

考古遗址公园建设与发展策略研究 (2013—2023年)

张金德¹ 王刃馥² 王慧慧¹

(1.福建省考古研究院 福建福州 350001;

2.中国社会科学院考古研究所 北京 100101)

内容提要:我国考古遗址公园事业目前进入政策调整的关键阶段,面临地方综合实力不匹配、政策系统性欠缺、规划合理性不足、土地供给困境、国家与省级公园分工不明确等问题。对此,需调整政策架构、优化资金机制、细化人才与机构政策、完善晋级制度、调整申报重点、建构用地确权制度,以推动考古遗址公园事业健康发展。

关键词:考古遗址公园 考古资源管理 遗产化 社会化 调整期 发展策略

中图分类号:G112

文献标识码:A

考古遗址公园在本质上是一种用来表征历史的人造景观。截至2023年底,我国已立项或评定国家考古遗址公园及省级考古遗址公园两百余家^[1]。考古遗址公园作为一种遗产形式,是我国自20世纪50年代以来考古资源管理事业累积发展的重要成绩。考古遗址公园发端于文化事业领域,是新时期一种具有多面社会属性的“文化建构物”:它既是文化资源的社会管理方式,是衔接公共社会资源与社会群体的“锋面”,也是国家进行文化宣教的话语媒介;它既是文化遗产价值的表现工具,也往往成为相关利益群体权益纠结的焦点,依赖并影响着不同范围内的社会群体;它既是构建国家史的实物表征,也是阐释地方史不可或缺的物证;它既是重要的国家遗产形态,也是存在于城乡现实环境之中的人造景观;它既是一种文化与政治象征,同时也构成具有一定社会组织形式的常住单位;它既是一种学术阐释作品,同时也是一种重要的文化产品或文化消费

品;它既是考古资源的呈现方式,同时也可能会构成其他地载文化、社会与经济资源的来源……它是一种“多面体”,因而必须从理论上给予整体论式的观察,才可能相对全面地了解考古遗址公园生存与发展的多面境遇以及这一重要政策社会影响的多面向性。兹根据上述判断,笔者对我国考古遗址公园的现状、问题及对策论述如下。

一、考古遗址的资源化、遗产化与社会化

20世纪90年代至21世纪第一个十年是大遗址的“资源化”阶段。这二十年间,在高速城镇化背景下,我国关于大遗址资源的相关管理政策渐趋明朗。国家完成了大遗址资源的状况摸底与建库工作,并围绕保护与利用问题确定了一系列具体的工作事项、工作原则、工作制度、工作流程以及保障办法,从制度建设上逐步确定了相关社会群体之间的权责关系。此阶段,大遗址的重要性在国家政治与文化战略层面上得到凸显,围绕大遗址的资源保护问题形成了核心权威话语形态,

收稿日期 2024-04-08

作者简介 张金德(1979—),男,福建省考古研究院馆员,主要研究方向:考古资源调查与遗产基础理论。

王刃馥[通讯作者](1978—),男,中国社会科学院考古研究所副研究员,主要研究方向:考古遗产管理及文化遗产基础理论。

王慧慧(1982—),女,福建省考古研究院副研究馆员,主要研究方向:考古遗产管理。

基金项目 本文为国家社科基金资助课题“考古遗址公园建设与发展策略研究”(20BKG044)、中国社会科学院国情调研重大项目“中国考古资源遗产化评述研究”(GQZD2023017)的部分研究成果。

为大遗址的国家遗产形态建设工作奠定了基础。

2009年之后,大遗址加速向考古遗址公园等形态转型,是为考古资源的“遗产化”阶段。2009年6月国家文物局“大遗址保护良渚论坛”发布的《良渚共识》^[2],被认为是考古遗址公园建设里程碑式的文件,为后续建设“考古遗址公园”奠定了认识基础,该文件确立了“政府主导”“改革创新”“惠及民生”等遗产政策定位要素。6个月后,国家文物局发布《国家考古遗址公园管理办法(试行)》^[3],正式拉开了我国大遗址资源向考古遗产转变实践的序幕。除国家层面遴选国家考古遗址公园以外,湖北、浙江、山东、福建、安徽、江西、北京等省市也各自进行了省级考古遗址公园建设实践。可见,在十六年间,创立以景观园区及遗址博物馆为历史文化意涵呈现形式的文化地标,成为国家文化管理部门主推的考古资源遗产化方式,因而,也可以将这阶段称为考古资源的“国家遗产”形态建设阶段。

我们认为,未来十年甚至更长的时期,考古遗址公园发展将进入考古资源的“社会化”阶段。应当指出,尽管不少考古遗址公园已经在一定程度上建立了规模宏大的展示结构、景观与场馆建筑,但这些新生事物作为国家历史的表述方式,仍须进一步融入地方社会环境,成为地方生境与社会记忆的一部分。且在发展与运营过程中,它们仍须不断地从运营体制、管理机制、景观形态、工作方式、阐释内容、互动模式、影响边界、相关方利益协调、社会资源竞争等各个角度丰满自身社会属性,妥善开展考古遗产与社会之间关联的缔结工作。因此,考古资源管理方式的专业(门)化、考古资源向考古遗产的转化以及考古遗产与社会的良性互动将是这一领域所面临的挑战。

二、考古遗址公园建设与发展现状

整体来看,由考古遗存到考古资源再到考古遗产的“三步走”^[4]转化是缓慢而复杂的社会工作。即使作为考古遗址公园事业发展的排头兵,国家考古遗址公园仍存在种种问题。一方面,五批国家考古遗址公园的发展历程表明,由考古遗存形态到遗产形态的基本转化过程,即一处考古遗址公园从立项到具备较为成熟的历史物象表达、系统性的社会利用方式、稳定和谐的在地关系、全面的机构管理职能、多元化的业态与可靠的发展模式的时间,至少需要二十年。另一方面,前两批国家考古遗址公园的“发展不均衡”状况^[5]一直延续至今。大遗址的演进通常遵循从“考古遗

存”到“资源化”再到“遗产化”,并最终迈向“社会化”的阶段序列。不同遗址可能处于这一序列的某一或某几个阶段:从被视为单纯的考古研究对象与城镇发展的“障碍”到被重新认知为具有深层价值的社会资源,继而通过社会共识性文件获得存续的合法性与合理性,最终深度融入现代生活,成为社会生境的有机组成部分。实地考察调研表明,有些考古遗址公园如良渚,已经开启了第四阶段的主体工作,向建构“遗产社会”(区域性遗产产业化)阶段发展^[6];有些考古遗址公园如殷墟,仍旧需在创建更多历史物象的过程中努力协调各类社会关系^[7];有些考古遗址公园如海昏侯国,虽已有约1/6的遗址空间与主体博物馆投入使用,但仍需与当地乡镇就土地问题、投资问题进行博弈^[8];有些考古遗址公园如大窑龙泉窑与上林湖越窑,仍处于创建国家文化地标的初始阶段,在用地方面仍存在复杂的多头管理问题^[9]。即使在硬件水平上,已挂牌运营(即评定)的国家考古遗址公园也并不相同:主体工程完成并投入使用的有21处^[10],占比38%;已投入使用部分趋于稳定但展示工作仍有很大提升空间的有14处^[11],占比25%;仅粗具遗产形态但已对外开放的有9处^[12],占比16%;仍处于建设整备状态中,可参观内容很少的有11处^[13],占比20%。

如果说国家考古遗址公园更多处于考古资源“遗产化”阶段的后半段,那么省级考古遗址公园则更多处于考古资源“遗产化”阶段的前半段,甚至是“资源化”向“遗产化”过渡的阶段。据公开报道,截至2023年,湖北、浙江、山东、福建、安徽、江西、北京等7省(市)已开展了省级考古遗址公园的评选活动。根据不完全统计,各省合计评定省级考古遗址公园至少52处,考古遗址公园立项累计已超过百家^[14]。这些省份考古遗址公园的状况差异比较大。例如,湖北省在2019年公布的7处国家考古遗址公园(含立项)与33处省级文化遗址公园项目^[15],目前累计开放18家,但其余22家尚处于规划编制阶段。浙江省已经正式挂牌3批24家省级考古遗址公园,但其中仍有一定数量的考古遗址公园在申报之时尚未编制保护规划或考古遗址公园规划,且迫于地方财政、用地等方面的压力,实际开放率不足50%。山东省于2022年3月颁布了《山东省省级考古遗址公园管理办法(试行)》^[16],目前公布了首批19家立项名单与评定名单,但有9处尚不具备文物保护规划,17处尚不具备考古遗址公园规划,整体上处于规

划筹备阶段。特别是在评定的考古遗址公园中,除高青县陈庄—唐口考古遗址公园仅具备保护规划之外,其余5处均未完成保护规划与考古遗址公园规划的编制工作。福建省已评定2批12家省级考古遗址公园,但除昙石山遗址、晋江金交椅山窑、德化窑等具备一定形式的现场展示与参观服务能力之外,其余尚不具备基本设施条件。安徽省于2022年6月公布了首批6家省级考古遗址公园,除大工山之外其余5处大遗址保护规划均已获得批复,6处省级考古遗址公园均具备公园规划且已对外开放,但目前,除垓下考古遗址公园设立了专门管理机构之外,其余尚未配置专门的管理机构。江西省于2021年1月颁布了《江西省省级考古遗址公园管理暂行办法》^[17]并于2023年6月公布了第一批5处省级立项考古遗址公园,北京市于2023年10月公布了第一批4处市级立项考古遗址公园,河南省在2021年曾经提出建设河南省大遗址公园体系并推进省级考古遗址公园的申报工作,这三个省市的省级考古遗址公园评选活动尚处在起步阶段。整体来看,上述被统计的省级考古遗址公园(含立项)中,能够真正实现对外开放的不足40%^[18]。

此外,需要特别指出以下两点:首先,各省省级考古遗址公园的规划编制率不高,甚至有相当数量仍不具备保护规划;其次,发布省级考古遗址公园管理制度的仅有山东、江西等省,其余各省考古遗址公园建设实践走在了制度规范前面,同时各省省级考古遗址公园与国家考古遗址公园尚未建立系统性的制度链接。这突出体现了目前我国省级考古遗址公园发展的阶段性失范特征以及文物管理部门对于考古、保护、立项、规划、建设、评审等环节的过度压缩。总之,我国省级考古遗址公园事业仍处于初始阶段,在制度设计、规划编制、评审机制、筹建管理、考古工作等多个方面都相当薄弱。

三、考古遗址公园建设与发展主要困境

应该说,近十年来我国考古资源的“遗产化”竞争日益白热化。2013年以来,尤以河南、山东、福建、河北、北京、内蒙、吉林、四川、安徽等地考古遗址公园投入较大、建设活动较频繁^[19]。但根据调查组对全国44家考古遗址公园的重点考察,现阶段,考古遗址公园建设与发展在“繁荣”背后可能仍旧面临多方面挑战。

其一,一些遗址所在地或相关辖区城市的综合实力相对于考古资源“遗产化”的大规模开发

利用需求而言尚不匹配。根据城市竞争力分级标准,我国城市可分为一、二、三、四线城市及非线城市^[20]。不同层级的城市在政府财力、人口规模、人群消费潜力、地方行政与财政资源调拨能力、城市更新潜力、考古资源平台维护能力、城市资源扶持能力、社会服务面宽度等方面存在明显的边界效应。据统计,150处大遗址中约有62%分布于四线及非线城市(多数为普通地级市、县级市、市辖县和县城)辖区内。目前,前四批国家考古遗址公园已挂牌运营的55家,尚处在立项创建阶段的81家,合计136家。在这136家单位中,约有49.26%位于三线及以上城市辖区^[21],50.74%左右位于条件相对不利的四线及非线城市地区^[22],且已经有约38.81%位于三线及以上城市辖区内的国家考古遗址公园完成挂牌,而这其中的绝大多数系前两批挂牌的结果(15家)。分开来看,已挂牌运营的国家考古遗址公园中,约有47.27%分布于三线及以上城市辖区内(26家),52.73%位于四线及非线城市辖内(29家);立项创建的国家考古遗址公园中,约有50.62%位于三线及以上城市辖区内(41家),49.38%位于四线及非线城市辖区内(40家)。省级考古遗址公园分布分化情况尤为突出。实际上,调查显示,除西安秦始皇陵、北京圆明园等少数“老牌”旅游景点之外,其余考古遗址公园仍面临着从“文物保护单位”向“园区”(或景区)的转变,在相当长的过程中仍需依赖所在地政府的财政收入积累与社会资源储备。由于所在地城市综合实力不够,考古遗址“国家保得起而地方用不起”的情况屡见不鲜。因此,未来工作势将面临四线及四线以下城市辖区考古遗址公园建设与发展“攻坚战”^[23]。

其二,考古遗址公园政策在结构、规则等方面的系统性仍显欠缺,对考古遗址公园建设与发展的指导性有待提高。整体上,当前考古遗址公园政策区分度低,与当地社会经济发展状况衔接困难,城市地区与乡村地区的政策导向性差异并不明显,这与我国长期以来的文物政策制定方式有直接的关系。文物部门对文化遗产管理决策基本是以“文物保护”与各类“工程”单向度的标准为主,即在主体层面上将文化遗产行业视为“技术活”,而对考古资源遗产化与社会化过程中所无法回避的各类社会因素与社会需求缺乏了解。换句话说,现有文化遗产管理决策依据的综合性和学科背景的复杂程度相对较低,无法满足考古遗址公园建设与发展政策资源需求。近年,考

古学科不断“扩军”，这一方面使得资源研究的专业化程度不断攀升，但另一方面也进一步加剧了遗产决策研究领域的孤岛化。

其三，考古遗址公园的规划编制情况并不理想，成果合理性仍有待提高。在立项初期，地方政府更为关心的是园区在短期内将会呈现出怎样的面貌以及能够吸引多少游客。考古遗址公园发展计划就很容易被简化为园区设计方案（甚至工程图纸），而对于考古遗址公园发展过程中可能面临的当地社会、土地、资金、经济、民生、消费、就业、交通等多种资源的可持续性筹划能力问题则很少有前瞻性规划。地方政府甚至更多希望能够照搬其他地方考古遗址公园的模式与经验来解决自己辖区内考古遗址公园的问题，但这样的做法已经越来越难以奏效。因此，对大遗址考古资源的长期管理、考古遗址公园的长线发展缺乏计划性，是不少考古遗址公园面临的实际问题。

其四，考古遗址公园发展在土地资源供给方面存在制度困境。在现已挂牌运营的公园中，仍旧部分存在园区不闭合、土地多头管理的情况。这表明，即便在挂牌运营的情况下，土地资源的实际供给状况也可能无法满足“原计划”的要求。“原计划”本身对土地的需求主要参考考古遗址保护的要求（如保护范围、建设控制地带），具有刚性。但是，在遗址的使用部分，即公园的主要展示、服务区域，土地用量仍旧存在较大的弹性。考古遗址公园管理机构往往不具备直接与当地进行用地协调的权限与能力。从国土空间规划层面上看，考古遗址公园用地尚无法被纳入稳定的专用范畴，不少公园存在与基本农田、宅基地、林地等多种既有用地形态长期并峙的情况，而其中基本农田的调整尤为困难。国家自然资源部在“特殊用地”下设置“文物古迹用地”，“指具有保护价值的古遗址、古建筑、古墓葬、石窟寺、近现代史迹及纪念建筑等用地，不包括已作其他用途的文物古迹用地”^[24]，但范畴含义仍显偏窄，不足以满足文物保护利用的现实需求。且在用地性质调整过程中面临巨大的调整成本支出：在较发达地区，综合费用可能超过50万元/亩^[25]；而即使在一般的县级市，有些也超过30万元/亩^[26]。

其五，国家考古遗址公园与省级考古遗址公园在“考古遗址公园”体系内的分工与责任尚不明确。考古遗址公园建设与发展的根本问题是由考古资源向考古遗产转化的问题，根本任务是平稳实现重要考古遗址的“三步走”转化过程。它仍

须兼顾既有的文物保护单位、省级及国家考古遗址公园等管理架构与级别。事实上，国家考古遗址公园与省级考古遗址公园几乎同时兴起，二者却无管理架构或级别的制度衔接。国家考古遗址公园从一开始即存在一定结构问题，迫于遗址利用压力与城市建设紧迫性，它不得不从遗址当中“遴选”公园，即从考古资源甚至考古遗存形态中“提拔”考古遗产。这种情况下，留给“考古遗址公园体系”酝酿的时间是严重不足的。国家考古遗址公园与省级考古遗址公园在工作意图、工作方式、资源管理目标等方面都有相似的内容，这直接导致国家、各省市都在开展不同层面的“从遗址中提拔遗产”的局面，而“三步走”的遗产发生特征并没有在我国的考古资源管理框架中得到充分体现。应当指出，如果无法根据资源转化的阶段性特征对“国家考古遗址公园”与“省级考古遗址公园”的区分和连接问题进行通盘考虑，那么会导致在建设过程中普遍忽视考古遗产的“发生基础”——遗址的本体、环境及其由考古学研究揭示的核心价值，这种忽视将最终损害考古遗址公园的独特性和真实性。因此，笔者认为，省级考古遗址公园是考古资源向考古遗产转化的关键。考古遗址所在地是考古遗产发生的直接地点与直辖责任所在地，是考古资源“三步走”转化的一线，其现实资源、综合实力与对遗产化阶段性特征的准确判定是考古遗产良性发展的根基。进而，国家考古遗址公园的遴选对象首先应当在省级层面上完成遗产转化，即国家考古遗址公园应在具备遗产化、社会化形态的省级考古遗址公园中遴选，而不再是直接从遗址里“提拔”公园。

四、关于考古遗址公园建设与发展策略的调整建议与讨论

笔者认为，考古遗址公园作为我国考古遗产的典范，行业应当达到以下几个基本要求：（1）巩固考古遗址的保护基础，合理控制考古资源的使用规模及其与社会间互动的“锋面”形态；（2）明确考古遗址公园的发展目标、发展方式以及资源渠道，建立“三步走”的良性递进发展机制；（3）实现考古遗址公园管理机构的健康发展，使其能够独立、完整地承担考古遗址公园发展的责任；（4）提升考古遗址公园的运营与市场策划水平，使其具备自我“造血”能力；（5）逐步实现考古资源与社会的良性互动关系，提高遗产的在地融合度；（6）实现考古遗产发展所需资源的多元化来源，多层次化解考古遗址公园发展风险。为此，笔者

对考古遗址公园建设与发展提出以下六个方面的策略调整意见。

其一,未来十年是我国考古遗址公园政策宏观架构的调整阶段,对处于不同经济与社会发展水平地区的大遗址资源的处理方式应注重策略差异与实施精准度。文化资源管理部门与其他管理机构(如发展与改革、财政、自然资源、生态环境、国家安全、人力资源等)应逐步实现更为系统、细致的合作,以提高考古资源管理政策的可行性、适用性与持续性。国家应对考古资源的遗产化水平与阶段性潜力进行综合性评估,编制详细、科学的考古遗产宏观发展计划,加强总体把控能力,提高施政的合理化程度,严格入门审核,避免地方遗产事业出现非理性发展与退化情况。应根据考古工作开展与遗址认知状况、可支配财政收入状况、城镇化状况、遗产在地社会融合度与民生状况,地方经济发展水平、城市建设水平、地方消费水平、管理机构建设与功能水平,用地压力、业态发展与引资难度等因素,确定合理的阶段性遗产化目标,避免项目盲目上马。

其二,巩固优势资源,扶持劣势资源,清退不合格资源,建立资金与风险分摊机制。提高国家资金使用的合理性与有效性,针对地区现实情况划分出不同侧重类型,有针对性并阶段性地调整国家对考古遗址公园的资助对象、事项、力度、方式与目的。如在经济相对发达地区,遗产利用配套建设压力相对较小,国家经费使用应侧重支持建构考古遗址公园历史物象精品^[27]、加强文物保护单位建设、激活与考古遗址公园发展相关的在地科研院所及大专院校的配套科研工作等方面。而对在财政困难地区已投入使用的重要考古遗址,国家应对其予以资金倾斜,根据考古遗址公园的建设程度、机构状况、实际业绩、社会效益与发展难度,按年度给予一定数额的建设或发展补贴。应当鼓励各考古遗址公园与其所在县(区)政府、市政府、省政府、国家文物行政部门以及社会力量形成多元形态的资金分摊模式,建立“谁用谁掏钱”“风险共担”“化整为零”的基本原则,化解资金风险。

其三,细化行业人才发展政策引导,明确机构建设标准。人才队伍与机构建设不足是制约考古遗址公园事业发展的重要因素。在鼓励探索考古遗址公园建设运营模式的同时,文物及相关部门应主动加强对考古遗址公园管理运营机构组织架构、专业构成、人员规模等方面的规范指引

和政策供给,进一步提升考古遗址公园管理运营机构在人事聘用、资金统筹、市场策划等方面的自主性,提高其业务统筹能力与业务发展积极性。

其四,增强培育意识,为考古遗址公园“晋级”意义赋予实质内涵。如前所述,考古遗产形成过程中的考古资源转化阶段是不可忽略的重要发展阶段——它既是考古遗存价值凝聚与升华的阶段,也是遗产形成的重要准备过程。它所面临和需要反复权衡的是遗产发生过程,因为并非所有的遗址都能够从遗存形态发展成为国家与社会可以充分利用的遗产形态。这个过程并不是单纯意义上基于考古遗址重要性的遴选,事实上,在“全国重点文物保护单位”“大遗址”等管理单位公布与规划环节已经完成了考古资源重要性评价工作。考古遗址公园遴选应主要考虑其作为遗产发挥社会影响的效果与边界,重点考量建设与发展状况、遗产价值传播能力、历史物象表现情况、与社会的互动关系、经营维持能力等技术性指标。考古遗产的形成是长期而缓慢的积累过程,应当加强在基层的孵化与培育工作。笔者认为,所谓“省级考古遗址公园”应当发挥“遗产库”或“遗产孵化器”的作用,“国家考古遗址公园”应在“省级考古遗址公园”中进行遴选。国家考古遗址公园的备选对象应是省内已经成型的考古遗产,这在很大程度上避免了备选对象只是重量级遗址但却不具备任何社会化条件的尴尬情况。这样,实际上就将遗产化工作的主要阶段前置省内进行,从而在国家层面上降低了条件尚不成熟的项目出现概率。准此,我国在下一个阶段应当重点关注的是各省考古资源遗产化的工作情况。笔者认为,各省应直接参照现行的国家考古遗址公园评定办法及其细则来斟酌考古遗址公园的培育工作,高度关注由考古遗址(考古遗存)发展到考古遗址公园(考古遗产)的具体培育条件(发展思路、资金筹措、运维成本、历史物象建构质量、文化产品生产与供应方式、社会影响方式与影响边界等)。省内评定最基本的责任并不是对于所谓“省级考古遗址公园”的行政资格认定,而是对“考古遗址公园”的价值认定,即省内评定应确认备选对象已经从单纯的遗存或资源形态发展到遗产形态阶段,国家文物部门应对这些过程给予业务指导与全程监督。综上,现阶段应对考古遗址公园的遴选体系进行修订:在省级层面建立“考古遗址公园”立项与评定制

度,在国家层面建立从“省级考古遗址公园”中遴选“国家考古遗址公园”的晋级制度。

其五,调整各阶段考古遗址公园申报的重点。目前,我国国家考古遗址公园申报文件的内容之一即是“符合文物保护规划的考古遗址公园规划”文件。这一文件主要解决的是园区建设蓝图问题,所发挥的是园区建设依据的作用。笔者分析了2013年以来近八十多个考古遗址公园规划,这类文本的内容主要包括建设依据与规范、形态设计以及建设成本概算。此外,申报材料还包括“全国重点文物保护单位”身份、已公布的保护规划、考古与研究工作计划、具备独立法人资格的管理机构。理论上,能够确保考古遗址公园资源重要性的是“全国重点文物保护单位”身份,能够确认用地合规性的是已经公布的保护规划,能够确保展示与阐释合理性以及遗址发展潜力的是考古与研究工作计划,能够确保落实相关管理责任的是具有法人资格的管理机构。但实际上,上述文件更适合被用来指导最初的考古遗址公园建设,也就是说,它更符合工程指导性文件的要求。实际上很多考古遗址公园在挂牌运营之后,随着考古工作的陆续开展,其最初对建设需求的判断都发生了较大的变化。此外,社会条件、用地条件、经济形势、运转成本、业态环境、投资状况、政策环境、利益相关方意愿、运作模式都会随着时间的推移而发生变化,而这些恰恰都是影响考古遗址公园建设发展的关键因素。因此,无论挂牌运营与否,考古遗址公园的阶段性建设与发展计划书都是非常必要的。事实上,无论建设与发展都应当分阶段进行组织与管理。如前面所指出的,对于素来以“工程”为导向的我国遗产行业来说,对于社会、政策、经济、财政、管理、发展方式、利益分配等方面的考虑是严重匮乏的——考古遗址公园更像是一套待开发的“历史地产”,而不是一种等待发展的社会事业。根据“一址一策”的要求^[28],在社会、文化、经济资源相对匮乏的地区,建设与发展思路的适用性、前瞻性则更为关键^[29]。可以说,考古遗址公园建设与发展所需的资源已经超出了传统文物管理部门所能控制的舒适范围。因此,在建立考古遗址公园制度体系的过程中,应进行如下调整。

首先,强化考古遗址公园立项论证。在“考古遗址公园”立项阶段,申报者应严格论证考古遗址公园建设可行性与发展前景,其重点在于论证当地社会条件对于公园建设发展的利与弊,评

价建设必要性及难度、社会影响(波及人群、影响方式、可能后果)、考古资源利用方式、用地量与建设成本、运维成本、发展方式。应当指出,其申报主体必须是有资源整合能力的地方政府或政府联合体,而不是政府内设的文化文物管理职能部门或相关机构。同时,对申报主体设立门槛非常必要。申报主体最主要的职责是统筹解决考古遗址公园建设与发展的准备金及土地、人员配备问题,那么,申报主体在申报时应当已经表现出对考古遗址公园建设与发展所需各类社会、经济、文化资源较强的调配能力以及对相关社会未来健康发展的擘画水平。因此,应当对申报主体在过去一个阶段内财政收入与负债状况、公益事业发展状况、县域经济与区域人口规模、文物保护利用投入状况等具体情况进行评估,以此作为核准考古遗址公园立项的重要参考。

其次,强化挂牌运营单位建设与发展计划论证和实施监督。已经挂牌运营的考古遗址公园(省级与国家级)应当定期(如以三年为周期)更新考古遗址公园建设与发展计划,由省级文物部门组织审核其合理性并评估其实施成效。这一计划的主要内容应当包括:(1)公园发展状况与社会影响评估报告,如保护、考古、场馆与设施建设、策展与社会活动、财政状况测评、机构与人才队伍建设、社会影响等;(2)遗址相关社会发展现状综合评估报告,如遗产地民生状况、产业与就业状况等;(3)考古遗产发展与运营计划,如未来建设与运行成本估算、生存与发展模式调整、社会与经济条件变化、资源缺口与解决办法、管理架构与基本职能调整、建设与发展阶段性目标、展示利用拓展计划、市场策划方案等。

再次,明确运营状况在国家考古遗址公园遴选中的主导地位。在建立考古遗址公园晋级制度的基础上,确立“省级考古遗址公园”是考古遗址公园建设的主体阶段,进而明确“省级考古遗址公园”的挂牌运营状况是“国家考古遗址公园”遴选的主要标准。准此,凡已挂牌运营的“省级考古遗址公园”提请申报“国家考古遗址公园”称号,国家文物部门可依据其若干运营周期的建设与发展计划及实施成效,对其运营状况进行现场复核,确定是否授予其国家级名称。在整体上,省内即应当责考古遗址公园之“实”,而在国家层面上的肯定则更多是扬此“实”之“名”。

其六,建构国家考古资源公共用地确权与登记制度。笔者认为,宜根据文物古迹保护与利用

的用地确权需求,进一步扩充“文物古迹用地”内涵,并细化其子类为文物古迹本体用地、文物古迹保护性设施用地、文物古迹展示设施与服务用地及基础设施用地等。解决土地问题不仅要改进顶层设计,还要做到多方无争议。这是一个在多方之间进行权益协商与利弊权衡的过程,从促进当地发展、降低风险成本的角度看,必不可少。其关键在于要有稳定的常规渠道使发展计划中的土地使用诉求能够进入合理化论证流程,促进土地权属、使用性质、利益协调等事项逐步明朗,这其中需要实现的不仅是考古遗址公园自身的发展诉求,也包括解决随之而来的各种用地利益纠葛与相应的经济赔付问题。

综上所述,我国考古遗址公园事业目前应进入政策调整的关键阶段。在很多方面,考古遗址公园事业是具有繁复社会面向的公共文化事业,宜从国家宏观政策、行业和事业发展政策、地方配套政策、历史物象建构策略、业态发展与市场策划、社会与经济影响等多个层面逐步进行相应的建设与发展策略调整,以促使我国考古遗址公园事业健康生存、良性发展。

- 1国家考古遗址公园:截至2023年12月,国家文物局共公布四批考古遗址公园名单,其中已评定国家考古遗址公园55家,立项单位82家。(2)省级考古遗址公园:自2013年浙江省公布第一批省级考古遗址公园以来,截至2023年12月,全国陆续有14个省(市、自治区)公布省级考古遗址公园名单。其中,立项名单81处(去除6处评定,实有75处),评定115处,合计196处(实有190处)。但湖北省、陕西省公布为“文化遗址公园”,部分非考古遗址,也因此数量统计上存在模糊之处。
- [2]2009年6月12日,国家文物局和杭州市人民政府共同举办了“大遗址保护良渚论坛”,论坛形成并发布了《关于建设考古遗址公园的良渚共识》,国家文物局官网,[EB/OL](2009-06-12)[2025-11-10]http://www.ncha.gov.cn/art/2009/6/12/art_722_112157.html。
- [3]a.《国家文物局关于印发〈国家考古遗址公园管理办法(试行)〉的通知》(文物保发[2009]44号),国家文物局官网,[EB/OL](2020-09-15)[2025-11-10]http://www.ncha.gov.cn/art/2020/9/15/art_2407_155.html。
b.2022年3月15日,经组织修订,国家文物局正式公布《国家考古遗址公园管理办法》(文物考发[2022]7号),国家文物局官网,[EB/OL](2022-04-01)[2025-11-10]http://www.ncha.gov.cn/art/2022/4/1/art_2318_45461.html。
- [4]王刃馥、张高丽:《“考古”在考古资源“遗产化”过程中的行业角色》,《南方文物》2021年第6期。
- [5]中国社会科学院考古研究所:《国家考古遗址公园评估报告(2014-2016)》,国家考古遗址公园管理参考资料(已由国家文物局下发各公园管理机构),2017年。
- [6]良渚国家考古遗址公园是我国考古遗址公园建设实践发源地之一,也是国家考古遗址公园理念的提出地。“九五”计划期间即启动良渚遗址保护与利用的探索和实践。至“十一五”计划末基本完成遗产化过程,同时催化社会化过程,形成了大遗址保护的“良渚模式”。至“十三五”规划期间,良渚文化已成为浙江文化标识,良渚精神已成为驱动当地社会建设发展的精神内核,良渚因素渗透到当地社会、经济、文化、教育等方方面面。据报道,作为行政区域的良渚,已由杭州的偏远街道跃为杭州“第一街道”,建成“良渚新城”。
- a.郭青岭:《史前文化遗产保护贡献经济社会发展的具体途径探索——以良渚遗址保护为例》,周海主编《史前研究2010:2010中国桂林·史前文化遗产国际高峰论坛暨中国博物馆协会史前遗址博物馆专业委员会第八届学术研讨会论文集》,广西科学技术出版社2008年,第122—126页。
b.李中文、刘军国、窦皓:《首届良渚论坛——谱写文明交流互鉴的新篇章》,《人民日报》2023年12月5日第6版。
c.陆遥、严粒粒:《良渚纪事:文明的实证与对话》,《浙江日报》2023年12月3日第1版。
- [7]据课题组2023年5月26—28日在河南省安阳市的实地考察调研。
- [8]据课题组2023年9月12日在江西省南昌市的实地考察调研。
- [9]a.据课题组2023年8月1日在浙江省龙泉市的实地考察调研。
b.据课题组2023年8月2日在浙江省慈溪市的实地考察调研。
- [10]据2022—2023年实地考察调研,此类包括以下国家考古遗址公园:北京周口店、圆明园,江苏鸿山,浙江良渚,江西御窑厂,山东大运河南旺枢纽,河南隋唐洛阳城、郑州商城,湖北熊家冢、盘龙城,湖南长沙铜官窑、城头山,广西甑皮岩,重庆钓鱼城,四川金沙、三星堆,陕西秦始皇陵、大明宫、阳陵、乾陵,宁夏西夏陵。
- [11]据2022—2023年实地考察调研,此类包括以下国家考古遗址公园:辽宁牛河梁,吉林高句丽、渤海中京,黑龙江渤海土城,浙江安吉古城,福建万寿岩、城村汉城,江西汉代海昏侯国、吉州窑,山东曲阜鲁国故城、城子崖,河南殷墟,广西靖江王府及王陵,新疆北庭故城。
- [12]据2022—2023年实地考察调研,此类包括以下国家考古遗址公园:河北泥河湾、赵王城,安徽凌家滩,河南

- 二里头、仰韶村,湖北屈家岭,湖南炭河里,四川邛窑,陕西汉长安城未央宫。
- [13]据2022—2023年实地考察调研,此类国家考古遗址公园包括:河北元中都、邺城,内蒙古辽上京,浙江大窑龙泉窑、上林湖越窑,安徽明中都皇故城,河南汉魏洛阳故城、郑韩故城,湖北龙湾,陕西石峁、统万城。
- [14]a. 湖北省于2021年、2022年公布了两批共12处“文化遗址公园”,储备湖北省文化遗址公园项目28个。参见湖北省文物局:《湖北:建好用好考古遗址公园 助力保护传承中华优秀传统文化》,《中国文物报》2023年6月30日第1版。
- b. 浙江省省级考古遗址公园评定始于2010年,截至2023年共公布三批25处(其中1处于2022年评定为“国家考古遗址公园”)。参见季丽慧:《浙江省考古遗址公园的共生资源研究及规划优化策略》,浙江理工大学硕士学位论文,2022年。
- c. 山东于2022年、2023年公布了两批省级考古遗址公园,其中评定12处,立项19处。参见《山东省文化和旅游厅关于公布第二批山东省省级考古遗址公园名单和立项名单的通知》,山东省文化和旅游厅官网,[EB/OL](2023-12-29)[2025-11-10]http://whhly.shandong.gov.cn/art/2023/12/29/art_100579_10333979.html?xxgkhide=1。
- d. 福建于2018年、2022年公布两批省级考古遗址公园,其中评定11处,立项7处。参见《福建文化遗产简介》,福建省文物局官网,[EB/OL](2023-11-07)[2025-11-10]http://wwj.wlt.fujian.gov.cn/wwzy/fjwwzyjj/202110/t20211022_5748401.htm。
- e. 安徽于2022年公布首批省级考古遗址公园,共6处。参见《我省首批省级考古遗址公园公布》,《安徽商报》2022年6月10日第7版。
- f. 江西于2023年公布首批省级考古遗址公园立项名单,共5处。参见《首批省级考古遗址公园立项名单公布》,《江西日报》2023年6月12日第2版。
- g. 北京于2023年公布第一批市级考古遗址公园立项名单,共4处。《4处遗址入选首批市级考古遗址公园》,《北京日报》2023年10月14日第5版。
- [15]湖北省人民政府办公厅:《荆楚大遗址传承发展工程实施方案(2019—2023年)》(鄂政办发〔2019〕14号),[EB/OL](2019-02-102)[2025-11-10]https://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezbf/201902/t20190220_1713593.shtml。
- [16]山东省文化和旅游厅:《山东省省级考古遗址公园管理办法(试行)》(鲁文旅保〔2022〕6号),山东省文化和旅游厅官网,[EB/OL](2022-03-18)[2025-11-10]http://whhly.shandong.gov.cn/art/2022/3/18/art_102779_10314475.html。
- [17]《江西省文化和旅游厅关于印发〈江西省省级考古遗址公园管理暂行办法〉的通知》,江西省文化和旅游厅官网,[EB/OL](2021-01-07)[2025-11-10]http://dct.jiangxi.gov.cn/jxswhhlyt/col/col14524/content/content_1764526223277273088.html。
- [18]各地省级考古遗址公园开放情况及保护规划、公园规划等“要件”编制情况主要基于项目组实地考察和资料收集,并就该信息准确性与相关省份文物管理机构或研究机构进行核实,信息截至2023年12月有效。
- [19]参考我国公布的2013—2023年政府采购信息中与考古遗址公园建设直接相关的规划编制与工程实施采购情况得出结论。
- [20]我国城市分级主要有三种形式:其一为根据人口规模进行分级,其二为根据行政级别进行分级,其三为根据城市竞争力进行分级。经过综合考虑,笔者认为城市竞争力与考古遗址公园建设发展的资源关系更为直接与突出,故采用第三种分级方式作为公园分类标准,同时还对我国最新的百强县与百强市情况进行了综合考量。参见倪鹏飞、徐海东主编:《中国城市竞争力报告No.19——超大、特大城市:健康基准与理想标杆》,中国社会科学出版社2021年。
- [21]共67家。其中挂牌运营的考古遗址公园有北京圆明园、周口店,河北赵王城,江苏鸿山,浙江良渚、安吉古城,江西汉代海昏侯国,山东城子崖,河南殷墟、隋唐洛阳城、汉魏洛阳故城、郑州商城、二里头,湖北熊家冢、盘龙城,湖南长沙铜官窑,广西甑皮岩、靖江王府及王陵,重庆钓鱼城,四川金沙,陕西西陵、秦始皇陵、大明宫、汉长安城未央宫、乾陵,宁夏西夏陵等26家;立项创建的考古遗址公园有北京琉璃河,河北中山古城、燕下都,山西晋阳古城、蒲津渡与蒲州故城,内蒙古萨拉乌苏、和林格尔土城子,黑龙江金上京,江苏扬州城、阖闾城、草鞋山,浙江马家浜、龙山越国贵族墓群、上山、宋六陵,安徽蚌埠双墩、禹会村、繁昌窑,福建苦寨坑窑、德化窑,山东大汶口、临淄齐国故城,河南三杨庄、偃师商城、城阳城址、大河村、平粮台古城、清凉寺汝官窑,湖北楚纪南城(八岭山)、明楚王墓,湖南汉长沙国王陵,广东青塘、笔架山潮州窑,四川宝墩古城,云南石寨山,陕西汉长安城、秦咸阳城、阿房宫、桥陵、杜陵,宁夏水洞沟等41家。
- 需要说明的是第一批立项创建的湖北楚纪南城(含八岭山、熊家冢)考古遗址公园,其中熊家冢被评定为第二批国家考古遗址公园;同批立项创建的陕西汉长安城考古遗址公园,其中汉长安城未央宫被评定为第三批国家考古遗址公园;第三批立项创建的浙江安吉古城和龙山越国贵族墓群考古遗址公园,其中安吉古城被评定为第四批国家考古遗址公园。
- [22]共69家。其中挂牌运营的考古遗址公园有河北元中都、泥河湾、邺城,内蒙古辽上京,辽宁牛河梁,吉林集安高句丽、渤海中京,黑龙江渤海中京,浙江大窑龙泉窑、上林湖越窑,安徽明中都皇故城、凌家滩,福建万

寿岩、城村汉城,江西御窑厂、吉州窑,山东曲阜鲁国故城、大运河南旺枢纽,河南郑韩故城、仰韶村,湖北屈家岭、龙湾,湖南城头山、炭河里,四川三星堆、邛窑,陕西石峁、统万城,新疆北庭故城等29家;立项创建的考古遗址公园有河北定窑,山西陶寺,辽宁金牛山、长白山神庙,吉林罗通山城、磨盘村山城,江苏龙虬庄,浙江河姆渡,安徽寿春城,福建南山,江西吴城、铜岭铜矿,山东两城镇,河南贾湖、庙底沟、虢国墓地、宋陵,湖北铜绿山、石家河、苏家垄墓群、学堂梁子、擂鼓墩,湖南里耶古城、老司城,广东方济各沙勿略墓园及大洲湾、广西合浦汉墓群与汉城,四川罗家坝、城坝,陕西龙岗寺、周原、秦雍城,贵州可乐,云南太和城,甘肃锁阳城、大地湾、大堡子山,青海喇家、热水墓群,新疆苏巴什佛寺、七个星佛寺等40家。

- [23] 本研究的全部国家级与省级考古遗址公园统计对象合计230家,根据将其所在城市与前述中国城市分级名单进行比对的结果可知,未来约有62%的考古遗址公园存在于四线及非线城市地区(含农村)。
- [24] a. 2020年11月17日,国家自然资源部办公厅印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》(自然资办发〔2020〕51号),中国政府网, [EB/OL] (2020-11-22) [2025-11-10] https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/22/content_5563311.htm。
b. 2023年11月22日,国家自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(自然资发〔2023〕234号),中国政府网, [EB/OL] (2009-06-12) [2025-11-10] https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6917279.htm。
- 二者关于“文物古迹用地”(1504)的分类、定义无变化。
- [25] 根据本项目调查的不完全统计,被调查对象中A调整计费为40万元/亩,B调整计费为60万元/亩,C调整计费为3.6万元/亩,D调整计费为15万元/亩,E调整计费为15万元/亩,F调整计费为50万元/亩,G调整计费为35万元/亩,H调整计费为14万元/亩。以上数据来自于相关公园管理者,绝大多数位于农村或城郊地区(根据受访者要求,兹隐去公园名称,以字母代表)。
- [26] 如以某中原地区城市考古遗址公园为例,土地组卷报批过程中涉及区块地价(A路5.2万元/亩、B路8.5万元/亩)、农民失地保险5.8万元/亩、耕地占补平衡费13万元/亩、青苗附属物补偿费(4万元~5万元)、新增建设用地使用费20元/m²、耕地占用税(耕地22元/m²、其他地类15.4元/m²),费用合计估算30万元/亩(根据受访者要求,兹隐去道路名称,以字母代表)。
- [27] 王刃馥:《文化遗产的历史物象建构维度及其在文博工作中的体现》,《艺术设计研究》2023年第6期。
- [28] 国家文物局:《国家考古遗址公园发展报告》,中国政府网, [EB/OL] (2018-12-31) [2025-11-10] https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5433067.htm。
- [29] 王刃馥:《农村地区大遗址“社区化”利用刍议——以“马家窑困局”为例》,《四川文物》2023年第2期。

Construction and Development Strategies of Archaeological Site Parks in China (2013–2023)

ZHANG Jin-de¹ WANG Ren-yu² WANG Hui-hui¹

(1. Fujian Provincial Institute of Archaeology, Fuzhou, Fujian, 350001;

2. Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100101)

Abstract: Over the past decade, China's archaeological site park initiative has entered a critical stage of policy reform. The program faces several structural and systemic challenges, including disparities between local administrative capacity and project scope, insufficient policy integration, inadequate planning, obstacles to land allocation, and an unclear division of responsibilities between national and provincial levels. To promote the sustainable and balanced development of archaeological site parks, policy frameworks should be realigned, funding mechanisms optimized, and regulations on personnel and institutional development refined. Further priorities include strengthening the system for park evaluation and advancement, reprioritizing future project applications, and establishing a clear legal basis for land-use rights.

Key words: archaeological site park; archaeological resource management; heritagization; public engagement; policy reform; development strategy

(责任编辑:王 霞;校对:张 蕾)