

关于《中华人民共和国 文物保护法（修订草案）》的说明

——2023 年 10 月 20 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上

文化和旅游部部长 胡和平

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院的委托，现对《中华人民共和国文物保护法（修订草案）》（以下简称修订草案）作说明。

一、修订的必要性和工作过程

党中央、国务院高度重视文物保护工作。习近平总书记深刻指出，保护文物功在当代、利在千秋，要切实加大文物保护力度，推进文物合理适度利用，使中华优秀传统文化不断发扬光大。李强总理多次就做好文物保护和考古工作提出要求。

现行文物保护法于 1982 年 11 月公布，曾作过 5 次修正，2002 年作过 1 次全面修订。这部法律对保护文物安全、规范考古活动、加强文物管理利用等发挥了重要作用。新时代文物工作面临新形势新任务，文物保护领域出现了一些新情况新问题。为适应文物事业发展需要，亟须从以下几个方面对文物保护法作出修订：一是党中央、国务院对文物工作作出系列部署，需要在法律中予以体现；二是文物安全问题依然存在，需要及时完善相关制度；三是将一些文物活化利用的成熟做法提炼为法律制度；四是需要加大对文物违法行为的处罚力度。

修订文物保护法已列入全国人大常委会和国

务院 2023 年度立法工作计划。文化和旅游部、国家文物局在深入调查研究、广泛听取意见的基础上，起草并向国务院报送了文物保护法修订草案送审稿。司法部 3 次书面征求中央有关单位和部分地方人民政府意见，开展实地调研，听取有关研究机构和专家学者意见，召开专家论证会研究重点难点问题。在此基础上，司法部会同中央宣传部、文化和旅游部、国家文物局对送审稿反复研究修改，形成了修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、修订的总体思路和主要内容

修订工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于文物工作的重要论述和重要指示批示精神，全面贯彻落实党中央、国务院有关决策部署。坚持问题导向，有针对性地解决实践中的突出问题。总结提炼各地成熟有效的经验做法，将各方形成共识的内容上升为法律规定。修订草案在保持章节框架不变的情况下，将条文由现行的 80 条增至 92 条。主要修订内容包括：

（一）贯彻中央决策部署，体现新时代对文物工作新要求

一是明确文物工作坚持中国共产党的领导，坚持以社会主义核心价值观为引领。二是明确各

级人民政府应当采取措施加强对与中国共产党各个历史时期重大事件、重要会议、重要人物有关的文物的保护。三是要求加强和规范文物价值阐释，促进中华文明起源与发展研究，提升中华文化影响力。四是明确支持开展文物保护国际交流与合作，增进人类文明交流互鉴。五是明确有关流失文物追索和国际间文物返还合作制度。

（二）进一步完善文物保护管理制度

一是将一些实践证明有效的制度上升为法律。增加不可移动文物保护规划制度、地下文物埋藏区和水下文物保护区制度；要求在旧城区改建、土地成片开发中，对相关区域内不可移动文物、历史建筑资源先行调查认定，未经调查不得开工建设；加强建设工程中地下文物保护，增加文物部门妥善处置考古文物保护与建设工程关系的规定；完善生产建设中发现文物和处置报告制度；加强对馆藏文物修复、复制、拓印的管理。二是进一步强化政府责任，确保文物安全。明确各级人民政府应确保文物保护事业发展与国民经济和社会发展水平相适应，对不可移动文物的修缮、保养予以补助，采取适当方式支持考古调查勘探发掘；县级以上人民政府文物行政部门加强对国有文物资源资产的动态管理和信息化建设。三是加强对未核定为文物保护单位的不可移动文物的保护力度。增加不可移动文物认定程序，以及认定后的报告和备案制度；要求对该类不可移动文物制定具体保护措施，并纳入相关规划；针对建设工程可能危害该类不可移动文物的情况，要求事先报批确定原址保护措施，确需迁移或者拆除的，要按程序报请批准；经批准后拆除国有不可移动文物的，由文物行政部门监督实施。四是堵住管理漏洞，防止文物损毁流失。明确规定在文物保护单位保护范围、建设控制地带内进行

建设工程应当进行考古调查勘探；文物收藏单位不得征集、购买来源不合法或者来源不明的文物；禁止馆藏文物抵押、质押。五是动员社会力量参与文物保护。增加新闻媒体开展文物保护科普宣传、做好舆论监督的规定；鼓励群众性自治组织、志愿者等参与不可移动文物保护；增加涉及文物保护的投诉、举报制度。

（三）妥善处理保护和利用的关系，推动文物合理利用

一是鼓励文物保护利用研究，在确保文物安全的前提下，坚持社会效益优先，合理利用文物资源；加强文物保护数字化工作，推进文物资源数字化采集和展示利用。二是鼓励以建立博物馆、纪念馆、保管所、考古遗址公园等方式，加强对不可移动文物的保护，展示文物价值，开展宣传教育。三是鼓励文物收藏单位积极作为，充分发挥馆藏文物的作用，并为有关教育教学、科学研究等活动提供支持和帮助。四是要求文物保护单位尽可能向社会开放，合理确定游客承载力，并向社会公布。五是对文物商店销售文物、拍卖企业拍卖文物提出要求，明确不得进行虚假宣传，误导消费者，并规定了法律责任。

（四）加大处罚力度，有效打击违法行为

一是规定文物行政部门或者有关执法部门在依法实施监督检查时可以采取的措施。二是补充完善有关法律责任，如增加责令承担相关文物修缮和复原费用、吊销许可证书等。三是增加行政处罚类型，设定不同档次的处罚，并相应提高罚款额度。四是对于单位违法受到行政处罚的，增加对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员罚款的规定。五是明确人民检察院可以对有关违法行为提起公益诉讼。

修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国文物保护法（修订 草案）》修改情况的汇报

——2024年6月25日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第六次会议对文物保护法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发中央有关部门和单位、地方人大、基层立法联系点、高校和科研机构等征求意见；在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、教育科学文化卫生委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、行业协会、文物保护相关机构和专家学者对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到陕西、浙江、北京、上海、江苏、湖南、海南等地调研，并就修订草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于5月30日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、文化和旅游部、国家文物局有关负责同志列席了会议。6月18日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将文物保护法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第四条中规定，文物工作贯彻

保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针。有些常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众建议贯彻落实习近平文化思想，将习近平总书记提出的“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的22字工作要求写入本法。宪法和法律委员会经研究，认为22字工作要求与现行文物保护法规定的16字方针是并行不悖的，既保持了文物工作方针的稳定性延续性，又体现了新时代新要求，建议增加一条规定：“国家发展文物保护事业，贯彻落实保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来的工作要求。”

二、修订草案第九条第二款规定，对与中国共产党各个历史时期重大事件、重要会议、重要人物有关的文物，各级人民政府应当采取措施加强保护。有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，中国共产党走过了百年光辉奋斗历程，有关文物凝结着中国共产党的光荣历史，建议进一步突出和完善与中国共产党有关文物的保护。宪法和法律委员会经研究，建议将与中国共产党有关文物的保护单列一条，并增加“伟大建党精神”的表述，修改为：“对与中国共产党各个历史时期重大事件、重要会议、重要人物和伟大建

党精神有关的文物，各级人民政府应当采取措施加强保护。”

三、有的常委委员、部门、地方和社会公众提出，文物是不可再生的文化资源，应当进一步加强文物保护管理，确保文物安全。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确在文物普查、专项调查或者其他相关工作中发现的不可移动文物，应当及时核定公布为文物保护单位或者登记公布为未定级不可移动文物。二是明确文物行政部门应当加强对不可移动文物保护的监督检查，及时发现问题隐患，防范安全风险。三是明确依托历史文化街区、村镇进行旅游等开发建设活动的，应当严格落实相关保护规划和保护措施。四是明确不可移动文物的所有人或者使用人应当加强消防安全管理，采取有针对性的消防安全措施。五是明确在可能存在地下文物的区域，土地出让或者划拨前，应当组织进行考古调查、勘探；可能存在地下文物的区域，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时划定并动态调整。

四、有些常委会组成人员、代表、部门、地方和社会公众建议进一步加强文物价值挖掘阐释，发挥文物作用，让文物活起来。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是在国家支持和规范文物价值挖掘阐释的内容中，增加“铸牢中华民族共同体意识”的要求。二是明确对在文物价值挖掘阐释工作中做出重大贡献的，给予表彰、奖励。三是明确为保护不可移动文物建立的博物馆等单位应当加强文物价值挖掘阐释，开展有针对性的宣传讲解。四是明确国家鼓励和支持文物收藏单位收藏、保护可移动文物，开展文物展览展示、宣传教育和科学研究等活动。五是规定文物收藏单位应当改善服务条件，提高服务

水平；博物馆应当按照国家有关规定向公众免费或者优惠开放，合理确定每日开放时间和接待人数并向社会公布，采用多种形式提供科学、准确、生动的文字说明和讲解服务。

五、有的常委委员、部门和地方建议加强文物资源调查，强化人才队伍建设，营造有利于文物保护的社会氛围，不断提升文物保护能力水平。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确国家加强文物普查和专项调查，提高文物保护信息化建设水平。二是明确有关单位应当结合参观游览内容开展有针对性的文物保护宣传教育，营造自觉传承中华民族优秀历史文化遗产的社会氛围。三是明确国家加大考古、修缮、修复等文物保护专业人才培养力度，健全人才培养、使用、评价和激励机制。四是明确省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门应当推动文物流通领域诚信建设。

六、有些常委委员、代表、部门、地方和社会公众提出，文物保护离不开社会力量积极参与，应当进一步鼓励和支持社会力量参与文物保护事业。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是明确国家健全社会参与机制，调动社会力量参与文化遗产保护的积极性，鼓励引导社会力量投入文化遗产保护。二是明确有关部门应当在设立条件、提供社会服务、财税扶持政策等方面，公平对待国有文物收藏单位和非国有文物收藏单位。

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国文物保护法（修订 草案）》审议结果的报告

——2024年11月4日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会主任委员 信春鹰

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十次会议对文物保护法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布修订草案二次审议稿，征求社会公众意见；通过代表工作信息化平台，向全国人大代表征求意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会还到四川、山西、河南、西藏等地调研，并就修订草案中的主要问题与有关部门交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月8日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、文化和旅游部、国家文物局有关负责同志列席了会议。10月25日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为了加强对文物的保护，传承中华民族优秀历史文化遗产，对文物保护法进行修订是必要的，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、现行文物保护法及修订草案二次审议稿第二条中规定，文物认定的标准和办法由国务院文物行政部门制定，并报国务院批准。有的常委委员、社会公众提出，文物认定制度是文物保护的基本制度，关系到本法的调整范围和实施效

果，但文物认定的标准和办法尚未依法出台，实践中文物的范围不够清晰，影响相关工作规范开展，建议强化文物认定制度，提高文物保护工作法治化水平。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“文物认定的主体、标准和程序，由国务院规定并公布”。

二、修订草案二次审议稿第五十一条第三款规定，文物收藏单位不得征集、购买来源不合法的文物。有些常委会组成人员、地方和社会公众提出，文物来源情况复杂，为了科学合理地规定文物收藏单位的权利与义务，建议从强化文物收藏单位注意义务的角度予以规范。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“文物收藏单位应当依法履行合理注意义务，对拟征集、购买文物来源的合法性进行了解、识别”。

三、有些常委委员、代表、地方和社会公众提出，民间收藏活动对于促进文物保护利用、传承中华优秀传统文化具有重要作用，应当予以鼓励和引导。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，国家鼓励公民、组织合法收藏，加强对民间收藏活动的指导、管理和服务。

四、有些常委委员提出，加强文物出境管理，防止文物非法外流，是文物保护工作最紧要

的目标之一，建议进一步明确禁止出境文物的具体范围。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，国家禁止出境的文物的具体范围，由国务院文物行政部门规定并公布。

五、有些常委委员、代表、地方和社会公众建议进一步完善法律责任有关规定，增强科学性和可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是按照立法技术规范，完善刑事责任规定；二是按照过罚相当的原则，科学设定有关行政处罚。

六、有些常委委员、地方和社会公众提出，行政许可法对行政许可的条件、期限等作了规定，本法有关行政许可事项应当与其相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，文物保护有关行政许可的条件、期限等，本法未作规定的，适用《中华人民共和国行政许可法》和有关法律、行政法规的规定。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

10月16日，法制工作委员会召开会议，邀请全国人大代表、有关政府部门、文物保管所、考古发掘单位、文物收藏单位和专家学者等就修订草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员一致认为，修订草案贯彻落实习近平文化思想，聚焦重点问题，坚持问题导向，对文物保护相关制度机制作了健全完善，对于进一步加强文物保护、促进文物价值挖掘阐释、让文物活起来具有重要意义，具有较强的针对性和可操作性；修订草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见，经研究，对有的意见予以采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国文物保护法（修订 草案三次审议稿）》修改意见的报告

——2024年11月7日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月4日下午对文物保护法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些

常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于11月4日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。教育科学文化卫生委员会、司法部、文化和旅游部、国

家文物局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、有的常委委员、部门提出，为贯彻落实党的二十届三中全会精神，加强预算管理，建议按照目前的实际做法，明确国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等的事业性收入，纳入预算管理，用于文物保护事业。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

二、有的常委委员、列席人员提出，对不可移动文物，利用起来是最好的保护，应当坚持以用促保，推动在利用中加强保护。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定，县级以上人民政府及其有关部门应当采取措施，在确保文物安全的前提下，因地制宜推动不可移动文物有效利用。

三、修订草案三次审议稿第六十七条对文物收藏单位以外的公民、组织取得文物和依法流通的方式作了规定。对有关内容，有的常委委员和部门建议修改，有的常委委员建议进一步明确，还有的常委委员建议删除。宪法和法律委员会经研究认为，上述规定来源于现行文物保护法第五十条，考虑到对修改方案尚未形成共识，修改条件还不够成熟，建议对现行文物保护法第五十条有关内容不作修改。

在常委会审议中，有些常委会组成人员和列席人员还就进一步健全和完善文物保护基础性制

度、推动文物活化利用、明确国有博物馆的权利等提出意见建议。文物是我国悠久历史、光辉灿烂文化和光荣革命传统的宝贵实物见证。当前，文物保护工作还面临一些问题和挑战，必须秉持敬畏历史、热爱文化之心，坚持保护第一，创新方式途径，提高保护水平，真正让文物活起来，让历史文化和现代生活融为一体，让人民群众在耳濡目染中接受中华优秀传统文化的熏陶、浸润和滋养。宪法和法律委员会经研究认为，上述意见建议涉及的问题，有的可在下一步制定配套规定时进一步明确细化；有的属于工作中的问题，需要不断改进；有的还需要在实践中深入研究，继续探索，逐步完善。建议国务院及其有关部门认真研究常委会组成人员的审议意见，贯彻落实宪法、民法典和本法的规定、原则和精神，及时制定修改文物认定有关行政法规和其他配套规定，提高文物工作法治化水平；同时，要加强法律解读和宣传引导，推动法律全面有效实施。

经与有关部门研究，建议将修订后的文物保护法的施行时间确定为 2025 年 3 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。