



●西湖 李忠/摄

■ 陈文锦 / 文

四十年前的 1983 年秋天，在一浪高过一浪的改革浪潮簇拥之下，新成立的杭州市委、市政府作出了一个大胆而明确的决定：撤销杭州市文物管理委员会、撤销杭州市园林管理局，组建杭州市园林文物管理局。

这是新中国成立以来西湖管理体制一次石破天惊式的改革。在此以前，曾有过两次所谓“区局合并”的改革，即由主打城郊农村工作的西湖区统一管理西湖景区，貌似减少矛盾，精简机构，实际上却是釜底抽薪，从根本上抹杀了西湖风景区工作的特殊性，受到各方面的批评，时隔不久就废了。这一次，也有不少人认为是“拉郎配”，乱改一气，肯定长不了。但是四十年后回头一望，这一次改革，实在是太重要了。

这个合并是事出有因的。十年动乱以后，几乎所有来过西湖、了解西湖的人都痛感到它已经面目全非，一些原来脍炙人口的景点消失了，或者变得非驴非马了。除了公园和绿化，其余可以说是满目疮痍，元气大伤。要建设一流的风景名胜區，发展国内外的旅游事业，修复名胜古迹、增加文化内涵是一条不能不走的路。

那么，由哪个单位来具体实施呢？园管局吗，园管局的根本宗旨，实际上就是要把西湖建成一个超大型的、现代的城市公园，对其他没有兴趣。它的工作职责、知识结构、行为逻辑，决定了它承担不了这个任务；文管会吗，拢共才十来个人，七八条枪，自身出入景区的文保单位如岳庙、六和塔等地，还必须看园管局的脸色，更遑论掌控整个西湖的文化建设了。许多同志意识到体制性的问题不解决，一切都是空谈。于是，不少改革意识比较强的同志建议，将园林文物并在一起，输入新鲜血液，循名责实，压实责任，以打开西湖的新局面。在舆论和各界知名人士的强烈呼吁下，市委、市政府作出了这样一个决定。

一石激起千层浪，此决定一出，一时间輿情汹涌，赞成者有之，反对者有之。赞成者大都是个人、所在单位与西湖没有利益纠葛的人，即今日所谓之“吃瓜群众”，反对者主要是建设界和文化文物界的职场人士，即所谓“利益攸关者”。

出乎意料的是，这个决策引起的涟漪，很快溢出了浙江范围，甚至影响到了全国，在各地都引起了轰动，西安、洛阳、承德甚至远在边陲的拉萨等城市都纷纷跟进，组建文物园林局，连园林界的老大哥苏州都想跃跃欲试，这说明这一改革并非杭州一家临时起意，忽发奇想，而有其一定的天然合理成分。因为发展旅游，既要求有美好的自然景观和环境，又要有具备特色的文化景点，两者必须得兼。在很多地方，园林和文物在地域空间上常常连在一起，但在实际工作中，两者因为各自理念不同，工作语汇迥然有别，发生矛盾是经常的事。让它们作为一个部门，统一部署，或许可以解决这个问题，取得 1+1>2、相得益彰的效果。所以，这是一种从工

作实际出发的现实考虑。

除了现实的工作考量以外，其实还涉及一个更深层次的因素，这就与文物这一学科的属性 and 内涵有关了。大家知道，文物一般分为不可移动和可以移动两类。不可移动文物，其中很大一块是指以往历史时期遗留下来的具有历史、科学、艺术价值的建筑物、构筑物，它们虽然在当下已经凝固为一种“文化”，但实际上却是一种物质性的存在，是城市空间形态的重要组成部分，并非一般意义上的（即精神层面上的）文化。它们记录着以往城市建设的历史，是历代城市建设的精华所在。现代的城市建设，必须要有一定的继承性、延续性，才能凸显自己的特色和个性，才能立于世界名城之林。按理说，城市的建设、管理部门更需要借鉴它，更有责任保护它。在规划和发展中充分考虑它们存在的价值，将之纳入研究的视野，纳入城市建设的版图。正因为这个原因，世界上多数国家将这类不可移动文物的保护和管理，列为城市建设和管理部门的责任和权限。

中国有自己的文化传统，文物一词早已成为各类历史文化遗产的共名，它包含了一切人类活动的物质遗存。将建筑类的遗产称之为文物，是对其潜在价值的提升，使人们能够从文化的高度来确认它们的价值，也是对文化形态多样性和包容性的一种扩充，这对提高整个社会的文化自觉性是有利的。但是由于工作性质的关系，文化部门在保护手段、保护措施上常常心有余而力不足，能做的并不多。有的事情，如果城建部门自己来做，或许轻轻一点就可以顺势而成了。但因为隶属关系不在自己这边，事不关己，高高挂起，不把它纳入自己的视野，放弃了自己应有的责任和义务。从体制的角度来看，这种心态也无可厚非。所以，总体来看，这种管理模式，确实是有利有弊。

尽管有现实的必要性和学科上的合理性，但这一改革，真的实行起来，难度很大，应了一句流行词，叫做理想很丰满，现实却很骨感。除了杭州以外，其余城市大都只延续了一两年，就很快地偃旗息鼓回归原状了。为什么会出现这样一个大反转？因为它打破了新中国成立后多年以来的行政管理模式，即按系统分工管理的格局，这一体制的特点就是条块分割、互不相干，各自为政。这种行政力量一旦形成，其行为惯性存在于方方面面，虽属无形，力量却是非常强大和稳定的，不可能被轻易撼动。文物属于文化，属于意识形态部门，是宣传部统管的；园林属于城建部门，是建委统管的。一个处理城市建设的实际事务，一个坐在办公室研究历史和文化，两者距离实在太远，甚至可以说是鸡皮不搭鸭皮。把这样两个不同归口部门的单位放到一块，搞在一起，是一个全国没有先例的改革举措。这就必然动了原有的奶酪，势必遭到有关方面的各种抵制和反对。这是由思想上、认识上的分歧，现实中的利益冲突引起的。

同时，也应看到这种跨行业的合并确实存在很多具体问题，比如怎么归口，是将文

物归之于城建口，还是将园林绿化归之于宣传口？文物经费虽少，却是国家全额拨款单位，必须专款专用，在科目上不允许错位；城建经费虽多，但来源庞杂，纯粹财政拨款的资金比例是不高的，所以有较大的转圜权。城建经费转圜权虽大，却只能在市本级使用；文物经费再紧，却还要拨付支持所属七个县市，所以矛盾很多。怎么处理财务问题，也是难题。这些事情看起来不大，操作起来却很难。即便在杭州，不少原先力主这一改革的人，此时也感到压力山大。对是否能坚持下去产生了怀疑，甚至也有想打退堂鼓的。而那些很快熄火的城市，多半是在这些具体问题上卡了壳，做不下去了，只好退回到原地。

杭州市之所以能坚持下来，一是决策过程慎重，并非心血来潮。时任市委书记厉德馨为此多次听取各方面的意见，特别是高教界和政协的意见，分析了利弊，认识到西湖景观和别处不一样，自然景观和文化景观的联系到了密不可分的地步，不把园林文物两张皮黏合在一起，西湖的特色就无从发挥，这个问题早晚都是必须解决的，迟做不如早做，我们不做，谁做？在决策推出之前，其实市级各部门都已经了解了这一改革的动因、目的，有了充分的思想准备，总体上波澜不惊。

一是由于市委、市政府领导班子内部认识高度一致，面对外部和条条方面的压力和说辞，态度坚决，不信邪，不为流言所动，加强舆论引导，努力向各方面做说服工作。

二是妥善地解决了新机构运作的一些原则问题。时任市委副书记杨招棣一再对园文局领导班子打招呼，强调“一把手管园林，二把手管文物，大的问题党委讨论决定，具体业务工作各自独立运作”，确保了文物工作的自主地位。记得有一次会上财税方面的人表示这样很难做账，常务副市长顾维良马上起来说，“这有什么难的，又不是把文物的款子拨给园林局，现在是园林文物局，文物经费给文物局，一点问题都没有。分灶吃饭，各吃各的，等到年终敲龙门的时候，你们再把它归入文化口子就好了。”这样，机构运作和财政方式两个最大的问题就解决了。当然，如果当时再把合并的细节问题考虑得更周全一些，则还可以减少许多合并后的阵痛和磕磕碰碰。

三是有中央尚方宝剑的加持，按照当时中央关于机构改革的口径，地方党政机构的设置，一些非要害部门，不要求上下一定对口，可以按地方实际情况自行决定，鼓励大胆地进行尝试。上级业务主管部门不得横加干涉，不得因为机构设置的问题给下面出难题，穿小鞋。有段时间，厉德馨同志经常带着这个红头文件，说得反对者哑口无言。

有了以上三条，终于既平息了水面上的輿情的反对，又排除了水面下一些相关部门的干扰，使这一改革成功地得以实施。

那么，为什么众多实施这一改革的城市只有杭州坚持了下来，成为唯一的幸存者，其余跟风的都垮了呢？除了上面说到的第一条第二条做得不如杭州充分的主观原因以外，

和客观条件也有关系，因为这些城市园林文物之间的关系，远没有达到西湖那样水乳交融、密不可分的程度。这里面还有一个有趣的现象，即改作文物园林局的都垮了，只有叫园林文物局的杭州存活下来。这是不是说明将文物归口在城建部门，有其一定程度上的内在合理性，而把园林绿化归口于宣传系统，则实在是匪夷所思、离谱离得太远了？

在四十年后的今天，回顾这一历程，不能不为那一届市委、市政府的改革魄力和勇气所折服。这一改革，扭转了西湖单一园林绿化的框框，打开了西湖发展建设的新天地，同时打开了杭州文物工作、历史文化名城保护和古都事业的新局面。如果要调侃一下，说它是一盘很大很大的棋的宏伟开局，也不为过。

尽管市委、市政府对园林文物合并采取了义无反顾的态度，但园文局新机构的运作之路也不是一帆风顺的。有些园林本位思想严重的人，表面上承认新机构是园林文物合局，实际上私下却认为是园林吃掉了文物，“多了个小弟弟让自己管管”。有人以为文物到了自己手中，想怎么干就可以用怎么干。1986 年，我带文物处的同仁去清华大学请郭黛姮教授来做六和塔维修方案，我们从北京一直追到大同，好不容易请到了她。郭教授来六和塔考察后，负责六和塔日常工作的管理处把郭老师的来往机票、住宿以至他们管理处请郭老师吃饭的所有费用，统统拿到文物处来报销，而当时六和塔门票收入一年高达 200 万以上，文物口一分钱也分不到，在这种情况下还要为这点小钱斤斤计较，真的有点欺人太甚了。另外一个管理处，既不做任何方案，连口头招呼都不打一个，就开始了凤山水城门的维修，直到被省考古所发现后紧急叫停。这是园林自以为是的，不尊重文物的两个极端的例子。

当然，园林系统多数同志是支持文物工作的，他们把文物看作是自己分内工作一样，这是主流。比如，几个博物馆的建设，园林方面搞建设的专家很多，他们的参与，使得我们这些只会写写说说、毫无基建经验的文化人少碰了许多钉子，少交了许多学费，在游泳中慢慢学会了游泳。所以，园林文物合并是大势所趋、人心所向，不是一些磕磕碰碰的事情阻挡得了的。

“两岸猿声啼不住，轻舟已过万重山”，随着瓶颈期的过去，随着全社会文物保护意识的加强，终于慢慢走上了其应有的轨道。虽然后来不断有人提出两者能否重新分设，但应者寥寥。即便是以机构改革为由，最后也不能不作罢。终于坚持到今天，说明这个合并无论对西湖还是对杭州来说，都是正确的，是顺应历史潮流的。

尽管一路坎坷，有种种不顺，园文局的成立，至少为西湖带来了三个方面巨大变化。首先，杭州以及西湖的文物保护从此有了健全的机制，走上了健康发展的轨道。在文化局时，文物不过是一个排名最靠后的一个业务处室，“忝陪末座”。想增加机构数量

和人员编制有如过五关斩六将，谈何容易。成为园林文物局后，按照市委市府领导确认的原则，文物不是园林的二级局，更不是它的内设部门，文物虽然排在园林之后，但实际上取得了几乎与园林平等的局一级行政权力，那些有形无形的束缚文物事业发展的约束被取消了，自主权大增。在短短的几年内，新成立了市文物考古所（杭州博物馆、杭州考古研究所的前身）、专管地面文物的杭州市文保所，灵隐、岳坟、六和塔三大国保单位所在的管理区，增设了专门负责文物的专职副主任，下有文物科室，其他管理区也有了文物工作的责任人。新增的人员中，有正规大学相关专业的毕业生，有从社会上招聘的有识之士，也有从园林系统内部调剂过来愿意从事文物工作的有心人。一时人头攒动，声势大增，这是文化局领导下的文物部门根本做不到的。过去园林方面在施工中发现碑刻或其他出土文物，因怕文管会知道后会带来麻烦，往往私自处理了之。合并以后这种明里暗里破坏文物的事情基本绝迹了。比如在灵峰探梅的施工过程中，发现了两件石塔的构件，很快被保护起来，用作陈列品，最后移交给了博物馆。

其次，是博物馆事业迎来了空前的机遇期。合并以前，岳庙内设的一个岳飞纪念馆，搞了好几年都没有完成，合并后几个月就完成了，并且得到了领导的好评。此后，景点必须要有陈列展示，日渐成为风景区建设的一个模式。虎跑弘一大师纪念馆，花港马一浮纪念馆，六和塔古塔陈列馆就是这样的产物。1985 年，开始了全市第一个正规意义上的（有编制、有馆舍、有文物、有陈列）博物馆——章太炎纪念馆建设的启动，1987 年，茶叶、丝绸、官窑、中药四大博物馆筹建开始，其中三个落户于景区，这在合并前是不可想象的。此后，一拨又一拨的博物馆像雨后春笋一样不断地冒出来，有利用文保单位布置起来的小型陈列，有记录名人足迹的名人纪念馆，有各种与西湖特色有关的专业博物馆。也有像浙江博物馆这样在省内外有影响力的大馆。因为文物有了半块局一级的牌子，全国文物系统上上下下都承认这是杭州市级文物主管机构，下属的博物馆就是文物系统自己的博物馆。经国家文物局张德勤局长亲自批准，从国家局和故宫的库房里调拨了一批十余件文物无偿给予茶博。经协商，上虞文管会（好像还有龙泉博物馆）决定从自身藏品中复品较多的器皿中提取一批赠送给官窑博物馆，省文物局很快就予以批复同意。这两个馆的第一批真正的文物藏品，就是这么来的。如果这两个馆属于别的什么局管理，这是根本不可能有的。这些大大小小、门类众多的博物馆散布在西湖的东西南北，人们的游览时间延长了，可选择的内容多了，历史文化的记忆唤起来了，西湖的文化面貌因之发生了根本性的变化。博物馆成为西湖景观的一道亮丽的风景线，西湖成了美丽的湖光山色和现代文化理念结合的一盘活棋，这可是以前想都不敢想的。