

文物影响评估



中国文物信息咨询中心
内蒙古自治区文物保护中心 编 著
吉林省文物考古研究所

曹建恩 安文荣 吴东风 主 编
张治强 副主编



科学出版社

文物 影响评估

中国文物信息咨询中心

内蒙古自治区文物保护中心 编 著

吉林省文物考古研究所

吴东风 主 编

曹建恩 安文荣 张治强 副主编



科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是国内第一部关于建设项目文物影响评估的理论性研究成果。作者通过对建设项目的类别、性质的分析,提出建设项目影响文物保护单位的因素;通过对不同类型的文物保护单位面临的脆弱因素的分析,针对不同建设项目提出减缓措施,从而使建设项目对文物保护单位造成的影响降到最低、最小干预。

本书便于读者理解和运用。对从事的建设项目文物影响评估事例有的进行了分类分析,有的全盘奉献,具有深入浅出、通俗易懂、可操作性强的特点,是指导文物行业从事文物影响评估工作的一部不可缺少的工具书。

本书适合于从事建设项目工程咨询、文物保护相关工作的人员和大专院校师生阅读与参考。

图书在版编目(CIP)数据

文物影响评估 / 中国文物信息咨询中心, 内蒙古自治区文物保护中心, 吉林省文物考古研究所编著; 吴东风主编. —北京: 科学出版社, 2016

ISBN 978-7-03-049508-2

I. ①文… II. ①中… ②内… ③吉… ④吴… III. ①文物—影响—评估 IV. ①K85

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第179300号

责任编辑: 范雯静 / 责任校对: 张凤琴

责任印制: 肖兴 / 书籍设计: 北京美光设计制版有限公司

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京利丰雅高长城印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年7月 第 一 版 开本: 889×1194 1/16

2016年7月第一次印刷 印张: 32 3/4

字数: 943 000

定价: 400.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

编委会

主 编 吴东风

副主编 曹建恩 安文荣 张治强

主要作者 (以姓氏拼音为序)

白丽民	白轶群	曹建恩	常峣逖	车志晖	党郁
郝颖	黄炜	黄文博	刘赭娜	刘丽娜	石晓轩
孙金松	汤倩颖	滕磊	王楠	杨晓勇	杨星宇
张晖	张青秀	张煜鹏	张源清	张治强	赵然

前言

建设项目文物影响评估,是指与文物或文物保护单位有关的规划和建设项目的实施,对文物本体及其风貌影响进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良影响的对策和措施,并在规划和建设事中、事后进行跟踪监测。《中华人民共和国文物保护法》第十七条:“……因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须保证文物保护单位的安全,并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准,在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意;在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的,必须经省、自治区、直辖市人民政府批准,在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。”在文物保护单位进行的其他建设工程,如何保护文物保护单位的安全,就需要通过专业的评估。第十八条:“在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程,不得破坏文物保护单位的历史风貌;工程设计方案应当根据文物保护单位的级别,经相应的文物行政部门同意后,报城乡建设规划部门批准。”建设工程怎样才算“不破坏文物保护单位的历史风貌”?据此,国家文物局设立了省级和全国重点文物保护单位保护范围内其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业审批和建设控制地带建设工程方案审批行政许可。明确要求提供:工程对文物可能产生破坏或影响的评估报告及为保护文物安全及历史、自然环境所采用的相关措施设计。

在以上两项许可中,对承担文物影响评估的单位没有提出明确的要求,可自行评估或委托其他单位评估。在实际工作中,进行文物影响评估的工程有基本建设项目、考古遗址公园建设项目和文物保护项目等,承担文物影响评估的单位有文物行政单位、文物事业单位和社会企事业单位,提交的文物影响评估报告也是千差万别。均是因不同的承担单位、不同的人对文物影响评估的理解的体现。造成文物影响评估形式、内容、结论也不相同。

2009年以来,因第一批国家考古遗址公园项目启动,一批人在文物影响评估方面进行了新的探索,特别是对涉及全国重点文物保护单位的建设项目尝试开展文物影响评估工作。实践中,取得了事前评估预测的良好效果,借此规范了基本建设项目的文物保护工作程序。2012年,第二批国家考古遗址公园挂牌和立项,较大规模的公园建设项目文物影响评估工作得以继续开展和实践。本书是中国文物信息咨询中心、内蒙古自治区文物保护中心和吉林省文物考古研究所,在文物影响评估工作实践中,对建设项目文物影响评估工作的一次理论探索和工作实践的总结。在国内文物影响评估工作中是第一次理论结合实践的总结,我们希望本书的出版能引起行业对建设项目文物影响评估的重视与研究,期望相关工作能在此基础上进一步规范,提高建设项目文物影响评估的整体水平。

目 录

前 言

第一篇

文物影响评估的理论

建设项目文物影响评估制度的可行性研究	2
考古遗址公园建设项目可行性研究报告的编制	18
国际视野下的文物影响评估（CHIA）的理论与方法	24
文物埋藏区的划定及其文物影响评估	31
文物保护单位保护调研评估中应关注的几个问题	37
考古遗址公园建设文物影响评估的几个要点	
——以城村汉城国家考古遗址公园建设文物影响评估为例	40
自然和人文遗迹碰撞的火花	
——从文物影响评估分析泥河湾国家考古遗址公园的建设	61
遭受基本建设重大破坏的遗址申报考古遗址公园的文物影响评估	
——以庙底沟遗址为例	70
现代城市叠压古代城址类型的国家考古遗址公园文物影响评估报告	
——郑韩故城国家考古遗址公园文物影响评估	82

第二篇

考古遗址公园建设项目文物影响评估

盘龙城国家考古遗址公园建设文物影响评估报告	100
-----------------------	-----

与小城镇为邻的考古遗址公园建设文物影响评估	
——以辽上京国家考古遗址公园为例	148
元中都国家考古遗址公园建设文物影响评估报告	175
赵王城考古遗址公园建设项目文物影响评估报告	214
繁昌窑国家考古遗址公园建设项目文物影响评估报告	258

第三篇

基本建设项目文物影响评估

月亮泡蓄滞洪区防洪工程和安全建设项目文物影响评估报告	310
内蒙古锡林郭勒盟正蓝旗上都支线机场选址文物影响评估报告	336
呼和浩特市轨道交通 1、2 号线一期工程建设文物影响评估报告	350
呼和浩特市轨道交通网线规划及建设规划文物环境影响评估咨询报告	386
内蒙古呼伦贝尔市新建阿荣旗至莫旗铁路文物影响评估报告	411
朝阳牛河梁国家遗址公园地质灾害治理工程项目文物影响评估报告	422
大准线十九沟东至九苏木段增二线工程丰镇市金龙大王庙文物影响评估报告	430
吉林省西部地区雨洪利用工程河湖连通项目文物影响评估报告	458
京新高速公路（G7）临河至白疙瘩段穿越居延遗址文物影响评估报告	485
新建赤峰至京沈高铁喀左站铁路工程穿越燕北长城文物影响评估报告	497

文物

影响评估的理论



建设项目文物影响评估制度的可行性研究

张治强 官 信 王 彬 胡传耸

一、研究背景

（一）文物资源及文物影响评估研究背景

“中华民族具有五千多年连绵不断的文明史，创造了博大的中华文化，留下了极其丰富的文化遗产。文物是不可再生的珍贵文化资源……”目前根据第三次全国文物普查结果，我国现拥有不可移动文物 766722 处，其中世界文化遗产 34 处，全国重点文物保护单位 4895 处，省级文物保护单位 14000 余处，县级文物保护单位 6 万余处。国家级风景名胜区已经达到 187 处，国家历史文化名城 110 座，中国历史文化名镇、名村 157 处，不同地点的文物点，密布于我国的陆地和海洋。

《国务院关于加强文化遗产保护的通知》（国发〔2005〕42 号文件）提出：“到 2015 年，基本形成较为完善的文化遗产保护体系，具有历史、文化和科学价值的文化遗产得到全面有效保护。”2010 年 6 月 12 日（第五个文化遗产日），李长春同志发表《保护发展文化遗产 建设共有精神家园》的重要文章，明确提出了加快推进文化遗产强国建设，在新的起点上推动文化遗产事业

实现新的跨越的发展思路。2011 年 6 月 3 日，国家文物局印发《国家文物博物馆事业发展“十二五”规划》，主要阐明“十二五”时期文物博物馆事业的发展目标和工作重点，将推动文物保护法修订作为“十二五”时期的主要任务之一。2011 年 7 月 1 日，胡锦涛同志《在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》指出，“要着眼于推动中华文化走向世界，形成与我国国际地位相对称的文化软实力，提高中华文化国际影响力。中华民族创造了源远流长、博大精深的中华文化，中华民族也一定能够在弘扬中华优秀传统文化的基础上创造出中华文化新的辉煌。”2012 年 4~5 月，全国人大常委会执法检查组开展了文物保护法执法检查。执法检查组在向全国人大常委会提交的报告中提出，“随着我国经济社会快速发展，现行文物保护法在一些方面已同文物工作实际不相适应，建议将其列入全国人大常委会立法规划，在调查研究基础上，及时修改完善。”2012 年 7 月，全国文物工作会议提出建设文化遗产强国的奋斗目标，决定加强文物法制建设，并部署文物保护法修订完善的任务。《国务院关于加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17 号），明

确“加强不可移动文物保护”“加强城乡建设中的文物保护”。“加快推进文物保护法、水下文物保护管理条例等法律法规修订工作”。

依法保护好、传承好、利用好、管理好文化遗产，既是我们的法律责任，也是我们的政治责任、历史责任，是中华民族对人类文明的重要贡献。我们必须站在对国家、对民族、对历史、对后代负责的高度，从维护国家文化安全的高度，充分认识到文物保护法制化的重要性，及时修改、补充和完善文物保护法，切实发挥文物保护法律的保障作用。

（二）文物影响在《文物保护法》中的地位

1982年中华人民共和国公布《文物保护法》，建设项目中初步注意到了对文物的保护，但是仅限于对国家级的大型工程，如三门峡水库建设等进行了重点的文物保护工作。

2002年《文物保护法》经过修订，对建设项目对文物保护的要求，只在第十七条至二十条中涉及文物保护单位保护范围和建设控制地带中有相关要求，但不是明确要求做相关的文物保护评估。现行《文物保护法》对大型基本建设工程的考古发掘作出规定。但是从目前的实施情况来看，仍然存在许多建设工程未进行考古调查或不进行充分考古调查的情况，导致文物被毁坏或丢失。

究其原因，主要是《文物保护法》没有明确地要求文物保护介入的时机，没有明确地要求事前、事中和事后进行相应的建设项目文物影响评估工作。因此，将文物影响评估引入建设工程事前机制，是预防前述情况发生的重要措施，不少国家都将文物影响评估作为文物保护的重要预防手段。如何在现行《文物保护法》中有机纳入文物影响评估制度、妥善处理文物影响评估与建设工程的关系、确保建设工程施工前文物已被安全处理等，都是《文物保护法》修订中应考虑的问题。

（三）国内文物影响评估工作中存在的主要问题

新中国成立以来，特别是改革开放以来，随着经济的飞速发展，农业基本建设、城市建设、大型基本建设和新农村建设等项目对不同地点、不同级别、不同类别的文物都造成了或大或小的影响。

建设项目与文物保护如何协调，是目前需要亟待解决的一个问题。现在进行的建设项目与文物保护工作的程序和时间关系主要有以下几种：建设项目进行中发现文物，停工进行文物保护；建设项目施工前很短的时间进行文物保护，搞马拉松式的前期谈判，搞运动式的文物保护，不给真正的文物保护留足时间；建设项目边施工边进行文物保护，对文物造成破坏的同时，严重影响了建设项目的进度、增加了投资；建设项目施工后发现对文物造成很大破坏，再进行相应的保护和挽救措施。

近年，文物保护行政部门已经意识到文物影响评估对于文物保护的重要意义，如部分大型基本建设和考古遗址公园建设前进行了事前评估，对文物起到了较好的保护作用。但由于缺乏完善的评估体系、法律保障和执行依据，在实际工作中，仍存在以下问题：

1) 建设项目面积大、施工时间长。依据现有文物法规，无法解决建设项目事前、事中和事后的文物保护工作，缺乏一套完整的文物影响评估文件指导。

2) “建设项目文物影响评估”法律法规体系尚未形成，没有明确建设项目文物影响评估的要求。文物影响评估不能明确纳入建设项目。

3) 评估机构与文物研究机构权责不清。近年，部分文物研究机构（各省考古所）承担了建设工程文物影响评估工作。但都是文物研究机构自己进行文物保护，自己评估建设项目的文物评估。有可能前期评估工作走过场，不能保障公平、公正的评估结论。

4) 文物影响评估没有统一的收费标准,且收费未与建设项目性质规模挂钩。

上述问题反映了我国在实现基本建设与文物保护事业协调发展中的不足。今后的发展趋势是借鉴国外有关体制和国内环评制度实施经验,重点进行文物影响评估制度相关法律、规章的制定,及评估程序、评估内容、审核、收费方面的规范化等工作。

(四) 文物影响评估对建设项目影响的案例分析

1. 建设项目进行中发现文物,边施工边进行文物保护案例

合武铁路穿越六安王陵案例:安徽省合武铁路施工前未进行文物影响评估,建设过程中发现了六安汉墓。经发掘证实该汉墓是安徽省考古史上规格最高、价值最大的古墓葬之一,其墓主是西汉“六安国”第一代诸侯王刘庆。古墓发掘如火如荼的同时,将要途经“六安王陵”的合武高铁也在紧张施工。最后,因临时发现的王陵需要保护,使铁路投资方改变设计方案,投资增加2亿多元。

2. 建设项目施工后发现对文物造成很大破坏,再进行相应的保护和挽救措施

(1) 赤朝高速公路建设对二道井子遗址的破坏

2009年建设赤峰—朝阳高速公路,在位于二道井子的地点挖掘施工中发现大量的文物,经当地文物部门紧急抢救发掘,发现了夏家店下层时期的居住遗址,是我国最古老、最完整的村落遗址,成功入选2009年度全国十大考古新发现。2013年,被国务院公布为第七批全国重点文物保护单位。事后发现,遗址的近三分之一部分被工程建设所破坏,造成了不可挽回的巨大损失。该条高速公路带给文物遗址的影响是永远的。

(2) 高压线及违章建筑对颐和园的影响

北京市西沙屯至六郎庄220千瓦高压线重点

工程位于颐和园风景保护区北侧不到2千米处。在高压线工程的建设将对世界遗产颐和园的周围的风景设计、植被、文物景观造成破坏。文物部门事先来进行相应的文物影响评估。

最终,为了保护“颐和园”这个伟大的世界文化遗产品牌,北京市政府投入60亿巨额资金来彻底整治和改造颐和园周边3千米之内环境。这些措施仅仅是在对世界遗产造成威胁后的补救措施,如何体现文物保护“早期介入”,如何把好建设项目审批关,才是真正解决建设项目影响文物的关键。

(3) 建设工程未考虑对文物环境影响的评估,煤尘对云冈石窟的影响

云冈石窟距今约1500多年,是第一批全国重点文物保护单位,2001年被列入世界文化遗产名录。大同是中国的主要产煤基地,位于石窟前面的109国道云冈段是大同市煤炭外运的主要道路之一,公路距石窟山门不足300米,离石窟崖壁也仅有350米,运煤车辆产生大量煤尘,造成窟区大气环境指标严重超标。研究表明,煤尘沉积在石雕表面与空气中的有害气体和水作用将加速石雕的风化,使不少石窟造像成了“大花脸”。

1998年,大同市政府投巨资在距离云冈石窟24千米外重新修建了一条运煤专线,同时将109国道云冈段改造成为一条旅游专线,从而大大改善了云冈石窟的环境。

3. 建设项目施工前很短时间内完成文物保护的案例

2009年西安到平凉的西平铁路开工建设,设计要经过甘肃省省级文物保护单位泾州古城。当地文物部门多次告知要求聘请相关单位进行文物影响评估工作,做好文物保护。但建设单位和设计单位事前没有做文物影响评估,也没有实施文物保护措施,铁路施工进行泾州古城保护范围时已发现文物,无法继续施工。工程拖到2012年在各方协调下,很短时间内进行了文物保护。最终铁路通过了古城遗址,遗址的完整性显然受到了很大破坏,铁路工程完工时间拖后了近3年,造

成的经济损失也不可估量。

4. 建设项目因事先进行了文物影响评估，既利于文物保护，又利于建设项目的案例

西安、洛阳、郑州等城市地铁建设文物影响评估。西安地铁二号线、洛阳地铁、郑州地铁等工程，因在建设前进行了详细的调查和勘探，形成了科学的文物影响评估文件。施工前对能避让的文物进行了评估，对不能避让的进行了相应的发掘和保护工作，得到了很好的保护效果。如西安地铁二号线，施工前保护发掘了 130 座古墓。施工前运用数值模拟分析，确定下穿钟楼和城墙沉降标准限值以及今后长期运营震动对文物古迹的影响。西安市地铁二号线盾构区间隧道顺利穿越文物保护区，各段沉降量均远低于预期控制指标，古建筑安全完好，地下文物采取了发掘保护。

5. 以上案例原因分析

(1) 项目审批前，缺乏对文物影响的全面评估
合武铁路在建设过程中发现了六安王陵，云冈石窟前的 109 国道运煤车辆产生的粉尘加速了石窟的风化，一方面，延误了建设进度，另一方面，造成了巨大的经济损失和重复性投资。主要原因在于，可研阶段未充分考虑建设项目可能对不可移动文物造成的影响。

(2) 管理权和审批权分离

文物保护部门对文物保护单位负有保护的責任，但在项目审批过程中却没有发言权，使建设项目之前应当进行文物影响评估工作无依据开展，建设项目对文物的影响无法准确和科学地评估。

(3) 各部门间缺乏交流和制约

明故宫遗址一例中，规划部门认为，建设项目的审批“与文物部门有没有在该工地上做过前期的考古勘探，并没有任何联系”，文物部门深知“没有得到考古勘探结果的情况下，有关部门就核发许可证属于违规行为”，但苦于文物部门“不具有建设行政审批权”而不能真正发挥其对文物保护的监督作用。

二、文物影响评估制度必要性分析

(一) 文物保护的必然要求

中国是一个文明古国，文物资源极其丰富，建立文物影响评估制度是保护我国文化遗产的必然要求。

我国极其丰富的文物资源，不仅是中华民族古老文明的遗产，也是整个人类文明发展历史不可或缺的组成部分，其中蕴含着极大的历史、艺术、科学价值。建立文物影响评估制度，准确认识、评估这些文化遗产的价值，有效保护各类文物本体及其环境风貌，是传承和发展中华文明以及全人类文明的先决条件和必然要求。

(二) 基本建设与文物保护相协调的必然要求

改革开放以来，我国社会经济持续飞速发展，大量建设项目涉及地下存留和地下潜在的文化遗产，如何处理社会经济发展与文化遗产保护之间的关系，成为摆在各级政府和相关部门、项目建设单位面前非常重要的问题。建立文物影响评估制度，准确评估文物的价值，准确分析、预测建设项目对于文物本体和环境风貌的影响，能够为政府决策和建设单位项目设计等提供科学的依据。当前是中国社会经济快速发展新常态时期，建立文物影响评估制度是适应经济发展、推动城镇化建设的迫切需要。

准确评估规划区域内现存文物的价值，对于各级政府和相关部门制定宏观社会经济发展规划和各类专门规划是应有之义。当前，文物保护在各类社会发展规划中所占的分量比较轻，其中的原因，不可否认有部分地方政府和部门对于文物保护不够重视的因素，同时也必须认识到，对于既存文物内涵价值的准确把握和评估工作存在重大缺失。建立文物影响评估制度，能够准确有效地评估各类文物的价值，进而为政府和相关部门

决策提供科学依据,必将有力地缓解经济发展与文物保护工作之间的紧张关系。

对于建设单位而言,建设占地范围内现存文物或潜在文物的保护工作是整个项目建设过程中必要的一环。在工程项目审批程序中提交可行性研究报告时,建设单位必须考虑埋藏于施工场所地下的文化遗存,因为他们不仅要承担前期考古调研与发掘工作费用,而且要承担施工过程中任何意外考古发现所带来的额外的文物保护用费,因此必须进行前期文物影响评估以保证文物保护经费列入工程预算。

(三) 完善现有文物保护审批制度的必然要求

建立文物影响评估制度有助于完善现有文物保护审批制度,是现有文物保护法律法规体系的必要补充。无论是正在施行的文物保护工作,还是对照国外成熟的文物保护法规制度体系,都可以看到,我国现行文物保护法律法规和制度体系中,缺乏专门的、具体的文物影响评估依据,文物保护行政审批程序中文物影响评估一环或有或无,这是法律法规不健全、文物制度不完善的突出表现,不利于文物保护工作的开展。

现行文物保护工作中有限的文物影响评估包含在《中华人民共和国环境影响评价法》中。我国现行的建设项目环境影响评价体系中,凡是涉及水土保持、渔业等部门的建设项目,均按各自规定的程序进行评估,以此作为环评报告审批的依据之一,当建设项目涉及文物时,在具体执行环评法规进行文物影响评估方面可操作性较差,往往由文物保护部门出具简单意见,难以保证其客观性、科学性及保护措施针对性。因此,细化上述法规,建立建设项目文物影响评估制度及其执行办法,是对我国现有文物保护法律法规体系的进一步完善和必要补充。

再者,就目前有关法律法规针对的保护对象而言,主要是已知的文物保护单位和依据全国文物

普查记录在册的考古遗址点,对于建设项目可能影响的、可能存在的考古遗址则缺少明文的法律保护,不利于文物保护行政主管部门的统筹管理。目前的立法基础使得任何基本建设之前的考古调研与评估工作成为保护这些新遗址的关键所在。对文物保护行政主管部门而言,评估单位依法编制文物影响评估文件并承担法律责任,才可能解决行政部门在文物保护工作中“既当运动员,又当裁判员”这一角色错位问题。建立文物影响评估制度正符合当前文物保护部门日常工作这一重大需求。

(四) 规范文物执法,打击文物犯罪的必然要求

当前,我国仍处于经济建设和城镇化进程迅猛发展的时期,文物保护任务繁重而艰巨,全国文物安全形势严峻。

一方面,在当前大规模城乡建设和基础设施建设中,由于部分地方政府和建设单位急功近利的思想,法人违法事件屡禁不止,伤害文物建筑、占压大遗址、损毁古墓葬、破坏文物原生环境的现象时有发生,如高速公路、铁路穿越古遗址,大型建设工程规划占地影响地下文物,建设项目产生的粉尘和酸性气体对石窟、石碑的风化侵蚀,违章建筑对文物历史风貌的影响,等等。仅2006年至2008年,国家文物局接报全国重点文物保护单位发生的文物行政违法案件就达544起。一些地方忽视国家整体利益和长远需要,或热衷于在世界遗产地、文物保护单位的保护范围内进行缺乏历史根据的复建和新建,或违背文物工作规律,擅自改变文物管理体制,引发许多不良后果。人为地造成了经济发展与文物保护之间的紧张关系,既不利于社会经济的发展,也损害了文物。除此之外,随着社会上“收藏热”的不断攀升,文物的“经济价值”受到片面的夸大,盗掘、盗抢、倒卖、走私文物谋取利益的违法行为日益猖獗,造成了大量珍贵文物古迹的严重破坏。

另一方面,文物系统自身工作也存在着一些

不扎实、不到位问题。部分地方文物基础工作薄弱，第五批、第六批全国重点文物保护单位保护范围、建设控制地带至今尚未公布。部分地方执法巡查、安全检查不到位，难以及时发现违法案件与安全事故苗头，发现后处理和应对不到位，整改不彻底。个别地方在处理违法案件过程中，对责任单位或责任人处罚避重就轻，甚至不敢坚持原则。同时，文物系统对行政执法工作缺乏有效的监督制约机制，责任追究制度难以落实。

上述各方面的违法违规行以及工作中存在的不足，归根结底是对文物本身内涵价值缺乏深刻的认识，文物主管部门或司法机关在处理这些破坏文物的行为时，也缺乏应有的对于受破坏文物价值的认定和评估。因此，建立文物影响评估制度，将为规范文物管理和执法行为、打击违法文物犯罪提供有力的支持。

三、文物影响评估制度可行性分析

（一）《中华人民共和国文物保护法》中有关进行文物影响评估的依据

我国现有文物法律法规制度体系为建立文物影响评估制度提供了坚实的基础和良好的平台。这些法律、法规中没有明确文物影响评估及地位，但部分法律、法规条款为从事文物影响评估提供了支撑。

1. 文物保护单位保护范围内建设项目的文物影响

《中华人民共和国文物保护法》第十七条：“……但是，因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物保护单位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意；在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，

必须经省、自治区、直辖市人民政府批准，在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。”在文物保护单位进行的其他建设工程，如何保护文物保护单位的安全，就需要通过专业机构的评估。

2. 文物保护单位建设控制地带内建设项目的文物影响

第十八条：“……在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。”建设工程怎样才算“不破坏文物保护单位的历史风貌”，也需要专业机构进行评估。

3. 有可能污染文物保护单位及其环境的建设项目的文物影响

第十九条：“在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动，对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。”涉及有可能污染文物保护单位及其环境的项目应由相关专业机构进行评估并报文物行政主管部门同意后，报环保主管部门批准。

4. 建设工程选址涉及文物保护单位拆除或发掘保护的文物影响

第二十条：“建设工程选址，应当尽可能避开不可移动文物；因特殊情况不能避开的，对文物保护单位应当尽可能实施原址保护。实施原址保护的，建设单位应当事先确定保护措施，根据文物保护单位的级别报相应的文物行政部门批准，并将保护措施列入可行性研究报告或者设计任务书。无法实施原址保护，必须迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准；迁移或者拆除省级文物保护单位的，批准前须征得国务院文物行政部门同意。……”建设项目涉及文物保护单位原地保护的、涉及拆除的、涉及进行

发掘保护的，都应该进行事前的文物影响评估。

综上，《中华人民共和国文物保护法》中对在文物保护单位保护范围和建设控制地带内的建设行为有了明确的规定，规定的是不许有行为。但在行政审批前、方案成熟前，行为达到了什么程度，对文物保护单位可能造成何种影响或破坏，对这个“度”需要进行一个事前、事中和事后的评估、预测和防范。这个“度”为建设项目实施前做文物影响评估预留了空间。事前的评估、预测和防范措施正是建设项目的文物影响评估文件，是建设项目可行性研究报告和设计任务书的重要依据，成为行政审批机关了解和审批项目的重要参考依据。因此，建设项目对文物保护单位影响评估应成为建设项目许可的技术性文件之一，是有充分的法律依据。

（二）《中华人民共和国环境保护法》对涉及文物的建设工程的要求

《中华人民共和国环境保护法》第二十九条：“各级人民政府对具有代表性的各种类型的自然生态系统区域，珍稀、濒危的野生动物自然分布区域，重要的水源涵养区域，具有重大科学文化价值的地质构造、著名的溶洞和化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹，以及人文遗迹、古树名木，应当采取措施加以保护，严禁破坏。”第三十五条：“城乡建设应当结合当地自然环境的特点，保护植被、水域和自然景观，加强城市园林、绿地和风景名胜区的建设和管理。”按照以上规定，涉及文物保护单位环境的建设项目，应当在相关环评文件中明确建设项目对文物环境的影响篇章，并征求文物行政主管部门的意见。

（三）各类规划涉及文物保护单位的文物影响评估要求

《中华人民共和国环境影响评价法》第七条：国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的土地利用的有关

规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划，应当在规划编制过程中组织进行环境影响评价，编写该规划有关环境影响的篇章或者说明。同理，有关规划涉及文物保护单位的，应当在规划中编制文物保护篇章，并征求文物行政主管部门意见。

各类文物保护规划中，全国重点文物保护单位保护规划编制要求中有章节明确了文物影响评估。

《国家考古遗址公园管理办法（试行）》第七条有关规定，申报国家考古遗址公园需提交国家考古遗址公园建设文物影响评估报告。明确关注了建设国家考古遗址公园的行为应对文物及其环境的影响。

（四）文物保护专业队伍具备了全面文物影响评估的技术

文物保护专业队伍和现代科技手段为建立文物影响评估制度提供了充足的人才资源和先进的专业技术条件。

新中国成立以来，我国在文博行业及相关工程行业培养了大量的高级专业技术人才，在工程分析、文物勘察、考古发掘、文物保护工程监理、环境工程、规划、工程概算等多个领域都有强大的专业技术人员队伍，这就为文物影响评估制度的建立和实施提供了充足的人才资源。

随着当代科技水平和中国考古学的发展，文物保护科学理论和专业技术手段取得了丰硕成果，较之传统的文物调查、分析、评估方式，有了较大的突破，如航空考古可以以更加宏大的视角深入崭新的领域考察和收集文物的全息信息，现代无损检测方法诸如地质雷达探测技术、考古区域系统调查方法配合全球地理信息系统、3D 技术等现代计算机技术，可以将调查发现文物本体状况、环境风貌以及周边大区域范围内与之相关的信息等以更加清晰、直观地方式展现出来，为进一步细化甚至一定程度上量化文物影响价值评估提供了具有操作性的技术手段。

（五）既往文物普查工作取得的成果为建立文物影响评估制度提供了基础

新中国成立以来，国家文物主管部门先后组织了三次全国范围内的文物普查，各地方文物部门、高校、科研院所也多次开展过局部区域的文物调查和各类带有一定学术目标的专门调查。

这些调查工作，尤其是2007年至2012年开展的第三次全国文物普查工作，建立了不可移动文物编码系统、不可移动文物分布电子地图系统、不可移动文物信息管理系统，公布了不可移动文物名录，编制了文物普查档案和文物普查工作报告，基本全面掌握了我国现存不可移动文物的数量和分布情况，文物的本体特征、基本数据及其保存情况，文物周边自然的和人文的环境情况，总体评估了我国不可移动文物现有的生存状态及其发展趋势，为进一步构建科学有效的文化遗产保护体系提供了依据。凡此种种成果，为建立文物影响评估制度提供了坚实基础和便利条件。

（六）大型工程文物保护工作为建立文物影响评估制度提供了宝贵的经验

新中国成立以来，已有过多次配合大型工程开展文物保护工作的经验，尤其以近些年三峡工程文物保护工作、南水北调工程文物保护工作收获颇丰。

三峡工程中的文物保护工作最初是列入移民论证可行性报告中的，2001年国务院颁发的《长江三峡工程建设移民条例》第二十二规定“因三峡工程蓄水淹没的……等基础设施和文物古迹，需要复建的，应当根据复建规划，按照经济合理的原则，预先在淹没线以上复建。……”，《长江三峡工程淹没处理及移民安置规划大纲》中指出“淹没区及移民迁建区的文物古迹要根据文物保护法的规定，按照重点保护、重点发掘的原则提出保护规划”，1993年至1996年国家文物局组织多方单位、专家制定完成了《长江三峡工程

淹没及迁建区文物古迹保护规划报告》，开创了“先规划，后实施”的文物保护新机制，实施完成库区文物保护项目1128项，出土25万余件文物，保护了大批历史文化遗产和古迹。

2002年12月，南水北调工程正式启动，2003年6月国家文物局、水利部联合印发了《关于做好南水北调东、中线工程文物保护工作的通知》，2005年长江水利委员会、中水淮河工程有限责任公司分别编制了《南水北调中线一期工程文物保护专题报告》《南水北调东线第一期文物调查及保护专题报告》，作为南水北调中线、东线文物保护工作的宏观规划和依据，截至2012年保护文物点710处，完成考古发掘面积154余万平方米，出土各类文物10万余件（套），取得了极其丰硕的成果。

通过上述三峡工程、南水北调工程等大型工程建设中的文物保护工作实践，文物部门和相关政府部门认识到，文物保护工程是工程建设的重要组成部分，大型基本建设工程在项目可研和初步设计阶段进行文物保护工作是最佳时机，在工程建设开展之前对施工区域内可能涉及的文物进行充分的调查分析进而做出与之相应的保护规划，是保证大型文物保护工程顺利实施和取得成功的必需环节，这些前期的调查和规划工作实质上就是建设项目文物影响的评估工作。因此，建立文物影响评估制度，准确评估建设项目对文物可能造成的影响，并在此基础上设计文物保护工作规划和具体实施方案，是保障建设项目顺利实施、实现文物保护和经济建设双赢的必然需求。通过以往开展的大型工程中的文物保护工作实践，既使建立文物影响评估制度成为各相关部门的一个共识，又为这一制度的建立积累了丰富的经验。

（七）文物影响评估制度的研究和制定有国内外成熟制度体系可资借鉴

他山之石，可以攻玉。西方许多国家已经拥有非常成熟的文物影响评估法律法规制度，包括美国在内的多个发达国家的环境影响评估制度，

早已将文物影响评估的内容纳入其中并作为法定的环评主要内容之一。在历年的修正过程中，文物影响评估已越来越具有可操作性，评估技术与现代科学技术手段的结合也越来越紧密。这些实践可以为我们文物影响评估制度的研究和制定提供很好的借鉴。

在美国，凡在联邦所有的土地上进行建设的项目，或在私人拥有的土地进行、但由联邦政府出资的建设项目，都必须考虑该项目对自然环境、文化、历史资源可能造成的影响。《国家环境政策法》为文化资源管理的建立提供了立法保证。美国立法确立了一套“顺从程序”，规定涉及文化资源管理的有关政府部门必须服从文物保护法规的相关要求。国家公园管理局、土地管理局、美国工兵部队等大量涉及基建的部门，都聘有专职的考古学家管理有关文物保护事宜。美国大多数建设项目的文化资源管理经历两个阶段：评估期和减缓期。在评估期内，可能受到影响的土地要准备环境影响评估报告，接下来是决定怎样“减缓”可能的影响，包括：项目规划可否改变、是否需要抢救性发掘等。这使得考古学家可以在工程早期阶段就参与其中，并将工程可能对历史文化遗产造成的威胁与破坏降到最小。《考古与历史遗产保护法》则授权美国联邦政府资助因为联邦工程项目而受到威胁的考古与历史遗存发掘保护工作。立法为考古发掘、材料分析和成果发表提供了资金。法令特别规定合同资金的上限可占整个项目资金的百分之一（1980年的修正法案则建立了取消百分之一上限的申请程序）。在各州所有的土地上实施的工程及州政府资助的工程项目中，也大致照此办理。

英国文化遗产署（English Heritage）是负责英国文物保护管理工作的政府机构。1990年起草的“不列颠国家规划政策指导第16号文件”强调，考古学对于文物古迹的保护不可替代；当文物古迹与经济建设法政冲突时，应本着有利于文物保护的原则求发展；抢救性发掘工作（称作“记录性保护”）所需要的经费由开发商来承担。英国文化遗产署拟定了一项在城市范围内进行考古资

源管理的规范文件：在每一个有历史价值的城区都要规划进行考古调查，并将相关资料输入地理信息系统（GIS）中。此后任何对古迹产生潜在影响的工程项目在施工之前都要经过一定的影响评估程序，并紧接着进行现场的估价工作。城市规划者、考古学家和发展商相互协作，确定出减少破坏的策略。上述某些措施已被记入英国环境部规划政策指引第16条中。

在加拿大，发展商或企业要买地搞基本建设，到政府部门注册登记时会被要求与考古机构联系，并签订合同，由这些机构对将征用的土地调查勘探，发现遗迹时先小规模试掘，如果该遗迹十分重要，由文物部门鉴定后决定是否将其上报给国家登记名册，实行绝对保护或者对它进行全面发掘。当考古机构完成这些工作后，基建工程才能开始动土。

丹麦是最具有文化遗产保护意识的国家。丹麦早在19世纪60年代已完成了第一次全国性的文化遗产调查登记。1983年，丹麦的文化遗产调查工作交予地方政府，又全部进行复查、更新记录，并将数据全部输入计算机。文化遗产登记名册可在国家博物馆查询，数据库与地图不仅可供博物馆等文物部门使用，也是各地管理部门的必备资料，以便在进行市政规划时作为参照依据，尽量避免抢救性发掘，或者事先提请考古部门调查发掘。

日本与中国情形类似，历史上日本也曾因经济建设的需要而将文化遗产保护的重心放在抢救性发掘上。20世纪60年代起，日本的文化遗产登记制度逐步得到完善。登记程序在1960~1962年应政府要求由县教育部首先进行，在当时建立了包括138000个遗址的登记清单，并形成了由县教育部而非政府有关部门主理有关遗址登记的传统。1950年《文化财保护法》对建设项目文物保护做了相关规定：该法规定在国家登记的遗址范围内进行建设，需提前两个月通知文化事务局，事务局在作相关调查之后，决定是否提前进行发掘，或追加为指定保护对象。日本文物评估技术流程为：① 确认和评估作为文化财资料的价值：