



# 中国世界文化遗产2020年度保护状况总报告

中国文化遗产研究院（北京 100029）

**摘要：**2020年，联合国教科文组织世界遗产委员会对《世界遗产公约》履约要求愈发严格，“世界遗产城市计划”“气候脆弱指数”“传统知识体系应用于遗产保护管理”等重要议题的讨论和研究持续开展；新遗产类型引发国际热议。新冠疫情对全球世界遗产工作造成显著影响。我国积极履行缔约国的责任和义务，从本国实际出发不断推进各项工作向专业化、精细化发展。本年度，我国世界文化遗产的突出普遍价值总体保持稳定，绝大多数遗产地的承诺事项得到正常履行，法律体系不断完善。受机构改革影响，我国世界文化遗产从业人员同比下降，其中专业技术人员占比仍然较低。保护总经费连续4年增长后回落，投入最多的仍是人员公用和环境整治工程，保护工程的经费占比连续5年下降，但仍为现场实施数量最多的类型。受新冠疫情影响，人为破坏减少，游客压力得到缓解，线上培训次数大幅增加，展示阐释新模式得到积极探索。与此同时，遗产地也仍然存在以下突出问题：暴雨、台风、地震等自然灾害对遗产的破坏，受自然环境影晌个别遗产地的本体保存状态开始恶化，一些遗产地保护管理规划编制与实施不力，遗产保护与区域发展亟待协调等等。基于报告反映的情况，各级政府应进一步落实主体责任，面向行业需求，加强制度建设，积极协调各方利益，支持遗产保护管理工作；遗产保护管理机构应当进一步加强应用研究和成果转化，深耕保护项目，加强能力建设，稳定专业队伍，同时做好社会沟通；遗产监测机构应继续加强监测研究，完善监测机制，提升预防性保护和应急管理能办。

**关键词：**世界文化遗产；遗产监测；保护管理；年度总报告

## 引言

1990年代，“系统性监测”的工作规则被联合国教科文组织世界遗产委员会提出。基于此规则和国内世界文化遗产保护管理的实际需求，我国于2012年开始逐步构建以制度规范、人力资源、工程技术为中心的中国世界文化遗产监测预警体系。监测年度报告制度是该体系下的重要机制之一，旨在通过记录我国世界文化遗产本体及其环境的变化、保护展示传承实践、机构与能力建设情况，评估世界文化遗产突出普遍价值是否得到保持，同时为各遗产地之间的信息分享和经验交流提供重要平台。该制度自2015年正式实施以来，已经成为我国世界文化遗产研究、保护、管理工作的有力抓手。

依据监测年度报告制度，我国世界文化遗产保护管理机构或监测机构每年均会编写监测年度报告。《中国世界文化遗产2020年度保护状况总报告》即是基于遗产地提交的2020年度监测年度报告<sup>①</sup>编写而成，报告反映了2020年我国世界文化遗产的总体保护状况及发展特点，并提出了下阶段工作的展望和策略。该报告是我国世界文化遗产年度保护状况总报告系列的第七本。

## 一、世界文化遗产国内外发展形势

2020年，新型冠状病毒感染的肺炎疫情（以下简称“新冠疫情”）对各国世界遗产工作均造成了不同程度的影响，但各国为保障世界遗产的研究、管理、监测和阐释等工作的正常开展，纷纷开展了适应性调整

<sup>①</sup> 遗产地提交的2020年度监测年度报告共计108份，涉及39项遗产、108处遗产地。因拉萨布达拉官历史建筑群—大昭寺、泰山、武夷山—景区未提交2020年监测年度报告，所以除个别指标外，本报告中绝大部分统计结果不含以上3处遗产地，同时也不含澳门历史城区。

和新方法探索。全球世界遗产数量继续维持1,121项,分布在167个缔约国,其中文化遗产869项、自然遗产213项、文化和自然混合遗产39项。中国的世界遗产55项,其中文化遗产37项,自然遗产14项,文化和自然混合遗产(以下简称“混合遗产”)4项。

### (一) 疫情之下的世界遗产工作

2020年初,新冠疫情爆发。为确保人民群众的安全和健康,我国的世界文化遗产地按要求陆续关闭。各遗产地积极探索和发展云游直播、虚拟导览和线上讲座等展示阐释新模式,将疫情的负面影响降到了最低。4月初,国内疫情得到有效控制,遗产地有序恢复开放,并充分发挥“互联网+”的技术手段,对游客进行科学管理,控制游客接待量不超过核定最大承载量的30%。

而疫情对全球范围内的世界遗产工作影响更加长久和深远。原定于2020年在我国福州举办的世界遗产委员会第44届会议未能如期召开,这是自1977年以来,首次因不可抗力中断并推迟的常规会议。疫情最严重时,全球近90%的缔约国全部或部分关闭本国的世界遗产地(图1)。而世界旅游收入的40%来自世界遗产地和博物馆,因疫情造成的关停对全球旅游业冲击巨大。2020年全球国际游客量环比下降73%<sup>[1]</sup>,其中亚太地区国际游客量下降最多(84%)。

### (二) 我国世界文化遗产工作体系化建设

2020年是“十三五”收官之年,尽管有新冠疫情等不利因素的影响,文物事业主要目标任务依然圆满完成。“十三五”期间,世界文化遗产申报与保护管理工作稳步推进,左江花山岩画文化景观、“鼓浪屿:历史国际社区”、良渚古城遗址列入《世界遗产名录》;世界文化遗产监测预警体系不断完善,大运河保护管理入选国际优秀案例;与此同时,世界遗产也不断融入地方经济社会发展<sup>[2]</sup>。在“十三五”收官之际,“十四五”的布局已然开始。“传承弘扬中华优秀传统文化”“强

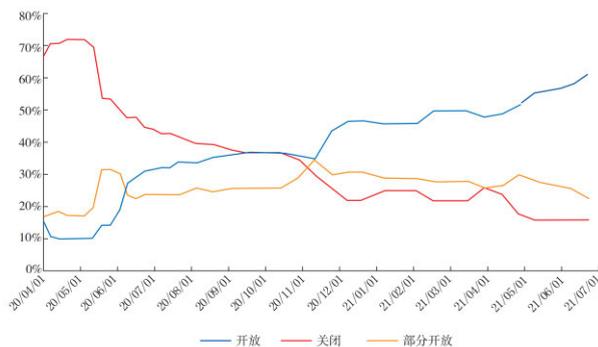


图1 2020年4月1日至2021年7月1日间世界遗产地开放情况走势<sup>[3]</sup>

化重要文化和自然遗产、非物质文化遗产系统性保护”“建设长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园”等内容被写进《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》<sup>[4]</sup>,遗产的公共文化属性进一步凸显,遗产与人的关系进一步加强。

顶层设计方面。在国家总体规划布局之下,大运河、长城、“丝绸之路:长安—天山廊道的路网”(以下简称“丝绸之路”)等大型系列遗产的相关工作更具系统性和宏观性,既勾勒出主要线索,又有所侧重。大运河文化遗产保护传承、河道水系治理管护、生态环境保护修复、文化和旅游融合发展4个专项规划以及8个地方实施规划出台,标志着大运河文化保护传承利用的“四梁八柱”规划体系正式形成<sup>[5]</sup>。《长城保护总体规划》<sup>[6]</sup>和第一批国家级长城重要点段名单公布,促进实现长城的“整体保护,分段管理”和科学统筹。在“教科文组织丝绸之路项目”的大框架下,我国总结丝绸之路的“廊道式”跨国系列遗产申报经验,积极参与“费尔干纳—锡尔河廊道”和“南亚廊道”的交流研究,创设性地提出“海上丝绸之路交流活跃片区”概念,持续推进研究和申报工作。

行业建设方面。2020年11月,以“世界文化遗产价值传承与城市可持续发展”为主题的首届中国世界文化遗产年会在浙江杭州良渚古城遗址召开。会议议题和内容全面丰富,表明世界文化遗产已成为引领我国文博行业发展的鲜明旗帜。年会工作机制也成为上下联动、平行参照、分享经验、凝聚共识的重要途径。

学科支持方面。文化遗产基础学科和专门领域受到国家层面的关注。在建设中国特色、中国风格、中国气派的考古学背景下<sup>[7]</sup>,考古学作为文博领域重要的基础学科,为探源中华文明起源、研究中华民族历史、进而向世人展示中华文明的灿烂成就提供了关键依托,也为考古遗址类世界文化遗产的研究、保护与展示利用工作形成指导。11月,国务院办公厅印发《关于加强石窟寺保护利用工作的指导意见》,明确了石窟寺保护利用10项主要任务。该意见的出台,体现出我国文物保护和世界遗产管理工作开始以特定领域和类别为线索,在摸清家底和补齐历史欠账的基础上,进一步深耕细作,为日后的持续监测和预防性保护打下良好基础。

本年度,预备名单项目的培育工作稳步推进。景迈山古茶林文化景观、海上丝绸之路·中国史迹、北京中轴线、万里茶道、黄石矿冶工业遗产、钓鱼城遗址、江

南水乡古镇等预备名单项目的价值研究和保护管理工作继续深入,关圣文化史迹、二里头遗址等积极申报列入《中国世界文化遗产预备名单》。在2019年第43届世界遗产大会上“发还待议”的“古泉州(刺桐)史迹”项目,在国际古迹遗址理事会的帮助下,重新论述遗产价值、遴选遗产构成、划定遗产区和缓冲区边界,更名为“泉州:宋元中国的世界海洋贸易中心”<sup>②</sup>,调整后的该申报项目遗产点增加至22处,缓冲区面积大幅增加。

### (三) 亚太地区第三轮定期报告启动

2020年10月,世界遗产第三轮定期报告填报工作在亚太地区正式启动。在国家文物局的统筹指导下,中国文化遗产研究院中国世界文化遗产中心与各省级文物主管部门、遗产地保护管理机构及监测机构通力合作,开展了包括《世界遗产关键术语表》<sup>③</sup>在内的相关国际文件编译、第三轮定期报告与国内监测年度报告数据之间的梳理对应、依托中国世界文化遗产监测预警总平台研发第三轮定期报告功能模块、策划线下专题培训,使定期报告填报工作有序推进。在填报过程中<sup>④</sup>,各方充分沟通,对理念偏差和事实性错误进行纠正,确保了填报质量。其中长城、大运河、丝绸之路的问卷分别由中国文化遗产研究院和国际古迹遗址理事会西安国际保护中心负责填报<sup>⑤</sup>,体现了我国文化遗产工作制度在统筹协调和集中力量办大事上的优势。截至2020年底,第三轮定期报告初稿已基本完成。填报结果初步反映出我国世界文化遗产已经在法律体系、管理机制、监测体系、利用模式、社会参与、可持续发展等诸多方面形成了适应自身国情和遗产地实际情况的特色实践。

### (四) 世界遗产框架下的专题项目继续深化

本年度,世界遗产框架下重要议题的讨论和研究持续开展,重点在于整合既有项目资源和寻求解决问题的方案。

“世界遗产城市实验室”研讨会是继2011年联合国教科文组织发布《关于历史性城镇景观的建议书》(UNESCO Recommendation on Historic Urban Landscape)之后,对城市遗产保护管理实践中遇到的

问题和挑战的再次梳理回顾。新冠疫情让人们关注到城市的脆弱性。“世界遗产城市实验室”围绕地方社区福祉、地方经济发展战略中的遗产、城市基础设施与历史城市背景再探讨等内容展开研究,以期让城市更加强大、可持续、复原力更强,让城市与其历史和景观更加紧密地联结起来<sup>⑩</sup>。与会代表提出了提升城市复原力的五种途径<sup>⑪</sup>:以人为中心的复原、绿色复原、经济公平的复原、恢复空间和基础设施、数字化的复原。

为评估世界遗产受气候变化影响的敏感程度,澳大利亚詹姆斯·库克大学研究人员与国际古迹遗址理事会合作,针对气候变化问题提出了气候脆弱指数(Climatic Vulnerability Index)(图2)。根据联合国环境规划署《2019年排放差距报告》显示,预计到2100年,全球气温可能上升3.2℃,这将超过《巴黎协定》<sup>⑫</sup>设置的控制值(上升2℃)<sup>⑬</sup>。气候变化对世界遗产的威胁与日俱增,不仅影响到自然遗产,也影响到混合遗产和文化遗产。

近年来,人们逐渐意识到传统实践对遗产、尤其是亚洲和非洲地区遗产的保护管理有着重要贡献。为帮助遗产保护管理者更好地理解遗产与社区的关系,以及了解遗产本身,国际文化财产保护和修复研究中心发布了新一期“传统知识体系与亚洲遗产保护管理”的会议文

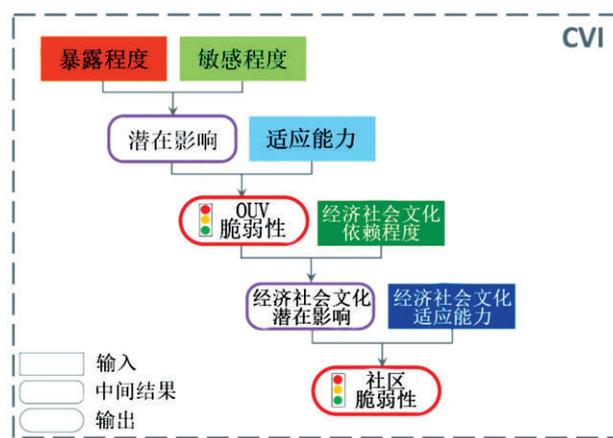


图2 气候脆弱指数评估路径图<sup>⑬</sup>

② “泉州:宋元中国的世界海洋贸易中心”项目已在2021年7月成功列入《世界遗产名录》。

③ 首先由遗产地联络员充分收集相关资料,起草填报材料;然后经由遗产地保护管理机构、遗产所在市(县)人民政府、省级文物主管部门、国家文物局层层审核,整个审核工作已于2021年3月完成。

④ 《巴黎协定》由197个国家于2015年12月12日在巴黎通过,旨在大幅减少全球温室气体排放,将本世纪全球气温升幅限制在2℃以内,同时寻求将气温升幅进一步限制在1.5℃以内的措施。

件<sup>[14]</sup>，旨在探索、研究和讨论亚洲地区能够有效用于遗产保护管理的关键主题；制定与这些关键主题相关的政策指南和准则文件，助力亚洲地区的能力建设。传统知识体系不论是对遗产从业者还是遗产所在地社区都有益处，特别是对后者而言，可以促进社区获得更大的内生动力、提升社会复原力、培养当地民众的认同感和社会凝聚力、强化代际联系、避免和解决冲突、促进就业、增加收入并提升社会福祉。最重要的是，传统知识体系可以使遗产获得更强的抵御灾害风险的能力，在灾前准备、灾时响应和灾后恢复方面体现出更好的效率和效果。

#### （五）新类型遗产引发讨论

本年度，《茶文化景观保护研究和可持续发展国际学术研讨会论文集》出版，收录了近年来在国际古迹遗址理事会推动下亚洲茶文化景观主题研究的成果，中国专家也深度参与了该主题研究。农业遗产作为一种典型的有机演进型活态文化景观，对它的价值研究、认定和保护推动了全人类对生存环境可持续发展的整体思考<sup>[15]</sup>。此前，三大饮品中的葡萄酒和咖啡均已在《世界遗产名录》中有所代表，本次主题研究是增加茶文化景观类遗产代表性的重要一步。

针对2018年因申遗牵涉的是否应将近代冲突记忆遗产列入《世界遗产名录》的问题，国际古迹遗址理事会在本年度发布了第二份主题研究报告<sup>[16]</sup>。报告认为，虽然可以说反人类罪对全人类都有教育意义，但不能说反映这些罪行的场所有利于世界和平。如何定义参与冲突的不同民族的记忆，如何定义这类叙述所属的人群，以及如何根据每次冲突在全球范围内的相对价值确定记忆的价值，可能是一个极富争议的过程。因此要使近代冲突记忆遗产的特征和价值满足《世界遗产公约》要求，并从根本上与《世界遗产公约》的宗旨保持一致，存在很大困难。

## 二、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、机构与能力建设、遗产本体保存、遗产影响因素、保护项目及相关研究和舆情监测等六方面分析2020年我国世界文化遗产保护管理状况。

### （一）承诺事项<sup>⑤</sup>履行

截至2020年，我国41项世界文化遗产（含混合遗产的文化部分）共有承诺673项<sup>⑥</sup>。其中54.98%来源于申遗文本及申遗补充文件，45.02%来源于联合国教科文组织世界遗产委员会大会决议。按承诺事项的内容分，重点具体承诺<sup>⑦</sup>占比36%，一般具体承诺<sup>⑧</sup>占比21.8%，常规承诺<sup>⑨</sup>占比42.2%。

2020年由于新冠疫情，世界遗产委员会第44届会议推迟至2021年，因此本年度未有新增的承诺事项。遗产地提交的2020年度监测年度报告数据显示，39项遗产、108处遗产地涉及的630项承诺事项中，已完成197项，占比31.27%；正在履行429项，占比68.1%；非正常履行4项，占比0.63%，涉及3项遗产。总体看来，2020年，99.37%的承诺事项正常履行（含正在履行和已完成），整体履行情况较好。

2020年，新完成承诺5项，涉及承德避暑山庄及其周围寺庙、丝绸之路、“鼓浪屿：历史国际社区”、良渚古城遗址4项遗产。如在“一带一路”倡议的引领和带动下，近几年以中国社会科学院考古研究所、西北大学、中国人民大学为代表的高校和科研院所，分别与乌兹别克斯坦共和国、塔吉克斯坦共和国等国相关机构组建联合考古队，开展了多次考古调查、发掘工作，并举办相关考古成果展，较好完成了丝绸之路申遗补充材料中关于“2015—2020年的主要任务之一为开展中亚合作考古”的承诺。“鼓浪屿：历史国际社区”根据当地居民实际生产生活需要，制定了本岛居民过渡免费、国

⑤ 指通过世界遗产委员会审核的申遗文本、申遗补充材料及大会决议等材料中涉及遗产地承诺完成的各项工作。

⑥ 数据来源于中国世界文化遗产监测预警总平台基础数据库中的承诺事项数据。2020年中国世界文化遗产监测中心对承诺进行了优化整理，包括合并不同文件中多次出现的同一事项等，承诺事项总数量调整为673项。

⑦ 重点具体承诺指需要限时实施的或者对保护管理工作非常重要的具体事项，如提交保护状况报告，编制、修订、实施保护管理规划，调整缓冲区范围，提交建设项目影响评估报告，建立或加强监测体系等。

⑧ 一般具体承诺指需要实施的一般具体事项，如新建或改建保护管理机构、开放展示空间、调整道路交通等。

⑨ 常规承诺指日常保护管理工作需要长期遵守的原则类、要求类事项，如加强保护与研究、展示与宣传、部门管理与协调等。

表1 2020年新颁布的地方性法规、地方政府规章

| 序号 | 遗产地    |                        | 文件名称               | 公布时间    | 批准机关           |
|----|--------|------------------------|--------------------|---------|----------------|
| 1  | 明清皇家陵寝 | 清西陵                    | 《保定市清西陵保护条例》       | 2020-10 | 河北省人民代表大会常务委员会 |
| 2  | 大运河    | 列入《世界遗产名录》的中国大运河浙江段的遗产 | 《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》 | 2020-10 | 浙江省人民代表大会常务委员会 |
| 3  | 大运河    | 列入《世界遗产名录》的中国大运河淮安段的遗产 | 《淮安市大运河文化遗产保护条例》   | 2020-02 | 江苏省人民代表大会常务委员会 |
| 4  | 丝绸之路   | 锁阳城遗址                  | 《酒泉市锁阳城遗址保护条例》     | 2020-04 | 甘肃省人民代表大会常务委员会 |
| 5  | 丝绸之路   | 悬泉置遗址                  | 《悬泉置遗址保护管理办法》      | 2020-12 | 酒泉市人民政府        |
| 6  | 丝绸之路   | 玉门关遗址                  | 《玉门关遗址保护管理办法》      | 2020-12 | 酒泉市人民政府        |

有景点免费、燃气运费补贴、家政服务差价补贴、平价新鲜超市（给予企业补贴）、开办鼓浪屿街道老人服务中心、“三无”老人可免费用餐等措施，完成了申遗补充材料中关于“将一部分门票收入补偿鼓浪屿本地居民的可能性”的承诺。

2020年非正常履行承诺有4项，涉及3项遗产，均为限时承诺，涉及建筑拆除、村庄搬迁、缓冲区调整和建设控制地带调整。其中，建筑拆除、村庄搬迁事项进展缓慢，主要由于涉及的利益相关者较多，协调困难较大。近期通过各方努力，该类承诺已取得实质性进展。

近六年数据显示，我国世界文化遗产承诺事项正常履行的占比保持在95%左右，非正常履行承诺总体呈下降趋势，表明各遗产地持续按照世界遗产委员会要求，切实履行《世界遗产公约》相关责任和义务，积极保护和传承遗产的突出普遍价值。

## （二）机构与能力建设

### 1. 17处遗产地的保护管理机构发生变化

2020年，39项遗产、108处遗产地共设置了138个保护管理机构。从数量上看，95处遗产地（87.96%）为单个机构管理，其中43处为管理处/管理所/管理局等机构，11处为研究院/研究所机构，16处为政府派出机构管委会；另有13处遗产地（12.04%）为多个机构共同管理。从行政级别看，68处遗产地（62.96%）保护管理机构为处级（含副处级）及以上，其中有11处为厅（局）级，行政级别越高的机构越有利于在与相关机构和地区协调中获得话语权。

受文旅机构和事业单位改革的影响，17处遗产地（15.74%）的保护管理机构发生了变化。其中4处遗产地的行政级别得到提高；4处遗产地的机构与其他机构

进行了合并；3处遗产地的机构经费来源发生变化；7处遗产地的机构名称发生变化<sup>⑩</sup>。

为了保障监测工作的有序开展，我国世界文化遗产保护管理机构均指定了相关部门/机构承担监测工作，但仅有39处遗产地（36.11%）成立了专职机构，其他遗产地监测工作由其他部门/机构兼职承担，监测机构建设亟待加强。

### 2. 从业人员总数同比下降，专业技术人员仍不满足需求

2020年，39项遗产、108处遗产地共有从业人员33,086人。受文旅机构和事业单位改革的影响，从业人员相较上年<sup>⑪</sup>减少8.27%，共有79处遗产地的从业人员发生变化，其中38处遗产地（35.51%）从业人员人数减少，41处（38.32%）增加。

2020年我国世界文化遗产的从业人员中有7,702人为专业技术人员，占总数的23.28%，与上年基本持平。其中，专业技术人员中具有高级职称的（21.3%）相较上年增长1.48%。参照《全国文博人才发展中长期规划纲要（2014—2020年）》提出的“专业技术人才占人才总量的比重达到45%以上，高、中、初级专业人员比例达到2：3：5”的要求，有32处遗产地（29.63%）满足专业技术人才要求，23处遗产地（21.3%）满足职称要求，仅有7处遗产地同时满足这两项要求，我国世界文化遗产专业技术人才的数量以及素质能力仍有较大提升空间。

2020年，从事世界文化遗产监测工作的共计1,339人，占从业人员总数的4.05%，相较上年基本持平。其中，823人（61.46%）为专职人员，其他均为其他部门或机构的兼职人员，监测工作人才队伍也有待加强。

<sup>⑩</sup> 有些机构变化涉及行政级别、机构合并等多个变化。

<sup>⑪</sup> 涉及2019年、2020年两年均填报的有效数据，共计107组。其中，2019年为36,040人，2020年为33,058人。

### 3. 新颁布地方性法规4项和地方政府规章2项

2020年, 12项遗产、20处遗产地新制定73项与遗产保护管理相关的规章和制度。其中, 地方性法规4项, 地方政府规章2项(见表1)、地方规范性文件6项、日常管理制度61项。本年度相较2019年多颁布实施各项规章与制度39项, 其中日常管理制度涨幅明显, 表明我国世界文化遗产的日常保护管理工作日益规范和精细化。根据初步统计<sup>⑫</sup>, 截至2020年底, 已有八成遗产地专门制定了符合自身保护管理需求的地方性法规或地方政府规章, 我国世界文化遗产保护的法律体系日趋完善。

### 4. 线上培训次数大幅增加

2020年, 39项遗产、98处遗产地共组织开展或参与培训536次, 次数相较上年增加9.39%。培训人员总计17, 398人次, 相较上年下降16.03%, 占总从业人员的52.58%。从培训次数看, 保护管理理论与技术类的培训次数最多, 约占比37.98%(图3), 且相较上年, 有较大幅度的增长, 主要原因为中国世界文化遗产监测年会于2020年升格为中国世界文化遗产年会, 参会的遗产地较往年大幅度增加。从培训规模看, 2020年组织的各类培训共计930, 529人天, 约为2019年的1.3倍, 培训主题以安消防、保护管理理论与技术、其他(疫情相关)为主; 受疫情影响, 政策、旅游、其他(疫情相关)类培训规模较上年增长明显。

2020年, 共开展线上培训61次, 占总培训次数的11.38%, 约为上年的12倍。线上培训共364, 305人天, 占2020年总培训规模的39.15%。在疫情常态化防控形势下, 线上培训有效降低了疫情对培训工作的负面影响, 是未来“新常态”下应当坚持的培训手段发展方向之一。

### 5. 保护经费连续4年增长后回落

#### (1) 保护经费同比下降22.53%

2020年, 39项遗产、108处遗产地的保护经费总数达105.32亿元, 与上年相比减少30.68亿元, 同比下降22.53%<sup>⑬</sup>, 保护经费总数连续4年增长后回落(图4)。从经费来源看, 中央财政经费占比14.59%, 比上年增加1.36%; 地方财政经费占比67.05%, 比上年减少6.48%, 保护经费仍以地方财政为主。

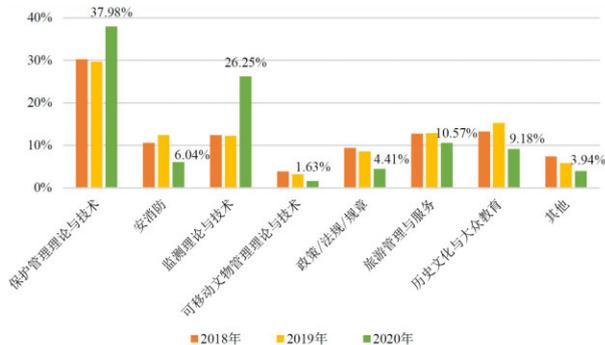


图3 2018—2020各类培训主题的次数占比情况



图4 2016—2020年保护经费总数与平均经费情况

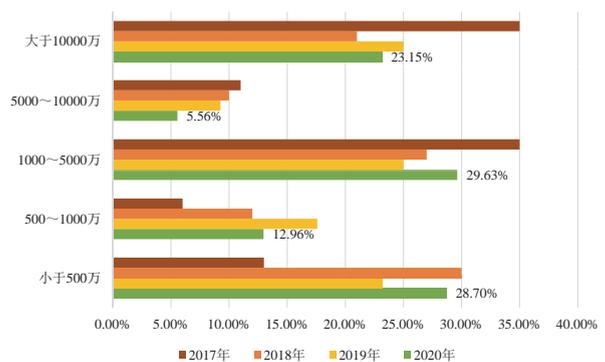


图5 2017—2020年各遗产地保护经费分布情况

从单个遗产地看, 处于1, 000万~5, 000万之间、小于500万以及大于1亿这三个区间的遗产地数量较多(图5)。其中, 经费大于1亿的有25处遗产地, 保护经费总计约为91.26亿, 占2020年我国世界文化遗产保护经费总数的86.65%, 而其他83处遗产地的保护经费总数占比13.35%, 各遗产地之间的保护经费差异依旧较大。

<sup>⑫</sup> 数据来源于中国世界文化遗产监测预警总平台基础数据库, 涉及40项遗产、111处遗产地。该数据不含澳门历史城区。

<sup>⑬</sup> 涉及2019、2020年均填报的有效数据, 共计107组。其中, 2019年的保护经费总数135.75亿元, 2020年105.17亿元。

图6 2020年各类经费的投入情况<sup>⑭</sup>

图7 2020年石窟寺及石刻类遗产各类经费的来源情况

## (2) 大型系列遗产仅长城保护经费有所增加

2020年，大运河、丝绸之路、长城（仅含山海关、嘉峪关、八达岭）的保护经费总数为22.04亿元，约占我国世界文化遗产保护经费总数的20.93%。其中大运河全部保护经费10.69亿元，较上年减少17.68亿元，主要原因为2019年大运河—江南运河嘉兴段等遗产地获得大额环境整治经费；丝绸之路全部保护经费为7.69亿元，较上年减少0.24亿元；长城（仅含山海关、嘉峪关、八达岭）全部保护经费为3.66亿元，较上年增加0.23亿元。从资金来源看，大运河、丝绸之路、长城（仅含山海关、嘉峪关、八达岭）保护经费均以地方财政拨款经费为主，其中长城的中央财政经费占比最高。

(3) 环境整治经费连续4年增长后回落，保护工程经费连续5年下降

2020年，我国世界文化遗产保护经费中投入最多的是人员公用，占总经费的44.06%；其次是环境整治

工程，占比18.81%，分别是本体保护工程、展示工程的3倍、4倍；遗产监测工程、保护性设施建设工程、安消防工程、宣传教育的经费占比在1%~3%之间；考古项目、学术研究的经费占比均不到1%（图6）。近五年数据显示，环境整治工程经费占比经过4年连续增长后，2020年有所回落，但仍是占比最多的工程项目；保护工程经费占比已连续5年下降；旅游管理经费占比基本保持平稳；监测管理和学术研究占比一直较低。

(4) “古村落、历史城镇和中心”类遗产的平均保护经费最少

从遗产类型<sup>⑮</sup>看，2020年古建筑类遗产保护经费最高，其次是古遗址及古墓葬，石窟寺及石刻类遗产最低。从平均经费看，文化景观类遗产最高，其次是混合遗产，“古村落、历史城镇和中心”类遗产最低。

2020年，8处石窟寺及石刻类遗产（莫高窟、大足石刻、龙门石窟、云冈石窟、克孜尔石窟、炳灵寺石窟、麦积山石窟、彬县大佛寺石窟）共获得保护经费6.01亿元，其中地方财政拨款经费占比78.46%，中央财政经费占比16.36%（图7）。从项目类型看，投入经费最多的是人员公用（45.58%）和环境整治（12.49%）。从经费来源看，中央财政经费主要支持本体保护工程和安消防工程；地方财政拨款经费主要支持人员公用、环境整治工程和旅游管理工程；自筹经费主要支持学术研究。

(5) 古遗址及古墓葬、石窟寺及石刻类遗产的监测经费投入相对较少

2020年，34项遗产、55处遗产地获得监测经费1.18亿元，约占保护经费总数的1.12%，其中中央财政经费占比41.02%，较上年下降12.4%。从遗产类型看，古建筑类和混合遗产的监测经费投入相对较多，古遗址及古墓葬、石窟寺及石刻类遗产相对较少（图8）。

## (三) 遗产本体保存

### 1. 少数遗产地总体格局发生正面影响变化

2020年，39项遗产、107处遗产地未发生总体格局变化；1项遗产、1处遗产地（丝绸之路—小雁塔）发生总体格局变化。小雁塔本年度实施了环境整治工程，拆除了遗产区、缓冲区内部分单位的建筑、住宅小区、

<sup>⑭</sup> 其他类别的经费主要涉及：北京故宫勘察测绘项目；沈阳故宫纺织品修复项目、数字博物馆建设项目；莫高窟《甘肃省古代壁画彩塑与土建筑遗址保护维修工程预算定额基价》编制、敦煌研究院国家研究中心相关前期研究工作、大足石刻文物保护中心项目贷款；唐长安城大明宫遗址演出策划及制作费等。

<sup>⑮</sup> 大运河未纳入统计。

城中村等，大雄宝殿东西院、南部山门外的周边环境得到改善，属于正面影响变化。

近六年数据显示，我国世界文化遗产的总体格局绝大部分未发生变化或发生了正面变化，格局类遗产价值特征总体保持较好（图9）。在《国家文物事业发展“十三五”规划》的指导下，近几年中央财政和地方财政对遗产周边的环境整治工作都给予了较大支持，遗产地实施了一大批环境整治工程，进一步恢复了遗产周边历史环境，同时也带动了遗产地居民脱贫、生态保护、环境优化。

2. 部分遗产地发生非负面影响的使用功能变化

2020年，7项遗产、8处遗产地发生了12处使用功能变化。其中8处使用功能变化与丰富展览内容、深化价值阐释有关，有利于遗产价值的传承，属于正面影响变化，具体包括庐山国家公园的白鹿洞书院，苏州古典园林的秫香馆、揽胜阁、辛台，丝绸之路—汉魏洛阳城遗址的城墙，大运河—江南运河杭州段的富义仓，良渚古城遗址的钟家港古河道以及外城台地。3处使用功能变化与保护、管理有关，亦属于正面影响变化，包括大运河—通济渠商丘南关段因保护需求对遗址进行了保护性回填；苏州古典园林的留园因游客管理需求，把盛家祠堂第二进空间由空置调整为游客服务区；明清故宫—北京故宫进一步优化了西中所殿的办公使用功能。1处使用功能变化与商业经营有关，为“鼓浪屿：历史国际社区”的黄氏小宗由空置改为黄氏茶园，对遗产价值的影响尚不明确。

近六年数据显示，每年均有一定数量遗产地的使用功能发生变化，特别是从2018年起，每年均有近10%的遗产地围绕“让文物活起来”的号召，通过实施一系列以价值为基础的展陈提升、开辟实验考古区和公众考古区等新展示区等不同类型的尝试，调整使用功能，让文化遗产融入现代生活，进一步加强遗产的保护传承与利用。

3. 96.4%的遗产要素变化由保护措施引起

2020年，30项遗产、48处遗产地的139处遗产要素单体的形式、材料或其他有价值的特征发生变化，占遗产地总数的44.44%，比上年减少11.12%。

134处遗产要素（96.4%）变化由于遗产地实施日常保养维护工程、修缮工程、抢险加固工程引起，比上年减少64处。4处遗产要素（2.88%）变化由当地自然条件或尚不明确的原因引起，造成了较为明显的外观变化，对价值特征造成了一定程度的负面影响，涉及3处

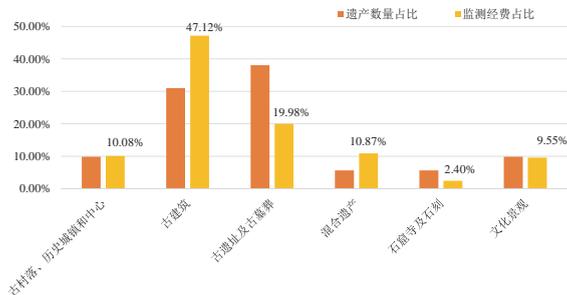


图8 2020年不同类型遗产的监测经费占比情况



图9 2015—2020年遗产总体格局变化情况

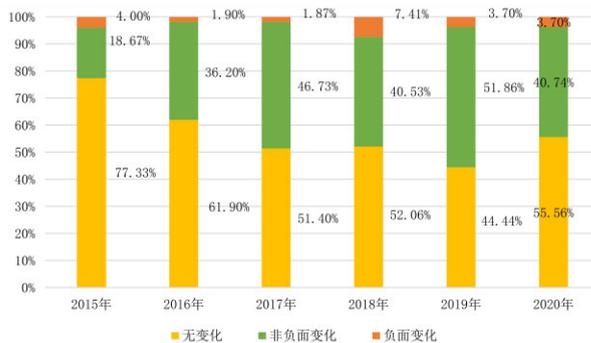


图10 2015—2020年遗产要素单体变化情况

遗产地。1处遗产要素（0.72%）变化由人为无意破坏和后续实施的修缮工程共同引起，属于兼有正负面影响的变化。

近六年数据显示（图10），我国世界文化遗产的遗产要素特征总体保持稳定，未变化和发生正面变化的遗产地占比保持在90%以上。与此同时，每年均有不同数量的遗产地发生了遗产要素单体负面影响变化，主要原因为当地自然条件、建筑物和开发项目、人为破坏以及突发性生态和地质事件等。

4. 89.86%的遗产地病害治理较好或控制正常

(1) 63.89%的遗产地对遗产本体或载体的病害进行了调查

2020年，33项遗产、69处遗产地对遗产本体或载

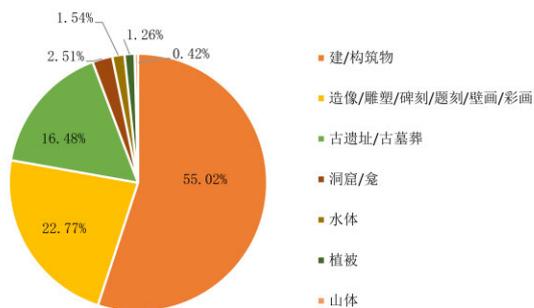


图11 2020年不同类型遗产要素的病害占比情况 (按项统计)

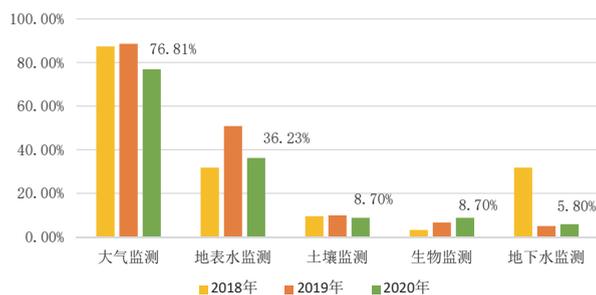


图12 2018—2020年遗产地开展各类自然环境监测的占比情况

体的病害进行了调查,占遗产地总数的63.89%。近三年数据显示,54处遗产地每年都开展了病害调查工作,33处遗产地均未开展病害调查工作,表明部分遗产地的病害调查工作存在缺失。

根据病害调查记录,2020年我国世界文化遗产存在各类病害共716项,以表层风化、裂缝、植物类病害为主,其中建/构筑物类、造像壁画类遗产的病害较多(图11)。

36处遗产地新发现173项病害。15项遗产、24处遗产地(34.78%)不仅明确了遗产本体或载体存在的病害类型,还掌握了病害类型对应的具体处数,如长城—嘉峪关通过病害调查了解到暗壁支线长城存在失稳状况5处、裂隙15处、表层风化8处,这体现出我国世界文化遗产的保护管理工作正朝着越来越精细化、规范化的方向发展。

经评估,17处遗产地(24.64%)的病害治理较好,45处(65.22%)的病害控制正常,7处(10.14%)的表明病害开始恶化,但程度较轻,尚未造成威胁,共涉及26项病害,其中14项为建/构筑物类遗产的病害,6项为古遗址/古墓葬类遗产的病害,4项

为造像/壁画类遗产的病害,2项为山体类遗产的病害。

#### (2) 42.14%的严重病害发展状态得到监测

根据病害调查记录,2020年,37处遗产地的遗产本体和载体不存在严重病害;32处遗产地存在110项、821处严重病害,其中,古遗址/古墓葬类、建/构筑物类遗产要素的严重病害处数最多,分别占比49.03%、33.82%,共占严重病害总数的八成以上。针对严重病害,27处遗产地通过专项监测的方式去记录病害的发展状态,涉及105项、346处严重病害,占严重病害总数(821处)的42.14%,相较上年下降9.42%。从监测率看,造像壁画类遗产的严重病害数量虽仅占8.33%,但是监测率高达91.18%,远远超过次高的古遗址/古墓葬类遗产(51.25%),这表明目前遗产地对造像壁画类遗产的严重病害威胁及发展趋势普遍关注度较高。从监测手段看,观察和拍摄因其实施的便捷性和灵活性,是目前大部分遗产地采用的监测方式,分别占比为70.48%、71.43%,约为另外两种监测手段(检测和测量、前端设备)的3倍。监测机构和保护管理机构其他内设部门或下属机构是实施严重病害的主要机构。根据严重病害的监测数据情况,遗产地表示,78.1%(82项)严重病害治理较好或控制正常,21.9%(23项)严重病害开始恶化或已严重恶化,其中造像壁画类遗产的恶化率相对较高。

#### (四) 遗产影响因素

1.92.75%遗产地对自然环境负面影响因素防治较好或控制正常

2020年,37项遗产、69处遗产地开展自然环境监测,较去年新增9处<sup>⑩</sup>,占遗产地总数的63.89%,比上年上升7.41%。

本年度各遗产地共开展自然环境监测项目125项,其中大气、地表水仍然是遗产地普遍重点关注的监测内容(图12),与世界文化遗产第三轮定期报告填报结果显示的影响我国世界文化遗产本体保存主要自然环境因子相符。

为控制自然环境对遗产本体及其环境带来的影响,大部分遗产地采取措施加以控制。如莫高窟、麦积山石窟通过在洞窟外增设窟门、控制游客参观方式以减少窟外环境和参观活动对窟内相对湿度的影响;良渚古城遗址通过建设保护棚,减少雨水对南部城墙的直接冲刷。

<sup>⑩</sup> 泰山2019年开展了自然环境监测,2020年未提交监测年度报告。

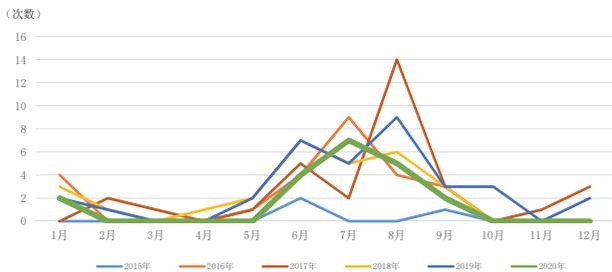


图13 2015—2020年遗产地遭受自然灾害的月度分布情况



图14 2015—2020年遭受自然灾害的遗产地数量占比情况

总体来看, 92.75% (64处) 遗产地表示, 对自然环境的负面影响防治较好或控制正常; 7.25% (3处古遗址及古墓葬、2处石窟寺) 遗产地的负面影响开始恶化, 但程度较轻, 尚未造成威胁。

#### 2. 部分遗产地遭受以暴雨、台风/大风、洪水为主的自然灾害

2020年, 9项遗产、11处遗产地遭受自然灾害20次, 受灾遗产地占总数的10.19%。从灾害类型看, 18次为以暴雨、台风/大风、洪水为主的气象水文灾害, 1次为地震灾害, 1次为生物灾害。灾害发生时间主要集中在6—8月 (80%) (图13)。其中, 有15次灾害采取了灾前防范措施, 有效降低了灾害的负面影响。

经评估, 13次灾害 (65%) 对遗产本体影响轻微, 3次灾害 (15%) 影响一般, 4次灾害 (20%) 影响较重或严重, 涉及丝绸之路—苏巴什佛寺、麦积山石窟、峨眉山—乐山大佛 (仅乐山大佛) 3处遗产地, 均为受到强降雨影响。近六年数据显示, 我国世界文化遗产地每年都会遭受自然灾害, 虽然总体受灾比例呈下降趋势 (图14), 但自然灾害对遗产的负面影响仍不可小觑。

①⑦ 数据来源于我国世界文化遗产地提交的2020年度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。

①⑧ 大运河—江南运河嘉兴段的年报中统计的为市游客量 (1.01亿人次), 故未纳入计算。

①⑨ 《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》显示全年国内游客28.8亿人次, 比上年下降52.1%。国内旅游收入22,286亿元, 下降61.1%。



图15 2015—2020年遭受人为破坏的遗产地数量占比情况

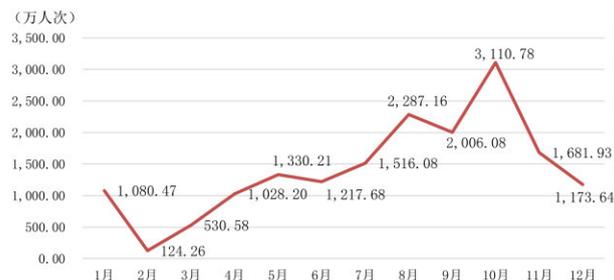


图16 2020年我国世界文化遗产游客量月度分布情况

### 3. 遗产地遭受人为破坏情况

2020年, 7项遗产、7处遗产地<sup>①⑦</sup>遭受了人为破坏, 占遗产地总数的6.48%。其中4项属于违法活动, 8项属于蓄意或无意的破坏活动。经评估, 这些人为破坏行为均未对遗产本体造成严重影响, 涉及遗产地也均采取了相应处理措施。近六年数据显示, 我国世界文化遗产地每年均遭受人为破坏, 但涉及遗产地数量总体呈下降趋势 (图15)。其中, 游客和当地居民的破坏行为, 是影响世界文化遗产主要人为因素。

#### 4. 游客总量下降55.93%, 游客压力有所缓解

##### (1) 90.43%的遗产地游客量出现负增长

2020年, 39项遗产、107处<sup>①⑧</sup>遗产地共接待游客量1.71亿人次, 比上年减少2.17亿人次, 下降55.93%。遗产地总游客量占全国总游客量<sup>①⑨</sup>的5.94%, 占比与上年基本持平。从全年游客量月度总体分布来看, 2—3月游客量相对较少, 8—10月游客量较多 (图16)。单个遗产地游客量杭州西湖文化景观最高, 达1,463.77万人次, 不足1万人次的有5处遗产地, 均为丝绸之路遗产点 (汉魏洛阳城遗址、北庭故城遗址、兴教寺塔、崂函

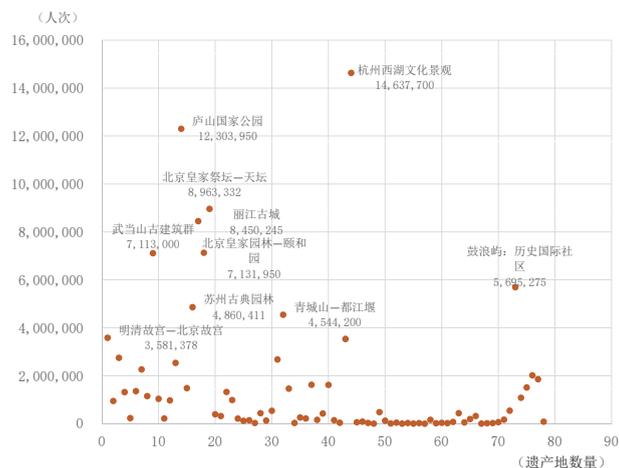


图17 2020年我国世界文化遗产地的游客量分布情况<sup>②③</sup>

古道石壕段遗址、高昌故城），显示我国世界文化遗产地的游客量差异依旧悬殊（图17）。

相较于上年<sup>④</sup>，90.43%遗产地（85处）游客量减少，降幅在50%~100%区间占比最多（52处遗产地）；9.57%遗产地（9处）游客量增长，其中游客量增幅超过1倍的遗产地有2处，分别为丝绸之路—汉魏洛阳城遗址、隋唐洛阳城定鼎门遗址，原因主要是游客量基数小等。

2020年，24项遗产、32处遗产地共接待境外游客<sup>⑤</sup>25.98万人次，比上年减少733.96万人次，占这些遗产地全年总游客量<sup>⑥</sup>的0.36%，比上年减少2.75%。2020年，接待境外游客量较多的遗产地是明清故宫—北京故宫、丽江古城、北京皇家祭坛—天坛。

2020年，25项遗产、48处遗产地提供游客讲解服务，共服务游客331.81万人次，比去年减少505.41万人次，降幅60.37%。讲解服务游客量占这些遗产地游

客量<sup>⑦</sup>的3.9%，相较上年减少2.8%；占全国世界文化遗产总游客量的1.94%，与上年相比下降0.22%，占比仍较低。

（2）日游客承载量超载<sup>⑧</sup>现象减少，采用预约方式管理游客的遗产地增多

2020年，5项遗产、6处遗产地存在超出日游客承载量情况，占遗产地总数的5.56%，与上年相比降低10.18%，游客压力有所缓解。4项遗产、8处遗产地存在超出瞬时游客承载量情况，占设定瞬时游客承载量遗产地<sup>⑨</sup>总数的11.43%，相较上年下降6.88%。29项遗产、64处遗产地采用预约方式管理游客，占遗产地总数的59.26%，与上年相比增加13.89%。

虽然采用预约方式对游客进行管理，但仍有7处遗产地存在游客量超载现象（日游客量超载或瞬时游客量超载），比去年减少15处遗产地。在疫情防控常态化背景下，预约旅游已成为景区经营的基本要求和人们生活新方式，文旅部等部门多次下发文件倡导预约制，预约常态化机制未来可能在各遗产地成为趋势。

虽然现场参观受到疫情限制，但我国世界文化遗产地积极探索疫情防控常态化下旅游开放模式，利用新媒体开启“云游”新模式，发布了一系列优质、丰富的线上资源，为公众“零距离”感知世界文化遗产搭建了平台。

（3）门票收入和经营性收入均下降60%以上

2020年，80处遗产地<sup>⑩</sup>门票收入共计35.6亿元，比上年下降64.91%。从单个遗产地看，4处遗产地（5.13%）相较上年<sup>⑪</sup>门票收入上升，74处遗产地（94.87%）相较上年门票收入下降，其中门票收入下降50%以上的有52处遗产地，主要原因是实施门票优惠政策或受新冠疫情影响，游客量大幅减少。

② 不含大运河，共有79处遗产地数据。

③ 涉及2019年和2020年游客量的有效数据94组。

④ 指具有境外身份的游客。

⑤ 24项遗产、32处遗产地的总游客量为7,316.13万人次。

⑥ 2020年，48处遗产地提供本单位游客讲解服务的游客总量为8,505.22万人次。

⑦ 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研究和长期经验积累，而确定的每日安全、合理的游客接待量。

⑧ 有34项遗产、70处遗产地设定了瞬时游客承载量。

⑨ 数据显示，有27处遗产地门票为零；另大运河—江南运河嘉兴段，因游客量统计口径不一，故未纳入计算。

⑩ 涉及2019年和2020年门票收入的有效数据78组。

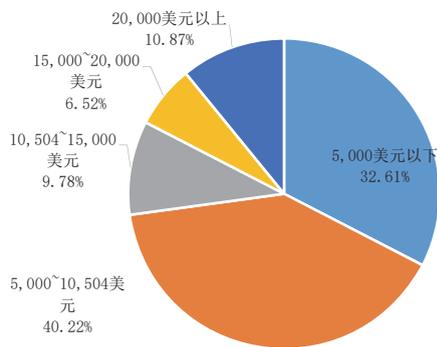


图18 2020年遗产地所在(县/市)人均GDP分布情况

59处遗产地保护管理机构参与的经营收入共计9.53亿元,比上年下降69.94%。其中9处遗产地(24.32%)较上年<sup>②⑨</sup>收入增长,37处遗产地(75.51%)收入减少。

综合遗产地的门票收入和经营活动收入的情况<sup>⑩</sup>,我国世界文化遗产地仍以门票收入为主,门票收入是经营活动收入的近2.5倍。其中,古建筑、石窟寺及石刻、文化景观完全以门票收入为主。

#### 5. 经文物部门同意的建设项目数量较往年增加

2020年,16项遗产、29处遗产地的遗产区、缓冲区内存在建设项目,占遗产地总数的26.85%,较上年减少8.34%。建设项目共计98项<sup>⑪</sup>,以住宅、大型游客住宿及相关基础设施、说明性和游览性设施为主。其中经文物部门同意的建设项目有83项,占比84.69%,较上年增加15.08%。总体看来,世界文化遗产地建设项目有所减少,但依然存在未按程序履行报批、未批先建的问题。

#### 6. 遗产保护与当地经济社会的协同发展有待进一步加强

2020年,2项遗产(秦始皇陵及兵马俑坑、殷墟)

的遗产区或缓冲区内存在严重污染企业2个<sup>⑫</sup>。2项遗产、2处遗产地(云冈石窟、丝绸之路—高昌故城)的遗产区或缓冲区内存在4处资源开采点<sup>⑬</sup>。近五年数据显示,我国世界文化遗产的遗产区或缓冲区内一直存在严重污染企业和资源开采点,为了确保这些社会环境不会对遗产造成负面影响,建议遗产地尽快开展专项调查或整治工作。

人口数量过多,会对遗产本体和环境保护以及当地居民生产生活带来负面影响。2020年有13项遗产、18处遗产地提出遗产区内有人口疏散需求,占遗产地总数的16.67%,占比与上年一致,其中殷墟、峨眉山—乐山大佛(仅峨眉山)2处遗产地连续2年提出存在显著的人口疏散需求。

2020年仅有13项遗产、25处遗产<sup>⑭</sup>所在地(县/市)人均GDP超过全国人均GDP<sup>⑮</sup>,占比27.17%(图18),较上年减少4.35%;72.83%遗产地(67处)低于全国人均GDP。数据表明目前我国世界文化遗产对当地社会经济的带动作用并不明显。

#### (五) 保护项目及相关研究

##### 1. 遗产地保护管理规划实施情况

随着世界遗产委员会对遗产保护状况审核愈加严格,保护管理规划的重要性更加凸显。保护管理规划是世界文化遗产保护、利用和管理工作的基本依据,在一定程度上弥补了我国世界文化遗产管理中法律基础缺失的问题。截至2020年<sup>⑯</sup>,21项遗产、61处遗产地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,占遗产地总数的54.46%。此外,7项遗产、9处遗产地的保护管理规划由市级人民政府或省级文物部门公布实施,未按照《世界文化遗产保护管理办法》或《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》的要求,由省级人民政府公布实施;6项遗产、8处遗产地的保护

<sup>②⑨</sup> 涉及2019年和2020年经营收入的有效数据49组,其中3处数据无变化。

<sup>⑩</sup> 涉及2020年有效的门票收入和经营收入数据52组,其中门票总收入23.23亿元,经营总收入9.38亿元。

<sup>⑪</sup> 另有206项为丽江古城民居建筑的改建、重建、装修、修缮项目,未纳入统计。

<sup>⑫</sup> 原长城—嘉峪关缓冲区内嘉峪关天石水泥厂已关闭。

<sup>⑬</sup> 原丝绸之路—炳灵寺石窟遗产区划内的1处河道取沙点已取缔。

<sup>⑭</sup> 涉及2020年遗产所在地(县/市)人均GDP有效数据92组。

<sup>⑮</sup> 2020年全国人均GDP为10,504美元。

<sup>⑯</sup> 此数据来源于我国世界文化遗产地提交的2020年度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,涉及40项遗产、112处遗产地(其中大运河按组成部分算,共计31处),不含澳门历史城区。

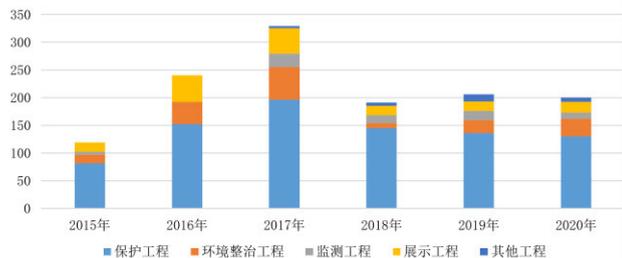


图19 2015—2020年我国世界文化遗产实施各类文物保护单位工程情况

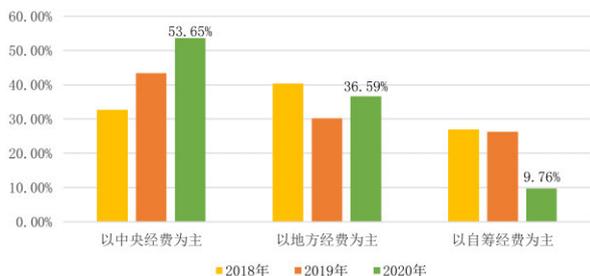


图20 2018—2020年遗产地安全防护经费主要来源情况

管理规划已通过国家文物局审定，也未由省级人民政府公布实施，有的已通过国家文物局审定长达十年以上。以上数据表明，部分遗产地存在对保护管理规划的公布主体认识不清或延迟公布规划的情况，有的遗产地甚至未启动规划编制工作。

根据遗产地填报的有效数据统计<sup>③7</sup>，2020年正常实施的保护管理规划中的项目为87.18%，与上年基本持平，但部分遗产地缺少对规划实施情况的有效评估。

## 2. 遗产保护展示与环境整治项目实施情况

2020年，33项遗产、61处遗产地实施了200项各类保护展示与环境整治工程。项目类型以本体保护工程为<sup>③8</sup>主，一共130项，其数量占全部工程的65%。多年数据显示，遗产本体的保护一直是工程实施内容的重点（图19）。

本年度31项遗产、52处遗产地实施了本体保护工程。长城保护工程、“平安故宫”工程、西藏重点文物保护单位保护工程等“十三五”重大文物保护单位工程逐步收官。石窟寺的保护修缮工作有序推进，大足石刻宝顶山卧佛、小佛湾造像保护修缮工程取得阶段性成果。峨眉山—乐山大佛（仅乐山大佛）、丝绸之路—新安汉函谷关遗

址、长城—山海关3处遗产地强化应急处置，组织开展抢险加固工程。

8处遗产地正在建设/提升监测预警系统，包括明清故宫—北京故宫，拉萨布达拉宫历史建筑群—布达拉宫、罗布林卡，庐山国家公园，平遥古城，明清皇家陵寝—明孝陵，元上都遗址，土司遗址—唐崖土司城址。截至2020年底，有25项遗产、35处遗产地已建设或正在建设监测预警系统，占全部遗产地<sup>③9</sup>的31.53%。

## 3. 安消防工程投入

2020年，24项遗产、41处遗产地实施了68项安全防护工程。全年投入经费约2.4亿元，其中中央财政经费占比87.5%，较上年增长约23.24%。53.65%的遗产地安消防经费以中央财政为主（图20）。自2018年，中央财政资金比例逐年增长，对遗产地安消防工作支持的覆盖面和力度均有所加强，体现了国家对文化遗产安全防护的重视。

除了建设或完善文物安全防护设施和文物安全监管平台之外，各遗产地还通过制定文物安全制度，落实文物安全责任制，开展安消防培训和应急演练，与相关部门建立合作机制等多种举措加强文物安全保障。总体上2020年我国世界文化遗产安全形势良好，但威胁遗产安全的因素仍然存在。

## 4. 遗产地考古和学术研究情况

2020年，11项遗产、18处遗产地开展了25项考古调查和发掘项目，其中13项考古发掘投入专门经费对遗址发掘现场进行保护，占全部项目的52%。17项（68%）考古项目为主动性发掘。一些遗产地通过考古发掘，进一步揭示了遗产构成面貌，有利于遗产内涵和价值认识的深化，同时也为下一步保护措施的实施提供依据。面对公众对考古关注热度的不断高涨，有的遗产地在考古发掘现场组织了面向公众的体验教育活动。

34项遗产、61处遗产地的保护管理机构开展了学术研究工作。各项学术研究成果共计552项，其中科研课题171项（国家级课题31项）、著作62项、论文319篇。以遗产监测为研究方向的成果有11项课题，主要内容涉及遗产监测体系、石质文物和土遗址的病害监测、

<sup>③7</sup> 根据已经公布实施的保护管理规划中按要求填报具体规划项目的数据进行统计。

<sup>③8</sup> 含保护性设施建设工程。

<sup>③9</sup> 此数据来源于我国世界文化遗产地提交的2020年度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，涵盖我国所有世界文化遗产，涉及40项遗产、111处遗产地，不含澳门历史城区。



图21 2020年各项遗产核心舆情数量情况



图22 2018—2020年不同类型遗产的核心舆情信息数量占比情况

监测装备和技术应用。

### (六) 舆情监测

#### 1. 核心舆情总量三年最低

2020年，海内外媒体发布的涉及我国世界文化遗产的核心舆情信息<sup>④7</sup>，895篇，包括我国全部世界文化遗产（含37项世界文化遗产、4项混合遗产）。相较2019年，2020年的核心舆情信息量减少3,592条，下降31.27%，为三年来最低。核心舆情信息数量排名前五位的遗产（明清故宫、大运河、长城、莫高窟、丝绸

之路）核心舆情数量占总数的64.64%，显示出这些遗产地受到本年度公众和媒体的高度关注（图21）。

从核心舆情月度分布看，2020年上半年（1—6月）舆情信息数量为近三年首次高于下半年，报道量占全年的54.73%。月度报道量较大的为1月和4月，2月是全国报道量最低的月份，主要受新冠疫情全面爆发的影响。总体看来，2020年的舆情月度分布量较稳定，差异相较往年减小。

#### 2. 石窟寺及石刻类遗产舆情关注度持续提升

2020年，古建筑类遗产的报道数量依然领先，占全部核心舆情信息的48.62%，其次为石窟寺及石刻类遗产。近三年舆情数据显示，古建筑类遗产一直是报道量最高的遗产类型，受到公众媒体的广泛关注；石窟寺及石刻类遗产的报道量占比呈逐年上升趋势，本年度成为关注度第二的遗产类型，这与近几年国家高度重视石窟寺的保护利用工作有关。古遗址及古墓葬类遗产的核心舆情数量近三年占比基本维持在13%左右，远低于该类遗产数量所占的比重（38%），关注度依旧不足（图22）。

从舆情报道的话题<sup>④8</sup>看，“宣传展示利用”类话题关注度最高，其次是“旅游与游客管理”和“保护管理”。其中“旅游与游客管理”类舆情相较上年增长11.82%，涨幅明显，这与2020年受新冠疫情的影响，各遗产地配合疫情防控工作，及时制定和调整旅游与游客管理措施有关。

#### 3. 负面舆情有小幅增长

从情感倾向看，2020年我国世界文化遗产核心舆情信息绝大部分为非负面，负面舆情仅113篇，占比1.43%，相较上年增长0.57%。本年度的负面舆情共涉及12项遗产，其中明清故宫的负面舆情最多，达53篇，占全部负面舆情数量近一半，主要由于“女子闭馆日开车进故宫”等事件引起；其次是长城，主要由于八达岭长城发生游客刻字事件引起。

从负面舆情内容看，主要集中在“旅游与游客管理”和“遗产保存情况与影响因素”两大类，其中“旅游与游客管理”类最多，占比达84.96%。

从遗产类型看，本年度古建筑类遗产的负面舆情发

④⑦ 核心舆情信息，即非转载的独立报道。

④⑧ 参考《中国世界文化遗产监测数据规范（试行版）》，舆情信息按照不同内容主题分为宣传展示利用、保护管理、旅游与游客管理、机构与能力、遗产保存情况与影响因素、行政审批6类。



生率最高,且相较上年涨幅明显,主要原因为本年度的几件热点负面舆情发生地均为古建筑类遗产,事件类型主要和“旅游与游客管理”相关。文化景观、混合遗产、“古村落、历史城镇和中心”、古遗址及古墓葬类遗产的负面舆情发生率相较上年均有所下降,石窟寺及石刻类遗产本年度未发生负面舆情。

### 三、展望与策略

为了顺应国内外世界遗产事业形势的变化,聚焦新时代世界文化遗产工作的新任务和新使命,结合我国世界文化遗产保护管理状况发展特点,遗产保护管理人员主观上要努力提高自身专业素质,加强与社会的沟通;客观上,当前世界文化遗产保护管理工作责任已经越来越超出文物行业能够独立承担的范围,需要遗产所在地的人民政府进一步落实主体责任,建立“社会大协作”的环境。下阶段建议遗产所在的当地人民政府、保护管理机构和监测机构重点做好以下几项工作。

(一) 优化顶层设计,发挥遗产保护在地区发展中的积极作用

**保护管理机构的义务:** 加强应用研究,稳定专业队伍。首先要加强体制机制研究,提高工作质量,特别是加强对于遗产研究的科技支撑,树立“学以致用”的态度,推动科研成果转化与推广机制建设。其次是稳定专业队伍,创新用人机制。在现有人员条件下,用足政策,制定配套细则,规范人事管理,完善考核和奖惩制度,丰富评价方式,提高经济待遇,让熟悉文物工作的从业人员安心、尽责工作;同时拓宽人才引进渠道,完善专业培训制度,扩大培训覆盖面,考虑面向更多遗产地利益相关者。

**政府责任:** 面向专业需求,加强制度建设。首先,建议进一步加强遗产保护立法,进一步明确效力范围、权责、奖惩等规定,并将制度执行和政策落实情况纳入各遗产地绩效考核管理,用制度保证制度的执行。其次,加强遗产保护管理机构与监测机构建设,提升权责配置,落实人员编制,优化岗位结构,明确权责分工,避免文物部门成为文化旅游的从属角色,促使文物部门在文旅融合与地区社会经济发展中发挥积极作用。第三,优化经费结构,建立科学化、精细化的世界文化遗产保护经费预算管理和绩效管理制度与机制。中央财政应当加大对欠发达地区的支持力度,各级政府公共财政预算中应单列世界文化遗产保护管理经费。加强“古村

落、历史城镇和中心”类遗产的总体保护经费以及古遗址及古墓葬、石窟寺及石刻类遗产的监测经费投入力度。

(二) 发挥监测职能,融入保护管理

**监测机构的行动:** 加强监测研究,完善监测机制。在角色上,建议遗产监测机构深度参与遗产本体或载体病害监测工作,做到整体把握遗产保存状况。在方向上,建议遗产监测机构做好遗产总体格局价值特征的识别、梳理和确认,明确保护对象,积极开展涉建项目的影响评估,并通过遥感等手段有效监控遗产区和缓冲区内内的建设项目。在需求上,建议遗产监测机构加强自然环境监测数据积累与分析;对自然灾害风险进行精细化评估,编制应急管理规划和通用处置方案,加强遗产应急管理能力。

**保护管理机构的职责:** 深耕保护项目,加强能力建设。首先,在观念上,建议遗产保护管理机构树立“大监测”观念,实现文物安全检查、防灾减灾与日常监测巡查的有机结合,推动安防融入监测工作。在工作责任上,建议遗产保护管理机构加强法律法规学习,按照法定程序及时完成规划编制、修编与公布,并做好规划的实施评估工作;第二,深入参与保护项目,及时掌握进展,做好过程管理和事后评估,总结成果、经验和教训,梳理形成案例汇编、实施导则等成果,并积极推广。在发展方向上,首先建议遗产保护管理机构积极开展世界文化遗产考古,深入揭示遗产构成,展示与阐释遗产价值,同时投入专项经费用于发掘现场保护。其次加强遗产地旅游科技支撑,积极创新旅游模式,提升讲解服务品质,提高展示与阐释水平。第三,积极总结疫情影响与应对经验,提高遗产地突发事件应对和灾后恢复能力。

(三) 加强各方沟通,改善社会环境

**保护管理机构的任务:** 加强与外界沟通,争取广泛支持。建设项目仍是我国世界文化遗产保护管理的主要因素,常常涉及法人违法,文物部门弱势、处理难度较大等问题,问题的解决需要多方配合,有待时日。遗产保护管理机构要采取力所能及的措施,努力推动大环境的改善。首先是要与社会建立紧密联系,加强普法宣传,提高全社会的遗产保护意识,鼓励社会力量多渠道监督;二是要与政府部门做好沟通,争取文物执法权或与执法部门联合,建立常态化的执法巡查督查机制,及时掌握情况,发现问题依法处理。三是要加强舆情分析应对能力,积极寻找专业需求与社会需求的平衡点,回应社会关切,发出专业声音,讲好专业故事,提升自

身的舆情处置能力,创造世界文化遗产保护的良好外部环境。

**政府角色:** 积极组织协调,支持遗产保护管理工作。建议各级人民政府积极协调部门利益,获取世界文化遗产保护管理规划所需要的最大公约数,力求将遗产规划纳入当地城乡建设规划和国土空间规划体系。当前的要务,一是推进污染企业外迁,关停资源开采点,同时发展替代产业,保障遗产地居民的生存权和发展权。二是邀请专业机构协助制定方案,兼顾遗产真实性和完整性以及当地居民利益,在有压力人口的遗产地有序开展人口疏散工作。此外,各地人民政府也应积极作为,支持遗产地兑现建筑拆除、村庄搬迁、缓冲区调整、建设控制地带调整等承诺事项,按要求履行国际义务。

(执笔:罗颖、张依萌、张玉敏、高晨翔、张欣、王芳、刘懿夫)

#### 参考文献:

- [1] UNWTO. International Tourism and COVID-19[EB/OL]. (2021-07-16) <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>.
- [2] 凝心聚力 奋进五年——国家文物事业发展“十三五”规划任务如期完成[EB/OL]. (2021-07-16) [2020-12-31] [http://www.ncha.gov.cn/art/2020/12/31/art\\_722\\_165203.html](http://www.ncha.gov.cn/art/2020/12/31/art_722_165203.html).
- [3] UNESCO. Monitoring World Heritage Sites Closures [DB/OL]. <https://en.unesco.org/covid19/cultureresponse/monitoring-world-heritage-site-closures>.
- [4] 新华社. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm).
- [5] 国家发展改革委. 大运河文化保护传承利用“四梁八柱”规划体系正式形成[EB/OL]. (2021-07-16) [2020-09-27] [http://www.ncha.gov.cn/art/2020/9/27/art\\_722\\_163245.html](http://www.ncha.gov.cn/art/2020/9/27/art_722_163245.html).
- [6] 文化和旅游部, 国家文物局. 长城保护总体规划[EB/OL]. (2021-07-16) [2019-12-09] <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/09/5459721/files/683a92ff615c44788c5ccc378931d2c9.pdf>.
- [7] 新华社. 习近平在中央政治局第二十三次集体学习时强调 建设中国特色中国风格中国气派的考古学 更好认识源远流长博大精深的中华文明[EB/OL]. (2021-07-16) [2020-09-29] [https://www.ccps.gov.cn/xtt/202009/t20200929\\_143683.shtml?from=singlemessage](https://www.ccps.gov.cn/xtt/202009/t20200929_143683.shtml?from=singlemessage).
- [8] 中国世界文化遗产中心. 世界遗产关键技术语表[EB/OL]. <https://www.wochmoc.org.cn/home/upload/file/202009/1600389560424003772.pdf>.
- [9] 国家文物局. 国家文物局办公室关于做好世界遗产第三轮定期报告工作的通知[EB/OL]. (2021-07-16) [2020-12-09] [http://www.ncha.gov.cn/art/2020/12/9/art\\_2237\\_44286.html](http://www.ncha.gov.cn/art/2020/12/9/art_2237_44286.html).
- [10] WHC. UNESCO's World Heritage City Lab [EB/OL]. (2021-07-16) [2020-07-06] <https://whc.unesco.org/en/news/2130>.
- [11] WHC. World Heritage City Lab Summary Outcomes [EB/OL]. (2021-07-16) [2020-07-06] <https://whc.unesco.org/en/news/2130>.
- [12] UNEP. Emissions Gap Report 2019 Global Progress Report on Climate Action[EB/OL]. (2021-07-16) [https://www.unep.org/interactive/emissions-gap-report/2019/report\\_zh-hans.php](https://www.unep.org/interactive/emissions-gap-report/2019/report_zh-hans.php).
- [13] JCU. Climate Vulnerability Index[EB/OL]. (2021-07-16) [https://www.jcu.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/867054/Climate-Vulnerability-Index-flyer\\_web2.pdf](https://www.jcu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/867054/Climate-Vulnerability-Index-flyer_web2.pdf).
- [14] ICCROM. Traditional Knowledge Systems and the Conservation and Management of Asia's Heritage [J/OL]. (2021-07-16) [2020-10] <https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2020-10/traditional-knowledge-systems.pdf>.
- [15] 中国古迹遗址保护协会, 普洱景迈山古茶林保护管理局(编). 茶文化景观保护研究和可持续发展国际学术研讨会论文集[C]. 江苏: 江苏凤凰文艺出版社, 2020.
- [16] ICOMOS. Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and the World Heritage Convention—ICOMOS Second Discussion Paper[EB/OL]. (2021-07-16) <https://www.icomos.org/en/home-wh/75087-sites-associated-with-memories-of-recent-conflicts-and-the-world-heritage-convention-icomos-second-discussion-paper>.

(责任编辑: 孙秀丽)