



我国世界文化遗产保护管理状况及趋势分析 ——中国世界文化遗产2018年度总报告^①

中国文化遗产研究院 (北京 100029)

摘要: 2018年,我国世界文化遗产的保护管理状况继续保持良好的发展态势:绝大部分遗产地的总体格局、遗产要素单体及遗产使用功能未变化或发生正面变化,遗产突出普遍价值保持良好;履行完成的承诺事项占比大幅度提高;受机构改革影响,虽部分保护机构发生变化,但从业人员总量有所增加;保护管理经费保持增长态势,五成以上遗产地的经费来源以地方财政为主;本体保护和展示阐释仍为现场工程的主要类型,为遗产价值的维护和传承提供了重要保障。2015至2018年四年监测数据显示,暴雨及其次生灾害如滑坡、泥石流等自然灾害对遗产本体及其环境造成了一定程度的不良影响,游客压力,人为破坏活动如盗掘、火灾,建设压力仍是影响遗产保存的主要人为因素,需加强对这些影响因素的监测并制定相应的管理措施,以提高保护和管理的科学性和有效性。

关键词: 世界文化遗产;遗产监测;年度总报告;保护管理

引言

监测是世界遗产保护管理机制的核心内容之一。基于《保护世界文化和自然遗产公约》(以下简称《世界遗产公约》)框架,为满足履行缔约国承诺的需求,提升我国世界文化遗产的保护管理能力,2006年国家文物局制定了《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》,并于2014年起编制、发布中国世界文化遗产年度总报告^②,为及时掌握全国世界文化遗产的总体保护状况提供了可能^③。

截至2018年年底,全球世界遗产总数达1,092项,其中文化遗产845项、自然遗产209项、自然和文化混合遗产(以下简称“混合遗产”)38项,遍布167个国家^[1]。我国拥有世界遗产53项,其中文化遗产36项,自然遗产13项,混合遗产4项(图1)。

国际上,2018年世界遗产总体发展形势受政治、经济、文化等领域议题的深刻影响,主要有以下几方面特点。在策略上,受国际局势和地缘政治影响,继续实行全球战略和非洲优先策略;在制度上,因世界遗产委员会国和咨询机构分歧不断加深,越来越多的声音表示希

^① 本报告数据来源主要包括遗产地2015—2018年监测年度报告、中国世界文化遗产监测预警总平台专项监测(舆情监测和遥感监测)、中国世界文化遗产监测预警总平台基础数据等内容。其中,2018年共计98处遗产地、38项遗产(含34项世界文化遗产、4项混合遗产)提交了监测年度报告,未提交报告的遗产地有14处,分别为长城—八达岭,拉萨布达拉宫历史建筑群—布达拉宫、大昭寺、罗布林卡,福建土楼—永定景区,大运河—柳孜运河遗址、浙东运河绍兴段、浙东运河上虞段、通惠河北京旧城段、通惠河通州段、北、南运河天津三岔口、南运河衡水段、会通河阳谷段和武夷山—景区。

^② 受国家文物局委托,中国文化遗产研究院负责每年对各遗产地提交的监测年度报告进行统计、分析,编写中国世界文化遗产年度总报告。总报告主要涉及承诺事项履行情况、机构与能力建设、遗产本体保护、遗产影响因素、保护项目及相关研究等内容,旨在从宏观层面分析、研究我国世界文化遗产保护管理的总体状况及发展趋势,并提出下阶段工作的展望和策略。历年监测年度报告积累的监测数据,已为我国世界文化遗产保护管理工作提供了可靠的数据支撑。

^③ 中国世界文化遗产2017年度总报告已在《中国文化遗产》2018年第6期全文刊发。

望改变现有的三大咨询机构垄断评估机制的框架，吸纳更多力量参与；在理念上，继续强调自然与文化的结合，探讨可持续发展、战争遗产、气候变化等议题，并对遗产重建和监测持续关注。另外，由世界遗产中心组织的第三轮定期报告编制工作开始启动，阿拉伯地区将于2019年率先完成^[2]。

全球战略。为平衡全球世界遗产地区间数量和文化遗产与自然遗产的相对数量比例，1990年代开始，世界遗产体系不断作出限制申报项目的策略调整，从2000年《凯恩斯决议》的“一国一项”到2004年《凯恩斯决议》修改后的“一国两项，其中一项必须是自然遗产”，再到2017年“一国一项”的限制；从提出文化景观的概念到强调自然遗产优先的原则；通过各种手段，世界遗产体系试图达到一种平衡，以维持《世界遗产名录》的公信力。但是在2018年第42届世界遗产大会上，对这种“全球战略”作出了评估和反思。恰恰因为对数量的限制，使得为了保证成功率，各国申遗的成本大大提高，标准越发严格也导致了技术层面的难度陡增，没有足够财力和专业知识的国家，反而会越难以成功申报，最终导致了不平衡性越来越大。因此在第42届世界遗产大会上，世界遗产中心指出，全球战略实质上并没有起到应有的作用，但到目前为止也未提出任何可操作的良策。

非洲优先。重拾公约精神，外在表现是明显的地缘政治。由于美国的退出，以及世界遗产委员会成员国中缺乏一个代表主流西方话语权的国家（七国集团成员^④都不在委员会），在第42届世界遗产大会期间表现出一种第三世界国家挑战既有世界遗产体系的趋势，尤其是来自非洲国家的代表，频频向世界遗产中心和咨询机构发难，力促国际遗产体系的变革。由于UNESCO近年来实行“非洲优先”战略，使得非洲委员国代表的参与度和影响力不断提高。因此，在未来一段时间内，非洲将是世界遗产体系中一支重要力量，也是中国持续提升世界遗产领域影响力的重要合作对象。

咨询机构问题。在第42届世界遗产大会上，由于咨询机构对世界遗产申报项目的评估意见和部分委员国意见不符，一些委员国提出应该重新审视目前遗产申报评估机制，增加咨询机构评估过程的透明度，加强咨询机构和申报国家之间的沟通。这个意见主要是针对

国际古迹遗址理事会（ICOMOS）对于文化项目的评估。由于要保持客观独立性，又由于其非政府的背景，ICOMOS近年来在经费方面压力颇大，面临越来越多的咨询事务，尤其是世界遗产申报评估事务，难以组织足够的人力和财力来保证每一项评估的质量。另外，每一项申报项目的评估，实际上都是少数人的意见，存在一定的不确定性。但更主要的原因是近年来随着申遗对于许多国家而言重要性越来越高，以及“全球战略”所导致的拼成功率趋势，让世界遗产委员会往往倾向于推翻咨询机构不利于申报项目的意见，造成两者分歧越拉越大。可以想见，对于咨询机构，尤其是ICOMOS的质疑，仍会是未来数年内世界遗产体系的一个主要议题。

濒危名录问题。对于《世界遗产濒危名录》，许多国家尤其是非洲代表质疑其设立的意义。最初这项名录的目的是让全球资源得到有效调配，以优先保护最需要获得拯救的遗产项目。但是，有的非洲代表提出，很多项目已经列入濒危十几年，却不见有任何好转，也得不到国际社会真正的援助。因此，《世界遗产濒危名录》是否还有必要设立，成为大家质疑的一点。另外，对于更多国家而言，一个遗产项目列入濒危，往往意味着面子的丢失，反而不利于遗产的保护。

ICOMOS与ICCROM的理念发展。主要体现在以下几点：第一，对《实施〈世界遗产公约〉的操作指南》（以下简称《操作指南》）172条越发严格的使用。针对沙赫利苏伯兹历史中心30%的历史格局遭受不可逆转破坏的情况，ICOMOS认为支撑其突出普遍价值的核心已经严重受损，其世界遗产的决定性特征已经无法挽回，建议除名。ICOMOS的评估意见无疑提醒缔约国要更加重视世界遗产的保护与管理^[3]。第二，继续推进文化和自然遗产的两者融合。在第42届世界遗产大会上，世界自然保护联盟（IUCN）与ICOMOS专门召开了关于联合实践项目的边会，介绍了自2013年以来IUCN和ICOMOS合作开展的实践活动。第三，关注气候变化对遗产的影响，帮助缔约国实施恰当的管理和保护措施，以应对全球气候变化对遗产的冲击。第四，继续促进世界遗产对可持续发展的贡献，并强调可持续发展不是简单的经济可持续，而是应该包含环境、社会、人的可持续。第五，持续关注战争遗产。2018

^④ 美国、英国、德国、法国、日本、意大利和加拿大。

年ICOMOS发布《关于评估近代战争记忆遗址申报世界遗产提名的讨论报告》，讨论与战争有关的遗产申报标准与阐释方法。第六，持续关注遗产重建问题，ICOMOS主席河野俊行指出遗产重建亟需建立一个研究框架，不仅利于进行比较研究，而且还利于为相似案例提供参考。第七，对遗产系统性监测提出更深层次要求。2018年，ICCROM、国家文物局、澳门特别行政区政府社会文化司共同主办了2018年度世界遗产监测管理培训班，重点就监测目的、监测流程、监测数据利用等进行了详细交流和讨论。

第三轮定期报告。根据《世界遗产公约》第29条要求，缔约国须每6年向世界遗产委员会提交定期报告。目前，全球已完成两轮定期报告，2018年启动了第三轮定期报告，内容与可持续发展议程密切结合，方式为网络问卷填报。本轮报告的填报顺序依次为：阿拉伯地区2018—2019年，非洲地区2019—2020年，亚太地区2020—2021年，拉美及加勒比海地区2021—2022年，欧洲及北美洲地区2022—2023年^[4]。

2018年，我国世界文化遗产在全球世界遗产总体发展形势以及国内政治、经济、文化等领域的影响下，也呈现出一系列显著的特点。国家对文物保护利用重视程度持续提高，文物工作重要性不断彰显。2018年，中共中央办公厅和国务院办公厅连续出台《关于加强文物保护利用改革的若干意见》《关于实施革命文物保护利用工程（2018—2022年）的意见》等重要文件，文物领域顶层设计力度明显加大，文物工作政策法规体系更加完善。全国文物安全状况切实改善，但总体形势依然不容乐观，文物安全事故、文物犯罪活动频发问题没有得到有效遏

制，遗产地火灾等重大安全事故接连不断。但不可否认的是，2018年我国世界文化遗产也发生了一系列值得重点关注的事件：大运河的保护管理工作在第42届世界遗产大会上获得了世界遗产委员会的高度评价；我国世界文化遗产项目申报及培育工作稳步推进；海上丝绸之路的跨国申遗协调委员会有望建立；苏州荣获“世界遗产典范城市”称号；开展了北京故宫养心殿、布达拉宫金顶群、天坛内坛墙和广利门、莫高窟第130窟壁画等一批重点保护工程。

一、我国世界文化遗产保护管理现状分析

以下将从承诺事项履行情况、机构与能力建设、遗产本体保护、遗产影响因素、保护项目及相关研究等五方面详述2018年度我国世界文化遗产保护管理情况。

（一）承诺事项^⑤履行情况

2018年，有98处遗产地提交了685项承诺事项的履行情况。其中已完成的223项，与上年相比增长14.55%；正在履行的442项；非正常履行的20项，与上年相比下降2.08%。总体来说，97.08%的承诺事项正常履行（含已完成和正在履行），总体情况较好（图

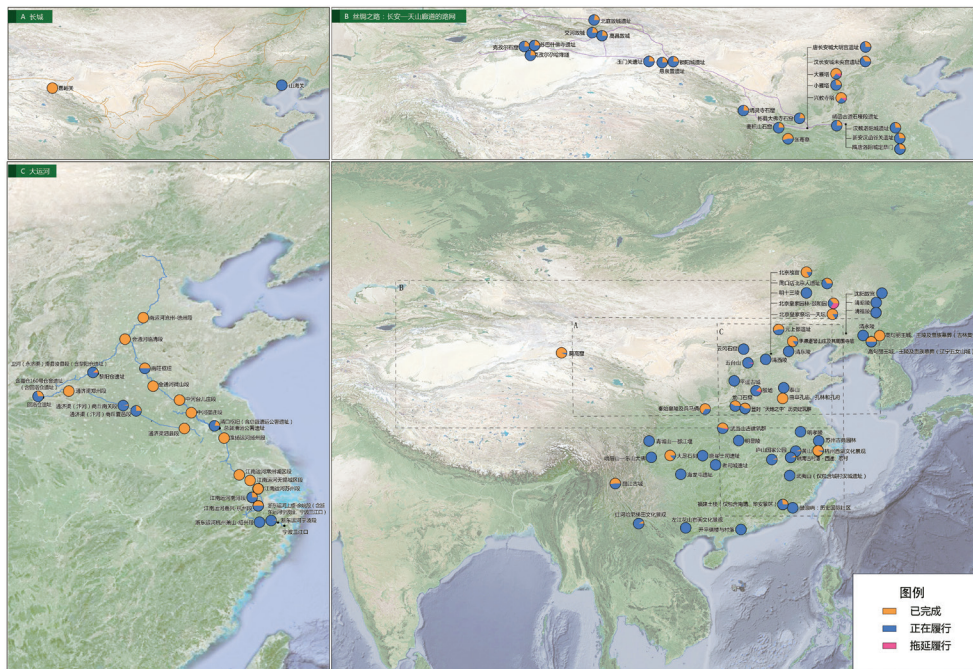


图1 2018年我国世界文化遗产承诺事项履行情况

⑤ 承诺事项是指通过联合国教科文组织世界遗产委员会审核的申遗文本、申遗补充材料以及大会决议等材料中涉及的遗产地承诺完成的具体工作。

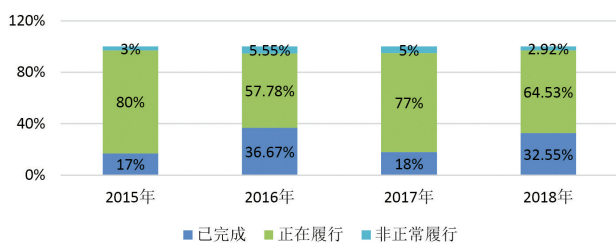


图2 2015-2018年我国世界文化遗产承诺事项的履行情况^⑥

1、2)。

2018年，有9项遗产（地）新完成80项承诺事项。如杭州西湖文化景观实施了香格里拉饭店降层工作，履行完成了2011年世界遗产委员会大会决议（WHC-11/35.COM/8B）中涉及的承诺事项。有6项遗产（地）存在拖延履行的承诺事项，主要涉及缓冲区内建筑物的拆除、搬迁等环境整治，保护规划的编制与实施和游客管控等内容。

2015-2018年，正常履行的承诺事项比例总体上呈逐年增长的趋势，且2018年已完成的比例大幅增长，反映了各遗产地正严格按照《世界遗产公约》的要求，履行作为缔约国的责任和义务。

（二）机构与能力建设

1. 新成立4个监测机构

目前，我国世界文化遗产保护管理机构的行政级别仍以处级（县级）、科（乡）级为主。2018年，98处遗产地共设置了111个保护管理机构^⑦，与上年相比有5个保护管理机构发生了变化（见表1）。如左江花山岩画文化景观由原4处科级机构分别管理，改成新成立正处级的崇左市广西花山风景名胜区管理委员会统一管理；另有三处机构均因与旅游部门合并，名称发生变化。

截至2018年，98处遗产地都设置了专门的监测机构/部门或指定了特定机构承担监测工作，其中专门的监测机构/部门有54个，与上年相比增长11.51%。本年度新成立4个监测机构，分别为明孝陵监测中心、左江花山岩画龙州县监测分中心、崇左市江州区监测分中心及扶绥县监测分中心。

2. 专业技术人员比例同比提高一成

2018年，98处遗产地的保护管理人员共计32,404

表1 2018年保护管理机构的变化情况

序号	遗产地	2017年机构	2018年机构	备注
1	左江花山岩画文化景观	宁明县花山岩画管理局、龙州县花山岩画管理局、江州区左江岩画管理局、扶绥县岩画管理局	崇左市广西花山风景名胜区管理委员会	成立新机构整合原机构职能
2	明清皇家陵寝—福陵	沈阳市东陵公园管理中心	沈阳市园林绿化管护与城市建设综合执法中心	撤销原机构，并入新机构
3	江南运河常州城区段	常州市文广新局	常州市文化广电和旅游局	机构名称变化
4	江南运河无锡城区段	无锡市文化遗产局	无锡市文化广电和旅游局	机构名称变化
5	江南运河南浔段	南浔古镇管理委员会	南浔古镇旅游度假区管理委员会	机构名称变化

人，平均每处遗产地331人，与上年相比增加21人。

其中，拥有专业技术的人员8,147人，占比25.14%，与上年相比增长0.94%。参照《关于加强我国世界文化遗产保护管理工作的意见》中提到的“专业人员达到职工总数的40%以上”的要求，目前满足该要求的保护管理机构有29个，占比29.59%。从事监测工作的人员2,349人，其中专职1,919人，占保护管理人员总数6%，与上年相比增长3.75%。

2018年，26处(26.53%)遗产地的保护管理人员增加，32处(32.65%)遗产地的保护管理人员减少。发生变化的原因可能与文物系统机构改革，基层文物部门被合并、编制增减有关。

3. 新颁布（含修正）实施七项地方性法规

2018年，共7处遗产地、6项遗产新颁布（含修正）实施地方性法规7项（见表2）、地方政府规章1项、地方规范性文件6项、机构内部管理制度49项。根据近三年统计数据显示，我国世界文化遗产地保护管理法规和规章已覆盖近八成。

4. 培训规模以旅游管理为主

2018年，73处遗产地、33项遗产组织开展或参与培训350次，培训人员16,033人次，平均每处遗产地220人次。25处遗产地未开展或参与培训。

从培训规模看，2018年各类培训共计307,403人天。其中，旅游管理、安消防培训、保护管理理论与

⑥ 2015-2016年统计的承诺事项为遗产地提供。2017年及之后的承诺事项将由中国世界文化遗产中心统一整理。

⑦ 根据2006年文化部颁布的《世界文化遗产保护管理办法》，省级人民政府应当为世界文化遗产确定保护管理机构，对世界文化遗产进行日常保护、管理和维护，组织开展遗产参观游览，进行教育、宣传和研究等工作。



表2 2018年新颁布(含修正)实施的地方性法规

序号	遗产地	文件名称	公布单位
1	长城—山海关	秦皇岛市长城保护条例	秦皇岛市人大常委会常务委员会
2	平遥古城	山西省平遥古城保护条例	山西省人大常委会常务委员会
3	云冈石窟	云冈石窟保护条例	山西省人大常委会常务委员会
4	江南运河嘉兴—杭州段	嘉兴市大运河世界文化遗产保护条例	嘉兴市人大常委会常务委员会
5	海龙屯遗址	遵义市海龙屯保护条例	贵州省人大常委会常务委员会
6	老司城遗址	老司城遗址保护条例(修正)	湘西州人大常委会常务委员会
7	左江花山岩画文化景观	崇左市左江花山岩画文化景观保护条例	广西壮族自治区人大常委会常委会

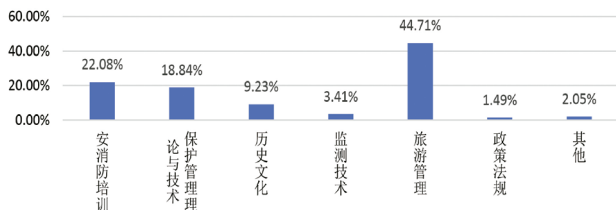


图3 2018年各类培训规模的占比情况

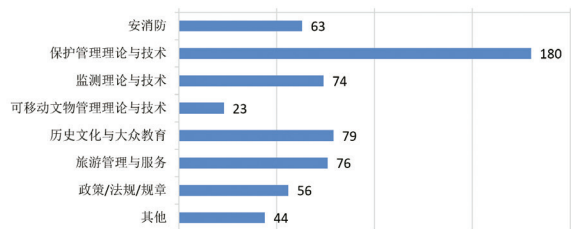


图4 2018年各种培训类型的分布情况(单位: 次)

技术的培训规模较大,分别占比44.71%、22.08%、18.84%(图3)。

从培训次数看,2018年组织开展或参与的培训以保护管理理论与技术相关的培训最多,为180次,占比45.45%;其次为历史文化与大众教育、旅游管理与服务,分别占比19.95%、19.19%;相对而言,有关可移动文物管理理论与技术的培训最少(图4)。

5. 保护管理总经费呈增长态势

保护管理经费是指世界文化遗产地通过各种渠道获得的用于保护管理的经费,一般包括人员开支、保护修缮、监测管理、旅游管理、宣传教育、学术研究等。

(1) 保护管理总经费持续增长

2018年,98处遗产地、38项遗产的保护管理总经费达93.84亿元,与上年同比增长12.74%,平均每处遗产地投入经费同比增长23.09%(图5)。

2018年,我国世界文化遗产保护管理经费来源以地方财政拨款为主,占总经费的59.37%(图6)。从单个遗产地来看,52处遗产地(53.06%)保护管理经费以地方财政经费为主,其中22处全为地方财政经费;32处遗产地(32.65%)以中央财政经费为主,其中8处全为中央财政经费;14处遗产地(14.29%)以自筹经费为主,其中7处全为自筹经费(图7)。

2018年,各遗产地保护管理经费小于500万、1000万~5,000万之间以及大于1个亿三个区间的数量较多,共计占比78%;500万~1,000万和5,000万~1亿两个区间的较少,共计22%。总体来说,各遗产地之间的保护管理经费差异较大(图8)。

(2) 大运河、丝绸之路、长城经费情况

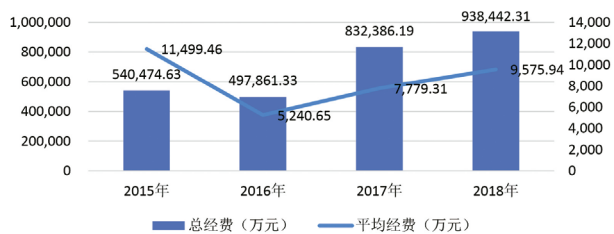


图5 2015-2018年保护管理总经费及平均经费情况

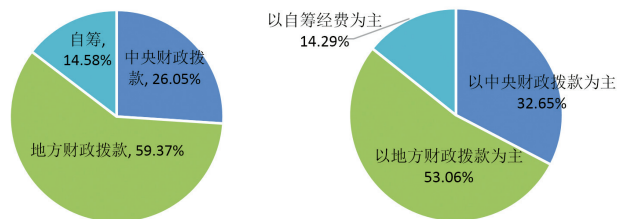


图6 2018年保护管理经费来源情况

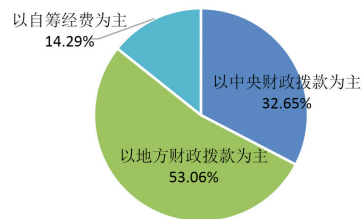


图7 2018年各遗产地保护管理经费主要来源情况

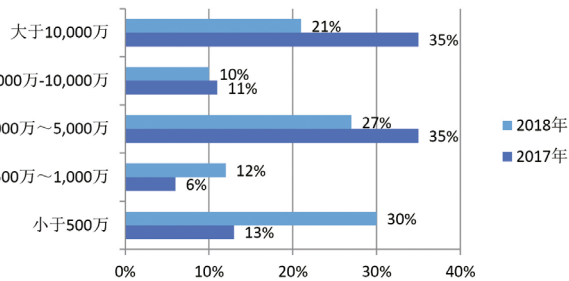


图8 2018年各遗产地保护管理经费分布情况

2018年,长城^⑧(仅含嘉峪关、山海关)、大运河^⑨、丝绸之路三项系列遗产的保护管理总经费为25.12亿元,占全国总经费的26.77%。其中大运河168,831.88万元,丝绸之路79,194.76万元,长城3,142.36万元。从这三项遗产的平均经费来看,与上年相比均有所增长,其中大运河的平均经费是去年6.5倍,主要原因为2018年大运河嘉兴段获得中央财政经费14亿(图9)。

从经费来源来看,丝绸之路保护管理总经费以地方财政为主,共计5.27亿元,占比66.55%(图10)。其中,5处遗产地保护管理经费全部为地方财政。

大运河保护管理总经费以中央财政为主,共计145,550万元,占比86.21%(图11)。其中,6处遗产地保护管理经费全部为中央财政。

长城(仅含嘉峪关、山海关)保护管理总经费以地方财政为主,共计2,107万元,占比67.05%;中央财政经费占比32.95%;无自筹经费。

(3) 古建筑类遗产的总经费和平均经费都最高^⑩

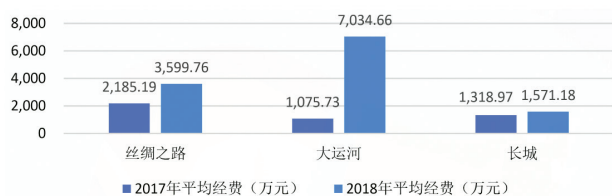


图9 2017-2018年大运河、丝绸之路、长城保护管理平均经费情况

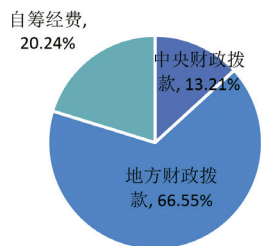


图10 2018年丝绸之路保护管理总经费来源情况

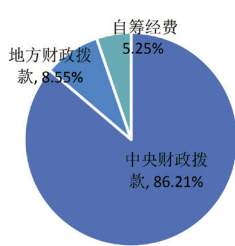


图11 2018年大运河保护管理总经费来源情况

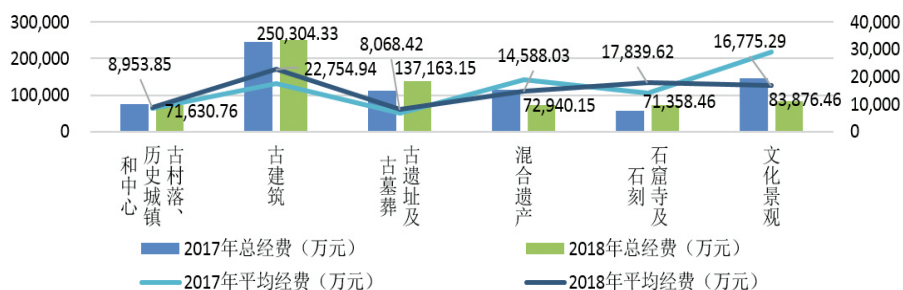


图12 2017-2018年不同遗产类型的保护管理经费情况

从遗产类型来看,古建筑类遗产的保护管理总经费最高,为250,304.33万元,占比36.42%;其次是古遗址及古墓葬类,占比19.96%;其他几类遗产的经费占比相当。从每类遗产的平均经费来看,古建筑类遗产的经费最高,约22,754.94万元,其次为石窟寺及石刻类、文化景观类,最低的是古遗址及古墓葬类遗产,为8,068.42万元。古建筑类遗产的平均经费是古遗址及古墓葬的2.8倍。

与上年相比,古建筑类、古遗址及古墓葬类、石窟寺及石刻类遗产的总经费和平均经费皆有所增加,混合类和文化景观类遗产的总经费和平均经费皆有所减少(图12)。

(4) 环境整治总经费和占比继续呈增长态势

2018年,我国世界文化遗产保护管理经费中投入最多的是人员开支,占总经费的43.22%,其次是环境整治和保护修缮费用,分别占比14.93%、14.31%(图13)。

2016-2018年的数据显示,人员开支占比一直最

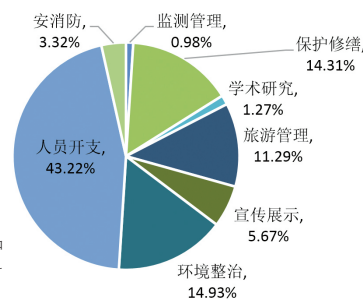


图13 2018年遗产地保护管理经费各项投入的占比情况

⑧ 八达岭未提交2018年监测年度报告, 故此项统计不含八达岭相关数据。

⑨ 2018年提交监测年度报告的大运河遗产地有28个。

⑩ 该项统计不包含大运河、丝绸之路、长城。



大, 环境整治经费比重逐年上升, 保护修缮经费比重逐年下降, 学术研究、监测管理经费占比基本保持在1%左右(图14)。

从分项的总经费来看, 人员开支、环境整治、旅游管理每年均有所增加(图15)。从分项的平均经费来看, 人员开支呈上升趋势, 保护修缮呈下降趋势, 监测管理、学术研究、安消防基本保持稳定(图16)。

(5) 近3年八成以上遗产地相继投入监测工作经费 2018年, 56处遗产地、32项遗产获得监测经费7,812.42万元, 占保护管理总经费的0.83%; 经费来源以地方财政投入为主(图17)。

2015-2018年, 监测总经费先增后降, 2017年最高; 平均每个遗产地投入的监测经费逐年下降(图18)。

2015-2018年, 我国世界文化遗产共获得监测总经费3.4亿元, 涉及89处遗产地, 38项遗产。有10处遗

产地持续4年投入监测经费(图19)。

(三) 遗产本体保护

1. 九成以上遗产地总体格局未变化或有正面变化

总体格局是指遗产要素及其所处环境之间独特的空间关系, 是衡量遗产突出普遍价值保持状况的重要指标。遗产区和缓冲区内地物地貌的变化, 如建筑物和开发项目、新建运输基础设施或服务设施、采矿采石或大规模取水等行为引起的山体水系形态的改变等, 可能会对遗产突出普遍价值造成正面或负面的影响。

2018年, 10处遗产地、8项遗产发生了11项总体格局变化(图20), 占遗产地总数的10.2%, 较去年增长9.27%。其中, 建筑物和开发项目、突发性生态和地质事件是引起总体格局变化的主要原因(图21)。

根据总体格局变化对遗产突出普遍价值的影响程度, 分为正面、负面、兼有正负面、尚不确定四类。2018年, 因总体格局变化造成正面影响的有5项, 如天坛完成

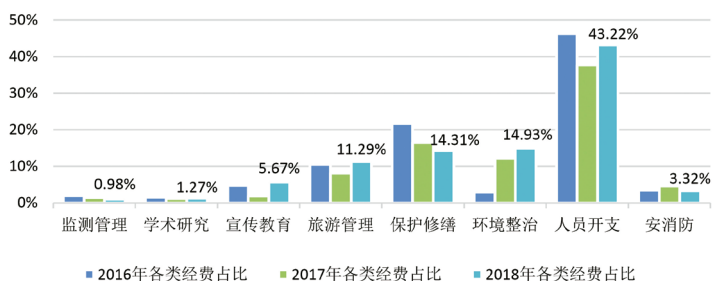


图14 2016-2018年遗产地保护管理各类经费的占比情况

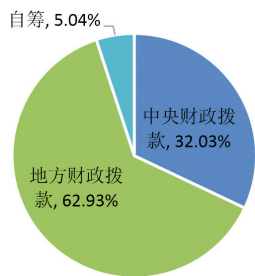


图17 2018年监测经费来源占比情况

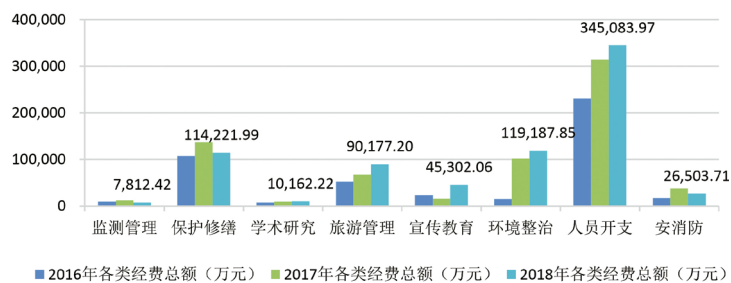


图15 2016-2018年遗产地保护管理各类总经费情况

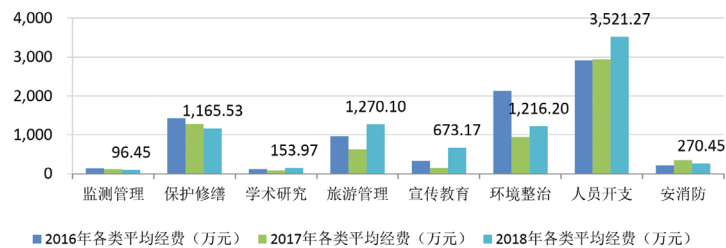


图16 2016-2018年遗产地保护管理各类平均经费情况

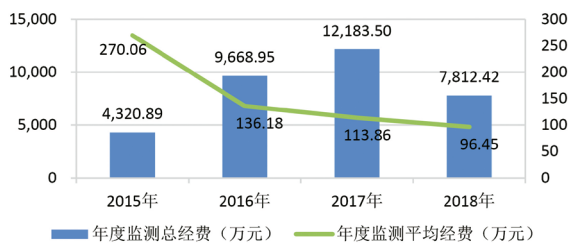


图18 2015-2018年度监测总经费和平均经费情况

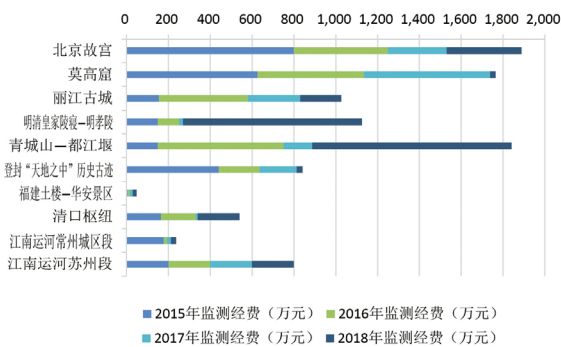


图19 2015-2018年持续投入监测工作的遗产地

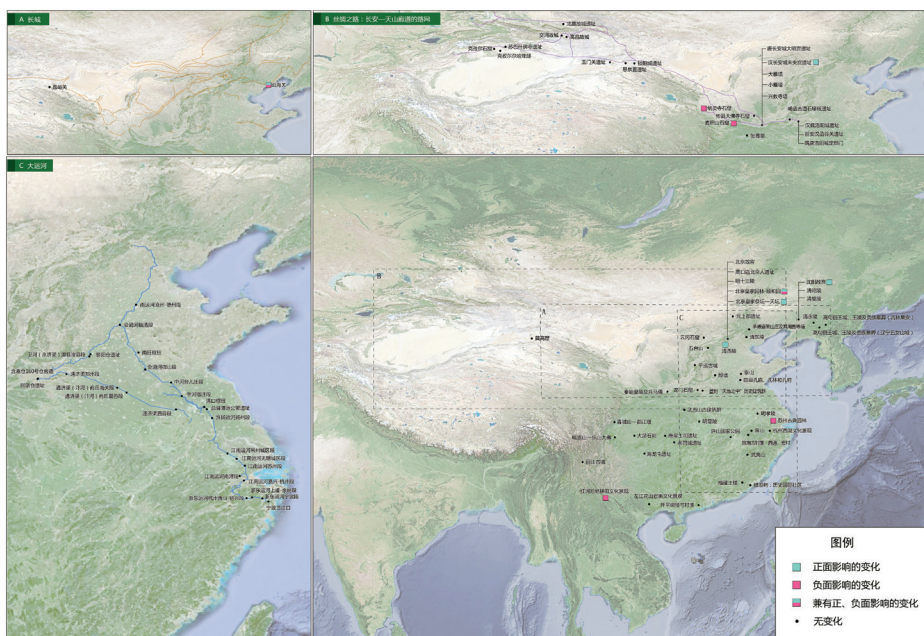


图20 2018年我国世界文化遗产总体格局变化情况

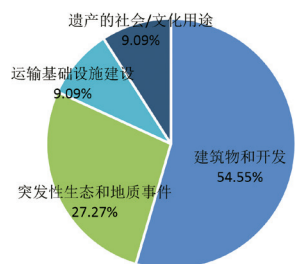


图21 2018年引起总体格局变化的原因

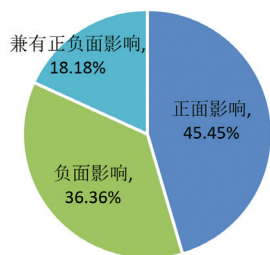


图22 2018年总体格局变化的影响评估



图23 天坛保护范围内住户腾退 (北京天坛公园管理处供图)

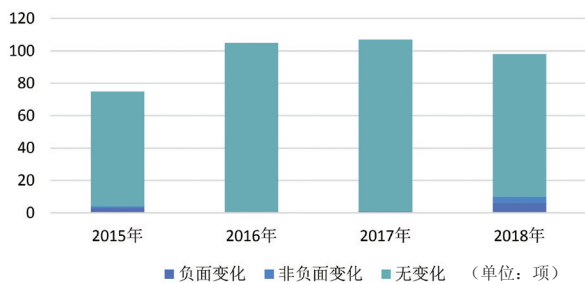


图24 2015—2018年我国世界文化遗产总体格局变化情况对比

保护范围内20户住户及机械厂区共计9,030.11平方米的腾退和拆除,并对周边37,700平方米环境进行了整治,共增加绿地面积25,596.7平方米;负面影响的有4项;兼有正负面影响影响的有2项(图22、23)。

2018年,6处遗产地发生了负面影响的总体格局变化,占遗产地总数的6.12%,与上年相比增长6.12%,分别为长城—嘉峪关、苏州古典园林、北京皇家园林—颐和园、红河哈尼梯田文化景观、丝绸之路—炳灵寺石窟、丝绸之路—麦积山石窟,主要原因为突发性生态和地质事件影响。如红河哈尼梯田文化景观受气候变化和恶劣天气事件影响,老虎嘴梯田片区发生泥石流、山体滑坡等地质灾害,致使景观核心区146.8亩梯田严重损毁;麦积山石窟受恶劣天气影响,山顶后方出现大面积滑坡,面积达到2,097平方米。

2015—2018年,总体格局发生变化的遗产地分别占当年遗产地总数的5.33%、0、0.93%、10.2%,2018年增幅较大的原因可能与监测年度报告增加指标解释、示例等内容加深了填报人员对该项数据理解有关。总体来说,4年总体格局未发生变化的遗产地约占总数的90%左右,表明我国世界文化遗产总体格局基本保持稳定;四年产生负面影响的遗产地分别占当年遗产地总数的4%、0、0、6.12%(图24)。

2. 半数遗产地发生遗产要素单体变化

遗产要素单体是指承载遗产突出普遍价值的相对独立的单元,是衡量遗产突出普遍价值保持状况的重要指标。遗产要素单体的结构、材料、形制、外观的变化可能会对遗产突出普遍价值造成正面或负面的影响。一般情况下,实施保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程、保护性设施建设工程等可能会引起遗产要素单体的改变,通常会对遗产突出普遍价值造成正面影响;因自然灾害和人为破坏造成的较为明显的遗产要素单体的改变,通常会对遗产突出普遍价值造成负面影响。

2018年,52处遗产地、28项遗产的遗产要素单体



的形式或材料发生变化，占遗产地总数的53.06%，与上年相比增长4.46%。其中，有50处（96.15%）遗产地的要素单体变化是因为实施了保护工程（图25）。

根据遗产要素单体变化对遗产突出普遍价值的影响程度，可分为正面、负面、兼有正负面、尚不确定四类。2018年，因遗产要素单体变化造成正面影响有43处遗产地，占比82.69%；负面影响有2处遗产地，

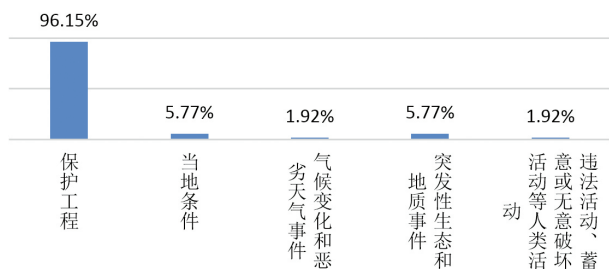


图25 2018年引起遗产要素单体变化的原因

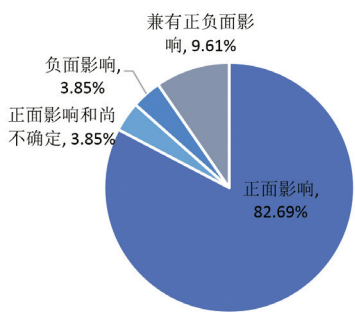


图26 2018年遗产要素单体变化的影响评估



图27 承德避暑山庄及其周围寺庙岁修保养（承德市文物局供图）



图28 莫高窟第130窟壁画修复（敦煌研究院供图）

占比3.85%；正面影响和尚不确定的有2处遗产地，占比3.85%；兼有正负面影响有5处遗产地，占比9.61%（图26、27、28）。

2018年，7处遗产地发生了负面影响的遗产要素单体变化，占遗产地总数的7.14%，与上年相比增长5.27%，分别为苏州古典园林、北京皇家园林—颐和园、红河哈尼梯田文化景观、炳灵寺石窟（图29）、五台山—台怀核心区、丝绸之路—苏巴什佛寺遗址、丝绸之路—麦积山石窟。其中引起负面影响的原因主要为突发性生态和地质事件和影响物理结构的地方条件（风、温湿度、水）（图30）。

2015—2018年，遗产要素单体发生变化的遗产地分别占当年遗产地总数的22.67%、38.1%、48.6%、53.06%，总体呈逐年上升趋势。其中产生负面影响的遗产地占比4%、1.9%、1.87%、7.14%，总体情况良好。

3. 八处遗产地发生使用功能正面变化

遗产使用功能的变化可能会对遗产突出普遍价值造成负面影响。一般情况下，因扩大开放空间、增加展



图29 炳灵寺石窟191龕洪水淹没前后对比（炳灵寺文物保护研究所供图）

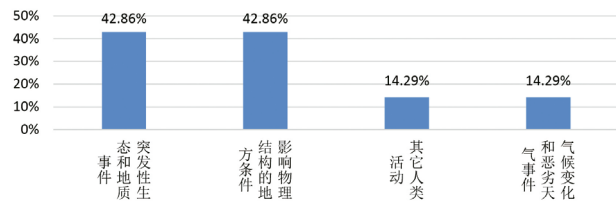


图30 2018年引起遗产要素单体负面变化的原因

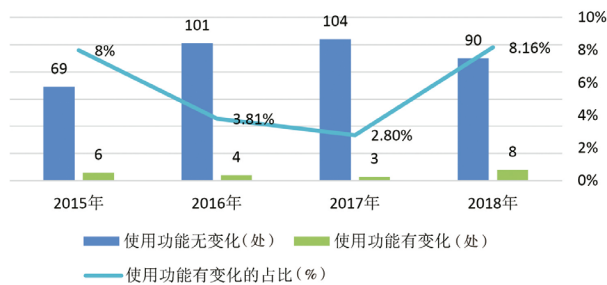


图31 2015—2018年遗产要素使用功能情况

示内容而引起的遗产使用功能的变化，通常会对遗产突出普遍价值造成正面影响；因自然灾害和人为破坏造成的遗产使用功能的改变，通常会对遗产突出普遍价值造成负面影响。

2018年，8处遗产地、7项遗产的使用功能发生变化，占遗产地总数的8.16%，与上年相比增长5.36%。

根据使用功能变化对遗产突出普遍价值的影响程度，可分为正面、负面、兼有正负面、尚不确定四类。2018年，所有使用功能变化均为正面影响，共涉及10个遗产要素。在引起变化的原因当中，绝大部分为新增遗产的社会/文化用途。如颐和园恢复了霁清轩院落内古建房屋的原结构及功能，完成近3000平方米环境整治和950余平方米古建院落原状恢复，并对外展示开放。武当山在元和观西道院筹办“武当道教民俗博物馆”，将其变成游客和市民了解武当道教民俗文化的窗口。

2015—2018年，发生遗产要素使用功能变化的遗产地分别占当年遗产地总数的8%、3.81%、2.8%、8.16%（图31），总体有上升趋势，这与近年来国家倡导的文化遗产改革利用等方针政策有关。

4. 近七成严重病害控制正常或治理较好

病害是指遗产要素已有的或自身缺陷引起的持续性损坏，通常作用在本体或载体上。

2018年，65处遗产地、32项遗产通过开展专门的病害调查及勘察、配合保护工程维修设计或是通过日常巡查等方式，对遗产要素本体或载体的病害进行了调查，占遗产地总数66.33%（图32）。根据近三年数据显示，全部遗产地都已开展了病害调查工作。

根据病害调查结果，共记录了10,220个病害，涉及219个遗产要素，平均每个遗产要素约有47个病害。其中，2018年新发病害数量383个，占总数的3.75%（图33）。

其中，建/构筑物、遗址/墓葬类的遗产要素病害较多，分别占总数的52.41%、31.02%（图34），这与实施病害调查工作的建/构筑物、遗址/墓葬类的遗产要素占调查总量的75.94%有较大关系。数据显示，建/构筑物类遗产要素的主要病害为裂缝、渗水，遗址/墓葬类遗产要素的主要病害为裂隙、表层风化、生物病害。

按照病害对本体损害程度，可分为一般病害和严重

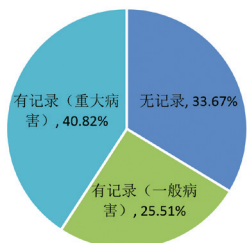


图32 2018年遗产地病害调查记录情况

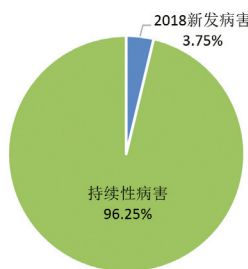


图33 2018年遗产地新发病害与持续性病害情况

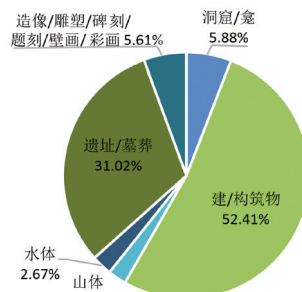


图34 2018年不同遗产要素类型的病害数量占比情况

病害，其中一般病害是指通过日常维护或者保养维护工程可以控制或治理的病害，严重病害是指一般需要通过实施抢险加固工程、修缮工程等控制或治理的病害。2018年，25处遗产地不存在严重病害，占有病害调查记录遗产地总数的38.46%；40处遗产地存在严重病害，与上年相比减少6.03%，共记录严重病害767个，占病害总数量的7.5%，共涉及87个遗产要素，平均每个遗产要素9个严重病害。为了能够更加准确地了解严重病害的状况及发展趋势，以便及时采取相应的干预措施，90%（36处）有严重病害的遗产地实施了不同程度的监测，监测的严重病害数量占总量的36.9%（283个）。从监测方法来看，严重病害监测主要以拍摄照片和人工观察为主，23.49%的遗产地使用了前端设备进行监测，与上年相比增加9.1%（图35）。

拍摄照片主要监测表层风化、裂缝、生物病害等

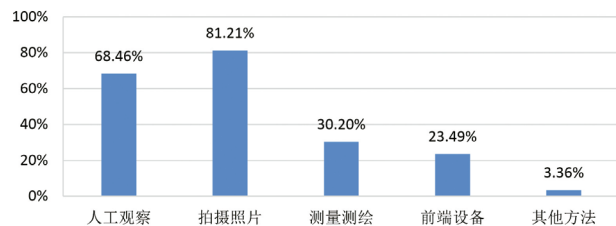


图35 2018年严重病害采用的各类监测方式占比情况

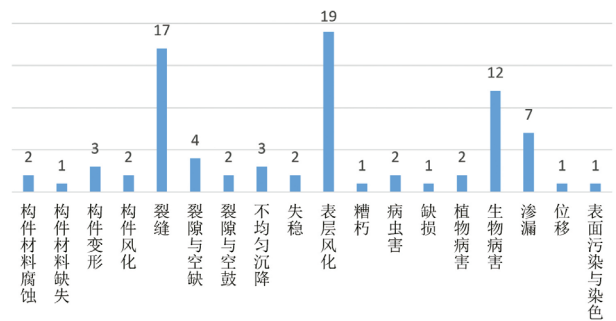


图36 2018年采用拍摄照片监测的严重病害类型 (单位: 个)

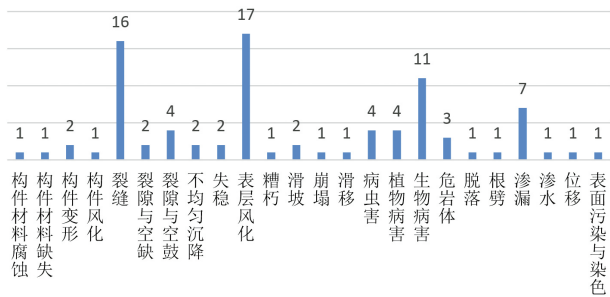


图37 2018年采用人工观察监测的严重病害类型 (单位: 个)

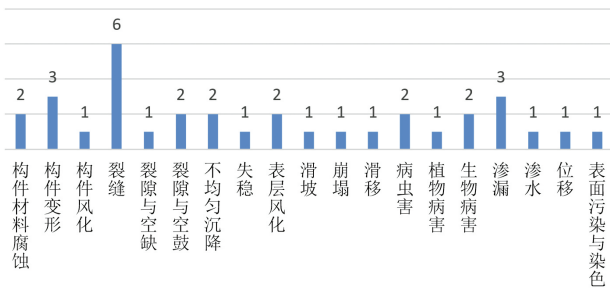


图38 2018年采用测量监测的严重病害类型 (单位: 个)

(图36)。

人工观察主要监测表层风化、裂缝、生物病害等(图37)。

测量主要监测裂缝、渗漏、构件变形等(图38)。

前端设备主要监测渗漏、不均匀沉降、表层风化等(图39)。

从监测实施主体来看, 9.4%的严重病害由专业机构或专业机构与保护管理机构合作开展。监测结果显示, 目前70.95%的严重病害得到较好治理或控制正常, 8.78%的严重病害处于严重恶化状态(图40)。

为了更好地研究严重病害发育机理, 19处遗产地、12项遗产在监测严重病害同时也对自然影响因素实施了监测, 占有严重病害遗产地的47.5%。

2015—2018年, 开展病害调查记录的遗产地分别占当年遗产地总数的58.67%、68.57%、69.16%、66.33%, 总体较平稳; 开

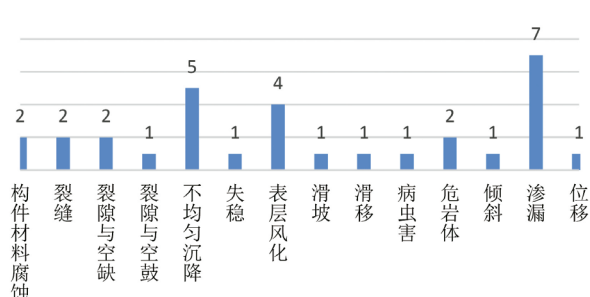


图39 2018年采用前端设备监测的病害类型 (单位: 个)

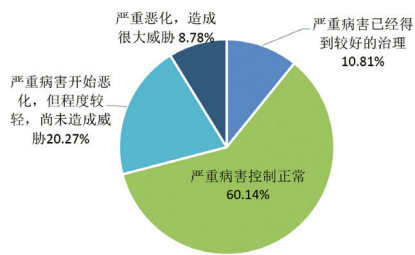


图40 2018年严重病害的控制情况

展严重病害监测的遗产地分别占当年遗产地总数的37.33%、56.19%、46.73%、36.73%, 总体有下降的趋势。

(四) 遗产影响因素

影响遗产保护管理的因素包括自然和人为两方面。总结、分析遗产的影响因素, 有助于识别威胁遗产突出普遍价值、真实性及完整性的主要内容, 从而采取有针对性的保护措施(图41)。

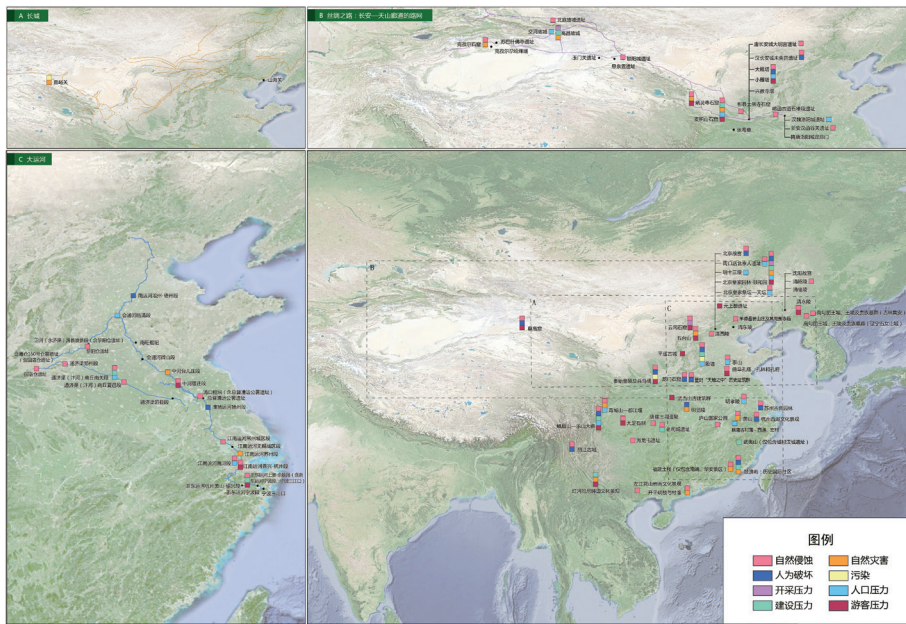


图41 2018年我国世界文化遗产影响因素情况

1. 九成遗产地对自然环境负面影响防治较好或控制正常

影响遗产保存的自然环境主要包括大气环境、土壤环境、地表水环境、地下水环境、噪声环境、生物环境等。及时了解自然环境的现状及变化趋势，有助于分析自然环境变化与遗产保存状况的相关性，为后续制定预防性保护措施提供支撑。

2018年，63处遗产地、33项遗产开展了自然环境监测，占遗产地总数的64.29%，基本与上年持平。统计数据显示，目前遗产地主要对大气、地表水实施了监测（图42），其中大气主要监测温度、湿度、降水、气态污染物、空气颗粒物、风速等，地表水主要监测水质、水位、流速等。

其中，有13处遗产地、12项遗产明确提出开展自然环境监测的目的是为了分析各种环境变化对遗产保存及变化机理的影响，占开展自然环境监测的遗产地总数的20.63%，与上年相比下降6.91%。如莫高窟为比较分析洞窟内外环境变化对壁画塑像病害的影响，在窟区和洞窟内分别安装了监测设备，对窟外温湿度、大气降水、空气污染状况和开放洞窟内温湿度进行了监测；颐和园为分析自然环境对万寿山山体的影响，对水土流失量进行了监测；海龙屯遗址为了分析遗址内微环境变化与石质构件风化状态和速度的相关性，对遗址内的温度和湿度进行了监测。

自然环境的监测结果显示，57处（90.48%）遗产地对自然环境负面影响的防治较好或控制正常；6处（9.52%）遗产地明确提出开始恶化，但程度较轻，尚未造成威胁，分别为明清皇家陵寝—清东陵，高句丽王城、王陵及贵族墓葬—五女山城，丝绸之路—崂山古道石壕段遗址、炳灵寺石窟、麦积山石窟、彬县大佛寺石窟。

2015—2018年，开展自然环境监测的遗产地占当年遗产地总数的68.92%、78.10%、64.49%、64.29%，总体趋势平稳。

2. 近两成遗产地受以气象水文灾害为主的自然灾害影响

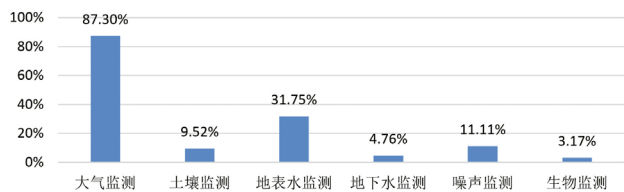


图42 2018年遗产地开展各类自然环境监测的占比情况

2018年，16处遗产地、11项遗产遭受自然灾害，占遗产地总数的16.33%，与上年相比下降2.36%。从自然灾害类型看，81.25%（13处）遗产地遭受气象水文灾害，具体以暴雨、台风为主；31.25%（5处）遗产地遭受地质灾害，具体以崩塌、泥石流为主；6.25%（1处）遗产地遭受生物灾害。灾害发生时间以6—8月份为主，总占比64.29%（图43）。

其中，因自然灾害受损严重的遗产地有3处，占比18.75%，分别为红河哈尼梯田文化景观、麦积山石窟、炳灵寺石窟（图44、45）。

为尽量减少灾后损失，87.5%（14处）遗产地针对25次自然灾害采取了灾前防范措施，共投入资金1,190.93万元。灾前防范措施中有10次专门针对遗产本体保护，有效提高了本体的抗风险能力。如明清皇家陵

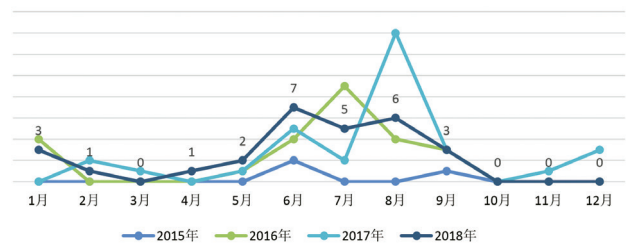


图43 2015—2018年遗产地遭受自然灾害的次数统计

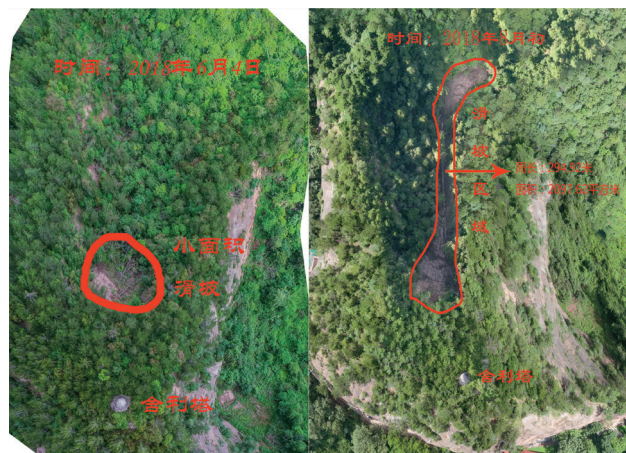


图44 2018年麦积山石窟灾后山顶滑坡对比（麦积山石窟艺术研究所供图）

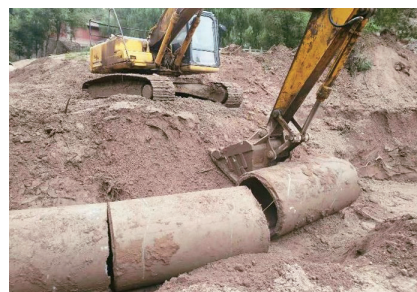


图45 2018年炳灵寺灾后清淤工作（炳灵寺文物保护研究所供图）



寝—清西陵于灾前安装支架保护濒临倾倒的古松，有效减少了陵区损毁的古树；开平碉楼与村落在灾前逐一排查遗产本体存在的安全隐患并及时清除，在超强台风“艾云尼”的正面袭击下，碉楼均未受到破坏，确保了安全。

2015—2018年，遭受自然灾害的遗产地分别占当年遗产地总数的8%、28.57%、18.69%、16.33%，总体有下降趋势。其中，丝绸之路—克孜尔石窟、苏巴什佛寺遗址、麦积山石窟连续三年受暴雨、滑坡、崩塌等自然灾害的影响，对遗产本体及环境保存造成一定程度的不良影响。

3. 遭受人为破坏的遗产地占比与上年基本持平

2018年，19处遗产地^①、18项遗产遭受人为破坏，占遗产地总数的19.39%，与上年相比下降1.17%。从事件类型来看，1/3属于违法活动，如盗掘、盗窃、拆毁、违法建设、违法挖掘等；2/3属于蓄意或无意的破坏活动，如乱涂乱写、纵火、攀爬、踩踏、开垦种植、采砂等。2018年，使遗产受损严重的人为破坏事件有殷墟遗址被盗掘、颐和园和大昭寺局部失火。我国世界文化遗产已经连续4年遭受火灾破坏，防火安全形势依旧严峻。

对于违法活动，遗产地采取了上报上级文物行政部门及公安等相关部门；对于其他破坏行为，一般及时修复破损部位，并通过加强巡查、增设警示标识、加大宣传教育等措施加以预防。

2015—2018年，遭受人为破坏的遗产地分别占当年遗产地总数的17.33%、17.14%、20.56%、19.39%，总体呈平稳趋势，但也表明人为破坏仍是影响遗产保存的主要因素之一。

4. 两成遗产地存在人口疏散需求

(1) 遗产地资源开采点总数减少8处

2018年，4处遗产地、4项遗产的遗产区和缓冲区内存在严重污染企业，占遗产地总数的4.08%，新增丝绸之路—高昌故城区划内1处严重污染企业。

2018年，4处遗产地、3项遗产的遗产区和缓冲区内存在11处资源开采点，占遗产地总数的4.08%，与上年相比变化较大的为红河哈尼梯田文化景观通过专项措施整治非法开矿，取缔了全部资源开采点11处；同时也新增丝绸之路—高昌故城区划内3处资源开采点。

2015—2018年，遗产区和缓冲区内存在严重污染企业的遗产地分别占当年遗产地总数的3.7%、2.8%、2.9%、4.08%，存在资源开采点的遗产地分别占当年遗产地总数的3.7%、2.8%、2.9%、4.08%，总体变化均不大。

(2) 19处遗产地有人口疏散需求，其中3处需求显著

2018年，61处遗产地、31项遗产提供了遗产区人口数量，共计147.82万人，平均每处遗产的遗产区人口2.42万人；77处遗产地、30项遗产提供了缓冲区人口数量，共计684万人，平均每处遗产的缓冲区人口8.88万人。与上年相比，遗产区平均人口减少275人，缓冲区平均人口增加2780人；相较列入《世界遗产名录》时，遗产区内平均人口增加300人，缓冲区平均人口增加9,500人。从人口密度来看，2018年人口密度增长的遗产地有17个，与上年相比增长6.14%；人口密度减少的遗产地有14个，与上年相比增长10.55%。

2018年，19处遗产地、12项遗产存在人口疏散需求，占遗产地总数的19.39%。与上年相比，5处遗产地新提出人口疏散需求，分别为明清皇家陵寝—十三陵，丝绸之路—交河故城、麦积山石窟、小雁塔，大运河—会通河临清段；14处遗产地仍存在人口疏散需求，其中明清皇家陵寝—清东陵、殷墟、峨眉山3处遗产地人口疏散需求显著；9处遗产地没再提出人口疏散需求，分别为北京故宫、沈阳故宫、武当山古建筑群、平遥古城、福建土楼—南靖景区、新安汉函谷关、唐崖土司城址、乐山大佛、城村汉城遗址。

(3) 近六成遗产地的人均GDP高于全国人均GDP
2018年，86处遗产地、34项遗产提供了所在地

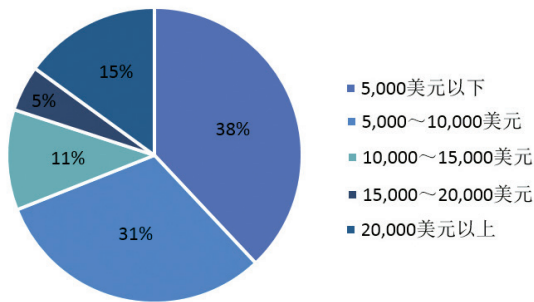


图46 2018年遗产地所在（县/市）人均GDP的分布情况

^① 该项数据来源为遗产地2018年监测年度报告和中国世界文化遗产监测预警总平台开展的舆情专项监测数据。

(县/市)人均GDP数据。数据显示,目前我国世界文化遗产所在地的人均GDP主要集中在1万美元以下(占比69%),超过2018年全国人均GDP^⑫的遗产地有57个,占遗产地总数的58.16%(图46)。

5. 游客超载情况比上年下降六个百分点

(1) 游客总量稳步增长,各地游客量差异依然较大

2018年,98处遗产地、38项遗产共接待游客量4.89亿人次(图47),占全国游客总量的8.83%^⑬,与上年相比增长0.13%,平均每个遗产地的游客量为499.51万人次,与上年相比增长10.27%。

2017—2018年两年均提交游客量的遗产地共计75处。据统计,游客量增长的遗产地有50处,占比66.67%;游客量增幅超过100%的遗产地有7处,占比9.33%(图48)。按增幅大小依次为左江花山岩画文化景观、杭州西湖文化景观^⑭、福建土楼—南靖景区、佛光寺核心区、福建土楼—华安景区、周口店北京人遗址和皖南古村落—西递。

除长城(仅含嘉峪关、山海关)、大运河、丝绸之路三项系列遗产外,全年接待游客量最多的是杭州西湖文化景观,达1.88亿人次,这与杭州西湖是开放性遗产有关,统计人次包括游客及市民(图49)。最少的为武夷山城村汉城遗址,游客量仅有13.02万人次。

从2015—2018年累计数据看,近两年平均每处遗产地的游客量都保持10%以上的增速(图50)。

① 境外游客量占全国境外总游客量的4.86%

2018年,39处遗产地、23项遗产共接待境外游客

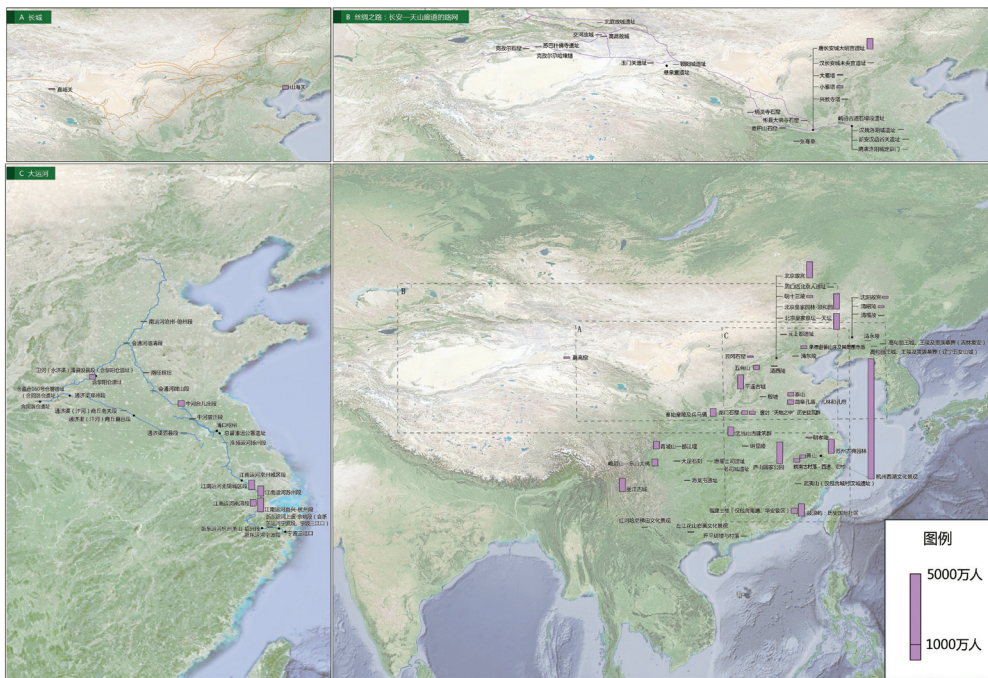


图47 2018年我国世界文化遗产游客量分布情况

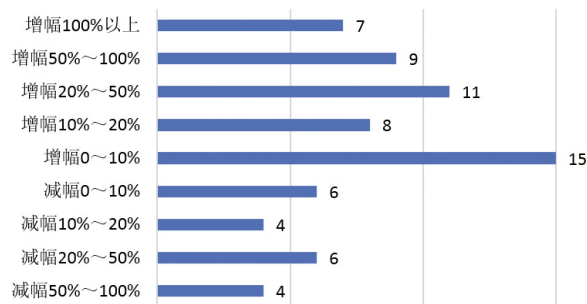


图48 2017—2018年游客量增幅或减幅情况

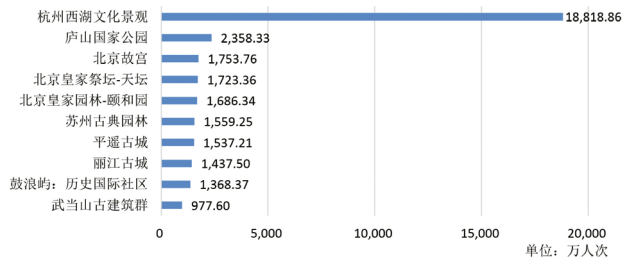


图49 2018年遗产地游客量排名前10的遗产地(长城、大运河、丝绸之路除外)

⑫ 2018年全国人均GDP为9,352美元。

⑬ 《2018年国内经济和社会发展统计公报》显示全年国内游客55.4亿人次。

⑭ 2018年游客量统计方式发生变化。



人数达686万人次，占其全年总游客量^⑮的4.04%，占我国境外游客量14,120万人次^⑯的4.86%。

境外游客量排名前10的遗产地分别是：北京故宫、北京皇家园林—颐和园、大运河—江南运河苏州段、北京皇家祭坛—天坛、明清皇家陵寝—十三陵、乐山大佛、武当山古建筑群、小雁塔、大运河—中河台儿庄段、平遥古城。其中，境外游客量占其全年游客接待量比例高于10%的遗产地仅有北京故宫、北京皇家园林—颐和园两处，可见我国世界文化遗产地的游客主要来自境内。

②文化景观类遗产的平均游客量最高

从不同遗产类型（不含大运河）平均游客量来看，文化景观类最高，为4,352.55万人次；古遗址及古墓葬类最低，为93.52万人次。与上年相比，文化景观类遗产的平均游客数量增幅最快^⑰，其他类型较稳定（图51）。

（2）超出游客承载量的现象有所减少

游客承载量通常是指一定时间内、在保障游客安全和遗产安全的前提下，遗产地所能容纳的最大游客量。遗产地游客承载量的制定是根据自身的属性和特点，通过对关键参数指标的研究和长期经验的积累，从而确定的每日安全、合理的游客接待量。游客量超载的天数越多，表明遗产地的旅游压力越大。

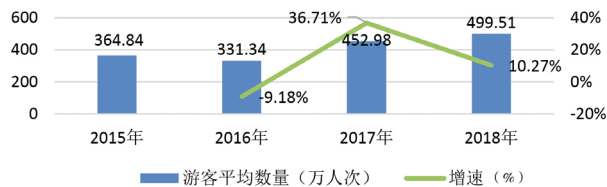


图50 2015—2018年遗产地游客量的变化

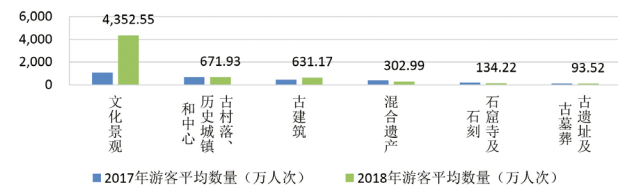


图51 2017—2018年不同遗产类型的游客平均数量对比

2018年，19处遗产地、15项遗产存在超出游客限定承载量情况，约占遗产地总数19.39%，与上年相比降低近6个百分点。其中，莫高窟、武当山古建筑群、元上都遗址和麦积山石窟4处遗产地存在较为严重的游客超载现象（全年超载超过15天）。2018年莫高窟的超载天数达124天（集中在6—10月），与上年同比增长14.81%，主要因为在旅游旺季考虑到游客需求，给未预约游客提供了部分应急票，并通过减少参观时间来降低对遗产的负面影响。

2018年，42.1%（8处）遗产地连续两年出现游客超载情况。莫高窟和麦积山石窟已连续三年存在较为严重的游客超载现象。

2016—2018年，存在游客超载情况的遗产地分别占当年遗产地总数的18.10%、25.23%、19.39%，由此可见，部分世界文化遗产仍存在一定程度的旅游压力。

（3）预约游客比例小幅增长

2018年，45处遗产地、24项遗产采用了预约方式管理游客，占遗产地总数的45.92%，与上年相比减少9.08%；预约游客量为3,930.17万人次，占总游客量的8.03%，与上年相比上涨1.03%。其中，北京故宫、莫高窟、承德避暑山庄及其周围寺庙、大运河—含嘉仓160号仓窖遗址（回洛仓）、南旺枢纽等8处遗产地预约游客占总游客量的50%以上（图52）。

2018年，98处遗产地、38项遗产提供了游客讲解员服务，共服务游客417.7万人次，占游客总量的0.85%，与上年相比下降2.61%。其中，有4处遗产地的讲解员服务游客量占其总游客量比例超过50%。

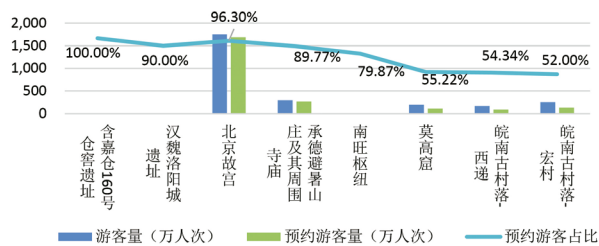


图52 2018年预约游客量占游客总量50%以上的遗产地

⑮ 39处遗产地、23项遗产的总游客量为16,987万人次。

⑯ 《2018年国内经济和社会发展统计公报》显示入境游客14120万人次，增长1.2%，其中入境外国游客3,054万人次。

⑰ 2018年杭州西湖文化景观的游客量统计方式发生变化，统计人次包括游客及市民，增幅显著。

(4) 旅游直接收入^⑧稳步增长，古村落、历史城镇和中心类遗产的旅游经营服务收入增长较快

2018年，98处遗产地、38项遗产^⑨的旅游直接收入约140.27亿元，平均每处遗产地的旅游直接收入为1.43亿元，与上年相比增长20.17%。其中，门票收入约101.49亿元，占总收入的72.35%；经营服务收入约38.78亿元，占总收入的27.65%。与上年相比，门票收入占比下降14.35%，但门票收入仍然是遗产管理部门主要的旅游收入（图53、54）。

从遗产类型上来看（不含大运河），文化景观类遗产的平均旅游直接收入最高，混合类和古建筑类次之；混合类遗产的平均门票收入最高，文化景观类和古建筑类次之；古村落、历史城镇和中心类遗产的平均经营收入最高，文化景观类和混合类遗产次之。古遗址及古墓葬类遗产的平均门票收入、平均经营收入均为最低。

与上年相比，各类遗产的平均门票收入都有所下降，这与部分遗产地改为免费开放、降低门票价格有直接关系。平均旅游经营服务收入增长较快的是古村落、历史城镇和中心类遗产及混合类遗产，古建筑和石窟寺及石刻类遗产基本持平，降幅较大的是文化景观类遗产（图55）。

6. 涉建项目数量大幅减少

过度开发建设是世界文化遗产保护管理中面临的重要问题。2018年，26处遗产地、16项遗产的遗产区、缓冲区内存在开发建设，占遗产地总数的26.53%，与

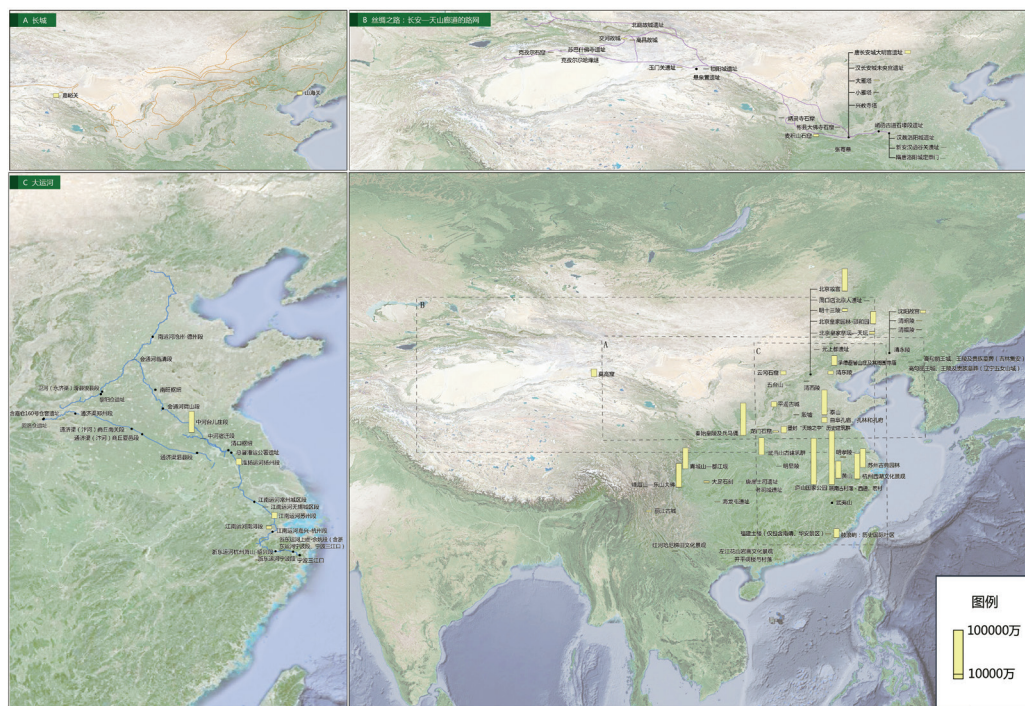


图53 2018年我国世界文化遗产旅游直接收入情况

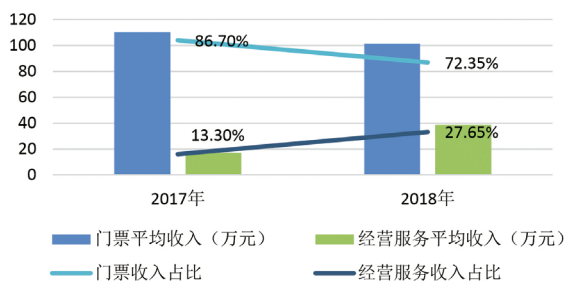


图54 2017-2018年门票平均收入与经营服务平均收入情况

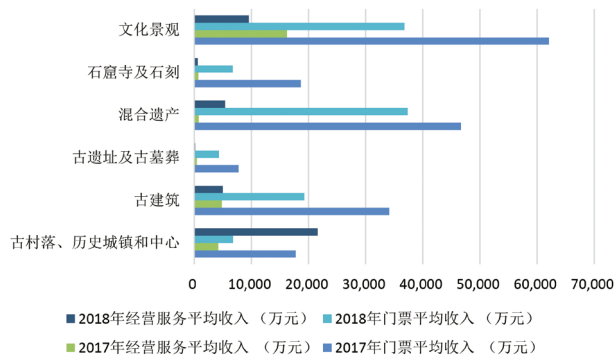


图55 2017-2018年各遗产类型平均旅游门票收入和经营服务收入情况

^⑧ 此处为年报所填的门票收入和遗产管理机构参与的经济活动收入之和。

^⑨ 根据遗产地监测年度报告的数据显示，23处遗产地旅游直接收入为0。

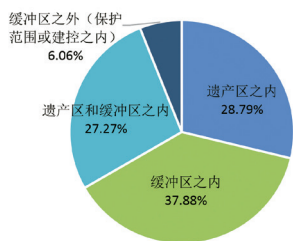


图56 2018年涉建项目的位置情况

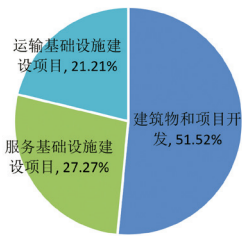


图57 2018年涉建项目的类型情况

上年相比减少20.2%。共有涉建项目66项，与上年相比减少105项。从项目位置来看，位于遗产区的有19项，占比28.79%，与上年相比下降34.95%（图56）。涉建项目的类型以建筑物和项目开发为主，占一半以上（图57）。

2018年，所有涉建项目中经文物部门同意的有41项，占比62.12%，与上年相比增长36.39%。近四成左右的涉建项目未经过文物部门同意，其中44%的项目位于遗产区，项目类型仍以建筑物和项目开发为主。

（五）保护项目及相关研究

1. 仅六成遗产组成部分有按法定程序公布并实施的保护管理规划

根据《世界文化遗产保护管理办法》的要求，世界文化遗产保护管理规划应当由省级人民政府组织编制，报国家文物局审定，由省级人民政府公布并组织实施。世界文化遗产保护管理规划的要求，应当纳入县级以上地方人民政府的国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划 and 城乡规划^②。

截至2018年，共有18项遗产、63个组成部分^②

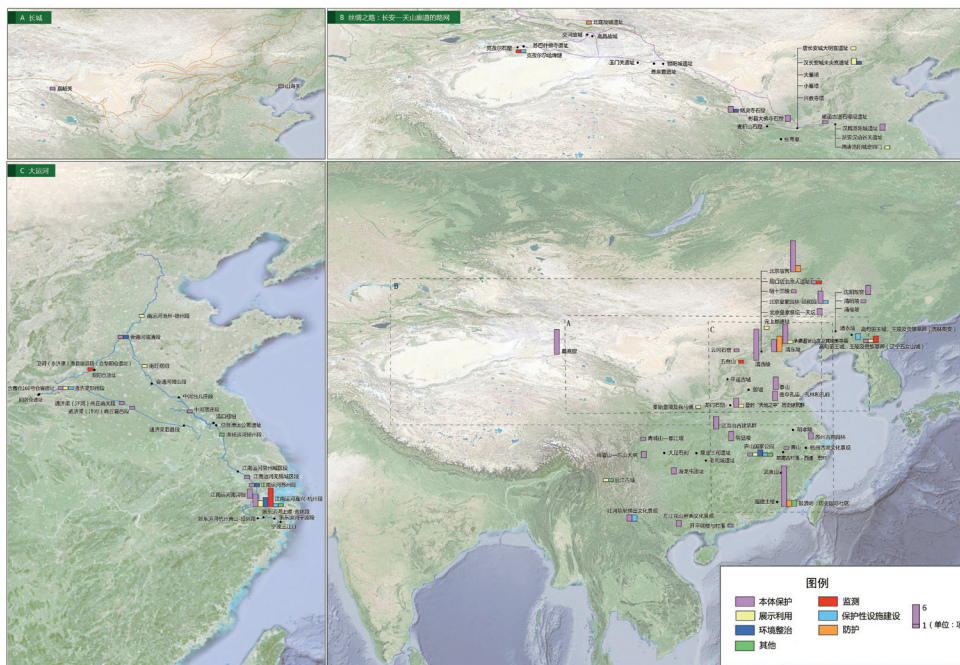


图58 2018年我国世界文化遗产保护工程数量及类型

的保护管理规划报国家文物局审定后由省级人民政府公布实施，占组成部分总数^③的56.76%，其中仅有12项遗产的保护管理规划覆盖全部遗产组成部分（见表3）。除此之外，14个遗产组成部分的保护管理规划通过国家文物局审定，34个遗产组成部分没有或者正在编制保护管理规划^③。

与上年相比，2018年通过国家文物局审定的规划有《世界文化遗产·全国重点文物保护单位·曲阜孔府、孔庙、孔林保护规划》，开始修编的有《世界文化遗产丽江古城保护管理规划》《汉长安城遗址保护总体规划》，补充填报的两处已公布实施的规划分别为《龙门石窟区规划》《高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护规划》。此外，“丝绸之路：长安—天山廊道的路网”各遗产点的管理规划2018年到期。

2018年，公布已实施的保护管理规划中有48%规划项目已实施完成，37%规划项目正在实施，尚未实施的规划项目占15%。

2. 现场工程仍以本体保护和展示工程为主

实施保护工程是维护及传承遗产突出普遍价值的重

② 详见《世界文化遗产保护管理办法》第八条规定。

② 一项遗产可能由多个遗产区组成，一个遗产区即为一个遗产组成部分。

② 截至2018年，我国39项世界文化遗产（不含澳门历史城区），共有111个组成部分。

③ 数据来源为2018年遗产地监测年度报告和中国世界文化遗产监测预警总平台基础数据库。

表3 2018年经省级人民政府公布实施的保护管理规划

序号	遗产名称	遗产地	保护管理规划	规划期限
1	秦始皇陵及兵马俑	秦始皇陵及兵马俑	《秦始皇陵保护规划》	2009—2020
2	莫高窟	莫高窟	《敦煌莫高窟保护总体规划》	2006—2025
3	长城	嘉峪关	《万里长城——嘉峪关文物保护规划》	2010—2030
4	承德避暑山庄及其周围寺庙	承德避暑山庄及其周围寺庙	《承德避暑山庄及周围寺庙文物保护总体规划》	2011—2020
5	明清皇家陵寝	明显陵	《明显陵保护规划》	2010—2020
6	龙门石窟	龙门石窟	《龙门石窟区规划》	2000—2019
7	云冈石窟	云冈石窟	《云冈石窟保护总体规划》	2008—2025
8	高句丽王城、王陵及贵族墓葬	集安	《高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护规划》	2002—2020
9	殷墟	殷墟	《殷墟遗址保护总体规划(修编)》	2012—2025
10	福建土楼	南靖景区	《福建(南靖)土楼保护规划》	2006—2020
		华安景区	《福建(华安)土楼保护规划》	2010—2030
		永定景区	《福建(永定)土楼保护规划》	2006—2020
11	五台山	佛光寺核心区	《山西省五台县佛光寺文物保护总体规划》	2008—2027
12	元上都	元上都	《元上都遗址保护总体规划》	2010—2025
13	红河哈尼梯田文化景观	红河哈尼梯田文化景观	《红河哈尼梯田保护管理规划》	2011—2030
14	丝绸之路	唐长安城大明宫遗址	《唐长安城大明宫遗址保护总体规划》	—
		隋唐洛阳城定鼎门遗址	《隋唐洛阳城遗址保护总体规划》	2007—2020
		高昌故城	《高昌故城管理规划》	2012—2018
		交河故城	《交河故城管理规划》	2012—2018
		北庭故城遗址	《北庭故城遗址保护总体规划》	2007—2025
		锁阳城遗址	《锁阳城遗址保护总体规划》	2007—2025
		悬泉置遗址	《悬泉置遗址保护规划》	2013—2030
		克孜尔尕哈烽燧遗址	《克孜尔尕哈烽燧保护总体规划》	2008—2025
		克孜尔石窟	《克孜尔千佛洞保护总体规划》	2012—2030
		苏巴什佛寺遗址	《苏巴什佛寺遗址保护总体规划》	2008—2025
		炳灵寺石窟	《甘肃炳灵寺石窟文物保护规划》	2009—2025
麦积山石窟	《麦积山石窟保护规划》	2009—2020		
15	大运河 ^④	大运河	《中国大运河遗产管理规划》	—
		大运河	《大运河遗产保护与管理总体规划》	2012—2030
		北京段	《大运河遗产保护规划(北京段)》	2010—2030
		天津段	《大运河天津段遗产保护规划》	2011—2030
		河北段	《中国大运河河北段遗产保护规划》	2012—2030
		江苏段	《中国大运河江苏段遗产保护规划》	2012—2030
		浙江段	《大运河浙江段遗产保护规划》	2012—2030
		安徽段	《大运河遗产安徽段保护规划》	2011—2030
		山东段	《大运河遗产山东段保护规划》	2012—2030
16	土司遗址	海龙屯	《海龙屯保护管理规划》	2013—2030
		老司城遗址	《老司城遗址保护管理规划》	2013—2030
		唐崖土司城址	《唐崖土司城址保护管理规划》	2013—2030
17	左江花山岩画文化景观	左江花山岩画文化景观	《左江花山岩画文化景观保护管理总体规划》	2014—2030
18	武夷山	城村汉城遗址	《武夷山城村汉遗址总体保护规划》	2005—2025

④ 大运河包含31个组成部分。

要方式。保护工程主要包括本体保护工程、展示利用工程、环境整治工程、监测工程等。

(1) 本体保护和展示仍是现场工程经费的重点投入对象

2018年, 60处遗产地、32项遗产开展了各类保护工程, 总投入约14.4亿元, 平均每处遗产地投入2,400万元, 与上年相比减少1,300万元(图58)。本体保护和展示仍是现场工程经费的重点投入对象, 分别占比45.86%、42.23%(图59)。现场工程的经费投入以中央财政经费为主, 占比49.7%, 地方财政拨款占37.7%。其中, 中央财政经费投入最多的是本体保护工程、监测经费, 分别占各自总经费的89%、95.85%(图60、61)。展示利用工程经费主要靠地方财政拨款和自筹经费。

2018年, 共开展各项保护工程190项, 其中以本体保护工程为主, 共122项, 占比64.21%(图62)。

(2) 所有遗产均以本体保护工程经费为主

从遗产类型上看(长城、丝绸之路、大运河除外), 所有类型的遗产均以本体保护工程经费投入为主, 其中混合遗产、古建筑类型遗产投入占比较

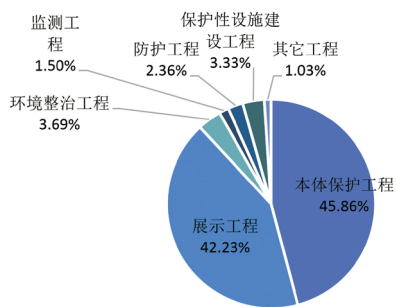


图59 2018年遗产地现场保护工程经费投入占比情况

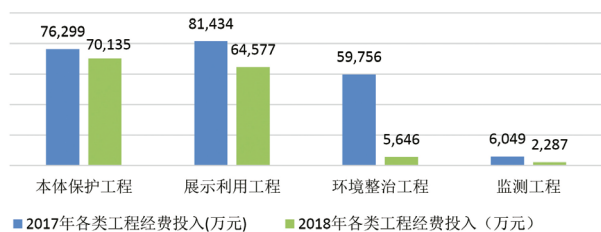


图60 2017-2018年遗产地各类保护工程经费投入情况

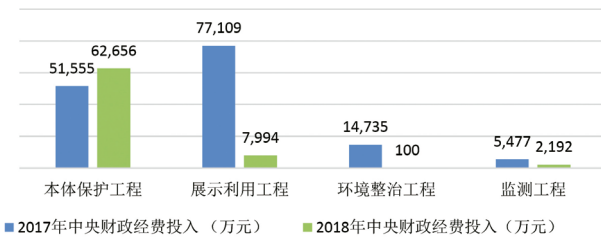


图61 2017-2018年遗产地各类保护工程中央财政经费投入情况

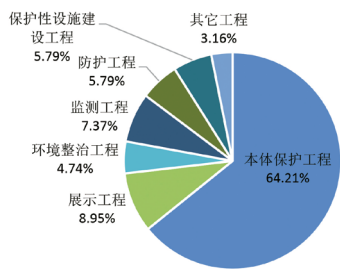


图62 2018年各类工程项目的数量情况

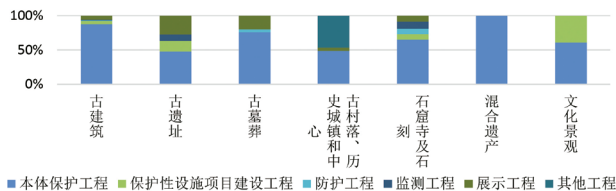


图63 2018年不同类型遗产各类工程经费占比情况

高。相对而言，古遗址及古墓葬类遗产更加关注展示工程，石窟寺及石刻类遗产更加关注监测工程（图63）。

2018年，长城（仅含嘉峪关、山海关）、丝绸之路、大运河三项系列遗产共开展55项保护工程项目。其中本体保护工程24项，其次为展示工程和监测工程，各为9项。从经费投入来看，展示工程项目经费投入最高，占比79%。

3. 半数以上安消防经费来自地方财政拨款及自筹

2018年，51处遗产地、30项遗产实施了安消防软硬件设施，占遗产地总数的52.04%，与上年相比增长11.85%。本年度各类设施总投入19,608万元，平均每处遗产地投入384.47万元，与上年相比减少34.77万元。投入较高的遗产地有明清皇家陵寝—十三陵3,566.91万元，莫高窟2,056万元，泰山2,752万元，北京皇家园林—颐和园1,973.24万元，占总经费一半以上。

从经费来源看，中央财政拨款9,198.23万元，占比46.91%，与上年相比^⑤减少24.75%；地方财政拨款和自筹经费各为8,205.35万元、2,204.42万元，共占比53.09%，与上年相比增长24.75%（图64）。

从遗产类型来看（大运河除外），古遗址及古墓葬、石窟寺及石刻类遗产的安消防总投入较多，分别为35.06%、20.53%，较上年涨幅都在15%以上，这与上年古遗址及古墓葬频繁出现被盗事件有关（图65）。本

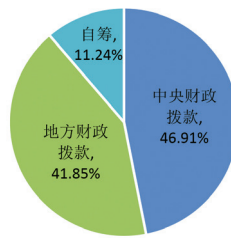


图64 2018年遗产地安消防经费来源情况

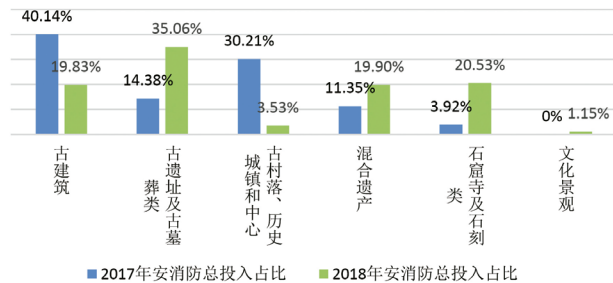


图65 2017-2018年不同类型遗产安消防经费投入情况

^⑤ 仅包含34处填写了中央财政投入经费的遗产地。

年度中央财政经费重点支持了石窟寺及石刻类遗产(图66)。

从地域来看,2018年西北地区、华南地区的安消防投入有所增加,其他地区均有所下降,其中华东地区、西南地区降幅较大(图67)。从中央财政经费的平均投入来看,华北、华东、华中三地均有所下降,其中华北地区降幅最为明显;西北地区大幅增长,平均每处遗产地中央财政投入经费增长245.5万元。值得注意的是,东北地区的安消防投入已经连续两年完全靠地方财政和自筹经费支持(图68)。

2018年,有3处遗产地^⑥、3项遗产发生安全事故,占遗产地总数3.06%,与上年相比增长2%,这些事故分别为拉萨布达拉宫历史建筑群—大昭寺火灾、颐和园瞰碧台火灾、殷墟被盗掘,均对遗产造成一定程度的损失。

4. 近七成考古项目为主动性发掘且涨幅明显

考古项目包括遗产地开展的考古调查、考古发掘等工作。

2018年,13处遗产地、10项遗产开展了考古项目,占遗产地的13.27%,与上年相比增加2.06%。共开展考古项目18项,均为本年度新开展的项目。

从考古类型上看,66.67%(12项)考古项目为主动性发掘,涉及11处遗产地,与上年相比增长16.67%,其中8处遗产地为持续开展主动性发掘,分别为北京故宫、秦始皇陵及兵马俑、龙门石窟、殷墟、杭州西湖文化景观、丝绸之路—汉魏洛阳城遗址、隋唐洛阳城定鼎门遗址、土司遗址—老司城遗址(见表4)。

2018年,考古项目经费投入共2,606.95万元,平均项目经费为144.83万元,与上年相比减少19.48万元。本年度用于遗址现场保护的经费为427万元,占比16.38%,与上年相比基本持平。本年度考古回填面积共60,691平方米,占发掘面积的89.9%,与上年相比增长56.46%。

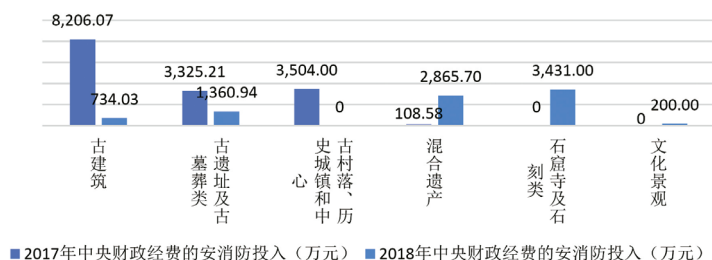


图66 2017-2018年不同类型遗产安消防经费中的中央财政经费投入情况

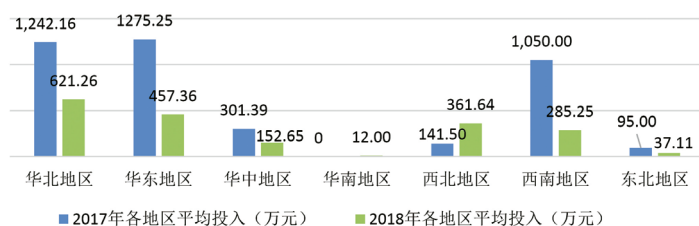


图67 2017-2018年不同地域的遗产地安消防投入情况

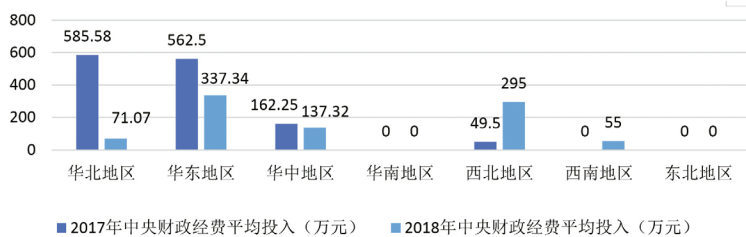


图68 2017-2018年不同地域的遗产地平均中央财政经费投入情况

表4 2018年实施的主动性考古项目

序号	名称
1	故宫南薰殿明清建筑遗址考古发掘
2	秦始皇帝陵兵马俑一号坑T23方考古发掘
3	秦始皇帝陵兵马俑二号坑T21方考古发掘
4	洛阳龙门石窟唐代香山寺遗址考古调查与发掘
5	高句丽王城、王陵及贵族墓葬太王陵南遗址考古发掘
6	殷墟洹北商城铸铜、制骨作坊遗址发掘
7	杭州西湖文化景观圣果寺遗址考古发掘
8	丝绸之路—汉长安城未央宫遗址北宫一号建筑遗址发掘
9	丝绸之路—汉魏洛阳城北魏宫城太极殿及其周边附属建筑考古发掘
10	丝绸之路—隋唐洛阳城宁人坊坊内东南区域建筑遗址
11	丝绸之路—北庭故城考古发掘
12	老司城遗址考古发掘

^⑥ 该项数据来源为遗产地2018年监测年度报告和中国世界文化遗产监测预警总平台开展的舆情专项监测数据。

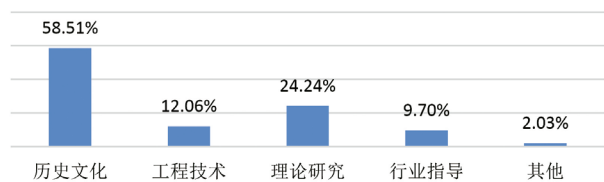


图69 2018年遗产地各项科研成果的研究方向

2018年,4处遗产地(大足石刻、龙门石窟、殷墟、杭州西湖文化景观)出版了考古报告。

5. 参与科研工作的遗产地数量增多

2018年,57处遗产地、28项遗产的保护管理机构开展了科研课题研究,与上年相比增长5.82%。科研成果共计886项,其中课题215项(国家级课题21项)、著作86项、论文585项。从研究内容来看,以历史文化为研究方向的为主,其次是理论研究和工程技术方向。

(图69)。

近三年,每年仅有约一半的遗产地开展科研工作,这反映出我国世界文化遗产地的整体研究水平有待提高。

二、我国世界文化遗产保护管理发展特点

(一) 承诺事项履行情况正常

正常履行的承诺事项占比总体呈逐年增长趋势,其中已完成的承诺事项占比涨幅明显,非正常履行的承诺事项仍处于进展缓慢的状态。

(二) 遗产突出普遍价值保存稳定

近四年,我国世界文化遗产的突出普遍价值保存状况基本稳定,发生总体格局和遗产要素单体变化的遗产地数量总体呈上升趋势,均以正面影响为主,仅有的负面变化主要由突发性生态和地质事件引起;遗产地使用功能变化数量占比呈上升趋势,均为正面影响,以扩大开放空间、促进价值阐释为主,有利于遗产展示利用。

(三) 专业技术人员比例仍需提高

我国世界文化遗产保护管理机构的专业技术人员占比呈增长趋势,但仅有29.59%的机构满足《关于加强我国世界文化遗产保护管理工作的意见》提及的“专业人员达到职工总数的40%以上”目标。绝大部分遗产地颁布了具有法律效力的遗产保护专项法规规章,明确了保护要求、标准、目标及相关法律责任,为遗产保护提供了有力保障。参与培训的遗产地数量逐年增加,培训规模和培训次数分别以旅游管理和保护管理理论与技术相关培训为主。

在机构与能力建设方面,要继续加强专业技术人才

队伍的建设,制定并颁布遗产保护专项法规规章,进一步扩大保护管理理论与技术的培训规模。

(四) 保护管理经费持续增长

保护管理经费保持增长态势,主要来源是财政拨款。其中人员开支仍为主要内容,环境整治费用略高于保护工程费用,成为第二大经费主体。从遗产类型来看,古建筑类遗产的保护管理总经费和平均经费最高,古村落、历史城镇和中心类遗产最低。

2016—2018年,人员开支、保护工程、环境整治一直是主要经费内容。其中,人员开支、环境整治的总经费保持逐年上涨的态势,环境整治经费比重逐年上升,保护修缮经费比重逐年下降,这与我国文物工作重要性不断彰显、本体保存状态基本稳定、文物保护利用重视程度持续提高有关。

(五) 监测预警体系建设发展有序

专门负责监测工作的机构/部门和专职从事监测工作的人员均保持增长态势,监测经费投入稳定,为监测工作提供了良好的保障。同时,为进一步加强监测工作的规范性、科学性,遗产地不断完善、细化监测工作制度,并通过组织开展或者参与监测相关的培训、科研项目来提高监测技术水平。通过监测数据的积累,监测工作已经为遗产地日常管理与维护、保护工程决策、阈值研究、各项报告编写提供了重要的支撑,进一步促进了遗产地整体保护管理水平的提升。

(六) 自然灾害、游客压力和人为破坏是影响遗产保存的主要因素

近七成遗产地受到自然因素影响存在不同程度的病害,但总体治理状况较好,未发生重大险情;总游客量呈稳步增长态势,预约游客比例增长,超载现象较上年有所下降,但部分遗产超载现象明显,游客压力依然不容忽视;遗产地受人为破坏如游客不当行为、盗掘及火灾等影响,对遗产本体造成一定破坏;人口疏散需求一直存在,遗址类遗产的人口疏散需求更为突出;自然灾害对遗产本体保存的影响不容小觑,以气象水文及其衍生灾害为主;遗产区划内有建设项目的遗产地数量较上年降幅较大,经文物部门同意的比例有所提升,建设压力较上年有所缓解。

在影响因素方面,以自然灾害、游客压力和人为破坏为主,应关注灾害风险管理,有效的、多样化的游客量控制方式,公众对遗产保护意识提升等内容。

(七) 四成遗产组成部分没有法定保护管理规划

截至2018年,四成遗产组成部分缺乏法定保护管

理规划,使遗产地在保护、利用、管理、研究等方面缺乏可操作性的技术指导和法律保障。本年度实施的保护工程以本体保护、展示工程为主,表明遗产地对遗产本体保存和价值阐释较为关注。开展安消防设施建设的遗产地数量增多,其中地方财政和自筹经费涨幅明显;现场考古发掘数量基本与上年持平,主动性考古发掘占比涨幅较大;近三年,仅半数遗产地开展科研工作,且科研内容多以历史文化为主,工程技术方面较少。

保护项目及相关研究方面,应加强保护管理规划的编制与实施、遗产安全防护、展示与利用、保护技术研究等内容。

三、总结与建议

2018年,我国世界文化遗产97.08%的承诺事项正常履行,7项涉及遗产保护的专项地方性法规颁布实施,新成立4处监测机构,5处遗产地的保护管理机构发生变化,承担保护管理工作的专业技术人员和监测工作人员均呈增长趋势;保护管理经费持续增长,其中本体保护工程经费占比持续下降;现场工程以本体保护、展示工程为主,整体效果较好;发生总体格局、遗产要素单体、遗产要素使用功能变化的遗产地数量总体呈上升趋势,大部分以正面影响为主;近七成遗产地开展了病害调查工作,绝大部分的严重病害控制正常或得到较好治理;遗产地总游客量呈增长趋势,采用预约形式参观的游客量小幅增长,8处遗产地预约游客量已占其总游客量一半以上。

总体来说,2018年我国世界文化遗产保存状况较为稳定,但在文物安全、游客管理、自然灾害、建设控制上仍面临一些挑战和威胁。如2.92%的承诺事项处于非正常履行状态;仍有四成遗产组成部分没有法定的保护管理规划;3处遗产地发生严重安全事故;遗产区、缓冲区内的涉建项目较去年虽有所下降,但仍有近四成左右未经文物部门同意;两成遗产地出现游客量超载现象;人口疏散需求一直存在,遗址类遗产的疏散需求更为突出;自然灾害对部分遗产地造成一定程度的破坏。

党的十九大以来,中共中央和国务院对文物保护利用重视程度持续提高,文物工作重要性不断彰显,文物领域顶层设计力度明显加大,为文化遗产事业的发展提供了前所未有的机遇。我国世界文化遗产保护管理工作虽总体效果显著,但在遗产安全、监测预警体系建设、展示利用、自然灾害及人为破坏等方面仍面临严峻挑

战,亟待提升。

(一) 建立健全文物安全工作机制,推动文物安全形势切实好转

文物安全是文物保护的红线、底线和生命线,是推进各项文物工作的首要任务。近年来,文物安全事故、文物犯罪活动频发的问题依旧存在,殷墟遗址被盗掘、大昭寺火灾、颐和园火灾等重大安全事故接连不断。各遗产地需进一步贯彻落实《国务院办公厅关于进一步加强文物安全工作的实施意见》,要把遗产安全放在首位,要加大隐患排查和整改力度,完善安全防控体系,明确遗产安全责任体系,提供足够的制度、人员、经费保障,提升文物安全防范能力,加大执法督察力度,推动文物安全形势切实好转。

(二) 推进监测预警体系建设,强化对保护管理的支撑

依托《中国世界文化遗产监测工作指南》(以下简称“指南”),各遗产地应尽快开展或者完善已开展的监测工作,实现世界文化遗产保护管理工作的规范化、精细化发展。暂未开展监测工作的遗产地,在启动监测工作之前,应开展或组织开展监测需求研究,确定影响世界文化遗产本体及载体的各类病害、自然影响因素、开发建设活动、旅游与游客行为等内容,准确认识日常管理面临的主要问题,以确定监测对象、监测范围和监测内容,提高监测工作的针对性。同时,应结合机构自身特点和遗产保护的实际需求,制定监测管理制度,确定监测工作的具体流程、内容、责任,实现监测工作与保护管理工作的充分、有效衔接。已开展监测工作的遗产地,应深化需求研究,评估监测工作实施效果,及时更新、完善监测策略、思路,以调整监测内容、监测周期和监测手段。同时,应重点加强对监测数据的分析利用,为日常保养、保护工程、阈值研究等提供决策支撑,为突出事件处理及各类报告提供数据支撑。

(三) 创新遗产价值推广体系、推进遗产合理利用

《关于加强文物保护利用改革的若干意见》是我国全面加强新时代文物保护利用改革的纲领性文件。在保护中发展,在发展中保护,努力走出一条符合国情的文物保护利用之路,是我国文物事业改革的重要目标,也是必然趋势。遗产地在确保遗产价值得到最大程度保护的同时,要积极推动遗产的合理利用,使遗产的保护成果惠及人民群众。一方面,要加强遗产资源和价值的梳理和研究阐释、创新价值传播方式,借助互联网+,推动遗产与教育、文创、艺术等领域跨界融合,讲好中国



故事、传承中华优秀传统文化。另一方面，在文化和旅游融合发展过程中，要注意预防过度旅游对遗产可能产生的负面影响，从遗产保护、环境、遗产地居民等方面建立遗产可持续旅游发展细化目标，制定科学的个性化旅游监测指标，开展持续的旅游监测，并根据实际变化趋势，适时调整旅游监测指标，为遗产地的旅游管理提供切实有效的科学依据。

（四）加强对自然灾害的监测和防范

各遗产地应注意收集受到自然灾害损害的历史资料，分析灾害发生的时间、地点、范围、频率等时空分布特点，评估不同自然灾害对遗产保存的危险等级，以确定遗产本体或环境保护的优先等级，对容易受到损坏的遗产采取相应的预防措施。在日常管理方面，应加强监测和防范监督工作，注重灾前预防。同时应完善自然灾害预警机制，建立防灾减灾的联动机制。

（五）持续推进大运河文化带建设的各项工作

大运河各遗产地应以大运河文化带建设为契机，加强对大运河文化遗产的保护，提出详细建设要求和约束条件，消除不合理的建设发展和过度人类活动对文化遗产不利影响。加强遗产本体保护修缮，实施环境风貌综合整治，完善提升文物保护利用设施。进一步加强大运河文化遗产监测，根据自身需求明确监测内容，着力加强日常监测和巡查。完善大运河文化遗产基础数据，提

升和改进大运河遗产地的监测平台，纳入大运河文化保护传承利用数据系统。

（六）扎实做好第三轮定期报告编写工作

鉴于我国世界文化遗产将于2020年启动第三轮定期报告编写工作，建议各遗产地应尽早研习第三轮定期报告中各项评估内容和指标含义，以确保正式填报时内容的准确性；同时也应尽快收集、整理、分析与第三轮定期报告相关的各项基础数据、监测数据及其他的保护状况数据等，并建立这些数据与第三轮定期报告中需填报数据之间的转化关系，以确保按时且保质保量完成第三轮定期报告，向国际社会显示我国在世界文化遗产监测方面的引领示范作用，展现我国作为世界遗产大国的实力和水平。●

（执笔：罗颖、王芳、宋小微）

参考文献：

- [1] 世界遗产中心网站[EB/OL]. <http://whc.unesco.org/en/list/>.
- [2] 第42届世界遗产委员会决议42 COM 18 [EB/OL].<http://whc.unesco.org/>.
- [3] 中国古迹遗址保护协会.《实施<世界遗产公约>的操作指南》[Z].2017.
- [4] 世界遗产中心网站[EB/OL].<https://whc.unesco.org/en/periodicreporting/>.

（责任编辑：孙秀丽）