



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FOUNDATION

走过关键十年

当代文化遗产保护的
中国经验

单霁翔 / 著

第一卷

城市规划中的文化遗产保护

译林出版社

走过关键十年

当代文化遗产保护的
中国经验

单霁翔 著



国家出版基金项目
NATIONAL ENDOWMENT FOR THE ARTS

第一卷

城市规划中的文化遗产保护

译林出版社

图书在版编目(CIP)数据

走过关键十年：当代文化遗产保护的中国经验：全3册 / 单霁翔
著. —南京：译林出版社，2013.08
ISBN 978-7-5447-3705-0

I. ①走… II. ①单… III. ①文化遗产—保护—中国—2002—2012—
文集 IV. ①K203.53

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第044871号

书 名	走过关键十年
作 者	单霁翔
责任编辑	张 遇 费明燕
出版发行	凤凰出版传媒股份有限公司 译林出版社
出版社地址	南京市湖南路1号A楼，邮编：210009
电子邮箱	yilin@yilin.com
出版社网址	http://www.yilin.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
印 刷	南京精艺印刷有限公司
开 本	718毫米×1000毫米 1/16
印 张	59.25
版 次	2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5447-3705-0
定 价	298.00元

译林版图书若有印装错误可向出版社调换
(电话：025-83658316)

[代序]

身体靠锻炼，心灵靠读书¹

读书不一定写作。但是，我喜欢“读书加写作”的学习方式。

由于我的专业背景是建筑师，长年从事城市规划工作，工作对象包罗万象，希望接触了解各方面的知识，因此过去读书的范围较广，但基本处于“急用先学、学而不思”、“浮光掠影、蜻蜓点水”、“浅尝辄止、不求甚解”的学习状况。到文物部门工作之后，周围专家学者多，不少是读了一辈子书、教了一辈子书、钻研了一辈子学问的大家，甚至是在历史学、考古学、博物馆学，或者古建筑研究等领域如雷贯耳的泰斗，深感自己才疏学浅，如果依然终日忙碌于会议、活动、应酬，必然难以胜任工作。于是我开始调整读书学习的方法，其措施之一，就是“读书加写作”，即带着工作中亟需研讨的问题，深入阅读相关理论书籍，再把学习收获系统地撰写下来。例如：

——2005年底，在编制“中国文物事业十五规划”的过程中，认识到当前中国正处在城市化加速发展的时期，这必然伴随大规模的城乡建设，是经济发展与文化遗产保护之间矛盾最集中、最尖锐的时期。因此，面对快速变化的形势，必须要有正确的判断，用创新的理念指导工作。为此，我集中精力研读了关于新时期经济发展规律和体制改革方面的一些理论著作，撰写了《城市化发展与文化遗产保护》（2006年6月）一书，在分析中国城市化发展与文化遗产保护态势的基础上，提出历史性城市保护的协调发展观、历史城区的整体保护观、历史街区保护的“有机更新”观等观点，归纳出城市建设与加强文化遗产保护的战略思考。

——2006年秋，建设部、文化部和国家文物局决定，于2007年6月在北京

1 此文发表于《中国文化报》，2009年12月22日。

联合召开城市文化国际研讨会，这是国家建设部门和文化部门首次携手研究城市文化建设问题，希望通过这次大型国际会议，对正在各地开展的大规模旧城改造以及日趋严重的“千城一面”现象进行反思，在城市建设中更加关注文化遗产保护。为此，我集中精力研读了关于“城市”、“文化”与“城市文化”方面的一些理论著作，撰写了《从“功能城市”走向“文化城市”》（2007年6月）一书，在分析城市文化问题研究的现实意义的基础上，通过研究传统文化、地域文化和文化多样性对城市文化的影响，归纳当前城市文化建设出现的8方面的问题，提出了从“功能城市”走向“文化城市”的发展路径。

—— 2007年4月，《国务院关于开展第三次全国文物普查的通知》印发，标志着中国有史以来规模最大的一次文化遗产资源调查正式启动。这次普查范围包括中国境内地上、地下、水下的全部不可移动文物。为了对新时期文化遗产资源进行正确定位，特别是对近年来国际文化遗产领域积极倡导的乡土建筑、工业遗产、20世纪遗产、文化线路等新型文化遗产进行科学合理界定，及时将这些文化遗产列入全国文物普查范围，我集中精力研读了国际新型文化遗产保护方面的一些理论著作，撰写了《从“文物保护”走向“文化遗产保护”》（2008年11月）一书，在分析国际文化遗产保护的发展与演变、我国文化遗产保护的发展与实践的基础上，归纳出我国新时期文化遗产保护的发展趋势，并提出关注新型文化遗产保护的具体意见。

—— 2008年6月，“世界遗产保护·杭州论坛”召开。这次论坛在中国首次提出了“文化景观遗产”保护的问题，引起广泛关注。为此决定将次年召开的“中国文化遗产保护·无锡论坛”主题确定为“文化景观遗产”保护，启动这一文化遗产类别在中国的保护行动。这一新型文化遗产的开拓性实践亟需理论支撑，需要结合国情深化研究。为此，我集中精力研读了“景观”、“生态”和“环境”方面的一些理论著作，撰写了《走进文化景观遗产的世界》（2009年11月）一书，在归纳国际社会文化景观遗产保护的理论探索的基础上，根据中国文化遗产资源的特点对文化景观遗产进行分类，阐释不同类别文化景观遗产的特征，提出了保护文化景观遗产的若干途径。

—— 2010年10月，国际博物馆协会第22届大会在上海召开，这是全世界博物馆领域的一次盛会，也是向世界各国同行学习，提升中国博物馆理论与管理水平的一次好机会。当前中国博物馆事业正在经历前所未有的快速发展，并在全世界率先实现了数以千计的博物馆向全社会免费开放，这一新的形势对博

物馆界来说，既是机遇，也是挑战。因此，亟需对中国博物馆事业发展状况和未来趋势进行梳理和展望，通过扩大国际交流与合作推动中国博物馆建设的良性发展。为此，我开始集中精力研读国内外关于博物馆学方面的一些理论著作，着手撰写《从“数量增长”走向“质量提升”》一书。

以上的实践和收获使我认识到，不但要高度重视学习，而且要不断摸索学习的方法。“读书加写作”，可以提升学习自觉，可以增强学习效果。“读书”与“写作”具有辩证关系。一方面，读书是写作的基础，只有通过阅读，获得新的知识、了解新的思想、树立新的观念，才能提高写作的准确性、逻辑性、深刻性、敏捷性、创造性。另一方面，写作是读书的深化，写作有利于把零散的东西变为系统的、孤立的东西变成相互联系的、粗浅的东西变为精深的、感性的东西变为理性的，实现阅读与思考的统一。因此，“读书加写作”不失为一种学习的方法。通过几年的实践，我得到以下四点体会。

一是要增加学习的针对性，着重研究现实工作中最紧迫的理论问题。当今世界和当代中国正在发生广泛而深刻的变化，日常工作中必然不断遇到复杂的理论问题。读书，才能站得高、看得远；才能使知识不老化、思想不僵化，能力不退化。特别是要带着问题确定学习方向，力求理论紧密联系实际，通过潜心“读书加写作”，攻克影响实践与发展的最紧迫的问题，往往随着主要问题被梳理清楚，其他问题也就会迎刃而解。同时，通过“读书加写作”，使自己的观点不断为人所知，接受赞同或质疑，有利于不断进行理论创新，形成自己经过研究获得的独到观点，增强学术发言权和工作主动性。

二是增强学习的计划性和系统性，“读书加写作”要突出重点。理论联系实际，首先要有理论，然后才能去联系实际。当前国内外相关理论著作甚多，一得之见、一家之言，自有可供学习参考者，但也常失之过分繁琐；新理论新概念层出不穷，研究者自应随时关心，但也往往使初学者与社会无所适从。我在读博士研究生的时候，导师吴良镛教授就曾提倡“建立在复杂体系中的整体观念”，系统明确，把握方向，突出重点，创造性地处理问题。多年来我遵循这一教诲，受益匪浅。因此，要注重阅读权威理论著作，要关注当前最新理论动态，同时，结合工作调研，加以整合归纳，形成系统观点。

三是要坚持理论联系实际的学风，注重学习成果的应用和转化。毛泽东同志说过“读书是学习，使用也是学习，而且是更重要的学习”。读书不是目的，写作也不是目的，掌握真理、指导实践是最终的目的。正如习近平同志所说，“书

本上的东西是别人的，要把它变成自己的，离不开思考；书本上的知识是死的，要把它变为活的，为我所用，同样离不开思考。”因此，无论是读书还是写作，都要以正在做的事情为中心，着眼于对实际问题的思考，着眼于新的实践和新的发展。同时，要体现自己学习的收获体会，要用自己的语言，这样“读书加写作”才能取得实效，学习成果才能成为指导实际工作的“灯塔”。

四是要处理好“工”、“学”关系，掌握好“读书加写作”的节奏。作为担任一定行政职务的机关工作人员，首先必须完成日常的繁重工作，不可能每天拿出大量时间用于读书与写作。但是，又要把读书与写作作为日常生活必不可少的内容，细水长流、持之以恒，科学合理地安排时间。这些年，我每天晚上大约用2—3小时的时间读书与写作，渐成习惯，晚饭后、书桌前、台灯下，放松心情，全神贯注，既有利于平衡一天紧张的工作节奏，又可以取得较好的学习效果。这样日积月累、水到渠成，每年自然就能阅读几十本书，撰写形成一部大约20—30万字的专著，几年下来也就先后出版了5部专著，发表了上百篇文章。

如今，每天吃过晚饭，沏上一杯茶，摊开喜爱的书籍，打开电脑，这是每天最美好的个人时光。身体靠锻炼，心灵靠读书，在“读书加写作”中，工作难题得以化解、生活真谛得以获得，其乐无穷。有人说现在工作太忙，没有时间写作，等到今后退休以后静下心来，再开始把要写的东西写下来。对此，我却有不同看法，今天我们在工作岗位上，读书与写作容易联系实际，容易获得第一手资料，研究成果能够应用于实践，因此，读书与写作正当其时，待若干年退休以后，可以阅读一些在工作岗位上想读而没有时间读的书籍，再加上经常打上老酒、约好老友、话说当年，其乐融融。我想该工作的时候就奋力拼搏，该休息的时候就好好休息。

领导科学是一个复杂的巨系统，包括各种要素及其相互联系。各级领导干部所面对的事物，往往具有整体性、系统性、综合性、前瞻性、开放性和动态性等种种特点，思维的进程及思维成果的产生更多地呈现非线性的特征，组织经验与知识结构将不断受到挑战。因此，我们在读书与写作的过程中，就必须重视知识和经验的融合、智慧和灵感的积累，善于多样性思考、创造性思维，力图掌握事物总体的发展规律，洞察事业前沿的突破点，这样才能将有限的学习时间用在最有效的成果上。另外，领导干部通过读书与写作，除了希望获得较广博的综合知识和专业知识外，还有利于获得理智与筹算、热情与诗意等美德，获得对人生意义新的感悟，以及增添团队精神、创造能力、社会活动能力与运营

管理能力等。只有经历一次次痛苦与愉悦的修炼，才能体会到学习的无穷乐趣。

我有幸在中国经济大发展、社会大变革的时代，参加文化遗产保护和城市文化建设实践，体味其中的甜酸苦辣。二十多年来，我曾数次在城市规划部门和文物保护部门之间调动工作，在工作中一直有一种感觉：一方面，城市规划领域对于文化遗产保护的实际问题始终关注不够，特别是不少城市并未把文化遗产保护作为城市文化建设的重要组成部分加以重视；另一方面，文化遗产保护领域长期自我封闭，很少主动争取纳入城市发展战略规划。因此，我长期以来一直希望能够运用城市规划和文化遗产保护两方面的工作实践体会，通过“读书加写作”，探讨沟通两者之间的方法，使相关学科融会贯通、相互集成，带来倍增的研究与实践效果。

几年来，“读书加写作”使我得以带着问题研究，带着答案实践，不少学习成果获得及时转化，甚至一些曾在书中提出的建议，如今也变成了现实，或成为正在努力推进的目标。同时，通过读书与写作，我先后提出了文化遗产保护与城市文化建设若干新的课题，即对遗产大国与遗产强国、单体保护与整体保护、政府保护与全民保护、有效保护与积极保护、文化遗产与文化资源、文化积累与文化创造、文化定位与文化复兴、经济时代与文化时代等8个方面的关系给予新的思考，提倡采取更加积极的方针，更加科学的方式，更加有效的方法保护文化遗产和建设城市文化。

目录

- 1 加强世界文化遗产保护管理工作的思考 /1
- 2 城市规划与文化遗产保护应该建立更密切的合作关系 /11
——参加美国规划协会年会的感想
- 3 从“功能城市”到“文化城市” /13
- 4 城市化进程中的文化遗产保护 /16
- 5 关于大型古代城市遗址整体保护的思考 /23
- 6 从“以旧城为中心发展”到“发展新区,保护旧城” /40
——探讨历史城区保护的科学途径与有机秩序(上)
- 7 从“大拆大建式旧城改造”到“历史城区整体保护” /60
——探讨历史城区保护的科学途径与有机秩序(中)
- 8 从“大规模危旧房改造”到“循序渐进,有机更新” /79
——探讨历史城区保护的科学途径与有机秩序(下)

- 9 关注线性文化遗产 /103
——推进京杭大运河保护与申报世界遗产
- 10 关注新型文化遗产 /106
——工业遗产的保护
- 11 重视商业老字号遗产的保护与发展 /135
- 12 从“功能城市”走向“文化城市”发展路径辨析 /152
- 13 城市文化遗产保护与文化城市建设 /172
- 14 关于“城市”、“文化”与“城市文化”的思考 /202
- 15 城市文化与传统文化、地域文化和文化多样性 /221
- 16 城市文化理想升华与文化城市建设 /274
- 17 城市文化特色重塑与文化城市建设 /304

1 | 加强世界文化遗产保护管理工作的思考¹

近年来,《保护世界文化和自然遗产公约》的理念受到国际社会的普遍认同,世界文化遗产的保护已经成为在联合国教科文组织倡导下、广大缔约国越来越热情参与的全球性运动。随着对世界文化遗产认识的不断深化,中国各地申报世界文化遗产的积极性也空前高涨,一方面促进了世界文化遗产的保护、管理工作;但同时也出现了一些不容忽视的严重问题。

1972年11月,联合国教科文组织在巴黎召开第17次大会,通过了《保护世界文化和自然遗产公约》,规定把各国具有全世界突出的普遍价值的文化遗产、自然遗产、文化和自然双重遗产列入《世界遗产名录》,对其实施有效保护与管理。目前²,全世界共有788处遗产被列入《世界遗产名录》。随着世界遗产事业在全球的不断发展,人们已经在重新审视世界遗产事业的全球战略,把更多的注意力投向保护管理的现状与改进,投向能力建设和人才培养,投向更深入的理论研究、技术进步和更有效的国际合作。同时,人们也在关注世界遗产更充分的代表性和平衡性。

1985年11月,中国加入了《保护世界文化和自然遗产公约》,承诺履行规定的义务和责任。1987年长城、故宫等首批文化遗产列入《世界遗产名录》。至今,中国已拥有世界遗产30处,其中文化遗产22处,自然遗产4处,文化和自然双重遗产4处,成为仅次于意大利(39处)、西班牙(38处)的世界遗产第三大国。

中国世界文化遗产具有资源丰富、种类多样、地域分布均衡、人文与自然的和谐共存与完美融合、兼有多种保护形式等特点,其核心部分为古建筑

1 此文分上下篇连载于《北京规划建设》,2005年第1、2期。

2 本书相关数据,如无特殊说明,均为各篇文章写作时采集。

群、石窟寺、古墓葬、古文化遗址和历史文化名城、村镇等。近年来，中国世界文化遗产保护工作不断加强，遗产地及周围环境不断改善，社会效益和经济效益日益提升，但遗产保护所面临的形势仍然十分严峻，保护和管理工作与公约的要求、与先进国家相比存在较大差距。2003年在巴黎召开的第27届世界遗产委员会会议上，有7处中国世界遗产的保护状况引起世界遗产中心的关注。目前，中国世界文化遗产保护、管理存在的问题突出表现在以下几个方面。

世界文化遗产保护意识淡薄，重申报、轻保护，重开发、轻管理的现象比较普遍，世界文化遗产地存在商业化、人工化和城镇化的倾向。申报世界文化遗产的根本目的是为了加强保护，但是不少地方在认识上还有很大差距，甚至错位。一些地方不惜投入巨资申报的出发点就是为了拿到世界文化遗产这一金色招牌，认为世界文化遗产的称号就意味着大批游客和大量收入。于是，申报成功后片面强调开发利用，对世界文化遗产进行超负荷利用和破坏性开发，在缺乏科学依据的情况下盲目复建文物建筑，扩建新景区和服务设施。如世界文化和自然双重遗产地泰山，先后修建了3条索道，每小时运量达到1500人，0.6平方公里的岱顶上经常人满为患。世界文化遗产地故宫每天接待游客的控制容量应为3万—4万人次，而事实上故宫在高峰日接待游客有时超过10万人次。世界文化遗产地青城山—都江堰，在核心保护区内修建啤酒广场，将莲花池的水抽干后在池底铺设水泥，对景观风貌造成了不利影响。

世界文化遗产管理体制不顺，多头管理，管理层次总体偏低。中国多数世界文化遗产地集文物保护单位、宗教活动场所、旅游开发区和村镇等为一体，有的还兼有森林公园、地质公园、风景名胜区等保护形式，因此常由多个部门分割管理，从而给保护和管理带来诸多问题，有利益大家争，遇事互相扯皮，文化遗产资源得不到整合。如世界文化和自然双重遗产地黄山，依据保护规划应为山上游、山下住。由于山下的黄山区和山上的黄山风景区行政上分开设置，互不隶属，为了自身经济利益，山上搞了不少宾馆餐饮，致使山上居住的游客和管理人员居高不下，城市化趋势加剧。有的世界文化遗产地分属几个部门及地方政府管理，每到一处买一次门票，加重了游客的经济负担。另一方面，中国现有世界文化遗产有的由省级政府直接管理，多数由地市级或县级政府管理，总体上管理层次偏低，在管理水平、价值理

念、科学研究、吸引人才等方面，存在的问题较多。

一些地方把世界文化遗产交由公司承包经营，导致各项保护措施得不到落实，甚至发生古建筑等珍贵文物遭到严重毁坏的情况。世界文化遗产是一项公益性、社会性事业，保护管理工作专业性、科学性很强。由公司承包经营管理后，往往只注重投资回报，实施掠夺性经营、短期行为，门票不断提价，游客越多越好，在保护和管理上漏洞很多。如几年前，世界文化遗产曲阜孔府、孔庙、孔林的管理机构与某企业集团合作之后，为了办庆典发生了“水洗三孔”事件，使古建筑和壁画等受到不同程度的损害。在世界文化和自然双重遗产地峨眉山—乐山大佛附近，某公司取得了一片景区几十年的经营权，非法打造“巴米扬大佛”，对乐山大佛及全国重点文物保护单位麻浩崖墓造成了严重威胁。位于世界文化遗产地内的武当山遇真宫，也是由于旅游经济特区的有关单位为了追求经济效益，将古代建筑租赁给私人开办武术学校后，由于管理疏忽而被大火烧毁，教训十分深刻。

世界文化遗产保护与管理法制不健全，存在有法不依和无法可依的情况。目前中国尚没有关于世界文化遗产保护的专项法规，《文物保护法》和《文物保护法实施条例》虽然有所涉及，但是不能涵盖世界文化遗产保护管理的各项内容。2004年2月国务院办公厅转发了文化部、建设部、文物局等9个部门《关于加强我国世界文化遗产保护管理工作的意见》，这是首部关于世界文化遗产保护管理工作的文件，是开展世界文化遗产相关工作的重要政策依据。但由于发文效力较低，难以取得法律法规的实际地位。其他一些涉及文化遗产保护的单项法规也有不相衔接、不相协调乃至互相抵触的情况。无论保护规划的编制、保护标准的确定、安全设施的配备，还是门票收入的管理等，都缺少相应的规范。有的世界文化遗产地没有制定保护规划和专项保护法规，如世界遗产委员会连续两年通过决议，要求划定故宫的缓冲区，加强缓冲区内的文化遗产保护。

世界文化遗产保护管理经费严重不足。其原因既有投入不足的因素，也有使用不当的问题。目前，中国世界文化遗产保护尚未设立专项财政资金，地方财政用于这方面的支出也微乎其微。在中国26个世界文化遗产和世界文化和自然双重遗产中，多数遗产地每年参观游览人数都在百万人以上，故宫、秦始皇陵、峨眉山—乐山大佛等每年门票收入都超过亿元，大多数世界文化遗产地的门票收入应该能够满足保护和管理的基本需要。但由于分

配、使用和管理不当,造成保护、维修、研究、管理、消防等方面经费不足。分析其主要原因:一是大部分世界文化遗产的门票收入按一定比例上交地方财政或有关部门,一般在40%—50%,有的高达80%;二是世界文化遗产地管理机构多数为自收自支单位,普遍存在机构臃肿、冗员过多的问题;三是不少世界文化遗产地有上亿甚至数亿元银行贷款,有些是盲目开发留下的,有些是申报期间负债治理欠下的;四是门票收入的相当部分被用于商业性开发,而用于保护管理方面的经费则寥寥无几。

上述问题的存在,已经成为影响世界文化遗产事业发展的重要因素。中国的世界文化遗产保护事业应大力树立和倡导当今国际社会公认的各项基本原则,这些基本原则主要体现在中国已经郑重签署的《保护世界文化与自然遗产公约》和国家相关的法律法规之中。其中主要包括:保护为主原则、集体保护原则、真实性原则和完整性原则。这些基本原则无不凝聚着先驱者的探索和智慧,以及几十年来国内外文化遗产保护事业的经验教训,需要我们认真研究、遵循,并在世界文化遗产保护事业中努力实践、发展与创新。

保护为主原则。应当明确不能以牺牲和破坏世界文化遗产为代价进行开发利用,换取暂时的经济效益。强调保护为主原则符合《文物保护法》确立的文物工作方针和《保护世界文化和自然遗产公约》的宗旨。当前,世界文化遗产正面临着日益严重的破坏威胁。我们必须清醒地认识到,以消耗文化遗产资源来促进经济发展的竭泽而渔式的开发必然给世界文化遗产造成损害,而文化遗产本体和其赖以生存的周边人文、自然环境一旦遭到破坏,就很难得到有效恢复,最终使文化遗产自身的价值消逝殆尽。因此,只有充分认识保护和管理好世界文化遗产的重要性和紧迫性,正确处理保护与利用的关系,在实际工作中,牢固树立保护为主的原则,坚定不移地把文化遗产保护放在首位、切实做好保护工作,才能使世界文化遗产事业长久地发展下去。

集体保护原则。应当明确世界文化遗产作为全人类的共同遗产,整个国际社会都有责任通过提供集体性援助来参与保护。《保护世界文化和自然遗产公约》的宗旨在于:为集体保护具有突出普遍价值的文化和自然遗产,建立一个根据现代科学方法制定的永久性的有效制度。保护世界文化遗产是实现人类文明延续和可持续发展的必然要求,是造福人类的千秋功业。

因此,文化遗产的确定、保护、保存、展示和留传后代,主要是各级政府的责任,要将世界文化遗产保护纳入经济和社会发展规划、城乡建设规划、财政预算、体制改革,以及各级领导责任制,要通过宣传教育增强公众对世界文化遗产保护的了解、尊重和支持。

真实性原则。应当明确世界文化遗产保护的首要任务是最大限度地保存其所蕴含的全部历史信息。1964年的《威尼斯宪章》和1994年的《关于真实性的奈良文件》,均对真实性原则作了集中深入的阐述,应作为研究文化遗产真实性保护问题的经典文献。中国新修订的《文物保护法》也明确规定:对不可移动文物进行修缮、保养、迁移,必须遵守不改变文物原状的原则。世界文化遗产的真实性,既包括形式与设计、材料与内容、构成与功能,也包括传统与技术、格局与环境、精神与情感,以及其他内外因素。因此,必须坚决制止在世界文化遗产地内“损害真文物,建造假古董”的违法重建、新建活动,按照不改变文物原状的原则,充分保护和展示世界文化遗产的本来历史风貌和内在价值。

完整性原则。应当明确世界文化遗产的保护区域必须包括与保护范围紧邻的足够地区,以保证世界文化遗产不遭受人类活动侵犯以及地区资源开发利用的直接干扰。世界文化遗产都是在特定的人文和自然环境中产生和发展的,对周边环境的破坏实际上也破坏了它赖以存在的基础,为此,不仅要制订文物本体保护计划和保护范围内的管理规定,而且要充分重视保持各组成部分之间内在的有机联系,科学划定缓冲区域,作为建设控制地带,严格控制范围内的各项建设活动,并通过制定总体保护规划和专项法规加以保证,以确保世界文化遗产的完整性。

* * *

世界文化遗产是中华民族文化精粹的集中载体,是祖先留给我们的珍贵财富,是不可再生的宝贵资源。世界文化遗产保护管理工作关系到中华文明和优秀文化的保有、延续和利用,关系到增强中华民族的凝聚力和创造力,关系到中国在国际上的形象,迫切需要有针对性地切实加强这方面的工作。

第一、理顺世界文化遗产保护管理体制。

一是加强国家对世界文化遗产的统一管理。通过健全国家文物保护单位联席会议制度,解决职能分工和相互协调的问题,促进文化、建设、财政、国土资源、林业、宗教、旅游等部门加强协作,协调解决世界文化遗产保护和管理中的重大问题,在国家层面上形成世界文化遗产保护的合力。

二是发挥省级文物行政部门的行业管理职能。世界文化遗产所在地省级政府应成立相应的保护管理协调机构,加强行业管理。中国世界文化遗产大多是全国重点文物保护单位。按照一件事情主要由一个部门管理的原则,在属地管理总体不变的情况下,应依照《文物保护法》明确职责,由省级文物行政主管部门负责对世界文化遗产保护工作的行业指导和管理。

三是提升世界文化遗产地的管理层次。为了提高总体管理水平,世界文化遗产地的管理机构原则上应由省级或地市级政府领导,改变目前一些遗产地由县级或者乡镇进行管理,甚至出现由数个市、县割据管理的局面,逐步解决管理层次过低、多头管理,综合管理水平不到位的问题。

四是世界文化遗产不得作为企业资产经营。新修订的《文物保护法》已经明确国有不可移动文物不得转让、抵押,并做出了建立博物馆、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的规定。各世界文化遗产地的经营权已经转让或抵押给个人、社会团体或企业作为资产经营的,应限期改正。

第二、加快世界文化遗产保护法规和制度建设。

一是加快制定《世界文化遗产保护管理条例》。通过立法,明确世界文化遗产的法律地位,明确世界文化遗产保护的基本原则,明确世界文化遗产管理机构的职责和任务。遵循《文物保护法》和《保护世界文化和自然遗产公约》,对其他已有相关法律法规中不相适应的内容,应作必要的修改和调整。中国一些世界文化遗产地已相继制定了世界文化遗产保护的地方性法规、规章,为规范和保障保护管理工作发挥了重要作用。尚未开展这项工作的世界文化遗产地,应根据具体情况,加快地方立法工作,要将世界文化遗产保护管理工作的具体制度要求、保护标准、目标和法律责任,以及实践中的一些好的经验做法及时纳入地方法规、规章中,为促进世界文化遗产的保护管理工作提供保障。