

大同长城保护与 利用现存问题的原因分析

□ 刘 媛

大同长城在文物保护与利用方面存在着文物“四有”欠缺、家底不明、人为损害、盲目利用的问题。究其原因,既有基础研究的不够,还有战略规划意识的缺失、资金匮乏,从政策环境和管理上也存在严重不足;既有大同长城自身固有的客观困难,也有长城工作者的主观原因;既有长期沉积的历史问题,也有新近出现的现实挑战;既有需要更新的观念、需要转变的思路问题,也有需要强化的管控、需要落实的措施、需要探求的方法问题。

一、总量丰富而且全境分布,保护难度大

(一)大同长城文物的总量丰富、分布广泛

大同长城的文物总量是全山西省最多的,在全国也名列前茅。大同仅明代长城资源就有总共850处,计新荣区199处,南郊区37处,天镇县172处,广灵42处,灵丘15处,阳高155处,大同县31处,左云142处,浑源县57处。笔者实地踏勘,矿区也有数量不少的墩台分布,尚未计入如上数据。如再加上其他疏漏,笔者认为大同的明长城遗址远超千处;再加上其他朝代的长城,有效保护与合理利用的工作总量自然大增。

绵延2100年里九个历史时期、十个政权的先后兴建,使大同境内到处都有长城文物遗存。大同其他时期所修长城,灵丘南部应当有战国长城,广灵应当有西汉长城,天镇应当有北魏长城,浑源县应当有秦长城,左云县应当有东汉长城。这些遗址的断代固然有待进一步实地考古调查进一步确认,不过,大同地面上到处是长城文物,却是不争的事实。

(二)大同长城文物的遗存不同,环境各异

各个时期的大同长城走向不同、布局不同。大同地区,大部分长城基本上是东西走向的,和整个中国北方长城的方向一致。也有少量是南北走向的,有的是依山势,如新平堡到李二口段;有的是连接的需要,如宏赐堡到镇羌堡段。从布局上,大部分段落落在单线之外,另有呈平行线状的拱卫带,如新荣区长城呈平行四边形,特别像一把弯弓。

这些长城文物遗址有的在山巅,有的临近河床,各自经历不同的风刀霜剑、血雨腥风,自然有各自不同的遗存状态,这些都极大地增加了大同长城保护与利用的工作量与难度。

(三)大同长城文物的种类多样,保护难度巨大

大同长城设计有异、工艺有别。有土夯、石插、砖包、天险等多种构筑方式,还有水关、敌台、马面等多种功能形态,在失去了其作用之后很快颓败,长期雨雪风霜的自然侵蚀使其加速湮没,保护难度巨大。

明以前的早期长城分布零散,有的地方还存在于前后时期的覆盖,随着两千多年来山形地势的不断变化,越发增加了寻觅、踏勘的难度,调查研究与保护的工作量与难度很大;有的早期长城遗址旁边正好有矿藏等,还来不及实地认定和保护,就已经岌岌可危,如新平尔附近开采铁矿,北魏长城岌岌可危;个别长城段多时期重叠覆盖,急需一定程度的考古发掘。

二、调研不全,缺乏因地制宜的科学指导

(一)文物普查未必全面查清了形成于历朝历代而遗存状况各异的大同长城的全部文物

长城文物家底不明,这个问题由来已久,并非大同所独有。仅从长城的墙体来看,“根据历年的调查和专家根据古代文献推测,认为我国长城……累计总长城约50000公里左右。在不同时期,用不同手段对长城进行测量,得出的数据差异很大。”随着认知方式和内容的不断变化,这一问题必将持续地有不同程度的解决,但是也必然长期存在。

大同最早的是战国长城,之后“又有秦、汉、北魏、北齐、隋、金、明、清8个时期先后在大同地区修筑或修缮长城。”这些遗址,有的在局部某段的多朝代重叠,镇边堡附近的明、汉长城,有的在高山上人迹罕至,……要想查清如此众多的长城文物遗址,其任务的艰巨复杂性可想而知,但是,如果基本情况都查不清的话,有效保护无疑是一句空话。

(二)单一的文物普查,无法替代科学指导长城保护与利用的全面调查

当前,文物部门公布的数据,重要集中在对长城文物本体的技术数据,这些数据固然重要,但是也无法替代科学指导长城保护与利用的全面调查。国家长城资源调查的目标是:“全面、准确掌握全国历代长城的规模、分布、构成、走向及时代、自然与人文环境、保护与管理现状等基础资料,测量长城长度,生产长城基础地理信息和长城专题要素数据,发布长城长度等重要信息。”我们今天初步搞清楚长城各种遗址的数据,还要继续搞清楚“时代、自然与人文环境、保护与管理现状等基础资料”,还需要进一步全面调查长城保护与利用所需要的各种因素,如长城沿线经济发展、社会管理状况等,这些内容有机地组合起来,才可以构成科学指导长城保护与利用的基础。

(三)对“大同长城”的概念研究不够,难于正确认识其在中国长城中的特殊地位

大同长城首先是一个历史概念,“是从公元前4世纪到公元18世纪历经9个时期里10个政权兴建的,东至居庸关、南到雁门关、西至偏关、北到呼和浩特但主体在今大同市行政区内的,长期对蒙、晋、冀、京四省区广大地区具有军事、政治、经济等多方面重要意义的,处于胸颈要害部位的一段中国长城。”大同长城的范围,不

但涉及到种类繁多的物质遗产,还包含着各种各样的非物质文化因素,就物质范围而言,不但涉及到各种长城文物本体例如城堡、烽燧、长墙等,还包括驿道、官署、庙祠等相关文物,就非物质文化因素而言,既有“九曲黄河灯”这样直接由军阵演习衍化而来的大型群体游戏,也有“姓氏繁杂”“高鼻碧眼”这样追溯起来原因复杂的边塞人口特点,还有“贵少贱老”的北方游牧民族遗风,可以说,大同长城是一个涉及到人类几乎所有社会领域的纷繁复杂的文化体系,不但在中国长城中占有重要地位,而且在整个中华民族文明史里,也有着独特而重要的地位。对于这样一个立体而丰富的庞大有机体系,其认知程度,绝不应停留在各种遗址的数量和测绘数据上。

(四)对长城的保护与利用关系研究不够,未能科学协调使之相辅相成、相得益彰

在相当长时期里,保护与开发是社会事务中截然不同的“两回事”导致一些地区、部门的一些人只讲保护不准利用,而一些地区、部门的一些人只想利用而不进行保护,相当多数人把保护与利用绝对对立起来而无所适从。当前各个层面的诸多问题,无论是急功近利的开发推进,还是被动保守的文物保护,都容易“两张皮”地各说各话、各行其是,因此,笔者提出大同长城保护与利用的关系只能是“有效保护基础上合理利用。有效保护是起码前提,未能有效保护无法实现合理利用,也就不应当利用;合理利用是整体目标,不能合理利用也就难于有效保护,起码无法持续保护”^[6],这是当前大同长城保护与利用所应当遵循的战略性思路,只有这样,才能使大同长城的保护与利用相辅相成、相得益彰。

(五)对自然、人文环境研究不够,无法全面、系统地保护与利用大同长城

作为世界上体量最大的文物,各种长城遗址与山川大地紧密相连,数量众多、分布广泛,从山顶到田间,随处可见,凸显出长城与土地的不可分割的关系,因此,长城是与自然环境集合最紧密的文物,长城是世界文化遗产,由于特殊的人文环境造就特殊的历史文化,影响巨大而深远,因此,长城还是与人文环境紧密结合的活生生的文化。对于长城的合理利用,实际上很大程度是

对长城及其周边的自然、人文环境的利用,对长城的保护,至少要通过周围自然、人文环境的保护来实现。当前对大同长城自然、人文环境的研究不足,使得无法全面、系统地保护与利用大同长城。

(六)对相关政策、法律研究不够,难于依法规范地保护与利用大同长城

长城是世界遗产,受到国家法律法规的保护、国际公约的约束,长城还与各省市县的国土资源紧密契合,涉及到农业、林业、荒山治理等相关领域,一些重点段落还被纳入了县区旅游产业开发的范围,因此,长城还受到地方政府的各种具体政策的影响。因此,在文物与土地双重背景下,对大同长城的文物保护和利用尤其需要充分研究各种法律法规,充分认识到各项法规、政策中的相关因素,既不违背法律底线,又用足用活各种政策。如果对相关法律、政策研究不够,就难于规范研究地保护与利用大同长城,稍有不慎,关涉长城文物的旅游开发一旦实施,就已经在违反国家关于文物、关于长城的法律法规。

三、兴边富民任务重,利用长城的需求急

(一)长城沿线数十万居民脱贫致富问题尚未解决

大同长城沿线多为经济极其落后地区。以新平堡为例,全镇国土面积 184 平方公里,辖 22 个行政村、10 个自然村,总人口 1.475 万人,建国以来一直是纯农业乡镇,所在的天镇县是国定贫困县,而新平堡是全县最贫困的乡镇,2007 年农民人均纯收入仅为 1150 元。这样的例子在长城沿线比比皆是,若村民盲目利用长城“开发”旅游以求发财致富,法理不容但其情可原,因而发现、调查、处罚的执法难度与伦理冲突都很巨大。

(二)长城沿线植被恢复、环境保护、国土整治任务繁重

明代在长城沿线实行定期烧荒政策,把长城内外一定范围内的草木全部消灭,以不给草原游牧民族骑兵有给养和藏身的地方,这在当时是戍守国防的一种有效策略。但在今天看来,这直接导致了大同长城沿线的生态恶化,水土流失、沙漠化严重,建国后,从上世纪 50 年代起,开启了

三北防护林等人工生态恢复工作,这固然是利民的好事,但是从长城文物保护的角度来看,却不仅不断挤压长城保护与利用所需要的人、财、物力投入,甚至还直接与长城保护与利用的各项工作和具体举措相冲突。

(三)长城沿线村镇的规划、建设与管理任务繁重

长城沿线约有 200 左右的村落,民居破旧、村镇凌乱,生态恶化,亟待综合治理;其中,直接由长城军堡形成的古老村镇 30 多个,年久失修,剥落破败,需要及时整治。

(四)长城地区的产业转移、社会转型任重道远

大同城乡发展的不均衡问题一直非常突出。多年来,相比以采煤为主的工业,大同长城沿线的农业基础弱、历史欠账多。从整体上看,大同有两大资源,一是以煤炭为代表的矿产资源,二是以大同长城、云冈石窟为代表的历史文化资源,前一种资源濒临枯竭,而后一种资源远未深入挖掘,更没有形成规模经济产业。大同“一煤独大”的产业格局亟待改变,长城沿线脆弱生态难以支撑的传统农业也亟待转型,大同“资源节约型、环境友好型”社会建设任重道远。

(五)大同的大古都建设、文化兴市百业待举

大同连续几年高强度进行的名城保护工程,集中巨额投入也还需持续好几年,世界遗产云冈石窟的全面建设,悬空寺中国最奇名胜区建设,北岳恒山潜力最大新景观建设,无一不需要巨大投入,因而都可能与长城保护争夺有限的资金投入。

四、规划不够,无法高屋建瓴地系统运筹

(一)国家缺乏长城文物保护整体规划,使大同长城的文物保护工作缺乏基本依据

《长城保护条例》第十条规定:“国家实行长城保护总体规划制度。国务院文物主管部门会同国务院有关部门,根据文物保护法的规定和长城保护的实际需要,制定长城保护总体规划,报国务院批准后组织实施。长城保护总体规划应当明确长城的保护标准和保护重点,分类确定保护措施,并确定禁止在保护范围内进行工程建设的长

城段落。”

国家文物局《“长城保护工程(2005—2014年)”总体工作方案》指出:“《长城保护总体规划》……2009年底完成。为便于相关工作展开,拟先行编制《长城保护总体规划纲要》,计划在2006年中期完成。”

截止到2011年3月中旬,笔者在国家、山西省文物部门的官方网站都没有查询到《长城保护总体规划》,在市文物部门也没有查到这一文件。因此可以说,国家《长城保护总体规划》这一上位规划迄今尚未出台,相应的地方长城保护专项规划也未出台,导致各地区长城保护规划也无法出台。没有规划就无法实施保护,也无法指导合理利用。

(二)在山西全省经济社会发展规划中,大同长城的保护与利用未能占据应有位置

山西省十二五规划中提出:“加大对文化遗产、历史文化名城(镇、村)和文物保护单位的保护和开发力度。”“深入挖掘文化内涵和文化底蕴,促进文化与旅游深度融合,大力发展文化旅游产业,使其成为我省的支柱产业,实现我省由人文资源大省向文化强省的跨越。”这其实也是大同长城发展的指针,大同是山西全省长城资源最富集的市,但大同长城的保护与利用在山西全省经济社会发展规划的相应部分,却未能占据应有的重要位置,大同长城也应当能够在整个山西经济社会发展中发挥一定作用,但是在全省性的综合规划和旅游专项规划中,并没有提及大同长城。

(三)缺乏长城保护专门规划,使大同长城在中国长城中的特殊重要地位无法体现。

山西省和大同市也从未制定过相应的《长城保护规划》。作为长城资源最丰富的地区,没有长城保护专门规划,自然也就无法体现出其重要地位。没有规划就无法实施保护,更难全面规范利用;大同自身缺乏长城保护专门规划,也就难于体现大同长城在大同经济社会发展、山西文物考古事业、整个中国长城中的特殊重要地位。

(四)在大同经济社会整体规划中,大同长城的保护与利用的地位低微、内容简单。

《长城保护条例》第十条规定:“长城所在地

县级以上地方人民政府制定本行政区域的国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划和城乡规划,应当落实长城保护总体规划规定的保护措施。”

本市“十一五”规划中,大同长城的保护与利用的内容简单、零散。规划提出发展平型关红色旅游项目、加强长城古堡旅游区建设,还提到了广灵圣泉寺、天镇神头山、新荣方山古墓、六棱山、南郊高山焦山寺等六个风景区的建设。规划中所暴露的问题,一是几乎没有提示保护而直接简单利用,二是只单一进行旅游开发,三是星星点点布局形成不了专业地带,对整体格局影响不大,难于在大同经济社会文化发展中占得应有地位。

(五)在与长城相关的专门规划和区县规划中,大同长城的保护与利用也很少提及。

与大同长城密切相关的各类专门规划和区县整体规划中,大同长城的保护与利用也很少被提及,不仅无法全局统筹、科学协调相关领域与长城保护利用的关系,也难于正确处理随处可见、无所不包的相互冲突。大同市是一个长城文物资源遍布城乡的地方,所有的行政区划里,都分布着长城文物遗址。但是,目前大同市正在执行的国务院批复的《大同市整体规划》里,只有提及新荣区境内长城古堡的部分内容,大约300字,但是列在了旅游资源目录下,凸显出大同长城保护与利用的体现严重不足。截止到2011年3月中旬,大同市7县4区只有广灵县的整体规划已经通过。广灵县分布有多朝代的长城遗迹,但是在规划里并无专项内容,只是在一个罗列文物保护单位的数据表格里出现了“长城”二字。

五、投入不足,妨碍及时启动、尽快收益

(一)大同文物丰富多样,国家下拨保护费用捉襟见肘,很少能用于长城文物保护

在文博界,素有“地上文物看山西”之说,因为山西的地面建筑,遗迹居全国首位,质量数量都很高。大同作为国家首批历史文化名城,更是以遍地文物著称。但是,从整体而言,下拨给大同文物的保护经费杯水车薪,以2010年为例,省文物局划拨给大同市文物保护单位经费总共29万,

分到各个县区之后,平均只有2万来元。

(二)大同长城的文物存量富甲全国,不广泛吸纳国内外资金就无法全面有效保护

一般说,大同长城文物的总量,约占山西全省的一半、全国的八分之一,自力更生难于全面保护。以得胜堡为例。作为明代重要的国家级贸易口岸,大同的得胜堡在整个明朝历史上占有重要地位,这里有大同长城沿线独一无二的密集防御体系和有序贸易设施,方圆2公里内,布置有驻扎军队的得胜堡和镇羌堡、接待前来交易的蒙古贵族的得胜口堡、专门用来按章程交易的市场堡,从控制通关的镇边楼到保证交易的专属场地,迄今遗址仍然清晰,珍贵程度为世所罕见。但是,多处地方岌岌可危需要保护性修缮,但是,由于资金的限制,只是将得胜堡城门做了简单的加固,其他问题一概囿于资金问题而无法解决。如果要全面有效保护这一历史遗迹,所需要的资金是非常庞大的,也是当地所无法独立支撑的,需要广泛吸收社会各界甚至国内外的资金。

(三)大同经济社会发展百业待兴,地方财政很难抽调资金有效支撑长城文物保护

大同正处在转型发展的关键时期,各行各业都面临着产业调整和发展,每一个领域都需要巨大资金投入,因此能够给长城文物保护方面的经费自然是杯水车薪。以大同市广灵县为例,在上拨指标4人的基础上,县文物部门又自筹资金,增加了12位长城保护员。广灵县县每年为长城文物保护自行投入2万元左右,更多的是靠大家的热情与义务劳动。其他县区的长城保护员都只有省拨款所限定的人数。绝大多数长城保护员甚至连最基本的户外巡查装备也无法具备,也没有详细的工作计划和方案,因此几乎谈不上科学有效地保护长城文物。

(四)自我孤立甚至自我封闭,使大同长城文物保护不能与其他相关事业共享投入

长城文物保护必须与森林、土地、水利等协同发展,但是,在大同市、县区涉及长城遗址的森林、土地等专项规划中,没有涉及长城保护。国家文物局《“长城保护工程(2005—2014年)”总体工作方案》指出:“《长城保护总体规划》的主题是长城保护,涉及土地使用、生态保护、建设项目和

旅游设施的控制管理等。因此,规划的编制由发展改革委牵头、文物部门具体组织,建设部、国土资源部、交通部、环保总局、林业局、旅游局等相关部门配合”

笔者2011年3月在大同市规划部门实地调查,在现有已经经政府批准实施的国土、交通、林业等涉及长城遗址的森林、土地的各种专项规划里,没有任何涉及长城保护的内容。笔者访问相关行业主管,他们大多不清楚自己的工作范围里存在着长城文物。一方面文物部门受制于业务规范,不敢与其他工程共建文物保护标志之类,一方面,缺乏相关规划的硬性要求,其他部门可以不冲击文物破坏,但也没有什么必要必须“替”文物保护办事。

(五)需要保护但禁止利用,使民间资本看不到盈利机会而不愿投入长城文物事业。

目前的实际情况而言,对长城的文物保护要求严格而具体,但是迄今尚未到位,对长城文物的利用,尤其是旅游开发,审批要求非常严格而且具体,导致“高不可攀”,这使得一些地方的规划变得看上去很有诱惑力,而实际上无从下手。

例如《天镇新平堡边塞文化旅游园区项目》已经在通过中国国际投资贸易洽谈会招商,“左云县已经出台了《左云边塞文化品牌工程》实施方案,从今年开始到2015年,要相继完成边塞文化景点交通道路、建设边塞文化展厅、清理修缮镇门藏兵洞、修复左云城墙、摩天岭长城和建设宁鲁口边塞民俗饮食风情园等工程。”这些构思可以说都是好的,但是,事关长城文物保护,一旦利用,关涉重重,且投入大而看不到盈利点,因此,庞大的民间资本无法投入到长城文物事业中来。

六、法治不力,未能有效监管、持续发展

(一)大同全境长城众多、文物丰富,损害文物案件量多面大,依法查处工作量大

损毁长城文物案件发案率高,案件数量多且散布大同全境,专业执法力量严重不足,取证和执行难度尤其大。因为长城已经渗入到乡民生活的方方面面,对于长城文物有意或无意的人为损害,可以说时刻在发生着,查处起来十分不易,而

这些损害日积月累,必将造成不可挽回的损害。

在对长城文物诸多破坏行为中,非法采砂选铁,是造成后果最恶劣的。以镇川口长城为例,长城爱好者发现了选铁者用铲车挖断了长城,现场狼藉一片,等到文物部门赶来追究,肇事者已经完成了铁粉的采选而离开了现场,因发生在并无人的野外,从附近乡民中也查不到任何线索。

(二)居民日常生活或是政府生产建设,损毁长城文物的行为依法查处难度大

当地公众的生活,有一些是与国家《长城保护条例》有所违背的。《条例》第十八条中,罗列出了禁止在长城上从事的活动:“(一)取土、取砖(石)或者种植作物;(二)刻划、涂污;(三)架设、安装与长城保护无关的设施、设备;(四)驾驶交通工具,或者利用交通工具等跨越长城;(五)展示可能损坏长城的器具;(六)有组织地在未辟为参观游览区的长城段落举行活动;(七)文物保护法禁止的其他活动。”

根据笔者长期详尽实地考察所得,这些各种违法行为可以说是随处可见,这类行为伴生于日常生产、生活、建设中,能说“过失”违法但难定“故意”犯罪,查处和执行难度都大,文物部门对这些责任的追究十分困难。

(三)合法利用程序多、门槛高,自行利用来钱快、处罚力度弱,因而大行其道

国家《长城保护条例》第十九条规定:“将长城段落辟为参观游览区,应当坚持科学规划、原状保护的原则,并应当具备下列条件:(一)该长城段落的安全状况适宜公众参观游览;(二)该长城段落有明确的保护机构,已依法划定保护范围、建设控制地带,并已建立保护标志、档案;(三)符合长城保护总体规划的要求。”第二十条规定:“将长城段落辟为参观游览区,应当自辟为参观游览区之日起5日内向所在地省、自治区、直辖市人民政府文物主管部门备案。”

根据以上法规,可以说,从前期规划到实质旅游开发,到后期景区管理,都有明确的要求。但是目前没有任何一个景区按照这样的要求来严格约束自己。依法利用“高不可攀”,自行利用却说干就干,来钱快还不交税费,事后很难查到更难真正重罚。

(四)长城文物保护授权级别混乱,基层单位既无权而难管理,也无责而不管理

关于大同长城各种文物遗址的保护级别,国家于2006年12月1日实施的《长城保护条例》第九条指出:“本条例施行前已经认定为长城但尚未核定公布为全国重点文物保护单位或者省级文物保护单位的段落,应当自本条例施行之日起1年内依法核定公布为全国重点文物保护单位或者省级文物保护单位。”笔者所见,迄今县区所提供的文物保护单位数据里,对于长城文物的保护级别,有相当多的比例仍然是“县保”,甚至“不明”。已经开始实施的《广灵县城市总体规划》中,提到自己境内的汉长城,其文物保护单位级别为“县级”。按照法律规定,作为世界遗产的长城,其文物保护单位不是国家级就是省级,但目前一些大同长城文物保护级别迄今还是“县级”,也无相应保护编制、资金划拨所在市县,市县其实无权,也就难问责。

(五)日渐成型的“长城景区”缺乏专管机构和人员,管理和执法监督几乎空白

利用长城开发旅游,省市规划日益重视,各区县更“各有各的高招”,景区、园区不断涌现,却没谁出台“设置相应机构、配齐专管人员”的规范,没职权谁也不管事,没依据谁也不执法。

综上所述,可以说,大同长城的保护与利用问题众多,原因复杂。对策与路径究竟在哪里,如何破解难题,以保障大同长城文物保护事业和大同长城历史文化产业健康发展,已经成了当务之急。

本文系山西省重点科研项目《大同长城保护与利用战略研究》(立项编号SSKIZDKT2010127)研究成果之四。

(作者工作单位:山西省大同市文物局)