

附件 2

关于《中华人民共和国文物保护法实施条例（修订草案征求意见稿）》的说明

国家文物局研究起草了《中华人民共和国文物保护法实施条例（修订草案征求意见稿）》（以下简称“征求意见稿”）。现将有关情况说明如下：

一、修改的必要性和起草过程

为贯彻 2002 年第一次修订的《中华人民共和国文物保护法》，国务院于 2003 年 5 月 18 日颁布了《中华人民共和国文物保护法实施条例》（以下简称“《条例》”），自 2003 年 7 月 1 日起施行。2013 年、2016 年、2017 年，国务院对《条例》部分条款进行了修改。《条例》公布施行以来，对推进文物保护法贯彻实施、细化相关制度规范、加强文物保护管理发挥了重要作用。

2024 年 11 月 8 日，新修订的《中华人民共和国文物保护法》经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过，于 2025 年 3 月 1 日施行，这是文物保护法时隔 20 多年第二次全面修订，对相关法律制度作出较大调整，亟需对《条例》作出配套修订，细化文物保护法有关制度规定，明确具体措施。《条例》中也有一些不适应文物保护利用改革新形势新要求的内容，需要及时作出修改，更好为文物保护管理提供法治保障。

国家文物局高度重视《条例》修订工作，将其列入年度

重点任务加快推进。2023年至2025年通过立法调研、召开座谈会、课题研究等，广泛听取专家学者、行业协会、基层单位、有关企业等各方面意见建议。在此期间，国家文物局分别书面征求全国省级文物行政部门、61个中央和国家机关意见。针对反馈意见开展研究论证，及时吸纳调整。在以上工作基础上，形成了征求意见稿。

二、修改的指导思想和原则

征求意见稿在修订过程中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法治思想、习近平文化思想，主要坚持以下原则：一是落实党中央精神。深入贯彻落实习近平总书记关于文化遗产保护传承的重要论述和关于文物工作的重要指示批示精神，推动落实文物领域重要改革举措和任务要求。二是注重系统衔接。结合文物事业发展新形势，健全文物保护制度，完善治理措施，增强法律措施针对性和可操作性，提升文物保护管理法治化、精细化水平。三是广泛凝聚共识。总结提炼各地成熟有效的经验做法，借鉴相关领域和地方立法经验，将重要共识上升为法规内容。

三、修改的主要内容

《条例》共八章六十四条，征求意见稿增至八章一百二十条，修改内容主要如下：

第一章总则。一是建立健全工作机制。规定文物工作应当坚持中国共产党的领导，建立健全党委领导、政府负责、部门协同、属地管理、社会参与的工作机制，形成人人有责、

人人参与、人人受益的文物保护良好氛围。**二是**明确文物认定的主体、标准和程序。规定不可移动文物和可移动文物认定标准，明确了文物认定的主体和程序，充分发挥专家和社会力量在文物认定工作中的积极作用。**三是**进一步明确了地方各级人民政府的文物保护主体责任以及县级以上人民政府有关部门应当承担的文物保护职责。**四是**明确了地方各级人民政府、县级以上人民政府有关部门、有关单位和个人应当承担的文物安全责任。**五是**支持普通本科高校、职业学校加强文物保护相关学科专业和课程建设。**六是**明确了国有文物资源数据属于国家所有，未经授权不得擅自用于商业经营活动。**七是**明确了新闻媒体加强对法人违法行为的舆论监督，增加了行业协会、商会加强对所属会员的文物法治宣传教育。**八是**新增文物保护专家咨询机制，对文物保护中的有关重大问题进行论证。

第二章不可移动文物。**一是**完善“先调查、后建设”制度。规定进行旧城区改建、土地成片开发，应当明确相关区域内不可移动文物调查方案和保护措施，调查结果纳入建设项目可行性研究报告，作为开工建设依据。**二是**加强相关管理措施。规定了全国重点文物保护单位建设控制地带划定范围报国务院文物行政部门备案制度；规定了文物保护单位的保护范围和建设控制地带及其空间管控等要求，应当纳入国土空间规划及国土空间规划“一张图”；明确了复制、拓印文物保护单位的单体文物的审批要求；规定了不可移动文物保护规划的内容要求；明确了划定永久基本农田和建设高标

准农田中的文物保护要求，规定重要文物保护单位的保护范围，应当根据文物保护需要调整为文物古迹用地；规定了不可移动文物及其附属的壁画、雕塑、石刻、建筑构件等被盗、被抢、损毁或者丢失的报案报告制度等。**三是**加强对建设工程的管理。界定了建设工程的范围；规定了在文物保护单位从事装修工程、线路管道和设备安装工程的资质要求和备案制度；规定了文物保护单位建设控制地带内有关建设工程的动态目录清单制度。**四是**加强对文物保护工程的管理。界定了文物保护工程的范围；明确了业主单位和工程单位对文物保护工程质量、实施以及保护文物安全等方面的责任；规定了不可移动文物的保养维护、抢险加固、安全防护、保护性设施建设等工程，原则上优先选择取得文物保护工程资质证书的单位承担。**五是**规范事业收入管理。明确建立博物馆、纪念馆、文物保管所、考古遗址公园或者辟为参观游览场所的国有不可移动文物，其管理机构应当加强对各项收入的管理，不得由其他单位违规代收代存代管。

第三章考古发掘。**一是**规范对考古发掘领队的管理要求。明确考古发掘领队应当具有一定年限的考古发掘工作经验，具备独立组织考古调查、勘探、发掘和研究的能力，能够组织开展相关课题研究。**二是**明确可能存在地下文物的区域范围划定调整要求。规定了省级文物行政部门根据文物普查、专项调查或者其他相关工作划定或者调整，划定调整结果及时向有关部门和下一级文物行政部门通报。**三是**加强对考古出土、出水文物移交的管理。明确了应当由国务院文物

行政部门审核的考古出土、出水文物移交方案。**四是**明确保障文物古迹用地，鼓励支持依托古文化遗址、古墓葬等设立考古遗址公园。**五是**加强对考古涉外工作和境外联合考古的管理。明确了国务院文物行政部门统一管理全国考古涉外工作；规定国务院文物行政部门会同相关部门对在中国境外开展的联合考古工作统筹规划、指导管理。

第四章馆藏文物。**一是**加强馆藏文物管理。明确了馆藏文物定级备案程序；规定文物收藏单位应当通过全面清点、专项盘库、核查抽检等方式，对馆藏文物进行清点，确保账物相符。**二是**明确了文物收藏单位在征集、购买文物时，发现属于禁止买卖的文物报告制度。**三是**加强对文物收藏单位之间借用文物的管理。规定出借单位与借用单位签订借用协议，借用的馆藏文物灭失、损坏风险由借用单位承担。出借单位和借用单位应当定期确认文物安全状况和保管条件，发现问题及时处置。**四是**明确文物收藏单位加强开放空间的无障碍、适老化、适幼化建设，改善服务条件。**五是**明确县级以上地方人民政府文物行政部门定期对辖区内博物馆的展览情况进行检查评估。

第五章民间收藏文物。**一是**规定国有文物收藏单位、国有文物销售单位、国有文物拍卖企业等可以为公民、组织合法收藏的文物提供公益性咨询服务。**二是**规定文物销售单位购买文物、文物拍卖企业拍卖文物应当依法履行合理注意义务，确认拟购买、拍卖文物来源的合法性，发现属于禁止买卖的文物报告制度。**三是**明确文物销售单位、文物拍卖企业

如实表述文物相关信息的要求。规定了文物销售单位销售文物、文物拍卖企业拍卖文物，应当提供或者披露反映文物历史、艺术、科学价值的年代、特征和名称等真实信息，不得夸大、减损或者虚构、隐瞒重要信息。**四是**规范网上销售、拍卖文物活动。规定了通过互联网等信息网络销售、拍卖文物应当分别取得文物销售许可证、文物拍卖许可证，商户利用平台举办文物拍卖活动还应取得文物拍卖标的审核批准文件。电子商务平台经营者应当依法核验有关的许可文件。**五是**明确省级文物行政部门加强文物流通领域信用管理的具体措施。

第六章文物出境进境。**一是**明确文物进出境审核机构独立行使职权和地方政府应当给予相应支持。**二是**加强对文物出境的管理。规定了文物进出境审核机构发现被盗文物、流失文物等不允许出境的文物报告制度。**三是**加强对文物出境和进境展览的管理。规定了文物出境展览的申报单位应当与境外机构签订展览协议，落实文物安全责任制；规定了文物进境展览协议、展览大纲、讲解词、结项材料等备案制度，以及省级文物行政部门对展览主题大纲、讲解词等审核制度。**四是**加强对文物临时进境复出境的管理。规定了临时进境的文物在境内滞留的时间，除经国务院文物行政部门批准外，不得超过6个月。临时进境的文物在境内超期滞留的，不再办理文物复出境手续，应当依照文物出境的规定办理。**五是**明确流失文物追索返还工作协调机制，规定了县级以上地方人民政府及其文物行政部门的调查、建档和研究职责。

第七章法律责任。一是补充责令改正拒不改正的法律责任。规定了对违反文物保护法相关规定被要求责令改正的，拒不改正的相关处罚措施。**二是**明确行刑衔接制度。规定文物行政部门及时将涉嫌犯罪的案件移送司法机关，司法机关及时将应当给予行政处罚的案件移送有关文物行政部门。**三是**新增约谈制度。规定了国务院文物行政部门和省级文物行政部门对因保护不力造成文物及其历史风貌严重破坏或者安全隐患突出的地区，可以约谈有关地方人民政府及其有关部门主要负责人。**四是**明确涉及外国流失文物行政案件管辖。规定了涉及非法流入中国境内的外国文物的行政案件由县级以上人民政府文物行政部门依法处理。**五是**完善了其他相关法律责任。

第八章附则。增加衔接条款。规定了文物保护有关行政许可的监督检查、撤回、撤销、注销等适用《中华人民共和国行政许可法》和有关法律、行政法规的规定。