

平遥古城管理体制机制改革研究

平遥古城管理体制机制研究课题组

习近平总书记在平遥古城考察时强调：“历史文化遗承载中华民族的基因和血脉,要敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态,全面保护好历史文化遗产,统筹好旅游发展、特色经营、古城保护,筑牢文物安全底线,守护好前人留给我们的宝贵财富。”平遥古城作为世界文化遗产、国家历史文化名城及国家5A级旅游景区,具有“景区、社区、保护区”三区融合的活态遗产独特属性,近年来通过推进文化遗产保护传承、探索文物活化利用路径,实现了保护与利用的协同共进,成为我国最活跃的“活态”古县城之一。但在旅游业快

速发展中,平遥古城管理体制机制面临新情况。

开展平遥古城管理体制机制改革研究,是贯彻习近平文化思想和习近平总书记考察山西重要讲话重要指示精神,落实省委、省政府有关要求,破解现实困境、实现古城可持续发展的迫切需要,具有重要的理论价值与实践意义。本文基于机构编制职能评估视角,通过对姑苏、凤凰、丽江、大理、阆中、大同六座典型古城管理经验的比较研究,系统梳理平遥古城管理体制的演进历程、运行现状及问题,并提出建议。

点明确具体情形下的主管部门与协办部门,压实条块责任,固化“首问负责一任务分派一结果反馈”全流程责任机制,从制度源头杜绝推诿扯皮。二是健全三级规划体系,将各职能部门的专业职责融入规划编制与实施过程,由主管部门牵头总体规划,明确保护与发展的战略方向、空间格局和核心管控要求;各职能部门按责编制专项规划,相关部门会同街道完成重点片区详细规划,为古城保护与发展提供坚实的规划依据和专业保障。三是细化标准规则供给,各部门立足专业优势,制定完善相互衔接的技术标准体系,包括自然资源部门的风貌管控标准、文旅部门的文保修缮导则、住建部门的精细化管理规程、市场监管部门的经营监管规范、消防救援部门的消防安全体系等。为属地街道开展日常巡查、前置初审与综合管理提供统一、清晰的专业支撑。四是强化依法履职能力,对法律明确由县级部门行使的行政许可事项,相关部门必须依法履职,并通过优化流程提升服务效能。健全“日常检查+专项督查+随机抽查”立体化监管机制,完善“吹哨报到”协同响应流程,确保属地街道发现需专业执法情形时,相关部门及时响应、依法处置,并提供专业鉴定、技术勘验等支撑服务。同时建立执法协作通报机制,实现信息互通与效能提升。

(四)健全基础支撑体系,筑牢长效保障根基

一是完善法规制度体系。动态修订《山西省平遥古城保护条例》,将实践中行之有效的管理机制与改革成果予以法制化确认。同时由平遥县牵头系统性制定出台配套的法规制度,如传统民居保护修缮实施细则,古城商业业态正面清单与负面清单,文物、历史建筑、传统村落以及非物质文化遗产等的传承利用办法,古城区内历史建筑、传统民居等建筑物的转让、租赁管理办法,历史文化名城交通管理办法,古城保护与综合出台的实施细则等系列配套实施细则,形成以保护条例为核心、配套规定为支撑的“1+N”法规政策体系,为古城保护与发展提供全面、精细的制度依据与操作指引。二是加强人才队伍建设。健全专业化、梯队化培养激励机制,重点选配文化传承、空间规划、产业发展等复合型人才,加强文物、文博专业储备,系统开展业务培训,重视传统工匠培育与技艺传承。三是完善资金保障机制。构建财政投入为基础、多元投入相结合的经费体系,用好用省市专项资金,争取国家和省级文物保护基金,筹建古城保护修缮专项基金,规范引导社会资本、金融资本投入,健全资金监管,提高使用效益。四是推进智慧管理建设。统筹建设古城保护智慧管理平台,整合各部门数据,完善功能设置,加强文物监测、客流统计等实时数据应用,为科学决策与管理提供支撑。五是健全考核评价体系。建立世界文化遗产保护管理评价机制,强化街道统筹协调职能,完善督办考核、限期整改、结果运用制度,将评估结果与干部管理、评优评先挂钩,形成激励约束闭环。

注:本文系山西省委编办2025年度研究课题“平遥古城管理体制机制改革研究”(项目编号8-2)阶段性成果。

一、管理机制历史沿革

平遥古城的管理机制始终围绕“保护与发展”核心命题调整,随着古城保护要求升级、旅游规模扩大,管理主体、权责划分与协同模式逐步迭代。

(一)1998-2003年:“县文物局+旅游公司”主导

1998年《山西省平遥古城保护条例》颁布,明确平遥县人民政府对古城保护负全责。县文物局负责文物保护,2002年成立的平遥古城旅游股份有限公司则负责景区经营与门票收益,形成保护与经营分离格局。

(二)2004-2011年:“古保办+多部门+乡镇街道”共管

2004年设立世界文化遗产平遥古城保护管理委员会办公室(与县文物局合署),负责古城保护与日常管理,并收回景区经营权。文物局(古保办)、城乡建设局、城管执法局、规划局、环卫局、房管局等多部门分头履职。2006-2007年特设街道办事处并调整古陶镇行政区划,明确街道办行政管理职责。

(三)2012-2019年:“正县级管委会+景区公司+多部门”联动

2012年,世界遗产平遥古城保护管理委员会升格为县政府直属正处级事业单位,下设票务中心与遗产监测中心。2017年成立平遥古城景区管理有限公司,推进市场化运营。世界文化遗产平遥古城保护管理委员会承担了古城文化研究与交流、门票运营管理等职能。

(四)2020年至今:“双联席会议+研究院+多主体”协同

2020年,管委会下放至县级管理;2021年整合相关机构成立平遥县一城两寺研究院(加挂监测中心牌子),职能侧重研究与监测。2024年机构改革中,该院与县文物所合并,划归县文旅局管理。为统筹复杂管理事务,平遥县设立旅游工作联席会议与文物工作联席会议,分别由分管县领导牵头,文旅局统筹,多部门参与,协调旅游秩序与文物保护。县文旅局、住建局、自然资源局、市场监管局、公安局、交通运输局、消防救援大队及属地乡镇街道、景区公司、九成公司等各司其职,形成多主体共治体系。

历经多次改革,平遥古城管理机制持续健全,但实践运行中仍存在跨部门职责边界不够清晰、属地管理作用发挥不够充分、基础制度体系不够完善、基层力量不够充实等问题,还需进一步优化提升。

二、国内六座典型古城体制机制情况

为优化平遥古城管理体制机制,综合分析研究姑苏古城、凤凰古城、丽江古城、大理古城、阆中古城、大同古城等管理体制机制具体模式,以期借鉴经验做法,寻求适合路径。

(一)姑苏古城。苏州国家历史文化名城保护区与姑苏区管理机构实行“区政合一”,市区两级分别设置领导机制,区级设立古城保护委员会,统筹规划编制、项目管理和资金协调等工作。5个历史文化片区管理办公室与街道实行一体化管理,通过赋权、委托执法权限,实现统一审批和综合执法,并运用数字孪生平台提升管理效能。以《苏州国家历史文化名城保护条例》为核心,配套多项保护规划,更新指引及管理标准,实现规划全覆盖。

(二)丽江古城。世界文化遗产丽江古城保护管理局作为市级派出机构统筹遗产保护、规划建设与文化传承。属地大研街道党工委书记高配进入区委常委,街道负责景区管理、建设监管、日常巡查及智慧平台运行。通过制定部门职责清单,市级下放部分权限,街道综合执法与企业力量实行网格化管理,实现“一队伍管执法”。以《云南省丽江古城保护条例》为核心,配套专项管理办法。

(三)凤凰古城。由县委宣传思想文化工作领导小组统一领导,历史文化名城保护管理处具体协调,承担规划编制、联合审批和问题派单职能。建立县领导、部门、干部“三个包联”社区机制,形成“社区收单一管理处派单一部门接单”的协同治理闭环。实行多部门联合勘察审批并提供帮代办服务,沱江镇政府协助宣传巡查。以《湘西土家族苗族自治州凤凰历史文化名城保护条例》为核心,坚持“多规合一”,配套保护规划、经营目录清单及专项管理办法。

(四)大理古城。市住建局承担行业主管职责,古城保护管理局作为其派出机构负责规划实施,服从属地大理镇的统筹协调。大理镇与古保局实行镇局领导兼任,统一调度执法力量并整合政务服务事项。整合镇综合执法队与派驻力量统一指挥,实现“一队伍管执法”。以《云南省大理白族自治州历史文化名城保护条例》为核心,配套市、镇级管理办法和专项规划。

(五)阆中古城。古城景区管理局作为南充市政府派出机构,牵头联席会议并负责资源保护与设施维护;保宁街道承担法规宣传、日常巡查等属地职责。多部门联合巡查,综合行政执法局派驻专职执法队负责古城执法,古城局与目标绩效办联合开展专项考核,形成管理闭环。以《四川省阆中古城保护条例》为核心,配套保护规划、维修规范和业态目录等专项管理办法。

(六)大同古城。设立由市领导牵头的古城保护发展领导小组负责顶层决策,下设办公室和专项工作组统筹协调。平城区古城保护发展中心承担保护规划实施、文化推广等具体工作。古

城街道负责文物与非遗保护、政策宣传等属地职责,由市城管部门派驻队伍统一负责执法,市级相关部门按职能协同配合。以《大同古城保护条例》为核心,配套保护规划、业态引导等专项规定。

以上梳理和对比可见,古城管理涉及多部门多层次是客观现实。管理体制机制需解决的共性核心问题,在于如何构建横向多部门协同、纵向多层次负责的合力,最终形成条块结合、有统有分的良性机制。分析各古城管理体制机制的先进经验,值得借鉴的主要有六个方面:

一是高位统筹,强化顶层责任。各古城普遍重视高位统筹,建立高规格的领导小组或委员会,打破条块分割,形成管理合力,确保古城保护与发展战略自上而下强力推进,有效解决条块分割、权责不清等共性难题,实现资源的统一调配和政策的有效落地。

二是机构牵头,强化部门协同。设立实体化的核心协调管理机构是高效运行的关键,这个牵头机构或在县级部门,或在乡镇街道,负责日常统筹、协调监督和具体执行。它们通过联席会议、派单机制、联合审批等方式,将分散的职能串联起来,构建了“统筹一执行一反馈”的闭环管理体系,确保了有人操心、有人管事、有人负责。

三是街道赋能,强化属地管理。充分激发街道、社区的基层治理效能是古城管理的趋势所向。姑苏的赋权委托乡镇执法权、丽江与大研街道的“三队一站一所”联动、大理的“镇局交叉任职”、凤凰的“社区收单”机制,均将管理重心和执法力量大幅下沉至一线。不仅确保了问题能够被第一时间发现和处置,也使得管理更贴近民生诉求,实现了自上而下规划与自下而上治理的有机结合,显著提升了管理效率和响应速度。

四是制度保障,强化法规体系。各古城普遍构建了以一部核心保护条例为统领、多项专项规划和管理细则为支撑的“1+N”法规政策体系,不仅明确了保护的基本原则和管理体制,更通过配套的实施办法将宏观要求转化为可操作、可考核的具体条款。以凤凰古城为例,其在《湘西土家族苗族自治州凤凰历史文化名城保护条例》之下,系统出台了涵盖规划审批、经营目录、消防安全、交通管理等多领域的专项规程与清单,形成了层次分明、覆盖全面的制度网络,为实现管理的规范化、精细化和长效化提供了坚实的法制保障。

五是“人”为根本,强化责任担当。古城的管理离不开有情怀、有担当、懂专业、善协调的干部队伍。凤凰古城管理处的负责人负责古城保护工作近十年,认真负责、事事操心,协调能力强,

先后牵头制定了《关于全面推进凤凰古城保护与综合治理的实施意见》《凤凰古城建设、经营活动联合管理验收规程》等,处置职责交叉、真空等管理问题;当地还通过“人才周转编制池”灵活引进专业人才。丽江为街道核增编制、调配骨干。姑苏则通过“区政合一”整合了原三区资源。正是有一批强有力的领导人才、有情怀的执行人才、专业化的技术人才,确保了古城保护事业的持续性和专业性。

六是智慧管理,强化技术支撑。借助科技手段构建智慧管理平台已成为提升古城管理效能的标配。姑苏推行“物业城市”模式和智慧平台实现工单流转与实时监控;丽江整合所有投诉渠道至一个APP实现统一受理、分派和督办;大理整合各类信息平台打造“智慧古城”“智慧消防”。这些智慧系统实现了信息共享、快速响应和精准监管,大幅提升了管理效率和对突发事件的预警处置能力。

三、平遥古城管理体制机制改革建议

实践表明,任何体制模式都会各有优劣,不可能单靠一种机制解决所有问题,需要配套运行机制来优化完善、确保效果;任何体制设计都不可能依靠一个机构“一管就灵”,需要系统建设、综合施策;任何体制改革都不可能自动落地,需要有责任、有担当、有情怀的人去下“绣花”功夫、精细落实。建议平遥古城管理体制机制改革要坚持条块结合,以“块”为主、以“条”为支撑,建立相对独立的保护管理机制,重点从四个方面优化完善、系统性保护传承,把老祖宗留下的宝贵遗产守护好、利用好、管理好。

(一)完善高位统筹决策机制,增强“统”的责任

一是强化统筹层级。整合旅游、文物工作联席会议相关职责,剥离非古城管理事项,设立独立的平遥古城保护管理工作机制,由县委、县政府主要领导任双组长,文旅、住建、自然资源、市场监管等分管县领导任副组长,相关职能部门、属地乡镇(街道)及运营主体主要负责人为成员。办公室设于古城街道,由街道党工委书记兼任办公室主任,具体协调落实各项任务。此工作机制的建立要特别注意厘清与原文旅、文物联席会议议事职责范围的区分,既要强化属地街道的日常协调管理作用,也不能把该由部门承担的核心职能全部下放街道承担。二是健全运行机制。建立“决策一执行一监督一考核”闭环管理

机制。古城保护管理工作机制办公室牵头召开例会,研究处置古城保护利用传承的具体问题,跟踪落实议定事项;由组长召集每月全体例会,审议规划、审批、执法、业态、建设等重大议题,办公室建台账、明责任、限时督办;紧急重大事项经组长同意可开专题会议,高效处置。三是构建市县联动工作机制。市委、市政府加强指导,县委、县政府具体调度,县直部门协同配合,形成上下贯通、常态长效的工作格局。

(二)强化属地保护职责和力量,提升“块”的能力

在“条块”结合的基础上,落实“以块为主”,明确古城所在地乡镇街道的属地保护管理责任。一是强化古城街道的主体责任,统一管理范围及事项,将原分属古陶镇与街道的村民、居民日常管理权限整合至古城街道,依托5个社区和25个网格实施一体化管理。街道除履行传统职责外,重组形成党建工作、综合管理、政务服务、便民大厅、综合执法五大功能板块,分别承担组织与队伍建设、市容环境、文物保护、旅游秩序统筹、行政审批与民生服务、执法力量统一指挥调度等职能。二是优化机构与人员配置,选优配强古城街道领导班子,通过干部包联网络、专题培训、一线练兵等提升古城保护管理能力;通过增核专编,设立古城保护专岗等加大专业人才引进力度;通过“三派”推动县级力量差异化下沉,对执法部门实行“派出”、营商环境、住建等部门实行“派驻”、服务保障单位推行“派单”,按照岗位适配、人尽其用原则统一编入各功能板块,形成“一套人马办公”的工作格局。三是加强综合执法能力建设,依法赋予街道适宜执法权限,整合原古城相关执法力量组建综合联动执法队,实行县属街用体制,在古城街道综合行政执法办公室的统一调度下,依托“街乡吹哨、部门报到”,执法队员下沉网格,与社区工作者、网格员组成巡逻队,开展覆盖古城内所有区域、所有领域的日常巡察和综合执法,实行“一队伍管执法”。四是健全审批代办服务机制,依托街道综合便民服务中心设立代办窗口,进行咨询、引导、材料初审、流程跟踪。县行政审批服务管理局牵头,会同街道及相关部门编制代办清单与标准规程,通过入驻的业务骨干,优化“前台受理、后台支撑”模式,实现审批办理从“群众来回跑”向“干部代办、数据跑路”。

(三)构建部门精准支撑机制,理顺“条”的支撑职责

在“以块为主”的格局下,各职能部门依据法律法规和“三定”规定,高效履责,为属地管理提供有力的“条”的支撑。一是推行清单化管理,制定并动态更新平遥古城管理职责边界清单,重



平遥古城 张浩亮 摄

主办：中共晋中市委宣传部
电话：0354—2636306
邮箱：jzsrcbllk@163.com