

学习宣传贯彻新修订文物保护法

学习新法 加强保护
——写在新修订的文物保护法正式实施之际

马自树

2024 年 11 月 8 日,十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过新修订的文物保护法,自 2025 年 3 月 1 日起施行。这是我国法治建设中的一件大事,引起广大公众、特别是业内人士热烈关注和反响。

《中华人民共和国文物保护法》颁布于 1982 年 11 月,历经 2 次修订和 5 次修正。历次修改都是社会发展的需要、与时俱进的必然。如古人言:“法与时转则治,治与世宜则有功”。

新修订的文物保护法由 80 条扩充为 101 条,其中新增条款近 20 条,呈现了很多新理念、新经验、新措施、新方法,内容更加丰富翔实,贴近工作实际,操作性更强。

作为保护文物的法律,人们自然会问:什么是文物?以往的回答是用列举的方式。新法给文物下了一个很好的定义:“本法所称文物,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”。第一,文物是物质遗存;第二,文物与人类活动紧密相关;第三,文物具有价值内涵。这样就把文物的本质、形态和内涵讲清楚了。

文物保护法重在“保护”。“保护”是文物工作的主轴、主题,一以贯之不可偏离。此次修订的内容,无不旨在加强对文物保护的力度,使之长治久安,“子子孙孙永宝用”。

第一,加强保护的力度空前提高。新增“先调查、后建设”制度、不可移动文物保护规划制度、最小干预原则、文物消防安全管理要求、地下文物埋藏区和水下文物保护单位制度等,意义重大。大大加强未定级不可移动文物保护。新法第三条规定,文物分为不可移动文物和可移动文物。不可移动文物“分为文物保护单位 and 未核定公布为文物保护单位单位的不可移动文物(以下称‘未定级不可移动文物’)”。将“未定级不可移动文物”与已公布为文物保护单位单位的不可移动文物并

列,给予同等的法律地位,这是非常重要的举措。根据普查,我国现存不可移动文物达 76 万余处,其中 80%属未定级的不可移动文物。在房地产开发、旧城改造、工程建设等活动中,未定级的不可移动文物遭到破坏的案例时有发生,令人扼腕。新法明确规定了未定级不可移动文物保护措施,只要认真贯彻实施,就会获得期望的结果。

第二,加大动员社会参与文物保护力度。新法第十九条规定:“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工作。”第二十六条要求文物行政部门应当指导、鼓励基层群众性自治组织、志愿者等参与文物保护工作。还要求新闻媒体加强宣传报道,依法对危害文物安全、破坏文物的行为进行舆论监督。此外,还就文物保护科学研究、数字化建设、人才培养等方面都作出新规定,全方位增强了社会参与文物保护的力度。

第三,有效利用是文物保护工作题中应有之义。新法第十八条规定:“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。”新法增加有效利用的条款,并设置了前提条件。一是研究。对文物的内涵、价值进行挖掘阐释,加深人们对文物的认识。同时,也要研究文物利用中可能产生的风险,并进行有效规避。二是确保文物安全。文物的稀有性、珍贵性、脆弱性、不可再生性,决定了必须谨慎从事,确保安全,万无一失。三是社会效益优先。有人认为文物利用,就是获取经济收益,把文物当资产经营,结果过度开发,造成文物损坏。正确的做法是根据文物的信息内涵,从文物的文化功能、教育功能、科学功能、艺术功能中,抽取可供利用的元素,设计、创造出性价比高且喜闻乐

见的文化产品,具有很好的观赏性、纪念性,乃至实用性,可为社会大众提供服务。让文物活起来,增强人们对文物的亲近感,加深对文物的认识,加深对祖国文化的认同和热爱,珍惜、呵护文化遗产的意识就会加强。因此,合理利用文物,社会效益优先,才能激发更多的社会力量参与到保护文物的洪流之中。

第四,加强对流失文物的追索工作。新法第八十四条引人注目:“国家加强文物追索返还领域的国家合作。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”。对非法流失境外的文物进行追索,意义重大。这不只是追索回多少文物那么简单,更重要的是关系到维护国家主权、民族尊严和保护文化遗产的决心和责任。我国历史悠久,前人创造文物异常丰富。但是,近代以来,由于政府腐败,国力孱弱,在国内外列强的环伺之下,大量文物非法流入国外。郑振铎先生在 20 世纪 40 年代曾经悲愤地写道:“我们读着斯坦因、科莱克考古报告书,仿佛目睹他们的掠夺,在发掘,在私自廉价收买,在剥切壁画而装入箱中,满意地运载而去,如入无人之境,不禁愤愤于当时边疆和政府官吏们的昏聩和无知!”中华人民共和国成立后,郑振铎作为首任文物局局长,在国家支持下,采取一系列措施,很快堵住了文物疯狂流出的国门,文物保护事业获得空前发展。改革开放之初,又有一些不法之徒盗窃、盗掘文物。国家采取了一系列措施,加强国际合作,签署、加入国际公约,加强追索非法流失文物,取得重要成果。经过数年艰苦努力,1998 年我国从英国索回 3000 多件文物,这是首次大规模成功追索的案例,反响热烈。21 世纪以来,我国文物追索能力不断加强,回归祖国的文物越来越多。随着国际合作追索非法流失文物力度的提高,文物安全保护系数将提升到更高水平。

(作者系国家文物局原副局长)

完善法律责任 加大处罚力度
多措并举织密新时代文物保护法网

钟鸣

2024 年 11 月 8 日,十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过新修订的文物保护法。这是文物保护法自 1982 年颁布实施以来的第二次修订。此次修订全面贯彻习近平法治思想、习近平文化思想,着重强调妥善处理经济建设、社会发展与文物保护之间关系,秉持科学立法、民主立法、依法立法原则,对原有文物保护法律制度进行了较为系统的完善,标志着我国文物保护法治体系现代化取得了重大阶段性成果。其中,完善法律责任,对文物违法行为加大处罚力度是此次修订的重点与亮点。这不仅反映出新时代中国打击文物违法行为为从严从紧的决心和信心,也与文化遗产保护国际治理理念与发展趋势相吻合。

文物保护法作为我国开展文物保护工作的基础性、综合性法律,对于保障文物安全、防范文物违法犯罪发挥了重要作用。随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生变化,文物事业发展面临新形势新任务,文物保护也面临日益复杂的现实挑战。近年来,国家文物局将推进文物行政执法作为一项工作重点,并会同最高人民法院、最高人民检察院多次联合发布文物保护领域典型案例。在此过程中,各方就强化文物违法责任、系统完善处罚措施方面积累的理论成果和实践经验,在此次文物保护法修改中得以集中体现。

行政处罚,是指行政主体依据法定职权和程序对违反行政法规范的公民、法人或者其他组织给予行政制裁的行为。新修订的文物保护法第七章“法律责任”共 18 条(第八十二条至第九十九条),对包括罚款在内的行政处罚进行了系统完善。

罚款额度大幅提高。行政处罚是行政处罚的重要方式,也是最常用的法律惩戒手段。为能更好地因应执法情况复杂、惩治力度不够的现实,新法采用“数倍数距”与“倍率数距”相结合的方式对罚款数额进行设定,对现行法中“数倍封顶”的方式进行了优化。其中,罚款额度的提高在新法中体现尤为明显,整体上大致提高了二至十倍不等。对于特定违法行为,如第八十三条,涉及文物保护单位保护范围和建设控制地带内的违法建设、擅自拆除不可移动文物等多发频发、情节恶劣的违法行为,最高罚款额由原来五十万元大幅提升到一千万元,极大增强法律威慑力,推动形成不敢破坏、不能破坏的法治环境。在加大处罚力度方面,文物保护法的修订与德国《文化财产

保护法修订法案》(2016 年)、欧洲理事会《文化财产犯罪公约》(2017 年)体现出相似的立法动向。

处罚标线有所下调。新法通过下调部分违法行为涉案金额,扩大对文物违法行为的处罚范围。如第八十八条对买卖国家禁止买卖文物等违法行为的处罚标线,从现行法的违法经营额一万元调整为违法经营额五千元,对于违法经营额达到标线以上的,从现行法规定的“并处违法经营额二倍以上五倍以下”罚款,调整为“并处违法经营额二倍以上十倍以下”罚款;对于违法经营额不足标线的,由“并处五千元以上二万元以下”罚款,调整为“并处一万元以上五万元以下”罚款,并强调此类罚款包含“没有违法经营额”的情况,以此从严惩治违法行为,而不论其是否已取得行为结果。第八十九条、第九十条对违法开展文物商业经营活动的罚款,新法也做出了类似的调整。

处罚分级更加细化。根据《中华人民共和国行政处罚法》第九条关于行政处罚种类的规定,新法对违法行为设置更加细化的处罚种类。如对部分情节轻微违法行为设置较于罚款更轻的处罚类型,包括新法第八十三条、第八十五条、第八十七条、第八十九条、第九十条、第九十一条在现行法基础上,增加“给予警告”“给予警告或者通报批评”或“责令改正、给予警告或者通报批评”等处罚方式;对部分情节严重的违法行为增设罚款或(和)其他处罚类型以加重处罚,如新法第九十三条增加罚款,并附限制业务活动、吊销许可证书的处罚方式;对特定违法行为优化处罚措施,如前述第八十三条所涉违法行为为增加“降低资质等级”,对第八十八条所涉违法行为在“没收违法所得”同时增加没收“非法经营的文物”的处罚方式。

此外,新法还参考资源类立法的经验,通过引入行政处罚款的补偿性机制来实现直接弥补公共利益损失的目的,如第八十三条对所列多发频发、情节恶劣的 8 类违法行为,在罚款基础上另增责令行为人承担文物修复复原费用的处罚方式。文物行政处罚分级的细化,丰富了文物保护立法层次,是立法更加精细更加成熟的重要表现,也将为后续递进式执法的有序开展提供明确法律依据。

单位责任得以明确。文物法人违法行为由于其行为为主体的特殊性,一经发生往往会文物本体造成远大于其他文物违法行为的影响。针对近年来法人违法屡禁不止、危害严重的现实情况,新法

明确增加了单位违法的法律责任,对多发频发、情节恶劣的违法行为,于相应条款(第八十三条、第九十一条、第九十三条、第九十五条)中区分单位违法与个人违法的处罚标准,扩充了文物违法的主体范围,大幅增加对单位违法的处罚力度。这与欧洲理事会《文化财产犯罪公约》在承认法人对某些自然人所犯罪行负有责任的规定方面异曲同工。

需要指出的是,新法还在第九十五条,以单列条款的方式明确对情节严重的单位违反本法行为,采取对单位及相关责任人同时处罚的“双罚制”。作为刑事立法法律责任设定较为普遍的处罚模式,双罚制在我国行政立法领域并未全面铺开,但此次文物保护法修订对双罚制的吸纳,正是利用其在弥补单罚制的制裁漏洞,遏制单位负责人利用职权实施违法行为、谋取个人利益及规避法律责任等方面的优势,从实施最严监管目的出发,强化对单位犯罪的法律威慑。双罚制在惩罚和预防单位违法方面表现出的突出特点,使之成为当今确立单位违法犯罪的国家备受推崇的主流制裁模式,也将推动我国文物行政执法从规范个人违法行为的秩序法向兼具预防组织违法功能的规制法方向发展。

有治之法,亦要有防之道。新修订的文物保护法对行政处罚多元面向的系统完善,构筑起文物保护防治兼顾的法律屏障。其不仅在立法纵深上通过细化处罚分级、增加罚款额度、降低处罚标线等方式,显著提高文物违法成本,增强行政执法威慑效果,以威防为防,同时也在立法维度上通过丰富处罚种类、增加责任主体以及运用组合工具等方式,有效扩大行政处罚范围,系统完善文物行政执法体系,得兼而治。除此之外,新法修订还就文物行政处罚涉及的相对集中行政处罚权设置、行刑刑及治安法律责任衔接与管辖主体责任分工、规范过程监督检查、文物保护公益诉讼制度确立等事项作出了较为全面的安排。上述各项在过罚相当、依法科学的立法原则指导下,为建立完善的文物保护法制体系、织密新时代文物保护法网提供了可靠保障,在相同领域国际比较立法中亦体现出超越以往的先进性,既是我国坚持和完善中国特色社会主义文物法治体系的历史性成就,也是中国文物法治现代化对国际文化遗产的可持续发展与治理水平整体提升作出的时代贡献。

(作者系中国文物交流中心专职研究员、中国国际私法学会理事)

文物保护法修订的涉外法治创新与
全球文物保护的中国贡献

翁洋

在文物保护的漫长征程中,法律始终是守护文化瑰宝的坚实壁垒。2024 年新修订的文物保护法是对当下文物保护复杂形势的深刻洞察,不仅积极回应了新时代文物保护的现实需求,更标志着我国文物保护事业步入依法治理的全新阶段。此次修订的一大亮点即为在流失文物追索机制、文物保护国际合作、文物对外交流展览以及文物涉外法治保障等方面实现诸多创新,不仅彰显了对我国对文物保护涉外法治建设的高度重视,更展现出我国积极引领构建文化遗产国际治理体系、推动文明交流互鉴、共同构建人类命运共同体的坚定决心。

流失文物追索机制的完善

新修订的文物保护法在流失文物追索工作上实现重大突破,第八十一条新增有关加强文物追索返还领域国际合作的规定,为流失文物的回家之路夯实更为明确的法律基石。新法主要从两方面对流失文物追索机制进行完善。一方面,规定国务院文物行政部门依法会同有关部门共同开展流失文物的追索返还工作,明确责任主体的同时,也表明我国政府从顶层推进流失文物追索返还工作的决心。回顾过往,我国已凭借不懈努力成功促成 50 批次文物艺术品回归祖国。随着新法落地实施,未来必将有更多流失文物的回家之路,推动流失文物追索工作迈向新高度。另一方面,新法对被盗和流失文物的流通新增了禁止性规定,明确禁止买卖国务院有关部门通报或公告的被盗文物,以及外国政府、国际组织通报的流失文物。这一规定紧密契合国际公约精神,极大地增强了我国在打击文物非法交易领域的法律威慑力。近年来,我国通过与联合国教科文组织、国际刑警组织、国际检察官联合会等国际机构紧密合作,成功追回多批流失海外的珍贵文物。新法的实施,无疑将为今后开展此类行动提供更为坚实有力的法律支撑。

文物保护国际合作的深化

新修订的文物保护法在合作领域拓展上,明确支持开展考古、修缮、修复、展览、科学研究等多维度的国际合作,旨在促进人类文明间的深度交流互鉴。在“一带一路”倡议的引领下,

我国和乌兹别克斯坦联合考古队在乌开展考古工作,出土了大量珍贵文物,并联合举办“中乌联合考古成果展——月氏与康居的考古发现”展,为研究丝绸之路文化交流提供了实物依据。在已有双边合作的基础上,我国又与乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦的学术机构共同建立了费尔干纳盆地四国考古交流合作机制,开创了中亚地区联合考古工作的新局面。类似的国际合作还有我国与法国等国家分享古建筑与文物修缮技术、互相支持修缮工作,同样也是双边和多边文物保护国际合作的优秀案例。随着新法即将正式施行,此类文物保护国际合作无疑会迎来更为广阔的发展空间。新法还注重国际公约规则的国内转化,如将《关于禁止和防止非法进出口文化财产和非法转让其所有权的方法的公约》等重要国际公约的核心精神巧妙融入国内法体系,不仅能够有效提升文物保护法的可操作性,也有助于我国的文物保护工作与国际接轨,促进多边文物保护国际合作机制的完善,更以实际行动为全球文物保护事业贡献了中国智慧与方案。

文物对外交流展览的创新

新修订的文物保护法在文物对外交流展览方面迈出了极具前瞻性的步伐。在国际展览合作层面,近年来我国与法国、意大利、英国等众多国家的博物馆频繁开展文物借用、交换展览活动,成功举办诸如“中法文化年”“中意文化年”以及“紫禁城与凡尔赛宫”等大型文化展览,吸引了数百万观众前来参观,成为国际文化交流的杰出典范。同时,积极鼓励通过合法合规渠道,引入国外文物进境展览,丰富国内文化交流活动,如古埃及文明大展、大英博物馆藏精品文物展等,为国内公众打开了一扇了解世界文明的窗口,促进了不同文化间的对话与交流。新法以此为基础,积极鼓励采用多元方式提高馆藏文物的利用效能,激发文物活力,推动国内文物的国际展示与利用。在文创产品开发与国际推广方面,鼓励深挖文物价值,开发出具有国际影响力的文创产品。如敦煌研究院与多个国际知名品牌合作,推出了一系列以敦煌壁画为灵感的文创产品,涵盖服饰、家居用品、文具等多个品类,不仅实现了文物资源的创造性转化,

数字化赋能 信息化转型
——文物事业高质量发展的必由之路

祝孔强

息转变为可度量的数字数据,再以这些数字数据建立起适当的数字化模型,转变为一系列二进制代码,引入计算机内部,进行统一处理。数字化不能无缝衔接、记录现实世界的所有信息,但是,通过数字化技术,可以建立对应现实世界的数字模型,表述其蕴含信息的数字空间。

新修订的文物保护法指出,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。对文物的保护管理和研究应用,应当尽可能地保存与挖掘文物“已知的”和“未知的”信息价值。数字化工作既能充分记录文物本体信息,起到保护作用,也能在最小干预文物本体的情况下充分表达文物价值,达到利用目的。采集文物信息资源(即文物资源数字化)理所当然地成为永久保存文物信息和充分挖掘文物价值的必要手段之一。

现代信息技术应用中所指的信息一般表现为四种形态:数据、文本、声音和图像,也是进行资源数字化的最基本元素。数字化四种基本元素的有机组合,出现了影视作品、三维制作、虚拟场景、沉浸体验等多态呈现,虚拟现实、增强现实、混合现实,这些都已經跃居潮流之上,成为时代新宠。数据资源的可复制、可再生、可关联、可共享等基本特征,决定了数字化的强大生命力和广泛影响力。在数字化赋能下,才有可能通过线上与线下互动、本体与价值展示、真实与虚拟表达等多种模式和多方渠

还极大地推动了文化产业国际化发展。这些文创产品在“一带一路”沿线国家的文化交流活动中大放异彩,成为展示中华文化的闪亮名片。

文物涉外法治保障的加强

新修订的文物保护法从完善法律责任、强化行政监管、鼓励公众参与等多个维度发力,为涉外文物保护提供了坚实法律支持,促进国际执法、司法合作,助力打击文物犯罪。新法明确禁止将国家禁止出境文物抵押、质押或转让给境外组织、个人,防止珍贵文物流失;大幅提高罚款额度,非法买卖文物的罚款最高可达违法经营额的十倍;并在立法技术层面与刑法紧密衔接,依据刑法中的走私文物罪等条款严守文物安全。文物进出境管理方面,新法作出了更为精细化的规定,明确由国务院文物行政部门规定公布国家禁止出境文物的具体范围,并保留了严格的文物出境审批和文物进境审核登记程序;强化部门协同,进一步明确国务院文物行政部门统筹协调,公安机关、海关等部门依法履职;建立信息共享机制,文物行政部门及时向相关部门通报禁止买卖的文物信息。同时,依据新法精神,加强跨境执法协作,与国际刑警组织、世界海关组织等合作打击跨国文物犯罪。在国际法律框架完善方面,新法与国际公约进行衔接,增加有关主体合理注意义务,将被盗和流失文物纳入禁止买卖的文物范围,彰显负责任大国形象。新修订的文物保护法在涉外文物保护上的诸多创新举措,全方位构建起法律保障体系,不仅守护我国文化遗产,也为全球文物保护贡献力量,我国涉外文物保护自此开启新篇章。

新修订的文物保护法以国际化的视野作出诸多创新规定,展现了我国文物保护涉外法治建设水平的显著提升,不仅为我国文化遗产的守护筑牢了坚实屏障,更为全球文物保护事业贡献了中国智慧与中国方案,引领推动构建更加公正合理的文化遗产国际治理体系。随着新法的正式实施,我国文物保护的规范化、法治化、国际化水平必将踏上新的台阶,为构建人类命运共同体源源不断地注入强大文化力量。

(作者系西安建筑科技大学文学院助理教授)

道,实现远古与现实的碰撞、传统与现代的融合;通过信息化转型,我们有了更好的技术手段,去激活中华优秀传统文化的生命力,让文物活起来。

数字化历程——探索前行

文物领域的数字化工作起步并不晚。早在 20 世纪 60 年代,全球博物馆与档案机构已经意识到数字化在提高藏品资源管理效率、提升文物研究水平、扩大文化传播效果等方面的巨大潜力,一些大型博物馆尝试开展计算机网络建设。我国文物博物馆领域的文物资源数字化工作开始于 20 世纪 80 年代,从故宫博物院、敦煌研究院等单位率先利用数字化技术开展信息采集和展示,到云冈石窟运用近景摄影测量技术进行洞窟测绘,各单位逐步建立起文物资源管理数据库。纵观如今的数字博物馆建设,文物数字化技术的深度应用如雨后春笋般迅速发展。在此过程中也有一些曲折和困难,如人才缺乏带来的业务推进困难,标准不一影响资源共享等,但文物数字化、信息化发展的步伐始终没有停滞,并不断取得丰硕成果。(下转 3 版)

秦 始皇 帝 陵 博 物 院 为全国千所高校赠订《中国文物报》			
一面责编 一版校对 责任终校 值班主任 值班终审	赵 昀 翟如月 焦九菊 赵 昀 何 薇	电话:(010)84078838—6163	