

锻造新时代文物保护的法治利器

——评文物保护法第七次修改

朱兵

保护文物和文化遗产,是习近平文化思想的重要内容,是坚持文化自信历史自信、建设文化强国和中华民族现代文明的重要基础。党的十八大以来,习近平总书记对做好新时代文物工作作出一系列重要指示和全面部署,“坚持保护第一”“保护文物也是政绩”“让文物活起来”等理念深入人心,为全国文物工作和文物法治指明了方向。《中华人民共和国文物保护法》(以下简称《文物保护法》)自1982年制定出台以来,迄今已有40余年。这期间,该法历经6次修改(包括1次修订和5次修正),不断丰富内容,调整规范,建立了相对全面的法律制度,为文物工作提供了坚实的法治保障。面对新时代新任务,现行《文物保护法》在诸多方面包括提高文物的认识地位、强化政府责任、坚持保护第一、促进合理利用、完善法律责任、提升执法强制性等方面存在着薄弱之处,亟需进一步修改完善。

2024年11月8日,第十四届全国人大常委会第十二次会议高票通过了新修订的《文物保护法》,这是文物法治建设史上值得庆贺的一件大事。新修订通过的文物保护法全面贯彻习近平文化思想,贯彻习近平总书记对文物工作的重要论述和重要指示批示精神,紧扣新时代文物工作主要任务,坚持保护第一、应保尽保原则,针对文物工作的重要战略地位和强化文物保护的首要责任,将“增强历史自觉,坚定文化自信”明确写入立法宗旨,把修改重点聚焦在进一步增强政府责任、完善法律的具体保护规范和措施制度上,填补了一些法律空白,有不少突出亮点。

(一)新法根据文物工作发展实际需求,在第三条中明确将不可移动文物分为“文物保护单位”和“未核定公布为文物保护单位的不可移动文物”两部分予以规定,极大提升了“未核定为文物保护单位”的法律地位。长期以来,由于多种原因,文物保护单位主要围绕文物保护单位制定相关法律制度。随着文物工作深化发展,经第三次全国文物普查我国不可移动文物达76.6万余处,其中核定公布为各级文物保护单位的为15万余处,各级文物保护单位仅占不可移动文物总数约20%,其他80%均为未定级不可移动文物,数量众多,类型多样,分布广泛。由于缺乏相关法律规定,导致近些年来出现不少这类不可移动文物的破坏案例,如刘亚楼故居案

等。为此国家文物局印发《关于加强尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护工作的通知》,最高人民法院、最高人民检察院也发布关于办理妨害文物管理等刑事案件的司法解释,在打击这类案件中发挥了积极作用。新法进一步明确这类不可移动文物的保护措施,一是在法律上将其命名为“未定级不可移动文物”,规定由县级以上人民政府文物行政部门作出标志说明,建立记录档案,明确管理责任人;二是对其原址重建、改变用途、修缮、转让抵押、迁移或拆除等都作出明确规定(迁移或拆除须省级文物部门批准);三是明确将其纳入法律责任范畴。这些规定必将彻底扭转其法律缺失的局面。

(二)新法进一步强化各级政府对文物保护的法定责任,作出了一系列强制性、禁止性规定。一是建立文物普查和专项调查制度,明确规定县级以上人民政府及其文物行政部门应当加强文物普查和专项调查,全面掌握文物资源及保护情况。加强对国有文物资源资产的动态管理,按照国家有关规定,及时报送国有文物资源资产管理情况的报告。二是建立对不可移动文物的政府认定、登记和备案制度,明确规定在文物普查、专项调查或者其他相关工作中发现的不可移动文物,应当及时核定公布为文物保护单位或者登记公布为未定级不可移动文物。三是为充分体现革命文物在文物保护法中的地位,明确各级政府的相关责任,总则增加专门规定:“对与中国共产党各个历史时期重大事件、重要会议、重要人物和伟大建党精神等有关的文物,各级人民政府应当采取措施加强保护。”四是针对处理基本建设、旅游发展与文物保护关系中的出现的弊端,严格规定:“基本建设、旅游发展必须把文物保护单位放在第一位,严格落实文物保护单位与安全管理规定,防止建设性破坏和过度商业化。”五是坚持“先调查后建设”“先考古后出让”原则,针对旧城区改建、土地成片开发,增加了开展不可移动文物调查的前置性规定,并明确规定未经调查,任何单位不得开工建设,防止建设性破坏。六是针对城市建设中危害不可移动文物安全,破坏不可移动文物历史风貌的建筑物、构筑物,明确规定当地人民政府应当及时调查处理,必要时对该建筑物、构筑物依法予以拆除、迁移。七是针对旅游开发中出现的文物管理体制混乱和弊端,明确规定国有不可移动文物不得转让、抵押,

建立博物馆、文物保管所或者辟为参观游览场所的国有不可移动文物,不得改作企业经营,其管理机构不得改由企业管理;并规定,依托历史文化街区、村镇进行旅游等开发建设活动的,应当严格落实相关保护规划和保护措施,控制大规模搬迁,防止过度开发,加强整体保护和活态传承。八是为应对地下埋藏文物以及水下文物保护工作的紧迫性和重要性,完善法律依据,增加划定保护区的专门条款,明确规定地下文物埋藏区、水下文物保护单位由省级人民政府划定,涉及两个以上省、自治区、直辖市的,或者涉及中国领域以外由中国管辖的其他海域的,由国务院文物行政部门划定并制定具体保护措施,报国务院核定公布。

(三)落实“让文物活起来”的重要理念,新法从多个方面增加相关规定。一是在总则中增加规定“国家支持和规范文物价值挖掘阐释,促进中华文明起源与发展研究,传承中华优秀传统文化,弘扬革命文化,发展社会主义先进文化,铸牢中华民族共同体意识,提升中华文化影响力。”二是明确规定国家加强文物保护的宣传教育,创新传播方式,对新闻媒体和文物单位相关职能作了规定。同时,还明确规定国家支持文物科技研究,加强文物信息化工作,鼓励开发文化产品,促进人类文明交流互鉴。三是对不可移动文物的合理利用增加规定:文物保护单位应当尽可能向社会开放。文物保护单位向社会开放,应当合理确定开放时间和游客承载量,并向社会公布,积极为游客提供必要的便利。同时规定,博物馆、纪念馆、文物保管所、考古遗址公园等单位,应当加强对不可移动文物价值的挖掘阐释,开展有针对性的宣传讲解。四是明确规定文物收藏单位应当通过举办展览、科学研究、文化创意等活动,加强对中华民族优秀的历史文化和革命传统的宣传教育,应当为学校、科研机构开展有关教育教学、科学研究等活动提供支持和帮助。五是增加规定国家鼓励公民、组织合法收藏,加强对民间收藏活动的指导、管理和服务。

(四)新法对法律责任进行了强化,突出增强了法律的行政强制力和可操作性。一是明确增加规定,文物行政部门在依法监督检查中可以采取查封、扣押涉嫌违法活动的场所、设施或者财物的行政强制措施。二是根据社会经济

发展和文物管理工作实际需要,大幅提高相关行政处罚的额度,如规定对擅自在文物保护范围内从事其他建设工程或爆破、钻探、挖掘等作业,或擅自迁移、拆除不可移动文物,或进行大型基本建设工程或者在文物保护单位保护范围、建设控制地带内进行建设工程未依法进行考古调查、勘探等违法行为,将原法规定的单位行政处罚款由5万元至50万元大幅增加至50万元至500万元,对个人罚款5万元至50万元,并责令承担相关文物修缮和复原费用,由原发证机关降低资质等级;情节严重的对单位可处500万元至1000万元罚款,由原发证机关吊销资质证书,以此加大违法成本,震慑违法行为。三是建立行政监督检查制度,明确规定县级以上人民政府文物行政部门应当加强对不可移动文物的监督检查,及时发现隐患,防范安全风险,督促其履行职责。四是建立投诉、举报机制,规定县级以上文物行政部门应当公开信息、及时受理并处理涉及文物保护的投诉或举报。五是加大社会监督力度,规定新闻媒体应当依法对危害文物安全和破坏文物的行为进行舆论监督。六是根据近些年来各级检察机关开展的文物公益诉讼有益经验,拓宽文物保护的法治手段,规定因违反文物保护法规定造成文物严重损害或者存在严重损害风险,致使社会公共利益受到侵害的,人民检察院可以依照有关诉讼法的规定提起公益诉讼。

(五)为因应国际公约的履行和为开展我国海外流失文物的国际追索提供国内法依据,新法增加了相关规定:国家加强文物追索返还领域的国际合作。国务院文物行政部门依法会同有关部门对因被盗、非法出境等流失境外的文物开展追索;对非法流入中国境内的外国文物,根据有关条约、协定、协议或者对等原则与相关国家开展返还合作。国家对于因被盗、非法出境等流失境外的文物,保留收回的权利,且该权利不受时效限制。

此次《文物保护法》的全面修订正值中华现代文明建设的伟大历史进程中,具有极其特殊和重要的意义。要通过法律的进一步修改完善,锻造新时代文物保护的法治利器,为中华优秀传统文化的保护、传承和弘扬保驾护航,为中华民族的伟大复兴凝聚精神力量。

(作者系全国人大教科文卫委员会文化室原主任)

初读新修订文物保护法

彭卿云

一剑重磨逾十年,锋芒才露震山川。方针遵改要求好,守正创新格局严。时代升迁重立范,传承使命大如天。潮头伫立迎狂浪,高树法威将领先!

2024年11月10日于寓所

(上接1版)

“高6.2米”泡桐湾民居旁,普查队员杨海涛正在用自制的鱼竿测高器测量民居的侧面高度。鱼竿顶上固定着回形针,再挂上卷尺,就可以对激光测距仪无法触及的挑檐等较高的建筑部位进行测量。

“鱼木寨文物以古民居和墓葬为主,向氏族谱最大的特点在于它将山脉地形都绘制了出来,翻看族谱就能对鱼木寨的向氏民居和墓葬分布有初步了解,对我们开展普查工作有很大帮助。”利川市谋道镇鱼木村,向氏民居前,赵青松小心翼翼打开花布,包裹内古朴的向氏族谱出现在大家眼前,这份族谱是他多次走访后得到的线索。

湖北明确提出“三员三看三



问三清”的工作要求,要求普查队员当好田野调查员、文物知识普及员、文保法律法规宣传员,通过看地方志、看族谱、看文物现状,问村委、问文史专家、问当地老人,做到文物历史沿革清、文物现场清、资源底数清,做到“应录尽录、应保尽保”。

活用新设备新技术,争取社会力量支持

“通过RTK对文物进行坐标测量,再通过平板电脑输入到‘四普’表格,上传、汇总至国家文物局的‘四普’数据采集系统,叠加到国土空间规划‘一张图’监督实施,为摸清文物家底、后续对文物实施精准保护打下坚实基础。”湖北省“四普”



工作专班成员欧杰介绍。

对于文物普查来说,内外业同等重要,完成一天的外业调查之后,普查队员多数会在晚上进行内业整理。在荆州市荆州区文化和旅游局多媒体室,欧杰与荆州区普查队的工作人员演示了内业数据录入审核的流程。进入“四普”数据采集系统首页,一张大的文物点地图出现在屏幕上,已普查、待普查、普查中等不同状态的文物点,分别由不同颜色代表。“各地录入数据完毕之后我们会根据普查标准进行审核,审核通过之后,会逐级报送至市级、省级平台进入下一阶段审核。”

新技术新设备能够更好提高信息采集效率和数据精确性。“通过试点中的反复探索试验,我们掌握了RTK测点、无人机拍照、

登记表填写等田野调查方法与CAD制图、坐标转换、矢量图生成等内业技能。”荆州区文化和旅游局文博股牵头人龚晓霜说,荆州利用省级试点机遇,先后与两家三方公司探索普查工作模式,在探索中完成了马山镇、太湖港街道等共计159处文物点田野调查。

荆州市共组建13支调查队伍,140人参与实地调查工作。荆州区在财政较为紧张的情况下,7月初与长江大学历史系合作开展田野调查,在前期探索成果基础上对高校学生开展培训,形成相对稳定的外业调查模式与内业整理方法,组建2组10人普查队伍,明确职责分工,对文物点名称、空间位置、保护级别、文物类别、年代、矢量图、本体边界坐标进行测量、采集、拍照等,全面、完整、高效记录文物点信息。

“每周没课的时候就过来,大概能有两天半的时间参与普查。刚开始的时候觉得很难,在专业老师的指导下,用一周的时间掌握了技巧。”梁灿儿是长江大学学生,她所在的小组由文物系统专业人员和长江大学学生构成。

小组这次参与普查的熊家墓地,核心区域占地面积约15万平方米,是荆楚故地目前已知规模最大、布局最完整的东周楚国高等级贵族墓地之一,属于全国重点文物保护单位马山墓群的文物构成。到达现场之后,文物系统专业人员负责文物点确定,梁灿儿和其他几名同学负责用平板电脑进行数据录入、用无人机进行影像采集、用RTK进行点位数据采集,他们分工合作、配合默契,很快完成数据采集工作。

问及参与文物普查对学业和生活带来的影响,来自长江大学的几名大学生纷纷表示:“通过参与文物普查,对荆楚文化的认识更加深入,课本上的知识突然变得鲜活,会向同学和亲朋介绍自己学会的文物普查知识。”

荆州城墙位于长江中游北岸,地处湖北省中部偏南,全长11.28公里,为一座明清府城,被称为“南国完璧”。荆州博物馆古建部主任李正贵说:“城墙文物的普查难点在于它较长且体量较大,之前的基础资料比较齐全,这次普查主要聚焦城墙本体,四至及每个转角,护城河及建设控制地带都要打点测量。”

建立多级联动机制,创新“东西互检”模式

“‘四普’涉及点多、覆盖面广,为了加快普查效率、保证普查质量,湖北建立省、州、市、乡、村五级联动机制,为普查试点组织实施提供保障。”湖北省文化和旅游厅文物保护与考古处处长陈飞表示。

截至10月中旬,湖北省“四普”已调查不可移动文物总计26960处,其中复查“三普”不可移动文物25475处,复查率达69.8%,调查新发现文物1485处。利川市共完成不可移动文物调查358处,其中复查“三普”不可移动文物264处,调查新发现文物94处。荆州区676处“三普”不可移动文物复查点,已完成483处文物调查,调查新发现文物24处。

“荆州区建立了市乡村/区镇村三级协调联动机制,坚持区级躬行践履、乡镇一线协调、村组主动配合,形成广泛参与的工作合力。各乡(镇)积极发现并提供线索,协助做好田野调查基础工作,给予我们很大支持和帮助。”龚晓霜说。

此外,各地内外业同步推进,及时整理、录入调查资料,通过专班人员日总结、分区分区长周调度实现进度管理可视化,确保不漏点位。

“湖北省普查办会同黄石、恩施的市县级普查办工作人员,组成8至10人检查组,赴对方市州开展检查。内业主要检查上报完成数量与资料填报数量一致性,数据填写规范性、完整性;现场复核主要核查本体文物构成、边界坐标测点、矢量图绘制准确性等。”湖北省“四普”工作专班工作人员说。

陈飞介绍,在确保总体进度的同时,为把好普查数据质量关,湖北省普查办组织开展普查数据“东西互检”工作,以“查问题、找差距、抓整改、促提高”为目的,既查找外业田野调查和内业数据填报中的问题,又在交叉检查中互相学习好的经验做法。

带着期盼,普查员们深入田野乡间,用脚步丈量每寸土地,以目光穿越浩瀚历史;希冀收获,他们用科学严谨的态度、细致入微的观察,记录文物信息,使全国不可移动文物资源分布这张大地图日益丰富。

《文物天地》2024年第11期目录



双向奔赴 互利共赢.....	王丹丹 47
——博物馆与南通中小学教育高质量发展融合机制研究	
《民国江苏省长韩国钧夫人王氏墓志铭》考略.....	毕文俊 52
中国传统木榫梁架分布研究.....	任天乐 56

专题

宁夏回族自治区固原博物馆史前文物研究	
人类烙印 文明源流.....	张强 62
——史前时期固原历史文化概述	
固原史前石器形态与社会文明进程.....	甄雅茹 67
固原地区史前石斧浅析.....	武瑛 71
固原地区史前彩陶溯源.....	马彩虹 杨龙 78
固原史前玉器探究.....	刘勇 徐海荣 82
固原新石器时代墓葬概述.....	曹首肖 毋妮妮 86
浅析固原博物馆史前石器工艺特征.....	吕靖 沈立君 91
独特的菜园文化.....	曹莹 94
固原史前陶器的艺术特色与文化意蕴.....	陈静静 98
史前文物上的全息宇宙.....	方石 102
对几枚史前贝壳功能和社会价值的分析.....	李海平 肖峰 107
固原博物馆史前兵器简述.....	李鑫 高凤 109

鉴赏

“圭璧以祀”与“简璧以祀”.....	胡健 112
——中国国家博物馆藏“崇宁四年”赵德投龙玉简研究	

展览

新时代红色文化传播视角下主题展览策划研究.....	段玉芳 120
博物馆展览陈列中场景艺术设计的创新与实践.....	刘冰 124
革命旧址沉浸式展陈的思考.....	杨芸 127
——以山西太原部分红色节点为例	

考古

马山玉料的开采与流通研究.....	
.....	于明 吴剑雷 王志伟 韩大凯 夏惠杰 夏跃生 130

保护

故宫养心殿藏吴士奎书画罗伦奏疏贴落物的保护研究.....	王馨仪 136
历史文化街区城市遗产的保护路径探寻.....	陈谦 杨玮 141



定价35元

发行咨询: 010-84079040

乡村文物: 赋能文旅融合, 助力乡村振兴	
守护乡村文物 传承历史文脉.....	续瑞明 汪洋 权磊 5
从村落的整体保护到村民共同参与下的文旅融合发展.....	刘杰 10
——对南山山传统村落保护与发展两种模式的思考	
晋南古村落连片保护的递进性贡献.....	赵永平 13
专题	
南通博物苑学术研究	
罗列古今 昭然尽显目目前.....	陈曦 16
——试论张謇的博物陈列思想与特点	
基于网上展览的张謇档案管理系统构建研究.....	黄金 21
紫丝竹榫卯群像.....	沈寒月 25
——漫谈南通博物苑古藤架的历史及其保护	
浅谈中小型博物馆志愿服务的项目化运作.....	周吟 29
——以南通博物院志愿者“寒爱寒行”宣讲团为例	
利用红色资源 传承红色基因 赓续红色血脉.....	陆海萍 33
——以南通博物院红旗下的少年系列课程为例	
浅谈如何进一步发挥博物馆社会教育功能.....	周燕 36
——以南通地区的博物馆为例	
大运河考古发掘: 探寻历史的璀璨瑰宝.....	马文娟 高雷 39
——大运河南通段考古发掘出土瓷器综述	
浅谈地域性博物馆革命文物主题展的策划与组织.....	袁峰 43
——以江苏省江海博物馆为例	