

# 中国世界文化遗产 2019 年度保护状况总报告

中国文化遗产研究院

2020年

# 目 录

CONTENTS

全文概要 .....	1
第 1 章 绪论 .....	19
1.1 我国世界文化遗产事业发展背景 .....	19
1.2 我国现有世界文化遗产情况概述 .....	22
第 2 章 世界文化遗产事业国内外形势 .....	26
2.1 国际世界文化遗产事业发展动态 .....	26
2.2 国内世界文化遗产事业发展动态 .....	31
第 3 章 我国世界文化遗产保护管理状况分析 .....	40
3.1 承诺事项履行 .....	40
3.2 机构与能力建设 .....	42
3.3 遗产本体保存 .....	54
3.4 遗产影响因素 .....	65
3.5 保护项目及相关研究 .....	76
3.6 遥感监测 .....	88
3.7 舆情监测 .....	90
第 4 章 总结与建议 .....	99

# 第 1 章 绪论

## 1.1 我国世界文化遗产事业发展背景

1972年，第17届联合国教科文组织全体会议通过《世界遗产公约》，旨在保护对全人类具有突出普遍价值的文化和自然遗产，鼓励世界各国共同努力，确认、保护和传承对全人类具有突出普遍价值的文化和自然遗产，避免这些遗产受到变化中的自然、社会、经济条件影响而形成难以恢复的损害或破坏。截至2019年底，全球世界遗产数量达1121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。

《世界遗产公约》强调了文化和自然遗产对于人类社会发展的重要意义，提出了以突出普遍价值为基础的保护思想，建立了由《世界遗产公约》缔约国共同组成的世界遗产委员会、世界遗产中心和专业咨询机构，致力于世界文化和自然遗产保护的全球治理体系，使和平建设、文化间对话和可持续发展，成为影响文化和自然遗产保护发展方向的核心因素。《世界遗产公约》要求缔约国认定、保护、展示和传承本国文化和自然遗产，“为此目的竭尽全力，最大限度地利用本国资源，必要时利用所能获得的国际援助和合作”。

随着我国20世纪80年代外交、文化、经济的发展和一系列政策调整，在我国政府、专家学者和国际组织的多方努力下，1985年11月22日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议批准加入《世界遗产公约》；外交部于1985年11月26日向联合国教科文组织通告我国政府的决定。1985年12月12日，在向联合国教科文组织交存批准书后，我国成为《世界遗产公约》缔约国。

对于我国这样一个历史文明悠久、文化底蕴深厚、遗产类型丰富的文明古国，加入《世界遗产公约》，有助于向世界展示我国文化和自然资源的多样性和丰富性，有利于我国尽快借鉴吸收国际先进的遗产保护理念、提升文化遗产保护管理水平；同时，加入《世界遗产公约》也意味着我国加入了世界遗产的国际管理体系，既要严格遵循《世界遗产公约》的相关要求，履行加入公约时的庄严承诺，又要积极发挥我国作为遗产大国在国际世界遗产事业中的重要作用，为推动世界遗产事业的发展、保护传承好人类共同的文化和自然遗产贡献出中国智慧和方案。

1987年12月11日，在联合国教科文组织世界遗产委员会第11届会议上，北京故宫、秦始皇陵及兵马俑坑、莫高窟、周口店北京人遗址、长城和泰山6项遗产首批列入《世界遗产名录》。这6项遗产在全世界范围内早已享有盛名，是突出反映我国历史文化特征、体现我国古代文明辉煌成就、并最具代表性的不可移动的实物遗存。这6项遗产的列入，为我国世界文化遗产事业发展迎来了成功开局，为奠定我国作为名副其实的世界遗产大国打下了坚实基础，受到世界遗产委员会乃至整个联合国教科文组织的欢迎和赞许。

以此为开端，我国世界文化遗产事业经历了起步、加速、转型、创新四个阶段，世界遗产从无到有，由少变多，发展迅速。从古代遗产到近现代遗产，从静态遗产到活态遗产，从单点小规模遗产到跨区域跨国境的巨型文化遗产等，走出了一条艰辛而辉煌的道路。至2019年底，我国已拥有世界遗产55项，是世界遗产数量最多的国家之一。

### 1.1.1 起步摸索阶段（1985年至1994年）

1985年至1994年，是我国世界文化遗产事业的起步期。这一阶段，我国刚刚接触世界遗产领域，在不断摸索世界遗产相关理念、标准、规则和程序的过程中，我国世界文化遗产事业逐渐步入正轨。

在世界遗产申报方面，1987年、1990年、1992年和1994年，除首批6项以外，我国又先后有黄山，武当山古建筑群，拉萨布达拉宫历史建筑群，承德避暑山庄及其周围寺庙，曲阜孔庙、孔林和孔府等5项文化遗产以及文化和自然混合遗产陆续列入《世界遗产名录》，反映出我国已经基本掌握了世界遗产申报工作规律。

在这一时期，我国开始在世界遗产国际事务中崭露头角。1991年，我国首次当选世界遗产委员会委员国。1992年、1993年，我国连续两次担任世界遗产委员会会议副主席。

### 1.1.2 加速推进阶段（1995年至2005年）

1995年至2005年，我国世界文化遗产事业进入迅速发展时期。世界遗产数量快速增长，新增16项文化遗产以及文化和自然混合遗产，包括庐山国家公园，峨眉山—乐山大佛，平遥古城，苏州古典园林，丽江古城，北京皇家园林—颐和园，北京皇家祭坛—天坛，大足石刻，武夷山，皖南古村落—西递、宏村，明清皇家陵寝，龙门石窟，青城山—都江堰，云冈石窟，高句丽王城、王陵及贵族墓葬，澳门历史城区。

此外，我国世界文化遗产类型不断丰富，出现历史城镇和城镇中心（丽江古城）、系列遗产（苏州古典园林）、文化景观（庐山国家公园）等新类型的文化遗产。

在世界遗产国际事务方面，我国也开始发挥重要作用。2003年，我国首次当选世界遗产委员会主席国。2004年、2005年，我国陆续主办联合国教科文组织世界遗产委员会第28届会议和国际古迹遗址理事会第15届大会等重要国际会议，在国际文化遗产保护领域的影响力与日俱增。

在管理体制方面，2002年国务院对我国世界遗产管理工作进行了明确分工，在国家文物局文物保护与考古司设立世界遗产处，统筹全国世界文化遗产申报、保护、管理等工作，体现我国政府对世界遗产工作的高度重视，管理政策思路日渐明晰。

### 1.1.3 反思转型阶段（2006年至2011年）

2006年至2011年，我国世界文化遗产事业在挑战中转型。二十一世纪以来，世界遗产委员会对申报名额、申报条件和保护的要求逐渐严格，促使我国世界文化遗产申报策略的转变。在此阶段，殷墟、开平碉楼与村落、福建土楼、五台山、登封“天地之中”历史建筑群以及杭州西湖文化景观6项文化遗产列入《世界遗产名录》。2001年以后，世界遗产委员会数次对世界遗产申报政策作出重大调整，至2007年确定了每年各国限申报2项且不受种类限制的政策，同时加大世界遗产保护状况审查力度。为顺应这一转变，国家文物局积极反思、主动调整工作

策略。一方面，制定出台申报项目审核管理规定，精心遴选申报项目，提升准备工作水平，大胆尝试新申报类型，确保每年成功申报一项世界文化遗产，并培养出一批专业技术团队，标志着我国世界文化遗产申报已经进入成熟阶段；另一方面，针对部分地方“重申报、轻管理”问题，我国政府按照“世界一流的遗产，世界一流的保护、管理和服务”标准，在世界文化遗产保护管理方面开展了一系列工作：2006年，颁布《世界文化遗产保护管理办法》以及《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》等规范性文件；2011年，中央财政首次设立世界文化遗产保护专项经费，实施了一批世界遗产保护修缮项目；启动世界文化遗产监测试点及监测标准、规范制定等研究工作；组织无锡论坛等系列专题学术活动，探讨新型遗产保护理念等。

在世界遗产国际事务方面，2007年和2008年先后主办“东亚文物建筑保护理念与实践国际研讨会”和“古代木结构建筑彩画保护国际研讨会”，形成国际共识文件；国际古迹遗址理事会西安国际保护中心（IICC-X，2006年）、联合国教科文组织亚太地区世界遗产培训与研究（WHITRAP，2008年）、国际自然与文化遗产空间技术中心（HIST，2011年）相继在我国成立；国家文物局与国际文化财产保护与修复研究中心（ICROM）合作开展文化遗产保护培训。

在这一时期，我国世界文化遗产事业进入申报与保护并重、数量与质量同步提升的成熟阶段。

#### 1.1.4 创新发展阶段（2012年至今）

2012年至今，党中央高度重视文化遗产保护工作，我国世界文化遗产事业迎来历史性的发展机遇。

党的十八大以来，文物保护利用和文化遗产保护传承得到了党中央、国务院以及有关部门的高度重视和大力支持。习近平总书记等党和国家领导人多次就文化遗产保护，特别是世界文化遗产的申报、保护、展示和传承，作出了一系列重要指示、批示，指出世界文化遗产工作要“有利于突出中华文明历史文化价值、有利于体现中华民族精神追求、有利于向世人展示全面真实的古代中国和现代中国，要“让收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来，让中华文明同世界各国人民创造的丰富多彩的文明一道，为人类提供正确的精神指引和强大的精神动力”。这些重要指示、批示为我国世界文化遗产事业提出了目标，指明了路径，提供了依据，使我国世界文化遗产事业迎来了前所未有的历史性发展机遇。按照习近平总书记的明确要求，我国文物工作者潜心致力于世界文化遗产的申报、保护、展示和传承工作，使世界文化遗产保护管理水平进一步显著提升。

在世界文化遗产申报方面，我国更新了《中国世界文化遗产预备名单》，制定出台了《世界文化遗产申报工作规程（试行）》，确保元上都遗址、红河哈尼梯田文化景观、“丝绸之路：长安—天山廊道的路网”、大运河、土司遗址、左江花山岩画文化景观、“鼓浪屿：历史国际社区”、良渚古城遗址等8项遗产申遗成功，实现了我国世界文化遗产申报连续14年成功。

在世界文化遗产保护方面，2012年国家文物局文物保护与考古司加挂世界文化遗产司牌子，成为中央、国家机关设立的首个专门负责世界遗产管理的司局级部门；组织实施了长城保护、承德避暑山庄及其周围寺庙保护、大足石刻千手观音造像抢救性保护修复等一批重大文化遗产保护项目，显著改善了世界文化遗产保存状况；设立了中国世界文化遗产监测中心，逐步摸索、建立了世界文化遗产监测预警体系，确定了12处监测试点单位并取得一系列实践经验；完成了第二轮世界遗产定期报告。

在世界遗产国际事务方面，2012年国际古迹遗址理事会顾问委员会会议在我国成功举办；2017年，我国再度当选联合国教科文组织世界遗产委员会委员国，任期为2017年至2021年；我国世界文化遗产保护理念和技术的发展也日益受到国际的认可，我国文化遗产保护机构参与国际文化遗产保护项目逐渐增多。柬埔寨茶胶寺、尼泊尔加德满都杜巴广场九层神庙、乌兹别克斯坦花刺子模州历史文化遗迹修复等我国援助保护修复项目取得阶段性进展。

从总体上看，在以习近平同志为核心的党中央正确领导下，通过我国文物保护工作者的不懈努力，世界文化遗产在增强文化自信和国家认同、改善遗产地生态环境和民生、推动遗产地经济社会发展、服务国家“一带一路”倡议、大运河文化带建设等国家战略的能力日渐提升，我国已经逐步探索出一条符合国情的世界文化遗产保护之路。

## 1.2 我国现有世界文化遗产情况概述

### 1.2.1 我国世界遗产的数量及分布情况

截至2019年12月，中国已有55项<sup>[1]</sup>世界遗产，其中文化遗产37项，自然遗产14项，文化和自然混合遗产4项（图1-1），总数与意大利并列世界第一。

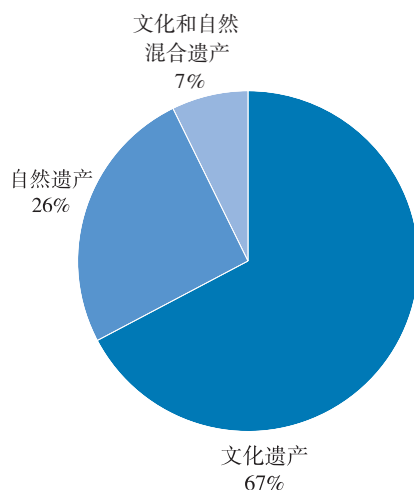


图 1-1 我国世界遗产的遗产类型比例（截至 2019 年）

从行政区划来看，我国世界遗产分布在 28 个省、自治区、直辖市及特别行政区内，分布较广，但分布不均衡（图 1-2）。其中，北京市数量最多，拥有 7 处，其次是河南省、四川省和云南省，各拥有 5 处，河北省、江苏省、浙江省、福建省、江西省、湖北省和贵州省各有 4 处，山西省、辽宁省、安徽省、山东省、湖南省和甘肃省各有 3 处，广东省、广西壮族自治区、重庆市、陕西省、新疆维吾尔自治区各有 2 处，天津市、内蒙古自治区、吉林省、西藏自治区、青海省、澳门特别行政区各有 1 处。

[1] 世界遗产（项）计数方法是按照一个申报项目予以整体计算。按照世界遗产地计算，中国世界遗产地（处）总数远高于申报项目总数。

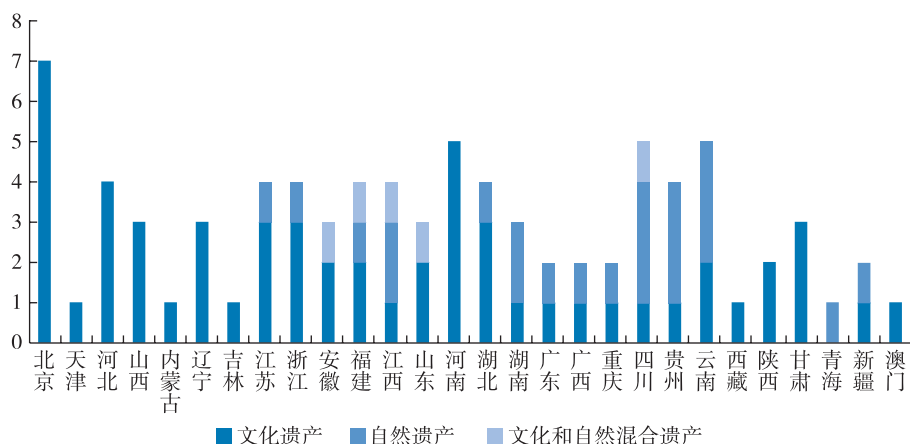


图 1-2 我国世界遗产所在行政区划统计 (截至 2019 年)

从地理区划分布来看,我国世界遗产在华北、华东、华中和西南地区<sup>[2]</sup>分布较为集中,华南、西北和东北地区数量较少。具体到文化遗产,其分布以华北地区数量最多,共 12 处,华东和华中地区数量次之,分别有 10 处和 8 处,西南和西北地区数量居中,分别有 6 处和 4 处,而东北地区和华南地区数量较少,均为 3 处。这说明,我国世界文化遗产主要在东部、北部分布较为集中,中部次之,南部和西部最为稀疏。而自然遗产及文化和自然混合遗产在西南地区共有 9 处,数量远多于其他地区,占到了全国总数的一半,其余自然遗产及文化和自然混合遗产则零星分布在华东、华中、华南和西北地区,分别有 6 处、3 处、2 处和 2 处,而华北和东北地区尚无自然遗产及文化和自然混合遗产(图 1-3)。

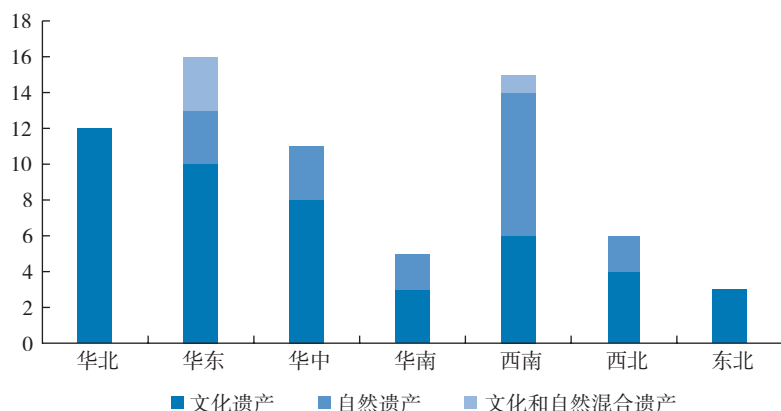


图 1-3 我国世界遗产所在地理区划统计 (截至 2019 年)

[2] 按照中国地理大区划分,华北地区指北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区;华东地区指上海市、江苏省、浙江省、山东省、安徽省、江西省、福建省;东北地区指辽宁省、吉林省、黑龙江省;华中地区指河南省、湖北省、湖南省;华南地区指广东省、广西壮族自治区、海南省;西南地区指四川省、重庆市、贵州省、云南省、西藏自治区;西北地区指陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区;港澳台地区指香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省。

从遗产列入时间上看，1987年至1995年，共列入14项，1987年列入数量高达6项，1988年、1989年、1991年、1993年、1995年则没有申报世界遗产。显然，在我国加入《世界遗产公约》的第一个十年，对于世界遗产及相关程序尚不熟悉，还处在对世界遗产的重要性和保护方法认识、理解、学习的过程当中。1996年至2005年，共列入17项，除2000年有4项列入以外，其他年份的列入数量都稳定在1-3项（其中文化遗产14项，自然遗产1项，文化和自然混合遗产2项），这也是我国世界遗产数量增长最快的一个时期。这表明我国加入《世界遗产公约》十年之后，对世界遗产申报程序更加熟悉，工作水平明显提高。2006年至2019年，在“苏州—凯恩斯决议”每年每个国家限报2项的规定影响下，共列入24项，增长速度趋于平稳，每年为1-2项。在文化遗产申报方面，从2004年开始，保持了连续14年每年成功申报1-2项的稳步推动的状态，这反映了我国在申报世界遗产工作方面已处于非常成熟的水平（图1-4）。

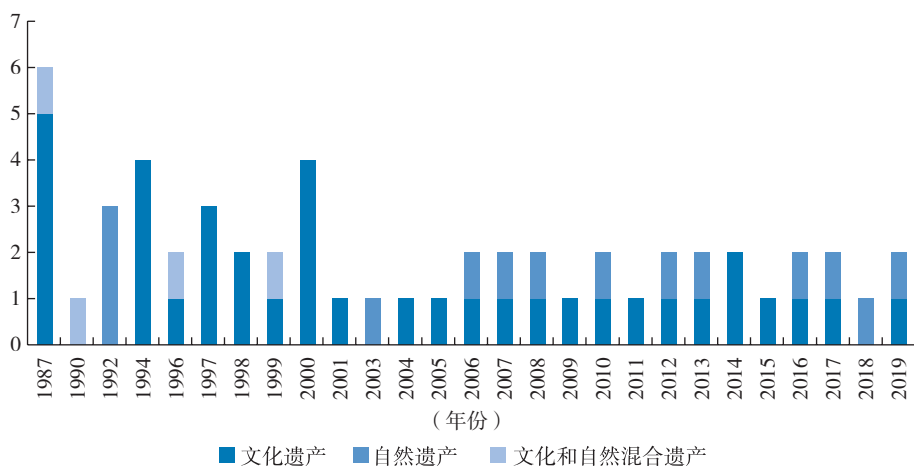


图1-4 我国每年成功申报世界遗产的数量统计（截至2019年）

### 1.2.2 我国世界文化遗产的价值及类型特点

从列入的价值标准上看，我国37处世界文化遗产和4处世界文化和自然混合遗产中，符合标准I的有17项，符合标准II的有28项，符合标准III的有32项，符合标准IV的有27项，符合标准V的有9项，符合标准VI的有22项。我国世界文化遗产及文化和自然混合遗产作为中国文化与文明某一时期特殊见证的遗存占主流，其次是反映中国古代传统文化、艺术、建筑水平的建筑物、纪念物，反映中国传统居住或使用地的杰出范例的遗存相对较少（图1-5）。

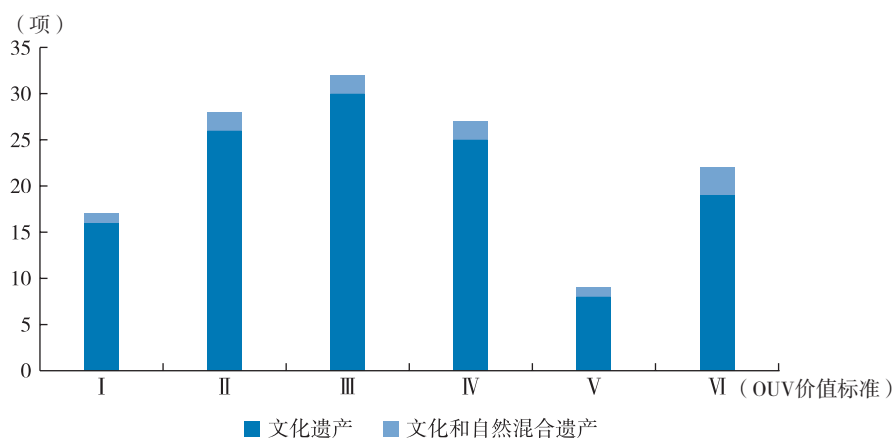


图 1-5 我国世界文化遗产的列入价值标准统计 (截至 2019 年)

我国世界文化遗产类型齐全，以古建筑，古遗址及古墓葬，古村落、历史城镇和中心等三个类型为主，共有 26 项，占比 63.41% (图 1-6)。

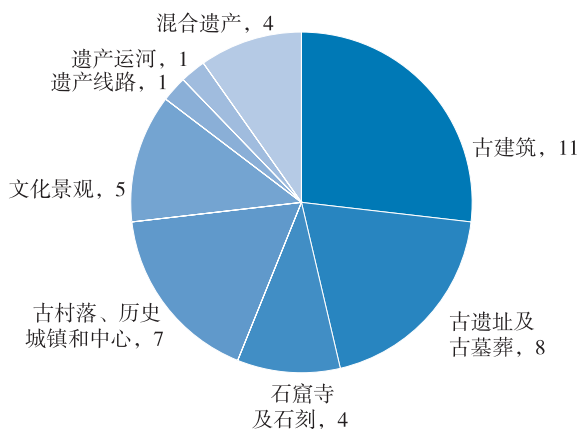


图 1-6 我国世界文化遗产的类型分布 (截至 2019 年)

## 第2章 世界文化遗产事业国内外形势

### 2.1 国际世界文化遗产事业发展动态

世界遗产是联合国教科文组织为保护属于全人类的具有突出普遍价值的遗产而实施的旗舰项目。《世界遗产公约》运行体系自其诞生之日起一直处在不断发展的过程中，近年来表现出对缔约国和遗产地保护管理要求愈发严格的趋势，这既是对近年来政治因素影响专业决策的有力回应，也是为呼应联合国层面提出的可持续发展目标。在缔约国层面，世界遗产委员会一方面通过修订《操作指南》来填补程序机制上的现有漏洞，严格应用遗产影响评估和《濒危世界遗产名录》等手段敦促缔约国履约；另一方面持续推动全球战略，加强发展中国家、特别是非洲国家的能力建设。在遗产地层面，世界遗产委员会和专业咨询机构在可持续发展框架下，持续推进文化和自然遗产融合、社会福祉和利益相关者参与等议题，并通过遗产风险管理培训、定期报告、反应性监测等手段不断引导遗产管理者提升遗产价值认知和保护管理水平。

#### 2.1.1 公约体系自身变化与完善趋势

##### 2.1.1.1 履约要求越发严格

###### 缔约国的履约

按《操作指南》(第169、172条<sup>[3]</sup>)《世界文化遗产影响评估指南》<sup>[4]</sup>要求执行遗产影响评估(Heritage Impact Assessment)，并将评估报告提交世界遗产委员会审议，已成为世界遗产委员会考察缔约国履约情况的重要事项。虽然有学者认为，遗产影响评估过度关注遗产静态化的突出普遍价值，忽视了遗产动态化和多样性的特质，但它至少是目前衡量遗产保护管理状况的准绳。

2019年，在阿塞拜疆首都巴库召开的第43届世界遗产委员会会议(简称“第43届世界遗产大会”)上，遗产影响评估被提及数十次，可见世界遗产委员会愈发将其作为了解

[3] 第172条原文为：“如《世界遗产公约》缔约国将在受《世界遗产公约》保护地区开展或批准开展有可能影响到遗产突出普遍价值的大规模修复或建设工程，世界遗产委员会促请缔约国通过秘书处向委员会转达该意图。缔约国必须尽快(例如，在起草具体工程的基本文件之前)且在做出任何难以逆转的决定之前发布通告，以便委员会及时帮助寻找合适的解决办法，保证遗产的突出普遍价值得以维护。”

[4] 中国古迹遗址保护协会(ICOMOS China). 世界文化遗产影响评估指南(中文版)[EB/OL]. (2020-06-03) <http://www.icomoschina.org.cn/download.php?class=108>.

缔约国履约情况的重要参照。为避免被世界遗产委员会强制要求开展遗产影响评估而陷入被动，缔约国应按照《世界文化遗产影响评估指南》的评估程序、评估方法、报告体例等要求，在建设有可能影响到遗产突出普遍价值的大规模修复或建设工程之前进行遗产影响评估工作，以便确定项目的可行性，避免不必要的损失。

### 第三方国家的履约

伴随着全球化发展和国际交流的日益密切，一国遗产受第三方国家（即非遗产地所在国）行为影响甚至破坏的情况时有发生<sup>[5]</sup>。这种由于第三方国家未履约导致遗产受损的情况多发于自然遗产，但随着自然遗产和文化遗产的日趋融合，特别是文化景观类型遗产的发展，这种现象变得愈发普遍，应引起警惕。对于我国而言，一方面要加强对在华外国企业和组织的监管，避免不当行为对我国世界遗产的损毁；另一方面，我国企业和组织在“走出去”开展合作和援助工程时，应充分尊重当地的传统习惯和生活环境。

#### 2.1.1.2 程序的挑战与应对措施

为尽量减少在申报过程中产生重大问题，世界遗产委员会自2011年起开展上游程序<sup>[6]</sup>试验，2015年这种工作模式正式写入《操作指南》修订版中<sup>[7]</sup>。目前关于上游程序的探索仍在继续，其内涵和外延也在发展之中，在2019年《操作指南》修订版中已经把上游程序拓展至预备名录阶段，并新增“上游程序申请表”，使缔约国争取申请上游支持的机制更加规范。

除通过上游程序从咨询机构和国际专家获得帮助外，世界遗产委员会也鼓励缔约国加强自身能力建设。为帮助缔约国在工作过程中采取恰当的政策措施开展本国世界遗产工作，第43届世界遗产大会还发布了线上检索平台——世界遗产政策百科（Policy Compendium）<sup>[8]</sup>。这个平台收录了自《世界遗产公约》施行以来的历次世界遗产委员会会议和缔约国会议上通过的重要政策性文件，也收录了与世界遗产相关的其他重要国际政策文件。这个平台面向对象包括缔约国政策制定者、学者、遗产工作者、利益相关者以及广大的公众爱好者，将有利于加强上述群体对于世界遗产政策的查询、理解和掌握，提升自身能力。

#### 2.1.1.3 “全球战略”和非洲优先

受限于世界遗产诞生初期人们对于遗产的认知程度，早期世界遗产存在过度侧重“西方精英主义”的现象，因此世界遗产委员会自1994年以来开始推行“全球战略”，以平衡

[5] 如苏丹的“博尔戈山和纳巴塔地区”，由于对外国采矿企业监管不力等一系列原因而被世界遗产委员会给予列入《濒危世界遗产名录》的警告；墨西哥的“加利福尼亚湾群岛及海岸”，则因鱼类非法捕捞被列入《濒危世界遗产名录》，而捕捞的鱼类最终流向也是国际市场。

[6] 上游程序指在遗产申报初期，甚至在更早的预备名录阶段，由缔约国提请咨询机构和国际专家开展技术指导的一种工作模式。具体方法包括主题研究、研讨会、专家指导等多种方式，核心在于建立更加深入和完善的突出普遍价值阐述，并提前解决关乎遗产保护管理的现存问题，以便在遗产列入后能够得到更加良性、有效和可持续的保护。

[7] 钟乐，徐知兰. 世界遗产上游程序历程回顾与发展分析[J]. 自然与文化遗产研究，2020（2）.

[8] World Heritage Center. ABOUT THE COMPENDIUM[EB/OL].(2020-06-03) <http://whc.unesco.org/en/compendium/?action=about>.

遗产类型和地区分布上的不均衡。2004年至2010年期间，亚太地区的世界遗产数量显著增加，但非洲国家的世界遗产数量的占比却从1994年的10%下降到2010年的8.5%<sup>[9]</sup>。2018年世界遗产大会期间针对“全球战略”的评估和反思认为，通过限制申报数量等手段使申报难度和标准提高，对财力和技术相对薄弱的国家反而越发难以成功申报，最终导致了不平衡性加剧。

“非洲优先”在第43届世界遗产大会上被作为一项专门议题提出。该议题一定程度上可以看作是对“全球战略”的延续，同时施策也更加精准。“非洲优先”并不仅限于遗产申报，而是全面适用于世界遗产的各个方面。需要明确的是，这种“优先”并非是降低标准和遗产准入门槛，而是通过全面提升非洲的世界遗产能力建设，使其获得自身造血和可持续发展的能力。比起单纯对申遗的支持政策，“非洲优先”更是一种以世界遗产为抓手的可持续发展治理手段。但受限于多边外交和繁琐的国际援助程序，在全球范围内人力、物力、财力总量有限的情况下，举全球之力的“非洲优先”是否能达到预期效果，目前尚不明朗<sup>[10]</sup>。双边合作或将成为未来更有效的国际遗产合作模式<sup>[11]</sup>。

与此前的“全球战略”相比，“非洲优先”的提出意味着亚太地区无法获得“优先”的红利，但是我国仍可以通过双边遗产合作交流，树立我国在国际遗产界的形象。2019年6月，国家文物局副局长宋新潮在出席“联合国教科文组织—中国—非洲世界遗产能力建设与合作论坛”时，为加强合作、推动非洲世界遗产保护提出了“在经济社会发展中切实加强世界遗产保护、尽快提升世界遗产保护水平、开展考古研究强化世界遗产价值认定、打击文物犯罪防范世界遗产安全风险以及深化社区参与使世界遗产惠及民生”<sup>[12]</sup>等五点建议，为未来中非遗产合作指明了方向。

## 2.1.2 关键议题和事件的发展情况及分析

### 2.1.2.1 可持续发展

联合国于2015年制定了“可持续发展目标”，旨在2030年实现17个不同维度的可持续发展。同年11月，《世界遗产公约》缔约国第20届大会通过了《将可持续发展愿景融入世界遗产公约进程的政策》<sup>[13]</sup>，该文件是目前指导世界遗产可持续发展工作的核心文件之一。

将世界遗产与可持续发展结合起来，意味着除了关注传统意义上的突出普遍价值和遗产保护外，还要在不损害遗产价值的前提下充分发挥世界遗产的固有潜力，促进遗产地在社会层面、经济层面以及环境层面的发展。其关键在于拓宽视野，通盘考虑在整个社会生态系统中文化、自然和社会环境之间的关系，统筹兼顾所有利益相关者，充分调动跨部门

[9] World Heritage Center. INF.9A : Final report of the Audit of the Global Strategy and the PACT initiative[EB/OL]. (2020-06-03) <https://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-INF9Ae.pdf>.

[10] 2019年非洲新列入《世界遗产名录》的遗产仅一项，为“布基纳法索古冶铁遗址”。

[11] 杨爱英. 濒危世界遗产：理论与实践的困局[J]. 中国文化遗产, 2019(6).

[12] 国家文物局. 联合国教科文组织—中国—非洲世界遗产能力建设与合作论坛在巴黎开幕[EB/OL]. (2020-06-27) [http://www.ncha.gov.cn/art/2019/6/4/art\\_722\\_155292.html](http://www.ncha.gov.cn/art/2019/6/4/art_722_155292.html).

[13] World Heritage Center. WHC-15/20.GA/INF.13[EB/OL]. (2020-06-03) <https://whc.unesco.org/archive/2015/whc15-20ga-inf13-en.pdf>.

资源推进可持续发展这一共同目标。在具体工作层面,需要在执行《世界遗产公约》的同时考虑环境可持续性、包容性社会发展和包容性经济发展。

在2019年发布的《操作指南》修订版中,全文共有20多处关于可持续发展的修订,重点关注当地居民、社区参与、性别平等、文化多样性等内容。近年来,教科文组织的文化部门一直在推动建立一套文化对可持续发展贡献作用的评估体系,而世界遗产的定期报告工作将是这一体系的重要组成<sup>[14]</sup>。在过去一年中,《操作指南》的修订、线上政策百科的发布、定期报告、反应性监测、保护状况报告、公众宣传和能力建设等工作,都是世界遗产贡献于联合国可持续发展战略所做的努力。

### 2.1.2.2 文化与自然融合

为弥合《世界遗产公约》诞生之初文化与自然的区隔,从文化和自然混合遗产到文化景观,国际遗产界一直在尝试将两者有机结合起来,但效果不甚理想。为进一步推动该项工作,国际古迹遗址理事会和世界自然保护联盟于2013年联合发起“文化—自然融合”实践项目,该实践项目共分三期,第二期融合实践报告于2019年度发布。该报告着重考察了遗产自然、文化与社会价值的关联特性,指出遗产的价值通常是非常复杂且难以严格拆分开,在遗产申报过程中存在为了符合申报条件而刻意强调一部分价值,忽视另一系列同等重要价值的情况。同时,在国家层面也存在遗产保护称号侧重某一方面而导致对其他价值的保护覆盖不全的现象。报告认为,关注价值之间的相互联系可以在整体上加深对遗产的理解,而不仅仅是个体的总和<sup>[15]</sup>。在合理评估遗产价值的基础上,需要运用综合性的管理方法,整合文化和自然管理机构,避免机构利益冲突带来的彼此牵制,统筹考虑管理中涉及的各项问题。

2019年,一些国际专家也就文化与自然融合的问题表达了观点。国际古迹遗址理事会文化旅游委员会主席弗格森·麦克拉伦教授(Fergus Maclaren)在接受采访时表示,文化和自然融合需要拓宽思路,不局限于某一遗址、建筑物或自然景观,而是从整个城市或区域范围的角度考虑环境问题、本地社区情况以及社会的经济环境要素<sup>[16]</sup>。国际古迹遗址理事会非物质文化遗产科学委员会原主席苏珊·麦金太尔教授(Susan McIntyre-Tamwoy)则从非物质的层面提出了建议,她认为人类在生产和生活过程中发展出的非物质文化遗产常常体现着人们对于自然的认知理解和利用方式,特别是在文化景观中<sup>[17]</sup>。非物质文化遗产是联结文化、自然和人类社会的重要纽带,将物质与非物质融合起来将有助于文化与自然融合,并使遗产迸发更加强大的生命力。

### 2.1.2.3 灾害风险

2019年,多处世界遗产遭遇火灾,引发大众对遗产安全的担忧。4月15日,修复中的

[14] World Heritage Center. WHC/19/43.COM/5C [EB/OL]. (2020-06-16) <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-5C-en.pdf>.

[15] ICOMOS. [EB/OL]. (2020-06-03) [http://openarchive.icomos.org/1841/13/ConnectingPractice\\_2\\_Report\\_CN.pdf](http://openarchive.icomos.org/1841/13/ConnectingPractice_2_Report_CN.pdf).

[16] 张柔然,王家宁,李越.推动文化与自然融合 实现可持续发展—对话国际古迹遗址理事会文化旅游委员会主席弗格森·麦克拉伦教授[N].中国旅游报.2019-04-12.

[17] 张柔然,王紫逸,钟映秋.文化与自然融合:世界遗产管理与研究的新方向—对话苏珊·麦金太尔教授[N].中国文物报.2019-04-12.

法国巴黎圣母院失火，造成尖塔过火倒塌、木质屋架全部烧毁。据调查结果显示，当日的中控值守人员缺乏灾害处置相关培训经历，错误地判断了起火位置，导致火情处置延误<sup>[18]</sup>。10月，日本冲绳县那霸市首里城琉球王宫失火，导致王宫主体建筑全部焚毁。根据初步调查结果，火灾可能是由于电力系统短路故障导致。11月30日，奥地利小镇哈尔施塔特也发生火灾，灾情源自于一间湖畔木屋，接着蔓延至棚子及两间住宅，最终导致至少四间房屋严重受损。

遗产安全问题伴随文化遗产工作的始终，在第43届世界遗产大会期间，国际文化财产保护与修复研究中心（以下简称“ICCROM”）召开“文化遗产的灾害风险管理”主题边会，介绍了近年来该组织在灾害风险管理方面所做的努力，形式包括开展培训、举办工作坊和出版图书，其中，“急救与复原”是培训的旗舰课程。同时，近期ICCROM和加拿大保护研究所（Canadian Conservation Institute, CCI）也联合发布了《文化遗产风险管理指南》<sup>[19]</sup>，从灾害的识别、分析、评估、处置和监测等几个方面介绍文化遗产风险管理的具体方法，为遗产地管理者提供了风险防控手段的参考。

### 2.1.2.4 第三轮定期报告

继阿拉伯地区和非洲地区之后，亚太地区的第三轮定期报告填报工作也将于2020–2021年开展。2019年4月，韩国信托基金支持的“亚太地区第三轮定期报告前置能力建设”工作获准实施，该项目将配合教科文组织区域办公室和二类中心，面向重点区域和次区域的利益相关者开展理论和实践培训，以便他们将最新经验和理念带回自己国家，帮助本国有针对性地开展定期报告工作<sup>[20]</sup>。能力建设培训工作坊预计开展5期，将持续到2021年4月<sup>[21]</sup>。

第三轮定期报告依然以问卷的形式收集世界遗产委员会关切的各个方面内容。问卷分为两部分，缔约国问卷和遗产地问卷，前者用于评估国家层面对于《世界遗产公约》的执行情况，关注政府层面的立法和行政措施；后者用于了解该国各世界遗产地的保护状况。

定期报告作为世界遗产保护管理体系框架中的一项监测手段，对于反映世界遗产管理工作的现状和问题，勾画世界遗产的发展方向 and 区域性关键议题具有重要作用。在第二轮定期报告结束后的回顾工作 [ Reflection on the Periodic Reporting Exercise (2015–2017) ] 中，遗产专家对填报信息和填报过程中反映出的问题进行了总结反思，第三轮定期报告的内容和方式在此基础上均有提升。这些变化一方面表现在将2030可持续发展目标的理念引入世界遗产中，另一方面也更加注重世界遗产与其他重要国际公约的对接工作，此外本次问卷还增加了更多指导性解读，有利于提升填报效率和准确性。目前中国文化遗产研究院已经将缔约国和遗产地问卷、关键术语表以及遗产地管理者手册等重要文件翻译成中文，为正

[ 18 ] Le Monde. A Notre-Dame, les failles de la protection incendie[EB/OL]. (2020-06-22) [https://www.lemonde.fr/culture/article/2019/05/31/a-notre-dame-les-failles-de-la-protection-incendie\\_5470055\\_3246.html](https://www.lemonde.fr/culture/article/2019/05/31/a-notre-dame-les-failles-de-la-protection-incendie_5470055_3246.html).

[ 19 ] ICCROM. Guide de gestion des risques appliqué au patrimoine culturel[EB/OL]. (2020-06-27) [https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2019-04/french\\_risk\\_management\\_web.pdf](https://www.iccrom.org/sites/default/files/publications/2019-04/french_risk_management_web.pdf).

[ 20 ] World Heritage Center. WHC/19/43.COM/5C [EB/OL]. (2020-06-16) <http://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-10B-en.pdf>.

[ 21 ] World Heritage Center. WHC/19/43.COM/5C [EB/OL]. (2020-06-16) <https://opendata.unesco.org/project/XM-DAC-41304-526RAS4022>.

式启动第三轮定期报告填报工作做好了准备<sup>[22]</sup>。

### 2.1.2.5 反应性监测

反应性监测是指由世界遗产中心、联合国教科文组织其他部门和咨询机构出面评估并向世界遗产委员会提交保护状况报告的行为。当世界遗产地出现异常或缔约国即将开展可能影响遗产突出普遍价值的行为时，特别是在面对突发的严重事件或是在缔约国长期未能履约的情况下，世界遗产委员会便可能要求开展反应性监测。

2019年，世界遗产委员会对30个缔约国的42项遗产<sup>[23]</sup>开展了反应性监测，其中文化遗产27项，自然遗产13项，文化和自然混合遗产2项。其中，8个缔约国有2项（含）以上的世界遗产被要求开展反应性监测，占比约27%，这些缔约国多为亚洲和非洲国家，可见国家经济发展水平、国际和区域局势对遗产保护理念和遗产保护水平有一定的影响。

## 2.2 国内世界文化遗产事业发展动态

国家文物局局长刘玉珠在总结2019年文物工作时指出，本年度文物系统贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和中央决策部署有力有效，文物保护利用改革初见成效，服务大局创新出彩，革命文物工作实现突破，文物安全长效机制不断健全，文物保护工作稳扎稳打，“让文物活起来”蔚然成势，流失文物返还亮点纷呈，对外和对港澳台文物交流合作稳中有进，文物依法行政能力不断提升<sup>[24]</sup>。

### 2.2.1 我国世界文化遗产体系建设与发展情况

#### 2.2.1.1 履约情况

##### 保护工程

本年度，我国世界文化遗产地现场各类保护工程继续有序开展。

2月至10月，明清故宫—沈阳故宫太庙建筑群开展了修缮工程，主要解决了墙体歪闪及裂缝、屋面渗漏、结构歪闪变形、基础不均匀沉降等问题。工程期间配套开展了文物保护工程公共示范和观摩体验活动，让民众看得见、能参与，了解文物工程的施工工艺等，充分发掘和利用在工程施工阶段文物的教育功能。

6月29日，大足石刻宝顶山卧佛、小佛湾造像保护修缮工程正式启动。该项目是继千手观音造像保护修复工程之后的又一重大文物保护工程，将主要解决渗水、本体风化及变形破坏、彩绘（贴金）风化破坏三大方面八大类病害。在保护修复项目的整个实施过程中，

[22] 中国世界文化遗产中心. 第三轮定期报告—中文版 [EB/OL]. (2020-06-03) <https://www.wochmoc.org.cn/home/upload/file/202003/1584692015884021089.pdf>.

[23] 根据第43届世界遗产大会决议整理统计。

[24] 国家文物局. 守正创新 统筹谋划—奋力推进文物事业改革发展 [EB/OL]. (2020-06-03) [http://www.ncha.gov.cn/art/2019/12/30/art\\_722\\_158107.html](http://www.ncha.gov.cn/art/2019/12/30/art_722_158107.html).

将持续开展考古与艺术价值研究、微环境与可溶盐影响评估、材料应用效果评价等，保证保护修复效果。

6月至11月，国家文物局委托第三方对承德避暑山庄及其周围寺庙建筑区保护工程进行竣工验收，共涉及文物本体保护、文物科技保护、安消防三类98个保护技术工程。验收工作分为技术验收及财务检查两部分，经检查，各参建单位总体上做到了工程管理规范、施工组织有序、工程档案齐全，大部分文化遗产得到了良好的保护，工程质量效果基本良好，三防系统运行正常，资金支出基本符合《国家重点文物保护单位专项补助资金管理办法》《国家文物保护单位专项资金管理办法》的要求。

本年度，既往优秀保护工程案例喜报频传。

经联合国教科文组织世界遗产中心和国家文物局批准的周口店北京人遗址第1地点（猿人洞）保护建筑工程荣获2019年亚洲建筑师协会保护类建筑金奖。该保护工程采用空间单层网壳钢结构，以覆盖所需最小面积及高度进行体量设计，以最小化对遗址本体的干预，通过内外两层屋面的叠合设计隔绝雨、雪、冰雹、阳光等自然因素对遗址本体的直接作用。工程还原山体原貌，与自然环境融为一体。在对猿人洞进行有效保护的同时，确保建筑设计与遗址环境相协调。

土司遗址—海龙屯海潮寺修缮项目入选“全国优秀古迹遗址保护项目”。该项目在“最小干预现状、最大化保存历史信息”方面表现突出，并形成了一套具有地方特色的古建筑保护方法。施工过程中，工程相关方及时沟通协调，在严格遵照文物保护原则、贯彻保护理念方面达到高度统一，并通过施工前详勘、施工中对隐蔽部位设计方案及时准确调整，使得海潮寺修缮项目在短时间内得以优质、高效、顺利完成（图2-1）。



海潮寺西立面施工前



海潮寺西立面施工后

图2-1 海龙屯海潮寺修缮前后对比（数据来源于贵州海龙屯海潮寺修缮项目组）

### 遗产保护管理状况

在第43届世界遗产大会期间，世界遗产委员会审议了澳门历史城区、长城、杭州西湖

文化景观<sup>[25]</sup> 3项遗产的保护状况报告,基本认可报告内容,但在此基础上提出新的建议和要求(表2-1),主要与新建项目的遗产影响评估、游客管理相关。须要上述遗产地提交新的保护状况报告,并将于第45届世界遗产大会期间审议。

根据2018年第42届世界遗产大会决议,左江花山岩画文化景观、武当山古建筑群、拉萨布达拉宫历史建筑群和丝绸之路:长安一天山廊道的路网的保护状况报告将于第44届世界遗产大会期间审议<sup>[26]</sup>(表2-2)。目前这4项遗产的保护状况报告已提交世界遗产中心。

表2-1 第43届世界遗产大会新增的决议内容(节选)

遗产	主要决议内容
澳门历史城区	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 要求缔约国在通过并实施澳门历史城区管理规划前,应将完整版的规划文本呈递世界遗产中心,以便咨询机构审查,缔约国应将该工作作为优先事项。</li> <li>2. 重申新建项目可能会对遗产的突出普遍价值产生影响,要求缔约国在实施新的城区总体规划的过程中,与世界遗产中心和咨询机构保持密切联系,确保持续依照操作规程开展遗产影响评估,研究新建项目的潜在影响。</li> <li>3. 提醒缔约国在开展任何对遗产突出普遍价值具有潜在影响的活动前或在作出此类不可逆的决策前,应依照《操作指南》第172条规定,向世界遗产中心提交相关信息,并接受咨询机构审查。</li> <li>4. 鼓励缔约国开展相关工作,提升公众对遗产历史、价值和相关规定的认知,以便更好地保存遗产的突出普遍价值。</li> </ol>
长城	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓励缔约国继续更新法律和管理框架体系,以便各层次的法规都能顺畅实施,同时鼓励缔约国在《长城保护总体规划(2018-2035)》批准生效后实施。</li> <li>2. 提醒缔约国应依照《操作指南》第172条规定,等候反馈意见并回应这些意见,在此之前应避免开展任何会导致不可逆结果的决策或工作。</li> <li>3. 鼓励缔约国继续使用恰当的材料和工艺开展保护工程,鼓励缔约国将这些工作的信息和成果作为优秀实践案例,在世界遗产中心网站进行分享。</li> <li>4. 鼓励缔约国继续为参与保护工程、遗产宣教和社区的人们提供参加常规培训的机会。</li> <li>5. 鼓励缔约国分享遗产保护管理过程中的总体指导性原则,以及囊括了所有利益相关者且易于施行的法律和管理框架。</li> <li>6. 认为缔约国应在时机成熟时,提供有关中英合作的信息,作为优秀实践案例分享在世界遗产中心网站。</li> <li>7. 缔约国没有按要求说明新建八达岭火车站对于游客量已经高度饱和的长城可能带来的影响,以及相关应对措施,因此敦促缔约国: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 确保将解决不断增加的旅游压力作为制定遗产可持续旅游管理策略的一部分;</li> <li>b) 采取一切必要措施减轻大规模旅游给遗产造成的影响;</li> <li>c) 采取一切必要措施减少旅游设施给遗产突出普遍价值造成的累积影响,尤其是从长城俯瞰其他地方和从其他地方观赏长城的视线;</li> </ol> </li> <li>8. 世界遗产中心和咨询机构已做好准备,如有需要,将为缔约国提供此方面的相关支持,特别是通过可持续旅游项目给予支持。</li> </ol>

[25] World Heritage Center. State of Conservation[EB/OL]. (2020-06-03) [https://whc.unesco.org/en/soc/?action=list&id\\_search\\_state=34&soc\\_start=2019&soc\\_end=2019](https://whc.unesco.org/en/soc/?action=list&id_search_state=34&soc_start=2019&soc_end=2019).

[26] World Heritage Center. State of Conservation[EB/OL]. (2020-06-03) [https://whc.unesco.org/en/soc/?action=list&id\\_search\\_state=34&soc\\_start=2018&soc\\_end=2018](https://whc.unesco.org/en/soc/?action=list&id_search_state=34&soc_start=2018&soc_end=2018).

续表

遗产	主要决议内容
杭州西湖文化景观	1. 重申该遗产列入时的建议： a) 加强游客管理。 b) 保持朝东看时南北的山峦天际线，并确保从湖面看不到山峦后面的城市侵蚀，所有相关开发项目都要进行遗产影响评估，考虑其对遗产突出普遍价值的影响。 c) 确保适当的保护措施在实践中得到充分应用，以确保增量变化不会影响遗产景观的整体和谐。 2. 建议缔约国确保该遗产的城市环境管理反映教科文组织 2011 年关于历史城市景观的建议，并确保在遗产的管理框架中反映对游客影响的监测。

表 2-2 须在第 44 届世界遗产大会上审议保护状况报告的遗产的影响因素情况

遗产	影响因素
武当山古建筑群	旅游和游客影响、管理工作、管理体系和规划
拉萨布达拉宫历史建筑群	管理体系和规划、商业开发、蓄意破坏遗产、地面交通建设、房屋建设、游客食宿和配套设施
丝绸之路：长安—天山廊道的路网	旅游和游客影响、管理体系和规划、地面交通建设、房屋建设
左江花山岩画文化景观	管理工作、管理体系和规划、林业开发和伐木、土地功能变化、法律体系、畜牧和放牧活动、地表水污染

### 2.2.1.2 申报及培育情况

#### 良渚古城遗址

7月6日，在第43届世界遗产大会期间，“良渚古城遗址”成功列入《世界遗产名录》，成为我国第37项世界文化遗产和第55项世界遗产。良渚古城遗址展现了一个距今5000年前、存在于中国新石器时代晚期的以稻作农业为经济支撑、并存在社会分化和统一信仰的早期区域性国家形态，印证了长江流域对中国文明起源的杰出贡献。至此，我国世界遗产总数达到55项，与意大利一起位居世界第一（图2-2）。



图 2-2 2019 年 7 月良渚古城遗址列入《世界遗产名录》  
(数据来源于良渚古城遗址监测预警系统建设项目组)

### 预备名单

2019年,国家文物局将万里茶道、济南泉·城文化景观、海宁海塘潮文化景观、西汉帝陵、唐帝陵、石峁遗址6项遗产列入国内的《中国世界文化遗产预备名单》<sup>[27]</sup>。

普洱景迈山古茶林、海上丝绸之路·中国史迹、西夏王陵、江南水乡古镇、钓鱼城遗址、北京中轴线等一批预备名单项目稳步推进。

古泉州(刺桐)史迹项目在被“要求补报”后,经历了新一轮的研究和准备工作,对价值论述进行了调整,新增若干遗产点,并更名为“泉州:宋元中国的世界海洋商贸中心”。该项目将在第44届世界遗产大会期间审议。

#### 2.2.1.3 第44届世界遗产大会准备

第44届世界遗产大会原计划2020年在我国福州举办,大会主席将由我国教育部副部长、中国联合国教科文组织全国委员会主任田学军担任,他在当选致辞中表示“中国政府高度重视遗产保护传承工作,是《世界遗产公约》的积极践行者、世界遗产保护事业的重要参与者和世界遗产全球治理的坚定推动者。此次世界遗产委员会一致决定在中国福州举办第44届世界遗产大会是对中国遗产保护工作的充分肯定。中方将努力办好这次会议,为推动文明交流互鉴,推动人类社会的可持续发展,推动构建人类命运共同体作出自己的贡献”。

这将是我国第二次举办世界遗产大会,上一次是在苏州举办的第28届世界遗产大会,会上通过了关于加强青少年遗产教育的《苏州宣言》等一系列丰硕成果。作为第44届世界遗产大会的主席国和委员国,在可持续发展等关键议题迸发深化之时,在国际局势以及缔约国与咨询机构关系愈发微妙之际,我国将以何种方式和姿态引导缔约国开展讨论,将怎样勾画世界遗产的蓝图,将成为关注的重点<sup>[28]</sup>。

## 2.2.2 重要议题

### 2.2.2.1 莫高精神

8月,习近平总书记在敦煌研究院考察时发表重要讲话,对敦煌文化保护研究工作表示肯定。75年以来,几代敦煌人在敦煌文化遗产保护、研究、弘扬的实践中共同创造凝练了“坚守大漠,甘于奉献,勇于担当,开拓进取”的“莫高精神”,成为激励文博人不断奋进的源泉和动力,是讲好中国故事,促进文明交流互鉴的强大精神力量。在新中国成立70周年之际,敦煌研究院名誉院长樊锦诗荣获“文物保护杰出贡献者”国家荣誉称号。

#### 2.2.2.2 长城、大运河国家文化公园和大运河文化带建设

2019年,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》

[27] 截至2019年年底,《中国世界文化遗产预备名单》共有45项遗产。

[28] 受2020年新型冠状病毒的影响,第44届世界遗产大会推迟至2021年。

和《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》，文化和旅游部、国家文物局联合印发《长城保护总体规划》，文物保护专项规划纳入国土空间规划体系，文物保护顶层设计加强，国家对超大规模系列遗产的保护和利用愈发重视，力度也持续加大。

《大运河文化保护传承利用规划纲要》是深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，充分挖掘大运河丰富的历史文化资源，保护好、传承好、利用好大运河这一祖先留给我们的宝贵遗产，是新时代党中央、国务院作出的一项重大决策部署。纲要强调，大运河沿线各省（市）是推进大运河文化保护传承利用的主体，要切实承担主体责任，创新工作思路和方法，整合优化各类资源，加强分工协作，加强规划衔接。

《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》强调要以长城、大运河、长征沿线一系列文物和文化资源为主干，生动呈现中华文化的独特创造、价值理念和鲜明特色，促进科学保护、世代传承、合理利用，积极拓展思路、创新方法、完善机制，切实将方案中部署的各项建设任务落到实处。

《长城保护总体规划》提出要在保护修复方面遵循原址保护、原状保护的总体策略；强调要在落实政府主导的基础上，完善社会力量参与相关政策和措施，鼓励各地探索设立长城保护员公益岗位，鼓励志愿者、社会团体、企事业单位参与长城公益服务，不断拓宽经费渠道，营造全社会共同参与的良好氛围；同时明确了各级长城保护规划实施情况的时间要求，第一轮针对规划实施情况的监测及评估应于2021年6月30日前完成，2021年以后，至少每5年对各级长城保护规划中远期目标实施情况进行定期监测及评估。

### 2.2.2.3 粤港澳大湾区世界遗产工作

2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》<sup>[29]</sup>，在战略定位中明确提出要将粤港澳大湾区作为“一带一路”建设的重要支撑和内地与港澳深度合作示范区。其中澳门作为四大中心城市之一以及区域的发展引擎，要打造成为“以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地”。

2019年恰逢澳门回归祖国20周年。为保护澳门历史城区这一宝贵遗产，增进内地与澳门在文化遗产保护和监测领域的深入合作，在国家文物局的指导下，在与澳门特别行政区政府文化局的密切合作下，中国文化遗产研究院和国信司南（北京）信息技术有限公司联合研发了专为澳门历史城区定制的监测云系统。该系统将服务于遗产巡查过程中的信息获取和记录等工作，为澳门历史城区的保护、管理和监测提供技术支撑（图2-3）。

[29] 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL]. (2020-06-18) [http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content_5366593.htm#1).

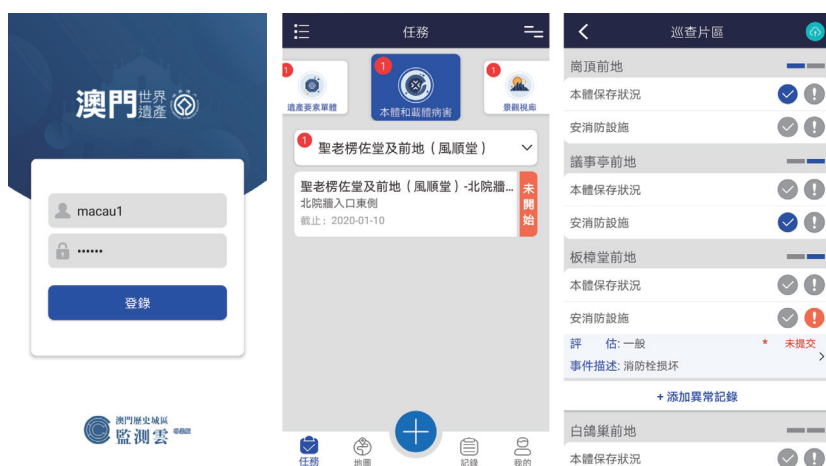


图 2-3 澳门历史城区监测云主要界面（数据来源于澳门历史城区监测云项目组）

11月，“海上丝绸之路国际学术研讨会”在澳门举办，来自英国、日本、韩国、印尼、新加坡等国家，以及包括14个海上丝绸之路申遗联盟城市在内的内地、香港、澳门的文化遗产主管机构、科研院所、高校等共计100余位专家和代表参加。会上国家文物局副局长顾玉才与澳门特别行政区政府社会文化司司长谭俊荣签署《国家文物局与澳门特区政府社会文化司关于推动海上丝绸之路文化遗产保护与申报世界遗产的协议》，标志着内地与澳门在文化遗产保护合作，特别是海上丝绸之路文化遗产的保护研究、展示利用、监测管理、宣传推广和合作交流方面的工作得到进一步深化（图2-4）。



图 2-4 海上丝绸之路国际学术研讨会（数据来源于中国文化遗产研究院海上丝绸之路项目组）

#### 2.2.2.4 文物安全

2019年，文物安全形势依然严峻，4月24日福建土楼洪坑片区缓冲区内的庆源楼因年久失修和暴雨原因垮塌，5月30日平遥古城武庙失火焚毁，10月11日明孝陵神烈山碑遭

人恶意描红。

11月，国家文物局和应急管理部联合印发《关于进一步加强文物消防安全工作的指导意见》，系统总结文物消防工作经验做法，提高灾害防范和应急处置能力，并配套开展了全国博物馆和文物建筑消防安全大检查、文物火灾隐患整治专项行动。

#### 2.2.2.5 其他重要事项

##### 世界遗产国际合作进一步深化

4月，我国及中东欧国家的近百位政府官员和专家学者出席第二届中国—中东欧国家文化遗产论坛，各国代表围绕“世界文化遗产申报与管理、考古研究和文物保护”等主题，从自身国情和工作实践出发，开展了深入交流。

6月，“中国—非洲世界遗产能力建设与合作论坛”在巴黎联合国教科文组织总部举行。会议涉及“世界遗产与可持续发展、世界遗产保护工具和机制、世界遗产与社区、共同保护中国和非洲的遗产”等议题。

10月，中巴签署《中华人民共和国国家文物局与巴基斯坦伊斯兰共和国国家遗产部关于加强文化遗产领域交流与合作的协议》，提出双方在世界遗产申报、保护、管理、监测等诸多方面开展合作。

11月，在习近平总书记和马克龙总统的共同见证下，国家文物局局长刘玉珠和法国文化部部长里斯特在京签署《关于落实双方在文化遗产领域合作的联合声明》，为双方开展巴黎圣母院修复和秦始皇陵及兵马俑坑保护研究合作作出框架安排。

2019年，既往开展的国际合作项目也在继续深入推进。中英双方在第43届世界遗产大会期间举办了“中国长城和英国哈德良长城保护管理合作的‘双墙对话’”主题边会，11月双方在金山岭长城又举办了专题研讨会（图2-5）。中柬合作柬埔寨吴哥古迹王宫遗址考古和保护项目、中尼合作加德满都杜巴广场九层神庙修复项目、中乌合作乌希瓦古城历史文化遗迹修复项目、中塞合作巴黎申报世界遗产项目、中缅合作妙乌申报世界遗产项目也在稳步推进。



图 2-5 中英“双墙对话”专题研讨会期间与会代表考察金山岭长城  
(数据来源于中国文化遗产研究院官网)

### 哈尼梯田开展文化与自然融合实践

作为文化与自然融合联合实践计划第三期所选定的遗产地之一，红河哈尼梯田文化景观于2019年11月迎来了世界遗产专家工作组。工作组深入阿者科传统村落、大鱼塘稻鱼鸭养殖基地、坝达、多依树片区、垭口村、东观音山自然保护区等地实地调研，了解哈尼古歌、木刻分水以及传统农耕方式等，并召开了如何加强遗产的社会生态恢复能力、世界遗产与全球重要农业文化遗产、遗产管理体系等主题座谈，共同探讨红河哈尼梯田最有效的支持和维持传统管理的方法。

## 第3章 我国世界文化遗产保护管理状况分析

本章将从承诺事项履行、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、遥感监测及舆情监测七方面分析 2019 年我国世界文化遗产的保护管理状况。

### 3.1 承诺事项<sup>[30]</sup>履行

#### 3.1.1 99% 的承诺正常履行

截至 2019 年年底，我国世界文化遗产共有承诺事项 726 项，涉及 108 处遗产地、40 项遗  
产，其中 64.46% 来源于申遗文本及申遗补充文件，35.54% 来源于联合国教科文组织世界遗  
产委员会决议。数据显示，我国世界文化遗产承诺事项已完成 196 项，占比 27%；正在履行  
527 项，占比 72.59%；非正常履行仅为 3 项，共涉及 3 处遗产地。超过 99% 的承诺事项处于  
正常履行状态（含正在履行和已完成），这说明我国世界文化遗产承诺事项总体履行情况较好。

近 5 年数据显示，我国世界文化遗产正常履行的承诺事项比例呈逐年增长的趋势  
（图 3-1），反映了各遗产地严格按照《世界遗产公约》的要求，持续履行作为缔约国的责  
任和义务，有效保护和管理我国世界文化遗产。

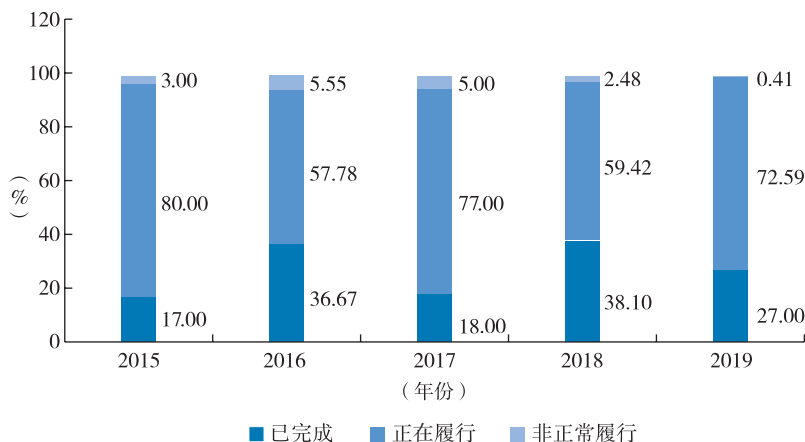


图 3-1 2015—2019 年我国世界文化遗产承诺事项的履行情况<sup>[31]</sup>

[30] 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。

[31] 2015—2016 年统计的承诺事项由遗产地提供。2017 年及以后的承诺事项由中国文化遗产研究院中国世界文化遗产监测中心统一整理。

### 3.1.2 新完成 21 项承诺

2019年,第43届世界遗产大会审议通过了关于杭州西湖文化景观及长城保护状况报告的决议,新增9项承诺事项。其中,杭州西湖文化景观新增“确保西湖景观协调、天际线不受破坏以及游客监测和管理”等5项承诺;长城新增“制定可持续旅游管理策略、减少旅游措施对突出普遍价值造成的影响、实施《长城总体规划》”等4项承诺。

2019年,各遗产地新完成承诺事项共计21项,涉及武当山古建筑群、北京皇家园林—颐和园、杭州西湖文化景观等9项遗产。其中,《武当山古建筑群保护与管理规划(2019—2035)》已编制完成,兑现了联合国教科文组织第22届、37届、38届及42届世界遗产大会决议等7项承诺事项,如将可持续旅游发展战略纳入保护管理规划中,以确保场地文化和历史背景的完整性得到保护;敦促缔约国采取积极的遗产管理办法,将其作为一种文化景观进行管理,以便在整个景观环境中保护62个组成部分的突出普遍价值;要求尽快完成规划编制工作,并提交给世界遗产中心审查。2018年10月,杭州西湖文化景观遗产区内的杭州香格里拉饭店承租期满,杭州市人民政府立即组织景观分析评估、制定拆降实施方案、开展降层工作。至2019年3月初,杭州香格里拉饭店东楼建筑降层全部完成,兑现了联合国教科文组织第33届世界遗产大会决议要求的1项承诺事项,保护了西湖自然山水的真实性、完整性,维护了杭州西湖文化景观的突出普遍价值(图3-2)。



图3-2 2019年杭州西湖文化景观履行完成香格里拉饭店降层承诺  
(数据来源于杭州西湖世界文化遗产监测管理中心)

### 3.1.3 保护管理规划、建设控制等相关承诺须重点关注

从内容上看,我国世界文化遗产的承诺事项主要分为三类:第一类为遗产日常保护管理工作需要长期遵守的原则、要求或需要长期进行的事项,如加强保护与研究、加强展示与宣传、加强部门管理与协调等,这类承诺事项占四成左右;第二类为遗产地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,这类承诺事项占三成左右;第三类为遗产地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，这类承诺事项占三成左右。

据初步统计分析，目前我国世界文化遗产仍在履行的第二类一般具体承诺和第三类重点具体承诺占全部承诺事项的31%。主要涉及如下内容：要求提交或更新保护管理规划，实施规划措施，将保护管理规划相关措施纳入城市规划体系等；调整缓冲区界线，执行潜在项目的遗产影响评估及报备程序、整治不和谐建筑，制定并严格执行管理要求，严控房地产开发和工业企业等。另外，遗产监测、旅游压力控制、法规制度建设、能力建设、社区参与、公众宣传、可持续发展等相关内容也在承诺事项中出现得较为频繁。第二类承诺和第三类承诺是针对保护管理工作的具体事项，特别是第三类承诺，一般有实施期限，也是世界遗产委员会持续关注的内容，建议遗产地按时、按要求地重点履行。

### 3.1.4 3项承诺处于非正常履行状态

2019年，我国世界文化遗产非正常履行的承诺事项仅为3项，内容包括村庄搬迁、公布执行保护管理规划、维护监测系统。上述承诺在实施中容易产生问题的原因是多方面的。主观上，部分遗产地或当地人民政府对承诺事项存在关注不够、重视不足，甚至不了解自身承诺事项的情况。客观上，此类承诺的兑现也确实存在一系列困难。如村落搬迁类工作往往涉及住建、规划等多部门之间的沟通、协调、部署及实施，工程量较大，耗时较长；保护管理规划从开始编制到最后省级人民政府公布实施，环节众多，投入巨大，往往需要经历一个漫长的编制、修改和审批过程；维护监测系统不仅需要持续的人力、资金的投入，还需要健全的监测机制，使基于监测系统的各项监测工作充分融入到遗产地实际保护管理工作中，这样才能持续保证系统稳定、有序地运转。履行承诺事项是我国作为《世界遗产公约》缔约国应尽的责任和义务，遗产地及所在的地方人民政府应努力克服各类主客观因素，提高对承诺事项的重视程度，严格按照国际要求履行各项承诺事项，展现我国作为世界遗产责任大国的形象。

## 3.2 机构与能力建设

### 3.2.1 三成遗产地的保护管理机构发生变化

截至2019年年底，我国世界文化遗产地设有保护管理机构136个，覆盖我国所有世界文化遗产。2019年，13项遗产、33处遗产地的保护管理机构发生变化，占遗产地总数的30.56%，相较于上年（5.1%）增长25.46%。其中，4处（12.12%）遗产地的保护管理机构上级单位变更为地方人民政府，如龙门石窟的日常保护管理机构——龙门石窟研究院，由龙门石窟世界文化遗产园区管理委员会的下属单位变更为洛阳市人民政府直属事业单位，进一步优化了保护管理机制、提高了管理效能；2处（6.06%）遗产地的保护管理机构经费来源发生变化，如明清故宫—北京故宫由财政全额拨款变更为财政差额拨款；27处（81.82%）遗产地受文旅机构改革的影响，机构名称或上级机构名称发生变化，如

曲阜孔庙、孔林和孔府的保护管理机构由曲阜市文物管理委员会变更为曲阜市文物保护中心，登封“天地之中”历史建筑群的保护管理机构由登封市文物管理局变更为登封市文化和旅游局等。

从行政级别来看，我国世界文化遗产地保护管理机构的行政级别相对较低，其中处级（含副处级）及以上的保护管理机构仅占 53.68%，处级以下保护管理机构占比 42.65%（图 3-3），机构权力配置不够仍是我国世界文化遗产保护管理工作有心无力的制度成因之一。从上级管理单位来看，文物（文化和旅游）部门和地方人民政府是我国世界文化遗产地保护管理机构上级管理单位的主体，极少数机构（如北京皇家园林—颐和园、北京皇家祭坛—天坛、明清皇家陵寝—清昭陵）的上级管理单位是园林部门或城建部门。

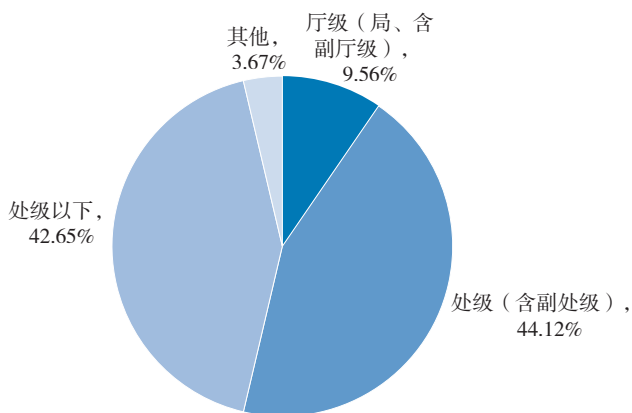


图 3-3 2019 年我国世界文化遗产地保护管理机构行政级别占比情况

监测是我国世界文化遗产地保护管理机构的日常工作之一。截至 2019 年年底，我国世界文化遗产地已有近半数保护管理机构设立了专职监测机构，如明清故宫—北京故宫、莫高窟、苏州古典园林、丽江古城、大足石刻等，为我国世界文化遗产实施规范化、精细化的监测工作提供了一定的机构保障。

### 3.2.2 从业人员总数保持稳定，专业技术人员占比仍较低

人才资源是提升遗产保护、利用和管理水平的关键所在，是促进文化遗产事业发展、确保文化强国战略目标实现的战略性资源。2019 年，我国世界文化遗产地共有从业人员 36,173 人。相较 2018 年<sup>[32]</sup>，我国世界文化遗产地保护管理机构的人员总数增长 0.06%，总体保持稳定。从单个遗产地来看，35.42% 的遗产地人员减少，25% 的遗产地人员增加（图 3-4）。

[32] 涉及 2018 年、2019 年两年均填报的有效数据，共计 96 组。

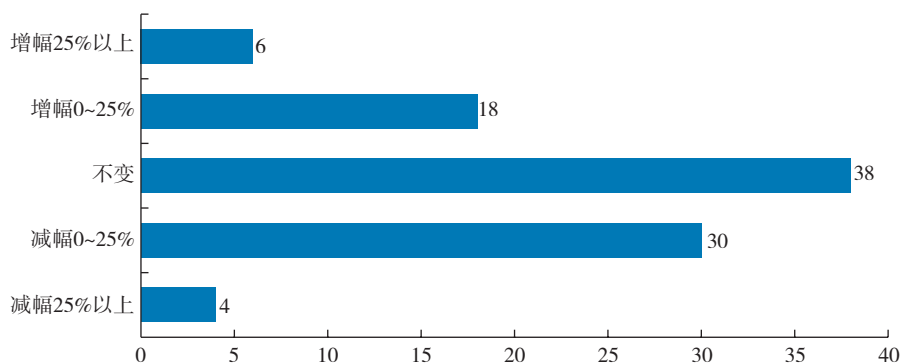


图 3-4 2019 年保护管理机构人数增幅或减幅情况

2019 年，在我国世界文化遗产地从业人员中，拥有专业技术的人员共有 8,419 人，占比仅为 23.27%。参照《关于加强我国世界文化遗产保护管理工作的意见》，仅有 34 处（31.48%）遗产地满足“专业人员达到职工总数 40% 以上”的要求，相比去年增长近 2 个百分点。参照《全国文博人才发展中长期规划纲要（2014-2020 年）》提到的“专业技术人才占人才总量的比重达到 45% 以上”的要求，仅有 33 处（30.56%）遗产地满足专业技术人才占比要求，这表明我国世界文化遗产地专业技术人才占比仍然较低。2019 年，从事监测工作的人员共计 1,363 人，占从业人员总数的 3.77%。其中，专职从事监测工作的有 626 人，即平均每个遗产地约 6 位专职监测人员。

受地方人民政府重视程度、经济发展水平、保护管理机构行政级别的影响，我国世界文化遗产地从业人员数量相差悬殊，如明清皇家陵寝—清永陵仅有 43 人，明清皇家陵寝—清东陵却有 572 人；又如同属古村落、历史城镇和中心的平遥古城仅有 91 人，丽江古城却有 326 人。部分遗产地保护管理人员不足问题较为突出。

### 3.2.3 新颁布实施 5 项地方性法规

2019 年，我国世界文化遗产地新颁布实施 34 项法规和制度，其中地方性法规 5 项（表 3-1）、地方规范性文件 4 项、保护管理机构内部制度 24 项以及其他文件 1 项。

表 3-1 2019 年新颁布的地方性法规

序号	遗产地		文件名称	制定机关	公布时间	生效时间	批准机关
1	丝绸之路： 长安—天山 廊道的路网	张骞墓	《汉中市张骞墓保护条例》	汉中市人民代表大会常务委员会	2019-07	2019-09	陕西省人民代表大会常务委员会
2	大运河	浙东运河杭州萧山—绍兴段	《绍兴市大运河世界文化遗产保护条例》	绍兴市人民代表大会常务委员会	2019-09	2020-01	浙江省人民代表大会常务委员会

续表

序号	遗产地		文件名称	制定机关	公布时间	生效时间	批准机关
3	鼓浪屿: 历史国际社区		《厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例》	厦门市人民代表大会常务委员会	2019-06	2019-07	厦门市人民代表大会常务委员会
4	峨眉山—乐山大佛	乐山大佛	《乐山大佛世界文化和自然遗产保护条例》	乐山市人民代表大会常务委员会	2019-11	2020-01	四川省人民代表大会常务委员会
5		峨眉山	《峨眉山世界文化和自然遗产保护条例》	乐山市人民代表大会常务委员会	2019-11	2020-01	四川省人民代表大会常务委员会

在新颁布实施的地方性法规中,《汉中市张骞墓保护条例》是汉中市获得地方立法权后发布的首部历史文化保护方面的地方性法规。该条例的颁布实施为进一步加强丝绸之路—张骞墓<sup>[33]</sup>保护管理,传承张骞历史文化,提升“张骞故里·丝路源点”城市影响力,推动促进汉中融入“一带一路”提供了法律保障。《厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例》是继鼓浪屿:历史国际社区申遗成功后,为鼓浪屿文化遗产保护出台的首部法规。该条例提炼了申遗的成功经验,借鉴国际理念,并坚持以问题为导向,对文物建筑修缮、文化保护传承、社区保护建设、旅游发展等做出更为严格的规定,为鼓浪屿的长期保护和可持续发展提供有力的法治保障<sup>[34]</sup>。

我国自加入《世界遗产公约》以来,世界文化遗产的法治进程得到了不断发展,地方专项法规和规章的重要性得以加强。2001年10月10日《河南省安阳殷墟保护管理条例》施行,2006年殷墟申遗成功;2008年1月1日《郑州市嵩山历史建筑群保护管理条例》施行,2010年登封“天地之中”历史建筑群申遗成功。这些都是我国先立法、后申遗的典范<sup>[35]</sup>。根据初步统计,截至2019年年底,我国世界文化遗产地专项保护管理法规和规章已覆盖八成遗产地,其中近1/5的地方专项法规和规章经过了修改或修订,以不断调整适应世界文化遗产的保护管理要求。如《杭州西湖文化景观保护管理条例》(地方性法规)2012年实施后,2008年11月30日杭州市人民政府发布、2009年12月30日杭州市人民政府修订发布的《杭州西湖文化景观保护管理办法》(地方性规章)同时废止。《洛阳市龙门石窟保护管理条例》于1999年5月30日由河南省人大常委会批准通过,2012年9月28日河南省人大常委会审议修订<sup>[36]</sup>。专项法规和规章的制定和修订,促进了遗产地保护管理机构有法

[33] 文中“丝绸之路:长安—天山廊道的路网”在具体遗产地描述中统一简称为“丝绸之路”。

[34] 参考自厦门人大官方网站 [http://www.xmrd.gov.cn/fqk/201907/t20190704\\_5291186.htm](http://www.xmrd.gov.cn/fqk/201907/t20190704_5291186.htm)。

[35] 2013年,国家文物局下发的《世界文化遗产申报工作规程(试行)》中规定将“文化遗产保护地方法规、规章及颁布实施文件”作为申报世界文化遗产必备材料。

[36] 彭蕾.世界文化遗产地方立法路径谈[J].中国文化遗产,2019(2).

可依、有章可循，进一步完善了遗产保护的法律法规体系。

### 3.2.4 以“保护管理理论与技术”为主题的培训次数最多

培训是提高遗产地保护管理人员专业素养和管理能力的重要手段。2019年，40项遗产、92处遗产地共组织开展或参与培训达490次，即平均每天都有遗产地人员参与培训，相较于2018年增幅达40%。培训人员总计20,720人次，占保护管理人员总数的57%，即约半数保护管理人员参与了培训。

从各类培训主题的次数来看，2019年组织的各类培训主题依然以保护管理理论与技术为主，占比29.66%；其次为历史文化与大众教育、旅游管理与服务、安消防和监测理论与技术；有关可移动文物管理理论与技术的培训较少（图3-5）。相较于2018年，各类培训主题的次数占比变化幅度不大，安消防、历史文化与大众教育类的占比略有增长，保护管理理论与技术和政策/法规/规章类稍有下降。

从培训规模来看，2019年组织的各类培训共计717,549人天，约是2018年的两倍。其中，安消防、历史文化与大众教育、保护管理理论与技术及监测理论与技术占比较多，分别为38.78%，19.1%、17.91%和15.44%（图3-6）。相较于2018年，安消防和监测技术类培训规模增长幅度明显，旅游管理类培训规模大幅减少。2019年，培训规模较大的有国家文物局举办的“2019年度田野考古实践训练班”、中国文化遗产研究院和大足石刻研究院共同主办的“中国世界文化遗产监测2019年年会”、中国文化遗产研究院举办的“大型世界文化遗产监测工作研讨会”以及明清故宫—北京故宫举办的“古建筑修缮工程技术知识及应用的培训”等。

从培训组织形式来看，线上培训因不受时间、地点的限制且成本较低，培训的次数及培训规模有较大幅度的增长。如国家文物局举办的“文物保护管理”网上专题培训班参与人数近200人，由嘉峪关丝路（长城）文化研究院举办的文化栏目—《丝路讲堂》参与人数达1000人等。

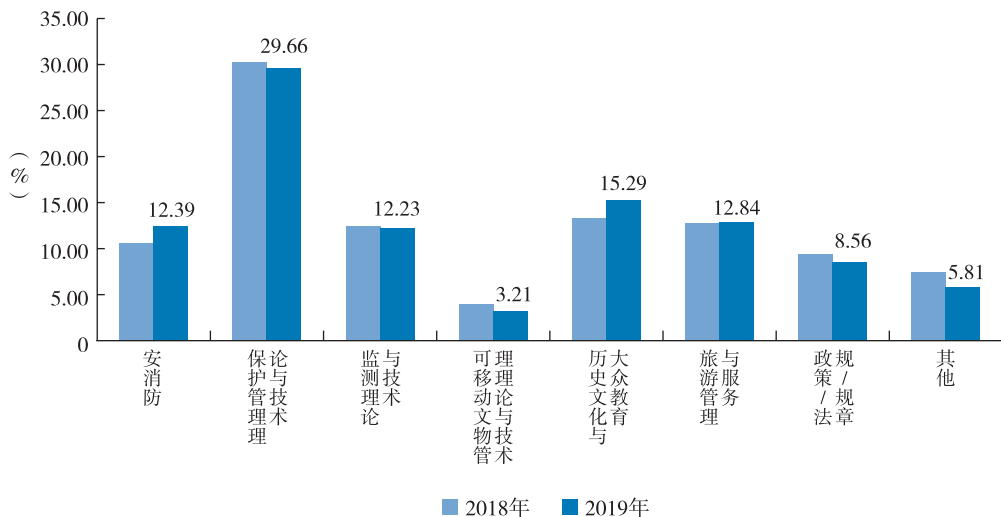


图 3-5 2018-2019 年各类培训主题的次数占比情况

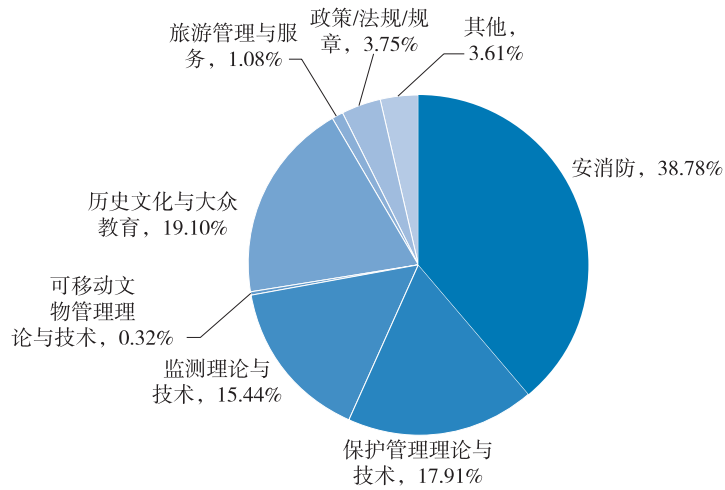


图 3-6 2019 年各类培训规模占比情况

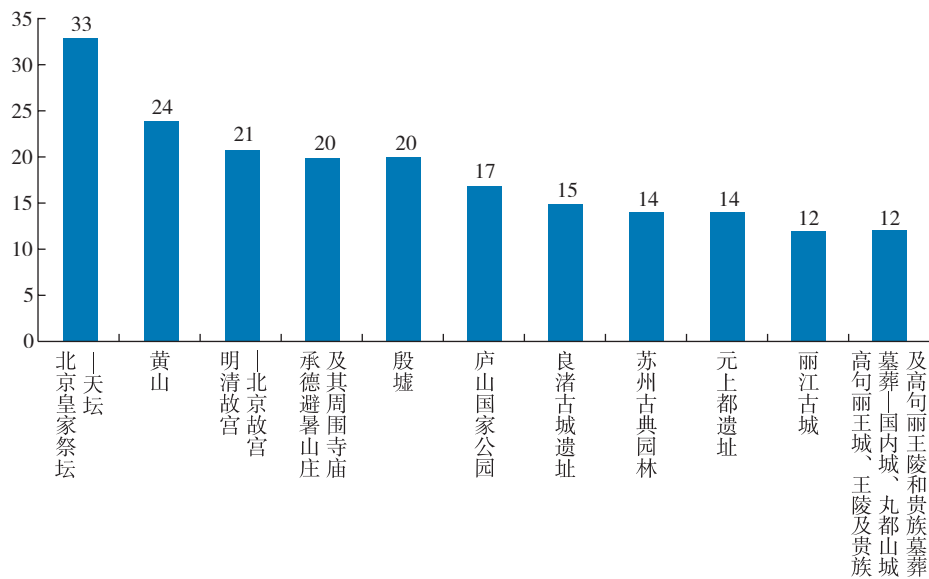


图 3-7 2019 年组织或参与培训次数排名前 10 的遗产地

表 3-2 2019 年举办的行业影响较大的培训列表

序号	培训名称	举办单位
1	中英“第二届双墙对话研讨会暨长城保护联盟第二届年会”	国家文物局指导，中国文化遗产研究院、英格兰遗产委员会、长城保护联盟共同举办。
2	世界文化遗产保护与旅游可持续发展国际论坛	甘肃省文化和旅游厅、甘肃省文物局共同主办，敦煌研究院、国家古代壁画与土遗址保护工程技术研究中心承办。
3	中国岩土文物保护传承与发展国际学术研讨会暨中国岩石力学与工程学会古遗址保护与加固工程专业委员会青年论坛	中国文化遗产研究院、重庆市文化和旅游发展委员会主办，中国岩石力学与工程学会古遗址保护与加固工程专业委员会、大足石刻研究院承办。
4	南方地区石质文物保护高级培训班	中国文化遗产研究院主办，乐山大佛风景名胜管理区管理委员会、复旦大学国土与文化资源研究中心协办。
5	中国世界文化遗产监测 2019 年年会	国家文物局、重庆市文物局、重庆市大足区人民政府指导，中国文化遗产研究院、大足石刻研究院共同主办。
6	大型世界文化遗产监测工作研讨会	中国文化遗产研究院主办。
7	2019 年全国文物展览策划与实施培训班	国家文物局主办，中国文物交流中心和河北省文物局共同承办。
8	新型技术在文化遗产保护中的应用与研究研修班	国家文物局指导，中国文化遗产研究院承办。
9	文物保护管理专题培训班（一期）	国家文物局主办，西北大学承办。
10	第三届国际建筑遗产保护与修复博览会	中国古迹遗址保护协会、中国文物保护技术协会主办。
11	官式古建筑木构保护与木作营造技艺培训班	国家文物局主办，故宫博物院（故宫学院）承办。

### 3.2.5 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。

#### 3.2.5.1 保护管理经费持续增长且以地方财政为主

2019 年，40 项遗产、108 处遗产地共获得保护管理经费 136 亿元（图 3-8），相较于 2018 年<sup>[37]</sup> 同比增长 15.38%，其中中央财政和地方财政经费占全国一般公共预算支出<sup>[38]</sup>

[37] 涉及 2018 年、2019 年两年均填报的有效数据，共计 91 组。

[38] 2019 年，全国一般公共预算支出 238,874 亿元，同比增长 8.1%。其中，中央一般公共预算本级支出 35,115 亿元，同比增长 6%；地方一般公共预算支出 203,759 亿元，同比增长 8.5%。数据来源：中国政府网 [http://www.gov.cn/shuju/2020-02/10/content\\_5476906.htm](http://www.gov.cn/shuju/2020-02/10/content_5476906.htm)。

的0.049%，相较2018年（0.037%）同比增长32.43%，表明现阶段国家和地方层面都非常重视世界文化遗产的保护管理工作。从具体分项来看，地方财政和中央财政经费占比分别为73.53%、13.23%。相较2018年，地方财政占比增长14.16%、中央财政减少12.82%。可见，地方财政逐渐成为我国世界文化遗产地保护管理经费的主要来源且保持高速增长态势。

从单个遗产地保护管理经费的来源来看，32处遗产地保护管理经费以中央财政经费为主，其中明清故宫—北京故宫、周口店北京人遗址、丝绸之路—交河故城、左江花山岩画文化景观等14处遗产地中央财政比例超过90%；57处遗产地保护管理经费以地方财政经费为主，其中杭州西湖文化景观、大运河—江南运河苏州段、丝绸之路—高昌故城等22处遗产地经费全部为地方财政支持。相较2018年，以中央财政经费为主的遗产地数量占比减少，以地方财政经费为主的占比基本不变，以自筹经费为主的遗产地数量占比增加（图3-9）。

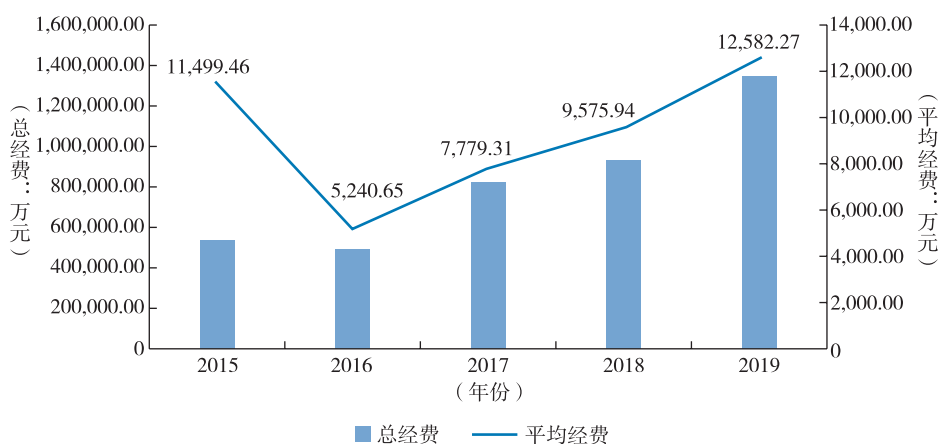


图 3-8 2015-2019 年保护管理总经费与平均经费情况

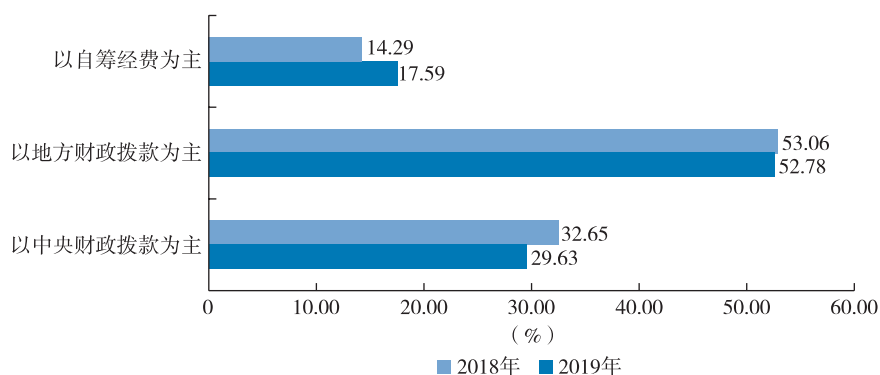


图 3-9 2018-2019 年各遗产地保护管理经费主要来源情况

从单个遗产地保护管理经费的变化来看，相较2018年保护管理经费增加的遗产地（47个）

略多于经费减少的遗产地（43个）（图3-10），其中增幅大于100%的遗产地有14个，经费大幅度增加的原因主要为本年度获得新的本体保护、展示、环境整治、监测等项目经费。

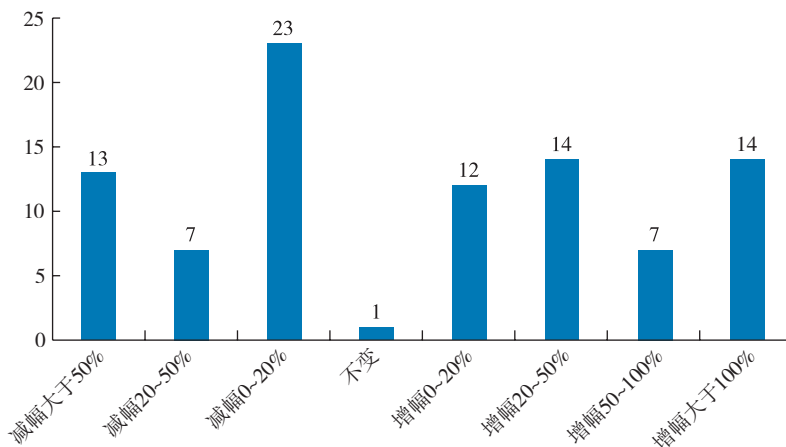


图3-10 2019年遗产地保护管理经费变化情况

从单个遗产地保护管理经费的分布来看，小于500万元、1,000万元~5,000万元之间以及大于1亿元三个区间的数量较多，约有七成遗产地；500万元~1,000万元和5,000万元~1亿元两个区间的数量较少，约有三成遗产地。其中经费少于500万元的遗产地共有25处，占23.15%。相较前两年，2019年各遗产地保护管理经费的差异有减小趋势（图3-11）。

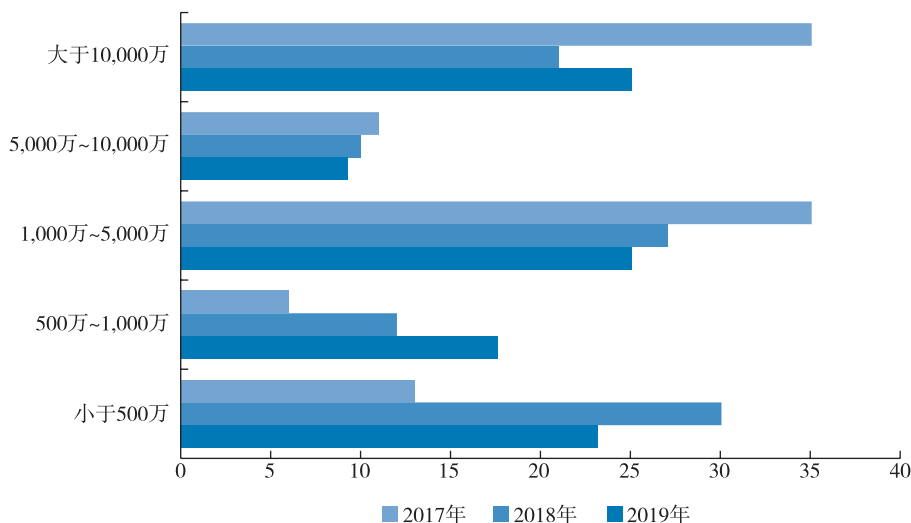


图3-11 2017-2019年遗产地保护管理经费分布情况

### 3.2.5.2 大运河、丝绸之路保护管理经费持续增长

2019年,大运河保护管理总经费<sup>[39]</sup>达28.37亿元,约占我国世界文化遗产地总经费的20.86%。与2018年相比,大运河各遗产地的保护管理平均经费同比增长34.41%。从经费来源来看,中央财政经费略有减少,地方财政经费对于大运河的支持力度大幅增加,主要用于遗产地环境整治、展示、旅游管理等工程项目。

丝绸之路保护管理总经费<sup>[40]</sup>达7.93亿元,约占我国世界文化遗产地总经费的5.83%。与2018年相比,丝绸之路各遗产地的保护管理平均经费同比增长4.91%。从经费来源来看,地方财政支持力度有所增加,主要用于环境整治工程。

### 3.2.5.3 环境整治工程经费占比继续呈增长态势

2019年,我国世界文化遗产地保护管理经费投入最多的是环境整治工程和人员公用,分别占总经费的32.90%和29.01%;其次是其他项目<sup>[41]</sup>和旅游管理。遗产监测经费占比约为1%(图3-12)。

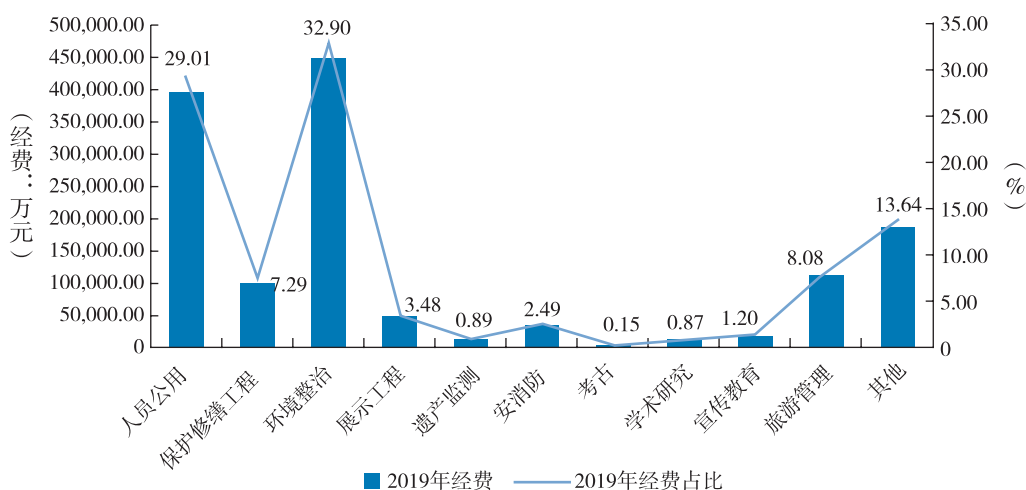


图 3-12 2019 年各类经费投入情况

根据 2016—2019 年的数据显示,人员公用占比一直较高,环境整治工程经费比重上升明显,且 2019 年环境整治工程经费占比首次超过人员公用。保护修缮经费和监测经费占比逐年降低(图 3-13)。

[39] 此处统计的是大运河 30 处遗产地。

[40] 此处统计的是丝绸之路 21 处遗产地。

[41] 涉及黄山的商品服务支出、资本性支出;良渚古城遗址的规划相关费用;台怀用于五台山北、西两条旅游交通道路的全线修复;平遥古城的古城基础设施改造等。

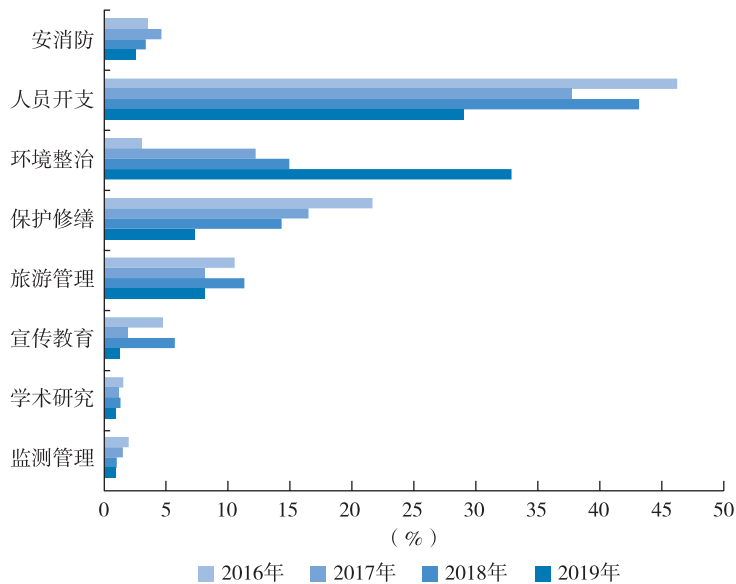


图 3-13 2016—2019 年各类经费占比情况

#### 3.2.5.4 古遗址及古墓葬的保护管理经费最高

从遗产类型来看，2019 年古遗址及古墓葬的保护管理总经费最高，占比 35.06%；其次是古建筑类，占比 27.55%；文化和自然混合遗产类最低。从不同遗产类型的保护管理平均经费来看，文化景观类最高；其次是石窟寺及石刻、古建筑、古遗址及古墓葬；文化和自然混合遗产及古村落、历史城镇和中心最低（图 3-14）。从近三年数据可以看出，古遗址及古墓葬和石窟寺及石刻类的总经费及平均经费呈增长态势，其中古遗址及古墓葬增长明显，文化和自然混合遗产类的总经费及平均经费逐年下降。

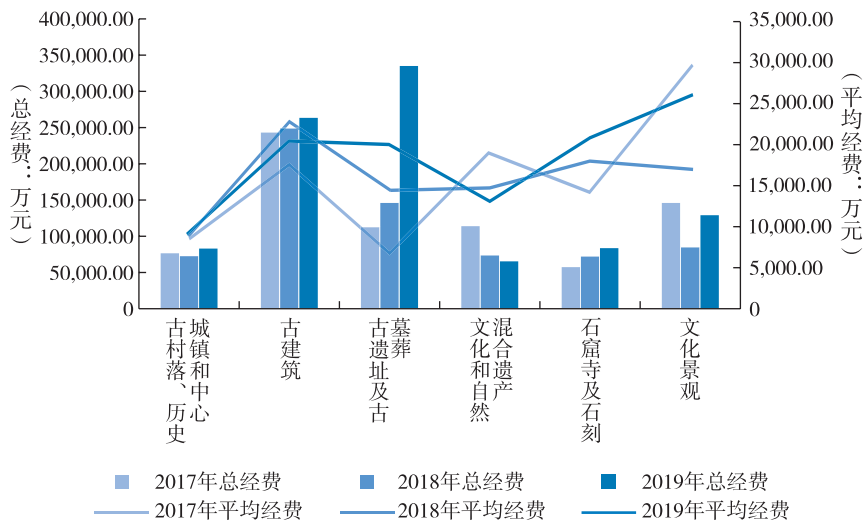


图 3-14 2017—2019 年不同遗产类型的经费情况

## 3.2.5.5 近五年八成以上遗产地相继投入监测工作经费

2019年,32项遗产、60处遗产地获得监测工作经费达1.2亿元,约占保护管理总经费的1%。平均每处遗产地的监测经费同比增长16.04%,呈现出回升趋势(图3-15)。从经费来源来看,以中央财政投入为主,占比53.42%。近五年数据显示,我国世界文化遗产地共获得监测工作经费4.6亿元,覆盖我国40项遗产、八成以上遗产地,其中9处遗产地连续5年投入监测工作经费(图3-16)。

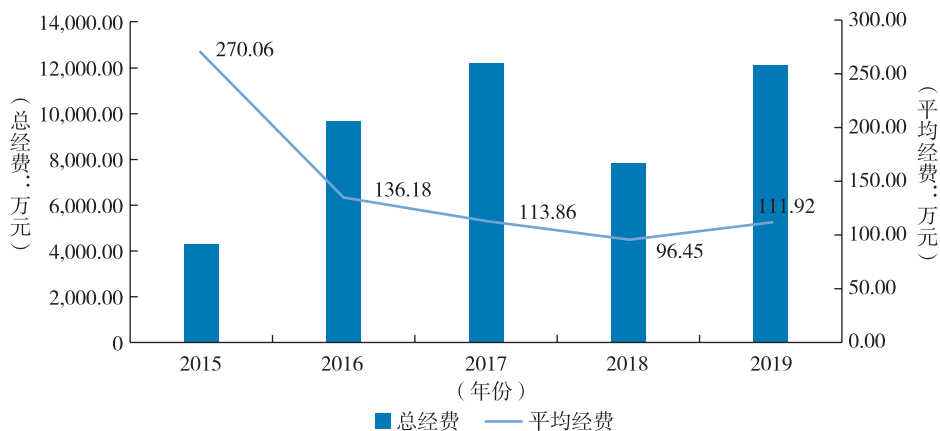


图 3-15 2015-2019 年监测工作经费情况

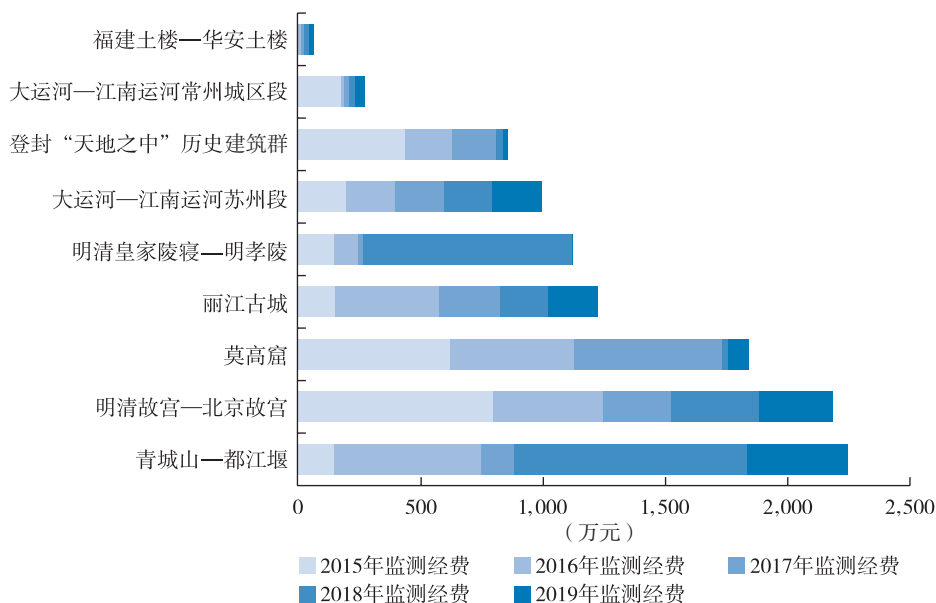


图 3-16 2015—2019 年持续投入监测工作经费的遗产地

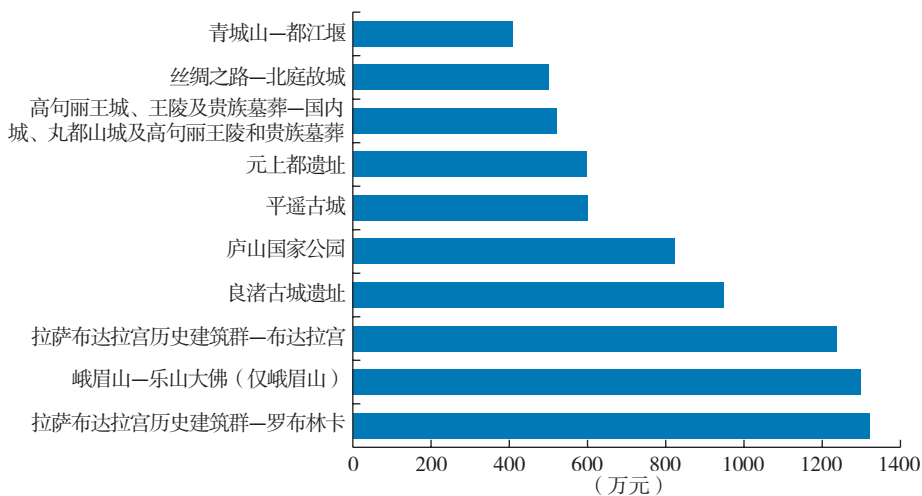


图 3-17 2019 年监测工作经费排名前十的遗产地

### 3.3 遗产本体保存

维护世界文化遗产突出普遍价值特征是保护管理世界文化遗产的核心工作。世界文化遗产突出普遍价值特征可以是物质性也可以是非物质性的，可体现在遗产的外形和设计、材料和材质、用途和功能、传统技术和管理体系、环境和位置、语言和其他形式的非物质文化遗产、精神和感觉等方面<sup>[42]</sup>。本节将从遗产总体格局、遗产要素单体、遗产使用功能、病害威胁四个方面分析遗产突出普遍价值特征的保存情况。

#### 3.3.1 4 处遗产地总体格局发生非负面影响变化

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存状况的重要指标之一。如良渚古城遗址所在的东部开敞的 C 形盆地，北靠大遮山，南抵大观山、大雄山，其间密布河网与湿地，与良渚古城遗址共同构成“山—丘—水—城”的选址格局，代表着良渚古城地理选址特色，是突出普遍价值的物质载体之一。若在良渚古城遗址体现格局特点的位置或是重要景观视线范围内新建大体量、超高的建筑物，或者是出现采矿、采石、取水等大规模影响山水形态的行为，则会对良渚古城遗址的突出普遍价值造成不良影响。

2019 年，39 项遗产、104 处遗产地未发生总体格局变化，总体格局的真实性、完整性保存稳定；4 项遗产、4 处遗产地发生了 4 项总体格局变化，占遗产地总数的 3.7%，相较 2018 年下降 6.5%，涉及北京皇家祭坛—天坛、明清皇家陵寝—清永陵、长城—嘉峪关、丝绸之路—隋唐洛阳城定鼎门遗址。经评估，这些变化均未对遗产突出普遍价值造成负面影响。如

[42] 来源于《操作指南》第 82 条。

北京皇家祭坛—天坛完成了遗产区西南角内原北京园林机械厂的搬迁腾退、文物本体修缮和环境整治工作，广利门和西南角坛墙得以完整展示，天坛内坛“环坛步道”全部打通，并且在腾退区域以行列式种植的方式栽植桧柏，恢复了天坛“内仪外海”的历史风貌（图 3-18）；丝绸之路—隋唐洛阳城定鼎门遗址通过拆除遗址区内的违建建筑、恢复绿化等环境整治工作，再现隋唐洛阳城定鼎门、天街和里坊的城市格局，有利于遗产突出普遍价值保护与传承（图 3-19）；长城—嘉峪关对关城景区的售票处、岗亭等旅游服务设施进行了改造，未对遗产真实性、完整性造成影响；明清皇家陵寝—清永陵在遗产区、保护范围内，距离陵墓东侧 150 米处修建文物库房及管理用房，其体量、高度均未对陵寝的总体格局造成负面影响。



广利门区域整治后

图 3-18 2019 年北京皇家祭坛—天坛总体格局变化情况（数据来源于北京市天坛公园管理处）



遗址区整治后

图 3-19 2019 年丝绸之路—隋唐洛阳城定鼎门遗址总体格局变化  
（数据来源于洛阳市隋唐城遗址管理处）

近5年数据显示，我国世界文化遗产总体格局未发生变化的遗产地约占总数的90%左右（图3-20），总体保存较好。总体格局发生变化的原因主要是在遗产区或者缓冲区内新建了旅游服务设施、建筑物或开发项目、运输基础设施等，部分变化对总体格局造成了不良影响。为了避免新建项目的选址、形式、高度等对总体格局造成不可挽回的负面影响，各遗产地应加强对遗产区、缓冲区内各类建设项目的监测。

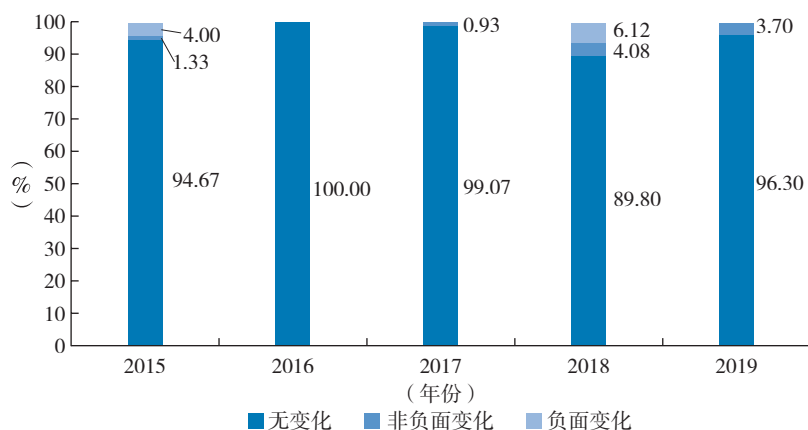


图 3-20 2015—2019 年遗产总体格局变化情况

### 3.3.2 实施保护措施是引起遗产要素单体变化的主要原因

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存状况的重要指标之一。遗产要素单体的结构、材料、形制、外观若发生较为明显的负面变化，轻则可能被世界遗产中心进行反应性监测或者要求提交保护状况报告以评估对遗产突出普遍价值的影响，重则会被列入《濒危世界遗产名录》，一旦被确认发生了重大的、不可逆的负面变化甚至会从《世界遗产名录》中除名。因此，确保遗产要素真实性、完整性得以有效保存，是维护遗产突出普遍价值的核心工作之一。

2019年，共有33项遗产、60处遗产地的遗产要素单体的形式、材料或其他有价值的特征发生变化207处，发生变化的遗产地数量占遗产地总数的55.56%，比上年减少2.5%。

数据显示，9处（4.35%）遗产要素变化由当地自然条件、不正当人类活动或建筑物和开发项目引起，涉及平遥古城、苏州古典园林、明清皇家陵寝—明十三陵、明清皇家陵寝—明孝陵4处遗产地。如平遥古城武庙因现场施工时违规操作导致武庙局部出现灾情，正殿主体建筑损毁；苏州古典园林退思园受地方自然条件的影响，中庭西走廊立柱内部发霉、腐烂严重，耦园受建设项目仁恒房地产施工影响，无俗韵轩沉降变形数据变化异常，樨廊裂缝有略微扩大趋势；明清皇家陵寝—明孝陵神烈山碑被人涂污描红，改变了外观。针对遗产要素单体的不良变化，遗产地采取了不同的应对措施，未对遗产突出普遍价值造成负面影响，如苏州古典园林针对退思园发霉、腐烂的立柱，第一时间做了支撑保护，并已上报维修申请；针对无俗韵轩的沉降变形采取继续监测的方式，并根据形变绝对量和速

率来评估保存现状，以指导后续保护工作的开展。明孝陵使用溶胀剂跟与已经干涸硬化的油漆发生化学反应，剥离、清理表面油漆，神烈山碑基本恢复了原貌（图 3-21）。



图 3-21 2019 年明清皇家陵寝—明孝陵神烈山碑遗产要素单体变化  
(数据来源于明孝陵遗产监测中心)

另外，198 处 (95.65%) 的遗产要素变化由实施保护修缮工程、日常保养维护工作引起，涉及 59 处遗产地。如明清故宫—北京故宫针对西城墙的变形、歪闪、空鼓等情况对墙面砖、地面砖及垫层砖实施拆砌，对鸟枪三处、鸟枪三处南屋两栋建筑进行落架修缮、整修地面、揭瓦瓦顶等；明清皇家陵寝—清西陵对昌妃园寝有灰尘、雨渍、油烟等病害的彩画进行了除尘、清理，对出现脱落、空鼓、起甲等病害的彩画进行软化、回帖、加固，最大程度地保留了原有彩画，并对缺失部分进行补做；杭州西湖文化景观对保俶塔塔刹顶部局部倾斜部分进行归安，对塔表面勾缝脱落的部分重新进行勾缝处理（图 3-22）。



明清皇家陵寝—清西陵昌妃园寝彩画修缮

图 3-22 2019 年因实施保护工程而发生变化的遗产要素情况  
(数据来源于清西陵文物管理处)

近 5 年数据显示，遗产要素发生变化的遗产地占比总体呈上升趋势（图 3-23），年均增长率为 8.22%，2019 年发生变化的遗产地已占比一半以上，经分析这些变化绝大部分是因为遗产地主动实施各项保护修缮工程或日常保养工程而引起，属于正面影响变化。但同时，每年均会存在少量的造成遗产要素负面影响的变化，造成这些变化的原因主要有当地的物理条件、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。遗产地保护管理机构应针对遗产类型特点及受到的威胁情况，加强对遗产要素单体的监测，及时发现变化并采取干预措施，以尽量避免造成不可逆的负面变化。

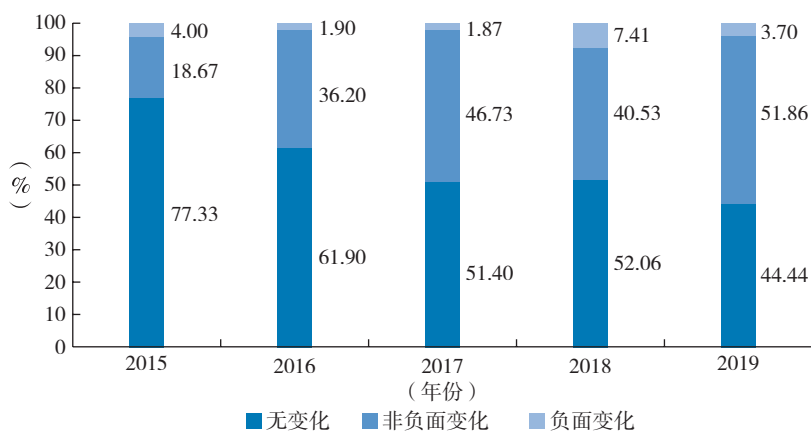


图 3-23 2015-2019 年遗产要素单体变化情况

### 3.3.3 10 处遗产地发生使用功能正面变化

遗产使用功能也是遗产突出普遍价值的特征之一。合理的功能安排将有利于遗产突出普遍价值的传承，反之不仅不能传承价值而且还可能对遗产价值特征造成安全隐患。

2019 年，7 项遗产、10 处遗产地的使用功能发生变化 16 处，发生变化的遗产地数量占遗产地总数的 9.26%，与上年相比减少 1.1%。

数据显示，12 处（75%）遗产使用功能变化与丰富展览内容、深化价值阐释有关，涉及明清故宫—北京故宫，登封“天地之中”历史建筑群，丝绸之路—汉魏洛阳城遗址、隋唐洛阳城定鼎门遗址、张骞墓，大运河—通济渠商丘南关段和良渚古城遗址 7 处遗产地。如隋唐洛阳城定鼎门遗址通过地面标识、露明及模拟展示等方式，对古城路沿线的隋唐洛阳城南城墙遗址、城门、护城河等重要遗址进行景观化设计和遗址展示，有利于向公众阐释隋唐洛阳城定鼎门、天街和里坊的城市格局；良渚古城遗址将南城墙考古发掘点改造为考古发掘展示点，通过修整南城墙考古发掘剖面、加盖保护大棚、安装水处理设施，在确保遗产安全的前提下，展示南城墙考古发掘剖面、标识考古地层线并在保护大棚内辅以视频和文字介绍，展现南城墙遗址的形制、建筑工艺以及地层堆积情况，加深参观者对良渚古城遗址城墙构造方式、堆筑技术、形制特征的认识（图 3-24）。



南城墙现场展示

图 3-24 良渚古城遗址南城墙现场展示点  
(数据来源于杭州良渚古城遗址世界遗产监测管理中心)

1 处 (6.25%) 遗产使用功能变化与优化遗产周边环境有关。2019 年,北京皇家园林—颐和园东宫门环岛步道内地块使用功能从公交场站变为公交道路和封闭绿化区,大大优化了东宫门的参观环境,为下一步恢复涵虚牌楼、外广场、影壁、内广场、南北朝房、东宫门的历史格局打下了坚实的基础。东宫门是颐和园历史规制上重要的正门,之前外广场被用作公交场站、私家车停车场和环岛,熙熙攘攘的车流和人流不仅割裂了东宫门外建筑群的整体性,由此带来的噪音、尾气及撞击还直接威胁着文物安全,此次使用功能的变化对于保护、展示遗产突出普遍价值都具有重要意义。其他 3 处遗产使用功能变化主要为建筑从经营用房变成办公用房。



整治前

整治后

图 3-25 2019 年北京皇家园林—颐和园使用功能变化 (数据来源于北京市颐和园管理处)

近 5 年数据显示,发生非负面使用功能变化的遗产地占比总体呈上升趋势,经分析,变化的原因主要是遗产地为扩大展示空间、提升展示质量而对遗产要素的使用功能进行调整。另外,随着近些年文物本体保护向文物本体与周边环境整体保护并重理念的转变,遗产地逐渐重视遗产环境的保护,通过实施环境整治工程调整遗产周边地块的使用功能,进一步恢复

遗产历史环境，使参观者更好地感知遗产历史格局，更加有益于传承遗产突出普遍价值。

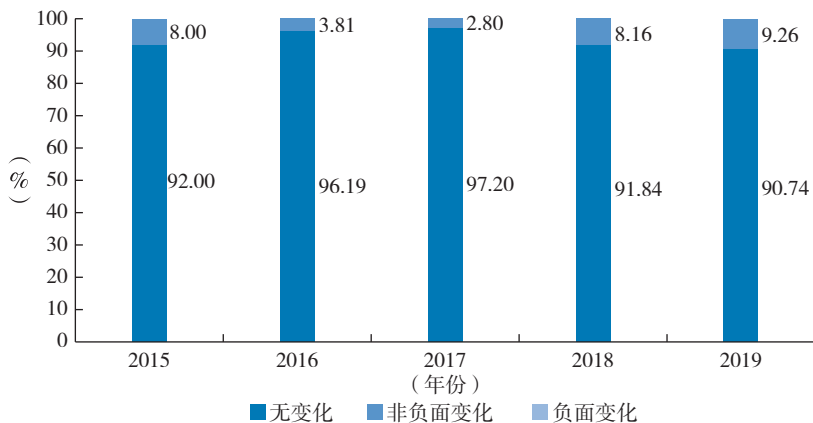


图 3-26 2015-2019 年遗产使用功能变化情况

### 3.3.4 九成病害控制正常或治理较好

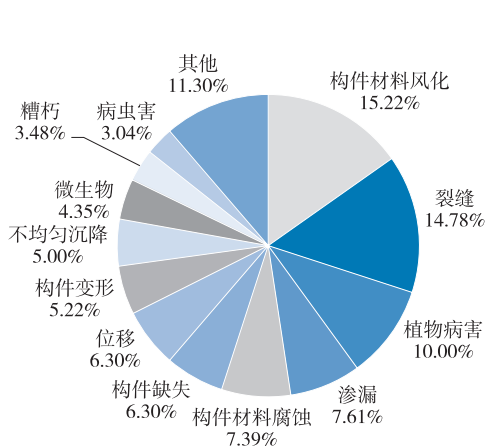
病害是指遗产要素已有的或自身缺陷引起的持续性损坏，通常作用在载体上。2019 年，33 项遗产、65 处（60.19%）遗产地通过开展专门的病害调查及勘察、配合保护工程维修设计或是日常巡查等方式，对遗产要素本体或载体的病害进行了调查，相较上年下降 6.14%。通过开展病害调查工作，这些遗产地清楚地了解了遗产要素发生病害的位置、病害类型及病害程度，及时掌握了遗产的保存状态。如北京皇家园林—颐和园通过开展病害调查工作，记录了 34 个遗产要素的 202 项<sup>[43]</sup>、2912 处病害；杭州西湖文化景观记录了 6 个遗产要素的 23 项、76 处病害；大运河—江南运河杭州段（含浙东运河杭州萧山段）记录了 11 个遗产要素的 24 项、79 处病害。

根据调查记录显示，2019 年我国世界文化遗产存在病害 701 项，其中严重病害 175 项（共计 898 处），占总病害项数的 24.96%，相当于每 4 项病害中就有 1 项严重病害。严重病害共涉及 19 项遗产、31 处遗产地。34 处遗产地不存在严重病害，占有病害调查记录遗产地总数（65 处）的 52.31%，比上年相比增加 13.85%。严重病害项数较多的遗产地有长城—嘉峪关（12 项）、北京皇家园林—颐和园（37 项）、大足石刻（17 项）、龙门石窟（11 项）、鼓浪屿：历史国际社区（16 项）。2019 年，新发病害 387 项，占总病害项数（701 项）的 55.21%。

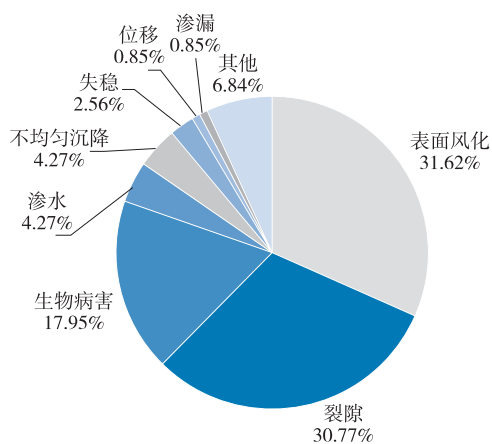
从遗产要素类型<sup>[44]</sup>来看，我国世界文化遗产的病害主要集中在建 / 构筑物类遗产要素上，占比 65.62%；其次是遗址 / 墓葬类遗产要素，占比 16.69%。其中，建 / 构筑物类病害以构件材料风化、裂缝、植物病害、渗漏为主；遗址 / 墓葬类病害以表面风化、裂隙、生物病害为主（图 3-27）。

[43] 1 项病害可能会存在多处。

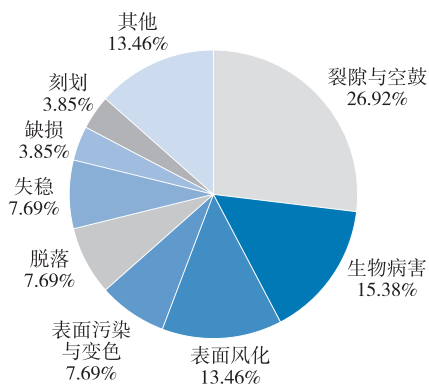
[44] 依据《中国世界文化遗产监测数据规范》，我国世界文化遗产的遗产要素类型主要分为建 / 构筑物、遗址 / 墓葬、洞窟 / 窟、造像 / 雕塑 / 碑刻 / 题刻 / 壁画 / 彩画、山体、水体、植被、街区和其他。



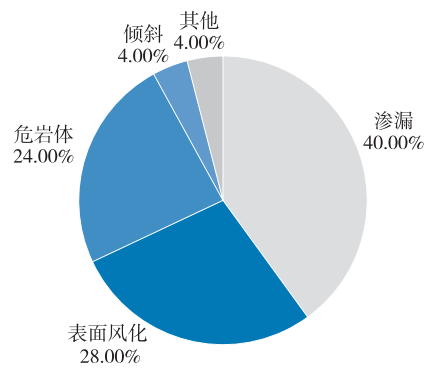
建/构筑物类遗产要素病害情况



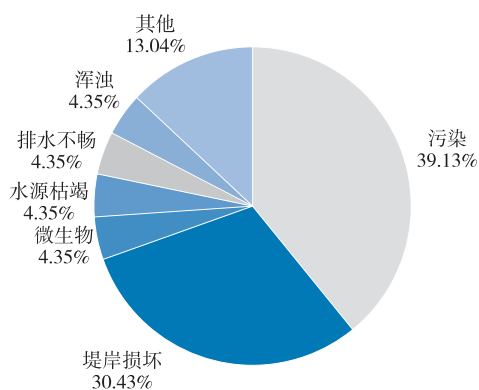
遗址/墓葬类遗产要素病害情况



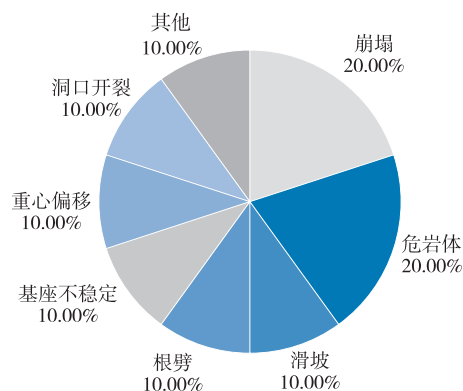
造像/雕塑类遗产要素病害情况



洞窟/龕类遗产要素病害情况



水体类遗产要素病害情况



山体类遗产要素病害情况

图 3-27 2019 年各类遗产要素的病害类型占比情况

据统计，本年度共有 19 处遗产地通过实施抢救性保护工程、保护修缮工程、日常保养维护工作等方式消除了病害对遗产的安全隐患，以减缓或阻止遗产的蜕变过程，其中治理病害数量排名靠前的遗产地有：云冈石窟、承德避暑山庄及其周围寺庙、北京皇家祭坛—天坛、大运河—江南运河杭州段（含浙东运河杭州萧山段）、明清故宫—北京故宫、丝绸之路—克孜尔石窟、登封“天地之中”历史建筑群、苏州古典园林。

对于一些无法通过保养维护消除，又暂未达到实施保护工程必要性的严重病害，绝大部分遗产地通过专项监测的方式去记录、分析、评估病害的发展状态和趋势，作为采取进一步保护措施的依据。2019 年，28 处遗产地针对严重病害实施监测项目 141 项、涉及 463 处严重病害，占严重病害总数量（898 处）的 51.56%。其中洞窟/龕类和建/构筑物类遗产要素的严重病害监测率较高，分别为 92.21%、75%（图 3-28）。严重病害采用的监测方式以拍摄照片和人工观察等传统监测方式为主，分别占比 82.14%、75%，主要用来监测风化、植物/生物病害、裂隙，采用前端设备监测严重病害比例较上年增加 5.08%（图 3-29）。前端设备主要用于监测裂隙、失稳、风化、渗漏、不均匀沉降等病害，如长城—嘉峪关针对关楼、柔远楼、光化楼、东闸门共柱体失稳的问题，安装测斜仪进行实时监测，以了解柱体的倾斜状况和变化趋势；龙门石窟针对石窟寺的渗漏水问题，安装了红外摄像头以实时监测洞窟渗漏时间、渗漏面积情况，从而达到对渗漏水的定量监测。

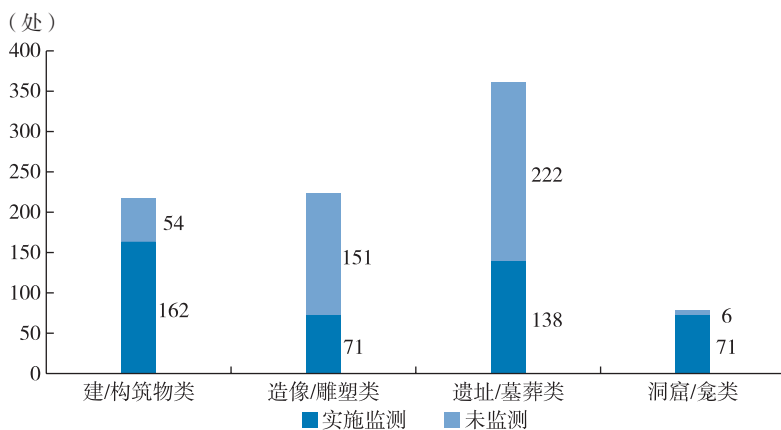


图 3-28 2019 年不同遗产类型的严重病害监测情况

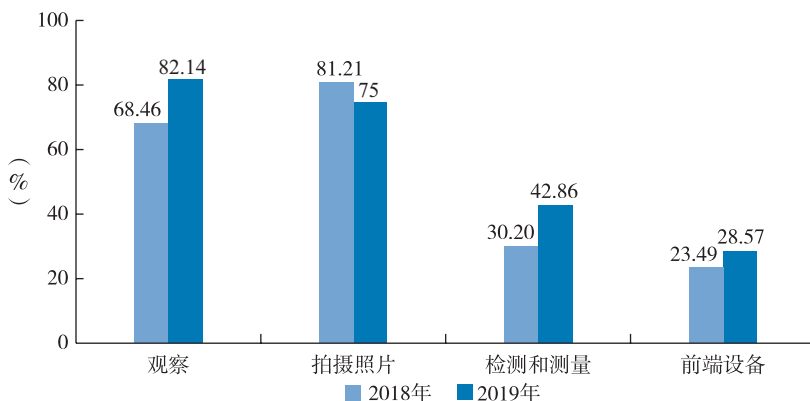
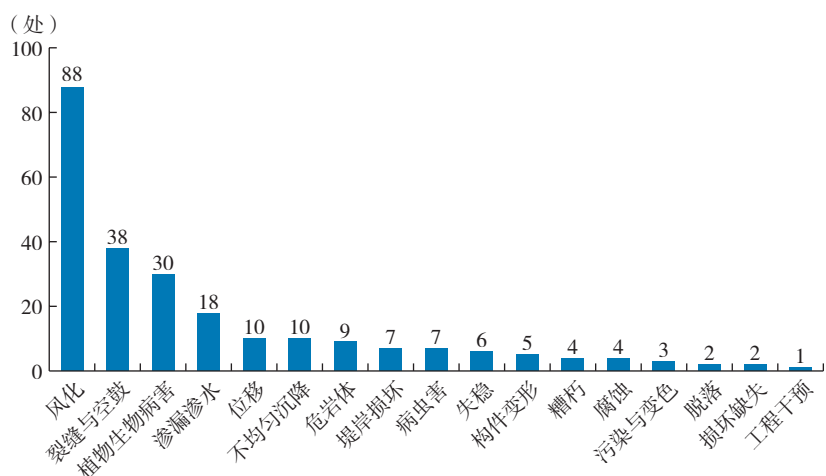
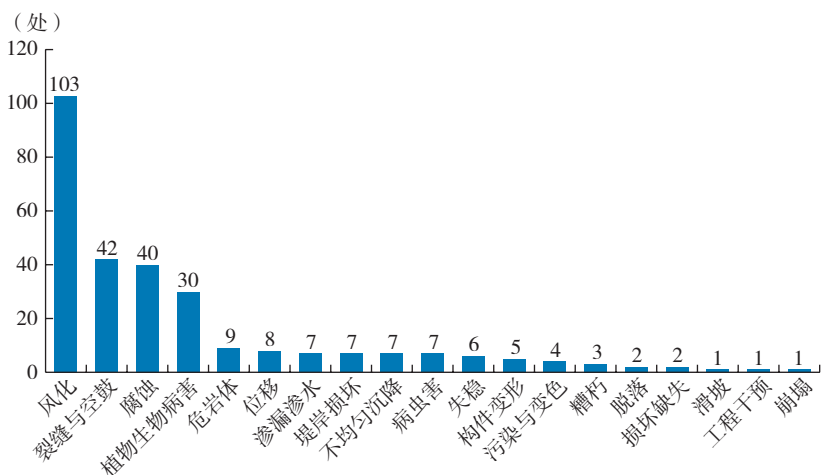


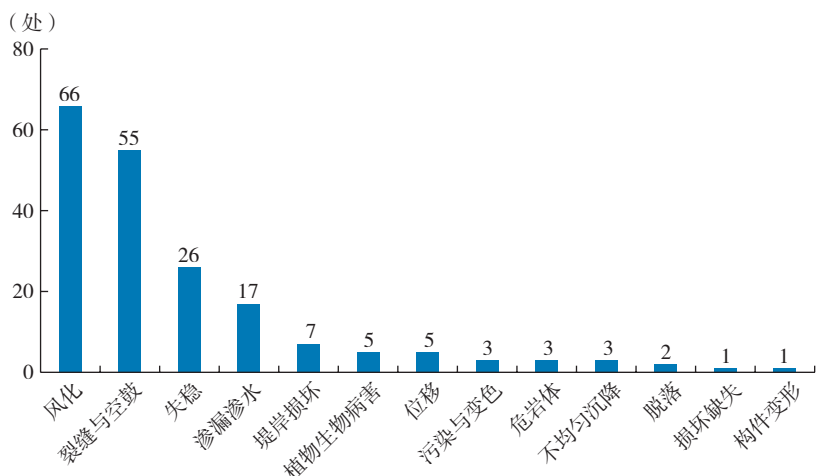
图 3-29 2018-2019 年严重病害的监测方式情况



采用拍摄照片监测的严重病害类型



采用观察监测的严重病害类型



采用检测和测量监测的严重病害类型

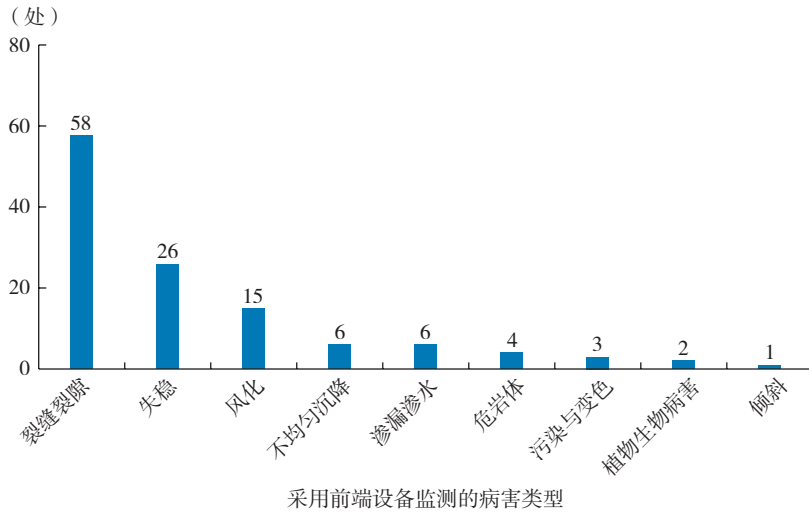


图 3-30 2019 年严重病害监测手段情况

2019 年，由外部专业单位实施监测的严重病害项目共计 45 项 81 处，占比严重病害数量（898 处）的 9.02%，较上年减少 0.38%。如北京皇家园林—颐和园委托北京市建筑工程研究院有限责任公司工程咨询中心对清华轩东耳房、玉带桥、碑亭等 37 个遗产要素的裂缝、糟朽、位移、微生物等病害实施专项监测；大足石刻委托中国文化遗产研究院对造像/雕塑表面污染、变色与表层（面）风化病害实施专项监测。

总体来说，2019 年，95.01%（666 项）的病害治理较好或者控制正常，这表明我国世界文化遗产本体或载体受各类病害的威胁整体较小。

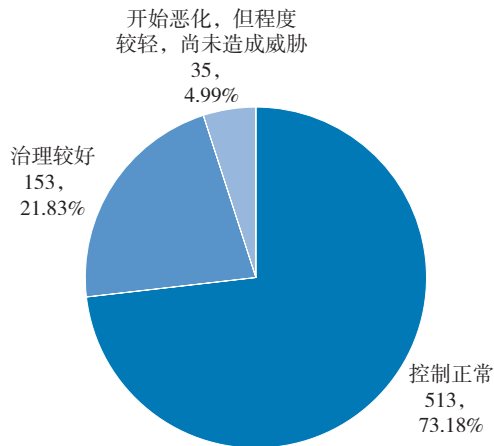


图 3-31 2019 年严重病害的控制情况

近 5 年数据显示，我国世界文化遗产实施病害调查的遗产地占比总体有下降的趋势

(图 3-32), 建议持续几年未开展病害调查工作的遗产地定期、规范地对影响遗产本体及载体真实性、完整性保存的风险点进行调查和评估, 以准确掌握遗产本体的保存状态。同时, 近 5 年开展严重病害监测的遗产地占当年遗产地总数的比例也有下降的趋势(图 3-33), 这表明通过分析、评估严重病害监测数据的发展状态和趋势, 大部分遗产地已经采取了相应的保护措施, 严重病害已得到了有效治理。

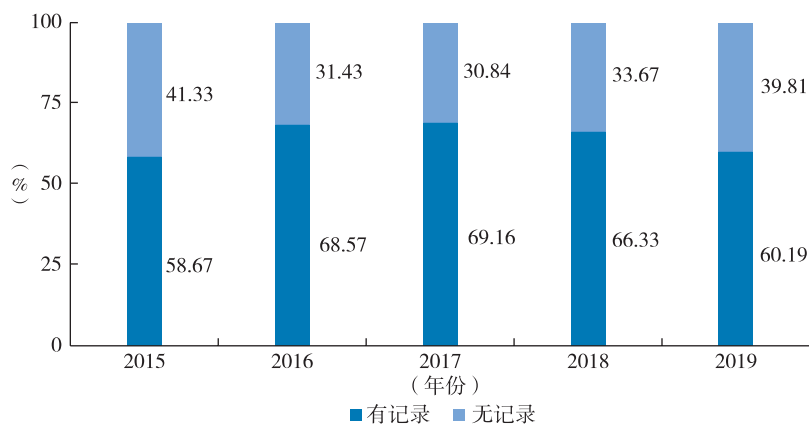


图 3-32 2015-2019 年各遗产地实施病害调查的情况

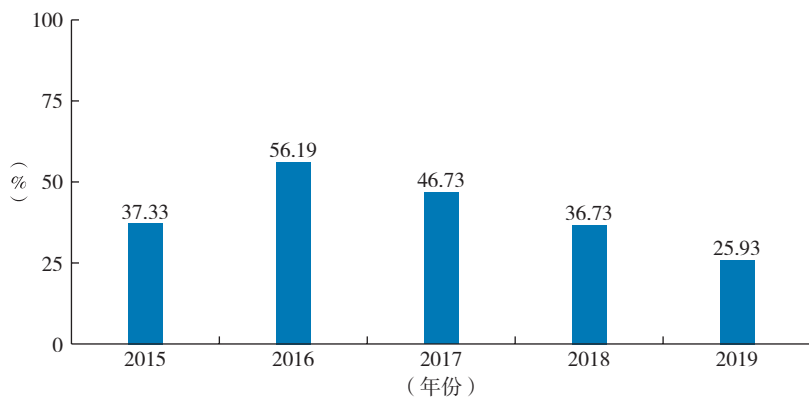


图 3-33 2015-2019 年实施严重病害监测的遗产地占比情况

### 3.4 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, 涉及自然环境、自然灾害、人为破坏、建设控制、社会环境、旅游与游客管理等情况。总结、分析影响遗产保存的各项因素, 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。

### 3.4.1 九成以上遗产地对自然环境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。

2019年,37项遗产、61处遗产地开展了自然环境监测,占遗产地总数的56.48%,比去年下降7.81%。下降的原因主要为部分遗产地的监测周期为两年一次以及监测设备损坏。2019年,各遗产地共开展自然环境监测项目122项,大气、地表水环境是遗产地重点关注的监测内容(图3-34)。其中,针对大气,主要监测温度、湿度、降水、气态污染物、空气颗粒物、风速、风向、气压等;针对地表水,主要监测水质、水温、水位、流速等。部分遗产地根据遗产自身特点,开展了具有针对性的自然环境监测,如丽江古城、庐山国家公园、北京皇家园林—颐和园、青城山—都江堰、丝绸之路—小雁塔及峨眉山—乐山大佛(仅峨眉山)6处遗产地开展了以影响社区环境、游客体验为主的噪声监测,莫高窟、庐山国家公园、大足石刻、良渚古城遗址4处遗产地开展了动物、植物、微生物等监测。

从监测方法来看,37.7%的遗产地采取了外部接入方式监测了大气、地表水、噪声、台风及地震等数据,较去年上升7.54%,新增的遗产地有开平碉楼与村落、大运河—清口枢纽、大运河—江南运河常州城区段、大运河—江南运河无锡城区段、大运河—江南运河苏州段、大运河—江南运河嘉兴—杭州段及良渚古城遗址7处遗产地。采用外部接入的方式实施自然环境监测,不仅可以大幅度减少这些遗产地自建监测设备以及运行维护的成本,还可以提高现有数据利用率和使用价值,是目前较为理想的自然环境监测方式。

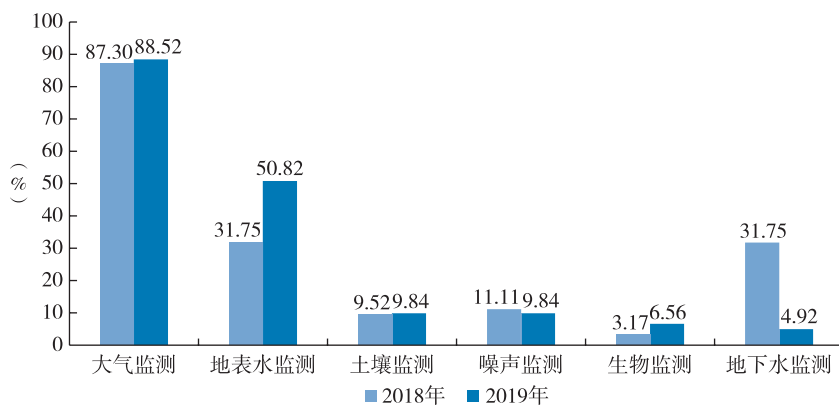


图 3-34 2018-2019 年遗产地开展各类自然环境监测的占比情况

通过对自然环境监测数据分析,15项遗产、16处遗产地明确了影响遗产本体保存状况、病害变化机理的主要因素,为后续保护措施制定提供了数据支撑,占开展自然环境监测的遗产地总数的26.23%,与上年相比下降5.6%。如莫高窟通过多年来开展降水、温度、湿度、气态污染物、空气颗粒物、气压、风沙、风速和风向等环境监测,分析得出莫高窟壁画多种病害发生机理与可溶盐分运移有关,而盐分运移与环境相对湿度的变化密切相关,并以此研究

制定了洞窟内相对湿度和二氧化碳阈值；苏州古典园林通过开展空气质量、气象、水质、水位等环境监测，分析得出酸雨是建 / 构筑物产生腐蚀病害的主要原因，另外拙政园的水质和水位监测结果，为调整水体中微生物、水生植物和动物的品种、数量，构建良好的水体生态系统及水体景观效果提供了数据支撑；大足石刻通过开展石刻造像表面风化、表面污染与变色、凝结水、气态污染物、空气颗粒物、降水、紫外线、温湿度、酸雨、水质、水位等环境监测，分析得出水是产生文物病害的最主要因素，为水害治理及本体修复工程提供了数据支撑；良渚古城遗址通过对老虎岭遗址开展环境监测，明确了局部区域土壤温湿度、含水率以及大环境与渗水病害和风化病害的相关性，并初步判断降雨是主要影响因素。

经评估，2019年遗产地实施的116项自然环境监测项目对遗产本体及其环境影响较轻，占有监测项（122项）的95.08%。有6处遗产地通过自然环境监测，明确表示对遗产本体及其环境造成了严重或较为严重的影响，分别是明清故宫—北京故宫、莫高窟、大足石刻、丝绸之路—崆峒古道石壕段遗址、克孜尔石窟及麦积山石窟。

针对自然环境对遗产本体及环境的影响，遗产地采取了相应措施进行防治。数据显示，57处（93.44%）遗产地对自然环境负面影响的防治较好或控制正常；4处（6.56%）遗产地明确提出开始恶化，但程度较轻，尚未造成威胁，主要涉及石窟寺及石刻、古遗址类遗产地。如处于亚热带温湿地区的气象环境对大足石刻本体保存的影响，温湿度、降水量因素对高句丽王城、王陵及贵族墓葬—五女山城的影响，地表植物根系生长、冻融、温度剧烈变化、降水后流水侵蚀等因素对丝绸之路—崆峒古道石壕段遗址的影响，降水、湿度对丝绸之路—炳灵寺岩体、壁画的影响等。

### 3.4.2 13处遗产地受暴雨、台风影响，遗产本体未受到严重破坏

2019年，11项遗产、13处遗产地遭受自然灾害，占遗产地总数的12.04%，与上年相比下降4.29%，遗产本体未受到严重破坏。从自然灾害类型看，10处遗产地遭受气象水文灾害，以暴雨、台风为主，低温次之；4处遗产地遭受地质地震灾害，以地震为主；2处遗产地遭受生物灾害，以植物病虫害为主；2处遗产地遭受生态灾害，以沙漠化、石漠化为主。灾害发生时间主要集中在每年的6—8月份（图3-35），占比61.76%。

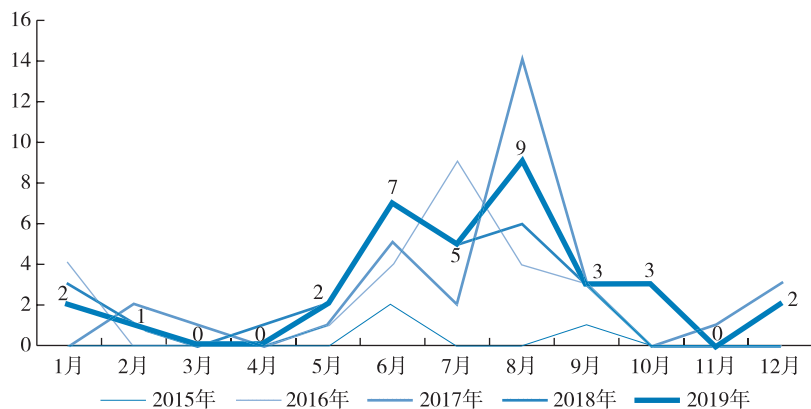


图 3-35 2015—2019 年遗产地遭受自然灾害的次数情况

53.85%（7处）受灾的遗产地针对24次自然灾害采取了灾前防范措施，共投入救灾资金1,214.9万元。灾前防范措施中有23次专门针对遗产本体保护，有效提高了本体的抗风险能力。如莫高窟在强降雨来临前，专门发出预警通知，并在降雨过程中24小时专人负责监测降雨量及洞窟内温湿度；大足石刻在接到大风、暴雨极端天气预警后，组织人员对遗产区、缓冲区进行安全隐患排查，对文物区枯枝进行及时清理，并对施工现场进行加固，尤其是对脚手架进行了双层加固，确保文物本体安全；大运河—江南运河苏州段在接到暴雨、台风预警后，及时通知遗产区、缓冲区内文物保护单位责任人做好文物本体保护工作以及灾害性天气的应急预案，对遗产本体重点部位提前做好预防性保护工作。

经评估，2019年因自然灾害受损较为严重的遗产地有3处，分别为大足石刻（图3-36）、丝绸之路—克孜尔石窟（图3-37）、大运河—中河台儿庄段。其中，大足石刻因遭受特大暴风雨影响，造成了树木折断和倒伏、石刻渗水与漏水现象；丝绸之路—克孜尔石窟因受到连日降雨的影响，导致克孜尔谷西区部分岩体崩塌。灾害发生后，遗产地及时邀请专家对现场进行评估，并完成了后续灾后防治及清理工作。



图 3-36 2019 年大足石刻宝顶山大佛湾及倒塔片区受灾情况（数据来源于大足石刻研究院）



图 3-37 2019 年丝绸之路—克孜尔石窟 53 窟危岩体坍塌（数据来源于新疆龟兹研究院）

近5年数据显示,我国世界文化遗产地每年都会遭受自然灾害,总体比例呈下降趋势(图3-38)。*丝绸之路—克孜尔石窟*连续四年受暴雨影响,对遗产本体及环境产生了一定程度的不良影响。

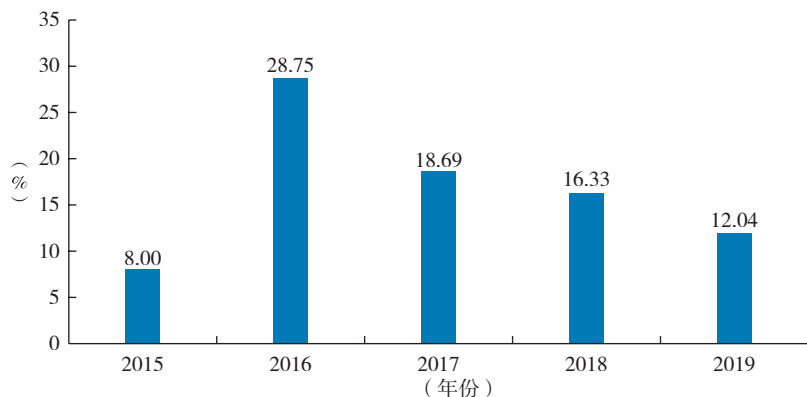


图3-38 2015—2019年遭受自然灾害的遗产地数量占比情况

### 3.4.3 8处遗产地遭受人为破坏,相较去年降幅明显

2019年,8项遗产、8处遗产地<sup>[45]</sup>遭受人为破坏,占遗产地总数的7.41%,与上年相比下降11.98%。从事件类型来看,1项属于违法活动,为殷墟通过巡查发现附近村民存在违法施工建房行为(正在审批中)以及某公司存在未经审批挖坑种树现象;7项属于蓄意或无意的破坏活动(包括但不限于乱涂乱写、攀爬、踩踏遗产本体以及破坏生态环境和景区游览环境等),如明清皇家陵寝—明孝陵的行政执法人员在巡查时发现下马坊的神烈山碑的“山”字被人描红;*丝绸之路—汉长安城未央宫遗址*被游客随意攀爬夯土台基;杭州西湖文化景观的参观游客为拍美图“辣手摧花”等。

针对各类人为破坏事件,遗产地均采取了有针对性的处理措施。如殷墟针对违法建设,要求立即停工,并上报至安阳市文化市场综合执法支队和安阳市文物局进行违法建设的后续处置;明清皇家陵寝—明孝陵针对“描红”事件,立即报警,开展调查取证,对涉事人员进行调查核实,并第一时间邀请石刻文保专家到现场拟定保护修复方案;杭州西湖文化景观、*丝绸之路—汉长安城未央宫遗址*对涉事人员进行劝阻,并宣传遗产保护的相关知识。

近5年数据显示,我国世界文化遗产地每年均遭受人为破坏,虽2019年受破坏的比例大幅度下降,但人为破坏对遗产本体保存的威胁仍不容忽视(图3-39)。

[45] 该项数据来源于遗产地2019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。

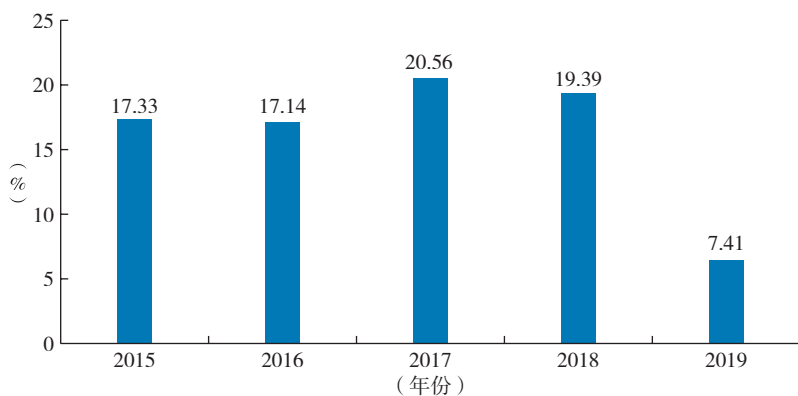


图 3-39 2015-2019 年遭受人为破坏的遗产地数量占比情况

### 3.4.4 新增 1 处资源开采点，近两成遗产地仍存在人口疏散需求

#### 3.4.4.1 遗产地资源开采点总数为 11 处

监督、控制遗产区和缓冲区内资源开采点、严重污染企业是维护遗产区划内生态环境、自然环境稳定，保护遗产本体和遗产环境的重要工作之一。

2019 年，4 项遗产、4 处遗产地的遗产区和缓冲区内存在严重污染企业 6 个，涉及秦始皇陵及兵马俑坑、长城—嘉峪关、殷墟、丝绸之路—高昌故城，与上年相比未发生变化。2 项遗产、3 处遗产地的遗产区和缓冲区内存在 11 处资源开采点，涉及云冈石窟、丝绸之路—高昌故城、炳灵寺石窟。本年度新增丝绸之路—炳灵寺石窟遗产区划内的 1 处资源开采点。

近 5 年数据显示，我国世界文化遗产地的遗产区和缓冲区内一直存在严重污染企业和资源开采点，虽然总体数量不多，但对遗产本体及环境保护仍具有一定威胁。针对这类问题，遗产地需根据保护管理规定、遗产保护规章条例及其他环境保护文件，尽快上报并协助相关部门进行整治；现阶段，若无可依据的法规文件，建议委托专业机构尽快开展遗产影响评估以判断其对遗产的影响。

#### 3.4.4.2 18 处遗产地有人口疏散需求，其中 2 处需求显著

2019 年，我国世界文化遗产地遗产区划内的人口情况总体较稳定，遗产区人口相对控制较好。39 项遗产、84 处遗产地提供了遗产区人口数量，共计 141.35 万人；36 项遗产、80 处遗产地提供了缓冲区人口数量，共计 614.81 万人。相较上年<sup>[46]</sup>，六成遗产地的遗产区人口未发生变化，12 处（15.58%）遗产地的遗产区人口增加；五成遗产地的缓冲区人口未发生变化，21 处（32.31%）遗产地的缓冲区人口增加（图 3-40）。从遗产所在的县/市的

[46] 涉及 2018-2019 两年都填报的遗产区人口数量有效数据 77 组，缓冲区人口数量有效数据 65 组。

常住人口密度来看<sup>[47]</sup>，人口密度增长的有 27 处遗产地，占比 30.76%；减少的有 10 处遗产地，占 11.76%。受我国快速城市化进程的影响，遗产所在的县/市的常住人口密度总体呈现密集的趋势。

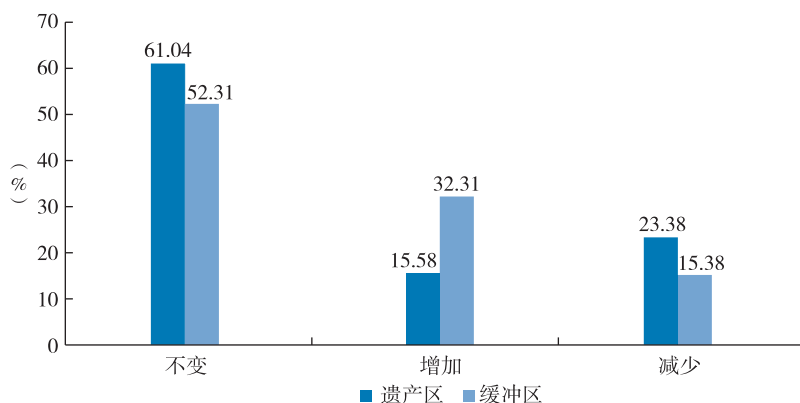


图 3-40 2019 年遗产区、缓冲区人口变化情况

2019 年，14 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%，相较 2018 年下降 2.72%，其中殷墟、峨眉山—乐山大佛（仅峨眉山）2 处遗产地存在显著的人口疏散需求。与上年相比，明清皇家陵寝—清西陵、福建土楼—南靖土楼、土司遗址—老司城遗址 3 处遗产地新提出有人口疏散需求。

近三年，秦始皇陵及兵马俑坑，周口店北京人遗址，北京皇家园林—颐和园，北京皇家祭坛—天坛，青城山—都江堰，丝绸之路—汉魏洛阳城遗址、麦积山石窟，大运河—通济渠商丘南关段、峨眉山—乐山大佛（仅峨眉山）9 处遗产地持续提出存在人口疏散需求。为避免因过多人口对遗产环境产生的不利影响，建议相关遗产地应及时制定应对措施疏散人口，缓解人口压力。

#### 3.4.4.3 仅三成遗产所在地的人均 GDP 高于全国人均 GDP

2019 年，超过全国人均 GDP<sup>[48]</sup> 的有 14 项遗产、29 处<sup>[49]</sup> 遗产地，占比 31.52%（图 3-41），近七成遗产地所在地区的人均 GDP 低于全国人均 GDP，这表明绝大部分遗产地所在地的经济发展水平并不高，世界文化遗产对于城乡经济社会发展的促进作用有待进一步研究和实践。

[47] 涉及 2018—2019 年遗产所在的县/市的常住人口密度有效数据 85 组。

[48] 2019 年全国人均 GDP 为 10,100 美元。

[49] 涉及 2019 年遗产所在地（县/市）人均 GDP 有效数据 92 组。

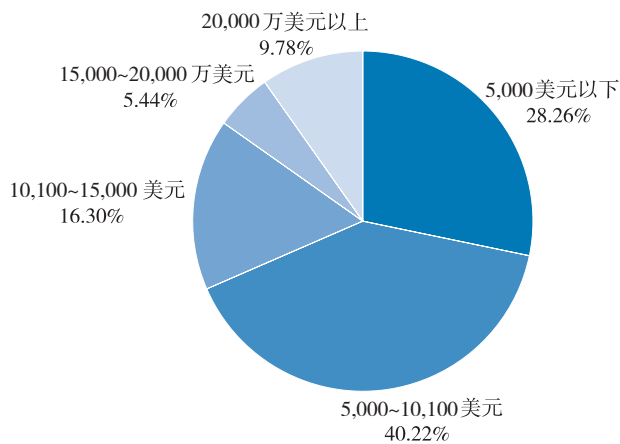


图 3-41 2019 年遗产地所在（县 / 市）人均 GDP 的分布情况

### 3.4.5 游客压力依然不容忽视

#### 3.4.5.1 近五成遗产地游客量增长，各地游客量差异依然较大

2019 年，40 项遗产、108 处遗产地共接待游客量 3.88 亿人次，占全国游客总量的 6.46%<sup>[50]</sup>，相较上年同比增长 4.32%<sup>[51]</sup>，但低于全国游客量增长率约 2 个百分点。58 处（53.7%）遗产地游客量增长，涨幅在 10%—20% 区间的占比最多，有 19 处遗产地；游客量增幅超过 1 倍的遗产地有 5 处，分别为丝绸之路—新安汉函谷关（213%）、克孜尔尕哈烽燧（208%）、张骞墓（145%），土司遗址—海龙屯（114%），丝绸之路—苏巴什佛寺遗址（101%），主要因为兴起自驾游网红公路、新增展示场馆、开展研学游等活动引起游客量大幅度增长。

除长城（仅含八达岭、嘉峪关、山海关）、大运河、丝绸之路 3 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 2,807.35 万人次；最少的为元上都遗址，游客量仅有 10.61 万人次，各地游客量差异悬殊。在 2019 年全国游客量 TOP10 的遗产地中，前 9 处遗产地为连续三年排名前十，说明这些遗产地的吸引力持续不减（图 3-42），本年度新进入游客量 TOP10 的遗产地为青城山—都江堰。

[50] 《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》显示全年国内游客 60.1 亿人次，比上年增长 8.4%。

[51] 涉及 2018 年和 2019 年两年都填报的游客量数据 79 组，2018 年共计 2.78 亿人次，2019 年共计 2.9 亿人次。

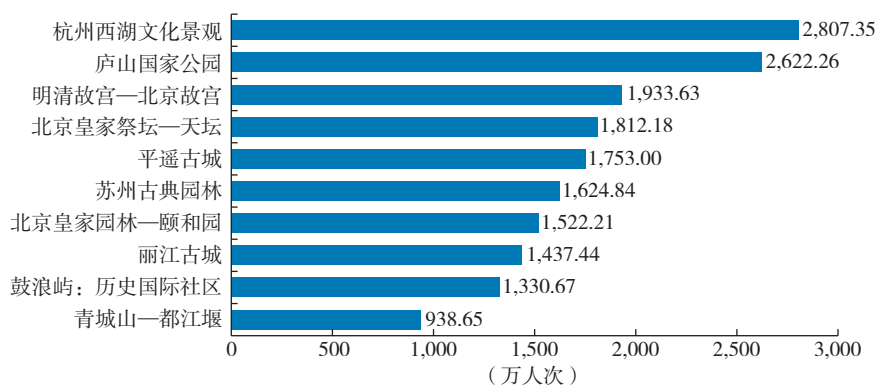


图 3-42 2019 年游客量排名 TOP10 的遗产地

2019 年, 27 项遗产、42 处遗产地共接待境外游客人数达 759.94 万人次, 占这些遗产地全年总游客量<sup>[52]</sup>的 3.11%, 占我国境外游客量 (14,531 万人次)<sup>[53]</sup>的 5.23%, 相较上年平均每处遗产地接待的境外游客量增长 2.87%, 总体呈小幅增长。2019 年, 在境外游客接待排名前十的遗产地中, 排名前三的秦始皇陵及兵马俑坑、北京皇家园林—颐和园、明清故宫—北京故宫的接待量占总境外接待量的 50%, 可见这几处遗产地相较其他遗产地而言对境外游客更具吸引力; 另外, 除秦始皇陵及兵马俑坑境外游客量比例占 20% 以外, 其他遗产地均低于 10%, 表明我国世界文化遗产地的游客主要来自于境内 (图 3-43)。

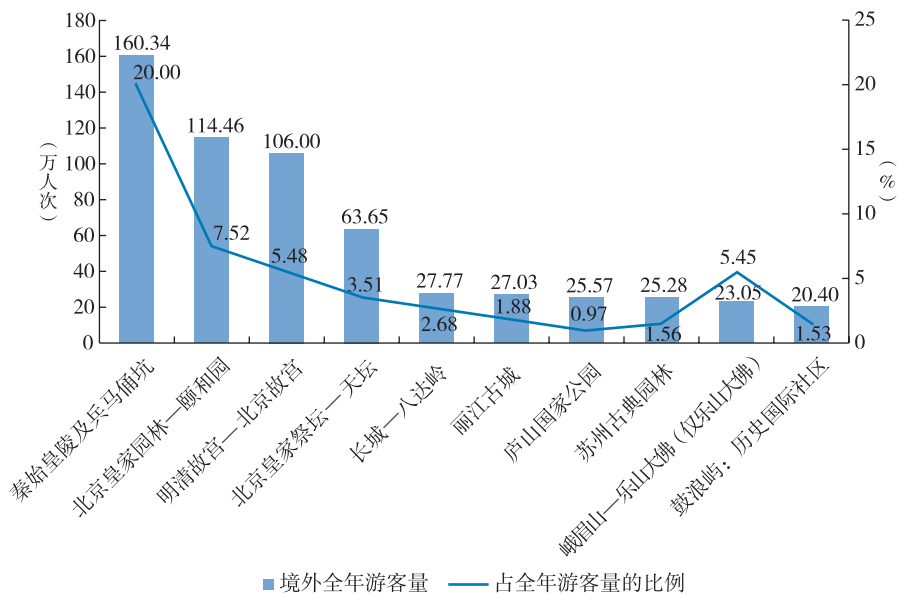


图 3-43 2019 年境外游客量排名 TOP10 的遗产地

[52] 27 项遗产、42 处遗产地的总游客量为 24,428.62 万人次。

[53] 《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》显示入境游客 14,531 万人次, 增长 2.9%, 其中入境外国游客 3,188 万人次。

### 3.4.5.2 日游客承载量超载的现象有所下降，预约游客比例基本持平

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。

#### (1) 存在日游客量超载现象的遗产地占比下降 4 个百分点

截至 2019 年年底，除暂未对公众开放（如丝绸之路—隋唐洛阳城定鼎门遗址）及开敞空间类遗产（如大运河河道）外，我国世界文化遗产地均设置了日游客承载量，以保障参观区内每个参观者的人身安全、遗产安全及游客体验度等。2019 年，14 项遗产、17 处遗产地存在超出日游客承载量情况，主要集中在春节、暑假及国庆等期间，存在超载情况的遗产地约占遗产地总数的 15.74%，与上年相比降低近 4 个百分点，11 处遗产地连续两年超载；新增 5 处<sup>[54]</sup>遗产地超出日游客承载量，涉及苏州古典园林，丝绸之路—交河故城、崑函古道石壕段遗址、克孜尔石窟，土司遗址—海龙屯；8 处遗产地为去年超载今年未超载，涉及武当山古建筑群，曲阜孔庙、孔林和孔府，北京皇家园林—颐和园，明清皇家陵寝—清永陵，五台山—台怀，元上都遗址，丝绸之路—炳灵寺石窟以及大运河—浙东运河上虞—余姚段。

2019 年，全年超过日游客承载量 15 天以上的遗产地有 6 处，涉及拉萨布达拉宫历史建筑群—布达拉宫（112 天）、丝绸之路—小雁塔（77 天）、苏州古典园林（35 天）、莫高窟（23 天）、丝绸之路—麦积山石窟（23 天）和克孜尔石窟（16 天）。相较去年，2019 年莫高窟超载天数减少 101 天（2018 年超载 124 天），表明莫高窟采取的总量控制—网上预约—数字展示—实体洞窟参观的游客参观模式在控制游客量方面起到了较大的作用。

#### (2) 近两成遗产地存在瞬时游客量超载现象

2019 年，33 项遗产、71 处遗产地设定了瞬时游客承载量，占遗产地总数的 65.74%。7 项遗产、13 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总数的 18.31%，其中有 7 处遗产地为连续两年超载；新增瞬时游客量超载的遗产地有 6 处，涉及苏州古典园林，龙门石窟，丝绸之路—交河故城、克孜尔石窟、炳灵寺石窟，土司遗址—海龙屯；4 处遗产地为去年超载今年未超载，涉及五台山—台怀、元上都遗址、丝绸之路—大雁塔、鼓浪屿：历史国际社区。

2019 年，全年超过瞬时游客承载量 15 天的遗产地有 5 处，涉及龙门石窟（89 天），丝绸之路—克孜尔尕哈烽燧（53 天）、克孜尔石窟（50 天）、苏巴什佛寺遗址（30 天），武当山古建筑群（24 天）。

#### (3) 新增 9 处遗产地采用预约方式管理游客

2019 年，26 项遗产、49 处遗产地采用了预约方式管理游客，占遗产地总数的 45.37%，与上年相比基本持平<sup>[55]</sup>。本年度新增 9 处采用预约方式的遗产地，包括苏州古典园林、北京皇家祭坛—天坛、云冈石窟、红河哈尼梯田文化景观、丝绸之路—张骞墓、大运河—通济

[54] 另有 1 处本年度超出日游客承载量遗产地去年未提交监测年度报告，故此处仅有 16 处遗产地情况。

[55] 因 2018 年和 2019 年提交年报的遗产地数量不同，故预约遗产地虽增加 9 处，2019 年占比与 2018 年持平。

渠泗县段、大运河—南旺枢纽、土司遗址—海龙屯和老司城遗址。

数据显示,2019年采用预约方式接待的游客量为4,587.53万人次,占这些遗产地总游客量的36.72%,占全国遗产地总游客量的11.82%,与上年相比上涨3.79%,预约游客量占比总体仍然较低。从单个遗产地来看<sup>[56]</sup>,27处(79.41%)遗产地预约游客量较去年有所增长,7处(20.59%)遗产地有所减少;预约比例超过50%的遗产地仅有11处,其中预约游客量占比达100%的有4处,分别为莫高窟、丝绸之路—汉魏洛阳城遗址、大运河—含嘉仓160号仓窖遗址、良渚古城遗址。

虽然采用了预约方式对游客进行管理,但仍有22处遗产地存在游客量超载现象(含日游客量超载或瞬时游客量超载),如何规范预约服务、制定游客量管控措施仍是遗产地应关注的重点。

#### (4) 讲解服务游客量小幅增长

2019年,23项遗产、43处遗产地提供了本单位游客讲解服务,共服务游客837.22万人次,占这些遗产地游客总量的6.7%,占全国游客总量的2.16%,与上年相比增长1.31%,讲解服务游客量占比总体仍然较低。从单个遗产地来看,仅有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%,其中莫高窟、丝绸之路—锁阳城遗址和克孜尔石窟3处遗产地的讲解服务率达100%,有助于游客全面、深入地了解遗产信息、感受遗产价值。

#### 3.4.5.3 近七成遗产地以门票收入为主

2019年,36项遗产、108处遗产地的门票收入共计101.46亿元,其中五台山—佛光寺、丝绸之路—汉长安城未央宫遗址和汉魏洛阳城遗址等30处<sup>[57]</sup>遗产地未对外开放或免费参观,无门票收入。从单个遗产地来看,33处(47.14%)遗产地相较上年<sup>[58]</sup>门票收入下降,主要原因为降低门票价格或提供免费研学游等门票优惠政策,如大足石刻根据重庆市人民政府统一部署,执行降低门票价格、放宽优惠条件等措施,出现游客量增长,收入下降的情况。

2019年,36项遗产、108处遗产地的遗产管理机构参与的经营收入共计达31.7亿元,其中莫高窟、长城—八达岭、拉萨布达拉宫历史建筑群—布达拉宫等58处遗产地因门票上缴、收支两条线等原因,未统计经营性收入。从单个遗产地来看,23处(56.1%)遗产地相较上年<sup>[59]</sup>收入增长,16处(39.02%)遗产地收入减少。

综合遗产地的门票收入和经营活动收入的情况<sup>[60]</sup>,门票收入仍是遗产地最主要的直接收入。33处(70.21%)遗产地以门票收入为主,遗产类型主要为古建筑、石窟寺及石刻、古遗址;14处(29.79%)遗产地以经营活动收入为主,遗产类型主要为文化景观,古村落、

[56] 涉及2018年和2019年预约游客量的有效数据34组,不含2018年未采用预约方式而2019年采用预约方式的遗产地。

[57] 根据2019年遗产地监测年度报告的数据显示,30处遗产地门票直接收入为0。

[58] 涉及2018年和2019年门票收入的有效数据70组。

[59] 涉及2018年和2019年经营收入的有效数据41组。

[60] 涉及2019年有效的门票收入和经营收入数据47组。

历史城镇和中心，如丽江古城的经营活动收入是门票的 10.6 倍。

旅游除了给遗产地带来直接经济收入之外，30 处（27.78%）遗产地认为对社会效益也起到了显著的影响，体现在提供了更多的就业岗位、更加完善的基础设施和服务设施等，44 处（40.74%）遗产地认为对环境效益也起到了显著的影响，体现在优化了遗产内部和周边的环境。

### 3.4.6 涉建项目总数较往年增加，经文物部门同意数量占比有所增长

2019 年，22 项遗产、38 处遗产地的遗产区、缓冲区内存在涉建项目，占遗产地总数的 35.19%，相较上年增加 8.66%。共有涉建项目 102 项<sup>[61]</sup>，与上年相比增加 36 项，项目类型以建筑物开发项目和基础设施建设为主。其中，经文物部门同意的有 71 项，占比 69.61%，相较上年增长 7.49%；少数遗产地存在未经文物部门同意的项目，项目类型主要为寺庙改扩建、民屋新改建、基础设施新改建、景区改造等。经初步统计分析，造成这种现象的原因为实施主体不知法、知法犯法或项目处于保护范围和建设控制地带之外的真空地带，不在文物部门管辖范围之内。总体看来，我国世界文化遗产地的违法违规建设问题仍没有得到有效控制。

## 3.5 保护项目及相关研究

本节主要从保护管理规划、文物保护工程、遗产安全工作、考古项目研究和科研课题研究五个方面介绍保护管理机构实施的各项工作，以分析这些工作是否有利于遗产突出普遍价值的保护、展示和传承。

### 3.5.1 半数遗产地保护管理规划依法公布，规划公布实施需进一步规范<sup>[62]</sup>

根据《世界文化遗产保护管理办法》（2006）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、土地利用总体规划和城乡规划<sup>[63]</sup>。

截至 2019 年，仅有 19 项遗产、57 个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 50.89%（图 3-44）（表 3-3）；9 项遗产、11 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（表 3-4），尽管这类规划也具有相应的法律效力，但并不符合世界文化遗产保护管理规划的公布要求；6 项遗产、9 处遗产地的保护管理规划已通过国家文物局审定，但省级人民政府尚未公布，其中部分遗产地已通过审定多年。另外，27 处遗产地没有保护管理规划，8 处遗产地保护管理规划已过期。

[61] 另有 247 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。

[62] 此项数据来源为中国世界文化遗产监测预警总平台基础数据库，共涵盖 40 项遗产、112 处遗产地，不含澳门历史城区。

[63] 详见《世界文化遗产保护管理办法》第八条规定。

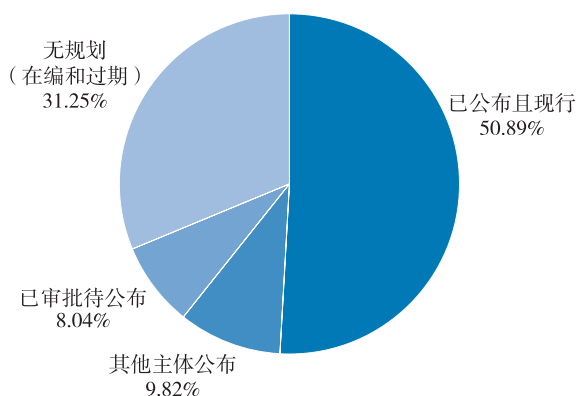


图 3-44 2019 年我国世界文化遗产保护管理规划情况

2019 年，遗产地按照保护管理规划开展工作，规划项目的执行率比上年略有增加，正常实施的规划项目达 88.25%（图 3-45）。正常实施的规划项目以遗产本体保护、环境整治、基础设施、基础展示和服务设施的建设为主，属于遗产保护管理中最基础的工作。未实施的项目主要为村庄整体搬迁、人口疏散、城市建筑改造腾退、考古发掘研究和一些重要遗产的本体保护工程，未实施的原因主要是规划措施的实施涉及遗产管理部门以外的主体，组织协调的难度较大；项目本身难度较大，需要经过充分研究和论证，因此拖延实施；还有一些规划项目属于远期工作，尚不具备实施的客观条件。

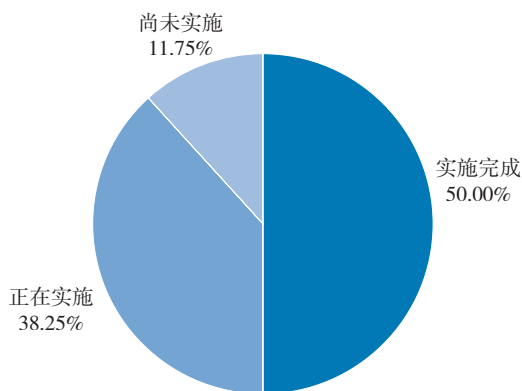


图 3-45 2019 年我国世界文化遗产保护管理规划项目实施总体情况

表 3-3 国家文物局审定后由省级人民政府公布实施的保护管理规划

序号	遗产名称	遗产组成	保护管理规划	规划期限
1	秦始皇陵及兵马俑坑	—	《秦陵保护规划》	2009-2020
2	莫高窟	—	《敦煌莫高窟保护总体规划》	2006-2025

续表

序号	遗产名称	遗产组成	保护管理规划	规划期限
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	—	《承德避暑山庄及周围寺庙文物保护总体规划》	2011—2020
5	大足石刻	—	《重庆大足石刻文物区保护总体规划》	—
6	明清皇家陵寝	明显陵	《明显陵保护规划》	2010—2020
7	龙门石窟	—	《龙门石窟区规划》	—
8	高句丽王城、王陵及贵族墓葬	国内城、丸都山城及高句丽王陵和贵族墓葬	《吉林省集安市高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护规划》	2002—2020
9	殷墟	—	《殷墟遗址保护总体规划（修编）》	2012—2025
10	福建土楼	南靖土楼	《南靖土楼保护规划》	2006—2020
		华安土楼	《福建（华安）土楼保护规划》	2010—2030
		永定土楼	《福建（永定）土楼保护规划》	2006—2020
11	五台山	佛光寺	《山西省五台县佛光寺文物保护规划》	2008—2027
12	元上都遗址	—	《元上都遗址保护总体规划》	2010—2025
13	红河哈尼梯田文化景观	—	《红河哈尼梯田保护管理规划》	2011—2030
14	丝绸之路：长安— 天山廊道的路网	北庭故城遗址	《北庭故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	《克孜尔尕哈烽燧保护管理规划》	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	土司遗址	海龙屯	《海龙屯保护管理规划》	2013—2030
		老司城遗址	《湖南省永顺县老司城遗址保护规划》	2009—2025
		唐崖土司城址	《唐崖土司城址保护管理规划》	2013—2030
16	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
17	良渚古城遗址	—	《良渚遗址保护总体规划》	2008—2025
18	武夷山	城村汉城遗址	《武夷山城村汉城遗址总体保护规划》	2005—2025
19	大运河	含嘉仓 160 号仓 窑遗址	《大运河河南段遗产保护规划》	2012—2030
		回洛仓遗址		

续表

序号	遗产名称	遗产组成	保护管理规划	规划期限
19	大运河	通济渠郑州段	《大运河河南段遗产保护规划》	2012-2030
		通济渠商丘南关段		
		通济渠商丘夏邑段		
		卫河（永济渠） 滑县浚县段		
		黎阳仓遗址		
		柳孜运河遗址	《大运河遗产（安徽段）保护规划》	2011-2030
		通济渠泗县段		
		清口枢纽	《大运河清口枢纽总体保护规划》	2012-3030
		总督漕运公署遗址	《大运河遗产（江苏段）保护规划》	2011-2030
		淮扬运河扬州段		
		江南运河常州城 区段		
		江南运河无锡城 区段		
		江南运河苏州段		
		中河宿迁段	《大运河（浙江段）遗产保护规划》	2012-2030
		江南运河嘉兴— 杭州段		
		江南运河南浔段		
		浙东运河杭州萧 山—绍兴段		
		浙东运河上虞— 余姚段		
		浙东运河宁波段	《大运河天津段遗产保护规划》	2011-2030
		宁波三江口		
		北、南运河天津 三岔口段	《大运河河北段遗产保护规划》	2012-2030
		南运河沧州—衡 水—德州段		
		会通河临清段	《大运河遗产山东段保护规划》	2012-2030
会通河阳谷段				
会通河微山段				
中河台儿庄段				
南旺枢纽	《大运河遗产南旺枢纽保护规划》	2012-2030		

表 3-4 国家文物局审定后由其他主体公布实施的保护管理规划

序号	遗产名称	遗产组成	保护管理规划	公布主体	规划期限
1	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	北京故宫	《故宫保护总体规划》	北京市文物局	2013-2025
2	周口店北京人遗址	—	《周口店遗址保护规划》	北京市文物局	2006-2020
3	平遥古城	—	《平遥古城保护性详细规划》	山西省住建厅	2014-2020
4	云冈石窟	—	《云冈石窟保护总体规划》	山西省文物局	2008-2025
5	登封“天地之中”历史建筑群	—	《登封会善寺保护规划》	河南省文物局	2008-2020
			《嵩山太室阙保护规划》		2006-2020
6	杭州西湖文化景观	—	《杭州西湖文化景观保护管理规划》	杭州市人民政府	2008-2020
7	丝绸之路：长安—天山廊道的路网	汉魏洛阳城遗址	《汉魏洛阳故城保护总体规划》	河南省文物局	2008-2025
		隋唐洛阳城定鼎门遗址	《隋唐洛阳城定鼎门遗址保护总体规划》	河南省文物局	2007-2020
8	大运河	通惠河北京旧城段	《大运河遗产保护规划（北京段）》	北京市文物局	2012-2030
		通惠河通州段			
9	鼓浪屿：历史国际社区	—	《鼓浪屿文化遗产地保护管理规划》	厦门市政府	2013-2025

### 3.5.2 本体保护工程依旧是重点，日常巡查保养工作有待加强

#### 3.5.2.1 本体保护工程仍是遗产保护管理的重点

2019年，35项遗产、67处遗产地实施了206项保护工程，项目类型以本体保护工程、环境整治工程为主，分别占比61.65%、11.17%。本年度新开工127项保护工程，本年度完工115项保护工程。

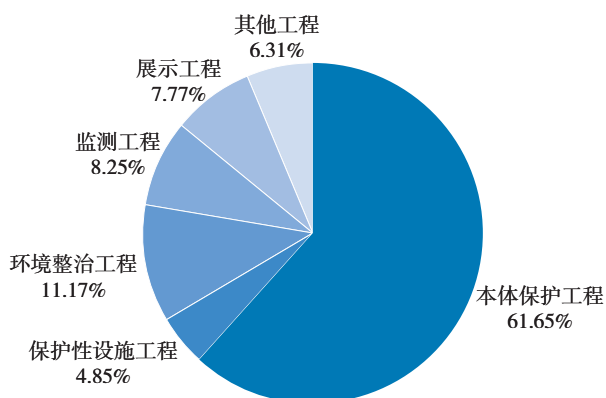


图 3-46 2019 年我国世界文化遗产地实施的各项文物保护工程

33 项遗产、54 处遗产地实施本体保护工程 127 项，部分本体保护工程在保护技术和研究方法上进行了创新和探索，具有一定借鉴意义。如大足石刻在正式开展宝顶山卧佛保护修缮工程之前，进行了稳定性勘察、劣化机理研究、修复试验效果跟踪监测等工作（图 3-47）。明清故宫—北京故宫在实施养心殿、宁寿宫花园研究性保护项目时，利用多学科研究方法，真实地揭示古建筑历史信息（空间特征、材料、结构、构造、历史文献、营造技艺），并严格以历史信息为修缮依据，采用传统技艺和现代科技对建筑进行病害去除和结构加固，修缮效果显著。



大足石刻卧佛稳定性勘察

大足石刻卧佛彩绘保护修复

图 3-47 大足石刻宝顶山卧佛保护修缮工程（数据来源于大足石刻研究院）

10 项遗产、12 处遗产地实施环境整治工程 23 项。如丽江古城对缓冲区内东北片区的协调建筑物进行整治；殷墟按照国家考古遗址公园规划的要求，通过历史环境营造、道路提升、植被种植和配套设施建设，优化了遗址入口区及宫殿宗庙区环境。

8 项遗产、9 处遗产地实施了展示工程 16 项。如良渚古城遗址以传承突出普遍价值为核心，实施了以突出城址空间格局、遗产要素价值特征的展示内容，对三重城池结构、宫殿区、人工河道、王陵区、作坊区进行具体展示（图 3-48）；明清故宫—沈阳故宫在太庙

建筑群修缮期间配套开展了文物保护工程公共示范和观摩体验活动，让民众看得见、能参与，了解文物工程的施工工艺，充分发掘和利用文物在工程施工阶段的教育功能。



良渚古城遗址雉山展示点



良渚古城遗址南城牆展示点

图 3-48 良渚古城遗址展示工程项目（数据来源于杭州良渚古城遗址世界遗产监测管理中心）

大运河—江南运河杭州段，明清皇家陵寝—明显陵、明十三陵及良渚古城遗址对遗产本体和影响因素开展了专项监测。如大运河—江南运河杭州段保护管理机构对大运河水质、底泥进行日常监测，对富义仓进行基础稳定性、结构变形、传统材料的老化保存等专项监测，对拱宸桥开展地铁运行影响的专项监测；同时对重要遗产点、遗产河段进行基础测绘和三维扫描，作为后期监测的基准数据。明清皇家陵寝—明显陵开展了影壁赋存环境监测和本体监测，通过安装温湿度、雨量、酸雨、日照、风压、沉降和位移等传感器，实现对影壁风化因素和本体形变的监测；同时，通过数字近景摄影测量技术实现对影壁表面病害的监测（图 3-49）。良渚古城遗址针对南方潮湿环境土遗址保护开展了“良渚遗址本体劣化风险无损监测研究”和“良渚古城遗址生态环境的调查研究”。



明清皇家陵寝—明显陵影壁监测



大运河—江南运河杭州段拱宸桥专项监测

图 3-49 大运河—江南运河杭州段、明清皇家陵寝—明显陵开展的专项监测工作（数据来源于杭州市京杭运河〈杭州段〉综合保护中心、钟祥市明显陵管理处）

从遗产类型上看（大运河除外），近两年古建筑、文化和自然混合遗产、石窟寺及石刻和文化景观类遗产以实施本体保护工程为主；古村落、历史城镇和中心，古遗址和古墓葬类遗产以实施环境整治工程为主；古遗址及古墓葬、文化景观类遗产相对关注展示利用工程。古建筑、古遗址及古墓葬、石窟寺及石刻类遗产近两年都实施了监测工程（图 3-50）。

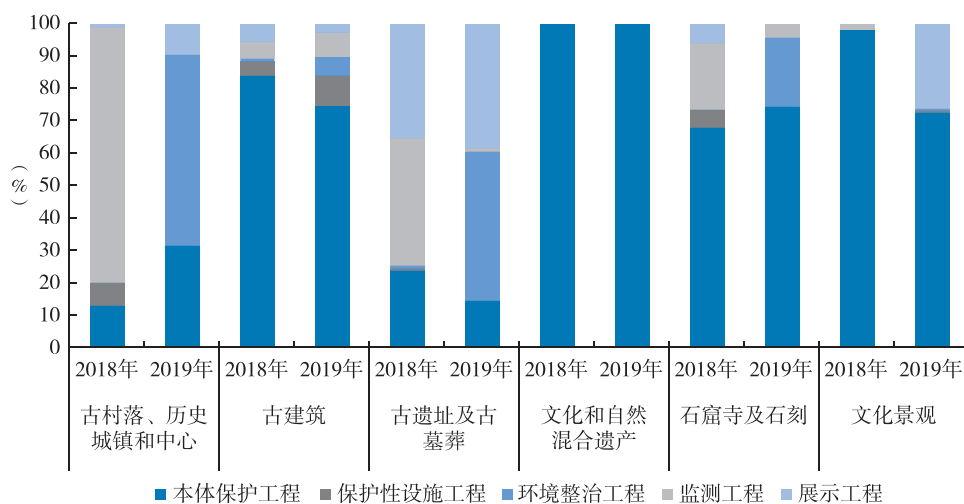


图 3-50 2018-2019 年不同类型遗产地实施的文物保护工程情况

### 3.5.2.2 地方财政是各类工程的主要经费来源

2019 年，中央和地方各级财政安排 26.51 亿元实施了 206 项文物保护工程，其中地方财政是工程经费的主要来源，占比 72.81%，较去年增长一倍以上（图 3-51）。环境整治工程的经费投入最多，占有所有工程经费的一半以上。从经费来源看，2019 年本体保护工程、监测工程的经费以中央财政为主，环境整治工程、展示工程的经费以地方财政为主（图 3-52）。

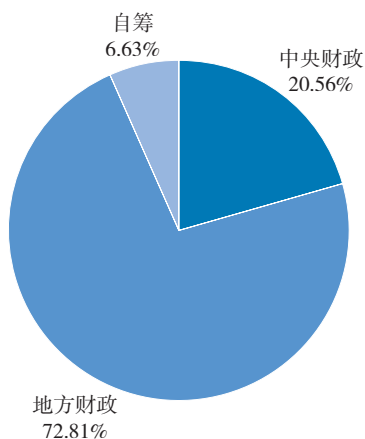


图 3-51 2019 年文物保护工程投入经费的来源情况



图 3-52 2017-2019 年主要工程经费来源情况

近三年数据显示，本体保护工程和监测工程经费仍以中央财政为主；环境整治工程均以地方财政经费为主，且比例呈上升趋势；展示工程经费明显从以中央财政为主转变成以地方财政为主，中央财政的支持微乎其微。特别是 2019 年，环境整治工程和展示工程中地方财政经费均超过总经费的九成。

从上述分析不难发现，2019 年中央财政投入占比大幅度减少。2019 年初财政部、国家文物局联合修订印发《国家文物保护单位专项资金管理办法》，结合文物保护单位审批改革和文物保护单位实际情况，对中央财政支持方式进行了修改。新办法中，国家文物保护单位专项资金除国家文物局批复方案的重点项目预算外，其余资金实行因素法切块下达，由省级财政细化到文物保护单位，再由省级及省级以下文物行政部门进行项目批复。而中央财政则重点支持全国重点文物保护单位文物本体保护和世界文化遗产监测管理体系建设的工作，这些政策调整的变化在今年的数据中得到充分体现。新政策的出台也体现了落实文物安全属地管理主体责任，提高地方人民政府文物保护能力的大趋势。

### 3.5.2.3 遗产日常巡查养护工作有待建立稳定的机制

2019 年，大部分遗产地均开展了日常巡查工作，日常巡查记录较规范，除明清皇家陵寝—清福陵、五台山—台怀以外，其他遗产地的巡查范围均覆盖了所有遗产要素。52 处遗产地共计投入 11,537.78 万元专项经费（不含人员工资）用于日常巡查管理和日常养护工作。其中，大运河杭州段投入 3,795.27 万元用于各遗产点的保护管理、保养维护、保洁工程、日常巡查等工作，通过每月编制遗产巡查报告，建立抄告制度，跟踪重点事件或问题，强化督促和反馈，促使日常保护管理部门及时维修、养护以及建设责任单位有效整改。曲阜孔庙、孔林和孔府制定全年古建筑岁修维修工作计划，定期做好安全巡查，屋面、墙顶拔草倒垅，勾抹瓦缝、检修加固、彩画修缮等日常保养维修工作。苏州古典园林开展了建筑物、构筑物维修保养，假山裂缝修补、水体生态治理等工作，针对建筑物的油漆剥落、构件腐烂、屋面

漏雨等问题，及时采取油漆见新、更换构件、修缮拨正、清理等措施。明清皇家陵寝—明孝陵在加强文物巡查的基础上，对文物保养维护工作进行拾遗补缺，对防雷设施进行定期检测。

与去年相比，28处遗产地日常管理经费有所增加，32处遗产地经费有所减少。连续两年均投入经费开展日常巡查和养护工作的遗产地不足1/3。尽管有部分遗产地的日常管理经费以人员工资的形式支出，但总体来说遗产的日常巡查和保养维护经费保障不足，其经费总数仅占本体保护维修工程经费的1/5。目前文物日常管理经费由市县财政支持，由于地方经济水平不同和对文物工作重视程度的差异，一些遗产地难以落实满足日常管理需求的经费保障，省级层面上仅有山西省、河北省拨付专项经费补助用于遗产地日常管理。总体来看，我国世界文化遗产日常管理工作的经费保障有待加强。

《世界文化遗产保护管理办法》第十三条规定：“保护机构应当对世界文化遗产进行日常维护和监测，并建立日志”。保护管理机构应建立日常保养维护制度和 workflows，根据遗产保护需要将一定比例的日常管理和保养经费纳入单位年度预算，并制定相应计划严格执行预算。地方人民政府应重视世界文化遗产的日常管理工作，将日常管理经费纳入当地财政预算，为日常保养维护提供财政保障。同时，世界文化遗产大省也应当立足省情，探索适当的财政补助方式。

### 3.5.3 充分利用先进科技开展安全防护

2019年，为进一步加强文物安防和火灾防控基础设施建设，我国世界文化遗产地共投入经费3.15亿元，实施消防、安防和防雷等各项安全防护工程82项，涉及25项遗产、42处遗产地。中央财政经费占比64.26%，相较上年增长17.35%。从单个遗产地来看，43.42%遗产地的安消防经费以中央财政为主，相较上年增长10.73%，表明本年度中央财政加强了对遗产安消防工程的支持（图3-53）。

在安消防工程的实施中，遗产地充分利用智能系统、物联网、移动巡查等先进技术，进一步推进了文物安全防控能力建设。如大足石刻智能防火预警系统平台FR4000与遗产监测预警平台组成了集用户管理、视频监控、GIS火点定位以及林火资源管理于一身的综合性预警平台，能探测覆盖范围方圆3000米火源目标，单台设备覆盖面积可达50平方公里。除此之外，遗产地还通过加强文物安全宣传与执法检查，及时排查、消除安全隐患，开展消防培训和消防演练等工作及时发现安消防的危险点，提高文物安全意识和消防处置能力。

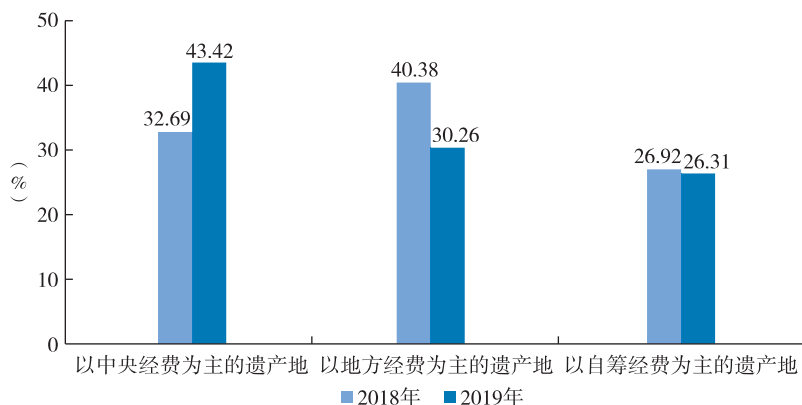


图 3-53 2018-2019 年安消防工程经费情况

在各方的共同努力下，我国世界文化遗产安全形势总体平稳，但火灾、坍塌等影响文物安全的因素依然存在。如山西平遥古城武庙火灾事故，由武庙文物维修工程施工人员违规使用明火引发，直接损失 339 万元。2019 年，法国巴黎圣母院、意大利皇家马厩与美术学院、日本首里城等世界文化遗产相继发生重大火灾，为我国世界文化遗产安全工作敲响警钟。各遗产地务必加强文物安全排查，重点检查易引发失火、失盗、损毁、坍塌等安全隐患点。对排查出的隐患点严格按照整改标准，逐个整改验收，坚决遏制文物安全事故发生。

### 3.5.4 考古发掘项目普遍开展遗址现场保护

考古项目包括遗产地开展的考古调查、考古发掘等工作。

2019 年，10 项遗产、14 处遗产地开展了 19 项考古调查和发掘项目，均为本年度新开工项目，其中 11 项已于当年完成，发掘现场的回填面积达六成以上，相较上年减少近三成。本年度经费投入共 1,949.24 万元，以中央财政拨款为主的遗产地占一半，以地方财政拨款和遗产保护管理机构自筹为主的分别是两成和三成。现场保护经费为 329 万元，占总经费的 16.88%，与上年相比基本持平；投入经费进行遗址现场保护的项目占 84.21%，比去年增加将近两成，遗产地对遗址现场保护的意识逐步增强。

九成以上项目为主动性考古发掘或调查。通过考古发掘研究，促进遗产地进一步厘清遗产要素的构成及分布情况，深化对遗产价值的认知。如对殷墟小屯宫殿宗庙区的考古发掘，在宫殿区西部发现了大型池苑的存在，极大改变了对宫殿布局的认识。又如对汉魏洛阳城的北魏太极殿宫院西门、太极殿北侧廊道与宫门的系统解剖，发现了太极殿宫院建筑群自曹魏至北魏重修改建沿用的众多遗迹，进一步深化了北魏宫城大体是在曹魏洛阳宫基础上修建沿用的总体认识。研究出版方面，良渚古城遗址出版了《良渚古城综合研究报告》，介绍了良渚古城遗址近年来的考古综合研究成果。殷墟发表了两篇发掘简报。

### 3.5.5 科研工作开展数量有所减少，以历史文化为主要研究方向

2019 年，24 项遗产、32 处遗产地的保护管理机构开展了学术研究工作，占遗产地总数的 29.63%，相较上年减少 28.53%。各项学术研究成果共计 501 项，其中课题 158 项、著作 63 项、论文 280 项；相较 2018 年减少 385 项，其中课题减少 57 项，著作减少 23 项，论文减少 305 项。从研究内容来看，本年度的学术研究以历史文化方向为主，其次是理论研究和工程技术（图 3-54），比例相较去年基本一致。其中以遗产监测为方向的课题 15 项、著作 3 篇、论文 5 篇，主要涉及文物本体监测、微环境监测、水质监测、病虫害监测等方面。

2019 年，学术研究经费投入共 11,818.3 万元，经费来源以地方财政为主，约占 78%，中央财政和遗产保护管理机构自筹经费分别占 15% 和 7%。2019 年的学术研究经费及经费来源情况基本与上年一致。

2019 年，共开展国家级课题 11 项（表 3-5），经费为 3,450 万元，占课题总经费的 54%，研究方向以文物本体保护为主。共涉及 6 处遗产地，分别为明清故宫—北京故宫，莫高窟，云冈石窟，高句丽王城、王陵及贵族墓葬—国内城、丸都山城及高句丽王陵和贵

族墓葬，红河哈尼梯田文化景观，大运河—江南运河常州城区段。其中课题经费最高的为明清故宫—北京故宫承担的由国家科学技术部委托的《有机质可移动文物价值认知及关键技术研究》课题，经费为1,050万元。

2019年，共出版著作64部，其中数量排名前5的遗产地分别为北京皇家园林—颐和园、明清故宫—北京故宫、莫高窟、大足石刻、云冈石窟（图3-55）。

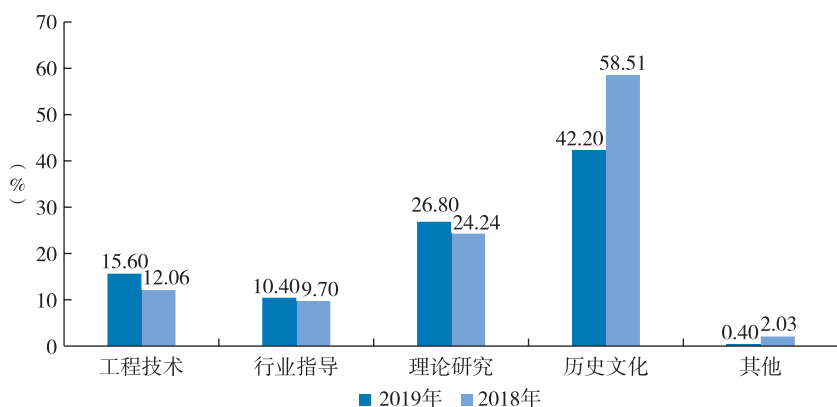


图 3-54 2018-2019 年遗产地科研成果的研究方向情况

表 3-5 2019 年遗产地开展的国家级科研课题统计表

遗产地	国家级课题名称
明清故宫—北京故宫	有机质可移动文物价值认知及关键技术研究
	不可移动文物本体劣化风险监测分析技术和装备研发
	抬梁式木构古建筑抗震性能系统化研究
	元大内规划复原研究
莫高窟	科技和艺术结合—多光谱影像技术在敦煌壁画艺术多角度价值阐释中的应用
	基于大尺度仿真模拟试验的夯土遗址 Na <sub>2</sub> SO <sub>4</sub> -NaCl 盐分化机理研究
云冈石窟	高校文博专业《石质文物保护基础》教材编撰（19BKG035）
	石窟文物风化评估研究及保护技术应用示范
高句丽王城、王陵及贵族墓葬—国内城、丸都山城及高句丽王陵和贵族墓葬	高句丽壁画墓原址保护
红河哈尼梯田文化景观	云南红河哈尼梯田保护的产业发展支撑研究
大运河—江南运河常州城区段	大运河遗产江南段明清古桥建造技术、民俗文化和装饰艺术演变研究

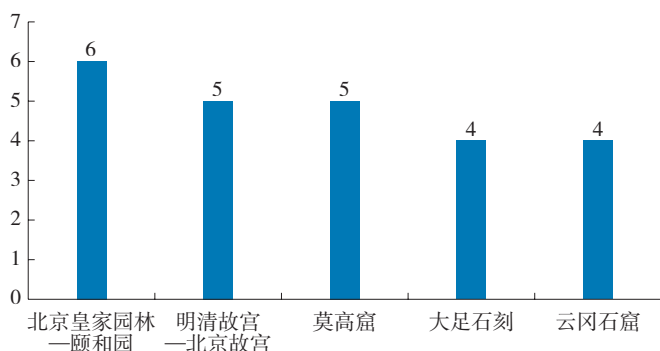


图 3-55 2019 年已出版著作数量排名前五的遗产地

### 3.6 遥感监测

遥感监测是利用遥感技术监测地物变化的技术方法。本节将以 2010–2014 年、2018–2019 年两期高分辨率卫星影像为数据源，通过比对图斑的变化获取我国世界文化遗产的遗产区、缓冲区内的建设情况，全面、客观、科学地反映遗产地存在的建设问题，以辅助地方人民政府、遗产地管理部门的建设管控工作，提升保护管理水平。

#### 3.6.1 遗产区划内的图斑均有不同程度的变化

遥感监测数据显示，我国 30 项遗产、43 处遗产地图斑<sup>[64]</sup>均有不同程度的变化，其中明清皇家陵寝—清昭陵、福建土楼—南靖土楼、澳门历史城区、明清皇家陵寝—明孝陵、明清故宫—北京故宫、明清皇家陵寝—清永陵变化面积相对较小。图斑变化面积主要集中在 10–50 公顷之间（图 3-56）。

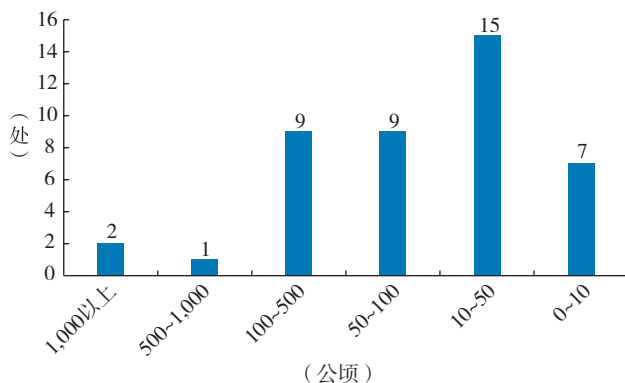


图 3-56 2019 年变化图斑的面积分布情况

[64] 本文所指的图斑变化信息未经实地核实。

### 3.6.2 图斑变化以房屋建筑区为主

图斑变化类型以自然地物中的耕地、草地、林地转化为人工地物中的房屋建筑区、构筑物、人工堆掘地及道路等为主，占比 45.53%；人工地物中的房屋建筑区、构筑物之间的转化次之，占比 40.92%；自然地物转为自然地物、人工地物转为自然地物较少，各占 6.9% 和 6.65%（表 3-6）。

表 3-6 43 处遗产地地物类型变化统计

类别	图斑变化数量	图斑变化面积 (单位:公顷)	面积占比
自然地物转为人工地物	7280	3291.25	45.53%
人工地物转为人工地物	6729	2957.33	40.92%
人工地物转为自然地物	1167	480.6	6.65%
自然地物转为自然地物	235	498.92	6.9%

对 43 处遗产地的人工地物类图斑变化后的情况进行了统计分析，统计结果显示，变化后的类型以房屋建筑区为主，占比 40.97%；碾压踩踏地表次之，占比 14.29%；建筑工地、其他硬化地表、城市道路、停车场、硬化地表、其他构筑物、露天体育场、道路、耕地、公路、堆放物、人工堆掘地、构筑物、停机坪与跑道、水工设施、铁路、工业设施、乡村道路、广场、林地、其他人工堆掘地、硬化护坡、露天采掘场占比 10% 以下（表 3-7）。

表 3-7 43 处遗产地人工地物类图斑变化后的类型统计

类别	图斑变化数量	图斑变化面积 (单位:公顷)	面积占比
房屋建筑区	9863	2671.9	40.97%
碾压踩踏地表	1209	931.91	14.29%
公路	167	601.37	9.22%
建筑工地	235	436.56	6.69%
硬化地表	937	352.42	5.40%
道路	105	283.46	4.35%
露天采掘场	39	209.25	3.21%
耕地	403	192.79	2.96%
其他构筑物	229	118.23	1.81%
停车场	245	114.43	1.75%
城市道路	232	102.76	1.58%

续表

类别	图斑变化数量	图斑变化面积 (单位:公顷)	面积占比
工业设施	14	72.01	1.10%
其他硬化地表	371	62.9	0.96%
露天体育场	142	57.77	0.89%
林地	212	56.14	0.86%
人工堆掘地	32	48.26	0.74%
停机坪与跑道	19	48.11	0.74%
广场	45	39.59	0.61%
堆放物	36	32.15	0.49%
乡村道路	36	29.85	0.46%
水工设施	20	22.8	0.35%
硬化护坡	9	22.4	0.34%
其他人工堆掘地	8	8.18	0.13%
构筑物	10	5.49	0.08%
铁路	4	1.4	0.02%

本次遥感监测结果与 2016—2019 年提交监测年度报告的 43 处遗产地的涉建项目数据进行了对比分析,结果显示遥感监测发现的图斑变化信息比遗产地主动上报的涉建项目数量多得多。

目前,我国世界文化遗产地受城镇化建设、商业开发等因素的影响,建设项目较多,还存在法人违法、文物部门不知情或者知情不报的情况,导致遗产保护管理机构对涉建项目的管理困难重重。各遗产地应建立完善违法监管长效机制、切实落实主体责任、加强日常巡查检查,及早发现及时整改,确保遗产安全、价值不受影响。

### 3.7 舆情监测<sup>[65]</sup>

世界文化遗产舆情是指公众对世界文化遗产相关现象、问题表达的态度、意见和情绪等的总和。监测世界文化遗产舆情,是管理者了解遗产保护管理工作问题,保障世界文化遗产安全,提升监管和危机处理能力的重要手段。

#### 3.7.1 舆情总量增幅明显,古建筑类遗产、宣传展示利用话题受关注较高

2019 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>[66]</sup>共计 11,487 篇,

[65] 数据来源于中国世界文化遗产监测预警总平台舆情专项监测。

[66] 核心舆情信息,即非转载的独立报道。为确保信息的准确性,避免冗余信息的干扰,本章以核心舆情信息分析为主,以转载报道分析为辅。

相较 2018 年同比增幅达 30.83%<sup>[67]</sup>，涉及我国全部的世界文化遗产（含 37 项世界文化遗产、4 项文化和自然混合遗产）（图 3-57）。报道量排前五名的遗产分别是明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）、大运河、长城、莫高窟、丝绸之路：长安—天山廊道的路网，这 5 项遗产的报道量之和占到了核心舆情总量的 72.34%，与 2018 年前五名遗产地相同，顺序略有不同。其中，排名第一的明清故宫（北京故宫、沈阳故宫），报道量约为第二名和第三名之和，是报道量最少遗产（高句丽王城、王陵及贵族墓葬）的近 364 倍。良渚古城遗址在 2019 年 7 月 6 日，于联合国教科文组织第 43 届世界遗产委员会大会上审议通过，成功列入《世界遗产名录》，作为新晋遗产地，热度排在第 9 名，但相关报道量也仅占核心舆情总量的 3.7%。这表明我国世界文化遗产的舆情分布极不平衡。

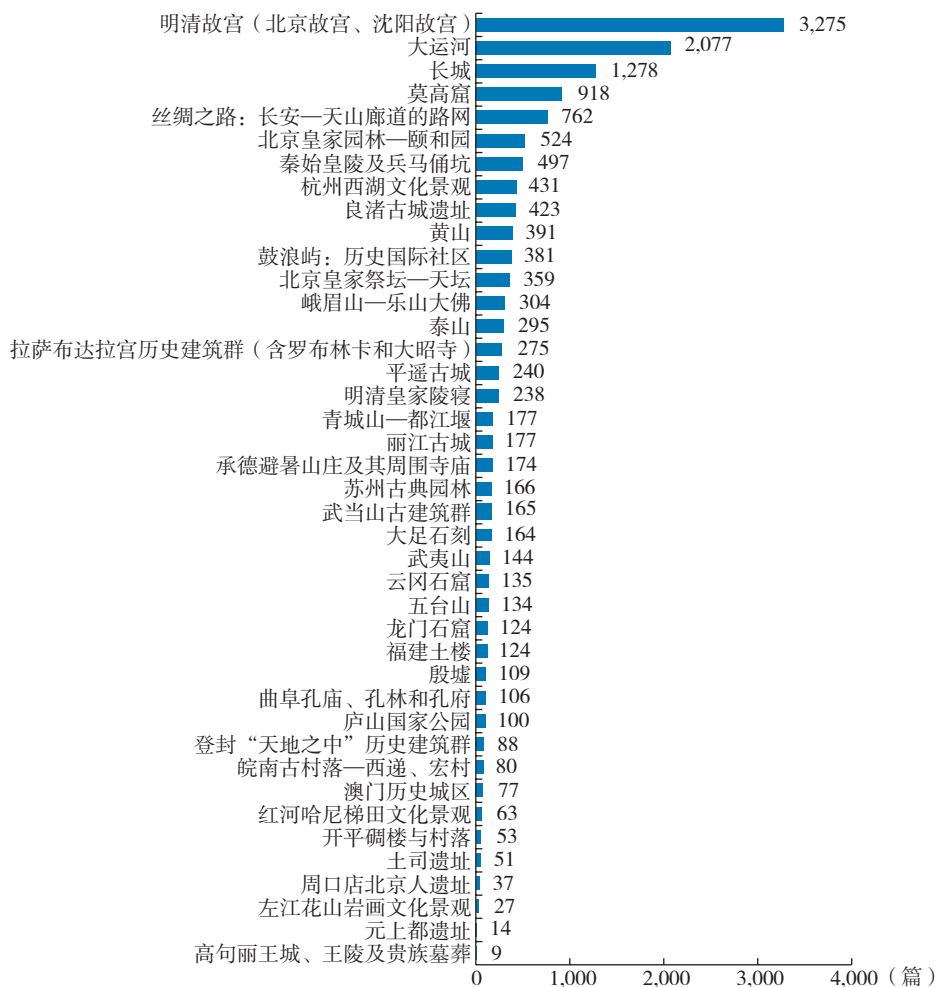


图 3-57 2019 年各项遗产核心舆情数量情况<sup>[68]</sup>

[67] 2018 年核心舆情信息 8,780 篇，参考中国文化遗产研究院. 2018 年度中国世界文化遗产舆情分析报告 [J]. 中国文化遗产, 2019 (6).

[68] 一篇核心舆情可能会涉及多个遗产地，若按每个遗产地所涉及的核心舆情数量统计，共有 15,166 篇。

与2018年相比<sup>[69]</sup>，2019年我国世界文化遗产涉及的核心舆情增量为4235条，其中明清故宫、大运河、长城和莫高窟4项遗产的核心舆情增量达到3052条（图3-58），占总增量的72.07%。通过对4项遗产核心舆情分析可知，2019年《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》的发布，使长城、大运河受到了广泛关注，新闻媒体对这一消息进行了广泛报道，转载量也位居全年核心舆情转载量之首。另一方面，在方案发布后，在社交媒体新浪微博上以“国家文化公园”为关键词进行话题搜索，可得“2023年底基本完成国家文化公园建设”和“长城大运河长征国家文化公园建设方案”两条，阅读量分别达到1.3亿次和1,000万次。北京故宫和莫高窟受到热点事件和名人效应的双重影响。微博上某知名艺人发布的关于北京故宫的一条微博转载量高达100万条，另外《上新了故宫第二季》开播，节目邀请的明星及众多网友也纷纷转发消息，2019年北京故宫的雪也引发众多网友关注；樊锦诗先生获颁共和国勋章和“文物保护杰出贡献者”国家荣誉称号等新闻，也使莫高窟备受关注。

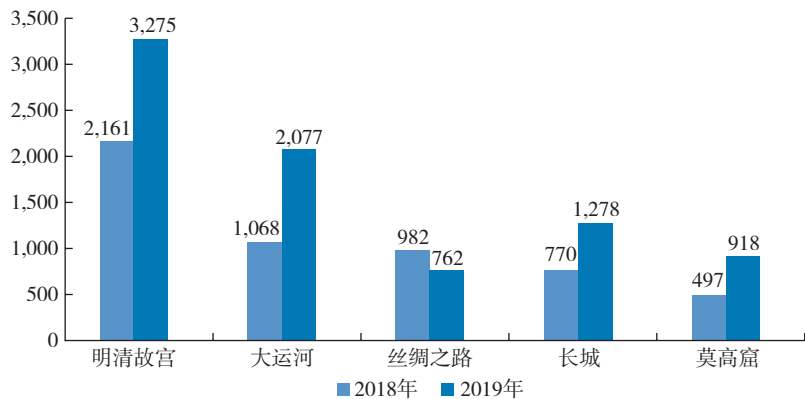


图3-58 2018-2019年明清故宫等5项遗产核心舆情数量变化情况

从报道涉及的遗产类型看，2019年古建筑类遗产的报道数量遥遥领先，占全部核心舆情信息的53%。以下依次为古遗址及古墓葬（13%），石窟寺及石刻（11%），古村落、历史城镇和中心（10%），文化和自然混合遗产（8%）和文化景观（5%）。相较于不同遗产类型的数量，古遗址及古墓葬作为我国世界文化遗产类型最多的遗产地（38%），核心舆情信息占比仅有13%，这表明社会对古遗址及古墓葬类遗产地的关注度明显不足（图3-59）。

[69] 2018年遗产地涉及的核心舆情数量为10,931篇。

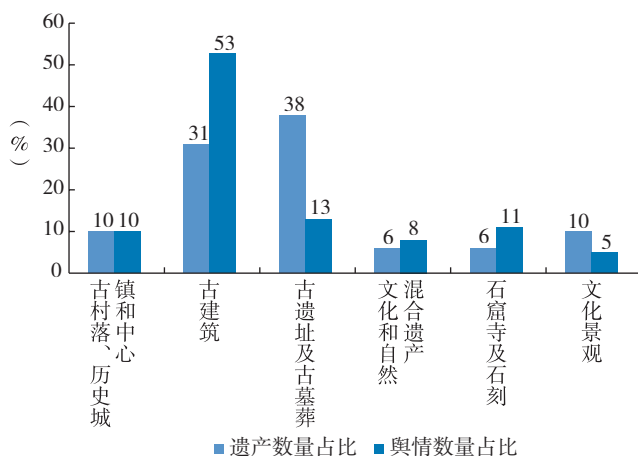


图 3-59 2019 年不同遗产类型的数量与核心舆情信息数量占比情况

从报道话题看，2019 年我国世界文化遗产核心舆情涉及《中国世界文化遗产监测数据规范（试行版）》<sup>[70]</sup>提及的“宣传展示利用”“保护管理”“旅游与游客管理”“机构与能力”和“遗产保存情况与影响因素”等五方面的全部内容。其中“宣传展示利用”话题关注度最高，核心舆情信息量占到我国世界文化遗产核心舆情总量的 64.32%，涉及 36 项遗产；其次为“保护管理”，占比为 17.73%，较去年同比上升 6.44%，热度从第三升至第二；接下来是“旅游与游客管理”，占比 12.28%，同比下降 6.27%，排名降至第三；“机构与能力”相关报道较上年也有上升，从 2.62% 升至 4.51%，主要关注“机构、经费、人员”“人才培养与培训”和“政策法规规章”；“遗产保存情况与影响因素”相关信息最少，占比仅为 1.17%，同比下降约一半（图 3-60）。

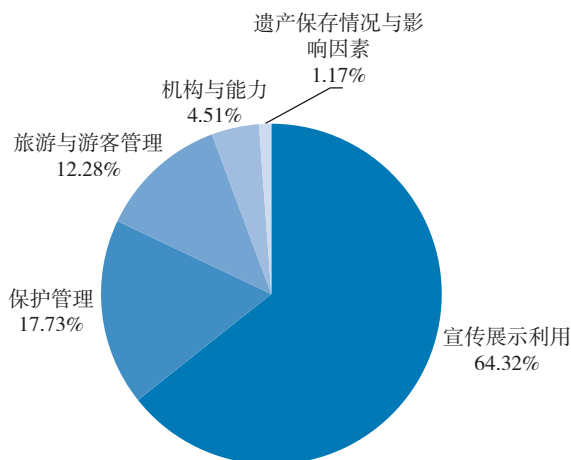


图 3-60 2019 年核心舆情信息的内容分布情况

[70] 中国文化遗产研究院, 国信司南(北京)地理信息技术有限公司. 中国世界文化遗产监测数据规范(试行版)[Z]. 2014.

从舆情发生的时间看，2019年下半年我国世界文化遗产核心舆情数量明显高于上半年。具体说来，7—12月报道数量占到全年的55.86%，是1—6月份报道数量的1.27倍，核心舆情峰值出现在7月和12月（图3-61）。

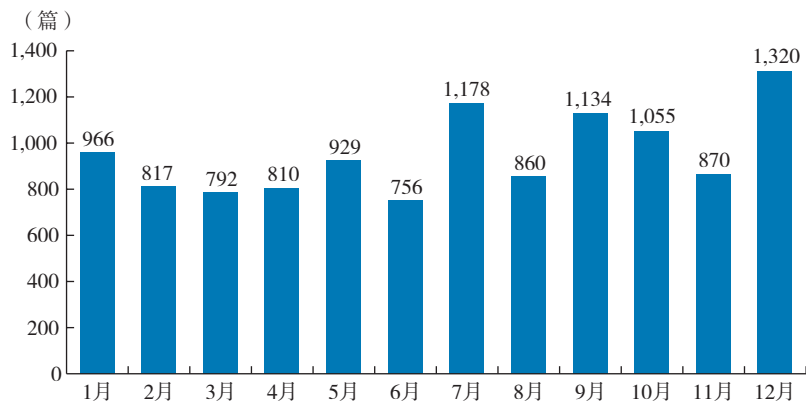


图 3-61 2019 年核心舆情信息的发生时间情况

表 3-8 2019 年核心舆情转载量 Top10

序号	新闻标题	涉及遗产地	日期	转载量
1	中办、国办印发《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》	长城、大运河	2019/12/5	1,629 篇
2	习近平主持召开中央全面深化改革委员会第九次会议	长城、大运河	2019/7/24	1,020 篇
3	网友质疑“秦兵马俑坑内浇水”管理部门回应：既防尘又保护文物	秦始皇陵及兵马俑坑	2019/12/21	811 篇
4	文明之光照亮复兴之路—以习近平同志为核心的党中央关心文化和自然遗产保护工作纪实	明清皇家陵寝，明清故宫（北京故宫、沈阳故宫），长城，大运河，鼓浪屿：历史国际社区，丝绸之路：长安—天山廊道的路网	2019/6/9	709 篇
5	“须弥福寿—当扎什伦布寺 遇上紫禁城”展亮相故宫	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	2019/12/8	625 篇
6	世界遗产大会落幕 新增 29 处世界遗产	良渚古城遗址	2019/7/11	527 篇
7	京杭启动大运河文化带对话	大运河	2019/12/5	423 篇
8	第 44 届世界遗产大会将于 2020 年在中国福州举行	良渚古城遗址	2019/7/9	420 篇
9	7 月 21 日起布达拉宫参观需提前一天预约	拉萨布达拉宫历史建筑群（含罗布林卡和大昭寺）	2019/7/21	410 篇

续表

序号	新闻标题	涉及遗产地	日期	转载量
10	2019年国庆假期文化和旅游市场情况	武当山古建筑群, 长城, 黄山, 峨眉山—乐山大佛	2019/10/7	351 篇

### 3.7.2 九成舆情信息以非负面情绪为主, “遗产保存情况与影响因素” 相关负面舆情发生率最高

从情感倾向看, 2019年我国世界文化遗产核心舆情信息绝大多数为非负面, 负面舆情仅99篇, 占比0.86%, 共涉及15项遗产。其中与长城相关的负面舆情数量最多, 达23篇, 占全国负面舆情信息总量的近四分之一。

表 3-9 2019年主要负面舆情一览表

序号	新闻标题	涉及遗产地	日期
1	文旅部处理7家5A级旅游景区 乔家大院被取消质量等级	峨眉山—乐山大佛	2019-07-31
2	不买东西走不出鼓浪屿? 厦门导游威胁游客, 被取消带团资格	鼓浪屿: 历史国际社区	2019-11-25
3	市民投诉: 这里违法停车 交管回应称找文物部门	大运河	2019-11-21
4	国务院安委办挂牌督办33家博物馆和文物建筑重大火灾隐患单位	青城山—都江堰	2019-04-17
5	西湖鸳鸯惨遭游客“黑手”出窝57只 现存仅39只	杭州西湖文化景观	2019-05-23
6	杭州西湖景区再现“辣手摧花” 文明赏花有这么难吗?	杭州西湖文化景观	2019-03-27
7	一声叹息 带着素质出行 五一节西湖草坪上长满游客	杭州西湖文化景观	2019-05-02
8	南京明孝陵神烈山碑被恶意描红“山”字被涂污	明清皇家陵寝	2019-11-29
9	永定一座300年土楼垮塌! 如何妥善修复保存这些世界文化遗产?	福建土楼	2019-04-23
10	“世遗”明孝陵神烈山碑被描红, 警方: 已锁定涂污者	明清皇家陵寝	2019-07-04
11	不止掰坏兵马俑, 外国游客还在颐和园干了这种过分的事!	北京皇家园林—颐和园	2019-04-11
12	颐和园内两商家检出卖假玛瑙玉镯被行政处罚! 实为石英岩或玻璃	北京皇家园林—颐和园	2019-08-23

续表

序号	新闻标题	涉及遗产地	日期
13	国家文物局督察平遥古城武庙火灾：施工存明显违规	平遥古城	2019-06-02
14	庐山龙首崖突发火灾	庐山国家公园	2019-08-01
15	不文明行为曝光台！少数游客无视禁令在武当山禁烟区这样做！	武当山古建筑群	2019-02-07
16	河北一4A景区被“摘牌”承德避暑山庄被责令整改	承德避暑山庄及其周围寺庙	2019-10-02
17	陕西秦始皇陵控制地带要建酒店引热议 官方回应	秦始皇陵及兵马俑坑	2019-10-17
18	熊孩子故宫随地便溺惹中国游客众怒	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	2019-02-18
19	故宫商业大跃进 逐渐失控的IP洪流	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	2019-02-20
20	什么素质啊！故宫古香炉浮雕被嵌入多枚硬币	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	2019-03-29
21	游客故宫吸烟并发现视频炫耀 警方已启动调查程序	明清故宫（北京故宫、沈阳故宫）	2019-07-19
22	秦皇岛长城砖数次遭破坏、盗窃！警方悬赏5万元，当地曾立法保护	长城	2019-02-04
23	北京昌平一处明长城疑遭人为损伤 城墙豁口2米多长	长城	2019-07-02
24	明长城屡遭破坏，文物保护 榆林是认真的吗？	长城	2019-05-29
25	被水浸泡、遭工地包围 陕西定边明长城保护陷窘境	长城	2019-05-29
26	金山岭长城举办音乐节被指破坏文物	长城	2019-06-06
27	陕西省明长城古遗址一府谷县“镇羌堡”遭破坏	长城	2019-06-17
28	济南绕城高速规划穿越齐长城遗址 被国家文物局否决	长城	2019-10-18
29	为转运，俩男子爬长城偷砖，“运气”来了，被困悬崖	长城	2019-12-27
30	最后五天，长城被迫加入年度沙雕新闻竞争……	长城	2019-12-30

表 3-10 2019 年负面舆情转载量 Top10

序号	标题	涉及遗产地	来源	日期	转载量
1	国务院安委办挂牌督办 33 家文物建筑等火灾隐患单位	青城山—都江堰	中国新闻网	2019/4/17	127 篇
2	鼓浪屿导游斥责游客：在岛上信不信让你走不出去	鼓浪屿：历史国际社区	北京青年报	2019/11/25	115 篇
3	文旅部处理 7 家 5A 级旅游景区 乔家大院被取消质量等级	峨眉山—乐山大佛	中国新闻网	2019/7/31	95 篇
4	北京昌平一处明长城疑遭人为损伤 城墙豁口 2 米多长	长城	北京青年报	2019/7/2	43 篇
5	国家文物局督察平遥古城武庙火灾：施工存明显违规	平遥古城	中国新闻网	2019/6/2	25 篇

从遗产类别看，文化景观类遗产负面舆情率最高（1.82%），其次是文化和自然混合遗产（1.8%），古村落、历史城镇和中心（1.68%）、古遗址和古墓葬（1.29%）、古建筑（1.22%），石窟寺及石刻类最低，仅占 0.25%（图 3-62）。

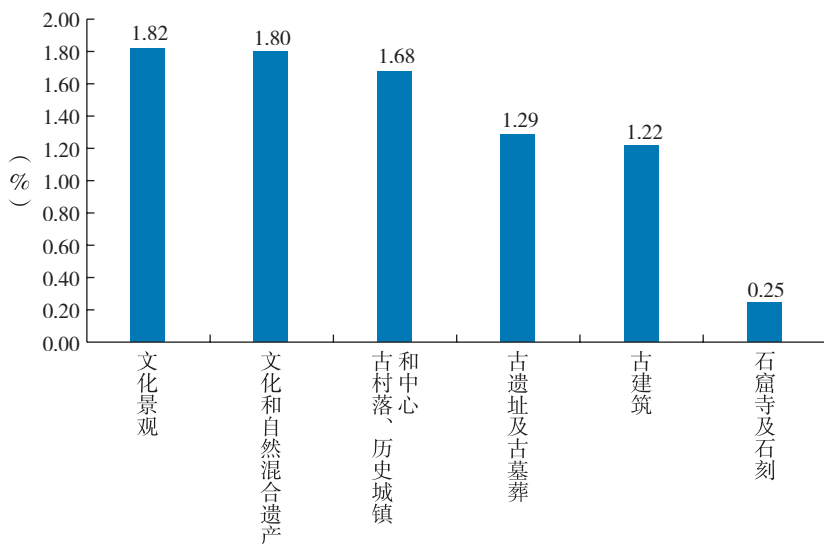


图 3-62 2019 年不同类型遗产的负面舆情发生率情况

从舆情内容看，“遗产保存情况与影响因素”的负面舆情发生率高达 25.4%，“保护管理”“旅游与游客管理”的负面舆情发生率较低，分别为 4.3% 和 2.8%，“宣传展示利用”“机构与能力”则未发生负面舆情（图 3-63）。

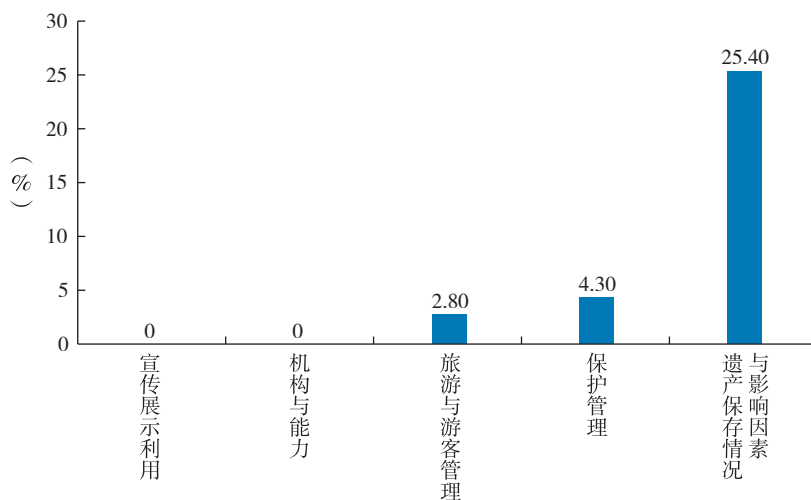


图 3-63 2019 年不同主题的负面舆情发生率情况

总体看来，2019 年我国世界文化遗产的舆情呈现以下特点：各遗产地舆情分布极不平衡，经初步分析主要受遗产地本身的规模以及可观赏性和易达性等客观条件，遗产管理机构社会沟通能力、意愿以及机构负责人个人的影响力等主观因素的影响；热点事件、名人效应，以及报道主体与受众需求差异等共同导致各遗产地舆情增量与时间分布不平衡；各类型遗产地的数量比例与报道量比例存在明显差异；负面舆情主要涉及“保护管理”“旅游与游客管理”“遗产保存情况与影响因素”等方面。

当前我国世界文化遗产的保护管理工作受到媒体和公众前所未有的关注，管理者应进一步提高工作站位，用足国家政策，推动我国世界文化遗产保护管理工作融入国家发展大局；同时补齐工作短板，发挥比较优势，实现我国世界文化遗产各项工作和各遗产地的均衡发展；加强舆情分析，提升处置能力，积极应对舆情快速增长，负面舆情频发的新形势所带来的挑战。

## 第4章 总结与建议

近年来，国际组织对于《世界遗产公约》缔约国履约情况的监督和对遗产地保护管理工作的要求愈发严格，同时随着多项专业性议题讨论的深入，世界遗产工作也愈发向着精细化和综合性的方向发展。我国长期以来严格践行世界遗产有关精神，在遗产的申报和保护管理方面取得了一定成绩，但仍有提升空间。随着世界遗产申报“一年一项”政策的实施，申报的速度势必放缓，工作的重心将向预备名单项目的培育和名录中已有项目保护管理能力提升的转变，一方面扎实做好预备名单中项目的价值研究，采用上游程序等方法，提前解决潜在的保护管理问题；另一方面做好现有世界遗产的保护管理工作，切实保证文物安全，积极履行国际承诺事项，在国际舞台上树立中国负责任的大国形象。

### 4.1 承诺事项

2019年，我国世界文化遗产共有承诺事项726项，超过99%的承诺事项处于正常履行状态，总体履行情况较好。但仍有3项承诺事项处于非正常履行状态。承诺事项是缔约国必须履行的责任和义务，是国际组织评估世界遗产保护管理工作的重要指标，承诺事项履约状况不好，不仅会对我国世界文化遗产的真实性、完整性造成破坏，还容易受到联合国有关组织的质询。遗产保护管理机构和地方人民政府应该予以高度关注和重视，并加大人力、物力投入，积极履行承诺，尚处于非正常履行状态的承诺应尽快履行，正在履行的承诺也应按照国际组织的技术和时间要求完成。同时，承诺事项也是了解国际世界遗产保护理念的窗口，尚未有承诺事项的遗产地也应结合自身特色，将其作为保护管理的目标和指引，积极运用到实际保护管理工作中去。

### 4.2 本体保存

#### 4.2.1 加强建设项目监测，保护总体格局价值特征

2019年，4处遗产地总体格局发生非负面影响变化，总体保存较好。联合国教科文组织世界遗产委员会非常重视总体格局变化对世界文化遗产突出普遍价值的威胁，多次通过反应性监测或者要求提供保护状况报告等形式，以评估格局变化是否对世界文化遗产突出普遍价值造成负面影响。遗产区和缓冲区内的建设问题对遗产总体格局的影响应该得到遗产保护管理机构和地方人民政府的足够重视，预防任何可能对遗产突出普遍价值特征造成不可挽回的负面影响的情况。特别是随着城乡经济的发展以及遗产旅游供给侧改革的进一

步推进，城市各项建设活动以及整治或新建旅游服务设施的压力越来越大，遗产保护管理机构应高度关注遗产周边建筑开发项目、遗产阐释服务设施、运输基础设施的选址、形式、高度等是否对遗产总体格局造成不良影响，加强对遗产区、缓冲区内各类建设项目的监测，尽早发现问题、正视问题，并采取相应的措施，避免对遗产价值造成不可逆的负面影响。

#### 4.2.2 加强自然灾害、病害及人为破坏行为监测，保护遗产要素价值特征

2019年，60处遗产地发生遗产要素变化，绝大部分变化是因为遗产地主动实施的各项保护修缮工程或日常保养工程，虽对遗产要素的结构、材料、形制、外观造成了轻微影响，但是修复了残损，保障了遗产安全，有利于遗产突出普遍价值的保护和传承。但仍须注意到，少数遗产要素变化由自然灾害、病害、不正当人类活动引起，遗产保护管理机构应针对遗产类型特点及受到的威胁情况，加强对遗产要素单体的监测，及时发现变化并采取干预措施，避免造成不可逆的变化。同时，遗产地在实施各类保护工程时，也应注意坚持“不改变文物原状”和“最小干预”的原则，确保遗产要素真实性、完整性不受到破坏。

#### 4.2.3 进一步优化遗产使用功能，提升展示和阐释能力

2019年，10处遗产地使用功能发生正面影响变化。近5年数据显示，每年均有不少遗产地通过实施展示工程或是环境整治工程调整遗产要素或是周边环境的使用功能，来扩大对外开放空间、丰富展示内容，以更好地传承遗产突出普遍价值，这表明遗产地对遗产价值的阐释工作越来越重视。世界文化遗产作为中华文明成果的杰出代表，弘扬中华文明优秀传统文化的担当，各遗产地应充分落实《关于加强文物保护单位改革的若干意见》，在确保遗产价值得到最大程度保护的同时，强化价值梳理和研究，积极推动遗产的合理利用，使参观者更好地感悟遗产的突出普遍价值。

### 4.3 机构与能力建设

#### 4.3.1 重视机构建设

2019年，三成遗产地的保护管理机构发生变化（主要含机构名称变化、上级机构名称变化、经费来源变化），绝大部分受文旅机构改革的影响。随着机构改革的落地，我国世界文化遗产地的保护利用改革也初见成效。在保护和利用过程中，遗产地应充分拓展合理利用途径，推进世界文化遗产与旅游的有机融合，从而推动文化遗产的保护与经济社会的协同发展。

近4年数据显示，我国世界文化遗产地共有11个保护管理机构的级别得到提升，但截至2019年年底，处级以下遗产保护管理机构仍占比42.65%，机构权力配置不够仍是我国世界文化遗产保护工作有心无力的制度成因之一。提升世界文化遗产地保护管理机构的行政级别是地方人民政府加强世界文化遗产工作的重要手段，行政层级越高，意味着资源配置的能力越强、管理的效率越高，尤其对于体量大、涉及协调部门多的世界文化遗产地，可以在不同部门利益协调中拥有更多的话语权，以更好地保护好、管理好世界文化遗产。

### 4.3.2 推进人才培养

我国世界文化遗产地保护管理人员总数基本保持不变，人才结构不断优化，但专业技术人才总体占比仍然较低，与《全国文博人才发展中长期规划纲要（2014—2020年）》中要求的45%相差较大。机构改革以来，部分地方文物工作机构、队伍有所削弱，存在“一人多岗”现象，对文化遗产保护工作提出了更大的挑战。专业人才资源是提升文化遗产保护、利用和管理水平的关键所在。2019年，国家文物局和人力资源社会保障部印发了《关于进一步加强文博事业单位人事管理工作的指导意见》和《深化文物博物专业人员职称制度改革的指导意见》，旨在完善评价标准，丰富评价方式，为促进文博事业全面发展提供人才支撑。各遗产地应充分利用好国家的相关政策，重视人才的培养，为人才发展提供必要的经费支持。

首先，创新用人机制，改进岗位设置常规做法，适当提高专业技术高级岗位比例；完善公开招聘条件和方式，拓宽引才渠道，适度放宽文物保护和修复研究类专业技术岗位公开招聘学历条件；其次，规范文博事业单位人事管理，完善聘用合同管理，鼓励文博事业单位与工作人员订立长期聘用合同，完善考核和奖惩制度；第三，强化文博事业单位工作人员能力建设，健全岗前培训、在岗培训、转岗培训、专项培训制度，实行分类分级培训，注重培养专业能力和专业精神，结合互联网等线上资源，扩大培训的范围，为专业人才创造充分的培训机会。

### 4.3.3 加强法律支撑

我国世界文化遗产地保护管理专项法规和规章已覆盖八成遗产地，其中有近1/5的地方专项法规和规章经过了修改或修订。但不可忽视的是仍有近二成遗产地没有专项法规和规章的保护，部分遗产地的法规和规章颁布时间较早，无法适应世界文化遗产保护管理的新要求。为有效开展世界文化遗产地保护管理工作，促进遗产地保护管理机构有法可依、有章可循，构建完善的法律体系，各遗产地应加快法规和规章的立法工作。

由于地理环境和地域文化的差异以及遗产类型和突出普遍价值的不同，世界文化遗产保护的要求也会各不相同，其立法内容和方式不能一概而论，应具体问题具体分析。在制定或修改的过程中，应该遵从其基本框架和立法原则，坚持精细立法、特色立法，突出关键性条款，解决实际问题，确保世界文化遗产的突出普遍价值得以完好地保存。在具体条文中，还应注意与国际公约的衔接，保护范围和建设控制地带的划定应符合遗产区、缓冲区的保护要求，应纳入遗产区、缓冲区的保护管理规定等。

### 4.3.4 统筹保护管理经费

我国世界文化遗产地的保护管理经费继续保持增长态势，中央和地方财政给予了重要的支持。地方财政相较于上年增长快速，仍然是我国世界文化遗产保护管理经费的主要来源。但各遗产地之间的保护管理经费差异依然巨大。为确保有足够的经费满足实际保护管理工作需求，建议从以下几个方面加强经费保障：一方面，要将世界文化遗产保护管理工作纳

入各地方人民政府的经济社会发展规划，在政府公共财政预算中单列世界文化遗产保护管理经费，在经济欠发达地区适当增加中央财政的投入规模和比重，构建世界文化遗产保护管理资金的稳定来源；另一方面，鼓励和引导社会资金参与世界文化遗产的保护，建立多渠道的世界文化遗产经费保障机制；加强国际合作，积极利用世界文化遗产保护的国际援助，吸收世界文化遗产保护国际资金参与我国世界文化遗产保护；最后，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机制，提高资金使用效率，确保资金能够最有效地用在遗产的保护和管理上<sup>〔71〕</sup>。

## 4.4 影响因素

2019年，我国世界文化遗产地均受到自然因素影响，但病害总体治理较好或基本控制正常，建设压力有所增加，游客压力稍有缓解，人为破坏大幅减少。暴雨、台风、地震等自然灾害一定程度上影响了遗产本体及其环境。建设压力、游客压力、自然环境仍然是影响我国世界文化遗产的主要因素。

### 4.4.1 加强建设项目的普法宣传

2019年，我国世界文化遗产遗产区、缓冲区内的涉建项目数量和涉及的遗产地数量均有所增加。少数遗产地存在未经文物部门同意的涉建项目，经分析造成这种情况的原因主要有：违法违规建设或项目虽在遗产区或缓冲区内，却不在文物保护范围或建设控制地带区划内，处于文物部门管辖范围之外，不需征求文物部门同意。针对这些情况，建议各遗产地在日常保护管理工作中，积极、主动地利用各种方式，加强对建设项目的引导、监督和管控。首先，各遗产地及当地人民政府应加强建设项目审批制度、文物保护法的普及和宣传、落实责任主体以及举报热线。在具体实践中，应加大普法力度，落实“谁执法谁普法”的具体举措，落实遗产保护各级人民政府主体责任，落实属地管理各项要求，全面提升遗产保护法治意识，发挥社区、社会组织、文物志愿者的作用，营造全面守法、全面参与遗产保护的良好社会氛围。其次，加强建设项目的监督和管控力度，通过专项人工巡查、遥感、志愿者巡查等手段，主动开展建设项目监测，提早发现问题、及时解决和处理问题。第三，针对遗产区或缓冲区不涵盖在文物保护范围或建设控制地带范围内的客观事实，各遗产地可在编制保护管理规划的过程中，或者制定/修订专项法规和规章时，把遗产区和缓冲区的保护纳入到国内文物保护单位的保护管理体系中去，为遗产区和缓冲区保护提供国内法律最高级别的保护，严格执行把征求文物部门意见纳入建设项目行政审批流程，避免因建设开发不当而使遗产价值特征遭到破坏，影响遗产突出普遍价值的维持。

### 4.4.2 积极采取措施缓解旅游压力、提升遗产旅游品质

2019年，近半数遗产地采用了预约方式管理游客，游客超载现象有所缓解，游客讲解

〔71〕 参考《中国世界文化遗产保护管理研究》，彭跃辉著，文物出版社，2015年，P226-227。

服务游客量小幅增长。17处遗产地存在日游客量超载现象，游客不文明行为和游客破坏行为依然存在，旅游压力比较严峻。

面对旅游压力，建议遗产地通过调整旅游管理方式、研究游客承载力、合理控制游客流量、规范游客行为、鼓励志愿者参与、创新旅游模式、实行网络预约制度、提倡研学游模式、增设深度讲解与游客体验环节等有效措施，缓解旅游对遗产地带来的负面压力与影响，真正意义上注重旅游与遗产保护、利用的内在联系，注重遗产价值研究宣传阐释、遗产保护利用传承，发挥文旅融合新模式下的世界遗产保护与旅游相结合、相互促进的作用。

为更好地满足游客旅游需求，我国世界文化遗产地保护管理机构还应不断提升游客服务质量和水平。一方面，从讲解服务角度，完善讲解员、导游、志愿者、语音导览系统、移动智能终端等服务体系，将游客置于遗产保护理念与新型旅游模式之下，使游客参与其中，有所参观、有所获；另一方面，从展示阐释的角度，要深入挖掘遗产价值、创新阐释方式，把遗产价值阐释和传播利用做精、做细。

#### 4.4.3 加强自然环境与本体的联动监测与分析

2019年，近六成遗产地开展了自然环境监测，仅有1/4的遗产地通过数据分析，明确了影响遗产本体保存状况、病害变化机理的主要因素。根据《国家文物事业发展“十三五”规划》的要求，我国文化遗产要实现由注重抢救性保护向抢救性与预防性保护并重的转变。自然环境作为影响本体保存的重要因素，遗产地应加强自然环境与本体的联动监测，积累监测数据，开展联动分析，全面掌握遗产保存现状及所受威胁程度，为保护工程前、中、后提供数据支持，为预防性保护提供决策依据。

### 4.5 保护项目及相关研究

#### 4.5.1 落实遗产保护管理规划“编审管用”

目前我国有将近一半的世界文化遗产地没有严格意义上合法合规的保护管理规划，已有规划的遗产地也存在未严格执行规划措施或拖延执行等问题，还有不少遗产的保护管理规划迟迟不依法依规公布，有的遗产地甚至未启动规划编制工作，保护管理规划存在的问题不容小觑。

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。世界遗产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。各遗产地所在省级人民政府和保护管理机构要进一步加强规划工作，切实在保护管理规划的“编、审、用、管”上把好关。建议没有保护管理规划或规划过期的遗产地尽快组织规划编制和修编工作，兼顾统一文物保护单位、历史文化名城、风景名胜区等管理体系与世界遗产管理体系的保护管理要求；已经通过国家文物局审定的应尽快报请省级人民政府公布实施，明确保护管理规划的法律地位；世界文化遗产保护管理规划应当纳入当地城乡建设规划和国土空间规划体系，

地方人民政府、遗产保护管理机构等实施主体按照规划内容和期限严格落实，依规管理，依规保护。

#### 4.5.2 加强日常巡查和养护工作，规范文物保护单位工程的管理

2019年实施的各项项目中，本体保护工程数量占所有工程数量一半以上，仍是遗产保护管理的重点。随着《国家文物保护单位专项资金管理办法》的实施，省级文物行政部门对文物保护单位项目管理方面的力度进一步加强。这一变化在项目经费来源上可以明显地反映出来，2019年地方财政是保护工程经费的主要来源，占比72.81%，比去年增长一倍还多，但本体保护工程、监测工程的经费仍以中央财政为主。这充分体现中央财政和省级财政对于重点项目和一般项目之间的统筹安排。

遗产地对于日常巡查和养护工作日益重视，但由于各地方经济水平和文物工作重视程度的差异，部分遗产地难以落实满足日常管理需求的经费和人力保障。部分遗产保护管理机构人员设置不足，与繁重的保护管理任务不匹配，专业技术人员短缺，管理和应急能力较弱。日常巡查和养护是世界文化遗产保护的工作基础，遗产地应重视日常保护工作，改变“只有本体修缮工程才能进行本体保护”的旧思路，改变“只有重大项目才是成绩、日常养护不是成绩”的政绩观。首先，根据遗产保护需要将一定比例的日常管理经费纳入地方财政和单位年度预算，并制定相应实施计划严格执行；世界文化遗产大省也可以立足省情予以一定的专项经费补助。其次，要建立完善遗产地保护管理机构内部的日常保养工作制度，明确管理主体、执行主体、监督主体等各层级、各岗位的职责，制定日常巡查和保养的工作计划，建立日常管理工作档案。再次，应培养和建立稳定的日常保护专业队伍，有条件的遗产地应配备专职日常巡查和养护的技术人员，设立相关岗位给予相应待遇；同时加大业余文物保护单位队伍建设，探索建立基层文化管理员制度，促进社会力量参与日常保护工作。

#### 4.5.3 建立完善遗产安全长效机制

2019年，各遗产地普遍重视文物安全管理，着力推进文物安全防控能力建设，加大科技应用，完善文物安全防控和安全检查督察等制度标准，加强文物安全执法检查，加强文物安全宣传和安全培训工作。目前我国世界文化遗产安全形势总体平稳，但火灾、盗掘、人为破坏等威胁文物安全的隐患依然存在，遗产安全防控仍是工作重点。

2017年，国务院办公厅印发《关于进一步加强文物安全的实施意见》，要求建立文物安全的长效机制。各遗产地应进一步完善世界文化遗产安全的长效机制：健全遗产安全责任制，强化落实各级政府主体责任，地方人民政府、遗产保护管理机构、文物管理部门签订《安全责任书》，将文物安全列入政府和部门重要议事日程；推进落实遗产安全责任人公告公示制度，通过各级文物行政部门有力的行业监管和社会各界的广泛监督，促使遗产安全直接责任人认真履行安全防控职责；建立多部门协作机制，建立遗产、文物、公安、消防、海关、国土资源等相关部门常态化联合执法巡查机制，强化区域间和部门间合作，协调推进各项遗产保护任务落实到位；同时还可将文物安全工作落实情况列为省级人民政府督查重要事项，纳入文明城市、文明单位的评比。此外，遗产地应全面增强遗产安全防控

能力，加强安全技术培训，制定应急预案，提升文物消防安全装备应用水平，加强现代科技在文物消防领域的运用。

#### 4.5.4 加强科学研究，促进成果转化

2019年，遗产地科研工作在历史文化和理论研究方面取得了丰富的成果，工程技术研究方面较为薄弱。从开展科研工作的遗产地数量来看，对比近三年的情况，每年仅有约一半的遗产地开展科研工作，本年度开展科研工作的遗产地数量以及著作论文的出版量都相对的有所减少，我国世界文化遗产地的科研工作仍需要投入更多的力量。

在提升科研力量的途径上，建议各遗产地注重以下四方面：一是强化组织领导，成立专项科研课题领导小组，切实加强工作指导，严格把控课题选题的合理性及可研究性，确保课题研究质量；二是完善规章制度，促进规范管理与绩效奖惩。结合工作实际，不断完善课题研究管理制度，确保科研工作规范化；三是打造理论精品，力求成果转化。大力强化精品意识，在成果转化上下功夫，加强成果转化管理，推动科研成果转化机制建设，形成顺畅的成果转化途径；四是搭建交流平台，同行业内及其他各行各业共同在学习中积累经验，促进共同提高。

## 4.6 遥感监测

受城镇化建设、商业开发等因素的影响，我国世界文化遗产地的遗产区和缓冲区内图斑变化趋势以非建设用地转化为建设用地为主，占比约达到一半，主要为耕地、草地、林地转化为房屋建筑区、构筑物、人工堆掘地及道路等。遥感监测发现的图斑变化数量与遗产地主动上报的涉建项目数量相差较大，这表明我国世界文化遗产地存在违规违建、隐瞒不报、毫不知情等情况。

遥感监测是遗产地保护管理机构监测遗产区划内遗产本体，建筑物新建、重建、改建以及土地利用等变化情况的有力手段，可有效解决遗产区划内看不到、走不到以及巡查人员不足的客观问题，是现代科学技术支撑文物保护的重要尝试。各遗产地可主动、积极的利用遥感监测来加强对遗产本体及其环境的保护，提高保护管理工作的效率。中国世界文化遗产监测预警总平台每年会提供基于高分辨率卫星影像数据比对的图斑变化监测结果，遗产地可自行组织核实，并将核实后的监测结果以遥感监测专报或监测年度报告的形式上报遗产地属地人民政府和上级文物行政管理部门，督促相关部门对违法建设行为及时纠正与制止。建议各遗产地建立完善违法监管长效机制，切实落实主体责任，加强日常巡查检查，发现问题及时上报。

为促进遗产的可持续发展，各遗产地需严格控制遗产区与缓冲区内各种建设活动，尤其是避免一味地为吸引游客而进行的大规模建设活动，在发展中保护，在保护中发展，确保遗产突出普遍价值不受影响。

## 4.7 舆情监测

目前我国世界文化遗产保护得到了国家层面前所未有的重视，但通过舆情监测所体现的专业需求与社会需求差异，表明遗产保护事业与当地社会联系不够紧密，尚不足以支撑地区发展和国家战略实施。因此，我国世界文化遗产保护管理工作需要转变观念，站在更高的层面看待事业，认真学习十九大以来国家发布的关于文化遗产保护，乃至经济社会发展的相关政策，了解和满足国家需求与公众需求，积极探索文化遗产保护管理的新方法和新途径，提升世界文化遗产保护工作者在遗产利用中的话语权，最终实现保护与发展的双赢。

遗产地监测机构应对自身舆情开展持续的搜集、跟踪，及时向遗产保护管理机构通报舆情热点与动态。通过长期的数据积累进行规律总结和趋势分析，形成报告，在此基础上向遗产保护管理机构提出相应的工作建议，发挥舆情监测对于改进工作的作用；各级遗产保护管理机构应建立与政府、媒体、社会公众等行业外利益相关方的有效沟通机制。一是可以考虑在长城、大运河、丝绸之路等规模大、知名度高的遗产中选择几处工作基础较好，有一定宣传能力的遗产地开展试点工作，研究建立中国世界文化遗产新闻发言人制度，定期发布遗产地保护、管理、利用相关信息，传播科学的遗产保护理念；与中国新闻网等发布负面消息较多的媒体开展定向交流活动；对本遗产地新发生的负面舆情积极、主动、及时地做出正面回应。二是顺应时代潮流和社会需要，推动新媒体建设，打造专业团队，扩大遗产地的影响力，主动设置话题，引导媒体和公众正确认识遗产保护工作；利用社会热点，有针对性的开展公众宣传教育，用活泼的形式传播科学的遗产知识，推动社会加深对行业的理解。国家和遗产所在地省级文物行政部门应将舆情作为决策的重要参考，进一步统筹我国世界文化遗产保护管理工作，尽量避免在经费投入过程中产生不均衡的现象。