《文物保护法》执法检查工作^③而可能被显性化。显然，整个事业发展已经不能在既往相对的默默无闻中因循守旧了。

2. 新认识

所幸，面对这样的机遇和挑战，国家文物局在工作中进行了探索，课题组对这

-
- ① 这是媒体的戏称，具体指以下事件：第一重门：“被盗门”。第二重门：“错字门”。第三重门：“会所门”。第四重门：“哥窑瓷器受损门”。第五重门：“文物损伤瞒报门”。第六重门：“挂屏水泡门”。第七重门：“私分票款封口门”。第八重门：“宋人书札牟利门”。第九重门：“故宫图书馆丢失古籍门”。第十重门：“端门外西朝房展览逃税门”。
- ② 尽管故宫的“十重门”事件存在媒体误读和公众误解之处，但“虎兕出于柙，龟玉毁于椟中，是谁之过与？”（《论语·季氏将伐颛臾》）文物系统上下如果不能正视这种与文化遗产事业同步发展壮大公众关注，不仅把握不住现在的大好发展机遇，也会使2008年博物馆全面免费开放以来给公众带来的美好生活有所减色。
- ③ 由全国人大常委会组织开展《文物保护法》执法检查，这是《文物保护法》颁布实施30年来的第一次。这次检查中不仅频繁发现法人违法现象（如2012年湖南省人大常委会在全国人大常委会安排下实施的《文物保护法》执法检查发现，湖南宁乡县交通局在建设灰黄公路时，不征求文物部门意见，擅自将公路通过全国重点文物保护单位——炭河里遗址，造成部分遗址核心区受到严重摧毁），还发现文化遗产保护工作缺少制度性保障：未严格将考古调查、勘探、发掘列入建设工程前置审批程序。这种制度匮乏是文物保护工作与环境保护工作的重大差距（环境影响评价是建设项目上马的四大前置性门槛之一，2003年颁布的《环境影响评价法》中早就将相关规定明确到操作层面），因此相关政府部门对文化遗产保护工作重视不够也就在所难免。



些探索进行了系统梳理和理论分析,形成了新认识。这些新认识一方面体现了在事业发展的方向上领导们的与时俱进,一方面也需要将这些认识转化为更细致的工作部署以使其易于落实。今年的蓝皮书将这些“十一五”期间的探索和认识择其大者汇总为文化遗产事业的“四个四”^①新认识,和文化遗产事业与相关产业的两个关系:“四个四”指的是四个密不可分、四方面服务大局、新时期做好文化遗产工作的“四个坚持”和事业发展的“四个好”标准;两个关系指的是如何处理文化遗产事业与相关产业的关系,文化遗产事业发展与旅游产业发展的关系。

(1) “四个四”新认识

①“十一五”期间,我国对文物资源的性质认识有较大变化,将保护文物上升到维护文化遗产尊严的高度,并用“四个密不可分”高度概括了在国民经济和社会发展中文化遗产事业的作用:文化遗产事业与国计民生紧密相关,与国家主权、领土完整密不可分,与民族团结、祖国统一密不可分,与建设和谐社会、实现科学发展密不可分,与国家实力、国民素质密不可分。^②

②更具体一点,对文化遗产事业及相关产业的贡献,国家文物局曾有这样的探讨和概括:“文化遗产事业要从四个方面服务大局:文化遗产保护应成为推动社会主义文化大发展大繁荣的积极力量;文化遗产保护应成为促进国民经济又好又快发展的积极力量;文化遗产保护应成为让人民共享文化发展成果的积极力量;文化遗产保护应成为增强中华文化国际影响力的积极力量。”^③换言之,文化遗产事业对经济、社会发展都有重要的推动作用,且是构成人民的美好生活的要素。“十一五”末期,国家开始强调发展方式要向“又好又快”转型,这个“好”主要强调了发展质量,即发展应该是全面、协调、可持续的。同样,文化遗产事业的发展也应该强调质量,强调全面发挥其在引导社会、教育人民、推动发展上的作用。

③在这些理解的基础上,并考虑到当前的机遇和挑战,可以认为在现阶段促

① 这“四个四”实际上是将《决定》中与文化遗产事业发展有关的内容进行了更全面、更深入、更精确的诠释,所以本书中对有关工作的具体分析、对事业发展情况的评估等都以《决定》和这“四个四”为指导思想。例如,评估报告的前言和第一章中对《决定》中的相关事业评价要求有详细解读,并据此和事业发展的“四个好”标准调整了评估报告的指标体系。

② 这是国家文物局副局长董保华的总结。

③ 引自国家文物局原局长单霁翔在2007年党组中心组集体学习活动上的讲话。



进文化大发展、大繁荣的举措中应该树立以“四个坚持”为核心的文化遗产事业发展观^①：坚持文物工作方针；坚持依法管理；坚持文物优先体现公益属性；坚持政府主导^②。

这“四个不动摇”实际上是对现状和《决定》精神的精准解读。《决定》中要求：“坚持把社会效益放在首位，坚持社会效益和经济效益有机统一，遵循文化发展规律，适应社会主义市场经济发展要求，加强文化法制建设，一手抓繁荣、一手抓管理，推动文化事业和文化产业全面协调可持续发展……坚持政府主导，加强文化基础设施建设，完善公共文化服务网络，让群众广泛享有免费或优惠的基本公共文化服务。”就是说，文化遗产事业及相关产业要大发展，必须两手都要抓，且必须政府牵头抓。落实到工作上，这种要求就体现为依法管理和政府主导：依法管理，主要是针对新时期城市建设和产业发展中存在的大量法人犯法现象。面对强势的且还没有来得及转变发展观的很多地方政府，各级文物部门必须也只能以法律为武器来捍卫文化遗产事业，确保国家和地方的发展能“好”字当头。政府主导，即必须划清事业和产业的界限，相关事业工作必须由政府来做，不能产业化，^③ 以确保事业的科学发展和优先体现事业的公益性。

④从“四个密不可分”出发，综合考虑文化遗产事业对国家总体发展的四方面作用和“四个坚持”的事业发展观，相应的，衡量文化遗产事业发展是否成功，就应该采用这样的“四个好”终极标准：文物本体保护好、周边环境整治

① 这个发展观是由国家文物局副局长董保华在2012年4月的“文物旅游发展战略研究”课题报告评审会上提出来的，文化遗产蓝皮书课题组进行了整理。

② 此处的政府主导是指政府要强化对文物旅游产业的管理（相对普通旅游活动），并非政府直接参与文物旅游经营活动。

③ 我国在这方面有许多负面案例。例如，《文物保护法》中明文要求：“国有不可移动文物不得转让、抵押……建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位，不得作为企业资产经营。”但即便在全国首善之区的北京，仍有上市公司北京京西风光旅游开发股份有限公司（简称“北京旅游”，股票代码000802）持有两个全国重点文物保护单位的整体经营权（事实上是日常管理权）：潭柘寺和戒台寺的管理机构都是北京旅游下辖的分公司。这种管理体制显然不利于文物保护和充分体现文物的公益性：现在潭柘寺、戒台寺每年数以千万计的经营收入，只有约30%用于文物古建的保护与管理；潭柘寺门票价格高达55元（与故宫相仿），且免票人群范围极小。尽管北京市政府2007年声称潭柘寺、戒台寺的整体经营权在4年内由地方政府从上市公司手中收回，但迄今为止此二寺仍在由该上市公司管理。



好、经济社会发展好、人民生活改善好。^① 只要也只有实现了这“四个好”，才算做好了文物工作。

这些看起来“务虚”的新认识不仅扩大了文物保护范围，还使文物保护的理念、方式以及与社会发展的联系都有了突破，使文化遗产事业成为“有思想、有主见”具备相对独立性的公益事业，这实际上为文化遗产事业实现统筹的行业管理进行了理论准备，为文化遗产事业积极进行体制改革、机制创新从而使文物局这样的“小局”参与甚至带动大局发展、带动城市全局发展有了可能。

这些新认识，都从不同角度反映了文化遗产事业、文物工作与经济社会发展的关系。事实上，世界各国的发展经验都说明了：只有文化遗产受到高度重视、广泛参与人民美好生活的时代，才是盛世。在中华民族迎来伟大复兴的时代，没有文化遗产的发展，就没有真正全面的国家发展。

（2）两个关系

文化遗产之所以频繁成为新闻热点，常常是因为事业和产业的关系问题，尤其是文物保护和旅游产业发展之间的关系。《决定》从国家发展方式转型的高度，论述了文化事业和相关产业发展的关系并提出了工作要求，这是文化遗产事业大发展、大繁荣的机遇。但如果不能正确理解《决定》精神，不仅难以实现事业发展转型，事业发展中的旧患与新愁还会同现。

对此，根据“四个四”的精神，课题组在这方面的新认识是：在文化遗产领域，事业和产业本就是相辅相成的——“保护为主，合理利用”。不过，由于提出文物工作方针之际保护基础不牢，所以以往的工作更强调保护。事实上，事业和产业的关系类似太阳和太阳系的关系：事业是产业的资源和核心，产业如果合理地围绕事业发展，不仅能扩大事业的规模和影响面，而且使事业全面体现功能和效益。文化遗产让我们的生活更加美好，其中既包括事业也包括产业，否则这种美好是片面的，不可能实现“四个好”。无论事业和产业，只要依法依规，都是保护和利用文化遗产的方式。具体在什么范围采用什么方式，需要因地制

^① 这是国家文物局副局长董保华2011年在调研西安大明宫国家考古遗址公园建设情况时首次提出的认识，当时只是针对大遗址保护项目，其后逐渐扩展为在民生为向的新形势下如何看待文化遗产事业发展是否成功的标准。



宜，争取实现相辅相成、相得益彰。循此思路，在许多地方被很多专家乃至管理者认为势同水火或至少形同陌路的文化遗产事业与旅游产业发展的关系也就有了共通的和谐之道：应该从国民素质、综合国力等方面来看待旅游产业尤其是文化旅游。文物以保护为主要形式，为了完成传承；旅游是以经营为主要工作方式，但最终也是为了完成文化传承，这样才能变对立为统一。保护为主并非只有保护，更非在任何区域、任何发展阶段都将保护作为主要工作内容。如果文物已经有了较好的保护基础，就需要把主要精力放在加强管理以使文化遗产资源得到合理利用上，毕竟这是唯一的使文化遗产全面彰显三大功能的途径。所以，正如《决定》中所言，应该“实行依法治国和以德治国相结合，促进文化事业和文化产业同发展”。文物系统的确存在基础不牢的问题，但这并非所有文物，且很多地方不是“利用”的基础不牢，而是按高标准的要求来看保护的基础不牢。因此，在某些区域，对某些文物，“十二五”期间可能更重要的工作是加大文化遗产相关产业发展的力度，使文化遗产资源在加强管理的情况下得到更合理的利用，使文化遗产事业为经济社会发展作出更大的贡献。相对以往的不同行业的固定思维模式（文物工作就是保护，旅游工作就是经营），这种认识无疑是巨大的突破，更是唯一能在地方政府层面妥善处理二者关系的认识。当然，在利用的过程中，“坚持依法管理”和“坚持政府主导”是前提。^①

显然，有了这些认识，文化遗产事业才真正与时俱进。不过，这些宏观认识，需要转化为现实的操作依据，需要与既定的工作在细节上衔接起来，这正是蓝皮书要做的工作。

二 文化遗产蓝皮书的老成果和新内容

在这种机遇和挑战前，改善文化遗产事业管理成为当务之急，为改善管

^① 这两个前提殊为重要。在《决定》颁发后，许多地方政府迅速出台了促进文化相关产业发展的政策文件，从产业扶持政策、文化相关资源的管理政策以及领导干部绩效考核等方面为产业大发展准备了政策环境，但其中关于文化遗产资源转变管理方式、文化遗产相关事业单位转制、文化遗产相关事业单位的税收和经营收入管理的规定，有不少不妥之处，其中尤其突出的就是违反了《文物保护法》和放弃了地方政府在文化遗产保护上的“守土有责”。为此，需要这样的时间节点特别强调这两个方面的不动摇。