

**《文物保护工程专业人员学习资料》  
法律法规与工程管理**

2020 年



文物保护工程专业人员学习资料编委会 组织编写

# 目录

1 概论.....	1
1.1 基本概念.....	1
1.1.1 文物、文物价值.....	1
1.1.2 文化遗产.....	8
1.1.3 文物分类.....	10
1.1.4 文物权属.....	16
1.1.5 文物保护与利用.....	19
1.1.6 从“文物保护”走向“文化遗产保护”.....	24
1.2 文物保护法律法规体系.....	27
1.2.1 法律.....	28
1.2.2 法规.....	28
1.2.3 规章.....	28
1.2.4 规范性文件.....	29
1.2.5 政策方针.....	29
2 文物保护理念.....	31
2.1 国际文物古迹保护理念.....	31
2.1.1 保护理念的萌芽.....	31
2.1.2 保护理念的发展和国际化.....	32
2.2 中国文物古迹保护理念.....	37
2.2.1 近代中国文物古迹保护理念的产生.....	37
2.2.2 现代中国文物古迹保护理念的早期发展.....	38
2.2.3 中国特色文物古迹保护理念的诞生.....	40
2.2.4 改革开放后文物古迹保护理念的加强.....	41
2.2.5 21 世纪中国文物古迹保护理念的国际接轨.....	42
3 法律、行政法基础.....	45
3.1 法律与行政法基础理论.....	45
3.1.1 法理概论.....	45

3.1.2 法的作用 .....	47
3.1.3 法的渊源 .....	51
3.1.4 中国特色法律体系 .....	56
3.2 行政法基础知识概述.....	60
3.2.1 行政法学的概念与原则.....	60
3.2.2 行政法主体和行政行为.....	62
3.2.3 行政立法程序 .....	65
3.2.4 行政许可程序 .....	69
3.2.5 行政处罚 .....	74
3.2.6 行政违法与行政责任.....	78
3.2.7 行政复议程序 .....	82
4 文物保护法律法规、政策.....	87
4.1 法律.....	87
4.1.1 《中华人民共和国文物保护法》 .....	87
4.2 法规.....	92
4.2.1 《中华人民共和国文物保护法实施条例》 .....	92
4.2.2 《历史文化名城名镇名村保护条例》 .....	94
4.2.3 《长城保护条例》 .....	96
4.3 规章.....	98
4.3.1 《文物保护工程管理办法》 .....	98
4.3.2 《世界文化遗产保护管理办法》 .....	101
4.3.3 《大运河遗产保护管理办法》 .....	103
4.3.4 《文物认定管理暂行办法》 .....	105
4.3.5 《文物行政处罚程序暂行规定》 .....	106
4.4 规范性文件.....	109
4.4.1 《文物保护工程勘察设计资质管理办法（试行）》 .....	109
4.4.2 《文物保护工程施工资质管理办法（试行）》 .....	112
4.4.3 《文物保护工程监理资质管理办法（试行）》 .....	117
4.4.4 《国家文物保护专项资金管理办法》 .....	120

4.4.5	《文物消防安全检查规程（试行）》	123
4.4.6	《全国重点文物保护单位保护范围、标志说明、记录档案和保管机构工作规范（试行）》	126
4.4.7	《全国文物保护单位文物保护单位工程检查管理办法（试行）》	128
4.4.8	《全国重点文物保护单位保护工程竣工验收管理暂行办法》	130
4.4.9	《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》	132
4.4.10	《不可移动文物认定导则（试行）》	134
4.5	方针政策	137
4.5.1	《关于加强文物保护单位改革的若干意见》（2018年）	137
4.5.2	《关于实施革命文物保护单位工程（2018-2022年）的意见》	143
5	世界遗产公约	148
5.1	《世界遗产公约》概况	148
5.1.1	诞生背景	148
5.1.2	发展	149
5.1.3	成就与挑战	151
5.2	《实施世界遗产公约的操作指南》及相关国际文件	152
5.3	世界遗产的运行机制	153
5.3.1	缔约国	153
5.3.2	世界遗产委员会和世界遗产中心	154
5.3.3	咨询机构	154
5.3.5	监督机制	155
5.4	世界文化遗产的类型	157
5.5	世界文化遗产的关键概念	158
5.5.1	突出的普遍价值	158
5.5.2	遗产要素、遗产区和缓冲区	159
5.5.3	影响因素	160
5.5.4	预备名录	161
5.5.5	濒危名录	161
5.5.6	利益相关者	162
5.5.7	文化多样性	162

5.5.8 可持续发展 .....	162
5.5.9 申遗文本 .....	163
5.5.10 管理规划 .....	163
5.6 中国的世界文化遗产发展历程.....	164
5.6.1 中国加入《世界遗产公约》的历程.....	164
5.6.2 中国世界文化遗产的发展历程.....	165
5.7 中国的世界文化遗产相关法规.....	167
5.7.1 中国世界文化遗产的一般法.....	167
5.7.2 中国世界文化遗产的专门法.....	168
5.8 中国世界文化遗产保护管理与监测要求.....	171
5.8.1 《世界遗产公约》对世界文化遗产保护管理与监测的要求.....	171
5.8.2 中国世界文化遗产的一般法对保护管理的要求.....	173
5.8.3 中国世界文化遗产的一般法对监测的要求.....	174
6 文物保护工程管理.....	176
6.1 文物保护工程概述.....	176
6.1.1 文物保护工程管理办法.....	176
6.1.2 文物保护工程分类 .....	176
6.2 文物保护工程资质管理.....	179
6.2.1 文物保护工程勘察设计资质管理.....	180
6.2.2 文物保护工程施工资质管理.....	186
6.2.3 文物保护工程监理资质管理.....	192
6.3 文物保护工程专项管理.....	199
6.3.1 文物保护工程项目审批.....	199
6.3.2 文物保护工程检查管理.....	201
6.3.3 文物保护工程竣工验收.....	204
6.3.4 文物保护工程档案与报告.....	208
6.3.5 文物保护工程经费管理.....	209
6.3.6 文物保护工程奖励与惩罚.....	217
6.3.7 文物保护工程的强制性要求.....	221

7 文物保护专业人员执业准则.....	223
7.1 文物保护职业道德形成的历史背景.....	223
7.2 文物保护职业道德的核心内涵.....	227
7.3 文物保护职业道德的条例化历程.....	232
8 相关法律法规.....	239
8.1 《中华人民共和国非物质文化遗产法》.....	239
8.2 《中华人民共和国环境保护法》.....	239
8.3 《中华人民共和国城乡规划法》.....	240
8.4 《中华人民共和国建筑法》.....	241
8.5 《中华人民共和国消防法》.....	241
8.6 《中华人民共和国防震减灾法》.....	242
8.7 《风景名胜区条例》.....	243
8.8 《地质灾害防治条例》.....	244
参考文献.....	245
样题.....	246
参考答案.....	254

# 1 概论

## 1.1 基本概念

进入新世纪，随着公众精神文化需求日益增长，社会发展进步加快，文物及其保护越来越受到社会各界的广泛关注，列入保护对象文物的范围不断扩大，内容更加丰富，众多新型文物进入保护视野。弄清、掌握文物本质、概念、分类、权属等基本概念，是我们理解业界关于文物不同认识、讨论的基础，也是理解、掌握以《中华人民共和国文物保护法》为代表的文物保护法规以及文物保护工程管理制度的基础。

### 1.1.1 文物、文物价值

#### 一、文物

文物是人类在其历史发展过程中遗留下来的具有价值的遗物、遗迹的总称。它们从不同侧面反映了各个历史时期人类的社会活动、社会关系、意识形态以及利用、改造自然的状况，是人类宝贵的历史财富。文物对于人们认识自己的历史和创造力量，揭示人类社会发展规律，认识并促进当代和未来社会发展，具有重要意义。

在中国，“文物”一词始见于成书春秋战国时期的《左传》，是指当时的礼乐典章制度，与现代文物涵义不同。到唐代，“六朝文物草连天，天淡云闲今古同”等诗文里的“文物”一词，指的已是前代遗物，含义与现代文物或有相近之处。北宋中叶（11世纪）以降，以青铜器、石刻（后又逐渐扩大到其他各种古代器物）等为主要研究对象的金石学把这些器物统称之为“古器物”或“古物”。明、清以来又有“古董”或“骨董”“古玩”等词被广泛使用。当前，民间也有不少人将此类概念与文物等同起来。1949年以前，仍沿用古物的概念，同时“文



物”一词被重新使用。1930年，国民政府颁布的《古物保存法》中说：“本法所称古物是指与考古学历史学古生物学及其他与文化有关之一切古物而言。”1935年，北平市政府成立了专门负责研究、修整古代建筑的“北平文物整理委员会”。主要负责处理与北平的古物、古迹调查、保管等相关各项事宜。显然，作为北平文物整理委员会工作对象的“文物”，其概念已包括了“古物”（可移动文物）及“古迹”（不可移动文物）。在1945年国民政府颁布的《教育部清理战时文物损失委员会组织规程》中，用“文物”一词指称文物古迹，几乎涵盖、涉及当代各类文物。1947~1948年，中国共产党领导下的部分解放区政府成立文物委员会，制定文物保护方面的法规或颁布保护文物的政策文件，都使用了“文物”这一概念。

中华人民共和国成立以后，国家法律及政策中一直使用“文物”概念。政务院于1950年颁布《禁止珍贵文物图书出口暂行办法》，明确文物范围包括“有关革命的、历史的、文化的、艺术的珍贵文物”，并在其中规定了包括革命文献及实物在内的十一类文物。在这些文物中，除了“古生物”中的一部分不包含在现在的文物范畴内，包括了当今主要文物种类，即有器具、舆服、货币等可移动文物，也有建筑、遗迹以及附属于墓葬、寺庙的壁画、雕刻等等不可移动文物。1953年，政务院在《关于在基本建设工程中保护历史及革命文物的指示》中，进一步将古墓葬、古文化遗址，古建筑或革命纪念建筑等明确为文物，并要求各级人民政府对历史及革命文物负起保护责任。至少从此时始，政府文件中“文物”一词广泛被用来概括可移动和不可移动等两大类文物。1961年发布的《文物保护管理暂行条例》以法规的形式确立了“文物”一词的法律地位，其中确立的与文物相关的主要概念在1982年颁布实施的《中华人民共和国文物保护法》中得到了继承并一直沿用至今。可见，无论是在政策层面还是法律层面，“文物”这一概念在中华人民共和国成立后一直被稳定采用。但遗憾的是，不论是文物保护法等法律法规还是政策文件都没有给“文物”下一个明确定义。例如，现行的《中华

《中华人民共和国文物保护法》（以下简称《文物保护法》）就是用列举的方式明确什么是文物：

“在中华人民共和国境内，下列文物受国家保护：

（一）具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画；

（二）与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑；

（三）历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品；

（四）历史上各时代重要的文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿和图书资料等；

（五）反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。

具有科学价值的古脊椎动物化石和古人类化石同文物一样受国家保护。”

《文物保护法》上述表述解决了该法保护对象和范畴问题，解决了文物保护工作的实际需求，但由于其没有给文物下一个明确的定义，也导致了这一重要概念至今缺乏权威性的定义。《中国的百科全书·文物博物馆》（1993年版）“文物”词条将文物定义为“人类社会历史发展进程中遗留下来的、由人类创造或者与人类活动有关的一切有价值的物质文化遗存的总称”，并指出文物是指具体的物质遗存，它的基本特征是：第一，必须是由人类创造的，或者是与人类活动有关的。这与《文物保护法》“具有科学价值的古脊椎动物化石和古人类化石同文物一样受国家保护”表述一致。“同文物一样”这一表述从另一方面理解就是它们不是文物，否则就不用说“同……一样”了；第二，必须是已经成为历史的过去，不可能再重新创造的。实际上，这也是破坏文物古迹比毁坏一般财物性质更为严重，

更令人发指的原因所在。《中国文物古迹保护准则释义》更进一步阐释了文物应该具备的基本属性：第一，文物是一种物质存在，文物必须“有物可看”。那些只有历史记载或传说，不能确认实物载体的不能认定为文物。文物的诞生大部分来自人为有意识地创造；也有一些是人类活动遗留的遗迹。比如在肯尼亚有一处300万年以前人类行走留下的脚印，是人类活动遗留的遗迹，属于文物遗迹。与人类活动无关的自然遗物不是文物。文物的形态包括遗迹和遗物两大类。比如在周口店猿人遗址中，人骨化石，石器，都是遗物。而烧火留下的烧红的地面，考古称为红烧土，就是遗迹。被猿人作为生产原料或者吃剩留下的骨头是文物，而与人类无关的一般动物化石不是文物。只是由于一些重要的古生物化石、古地层由于记录了地球和生物进化的过程，具有科学价值，也应该给予保护。第二，文物必须具有价值。价值的要素包括明确的地点，以及历史的诸要素，比如相对准确的历史年代，记录了重要历史事件或历史人物的活动，反映了人类从事生活、生产、科学、艺术的活动和方式、成果等等，就是“有事可说”。该文还借用世界文化遗产的判定标准来说明文物的价值要素：“1. 创造精神的代表作；2. 在一段时期内或世界某一文化区域内，对建筑、技术、古迹艺术、城镇规划或景观设计的发展产生过重大影响；3. 能为已消逝的文明或文化传统提供独特的或至少是特殊的见证；4. 是一种建筑、建筑整体、技术整体及景观的杰出范例，展现历史上一个(或几个)重要阶段；5. 是传统人类居住地、土地使用或海洋开发的杰出范例，代表一种(或几种)文化或者人类与环境的相互作用，特别是由于不可逆变化的影响下变得易于损坏；6. 与具有突出的普遍意义的事件、活传统、观点、信仰、艺术作品或文学作品有直接或实质的联系。”正因为文物古迹具有如此重要的价值，是经过长期历史考验而硕果仅存的人类宝贵财富，所以我们才要对它们进行小心的保护。第三，文物必须具有历史真实性。包括四种情况：第一，实物必须是历史遗留下来的。它可以是完好的，也可以是残破的，甚至是历经历史上多次改变的，但是绝不可以是借用历史上曾存在的文物古迹和名胜的名称近年来新建的仿古景观。第二，建筑组群或历史街区（村镇），应该在整体上保存着历

史风貌，属于历史遗存的部分要占有相对大的比例。第三，历史文化名城中标志性、代表性遗迹和历史景观应该是名城中价值重大的真实文物古迹，如北京的天安门、前门楼等等。第四，发生过重大历史事件的纪念地，原来的场地也应当视做文物古迹。如北京的五四广场。

## 二、文物价值

在中国，政策与法律语境中的“文物”概念有较强烈的价值导向，强调文物在历史、科学与教育方面的作用，强调其历史、艺术与科学价值，这一点由来已久。1974年，国务院《关于加强文物保护工作的通知》指出：“历史文物是历史上的阶级斗争、生产斗争和科学实验的遗物，是奴隶们创造历史的实物例证”。1987年，国务院《关于进一步加强文物工作的通知》重申：“文物是实物史料，对于历史研究起着证史、补史和纠正文献谬误的作用”。2005年国务院发布了《关于加强文化遗产保护的通知》，再次强调作为物质文化遗产的文物历史、科学和艺术价值。强调文物价值是当代国际社会的通行做法，在国外可以找到相当多的例证。如韩国《文化遗产保护法》强调具有特殊价值的文物纳入法律保护，“所谓文化遗产是符合下列各项的，人为或者自然形成的国家、民族或者世界的遗产，具有历史、艺术、学术或者景观方面的重大价值”。意大利《文化与景观遗产法典》对文化遗产的认定也特别强调价值判定，规定需通过文化遗产部对其是否具备相应的价值（艺术、历史、考古或人种—人类学等）鉴定，才能成为受保护的文化遗产。

《文物保护法》明确文物具有历史、艺术和科学价值，这也是我们通常熟知的所谓三大价值。文化部2009年发布的《文物认定管理暂行办法》“本办法所称文物认定，是指文物行政部门将具有历史、艺术、科学价值的文化资源确认为文物的行政行为”，重复了文物法关于文物价值的表述，这也是官方政策、文件中的一贯说法。对于如何理解三大价值，2000年发布的《中国文物古迹保护准则》相关表述具有代表和权威性，“文物古迹的价值包括历史价值、艺术价值和科学

价值”。“关于中国文物古迹保护准则若干重要问题的阐述”一文就如何理解文物价值做了详细描述：

#### “（一）历史价值

一是由于某种重要的历史原因形成，并真实地反映了这种历史实际；

二是在其中发生过重要事件或有重要人物在其中活动，并能真实地显示这些事件和人物活动的历史环境；

三是体现了某一历史时期的生产、生活方式、思想观念、风俗习惯和社会风尚；

四是可以证实、订正、补充文献记载的史实；

五是在现有的历史遗存中，其年代和类型独特珍稀，或在同一类型中具有代表性；

六是能够展现文物古迹自身的发展变化。

#### （二）艺术价值

一是建筑艺术，包括空间构成、造型、装饰和形式美；

二是景观艺术，包括风景名胜中的人文景观、城市景观、园林景观，以及特殊风貌的遗址景观等；

三是附属于文化遗产的造型艺术品，包括雕刻、壁画、塑像，以及固定的装饰和陈设品等；

四是年代、类型、题材、形式、工艺独特的造型艺术品；

五是上述各种艺术的创意构思和表现手法。

#### （三）科学价值

一是规划和设计，包括选址布局，生态保护，灾害防御，以及造型、结构设计等（宫殿、庙宇等）；

二是结构、材料和工艺，以及他们所代表的当时科学技术水平，或科学技术发展过程中的重要环节；

三是其本身是某种科学实验及生产、交通等的设施或场所；

四是在其中记录和保存着重要的科学技术资料。”

《中国文物古迹保护准则》2015年版在文物价值当中增加了文化价值和社会价值。指出文物古迹的价值包括历史价值、艺术价值、科学价值以及社会价值和文化价值。其中，社会价值包含了记忆、情感、教育等内容，文化价值包含了文化多样性、文化传统的延续及非物质文化遗产要素等相关内容。文化景观、文化线路、遗产运河等文物古迹还可能涉及相关自然要素的价值。社会价值是指文物古迹在知识的记录和传播、文化精神的传承、社会凝聚力的产生等方面所具有的社会效益和价值。文化价值则主要指以下三个方面：一、文物古迹因其体现民族文化、地区文化、宗教文化的多样性特征所具有的价值；二、文物古迹的自然、景观、环境等要素被赋予了文化内涵所具有的价值；三、与文物古迹相关的非物质文化遗产所具有的价值。

有人认为增加社会和文化两项价值主要是因为“这一价值认识是中国从文物保护向文化遗产保护发展的重要标志，它植根于中国自身的文物保护实践，反映了中国文物保护与文化遗产保护之间的关系。中国在相关法律体系上仍然基于对以历史见证为主的文物保护，大量的对象还是古遗址、古墓葬和古建筑、石窟寺，历史价值、艺术价值和科学价值也仍然是保护工作中首先要注意的价值。《中国文物古迹保护准则》修订版在关于价值的表述中也坚持强调了历史、艺术和科学价值。社会价值和文化价值则被作为新的内容补充原有的价值认知”。在文物价值方面，除了《中国文物古迹保护准则》，业界还有许多讨论和说法。例如，有人认为文物具有情感价值，包括奇观、认同性、延续性、精神的和象征的作用；

文化价值，包括文献价值、历史价值、考古价值、美学和象征性的价值、建筑学的价值、市容风景和生态学方面的价值、科学价值；使用价值，包括功能价值、经济价值、社会价值、政治价值等。中国工程院院士王瑞珠先生则认为，文物饱含着从过去时代传递下来的信息，是历史记录的真实载体，具有重大的历史和考古价值；文物是活的历史教材，能使人们产生丰富的联想，传承文化基因，具有文化方面的重大价值；文物是形成一个国家和民族认同的有力物证，重要的文物古迹往往成为国家和民族的象征，具有精神上的巨大作用；文物所具有的永恒的纪念意义，能在人们心中激起强烈的思念之情，因而具有重大的情感价值；文物作为一种历史奇观，使人们在欣赏历代艺匠和工程专家的智慧创造的同时，能从中得到美的启迪，因而具有重大的艺术价值。关于文物价值还有许多其他说法，不再一一赘述。

### 1.1.2 文化遗产

文化遗产一词相对于文物出现的要晚很多，但作为现代文物保护其中的一个重要词汇使用的时间亦不算太短。2005年12月，国务院发布的《关于加强文化遗产保护的通知》，以官方文件形式确定了文化遗产保护的要求，并明确提出物质文化遗产即为文物：文化遗产包括物质文化遗产和非物质文化遗产。物质文化遗产是具有历史、艺术和科学价值的文物，包括古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代史迹及代表性建筑等不可移动文物，历史上各时代的重要实物、艺术品、文献、手稿、图书资料等可移动文物；以及在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出价值的历史文化名城（街区、村镇）。非物质文化遗产是指各种以非物质形态存在的与群众生活密切相关、世代相承的传统文化表现形式，包括口头传统、传统表演艺术、民俗活动和礼仪与节庆、有关自然界和宇宙的民间传统知识和实践、传统手工艺技能等以及与上述传统文化表现形式相关的文化空间。可见，此中所说的文化遗产，从其实际内涵来看，就是文物（包括不可移动文物和可移动文物）和非物质文化遗产的集合体。

从国际层面看，联合国教科文组织有关世界遗产的表述较具代表性。1972年发布的《保护世界文化和自然遗产公约》（《世界遗产公约》）规定了文化遗产所包含的内容。包括文物，从历史、艺术或科学角度看具有突出的普遍价值的建筑物、碑雕和碑画，具有考古性质的成分或结构、铭文、窟洞以及联合体；建筑群，从历史、艺术或科学角度看，在建筑式样、布局或与环境景色结合方面，具有突出的普遍价值的单体或建筑群；遗址，从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合工程以及考古地址等等。这个界定没有超出传统的文物范畴。联合国教科文组织在其《关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议》对文化遗产也做了阐述。古迹，建筑物、不朽的雕刻和绘画作品，包括穴居和题记以及在考古、历史、艺术或科学方面具有特殊价值的组成部分或结构；建筑群，因其建筑或在风景中的位置而具有特殊历史、艺术或科学价值的单体或建筑群；遗址，因风景秀丽或在考古、历史、人种或人类学方面的重要性而具有特殊价值的地形区，该地形区是人类与自然的共同产物。显然，这里的文化遗产也是从历史、艺术或科学角度来看具有突出的普遍价值的大型不可移动文物，也就是目前大家非常热衷于申报的“世界文化遗产”，与中国文物的内涵基本一致。因此可知，《保护世界文化和自然遗产公约》中的文化遗产主要指文物而且是大型不可移动文物，主要是为世界遗产的申报、保护和管理服务的，与一般意义上的文化遗产概念有联系亦有区别。1999年，国际古迹遗址理事会发布了《国际文化旅游宪章(重要文化古迹遗址旅游管理原则和指南)》，指出文化遗产是在一个社区内发展起来的对生活方式的一种表达，经过世代流传下来，它包括习俗、惯例、场所、物品、艺术表现和价值。文化遗产经常表现为无形的或有形的文化遗产。包含范围比世界遗产公约有所扩大，除了不可移动文物还增加了可移动的物品和非物质的文化习俗等内容，并指明文化遗产的本质属性是一个特定区域人群世代相传的、对生活方式的独特表达，包括了物质和非物质的文化遗产等两个方面，与我国关于文化遗产的表述相当接近。总的来说，文化



遗产通常是指某个民族、国家或群体在社会发展过程中所创造的一切物质和精神财富，是该民族、国家或群体区别于其他民族、国家或群体的重要文化特征。

### 1.1.3 文物分类

文物分类是文物研究的一个重要课题，是文物保护和管理工作的基础。文物是人类活动的物质遗存，不同历史时期，人类生产生活存留的遗迹、遗存，数量大，品类多，内容广。文物的产生时代、存在形态、规模体量、质地属性、功能价值等不同，人们对它的认识不一，文物的分类方式也有多种多样。传统文物的分类，一般分四大类：地面文物、地下文物（出土文物）、馆藏文物、社会文物（流散文物）。各大类文物又有细分，比如馆藏文物分为：青铜器、陶瓷器、书画、玉器、工艺杂件等。到目前为止，文物的分类，还没有形成完全统一的标准。

2002年新修订的《中华人民共和国文物保护法》，把文物分为两大类：不可移动文物和可移动文物，这在法律上是一个新概念，也是一个总界定，为文物的分类研究和实践提供了法律依据和明确方向。

#### 一、文物分类原则

文物分类必须确定分类原则，这是文物分类实践的基本遵循。

（一）同类相聚原则。同类相聚是文物分类的一个基本原则。同类相聚的“同类”，是指文物同属一个类型。比如后母戊鼎、四羊方尊、宜侯矢簋等属同一类，都应归类到青铜器。王羲之《兰亭序》、张择端《清明上河图》、黄公望《富春山居图》、唐寅《落霞孤鹜图》等应归类到书画类别。

（二）标准统一原则。文物的分类有多种标准和办法，在文物分类过程中，确定一种标准之后，只能按统一的标准去集合归类文物，不能使用多个标准，或交叉使用不同的标准，否则会出现归类困难，引起混乱。

（三）多层次划分原则。文物分类标准必须统一，但层次可以多级。由于文物类型繁多，归类复杂，采用先总分后细分，多层次、明晰化，可以较好地解决文物复杂的门类、层次关系。比如在不可移动文物大类下，又可分古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画、近现代重要史迹和代表性建筑等。古文化遗址类别下还可以分洞穴址、聚落址、城址、窖藏址等等。

（四）灵活适用原则。文物分类需要有理论研究支撑。文物分类研究要注重应用性研究，积极服务于文物的分类实践。文物是丰富多样的。文物分类要坚持灵活适用原则，防止教条化、复杂化。科学规范的文物分类，目的是为了更有利于文物的保护和管理。

（五）国家定标原则。重大的文物分类活动，由国家确定统一标准，统一组织，统一实施，保障相关文物分类活动顺利开展。比如在第三次全国不可移动文物普查和全国可移动文物普查时，国家就先后制定发布了不可移动文物和可移动文物的分类标准，为两次全国性文物资源资产普查顺利完成奠定了良好基础。

## 二、文物分类方法

文物分类的方法有多种，主要有：

（一）时代分类法。时代分类法是以文物建造、制作的时代为标准，对文物进行分类的方法。文物有特定的建造、制作时代，这是文物按时代分类的依据。把同一时代的文物集合归类，把不同时代的文物区别开来，这是文物按时代分类的基本方法。

按时代分类，中国古代文物一般按朝代划分，分夏代文物、商代文物、周代文物、秦代文物、汉代文物、魏晋南北朝文物、隋代文物、唐代文物、五代十国文物、宋代文物、辽代文物、金代文物、元代文物、明代文物、清代文物。

历史时期之前的文物，称史前文物，又分为旧石器时代文物、新石器时代文物。

古代之后的文物，一般称近现代文物。

史前、古代、近现代文物根据需要可再进一步细分。

(二)存在形态分类法。存在形态分类法是文物大类分类方法，它依据文物的动静关系、体量规模来进行划分归类。按照这一分类法，文物分为两大类，即不可移动文物和可移动文物。

“可移动”“不可移动”是国际最早使用的文化遗产概念，郑振铎首次在中国把文物分为“可移动的和不可移动的”，并列有具体子目。可移动文物一般构筑存在于固定的场所，体量或规模较大，不宜整体移动。主要是文化遗迹遗存，如古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺等。可移动文物主要是指馆藏文物和社会文物（流散文物），这类文物根据需要可以搬运移动，变换场所，体量相对较小。主要有石器、陶器、玉器、铜器、漆器、瓷器、书画等。

(三)质地分类法。质地分类法是以文物的材质为依据，对文物进行归纳分类的方法。文物是由一定的物质材料制作而成的。根据不同质地材料进行文物归类，是文物分类最传统最常用的方法之一。宋代吕大临《考古图》，是现存最早的较系统的古器物图录。这个图录就是根据器物的质地进行归类著录，编有铜器卷、玉器卷等。目前，我国各博物馆古代文物，大多都是采用质地分类法，对藏品进行归类登录。

按质地分类文物，优点是简易明了，用直观便能确定，同时这一方法沿用已久，技术成熟。但也存在一些特殊情况。比如，质地模糊，直观难以识别的文物；复合文物，有多种材质制作，其中有些材料是显性的，有些材料隐性的。解决这些特殊情况，一是要借助现代科技手段，科学认定、合理归类。二是向专家请教，寻求更高层次的专业支持。三是集体研究，形成共识。

按质地分类的文物主要有：石器、陶器、玉器、骨器、铜器、铁器、漆器、金银器、琉璃器、瓷器、纺织品、纸质文物等。

（四）属性分类法。属性分类法也是一个大概念的分类方法，是以文物的社会文化属性为标准，对文物进行分类的方法。属性分类突出的是文物在社会文化层面的意义。比如科技文物，反映的是古代辉煌的科学技术成就，如天文图、指南针、浑天仪、映表、日晷、石砭、针灸铜人等；宗教文物，反映的是宗教文化内涵、仪规等，如寺庙、观道、法器、经卷、佛像等；民族文物，主要是指少数民族的文物，反映的是各少数民族历史社会文化的特色，是研究各民族社会发展、生产生活以及政治、经济、文化的实物资料；民俗文物反映的是民间不同的信仰、风俗、习惯。革命文物，旨在强化革命文物在革命传统教育和爱国主义教育方面的功能，进一步发挥革命文物服务大局、资政育人和推动发展的独特作用。

（五）功能分类法。功能分类法是以文物的功能为标准，对文物进行归类的方法。任何一种文物都有特定的用途，把功能相同或相近的文物归为一类，形成不同类别。

按功能进行文物分类，一方面，时代跨度长，质地类型多，有一定的复杂性；另一方面，有利于研究工作的开展，把一种同一功能不同质地的文物，按时代序列聚集一起，对研究其产生、发展、变化以及在不同历史时期所处的地位与所起的作用十分有利，对研究专门史有重要价值。

（六）价值分类法。价值分类法是以文物价值为标准，对文物进行分类的方法。文物有历史、艺术、科学价值。按照文物价值的高低，对文物进行区分归类。依据文物价值的高低，《中华人民共和国文物保护法》把不可移动文物分三级，即全国重点文物保护单位、省级文物保护单位和市县级文物保护单位。此外，还有一类保护对象，就是有一定的保护价值，尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，通常称一般不可移动文物；把可移动文物分两类：珍贵文物和一般文物，珍贵文物分一、二、三级。需要注意的是，价值分类法的准确性等受制于人的认知水平和对文物的了解程度。也就是说，目前认定的一般文物，随着人们对其研究和认识的深化，可能被归为全国重点文物保护单位、一级文物。

（七）区域分类法。区域分类法是以文物所在地点为标准，对文物进行分类的方法。文物有产生地点、出土地点、收藏地点，离开具体地点，文物是无法存在的。区域分类法就是依据文物所在的区域进行归纳分类。它的优点是，通过区域文物归类，使人们对该区域的文物有比较全面的了解，对研究该地区的历史提供比较全面的资料。同时，也有利于加强对文物的属地管理，明确责任，便于考核。

区域分类一般按省一级行政区域划分，如北京市文物、河北省文物、江苏省文物、浙江省文物等，细分则以市一级行政区域划分，如西安市文物、沈阳市文物、洛阳市文物、苏州市文物等。还可以再往下按县级行政区域来划分文物。

（八）来源分类法。来源分类法是以文物的来源为标准，对文物进行分类的方法。这一方法仅适用于博物馆、纪念馆和其他文物收藏保管机构。文物藏品的分类，按来源分主要有：拨交文物、征集文物、出土文物、交换文物、捐赠文物等。

### 三、文物分类国家标准

重大文物分类活动应由国家制定统一标准。第三次全国文物普查，国家制定了不可移动文物的分类标准，国有可移动文物普查，国家制定了可移动文物分类标准。

（一）不可移动文物分类标准。按照《中华人民共和国文物保护法》的分类原则划分为六类，每类包括若干子项：

1. 古遗址（包括洞穴址、聚落址、城址、窑址、窖藏址、矿冶遗址、古战场、驿站古道遗址、军事设施遗址、桥梁码头遗址、祭祀遗址、水下遗址、水利设施遗址、寺庙遗址、宫殿衙署遗址、其他遗址）

2. 古墓葬（包括帝王陵寝、名人或贵族墓、普通墓葬、其他古墓葬）

3. 古建筑（包括城垣城楼、宫殿府邸、宅邸民居、坛堂祠堂、衙署官邸、学堂书院、驿站会馆、店铺作坊、牌坊影壁、亭台楼阁、寺观塔幢、苑囿园林、桥涵码头、堤坝渠堰、池塘井泉、其他古建筑）

4. 石窟寺及刻石（包括石窟寺、摩崖石刻、碑刻、石雕、岩画、其他石刻）

5. 近现代重要史迹及代表性建筑（包括重要历史事件和重要机构旧址、重要历史事件及人物活动纪念地、名人故（旧）居、传统民居、宗教建筑、名人墓、烈士墓及纪念设施、工业建筑及附属物、金融商贸建筑、中华老字号、水利设施及附属物、文化教育建筑及附属物、医疗卫生建筑、军事建筑及设施、交通道路设施、典型风格建筑或构筑物、其他近现代重要史迹及代表性建筑）

6. 其他类（略）

（二）可移动文物分类标准。根据文物的同异，及构成每件文物基本物质的自然属性和社会属性的差异性、同一性，把全部文物区分组合分类，以质地为主，兼顾性质、功能，并充分考虑中国文物传统分类方法，对存世量较大、类别特征明显的文物独立成类，不具备这些特征的归入其他类。根据文物分类结构科学性、实用性、统一性原则，可移动文物具体分31类。包括金银器、铜器、铁器、陶泥器、瓷器、砖瓦、宝石玉石器、石器石刻、漆木竹器、绘画、书法、拓片、珉琅器、玻璃器、骨角牙器、纺织（绣）品、皮革、印玺、文具乐器法器、货币、雕塑造像、古代人类遗体遗骸、文献图书、徽章证件、邮品、票据、音像制品、交通运输工具、度量衡器、武器装备、航天装备、古脊椎动物化石和古人类化石以及其他。

文物的分类，遵循一定的原则，执行统一的标准。经过长期的分类实践，总体来说适用的、规范的。但也存在一定的局限性。对有些复杂文物和新出现的遗产类型，如何定性归类，需要进一步探讨研究。文物分类伴随人们对文物认识的深入和科学技术的发展，将不断趋于完善，成为真正的分类科学。

#### 1.1.4 文物权属

文物所有权作为一种物权，确认和保护是《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国文物保护法》赋予的基本权利。我国文物所有权主体即所有人是国家、集体和公民个人。所有权的客体是文物，所有权内容主要是所有人对文物行使占有、使用、收益、处分等权利。2002年修订的《中华人民共和国文物保护法》，对我国文物所有权作出确认，并对保护文物所有权作出规定。文物所有权有三种形式：国家所有、集体所有、私人所有。依法明确和保护文物所有权是文物工作的基本原则。

##### 一、国家所有文物

###### 1. 国有文物类别

国家所有文物是最主要、最基本的文物所有权形式，包括不可移动文物、可移动文物。国家所有文物，《中华人民共和国文物保护法》第五条，从四个层面作出了明确界定：

第一个层面，中华人民共和国境内地下、内水和领海中遗存的一切文物，属于国家所有。

第二个层面，古文化遗址、古墓葬、石窟寺属于国家所有。

第三个层面，国家指定保护的纪念性建筑物、古建筑、石刻、近代现代代表性建筑等不可移动文物，属于国家所有（国家另有规定的除外）。

第四个层面，下列可移动文物，属于国家所有：

“（一）中国境内的出土文物，国家另有规定的除外；

（二）国有文物收藏单位以及其他国家机关、部队和国有企业、事业组织等收藏、保管的文物；

（三）国家征集、购买的文物；

（四）公民、法人和其他组织捐赠给国家的文物；

（五）法律规定属于国家所有的其他文物。”

国家所有文物面广量大，价值极高，意义重大，在促进科学研究工作，进行爱国主义教育和革命传统教育，建设社会主义精神文明和物质文明中发挥了积极作用。

## 2. 所有权保护规定

《中华人民共和国文物保护法》对属于国家的文物所有权保护作出了明确规定：

总规定是“国有文物所有权受法律保护，不容侵犯”。

具体规定《中华人民共和国文物保护法》第五条有两项：

一是“国有不可移动文物的所有权不因其所依附的土地所有权或者使用权的改变而改变”。土地所有权或使用权变了，国有文物所有权不变，土地上的国有文物如遗址、墓葬、古建筑等仍属国家所有；建设中如发现文物，也属国家所有，任何人不得侵占。这一规定，保障了国有文物所有权不受侵犯，对国有不可移动文物安全也提供了重要的法律保障。

二是“属于国家所有的可移动文物的所有权不因其保管、收藏单位的终止或者变更而改变”。国家所有的文物收藏单位终止，文物所有权仍属国家，不得变卖、流失，应按规定移交其他符合条件的国有收藏单位保管收藏。收藏单位变更，如原国有企业变更为股份制或合资企业，企业性质变化，国有文物所有权不变，仍属国家所有。企业不得把属于国家所有的可移动文物作为企业资产入股，不得改变国有可移动文物国家所有权。

此外，《中华人民共和国文物保护法》第二十四条规定，国有不可移动文物不得转让、抵押。建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所的国有文物保护单位



位，不得作为企业资产经营；第三十二条规定，在进行建设工程或者农业生产中，发现的文物属国家所有，任何单位或者个人不得哄抢、私分、藏匿；第三十四条规定，考古发掘的文物，任何单位或者个人不得侵占；第四十四条规定，禁止国有文物收藏单位将馆藏文物赠予、出租或者出售给其他单位或个人。

### 3. 国有文物所有权特征

国家所有文物，就其所有权性质而言，具有四个主要法律特征：

一是所有权主体的唯一性。国家所有的文物，属全民所有，中华人民共和国是国家所有权的唯一主体，由中央人民政府代表国家。其他国家机关、地方政府以及企事业单位都不能作为国家所有文物所有权的主体。

二是所有权主体的统一性。国家所有的文物是一个统一的整体。地方各级人民政府及文物行政部门依法保护管理国有文物，其所有权统一属于国家。

三是所有权客体的广泛性。国家所有的文物包括不可移动文物和可移动文物，包括地下、内水和领海遗存的一切文物。从范围、种类、内容看，足以表明文物的广泛性。

四是受国家法律保护特殊性。国家所有文物受国家法律保护，任何组织和个人不得侵犯。除《中华人民共和国文物保护法》外，我国刑法、民法和行政法对国家所有的文物都同样实行特殊保护。侵犯国有文物所有权和破坏国有文物要承担法律责任，受到行政、民事或刑事的制裁。

## 二、集体所有文物

集体所有文物，是集体财产的一部分，受国家法律保护。《中华人民共和国文物保护法》第六条确定的集体所有的文物包括纪念建筑物、古建筑和祖传文物以及依法取得的其他文物。属于集体所有的纪念建筑物，大多都是在特定历史条件下形成的，归属于集体所有的，就是集体的文物。集体所有的古建筑主要是1949年以后归属集体的祠堂、民居，还有一些聚居村落的公共建筑等。集体所有的祖

传文物主要是依属于原建筑物内的可移动文物和特殊历史时期遗留下来属于集体所有的文物。

集体所有的文物，其所有权主体是法定的群众集体组织。集体组织有权对所拥有的文物占有、使用、收益和处分。其所有权受法律保护，任何个人和组织不得侵犯。同时，集体所有的文物所有权的行使也受到法律的限制。《中华人民共和国文物保护法》第六条规定，集体文物的所有者必须遵守国家有关文物保护的法律、法规的规定。

### 三、私人所有文物

公民个人收藏拥有的文物为私人所有。私人所有文物有不可移动文物和可移动文物。《中华人民共和国文物保护法》第六条规定，属于私人所有的文物包括纪念建筑物、古建筑和祖传文物以及依法取得的其他文物。私人所有的纪念建筑物，有名人故居或旧居，也有特殊历史条件下形成的归私人所有的纪念性建筑物。古建筑主要是民居老宅。祖传文物和其他文物主要是通过合法继承、购买、拍卖、交换、赠予获得的文物。私人所有的文物所有权受法律保护。私人所有文物的主体是公民个人。文物的所有人，有对其所有的文物依法享有占有、使用、收益和处分的权利。私人所有文物的所有人在行使其所有权时，必须符合法律规定，在法律规定的范围内行使权利。文物行政部门及有关部门在保护私人所有文物的所有权不收侵犯的同时，负有指导、监督私人文物所有权人履行保护文物的职责。

#### 1.1.5 文物保护与利用

##### 一、文物保护

文物保护是对具有历史价值、艺术价值和科学价值的地面、地下、水下的历史遗迹、遗物，采取各种技术保护措施和行政管理措施的全部活动。文物保护不仅是公民的义务，更是文物工作者和文物保护工程从业人员的神圣职责。我国的文物保护依法贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针。

根据保存形态，文物可分为不可移动文物和可移动文物两类。不可移动文物（文物古迹）和可移动文物分属文物保护的两大体系。

不可移动文物属于物质文化遗产范畴，涉及人类历史发展过程的方方面面，与人们的社会活动息息相关。它是社会文明发展的实物见证，也是非物质文化遗产保护利用和传承发展的物质载体，更是当代经济社会可持续发展的重要资源。加强文物保护理念，密切联系国内外文物保护理论与实践，努力构建符合中国国情的文物保护工程理论与实践科学体系，对于我国文化遗产的保护、传承和利用具有重要意义。

文化遗产作为人类的共同财富，加强保护是世界各国人民的共识。在当今世界经济全球化的背景下，我国的文化遗产保护事业方兴未艾，数量激增的文物保护工程，已成为国际文化遗产保护运动的重要组成部分，并在文化遗产保护理念和行动上日益与国际接轨。

文物保护工程是不可移动文物保护的重要内容，专指对核定公布为文物保护单位和登记不可移动文物的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画以及水下遗址、遗迹等不可移动文物本体及其环境和相关要素实施的保护行为。其内涵包括为保护而对不可移动文物本体采取的各种维护、修缮技术措施和历史环境整治措施。实施文物保护工程的目的是通过技术和管理措施，修缮自然力和人为造成的损伤，制止新的破坏，延长生命周期，使之“延年益寿”，真实、完整地保存并延续不可移动文物的历史信息及价值，将其作为历史见证予以保护和传承，同时尽可能让文化遗产转化为可用资源，通过各种利用形式实现惠及民众的遗产价值。

从事文物保护工程应确立正确的理念，采取的所有措施必须严格遵循“不改变文物原状”的基本原则，真实、完整地保护不可移动文物在历史过程中形成的价值及其体现这种价值的状态，有效保护工程对象的历史和文化环境，并通过保

护延续相关的文化传统。文物原状是其价值的载体，不改变原状是对文物价值的保护，也是文物保护的基础。

文物保护工程应坚持保护文物的真实性和完整性；坚持工程措施对文物本体及其历史环境的最小干预；坚持保护文化传统；坚持使用恰当的保护技术，体现干预措施的可逆性和工程效果的可识别性。

**真实性：**是指文物保护工程对象的材料、工艺、设计及其环境和它所反映的历史、文化、社会等相关信息的真实性。这些信息包括外形和设计；材料和材质；用途和功能；传统和技术；环境和位置；精神和感觉以及其他内外因素。保护这些信息及其来源的真实性，应是文物保护工程的重点。与文物本体相关的文化传统的延续，同样也是对真实性的保护。

**完整性：**文物保护工程需对实施对象的价值、价值载体及其环境等所有体现文物价值的要素进行完整保护。文物在历史演化过程中形成的包括各个时代的特征、具有价值的物质遗存都应得到尊重。文物保护工程中本体保护是基础，环境保护需协同。

**最小干预：**实施文物保护工程，客观上是对不可移动文物生命过程的干预和存在状况的改变。为了确保文物的真实性，工程采用的各项措施，应以延续现状、缓解损伤为主要目标，并在确保文物安全的基础上降低到最低限度。因为对文物本体及其历史环境的任何干预措施，都有可能对其价值产生不同程度的伤害。干预措施和程度，需根据文物的保存状况科学确定。干预应该采取最为可靠、最为有效的方法，有利于文物的长久保存，并尽量减少对文物价值造成的伤害，保证文物“真实”地保存下来。考虑到文物科技的发展不断为文物保护提供新的可能性，干预措施应为后人解决文物保护的“疑难杂症”留有充分余地。

**保护文化传统：**当文物保护工程对象与某种文化传统相关联，其保护价值又取决于这种文化传统的延续时，文物保护工程实施的同时，应考虑对这种文化传统的保护。许多文物保护工程对象属于传统活动的场所，或与特定的生产、生活

方式等非物质文化遗产相关，是不可移动文物保护价值的重要组成部分，保护文物的同时也有利于这些文化传统，以及生产、生活方式等非物质文化遗产的延续。文物保护工程的实施，应当促进这些传统活动、生产、生活方式和非物质文化遗产适应当代生活的发展并保持活力。

恰当技术：由于文物的不可再生性，文物保护工程应使用经检验有利于文物长期保存的成熟技术。文物本体原有的技术和材料应当保护；原有科学的、有利于文物长期保存的传统工艺应当传承。新材料和新工艺须经过前期试验，证明切实有效，对文物长期保存无害、无碍方可使用。所有保护措施不得妨碍再次对文物进行保护，在可能的情况下应当是可逆的。同时，实施文物保护工程后的外观效果也应该可识别。

## 二、文物利用

我国是世界文物大国，五千年绵延不断的中华文明留下了数量庞大、异彩纷呈的不可移动文物，这些文物承载着丰富的历史信息和文化基因，是当代经济社会可持续发展的重要资源。但长期以来，对文物保护与利用的辩证关系缺乏深入研究和正确理解，导致文物利用未得到应有的重视，利用中的过度开发、文物受损现象也时有发生。由此，切实加大文物保护力度，推进文物合理适度利用，找到保护与利用的平衡点，努力开创符合国情的文物保护利用之路，切实做到“在保护中发展、在发展中保护”势在必行。

2018年10月，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》（以下简称《意见》）。这一纲领性文件，将文物的保护利用纳入了全国深化改革的整体战略部署，文物利用从此进入了全新时代。

《意见》指出，“面对新时代新任务提出的新要求，文物保护利用不平衡不充分的矛盾依然存在，文物资源促进经济社会发展作用仍需加强”“文物合理利用不足、传播传承不够，让文物活起来的方法途径亟需创新”“依托文物资源讲好中国故事办法不多，中华文化国际传播能力亟待增强”。

《意见》强调要注意盘活文物资源，在保护中发展，在发展中保护，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，坚持社会主义核心价值观体系，统筹推进文物保护利用传承，切实增强中华优秀传统文化的生命力影响力，更好促进经济社会发展，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

《意见》要求文物保护利用必须坚持党对文物工作的领导，坚持依法保护利用，坚持问题导向，坚持创造性转化、创新性发展，坚持整体推进、重点突破。

国家文物局为了遵循“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，认真贯彻《意见》精神，切实加大文物保护力度，推进文物合理适度利用，使文物保护成果更多惠及人民群众，提出了文物保护利用工作的重点，包括：坚持创造性转化、创新性发展，创新文物价值的挖掘阐释和认知传播方式；健全文物保护机制，坚守文物利用的安全底线；坚持文物保护利用并重，大力推进文物合理利用，推动文物工作融入现代社会、融入生产生活、鼓励社会参与。

《中国文物古迹保护准则》（2015）第四十五条提出，赋予文物新的当代功能，必须根据其价值和自身特点，确保安全和价值不受损害；对已失去原有功能的文物，应根据价值和现状选择最合理的利用方式；文物的合理利用应进行多方案比较；利用应不改变文物特征、价值载体；利用方式需适合文物的性质和类型。

国家文物局对于文物的利用，始终保持开放和鼓励的态度，并积极推广“保护与开放利用并重”的理念，努力“让陈列在广阔大地上的遗产”活起来，但强调利用必须服从保护，保护应该考虑利用；利用要坚持公益属性，始终把发挥文物资源的社会效益放在首位，切实增强做好文物合理利用的主动性和自觉性。

当前，社会各界已基本实现了由“文物该不该开放利用”向“文物如何开放利用”的思想转变。文物建筑在延续原有使用功能的同时，正在积极赋予其合理的当代功能。目前，不可移动文物的使用功能大致有居住生活、社区服务、文化展示、参观游览、经营服务和公益办公等类型。为此，国家文物局已出台一系列相关的配套政策和规范性文件，如《文物建筑开放导则》《革命旧址保护利用导

则（2019）》《文物保护利用规范——名人故居》《文物保护单位游客承载量评估规范》等。国家文物局主编的《文物建筑开放利用案例指南》，还列举了大量各地有关文物保护利用的地方法规和规范性文件目录。

#### 1.1.6 从“文物保护”走向“文化遗产保护”

不可移动文物（文物古迹），是文化遗产的重要组成部分，其保护理念和保护活动紧随文化遗产保护理念的发展而发展。进入新世纪以来，我国正在经历从“文物保护”到“文化遗产保护”的历史性转变。随着文化遗产保护理论的不断延伸和深化，文物保护已不再是传统的物质文化遗产保护，而是更多立足于对自然生态、历史环境和精神世界的尊重。这是全社会由注重物质转向注重文化和精神领域的历史性进步。重新认识处于人类社会复合系统中的文化遗产保护，已成为新时代赋予我们的重要任务。

综观世界文物保护史，各国的发展有着共同的规律，均经历了由可移动文物保护逐渐融入不可移动文物保护的发展历程。

中国的文物保护起源于古代宫廷和民间的可移动文物收藏，其动机和目的是物质财富的占有和精神财富的享受。相对而言，不可移动文物的保护起步较晚，政府层面重视文物古迹的保护始于近代。清光绪三十二年（1906年），朝廷设民政部，拟定《保存古物推广办法》，通令各省执行；清光绪三十四年（1908）颁布《城镇乡地方自治章程》，将“保存古迹”列为城乡“自治事宜”；清宣统元年（1909），朝廷组织官员、学者调查国内碑碣、造像、绘画、陵墓、庙宇等文物古迹。全国各地现存的古代桥梁、寺庙，绝大部分在清代后期进行过修葺。

我国现代意义上的文物古迹保护始于20世纪20~30年代。1922年，北京大学成立考古学研究室，这是我国最早的文物保护研究机构。1928年，国民政府设立了第一个专门保护管理文物的国家机构——中央古物保管委员会。同年，内务部颁发《名胜古迹古物保存条例》。1930年6月，国民政府颁布《古物保存法》，

这是我国历史上由国家公布的第一个文物保护法律。紧接着1931年7月颁布的《古物保存法细则》，开始将文物古迹纳入保护范畴。1935年，国民政府颁布了《暂定古物的范围及种类大纲》，正式将“城郭、关塞、宫殿、衙署、书院、宅第、园林、寺塔、祠庙、陵墓、桥梁、堤闸及一切遗址”等文物古迹纳为保护对象。1930年，朱启钤等文化名人发起的中国营造学社正式成立，开始系统运用现代科学方法，对我国古代建筑进行“法式”和文献方面的实地调查测绘和研究考证。其成立后十多年的研究成果和保护活动，为中华人民共和国成立后建筑文化遗产的保护作出了重要贡献。学社成员敬畏、热爱古代建筑，以及对待现代建筑学的科学、严谨态度，影响了一代又一代的文物学者和文物保护工程从业人员。

1949年以后，文物保护作为中华人民共和国文化事业的重要组成部分，由政府统筹管理。中央人民政府政务院以及后来的国务院，颁布了一系列有关文物保护的法规和相关政策。1953年10月，政务院颁布了《关于在基本建设工程中保护历史及革命文物的指示》。1956年4月，国务院发布了《关于在农业生产建设中保护文物的通知》，要求“必须在全国范围内对历史和革命文物遗迹进行普查调查工作”，开始了全国范围内的第一次不可移动文物普查。《通知》还首次提出“保护单位”的概念，要求对已知重要的古文化遗址、古墓葬、革命遗址、纪念建筑物、古建筑、碑碣等，由省、自治区、直辖市人民委员会公布为保护单位。全国第一次文物普查后，各省、自治区、直辖市共公布了7000多处文物保护单位。1961年3月，国务院颁布《文物保护管理暂行条例》，规定各级文化行政管理部门必须进行经常性的文物调查工作，并选择重要文物，根据其价值大小，报人民政府核定公布为文物保护单位。《条例》正式提出“文物保护单位”的名称及内容界定，明确规定了全国重点文物保护单位、省级文物保护单位和县（市）级文物保护单位三个不同的保护级别。同年，国务院公布了第一批全国重点文物保护单位180处。1981年开始了第二次全国文物普查，共调查登记不可移动文物40余万处，先后公布了2351处全国重点文物保护单位、8000余处省级和6万余处（县）市级文物保护单位。



1982年11月，我国颁布《中华人民共和国文物保护法》。这是中华人民共和国成立后文化领域的第一部法律，也是我国文物保护的里程碑。该法首次提出了文物保护对象由文物单体向历史文化名城延伸的理念，从而成为“文物保护”向“文化遗产保护”转变的先声。2002年10月，《中华人民共和国文物保护法》在实施二十年后作了重要修订，确立了“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针；文物古迹保护领域由历史文化名城进一步延伸到名镇、名村和历史街区，由此，我国不可移动文物的保护形成了单体文物、历史地段、历史城市的多层次保护体系，进一步奠定了文物古迹保护内涵拓展的法律基础。2005年12月发布的《国务院关于加强文化遗产保护的通知》，要求着力解决物质文化遗产保护面临的突出问题，切实做好文物资源的调查研究工作，在认真摸清底数的基础上，分类制定文物保护规划，及时依法划定文物保护单位的保护范围和建设控制地带。2006年9月，国务院颁布《中华人民共和国风景名胜区条例》，明确要求文物部门参加风景名胜区的管理，自然生态的保护从此成为不可或缺的文物保护内容。2007年4月，国务院启动了第三次全国文物普查，这是中华人民共和国成立以来规模最大的一次文物普查。经过全国近5万名一线普查人员和专家、学者、志愿者近5年的努力，全国共登录不可移动文物76.6万余处，基本摸清了我国文化遗产家底。普查中的新发现数量巨大，类型丰富，工业遗产、农业遗产、军事遗产、大遗址、传统村落、文化景观、文化线路、20世纪遗产等新型文化遗产，极大地丰富了文物古迹的内涵。2011年2月，国家颁布《中华人民共和国非物质文化遗产法》，进一步明确了“属于非物质文化遗产组成部分的实物和场所”的文物保护责任。

由于新型文化遗产以及历史文化名城名镇名村、历史街区、传统村落的保护，具有传统文物保护所不具有的特点，保护理念的变化和保护要求的提高，促进了由注重物质要素的传统“文物保护”，逐渐向结合自然生态、历史环境和非物质要素的“文化遗产保护”转变。

当前,我国的新型文化遗产以及名城名镇名村和历史街区的保护地位日益凸显,文物保护工程从“文物保护”到“文化遗产保护”的理念逐步得到推广,转变进程不断加快,反映了从古代可移动文物保护,到近代不可移动文物保护,进而转向当代物质和非物质文化遗产保护并举,充分体现了世界文化遗产保护的发展趋势。

## 1.2 文物保护法律法规体系

法律体系是一个由国家全部现行法律,按法律部门分类组合而形成的呈体系化的有机整体,理想状态是门类齐全、结构严密、内在协调。可见,法律体系的形成必然要经历一个法律数量不断积累、质量不断提高、结构不断调整的过程。文物保护法律法规体系作为我国法律体系的重要组成部分,同样也经历了这样一个由简单到复杂的形成过程。在《中国大百科全书·文物博物馆》“文物”分支“文物管理”中,列有“中国文物法规”条目,条目提出中国文物法规“包括国家权力机关制定颁布的宪法中有关文物的条款和法律,地方权力机关制定颁布的地方性文物法规以及国家行政机关制定颁布的条例、办法、规定等规范性文件。”从而形成文物保护法律法规体系雏形。

李晓东先生在《中国文物法律体系概谈》一文中提到:“文物法律体系,从法律渊源的体系来讲,可分为法律、行政法规、地方性法规、行政规章等。它们是文物法学的基本内容。我国的文物法律法规正在不断完善,初步形成了具有中国特色的文物法律体系。”文章从理论层面提出了“文物法律体系”的概念,并对文物法律体系框架层级和内容进行了初步论述,也为进一步研究我国文物保护法律法规体系提供了良好的理论指导。目前,现行文物保护法律、行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章和其他具有约束力的规范性文件,以及我国政府签订的国际公约和多边、双边协定,构成了中国文物保护法律法规体系。这一体系成为对文物进行全面有效保护的基本依据。

### 1.2.1 法律

文物保护法律法规体系中最重要的一部专门法律是《中华人民共和国文物保护法》，为其他文物法规、规章和规范性文件的制定提供了上位法依据。其他法律中也有涉及文物保护的规定，如《中华人民共和国宪法》第二十二条第二款规定：“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”《中华人民共和国刑法》有妨害文物管理罪的规定。因此，其他法律中规定文物保护的条款也属于文物保护法律法规体系中的法律规定。

### 1.2.2 法规

法规包括行政法规和地方性法规。文物保护行政法规由国务院制定，主要包括《中华人民共和国文物保护法实施条例》《风景名胜区条例》《长城保护条例》《历史文化名城名镇名村保护条例》《古生物化石保护条例》《博物馆条例》等。目前，文物保护地方性法规的制定主体有省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会、设区的市的人民代表大会及其常委会、自治州的人民代表大会常委会。各省、设区的市、自治州人大及其人大常委会为了实施《中华人民共和国文物保护法》制定公布的条例或办法，或者针对某处或某类文物，如世界文化遗产、历史文化名城等制定公布的专门法规就属于地方性法规。

### 1.2.3 规章

规章主要指国务院组成部门及直属机构，省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，在它们的职权范围内，为执行法律、法规，需要制定的事项或属于本行政区域的具体行政管理事项而制定的规范性文件。其中，由国务院组成部门及直属机构制定的规范性文件称为部门规章，其他主体制定的规范性文件称为地方政府规章。文物保护规章往往为了专门调整文物工作某一方面而制定，部门规章如《文物保护工程管理办法》

《文物行政处罚程序暂行规定》《博物馆管理办法》《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》《文物进出境审核管理办法》《文物认定管理暂行办法》等；地方政府规章如《周口店遗址保护管理办法》。

#### 1.2.4 规范性文件

规范性文件，是指除了法律、法规和规章，各级党组织、各级人民政府及其所属工作部门、人民团体、社团组织、企事业单位、法院、检察院等在法定职权范围内依照法定程序制定并公开发布的针对不特定多数人和特定事项，涉及或者影响公民、法人或者其他组织权利义务，在本行政区域或其管理范围内具有普遍约束力，在一定时间内相对稳定、能够反复适用的条例、规定、通告、办法、决定等规范文件的总称。规范性文件是各级机关、团体、组织制发的各类文件中最主要也是最为常见的一类。国家文物局和地方各级文物主管机构制定发布的规范文件就属于规范性文件。

#### 1.2.5 政策方针

政策是国家政权机关、政党组织和其他社会政治集团为了实现自己所代表的阶级、阶层的利益与意志，以通知、意见等权威形式规定的在一定历史时期内，应该达到的奋斗目标、遵循的行动原则、完成的明确任务、实行的工作方式、采取的步骤措施。政策具有阶级性和时效性。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强文物保护利用改革的若干意见》《关于实施革命文物保护利用工程（2018—2022年）的意见》，国家文物局《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》等属于文物保护政策性文件。

方针是引导事业前进的方向和目标。《中华人民共和国文物保护法》规定了文物工作方针，即“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”。这个方针通常统称为文物工作“十六字方针”，这个方针自形成以来，始终作为制定文物保护法律法规必须遵循和体现的最高精神。

政策与法律既有相同又有不同，某种程度上又是密切联系的。政策和法律在阶级本质、经济基础、指导思想、基本原则、社会目标等根本方面是高度一致的。但是政策可以公开也可以不公开，可以完全由原则性规定构成，不规定具体行为规则，不具有强制执行的效力，具有较大灵活性，随着形势变化而随时调整；而法律必须公开，必须明确规定具体行为规则，由国家强制力保证实施，具有较高的稳定性。正因为政策的原则性、灵活性，使其更便于及时反映实际需求，随时通过实践总结经验，作出正确研判，调整工作方向，从而为法律法规的制定提供丰富的实践基础。

下面以长城保护政策、法规为例阐述政策与法律之间的关系。1978年，国家文物事业管理局根据中央领导人的指示，下发了《关于加强对长城保护的通知》。1981年，国务院办公厅下发《转发文化部和国家文物事业管理局关于长城破坏情况的调查报告的通知》。经过相当长一段时间的实践，以2002年《中华人民共和国文物保护法》公布为契机，由文化部、国家文物局、公安部、国土资源部、建设部、国家环境保护总局和国家旅游局联合下发《关于进一步加强长城保护管理工作的通知》（2003），在总结之前工作经验的基础上，最终形成《长城保护条例》这一行政法规。

## 2 文物保护理念

### 2.1 国际文物古迹保护理念

#### 2.1.1 保护理念的萌芽

16、17世纪的欧洲宗教改革，推动了19世纪早期欧洲民族主义运动的发展，并由此萌发了文物古迹（不可移动文物）的保护理念。

英、法、德、俄等民族国家为了寻找18世纪社会动乱中失去的“民族身份”，期望通过文物古迹(Monument源于拉丁文monumentum)的保护来提高文化自信，传承和彰显民族文化，巩固国家统治。一时间，文物古迹在一定程度上成为民族国家的身份象征。在此背景下，中世纪哥特式建筑被许多欧洲国家视为民族国家的文化象征而被大量修建，如法国修复了巴黎圣母院，英国伦敦新建了国会大厦及大本钟，德国建成了科隆大教堂。随着大规模修建活动的蓬勃开展，要求保存古迹和史迹原状，反对修复和重建的思潮随之发展。至19世纪中期，欧洲在对文物古迹采取“保存”还是“修复”的态度和方法上，已形成鲜明的两种观点。

一种观点主张“风格式修复”，代表人物为法国建筑师维奥莱·勒·杜克(Viollet-le-Duc)，坚持历史建筑修复应将其复原到最完整和理想的原始状态，哪怕这种状态从来没有真正存在过。其典型案例就是巴黎圣母院的修复。该修复项目以中世纪哥特式建筑风格为基本依据，把许多原建筑的缺失部分，包括曾经计划但从未实施的部分也被修复或新建。“风格式修复”通常也会把历史建筑上与原始风格不符的后期添加物拆除。

另一种观点主张“原状保存”，以英国艺术史评论家约翰·拉斯金(John Ruskin)为代表，强烈反对“风格式修复”，批评这种修复“是一种最恶劣的破坏方式”。“原状保存”派认为应尊重历史建筑的年代，历史建筑只能给予经常性的维护，而不可以去修复。虽然历史建筑最终会消逝，也不应以虚假替代历史原状。1877年，英国创立“古建筑保护协会”，成立《宣言》阐明了“原状保存”

的基本观点：“我们请求并呼吁那些从事历史建筑的人们，要对它们实施保护，而不是修复，要通过日常的维护来延缓建筑的衰老。”

### 2.1.2 保护理念的发展和国际化

现代意义上的文物古迹保护理念，起源于近代欧洲并波及世界各国，在大量保护实践的基础上，逐渐形成了国际性保护共识。这种共识的发展集中体现在文物古迹保护的一系列重要国际文件中。

1931年10月21~30日，第一届历史纪念物建筑师及技师国际会议在希腊雅典召开。会议在各国文物古迹保护实践的基础上，制订了《有关历史性纪念物修复的雅典宪章》。这是关于文物古迹保护的第一份国际文献，也是文物古迹保护理念发展的重要里程碑。该宪章主张放弃“风格式修复”，强调文物古迹的真实性，尊重各个时期的历史原状。宪章还提出“所有国家都要通过国家立法来解决历史古迹的保存问题”“在修复工程中允许采用现代技术和材料”“应注意对历史古迹周边地区的保护”。

1933年8月，国际现代建筑协会在希腊雅典通过了《城市规划大纲》（《雅典宪章》），首次就城市规划中的古迹保护提出了一系列建议。

1962年，联合国教科文组织在法国巴黎通过了《关于保护景观和遗址的风貌与特性的建议》，指出对景观和遗址进行保护应制定特别规定，以确保因建设活动受到威胁的城市景观和遗址得到有效保护。建议包括六条具体保护措施：由城市主管当局进行全面监督；将保护责任列入城市发展规划以及区域、乡村和城市的各级规划；“通过划区”列出大面积景观区保护目录；列出零星遗址保护目录；建立和维护自然保护区与国家公园；由社区获得遗址。

1964年5月25~31日，第二届历史古迹建筑师及技师国际会议在意大利威尼斯召开。此次大会通过了《关于古迹遗址保护与修复的国际宪章》，即著名的国际文物古迹保护的纲领性文件——（《威尼斯宪章》）。该宪章被认为是对1931

年《雅典宪章》的修订和更新。宪章提出了对国际文物古迹保护领域影响深远的两个重要概念：一是真实性概念，强调“将古迹遗址所有丰富的真实性传递下去是我们的职责”；二是承认文化的差异性，在强调形成公认的国际准则的同时，要求“各国在各自的文化和传统范畴内负责实施这一规划”。其次，宪章还提出以下五项原则：1. 历史古迹范围应包括单独的建筑物、建筑群和环境；2. 加强古迹的原状保存，包括古迹利用中的原状保护和环境保护；3. 只有在必需的情况下才能开展修复工作，不允许重建，结构和材料的真实性必须尊重，任何添加须区别于原物，尽可能使用传统技术；4. 考古发掘必须由专家来实施，遗址恢复不得改变建筑原状；5. 所有古迹修复活动都应有记录，并存放于公共档案馆。

1965年，国际古迹遗址理事会（ICOMOS）在波兰华沙成立。1978年5月22日，在莫斯科召开的第五届全体大会上通过了《国际古迹遗址理事会章程》。章程进一步明确了“古迹”“建筑群”“遗址”的内涵。认为“古迹”应包括在历史、艺术、建筑、科学或人类学方面具有价值的一切建筑物及其附属物和环境；“建筑群”包括无论城市还是乡村单个的或是相连的一切建筑及其环境。这些建筑在环境中由于其建筑风格、同种类型或所处位置的原因而具有历史、艺术、科学、社会或人类学方面的价值；“遗址”包括一切地貌的景观和地区，人工制品或自然与人工的合成物，包括在考古、历史、美学、人类学或人种学方面具有价值的历史公园与园林。

1972年11月，联合国教科文组织大会第十七届会议在法国巴黎召开，通过了《保护世界文化和自然遗产公约》，从此诞生了“世界遗产”的概念。当时的世界遗产只包括文化遗产和自然遗产两项。公约对文化遗产的定义及保护管理机制作了规定。文化遗产主要指文物、建筑群、遗址。文物是指从历史、艺术或科学角度看具有突出的普遍价值的建筑物、碑雕和碑画、具有考古性质成分或结构、铭文、窟洞以及其联合体；建筑群是指从历史、艺术或科学角度看，在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面，具有突出的普遍价值的单立或连接的建筑群；遗址是指从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出普遍价值的人类工程或



自然与人工联合工程以及考古地址等地方。1976年，世界遗产委员会成立。1978年，首批12处世界遗产入选《世界遗产名录》。

1976年11月26日，联合国教科文组织大会在内罗毕通过了《关于历史地区的保护及其当代作用的建议》，简称《内罗毕建议》。文件定义了历史地段由“史前遗址、历史城镇、老城区、老村庄、老村落以及相似的古迹群”构成，明确指出历史街区具有社会、历史和实用方面的普遍价值，并提出了鉴定、防护、保存、修缮、再生等扩展的“保护”内涵。《内罗毕建议》扩大了文物古迹的保护范围，推进了全球历史城市的整体保护理念。

1981年，国际古迹遗址理事会与国际历史园林委员会在意大利佛罗伦萨召开会议，发表了保护历史园林的《佛罗伦萨宪章》。宪章将历史园林定义为具有历史或艺术价值的建筑和园艺构造，必须根据《威尼斯宪章》的精神予以保存，并提出了一系列保护原则，包括对历史园林或其中任何一部分的维护、保护、修复和重建工作，必须同时处理其所有的构成特征；历史园林必须保存在适当的环境中，任何危及生态平衡的自然环境变化必须加以禁止等。

1987年，国际古迹遗址理事会在华盛顿通过了《保护历史城镇与城区宪章》，详细规定了保护历史城镇和城区的原则、目标和方法。该宪章对世界各国的历史城镇保护具有重要指导意义。宪章指出，历史城镇和其他历史城区的保护，应当列入各级城市和地区规划；历史城镇和城区的特征以及表明这种特征的一切物质和精神的组成部分，都属于保护的對象。

1990年，国际古迹遗址理事会在瑞士洛桑通过了《考古遗产保护与管理宪章》，对记载人类过去活动的考古遗产保护，提出了一系列基本原则。

1994年11月1至6日，日本政府文化事务部与联合国教科文组织、国际文化财产保护与修复研究中心（ICCROM）及国际古迹遗址理事会（ICOMOS），在日本奈良共同举办了“世界遗产真实性国际专家会议”。与会的45名代表联合起草起草了一份重要文件，即《奈良真实性文件》。文件建立在《威尼斯宪章》的主要精

神基础之上，强调了重视文化多样性和遗产多样性的重要性，并据此重新定义了遗产真实性的评估原则，指出“出于对所有文化的尊重，必须在相关文化背景下对遗产项目加以考虑和评判。”文件的发表，是国际社会针对以现代方式保护文物古迹的理论与实践探索。文件体现了保护理念发展的科学性和合理性，力图突破长期以来禁锢世界各国文物古迹保护理念的“欧洲模式”。

1999年10月17~27日，国际古迹遗址理事会在墨西哥召开第12届全体大会，通过了《关于乡土建筑遗产的宪章》，对乡土建筑遗产提出了一系列保护和管理原则，进一步拓展了文物古迹的保护范围。宪章认为，乡土建筑遗产在人类情感和文化自信中占有重要地位，是文化景观的组成部分，对其进行干预时，“应该尊重和维护场所的完整性、维护它与物质景观和文化景观的联系以及建筑和建筑之间的关系”。

1999年11月，澳大利亚古迹遗址委员会在多年的保护实践基础上，对原《巴拉宪章》进行了修改。新版《巴拉宪章》（1999年）最突出的变化是认识到了无形遗产保护的价值，以及文物古迹保护中公众参与的重要性。此外，宪章还结合本国的保护实践，对文物古迹的“场所”“文化重要性”“构造”“保护”“维护”“保存”“修复”“重建”“改造”“用途”等保护要素重新进行了定义和诠释。

2001年，联合国教科文组织通过了《世界文化多样性宣言》。宣言认为，文化多样性是人类共同遗产，在日益走向多样化的当今社会中，“必须确保属于多元的、不同的和发展的文化特性的个人和群体的和睦相处”。宣言为世界各国走自己的文物古迹保护道路提供了理论依据。

2003年，国际产业遗产保护联合会在俄罗斯发表了《关于产业遗产的下塔吉尔宪章》，又把工业遗产纳入到了文物古迹保护范围。宪章指出，工业遗产具有历史的、科技的、社会的、建筑的或科学的价值。这些遗存包括建筑、机械、车间、工厂、选矿和冶炼的矿场和矿区、货栈仓库，能源生产、输送和利用的场所，

运输及基础设施,以及与工业相关的社会活动场所。工业遗产是产业活动的见证,应当被视作普遍意义上文化遗产的整体组成部分。

2003年9月29日~10月17日,联合国教科文组织在巴黎举行第32届会议,通过了《保护无形文化遗产公约》。公约认为,无形文化遗产不仅是文化多样性的熔炉,也是可持续发展的保证。公约将无形文化遗产定义为:被各群体、团体、个人视为文化遗产的各种实践、表演、表现形式、知识和技能及其有关的工具、实物、工艺品和文化场所,具体包括:口头传说和表述;表演艺术;社会风俗、礼仪、节庆;有关自然界和宇宙的知识和实践;传统的手工艺技能。公约呼吁保护无形文化遗产,应对其进行确认、立档、研究、保存、保护、宣传、弘扬、承传和振兴。传承无形文化遗产的物质载体,首次被提出列为文物保护单位。

2005年5月12~14日,世界遗产与当代建筑国际会议在奥地利维也纳召开。会议发表了《保护历史性城市景观维也纳备忘录》。备忘录将文物古迹的范围进一步延伸到历史性城市景观,包括“自然和生态环境内任何建筑群、结构和开放空间的整体组合,其中包括考古遗址和古生物遗址”,其含义超出了诸多保护文件中常用的“历史中心”“整体”或“环境”等传统术语的范围,涵盖的区域背景和景观背景更为广泛,更注重发挥文化遗产的价值。

2008年,国际古迹遗址理事会在加拿大魁北克通过的《魁北克宣言》,提出了捍卫有形和无形遗产,以保存场所精神。场所精神由有形元素(场址、建筑物、景观、路径、物件)和无形元素(记忆、口头叙述、书面文书、仪式、庆典、传统知识、价值、气味)构成,是文化遗产的灵魂。它使人们对生活,同时也对纪念物、场址及文化景观亘古不变的特色有较全面的了解,并提供了全方位的文化遗产保护视野。

2011年,国际古迹遗址理事会在巴黎召开会议。会议就“遗产是发展的动力”这一主题,围绕文物古迹的合理利用展开讨论并通过了《巴黎宣言》。宣言回顾了ICOMOS和其他国际组织在过去50年来关注并推动文物古迹合理利用的实

践活动，进一步强调文物古迹的保护成果对推动社会发展所起到的重要作用。同时，宣言还指出，文物古迹作为所在地的身份标识以及在当地经济发展中的杠杆作用，已被世界各国广泛认同。

进入新世纪以后，文物古迹的保护和利用已成为国际共识，国际以及各国古迹遗址保护组织的相关理论，以及宪章、宣言、建议、准则等文件不断推出，加快了国际保护理念的更新。总之，随着世界文化遗产保护运动的发展，从一系列重要的国际文件中，不难看出文物古迹保护理念的发展历程——从历史纪念物的修复保护到城市景观、遗址和环境的保护；从建筑遗产的保护到历史地区、历史园林、历史城镇的保护；从考古遗产的保护到乡土建筑遗产、工业遗产和无形文化遗产的保护；从强调文物古迹本体保护到注重文物古迹整体价值的保护。整个转变过程，反映了国际文物古迹保护理念的内涵，随着时代的发展不断丰富和深化。虽然我国与世界其他国家在自然条件、人文环境等方面有着显著的差异，但作为主导世界文化遗产保护运动的国际理念，对我国文物古迹的保护仍具有重要的指导意义。

## 2.2 中国文物古迹保护理念

### 2.2.1 近代中国文物古迹保护理念的产生

中国古代由于道德教化、尊崇先贤的封建文化传统，对帝王陵寝、宫殿庙宇、先贤祠墓等文物古迹，历来怀有敬畏之心，客观上形成了早期朦胧的保护理念。美国传教士明恩溥（1845~1932）曾说过“在各国当中，没有一个国家会像中国人那样尊崇古迹”。虽然古代朝廷或地方官员下令保存某处古迹常见于古籍记载，但始终未能看到由国家正式颁布的法律规定。这种状况一直持续到晚清时期。

1840年鸦片战争以后，中国从封建社会逐渐沦为半殖民地半封建社会。在被西方资本主义国家大肆掠夺和破坏了大量古代遗迹和遗物后，国人开始觉悟，文物保护问题引起了中国社会的关注，由此萌发了我国现代意义上的文物保护立法

行为。与此同时，在西风东渐的过程中，欧洲的文物古迹保护理念和方法开始影响中国。

清朝末年是人文物古迹保护理念发生根本性转变的重要时期。清光绪三十四年（1908），清政府颁布《城镇乡地方自治章程》，“保存古迹”被视作“善举”列入章程，这是我国历史上最早涉及古迹保护的法律法规。不过此时清政权已是摇摇欲坠，古迹保护并未得真正重视并贯彻执行。

清宣统元年（1909）9月20日，清政府在政治改革的背景下，针对古迹保护中存在的问题，借鉴国际文物古迹保护公约及他国相关保护法规，颁行了中国近代第一部文化遗产保护法规——《保存古迹推广办法章程》。章程从保护目的、保护范围、保护方式、古迹利用等方面，对古迹保护作了规定，内容包括调查事项六条和保存事项五条。章程要求各地对“周秦以来碑碣、石幢、石磬、造像及石刻、古画、摩崖字迹之类”“古庙名人画壁或雕刻塑像精巧之件”“古代帝王陵寝、先贤祠墓”以及“名人祠庙或不是祠庙的古迹”开展调查，同时也对调查的古迹提出了具体保护要求。

1916年3月，北洋政府内务部颁发了《为切实保存前代文物古迹致各省民政长训令》；同年10月，内务部又颁发《保存古物暂行办法》，共五条，要求各地对待古物应“一面认真调查，一面切实保管”。

虽然《保存古迹推广办法章程》《为切实保存前代文物古迹致各省民政长训令》以及《保存古物暂行办法》等法律文件，在中国近代社会实施过程中的影响甚微，但作为现代文物古迹保护理念以及保护立法的先声，无疑对1949年以前的文物古迹保护法律的制定，产生了一定的影响。

### 2.2.2 现代中国文物古迹保护理念的早期发展

1928年9月，南京国民政府内务部发布《名胜古迹古物保存条例》。条例共十一条，规定凡在中国领土内所有名胜古迹古物之保存，均需按此条例实行，其

中名胜古迹分湖山、建筑、遗迹三大类。对于名胜古迹古物因保护疏忽致毁损或消灭，所在地市（县）政府负责人应受惩戒处分；如有毁损、盗窃、诈欺或侵占等行为者，依刑法所定最高之刑处断。

1930年6月2日，国民政府颁布了中国历史上第一部有关文化遗产保护的法律法规——《古物保存法》。该法共十四条，主要内容包括古物的范围和种类、保存方式、管理方法、地下古物所有权、考古发掘管理以及古物流通等。紧接着1931年7月3日，国民政府及时制定了《古物保存法细则》，明确规定考古发掘“不得损毁古代建筑物雕刻塑像碑文及其他附属地面上之古物遗物”。

1930年，朱启钤等国内文化名人发起的中国营造学社正式成立。学社设法式组和文献组，分别由梁思成和刘敦桢任组长。学社在1932~1937的5年时间内，先后对全国137个县市、1823座各类古代建筑进行调查，详细测绘了古代建筑206组，绘制测绘图稿1898张，编辑出版《中国营造学社汇刊》共7卷22期，并出版《清式营造则例》等研究专著。梁思成主持编录的《全国重要建筑文物简目》还提出了将“北京城全部”作为保护范围的文物古迹整体保护理念。营造学社为中国文物古迹的保护作出了卓越贡献，其文物古迹保护“研究先行”的科学理念和实践经验，已成为我国文物保护工程从业人员学习的楷模。

1932年，国民政府设立了第一个现代意义上的文物保护机构——中央古物保管委员会。委员会成立后在全国范围内开展了文物调查活动，并就境内盗掘和毁坏文物古迹的案件予以追查并制订了保护办法。

1935年，国民政府颁布了《暂定古物的范围及种类大纲》，正式将“城郭、关塞、宫殿、衙署、书院、宅第、园林、寺塔、祠庙、陵墓、桥梁、堤闸及一切遗址”等文物古迹纳为保护对象。

由于国民政府古物保管委员会的努力，相继出台的《古物保存法》《古物保存法施行细则》《采掘古物规则》《外国学术团体或私人参加采掘古物规则》《暂定古物范围及种类大纲》等一系列有关文物古迹保护的法律规定，使得中国文物

古迹的保护理念和保护措施有了突破性的进展。但由于时局动荡，已颁布的各项文物古迹保护的法律法规，基本没有得到有效执行，中国的文物古迹保护依然处于落后状态。

中华人民共和国成立前，除了国民政府为文物古迹保护作出的努力外，中国共产党在革命根据地也十分重视文物古迹的保护。1939年3月8日，为防止陕甘宁边区大生产运动开展后，地上地下文物可能遭受破坏的情况发生，中共中央宣传部及时发出《关于保护历史文献及古迹古物的报告》，强调“一切历史文献以及各种古迹古物，为我民族文化之遗产”，各地方各学校各机关和一切人民团体“宜珍护”。这是目前发现的中国共产党最早的有关文化遗产保护的文件。1939年11月23日，边区政府主席签发《给各分区行政专员、各县县长的训令》，要求各县对古物、文献和古迹进行调查，同时提出调查的各种方法，并规定“年底查填定竣”。1947年7月，中共中央工作委员会在河北平山县西柏坡召开全国土地会议。会议通过的《中国土地法大纲》明确规定“名胜古迹应妥为保护”。1948年，东北文物管理委员会成立，颁布了《东北解放区文物古迹保管办法》等文件，要求在土地改革中注意保护文物古迹。尽管中国共产党领导的根据地文物保护工作，在1949年以前不占主导地位，但提出的文物保护理念和方法，为中华人民共和国成立后的文物保护事业发展奠定了基础。

### 2.2.3 中国特色文物古迹保护理念的诞生

1949年10月1日，中华人民共和国成立，结束了半封建半殖民地社会长期动荡的局面。政权的稳固和经济的发展，使我国文化遗产保护事业进入了崭新的历史阶段。20世纪50年代，中央人民政府政务院（即后来的国务院）颁布了一系列涉及文物古迹保护的法律法规，如《古文化遗址及古墓葬之调查发掘暂行办法》《关于保护古文物建筑的指示》《关于在基本建设工程中保护历史及革命文物的指示》《关于在农业生产建设中保护文物的通知》等。这一时期由于国家深受积贫、积弱之苦，百废待举，文物古迹的保护以抢救为主。同时，“革命建筑物”

“革命遗迹”“革命旧址”等现代历史遗迹纳入保护范畴，成为中华人民共和国文物古迹保护理念的鲜明特点。

1961年，国务院公布了《文物保护管理暂行条例》。条例综合了近代以来文物古迹的保护对象，明确地下文物，与重大历史事件、革命运动和重要人物有关的、具有纪念意义和史料价值的建筑物、遗址、纪念物，以及具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等为保护内容；规定了文物修缮应“遵守恢复原状或保存现状的原则”，以及使用文物保护单位须“严格遵守不改变原状的原则”。同时，条例还首次提出了文物古迹分级保护的理念，将文物保护单位分为全国重点文物保护单位、省级文物保护单位以及市县级文物保护单位三个级别。《文物保护管理暂行条例》的颁布，是中华人民共和国成立后第一部文物保护法律制定的重要基础。

#### 2.2.4 改革开放后文物古迹保护理念的加强

1978年12月，十一届三中全会召开，我国开始实行对内改革、对外开放的政策。随着社会政治、经济、文化等各方面的全球化进程加速，中国文物古迹保护理念也正在与国际保护理念日益接轨。

1982年11月19日，我国颁布了中华人民共和国成立后的第一部文化遗产保护法律——《中华人民共和国文物保护法》。文物保护法的施行，是我国文化遗产事业发展的强大法律保障。然而，由于文物保护法关于“不改变文物原状”的定义不够明确，造成文物古迹保护实践中对“文物原状”和“真实性”的理解，长期未能达成共识，影响了文物保护法的贯彻执行和文物保护工程的质量。

1986年7月12日，文化部发布《纪念建筑、古建筑、石窟寺等修缮工程管理办法》。该办法第三条规定：“鉴别现存建筑物的年代和始建或重修、重建时的历史遗构，拟定按照现存法式特征、构造特点进行修缮或采取保护性措施，或按照现存的历代遗存，复原到一定历史时期的法式特征、风格手法、构造特点和材



料质地等，进行修缮的原则。”体现了文物保护法颁布后长期主导我国文物保护工程的修缮理念与具体原则。其允许“局部复原”的做法具有鲜明的中国特色。

1987年11月，国务院发出《关于进一步加强文物工作的通知》，明确具有中国特色的文物工作方针是“加强保护、改善管理、搞好改革、充分发挥文物的作用，继承和发扬民族优秀的文化传统，为社会主义服务，为人民服务，为建设具有中国特色的社会主义作出贡献”。1992年和1995年，国务院二次在西安召开全国文物工作会议，进一步明确了“保护为主、抢救第一”以及“有效保护、合理利用、加强管理”的文物工作原则。

#### 2.2.5 21世纪中国文物古迹保护理念的国际接轨

2000年，由中国国家文物局推荐，国际古迹遗址理事会中国国家委员会（中国古迹遗址保护协会）与美国盖蒂保护所、澳大利亚遗产委员会合作编制的《中国文物古迹保护准则》（以下简称《准则》）颁布。《准则》明确了文物古迹保护工作的基本程序和基本原则，澄清了文物古迹保护理念的一些争议，提升了中国文物古迹保护的理论水平，规范了中国文物古迹保护的实践工作，促进了中国和国际文物古迹保护理论的交流和学习。《准则》作为中国文物保护工作的最高行业规则和主要标准，其具有中国特色的文物古迹保护理念得到社会各界的广泛认同，对中国的文化遗产保护工作起到了很好的理论指引和重要的推动作用，在国内外文化遗产保护领域产生了广泛的影响。

2003年，文化部颁布《文物保护工程管理办法》。该办法在保护理念上符合《中国文物古迹保护准则》的要求，基本与国际保护理念接轨，其中第三条规定：“文物保护工程必须遵守不改变文物原状的原则，全面地保存、延续文物的真实历史信息和价值；按照国际、国内公认的准则，保护文物本体及与之相关的历史、人文和自然环境”，较准确地体现了《威尼斯宪章》的精神。

2005年10月17~21日，国际古迹遗址理事会第15届大会在西安召开。会议就“古迹遗址及其周边环境——在不断变化的城镇和自然景观中的文化遗产保护”主题，展开了热烈的讨论。大会通过的《西安宣言》强调了文物古迹由自身的保护发展到周边环境保护的必要性。宣言将体现中国哲学思想的文物古迹保护理念，第一次纳入了文化遗产保护的国际规则中。

2007年5月24~28日，东亚地区文物建筑保护理念与实践国际研讨会在北京举行。会议由中国国家文物局、联合国教科文组织、国际文物保存与修复研究中心和国际古迹遗址理事会共同举办。会议对北京世界遗产保护与修复中反映的具有东亚地区共性的问题进行了深入研讨，并发表了关于东亚地区文物建筑保护与修复的《北京文件》。《北京文件》关于东亚地区文物建筑保护的多样性、真实性、完整性，以及保护过程、保养维修、油饰彩画，和管理、重建、培训等方面的阐述，为东亚地区文物古迹的保护实践提供了科学的指导意见。

2008年10月29日~11月1日，由中国国家文物局、联合国教科文组织世界遗产中心、国际古迹遗址理事会、国际文化财产保护与修复研究中心共同主办的东亚地区木结构建筑彩画保护国际研讨会在北京举行。会议就东亚地区木结构建筑彩画保护问题进行了专题讨论，并发表了《关于东亚地区彩画保护的北京备忘录》。备忘录肯定了中国同行基于本国特点所采取的彩画保护理念、原则和做法，充分体现了中国在国际文物古迹保护中发挥的积极作用。

2015年，经过多年文物古迹保护实践的探索，《中国文物古迹保护准则》经修订后重新颁布。新版《准则》初步建立了较为完整的中国文物古迹保护准则体系，对文物保护工程必须坚持的真实性、完整性、最小干预，以及使用恰当保护技术，体现干预措施的可逆性和工程效果的可识别性等原则，在前版基础上作了较多的修改、补充和完善，从而成为当今我国文物保护工程不可或缺的指南。

进入21世纪以后，中国在文物古迹保护方面的全球化意识不断加强，国际交流日益频繁。作为国际交流与合作的最新成果，新版《准则》的修订颁布，标志

着中国文物古迹保护理念已与国际文物古迹保护理念基本接轨。我国的文化遗产保护事业，正在以习近平同志为核心的党中央的领导下，不断加强制度建设，完善治理体系，奋力开启文物事业新征程。

### 3 法律、行政法基础

#### 3.1 法律与行政法基础理论

##### 3.1.1 法理概论

##### 一、法的本质、作用及法律渊源

##### 1. 法的本质

马克思主义经典作家认为，本质与现象是一对范畴，任何事物都有本质和现象两个方面，本质是事物的内部联系，现象是事物的外部表现。这两个方面密不可分。将这一辩证法原理运用到法学研究，可以说“法的本质”与“法的现象”是一对范畴，法的现象是法的外部联系和表面特征，是外露的、多变的，通过经验的、感性的认识就能了解到。法的本质则深藏于法的现象背后，是法存在的基础和变化的决定性力量，是深刻的、稳定的、不可能通过感官直接把握，需要通过抽象思维来把握。正如马克思在《资本论》中的论断：“如果事物的表现形式和事物的本质会直接合而为一，一切科学就都成为多余的了。”<sup>1</sup>《共产党宣言》在论述资产阶级观念时，更为明确地指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正像你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”马克思主义经典作家揭示了法与统治阶级、国家、社会物质生活条件的必然联系。

根据上面的系列论述，我国法学界通常认为——法是统治阶级意志的体现。这里的意志是共同意志。共同意志不是个人意志的简单相加，是由统治阶级的正式代表以这个阶级共同的根本利益为基础所集中起来的一般意志。马克思主义认为，法代表着统治阶级的整体利益，而不纯粹是某个人的利益。统治阶级的共同意志本身并不是法，只有统治阶级经过国家机关把自己的意志上升为国家意志，

---

1 《马克思恩格斯文集》第7卷，人民出版社2009年版，第925页。

并客观化为法律规定后，统治阶级意志才转化为法。法也不能包罗万象，它只规定和调整有关统治阶级根本利益的社会基本制度和主要社会关系。

统治阶级的意志是由什么决定的呢？至此，我们开始更深刻地认识法的本质。社会物质生活条件使人民产生了法律需要，同时又决定着法的本质和发展。因此，法的统治阶级意志的内容由社会物质生活条件决定。社会物质生活条件是指与人类生存相关的地理环境、人口和物质资料的生产方式，其中物质资料的生产方式是决定性的内容。马克思在《哲学的贫困》中提出：“只有毫无历史知识的人才不知道：君主们在任何时候都不得不服从经济条件，并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政府的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已。”<sup>2</sup>

综上所述，统治阶级的意志和社会物质生活条件，即法的阶级意志性和物质制约性是法的不同层次的本质，前者是法的初级本质，后者是法的深层次本质。“由现象到本质，由所谓初级的本质到二级的本质，这样不断地加深下去，以至于无穷”<sup>3</sup>。法的两种不同层次的本质属性是法内在的一种矛盾关系，二者是辩证统一的关系，不能把二者割裂开来、截然对立起来。若片面强调法的阶级意志性，则可能导致法律的“唯意志论”；若片面强调法的物质制约性，甚至以物质制约性否定阶级意志性，则将导致法律的“宿命论”。只有全面理解它们之间的矛盾关系，才能正确理解法的本质。

根据马克思主义经典作家对法的本质的阐释，吸收国内外法学的研究成果，我国法学界把法定义为：法是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的，反映出由特定社会物质生活条件所决定的（在阶级对立社会中）统治阶级意志或（在社会主义社会中）人民意志，以权利和义务为内容，以确认、保护和发展对统治阶级或人民有利的社会关系、社会秩序和社会发展为目标为目的的行为规范体

---

2 《马克思恩格斯文集》第4卷，人民出版社1958年版，第121-122页。

3 《列宁全集》第38卷，人民出版社1959年版，第278页。

系。通常这个定义被称为马克思主义法的定义，以区别于各种非马克思主义关于法的定义。从这个定义中，可以看出法的四个基本特征，即，法是调整社会关系的行为规范，是由国家制定或认可的行为规范，是规定权利和义务的社会规范，是由国家强制保证实施的社会规范。四个基本特征具备的，可以被认为是马克思主义的法。

为了帮助大家更为透彻地了解什么是法，下面引述一段孙国华教授关于法的论述。孙教授提出“法是‘理’与‘力’的结合”这一命题。他认为：所谓“理”，从法律的客观性方面看，是人们关于客观规律的某种程度的真理性认识，是科学上的“理”；从主观方面看，是体现源于社会利益关系的正义观、道德观、价值观，是法律所体现的人们心目中的“公理”；从法律对社会关系调整的角度看，法律或多或少地体现了一定的秩序、自由、正义、民主和法治原则，是价值领域的“道理”；从法律经验和技术的角度看，法律凝结了人们运用权威性规则调整社会关系和人们行为的创见和智慧，是人类法律文化中的“合理性”。上述这些因素构成了法律之所以成为法律的“理”。所谓“力”，是法律所仰赖和得以表现的“力”，是把“理”奉为法律、制定或认可为法律规范的国家权“力”，是保障法律实施和实现的国家强制“力”。在“理”与“力”之间，“理”是基本的，“力”是必要的，二者缺一不可。“理”与“力”的结合也正好反映了法律对人的行为产生影响的“自律性”和“他律性”特征：正因为以“理”作为其内容和根据，才使法律能够获得社会成员的自觉遵守，从而产生社会成员依法“自律”的良性效果，为法律的实施提供了最佳方式；正因为有“力”作为其他形式依据和外保障，当法律未能以主体“自律”的方式实现时，体现国家权力和强制力的“他律”方式就会起作用。

### 3.1.2 法的作用

法的作用是法的本质的外在表现，因其由国家制定或认可并由国家强制力保证实施，所以能够对人们的行为或社会关系起到调整和控制作用。法的作用还是

社会生产方式自身力量的体现。马克思主义把社会系统分为经济基础和上层建筑，生产方式属于经济基础，法属于上层建筑。一方面生产方式对法的内容、形式和效力起着决定性作用；另一方面法对生产方式具有能动的反作用。如果生产方式先进的、合理的、有生命力的，法能够有效发挥对生产方式的保护和促进作用；反之，法虽然能够对竖立其上的生产方式起到延缓瓦解的作用，但不能持久，最终将随着旧生产方式被新生产方式代替而走向灭亡。

根据不同的分类方法，可以将法的作用做如下分类：

（一）根据一般与特殊的逻辑关系，分为一般作用与具体作用。一般作用主要指法通过确定一定的权利义务并保障其实现，来建立、维护有利于统治阶级的社会关系、社会秩序和社会进程。但是每种历史类型的法赖以存在的经济基础不同，法的特殊作用体现在：同时维护统治阶级利益，封建制法确认和维护等级制度，资本主义法则宣布废除等级特权，宣布法律面前人人平等。

（二）根据法的系统与子系统或要素各自的作用范围，分为整体作用与局部作用。整体作用是指法作为统一的法律体系在社会生活中的作用，局部作用是指法律体系中某一子系统或构成要素（即个别法律部门或法律规范）在社会生活中的作用。比如刑法和民法作为不同法律部门，一个是调整刑事关系发挥惩治作用，一个是调整民事关系发挥保护作用。

（三）根据人们对法律的期待与法律的实际效果之间的区别，分为预期作用与实际作用。如果二者效果一直，说明法的执行效果好；反之，表明法律缺乏实效。

（四）根据法作用于社会关系和社会生活的途径，分为直接作用与间接作用。每个法律规范都是对特定社会关系的定向调整，这种定向调整就是法的直接作用，随之影响到的其他社会关系，就是法的间接作用。比如文物法规的直接作用是保护文物，加强管理，规范文物保护秩序，文物得到有保护，有助于促进国家

对外文化交流，增强国家文化软实力，提升文化自信，这就是文物法规的间接作用。

（五）根据法的社会意义，分为积极作用与消极作用。人们依据一定价值标准对法的作用作出肯定或否定的评价，肯定评价的法表明法的作用是积极的，反之，则是消极的。

（六）根据法作用于人的行为和社会关系的形式与内容之间的区别，分为规范作用与社会作用。法通过其自身特有的规范作用（手段）实现其社会作用（目的），进而对社会生活产生深刻地影响。这种分类使人们充分认识到法的作用上层建筑其他组成（如国家、社会组织等）的作用各自的特点，又使人们充分认识到不同历史类型的法的作用的区别。法的规范作用主要表现在：

第一，告知作用。法律代表国家立法机关关于人们应当如何行为的意见和态度。人们可以通过法律知道什么是国家赞成的，应当做、可以做的、什么是国家反对的、禁止做、不该做的；可以知道国家的发展目标、价值取向和政策导向。“故圣人为法，必使之明白易知。”<sup>4</sup>

第二，指引作用。法律通过规定人们在法律上的权利和义务以及违反法律规定应承担的责任来调整人们的行为。调整就是指引。指引有两种情况：一是确定性的指引，即通过规定法律义务要求人们作出或抑制一定行为，防止人们作出违反法律指明的行为。二是不确定的指引，即通过授予法律权利，给人们创造一种选择的机会，目的是鼓励人们从事法律所容许的行为。

第三，评价作用。法律作为一种行为的标准和尺度，具有判断、衡量人们的行为的作用。由于法律建立于道德、理性之上，法律不仅能判断行为是否合法，还能判决善恶。通过法律评价，影响人们的价值观念和是非标准，从而达到指引人们行为的社会效果。

---

4 《商君书·定分》



第四，预测作用。预测作用是指根据法律规定，人们可以预先估计到他们相互间将如何行为，国家机关及其工作人员将如何行为，从合理作出安排，采取措施。比如，随着《中华人民共和国文物保护法》的宣传贯彻，人们可以预见到哪些是破坏文物的行为，可能会承担什么法律责任。

第五，教育作用。通过法的实施对一般人今后的行为发生影响，这就是法的教育作用。对违法行为的制裁，可以教育人们，今后谁再作出如此行为将会受到同样惩罚；对合法行为的鼓励、保护，可以对人们的行为起到促进作用。

第六，强制作用。法律强制作用在与制裁违法行为。制裁的形式是多种多样的。如刑法中的管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑等；民法中的停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉、消除影响、恢复名誉、支付违约金、收缴进行非法活动的财产和非法所得、罚款；行政法中的警告、罚款、拘留、没收、停止营业等；经济法中的停止供应原材料、停产整顿、停止贷款等。

我们要深刻认识和重视法的作用，特别是法在社会主义初级阶段的重大作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。但是我们不能由此陷入“法律万能论”的误区，我们应当充分意识到，法在作用社会生活的范围、方式、效果等方面都存在一定局限性。法是调整社会关系重要方法，但并不是唯一方法，政策、纪律、村规、民约、道德、宗教规范、思想教育等也是调整社会关系的手段，有时候比法的成本还低。法的作用范围也不是无限的，涉及人们思想、认识、信仰、情感等私人生活范畴时，就不宜采用法律手段。法律的稳定性权威性同样也导致其面对具体的、形形色色的现实生活时，不可避免地表现出不适应性和滞后性。法的作用是否能够充分发挥，也取决于实施法律所需的人力资源、物质条件和人们的法律意识等。

### 3.1.3 法的渊源

#### 一、法的渊源的内涵

法的渊源是法学的专门术语，出自古罗马法的Fontes juris，意为“法的源泉”。自清末传入中国后，我国学者通常认为，其内涵是“研究或适用法律者所有汲取法律之泉源，正如水之有源然”<sup>5</sup>。

法的渊源包括两个不可分割的要素：一是其与法的效力的直接联系；二是其表现为一定的法律外部形式，二者缺一不可。一方面，法的渊源必然与法的效力相联系，“绝对无效性的情况是不在法律之列的。”<sup>6</sup>这也是立法或司法的必然要求。保障法的效力实现的最重要的因素是国家的强制力。另一方面，法的渊源必然要表现为一定的法的形式，这些法的形式的具体名称，因各国国情和文件等级的不同或效力范围的差异而有所不同。以我国为例，我国是成文法<sup>7</sup>国家，全国人大及其常委会制定的法律，一般称为“法”；国务院和省级人大及其常委会通过的法律文件，一般称为“法规”“条例”“规定”等。在不成文法<sup>8</sup>国家，比如美国、英国，有法律文本的一般叫“法”，不成文的一般称为“习惯法”或“判例法”。

#### 二、当代中国法的渊源

当代中国法渊源以宪法为核心、以制定法为主要表现形式。这是由中国的国情、文化、传统和社会实践决定的。首先，我国的根本制度是全国人民代表大会制度，立法权属于全国人大及其常委会，法的渊源以制定法为主。其次，中国历史上，制定法一直居主导地位，民众对制定法有特殊的心理认同。最后，中国特

---

5 韩忠谟：《法学绪论》，中国政法大学出版社，2002年版，第26页。

6 [奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社1996年版，第182页。

7成文法又称制定法，是指有立法权或立法性职权的国家机关制定或认可的并以成文形式出现的规范性法律文件的总称，如宪法、民法典、刑法典等。

8不成文法是指由法定的国家机关认可，不具有文字形式或虽有文字形式但不具有规范化成文形式的法律规范的总称，如习惯法、判例法等。

色社会主义法治建设伟大实践和宝贵经验表明，制定法有利于发挥法的指引、教育规范和奖惩的功能，有助于推进法治文明进程。

当代中国法的渊源主要分为正式渊源和非正式渊源。对于二者的概念，博登海默作出了明确的解释。“所谓正式渊源，我们是指那些可以从体现为权威性法律文件的明确文本形式中得到的渊源。”“所谓非正式渊源，我们是指那些具有法律意义的资料 and 值得考虑的材料，而这些资料和值得考虑的材料尚未在正式文件中得到权威性或至少是明文的阐述与体现。”<sup>9</sup>

### 1. 正式渊源主要有：

(1) 宪法。宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，适用于国家全体公民，规定了我国的根本制度，确立了我国的国体、政体和国家结构形式，确认了公民的基本权利和义务，规定了国家机关的组织与活动原则、职权，确立国旗、国歌、国徽和首都。《中华人民共和国宪法》制定于1954年，先后于1975年、1978年、1982年进行了三次修订，我们现在提到的现行宪法，就是指1982年宪法，1988年、1993年、1999年、2004年、2018年对1982年宪法的个别条款和部分内容作出了必要修正。宪法是坚持全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体现，建设社会主义法治国家的最高法律依据。维护宪法权威，保障宪法实施，是全国人民共同的神圣职责。

(2) 法律。法律（即狭义的法律）是指由全国人大或其常委会制定的规范性法律文件，法律地位仅次于宪法。通常人民把法律分为两类：一是基本法律，即由全国人大制定和修改的调整国家和社会生活中带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称，比如民法、刑法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律；二是基本法律以外的其他法律，又称一般法律，或非基本法律，即由全国人大常委会制定和修改的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或其中某一方

---

9 [美]E·博登海默：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第414-415页。

面内容的规范性法律文件的统称，比如《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国著作权法》等。其调整范围较基本法律小，内容更具体，数量更多。

(3) 行政法规。行政法规是指我国最高行政机关即国务院依照宪法规定的权限和法定程序制定和修改的规范性法律文件的总称，其法律地位仅次于宪法和法律。国务院常务会议通过的决议、决定和发布的行政命令，也属于行政法规的范畴，具有同等法律效力。《中华人民共和国文物保护法实施条例》就属于行政法规。

(4) 地方性法规。根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》规定的权限，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；设区的市的人民代表大会及其常委会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定；自治州的人民代表大会常委会可以行使设区的市制定地方性法规的职权。地方性法规只在本行政区域内具有法律效力，内容上不能涉及军事和法律规定不能涉及的领域。

(5) 自治法规。宪法规定，我国在少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关。民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。自治法规适用范围是该民族自治地方。

(6) 经济特区的经济法规。全国人大常委会先后授权广东省、福建省人大及其常委，深圳经济特区制定经济特区的经济法规。经济特区的经济法规不能与宪法、法律、行政法规相抵触，否则无效，根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区内适用。

(7) 特别行政区的法律、法规。宪法规定“国家在必要时得设立特别行政区”。特别行政区根据宪法和法律的规定享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。目前我国有香港特别行政区和澳门特别行政区。特别行政区立法会制定的法律、法规和命令等，必须符合“一国两制”的精神，不能与宪法和全国人大制定的本特别行政区的基本法相抵触，并报全国人大常委会备案，备案不影响法律、法规生效。该特别行政区法律、法规只在本辖区内有效。

(8) 国际条约与协定。特指我国缔结、参加、签订、加入、承认的双边、多边的条约、协定和其他具有条约性质的文件。上述文件名称，除条约外还有公约、协议、协定、议定书、宪章、盟约、换文和联合宣言等。

(9) 法律解释。法律解释是指有权的国家机关对现行法律的内容和含义所做的说明，包括立法解释、行政解释和司法解释。

## 2. 非正式渊源主要有：

(1) 习惯。人们同一行为方式经多次重复时间而逐渐为多数人认可，即为习惯。习惯在任何法律文化背景下和历史阶段中都是重要的法的渊源。法律规则中有不少规则来自于习惯。当代中国虽然属于成文法国家，但在某些情况下，仍然认可习惯的法的渊源的地位，比如《民法总则》第十条规定：“处理民事纠纷，应当依照法律；法律没有规定的，可以适用习惯，但是不得违背公序良俗。”

(2) 指导性案例<sup>10</sup>。指导性案例是由最高人民法院、最高人民检察院、公安部分别发布或共同发布，对各级人民法院、人民检察院、公安机关在处理类似案件时具有应当参照的拘束力，在这种意义上也具备了法律渊源的地位。

(3) 道德规范和正义观念。古今自然法学派者就特别强调这种法的渊源，他们中的许多人甚至要把这些因素直接视为法的形式。在中国文化传统下，道德规范及其相关联的正义观念，成为中国自古以来的一种法的渊源。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律凝结着社会的基本价值取向和道德规范，遵守法律就是遵守最低限度的道德。从这个意义上说，任何法律都有一定的道德属性。在坚持依法治国和以德治国相结合的时代背景下，道德规范和正义观念是我国法的非正式渊源的重要组成部分。

(4) 法律学说。此处法律学说是一个综合性、普适性的概念，或者可称为法理，即法之理论、法之原则、法之价值、法之公理。中国封建时代的儒家学说便被各级官吏作为办理案件的标准。权威的法律学说，可以用来弥补法律中的缺漏，对解决司法过程中出现的疑难问题提供指导和参考，完善法律规则，促进法律发展。

(5) 政策。政策是国家或政党为了完成一定时期的任务而制定的活动准则，包括国家政策和政党政策。国家的基本政策确定国家的大政方针，体现宪法的基本精神或直接被宪法和法律予以确认，无疑是当代中国法的重要渊源。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党的政策是立法的依据，是执法和司法活动的指导，因而具有法源的地位和作用。

---

10 有的学者认为这种参照案例叫做“判例”，但是“判例”一词总是与“判例法”的联系似乎更紧密些，判例法是英美法系国家的主要法律渊源，依据“遵循先例”原则，有其独特的运行逻辑。此处参考张文显主编《法理学》，采用“指导性案例”的说法。

### 3.1.4 中国特色法律体系

#### 一、法律体系的概念

法律体系，又称法的体系，是指由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个体系化的有机联系的统一整体。法律体现的理想化要求是门类齐全、结构严密、内在协调。门类齐全是指在一个法律体系汇总，在宪法的统领下，应该具备调整不同社会关系的一些最基本的法律部门。结构严密是指，不但在整个法律体系内部要有一个严密的结构，在各个法律部门内部也要形成一个由基本法律及其配套法规、实施细则等构成的严密结构。内部协调是指，在一个法律体系中，一切法律部门都要服从宪法并与其保持协调一致。

法律部门是法律体系的基本构成，什么是法律部门呢？法律部门，在有的教材中也被称为“部门法”，是指是根据一定的标准和原则，按照法律规范自身的不同性质，调整社会关系的不同领域和不同方法等所划分的同类法律规范的总和。在现行法律规范中，由于调整的社会关系及其调整方法不同，可分为不同的法律部门，凡是调整同一类社会关系的法律规范的总和，就构成一个独立的法律部门。比如，调整民事法律关系的法律制度和法律规范归属与民法法律部门。法律部门又可以划分为若干子部门，比如民法法律部门又可划分为物权法、合同法、侵权责任法、婚姻法、继承法等子部门。

#### 二、中国特色社会主义法律体系

2011年3月10日，在第十一届全国人民代表大会第四次会议上，全国人大常委会工作报告宣告：“一个立足中国国情和实际，适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。”党的十八大、十八届四中全会、十九大又先后提出完善中国特色社会主义法律体系，持续推进建设中国

特色社会主义法律体系，建设社会法治国家进程。当前，中国特色社会主义法律体系可以划分为九个主要法律部门<sup>11</sup>，每个法律部门中又包括若干子部门。

### （一）宪法及宪法相关法

宪法是我国的根本大法，宪法及宪法相关法是我国法律体系的主导法律部门，规定了国家和社会生活最根本、最重要的各项制度，反映了我国社会主义法律的本质和基本原则，确立了各项法律的基本原则。现行宪法就是1982年通过的《中华人民共和国宪法》及其五十二条修正案。

此外，宪法相关法主要包括：

（1）国家机构方面的法律，如《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国监察法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》等。

（2）民族区域自治方面的法律，如《中华人民共和国民族区域自治法》。

（3）特别行政区基本法，如《中华人民共和国香港特别行政区基本法》《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》。

（4）立法方面的法律，如《中华人民共和国立法法》。

（5）保障公民民主权利，如《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。

（6）涉及国家领域、国家主权、国家象征及公民的有关政治权利等方面的法律，如《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国领海及毗连区法》《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》《中华人民

---

<sup>11</sup> 国际条约和国际习惯统属于国际法，凡是我国政府签订的国际条约，也属于我国法的渊源之一，自然也是我国法律体系的组成部分。有观点认为国际法不是一个独立的法律部门，有观点认为国际法是一个特殊的法律部门，因此本书暂不将其作为一个法律部门列入中国特色社会主义法律体系。



《中华人民共和国国旗法》《中华人民共和国国歌法》《中华人民共和国国徽法》《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国集会游行示威法》《中华人民共和国戒严法》《中华人民共和国国家赔偿法》《中华人民共和国香港特别行政区驻军法》《中华人民共和国澳门特别行政区驻军法》《中华人民共和国外交特权与豁免条例》《中华人民共和国领事特权与豁免条例》《中华人民共和国外国中央银行财产司法强制措施豁免法》《中华人民共和国缔结条约程序法》《中华人民共和国反分裂国家法》等。

## （二）民法商法

民法商法法律部门，通常称为民商法，包括民法和商法的法律规范，是规范民事和商事活动的基础性法律。其中民法是调整平等民事主体的自然人、法人及其他非法人组织之间人身关系和财产关系的法律规范的总称。目前我国民事法律以一部《中华人民共和国民法总则》<sup>12</sup>和《中华人民共和国民法通则》<sup>13</sup>为主基本法律规范，辅之以《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国拍卖法》等有关物权、债权、知识产权、婚姻、家庭、收养和继承方面的规单行民事法律，尚无完整的民法典。

商法是调整平等主体之间商事关系和商事行为的法律规范的总称，是我国实行市场经济体制之后才开始被承认和逐渐发展的一个新兴法律部门，主要涉及公司破产、证券、期货、保险、票据、海商等方面的法律法规，如《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国合伙企业法》《中华人民共和国证券法》等。

## （三）行政法

行政法是调整有关国家行政管理活动的法律规范的总和。它包括有关行政管理主体、行政行为、行政程序、行政监察与监督以及国家公务员制度等方面的法

---

<sup>12</sup> 中华人民共和国第十二届全国人民代表大会第五次会议于 2017 年 3 月 15 日通过，自 2017 年 10 月 1 日起施行。

<sup>13</sup> 1986 年 4 月 12 日第六届全国人民代表大会第四次会议通过，1986 年 4 月 12 日中华人民共和国主席令第三十七号公布，自 1987 年 1 月 1 日起施行。《民法总则》施行后，并未被废止。

律规范，涉及国防、人事、民政、公安、国家安全、民族、宗教、侨务、教育、科学技术、文化体育卫生、城市建设、环境保护等行政管理方面的法律。

#### （四）经济法

经济法是指调整从社会整体利益出发对经济活动实行干预、管理或调控所产生的社会经济关系的法律规范的综合。经济法主要包括两个方面：一是创造平等竞争环境、维护市场秩序方面的法律，如反垄断、反不正当竞争、反倾销和反补贴等方面的法律；二是国家宏观调控和经济管理方面的法律，主要涉及财政、税务、金融、审计、统计、物价、技术监督、工商管理、对外贸易和经济合作等方面。

#### （五）社会法

社会法是调整有劳动关系、社会保障和社会福利关系，加强民生和社会建设的法律规范的综合。它主要是保障劳动者、失业者、丧失劳动能力的人和其他需要辅助的人的权益的法律，涉及劳动用工、工资福利、职业安全卫生、社会保险、社会救济、特殊保障等方面。

#### （六）环境资源法

环境资源法是关于保护、治理和合理开发自然资源、保护环境、防治污染和其他公害，维护生态平衡的法律规范的总称。环境资源法对于合理利用自然资源，推进生态文明建设，建设美丽中国，促进经济持续发展和社会全面进步具有重大和深远的意义。

#### （七）军事法

军事法是有国防和军队建设的法律规范的总称。军事法律部门的形成，对于构建系统完备、严密高效的军事法规制度体系和提高国防和军队建设法治化说，推进依法治军、依法强军，推动国防管理的科学化、法治化有重要促进作用。

## （八）刑法

刑法是规定犯罪、刑事责任和刑罚的法律规范的总和，调整的是因犯罪而产生的社会关系。刑法承担着惩治各种刑事犯罪，维护社会正常秩序，保护国家利益、集体利益和公民各项合法权益的重要任务。

## （九）诉讼与非诉程序法

诉讼与非诉程序法是调整因诉讼活动和非诉讼活动而产生的社会关系的法律规范的综合，包括民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼和仲裁等方面的法律。诉讼与非诉程序法通过保证实体法的公正实施，进而保障人们权利的实现。

## 3.2 行政法基础知识概述

### 3.2.1 行政法学的概念与原则

#### 一、行政与行政法

学习行政法，首先要对什么是行政有个清晰的认识。近代意义的行政是国家权力分力的产物，而现代国家权力又出现交叉和混合的情况，所以要确定行政的含义十分困难。行政从本意上说，既可以作为名词使用，也可作为动词使用，都指的是组织、管理、执行。根据行政活动主体的不同，行政可分为私人行政和公共行政，前者是指处理内部自身事物的组织、管理和执行活动，后者是指处理社会公共事物的组织、管理和执行活动。公共行政中，根据是否涉及国家行政权的运用又可以分为国家行政和非国家行政。总之，行政是指国家行政机关和其他公共行政组织处理国家与社会公共事物、执行国家意志的活动。

行政法是国家重要的部门法之一，是调整行政关系以及在此基础上产生的监督行政关系的法律规范和原则的总称，或者说是调整因行政主体行使其职权而发生的各种社会关系的法律规范和原则的总称。

## 二、行政法的基本原则

行政法的基本原则是指导整个行政法部门的法律规范的基本精神和基本要求，是行政法原则中最主要、最具有普遍价值的原则。行政法的基本原则是行政法治原则，具体可以分解为：

### 1. 行政合法性原则

合法性原则是指行政权的存在、行使必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触。具体包括两方面内容。

#### （1）法律保留原则

指的是某些事项专门保留给法律，只能由法律而不得由法律以外的其他规范性文件作出规定。此处的“法律”就是立法机关制定的法律。这些事项通常涉及基本政治经济制度和公民的基本权利。法律保留原则在《中华人民共和国立法法》中有所体现。《中华人民共和国立法法》第八条和第九条确立了法律的绝对保留和法律相对保留。有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项，属于法律决定保留范围，其他任何规范都不得规定。除此之外又在第八条中列举的事项属于法律相对保留范围，在法律未作规定的情况下，可授权国务院的行政法规予以规范。

#### （2）法律优先原则

指的是行政机关不得违反现行法律，同法律相抵触的行政行为，属于无效或者可撤销的行政行为。

### 2. 行政合理性原则

合理性原则要求行政行为的内容更客观、适度、合乎理性。当代行政的最大特点是自由裁量权的广泛存在。行政管理具有涉及领域广、问题复杂、专业性强等特点，很大程度上，立法者不得不授权或听任行政机关根据自身判断做决策。

因此自由裁量权有被滥用的可能。合理性原则要求行政机关必须合理地行使裁量权。具体包括五方面内容：

（1）行政公开原则，包括行政行为内容公开、行政过程公开、行政信息公开。

（2）行政公正原则，体现为实体公正和程序公正。

（3）比例原则，是指行政机关所实施的行政行为与所达到的目标之间成比例。具体包括以下三个指标：妥当性原则，即行政机关所实施的行政行为要与其所期望达到的目的成比例。最小损失原则，即行政机关为了达到某一目的而采取的手段，必须选择给相对人造成最小损失的手段。利益衡量原则，即行政机关通过实施行政行为所要保护的利益必须大于因此而牺牲的利益。

（4）信赖保护原则，是指行政相对人因行政机关的行政行为而应获得的利益，或者基于对行政机关的信任而附属的利益，如果因行政机关在确有必要的情下改变其行政行为而受到损失，则行政机关必须承担补偿责任。

（5）尊重和保障人权原则。2004年《中华人民共和国宪法修正案》明确规定“国家尊重和保障人权”，行政机关应该按照行政合法性原则的要求，在履行职责过程中，依法维护行政相对人的人权。行政机关在行使行政裁量权时也应慎重考量尊重和保障人权原则。

### 3.2.2 行政法主体和行政行为

#### 一、行政法主体

行政法主体，指的是受行政法调整的各种行政关系的参加人，包括行政法律关系主体和监督行政法律关系主体。行政法律关系主体包括行政主体和行政相对人。监督行政法律关系主体，即监督主体，主要指行政复议中的上级机关，行政诉讼中的审理法院。下面重点介绍行政主体和行政相对人两个概念。

## 1. 行政主体

行政主体是一个舶来品，20世纪80年代，我国学者在介绍法国、日本等国家的行政主体概念时，行政主体才被引入我国行政法学。行政主体是一个学理概念，不是法律概念，是指享有国家行政权，以自己的名义行使行政权，并能独立承担相应法律责任的组织。

“组织”是一个外延广泛的概念，既可以指机关、机构，又可以指单位、团体，比如，国家机关、企业和事业单位。享有国家行政权的组织才是行政主体。因此，成立之时就享有国家行政权的国家行政机关（即国务院和地方各级人民政府，以及国务院组成部门和地方各级人民政府职能部门）是最重要的行政主体。应当注意的是，虽然行政行为大多由国家公务员实施，但公务员不是行政主体，个人不能成为行政主体。此外，依照宪法或组织法以外的法律、法规或规章的规定，享有行政权力的行政机构或其他社会组织也是行政主体，即授权行政主体。因此，行政主体只能是国家行政机关和被授权组织。

所谓“以自己的名义行使行政权”，是指在法律规定的范围内，行政主体按照自己的意志作出行政决定，发布命令，并以自己的职责保障这些决定和命令的实施，独立采取各种行政行为。

## 2. 行政相对人

行政相对人，是指行政主体行使行政权所指向的一方当事人，即在行政法律关系中与行政主体相对应的一方主体。行政相对人可以是公民、法人和其他组织以及外国人、无国籍人或外国组织，也可以是包括行政机关在内的国家机关。随着行政法治意识的提高和民主参与意识的不断普及，现代各国较为普遍地倡导参与型行政，通过协调、对话、参与、互动等，相对人在行政法律关系中的地位和作用越来越到人们的关注。

行政法律关系，是指行政法对由行政活动所产生的各种社会关系加以调整后，所形成的行政主体与相对人之间，以及行政主体相互之间的权利义务关系。行政相对人在行政法律关系中，通常受行政主体管理，具有服从的义务，同时其权益受到行政主体的行政行为影响。这里的影响包括直接影响，也包括间接影响。行政相对人在行政法律关系中，不具有国家权力，或者虽然具有国家权力但没有行使。比如，土地管理部门批准某省文物局建造办公楼，该文物局虽然具有行政权力，但是在本行政法律关系中，是以机关法人身份出现的许可行为的行政相对人。

## 二、行政行为

一般认为，行政行为这个概念肇始于19世纪的行政法理论创造，认为行政行为是“行政机关依法针对个人事件所作出的对人民具有权利之宣示”。20世纪80年代以来，行政行为概念的内涵被中国行政法学者结合中国行政管理实践和行政法变革需要，不断丰富更新，变得更具包容性和解释力。通常来说，行政行为是指具有国家行政职权的机关、组织及其工作人员所实施的，与行使国家职权有关的，对公民、法人或其他组织的权益产生实际影响的行为以及相应的不作为。行政行为只能由行政主体作出，是行政主体行使行政职权、履行行政职责的具有法律意义的行为。因此，行政行为具有公共服务性、从属立法性、自由裁量性、单方意志性、效力先定性、强制性等特征。

按照行政行为决定的种类，行政行为分为：

- （一）命令，即行政主体依法使行政相对人为或不为一定行为的决定。
- （二）批准，也称同意、核准等。
- （三）拒绝，也称不批准。
- （四）一般人禁止的行为，即行政主体对特定人允许解除的决定。

(五) 免除，即一般人依法负有的义务，行政主体依法在特定条件下对特定人予以免除的决定。

(六) 赋予，即行政主体对象依法设定法律上的能力或赋予一定的权利。

(七) 剥夺，与赋予相反。

(八) 委托。

(九) 处罚。

(十) 强制，即对不自觉履行法定义务的公民、法人或其他组织，行政主体可以作出强制执行决定，申请人民法院强制执行，或依职权强制执行。

此外，行政行为还可以分为行政法律行为、准行政法律行为和行政事实行为；行政立法行为、行政执法行为和行政司法行为；抽象行政行为和具体行政行为；内部行政行为和外部行政行为；羁束性行政行为和裁量性行政行为；强制性行政行为和asz强制性行政行为；行政处理行为（行政征收、行政许可、行政给付、行政确认、行政裁决、行政处罚、行政强制等）和非处理性其他行政行为（行政指导、行政契约等）。其中最有价值的一种分类就是抽象行政行为和具体行政行为。抽象行政行为是具体行政行为的对称，动态方面来看，抽象行政行为是指国家行政机关针对不特定的人或不特定的事制定具有普遍约束力的行为规则的行为。静态方面来看，抽象行政行为是指国家行政机关针对不特定的人和特定的事制定的具有普遍约束力的行为规则，包括行政法规、行政规章和其他具有普遍约束力的决定、命令等。

### 3.2.3 行政立法程序

#### 一、行政立法的概念和性质

行政立法是指国家行政机关依照法律规定的权限和程序，制定行政法规和行政规章的活动。我国的行政立法，兼具行政性质和立法性质。行政立法具有行政



性，属于抽象行政行为，主要体现在：行政立法主体是行政机关，行政客体是行政管理事务及与行政管理事务密切关联的事务，行政立法的目的是执行法律，实现行政管理职能。

行政立法具有立法性，在我国法律体系中的地位居权力机关所制定的法律之下，不得与法律相抵触，属于从属性立法，又称准立法行为。主要体现在：

- （一）以国家名义制定要求人们遵守的行为规则；
- （二）制定的行为规则属于法的范畴，具有普遍性、规范性和强制性；
- （三）必须遵循相应的立法程序。

为了加深对行政立法的理解，有必要对我国的立法体系作出介绍。我国现行立法体系由纵、横两个维度构建而成。纵的方面分为中央立法和地方立法两大层级。中央立法又分为全国人大和人大常委会立法（制定法律）、国务院立法（制定行政法规）、国务院部门立法（制定部门规章）三个层次。地方立法又分为省、自治区、直辖市的人大和人大常委会立法（制定地方性法规，自治区人大还可制定自治条例和单行条例），省、自治区、直辖市的人民政府立法（制定地方政府规章），设区的市的人大和人大常委会立法（制定地方性法规，自治州人大可制定自治条例和单行条例），设区的市、自治州的人民政府立法（制定地方政府规章），以及自治县人大立法（制定自治条例和单行条例）五个层次。

我国现行立法体系横的方面分为权力机关立法（人民代表机关立法）和行政立法（行政机关立法）。前者包括全国人大和人大常委会立法、省级人大和人大常委会立法、社区的市和自治州的人大和人大常委会立法、自治县人大的立法四个层次；后者包括国务院的立法、国务院部门的立法、省级人民政府的立法、设区的市、自治州人民政府的立法四个层次。

## 二、行政立法的程序

行政立法程序，是指行政立法主体依法定权限制定行政法规和行政规章所应遵循的步骤、方式和顺序。具体指行政机关依照法律规定，制定、修改和废止行政法规和规章的活动程序。

### 1. 立项

立项，是指各级人民政府的法制机构或者各级人民政府所属工作部门，根据国民经济和社会发展五年计划所规定的任务，编制有指导性的行政立法的五年计划和年度计划，主要包括在一定时期里行政法规、规章的拟定、修改、补充、清理等各项工作。

### 2. 起草

起草，是指对列入计划的需要制定的行政法规和规章，由人民政府各主管部门分别草拟法案。一般较为重要的行政法规和规章，其主要内容涉及几个部门业务的，由政府法制机构或主要的负责部门负责，组成由有关部门参加的起草小组进行工作。行政法规和规章的主要内容不涉及其他部门业务的，则由主管部门负责起草。

起草过程中和初稿拟定后，涉及其他主管部门的业务或者其他部门关系密切的规定，应当与有关部门协商一致，不能取得一致意见的，应当在上报草案时专门提出并说明情况和理由，由上级机关出面协商或决定。对于直接涉及公民利益的，应当进行公开讨论，广泛听取人民群众、有关专家的意见，特别是利害相关人的意见。如果作出与别的行政法规、规章不相一致的规定，应当在上报草案时作出情况说明并附理由。

### 3. 审查

审查，是指行政法规、规章草案拟定之后，送交政府主管机构进行审议、核查的制度。行政立法审查的主管机构是政府法制机构，审查的主要内容有：（1）

制定法规、规章的必要性和可行性；（2）是否符合党和国家的方针、政策、法律及上一层次规范性文件的规定；（3）是否在本机关的权限范围内，是否有越权或滥用职权的现象；（4）法规、规章草案的结构、文字等立法技术是否规范；（5）是否符合上报手续，以及有关的资料、说明是否齐备等。法治机构审查后，写出审查报告，提出是否提交会议讨论通过的建議。若需要讨论通过，应将草案上报稿和修改稿一并呈送。

#### 4. 决定

决定，又称“通过”，是指行政法规、规章在起草、审查完毕后，交由主管机关的正式会议讨论表决的制度。一般来说，国务院制定的行政法规提交国务院全体会议或常务会议审议通过，各部委制定的规章提交部委常务会议审议通过；地方政府制定的地方政府规章提交地方政府常务会议或办公会议审议通过。

#### 5. 签署与公布

行政法规、规章通过后，还需经制定机关的行政首长签署，并通过政府公报，或者通过报纸、杂志、电视、电台、网络等途径公开发布。至此，才能认为该行政法规、规章已生效。

#### 6. 备案

备案是指将已经公布的行政法规、规章上报法定机关，使其知晓，并在必要时备查的程序。备案有利于加强对行政法规和行政规章的监督管理，有利于行政法律规范的内部协调统一，也有利于社会主义法制统一，但是备案本身只是立法程序的一个后续阶段，而不是立法本身。

若要进一步了解行政立法程序，请查阅《中华人民共和国立法法》《行政发制定程序条例》《规章制定程序条例》和《法规、规章备案规定》等法律文件。

### 3.2.4 行政许可程序

#### 一、行政许可的概念

行政许可,是指在法律一般禁止的情况下,行政主体根据行政相对人的申请,经依法审查,通过办法许可证或执照等形式,赋予特定的行政相对人从事某种活动或实施某种行为的权利或资格的行政行为。《中华人民共和国行政许可法》第二条规定:“本法所称行政许可,是指行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的行为。”

#### 二、行政许可的程序

行政许可程序指行政许可的实施机关(即行政主体)从受理行政许可申请到作出准予、拒绝、中止、变更、撤回、撤销、注销等行政许可等决定的步骤、方式和时限的总称。根据《中华人民共和国行政许可法》的规定,行政许可的程序分为一般程序和特别程序。

##### 1. 一般程序

###### (1) 申请

行政许可是依申请的行政行为,因此,公民、法人或者其他组织从事特定活动,依法需要取得行政许可的,应当向行政主体提出申请。行政许可申请可以通过信函、电报、电传、传真、电子数据交换和电子邮件等方式提出。申请书需要采用格式文本的,行政主体应当向申请人提供行政许可申请书格式文本。申请人申请行政许可,应当如实向行政机关提交有关材料和反映真实情况,并对其申请材料实质内容的真实性负责。

###### (2) 受理

行政主体受到申请人提出的行政许可申请后,进行初步审查(形式审查),并根据下列情况分别作出处理:

1) 予以受理。申请事项属于本行政主体职权范围，申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按照本行政机关的要求提交全部补正申请材料的，受理行政许可申请。

2) 要求当场更正。申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正。

3) 限期补正。申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在五日内一次告知申请人需要补正的全部内容，逾期不告知的，自收到申请材料之日起即为受理。

4) 不予受理。不予受理存在两种情况，一是申请事项依法不需要取得行政许可；二是申请事项依法不属于本行政主体职权范围。此时行政主体应当即时作出不予受理的决定，并告知申请人向有关行政主体申请。

行政主体受理或者不予受理行政许可申请，应当出具加盖本行政主体专用印章和注明日期的书面凭证。

### (3) 审查

审查程序包括形式性审查和实质性审查。形式性审查，指的是行政主体对申请人提交的申请是否材料齐全、符合法定形式进行的审查。根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，即需要实质性审查的，行政机关应当指派两名以上工作人员核实申请资料是否符合实际情形，或者由上级机关书面复查。对于重大事项应当进行听证核查。

行政主体对行政许可申请进行审查时，发现行政许可事项直接关系他人重大利益的，应当告知该利害关系人。申请人、利害关系人有权进行陈述和申辩。行政主体应当听取申请人、利害关系人的意见。

#### (4) 决定

1) 当场决定。如果申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政主体能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。

2) 限期作出决定。行政主体对行政许可申请进行审查后，除当场作出行政许可决定的外，应当在法定期限内按照规定程序作出行政许可决定。这是最常见的决定程序。

3) 上级机关决定。依法应当先经下级行政机关审查后报上级行政机关决定的行政许可，下级行政机关应当在法定期限内将初步审查意见和全部申请材料直接报送上级行政机关，由上级机关作出许可决定。

#### (5) 期限

期限一般涉及以下几方面的规定：一是许可决定的作出期限；二是上级机关书面复查审查程序中下级机关的审查期限；三是颁发送达许可证件的期限；四是关于许可决定期限的计算。

#### (6) 听证

法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政主体应当向社会公告，并举行听证。听证应该公开举行。听证程序的具体步骤为：

1) 告知。行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，行政主体在作出行政许可决定前，应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。

2) 申请。申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起5日内提出听证申请。

3) 组织听证。行政主体应当自收到申请人、利害关系人听证申请之日起20日内组织听证。

4) 通知有关事项。行政主体应当于举行听证的7日前将举行听证的时间、地点通知申请人、利害关系人，必要时予以公告。

5) 举行听证。行政主体应当指定审查该行政许可申请的工作人员以外的人员为听证主持人。审查该行政许可申请的工作人员应当提供审查意见的证据、理由，申请人、利害关系人可以提出证据，并进行申辩和质证。

6) 决定。行政主体应当制定听证笔录，并在法定期限内作出行政许可决定。

#### (7) 变更和延续

这是行政许可决定的后续程序。被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政主体提出申请，符合法定条件、标准的，行政主体应当依法办理变更手续。

被许可人需要延续依法取得的行政许可的有效期的，应当在该行政许可有效期届满30日前向作出行政许可决定的行政主体提出申请。但是，法律、法规、规章另有规定的，依照其规定。行政主体应当根据被许可人的申请，在该行政许可有效期届满前作出是否准予延续的决定；逾期未作决定的，视为准予延续。

## 2. 特别程序

由于行政许可种类较多，除普通许可之外，还涉及特许、认可、核准、登记等不同类型的许可。具体为：

#### (1) 招标、拍卖程序

根据《中华人民共和国行政许可法》。对有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等需要赋予特定权利的事项，行政主体应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。行政主体按照招标、拍卖程序确定中标人、买受人后，应当作出准予行政许可的决定，并依法向中标人、买受人颁发行政许可证件。

## （2）认可程序

认可是指赋予特定相对人从事一定活动的资格，确认其具备从事相应活动的的能力。国家对一些涉及公共利益的特殊职业、行业如旅游业、证券业、考古、文物修复等设定资格、资质许可，借以实行准入控制。公民、组织一旦取得资格、资质不得转让。

1) 考试。考试主要适用于对公民赋予特定资格。赋予公民特定资格，依法应当举行国家考试的，行政机关根据考试成绩和其他法定条件作出行政许可决定。考试依法由行政机关或者行业组织实施，应当事先公布资格考试的报名条件、报考办法、考试科目以及考试大纲。但是，不得组织强制性的资格考试的考前培训，不得指定教材或者其他助考材料。考试应当公开举行。

2) 考核。考核主要适用于对法人或者其他组织赋予资格、资质。赋予法人或者其他组织特定的资格、资质的，行政机关根据申请人的专业人员构成、技术条件、经营业绩和管理水平等的考核结果作出行政许可决定。但是，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

3) 核准。直接关系到公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，应当按照技术标准、技术规范，依法进行检验、检测、检疫，行政机关根据检验、检测、检疫的结果作出行政许可决定。核准机构通常包括行政许可机关和符合法定条件的专业技术组织，在核准过程中，行政机关没有裁量权。

## （3）登记程序

登记是确定企业或其他组织主体资格的一种许可程序，如企业法人登记、公司登记、社会团体登记等。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关应当当场予以登记。我国《中华人民共和国行政许可法》中规定的登记程序以形式审查为原则。需要对申请材料的实质内容进行核实的，具体做法参见上文一般程序中的审查。



### 3.2.5 行政处罚

#### 一、行政处罚的概念

行政处罚作为一类最为传统和典型的行政活动方式,指的是行政主体依照法定权限和程序对违反行政法律规范尚未构成犯罪的行政相对人给予行政制裁的具体行政行为。行政处罚的主体是行政机关、授权组织和受委托组织,《中华人民共和国行政处罚法》第十五、十七和十九条规定了几类行政处罚主体的具体情形。

#### 二、行政处罚的原则

##### 1. 处罚法定原则

处罚法定,是行政处罚领域中最重要原则,也是行政法定原则在行政处罚领域的具体体现。具体为:一是处罚设定主体和权限必须符合法律规定;二是依法实施处罚。

##### 2. 公正、公开原则

根据《中华人民共和国行政处罚法》第四条规定,行政处罚遵循公正、公开的原则。处罚公开原则指的是行政处罚的依据、过程及结果必须公开,处罚公正原则指的是行政处罚的设定和实施必须与相对人的违法实施、性质、情节以及社会危害程度相当。处罚公开是公正的前提。

##### 3. 惩教结合原则

根据《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定,实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法。可见,我国行政处罚的最终目的不是单纯处罚,而在于恢复被破坏的社会秩序,并促使相对人不再违法。

#### 4. 处罚救济原则

处罚救济原则，又称法律救济原则，或无救济即无处罚原则。指的是行政主体对相对人实施行政处罚时，必须保证相对人取得救济途径，否则不能实施行政处罚。根据《中华人民共和国行政处罚法》第六条规定，公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。在其他条款还规定了行政相对人在行政处罚过程中享有获得通知权、了解权、拒绝权等多种权利。因此，处罚救济原则又可称为权益保障原则，是保证行政处罚合法、公正行使的事后补救措施。该权益不但能够有效约束处罚权的行使，而且还体现出对被处罚人人格的尊重。

#### 5. 一事不再罚原则

《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定的“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”即体现了行政处罚中的一事不再罚原则。具体说来，该原则指的是相对人的某一违法行为，不得给予两次以上同类处罚，或者，相对人的一个行为违反一种行政规范时，只能由一个行政机关作出一次处罚。一事不再罚原则解决的是行政实践中多头处罚和重复处罚的问题。

### 三、行政处罚的种类及设定

#### 1. 行政处罚的种类

《中华人民共和国行政处罚法》第八条明确规定了我国行政处罚的种类主要是警告；罚款；没收违法所得、没收非法财物；责令停产停业；暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；行政拘留等六类。同时还规定了“法律、行政法规规定的其他行政处罚”这一兜底条款。我国作为一个以行政处罚为主要行政管理手段的国家，实践中处罚种类繁多，据统计，行政处罚形式达90余种。

行政法学理上，通常将行政处罚分为以下四种：

(1) 人身罚，又称人身自由罚，《中华人民共和国行政处罚法》中只规定了“行政拘留”这种形式。它是行政处罚中最为严厉的处罚种类。

(2) 行为罚，又称能力罚或资格罚，如责令停产停业，吊销、暂扣许可证和执照等。

(3) 财产罚，是指使被处罚人的财产权利和利益受到损害的行政处罚。具体表现形式主要有：罚款、没收财物（没收非法财物、没收违法所得）、责令金钱或物质赔偿。罚款在行政处罚形式中适用最为广泛。

(4) 声誉罚，又称申诫罚、精神罚，是指行政主体对违法者的名誉、荣誉、信誉或精神上的利益造成一定损害以警戒的行政处罚。主要形式有警告、通报批评等。

## 2. 行政处罚的设定权

行政处罚的设定权，是指国家机关可以独立自主地设定行为规范，并对违反行为规范的公民、法人或者其他组织给予行政处罚，因此，行政处罚的设定权本质上属于立法权范畴。《中华人民共和国行政处罚法》的任务就是要合理配置行政处罚的设定权。根据《中华人民共和国行政处罚法》，只有法律、行政法规、地方性法规及规章等四类法律文件可以设定行政处罚，即享有行政处罚的设定权。同时，位阶越高的法律文件享有行政处罚设定权就越大，当高位阶的法律文件已有设定时，较低位阶的法律文件只能在其范围之类作出具体规定。具体规定可以查阅《中华人民共和国行政处罚法》第九至十四条。

## 四、行政处罚的程序

### 1. 行政处罚程序的一般规定

无论何种行政机关作出的行政处罚决定，都必须遵循以下基本程序：一是查明事实再处罚。公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，依法应当给予行政处罚的，行政机关必须查明事实；违法事实不清的，不得给予行政处罚。二是处罚前进行告知。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十一条规定，行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利。现代行政程序中，告知是行政主体的一项基本义务。三是认真听取意见。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十二条规定，当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核；当事人提出的事实、理由或者证据成立的，行政机关应当采纳。

### 2. 行政处罚的简易程序

违法事实确凿并有法定依据，对公民处以五十元以下、对法人或者其他组织处以一千元以下罚款或者警告的行政处罚的，可以适用简易程序，行政主体当场作出行政处罚决定，填写既定格式行政处罚决定书并交付当事人。

### 3. 行政处罚的一般程序

一般程序又称普通程序，这是大部分处罚案件应当适用的程序，主要包括立案、调查取证、作出决定、送达决定书等几个步骤。行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利，并依据当事人申请组织听证。听证程序是调查取证的一种特别方式。实施听证程序应当遵守以下规则：

1) 告知与申请规则。行政机关在作出上述重大处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，应当在行政机关告知后3日内提出。

2) 通知规则。行政机关应当在听证的7日前，通知当事人举行听证的时间、地点。

3) 公开听证规则。除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，听证公开举行。

4) 听证主持人规则。听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人如果认为主持人与本案有直接利害关系，有权申请回避。

5) 委托人代理规则。当事人可以亲自参加听证，也可以委托1-2名代理人参加。

6) 举证和质证规则。举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议；当事人进行申辩和质证。

7) 听证应当制作笔录，并在听证结束后交当事人审核无误后签字或者盖章。

8) 决定规则。听证结束后，依照一般程序作出最终决定。当事人不承担行政机关组织听证的费用。

### 3.2.6 行政违法与行政责任

#### 一、行政违法

行政违法，指的是行政法律关系主体违反行政法律规范所规定的义务，侵害受法律保护的行政关系，对社会造成一定程度的危害，尚未构成犯罪的行为。行政法律关系主体包括行政主体和行政相对人。行政违法的法律后果是承担行政责任。

根据不同的标准，行政违法可以进行多种分类。其中最常见的一种分类是根据行政法律关系主体的不同，分为行政主体的违法和行政相对人的违法。前者又称为违法行政，具体可细分为国家行政机关的违法行政、公务员的违法行政、被授权组织的违法行政和被委托组织或者个人的违法行政。国家行政机关的违法行政，由行政机关自身承担行政责任；公务员的违法行政，造成损害的，由其所述行政机关承担赔偿责任，再由该行政机关对有故意或者重大过失的公务员行使追偿权；被授权的组织的违法行政，由该组织承担行政责任，由行政机关授权的，授权行政机关应负连带责任；被委托的组织或者个人的违法行政，由委托行政机关承担行政责任，再由委托行政机关依据委托关系追究该组织或者个人的相关责任。

其他的分类还有作为行政违法和不作为行政违法、实质性行政违法和形式性行政违法、内部行政违法和外部行政违法等。

## 二、行政责任

### 1. 行政责任的概念

在现代国家行政法中，所谓的责任，只能是法律责任，因此，行政责任即指行政法律责任。广义的行政责任，是指行政法律关系主体依照行政法律规范的要求在具体的行政法律关系中所应承担的义务，它包括两方面的内容：一是指行政法律关系主体必须依法进行一定的作为或者不作为；二是指行政法律关系主体由于没有履行或者没有正确履行其应履行的义务而引起的一定的否定性的法律后果。狭义的法律责任，是指行政法律关系主体因违反行政法律规范所规定义务而引起的，依法必须承担的法律责任，即行政违法以及部分行政不当所引起的否定性的法律后果。实践中通常采用狭义行政责任的概念。

行政不当，又称行政失当或不当行政，是与行政违法并列的一种有瑕疵的行为，指的是行政主体作出的虽然合法但不合理、不适当的行为，因此行政不当只

针对裁量行为。行政违法必然引起行政责任，可以引起惩罚性行政责任和补救性行政责任，而行政不当一般只限于引起补救性行政责任。

## 2. 行政责任的承担

### (1) 行政主体承担行政责任的方式

行政主体的行政责任由其行政管理行为引起，以补救性的责任为主。具体有：

1) 通报批评。这属于惩戒性行政责任，通常由权力机关、上级行政机关或者行政监察机关以书面形式作出，通过报刊、文件等予以公布。

2) 赔礼道歉，承认错误。这是行政主体承担的一种最轻微的补救性行政责任，通常由行政机关的领导和直接责任人员出面，可以采取口头形式或者书面形式，能使受害者在精神上得到安稳。

3) 恢复名誉，消除影响。这是一种精神上的补救性行政责任。根据相对人名誉受损害的程度和影响范围采取相应履行责任方式。

4) 返还权益。权益，即造成的实际损害，既包括财产权益，也包括政治权益。

5) 恢复原状。行政相对人的财产因行政主体的违法或者不当行为导致改变其原有状态的，行政主体应承担恢复原状的补救性行政责任。

6) 停止违法行为。这是行为上的惩戒性行政责任。

7) 履行职务。针对行政主体不履行或者拖延履行职务的情形，既可以由行政相对人提出，也可以由人民法院的判决或者上级行政机关的决定予以确立。

8) 撤销违法的行政行为。适用情形有：主要证据不足的、适用法律法规错误的、违反法定程序的、超越职权的、滥用职权的。

9) 纠正不当的行政行为。这是对行政主体裁量权进行控制的行政责任方式，具体做法是变更不当行政行为。

10) 行政赔偿。这是一种财产上的补救性行政责任。行政主体的违法行为造成行政相对人财产权和人身权等合法权益的损害，应依法承担行政赔偿责任。

#### (2) 行政相对人承担行政责任的方式

- 1) 承认错误，赔礼道歉；
- 2) 接受行政处罚等制裁；
- 3) 履行法定的义务；
- 4) 恢复原状，返还原物；
- 5) 赔偿损失。

此外，外国人及外国组织在我国境内活动时违反我国行政管理义务同样应当承担行政责任，外国人承担行政责任的特殊方式还有限期离境、驱逐出境、禁止入境等。

### 3. 行政责任免除

特定情况下，虽然行为人的行为符合行政违法的构成要件，并且在事实上也对一定的社会关系造成损害，但是因为实施该行为是为了保护更大合法权益，因而可以排除其违法性，免除追究行政责任。排除行政违法行为的行为主要有：

#### (1) 正当防卫

正当防卫是为了保护公共利益、本人或者他人的人身及其他权利免受正在进行的侵害，而对侵害人实施侵害，以迫使其放弃侵害行为的行为。正当防卫必须针对违法行为的实施人作出，且未超过必要限度，一旦超出必要限度，就是防卫过度，防卫人应当承担行政责任。



## （2）紧急避险

紧急避险是行为人为保护公共利益、本人或者他人的人身及财产等权利免受正在发生的危险，不得已而采取的侵害法律保护的其他公共利益或者他人权益的行为。紧急避险成立的前提是情况紧急，行为人损害一定的合法权益，是为了保护更大的合法权益，且没有其他途径可供选择。

## （3）利害关系人同意的行为

行为人取得了原属于利害关系人的权益，一定条件下，可免除行为人的行政违法性。上述条件为：行为人必须获得法定授权；利害关系人可以自由支配该权益；权益得失不以危害社会为目的。比如，某慈善组织获得自愿捐款的行为。

## （4）执行有益于社会的职业行为

由此对某些合法权益实施的必要损害，比如救护人员因抢救病人违反交通规则的行为。但是这种损害不得超出职业要求的范围，滥用职权，不能免除行为的行政违法性。

## （5）法定范围内行使权力（权利）的行为

比如公安干警对违反《中华人民共和国治安管理处罚法》的行为人采取行政拘留，即属于依法行使权力的行为，但是这种权力行使不得超出法定权限或违反法定形式，否则同样构成行政违法。

### 3.2.7 行政复议程序

#### 一、行政复议的概念

行政复议，是指公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为或者部分抽象行为侵犯其合法权益，依法向上级行政机关或者法律、法规规定的其他机关提出申请，由受理申请的行政机关对具体行政行为依法进行审查并作出处理决定的活动。

行政复议的主体即复议机关是行政机关，行政复议权是行政权的组成部分，因此行政复议是行政机关的行政行为，但同时需要严格的类似于司法程序的程序，因此，行政复议也可以说是一种准司法行为。行政复议以具有行政争议的具体行政行为为审查对象，并附带审查部分抽象行政行为中的其他规范性文件，但不得审查行政法规和规章。

## 二、行政复议的程序

行政复议程序是申请人向复议机关申请复议至行政复议机关作出复议决定的各项步骤、形式、顺序和时限的综合。依照《中华人民共和国行政复议法》申请行政复议的公民、法人或者其他组织是申请人，履行行政复议职责的行政机关是行政复议机关。行政复议程序一般包括以下五个步骤：

### 1. 行政复议的申请

行政复议的申请是行政复议程序的出发点，根据《中华人民共和国行政复议法》第九条规定，公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起60日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过60日的除外。《中华人民共和国行政复议法实施条例》第十五条对申请期限作出了更为具体的规定。因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的，申请期限自障碍消除之日起继续计算。申请行政复议，必须有明确的被申请人，有具体的复议请求和事实依据，属于申请复议的范围，还要属于受理复议机关管辖。

### 2. 行政复议的受理

根据《中华人民共和国行政处罚法》第十七、二十条规定，行政复议机关收到行政复议申请后，应当在5日内进行审查，对不符合本法规定的行政复议申请，决定不予受理，并书面告知申请人；对符合本法规定，但是不属于本机关受理的行政复议申请，应当告知申请人向有关行政复议机关提出。除前款规定外，行政

复议申请自行政复议机关负责法制工作的机构收到之日起即为受理。公民、法人或者其他组织依法提出行政复议申请，行政复议机关无正当理由不予受理的，上级行政机关应当责令其受理；必要时，上级行政机关也可以直接受理。

### 3. 行政复议的审理

#### (1) 审理的期限

指的是行政复议机关自收到复议申请书之日起到作出复议裁决为止的期限。一般包括以下几个时间段：

- 1) 行政复议机关收到行政复议申请后，应当在5日内进行审查。
- 2) 行政复议机关负责法制工作的机构应当自行政复议申请受理之日起7日内，将行政复议申请书副本或者行政复议申请笔录复印件发送被申请人。
- 3) 被申请人应当自收到申请书副本或者申请笔录复印件之日起10日内，提出书面答复，并提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料。
- 4) 申请人在申请行政复议时，一并提出对国务院部门的规定、县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定以及乡、镇人民政府的规定（前述规定不含国务院部、委员会规章和地方人民政府规章）的审查申请的，行政复议机关对该规定有权处理的，应当在30日内依法处理；无权处理的，应当在7日内按照法定程序转送有权处理的行政机关依法处理，有权处理的行政机关应当在60日内依法处理。处理期间，中止对具体行政行为的审查。
- 5) 行政复议机关在对被申请人作出的具体行政行为进行审查时，认为其依据不合法，本机关有权处理的，应当在30日内依法处理；无权处理的，应当在7日内按照法定程序转送有权处理的国家机关依法处理。处理期间，中止对具体行政行为的审查。

6) 行政复议机关应当自受理申请之日起60日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于60日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过30日。

## (2) 审理的内容

行政复议机关在审理行政争议案件时，审查具体行政行为是否合法和适当的同时，还必须全面审查具体行政行为所依据的实施和规范性文件。

## (3) 审理的方式

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十二条规定，行政复议原则上采取书面审查的办法，但是申请人提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时，可以向有关组织和人员调查情况，听取申请人、被申请人和第三人的意见。

## (4) 复议中止和终止

复议中止指的是复议过程中发生了符合法律、法规所规定的条件和情形，需要中止复议活动，中止条件和情况消失后，复议活动继续进行。复议终止是复议过程中发生了符合法律、法规所规定的条件和情形，需要终止复议活动，对原来审理的复议事项不再进行复议。《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十一、四十二条分别围绕复议中止和复议终止作出明确规定。

## (5) 其他事项

行政复议过程中，还可能涉及复议期间具体行政行为不停止执行，复议申请的撤回以及行政复议案件的审理不适用调解的原则等事项。

#### 4. 行政复议的决定

行政复议机关在对具体行政行为的合法性和适当性进行审查的基础上所作出的具有法律效力审查结论就是行政复议的决定。根据《中华人民共和国行政复议法》有关规定，行政复议机关根据不同情况作出以下决定：维持决定；履行决定；撤销、确认违法决定；变更决定；赔偿决定；拨回复议请求决定。

行政复议机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。

此外，为了减少行政复议《中华人民共和国行政复议法实施条例》中增加了“调解”作为行政复议结案的方式之一。

#### 5. 行政复议决定的执行

如果复议不是法律、法规规定的终局裁定的情况，申请人对复议决定不服的，可以在收到复议决定书之日起15日内，或者在法律、法规规定的其他期限内向人民法院起诉。根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条规定，申请人逾期不起诉又不履行行政复议决定的，或者不履行最终裁决的行政复议决定的，按照下列规定分别处理：

（1）维持具体行政行为的行政复议决定，由作出具体行政行为的行政机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行；

（2）变更具体行政行为的行政复议决定，由行政复议机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行。

## 4 文物保护法律法规、政策

### 4.1 法律

#### 4.1.1 《中华人民共和国文物保护法》

##### 一、概述

《中华人民共和国文物保护法》（以下简称《文物保护法》）是文物行业最高层次的法律，是一切文物活动的总依据。《中华人民共和国文物保护法》由全国人民代表大会常务委员会通过颁布。《中华人民共和国文物保护法》颁布于1982年11月19日，2002年10月28日修订。修订后的《中华人民共和国文物保护法》共八章八十条。八章分别是：总则、不可移动文物、考古发掘、馆藏文物、民间收藏文物、文物出境进境、法律责任、附则。

《文物保护法》制定的目的是为了加强对文物的保护，继承中华民族优秀的历史文化遗产，促进科学研究，进行爱国主义和革命传统教育，建设社会主义精神文明和物质文明。

《文物保护法》制定的依据是宪法。

文物工作的方针是“保护为主，抢救第一，合理利用，加强管理”。

《文物保护法》规定一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务。

##### 二、保护对象与分类

受国家保护的文物分五大类：

（一）具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、壁画；

（二）与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、实物、代表性建筑；

(三) 历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品；

(四) 历史上各时代重要的文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿和图书资料等；

(五) 反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。

此外，具有科学价值的古脊椎动物化石和古人类化石同文物一样受国家保护。

不可移动文物根据它们的历史、艺术、科学价值，分为三级：全国重点文物保护单位，省级文物保护单位，市、县级文物保护单位。

可移动文物分为珍贵文物和一般文物。珍贵文物分为一级文物、二级文物、三级文物。

### 三、文物的所有权

文物权属有三种形式，即国家所有、集体所有和私人所有。

文物国家所有是我国最主要最基本的所有权属形式。国家所有的文物包括：

(一) 中华人民共和国境内地下、内水和领海中遗存的一切文物；

(二) 古文化遗址、古墓葬、石窟寺；

(三) 国家指定保护的纪念建筑物、古建筑、石刻、壁画、近代现代代表性建筑（国家另有规定的除外）；

(四) 下列可移动文物：

1. 中国境内出土的文物，国家另有规定的除外；

2. 国有文物收藏单位以及其他国家机关、部队和国有企业、事业组织等收藏、保管的文物；

3. 国家征集、购买的文物；
4. 公民、法人和其他组织捐赠给国家的文物；
5. 法律规定属于国家所有的其他文物。

国有文物所有权受法律保护，不容侵犯。

集体所有和私人所有的文物有：纪念建筑物、古建筑和祖传文物以及依法取得的其他文物。

集体所有和私人所有的文物，其所有权受法律保护。文物的所有者必须遵守国家有关文物保护的法律、法规的规定。

#### 四、各级人民政府在文物保护工作中应承担的职责

国务院文物行政部门主管全国文物保护工作。

地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作。

县级以上地方人民政府承担文物保护工作的部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理。

县级以上人民政府有关行政部门在各自的职责范围内，负责有关的文物保护工作。

各级人民政府应当重视文物保护，正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系，确保文物安全；应当将文物保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级财政预算。

#### 五、文物保护工作的奖励措施

国家对有下列事迹的单位或者个人给予精神鼓励或者物质奖励：

- (一) 认真执行文物法律、法规，保护文物成绩显著的；
- (二) 为保护文物与违法犯罪行为作坚决斗争的；



- (三) 将个人收藏的重要文物捐献给国家或者为文物保护事业作出捐赠的；
- (四) 发现文物及时上报或者上交，使文物得到保护的；
- (五) 在考古发掘工作中作出重大贡献的；
- (六) 在文物保护科学技术方面有重要发明创造或者其他重要贡献的；
- (七) 在文物面临破坏危险时，抢救文物有功的；
- (八) 长期从事文物工作，作出显著成绩的。

## 六、 违法违规实施文物保护工程的法律责任

《文物保护法》法律责任条款从第六十四条到第七十九条共十六条，涉及不可移动文物、考古发掘、馆藏文物、文物经营、文物出入境以及文物管理等方面。法律责任主要包括：刑事责任、民事责任和行政处罚。

### 1. 刑事责任

有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (1) 盗掘古文化遗址、古墓葬的；
- (2) 故意或者过失损毁国家保护的珍贵文物的；
- (3) 擅自将国有馆藏文物出售或者私自送给非国有单位或者个人的；
- (4) 将国家禁止出境的珍贵文物私自出售或者送给外国人的；
- (5) 以牟利为目的倒卖国家禁止经营的文物的；
- (6) 走私文物的；
- (7) 盗窃、哄抢、私分或者非法侵占国有文物的；
- (8) 应当追究刑事责任的其他妨害文物管理行为。

## 2. 民事责任

造成文物丢失、损毁的，依法承担民事责任。

涉及文物保护工程的行政处罚主要有：

有下列行为之一，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府文物主管部门责令改正，造成严重后果的，处五万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，由原发证机关吊销资质证书：

(1) 擅自在文物保护单位的保护范围内进行建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的；

(2) 在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，其工程设计方案未经文物行政部门同意、报城乡建设规划部门批准，对文物保护单位的历史风貌造成破坏的；

(3) 擅自迁移、拆除不可移动文物的；

(4) 擅自修缮不可移动文物，明显改变文物原状的；

(5) 擅自在原址重建已全部毁坏的不可移动文物，造成文物破坏的；

(6) 施工单位未取得文物保护工程资质证书，擅自从事文物修缮、迁移、重建的。

在文物保护单位的保护范围内或者建设控制地带内建设污染文物保护单位及其环境的设施的，或者对已有的污染文物保护单位及其环境的设施未在规定的期限内完成治理的，由环境保护行政部门依照有关法律、法规的规定给予处罚。

历史文化名城的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的，由国务院撤销其历史文化名城称号；历史文化城镇、街道、村庄的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的，由省、自治区、直辖市人民政府撤销其历史文化街区、村镇称号；对负有责任的主管人员和其他直接责任人依法给予行政处罚。

有下列行为之一，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府文物主管部门会同公安机关追缴文物；情节严重的，处五千元以上五万元以下的罚款：（一）发现文物隐匿不报或者拒不上交的；（二）未按照规定移交拣选文物的。

## 4.2 法规

### 4.2.1 《中华人民共和国文物保护法实施条例》

#### 一、概述

《中华人民共和国文物保护法实施条例》（以下简称《实施条例》）是根据《中华人民共和国文物保护法》制定的文物保护管理的重要法规，由国务院常务会议通过颁布，自2003年7月1日起施行。《实施条例》共八章六十四条。八章分别为：总则、不可移动文物、考古发掘、馆藏文物、民间收藏文物、文物出境进境、法律责任和附则，与《中华人民共和国文物保护法》结构体系相对应。

#### 二、文物保护单位的“四有”工作

各级文物保护单位自核定公布之日起1年内划定必要的保护范围，作出标志说明，建立记录档案，设置专门机构或者指定专人负责管理（即“四有”：有保护范围、有标志说明、有记录档案、有专门机构或专人管理）。

全国重点文物保护单位和省级文物保护单位的“四有”工作由省、自治区、直辖市人民政府负责；

设区的市、自治州级和县级文物保护单位的“四有”工作由核定公布文物保护单位的人民政府负责。

#### 三、文物保护单位的保护范围和建设控制地带

《实施条例》规定，各级文物保护单位应当划定保护范围和建设控制地带。

保护范围是指对文物保护单位本体及周围一定范围实施重点保护的区域。应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合

理划定，并在文物保护的本体之外保持一定的安全距离，确保文物保护单位的真实性和完整性。

建设控制地带是指在文物保护单位保护范围外，为保护文物保护单位安全、环境、历史风貌对建设项目加以限制的区域。应当根据文物保护单位的类别、规模、内容以及周围环境的历史和现实情况合理划定。

全国重点文物保护单位的建设控制地带，经省、自治区、直辖市人民政府批准，由省、自治区、直辖市人民政府的文物主管部门会同城乡规划主管部门划定并公布。省级、市、县级文物保护单位的建设控制地带，经省级人民政府批准，由核定公布该文物保护单位的人民政府的文物行政主管部门会同城乡规划行政主管部门划定并公布。

#### 四、文物保护单位资质管理

文物保护单位的修缮、迁移、重建工程，应当由取得文物行政主管部门发给的相应等级的文物保护单位资质证书的单位承担；涉及建设活动的工程，应当同时取得文物行政主管部门发给的相应等级的文物保护单位资质证书和建设行政主管部门发给的相应等级的资质证书。

申领文物保护单位资质证书，应当具备下列条件：

- （一）有取得文物博物专业技术职务的人员；
- （二）有从事文物保护单位所需的技术设备；
- （三）法律、行政法规规定的其他条件。

申领文物保护单位资质证书，应当向省、自治区、直辖市人民政府文物行政主管部门或者国务院文物行政主管部门提出申请。文物保护单位资质等级的分级标准和审批办法，由国务院文物行政主管部门制定。

#### 五、法律责任

未取得相应等级的文物保护单位资质证书，擅自承担文物保护单位的修缮、迁移、重建工程的，由文物行政主管部门责令限期改正；逾期不改正，或者造

成严重后果的，处5万元以上50万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

未取得建设行政主管部门发给的相应等级的资质证书，擅自承担含有建筑活动的文物保护单位的修缮、迁移、重建工程的，由建设行政主管部门依照有关法律、行政法规的规定予以处罚。

#### 4.2.2 《历史文化名城名镇名村保护条例》

##### 一、概述

《历史文化名城名镇名村保护条例》（以下简称《名城条例》）是历史文化名城名镇名村保护与管理的重要法规，由国务院常务委员会通过颁布，自2008年7月1日起施行。《名城条例》共六章四十八条。六章分为：总则、申报与批准、保护规划、保护措施、法律责任和附则。

##### 二、历史文化名城名镇名村保护的总原则

历史文化名城、名镇、名村的保护应当遵循科学规划、严格保护的原则，保持和延续其传统格局和历史风貌，维护历史文化遗产的真实性和完整性，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，正确处理经济社会发展和历史文化遗产保护的关系。

##### 三、保护管理机构责任

国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门负责全国历史文化名城、名镇、名村的保护和监督管理工作。

地方各级人民政府负责本行政区域历史文化名城、名镇、名村的保护和监管工作。

##### 四、历史文化名城、名镇、名村的申报条件

###### （一）保存文物特别丰富；

(二) 历史建筑集中成片；

(三) 保留着传统格局和历史风貌；

(四) 历史上曾经作为政治、经济、文化、交通中心或者军事要地，或者发生过重要历史事件，或者其传统产业、历史上建设的重大工程对本地区的发展产生过重要影响，或者能够集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色。

申报历史文化名城的，在所申报的历史文化名城保护范围内还应当有2个以上的历史文化街区。

#### 五、申报历史文化名城、名镇、名村应当提交的材料

历史沿革、地方特色和历史文化价值的说明；

传统格局和历史风貌的现状；

保护范围；

不可移动文物、历史建筑、历史文化街区的清单；

保护工作情况、保护目标和保护要求。

#### 六、保护规划

历史文化名城、名镇、名村自批准公布之日起，应当在1年内完成保护规划编制工作。保护规划由省、自治区、直辖市人民政府审批，报国务院建设主管部门和国务院文物主管部门备案。

保护规划的内容：

(一) 保护原则、保护内容和保护范围；

(二) 保护措施、开发强度和建设控制要求；

(三) 传统格局和历史风貌保护要求；

(四) 历史文化街区、名镇、名村的核心保护范围和建设控制地带；

(五) 保护规划分期实施方案。

(七) 历史建筑

历史建筑是指经城市、县人民政府确定公布的具有一定保护价值，能够反映历史风貌和地方特色，未公布为文物保护单位，也未登记为不可移动文物的建筑物、构筑物。

#### 4.2.3 《长城保护条例》

##### 一、概述

《长城保护条例》是根据《中华人民共和国文物保护法》制定的保护长城、规范长城利用的专门法规，由国务院常务会议通过颁布，自2006年12月1日起施行。《长城保护条例》共三十一条。

##### 二、长城的本体

包括长城的墙体、城堡、关隘、烽火台、敌楼等。

##### 三、长城保护的原则

长城保护应当贯彻文物工作方针，坚持科学规划、原状保护的原则。

##### 四、长城保护的三个制度设计

###### 1. 国家对长城实行整体保护、分段管理

国务院文物主管部门负责长城整体保护工作，协调、解决长城保护中的重大问题，监督、检查长城所在地各地方的长城保护工作。

长城所在地县级以上地方人民政府及其文物主管部门负责本行政区域内的长城保护工作。

## 2. 国家对长城保护实行专家咨询制度

制定长城保护总体规划、审批与长城有关的建设工程、决定与长城保护有关的其他重大事项，应当听取专家意见。

### 国家实行长城保护总体规划制度

国务院文物主管部门会同国务院有关部门，制定长城保护规划，报国务院批准实施。长城保护总体规划应当明确长城的保护标准和保护重点，分类确定保护措施，确定禁止在保护范围内进行工程建设的长城段落。

长城所在地县级以上人民政府制定本行政区域的国民经济和社会发展规划土地利用总体规划和城乡规划，应当落实长城保护总体规划规定的保护措施。

## 五、长城的“四有工作”

长城所在地省、自治区、直辖市人民政府负责划定本行政区域内长城保护范围和建设控制地带，予以公布，并报国务院文物主管部门备案；在长城沿线的交通路口和其他需要提示公众的地段设立长城保护标志，应当载明长城段落的名称、修筑年代、保护范围、建设控制地带和保护机构；建立长城档案，并报国务院文物主管部门备案；确定保护机构。

## 六、相关违法责任

1. 违反条例规定，有以下情形之一的，依照《中华人民共和国文物保护法》第三十三条之规定责令整改；造成严重后果的，处5万元以上50万元以下的罚款；情节严重的，由原发证机关吊销资质证书。

在禁止工程建设的长城段落的保护范围内进行工程建设的；

在长城的保护范围或者建设控制地带内进行工程建设，未依法报批的；

未采取本条例规定的方式进行工程建设，或者因工程建设拆除、穿越、迁移长城的。



2. 违反本条例规定，有以下情形之一的，由县级人民政府文物主管部门责令整改。造成严重后果的，对个人处1万以上5万以下的罚款，对单位处5万以上是50万以下的罚款。

在长城上架设、安装与长城保护无关的设施、设备的；

在长城上驾驶交通工具，或者利用交通工具等跨越长城的；

在长城上展示可能损坏长城的器具的；

在参观游览区域接待游客超过旅游容量指标的。

3. 违反本条例规定，有以下情形之一的，由县级人民政府文物主管部门责令改正，给予警告。情节严重的，对个人并处1000元以上5000元以下的罚款，对单位并处1万元以上5万元以下的罚款。

在长城上取土、取砖（石）或者种植作物的；

有组织地在未辟为参观游览区的长城段落举行活动的。

## 4.3 规章

### 4.3.1 《文物保护工程管理办法》

#### 一、概述

《文物保护工程管理办法》（以下简称《工程管理办法》）是文物保护工程管理的专项规章。由文化部部务会议通过公布。自2003年5月1日起施行。《工程管理办法》共五章三十条。

#### 二、《工程管理办法》的制定依据

《工程管理办法》的制定依据是《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国建筑法》。

### 三、文物保护工程的原则

实施文物保护工程必须遵循不改变文物原状的原则，全面地保存、延续文物的真实历史信息和价值；按照国际、国内公认的准则，保护文物本体及相关的历史、人文和自然环境。

### 四、文物保护工程类别

文物保护工程分五类：

（一）保养维护工程。是针对文物的轻微损害所做的日常性、季节性的养护。

（二）抢险加固工程。是指文物突发严重危险时由于时间、技术、经费等条件限制，不能对文物进行彻底修缮而采取的具有可逆性临时抢险加固措施的工程。

（三）修缮工程。是为保护文物本体所必需的结构加固处理和维修，包括结合结构加固而进行的局部复原工程。

（四）保护性设施建设工程。是为保护文物而附加安全防护设施的工程。

（五）迁移工程。是指因保护工作特别需要，并无其他更为有效的手段时所采取的将文物整体或局部搬迁、异地保护的工程。

### 五、文物保护工程资质要求

承担文物保护工程的勘察设计、施工、监理单位必须具有国家文物局认定的文物保护工程资质。

### 六、文物保护工程管理

文物保护工程管理主要包括立项、勘察设计、施工、监理及验收。

文物保护工程按照文物保护单位级别实行分级管理。

### 七、勘察设计方案内容

反映文物历史现状、固有特征和损害情况的勘察报告、实测图、照片。

保护工程方案、设计图及相关技术文件。

工程设计概算。

必要时应提供考古勘探发掘资料、材料试验报告书、环境污染情况报告书、工程地质和水文地质资料及勘探报告。

#### 八、施工技术设计文件和工作程序

施工技术设计文件包括：

施工图；

设计说明；

施工图预算；

相关材料试验报告及监测鉴定结果。

工作程序：

依据设计文件，编制施工方案；

施工人员进场需要接受文物保护相关知识的培训；

按照文物保护工程要求做好施工记录和施工统计文件，收集有关文物资料；

进行质量自检，对工程的隐蔽部分必须与业主单位、设计单位、监理单位共同检验并做好记录；

提交竣工资料；

按合同约定负责保修，时间不少于五年。

#### 九、工程验收

文物保护工程应当按工序分阶段验收；

工程竣工后，由项目审批机关按工程的实际情况成立验收小组或者委托有关单位，组织竣工验收；

重要工程应当在验收后三年内发表技术报告；

文物保护工程的所有工程资料应当立卷存档，并归入文物保护单位记录档案。

#### 4.3.2 《世界文化遗产保护管理办法》

##### 一、概述

《世界文化遗产保护管理办法》（以下简称《管理办法》）是依据《中华人民共和国文物保护法》制定的对中国世界文化遗产实施保护管理的规章，由文化部部务会议通过公布，自2006年11月14日起施行。《管理办法》共二十二条。

世界文化遗产工作贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针，确保世界文化遗产的真实性和完整性。

##### 二、管理机构和职责

国家文物局主管全国世界文化遗产工作，协调、解决世界文化遗产保护和管理工作中的重大问题，监督、检查世界文化遗产所在地的世界文化遗产工作。

县级以上地方人民政府及其文物主管部门依照本办法之规定，制定管理办法，落实保护措施，负责本行政区域内的世界文化遗产工作。

##### 三、专家咨询制度

国家对世界文化遗产保护的重大工程实行专家咨询制度，由国家文物局建立专家咨询机制开展相关工作。

#### 四、保护规划

省级人民政府组织编制世界文化遗产保护规划，由省级文物主管部门报国家文物局审定。经国家文物局审定的世界文化遗产保护规划，由省级人民政府公布并组织实施。尚未编制保护规划或者保护规划内容不符合本办法要求的世界文化遗产，应当自本办法施行之日起一年内编制、修改保护规划。

世界文化遗产保护规划应当明确世界文化遗产保护的标准和重点，分类确定保护措施，符合联合国教科文组织有关的世界文化遗产的保护要求。

承担世界文化遗产保护规划编制任务的机构应当取得国家文物局颁发的资质证书。

#### 五、“四有”工作

世界文化遗产中的文物保护单位，根据世界文化遗产保护的需要，依法规定保护范围和建设控制地带，并予以公布。保护范围和建设控制地带划定，应符合世界文化遗产核心区和缓冲区的保护要求。

省级人民政府组织设立世界文化遗产标志说明，应包括世界文化遗产的名称、核心区、缓冲区和保护管理机构等，并含有联合国教科文组织公布的世界遗产标志图案。

省级人民政府组织建立世界文化遗产保护记录档案，并由其文物主管部门报国家文物局备案。国家文物局应建立全国的世界文化遗产保护记录档案库。

省级人民政府负责确定世界文化遗产保护机构，负责日常维护和监测，并建立日志。

#### 六、监测巡视与警示

国家对世界文化遗产保护实行监测巡视制度，由国家文物局建立监测巡视机制并开展工作。

因保护管理不善，致使真实性和完整性受到损害的世界文化遗产，由国家文物局列入《中国世界文化遗产警示名单》，予以公布。所在地省级人民政府应对保护和管理工作中存在的问题提出整改措施，限期改进保护管理工作。

列入《中国世界文化遗产预备名单》的文化遗产，参照本办法执行。

#### 4.3.3 《大运河遗产保护管理办法》

##### 一、概述

《大运河遗产保护管理办法》是依据《中华人民共和国文物保护法》，为加强对大运河遗产保护，规范大运河遗产利用行为，促进大运河沿线经济社会全面协调可持续发展制定的规章，由国务院常务会议通过公布，自2012年10月1日起施行，共十五条。

##### 二、保护管理原则

大运河遗产保护实行统一规划、分级负责、分段管理，坚持真实性、完整性、延续性原则。

##### 三、机构与职责

国家设立大运河保护和申遗省部级会商小组，负责协调、解决大运河遗产保护中的重大问题。

国务院文物主管部门主管大运河遗产整体保护工作，国务院国土、环保、交通、水利等主管部门在各自职责范围内开展相关工作。

大运河沿线县级以上地方人民政府文物主管部门负责本行政区域内的大运河遗产保护工作，其他相关部门在各自职责范围内开展工作。

大运河遗产跨行政区域边界的，其毗邻的县级以上地方人民政府文物主管部门应定期召开协调会，研究解决大运河遗产保护中的重大问题。

大运河遗产保护经费应纳入本级财政预算。

#### 四、保护规划

大运河遗产保护规划包括总体规划、省级规划、市级规划。

大运河遗产保护总体规划，由国家文物局会同相关部门制定，经大运河保护和申遗省部级会商小组审定后，报国务院批准公布。

大运河遗产保护省级规划和市级规划，由省级和市级文物主管部门会同相关部门制定，报省级和市级人民政府核准公布，并报上级文物主管部门备案。

大运河遗产保护规划应明确大运河遗产的构成保护标准和保护重点，分类制定保护措施。

#### 五、监测巡视（三级监测，两级巡视）

国家实行大运河遗产监测巡视制度，由国家文物局组织实施，定期发布监测巡视报告。

大运河遗产监测由国家、省级和市级监测系统构成，包括日常监测、定期监测和反应性监测。

大运河遗产巡视由国家和省级巡视系统构成，包括定期巡视和不定期巡视。

#### 六、警示名单

因保护管理不善，致使真实性和完整性受到损害的世界文化遗产，由国家文物局列入《中国世界文化遗产警示名单》，予以公布。

列入警示名单的遗产所在地保护机构，必须对保护管理中存在的问题制定并公布整改措施，限期改进保护管理工作。

#### 4.3.4 《文物认定管理暂行办法》

##### 一、概述

《文物认定管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）是依据《中华人民共和国文物保护法》制定的规范文物认定管理工作的规章，由文化部常务会议通过公布，自2009年10月1日起施行，《暂行办法》共十七条。

##### 二、认定对象

文物认定的对象除《中华人民共和国文物保护法》第二条第一款所列各项外，还包括乡土建筑、工业遗产、农业遗产、商业老字号、文化线路、文化景观等特殊类型文物，此外还包括古猿化石、古人类化石、古脊椎动物化石。以及上述化石地点和遗迹地点。

##### 三、认定机构

文物认定由县级以上地方文物行政部门负责。可以委托或者设置专门机构开展文物认定的具体工作。

##### 四、认定的类型

文物认定的类别包括不可移动文物和可移动文物。

##### 五、认定所需提交的材料

所有权人或者持有人要求文物认定，需向县级以上地方文物行政部门提交：

- （一）书面申请；
- （二）姓名或者名称；
- （三）住所（地址）；
- （四）有效身份证件；
- （五）认定对象的来源说明。



## 六、行政复议

对文物认定和定级不服从，可以依法申请行政复议。

### 4.3.5 《文物行政处罚程序暂行规定》

#### 一、概述

《文物行政处罚程序暂行规定》（以下简称《暂行规定》）是根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国文物保护法》及其他有关法律、行政法规制定的规范文物行政部门行政处罚行为的规章，由文化部常务会议通过公布，自2004年12月16日起施行。《暂行规定》共七章五十三条。七章分别是：总则、管辖、立案、调查取证、处罚决定送达和执行、附则。

#### 二、行政处罚遵循的原则

以法律、法规、规章为依据；

遵循法定程序；

公正、公平地行使法律赋予的行政职权；

坚持处罚与教育相结合。

#### 三、行政处罚监督

上级文物行政部门对下级文物行政部门实施的文物行政处罚行为进行监督。上级文物行政部门对下级文物行政部门违法作出的行政处罚决定，可责令其限期改正。逾期不改正的，上级文物行政部门有权依法对违法作出的行政处罚决定予以变更或者撤销。

#### 四、行政处罚管辖

文物行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方文物行政管辖。

两个以上地方文物行政部门对同一违法行为均有管辖权时，应由先立案的文物行政部门管辖。

国家文物局督查并指导地方文物行政部门处理全国范围内有重大影响的行政处罚案件。

## 五、违法案件立案

有以下情形的，应当在五日内立案：

- （一）有明确的违法嫌疑人；
- （二）有客观的违法事实；
- （三）属于文物行政处罚的范围；
- （四）属于本部门管辖。

决定立案的，应填写立案审批表，报本部门负责人批准，并确定两位以上案件承办人。

## 六、调查取证

案件承办人在调查取证时，应出示执法证件。对当事人及证明人进行询问，应单独进行。询问笔录，经核对无误后，由被询问人逐页签字或者盖章。拒绝的在笔录上注明。

## 七、处罚决定

简易程序。对违法事实清楚、证据确凿，可当场作出行政处罚决定：警告；对公民处50元以下罚款；对法人或者其他组织处1000元以下罚款。

一般程序。文物行政部门拟作出行政处罚决定的，应先行送达行政处罚告知书，当事人要求陈述、申辩的应在3日内提出申请，逾期视为放弃权利。行政处罚决定书应载明下列事项：

- (一) 当事人的姓名或者名称、地址；
- (二) 违反法律、法规或者规章的事实和依据；
- (三) 行政处罚的种类和依据；
- (四) 行政处罚的履行方式和期限；
- (五) 不服从行政处罚决定，申请行政复议或者提出行政诉讼的途径和期限；
- (六) 作出行政处罚决定的文物行政部门的名称和日期。

听证程序。文物行政部门作出责令停产、停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定前，应当先告知当事人有要求举行听证的权利。当事人要求听证的应在3日内提出申请。听证笔录应载明下列事项：

- (一) 案由；
- (二) 听证参加人姓名或者名称、地址；
- (三) 听证主持人、书记员姓名；
- (四) 举行听证的时间、地点；
- (五) 案件承办人提出的事实、证据和行政处罚建议；
- (六) 当事人陈述、申辩和质证的内容；
- (七) 听证参加人签名或盖章。

#### 八、送达和执行

行政处罚决定书应当场交付当事人；当事人不在场的，按有关规定7日内送达当事人。

当事人逾期不履行行政处罚决定的，文物行政部门应当申请人民法院强制执行。

## 4.4 规范性文件

### 4.4.1 《文物保护工程勘察设计资质管理办法（试行）》

#### 一、概述

《文物保护工程勘察设计资质管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）是根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》和《文物保护工程管理办法》等有关规定，制定的加强文物保护工程勘察设计资质管理的规范性文件。由国家文物局公布，2014年4月8日起试行。《管理办法》共六部分、四十二条。六部分包括：总则、专业人员、资质标准、资质申请与审批、监督管理和附则。

#### 二、勘察设计的含义

文物保护工程勘察设计是指为文物保护工程而进行的调查、研究、勘察测绘、制定保护方案、工程设计及工程必要性可行性分析、技术经济分析、编制保护规划，并提供勘察成果资料、设计文件及规划文件的活动。

#### 三、资质许可

文物保护工程勘察设计单位应取得相应等级资质证书，在许可的业务范围内从事文物保护工程勘察设计活动。

文物保护工程勘察设计资质分甲、乙、丙三级。甲级由国家文物局审定，乙级、丙级由省级文物主管部门审定。

#### 四、业务分类

文物保护工程勘察设计业务范围分为六类：古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画、保护规划。

## 五、责任设计师

文物保护工程勘察设计实行责任设计师负责制。责任设计师应具备下列条件：

（一）熟悉文物法律法规、具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

（二）从事文物保护勘察设计相关技术工作8年以上；

（三）主持完成至少2项一级工程，或至少4项二级工程；或作为主要技术人员参与至少4项一级工程，或者至少8项二级工程。上述工程均为通过审批的勘察设计项目；

（四）近5年内主持完成的文物保护工程勘察设计，未发生质量问题等重大责任事故；

（五）近5年内主持完成的勘察设计或相关科研项目获得国家、省部级奖项的，条件适当放宽。

文物保护工程责任设计师由全国性文物保护行业协会组织考核。考核合格，颁发文物保护工程责任设计师证书，向社会公布，并报国家文物局备案。

## 六、资质标准

### 1. 甲级资质标准

法定代表人与责任设计师均熟悉文物法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

独立承担完成不少于10项、工程等级为二级的工程勘察设计，并已通过文物主管部门审批；

文物保护工程责任设计师不少于5人（聘用的离退休人员不超过20%），各项业务范围都应有2名以上责任设计师，有协助工作的专职技术人员；

近3年未发生因勘察设计质量问题造成文物损坏或人员伤亡等重大责任事故。

## 2. 乙级资质标准

法定代表人与责任设计师均熟悉文物法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护原则、科学理念、行业准则和职业操守；

独立完成不少于10项、工程等级为三级的文物保护工程勘察设计，并已通过文物主管部门审批；

责任设计师不少于3人（聘用的离退休人员不超过20%），每项业务范围都应有1名以上责任设计师，有协助工作的专职技术人员；

近3年内未发生因勘察设计质量问题造成文物损坏或人员伤亡的重大责任事故。

## 3. 丙级资质标准

由省级文物主管部门参照本办法制定实施。

## 七、资质申请和审批

申请甲级资质或申请增加甲级资质业务范围的单位，应报所在地省级文物主管部门初审后报国家文物局审批。

申请乙级丙级资质或申请增加乙级丙级资质业务范围的单位，应报所在地市、县级文物主管部门初审后报省级文物主管部门审批。

## 八、监督管理

文物保护工程勘察设计单位出具的设计文件均应加盖勘察设计图纸报审章。

文物保护工程勘察设计资质证书由国家文物局监制，分正本和副本，有效期为12年。有效期内，设计单位名称、地址、法定代表人、经济性质等若发生变更，

应在工商部门变更手续后三十日内到工程资质证书发证机关办理变更手续。应提交以下材料：

（一）资质证书变更申请；

（二）资质证书原件；

（三）变更后的企业法人营业执照或事业单位法人证书及文件；

（四）甲级勘察设计资质单位办理变更的，应提交所在地省级文物主管部门初审文件。

文物保护单位勘察设计资质年检由省级文物主管部门负责，每两年进行一次。甲级资质单位的年检结论，应报国家文物局备案。

年检合格的资质单位由文物保护单位资质证书发证机关颁发勘察设计图纸报审章。

甲级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改，整改期不超过6个月。整改后不符合的，报请国家文物局组织听证，吊销文物保护单位甲级勘察设计资质。

乙级、丙级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改。整改期不超过六个月。整改仍未达到标准的，应降低其资质等级，或组织听证，吊销文物保护单位勘察设计资质。

#### 4.4.2 《文物保护单位工程施工资质管理办法（试行）》

##### 一、概述

《文物保护单位工程施工资质管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）是根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《文物保护单位工程管理办法》等有关规定，制定的加强文物保护单位工程施工资质管理的规

规范性文件。由国家文物局公布，自2014年4月8日起试行。《管理办法》共四十五条。

## 二、资质等级

文物保护工程施工资质等级分为一级、二级、三级。

国家文物局负责文物保护工程施工一级资质的审定；省级文物主管部门负责文物保护工程施工二、三级资质审定。

## 三、业务分类

文物保护工程施工资质业务范围分五类：古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画。

## 四、专业人员

文物保护工程施工专业人员包括：责任工程师和技术人员。

文物保护工程施工实行责任工程师负责制。文物保护工程责任工程师，经全国性文物保护行业协会考核合格后颁发文物保护工程责任工程师证书，向社会公布，报国家文物局备案。

文物保护工程责任工程师应具备的条件：

（一）熟悉文物法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

（二）从事文物保护工程施工管理8年以上；

（三）主持完成至少2项工程等级为一级，或至少4项工程等级为二级，且验收合格的施工项目；或者作为主要技术人员参与管理至少4项工程等级为一级，或至少8项工程等级为二级且验收合格的施工项目；

（四）近五年内，未发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；



(五) 近五年获国家级、省部级奖项的，条件适当放宽。

文物保护工程施工技术人员包括各专业工种技术人员、资料员、安全员等。技术人员由省级文物主管部门或受其委托的专业机构组织培训考核，合格后由国家文物局委托的全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程施工技术人员证书。

长期从事文物保护工程施工，熟练掌握传统工艺技术，经文物保护工程施工专业人员培训、年龄在50周岁以上的老工匠，可免于考核，由省级文物主管部门报国家文物局委托的全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程施工技术人员证书。

## 五、资质标准

### 1. 一级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

独立完成不少于10项、工程等级为二级的文物保护工程，且质量合格通过验收；

文物保护责任工程师不少于5人，其中每一项业务范围都应有2名以上责任工程师；

具有15名以上文物保护工程施工技术人员，各专业工种技术人员、资料员、安全员配置齐全；

有文物保护工程所需的专业技术装备；

近3年未发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；

长期在特定区域从事特定类型文物保护工程、业绩突出的，或者5年内获得与文物保护工程相关的国家级、省部级奖项的，标准适当放宽。

## 2. 二级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物法律法规，有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

独立完成不少于10项、工程等级为三级的文物保护工程，且合格通过验收；

文物保护工程责任工程师不少于3人；

文物保护工程施工技术人员不少于10人；

有文物保护工程所需的专业技术装备；

近3年未发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；

## 六、资质申请与审批

申请文物保护工程施工一级资质或申请增加一级资质业务范围的，由省级文物主管部门初审后报国家文物局审批；

申请二级及以下文物保护工程施工资质或增加二级及以下资质业务范围的，由所在地市、县级文物主管部门初审后报省级文物主管部门审批。

## 七、监督管理

文物保护工程施工资质证书由国家文物局监制，分为正本和副本，有效期为12年。

在资质证书有效期内，文物保护工程施工单位名称、地址、法定代表人、经济性质等发生变更的，应当在工商部门办理变更手续后30日内，到文物保护工程施工资质证书发证机关办理变更手续。

省级文物主管部门每2年进行一次文物保护工程施工资质年检。年检合格的，在资质证书副本上加盖年检合格章。一级资质单位年检结论报国家文物局备案。

一级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改，整改期不得超过六个月。整改仍不合格的，应报请国家文物局依法组织听证，吊销其文物保护单位工程施工一级资质。

二级、三级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改，整改期不得超过六个月。整改仍不合格的，降低资质等级或依法吊销其文物保护单位工程施工资质。

文物保护单位工程施工资质单位有下列行为的，由省级文物主管部门责令改正，并记录在案：

（一）超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽工程的；

（二）未经许可擅自施工的；未按照批复的工程设计图纸、施工技术标准施工的；

（三）违反文物保护单位基本原则、规范和标准进行施工的；使用不合格材料或未对相关材料等进行检验、检测的；

（四）管理混乱，工程质量差，有文物安全隐患的。

文物保护单位工程施工资质单位有下列行为的，由资质证书发证机关降低其资质等级，或依法吊销其文物保护单位工程施工资质：

（一）发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故的；

（二）涂改、伪造、倒卖、出租、出借或采取不正当手段取得文物保护单位工程施工资质证书的。

文物保护单位工程施工专业人员因违反相关规定被发证机关注销文物保护单位工程施工专业人员证书的，5年内不得参加文物保护单位工程施工专业人员考核。

#### 4.4.3 《文物保护工程监理资质管理办法（试行）》

##### 一、概述

《文物保护工程监理资质管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）是根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《文物保护工程管理办法》的有关规定，制定的加强文物保护工程监理资质管理的规范性文件，由国家文物局公布，自2014年4月8日起试行。《管理办法》共六章四十三条。

##### 二、监理资质等级

文物保护工程监理资质等级分为三级：甲级、乙级、丙级。甲级监理资质由国家文物局负责审定；乙级、丙级监理资质由省级文物主管部门负责审定。

##### 三、监理的业务范围

文物保护工程监理资质的业务范围分为五类：古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画。

##### 四、专业人员

文物保护工程监理专业人员包括责任监理师和监理员。

文物保护工程监理实行责任监理师负责制。责任监理师由全国性文物保护行业协会组织考核，合格后颁布文物保护工程责任监理师证书，向社会公布，报国家文物局备案。责任监理师的条件：

（一）熟悉文物法律法规，有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本规则、科学理念、行业准则和职业操守。

（二）从事文物保护工程监理8年以上。

(三) 主持监理至少2项工程等级为一级，或至少4项工程等级为二级，且合格通过验收的项目；或者作为主要人员参与监理至少4项工程为一级，或至少8项工程等级为二级，且合格通过验收的项目。

(四) 近5年内未发生文物损坏或者人员伤亡等重大责任事故。

文物保护工程监理员包括各专业工程监理人员、资料员、检测员等，监理员由省级文物主管部门或委托专业机构负责考核，合格后由全国性文物保护专业协会颁发文物保护工程监理员证书。

## 五、资质标准

### 1. 甲级资质标准

法定代表人与专业人员熟悉文物法律法规，有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守。

独立完成不少于10项工程等级为二级的监理项目，且合格通过验收。

责任监理师不少于5人，其中每项业务范围应有2人以上。

监理员不少于10人，各专业工种监理人员、资料员、检测员齐全。

近3年内未发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故。

### 2. 乙级资质标准

法定代表人与专业人员熟悉文物法律法规，有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守。

独立完成不少于10项工程等级为三级的监理项目，且合格通过验收。

责任监理师不少于3人。

监理员不少于8人。

近3年内未发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故。

### 3. 丙级资质标准

丙级监理标准报批由省级文物主管部门参照本办法制定执行。

## 六、资质申请与审批

申请甲级资质或增加甲级资质业务范围，由省级文物主管部门初审后报国家文物局审批。

申请乙级及以下资质或增加业务范围，由所在地市、县级文物主管部门初审后报省级文物主管部门审批。

## 七、监督管理

文物保护单位工程监理资质证书由国家文物局监制，分为正本和副本，有效期12年。

监理单位名称、地址、法定代表人、经济性质等发生变更，应在工商部门变更手续后30日内到文物保护单位资质证书发证机关办理变更手续。

省级文物主管部门每2年进行1次文物保护单位工程监理资质年检。年检合格的，在其资质证书副本上加盖年检合格章。甲级资质单位年检结论，报国家文物局备案。

甲级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改，整改期不得超过6个月。整改后仍未合格的，报请国家文物局依法吊销其文物保护单位工程监理甲级资质。

乙级、丙级资质单位年检不合格的，由省级文物主管部门责令整改，仍不合格的，降低其资质等级，或依法吊销其资质证书。

监理资质单位有下列行为的，由省级文物主管部门责令整改，并记录在案：

- (一) 超越资质等级、业务范围或以其他单位名义承揽业务的；

(二) 不按经审批的工程设计图纸或者监理技术标准监理的；

(三) 违反文物保护工程基本原则、规范和标准进行监理活动的；未对相关材料进行检验检测的。

监理资质单位有下列行为的，由发证机关降低其资质等级，或依法吊销其文物保护工程监理资质证书：

(一) 发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故的；

(二) 涂改、伪造、转让、出借或采取其他不正当手段取得文物保护工程监理资质证书的。

监理专业人员因违反相关规定，被发证机关吊销文物保护工程监理专业人员证书的，5年内不得参加文物保护工程监理专业人员考核。

#### 4.4.4 《国家文物保护专项资金管理办法》

##### 一、概述

《国家文物保护专项资金管理办法》（以下简称《专项资金管理办法》）是根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国文物保护法》等法律法规规定，制定的规范和加强文物保护专项资金管理与使用，提高资金使用效益的规范性文件。由财政部和国家文物局联合发布。自2019年1月1日起实施。《专项资金管理办法》共七章四十条，七章包括：总则、补助范围和专业内容、分配办法、申报与审批、资金使用和管理、资金监管与绩效评价、附则。

##### 二、管理使用原则

专项资金的管理与使用坚持“规划先行、突出重点、中央补助、分级负责、注重绩效、规范管理”的原则。实行因素分配与项目管理相结合的方法，适当向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜，向革命文物等党中央、国务院确定的重点支持方向倾斜。

### 三、补助范围

(一)全国重点文物保护单位保护。主要用于全国重点文物保护单位的维修、保护等，包括：保护规划编制，文物本体维修保护，安防、消防、防雷等保护性设施建设，文物本体保护范围内的保存环境治理，陈列展示，数字化保护，预防性保护，大遗址保护管理体系建设和世界文化遗产监测管理体系建设等。对非国有的全国重点文物保护单位，可以在其项目完成并经过评估验收后，申请专项资金给予适当补助。

(二)省级及以下文物保护单位保护。主要用于省级及省级以下国有文物保护单位的维修、保护等，包括：文物本体维修保护，革命文物保护利用片区整体陈列展示，安防、消防、防雷等保护性设施建设等。

(三)考古。

(四)可移动文物保护。

(五)财政部和国家文物局批准的其他项目。

### 四、专项资金支出内容

(一)文物本体维修保护工程支出，包括勘测费、规划及方案设计费、材料费、燃料动力费、设备费、施工费、监理费、劳务费、专家咨询费、测试化验加工费、管理费、资料整理和报告出版费等。

(二)文物考古调查、发掘支出。

(三)文物安防、消防及防雷等保护性工程支出，包括：规划及方案设计费、风险评估费、材料费、设备费、劳务费、施工费、监理费、资料整理和报告出版费等。

(四)文物技术保护支出，包括：方案设计费、测试化验加工费、材料费、设备费、劳务费、专家咨询费、资料整理和报告出版费等。



（五）预防性保护支出，包括：方案设计费、设备费、材料费、评估测试费、劳务费、专家咨询费、资料整理和报告出版费等。

（六）数字化保护支出，包括：方案设计费、设备费、材料费、软件开发购置费、评估测试费、劳务费、专家咨询费、资料整理和报告出版费等。

（七）文物陈列展示支出，包括：方案设计费、材料费、设备费、劳务费、施工费、监理费、专家咨询费、资料整理和报告出版费等。

（八）文物保护管理体系建设支出，包括：规划及方案设计费、专项调研费等。

（九）其他文物保护支出。

## 五、专项资金申报

项目申报单位根据行政隶属关系和规定程序逐级申报，越级申报的一律不予受理。

属国家文物局批复保护的地方项目，逐级报送至省级财政部门 and 省级文物主管部门共同审核汇总后，报财政部和国家文物局；隶属中央部门的，应当逐级报送至中央主管部门审核同意后，报财政部和国家文物局；项目实施单位为非国有的，应逐级报送至所在地省级财政部门 and 文物主管部门，由省级文物主管部门对项目完成情况评估验收后，报财政部和国家文物局。

由省级及省级以下文物主管部门批复保护的项目，应当根据行政隶属关系和规定程序逐级报送至省级财政部门 and 文物行政主管部门。其中，属于非文物系统的，应当由其主管部门审核同意后报送同级财政部门 and 文物部门，由财政部门 and 文物部门逐级申报。

## 六、项目预算评审

国家文物局负责重点项目预算评审，省级文物主管部门负责一般项目预算评审。项目预算评审应当委托第三方机构或专家组进行。第三方机构或专家组提交项目预算评审意见，委托方将复核通过的项目预算评审控制数纳入项目库。

## 七、资金使用管理

专项资金如有特殊情况，需要调整补助范围和支出内容的，应当逐级报送至项目保护方案批复部门同意，并报同级财政部门备案。

连续两年未用完的项目结转资金，由项目实施单位同级财政部门按规定收回统筹使用。

项目成果（含专著、论文、研究报告、总结、数据资料、鉴定证书及成果报道等），均应注明“国家文物保护专项资金补助项目”和项目编号。

专项资金实行年度财务报告制度和结项财务验收制度

### 4.4.5 《文物消防安全检查规程（试行）》

#### 一、概述

《文物消防安全检查规程（试行）》（以下简称《检查规程》）是依据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国消防法》等相关法律、法规，制定的为预防和减少文物、博物馆单位火灾危害，规范文物消防安全检查工作，提高消防安全管理水平的规范性文件。由国家文物局颁布，自2011年9月20日起试行。《检查规程》共七章二十九条。

#### 二、方针原则

文物消防安全检查工作贯彻“预防为主、防消结合”的方针，坚持“从严管理、防患未然”的原则。

### 三、检查的范围

(一)具有火灾危险性的文物保护单位和经县级人民政府文物行政部门登记并公布的其他不可移动文物；

(二)博物馆、纪念馆、陈列馆等文物收藏单位；

(三)文物库房、文物修复室、文物科技保护室等文物保管和科技保护场所；

(四)文物保护工程施工工地；

(五)其他文物、博物馆单位。

### 四、检查的内容

(一)消防安全责任制和组织机构建设；

(二)消防安全管理制度；

(三)人员管理（包括消防安全责任人、消防安全管理人、专兼职消防工作人员、消防控制室操作人员）；

(四)消防设施设备和消防车通道；

(五)用火、用电、用油、用气管理；

(六)火灾隐患整改；

(七)周边防火环境；

(八)防雷措施；

(九)与公安机关消防机构联动；

(十)灭火和应急疏散预案；

(十一)消防安全档案；

(十二)文物、博物馆单位消防安全工作的其他情况。

## 五、自查和检查形式

### 1. 单位消防安全自查形式：

- (1) 防火巡查；
- (2) 定期检查；
- (3) 随机抽查；
- (4) 重要节日或重大活动前检查。

### 2. 文物行政部门消防安全检查形式：

- (1) 定期检查；
- (2) 重点抽查；
- (3) 专项督察。

## 六、自查和检查程序

### 1. 自查程序：

- (1) 组织检查组。
- (2) 确定检查范围。
- (3) 现场检查。
- (4) 总结报告。
- (5) 记入档案。

### 2. 检查程序：

- (1) 人员组织。
- (2) 制订检查实施方案。

- (3) 实地检查。
- (4) 当场反馈意见。
- (5) 汇总检查结果。
- (6) 反馈书面意见。
- (7) 相关附表

- 1) 《防火巡查记录表》
- 2) 《文物消防安全检查记录》
- 3) 《文物火灾隐患整改通知单》
- 4) 《重大文物火灾隐患整改挂牌督办单
- 5) 《文物火灾隐患整改情况记录表》

#### 4.4.6 《全国重点文物保护单位保护范围、标志说明、记录档案和保管机构工作规范（试行）》

##### 一、概述

《全国重点文物保护单位保护范围、标志说明、记录档案和保管机构工作规范（试行）》（以下简称《“四有”工作规范》）是根据《中华人民共和国文物保护法》制定的，为加强全国重点文物保护单位保护管理的规范性文件，由国家文物局颁布，于1991年3月15日试行。

##### 二、组织实施

对全国重点文物保护单位划定必要的保护范围、作出标志说明、建立记录档案和分别设置专门机构或专人负责管理等（即“四有”），是国家依法对全国重点文物保护单位实施保护管理的基本措施和保证，由省、自治区、直辖市人民政府负责组织实施。

### 三、划定保护范围和建设控制地带

保护范围是对文物保护单位本体及周围一定范围实施重点保护的区域。在保护范围内不得在地面、地下及空中从事危害文物保护单位安全的活动。可以根据实际需要在保护范围内划分重点保护区和一般保护区。

根据文物保护的实际需要划定建设控制地带。建设控制地带内不得安排直接或间接从空中或地下对文物构成危害和破坏文物保护单位环境风貌的建设项目。建设控制地带内的新建项目，其形式、高度、体量、色调等应与文物保护单位的气氛相协调。

### 四、树立标志说明牌

标志牌须标示该文物保护单位的级别、名称、公布机关、公布日期、树标机关以及树立日期等。全国重点文物保护单位的树标机关为省、自治区、直辖市人民政府。

标志形式采用横匾式，自左至右书写。比例为横三竖二。最小为60×40厘米，最大为150×100厘米，除名称可用仿宋字体或楷书、隶书等外，其余一律用仿宋字体。

全国重点文物保护单位的说明可写在标志牌的背面，也可另立说明牌。内容应经省、自治区、直辖市文物行政管理部门审定。

民族自治地方应同时树立用当地少数民族文字书写的标志牌和说明牌。

范围大的或点多的，可设置若干分标志。

### 五、建立记录档案

记录档案包括对文物保护单位本身的记录和有关文献史料，内容分为科学技术资料和行政管理文件，形式有文字、摄影（照片、幻灯片、电影胶片）、录像、绘图、拓片、摹本、计算机磁盘及其他信息载体。

记录档案分为主卷、副卷和备考卷。各卷记录档案应不断充实，力求系统、完整。

全国重点文物保护单位的记录档案，由省、自治区、直辖市文物行政管理部门指定机构负责管理，并制定收集、整理、借阅、利用档案制度。记录档案的主卷必须报国家文物局和省级文物主管部门各一套。上报国家文物局的档案主卷统一使用国家文物局印制的卷皮、登记表和专用纸。

## 六、建立健全保护机构

全国重点文物保护单位必须分别设置专门的保护管理机构，或设专人管理，负责文物保护单位管理工作。

对暂不具备条件设置专门管理机构的全国重点文物保护单位，由当地人民政府指定有关文物机构委托专人管理，或建立多种形式的群众性保护组织、聘请义务保护员。应签订具有法律效力的保护合同。

非文物部门的单位使用全国重点文物保护单位的，应指定法定代表人为文物保护单位负责人，并与文物主管部门签订保护合同。接收文物主管部门指导和监督。

### 4.4.7 《全国文物保护单位文物保护工程检查管理办法（试行）》

#### 一、概述

《全国重点文物保护单位保护工程检查管理办法（试行）》是依据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《文物保护工程管理办法》等法律法规，制定的加强文物保护单位项目管理和质量监督，规范文物保护单位检查工作的规范性文件，由国家文物局颁布，自2016年12月27日起试行。共十二条。

## 二、适用范围

检查适用于全国重点文物保护单位的修缮、保护性设施建设、迁移等文物保护工程。

## 三、检查内容

检查内容包括：

- （一）工程程序管理情况；
- （二）工程效果与质量；
- （三）工程资料；
- （四）工地安全。

## 四、检查程序

- （一）确定检查项目和检查组人员；
- （二）制订检查计划；
- （三）现场查验；
- （四）召开检查工作会议；
- （五）评议并反馈意见；
- （六）下达整改通知。

## 五、管理与实施

工程检查由国家文物局统一管理，由各级文物行政部门负责实施。各省级文物行政部门汇总、编写年度检查工作报告，并于下年度3月底前上报国家文物局。

## 六、工作经费

工程检查工作经费列入各级文物行政部门年度部门预算。



#### 4.4.8 《全国重点文物保护单位保护工程竣工验收管理暂行办法》

##### 一、概述

《全国重点文物保护单位保护工程竣工验收管理暂行办法》是根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《文物保护工程管理办法》等法律法规制定的，加强文物保护单位保护工程项目管理，提高工程质量，规范文物保护单位保护工程竣工验收工作的规范性文件，由国家文物局颁布，自2016年4月5日起试行。

##### 二、适用范围

竣工验收适用于全国重点文物保护单位的抢险加固、修缮、保护性设施建设、迁移等文物保护单位保护工程。省级、市县级文物保护单位保护工程的竣工验收，可以参考本办法执行。

##### 三、组织实施

工程竣工验收由国家文物局统一管理，由审批工程技术方案的文物行政部门组织实施。对有重大社会影响的重点项目，国家文物局可以直接组织竣工验收。

##### 四、验收申请

业主单位应于工程竣工一年后3个月内提交工程竣工验收申请。对一次性勘察设计、分期实施的工程，可对已完成且符合竣工验收条件的项目提出分期竣工验收申请。

##### 五、竣工验收条件

- (一) 完成主项报告和技术方案批复规定的各项内容；
- (二) 有完整的技术档案和施工管理资料；

(三) 通过了业主和勘察设计、施工、监理单位四方验评和工程项目原申报机关组织的初验，并对初验中提出的意见已全部整改完毕。

## 六、验收内容

包括：工程审批与管理、工程质量与效果、工程档案与资料。

## 七、验收程序

(一) 组建验收专家组，不少于3人的奇数。

(二) 制定验收计划，并将验收时间、地点、内容、程序等书面通知业主单位。

(三) 组织现场查验。

(四) 召开验收会议。

1. 听取业主、勘察设计、施工、监理单位工程情况汇报；

2. 听取工程初验情况及整改情况汇报；

3. 查阅业主、勘察设计、施工、监理单位的工程档案资料；

4. 验收专家发表意见。

## 八、竣工验收结论

工程验收后应形成竣工验收报告。验收报告内容包括：工程基本情况、工程竣工验收情况及结论、工程竣工验收总结及建议。

竣工验收部门应在验收结束后，及时向业主单位出具工程竣工验收意见。由省级文物行政部门组织验收的，应同时将验收意见和验收报告报国家文物局备案。

文物保护单位未经初验或初验不合格的，不得投入使用；竣工验收不合格的，立即停止使用，限期完成整改，重新申请验收。

## 九、相关责任

工程完成后二年内未开展竣工验收的项目，由国家文物局予以通报；验收过程中存在违反验收程序或弄虚作假行为的，追究相关当事人责任，撤销验收结论，重新组织验收；违反国家有关法律法规构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### 4.4.9 《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》

#### 一、概述

《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》是根据《中华人民共和国文物保护法》《中国世界文化遗产保护管理办法》，制定的为加强我国世界文化遗产保护管理，更好地履行《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国的责任和义务的规范性文件。由国家文物局颁布，自2006年12月8日起施行。

#### 二、适合范围

适合于列入《世界遗产名录》的中国世界文化遗产及世界文化与自然混合遗产中的文化遗产部分。

#### 三、监测巡视制度

国家对世界文化遗产实行国家、省、世界文化遗产地三级监测和国家、省两级巡视制度。

监测包括日常监测、定期监测、反应性监测。

日常监测是对文物本体保存状况，核心区和缓冲区内的自然、人为变化、周边地区开发对文物本体的影响、游客承载量等的监测。

定期监测是指省级文物行政部门每5年对世界文化遗产实行的系统监测以及每年对列入《濒危世界遗产名录》或者《中国世界文化遗产警示名单》的世界文化遗产进行的重点监测。

反应性监测是针对保护管理出现的问题进行的一种专门监测。

#### 四、相关职责

国务院文物局负责制订世界文化遗产监测巡视工作的管理制度和技术规范；组织或委托专业机构实施反应性监测；组织定期或不定期巡视。

省级文物行政部门负责对本辖区内世界文化遗产进行定期监测、反应性监测，组织定期或不定期巡视。

世界文化遗产保护管理机构负责世界文化遗产的日常监测。

#### 五、监测管理

世界文化遗产保护管理机构每年1月将上年度日常监测报告上报省级文物主管部门，省级文物主管部门审核后于每年3月上报国家文物局，并按要求同时上报定期监测报告。国家文物局每年向社会公布世界文化遗产保护管理监测结果。

国家文物局负责建立并运行世界文化遗产保护管理记录档案数据库系统，建设世界文化遗产动态监测管理系统。

#### 六、责任警示

国家和省级文物行政部门对未按规定开展监测工作、未按时报送以及隐瞒、篡改监测结果的机构和个人予以警告并依法责令改正。

对监测巡视中发现的问题，世界文化遗产保护管理机构应按要求及时整改。未按期整改的，国家文物局可将其列入《中国世界文化遗产警示名单》或根据情况列入《濒危世界遗产名录》。

#### 七、预备名单

列入《中国世界文化遗产预备名单》的文化遗产，其监测巡视工作参照本办法执行。

#### 4.4.10 《不可移动文物认定导则（试行）》

##### 一、概述

《不可移动文物认定导则》是根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《文物认定管理暂行办法》等，制定的科学规范指导不可移动文物认定的规范性文件。由国家文物局颁布，自2018年6月27日起试行。

##### 二、认定范围

不可移动文物认定，包括具有历史、艺术、科学价值的古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻；与重大历史事件、革命运动或者著名人物有关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近代现代重要史迹、代表性建筑等。

##### 三、认定程序

县级以上地方文物行政部门认定不可移动文物，应当开展调查研究，收集相关资料，充分听取专家意见，召集专门会议研究，出具书面决定。

##### 四、认定内容

认定不可移动文物，应当进行本体确认和时代确定，开展历史、艺术、科学价值和社会、文化意义评估。

确认本体，应以地面、地下、水下遗存为依据。

确定时代，应运用文物、考古证据，结合文献记载。

##### 五、认定对象

###### （一）古遗址

包括早期人类活动场所、聚落址、城址、宫殿衙署遗址、祭祀遗址、寺庙遗址、窑址、矿冶遗址、战场遗址、军事设施遗址、道路桥梁码头遗址等。

具备以下条件之一的古遗址，可以认定为不可移动文物：

1. 存在文化堆积，地表发现古文化遗产物，有明晰的分布范围；
2. 沿海水域和内水湖泊、河流、水库等区域具有历史、艺术、科学价值的各类文化遗存，包括沉没于水下的遗址、沉船和位置明确的密集文物出土点；
3. 经过考古发掘，遗迹尚存；
4. 建筑物及构筑物局部构件或者基址尚存。

元代以前（含元代）的古遗址，应认定为不可移动文物；明代至1911年重要的、具有代表性的遗址，应认定为不可移动文物。

## （二）古墓葬

包括帝王陵寝、名人或者贵族墓、普通墓葬等。

具备以下条件之一的，可以认定：

1. 墓葬形制结构或者遗迹尚存；
2. 整体迁移，在新址有独立的地域范围；
3. 经过考古发掘，遗迹尚存。

元代以前（含元代）的古墓葬，应认定为不可移动文物；明代至1911年重要的、具有代表性的墓葬，应认定为不可移动文物。

## （三）古建筑

包括城垣城楼、宫殿府邸、宅第民居、坛庙祠堂、衙署官邸、学堂书院、驿站会馆、店铺作坊、牌坊影壁、亭台楼阁、寺观塔幢、苑囿园林、桥涵码头、堤坝渠堰、池塘井泉等。

近代现代代表性建筑，包括宗教建筑、工业建筑及附属物、名人旧居、传统民居、金融商贸建筑、中华老字号建筑、水利设施及附属物、文化教育建筑及附

属物、医疗卫生建筑、军事建筑及设施、交通道路设施、典型风格建筑或者构筑物、体量较大的各种材质（如石、铜、铁、泥等）雕塑等。

具备以下条件之一的，可以认定：

1. 古建筑建筑物、构筑物本体尚存，或者迁移后在新址有独立地域范围；

2. 近代现代代表性建筑具有时代特征，在一定区域范围内具有典型性，在社会相关领域中具有代表性，形式风格特殊，结构形制基本完整。

1840年以前建造的单体尚存的古建筑，应认定为不可移动文物；1840年至1949年建造的重要的、具有代表性的建筑，应认定为不可移动文物；1949年以后建造的特别重要、具有典型代表性的建筑，应认定为不可移动文物。

#### （四）石窟寺和石刻

包括石窟寺、石刻、岩画等。

具备以下条件之一的，可以认定：

1. 石窟寺洞窟尚存，保存程度不限；

2. 石刻本体尚存，保存程度不限；

3. 石窟寺、石刻迁移后在新址有独立地域范围。

1911年以前的石窟寺、石刻、岩画等，应认定为不可移动文物；1911年以后的重要的、具有代表性的石刻，应认定为不可移动文物。

#### （五）近代现代重要史迹

包括战争遗址、工业遗址、重大历史事件和重要机构旧址、重要革命历史事件及革命人物活动纪念地、名人墓、烈士墓及纪念设施等。

具备下列条件之一的，可以认定：

1. 与重要历史进程、历史事件、历史人物有关的史迹本体尚存或者有遗迹存在；

2. 为纪念重大历史事件或者著名人物的建筑物、构筑物等。

1840年以后与近代现代历史进程或者历史人物有重要关联的各类史迹，应认定为不可移动文物。

## 六、命名

不可移动文物命名，按照“所在县域名称（或者约定俗成的名称）+文物本体名称”方式，统一命名。古遗址、古墓葬类，增加所在行政村、自然村名称或相应的小地名。

## 4.5 方针政策

### 4.5.1 《关于加强文物保护利用改革的若干意见》（2018年）

#### 一、概述

《关于加强文物保护利用改革的若干意见》（2018年）是中共中央办公厅国务院办公厅印发的全面加强新时代文物保护利用改革的纲领性文件，是中华人民共和国成立以来第一份专门针对文物保护利用改革以中办、国办名义印发的中央政策文件，核心是聚焦文物工作的重点难点和改革发展问题，加强顶层设计、制度创新和精准管理，在保护中发展，在发展中保护，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路，是切实做好新时代文物工作的总抓手。

#### 二、面临的问题

党的十八大以来，各地区各部门扎实推进文物工作，文物事业取得显著进步。面对新时代新任务提出的新要求，还面临一些问题，主要表现在：



（一）文物保护利用不平衡不充分的矛盾依然存在，文物资源促进经济社会发展作用仍需加强；

（二）一些地方文物保护的主体责任落实还不到位，文物安全形势依然严峻；

（三）文物合理利用不足，传播传承不够，让文物活起来的办法途径亟须创新；

（四）依托文物资源讲好中国故事办法不多，中华文化国际传播能力亟待增强；

（五）文物保护管理力量相对薄弱，治理能力和治理水平尚需提升。

### 三、基本原则（五个坚持）

坚持党对文物工作的领导。树立保护文物也是政绩的科学理念，发挥党在文物工作中总揽全局、协调各方的领导作用，形成党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的文物工作格局。

坚持依法保护利用。健全文物保护利用法律制度和标准规范，划定文物保护利用的红线和底线，落实文物保护属地管理要求和地方各级政府主体责任，提升全社会文物法治意识。

坚持问题导向。破解影响文物事业持续发展、制约文物作用更好发挥的体制机制问题，统筹好文物保护与经济社会发展，在保护中发展、在发展中保护。

坚持创造性转化、创新性发展。强化国家站位、主动服务大局，加强文物价值的挖掘阐释和传播利用，让文物活起来，发挥文物资源独特优势，为推动实现中华民族伟大复兴中国梦提供精神力量。

坚持整体推进、重点突破。全面深化文物领域各项改革，突出重点、分类施策，推出重大举措，推进重点工作，鼓励因地制宜、试点先行，积极探索、勇于创新。

#### 四、总体目标

到 2025 年，紧紧围绕走出一条符合我国国情的文物保护利用之路，文物依法保护水平显著提升，文物保护利用传承体系基本形成，文物安全形势明显好转，文物机构队伍更加优化，文物领域社会参与活力不断焕发，文物工作在坚定文化自信、推动中华文化走出去、促进经济社会发展中的重要作用进一步发挥，文物保护利用成果更多更好惠及人民群众，文物治理体系和治理能力现代化初步实现。

#### 五、主要任务（16 项）

（一）构建中华文明标识体系。深化中华文明研究，推进中华文明探源工程，开展考古中国重大研究，实证中华文明延绵不断、多元一体、兼收并蓄的发展脉络。依托价值突出、内涵丰厚的珍贵文物，推介一批国家文化地标和精神标识，增强中华民族的自豪感和凝聚力。

（二）创新文物价值传播推广体系。将文物保护利用常识纳入中小学教育体系和干部教育体系，完善中小学生学习博物馆学习长效机制。实施中华文物全媒体传播计划，发挥政府和市场作用，用好传统媒体和新兴媒体，广泛传播文物蕴含的文化精髓和时代价值，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量。

（三）完善革命文物保护传承体系。实施革命文物保护利用工程（2018—2022 年），保护好革命文物，传承好红色基因。强化革命文物保护利用政策支持，开展革命文物集中连片保护利用，助力革命老区脱贫攻坚。推进长征文化线路整体保护，加快长征文化公园建设。加强馆藏革命文物征集和保护，建设革命文物数据库，加强中国共产党历史文物保护展示。

（四）开展国家文物督察试点。加强国家文物督察力量，试行向文物安全形势严峻、文物违法犯罪案件和文物安全事故多发地区派驻文物督察专员，监督检查地方政府履行文物保护责任情况，督察督办重大文物违法犯罪案件办理和重大

文物安全事故处理工作。强化省级文物部门督察职责。落实市、县文化市场综合执法队伍文物行政执法责任。

（五）建立文物安全长效机制。实施文物平安工程，建设全国文物安全监管平台，实现文物博物馆单位安全防护设施全覆盖。聚焦法人违法、盗窃盗掘、火灾事故三大风险，发挥全国文物安全工作部际联席会议制度作用，坚持专项行动和常态监管相结合，打赢文物安全防范攻坚战。

（六）建立文物资源资产管理机制。健全国有文物资源资产管理体系，制定国有文物资源资产管理办法，建立文物资源资产动态管理机制。实行文物资源资产报告制度，地方各级政府定期向本级人大常委会报告文物资源资产管理情况。完善常态化的国家文物登录制度，建设国家文物资源大数据库。

（七）建立健全不可移动文物保护机制。深入推进文物领域“放管服”改革，进一步简化面向社会的项目审批，提升管理能力和服务水平。国土空间规划编制和实施应充分考虑不可移动文物保护管理需要。完善基本建设考古制度，地方政府在土地储备时，对于可能存在文物遗存的土地，在依法完成考古调查、勘探、发掘前不得入库。强化考古项目监管，开展考古出土文物移交专项行动。健全世界文化遗产监测预警和巡查监管制度。建立国家文物保护单位示范区，依托不同类型文物资源，推动区域性文物资源整合和集中连片保护利用，创新文物保护单位利用机制，在确保文物安全的前提下，支持在文物保护单位因地制宜适度发展服务业和休闲农业。

（八）大力推进文物合理利用。充分认识利用文物资源对提高国民素质和社会文明程度、推动经济社会发展的重要作用。地方各级文物部门要加强统筹规划，依法加大本行政区域文物资源配置力度。文物博物馆单位要强化基本公共文化服务功能，盘活用好国有文物资源。支持社会力量依法依规合理利用文物资源，提供多样化多层次的文化产品与服务。

（九）健全社会参与机制。坚持政府主导、多元投入，调动社会力量参与文物保护利用的积极性。在坚持国有不可移动文物所有权不变、坚守文物保护底线的前提下，探索社会力量参与国有不可移动文物使用和运营管理。鼓励依法通过流转、征收等方式取得属于文物建筑的农民房屋及其宅基地使用权。加大文物资源基础信息开放力度，支持文物博物馆单位逐步开放共享文物资源信息。促进文物旅游融合发展，推介文物领域研学旅行、体验旅游、休闲旅游项目和精品旅游线路。

（十）激发博物馆创新活力。分类推进博物馆法人治理结构建设，赋予博物馆更大办馆自主权。发展智慧博物馆，打造博物馆网络矩阵。鼓励文物博物馆单位开发文化创意产品，其所得收入按规定纳入本单位预算统一管理，可用于公共服务、藏品征集、对符合规定的人员予以绩效奖励等。落实非国有博物馆支持政策，依法依规推进非国有博物馆法人财产权确权。

（十一）促进文物市场活跃有序发展。制定关于引导民间收藏文物保护利用促进文物市场健康发展的意见，开展文物流通领域登记交易制度试点。建立全国文物购销拍卖信息与信用管理系统，接入全国信用信息共享平台，开展守信联合奖励和失信联合惩戒。规范文物鉴定机构发展，多层次开展文物鉴定服务。适时扩大享受文物进口免税政策的文物收藏单位名单，促进海外文物回流。

（十二）深化“一带一路”文物交流合作。实施“一带一路”文化遗产保护与交流合作专项规划，健全丝绸之路和海上丝绸之路文化遗产保护与申遗跨国合作机制。推进中国援外文物保护工程和联合考古项目，将其纳入国家对外援助体系。开展文物外展精品工程，打造文物外交品牌。依托国家海外文化阵地和海外机构，搭建多层次机制性文物交流合作平台，与国外文物机构共建合作传播基地，增强中华文化国际传播力、影响力。深度参与文化遗产国际治理，提升中国话语权，展现负责任大国形象。

（十三）加强科技支撑。将“文化遗产保护利用关键技术与示范”纳入国家重点研发计划，建设文物领域国家技术创新中心和国家重点实验室。充分运用互联网、大数据、云计算、人工智能等信息技术，推动文物展示利用方式融合创新，推进“互联网+中华文明”行动计划。

（十四）创新人才机制。制定文物博物馆事业单位人事管理指导意见，健全人才培养、使用、评价和激励机制。实施新时代文物人才建设工程，加大对文物领域领军人才、中青年骨干创新人才培养力度。出台文物保护工程从业资格管理制度。按照国家有关规定，适时开展文物领域表彰奖励。建设文物领域国家智库。

（十五）加强文物保护管理队伍建设。按照优化协同高效的原则，加强国务院文物部门职能，充实力量，提升革命文物、社会文物、文物资源资产、文物国际合作与传播等方面的管理能力。地方党委和政府应依法履行文物保护主体责任，明确负责文物保护管理的机构，切实加强文物保护能力建设，使文物保护管理工作力量与其承担的职责和任务相适应，确保文物安全。未设置专门机构的文物保护单位可通过政府购买服务方式，加强文物保护巡查管理。

（十六）完善文物保护投入机制。支持文物保护由抢救性保护向抢救性与预防性保护并重、由注重文物本体保护向文物本体与周边环境整体保护并重转变。推动文物保护领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，落实各级政府支出责任。加快公布文物领域政府购买公共服务指导性目录。探索对文物资源密集区的支持方式，强化绩效管理。积极引导鼓励社会力量投入文物保护利用。

## 六、实施保障

（一）加强组织领导。地方党委和政府要全面贯彻党中央决策部署，按照本意见确定的文物改革目标和任务，着力抓好落实落细。各地区要将文物工作纳入地方党政领导班子和领导干部政绩考核综合评价体系，切实增强各级领导干部文物保护利用的意识。各部门要明确分工、形成合力，强化制度供给和资源要素支

持，推进各项改革举措落地见效。文化和旅游部门、文物部门要履行好统筹协调职责，强化协作、积极推进。

（二）完善法律法规。修改文物保护法及相关配套行政法规。鼓励各省、自治区、直辖市及设区的市制定文物保护地方性法规。

（三）加强督促落实。加强对本意见落实情况的督导检查。各地区各部门在推进文物保护利用改革中遇到的重大问题要及时向党中央、国务院请示报告。做好文物保护利用改革政策宣传和舆论引导，营造文物事业改革发展的良好氛围。

#### 4.5.2 《关于实施革命文物保护利用工程（2018-2022年）的意见》

##### 一、概述

《关于实施革命文物保护利用工程（2018-2022年）的意见》是中共中央办公厅、国务院办公厅印发的新时代全国加强革命文物保护利用的纲领性文件，聚焦革命文物工作的重点和难点问题，对今后五年革命文物保护利用的指导思想、基本原则、发展目标、主要任务和保障措施进行了全面谋划和顶层设计，旨在进一步加强革命文物资源整合，统筹规划和整体保护，进一步发挥革命文物服务大局、资政育人和推动发展独特作用。文件确立了革命文物保护利用的任务书和路线图，是做好新时期革命文物保护利用工作的总抓手。

##### 二、基本原则

坚持全面保护、整体保护，统筹推进抢救性与预防性保护、文物本体与周边环境保护，确保革命文物的历史真实性、风貌完整性和文化延续性。

坚持突出社会效益、重在传承，强化教育功能，提升传播能力，让革命文物活起来，把革命文物利用好、革命传统弘扬好、革命文化传承好。

坚持创造性转化、创新性发展，大力推进体制机制、方法手段改革创新，推动革命文物保护利用与中小学教育、干部教育相结合，与脱贫攻坚、乡村振兴相

结合，与文化建设、旅游发展相结合，与经济社会发展、民生福祉改善相结合，不断增强革命文化的生命力和影响力。

### 三、发展目标

革命文物保护利用状况显著改善，革命文物保护利用传承体系基本健全，革命文化传承发展平台基本形成，中国共产党革命精神谱系和中华民族精神追求更好展现，革命文物资源在促进经济社会发展、实现中华民族伟大复兴中国梦中的独特作用更好发挥，革命文物保护利用成果更多惠及人民群众。

### 四、主要任务

(一) 夯实革命文物基础工作。加强对革命文物保护利用的总体规划、宏观指导和制度建设。实行革命文物定期排查制度，各省(自治区、直辖市)宣传、文物部门要对本地区革命文物进行全面排查，并把排查结果报中央宣传部、国家文物局。加强对革命文物和革命文献档案史料、口述资料的调查征集工作，做好馆藏革命文物的认定、定级、建账和建档工作。分批公布全国革命文物名录，建立革命文物大数据库，推进革命文物资源信息开放共享。鼓励文物博物馆机构、高等学校、科研机构开展革命文物保护利用研究。

(二) 加大革命文物保护力度。坚持抢救性和预防性保护并重，实施革命旧址维修保护行动计划和馆藏革命文物保护修复计划，加强革命文物安全防范设施建设。加强革命文物保养维护，开展革命文物研究性保护项目。各级政府应及时把新发现的革命文物依法纳入保护范畴，把具有重要价值的革命旧址核定公布为各级文物保护单位。县级政府应落实尚未核定公布为文物保护单位的革命文物保护措施，不得擅自迁移、拆除。新建改扩建革命纪念设施应严格履行报批手续，不得未批先建、边报边建。

(三) 提升革命文物展示水平。坚持有址可寻、有物可看、有史可讲、有事可说，着力策划打造主题突出、导向鲜明、内涵丰富的革命文物陈列展览精品，

做到见人见物见精神。完善革命文物改陈布展管理机制和支持政策，深化研究、及时补充体现时代精神的展陈内容，革命博物馆纪念馆基本陈列超过 5 年的可进行局部改陈布展，基本陈列超过 10 年的可进行全面改陈布展。建立展陈内容和解说词研究审查制度，宣传、文物、党史文献部门要按照意识形态工作责任制切实把好政治关和史实关，增强展陈说明和讲解内容的准确性、完整性、权威性，反对历史虚无主义和文化虚无主义。坚持展示方式与展陈内容相得益彰，适度运用现代科技手段，增强革命文物陈列展览的互动性体验性。坚持节俭办展、绿色办展，做到因地制宜、够用适用，力戒贪大求洋、富丽堂皇。

## 五、重点项目

（一）百年党史文物保护展示工程。以中国共产党的发展历程为主线，以中国共产党成立 100 周年为时间节点，系统开展百年党史文物、文献、档案、史料调查征集，全面提升反映百年党史的重大事件遗迹、重要会议遗址、重要机构旧址、重要人物旧居保护展示水平，创新阐释和广泛宣传中国共产党的历史贡献。

（二）革命文物集中连片保护利用工程。按照集中连片、突出重点、国家统筹、区划完整的原则，建设革命文物保护利用片区，创新革命文物保护利用体制机制，推进革命文物的整体规划、连片保护、统筹展示、示范引领，助力革命老区脱贫攻坚。革命文物保护利用片区分县名单由中央宣传部、财政部、国家文物局另行确定公布。

（三）长征文化线路整体保护工程。以中央红军长征路线为基础，统一规划、统一标识、统一保护标准、统一配套设施建设，显著改善长征文物的保存状况和环境风貌，丰富长征精神的展示主题和展示手段，打造全程贯通的“重走长征路”红色旅游精品线路。实施长征文化线路保护总体规划，建设长征文化线路保护利用示范段。

（四）革命文物主题保护展示工程。对见证近代以来中国人民抵御外来侵略、维护国家主权、捍卫民族独立、争取人民自由和中国共产党领导中国人民进行社



会主义革命、建设、改革的遗址遗迹、纪念设施、文物藏品进行排查梳理，提升革命文物保护利用水平。重点推进辛亥革命、五四运动、中国人民抗日战争等重大历史事件的遗址遗迹、纪念设施、文物藏品保护展示项目，遴选展现社会主义革命、建设、改革的代表性遗址遗迹、纪念设施、文物藏品进行保护展示试点。

（五）革命文物陈列展览精品工程。推介一批庆祝改革开放 40 周年、庆祝中华人民共和国成立 70 周年、纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 75 周年、庆祝中国共产党成立 100 周年、迎接中国共产党第二十次全国代表大会召开的革命文物系列陈列展览精品，策划举办中国共产党百年党史文物大展。支持国家一级博物馆定期策划推出一批革命文物主题展览和流动展览，提升市县革命博物馆纪念馆陈列展览质量，组织联展巡展，拓展社会教育覆盖面。

（六）革命文物宣传传播工程。拍摄百集革命文物故事微视频、百集革命旧址短片、百集革命人物纪录片。支持地方制作传播当地革命文物故事短片。建设一批革命文物类全国爱国主义教育示范基地和中共党史教育基地，建成一批革命文物保护利用示范基地，推介一批红色旅游精品线路，开发一批革命文物宣传产品和文化产品。鼓励同一类型革命文物保护管理机构加强协作，成立革命文物保护展示联盟，举办革命文物保护利用论坛。推介一批革命文物保护利用优秀案例，发布革命文物保护利用白皮书。

## 六、实施保障

（一）加强组织领导。各级党委和政府应牢固树立保护文物也是政绩的理念，高度重视革命文物工作，以强烈的政治责任感和历史使命感，落实保护责任，加大工作力度。革命历史类纪念设施、遗址和全国爱国主义教育示范基地工作联席会议应将革命文物保护利用工程实施情况纳入工作重点，各地区应建立革命文物工作协调机制，加强统筹规划、协调指导和督促检查。统筹保护利用好军地革命文物资源，中央和地方组织实施的革命文物保护利用工程项目应将军队系统革命文物工作整体纳入和推进。

（二）加大财政投入。县级以上政府应将革命文物保护作为支持重点，进一步完善革命文物保护财政保障机制，强化革命文物保护利用政策支持。加强革命文物相关财政资金的绩效管理和监督审计，提升资金使用效益。健全革命文物保护利用多元投入体系，积极引导社会资金参与革命文物工作。

（三）完善法规政策。鼓励各省（自治区、直辖市）和设区的市制定革命文物保护地方性法规。加强全国红色旅游经典景区和红色旅游精品线路建设，统筹加大对革命文物保护利用的支持力度。加强革命文物保护利用科技创新和装备建设。加强革命文物保护、管理、利用和研究人才队伍建设。县级以上地方政府应强化革命文物保护利用职责，明确负责革命文物工作的机构和力量。

（四）加强督促检查。建立革命文物保护利用工程实施情况的督查评估机制和“双随机”抽查机制，加强对各地区革命文物工作的督促检查，实行革命文物保护利用情况通报制度。各省（自治区、直辖市）要按照本意见要求，结合本地区实际制定具体落实办法。中央和国家机关有关部门要对各地区贯彻落实情况进行督促检查，并将有关情况报党中央、国务院。

## 5 世界遗产公约

### 5.1 《世界遗产公约》概况

#### 5.1.1 诞生背景

《世界遗产公约》于 1972 年 11 月 16 日在第十七届 UNESCO 全体大会上获得通过。其主要精神可诠释为：认可世界范围内某些文化和自然遗产所具备的突出价值对全人类来说具有重大意义，而为了现代以及后代保护这些遗产不仅是各个国家的责任，更是国际社会的共同承担。

世界遗产公约的诞生，是二战后，尤其是 20 世纪 50 年代以来国际遗产保护领域在理论、机构、实践等各方面探索的结晶。

1956 年的 UNESCO 全体大会上，通过了成立一个研究保护世界文化遗产机构的决议，这个机构是国际文化财产保护修复研究中心（ICCRROM），总部设立在罗马。

1964 年，在威尼斯举行的“第二届历史建筑建筑师和专家会议”（the Second Congress of Architects and Specialists of Historic Buildings）上，通过了《国际古迹与修复宪章》（The International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites），即《威尼斯宪章》；时至今日，《威尼斯宪章》始终是国际上文化遗产保护的权威性文件，它为《世界遗产公约》奠定了理论和技术基础，并且成为教科文组织评估世界文化遗产的主要参照。同届大会上，成立了由 UNESCO 提议建立的“国际古迹遗址理事会”ICOMOS。

《世界遗产公约》诞生的另一个重要渊源 20 世纪 50 年代开始的“努比亚”行动。面对粮食和能源的上升需求以及旧坝因两次加高导致洪水漫坝等问题，埃及政府在 20 世纪 50 年代决定兴建阿斯旺高坝。这个项目设计将使尼罗河的水位上涨 62 米，创造出沿着尼罗河谷一直延伸到苏丹约五百公里长的巨大人工湖，而包括最为人所知的阿布辛贝和菲莱神庙等重要努比亚遗迹也将受到淹没的威

胁。为了挽救这些重要的文化遗产，教科文组织的总干事比托里诺·**□□内塞**（Vittorino Veronese）在1960年3月8日发出郑重呼吁，为保护努比亚遗址提供所需的“服务、设备和金钱”。超过了40个成员国以及国际专家团队贡献了将近四千万美元的赠款和技术力量。在这次国际拯救行动中，努比亚文明中比较重要的几座神庙都得以被迁移到高地保留，最著名的便是阿布辛贝神庙的整体抬升工程。努比亚计划的最大意义，则是显示出一种可能性：通过国际社会的共同努力，保护属于全人类共同遗产。这给了人们信心，也进一步带动了《世界遗产公约》的制定进程。

### 5.1.2 发展

从《公约》诞生起，世界遗产核心概念就一直处在不断发展、变化的过程中。发展的总体趋势是顺应全球化、多样化的方向。遗产类型逐步多样，遗产价值逐步丰富、真实性完整性要求逐步扩展，将《世界遗产名录》的范围延伸至全球各个文化圈、地理范围。

为了给列入《世界遗产名录》提供依据和标准，《世界遗产公约》建立了“突出的普遍价值”的概念。但是，《公约》中并没有对突出的普遍价值作出具体的定义，也没有制定具体列入的标准。为了给世界遗产保护实际操作提供指导，世界遗产委员会在实践中，通过不断修订《实施〈世界遗产公约〉操作指南》（以下简称《操作指南》）的方式，详细制定了列入《世界遗产名录》的依据和标准，并进行了持续的更新。从1977年第一版《操作指南》，到2018年的最新版，可以看出世界遗产核心概念和理念的不断演化。在《操作指南》中，对突出的普遍价值概念的修订，体现了世界遗产由全球最好、最重要的遗产，向最具代表性的遗产的倾斜，反映了文化多样性和多元主义日益受到世界遗产委员会的重视。

世界文化遗产的“真实性”是以《威尼斯宪章》内容为基础，为确保文化遗产得到良好的保存现状而提出的列入标准之一。从《操作指南》最初的版本中，真实性即作为列入标准的重要组成部分，与突出的普遍价值一起，检验着所有提

名的文化遗产地。在后来的发展过程中，“真实性”随着世界文化遗产保护实践的不断扩展，陆续得到修订和完善。从最初的“设计、材料、工艺和背景”，逐步扩展为如今的“外形和设计、材料和实质、用途和功能、传统、技术和管理体系、位置和环境、语言和其他形式的非物质遗产、精神和感觉、其他内外因素”反映了真实性的概念从文化遗产本体扩展至遗产环境，从遗产的物质本体扩展至相关非物质遗产等多种趋势。

世界文化遗产的“完整性”也是从《操作指南》最初的版本中即存在的重要概念。但最初“完整性”概念主要关注的是生态学的系统健全方面，仅作为自然遗产的列入要求，对四类自然遗产列入标准进行补充和完善。1988年的《操作指南》中的“完整性”概念中，增加了对遗产地保护管理状况的要求，反映了世界遗产委员会对提名世界遗产地后续的保护管理状况的关注和担忧。这些保护管理要求，后续不断扩展、完善，直到2005年的《操作指南》中独立成为继真实性和完整性之外，检验提名遗产地的另一标准和要求。

随着《操作指南》中价值标准的不断修订、完善，世界遗产委员会逐步加入历史城镇、文化景观、文化线路等新型文化遗产。这种修订在很大程度上完善、补充了《公约》中仅有的三类（文物建筑、建筑群、遗址）文化遗产的狭窄定义，为《世界遗产名录》的代表性和多样性作出了巨大的贡献。但是，鉴于《公约》修订的巨大难度，多种新类型文化遗产与“老三样”并列，给世界文化遗产分类的科学性带来了较大的挑战。

2015年第20届《世界遗产公约》缔约国大会上，通过了《将可持续发展观点整合入世界遗产公约进程的策略》。其中的政策目标指出，世界遗产应利用其潜能，推动可持续发展，保护和管理世界遗产的目标应该符合可持续发展的要求。在遗产保护过程中，要强调对于突出的普遍价值的保存，以及对于其周边环境、社会、经济等领域的可持续，塑造一个更具包容性和持续性的社会经济模式，以促进和平与安全。

2002年,《世界遗产公约》缔结30周年的布达佩斯会议提出,应寻求世界遗产保护与可持续发展的平衡,以正确处理保护与可持续发展的关系。会议发表《布达佩斯宣言》,强调世界遗产中心未来4个重要的执行策略目标:

- (一) 加强世界遗产名录的公信力 (Credibility);
- (二) 确保有效地维护 (Conservation) 世界遗产;
- (三) 提升缔约国相关能力建设 (Capacity-Building);
- (四) 凭借良好的宣传 (Communication) 来促使大众了解与支持世界遗产。

这4项目标简称为“4C”战略,并随即纳入《世界遗产公约操作指南》中。

2008年,在《公约》35周年之际,世界遗产委员会决定将“世界遗产战略”从“4C”上升为“5C”,增加了“社区”(Community)概念,强调当地民众对世界遗产及其可持续发展的重要性。

### 5.1.3 成就与挑战

《世界遗产公约》颁布40多年来,已经成为国际文化领域最具影响力的国际文件之一。世界遗产被视作联合国教科文组织的旗舰项目,享有极高的知名度。许多国家都把拥有更多的世界遗产作为国家实力的象征,世界遗产大会成为了年度国际盛会。《世界遗产公约》所倡导的“由全人类共同保护拥有突出的普遍价值遗产”的理念深入人心,这种超越国界的精神,是UNESCO“于人心中构建和平”的最好践行。截至2019年,已经有193个缔约国加入《公约》,1121项遗产被收入《世界遗产名录》。

随着实践的深入,世界遗产的范畴也在不断扩展。发展的总体趋势是顺应全球化、多样化的方向,遗产类型逐步多样,遗产价值逐步丰富,将《世界遗产名录》的范围延伸至全球各个文化圈、地理范围。从最初的以代表历代统治阶级的重大建筑和城市中心为主,逐步扩展到体现人类社会发展的方方面面的历史见

证，纳入了科学和技术、工业和农业遗存，同时也纳入了文化景观、运河遗产的概念。遗产的申报方式也从最初的单独地区单独项目的模式，扩展到了跨地区、跨国家的系列申报。

《名录》设立以来，便存在地区间、类型间不平衡的问题。欧美地区的遗产项目比例几乎是其他地区的总和，文化遗产远多于自然遗产，非洲地区的濒危遗产众多，且无法得到有效支持……这种不平衡性引发了诸多批评，世界遗产面临“西方中心主义”的批判。为此，在 20 世纪 90 年代，世界遗产委员会提出“全球战略”计划，向非西方地区、自然遗产、新类型遗产倾斜，以达到世界遗产名录的代表性、平衡性与可信性。

随着全球化的深入和国际政治、经济格局的变化，世界遗产面临着比 1972 更复杂的挑战。因为战争和冲突带来的遗产，遗产遭受蓄意的破坏，非法盗掘，气候变化，环境危害，经济发展的压力所造成的无序开发，这些都是一直伴随着世界遗产发展至今天的问题。另外，世界遗产越发成为各国政治外交甚至军事冲突的舞台，为了申遗成功不择手段，因为个别项目的列入所引发的政治纠纷乃至武力冲突，都与《公约》的愿景背道而驰。

世界遗产的精神不是要将新的项目列入《名录》，而是通过遗产的保护，维护人的价值和权利、通过历史展望未来，通过遗产树立信心，使世界遗产成为创造、革新和可持续发展的推动力量。遗产保护的目标既是保存过往，更是为今天的社会经济发展作出贡献。因此，《公约》已经不仅仅是关于遗产的文件，而是与人类社会的未来命运紧密相关。

## 5.2 《实施世界遗产公约的操作指南》及相关国际文件

《实施〈世界遗产公约〉的操作指南》（以下简称《操作指南》），旨在促进《保护世界文化和自然遗产公约》的实施，可为缔约国、世界遗产委员会、相关

专业咨询机构、遗产地管理人员以及利益相关者提供规范和指导，其内容涉及将遗产列入《世界遗产名录》和《濒危世界遗产名录》，世界遗产的保护和保存，世界遗产基金项下提供的国际援助，调动国家和国际力量为《世界遗产公约》提供支持的相关程序。《操作指南》会定期修改，反映世界遗产委员会的最新决策。最新版本可在世界遗产中心网站上获得，中国古迹遗址保护协会提供有中文译本。

### 5.3 世界遗产的运行机制

世界遗产的管理机制是在《世界遗产公约》（以下简称《公约》）的框架下形成和运行的。《公约》确认了缔约国的责任，确认了世界遗产委员会和世界遗产基金的建立，确认了国际文物保护与修复研究中心、国际古迹遗址理事会和国际自然及资源保护联盟将以咨询机构的身份出席委员会的会议，确认了联合国教科文组织需指派秘书处协助世界遗产委员会的工作。联合国教科文组织又于1992年创建了世界遗产中心来担负秘书处的职责。

至今，世界遗产管理机制的框架即主要由缔约国、世界遗产委员会、世界遗产中心和咨询机构四个部分支撑和运行。

#### 5.3.1 缔约国

缔约国是世界遗产管理机制的基础，是进行本国领土内世界遗产申报、保护、管理、研究和监测，履行世界遗产大会决议的主体。根据《公约》第四条，缔约国均承认“本国领土内的文化和自然遗产的确定、保护、保存、展出和遗传后代，主要是有关国家的责任”，并保证“将为此目的竭尽全力，最大限度地利用本国资源，必要时利用所能获得的国际援助和合作，特别是财政、艺术、科学及技术方面的援助和合作”。并在《公约》第五条提到，缔约国应该在立法、机构



建设、科技研究、财政政策、教育培训等方面采取积极有效的措施，保证本国领土内的文化和自然遗产的保护、保存与展出。

### 5.3.2 世界遗产委员会和世界遗产中心

保护具有突出的普遍价值的文化和自然遗产政府间委员会，称为“世界遗产委员会”或“委员会”（《操作指南》3.b），由21个成员国组成，每年至少要召开一次会议，委员会设有主席团，根据实际需求在委员会常会期间召开会议（《操作指南》第十九条）。委员会成员通过世界遗产大会选举而出，任期六年，但考虑到委员会公正的代表性和轮值制，通过大会建议，近年来委员会成员的任期多为四年，且不连任（《操作指南》第二十一条）。

世界遗产委员会是世界遗产管理与运行的核心，其主要目标是推进并落实《公约》的实施。由世界遗产中心（秘书处）和咨询机构协助。

《公约》第十四条确认“世界遗产委员会应由联合国教育、科学及文化组织总干事任命组成的一个秘书处协助工作”，1992年联合国教科文组织创建了世界遗产中心来担负秘书处职能，世界遗产中心主任为委员会秘书。

世界遗产中心的主要任务就是协助世界遗产委员会开展工作，承担秘书的职责，以期促进《公约》的实施、增进公众对《公约》的认识。

### 5.3.3 咨询机构

《公约》第十四条指出，“联合国教育、科学及文化组织总干事应尽可能充分利用国际文物保护与修复研究中心（罗马中心）、国际古迹遗址理事会和国际自然及自然资源保护联盟在各自职权范围内提供的服务，以为委员会准备文件资料，制定委员会会议议程，并负责执行委员会的决定。”这三个组织即是世界遗产管理机制中咨询机构的主要组成，履行评估和咨询的职责，为委员会服务，指导《公约》的实施。

#### 5.3.4 项目管理机制

世界遗产的项目管理机制可以分解为三个阶段：申遗筹备阶段、世界遗产大会、后申遗阶段。

在申遗筹备阶段，工作主体为缔约国，主要进行为了将遗产成功地列入《世界遗产名录》而需要的考古文献研究、申报文件筹备、遗产保护管理优化等工作。首先根据各缔约国本国对世界遗产申报的要求提交材料，列入本国的《预备名录》并在世界遗产中心备案，至少一年之后，按照《操作指南》的要求，根据遗产地保护管理优化状况和申报材料准备情况，由缔约国决定是否于当年2月1日前向世界遗产大会呈递该遗产地的申报材料，并接待前往该遗产地进行评估的咨询机构专家团。

申遗过程的最后一个阶段是在提交申报材料次年的世界遗产大会上，基于咨询机构提交的评估报告，由委员会进行决议，决定提名遗产地是否列入《世界遗产名录》。

列入《世界遗产名录》后，遗产地即进入后申遗阶段，除了世界遗产带来的保护管理技术支持、竞争优势和诸多挑战外，还需要接受持续的监督，在发生重大变化时还需通过咨询机构和世界遗产大会的评估和审议，在极端情况下，可能触发列濒和除名机制，使得遗产地被列入《濒危世界遗产名录》，乃至从《世界遗产名录》中除名。

#### 5.3.5 监督机制

《世界遗产公约》框架是以价值为导向的框架，监督机制的核心判断基于可能对遗产的突出的普遍价值及真实性和完整性影响的程度。自世界遗产体系建立以来，监督机制不断完善。目前，通过设立保护状况报告、反应性监测、定期报告等机制，落实列入名录的项目的保护和管理。

保护状况报告（State of Conservation），简称 SOC，指在出现异常情况或开展可能影响遗产的突出的普遍价值及其保护状况的活动时，委员会要求缔约国递交给世界遗产中心的有关遗产地保护具体状况和影响调查的报告。在保护状况报告中，首先需说明对世界遗产委员会决议的回应，如对大会决议中关切的威胁因素进行情况说明和影响评估；其后说明缔约国确认的可能会影响遗产突出的普遍价值的其他现有保护问题即该世界遗产内部、缓冲区和/或廊道或其他区域内可能的重大修复、改变和/或新建筑。

1994 年《操作指南》中确立了反应性监测机制（Reactive Monitoring），指出：反应性监测是由世界遗产中心、UNESCO 的其他组织和咨询机构向世界遗产管理局和委员会对正遭受威胁的、特殊的世界遗产地保护状况的情况进行报告。在保护状况报告的受理流程中，由世界遗产中心组织委派的特派小组前往遗产地进行评估即是反应性监测机制的主要内容。

定期报告机制（Periodic Reporting）是针对世界遗产的一项周期性的监测方式，是世界遗产体制的一项正式规定，要求缔约国每六年提交一次关于《世界遗产公约》在其领土范围内的实施情况的报告。这一机制不仅对更有效的对遗产的长期保存起到了至关重要的作用，也提高了《世界遗产公约》实施的可信性。迄今定期报告已经进行了两轮（2000-2006 年为第一轮，2008-2015 年为第二轮），以区域为基础执行，共包括阿拉伯地区、非洲地区、亚太地区、拉丁美洲和加勒比地区、欧洲与北美地区 5 大片区，由阿拉伯地区开始逐年依次进行。在定期报告周期结束后，世界遗产中心会将国家报告整理成《世界遗产区域性报告》。

在 2012 年，第二轮定期报告中，按照委员会的要求，亚太地区内共 41 个缔约国提交了 166 处遗产的突出的普遍价值声明，及来自 31 个缔约国的 198 处遗产的报告。期间，分别在波利尼西亚的莫皮蒂岛（太平洋地区）、中国太原（东亚及东南亚）、印度德拉敦（西亚、中亚及南亚）举行了 3 次区域间的交流活动，以及 16 处国家（区域）内的交流活动。在亚太地区第二轮《定期报告》中，重

点关注了管理规划、可持续筹资机制、社区参与及利益共享、区域合作等 4 个主要领域的议题。并制定了 2 个区域计划，《水原（亚洲地区）行动计划》和《太平洋地区世界遗产行动计划》，在《水原行动计划》中，确立了包括制订/审查管理规划/体制、灾难风险准备、地区合作、更广泛的社区参与等行动计划优先实施的领域。

## 5.4 世界文化遗产的类型

《世界遗产公约》第一条定义了世界文化遗产的类型，主要包括：

（一）文物。从历史、艺术或科学角度看具有突出的普遍价值的建筑、碑雕和碑画、具有考古性质成分或结构、铭文、窟洞以及联合体；

（二）建筑群。从历史、艺术或科学角度看在建筑式样、分布均匀或与环境景色结合方面具有突出的普遍价值的独立的或连接的建筑群；

（三）遗址。从历史、审美、人种学或人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合的工程以及考古地址等地方。

但是随着文化遗产的定义不断扩展，世界遗产委员会又陆续识别并定义了几种特殊的遗产类型，并将具体定义、种类和评估标准补充到更新版本的《操作指南》中，简要总结如下：

（一）文化景观。是“人类与大自然的共同杰作”，包含了人类与其所在的自然环境之间互动的多种表现。

（二）历史城镇或城镇中心。包括无人居住但保留了依然如故的考古证据的城镇、尚有人居住的历史城镇、二十世纪的新镇三种子类型。

（三）遗产运河。人类兴建的水路。

（四）遗产线路。由各种有形的要素构成，这些要素的文化意义和价值来自于跨国界和跨地区的交流和多维对话，共同承载和展现了沿这条线路上展开的运动在时空上的交流互动。

需要说明的是，世界遗产的类型之间并无高下之分，且某些遗产可能符合多项定义。

## 5.5 世界文化遗产的关键概念

### 5.5.1 突出的普遍价值

突出的普遍价值指罕见的、超越国界的、对全人类的现在和未来均具有普遍的重要意义的文化和/或自然价值。《世界遗产公约》旨在保护具有突出的普遍价值的遗产，世界遗产委员会规定了衡量遗产突出的普遍价值的评估标准，遗产需符合这些标准中的一项或多项才有可能被列入《世界遗产名录》：

- （一）作为人类天才的创造力的杰作；
- （二）在一段时期内或世界某一文化区域内人类价值观的重要交流，对建筑、技术、古迹艺术、城镇规划或景观设计的发展产生重大影响；
- （三）能为延续至今或业已消逝的文明或文化传统提供独特的或至少是特殊的见证；
- （四）是一种建筑、建筑或技术整体或景观的杰出范例，展现人类历史上一个（或几个）重要阶段；
- （五）是传统人类居住地、土地使用或海洋开发的杰出范例，代表一种（或几种）文化或人类与环境的相互作用，特别是当它面临不可逆变化的影响而变得脆弱；
- （六）与具有突出的普遍意义的事件、活传统、观点、信仰、艺术或文学作品有直接或有形的联系（委员会认为本标准最好与其他标准一起使用）；

(七) 绝妙的自然现象或具有罕见自然美和美学价值的地区；

(八) 是地球演化史中重要阶段的突出例证，包括生命记载和地貌演变中的重要地质过程或显著的地质或地貌特征；

(九) 突出代表了陆地、淡水、海岸和海洋生态系统及动植物群落演变、发展的生态和生理过程；

(十) 是生物多样性原址保护的最重要的自然栖息地，包括从科学和保护角度看，具有突出的普遍价值的濒危物种栖息地。

按《操作指南》，除了满足评估标准中的一项或多项，遗产还需同时具有完整性和/或真实性的特征，且有恰当的保护和管理机制确保遗产得到保护，才能被视为具有突出的普遍价值。

#### 5.5.2 遗产要素、遗产区和缓冲区

遗产要素指承载、体现遗产突出的普遍价值的全部实物载体。除遗产本体外，街巷、空间、自然背景环境，甚至在特定情况下的可移动文物都可能作为要素，所有要素共同反映出完整的遗产。当其中任何遗产要素破坏或灭失，都表示遗产的真实性或完整性受到损坏，并意味着遗产对突出普遍价值的支撑出现问题，严重时可能导致遗产被列入《濒危世界遗产名录》甚至从《世界遗产名录》中被删除。

遗产区是为了对拟申报遗产进行有效保护而划定的边界范围，这一范围应包括所有的遗产要素，以及在未来的研究中有可能发现新的遗产要素的区域。

缓冲区是在世界遗产范围之外划定的、与遗产区域衔接的、界限清晰的区域。是为了有效保护拟申报遗产而划定设立的，为遗产增加的保护层，包括申报遗产直接所在的区域、重要景观以及其他在功能上对遗产及其保护至关重要的区域或特征。缓冲区不是所申报的遗产的正式组成部分，但若列入《世界遗产名录》，

对缓冲区的划定或变动均需经过世界遗产委员会按照（遗产区）边界微调的程序批准。

遗产区和缓冲区是《世界遗产公约》框架下的保护范围划定，在缔约国内并不具备实际法律效力，因此在中国需要《中华人民共和国文物保护法》规定的保护范围和建筑控制地带予以法律上的支持。

### 5.5.3 影响因素

遗产的影响因素指可能影响或威胁遗产突出的普遍价值的所有因素，包括正面和负面影响。在《操作指南》附录中的《申报材料格式》里列举了可能的影响因素：

（一）开发压力。侵占、改建、农业和采矿等行为对遗产真实性或完整性、对遗产及其环境可能造成损害；

（二）环境压力。污染、气候变化、沙化等环境因素可能导致建筑结构、动植物环境的恶化；

（三）自然灾害和防灾情况。地震、洪水、火灾等遗产地可预见威胁的灾害，以及为应对灾害、尽可能降低灾害损失而制定的应急方案、物理保护措施或人员培训；

（四）旅游情况。超出遗产“承载力”的可能导致遗产（包括物质和非物质的部分）劣化的参观压力和游客行为；

（五）遗产地居民。居住在遗产区和缓冲区范围内的居民，其居民生活、人口流动等可能对遗产的影响。

#### 5.5.4 预备名录

预备名录是缔约国认为其境内符合申报世界遗产条件的遗产的详细目录，由缔约国编制整理并提交世界遗产中心备案。提交材料除目录外，还包含目录中遗产的名称、地理位置、遗产描述及其突出的普遍价值的陈述等信息。遗产列入预备名录是其接受世界遗产委员会审议的先决条件，列入预备名录一年之后提交的正式申报材料才会被审议。

预备名录制度是《世界遗产公约》框架下的全球战略指导建设的制度之一，是《世界遗产名录》的重要规划工具，建立目的是为世界遗产委员会及秘书处、咨询机构提供缔约国未来遗产名录的申报信息，以协助构建具有代表性、平衡性和可信性的《世界遗产名录》。

#### 5.5.5 濒危名录

《濒危世界遗产名录》是世界遗产监测程序中的一部分，当世界遗产委员会认为某遗产受到了严重的特定的威胁时，就可以将其列入《濒危世界遗产名录》；当委员会认为使遗产列入《世界遗产名录》的突出的普遍价值收到破坏，则可以将该遗产从《世界遗产名录》中除名。《操作指南》中详细列明了列入《濒危世界遗产名录》的标准，并且规定了比较严格的程序，以鼓励缔约国及时采取补救措施以免本国世界遗产被列入《濒危世界遗产名录》。

世界遗产委员会每年都会通过保护状况报告、反应性监测等监测程序对《濒危世界遗产名录》上遗产的保护状况进行检查，并与缔约国磋商决定是否采取额外的补救措施、视保护情况将遗产从《濒危世界遗产名录》中删除或从《世界遗产名录》中删除。



#### 5.5.6 利益相关者

利益相关者指与世界遗产有直接关联、会受到与世界遗产相关的决策和变化影响的人群，主要包括遗产地社区居民、参与遗产地开发建设的商业资本、遗产所在地的政府部门、研究该遗产领域的专家以及关注该遗产保护管理的非营利团体等。利益相关者的意见在遗产的申遗工作、申遗后的保护管理工作中都应该受到尊重，有选择性的让利益相关者参与世界遗产的保护管理有助于相关工作的有效开展，也更有助于遗产保护管理中的可持续发展。

#### 5.5.7 文化多样性

2005年《保护和促进文化表现形式多样性公约》中将文化多样性视为人类的一项基本特性，将之定义为各群体和社会借以表现其文化的多种不同形式。人类文化遗产中丰富多彩的文化表现形式就是文化多样性的体现。促进和支持文化多样性是联合国教科文组织创立和发展世界遗产的理念的目标之一，世界遗产突出的普遍价值概念的修订逐渐向全球最具代表性的遗产倾斜，也是世界遗产促进文化多样性发展的体现。

#### 5.5.8 可持续发展

可持续发展是指既满足当代人的需求、又不对后代人满足其需求的能力构成危害的发展，体现了公平性、持续性和共同性的发展原则。在联合国教科文组织《2030可持续发展议程》的17个目标中，第11个目标第4项提到“进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产”，因为世界遗产的保护和管理是可持续发展的重要衡量标准和重要支撑。2015年第20届《世界遗产公约》缔约国大会上通过了《将可持续发展观点整合入世界遗产公约进程的策略》，指出世界遗产应利用其潜能推动可持续发展，保护和管理世界遗产的目标应该符合可持续发展的要求。

#### 5.5.9 申遗文本

申报列入《世界遗产名录》的遗产地，必须向世界遗产委员会提交申报文件。申遗文本是遗产申报文件编制成册后形成的文本，文本的标准格式在《操作指南》有具体规定，由执行摘要、正文和附件三个部分组成。其中执行摘要主要包括遗产的基础信息和突出的普遍价值声明；正文包括对遗产的主要组成部分、突出的普遍价值、保存现状及各种影响因素、遗产保护管理和监测情况的详细描述；附件可能包括遗产的地形图和卫星影像图纸、保护管理规划、专项保护管理法规等材料。

申遗文本是世界遗产委员会决定是否将申报遗产列入《世界遗产名录》的重要基础。所有遗产属性、保护管理等相关信息都应该完整地包括在申报文件中。世界遗产中心对申遗文本的完整性有比较高的要求，只有完整的申遗文本才会被转发给咨询机构进行下一步的申遗流程。

#### 5.5.10 管理规划

管理规划是为保护世界遗产突出普遍价值，以规划形式确定下来的一系列保护和管理措施。目的在于确保现在和将来对遗产进行有效的保护。世界遗产被列入《世界遗产名录》是因为其被认定的突出的普遍价值，如果委员会认为价值没有有效的管理体制或管理规划予以支持和管理，拟申报项目可能无法列入《世界遗产名录》；若委员会认为价值因保护管理不善等原因已经被破坏，已经列入的也可能从《世界遗产名录》中除名。因此，对于拟申报项目而言，管理规划是重要的支持文件，应作为申遗文本的附件材料一同上交；对于已经列入《世界遗产名录》的遗产而言，管理规划是在实际保护管理工作中为世界遗产予以支持的有法律效力的文件。

## 5.6 中国的世界文化遗产发展历程

### 5.6.1 中国加入《世界遗产公约》的历程

中国于1985年正式加入《保护世界文化和自然遗产公约》。

20世纪80年代初，联合国教科文组织科学部门生态处负责世界遗产事宜，中国1972年恢复了在联合国教科文组织的活动后，该处负责人冯·德罗斯特（Bernd Von Droste）曾发文给中国教科文全委会及人与生物圈计划中国国家委员会，介绍了《保护世界文化与自然遗产公约》（下称《公约》）并邀请中国加入。1984年，侯仁之教授在美国获知了《公约》在国际文化遗产保护领域的重要作用，缔约国可以获得国际上的资金和技术上的支持，遂于回国后起草了中国应尽早参加《公约》的政协提案（《第六届全国政协第三次会议（第663号）提案》），在1985年3月第六届全国政协会议上与阳含熙、郑孝燮、罗哲文三位教授联名提交。提案中提出中国应尽早加入《公约》，争取参加世界遗产委员会，此举将有利于中国重大文化和自然遗产的保存和保护，并加强中国在国际文化合作事业中的地位。

1985年11月22日第六届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议上，国务院向会议提出关于提请审议批准《公约》的议案，文化部副部长吕志先就此向会议作说明，提出：

由于自然和人为的因素，世界上一些在人类历史文化中具有重大价值的文化遗产和自然遗产正在受到损害和破坏，有的甚至濒临毁灭。同时，由于经济和科学技术方面的原因，国家一级的保护这类遗产的工作往往不很完善。因此，为了更积极，更有效地保存和保护我国丰富的文化遗产和自然遗产，促进我国在这方面与其他国家的国际合作，我国有必要参加这个公约。<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 《中国文物报》1986年5月2日刊载，《全国人大常委会批准〈保护世界文化和自然遗产公约〉的议案》

此议案获得会议决定批准。同年 11 月 26 日吴学谦外长通知联合国教科文组织总干事阿马杜-马赫塔尔·姆·博（Amadou-Mathar M' Bow）中国批准该公约；12 月 12 日交存批准书后，中国成为《公约》的缔约国。

### 5.6.2 中国世界文化遗产的发展历程

自中国 1985 年正式加入《世界遗产公约》、1987 年首批 6 处遗产成功地申报列入《世界遗产名录》以来，中国世界文化遗产是也经历了起步、加速、转型、创新 4 个阶段：

#### 1. 起步阶段（1985~1995）

这一阶段是中国进入《世界遗产公约》框架体系的早期，积极学习和熟悉《世界遗产公约》及其《操作指南》和国际遗产保护的理念，摸索着开展世界文化遗产申报、保护管理和国际事务。

这一阶段选择进行申报的项目都是公认的中国古代传统文化艺术最高水平的代表作，也代表着中国希望展现给国际社会的文化面貌，文化遗产申报主要集中在两年，即 1987 年申报列入的莫高窟、秦始皇陵及兵马俑、周口店北京人遗址、长城、明清故宫（北京故宫），和 1994 年申报列入的武当山古建筑群、承德避暑山庄及其周围寺庙、曲阜孔庙、孔林和孔府、拉萨布达拉宫历史建筑群（布达拉宫）。期间虽然在 1986 年、1993 年、1994 年分别备案过《预备名录》，但这时的中国尚没有形成世界遗产的储备和选拔机制。

在世界遗产保护管理的方面，这一阶段中国在不断尝试推动将其纳入中国现行法律法规体系，主要通过编制保护管理规划和从省、直辖市层面制定保护管理条例或办法，1989 年《北京市周口店北京猿人遗址保护管理办法》为此开启了先河。同时，随着世界遗产概念的引入，《威尼斯宪章》、真实性、完整性等国际社会的遗产保护理念也随之被引入中国，引发了一轮中国文物保护界对保护理念和保护原则的讨论与更新。

## 2. 加速阶段（1996~2005）

从1996年起，中国在世界遗产申报工作上开始基本维持每年成功申报列入一项以上的频率，共14项世界文化遗产陆续列入《世界遗产名录》，中国世界文化遗产的数量迅速增长，遗产类型不断丰富，开始采用历史城镇和城镇中心、系列遗产、文化景观等概念作为申报策略。由于世界遗产知名度的提升，列入《世界遗产名录》的遗产往往带来游客量和旅游收入的骤然增长，于是在中国各地形成了“申遗热”，甚至出现了一些不计成本代价开展申遗工作的现象和申遗后过度旅游开发、保护管理工作不善的乱象，引起各界对世界遗产的申报统筹和申遗后保护管理情况的关注与批判，中国开始着眼于建立更清晰的世界遗产申报策略、更完善可靠的预备名录，推进遗产申报、筛选、管理的规范化和系统化。2002年文化部、国家文物局等9个相关部门联合下发了《关于加强和改进世界遗产保护管理工作的意见》，国家文物局设立了世界遗产处，负责统筹全国世界文化遗产申报、保护管理等工作。

在这一阶段中国对世界遗产的研究越来越受到重视，1998年成立了中国第一个世界遗产高级专业研究机构，北京大学世界遗产研究中心。2002年发行了首版《中国文物古迹保护准则》，2004年修订为第二版，将国际文化遗产保护理念和原则与中国文物保护原则融合，成为中国文化遗产保护管理工作的重要参照。同时，中国在世界文化遗产国际事务中也开始发挥作用：2003年，中国首次当选世界遗产委员会会议主席国；2004年，主办联合国教科文组织世界遗产委员会第28届会议；2005年，主办国际古迹遗址理事会第15届大会，形成了《西安宣言》（2005）等重要国际文件。

## 3. 转型阶段（2006~2011）

2004年《凯恩斯决议》通过后，中国基本上每年均有一项、共6项文化遗产成功申请列入《世界遗产名录》。世界遗产预备名录的重要性愈发被看重，建立了比较成熟的世界遗产预备清单资源储备和较为严格、公正的筛选机制，在申

报环境愈加严苛的趋势下，开始寻求合适中国的遗产申报策略。随着中国文化自信的日渐增强，社会和公众对待世界遗产的态度也从吸引游客、抬升当地经济发展的“金字招牌”逐渐转向需要被有效保护和合理利用的人类共有的文化遗产。

2006年起颁布了一系列中国世界文化遗产保护管理的相关法律法规，对世界文化遗产自申报筹备、项目审核、专家咨询到申报成功后的保护管理和监测巡视等均制定了详细规定，开展世界文化遗产监测试点工作。2011年，中央财政首次设立了世界文化遗产保护专项经费。

#### 4. 创新阶段（2012~）

中国世界文化遗产事业继续蓬勃发展，成功尝试跨区域和跨国的大型特殊类型遗产项目大运河、丝绸之路等，又新增共8项文化遗产列入《世界遗产名录》。

2012年国家文物局正式设立世界文化遗产司，重点组织实施了各时代长城、承德避暑山庄及周围寺庙等一批重大文物保护工程；设立了中国世界文化遗产监测中心和中国世界文化遗产中心，逐步建立起中国世界文化遗产监测预警体系，并对监测数据指标和监测年报体例也进行了规范；结合国际上遗产保护理念和原则的发展变化，于2015年推出新版修订的《中国文物古迹保护准则》。摸索尝试在《世界遗产公约》框架下承担和组织国际事务的新策略和新思路，在世界遗产大会期间组织举行边会，加强中国在世界遗产活动中的声音和影响力。

## 5.7 中国的世界文化遗产相关法规

### 5.7.1 中国世界文化遗产的一般法

中国世界文化遗产主要基于《中华人民共和国文物保护法》开展实际的保护管理工作。为了进一步规范中国世界文化遗产的保护管理工作，2006年11月4日文化部通过并公布了《世界文化遗产保护管理办法》，明确了各级政府在世界遗产保护中的法定职责，并规定世界文化遗产应编制保护管理规划加以保障。并

依据《世界文化遗产保护管理办法》，于2006年12月8日由国家文物局通过并公布了《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》和《中国世界文化遗产专家咨询管理办法》。2007年国家文物局委托中国古迹遗址保护协会起草了《世界文化遗产监测规程（试行）》并以征求意见稿形式下发。

2010年7月6日国家文物局印发了《世界文化遗产申报项目审核管理规定》，加强和规范了对世界文化遗产申报项目的审核工作。2013年8月28日国家文物局又印发了《世界文化遗产申报工作规程（试行）》，明确了申报相关各方的责任、权利和义务，申报项目应具备的条件和所需开展的工作，以及申报程序等，进一步规范了世界文化遗产的申报工作。

这些法律法规均适用于被列入《世界遗产名录》和《中国世界文化遗产预备名单》的文化遗产及文化和自然双重遗产中的文化部分。

## 5.7.2 中国世界文化遗产的专门法

### 1. 国家级层面

有些大型世界文化遗产跨越了广大地域范围，在保护管理上不同地区的重视程度、工作能力、工作效果有较大差异，保护管理情况参差不齐，因此为了更好地统筹保护管理跨省域的大型世界文化遗产，针对特定某些遗产地从国家级层面颁布了法规予以支持：

《长城保护条例》：2006年9月20日由国务院第150次常务会议通过、自2006年12月1日起施行。由于长城绵延万里，所涉及的不同地区保护管理程度和能力差异较大，不规范的旅游开发、工程建设及部分人为破坏行为都使长城受到了不同程度的损毁，为了加强对长城的保护管理，规范长城的利用行为，依据《中华人民共和国文物保护法》制定《长城保护条例》，同时制定了《长城保护总体规划》予以支持和落实。

《大运河遗产保护管理办法》：2012年8月14日由文化部公布（文化部令第54号）、自2012年10月1日起施行。大运河是连贯的人工运河，跨越8个省（直辖市），沿线环境复杂，还涉及水利、交通等其他部门的管理问题，因此制定《大运河保护管理办法》，在国家层面设立大运河保护和申遗省部级会商小组，由国务院文物主管部门主管大运河遗产的整体保护工作，与国务院国土、环保、交通、水利等部门合作，协调开展大运河遗产保护管理在各自职责范围内的相关工作。

## 2. 省（自治区、直辖市）层面

为配合世界遗产的保护管理工作，部分省（自治区、直辖市）结合实际制定了省级法规规章，用于指导本省内世界遗产的保护管理工作，如2002年四川省颁布的《四川省世界遗产保护条例》。

除针对省内所有世界遗产地的法规外，省级层面还针对部分单项遗产制定了专门法规，其中部分遗产，尤其是早期列入世界遗产名录的，都是在列入名录之后因保护管理的需要从省级层面专门针对世界遗产颁布的保护条例或管理办法；少部分遗产是因自身保护管理的需要而从省级颁布了保护管理条例规范，列入《世界遗产名录》后对法规进行了更新；随着中国对世界遗产体系理解的加深，近十年来，部分遗产在筹备申请列入《世界遗产名录》过程中，为了有效提升遗产的保护管理状况，在申遗筹备周期中也一并推进了该遗产保护管理规范的颁布。（省级层面颁布的涉及世界文化遗产的保护条例不完全统计如下）

涉及遗产地	法规名称	公布年份
周口店北京人遗址（1987）	北京市周口店北京猿人遗址保护管理办法	1989
平遥古城（1997）	山西省平遥古城保护条例	1998
丝绸之路：长安—天山廊道的路网（2014）	新疆维吾尔自治区克孜尔千佛洞历史文化遗址保护管理办法	1999
殷墟（2006）	河南省安阳殷墟保护管理条例	2001



莫高窟（1987）	甘肃敦煌莫高窟保护条例	2002
开平碉楼与村落（2006）	广东省开平碉楼保护管理规定	2002
承德避暑山庄及周围寺庙（1994）	承德避暑山庄及周围寺庙保护管理条例	2003
秦始皇陵及兵马俑（1987）	秦始皇陵保护条例	2005
丽江古城（1997）	云南省丽江古城保护条例	2005
丝绸之路：长安-天山廊道的路网（2014）	麦积山石窟保护管理办法	2008
高句丽王城、王陵及贵族墓葬（2004）	吉林省高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护管理条例	2009
福建土楼（2008）	福建省“福建土楼”世界文化遗产保护条例	2011
红河哈尼梯田文化景观（2013）	红河哈尼梯田保护管理条例	2012
大运河（2014）	山东省大运河遗产山东段保护管理办法	2013
拉萨布达拉宫历史建筑群（含罗布林卡和大昭寺）（1994）	西藏自治区布达拉宫文化遗产保护管理条例	2015
元上都遗址（2012）	内蒙古自治区元上都遗址保护条例	2016
大足石刻（1999）	重庆市大足石刻保护条例	2017
丝绸之路：长安-天山廊道的路网（2014）	甘肃炳灵寺石窟保护条例	2017
鼓浪屿：历史国际社区（2017）	厦门经济特区鼓浪屿世界文化遗产保护条例	2019

### 3. 地市级层面

地市级人民政府是对本地世界文化遗产直接统筹负责的管理主体，因此部分地市级人民政府也在地市级层面颁布了保护管理的法规条例，以保障世界文化遗

产保护管理工作，如《沈阳市故宫、福陵和昭陵保护条例》（2003）、《杭州市西湖文化景观保护管理条例》（2011）、《西安市大明宫遗址保护管理办法》（2013）、《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》（2018）等。

综上所述，自加入《世界遗产公约》以来，随着对世界遗产概念认知的逐渐加深，中国世界文化遗产的法规体系逐渐形成了以中国《中华人民共和国文物保护法》为核心，各级地方性法规为补充的特色的世界文化遗产法律体系。

## 5.8 中国世界文化遗产保护管理与监测要求

### 5.8.1 《世界遗产公约》对世界文化遗产保护管理与监测的要求

建立《世界遗产公约》的初衷就是为了联合国际力量集体保护具有突出的普遍价值的遗产，签订了公约的缔约国都有“保证该国领土内的文化和自然遗产的确定、保护、保存、展出和遗传后代的责任”，认为缔约国在世界文化遗产保护管理工作中应该尽力做到：

（一）通过一项旨在使文化遗产在社会生活中起一定作用并把遗产保护纳入全面规划计划的总政策；

（二）建立负责文化遗产的保护、保存和展出的机构；

（三）发展科学和技术研究；

（四）采取为确定、保护、保存、展出和恢复这类遗产所需的适当的法律、科学、技术、行政和财政措施；

（五）促进建立或发展有关保护、保存和展出文化遗产的国家或地区培训中心，并鼓励这方面的科学研究。

在《实施〈世界遗产公约〉的操作指南》中对世界文化遗产的保护管理和监测制定了更加明确的程序来落实《世界遗产公约》的要求，设计了《濒危世界遗产

名录》、反应性监测和保护状况报告制度、定期报告制度等监测程序(前述已详),对已经列入《世界遗产名录》的遗产的保护状况进行监督管理,在《世界遗产公约》框架下建立了一个比较完善的针对世界遗产保护管理和监测状况的评估和监督体系,主要包括如下几个方面:

(一)提出了一个定性的评估框架来评估遗产的真实性、完整性,并将之和保护管理状况纳入突出的普遍价值评估体系中加以考量。将文化遗产真实性的评估标准定性为八个方面,即是否代表遗产文化价值的外形和设计、材料和实质、用途和功能、传统、技术和管理体系、位置和环境、语言和其他形式的非物质文化遗产、精神和感觉、其他内外因素都真实可信,全部真实可信则代表遗产具有真实性。将文化遗产完整性的评估定性为三个方面,即遗产是否包括所有表现其突出的普遍价值的必要因素,是否面积足够大、确保能完整地代表体现遗产价值的特色和过程,是否收到发展的负面影响和/或缺乏维护。评估遗产的保护和管理状况则是看相关措施是否能确保遗产在列入《世界遗产名录》时所具有的突出的普遍价值以及完整性和/或真实性能在之后得到保持或加强,要求列入《世界遗产名录》的所有遗产必须有长期、充分的立法、规范、机构的和/或传统的保护及管理措施确保遗产得到保护,必须有充分的保护边界(即遗产区和缓冲区)的划定<sup>15</sup>,还应有适宜的管理规划或其他有文可依的管理体制来保证遗产突出的普遍价值得到保护,且对有效的管理与管理体制进行了定性描述<sup>16</sup>,并鼓励世界遗产的可持续发展。

---

15 当遗产边界(遗产区和缓冲区)进行微调(不影响突出的普遍价值)时,必须申报世界遗产委员会按照边界微调的程序批准;当遗产边界(遗产区)进行重大修改时,将作为新申报提交申请。

16 《操作指南》中提及,有效的管理体制应包含这些共同因素:各利益方均透彻理解遗产价值;建立规划、实施、监测、评估和反馈的循环机制;评估遗产可能受到的来自社会、经济及其他方面的压力,监测时下各种趋势和建议干预活动对遗产的影响;建立相应机制,以有效吸纳并协调各类合作伙伴与利益相关方的活动;必要资源的配置;能力建设;对管理体制运作的描述可信且透明。有效的管理包括对申报遗产保护、保存和展示的短、中、长期措施,并认为规划管理采取整体综合的方式对指导遗产长期发展至关重要,也可确保其突出的普遍价值的所有方面得以维持。为了指导世界文化遗产的保护管理工作,世界遗产中心联合咨询机构出版了《世界文化遗产保护管理》技术手册供各世界文化遗产地参考,手册可在世界遗产中心官方网站下载。

(二)对申遗文本的格式进行了严格规范,将保护管理和监测各专设为文本的单独章节,文本中需要附加明确说明来解释上述保护管理的具体措施,遗产的保护管理规划或专门的保护管理条例也应作为附件材料一并提交;

(三)强调遗产影响评估报告的重要性并设计了世界文化遗产影响评估报告的标准格式(《世界文化遗产影响评估指南》),要求任何可能严重影响世界文化遗产突出的普遍价值的活动均应进行遗产影响评估,并将评估报告提交世界遗产委员会审议。

### 5.8.2 中国世界文化遗产的一般法对保护管理的要求

《世界文化遗产保护管理办法》(2006)对中国世界文化遗产的保护管理工作提出了基本要求,简要总结如下:

(一)对政府部门的要求:县级以上地方人民政府及其文物主管部负责本行政区域内的世界文化遗产工作,应将世界文化遗产保护和管理所需的经费纳入本级财政预算;省级文物主管部门应当建立世界文化遗产保护志愿者工作制度,开展志愿者的组织、指导和培训工作;省级人民政府应当按法规要求为世界文化遗产作出标志说明,且说明的设立不得对世界文化遗产造成损害,应当为世界文化遗产建立保护记录档案,并报国家文物局备案,应当为世界文化遗产确定保护机构,为列入《中国世界文化遗产警示名单》遗产所在地的省级人民政府应当对该遗产保护和管理工作中存在的问题提出整改措施并限期改进保护管理工作;国家文物局主管全国世界文化遗产工作,建立重大事项专家咨询机制和监测巡视机制开展相关工作,应当建立全国的世界文化遗产保护记录档案库,并利用高新技术建立世界文化遗产管理动态信息系统和预警系统。

(二)对保护机构的要求:保护机构应当对世界文化遗产进行日常维护和监测,并建立日志,发现安全隐患时即采取控制措施并及时向县级以上地方人民政府和省级文物主管部门报告;应对辟为参观游览区的世界文化遗产制定参观游览

服务管理办法，并上报省级文物主管部门备案；在参观游览区内设置服务项目应符合世界文化遗产保护规划的管理要求，与世界文化遗产的历史文化属性相协调。

（三）对业务工作的要求：世界文化遗产保护规划由省级人民政府组织编制，承担规划编制任务的机构应取得国家文物局办法的资格证书，在规划中应当明确世界文化遗产保护的标准和重点，分类确定保护措施，符合联合国教科文组织有关世界文化遗产的保护要求，规划由省级文物主管部门报国家文物局审定，经审定的规划由省级人民政府公布并组织实施，规划中的要求应纳入县级以上地方人民政府的国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划和城乡规划；世界文化遗产中的不可移动文物应当根据其历史、艺术和科学价值依法核定公布为文物保护单位，按照《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国文物保护法实施条例》的有关规定实施保护和管理，文物保护单位应当根据世界文化遗产保护的需要（遗产区和缓冲区的保护要求）依法划定保护范围和建设控制地带并予以公布。

### 5.8.3 中国世界文化遗产的一般法对监测的要求

《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》（2006）建立了中国世界文化遗产的监测工作机制，即国家、省、世界文化遗产地三级监测和国家、省两级巡视制度，并提出基本要求：

（一）对政府部门的要求：省级文物行政部门负责对本辖区内世界文化遗产进行定期监测、反应性监测及定期或不定期巡视，每年3月将审核后的年度日常监测报告上报国务院文物行政部门，并按照国务院行政部门的要求按时报送定期报告；国务院文物行政部门负责制定世界文化遗产监测巡视工作的方针、政策、管理制度和技术规范，组织或委托专业机构实施反应性监测，组织定期或不定期巡视，负责建立并运行世界文化遗产保护管理记录档案数据库系统、建设世界文化遗产动态监测管理系统，每年向社会公布世界文化遗产保护管理监测结果。

(二) 对保护管理机构的要求：负责世界文化遗产的日常监测，并于每年 1 月将上年度的日常监测报告上报省级文物行政部门。

《办法》建立的监测机制与《世界遗产公约》框架下的监测程序相适应，并对国内的日常监测、定期监测和反应性监测分别作了适应性定义、阐释和要求：

(一) 日常监测：内容包括文物本体保存状况、核心区和缓冲区内的自然、人为变化、周边地区开发对文物本体的影响、游客承载量等，需要每年整理成年度报告上报；

(二) 定期监测：省级文物行政部门每五年对世界文化遗产实行的系统监测及每年对列入《濒危世界遗产名录》或者《中国世界文化遗产警示名单》的世界文化遗产进行的重点监测。其中，系统监测内容包括对保护规划执行情况、遗产保护、管理、展示、宣传等情况的全面监测；重点监测内容包括对保护存在问题采取的解决办法及成效的监测；

(三) 反应性监测：针对保护管理出现的问题进行的一种专门监测，内容包括对威胁到遗产保护的异常情况或危险因素进行监测。

《办法》要求国家、省、世界文化遗产保护管理机构三级需要分别对反应性监测、定期监测、日常监测工作形成记录档案并妥善保管。

为了更好地执行《中国世界文化遗产监测巡视管理办法》，2007 年下发了《世界文化遗产监测规程（征求意见稿）》，详细叙述了监测机构及人员要求、监测方法、监测内容、监测类型、监测报告编写内容和格式等，是编制日常监测年度报告的重要参考。自中国世界文化遗产监测预警体系开始建设以来，结合《中国世界文化遗产监测数据总表》《中国世界文化遗产监测预警总平台监测指标》等新颁布的技术规范，国家文物局又组织编制了《中国世界文化遗产地监测年度报告体例》作为日常监测年度报告编制的模板。

## 6 文物保护工程管理

### 6.1 文物保护工程概述

#### 6.1.1 文物保护工程管理办法

为加强我国的文物保护工程管理,根据《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国建筑法》的有关规定,中华人民共和国文化部制订了《文物保护工程管理办法》。《文物保护工程管理办法》2003年3月17日经文化部审议通过,以中华人民共和国文化部令第26号,予以发布,自2003年5月1日起施行。

《文物保护工程管理办法》规定了我国文物保护工程管理的原则,确定建立文物保护工程的勘察、设计、施工、监理资质管理制度。实施文物保护工程立项、勘察、设计、施工、监理及验收管理,是实施文物保护工程应该遵循的规章。

根据《中华人民共和国文物保护法实施条例》规定,承担文物保护单位的修缮、迁移、重建工程的单位,应当同时取得文物行政主管部门发给的相应等级的文物保护工程资质证书和建设行政主管部门发给的相应等级的资质证书。其中,不涉及建筑活动的文物保护单位的修缮、迁移、重建,可以由取得文物行政主管部门发给的相应等级的文物保护工程资质证书的单位承担。

申领文物保护工程资质证书,需符合下列条件:有取得文物博物专业技术职务的人员;有从事文物保护工程所需的技术设备;法律、行政法规规定的其他条件。

#### 6.1.2 文物保护工程分类

《文物保护工程管理办法》将我国的文物保护工程分为:保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程、保护性设施建设工程、迁移工程等五类。根据文物保护工程实际情况,可以是单独一类的工程,也可以是几类和在一起的工程。因此,必须清楚文物保护工程的分类,在取得的资质等级和业务范围内,承担相应的文物保护工程。

（一）保养维护工程，系指针对文物的轻微损害所做的日常性、季节性的养护。保养维护是文物保护的基础，能及时消除影响文物安全的隐患。如及时修补破损的瓦面，清除影响文物安全的杂草植物，保证排水、消防系统的有效性，维护文物及其周围环境的整洁等。作为日常工作，保养维护一般不需要委托专业机构编制专项设计，但应制定保养维护规程。说明保养维护的基本操作和内容要求，以免不当操作造成文物的损害。

（二）抢险加固工程，系指文物突发严重危险时，由于时间、技术、经费等条件的限制，不能进行彻底修缮而对文物采取具有可逆性的临时抢险加固措施的工程。

（三）修缮工程，系指为保护文物本体所必需的结构加固处理和维修，包括结合结构加固而进行的局部复原工程。修缮工程，一般包括现状整修和重点修复。现状整修主要是规整歪闪、坍塌、错乱和修补残损部分，清除经评估为不当的添加物等。重点修复包括恢复文物古迹结构的稳定状态，修补损坏部分，填补主要的缺失部分等。

（四）保护性设施建设工程，系指为保护文物而附加安全防护设施的工程。保护性设施建设是消除文物损害的自然或人为因素的预防性措施，有助于避免或减少对文物的直接干预，包括设置保护设施，搭建保护棚罩等。保护设施的建设、改造须依据文物保护规划和专项设计实施，把对文物及其环境影响控制在最低限度。

（五）迁移工程，系指因保护工作特别需要，并无其他更为有效的手段时所采取的将文物整体或局部搬迁、异地保护的工程。迁移工程必须具有充分的理由，经过专家委员会论证，依法审批后方可实施。迁移工程必须取得并保留全部原状资料，详细记录迁移工程全过程。



### 6.1.3 文物保护工程基本内涵

#### （一）文物保护工程的含义

文物保护工程，是指对核定为文物保护单位的和其他具有文物价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画等不可移动文物进行的保护工程。

文物保护单位应当制定专项的总体保护规划，文物保护工程应当依据批准的规划进行。

#### （二）文物保护工程的原则

在不可移动文物的修缮、保养、迁移、重建工作中，有一条贯穿始终的基本原则，就是必须遵守不改变文物原状的原则。文物保护工程必须遵守不改变文物原状的原则。

不改变文物原状，就是保证文物的真实性，不改变其原有的信息的真实性和完整性。全面地保存、延续文物的真实历史信息和价值，按照国际、国内公认的准则，做好保护文物本体及与之相关的历史、人文和自然环境。如果改变了原状，也就改变了文物的原有价值，甚至导致传递错误信息。

#### （三）文物保护工程管理的主要内容

文物保护工程管理主要指立项、勘察设计、施工、监理及验收、经费管理等。

文物保护工程首先要申请立项。工程项目的立项申报资料包括：工程业主单位及上级主管部门名称；拟立项目名称、地点，文物保护单位级别、时代，保护范围与建设控制地带的划定、公布与执行情况；保护工程必要性与实施可能性的技术文件与形象资料录像或照片；经费估算、来源及计划工期安排；拟聘请的勘察设计单位名称及资信。

勘察设计已立项的文物保护工程应当申报勘察、方案设计和施工技术设计文件。重大工程要在方案获得批准后，再进行技术设计。

勘察和方案设计文件包括：反映文物历史状况、固有特征和损害情况的勘察报告、实测图、照片；保护工程方案、设计图及相关技术文件；工程设计概算；必要时应提供考古勘探发掘资料、材料试验报告书、环境污染情况报告书、工程地质和水文地质资料及勘探报告。施工技术设计文件包括：施工图；设计说明书；施工图预算；相关材料试验报告及检测鉴定结果。

施工、监理与验收：文物保护工程中的修缮工程、保护性设施建设工程和迁移工程实行招投标和工程监理，施工单位应严格按照设计文件的要求和工作程序进行施工。文物保护工程可按工序分阶段验收，工程竣工后，由业主单位会同设计单位、施工单位、监理单位对工程质量进行验评，并提交工程竣工总结报告与相关材料。项目审批机关视工程项目的实际情况成立验收小组或者委托有关单位，组织竣工验收。

经费管理。国家设立文物保护专项经费，文物保护工程要严格按照国家文物保护专项资金管理办法规定，做好专项资金的申请、使用与管理。

按照文物保护单位级别实行分级管理，即全国重点文物保护单位保护工程，以省、自治区、直辖市文物行政部门为申报机关，国家文物局为审批机关。省、自治区、直辖市级文物保护单位保护工程以文物所在地的市、县级文物行政部门为申报机关，省、自治区、直辖市文物行政部门为审批机关。市县级文物保护单位及未核定为文物保护单位的不可移动的文物保护工程的申报机关、审批机关有省级文物行政部门确定。

## 6.2 文物保护工程资质管理

《文物保护工程管理办法》确定建立文物保护工程资质管理制度后，国家文物局于 2003 年发布《文物保护工程勘察设计资质管理办法（试行）》和《文物

保护工程施工资质管理办法（试行）》两个《办法》，在实施一段时间后，于2005年对两个《办法》做了修改完善。2007年又发布《文物保护工程监理资质管理办法（试行）》。

文物保护工程资质管理办法出台后，对规范全国的文物保护工程发挥了重要作用。根据资质管理办法规定，国家文物局和各省、市、自治区文物行政管理部门，审批颁发了一批文物保护工程勘察设计、施工、监理资质，全国的文物保护工程开始纳入资质管理，对顺利实施文物保护工程发挥了重要作用。针对文物保护工程实施过程中发现的问题，国家文物局及时组织开展对三个《办法》做了进一步修改完善，于2014年重新印发。

作为具体从事文物保护工程的勘察设计、施工、监理的单位，在承接文物保护工程时，必须要符合文物保护工程资质管理规定。所有从事文物保护工程的单位，都要根据自身实际情况，申领相应的资质。在取得相应资质等级与业务范围内，实施文物保护工程。

### 6.2.1 文物保护工程勘察设计资质管理

#### 一、勘察设计资质等级与业务范围

文物保护工程勘察设计资质等级分为甲、乙、丙级。国家文物局负责审定文物保护工程勘察设计甲级资质，颁发甲级资质证书。

省级文物主管部门负责审定本辖区注册企、事业单位的文物保护工程勘察设计乙、丙级资质，颁发相应的资质证书，负责文物保护工程勘察设计资质的年检和日常管理工作。

文物保护工程勘察设计资质的业务范围分为古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画、保护规划等六类。

## 二、专业人员

文物保护工程责任设计师。

文物保护工程责任设计师是经过文物保护工程勘察设计的相关培训，并通过考核，取得相应从业范围证书的文物保护工程勘察设计专业人员。文物保护工程责任设计师只能受聘在一家文物保护工程资质单位。

文物保护工程勘察设计实行责任设计师负责制。责任设计师在主持文物保护工程勘察设计中，应当全面负责所承担项目的组织管理和质量控制，在勘察设计文件上签字并对文件质量负直接责任。

文物保护工程责任设计师应具备条件：熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；从事文物保护工程勘察设计相关技术工作八年以上；主持完成至少两项工程等级为一级，或至少四项工程等级为二级，且通过相应文物主管部门审批的文物保护工程勘察设计项目；或者作为主要技术人员参与完成至少四项工程等级为一级，或至少八项工程等级为二级，且通过相应文物主管部门审批的文物保护工程勘察设计项目；近五年内主持完成的文物保护工程勘察设计，没有发生因勘察设计质量问题对文物造成损坏或人员伤亡等重大责任事故。

文物保护工程责任设计师由全国性文物保护行业协会组织考核。经考核合格的人员，由全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程责任设计师证书，并将名单向社会公布，同时报国家文物局备案。

## 三、勘察设计资质标准

### 1. 甲级资质标准

法定代表人与文物保护工程责任设计师均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项、工程等级为二级的文物保护单位工程勘察设计，并已通过相应文物主管部门审批；

近三年内完成的文物保护单位工程勘察设计中，没有发生因勘察设计质量问题造成文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；

文物保护单位工程责任设计师不少于 5 人（其中应聘并固定在该单位的离退休人员不超过 20%）；其中，每一项业务范围都应有 2 名以上具有相应从业范围的文物保护单位工程责任设计师；有协助责任设计师从事文物保护单位工程勘察设计工作的必要的专业技术人员。

## 2. 乙级资质标准

法定代表人与文物保护单位工程责任设计师均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护单位意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项、工程等级为三级的文物保护单位工程勘察设计，并已通过相应文物主管部门审批；

近三年内完成的文物保护单位工程勘察设计中，没有发生因勘察设计质量问题造成文物损坏或人员伤亡的重大责任事故；

文物保护单位工程责任设计师不少于 3 人（其中应聘并固定在该单位的离退休人员不超过 20%）；其中，每一项业务范围都应有 1 名以上具有相应从业范围的文物保护单位工程责任设计师；

有协助责任设计师从事文物保护单位工程勘察设计工作的必要的专业技术人员。

## 3. 丙级资质标准

由省级文物主管部门制定公布。

## 四、资质等级与勘察设计项目

文物保护工程勘察设计单位根据自身资质等级和业务范围承担相应的勘察设计项目。

甲级资质的勘察设计单位可以承担其业务范围内所有级别文物保护工程的勘察设计项目。即：全国重点文物保护单位和国家文物局指定的重要文物的修缮工程、迁移工程、重建工程的方案及施工图设计，保护规划编制。

乙级资质的勘察设计单位可以承担其业务范围内工程等级为二级及以下的勘察设计项目。即：全国重点文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程的方案及施工图设计；省级文物保护单位的修缮工程、迁移工程、重建工程的方案及施工图设计、保护规划编制；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的迁移工程、重建工程。

丙级资质的勘察设计单位可以承担其业务范围内工程等级为三级的勘察设计项目。即：省级文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程的方案及施工图设计；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程的方案及施工图设计、保护规划编制。

## 五、资质申请与审批

申请文物保护工程勘察设计甲级资质或申请增加甲级资质业务范围的单位，在报请所在地省级文物主管部门初审合格后报国家文物局审批。

申请乙级及以下文物保护工程勘察设计资质或申请增加乙级及以下资质业务范围的单位，在报请所在地市、县级文物主管部门初审合格后报省级文物主管部门审批。

申请文物保护工程勘察设计资质或申请增加业务范围的，需提交文物保护工程勘察设计资质申请表、企业单位法人营业执照副本；事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件、法定代表人任职文件、身份证复印件、文物保护工程责任

设计师的劳动合同、完成的具有代表性的文物保护工程勘察设计合同及审批文件等材料。

国家文物局和省级文物主管部门每年第一季度组织审定文物保护工程勘察设计资质，并颁发相应的资质证书和勘察设计图纸报审章。

## 六、监督与管理

文物保护工程勘察设计资质证书是从事文物保护工程勘察设计的凭证，只限本单位使用，不得涂改、伪造、转让、出借。文物保护工程勘察设计资质证书由国家文物局监制，分为正本和副本，正、副本具有同等法律效力，有效期为12年。

在资质证书有效期内，文物保护工程勘察设计单位名称、地址、法定代表人、经济性质等发生变更的，应当在工商部门办理变更手续后三十日内，到文物保护工程资质证书发证机关办理资质证书变更手续。文物保护工程勘察设计资质单位改制、合并、分立的，需重新申请取得文物保护工程勘察设计资质。甲级勘察设计资质单位办理变更的，还需提交所在地省级文物主管部门初审文件。

省级文物主管部门每两年进行一次文物保护工程勘察设计资质年检，一般在当年第四季度进行。

文物保护工程勘察设计资质单位参加年检，应当提交文物保护工程勘察设计资质年检申报表；文物保护工程资质证书副本原件和复印件、企业单位法人营业执照副本；事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件复印件、法人代表、文物保护工程责任设计师身份证复印件；文物保护工程责任设计师社会保险证明及劳动合同（事业单位为聘任合同）复印件；两年内具有代表性的文物保护工程勘察设计合同首页、签字页、批复文件的复印件等材料。

省级文物主管部门对符合相应资质等级标准的文物保护工程勘察设计资质单位，认定年检合格，并在其资质证书副本上加盖年检合格章，并将甲级资质单

位的年检结论，报国家文物局备案。年检合格的文物保护单位工程勘察设计资质单位由文物保护单位资质证书发证机关颁发勘察设计图纸报审章。

省级文物主管部门对有下列情形之一的文物保护单位工程勘察设计资质单位，应当认定年检不合格：

（一）企业营业执照、事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件等证照不全，或不在有效期内的；证照信息与文物保护单位资质证书不符的；

（二）文物保护单位工程责任设计师发生变动，未达到相应资质等级标准的；

（三）有超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽业务的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案的；

（四）有不按照经文物主管部门批复的立项报告勘察设计的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

（五）有违反文物保护单位基本原则、规范和标准进行勘察设计的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

（六）其他违法违规行为。

省级文物主管部门认定文物保护单位工程勘察设计甲级资质单位年检不合格的，应当责令其整改，整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护单位工程勘察设计甲级资质标准的，应当报请国家文物局依法组织听证，吊销其文物保护单位工程勘察设计甲级资质。

省级文物主管部门认定文物保护单位工程勘察设计乙、丙级资质单位年检不合格的，应当责令其整改。整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护单位工程勘察设计相应资质标准的，应当降低其资质等级，或依法组织听证，吊销其文物保护单位工程勘察设计资质。



文物保护工程勘察设计资质证书遗失的，应当于三十日内在媒体上声明作废，并向文物保护工程资质证书发证机关申请补发证书。

文物保护工程勘察设计资质单位撤销、破产倒闭的，应在三十日内将原资质证书交回原发证机关，办理注销手续。

在规定时间内没有参加资质年检或逾期不办理资质证书变更手续的，其资质证书自行失效。

### 6.2.2 文物保护工程施工资质管理

#### （一）施工资质的等级与业务范围

文物保护工程施工资质等级分为一、二、三级。国家文物局负责审定文物保护工程施工一级资质，颁发一级资质证书。

省级文物主管部门负责审定文物保护工程施工二、三级资质，颁发相应的资质证书，并负责文物保护工程施工资质的年检和日常管理工作。

文物保护工程施工资质的业务范围分为古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画等五类。

文物保护工程施工单位按照申请资质及业务范围，取得相应等级的资质证书后，在许可的业务范围内从事文物保护工程施工业务。

#### （二）专业人员

文物保护工程施工专业人员是指经过文物保护工程施工的相关培训，并通过考核，取得相应类别和从业范围证书的专业人员。

文物保护工程施工专业人员分为文物保护工程施工技术人员和责任工程师。施工专业人员不得同时受聘于两家或两家以上文物保护工程资质单位。

文物保护工程施工技术人员包括各专业工种技术人员、资料员、安全员等。施工技术人员应当参与文物保护工程施工相关专业技术工作三年以上，或者具有文物保护工程施工相关专业的初级技术职务。

文物保护工程施工实行责任工程师负责制。责任工程师应当全面负责所承担的文物保护工程项目施工的现场组织管理和质量控制，并对文物安全和工程质量负直接责任。责任工程师不得同时承担两个或两个以上文物保护工程项目施工的管理工作。

文物保护工程责任工程师需熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；从事文物保护工程施工管理八年以上；主持完成至少两项工程等级为一级，或至少四项工程等级为二级，且工程验收合格的文物保护工程施工项目；或者作为主要技术人员参与管理至少四项工程等级为一级，或至少八项工程等级为二级，且工程验收合格的文物保护工程施工项目；近五年内主持完成的文物保护工程施工中，没有发生文物损坏或者人员伤亡等重大责任事故。

文物保护工程责任工程师的从业范围分为古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画等五类。

省级文物主管部门负责组织开展文物保护工程施工专业人员的培训、继续教育工作和考核。考核合格的人员由国家文物局公布的全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程施工技术人员证书。

文物保护工程责任工程师由全国性文物保护行业协会组织考核。经考核合格的人员，由全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程责任工程师证书，并将名单向社会公布，同时报国家文物局备案。

### （三）施工资质的标准

#### 1. 一级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项、工程等级为二级的文物保护工程，工程质量合格，通过验收；近三年内完成的文物保护工程施工中，没有发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；文物保护工程责任工程师不少于 5 人；其中，每一项业务范围都应有 2 名以上具有相应从业范围的文物保护工程责任工程师；具有 15 名以上文物保护工程施工技术人员，各专业工种技术人员、资料员、安全员等配置齐全；具有文物保护工程所需的专业技术装备。

#### 2. 二级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项、工程等级为三级的文物保护工程，工程质量合格，通过验收；近三年内完成的文物保护工程施工中，没有发生文物损坏或人员伤亡的重大责任事故；文物保护工程责任工程师不少于 3 人；其中，每一项业务范围都应有 1 名以上具有相应从业范围的文物保护工程责任工程师；具有 10 名以上文物保护工程施工技术人员；具有文物保护工程所需的专业技术装备。

#### 3. 三级资质标准

三级资质标准由省级文物主管部门制定公布。

### （四）资质等级与施工项目

文物保护工程施工单位根据资质等级和业务范围承担相应的施工项目。

一级资质的施工单位可以承担其业务范围内所有级别文物保护工程的施工项目。即：全国重点文物保护单位和国家文物局指定的重要文物的修缮工程、迁移工程、重建工程。

二级资质的施工单位可以承担其业务范围内工程等级为二级及以下的施工项目。即：全国重点文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程；省级文物保护单位的修缮工程、迁移工程、重建工程；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的迁移工程、重建工程。

三级资质的施工单位可以承担其业务范围内工程等级为三级的施工项目。即：省级文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程。

#### （五）资质申请与审批

申请文物保护工程施工一级资质或申请增加一级资质业务范围的单位，报请所在地省级文物主管部门初审合格后报国家文物局审批。

申请二级及以下文物保护工程施工资质或申请增加二级及以下资质业务范围的单位，由所在地市、县级文物主管部门初审合格后报省级文物主管部门审批。

对长期在特定区域从事特定类型文物保护工程施工，熟练掌握传统特色工艺技术，业绩突出的文物保护工程施工单位，经所在地省级文物主管部门推荐，可以向国家文物局申请取得特定范围文物保护工程施工一级资质。

省级文物主管部门对申请特定范围文物保护工程施工二级资质的单位，可以参照规定适当放宽相关标准。

申请文物保护工程施工资质或申请增加业务范围的，应当提交以下材料：文物保护工程施工资质申请表；企业单位法人营业执照副本；事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件；法定代表人任职文件、身份证复印件；文物保护工程

责任工程师劳动合同（事业单位为聘任合同）、任职文件、文物保护工程责任工程师证书、社会保险证明、身份证复印件；文物保护工程施工技术人员劳动合同、文物保护工程施工技术人员证书、身份证复印件；完成的具有代表性的文物保护工程施工合同及验收文件。

国家文物局和省级文物主管部门每年第一季度组织审定文物保护工程施工资质，并颁发相应的资质证书。

#### （六）监督管理

文物保护工程施工资质证书是从事文物保护工程施工的凭证，只限本单位使用，不得涂改、伪造、转让、出借。

文物保护工程施工资质证书由国家文物局监制，分为正本和副本，正本 1 本，副本 6 本，正、副本具有同等法律效力，有效期为 12 年。在资质证书有效期内，文物保护工程施工单位名称、地址、法定代表人、经济性质等发生变更的，应当在工商部门办理变更手续后三十日内，到文物保护工程资质证书发证机关办理资质证书变更手续。原证书应交回发证机关注销。

办理名称、地址、法定代表人、经济性质等变更手续的，需提交以下材料：资质证书变更申请；资质证书原件；变更后的企业法人营业执照或事业单位法人证书及文件；一级施工资质单位办理变更的，应提交所在地省级文物主管部门初审文件。

文物保护工程施工资质单位改制、合并、分立的，应当规定重新提交申报材料，申请取得文物保护工程施工资质。

省级文物主管部门每两年进行一次文物保护工程施工资质年检，一般在当年第四季度进行。

文物保护工程施工资质单位参加年检，应当提交以下材料：

- (1) 《文物保护工程施工资质年检申报表》；
- (2) 文物保护工程资质证书副本原件和复印件；
- (3) 企业单位法人营业执照副本，事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件复印件；
- (4) 法人代表身份证复印件；文物保护工程责任工程师、技术人员的身份证、劳动合同复印件；文物保护工程责任工程师的社会保险证明复印件；
- (5) 两年内具有代表性的文物保护工程施工合同首页、签字页、竣工验收证明的复印件。

省级文物主管部门对符合相应资质等级标准的文物保护工程施工资质单位，应当认定年检合格，并在其资质证书副本上加盖年检合格章。

省级文物主管部门应当将一级资质单位的年检结论，报国家文物局备案。

省级文物主管部门对有下列情形之一的文物保护工程施工资质单位，应当认定年检不合格：

- (1) 企业营业执照、事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件等证照不全，或不在有效期内的；证照信息与文物保护工程资质证书不符的；
- (2) 文物保护工程施工专业人员发生变动，未达到相应资质等级标准的；
- (3) 有超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽工程的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案的；
- (4) 有未经相应文物主管部门许可，擅自施工；或不按照经文物主管部门批复的工程设计图纸、施工技术标准施工的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

(5) 有违反文物保护工程基本原则、规范和标准施工；或使用不合格材料；或未对相关材料等进行检验、检测的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

(6) 其他违法违规行为。

省级文物主管部门认定文物保护工程施工一级资质单位年检不合格的，应当责令其整改，整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护工程施工一级资质标准的，应当报请国家文物局依法组织听证，吊销其文物保护工程施工一级资质。

省级文物主管部门认定文物保护工程施工二、三级资质单位年检不合格的，应当责令其整改，整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护工程施工相应资质标准的，应当降低其资质等级，或依法组织听证，吊销其文物保护工程施工资质。

文物保护工程施工资质证书遗失的，应当于三十日内在媒体上声明作废，并向文物保护工程资质证书发证机关申请补发证书。

文物保护工程施工资质单位撤销、破产倒闭的，应在三十日内将原资质证书交回原发证机关，办理注销手续。

在规定时间内没有参加资质年检或逾期不办理资质证书变更手续的，其资质证书自行失效。

### 6.2.3 文物保护工程监理资质管理

#### 一、监理资质的业务等级与范围

文物保护工程监理资质等级分为甲、乙、丙级。国家文物局负责审定文物保护工程监理甲级资质，颁发甲级资质证书。省级文物主管部门负责审定本辖区注册企、事业单位的文物保护工程监理乙、丙级资质，颁发相应的资质证书。

文物保护工程监理资质分为古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画等五类。

文物保护工程监理单位按照规定申请资质及文物保护工程监理资质的业务范围，取得相应等级的资质证书后，在许可的业务范围内从事文物保护工程监理活动。

文物保护工程监理单位应当根据自身资质等级和业务范围承担相应的监理项目（文物保护工程监理分级见附表）：

甲级资质的监理单位可以承担其业务范围内所有级别文物保护工程的监理项目；

乙级资质的监理单位可以承担其业务范围内工程等级为二级及以下的监理项目；

丙级资质的监理单位可以承担其业务范围内工程等级为三级的监理项目。

## 二、文物保护工程监理专业人员

文物保护工程监理专业人员是指经过文物保护工程监理的相关培训，并通过考核，取得相应类别和从业范围证书的专业人员。文物保护工程监理专业人员分为文物保护工程监理员和责任监理师。文物保护工程监理专业人员不得同时受聘于两家或两家以上文物保护工程资质单位。

文物保护工程监理员包括各专业工种监理人员、资料员、检测员等。文物保护工程监理员应当参与文物保护工程监理相关专业技术工作三年以上，或者具有文物保护工程监理相关专业的初级技术职务。

文物保护工程监理实行责任监理师负责制。责任监理师对所负责监理的文物保护工程负有全面的监理责任，对文物安全和工程质量负监管责任。

文物保护工程责任监理师应当具备以下条件：



(一) 熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

(二) 从事文物保护工程监理管理八年以上；

(三) 主持监理至少两项工程等级为一级，或至少四项工程等级为二级，且工程验收合格的文物保护工程项目；或者作为主要人员参与监理至少四项工程等级为一级，或至少八项工程等级为二级，且工程验收合格的文物保护工程项目；

(四) 近五年内主持完成监理的文物保护工程中，没有发生文物损坏或者人员伤亡等重大责任事故。

文物保护工程责任监理师的从业范围分为古文化遗址古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻、近现代重要史迹及代表性建筑、壁画等五类。

省级文物主管部门负责组织开展文物保护工程监理专业人员的培训和继续教育。培训内容包括文物保护的法律法规、保护原则、标准规范等相关专业知识，培训时间不得少于 40 课时。

文物保护工程责任监理师由全国性文物保护行业协会组织考核。经考核合格的人员，由全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程责任监理师证书，并将名单向社会公布，同时报国家文物局备案。

省级文物主管部门或受其委托的专业机构负责组织文物保护工程监理员考核，考核合格的人员由国家文物局公布的全国性文物保护行业协会颁发文物保护工程监理员证书。

### 三、监理资质的标准

#### 1. 甲级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护意识，遵循文物保护的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项工程等级为二级的文物保护单位工程的监理，工程质量合格，通过验收；

近三年内监理的文物保护单位工程中，没有发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；

文物保护单位工程责任监理师不少于 5 人；其中，每一项业务范围都应有 2 名以上具有相应从业范围的文物保护单位工程责任监理师；

具有 10 名以上文物保护单位工程监理员，各专业工种监理人员、资料员、检测员等配置齐全。

## 2. 乙级资质标准

法定代表人与专业人员均熟悉文物保护法律法规，具有较强的文物保护单位意识，遵循文物保护单位的基本原则、科学理念、行业准则和职业操守；

经主管机关核准登记的法人单位，独立承担完成不少于十项工程等级为三级的文物保护单位工程的监理，工程质量合格，通过验收；

近三年内监理的文物保护单位工程中，没有发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故；

文物保护单位工程责任监理师不少于 3 人；其中，每一项业务范围都应有 1 名以上具有相应从业范围的文物保护单位工程责任监理师；

具有 8 名以上文物保护单位工程监理员。

## 3. 丙级资质标准

丙级资质标准由省级文物主管部门参照本办法，并根据本地区的实际情况制定公布。

#### 四、资质等级与监理项目

甲级资质的监理单位可以承担其业务范围内的所有级别文物保护工程的监理项目。即：全国重点文物保护单位和国家文物局指定的修缮工程、迁移工程、重建工程。

乙级资质的监理单位可以承担其业务范围内等级为二级及以下的监理项目。即：全国重点文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程；省级文物保护单位的修缮工程、迁移工程、重建工程；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的迁移工程、重建工程。

丙级资质的监理单位可以承担其业务范围内工程为三级的监理项目。即：省级文物保护单位的保养维护工程、抢险加固工程；市、县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程。

#### 五、资质申请与审批

申请文物保护工程监理甲级资质或申请增加甲级资质业务范围的单位，在报请所在地省级文物主管部门初审合格后报国家文物局审批。

申请乙级及以下文物保护工程监理资质或申请增加乙级及以下资质业务范围的单位，在报请所在地市、县级文物主管部门初审合格后报省级文物主管部门审批。

申请文物保护工程监理资质或申请增加业务范围的，需提交以下材料：文物保护工程监理资质申请表；企业单位法人营业执照副本；事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件；法定代表人任职文件、身份证复印件；文物保护工程责任监理师劳动合同（事业单位为聘任合同）、任职文件、文物保护工程责任监理师证书、社会保险证明、身份证复印件；文物保护工程监理员劳动合同、文物保

护工程监理员证书、身份证复印件；完成的具有代表性的文物保护单位工程监理合同及验收文件。

国家文物局和省级文物主管部门每年第一季度组织审定文物保护单位工程监理资质，并颁发相应的资质证书。

## 六、监督管理

文物保护单位工程监理资质证书是从事文物保护单位工程监理的凭证，只限本单位使用，不得涂改、伪造、转让、出借。文物保护单位工程监理资质证书由国家文物局监制，分为正本和副本，正本 1 本，副本 6 本，正、副本具有同等法律效力，有效期为 12 年。

在资质证书有效期内，文物保护单位监理单位名称、地址、法定代表人、经济性质等发生变更的，应当在工商部门办理变更手续后三十日内，到文物保护单位工程资质证书发证机关办理资质证书变更手续。原证书应交回发证机关注销。

办理名称、地址、法定代表人、经济性质等变更手续的，需提交以下材料：资质证书变更申请；资质证书原件；变更后的企业法人营业执照或事业单位法人证书及文件；甲级监理资质单位办理变更的，应提交所在地省级文物主管部门初审文件。

文物保护单位工程监理资质单位改制、合并、分立的，需按规定重新提交申报材料，申请取得文物保护单位工程监理资质。

文物保护单位监理单位与施工单位有隶属关系或其他有碍监理公正利害关系者，不得承担该项保护工程的监理业务。

省级文物主管部门每两年进行一次文物保护单位工程监理资质年检，一般在当年第四季度进行。

文物保护单位工程监理资质单位参加年检，应当提交以下材料：

(一) 《文物保护工程监理资质年检申报表》；

(二) 文物保护工程资质证书副本原件和复印件；

(三) 企业单位法人营业执照副本，事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件复印件；

(四) 法人代表身份证复印件；文物保护工程责任监理师、监理员的身份证、劳动合同复印件；文物保护工程责任监理师的社会保险证明复印件；

(五) 两年内具有代表性的文物保护工程监理合同首页、签字页、竣工验收证明复印件。

省级文物主管部门对符合相应资质等级标准的文物保护工程监理资质单位，应当认定年检合格，并在其资质证书副本上加盖年检合格章。

省级文物主管部门应当将甲级资质单位的年检结论，报国家文物局备案。

省级文物主管部门对有下列情形之一的文物保护工程监理资质单位，应当认定年检不合格：

(一) 企业营业执照、事业单位主管机关颁发的单位法人证书或文件等证照不全，或不在有效期内的；证照信息与文物保护工程资质证书不符的；

(二) 文物保护工程监理专业人员发生变动，未达到相应资质等级标准的；

(三) 有超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽监理工程的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案的；

(四) 有不按照文物行政部门审批的工程设计图纸或者监理技术标准监理的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

(五) 有违反文物保护工程基本原则、规范和标准进行监理活动；或未对相关材料等进行检验、检测的行为，由省级文物主管部门责令整改并记录在案两次的；

(六) 其他违法违规行为。

省级文物主管部门认定文物保护工程监理甲级资质单位年检不合格的,应当责令其整改,整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护工程监理甲级资质标准的,应当报请国家文物局依法组织听证,吊销其文物保护工程监理甲级资质。

省级文物主管部门认定文物保护工程监理乙级、丙级资质单位年检不合格的,应当责令其整改,整改期不得超过六个月。整改后仍不符合文物保护工程监理相应资质标准的,应当降低其资质等级,或依法组织听证,吊销其文物保护工程监理资质。

文物保护工程监理资质证书遗失的,应当于三十日内在媒体上声明作废,并向文物保护工程资质证书发证机关申请补发证书。

文物保护工程监理资质单位撤销、破产、倒闭的,应在三十日内将原资质证书交回原发证机关,办理注销手续。

在规定时间内没有参加资质年检或逾期不办理资质证书变更手续的,其资质证书自行失效。

## 6.3 文物保护工程专项管理

### 6.3.1 文物保护工程项目审批

2014年,国家文物局制定《全国重点文物保护单位文物保护工程申报审批管理办法(试行)》,对文物保护工程的立项申报审批,技术方案申报审批,经费申报审批作出规定。经过一段时间的试行,2016年,国家文物局发出《关于进一步优化文物保护项目审批的通知》。要求进一步加强文物保护工作,明确责任,确保文物保护项目的质量,全面落实《国务院关于加强文物工作的指

导意见》相关要求，提出要遵循“依法合规、制度衔接、程序优化、稳妥推进”的原则，对全国重点文物保护单位保护项目的审批进一步优化，作出具体规定。

#### （一）文物保护工程立项申报审批

为进一步加强文物保护项目的导向性和示范性，对需申请国家重点文物保护单位专项补助资金的文物保护单位，自 2017 年 2 月 1 日起，国家文物局不再受理审批项目立项报告，改为集中审批年度项目计划。全国重点文物保护单位管理机构编制《全国重点文物保护单位保护项目计划书》，省级文物行政部门汇总各地需求并提出意见和建议，填报《全国重点文物保护单位保护项目年度计划表》，连同项目计划书通过国家文物局网报网审平台，集中报送至国家文物局。报送时间为每年 6 月 1 日至 7 月 15 日。

国家文物局收到各省项目年度计划申报文件 20 个工作日内，以集中会审的方式组织评估审核，并根据年度工作重点，批复确定列入支持范畴的项目计划。全国重点文物保护单位保护项目年度计划批复文件将明确项目的名称、工程性质、实施范围、工程分期、工程技术要求、工程经费估算等内容。暂不同意列入年度计划的项目也将明确后续工作的建议。经国家文物局批复同意列入年度计划的文物保护单位，三年内未编制技术方案报送省级文物行政部门的，须重新报批。

#### （二）文物保护单位技术方案审批

经国家文物局批复同意列入年度计划的文物保护单位，除国家文物局另有要求外，按照属地化管理的职责要求，其余项目技术方案委托省级文物行政部门审批。省级文物行政部门负责审批的全国重点文物保护单位保护项目技术方案，省级文物行政部门应组织专家或委托专业机构进行技术评估，国家文物局不再指定第三方咨询评估机构。技术方案批复同意后，省级文物行政部门须将修改完善后的技术方案和项目预算在 10 个工作日内通过网报网审平台报国家文物局备案，作为申请文物保护单位专项补助资金的依据。技术方案通过审核的项目，可按照《国家重点文物保护单位专项补助资金管理办法》规定申请项目资金。未列入项目年度计

划和技术方案未通过省级文物行政部门审核的项目，不安排项目资金。突发抢险性和不涉及资金申请的全国重点文物保护单位保护项目，管理机构可按照《中华人民共和国文物保护法》有关规定编制技术方案，通过网报网审平台随时报国家文物局审批。

### （三）文物保护工程监督检查

省级文物行政部门要加强文物保护单位项目监督检查，强化项目的过程管理，确保技术质量和项目进度。全国重点文物保护单位保护项目应严格按照《全国重点文物保护单位文物保护单位文物保护工程竣工验收管理暂行办法》组织竣工验收。省级文物行政部门应于每年3月1日前将上一年度全国重点文物保护单位保护项目方案审批、备案、实施情况报国家文物局备案。全国重点文物保护单位管理机构和地方文物行政部门应通过全国重点文物保护单位综合信息管理系统及时更新全国重点文物保护单位保护项目审批、实施信息。国家文物局将加强重要文物保护单位检查 and 重点省份动态巡查及专项督查，并开展文物保护单位审批管理情况年度评估。

#### 6.3.2 文物保护工程检查管理

为加强文物保护工程管理，规范文物保护单位检查工作，国家文物局制定了《全国重点文物保护单位文物保护单位文物保护工程检查管理办法（试行）》。

工程检查是加强文物保护单位事中监管的重要手段。工程检查应根据文物保护单位工程特点，合理确定检查频率、时间节点和检查重点。各级文物行政部门应根据文物保护单位工程特点，科学确定检查方式和检查组人员，可委托或组织专业机构开展工程检查工作，也可组织专家参与工程检查工作。参与工程检查的专业机构和专家应具备相应的技术水平和专业能力，并遵守回避制度。各勘察设计、施工、监理和业主单位应牢固树立责任意识和质量意识，积极做好施工单位岗前培训、



设计交底和施工交底、工程设计变更和洽商、预验收和整改等重点环节，确保文物保护工程质量和文物、人员安全。

#### （一）工程检查的组织

工程检查由国家文物局统一管理，由各级文物行政部门负责实施。国家文物局负责制定工程检查的管理制度、技术规范，开展监督检查。

市县级文物行政部门对辖区内的全国重点文物保护单位文物保护工程，应及时开展检查工作，重点检查施工单位岗前培训、人员到岗到位情况、设计交底和施工交底、工程设计变更和洽商、工程进度、基础工程和隐蔽工程、建筑构架安装等方面内容，每季度核实、汇总辖区内工程进展情况，及时发现处理施工过程中存在的问题。

省级文物行政部门对辖区内的全国重点文物保护单位文物保护工程每年度组织开展检查，强化对工程方案关键技术、设计重大变更的审核、指导和管理，督促有关单位加强施工前的岗前培训力度，同时做好中期验收、预验收和整改工作，确保每项文物保护工程在竣工验收前至少检查一次。

省级和市县级文物行政部门可以对辖区内的全国重点文物保护单位文物保护工程联合开展检查工作。

#### （二）工程检查内容

工程检查内容主要包括工程程序管理情况、工程效果和质量、工程资料、工地安全等。

工程程序管理情况包括：申报审批、招标投标与合同、技术交底、工程组织管理、项目单位及人员资质资格、人员到岗到位和岗前培训情况、工程检查结论、隐蔽工程验收和阶段性验收等。

工程效果和质量包括：技术方案落实情况，文物保护原则遵守情况，传统工艺使用和新技术、新材料试验情况；施工技术、工艺、做法符合质量要求情况，施工材料和构件检验检测情况，工程各分部分项及重点工序的实体质量评定情况，隐蔽工程质量情况，外部观感效果和工程效果评价等。

工程资料包括：与工程相关的勘察设计（如技术方案、施工图、概预算）、施工（如施工组织设计）、监理、审批、管理等方面技术类和经济类文件。施工前的文物保存状况，拆除、更换的构件，重要施工做法，新技术和新材料的试验过程，隐蔽工程等，应保留影像档案资料。

工地安全包括：工程安全规范执行、安全防护设备配置、文物及人员安全防范措施等。

### （三）工程检查程序

工程检查应当遵循以下工作程序：

1. 工程检查部门确定检查项目和检查组人员。
2. 工程检查部门制订检查计划。
3. 现场查验。检查组查看工程现场，业主、勘察设计、施工、监理单位有关负责人提供相关工程资料并接受质询。
4. 召开检查工作会议。检查组听取业主、勘察设计、施工、监理单位工程情况汇报；检查工程档案资料，开展工程技术、程序的合规性核查。
5. 评议并反馈意见。

检查组根据现场检查情况，作出合格、基本合格、不合格的检查结论，现场反馈业主、勘察设计、施工、监理单位。

检查组现场填写《文物保护工程检查表》《文物保护工程资料核查表》，并由检查组成员签名。

#### （四）工程检查结果

检查组在工程检查过程中发现存在严重质量问题，应当场下达整改通知，并由业主单位及时组织整改。检查组应在检查工作结束后 10 个工作日内向工程检查部门提交检查报告。检查报告应说明检查时间、组成人员、检查过程、工程情况等内容，重点说明检查中发现的问题和整改建议等，并附相关检查表格。

工程检查部门应根据检查报告，在检查结束后 30 个工作日内，向被检查工程的业主单位和当地文物行政部门书面反馈检查结果和整改要求，并向社会公布。

被检查工程的业主单位应当按照工程检查部门的要求，协调督促勘察设计、施工、监理单位及时开展文物保护工程整改工作。

工程检查和整改的文件资料应纳入工程档案，并作为竣工验收工作的重要依据。

各省级文物行政部门应及时了解辖区内工程检查工作开展情况，并按年度汇总、编写本省（自治区、直辖市）检查工作总结报告，并于下一年度 3 月底前上报国家文物局。

文物行政部门未按本规定开展检查或未公布检查结果的，由上一级文物行政部门责令整改，并予以通报批评。

检查组成员存在违反检查程序、弄虚作假、徇私舞弊等行为的，由工程检查部门依法追究相关人员责任。

#### 6.3.3 文物保护工程竣工验收

文物保护工程竣工验收是确保文物保护工程质量的必要环节。为加强文物保护工程项目管理，提高工程质量，规范文物保护工程竣工验收工作，国家文物局制定了《全国重点文物保护单位文物保护工程竣工验收管理暂行办法》。该《办

法》适用于全国重点文物保护单位的抢险加固、修缮、保护性设施建设、迁移等文物保护工程的竣工验收。省级文物保护单位和市、县级文物保护单位文物保护工程的竣工验收，可以参照本办法执行。

### （一）工程竣工验收组织

文物保护工程竣工验收由国家文物局统一管理，由审批工程技术方案的文物行政部门组织实施。对具有重大社会影响的重点项目，国家文物局可以自行组织实施竣工验收。省级文物行政部门应督促工程业主单位于工程竣工一年后3个月内提交工程竣工验收申请。对于一次勘察设计、分期完成的保护工程，业主单位可以对已完成并符合竣工验收条件的部分保护工程提出分期竣工验收申请。

### （二）工程竣工验收内容

工程竣工验收主要包括工程审批与管理、工程质量与效果、工程档案与资料三部分内容。

为确保文物保护工程竣工验收顺利进行，申请工程竣工验收应符合以下条件：完成立项报告和技术方案批复规定的各项内容；有完整的技术档案和施工管理资料；通过了业主和勘察设计、施工、监理单位的四方验评和工程项目原申报机关组织的初验，并对初验中提出的意见已全部整改完毕。

### （三）工程竣工验收程序

根据工程性质和内容，组建验收专家组。专家组成员应为不少于3人的奇数。

制订验收计划，并将验收时间、地点、内容、程序等书面通知业主单位，由其协助安排竣工验收事宜。

组织现场查验时，业主、勘察设计、施工、监理单位相关负责人需在现场接受验收专家组质询。

召开验收会议。听取业主、勘察设计、施工、监理单位工程情况汇报；听取工程初验情况及整改情况汇报；调阅业主、勘察设计、施工、监理单位的工程档案资料；验收专家发表意见。

根据现场查验、情况汇报及专家意见，形成竣工验收报告。验收报告由工程基本情况、工程竣工验收情况及结论、工程竣工验收总结及建议三部分内容构成。

#### （四）工程竣工验收资料要求

##### 1. 文字部分

工程竣工总结。主要包括：工程概况（立项报告/工程基本情况，开竣工日期，工程管理记录，工程预算与结算等）；工程主要内容；工程变更情况；工程特点/经验与教训、建议等。

工程管理程序资料。主要包括：立项批复方案批复；招投标文件；合同；开工许可；设计、施工、监理单位资质证明等。

施工资料。主要包括：开工申请；施工组织设计；图纸会审/技术交底记录；工程勘察设计变更文件、施工洽商文件；分项、分部工程验收文件；分项、分部工程相关试验报告；施工日志；工程停工、复工、检查、自检、整顿、事故处理、会商、申请、批复等相关文件；各类材料产品、设备合格证明、进场检测报告；工程材料、构配件、设备报审资料。

监理资料。主要包括：监理大纲；监理日志、月报、工程例会纪要等；监理报告。

竣工资料。主要包括：工程竣工报告；竣工验收申请。

工程经济资料。主要包括：施工预算书、决算书、经费管理文件等初步验收相关文件。

## 2. 图纸部分

勘察设计图、竣工图及说明、设计变更图及说明（如有工程设计变更的）。

## 3. 影像资料

工程照片；工程录像；资料汇总光盘。

### （五）工程竣工验收指标及评定标准

#### 1. 一级指标

（1）工程程序管理

（2）工程效果与质量

（3）工程档案与资料

#### 2. 二级指标

（1）方案申报及审批、招投标、合同、工程组织管理、初验。

（2）工程效果、建筑类工程质量、遗址及其他类工程质量。

（3）设计、施工、监理、竣工。

#### 3. 三级指标

（1）方案上报、审批的规范性、方案审批意见的落实情况、方案变更手续的规范性。

（2）设计招投标的规范性、施工招投标的规范性、监理招投标的规范性。

（3）设计合同签订情况、施工合同签订情况、监理合同签订情况。

### （六）验收评定标准

根据分值权重及打分结果，评定标准分为合格、不合格。

合格：综合得分在 70 分（含，满分 100 分）且工程效果得分 17 分（含，满分 25 分）以上、工程质量得分 25 分（含，满分 35 分）以上；

不合格：综合得分在 0~69 分。

#### 6.3.4 文物保护工程档案与报告

##### （一）文物保护工程档案

文物保护工程要建立完整的档案资料，以反映文物保护工程的全过程，并将这份档案资料及时归入该处文物保护单位的“四有”档案资料中。档案资料应包括：

##### 1. 文字部分

工程竣工总结。主要包括：工程概况（立项报告/工程基本情况，开竣工日期，工程管理记录，工程预算与结算等）；工程主要内容；工程变更情况；工程特点/经验与教训、建议等。

工程管理程序资料。主要包括：立项批复方案批复；招投标文件；合同；开工许可；设计；施工；监理单位资质证明等。

施工资料。主要包括：开工申请；施工组织设计；图纸会审/技术交底记录；工程勘察设计变更文件、施工洽商文件；分项、分部工程验收文件；分项、分部工程相关试验报告；施工日志；工程停工、复工、检查、自检、整顿、事故处理、会商、申请、批复等相关文件；各类材料产品、设备合格证明、进场检测报告；工程材料、构配件、设备报审资料。

监理资料。主要包括：监理大纲；监理日志、月报、工程例会纪要等；监理报告。

竣工资料。主要包括：工程竣工报告；竣工验收申请。

工程经济资料。主要包括：施工预算书；决算书；经费管理文件；初步验收相关文件。

## 2. 图纸部分

勘察设计图、竣工图及说明、设计变更图及说明（如有工程设计变更的）。

## 3. 影像资料

工程照片；工程录像（如有工程录像的）；资料汇总光盘。

### （二）文物保护工程的技术报告

文物保护工程技术报告，包括文物保护工程立项报告、勘察设计报告、施工报告、监理报告，以及相关的工程检查报告、竣工报告、财务报告等，是文物保护工程的重要组成部分。

#### 6.3.5 文物保护工程经费管理

国家文物保护专项资金是中央财政用于文物保护的主要资金渠道。2018年，为适应文物保护利用改革和财政预算管理改革的要求，财政部、国家文物局结合文物保护项目审批改革和文物保护工作实际情况，以及《国家重点文物保护单位补助资金管理办法》的执行情况等，在认真研究、广泛听取意见的基础上，修订出台了《国家文物保护专项资金管理办法》。中央财政认真贯彻落实中央关于加强文物保护利用的决策部署，加大投入力度，完善扶持政策，积极支持文物保护利用工作有序开展。

修订后的《国家文物保护专项资金管理办法》，认真贯彻中央关于文物保护利用改革精神，加强文物工作的部署，充分体现文物保护项目审批改革和财政预算管理改革的要求，努力遵循文物保护活动规律，注重突出革命文物、文物安全等重点领域，适当向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜，明确支持



文物保护由抢救性保护向抢救性保护与预防性保护并重转变，推动我国文物保护利用和中华优秀传统文化的传承发展。

《国家文物保护专项资金管理办法》主要包括补助范围和支出内容、分配办法、申报与审批、资金使用管理、资金监管与绩效评价等具体内容和流程。

#### （一）专项资金补助范围

国家文物保护专项资金涉及文物保护工程的补助范围主要包括：用于全国重点文物保护单位的维修、保护等，即保护规划编制，文物本体维修保护，安防、消防、防雷等保护性设施，文物本体保护范围内的保存环境治理。非国有的全国重点文物保护单位，可以在其项目完成并经过评估验收后，申请专项资金给予适当补助。

省级及省级以下文物保护单位的保护，主要用于省级及省级以下文物保护单位的维修、保养等，包括文物本体维修保护，安防、消防、防雷等保护设施建设等。

#### （二）专项资金支出内容

文物本体维修保护工程支出，主要包括勘测费、规划及方案设计费、材料费、燃料动力费、设备费、施工费、监理费、劳务费、专家咨询费、测试化验加工费、管理费、资料整理和报告出版费等。

文物安防、消防及防雷等保护性工程支出，主要包括规划及方案设计费、风险评估费、材料费、设备费、劳务费、施工费、监理费、资料整理和报告出版费等。

文物技术保护、预防性保护、数字化保护等支出。

专项资金补助不包括用于征地拆迁、基本建设、日常养护、应急抢险、超出文物本体范围的环境整治；不得用于各种罚款、捐款、赞助、投资等支出；不得

用于编制内在职人员工资性支出和离退休人员离退休费支出；不得用于偿还债务支出。

### （三）专项资金的分配办法

专项资金支持的项目应当是纳入国家文物保护工作总体规划、三年滚动规划或年度计划的项目，包括重点项目和一般项目。其中，重点项目指由国家文物局批复保护方案的项目或项目申报单位隶属于中央部门的项目。一般项目指由省级及省级以下文物行政主管部门批复保护方案的项目。国家文物局和财政部共同建立项目库，并实行分级管理。

重点项目应当符合党中央、国务院确定的重点支持方向，其中不可移动文物保护实施单位应当为全国重点文物保护单位或省级文物保护单位。一般项目应当优先安排用于党中央、国务院确定的重点支持方向。

重点项目实行项目法分配。项目补助金额根据预算评审结果、预算执行情况、中央相关部门和各省级财政部门的申请情况等核定。

一般项目实行因素法分配，分配因素包括基本因素、业务因素、绩效因素和财力因素。根据中央对地方均衡性转移支付办法规定的各省财政困难程度系数对基本因素分配金额进行调整，再按照基本因素占 40%、业务因素占 30%、绩效因素占 30% 计算补助数额。

基本因素及权重。包括全国重点文物保护单位数（权重 20%）、省级及省级以下文物保护单位数（权重 10%）和国有文物收藏单位馆藏珍贵文物数（权重 10%），根据全国文化文物统计资料年度最新数据测算。

业务因素及权重。全国重点文物保护单位项目立项数（权重 10%），根据国家文物局批复的年度计划测算；文物安全指标（权重 6%），包括全国重点文物保护单位安全案件事故和文物行政执法工作情况两个基本指标（各占 3%），根据国家文物局发布的年度文物行政执法和安全监管工作情况通报测算；预防性保

护指标（权重 14%），包括文物保护单位管理机构和文物保护单位从业人员两个基本指标（各占 7%），根据全国文化文物统计资料年度最新数据测算。

绩效因素及权重。根据绩效情况分配，包括专项资金执行率（权重 10%）、项目质量（权重 10%）和项目完成率（权重 10%），根据国家文物局统计数据和相关绩效情况测算。

一般项目补助资金按某省一般项目资金额度与基本因素得分、业务因素得分、绩效因素得分的不同比例进行分配。

#### （四）专项资金申报与审批

专项资金的申报单位需保证申报材料真实、准确、完整；申报项目应当具备实施条件，明确项目实施周期和分年度预算计划，短期内无法实施的项目不得申报；不得以同一项目申报多项中央专项转移支付资金。

项目申报单位根据行政隶属关系和规定程序逐级申报。项目如涉及国土资源、城乡规划、环境保护、林业、水利及产业发展规划等，申报前需获得相关部门批准。

##### 1. 由国家文物局批复保护方案的项目。

项目实施单位隶属于地方的，应当逐级报送至省级财政部门 and 省级文物行政主管部门共同审核汇总后，报财政部和国家文物局。其中，项目实施单位主管部门属于非文物系统的，应当由其主管部门审核同意后报送同级财政部门 and 文物行政主管部门，由财政部门 and 文物行政主管部门逐级申报。

项目实施单位隶属于中央部门的，应当逐级报送至中央主管部门审核同意后，报财政部和国家文物局。

项目实施单位为非国有的，应当逐级报送至所在地方省级财政部门 and 省级文物行政主管部门，由省级文物行政主管部门对文物保护项目完成情况进行评估验收后，报财政部和国家文物局。

2. 由省级及省级以下文物行政主管部门批复保护方案的项目，应当根据行政隶属关系和规定程序逐级报送至省级财政部门 and 文物行政主管部门。其中，项目实施单位主管部门属于非文物系统的，应当由其主管部门审核同意后报送同级财政部门 and 文物行政主管部门，由财政部门 and 文物行政主管部门逐级申报。

凡越级申报的一律不予受理。

国家文物局负责组织重点项目预算评审，省级文物行政主管部门负责组织一般项目预算评审。项目预算评审应当委托第三方机构或专家组，根据文物行政主管部门批准的项目保护方案和相关技术标准开展。对于第三方机构或专家组提交的项目预算评审意见，由委托方进行复核，并将复核通过的项目预算评审控制数纳入项目库。国家文物局可以根据需要对入库一般项目质量进行抽查。

委托第三方机构开展预算评审的，第三方机构的遴选应符合政府购买服务相关规定，相关机构需具备工程造价咨询甲级资质、熟悉国家文物保护相关政策、拥有预算评审所必需的古建筑造价人员和文物保护相关专业人员。第三方机构评审应当按照文物保护利用最小干预、预防性保护和抢救性保护并重等原则，重点审核项目总预算和项目实施周期分年度预算安排的合规性、合理性、相符性和准确性。评审过程中可以根据需要对项目实施单位申报信息进行现场核查。

省级财政、文物行政主管部门综合考虑文物保护工作实际、年度工作计划，区分轻重缓急，对项目库一般项目进行排序。省级财政部门会同省级文物行政主管部门，根据项目排序和项目预算评审、执行情况，结合项目实施周期和年度预算需求，提出下年度资金申请，并于8月31日前将申请报告报送财政部和国家文物局，抄送当地财政监察专员办事处。

国家文物局依据国家有关方针政策和项目预算评审、执行情况，结合有关部门和地方文物保护工作情况和专项资金年度申请情况，对项目库项目排序进行调整，对一般项目相关因素进行测算，提出年度专项资金预算安排建议方案，报财政部审核。

财政部根据国家文物局建议方案，综合考虑年度专项资金预算规模、项目排序和预算管理要求，审核确定当年专项资金预算分配方案，按照规定分别下达中央有关部门、省级财政部门，抄送国家文物局和有关财政监察专员办事处。同时会同国家文物局将项目预算安排数纳入项目库。

省级文物行政主管部门根据项目库项目排序和预算评审、执行情况，提出一般项目预算安排建议方案。省级财政部门根据省级文物行政主管部门建议方案，在综合考虑一般项目补助年度预算规模、项目排序和预算管理规定的基礎上，审核确定当年一般项目补助预算分配方案。其中，省级及省级以下文物保护单位保护项目预算不超过本省一般项目补助的 15%；数字化保护支出预算不超过本省一般项目补助的 10%。

省级财政部门应当在接到专项资金预算 30 日内，正式分解下达本级有关部门和本行政区域县级以上各级政府财政部门，将资金分配结果报财政部备案并抄送当地财政监察专员办事处。基层政府财政部门接到专项资金后，应当及时分解下达至项目实施单位。上述项目预算下达情况要及时纳入项目库。

财政部按规定将下一年度预计数提前下达省级财政部门，并抄送国家文物局和财政监察专员办事处。省级财政部门在接到预计数后 30 日内下达本行政区域县级以上各级财政部门，同时将下达文件报财政部备案，并抄送当地财政监察专员办事处。县级以上地方各级财政部门应当将上级财政部门提前下达的预计数编入本级政府预算。

专项资金下达后，地方各级相关部门和项目实施单位应当按规定加强预算执行管理，不得以重复评审等形式截留项目资金。

## （五）专项资金使用与管理

项目实施单位应当严格按照批准的专项资金补助范围和支出内容安排使用专项资金。如有特殊情况，需要调整补助范围和支出内容的，应当逐级报送至项目保护方案批复部门同意，并报同级财政部门备案。在确保完成当年文物保护项目的基础上，省级财政部门可会同省级文物行政主管部门，在本办法规定的专项资金支出范围内，统筹使用资金。

专项资金支付应当按照国库集中支付有关规定执行。专项资金支出过程中按照规定需要实行政府采购的，按照《中华人民共和国政府采购法》等有关规定执行。国家对相关支出事项有规定标准的，按照国家标准执行。专项资金上年项目结转资金可在下年继续使用；连续两年未用完的项目结转资金，应按照规定确认为结余资金，由项目实施单位同级财政部门按规定收回统筹使用。对因情况发生变化导致短期内无法继续实施的项目，项目实施单位应及时按程序向同级财政部门报告，由同级财政部门按规定收回统筹使用。

项目实施单位使用专项资金形成的资产属于国有资产的，应当按照国家国有资产管理有关规定管理，防止国有资产流失。知识产权等无形资产的管理，应当按照国家相关知识产权法律法规执行。项目成果（含专著、论文、研究报告、总结、数据资料、鉴定证书及成果报道等），均应注明“国家文物保护专项资金补助项目”和项目编号。

专项资金实行年度财务报告制度。项目实施单位在项目实施年度终了后，应当通过专项资金系统逐级报送项目决算。中央有关部门、省级文物行政主管部门对专项资金决算进行审核汇总（地方单位实施的项目决算应经省级财政部门审核同意后报送），于每年3月31日前将上年度项目决算汇总情况报送国家文物局，并上传到专项资金项目库。国家文物局审核汇总后，将国家文物保护专项资金年度项目决算情况报财政部备案。

专项资金实行结项财务验收制度。项目实施完毕后，项目实施单位应当在 6 个月内分别向中央有关部门、省级文物行政主管部门提出财务验收申请。中央有关部门、省级文物行政主管部门委托第三方机构或专家组对项目进行财务验收，出具验收意见，并上传到专项资金项目库。项目通过财务验收后，项目实施单位应当在一个月内及时办理财务结账手续。未通过财务验收的，项目实施单位应当根据财务验收意见进行整改，在一个月内重新提出财务验收申请，按规定程序再次报请验收。

中央有关部门、省级文物行政主管部门应当在每年 3 月 31 日前，将上年度财务验收情况汇总报国家文物局备案，地方单位实施的项目财务验收情况须同时报省级财政部门备案。国家文物局将年度项目结项情况汇总后报送财政部。国家文物局可以根据需要对项目库中项目结项验收情况进行抽查，涉及具有重大影响和示范价值的重点项目，国家文物局可以直接委托第三方机构或专家组进行验收。

#### （六）资金的监管与绩效评估

各级财政、文物行政主管部门按照全面实施预算绩效管理的要求，完善绩效目标管理，做好绩效监控和绩效评价，确保财政资金安全有效。

财政部会同国家文物局按照预算绩效管理规定和资金管理需要，不定期对地方资金使用情况开展绩效评价。省级财政部门会同文物行政主管部门按照预算绩效管理规定和资金管理需要，对本地政策实施和资金使用情况开展绩效评价。

各级财政部门 and 文物行政主管部门应当按照有关规定，加强对专项资金使用的监督管理。财政部驻各地财政监察专员办事处应当按照工作职责和财政部要求，对专项资金的预算执行实施监管。项目实施单位应当建立健全内部监督约束机制，确保专项资金管理和使用安全、规范、有效。

专项资金实行“谁使用、谁负责”的责任机制，对于挤占、挪用、虚列、套取专项资金等行为，按照《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定严肃处理。

各级财政、文物行政主管部门及相关单位、相关工作人员在国家文物保护专项资金审批工作中，存在违反规定分配资金、向不符合条件的单位（或项目）分配资金、擅自超出规定的范围或标准分配专项资金等，以及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国监察法》《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定和职责分工追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

#### 6.3.6 文物保护工程奖励与惩罚

##### （一）文物保护优秀工程奖

文物保护工程建立评奖机制，设立文物保护优秀工程奖。该奖项由国家文物局负责组织，原则上每3年进行一次。文物保护优秀工程奖奖励范围是古遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近现代重要史迹及代表性建筑等不可移动文物本体的保养维护工程、抢险加固工程、修缮工程、保护性设施建筑工程、迁移工程等。文物保护工程奖项分为三个奖励等级，一等奖2个；二等奖3个；三等奖5个。文物保护优秀工程奖由管理、勘察设计、施工、监理等单位共享。获奖项目由国家文物局给上述单位及个人颁发证书。

##### （二）文物保护工程违规惩罚

###### 1. 文物保护工程勘察设计违规惩罚

文物保护工程勘察设计资质单位在实施文物保护工程时，要严格执行资质等级和业务范围开展业务活动。如有以下行为的，由省级文物主管部门责令改正，并记录在案：



- (1) 超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽业务的；
- (2) 不按照经文物主管部门批复的立项报告勘察设计的；
- (3) 违反文物保护工程基本原则、规范和标准进行勘察设计的。

文物保护工程勘察设计资质单位有以下行为的，由文物保护工程资质证书发证机关降低其资质等级，或经依法组织听证，吊销其文物保护工程勘察设计资质：

(1) 在文物保护工程勘察设计中，发生因勘察设计质量问题造成文物损坏或人员伤亡等重大责任事故的；

(2) 涂改、伪造、转让、出借或采取其他不正当手段取得文物保护工程勘察设计资质证书的。

对弄虚作假或者以不正当手段取得文物保护工程责任设计师证书的，由发证机构注销其文物保护工程责任设计师证书。

对涂改、伪造、转让、出借文物保护工程责任设计师证书的，由发证机构注销其文物保护工程责任设计师证书。

文物保护工程责任设计师在文物保护工程勘察设计中，违反有关文物保护的法律法规、基本原则、科学理念、行业准则和职业操守，造成恶劣社会影响，或因勘察设计质量问题造成文物损坏、人员伤亡等重大责任事故的，由发证机构注销其文物保护工程责任设计师证书并向社会公告。

由发证机构注销文物保护工程责任设计师证书的，五年内不得参加文物保护工程责任设计师考核。

## 2. 文物保护工程施工违规惩罚

文物保护工程施工资质单位在实施文物保护工程时，要严格执行资质等级和业务范围开展业务活动。对有以下行为的文物保护工程施工资质单位，由省级文物主管部门责令改正，并记录在案：

(1) 超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽工程的；

(2) 未经相应文物主管部门许可，擅自施工的；不按照经文物主管部门批复的工程设计图纸、施工技术标准施工的；

(3) 违反文物保护工程基本原则、规范和标准进行施工的；使用不合格材料或未对相关材料等进行检验、检测的；

(4) 承担的文物保护工程施工项目管理混乱的；或工程质量差，造成文物安全隐患的。

对有以下行为的文物保护工程施工资质单位，由文物保护工程资质证书发证机关降低其资质等级，或经依法组织听证，吊销其文物保护工程施工资质：

(1) 在文物保护工程施工中，发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故的；

(2) 涂改、伪造、转让、出借或采取其他不正当手段取得文物保护工程施工资质证书的。

对弄虚作假或者以不正当手段取得文物保护工程施工专业人员证书的，由发证机构注销其文物保护工程施工专业人员证书。

对涂改、伪造、转让、出借文物保护工程施工专业人员证书的，由发证机构注销其文物保护工程施工专业人员证书。

文物保护工程施工专业人员在文物保护工程施工中，违反有关文物保护的法律法规、基本原则、科学理念、行业准则和职业操守，造成恶劣的社会影响，或发生文物损坏、人员伤亡等重大责任事故的，由发证机构注销其文物保护工程施工专业人员证书并向社会公告。

由发证机构注销文物保护工程施工专业人员证书的，五年内不得参加文物保护工程施工专业人员考核。

### 3. 文物保护单位工程监理单位违规处罚

对有以下行为的文物保护单位工程监理单位，由省级文物主管部门责令改正，并记录在案：

- (1) 超越资质等级、业务范围或以其他单位的名义承揽业务的；
- (2) 不按照文物主管部门审批的工程设计图纸或者监理技术标准监理的；
- (3) 违反文物保护单位工程基本原则、规范和标准进行监理活动的；未对相关材料等进行检验、检测的。

对有以下行为的文物保护单位工程监理单位，由文物保护单位资质证书发证机关降低其资质等级，或经依法组织听证，吊销其文物保护单位工程监理资质：

- (1) 在监理的文物保护单位工程中，发生文物损坏或人员伤亡等重大责任事故的；
- (2) 涂改、伪造、转让、出借或采取其他不正当手段取得文物保护单位工程监理资质证书的。

对弄虚作假或者以不正当手段取得文物保护单位工程监理专业人员证书的，由发证机构注销其文物保护单位工程监理专业人员证书。

对涂改、伪造、转让、出借文物保护单位工程监理专业人员资格证书的，由发证机构注销其文物保护单位工程监理专业人员证书。

文物保护单位工程监理专业人员在文物保护单位工程监理中，违反有关文物保护的法律法规、基本原则、科学理念、行业准则和职业操守，造成恶劣的社会影响；或发生文物损坏、人员伤亡等重大责任事故的，由发证机构注销其文物保护单位工程监理专业人员证书并向社会公告。

由发证机构注销文物保护单位工程监理专业人员证书的，五年内不得参加文物保护单位工程监理专业人员考核。

对文物保护单位完成后二年内未开展竣工验收的项目，予以通报；如发现验收过程中存在违反验收程序或弄虚作假行为的，将追究相关当事人的责任，并撤销验收结论，责成相关省级文物行政部门重新组织验收。竣工验收中违反国家有关法律法规构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### 6.3.7 文物保护单位强制性要求

#### （一）文物保护单位实施资质管理

承担文物保护工程的勘察、设计、施工、监理的单位必须具有国家文物局认定的文物保护单位资质。资质单位在资质等级和业务范围内，承接相应的文物保护单位工程。

#### （二）文物保护单位保修期限

文物保护单位要设定合理的质量保修期，按合同约定负责保修。保修期限自竣工验收之日起计算，除保养维护、加固抢险工程以外，不少于五年。

#### （三）文物保护单位检查整改落实

文物保护单位检查组检查过程中发现存在严重质量问题，应当场下达整改通知，并由业主单位及时组织整改。检查组要在检查工作结束后 10 个工作日内向工程检查部门提交检查报告。工程检查部门应根据检查报告，在检查结束后 30 个工作日内，向被检查工程的业主单位和当地文物行政部门书面反馈检查结果和整改要求，并向社会公布。

#### （四）文物保护工程的竣工验收

文物保护单位业主单位于工程竣工一年后 3 个月内提交工程竣工验收申请。对于一次性勘察设计、分期完成的保护工程，业主单位可以对完成并符合验收条件的部分保护工程提出分期验收申请。

文物保护单位未经初验或初验不合格的，不得投入使用；工程竣工验收不合格的，应立即停止使用。

#### （五）文物保护单位的技术报告

重要文物保护单位在验收后三年内发表技术报告。

## 7 文物保护专业人员执业准则

### 7.1 文物保护职业道德形成的历史背景

道德是一种社会意识形态，是人们在社会生活中，约束自我和评价他者行为的观念标准，发挥着规范和调节人与人、人与自然相互关系的重要作用。职业道德是道德规范中的一个方面，是特定行业从业人员约束自我的行为准则，也是全社会评价特定职业行为的价值标准。职业道德的形成不是一蹴而就的，它伴随着特定行业的出现和独立发展而逐步形成。在这个过程中，特定行业的不断发展与职业道德的逐步完善是相互促进的。

#### （一）古代社会文物保护的文化背景

在古代社会中，没有一个独立的、从事“文物保护”的“职业”，当然也没有相应的“职业道德”。但是，没有文物保护的职业，并不等于没有客观上发挥着“文物保护”作用的个人行为和社会实践。例如对字画、瓷器、青铜器等可移动文物的收藏研究；对寺院、宅第、桥梁等不可移动文物的修缮重葺。这些个人行为和社会实践活动的发生，或基于个人的趣味爱好，或基于信众的宗教情感，或为道义，或为生计，都在客观上发挥了“文物保护”的积极作用。从这个悠远的历史长河中截取几个片段，也许可以帮助我们理解文物保护的“职业道德”。

宋代词人李清照在《金石录后序》中曾怀念她和丈夫赵明诚沉浸在古人金石字画中获得的极大快乐，“摩玩舒卷，指摘疵病，夜尽一烛为率”，自谓“甘心老是乡矣。故虽处忧患困穷，而志不屈”。即使在经历兵燹离乱、家破人亡、万千收藏尽失之后，她依然痴心不改，“所有一二残零，不成部帙书册三数种，平平书帖，犹复爱惜如护头目，何愚也耶！”

清人王时鸿在《重修平山堂记》中记述了重修平山堂，“内缓。值中和节经始，讫清秋月杪落成，为时不过三阅月”。他把平山堂兴废和地方士民安居乐业

联系起来，欣然感慨：“自后游人络绎，文酒高会，顾而乐之，尝叩佛家所谓皆大欢喜非耶？”

我们不难发现，在这些文物收藏和修葺过程中，不只有资金、技术和物质条件的富裕和匮乏，还充盈着情感、道义和价值观。这种情感、道义和价值观当然不能等同于所谓“职业道德”，但却是做好文物保护工作不可或缺的一点初心。

## （二）近现代社会文物保护的实践背景

1930年2月16日，一个关于宋代《营造法式》的系列主题讲座，渐渐发展进而凝聚为一个民间学术团体，中国营造学社在北平成立。这是一个知行合一的中国古建筑学术团体，从1931—1937年，以梁思成、林徽因为代表的营造学社同仁，跋涉190个县市，以现代科学方法对206组建筑群、2738处建筑物做了田野调查与研究，完成测绘图稿1898张。筚路蓝缕，创榛辟莽。费正清评价梁思成和林徽因说：“不论是疾病还是艰难的生活都无损于他们对自己的开创性研究工作的热情……他们不仅具有极高的学术水平，而且还有崇高的品德修养，而正是后者使他们能够始终不渝地坚持自我牺牲，坚定地为中国现代化作出了自己的一份贡献。”

1948年12月，解放北平前夕，解放军代表由张奚若陪同，来到清华园登门拜访梁思成、林徽因夫妇，请求他们在军用北平地图上标明应予保护的古建筑坐标，划出禁止炮火轰击的地区，以免北平古建筑遭受战火损毁。北平和平解放，除却政治、军事和民生的重大意义外，保护北平古建筑文化遗产，恰是新的人民政权深远的历史责任和担当。此后，中共中央军委又委托梁思成主持编写了《全国重要文物建筑简目》，由华北人民政府高等教育委员会下发到即将南下和西进的解放军各部，以避免在后续战役行动中造成文物毁坏。

我们不难发现，无论是在营造学社同仁田野调查的风餐露宿里，还是在人民解放军兵临城下的战役决心里，都充盈着一种面对历史、面对未来的使命感和责

任心。这种使命感和责任心虽然不等于所谓的“职业道德”，但却是一个合格的文物保护工作者最根本的操守。

### （三）近现代社会文物保护的法律思想背景

现代意义上的“文物保护”，不是古代社会里的“古玩行”，也不是修庙造塔，积德行善。所谓“文物保护”，是依法开展对于民族历史文化遗产的保护、研究和利用，是依法行使国家权力，是法律赋予公民的权利、责任和义务。因此，文物保护从业人员的职业道德建设，并不单纯依赖个人的情感、道义和文化素养。事实上，在文物保护事业中，道德建设始终和法制建设并驾齐驱。

我国文物保护的法制建设起步于 20 世纪初。受到西方国家“文物国藏”理念的影响，1916 年，北洋政府颁布了《保存古物暂行办法》。这是中国第一个现代意义上的“文物保护”法规，它明列了依法保护的“古物”种类，提出了开展文物调查、收存、建立博物馆、查办盗毁古物案件、取缔古物售卖出境等任务。当然，这个法律文件还是过于粗疏简陋，它并没有对执法主体作出规定。加之全国政令不一，殊难有效实施。虽是如此，粗疏的法规条文依然表现出现代意义上的“文物保护”思想。

中国共产党领导的文物保护工作，始于土地革命时期，首先着眼于革命文物的保护。1932 年 1 月，全国苏维埃代表大会通过《中国红军优待条例》，其中规定：“死亡战士之遗物应由红军机关或政府收集，在革命历史博物馆中陈列以表纪念。”这是以博物馆方式保护革命文物的最早的法律文件。

1939 年 3 月 8 日，为防止大生产运动对地上地下文物造成毁坏的情况发生，中共中央宣传部及时发出《关于保存历史文献及古迹古物的通告》，强调“一切历史文献以及各种古迹古物，为我民族文化之遗产，并为研究我民族各方面历史之重大材料，此后各地方各学校各机关和一切人民团体，对于上述种类亟宜珍护，如有地下发掘所得之各种古迹古物，更望勿有遗失或损坏，并请送至本部保存及



供人研究,是所至盼”。这是目前发现的中国共产党关于保护古代文物的最早文献。

1947年9月13日,中共中央工委在西柏坡召开全国土地会议,通过《中国土地法大纲》,规定:“名胜古迹,应妥为保护。被接收的有历史价值或学术价值的特殊的图书、古物、艺术品等,应开具清单,呈交各地高级政府处理。”次年,华北人民政府主席董必武、副主席薄一波、蓝公武、杨秀峰相继联署颁发《关于文物古迹征集管理问题的规定》(1948年11月13日)、《为保护各地名胜古迹、严禁破坏由》(1949年1月14日)、《为禁运古物图书出口由》(1949年4月8日)三个法令。这三个法规的颁布执行,不仅对当时的文物保护工作发挥了重要作用,也对后来中华人民共和国文物保护法规的制定产生了重大影响,为中华人民共和国文物保护事业的法制化建设做了重要准备。

《关于文物古迹征集管理问题的规定》是一个综合性的文物古迹保护法规。在这个法规文件中,“文物”一词出现在法规名称中,标志着作为一个具有特定内涵和外延的专业概念已趋成熟。《规定》第五条指出:“凡各地名胜古迹……不能移动及不便移动者,可留原地保管”,其中“不能移动及不便移动者”“原地保管”的表述,显然是今天文物保护法规中“不可移动文物”和“原址保护”的早期表达。更重要的是,《规定》指出:“图书古物是中华民族文化的历史遗产,对中华人民共和国文化具有重大价值,应加注意保护,不应一概斥为‘封建迷信之物’任其损毁。”这里提出的“保护”“中华民族文化的历史遗产”的思想,在中华人民共和国成立之后,进一步发展和明确为文物保护法规的立法目的。

在民主革命时期,中国共产党的文物保护政策及工作具有以下特点:首先,虽然这一时期党的文物保护政策,还只能在党所领导的军队和政权辖区内贯彻执行,但其立法目的却是全局性的,反映了现代意义上的“文物保护”理念,具有前瞻性的特点。正是基于这个特点,在中华人民共和国成立后,完美实现了党在民主革命时期文物保护政策与中华人民共和国文物保护法规之间的无缝对接。其

次，党在这一时期的文物保护政策和工作，总是和党所面临的工作任务、斗争目标（如加强红军队伍建设、开展大生产运动、实行土地改革，迎接全国解放等）紧密联系在一起，具有针对性的特点。最后，这一时期党的文物保护政策和工作，是党的总目标、总任务的组成部分，是服从和服务于这个总目标、总任务的，具有从属性的特点。

从一方面来看，这些特点表明，党在这一时期的文物保护工作，还不是一项独立发展的事业。另一方面也表明，早在“文物保护”成为一个独立“行业”或“职业”之前，党的文物保护政策就以一种政治纲领、法律思想和文化观念的形式，为中华人民共和国文物保护事业的发展奠定了基础，构成了文物保护职业道德形成与演变的深厚背景。

## 7.2 文物保护职业道德的核心内涵

在人类历史上，道德观念既有稳定性、普遍性的一面，同时又具有发展和变化的特点。它的衍生、继承和发展，反映着人类社会在不同的历史发展阶段所提出的不同的利益诉求和价值取向。职业道德的衍生与发展也是如此，伴随着文物保护事业发展和行业拓展的不断深入，文物保护职业道德规范也会发生调整 and 变化。但是，这种调整 and 变化，不会从根本上颠覆其核心内涵。

### （一）法律意识

在规范自我、评价社会，协调人与人之间、人与自然之间相互关系的过程中，道德和法律各有自己的领域，承担着不同的作用。但这并不等于道德和法律是彼此孤立、隔绝的。相反，一个国家的法律制度和理念，必将深刻地参与到道德建设过程中。同时，一个民族、一个时代的道德观，也必将反映在立法过程和司法实践中。从这个意义上说，法律意识构成了文物保护职业道德的一个重要内涵。

法律意识包括三个方面的内容。

首先是责任观。通俗地说，就是遵纪守法。亚里士多德就是从“良法”和“普遍服从”这两个方面去定义“法治”的。一切人，不论种族性别、贫富贵贱，都要服从法律的约束，对自己行为的后果负责。《道德经》里说：“知足不辱，知止不殆。”法所禁止则不为，做了违法的事，就要承担法律责任，受到法律制裁。

第二是义务观。通俗地说，就是依法做好该做的事。例如《中华人民共和国文物保护法》规定：“一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务。”应该强调的是，法律意识中的“义务”，不是“乐善好施”，不是“当仁不让”，而是和“契约”“程序”紧密联系在一起。换句话说，在履行义务的过程中，要重证据、守信用、按程序。违背“契约精神”和“程序正义”的所谓“权利”“义务”，都是不道德的。

第三是权益观。通俗地说，就是要明了自己的权益所在。责任、义务和权益是紧密联系的，脱离责任、义务权益是虚妄的；被剥夺了权益的责任和义务是不公平的。事实上，保护公民合法权益，是立法目的所在。同样，依法享有权益，也是公民承担责任、履行义务的现实基础和内在动机。

## （二）专业素养

一个合格的文物保护工作者应该具有深厚的专业素养。文物保护和研究涉及历史学、美学、社会学、民俗学、建筑学、材料学、化学、地质学等诸多专业领域。不经过严格系统的专业训练，是无法胜任文物保护工作要求的。

专业素养包括三个方面的内容。

第一是系统的专业学习背景。现代文物保护事业所要求的专业素养，不是简单培训、浅尝辄止所能达成的。伴随当代社会高等教育的普及，全面系统的专业学习，可以有效地积累专业知识，训练专业能力，拓展学术视野，提升专业素养。

第二是继续学习的能力。现代文物保护事业是不断发展的，保护理念不断更新，技术手段不断创新，组织形式不断变革。这些更新和变革，对文物保护从业

人员提出了继续学习的要求，要求他们在文物保护实践过程中，保持继续学习的自觉意愿、谦逊态度和坚定毅力。

第三是理论和实践相结合的自觉性。现代文物保护是一个专业技术理论、学术理念与具体的文物保护实践相结合的过程。每一个保护项目都是个案，每一个保护方案设计都只针对特定的保护对象而编制；每一种专业理论都在具体的保护方案中获得独特的实现方式。我们反对从书本到书本、空谈理论的教条主义，也反对轻视专业理论、忽视学术研究的经验主义。把理论与实践结合起来，用理论指导文物保护实践，在实践中不断充实和完善理论认知，是文物保护从业人员专业素养的重要体现。

### （三）文化责任

文物的本质是中华民族历史文化遗产，是中华文明发展历程的见证者。借助文物所蕴含、传达的历史文化信息，我们可以重回历史现场、重现历史场景，认识历史进程中曾经发生的种种现实关系，以及在这些现实关系的基础上生长绵延的文化传统，从而更深刻地理解今天，更清晰地展望未来。事实上，正是文物本体的这种文化属性，赋予和唤醒了文物保护工作者的文化责任。

文化责任包括三个方面的内容。

第一是不改变文物原状。“不改变文物原状”是文物保护工作者的第一项文化责任，也是文物保护工作的第一原则。从根本上说，文物保护要遵循“尽量减少干预”的原则，从历史文化信息的完整性、真实性着眼。特定的材料、工艺、形制、结构、空间关系，甚至经历时间磨洗的沧桑风貌，乃是承载、蕴含历史文化信息的物质载体。“真实”、“完整”、未经人为扰动、改变的物质载体，是历史文化信息“真实性”“完整性”的保证。

第二是价值发掘。由于“农本”思想、实用精神和程朱理学观念的影响，古代社会普遍存在鄙薄科学技术，视工艺技术为“末技”，禁锢艺术想象，窒息审

美创造以及技工匠作正史记载阙如的问题。文物保护工作者的责任，在于以科学方法考察研究，去伪存真、去粗存精、发微探幽、钩沉辑佚，发现和揭示历史文化遗产的历史价值、科学价值和艺术价值。如研究和揭示赵州桥的世界桥梁史地位、伏拱敞肩结构的力学原理及审美特征等。价值发现还有另一方面工作，在历史传承过程中，文物常因损毁、修补、增建、改造的原因，形成不同价值要素的混淆、杂糅或叠加。价值发现的任务，是通过深入分析和科学鉴定，对文物“原貌”与“现状”的不同价值作出鉴别、判断。例如，对天安门的保护当注重“原貌”价值，而对圆明园的保护则应注重“现状”价值。

第三是功能激活。文物之所以被视为一个民族的历史文化遗产，是因为它们当初的建造、制作和生产，满足了特定历史环境中人们的实用功能需求，体现了特定历史时期社会科学技术发展水平，反映了特定历史背景下的政治、宗教、文化和审美意识。随着历史发展和社会进步，作为历史文化遗产的文物，不仅当初的实用功能将渐渐丧失，它的精神价值，它所承载和寄托的宗教情感、文化观念和审美意识，也会发生或强烈或细微，然而却深刻的变化。文物工作者的文化责任，是通过对文物的价值发掘和传承保护工作，实现文物在当代生活中的功能转换和激活，让历史遗存尽可能多地转化为人们的知识财富，让文物“活起来”，融入广大民众的现实生活，在当代生活中获得新的功能和价值，让历史文化遗产成为当代经济社会发展和人民幸福生活的组成部分。

担负起文物保护的文化责任，需要夯实两个基础，一是坚持唯物史观，二是永葆爱国情怀。前者是理性基石，后者是感性基石。两者是相互渗透，互为前提的。坚持唯物史观，就是坚持把特定的历史现象、事物和观念，放在特定的历史环境和历史条件下去认识，就是坚持具体问题具体分析的科学方法。脱离事物发生和发展的历史环境和历史条件，孤立地谈论事物的功能作用和价值，不可能得出科学的结论。永葆爱国情怀，就是反对历史虚无主义和民族虚无主义，始终保持对民族历史的尊重，对国家未来的信心。只有在坚持唯物史观和永葆爱国情怀的基础上，才能真正担负起文化责任。

#### （四）工匠精神

文物保护不是单纯的理论思辨，而是一项极具社会实践性的事业。从古籍字画、器物修复，到古建筑、古遗址保护修缮，都体现着理念原则与技术操作的高度融合。这意味着，倡导“工匠精神”是文物保护职业道德建设的重要内涵。

工匠精神包括三个方面的内容。

第一是爱岗敬业。作为工匠精神的体现，爱岗敬业不是外在的约束，不是额外负担，而是内心情感的流露。孔子说：“执事敬”，又把“事思敬”列为君子“九思”之一，意思是君子任事应有敬慎之心，这就把做事的认真和做人的真诚联系起来。孔子还说：“知之者不如好之者，好之者不如乐之者。”他认为，要做好一件事，内心的动力可以从低到高分三个层次，一是从道理上明了，二是从感情上爱好，第三也是最高的层次，是在做事的过程中能够感受到快乐。用今天的话说，就是享受劳动的快乐和美。只有这样的劳动，才能从内心激发起爱岗敬业的情感，也只有这样的爱岗敬业，才能涵养出工匠精神。

第二是精益求精。“精益求精”出自宋代思想家朱熹《论语集注》，是他为子贡引用《诗经》“如切如磋，如琢如磨”一句所作的注：“言治骨角者，既切之而复磋之；治玉石者，既琢之而复磨之。治之已精，而益求其精也。”朱熹所说的“治骨角”“治玉石”，“治之已精，而益求其精”，正是一种宝贵的工匠精神。在当代生活中，作为工匠精神的精益求精，是一种技术、学术状态，更是一种追求完美的价值取向。作为一种技术、学术状态，在操作上，是工艺技术运用的精湛纯熟；在研究上，是论点、论据、论证的精深翔实；在管理上，是组织、协作、调度的精准周密。作为一种追求完美的价值取向，是面对更高境界，发扬不断砥砺、不断进取的精神，也是面对差错和瑕疵，坚持高标准、严要求、零容忍的态度。

第三是“技进乎道”。庄子在《养生主》中借庖丁之口说：“臣之所好者，道也；进乎技矣。”意思是，我所追求的是比“技”更高一层的“道”。“技”

与“道”的关系论辩，是中国古代思想史上的一个重要命题。清代思想家魏源化用庄子典故，提出“技可进乎道”。认为通过对具体的“技”的把握，可以达到对抽象的“道”的认识。“技进乎道”是中国传统社会工匠精神的最高境界，在今天的文物保护事业中，同样需要这种“技进乎道”的更高境界导向。从具体的工艺技术手段、田野调查分析、史料数据研究以及保护工程组织，走向对文物保护内在规律的深刻认识和正确把握，实现“技”与“道”的贯通。用原状保护、价值发现、功能转换的保护原则和规律性认知，指导技术运用、学术研究和工程组织活动；规范新技术、新材料和新工艺的创新、开发和使用。在“技进乎道”的境界中，精湛的工艺技术手段、翔实的田野调查数据、严谨的施工现场组织不再是限于一隅的、琐碎的、盲目的行为；文物保护原则和规律性认知也不再是抽象的、空洞的说教。

### 7.3 文物保护职业道德的条例化历程

道德是人们在社会生活中的行为准则和评价尺度，一般来说，道德是以潜移默化的方式发挥行为约束和利益调节作用。从历史上看，在社会信仰和社会价值观重建的历史阶段，或是在一项社会事业进入快速发展时期，对道德建设的呼唤，会以一种社会集体意志的形式表达出来。在我国文物保护事业发展过程中，国家文物管理部门曾以条例化形式，于1981年、1997年、2001年，先后三次颁布文物保护工作者职业道德准则，在文物保护事业发展的不同阶段，发挥了积极的引导作用。

#### （一）文物工作人员守则

1978年12月，中国共产党十一届三中全会在北京召开，会议重新确定了马克思主义实事求是的思想路线，决定把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来，揭开了社会主义改革开放的序幕。伴随着改革开放的不断深入，国门渐渐

打开，经济建设大潮汹涌澎湃。在改革开放的新形势下，加强文物保护工作，提升文物保护工作者的职业道德操守，成为亟待解决的紧迫任务。

1981年4月28日，国家文物局颁布了《文物工作人员守则》，这是国家文物管理部门颁布的第一个全行业职业道德准则。《守则》共十条，其中80%的条款，是在文物保护工作的不同领域，清晰划分公私界线。不以文物谋取个人私利，不以文物为部门或地方交换利益，具有鲜明强烈的现实针对性。

《文物工作人员守则》（1981年4月28日）全文如下：

“为了贯彻执行党的十一届三中全会确定的路线、方针、政策，坚持四项基本原则，全体文物工作人员必须遵纪守法，严格执行国家各项有关规定，并在工作中切实遵守以下各守则：

- 一、热爱本职工作，坚守岗位，严格执行岗位责任制，努力完成任务。
- 二、爱护文物，要象战士爱护武器一样，千方百计确保文物不受损伤。
- 三、严禁将文物化公为私，监守自盗。
- 四、严禁将国家文物作为礼品赠送任何个人(包括上级领导)。
- 五、对私人向文博单位出售的文物，严禁利用职权，为自己或亲友收购。
- 六、经上级批准可以处理的文物，只能卖给文物商店，不准以任何形式处理给个人。
- 七、严禁倒卖文物从中得利的活动。
- 八、严禁将国家收藏的文物，出借给个人。
- 九、在涉外工作中，不许利用与外国人、华侨、港澳同胞、驻港澳工作人员接触的机会，谋取私利和相互赠送礼品。
- 十、不准以公款宴请我驻港澳工作人员。”



## （二）中国文物博物馆工作人员职业道德准则

1961年3月4日，国务院发布《文物保护管理暂行条例》，确定我国文物保护管理，实行“全国重点文物保护单位”“省（自治区、直辖市）级文物保护单位”“县（市）级文物保护单位”三级保护管理体制。同日，国务院公布第一批全国重点文物保护单位180处。同时要求，“文化部应当继续在省（自治区、直辖市）级文物保护单位中选择具有重大历史、艺术、科学价值的，分批报国务院核定公布”。

进入改革开放新时期以后，全国重点文物保护单位迎来爆发式增长：

1982年2月23日，国务院公布第二批全国重点文物保护单位62处。

1988年1月13日，国务院公布第三批全国重点文物保护单位258处。

1996年11月20日，国务院公布第四批全国重点文物保护单位250处。

1961年公布第一批全国重点文物保护单位，时隔20年之后，自1982年至1996年，14年间，全国重点文物保护单位由180处，快速增长为750处。可以想见，“省（自治区、直辖市）级文物保护单位”“县（市）级文物保护单位”的增长，当是一个更为惊人的数目。

随着文物保护单位的快速增长，相伴而来的，是文物保护工作者思想和队伍建设的迫在眉睫。其中，职业道德建设是重要一环。

1997年3月7日，国家文物局印发《中国文物博物馆工作人员职业道德准则》。《准则》在1981年《文物工作人员守则》基础上，进一步强化了对文物工作者的法律意识、专业素养和文化责任的要求，把博物馆工作纳入文物保护职业道德建设视野，反映了国内博物馆基础设施建设快速发展的现实，体现了文物保护事业从专业化保护研究向社会化展陈交流延伸的趋势。

《中国文物博物馆工作人员职业道德准则》（1997年3月7日）全文如下：

“为加强文物、博物馆工作全行业社会主义精神文明建设,认真履行保护祖国 历史文化遗产的神圣职责,文物、博物馆工作人员必须严格遵守国家有关文物保 护的法律法规和方针政策,热爱文物、博物馆工作,提高职业道德修养,自重、自省、自警、自励,为繁荣和发展社会主义文物保护事业作出贡献。

一、坚持正确的政治方向,全心全意为人民服务,为社会主义服务。服从大局,恪尽职守,爱岗敬业,开拓进取,做有理想、有道德、有文化、有纪律的文物、博物馆工作人员。

二、坚持把社会效益放在首位,弘扬祖国优秀历史文化和光荣革命传统。学习专业知识,掌握业务技能,增强历史使命感和社会责任感,以优异的工作成果奉献社会。

三、提倡艰苦奋斗、勤俭创业精神。关心集体,尊重同志,团结协作,诚实守信。弘扬正气,抵制一切不正之风。

四、严格执行国家关于廉政建设的各项规定,廉洁奉公,不吃请,不受(送)礼。文物保护专项经费必须专款专用,严禁挪作他用。

五、在文物调查、考古发掘、陈列展示和宣传出版工作中,所获得的文物和相关资料,在工作告一段落时,必须全部及时上交主管单位,任何人不得私自占有或据为己有。反对垄断文物资料并牟取私利的行为。

六、国有文物经营单位和博物馆工作人员在征集和收购文物时,所收购的文物及其有关资料必须全部上交单位,严禁隐瞒私存。遇有出土文物,应按有关规定及时妥善处置。

七、文物工作者个人不得收藏、买卖文物。严禁利用职权在文物征集、收购工作中为自己或他人留存文物。

八、维护国家对国有文物的所有权,严禁将属于国家所有的馆藏文物出售或变相出售。严禁将国家所有的文物作为礼品赠送给任何部门或个人。

九、树立文物主权意识、知识产权意识和文物安全保护意识。严守国家文物机密,未经法定程序批准,任何人不得擅自对外提供未经发表的重要文物信息和资料。发现文物被盗窃、盗掘或遭受其他损坏,必须立即向有关部门报告,严禁隐匿不报。

十、在对外合作或涉外活动中,必须维护国家的尊严和权益,合作和交流项目必须严格依照法定程序批准的协议规定进行,个人不得向外方作出任何承诺。禁止利用文物涉外工作为自己和亲友牟取私利。”

### (三) 中国文物、博物馆工作者职业道德准则

2001年6月25日,国务院公布第五批全国重点文物保护单位518处,全国重点文物保护单位总数以近乎翻倍的方式,一跃上升为1268处。

2001年12月10日,国家文物局公布了修订后的《中国文物、博物馆工作者职业道德准则》,修订后的《准则》在1997版《准则》基础上,将“保护为主,抢救第一”的文物工作方针和“有效保护,合理利用,加强管理”的原则引入职业道德准则,突显了文物保护工作“方针”与“原则”的实践性特点;提出了“认真学习文博业务和科技知识”的要求,反映出新时代文物保护工程提升科技专业品质,积极开展新技术、新工艺、新材料研究运用的创新发展趋势;强调了团队协作和诚实守信的道德自律要求,反映出新时代文物保护工程专业化、系统化、社会化和市场化程度不断加深的发展趋势。

《中国文物、博物馆工作者职业道德准则》(2001年12月10日)全文如下:

“为加强文物、博物馆全行业社会主义精神文明建设,努力实践代表中国先进文化的前进方向的要求,认真履行保护祖国历史文化遗产的神圣职

责，文物、博物馆工作者必须严格遵守国家有关文物保护的法律法规和方针政策，提高职业道德修养，自重、自省、自警、自励，为繁荣和发展社会主义文物、博物馆事业作出贡献。

一、坚持正确的政治方向。热爱中国共产党、热爱祖国、热爱人民、热爱社会主义。坚持全心全意为人民服务，为社会主义服务，讲学习、讲政治、讲正气，牢固树立建设有中国特色的社会主义的共同理想和正确的世界观、人生观、价值观。

二、忠诚文物保护事业。坚决贯彻执行党和国家“保护为主，抢救第一”的文物工作方针和“有效保护，合理利用，加强管理”的原则，积极宣传、严格遵守《中华人民共和国文物保护法》，依法行使权利，恪尽职守，爱岗敬业，不断增强做好文物、博物馆工作的历史使命和社会责任感。

三、努力提高业务水平。认真学习文博业务和科技知识，钻研本岗位业务技能，脚踏实地，勤奋工作，努力创造优异的工作成绩。

四、发扬团结奋斗的精神。相互尊重，团结协作，诚实守信，弘扬正气，克己奉公，甘于奉献；执行廉洁自律的各项规定，反对拜金主义、享乐主义和极端个人主义。

五、维护国家对国有文物的所有权。严禁将国家所有的文物作为礼品赠送给任何单位和个人，严禁出售或变相出售馆藏文物。在为国家或单位征集和收购文物时，所收购的文物及相关资料必须全部归公；对出土文物必须按照规定上缴国有。严禁隐瞒私藏，严禁为自己或他人留存文物。

六、遵守文物法规和职业纪律。不以个人或家属、子女名义收藏文物，不参与买卖文物。发现文物被盗窃、盗掘或受到损坏，必须立即报告。在从事文物调查、考古发掘、陈列展示、宣传出版等工作中所获得的文物和信息

资料，必须及时上缴主管单位存档，任何人不得私自占有。反对垄断文物信息资料及利用其谋取私利的行为。

七、树立文物主权意识、知识产权意识和安全保护意识。在外事活动中，自觉维护国家主权、民族的尊严和权益。对外合作、交流项目必须按照规定程序进行，个人不得向外方作出任何承诺。严守国家机密，未经规定程序批准，任何人不得擅自对外提供未经发表的文物信息资料。

八、倡导文明礼貌的社会公德。用文明礼貌、助人为乐、爱护公物、保护环境、遵纪守法等社会公德规范自己的言行。继承中华民族优秀文化，弘扬时代主旋律，做有理想、有道德、有文化、有纪律的文物、博物馆工作者。”

回顾文物保护职业道德的条例化建设历程，可以感受到自 20 世纪 80 年代改革开放以来，我国文物保护事业快速发展的坚实步伐。一方面，持续发展的文物保护事业，不断为职业道德建设提出新的要求，寄予新的期待；另一方面，不断完善职业道德建设，也为广大文物工作者更好地投身文物保护事业，提供了更具科学精神和情感温度的自律准则。今天，全国重点文物保护单位总数已经达到 5058 处，文物保护工作进入了新的历史发展阶段。新的形势和任务，对文物保护工作提出了新的要求，同时也对文物保护工作者的职业道德建设提出了更高的要求。回应时代要求，完善和加强职业道德建设，成为我们不可推卸的历史责任。

## 8 相关法律法规

### 8.1 《中华人民共和国非物质文化遗产法》

2011年2月25日,《中华人民共和国非物质文化遗产法》,由中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,自2011年6月1日起施行。该法旨在继承和弘扬中华民族优秀传统文化,促进社会主义精神文明建设,加强非物质文化遗产保护、保存工作。全文共计六章三十条,包括总则、非物质文化遗产的调查、非物质文化遗产代表性项目名录、非物质文化遗产的传承与传播、法律责任、附则几部分。

根据该法第二条规定,该法所称非物质文化遗产,“是指各族人民世代相传并视为其文化遗产组成部分的各种传统文化表现形式,以及与传统文化表现形式相关的实物和场所”。属于非物质文化遗产组成部分的实物和场所,凡属文物的,适用《中华人民共和国文物保护法》的有关规定。文物(即物质文化遗产)和非物质文化遗产共同组成了我国的文化遗产。

### 8.2 《中华人民共和国环境保护法》

1989年12月26日,第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,2014年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订,自2015年1月1日起施行。该法旨在保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展。全文共计七章七十条,包括总则、监督管理、保护和改善环境、防治污染和其他公害、信息公开和公众参与、法律责任、负责几部分。该法保护对象是环境,在第二条中明确所称环境,“是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体,包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等”。中的“人文遗迹”

“风景名胜区”都与文物有关，可见该法认为文物是构成环境的有机组成部分。因此文物保护也是可能从环境保护的角度适用《中华人民共和国环境保护法》。

### 8.3 《中华人民共和国城乡规划法》

2007年10月28日，《中华人民共和国城乡规划法》由第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过，自2008年1月1日起施行。根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国港口法〉等七部法律的决定》修订。该法旨在加强城乡规划管理，协调城乡空间布局，改善人居环境，促进城乡经济社会全面协调可持续发展。全文共计七章七十条，包括总则、城乡规划的制定、城乡规划的实施、城乡规划的修改、监督检查、法律责任、附则几部分。

其中涉及文物保护的条款有：第四条第一款规定：“制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，改善生态环境，促进资源、能源节约和综合利用，保护耕地等自然资源 and 历史文化遗产，保持地方特色、民族特色和传统风貌，防止污染和其他公害，并符合区域人口发展、国防建设、防灾减灾和公共卫生、公共安全的需要。”第十七条第二款规定：“规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容。”第十八条第二款规定：“乡规划、村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅、道路、供水、排水、供电、垃圾收集、畜禽养殖场所等农村生产、生活服务设施、公益事业等各项建设的用地布局、建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。乡规划还应当包括本行政区域内的村庄发展布局。”第三十一条规定：“旧城区的改建，应当保护历史文化遗产和传统风貌，合理确定拆迁和建设规模，有计划地对危房集中、基础设施落后等地段进行改建。

历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用，应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。”其中“历史文化遗产”即与文物密切相关，因此在城乡规划中，也要考虑到文物保护的内容。

#### 8.4 《中华人民共和国建筑法》

1997年11月1日，《中华人民共和国建筑法》由第八届全国人大常委会第28次会议通过，自1998年3月1日起施行。根据2011年4月22日第十一届全国人大常委会第20次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉的决定》修正，自2011年7月1日起施行。该法旨在加强对建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业健康发展。全文共计八章八十五条，包括总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、建筑工程监理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理、法律责任、附则几部分。

根据该法第八十三条规定，依法核定作为文物保护的纪念建筑物和古建筑等的修缮，依照文物保护的有关法律规定执行。但是，纪念建筑物和古建筑除修缮之外的其他相关工作，还是应适用《中华人民共和国建筑法》。

#### 8.5 《中华人民共和国消防法》

1998年4月29日，《中华人民共和国消防法》由第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过，自1998年9月1日起施行。2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修订，自2009年5月1日起施行。2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议修订，自2019年4月23日起施行。该法旨在预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援工作，保护人身、财产安全，维护公共安全。全文共计七章七十四条，包括总则、火灾预防、消防组织、灭火救援、监督检查、法律责任、附则几部分。



根据该法第三十九条规定，距离国家综合性消防救援队较远、被列为全国重点文物保护单位的古建筑群的管理单位，应当建立单位专职消防队，承担本单位的火灾扑救工作。根据《中华人民共和国消防法实施条例》第十三条规定，公共图书馆、展览馆、博物馆、档案馆以及具有火灾危险性的文物保护单位是消防安全重点单位，应当按照本规定的要求，实行严格管理。可见，各类文博单位都应当高度重视消防工作，重点消防单位还应建立单位专职消防队，严格依照《中华人民共和国消防法》的规定，做好文物消防安全管理工作。

## 8.6 《中华人民共和国防震减灾法》

1997年12月29日，《中华人民共和国防震减灾法》由第八届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，又于2008年12月27日，由第十一届全国人民代表大会常务委员会第六次会议修订，自2009年5月1日起施行。该法旨在防御和减轻地震灾害，保护人民生命和财产安全，促进经济社会的可持续发展。全文共计九章九十三条，包括总则、防震减灾规划、地震监测预报、地震灾害预防、地震应急救援、地震灾后过渡性安置和恢复重建、监督管理、法律责任、附则几部分。

根据该法第三十九条规定，已经建成的具有重大历史、科学、艺术价值或者重要纪念意义的建设工程，未采取抗震设防措施或者抗震设防措施未达到抗震设防要求的，应当按照国家有关规定进行抗震性能鉴定，并采取必要的抗震加固措施。根据该法第六十九条规定，地震灾区的县级以上地方人民政府应当组织有关部门和专家，根据地震灾害损失调查评估结果，制定清理保护方案，明确典型地震遗址、遗迹和文物保护单位以及具有历史价值与民族特色的建筑物、构筑物的保护范围和措施。上述两条涉及不可移动文物尤其是建筑类不可移动文物在抗震设防和灾后恢复方面的保护措施。

## 8.7 《风景名胜区条例》

1985年6月，国务院颁布了《风景名胜区管理暂行条例》（以下简称《暂行条例》）《暂行条例》是我国第一个关于风景名胜区工作的行政法规。对指导和保障风景名胜区事业的健康发展具有十分重要的意义。伴随着风景名胜区的不断深入开发，一些单位和个人为了追求经济利益，盲目在风景名胜区内进行开发建设，造成了风景名胜区的严重破坏。同时，政府监督管理不到位，现有管理措施已经不能适应新形势下风景名胜事业发展的需要。因此，2006年9月6日，国务院第149次常务会议通过《风景名胜区条例》（以下简称《条例》），2006年9月19日国务院令公布，自2006年12月1日起施行。该条例旨在加强对风景名胜区的管理，有效保护和合理利用风景名胜资源，妥善处理在风景名胜区管理工作中有效保护和合理开发利用之间的相互关系问题，实现可持续发展。全文共计七章五十二条，分为总则、设立、规划、保护、利用和管理、法律责任、附则几部分。

《条例》所称风景名胜区，是指具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。风景名胜区内的景观和自然环境，应当根据可持续发展的原则，严格保护，不得破坏或者随意改变。风景名胜区内的居民和游览者应当保护风景名胜区的景物、水体、林草植被、野生动物和各项设施。其中的“人文景观”即可能包括文物，文化景观中的文物受到《条例》的保护。同时根据《条例》第三十四条规定，风景名胜区内涉及自然资源保护、利用、管理和文物保护以及自然保护区管理的，还应当执行国家有关法律、法规的规定。

## 8.8 《地质灾害防治条例》

2003年11月19日,《地质灾害防治条例》由国务院第29次常务会议通过,自2004年3月1日起施行。这是我国第一部有关地质灾害防治的行政法规,旨在防治地质灾害,避免和减轻地质灾害造成的损失,维护人民生命和财产安全,促进经济和社会的可持续发展。其颁布实施标志着我国地质灾害防治工作正式步入法制轨道。《条例》共计七章四十九条,包括总则、地质灾害防治、地质灾害预防、地质灾害应急、地质灾害治理、规划、法律责任、附则几部分。

《条例》第十二条的第二款规定,县级以上人民政府应当将城镇、人口集中居住区、风景名胜区、大中型工矿企业所在地和交通干线、重点水利电力工程等基础设施作为地质灾害重点防治区中的防护重点。此处的“风景名胜区”即可能涵盖文物。

## 参考文献

- 1) 国家文物局编：《中国文化遗产事业法规文件汇编（1949-2009）》，文物出版社，2009年。
- 2) 联合国教科文组织世界遗产中心等编：《国际文化遗产保护文件选编》，文物出版社，2007年。
- 3) 国家文物局编：《郑振铎文博文集》之《祖国文物的科学价值（提纲）》，文物出版社，1998年。
- 4) 李晓东：《中华人民共和国文物保护法概论》，学苑出版社，2002年。

## 样题

### 一、单项选择题

1. 文物保护工程勘察设计方案包括：反映文物历史现状、固有特征和损害情况的勘察报告（ ）。  
A. 文物影响评估报告  
B. 实测图及照片  
C. 考古探勘报告  
D. 文物修缮立项报告
2. 因文物保护工作特别需要实施的迁移工程，是指无其他更为有效的手段时所采取的将文物整体或局部搬迁进行（ ）的工程。  
A. 异地保护  
B. 落架保护  
C. 重建保护  
D. 全面保护
3. 《长城保护条例》实行长城保护的三个制度设计，分别是整体保护、分段管理，专家咨询制度和（ ）。  
A. 抢险加固最低程度干预制度  
B. 社会监督制度  
C. 总体规划制度  
D. 全程审计制度
4. 《世界遗产公约》框架下的保护范围指遗产区和（ ）。  
A. 重点保护区  
B. 监控区  
C. 核心区  
D. 缓冲区
5. 文物保护工程主要分为五类，分别为保养维护工程，抢险加固工程，修缮工程，保护性设施建设工程及（ ）。  
A. 安全技防工程  
B. 复建工程  
C. 迁移工程  
D. 重建工程
6. 长城保护应当贯彻文物工作方针、坚持科学规划及（ ）的原则。  
A. 遗址保护  
B. 原状保护  
C. 加固保护  
D. 全面保护
7. 《关于加强桥梁文物防灾减灾工作的意见》要求，桥梁文物日常巡查周期，一般（ ）。

- A. 每月一次  
B. 每两月一次  
C. 每季度一次  
D. 半年一次
8. 《全国重点文物保护单位检查管理办法》规定，工程检查组依据现场检查情况做出不合格、基本合格、（ ）的检查结论。
- A. 优良  
B. 良好  
C. 合格  
D. 优秀
9. 文物保护单位竣工验收可分为，四方验评、初验和（ ）。
- A. 专家验收  
B. 工序验收  
C. 材料验收  
D. 竣工验收
10. 世界文化遗产设置服务项目的原则是维护当地居民利益，公开、公平、公正和（ ）。
- A. 注重经济效益  
B. 公众利益优先  
C. 生活娱乐为主  
D. 考虑投资人利益
11. 《关于加强文物保护单位改革的若干意见》明确，文物保护单位坚持党对文物工作的领导，坚持依法保护利用、坚持问题导向，坚持创造性转化创新发展和（ ）的基本原则。
- A. 坚持整体推进，重点突破  
B. 坚持保护为主，适度开放  
C. 坚持最低程度干预  
D. 坚持在保护中发展，在发展中保护
12. 历史文化名城、名镇、名村应当整体保护，保持传统格局、历史风貌和空间尺度，（ ）。
- A. 坚持恢复原貌  
B. 改变园林绿地  
C. 不得改变与其相互依存的自然景观和环境  
D. 改变河湖水系
13. 提升革命文物展示水平，应坚持有址可寻、有物可看、有史可讲、（ ）的原则。
- A. 有景可游  
B. 有乐可看  
C. 有秘可探  
D. 有事可说



20. 违反《长城保护条例》，在长城上取土、取砖（石）或者种植作物和（ ）的，除由县级人民政府文物主管部门责令改正，给予警告外，情节严重的对单位并处1万元以上，5万元以下罚款。
- A. 在长城上架设、安装与长城保护无关的设施、设备的
  - B. 长城上展示可能损坏长城的器具
  - C. 有组织地在未辟为参观游览区的长城段落举行活动
  - D. 在长城上驾驶交通工具或者利用交通工具跨越长城
21. 文物保护工程勘察设计实行（ ）负责制。
- A. 技术负责人
  - B. 项目经理
  - C. 总工程师
  - D. 责任设计师
22. 世界文化遗产的参观游览服务管理，由（ ）进行监督检查。
- A. 世界文化遗产所在地方文物行政部门
  - B. 省级文物主管部门
  - C. 国务院文物行政主管部门
  - D. 世界文化遗产所在地人民政府
23. 文物建筑彩画功能有保护木材，反映建筑等级和（ ）。
- A. 木材阻燃、防火
  - B. 便于清扫打理
  - C. 表述特定的社会意义和审美趣味
  - D. 财富象征
24. 文物保护工程完成后二年内未开展竣工验收的项目，由国家文物局予以（ ）。
- A. 通报
  - B. 警告
  - C. 处罚
  - D. 责令整改
25. 文物行政部门消防安全检查的形式主要有定期检查，重点抽查及（ ）三种形式。
- A. 专项督察
  - B. 巡视检查
  - C. 重大活动前检查
  - D. 不定期督察
26. 《文物保护工程管理办法》明确文物保护工程类别不包括（ ）。





33. 全国重点文物保护单位“四有”工作主要指的是建立记录档案及专门机构或人员，划定的保护范围和（ ）。
- A. 成立的科研机构  
B. 确定维修资金来源  
C. 作出的标志说明  
D. 制定文物保护规划
34. 文物权属形式有国家所有、集体所有和（ ）。
- A. 宗教部门所有  
B. 私人所有  
C. 社会组织所有  
D. 军队及党政机关所有
35. 《全国重点文物保护单位文物保护工程检查管理制度》的制定单位，是（ ）。
- A. 中国古迹遗址保护协会  
B. 国务院  
C. 国务院文物行政主管部门  
D. 文化部
36. 文物保护单位保护区划包括保护范围和（ ）。
- A. 风貌控制区  
B. 环境协调区  
C. 建设缓冲区  
D. 建设控制地带
37. 全国重点文物保护单位“四有”工作不包括（ ）。
- A. 标志说明  
B. 记录档案  
C. 编制文物保护规划  
D. 专门机构或专人管理
38. 全国重点文物保护单位文物保护工程应明确工程项目负责人的单位是（ ）。
- A. 设计单位  
B. 施工单位  
C. 监理单位  
D. 业主单位
39. 对于历史文化名城名镇名村历史建筑的维修，表述不正确的是（ ）。
- A. 产权人可根据使用要求，自行改建  
B. 可以募集社会资金修缮  
C. 当地人民政府有保护责任  
D. 国务院建设主管部门会同国务院文物主管部门负责保护和监督管理



- A. 所有权公众的代表性                      B. 所有权客体的广泛性
- C. 所有权不可侵犯性                      D. 所有权主体的统一性
- E. 受法律保护的特殊性
46. 世界遗产中心的主要任务，表述不正确的是（            ）。
- A. 协助世界遗产委员会开展工作
- B. 协助联合国教科文组织开展工作
- C. 承担世界遗产委员会秘书处的职责
- D. 协助国际文物保护与修缮研究中心开展工作
- E. 协助国际自然资源保护联盟开展工作
47. 申请甲级资质勘察设计要求独立承担完成的工程项目条件包括（            ）。
- A. 3项工程等级为一级 5项等级为二级
- B. 已通过文物主管部门审批的工程
- C. 已经完成设计并正在报批的项目
- D. 5项工程等级为一级的工程
- E. 10项工程等级为二级的工程
48. 根据《全国重点文物保护单位保护工程竣工验收管理暂行办法》规定，文物工程验收，专家组成员数表述不正确的是不少于（            ）奇数。
- A. 3人                                      B. 4人
- C. 5人                                      D. 6人
- E. 7人
49. 文物保护工程消防安全设施检查主要内容有（            ）。
- A. 文物安全监测设施                      B. 消防设施设备和消防车通道
- C. 文物保护设施                          D. 防雷措施
- E. 文物展示服务设施

50. 省级文物保护单位，属于国家所有的除可以建立博物馆、保管所或者辟为参观游览场所外，作其他用途的批准单位，表述不正确的是（ ）。

- A. 省级人民政府的文物行政部门报省级人民政府批准
- B. 国务院文物行政主管部门批准
- C. 省级人民政府的文物行政部门批准
- D. 省级文物行政主管部门报国务院文物行政部门批准
- E. 省级人民政府报国务院批准

### 参考答案

01 B	02 A	03 C	04 D	05 C
06 B	07 A	08 C	09 D	10 B
11 A	12 C	13 D	14 D	15 C
16 D	17 B	18 C	19 A	20 C
21 D	22 B	23 C	24 A	25 A
26 D	27 B	28 C	29 D	30 D
31 B	32 C	33 C	34 B	35 C
36 D	37 C	38 B	39 A	40 C
41 ABC	42 ACE	43 ACE	44 ABDE	45 BDE
46 BDE	47 BE	48 BD	49 BD	50 BCDE