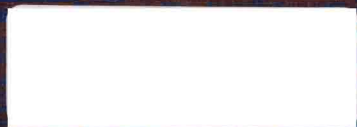


中国

世界文化遗产 监测

赵 云 许礼林 著

CHINA'S
WORLD CULTURAL
HERITAGE
MONITORING



中国建筑工业出版社

中国

世界文化遗产 监测

赵 云 许礼林 著

CHINA'S
WORLD CULTURAL
HERITAGE
MONITORING

中国建筑工业出版社

审图号: GS (2017) 1700号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国世界文化遗产监测/赵云, 许礼林著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 7

ISBN 978-7-112-20845-6

I. ①中… II. ①赵…②许… III. ①文化遗产—监测—中国
IV. ①K203

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第122385号

责任编辑: 陈海娇 刘 静

责任校对: 李欣慰 张 颖

中国世界文化遗产监测

赵 云 许礼林 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16¼ 字数: 401 千字

2017年7月第一版 2017年7月第一次印刷

定价: 56.00 元

ISBN 978-7-112-20845-6

(30501)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)



序 一

世界文化遗产保护、监测与研究是文物事业最重要、最引人注目的领域之一，是中国文化遗产研究院（以下简称文研院）重点发展和经营的领域，也反映了文研院对行业需求和自身事业发展的深入思考。文研院是国内在世界文化遗产领域较早开展工作的专业机构之一，但早期的工作主要集中于自己的传统优势业务方面，比如古建筑和岩土类文物本体保护设计和文物调查、勘察等。大约从 2009 年开始，以承担申遗文本编制和开展世界遗产监测为标志，通过不断开拓新的研究方向，并融合、依托文研院传统业务优势，逐渐在世界文化遗产领域形成了前期研究、资源调查、申报文件编制、规划设计、监测评估等技术环节完备的专业链，成为文研院又一优势专业业务领域。

为进一步推动我国世界文化遗产监测工作，促进遗产保护目标的实现，服务于世界遗产自身的持续、永久保存和遗产地的可持续发展，经国家文物局同意，文研院于 2012 年在文物保护工程规划所挂牌成立了中国世界文化遗产监测中心，并在其内部设立了专司世界文化遗产工作的三级机构——世界遗产部，主要承担建设和维护中国世界文化遗产监测预警系统，开展反应性监测和遗产地监测报告评估，为各遗产地监测工作提供技术指导、专业咨询和培训，负责编制相关规划及技术标准、规范和制度，组织、实施重大项目和关键技术研究，开展国际合作和学术交流以及其他与中国世界文化遗产相关的研究与业务工作等。经过持续努力和一系列卓有成效的工作，2015 年，中国世界文化遗产中心终于发展成为文研院的一个正式内设机构，并开始发挥我国世界文化遗产监测、保护事业的国家研究中心和总平台的作用。

本书作者赵云同志是文研院世界文化遗产工作团队的主要负责人，也是文研院完成的第一个申遗文本——红河哈尼梯田文化景观——的主要执笔者之一。作为团队负责人，赵云同志身体力行，坚持创新、攻坚克难，通过编写《中国世界文化遗产监测预警体系建设规划》、中国世界文化遗产监测总平台监测数据总表、指标体系和基础数据采集规则、建设中国世界文化遗产监测预警信息系统国家总平台，组织每年一度的中国世界文化遗产监测年会，开展遗产地监测工作评估以及监测培训等研究和工作实践，不仅带动了整个团队积极热情的工作精神，影响、培养了一批想做事、能做事、做好事的年轻人，同时自己也从过去所熟悉的保护规划编制成功转型世界遗产的保护与研究，完成了从工程师到高级研究人员的转变、成长。几年前，我作为文研院的党委书记和分管副院长，在赵云同志申请从工程系列转至研究系列时，和她进行过深入交流，形成了所有的业务工作都要以科研为支撑，研究成果是各项业务工作核心成果的共识。实践证明，赵云同志及其团队的成长，完全契合了文研院坚持的应用型研究的发展思路，这也是他们能够迅速成长、成功的重要因素之一。因为，文研院需要的是踏实努力，自觉坚持服务于行业、领域和单位的发展，把科学研究和工程项目紧密融合，把市场需求和公益属性有机结合起来的研究人员。

本书集合了赵云同志历年来从事遗产监测工作的研究成果。她认为，我国的世界文化遗产监测不是为应对国际组织而做的表面文章，而是根植于自身需求的、支持有效保护、科学管理的必要工具。法人违法、旅游和舆论压力等管理因素，以及脆弱文物本体的保护难题，是我国世界文化遗产地保护管理工作中的关键影响因素，也是普遍存在于我国不可移动文物保护领域的压力和问题。因此，从行业发展的需求来说，从世界文化遗产地着手，探索确立一套科学监测的思路，对于引领不可移动文物保护工作，面向信息化社会、实现知识管理具有重要作用。

据我所知，本书是我国文物保护领域目前第一本关于遗产监测的系统性著作。因此，我由衷地向文物保护界的同行们、对文化遗产感兴趣的机构和公众以及其他行业的监测管理从业者推荐本书。希望本书的出版，能像作者自己所期待的那样，促进有关我国遗产监测方面的理论、规范和方法得到公开传播、交流讨论并达成共识。

作为文研院的院长，在本书出版之际，我还想起赵云同志曾跟我谈到中国世界文化遗产中心继续开拓新业务的计划，其中的一个重要方面是面向公众和面向国际的阐释、交流和合作。我非常希望她能在继申遗文本和遗产监测业务之后，带领她的团队继续创新，在世界遗产的综合研究、规则的研究与制定，以及面向国内外社会公众的宣传普及等各个方面，不断创新思路与方法，不断升级手段与形式，为中国从世界文化遗产事业的跟随者、参与者升级为规则制定者、引领者做出自己的贡献。其中，最基础的也是最重要的就是希望她和她的团队能够心无旁骛地坚持再坚持，不断实践，不断总结，及时向国内、国际同行和公众奉献自己的最新研究成果。



二〇一七年五月三十一日

序 二

文化遗产保护工作是上承传统、下传子孙的重要事业。传统的文物保护工作由于经费和技术条件的限制，通常处于“抢救性保护”的被动局面，对遗产监测的认识较为模糊，往往就事论事，不同专业各说各话，缺少统一的认识，对产生遗产危害的原因更是缺少关联性分析。“预防性保护”的理念提倡了很长时间，始终没有得到有效展开。

而中国的世界文化遗产是众多中华文化遗产中最耀眼的明珠，对其进行有效的保护，使其在传承和弘扬文明的同时，尽可能地延续寿命，这是文物人向全国人民承担的责任，也是向世界文化遗产组织做出的承诺。要“预防”就离不开对遗产状况的日常监测。文化遗产监测并不是新的概念，但为了推动中国的文化世界遗产监测工作，正式挂牌成立专职的工作机构是新事物；通过大量的调研提出完整的中国世界文化遗产监测数据指标体系就是新成果；而采用信息化的手段将监测数据既服务于文保一线的管理机构，在强化日常的遗产保护工作的同时也为省、市直至国家各层级的科学研究和行政管理机关提供实时、准确的遗产状况信息，为政策制定、项目审批及跟踪监察提供数据支撑，这就是新创造了。

用监测数据客观反映文化遗产的现状是构建遗产监测信息平台的目标，而引导各级文化遗产保护人员掌握用实时的监测数据审视和不断改进自己的工作项目建设的难点。这其中不仅有引入、掌握信息技术的困难，也需要具有转变传统工作模式的创新，包括正确地理解指标体系中各项指标的准确定义，采用适当的技术手段获取监测数据，用具有针对性的数据支撑监测、保护、管理各个环节的工作。通过对文化遗产保护各环节工作的认真梳理，建立推动工作的数据流，在工作中慢慢认知和克服传统工作模式中的缺憾，不断优化、深化遗产保护工作的方方面面，使工作整体水平得以有效提高，并不是可以一蹴而就的容易事。

中国世界遗产中心挂牌五年了，年轻同志们工作得非常辛苦，他们在“走南闯北”的不断调研过程中努力探索，已经完成了很多部遗产保护监测工作的规划编制工作，初步构建起了中国世界遗产监测管理总平台以及大运河、花山岩画、鼓浪屿等多个世界遗产地的监测管理信息系统，已经为申遗起到了很大的促进作用。

这些年来，世界遗产中心主任赵云和国信司南公司总经理许礼林同志率领各自的团队精诚合作。眼前的这部书稿凝聚了他们辛勤工作所取得的经验，它是前车之鉴，将为所有正在开展和将要开展遗产监测工作的一线文保单位提供切实有效的帮助，并指引方向。

遗产监测工作的信息化之路还很长，怎样建立起适用于全国各层级文保单位的监测管理信息系统，还有很多难题需要得到破解，还有大量的具体工作要做……

任重道远，大家一起努力吧！



二〇一七年六月四日

代 序

刘曙光在中国世界文化遗产监测 2016 年年会上的讲话

今天是中国世界文化遗产监测的第四次年会，我很高兴地看到会场已经是济济一堂。最开始，这个会只是几个监测试点单位参加，现在已经扩展到了几乎是所有遗产地都参与的一次会议。我也很高兴看到，中国文化遗产研究院所有的职能部门和主要的业务机构都派人参加会议，说明在中国文化遗产研究院，世界遗产监测也得到了重视。

今年的监测会，从背景来说是历年来最好的一次，至少对于中国文化遗产研究院是这样。2016 年的春天属于国家文物局，或者说属于全国文博系统。大家都知道，习近平总书记对文物工作做了重要指示，李克强总理也对文物工作做出重要批示，国务院召开了全国文物工作会议，刘延东同志代表党中央、国务院发表讲话，国务院印发了《关于进一步加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17 号）。前不久，习近平总书记还在乌兹别克斯坦的塔什干专门单独接见了在乌兹别克斯坦开展工作的文物、考古专家。上周，在刘延东副总理的见证下，文研院和法国远东学院签署了战略合作协议。所有这些，都是让人很受鼓舞的。

这四年来监测年会，每年都有突出的主题和任务。四年前开第一次年会时，国家文物局刚刚明确要求中国文化遗产研究院把世界遗产监测当作一项基本职能承担起来；第二次年会启动了“中国世界文化遗产监测预警总平台系统”的研发；第三次年会进行了遗产地监测报告、遗产地预警体系评估、大运河监测等主题的探讨，开始比较实实在在地接触到了世界文化遗产监测的核心内容；2016 年有了《遗产地监测工作指导意见》，作为这次会议主题跟大家交换意见。可以说，年会一年比一年开得实，一年比一年好，一年比一年丰富，一年比一年贴近世界遗产保护管理的实际。

各地在年会上的工作汇报都很有自己的特点，给人启发和激励。比如，在我们设计的监测预警体系中，省级平台原来暂时被放在可以忽略不计的地位，在我们最开始讨论的国家、省、遗产地三级平台中，重在国家和遗产地两头。没有想到山东省级监测平台已率先有所作为。此外，陕西省局关于世界遗产监测工作的批评和建议也很有见地。

上午，赵云代表院遗产中心做了监测工作汇报，我现在以院长的身份补充几点：

第一，文研院关于世界文化遗产监测机构建设的变化是非常突出的。2015 年初，经过国家文物局批准，我们院正式把中国世界文化遗产监测中心从文物保护工程所分离出来，独立开展工作，表示出文研院打算在世界文化遗产监测领域大干实干的决心和信心。今年年初，我们给世界遗产中心重新分配了办公地点，改善了 work 条件。下一步，我们还会结合国家文物局的工作要求，进一步加强世界遗产中心的建设。往年，我们这个会议的名称叫中国世界文化遗产监测中心年会，今年叫做中国世界文化遗产监测年会，因为国家文物局赋予我们新职能时已经

把“监测”两个字去掉了，原因是要给文研院在世界文化遗产方面的业务拓展留出空间，将来要把与世界文化遗产相关的职能陆续向文研院移交，将来监测很可能只是中国世界文化遗产中心的主要职能之一。目前在中国文博机构中，只有文研院有一个以世界遗产为工作和研究对象的专业机构。

第二，关于中国世界文化遗产监测预警总平台的运行。我对这个系统寄予了厚望。它的根本宗旨是要提供一个国家与地方平台互通共享、共用共建的系统，在2014年上线启用后，各遗产地的应用带有试用的性质。2015年大家非常活跃，基于实时监测数据的管理系统的建设基本成型。当然这还是进行时，或者说只有进行时，还需要我们不断改进完善。由于种种原因，目前总平台和地方平台的对接还不理想。所以，一方面，总平台系统需要根据试用反映综合各地及专家的意见去完善提升；另一方面，也需要各个遗产地平台更加积极地来和国家总平台对接。数据作为平台的核心，目前对接的情况也不够理想，下一步可能要把这方面作为一个重点，去采取实实在在的措施。

第三，关于学术交流和人才培养的问题。按照国家文物局的批复，组织开展监测人员的培训和技术交流，也是我们中心的主要职责之一。监测年会某种意义上来说，是在更大范围内的业务交流，也可以看作是一个培训。我们遗产中心的人员也通过网络、QQ、微信群不断跟各地沟通。从相关调研来看，遗产地对于交流、学习、培训的热情非常大，这也对我们的工作提出了非常明确的要求。上周我们刚刚结束了和ICCROM合作的世界遗产监测管理国际培训班，这里要感谢颐和园对培训班所提供的支持，希望在座的能够有更多的人参加我们将来的国际培训班。

就下个阶段的工作，我也想谈几点意见，谈意见之前也有一些背景情况跟大家做些交流。

第一，在国务院的17号文件里有一句话，即文物保护已经从抢救性保护为主，转为抢救性和预防性保护并重。在这个新的阶段，对我们的文物管理提出了很深刻的要求，要有一个很大的变化，其中一个最基本的变化是要从传统的经验管理向数据管理转变，这才能与抢救性保护与预防性保护并重这个阶段相适应。

第二，我们一直在讲世界文化遗产是中国文化遗产中最优质的资源，是一流的资源。一流的资源，必须要有一流的管理。但是如何去实现这个一流的管理？今天可以很明确地去讲，加强监测是实现一流管理的必由之路，监测是重要的抓手。

第三，从国家文物局来讲，在保护与预防并重这样一个时代，要推动中国文化遗产保护、展示、利用的整体提升，依靠什么？其中一点是要靠世界遗产管理的提升，并带动其他遗产管理提升。世界遗产的监测管理是领跑者、是带动者，这也是比较清楚的。

第四，国务院这几年来不断地强调要简化程序、简政放权，有个术语叫“放管服”，即简政放权、放管结合、优化服务。“放管服”意味着任何一个国家机关要更多地从“事先”退出来，而向“事中”和“事后”多投入时间和精力，而我们这个监测工作，正是更多地属于事中和事后。我们不再是重申报，而是变成重管理。而重管理，首先就要体现在重监测上。

基于这些背景，谈几点具体要求和建议：

第一，要不断提高认识，形成常态的监测工作机制。某种意义上来说，监测在国家层面是

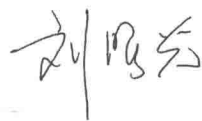
得到了重视的，不仅在中国文化遗产研究院成立了专门的监测机构，像故宫、颐和园、周口店、莫高窟、西湖等地也成立了专门的世界遗产监测机构，绝大多数遗产地也开展了监测工作，体现出了一种积极和热情。问题在于开展监测工作时可依据的专项监测制度不健全，目前只有一个《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》。另外，遗产监测平台即使再先进，如果没有和它相配套的监测管理工作制度，平台正常运转也不会好。所以需要不断地提高认识，编制各层级的管理办法，形成有效的、常态的监测管理机制。作为国家文物局委托的监测机构，我们遗产中心首先要落实国内的反应性监测工作。

第二，要加强统一，加强各级平台的互联互通。目前遗产中心已经提出了一套遗产监测的指标体系，这个指标体系经过近两年的完善，应该说是基本符合了我国世界文化遗产的保护管理需求，具有一定的科学性、合理性和整体性，我认为在目前是我国最好的。各遗产地应该首先在满足这个指标体系的前提下开展监测工作，再结合遗产地自身特点，来研制个性化的指标。这里我要多说一句的是，我们一定要防止以个性来冲击共性的倾向，我们的指标体系已经是最大程度地集思广益，最大的公约数是 17 类指标，是少到不能再少了，希望各地要向这个指标体系看齐。

第三，加强定期评估，落实绩效考核与项目审批。监测工作已经开展了几年了，监测机构在遗产地的各个机构中的表现还比较温柔，有些问题不是看不出来，而是看出来以后装作看不出来，也不敢说。有的遗产地的监测还有点儿形同虚设。这种状况令人担忧。监测工作还是应该具有一定的威慑力，所以各遗产地还是要对发生的一些目无法纪、违章建设或破坏环境的做法加强监测，并且根据监测数据客观做好定期评估工作。监测数据要有用，要服务于管理，不能流于形式。

第四，要加强对监测工作和技术的学习和研究。首先是要加强对国家监测预警总平台相关文件的学习和研究；其次，要对数据进行分析、整理和研究，通过整理研究才能够发现问题。我在这里想强调数据公开问题，应当下决心推动世界遗产监测数据的整理和公开。现阶段可以考虑有选择性地将一部分向社会公开，一部分向遗产地当地政务公开。

最后，我代表文研院感谢大家来参加这次会议，感谢大家对遗产监测工作的支持。世界遗产监测中心虽然设在文研院，但它也是我们各个遗产地的，是大家加强交流与学习的工作平台。欢迎大家对我们的工作提出建议和批评！谢谢大家！



二〇一六年七月七日

自序

2012年,国家文物局在中国文化遗产研究院(简称文研院)设立了中国世界文化遗产监测中心。五年来,我们在国家文物局和文研院的部署、指导下,编制《中国世界文化遗产监测预警体系建设规划》、建设中国世界文化遗产监测预警信息系统国家总平台、起草世界文化遗产监测相关的标准规范、举办中国世界文化遗产监测年会和培训班、编制遗产地监测系统建设方案、开展遗产地监测工作评估,忙忙碌碌做了不少事。

近来经常有遗产地的同行们问我能否多组织一些培训,他们非常渴望了解遗产监测的工作要求和最新进展,但可能错过了以往的年会和印发的资料;还有一些关心世界文化遗产的专家、朋友们也在询问,世界文化遗产监测工作做了这么多年,有什么成果,有什么效果。本书的写作,正是对这些问题的答复。

尽管我国的世界文化遗产监测工作仍然有待进一步探索、全方位推进,但也正因如此,有关理论、规范和方法方面的研究成果才更应及早公开传播、交流讨论、争取共识。例如,在理论方面,本书尝试对《公约》框架下的“世界遗产监测”概念进行了定义;对我国的世界文化遗产监测工作的特点和使命、当前的机遇和挑战进行了分析;对信息系统在监测工作中的意义、作用和功能进行了探讨。在规范方面,本书提出了17大类59项监测数据、3大类32项基础数据、37个监测指标、2套监测报告模板、1套方案设计模板、1套评估指标。在方法方面,本书对监测系统部署、遗产地通用平台、监测数据移动采集端、系列遗产监测等进行了实践总结、实例展示和分析评估,并重点从遗产地开展工作的角度全面探讨了监测工作程序、主要工作内容、体系建设模式和保障。

当然,本书并非一气呵成之作,而是五年来点滴积累而成。上述研究成果基本上都源于我为国家总平台建设、监测年会、培训班而编写的研究报告、工作报告、参考资料或课程讲义,以及我们团队的项目实践。现在撰写此书,正好让我有机会全面地审视自己过去的研究和思考,并把不同时期、针对不同具体问题的分散的研究成果填充到系统性的架构之中,从而完成丰满的、整体性的著述。

我和许礼林先生的合作历时几年,期间充满了愉快和信任,以及不同专业之间相互沟通、切磋而给予彼此的启发。他和国信司南(北京)地理信息技术有限公司的同行们从系统研发的角度,结合测绘专长,对监测系统的编码规则、元数据规范、监测数据技术规范进行了深入研究和设计。本书的部分附录介绍了相关成果。

在本书撰写过程中,诸多同仁们曾以各种方式给予我许多帮助。尤其是尹吉丽、王臣立两位同事协助我整理资料、选配插图、审校书稿,王毅、罗颖、张玉敏、黄玉琴、刘懿夫、崔明等同事协助我开展项目、积累素材,在此向他们致以诚挚的感谢。此外,还有各遗产地的管理者和专家们,他们给我分享的丰富的一线管理工作经验,为我编写书中的许多内容提供了重要

参考。

故宫博物院的胡锺先生从 2013 年就开始悉心指导我们开展监测工作。他既是专家，也是朋友，不仅指引我研究的方向、参与我们的每次工作讨论，还亲自撰写了许多数据表格和文档，并时常通过邮件与我讨论问题。正是由于胡锺先生多年来持续地鼓励和指导，才让我每次面对难题时能坚定信心、认清方向。我深深地敬重他、感激他。

最后，要向曾任文研院院长的刘曙光先生、现任院长柴晓明先生、副院长乔云飞先生，以及国家文物局的陆琼女士，唐炜、刘洋、邵军、黄晓帆和叶思茂先生表示特别的感谢。他们对中国世界文化遗产中心开展监测工作的支持和督促、对中国的世界文化遗产地保护管理工作的理念和实践，一直以来鞭策着我、教导着我，谨以本书献给他们。

赵云

二〇一七年五月二十八日

目 录

序一	
序二	
代序	
自序	
第 1 章 绪论	1
1.1 《公约》框架下的世界遗产监测程序	1
1.2 中国世界文化遗产监测概述	4
第 2 章 中国世界文化遗产监测预警体系的构成、建设规划与现状	7
2.1 中国世界文化遗产监测预警体系建设的原则与目标	7
2.2 中国世界文化遗产监测预警体系构成	9
2.3 中国世界文化遗产监测预警体系建设现状	11
第 3 章 中国世界文化遗产监测预警信息系统建设	15
3.1 中国世界文化遗产监测预警信息系统总体设计	15
3.2 中国世界文化遗产监测预警总平台	17
3.3 中国世界文化遗产监测预警遗产地平台	28
3.4 关于通用平台与移动采集端的探讨	31
3.5 监测平台数据对接	36
第 4 章 中国世界文化遗产监测技术规范体系建设	39
4.1 基础数据采集规则	39
4.2 监测数据体系	57
4.3 信息系统元数据规范	83
4.4 信息系统对接规范	83
4.5 定期评估规范	83
4.6 遗产地年度报告模板	86

第5章 中国世界文化遗产地监测工作研究

——关于如何开展好遗产地监测工作的探讨·····	87
--------------------------	----

5.1 遗产地监测工作程序与主要工作内容·····	87
5.2 遗产地监测工作保障·····	94
5.3 遗产地监测工作开展模式·····	95
5.4 遗产地监测预警体系建设评估指标体系·····	96
5.5 关于系列遗产监测的探讨·····	100

附录·····	105
---------	-----

附录1 中国世界文化遗产编码规则·····	105
附录2 遥感影像类监测数据技术规范·····	110
附录3 图纸类监测数据技术规范·····	112
附录4 元数据规范·····	165
附录5 中国世界文化遗产地监测年度报告模板·····	175
附录6 中国世界文化遗产监测2014年度报告·····	185
附录7 中国世界文化遗产地监测信息系统建设方案编制体例（初稿）·····	220
附录8 中国世界文化遗产地监测预警体系建设评估（一期）评估标准·····	226

第 1 章 绪论

世界遗产是全人类的共同财富，具有突出的普遍价值。2016 年 8 月，全球世界遗产数量已达 1052 项，其中，文化遗产 814 项，自然遗产 203 项，自然和文化混合遗产 35 项。随着遗产地数量的增长，遗产保护状况越来越成为尤其值得关注的问题，无论对于国际组织还是缔约国而言，遗产监测工作的必要性及其意义越来越受到重视。

根据《保护世界文化和自然遗产公约》（以下简称《公约》）及《实施世界遗产公约的操作指南》（以下简称《操作指南》）中对世界遗产监测的定位、要求以及程序规定，监测是世界遗产申报和保护管理机制的核心内容之一，它具有强制性——缔约国必须建立监测体系并进行定期报告，并在必要时接受反应性监测，监测体系内容包括衡量、评估世界遗产保护状况的关键指标、影响因素、遗产保护措施、审查周期、负责机构等。因此可以概括地说，在《公约》框架下的“世界遗产监测”是指：通过对衡量遗产保护状况指标的测定，确定遗产突出普遍价值以及完整性和（或）真实性的保持状况及其变化趋势。

1.1 《公约》框架下的世界遗产监测程序

事实上，早在 1972 年《公约》制定之时，就在第 29 条中规定：“本公约缔约国在按照联合国教育、科学及文化组织大会确定的日期和方式向该组织大会递交的报告中，应提供有关它们为实行本公约所通过的法律和行政规定和采取的其他行动的情况，并详述在这方面获得的经验。”该规定为之后确立的一系列世界遗产监测规则奠定了基础。在《公约》框架下，这一系列规则主要包括：1983 年确立的保护状况报告机制^①、1994 年确立的反应性监测机制、1998 年确立的定期报告机制、2007 年确立的强化监测机制。其中，反应性监测和定期报告目前已成为遗产监测的核心机制，也是世界遗产委员会的主要职能之一，并在《操作指南》中得到逐步修订、完善。

反应性监测和定期报告由世界遗产委员会与缔约国合作开展，旨在审查已经列入《世界遗产名录》的遗产的保护状况。《操作指南》还对反应性监测和定期报告的程序和格式进行了明确规定。

1.1.1 反应性监测

根据《操作指南》，反应性监测是指由秘书处、联合国教科文组织其他部门和咨询机构向

① 与目前由缔约国负责提交的保护状况报告不同，当时的保护状况报告由世界遗产委员会的咨询机构负责提交；该机制于 20 世纪 90 年代初终止。

委员会递交的有关具体濒危世界遗产保护状况的报告。为此，每当出现异常情况或开展可能影响遗产的突出普遍性价值及其保护状况的活动时，缔约国须向委员会递交具体报告和影响调查。反应性监测也涉及已列入或待列入《濒危世界遗产名录》的遗产。同时，从《世界遗产名录》中彻底删除某些遗产之前也须进行反应性监测。实施反应性监测程序时，委员会特别关注的是如何采取一切可能的措施，避免从《世界遗产名录》中删除任何遗产。

以亚太地区为例，2014年，亚太地区开展了反应性监测的缔约国主要有：阿富汗、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、菲律宾、伊朗、哈萨克斯坦、老挝、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。在上述缔约国接受反应性监测的遗产中，威胁到遗产保护的因素主要有以下几方面：管理系统或规划不完善、违规建筑、非法行为等活动。

老挝占巴塞文化景观内的瓦普庙和相关古民居（WHC-14/38.COM/7B.Add）于2001年列入世界文化遗产，该遗产“是一处完好保留了1000多年的人类文化景观，以山顶至河岸为轴心，在方圆10km的地方，整齐而有规划地建造了一系列庙宇、神殿和水利设施，完美表达了古代印度文明中天人关系的文化理念。占巴塞文化景观还包括湄公河两岸的两座文化名城和普高山，体现了公元5世纪到15世纪以高棉帝国为代表的老挝文化发展概况”^①。该遗产于2012年接受过一次反应性监测，所针对的影响遗产保护状况的4点因素为：（1）新的基础设施建设，包括道路修建的提案；（2）缺乏合作管理机制；（3）停车场和旅游中心；（4）缺乏充足的专业工作人员。2014年第38届世界遗产大会上，缔约国就之前提出的影响因素提交了一份关于遗产地保护状况进展情况的报告，说明进展情况大致如下：（1）重新规划设计遗产地的一些公路；（2）修订土地使用规划；（3）改良供水系统；（4）对公众设施进行了改善和提升。大会决议要求缔约国邀请世界遗产相关专业机构再次进行反应性监测，以缓解对于遗产突出普遍价值的潜在威胁。次年，占巴塞文化景观开展了第二次反应性监测并提交了报告。世界遗产委员会于2015年世界遗产大会对该报告进行了审议，认为虽然存在诸多影响因素，但尚未直接威胁到遗产安全，同时缔约国已采取一系列措施限制影响，因此该遗产并未列入濒危遗产名录。

近年来，国际组织对于世界遗产监测的要求越来越高，以反应性监测为基础，又于2007年第31届世界遗产大会上提出了强化监测机制的内容。世界遗产委员会或是委员会总干事根据遗产地的相关信息来决定是否启动强化监测机制（总干事的决定需征询五个副组长的意见）；并确定强化监测机制作用的内容和时限，缔约国需按时执行，监测结果记录在保护状况报告（SOC）中向世界遗产委员会汇报。2009年5月，第33届大会对之前强化监测机制的运行情况作了首次报告总结（WHC-09/33.COM/7.2）；2011年5月，第35届世界遗产大会对从2007年起已开启的强化监测机制做了总体评估（WHC-11/35.COM/7.2）。

在第31届世界遗产委员会中，强化监测被运用于德国德累斯顿易北河谷Waldschloesschen大桥项目中。德国德累斯顿易北河谷于2004年被列入《世界遗产名录》，该景观沿河谷长18km，主要有低洼草地、顶部的皮尔尼茨宫和德累斯顿中心遗迹，以及16~20世纪的无数古迹和公园，同时还拥有19世纪和20世纪的郊区别墅、花园以及极具价值的自然风光。今天，

① 参见世界遗产中心网站对该遗产的描述：<http://whc.unesco.org/en/list/481>。

一些沿河梯田仍然种植着葡萄,一些古老的村庄仍然保留着工业革命时期的历史建筑和设施^①。2007年底,当地政府以缓解交通堵塞为由开始在河谷内建造一座大桥,该桥长635m,计划2011年竣工通车。该建设项目被委员会认为“将会给遗产的价值和完整性带来不可逆转的损害”。委员会希望强化监测能够为保护世界遗产突出普遍价值寻求代替的解决办法。2008年,委员会前往德国进行了评估。不过德国当地政府官员却坚持——关于该建设项目,德累斯顿已通过全民公决,德国联邦宪法法院也已裁定认可。教科文组织对德累斯顿交涉无果。最终,德累斯顿易北河谷在2009年被世界遗产委员会从世界遗产名录中除名。

1.1.2 定期报告

定期报告(Periodic Reporting)机制是要求缔约国经由世界遗产委员会将其通过的法律和行政条款以及实施《世界遗产公约》采取的其他行动报告提交教科文组织大会,其中包括其领土内世界遗产的保护状况。《定期报告》主要有四个目的:(1)评估缔约国《世界遗产公约》的执行情况;(2)评估《世界遗产名录》内遗产的突出的普遍价值是否得到长期的保持;(3)提供世界遗产的相关更新信息,记录遗产所处环境和保护状况的变化;(4)就《世界遗产公约》实施及世界遗产保护事宜,为缔约国提供一种区域间合作以及信息分享、经验交流的机制。

相对于反应性监测没有预先设定的周期和时间表,定期报告是对世界遗产的一项周期性的监测方式。

2000年至今,世界遗产委员会共展开了两轮定期报告监测(2000~2006年为第一轮,2008~2015年为第二轮),共包括阿拉伯地区、非洲地区、亚太地区、拉丁美洲和加勒比地区和欧洲与北美地区5大片区,由阿拉伯地区开始逐年依次进行。

参与第一轮定期报告(2000~2006年)的共有165个国家、533处遗产地。2006年第一轮最后一个地区,欧美50个国家297处世界遗产地提交了定期报告。同年,第30届世界遗产会议决定在启动下一轮循环的定期报告前暂停两年(whc06-30com-19e),用于对第一轮定期报告工作的成效进行评估,并对定期报告的格式和内容进行修订,从而进一步完善该项制度。

经过2007、2008年暂停后,第二轮(2008~2015年)定期报告工作开始,共有183个国家、711处遗产地参与。以亚太地区的第二轮报告为例(WHC-03/27.COM/6A),所有缔约国提交的定期报告在线问卷回复和亚太地区的世界遗产被编入《亚太地区定期报告》。各缔约国提交报告后,各国代表经过多次会议,讨论报告成果并共同制定了地区和分区行动计划。此后,亚洲缔约国通过了《水原行动计划》,规定了亚洲和亚洲分区的重点行动。《水原行动计划》和《亚太地区定期报告》被一并提交给世界遗产委员会,在其2012年第36次会议上审议并通过。《水原行动计划》确定了多个区域性的问题,涉及多个亚洲地区。其中有三个问题对所有的亚洲区域的缔约国都具有重要性:管理计划(包括到访者管理)的开发、评审和实施;降低灾害风险和风险防范;更好的区域合作。

《定期报告》的第II.3条要求对遗产的突出普遍价值进行全面的评估。在本条中,应根据

^① 参见世界遗产中心网站对该遗产的描述:<http://whc.unesco.org/en/list/1156>。

衡量保护情况的关键指标更详细地分析遗产情况。如果在遗产列入《世界遗产名录》时尚未确定指标,则应在首次定期报告中明确各项指标。编制定期报告也应评估以往使用指标的有效性;必要时,应对指标作出修改。提供每个关键指标的最新信息;注意尽可能地确保这些信息的准确度和可靠性,比如,使用同样的方式进行观察,在每年、每日的同一时间使用同样的设备和方法。指出哪些合作伙伴(如果有)参与了监测工作,描述预见到的改善成效,或利于改进监测体系的方法。

1.1.3 相关学术研究

与上述官方规则的建立、运行同步,诸多基于遗产监测的学术成果,同样促进了该领域的发展。如2002年,ICCROM和UNESCO世界遗产中心,以及11个国家与地区的世界遗产方面的专家,在意大利维琴察组织研讨会(World Heritage 2002, Vicenza—Italy),总结了各国遗产监测的现状,认为监测是世界遗产管理的基本组成部分,它不仅是加强管理的方式,也为保护规划和管理策略提供重要信息依据;监测必须在遗产定期报告中得到反映等。2009年第二届联合国教科文组织“文化遗产防灾减灾”世界遗产研讨会在世界文化遗产地以色列阿科举行。会议的议题主要针对遗产安全各种潜在威胁,对此展开从风险评估到灾害预防,再到遗产监测和灾害分析认定等不同环节的讨论,并商议有效的解决方法和途径,与此同时,也将风险管理的理论引入到了文化遗产保护工作中。这些会议让各国认识到遗产监测工作的重要性,在今后开展遗产的监测和保护工作中可以相互交流、相互借鉴。2010年,联合国培训研究机构(U.N.Institute for Training and Research——UNITAR)举办的“管理保护世界遗产地”系列研讨会第七次会议,着重讨论了如何长期保护、保存和管理世界遗产名录中的遗产地所代表的突出普遍价值(OUV)——管理和监测是本次会议的主要议题。

1.2 中国世界文化遗产监测概述

我国自1985年加入《公约》后,1987年,首批6项遗产列入世界遗产名录;截至2016年8月,我国已拥有世界遗产50项,其中,文化遗产35项,自然遗产11项,自然和文化混合遗产4项。目前,我国的遗产总量位居世界第二。依据《公约》,世界遗产的保护、保存、展示和传承,是有关国家的责任,缔约国应为此竭尽全力。因此,发展为遗产大国的同时,我国在遗产保护方面也承担了相应的大国责任。

1.2.1 积极参与世界遗产定期报告和世界遗产反应性监测

我国参与了两轮世界遗产定期报告工作。在第二轮定期报告的培训阶段,我国作为东道主承办并参加了WHC组织的东亚地区缔约国培训会(2010年4月,山西太原);在全国层面组织了两次遗产地填报培训(2010年4月,山西太原;2010年11月,北京);并多次协助单个遗产地组织专家进行填报培训。填报阶段,我国建立了明确的填报审核规则,由各省负责审核省内各遗产地的填报成果,再统一提交到国家主管部门;国家主管部门组织专家进行检查,反馈