

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 27 期

中共江苏省委宣传部

2021 年 8 月 16 日

加强江苏红色资源保护利用的对策建议

摘要：河海大学陈广华研究认为，近年来，江苏在红色资源保护利用方面取得重要进展，但也存在部门职责分工不明确、资金投入保障不充分、专业管理水平待提升等问题。对此，建议制定地方性法规，规范红色资源保护利用；构建协同运维体系，提升保护管理工作质效；推进用人制度改革，创新文化产品服务供给；激发多维社会力量，健全公众参与有效路径，加强江苏红色资源保护利用。

习近平总书记在中共中央政治局第三十一次集体学习时强调，“红色资源是我们党艰辛而辉煌奋斗历程的见证，是最宝贵的精神财富。”新时代党和国家事业的发展，迫切需要加强红色资源的保护利用，发挥其服务大局、资政育人和推动发展的独特作用。河海大学陈广华主持的江苏省社会科学基金项目“江苏省革命历史类纪念设施、遗址和爱国主义教育基地条例立法可行性研究”，通过调研江苏红色资源的保护利用现状，分析存在的问题，提出加强江苏红色资源保护利用的对策建议。

一、江苏红色资源保护利用的现状

1. 革命文物安全得到有效保障。一是建立革命文物保护单位核定备案与分级管理制度。据统计，截至2020年，全省共登记不可移动革命文物1031处，其中全国重点文物保护单位24处、省级文物保护单位87处、市县级文物保护单位456处。二是加强省级文物部门督察职责。组建市、县文化市场综合执法队伍，履行文物行政执法职责，并由省文物主管部门联合公安和检察部门，建立打击文物违法犯罪的三方联动机制。三是创新实施文物平安工程。建构以文物安全工作预警监督、事前防范为核心的综合治理模式，推进金坛、溧阳和仪征等文物安全综合管理实验区建设，以及昆山文物安全网格化管理体制建设等文物安全工作试点。

2. 烈士纪念设施实行专门管理。一是推进烈士纪念设施调查认定。经认定，全省现存烈士纪念设施共计30000余处。盐城等

地还率先建立了纪念设施数据库，通过编制保护名录，实行动态管理。二是加强对烈士纪念设施分级管理。目前，全省已认定县级以上烈士纪念设施保护单位 88 处，其中国家级 14 家、省级 21 家、市县级 53 家，分别由省市县三级退役军人事务部门负责管理。三是扩充烈士纪念设施保护力量。截至 2020 年，我省共认定并建成烈士纪念设施保护单位 1462 个，与此同时还积极组织并落实尚未核定公布为文物保护单位烈士纪念设施的保护措施。

3. 爱国主义教育基地多元发展。一是深入拓展教育功能。以精品展陈激发爱国主义教育基地活力，开展党员干部党性教育和青少年社会主义核心价值观教育。二是开展红色文化研究。以爱国主义教育基地馆藏文物等为核心，申报国家项目、编撰红色文化研究书籍、举办学术研讨活动等。三是推动红色文化旅游融合发展。推出文物领域研学旅游、体验旅游、休闲旅游和精品旅游等多种线路，如常州推出“常州三杰故里游”“赓续红色初心游”“续写青春向党游”等 7 条“红色+”特色旅游线路，盐城推出“红色主题游+历史人文游+生态康养游”等组合线路。

二、江苏红色资源保护利用存在的主要问题

1. 部门职责分工不明确。一是缺乏统一法律依据。目前，我省保护红色资源的相关部门职责划分的法律依据零散地分布于《文物保护法》《烈士褒扬条例》《烈士纪念设施保护管理办法》等法律法规之中，缺乏系统化、统一性的制度规范，导致部门职

责存在“管理盲区”。二是缺乏有效统筹管理。由于文物保护单位和非文物保护单位的保护利用工作涉及民政、财政、住房和城乡建设、文化和旅游、退役军人事务等诸多部门，容易出现“多头管理”现象。三是缺乏协同合作机制。由于红色资源的保护管理存在多部门各自履职、无定期联络等现象，导致我省对红色资源的保护和管理协调难度大、统筹成本高、合作效率低。

2. 资金投入保障不充分。一是革命文物保护投入不充分。目前，我省共有24处不可移动红色资源被列为全国重点文物保护单位，占比约9.5%，但从省财政厅编制的《2021年第一批国家文物保护专项资金分配明细表》来看，我省对革命文物保护项目的资金投入仅占比约7.0%，预拨资金占比约5.6%。二是地方财政支持力度不均衡。从地方资金投入情况来看，苏南、苏中、苏北三片区财政支持力度差距大，地级市内部不同区县之间也存在较大差距。据调查，盐城对革命文物管理人员的物质补贴水平，南部县区明显高于中部和北部。三是非国有红色资源资金投入没有保障。我省现存的30000余处烈士纪念设施中，仅有88处由县级以上人民政府负责保护，其余大多是私人所有的宗祠、寺庙或农村自建房等。对于非国有红色资源，产权人难以投入较大资金来修缮和保护，相关部门也无力进行管理和干涉。

3. 专业管理水平待提升。一方面，专门保护管理人员少。据调查，我省仍有相当一部分红色资源无专门人员管理，如部分革命纪念设施和烈士纪念设施主要由烈士亲属、村干部、爱心人士

或短期雇用人员等进行运维。究其原因，在于保护管理人员没有正式编制，薪酬待遇普遍较低，社会保险和住房公积金缴纳较少甚至没有，“即工即酬”现象普遍。另一方面，保护管理力度弱。部分红色资源实行开放式管理，未设置控制地带和保护屏障，致使该区域出现随意经营、不良标语和涂鸦等不文明现象。对于不文明行为，管理人员只能进行道德呼吁，收效甚微。

三、加强江苏红色资源保护利用的对策建议

1. 制定地方性法规，规范红色资源保护利用。制定《江苏省红色资源保护利用条例》，规范红色资源的保护利用。一是确立原址保护原则。增加专项调查制度，完善红色资源认定程序，对调查审核的红色资源设置专有标志，并纳入保护名录和动态管理数据库。二是划定保护范围和建设控制地带。红色资源应当参照文物保护法的有关规定，划定保护范围和建设控制地带，进行严格保护。三是设立保护责任人制度。由保护责任人建立安全管理制度，履行安全保护责任，接受主管部门和社会的监督与考评。此外，还应编制红色资源保护利用专项规划，协调好红色资源保护与城市开发建设之间的关系，确保革命文物安全。

2. 构建协同运维体系，提升保护管理工作质效。一是探索实行分级管理。通过借鉴“河长制”，对本省行政区域内的红色资源进行分级管理，分别由相应层级政府职能部门负责运维，明晰权责利的边界。二是加强多部门协调配合。在分工明确的基础上，建立多部门联席会议制度和工作协调机制，主要研究并处理红色

资源保护利用的重大问题，探索多部门协同的综合执法模式。三是优化专项资金投入方式。将红色资源管理经费纳入政府财政专项预算，列明收支分类科目，安排专项资金，及时抢救修缮存在安全隐患的红色资源。

3. 推进用人制度改革，创新文化产品服务供给。一是改革用人机制，加强红色资源保护利用队伍建设。按照公益性文化事业单位改革的要求，做好红色资源管理单位人事、劳动、分配制度的改革，健全竞争、激励和约束机制，充分调动干部职工的主动性、积极性和创造性。二是利用人才红利盘活红色资源，提供多样化多层次的文化产品与服务。通过加强红色资源保护利用的理论和应用研究，鼓励开展与红色资源有关的档案整理、学术交流以及文化创意产品研发等，挖掘本省红色资源的历史价值和时代内涵。三是加强科技支撑，促进红色资源的转化应用与传播推广。积极推动数字展馆和智慧展区建设，发展实物与数字、线下与线上相融合的红色资源共建共享模式。

4. 激励多维社会力量，健全公众参与有效路径。一是设立红色资源保护利用专家委员会。构建由文物、历史、军事、文化、旅游、法律、建筑、规划等领域专业人士组成的专家委员会，承担有关红色资源保护利用方面的咨询、论证、评审和专业指导等工作。二是加强志愿者服务组织建设。建立与志愿者服务组织的常态互动机制，积极引导鼓励志愿者服务组织投身红色资源的保护利用。三是建立社会监督机制。在红色资源教育活动中设置回

访、评价等环节，并引入第三方评价机制，加强对红色资源管理单位和保护责任人履职情况的监督与考核。

（作者陈广华，系河海大学法学院教授）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志

中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 260 份 苏简字 1003 号