



核心阅读

# 文物保护迫切需要社会力量参与

在我国，仅不可移动文物就有76万处，而散落在各地、未登记在册却具有一定历史文化价值的文物更是难以计数。文物保护不纯粹是某家单位或机构的事，也不仅仅是某个专业群体的事，而是需要社会各方力量共同行动起来。鼓励引导社会力量积极参与文物保护利用是当下一项极为必要的政策措施。

□ 刘东超 孙羽津 毛瑾瑾

由于文物保护工作属于公共文化事业，体现了公共利益，所以社会力量的公益性，决定了社会力量应该也可以参与承担文物保护的工作。但是，如何让社会力量参与进来依然需要我們进行不断探索。目前，社会力量参与文物保护利用在整体上存在三个问题。第一，社会力量的整体调动程度有待进一步提高，各地参差不齐的情况依然存在。第二，各种社会力量参与文物保护利用的方式创新不足，传统方式的作用也没有完全发挥出来。第三，在文物保护利用的工作中，社会力量如何得到优化和发展，这是其持续从事这一工作的关键所在。根据现有的法律条规和中央相关政策，总结各地近年的实践探索，我们可以针对上述问题提出三项对策性的思考。

## 社会力量参与文物保护利用是一项长期系统工程

在社会基础层面上，这和经济发展水平、民众公益素质等因素紧密相关。从具体操作来说，目前可以从以下几个方面着手。一是加大宣传教育和观念转变力度。通过各种新旧媒体和宣传形式向城乡广大民众传递出明确的信息：文物资源由人民创造，由人民保存，由人民传承。在政府承担主导职能的同时，社会力量承担积极参与的职能。这将是一项长期的必然的基本分工制度。通过观念转变，增强社会力量参与文物保护利用的自觉性、积极性和投入热情；通过观念转变，鼓励政府部门把文物保护利用的部分工作和职责依法依规地转给可靠的社会力量。二是在各级党委、人大、政府制定文物公共政策时，要通过多个环节、多种渠道广泛征求各方面的意见并认真吸取，真正提高社会公众参与度。目前看来网民和专家的意见是最为值得重视的，所以一定要真正通过有效方式采集全、吸收好、回馈到。三是建立全国性的文物保护志愿者队伍和组织网络。由各省文物管理部门牵头联合相关专家学者、企业、学生团体和热心人士组织各省文物保护志愿者协会，承担文物保护、文物调查、监督检查、宣传教育等公益工作，各地、县也组织相应级别的文物保护志愿者协会。这样形成全国性的文物保护志愿者队伍和组织网络，并建立全国性的文物保护志愿者协会。目前这一工作在有些省份取得很

大成就，有的地方还没有起步，进一步加强督促推进是必要的。四是支持和规范收藏行业和非国有博物馆发展。收藏行业和非国有博物馆实际上是参与文物保护利用社会力量的主体部分。建立和完善政府对非国有博物馆资助和培训机制，推动这一机制不断扩大功能和覆盖面。在尊重收藏行业一些客观事实和传统规则的基础上，通过法律、税收等手段对收藏行业规范和支持、鼓励并重。五是建立和利用好国家、省市、市县社会力量参与文物保护利用的多级信息平台，成为文物工作信息的重要有机组成部分。这一平台具备多种即时功能，并和社会信用体系对接上。六是运用好法人治理结构，使社会力量在其中发挥重要作用。目前我国在公共文化机构中深入推广法人治理结构，使之有效行使决策、监督、咨询等职能。这为社会力量参与文物保护利用提供了基本的制度条件。运用好这一条件可以迅速地调动社会力量的积极性，合法合规地发挥其强大的作用。一些人大代表、政协委员、专家学者、地方贤达进入博物馆等法人治理结构，效果往往比较好也比较大。

## 社会力量参与文物保护利用的方式尚有较大创新和改进空间

通过多种形式支持和参与文物保护，广泛动员社会力量参与文物保护利用，已经成为当前文物工作中刻不容缓的重要任务，社会组织在参与文物保护领域具有很大的作为发展空间。首先，扩大社会资金投入运用。我国许多地方财政力量不足，能够投入文物保护利用的很少。中西部一些文物资源丰富的县往往也是贫困县，资金需求和政府财力

之间的缺口非常大，导致许多文物保护状况极差。可以在创新管理体制、明确政企权责的基础上吸引社会资金参与文物保护。BOT和PPP都是可以采取的融资形式，对于财力不足的地区来说，前者的可行性更大一些。其次，运用购买服务、补贴奖励等办法促进文物保护。随着各地社会组织的蓬勃发展，各级政府应通过购买服务等方式，使无专门管理机构或管理机构力量不足的不可移动文物有专人负责巡查看护。通过给予文物保护志愿者补贴奖励，加强文物安全监督管理，向有关部门提供文物违法犯罪线索，畅通社会监督渠道。要突破目前补贴奖励仅具象征意义的数额，使这些补贴奖励具备真正的生活保障意义。再次，运用众筹、众包等新的模式。以互联网为基础的融资模式和项目运营模式虽然存在某些问题，但仍然代表重要的创新方向和发展方向。文物保护利用完全可以借助这些新的形式。目前最为简捷且立竿见影的办法之一是通过众筹，解决私人产权的不可移动文物保护维修的资金补助问题，让社会力量助力文物保护和传承。

## 创新机制使得社会力量获得应有的可持续回报是关键所在

在我国文物工作快速发展的大局下，动员各种社会力量参与文物保护利用，形成政府主导、全社会广泛参与的新工作格局是必然的。为此，持续激发社会创造力和创新机制很重要。一方面，要制定文物使用权出让细则，获得一定使用权是社会力量得到回报的重要方式。《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》明确提出，对社会力量

自愿投入资金保护修缮市县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，可依法依规在不改变所有权的前提下，给予一定期限的使用权。需说明的是，获得的使用权应该使社会力量获得超过投入的回报，这是产生良好影响和保障持续投入的前提；使用权的行使应有所规范，要避免和文物不兼容的运用方式；使用权的行使必须以文物安全为首要原则，为此必须制定有针对性的规章制度和提前设计预防措施。另一方面，根据自愿进入、退出的原则，制定投资人合法权益保障措施。虽然文物保护是历史责任、公益责任，但社会力量投入仍然需要得到法律规章保护。充分考虑到文物保护的特殊性，研究制定投入退出的制度是必要的。其中非常关键的是要研究从个人、企业资产转化为非国有博物馆资产的环节和可回转的条件和机制。同时，还要鼓励文物单位与社会力量进行深度长期的商业合作。运用社会力量开发文化创意产品是文物利用的重要方式。由文物单位提供文物资源和品牌，由社会力量开发投资、设计制作和市场营销，是目前较为流行且效果可观的合作方式，双方俱可得到较好的回报。

随着我们在具体实践过程中积极探索并建立多种文物保护奖励办法的出台，社会组织、志愿者和社会公众积极参与文物安全的各种法规进一步完善优化，在我国文物工作快速发展的大局下，动员各种社会力量参与文物保护利用，形成政府主导、全社会广泛参与在“保护中发展、在发展中保护”的新工作格局一定会实现。

## 政策与管理



历史不能忘

# 让社区活跃起来

□ 何哲

社区是城乡人群的居住与生活区，是社会治理的最基层，也是人民幸福的根基。就当前国家治理与人民幸福而言，社区治理对城乡治理具有极为重要的意义。

首先，社区是人民群众基本且重要的心灵与社会归属。马克思指出，人的本质是“社会关系的总和”。人的幸福不仅来自于物质的满足，更在于形成稳定和良性的社会交际。这种交际不仅在其工作场所和家庭，还需要在其基本的生存区域形成。在当前，社会竞争与压力使得人们很容易陷入焦躁等情绪，而在各种场所失去理性控制，目前发生的比如高铁占座、公交车抢方向盘等事件，不仅来自于道德的缺失和社会惩罚的不够，很多也有在特殊场合心理压力过大行为失控的因素。而人们缺乏根本的群体归属和心理疏解，加剧了这种压力形成。这种心理疏解，既来自家庭，也应来自于最基层的社区。

其次，社区是公共服务供给最基本单元。在社区中，政府和市场的各项公共服务，能够有效在区域内平衡和分配，并根据个体的需求，提供个性化的公共服务。政府和市场的优势在于能够提供集约化和规模化的服务。但是，如何更好地服务于每个人，则需要在社区层面进行汇集。社区形成了公共服务提供和公民需求交互的界面。城乡居民可以不用出社区，获得最基础的家庭医疗、幼儿托管、食品获取、养老看护、团体娱乐等功能。

最后，社区是城乡良性治理的基础。在满足了公民基础社交和公共服务需求后，就形成了城乡一个个相对独立的城乡基本生活单元。公民在其中参与公共事务，实现自我营建、自我治理。在最基层的社区形成稳定有效满意的治理后，国家治理与人民幸福也就顺理成章了。

然而，现实而言，社区治理依然存在若干障碍。首先是理念上的。社区治理到底是为了加强群众基础，社会稳定，还是人民在自我服务中获得幸福。这三者虽然是殊途同归的，但是现实中依然有所侧重。应该在理念上认识到，社区治理首先是让人民在自治和自我服务中获得幸福，在这样的基础上，社会稳定和群众基础自然就会实现。因此，应该毫不犹豫地大力鼓励社区的营建和活跃。

其次是社区结构和职能定位上的。目前，社区层面各个机构叠床架屋的现象比较明显。而公共服务和引导公民参与社区事务的机构和资源投入相对不多。从而导致了社区治理政府一头热的现象。要把社区层面各个机构从管理真正转为引导居民参与社区构建和自我服务上来。

最后是各种公共和市场服务机构进入社区不够。社区服务通过两者，一是来自于社区外的政府和企业服务，二是来自于社区内部自我服务。从目前来看，社区层面普遍缺乏医疗、养老、幼儿教育、生活市场等基本公共服

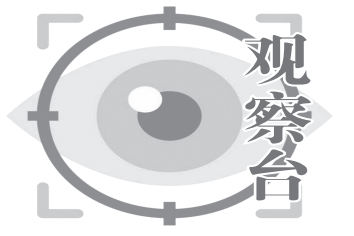
务，也普遍缺乏社区内部的网络空间构建服务。

真正让社区活跃起来，不仅有利于党和国家的长治久安，对于人民群众真正享受到改革发展的成果，过上美好幸福的生活，具有极为重要的意义。从进一步活跃社区的角度，应该在以下方面进一步完善。

树立社区活跃则人民幸福的理念。社会属性是人的根本属性，经济发展只能满足人的物质需求，社区建设，才能满足人们参与公共事务，建立良好人际关系的愿望。同时也要认识到，在满足基本生活条件后，人们随之产生公共事务的要求，如果不在社区层面正面激发和适应这种诉求，就会在其他方面以不正常的方式反映出来。

明确社区职能，构建以服务 and 参与为核心的社区机构。社区不是政府的下沉机构，而是居民公共服务的理想状态，同时促进企业广泛开设社区层面分支机构。利用信息化技术如人工智能，广泛拉近企业与居民的距离，提高各种服务的满意程度。

加大公共服务和市场服务资源进社区。一方面，政府要加大对社区机构和居民开展活动的费用支持，但另一方面，要大力推动各类公共服务机构的毛细化下沉，形成居民足不出户享受基本公共服务的理想状态，同时促进企业广泛开设社区层面分支机构。利用信息化技术如人工智能，广泛拉近企业与居民的距离，提高各种服务的满意程度。



观察台

## 核心阅读

社会组织作为提供社会养老为老服务的有效载体，既可以吸收政府公共资源，又可以利用市场资源，同时还可以最大限度地调动志愿者等社会力量。近些年，我国人口老龄化趋势日益加快，形势日益严峻。为了更加积极有效应对人口老龄化，推动老龄事业全面协调可持续发展，应当着力培育养老为老型社会组织，补足社会组织发展的短板。

# 补短板应着力培育养老型社会组织

□ 张铁军

社会组织作为提供社会养老为老服务的有效载体，既可以吸收政府公共资源，又可以利用市场资源，同时还可以最大限度地调动志愿者等社会力量，是构建“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次社会养老服务体系”中的重要一环。近年来，我国人口老龄化趋势日益加快，形势严峻。预计到2020年，全国60岁以上老年人口将增加到2.55亿人左右，占总人口比重将提升到17.8%左右；高龄、独居和空巢老年人将增加到1.18亿人左右，老年抚养比将提高到28%左右；用于老年人的社会保障支出将持续增长。与此同时，社会组织在发挥养老为老服务过程中还存在诸多短板，如角色定位不

清，专业化水平不高，资源整合效益不高，缺乏较为科学有效的监督管理等。当前，为了更加积极有效应对人口老龄化，推动老龄事业全面协调可持续发展，健全养老体系，补足短板，应当着力培育养老为老型社会组织。

加强顶层设计，及时出台中长期发展规划，明确社会组织在社会养老为老服务体系中的重要地位。当前，中国社会人口老龄化进程日益加快，社会养老为老服务体系建设任务艰巨，国家层面应当尽早出台应对人口老龄化中长期发展规划，清晰界定省（自治区、直辖市）、地级市、县三级政府，社会和市場在养老为老服务体系建设中的角色、功能、定位与权责，充分

赋予并明确社会组织在养老为老服务体系建设中的重要作用与地位。

积极引导社会组织参与养老为老服务体系建设。加大宣传，积极引导，激发社会组织活力，有效吸收公共资源，深入整合利用市场资源，全面深入地开展养老为老服务的供需调查，引导社会组织参与建设居家、社区和机构养老服务网络的建设，提供普惠型、公益性的养老为老服务。

以大数据信息服务平台建设，促进养老为老型社会组织健康有序发展。结合国家“互联网+”行动计划，加快建设省（自治区、直辖市）、地级市、县三级政府关于区域内社会组织的大数据信息平台。一方面，通过大数据信息平台发布相关政

策法规、社会组织名录、服务规范、评估标准，以公开促进社会组织规范管理；另一方面，通过大数据信息平台对老年群体的年龄特点、生活习惯、兴趣爱好等进行深度调查和数据挖掘，有效对接整合老年人群体服务供需信息，推进养老为老服务的规范化、便捷化、智能化。

着力提升社会组织养老为老服务的专业化水平。建立并完善社会养老为老服务标准与管理规范，加强对养老为老服务社会组织完善内部治理结构和创新内部治理机制的引导，提高自律性。通过专业化人才队伍建设和专业化管理，提升社会组织自身专业化建设水平。同时，加快推动养老未来型社会组织的行业协会建设，制定行业行为规

范和活动准则，加强行业自律，努力充当好养老服务机构与政府的纽带。

深化改革，着力营造良好的社会发展环境。深化社会组织管理制度改革，加强政策引导与扶持，开放更多的公共资源和领域，扩大财政、税收、收费优惠种类和支持范围，研究制定集合性支持政策，切实保障社会组织从事养老事业的合法权益，为社会组织参与养老为老服务，营造良好的社会发展环境。

