

引号：

000014349/2020-00106

主题分类：

文化、广电、新闻出版\文物

发文机关：

国务院办公厅

成文日期：

2020年10月23日

标 题：

国务院办公厅关于加强石窟寺保护利用工作的指导意见

发文字号：

国办发〔2020〕41号

发布日期：

2020年11月04日

主 题 词：

国务院办公厅关于加强石窟寺 保护利用工作的指导意见

国办发〔2020〕41号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻习近平总书记关于石窟寺保护利用工作的重要批示精神，落实党中央、国务院决策部署，切实加强新时代石窟寺保护利用工作，经国务院同意，现提出以下意见。

一、重大意义

我国石窟寺分布广泛、规模宏大、体系完整，集建筑、雕塑、壁画、书法等艺术于一体，充分体现了中华民族的审美追求、价值理念、文化精神。加强石窟寺保护利用工作，事关中华优秀传统文化传承发展，事关社会主义文化强国建设，事关高质量共建“一带一路”和促进文明交流互鉴，具有重大意义。

党中央、国务院高度重视石窟寺保护利用工作。党的十八大以来，各级党委和政府支持开展石窟寺抢救保护、考古研究、展示利用等工作，取得明显成效，但也面临一些突出问题：石窟寺文物安全风险高，容易受地质灾害、生物病害影响和人为破坏；保护基础薄弱，中小石窟寺保护管理机构和相关专业人员不足；应对岩体风化、渗水、结构失稳等病害的关键保护技术尚未突破；系统考古研究不足，价值发掘阐释和展示利用水平不高等。各地区、各部门要深刻认识做好石窟寺保护利用工作的重要性和紧迫性，牢固树立保护文物也是政绩的科学理念，切实做好各项相关工作。

二、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作系列重要论述精神，坚持统筹规划，不断完善体制机制；坚持保护第一，运用先进科学技术提高保护水平；坚持广聚人才，建设高素质、专业化的科研和文物修复队伍；坚持传承创新，挖掘弘扬石窟寺文化艺术魅力；坚持交流互鉴，服务“一带一路”建设，走出一条具有示范意义的石窟寺保护利用之路。

（二）总体目标。

到2022年，石窟寺管理体制创新取得重要进展，石窟寺重大险情全面消除，石窟寺“四有”（有保护范围、有标志说明、有记录档案、有专门机构或专人负责管理）工作基本健全，重点石窟寺安防设施全覆盖。到“十四五”末，中央和地方协同推进、部门间密切合作、社会力量积极参与的石窟寺保护长效机制基本形成；人才培养体系基本完善，保护机构和队伍更加健全；保护传承、研究阐发、科技攻关、传播交流协同推进，石窟寺保护利用水平显著提升，石窟寺文化影响力日益增强。

三、主要任务

（一）加大石窟寺抢救性保护力度。开展全国石窟寺保护情况调查，2021年上半年完成石窟寺保护利用专项规划编制工作，并推动有关内容与国民经济和社会发展规划衔接。实施石窟寺保护重大工程，分级压实政府责任，分类开展中小石窟寺抢救性保护、重要石窟寺保护示范、石窟寺安全防护设施建设，2022年底前全面消除石窟寺重大险情。坚持抢救性保护与预防性保护并重，加强日常养护和监测工作，定期开展文物健康评估，全面提升石窟寺保护能力。（国家文物局牵头，国家发展改革委、财政部、文化和旅游部、各省级人民政府按职责分工负责）

（二）建立石窟寺安全长效机制。落实文物安全主体责任、监管责任，实施石窟寺安全直接责任人公示公告制度。加强文物安全工作力量，推动实现石窟寺安全守护员和重点石窟寺安防设施全覆盖，并在石窟寺分布密集地区设置安全防护综合控制平台。将包括石窟寺在内的各类文物安全防范工作纳入立体化社会治安防控体系建设框架中推进落实，坚持群防群治，建立完善联合执法巡查制度，加强巡逻防控，及时严厉打击损坏、损毁石窟寺本体及其历史环境风貌等违法犯罪行为。（各省级人民政府牵头，公安部、国家文物局按职责分工负责）进一步完善打击文物犯罪联合长效机制，2022年底前开展一次以石窟寺文物盗窃盗割犯罪为重点的全国打击文物犯罪专项行动，有效遏制文物犯罪。坚决追缴被盗石窟寺文物，追索流失文物。开展石窟寺违规妆彩、涂画、燃香专项整治工作。（公安部、国家文物局、各省级人民政府按职责分工负责）

（三）深化学术研究和价值挖掘。建立完善中国石窟寺考古学研究体系，形成多学科合作研究模式，整合人文社会科学和自然科学研究力量，建设稳定的石窟寺学术科研队伍。有序开展考古调查、价值阐释、艺术研究和成果普及，2021年底前制定出台石窟寺考古中长期计划，2022年底前确定全国重要石窟寺考古报告编写体例并完成样稿，2035年底前完成全国重要石窟寺考古报告出版。（国家文物局牵头，中央宣传部、教育部、中国社科院等按职责分工负责）

（四）加强石窟寺数字化保护利用。加快制定石窟寺数据采集、加工、存储、管理等方面的标准规范。持续开展石窟寺壁画、彩塑、雕像、洞窟、摩崖石刻和海外中国石窟寺文物、敦煌文书等数字化工作。加强全国和区域性石窟寺数字资源管理和共享共用。（国家文物局牵头，科技部等按职责分工负责）

(五) 提升石窟寺综合展示水平。实施石窟寺展示陈列提质工程，打造精品陈列展览，完善开放石窟寺的展示标识解说系统、游客服务设施，鼓励有条件的石窟寺建设遗址博物馆。推动形成联合办展、巡回展览、云展览等线上线下相融合的石窟寺展示模式。整合河西走廊、川渝的石窟寺资源建设国家文化遗产线路、国家遗址公园。（国家文物局牵头，中央宣传部、国家发展改革委、文化和旅游部等按职责分工负责）

(六) 规范石窟寺旅游开发活动。坚持发展旅游以保护为前提，避免过度商业化、娱乐化。2020 年底前核定、公布石窟寺景区游客承载量和重点洞窟的最大瞬时容量。鼓励采用限时限流、定制服务等方式规范引导参观活动。2022 年底前制定公布石窟寺开放管理导则。在石窟寺类世界文化遗产、全国重点文物保护单位全面推广预约参观制。提升石窟寺讲解服务质量，编制专门培训教材及工作手册，加强对讲解员、导游的职业技能考核和上岗培训，规范讲解服务。（文化和旅游部、国家文物局按职责分工负责）

(七) 深化石窟寺文化交流合作。加强与丝绸之路沿线国家的文化遗产保护合作，开展亚洲文化遗产保护行动，推动建立中外石窟寺结好关系。搭建高端学术平台，举办国际学术论坛，主动设置议题，促进石窟寺保护利用国际学术交流。在文物援助与合作项目中重点安排石窟寺考古研究、文物保护等项目。策划一批石窟寺文物外展精品项目，塑造中国石窟寺文化传播品牌，共同保护和传承人类优秀文明成果。（国家文物局牵头，外交部、文化和旅游部、国家国际发展合作署、中国社科院等按职责分工负责）

(八) 发挥科技支撑和引领作用。强化石窟寺保护技术集成和系统解决方案供给能力，完善石窟寺保护科学技术体系。组织文博机构、高校、科研院所加快石窟寺病害检测、岩体稳定性评估、壁画和石刻保护修复新材料、无人智能监控等关键技术攻关，加强岩性地质特征、壁画制作工艺和各类病害发育机制等基础研究，传承创新传统技术和营造工艺，2022 年底前安排一批国家重点研发计划、国家自然科学基金项目。统筹考虑建设相关领域跨学科国家重点实验室，发挥科技资源共享服务平台作用。（科技部牵头，教育部、国家自然科学基金委、国家文物局等按职责分工负责）

(九) 完善人才教育培养体系。弘扬“莫高精神”，加强人才培养和队伍建设。依托高校、科研院所培养石窟寺考古、文物保护、数字化技术人才，2022 年底前在北京大学、浙江大学、兰州大学、敦煌研究院初步建立以研究生教育为主的专门人才联合培养基地。健全职业教育体系，设立文物保护职业教育与培训基地，实现高技能人才素质提升和结构优化。（教育部牵头，中央宣传部、科技部、人力资源社会保障部、国家文物局等按职责分工负责）在事业单位改革中稳定基层文博队伍，加强石窟寺管理人员定期轮训，推动建立完善文物修复领域职业技能等级制度。优化绩效工资内部分配制度，落实文物考古职工野外工作津贴。扩大志愿者队伍。（国家文物局牵头，教育部、人力资源社会保障部、财政部、文化和旅游部等按职责分工负责）

(十) 推进体制机制改革创新。健全国家和区域两级石窟寺协调保护研究机制，建设国家考古研究平台、国家文化遗产科技创新平台和区域级重点保护研究基地，符合条件的及时纳入国家级科技创新基地范围；支持将敦煌研究院建设成为世界文化遗产保护典范和敦煌学研究高地。创新中小石窟寺管理模式，提升中小石窟寺管理与专业水平。（国家文物局牵头，科技部、人力资源社会保障部、财政部、文化和旅游部、各省级人民政府等按职责分工负责）根据文物保护工作

规律和特点，完善石窟寺保护利用项目政府采购管理方式。加强项目需求管理和履约验收，保证项目质量。针对石窟寺考古、本体修复等服务类项目特点和资质单位数量等，合理选择适当采购方式，综合评价并择优确定专业保护机构。涉及采购方式变更审批的，财政部门要简化审批程序，保障项目有序实施。（财政部牵头，国家发展改革委、国家文物局等按职责分工负责）优化工程管理，科学合理审慎确定工程内容和规模，鼓励采取设计施工一体化方式；中小石窟寺保护项目可选择专业保护机构作为项目管理单位。（国家发展改革委牵头，财政部、国家文物局等按职责分工负责）

四、实施保障

（一）加强组织领导。各地区、各部门要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，将石窟寺保护作为重要内容提上议事日程。要落实政府主体责任，将文物工作纳入地方领导干部政绩考核综合评价体系。要建立多部门协调机制，研究解决石窟寺保护利用工作中的重大问题。

（二）强化投入保障。充分发挥地方政府区域管理优势和积极性，落实地方财政支出责任。规范石窟寺保护利用项目经费和中央预算内投资管理，完善支出标准，加快预算执行。严格按照核定后的项目预算控制数推进项目实施，不得重复评审，不得截留、挤占、挪用资金或擅自调整项目实施方案、采购需求、采购合同。不足两年的结转资金可由同级财政部门按规定统筹用于其他石窟寺保护项目。加强资金使用事中事后监管，提高资金使用效益。

（三）加强督促落实。强化石窟寺保护利用项目实施情况的事中事后评估，推行“双随机、一公开”监管，实行石窟寺保护情况通报制度。各地区要按照本意见要求，结合实际研究制定具体落实举措。文化和旅游部、国家文物局要加强对各地区贯彻落实情况的跟踪评估，重大问题向党中央、国务院报告。

国务院办公厅
2020年10月23日

（此件公开发布）