

# 国家考古遗址公园 发展报告

国家文物局

北京·2018



# 前 言

文物承载灿烂文明，传承历史文化，维系民族精神，是加强社会主义精神文明建设的深厚滋养。大型古遗址是我国不可移动文物的典型代表，是中华优秀传统文化的重要载体。党中央、国务院历来高度重视大型古遗址保护利用工作。1961年，国务院将26处古遗址、19处古墓葬公布为第一批全国重点文物保护单位。2005年，财政部、国家文物局共同编制《“十一五”期间大遗址保护总体规划》，正式启动大遗址保护利用工作。

2009年，在大遗址保护利用工作取得初步成果的基础上，国家文物局提出“国家考古遗址公园”概念，印发《国家考古遗址公园管理办法（试行）》，并于2010年评定首批12处国家考

古遗址公园和 23 处国家考古遗址公园立项单位。国家考古遗址公园兼顾了文物安全与人民群众日益增长的公共文化服务需求，将大型古遗址保护利用融入所在区域社会经济发展中，有效实现了文物保护、生态修复、城乡发展、民生改善的相互协调，展现出前所未有的活力和生命力，已经得到文物行业、各级政府、社会群众的广泛认可，为国际文化遗产保护领域提供了中国案例和中国经验。

# 目 录

一、概念与定位 .....	1
二、成绩与经验 .....	5
三、目标与方向 .....	15



## 一、概念与定位

国家考古遗址公园，是指以重要考古遗址及其背景环境为主体，具有历史文化意义及科研、教育、游憩等功能，在考古遗址保护和展示方面具有全国性示范意义的特定公共空间。它是国际文化遗产保护理念与中国国情民情相结合的产物，是中国文化遗产保护领域的重要创新。国家考古遗址公园建设坚持“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，遵循整体保护与传承创新的工作思路，致力于保护民族历史文化遗产，涵养社会主义核心价值观，引导人民群众树立正确的历史观、文化观、民族观、国家观，增强文化自信、巩固国家的凝聚力、形成良好社会风尚，促进中华优秀传统文化的创造性转化与创新性发展，协调文物保护与地方经济

社会发展、民生改善的关系。

国家考古遗址公园建设坚持以下基本定位：

**突出国家属性。**国家考古遗址公园所依托的大型古遗址、遗址群和历史文化景观，集中反映了中国古代历史各个发展阶段，涉及政治、经济、文化等各方面历史信息，具有规模宏大、价值重大、意义深远等典型特征。周口店遗址、良渚遗址、殷墟遗址、秦始皇陵、汉长安城遗址、大明宫遗址、景德镇御窑厂遗址、长城、大运河等是中华文明源远流长的历史见证，是中华地理的精神标识和国家的文化名片。国家考古遗址公园作为当代社会的文化坐标，以社会主义核心价值观为引领，旗帜鲜明地回答何以中国、何为中国的核心问题，凝聚社会共识、增进民族团结、维护国家统一、助力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

**坚持价值优先。**文物价值评估是开展国家考古遗址公园评定、保护的首要前提和重要依据。通过持续、科学、严谨的考古研究工作，准确呈



现遗址的核心价值、分布范围、整体布局、历史变迁，并在此基础上科学确定保护对象、环境要素和重点区域，制定差异化的保护展示策略和管理措施，实现“一址一策”、精准保护。国家考古遗址公园建设、运行应坚持文物本体安全和文物价值优先原则，保证公园的展示策略、运行管理模式、各项文化活动等符合历史遗址的文化定位和价值特点，以科学的实物证据为世人呈现出中华优秀传统文化的灿烂辉煌。

**弘扬优秀文化。**国家考古遗址公园具有科研、教育、游憩等基本功能：“科研”，是立足于剖析遗址的历史意义，以古鉴今、以史为镜；“教育”，是立足于涵养社会主义核心价值观，内化于神、外显于形；“游憩”，是立足于培养人民群众亲近遗址、阅读遗址、感受遗址的文化习惯，融入生活，寓教于乐、寓教于游。通过发挥国家考古遗址公园的主体功能，让遗址更好地“活”起来，让中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调。

**促进融合发展。**引导地方政府在保证文物安全、考古先行的前提下，统筹考虑公园范围内的土地利用、人口分布、产业布局、公共设施和基础设施配置，实现历史遗址与城乡的融合发展。位于城市的国家考古遗址公园，可以承担公共文化服务功能，作为具有遗产保护特色和历史记忆的城市公园；位于城郊或乡村的国家考古遗址公园，同样具有保护遗产、助力乡村振兴战略的功能，成为文化旅游的目的地、美丽乡村建设的重要载体；位于荒野的国家考古遗址公园，重在保持文化遗址现状和周边景观环境，实现科研教育的保护基地。

## 二、成绩与经验

2009 年国家文物局颁布《国家考古遗址公园管理办法（试行）》以来，在国家发展和改革委员会、财政部、自然资源部、住房和城乡建设部、文化和旅游部等大力支持下，各级党委政府和广大文物工作者不断开拓创新，取得显著成效。截至 2018 年 8 月，国家文物局已评定公布 20 个省（区、市）36 处国家考古遗址公园，总面积达 61 万公顷；另有 24 个省（区、市）67 处考古遗址公园列入国家考古遗址公园立项名单。

2017 年，国家文物局组织开展第一批、第二批共 24 处国家考古遗址公园评估工作，评估时段为 2014 年至 2016 年。根据各地提交材料和数据，24 处国家考古遗址公园总体发展态势良好，在文物保护、展示利用、公共服务、文化传

承等方面发挥了重要作用。

**遗址本体保存现状显著改善。**24 处国家考古遗址公园累计实施文物保护项目 156 项，有效维护了遗址安全，改善了遗址所在区域环境现状。良渚国家考古遗址公园迁移占压遗址居民 657 户，关停石矿等企业 30 余家，拆除违章建筑 53 万平方米，形成近 40 万平方米的生态绿地，文物保护和居民生活改善、环境整治成效显著。截至 2016 年底，24 处国家考古遗址公园均制定了日常巡查、遗址维护制度，其中 18 处国家考古遗址公园设置了遗址监测系统，基本满足日常管理要求。周口店、大明宫、熊家冢、甑皮岩等国家考古遗址公园的监测工作扎实完善，具有较强的探索性和示范性。

**公园魅力和吸引力逐步彰显。**2014 至 2016 年，24 家国家考古遗址公园共接待游客累计超过 8000 万人次，其中免费游客近 4472 万人次，公共文化服务功能和公益性特色突出；年度游客总量分别为 2585 万人次、2622 万人次和 2881 万

人次，总体稳定、小幅逐年递增。圆明园国家考古遗址公园接待游客量最多，达 2322 万人次；其次分别为大明宫国家考古遗址公园、秦始皇陵国家考古遗址公园。在注重遗址价值阐释的同时，国家考古遗址公园积极融入当地社会生活，成为城市文化地标和市民休闲活动场所。16 处公园建设了遗迹保护展示设施，21 处公园建设了遗址博物馆，汉阳陵、大明宫和周口店等国家考古遗址公园根据自身特点设立了不同主题的参与性体验馆。圆明园“踏青节”、金沙“太阳节”、汉阳陵“银杏节”、鸿山“葡萄节”等文化休闲活动已经成为当地知名品牌，公园影响日益扩大，3 年内关于 24 处国家考古遗址公园的新闻媒体宣传报道达 4100 余次。

**管理运行和投入持续向好。**2014 至 2016 年，24 处国家考古遗址公园累计资金收入 59.68 亿元，其中中央财政投入保护资金 7.16 亿元，引导、带动地方政府投入 7.79 亿元，实现经营性收入 30.87 亿元，其他收入 13.86 亿元，拉动地

方经济增长效果明显。24 处国家考古遗址公园门票收入呈逐年递增趋势，圆明园、殷墟、隋唐洛阳城、三星堆、金沙、秦始皇陵、大明宫等 7 处国家考古遗址公园年均经营性收入达到 1000 万元以上。其中，秦始皇陵、大明宫等 2 处公园年均经营性收入达到 1 亿元以上。3 年内，秦始皇陵、圆明园、良渚等 11 处国家考古遗址公园累计资金收入达到 1 亿元以上，圆明园、良渚、汉阳陵等 5 处国家考古遗址公园所在地政府投入资金达到 5000 万元以上，各级财政投入为国家考古遗址公园健康发展提供了重要保障。

**学术研究和文化普及异彩纷呈。**2014 至 2016 年，24 处国家考古遗址公园共支持开展考古及科研项目 207 项、学术活动 365 项，形成研究成果 630 项，其中考古发掘报告或简报 48 项。汉阳陵国家考古遗址公园持续开展陪葬墓园外藏坑、陵园西区与北区考古工作，田野考古、文物保护科技、展示相互配合，并围绕遗址保护开展学术科技攻关，“遗址博物馆环境监测与调控关

键技术研究”课题获“十二五”文物保护科技创新二等奖。除论文、考古发掘报告或简报、学术专著外，很多国家考古遗址公园出版了丰富多样的科普读物，有力推动科研成果社会共享。22处国家考古遗址公园开展了面向青少年的公众考古活动，公众考古进校园、考古发掘现场参观、考古夏令营、移动课堂等形式广受好评。3年内，24处国家考古遗址公园共开展社会活动1076次，接纳实习学生或业务交流人员1382人次，年度活动频次基本持平，充分发挥了公众教育和文化服务功能。

**公园运营主体和管理方式多样化。**截至2016年底，24处国家考古遗址公园管理机构共有在职人员3975名，其中在编人员2716名，专业人员占比达到26%；另有志愿者1320人，形成具有一定规模和相对稳定的志愿者队伍。21处国家考古遗址公园成立了专门管理机构，其中遗址管理处8处、综合管委会2处、遗址博物馆6处、文化公司2处、文管所1处，隋唐洛阳城

由遗址博物馆和公司共同管理，汉阳陵由遗址博物馆管理并成立理事会；3处由市县文物局代管。隶属关系上，10处直接隶属于地方人民政府，8处隶属于所在地文化文物部门，4处隶属于省级文物行政部门，三星堆由广汉市政府和四川省文物局共管，渤海上京由宁安市政府和黑龙江省文物局共管。国家考古遗址公园的管理主体呈现出专门化、专业化的发展趋势。3年来，管理机构颁行各类管理及服务制度350多项，累计开展各类业务培训743次，队伍建设和管理能力获得较大提升。

3年来，国家考古遗址公园建设运行取得了良好成效，形成以下经验：

**坚持政府主导。**充分发挥中央政府的指导和引导作用，把握国家考古遗址公园的国家属性和公益属性；充分发挥地方政府的主体作用，落实政府责任；充分发挥科研机构和社会力量的生力军作用，提升公园活力。

**坚持积极保护。**通过持续考古研究，全面掌



握遗址文化内涵，明确文物保护单位；通过及时抢险维护，有效缓解文物病害，改善文物保存状况；通过多样化展示利用，科学阐释文物价值和保护意义，促进文物融入当代社会。

**坚持协调发展。**科学确定国家考古遗址公园的建设目标、管理模式和功能定位，将其作为城市重要的文化资源统筹规划，鼓励以公园为核心探索高附加值、低能耗、低污染的产业模式，积极协调遗址保护与城乡建设难题。

**坚持惠及民生。**尊重和兼顾国家考古遗址公园所在地群众的合法权益，开展多种遗产教育和文化惠民活动，改善当地生态环境状况，优化公共文化服务设施配置，依托公园创造就业机会，带动文化旅游和产业调整，增加群众收入，增强人民群众的幸福感和获得感。

**坚持管理创新。**不断完善国家考古遗址公园的顶层设计和法规政策体系，强化整体设计与分类施策相结合、事前评定与事中事后监管相结合，支持地方政府创新管理体制机制，针对每处

遗址的文物特性、资源禀赋、区位条件、保护压力以及所在地经济社会发展水平，逐渐形成覆盖可行性研究、规划、立项、创建、评定、开放运行、评估检查全过程的管理体系。

国家考古遗址公园开创了大型古遗址保护利用的新模式，为丰富我国文物保护管理体系和国际考古遗址保护理论体系做出了重要贡献。但是，国家考古遗址公园目前仍处于起步阶段，理论方法、制度设计、技术支撑仍不完备，尚存在以下问题：

**总体发展仍不平衡不充分。**24处国家考古遗址公园的有效开放面积、开放程度、服务质量参差不齐，遗址展示、宣传推广、日常管理、科学研究等方面差距较大。第一批、第二批公园的整体建设发展水平差异明显，第二批公园仍需要加强自身建设、提升服务质量，以更好地满足人民群众日益增长的文化需求。

**与区域发展协同仍显不足。**一些地方政府仍未将国家考古遗址公园纳入城市发展的整体战略

规划中，“多规合一”尚未有效落实，公园所在区域的道路规划、人口调控、用地调整、基础设施建设等缺乏统一部署，殷墟、汉魏洛阳故城等国家考古遗址公园游离于城市建设发展的现象仍然较为突出。

**遗址展示和公园管理水平仍需提升。**遗址展示手段较为单一、设计雷同，存在可视性差、价值阐释不足、现场展示效果不佳等问题。渤海中京、鲁国故城、大运河南旺枢纽、汉魏洛阳故城等国家考古遗址公园仍在持续建设中，配套设施和基础设施尚不完善。除景德镇御窑厂、长沙铜官窑、钓鱼城、甑皮岩4处公园外，第二批公园普遍存在管理粗放、机构建设不足问题，急需加强队伍建设和制度建设。

**基础工作仍然薄弱。**很多遗址仍未完成系统考古调查、勘探和测绘工作，基础信息“一张图”进展缓慢，考古研究滞后于公园建设发展需求，考古工作和遗址保护、公园建设“两层皮”现象仍然存在；遗址综合研究深度有待提高，土

遗址保护技术研发不足，考古和研究成果对遗址展示利用的支撑作用不明显；大部分国家考古遗址公园的建设规划仍需调整完善。

### 三、目标与方向

党的十八大以来，习近平总书记就加强文物工作发表了一系列重要论述、做出了 50 多次重要指示批示，为推动国家考古遗址公园发展指明了方向，提供了根本遵循。国家文物局将认真贯彻落实习近平总书记关于文物工作的重要指示批示精神，抓紧文物保护利用改革的历史契机，加强理念创新、政策引导、措施保障，扎实推进国家考古遗址公园健康、快速、可持续发展。

**近期目标。**到 2025 年，国家考古遗址公园管理体系更加完善、类型更加丰富、综合效益更加显著；基础工作有序开展，基本完成各公园的基础信息“一张图”，考古研究成果有力支撑公园规划、建设和发展，依托公园建设考古工作站；实现专门管理机构全覆盖，人员队伍专业化

建设显著增强；展示阐释体系日趋成熟，遗址博物馆、展示服务中心等展示服务设施逐步完善，依托“互联网+”促进现代科技在文物保护中的应用；遗址本体保护管理现状显著改善，公园展示服务水平不断提升，日益成为所在地公共文化服务供给的新亮点。

**中长期目标。**到 2035 年，我国国家考古遗址公园建设阶段性成果显著，建成一批能够代表中华文明发展历程和一体多样格局的国家考古遗址公园，成为国家文化地标和精神标识；国家考古遗址公园理论研究和制度建设基本完成，发展定位清晰，逐步形成中华文明保护传承体系，有力促进中华传统优秀文化创造性转化和创新性发展，为人民提供精神指引；以公园为依托，遗址考古研究、本体保护、环境整治、展示利用、运行管理等工作有序开展，明确公园在构建公共文化服务体系、满足人民群众日益增长的美好生活需要、增强文化自信和民族凝聚力等方面的重要作用，走出一条具有中国特色的大型古遗址保护

利用之路。

新时代新形势下，国家考古遗址公园创建及运行应坚持以下发展方向：

**坚持政府主导，体现国家属性。**进一步发挥中央政府的指导和引导作用，做好制度建设、政策扶持和部门协调，宏观把握国家考古遗址公园的发展方向；注重调动和发挥地方政府的积极性，在保护中发展、在发展中保护；进一步突出国家属性，以社会主义核心价值观为引领，以国家考古遗址公园为载体，系统、全面地展现中华文明的历史文化价值和中华民族的精神追求。

**坚持科学保护，提升管理能力。**国家考古遗址公园以遗址本体及其周边环境的整体保护为重点，合理确定公园建设规模和公园范围，依据文物保护规划和公园建设规划进行建设运行；切实加强考古与规划、考古与保护的衔接，将考古研究贯穿于公园建设的始终；强化机构建设和日常管理，注重专业队伍建设、维护巡查、监测保护等方面工作，推进遗址博物馆、考古工作站建

设，不断提升公园的保护管理能力和公共文化服务水平。

**坚持“一址一策”，实现精准施策。**针对各国家考古遗址公园的文物价值、环境特点、保护压力，以及所在地经济社会发展水平，研究制定发展策略；引导地方政府统筹考虑公园建设规模和开放面积，有序开展公园范围内的征地拆迁、人口调控、建筑风貌整治等工作；合理确定公园范围内的土地利用方式和强度，鼓励依托公园开展文化创意产业、文化旅游、生态农业等低强度开发利用，协调保护与发展的关系。

**坚持公益为民，促进社会参与。**公益性是国家考古遗址公园的重要特征，必须正确划分国家考古遗址公园的公益性活动和经营性活动，维护群众的基本文化权益，自觉承担公园的社会服务功能。依托国家考古遗址公园，鼓励、引导社会组织、企事业单位、个人参与公园相关的经营活动和志愿服务，允许通过市场化手段提升公园展示利用和文化服务质量，逐步探索一条具有中国



特色的文化遗产保护利用之路。

国家考古遗址公园建设方兴未艾、前景广阔。在实现“两个一百年”奋斗目标的历史新时期，应本着对历史负责、对人民负责的态度，增强敬畏之心、落实政府责任、确保文物安全，有效挖掘遗址蕴含的历史、文化和科学价值，努力形成全社会参与的良好氛围，推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。