

关于《中华人民共和国文物保护法（修订草案）》 （征求意见稿）的起草说明

修改《中华人民共和国文物保护法》列入十三届全国人大常委会立法规划一类项目。为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，切实加大文物保护力度，促进文物合理适度利用，提高文物工作依法管理水平，国家文物局研究起草了《中华人民共和国文物保护法（修订草案）》（征求意见稿）（以下简称“征求意见稿”）。现将有关情况说明如下：

一、修改的必要性和起草过程

《中华人民共和国文物保护法》（以下简称“文物保护法”）颁布于1982年11月，历经5次修正和1次修订。现行文物保护法为2002年修订，对保护对象、工作方针、政府职责、不可移动文物保护、考古发掘、馆藏文物保护、民间收藏文物管理、文物出境进境管理、法律责任等作了规定。2012年，全国人大常委会开展文物保护法实施情况执法检查，既肯定该法作用，也指出法律实施中存在的突出问题。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，迫切需要完善法律保障；地方文物部门和社会各界也呼吁修改文物保护法，适应文物保护利用改革和经济社会发展需要。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文物工作，习近平总书记对文物保护利用作出重要指示批示，强调各级党委和政府要增强对历史文物的敬畏之心，树立保护文物也是政绩的科学理念，统筹好文物保护与经济社会发展，全面贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路。2018年10月，中办、国办印发《关于加强文物保护利用改革的若干意见》，对文物保护利用改革作出全面部署。2019年8月19日和2020年5月11日，习近平总书记分别考察敦煌莫高窟和大同云冈石窟，对文物保护利用作出重要指示。2020年9月28日，中央政治局以我国考古最新发现及其意义为题举行第23次集体学习，习近平总书记发表重要讲话，对加强考古工作和历史文化遗产保护利用作出重要部署。

本次文物保护法修改，注重调查研究，坚持问题导向，凝聚各方共识，向有关专家、地方文物主管部门和88个中央国家机关单位征求意见，召开专家座谈会听取意见，形成了征求意见稿。

二、修改的指导思想和主要考虑

文物保护法修改，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻习近平总书记全面依法治国

新理念新思想新战略和关于文物工作重要论述精神，着眼推进文物领域治理体系和治理能力现代化，为做好新时代文物工作提供法治保障。

修改工作坚持以下原则：一是坚持党的领导。加强党对文物工作的领导，以党中央有关决策部署和习近平总书记重要论述及重要指示批示精神引领修法工作。二是坚持问题导向。修改与新形势新要求不符的规定，完善新时代迫切需要的重要制度，重点解决地方反映强烈的突出问题，补短板强弱项，回应社会关切，满足人民群众的期待和需求。三是坚持广泛借鉴。注意借鉴资源类立法和文化领域立法经验成果，注意参考近年来文物保护地方立法和境外文化遗产保护法律法规，注意与《民法典》等法律规定进行衔接。

三、修改的主要内容

现行文物保护法共八章 80 条，征求意见稿共九章 107 条。主要修改内容如下：

（一）完善立法目的，丰富文物定义和类型。在立法目的中增加促进合理利用、培育和践行社会主义核心价值观、增强中华民族文化自信、增进人类文明互鉴等内容。（第一条）进一步明确文物概念和革命文物、文化景观等文物类型，提出以国际通行的 100 年年代线认定可移动文物。（第二条）

（二）强化政府责任，鼓励社会参与。进一步明晰各级政府责任，对地方文物保护管理机构和队伍建设、经费保障

等作出规定。（第八条、第九条、第十条）规定将文物安全工作纳入地方政府考核。（第七十九条）引导社会参与保护，增加依法享用文物保护成果的权利。（第七条）明确鼓励支持社会力量参与文物保护利用。（第十五条）明确支持设立非国有文物收藏单位措施，规定文物捐赠、从境外返还文物的优惠措施。（第四十四条第二款、第六十九条第二款、第七十八条）建立文物违法举报制度、文物保护公益诉讼制度。（第八十三条、第八十七条）

（三）加大不可移动文物保护力度。提出不可移动文物认定制度，明确未核定为文物保护单位的不可移动文物的登记备案程序和保护措施。（第十七条、第十八条第五款、第十九条第二款、第二十四条第三款）完善不可移动文物保护规划制度。（第二十条）强化文物保护单位建设控制地带管理要求。（第二十二条第一款）提出不可移动文物降级撤销制度。（第三十一条）增加地下文物埋藏区、水下文物保护区制度。（第三十三条）完善建设工程考古管理制度，明确考古经费由政府保障，完善考古出土文物移交制度。（第三十七条、第三十九条、第四十二条）

（四）加强馆藏文物保护利用。明确文物收藏单位的非营利法人性质和其终止后的藏品分配程序。（第四十四条、第五十六条第三款）明晰馆藏文物认定和等级确定相关程序。（第四十六条）增加支持文物收藏单位文创产品开发作

为发挥馆藏文物作用的举措，鼓励提高馆藏文物利用率，并加强文物展览管理。（第五十条）健全文物收藏单位馆藏文物调拨、借用、交换等制度。（第四十八条、第五十一条、第五十二条）提出馆藏文物降级退出制度。（第五十六条第一款、第二款）

（五）进一步规范文物流通，加强市场监管，强化文物进出境管理。为方便市场监管和执法，细化禁止买卖的文物类型。（第六十一条）提出公益、市场、司法三种文物鉴定途径，并明确鉴定经营服务实行许可管理。（第六十二条）完善文物流通领域监管措施。（第六十三条、第六十四条、第六十六条、第六十七条）进一步规范和优化文物进出境审核管理工作。（第七十二条、第七十三条、第七十四条、第七十五条、第七十六条）

（六）增设专章，加强文物保护监督检查。强化文物部门监管职能，建立国家文物督察制度和文物安全风险等级管理制度。（第八十条、第八十四条）明确文物部门和有关执法部门的行政检查措施和行政强制措施。（第八十二条）进一步明确文物安全责任。（第八十五条、第八十六条）