

国家文物局

文物保函〔2011〕1669号

关于加强世界文化遗产监测管理工作的通知

各相关省（自治区、直辖市）文物局：

为进一步加强我国世界文化遗产监测管理工作，我局于2011年9月22日至24日在北京召开了世界文化遗产监测管理工作会议。国家文物局局长单霁翔同志发表了重要讲话，全面回顾了“十一五”期间我国世界文化遗产监测管理工作取得的进展和成绩，深入剖析了“十二五”期间面临的机遇和挑战，明确指出了未来五年的工作目标和实现途径。根据此次世界文化遗产监测管理工作会议精神，现就加强我国世界文化遗产监测管理工作的相关事项通知如下：

一、高度重视世界文化遗产监测管理工作。根据《国家文物博物馆事业发展“十二五”规划》和《中国世界文化遗产保护“十二五”专项规划》相关内容，统一思想，提高认识，将建设中国世界文化遗产监测预警体系作为“十二五”期间世界遗产重点工作之一，制订切实可行的工作计划，加大实施力度，加快推进步伐。

二、建立和完善相关法规制度。各地应在《文物保护法》框架下，参照联合国教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》及其《操作指南》相关规定，结合自身特点，进一步充实和完善地方性世界遗产保护专项法规、规章，将监测工作作为强制性要求纳入其中，建立有效的监督和奖惩机制。

三、加强监测工作机构建设。各遗产地管理机构应设立专职部门，配置专业团队，明确工作职责，加强监测人员的岗位培训，确保监测工作持续高效的开展。在此基础上，积极开展与相关部门和科研机构的合作，鼓励社会力量广泛参与，整合资源优势，为建立遗产地监测网络，提高监测效能提供有力的组织和技术支撑。

四、深化世界遗产监测工作内容。各地应根据自身实际情况，针对遗产本体及其环境的保护需求，强化相关措施和技术手段，增加监测工作的广度和深度，并使监测成果切实应用于遗产地管理工作。

五、充分发挥保护规划的指导作用。各遗产地应抓紧编制和公布实施世界文化遗产保护规划，同时对明显滞后于当地现实发展状况的早期规划及时进行必要的修编。遗产地监测工作的开展应以保护规划为依据，实时反映保护规划的实施状况，对于违反规划的各类违法行为发挥有效预警作用。

六、夯实监测管理基础工作。在完成亚太地区世界遗产第二轮定期报告工作的基础上，进一步清理和完善世界遗产申报和保护管理的基础信息、影像图纸、历史文献和档案资料，加快信息数字化建设，建立较为完备的世界遗产基础数据库，为实现世界文化遗产监测的规范化、精细化管理奠定基础。

七、开展监测试点工作。我局将在遗产地自愿申报的基础上，开展世界文化遗产监测预警体系建设试点工作，逐步扩大试点范围，实践检验不同类型的文化遗产监测管理的特性需求和相应的技术手段。申请试点的遗产地要制订细致周密的监测工作方案，明确监测的内容和技术指标，并经所在省级文物行政部门初审同意后，报我局批准实施。

专此。

附件：单霁翔同志在世界文化遗产监测管理工作会议上的讲话



二〇一一年十月十三日

附件:

在中国世界文化遗产监测管理工作会议上的讲话

单霁翔

(2011年9月22日)

各位代表:

我国的世界文化遗产萃集了中华民族最具代表性的文化瑰宝,是文物保护工作的重中之重。在“十二五”开局之年,国家文物局专门召开中国世界文化遗产监测管理工作会议,研究分析当前的形势和主要任务,部署推进相关工作,促进我国世界文化遗产事业实现科学发展。在此,我谈几点意见:

一、积极把握世界文化遗产监测管理工作的发展机遇

我国自1985年加入《世界遗产公约》以来,世界文化遗产事业发展迅速。现有世界文化遗产29项,世界文化和自然混合遗产4项,遗产总数在世界范围内稳居前列。世界遗产监测管理是加强遗产保护的必然要求,是提升遗产管理水平的重要途径,对于我国文化遗产事业的发展具有积极的示范作用。为此,国家文物局近年来指导各遗产地,进一步加大世界文化遗产监测管理力度,产生了显著成效。“十二五”伊始,世界文化遗产监测工作又取得了新的重大进展,面临着前所未有的历史性发展机遇。

(一)“十一五”时期世界文化遗产监测管理初见成效,奠定了良好的工作基础。2006年底,文化部颁布了《世界文化遗产保护管理办法》。国家文物局随即召开了首次全国世界文化遗产工作会议,并出台了《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》和《中国世界文化遗产专家咨询管理办法》。2007年、2010年又在敦煌莫高窟和北京两次召开世界文化遗产监测工作会议,部署推进相关工作。监测工作日益受到

各遗产地的关注和重视，成为世界文化遗产保护管理的重要方面。

据初步统计，我国现有的 33 处世界文化遗产、混合遗产中，已有 26 处建立了监测机构，27 处建成或正在建立遗产基本信息数据库，13 处已初步建成了遗产监测预警平台，遗产监测管理水平有了明显提高。国家文物局组织开展了一系列的遗产监测研究课题和培训工作。各遗产地运用世界遗产监测的理念和规则，并紧密结合自身保护管理的实际需求，积极创新监测管理工作的思路、方法和技术手段，在实践中探索和积累了大量的新鲜经验。不仅在国内产生了极好的示范作用，也在国际社会产生了重要影响。一些遗产地通过配合国际反应性监测，进一步提升了世界文化遗产突出普遍价值评估、遗产边界调整、本体及周边环境保护管理等工作。

如敦煌莫高窟对于遗产本体、环境和游客的监测工作卓有成效。2009 年在敦煌举办了“文化和自然遗产地旅游可持续发展国际研讨会”，会议成果得到了世界遗产委员会的高度评价。苏州市建立了世界遗产动态信息管理和监测预警系统，并颁布了国内首个世界遗产监测管理的地方规范性文件——《世界文化遗产苏州古典园林监测管理工作规则》。

（二）“十二五”时期世界文化遗产监测工作迎来了新的发展机遇。在温家宝总理的亲自关心下，国家文物局文物保护与考古司于今年 2 月加挂世界文化遗产司牌子，并增加了人员编制。世界文化遗产司是在国家部委设立的唯一的负责世界遗产管理的司局级内设部门，充分表明了国务院对世界文化遗产工作的重视。经中编办批准，国家文物局在中国文化遗产研究院设立了中国世界文化遗产监测中心，增加人员编制 10 名，进一步加强了监测管理的专业力量。

“十二五”期间，中央财政首次设立了世界文化遗产保护专项经费，并将遗产监测作为其中的重要内容；国家发展改革委加大了国家重大遗产地保护设施专项投入。今年中央投入的世界文化遗产保护和

环境整治资金达到 5 亿 7 千万，比去年净增长了 418%，预计今后几年保护经费还将有大幅增长。中央资金的加大投入是与世界文化遗产在我国文化遗产事业乃至文化建设全局中的特殊重要性相适应的，为世界文化遗产工作的发展提供了强有力的经费保障。

空间信息、物联网等现代科学技术的广泛应用，成为提升世界文化遗产监测管理水平的强大推动力。国家文物局与中国科学院、国家测绘局等有关部委密切合作，在世界遗产监测、长城资源调查等重大工程中充分利用空间信息等新技术手段，极大地丰富了监测和调查工作成果。大足石刻在千手观音造像抢救性保护工程中，组织多学科、跨领域的专业团队，对遗产本体和微环境进行了多项科学监测，有力地保障了工程的顺利实施。在杭州西湖文化景观成为世界文化遗产后，杭州市立即成立了“杭州西湖世界文化遗产监测管理中心”，通过信息平台有效整合西湖文化景观区域内由各部门分散建立的各类监管资源，建成了全面覆盖西湖遗产本体、环境、游客和安全信息的实时监测管理系统。

（三）亚太地区世界遗产第二轮定期报告工作的深入开展是我国世界遗产工作夯实基础、提升监测管理水平的重要契机。近年来世界遗产委员会在世界遗产监测管理方面更趋严格，进一步完善了反应性监测工作和加强性监测机制，并开始将除名作为一种强有力的最终处置手段。在 2009 年将德国的德累斯顿河谷从世界遗产名录中除名后，土耳其的伊斯坦布尔等多个项目又相继被列入讨论除名的范围，这不能不引起我们的高度重视。同时，世界遗产委员会启动了亚太地区世界遗产第二轮定期报告工作，相关国家要按照要求分批提交世界遗产回顾性突出普遍价值声明、定期报告调查表和地图信息。所有提交文件都将接受国际专业咨询机构的评估和审核。

定期报告是《世界遗产公约》规定的缔约国国际义务，也是联合国教科文组织全面了解世界遗产保护管理状况、促进各缔约国遗产保

护工作的重要手段。我国作为负责任的遗产大国，必然要切实履行对国际社会的保护承诺，认真做好定期报告工作。以此为契机，着力深化世界遗产的基础研究，加强与国际咨询机构的沟通、合作，构建以保护突出普遍价值为核心的长效机制，带动和提升遗产地的监测管理水平。

为此，国家文物局已多次召开会议专题部署第二轮定期报告工作，指导各遗产地如期提交了回顾性突出普遍价值声明文件和定期报告调查表。今年9月19日至20日又在苏州召开了世界文化遗产监测国际研讨会，邀请国际古迹遗址理事会、国际文化财产保护与修复中心等国际权威机构和国内专家代表，结合第二轮定期报告工作，深入研讨世界文化遗产监测问题，取得了丰富的成果。

总而言之，我国世界文化遗产监测管理在近年来扎实工作的基础上，日益受到各级政府、有关部门和社会各界的重视与支持，以及国际社会的强力推动，具有极为有利的发展环境。同时，我国世界文化遗产监测管理在整体上还未能适应遗产预防性保护与抢救性保护相结合，管理科学化、信息化、标准化的发展趋势；还未能满足世界遗产服务经济社会发展、造福广大民众的现实需求；还未能实现以世界一流的管理水平，守护全人类共同遗产的国际承诺；面临着提升水平、加快发展的迫切需要。我们各级文物部门、各遗产地都要善于把握当前宝贵的发展机遇，积极应对发展中的新问题、新挑战，拓宽保护视野，创新管理模式，完善工作机制，促进我国世界文化遗产可持续发展的科学发展。

二、明确“十二五”时期世界文化遗产监测管理工作目标

“十二五”是我国世界文化遗产工作发展的关键时期。根据国家文物局制定的《国家文物博物馆事业发展“十二五”规划》和《中国世界文化遗产保护“十二五”专项规划》，世界文化遗产工作在“十二五”期间主要有三大任务：

建设监测体系。坚持中央主导、统一规划与各遗产地因地制宜、试点推进相结合，建设具有世界一流水平和中国特色的世界文化遗产监测预警体系，与此同时加强监测管理机构建设和能力建设，全面提升监测管理水平，充分发挥世界文化遗产在我国文化遗产领域的引领和示范作用。

实施保护工程。坚持“保护为主，抢救第一”，重点推进长城、明清皇家建筑、大型石窟寺三大保护工程，结合保护状况监测情况，优先实施“危、难、险、急”的抢救性保护项目，全面排除文物本体的重大险情。开展世界文化遗产环境整治和保护设施建设工程，有效改善世界文化遗产的保存环境和景观风貌，维护遗产的真实性和完整性。

提升服务水平。启动世界文化遗产地展示、教育和服务提升工程。围绕突出普遍价值阐释这一核心，进一步丰富展示内容和手段，充分发挥世界文化遗产弘扬优秀传统文化，传播遗产保护知识、理念和价值观的宣传教育作用。坚持可持续的旅游发展，着力提升世界遗产地的服务水平和综合效益。建立科学合理的收益增长和共享机制，为所有利益相关者提供公平持续的经济、社会和文化权益。

其中，监测预警体系建设涉及我国世界文化遗产保护管理的各个方面，范围广，起点高，难度大，工作任务十分艰巨。为了完成规划目标，如期建成中国世界文化遗产监测预警体系，我们将在“十二五”期间重点推动以下四项工作：

（一）构建法规体系。国家文物局已经将《世界文化遗产保护管理条例》列入“十二五”规划立法项目，并将出台相应的监测工作规定和细则，明确世界文化遗产监测的主体、程序和责任，完善以属地管理为基础，国家、省和遗产地三级管理的监测工作模式。各地区也要结合当地实际，制定相关的地方性专项法规、规章。在深入研究的基础上，探索建立覆盖面广、针对性强，以基础性监测需求为主，兼顾不同类型遗产特性和深度要求的世界文化遗产监测技术标准、工作

规范，促进世界文化遗产监测的规范化、精细化管理。

（二）完善工作机制。我国世界文化遗产监测工作主要可分为日常监测、重大干预活动的反应性监测、年度报告和定期工作报告、监测巡视四类。在近年来各遗产地日常监测工作取得初步成效的基础上，要加快建立和完善其他三类监测工作的有效机制。加强对重大干预活动的反应性监测工作，对可能影响世界遗产突出普遍价值的文物保护工程、遗产区和缓冲区内的新建和改扩建项目等重大干预活动及时组织监测和文化遗产影响评估，建立规范、详实的监测档案记录。重大项目的审批还要按照《世界遗产公约操作指南》的规定，报请国家文物局征求世界遗产中心和国际咨询机构的意见。参照定期工作报告的成功经验，建立年度监测报告制度，及时反映和总结各遗产地保护管理工作，编制形成国家世界文化遗产年度监测总报告。充分发挥监测巡视和专家咨询的积极作用，通过巡视活动深入了解实际情况，集中发现和解决世界文化遗产保护管理中的突出问题，每三年完成一轮世界文化遗产监测巡视工作。

（三）加强能力建设。中国世界文化遗产监测中心成立以后，要协助国家文物局组织专家开展对中国世界文化遗产的监测工作；参与起草与遗产监测相关的技术标准、规范和制度，参与建设和维护中国世界文化遗产动态信息和监测预警系统；承担世界文化遗产重要课题的研究工作；承担与国际组织合作开展世界遗产监测的具体工作，组织开展国际学术交流；参与开展世界文化遗产保护与监测专业人才培养。国家文物局将全力支持监测中心在世界文化遗产监测的研究、培训、国际合作和管理方面发挥重要作用，成为我国世界文化遗产监测专业领域的旗舰。中国文化遗产研究院也要高度重视监测中心建设，落实中编办确定的监测人员编制，进一步理顺监测中心工作机制，加强专业人员配置，引进优秀人才，形成高水平的专业团队。

各省级文物行政部门在世界文化遗产监测管理方面不仅要做好

上传下达，也要注意培养本地区世界遗产领域的专业力量，发挥省级专家组的积极作用，定期开展监测巡视，协调组织重大遗产保护项目，切实承担起业务指导和把关的重要职责。各遗产地要高度重视遗产监测机构建设和人才培养，在“十二五”期间全部建立专门的遗产监测机构，充实专业力量，培养造就一批理论素养、实践能力俱佳的专业技术和管理人才。大力加强世界文化遗产地社区和民众的教育培训，使其掌握遗产保护的正确理念和基本知识，增强参与遗产保护的自豪感、责任感和实际能力，探索推动当地社区对世界遗产的自主管理、自觉保护。

（四）建立信息系统。按照“统一架构、分层设计、集成共享、实时监管”的原则，在“十二五”期间建设覆盖全部世界文化遗产和混合遗产的中国世界文化遗产监测预警信息系统，实现动态信息监测和预警管理。监测预警信息系统建设将充分借鉴和吸纳国内外世界遗产监测管理的理念、技术和经验，同步开展总体研究、技术开发和试点推进工作，使之互为补充，互相验证。充分利用现代科技手段和已有的各类监测设施、平台和信息，发挥信息系统在数据采集、分析、反馈和管理方面的突出优势，实现各类监测信息源的集成管理和共享，极大地促进我国世界文化遗产监测的信息化、规范化管理。

三、扎实推进我国世界文化遗产监测和保护管理工作

为了在“十二五”时期开好头，起好步，把握机遇，加快发展，各省级文物行政部门、各遗产地保护管理机构、中国世界文化遗产监测中心等专业机构要按照《国家文物博物馆事业发展“十二五”规划》的要求和国家文物局的工作部署，结合本地区、本单位的实际情况，近期着重从以下五个方面扎实推进我国世界文化遗产监测和保护管理工作：

（一）推进监测体系建设。按照“十二五”建设中国世界文化遗产监测预警体系的目标，今明两年将以前期规划和试点为主，

2013-2015 年为全面实施阶段。中国世界文化遗产监测中心要牵头组织相关遗产地，并与国内外各相关领域的权威机构加强合作，组成强有力的专业团队，梳理、整合已有的世界遗产监测研究和实践成果，深入研究我国世界文化遗产监测预警的实际需求和解决方案，力争在今年内编制完成监测预警体系建设规划，进一步理清体系建设的框架内容、实施步骤和工作目标。

同时，国家文物局将在遗产地自愿申报的基础上，支持部分遗产地开展前期监测试点工作，实践检验不同类型的文化遗产监测管理的特性需求和相应的技术手段，在有条件的遗产地建立国家级的世界文化遗产监测基地（分中心）。通过专业研究和试点探索，在明年内研究确定世界文化遗产监测预警的主要技术路线、指标体系和保障体系，为全面实施奠定坚实的工作基础。

（二）做好定期报告工作。我国一些世界文化遗产地不同程度地存在基础工作薄弱、重要信息数据和档案资料不准确、不齐全的问题，在申报时间较早的遗产地尤为明显。各地要通过此次世界遗产亚太地区第二轮定期报告工作，进一步清理和完善世界遗产申报和保护管理的基础信息、影像图纸、历史文献和档案资料，加快信息数字化建设，建立较为完备的世界遗产基础数据库。严格按照世界遗产委员会的相关要求，核实遗产区和缓冲区的边界、面积，科学勘测和准确绘制世界遗产地图，并如期报送国家文物局。

遗产边界不清或者需要补充、调整的世界遗产地，可以在对申报时的遗产范围进行核实后，经国家文物局和地方人民政府审核同意，正式报请世界遗产委员会批准对遗产区和缓冲区边界进行微调，以利于世界遗产的长远保护。在申报时未确定缓冲区的遗产地，原则上都要根据当前世界遗产保护管理的实际需要，科学划定足够规模的缓冲区，并按照《操作指南》的要求履行相关边界微调程序，以维护世界遗产的真实性和完整性。

（三）科学实施保护工程。世界文化遗产的保护维修工程由于涉及的遗产价值重大，技术工艺复杂，社会关注度高，必须慎之又慎，始终坚持不改变文物原状和最小干预的保护原则。按照世界遗产保护管理规划确定的工作内容，区分轻重缓急，分步实施，依序推进。防止求大求全、一哄而上的错误倾向，能不动就不动，能小修小补就不大修。

各地要通过加强世界遗产日常监测和勘察测绘工作，准确把握各处病害、险情的发生、发展和现状，特别是要找准病因，在此基础上组织有相应资质的专业机构编制科学的保护维修方案，做到切合实际、标本兼治。从近年工作实践看，前期勘测调查不细致、方案编制质量不高的问题在世界遗产保护工程中还相当普遍。今明两年在保护工程方面主要是组织开展前期勘测、方案编制和论证工作，提高方案编制水平，做好保护工程项目储备。严格履行专家咨询程序，审慎决定保护工程的范围、强度和方法，把好工程质量的第一关。

在保护工程实施过程中，各遗产地保护管理机构要加强现场监督，持续开展遗产本体及周边环境要素的监测工作，随时发现保护工程对遗产价值可能产生的影响。做好工程现场记录，建立完备的档案资料，及时编写出版保护维修工程报告。国家文物局从今年开始，组织专业机构开展对世界文化遗产重大保护工程的现场检查，逐步规范保护工程检查、验收的工作程序和要求，各省级文物行政部门也要加大相关的检查和督促指导力度。

（四）改善遗产安全环境。确保世界文化遗产的安全不仅是国家和广大民众对我们的信任和重托，也是中国政府为全人类守护共同遗产的庄严承诺。今年以来，世界文化遗产地连续发生文物被盗、被毁和遭故意破坏的事件，引发了社会舆论的高度关注，严重影响了文化遗产保护系统的社会形象和公信力，其中的教训是十分沉痛的。

国家文物局近期已多次发出通知，对加强文物安全工作做了详细

部署。我在此还要特别强调几点：一是谨守心防，强化安全意识。思想上不设防，任何规章制度、先进设备就会变得毫无意义，就会让违法之徒有机可乘。文物安全不仅是安全保卫部门的责任，也是遗产保护管理机构全体员工的职责所在。各遗产地要专门组织全员安全培训，牢固树立文物安全意识，并将其体现到各项工作中去。

二是依法管理，落实责任追究。各地要加强文物安全规章制度建设，明确安全管理责任并落实到人。制定应急处置方案，发生涉及文物安全的案件、责任事故、突发事件及时处置并立即上报文物主管部门。发生重大责任事故的，要依法追究相关人员的责任，做到不枉不纵。

三是加强合作，构筑安全防线。各地文物部门要进一步加强同公安机关的协同配合，继续扩大全国重点省区打击文物犯罪专项行动成果，保持对文物犯罪案件的高压态势。涉及世界文化遗产的文物案件要作为重大案件挂牌督办，追查到底。积极争取当地政府和群众对文物安全工作的关注和支持，发挥群众性文物保护组织和文物保护员的重要作用，及时发现文物安全隐患和案件线索，共同构筑世界文化遗产保护的坚固防线。

（五）加强保护经费管理。在中央财政的大力支持下，世界文化遗产保护专项经费实现了快速增长。如何用好管好这笔资金，提高资金使用绩效，就显得尤为重要。国家文物局近期将会同财政部开展专题调研，制定经费管理办法，坚持中央引导，各级政府共同投入的原则，发挥中央资金的导向和调动作用，鼓励地方政府和遗产地自筹资金的配套投入。专项经费使用范围包括各世界文化遗产、混合遗产的文物保护维修、监测、展示和安全防范，而不仅仅局限于文物部门管理的机构。

同时，财政部和国家文物局在世界文化遗产保护专项经费中开展了绩效考评试点，引入第三方专业机构，客观评价专项经费的使用绩

效和管理工作。近期还要进一步完善绩效考评的内容、程序、成果和相应的奖惩机制，逐步扩展绩效考评的范围和深度，使之成为监督专项经费使用的重要手段，确保公共财政资金规范管理、取得实效。

各地在专项经费申请上要坚持实事求是，勤俭办事，将有限的资金集中使用于急需开展的保护项目，避免撒芝麻盐。在使用管理上做到专款专用，及时足额拨付到位，防止资金截留和长期沉淀。大额资金使用必须依法履行公开招投标程序，保证信息公布范围，形成公平竞争机制。

同志们，胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的重要讲话中指出，“中华民族创造了源远流长、博大精深的中华文化，中华民族也一定能够在弘扬中华优秀传统文化的基础上创造出中华文化新的辉煌。”世界文化遗产凝聚了中华民族世代相承的无穷智慧、勇气和伟大的想象力、创造力，是世界认知中国、感受中华文化的重要窗口，是中华文化走向新辉煌的基石所在！

我们各级文物部门、各遗产地和专业机构的同志们要携起手来，紧紧把握当前世界文化遗产事业发展的历史性机遇，全面提升世界文化遗产监测管理水平，为弘扬优秀传统文化，建设中华民族共有精神家园，推动中华文化走向世界，做出新的积极贡献！

公开形式：主动公开

抄送：中国文化遗产研究院

国家文物局办公室秘书处

2011 年 10 月 14 日印发

初校：李珅

终校：肖莉