## 国务院关于文物工作和文物保护法实施情况的报告

--2021年8月18日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上  
文化和旅游部副部长、国家文物局局长 李群

全国人民代表大会常务委员会：  
　　我受国务院委托，向全国人大常委会报告文物工作和文物保护法实施情况，请审议。  
　　党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全国人大常委会关心重视下，各地区各有关部门深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作重要论述和重要指示批示精神，严格执行文物保护法律法规，全面提升文物保护管理利用水平，着力加强考古工作和历史研究，文物安全形势总体平稳，文物保护法实施取得明显进展。下面，我从5个方面进行汇报。  
**一、**贯彻落实习近平总书记重要指示批示，推动新时代文物事业蓬勃发展  
　　习近平总书记高度重视文物工作，主持会议审议加强文物保护利用改革的文件，在敦煌研究院座谈时发表重要讲话，主持召开中央政治局第二十三次和第三十一次集体学习，分别就考古和历史文化遗产保护以及用好红色资源、赓续红色血脉发表重要讲话。习近平总书记还就文物安全、文物科技创新、革命文物、文物人才队伍建设等作出百余次重要指示批示。他强调，要树立保护文物也是政绩的科学理念，统筹好文物保护与经济社会发展，全面贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针，努力走出一条符合国情的文物保护利用之路；强调历史文化遗产不可再生、不可替代，要始终把保护放在第一位；强调考古是展示和构建中华民族历史、中华文明瑰宝的重要工作，要努力建设中国特色中国风格中国气派的考古学；强调要加强革命文物保护利用，弘扬革命文化、传承红色基因；强调要让收藏在博物馆里的文物、陈列在广阔大地上的遗产、书写在古籍里的文字都活起来。这些重要论述，为新时代文物事业发展指明了前进方向、提供了根本遵循。李克强总理多次对文物工作作出批示，主持会议审议文物保护重要文件，考察文博单位考古现场，要求坚持统筹规划、保护为主、保用结合，在严格保护基础上有效挖掘文物价值，发挥文物公共文化服务和社会教育功能。王沪宁同志和孙春兰、黄坤明同志多次就文物保护利用提出要求，主持会议研究部署任务、安排工作。各地区各有关部门深入贯彻习近平总书记关于文物工作重要指示批示精神，认真落实中央领导同志要求，主要采取了以下举措。  
　　一是将文物工作纳入党和国家发展大局，全面加强文物保护利用政策供给。文物工作作为文化建设的重要组成部分，被纳入“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局。国务院出台《关于进一步加强文物工作的指导意见》，中办、国办印发《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》《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》，国办印发《关于进一步加强文物安全工作的实施意见》《关于加强石窟寺保护利用工作的指导意见》。重大政策文件密集出台，为推动文物保护法贯彻落实提供了进一步保障。  
　　二是构建党委领导、政府主导、部门协作、社会参与的文物工作格局，落实文物保护责任。充分发挥全国文物安全工作部际联席会议机制作用，建立流失文物追索返还部际协调机制，文物安全工作纳入全国文明城市年度测评指标体系、全国安全生产与消防工作考核巡查范围，文物市场执法纳入文化市场综合行政执法。中央宣传部、发展改革委、教育部、科技部、公安部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、住房城乡建设部等部门积极提供政策支持，协同推进工作。31个省份和新疆生产建设兵团出台文物保护利用改革实施意见，26个省份将文物安全工作纳入地方政府考核评价体系。推动社会力量参与文物保护，开展“文明守望工程”、“拯救老屋行动”，鼓励社会各界捐助，壮大文物保护志愿者队伍。  
　　三是完善配套制度。全国人大常委会高度重视文物立法，2013年以来对文物保护法作出三次修正，并将修改文物保护法列入本届全国人大常委会立法规划。国务院颁布实施《博物馆条例》，正在研究修订《水下文物保护管理条例》。17部相关法律法规规章、200余部地方性法规初步构建起文物保护法律制度体系。最高人民法院、最高人民检察院出台办理妨害文物管理刑事案件司法解释，将文物保护纳入公益诉讼范围。有关部门出台《国有文物资源资产管理暂行办法》。文物法治建设取得显著进步。  
　　四是强化科技、经费、人才支撑。实施国家重点研发计划“文化遗产保护利用关键技术研究与应用示范”专题任务，开展“互联网＋中华文明”行动，制定出台了145项文物保护国家和行业标准，确定了33家国家文物局重点科研基地。加强文物保护领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，修订《国家文物保护专项资金管理办法》，持续加大文物保护经费投入，中央财政累计安排国家文物保护资金570亿元，投入博物馆纪念馆免费开放补助资金278亿元。加强文博人才队伍建设，中央编办两次核增国家文物局编制，补充优化地方文保机构队伍，全国文物系统从业人员增至16万人。优化文博事业单位人事管理，改革文物博物专业人员职称制度，实施人才培养“金鼎工程”。  
**二、**全面落实文物保护法，文物工作取得历史性成就  
　　党的十八大以来，各地区各有关部门严格落实文物保护法要求，不断加强文物工作，文物事业改革发展迎来历史最好时期。主要体现在：  
　　一是坚持保护第一，文物保护状况明显改善。不断廓清文物资源家底，完成第一次全国可移动文物普查，深化长城、石窟寺等专项调查。普查登记全国不可移动文物76.67万处、国有可移动文物1.08亿件套。国务院公布第七批、第八批全国重点文物保护单位，国保单位累计达5058处。现有省保单位2万余处，市县级文保单位11万余处。国家历史文化名城137座，历史文化名镇名村799个。大运河、鼓浪屿、良渚遗址、泉州：宋元中国的世界海洋商贸中心等列入世界遗产名录，中国的世界遗产达56项。重点文保工程顺利实施，长城、大运河、长征、黄河国家文化公园建设加快推进。历史文化遗产保护管理纳入国土空间规划。军队营区不可移动文物保护得到加强。文物保护单位“四有”工作扎实推进，低级别不可移动文物保护状况有所改善，世界文化遗产保护监测体系日趋完善。建成全国可移动文物普查数据库，加强博物馆藏品征集管理，完成6.2万件套国有馆藏珍贵文物保护修复，博物馆库房保存条件得到提升。  
　　二是坚守底线红线，文物安全长效机制逐步完善。党的十八大以来，公安机关侦破各类文物犯罪案件1.5万起，抓获犯罪嫌疑人1.4万名，追缴文物10余万件。公安部连续部署打击文物犯罪专项行动，发布六批A级通缉令，通缉重大文物犯罪在逃人员。严查严办明十三陵、清东陵、殷墟遗址、钱镠墓等重大文物案件。各级法院受理检察机关就妨害文物管理提起的公诉案件3996件，涉及11871名犯罪嫌疑人。深刻汲取国内外重大文物灾害事故教训，开展博物馆和文物建筑消防安全大检查、文物火灾隐患排查整治行动，排查文博单位14.8万余家，督促整改火灾安全隐患13.5万余处。国务院安委会挂牌督办33家博物馆和文物建筑完成火灾隐患整改。中央财政年均投入超过10亿元用于文物平安工程，实施3500多项国保单位安全防护工程。建设中国被盗（丢失）文物信息发布平台。开展文物法人违法三年专项整治、长城专项执法督察和国保单位卫星遥感监测，畅通文物违法举报渠道。  
　　三是加强文物考古，实证5000多年中华文明史。中华文明起源与早期发展综合研究取得重要进展，“考古中国”重大项目持续推进。批准实施7000多项考古发掘项目，二里头、石峁、良渚等遗址考古取得重要成果，新疆、西藏等地边疆考古取得重要进展。北京城市副中心、雄安新区考古工作有力保障了重点项目实施。水下考古稳步推进，组织实施南海、东海、黄渤海及内水重点区域水下文化遗产调查，西沙北礁海域完成首次深海考古试探，“南海Ⅰ号”沉船考古发掘文物超过18万件套，“致远舰”“经远舰”“定远舰”等水下考古陆续开展。成立国家文物局考古研究中心。36家国家考古遗址公园建设开放，科技考古、涉外考古、公众考古快速发展，考古工作实证中华文明、传播中华文化作用不断彰显。  
　　四是传承红色基因，革命文物保护利用取得突破。中央宣传部等部门召开全国革命文物工作会议。国家文物局设立革命文物司，20个省级文物行政部门设立革命文物处。全国不可移动革命文物3.6万多处，国有可移动革命文物100多万件套，革命类博物馆、纪念馆超过1600家。公布两批37个革命文物保护利用片区，覆盖全国1433个县，创建革命文物片区合作机制。实施赣南等原中央苏区革命遗址、延安革命旧址群等保护工程，革命文物保护状况有效改善。制定革命旧址保护利用导则，编制长征文物和文化资源保护传承专项规划。实施百年党史文物保护展示工程，中国共产党历史展览馆、上海中共一大纪念馆、北大红楼与中国共产党早期北京革命活动旧址对外开放。“十三五”期间推出革命文物展览4000多个。推介庆祝中国共产党成立100周年精品展览，实施革命文物“三个百集”宣传传播工程。加快发展红色旅游，更好发挥革命文物作用。  
　　五是提升展陈服务，博物馆创新发展成绩瞩目。博物馆建设布局进一步优化，全国登记备案博物馆5788家，其中行业博物馆825家，非国有博物馆1860家；免费开放博物馆纪念馆5214家。建立健全博物馆定级评估制度，公布国家一、二、三级博物馆1224家。依托二里头、景德镇御窑厂遗址等建设国家级遗址博物馆，支持市县博物馆特别是边疆民族地区博物馆建设，北京、南京、西安等地推动建设“博物馆之城”。有关部门出台《关于推进博物馆改革发展的实施意见》《关于利用博物馆资源开展中小学教育教学的意见》。1051家博物馆法人治理结构改革任务基本完成，智慧博物馆建设加快推进。博物馆公共文化服务水平显著提升，2019年博物馆接待观众12.27亿人次，青少年占25%，举办教育活动33.46万场；2020年疫情期间推出在线展览2000多项，全社会“博物馆热”不断升温。  
　　六是加强民间收藏文物管理，不断优化文物进出境监管。促进文物市场规范有序发展，批准设立文物商店202家、文物拍卖企业607家。“十三五”期间审核4388场文物拍卖会、137万多件套文物标的，拍卖成交额约1200亿元。推进“放管服”改革，减少文物经营资质审批环节，优化审批服务措施，开展“双随机一公开”检查，加强文物购销、拍卖信息与信用监管系统建设。出台《文物拍卖管理办法》《文物拍卖标的审核办法》，进一步规范文物拍卖管理。上海、广东、陕西等地面向公众开展常态化公益鉴定咨询服务，国有文博机构鉴定咨询3万多件套文物艺术品。有关部门出台《涉案文物鉴定评估管理办法》，规范涉案文物鉴定评估工作。组建21家文物进出境审核机构，严守文物进出境国门关，“十三五”期间审核申报进出境标的约55.7万件套，保护3600余件珍贵文物免于流失。海外流失文物追索返还取得突破性进展，习近平主席见证意大利返还796件文物艺术品，英、美、日等国返还1300余件套流失文物。国家文物局设立文物返还办公室，举办新中国成立70周年流失文物回归成果展，马首铜像划拨入藏圆明园，激发全民爱国热情。  
　　七是坚持合理适度利用，让文物活起来工作成绩明显。加强政策研究，出台促进文物合理利用指导意见、文物建筑开放导则及案例指南、大遗址利用导则等政策，公布第一批国家文物保护利用示范区创建名单，推介乡村遗产酒店示范项目。开放346万件馆藏珍贵文物数据信息，出台博物馆馆藏资源知识产权授权操作指引，文博单位与基础电信企业、互联网企业合作，实现文物与教育、旅游、传媒等跨界融合。出台政策支持文博单位开发文化创意产品，故宫博物院、敦煌研究院等文创开发广受关注。文博单位成为重要文化地标和旅游目的地，世界文化遗产地年接待游客超3亿人次，国家考古遗址公园年接待游客3460万人次。创新文物全媒体传播，强化主题宣传，文化和自然遗产日活动影响广泛，《如果国宝会说话》《国家宝藏》等节目深受欢迎，三星堆考古发现引起全社会关注，宣传传播总量超70亿人次。  
　　八是坚持开放合作，文物国际交流拓展深化。习近平主席在故宫博物院、湖北省博物馆等文博场所会见外国元首，在乌兹别克斯坦接见我援外文保工作者。有关部门举办49国参与的“大美亚细亚--亚洲文明展”，“秦汉文明”“华夏瑰宝”“秦始皇和兵马俑展”“四川古代文明特展”等展览，在国外引起巨大反响。与美国等23国签署防止盗窃、盗掘和非法进出境文物双边协定或谅解备忘录，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦“丝绸之路：长安-天山廊道的路网”联合申遗成功。实施11项文物保护合作工程、44个中外联合考古项目。“一带一路”文物保护交流合作成果丰硕，亚洲文化遗产保护行动有序推进。  
**三、**存在的问题  
　　中国特色社会主义进入新时代，文物工作机遇与挑战并存。对标建设社会主义文化强国目标，对标贯彻新发展理念、构建新发展格局，文物工作仍然存在不少差距和问题。  
　　一是文物安全形势依然严峻，法人违法、盗窃盗掘、火灾事故时有发生。一些地方未能正确处理文物保护与城乡建设、发展旅游的关系，文物保护主体责任落实不到位，文物大拆大建、违法建设、隐瞒不报、过度开发等问题突出。2020年全国文物执法巡查发现各类违法行为590起，其中涉及国保单位103起，国家文物局直接督察督办236起。一些地方安全管理存在漏洞，盗窃盗掘、倒卖走私文物案件频发，火灾等安全隐患治理不到位，防灾减灾能力亟待增强。2020年全国文物安全检查发现安全隐患6.8万余项；2017年至2020年运用卫星遥感抽查20省份280处国保单位，督办处理违法建设案件392起。一些地方田野文物看护巡查、风险防范投入严重不足，设施装备极为短缺。  
　　二是文物机构队伍依然薄弱，“小马拉大车”现象突出。全国县级文物行政编制仅有5000多人，平均每县不足2人；一些文物大市、文物大县文物行政机构不健全，与保护管理任务极不匹配。文物保护修复、可移动文物鉴定研究人员匮乏。工程建设考古力量紧缺，有的城市待考古勘探发掘的地块面积不断累积。文物考古行业工资待遇偏低、工作条件艰苦，人才流失严重，一些市县文博机构长期面临专业人才招不来、留不住的困境。文物进出境审核机构不健全，职能属性长期得不到确认。  
　　三是文物研究存在短板，考古成果作用发挥依然不足。文物保护和考古相关学科体系不够健全，高校“双一流”建设考古学权重仍需加强，考古专业本科生培养数量较少，跨学科合作亟待加强，交叉学科建设有待突破。考古研究人员长期陷于繁重的涉建考古任务，难以从事研究攻关和成果转化，考古成果整理研究、阐释鉴证亟待加强。利用文物教育引导广大干部群众特别是青少年增强文化自信的作用尚未充分发挥。围绕夏文化研究等重大问题，组织多学科集中攻关力度依然不够，考古工作能力有待提升。  
　　四是文物科技创新力量薄弱，创新体系尚未形成。文物保护科研力量分散、未形成规模，文物科技资源配置总体规模有限、稳定性经费比例偏低。在国家科技计划经费中，文物保护领域的竞争性经费平均每年不足1亿元，难以支撑文物保护所需的系统性、持久性科学研究。文物保护科技创新体系尚未形成，面向关键科学问题的基础研究亟待加强。  
　　五是改革破题能力依然不足，文物保护管理利用体系有待完善。文物保护领域管理模式仍然以行政审批为主，事中事后监管水平亟待提升。民间收藏文物管理制度有待健全，文物市场仍需进一步规范，海外文物入境优惠政策供给不足。文物活化利用创新力度不大、方法不多，社会力量参与不足，需要采取更加务实有效的举措予以推进。  
**四、**下一步工作思路  
　　文物保护利用和文化遗产保护传承责任重大、使命光荣。下一步，我们将聚焦新时代文物工作的新任务新使命，重点抓好以下几方面工作。  
　　一是坚持党的领导，进一步增强文物保护责任感使命感。坚决贯彻落实习近平总书记关于文物工作重要论述和重要指示批示精神，以对历史、对未来和对人民负责的政治自觉，牢固树立保护文物也是政绩的科学理念，处理好文物保护与经济发展、城乡建设、旅游开发、人民群众生产生活的关系，坚决防止建设性、开发性破坏。完善文物保护协调机制，落实主体责任，研究制定更多有针对性的政策措施，集中力量解决基层文物保护管理急难愁盼问题，充实文保机构人才队伍、加强经费保障。  
　　二是坚持依法管理，进一步强化文物法治保障。完善文物保护法律法规体系，推动长城、大运河、长征文物、革命文物保护立法，鼓励制定文物保护地方性法规。开展国家文物督察，强化监督管理，推动落实保护责任。深化执法协作，严厉打击文物犯罪，严惩法人违法行为，规范管理文物市场。加大文物普法力度，不断增强全社会文物保护意识。建立健全文物保护公益诉讼制度，鼓励举报文物违法行为。  
　　三是坚持系统保护，进一步完善文物保护利用体系。推动制定实施《“十四五”文物保护和科技创新规划》，高质量高标准推进文物保护。实施文物保护重大工程，加强革命文物保护利用，做好石窟寺、古建筑和大遗址保护，加强长城、大运河、长征、黄河、长江等文化遗产系统性保护，提高世界遗产保护能力和水平，强化馆藏珍贵文物保护修复。围绕考古实证我国百万年人类史、一万年文化史、五千年文明史，深入实施中华文明探源研究工程和“考古中国”项目，加强水下、边疆和科技考古，推进建设中国特色中国风格中国气派的考古学。持续加强文物安全监管，落实文物安全责任制，完善防范文物犯罪长效机制和风险预警机制，建设文物安全监管平台，将文物安全工作全面纳入地方政府考核评价体系，筑牢文物安全底线。  
　　四是坚持科技支撑，进一步构建产学研用深度融合的文物科技创新体系。出台实施加强文物科技创新政策文件，从优化创新布局、强化机构平台建设、夯实人才基础、优化管理体制机制等，统筹解决制约文物科技创新的瓶颈问题。通过国家重点研发计划深入部署实施“历史文化遗产保护利用科技创新”研发任务，加快建设国家文化遗产科技创新中心和文物保护领域国家重点实验室。加强跨部门联合攻关，加强文博单位与高校、科研机构合作，协同解决文物保护关键技术和重点问题，推动科技成果转化。  
　　五是坚持深化改革，进一步激发文物事业发展强劲动能。深化文物保护利用改革，推进落实各项改革任务，以国家文物保护利用示范区建设、博物馆改革发展、社会文物管理、流失文物追索返还制度构建、文物资源资产管理等为抓手，着力解决制约文物事业发展的重点难点问题。大力推动让文物活起来，充分发挥文博单位功能，有效引导高校、科研机构和企事业单位参与研究阐释、开发文化创意产品；深入实施“互联网＋中华文明”工程，建设国家文物资源数据库，提升文物保护信息化水平；加快推进中华文物全媒体传播，助力中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展。加强对外交流合作，深度参与文物保护国际治理，实施中外联合考古与文物保护合作项目，持续推进亚洲文化遗产保护行动；着力打造文物外展精品，不断提升中华文化国际影响力。  
**五、**文物保护法实施情况及修订的初步考虑  
　　文物保护法颁布实施近40年来，各地区各有关部门认真执行文物工作方针，落实法定职责，文物保护法关于不可移动文物、考古发掘、馆藏文物、民间收藏文物及文物出境进境的各项重要规定基本得到贯彻落实。随着我国社会主要矛盾发生变化，文物事业发展面临新形势新任务，文物保护法在实施过程中也出现一些问题，如依然存在有法不依、执法不严的现象，执法力量不足、以行政处罚代替刑事处罚问题突出，文物违法成本低，罚款额度偏低，行政强制措施少，违法行为整改不到位，法律震慑和警示作用不强。有些条款规定不明确、可操作性不强，在文物合理利用、社会力量参与、文物保护补偿等等方面存在制度盲区，法律引导示范作用不明显。地方文物部门和社会各界呼吁尽快修改文物保护法，以适应新时代文物保护利用改革和经济社会发展需要。  
　　十三届全国人大常委会将修改文物保护法列入立法规划第一类项目。目前，司法部正在抓紧审查有关修订草案，积极推进立法进程，将在确保立法质量的基础上，尽快推动将草案提请全国人大常委会审议。目前的修订草案坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于文物工作重要论述和重要指示批示精神，主要作了以下修改完善。  
　　一是完善立法宗旨，丰富文物定义和类型。要求促进文物合理利用、培育和践行社会主义核心价值观、增强中华民族文化自信、促进人类文明交流互鉴。同时明确文物概念以及革命文物、文化景观等文物类型。  
　　二是强化政府责任，鼓励社会参与。进一步明晰各级政府责任，对地方文物保护管理机构和专业队伍建设等作出规定。鼓励社会力量参与文物保护。  
　　三是加大不可移动文物保护和考古管理力度。规定不可移动文物认定制度，明确未核定为文物保护单位的不可移动文物的登记备案程序和保护管理措施。强化文物保护单位建设控制地带管理要求。设计了不可移动文物降级撤销制度。增加地下文物埋藏区、水下文物保护区制度。完善考古管理制度，建立“先考古、后出让”制度，增扩考古调查、勘探力量。  
　　四是加强馆藏文物保护利用。明确支持非国有文物收藏单位的措施。明晰馆藏文物认定和等级确定相关程序。健全完善文物收藏单位馆藏文物调拨、借用、交换等制度。提出馆藏文物降级退出制度。  
　　五是进一步规范文物流通，加强市场监管。细化禁止买卖的文物类型。提出公益、市场、司法三种文物鉴定途径，拟按程序研究设立文物鉴定经营机构资质许可并加强监管。进一步规范和优化文物进出境审核管理工作。  
　　六是加强文物保护监督检查。建立国家文物督察制度和文物安全风险等级管理制度。明确文物主管部门和有关执法部门的行政检查措施。进一步明确文物安全责任。  
　　七是加大文物违法行为处罚力度。增加地方政府违法责任追究专条，明确有关部门行政处罚职责，建立文物违法失信惩戒制度。进一步提高文物违法行为罚款额度，增加行政处罚种类。  
　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，长期以来，全国人大及其常委会高度重视文物工作，不断推动完善文物保护法。此次全国人大常委会专门听取审议文物工作和文物保护法实施情况的汇报，对我们既是鼓舞也是鞭策。我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，全面落实审议意见，进一步改进工作，推动文物事业高质量发展，为建设社会主义文化强国、助力实现中华民族伟大复兴中国梦作出贡献。  
　　以上报告，请审议。