

# 《文物保护工程专业人员学习资料》 保护规划

2020 年



文物保护工程专业人员学习资料编委会 组织编写

# 目录

1 文物保护规划概要 .....	1
1.1 文物保护规划基本情况 .....	1
1.2 文物保护规划的作用 .....	7
1.3 文物保护规划与其他行业相关规划的关联 .....	8
2 文物保护规划编制与审批程序 .....	12
2.1 文物保护规划编制的程序、框架及方法 .....	12
2.2 文物保护规划的审批与公布 .....	18
3 文物保护规划的技术要点和编制要求 .....	20
3.1 文物保护规划前期调查与信息采集 .....	20
3.2 文物保护规划文本的编制的技术要点 .....	28
3.3 文物保护规划图纸的编制 .....	59
3.4 文物保护规划说明的编制 .....	68
3.5 文物保护规划基础资料汇编的编制 .....	73
3.6 规划沟通与衔接 .....	75
4 不同类型文物保护规划的技术要点和编制要求（大遗址） .....	80
4.1 大遗址保护工作概要 .....	80
4.1.1 我国大遗址保护工作的发展历程 .....	80
4.2 大遗址保护规划基本概念和基本要求 .....	88
4.3 规划资料收集要求 .....	102
4.4 专项评估的编制重点与深度要求 .....	107
4.5 保护区划与管理规定的编制内容与深度要求 .....	110
4.6 分项规划的编制内容与基本要求 .....	113
4.7 与相关规划和标准的衔接 .....	123
5 行业内其他重要规划的编制与要求 .....	126
5.1 考古遗址公园规划的技术要点和编制要求 .....	126
5.2 世界文化遗产管理规划 .....	164
6 其他重要规划的相关知识 .....	191
6.1 国土空间规划（国土空间总体规划） .....	191
6.2 城市控制性详细规划（国土空间详细规划） .....	193
6.3 历史文化名城名镇名村街区保护规划及传统村落保护发展规划 .....	196
6.4 风景名胜区规划 .....	199
样题 .....	204
参考答案 .....	211

# 1 文物保护规划概要

## 1.1 文物保护规划基本情况

### 1.1.1 文物保护规划工作的发展历程及现状

#### (1) 发展历程

文物保护规划是指以全国重点文物保护单位保护规划为代表的不可移动文物保护规划。

我国由国务院公布为全国重点文物保护单位的不可移动文物是中华民族几千年文明发展史的主要载体，是我们祖先创造的、留传至今的珍贵财富，具有不可再生、不可替代的资源特性和历史文化价值，是民族传承与维系最基本的身份物证，可见证我国文明与文化的发展史，也是国家文化资源的精髓，在我国文化遗产保护领域拥有极为突出的重要地位。

我国的文物保护规划是近 20 年发展起来的、专门用于文物保护单位的文化资源整体保护综合性科技手段，在文物保护的整体工作中属于前置性环节，在文物保护领域属于新兴科技门类，由不同领域、不同层面、不同学科构成的一种复合集成体系。

文物保护规划的性质属于资源保护技术；规划目标为真实、全面地保存并延续遗产的历史信息及全部价值；规划指导思想为文物工作 16 字方针和社会科学发展观；保护原则为真实性、完整性、延续性以及最小干预原则等；规划内容由规划目标派生出保护、利用、管理、研究四个主要方面；规划评估与对策涉及多领域、多层次、多学科的交叉集成<sup>1</sup>；规划文件构成、编制结构、陈述体例与规划设计图表达参照城市规划学科的基本体例与主要陈述、表现技能。或者说，我国的文物保护规划是由当代文化遗产保护的理念、国家与社会需求、城市规划的技法复合而成的创新学科。

全国重点文物保护单位保护规划在近 30 年间的发展大致可分为三个时

---

<sup>1</sup>内容包括：学术研究、管理规定、城乡建设规划、生态环境、保护工程与专项技术、展示工程、景观设计与博物馆建筑、遗产管理运行与队伍建设，考古探查计划与工作站建设，法制法规支撑体系，管理机构与运行模式，等等。

期：

### **(1) 形成期（1990-2004 年）**

这一时期内含了三个发展阶段：

**第一阶段（1990-1995 年）为初始阶段：**规划项目包含了文物保护单位的修缮工程计划、环境整治规划和服务于旅游的展示详细规划三种专业需求，规划文件尚无形成一定的规划理念与专业技术体例。

**第二阶段（1996-2002 年）为体例与技能的初步探索阶段：**这一时期受到四项因素的明显影响，一是来自大型考古遗址保护问题引发了专项文物保护规划需求；二是受国际遗产组织与中国合作编制《中国文物古迹保护准则》（参见 2002 年版《中国文物古迹保护准则》的“文物古迹保护工作程序表”）的“保护规划”概念影响；三是受世界文化遗产申报程序要求提交专项保护规划的影响，四是受国务院委托的区域性综合规划《吐鲁番地区文物保护与旅游发展总体规划 2002-2020》（2000-2002）的编制实践影响，由此初步形成了中国文物保护规划的体例框架与技术要求。

**第三阶段（2003-2004 年）为技术与体系的初步建立阶段：**这一时期对文物保护规划具有决定性作用的事件是 2003 年文化部第 26 号令《文物保护工程管理办法》的出台，其中第四条规定“文物保护单位应当制定专项的总体保护规划，文物保护工程应当依据批准的规划进行”，由此直接明确了保护规划的地位与作用；其后，国家文物局于 2004 年 8 月正式发布《全国重点文物保护单位保护规划编制审批管理办法》及其技术性附件《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，成为我国第一部不可移动文物保护规划的专项技术文件。

### **(2) 发展期（2004-2012 年）**

这一时期我国的文物保护规划发展面临了四大压力：一是国家发展需求：伴随着国家经济的快速增长，我国政府大幅度提升了文物保护的工作力度与经费投入，开展了若干国家层面的顶层设计规划项目，包括《国家重大

遗址总体保护规划纲要（第一批）》《“十一五”国家重要大遗址总体保护规划纲要（第二批）》（2004-2007）和《国家汶川地震灾后重建规划·文物抢救保护修复专项规划（2008~2010）》（2007）等，促进了文物保护规划的地位与影响；二是中国城镇化的急速进展，导致土地利用、人口调控等与大型考古遗址保护相关的社会问题日渐尖锐，国家为此设立了专项保护经费（2005年至今），促使大遗址保护规划探讨适合中国国情的专项技术；三是国际文化遗产保护领域的保护理念与类型不断拓展（2004-2008-至今），特别是中国世界文化遗产在这一时期所涉的文化景观、文化线路、农业遗产、运河遗产等新的遗产类型申报规划的编制实践，从规划理论与技术两方面都对我国文物保护规划的编制产生了直接影响。在此时期，我国的文物保护规划在国家主导并积极投入规划经费的支撑下，展开了大量的、类型丰富的文物保护单位保护规划编制实践，促成了文物保护规划这一新兴遗产保护技术专业的发展，并对我国不可移动文物、特别是大型考古遗址和世界文化遗产的整体保护作出显著贡献。

### （3）提升期（2012年以后）

这一时期我国的文物保护规划又伴随着国家整体形势的发展推进到一个新的发展阶段，出台了专项规划技术规范。主要表现在：一是国家振兴民族的文化建设战略目标的提出和推进，促使文物保护规划在文物的价值研究、保护管理水平和社会可持续发展方面继续提升编制技术能力；二是国家公布的全国重点文物保护单位数量成倍激增（2013年），全国保护规划的编制需求极为突出；三是随着中国大遗址保护规划大量的、持续的编制实践和探索，具有中国特色的考古遗址保护规划技术成形，我国第一部文物保护规划的专项技术标准《大遗址保护规划规范 WW/Z 0072-2015》于2013年获全国文物标准委员会通过、2015年由国家文物局公布；四是随着社会全面发展观“五位一体”的提出与展开，文物利用成为文物保护领域突出的、普遍的社会需求，2013年国家文物局出台《国家考古遗址公园规划编制要求（试

行)》，有效促进了大遗址的保护利用，显著提升了社会效益；五是经由丝绸之路（2007-2013）、大运河（2008-2013）和长城这三项超大型世界文化遗产的规划编制，国际文化遗产的新理论对文物保护规划的影响明显提升，从文物的价值研究与载体辨认、保护对象的确定以及真实性完整性等方面丰富和充实了中国不可移动文物保护规划的编制技术，明显深化了我国文物保护规划的理论与技术，并且成功探讨了系列遗产的规划编制技术。

## （2）现状

至 2020 年，我国已公布全国重点文物保护单位 8 批 5053 处，文物保护规划的文物类型不仅涉及《中华人民共和国文物保护法》定义的不可移动文物全部传统的类型——古遗址类、古墓葬类、古建筑类、石窟石刻类、近现代重要史迹类，还涉及世界文化遗产的新类型文化景观（含农业遗产）、文化线路、运河遗产，近现代时段的工业遗产大量增加；按规划成果的深度可分为规划大纲、总体规划、保护规划与详细规划。

据 2019 年对全国第一批至第七批公布的全国重点文物保护单位 4295 处统计：已经国家文物局批准通过的全国重点文物保护单位保护规划 981 项，占 4295 处的 22.8%，其中 94% 的获批规划启动实施；其余 2084 处文物保护单位尚未开展保护规划的编制，约占总数的 48.5%。与此同时，2005-2007 年列入第一批大遗址的 100 处(以上)全国重点文物保护单位全部在我国“十二五”规划期间启动了规划编制，进展显著。

在报审规划项目中，约有 310 处的保护规划未获评审通过，约占所有报审规划项目的 24%、近 1/4（魏青，2019）。此外，对 2008-2017 年间的报审规划项目的类型进行分析，可以看出古建筑类的保护规划通过率较高，古遗址、石窟石刻类次之，古墓葬较低，近现代重要史迹及代表性建筑最低（郜华<sup>2</sup>，2019）。分析已报审的保护规划、特别是未获批准通过的项目，规划文件中的本体保存评估、管理规定、图纸不规范的问题最严重、约占报审项

---

<sup>2</sup>郜华，评审意见视角下的文物保护规划编制技术研究，《华中建筑》2020 年第 5 期。

目的 70%以上；其次是环境评估、建设控制地带具体划定、技术措施不合理以及展示方式、分区等不合理，约占报审项目的 60%以上；再次是价值评估、保护范围具体划定、环境治理/生态保护、展示设施、服务设施、考古研究规划以及缺少图纸等问题，在大部分报审项目中超过 60%。

依据规划技术的重要性，以上各类问题可以归纳为下列两个层次：

（一）主要问题——导致规划未能通过评审的主要原因：

一是“保护区划”不合格——不合格的现象主要包括：①保护对象有遗漏、未能满足保护的完整性要求；②保护区划边界没有结合地形地貌和建设现状、不具备管理上的可操作性；③混淆了保护区划的分级分类概念，将保护范围内的重点保护区视作保护范围、一般保护区划视作建设控制地带。

二是“保护对象”不清晰——这一现象由文物价值研究不足引起，包括前期的基础资料收集、梳理和深化研究，特别是空间格局与历史环境要素因往往失却。

三是“管理规定”编制不合格——明显混淆了法规性条文与具体规划措施之间的性质差异，直接影响规划文件的质量。

四是“本体评估”不合格——缺乏量化评估，也缺乏具有规划编号标识的遗存清单与示意图，无法为监测各类提供依据。

（二）其他问题——在未通过和已通过评审的规划中普遍存在的问题：

编制依据的堆砌现象较为明显，不具备规划项目的针对性；

价值研究深度不足，大多满足于现成提法，没有研究提炼出具有高度的核心价值；

保护对象的构成要素有缺失，如古建筑缺地下遗存、考古遗址缺遗存可能分布区；

对遗存保存与保护的安全性认识不足，在保护措施或展示规划中忽略了“最小干预原则”，存在保护性破坏或不当展示的隐患。

整治与展示规划也多有不足，规划图纸问题更多。

### 1.1.2 多学科在文物保护规划中的应用

在文物保护规划编制过程中，涉及的多学科包括：考古学、历史学、建筑学、城乡规划学、地质学、地理学、生态学、植物学、人类学、民族学、社会学、博物馆学、传播学等，以及指导文物保护措施和技术中所涉及的生物学、化学、材料科学、测绘科学，等。依据文物保护规划的应用目的，大致可分为以下几个方面：

（1）考古或历史研究——主要用于提出文物价值、确立保护目标。具体表现在三个方面：一是遗址的文物价值评估中的学术价值评估；二是遗存现状分析；三是用于建立遗存结构的整体概念，以便准确界划保护范围。

（2）自然生态环境——主要用于把握生态环境的本体格局，以此作为大范围环境治理的依据；而当生态系统极为脆弱的情况下，该本体格局将上升为整个保护规划的前提条件，并将对遗址的保护与利用起决定性的限制作用。此外，水系流域的概念有助于廓清考古文化类型的分布与传播关系，可加深对遗址价值的理解，有助于评估的准确性。

（3）环境考古——主要可用于三个方面：一是为遗址保护范围内重点遗存的环境展示提供科学的设计凭据；二是可以此探讨遗址地先民的生活环境与经济生活方式的关联；三是用作建筑遗址的材料来源研究，包括用作复原设计的依据。其内容可由2部分组成：一是发掘现场的孢粉鉴定报告；一是中国全新世不同地区的各时段古气候与植被环境重建研究。此外，旧石器时代的遗址尚需考虑地理环境，尤其是生态因素。

（4）人类学、民族学和社会学——主要用于探讨遗址遗存可能隐含的社会结构、家庭模式、住居方式、宗教精神和经济生活方式，以及因此而形成的聚落形态与功能布局、建筑类型等，包括原始建筑的造型与构造可能。通过有关探讨，有助于在认识上分析和把握遗址遗存可能的含义和相关的场景及其范围，在界定保护范围和相关环境范围时尽可能不要有明显的遗漏；其次，可根据规划编制者对遗址文化内涵的理解，在展示中设计出富科学性

的、有辅助解说作用的造型或场景，增加普通观众的教育作用。

(5) 博物馆学——主要用于遗址博物馆建设探讨的基础。遗址博物馆在实践中尚应重点考虑三个方面：一是考虑何为遗址博物馆的基本功能（如：辅助性展陈、接待服务功能、遗址管理功能和考古工作站），不能与城市中的综合博物馆、艺术或历史博物馆混为一谈；二是如何控制遗址博物馆的规模、造型和材料，获得与遗址环境的最大和谐性<sup>1</sup>；三是如何选择遗址博物馆的设备、材料和结构选型，探讨生态建筑的手法，追求突出的节能效果，达到博物馆在建设 with 日常使用中的经济合理性。

(6) 新技术——目前主要表现在对 14C 测年技术与航拍、遥感等测绘手段上，还有 GIS 在文物保护规划中的重要性也日渐显著。其中，14C 测年技术用于建立考古文化的时段界限，卫星影像与航空影像可用于地形地貌分析、文物分布环境分析、城镇建设用地与植被现状分析，是提高大遗址保护范围界定的完整性的有效手段，GIS 技术即可用于保护对象的辨识，又可用于保护区划分析。

(7) 新材料——主要用于保护措施与展示工程，包括新的工艺技术。

## 1.2 文物保护规划的作用

### 1.2.1 文物保护规划的主要目的、任务

文物保护规划的主要目的是构建目标导向和问题导向相结合的全面工作运行体系，为真实完整的保护文物价值及其载体、协调文物保护与所在地的社会和谐发展关系以及建立中长期保护管理保障，制定工作导则。

主要任务包括：

- (1) 研究文物价值、明确保护对象；
- (2) 评估现状现象、归纳主要问题；
- (3) 确定规划目标、原则与规划对策；
- (4) 划定或调整保护区划、制定管理规定；

(5) 制定文物价值及其载体在保护、利用、管理等方面的各项规划措施；

(6) 制定文物保护单位与所在地社会和谐发展的相关要求；

(7) 制定分期实施计划、估算相关经费；

(8) 提出实施保障，促进“五纳入”落实。

### 1.2.2 文物保护规划的作用

文物保护规划的作用一般可分为内外两个层面分析：

#### 1. 保护规划在文物保护单位与社会发展关系之间的作用

(1) 为文物保护单位的保护管理工作提供了（全社会意义的）法规性地位；

(2) 是各级人民政府指导、管理文物保护单位保护工作的基本手段；

(3) 可有效建立文物保护与社会经济可持续发展的协调性。

#### 2. 保护规划对文物保护单位内部保护管理工作的作用

(1) 可全面提升文物保护单位保护管理工作的整体性；

(2) 是文物保护单位的管理机构统筹开展研究、保护、利用、管理等各项工作的指导手册；

(3) 可经由价值评估促进文物的研究、辨识构成要素与明确保护对象；

(4) 可借助空间规划手段管控实现文物及其环境的整体保护；

(5) 可强化保护管理运行能力的系统性、规范性和可操作性。

## 1.3 文物保护规划与其他行业相关规划的关联

根据目前我国文物保护规划编制的实践情况来看，文物保护规划与越来越多的其他规划发生了关联。

### 1.3.1 与世界文化遗产保护管理规划的关联

世界文化遗产的保护管理规划目前我国还没有制定专项规划编制的

规范或标准。目前我国已编制的世界遗产保护管理规划大多依据《实施〈保护世界文化与自然遗产公约〉的操作指南》里有关世界遗产的“突出普遍价值”（OUV）的三个组成部分展开：价值标准评估、真实性完整性评估和是否具备中长期保护管理保障。

文物保护单位与世界文化遗产分属两种不同的保护身份，其规划编制也在规划依据、价值评估标准、保护管理评估标准以及报批程序等方面都有各自的规定。在目前的编制与管理实践中，这两种规划正在互相影响，一方面是文物保护单位在价值评估、现状评估等方面受到世界文化遗产评估体系的标准影响；另一方面国际遗产保护组织在遗产区划的划定与管理上，日渐强调要与缔约国文化遗产最高等级的保护法律法规相衔接。

对于我国而言，一般情况下要求世界文化遗产的遗产区应与全国重点文物保护单位的保护范围对接、执行保护管理；世界文化遗产的缓冲区应与全国重点文物保护单位的建设控制地带对接、执行保护管理。但在有些情况下，文物保护单位保护范围内的保护对象不一定能达到世界文化遗产的价值评估标准或真实完整的保护管理评估标准，因此遗产区与保护范围不一定能实现区划吻合，但可以要求世界遗产的遗产区必须包含在文物保护单位的保护范围之内；换言之，保护范围应该等于或大于遗产区。

### **1.3.2 与历史文化名城、历史文化街区在保护规划方面的关联**

在历史文化名城中，文物保护单位属于名城的保护对象。在《历史文化名城保护规划标准》（GB/T50357-2018）中，对历史文化名城与文物保护单位两者在规划方面的要求是：

（1） 文物保护单位的保护应符合国家相关法律法规的规定。

（2） 历史文化名城保护规划应依据文物保护规划和文物保护的相关规定，对文物保护单位提出必要的保护措施。

（3） 保护规划应加强对文化线路、文化景观、工业遗产等新类型遗产历史文化价值的研究，根据遗产特点提出针对性的保护措施。

在《历史文化名城保护规划标准》（GB/T50357-2018）的“历史文化街区”一章中，没有专门提及文物保护单位。

### 1.3.3 与风景名胜区保护规划的关联

在住房和城乡建设部 2018 年发布的《风景名胜区总体规划标准》（GB/T50298-2018）中，文物保护单位一般涉及“人文景源”的园景、建筑、胜迹三种类型。相关规定如下：

（1）在风景区内各级文物和有价值的历史史迹遗址的周围，应划出一定的范围与空间作为史迹保护区。

（2）在史迹保护区内，可以安置必要的步行游览和安全防护设施，宜控制游人进入，不得安排旅宿床位，严禁增设与其无关的人为设施，严禁机动交通及设施进入，严禁任何不利于保护的因素进入。

### 1.3.4 与传统村落保护规划的关联

在住房和城乡建设部 2013 年发布的《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》中提出以下涉及文物保护单位的相关要求：

#### 第五章 传统村落保护规划基本要求

##### （一）明确保护对象

依据传统村落调查与特征分析结果，明确传统资源保护对象，对各类各项传统资源分类分级进行保护。

##### （二）划定保护区划

传统村落应整体进行保护，将村落及与其有重要视觉、文化关联的区域整体划为保护区加以保护；村域范围内的其他传统资源亦应划定相应的保护区；要针对不同范围的保护要求制订相应的保护管理规定。保护区划的划定方法与保护管理规定可参照《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求（试行）》。

##### （三）明确保护措施

明确村落自然景观环境保护要求，提出景观和生态修复措施，以及整改

办法。明确村落传统格局与整体风貌保护要求，保护村落传统形态、公共空间和景观视廊等，并提出整治措施。保护传统建（构）筑物，参考《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求（试行）》提出传统建（构）筑物分类及相应的保护措施。保护传承非物质文化遗产，提出对非物质文化遗产的传承人、场所与线路、有关实物与相关原材料的保护要求与措施，以及管理与扶持、研究与宣教等的规定与措施。

## 第七章 传统村落保护发展规划成果基本要求

### （二）“保护规划图”

“建筑分类保护规划图”中应标绘（传统村落）保护范围内文物保护单位、历史建筑、传统风貌建筑、其他建筑的分类保护措施。（第6条）

## 2 文物保护单位规划编制与审批程序

2004年8月2日，国家文物局发布了《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》（以下简称《办法》），对全国重点文物保护单位保护规划编制与审批提出了具体的方法和程序要求。

### 2.1 文物保护单位规划编制的程序、框架及方法

#### 2.1.1 文物保护单位规划编制的工作程序

文物保护单位规划编制的工作程序一般由确定规划编制的组织方、组织方选择并委托专业单位、专业单位编制文物保护单位保护规划、组织方根据合同约定对文物保护单位保护规划进行核验四部分组成。

第一步，明确规划编制的组织方，根据《办法》第六条：全国重点文物保护单位保护规划应当在省级文物行政部门指导下，由所在地的县级以上人民政府组织编制，这是因为文物保护单位保护规划是实施文物保护单位保护工作的法律依据，是各级人民政府指导、管理文物保护单位保护工作的基本手段。

实际操作中，大部分规划是由市县级人民政府作为组织者，也有由地方文物行政主管部门代行组织者职责，如市县级的文物行政管理部门或设立的保护单位直接管理机构。

对跨省、自治区、直辖市的全国重点文物保护单位保护规划，如长城、大遗址等大型跨地域文物保护单位，《办法》要求由国家文物局指定或协调有关省、自治区、直辖市组织编制；跨地、市、县的全国重点文物保护单位保护规划，由省级文物行政部门指定或协调有关政府机构组织编制。

第二步，组织者选择并委托专业单位。

承担编制文物保护单位保护规划的单位，必须具有国家文物局认定的相应资质。根据国家文物局颁布的资质管理办法要求，全国重点文物保护单位保护规划的编制，必须由甲级勘察设计资质单位承担。

规划组织者按照文物保护单位的保存现状、面临的保护利用实际问题，确定编制规划的主要任务、规模、时间、经费，根据国家相关要求，通过招标投标等方式比选符合资质要求的专业单位，签订委托工作合同。

第三步，专业单位编制。

接受委托的编制单位要高度重视文物保护规划的编制工作，应明确具有文物保护责任设计师（保护规划）资格的技术人员为项目负责人，按照合同及相关要求保质保量的及时完成编制工作。

在编制文物保护单位保护规划中，必须坚持“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，正确处理文物保护与经济建设的关系，文物保护与合理利用的关系，促进文物保护事业的可持续发展，使文物保护单位及其环境得到有效保护。

第四步，组织方根据合同约定对文物保护规划进行核验。

组织方对文物保护规划的成果进行检验，规划目标、规划内容、规划范围是否符合当地的实际情况，是否具有可操作性，作为专项规划，内容会涉及地方发展的各个领域，与地方经济文化发展和其他相关领域规划的要求是否协调。

核验应由规划涉及的当地规划、城建、国土、环境、农林业、交通、财政、旅游等管理部门参与。

### **2.1.2 文物保护规划编制的工作框架**

规划编制工作框架按照实施过程大体可分资料收集、现场勘察、文物确认、价值评估、保存现状评估、确定规划目标和保护原则、保护区划、专项保护规划、规划协调、规划重点及分期、规划实施经费等环节。

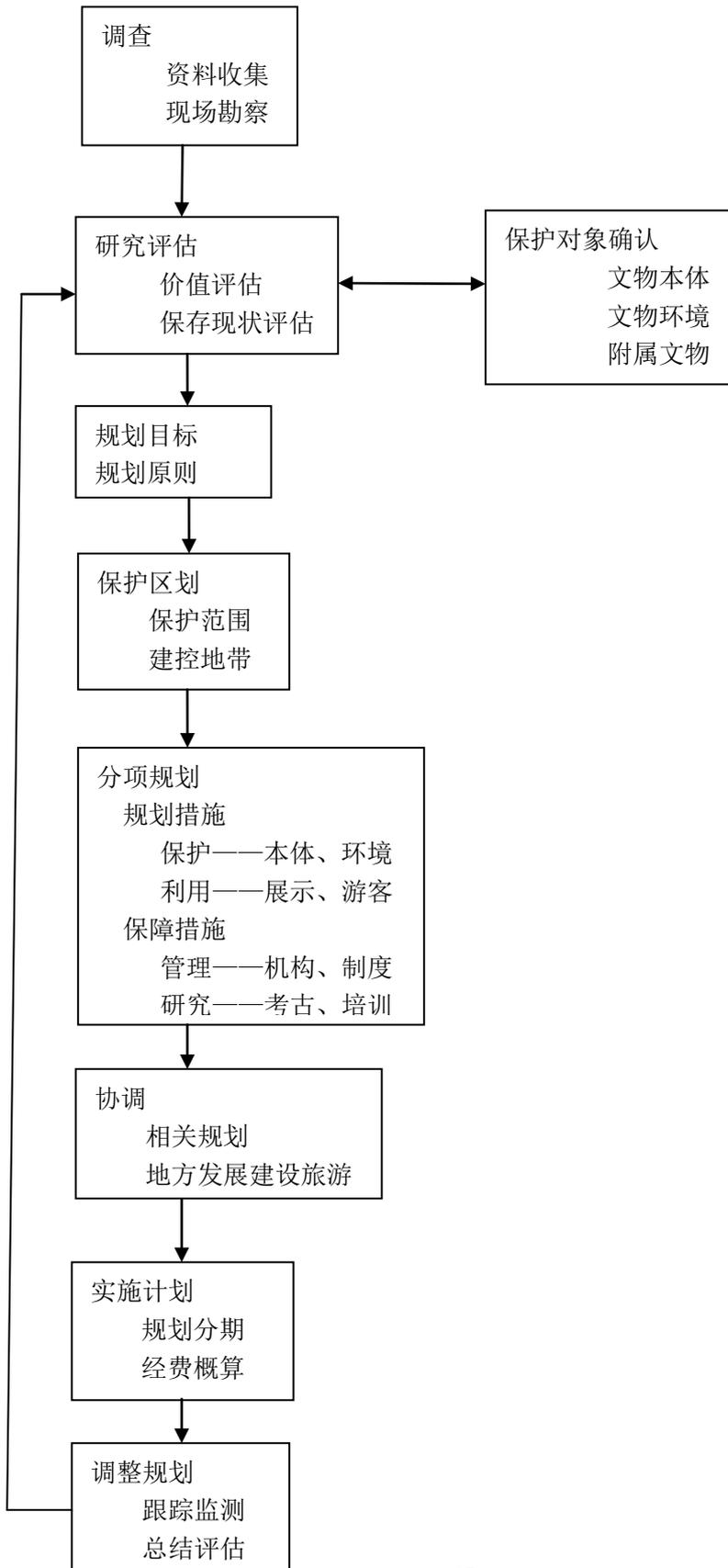
前期调研阶段，可以分为内业和外业，即资料收集研究和现场勘察。

研究评估阶段，主要是价值评估和保存现状评估，结合调查和评估结果，确认文物保护单位的文物本体构成和文物环境构成。

根据文物价值和文物及环境保存现状的问题梳理，提出具有针对性的

规划目标和规划原则，科学合理的划定保护区划，提出规划措施，规划措施要充分考虑文物本体的组成要素及其环境的历史格局，提高保护措施和展示利用的科学性、前瞻性和可操作性。

# 保护规划编制工作框架图



### 2.1.3 文物保护规划编制的工作方法

#### 1. 资料收集

主要包括四有档案、历史文献、研究成果、考古报告、以往维修资料、测绘图纸、地形图、相关规划、相关政策法规、管理机构等。

编制文物保护单位保护规划应当对文物保护单位的历史沿革、现存状况、保护和管理状况、考古工作状况以及研究的历史和成果等进行深入的调查分析，对文物所在地的自然与生态环境、社会和经济发展状况等进行普遍的了解，取得准确的、充分的基础资料。

#### 2. 现场勘察

现场勘察主要是对文物及环境现状进行全面详细勘察，文物现状包括文物保存状况和面临的破坏因素，文物环境包括自然环境和人文环境，同时还要对与文物保护密切相关的、影响较大的问题进行调查梳理，如文物所在地的城市乡村建设状况、周边道路、基础设施、土地利用等。

#### 3. 研究评估

根据考古及研究成果，结合现场勘察，分别对文物保护单位的文物价值和文物保存现状进行评估。

根据现场勘察结果评估文物本体及其环境的保护、利用、管理和考古研究现状，分析主要影响因素，给出切合实际的评估结论。

价值评估包括历史价值、科学价值、艺术价值，同时还可按照《中国文物古迹保护准则》规定进行社会价值和文化价值评估。

#### 4. 保护对象确认

在现场勘察的基础上，依据考古、研究成果逐一确认文物本体构成、文物环境构成和附属文物构成，区分考古上的可能遗存区域、历史上修复复建部分以及保护单位中的非文物构成。

#### 5. 确定规划目标、保护原则

明确规划目标、原则、规模，以及规划重点；尽可能减少对文物本体的

干预，保存文物本体的真实性，注重文物环境的保护和改善，保护文物本体及其环境的完整性。

文物保护单位保护规划中保护目标应当作为保护规划的强制性内容。

#### 6. 保护区划

划分保护范围与建设控制地带，提出管理规定，应当作为保护规划的强制性内容。

保护范围和建设控制地带根据实际情况可以分级管理。

#### 7. 专项保护规划

专项保护规划由规划措施和保障措施两大部分构成，是保护规划的核心内容。

规划措施主要包括文物本体保护、文物环境保护、文物安全防护、土地利用调整、文物展示利用等，制定相关的环境治理和生态保护措施。

保障措施主要包括管理机构和管理制度建设、日常管理监测、考古调查、研究交流培训等。

要充分考虑文物本体的组成要素及其环境的历史格局，提高保护措施的科学性、前瞻性和可操作性；坚持科学、适度、持续、合理地利用，统筹协调文物保护与地方经济发展的关系。文物本体的主要保护措施、利用功能限定和游客容量控制指标等内容，应当作为保护规划的强制性内容。

#### 8. 规划协调

由于文物保护单位所在区域不同，其保护范围的保护要求，更多的是建设控制地带的控制要求，往往与城市发展建设、乡村建设、基础设施建设、土地性质、交通道路、园林林业、旅游等密不可分，因此《办法》规定，文物保护单位保护规划应当纳入所在地的国民经济和社会发展规划、城乡建设发展规划，应当与相关的生态保护、环境治理、土地利用等各类专门性规划相衔接。同时也要与历史文化名城（名村）保护规划、风景名胜区保护规划衔接，确保规划的针对性和可操作性。

## 9. 规划分期，明确保护重点

保护规划的期限一般为 20 年。规划期内可根据要求分为近期、中期、远期。近期规划一般不超过 5 年，应优先解决文物保护单位存在的主要问题，安排亟待实施的保护项目，确定规划内容的实施重点，将规划重点措施纳入近期实施项目中，规划分期应与国家经济计划时间相一致。

投资估算应充分考虑当地的实际能力，切合实际。

## 10. 调整规划

规划完成后，应全面跟踪监测，及时对规划的实施进度和效果进行总结评估，针对新的研究考古发现、新的文物保存状况和环境变化提出调整策略，作为指导规划修编的重要依据。

## 2.2 文物保护规划的审批与公布

### 2.2.1 文物保护规划的审批程序与基本要求

全国重点文物保护单位的保护规划编制完成后，编制单位提交文物保护规划正式成果，成果包括规划文本、规划图纸、规划说明和基础资料汇编，规划文本应有规划单位公章、规划资质证书影印件及专用章、规划责任人签字，规划文本格式及规划编制深度需符合《全国重点文物保护单位文物保护规划编制要求》。

规划成果由规划编制组织单位核验后，逐级上报省级文物行政部门初审，初审应由省级文物行政部门会同建设、规划、土地等相关部门组织专家评审，也可委托文物行政部门认定的专业评估机构组织评审，评审专家要兼顾专业，选择具有一定专业水准和经验并客观公正的专家参与，专家应不少于五人，特殊情况可以增加现场实地考察，初审未通过专家评审的，省级文物行政部门出具修改完善意见，文物保护规划编制单位按批复意见进行修改完善，初审通过后的报送国家文物局。

国家文物局对申报的保护规划组织专家评审，或委托认定的专业评估机

构进行评审，评审专家在全国重点文物保护单位的规划评审专家库中遴选，评审专家应不少于五人，通过评审的由国家文物局出具同意函。

### **2.2.2 文物保护规划公布的程序和基本要求**

省级文物行政部门根据国家文物局意见函，将通过评审的文物保护规划上报省人民政府，并由省人民政府批准公布。

对全国重点文物保护单位保护规划的内容进行调整或修改，应当按照原报批程序进行。

### 3 文物保护规划的技术要点和编制要求

2004年8月2日，国家文物局发布了《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》及其附件《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，分别从规划的行政管理角度和编制技术的角度提出文物保护规划的内容和要求。本章围绕上述文件的条款，详细阐释文物保护规划的主要内容、技术要点和编制要求。

同时，由于2004年《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》中未涉及文物保护规划的前期调查和信息采集，本教材参考2017年发布的《全国重点文物保护单位保护规划编制要求（修订稿）》中关于基础资料收集要求的内容，补充说明。

#### 3.1 文物保护规划前期调查与信息采集

##### 3.1.1 文物保护规划所需基础信息的内容与采集渠道

《全国重点文物保护单位保护规划编制要求（修订稿）》（下文称《编制要求》）**第九条 基础资料收集要求**

编制全国重点文物保护单位保护规划应当对文物保护单位的历史沿革、现存状况、保护和管理状况、考古工作状况以及研究的历史和成果等进行深入的调查分析，对文物所在地的地理—文化特征、自然与生态环境、社会和经济发展状况等进行普遍的了解，取得准确的、充分的基础资料。

基础资料收集列表

序号	资料分类	包含内容	资料载体	收集渠道
01	文物基本信息	文物构成，现存状况，保护和管理状况。	文物四有资料	文物使用、管理部门。
02	历史信息资料	文物历史沿革，文物所在地历史文化特征。	地方志，历史文献，宗谱等；文物四有资料中的记录档案。	地方史相关研究部门，文物使用、管理部门，乡镇政府，宗谱保存人。线上线下图书文献资料库。
03	考古工作与研究成	考古工作成果，考古工作现状情况，未来考古	考古报告，考古专著，人物	文物所在地考古研究部门，考古专业人

序号	资料分类	包含内容	资料载体	收集渠道
	果	工作计划。文物相关学术研究成果、文献资料。	访谈资料，学术研究论文。	士访谈。线上线下图书文献资料库。
04	地理信息资料	文物所在（省—市—县—区、村镇）的地理区位、交通可达性现状，地理环境现状，周边资源分布。	地形图（DWG 格式，比例依据《编制要求》附件 A 全国重点文物保护单位保护分类规划图纸比例规定），卫星地图，航拍照片。	由委托方提交申请，并由使用方签订保密协议书，向规划管理部门申请地形资料。
05	自然环境资料	文物所在地气候资源、海洋资源、气候资源、矿产资源、土地资源等	地方志、网络资料	线上线下图书文献资料库，地方门户网站，规划资源管理部门。
06	社会环境资料	社会经济发展状况，人口规模，人口结构，市政公用设施等相关内容。	统计年鉴	统计局
07	相关规划	文物所在行政区城市总体规划，名城规划（如有），土地利用规划，控制性详细规划，及其他相关城乡、保护、防灾等规划。	规划文本、资料	委托方，规划资源管理部门。

### 文物保护单位四有资料解释

《中华人民共和国文物保护法》（以下简称《文物保护法》）规定：各级文物保护单位，分别由省、自治区、直辖市人民政府和市、县级人民政府划定必要的保护范围，做出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设置专门机构或者专人负责管理。全国重点文物保护单位的保护范围和记录档案，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门报国务院文物行政部门备案。

上述条文明确规定了文物保护的“四有工作”，即有划定保护范围与建设控制地带，有标志说明，有档案记录，有保护管理机构。文物的四有资料是开展文物保护规划工作之初就应该收集的一项极为重要的资料，它是全面了解文物基本信息的首要信息来源。

### 3.1.2 各类保护对象文物保护规划前期调查的内容与工作要点

前期调查是在对文物基本信息有所了解的基础上进行的文物保护规划现场调查。文物保护规划总体上有着共性的前期调查内容，但同时，根据保护对象的不同，又有着各自不同的调查内容与工作要点。

#### 调查方法

田野调查、文物管理部门座谈、相关职能部门座谈、属地街道、乡镇、村庄座谈、利益相关者走访、发放调查问卷等。

#### 文物保护规划前期调查共性内容

自然环境——文物周边的动植物环境及气候环境。

人文环境——文物周边居民构成及历史人文、传统风俗。

地理环境——文物周边山形水势，地理特征。

道路交通——文物周边的道路分布，交通可达性。

周边用地——文物周边的用地性质及各类用地的控制要求。

基础设施——文物周边的基础设施分布情况。

非物质文化遗产——和文物及其环境相关的非物质形态，具有历史价值、艺术价值的各种精神文化。

历史文化资源——文物周边分布的其他文物古迹、历史建筑、历史文化街区、村落等。

展示利用情况——文物现阶段展开的展示利用方式及展示利用效果。

#### 古遗址、古墓葬保护规划前期调查工作内容及重点

古遗址、古墓葬类文物保护规划的前期调查工作，除了上述共性调查内容外，应特别注意遗址的空间格局、功能分区、遗存分布、埋深、考古工作进展等内容，其各项内容的调研目的也分别指向规划编制的不同阶段。

序号	调研重点	调研内容	调研目的	调研深度
01	遗存分布	遗存本体所在范围	明确文物本体；为划定保护区划提供切实依据。	明确遗存分布四至坐标定位。
02	历史（自然）	遗存价值具	梳理文物环境，以	明确相关要素的基本特

	环境要素	有直接关联的各历史时期的地形、地貌、气候、植被等要素。	及各构成要素间的关联和其他相关要素； 认定保护对象构成。	征，包括文字、图像等。
03	考古工作	遗存埋深； 现场考古进展阶段，考古研究成果，考古工作计划。	通过考古工作，为文物的保存现状评估、文物价值研究、破坏因素、现状问题、展示利用方向、预留保护空间等内容提供依据。	了解位于地下部分的遗存表面和底面与现代地表的距离。 收集考古报告及论文文献。 开展与考古专业人员的访谈对接。
04	破坏因素	自然破坏因素 人为破坏因素	现状问题的总结； 保存现状的评估； 保护区划的划定依据； 保护措施制定的问题导向。	明确自然破坏因素的种类，例如风蚀，开裂坍塌，温差，地震，冻融，雨水冲蚀，风化，动植物破坏等。 明确人为破坏因素的种类，例如遗址本体及其环境面临的偷盗、挖掘、占压等人为破坏因素及各类建设压力。
05	附属文物	附属或与遗存本体相关的其他文物	明确保护对象； 文物价值评价的相关佐证。	明确附属文物构成、年代、种类、特征等。

### 古建筑保护规划前期调查工作内容及重点

古建筑保护规划前期现场调查除前文所讨论的共性调查内容之外，应更加强调整建筑群整体格局特征、建筑时代、建筑规模、结构构造、古建筑保存现状、残损等古建筑基本属性，并注重建筑使用功能、建筑产权的调查，古建筑保护规划前期调查主要有下列内容，也分别指向规划编制的各个阶段。

序号	调研重点	调研内容	调研目的	调研深度
01	建筑群整体格局	针对规模较大的古建筑群，应首先从建筑组群的分布特征上进行实地勘察。	文物价值的重要分析依据； 保护现状的重要评估依据； 保护区划的划定依据。	确定建筑群布局方式及各单体构成要素； 明确建筑群四至坐标。
02	文物建筑本体特征	调查文物建筑个体的年代、形式、构造特征、建筑面积、层数、功能等。	明确保护对象构成，厘清文物清单； 文物价值的重要分析依据。	文物建筑个体的文字、图像描述。
03	文物庭院特征	调查庭院年代、面积、铺装特征、庭院特色植被、特色陈设（假山、石凳	明确保护对象构成，厘清文物清单； 文物价值的重要分析依据。	准确的文物庭院的文字、图像描述。

		等)。		
04	文物建筑残损情况	残损程度；残损分布特质；破坏因素。	现状问题的总结；保存现状的评估；保护区划的划定依据；保护措施制定的问题导向。	对建筑残损程度、是否危及文物安全应有总体判断。明确破坏因素具体种类及数量，包括自然因素及人为因素。
05	历史环境要素	除文物古迹、历史建筑以外的围墙、石阶、铺地、驳岸、树木等景观要素。	明确保护对象构成；环境景观评价、规划的依据。	明确历史环境要素构成种类、数量、年代等重要信息。
06	附属文物	器物、匾额、楹联、壁画、塑像、碑刻、雕刻等。	明确保护对象；文物价值评价的相关佐证。	明确附属文物构成、年代、种类、特征等。

### 石窟寺及石刻保护规划前期调查工作内容及重点

参考《编制要求》及《大遗址保护规范》相应条文对遗址类文物保护规划的工作要求，石窟寺及石刻保护规划前期调研与上文遗址类文物有类似之处，在调研工作分类上可以借鉴，同时也应特别注意石窟寺的空间格局、功能分区、遗存分布、考古工作、历史环境要素、破坏因素等内容，其各项内容的调研目的也分别指向规划编制的不同阶段。

### 近现代重要史迹及代表性建筑保护规划前期调查工作内容及重点

近现代重要史迹及代表建筑保护规划前期调查，除了建构筑物本身基本属性的调查外，也应该特别关注与其价值密切关联的重大历史事件、革命运动或者著名人物相关的内容调查，并结合不同的建构筑物类别开展调研工作。具体调研分类及规划指向，可参考上文古建筑类别的调研方式，此处不再赘述。

### 3.1.3 文物保护规划利益相关者的认定及其意见收集方式

#### 利益相关者认定

认定利益相关者就是要辨别受到文物保护规划结果影响的个体和群体。它既可以是政策、规划的组织制定者，还可以是执行者；既可以是文物所在地的居民群众，还可以是相关政府部门和其他事业单位。

将利益划分成个人利益、公共利益和社会利益三类<sup>3</sup>，政府部门、专家和相关事业单位主要代表了公共利益和社会利益，社会团体、居民群众、相关企业等主要代表了个人利益。由于不同利益者具有不同的参与目的，而不同类型的文物保护单位所涉及的关键利益者又有所区别；因此在具体的文物保护单位中，要对相关利益者进行分析，来确定关键利益者。

### 利益相关者分类

利益分类	利益群体	利益相关者
个人利益	相关企业	主要指市场取向的参与者，包括私人部门、开发商、建筑商、房地产业者以及其他获利的人群
	相关群体、个人	社区（村民）组织、环保组织。经济开发社团、市民、邻里、农民等有特殊利益的民间组织或个人，以及大众媒体
公共利益，社会利益	政府部门	国务院、自然资源部；省政府、省国土厅；市政府、市国土局；县政府、县国土局、县其他政府部门（包括发改、建设、规划、文物、交通、农业、林业、水利、电力等），以及乡镇政府等
	规划编制单位及评审专家	聘用的规划编制单位以及各级评审时聘用的专家等

### 意见收集方式（参与方式）

利益相关者意见征询的方式包括召开听证会、论证会，或者通过其他方式进行。利益相关者通过直接或间接的方式参与到文物保护单位编制过程中，切实体现了公众利益需求，真正做到了以人为本，实现公众参与的最大效益。

### 听证会

听证会是比较常用的听取意见的方式。听证会有两种形式，一种是审判型听证会，也叫正式听证；另一种是咨询型的听证会，也叫公共听证（非正式的听证会）。

文物保护单位编制过程中的听证会多是咨询型的听证会，听证会主持或发起者采取多种形式收集、听取参与人的意见与建议，在时序上有规划编制前的意见收集听证及编制中的意见反馈听证。

<sup>3</sup> 美国法学家罗斯科·庞德借鉴德国法学家耶林的利益分类说。

## 论证会

论证会也称专家论证会，是指规划编制组织单位就规划过程中的某些技术性问题召开会议，听取有关专家的意见和建议。论证会的会议形式没有听证会严格，在专家论证的过程中可以邀请有关当事人参与会议。

## 其他方式

除了以上两种比较典型的意见听取方式外，规划编制组织单位和规划编制单位也可以采用其他方式听取意见。经常使用的方式包括召开座谈会、发放问卷、接听电话、收取信件和电子邮件等方式。只要能为利益相关者意见表达提供某种可能的方式就是符合法规范要求的参与形式。

### 3.1.4 各类文物保护规划多学科合作的需求

各类文物保护规划内容的编制，涉及文物所处地域与环境人口、经济、生态等内容，仅以文物保护、规划等单一学科的视角，无法解决文物保护规划面临的问题。它与地理学、社会学、生态与环境等学科都存在交叉，是多学科的融合。

#### 与地理学的关系

地理学是与社会、自然与技术相关，是研究地理要素或地理综合空间分布规律、时间演变过程和区域特征的学科。地理学主要研究区域形成发展条件、区域空间组织、区域演变状态等。文化保护规划中涉及位置、地方、尺度、自然系统等内容，均与地理学中“空间”、“时间”、“人地关系”三个基本概念相关，可用地理学的理论进行研究，其中，GIS（地理信息系统）就是一种新的分析方法。

#### 与社会学的关系

社会学研究社会结构和人类行为，以社会结构、社会组织、生活方式、社会发展规律等为主要研究对象的学科。文物所在地的人口、经济、社会发展等基本情况，是保护规划编制前期需整理分析的重要基础资料。后期规划目标的制定应符合该地区社会经济发展总目标，保护区划定及管控要求制

定要与城市发展建设、乡村建设等统筹考虑。

### **与生态环境的关系**

生态系统是自然、经济、社会复合的生态系统，它的研究致力于协调城市的生产功能、生活功能与城市环境之间的关系，谋求生态与社会的可持续发展。文物环境可视作一个生态系统，测算其环境最大承载量，制定相应的开发强度、保护措施和管理制度，保护文物环境的完整性，协调文物保护与发展的关系。

### **3.1.5 卫星影像、航空摄影等技术在文物保护规划前期信息采集工作中的应用**

GIS（地理信息系统）和航空摄影都是城市地理学中的新方法、新技术，随着这两项技术的不断发展，已被广泛应用于城市规划等多种学科，而基于GIS和航空摄影两项技术的文物保护规划编制工作也有了一定的探索实践。运用跨学科的分析方法对文物保护规划编制前期资料和信息进行定性、定量的分析，可提高规划编制效率、增加科学性。

#### **GIS技术的应用**

地理信息系统（GIS, Geographic Information System）是一门综合性学科，结合地理学与地图学以及遥感和计算机科学，是用于输入、存储、查询、分析和显示地理数据的计算机系统。在文物保护规划编制中，利用GIS技术将文物本体与其周边环境的空间数据和属性数据相连接，建立文物的GIS数据库，并以此作为基础，进行相关信息查询、显示、统计以及空间分析等功能，可进行文物保存现状评估、环境现状评估等工作，提高前期大量资料和信息利用效率。此外，GIS在保护规划中还有制图表达方便高效、支持地理分析、修改方案简单易行、规划成果的共享性强等优点。

#### **航空摄影技术的应用**

航空摄影又称“空中摄影”，是指利用航空器上安置专用航空摄影仪，从空中对地面或空中目标所进行的摄影方式。按摄影目标和方向的不同，可划分为垂直摄影、倾斜摄影和对空摄影。摄影影像具有信息量丰富、直观、

获取信息快速、经济实用等特点。它是获取地理信息数据的一种方式。影像图可提供文物及其周边环境的地形地貌、水文、资源分布、土地利用等基本信息资料，为保护规划工作提供丰富翔实的数据支撑。

### 3.2 文物保护单位保护规划文本的编制的技术要点

文物保护单位保护规划的编制要求主要来自国家文物局 2004 年颁布的一套文件《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》<sup>4</sup>（以下简称《编制办法》）及其附件《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》<sup>5</sup>（以下简称《编制要求》）。这套技术文件的适用对象为国家文物保护的最高等级“全国重点文物保护单位”的保护规划编制和审批，其他保护等级的不可移动文物编制保护规划可参照执行。故以下统称各级文物保护单位为“文物保护单位”。

全套文件基本内容如下：

《编制办法》共制定文物保护单位保护规划的管理、编制与审批等方面的四个部分 21 条规定。

其中：

第一部分 总则，内容包括：编制目的、适用范围、指导思想、地位作用、与相关规划的关系、编制组织单位、编制单位与人员资质要求、科技创新，共 8 条保护规划的编制管理规定；

第二部分 规划编制，内容包括：编制基本原则、编制基本对策、基础资料收集、规划图纸要求、规划编制强制性内容、规划编制阶段划分、规划编制主要内容、规划期限、规划成果、深度要求，共 10 条保护规划文件的编制内容规定；

---

4 《编制办法》第二条 本办法的适用范围为全国重点文物保护单位保护规划的编制和审批。

5 《编制办法》第十六条 文物保护单位保护规划编制深度应满足保护的有效性和实施的可操作性。《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》作为本办法附件与本办法一同发布并施行。

第三部分 规划审批，内容包括：规划审批要求与程序、规划执行要求和调整程序，共两条保护规划的编制审批规定；

第四部分 附则，内容包括：准文物保护单位规划要求、本办法的解释权、本办法的实施时间，共三条《编制办法》的使用说明。

《编制要求》作为《编制办法》的配套技术规范性文件，共制定文物保护单位规划的文件要求、文本编制、图纸绘制和附件内容等方面的 4 章 27 条要求。

其中：

第一章 总则，内容包括：编制目的、适用范围、规划成果，共 3 条有关规划文件的要求；

第二章 规划文本，内容包括：基本内容、增补内容、规划体例，总则、专项评估、规划框架、保护区划与保护措施、环境规划、展示规划、工程规划、管理规划等 5 个专项规划，规划分期、投资估算、附则，共 13 条保护规划的文本编制要求；

第三章 规划图纸，内容包括：基本图纸内容、说明图纸内容、补充图纸内容、图纸绘制要求与说明、绘制比例，共 5 条保护规划的图纸绘制要求；

第四章 规划说明与基础资料，内容包括：说明格式、保护对象、专项评估报告、专项规划说明、规划实施保障、规划基础资料，共 6 条保护规划的附件编制要求。

综上，与保护规划编制要求相关的内容主要涉及《编制办法》的第二部分和《编制要求》的全文。

其中：

《编制办法》第十二条规定：

文物保护单位保护规划一般应当包括下列主要内容：

（一）评估文物保护单位的价值、重要性及其环境影响、社会与人文影响；

(二) 评估文物本体及其环境的保存、保护、管理和利用现状，分析主要破坏因素；

(三) 明确规划原则、性质、目标、重点和保护对象等；

(四) 划分保护范围与建设控制地带，提出管理规定；

(五) 制定保护措施，包括保护工程和保护技术要求；

(六) 制定相关的环境治理和生态保护措施；

(七) 提出其他相关领域规划的要求；

(八) 划定功能分区，限定利用功能；

(九) 制定开放计划，核定游客容量控制指标，确定展示项目、路线组织和必要的服务设施；

(十) 说明规划范围内拟建项目的必要性，编制选址策划，提出建筑功能设定、规模测算和建筑设计的规划要求；

(十一) 提出管理建议，确定日常养护和监测内容，考虑社区参与计划；

(十二) 编制规划分期、实施重点与投资估算，提出实施保障。

《编制要求》第二章“规划文本”第四条规定：

规划文本内容一般应包括各类专项评估、规划原则与目标、保护区划与措施、若干专项规划、分期与估算五部分基本内容；规模特大、情况复杂的文物保护单位规划文本还应包括土地利用协调、居民社会调控、生态环境保护等相关内容。

综上，文物保护单位保护规划的文本编制主要包括但不限于以下 12 项内容：

(1) 总则的编制内容

(2) 专项评估的编制内容与深度要求

(3) 规划框架的编制内容

(4) 保护区划的编制内容与深度要求

(5) 保护措施的编制内容与深度要求

- (6) 环境规划的编制内容与深度要求
- (7) 展示利用规划的编制内容与深度要求
- (8) 管理规划的编制内容与深度要求
- (9) 分期规划的编制内容与深度要求
- (10) 投资估算的编制内容
- (11) 附则的编制内容
- (12) 专项规划的编制内容

在上述编制内容中，《编制办法》第十三条规定：文物保护单位保护规划中保护目标、保护范围及建设控制地带的划分与管理规定、文物本体的主要保护措施、利用功能限定和游客容量控制指标等内容，应当作为保护规划的强制性内容。

### 3.2.1 总则的编制内容

这部分编制要求包含在《编制要求》第五条和《编制办法》第四条、第十四条：

《编制要求》第五条规定“总则编制内容”为：

表述规划对象的概况（含行政区划、类型、保护级别与公布时间）和规划性质、编制依据、规划范围、规划期限等。

《编制办法》第四条规定了保护规划编制的“指导思想”：

编制文物保护单位保护规划，必须坚持“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，正确处理文物保护与经济建设的关系，文物保护与合理利用的关系，促进文物保护事业的可持续发展，使文物保护单位及其环境得到有效保护。

《编制办法》第十四条规定了保护规划编制的“规划期限”：

保护规划的期限一般为 20 年。

规划期内可根据要求分为近期、中期、远期。近期规划一般不超过 5 年，应优先解决文物保护单位存在的主要问题，安排亟待实施的保护项目。

综上，总则作为规划文本的第一章，主要用于表述规划项目的基本概况，具有定性定位的意义，表述文字力求简明扼要、准确。

编制内容包括：

### **(1) 规划对象概况**

- “规划对象”指文物保护单位，其名称应依据国务院公布的名单确定，不必在文物保护单位名称之前冠以行政辖区；
- “位置”应按照文物所在地的现代行政区划表述，格式为 XX 省 XX 市 XX 县/区 XX 乡/街道/XX 村，同时还应注明文物保护单位的中心点经纬度坐标；
- “类型”是指由《中华人民共和国文物保护法》定义的不可移动文物类型，主要有古遗址、古墓葬、古建筑（群）、石窟寺、石刻、近现代重要史迹，等；涉及世界文化遗产的文化景观、文化线路、历史城镇、运河遗产以及中国的传统村落等相关历史文化资源保护类型的项目需要在做进一步辨析或补充说明；
- “保护级别与公布时间”依据国务院批准文件填写，内容为 XX 年由国务院公布为第 X 批全国重点文物保护单位。

### **(2) 规划性质**

- ① 用于强调文物保护规划的不可再生资源保护特性；
- ② 申明本规划是文物保护单位、而非世界文化遗产、传统村落等其他文化遗产保护类型的专门规划。

### **(3) 编制背景**

申明为了什么目的进行本次规划编制，有助于执行者理解规划任务。

一般可分为三种情况：一是为了落实《文物保护工程管理办法》的要求，大多用于文物保护单位编制第一版保护规划；二是上一版规划期限已到、需要修编；三是文物保护单位的工作发生重大需求，包括启动重大任务（世界

遗产申报)、结合重大工程(故宫平安工程)或配合城市总规修编等特殊情况。

#### (4) 指导思想

是用于指导规划编制过程的思想指南。《编制办法》提出的保护规划的编制指导思想重在强调文物保护与管理工作中存在的一些基本工作环节的关系处理。包括两个方面:一是文物工作自身的保护、利用、管理之间的关系、即 16 字方针;二是需要统筹处理好文物保护与其他相关方面的关系,包括文物保护与经济发展、文物保护与文物利用、文物本体保护与相关环境保护。

本条内容一般用于文本编制的总则部分,也可以在规划说明中予以展开。需要就规划编制任务申明编制者的立场和途径,避免方向性偏失。

#### (5) 编制依据

这一条是规划的编制者和实施方需要共同使用的“工具”。在编制时需要考虑两个方面:

一是要结合文物的类型及其保护管理的特点进行选择,主要内容应包含与规划项目相关的下列三个方面:

① 国家与地方政府与项目相关的法律法规与政府文件;

② 国家与行业与项目相关的技术标准与规范;

③ 国际、国内与项目相关的宪章、准则与共识文件;需要结合文物涉及的类型(考古遗址、历史建筑、乡土建筑、历史城镇、工业遗产、文化景观、文化线路、运河遗产,等)和主要面临的挑战(城市遗产保护、真实性、整体保护、最小干预、城市历史景观、背景环境、可持续发展)进行选择,并在规划说明中援引原文、说明具体应用。

二是在依据的列举和排列时,还应进一步区分下列方面:

① 应区分与规划任务关联的程度、即属于直接相关还是间接相关;

例如法律法规方面除了《中华人民共和国文物保护法》之外,需要重点关

注与规划对象的保护管理直接有关的专项法规、条例；

② 应注意法律法规和政府文件的有效期；

③ 凡属建设发展的各类专项规划不应列作本规划的编制依据；可在文本的现状评估阶段提及已有的相关城乡建设、旅游发展等建设规划对文物保护单位保护管理工作的利弊影响，提出相应建议。

#### **(6) 保护对象**

本条内容用于简要声明列入保护规划予以保护的文物保护单位主要内容。

一般以全国重点文物保护单位公布时的材料为准，未经认定的规划保护对象需要说明。

#### **(7) 规划期限**

本条首先用于申明保护规划作为技术性法规文件的实施有效期。规划期限的划定需要结合下列因素综合考虑：

① 国家的财政年度计划；

② 规划目标与主要任务；

③ 地方政府相关工作计划。

逾期之后规划文件的法规性将失效。有关后续规划修编的要求见《编制办法》有关专项规定。

其次，本条要求简要列出规划有效期内的实施分期与年限，其内容直接来自规划文本的“分期规划”（参见《编制要求》第十三条规定“分期规划编制内容”）。

#### **(8) 规划范围**

规划范围包括保护范围与/建设控制地带、环境控制区的面积合计，以及影响文物环境的关键区域，如视线控制廊道等；四至边界的描述应清晰可辨且相对稳定；单位以公顷计。

### 3.2.2 专项评估的编制内容与深度要求

本条所涉内容属于文物保护单位的重要组成部分，也是作为资源保护类保护规划的基本内容，是制定规划对策的主要依据。

其编制内容与深度要求在 2004 年版的《编制要求》和《编制办法》中都有相关规定：

《编制办法》第十条规定：

编制文物保护单位保护规划应当对文物保护单位的历史沿革、现存状况、保护和管理况、考古工作状况以及研究的历史和成果等进行深入的调查分析，对文物所在地的自然与生态环境、社会和经济发展状况等进行普遍的了解，取得准确的、充分的基础资料。

《编制要求》第六条规定“专项评估编制内容”为：

明确保护对象，提出价值评估（含文物价值与社会价值）、现状评估、管理评估、利用评估的结论和主要破坏因素或现存主要问题。

综上，整个专项评估的规划编制内容可以归纳为三个部分：

#### **第一部分：文物描述**

##### **（1）描述文物遗存，陈述历史沿革**

一般以文物保护单位公布时的材料为基础，结合规划的基础资料收集情况进行系统描述。描述内容主要包括文物的三方面信息：①不可移动的物质遗存；②地理环境（含历史环境、地质地貌、地理气候、生态环境等）；③可移动文物或出土文物；必要时，需要描述社会和经济发展状况。规模较大、构成复杂的文物保护单位可以分设“总述”和“分述”两个层次展开。

文物遗存的描述和历史沿革的内容和深度应结合规划编制需求制定，遗存资料特别丰富的（如：遗址的考古报告或简报、文物建筑的全套测绘图、石窟寺的壁画与雕塑清单之类）可以全文收录在规划附件的“基础资料”部分。

历史沿革的陈述包含两项内容：

一是简要陈述文物作为某种历史功能的载体自形成到终结的过程，包括始建年代、历次修葺或变更直至历史功能终结之时；

二是简要陈述文物获得特定保护身份及其后的保护管理历程。主要包括三项内容：①政府公布为文物保护单位的等级、时间以及其他不同类型保护身份的相关信息（例如：列入《世界遗产名录》或《世界文化与自然遗产预备名单》、风景名胜区、农业遗产、工业遗产等）；②考古发现或学术研究历程上的大事记；③管理机构的设立时间、名称与变更。

## （2）明确保护对象，列出遗存清单

明确保护对象是对文物的物质与非物质遗存按照价值研究的特征进行构成要素的辨识，包括文物的本体构成要素、环境构成要素以及其他非物质的空间格局的、精神象征的构成要素等；然后进一步分析各类要素的载体即承载物体，列入遗存清单。该清单包含所有受保护的载体的明细信息（含位置、材质、尺寸等基本物理信息），是后续保护管理工作的具体对象，也是检验保护对象是否完整的重要依据。

在规划编制过程中发现存在未经文物主管部门组织认定的保护对象，应予以说明并提出补充认定程序要求。

## 第二部分：价值研究

### （1）阐述和评价文物价值

即保护对象的价值评估。这一项编制内容在文物保护规划中具有十分突出的地位，对辨认保护对象、评估保护管理现状、确定规划目标与策略、制定各类规划措施，都具有根本性的作用，是保护规划编制过程的重要环节。

一般情况下，古代遗存（含古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画）按照《中华人民共和国文物保护法》第二条第一款要求的历史、艺术、科学三个价值进行研究、归纳与陈述；近现代遗物（含近代现代重要史迹、实物、代表性建筑）按照《中华人民共和国文物保护法》第二条第二款要求的“与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪

念意义、教育意义或者史料价值”等方面进行研究、归纳与陈述。

近些年，国际文化遗产领域、特别是对价值的评估理念、标准以及特征与类型的研究都有诸多进展，考古学、历史学等诸多学术领域的新理论、新观点也明显引入遗产的价值研究，规划编制者应结合规划任务和保护对象，充分开展文物价值的探讨。

在保护规划编制过程中，文物价值的研究过程与保护对象的认定过程之间存在着不可分割的互动关联。

### （2）评估社会需求

社会需求在此可用作广义理解，主要指非文物保护行业内部的发展需求，可涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面。

社会需求的评估主要陈述文物的保护和利用可对所在地的社会全面发展或各个相关利益方做出的积极贡献。对社会发展的影响一般可从经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面展开，还可进一步分为国家、省区、县市、村镇等不同行政层级。

## 第三部分： 现状评估

### （1）保护区划评估

本项内容是规划评估的重点之一。评估内容包含两个方面：一是评估是否有保护区划；二是评估已有的保护区划执行情况，以及是否满足了文物保护的安全性、完整性，是否满足保护管理的可操作性。评估须结合最新文物发现和研究成果，须结合文物所在地的管理条件。

### （2）本体保存现状评估

本体系指承载有文物价值历史信息物质实体。本体保存现状评估的目的主要是检测文物保存环境的安全性、完整性。一般通过对遗存保存的相对完整程度进行分级评估——按照百分比设立 3-5 级进行分级统计。

### （3）环境现状评估

环境现状包含两方面内容：一是立足于文物历史环境的保存现状，评估与文物价值相关的历史环境要素保存是否真实、完整；二是立足于文物所在地的景观环境现状，是否存在不协调的、需要进行专门整治的环境负面影响因素。

#### （4）保护现状评估

保护现状系指文物保护单位的保护管理工作中涉及文物安全性的各方面工作现状。一般包括“四有工作”（有保护范围、有保护标志、有记录档案、有保管机构）<sup>6</sup>以及安全防范设施、本体保护工程、监测与防灾减灾等能力。

#### （5）管理现状评估

管理现状系指文物保护单位的保护管理运行所涉及的各方面工作现状。一般包括管理规章（日常维护制度、管理程序制度、应急预案、）管理机构设置、资金来源和使用情况、人才队伍建设、工程修缮管理情况、保护规划编制情况等。

#### （6）利用现状评估

利用现状系指文物对社会开放后的使用功能及其相关工作的现状。一般以是否开放为前提：不开放的文物保护单位基本不存在本项评估；对社会开放的文物保护单位需要按照文物开放管理要求，评估内容包括两个方面：一是是否满足开放利用条件；二是已经开放的文保单位是否符合文物的价值阐释主题、配有适当的游客服务设施以及实施必要的游客容量管理等。

#### （7）研究现状评估

研究现状系指与文物的价值研究与保护技术研究相关的研究工作现状。其中：价值研究一般对主要研究成果（含考古报告、相关学术专著与论文）、课题开展以及研究队伍建设等情况进行收集和评估；保护技术研究是针对文

---

<sup>6</sup> 《文物保护法》第九条规定：各级文物保护单位，分别由省、自治区、直辖市人民政府和县、自治县、市人民政府划定必要的保护范围，作出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设立专门机构或者专人负责管理。

物在保存方面的特性开展的专项技术研究（如：潮湿环境下的土遗址保护技术研究、城墙防渗技术研究、石材或土体冻融防治技术研究，等）。

#### （8）主要破坏因素

本条内容是在文物本体与环境保存完好程度现状评估基础上，对现存的自然与人为两大破坏因素进行归纳、提炼，内容包括：病害类别、破坏速度与主要破坏因素。

文物本体的主要破坏因素在类型和材质方面存在着一定的共性（如：壁画主要破坏因素，木构建筑主要破坏因素、砖石结构主要破坏因素、石刻石雕主要破坏因素等等），同时也会因文物所在地理环境的不同而产生某些特性（如：旱区寒区与潮湿地区的差异）。因此规划开展文物本体与环境的保存现状评估时，需要同时关注共性问题与特性问题。

#### （9）现存主要问题

本条内容是在文物保护单位的各项工作的评估基础上，对保护、利用、管理、研究等方面的现存问题进行归纳、提炼。其中涉及强制性规划条款的保护范围及建设控制地带的划分与管理规定、文物本体的主要保护措施、利用功能限定和游客容量控制指标等方面应列为重点评估内容。

具体评估内容可参考 3.1.4 和 3.1.5~3.1.8 各条内容。

### 3.2.3 规划框架的编制内容

《编制要求》第七条规定“规划框架编制内容”为：

提出规划原则与目标、基本对策、规划重点、总体布局等内容。

《编制办法》第九条规定规划编制基本原则：

第九条 编制文物保护单位保护规划应当满足下列基本原则和要求：

（一）尽可能减少对文物本体的干预，保存文物本体的真实性，注重文物环境的保护和改善，保护文物本体及其环境的完整性；

（二）做好前期调研和评估工作，充分考虑文物本体的组成要素及其环境的历史格局，提高保护措施的科学性、前瞻性和可操作性；

（三）坚持科学、适度、持续、合理地利用，统筹协调文物保护与地方经济发展的关系。

综上，本章内容属于规划文本的纲目部分，用于表述规划总体层面的策划内容，表述文字力求简明扼要、准确。

编制内容包括：

#### 1. 规划原则

系指文物保护单位保护规划的原则，一般是从规划编制的整体层面对文物保护工作的各项要务或工作环节之间的关系予以申明，内容既包含了保护工作的原则，也包含了文物保护与地方经济发展的关系。《编制办法》第九条规定了规划编制的基本原则、涉及下列重要理念：

（1）文物保护的“最小干预原则”、“真实性完整性”、“本体与环境”三项重要理念；

（2）申明规划的前期准备、价值研究及其构成要素分析对规划编制的重要意义；

（3）强调文物保护要与地方经济发展关系应进行统筹考虑。

#### 2. 规划目标

系指文物保护单位保护规划的目标，一般含文物价值的整体保护与利用、传承等工作目标；情况复杂或规模较大的文物保护单位还可分别设立总目标和保护、管理、利用、研究及遗产地和谐发展等分项规划目标。

#### 3. 基本对策

系指遵循“问题导向”原则，结合规划目标、针对现状评估结论制定的解决问题的途径或技术路线。

#### 4. 规划重点

系围绕“价值导向”和“问题导向”，将基本对策所涉内容进一步提炼为若干主要任务。

## 5. 总体布局

必要时用于表述文物保护单位的功能空间规划。

### 3.2.4 保护区划的编制内容与深度要求

《编制要求》第八条规定“保护区划编制内容”为：

保护区划编制内容：

#### （一）保护区划：

文物保护单位保护规划应根据确保文物保护单位安全性、完整性的要求划定或调整保护范围，根据保证相关环境的完整性、和谐性的要求划定或调整建设控制地带。

在考古调查、勘探工作尚未全面展开的情况下，编制保护规划应当分析文物分布的密集区、可能分布密集区和可能分布区，以此确定文物保护单位的分布范围、重点保护对象和不同的区划等级或类别。

各类保护区划必须明确四至边界，注明占地规模，制定管理规定。

#### （二）区划等级：

保护范围可根据文物价值和分布状况进一步划分为重点保护区和一般保护区。

建设控制地带可根据控制力度和内容分类。

#### （三）制定管理规定：

各类保护区划的管理规定应当依据《中华人民共和国文物保护法》和相关法律法规，结合文物保护单位的实际情况编制。

涉及城镇建设用地的建设控制地带应提出详细的建设控制要求，包括建筑物的体量、高度、色彩、造型等，必要时提出建筑密度、适建项目等要求。

综上，保护区划的编制内容与深度要求分为下列三个部分。

### **第一部分：设计保护区划**

#### （1）区划的意义

文物保护单位的保护区划规划设计是经由空间管控手段对文物实施“整体保护”的主要技术手段，也是协调文物保护与文物所在地“和谐发展”的核心规划技术，是保护规划编制的主要任务之一。

### （2）区划的设立

文物保护规划的保护区划设置依据《中华人民共和国文物保护法》分为保护范围和建设控制地带两种。其中：保护范围依据《中华人民共和国文物保护法实施细则》要求的安全性、完整性划定；建设控制地带依据《中华人民共和国文物保护法实施细则》，根据保护文物的实际需要划定。“在建设控制地带内，不得建设危及文物安全的设施，不得修建其形式、高度、体量、色调等与文物保护单位的环境风貌不相协调的建筑物或者构筑物”。

此外，2015年公布的行业标准《WW/Z 0072—2015 大遗址保护规划规范》为提升大遗址整体保护的管理力度、新设“环境控制区”，详见本教材第四章第5节。

### （3）区划的设计

文物保护单位保护规划应依据文物保护单位安全性、完整性的要求划定或调整保护范围。

必要时，可根据保证相关环境的完整性、和谐性的要求划定或调整建设控制地带；建设控制地带之外仍有空间视觉景观控制要求的地带，可根据实际需要划定环境控制区。

在保护范围之外，有待考古确认的边界可划为文物埋藏区，纳入建设控制地带或环境控制区的范围予以管理。

在考古调查、勘探工作尚未全面展开的情况下，编制保护规划应当充分分析遗存分布情况，以此确定文物保护单位的分布范围、重点保护对象和不同的区划等级或类别。

### （4）区划的四至边界

保护区划的四至边界应具有明显的可辨识度且方便管理。边界的划定应

尽可能借助地形地貌的自然轮廓、现代建设活动形成的道路、灌渠等大型基础设施等明显地标物，还应适当考虑与相关行政区划边界或其他资源保护区划边界的衔接。

保护区划的占地规模是保护规划的主要技术指标，占地规模以公顷为单位。

#### （5）区划的调整

按照我国文物的“四有”工作要求，全国重点文物保护单位必须在国务院公布名单的1年之内，由省政府公布保护范围、必要时公布建设控制地带。其他等级的不可移动文物基本参照执行。因此，我国有相当一部分文物保护单位在首次编制保护规划时，已经有政府发文公布的保护区划，但绝大多数仅限于文字表述和示意性图示。因此，《编制要求》规定在保护规划编制时，需要按照文物保护的安全性、完整性以及相关环境的完整性、和谐性，以国家标准测绘图的精度为准、划定或调整空间边界清晰的保护区划。

编制或修编文物保护单位保护规划过程中，涉及对原有保护区划调整时，应论证原有区划管控效果分析、提出调整原因与必要性。

### **第二部分：设立区划等级**

#### （1）保护范围的分级

保护范围划区时应遵照“分级分类、突出重点”的规划原则，关注和析文物遗存的各种分布情况；必要时，可在保护范围内进一步划分为重点保护区和一般保护区、制定控制力度不同的管理规定，提升文物本体的安全性和完整性。

需要提醒的是：一般保护区的性质属于保护范围内部的分级区划、不属于建设控制地带；同理，重点保护区也属于保护范围内部的分级区划、不能等同于整个保护范围。

#### （2）建设控制地带的分类

建设控制地带必要时可根据不同地块的建设控制目标（如生态资源保

护、历史环境保护、基本农田保护、建设强度控制、景观协调控制，等）和要求进行分类设定，在管理规定上制定相应的控制要求。

### 第三部分：制定管理规定

文物保护单位保护区划的管理规定属于保护规划的强制性内容，是整个规划文件中最具有法定效力的条文，属于文物保护单位专项保护管理条例或办法的核心内容，在统筹文物保护与地方社会经济发展关系中具有极为重要的作用。

#### （1）编制内容与深度

保护区划的管理规定应当依据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国城乡规划法》和相关法律法规，结合全国重点文物保护单位的实际情况制定。

涉及国土空间规划划定为城镇开发用地或建设用地）的建设控制地带和环境控制区应提出详细的建设控制要求，包括建筑物的体量、高度、色彩、造型等，对于国土空间规划列为城镇开发用地或城乡规划中的建设用地应提出建筑密度、适建项目等控制要求。

地下文物埋藏区的管理规定，应提出地下文物遗存的保护管理要求，以及考古调查、勘探发掘优先程序规定。

保护区划规模较大的全国重点文物保护单位保护规划应结合国土空间规划的土地分类与管控要求，制定保护区划的管理规定。

#### （2）编制依据

保护区划的管理规定编制内容主要涉及各类建设活动的限定与控制、环境整治要求以及配合基建的考古工作要求。其法律依据主要来自《中华人民共和国文物保护法》（2017年）的下列各条规定：

第十七条 文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是，因特殊情况需要在文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物保护单位

位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应当征得上一级人民政府文物行政部门同意；在全国重点文物保护单位的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须经省、自治区、直辖市人民政府批准，在批准前应当征得国务院文物行政部门同意。

第十八条 根据保护文物的实际需要，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以在文物保护单位的周围划出一定的建设控制地带，并予以公布。

在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应当根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。

第十九条 在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。

第二十九条 进行大型基本建设工程，建设单位应当事先报请省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位在工程范围内有可能埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。

考古调查、勘探中发现文物的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门根据文物保护的要求会同建设单位共同商定保护措施；遇有重要发现的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时报国务院文物行政部门处理。

### （3）注意事项

① 管理规定的文字表述应符合法律法规用语的标准，便于理解与执行。

② 文物保护规划中的保护区划管理规定不应包含具体的工程、项目等规划措施与要求。

## 3.2.5 保护措施的编制内容与深度要求

《编制要求》第九条规定“保护措施编制内容”为：

### （一）制定保护措施：

根据文物保护单位的价值与现状评估，针对破坏因素，结合保护目标，制定保护措施。

保护措施的制定要以各项评估为依据，区分保护力度，划分措施等级。

保护措施既包括技术层面的各种具体措施（化学的、生物的、工程的），也包括各类管理控制要求。

一般保护措施应满足文物的保存、管理、安防和日常维护要求。

特殊保护措施必须经由专业技术论证，要考虑可逆性。

涉及防火、防洪、防震等急性灾变的保护措施应制定应急措施预案。

### （二）制定专项保护工程及其他工程规划：

涉及古建筑群修缮、岩（土）体加固、防灾工程等专项保护工程时，应提出具体规划要求、技术路线、实施方案计划等，注明其对文物保护单位本体的干扰程度，测算工程量，制定分期实施计划。

（三）说明保护范围内规划建设项目的必要性，编制选址策划，提出建筑功能设定、规模测算和建筑设计的规划要求。

本条编制要求是为保护文物本体而制定的各项规划要求，所涉保护措施主要用于保障文物本体的安全性、真实性，编制内容与深度要求分别为：

#### 1. 制定保护措施内容与深度的要求：

文物本体的保护措施具有很强的个案性，因此在规划层面主要关注保护理念、保护原则和规划要求在保护措施中的贯彻落实情况，可指导后续工程阶段的方案设计和施工操作。

有关本体保护的规划措施一般应包括下列内容与要求：

① 应符合“问题导向”要求——本体保护措施应针对规划评估结论中文物本体存在的主要破坏因素制定，避免泛泛而论。

② 应区分轻重缓急、采取“分级分类”方式——保护措施应针对规划评估结论中的文物本体的不同破坏因素和破坏速度制定，

③ 应制定各类保护工程的技术要求——本体保护工程可涉及岩土工程、化学工程、生物工程，等，不同的保护工程应在规划中给出相关技术标准的要求。

④ 制定一般保护措施的内容与要求——本体保护工程是对文物最直接的人为干预，必须严格遵守“最小干预原则”，据此制定规划对保护措施的要求；

⑤ 若需要特殊保护措施时应在规划中提出技术规范与操作规程要求；

⑥ 所有文物本体均应制定防灾减灾的应急预案——较为典型的措施有：木结构的防火、防震，土遗址的洪水冲刷，石窟寺的崖体坍塌，等。

## 2. 涉及保护范围内工程项目的规划内容与深度要求

在保护规划中，无论是涉及文物本体的保护工程、还是涉及保护范围内的新建工程项目，均需编制专项规划条款，明确工程方案的设计要求与操作步骤，不仅需要论证工程的必要性，还应通过方案比选、贯彻最小干预原则。

### 3.2.6 环境规划的编制内容与深度要求

《编制要求》第十条规定“环境规划编制内容”为：

环境规划编制内容：

（一）提出环境治理与保护要求：

环境治理内容包括禁止开山采石、保持视线通廊、空间景观整治、道路修建改建、居民搬迁调控、不协调建造物的拆除或整饰要求等。

环境保护内容包括编制环境质量标准、垃圾处理方式和污染治理等要求。

（二）提出生态保护要求：

生态保护内容包括维护地形地貌、防止水土流失、策划水系疏浚、防治风蚀沙化、农业综合治理等。

（三）编制景观保护规划：

参考历史环境资料，提出与文物保护单位环境相和谐的景观保护设计要求，包括环境风貌、视通廊、空间景观等内容；同时结合生态保护要求，确定植被类型与品种要求，编制绿化景观规划。

本条编制要求是为保护历史环境和整治现状环境而制定的各项规划要求，主要用于指导文物环境的保护，编制内容与深度要求分别为：

#### 1. 现状环境治理

主要是针对文物保存的现状环境，依据《中华人民共和国文物保护法》要求，对影响文物本体与环境保护的各种负面因素按照保护要求进行整治。道路修建改建、居民搬迁调控、不协调建造物的拆除或整饰要求等措施规模较大、涉及方面较多时，应制定专项规划。（参见 3.1.12 专项规划的编制内容）

#### 2. 历史环境保护

历史环境是文物价值特征的重要组成部分，内容包括与文物形成相关的地理气候、地形地貌、生态环境、植物品种等历史环境要素与景观特征。规划编制过程中，应充分关注相关的环境考古资料与研究成果，结合可行性制定维护、修复历史环境要素的规划措施。

#### 3. 生态环境保护

生态环境的保护往往与历史环境的保护关系密切，是文物保护单位规划中“整合资源保护”规划措施的重点。在规划编制过程中，保护区划的划定应结合文物所在地的水系、森林、湿地、草场等自然生态保护规划的区划与管理规定等相关内容进行编制；文物本体及环境的保护措施中涉及防治自然破坏因素的保护措施，可针对具体病害引入适用的生态保护技术规范，包括水土流失防治、水系疏浚治理、风蚀沙化防治、农业综合治理等方面。

### 3.2.7 展示利用规划的编制内容与深度要求

《编制要求》第十一条规定“展示规划编制内容”为：

（一）制定展示原则、目标和方式等；

- (二) 划分功能分区，提出展示和使用要求；
- (三) 规划展示主题、布局等内容；
- (四) 组织展示路线；
- (五) 策划展示设施；
- (六) 设置游客服务设施；
- (七) 测算开放容量（包括最大控制容量/日、控制容量/年等）；
- (八) 其他内容。

本条编制要求是为阐释文物价值和游客服务而制定的各项规划要求，主要依据“合理利用”方针、策划可开放的文物保护单位的展示利用工作。编制内容与深度要求包括：

#### 1. 制定展示原则、目标和方式等

展示利用规划的编制必须符合文物保护单位保护规划的基本原则的第一款“尽可能减少对文物本体的干预，保存文物本体的真实性，注重文物环境的保护和改善，保护文物本体及其环境的完整性”和第三款“坚持科学、适度、持续、合理地利用，统筹协调文物保护与地方经济发展的关系。”

展示原则应突出价值导向、关注社会效益；

展示目标应以充分阐释和传播文物的价值为主；

展示的方式在满足文物安全、符合价值主题的前提下允许多种方式，提倡运用先进技术与材料。

#### 2. 划分功能分区，提出展示和使用要求

展示利用功能区首先应依据文物的保护管理规划要求，划定开放区与非开放区。开放区的划分应结合保护区划的类型、特别是保护范围的分级区划要求：保护范围的重点保护区主要用作本体展示场地；一般保护区内可设置少量必要的游客服务设施；规模较大的服务设施与展示设施应布局在建设控制地带，并对建设项目提出控制性要求（详见）。

#### 3. 规划展示主题、布局等内容

展示主题应依据文物的价值评估与研究成果进行策划；展示布局结合遗存分布空间特征和展示路线设计。

#### 4. 组织展示路线

文物保护单位内部的展示路线组织应依据价值主题的阐释序列进行规划设计，同时注意分离观众参观与行政管理的路线。

#### 5. 策划展示设施

展示设施主要包括专题博物馆、（现场）保护展示棚、现场展示场所、解说系统等展示设施的规划策划，深度要求可满足后续方案设计的指导作用，内容以规划阶段的项目策划为准，包括各类设施的位置、规模与形式设计要求。

近年来随着科技发展，声光电等高科技手段获得长足进展和规范应用，文物保护单位的展示提升应关注新技术的应用设施。

#### 6. 设置游客服务设施

游客服务设施主要包括为开放服务的管理用房、标识标牌、卫生间与休息座椅以及游客聚散广场和停车场等基本设施，规模较大的文物保护单位必要时可设置游客服务中心。其中：游客服务中心的设置可以单独选址，也可以并入遗址博物馆；其余设施结合参观路线合理规划，造型、尺度、色彩等外观形式应与文物的价值特征与环境特色相协调。

#### 7. 测算开放容量（包括最大控制容量/日、控制容量/年等）

游客开放容量的测算内容包括最大控制容量/日、控制容量/年。

文物保护单位的游客容量测算可分为三步进行：首先可按照《文物保护单位游客承载量评估规范》进行数据测算；然后结合文物保护单位在类型与环境等方面的保护管理要求进行数据修订、编入规划；最后必须提出对后续实际执行情况进行重点监测，必要时进行及时调整。

#### 8. 其他内容

随着文化建设在国家战略目标中的地位不断提升，文物的类型不断拓

展，社会利用需求不断扩大，文物保护单位面临的利用方式和展示方式渐趋复杂（如：在用文物），相关规划措施可结合具体情况、按照分项规划的深度进行专章编制。例如：

（1）有关国家考古遗址公园的建设，可在保护规划中设立“考古遗址公园”专章，策划选址、规模、展示结构或主题序列等相关内容，制定主要任务、提出保护与利用相关要求，深度要求应满足指导国家考古遗址公园专项规划的编制。

（2）与文化旅游相关的规划策略，可在保护规划中设立“文化旅游”专章，开展各项规划策划、制定主要任务、提出保护与利用相关要求；深度要求应满足指导后续专项规划的编制。

（3）与产业发展相关的利用规划，可在保护规划中设立利用专章（如：大遗址的土地利用、工业遗产的建筑群利用、农业遗产的经济作物开发、水工遗产的水资源综合管理利用），开展各项规划策划、制定主要任务、提出保护与利用相关要求；深度要求应满足指导后续专项规划的编制。

### 3.2.8 管理规划的编制内容与深度要求

《编制要求》第十二条规定“管理规划编制内容”为：

- （一）提出管理机构、经费与人员编制要求；
- （二）提出管理办法制订要求；
- （三）提出管理机构的责权范围与日常工作内容；
- （四）提出培训计划和宣传、教育计划。

本条编制要求是为建立文物保护单位的保护管理保障、加强日常运行能力而制定的各项规划要求，主要依据“加强管理”方针策划的管理机构各项工作。

编制内容与深度要求分别为：

#### 1. 提出管理机构、经费与人员编制要求

本条列为编制管理规划的第一条要求，旨在强调机构、经费与人员配置

是支撑保护管理工作的基本保障，是文物保护单位管理机构能力建设的首要任务。在保护规划编制中明确提出管理机构面对社会的责权范围、经费来源和人才配置，有利于纳入政府主导的文物保护管理工作。

近 20 年来，全国重点文物保护单位的管理机构、经费与人员配置已经获得显著提升，但面对不断发展的形势，这一基本保障也面临不断提升的需求，特别是与社会关联程度更为密切的大遗址或大型文化遗产的保护管理工作，管理机构的责权设置问题渐趋显著，保护规划在编制过程中需要予以充分关注、探讨更具有保障作用的管理模式。

## 2. 提出管理办法制订要求

文物保护单位的管理规章制度存在着繁简不一、内容不全等现象，规划编制应整合保护管理工作的目标导向和问题导向，针对文物保护单位的实际管理需求提出规章制度的完善内容与要求，特别是有关防灾减灾、监测预警、档案建设、工程管理等方面的专项规章制度，促进管理机构提升管理能力的规范性。

文物保护单位保护管理办法或条例等专项法规文件制定或修改时，应包含《编制办法》第十三条规定的 5 项保护规划强制性内容：保护目标、保护范围及建设控制地带的划分与管理规定、文物本体的主要保护措施、利用功能限定和游客容量控制指标等，应当编入文物保护单位的专项法规予以执行。其中“保护目标”的内容应包含文物的核心价值和载体。

## 3. 提出管理机构的责权范围与日常工作内容

本款的管理机构责权范围主要是指机构的内部分工需要明确，有利于日常维护工作的开展。对于文物保护管理工作而言，日常维护具有极为重要的意义。日常维护的工作内容应结合文物类型、材质与保存条件的差异予以侧重。

## 4. 提出培训计划和宣传、教育计划

本款需要在管理工作的现状评估基础上，针对文物保护单位管理机构或

人员在岗位培训、业务培训等方面的需求制定计划和要求；针对文物在价值宣传、青少年教育等社会需求方面的工作制定计划和要求。

#### 5. 补充说明

(1) 规模较大、保护管理情况较为复杂的文物保护单位，可以设立专门的“监测规划”章节，设计有针对性的监测体系和运行规划措施，从保护、管理和利用角度全面加强管理工作的科学性。

(2) 在《编制要求》公布后的 15 年间，我国的文物保护管理工作已获得长足进展，出台了一系列指导保护管理工作的文件与要求，规划编制者应结合形势发展、在规划编制过程中予以体现和落实。

### 3.2.9 分期规划的编制内容与深度要求

《编制要求》第十三条规定“分期规划编制内容”为：

提出分期依据，列出各期规划实施重点和措施。

本条编制要求是为加强规划的可操作性，依据“分期实施、突出重点”的规划原则而制定的规划分期与实施重点编制要求，编制内容与深度要求分别为：

#### 1. 规划分期

规划措施的实施分期可结合规划目标和任务阶段设计，一般分为近、中、远 3 期；必要时可设不定期。

编制保护规划的分期计划需要综合考虑下列因素：

##### (1) 国家财政与政府工作计划

国家社会经济发展的五年计划期限

国家专项资金的使用计划与要求

《中央政府工作报告》提出的主要任务与目标计划

##### (2) 区域或地方政府的重点工程

申报世界遗产的进度计划

建设考古遗址公园的进度计划

地方政府的文化建设工作目标，等

### (3) 实施条件

保护规划编制完成和公布情况

规划实施项目的资金准备情况

支撑规划措施落实的政府保障文件，等

## 2. 实施重点

文物保护单位保护规划的分期实施重点遵照文物保护工作“抢救第一、保护为主、合理利用、加强管理”的 16 字方针、依据规划阶段目标制定。一般情况下：

近期规划措施实施重点以完成文物本体保护的抢救性措施与安全防范措施为重点，同时启动和推进环境治理、防灾减灾、利用展示等工程，开展价值研究和管理能力建设；

中期规划措施实施重点以完成环境治理、防灾减灾、利用展示或价值阐释设施工程为重点，启动景观修复工程、提升管理运行能力建设；

远期规划措施实施重点以完成景观修复工程、落实文物保护单位的规划期限目标为重点。

不定期规划措施实施重点主要适用于存在 2 种情况的保护规划措施：一是受考古工作不确定性影响的规划措施；一是与社会发展关联密切的规划措施，包括人口与居民的搬迁与安置、过境交通的调整、工矿企业的搬迁、土地利用性质的调整以及城镇发展方向等措施。这些规划措施的实施时间取决于考古研究和/城乡建设的相关进展，可作为动态状态、在规划期限内实施。

### 3.2.10 投资估算的编制内容

《编制要求》第十四条规定“投资估算编制内容”为：

投资估算编制内容：

(一) 列出估算依据，核算有关数据；

- (二) 对规划各项内容进行分期、分类的资金投入估算；
- (三) 提出规划实施保障，或资金筹措及有关政策建议；
- (四) 可评估社会效益或经济效益。

本条编制要求同样是为加强规划的可操作性，依据“分期实施、突出重点”的规划原则而制定的规划实施以及分期实施的投资估算编制要求。编制内容与深度要求分别为：

#### 1. 估算内容与要求

包括规划措施所需的投资总额及其分期、分类 3 种数据。其中分期估算数据依据规划分期测算，分类估算数据依据资金来源测算；

#### 2. 资金筹措与实施保障

首先明确保护规划所涉经费的各种来源与渠道；进而提出资金筹措及有关政策建议。

#### 3. 社会效益或经济效益评估

文物保护单位的保护规划实施效益评估必须坚持以社会效益为主，内容可包括文化效益、教育效益、生态效益、人居环境效益等社会发展的多个方面；经济效益作为附加效益评估。

### 3.2.11 附则的编制内容

《编制要求》第十五条规定“附则编制内容”为：

- (一) 文本的法律效力；
- (二) 规划解释权；
- (三) 执行时间。

《编制办法》第三条规定：

文物保护单位保护规划是实施文物保护单位保护工作的法律依据，是各级人民政府指导、管理文物保护单位保护工作的基本手段。

综上，《编制要求》规定文本最后一章的内容涉及以下三个方面：

#### 1. 文本的法律效力

本条依据《编制办法》第三条，明确规定了经过评审通过后的规划成果“是实施文物保护单位保护工作的法律依据，是各级人民政府指导、管理文物保护单位保护工作的基本手段。”

由此明确了文物保护单位的保护规划具有什么样的法规地位，有利于贯彻实施保护规划的相关管理部门和组织机构明确保护规划的地位。

## 2. 规划解释权

用于明确文物保护规划文件在执行中发生歧义时负责解释的机构或行政管理部门。

## 3. 执行时间

即规划实施的时间。一般以规划成果通过政府公布后生效。

### 3.2.12 专项规划的编制内容

《编制要求》第十六条规定“专项规划编制内容”为：

规划文本可根据文物保护单位的类别、规模和复杂程度，增补下列相关的专项规划章节。编制深度参照国家有关技术规范标准，涉及专门性规划的内容以建议方式表述。

- （一）道路交通调整规划；
- （二）人口调控或社会居民调控规划；
- （三）土地利用调整规划；
- （四）基础设施调整规划；
- （五）建筑保护与更新模式规划；
- （六）利用功能调整规划等。

《编制办法》第五条规定：

文物保护单位保护规划应当纳入所在地的国民经济和社会发展规划、城乡建设发展规划，应当与相关的生态保护、环境治理、土地利用等各类专门性规划相衔接。

综上，凡属规模较大、与城乡建设活动关联密切的大型文物保护单位，

包括石窟寺、古建筑群、特别是大型考古遗址等类型，必要时需编制专章或专条的道路交通、人口调控、社会居民调控、土地利用和基础设施等规划措施；其内容应按照“五纳入”要求，或编制“规划衔接”专章，或在专项规划措施后，分别明确途径、要求纳入当地或相关的城乡发展规划以及与至相关的生态保护、环境治理、土地利用等各类专门性规划。其中：

### 1. 道路交通调整规划

主要适用于保护范围内存在着铁路、国道与省道、高速公路等大型过境交通设施穿越等的现象的文物保护单位。规划措施应依据专项评估结论，制定消解负面影响的规划措施，即①提出控制、削减、最终外移过境交通的规划要求；②提出该项规划措施实施步骤、建议性方案与执行时间的计划；③主要规划措施要求纳入相关的交通专项规划。

### 2. 人口调控或社会居民调控规划

主要适用于遗存本体上，或保护范围的重点保护区内存在着建筑物叠压或侵占现象的文物保护单位。规划措施应依据专项评估结论，制定消解负面影响的措施，即①制定保护范围内、特别是重点保护区内的各类建筑搬迁、缩减和控制要求；必要时，制定保护范围内人口规模控制要求；②提出该项规划措施实施步骤、建议性方案与执行时间的计划；③主要规划措施要求纳入相关的城乡控制性规划。

### 3. 土地利用调整规划

主要适用于保护范围内土地利用性质属于非文物古迹用地的大型文物保护单位、特别是考古遗址类。规划措施应依据专项评估结论，制定消解负面影响的措施，即①凡属遗址本体或遗存分布密集区范围内的土地利用性质不得用作建设用地；②严格控制和削减保护范围内的建设用地规模、提升非建设用地规模；③保护范围内土地利用性质的调整要整合其他资源保护要求，与国土空间规划的生态资源保护、永久/基本农田保护边界与管理规定相衔接；④位于城乡开发边界内的保护范围用地性质应确保文物的安全、完

整，有条件的应办理“文物古迹用地”手续；⑤提出该项规划措施的实施步骤、建议性方案与执行时间的计划；⑥主要规划措施要求纳入相应层级的土地利用规划和城乡建设的控制性规划。

#### 4、基础设施调整规划

主要适用于保护范围内存在着水利工程的干渠、供电系统的高架电网等大型基础设施穿越现象的文物保护单位。规划措施应依据专项评估结论，制定消解负面影响的规划措施，即①提出设施外移的规划要求；②提出该项规划措施实施步骤、建议性方案与执行时间的计划；③主要规划措施要求纳入相关层级的专项规划。

#### 5. 建筑保护与更新模式规划

主要适用于规模较大、保护管理情况复杂的近现代建筑群类型的文物保护单位。一般情况下，传统的文物建筑、即纪念性建筑物的日常维护、加固修缮等保护措施按照“最小干预原则”制定保护规划措施即可，不必设立本专项章节。近年来日渐增多的近现代工业遗产、民族村寨以及农业文化景观之类的文物保护单位，应依据文物价值核定保护范围内每项遗物（含建筑物与构筑物）对文物整体价值的支撑程度、区分文物建筑与非文物建筑，制定分级分类措施。即：对属于保护对象的文物建筑（含建筑物、构筑物）制定维护与修缮措施要求；对属于整治对象的非文物建筑（含建筑物、构筑物）提出建筑整治与更新要求。

#### 6. 利用功能调整规划等

主要适用于存在不当使用现象的文物保护单位。文物保护单位是否存在不当使用现象的评估在规划的专项评估章目展开。情况特别复杂时，可设立本专项规划章节予以展开。

### 3.3 文物保护规划图纸的编制

#### 3.3.1 文物保护规划图纸的基本要求

《编制要求》第一章“总则”第三条规定了文物保护单位保护规划设计成果各组成部分要求，其中涉及规划图纸部分要求为：

规划图纸：用图像表达现状和规划内容。要求清晰准确，图例统一，图纸表达内容应与规划文本一致。规划图纸应绘制在近期测绘的现状地形图上，规划图上应显示出现状和地形。图纸上应标注图名、比例尺、图例、绘制时间、规划设计单位名称。

本条规定了保护规划的图纸部分的基本规定与要求，规划图纸是规划成果的重要组成部分，其地位与规划文本一样，具有同等法律效力。规划图纸通过图式语言来表达规划现状、评估与规划措施，这种图像表达方式直观易读，与文本互为补充，可更加全面地反映规划意图。本条主要要点有：

(1) 提出了规划图纸绘制的基本要求。文物保护规划图纸与其他规划图一样，基本要求应该清晰准确，图例统一，制图应参照城乡规划制图规范来绘制。图纸表达内容应与规划文本一致，不能有相互矛盾冲突之处。

(2) 对规划图纸底图选用提出了要求。规划图底图应选用近期测绘地形图。应全面准确反映文物所在区域的地物以及地形地貌等信息。

(3) 对图纸图框内容进行了明确规定。明确了每张图应该注明的基本信息，包括图名、比例尺、图例、绘制时间、规划设计单位名称等。

#### 3.3.2 文物保护规划的基本图纸绘制内容与要求

《编制要求》第三章“规划图纸”第十七条规定了文物保护单位保护规划基本图纸与内容，该部分图纸是保护规划图纸中主要组成部分，一般情况下都应提供。其中该部分图纸构成和具体绘制要求如下：

(一) 区位图：标明文物保护单位在行政辖区的位置。

区位图主要用于表达文物保护单位在全国以及省市中的具体位置，主要

反映文物保护单位的地理区位、所处行政辖区和对外交通情况。

(二) 环境图：标明文物保护单位与相关地理形貌及其周围地区的关系。

环境图主要表达的是文物保护单位周边一定范围内的环境状况，包括地形地貌、山形水系、周边建设情况以及道路交通等。

(三) 现状图：标明文物保护单位分布范围及其相关环境因素，注明相关经济技术指标。本体面积单位：平方米（ $m^2$ ），占地面积单位：公顷（ $hm^2$ ）。

现状图对应规划文本中现状评估相关章节内容，其主要表达的是文物保护单位的本体构成情况和环境要素情况。应在图纸上清楚地标明文物本体的分布格局和构成要素，构成复杂的文物应按分类分区分层次表达清楚。除了遗存本体之外，现状图中还应标明相关环境要素，包括建筑物、构筑物、树木、河流、山脉等信息。现状图中应注明相关经济技术指标，包括本体面积和占地面积，并对面积单位提出要求，其中本体面积以平方米为单位，占地面积以公顷为单位。

(四) 评估图：标明文物保护单位的价值等级、完好程度、病害类别、破坏速度、主要破坏因素以及历代建造或修缮记录、功能利用现状等评估内容。

评估图对应规划文本中现状评估章节内容，其主要表达的是文物保护单位本体现状评估情况，包括：遗产构成较为复杂的文物保护单位需要绘制反映各遗存构成相对价值评估图，一般文物应绘制保存现状评估图（反映各文物遗存构成的完好程度、受干预程度等），主要破坏因素评估图（反映病害类别、破坏速度、主要自然与人为破坏因素等），保护现状评估图（反映已开展的保护工作，历代建造或修缮情况等），利用现状评估图（反映主要功能分区与利用现状）、研究现状评估图（反映考古研究、学术研究开展情况）等。

(五) 保护规划总图：综合性标明保护范围内的主要规划内容。

保护规划总图是综合性图纸，主要反映保护范围内主要规划内容。一般包括保护区划、主要保护措施、环境整治措施、展示利用措施、管理设施等内容。

（六）保护区划图：标明文物保护单位的保护范围、建设控制地带等保护区划的边界、占地面积和分级分类内容，注明相关经济技术指标；标注保护对象。

保护区划图对应规划文本中保护区划章节内容，是保护规划中最重要的图纸。其主要表达的是各个保护区划边界的具体分布情况。包括保护范围边界（如有必要分为一般保护区和重点保护区）、建设控制地带边界（如有必要可分类表示）、环境协调区边界、地下文物埋藏区边界等。图纸中应标明保护对象，标明重要地形参照物、转角坐标、区划名称与编号等信息。此外还应注明占地面积等经济技术指标。

（七）保护措施图：标明各种保护措施、保护工程的实施范围和相关经济技术指标。涉及历史文化保护区性质的文物保护单位（古村镇、坞堡等）应参照历史文化保护区规划编制要求补充绘制相关的规划图。

保护措施图对应规划文本中保护措施相关章节内容。其主要表达的是保护措施规划内容，应在地形图上标明具体保护措施的实施对象、措施内容、实施范围和相关经济技术指标。

（八）环境规划图：标明环境规划涉及的各项内容实施范围与相关经济技术指标。

环境规划图对应规划文本中环境规划相关章节内容。主要反映的是针对文物保护单位周边环境改善治理所提出的规划措施要求，如建筑整治措施、景观控制措施等。

（九）展示规划图：标明展示目标位置与名称、说明标牌位置、参观路线、停车场、游客服务设施或陈列馆室等，注明相关经济技术指标。

展示规划图对应规划文本中展示规划相关章节内容。一般展示规划图纸

会分多幅图纸表现，主要包括：展示利用结构示意图（标明总体利用结构抽象示意，如博物馆和游客服务中心选址、重点展示区分布、与周边环境的衔接关系等）、利用功能分区图（标明各利用功能分区具体分布范围、出入口位置、占地面积指标等）、展示规划图（标明主要展示对象、展示方式、展示主题、参观路线、出入口位置、主要建设项目选址和用地范围等）、展示服务设施规划图（标明展示设施布局、服务设施布局、各设施选型意向）等。

（十）管理规划图：标明围栏、门卫、监控及其他安防设施的位置，巡查管理分片范围等。

管理规划图对应规划文本中管理规划相关章节内容。管理规划图中应注明管理机构与现场管理用房选址、管理分区与管理边界等信息。

（十一）基础设施图：包括道路交通、排水沟渠和工程管网。其中：道路交通图应规定交通出入口方位，确定保护范围内路网系统及其与外围道路的联系，主要道路的断面；工程管网图应确定消防设施、给排水管线、电力电讯等各单项工程管线的走向、管径等，制定相应的规划实施要求（环境和谐要求）；必要时配竖向规划图。

基础设施图对应规划文本中基础设施规划相关章节内容，其主要表达的是道路交通、工程管网等基础设施规划内容。应标明保护区划内主要市政道路、工程管网的走向、断面等信息，以及其他必要的规划设计参数。

（十二）分期规划图：标明规划各期实施内容的范围与经济技术指标。

分期规划图对应规划文本中规划分期相关章节内容，主要表现分期阶段与各期主要规划内容，包括实施范围和经济技术指标等。

（十三）工程方案图：各类保护、展示、管理工程的主要设计方案图。

工程方案图主要包括近期需要开展的各项保护、展示、管理工程的设计方案图，包括平面、立面、剖面、效果图等。

### 3.3.3 文物保护规划的说明图纸与内容与要求

《编制要求》第三章“规划图纸”第十八条规定了文物保护单位保护规

划说明图纸与内容，其中该部分图纸构成和具体绘制要求如下：

（一） 测绘图：即文物保护单位文物的标准测绘图（古建筑测绘图、石窟测绘图、考古发掘平、剖面图等）。

测绘图为反映文物保护单位本体现状的标准测绘图纸，包括平面、立面、剖面等。

（二） 历史沿革图：相关历史时期行政区划图、方志图和文献中的相关图形资料。

历史沿革图主要反映文物遗存所经历的历史沿革变化情况，包括在历史时期行政区划图中的位置示意，在方志和相关历史图纸中的位置分布情况，以及自身历史格局的变化情况等。

（三） 相关示意图：标示文物保护单位的结构格局、文化谱系区划、地理气候区划等相关信息的示意图。

相关示意图主要包括有助于理解文物保护单位的遗产构成和周边环境的分析图纸，如：结构格局、文化谱系区划、地理气候区划等。可根据有关研究现状来绘制。

#### **3.3.4 文物保护规划的补充性图纸与内容与要求**

《编制要求》第三章“规划图纸”第十八条规定了文物保护单位保护规划补充性图纸与内容，其中该部分图纸构成和具体绘制要求如下：

（一） 用地功能分区图：适用于规划范围较大、非单一功能规划用地的文物保护单位，应标明用地分类、用地性质、各类用地规模等。

（二） 地形地貌分析图：适用于地形地貌复杂的文物保护单位及其环境。

（三） 环境整治规划图：适用于规划范围较大、环境整治内容复杂的文物保护单位。

（四） 道路交通调整规划图：适用于涉及城镇体系交通关系调整的文物保护单位。标明保护范围内道路系统及与外部道路系统的联系，标明各级道

路的红线位置、道路横断面、路口转弯半径等，表示机动车道与非机动车道以及人行道的分流和衔接、停车场的位置和出入口。大型文物保护单位可简化制图。

(五) 土地利用协调规划图：适用于涉及土地利用性质调整的文物保护单位，应分类标绘土地利用现状，深度以《城市用地分类与规划建设用地标准》中的中类为主，小类为辅；必要时应配“土地利用现状图”。

(六) 社会居民调控规划图：适用于人口调整规模跨乡镇行政区划的文物保护单位，应绘制搬迁型、缩小型、控制型居民点和定向安置选址等内容；必要时配“人口分布密度现状图”和“人口分布密度规划图”。

(七) 建设用地发展方向规划图：适用于涉及城乡建设发展方向的文物保护单位。

(八) 生态环境保护图：适用于涉及大面积生态保护的文物保护单位。

(九) 保护规划补充性图纸的绘制内容可分别参照《城市规划编制办法实施细则》（1995）、《风景名胜区规划规范》（GB 50298-1999）、《历史文化名城保护规划编制要求》（1994）、历史文化名城保护规划和村镇规划等技术文件的对应条款。

补充性图纸不属所有保护规划必须具备的图纸，可根据规划编制的具体情况开展绘制。原则上规划文本若涉及该项规划措施内容，应绘制相应图纸。如规划中涉及社会居民调控相关内容，则应补充绘制反映调控措施的图纸。

### 3.3.5 文物保护单位规划图纸绘制要求

《编制要求》第三章“规划图纸”第二十、二十一条规定了文物保护单位保护规划图纸绘制要求。

第二十条 规划图纸绘制要求：

#### 文物保护单位保护规划基本图纸绘制规定

图纸资料名称	制图选择		图纸形式	绘制标准
	总图	分图		

1. 位置	▲	△	示意图	无
2. 环境	▲	△	简化规划图	不限
3. 现状	▲	△	标准规划图	符合 CJJ 8—99 的 4.1 条
4. 评估	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
5. 保护规划总图	▲	—	标准规划图	不限
6. 保护区划	▲	△	标准规划图	参照 CJJ 8—99*的 6.1 条
7. 保护措施	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
8. 环境规划	△	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
9. 展示规划	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
10. 管理规划	△	△	简化规划图	在标准现状图上绘制
11. 基础设施	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
12. 分期规划	▲	—	标准规划图	在标准现状图上绘制
13. 工程方案	△	△	工程设计图	符合 GB/T50104—2001 **

▲ 必绘图纸 △ 根据规划内容确定

\* 《中华人民共和国行业标准城市测量规范》（CJJ 8—99）（4.1 城市地形测量一般规定；6.1 城市地籍测量一般规定）。

\*\* 《中华人民共和国国家标准建筑制图标准》（GB/T50104—2001）。

### 文物保护单位保护规划补充性图纸绘制规定

图纸资料名称	制图选择	图纸形式	绘制标准
--------	------	------	------

	总图	分图		
1. 功能分区	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
2. 地形地貌分析	▲	△	简化规划图	在标准现状图上绘制
3. 环境整治规划	▲	△	简化规划图	在标准现状图上绘制
4. 道路交通规划	▲	△	简化规划图	在标准现状图上绘制
5. 土地利用调整	▲	△	标准规划图	在标准现状图上绘制
6. 建设用地发展方向	△	—	简化规划图	在标准现状图上绘制
7. 居民社会调控	▲	△	简化规划图	在标准现状图上绘制
8. 生态环境保护	▲	△	简化规划图	在标准现状图上绘制

▲ 必绘图纸 △ 根据规划涉及内容确定

### 文物保护单位保护规划图纸比例规定\*

比例	建筑类	石窟类	遗址类	其他
1: 100~200	单体	—	—	1. 古墓葬、造像石刻等类的规划图纸根据文物保护单位内容、参照同类标准绘制； 2. 近现代类的规划图纸根据文物保护单位类型、参照古代同类标准绘制。
1: 200~500	群体	小型：10窟以下	—	
1: 500~2000**	片区	中型：10~50窟	小型： $\frac{1}{5}50h m^2$	
1: 1000~5000	—	大型：50窟以上	中型：50~500 h m <sup>2</sup>	
1: 5000~10000	—	—	大型：500~5000h m <sup>2</sup>	
1: 10000~50000	—	—	特大型：5000 以上 h m <sup>2</sup>	
备注	片区包括历史文化保护区、村镇等类型	必须绘制立面图	按照保护范围占地面积统计	

\* 本表格比例可根据实际需要酌情放大。

\*\* 该栏比例标准参照《城市规划编制办法实施细则》（1995年）中“修建性详细规划”图纸比例标准。

该条目给出了保护规划各图纸绘制的图纸形式和绘制标准，以及不同类

型的文物规划图纸比例的规定。

第二十一条 规划图纸绘制要求说明：

（一）基本图纸可根据实际情况，表现内容简单的可绘制综合图；表现内容复杂的可在综合图的基础上拆分单项内容、独立成图。

（二）分图一般应在总图的比例上酌情加大。

（三）用于规划实施阶段的图纸深度与比例应参照建筑设计总平面图要求绘制。

该条说明了图纸绘制的有关要求。除以上要求之外，还需注意以下方面：

（一）规划图纸应体现系统性。一个保护规划的图纸应该是一个完整的独立组成部分，在组织绘制时应整体考虑，系统表达。特别是评估部分和规划部分应前后对应，避免矛盾或缺漏。

（二）规划图纸应体现易读性。规划图纸主要通过视觉语言来表现规划内容。在具体表现手法上，应尽可能采用图形、图示的方式来表现相关规划措施，应突出重点、信息丰富、图中标注文字精炼。应尽量避免采用在图纸上标注大段文本框的方式来表现规划意图。

（三）规划图纸应体现科学性。图例设计是整套图纸绘制的关键要点之一。应做到通过查看每张图纸的图例部分就可清晰的了解相关规划措施的内容和分类。图例应该前后一致，在形式和色彩上应表现出清晰的逻辑关系和递进关系。

（四）规划图纸应体现严谨性。图纸应与文本一致，不能出现前后矛盾，图中涉及的文物信息、地理信息、有关数据等应准确无误。在保护规划图纸中，文物本体的分布构成情况是最重要的信息，应在每张图中都应有所反映。保护区划边界是规划措施类图纸中的重要内容，应在每张规划措施图纸中都应有所反映。

## 3.4 文物保护规划说明的编制

### 3.4.1 保护对象说明的编制内容

《编制要求》第四章“规划说明与基础资料”第二十三条“保护对象说明”规定：

收集与整理文物保护单位的所有图、文档案，明确说明规划的保护对象，包括文物保护单位的构成内容及其相关历史环境因素，编制概括、准确的《文物清单》，配置必要的分析示意图。

本条规定了保护规划的保护对象说明部分撰写的内容与要求，其中：

#### （一）图、文档案类的资料收集和整理要求

一般情况下，文物保护单位的规划所用图文资料包括 2 大部分：

一部分是有关文物本身及其保护管理的情况，收集和整理工作的内容和深度基本要求可参考国家文物局在 2003 年公布的《全国重点文物保护单位记录档案工作规范（试行）》（文物保发〔2003〕93 号）。此外，石窟石刻类尚需补充窟崖立面的 xx 影像图；考古遗址类要依据《考古报告》进行归纳、提炼。考古遗址的基础资料不能满足确定保护对象的规划需求时，可在补充探查与实地调研的基础上，编制专项调查报告，分析、确定保护对象的分布情况。

一部分是有关文物所在地的相关背景情况，应该针对文物特性说明相关内容，包括但不限于：文物分布区相关自然地理因素概况：地形地貌、土地、水、动植物资源状况、自然景观资源状况、自然灾害状况等。文物分布区相关人文地理概况：行政区位、相关的历史变迁、社会经济状况、交通可达性、社会人口构成、文化传统与资源等因素。特殊类型的文物应该对涉及的背景状况都加以说明。

#### （二）明确说明规划的保护对象

规划的保护对象以物质遗存为主，包括遗存的本体、载体以及空间格局和直接关联的历史环境要素。

明确说明规划的保护对象不能局限于保护单位申报评审的图文资料，需要开展文物价值研究、价值载体辨认或构成要素认定等专项规划研究。

遗存本体应按照国家公布的保护对象进行厘定，对于在价值研究过程中新发现的遗存要素，可在规划中建议为该保护单位的补充扩展对象，由国家文物局适时公布；相关规划措施可参照全国重点文物保护单位的编制要求编制。

### （三）编制概括、准确的文物清单

文物清单要求尽可能详尽地描述全国重点文物保护单位各遗存要素的物理属性，包括但不限于所有保护对象文物构成部分的准确名称（学术认可的名称、其他主流学术研究中出现过的名称）、编号（考古编号、登录编号、规划编号），位置描述、材质描述、数量描述（尺寸）、分布范围、保存状况、保护工程实施状况、管理、产权单位、利用状况、考古状况（发掘/勘探）及其他影响规划分析的指标（如坎儿井规划需要考虑水源状况）。

文物清单中的数据应标明来源，在必要的时候以比较形象的方式如图示、影像方式表达。

规模特大、情况复杂的全国重点文物保护单位，规划应结合管理需求，对遗存进行编号。

文物清单如果内容过多，可以分类表述，如不同性质的文物分别表述，文物本体和环境状况分别表述、保护管理状况分别表述。

### （四）配置必要的分析示意图

见本教材 3.2 节 3.2.2 条“文物保护规划的说明图纸与内容与要求”。

（《编制要求》第四章“规划说明”第十八条“保护规划说明图纸与内容”）。

### 3.4.2 专项评估报告的编制内容

《编制要求》第四章“规划说明与基础资料”第二十四条“专项评估报告”规定，专项评估报告主要包括如下类型和要求：

（一）价值评估：评估文物保护单位的文物价值（包括历史价值、艺术价值和科学价值）和社会文化价值（对社会、文化、经济的影响作用）。

（二）现状评估：评估文物保护单位及其环境现存状况的真实性、完整性、延续性。真实性评估主要内容为现存各类工程干扰情况；完整性评估主要内容为保护区划状况、文物残损状况以及病害类型；延续性评估主要内容为破坏速度与破坏因素等。

（三）管理评估：评估文物保护单位的管理状况，包括“四有”建档情况、管理措施现状（保护级别公布、政府文件、管理机构、管理规章）、管理设备、技能与人才队伍以及历年保护工作的重要事件等相关工作评价。

（四）利用评估：评估文物保护单位的利用状况，包括社会教育效益、旅游经济效益、开放容量情况、交通与服务设施的配置与使用情况、展示设施的使用情况等。

（五）上述4项为保护规划的基本专项评估，评估结论最终应进行综合归纳，提炼出现存主要问题或主要破坏因素。

（六）价值突出、规模特大、情况复杂的文物保护单位还可以酌情增加档案建设、保护措施、监测体系、游客管理、学术研究、宣传教育等评估内容。

本条规定了保护规划的文物评估部分撰写的内容与要求，需要特殊注意的要点包括：

（一）价值评估报告应该说明每个价值要点的具体体现，如分析各文物组成部分对价值要点的支撑关系。列入《世界遗产名录》或《世界文化与自然遗产预备名单》的全国重点文物保护单位，应对其世界遗产的突出普遍价值进行陈述。

（二）现状评估除了对文物本身状况的评估，还应该说明全国重点文物保护单位所在区域的区位条件、自然气候条件、社会经济条件、人文自然资源条件，以及规划范围内的社会居民现状、土地利用现状、土地权属管理等情况。

（三）文物保护单位及其环境现存状况的真实性与完整性的评估应根据全国重点文物保护单位的类型与价值，参照《实施世界遗产公约的操作指南》的定义展开；延续性评估主要内容为保护对象的稳定性与破坏速度等。评估宜采用图、表等形式，并明确说明评估标准的设定。

（四）相关规划分析：全面分析保护规划与相关规划的衔接关系。重点分析文物保护单位所在区域的国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划等涉及全国重点文物保护单位规划范围的建设、管理要求和规定。规模特大、情况复杂的全国重点文物保护单位还应分析与其他相关主要规划的衔接关系，如历史名城保护规划、风景名胜区规划、自然保护区规划、生态环境保护规划等。

（五）其他特殊情况：修编保护规划，应结合对原规划实施情况的专项评估开展，明确修编重点：如全国重点文物保护单位属于考古遗址，应增加对历年考古工作情况及现有研究成果的专项评估；如全国重点文物保护单位位于城市建成区或周边建设强度较高，应增加文物环境影响专项评估，重点考虑视线通廊、空间视觉关系等。

（六）主要问题归纳：以上各项评估结论最终应进行综合归纳，提炼出现存主要问题或主要破坏因素。

### 3.4.3 专项规划说明的编制内容

《编制要求》第四章“规划说明与基础资料”第二十五条“专项规划说明”规定：

专项规划说明主要用于解释和说明规划文本中各专项规划的条款与编制依据。

有关工程的策划说明应包括选址、功能、规模的论证，说明有关建筑设计各项规划要求。

开放容量的计算应包括详细的计算依据与过程，列出算式。

投资估算的计算应说明计算依据、计算过程，以及投资项目的不同类别、不同规划实施期限的计算数额；提出资金筹措渠道或来源。

本条规定了保护规划的专项规划说明撰写的内容与要求，视解读需求进行规划意图论证、规划文本解释。除上述内容外，还应注意以下要点：

（一）保护区划专项说明：解释和说明保护区划划定依据。主要依据一般包括文物法相关条文、遗存分布特征、现状地面边界、相关规划界限等。

（二）主要规划措施的说明：主要提供相关法规支撑、数据支撑。

（三）相关工程策划的说明：分析说明选址、规模、形象对文物的景观环境的影响、功能应该满足文物保护、利用需求。

（四）游客开放容量的计算：可参考《旅游景区游客容量计算通用规范（送审稿）》。针对文物情况选取恰当的计算方式。文物的参观区应以不影响文物的游客容量为上限，整个展示区的游容量应根据区内容纳最低游客容量的参观区可以通过的游客量计算。应计算日游客容量和年游客容量两项基本指标。

（五）经费估算的计算说明：部分项目可能因为规划阶段的深度无法估算，应注明将以何种方式确定。

#### **3.4.4 规划实施保障建议的编制内容**

《编制要求》第四章“规划说明与基础资料”第二十六条“专项规划说明”规定：

规划实施保障建议主要援引我国有关文物保护的现行法律法规，结合地方社会经济文化具体条件，根据规划实施过程的各个环节，提出规划实施方式与支撑保障的建议，供规划实施者参考。

本条规定了规划实施保障建议的编制内容。除上述内容外，还应注意以

下要点：

（一）规划实施保障因素主要包括：规划实施依据、规划实施工作规范体系、规划实施执行方的管理机构职能构、规划实施的资源保障系统、规划实施的监督、监督要求。

（二）完善管理依据部分，应明确需依据或编制的法规、规章、管理制度名称、类型，相关的组织编制方、审批方、执行方等。

（三）完善工作规范体系主要包括保护维修类、记录档案类、展示开放类等，还应包括特殊文物所需类型。

（四）完善管理机构职能构架部分，主要出于保护管理工作需求需要建设的管理机构层级、管理权限、各层级机构构成要求。

（五）完善源保障系统主要包括资金、人才、材料、设备等资源的获取途径建议、保障供给建议，可衔接的政策等。

（六）完善规划实施监督包括监督部门、监督制度等。

### 3.5 文物保护规划基础资料汇编的编制

《编制要求》第四章“规划说明与基础资料”第二十七条“基础资料汇编”规定编制保护规划需搜集、研究的基础资料一般包括下列内容：

（一）符合国家勘察、测量规定的测绘图（包括各个时期的航拍、地形地貌图等）。

（二）历史文献资料和相关的地理、地震、气候、环境、水文等资料；必要时，应由专业部门提供专项评估报告。

（三）文物调查、勘探、发掘的相关资料和报告。

（四）历年保护措施的实施情况与监测记录。

（五）文物保护单位及其周边环境的现状图文资料。

（六）文物保护单位所在地当前的社会、文化、经济、交通、人口、地理、气候、水文、地质等基础资料和城乡建设发展的相关规划文件。

(七) 文物展示、服务设施情况，历年游客人数与收费统计等。

(八) 机构、经费、人员编制、政府管理文件等。

(九) 其他相关资料。

本部分编制还应注意以下要点：

(一) 测绘图类资料编制：以缩略图形式，显示规划使用的地形测绘图、卫星影像图、航空影像图等，汇编应该标明测绘图、航拍及其他地理信息数据的坐标系、测绘年代、测绘比例尺、测绘单位，明确是否包含测绘基准点。石窟石刻类尚需补充窟崖立面的正射影像图或展开立面测绘图。

测绘图汇编应考虑保密工作的相关要求。

(二) 历史文献资料和相关的地理、地震、气候、环境、水文等资料编制：

需要编制完整的资料目录，文献资料目录格式应该按照参考文献固定的格式，由多个要素组成，包括作者姓名、书或文章题名、书或文章标识、出版社、年期、页码等。

支撑文本内容的资料，应摘抄或剪贴相关内容。

资料应该尽量显示文物分布区情况，而不是行政区范围整体资料的直接摘抄。

不同类型的文物应有不同编制资料侧重点：如营建与水系关系密切的，如水利工程，应编入由水利部门出具的专项评估报告；与地质条件相关的，如矿业遗址，应编入地质勘探部门评估报告；文物分布区达到一定规模的，需要包括环境质量方面的资料。

(三) 文物调查、勘探、发掘的相关资料和报告（与考古部分统一）

可作为依据的文物调查相关资料分为公开发表和未发表两类，公开发表的括简报、报告和专著三类，未发表考古资料应该由具有考古资质的考古单位出具文字证明。其余相关资料和论文仅作为参考。

规划基础资料不要求必须附着考古报告的全文，可将文保单位相关的图

文内容进行摘录和剪贴。

（四）历年保护措施的相关资料应包括按类别、项目梳理措施内容、投资、施工单位实施效果分析、工程时效等内容。

（五）文物保护单位及其周边环境的现状图文资料为此次规划期间搜集的资料，按照全国重点文物保护单位记录档案要求的内容分类、格式编制，对已有全国重点文物保护单位记录档案进行补充。

（六）相关资料主要包括影响规划分析和对策的各类基础数据，主要用于确定影响文物保存的各类因素协调，影响文物工作计划的区域未来发展方向等。应该标明资料、数据资料的年代、出处，尽可能引用最新数据，或体现历年变化的数据，形式应尽量具有可读性。

（七）利用现状基础资料包括与区域土地资源相关的所有产业现状和利用前景相关资料（文物的展示利用是其中的一部分）。数据应标明取样来源、调查方式及选取时段。

（八）管理类的数据应该全面体现文物保护单位涉及的利益相关者及关联度，利益诉求。历次利益相关者规划协调会会议纪要及相应的规划调整说明。

（九）随着规划的阶段性推进，基础资料中应编入各级规划评审会的会议纪要或评审意见，以及规划的历次修改说明。最终稿应编入规划的政府公布文件。

## 3.6 规划沟通与衔接

### 3.6.1 规划编制各阶段与利益相关者的沟通工作要点

从编制过程看，文物保护规划是动态连续的，包括收集编制所需要的相关资料，编制、确定具体的保护规划方案，到规划的实施以及实施过程中对规划内容的反馈等过程。在参考城乡规划编制过程的基础上，结合文物保护规划本身特性，将文物保护规划分为四个阶段：①规划编制阶段；②规划审

批阶段；③规划实施阶段；④规划反馈与修改阶段。

在各不同阶段，文物保护规划应注重与利益相关者的沟通协调过程，确定沟通工作要点，以便在规划中制定适宜的规划措施。

### 文物保护规划各阶段与利益相关者沟通要点

规划编制阶段		规划中利益相关者的参与要点
规划编制阶段	编制工作的启动	进行意见征询，听取其需求和建议
	规划初稿的初拟	总结各方观点，吸收各方意见
	规划初稿的协调论证	针对主要规划内容进行协调论证，再次沟通协调
	规划初稿的修改	采纳合理意见
规划审批阶段		——
规划实施阶段		了解、监督保护规划的实施进展情况
规划修改阶段		征求利益相关者意见与建议

#### 规划编制阶段

规划编制阶段是文物保护规划编制单位拟定规划初稿的过程，开始于编制工作的启动，终止于规划报送审批主体，这是文物保护规划形成过程的关键阶段。此阶段又可细分为四个过程：①编制工作的启动；②规划初稿的初拟；③规划初稿的协调论证；④规划初稿的修改。以下分别梳理各过程中与利益相关者程序的沟通要点。

#### 编制工作的启动

在规划编制工作启动之初，规划编制组织单位和编制单位应向利益相关者进行意见征询，听取其需求和建议，使利益相关者知情和参与到文物保护规划中。意见征询可以采取论证会、座谈会或者其他方式进行。

#### 规划初稿的初拟

通过前期调研以及与相关部门、利益相关者等的沟通，总结各方观点，

在文物保护的基础上，吸收各方意见，编制规划初稿。

### **规划初稿的征求意见与协调论证**

规划初稿拟定完成之后，规划编制组织单位应就规划初稿中的文物保护和规划措施等内容进行协调论证，再次征求相关职能部门和利益相关者的意见，进行沟通协调，确定规划方案，使得规划初稿不断完善提升。

### **规划初稿的修改**

规划初稿协调论证后，规划编制组织单位应当梳理利益相关者的意见与建议。对于提出的合理意见，规划编制单位应予以采纳，并对规划初稿进行修改完善，形成规划报批稿。

### **规划审批阶段**

规划初稿只有经过有权主体的确定才具有法律上的规范效力。在我国，文物保护规划的审批，开始于规划编制组织单位向审批机关报送规划，终止于规划审批机关批准规划并予以公布。

在审批过程中，审批机关应当组织专家和有关部门进行审查，利益相关者无权参加规划审批定过程。

### **规划实施阶段**

规划经批准以后便具有法律效力。规划编制组织单位可以设置专门的咨询中心、热线电话、公众信箱等方式，让利益相关者了解、监督保护规划的实施进展情况。

### **规划修改阶段**

文物保护规划一经审批确认，应当具有约束力，不能随意改变。但由于社会发展的多样性，保护规划的修改在有些时候成为必要。按相关法律法规的规定，对规划的内容进行调整或修改，应当按照原报批程序进行。

规划修改过程中，应当采取论证会、听证会或者其他方式征求利益相关者意见与建议。

### 3.6.2 文物保护规划与其他相关规划的衔接要点

**《编制要求》及编制审批办法提出:**随着国家对空间统一管控要求的加强和多规合一的推进,文物保护规划与各项规划的衔接成为文物保护管理的重要前提条件。文物保护规划应当纳入所在地的国民经济和社会发展规划、国土空间规划、城乡建设发展规划,应当与相关的生态保护、环境治理、土地利用等各类专门性规划相衔接。

#### 与地方相关规划的衔接

文物保护规划的主要内容与措施应当与所在地相关规划良好衔接。

文物保护区划,历史文化街区、村落的保护范围,及相应的管理规定应纳入所在地的城市空间管制措施,其中建设强度控制要求应纳入城市地块控制性详细规划。

保护规划中与城乡建设用地发展方向相关的规划要求应纳入所在地的城乡规划。

文物本体与环境的主要保护措施与利用方式应与所在地的生态、土地、旅游等资源的综合保护与利用相结合。

涉及区域性的文物保护规划应与区域的社会经济发展规划相衔接。

#### 与不同管理部门相关规划的衔接

文物分布范围与政府公布的历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区范围相重叠的文物,以及分布于风景名胜区、自然保护区、世界自然与文化遗产中的文物,在规划编制过程中应就文物保护区划与其他相关规划区划之间的关联程度进行评估,制定专项衔接措施。

规模特大、情况复杂的文物保护规划还应分析与其他相关主要规划的衔接关系,如历史名城保护规划、风景名胜区规划、自然保护区规划、生态环境保护规划等。

#### 重要点 1: 各类保护区域边界及管控要求的衔接关系

文物保护区划与规划区域内其他文物保护单位保护区划界线及管控关

系；

文物保护区划与规划区域内历史文化街区、名镇、名村核心保护范围及建设控制地带的界线及管控关系；

文物保护区划与规划区域世界文化遗产的遗产区及缓冲区界线及管控关系。

文物保护区划与生态红线的界线及管控关系；

文物保护区划与风景名胜区各级保护区的界线及管控关系。

### **重要点 2：文物保护区划范围土地性质及用地功能协调关系**

文物保护区划范围内土地性质及用地功能与地方国土空间规划土地性质、城镇控制性详细规划用地功能、基本农田用地关系。

### **重要点 3：文物保护区划范围建设强度协调关系**

文物保护区划范围与其他建设规划、道路交通规划、大型基础设施规划等的协调关系。

## 4 不同类型文物保护规划的技术要点和编制要求（大遗址）

文物的类型除《中华人民共和国文物保护法》中定义的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画，也包括按照历史功能、要素关联和特殊价值等分类的文化景观、文化线路、工业遗产和革命文物等。由于不同类型文物保护对象的属性差异，保护规划的技术逻辑、保护策略、甚至规划编制的体例也会有所差异。虽然在实践中已经做了初步探讨，但尚未形成行业内共识性的标准规范。

本教材以 2015 年发布的《大遗址保护规划规范》为依据，详细阐释文物保护规划中针对古文化遗址类型保护规划的主要内容、技术要点和编制要求。

### 4.1 大遗址保护工作概要

#### 4.1.1 我国大遗址保护工作的发展历程

“大遗址”是指遗址中规模宏大、范围宽广、保护和管理难度很大的一类遗址。大遗址面临不同一般文物的保护和管理问题，早在 20 世纪 50 年代就引起了当时中国文物事业管理者的注意。20 世纪 50 年代后期，随着农村土地从私有转变为人民公社集体所有，农村劳动力被村集体组织起来，大量剩余劳动力被投入到改土改田的行动中，原来的坡状地貌和起伏地貌的田地，被改造为梯田和平地，大量古遗址的文化堆积和突出于地表的建筑遗迹因此被挖得面目全非。与此同时，随着国家第一个五年计划的推行，在向工业进军的大潮中，那些全部或部分属于工矿选址区域内的遗址（尤其是大型古遗址），也存在着工业厂区和厂房建设破坏遗址的问题。1956 年国务院下发的《关于在农业生产建设中保护文物的通知》中就附加了需要特别关注的“重要的古文化遗址名单”。1964 年 3 月 18~24 日，当时的文化部文物局（国家文物局前身）在河北易县召开“大型古遗址保护工作座谈会”，针对大遗址保护问题，讨论对策，以应对新形势下文物保护出现的新问题。

到了 20 世纪 90 年代后半期，随着城市化和现代化进程的迅猛发展，原先位于城郊和乡村的许多大遗址，其土地陆续变成了城市或开发区的建设用地，地下遗址收到占压和破坏的威胁，大型遗址的保护形势日渐严峻。另一方面，随着国家经济状况的好转，国家开始加大对包括环境、生态、资源等长期受到忽视领域的投入，文化遗产作为人类共有的一种不可再生的资源也开始受到重视，大遗址保护问题理所当然地成为一个重要问题被提了出来。1997 年在国务院下发的《关于加强和改善文物工作的通知》中，首次特别强调了“大型遗址”的保护，并提出了针对这类遗址需要采取的具体保护对策。《通知》中提到：“把古文化遗址特别是大型遗址的保护纳入当地城乡建设和土地利用规划；充分考虑所在地群众的切身利益，采取调整产业结构、改变土地用途等措施，努力扶持既有利于遗址保护又能提高当地群众生活水平的产业，从根本上改变古文化遗址保护的被动局面。”为了把大遗址的保护工作纳入国家发展的总体计划中，1999 年，国家文物局在调查研究的基础上开始构拟《大遗址保护“十五”计划》，并于 2002 年向原国家发展计划委员会呈报了这个计划书，建议国家制定具有长期指导作用的大遗址保护展示体系和重点园区建设规划，并纳入国民经济和社会发展规划。通过国家文物局与国家其他部委的沟通，将大遗址保护纳入国民经济和社会发展的设想终于逐渐变成了现实。

从 2005 年起，在财政部、国家发展和改革委员会等多部门支持下，我国中央财政开始设立大遗址保护专项经费，国家文物局启动了《“十一五”期间大遗址保护总体规划》和 100 处国家重点大遗址规划纲要的编制工作。国家文物局相继公布了“十一五”“十二五”“十三五”大遗址保护专项规划，建立了国家大遗址保护项目库，项目库中的大遗址数量也增加核定为 150 处。这些项目库中的大遗址目前都已完成了保护规划的编制和审批，初步形成了以“六片、四线、一圈”为核心，以项目库大遗址为支撑的国家大遗址保护格局。按照各个大遗址保护规划的要求，这些大遗址陆续开展了考古工

作和相关研究，补充掌握了一批大遗址的功能格局和重要遗迹的保存信息，并在此基础上实施一批大遗址整体或局部的文物保护展示和环境整治工程，建成一批国家考古遗址公园和遗址博物馆，大遗址本体和环境得到有效保护，大遗址的保护展示水平显著提高。自大遗址专项工程启动以来，已有安阳殷墟、元上都、土司遗址、良渚古城遗址相继被列入世界遗产名录，以遗产运河或文化线路列入世界文化遗产名录的“大运河”和“丝绸之路：长安—天山廊道的路网”也包含有多个大遗址。这些大遗址的“申遗”过程和结果，也都发挥了大遗址保护对区域经济和社会发展的促进作用。

#### 4.1.2 大遗址保护工作的重要原则

大遗址属于全国重点文物保护单位分类的“古遗址”，也是不可移动文化遗产保存状态分类中“遗址”的重要组成部分。遗址本来就不同于其他文物，大遗址更具有自己的一些特性。在从事大遗址保护之前，除了需要理解文物或文化遗产保护的一般原则以外，还需要认识遗址和大遗址的特点，并了解基于这些特点的大遗址保护规划基本原则。

遗址是历史上人类聚居和进行某种大规模专业或专门活动的场所，这些场所已经废弃，原有建筑物和构筑物已大部分毁坏，只剩下一些残垣断壁，其基址还大多掩埋在地下，需要进行考古勘察和发掘才能够揭示其平面布局等信息。**遗址类文化遗产，具有这样一些特点：**

一是这类遗产是以一种残破的状态出现，尤其是地理景观和立面形态，与它们没有成为遗址前的视觉形态差异很大。

二是遗址往往都埋藏于地表以下，地面只有少许建筑物和构筑物的遗迹露头，有的遗址甚至地表没有任何古代遗迹的现象可寻。

三是遗产所在地的居民与历史上创造和使用这个聚居区的人们，他们之间通常已没有直接联系，二者间出现了发展演变的断层。

大遗址还具有空间范围广大，平面布局复杂，功能结构多样，以及相关方利益冲突较大等特点。

作为古代的城市、村落和专业或专门活动场所废弃后形成的大遗址，经过千百年的各种自然营力如暴雨洪水、风吹日晒、冰冻溶解、植物生长、地震坍塌等的侵蚀和破坏，其表面已经被流水和风力携带的泥沙灰尘所覆盖，成为农地或荒漠草地；其内部结构现在已基本稳定，变化已趋于缓慢。如果没有山崩地裂、河堤崩溃等特殊灾害，自然营力对遗址的破坏已经不是大的问题（当然对于那些经过考古发掘新近从地下揭露出的遗迹或需要揭露展示的遗址区来说，这些遗迹从原来已经基本稳定的埋藏环境变为新的暴露环境和埋藏环境，如果不施加人为的保护性干预，它们又将面临自然营力的新的破坏），保护者需要面对的主要是新的耕作方式和新的栽培作物、新农村建设和产业发展、城市化带来的城区扩展等人为对遗址的破坏和威胁。因此，需要根据大遗址的特点和存在的问题，基于文化遗产保护的基本原则，采取恰当的大遗址保护规划策略。

文化遗产保护的基本理念原则是“真实性”“完整性”和“延续性”，基本行动原则是“最小干预”、“可识别干预效果”和“可持续干预”（可逆性）原则，其中，与大遗址保护规划直接相关的是真实性、完整性和最小干预原则。编制大遗址保护规划，规划中要实施的保护措施、展示措施和相关社会调控措施等都是对大遗址的一种干预行为，这些干预行为要遵循如下一些原则：

一是保护第一的原则。“抢救为主，保护第一，加强管理，合理利用”是我国文物工作的基本方针，也是大遗址保护的基本方针。编制大遗址保护规划，其根本目标就是为了解除或缓解大遗址面临的威胁，使这些承载着中华文化的物质遗存长久保存下去。为了这个根本的目标，大遗址保护规划最重要的内容就是划定遗址的保护区和建设控制地带，制定能够实施的保护规定和保护措施，以及为了实施这些规定和措施的管理机构、管理机制和管理办法。其他考古、展示、旅游、社会调控等专项规划都是服从和服务于保护这个根本目的，不能喧宾夺主。

二是考古先行的原则。中华文明的中心地区位于黄土覆盖区和黄土冲积区，古代城乡以土木建筑物和构筑物为主，当这些古代城镇、村落和专门场所被毁弃变成遗址后，木构也就逐渐降解为不同形态和色泽的泥土，与土质遗迹和土壤交织在一起。这种考古学界所称的“软”遗址不同于有大量砖石建筑遗迹的“硬”遗址，它不能长久耸立在地表，只有城墙和下有高大台基的建筑基址可能露出地面。大遗址又范围广大，掩埋在地下的遗址边界、道路沟渠、建筑基址、重要区域等，都需要通过考古工作来揭示。只有在考古科研单位先行通过考古调查、发掘和研究，查明大遗址的基本构成要素后，才能开展大遗址保护规划的编制工作。

三是最小干预的原则。遗址自从毁弃后就大多掩埋于地下，遗址的各种遗迹、遗物和文化堆积在长期的自然营力作用下，已经基本稳定，如果没有人为的干预就能够长期保存下去。而大遗址保护规划是制定未来若干年间某大遗址保护、管理、展示、利用等工作的一个比较全面的长远的计划，是对未来整体性、长期性、基本性问题所设计的一套行动纲领，其中有些行动不可避免地要对遗址施加干预行为。无论是修建保护围栏或开展考古发掘，还是兴建展示设施或建立遗址公园，都是对遗址的文物本体和环境景观的一种干扰。这些行为有可能对遗址产生或有利或不利的连锁反应，因此大遗址规划必须审慎行事，将对遗址的干预降低到最低程度。

四是均衡兼顾的原则。作为古代城邑、大型聚落和重要专业或专门活动场所废弃后所形成的大遗址，其当初的选址、形成和发展就自有其自然和人文地理关联，迄今也都往往是人们居住、生产以及从事某些专业或专门活动的场所。也就是说，遗址所在区域的地表以下是古代遗址而地表以上是现代城镇、乡村和工矿。要保护好大遗址，就要考虑在生息在遗址地表的当今人们、人们的社区和他们赖以生存的土地资源。大遗址保护区划的保护规定、保护措施以及保护、管理、展示、研究等专项规划，都要与遗址所在地的城乡区域规划、社会调控规划等相结合，并在投资规划上考虑相应的资金测算，

才能保障大遗址保护规划的顺利实施。

#### **附：大遗址均衡兼顾原则注意事项**

(1) 解决好土地权益的问题，是保护好“大遗址”的前提条件。

完善的法律法规体系，是遗产保护和管理得以有法可依的前提条件。我国大遗址保护的核心问题是土地所有权不明确，以及在此基础上形成的公权和私权法律上的不完善，还有在具体处理公共利益时缺乏可以依据法理程序，使得文物主管部门在保护涉及大量土地和居民的大遗址时，不得不寄希望于地方政府采取行政手段来处理出现的矛盾和问题。我国列入文物保护单位的大遗址，按照文物工作的“四有”工作要求，都要求划定保护范围，有建设控制地带，有专门的保护档案、保护管理机构 and 人员，列入全国重点文物保护单位的大遗址还要求编制保护规划，按照规划逐步落实保护管理规定和措施。由于大遗址保护范围内的土地所有权与使用权是分离的，所有权有全民和集体两种情况，使用权也有国家机关、事业单位、企业单位、集体和个人多种，作为各级文物保护单位的大遗址尽管划定了保护范围和建设控制地带，但这些保护区划内的土地所有权没有从集体转移到国有，使用权也没有从单位和个人手中转移到代表国家行使保护和管理权的文物行政机构或事业单位名下，文物保护和管理部门实际上难以遂行《中华人民共和国文物保护法》赋予的权利。在现有的大遗址中，即便是被公布为“国家考古遗址公园”的遗址，如果没有购买或租赁遗址关键区域的土地，也很难按文物保护规划和遗址公园建设规划来进行保护和展示设施的建设。

(2) 建立统一保护管理机构，是实现大遗址保护的组织保证。

遗产保护，有法可依只是前提条件之一，前提条件之二就是要有执行相关法规和监督法规落实的机制和机构。正如有学者指出的那样，大遗址由于地面有各种不同的利益群体，涉及的管理机构也相当的多。除了文物行政和业务管理部门外，还有国土、住建、农业、林业、环保、交通、旅游等行业管理部门，并有乡镇、乡村、街道、社区等直接管理遗址范围内人群的基层

政府机构，有的大遗址还有专门设立有经济开发区、文化产业园区等，还有的大遗址分属于不同的县区、乡镇、社区等行政管理机构，遗址的保护管理当然就更加复杂。因此，在仍有城市或农村居民居住和生产的大遗址地域建立集合了乡镇、村社基层政府机构，并包含有文物、国土、住建、林业、旅游等部门的统一的管理机构，并以文物保护、管理和利用作为该机构的主要责任考核目标。对于那些最为重要的古代都城遗址，还可考虑建立垂直的分级管理机构的模式。

(3) 编制好切实可行的综合保护管理规划，是保护好大遗址的技术保障。

编制大遗址保护规划，首先应有系统论和系统规划论的思想，要有全局观念，不应将目光只局限在自己受委托编制规划的孤立遗址上。这一方面是因为遗址先前本身就不是孤立存在的，以古代城市为例，中央都城的城外有礼制郊坛、寺庙神祠、皇陵墓地等，皇家陵寝的陵园之外也还有寝庙、陵邑、陪葬墓地等，这些遗址都有古代道路与外界联系，也都有河、渠、泉、池等防护和给排水体系以维持其运行，它们本身在古代就是一个按某种结构关系组织的系统。另一方面，古代遗址范围内，除了草原、荒漠和山区的遗址没有居民或居民很少以外，绝大多数遗址区域的地下是古代的遗址，地面就是现代的乡镇、村社和企业，这些现代的聚落和企业，城市居民和农村居民也各自构成系统。文物保护保护需要在维系地下和地面这两个系统的完整性，并在照顾二者之间平衡中做出选择。

#### 4.1.3 大遗址考古与大遗址保护之间的重要关系

大遗址保护规划编制需要有考古科研单位参与。规划编制时的前期考古工作和研究，是编制大遗址保护规划的基础；规划公布后的考古工作和研究，是修订大遗址保护规划的根据。此外，在规划实施过程中的相关考古工作，还是大遗址保护的保障。大遗址考古与大遗址保护的关系，主要体现在以下几个方面：

**其一，大遗址考古是大遗址保护的基础工作。**大遗址范围广大且深埋于地下，考古学家可以通过遗址不同区域的抽样发掘，基于考古地层学和类型学的分析，很快地解决遗址的年代分期等问题（当然这也是相对的）；然而面对动辄数平方千米甚至上百平方千米的大遗址，考古学家却很难在短期内用考古发掘的手段解决遗址的范围边界、道路系统、功能分区、重要节点等问题，而这些在地面上难以判定的问题，恰好是编制遗址保护规划，实施规划的保护规定和措施所必需的基本信息。因此，只有考古科研单位参与到大遗址保护规划中，通过具有针对性的专项调勘和验证性发掘，才能查明大遗址的基本构成要素。在此基础上编制大遗址保护规划，保护对象才具有针对性。

**其二，大遗址考古是大遗址保护的前提条件。**大遗址由于是古代的国家都城、中心邑聚、重要市镇、工矿和宗教等场所，其规模大，占地广，结构复杂，需要解决的问题多样，许多问题还具有关联性。考古学家采用的调查和发掘方法，往往只能陆续在遗址上开辟若干窥视地下的窗口，通过这些窗口窥视地面以下遗址透露出的碎片化信息，然后基于一些关联因素连缀这些信息，编织成遗址不同时期的平面画幅。这些历史的画幅是基于当下有限的考古材料所作的推论，还需要通过持之以恒的新的考古工作和研究不断提高其精确性和全面性，修正先前的一些错误认识。因而大遗址保护规划需要编制考古专项规划，大遗址保护也需要根据新的考古材料和新的研究成果，采用系统规划理论和动态规划理论，不断修订保护规划的相关内容，以更好地保护大遗址。

**其三，大遗址考古是大遗址保护的关联要素。**大遗址保护，需要制定保护规划，其中环境整治专项规划、展示利用专项规划、社会调控专项规划等的实施，都需要提前开展考古工作，以揭露需要整治和展示区域的遗存状况，查明规划迁建区有无地下文物埋藏，从而更好地展示和保护遗址的地下遗存。大遗址的展示，建设国家考古遗址公园是一个重要的途径，而要将一个

大遗址的历史信息充分展先出来，就需要通过考古来确认遗址的范围边界、道路系统、功能分区、重要节点等的信息，并对这些大遗址的结构类型和性质特点有了真正的理解和把握。例如，一座古代都城遗址，只有将构成遗址边界的城壕城墙、构成遗址脉络的道路水渠、构成遗址重心的宫殿衙署和寺观祠庙等公共建筑的遗存位置和形态都查明以后，才能在保护区划上要把它们作为重点保护范围，在保护措施上要将这些重点保护范围的土地转变为国有文物保护用地，并在经费估算上要纳入这些重点保护范围的土地征用、拆迁安置、环境保护等项目所需资金额度，否则，大遗址保护规划肯定就难以实施，只能成为缺乏约束力和执行力的纸上规划。

## 4.2 大遗址保护规划基本概念和基本要求

### 4.2.1 大遗址保护规划的基本概念

大遗址保护规划是以大遗址的整体保护为目标，统筹策划遗址本体及其环境的保护、利用和管理等主要规划措施的一种专门类型的文物保护单位保护规划。

大遗址由遗存本体与相关历史环境组成，具有遗存丰富、历史信息蕴含量大、现存景观宏伟，以及年代久远、地域广阔、类型众多、结构复杂等特点。其数量在全国重点文物保护单位中约占 1/4，但在遗存分布范围上的规模则远远超出其他各类不可移动文物占地规模的总和，与土地资源的利用关系十分密切或存在潜在关系，在遗产地的居民生活生产、城乡发展以及资源保护与利用等社会发展方面存在着不可分割的关联，属于我国文化遗产保护领域在社会关联程度方面最为突出的遗产类型。尤其在高速发展的城镇化进程中，大遗址及其环境的保护与管理正在面临前所未有的压力。

因此，大遗址的保护规划较之其他不可移动文物的保护规划，在本体保护、环境保护、土地利用、资源保护、城乡发展等诸多方面存在着很大的差异与特性，需要制定更具有针对性的规划编制技术规范。

在《大遗址保护规划规范》（以下简称《规范》）中，定义了 23 个规划基本术语，包含了大遗址保护规划的对象、关联因素、各类空间区划和基本的规划干预措施等，构成了大遗址在保护规划层面的基本概念。

大遗址是《中华人民共和国文物保护法》中定义的古文化遗址和古墓葬的一部分，是专门针对该类型中规模大、保护管理情况复杂的古遗址古墓葬而设立的管理模式。大遗址主要包括反映中国古代历史各个发展阶段涉及政治、宗教、军事、科技、工业、农业、建筑、交通、水利等方面历史文化信息，具有规模宏大、价值重大、影响深远特点的大型聚落、城址、宫室、陵寝墓葬等遗址、遗址群及文化景观。2016 年 11 月，国家文物局印发的《大遗址保护“十三五”专项规划》中，列入大遗址项目库的项目共 152 项，涉及数百处文物保护单位。如：周口店遗址、良渚遗址、牛河梁遗址、陶寺遗址、殷墟、楚纪南故城、阿房宫遗址、汉长安城遗址、汉魏洛阳故城、隋唐洛阳城遗址、秦始皇陵、西汉帝陵、唐代帝陵、铜绿山遗址、大窑龙泉窑遗址、坎儿井等。其中，如临淄齐国故城就包括了临淄齐国故城、临淄墓群和田齐王陵 3 处全国重点文物保护单位，而吉林和辽宁省的高句丽遗址，包括了 2 省的 13 处作为文物保护单位的高句丽山城遗址和古墓葬。此外，大遗址还包括长城、大运河等超大型工程遗址，以及丝绸之路、茶马古道等历史上重要文化线路遗存。《规范》定义：“列入国家文物局大遗址项目库的全国重点文物保护单位”。

大遗址保护规划是文物保护规划的一个基本类型，是专门针对中国大遗址的保护与利用的类型规划。《规范》定义：“以大遗址的整体保护为目标，统筹策划遗址本体及其环境的保护、利用和管理等主要规划措施的一种专门类型的文物保护单位保护规划”。

**遗址本体**包含了建筑基址、信仰与宗教遗迹、防御和水利用设施、手工业和农业遗存以及道路遗迹等，人类生产生活等各方面活动的遗迹和遗存。遗址本体即遗址的价值载体。《规范》定义：“遗址分布范围内承载大遗址

价值的各类文化遗存”。

**遗存分布区**是遗址本体分布的区域，也包括遗迹遗存所包含的历史功能空间，是大遗址保护规划重点研究的对象。一般情况下，遗存分布区就是大遗址保护规划的核心保护对象。按照遗址本体所处的空间位置，遗址分布区可分为地上分布区、地下分布区和水下分布区等。《规范》定义：“遗址本体所在的范围，包括地上、地下与水下”。

**历史（自然）环境要素**是指与大遗址作为历史上人工营建设施在选址和发展过程中具有佐证意义的环境因素，如：河流、台地、古树和反映或证实历史气候的遗存等，以及它们的演变过程。《规范》定义：“与遗址价值具有直接关联的各历史时期的地形、地貌、气候、植被等要素”。

**背景环境**是指大遗址周边、影响遗址价值呈现的环境因素，也包含遗址与其环境因素的相互关系。<sup>7</sup>《规范》定义：“可影响遗产价值或重要性的遗址周边环境要素。除了实体和视觉方面的含义之外，背景环境还包括遗产与自然环境之间的相互关系；包括所有周边环境空间的其他形式的文化遗产，以及当前活跃发展的文化、社会、经济关联因素”。

**环境考古**是揭示人类及其文化形成的环境和人类与自然界相互影响的考古学分支学科。环境考古在大遗址保护规划中，对历史环境变迁造成的遗址演变规律的理解和认识，以及据此制定遗址价值延续的策略具有重要意义。《规范》定义：“对遗址所在区域延续过程中的气候、水文、地形地貌、植被等生态环境进行复原和变迁研究的专门考古，重点研究古代人类文化与自然环境的互动关系”。

**遗存埋深**指遗存埋藏于地下的深度。《规范》定义：“位于地下部分的遗存表面和底面与现代地表的距离，有相对埋深和绝对埋深两种数值”。“相对埋深”一般指遗存面距地表的距离，“绝对埋深”是指遗存距遗址地表总基点即零点的垂直深度距离。总基点可与大地测量数据换算。

---

<sup>7</sup>进一步阅读可参见《西安宣言》（2005年ICOMOS第15届大会通过，中国西安）。

**遗产价值**即文物价值。《中华人民共和国文物保护法》定义的文物“具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画”。《规范》定义：“包括历史的、艺术的和科学的价值及相关价值”。

**整体保护**是实施文物保护单位的基本立场，在技术层面也是实施文物保护单位的专业理念。在大遗址保护规划中，整体保护不仅意味着对遗存本体的完整保护，也包括了对历史环境的保护，以及对背景环境干预的规划策略。《规范》定义：“对承载大遗址价值的各类要素及其关联实施完整保护的理念”。

**真实性评估**是指在编制大遗址保护规划中，评价遗址保存现状真实度的评估环节。真实性影响对文物价值的理解。

在具体操作中，真实性评估标准的选取与文物的属性密切相关。在大遗址保护规划中，真实性评估标准应与不同遗址的属性特征具有逻辑上的一致性。《规范》定义：“对大遗址各类要素及其关联的保存现状和所受人工干预程度进行的专项分析与评价。内容包括：遗址的整体格局，遗存的位置、材料和形式，遗址的景观要素与空间关系，以及其他与遗址价值相关的物质与非物质的信息来源等”。

**完整性评估**是指在编制大遗址保护规划中，评价遗址保存现状完整度的评估环节。完整性影响文物价值的呈现。

《规范》定义：“对大遗址整体规模、各类要素及其关联的保存完好程度进行的专项分析与评价。内容包括：遗址的分布范围和所有要素（也包括相关的历史环境或景观要素）的完整程度，以及对影响遗址完整保存的主要病害与各类建设压力等自然与人为破坏因素的控制情况”。

**延续性评估**是指在编制大遗址保护规划中，评价遗址保存持久度的评估环节。延续性影响文物价值的维护策略。《规范》定义：“对大遗址保存所面临的主要病害活动程度及其发展趋势和/或结构稳定性进行的专项分析评价”。

**保护区划**在大遗址保护规划中，是实施遗址保护的核心管理工具。保护

区划是文物保护规划实施空间管控的手段，它来源于国土空间规划以及城乡规划学科的空间管理方法。《规范》定义：“为大遗址的保护、管理划定的各类区域的统称”。

**保护区划管理规定**是与保护区划共同作用，对定义的区划空间制定的管理规定。《规范》定义：“针对不同保护区划制定的专项保护管理要求”。

**保护范围**是法律规定的、以大遗址作为文物保护单位，实施重点保护管理的区域。《规范》定义：“依照《中华人民共和国文物保护法》规定、为满足大遗址本体保护的完整性和安全性划定的区域”。

**重点保护区**是编制大遗址保护规划中，在技术层面划定的保护管理区域。《规范》定义：“保护范围内按照遗存集中分布区或重要遗存分布区划定的重点保护区域”。

**一般保护区**是编制大遗址保护规划中，在技术层面划定的保护管理区域。《规范》定义：“保护范围内除重点保护区之外的其他区域”。

**建设控制地带**是法律规定的、以大遗址作为文物保护单位保护，实施环境空间管控的区域。《规范》定义：“依照《中华人民共和国文物保护法》要求的、在保护范围外根据历史环境保护要求和现代空间环境的景观协调要求划定的区域。控制内容包括禁建与否、适建项目要求以及建(构)筑物的使用功能、高度与体量、色彩与形式等”。

**环境控制区**是编制大遗址保护规划中，在建设控制地带外技术层面划定的环境空间管控区域。《规范》定义：“在建设控制地带之外，根据大遗址空间环境景观的完整性与协调性要求划定的、以保护自然地形地貌或周边视觉环境协调程度为主要控制内容的区域”。

**文物埋藏区**是编制大遗址保护规划中，针对尚未纳入保护管理的遗存分布区域。在实践中，有时也会作为城市历史文化资源管控的行政管理区域。

《规范》定义：“根据考古研究认定、但尚未划定保护范围的遗存分布区域”。

**遗址保护工程**是根据文物保护的法律法规和大遗址保护规划的技术评

估，对大遗址本体实施保护干预的工程技术措施。《规范》定义：“对大遗址本体进行保护的技术与工程措施，包括保养维护、抢险加固、修缮工程、保护性设施以及科学回填、清理归安等”。

**遗址环境整治**是根据文物保护的技术准则和大遗址保护规划的环境要求，对大遗址环境实施保护和整治的工程技术措施。《规范》定义：“按照大遗址的保护要求对其环境进行保护与治理的综合措施，包括拆除或迁移可能对遗址本体造成外力损伤与灾害的建筑物、构筑物以及各类基础设施；清理或整饰有损遗址景观的各类建设设施和其他设施；防止环境污染等”。

#### 4.2.2 规划编制基本要求

《大遗址保护规划规范》（以下简称《规范》）第四章规定了 16 条规划编制的“基本要求”，内容如下：

《规范》第 4 章第 1 条规定了大遗址保护规划的基本原则：

大遗址保护规划编制应以我国有关文物保护法律法规为依据，结合遗址所在地的具体社会经济条件和发展计划，因地制宜地保护遗产价值载体。保护规划应在文物工作方针“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的指导下遵循下列原则：

- a) 整体保护、和谐发展；
- b) 保护大遗址本体的安全性、真实性、完整性；
- c) 保护大遗址环境的和谐性、完整性、可持续性；
- d) 维护遗产价值，统筹兼顾利益相关方的利益和诉求。

《规范》的基本原则继续贯彻《编制要求》的基本原则，进而结合大遗址的保护管理特性，深化展开了《编制要求》关于遗址的本体与环境、遗产保护与社会可持续发展两个关系、新增 1 条利益相关方诉求：

- a) 款强调在遗址保护与遗址所在地可持续发展的关系中，既要讲求遗址的整体保护目标，又要兼顾遗址保护与遗址所在地可持续发展的协调关系；

b) c) 两款强调的是在遗址保护中，遗址的本体和环境缺一不可且有各自的保护要求；

d) 款是新增的：考虑到大遗址保护的社会关联度密切，按照社会和谐发展的意愿，需要充分关注与遗址保护与利用相关的各种利益相关方的诉求，但必须以维护遗址的遗产价值为前提。

《规范》第4章第2条提出大遗址保护规划的指导思想：

**大遗址保护规划应在有效保护大遗址本体与环境的基础上，注重遗址整体格局保护，兼顾土地资源、生态资源、景观资源的综合保护与利用，统筹区域性文化资源的整合，促进遗址所在地的社会、文化和经济协调发展，确保大遗址保护的可持续性。**

《规范》的指导思想是对基本原则的具体化，强调“整体保护”与“和谐发展”之间的统筹与兼顾策略、途径。

《规范》第4章第3条提出大遗址保护规划的技术路线：

**大遗址保护规划应在全面和深入调查大遗址的考古情况与保存现状、收集整理学术研究成果的基础上，描述遗址概况、进行系统评估，根据遗产价值明确遗址构成，针对具体情况，确定规划的总体目标、原则、策略，制定保护区划与管理规定、分项规划等保护内容，编制规划分期与经费估算。**

大遗址保护规划的技术路线：基础调研与分析——价值研究、构成分析——评估现状、归纳问题——针对问题、制定策略——确定规划目标、制定原则与任务——划定区划、制定管理规定——制定各项规划措施——编制实施步骤与保障。

《规范》第4章第4条提出大遗址保护规划中保护对象的基本要求：

**大遗址的保护对象依据遗址构成分析认定，包括：遗址的类型特征和整体格局、遗址本体、出土文物、遗址的历史环境。**

保护对象的辨认是文化遗产保护活动的重要环节之一，是对价值研究成果的实质体现，也是所有后续保护管理的工作对象。在大遗址保护规划中属

于基本任务之一，必须在规划编制过程中予以充分重视。

大遗址因其具有历史信息丰富、保存现状残缺等特征，加之大遗址在历史功能方面类型众多、形态各异，在分析认定其价值构成要素、即保护对象方面较之其他类型更为复杂，存在诸多挑战和需要经验积累。

《规范》第4章第5条提出大遗址保护规划中其他遗存的规划要求：

**位于大遗址遗存分布区内的其他历史文化遗存（包括不可移动文物、历史建筑、历史街区、历史文化名村名镇以及各类新型文化遗产等），应纳入国家有关的法律法规实施保护。**

在大遗址保护范围和建设控制地带的地面或地层内，同时存在不同时期的考古遗址遗迹是常有的现象。一般可按照3种情况制定规划要求：

1. 凡是与大遗址价值没有关系的地上或地下的非同期遗存，如果已经拥有独立的保护身份，应按照保护身份的相关要求另行编制专项保护规划、制定管理办法；【如：位于全国重点文物保护单位“隋唐洛阳城遗址”分布范围内的“洛阳老城区”是国家历史文化名城洛阳的历史街区；位于全国重点文物保护单位“晋阳古城遗址”（497BC-AD979，春秋-五代）分布范围内的省级文物保护单位有3处（晋源五龙庙、晋源阿育王塔、晋源文庙）、市级文物保护单位有2处（九龙庙、明清太原县城墙及城内古民居），还有大量传统民居，其中明太原县城（1371-，又名：晋源古镇）又属国家历史文化名城太原的历史街区】

2. 凡是不具有独立保护身份的遗址遗迹、但与大遗址的价值存在关联的非同期遗存，应纳入价值构成分析、列为保护对象，制定相应的规划措施【如：南越王公署遗址及其上五代-明清的历代遗址遗迹】；

3. 既不具备独立保护身份、又与大遗址价值基本无关的非同期遗存，规划应单列清单、制定兼顾性质的保护管理要求，以统筹保护管理的立场一并纳入大遗址保护管理机构实施管理。【如：汉长安城遗址（202BC-AD8）在西汉之后若干朝代遗留的遗址遗迹、隋唐洛阳城内的宋西京遗址等】

《规范》第4章第6条提出大遗址保护规划的遗存清单编制要求：

**不同类型的遗址存在不同的构成要素，构成要素的分析认定应依据遗产价值，按照遗址本体及其相关历史环境两部分开展，编制遗址构成要素清单，绘制必要的分析示意图。**

遗存清单及其分布示意图的编绘是保护规划的重要内容之一，有利于廓清保护对象的空间分布情况，也有利于中长期保护管理的监测。

遗存清单的编绘过程也是系统梳理遗址价值及其载体的对应过程。对于大遗址而言，除了本体之外，承载了重要价值信息的历史环境往往是不可或缺的构成要素，属于保护对象。

《规范》第4章第7条提出大遗址保护规划中保护对象的补充要求：

**尚未记录在文物档案中的遗址构成要素应予以补充登记；经考古工作新发现的，或经分析评估后新认定的属于同一遗址的重要组成要素应在规划中提出补充申报建议。**

在大遗址被公布为文物保护单位之后、到保护规划编制启动之时，期间大多间隔多年，考古工作多有新的发现，需要在保护规划中予以列为保护对象、进行补充登记。但需要区别于已经公布的对象，在规划中提出按照国家规定的认定程序进行补充申报的建议。

《规范》第4章第8条提出大遗址保护规划的规划目标：

**大遗址保护的规划目标，应结合遗址规模和保护的复杂程度制定。规模特大、保护情况特别复杂的大遗址可设立总体目标与分项目标、分期目标。**

我国大遗址的分布与保存情况大多因地而异，特别是规模特大（如：居延遗址），或是保护管理情况特别复杂（如：位于城市建成区的）的，规划编制深度难以一次到位，需要分阶段推进；规划内容复杂的还应在制定规划总体目标的同时、列出分项目标与分期目标。【敦煌规划】

《规范》第4章第9条提出大遗址保护规划的基本对策：

**大遗址保护规划的基本对策，应针对评估结论中的现存主要问题制定，**

并应对各分项规划的措施编制具有实质性的指导作用。

规划的基本对策是提出解决问题的途径与方式，《规范》采用“问题导向”方式，针对评估结论的问题、一一制定对应规划策略，用做指导后续各个分项规划的制定。《规范》将这一部分与规划目标、规划原则、主要任务等放置于同一章，便于规划编制者对目标导向和问题导向的结合。

《规范》第4章第10条对大遗址的保护利用提出规划基本要求：

大遗址保护规划应确定大遗址的保护措施与利用途径，充分体现大遗址的价值，并应对大遗址的利用方式和强度提出要求。

基本与《编制要求》同，再次强调了基于价值的保护、规划管理与利用。其中，利用方式是指当代功能，利用强度是指建设控制和游客容量控制。

《规范》第4章第11条大遗址的分布区位进行分类：

大遗址可根据遗存分布区与城镇的区位关系及土地使用类别，划分出4种区位类型：

- a) 城镇型：位于城镇建成区；
- b) 城郊型：位于城乡接合部；
- c) 乡村型：位于乡村地区；
- d) 荒野型：位于无人居住的荒野。

《规范》第4章第12条对不同分布区位的大遗址指出区位特征与差异：

大遗址保护规划的编制应结合具体的区位类型特征，分析主要的和潜在的破坏因素及其影响程度，并依据遗址的实际保护条件，制定具有针对性的、可操作的、具有分期实施步骤的规划措施：

- a) 位于城镇建成区或居民密集分布区的大遗址，应在保护的前提下，统筹兼顾地方社会发展需求，注重有效性和前瞻性；
- b) 位于荒野或居民较少的大遗址，应充分考虑旅游开发和气候变化、土地利用方式等未来可能对遗产保护形成的压力与挑战，注重环境保护的前瞻性。

《规范》第4章第13条对分布区位不同的大遗址提出规划策略要求：

不同区位类型的大遗址在规划编制方面应有不同的侧重点：

- a) 城镇型遗址的保护规划编制应从城市发展战略或总体规划层面提出保护要求，对遗址所在地的建设活动提出建设控制的要求。
- b) 城郊型遗址的保护规划编制应从城镇体系规划层面提出保护要求，针对保护范围内的建设活动提出疏导建议；
- c) 乡村型遗址的保护规划编制应结合基本农田保护政策，提高非建设用地比例；
- d) 荒野型遗址的保护规划编制应结合区域生态保护措施，侧重安全防范、自然灾害防治和避免人为活动的干预破坏。

大遗址的保护规划编制不仅在历史功能与构造材质等方面具有分类意义，在其分布区位的社会环境中也具有十分突出的分类意义。对此，《规范》首次针对大遗址所在的社会区位提出分类——城镇、城郊、乡村与荒野（4.11条），并在后续的4.12条和4.13条提出不同区位的大遗址在保护管理方面的差异与措施。

以上划分的4种大遗址分布区位类型属于单纯情况下的划分，还有一些遗址具有混合的情况【例如：隋唐洛阳城遗址】；此外，我国的城镇化进程不仅急速且遍布全国城乡，有些大遗址保护规划的编制过程中，所在区位的类型就发生了转换或出现混合情况，因此规划编制过程中需要对此予以关注，以便配合社会条件的变化、及时调整规划策略。

《规范》第4章第14条对大遗址保护规划的重要内容提出基本要求：

大遗址保护规划中的保护对象、保护范围及建设控制地带的划分与管理规定、文物本体的主要保护措施、利用功能限定和游客容量控制指标等内容应当确定为严格执行的内容。

与《编制要求》同。

《规范》第4章第15条对大遗址保护规划的规划深度提出基本要求：

大遗址保护规划可根据任务目标、复杂程度和编制条件分为总体规划、专项规划等不同的规划阶段。适用条件如下：

a) 总体规划适用于按照文物保护单位完整范围编制的大遗址保护规划任务。

属同一文物保护单位的遗址群，可根据规划编制条件、对具有相对独立的历史文化价值的遗址单元分别编制保护规划。

b) 专项规划适用于由总体规划确定的专项措施和/或工程项目的详细规划。

《规范》第4章第16条对大遗址保护规划的编制单位提出基本要求：

大遗址保护规划的编制应由规划编制单位与考古部门、管理部门共同完成。

大遗址的遗存属性为考古遗址，保护管理方面与社会关联性特别突出。故在规划编制工程中，在大遗址考古资料的提供、对保护对象的认定、判断保护区划是否满足遗址的完整保护要求等方面均需要考古专业直接参与；在保护区划是否可操作、建设控制是否可行以及有关城镇发展方向、社会居民调控、搬迁居民安置、过境交通调整、土地利用规划协调等方面，均需管理部门直接参与、共同完成。

#### 4.2.3 总体规划编制体例的基本要求

《规范》第6章第1-3条对大遗址保护的总体规划编制给出了基本要求：

《规范》6.1条 大遗址保护总体规划的期限一般为20年，规划分期应结合国民经济和社会发展规划制定。

《规范》6.2条 大遗址保护总体规划一般应包括下列内容：

- a) 编制总则；
- b) 陈述遗址概况；
- c) 评估遗产价值；
- d) 分析遗址构成；
- e) 专项评估保护与管理现状；
- f) 制定规划原则与目标、保护对象、基本对策；

- g) 确定保护区划与管理规定；
- h) 编制分项规划；
- i) 编制规划分期与经费估算；
- j) 编制附则。

《规范》6.3 条 大遗址保护总体规划的分项规划中，属于情况复杂的重点规划措施<sup>8)</sup>可另行编制专项规划。

其中：

6.1 条规定了总规文件在一般情况下的有效使用期限。时限制定的依据参见《编制要求》。

6.3 条规定在总规编制中，有些大遗址在整治、搬迁、展示、考古等重点规划措施方面涉及的工作量比较大、任务比较复杂，难以直接指导工程或规划措施的落实，在这种情况下，总体规划应该在分项规划措施中提出：在总规要求之下需要另行制定详细的专项规划，以利于指导下一步的工程设计或规划措施实施工作；分项规划措施中应给出

6.2 条规定的总规编制基本要求可参考下列结构示意图：

### 大遗址保护总体规划结构图

---

<sup>8</sup> 如整治、搬迁、展示、考古等。



## 4.3 规划资料收集要求

### 4.3.1 考古资料内容与要求

编制大遗址保护规划，需要收集、整理和分析既有考古资料，这些考古资料包括遗址历年来考古调查和发掘积累的考古资料，已经整理发表的考古简报和报告，以及专门和相关的考古研究成果。

**(1) 遗址历时性资料：**也就是遗址兴起、发展、鼎盛、衰落和废弃的全过程，包括遗址典型器物的排序、分期与年代，遗址所属文化的序列、分期和年代，遗址自身发展的节奏、分期和年代。这是三个不同的年代标尺，需要予以分别，其中后两个年代标尺对于大遗址保护规划尤其重要。举例来说，三星堆遗址目前根据典型陶器群的变化分为三大期或四大期；而根据这些器物所属的文化，则只有宝墩村文化、三星堆文化、十二桥文化三种文化；如果作为遗址分期来说，从宝墩村文化大型聚落的兴起和废弃，再到三星堆文化中心都城的形成、发展和衰落，最后到十二桥文化时期的都城转移和原都城地位的下降。这三个时期三星堆遗址的范围、地位和作用都是不同的，编制保护规划需要掌握整个遗址从头到尾不同时期的材料，才能全面认识和理解所规划的遗址。

**(2) 遗址共时性资料：**也就是遗址每一个主要发展阶段的边界范围、内部结构、核心区域、重要节点、主要建筑等信息。一个延续时间较长的大遗址，不同时期遗址这些信息往往是不同的，需要通过考古资料将其分别开来，否则不同时期的遗址平面叠压在一起，就会扰乱保护规划编写者的思维和视线。同样以三星堆遗址为例，宝墩村文化时期的三星堆遗址，周边可能还没有城墙，聚落的中心区偏于今三星堆遗址的西部，一直延伸到后来三星堆西城墙以外。三星堆文化前期的三星堆城，还只在三星堆遗址北半部，也就是从后来三星堆古城之间横贯的那条河流的北岸，城的中心区在西北小城内；三星堆文化后期的三星堆城，其规模扩大，城区向河南岸发展，并最终形成了我们今天见到的三星堆古城的面貌。通过遗址共时性的资料，我们可以认识城市不同时期的平面布局，在展示利用规划中做出适当的取舍。

**(3) 遗址性质背景资料：**遗址在其未废弃成为遗址的时候，它都是所在区域某一历史时期社会结构中的一个环节。就聚落和城市遗址的外部结构来说，有的大遗址属于最高层级的中心聚落或中心都城，有的大遗址属于次级聚落或次级城市，有的遗址则属于基层聚落或基层城邑。就一座聚落或城市遗址的内部结构来说，邑聚内有的区域是宫殿官署的所在，有的区域是宗教庙宇的空间，有的区域是工场作坊的场所，还有的区域则是府库、军营或普通居住区，需要通过考古资料和研究成果来辨识。仍然以三星堆古城为例，该城址是在新石器时代末期沱江流域中心聚落废址上建立的城邑，有可能是古史传说中古蜀国柏灌王朝的都城遗址；到了三星堆文化早期，在城址的北部修筑了规模宏大的城墙、大型公共建筑和宗教祭祀场所；大约在三星堆文化晚期，三星堆社会出现了神权凸显的礼制改革，新的宗教祭祀区在早先城区河对岸形成；而到了三星堆文化末期，古城似乎发生了重大的政治事件和社会变故，作为都城的城邑和神庙已经被废弃，城中的主要居民很可能迁移到了成都市郊的金沙村一带，开创了一个新时代。通过这些有关遗址功能背景资料，保护规划编制者可以对遗址历史环境景观的保护策略、展示利用规划的节点和游线等的设计，做出符合历史背景的构思和表达。

其他历史文献资料和历史研究资料，是认识历史时期大遗址的重要信息，在编制这类大遗址保护规划时也应该全面收集、梳理和分析，从中获取编制遗址保护规划的有用信息。

#### **4.3.2 其他基础资料内容与要求**

大遗址保护规划编制的基础资料收集、整理是十分重要的前期工作，没有全面和翔实的基础资料收集、整理和分析研究，很难正确认识规划对象及其所处环境的真实面貌，也不可能提出针对性的措施和科学性的规划方案。大遗址保护规划编制前期基础资料收集工作必须引起高度的重视。

除前一节提出的考古资料收集内容和要求以外，按照《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》《大遗址保护规划规范》(WW/Z 0072—2015)要求，其他应收集的基础资料一般还包括：历史与现状资料；勘察测量资料；保护管理资料；保护利用资料；地方经济与社会发展资料；各类相关规划文件资料，以及其他特殊需要关注的资料。

### **(1) 历史与现状资料收集内容与要求**

历史资料可通过不同年代的地方志书、古文献、专项研究报告、学术论文查阅收集，包括文字资料、历史照片、舆图、历史地图等各类纸质或电子文件形式。

历史资料涉及范围应尽量全面，包括对区域自然地理地貌、地震、气候、环境、水文、灾害发生和变迁（必要时应由专业部门提供专项评估报告）；相关聚落发展迁移、人口变动、生产经营方式；遗址布局以及规模演变；相关重大历史事件、历史人物等相关内容。

遗址本体保存状况、保存环境以及人为与自然因素影响的图、照、文记录资料。遗址及其周边环境现状图、照、文资料。可以通过无人机拍摄，获取高视角的遗址及其周边环境现状照片。

### **(2) 测量与勘察资料收集内容与要求**

保护规划编制需要获取符合国家测量标准的地形图，这是编制大遗址保护规划的必备基础条件。

地形图的范围应大于规划范围，能够反映遗址及其选址环境的空间特征。

地形图根据遗址规模和环境特征可选用不同比尺，较多的情况使用 1:1 万的比尺。当遗址分布密集区或是遗址与城乡建设区重叠时，可采用 1:2000 比尺，以能够清晰表达每座建筑为准。当遗址范围很大时，还应补充 1:5 万~1:10 万的地形图，以便能够清晰表达大范围的山形地貌、河流、城镇村庄，对遗址环境进行描述。

地形图应为 CAD 或是 GIS 的矢量电子文件。能够表达遗址分布、考古发掘区及调查区、地表高程、聚落、道路、水系等地物特征，并附有当地风玫瑰图。

不同时期 1 米精度的航拍图（卫星影像图）能够直观地反映规划范围内地貌及建设活动的变化影响，是遗址保护规划重要的基础资料。

行政区划图可以表达遗址所处行政辖区内相关遗存或其他遗存的总体关系，以及遗址与地区主要城镇的区位关系。

与规划相关的勘察资料主要包括遗址所在地区地质构造；地面土层物理状况；与遗址相关地段的地基、滑坡、危岩、地震断裂带情况等，还有地下水存在形式、水质条件等内容。

水文资料对于编制遗址保护规划有重要作用。大型古代聚落选址均与水有密切关系，包括河道变迁、水位及洪水淹没线，河床发育、山洪及泥石流等详细的水文资料都很重要。

### **(3) 保护管理资料收集内容与要求**

主要从管理机构、制度建设、日常管理、人员队伍几方面收集保护管理资料。

管理机构包括保护管理机构建制情况、人员编制数量等。

制度建设主要包括地方特有的各项保护管理规章制度文件、行政管理文件。最重要的是正在执行的保护区划情况，包括保护区划图纸、文件名、公布时间、公布单位等。还应包括管控及违章处罚记录、应急预案、工作计划文件等。

日常管理主要包括文物“四有”档案资料、历年遗址保护措施实施详细记录、报告的图、文、照；遗址保护资金筹措渠道相关文件；；防洪、防震、防火、防盗、防雷等防灾措施文件；监测记录及监控室位置、监控点分布图等。

人员队伍主要包括人才队伍职称及技术构成、专业培训记录等方面的资料。

### **(4) 保护利用资料收集内容与要求**

保护利用资料主要包括遗址已经开放展示区域，展示区域与保护区划位置关系图；展示对象、展示方法等。

还应包括博物馆或展示馆、展示服务及管理设施的建设时间、位置、规

模，与其相关的图、照、文资料；已经设置的说明牌、指示牌、警示牌的位置与分布图、照，及数量的统计。

近 3-5 年旅游开展情况，游客量统计、收费情况等。

同时也应了解遗址在地方旅游中的定位、作用等情况资料。

#### **(5) 地方经济与社会发展资料收集内容与要求**

规划区域现状及人口情况。当规划区域涉及多座村镇时，应当以村为单位进行人口统计。

规划范围其他资源情况，包括自然资源，如风景名胜区、自然保护地、矿产的数据和分布图；其他历史文化资源，如文物保护单位、历史文化名村名镇或历史文化街区、历史建筑情况和分布图。

规划范围土地利用资料，主要包括各类用地分布现状、建设用地增长情况及分布图。

规划范围主要厂矿、农牧业情况和分布图。

规划范围基础设施现状及建设情况，包括道路、电力、电讯、给排水、公共卫生等相关配置数据和线路图。

规划涉及建设环境的还应收集建筑功能、建筑高度、建筑密度、构筑物、地下建筑的相关资料。

基础资料收集还应当关注对遗址不利排放污染物及对环境质量有害因素分布情况，获取相关环境数据资料。

#### **(6) 地方各类相关规划文件资料收集内容与要求**

地方各类法规文件及规划资料的收集是保障保护规划能够与地方发展有效协同的重要基础工作。

包括地方特有的相关法律法规、部门规章与规范性文件、技术标准和规范。

地方各类相关规划主要包括地方社会国民经济发展规划、国土空间规划、城市或镇乡、村庄规划（包括总规、控规）的资料。

此外也需特别管制与遗址区相关的风景名胜区规划；世界遗产管理规划；历史文化名城、名镇、名村保护规划。

还应关注保护规划区内其他道路交通、水利、生态保护的相关规划资料收集。

各类相关规划资料需有文字和主要规划图纸，其范围不小于保护规划范围。

#### **(7) 其他相关资料收集内容与要求**

其他与遗址相关的各项资料也应予以关注，如地方对文物保护的建议和诉求，以及在遗址区域由发改、林业、农业、园林等政府行政管理部门已经申报或拟实施的各类项目情况等。

### **4.4 专项评估的编制重点与深度要求**

《规范》7.1 条 大遗址保护规划的专项评估分为遗产价值评估、遗址保存现状评估和保护管理综合工作现状评估 3 大类。

与《编制要求》同。

#### **4.4.1 价值评估的内容与要求**

《规范》第 7 章第 2 条对大遗址的价值评估提出了基本要求：

大遗址的遗产价值评估，应基于遗址本身的研究和比较研究，对研究成果进行系统整理、综合提炼，评估内容按照《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》第二十四条第（一）款“价值评估”要求，包括大遗址的文物价值（包括历史价值、艺术价值和科学价值）和社会文化价值（对社会、文化、经济的影响作用）。

其中：

大遗址因其在中华文明史上的地位突出，遗址的价值评估属保护规划编制的重要任务之一，其价值评估过程本身是对遗址的认知与评价进行系统整

理的过程，有助于遗址保护管理部门与各利益相关方在保护工作的压力下，提升和统一对遗址重要性的认识。

大遗址价值研究因考古工作的不确定性而存在阶段性特征，评估内容按照《编制要求》开展的同时，一方面需强调多学科参与、尽可能充分揭示遗址价值，包括以考古为主的地理、历史、规划与建筑史等专业；另一方面需要留有余地，对后续的研究留出提升的可能。

#### 4.4.2 保存现状评估的内容与要求

《规范》第7章第3条对大遗址的保存现状提出评估基本要求：

大遗址的保存现状评估，应根据考古工作及研究现状，对大遗址的遗存分布现状进行评估，并在充分调查遗址本体与历史环境的病害状况与残损程度的基础上，分别做出相对量化的真实性评估、完整性评估与延续性评估，必要时还应包括遗址占地范围内的地质与水文状况专项评估。评估内容按照《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》第二十四条第（二）款“现状评估”要求：真实性评估主要内容为现存各类工程干扰情况；完整性评估主要内容为保护区划状况、文物残损状况以及病害类型；延续性评估主要内容为破坏速度与破坏因素等。

本条规定在《编制要求》的基础上，强调了对考古研究现状的把握，因为考古遗址的本体本身属于残存状态、分布情况又具有不确定性，与历史建筑之类的不可移动文物保存状态比较，在完整性、真实性和延续性方面都存在明显差异，所以考古遗址及其历史环境保存状态的完好程度需要按照遗址自身的相对保存状态进行等级设计、开展评估；遗址的病害情况也与历史建筑不同，大多来自遗存依托物体的结构稳定性和自然灾害的威胁。

#### 4.4.3 保护管理现状评估内容与要求

《规范》第7章第4条、第5条对大遗址保护管理的综合现状规定了评估内容与评估重点等基本要求：

《规范》7.4条 大遗址的保护管理综合现状评估，应基于遗址的保护、

利用、管理、研究与监测现状，进行有效性评估，评估内容按照《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》第二十四条第（三）款与第（四）款要求进行。其中：“管理评估”要求评估文物保护单位的管理状况，包括“四有”建档情况、管理措施现状（保护级别公布、政府文件、管理机构、管理规章）、管理设备、技能与人才队伍以及历年保护工作的重要事件等相关工作评价。

“利用评估”要求评估文物保护单位的利用状况，包括社会教育效益、旅游经济效益、开放容量情况、交通与服务设施的配置与使用情况、展示设施的使用情况等。

《规范》7.5 条 保护管理综合现状评估应针对大遗址保存与保护的实际情况，突出下列评估重点：

- a) 保护现状评估以“四有”工作落实情况以及已采取的保护措施为主；利用现状评估以开放展示情况为主；管理现状评估与机构、队伍与规章制度建设为主；研究现状评估以遗址考古工作和遗产价值研究为主；监测现状评估以监测体系建设为主。
- b) 土地使用性质涉及农业用地与建设用地的大遗址，还应针对遗址所在地的社会 and 经济发展情况等背景环境对遗址的影响程度做出评估，内容包括：土地使用性质、居民的人口密度、城乡建设活动、大型基建项目的影响等。
- c) 价值特别突出的大遗址应加强档案建设、游客管理、学术研究、宣传教育等评估深度。社会效益明显的大遗址可增加综合效益评估。

《规范》7.6 条 保存现状评估应归纳出遗址面临的主要影响因素；保护管理综合现状评估应归纳出现存主要问题。

以上 3 条需要针对保护管理工作的现状作出规划评估要求。

其中：

7.4 条规定了评估内容：较之《编制要求》《规范》新增了对“研究”和“监测”工作的评估要求；

7.5 条强调了评估的重点：突出评估重点的意义在于强调“问题导向”，其内容不仅再次强调了研究与监测，还针对考古遗址专门提出了以往工作中普遍存在的薄弱环节：土地利用即相关问题，管理机构的能力建设等问题。

7.6 条给出了评估结论：“主要影响因素”是针对本体及其环境自身存在的病害或灾害进行归纳；“现存主要问题”是针对保护管理方的工作是否存在缺失进行评述。（例如：洪水属于遗址本体保存面临的“主要影响因素”，防洪设施不能满足抗灾要求属于保护管理方面的“现存主要问题”。）

## 4.5 保护区划与管理规定的编制内容与深度要求

《规范》第 8 章共 4 条规定，其中 8.1-8.3 条分别对大遗址保护规划的保护区划的类别、各类保护区划及其分级分类的划定要求作出规定；第 8.4 条对大遗址保护规划中保护区划的管理规定编制提出要求。

### 4.5.1 保护区划的编制内容与深度要求

《规范》8.1 条 大遗址保护规划应划定遗址的保护范围，根据实际需要划定建设控制地带。在保护范围之外，可根据实际需要划定文物埋藏区和环境控制区。各类保护区划应明确四至边界，注明占地规模，制定管理规定。

《规范》8.2 条 保护区划的划定要求：

- a) 保护范围的界限应根据保护遗址本体的完整性与安全性要求划定或调整；
- b) 建设控制地带的界限应根据保护遗址环境的完整性与和谐性要求划定或调整；
- c) 文物埋藏区的界限应根据遗存分布的特性或已有考古成果的局限性划定；
- d) 环境控制区的界限应根据遗址历史环境要素保护和空间景观协调的需要划定；
- e) 保护区划的边界划定应同时满足边界识别与管理操作的要求，应与地形地貌、地物、行政区划边界等背景环境的现状因素以及城乡规划内容相

结合。

《规范》8.3条 保护区划的分级分类划定要求：

- a) 保护范围内可根据遗存的重要程度和分布的疏密程度划分为重点保护区和一般保护区；
- b) 建设控制地带内可根据不同的建设控制目标与控制强度划分为不同类别的控制地带；
- c) 文物埋藏区可根据遗存分布状态和考古勘探工作进展划分为埋藏区和可能埋藏区；
- d) 环境控制区内可根据不同的保护与控制要求划分为不同类别的控制区。

其中：

8.1条在《中华人民共和国文物保护法》规定的保护范围与建设控制地带之外，依据大遗址的保护特点和“整体保护”的规划目标，增设了“文物埋藏区”和“环境控制区”。大遗址保护规划较之古建筑群等其他类型的不可移动文物保护管理，具有3个特点：一是由于大遗址一般在空间景观方面具有视线辽阔的特点，需要协调的空间景观范围往往规模较大，全部划为建设控制地带不利于实际管理工作；二是作为大遗址保护规划的保护对象之一“历史环境要素”，往往涉及体量规模较大的山形水系，建设控制要求也不同于一般地带；三是在大遗址周边地带有时存在短期内不能确定的地下文物分布区，需要预先给予一定的安全保存空间保障。鉴此，《规范》区分不同的保护目标和建设控制强度，增设了“文物埋藏区”和“环境控制区”，前者是对地下遗存加强保护，后者用于强调历史环境要素的保护与空间景观的协调，是为提升建设控制地带可操作性进行的分级设计。特别是“环境控制区”的增设，即可提升大遗址的本体和环境保护的完整性，亦可提升管理工作的可操作性。

由于“环境控制区”不属于《中华人民共和国文物保护法》规定的建设活动报批区划，应依据《城乡规划法》等相关要求，建设活动控制纳入遗址

所在地的城乡空间规划管理。

8.2 条和 8.3 条的保护区划划定要求与分级分类的内容均沿用《编制要求》，新增大遗址保护规划特有的“文物埋藏区”和“环境控制区”相关内容。

#### 4.5.2 管理规定的编制内容与深度要求

《规范》8.4 条 保护区划管理规定制定要求：

- a) 保护范围与建设控制地带的管理规定应按照《中华人民共和国文物保护法》第十五条至十九条的规定以及相关法律法规的规定，结合大遗址保护管理需求、遗产类型及特征，针对保存与保护所面临的主要影响因素，兼顾社会经济背景等综合因素制定；
- b) 大遗址保护范围的管理规定应针对可能影响大遗址安全的因素制定，主要包括建设限制要求、空间管制要求、土地使用性质规定、扰土深度限定等内容，确保大遗址的安全；
- c) 大遗址建设控制地带的管理规定应针对可能影响大遗址环境协调的因素制定，主要包括建设控制要求、空间管制要求、土地使用性质规定等内容；涉及城镇建设用地的建设控制地带应提出详细的建设控制要求，包括建筑物的体量、高度、色彩、造型等，必要时提出建筑密度、适建项目等要求；
- d) 大遗址文物埋藏区和环境控制区的管理规定应按照遗址保护需求、并与 GB50357 的地下文物埋藏区和环境协调区等相关条款衔接制定。

其中：

大遗址保护区划的管理规定是大遗址实现整体保护的最主要规划措施，也是协调遗产保护与遗产地和谐发展的最重要规划环节，在保护规划文件中最具法规效益。

保护区划管理规定的基本要求见《编制要求》。大遗址保护区划的管理规定在《编制要求》基础上，尚需深化 3 点考虑：

一是管理规定要有效抵御各种建设活动的压力，不仅包括来自遗产地的生产生活需求，也包括来自外界的文化旅游需要，更要注意来自内部的“保护性”破坏以及“不当展示”造成的新破坏；建设控制的各项要求要表述清晰、数据明晰，控制要求不宜太过原则；规模较大的遗址环境控制要关注视通廊与环境天际轮廓。

二是针对本体与环境的管理规定，要统筹各类资源保护与利用的情况，在有利于遗址保护的前提下，管理规定的内容应尽可能与遗产地的土地利用规划、水资源保护、生态环境保护等各类专项保护规划的区划与措施衔接，与城镇的空间规划衔接。

三是考古遗址保护区划的管理规定要特别关注隐藏于地下的遗存保护需求，包括生产生活活动的扰土深度、文物可能分布区、地下/水下文物埋藏区等，依据考古提供的资料做出明确控制规定。

## 4.6 分项规划的编制内容与基本要求

### 4.6.1 保护分项规划的主要措施与要求

《规范》第 9.2 条规定保护分项规划包括遗址的本体保护与环境保护两类措施：

《规范》9.2 条 保护分项规划，一般包括遗址本体保护与环境保护两部分。其中：本体保护部分应包括抢险加固、病害治理、日常维护、安全防范与防护等基本内容；环境保护部分应包括历史环境要素保护、遗址环境整治、生态保护等内容。

#### 1. 保护分项规划中本体保护的主要措施与要求

本体保护措施是专门类型文物保护规划相互区分的核心内容，《规范》在 10.2 条进一步提出本体保护的主要措施和要求，突出强调了作为遗址类文物保护单位的特殊要求：

(1) 大遗址本体的保护措施应严格遵守原址保护原则、最小干预原则和确

保安全原则。

(2) 大遗址本体保护措施按照《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》

第九条、《文物保护单位工程管理办法》第五条要求进行，一般包括下列内容：

1) 保护措施应以各项评估为依据，明确遗址保护工程性质定位，区分保护力度和措施等级；

2) 保护措施应包括技术路线和管理控制要求；

3) 根据工程性质、技术路线提出保护项目，同时应针对保护项目对遗址本体的干预或影响程度做出评估；

4) 保护措施可分为重点、一般、特殊措施；

重点保护措施应满足本体保护的安全防范与主要病害防治要求；

一般保护措施应满足文物的保存、管理和日常维护要求；

特殊保护措施应经由专业技术论证，保护措施要考虑可持续性。

(3) 大遗址本体保存主要病害的防治措施与要求：

1) 本体加固

维护大遗址地上遗存的本体稳定性是保护规划的重要内容，保护措施应以监测工作为基础，针对病害、问题及其隐患提出针对性保护措施。任何加固措施都应严格遵守“最小干预原则”。

2) 扰土限定

扰土威胁主要来自各种经济生产与建设活动<sup>9</sup>，保护措施应根据考古工作提供的遗存整体分布状况与埋深数据，按照保护要求制定保护范围内允许扰土的深度限定。占地规模较大的遗址可结合考古成果与实际用地情况分地块制定。

3) 水患防治

水患是大遗址面临的最普遍自然灾害，保护措施应与地方生态保护措施或城乡防灾措施结合制定。大遗址的防洪标准按照 GB 50201 规定的 I 级防

---

<sup>9</sup>包括遗址保护范围内的居民建房、工业开发等村镇建设活动，交通、水利等大型建设工程，苗木栽培、水产养殖等经济活动，旅游与服务设施、甚至废料或垃圾填埋场等等。

洪标准执行。

#### 4) 风蚀防治

风蚀防治应列为西北地区大遗址的重要防灾减灾措施。规划措施编制要求可参照相关生态措施与工程措施制定,防治技术应以物理保护和环境控制措施为主。

(4) 保护区划内的所有大型工程<sup>10</sup>,应参照 GB/T 50452—2008 要求,对施工过程和运行过程中产生的振动程度进行测算和评估,应满足遗址本体的安全保存要求。

首先,《规范》依据文物保护的基本理念提出原址保护、最小干预和确保安全的遗址保护原则。

其次,以《编制要求》和《文物保护工程管理办法》为依据,《规范》提出针对遗址类型的文物保护单位本体保护措施应包括的主要干预程序和干预程度。

其三,针对遗址类文物本体的属性特征,《规范》提出本体加固、扰土限定、水患防治三项主要病害防治措施,以及针对西北地区遗址本体病害的风蚀防治措施。

最后,针对遗址保护区划范围内大型工程在建设和运行过程中振动对遗址本体影响的评估要求。

## 2. 保护分项规划中环境保护规划主要措施与要求

《规范》在 10.3 条提出保护分项规划中的环境保护规划主要措施与要求,突出强调了作为遗址类文物保护单位的特殊要求:

(1) 大遗址环境景观的保护措施应遵守下列原则:

- 1) 遗址环境的景观形象应符合遗址的文化价值;
- 2) 遗址环境的保护应与生态、土地、景观等自然资源的综合保护与利用相结合;

---

<sup>10</sup>包括铁路、高等级公路、城市地铁、大型水利等大型基础建设及地下井田等矿产开发工程。

3) 遗址环境的保护要与社会和谐发展相协调。

(2) 环境保护规划措施应包括下列内容：

- 1) 环境保护措施一般包括历史环境要素保护、生态环境保护、环境质量保护、景观环境整治等方面，人口密度偏高的地区还应关注遗址环境的生态承载力；
- 2) 历史环境要素保护措施应依据历史环境资料，结合生态保护，确定植被类型与品种，提出与遗址历史环境相和谐的景观保护设计要求；
- 3) 生态环境保护措施应针对维护地形地貌、防治水土流失、疏浚水系、防治风蚀沙化、农业综合治理等需求，结合生态环境的综合保护与利用，参考 GB/T 16453.1~6—2008 等标准规范制定；
- 4) 环境质量保护措施应针对环境质量达标、垃圾处理和污染治理等需求制定；
- 5) 景观环境整治措施应与地方社会经济发展措施相衔接，针对控制开山采石、保持视线通廊、整治空间景观、调整道路交通、调控居民搬迁、拆除或整饰不协调建筑物等需求制定。

其中，《规范》基于遗址类文物的文化属性与自然属性融合的特征，在规划原则部分，强调遗址环境的保护应与生态、土地、景观等自然资源的保护与利用相协调；在景观环境整治中，强调景观环境整治措施应与地方社会经济发展措施相衔接。

#### 4.6.2 利用分项规划的主要措施与要求

##### 1. 利用分项规划相关依据和要求

编制利用分项规划依据的法律法规有《中华人民共和国文物保护法》，行业规范有《文物保护单位游客承载力评估规范》(WWT 0083-2017)，规范性文件有《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》(国发〔2016〕17号)、《关于促进文物合理利用的若干意见》(文物政发〔2016〕21号)、《大遗址保护“十三五”专项规划》《国家考古遗址公园创建及运行管理指

南(试行)》《国家考古遗址公园规划编制要求(试行)》《大遗址利用导则》《中国文物古迹保护准则》(2015)等。

大遗址保护规划中的利用分项规划一般包括遗址展示、游客管理与利用等基本内容。其中,遗址展示部分应包括遗址现场展示的主题与展示方式、展示路线规划设计、遗址博物馆建设的选址与设计要求;游客管理部分应包括游客服务与容量限定等管理措施,旅游发展压力突出的应针对实际问题另行制定专项规划;遗址利用部分主要包括对改善城市生态或居住环境、提升地区文化影响(含宣传、教育措施等)、增进遗产地居民自豪感等方面做出贡献。

## 2. 遗产利用分项规划中的展示规划应包括的主要内容与主要措施

(1) 制定展示原则。坚持合理适度利用原则,遗产的展示利用必须以确保安全为前提,不得破坏、损害遗产、影响遗产环境风貌,遗产的展示利用必须控制在遗产资源可承载的范围内,避免过度开发;坚持价值阐释原则,注重通过多种手段全面解读、揭示遗址在历史、艺术、科学、文化、社会等多方面的核心价值;坚持社会效益为首原则,注重发挥遗产的公共文化服务和社会教育功能,传承弘扬中华优秀传统文化,秉持科学精神、遵守社会公德;坚持依法合规原则,严格遵守文物保护等法律法规,注重规范要求,切实加强监管。

(2) 确定展示目标与展示方式。围绕遗产核心价值的保护、展示、阐释制定展示目标;展示方式主要包括遗址原址展示、模拟展示、标识展示、遗址博物馆(陈列馆)展示、遗址展示中心等,遗址展示方式应考虑公众理解能力、符合公众审美习惯;鼓励采用遗址数字化复原及遗址现场增强现实交互展示、导览等新的展示阐释方式。

(3) 规划展示主题与结构。遗址展示是一个系统工程,应在专家充分论证的基础上,根据遗址性质和核心价值事先确定展示主题,突出遗产的价值特色,用以统筹后续展示策划与设计。根据阐释与展示策划,构建展示

空间关系，包括展示分区、展示流线、重要节点等整体确定阐释与展示结构。

(4) 规划总体布局。根据遗址的分布情况进行总体规划布局，划定开放区域。总体布局一般包括功能分区、交通组织和设施分布等内容。

(5) 划分功能分区，根据不同功能一般划分为遗址展示区、管理服务区、预留区等，并可酌情细化，规划区域内具有重要自然、人文社会资源的，可划定专门的相关资源展示区，相关资源展示区应符合相关行业规划保护要求，并与遗址展示区相协调。划分的功能分区应提出具体展示和使用要求。

(6) 组织展示路线。应坚持最小干预原则，根据阐释与展示结构，优先考虑遗址布局和道路体系，合理体现遗址整体布局并组织交通系统，保证遗址展示区的可达性，并统筹考虑各分区的活动内容、游人容量和管理需要确定具体路线。

(7) 策划展示设施。可包括现场保护展示设施、遗址博物馆或陈列馆、考古工作站等。应根据实际保护展示需求合理选择展示方式并设置展示建构物等展示设施；设施建筑风格应简洁，与遗址本体和周边环境相协调；遗址博物馆或陈列馆、考古工作站、遗迹现场展示等建构物应严格控制体量，根据功能需求科学测算具体的建筑技术经济指标。

(8) 设置游客服务设施。包括游客服务中心、参观游步道、公共休息、公共卫生设施、餐饮、旅游、购物等相关配套设施。应以满足最低功能需求为原则，严格控制设施数量和规模，淡化设计，确保遗址本体和周边环境的真实性和完整性。结合游客需求合理配置公共服务设施，合理确定各类设施的数量、规模与位置。

(9) 遗址博物馆规划。应包括馆舍选址、使用功能确定、建设规模测算和建筑设计的规划要求。遗址博物馆选址既应避免对遗址本体及背景环境产生不良影响，又要充分考虑整体展示流线设计，注重与遗址的呼应、互动，形成整体展示效果。遗址博物馆建设应统筹考虑遗址日常管理、考古研究、游客服务、设施维护等方面需求，提高设施使用效率，在确定陈列展示的主

题与内容后，再进行建筑设计，展示内容应以全面解读遗址面貌、介绍遗址历史背景、讲述与遗址相关的考古、保护、研究等成果为主，做到既科学准确、又通俗易懂。遗址博物馆的体量应与遗址规模、内涵相适应。位于遗址保护范围内的遗址博物馆应论证建设的必要性，并应提出选址比选方案和专项环境评估报告，说明建设项目对遗址本体与环境的干预程度；并依法履行发展改革、国土、环保、规划等相关部门的审批手续。

（10）测算开放容量并制定游客管理措施。参照《文物保护单位游客承载量评估规范》（WWT 0083-2017），针对遗址开放场所的不同条件和环境特色进行测算，测算内容包括最大控制容量/日、控制容量/年等，游客容量限定值须经监测检核进行修正。开放容量测算过程中应充分考虑影响遗址游客承载量的多种因素，建立游客流量控制联动系统，通过实时监测、信息发布、疏导分流、建立预约制、预警上报、启动应急预案等措施对遗址游客流量进行控制与管理。

（11）展示工程实施要求。应严格遵守《中华人民共和国文物保护法》第二十二条规定，不可移动文物已经全部毁坏的，应当实施遗址保护，不得在原址重建。但是，因特殊情况需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门征得国务院文物行政部门同意后，报省、自治区、直辖市人民政府批准；全国重点文物保护单位需要在原址重建的，由省、自治区、直辖市人民政府报国务院批准。展示工程（含遗址展示现场的复建工程、植物配置、展示设施等）不得对地下遗存造成新的损害。

（12）遗址现场展示的景观环境设计应与遗产价值相符。景观语言使用和景观氛围营造应考虑历史环境与背景因素，突出历史氛围和地域文化特色，避免单纯考虑景观效果大规模人工造景，扰乱展示布局，冲淡展示主题。景观设计应突出历史环境修复，包括历史地层与地形地貌、与历史气候关联的植物品种等。

### **3. 遗产利用分项规划中的游客管理应包括的主要内容与主要措施**

(1) 游客服务。游客服务主要包括讲解服务、文化活动、宣传展演、消费服务、问询服务、交通服务、救助服务等，应结合观众的知识背景和现场公共服务需求，提供多样化、个性化的服务项目。

(2) 容量限定。科学确定遗址展示利用活动的游客承载量，容量限定值的测算应满足遗址保护要求，结合承载量、人员安全与观赏效果等因素，制定、调控参观者的游览时间和空间分布，监督参观行为，确保遗址安全游客。

(3) 旅游发展压力突出的应针对实际问题另行制定专项规划。

#### **4. 遗产利用分项规划中的利用规划应包括的主要内容与主要措施**

(1) 利用方式。遗产的利用必须坚持突出社会效益，不允许为利用而损害遗产的价值，利用方式包括但不限于以下四种利用类型，即遗址展示、科学研究、传播教育、产业转化等。

(2) 对改善城市生态或居住环境做出贡献。通过遗址展示、景观调整等充分阐释遗址价值和内涵，并与城市布局调整、城市功能优化等相结合，实现互利双赢。在遗址所在区域实施建筑整治、场地绿化和环境塑造等工作，切实改善和提升区域生态环境、人居环境。

(3) 对提升地区文化影响（含宣传、教育措施等）做出贡献。遗产的利用以更好地满足人民群众的精神文化需求为目标，尽可能发挥公共文化服务和社会教育功能，围绕遗产的核心价值内涵，通过网络、出版物、电视、广播、电影、游戏、巡回展览、公众讲座、社区课堂、学校第二课堂、演出与文化活动、知识培训等丰富的宣传教育活动，扩大文化影响力。

(4) 对增进遗产地居民自豪感等方面做出贡献。鼓励更多的当地居民成为保护工作的主要力量，成立志愿者队伍参与相关的保护、展示工作。

#### **4.6.3 研究分项规划的主要措施与要求**

《规范》10.5条规定了研究分项规划的主要内容和措施要求：

##### **(1) 大遗址保护规划中考古研究规划的目的和主要内容**

《规范》规定：大遗址保护规划中的考古研究规划主要为深化和完善总体规划的遗址价值研究与展示、保护管理等措施服务，规划内容应包括任务目标、技术措施、工作项目、工作步骤、经费预算等内容。

考古研究作为大遗址保护利用的前提，是充分揭示遗址的价值、确定保护管理或干预策略、制定展示利用方式和手段的学术基础。规范提出的主要规划任务和-content应与遗址的考古研究机构合作编制，一般可以通过制定针对遗址的考古工作计划实现。

#### (2) 大遗址保护规划中考古研究规划措施的内容和要求

《规范》规定：考古研究规划措施应围绕遗产保护的完整性、真实性要求制定。一般包括下列内容：

- 1) 针对保护范围，进一步核实其边界划定是否完整包含了遗址的价值构成要素，包括进一步核实遗址周边尚未划入保护范围的可能同期遗存，为完善遗址保护的完整性提供依据；
- 2) 针对遗址的整体格局和组成要素，制定考古资料的系统梳理与整合工作计划，加大考古勘探或调查工作力度，深化考古研究成果，为提升遗址保护管理的有效性提供依据；
- 3) 根据考古研究规划措施提炼工作项目，核算项目经费、制定分期实施计划。

通过考古研究认识遗址的分布范围是实现遗址整体保护的基础，《规范》基于保护范围划定依据的视角，制定价值构成要素完整纳入保护范围为目的的考古研究规划措施要求。同时，由于遗址的历史功能格局和承载信息的要素作为遗址保护展示和管理规划措施制定的依据，因此也是遗址类型文物保护规划中考古研究措施的重点。

#### 4.6.4 管理分项规划的主要措施与要求

《规范》10.7条 管理规划措施应针对遗址价值的保护管理需求制定。管理分项规划，一般包括管理运行、专项管理、管理保障等基本内容。

管理规划措施，以管理工作现状为基础，以保护遗址价值载体，弘扬中华优秀传统文化为目标，明确管理工作的主要方向和基本要求，指导管理工作专项内容的编制。管理规划措施按照管理对象和目的主要分为管理运行、专项管理和保障三类。

### **(1) 管理运行**

**《规范》10.7 条 对遗址管理机构、运行能力、规章制度、专业培训、日常管理、应急预案等管理运行提出建设要求。**

管理运行侧重管理机构运行能力建设，是通过管理机构、规章制度、日常管理及应急预案等方面的完善，确保各项工作有序开展。

管理机构的职责范围、人员编制应清晰合理，符合地方实际情况。多部门管理的大遗址，可建立联席管理机制，加强相关单位的联系、合作和协调，共同协商处理大遗址保护管理的重大问题。

规章制度是大遗址管理机构高效运作的基础，能够促进各项工作有章可循，提高管理机构规范化、标准化运营。规章制度应以国家法律法规和行业要求为基础，结合大遗址特征，提出需要完善的规章制度名录和基本要求。

日常管理是针对大遗址的常规性和周期性管理与维护活动，以规章制度和法律法规为依据，有助于及时发现遗址的变化，为保护方案提供科学依据。大遗址保护规划应提出日常管理工作的范围和工作要点，与相关利益主体的协调沟通也是日常管理的重要内容。应急预案应在大遗址各项灾害分析基础上，提出应急预案制定方向。此外，还可酌情增补大遗址运行能力方面的其他建议，如约束机制、监督机制。

### **(2) 专项管理**

**《规范》10.7 条 对遗址工程管理、规划管理等专项管理提出要求。**

专项管理侧重工程项目和规划方案的管理，专项管理各项内容应该符合法律法规和相关规范要求。工程管理是对保护区划内保护、展示、环境整治等各类工程项目的管理，应提出工程项目的管理要求和法定程序。规划管理

是对保护规划和相关规划实施过程的管理，应提出监督和评估方面的要求。

### **(3) 管理保障**

**《规范》10.7 条 对遗址资金筹措、人才队伍建设、相关规划衔接等管理保障提出要求。**

管理保障包括资金筹措、人才队伍建设、相关规划衔接等内容。资金筹措提出保护管理经费的主要构成和资金来源，积极争取文物保护专项资金、地方财政资金和社会资金。人才队伍建设提出员工队伍建设的思路。相关规划衔接提出与地方相关规划、不同部门相关规划的衔接内容。根据大遗址实际情况可增加宣传教育和公众参与的内容，提出主要方向和要求。

## **4.7 与相关规划和标准的衔接**

大遗址保护规划是实施大遗址保护工作的法律依据，提出了保护管理展示各项工作计划，涉及空间管控、基础设施、环境整治等多类内容及城建、交通、市政等多个部门。在规划编制阶段与相关部门充分沟通，与相关规划、相关标准衔接，能够有效提高规划可实施性，有力推动文物保护和传承。

### **4.7.1 与相关规划的衔接**

#### **(1) 与国土空间规划衔接**

党中央、国务院为了解决规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题，实现“多规合一”，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，作为国家空间发展的指南和各类开发保护建设活动的基本依据。国土空间规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。

在市县国土空间总体规划、乡镇国土空间规划编制阶段，大遗址保护规划提出的土地使用性质建议、城镇发展方向、功能组团布局、交通和人口调控措施与安置选址、生态环境和水资源保护建议等内容宜作为大遗址周边区域人口分布、经济布局、国土利用和资源配置的参考依据，从城市宏观层面

缓解和规避大遗址可能面临的建设压力，为大遗址的保护展示预留用地。国土空间规划和其他专项规划已经批准实施后，大遗址保护规划宜以批准的规划为基础，对相关内容提出更细致的要求。

保护区划和管理规定等空间管制的具体要求应纳入国土空间总体规划的城市空间管制措施，建筑容积率、密度、高度、色彩、形式、用地功能限定等内容应纳入国土空间详细规划，成为国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

## **(2) 与其他相关规划等衔接**

大遗址保护规划的保护区划与管理规定应与历史文化名城、风景名胜区、自然保护区等资源类规划的管控区域和管控要求相衔接，避免管控要求相互冲突。同时，基础设施和展示服务设施可以与历史文化名城名镇名村、传统村落、风景名胜区等共享，避免资源浪费。

大遗址保护规划的规划分期、项目实施计划应与地方经济和社会发展规划相衔接。

### **4.7.2 与相关标准衔接**

大遗址保护规划在确保遗址本体安全性、遗址环境协调性的前提下，应注意与国家相关标准的衔接：

a) 保护规划的防洪措施应按照《防洪标准》（GB50201）、《堤防工程设计规范》（GB50286）等相关标准规范执行；

b) 保护规划的土地利用分类在国土空间规划的土地利用相关标准规范实施前，应符合《土地利用现状分类》（GB/T21010）等相关标准规范的规定；

c) 保护规划的生态环境保护措施应符合《水土保持综合治理技术规范》（GB/T16453.1~6-2008）等相关标准规范的规定；

d) 保护规划的景观环境保护措施应符合国家《风景名胜区规划规范》（GB50298）等相关标准规范的规定；

e) 保护规划的遗址环境整治措施宜参照《历史文化名城保护规划规范》(GB50357) 等相关标准规范的规定制定;

f) 保护规划中涉及村庄环境整治措施宜参照《村庄整治技术规范》(GB50445) 等相关标准规范的规定制定;

g) 保护规划中涉及土地集约使用的措施宜参照《镇规划标准》(GB50188) 等相关标准规范的规定制定;

h) 保护规划中涉及地质遗迹保护的措施应与《地质遗迹保护管理规定》等国家相关法律法规的规定与要求相衔接。

## 5 行业内其他重要规划的编制与要求

我国文物保护单位管理制度体系中，除文物保护单位规划及大遗址保护规划外，配合专项文物保护单位管理方式，还有国家考古遗址公园规划和世界遗产管理规划两种规划类型。

本章第一节以《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》为依据，围绕文本条款详细阐释考古遗址公园规划的主要内容、技术要点和编制要求。由于世界遗产的管理是基于缔约国的法律体系，因此世界遗产管理规划并没有统一的技术标准。本章第二节以《实施〈世界遗产公约〉操作指南》（2019年版）为主，结合《世界文化遗产管理》等相关文献，重点梳理了影响编制管理规划相关的概念、关注要点和理念以及其相互关系，作为管理规划编制的知识点。

### 5.1 考古遗址公园规划的技术要点和编制要求<sup>11</sup>

国家考古遗址公园规划是我国国家考古遗址公园立项申报的必要性文件，也是指导考古遗址公园建设的技术性指导文件。

除《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》（以下简称《编制要求》）外，编制国家考古遗址公园规划，还应熟悉《国家考古遗址公园管理办法（试行）》《国家考古遗址公园运行评估导则（试行）》《国家考古遗址公园创建及运行管理指南（试行）》《大遗址考古工作要求》《大遗址利用导则》等与我国大遗址保护和国家考古遗址公园密切相关的行业要求或指导文件。

#### 5.1.1 国家考古遗址公园概述

##### （1）定义

根据《国家考古遗址公园管理办法（试行）》，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。

---

<sup>11</sup>本要求为国家文物局在《关于进一步规范考古遗址公园建设暨启动第二批国家考古遗址公园评定工作的通知》（文物保函[2012]2285号）中公布。

基本定位：特定公共空间。

主体构成：重要考古遗址及其背景环境。

主要功能：科研、教育、游憩。

核心特征：在考古遗址保护和展示方面具有全国性示范意义。

## （2）形成过程

1980年，以宋庆龄为代表的社会各界人士发出了“保护整修及利用圆明园遗址倡议书”；1981年北京市人大常委会部分委员在10月18日的《北京日报》上发表了“建议迅速建设圆明园遗址公园”的提议；1983年7月，在国务院批准的《北京城市建设总体规划》中明确：要在2000年将圆明园遗址公园建成；1984年年12月圆明园学会正式成立，1985年6月圆明园遗址公园正式开放，同年10月圆明园学会年会通过了《圆明园遗址公园总体规划提纲》但未正式报批，1986年7月圆明园遗址公园建设委员会正式成立，并陆续开展了一系列的文物保护和环境整治工程；1999年5月，《圆明园遗址公园规划》编制工作重新启动，并于2000年9月获得了国家文物局的正式批复，使得圆明园成为我国最早的由政府力量主导、通过统筹规划、以文物保护为核心、以科研成果为纽带并最终建设形成的“遗址公园”。

1985年，以北京南郊南海子为中心的清代皇家四大行宫之一的团河行宫，建成了团河行宫遗址公园，是北京“2010年北京城南行动计划第一个重大生态工程”南海子公园的前身，南海子公园位于大兴新城、亦庄新城和北京中心城区之间，规划总面积11.65平方千米，全部建成后将是北京最大湿地公园，也是北京四大郊野公园之一，总面积接近4个颐和园。

此后，北京市人民政府于1988年3月10日批准建设了元大都城垣遗址公园，2001年9月11日建成了皇城根遗址公园，2002年8月17日启动了明城墙遗址公园建设。目前，北京以考古遗址为主体的公园已多达10个。

在我国其他地方，“遗址公园”的模式也于20世纪80年代逐渐出现。1987年，河南省安阳市以殷墟遗址为主体建成了殷墟博物苑，将传统博物馆

的展陈方式向遗址现场展示进行了拓展，基本具备了“遗址公园”的主要特征；1996年，偃师商城遗址的宫城区域，有了遗址公园建设的初步设想并逐步展开；1997年，陕西省人民政府在1995年西安文物工作会议精神的指导下，征地3000亩建成了汉阳陵遗址公园；2000年，国家文物局又批准陕西省建设秦始皇陵遗址公园；安徽合肥的三国新城遗址，也于1995年开始计划，2003年正式启建并于2006年正式开放。

2006年12月29日，财政部和国家文物局联合印发了《“十一五”期间大遗址保护总体规划》，在总体目标中提出了“探讨大遗址保护展示的科学途径，建设大遗址保护展示示范园区（遗址公园）和遗址博物馆”，并在工作内容中明确了“初步建成和完善大明宫、秦始皇陵、阳陵、偃师商城、洛南里坊区等10—15处遗址公园”的具体任务。

2009年9月，大遗址保护良渚论坛在浙江杭州举办，论坛讨论通过了重要的“关于建设考古遗址公园的良渚共识”，并公布了《国家考古遗址公园管理办法（试行）》和评定细则的征求意见稿。

2009年12月底，国家文物局印发了《国家考古遗址公园管理办法（试行）》，对考古遗址公园的定义、管理主体、立项与评定要求、相关管理机构职责及相应奖惩制度等内容做了较为明确的规定。

### （3）发展历程

国家文物局于2010年6月18日下发了《关于开展国家考古遗址公园评定工作的通知》（文物保函〔2010〕535号），同年10月19日下发了《关于公布第一批国家考古遗址公园名单和立项名单的通知》（文物保发〔2010〕35号），公布了首批12项国家考古遗址公园名单和23项立项名单。2010年11月18日，国家文物局在四川成都举办了“大遗址保护工作会暨首批国家考古遗址公园授牌仪式”。

2011年6月11日，在首批国家考古遗址公园产生半年之后，12家公园代表齐聚大明宫，宣布成立国家考古遗址公园联盟并发布了《国家考古遗址

公园联盟宣言》，确立了考古遗址公园“科学发展、持续发展、传承文明、服务人类”的共同目标，形成了每年召开一届联席会的联盟约定（2012年北京、2013年成都、2014年洛阳、2015年桂林、2016年安阳、2017年西安、2018年武汉、2019年余杭和合浦、2020年台山）；12月，湖南长沙组织开展了首次国家考古遗址公园工作研修班。

2012年12月24日，国家文物局印发《关于进一步规范考古遗址公园建设暨启动第二批国家考古遗址公园评定工作的通知》和《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》。

2013年1月8日，国家文物局印发配合国家考古遗址公园建设的《关于加强大遗址考古工作的指导意见》和《大遗址考古工作要求》；12月17日，国家文物局公布第二批国家考古遗址公园名单和立项名单；6月9日，浙江省文物局公布了首批8家省级考古在遗址公园。

2014年4月，国家文物局印发《国家考古遗址公园运行评估导则（试行）》《关于开展2014年国家考古遗址公园评估工作的通知》。

2016年10月，国家文物局印发《大遗址保护“十三五”专项规划》，规划目标新建成10-15个国家考古遗址公园。

2017年3月21日，国家文物局印发《关于开展国家考古遗址公园评估的通知》，启动了第二次公园评估工作；10月11日，国家文物局印发《国家考古遗址公园创建及运行管理指南（试行）》；11月8日，国家文物局公布第三批国家考古遗址公园名单和立项名单。

2018年9月26日，国家文物局印发《国家考古遗址公园发展报告》，启动第三次公园监测评估工作；

2019年，公园年度监测评估工作常态化；8月17日，国家考古遗址公园专管机构负责人培训班在江西景德镇开班；10月18日，首届国家考古遗址公园文化艺术周暨国家考古遗址公园十周年庆典、第九届国家考古遗址公园联盟联席会、首届良渚文化艺术周、首届合浦文化艺术周在浙江良渚和广

西合浦举行。

2020年，国家文物局印发《大遗址利用导则》。

#### (4) 公园规划与公园管理的关系

考古遗址公园规划是公园管理机构实施管理工作的核心技术文件之一，《国家考古遗址公园管理办法（试行）》中对公园前期筹备、立项申请、开展建设、日常管理和挂牌评定等环节都说明了考古遗址公园规划的重要性。

第五条中规定，向国家文物局提出国家考古遗址公园立项申请须符合的条件是：（一）已公布为全国重点文物保护单位；（二）保护规划已由省级人民政府公布实施；（三）考古工作计划已获批准并启动实施；（四）具备符合保护规划的遗址公园规划；（五）具备独立法人资格的专门管理机构。

第十条中规定，在国家文物局批准立项并开展建设后，拟提出评定申请的单位需符合的条件是：（一）所有自然或人为因素引起的对遗址的破坏行为已得到控制或纠正；（二）各建设项目的审批手续齐全；（三）所有建设项目均符合遗址公园规划；（四）已向公众开放，或已具备开放条件；（五）无重大安全隐患。

第十五条中规定，国家考古遗址公园管理机构须履行以下职责：（一）依法履行文物保护职责；（二）实施遗址公园规划；（三）建立健全相关管理规章制度；（四）提供良好的卫生、服务、消防、救护等公共设施，并不断改善服务质量；（五）在规定时限内向国家文物局提交年度运营报告。

### 5.1.2 考古遗址公园规划的总体编制要求

2009年国家文物局颁布了《国家考古遗址公园管理办法（试行）》，明确了符合保护规划的考古遗址公园规划是申报公园立项的必要条件之一。2010年，国家文物局组织开展了首批国家考古遗址公园评定工作，因未对考古遗址公园规划编制进行具体要求，各家申报单位提交的公园规划从体例、内容、深度和侧重点等方面差别较大。因此，国家文物局于2012年初启动了《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》的制订工作，并于2012年

底启动第二批国家考古遗址公园评定时，正式公布实施。

《编制要求》包括总则、规划编制说明、规划图纸和附件共四章十六条。总则部分说明了《编制要求》的目的、性质、意义、适用范围、规划资质要求、公园规划与其他规划的关系、规划内容构成等；规划编制说明部分主要明确了规划的具体内容和编写要求；规划图纸部分主要明确了规划应具备的基本图纸内容和绘制要求；附件部分明确了规划应提供的考古研究、机构管理、相关规划等基础性数据证明材料。

本部分内容将对《国家考古遗址公园规划编制要求（试行）》按章节进行讲解。

### 关于“第一章 总则”部分

总则部分主要规定了《编制要求》的目的、性质、意义、适用范围、规划资质要求、国家考古遗址公园规划与其他规划的关系、规划内容构成等。

**第一条 为规范国家考古遗址公园规划（以下简称规划）的内容和深度，制定本要求。**

明确了《编制要求》出台的目的，是为了进一步规范各地正在进行的国家考古遗址公园规划编制工作的行业要求文件，至少保障基本内容和深度相对统一，是规划编制的重要依据。

省级或其他级别的考古遗址公园规划编制可以参考《编制要求》。

**第二条 规划适用于确需建设国家考古遗址公园（以下简称遗址公园）的大遗址。规划必须以文物保护规划为依据，符合文物保护规划中展示规划的原则和要求，是遗址公园建设与管理的技术性文件。**

明确了规划对象为确需建设国家考古遗址公园的大遗址。

明确了公园规划与保护规划的关系。经批准公布的保护规划是实施文物保护单位保护管理工作的法律依据，公园规划是指导公园建设与管理的技术性指导文件，公园规划内容不得违背保护规划中的强制性条款；保护规划侧重保护和管理；公园规划侧重展示与建设。

**第三条** 规划应在科学保护遗址的基础上，充分、准确阐释遗址的价值，评估相关社会、经济和环境条件，确定遗址公园的定位、建设目标、内容等。

明确了公园规划编制的基本原理与技术流程。

基本技术流程为：从资源条件与现状分析入手，在客观分析遗址保存和保护现状的基础上，对公园所处区域的区位、社会经济、周边环境、考古科研和运行管理等各方面条件进行分析，客观评价考古遗址在建设公园时所具备的资源现状条件；充分发掘遗址价值，根据遗址的价值分析构建考古遗址公园价值体系（故事大纲）；从而开展总体设计，进行阐释与展示策划（如何讲故事），构建阐释与展示结构，规划总体布局，提出总体景观控制要求；根据总体设计内容，配套考古研究、管理运营、基础设施等专项规划，并选取重要节点进行概念性设计。

**第四条** 规划须遵守文物保护的法律法规和相关行业技术规范，并与地方国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划等相关规划相协调。

明确了规划须符合的基本依据，包括：法律、行政法规、司法解释、部门规章、地方法规、地方规章及其他规范性文件等内容。

规划编制过程中涉及文物保护、城乡规划、市政、交通、防灾等行业或专项内容，应符合国家和行业标准现行版本的相关要求。

规划编制应充分考虑公园所在地已公布执行的国民经济与社会发展规划和国土空间规划；根据遗址所在地的实际情况，对涉及公园建设的旅游、交通、水利、市政等专项规划也应进行分析；已过期但尚未新编的相关规划可作为参考。

**第五条** 规划编制工作需由具有文物保护工程勘察设计（规划类）甲级资质单位，或城乡规划、建筑工程设计、风景园林工程设计等相关甲级资质单位，与在该遗址从事过考古工作的考古发掘资质单位共同完成。

明确了规划编制的承接主体和资质要求。

考古遗址公园建设与运行全周期都需要由在该遗址长期工作的考古单

位与人员参与，因此《编制要求》特意强调了要由规划设计单位强制性的与在该遗址从事过考古工作的考古发掘资质单位共同完成，这是《编制要求》作为文物系统专项行业要求中涉及资质管理内容的一大亮点。

为激发行业活力，体现考古遗址公园的复杂性与包容性，《编制要求》中的资质要求由常见的文物保护单位勘察设计（规划类）甲级资质向相关行业进行了扩展，其他准许的资质包括：城乡规划编制甲级资质、工程设计综合资质甲级、工程设计建筑行业甲级资质、工程设计建筑行业（建筑工程）甲级资质、建筑设计事务所甲级资质和风景园林专项工程设计甲级资质等。

#### **第六条 规划成果主要包括规划说明、规划图纸及附件。**

明确了规划成果的构成。

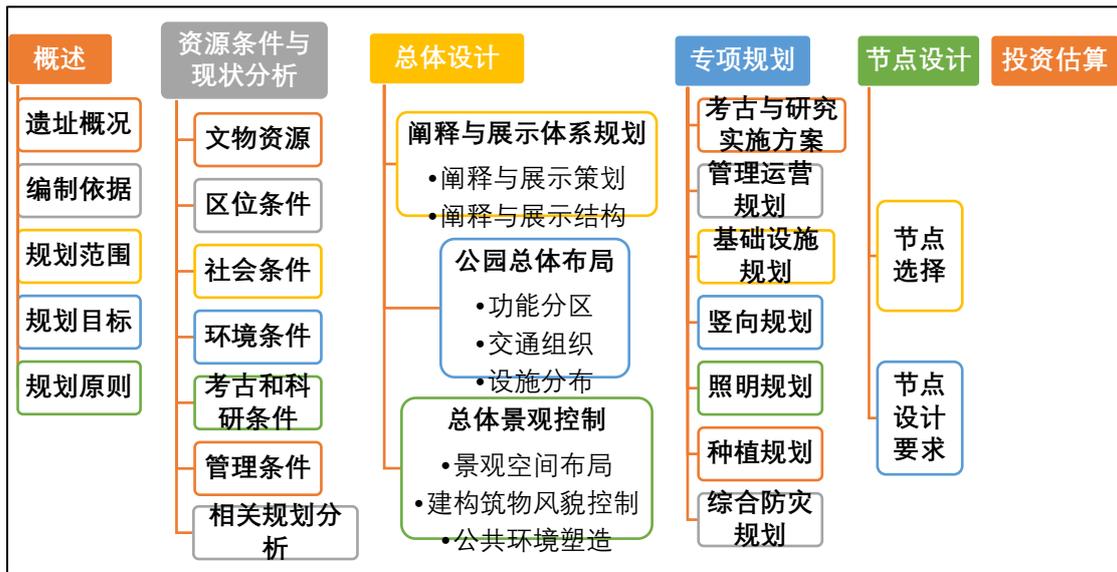
### **5.1.3 考古遗址公园规划成果中规划说明的编制内容与方法**

公园规划不同于保护规划，无需由省政府公布后实施，也不包含法定执行条款，因此只需编制规划说明而无须编制规划文本。

**第七条 规划说明应在科学评估的基础上说明规划的原则、目标和思路，对各项规划内容进行阐述，文字表达应准确、清晰、科学、规范，并与规划图纸保持一致。一般应包括如下内容：**

- （一） 概述；**
- （二） 资源条件与现状分析；**
- （三） 总体设计；**
- （四） 专项规划；**
- （五） 节点设计；**
- （六） 投资估算。**

明确了规划说明的一般编写内容，特别强调了规划图纸与规划说明应保持一致；其后的第八条至第十三条则是对本条的详细阐述。



**第八条 概述内容包括：**

**（一） 遗址概况：应包括遗址名称、位置、时代、性质、范围、遗存构成和历史沿革等；**

遗址名称：使用被公布为文物保护单位时的名称。

遗址位置：按照行政区划逐级描述，顺序为省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团、地级市（自治州、盟、地区）、县（市辖区、县级市、自治县、自治旗、特区、林区），如有必要，应说明遗址所属县市区与周边主要大型山形水系的位置关系。

遗址时代：主要按历史朝代划分进行时代描述，包括旧石器、新石器、夏、商、周、秦汉、魏晋至隋唐、宋元、明清等历史时代，有具体纪年的遗址应具体描述。

遗址性质：说明文物保护单位级别与遗址类型，其中古遗址主要包括洞穴址、聚落址、城址、窑址、窖藏址、矿冶遗址、古战场、驿站古道遗址、军事设施遗址、桥梁码头遗址、祭祀遗址、水下遗址、水利设施遗址、寺庙遗址、宫殿衙署遗址等类型，古墓葬主要有帝王陵寝、名人或贵族墓、普通墓葬等类型。

遗址范围：结合保护规划对遗址分布范围的认定及最新的考古工作成果，准确描述遗址分布范围、四至边界及分布面积。

遗存构成：结合保护规划对遗址构成的认定及最新的考古工作成果，对承载文物价值的所有构成要素进行分类总结描述，并对构成文物的每一个单体要素的名称、类别、面积、边界、结构、形制、体量、保存现状等，分别进行描述。

历史沿革：结合以往考古研究成果、历史文献和历史地方志，梳理遗址及遗址所处历史地理环境的历史演变进程，也可包括考古与保护历史沿革。

关联图纸：区位图、遗存分布图等。

索引和参照的依据：保护规划、保护管理规划、历史文化名城名镇名村保护规划等遗产保护专项规划；全国重点文物保护单位公布文件、记录档案、考古报告、科研成果及相关史料文献等。

**（二）编制依据：应包括有关法律与行政法规、部门规章与规范性文件、技术标准和规范、考古与科研成果以及相关规划等；**

规划应以法律与行政法规、部门规章与规范性文件、技术标准和规范作为编制依据，涉及地方性法规和规章的，也应一并考虑。应使用最新的法规及规范文件，并应包括规划涉及的各相关领域专业文件。

考古与科研成果：主要包括已发表的考古报告、简报及有关研究专著和论文，未发表的阶段性考古成果经与考古科研单位和个人协商后，也可作为规划依据并注明出处。

相关规划：主要包括该遗址的或该遗址所在区域的保护规划、保护管理规划、风景名胜区规划、社会经济发展规划、城乡建设类规划、国土空间规划、旅游规划及各类专项资源的保护管理类规划等。

法律法规一般包括：《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国河道管理条例》《基本农田保护条例》《电力设施保护条例》等。

国际公约和宪章一般包括：《国际古迹保护与修复宪章》《保护世界文化和自然遗产公约》《考古遗产保护与管理宪章》《文化遗产阐释与展示宪章》《关于保护景观和遗址的风貌与特性的建议》《奈良真实性文件》《西安宣言》等。

相关部门规章、准则和标准规范一般包括：《关于加强文物保护单位利用改革的若干意见》《国家考古遗址公园管理办法》《国家考古遗址公园规划编制要求》《文物保护单位工程管理办法》《中国文物古迹保护准则》《文物保护单位工程设计文件编制深度要求》《全国重点文物保护单位保护范围、标志说明、记录档案和保管机构工作规范》《全国重点文物保护单位记录档案工作规范》《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》《城市蓝线管理办法》《大遗址保护规划规范》《公园设计规范》《文物保护单位标志》《文物保护单位开放服务规范》《城市用地分类与规划建设用地标准》《防洪标准》等。

### **（三） 规划范围：应说明规划范围和面积、遗址公园范围和面积；**

公园规划范围是以考古遗址公园建设为核心确定的规划范围。

因大遗址及考古遗址公园建设的自身特点，并不一定所有的遗址范围都适合公园建设，同时还要考虑与周边区域的协调关系和带动作用，因此遗址范围、保护区划范围、公园范围、公园规划范围并没有决定性的相互关系。

一般公园范围会涵盖通过可研报告分析后适合开展公园建设的遗址范围，公园规划范围一般大于或等于公园范围，同时可分为总体规划范围或近期（一期）规划范围，如该遗址为区域核心文化资源且范围较广、位置重要，还可在公园规划范围外设置规划研究范围，用于统筹区域协调发展。

因此，公园规划范围虽然出现在公园规划成果中说明部分的概述内容，但仅仅是为了规划成果表达和理解的顺畅，实际工作中往往会伴随规划研究过程的不断深入而进行调整完善。

#### **（四） 规划目标：应明确遗址公园定位及建设目标；**

规划目标同规划范围一样，也是公园各类建设条件分析总结后得出的结论，放入概述内容以满足规划成果表达的顺畅。

公园定位一般包括但不限于以下几个层面：遗址核心价值、遗址所在区域人文背景下的定位、遗址自身文脉演变层面的定位、考古科研教育功能的定位、游憩休闲功能的定位、与城乡融合发展层面的定位等。

建设目标：围绕遗址公园定位，结合公园各类条件，综合制定各层面建设目标。

#### **（五） 规划原则：应围绕规划目标，从考古、保护、研究、利用、管理等不同层面提出具有针对性的原则。**

规划原则是同规划范围和目标一样，也是公园各类建设条件分析总结后得出的特征性结论，各公园因自身特点不同规划原则也应不同，规划原则为规划编制过程中所依据的准绳，当各类规划措施出现矛盾时，以是否符合规划原则进行评判。

考古研究层面的规划原则：制定时应以考古工作计划作为主要依据，以保障考古研究工作的持续开展为核心。

保护层面的规划原则：制定时着重关注遗址及周边环境的整体保护，并考虑保护与展示的统一与可持续性。

利用层面的规划原则：制定时着重关注可持续发展，并考虑处于不同区域的公园公共属性的自身需求特征。

管理层面的规划原则：制定时着重关注公园管理运行的可行性和可持续性，以及与所处区域发展方向及各相关行业的统筹协调。

#### **第九条 资源条件与现状分析内容包括：**

资源条件与现状分析是公园规划中前期研究的核心内容，主要包括构建公园价值体系（故事素材）和分析各类公园建设条件（场地能不能讲故事）。

**（一） 文物资源：明确遗址的价值与价值载体，评估价值载体的保存、保护状况及利用条件，以及遗址公园范围内其他文物资源条件。**

遗址的价值与价值载体（价值体系）：综合分析遗址在其所处历史发展阶段的地理区位、政治军事、社会经济、文化审美、营造技艺及当代社会影响等各方面的价值内涵，明确遗址核心价值、价值特征以及相关价值的各类资源载体。

价值载体的现状评估主要包括已实施文物保护工程的展示利用效果，与未实施文物保护工程的展示利用条件两部分内容。

其他文物资源条件：应说明名称、保护单位级别、保存现状、管理使用权属以及对公园价值体系的支撑作用。

关联图纸：文物资源分析图

索引和参照的依据：考古工作报告、科研成果及相关史料文献；已实施的各项工程档案。

**（二） 区位条件：评估遗址公园与所在区域的城乡区位关系、外部交通条件等情况。**

公园的城乡区位条件是公园未来发展的先决性条件，是指导公园提出发展定位和建设目标的重要因素之一，一般应分析地理区位、行政区位与区域发展战略背景。

外部交通条件是公园可达性的体现，是规划确定出入口方位、游客服务中心、停车场等重要服务设施分布的决定性因素；一般包括航空系统、铁路公路系统、航运系统等；分析时应说明公园与相关站点间的距离和各类通行方式的通行时间。

关联图纸：区位条件分析图

索引和参照的依据：文物保护单位保护规划、城乡建设规划、旅游规划等相关规划文件。

**（三） 社会条件：**评估遗址公园所在区域的社会经济条件、人文资源条件、地方政府政策与资金支持、土地利用现状、土地权属管理等情况。

根据文物的公益属性与属地管理要求，地方政府始终是公园建设、管理和运行的核心主体。因此，根据多年的公园建设与管理经验，其所在区域的社会发展条件往往是遗址自身条件之外公园能否成功的决定性因素，围绕公园建设进行区域发展提升也逐渐成为一种常见的发展模式。公园所在城市或区域的财政能力、经济发展水平、产业结构、周边文物和旅游资源拥有量、地方政府对文化事业建设的支持度以及土地利用条件和土地权属的明晰度，均是公园未来建设发展的重要支撑条件。

**社会经济条件：**主要包括遗址所在区域财政能力、经济发展水平、产业结构、人口状况、城市建设现状、文化事业建设情况等。

**人文资源条件：**一般包括区域文脉研究、各级文物保护单位等文物资源、人文与自然旅游资源，并应说明相关人文资源对公园建设的支撑作用。

**土地利用现状：**应对规划范围内的土地利用现状进行分类描述，并评估农用地、建设用地、未利用地等对公园建设的支撑与限制条件。

**土地权属管理：**明确规划范围内土地的所有权和使用人，评估土地权属对后期公园建设的影响。

**关联图纸：**社会条件分析图、土地利用现状图

**索引和参照的依据：**文物保护单位保护规划、城市总体规划、土地利用总体规划、旅游规划等相关规划文件；所在区域各类项目情况。

**（四） 环境条件：**评估遗址公园所处区域的自然资源、生态环境、景观风貌、场地内建设现状、基础设施条件与公共卫生条件等。

环境条件评估是公园规划在生态环境和建设条件方面的依据。公园内及周边区域良好的自然生态环境、景观风貌特色等直接决定公园未来景观空间布局及建构物风貌的控制原则。现状与公园整体环境不协调的不良风貌将成为公园景观控制的主要整治对象。场地内建设条件的评估是未来公园策划

展示结构、划分功能分区、布置重要设施等规划内容的重要支撑条件。

**自然资源：**评估区域空气、水、土地、森林、草原、野生生物、各种矿产和能源等自然资源情况。

**生态环境：**评估区域内的水资源、土地资源、生物资源以及气候资源等生态环境特征。

**景观风貌：**评估公园所在区域的现状自然和人工的地表景色风貌，分析景观空间结构、视线通廊和风貌特征等，并着重评估其特点与历史风貌的关系。

**场地内建设现状：**包括建设现状与建设条件两部分内容。其中建设现状应说明规划范围内居住、工业、仓储、公共服务等各类建构物的分布与规模，通过体量、高度、形制等方面综合分析场地建筑风貌特征。建设条件部分应根据场地内生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界以及交通、电力、电讯、供暖、水域、防洪等各行业专项管控对公园建设的影响，综合评估确定规划范围内的建设条件。

**关联图纸：**环境条件分析图、土地利用现状图；各类相关行业建设条件限制较多的，可将各管控区划叠加分析形成建设条件分析图。

**索引和参照的依据：**文物保护单位保护规划、城市总体规划、旅游规划及各行业专项规划等相关规划文件；各行业大型基础建设项目方案等工程资料。

**（五）考古和科研条件：**评估考古工作历史、现状、研究成果，以及现有考古工作计划和遗址公园建设之间的关系。

考古科研条件是公园规划的基础性依据。考古研究成果中对遗址空间形态的认知是所有建设条件分析及规划措施的空间依据；对遗址价值的认知是价值阐释与展示的直接依据；考古工作计划是对遗址展示条件、公园建设时序和公园发展潜力的指导性依据。

**考古工作历史：**详细说明历次考古工作的时间、地点及考古工作成果，

重点总结概况历次考古工作的主要收获。

考古工作现状：总结概述遗址的已调查、已勘探、已发掘区域和主要考古工作成果；根据《大遗址考古工作要求》，针对遗址的认知情况，提出考古工作目前的薄弱环节。

研究成果：包括主要考古工作成果、相关学术论文、著作等，着重分析遗址认知情况。

考古工作计划和公园建设之间的关系：在对考古工作计划进行全面梳理的基础上，科学评估现有考古工作计划对公园建设的推动、支撑或者限制作用。

关联图纸：考古和科研条件分析图

索引和参照的依据：考古工作报告、科研成果及相关史料文献；《大遗址考古工作要求》。

**（六）管理条件：评估遗址保护规划实施、管理运营体制机制、相关保护与管理设施建设、开放展示与游客服务等情况。**

管理条件评估是公园在管理运行方面的依据。现状已实施的保护措施和保护工程情况、现有开放展示设施、游客服务设施、管理用房等的分析与评估为公园规划中设施的利用、改造和新建提供了支撑。

保护规划实施：主要评估保护区划及管理规定执行情况、各类规划措施特别是保护与展示内容的规划措施实施情况和效果。

管理运营体制机制：明确规划范围内各类资源的现有管理运营单位及其职责，说明负责公园管理运营的专门机构设置情况，以及政府专项政策或协调管理机制。

保护与管理设施：包括保护围栏、保护棚、保护标志、保护界桩、管理用房等现状情况，评估说明以上设施是否满足公园后续管理运行需要。

开放展示与游客服务：说明已开放展示区域与展示效果，停车场、售卖、餐饮、解说、厕所、急救、休憩、观影和购物等游客服务设施的分布情况和

服务水平等。

关联图纸：管理条件分析图

索引和参照的依据：文物保护单位保护规划，《全国重点文物保护单位保护范围、标志说明、记录档案和保管机构工作规范（试行）》《全国重点文物保护单位记录档案工作规范（试行）》《文物保护单位执法巡查办法》《文物保护单位标志》《文物保护单位开放服务规范》《公园设计规范》等。

**（七） 相关规划分析：分析遗址公园规划与文物保护规划的关系，分析遗址公园所在区域的国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划等涉及遗址公园规划范围的建设、管理要求和规定。**

相关规划分析往往是规划编制前的搜资阶段就要开展的工作，一定程度上决定了公园建设的可行性，同时为公园总体发展定位和方向提供了重要的参考。

目前我国正处于国土空间规划的改革期，“多规合一”快速推进，公园拟建区域的相关规划分析尤为重要，同时公园规划编制时应着重关注当地国土空间规划的编制情况。

各类相关规划分析应重点解析与公园相关的有利条件与限制条件，特别是协调和解决各类限制条件的可能性。

关联图纸：相关规划分析图

索引和参照的依据：文物保护单位保护规划、国土空间规划、城乡规划、土地利用总体规划、旅游规划等相关规划文件。

**第十条 总体设计内容包括：**

总体设计是公园规划的核心规划章节，也是在理清所有公园建设条件后，构建遗址讲述的故事框架（阐释与展示体系规划），将故事框架进行空间组织（总体布局），并提出公园整体形象要求（总体景观控制）的过程。

**（一） 阐释与展示体系规划**

**包括阐释与展示策划、阐释与展示结构等内容。**

公园规划的决定性章节，也是公园建设能否成功的决定性章节。通过之前对遗址价值体系的构建，以及各类建设条件的分析，明确讲故事的方式方法（阐释与展示策划），并结合场地条件落实到空间关系（阐释与展示结构）。

**1. 阐释与展示策划：**应在文物保护规划中已有展示原则和内容的基础上，根据资源条件与现状分析构建价值阐释框架，确定阐释与展示的对象、定位、主题、内容、方法等。

阐释与展示策划原则上尊重保护规划中的展示专项规划内容，但因保护规划偏重保护和管理，展示内容和展示条件也无法做到系统性的分析，因此阐释与展示策划最核心的内容是结合之前的遗址价值体系与资源条件分析，构建价值阐释体系（故事剧本），在价值阐释框架下分别确定阐释与展示的对象、定位、主题、内容和方法。

阐释与展示策划是总体设计阶段的第一步，是将遗址价值体系转译为规划设计语言的过程，是讲好遗址故事的“剧本”。

阐释与展示对象主要来自价值体系的各类价值载体，一般包括：遗址本体、出土文物、周边相关文物资源和文化设施、周边山水环境、文献资料、考古科研成果、考古现场等。

阐释与展示定位：在公园发展定位下，根据核心价值明确遗址价值阐释与展示的核心定位。

阐释与展示主题：根据阐释与展示定位，结合遗址资源条件分析结论，重新组织地理区位、政治军事、社会经济、文化审美、营造技艺及当代社会影响等各方面的价值内涵，选择来源可靠、内涵丰富和价值载体具备条件的价值特征，形成阐释与展示主题。

阐释与展示内容：结合阐释与展示主题和定位，重新组织价值体系中的各类价值信息，在价值体系研究过程中的相关研究方法和成果也可作为辅助性展示内容，用于考古及文物保护科学的普及，比如考古学知识、科技考古的研究方法、文物保护技艺等。

阐释与展示方法：包括两部分内容。主要指阐释与展示方式的组织，其次指各类展示方式的选择。展示方式一般包括：原貌展示、原状展示、模拟展示、标识展示、覆罩保护展示、博物馆展示、演绎展示、数字化展示、公众参与互动展示方式等。

**2. 阐释与展示结构：应根据阐释与展示策划，构建展示空间关系，包括展示分区、展示流线、重要节点等。**

阐释与展示结构是将阐释与展示策划与公园实际场地相结合后形成的公园规划主干结构，是公园总体布局的核心。阐释与展示结构能够直观凝练地反映出公园展示主题与内容在公园场地中的组织关系（故事讲述的顺序），以及与各价值载体的对应关系，是公园总平面设计的基础。

展示分区：根据阐释与展示策划，结合公园资源条件与现状评估结论，以展示主题作为组织对象，根据场地条件进行展示主题中观层面分区的划定。

展示流线：根据阐释与展示策划，按照遗址价值体系逻辑（故事顺序）及价值载体的空间布局进行展示流线的设计。

重要节点：一般包括阐释与展示主题所对应的核心遗址展示节点，及遗址博物馆等重要配套设施。

关联图纸：阐释与展示规划图、总平面图；各专项规划图及节点设计图以总体设计内容为依据。

## **（二） 遗址公园总体布局**

**包括功能分区、交通组织、设施分布等内容。**

阐释与展示体系规划主要从遗址价值阐释与展示出发构建了公园的主要展示框架（故事怎么讲），公园总体布局则是配合阐释与展示，谋划作为公园建设应配套设置的相应功能分区、交通组织与设施分布等。

**1. 功能分区：一般应包括遗址展示区、管理服务区、预留区等，并可酌情细化。规划区域内具有重要自然、人文社会资源的，可划定专门的相关**

资源展示区。相关资源展示区应符合相关行业规划保护要求，并与遗址展示区相协调。

其中：

1) 遗址展示区：是以遗址展示为主要功能的区域，仅限于空间位置、形制和内涵基本明确的遗迹分布区域。

2) 管理服务区：是集中建设管理运营、公共服务等设施为主的区域，一般应置于遗址保护范围之外。

3) 预留区：是考古工作不充分或暂不具备展示条件的区域。预留区内以原状保护为主，不得开展干扰遗址本体及景观环境的建设项目。

功能分区是遗址公园总体布局的基底。不同于公园的展示分区，功能分区更侧重公园各项功能性内容的安排，是公园职能划分的体现。功能布局的划定将为公园总体设计中交通组织、设施分布以及总体景观控制等规划内容奠定基础。

遗址展示区一般包含了阐释与展示策划中价值载体为遗址本体区域的展示分区；

管理服务区一般处于公园主要出入口，以遗址博物馆与游客服务中心为主体建筑，公园周边区域统筹发展的也可与区域发展统筹考虑。

预留区在公园规划中虽然往往暂不设置建设内容，但仍属于规划区域或公园管理区域，以保障后续考古工作开展的可行性。

关联图纸：功能分区图、总平面图

索引和参照的依据：保护规划、城市总体规划、所在区域的控制性详细规划等相关规划文件、《公园设计规范》。

**2. 交通组织：**应坚持最小干预原则，根据阐释与展示结构，合理体现遗址整体布局并组织交通系统，保证遗址展示区的可达性和遗址公园服务质量。应严格控制遗址公园内入口、集散广场与停车场的规模，妥善处理新建路网与遗址的关系。遗址公园内道路不宜过宽，铺装材质应慎用柏油等现代

材料，避免过于现代化和人工化。

1) 应进行出入口设计，确定游人主、次和专用出入口，及出入口内外集散广场与停车场的位置、布局与规模要求。

2) 路网设计应优先考虑遗址布局和道路体系，并根据各分区的活动内容、游人容量和管理需要确定具体路线、分类分级、交通设施配备，明确道路形制与铺装特色等。

3) 主要道路应具有引导游览的作用，易于识别方向。游人大量集中地区的园路要做到明显、通畅、便于集散。

交通组织是遗址公园总体布局的骨架，对外衔接外部交通，保证游客的集散；对内串联各个功能分区与展示节点。

交通组织关系到游客游览的方式、游赏体验、公园风貌与总体氛围的营造，还直接决定了电力电信、给水排水等一系列市政基础设施的铺设路径，以及应急避险、消防设计等环节。

关联图纸：交通组织规划图、总平面图

索引和参照的依据：《公园设计规范》《城市停车规划规范》《无障碍设计规范》等。

3. 设施分布：应以满足最低功能需求为原则，严格控制设施数量和规模，淡化设计，确保遗址本体和周边环境的真实性和完整性。应落实策划阶段所需展陈、标识、管理设施，并结合游客需求合理配置公共服务设施，合理确定各类设施的数量、规模与位置。

1) 展陈设施：可包括现场保护展示设施、遗址博物馆或陈列馆、考古工作站等。应根据实际保护展示需求及文物保护规划要求，合理选择展示方式并设置展示建构物等展示设施；设施建筑风格应简洁，与遗址本体和周边环境相协调；重要节点的展示方式应因地制宜；遗址博物馆或陈列馆、考古工作站、遗迹现场展示等建构物应严格控制体量，根据功能需求科学测算具体的建筑技术经济指标。

2) 标识设施：包括标识牌、解说牌等。应根据相关规划中的阐释与展示体系要求，配合展示方式组织与展陈设施设置，明确标识系统的阐释内容、标识位置、方式与样式等。标识样式应具有可辨识度，并与环境相协调。

3) 管理设施：可包括遗址公园管理中心、管理用房、安全防护设施等。管理设施应结合遗址博物馆或陈列馆等展陈设施、公共服务设施统筹考虑，严格控制设施数量和规模。应根据遗址公园管理需要，合理确定管理设施的功能、位置、体量、建筑风格等。

4) 公共服务设施：可包括游客服务中心、商亭、厕所、观景亭、停车场、换乘点、垃圾桶、座椅等。应根据游客容量、遗址公园建设规模和服务需求，以满足最低功能需求为原则，确定公共服务设施的种类、数量、位置与规模等。

本条明确了考古遗址公园配合总体布局应涵盖的展陈、标识、管理和公共服务四类基本设施，公园规划编制时根据不同遗址所处的区域特征可有所增加。

展陈与标识设施的设置以阐释与展示体系规划作为直接依据；管理设施与公共服务设施则须结合遗址公园资源条件与现状分析的结论，在满足相关规范最低限度要求的前提下根据场地实际情况设置。展陈设施作为价值集中阐释与展示的重要节点，一般也作为公园节点设计的主要对象。

关联图纸：总平面图、展示与标识系统设计图、设施分布图

索引和参照的依据：《公园设计规范》《城市环境卫生设施规划标准》《城市公共厕所设计标准》《民用建筑设计统一标准》《博物馆设计规范》等。

### （三）总体景观控制

包括景观空间布局、建构物风貌控制、公共环境塑造等。

总体景观布局是对公园整体形象的把控，主要包括宏观尺度的空间布局特征，建构物等公园主要建设内容风貌，以及园区各类公共环境塑造要求

等三部分的控制内容。

**1. 景观空间布局：**应从总体上把握、提炼符合遗址演变规律的景观特征，以及遗址周边自然资源特色，防止过度人工化，并区别于一般城市公园。应**按照遗迹的分布特征规划遗址公园整体空间架构。**

绝大多数拟建设考古遗址公园的大遗址，都具备独特的选址特征与自身布局特点，并与其周边的山水等历史地理环境存在着很大程度的依存关系。景观空间布局的确定需要对遗址与周边环境、遗址自身布局特征以及发展演变规律具备完整清晰的认识，结合资源条件与现状分析找出与现状环境的关联性，以宏观的时空视角为公园建立反映遗址自身特征的整体景观空间架构。景观空间布局是公园整体风貌与氛围营造的关键，也是公园景观廊道设置、竖向规划、植被选择等环节的直接依据。

关联图纸：景观空间布局图

索引和参照的依据：历史地图及地方志，《文化遗产阐释与展示宪章》《中国文物古迹保护准则》、公园所在地城市总体规划、所在区域的控制性详细规划、历史名城规划、生态景观控制规划等。

**2. 建构筑物风貌控制：**应提出建构筑物的风格、体量、规模、立面及建筑语汇等控制要求。

建构筑物风貌控制首先应通过对遗址价值阐释体系的研究，提出能够体现遗址文化内涵的设计要求；其次应基于对自然环境、景观风貌、建设现状等环境风貌的分析基础上，提出与环境协调的控制要求；同时应符合文物保护规划中的相关管控要求。

关联图纸：建构筑物风貌控制图

索引和参照的依据：文物保护规划、所在地城市设计、《文化遗产阐释与展示宪章》和《中国文物古迹保护准则》等。

**3. 公共环境塑造：**应提出必要的环境设施的控制要求和设计原则，以及遗址公园整体氛围、游客秩序、园内各类经营行为的控制要求。

公共环境塑造主要对重要环境设施（标识设施、导引设施、环卫设施、休憩设施等）、绿化景观、照明系统等进行具体的设计引导，使其符合遗址整体环境风貌，并结合遗址核心价值，在设计细节上充分展现遗址文化内涵，营造符合遗址特征的公园整体氛围；根据整体氛围的营造要求，提出游客秩序、运营管理等行为控制要求。

关联图纸：公共环境景观示意图

索引和参照的依据：《文化遗产阐释与展示宪章》《中国文物古迹保护准则》和文物保护单位游客承载量评估规范等。

#### **第十一条 专项规划内容包括：**

根据公园具体情况，制定必要的专项规划内容，可包括考古与研究实施方案、管理运营规划、基础设施规划、竖向规划、综合防灾规划等，专项规划内容应遵循文物保护规划的原则和要求，尽量减少对遗址本体和周边环境的影响，并符合相关专业法规、标准及规范。

公园规划中的专项规划主要为配合公园总体设计实施的配套内容，结合文物保护单位项目管理方式，以及公园规划的性质和深度，公园建设实施仍以项目制为主，为避免文物保护规划、公园规划、城乡建设规划和专项规划等多头规划对于建设实施的干扰，公园规划中的专项规划以原则性要求为主，在符合公园总体设计的基础上，为相关项目实施预留空间。

#### **（一） 考古与研究实施方案**

考古与研究实施方案，应以遗址公园为主要工作区域，明确遗址公园规划范围内的考古工作目标、任务、研究课题等。

考古研究工作是考古遗址公园的基础，也是考古遗址公园区别于其他类型公园的核心原因，因此编制要求将考古与研究实施方案作为首要的专项规划。

“考古工作计划”是大遗址科学持续开展考古研究工作的指导方案，也是考古遗址公园申报立项的必要材料之一。考古与研究实施方案主要为“考

古工作计划”在公园规划中的体现。

制定考古与研究实施方案应在“考古工作计划”的基础上，重点结合公园规划范围、总体设计和建设时序，进一步归纳提炼“考古工作计划”在公园建设过程中的考古工作目标、任务和研究课题。

索引和参照的依据：保护规划，考古工作计划，《大遗址考古工作要求》等。

## （二）管理运营规划

**包括遗址公园管理架构、遗址公园运营模式、宣传教育计划。**

国家考古遗址公园通过多年的经验积累，发现公园的可持续管理运营的难度和重要性要远大于公园建设。具备独立法人资格的专门管理机构是公园立项评定的必要条件，国家文物局也陆续出台了《国家考古遗址公园运行评估导则（试行）》《国家考古遗址公园创建及运行管理指南（试行）》和《大遗址利用导则》等文件，管理运营规划也是编制要求中对专项规划内容要求较为明确的一项。

**1. 遗址公园管理架构：**应在与遗址公园所在地相关行政管理部门充分沟通的基础上，制定遗址公园运营管理的目标、战略和架构，明确遗址公园管理机构的设置、人员、制度等构想。

**2. 遗址公园运营模式：**应明确运营主体和运营机制，进行游客与市场分析，对遗址公园建设、运营维护资金来源与回报（社会、经济综合效益）提出保障建议。

**3. 宣传培训计划：**应明确宣传教育的目标、资源、主题等；制定工作人员的专业培训方案，明确培训方式和团队建设目标等。

公园建设、管理和运营模式是公园成败的关键因素，要根据其所在地区的实际情况进行综合分析后进行反复讨论和推敲，一般应考虑如下因素：政府的主导地位和政府主要领导的责任地位；各类财政、专项经费和社会渠道资金投入与使用的合法性与灵活性；机构与人员配置的充分性、合理性与可

持续性；持续性成本投入与收益的基本模型，管理运行的可持续性保障；公园公益属性与社会效益发挥的最大化。

关联图纸：管理运营规划图、公园管理架构图（通常作为规划说明附图）。

索引和参照的依据：《国家考古遗址公园管理办法（试行）》《国家考古遗址公园运行评估导则（试行）》《国家考古遗址公园创建及运行管理指南（试行）》《大遗址利用导则》《中国文物古迹保护准则》《国有文物保护单位经营性活动管理规定（试行）》《文物保护单位开放服务规范》等。

### （三）基础设施规划

如遗址公园范围较大、建设情况复杂并对原有基础设施管网改造较多，应根据实际情况补充道路建设、电力电讯、给排水等基础设施专项规划。各专项规划应符合相应技术标准和规范，以满足最低功能需求为原则，尽量减少基础设施改造对遗址本体和周边环境的影响。基础设施管线应避免考古遗迹，主要设施应避免影响景观。

此类专项规划优先解决公园建设区域的配套建设问题，一般包括：道路、桥梁，给排水、热力、燃气、电力、电信、环卫等。

涉及公园所处区域的基础设施常见问题为穿越或跨越重要考古遗迹，在公园规划编制时若计划通过公园建设集中解决此类问题，则可编制相应的专项规划。

计划开展基础设施建设的区域往往需要在规划编制前或编制中在拟建设区域优先开展考古勘探工作。

关联图纸：基础设施规划图。

索引和参照的依据：文物保护规划和《城市综合交通体系规划标准》《城市道路交通设施设计规范》《城市工程管线综合规划规范》《城市给水工程规划规范》《城市排水工程规划规范》《公园设计规范》。

### （四）竖向规划

应根据遗址埋藏深度、遗址保护要求、遗址公园场地自然状况、建设特

点和使用需求等，在尽量保持原有地形地貌的情况下，标明场地控制点标高、排水坡度、坡向等，测算土方平衡等。

因拟建设考古遗址公园的大遗址多有山水格局选址特征，特别是处于山地或丘陵地带的大遗址，场地高差对公园建设影响较大，此类公园往往需要专门进行竖向规划。

竖向规划应尊重原始地形地貌，避免破坏历史地理环境特征，合理利用地形、地质条件，减少土石方及防护工程量；处于自然生态环境中的公园，应以无组织排水为主；土方平衡指在同一或相邻土方工程作业施工中，通过组织调配土方，使挖方数量与填方数量基本相等。

关联图纸：竖向规划图。

索引和参照的依据：《城乡建设用地竖向规划规范》《公园设计规范》《无障碍设计规范》。

#### （五）综合防灾规划

遗址安全防范情况复杂的，应根据实际灾害因素制定综合防灾规划，包括防洪、防震、防火、防盗、防雷规划等。并根据主要灾害因素，按照相关标准合理确定灾害防治和避险的标准，提出防治措施及应急预案。

灾害是造成文物古迹遭受毁灭性打击的重要原因，防灾减灾始终是文物保护的重大课题。

考古遗址公园常见灾害为水害和盗掘，这两类风险较大的公园或存在重大地质安全隐患的建议编制综合防灾规划。安防措施应与管理运行等相关规划内容统筹考虑。位于山地、丘陵或大型水系区域的公园要特别关注丰水期行洪时的水患风险。

关联图纸：综合防灾规划图和专项防灾规划图。

索引和参照的依据：《城市抗震防灾规划管理规定》《防洪标准》《城市抗震防灾规划标准》《城市综合防灾规划标准》《建筑物防雷设计规范》《入侵报警系统工程设计规范》等。

## **第十二条 节点设计内容：**

**（一）应在总体设计的指导下，科学选择遗址公园重要节点进行概念性方案设计。节点选择应包括遗址公园主要遗址展示节点、景观节点、主要出入口、重要交通节点、重要设施等。**

同专项规划一样，考虑公园建设实施仍以项目制为主，公园规划中的节点设计深度为概念性方案深度，在满足指导重要节点后续项目方案设计的基础上，为相关项目实施预留空间。

节点设计是对重要节点规划内容的深化表达，同时是对公园同类建设内容的示范，因此选择节点设计对象时应兼顾不同工程类型。如选择博物馆作为建筑类设计节点，选择宫殿区等核心遗址作为遗址本体保护展示工程类设计节点，选择模拟展示区的景观节点作为环境整治工程类设计节点等。

关联图纸：阐释与展示规划图、总平面图、节点概念设计图。

索引和参照的依据：《公园设计规范》《民用建筑设计统一标准》《博物馆设计规范》《无障碍设计规范》等。

**（二）节点概念性设计应包括节点总平面设计、三维形象示意、建设控制要求等。**

节点总平面设计内容应包含节点位置、主要功能或展示内容、总体构思、布局、形态、景观、设计要素及经济技术指标等；三维形象示意应选择表达主要设计意向；建设控制要求包含建设用地范围、高度及面积等，必要时还应对建造方式、色彩与材质提出详细要求。

关联图纸：节点设计图。

索引和参照的依据：《风景园林制图标准》《总图制图标准》等。

## **第十三条 投资估算内容：**

**根据规划内容，提出遗址公园相关项目实施的投资估算。**

公园规划的投资估算主要用于公园管理、建设或投资主体用于掌握公园建设所需的基本资金额度。

按规划所提出的相关建设项目，分类进行投资数额估算。如项目规模较大，建设内容复杂，有必要进行分期建设的，可以提出分期投资估算。

投资估算可采用指标法，按规划内容的不同方面，将建设项目逐一列出，参考多个以往工程案例确定建设项目的工程造价指标，如每平方米建筑造价、每延米道路造价等。

与保护规划重复的相关项目、已实施或正在实施的项目应分别标明和小计，以保障估算的相对准确性。

#### **5.1.4 考古遗址公园规划成果中规划图纸的编制内容与方法**

《编制要求》出台的目的只是为了进一步规范公园规划成果的内容和深度，为鼓励在《编制要求》基础上做出更加丰富或细致的内容拓展，规划图纸部分也仅仅规定了图纸的基础性的编制内容与方法，未对图纸具体绘制规范和深度做出具体规定。

图纸的具体绘制规定可参考《中华人民共和国国家标准：建筑制图标准》《城市规划制图标准》《风景园林制图标准》《总图制图标准》等。

所有图纸绘制中表达的具体内容，除示意性图纸外，都要有具体的范围和边界，以明确工程量。

本部分内容也仅对《编制要求》图纸部分的要求进行补充说明和要点解析，不对现有要求进行具体规定。

#### **第十四条 规划图纸与内容：**

**（一） 区位图：**标明遗址公园所在地在国家、省、市等不同行政辖区的位置、所涉及的行政区划关系。

区位图的绘制应注意尽可能引用国家标准地形图（可参照“国家地理信息公共服务平台”），实在无法满足地形图测绘标准的，应尽可能引用最新的卫片或航片。

要注意根据不同公园所处位置和规模大小实事求是的表达公园与所处区域各类行政区划关系，如有必要应表达出其所处的行政村或自然村边

界，公园所处区位有时会直接决定了公园后期管理运营的主体和方式。

**（二） 遗址公园范围图：在标准地形地图上划定遗址公园范围及规划范围，明确边界和坐标点。**

遗址公园范围图应在标准地形图上绘制并明确各类边界坐标点，具备条件的应标明地形图测绘坐标系。

有时公园范围及规划范围需在进行深入评估后才能最终确定或修正，公园范围图可在评估工作完成后再进行最终绘制。

**（三） 遗存分布图：根据最新考古工作成果标明遗址的各类遗存分布情况，及其与遗址公园规划范围的关系。**

按照规划中遗址概况章节的遗存构成及分布规模具体描述进行绘制。

图纸绘制时应按遗存的类型（如城墙、城门、壕沟、道路遗迹、建筑基址等功能分类），分类明确各遗存构成的边界和范围。常见问题有：以简单的标点、引线和照片表达遗存分布；以简单的地上和地下遗存区分遗存构成；以简单的探方、探沟、发掘区域或勘探区域来代替遗存构成及分布。

明确遗存构成的边界和范围是为确保每类遗存构成都能有具体的平面面积，以此对应后面各类规划措施工程量。

索引和参照的依据：保护规划、考古报告、科研成果及相关史料文献、《城市规划制图标准》（CJJ/T97-2003）等。

**（四） 文物资源分析图：分类或分级表达文物资源保存、保护和利用现状，可通过系列图纸表达。遗址公园范围内如有其他文物资源的，可绘制相关文物资源分析图。**

文物资源分析图是将各类遗存构成作为价值载体，更为直观的评估其作为公园建设的核心资源的展示利用条件。

文物资源保存现状图需要科学评估各类遗存构成的保存现状情况，可根据分析评估的具体需要分类分级，如进行分类分级，应与后期规划措施有所对应；遗存本体已实施各类工程的，应将工程实施后的效果作为现状评估，

情况复杂的可单独绘制保护现状图。

文物资源保护现状图需清晰表达所有保护措施情况，包括已开展的保护防护工程和环境整治等内容的准确位置和范围，如有必要可附加现场照片以表达工程效果。

情况复杂且特征明显的，可在保存和保护现状图基础上，通过评估、归纳和总结，绘制文物资源利用现状图，以总体表现文物资源的展示利用条件。

相关文物资源分析图应准确表达文物资源的类型（文物法中的不可移动文物六大类）、管理类型（世界遗产、文保单位、历史文化名城、镇、村等）、文物年代及管理级别（全国重点文物保护单位、省级文物保护单位、市级和县级文物保护单位）等。

**（五） 区位条件分析图：标明遗址公园的外部交通条件、周边环境情况、周边基础设施分布等，可通过系列图纸表达。**

区位条件分析图主要为表现公园建设有利的交通和区位优势，可通过系列图纸分层级进行表达。

1. 表达公园在一定区域内能够予以利用的机场、火车站、码头、长途客运站等交通枢纽的分布位置及高速公路的分布与走向，并准确的标识出公园距离重要对外交通枢纽、周边重要城市的距离和车程时长等信息；高速公路及其出入口、快速路、城市主干路等道路系统分布情况。

2. 表达公园周边城市道路、地铁线路等的分布情况，以及地铁站点、公交站点等重要设施的位置。

3. 表达公园与周边城市重要功能板块的关系等。

**（六） 社会条件分析图：标明遗址公园所处区域周边相关社会资源分布、现状及与遗址间的空间关系。**

社会条件分析图主要为表现公园与其所处区域周边的各类社会资源的联动效应。通常需要分类型表达公园所处区域周边的文物资源、旅游资源、文化教育资源和城市商圈等相关社会资源的空间分布情况。

**（七） 环境条件分析图： 标明遗址公园所处区域周边自然资源分布，地貌特征，以及建筑、道路、植被等环境要素。**

环境条件分析图主要为表现公园所处区域的环境复杂程度及公园建设场地基本情况，通过系列图纸进行表达。

1. 表达公园所处区域周边山体、水系、农田、森林等自然资源的分布情况和地形地貌特征。

2. 对公园所处区域的建筑物、道路、市政基础设施、环卫设施的分布情况分类进行表达。通常建筑物需要传达建筑类型、风貌协调程度等信息；道路系统需要传达道路级别、性质、材质、质量和通达性等信息；市政基础设施和环卫设施需要传达其分布情况。

3. 可对场地建设限制性条件进行综合性表达，通常可包括城市（村庄）边界、基本农田线、生态红线、高压走廊、市政管线及各类限制建设控制线等。

**（八） 土地利用现状图： 标明规划范围内的土地利用现状，提供现状用地平衡表。**

土地利用现状图主要为表达公园拟建设区域的土地性质及土地使用现状。土地利用现状图应与当地国土、规划和建设部门充分沟通，充分了解当地国土空间规划改革和实施情况，避免土地性质与建设用地分类的混淆；避免土地性质与土地建设现状（在图上描房子或描村子）的混淆；避免城乡建设用地和农村集体土地的混淆等现象。

土地利用现状的混淆可能会直接导致公园建设投资估算中关于土地成本投入的失准。

**（九） 考古和科研条件分析图： 标明已开展考古工作的区域、历次考古工作成果、待开展考古工作的区域和实施计划。**

考古和科研条件分析图主要为表达公园拟建设区域的以往考古工作开展情况，应按照资源条件与现状分析章节考古和科研条件分析结论进行绘

制。

索引和参照的依据：保护规划、历次考古报告及考古工作计划等。

**（十） 管理条件分析图：**标明遗址现行保护区划范围、已实施的各类规划措施、现有管理和展示设施分布与规模、开放展示区域与游客服务设施等，可通过系列图纸表达。

管理条件分析图主要为表达公园拟建设区域已具备的基础管理条件，图纸绘制前应充分了解文物保护规划编制和执行的内在逻辑，摸清保护规划执行情况优劣的各类原因，紧紧围绕保护规划中保护区划的划定及各类保护管理规划措施的实施进行表达。

**（十一） 相关规划分析图：**标明本区域涉及的其他相关规划以及涉及遗址公园的相关要求、计划实施的建设项目情况等。

相关规划分析一般包括国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城乡建设规划、旅游规划、道路交通规划等，规划分析图绘制时应引用最新的相关规划图纸中最为密切相关的内容，并在相关规划图纸中进行分析，用解析性的图示语汇表达出内容的关联性。

**（十二） 阐释与展示规划图：**根据展示与阐释体系规划，表达阐释与展示结构，标明展示分区、展示流线及重要节点分布。

阐释与展示规划图是公园规划的核心图纸，是总平面图设计的直接依据，需要抽象而清晰地展现公园展示结构的核心内容：依照主题划分的展示分区、主要展示节点与主要展示流线。

阐释与展示规划图是示意性图纸，可采用解析性的图示语汇突出表达阐释与展示策划思想。

**（十三） 总平面图：**在准确标识考古遗址现状的基础上清晰表达遗址公园规划范围内的主要规划内容，如主要展示对象、道路交通、设施分布等。

总平面图是公园规划的核心图纸，是公园总体设计的集中展现，是对阐释与展示策划内容的具体设计，并在充分考虑场地各类现状条件的基础上，

将各类设施、道路系统、景观绿化等内容整体呈现。

总平面图是指导公园建设与进一步深化设计的基础，各类专项规划与节点设计应与总平面图保持一致。

索引和参照的依据：《城市规划制图标准》（CJJ/T97-2003）、《风景园林制图标准》（CJJ/T67-2015）、《总图制图标准》（GB/T50103-2010）。

**（十四） 功能分区图：标明遗址公园的遗址展示区、管理服务区、预留区等功能分区的位置、范围、面积。**

功能分区图是配合公园总平面及阐释与展示规划图绘制的实施性图纸，主要表达公园展示、管理、服务、预留等各类核心功能区域，以指导公园建设实施并辅助配套各类专项规划措施，功能分区应注意与展示分区的差异。

**（十五） 展示与标识系统设计图：标明遗址公园展示流线、各类展示方式组织与分布、博物馆等展示设施分布、各类标识分布与样式，可通过系列图纸表达。**

展示与标识系统设计图是阐释与展示规划图的进一步深化，是对总平面图的补充和解析。需要清晰地展现与公园阐释与展示相关的各类设施的分布情况以及相应的展示方式，要有明确的选址、范围和规模，公园规划中的重要节点设计应优先选择重要展示节点和设施。

标识系统除各类展示标识外，应尽可能兼顾交通、引导、指示、讲解和警示等各类标识系统的配套，以便于公园建设时将展示标识系统作为统一的单独项目实施。

**（十六） 交通组织规划图：在准确表达各类遗迹的基础上，标明遗址公园的主、次及专用出入口位置，停车场、出入口内外集散广场范围及规模，各级道路分布及交通设施配备。**

交通组织规划图将更为清晰地展现总平面图中难以表达的道路分级情况、出入口设置、电瓶车等园内辅助游览设施，其中道路系统将决定专项规划中的电力电信系统规划、给排水系统规划以及综合防灾规划中的消防车线

路。

出入口设置应考虑外地游客、本地游客、管理人员、后勤服务和主题商业活动等不同人员与功能需求；道路系统设计应尽可能做到人车分流并考虑无障碍设计；停车场规模应符合游客容量测算结果。

索引和参照的依据：《公园设计规范》（GB51192-2016）、《城市停车规划规范》（GB/T51149-2016）。

#### **（十七） 设施分布图：标明各类设施的位置与规模。**

设施分布图应准确表达公园总体布局中设施分布的各项内容，各类设施要有明确的选址、范围、数量和规模，设施平面分布应符合各相关行业的行业规范，着重关注服务半径和交通可达性。

配套管理服务设施的设置需要与公园整体的交通组织与展示节点设置相结合，设施的点位选择会直接影响电力电信系统规划、给排水系统规划、照明系统规划以及综合防灾规划相应的设计。

索引和参照的依据：《公园设计规范》（GB51192-2016）、《城市环境卫生设施规划标准》（GB/T 50337-2018）、《城市公共厕所设计标准》（CJJ14-2016）、《民用建筑设计统一标准》（GB50352-2019）等。

#### **（十八） 景观空间布局图：表达景观文化特征及自然资源特色分析过程，标明遗址公园整体空间架构。**

景观空间布局图主要表达公园建成后需要在整体的空间尺度上需要保持的景观特征。

可采用解析性的图示语汇表达公园整体景观空间布局的主干结构（历史格局、山水格局、景观廊道和重要点线面等，与城市景观、乡村景观和田园风貌等特殊景观风貌的对应关系等），如有必要还须表达与周边大范围空间格局（如大运河、丝绸之路、大型墓葬群等超大型遗产）的关联性。

公园的景观种植、水系梳理、道路铺装等环境整治类规划措施均需要以整体的景观空间布局作为设计依据。

**（十九） 建构物风貌控制图：**从风格、体量、规模、立面及建筑语汇等方面表达建构物景观风貌控制，可以图片示意。

建构物风貌控制图主要为辅助表达公园规划中总体景观控制内容中的建构物风貌控制要求，可采用图示性表达方式，以各类现状照片表达风貌控制分析过程，并以意向性图片表达可采用的建构物风貌形式。

公园规划阶段侧重于提供风貌的参考和引导，为公园节点设计及后续各类建构物设计提供参考和依据，并预留一定的设计拓展空间。

**（二十） 公共环境景观示意图：**通过景观示意图表达对重要环境设施（标识设施、雕塑小品、环卫设施、广告等）、夜景照明、绿化景观的控制要求和设计原则。

公共环境景观示意图同建构物风貌控制图的表达方法类似，主要为辅助表达公园规划中总体景观控制内容中的公共环境塑造要求，可采用图示性表达方式，以各类现状照片表达公共环境塑造的分析过程，并以意向性图片表达可采用的各类公共环境氛围和设施样式。

环境设施比起建构物往往尺度更小、数量更多、与游客关系更紧密，因此除意向图片表达之外，可设计专属的环境设施及各类小品。

索引和参照的依据：《城市环境卫生设施规划标准》（GB/T 50337-2018）、《城市公共厕所设计标准》（CJJ14-2016）、《公园设计规范》（GB51192-2016）。

**（二十一） 专项规划图：**根据遗址公园规划具体情况，可单独绘制考古与研究实施方案图、管理运营规划图、基础设施规划图、竖向规划图、综合防灾规划图等专项规划图纸，图纸要求应符合相关专业标准及规范。

专项规划图为公园规划的配套必要图纸，所有专项规划图纸应与公园总体设计要求及规划说明中的专项规划内容保持一致。专项规划图纸类型可根据公园实际建设需要进行扩充。专项规划图纸设计深度应能满足指导后续各类工程方案制定的要求，各类措施要有具体选址、范围和工程量。

**考古与研究实施方案图：**根据考古与研究实施方案绘制，应按考古调查、

考古勘探、考古发掘等具体工作内容，分类标示工作区域、规模与时间计划。

**基础设施规划图：**包括给排水、热力、燃气、电力、电信、环卫等基础设施以及必要的道路、桥梁等设施；基础设施规划应考虑与周边已有的市政配套管网的衔接。

**竖向规划图：**标明场地控制点标高、排水坡度、坡向等，测算土方平衡。

**综合防灾规划图：**应包含防洪、防震、防火、防盗、防雷等内容。重点标明可能发生的灾害以及对应的预防性措施。

**索引和参照的依据：**考古工作计划、《城乡建设用地竖向规划规范》（CJJ83-2016）、《城市抗震防灾规划管理规定》、《防洪标准》（GB50201-2014）、《城市抗震防灾规划标准》（GB50413-2007）、《城市综合防灾规划标准》（GB/T51327-2018）、《建筑物防雷设计规范》（GB50057-2010）、《入侵报警系统工程设计规范》（GB50394-2007）。

**（二十二）节点设计图：**绘制节点总平面图、三维形象示意总图，图纸应清晰表达节点设计的全部内容，遗址展示节点应注明遗址本体保护与展示措施及建设控制要求。

节点设计图主要为表达公园规划节点设计内容的具体形象，并指导公园建设时具体工程设计方案的编制，节点设计图设计深度为概念性设计即可。

节点总平面图应标明各类功能的具体名称、出入口位置、道路与广场、各类保护展示措施及各类环境与景观布置情况等。

三维形象示意图可采用鸟瞰和人视的不同视角，应准确表达设计思路和具体形象。

节点设计图可附加系列分析图纸，以深入表达设计思路。

**（二十三）鸟瞰图及表达设计意向的三维示意图：**遗址公园全景鸟瞰图；重要节点鸟瞰或人视效果图；展示设施、配套设施等建筑的形象示意图；雕塑小品、环卫设施等的形象示意图。

鸟瞰图及表达设计意向的三维示意图即公园或各类设施建成后的效果

图，以表达公园特质和设计理念为核心目标，可根据实际需要进行扩展。

#### **第十五条 规划图纸绘制要求：**

（一） 规划总平面图应根据实际面积决定可操作的比例尺度，原则上应在不小于 1：1000 精度地形图基础上绘制，总平面图比例尺为 1：500—1：2000。

（二） 节点设计平面图比例尺为 1：100—1：500。

（三） 规划图纸中需标注图名、比例尺、指北针、图例、规划单位名称、绘制时间。

本条为保障规划图纸绘制的基本规范性，提出了基础性的要求，各类图纸绘制还应符合各相关行业规范和图纸绘制规范。

#### **5.1.5 考古遗址公园规划成果中附件的编制内容与方法**

公园规划成果的附件主要是规划编制的一些基础性材料，便于规划执行者在规划执行过程中进行查阅。一般包括以往考古与研究成果，地方政府关于遗址公园立项、建设与管理的相关文件或要求，以及一些重要规划、工程方案和地方政策摘要等。

公园建设筹备过程中，也往往伴随规划编制及附件的梳理，逐步启动公园档案建设。

#### **第十六条 规划附件一般包括：**

（一） 以往考古与研究成果。

考古成果：主要包括考古测绘成果、考古调查报告、考古勘探报告、考古发掘报告、考古发掘出土的各类文物标本等考古资料、相关专业检测报告等。

研究成果：包括论文、专著等形式，是指围绕着遗址公园所涉及遗址的核心价值、内涵及历史背景等相关课题，通过实验观察、调查研究、综合分析等方式所取得的、并经过评审或鉴定，确认具有学术意义和实用价值的创造性结果。

## （二） 地方政府关于遗址公园立项、建设与管理的相关文件或要求。

主要为支撑考古遗址公园建设的必要性和可行性，同时为各类规划措施实施提供保障。一般包括：

公园立项申报材料相关内容：《国家考古遗址公园立项申报书》《考古工作计划》，专门管理机构证明材料，国家考古遗址公园建设项目计划书、可行性研究报告和文物影响评估相关内容。

地方政府将建设资金、日常保养和日常运营经费纳入财政预算的书面承诺或证明文件。

地方政府发改、财政、规划、住建、国土等职能部门对考古遗址公园立项的支持性政策或书面意见。

## （三） 保护规划摘要内容，已实施的保护工程及竣工报告，所在地土地利用、城乡建设、重大基础设施建设等相关规划的有关要求和规定等内容；已批复公布的遗址文物保护规划总图，并标注遗址公园规划范围、分区与文物保护区划的关系，文物保护措施图、展示规划图。

本部分内容是公园规划编制的依据和参照性内容，材料编撰时应注意与公园规划的相关性，应通过分析进行归纳和整理，而不应整体纳入；材料梳理时应注意将原始文件进行整理归档。

## 5.2 世界文化遗产管理规划

世界文化遗产管理规划是为文化遗产地的突出普遍价值进行战略性的长期保护，建立健全遗产地管理系统和决策机制，应对变化制定管理策略，指导文化遗产在整个管理周期所有环节工作的重要工具。目前对于世界文化遗产管理规划的编制方法和成果要求，国际领域和我国都尚未形成统一明确的标准、规范性文件。

本节的主要内容旨在系统阐述世界文化遗产的基本概念和理念发展现状，对遗产管理的基本要求。在此基础上梳理世界文化遗产管理规划编制中

应关注的技术要点、可参考借鉴的工作方法和有益的工具，为参与相关规划编制的工作者提供一个较为系统的知识背景框架和工作方法的指引。

### 5.2.1 世界文化遗产管理基础

#### 世界文化遗产理念的发展变化<了解>

世界文化遗产是物质遗产，《世界遗产公约》确立了文化遗产的基本类型<sup>12</sup>。在《威尼斯宪章》的指引和多学科的参与下，对传统文物古迹物质形态的保护已经建立起基于价值评估的系统性保护逻辑和科学方法体系。这些方面的保护原则和需求也已被纳入世界遗产的管理体系中。

而世界遗产的理念也在不断更新发展。近几十年来，在类型范畴、价值认知、与社会的关系等方面认知的变化和实践探索，整体推动世界文化遗产的保护模式从以往文物古迹的保护模式发展为具有当代特征的文化遗产保护模式。这些变化和发展大致可以概括为，在遗产的范畴上，关注文化与自然要素的关联，物质与非物质要素的融合，因此当代对文化遗产范畴和内容的认定关注更多样的要素、更丰富的层次和更宽广的包容性；在对遗产价值的认知上，关注不同人群对遗产价值可能的不同理解，强调建立在价值共识上的保护管理；在保护的目标方面，不仅关注文化遗产自身物质形态的健康，更关注文化遗产与社会共同的健康发展；在文化遗产的管理方面，更强调自下而上模式的重要性，对遗产地利益相关者的尊重和充分的社会参与，并强调应对变化的规划管理的重要性，采取整体综合的方式（integrated approach）指导遗产地的长期发展，确保新的认知体系下遗产地突出普遍价值的所有方面得以延续。

#### 世界遗产的突出普遍价值

---

<sup>12</sup>《世界遗产公约》确定的文化遗产基本类型，一般被理解为：纪念物（Monuments）、建筑群（Groups of buildings）、遗址（Sites）三类。但第三类（Sites）在《世界遗产公约》中的定义为“从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人的联合工程以及考古遗址”，实际上比考古遗址的范畴宽广很多，后期在《操作指南》中扩展的文化景观等新类型在公约的分类体系中大都属于这一类型。

## 突出普遍价值基本概念

世界遗产保护的核心是每个遗产项目所具有的突出普遍价值。突出普遍价值是指罕见的、超越了国家界限的、对全人类的现在和未来均具有普遍的重要意义的文化和/或自然价值<sup>13</sup>。

根据《操作指南》，判断一项文化遗产是否具有突出普遍价值需满足三个条件（即突出普遍价值的三大支柱）——符合至少一条价值标准（Criteria）<sup>14</sup>，具有完整性和真实性，且有恰当的保护和管理机制确保遗产得到保护<sup>15</sup>。

## 突出普遍价值声明

一项遗产列入《世界遗产名录》时，世界遗产委员会会审议通过这项遗产的《突出普遍价值声明》。《突出普遍价值声明》包括委员会确定该遗产具有的突出普遍价值的决议摘要，明确遗产列入《世界遗产名录》所依据的价值标准，对于完整性和真实性状况的评估，并包括对现状保护管理情况及未来保护管理要求的说明。

突出普遍价值声明是未来遗产地保护和管理的基礎<sup>16</sup>。

经与缔约国磋商，并在相关咨询机构的审核下，世界遗产委员会可以对遗产《突出普遍价值声明》中的保护与管理部分进行必要的更新。更新可以在定期报告公布之后，或应要求于任一届委员会会议上执行<sup>17</sup>。

## 价值特征要素（Attributes）

价值特征要素（Attributes）的概念于 2005 年被纳入《操作指南》。对世界遗产价值特征要素清晰的认定，是为维护遗产地突出普遍价值开展有效管理最为重要的一步<sup>18</sup>。

价值特征要素是指那些传递和显示突出普遍价值的遗产组成元素、过程

---

13 《操作指南》第 49 段。

14 关于各条价值标准的定义和适用范围，详见《操作指南》第 77 段。

15 参考自《操作指南》第 78 段。

16 《操作指南》第 155 段。

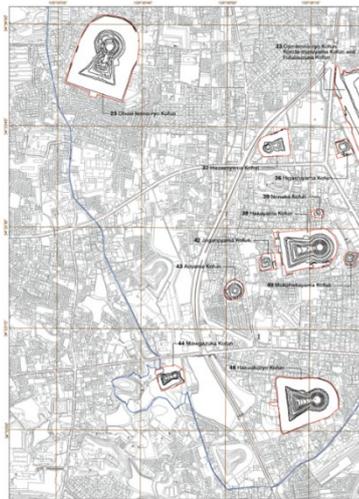
17 《操作指南》第 155 段。

18 《世界文化遗产管理》P38。

或特性<sup>19</sup>。价值特征要素可能是物质形态或肌理特征，也可能是与遗产相关并对其物质形态产生影响的过程，比如形成了独特景观的自然的或农业过程、社会分工或文化习俗<sup>20</sup>。无论它以物质或非物质形态存在，其核心一定是某种可被识别、感知的特征。正是这种特征将其与人们理解的遗产价值内涵紧密联系起来。

对于复杂的遗产，尤其是价值特征要素层次关系复杂的文化遗产，一个有益的方法是列出重要的价值特征要素及其承载价值之间的对应关系。这一对应关系能够帮助我们了解遗产各要素之间的关系，也能突显其间的冲突或管理问题。在价值特征要素之间建立层次结构，确定哪些要素对传达突出普遍价值至关重要，哪些要素可以被认为是补充性的，有利于遗产地管理者制定管理的优先级<sup>21</sup>。

Attributes	Criterion (iii) = Cultural tradition (hierarchical burial system)	Criterion (iv) = types, typology (Architectural achievement of earthen monuments)
<b>Attribute a)</b> A wide range of types of mounded tombs grouped together	The richest kofun group on the archipelago in terms of variety of the component tombs ↓ An expression of the power structure of the rulership's center, which was at the top of the hierarchy of local powers across the archipelago.	A large-scale grouping incorporating a wide range of types ↓ An example of kofun group structure, as found in many parts of the archipelago.
<b>Attribute b)</b> Four standardized plan types	Four mound plan types corresponding to the hierarchical order of mound size ↓ An expression of power structure through the order of mound types	Having a wide range of shapes and sizes representative of the height of the Kofun period ↓ Examples of kofun of all four types; Geometric mound shapes, especially the keyhole-shaped examples; High capability of designing, construction and labor management
<b>Attribute c)</b> Evidence of elaborate and distinctive funerary rituals	Testimony as to how ancient funerary rituals were performed, as well as presenting a variety of styles of burial facilities ↓ A demonstration of power structure through the hierarchical order of burial facilities	Kofun decorated with <i>haniwa</i> and <i>fukushi</i> and designed as a stage for funerary rituals ↓ Examples of kofun with distinctive appearance as stage for funerary rituals



2019年日本古坟项目申报文本中对价值特征要素与价值主题、标准之间关系的梳理

### 基于价值特征要素的真实性、完整性评估

对于文化遗产，完整性确定的是价值特征要素完整地(包括关系、动态功能和演进过程)传达突出普遍价值的程度；真实性则表明突出普遍价值从

19 《第三轮定期报告》中对该术语的解释。

20 《世界文化遗产管理》P65。

21 参考自《第三轮定期报告》中对该术语的补充说明。

哪些要素的特征和信息来源得到了真实并可信的传达<sup>22</sup>。

《操作指南》在真实性评估中列举的“形式与设计，材质，使用与功能，传统、技术和管理体系，选址地点和环境，语言和其他形式的非物质遗产，精神和感觉”等，是价值特征要素可能的表现形式。因此不应将这些作为指标笼统套用在遗产地或每类价值特征要素上，而应明确每类价值特征要素的表现形式，进而从这些具体的表现形式评估特征的真实性。

18 Management Plan 2016-2022

3.3 Attributes of OUV																													
<p>As explained in 3.1, attributes are aspects which convey or express the OUV of the World Heritage Site and which contribute to and enhance understanding of the OUV. The attributes have been endorsed by Bath &amp; North East Somerset Council (cabinet 14 May 2014) and the City Of Bath World Heritage Site Steering Group.</p> <p>The key purpose for identifying attributes<sup>21</sup> is so that they can be protected, managed and monitored and they are needed when assessing planning applications, when considering planning allocations and when planning projects or other interventions. Attributes are greater than individual components and include the characteristics which convey the values identified in the Statement of OUV.</p> <p>Six headline attributes (below) were agreed in the 2010-2016 WHS Management Plan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Roman archaeology</li> <li>2. The hot springs</li> <li>3. Georgian town planning</li> <li>4. Georgian architecture</li> <li>5. The green setting of the city in a hollow in the hills</li> <li>6. Georgian architecture reflecting 18th century social ambitions</li> </ol> <p>These were carried forward, little altered, from the 2003-2009 WHS Management Plan and have provided a sound and consistent basis for site management for over ten years. They do not however provide sufficient detail to provide an understanding of what it is that the management plan is seeking to protect. The table below therefore expands in greater detail these attributes.</p> <p>认定价值特征要素，使这些要素得以被保护、管理和监测，并用来评估管理规划的执行、相关规划的部署、项目和干预计划。价值特征要素比各个构成要素 (components) 具有更为重要的意义，它包含着那些承载着突出普遍价值陈述中被认知价值的特征</p>																													
<p><b>Attributes of OUV</b></p> <p><b>Roman Archaeology 罗马时期的考古遗址</b></p> <table border="1"> <tr> <td>1. The archaeological remains of the Roman temple of Goddess Sulis Minerva and baths complex built around the Iron Age Sacred Spring, including the Great Bath, East Baths, Circular Bath and West Baths, with the Roman Baths still capable of being used for their original function</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>2. Roman archaeological remains within the city wall (itself thought to be of Roman origin) beyond the temple and baths complex, demonstrating the extent of the city</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>3. Roman and Iron Age archaeological remains beyond the city wall including hill forts, field systems, villas and funerary monuments, demonstrating the context of the Roman city</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>4. The surrounding road system and street plan of the Roman city, overlain by the medieval layout and influencing the form of the Georgian city, such as London Road</td> <td>Location &amp; Setting</td> </tr> <tr> <td>5. The culture and traditions associated with bathing and healing (recovered fragments, including Roman pewter, coins and inscribed curses, are artefacts and not themselves of OUV, but help demonstrate the function of the Baths and Temple Complex)</td> <td>Language &amp; other forms of intangible heritage</td> </tr> </table> <p><b>The Hot Springs 温泉系统</b></p> <table border="1"> <tr> <td>6. Bath as a centre of healing, the medical research and learning associated with the 'cure' of the hot waters and medical establishments developed around them including almshouses and hospitals</td> <td>Traditions, techniques &amp; management systems</td> </tr> <tr> <td>7. The spiritual importance of the hot springs, the cultural use of the waters and the continuous flow of hot water from antiquity to present day</td> <td>Spirit &amp; feeling</td> </tr> </table> <p><b>Georgian Town Planning 乔治亚时期的城市规划</b></p> <table border="1"> <tr> <td>8. The introduction of innovative forms of town planning including squares, crescents and circus</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>9. Visual homogeneity of the city due to widespread use of local Oolitic (Bath) limestone, a limited palette of colour tones and the uniform scale and height of buildings</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>10. The deliberate creation of a beautiful city</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>11. Views and vistas, within the Georgian city deliberately created by awareness of context, and beyond, including such components as Prior Park and Sham Castle, designed to view, and be viewed from, the city centre</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>12. The positioning, orientation and layout of Georgian buildings, for example in serpentine terraces, to use slopes and contours to create dramatic forms</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>13. The design of the Georgian city to facilitate outdoor social interaction and activity, including walks, promenades, colonnades to afford weather protection, and pleasure gardens</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> <tr> <td>14. The Kennet &amp; Avon Canal, Somerset Coal Canal and associated features</td> <td>Form &amp; Design</td> </tr> </table>		1. The archaeological remains of the Roman temple of Goddess Sulis Minerva and baths complex built around the Iron Age Sacred Spring, including the Great Bath, East Baths, Circular Bath and West Baths, with the Roman Baths still capable of being used for their original function	Form & Design	2. Roman archaeological remains within the city wall (itself thought to be of Roman origin) beyond the temple and baths complex, demonstrating the extent of the city	Form & Design	3. Roman and Iron Age archaeological remains beyond the city wall including hill forts, field systems, villas and funerary monuments, demonstrating the context of the Roman city	Form & Design	4. The surrounding road system and street plan of the Roman city, overlain by the medieval layout and influencing the form of the Georgian city, such as London Road	Location & Setting	5. The culture and traditions associated with bathing and healing (recovered fragments, including Roman pewter, coins and inscribed curses, are artefacts and not themselves of OUV, but help demonstrate the function of the Baths and Temple Complex)	Language & other forms of intangible heritage	6. Bath as a centre of healing, the medical research and learning associated with the 'cure' of the hot waters and medical establishments developed around them including almshouses and hospitals	Traditions, techniques & management systems	7. The spiritual importance of the hot springs, the cultural use of the waters and the continuous flow of hot water from antiquity to present day	Spirit & feeling	8. The introduction of innovative forms of town planning including squares, crescents and circus	Form & Design	9. Visual homogeneity of the city due to widespread use of local Oolitic (Bath) limestone, a limited palette of colour tones and the uniform scale and height of buildings	Form & Design	10. The deliberate creation of a beautiful city	Form & Design	11. Views and vistas, within the Georgian city deliberately created by awareness of context, and beyond, including such components as Prior Park and Sham Castle, designed to view, and be viewed from, the city centre	Form & Design	12. The positioning, orientation and layout of Georgian buildings, for example in serpentine terraces, to use slopes and contours to create dramatic forms	Form & Design	13. The design of the Georgian city to facilitate outdoor social interaction and activity, including walks, promenades, colonnades to afford weather protection, and pleasure gardens	Form & Design	14. The Kennet & Avon Canal, Somerset Coal Canal and associated features	Form & Design
1. The archaeological remains of the Roman temple of Goddess Sulis Minerva and baths complex built around the Iron Age Sacred Spring, including the Great Bath, East Baths, Circular Bath and West Baths, with the Roman Baths still capable of being used for their original function	Form & Design																												
2. Roman archaeological remains within the city wall (itself thought to be of Roman origin) beyond the temple and baths complex, demonstrating the extent of the city	Form & Design																												
3. Roman and Iron Age archaeological remains beyond the city wall including hill forts, field systems, villas and funerary monuments, demonstrating the context of the Roman city	Form & Design																												
4. The surrounding road system and street plan of the Roman city, overlain by the medieval layout and influencing the form of the Georgian city, such as London Road	Location & Setting																												
5. The culture and traditions associated with bathing and healing (recovered fragments, including Roman pewter, coins and inscribed curses, are artefacts and not themselves of OUV, but help demonstrate the function of the Baths and Temple Complex)	Language & other forms of intangible heritage																												
6. Bath as a centre of healing, the medical research and learning associated with the 'cure' of the hot waters and medical establishments developed around them including almshouses and hospitals	Traditions, techniques & management systems																												
7. The spiritual importance of the hot springs, the cultural use of the waters and the continuous flow of hot water from antiquity to present day	Spirit & feeling																												
8. The introduction of innovative forms of town planning including squares, crescents and circus	Form & Design																												
9. Visual homogeneity of the city due to widespread use of local Oolitic (Bath) limestone, a limited palette of colour tones and the uniform scale and height of buildings	Form & Design																												
10. The deliberate creation of a beautiful city	Form & Design																												
11. Views and vistas, within the Georgian city deliberately created by awareness of context, and beyond, including such components as Prior Park and Sham Castle, designed to view, and be viewed from, the city centre	Form & Design																												
12. The positioning, orientation and layout of Georgian buildings, for example in serpentine terraces, to use slopes and contours to create dramatic forms	Form & Design																												
13. The design of the Georgian city to facilitate outdoor social interaction and activity, including walks, promenades, colonnades to afford weather protection, and pleasure gardens	Form & Design																												
14. The Kennet & Avon Canal, Somerset Coal Canal and associated features	Form & Design																												

英国巴斯古城管理规划在价值特征要素梳理中明确了每类要素最主要的价值特征呈现形式

## 当代世界遗产管理核心理念

### 可持续发展理念<sup>23</sup>

自从 1972 年通过《公约》以来，国际社会全面接受了“可持续发展”

22 《第三轮定期报告》中对该术语的解释。

23 总体参考自《将可持续发展观念纳入世界遗产公约进程的政策性文件》。

理念。保护、保存自然和文化遗产就是对可持续发展的巨大贡献<sup>24</sup>。2015年第20届世界遗产公约缔约国大会通过了《将可持续发展观念纳入世界遗产公约进程的政策性文件》，认为“世界遗产公约是教科文组织促进公平的可持续发展及促进和平与安全的首要任务的组成部分”。该政策文件基于可持续发展观念对世界遗产保护管理提出以下原则性指引<sup>25</sup>：

- 世界遗产的保护、管理不仅是要保护其所具有的突出普遍价值，也要为当代和后代保持良好的状况；
- 世界遗产的保护管理策略要基于联合国相关宪章和2030议程，特别是人权、平等、永续发展的观念；
- 充分认识生物多样性与文化多样性的密切关联和相互依赖；
- 可持续发展的各个维度<sup>26</sup>是相互依存和相互加强的，应在多样性的自然、文化和混合遗产中整体运用；
- 实现可持续发展可能需要在比遗产本体大很多的尺度上采取行动，应将世界遗产的保护管理纳入更大的区域规划框架中，并关注社会-生态系统的完整性，缓冲区(和其他类似工具)的潜力应该得到充分利用；
- 把可持续发展的观念纳入世界遗产的保护和管理需要在广泛的跨学科和跨部门范围内的从业者，机构，有关社区和网络之间开展能力建设。

### 环境可持续

环境可持续是可持续发展的重要维度。这一理念不仅适用于世界遗产中的自然遗产，也适用于文化和混合遗产、文化景观和大量文化遗产所依存的环境。这一理念指导世界遗产管理关注保护生物和文化多样性以及生态系统服务和效益，加强遗产地应对自然灾害和气候变化的能力。

### 包容性发展

包容性发展的理念涵盖可持续发展的两个重要维度——包容性社会发

---

24 《操作指南》第6段。

25 《将可持续发展观念纳入世界遗产公约进程的政策性文件》6-11段。

26 根据《2030联合国可持续发展议程》中明确的基本框架，这些维度包括可持续发展的三个方面，即环境可持续性、包容性社会发展和包容性经济发展，以及促进和平与安全。

展和包容性经济发展。

- 在包容性社会发展方面，世界遗产的保护管理应承认文化多样性、包容性和公平，以及提高所有利益相关方，特别是地方社区生活质量和福祉的潜力；维护、尊重和促进全面执行国际人权标准；鼓励原住民<sup>27</sup>和地方社区有效和公平地参与世界遗产财产的决策、监测和评估，尊重原住民在申报、管理和提交关于本国境内世界遗产方面报告的权利；制定针对性别平等和促进变革的政策和做法。
- 在包容性经济发展方面，世界遗产的保护管理应促进包容性的地方经济发展和改善生计，同时保护遗产的突出普遍价值；鼓励在可持续旅游发展中进行包容性和公平的经济投资，包括社区优先，并确保利益共享；加强能力建设和创新以及当地的创业精神，以促进包括世界遗产，相关文化和创意产业，非物质遗产的整体方法。

### **以人为本<sup>28</sup>**

以人为本是世界遗产领域通过活态遗产保护实践总结形成的重要理念，也是近年来世界遗产领导力<sup>29</sup>项目所强调的核心理念。以人为本的理念不仅倡导在管理系统内促进或增加参与，并且将“与遗产有关的人”视为遗产管理的一个核心组成部分。遗产在社区发挥积极作用，并给人们带来福祉的潜力应得到重视，展现遗产对社会的意义，并获得社会对其持续使用和保护的支持。该理念引导的社区参与，重点是加强社区的能力，让他们有效地参与为他们自己和他们的遗产进行的决策过程。

### **世界文化遗产管理系统（ManagementSystem）基本要素**

《世界文化遗产管理》手册总结了遗产管理系统的基本要素，提出无论是整个国家的遗产管理体系还是针对一组或单个遗产的管理体系，都有三个相互关联的基本要素——法律框架、组织架构、资源配置。

---

<sup>27</sup> indigenous peoples, 在国际语境中更多指土著居民。

<sup>28</sup> Peoplecentred-approach, 详见 [https://www.iccom.org/sites/default/files/PCA\\_Annexe-2.pdf](https://www.iccom.org/sites/default/files/PCA_Annexe-2.pdf)

<sup>29</sup> World Heritage Leadership, 详见

[https://www.iccom.org/sites/default/files/publications/2019-01/iccom-iucn\\_whl\\_brochure-web.pdf](https://www.iccom.org/sites/default/files/publications/2019-01/iccom-iucn_whl_brochure-web.pdf)

## 法律框架

指为个人与组织行动赋予权力的强制命令，通过法律手段界定遗产的构成和保护及管理标准<sup>30</sup>。法律框架可以是正式的法律文本，也可以是世代传承的不成文的传统或行为规范（特别是活态遗产）。可以是国家法律、地区法规、地方条例及空间规划框架，也可以是被国家法律和政策认可的各种国际公约和宪章的要求，或有法律效力的合作协议、契约。无论形式如何，都构成了一个界定管理系统的存在并为体系内的人的行动授权的法律框架<sup>31</sup>。

我国往往通过遗产地所在地方立法的形式为具体遗产地的管理建立健全法律框架。值得注意的是，世界遗产管理要求在不断变化发展，因此遗产地相关的法律框架也不应静止不变。不同阶段的管理规划应对变化作出判断和分析，如果评估认为现行法律框架的不足影响了遗产管理系统的效力，应在管理规划中对地方立法提出补充、改进的意见和计划，以确保遗产地的法律框架能够和管理规划相辅相成与时俱进。

## 组织架构（INSTITUTIONAL FRAMEWORKS）

指管理系统的组织职能设置，以此确立遗产地的运行机制和工作方法，主导遗产地保护管理任务的计划和执行，以及对运行机制和工作方法的持续回顾和改进机制<sup>32</sup>。

遗产地的组织架构可能有多种形式，包括由单一的职能完善的管理机构管理；多部门机构联合管理；政府组织的派出机构；推动具体遗产申报项目的组织形式（通常在项目申报阶段建立并可能延续至列入后）；政府部门与非政府部门合作管理等<sup>33</sup>。

## 资源配置

资源是遗产地管理系统运行能力的基础，指构成运行能力，推动遗产保

---

30 《世界文化遗产管理》P61。

31 参考自《世界文化遗产管理》P62。

32 《世界文化遗产管理》P67。

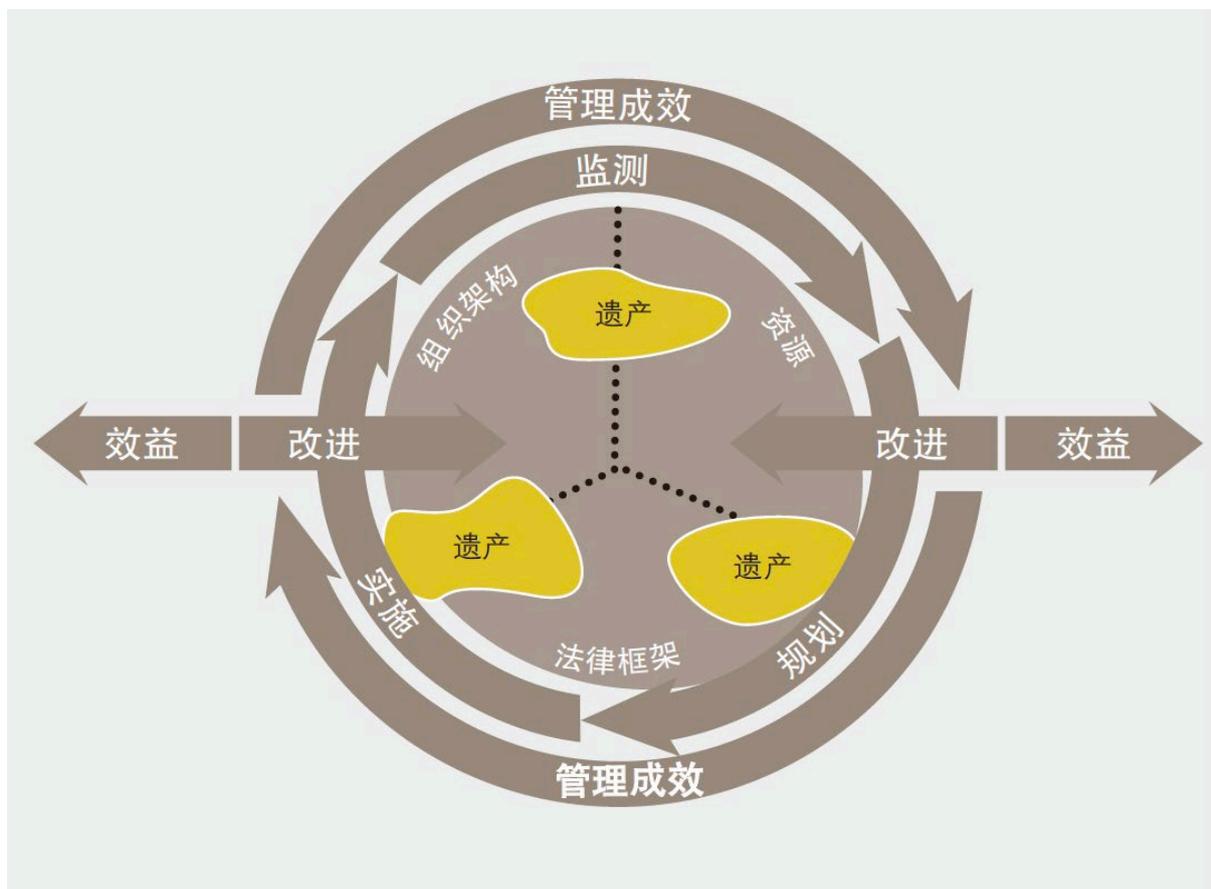
33 参考自《世界文化遗产管理》P68。

护管理进程的人力、财力和知识投入<sup>34</sup>。

参与遗产地管理的人力资源可能来自多个方面。能力建设是确保人力资源可靠的重要途径。《世界遗产能力建设战略》（参见 6.2.2 管理规划可借鉴的工具部分）为缔约国和遗产地开展能力建设提供了策略指引。

财力资源可能是相对固定的，也可以有不同的来源，或者是两者混合。公共所有和管理的文化遗产通常由政府预算提供财务资源，但是如果公共资金不足或减少，遗产地需要从其他来源获取资金支持。

遗产保护或管理项目的成功，取决于知识的产出、保持、更新和交流。遗产管理所需的知识可能来自日常工作、管理制度的改善以及与现有及新兴受众交流的过程。管理系统应通过内部知识管理和外部资源整合加强知识资源的储备和更新。地方经验和核心技术与国家研究机构或国际宪章提供的知识一样，都是宝贵的知识资源。



34 参考自《世界文化遗产管理》第 71&61 页。

以上三个基本要素共同推动了遗产地的规划、实施和监测行动，以确保遗产及相关价值能够以一种可持续的方式得到保护和管理。在此基础上，达到遗产及利益相关者所追求的特定效益是遗产管理体制的终极目标，而是否能实现这些目标一方面取决于一系列管理成效的产出，另一方面也取决于针对所发现的差距或新的需求对管理系统做出的改进<sup>35</sup>。

### **世界文化遗产管理的基本任务**

根据《操作指南》，世界文化遗产的管理须确保其在列入《世界遗产名录》时所具有的突出普遍价值以及完整性和真实性在之后得到保持或加强。列入《世界遗产名录》的所有遗产必须有长期、充分的立法、规范、机构的和/或传统的保护及管理，以确保遗产得到保护。保护必须包括充分的遗产区划。同样，缔约国应该在国家、区域、城市和/或传统各个级别上对申报遗产予以足够力度的保护<sup>36</sup>。

遗产地管理的主要任务包括：

#### **完善立法保障措施**

在国家的立法体系基础上，遗产地所在地方一级的立法、规范措施应确保遗产的保护完好，使文化遗产的突出普遍性价值包括完整性和真实性不因社会经济发展及其他压力而受到负面影响。遗产地需保证这些措施得到切实有效的实施<sup>37</sup>。

#### **落实遗产区划管理**

划定遗产区边界是对申报遗产进行有效保护的核心要求。划定的边界范围内应包含所有能够体现文化遗产突出普遍价值的元素，并保证其完整性与真实性不受破坏<sup>38</sup>。依据标准(i)至(vi)申报的遗产(既文化遗产和混合遗产中的文化遗产部分)，划定的边界需要包括所有有形的能够直接体现遗产的突出普遍价值的区域和特征，以及在将来的研究中有可能加深这种理解的

---

35 《世界文化遗产管理》P52。

36 《操作指南》第96、97段。

37 《操作指南》第98段。

38 《操作指南》第99段。

区域<sup>39</sup>。

遗产的边界可能会与一个或多个现存或已建议保护身份的保护区划重合或交叉，例如国家公园或自然保护区，生物圈保护区，文化或历史保护区，或者其他地区和区域。需要从保护世界遗产突出普遍价值的角度检验这些保护区划是否能达到世界遗产的要求<sup>40</sup>。

只要有必要，就应设立恰当的缓冲区以有效保护遗产。缓冲区是为了有效保护申报遗产而划定设立的遗产周围的区域，其使用和开发受到相关法律和/或传统习惯的限制，为遗产增加了保护层。缓冲区包括申报遗产直接所在的区域、重要景观，以及其他在功能上对遗产及其保护至关重要的区域或特征。缓冲区的构成区域应通过合适的机制来决定。对缓冲区的划定或任何变动都需经世界遗产委员会按照边界微调的程序（详见《操作指南》164 条和附件 1）批准。列入后新设定的缓冲区设定通常被视作边界微调<sup>41</sup>。

### **建立完善有效的管理系统（Management System）**

管理系统旨在确保现在和将来对遗产地进行有效的保护。每一处世界遗产都应有适宜的管理规划或其他有文可依的管理系统，以明确如何采取措施（最好是多方参与的方式）保护遗产的突出普遍价值<sup>42</sup>。

管理系统可能包含传统做法、现行的城市或地区规划手段和其他正式和非正式的规划控制机制。有效的管理系统可能因文化遗产的类别、特点、需求、可用资源、文化和自然环境及其他因素的影响有所差别。

有效管理包括对申报遗产保护、保存和展示的短、中、长期措施。规划管理采取整体综合的方式对指导遗产长期发展至关重要，也可确保其突出普遍价值的所有方面得以维持。这一综合视角不局限于遗产本身，而是包括所有缓冲区和更广泛的背景环境（Wider Setting）。更广泛的背景环境包括该遗产的地形、自然环境与建造环境以及其他元素（例如基础设施建设、土

---

39 《操作指南》第 100 段。

40 《操作指南》第 102 段。

41 《操作指南》第 103、104、107 段。

42 《操作指南》第 108 段。

地利用模式、空间组织、视觉关系等)。它也可以是相关的社会与文化实践,经济发展进程,以及遗产的其他非物质层面,例如感知观念与关联因素。对更广泛的背景环境的管理关乎其发挥支持突出普遍价值的重要作用<sup>43</sup>。

### 推动可持续利用

世界遗产存在多种现有和潜在的利用方式,其生态和文化可持续的利用可能提高所在社区的生活质量。世界文化遗产的管理必须确保这些可持续使用或任何其他的变化不会对突出的普遍价值、完整性和真实性造成负面影响。世界遗产的相关立法、政策和策略措施都应确保其突出普遍价值的保护,支持对更大范围的自然和文化遗产的保护、促进和鼓励所在社区公众和所有利益相关方的积极参与,作为遗产可持续保护、保存、管理、展示的必要条件<sup>44</sup>。

### 以价值为导向的基本方法 (The values-led approach)

世界遗产管理必须坚持以突出普遍价值为核心,通过对价值特征要素保存状态的变化和相关影响因素的分析,评估保护措施、管理措施的效果以及管理系统的水平,确定保护管理的具体需求和改进方向,进而制定策略和具体措施任务。在遗产地的管理系统中应建立以价值为导向的工作逻辑,将其贯穿于遗产的研究、认定、保护、展示、利用各个环节和管理的方方面面。

在遗产地的具体管理工作中,以价值为导向的方法不仅关注遗产的物质层面,还需将重心放在对遗产保护专家和所有合法利益相关者所关心的广泛的价值方面,以应对遗产事务日益增加的复杂性。因为遗产价值、决策背后的驱动因素往往不是静态的,而是处于不断变化之中,受到参与的社会群体的影响,随时间不断变化,适应(或回应)更广泛的社会、文化、环境及使用价值等方面的变化,因此世界遗产的管理方法必须具有足够的韧性(Resilience)。有时同一遗产地可能出现互相冲突的不同遗产价值(或对

---

43 《操作指南》第 112 段。

44 《操作指南》第 119 段。

价值的理解），因此有必要确定其优先层级<sup>45</sup>。世界遗产突出普遍价值声明即是这种优先级的确认形式。遗产地管理规划的编制应推动突出普遍价值声明在遗产地达成共识，才能使其在相关决策中发挥重要的导向作用。

## 5.2.2 世界文化遗产管理规划概要

### 世界文化遗产管理规划的目的和作用

#### 管理规划的目的

遗产地管理规划工作的主要目的是对文化遗产地进行战略性的长期保护，基本任务是为遗产地的决策和对变化的管理制定工作框架<sup>46</sup>。本质上，管理规划是在某一特定的管理系统内部发展形成并对这一系统做出规定的指导性文件，是指导特定文化遗产整个管理周期（规划、实施、监测）所有环节工作的重要工具，并需要周期性审查及更新。

应结合遗产地的管理系统来理解制定管理规划的行动和由此产生的管理规划成果。管理规划应该是对遗产地整个管理系统的反映。作为整理这个管理体制的工具，规划的制定不应受限于现行管理系统，而是一个描述并评估此管理系统的机会，并由此展示缔约国将如何维护遗产地的突出普遍价值<sup>47</sup>。

对世界遗产而言，保护突出普遍价值特征要素是主要目标，但并不是唯一目标。管理规划应当针对遗产的整体文化价值以及遗产周边地区出现的可能对遗产造成影响的变化。这种包容式方法是管理规划的特质之一，它需要与其他计划（如地方或地区土地使用或开发规划）和遗产系统外的利益相关者建立联系<sup>48</sup>。

#### 管理规划应实现的作用<sup>49</sup>

- 梳理遗产地的整体管理系统；

---

45 《世界文化遗产管理》第 27 页。

46 《世界文化遗产管理》P115。

47 《世界文化遗产管理》P114]。

48 《世界文化遗产管理》P114。

49 《世界文化遗产管理》P116。

- 为遗产地提供对复杂的保护管理流程的分析结构；
- 为遗产地提供有利于做出明智决定并能管理变化的决策框架；
- 提供协调遗产地各种行动或责任的指导性原则；
- 协助管理不同利益团体在公私两方面的协作；
- 确保所采取的干预行动经过周密设计以保护突出普遍价值以及其他与保护突出普遍价值相协调的价值；
- 协助遗产地合理投入现有资源，推动必要的资源筹集。

### 通过编制过程达成共识<sup>50</sup>

作为协调遗产地利益相关者的管理工具，管理规划应在编制、执行、回顾更新的全流程中采取整体综合的组织方式，将重要的利益相关者纳入管理规划的相关过程，协调遗产地利益相关者达成以下方面的共识：

- 始于申报准备阶段的关键利益相关者和更大社区的参与、对世界遗产概念以及被列入名录对遗产管理的意义的共同认识；
- 对现有管理体制（法律及法规框架、组织架构、管理政策及方法）、发展计划和政策，以及遗产地土地利用现状和计划的共同认识；
- 利益相关者对遗产突出普遍价值、真实性和完整性状况、遗产地影响因素的共同认识；
- 所有利益相关者对维护遗产突出普遍价值所需采取的行动和方法的共同职责和支持；
- 包容式的规划方法，让所有相关机构和利益相关者分担任务，制订具有可行性的、能够将确保将来对遗产进行可持续管理的决策框架；
- 实施规划的组织框架，以及完成所需管理行动的准备和能力（对应资源保障）。

### 世界遗产 5C 战略在管理规划中的贯彻

---

50 《世界文化遗产管理》P117。

2002年,在联合国教科文组织关于世界遗产的布达佩斯宣言中提出了世界遗产的4C战略,包括可信的遗产名录(Credibility),保护(Conservation),能力建设(Capacity-Building)和沟通(Communication),2007年进一步补充了社区(Community),成为当前的5C战略。5C战略不仅对全球世界遗产保护管理工作的推进和评估中起着重要的指引作用,也对具体遗产地实施《世界遗产公约》的保护管理工作有着重要的指导作用。因此,各个世界文化遗产项目管理规划的编制中,也需要贯彻世界遗产的5C战略。

### **在加强世界遗产名录的可信度方面**

每个阶段管理规划应推进对遗产地突出普遍价值更全面、深入的理解和认识,在规划中推进相关的基础研究工作。同时,价值特征要素认定也是落实世界遗产名录可信度的重要工作内容,规划编制中需要对现有认定进行检验评估,提出必要的调整,并对遗产要素清单、档案记录等相关基础工作提出任务安排。

### **在确保世界遗产的有效保护方面**

每个阶段的管理规划需要对遗产认定的价值特征要素在真实性、完整性方面的保存状态,相关影响因素的影响程度及其发展趋势做出准确的评估,并对以往保护措施的实施效果及其决策机制进行评估。这些评估分析结果一方面应落实到对遗产地保护决策机制的完善,另一方面应指引规划周期内各类干预性或预防性保护措施的制定。

### **在推动有效的能力建设方面**

世界遗产委员会于2011年通过的《世界遗产能力建设战略》提出高效管理世界遗产项目的能力建设应当强化对遗产保护和管理承担直接责任的人的知识、能力、技能和行为,并将能力建设划分为三个主要领域——从业者、机构、社区和网络,此为基础确定能力建设行动应该针对的对象。这一框架同样适用于遗产地管理能力建设,管理规划应在遗产地层面落实《世界

遗产能力建设战略》。

每个阶段的管理规划需要从遗产地突出普遍价值保护的需求出发分析管理系统需要的职能和能力需求，关注《世界遗产能力建设战略》提出的能力建设三个主要领域——从业者、机构、社区和网络，评估现状管理运行问题背后能力建设的欠缺，制定管理任务强化能力或培养新的能力。

### **在通过沟通提升公众意识、参与和支持方面**

应充分理解沟通是世界遗产管理的重要工具，面对的是遗产地自上而下的各级决策者和参与者，广泛的利益相关者和社会公众。每个阶段的管理规划应在对遗产地已有沟通工作成效的评估基础上，从遗产所在的社区或核心利益相关者逐层向外建立对价值认知的共识、提升保护意识、增进参与、获得理解与支持，制定规划周期内预期达到的沟通目标，针对不同的沟通对象、沟通渠道制定管理任务。

### **在加强社区参与方面**

每个阶段的管理规划应对相关问题进行深度的调研评估，进而通过规划促进遗产的保护与利用尽可能回应社区的合理需求；推动社区共识的形成，为社区参与建立多样化的渠道、保障性政策和激励机制。

### **管理规划对管理系统核心要素的评估要点和完善策略**

#### **法律框架（LEGAL FRAMEWORK）**

管理规划编制中可以参考以下要点评估遗产地的法律框架并制定完善策略<sup>51</sup>：

- 对遗产清单（inventories）、保护、遗产界划和干预的相关政策有明确规定。
- 对外部合作关系做出清晰指示，推动广泛磋商和参与。
- 通过法规强化地方的可持续发展与遗产管理系统的所有领域的结合；通过“共享”文化资源所带来的惠益，让整个社会共同面对挑战与分担保护

---

51 参考自《世界文化遗产管理》P63。

遗产的责任。

- 对其他类型的国家和地区法规善加借鉴，使之惠及文化遗产。
- 权力下放，让管理决策更贴近遗产以及待解决的问题。
- 支持运用不同的、新的管理工具，不会阻碍管理系统的变革；并建立机制监测它们的影响，使管理系统更有效地管理文化遗产。

### **组织架构（INSTITUTIONAL FRAMEWORKS）**

管理规划编制中可以参考以下要点评估遗产地的组织机构并制定完善策略<sup>52</sup>：

- 充分界定包括立法、机构组织安排、民主进程在内的广泛的治理背景<sup>53</sup>；
- 积极响应并灵活应对最新出现的概念、趋势和要求；
- 权力下放，在恰当的情况下，让决策更贴近遗产所面临的问题，推动社区参与和可持续发展的方法；
- 对组织架构增长应明确是出于发展新技能以应对管理挑战，并能有效避免可能带来的职能重叠、透明度降低及复杂性增加等风险；
- 开放式的组织结构和充分的操作能力，推动与外部资源的合作和对外部资源的整合能力；
- 一整套制度框架指导原则。这些原则应当促进授权、参与和包容的理念，激发积极的改变，同时指出负面趋势（如边缘化、歧视、集权、排外、忽视沉默者）可能产生的严重后果。尽可能不让任何人成为管理系统的被动接受者。

### **资源配置（Resources）**

管理规划编制中可以参考以下要点评估遗产地的组织机构并制定完善策略<sup>54</sup>：

---

52 参考自《世界文化遗产管理》P63。

53 遗产治理：“治理”已成为遗产领域的主要关注事务。广义上讲，治理就是在经济和社会目标以及个人和社区目标之间找到平衡。治理框架旨在鼓励对资源的高效运用，并让这些资源得到可靠保管。治理的目标是尽可能协调个人、文化遗产和社会之间的利益。

54 参考自《世界文化遗产管理》P63。

- 资源配置应具有透明性（定期审计、标准化的审查程序、高品质的财务报告、开放式的方法）和可靠性（责任分配和沟通渠道明确）；
- 本着可持续的原则投资自然、人力和社会资本；
- 在人力、财力和知识三个领域的内部和外部资源利用之间保持均衡，在固定的内部专业知识减少，外部采购增加的情况下，尤其应注意避免遗产地管理机构记忆、知识和能力的遗失；
- 鉴于遗产的不可再生性，管理者应重视研究提供的知识资源，必须拥有相关信息才能开展科学有效的管理。研究可以提供关于遗产的基础信息，同时也可以通过改善战略、行动和方法强化管理；
- 营造与具体的遗产以及整个文化遗产领域相关的积极的学习环境，可以改善相关个人和组织、社区以及网络的表现，给遗产带来积极影响。

#### **管理规划的基本内容<sup>55</sup>**

##### **说明管理规划的编制背景**

回顾遗产地的发展历程，说明当前发展阶段；

以往版本的实施概况（如有）；

本版规划编制过程，编制者和参与方，规划决策的流程和机制等。

##### **聚焦突出普遍价值，落实价值特征要素认定**

确认遗产地的突出普遍价值声明；

评估突出普遍价值声明更新的必要性，特别是保护管理需求部分，如有必要，需提出更新版本并将更新程序纳入行动计划；

评估分析遗产地的价值特征要素认定，进行必要的补充完善，形成完整的价值特征要素清单和相关图纸表达。清单应确保各类要素呈现突出普遍价值的特征认定的准确，各类要素层级、内容认定的完整和清晰，可以为保存状态的评估提供充分且明确的依据。

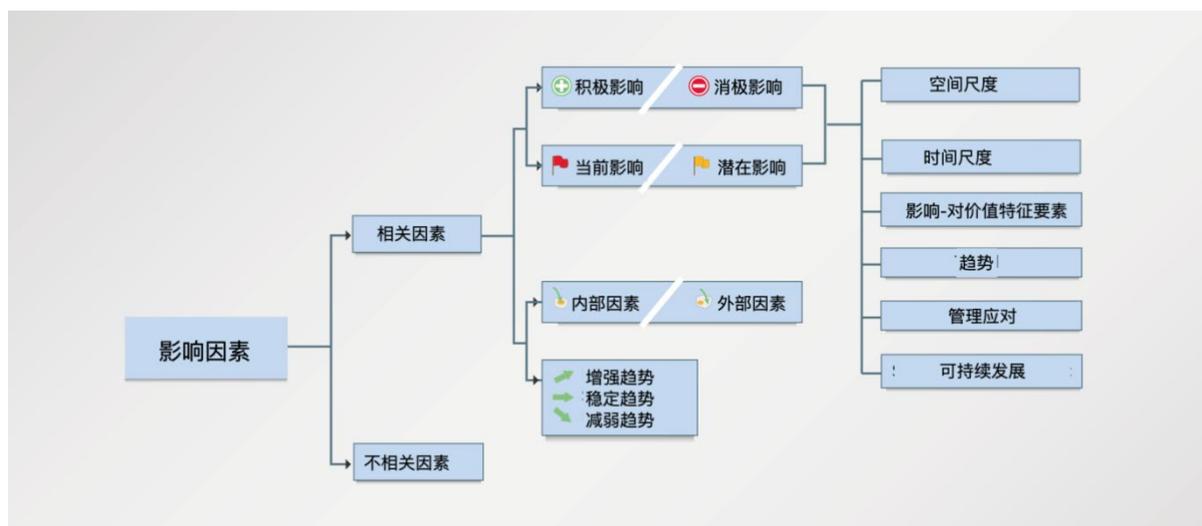
##### **评估保护状态，分析影响因素**

---

55 参考自《世界文化遗产管理》P117、136。

从真实性、完整性的角度对价值特征要素的保存状况做出基本评价（可参考第三轮定期报告对价值特征要素保存状况评价的基本分类）；

评估分析影响价值特征要素保存状况的影响因素（影响因素的类别和具体内容可参考世界遗产中心官方网站的清单），对主要影响因素的评估分析应达到第三轮定期报告提出的要求（见下图）。



### 确定/调整遗产地管理体系

评估遗产地管理体系的运行状态；

基于能力建设战略的基本策略制定提升管理体系能力的管理任务；

对管理体系中的核心要素制定必要调整建议。

### 提出遗产地发展愿景和目标

遗产地长期的发展愿景，应特别关注遗产与社会共同的健康发展；

规划周期内的愿景目标，应建立在对规划周期内可能对遗产价值产生积极或消极影响的主要因素发展变化趋势的基础上，提出有针对性的管理目标。

### 明确遗产区划，落实管理要求

明确遗产地遗产区、缓冲区及其他区划层次的范围、边界；

明确物质形态的价值特征要素与遗产区划在空间上的关系，需特别关注可能跨越遗产区、缓冲区的空间关系、视觉完整性等特征要素；根据《操

作指南》的要求评估对遗产区划进行微调的必要性，并提出调整建议，纳入行动计划；

明确遗产区、缓冲区和和其他必要的保护管理空间层次的管理要求，以及这些区域与其他具有法律效力的保护区划管理的衔接关系。

**世界文化遗产区划与文物保护单位保护区划各层级可能的衔接对应关系**

遗产区划	保护范围	建设控制地带	环境/景观控制/协调区
遗产区	遗产要素所属文物保护单位的保护范围	遗产要素所属文物保护单位的建设控制地带，并对遗产区景观环境特征的保护提出明确的控制要求	
缓冲区		遗产要素所属文物保护单位的建设控制地带，并对缓冲区景观环境特征的保持提出明确的控制要求	为控制遗产周边区域景观、环境的控制区或协调区，这些区域应有遗产地立法和具有法律效力相关规划的支撑
更广阔的背景环境 Wider Setting		遗产要素所属文物保护单位的建设控制地带，并对环境特征的延续提出明确的控制要求	为控制外围区域景观、环境的控制区或协调区，这些区域应有遗产地立法和具有法律效力相关规划的支撑

### 基于发展趋势制定管理策略

根据对影响因素发展趋势的判断为遗产地未来的管理制定应对策略。

应关注遗产地的风险管理，可参考《世界遗产灾害风险管理》中的工具和方法执行相关管理策略和措施；对于保护状况出现突出问题，面临严重风险的遗产地，应参照《操作指南》“列入《濒危世界遗产名录》的标准”（第179-182段）相关要点进行深入评估和分析，并制定保护和管理方面相应的减缓和防治措施。

对未来不同时间长度发展趋势判断的明确性，会决定管理规划的合理期限，特别是近中期的设定。

### **针对价值特征要素制定保护措施**

根据遗产地的保护需求，可在管理规划中加入针对遗产价值特征要素的保护措施。针对不同类型物质形态价值特征要素保护措施规划编制的要点和技术要求，可参考本教材文物保护单位保护规划相关章节内容。

#### **建立与相关规划的衔接关系**

应建立与遗产地相关地区性文物资源保护规划、文物保护单位保护规划间的衔接关系；

应参照世界遗产公约与其他公约、保护体系建立协作（Synergy）的理念，与遗产地相关其他保护身份对应的保护管理系统建立合作、协作，和相关规划建立衔接关系；

应建立和遗产地所在区域国土空间规划、相关专项发展规划间的衔接关系，确保遗产地的保护需求得到相关规划的充分尊重，并为可能的矛盾寻求积极的解决策略。

#### **建立实施、监测、回顾评估的管理流程闭环**

通过对管理系统核心要素的调整完善，帮助遗产地建立基于突出普遍价值的保护管理流程闭环。

#### **制定行动计划（Action plan）**

行动计划应表明管理任务的目标如何通过一系列具体行动实现。这些有形的结果既管理成效。行动计划应该从预算、负责实施的各方、每项任务所需的周期、资金外其他必需的资源（人力、知识、组织等）以及行动展开的顺序着手，并对成果加以定义，设定度量成功或者失败的目标、成果和指标。

### **管理规划可借鉴的工具**

世界遗产体系在总结全球经验的基础上推行了一系列工具，为世界遗产特定方面的管理工作提供了有益的理论方法指引和经验借鉴。世界文化遗产管理规划的编制和执行，应有意识地借鉴相关国际理念。这些工具被遗产地

参考借鉴的情况，也是各遗产地在新的定期报告中需要向世界遗产委员会反馈的信息。

### **《世界遗产能力建设战略》**

认识到保护、保存和展示世界遗产需要高水平的技能和多学科的方法，世界遗产委员会于 2011 年通过了《世界遗产能力建设战略》。该战略的主要目标是确保包括遗产地管理者在内的大部分行动者都能开发出必要的技能，以便更好地执行《世界遗产公约》。

在世界文化遗产管理规划的编制中，可参考该战略提出的能力建设对象的三个主要领域——从业者、机构、社区和网络，评估遗产地管理系统中相关对象能力建设的具体需求，进而制定有针对性的管理任务。

<https://whc.unesco.org/document/106516>

### **《世界遗产灾害风险管理》**

该手册于 2010 年由教科文组织发布，旨在帮助世界遗产的管理者降低来自自然与人为的灾害风险。手册系统阐述了灾害风险管理的基本原则，识别、评估和降低风险的方法，讲解了灾害风险管理规划的编制要点。同时也阐明世界遗产在社会防灾减灾方面可以发挥的积极作用，以及将遗产地灾害风险管理与国家或地区灾害风险管理进行衔接的途径。

<https://whc.unesco.org/en/managing-disaster-risks/>

### **《气候变化对世界遗产影响的政策文件》**

该文件与 2008 年在第 16 届世界遗产公约缔约国大会上通过。它涉及各公约在这个问题上的协同作用，确认了该领域未来的研究需求，世界遗产公约在应对气候变化方面角色作用相关的法律问题，以及与其他联合国和国际组织在气候变化问题上的联系。

气候变化是很多文化遗产中具有特定脆弱性的物质要素或直接或间接的影响因素。而随着文化景观概念在世界遗产体系中推动的文化与自然的融合，很多文化遗产突出普遍价值的延续也有赖于其依存的自然环境、生态系统，以及传统生产生活方式的保持。气候变化对文化遗产的影响可能变得越

来越广泛，越来越显著。在管理规划的编制中，可参考该文件提出的相关研究需求，结合对遗产地影响因素的评估，在遗产监测、预防性保护、研究等方面制定有针对性的规划策略和任务。

<https://whc.unesco.org/en/CC-policy-document>

### 《世界遗产可持续旅游工作手册》

该手册于 2014 年由世界遗产中心发布，分战略基础和核心目标两个层次阐述了通过旅游业实现遗产地可持续经济发展的实用路径，旨在指导世界遗产地的管理者和主要利益相关者，使其能积极主动、有预见性地管理世界遗产地的旅游行业，推动遗产地进入良性发展。

文化遗产管理规划在评估遗产地的旅游潜力和旅游业发展现状，制定新的旅游发展策略时，应参考本手册提供的策略和工具。

<http://www.whitr-ap.org/themes/73/userfiles/download/2018/6/6/hugep5vmmsbedqy.pdf>

### 《关于城市历史景观<sup>56</sup>的建议书》

该建议书于 2011 年在第 35 届世界遗产大会上通过审议。所谓城市历史景观并不是一种严格定义的遗产类型，而是一套保护遗产和管理历史城镇、城区的创新法，旨在保护人类生活环境的品质，在承认其动态发展特性的同时，提高城市空间的生产效率与可持续利用，促进社会与功能的多样性发展。该方法整合了城市遗产保护和社会经济发展的双重目标，以确保城市环境与自然环境之间、当代与未来的需求和历史遗产之间可持续的平衡关系。

涉及历史城镇类型，或在城镇环境中的文化遗产管理规划，应在管理策略的制定中参考建议书提出的理念、工作程序和管理工具。

[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

### 《世界文化遗产影响评估指南》

该指南由国际古迹遗址理事会编写，于 2011 年由世界遗产中心与国际古迹遗址理事会联合颁布。指南介绍了开展世界文化遗产影响评估的意义，

---

<sup>56</sup>HistoricUrbanLandscape，也译为历史性城市景观。

评估的程序，必要的信息、资料和准备工作，评估方法，影响的严重程度和量级标准，以及评估报告的体例等，用于指导遗产影响评估的实践活动。

文化遗产管理规划编制中，应回顾遗产地以往建设项目的影响评估报告，评估报告引用的相关依据是否充分、合理、有效，并在规划中为未来可能的发展建设项目的评估论证提供充分、明确的依据。

<http://www.icomoschina.org.cn/news.php?class=413>

### **《世界遗产定期报告》**

定期报告是世界遗产监测系统加强长周期保护效力的主要工具，一般每6-8年进行一轮。每一轮定期报告对遗产地的问卷内容都在上一轮基础上不断更新，反映出每个阶段世界遗产在管理方面新的重点和要求。2020年亚太地区将开展第三轮定期报告工作。

文化遗产管理规划编制中，应仔细回顾遗产地上一轮定期报告的填报内容，并参照新一轮定期报告的问卷内容和填报要求，评估遗产地管理体系中尚需完善的工作内容，并制定具体的行动计划。

<http://whc.unesco.org/en/prcycle3/>

### **特殊类型遗产应关注的重点**

历史城镇、文化景观、遗产运河与文化线路是世界遗产委员会识别并定义，通过《操作指南》纳入世界遗产名录的遗产类型。关于这些类型的定义可参考《操作指南》附录三相关内容。

#### **历史城镇**

相对于一般建筑群类型的遗产，历史城镇类型的遗产更关注物质遗存对城镇完整形态和结构特征的体现，其价值特征要素可能包括建筑单体、组群之上片区肌理、空间结构、选址环境等宏观层次的特征。例如贯穿城镇内外的视线通廊、重要的天际线层次、城镇与周围山水田林环境的组合关系等。在规划的空间管理手段上，可能需要遗产区、缓冲区之外其他层级区域控制的补充，并和相关规划做好衔接。

对仍有人居住的历史城镇来说，保护不仅要重视物质形态要素，同时也

应保护、延续仍保持活力的文化传统。对这类历史城镇的保护不是要将它们固定在某一时间点，而要对它们的发展和变化加以管理，使之在适应现代生活的基础上，能够不断展示它们所继承和发展的传统文化的精髓和价值<sup>57</sup>。

### 文化景观

文化景观是“人类与大自然的共同杰作”。文化景观见证了人类社会和居住地在自然限制和/或自然环境的影响下随着时间的推移而产生的进化，也展示了社会、经济和文化外部和内部的发展力量。这一概念包含了人类与其所在的自然环境之间互动的多种表现<sup>58</sup>。

文化景观属于文化遗产，但可能同时具有自然遗产价值，应重视人文与自然要素融合的价值，例如传统土地使用形式对区域生物多样性的积极作用。在梳理认定遗产价值特征要素时，应充分理解其环境（setting）的范畴和具体内容，深入考虑将一定范围内的环境和自然景观、生态系统、人工植被等纳入要素进行整体保护的必要性。

尽管在《操作指南》中文化景观被分为人类设计创造的景观、有机演进的景观、关联性景观等三种类型<sup>59</sup>，但在具体案例中需关注多样性和复杂性。一项文化景观可能同时具有多种类型的特征，应通过价值特征要素的认定确保保护管理的整体性。

有机演进形成的（evolved），并仍在持续发展中（continuing）的文化景观，是具有“活态”特征的文化遗产。对这类遗产的保护，需尊重其有机演进的过程，为其提供保障并对其变化过程进行有效的管理。重点是保持具有突出普遍价值的传统机制的延续，并确保当前和未来的演进变化不破坏历史演变发展的重要物证。在这方面，通过规划建立社区共识引导社区参与尤为重要。

考虑到某些文化景观构成系统、内在机制的复杂性，遗产地的展示阐释

---

57参考自《中国文物古迹保护准则》第39条及阐释。

58《操作指南》附录P65。

59具体参见《操作指南》附录3文化景观部分。

应提供系统完整的体验和解读，确保其功能系统可被理解。

### 遗产线路和遗产运河

文化线路和遗产运河反映了人类通过交通运输线路进行的跨区域文化交流、贸易交换，由此发生的文化间的互动与传播，对沿途区域文化的发展影响。

《文化线路宪章》中提示出文化线路的背景、环境、内容、跨文化的整体意义和动态性等基本元素的重要性，这对管理规划认定文化线路的价值特征要素有重要的指导意义。管理规划在落实对构成文化线路各个组成要素进行保护的同时，需考虑文化线路的整体性，将其作为一个复杂、完整的对象进行整体保护<sup>60</sup>。

运河可能是以运河为主体的文物古迹，也可能是一种线性文化景观中的核心要素，或是一个复杂文化景观中的一个组成部分<sup>61</sup>。管理规划中应明确运河与遗产项目整体的关系。

运河系统的构成可能包括运河本体的建构筑物，船只、临时航运设施等可移动要素，以及所在环境中相关景观要素。鉴于运河往往具有动态的演变过程，不同时期的用途和它所经历过的技术改变所留下的印记可能是运河重要的组成部分。

沿用至今的遗产运河在保护管理上需要建立和水利及相关部门的协作、合作关系，在使用强度、水工设施技术更新、防洪等级及技术措施等方面建立科学的决策机制，落实好管理、维护、运营等方面的职责关系。

遗产线路和遗产运河往往跨越多个行政区划，管理规划可能是针对整体的总体规划，也可能是针对行政辖区内的总体规划或具体段落的详细规划。各级管理规划都应关注遗产的整体性、段落间的关联性和连贯性，在保护、展示和利用中予以强调。对遗产整体的管理，需要在总体规划中建立跨行政区划的保护和管理机制，并在分区、段落层级的规划中衔接落实。

---

60 《中国文物古迹保护准则》第38条阐释。

61 《操作指南》附录3。

## 系列遗产

对于系列遗产，可能就遗产整体或其中某个组成部分编制管理规划。无论哪个层级的管理规划，都应关注各组成部分之间，组成部分与整体之间的关联性和整体性。这包括对能反映关联性、突出整体性的价值特征要素的认定和保护，并在展示阐释和游览体验中予以强化，也包括在管理系统中将各个组成部分协调管理的管理体制或机制纳入规划内容<sup>62</sup>。

---

<sup>62</sup> 参考自《操作指南》114、137段。

## 6 其他重要规划的相关知识

文物保护规划的核心技术之一就是空间管控，因此国土空间规划与保护规划密切相关，它不仅仅是编制保护规划必须了解的相关知识，更是实现保护规划目标与实施策略需要协调的重要工作对象。本章第一、二节通过提炼梳理国土空间规划和国土空间详细规划二个层级的规划依据、主要内容和强制性要求以及与文物保护规划的衔接要求，分别概述国土空间规划体系与文物保护规划的关系。

由于文物类型、属性和分布特征的影响，部分文物保护对象与我国历史文化名城名村名镇和传统村落以及风景名胜区相关联，其中的文物单位在编制保护规划时与历史文化名城名村镇、风景名胜区等法定规划以及传统村落保护发展规划相关。本章第三、四节分别概述历史文化名城名村镇保护规划以及传统村落保护发展规划和风景名胜区规划的规划依据、主要内容和强制性要求，并梳理各规划与文物保护规划的支撑和衔接关系。

### 6.1 国土空间规划（国土空间总体规划）

#### 6.1.1 国土空间规划的法规依据

2019年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（以下简称《若干意见》）印发，国土空间规划最终正名，意味着我国国土空间规划编制体系正式确立。但现阶段《国土空间开发保护法》尚未出台，既有的空间规划法律法规仍然有效。

近些年来，我国实施的各类空间规划有80多种，形成了以《中华人民共和国宪法》为核心，以《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》为主体，以《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国测绘法》及涉及的其他空间要素管理类法规，如《基本农

田保护条例》《行政区域界线管理条例》等共同组成我国空间规划的法律法规体系。同时还有涉及上述相关法规配套的规范技术标准等。然而，这些空间规划体系不完善、权责关系不清晰、公众参与不充分、法律体系不健全，涉及国土空间管制的各项空间规划类型繁多、技术标准不一，存在内容重叠、相互矛盾等问题。

### 6.1.2 国土空间规划主要内容、三线控制和强制性要求

#### 1. 国土空间规划主要内容

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。

分级分类建立国土空间规划。国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上做出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。国家、省、市县编制国土空间总体规划，各地结合实际编制乡镇国土空间规划。相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用做出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接。

#### 2. 三线控制

空间规划的关键界限是树立底线思维，注重在资源生态环境可承载的范围内，在更大区域更高站位研判自身的发展，严格划定永久基本农田红线、生态保护红线与城市开发边界，明确设定空间规划的“三条”底线，推进生态用地和基本农田保护，倒逼城镇建设用地实现节约集约，提升空间利用效率和可持续性。把总体发展战略和空间布局、空间管控相结合，优化城镇、农业、生态三类空间，即生活、生产和生态“三生”空间。

### 3. 强制性要求

国土空间总体规划要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求。详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改。相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。城市（镇）总体规划的强制性内容有规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等。土地利用总体规划的强制性内容有建设用地和耕地保有量，生态保护红线和永久基本农田保护红线以及禁止建设边界等。

#### **6.1.3 国土空间规划与文物保护规划的衔接关系（用地功能、建设增减量、环境保护、与其他限定性用地关系处理）**

根据《若干意见》，文物保护规划作为相关专项规划在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。相关专项规划可在国家、省和市县层级编制，不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。相关专项规划的有关技术标准应与国土空间规划衔接。文物保护规划更多的是在市县级国土空间总体规划上进行协调性衔接、在市县级国土空间详细规划上进行实施性衔接。衔接内容主要涉及文物保护规划中的强制性内容，即文物保护单位的保护区划与管理规定，应纳入所在地的城市空间管制措施，其中建设强度控制、用地功能要求、环境风貌控制等应纳入地块控制性详细规划。当文物保护单位保护范围与其他限定性用地产生冲突时，应以不破坏文物保护单位作为底线要求。

## **6.2 城市控制性详细规划（国土空间详细规划）**

### **6.2.1 控制性详细规划法规依据**

《中华人民共和国城乡规划法》指出：“城乡规划，包括城镇体系规划、

城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划”。《中华人民共和国城乡规划法》从法律层面确定了控制性详细规划的地位，编制和审批程序。

2019年《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出：“在市县及以下编制详细规划。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等做出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。在城镇开发边界内的详细规划，由市县自然资源主管部门组织编制，报同级政府审批；在城镇开发边界外的乡村地区，以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制‘多规合一’的实用性村庄规划，作为详细规划，报上一级政府审批”。同时指出：“详细规划要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改。相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划”。

国土空间规划的法规政策和技术标准正处于完善阶段，在国土空间详细规划的法规政策和技术标准公布实施前，控制性详细规划仍遵循住房和城乡建设部的各项法律法规和技术标准，主要包括《城市规划编制办法》《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》。

### 6.2.2 控制性详细规划基本内容

《城市规划编制办法》和《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》一脉相承，明确了控制性详细规划的基本内容。《城市规划编制办法》规定控制性详细规划包括：

（一）确定规划范围内不同性质用地的界线，确定各类用地内适建，不适建或者有条件地允许建设的建筑类型。

（二）确定各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标；确定公共设施配套要求、交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线距离等

要求。

(三) 提出各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则；

(四) 根据交通需求分析，确定地块出入口位置、停车泊位、公共交通场站用地范围和站点位置、步行交通以及其他交通设施。规定各级道路的红线、断面、交叉口形式及渠化措施、控制点坐标和标高。

(五) 根据规划建设容量，确定市政工程管线位置、管径和工程设施的用地界线，进行管线综合。确定地下空间开发利用具体要求。

(六) 制定相应的土地使用与建筑管理规定。

《城市规划编制办法》同时规定，控制性详细规划确定的各地块的主要用途、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定应当作为强制性内容。

《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》深化了控制性详细规划的编制审批流程，概括归纳了控制性详细规划的基本内容应包括：

(一) 土地使用性质及其兼容性等用地功能控制要求；

(二) 容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等用地指标；

(三) 基础设施、公共服务设施、公共安全设施的用地规模、范围及具体控制要求，地下管线控制要求；

(四) 基础设施用地的控制界线（黄线）、各类绿地范围的控制线（绿线）、历史文化街区和历史建筑的保护范围界线（紫线）、地表水体保护和控制的蓝线等“四线”及控制要求。

### 6.2.3 控制性详细规划与文物保护相关的内容与衔接关系

控制性详细规划是引导控制城市各项建设活动的法定依据，应综合协调“四线”及控制要求，妥善处理近期与长远、局部与整体、发展与保护的关系。

文物保护规划中保护区划及管理规定的用地功能限定、建筑密度、建筑高度、容积率等应作为控制性详细规划强制性内容的制定依据，建筑形

式、体量、风格、色彩等应作为控制性详细规划指导性内容的制定依据。

## 6.3 历史文化名城名镇名村街区保护规划及传统村落保护发展规划

### 6.3.1 历史文化名城名镇名村街区保护规划及传统村落保护发展规划法规依据

历史文化名城指经国务院、省级人民政府批准公布的保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市。

历史文化名镇名村指经省、自治区、直辖市人民政府批准公布的保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的镇、村庄。

历史文化街区是经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的历史地段。

传统村落是指拥有物质形态和非物质形态文化遗产，具有较高的历史、文化、科学、艺术、社会、经济价值的村落。历史文化名村也是传统村落。

申报历史文化名城、名镇、名村应具备的条件包括：（一）保存文物特别丰富；（二）历史建筑集中成片；（三）保留着传统格局和历史风貌；（四）历史上曾经作为政治、经济、文化、交通中心或者军事要地，或者发生过重要历史事件，或者其传统产业、历史上建设的重大工程对本地区的发展产生过重要影响，或者能够集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色。（五）申报历史文化名城的，在所申报的历史文化名城保护范围内还应当有 2 个以上的历史文化街区。

申报历史文化街区应具备的条件包括：应有比较完整的历史风貌；构成历史风貌的历史建筑和历史环境要素应是历史存留的原物；历史文化街区核心保护范围面积不应小于 1 公顷；历史文化街区核心保护范围内的文物保护单位、历史建筑、传统风貌建筑的总用地面积不应小于核心保护范围内建筑总用地面积的 60%。

历史文化名城名镇名村街区保护规划主要依据的法律为《中华人民共和

国城乡规划法》，行政法规为《历史文化名城名镇名村保护条例》，部门规章包括《城市紫线管理办法》《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求（试行）》《历史文化名城名镇名村街区保护规划编制审批办法》，技术标准《历史文化名城保护规划标准》（GB/T50357-2018）。

传统村落保护发展规划编制主要依据部门规章《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》，还需要依据上述历史文化名城名镇名村街区保护规划的相关法规进行编制。

### **6.3.2 历史文化名城名镇名村街区保护规划及传统村落保护发展规划基本内容、强制性要求**

#### 1) 保护对象

保护和延续古城、镇、村的传统格局、历史风貌及与其相互依存的自然景观和环境；历史文化街区和其他有传统风貌的历史街巷；文物保护单位、已登记尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物；历史建筑，包括优秀近现代建筑；传统风貌建筑；历史环境要素，包括反映历史风貌的古井、围墙、石阶、铺地、驳岸、古树名木等；保护特色鲜明与空间相互依存的非物质文化遗产以及优秀传统文化，继承和弘扬中华民族优秀传统文化。

#### 2) 规划内容

历史文化名城名镇名村街区保护规划的主要内容包括：

评估历史文化价值、特色和存在问题；确定总体保护目标和保护原则、内容和重点；提出总体保护策略和市（县）域的保护要求；划定文物保护单位、地下文物埋藏区、历史建筑、历史文化街区的核心保护范围和建设控制地带界线，制定相应的保护控制措施；划定历史城区的界限，提出保护名城传统格局、历史风貌、空间尺度及其相互依存的地形地貌、河湖水系等自然景观和环境的保护措施；描述历史建筑的艺术特征、历史特征、建设年代、使用现状等情况，对历史建筑进行编号，提出保护利用的内容和要求。提出继承和弘扬传统文化、保护非物质文化遗产的内容和措施；提出完善城市功

能、改善基础设施、公共服务设施、生产生活环境的规划要求和措施；提出展示、利用的要求和措施；提出近期实施保护内容；提出规划实施保障措施。

传统村落保护规划内容基本参照上述要求，但应重视村落发展定位、人居环境规划内容。

### 3) 保护区划

历史文化名城保护规划的保护区划包括历史城区范围和环境协调区（名城）、历史文化街区保护范围（核心保护范围、建设控制地带）、地下文物埋藏区、文物保护单位保护范围、建设控制地带、历史建筑保护范围和建设控制地带。历史文化名镇名村的保护规划划定名镇、名村的核心保护范围和建设控制地带。

地下文物埋藏区、文物保护单位保护范围、建设控制地带、三种保护区划以县级以上地方人民政府公布的为准。

### 4) 建设控制要求

“历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的历史建筑，应当保持原有的高度、体量、外观形象及色彩等” “在历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内，不得进行新建、扩建活动。但是，新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施除外”。

建设控制地带应当按照与历史风貌相协调的要求控制建筑高度、体量、色彩等。历史文化街区、名镇、名村建设控制地带内的新建建筑物、构筑物，应当符合保护规划确定的建设控制要求。

## 6.3.3 历史文化名城名镇名村街区保护规划及传统村落保护发展规划与文物保护规划的支撑和衔接关系

历史文化名城名镇名村街区保护规划、传统村落保护发展规划等属历史文化遗产保护类规划，其工作逻辑和目标与文物保护规划具有相似性，都是从保护历史文化遗产的价值出发，评估其现状和问题，制定一系列的要求和措施以实现保护目标，并考虑空间资源的分配协调。

历史文化遗产保护规划和文物保护规划在同一空间中实施，其保护要求从自身的评估出发确定，都具有强制性。法规中涉及的衔接要求主要有几点：

（一）当历史文化街区的保护范围与文物保护单位的保护范围和建设控制地带出现重叠时，应坚持从严保护的要求，应按更为严格的控制要求执行。

（二）在历史文化名城、名镇、名村保护范围内涉及文物保护的，应当执行文物保护法律、法规的规定。

（三）历史文化名城名镇名村保护规划中对文物保护单位：按照批准的文物保护规划的要求落实保护措施。

（四）文物保护规划履行相关程序后，其内容应纳入传统村落保护发展规划。

两者编制中还可以存在相互支撑、借鉴的关系。主要包括：（一）在价值、现状的分析中，互相借鉴资源、信息采集内容，吸收有效信息，提升分析评估的准确性；（二）在强制性内容确定中，在重叠的空间范围内，进行区划边界及建设管控指标的协调，提升可实施性。（三）在措施项目制定中，考虑借助两方规划的优势，提升规划措施的实施效果。（四）在管理实施方面，区分和明确执行主体的责任，保障规划实施。（五）在工程项目建设方面，需要符合两类规划的控制要求，保证合规性。

## 6.4 风景名胜区规划

### 6.4.1 风景名胜区规划法规依据

风景名胜区，是指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。国家对风景名胜区实行科学规划、统一管理、严格保护、永续利用的原则。

风景名胜区照用地规模可以分为小型风景区（20 平方千米以下）、中型风景区（21-100 平方千米）、大型风景区（101-500 平方千米）、特大型风景区（500 平方千米以上）。

风景名胜区规划主要依据的行政法规是《风景名胜区条例》。依据的相

关法律法规包括《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《村庄和集镇规划建设管理条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《宗教事务条例》《中华人民共和国文物保护法实施条例》等。依据的政策性文件和技术规范有《国务院办公厅关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》、建设部印发的《关于加强风景名胜区规划管理工作的通知》《建设部关于立即制止在风景名胜区开山采石加强风景名胜区保护的通知》《关于严格限制在风景名胜区内进行影视拍摄等活动的通知》、国家文物局《关于加强和改进世界遗产保护管理工作的意见》。风景名胜区规划编制执行的行业规范主要包括《风景名胜区规划编制审批管理办法》、《风景名胜区规划规范》（GB50298-1999）、《风景名胜区详细规划标准》（GB/T51294-2018）等

《风景名胜区条例》于 2006 年 9 月 19 日由中华人民共和国国务院令 474 号公布，根据 2016 年 2 月 6 日《国务院关于修改部分行政法规的决定》进行了修订。《风景名胜区条例》包括：第一章，总则；第二章，设立；第三章，规划；第四章，保护；第五章，利用和管理；第六章，法律责任；第七章，附则，共计五十二条。

《风景名胜区条例》在“第三章规划”中明确了风景名胜区规划阶段；规定了风景名胜区总体规划和详细规划的编制原则、要求、内容和期限；规定了风景名胜区规划的组织编制主体、编制单位、报批主体，确立了风景名胜区规划工作制度；明确了风景名胜区规划修编与修改的要求。

#### **6.4.2 风景名胜区规划基本内容和强制性控制指标**

风景名胜区规划分为总体规划和详细规划，大型而又复杂的风景区可以增编分区规划和景点规划。一些重点建设地段，也可以增编控制性详细规划

或修建性详细规划。

### 1. 风景名胜区规划相关要求

《风景名胜区条例》第十三条规定：风景名胜区总体规划的编制，应当体现人与自然和谐相处、区域协调发展和经济社会全面进步的要求，坚持保护优先、开发服从保护的原则，突出风景名胜资源的自然特性、文化内涵和地方特色。风景名胜区总体规划应当包括下列内容：（一）风景资源评价；（二）生态资源保护措施、重大建设项目布局、开发利用强度；（三）风景名胜区的功能结构和空间布局；（四）禁止开发和限制开发的范围；（五）风景名胜区的游客容量；（六）有关专项规划。从这些内容可以清楚地看出，编制总体规划的重点在于体现保护优先、开发服从保护的原则。

### 2. 风景名胜区总体规划

风景名胜区总体规划是为满足风景区保护、利用、管理、发展需要，优化风景区用地布局，全面发挥风景区功能和作用，提高风景区管理水平而开展的规划设计工作。

风景名胜区总体规划内容一般包括总则、风景资源评价；规划范围、性质与发展目标；分区、结构与布局；容量、人口及生态原则，专项规划部分包括保护培育、风景游赏、典型景观、游览设施、基础工程、居民社会调控、经济发展引导、土地利用协调、分期发展规划等内容。

风景资源评价的主要包括明确自然景源和人文景源两大类，天景、地景、水景、生景、园景、建筑、胜迹、风物八中类和 72 小类的划分评价单元，并做出等级评价，提出景源等级、评价分析、特征概括结论。

风景区规划范围及外围保护地带依据景源特征及其生态环境的完整性；历史文化与社会的梁绪兴；地域单元的相对独立性；保护、利用、管理的必要性与可行性划定。

风景保护包括生态保护区、自然景观保护区、史迹保护区、风景恢复区、风景游览区和发展控制区等几类。此外风景保护分级包括特级保护区、一级

保护区、二级保护区和三级保护区。规划需要划定保护区，并明确保护规定。

风景区规划需提出游憩用地生态容量。分别采用线路法、卡口法、面积法、综合平衡法计算游人一次性容量、日容量、年容量三个层次的指标。

风景名胜区规划实施管理，是指依照《风景名胜区条例》规定的法定程序编制，并经审批机构批准的风景区总体规划和详细规划，采取法律、行政和经济手段进行的管理活动。主要针对在风景名胜区范围、核心景区范围内进行的各项建设行为和相关活动，实施包括规划禁止、规划控制在内的规划措施以及规划督察，从而规范风景名胜区事业健康有序地发展，保护风景名胜资源，促进人与自然和谐相处，确保风景名胜资源永续利用。

### 3. 风景区名胜区详细规划

风景区名胜区详细规划是风景名胜区总体规划的下位规划，《风景名胜区条例》明确规定风景名胜区详细规划应当符合风景名胜区总体规划的原则。详细规划要求在风景名胜区一定用地范围内，对各空间要素进行多种功能的具体安排和详细布置，适当安排各类设施建设，完善服务功能，提升服务水平，同时对建筑建制进行选址避让避开地质灾害易发地段、生态和景观敏感区域。

规划的强制性控制指标包括风景名胜区内建设项目的功能、规模、选址、用地范围，及其他需要严格保护的内容提出严格控制和强制执行的指标。

内容上应包括景观保护与利用、旅游服务设施、游览交通、基础工程设施、居民点建设、用地协调、建设布局等具体规划内容，同时应完成统一格式的技术经济指标统计表。

主要成果包括：规划文本、规划图纸、规划说明书、遥感影像图等。专题研究报告可作为规划说明书的附录。

#### 6.4.3 文物保护规划与风景名胜区规划的相互支撑和衔接关系

风景名胜区规模差异很大，范围跨度由不足 10 平方千米至上万平方千米，到几百平方千米，具有地域空间的多样性和资源类型的复杂性，因而，

常与文物保护单位密切相关。文物保护单位规划涉及风景名胜区时，文物保护单位的保护范围和风景名胜区的各级保护区往往交接、交错穿插、重叠，这就需要文物保护规划与风景名胜区规划在时间、空间和内容上相互关照、调整，使之协调互补发展，以利于文物保护单位和风景名胜区资源的整体保护。

文物保护规划与风景名胜区规划应在以下几个方面进行衔接：（一）在定性方面，核定资源对象的多重身份，以避免资源以不同身份在保护和利用中引发的一地多牌、九龙治水的问题；（二）在定量方面，主要是统筹协调用地规模、人口规模、开发利用强度等因素；（三）在管控要求方面，主要是协调两者不同类别保护区等级在管控方面的一致性，明确所执行的管控规定。（四）在定质方面，主要是统一相关设施等级标准在配置上的众多因素；（五）在经营管理上，主要是协商责、权、利相关的土地管理权限或管理体制；（六）在政策法规上，主要是衔接相互覆盖区域或接点部位的管理标准问题。

上述衔接因素，在不同的规划工作中有不同的重点和表现形式，而常见和有效的因素是在用地和分区中相互协调。

## 样题

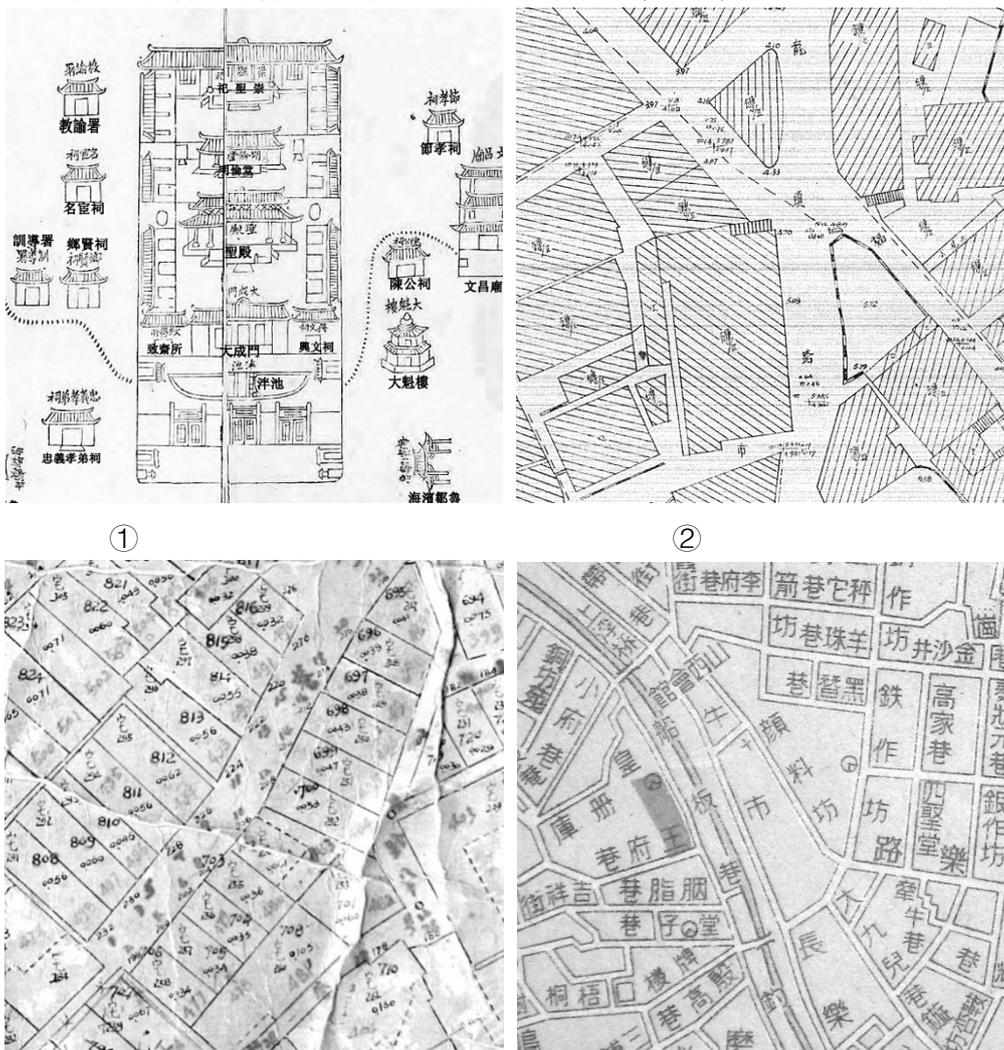
### 一、单项选择题

1. 考古遗址公园规划区别于文物保护规划的根本特征是（ ）。  
A. 侧重于保护和管理  
B. 侧重于展示与建设  
C. 侧重于环境整治与改善  
D. 侧重于游客服务
2. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，下列内容中，不属于规划文本基本内容的是（ ）。  
A. 规划原则与目标  
B. 保护区划与管理规定  
C. 重大基础设施改造  
D. 规划分期与估算
3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）中，将土地分为（ ）。  
A. 农用地、建设用地、非建设用地  
B. 农用地、建设用地、未利用地  
C. 耕地、城乡建设用地、交通水利设施用地  
D. 耕地、城乡建设用地、未利用地
4. 对已批准公布的、在规划期限内的全国重点文物保护单位保护规划的内容进行调整或修改，应当按照（ ）。  
A. 原报批程序进行  
B. 政府决策进行  
C. 批准意见进行  
D. 专家意见进行
5. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，文物保护单位划定或调整保护范围，应确保文物保护单位的（ ）。  
A. 安全性、完整性  
B. 完整性、延续性  
C. 完整性、和谐性  
D. 安全性、和谐性
6. 文物保护规划应根据文物保护单位的价值与现状评估，针对（ ），结合保护目标，制定保护措施。  
A. 残损现状  
B. 破坏因素  
C. 管理问题  
D. 发展需求
7. 根据《历史文化名城保护规划标准》（2018年版），关于历史文化街区核心保护范围界线划定，下列错误的是（ ）。  
A. 应保持重要眺望点视线所及范围内的建筑物外观界面完整  
B. 应将街区内所有文物保护单位保护范围全部纳入  
C. 应保持现状用地边界完整  
D. 应保持构成历史风貌的自然景观边界完整
8. 关于名人故居保护策略的说法，错误的是（ ）。  
A. 名人故居应最大程度恢复名人居住时期的建筑本体及环境原貌  
B. 名人故居建筑主体不存，但建筑基址尚存且文物价值较高的，可作为遗址保护  
C. 名人故居的展示重点应放在名人居住期间的活动和历史贡献

- D. 名人故居的历史环境和非物质文化遗产都是名人故居的组成部分，应实施整体保护
9. 关于工业遗产的价值与保护策略的说法，错误的是（ ）。
- A. 工业遗产的研究与保护也需要考古学的参与  
 B. 社会价值往往是工业遗产价值中的重要组成部分  
 C. 产业的档案、相关人群的记忆与习俗也可能是工业遗产的价值载体  
 D. 历史上工业生产过程中产生的残存物，均应在开放利用前清除干净
10. 根据《不可移动文物认定导则（试行）》，在编制石窟寺类文物保护单位保护规划时，关于核定文物本体的说法，正确的是（ ）。
- A. 只要石窟寺洞窟尚存，无论保存程度如何，均可能被认定为文物本体  
 B. 只有 1911 年以前的石窟才能被认定为文物本体  
 C. 迁移后石窟的不能认定为文物本体  
 D. 只有洞窟保存，无其它历史信息的，不应列入文物本体
11. 根据《大遗址保护规划规范》，利用分项规划的游客管理部分应包括游客服务与（ ）等管理措施。
- A. 游客中心选址  
 B. 参观路线设定  
 C. 安全预案  
 D. 容量限定
12. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，保护范围内的空间景观整治属于（ ）措施。
- A. 展示与保护  
 B. 生态保护  
 C. 环境治理与保护  
 D. 景观保护
13. 根据《大遗址保护规划规范》，本体保护措施可分为重点、一般及特殊措施，其中重点保护措施应满足本体保护的（ ）要求。
- A. 日常维护与有效管理  
 B. 安全防范与主要病害防治  
 C. 主要病害防治与文物保存  
 D. 安全防范与有效管理
14. 根据《大遗址保护规划规范》，资金筹措、人才队伍建设、相关规划衔接属于（ ）措施。
- A. 管理制度  
 B. 管理体系建设  
 C. 管理保障  
 D. 管理机制建设
15. 目前列入国家文化公园建设的文化资源不包括（ ）。
- A. 长城  
 B. 大运河  
 C. 黄河  
 D. 长江
16. 在编制文物保护规划时，规划总则主要内容包括：规划对象概况、规划性质、（ ）、规划范围、规划期限等。
- A. 编制依据  
 B. 规划目标  
 C. 规划原则  
 D. 规划对策
17. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，保护措施中专项保护工程规划涉及古建筑修缮、岩（土）体加固、防灾工程等专项保护工程时，应提出具体规划要求，但不包括（ ）。

- A . 技术路线  
B . 修缮设计方案  
C . 测算工程量  
D . 分期实施计划
- 18 . 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，下列各类图纸中，属于规划成果必备的基本图纸是（ ）。
- A . 土地利用协调规划图  
B . 社会居民调控规划图  
C . 保护规划总图  
D . 生态环境保护图
- 19 . 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》保护区划图应标明文物保护单位的保护范围、建设控制地带等保护区划的边界，占地面积和分级分类内容，注明相关经济指标，标注（ ）。
- A . 遗址范围  
B . 文物遗存  
C . 保护对象  
D . 文物保护单位
- 20 . 下列单位中，符合承接国家考古遗址公园规划编制工作要求的是（ ）。
- A . 文物保护工程勘察（设计）甲级资质单位  
B . 城乡规划乙级资质单位与从事过该遗址考古工作的考古发掘资质单位合作  
C . 风景园林工程设计甲级资质单位  
D . 建筑工程设计甲级资质单位与从事过该遗址考古工作的考古发掘资质单位合作
- 21 . 根据《长城保护条例》，长城保护总体规划应当明确长城的（ ），分类确定保护措施，并确定禁止在保护范围内进行建设的长城段落。
- A . 长城保护与展示的重点段落  
B . 保护标准和保护重点  
C . 长城分段保护管理机构  
D . 长城参观游览区的游客数量
- 22 . 在考古遗址公园规划说明中，属于总体设计内容的是（ ）。
- A . 明确文物资源和区位条件  
B . 明确遗址价值和价值载体  
C . 阐释与展示体系规划  
D . 明确考古与研究方案
- 23 . 下列编制内容中不属于国家考古遗址公园规划总体景观控制章节的是（ ）。
- A . 景观空间布局  
B . 标识设施布局  
C . 建构筑物风貌控制  
D . 公共环境塑造
- 24 . 根据《长城保护条例》，进行工程建设应当绕过长城，无法绕过的应当（ ）。
- A . 利用原有道路或长城断口处通过长城  
B . 采用挖掘地下通道或架设桥梁的方式通过长城  
C . 采取挖掘地下通道的方式通过长城，无法挖掘地下通道的，应当采用架设桥梁的方式通过长城  
D . 采用架设桥梁的方式通过长城，无法架设桥梁的应当采用挖掘地下通道的方式通过长城
- 25 . 风景名胜区游客容量测算应随规划期限的不同而有变化。对一定规划范围的游客容量，应综合分析并根据该地区的（ ）、游览心理、功能技术标准等因素而计算，采用多种方法校合后综合确定。
- A . 通达性标准  
B . 观赏性标准  
C . 舒适度标准  
D . 生态允许标准
- 26 . 编制文物保护规划时，制定预防性保护策略应加强对影响因素的分析，关于影响因素分析要点的说法，正确的是（ ）。
- A . 应重点关注风雨侵蚀等直接对文物本体造成损害的因素，管理问题等间接影响不是分析的重点

- B. 各类影响因素可能是持续变化的，应分析其变化趋势
- C. 应重点分析文物保护单位内部的影响因素，外部宏观影响因素不作为分析对象
- D. 应重点分析可能损害文物价值的负面影响因素，有积极作用的不作为分析对象
27. 在编制工业遗产类型的文物保护单位保护规划时，不应被纳入该文物保护单位文物本体的是（ ）。
- A. 建厂时期涂刷在墙上的口号
- B. 集中陈列在厂史馆内的机器设备、生产工具
- C. 矿场、码头、桥梁、道路等建厂时的设施
- D. 厂区内办公楼、住宅等附属生活服务设施
28. 编制文物保护规划时，不应被认定为文物保护单位保护对象的是（ ）。
- A. 某石窟寺中被追回并归安的石刻造像
- B. 某抗战旧址在抗战胜利时建立的纪念碑
- C. 某名人故居院落中由该名人种植的乔木
- D. 某寺庙建筑群中本世纪初在原址上按传统规制复建的山门
29. 下图所示为历史资料中的各类图纸，图纸分类正确的是（ ）。



③

- A. 地图; 地形图; 地籍图; 舆图  
C. 地籍图; 舆图; 地图; 地形图

④

- B. 舆图; 地图; 地形图; 地籍图  
D. 舆图; 地形图; 地籍图; 地图

30. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》，下列不属于保护规划强制性内容的是（ ）。

- A. 文物本体主要保护措施  
B. 保护区划及管理规定  
C. 利用功能限定和游客容量控制指标  
D. 环境治理与保护要求

31. 文物保护规划前期调查应落实文物保护“四有”工作，“四有”包括：有划定保护范围与建设控制地带，（ ）。

- A. 有历次文物保护维修记录档案，有标志说明，有管理机构  
B. 有标志说明，有档案记录，有保护管理单位  
C. 有明确的保护对象，有保护规划，有档案记录  
D. 有明确的保护对象，有保护规划，有保护管理单位

32. 在文物保护规划的规划文本中，可根据文物保护单位的类别、规模的复杂度增补的专项规划章节是（ ）。

- A. 道路交通调整规划、建筑保护与更新模式规划、土地利用调整规划  
B. 环境整治规划、道路交通调整规划、土地利用调整规划  
C. 环境整治规划、人口调控规划、土地利用调整规划  
D. 道路交通调整规划、环境整治规划、建筑保护与更新模式规划

33. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，保护规划框架的内容是提出规划原则与目标、基本对策、（ ）、总体布局等内容。

- A. 保护措施  
B. 管理要求  
C. 规划重点  
D. 管理保障

34. 根据《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》，保护规划中保护措施的制定要以（ ）为依据。

- A. 保护目标  
B. 各项评估  
C. 现状勘察  
D. 价值评估

35. 依据《大遗址保护规划规范》，遗址本体保护工程包括保养维护、抢险加固、修缮工程、保护性设施以及科学回填、（ ）等。

- A. 清理归安  
B. 载体加固  
C. 水土保持  
D. 拆除占压建筑

36. 关于文物保护规划与国土空间规划之间关系的说法，错误的是（ ）。

- A. 文物保护规划各项要求应整体纳入市县级国土空间总体规划，并与市县级国土空间详细规划进





A . 规划文本  
C . 规划图纸  
E . 附件

B . 规划说明  
D . 基础资料汇编

## 参考答案

01 B	02 C	03 B	04 A	05 A
06 B	07 B	08 A	09 D	10 A
11 D	12 C	13 B	14 C	15 D
16 A	17 B	18 C	19 C	20 D
21 B	22 C	23 B	24 C	25 D
26 B	27 B	28 D	29 D	30 D
31 B	32 A	33 C	34 B	35 A
36 A	37 D	38 C	39 A	40 D
41 ABE	42 BC	43 ACDE	44 BCDE	45 CDE
46 ABDE	47 ABD	48 BCDE	49 ABCE	50 BCE