

中国文化遗产研究院·社会科学系列·2016

中国文化遗产研究院 编著

Chinese Academy of Cultural Heritage

大遗址保护行动跟踪研究

Tracking on the Large Archaeological Site Protection Scheme

上 编

中国文化遗产研究院·社会科学系列·2016

大遗址保护行动跟踪研究

上 编

中国文化遗产研究院 编著



图书在版编目 (CIP) 数据

大遗址保护行动跟踪研究: 全2册 / 中国文化遗产研究院
编著. —北京: 文物出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5010 - 4590 - 7

I. ①大… II. ①中… III. ①文化遗址—文物保护—研究—
中国 IV. ①K878. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 096428 号

大遗址保护行动跟踪研究

编 著: 中国文化遗产研究院

责任编辑: 戴 茜 周艳明

封面设计: 程星涛

责任印制: 梁秋卉

出版发行: 文物出版社

社 址: 北京市东直门内北小街2号楼

邮 编: 100007

网 址: <http://www.wenwu.com>

邮 箱: web@wenwu.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京京都六环印刷厂

开 本: 889mm × 1194mm 1/16

印 张: 65

版 次: 2016年7月第1版

印 次: 2016年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5010 - 4590 - 7

定 价: 420.00 元

本书版权独家所有, 非经授权, 不得复制翻印

本书为国家社科基金重大项目
大遗址保护行动跟踪研究（11&ZD026）成果

Tracking on the Large Archaeological Site Protection Scheme

I

By

Chinese Academy of Cultural Heritage

Cultural Relics Press

序

大遗址保护行动是近十年以来由财政部和国家文物局共同主导推动的解决文物保护突出问题的一次充分动员和实践。它不仅有效改善了大遗址保护长期存在的被动局面，还直接拉动了文物管理经费体制上的创新，带动了文物管理体制机制的创新；在推动很多社会力量进入文物系统主战场的同时，也大大提升了文物系统的地位和社会影响力，带动了文物部门尤其是地方文物基层单位的能力建设。在这个背景下，跳出文物行业的圈子，从全社会的角度出发对大遗址保护行动进行总结、回顾和评估，并提出对策与建议，对于促进大遗址保护工作本身的发展、文化遗产保护事业的进步乃至整个文化强国战略的实现都有着十分重要的意义。因此，我们主动申报了国家社科基金重大项目“大遗址保护行动跟踪研究”，并对立项后的研究工作加以重点扶持和全力保障。

在为期三年（2011～2014年）的研究中，由首席专家柴晓明研究员带领的课题组经过不懈努力，顺利完成了各项研究任务，拿出了一份十分详细、全面、客观的研究报告。报告在许多方面取得了突破：一是创立了一套具有中国特色的研究文物工作的理论体系和方法论；二是用丰富的资料对大遗址这样一个关系到整个文物工作规模和发展方向的问题进行了全面梳理；三是通过研究分析了很多问题，引出了很多思考，为以后研究类似问题设立了很多观察问题的“望远镜”和“显微镜”。

报告在丰富的资料分析和深入研究的基础上对大遗址保护工作做出了评估，并提出了对策和建议。许多人都知道，评估是一项十分重要也是十分困难的工作。目前在文化遗产研究领域，第三方评估刚刚兴起，尚处于探索阶段，许多人对价值和影响评估的必要性和重要性不甚了了，而许多评估工作也存在标准的缺乏或不一的问题。柴晓明同志的课题组能够在较短的时间内，通过各种方法，如对资料的全面梳理、对相关专家学者和管理者的访谈、对民众的问卷调查等，并运用实证分析、对比分析、定性分析与定量分析相结合等方式，对大遗址保护行动的成效及产生的社会经济影响进行了较为客观和深刻的认识与评价，提出了具有较强针对性和实用性的对策与建议，实属不易。

当然，用短短三年的时间对已持续十年的大遗址保护行动进行总结、回顾和评估是一件难度和风险都很大的事情，难免存在疏漏之处，评估的结论也有待时间的检验。报告在很多方面还存在不足，特别需要从态度和方法上处理好科学研究与工作评价、应然与实然等几个关系。我历来

认为，科学研究和实际工作既要有联系又要有区分，要处理好大局和小局的关系，很多事情从应然角度看有很多问题，但从实然看却又不能超出现有理论、政策和规定框架的束缚去讲。这些问题，还需要课题组好好斟酌。

值得一提的是，“大遗址保护行动跟踪研究”项目除了有国务院发展研究中心、新疆文物古迹保护中心等国内研究机构参与之外，还和意大利博洛尼亚大学管理学院签署了合作备忘录，该学院的 Luca Zan 教授全程参与了此项目的研究工作，为课题倾注了不少心血。因此，本研究报告也是一项文化遗产领域国际合作的成果。

我对于项目顺利结项并出版研究报告表示由衷的敬佩和祝贺，也热切希望通过此次研究工作，带动相关研究的进一步深入，能够让大遗址保护这一艰巨而重要的工作科学、健康、可持续地发展，让大遗址保护的成果进一步惠及民生，为社会所共享。

中国文化遗产研究院院长
研究馆员 刘曙光

前言

大遗址具有突出的历史价值、科学价值和艺术价值，它记录着中华大地文明的足迹、辉煌的记忆、历史的兴衰，是中华文明的见证，是民族历史的血脉，是不可再生的全人类珍贵的文化财富。大遗址也是理解现代城市身份的根基，它上承中国古代文明的基础，下启近现代城市演进的传统，烙印着现代城市发展的轨迹，既具有极高的考古学价值，又具有强烈的现实意义，是现代文明的生命本源而非附庸，大遗址保护既在守护历史，更在滋养未来。

然而，一直以来大遗址却面临各种破坏的威胁，特别是在城市化快速发展的今天，大遗址保护与发展的矛盾极为突出，保护工作十分艰巨而又复杂。

因此，从20世纪开始，我国就一直在进行着大遗址保护工作方面的实践探索。进入21世纪以后，大遗址保护更是引起了中央和地方各级政府的高度重视。2005年，财政部和国家文物局联合下发了《大遗址保护专项经费管理办法》，之后又公布了《“十一五”期间大遗址保护总体规划》及100处重要大遗址名单，极大地调动了全社会参与大遗址保护的积极性，开启了大遗址保护行动的序幕。自此，大遗址保护行动在全国各地迅速铺开，掀起了一个大遗址保护工作的高潮，保护规模和保护力度之大前所未有的。

但是，对于这样大规模的保护行动，我们应当对其面临的困境和难题有清醒的认识，需要对其行动决策和保护过程进行回顾、总结，进而科学评价大遗址保护行动的效益，同时，还需要深入论证大遗址保护管理模式，并对大遗址保护理论的科学化、时代化等进行研究，以便总结经验、发现问题、提出对策，从而在更广的范围内全面指导大遗址的保护工作，推动大遗址保护工作的科学发展。

在此背景下，2011年，由中国文化遗产研究院牵头，联合国务院发展研究中心，向国家社科基金申报了重大项目“大遗址保护行动跟踪研究”，并成功获得立项（项目批准号：11&ZD026）。

在为期三年的研究周期中，课题组在首席专家柴晓明的组织和带领下，邀请新疆文物古迹保护中心和意大利博洛尼亚大学管理学院作为协作单位参与课题研究，收集、整理了与大遗址保护相关的历史资料、文献、官方文件及大遗址保护规划文本、专项经费安排项目清单、文物普查统计资料、第三次全国文物普查统计数据等大量资料和数据，对国内40余处大遗址进行了联合现场调研，并考察了日本平城京遗址、飞鸟历史公园等国外大遗址的保护管理情况，对国家文物局、省级文物局及地方政府、文物局、遗址保护管理机构、规划部门、土地部门、财政部

门、旅游部门等相关主管官员和行业内部分专家学者进行了访谈,对遗址地居民进行了问卷调查,召开各类咨询会、研讨会和内部交流会 30 余次,最终形成了此重大项目的研究报告,即本书。

研究报告采取了总—分—总的交叉框架模式,将整体研究分解为 5 个专题研究,分别从历史探源与理论构建(分报告一)、实施进展跟踪(分报告二)、管理体制机制分析(分报告三)、社会经济影响评估(分报告四)和文化建设(分报告五)等方面对大遗址保护专项行动进行跟踪研究,然后通过 9 个不同类型的大遗址典型案例对 5 个专题研究进行综合实证分析(分报告六),最终在专题研究和案例研究汇总的基础上形成总体评估与政策建议总报告(总报告)。本课题的研究工作在学术思想、理论观点、研究方法、数据资料收集和政策建议等方面都取得了重要突破。

在学术思想上,本课题研究强调实证性和量化分析,以事实为依据开展跟踪评估,让数据说话;同时,特别坚持实证性原则,开展深入、细致的案例调研,运用各种手段和方法收集数据和分析数据,不仅为本课题研究打下了坚实基础,也从一定程度上倡导了文物政策研究学术新风尚。

在理论观点上,本课题研究从产权视角提出遗址国家所有权保护理论,根据遗址资源特性提出树立预防为主方针,从公共服务理论角度提出遗址保护公共政策均等化原则,根据需求导向机制提出遗址保护的社会参与理论,并总结出大遗址保护工作应超越文物系统局限性、超越文物保护工程项目管理模式,应纳入国家公共服务体系、国有资产管理和社会参与体系。这是文物保护理论的重要突破。

在研究方法上,本课题研究通过技术路线的设计解决了跨学科研究团队的有效组织和有机协调难题。本课题研究范围涉及文物考古、规划设计、工程技术、管理体制、经济影响、文化建设、公众参与等诸多方面,在课题框架上采用总—分—总结构,通过案例分析和总报告将专题研究有机融合。在研究实施组织中,各分报告联合进行数据采集分析和现场调研,加强协作和沟通,确保课题总目标的实现。

在数据资料收集上,作为实证研究的重要基础,课题组凭借行业优势,从各个渠道收集 150 余处大遗址保护规划、工程项目、专项经费、管理机构等各方面基础数据,9 个典型案例详细数据,第三次全国文物普查遗址类文物统计数据,公众调查数据,以及海量历史文献资料。数据资料数量之多、综合性之强、汇总整理分析之系统化,前所未有的,极具资料价值。

在完善大遗址保护工作的政策建议上,针对保护区、开放参观区和混合居住区三种大遗址保护模式分别提出土地制度和财政制度的改革建议,既跳出以往机构改革建议难以实现的怪圈,又符合中央全面深化改革的总体思路,具有一定的可操作性。

当然,大遗址保护行动是一项十分复杂的工作,我们的研究成果还存在一些不足和瑕疵,如对专项行动全面情况的掌握不深入,定量评价不足;对行动后期的变化和进展情况反映不足;案例的选择不够全面,如对未实施和实施情况不佳的案例缺少关注等。究其原因,主要有以下几个方面。首先,各地各大遗址分布很广,遗址特点和保护情况差异很大、个性突出,受课题自身条件的限制难以全面深入调研;其次,大遗址保护行动范围远远超出文物系统,涉及城市建设与土

地开发、融资投资与集团运作、开放运营与文化产业、居民搬迁与社会影响等，调研范围和深度较难平衡；第三，大遗址保护行动在课题实施期间仍在持续进行，相关政策不断调整，实施重点和形式也在不断变化，跟踪难度大；第四，与大遗址保护行动相关的历史资料数据很多没有文字资料，即使有也分散在不同部门，公开资料和数据很少，而且相互之间不一致，资料数据的收集和分析难度很大；第五，文物工作评价的理论方法基础薄弱，尤其是大遗址保护这样复杂和综合的行动，专业性很强，又以社会效益为主，难以量化分析与评价，目前相关研究基本是空白，争论很大，需要长时间的数据积累、方法修正与实践检验。

我们希望，本课题的研究能够对解决一些长期困扰大遗址保护的难题有所助益，进一步提高社会对大遗址保护工作重要意义的认识，加强大遗址保护的社会参与积极性，促进大遗址保护与国民经济社会发展的深度融合，明确大遗址保护在文化建设和社会建设中的关键作用，提高民众的历史和文化素养，加强大遗址保护对文化大发展、大繁荣的贡献度，使其真正成为国家软实力的核心要素，成为国家科学发展的深厚动力。

《大遗址保护行动跟踪研究》课题组

2016年2月

总目录

序	1
---------	---

前 言	1
-----------	---

上编 专题篇

总报告

“十一五”以来大遗址保护总体评估与对策建议	1
-----------------------------	---

分报告

分报告一 大遗址保护理论探源与框架构建	107
分报告二 大遗址保护与利用实践跟踪研究	205
分报告三 大遗址保护管理体制与机制综合分析	283
分报告四 大遗址保护项目的作用及其对区域经济社会发展的影响	389
分报告五 大遗址保护与文化建设关系研究	431

下编 案例篇

综述报告

分报告六 大遗址保护典型案例解析与评价	515
---------------------------	-----

案例报告

案例报告一 西安片区	555
案例报告二 荆州片区	629
案例报告三 长 城	669

案例报告四	丝绸之路新疆段	733
案例报告五	隋唐洛阳城遗址	811
案例报告六	南越国宫署遗址	869
案例报告七	良渚遗址	901
案例报告八	牛河梁遗址	941
案例报告九	燕下都遗址	983
后 记		1013
英文提要		1015

总报告

“十一五”以来大遗址保护 总体评估与对策建议

摘要：本报告是各分报告研究成果的汇总，对“十一五”以来大遗址保护行动进行了综合回顾与评价，并在系统调研与理论研究的基础上总结出大遗址保护的制度、政策建议，重点在于把握整体课题研究方向的统一、内容框架的完整均衡、调研工作的统筹协调、调研数据的共享整合及理论体系与政策建议的系统可行。报告紧扣“大遗址保护行动跟踪研究”的“跟踪”主题，从时间追踪、成效追踪和成因追踪三个维度，将研究在实证的基础上推向理论的深度。通过对大遗址保护工作的特征分析，使研究视野摆脱文物专业工作的局限，在更高层次的国家公共服务体制机制改革方面提出具有针对性的政策建议。

报告首先分析大遗址保护萌芽、形成与发展的不同阶段，揭示大遗址保护专项行动的基础、背景和特点，通过对大遗址保护行动实施数据的汇总与分析，总结出三类不同进展情况。评估认为，大遗址保护专项行动决策针对大遗址价值特点进行谋篇布局，高瞻远瞩，在形势倒逼下打破常规，积极探索，以遗址展示为重点突破，争取到更大的生存空间，彰显出大遗址作为中华文明的最重要载体的身份。但从长远来看，专项行动仍因循传统组织管理模式，一些较为成功的展示项目难以全面复制，且在可持续运营方面存在隐患，大遗址保护行动并未从根本上推动和带动相关制度建设。报告针对专项行动的成绩和问题，从理论和制度两个方面进行成因分析，提出大遗址是具有资产与文化双重价值的国有战略基础资源，应坚持大遗址保护公共服务使命，确立预防为主方针，遵循真实完整、可持续和均等化原则。同时，报告以资源配置模型为分析工具，指出大遗址保护管理失效的主要原因在于中央政府资源配置制度不合理，国有遗址土地产权管理制度缺失，中央财政制度及专项资金政策存在结构性问题，导致属地管理体制无效。最后，报告提出建立大遗址战略资源保护的国家综合决策机制，将国有遗址产权管理纳入国有资产管理体制，进行统一登记和分类管理；改革中央财政专项资金结构，针对三类不同保护模式采取差异化财政保障措施。

目 录

1 引 言	7
1.1 研究背景与目的	7
1.2 研究思路与方法	7
1.3 各章节逻辑关系	8
2 大遗址保护专项行动出台之前——萌芽、形成与发展	9
2.1 发端与萌芽——地下埋藏古物及其保存	10
2.2 提出与形成——大型古遗址及其在工农业生产中的保护	11
2.3 发展与推动——大遗址及其在市场经济转型中的保护与利用	15
2.4 大遗址保护专项行动出台前的总体特点	19
2.4.1 大遗址概念的成熟为专项行动出台奠定理论基础	19
2.4.2 各地尝试和探索大遗址保护展示为专项行动出台奠定实践基础	19
2.4.3 国家层面尚无实质性政策	20
3 “十一五”以来大遗址专项行动实施概况	20
3.1 重要大遗址总项目库设立	20
3.1.1 有别于文物保护单位的划分，注重总体格局建设	21
3.1.2 遗址价值与保护条件相结合，突出重点与动态调整相结合	23
3.2 大遗址保护专项政策解读	25
3.2.1 三大目标——本体保护、与经济社会融合、提升管理能力	25
3.2.2 五大任务——管理建设、规划编制、保护示范、展示示范、基础夯实	26
3.2.3 两大保障——中央主导引导及地方政府支持配套	27
3.3 从大遗址保护专项经费安排总结实施情况	29
3.3.1 专项经费总体安排情况统计	29
3.3.2 重点支持——20 余处大遗址保护大干快上	32
3.3.3 平稳支持——约 50 处大遗址保护按部就班	32
3.3.4 较少支持——70 余处大遗址保护按兵不动	32

3.4 从大遗址保护中长期规划内容总结实施情况	33
3.4.1 管理体系建设	34
3.4.2 各类规划编制	34
3.4.3 保护示范工程	35
3.4.4 展示示范工程	35
3.4.5 夯实基础工作	36
3.5 大遗址保护专项行动的主要特点	36
4 大遗址保护行动成效评估	37
4.1 评估框架与评估方法	37
4.1.1 决策、组织管理与行动成效全过程评估框架	37
4.1.2 定量与定性、专业与公众相结合的综合评估方法	38
4.2 决策评估	39
4.2.1 适应经济社会发展宏观形势,重大决策引导文物工作转型	39
4.2.2 针对大遗址价值和特点提出目标任务,硬件指标与软件指标兼备	39
4.2.3 集中保障目标任务落实,经费安排重点突出	39
4.2.4 行动复杂程度超出文物工作常规,准备工作稍显不足	40
4.3 组织管理评估	40
4.3.1 文物部门与地方政府合作空前密切,大遗址社会影响提升	40
4.3.2 结合实际需求适时调整优先策略,遗址公园建设思路愈加突出和明确	40
4.3.3 重视目标的落实和监督指导,但督导范围和方向尚不均衡	41
4.3.4 项目信息管理工作较为粗放,相关总结报告不够及时完整	41
4.4 成果与效益评估	42
4.4.1 文物本体环境保护效果局部取得重大突破,全面保护尚待推进	43
4.4.2 若干大遗址保护行动带动区域经济发展,保护与发展矛盾依然普遍	44
4.4.3 大遗址展示行动抢占先机争取空间,可持续管理运营模式尚需探索	45
4.4.4 文物部门政治地位和能力建设有所加强,长效制度建设仍未形成	46
4.4.5 遗址保护同步于城市改造和新农村建设,社会分化现象应引起关注	46
4.4.6 积极探索各种展示阐释方式,文化旅游休闲市场的遗址品牌仍缺乏个性	47
4.5 总体评估	48
4.5.1 谋篇布局高瞻远瞩,打破常规积极探索	48
4.5.2 形势倒逼开放合作,争取空间彰显身份	48
4.5.3 深层矛盾尚待化解,体制改革势在必行	49
5 大遗址保护问题理论认识与制度成因综合分析	50
5.1 大遗址保护理论框架构建	51
5.1.1 遗址类文物的主要特征	51

5.1.2	大遗址保护外部环境特征与主要矛盾	52
5.1.3	大遗址战略资源价值与意义	55
5.1.4	大遗址保护的公共服务使命与预防为主方针	55
5.1.5	大遗址保护综合理论框架的主要特色	57
5.2	大遗址保护体制机制分析模型构建	58
5.2.1	遗址保护主要矛盾根源——现行资源配置机制失效	58
5.2.2	遗址保护与资源配置模型构建框架	59
5.3	大遗址土地制度问题分析	61
5.3.1	国家土地制度体系内国有遗址产权完全空白	61
5.3.2	遗址产权管理制度空白导致保护管理失灵	63
5.3.3	地方政府土地财政下的“城市经营”误导遗址展示利用	65
5.4	大遗址保护财政制度问题分析	71
5.4.1	大遗址保护需要强有力的财政调节能力	71
5.4.2	大遗址保护财权与事权分配倒挂，属地管理存在制度障碍	73
5.4.3	经费投入结构性失衡，能力建设积贫积弱	74
6	大遗址保护政策管理建议	76
6.1	国家宏观政策建议	76
6.1.1	建立大遗址战略资源保护的国家综合决策和保障制度	77
6.1.2	建立以土地制度为核心的国有遗址产权管理体系	78
6.1.3	完善大遗址保护的中央公共财政制度	78
6.1.4	不同大遗址保护模式的配套保障政策	79
6.2	文物部门管理建议	82
6.2.1	加强大遗址战略管理和政策研究，参与国家宏观体制改革设计	82
6.2.2	培育完善需求导向机制，促进大遗址保护可持续运营及社会和谐	83
6.2.3	加强大遗址信息管理与公开，提高管理精细化、决策透明度和社会认同感	84
附表	表	85
附表一	五年规划重要大遗址名单及变化情况	85
附表二	155处重要大遗址基本数据	90
附表三	大遗址保护“十一五”、“十二五”专项规划主要内容	100
附表四	2005~2012年各大遗址专项经费按遗址统计	101