

纪念《中华人民共和国文物保护法》修订实施五周年

文物行政执法案例选编与评析

国家文物局 主编



文物出版社

纪念《中华人民共和国文物保护法》修订实施五周年

文物行政执法案例选编与评析

国家文物局 主编

文物出版社

封面设计 周小玮
责任印制 陈 杰
责任编辑 张晓曦

图书在版编目 (CIP) 数据

文物行政执法案例选编与评析 / 国家文物局主编. —北京:
文物出版社, 2008. 12
ISBN 978-7-5010-2666-1

I. 文… II. 国… III. 文物保护—行政执法—案例—分
析—中国 IV. D922. 165

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 196939 号

文物行政执法案例选编与评析

国家文物局 主编

*

文物出版社 出版发行

(北京市东直门内北小街2号楼)

<http://www.wenwu.com>

E-mail: web@wenwu.com

北京美通印刷有限公司印刷

新华书店 经销

787×1092 1/16 印张: 31

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5010-2666-1 定价: 160.00 元

序

文物行政执法是各级文物行政部门的基本职能，是文物行政管理工作的的重要组成部分，也是推进文物事业科学发展的重要基础性工作。

当前，我国文物事业进入了一个新的发展时期。经济社会持续快速发展，党和国家对文物工作高度重视，立法工作步伐明显加快，文物保护和管理力度加大，全社会积极参与，这些都为文物事业提供了良好的发展机遇。与此同时，我们还应清醒地看到，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的背景下，大规模的经济建设、城乡建设和基础设施建设，以及旧城改造、新区开发、新农村建设，使文物保护与经济矛盾的矛盾凸显；一些地方政府和单位法制观念落后，法人违法现象严重，损毁国家重要文物的事件屡有发生。

2002年，新修订的《中华人民共和国文物保护法》赋予文物部门诸多行政执法的权力和责任，文物行政执法揭开了新的篇章。国家文物局率先成立执法督查机构，指导、规范全国文物系统行政执法与处罚工作；在国家文物局和有关方面的推动下，各地文物行政部门也相继成立了专兼职的文物执法机构。国家文物局陆续为这些机构配发了执法督察专用车辆，开展文物行政执法培训，建立文物安全与执法督察信息系统等。自2005年起，国家文物局连续三年在全国开展文物行政执法专项督察，执法力度逐步加大，执法程序进一步规范，文物执法专项督察工作初见成效。但是，文物行政执法工作依旧存在着一些问题和不足，主要表现为：各地文物行政部门的执法机构有待加强，执法程序和行为不够规范，执法人员素质参差不齐，执法能力和水平需进一步提高等。

《文物行政执法案例选编与评析》一书，一方面将全国文物行政执法现状进行了概括性的分析与阐述，对国家文物局2005—2007年度行政执法专项督察工作做了简要介绍；另一方面将第一届文物行政执法案卷评比工作中各地选送的文物行政执法案卷进行整理、编辑和甄选，对其中一些具有代表性的案卷进行分析评价，制作了示范案卷，对执法过程中易出现的一些问题进行解答和解释。

编辑出版《文物行政执法案例选编与评析》是国家文物局推动全国文物行政执法工作的又一举措，旨在进一步完善执法程序，规范执法行为，提高文物行政执法

法的能力和水平。希望该书不仅能为一线的文物流执法人员提供参考，成为他们办理案件的助手，而且能让全社会了解支持文物行政执法工作，共同推动文物行政执法工作的顺利进行。

二〇〇八年八月二十七日

目 录

序	(1)
---------	-----

第一部分 全国文物行政执法现状概述

一、文物法制工作的基本情况	(3)
二、文物行政执法机构建设现状	(5)
三、国家文物局年度行政执法专项督察概况	(7)

第二部分 文物行政执法案例选编

一、国家文物局年度重点督办违法案件	(17)
山西省临汾市临汾民康制药厂住宅楼工程恶意破坏古城墙案	(18)
陕西省西安市汉长安城遗址内出现大量违法建筑案	(19)
福建省福州市崇妙保圣坚牢塔（乌塔）保护范围内违法建设案	(20)
河北省滦平县将金山岭长城交企业经营违法案	(22)
新疆维吾尔自治区部分地区将国有文物保护单位交企业经营违法案	(23)
安徽省宣城市广教寺双塔保护范围和建设控制地带内违法建设案	(24)
重庆市大足县将大足石刻交企业经营违法案	(26)
河南省博爱县大王庙大殿后院碑刻文物遭严重破坏案	(27)
内蒙古自治区库伦三寺保护范围内违法建设案	(28)
甘肃省博物馆内部维修致使一级文物遭损毁案	(29)
四川省江油市窦圉山云岩寺保护范围内违法建设案	(30)
二、各地文物行政执法案例	(31)
某综合开发公司擅自拆除市级文物保护单位案	(31)
某镇人民政府擅自在县级文物保护单位保护范围内挖掘取土案	(33)
某学校擅自在全国重点文物保护单位保护范围内进行建设工程案	(34)
某公路桥梁建设有限公司擅自在省级文物保护单位保护范围内	

进行建设工程案	(35)
某旅游开发有限公司擅自施工破坏长城主体案	(36)
某开发有限公司擅自在省级文物保护单位保护范围内和建设控制 地带内进行建设工程案	(37)
某地方税务局擅自在省级文物保护单位保护范围内进行建设工程案	(38)
某研究所擅自在全国重点文物保护单位保护范围内进行建设工程案	(39)
某佛教协会擅自在省级文物保护单位保护范围内进行建设工程案	(40)
某砖瓦厂擅自在省级文物保护单位保护范围内挖掘取土案	(41)
某运销有限公司擅自在全国重点文物保护单位保护范围内进行 建设工程案	(42)
某厂擅自进行建设工程破坏古墓葬案	(43)
某房地产开发有限公司擅自在省级文物保护单位建设控制地带 内进行建设工程案	(44)
某房地产开发有限公司未经考古勘探擅自进行建设工程案	(45)
某百货公司擅自在省级文物保护单位保护范围内进行建设案工程	(46)
某房地产开发有限公司擅自在市级文物保护单位保护范围内进行 建设工程案	(47)
某电信集团施工中发现文物隐匿不报案	(48)
李某某擅自在省级文物保护单位保护范围内挖掘采矿案	(49)
某公路桥梁建筑工程有限公司擅自在县级文物保护单位保护范围 内挖掘施工案	(50)
某艺术创意制作有限公司擅自修缮省级文物保护单位案	(51)
某服饰公司擅自修缮全国重点文物保护单位案	(52)
某工程建设有限公司擅自拆毁文物遗址案	(53)
某工程局擅自在市级文物保护单位保护范围内挖掘施工案	(54)
王某未经考古勘探擅自施工案	(55)
某房地产开发有限公司擅自在省级文物保护单位建设控制地带 内进行建设工程案	(56)
某中学擅自拆除省级文物保护单位案	(57)
某烟草(集团)公司擅自在全国重点文物保护单位建设控制 地带内进行建设工程案	(58)
某房地产开发有限公司擅自在省级文物保护单位建设控制地带 内进行建设工程案	(59)

某食品有限公司擅自装修造成市级文物保护单位局部被破坏案	(60)
某有限公司擅自拍摄全国重点文物保护单位案	(61)
某管理处擅自修复全国重点文物保护单位案	(61)
某省级文物保护单位受损案	(62)

第三部分 典型文物行政处罚案卷评析

某电信集团施工中发现文物隐匿不报案	(65)
某建筑装饰工程有限公司未取得资质擅自修缮文物案	(81)
钟某擅自在市级文物保护单位内施工修缮不可移动文物案	(117)
某开发有限公司擅自在省级文物保护单位保护范围和建设控制地带内进行建设工程案	(145)
某房地产开发有限公司未经考古勘探擅自进行建设工程损毁古墓案	(165)
某拆迁工程有限公司擅自拆除不可移动文物案	(189)
某轻工机械厂擅自在县级文物保护单位保护范围内进行挖掘案	(215)
某学校擅自在全国重点文物保护单位建设控制地带内进行建设工程	(246)

第四部分 文物行政处罚示范案卷

某钢材材料有限公司未取得文物保护工程资质证书擅自修缮省级文物保护单位案	(265)
某建设集团有限公司在历史文化保护区内损坏保护规划确定保护的建筑物案	(333)
某集团有限公司未经报批擅自拆除县级文物保护单位案	(368)
方某某买卖被盗挖文物案	(419)

第五部分 文物行政处罚中常见问题及注意事项

一、合法性问题	(475)
二、规范性问题	(477)
后记	(483)

第一部分

全国文物行政执法现状概述

一、文物法制工作的基本情况

《中华人民共和国宪法》规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出：要“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”，要“推进依法行政”，“建设服务型政府”。

2002年10月，新的《中华人民共和国文物保护法》修订施行，标志着文物法制工作进入新的阶段。

（一）法规体系不断完善

建国以来，党和政府十分重视文物法制建设。建国之初，就颁发了一系列保护文物的法令。此后几十年间，随着形势的发展，又根据我国国情和文物工作的特点、规律，相继制定、颁布了一批文物保护的方针政策 and 法规。自1949年至1978年，共制定和颁布文物规范性法律文件29件，其中行政法规5件、法规性文件15件、行政规章（仅文化部、国家文物事业管理局及与有关部门共同颁发的法律文件）9件。

十一届三中全会以后，我国历史进入一个新的发展时期。文物工作和文物法制建设在新的形势下进一步发展，取得了很大的成绩。至2001年，颁布了文物保护法1件，有文物保护内容的法律10余件，行政法规6件，法规性文件14件，行政规章30余件。此外，参加接受文化遗产保护国际公约4件。至此，已初步建立了具有中国特色的文化遗产法律体系，基本上做到了有法可依。

2002年以来，我国颁布了新的文物保护法，新制定了行政法规2件，部门规章6件，规范性文件约40件。此外，还制定了一大批地方性文物保护法规。文物法制建设进入一个全新的阶段，立法数量和质量都有了很大的进步。

同时，我国的行政法建设也逐步健全，陆续出台了多部行政法，初步形成了一套比较完备的行政法律体系，其中《行政许可法》、《行政处罚法》、《行政复议法》和《公务员法》是工作中必须熟知和掌握的。

（二）法治观念不断加强

随着改革开放的逐步深入和经济社会的稳步发展，文物工作的重要性也日益凸显，全社会的文物保护意识也在逐渐加强。在科学发展观的指导下，各地各级党政领导愈加重视文物保护工作，人民群众保护文物的呼声也日益增强。这些均为文物

工作有效、顺利地开展提供了良好的社会环境。文物保护法出台后，各地掀起了学习、宣传贯彻文物保护相关法律、法规的高潮，这又为文物工作者依法行政、开展行政执法工作提供了良好的法治基础。

（三）执法水平不断提高

2005年12月22日，国务院发布《关于加强文化遗产保护的通知》（国发〔2005〕42号），将文物工作提高到一个新的高度。文件明确要求，“加快文化遗产保护法制建设，加大执法力度”，“要严格依照保护文化遗产的法律、行政法规办事，任何单位和个人都不得做出与法律、行政法规相抵触的决定”，“严厉打击破坏文化遗产的各类违法犯罪行为，重点追究因决策失误、玩忽职守，造成文化遗产破坏、被盗或流失的责任人的法律责任”，“充实文化遗产保护执法力量，加大执法力度，做到执法必严，违法必究”。从对保护物质文化遗产的新阐述中进一步明确了文物行政执法工作的重要性。

一支高素质的干部队伍是有效巩固改革成果，使法律、制度和政策得以稳定、连续贯彻实施的有力保障。近年来，国家文物局连续四年举办了全国省级文物局局长、博物馆馆长、考古所所长和古建所所长专业管理干部培训班，培养高级文博管理干部近340人，并为培训合格的学员颁发了岗位资格证书。同时，国家文物局还举办了全国文物行政执法研讨班（会）、世界文化遗产保护管理机构负责人培训班、高句丽遗址地区文博管理干部和业务人员培训班等，培训学员数百人。2000年以来，国家文物局直接培训各级文物管理干部2000多人次，参训人员无论在理论、政策、法律知识方面，还是在管理水平和执法能力方面都有了不同程度的提高。

（四）依法行政不断推进

加强机构建设是推进依法行政的重要保障。一个时期以来，各地不断加强文物行政管理机构建设。目前，已有24个省、自治区、直辖市成立了副厅级以上的文物局（其中正厅〔局〕级3个），并且有很多地、县级城市成立了文物局。2003年起，为全面推动文物行政监督和处罚工作，国家文物局成立执法督查处，并下发通知要求各地成立相应的机构。目前，全国各地均已成立了省级文物行政执法专兼职机构，国家文物局还陆续为这些机构配发了行政执法督察专用车。

2005年8月，中央编办正式批复，同意国家文物局设立政策法规司，政策法规司的主要职责是：研究和拟定文物、博物馆事业改革发展的方针、政策和规划，组

组织起草文物、博物馆管理的法律、行政法规草案；监督指导文物行政执法和文物安全管理工作，承办行政复议、行政诉讼案件和文物行政许可事宜，组织重大行政许可项目听证工作；研究起草重要文件、报告，组织实施有关文物保护宣传工作。增加行政编制 10 名。紧接着，中央编办又批复同意国家文物局增设人事教育司。

严格行政执法和加强执法监督是推进依法行政的重要手段。2005 年 1 月，在充分调查研究的基础上，为规范行政执法工作，落实执法岗位责任制，《文物行政处罚程序暂行规定》正式发布。这是文物执法人员的操作规程和行动指南，既保证违法事件得到正确处理，又保障公民、法人的合法权益不受侵害。行政执法责任制是严格执法行为和加强执法监督的有力举措。按照国务院总体部署，国家文物局已成立领导小组和工作小组分步骤实施行政执法责任制制度。

总之，政府主导作用不断加强；社会参与热情持续高涨；文物部门自身能力不断提高。经济社会发展为文物保护提供了坚实的物质基础，文物的保护又为经济社会的发展注入了丰富的文化内涵。当前这两方面正逐步趋向良性互动，和谐发展。

二、文物行政执法机构建设现状

新修订的《中华人民共和国文物保护法》颁布施行后，明确赋予文物行政部门多项法律责任，进一步为文物行政部门依法行政、开展行政执法工作提供了良好的法治基础。与此同时，在各级文物行政部门的积极推动和努力下，文物行政执法工作逐步加强，执法水平显著提高，执法行为不断规范，大批涉及文物的行政违法案件得到查处，文物事业发展的外部环境不断优化。相应的，文物行政执法机构建设渐次推进，文物执法队伍得到扩充和壮大。

（一）统一部署推动全国文物行政执法机构建设

2003 年 5 月，按照中央、国务院“加快建设法治政府，全面推进依法行政”的要求和部署，国家文物局成立执法督查处，负责指导全国文物行政执法工作，督察、办理重大文物违法案件。之后，国家文物局下发通知，要求各地成立相应的机构，加强执法工作，提高执法水平，维护法律尊严，确保法律、法规得到全面、正确、有效的实施。

2003 年之前，全国只有北京市文物局于 2000 年成立了文物监察执法队，编制 18 人。自 2003 年始，各地相继成立了多种形式的文物行政执法机构。至今，全国已有专兼职省级文物行政执法机构或队伍 30 个，山东省尚为空白，仅有一名兼职

执法人员。

为肯定和推动各地文物行政执法机构建设工作，国家文物局先后分三批为 27 个省份文物行政部门配发了行政执法督察车。新疆、陕西、河北等地也纷纷效仿，为其辖区内地（市）级文物行政部门配发了行政执法车辆和器材。

（二）全国省级文物行政执法机构现状与分析

在全国现有的 30 个省级专职或兼职文物行政执法机构中绝大部分是当地省级文物行政部门通过努力而建立的；也有个别地区将文物执法纳入文化市场综合执法机构中。现将这两种情况具体分析如下：

1. 由省级文物行政部门设置的行政执法机构

由于各地文物行政部门体制不一，由其设置的行政执法机构也存在多种形式，大致可分为以下 4 类。

（1）具有独立法人资格的执法机构

2005 年 7 月，浙江省文物局在省委、省政府的支持下，在深化文化体制改革试点时，将原省文化市场稽查总队的编制争取过来，成立了有 8 个编制的省文物监察总队，具体承担省文物局 106 项行政职能中 36 项执法工作。

浙江省文物监察总队接受省文物局领导，同时具有独立法人资格。这种形式是全国第一例也仅此一例，其工作职能清晰，责任明确，避免了单位内部推诿现象，同时形成对行政权力的监督。

浙江省文物监察总队的成立，极大促进了全省文物执法机构建设的发展。截至目前，全省 89 个具有文物行政管理职能的行政部门中，经地方编委批准、明确职能并增挂文物监察支队、大队（中队）牌子的文物行政执法机构已有 60 家，占全省比率 67%。其中，设区的 11 个市中，已全面完成明确职能和挂牌工作，温州市、嘉兴市还增加了编制，省、市两级文物行政执法机构网络体系基本形成。

（2）省级文物行政部门内设机构

全国有 11 个省份文物行政部门通过调整内设机构而增加了文物行政执法机构。其中有北京、河北、山西、辽宁、江苏、河南、湖南、云南、陕西、甘肃、新疆。

这些机构中，有些是经过当地编制部门批准成立的，个别还增加了编制，如：北京、辽宁、甘肃、新疆；有些是省级文物行政部门依据法律要求和“三定”方案自行设置的机构，如：河北、山西、河南、湖南、云南、陕西、江苏。上述机构中，至少有 2 名以上执法人员，既符合法律要求，也为顺利开展工作提供人员保障。

相对来讲,文物行政机构较为健全的地区一般是这种执法体制。内设执法机构利于工作,便于管理,也是文物行政部门最基本的组成要素之一。

(3) 省级文物行政部门内设挂牌机构

全国约有一半地区省级文物行政部门在其原有内设的机构加挂文物行政执法机构的牌子,共13个。其中有天津、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、福建、湖北、广东、广西、四川、贵州、西藏、青海、海南。实际上,这种执法机构只有1名专职甚至兼职(占绝大多数)的执法人员,执法职能不明确,工作开展比较滞后。

(4) 与省文化市场执法总队合署办公

2006年7月,江西省文化厅成立文物保护执法队,与文化市场执法总队合署办公,行使文物执法职能。这种体制的出现完全囿于江西省文物行政部门的不健全,只可是权宜之计。

2. 直属当地政府的文化市场综合执法总队

2004年8月31日,《中共中央办公厅、国务院办公厅转发〈中央宣传部、中央编办、财政部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署、国务院法制办关于在文化体制改革综合性试点地区建立文化市场综合执法机构的意见〉的通知》(中办发[2004]24号),明确指出建立文化市场综合执法队伍,是深化文化体制改革的重要举措。文化市场综合执法的主体是城市政府,实行属地管理,各业务部门进行业务指导,不单独设立执法队伍。

原本文物行政执法工作较为薄弱的上海、重庆、宁夏等地,在文化市场综合执法试点时,经过认真研究,统筹考虑,将文物行政执法纳入其中。另外,按照通知精神,北京市等文化市场综合执法试点地区也将查处文物经营等活动中的违法行为交由综合执法机构负责。

这种执法体制是一些地区的试点方向,也是规范和整顿市场执法行为的重要举措。一方面,文化市场行政执法队伍成立较早,执法经验丰富,执法的法律程序熟悉,执法行为规范,人员、机构相对健全,一定程度上可以弥补文物行政部门机构不健全、执法难、不执法等问题;另一方面可对文物行政部门和文物、博物馆单位的依法行政,履行法定职责、义务实施监督。

三、国家文物局年度行政执法专项督察概况

2005年至2007年,国家文物局在局党组的直接领导下,连续3年在全国部署开展了文物行政执法专项督察工作,对全国绝大部分省、自治区、直辖市的文物行

政执法工作进行了较为全面的督导和检查。连续3年的督察工作有力推动了文物系统依法行政进程,更为广泛地宣传贯彻了文物工作的法律法规,进一步夯实了文物基础工作,纠正处理了一批重大文物行政违法案件,为事业发展奠定了基础。

(一) 文物行政执法专项督察工作的背景和目的

改革开放以来,我国经济社会飞速发展,与此相应的社会主义民主和法制建设也取得了显著成绩。1993年,党的十四届三中全会第一次在党的文件中提出:各级国家机关都要依法行政、依法办事。随后的十几年间,这个概念的内涵和外延被逐步的丰富和完善。去年,党的十七大更加鲜明地将依法治国、依法行政确立为落实科学发展观,全面建设小康社会、完善社会主义市场经济的重要任务之一。2004年,国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》,明确了下一个十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求以及主要任务和措施。

随着改革开放的不断深入,文物工作面临着前所未有的机遇和挑战。一方面是各级党委和政府的更加重视、国民经济水平不断发展提高、全社会的广泛关注和参与普遍加强,另一方面却是文物工作的诸多方面尚需改进完善、全社会的法律意识仍显不足、涉及文物的违法犯罪行为时有发生。这些均给加强文物工作、提高依法行政能力提出了更高、更新的要求。

2002年10月,《中华人民共和国文物保护法》经修订后重新颁布实施,新的文物保护法赋予文物行政部门诸多行政执法、许可和处罚等法律职责。为了全面促进文物事业发展,进一步推进各级文物行政部门依法行政和加强文物、博物馆单位依法工作水平,国家文物局自2005年始,在全国连续3年开展了文物行政执法专项督察工作。

(二) 2005至2007年度文物行政执法专项督察工作的基本情况

2005年3月16日,国家文物局向全国下发了《关于开展2005年度行政执法专项督察的通知》,由此拉开了行政执法专项督察工作的序幕。

1. 专项督察工作的主要工作程序和工作方式

每年初,国家文物局向各地文物行政部门下发通知部署本年度专项督察工作的主要内容和形式;

随后,各地文物行政部门根据总体安排在本辖区内开展自查工作,并及时将自查情况汇总上报国家文物局;

在各地自查的基础上,国家文物局根据上报情况和掌握的其他情况确定被督察地区,主要是近年来有重大案件发生、行政执法工作难度较大或行政执法工作开展较好、有典型示范意义的地区;

成立专项督察工作组并召开督察组工作会议。督察组组成人员主要有国家文物局局长领导,各地省级文物行政部门主要领导,国家文物局各司(室)领导,各地省级文物行政执法机构负责人及国家文物局各司(室)工作人员等,其中由各地省级文物行政部门主要领导担任督察组组长;

确定督察地区和时间后,各督察组分头赴各地实地督察,督察的主要对象是各级文物行政部门和各文物、博物馆单位。督察中主要采取实地察看、汇报与座谈、检察制度与档案、抽查文物样本等等。督察过程中即时向被督察单位反馈发现的问题和相应的整改建议;

之后,督察组向国家文物局提交督察报告。国家文物局根据报告内容向各地发出整改通知,并实时督促各地落实督察组意见,对于一些问题较严重、隐患较突出的单位,国家文物局还将派员复查;

督察结束后,国家文物局将汇总后的整体情况上报国务院,同时向全国通报,并通过新闻媒体向社会公布有关情况。

2. 专项督察工作的重点内容

专项督察工作紧紧围绕“保护为主、抢救第一、加强管理、合理利用”的工作方针,以《中华人民共和国文物保护法》为主要依据,重点对各级文物行政部门、各文物、博物馆单位的日常管理、建章立制、行政执法、重点工作等进行了督促检查。主要有:

(1) 各级文物行政部门依法行政和行政执法工作

- ①文物行政部门和执法机构建设情况;
- ②文物行政执法人员上岗与培训情况;
- ③中央直拨文物保护专项资金监督与管理情况。

(2) 各文物、博物馆单位依法办事和日常管理工作,主要抽查世界文化遗产地、全国重点文物保护单位和较大的博物馆

- ①各单位建章立制和执行情况;
- ②“四有”工作;
- ③国有博物馆藏品档案建立、管理和备案工作;