《关于推进国有建设用地考古调查勘探发掘工作前置的实施意见》草案解读

为深入贯彻习近平总书记关于文物工作重要论述和指示批示，认真落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强文物保护利用改革的若干意见》（中办发〔2018〕54号）文件精神，进一步保护和传承我市历史文化遗产，市文化和旅游局拟定了《关于推进国有建设用地考古调查勘探发掘工作前置的实施意见》（以下简称《意见》），拟提报市政府常务会议审议通过，现将主要内容解读如下：

一、出台背景

基本建设考古制度改革，是中央层面深化文物保护利用改革的重要举措之一。2018年，中办、国办印发了《关于加强文物保护利用改革的若干意见》，明确要求“完善基本建设考古制度，地方政府在土地储备时，对于可能存在文物遗存的土地，在依法完成考古调查、勘探、发掘前不得入库”。2020年9月28日，习近平总书记在十九届中央政治局第二十三次集体学习时发表重要讲话，提出要制定“先考古、后出让”的制度，为基本建设考古制度改革提供了重要遵循。

青岛是国家历史文化名城，文化遗存丰富。根据第三次全国不可移动文物普查公布的数据，目前全市登记不可移动文物1897处。根据《文物保护法》《山东省文物保护条例》等的规定，进行大型基本建设工程，应当事先进行考古调查、勘探、发掘。近年来，我市国有建设用地年均土地供应量超过2000万平方米（2021年国有建设用地供应计划为2300万平方米），每年开工的大型基本建设工程近1000项。这些工程，施工总量大，工期紧迫，以之前的基本建设考古勘探方式很难满足所有工程项目的考古勘探需求。

为缓解我市基本建设同文物保护工作的矛盾和问题，营造良好的营商环境，按照习近平总书记重要讲话精神和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强文物保护利用改革的若干意见》、《中共山东省委办公厅 山东省人民政府办公厅印发〈关于加强文物保护利用改革的实施方案〉的通知》等上级文件精神，我局起草了《关于推进国有建设用地考古调查勘探发掘前置工作的实施意见》。

二、起草过程

《意见》自去年启动编制，先后借鉴了西安、南京、济南、潍坊等地市的经验做法，于10月份完成编制起草工作，之后我局向市自然资源规划局、市财政局、市行政审批局、市委编办等部门和十区、市政府的征求意见工作。其中市行政审批局、市南区、市北区、李沧区、西海岸新区、胶州市、莱西市无意见，采纳修改意见6条，未采纳并协商一致意见4条。根据各部门意见建议，我局组织对《意见》进行了修改完善。正按程序进行合法性审查。

三、主要内容

《意见》包括总体要求、实施范围、工作程序、文物分布区划分及相关考古工作要求、职责分工和工作要求六大部分。

第一部分 总体要求。遵循“既有利于基本建设，又有利于文物保护”的工作方针，提出确保在国有建设用地入库储备前依法完成考古工作，实现“拿地即开工”。

第二部分 实施范围。确定了3类实施考古前置的区域，即：历史城区范围，地下文物埋藏区以外占地面积2万平方米以上的建设用地，其他可能涉及地下文物埋藏的区域。

第三部分 工作程序。对国有建设用地入库储备与考古工作进行流程再造。一是明确考古工作申请单位、实施主体、经费来源；二是明确了考古工作的流程；三是规定完成考古勘探后，自然资源和规划部门按程序做好土地收储入库工作。

第四部分 文物分布区划分及相关考古工作要求。按照地下文物分布情况和丰富程度将全市域分为三级文物分布区，并提出了不同的考古要求。

第五部分 职责分工。对文物主管部门、自然资源和规划部门、财政部门等主要政府责任部门，以及行政审批服务部门、文物执法部门、各区市文物行政部门、申请主体等相关责任部门单位的责任进行了明确。

第六部分 工作要求。从完善工作机制、加强财政支持、强化人才支撑三个方面提出了实施基本建设工程考古制度改革的政策保障。

四、《意见》出台的积极意义

（一）《意见》的出台是深化“放管服”改革、优化营商环境的内在要求，通过考古前置，实现净地出让，减少了政府的审批流程，实现土地出让“一次办好”，真正把净地交给企业，实现了“拿地及开工”，为企业缩短工期，节约时间成本，提高项目落地的效率，优化我市营商环境。

（二）《意见》有利于缓解乃至消除基本建设和文物保护工作的矛盾问题。能够使考古实施单位减少考古工期等方面与企业、工程方的矛盾，提高文物保护考古工作质量，确保考古和文物保护工作有序开展，消除未考古先建设的违法案件发生。