

# 以文物工作要求为引领 推进文物保护法落实落地

国家文物局文物古迹司(世界文化遗产司)司长 邓超

2024 年 11 月 8 日，第十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过了文物保护法修订草案，取得了文物保护利用改革的重大成果。文物保护法是文物事业的根本性制度，2018 年 10 月，经中央全面深化改革委员会审议通过，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强文物保护利用改革的若干意见》，部署“修改文物保护法及相关配套行政法规”，纳入全面深化改革任务安排。新修订的文物保护法全面贯彻落实习近平文化思想，全面贯彻落实习近平总书记关于文物工作的重要指示批示和重要论述，紧扣新时代文物工作使命任务，在坚持文物工作方针的基础上，将党中央关于坚持保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来的工作要求，完整写入法律，落实于立法精神与具体条文，体现了鲜明的改革导向，为走出一条符合国情的文物保护利用之路指明了路径与方向。

关于“保护第一”。习近平总书记强调，历史文化遗产是不可再生、不可替代的宝贵资源，要始终把保护放在第一位。文物保护法规定，“文物是不可再生的文化资源”，严格文物保护与基本建设、旅游发展的关系，强调“基本建设、旅游发展必须把文物保护放在第一位，严格落实文物保护与安全管理规定，防止建设性破坏和过度商业化”。严格文物本体保护原则，规定“对不可移动文物进行修缮、保养、迁移，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原则，确保文物的真实性与完整性”“使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状和最小干预的原则，负责保护文物本体及其附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除不可移动文物”。严格周边环境保护要求，文物保护单位的保护范围内不得进行文物保护工程以外的其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业，建设控制地带内建设工程不得破坏历史风貌；在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。严格行政处罚与安全监管，对造成文物损坏且情节严重的违法行为，将最高罚款额由 50 万元增加到对单位最高罚款 1000 万元；明确文物行政部门在依法实施监督检查时，可以采取行政强制措施；并进一步强化文物安全管理要求，增加了行政处罚种类、细化了行政处罚对象。

关于“加强管理”。习近平总书记强调，各级党委和政府要增强对历史文物的敬畏之心、牢固树立保护文化遗产责任重大的观念，树立保护文物也是政绩的科学理念。文物保护法强化文物保护主体责任，建立了文物资源调查公布制度，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，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。建立了“先调查后建设”“先考古后出让”制度，规定在旧城区改建、土地成片开发中，县级以上人民政府应当实现组织进行不可移动文物调查，及时开展核定、登记、公布工作，依法采取保护措施，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；在可能存在地下文物的区域，县级以上地方人民政府进行土地出让或者划拨前，要组织进行考古调查、勘探；将文物分布较为集中、需要整体保护的区域，划定为地下文物埋藏区、水下文物保护单位。建立了文物保护规划制度，从纳入有关规划，到编制专项规划，规定县级以上地方人民政府文物行政部门根据文物保护需要，组织编制本行政区域内不可移动文物的保护规划，经本级人民政府批准后公布实施，并报上一级人民政府文物行政部门备案，全国重点文物保护单位的保护规划由省、自治区、直辖市人民政府批准后公布实施，并报国务院文物行政部门备案。建立了未定级文物保护制度，将不可移动文物区分为“文物保护单位和未核定公布为文物保护单位的可移动文物”，明确未定级不可移动文物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，履行文物修缮与原址保护审批责任，并对其迁移、拆除等作出须由省级文物部门批准的提级管理安排，纳入法律责任范畴。

关于“挖掘价值”。习近平总书记强调，要挖掘文物和文化遗产的多重价值，加强研究阐释，准确提炼并展示中华优秀传统文化的精神标识。法律明确了文物的定义，文物是指人类创造的或者与人类活动有关的，具有历史、艺术、科学价值的物质遗存；延续了对历史文化名城、村镇、街区的定义，保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市、街道、村庄，核定公布为历史文化名城、街区、村镇；强化了对革命文化、社会主义先进文化的保护，要求各级人民政府对与中

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有关的文物，应当采取措施加强保护。法律明确了文物价值挖掘阐释的总体要求，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。明确了对不可移动文物、馆藏文物、民间收藏文物价值挖掘的具体安排，要求为保护不可移动文物建立的博物馆、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的挖掘阐释，开展有针对性的宣传讲解；鼓励和支持文物收藏单位开展文物展览展示、宣传教育和科学研究等活动；加强对民间收藏活动的指导、管理和服务，要求文物销售单位销售文物、文物拍卖企业拍卖文物，应当如实表述文物的相关信息，不得进行虚假宣传，推动诚信建设。

关于“有效利用”。习近平总书记强调，对于文化建设来说，守正才能不迷失自我、不迷失方向，创新才能把握时代、引领时代。文物保护法修订坚持守正创新，明确文物有效利用的基本原则，国家鼓励开展文物利用研究，在确保文物安全的前提下，坚持社会效益优先，有效利用文物资源，提供多样化多层次的文化产品与服务。对于不可移动文物，要求县级以上人民政府及其有关部门应当采取措施，在确保文物安全的前提下，因地制宜推动不可移动文物有效利用，文物保护单位应当尽可能向社会开放，合理确定并公布开放时间和游客承载量，积极为游客提供改善的便利。对于馆藏文物，要求文物收藏单位改善服务条件，提高服务水平，充分发挥馆藏文物的作用，通过举办展览、科学交换、文化创意等活动加强宣传教育，通过借用、交换、在线展览等方式提高馆藏文物利用效率，并为学校、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，特别强调博物馆应当采用多种形式提供科学、准确、生动的文字说明和讲解服务。法律明确了文物利用中的禁止性或者强制性规定，规定建立博物馆、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；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，加强整体保护和活态传承，严格控制大规模搬迁，防止过度开发。

关于“让文物活起来”。习近平总书记多次强调，要在保护好的同时充分发挥文物的作用，让文物活起来，成为加强社会主义精神文明建设的深厚滋养，成为扩大中华文化国际影响力的重要名片。本次修法贯穿着这一重要精神，将文物工作置于经济社会发展发展的广阔舞台，基于保护的主体性、研究的基础性，强化管理力度、利用效度，在提供公共文化服务、满足人民精神文化生活需求等方面主动作为，推动在新时代更好继承和弘扬文物承载的精神价值。进一步明确让文物活起来的正确导向，立法目的明确提出，“为了加强对文物的保护，传承中华民族优秀历史文化遗产，促进科学研究工作，进行爱国主义和革命传统教育，增强历史自觉、坚定文化自信，建设社会主义精神文明和物质文明，根据宪法，制定本法”。进一步完善让文物活起来有关制度，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；明确国家支持开展考古、修缮、修复、展览、科学研究、执法、司法等文物保护国际交流与合作，促进人类文明交流互鉴。进一步构建让文物活起来的力量格局，压实各级政府、各有关部门的法定职责和法律责任，特别是廓清基层治理主体，明确“县级以上地方人民政府文物行政部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理”；明确国家健全社会参与机制，调动社会力量参与文化遗产保护的积极性，鼓励引导社会力量投入文化遗产保护。

习近平总书记多次强调，中国式现代化，是物质文明与精神文明相协调的现代化。中国式现代化是赓续古老文明的现代化，而不是消灭古老文明的现代化；是从中华大地长出来的现代化，不是照搬照抄其他国家的现代化；是文明更新的结果，不是文明断裂的产物。新征程上，要以文物工作要求为引领，推进新修订的文物保护法落实落地，在旧邦新命中奋发有为，发展文物保护事业，加强历史文化遗产保护传承，坚持保护为根本，管理为关键，价值为基点，利用为路径，活起来为时代使命，让文物蕴藏的宝贵价值在新时代焕发新生命，在赓续历史文脉中推进文化创造，在传承中华文明中推动文化进步，书写坚定文化自信、增进文明互鉴的崭新篇章。

(上接 1 版)

## 推动山西文物法治建设再上新台阶

山西省文物局局长 刘润民

### 深刻感悟， 开创中国式现代化文物治理新篇章

新修订的文物保护法，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想、习近平文化思想，既尊重历史，充分吸收我国文物法治建设成果，继承文物工作基本原则和主要制度；又与时俱进，聚焦新时代文物工作面临的新情况、新挑战，进一步强化政府责任，完善保护措施，以法治力量护航文物事业高质量发展。一是具有鲜明的政治导向。习近平总书记在山西运城考察时强调，要认真贯彻落实党中央关于坚持保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来的工作要求。本次修订将党中央工作要求写入法律，是党的主张通过法定程序成为国家意志的具体行动。二是具有鲜明的问题导向。如针对文物违法犯罪成本低偏低的问题，增加行政处罚类型，提高罚款额度，细化处罚对象，确保法律“长牙带刺”。三是具有鲜明的实践导向。本次修订吸纳了很多实践证明行之有效的做法，如“先调查、后建设”和“先考古、后出让”制度，明确要求文物

### 深度学习，在实干中贯彻文物保护法

国家文物局考古研究中心主任 唐炜

文物保护法的修订是坚持全面依法治国、推动文物事业改革发展具有根本性、全局性、长期性的关键之举，是开创新时代文物工作高质量发展新局面的重要里程碑。国家文物局考古研究中心干部职工深入学习贯彻文物保护法，主要有三点体会：

一、学习贯彻文物保护法要和学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想紧密结合起来。党的十八大以来，习近平总书记高度重视文物考古工作，多次发表重要论述和重要指示批示，提出了一系列新思想新观点新论断，成为习近平文化思想的重要组成部分，为本次修订提供了遵循，指明了方向。

要深刻领会习近平总书记关于“坚持中国共产党的文化领导权”的重要论述，坚决落实“文物工作坚持中国共产党的领导”。只有坚持党对文物工作的全面领导，才能始终确保文物工作的正确方向。深刻领会习近平总书记关于文化自信的重要论述，坚决做到“增强历史自觉、坚定文化自信”，作为考古工作者更要在“促进中华文明起源与发展研究，传承中华优秀传统文化”上发挥重要作用。深刻领会

### 用文物保护法守护好中华文明瑰宝

敦煌研究院院长 苏伯民

文物保护法的修订颁布，是新时代党和国家立足文物事业发展面临的新局面、新需求、新问题审时度势作出的重要决策，体现了对文物事业发展依法治理的高度重视，为文物工作开展提供了更加坚实的法律保障。

第一，对新修订的文物保护法的认识。

文物保护法彰显了文物工作法律制定与依法治理的双重重要。文物保护法将新时代文物工作要求以法律的形式确定，明确建立文物普查和专项调查制度，规定了未定级不可移动文物的认定、登记和备案法定程序；严格规定基本建设、旅游发展必须把文物保护放在第一位，防止建设性破坏和过度商业化；特别是强化各级政府

对文物保护的法定责任，明确建立透明有力的监督检查机制，加大对文物违法的惩处力度，有力提升了法律执行的强制力和可操作性，推动文物工作真正从“法制”迈向“法治”。

文物保护法强调了文物保护科技与人才的双轮驱动。文物保护法与人才培养

保护单位尽可能开放，合理确定并公布游客承载量等。

履职尽责，

#### 不断夯实山西文物领域法治保障

近年来，山西省深入学习贯彻习近平法治思想和习近平文化思想，切实筑牢文物保护法治屏障。一是法律政策体系不断完善。颁布《山西省五台山文化景观保护条例》等 6 部专门立法，出台《山西省文物安全责任制实施办法》等 5 个行政规范性文件，不断夯实文物保护管理制度。特别是《山西省文物安全责任制实施办法》在文物领域首次明确省、市、县各级政府主要负责人是文物安全第一责任人，进一步健全完善文物安全责任体系。二是部门协作机制持续深化。发挥文物安全工作联席会议作用，深化联合执法机制。配合公安机关等规范涉案文物鉴定评估。加大文物督察力度，开展长城执法督察，依法查处文物违法案件。探索推进“文物保护+公益诉讼”模式。三是文物保护氛围更加浓厚。实施社会力量参与文物保护利用的“文明守望工程”，建立“文物认养”等长效机制，鼓励社会力量

### 深入学习，在实干中贯彻文物保护法

习近平总书记关于文物工作的重要论述，坚决贯彻新时代的文物工作要求和文物工作方针，充分认识二者一脉相承，都是习近平文化思想在文物工作中的重要阐述，并赋予了新的时代意义。

此次修订把习近平总书记的重要思想系统性地列入文物保护法，意义十分重大。要深入学习理解习近平文化思想的精髓要义，坚持依法治国，进一步贯彻和强化这些重要思想，有力推动文物考古事业的长远发展。

二、学习贯彻文物保护法要和学习贯彻党的二十届三中全会精神、推动文物事业改革发展紧密结合起来。文物保护法从 8 章 80 条修订为 8 章 101 条，增加、修改的条款数占绝大部分。这些增加、修改的内容正是文物事业改革发展的方向。

例如，文物保护法旗帜鲜明地体现了党的二十届三中全会“推动文化遗产系统性保护和统一监管”的改革精神。进一步完善了保护原则，确立“不改变文物原状和最小干预的原则”，明确“基本建设、旅游发展必须把文物保护放在第一位”。进一步扩大了保护范畴，增加中国共产党文物保护、加强未定级不可移动文物保护，建立文

的文物保护技术，提高文物保护的科学技术水平；要求加大文物保护专业人才培养力度，健全人才培养、使用、评价和激励机制，特别是首次将加强文物保护信息化建设、开展文物保护数字化工作写入法律，这些条款的完善和增加为推动文物保护科技发展与专业人才培养注入了法治强力。

文物保护法凸显了文物价值研究与利用的双向作用。做好文物工作的最高境界是要让文物说话，以文化人、以文育人。文物保护法明确在确保文物安全的前提下，有效利用文物资源，规定文物保护单位向社会开放，合理确定开放时间和游客承载量；明确要加强文物价值挖掘、研究和阐释，规定各级各类文博单位要通过举办展览、科学研究、文化创意等活动，提供多样化多层次的文化产品与服务，让文物活起来；明确加强国际交流与合作，促进人类文明交流互鉴等。这些规定将有力指导文博机构做好中华优秀传统文化传承利用，提升中华文化传播力影响力。

第二，对宣传贯彻文物保护法的思考。

法律的生命力在于实施。敦煌研究院是国家设立的负责敦煌莫高窟等六处文化遗产保护、研究、弘扬、管理的机构，有

坚定力量。

对于馆藏文物，明确“公平对待国有文物收藏单位和非国有文物收藏单位”，打破体制壁垒，激发非国有文物收藏单位的活力，推动文物保护事业向多元化、多层次方向发展。对于民间收藏文物，明确“推动文物流通领域诚信建设”，增加有关主体行为规范，进一步促进民间文物收藏活动的健康发展。

在以法为纲的坚实基础之上，以史为鉴，以文化人。

文物保护法的修订，是深入贯彻落实习近平法治思想、习近平文化思想、习近平总书记关于文物工作重要论述和重要指示批示精神，以及党中央重要决策部署的必然要求，是将成熟经验做法上升成为法律规定的重要举措，亦是推进文物领域治理体系和治理能力现代化的有力支撑。让我们携手共进，以法治之精神，传历史之薪火，护文物之辉光。

通过多种形式参与文物保护利用。成立山西文物保护基金会、灵岩云冈石窟保护基金会，与中国文物保护基金会、腾讯公益慈善基金会等广泛开展合作。山西文物保护利用“政府主导、社会参与、成果共享”成为全社会共识。

久久为功，

#### 扎实推动文物保护法全面贯彻实施

一是完善配套立法。深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作重要论述和对山西工作的重要讲话重要指示精神，根据文物保护法的最新立法精神，研究起草《山西省文物保护条例》，细化上位法原则要求，在社会力量参与、文物安全风险管

理、部门协调机制等方面体现鲜明地方特色，对文物研究利用、文物保护单位保护范围内行为规范、不可移动文物拆除监管、“先考古、后出让”制度等作出针对性规定，凸显“不抵触、有特色、可操作、重实效”的地方立法效果，山西省人大常委会已初次审议。二是加大执法力度。进一步完善多部门联合执法协作机制，加强文物违法案件督察督办，严厉打击盗窃盗掘、未批先建等违法犯罪行为。三是拓展宣传渠道。日常宣传与重要节点宣传相结合，法律解读与案例警示相结合，实时普法、公益普法、精准普法多向发力，互动式、服务式、场景式传播同步开展，提升全社会文物保护意识。

物普查和专项调查制度等。进一步强化了保护措施，增加不可移动文物保护规划、地下文物埋藏区和水下文物保护单位等保护制度，确立“先调查、后建设”和“先考古、后出让”制度等。

此次修订为文物事业改革发展更新升级了法律框架，为贯彻落实党的二十届三中全会重大改革措施建立了基本的制度体系，其创立的一系列重要制度必将对推动文物工作高质量发展产生深远影响。

三、学习贯彻文物保护法要发挥好国家文物局考古研究中心考古“国家队”引领作用，同中心的实际工作紧密结合起来。一是要深入解读新的法律精神，按照国家文物局的工作部署，研究制订考古领域配套法规制度、政策措施，深入开展考古勘探、水下文化遗产保护、涉海建设工程考古、考古人才队伍建设等管理政策研究，持续推进对外考古政策法规与实践系列研究，为我国考古管理提供多维度的借鉴和参考。二是深刻理解新的法律要求，完善相关的工作机制，确保法律落实落地。更加重视文物价值研究阐释，加快考古资料整理、研究、出版和普及，丰富考古遗址展示阐释方式，建设国家海洋考古博物馆。更加重视提高基本建设考古质量和效率，在确保文物安全的前提下，尽量减少建设单位损失。三是善于运用新的法律规定，加强国际交流与合作，维护国家重大利益。

责任更有义务宣传好、贯彻好、执行好新修订的文物保护法。

一是宣传贯彻法律内容。敦煌研究院将组织开展文物保护法的深入学习和培训，让敦煌文物工作者都能知晓、理解、熟悉法律规定的

内容；要依托莫高窟宝贵资源，面向广大游客开展丰富多彩的普法宣传活动，发挥好莫高窟的宣传教育阵地作用，增强民众的文化自信心和民族自豪感。二是全面落实保护传承规定。敦煌研究院将遵照法律指导和规定，加强石窟寺与土遗址保护、考古等领域基础研究和

和技术研究，推动数字敦煌智慧化、智能化发展，着力建设世界文化遗产保护典范；深入挖掘敦煌文化和历史遗存背后蕴含的哲学思想、人文精神、价值理念等，打造敦煌学研究高地；坚持负责任的文化旅游，全方位、多元化弘扬好敦煌文化，传播好中国声音。

三是坚决维护法律权威。敦煌研究院将按照法律要求，完善所辖“一院六地”文物保护条例、规划以及各项管理制度；依法开展文物普查、专项调查；按照法定程序做好文物认定、登记和备案；在地方基本建设和旅游发展进程中，严格履行文物保护责任，坚决运用法律武器，杜绝建设性破坏和过度商业化；不遗余力推动法律有效实施，呵护好、弘扬好中华文明瑰宝，为推进文物工作法治化、规范化和文物事业高质量发展贡献敦煌力量。

## 秦始皇帝陵博物院

为全国千所高校预订

《中国文物报》

一版责编 赵昀 电话：(010)84078838—6163  
一版校对 李瑞  
责任终校 焦九菊  
值班主任 赵昀 徐秀丽  
值班终审 徐秀丽 李学良

“12359”提醒您：  
保护文物代代受益  
举报违法人人有责

文物违法举报电话：010-12359  
举报网站：http://jb.ncha.gov.cn/  
举报电话：jubao@ncha.gov.cn  
举报信箱：北京市 1652 信箱  
邮编：100009

(上接 1 版)

七、倡导勤俭文明廉洁过节，持之以恒纠“四风”树新风。弘扬中华民族优良传统作风，严格家教家风，倡导勤俭节约，推进移风易俗，反对讲排场比阔气、攀比炫富、奢侈浪费等不良习气，反对特权思想和特权现象。严明纪律要求，锃而不舍落实中央八项规定精神。严防严纠享乐主义、奢靡之风，狠刹违规吃喝歪风，从严纠治违规收送礼品礼金、违规发放津贴补贴或福利、违规操办婚嫁丧嫁礼金、公车私用等问题，时刻防范隐形变异问题，及时通报曝光典型案例。

八、加强值班值守和应急处突，保证各项工作有序运转。严格执行 24 小时专人值班和领导干部在岗带班、外出报备等制度。配齐配强值班力量，直接服务群众的单位要合理安排节日期间值班执勤，保证服务质量。强化应急预案演练，做好各类突发事件应急处置准备，确保遇有突发事件迅速响应、高效有序处置。严格执行请示报告制度，坚决杜绝迟报漏报谎报瞒报。

各地区各部门要加强组织领导，认真部署落实元旦春节期间有关工作，确保本通知精神落到实处。

(上接 1 版)

#### 强执法利刃——

文物安全是文物的底线、红线和生命线。

近年来，打击防范文物违法犯罪联合工作机制不断完善，主体责任落实和安全防范能力持续提升。此次修订旗帜鲜明地加大对文物违法的处罚力度与追究力度。对造成文物损坏或者其他严重后果的单位，将最高罚款额由 50 万元，增加到 1000 万元。并且，增加了警告、通报批评、责令承担文物修修复原费用、限制业务活动、降低资质等级等行政处罚种类。

着力提升监管执法的实际效能上，明确文物行政部门对违法行为可以采取监督检查、查封、扣押等行政强制措施。从而，让每一个执法环节都有法可依、有章可循，让文物保护的每一道防线都更加坚固。