

遗址保护还是村民生计？ 怎么才能“两手抓，两手都要硬”

《半月谈》史林静 袁月明

身在拥有五千年文明的国度，中国考古工作者引以为豪的一件事，就是各地同行屡屡可以发现“大遗址”——规模大、占地广、文化价值突出的大型文化遗址。走在大遗址分布较为集中的乡土上，记者发现，统筹大遗址保护与耕地保护、民生发展，还需要多些思考。



隋唐洛阳城国家遗址公园内的明堂遗址保护展示工程 王颂 摄

用地指标紧，遗址保护急

大遗址保护用地需求量相当可观，动辄上百万平方米。但受限于国土空间规划及地方国有建设土地指标，部分地方大遗址发掘、保护、展示用地指标难以落实，遗址保护展示往往只能停留在蓝图阶段。用地指标紧与遗址保护急，往往不能两全。

2023年，中部某市一处都城遗址发现魏晋时期的大型地下水道遗迹，技艺相当成熟，保护刻不容缓。于是，考古队搭起临时性保护展示棚。只可惜，由于遗址附近都是基本农田，展示棚被卫星拍到后认定为违建，考古队只能拆除保护棚，对遗迹保护性回填。

记者了解到，目前一般性的考古发掘项目挖完就会回填，在此过程中可以开“白名单”豁免追究，即使卫星拍到了，发掘工作也可以做完。但考古工作经常会有很多“意外之喜”，需要从速着手原址展示和保护，这就涉及土地性质变更问题。“遗址保护是重要文化工程，但耕地也有红线，两者冲突时怎么协调？现在还没有一个很明确、有效、通畅的沟通交流和协调联动机制。”该都城遗址发掘负责人直言。

遗址重要，还是村民生计重要？

令考古学家头疼的，还有与保护区涉及的村庄交涉工作。

中部某市一处位于村庄的夏代早期重要都邑性遗址，有100多万平方米，其中超过50万平方米与村庄叠压，遗址核心区几乎全在村庄下面。2006年，该遗址被列为第六批全国重点文物保护单位，2008年当地划定遗址保护范围和建设控制地带，遗址所在的村庄全部位于保护范围内。

若是严格遵照文物保护法，则该村庄是决不许进行任何建设工程的，除非文物行政部门同意。正如许多村民形容的：“村里不能盖新房、起新坟，不能深翻土地，修缮自家房子要先打申请。”但记者走访发现，2008年划定保护范围和建设控制地带以来，该村共新建房屋72所，翻新旧房27所。

不让村民建房，村民的日子简直就没了盼头；默许村民建房，难免对地下遗存造成挤压和破坏。怎么办？据了解，当地制订了村庄有序搬迁计划，然而仅前两期105户总体搬迁成本就达1.65亿元，整村搬迁费用近20亿元，而2023年该市一般公共预算总支出不足60亿元。当地文物管理处相关负责人为难地表示，目前国家方面并没有相关的补偿制度，大遗址保护用地拆迁补偿全靠地方财政，仅靠县市财政，恐怕撑不起。

中部某市另外一处大型都邑性遗址，周围密集分布着4个村庄。上世纪七八十年代，该区域曾有多个村办企业，是附近经济发展的高地。随着遗址保护规范化，当地多次专门针对该遗址保护管理下发文件，对各个村落的发展规划作出硬性安排。如

今该区域村庄附近的工厂早已全部关停，新项目不能落地，一些大型基建也远远绕开，4个村的经济发展明显落后于附近区域。

大遗址区域对居民生产生活的严格限制，往往令当地群众只能从事农业生产，长期下来群众生活来源单一，生活水平低，地方经济发展受到制约，与遗址周边区域不免拉开差距。

满足发展需求，确立补偿机制

大遗址保护与地方发展，究竟如何做到“两手抓，两手都要硬”？

受访专家认为，地方政府可以引导当地居民实施产业结构优化调整战略，让当地群众从大遗址保护展陈中得到实惠，使当地居民激发起保护文化遗产的主动性和自觉性。

比如，最近入选全国考古遗址保护展示十佳案例的河南洛阳“隋唐洛阳城大遗址保护与城市发展和谐共处”项目，就对留下的原来居民有序整合、集中安置，稳健推进基础设施配套，并结合遗址保护，引入研学教育、生态田园等产业，让遗址保护成果转化为群众的实惠。

“文物考古和保护工作只有与经济社会发展、与当地民生需求相协调，实现良性互动，才能有效保护文化遗产，发挥文化遗产的社会价值。”中国社会科学院考古研究所二里头工作队队长赵海涛认为，可建立文物保护利用综合示范区，涵盖文物保护利用展示并配套文旅项目，只有解决当地百姓的发展需求，才能从根本上调动他们对文化遗产保护的积极性。

至于土地规划与遗址保护“打架”的问题，专家建议，可以在《土地利用现状分类》等国家标准中增加文化遗址用地类别，从规划上为考古发掘遗迹可能带来的保护展示留有余量。

“针对制约大遗址保护、考古遗址公园建设的土地问题，建议有关部门开展系统调研，推动城乡建设规划与大遗址保护规划的衔接融合。”河南博物院院长马萧林说。

多位专家还呼吁，积极探索大遗址集中分布地区补偿政策，扩大社会参与。针对大遗址保护涉及的人口、土地、拆迁、环境、产业结构调整等复杂问题，应从国家层面制定大遗址保护补偿政策，明确涉及大遗址保护的移民搬迁、土地利用、财政投入、审批审核等专项政策，特别是涉及大遗址保护的土地抵押政策、征地拆迁补偿政策、产业结构优化政策、相关产业税收优惠政策等。

马萧林建议，研究制定文物工作补助补偿资金管理方法和实施细则，确定补助对象、补偿范围等内容，将征地拆迁、基本建设等列入支出范围，同时建立完善大遗址保护补偿机制，充分利用乡村振兴、新型城镇化建设、生态环境保护等领域的政策和资金，合理制定各级政府补偿经费分摊机制，探索社会参与的多元投入机制。

新华社 姜琳 刘巍巍

五一假期，南京的美团外卖骑手戚建忠既忙碌又踏实。“有了职业伤害保障，跑活安心多了，要不然真不知道受伤了该找谁。”

2023年12月，戚建忠在送餐途中不慎摔倒骨折。在美团工作人员帮助下，他用手机申报了职业伤害保障，约1000元医药费报销了875元。经伤残鉴定后，2024年1月底，他又收到了人社部门发放的41900元一次性伤残补助金。

戚建忠告诉记者，自己当了6年骑手，收入不错，时间也灵活。但紧张奔忙中难免有磕碰，特别是恶劣天气时，家人总会担心。“职业伤害保障好比多了一层‘防护网’，所以休养四个月康复后，我又重新回来送外卖了。”

戚建忠说的职业伤害保障，是国家为新就业形态劳动者创设的一种新型工伤保险。由平台企业缴费，就业人员个人不缴费。其保障的范围和情形、待遇的标准和水平，与工伤保险基本保持一致。

自2022年7月起，新就业形态就业人员职业伤害保障在北京、上海、江苏、广东等7省市的美团、饿了么、闪送、货拉拉、曹操出行等7家平台企业开展试点。截至2024年3月末，已有801.7万人被纳入保障范围。

“职业伤害保障切实维护了新就业形态就业人员的权益，特别是有效发挥了重大伤亡事故兜底保障功能。这一制度也分散了平台企业经营风险，有助于平台经济规范健康发展。”人力资源社会保障部工伤保险司司长郑玄波表示。

郑玄波介绍，对新就业形态就业人员这一新兴群体如何参加社会保险，试点进行了破题，积累了宝贵经验。下一步将总结经验，研究扩大实施范围。

记者注意到，国家社会保险公共服务平台的网站上，设置了专门的职业伤害保障服务板块，显示正在试运行参保信息、待遇给付申请受理、职业伤害确认、待遇发放、办理进度等查询服务。

包括外卖骑手、即时配送员、网约车司机等在内的新就业形态劳动者，已有8400万人。

“针对这一群体面临的职业风险高、劳动强度大、保障水平低等短板问题，近年来，我们会同相关部门不断完善制度机制、创新工作方式，强化服务保障，维护好新就业形态劳动者的合法权益。”人力资源社会保障部劳动关系司司长李新旺说。

从八部门联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，到出台外卖员、网约车司机等重点群体专项权益保障政策、合理界定企业劳动保护责任，再到2024年2月发布《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》和《新就业形态劳动者权益维护服务指南》……相关部门为新业态劳动者加快撑起“保护伞”。

“我们指导平台企业及其用工合作企业与劳动者签订劳动合同、书面协议，合理确定劳动报酬，科学安排工作时间，依法依规制定和修订订单分配、报酬支付等平台劳动规则，建立内部劳动纠纷化解机制。”李新旺介绍。

针对“超时工作”这一新就业形态劳动者面临的突出问题，相关指引对企业科学确定工作量和劳动强度，做出了具体细化指导，同时将新就业形态劳动者纳入最低工资保障。在优化参保服务方面，除个别超大城市外，各地均已畅通灵活就业人员在就业地参加职工养老保险的渠道。

劳动者与平台在报酬等方面有争议怎么办，如何维权？通过加强与人民调解、司法调解联动，相关部门对劳动报酬、休息时间、职业伤害等新就业形态劳动纠纷开展一站式联合调解服务；同时不断完善在线调解平台建设，优化调解流程和时限，帮助双方在互谅互让的基础上自愿达成调解协议。

“当事人还可以申请对调解协议进行仲裁审查或者司法确认，经过审查或确认后，可以申请法院强制执行。目前，全国已有近1000家这样的调解组织，我们还将持续推进。”李新旺表示。