

考古前置的“成都探索”

——统筹推进文物保护与经济社会发展 构建基本建设考古前置先行示范区

颜劲松 王林 谢林 王占魁 李康 赵洋

成都市文物系统牢固树立保护文化遗产责任重大的观念,在国家文物局、四川省文物局指导下,深入落实“先考古、后出让”的政策及措施,主动融入社会发展,积极探索基本建设考古前置先行示范区建设,取得了积极的成效。

主要工作做法

成都市配合基本建设考古工作始于20世纪50年代末,至今已历六十余年,可分为三个主要发展阶段。

配合基本建设抢救性考古发掘阶段

本阶段自1958年至1992年。这一阶段,成都市先后成立了成都市地志博物馆筹备委员会(即成都博物馆前身)、成都市文物管理处等事业单位,负责成都范围内配合基本建设和农田水利建设中清理古代遗址、墓葬等工作。1985年8月,成都市政府颁布《成都市文物保护单位管理办法》,明确规定在市区和近郊范围划定地下文物重点保护区,在保护区范围进行基本建设和生产建设,其规划和施工方案应先期报送市文化行政管理部,由其指派专门人员进行考古勘探发掘,施工单位持文化行政管理部发给的文物勘探发掘完毕通知书向城建规划部门申请办理施工执照。勘探发掘费用由建设单位纳入工程预算,据实支付。这是成都市首次提出划定地下文物保护区、考古勘探发掘前置,这一政策的公布为成都市基本建设考古工作体系建立奠定了重要基础。

工程建设考古前置工作试点探索阶段

本阶段自1992年至2017年。随着成都市经济高速发展,城市建设大规模兴起,基本建设破坏地下文物的现象时有发生,文物安全形势十分严峻。针对这一情况,1992年,成都市颁布《成都市文物保护单位条例》,首次以立法的形式规定基本建设前开展考古勘探发掘工作。1995年,成都市公布考古勘探发掘实施范围。1999年,成都市在中心城区试点,将基本建设考古勘探发掘完成时间节点由施工执照办理前调整为建设工程规划许可办理前,并由建设规划部门统一纳入前置审批事项,考古前置工作模式初具雏形。

土地储备考古前置体系基本建立阶段

本阶段自2017年至今,为推进政府职能转变和深化放管服改革,优化营商环境,国务院在全国范围试点推行工程建设项目审批制度改革,作为全国16个试点省、市之一,成都市深入贯彻落实改革要求,率先将文物保护纳入工程建设前置审批,由文物部门独立开展审批工作。通过三个体系的建设,成都市形成了一套较为完备的考古前置工作模式。

建立地下文物保护行政审批体系 一是完善法律法规。成都市修订了《成都市文物保护单位条例》,颁布了《成都市工程建设项目审批制度改革工作方案》,以法规形式明确土地储备前进行考古勘探发掘,由考古机构统一组织实施。

二是建立工作机制。按照成都市工程建设项目实施并联审查的工作要求,明确自2018年起,市文物部门在工程建设项目供地开发及建设工程规划许可手续办理前,对工程项目的考古勘探发掘进行独立审批。

主要工作成效

有效保护了地下文物 基本建设考古勘探发掘工作体系的建立与完善极大地推动了成都市地下文物保护工作,考古发掘成果丰硕,有力保护天府文化历史根脉,增进文明交流互鉴。截至目前,成都已取得全国重要考古发现20余项,其中6项考古成果被评为“全国十大考古新发现”,数量在全国副省级城市中居于前列。考古发掘出土数十万件珍贵文物,不仅为金沙博物馆、成都博物馆等提供了大量藏品,更填补了长江上游文明起源发展进程的空白,证实了成都平原4500余年文明史、2400余年建城史,极大丰富了历史文化名城内涵。

有力服务城市发展大局 由于考古前置,全市达84%的项目在土地出让前便已完成考古工作,建设单位拿地后可直接开工建设,避免了因地下发现文物导致项目建设受影响甚至无法开展的现象。近五年来,配合基本建设开展考古调查勘探项目9000余项,有力保障了成都大运会、天府国际机场、轨道交通等200余个重大项目开工建设,促进了城市的建设发展,受到了上级部门、建设单位和社会各界的好评。2020年,市考古院被成都市委政府授予“成都国际化营商环境建设先进集体”。

极大促进全市文博事业发展 经过数十年发展,成都文物考古研究院建成西南地区首家考古博物馆,形成田野考古、文物保护、科技考古、古建筑设计、信息管理五大科

三是划定保护范围。市文物部门会同自然资源、住建部门划定了全市地下文物保护范围,制定了相应的管控要求,并将其纳入国土空间规划,地下文物保护范围线进入“多规合一空间数据信息平台”和“工程建设项目综合审批图”,从规划层面确保了全市基本建设考古前置的可操作性、可实施性。

四是加强经费管理。根据国家相关规定,市文物部门根据文物勘探工作量、土质疏松程度、项目类型等实际情况科学制定考古勘探取费标准,并及时向社会公布。全市文物勘探取费均全部纳入市财政管理,接受审计部门的监督。

五是规范工作程序。市文物部门编制《成都市地下文物调查勘探发掘办事指南》,通过成都市网上中介服务大厅向社会公布,并同步下发各(区)市县,进一步加强对成都市考古勘探发掘工作的规范化管理。

建立考古勘探发掘业务体系 一是增强业务力量,提高工作效率。考古前置工作开展以后,全市考古工作业务量大幅增长。成都文物考古研究院将中心城区以外的15个区(市)县的考古勘探工作联合当地地管所共同实施,还与金牛区等6个区县签署合作协议,支持区县建设“考古工作站”,基层文物人才队伍力量持续增强,工作效率明显提高。同时,进一步加强考古专业技术人员队伍建设,定期开展业务培训,支持其全程参与考古发掘、整理研究、报告编写,打通职业发展渠道,有效调动考古专业技术人员的积极性和创造性。

二是优化工作流程,创新工作方式。采用“分批勘探”“逐块移交”的工作方式,积极推行“框架协议”制度,选择自贸试验区、产业园区等区域试点开展“区域评估”。上述措施缩短了进场时间,提高了工作效率,保障了建设项目工作进度。

三是加强行业管理,提升服务意识。严格执行文物勘探限时承诺制,明确不同面积地块的工作时限,勘探完成时间相较实施前平均提前5—10个工作日;实施考古勘探发掘满意度评价制,每一考古项目由项目单位进行满意度评价,文物部门定期抽查评价结果,适时提出整改意见;推行告知承诺制,对需要集中上市或尽快开工建设的省市重大项目,由文物部门开辟行政审批绿色通道。

建立考古机构内部管理体系 作为全市考古实施单位,成都文物考古研究院建立了规范的业务工作管理体系。

一是印发《成都文物考古研究院文物勘探发掘工作管理办法》,明确市考古院各业务部门工作范围与工作职责,为项目负责人及相关部门严格遵守工作程序、切实承担管理责任、加强监督检查职责提供了有力支撑。

二是建立考古勘探发掘检查验收制度,对考古勘探发掘项目检查验收程序以及考古勘探发掘土方量、用工量、计费面积等测算标准进行明确,确保验收全面、监控有力,数据准确,推动考古勘探各环节规范化运行。

三是聚焦制度落实,不断优化单位运行机制,强化考古发掘工地事前、事中、事后监督管理,改变工作作风,提高工作效率,形成主动作为、求真务实、严肃团结的工作氛围。

研中心,培养出一支由50余名博士、硕士及副研以上专业技术人员组成的科研队伍,承担参与了50余项国家、省部级重大科研课题,出版学术专著90余部,发表论文和发掘简报近1500篇,荣获国家级、省部级及成都政府社会科学优秀成果奖、荣誉奖等80余项,综合排名位于全国省市级考古机构前列,已成为国内一支重要的考古力量。

与此同时,考古工作对文物保护、博物馆建设、社会教育、文化传播等方面的推动作用日益彰显。重大考古发现有力推动了金沙遗址博物馆、成都博物馆、水井坊酒坊遗址博物馆建成开馆,邛崃遗址、宝墩遗址、明蜀王陵等一批重要的考古遗址公园也陆续建成,充分发挥考古在中华优秀传统文化传承创新体系建设中的重要支撑作用,助力成都世界文化名城建设。

考古前置工作体系建立后,成都各区(市)县党委政府进一步重视文物工作,东部新区、成华区、武侯区新设了文物保护管理所,金牛区、青羊区、成华区、锦江区、龙泉驿区、简阳市、金堂县等先后核增文物保护事业编制近30名,基层文物人才队伍力量显著增强。同时,成都市每年依法收取的考古勘探发掘经费全部纳入财政管理,通过财政预算保障了各区(市)县的考古勘探工作成本,确保全市地下文物保护工作有序推进,极大地保障和促进了全市文博事业发展。

会同市区两级检察院,建立健全地下文物保护公益诉讼制度,鼓励举报违法行为。

持续发展,深入推进考古学科与人才体系建设 考古前置必然会带来考古勘探发掘工作量的增加。成都文物系统将积极向党委政府汇报,对基层考古队伍建设给予保障倾斜,确保队伍稳定。同时重点加强文物修复、田野考古、科技考古等急需领域专业人才培养,加快建设一支门类齐全、技艺精湛、力量更强的考古人才队伍,实现考古事业的可持续发展。

守正创新,全面构建阐释传承体系 建设统一规范的考古数据库,利用“互联网+”技术支撑,为全市地下文物保护范围纳入国土空间规划体系提供本底数据,为城市建设提供查询、空间分析、专题地图制作等服务。建立出土文物移交长效机制以及考古机构与博物馆之间的保护、研究、展示等方面的合作交流机制,推动出土文物移交常态化、规范化,积极探索多种形式的文物展示方式,让更多的文物走出库房、走上展线、走向大众,真正让文物“动”起来、“活”起来。

(作者单位:成都文物考古研究院 成都市文物局)

新时代 加强山西考古的几点思考

武俊华 张光辉 王艳忠 赵辉

近日,山西省政府办公厅印发《关于加强全省考古工作的意见》(以下简称《意见》),结合山西考古发展现状和工作实际,从不同角度对全面加强考古工作、全方位推动考古事业高质量发展提出了十条重大举措,为新时代山西考古谋篇布局、顶层设计,《意见》的出台,体现了省委省政府高度的政治自觉和强烈的责任担当。与《意见》配套的《山西考古工作“十四五”专项规划》(以下简称《规划》)也于2021年12月由山西省文物局发布实施。二者一脉相承,高度凝练,直指全省考古工作中存在的突出问题、薄弱环节,一条条提出改进措施,无疑将成为构建新时代山西考古工作新格局的行动指南。

出台背景与契机

2020年9月28日,习近平总书记在中共中央政治局第二十三次集体学习时指出,努力建设中国特色、中国风格、中国气派的考古学,更好认识源远流长、博大精深的中华文明,为弘扬中华优秀传统文化、增强文化自信提供坚强支撑。对考古工作提出了更多的期望和更高的要求。

2020年10月、12月,山西省委常委会两次专题研究了全省考古工作情况,指出省属考古单位对文物资源战略地位认识不够,考古项目目前谋划不够,管理不到位,重大考古发掘项目介入不深,省内高校参与不够,考古发掘和人才培养“两张皮”现象突出等问题。

2020年11月初,为切实贯彻落实省委省政府重要决策部署,省文物局主要领导亲自筹划,提出了框架性意见。有关领导积极组织,指导安排省直考古机构搭建专班多方调研、汇总材料、科学论证,最终于2021年2月初形成了《意见》和《规划》初稿。随后又按照省领导要求,征求了各有关单位意见并经多次修改。2021年12月初,省文物局先行发布了《规划》文稿。

2022年5月27日,习近平总书记在中共中央政治局就深化中华文明探源工程进行第三十九次集体学习时再次就考古工作发表重要讲话,强调把中国文明历史研究引向深入,推动增强历史自觉坚定文化自信。

2022年6月7日,省政府第143次常务会议专题研究考古工作,最终通过了该《意见》。会议指出,考古资源是稀缺的科研资源、成果资源、发展资源,要加强考古事业发展顶层设计,围绕重大课题系统开展专题研究,通过“十条”举措,不断构建新时代山西考古工作新格局。7月15日,《意见》正式印发。

着力点与措施

《意见》紧紧围绕习近平总书记就考古和历史研究工作提出的四点要求和殷切期望,结合山西考古资源优势和实际工作短板不足,查缺补漏、直指要害,多措并举、总体布局,形成一套“组合拳”。这里择要阐述几点。

山西拥有丰厚的地下文物资源,我们要抱着开放胸怀、大力引进省外相关科研机构共同开展考古资源挖掘研究阐释的同时,也要秉持把握机遇、努力发展壮大提升本省机构考古科研能力的宗旨,在合作中学习,在学习中切磋,引导带动本省考古人才队伍建设提档升级、脱胎换骨。《意见》提出加强考古资源管理,规范考古项目实施,推动国际交流合作,就是要围绕重大课题,做好统筹协调和检查指导,联合省内外科研机构共同发力,推进人类起源、农业起源、文明探源、夏商文化、晋文化、云冈学与石窟寺考古等专题研究,阐释好山西在中华文明进程中的地位和作用。

针对考古发掘与教学培养脱节、考古学科建设滞后等问题,《意见》提出,由省文物局与山西大学联合共建山西考古文博研究院,意在打通省属科研院所与省属高校间的体制机制壁垒,建立渠道畅通、相互任职、共享共建的工作机制。同时结合区域考古资源特色,在全省科学布局高校考古实践教学基地,形成集发掘、研究、教学于一体的区域考古平台。通过统筹多方力量,拧成一股绳,发展建设门类齐全、特色鲜明的考古学科体系,实现考古发掘、研究、教学“一盘棋”,争取本省考古学研究应有的话语权和地位。

充分发挥人才的第一资源作用,积极培养壮大考古队伍,考古事业才能后继有人、人才辈出。近年,全省配合基本建设考古工作任务愈加繁重,与之相应的考古资质单位和考古领队数量一直没有明显突破,仅有的考古科研人员一方面要重点围绕“探源工程”、“考古中国”、大遗址考古等重大课题开展田野考古工作,另一方面又不得不大量配合基本建设考古工作任务,精力不济,难以两顾,成为制约全省考古事业高质量发展的瓶颈。在加强考古能力建设方面,《意见》强调要发挥考古工作联盟主导作用,加大省内考古单位之间合作力度,加强省文物局考古行政职能,充实省级考古研究机构工作力量,重点市县优化考古机构设置,大力引进、培养考古项目负责人。同时优化考古机构用人自主权,加大力度引进专业对口、方向契合的优秀毕业生。随着这些举措的落地实施,无疑将极大缓解当前压力。

广大考古工作者餐风露宿、青灯黄卷,经年累月奋斗在田野考古一线,取得了丰硕成果。《意见》从关心爱护基层一线考古工作者,积极提供人力、物力、财力等支持方面,提出多方面保障措施。加快推进考古装备及设施配置的标准化、专业化、科技化,改善一线工作条件;针对行业特点和需求,优化高级岗位结构比例,给予考古人才充足的发展晋升空间;在政策范围内加大各类表彰奖励、省级人才计划、哲学社会科学课题对考古行业及人才支持力度。相关评奖中设置考古学学科组等,更多地宣传推介考古学、云冈学等相关研究成果。这些激励机制和奖励政策,无疑将在很大程度上支持考古工作者干事创业的热情和干劲。

落地实施与展望

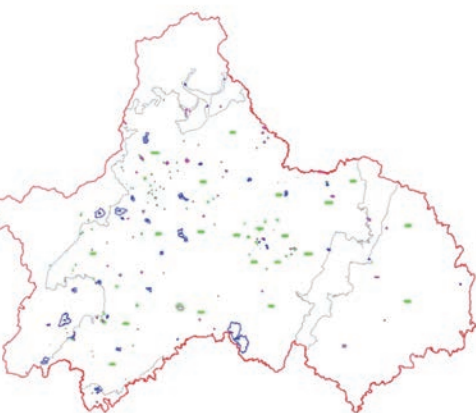
作为省政府办公厅发布的指导性意见,并不意味着这些条款就能天然地进入实施阶段,只是为具体执行过程中争取有关政策支持提供了充分依据。《意见》要得以全面落地实施,还需要所涉各个部门和有关地方政府的全力支持与配合,特别是各级文物主管部门的积极对接、主动作为,必要时仍需要省级政府层面的强力协调。这非常考验主管部门和相关科研机构的智慧和耐心。

为此,文物主管部门和考古机构须有充分的思想准备,在与有关部门对接落实过程中,既要有久久为功、持之以恒的韧劲,更要有“功成不必在我”的情怀,不断推动这些指导性意见条款逐步转化为可执行的具体政策,为考古事业高质量发展保驾护航。

山西是东亚古人类演化的重要舞台,华夏文明发祥地,晋国霸业主舞台,民族融合大熔炉,地下文物资源禀赋独特、优势突出。山西地区长期作为中原与北方之纽带,自史前时期起就是一个四方文化辐辏的“漩涡”中心,各地区文化因子在这里交汇、融合进而升华,或再次“飞溅”向外传播,可以说,中华文明之所以有今天这样兼容并蓄、海纳百川的精神气度,离不开山西这块神秘多彩的黄土大地孕育。深入挖掘山西遗留的历史文化遗产资源,对传承弘扬中华优秀传统文化、增强历史自觉、坚定文化自信无疑具有极为特殊的意义。

2022年7月召开的全国文物工作会议,提出“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的新时代文物工作方针。《意见》的出台,为我们精心描绘了一条勇攀高峰的奋斗路,在新的历史条件下,我们必须紧紧抓住难得机遇,增强历史自觉,在又一个百年考古新征程中作出山西贡献,体现山西作为,彰显山西担当,做好山西文章,用更多突破性成果,更好再现山西在我国百万年人类史、一万年文化史、五千年文明史中的图景画卷,用璀璨文化之光照亮高质量发展之路。

(作者单位:山西省考古研究院)



成都地下文物保护范围



宝墩遗址大型建筑基址



宝墩遗址考古工作站



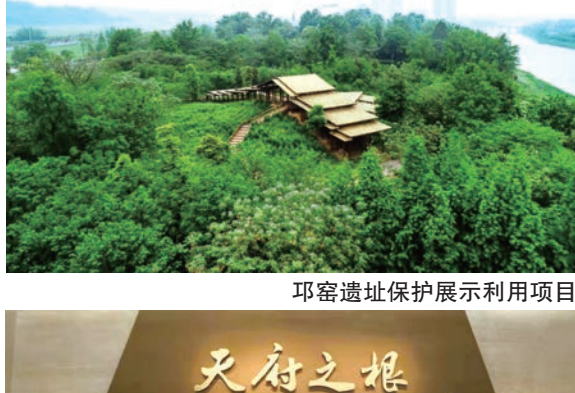
金沙遗址



成都考古中心——科技考古中心



成都考古中心——公众考古中心



邛崃遗址保护展示利用项目



成都市公众考古社教活动