

以“四严”为指引 以“三维”为主线 积极探索 陕西文物安全工作的 创新实践

钱继奎

陕西作为中华民族和华夏文化的重要发祥地之一，有蓝田猿人、半坡遗址、轩辕黄帝陵等远古历史，有秦、汉、唐等10多个政权上千年的建都史，有中国共产党领导的以延安为中心的伟大革命史，文化积淀十分深厚。黄帝陵、兵马俑、延安宝塔、秦岭、华山等，是中华文明、中国革命、中华地理的精神标识和自然标识。习近平总书记对陕西文物安全工作提出“严格制度、严格把关、严加防范、严厉打击”的要求。

陕西文物安全工作以“四严”要求为指引，以“三维”（系统思维、底线思维、长远思维）方法为工作主线，始终将文物安全放在重中之重，从全系统、全链条等方面系统梳文物保护各项工作，注重从体系建设、基础建设、打防建设等方面进行有益探索与实践，构筑一道文物安全“防火墙”，走出一条符合陕西文物工作实际的安全之路。

注重系统思维，推进文物安全体系建设

充分认识到做好文物安全是一个涉及多个行业部门、多项业务类别的系统性工作，抓好文物安全就要从多方面统筹落实。

一是压实责任体系

陕西省委、省政府积极落实习近平总书记关于文物安全工作重要指示批示精神和全国文物工作会议精神，多次高规格召开全省文物保护大会和全省革命文物工作会议；2022年9月召开全省文物保护大会，国家文物局局长李群、副局长关强、时任陕西省委书记刘国中、省长赵一德等出席大会，为全省文物保护工作定目标、压担子、提要求。给政策、省第十四次党代会提出“守护好黄帝陵、兵马俑、延安宝塔等精神标识”“严格落实考古前置制度，严加防范、严厉打击文物犯罪”要求。省政府建立文物保护利用工作联席会议制度，将文物安全纳入年度目标责任考核负面清单，不断推动落实各级党委政府主体责任。

统筹文物事业发展与文物安全工作，通过建章立制、执法督察、联合检查、专项行动等方式，推动各相关部门的文物安全监管责任落到实处。每年初召开全省省文物局长会、年度工作会部署文物安全工作，定期研究文物安全工作、部署专项检查、安全经费投入、安全形势研判等重大文物安全问题，逐级签订《文物安全责任书》《文物消防安全责任书》；省文物局党组成员每次到各地检查业务工作时，都对文物保护单位安全管理、文物建筑火灾隐患、打击防范文物违法犯罪等工作落实情况进行检查，并对风险隐患逐项拉条挂账进行整改落实。文博单位安全责任人公告公示制度，截至目前省级以上文物保护单位覆盖率100%，市县级文物保护单位覆盖率86%。

二是健全法规体系

先后颁布《陕西省石质遗址保护条例》《西安市不可移动文物保护条例》《汉中市张骞墓保护条例》《渭南市仓颉墓与庙保护条例》《延安市实施〈陕西省延安革命旧址保护条例〉办法》《铜川市陕甘边根据地照金革命旧址保护条例》；修订《陕西省延安革命旧址保护条例》《陕西省秦始皇陵保护条例》等；中共陕西省委办公厅、陕西省人民政府办公厅印发《关于文物保护利用改革的实施方案》《关于革命文物保护利用工程实施意见》，陕西省人民政府办公厅印发《关于进一步加强全省田野文物保护工作的实施意见》，中

注重底线思维，推进文物安全打防督改

着重建立“主要领导带头抓、分管领导亲自抓、业务处室靠前抓、部门联动主动抓、基层单位人人抓”机制，在文物系统树立人人抓安全的工作机制。

一是强化文物执法督察

随着社会对文物工作的关注度逐年提高，来自政府、媒体、社会热心人士等发出的督办通知、违法线索等都能认真及时处理。通过电话督办、发函督办、实地督办、约谈和线索移交纪委监委、检察机关和公安机关等不同形式进行督察督办，及时、恰当、有效处置。承办首届陕甘新文物行政执法骨干培训班，签署陕甘新三省文物行政执法合作协议并发表合作宣言，开启西部跨区域协作执法的局面，组织开展“首届全省文物行政执法优秀案卷评查工作”，通过案卷评查，不断提高文物行政执法能力水平。

近年来，先后坚决查处洛南县城隍庙、商洛大云寺、西安明城墙、韩城贾家村等违法案件，对法人违法情况起到震慑，对行业执法发出声音，对基层文博人员表率担责，对社会关切平复舆情。陕西先后推荐的9个案例入选全国“文物行政执法优秀案例”，受到国家文物局致函省政府通报表扬；省文物局查处违建案例先后被国家文物局入选全国指导性案例并被评为“全国文物行政执法督察优秀单位”。

二是深化安全隐患排查

在隐患排查上注重抓好末端落实和问题整改的闭环工作，作为考核各市、各单位的重要依据。坚持“文博单位月自查、县级部门季检查、市级部门半年巡查、省级部门年抽查”，各文博单位在省文物局要求下开展“岗位日检、部门周检、单位月检”。在检查时间上采取定期检查、随机抽查和专项检查相结合；在检查形式上采取部门交叉、地市交叉等联动检查方式机制；在检查方式上注重“三个随机”，即随机考核文物安全知识和职责掌握情况，随机测试安全设施设备运行情况，随机检验突发事件应急处置情况；在检查对象上既查查国保、省保单位和等级博物馆，也检查县保单位、一般文物点和未定级博物馆，既检查国有的也对行业的、民办的博物馆发出安全提示函。

坚持“四不放过”。对待督察督办的问题案件，坚持原因不查清不放过、责任人得不到处理不放过、整改措施不落实不放过、教训不吸取不放过；坚持督督并举，既抓督察督办意见和要求的落实，也为责任主体推进查处整改工作提供必要的支持与帮助；坚持持续跟踪，对需要督察督办的事项，建立台账，指定专人，闭环管理，

共陕西省纪委监委办公厅印发《关于进一步加强历史文化遗产保护领域监督执纪问责工作的通知》；省文物局印发《关于加强新时代陕西文物人才队伍建设的实施意见》《陕西省文物系统“队伍建设年”活动实施方案》；制定《陕西省长城保护总体规划（2020—2035）》《小雁塔保护规划》《秦始皇陵保护规划》《黄帝陵保护规划》。

三是完善防控体系

2015年省文物局与省公安厅联合在全国首创文物安全大防控体系，将文物安全防范系统与公安机关视频监控联网平台连接并网，并运用无人机对重点文物保护单位实施巡查，使文物系统与公安实时报警系统有效连接，以达到实时报警，紧急快速处置各种文物违法犯罪活动的目的；建成“党委领导、政府负责、部门协同、社会参与”的文物保护体系。依托陕西文物安全监管综合平台推动政府、公安、文物、消防等部门联防联控相结合一张网，省、市、县、镇、村五级保护网络的文物保护防控系统日臻完善。

陕西公安、文物部门积极与相邻省市联合建立打击文物犯罪工作区域协作机制，共同签订《秦晋豫黄河金三角区域公安文物联合执法合作协议》《陕甘毗邻六地市打击文物犯罪工作区域协作协议》。每年冬春季节与省公安厅治安局组织开展田野文物巡查专项行动，在文物保护单位、重要考古工地设立400多个警务室，在田野文物巡查监测带布控6000多名特情耳目，推进“核心保护点、巡查监测带和群防管控网三层防护同心圆”建设工程，探索建立田野文物“村社区守点日查、乡镇办巡逻周查、县部局联动月查、市部门重点抽查”的“四级”检查体系；在秦雍城遗址、照金革命旧址等173处文物保护单位设立派出所，将田野文物安全工作纳入公安派出所网格化管理和巡特警巡查范围。

与省公安厅经文保总队联合开展陕西省博物馆安全防范建设提升两年攻坚行动并印发方案，通过各级经文保部门指导，全省博物馆完成230个专业文物保卫机构设置和基本建设，先后开展650余次模拟安全事件演练，进一步提升博物馆内部安全防范能力；多年来陕西博物馆没有发生过盗窃、抢劫和破坏馆藏及文物案件。加强与纪检、检察院合作力度，与省检察院联合印发《关于协作推进检察公益诉讼 促进文物保护工作的意见》，有效促进各级政府和相关部门构建文物安全长效机制。

对整改难度大和时间长的事项，持续不断进行督察督办，直到销号结案。

在文物建筑火灾隐患排查整治方面，在抓好自身工作的基础上积极发挥消防专业队伍能力作用，紧密联系消防部门，常年开展消防联合行动，通过联合开展消防月活动、联合举办消防业务培训班、联合开展消防演练、联合开展专项检查工作、联合出台制度规范、联合建立长效机制等，不断促进全省文物消防安全管理和火灾隐患排查能力水平，省文物局连续多年在省政府消防考核中均为“优秀”。2022年6月，与省消防救援总队、省宗教局联合在宝鸡法门寺召开全省宗教活动场所暨文物博物馆单位消防安全标准化管理现场会，组织经验交流、成果展示，推进会情况在央视新闻频道进行了报道。

三是固化打防高压态势

2011年，陕西省公安厅、陕西省文物局联合印发《陕西省公安机关和文物行政管理部们打击防范文物违法犯罪工作长效机制》，固化联席会议制度、联合执法机制、奖励制度、培训制度四项内容。对打击防范文物违法犯罪制定系列制度措施，不断强化文物安全职能责任，切实做到“事有人管、活有人干、责有人担”，打造全流程责任闭环，挤压文物犯罪活动空间。

自2012年起，联合省公安厅连续11年在全省联合部署开展“鹰”系列打击文物犯罪专项行动，共破获各类文物犯罪案件4115起，打击处理犯罪嫌疑人4250人，追缴各类文物2.8万件，受到公安部和国家文物局充分肯定。充分发挥“全国文物犯罪信息中心”“中国被盗（丢失）文物信息发布平台”作用，目前“全国文物犯罪信息中心”已录入立案信息10045条、涉案人员4526名；“中国被盗（丢失）文物发布平台”已采集被盗（丢失）文物信息2829条，先后向社会发布650条信息，其中成功追回1988年安徽博物院被盗一级文物青铜甬和2004年四川博物馆被盗的一级文物唐代手抄佛经。

陕西公安、文物部门联合制定《打击防范文物违法犯罪工作七项机制》，2021年完善形成《打击防范文物违法犯罪协作十项机制》，新增不可移动文物快速鉴定、重大考古现场联合勘探勘察、田野文物空中巡查、涉案文物管理移交等4项工作机制。依托陕西省考古研究院、陕西省文物鉴定中心设立涉案文物鉴定“绿色通道”，涉案文物鉴定机构增加至3家，完成各类涉案文物鉴定逾10万件，有力地推进全省文物部门和公安机关联合打击防范文物犯罪工作专业化、规范化、制度化，大幅提高打防实效。



陕西省委省政府召开全省文物保护大会



陕西省人大调研文物保护立法工作



联合公安机关在文物保护单位设立警务室



承办首届陕甘新文物行政执法骨干培训班



检查文博单位消防设施



中央广播电视总台新闻频道报道消防安全标准化管理现场情况



中国被盗（丢失）文物信息发布平台启动仪式



文物专家鉴定涉案文物



与高校签署人才培养合作协议



文物消防训练中心培训学员

注重长远思维， 推进文物安全基础建设

深刻认识到文物安全基础建设不仅要夯实管用，更要注重长远建设；不仅要硬件过硬，更要软件稳定；不仅要充实专业队伍，更要注重调动社会力量。

一是加强文保队伍建设多样性

陕西省委、省政府不断加强文物保护单位编制、人员岗位设置，先后在公安机关成立打击文物犯罪专门处室，省文物局机关行政编制由49名增加到63名，陕西省考古研究院增加事业编制105名，省文物局直属事业单位事业编制增加10%。与省级文物管理机构不断加强相适应，各市、县（区）的文物管理机构也随着事业的不断发展而逐步建立和完善。全省11个市（区）均建立本级文物专职管理机构，2020年西安市恢复设置文物局，西安市文物稽查队编制从8名增加到24名，为原来的3倍；西安市考古研究院增加35个事业编，20名合同编，107个县（区）都设立专门的文物保护管理机构。

在重点文物保护单位 and 文物分布密集区设立文管所，西咸新区秦汉新城成立田野文物保护大队，基层文物保护单位不断加强。在综合行政执法改革中，强化市县文化综合行政执法队伍文物执法职责。改革前市县两级从事文化市场执法工作的编制为1700名，改革后共核定编制1821名，较改革前增加121名，增长7.12%。

争取科技部、国家文物局、人社部分别设立4个科研基地、1个博士后工作站、1个博士后创新基地，建立门类齐全的文物科技保护研究实验室，设置2个“三秦学者”岗位。在全省文物系统大力培养一素素质过硬的文物保护科技人才队伍。

全省共聘请群众文保员和长城保护员已由2012年的3000余名扩充到6000余名。基本实现文物专职保护队伍与群众文保员队伍对县级以上文物保护单位的全覆盖，对保护田野文物发挥了积极作用。

每年列支专项经费，组织全省文物安全骨干进行文物行政执法培训班、消防“明白人”培训班等。与省消防协会积极对接，委托对全省文博单位消防监控室人员进行培训、考核，颁发符合国家《消防设施操作员》规定的职业资格证书，确保各文博单位都能按规定持证上岗。为不断加强文物系统消防专职人员培训力度，争取各方资金1100多万元，在汉阳陵博物院建成7800平方米、全国第一家集教学、训练、实习、研讨为一体的文物消防训练中心，目前，已承接包括国家文物局、省消防救援系统等单位20多期1300余人次培训。

调研出台《陕西省文物消防安全训练中心教学大纲》，从课题设置、教学内容、方法、课时安排、实践等方面进行了科学化规范，显著提升了文博行业从业人员消防理论和实操水平。通过系列努力在全省形成专业安全保卫队伍、科技人才队伍，及群众文保员队伍，建立“专防、技防、群防”有机结合的三支队伍体系。

二是突出三防项目建设实效性

始终坚持统筹人防、物防、技防“三位一体”有效结合，全面推进三防项目建设覆盖率。注重三防项目建设质量，研发《陕西省文物局“三防”项目数据库管理申报系统》，实现对全省10年来三防项目建设情况进行查询、汇总、统计等功能，对三防项目建设从立项、方案评审、施工、验收等环节进行监督推动，确保三防项目进度和质量，截至2021年省级以上文物保护单位建成“三防”工程900余项。

近年来，积极争取中央财政和省财政加大对文物安全防护工程投入，专项资金投入逐年加大，省级资金从2010年的600余万元增加至8000余万元，用于微型消防站建设、文物安全技术防范系统建设、群众文物保护员补助、打击和防范文物犯罪补助、田野文物安全巡查补助等方面，为确保陕西省文化遗产安全奠定坚实资金保障。

在这些建成的安全防范系统中，不断推广应用文物安全防护先进技术和装备，广泛应用热成像、觅光者、地音探测、高压细水雾系统等高新装置和技术，大幅提升文物保护单位安全防范和消防水平。自2017年开始试点运用无人机、北斗卫星系统、相控阵雷达等高科技手段，辅助做好陕西省部分市县长城和帝陵等重要文物安全监控工作，高新技术引领文物安全的效能日益凸显。以“救早、灭小、三分钟到场”为目标，全面加强重点文物保护单位微型消防站建设力度，全省目前为止已投入资金4000多万元，支持有条件的单位建立20余支兼职消防队，建成微型消防站377个，确保消防重点单位微型消防站全覆盖。

三是拓展群防群治方式广泛性

为引导和鼓励广大相关行业人员以及社会组织和志愿者参与文物安全工作，进一步健全社会参与机制，积极推进国家文物局文物安全志愿者巡查田野文物全国试点项目，一期在陕西关中地区志愿者达300余人，发挥人民群众监督举报文物违法犯罪的积极作用。

研发《陕西省群众文保员（长城）保护员信息管理系统》，印发《陕西省不可移动文物巡查管理办法》《陕西省群众文物保护员管理办法》《陕西省群众文物保护奖励办法》，加强群众文物保护员的精细化、科学化管理，落实管护责任、补助经费、培训考核、奖励激励等措施，不断增强群众文保员安全巡查积极性和责任心，努力夯实群防群治基础。自2021年每年举办“最美陕西文物安全守护人”宣传推介活动，一线基层人员获得表彰，媒体纷纷刊载，引起社会广泛关注。

通过进京举办专题展览、为护宝农民“树碑”“立传”、邀请护宝群众出国考察、重奖护宝群众、推荐护宝群众当选“省道德模范”等形式，深入宣传文物保护法律法规和群众保护文物事迹，使越来越多的人更爱文化遗产，更关心和支持文物保护工作，带动并逐渐形成全社会共同参与、参与文物保护的良好社会氛围。据不完全统计，2003年以来陕西民众在生产生活中发现文物自觉保护的先进事例多达30余批次。

目前，文物安全工作已成为陕西社会治安综合治理工作的重大主题之一。陕西将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，做到守土有责，守土尽责，敢于亮剑，善于攻坚，为守护陕西珍贵历史文化遗产作出新的更大贡献。