

国家发展和改革委员会  
中共中央宣传部  
住房和城乡建设部  
文化和旅游部  
国家广播电视总局  
国家林业和草原局  
国家文物局

文件

发改社会〔2021〕581号

---

关于印发《文化保护传承利用工程  
实施方案》的通知

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平总书记重要指示批示精神，进一步完善全国城乡公共文化服务体系，提升文化自然遗产保护水平，推动

“十四五”时期文化旅游融合和高质量发展，国家发展改革委同相关部门研究制定了《文化保护传承利用工程实施方案》，现印发你们，请认真贯彻落实。



2021年4月25日

# 文化保护传承利用工程实施方案

## 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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，坚持以人民为中心的发展思想，以培育和践行社会主义核心价值观为根本，以深化供给侧结构性改革和有效扩大强大国内市场为主线，以推动“十四五”时期文化和旅游融合提升和高质量发展为重点，准确把握好事业与产业、政府与市场、中央与地方、尽力而为和量力而行的关系，充分发挥文化旅游在保障基本文化权益、提高社会文明程度、坚定文化自信、有效扩大国内需求、更好满足人民对美好生活的向往等方面的积极作用。

## 二、基本原则

（一）突出重点领域。聚焦文化强国、扩大内需、文化安全，以及重大区域发展战略、国家重点文化工程、国家级重要文化遗产保护和考古、跨区域跨流域文化旅游高质量发展等大事急事难事，充分发挥中央投资关键带动作用，努力打造标志性文旅项目。

（二）坚持问题导向。针对性提升文化自然遗产保护和考古工作水平，强化抢救性、系统性、原真性保护；加强文化安全设施建设，补足基层、基础、基本公共文化服务短板；提升旅游基础设施

和公共服务水平，推动旅游业多领域、多业态、多层次发展。

（三）区分事权财权。严格依照中央与地方财政事权划分标准，加大中央事权事项支持力度，切实保障基本公共文化服务，在中央与地方共同事权中突出强调地方主体责任，充分发挥中央投资“四两拨千斤”“投资带机制”的重要作用。

（四）合理控制规模。科学合理确定投资建设规模，既打造价值突出、效益优良、影响力强、显示度高的重点项目，避免点多面广、“撒胡椒面”，又立足中央投资规模，结合地方财力，在部分领域设置必要支持限额，避免铺张浪费、大拆大建。

（五）强化监督监管。完善中央和地方部门合作机制，用好重大建设项目库和在线监测子模块，加强联合督促和动态检查，落实法定责任，强化责任追究，加强绩效管理，确保中央资金拨付及时到位、使用合法合规、管理透明规范。

### 三、总体目标

到2025年，全国城乡公共文化服务体系更加完善，重点文物和重大考古遗迹保护水平有效提升，文化旅游融合程度显著加深，扩大内需和促进消费能力不断增强，中华文化重要标志的传播度和影响力进一步彰显，人民群众获得感、幸福感、满足感明显提升。

——国家文化公园建设方面。大运河、长城、长征、黄河等国家文化公园建设基本完成，打造形成一批中华文化重要标志，相关重要文化遗产得到有效保护利用，一批重大标志性项目综合效益有效发挥，承载的中华优秀传统文化传承发展水平显著提高。

——国家重点文物保护和考古发掘方面。一大批价值突出、代表性强的国家级石窟寺遗址等遗产资源保护水平和数字化展示水平明显提升，遗址遗迹富集的重点地区考古机构文物发掘、存储、研究能力进一步增强。

——国家公园等重要自然遗产保护展示方面。各类自然遗产地保护设施进一步完善，管理体制进一步健全，科普宣教功能进一步发挥，以国家公园为主体的自然保护地体系初步建成，群众绿色共享空间不断拓展，人与自然和谐共生的现代化水平不断提升。

——重大旅游基础设施建设方面。重点景区旅游基础设施条件显著改善，智能化水平明显提升，红色旅游实现规范和高质量发展，培育形成一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区、文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。

——重点公共文化设施建设方面。中央单位重大文化广电和文物保护项目分类有序扎实推进，经济社会综合效益充分发挥，重点地区广播电视基础设施条件和广电智慧化水平显著提高，公共文化服务设施条件不断改善。

#### **四、建设任务**

##### **（一）国家文化公园建设。**

主要支持长城、大运河、长征、黄河以及国家明确的其他国家文化公园建设，着力打造中华文化重要标志，彰显中华文化重要标志的吸引力和影响力，区分重点项目和其他项目。主要建设内容包括：

**博物馆、纪念馆：**包括场馆新建改扩建和装修改造，配套停车场、广场及相关服务设施，必要的周边环境整治等。

**重要遗址遗迹：**包括文物保护管理设施、风貌改善和环境整治、绿化，标识系统、保护展示空间、游客管理服务中心，配套的水电热气、垃圾收集中转、防灾减灾等设施，旅游厕所、生态停车场，必要的外围连接路和内部参观步道等。

**特色公园：**包括游客流量监测调控和监管设施，垃圾污水收集、防灾减灾和预警设施，应急救援设施，游步道、自行车道等慢行系统，旅游厕所，游客解说教育设施，必要的环境整治等。

**非物质文化遗产：**包括综合性非物质文化遗产馆以及必要的配套停车场、库房、辅助用房和环境整治等，具备综合展示利用功能，包括传统表演艺术类的展演剧场、排练厅等，传统手工技艺类的生产传习用房、技艺展示厅等，传统民俗活动类的室外展演活动场地、小型室内展示空间等，以及相关的辅助用房或库房等。

**历史文化名城名镇名村和街区：**包括公有历史建筑修缮、抗震加固、数字化展示利用设施，历史文化街区环境整治，重要节点空间或传统街巷沿街立面和路面的整治改造，配套便民公共服务设施、生态停车场，游步道等慢行系统，旅游厕所，水电热气、通信照明、垃圾收集中转、消防安防等设施，必要的历史水系整治和环境绿化等。

**文化旅游复合廊道：**包括示范段内遗产点和景区（点）设施间的连接路、自行车道、风景道、游客驿站等建设，完善道路指示和

国家文化公园形象标识，水电热气改造，垃圾收集中转设施、旅游厕所，防灾减灾设施，以及必要的环境整治等。

## （二）国家重点文物保护和考古发掘。

1. 全国重点文物保护单位。主要支持国家文化公园未覆盖的全国重点文物保护单位，包括重要石窟寺、国家考古遗址公园（含挂牌单位和立项单位）、革命文物和世界文化遗产等保护利用设施建设，着力提升重点不可移动文物保护水平。主要建设内容包括：

**保护管理设施和环境整治：**包括文物保护围栏围墙、界碑界桩、文物风貌改善、文物库房，重要历史遗存周边必要的环境整治、绿化等。

**展示利用设施：**包括数字化标识系统、智能展示系统、保护展示棚厅、遗址博物馆等。

**配套服务设施：**包括游客管理服务中心、生态停车场、外围连接路、内部参观步道、垃圾收集中转设施和公厕、防灾减灾设施等，对于抢救性保护项目，可支持急需的防灾减灾、环卫设施和简易巡护步道等临时性基础设施，以及给排水设施和管线、电力设施、供热及燃气设施和管道建设及改造等。

2. 重点地区考古标本库房。主要支持考古任务繁重、发掘文物标本数量较多的重点地区考古机构标本库房建设，着力提升重要遗址遗迹考古能力和设施条件，更好满足考古标本储存、修复、研究、展示等多种功能。主要建设内容包括：

**基础设施：**包括库房、文物修复场间、文物保护实验室、化学

检测室、档案室及配套管理用房新建改扩建，给排水设施和管线、电力设施改造、供热及燃气设施和管道建设及改造等。

**配套设施和环境整治：**包括消防安防设施、配套生态厕所、外部周边绿化和土地平整，垃圾污水收集设施等。

### （三）国家公园等重要自然遗产保护展示。

1. 国家公园（含体制试点）。主要支持国家公园（含体制试点）生态保护监测能力，完善宣教、救援、游憩等公共服务设施建设，着力提升国家公园统一管理和服务能力。主要建设内容包括：

**保护管理设施：**包括重要生态系统、重要物种、自然遗迹、地质遗迹现场保护设施及监测系统，相关文化遗产、社区民俗保护设施，国家公园大门、门禁系统、公园围栏、界桩界碑、检查哨卡、防护围栏、围网等设施。

**配套基础设施：**包括必要的巡护道路，环卫设施，供水供电设施，生态厕所，应急救援、防灾减灾、卫生救护设施及站点等。

**科普宣教设施：**包括必要的访客中心、陈列馆、科普馆、传统文化体验馆、宣教长廊等展示设施，自然教育课堂、室外科普展示、科普信息站、标识系统等，游客解说教育设施，必要的生态体验步道等。

2. 重点国家级自然遗产地。主要支持重点国家级自然公园的保护管理、公共服务、生态服务等相关设施建设，着力完善自然保护地体系。主要建设内容包括：

**保护管理设施：**包括界碑界桩、围栏（网）、标识标牌等勘界



立标设施等，应急救援、防灾减灾、卫生救护设施及站点等。

**生态服务设施：**包括必要的科普教育及资源展示设施、标识标牌、宣传栏、园区到交通干线的连接路、内部道路、步行道、垃圾污水中转收集设施、供水供电设施、必要的生态厕所和停车场等。

#### （四）重大旅游基础设施建设。

主要支持旅游领域重点公共服务和智慧管理设施提升，着力培育一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区、文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。主要建设内容包括：

**智慧管理设施：**包括智能流量监测、动态展示系统及配套设施，智能监控和安防消防、应急救援设施等。

**游客服务设施：**包括旅游咨询中心、游客集散中心、分布式旅游咨询和公共服务设施新建及智能化改造，观景平台、游客驿站等分布式游览休憩设施、供水供电设施改造提升和直饮水设施、旅游厕所等。

**旅游交通设施：**包括交通干线与旅游景区（点）间短距离的连接路改建扩能，内部道路、自行车道、步道等慢行系统，道路和景区内标志标识系统等。

**旅游停车场：**包括配套智慧停车场（含汽车充电设施）新建，原有配套停车场智能化改造、加装汽车充电设施等。

#### （五）重点公共文化设施建设。

1. **智慧广电固边。**主要支持边境地区省份智慧广电设施建设，拓展广电网络服务内容和方式，提高政府信息发布和应急能力，着

力巩固文化边防。具体建设内容包括：公共服务管理、全媒体服务、边防部队专用文化信息服务等平台，以及边境地区传输网络改造。

2. “三区三州”市级广电融合提升。主要支持“三区三州”市级广播电视基础设施建设，着力强化广电媒体融合发展能力。具体建设内容包括：市级广播电视播出机构数字化、高清化的采编播、译制及新媒体设备，电视数字手语系统、智慧电台，搭建制播云平台 and 媒资系统。

## 五、筛选标准

文化保护传承利用工程需编制项目储备库，项目遴选过程中，优先考虑符合京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、海南全面深化改革开放、黄河流域生态保护和高质量发展等重大区域发展战略要求，以及太行山旅游业发展、东北地区全域旅游发展、巴蜀文化旅游走廊等中央明确的重大旅游发展任务相关的项目，并积极向“三区三州”、民族地区、边境地区、革命老区等重点地区倾斜。未纳入项目储备库的项目，不得安排中央预算内投资。除特别说明外，“十三五”时期已经安排中央预算内投资予以支持的项目，原则上不再纳入“十四五”时期支持范围。

### （一）国家文化公园建设项目。

原则上应位于国家文化公园管控保护区和主题展示区内，辐射文旅融合区和传统利用区，需列入相关国家文化公园建设保护规划，属于能够彰显中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文

化价值内涵的标志性工程。涉及不可移动文物、历史文化名城名镇名村和历史文化街区、非物质文化遗产的项目，须列入全国重点文物保护单位、国家历史文化名城、中国历史文化名镇名村和中央城市工作会议要求划定的历史文化街区、国家级非物质文化遗产等相关名录中，且能兼顾其他不同级别和类型的文化遗产保护传承的需要。具体区分重点项目和其他项目。

重点项目需体现国家文化公园核心价值内涵，依托资源具有突出的文化典型性和整体代表性，有利于体现中国形象和彰显文化自信，有利于当地文化旅游及相关业态深度融合，能够发挥较强的经济社会综合效益。

其他项目为重点项目之外的项目，能够充分体现地方文化特色或行业特点，发挥良好的品牌效应，对当地经济社会发展具有较强的带动作用。

## （二）国家重点文物保护和考古发掘项目。

1. 全国重点文物保护单位：需在全国重点文物保护单位名录中，具有突出的文物保护、爱国主义、优秀文化、科学普及价值。优先支持石窟寺、国家考古遗址公园（含挂牌单位和立项单位）、革命文物和世界文化遗产保护利用设施项目。其中石窟寺项目禁止擅自建设大型露天宗教造像和宗教活动场所。

2. 重点地区考古标本库房：项目需位于各省份遗址遗迹富集、考古任务较重的地区，能够为周边地区考古文物存放、研究等提供便利的服务条件。

### （三）国家公园等重要自然遗产保护展示项目。

1. 国家公园：需在国家明确的国家公园（含体制试点）范围内，由相关国家公园管理机构谋划申报，属于国家公园建设过程中必需的建设项目，具体分为保护管理设施、配套基础设施、科普宣教设施三类。

2. 重点国家级自然遗产地：需在国家森林公园、国家地质公园、国家海洋公园、国家湿地公园、国家沙漠（石漠）公园、国家草原公园和世界自然遗产（含世界文化自然双遗产）名录中，具有较高生态、科普教育价值，能够发挥重要的生态屏障作用。

### （四）重大旅游基础设施建设项目。

需在4A级及以上旅游景区和国家级旅游度假区、国家级旅游休闲城市和街区、全国红色旅游经典景区相关名录中，符合国家重大区域战略和跨区域旅游发展规划的任务要求，拥有良好资源环境禀赋、较高知名度和影响力，且经营业绩突出、社会效益明显，能够对区域经济社会发展发挥重要辐射带动作用。

国家级旅游休闲城市和街区建设方案及项目库依照有关规定另行制定，并同时明确建设内容、资金安排标准等具体要求。

### （五）重点公共文化设施建设。

1. 智慧广电固边：需由边境地区相关省份统一谋划申报，建设内容位于边境县（含团场）范围内，优先考虑对高质量广播电视公共服务、综合信息服务和社会服务需求比较迫切，对维护边疆和谐稳定具有重要意义的边疆一线特别是边疆少数民族地区。

2. “三区三州”市级广电融合提升：需位于“三区三州”涉及市（地、州）范围内，优先考虑广播电视播出任务重、公共服务水平薄弱、基础设施建设滞后的地区。

## 六、资金安排

### （一）资金安排标准。

地方人民政府（含新疆生产建设兵团、黑龙江北大荒农垦集团有限公司，下同）是地方项目的责任主体，负责履行项目有关审批程序，会同项目单位多渠道筹措资金。国家发展改革委统筹考虑国家财力状况、中央和地方事权划分原则、区域发展支持政策和各地差异安排中央预算内投资予以支持。原则上东、中、西部地区（含根据国家相关政策分别享受中、西部政策的地区）项目分别按照不超过核定总投资（不含土地费用、市政费用，仅为工程建设投资，下同）的30%、60%和80%予以支持。西藏、四省涉藏州县、南疆四地州项目可按照核定总投资予以足额支持。对于东、中部地区未实现国家垂直管理的国家公园（含体制试点）项目，为突出项目公益性和中央支出责任，在实现国家垂直管理前，中央预算内投资按照不超过项目总投资的80%予以支持。对于实现国家垂直管理的国家公园中央单位项目按照核定总投资予以足额安排。

为进一步凸显地方积极性、落实属地责任，同时兼顾中央财力限制、确保公平分配，在上述支持比例基础上，根据部分领域自身特点，进一步设置了单个项目中央预算内投资最高支持限额，超出部分，不纳入中央预算内投资支持范围。具体如下：

项目类型		可申请中央投资支持的最高总投资(万元)	中央投资最高支持额度(万元)			
			东部政策地区	中部政策地区	西部政策地区	西藏、四省涉藏州县和南疆四地州
国家文化公园	重点项目	-	8000	8000	8000	8000
	其他项目	-	2000	2000	2000	2000
全国重点文保单位项目		2000	600	1200	1600	2000
重点地区考古标本库房项目		3000	900	1800	2400	3000
未实现国家垂直管理的国家公园(含体制试点)项目	保护管理设施项目	2000	1600	1600	1600	2000
	配套基础设施项目	1000	800	800	800	1000
	科普宣教设施项目	2000	1600	1600	1600	2000
重点国家级自然遗产地项目		1500	450	900	1200	1500
重大旅游基础设施(不含国家级旅游休闲城市和街区)项目		4000	1200	2400	3200	4000
智慧广电固边项目		1500	-	-	1200	1500
“三区三州”市级广电融合提升项目		1000	-	600	800	1000

## (二) 资金下达方式。

文化保护传承利用工程中央预算内投资按项目下达，年度投资计划列出每一个项目的名称、建设内容、安排的中央投资等。安排中央单位项目的中央预算内投资，原则上使用直接投资的资金安排方式。安排地方项目的中央预算内投资，省级发展改革部门要根据《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》(发改投资规〔2020〕518号)，在转发下达到具体项目时进一步明确投资安排方式。

各地要根据《政府投资条例》(国务院令第712号)和《关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》(发改投资规〔2020〕518号)规范资金下达方式，完善管理办法，加强监督检查，确保资金安排合法合规。

## 七、保障措施

(一) 加强统筹协调。各地发展改革部门和同级相关行业主管部门要在当地政府领导下，强化文化保护传承利用工程相关项目的组织实施，将工作责任落实到岗到人。要加强协作配合，建立有效的沟通协调机制。要及时向地方党委、政府汇报推进本地文化旅游融合提升工作的思路、规划和措施，积极争取党委、政府的重视和支持，推动把相关项目建设纳入各级党委、政府工作的重要事项清单，纳入各级政府经济社会发展中长期规划和相关考核评价体系，确保各项工作顺利推进。

(二) 完善要素保障。各级政府要建立稳定的投入保障机制，依法保障设施用地，落实好地方建设资金，突出省、市两级政府资金支付责任。鼓励社会资本参与文化旅游相关基础设施建设项目投资，探索创新多元投入机制。各地发展改革部门在组织项目申报、审核时，应明确相关机制安排并附说明材料，确保项目建成后有明确的管理运营主体，落实工作人员和经费保障，具有有效的设施设备管护机制，能够发挥就业带动、创业增收等辐射功能。项目建设要注重生态保护，遵循绿色、低碳、环保原则，严格控制建设规模和建设标准。要加强人才队伍建设，提升项目建设从业人员素质，切实保障工程质量。

(三) 加强过程管理。各地发展改革部门要会同同级相关行业主管部门，按照《文化保护传承利用工程中央预算内投资专项管理办法》，共同做好项目的组织、协调、监督等工作，建立健全相应管理规章制度和工作机制，加强工程建设全过程的监督检查。要严

格督促落实项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制度，加强对工程建设项目招标投标工作的指导和监管，加强施工现场质量监督检查和审计等工作。对已完工项目，要督促项目单位及时委托第三方按照相关建设标准和规范进行验收，于每年底汇总年度完工项目验收结果，及时报告国家发展改革委及相关行业主管部门。国家发展改革委和相关行业主管部门将适时组织检查和评估。

（四）实施整体方案。各地政府要结合文化保护传承利用工程中的重大旅游基础设施建设任务，组织有关部门制定本地区“十四五”时期推进旅游高质量发展整体行动方案，明确本地区配套政策完善、基础设施建设、管理服务提升、景区提档升级等方面的具体目标指标，整体解决本地区旅游高质量发展存在的短板瓶颈。各地发展改革、文化和旅游部门要统筹用好中央和地方预算内投资、专项债、企业债等渠道，更好调动市场积极性，共同推进完成行动方案确定的目标指标。文化保护传承利用工程中央预算内投资安排将与行动方案推进落实情况挂钩，纳入有关奖惩机制。

---

主送：各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、党委宣传部、住房城乡建设厅（局、委）、文化和旅游厅（局、委）、广播电视局、林草局、文物局，北大荒农垦集团有限公司。

---

国家发展改革委办公厅

2021年4月25日印发

---

