



北京市政协文史委专题调研组成立会现场

2014年2月25日,习近平总书记在北京考察时指出:“历史文化是城市的灵魂,要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。北京是世界著名古都,丰富的历史文化遗产是一张金名片,传承保护好这份宝贵的历史文化遗产是首都的职责,要本着对历史负责、对人民负责的精神,传承历史文脉,处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系,切实做到在保护中发展、在发展中保护。”地下文物是北京丰富历史文化遗产的重要组成部分,协调和处理好地下文物保护与城市基本建设的关系至关重要。当年3月,全国第一部践行“先考古、后出让”政策的省级地下文物保护专项规章——《北京市地下文物保护管理办法》(以下简称《办法》)正式实施,一系列举措的落实切实加强了城市基本建设中地下文物的保护,为全国基建考古提供了“北京经验”。

坚持高位统筹

党的十八大以来,习近平总书记多次对文物考古工作作出重要指示批示。市委市政府的高度重视,是北京基建考古与地下文物保护事业发展的关键所在。

经验一,《办法》在市委市政府的统一领导下出台 《人民日报》《北京商报》等多家媒体曾经披露,2007年和2008年,北京4191项新开工建设工程中只有97项进行了考古勘探。近98%的项目未开展考古工作,引起了北京市政协委员的高度关注。2009年,市政协文史委提交《关于加强北京市地下文物保护的提案》,并联合六个民主党派共同进行了专题调研。此后三年,有关地下文物保护问题的提案都是市政协督办的重点提案。中共北京市委将“加强对地下文物保护立法,做好地下文物的保护工作”写入了关于“十二五”规划的建议。2013年,《办法》列为市政府立法工作计划年内力争完成的项目之一,同年9月通过审议,彰显出北京市对地下文物资源保护的决心。

经验二,路县故城遗址的整体保护最具参考价值和借鉴意义 北京城市副中心建设是党中央作出的重大决策部署,是京津冀协同发展的重要组成部分。副中心考古工作在全国9家考古单位、2000余人的支援下,勘探面积累计达1200余万平方米、发掘面积超20万平方米。考古揭露的路县故城遗址是北京城市副中心目前所知时代最早的古城,获评了2016年度全国十大考古新发现。市委市政府多次召开专题会议研究路县故城遗址的保护利用工作,将其纳入《北京城市总体规划(2016年-2035年)》重点任务。如今,路县故城遗址已被公布为第九批北京市文物保护单位,列入首批北京市考古遗址公园立项名单,依托该遗址的保护展示工程与遗址公园建设均已初具规模,“两馆一站”规划逐步落地,成为城市建设与考古发掘、文物保护、旅游发展相融合的经典案例。

经验三,地下文物保护工作是各级政府、各部门、各单位共同的责任和义务 市政府通过《办法》进一步明确了发展改革、规划、建设、水务、交通、财政、公安等有关行政管理部门在地下文物保护工作中的职责。一方面,规划、建设、水务等部门在各自工作流程中,嵌入书面提示建设单位申报开展考古调查、勘探的环节,同时告知文物部门。另一方面,规划、建设等部门以每年度、每季度召开的土储项目联席会、制定的重点项目清单,与文物部门沟通预审。规划部门牵头搭建“北京市政府投资工程建设项目”多规合一“协同平台”,与相关建设工程审批的13个行政管理部门形成的会商机制,也将文物部门列入其中。文物部门参与土储项目及建设工程的事前审查审批,是推行“先考古、后出让”政策的有力保障,为保护地下文物创造了有利条件。

不仅如此,《办法》还指明由新闻、出版、广播、电视、网络等媒体进行宣传,营造保护地下文物的良好氛围。北京广播电视台、北京日报社等长期跟踪报道考古工作,配合文物部门举办各类公众考古活动,在加强地下文物保护工作成果的传播,改变社会认知、构建知识体系、教育引导全市广大干部群众认识中华文明取得的灿烂成就方面,发挥了重要作用。

经验四,执法处罚有力维护了《办法》权威 为加大对不按要求报请考古调查、勘探等违法案件的查处力度,让《办法》成为“利器”,北京市在地下文物保护工作中突破性设置了“黑名单”制度。“建设单位、施工单位和监理单位违反本办法受到行政处罚的信息,应当依法记入本市企业信用信息公示系统”的规定,对相关违法行为起到有效震慑。

坚持先试先行

经验五,考古前置与土储供地的程序衔接 通过厘清城乡建设用地投入开发建设的必经程序,结合考古工作的特性,《办法》将基建考古的实施设置在土地入市交易之前,并把文物部门的相关意见列为土地入市交易的依据之一——这是北京市率先对“先考古、后出让”政策的实践。时至今日,全市每年近半数的基建考古项目在土地入市前实施,正是这一举措长期推行的成效。朝阳区东坝、石景山区五里坨等地的开发项目在土地入市前开展考古,及早发现并保护了清和敬公主园寝、明内官监太监墓园等,避免了建设工程在施工阶段停工而造成的更大损失。目前,基建考古已被统一纳入北京市政务服务事项清单,申报材料与审查要求的标准化、工作流程的规范化,既为申报单位提供了办事指南,也节省了协调沟通成本。同时严格规定的时限要求保障了土地供应计划如期实施。

经验六,优化营商环境平衡发展与保护 2018年,《北京市文物局关于进一步优化营商环境简化考古调查勘探办理流程的实施意见(试行)》为深化基建考古“放管服”改革提供了两种措施。一种是应当进行考古勘探的基本建设工程与土地储备项目,允许项目主体单位在不能满足全部场地同时具备考古勘探条件的情况下,按照拆迁及场地清理进度,对满足条件的用地分批次申报考古勘探,分批次开展考古发掘,分批次取得《地下文物保护工作函》。另一种是对于地上原有建筑物的地下部分已经将文化层全部破坏的、地形条件特殊的区域(坡度大于45度的山地等),现场为山地或卵石砂层堆积等存在地下遗存可能性极低的几类情形,经踏勘确认后不再于建设工程开工前组织开展考古工作。在这些措施的支持下,首农食品养殖场等一批关系民生建设的项目得以尽早实施,实现了文物保护与城市发展的“双赢”。

基建考古工作的「北京经验」

——写在《北京市地下文物保护管理办法》实施十周年之际

北京市考古研究院(北京市文化遗产研究院)



城市副中心考古现场航拍



基建考古发掘现场航拍



十年来出版的报告、专著



汉代路县故城遗址保护展示工程渲染图



基建考古勘探现场



基建考古发掘现场



清代庄亲王园寝墓室

坚持整体保护

经验七,界定符合市情的“大型基本建设工程”范畴 2004年,《北京市实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》施行,进一步夯实了北京市地下文物保护工作的法治基础。但该办法仍未对“大型基本建设工程”等范畴予以详细界定,只规定了“在旧城区进行建设用地上万平方米以上的建设工程应当报请考古调查、勘探”,使得旧城区一万平方米以内和旧城以外的大量施工范围变成了“考古荒地”。那一时期,基建考古大多还是在施工发现文物后介入的。为此,文物与规划、建设等部门多次座谈、研讨,统计分析各区建设用地指标及建设工程实际用地面积的大量数据后,把“旧城之外总用地面积二万平方米以上的建设工程”作为应当开展考古前置工作的对象写入了《办法》。同时,鼓励其他各类建设工程积极申报开展施工前的考古工作,也鼓励在生产生活活动中发现地下文物的个人和单位及时提供线索。

经验八,划定重点监测区健全地下文物保护体系 基于对本地区地下文物资源分布客观规律的认识,北京市陆续公布了五批68片地下文物埋藏区,覆盖区域面积近2万公顷。《办法》不仅延续了地下文物埋藏区的有益之举,还创建了地下文物重点监测区的工作机制,位于相应区域内未达到界定范围且不申报开展考古工作的建设工程,应当将施工前制定的地下文物保护预案报文物行政管理部门备案。重点监测区作为地下文物埋藏区的动态补充和预备选项,有效扩大了城市基本建设中地下文物的保护范围,增加了文物部门的工作主动权。2014年,北京市第一批地下文物重点监测区公布,使地下文物多层次、系统性的保护体系日益健全。

坚持能力建设

《办法》施行十年,北京市累计完成的基建考古勘探项目突破2400项,完成勘探面积总数达233平方千米;发掘史前至明清时期古墓葬、窑址、房址、塔基、古井、灰坑等各类遗迹近3万处(处),出土文物超过4万件(套)。

经验九,成立特设机构加强基建考古主体职能 为落实文物部门保护责任,切实发挥考古发掘单位职能,2014年10月,北京市建设工程考古事务中心经批准成立,负责基建考古项目的具体组织实施工作(现由北京市考古研究院承接)。该中心作为特设机构,与各政府部门、各建设单位、各省市考古机构开展协调对接工作更为便捷、更加顺畅。

经验十,引入社会力量充实基建考古队伍 《办法》实施后的第一个季度,考古调查、勘探项目申报量就已超过此前两个年度的总和。为迎接这样的“考古热膨胀”,北京市考古研究院积极探索有效途径,采用遴选、招标等方式组织有资质的单位参与本市基建考古。自2014年9月19日第一次在《中国文物报》刊登公告以来,已邀约来自全国不同省市的数十家文物考古机构助力,极大地充实了北京基建考古队伍,在北京城市副中心考古等重大项目实施时,能够保障其他各区数十个项目的同步开展。

经验十一,完善内控制度保证基建考古工作质量 《办法》实施以来,北京市考古研究院陆续配套出台了《北京市配合基本建设工程考古工作遴选有资质考古发掘单位管理办法》《考古项目组织管理办法》《考古工地安全管理规定》《考古发掘资料整理管理办法》等三十余项内控制度,覆盖项目分配、进场实施、安全管理、完工验收、资料整理等全流程,实现了基建考古工作的精细化管理。其中,统一格式体例的基建考古工作报告制度在业内具有示范作用。坚持执行合作单位例会通告制度及未位退出机制,试点引入第三方监理模式,是保证基建考古工作质量的有效举措。

经验十二,基建考古发现推进考古学研究不断深入 北京历史悠久,文脉绵长,是中华文明连续性、创新性、统一性、包容性、和平性的有力见证。过去十年,《办法》极大推动了基建考古在揭示北京历史文脉中的积极作用。重要发现层出不穷。庄亲王家族园寝是北京首次科学考古发掘的清代“铁帽子王”亲王府园寝;善人桥是大运河水系上的重要桥梁,也是大运河北京段重要的水利工程遗迹;西板桥、澄清下闸遗址等多处公布为文物保护单位;明内官监太监墓园及其附属塔寺是建国以来首次同时对宦官墓及其有依附关系的寺庙遗址进行发掘;金中都大型宫殿建筑基址、新宫遗址大台头文化遗存等考古成果通过“考古中国”重大项目平台发布。科技考古水平不断提升。依托基建考古中发现的大量地下文物,北京市考古研究院设置了植物、动物、陶瓷、冶金、人骨、环境六大方向实验室,对出土动植物遗存、陶器、金属器、人骨、土壤样品深入研究,为探索北京地区古代居民生产、生活、所处古气候环境及人地关系等问题不断补充科学依据。考古发掘报告、研究成果专著更是积案盈箱。《“阳城墓地(一)——东周两汉至明清时期墓葬考古发掘报告》《金中都(2019~2020)城墙遗址考古发掘报告》《北京长城考古(一)》等三十余部报告、专著付梓,不断将尘封的历史转化为新的知识。

城市是一个民族文化和情感记忆的载体,历史文化是城市魅力之关键,加强城乡建设中历史文化保护传承是新时代文物工作的行动指南。基建考古是做好其中之地下文物保护工作的重要途径。十年来,北京基建考古工作有力保障了世园会、冬奥会、新机场、南水北调、西气东输和城市副中心、经济开发区等重大工程的顺利实施,竭力守护了老城和大运河、长城、西山永定河等文化带的文化根脉,为加强“四个中心”功能建设贡献了积极力量。

2018年以来,中办、国办和自然资源部、国家文物局等多次发文,要求坚持考古前置制度,健全“先考古、后出让”的政策机制。可以说,北京种种力求兼顾地下文物保护与城市发展建设的举措,是率先对“先考古、后出让”进行的有益探索。

历史文化传承承载着中华民族的基因和血脉,保护历史文化是推动文化传承发展的重要基础,坚持以习近平文化思想为引领不断开创宣传思想文化工作新局面。我们期待,基建考古工作的“北京经验”得以在实践中不断深化,在多位一体的地下文物保护体制机制内容设计上取得更多突破和创新!我们坚信,在各级党委和政府的关心支持下,与各省市兄弟单位戮力同心,落实好“先考古、后出让”的制度政策,会使地下文物遗存得到更加有力的保护,推进全国地下文物保护工作不断迈上新台阶!

(执笔:贺蕾)