

国际古迹遗址理事会

世界文化遗产影响评估指南

国际古迹遗址理事会出版

2011年1月

中国古迹遗址保护协会翻译



国际古迹遗址理事会
与世界遗产中心合作出版

© 国际古迹遗址理事会，2011 年。版权所有。

译 序

突出普遍价值（OUV）是世界遗产工作的核心和基础。遗产地因具有 OUV 而列入《世界遗产名录》；因 OUV 受到威胁和破坏而引发反应性监测，严重者被列入《濒危世界遗产名录》，甚至从《世界遗产名录》中除名。按照《实施世界遗产公约操作指南》（《操作指南》）的要求，任何可能严重影响世界文化遗产 OUV 的活动均应进行遗产影响评估（第 169、172 段），并将评估报告提交世界遗产委员会审议。

为更好地贯彻《操作指南》的精神，2011 年国际古迹遗址理事会编制，并与世界遗产中心合作出版了《世界文化遗产影响评估指南》（《评估指南》），用于指导遗产影响评估的实践活动。《评估指南》介绍了开展世界文化遗产影响评估的意义，评估的程序，必要的信息、资料和准备工作，评估方法，影响的严重程度和量级标准，以及评估报告的体例等。

中国世界文化遗产数量多，分布广，绝大多数遗产地位于城镇建成区，面临开发、旅游等各种压力。如何能在保证 OUV 不受威胁的前提条件下进行开发建设，《评估指南》成为了极为有用的工具。

遗产影响评估绝不是在开发项目确定之后进行，用来证明项目的合理性；而是应在立项之初就进行，以便确定项目的可行性，避免投资方不必要的损失。遗产影响评估的费用，正如配合基建的考古发掘一样，应由投资方负担。

不仅世界文化遗产，各级文物保护单位也需要遗产影响评估。在保护范围内和建控地带开展的任何活动均应事先经过遗产影响评估，方可保证保护单位的价值不受威胁。

鉴于《评估指南》的作用，协会秘书处翻译了此书，供世界文化遗产地和各级文物保护单位的管理者和其他业内人士参考。同时也希望其它行业的相关人员从中获益。

中国古迹遗址保护协会秘书处

世界文化遗产影响评估指南

宗旨

本指南旨在为开展世界文化遗产影响评估提供指导，目的是有效地评估潜在的开发项目对世界文化遗产的突出普遍价值可能造成的影响。

本指南适用于世界文化遗产的管理人员、开发商、咨询人员和决策制定者，并与世界遗产委员会和缔约国有关。

突出普遍价值这一概念是《世界遗产公约》和在世界遗产地开展活动的基础。

《世界遗产公约》诞生于 1972 年，旨在保护世界文化和自然遗产。公约旨在确认具有“突出普遍价值”的遗产，它们是“人类世界遗产整体”的构成部分，需要“加以保护并传递给下一代”。这些遗产由世界遗产委员会批准列入《世界遗产名录》。世界遗产委员会由 21 个缔约国代表构成。

世界遗产地的突出普遍价值是世界遗产委员会将其列入《世界遗产名录》时确定的，且自 2007 年以来成为突出普遍价值声明的一部分。因此在列入《世界遗产名录》时遗产地的突出普遍价值既已形成，不可改变。

加入《世界遗产公约》意味着缔约国同意通过保护其境内具备突出普遍价值的遗产，为保护人类共有遗产做出贡献。这意味着，应通过保护反映突出普遍价值的遗产属性，持续维持遗产的突出普遍价值。

世界遗产地是一类具有公认国际价值的遗产地。遗产地内并非所有要素均承载突出普遍价值，但反映突出普遍价值的特征必须得到良好的保护。

本指南规定了开展遗产影响评估的方法论，将每个世界遗产视为独立的个体，采用系统和综合的方法评估对突出普遍价值属性所造成的影响，以适用于世界遗产地的需要。

本指南在国际古迹遗址理事会 2009 年 9 月份在巴黎召开的国际研讨会结束之后编制完成。

目录

1 背景	1
a) 遗产影响评估实施的世界遗产框架	1
b) 多样的规范、规划及管理制度框架	2
c) 开展遗产影响评估所需的手段、资源和能力	3
2 遗产影响评估程序	3
2-1 简介	3
2-2 在开始遗产影响评估前明确哪些是需要开展的事项	5
3 数据及文件资料	6
4 用于遗产分析的方式方法 – 优化使用现有工具、技术和资源	7
5 经得起推敲的影响评估 / 评价系统	8
6 能否避免、减少、修复或补偿 – 减缓这些影响?	11
7 为缔约国、咨询机构和世界遗产委员会提供有益的、且符合世界遗产总体框架和遗产地具体情况的评估	11
附件 1: 遗产影响评估程序	13
附件 2: 范围界定报告的内容	13
附件 3A: 评估遗产地的价值指南 – 示例	14
附件 3B: 评估影响量级指南 – 示例	16
附件 3C: 清单明细示例	18
附件 4: 遗产影响报告的内容	18

1 背景

近年来联合国教科文组织世界遗产委员会审议了大量保护状况报告，这些报告均与大规模开发项目对世界遗产造成的威胁有关。这些开发项目包括：道路、桥梁、高层建筑物、“方盒型”建筑物（如商场），不适当的、与环境格格不入的或不协调的开发、改造、拆除、新型基础设施（如风力发电厂），土地利用政策的改变以及大规模城市布局等。世界遗产委员会还分析了过度旅游或不适当旅游行为给遗产造成的威胁。上述大部分项目都对遗产外观、天际线、主要视廊以及其他构成遗产突出普遍价值的属性造成负面影响。

为便于国际古迹遗址理事会和世界遗产委员会充分评估这些潜在的威胁，有必要明确这些负面改变对遗产突出普遍价值造成的影响。尽管很多国家都开展遗产影响评估，但对世界遗产而言不够权威。

在进行遗产影响评估时，许多项目采用了环境影响评估（EIA）的程序。借鉴环境影响评估的经验固然有益，但如不做调整，则不适用于遗产影响评估。环境影响评估常将文化遗产的潜在属性进行分解，如保护建筑、考古遗址、具体景观及其视域等，然后单独评估每一属性可能受到的负面影响。这种做法缺乏从突出普遍价值的角度对遗产属性的整体进行评估。为此需要建立更综合的与遗产地突出普遍价值的表达直接相关的方法，加强对遗产地的评估。

环境影响评估直接用于世界文化遗产地评估时，结论常常令人失望，因为这些评估缺乏与遗产突出普遍价值属性的直接关系，且常常忽略累积性的影响和渐进式的（负面）改变。最近，在评估拟建大桥对世界遗产莱茵河中游河谷的潜在影响时就出现了上述问题。

目前关于评估对象认定和影响评估的手段还比较有限，也鲜有优秀范例可供借鉴。3D 虚拟再现技术和其它数字化手段为遗产影响评估的实施提供了新的方式。

a) 遗产影响评估实施的世界遗产框架

应将世界遗产视为反映突出普遍价值的单一实体。突出普遍价值反映在一系列遗产属性中，因此，要维持遗产的突出普遍价值，必须保护这些遗产属性。所以，遗产影响评估要评估拟开展的项目和改变对遗产属性造成的所有影响，既包括对单一属性的影响，又包括对遗产整体的影响。

按照《实施世界遗产公约操作指南》（联合国教科文组织，2008年）第154-5段规定，在编写世界遗产突出普遍价值声明时，必须清晰地列出所有反映突出普遍价值的属性特征及其相互联系。完整性和真实性声明也是一个有益的起点。

对“可接受的变化极限”、“吸收能力”等概念如何用于评估对遗产突出普遍价值的影响进行了讨论，但目前就这些概念是否有用且如何实施尚未形成一致意见。对如何恢复已遭到破坏的遗产价值也未形成一致意见。

目前已对大量视域评估手段进行了改进，用于评估拟开展的项目对世界遗产（特别是位于不断变化的城市环境中的世界遗产）突出普遍价值可能造成的影响。但这些工具

很少深入评估对突出普遍价值所有属性的影响。在记录非物质文化遗产及描述遗产不同层次的属性特征方面也出现了新的手段，但尚未开发并用到世界遗产的评估中。

世界遗产多种多样，对其造成的潜在影响也呈现出不同的特征。尽管在可预见的未来对新手段的研制肯定会有益处，但目前在进行遗产影响评估时，必须利用所有现有的手段，而不应仅仅依赖于其中某一个手段。

第二轮世界遗产定期报告为国际古迹遗址理事会提供了与上述问题相关的新的数据材料。到 2012 年，所有世界遗产都应制定突出普遍价值声明，这将为国际古迹遗址理事会制定指南提供重要基础。

b) 多样的规范、规划及管理制度的框架

并非每个拥有世界遗产的国家必须开展环境影响评估和遗产影响评估。目前很多国家尚未形成相应的国家层面的规定。

各国遗产管理机构千差万别，有些在政府中属于弱势部门。有些国家虽已建立了良好的环境系统，为开展环境影响评估奠定了基础，但遗产方面(包括世界遗产)却欠发达，或缺项。另外还有些国家要求开展遗产影响评估，但触发评估机制的条件很简单，如只规定对某些活动进行评估或对达到一定年代的遗产地开展评估。

本指南旨在支持对遗产影响评估的实施应用，强化其影响力，将其推广到尚未有足够的法律法规来支持环境影响评估或遗产影响评估程序的地方。

各国应制定强有力的行业法规来推进遗产影响评估，所使用的方式方法也应符合国际标准。

然而，许多国家允许一些认为是国家利益的特殊行业凌驾于环境影响评估或遗产影响评估之上，无视相关要求。

世界遗产管理规划是非常重要的。应纳入国家、区域及地方规划体系，并着力规定如何评估对遗产的改变。促进遗产的可持续发展极其重要，而保护遗产的突出普遍价值要素尤为重要。如果遗产管理规划制定的非常合理，且制定过程中进行了充分的咨询和沟通，一些潜在问题和风险就有可能在管理规划框架内采取合作方式加以解决。

管理体系中对风险的预估应具体情况具体分析，不应“一以概全”。其中的保护政策也可用于评估这些风险的潜在负面影响。

许多世界遗产地都缺乏运行良好的管理体系，甚至一些有管理规划的遗产地也是如此。这也是造成许多遗产地提交保护状况报告的潜在原因。

c) 开展遗产影响评估所需的手段、资源和能力

许多国家都有世界一流的技术，而其它国家的技术水平、知识能力和资源则很初级。本指南旨在适用于所有的情形。

遗产影响评估中能够使用现代 IT 及高新技术手段的只有少数人，当然十分有用，特别是在复杂情形下；但遗产影响评估不应依赖于这些高精尖技术，而应鼓励推广已经实践证明行之有效的新技术。

有些评估项目进行了深入的研究和分析，耗资很高但成果却晦涩难懂，且难以实施。问题的关键是要明确完成任务所需的最佳资源配置，省却不必要的浪费。

为确保遗产影响评估正常开展，且成果能够得到全面有效的利用，所有级别的政府审批机构和世界遗产管理人员和工作人员接受培训十分重要。

参与遗产影响评估的人员知识背景及专业技能各不相同，有必要通过培训提升工作能力。通常来说，仅依靠某一名专家是无法完成一项遗产影响评估工作的，因此有必要组建一个团队，具有一定的分析技巧，以完成某特定项目或遗产地的评估。许多专业的环境管理机构可帮助数据存档或提供其他评估工具。某些情况下，相互之间的合作机会由此产生。

尽管规定在提名世界遗产时，提案中应有充分的数据佐证和文件资料，且应进行可行的监测管理，但实际上常常缺乏基础的文件资料。

地理信息系统 (GIS) 是有效的工具，但却并不是文件管理的必要要求。所有的工具方法都应是系统化的，且遵循合理化原则。

2 遗产影响评估程序

2-1 简介

2-1-1 本章节旨在帮助缔约国、遗产管理人员以及世界遗产管理方面的决策制定者或其他人员处理可能影响遗产地突出普遍价值的改变。这些改变可能带来有益的影响，也可能会带来负面影响，但都应尽可能地给予客观评估。

2-1-2 本指南作为一个工具，旨在鼓励遗产管理人员和政策制定者在 1972 年《世界遗产公约》框架内思考遗产管理的关键内容、从而制定相应决策。同时也鼓励潜在开发商或其他对遗产进行改变的机构在适当时机对遗产关键要素给予足够充分的思考。利用遗产影响评估可整合特定时间段的相关信息，从而有助于世界遗产的全面管理。

- 2-1-3 评估对遗产造成的影响有多种方式，有些已形成法律规范，有些具有较强的技术特征，比较复杂，有些则较为简单。本指南对一些原则和选择进行了规定。无论选择何种方法，评估必须“适用”，既适用于世界遗产地，对拟做的改变有针对性，同时还应符合遗产所在地的环境特征。必须提交有力证据，以做出清晰、透明且可行的决策。
- 2-1-4 在提议做出改变时需考虑各种因素。能否形成均衡合理的决定，取决于对谁珍视遗产地和为什么珍视的了解。只有经过充分了解，才能有一个对遗产地重要性的清晰陈述，进而才能理解改变对遗产地重要性有何影响。
- 2-1-5 对于世界遗产，其国际重要性在列入《世界遗产名录》时就已认定，并写入突出普遍价值声明。缔约国应采取措施保护和保存反映突出普遍价值的遗产属性，以维持和保护遗产突出普遍价值。突出普遍价值声明阐述了为什么遗产具有突出普遍价值、以及哪些遗产属性反映了突出普遍价值，因而是遗产影响评估的核心。应尽量采取措施减缓对遗产造成的负面影响。然而，最终可能需要权衡可得的公共利益和可能给遗产造成的负面影响。因此，弄清楚改变会使哪些人受益以及改变背后的原因，对开展遗产影响评估有重要意义。在此情形下，保护遗产价值的权重应与其重要性和改变造成的影响成比例。事实上世界遗产具有全球性价值，因此从理论上讲，它们的价值比其他国内或当地的遗产价值更高一级。
- 2-1-6 如果提出的改变可能影响世界遗产的突出普遍价值，提案考虑的核心内容应是文化（和/或自然）遗产的属性，且应在对提案进行总体评估（如环境影响评估）的早期阶段提出。管理人员及决策制定者必须考虑，与利用和开发相比，遗产保护是否应置于更重要的地位。另外，遗产的改变是否会威胁其作为世界遗产的地位，或带来一定风险十分关键，这应在遗产影响评估中给出明确结论。
- 2-1-7 如某世界文化遗产应进行环境影响评估，则评估时应参照国际古迹遗址理事会的评估指南。在这种情况下，遗产影响评估是环境影响评估的组成部分，而不是作为环境影响评估的附属内容。遗产影响评估应采用与环境影响评估不同的方法，重点关注遗产的突出普遍价值以及反映突出普遍价值的遗产属性。环境报告前面部分就应有遗产影响评估结论的概述，而遗产影响评估报告全文则应作为附录中的技术文件。在项目筹划和提出工作内容时必须明确这些要求。国际古迹遗址理事会和世界遗产中心鼓励缔约国采取措施确保遗产影响评估符合本指南的规定，并做到最好。如环境影响评估中的文化遗产部分没有将重点放在遗产突出普遍价值属性上，则达不到对世界遗产改变进行管理标准。

2-2 在开始遗产影响评估前明确哪些是需要开展的事项

2-2-1 本质上来讲评估程序很简单：

- 处于风险中的遗产要素是什么，为什么如此重要 – 它对遗产突出普遍价值有何贡献？
- 对遗产所做的改变或提议的开发项目对遗产的突出普遍价值有何影响？
- 如何避免、减轻、弥补这些影响？

2-2-2 附件 1 是对整体程序的概述。在正式评估前应尽早与相关方保持联系和沟通，目的是使各方对遗产影响评估的范围和预期目标达成一致，这也是整个工作程序的重要一环。在工作开始初期应及早确认对遗产可能造成的负面影响，以便能积极主动地将相关信息反馈开发设计和规划的相关人员，而非被动参与。

2-2-3 管理遗产和制定决策必须对世界遗产及其重要性、突出普遍价值、属性特征和存在环境有良好认知和理解。为有足够能力开展有效的影响评估，管理规划作为实施评估的第一步，非常重要。建立有关世界遗产及其环境特征的基础数据非常关键。

2-2-4 一旦遗产开发或改变用途的设想初步形成，则开展遗产评估时，首先应明确工作范围，这将为决策制定提供支持。同时早期阶段还应与相关方展开讨论磋商，包括任何将受影响的社区等。遗产影响评估还有助于有序整理不易获取的世界遗产信息。对所有利益相关方来说，遗产影响评估都将是一个有用的合作工具。

2-2-5 范围界定报告（或遗产影响评估招标文件）应征得各相关方一致同意，包括缔约国、区域政府或当地政府、遗产顾问或管理人员、当地社区或其他团体等。范围界定报告应明确规定应做些什么事情、为什么要这样做、以及如何做、什么时候通过什么方式能产生预期的效果、预期效果有哪些。应将所有利益相关方达成一致的工作进度表和开发项目附在文后（附件 2）。

2-2-6 范围界定报告应简要描述世界遗产的基本情况及其突出普遍价值。应介绍拟做的改变或开发项目，包括做出改变或开发项目的原因、遗产的现状、可供选择的其他开发方案、遗产影响评估的方法体系和参考信息等。方法体系应包括待咨询的组织机构或人群，由此可以确定谁是利益相关方、谁构成了遗产所在地的社区，收集到的基础信息资料（包括研究方法、合适的研究区域、可能敏感的遗产受体、拟进行的调查、评估方法等）。这一阶段一个重要方面是要明确开发项目是否位于世界遗产及其缓冲区范围内，或者在遗产环境中但位于其缓冲区外。范围界定报告应突出说明重大或关键的影响 – 遗产影响评估报告可评估修改后的开发项目对这些影响的正面反应。

- 2-2-7 范围界定报告还应尽量清晰阐述目前已有的遗产地的相关信息以及遗产地存在哪些缺陷 – 信息库的质量如何、评估的信任度多高。这些应贯穿在实际评估过程中。
- 2-2-8 并非只在对遗产实施大型开发项目时才需要影响评估。政策变迁也可能对世界遗产造成重大影响 – 例如，土地使用和城市规划政策等。旅游基础设施和不断增加的游客数量也可能产生意想不到的结果。考古发掘虽然可能获得更多的知识，但对遗产的突出普遍价值可能产生负面影响。
- 2-2-9 在这一阶段应确保开展遗产影响评估的组织机构或个人有足够的能力和经验来承担该项目，他们所具备的专业知识和能力应能胜任评估遗产地，遗产的物质和非物质文化内容、突出普遍价值等方面的需要，还应对遗产改变的性质和程度进行分析。单靠某个专家无法完成整个遗产影响评估，组成全面的遗产影响评估团队是非常重要的 – 包括遗产专家及具有其他相关专业才能的人员，应具有对某些特殊项目或遗产地进行分析的技巧。可寻求相互之间的合作机会，这将有助于培养整个遗产影响评估团队的能力，开发最佳实践做法，并分享经验和成果。

3 数据及文件资料

- 3-1 遗产登录、数据资料审查或现状勘察等的基本标准十分有益，但目前尚未制订这些标准。这些事项应与遗产及其管理需求相适应。遗产影响评估的文件资料阶段应尽可能全面，包括建立资料档案。
- 3-2 对世界遗产而言，最核心的资料是突出普遍价值声明和确认反映突出普遍价值的遗产属性的文件。本指南重点关注如何判断遗产改变或开发项目对反映突出普遍价值的遗产属性造成的影响。遗产影响评估应在一致认可的研究范围内，收集整理文化遗产各个层面和属性特征的信息，以充分理解遗产的历史发展变化、其存在的环境、以及其他价值（例如国家和地方层面的价值等）。
- 3-3 记录并管理收集到的资料尽管不是至关重要的评估程序之一，但十分有用。评估程序可能很漫长，取得的资料要在各个阶段不断更新。如果收集的资料处于不断变化的过程中，且评估程序非常冗长，则有必要制订一个类似“数据冻结”的机制，以便于遗产影响评估团队对相似数据进行比较和筛查。
- 3-4 遗产影响评估报告中还应以表格或索引的形式形成详细的清单目录，作为正文的附件。所收集的基础材料和信息资料形成的基础档案应妥善保管，便于日后查用，其中的参考和引用也应仔细标注，包括位置和出处链接等。无需使用地理信息系统 (GIS) 和复杂数据库等技术即可实现对文件资料的管理，我们所需要的就是找到适宜于该遗产资料管理需求的系统化的，一致的方法。

- 3-5 如果情况较为复杂，可考虑采用更为精确的方法。但是，使用数据库、地理信息系统或三维建模技术等会改变开展遗产影响评估的方式。这些系统的应用使得遗产影响评估不断反复循环进行，且能更有效地反馈到设计流程中。当然，这需要遗产影响评估团队提出更多的有关“如果…”情况的假设。范围界定报告中应明确相关原则，以便遗产影响评估团队能更为有效地反复开展遗产评估。

4 用于遗产分析的方式方法 – 优化使用现有工具、技术和资源

- 4-1 在遗产影响评估过程中收集信息应考虑所有潜在的数据来源。可使用案头研究、历史分析、实地考察等方式来确认遗产的状况、真实性和完整性特征、敏感视角等方法。可利用地表模型、通视性模拟等方式来预测对遗产的影响。要用清晰的文字捕捉并描述物质遗产及非物质文化遗产的特征，在可能的情况下，应将非物质特征与其依存的实物特征联系起来。
- 4-2 实地考察是遗产影响评估行之有效的。技术手段应与开发项目计划相适应，包括非介入性评估，或用地形调查、地理调查、虚拟3D模型进行现场勘察，以及一些介入较多的方法，如提取文物、科学调研、开挖探坑或探沟等。有些情况下收集口述历史或录音也很有用。
- 4-3 所收集的数据必须能量化反映出遗产属性特征及其脆弱性。同时还应分析非连续遗产资源之间的相互关系，以了解遗产的整体。物质层面与非物质层面之间往往存在关联，应研究清楚。
- 4-4 遗产影响评估中对信息的收集是不断重复循环的过程，这一过程常常会形成开发项目的替代方案和新的可能性。
- 4-5 遗产影响评估程序的一个关键内容是全面充分地理解世界遗产的突出普遍价值（以及其他遗产价值）。总体影响程度的评估是与遗产价值本身、拟做的改变以及影响程度的评估相关的。
- 4-6 在描述世界遗产时，应首先描述突出普遍价值的属性。这是衡量遗产改变或开发项目影响的“基础数据”，其中包括物质层面及非物质层面。描述每一个突出普遍价值属性的保存状况十分有用。
- 4-7 尽管突出普遍价值声明是开展遗产影响评估的关键起点，但有些声明对那些能够直接影响评估过程的遗产属性的描述还不够细致。每一遗产都应被评估，如有必要，还应在遗产影响评估过程中更具体地定义遗产属性特征。
- 4-8 上述对遗产属性的定义并不是指重新定义突出普遍价值声明，而是帮助拟做的改变进行决策。应注意，突出普遍价值在遗产列入《世界遗产名录》时既已确定，除非经过完整的评估程序重新申报，否则突出普遍价值不可改变。

- 4-9 遗产位置图、专项图纸和平面图对于解释调查结果和发现问题是必不可少的。空间效果图对展示属性的分布、不同属性（也可能是过程）之间的关系，以及视觉、历史、宗教、公共、美学或证据等关联性特征很有帮助。应使用清晰易懂的方式将属性与突出普遍价值声明联系起来，不可过于简化，要用综述或图表方式表现出遗产的文化或其它内涵。遗产影响评估团队不应过度依赖于地图，因为人类对于地点的认知是3D的，为确认空间关系常常需要现场踏勘。
- 4-10 附件3A提出了价值评估的另一种方法。对遗产属性特征进行价值评估时，应将其与国际或国内的法定身份、国内研究议程中设定的优先顺序或建议、以及价值联系起来。应使用专业判断来确定这些资源的重要性。除了应尽可能客观地使用这一研究方法，同时也不可避免会将专业判断用于定性评估上。通常使用下述分级量表来定义遗产的价值：
- 很高
 - 高
 - 中
 - 低
 - 可忽略
 - 未知
- 4-11 遗产影响评估报告中应使用清晰全面的语言描述单一遗产和/或群体遗产的属性特征，包括单一和/或群体遗产的状况、重要性、互动关系和脆弱性特征，可能的话，还应包括改变的余地有多大。还应使用适当的地图进行阐释，以助于读者理解。所有遗产要素都应涵盖在内，但是应将重点放在能反映世界遗产突出普遍价值的部分，为此，可能需要另辟章节，给出更为详细的阐释。详细的目录中应纳入相关支持性附件或报告，以便于读者查看每一要素的评估内容。附件3C中含有一个例子。

5 经得起推敲的影响评估 / 评价系统

- 5-1 开发项目或其他改变对文化遗产属性的影响可能是正面的，也可能是负面的。因此有必要确认所有改变对所有属性特征的影响，尤其是那些反映遗产突出普遍价值的属性，这也是本指南重点关注的内容。同样重要的是，应确认某项改变对某一属性特征造成影响的规模和严重程度，这些组合在一起，就决定了遗产影响的重要性，或者称之为“效果的严重程度”。
- 5-2 有时会认为影响基本上是对视线而言的。对视线的影响固然很敏感，但应使用国际古迹遗址理事会《西安宣言》的方法进行更广泛的评估。影响是多种多样的 - 直接的和间接的；累积的、暂时的和永久性的；可逆的和不可逆的；视觉的、实物的；社会的、文化的，甚至经济影响等。影响可能是开发项目的建设造成的，也可能是项目运转造成的。应按照遗产影响评估的相关性分别考虑。

- 5-3 直接影响指开发项目或遗产用途的改变对遗产造成的直接结果。其表现形式多种多样，如部分或全部实物遗产属性的丧失，和 / 或对遗产所处环境的改变 - 包括遗产的周边环境特征、当地环境、过去及现在与邻近景观间的关系等。在认定直接影响时，必须注意开发商为获得批准而采用的伎俩，即方案中避免出现直接影响 - 刚好“避开”实物资源。这种做法所造成的负面影响与对一处要素、格局、建筑群、环境或地方特色直接造成的负面影响是一样的。
- 5-4 造成实物损失的直接影响一般都是永久性的和不可逆的；这些通常是建设工程造成的，范围常局限在开发区域内。影响的规模及量级大小主要表现在：受到影响的遗产属性占多大比例、遗产属性的关键特征是否受损、其与遗产突出普遍价值间的关系是否受到影响。
- 5-5 对遗产属性所处环境的直接影响，可能是建设工程的后果，或是开发项目运转造成的，其影响可能距开发项目有一定距离。评估对遗产环境的影响时，主要包括在特定时间内可感知的视觉和听觉效果。这些影响可能是暂时的也可能是永久性的，可逆的或不可逆的，取决于在多大程度内可以消除造成此类影响的根源。所造成的影响可能是一时性的、零星出现的或者出现时间较短的，例如，可能和运转时间有关，或者与车辆通过的频率有关。
- 5-6 间接影响主要是指建设工程或开发项目运转带来的次级影响，可能会对开发范围以外的遗产环境造成实际损失或改变，例如，为支撑开发项目而进行的道路和供电线路等基础设施的建设。评估时也要考虑这些建设活动在提供便利方面的效果，如由于这些项目的建设使其他活动（包括第三方的活动）成为可能或得到便利。
- 5-7 对遗产改变 / 影响的规模大小及严重程度进行评估时，应考虑其影响是直接的还是间接的、暂时的还是永久性的、可逆的还是不可逆的。还应考虑不同影响可能造成的累积效应。遗产改变 / 影响的规模大小及严重程度（不考虑资产价值）可如下排序：
- 没有改变
 - 可忽略的改变
 - 较小改变
 - 中等改变
 - 较大改变
- 5-8 改变影响的严重程度 - 如总体影响 - 与某一遗产属性的重要性，以及改变的规模相关。可使用下面量级描述每一属性。由于遗产改变或影响可能是负面的，也可能是有益的，专门设计了九分制等级尺度，其中“无害无益”为中心点，如下：
- 有较大益处
 - 有一定益处
 - 有较小益处
 - 益处可忽略
 - 无害无益
 - 负面影响可忽略
 - 较小负面影响
 - 有一定负面影响
 - 有较大负面影响

遗产资产价值	遗产改变 / 影响的规模大小及严重程度				
	没有改变	可忽略的改变	较小改变	一定的改变	较大改变
世界遗产非常高 - 反映突出普遍 价值的遗产属性	重大影响或总体影响 (负面 / 有益)				
	无害无益	轻微	适中 / 较大	较大 / 非常大	非常大
其他遗产或 属性特征	影响的严重程度 (负面 / 有益)				
很高	无害无益	轻微	适中 / 较大	较大 / 非常大	非常大
高	无害无益	轻微	适中 / 轻微	适中 / 较大	较大 / 非常大
中	无害无益	无害无益 / 轻微	轻微	适中	适中 / 较大
低	无害无益	无害无益 / 轻微	无害无益 / 轻微	轻微	轻微 / 适中
可忽略	无害无益	无害无益	无害无益 / 轻微	无害无益 / 轻微	轻微

5-9 例如:

- 为修建公路而完全拆除一座反映世界遗产突出普遍价值的关键建筑物, 将造成主要负面影响或总体主要负面影响。
- 如将反映突出普遍价值的主要建筑物旁边后建的, 与突出普遍价值无关的公路拆除, 则属于主要有益影响或总体影响。

5-10 上表是一份总结, 有助于对影响的评估。遗产影响评估报告应展示对每一项突出普遍价值属性的评估结果 - 如采用列表形式 - 并展示是如何取得单一或共同属性评估结果的。应包括定性及定量的评估结论。

5-11 应在现有政策和遗产及周边区域管理规划框架内对遗产改变或开发项目的提案进行审查。应根据遗产突出普遍价值属性和其他遗产资产来确定相关提案的规模、形式、利用等是否合适。视线、建筑类型、体积、表面状况、聚居形态、功能使用以及耐久度等之间必须有相互联系。因此有必要将开发项目的特征与遗产地特征匹配起来, 这样开发建设项目才能对遗产起到补充和映衬的作用, 甚至增强遗产属性。

- 5-12 还应评估开发项目对遗产完整性和真实性造成的影响。按照操作指南第79-88段的要求，在列入《世界遗产名录》或回顾性突出普遍价值声明时就对遗产真实性及完整性特征进行了基础性的描述。应充分理解遗产的突出普遍价值属性、完整性和真实性之间的关系，并体现在遗产影响评估报告中。真实性指遗产突出普遍价值属性得以展示的方式，完整性则指反映遗产突出普遍价值属性是否都存在于遗产中，且有没有受到侵蚀或威胁。
- 5-13 有益的方面和不利之处 – 或负面影响 – 必须加以慎重考虑。遗产改变可带来一系列益处和不利之处，谁是受益方（或者谁不在受益范围内）是一个非常重要的问题。通常来说，遗产本身和相关社区不会从开发项目中获益。评估影响所造成的资金方面的后果也很重要，这常常会直接影响决策的制定。分析必须能揭示出，而不是掩盖这些复杂性。在分析项目收益时必须考虑遗产保护的内容，支持保护遗产的内容应得到更大的权重。

6 能否避免、减少、修复或补偿 – 减缓这些影响？

- 6-1 影响评估是不断重复循环的过程。数据的收集和评估的结果应在项目开发的设计阶段、进行遗产改变的提议中或进行考古调查的过程中加以利用。
- 6-2 遗产保护意味着管理可持续改变。应采取任何可能的措施来避免、消除或减少对遗产突出普遍价值属性及其他重要部分造成的负面影响。必须平衡遗产改变带来的公共利益及其所造成的危害之间的关系。这对世界遗产来说至关重要。
- 6-3 遗产影响评估应明确减缓或抵消开发项目或其他改变所造成影响的原则和方法，包括对选址、时间安排、时长以及设计等方面。遗产影响评估应充分说明缓解措施符合保护突出普遍价值及世界遗产真实性和完整性的框架。可参考操作指南中对定期报告的相关规定。
- 6-4 遗产影响评估完成之前应当适当增加互相之间的讨论和磋商。

7 为缔约国、咨询机构和世界遗产委员会提供有益的、且符合世界遗产总体框架和遗产地具体情况的评估

- 7-1 附件4对遗产影响评估报告的内容给予了指导。这是在进行适当讨论和界定、明确具体要求之后得出的专家意见。
- 7-2 遗产影响评估报告所提供的证据应使决策的制订清晰透明、切实可行。报告的详细程度取决于遗产地本身和拟做的改变。突出普遍价值声明是遗产影响及风险评估的核心。
- 7-3 遗产影响评估报告应显示：
- 对世界遗产及其突出普遍价值、真实性和完整性、保护状况、所处环境（包括其他遗产属性）和相互关系有全面的理解；
 - 清楚开发项目或其他改变所造成的影响范围；

- 客观评估对遗产要素造成的影响 (有益影响和负面影响), 尤其是遗产地的突出普遍价值、完整性和真实性;
- 评估对维持遗产突出普遍价值的风险, 以及遗产处于潜在或实际危险状态的可能性;
- 一份遗产改变带来的利益声明, 包括对遗产地更多的知识, 更好的理解和知名度的提升;
- 有关如何减缓或避免影响的清晰的指导方针;
- 支持性证据清单, 包括突出普遍价值属性和其他遗产属性、影响、调查或科学研究、图表和照片的详细清单等。

7-4 遗产影响评估报告应出具非技术性的概要, 清晰地阐述所有相关事项、详细的文字描述和分析、对影响评估结果的文字综述, 并应佐以表格来帮助读者理解。

附件 1：遗产影响评估程序

遗产影响评估各阶段
初期开发和设计
早期咨询
确认并招募合适的机构来开展工作
明确研究区域
明确工作范围
收集数据
整合数据
提炼遗产资源的特征，尤其是确认反映遗产突出普遍价值的属性特征
建立直接及间接影响模型并进行评估
编制影响减轻草案 - 避免、减少、修复或补偿
报告草案
咨询
中和评估结果并减轻损失
最终报告及插图例证 - 为决策提供信息
减缓
传播结果及获取的知识

附件 2：范围界定报告的内容

在开展影响评估之初应就工作范围达成一致意见，以“符合目的要求”，且有助于制定决策。早期咨询必不可少。

应与所有相关方协商确认评估的范围，包括缔约国、区域和当地政府或其代理机构、法定顾问和当地社区代表、公众等。在某些情形下，有必要向世界遗产委员会或其咨询专家、国际古迹遗址理事会或国际自然保护联盟进行咨询。

“开发商”有责任出具范围界定报告。内容应包括：

- 概述拟提议的遗产改变或开发项目，提供在撰写时所获得的尽可能多的详细资料；
- 根据撰写时整理的信息资料概述遗产地及其环境当时的状况；
- 突出普遍价值声明；
- 详述曾考虑过的遗产改变的其他方案；
- 概述遗产影响评估的方法论和工作范围；
- 已咨询的组织机构 / 人员以及未来要咨询的组织机构 / 人员；
- 对开发项目造成的主要影响的分项评估，包括：

- 详细的基础状况介绍(已知)；
- 开发项目中对整体影响或后果不严重的部分，因而可“排除”在评估范围以外的项目和理由；
- 如对遗产地所造成的影响较大，应详细介绍所收集到的资料(包括研究方法及研究领域)、有可能较为敏感的遗产地，尤其是那些反映遗产突出普遍价值的部分、所提议使用的调查及评估方法。
- 经协商后确定的涵盖整个评估过程的进度表，包括报告及咨询的截止日期等。

附件 3A：评估遗产地的价值指南 – 示例

对世界遗产地进行遗产影响评估应考虑其所具有的国际遗产价值、其他当地价值或国家价值、以及国家研究规划中做出的优先顺序和建议。同时还应考虑到世界遗产所反映出的国际价值，例如作为国际自然遗产的名号等。

应依托专业判断来确定资源的重要性。遗产地的价值可划分为下述分级量表：

- 非常高
- 高
- 中
- 低
- 可忽略
- 未知

下表并未穷尽所有的内容。

分级	考古学	建成遗产或历史城市景观	历史景观	非物质文化遗产或相关内容
非常高	已被公认为具有国际重要性且列入《世界遗产名录》的世界遗产地	已被公认为具有国际重要性且以普遍意义为标准列入《世界遗产名录》的遗产地或构筑物	被认为具有国际重要性且列入《世界遗产名录》的景观	在国家注册的、存在非物质文化遗产活动的区域
	反映世界遗产突出普遍价值的单一属性特征	反映世界遗产突出普遍价值的单一属性特征	反映世界遗产突出普遍价值的单一属性特征	具有特别的创新、技术或科学进步或与全球重要运动相关联
	对已公认的国际研究目标有重要作用的遗产资产	其他被认为具有国际重要性的建筑物或城市景观	具有国际价值的历史景观，无论是否得到认定	与全球重要性人物相关
			保存极好的历史景观，有极好的整体性、时间深度或其他关键因素	

高	<p>国家级且受到缔约国国内法律保护的考古遗迹</p> <p>具有一定的质量及重要性特征，有待公布的遗产地</p> <p>对公认的国内研究目标有重要价值的遗产地</p>	<p>国家级地上遗构</p> <p>其他可视为拥有特殊的构筑物或历史特征的建筑物，但未公布为保护单位</p> <p>具有非常重要建筑物的保护区</p> <p>尚未公布的但具有明显国家级重要性的构筑物</p>	<p>国家级具有突出价值的历史景观</p> <p>具有突出价值但未公布为保护单位的景观</p> <p>具有较高质量和重要性和显而易见的国家价值、但未公布为保护单位的景观</p> <p>保存极好的历史景观具有极好的整体性、时间深度或其他关键因素</p>	<p>国家级与全球重要非物质文化遗产活动相关的地区或活动</p> <p>具有特别的创新、技术或科学进步或与国家重要性行动相关联</p> <p>与国家重要性人物相关</p>
中	<p>对区域研究目标有重要价值的已公布或尚未公布为保护单位的遗产地</p>	<p>已公布为保护单位的建筑物。未公布，但反映出特别品质或历史的建筑物</p> <p>拥有对历史特征有重要贡献的建筑物的保护区</p> <p>含有重要历史完整性特征的建筑物或建成环境的历史城镇景观或建成区域</p>	<p>已公布为保护单位的特殊历史景观</p> <p>尚未公布但能证实具备特殊历史景观特征的历史景观</p> <p>具有地区价值的景观</p> <p>得到较好保存的历史景观，有一定的整体性、时间深度或其他关键因素</p>	<p>在当地登记的、存在非物质文化遗产活动的区域</p> <p>具有特别的创新、技术或科学进步或与当地重要性行动相关联</p> <p>与地区重要性人物相关</p>

<p>低</p>	<p>已公布或尚未公布为保护单位的具有地区重要性的遗产地</p> <p>保存状况较差和/或相关环境未能完好存续的遗产地</p> <p>具有较少价值但却可能为当地研究目标做出贡献的遗产地</p>	<p>列入地方名录的建筑物</p> <p>未列入地方名录, 结构或历史关联性特征较为一般的历史建筑物</p> <p>建筑物或建成环境具有较小历史完整性的历史城镇景观或建成区域</p>	<p>未公布为保护单位的较好的历史景观</p> <p>对当地利益群体有重要作用的历史景观</p> <p>因保存状况较差和/或相关环境未能完好存续而导致价值降低的景观</p>	<p>具有地方重要性的非物质文化遗产活动场所</p> <p>与当地重要性人物相关</p> <p>出现过相关活动或与相关活动相关联、但保存较差的区域</p>
<p>可忽略</p>	<p>具有较少或无考古价值的遗产地</p>	<p>不具有建筑学或历史特征的建筑或城市景观; 具有干扰特征的建筑物</p>	<p>具有较少或没有重要历史价值的景观</p>	<p>具有较少关联性或较少非物质遗产存留部分</p>
<p>未知</p>	<p>资产的重要性尚未确定</p>	<p>具有某些隐含(如无法看到)或潜在历史重要性的建筑物</p>	<p>不适用</p>	<p>对该地区非物质文化遗产知之甚少或没有保存记录</p>

附件 3B: 评估影响量级指南 – 示例

影响分级	考古学属性特征	建成遗产或历史城市景观属性特征	历史景观属性特征	非物质文化遗产属性特征或相关内容
<p>较大</p>	<p>改变了反映世界遗产突出普遍价值的属性特征</p> <p>大部分或包括传递遗产突出普遍价值在内的几乎所有的关键考古学要素完全被改变</p> <p>对遗产环境造成彻底改变</p>	<p>对反映突出普遍价值的关键历史建筑物要素的改变完全改变了整个资源</p> <p>对遗产环境造成彻底改变</p>	<p>改变大部分或全部关键历史景观要素、组成部分; 极端视觉影响; 改变噪声或声音品质; 对用途或通达性造成重大改变; 导致历史景观特征被完全改变、丧失突出普遍价值</p>	<p>较大地改变了相关区域, 影响非物质文化遗产活动或相关性或视觉联系及文化鉴赏</p>

中等	<p>改变许多关键考古要素，遗产资源因此遭到明显改变</p> <p>对遗产环境进行了较大改变，影响了遗产地的特征</p>	<p>改变许多关键历史建筑物元素，遗产因此遭到明显改变</p> <p>改变历史建筑物的环境，从而较大地改变了历史建筑物</p>	<p>改变许多关键历史景观要素、组成部分；改变许多历史景观关键部分的视觉特征；明显改变噪声或声音品质；较大改变遗产用途或通达性；导致历史景观特征出现中度改变</p>	<p>相当程度上改变了相关区域，影响非物质文化遗产活动或相关性或视觉联系及文化鉴赏</p>
较小	<p>改变主要的考古要素，遗产遭到有限的改变</p> <p>对遗产环境进行了有限的改变</p>	<p>改变关键历史建筑物元素，遗产因此遭到有限修改</p> <p>因改变历史建筑物的环境而造成对历史建筑物的有限改变</p>	<p>改变某些关键历史景观要素、组成部分；较小地改变了一些历史景观关键部分的视觉特征；较小改变了噪声级别或声音品质；较小改变遗产用途或通达性；导致历史景观特征出现较小改变</p>	<p>改变了相关区域，影响非物质文化遗产活动或相关性或视觉联系及文化鉴赏</p>
可忽略	<p>对关键考古要素或遗产环境进行了细微改变</p>	<p>对历史建筑物元素或环境进行了细微改变，几乎没有影响</p>	<p>细微改变了某些关键历史景观要素、组成部分；几乎未改变视觉特征；对噪声级别或声音品质进行了细微改变；对遗产用途或通达性进行了细微改变；导致历史景观特征出现较小改变</p>	<p>细微改变了相关区域，影响非物质文化遗产活动或相关性或视觉联系及文化鉴赏</p>
没有改变	<p>没有改变</p>	<p>未对结构肌理或环境特征造成改变</p>	<p>未改变相关要素、组成部分；未改变视觉或听觉特征；未改变设施或社区元素</p>	<p>没有改变</p>

附件 3C：清单明细示例

下面列出了一组数据，可用于表格或详细目录，目的是整合单一或群组遗产的信息。

独特身份号码

遗产名称

地点（地图索引）

遗产类型（古墓、教堂、堡垒要塞、景观、非物质遗产等）

日期

法定名称（例如，国家或当地公布的名号，世界遗产地）

简要概述

保存状况

真实性

完整性

内在联系（列表）

脆弱性

重要性（非常高、高、中、低、可忽略、未知）

开发项目的影响量级 - 建设（较大、中等、较小、可忽略、没有改变）

开发项目影响的严重程度 - 建设（有较大益处、有一定益处、有较小益处、益处可忽略；没有改变、负面影响可忽略、较小负面影响、有一定负面影响、有较大负面影响）

开发项目运转的影响量级（同上）

开发项目运转影响的严重程度

附件 4：遗产影响报告的内容

遗产影响评估报告应提供依据，是决策清晰透明、切实可行。报告的详细程度取决于遗产地和拟做出改变的复杂性。突出普遍价值声明是评估对遗产及其遗产地影响的核心。

遗产影响报告应包括：

- 正确的世界遗产名称；
- 世界遗产的地理坐标；
- 列入《世界遗产名录》的日期；
- 出具遗产影响评估报告的日期；
- 负责制定遗产影响评估报告的组织或实体机构；
- 报告提交对象；
- 声明：是否已对报告进行了外在评估或同行审议。

报告内容大纲：

1 非技术性概述 – 必须包括所有关键点，且能独立使用。

2 目录

3 前言

4 方法论

- 数据来源
- 出版著作
- 未出版报告
- 数据库
- 田野调查
- 影响评估方法
- 评估范围
- 遗产评估
- 特定影响和改变的程度评估
- 整体影响评估
- 界定评估区域

5 遗产地的历史和描述 –

突出普遍价值声明是这部分的关键内容，此外，还应包括对突出普遍价值属性的描述、对反映遗产真实性和完整性声明的属性的描述

这部分还应涵盖国家或地方公布的遗产地、遗迹或构筑物、以及尚未公布的遗产地。应描绘研究区域的历史发展过程、特征，如历史景观等，包括土地类型、边界、景观及文化遗产的现存的历史要素等。还应描述全部和个别遗产属性和构成要素的状况、物理特征、敏感视点、以及与遗产属性相关的非物质内容。应重点关注受到影响的区域，但对整体的描述也不能缺失。

6 描述拟做出的改变或开发项目

7 对改变造成的总体影响进行评估分析

这一部分应对遗产突出普遍价值属性和其他遗产要素可能出现的变化和受到的影响进行评估。应描述和评估直接和间接影响，包括对单一遗产属性、遗产构成要素和关联特征，以及遗产整体所造成的实物影响、视觉和噪音影响等。通过评估对遗产突出普遍价值属性的影响来评估对突出普遍价值的影响。应考虑对所有遗产属性的各种影响，并将专业判断以适当的形式展示，帮助决策的制定。

还应对影响效果的整体严重程度进行评估，即，改变或开发项目对单一属性或整个世界遗产的影响。同样，还应评估这些改变将如何影响人们对遗产地的认知，从地方层面到国家层面以及国际层面。

8 为避开、减轻或抵消影响而采取的缓和措施

这些措施应包括一般性的措施、针对遗产地的措施、以及针对特定遗产要素的措施：

- 在项目开发或改变开始（如考古发掘等）之前应做的事情
- 在项目建设期间或进行改变时应做的事情（如旁站监理或对遗产地的实物特征进行防护等）
- 改变或开发项目运转时应采取的措施（如阐释或开放、提升知名度、教育、重建提议等）
- 制定建议书，宣传在遗产影响评估和详细案头研究、实地考察或科学研究过程中获取的知识、信息或理解认知等。

9 综述和结论，包括

- 改变对世界遗产突出普遍价值、完整性和真实性造成影响的清晰说明
- 影响该遗产地列入《世界遗产名录》的风险；
- 有益的影响，包括可获取更多的知识，得到更深入的理解，提升认知度等。

10 参考书目

11 所使用的术语表

12 致谢和作者

13 插图和照片，如

- 遗产地的地址和范围，包括缓冲区
- 任何确定的研究区域
- 开发项目或提议的改变
- 可视化或通视条件分析
- 减缓措施
- 主要遗产地及其景观

14 含详细数据资料的附件，如

- 列有单一遗产地或元素、概要描述或影响综述的信息列表
- 案头研究
- 实地调查报告（如物探测量、试验、发掘等）
- 科学研究
- 顾问及咨询回复清单
- 范围界定说明或项目招标书

