

文 物 保 护 法

概 论

● ● ● ● ●
李晓东/著

学苑出版社

文物保护法概论

李晓东 著

學苑出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

文物保护法概论/李晓东著. —北京: 学苑出版社, 2002
(2003.4 重印)

ISBN 7-5077-2063-2

I. 文… II. 李… III. 文物保护法—研究—中国
IV. D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 090266 号

学苑出版社出版发行

北京市万寿路西街 11 号 100036

河北省高碑店市鑫昊印刷责任有限公司印刷 新华书店经销

850×1168 32 开本 13.75 印张 305 千字

2002 年 11 月北京第 1 版 2003 年 4 月北京第 2 次印刷

印数: 5001—7000 册 定价: 28.00 元

序

《中华人民共和国文物保护法》经过修订，于2002年10月28日由第九届全国人大常委会第三十次会议通过，并由国家主席江泽民签署第76号令公布实施。这是保护祖国文化遗产的重大举措，是标志我国文物保护工作又进入了一个新的历史发展阶段的里程碑。它将对我国文物保护工作健康持续的发展起到重大的推动作用。

1982年公布实施的《文物保护法》是对十年动乱“四人帮”严重破坏法制的拨乱反正，施行以来，对于提高全民族的文物保护意识，加强文物保护工作，起到了重要作用，20年来文物保护工作取得举世瞩目的成就是与认真贯彻执行《文物保护法》分不开的。但是，随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济的发展，社会环境发生了很大变化，文物保护工作在新的条件下，出现了一些新情况、新问题亟待解决，而原来《文物保护法》的一些规定已经不能完全适应新形势发展的要求。因此，从1996年开始，经过五年多的时间，在广泛听取各个方面的意见，总结文物工作实践经验的基础上，拟定了《文物保护法》（修订草案），于2001年9月经国务院常务会议讨论通过后提请全国人大常委会审议。之后经过全国人大常委会四审表决通过，颁布实行。

新的《文物保护法》是一部与时俱进的法。它在坚持原法确定的基本原则和方法的基础上，总结了改革开放 20 年实践的新经验，从现实存在的实际出发，针对因社会主义市场经济的发展而变化了的社会环境和出现的新情况、新问题，特别是一些不利于文物保护的突出问题，做出了许多比原法更明确、更严格、更严密、更具有操作性的新规定。法的条文从原法的 33 条增加到 80 条，它在加强文物行政、管理职权和明确文物行政部门及政府有关部门的行政执法主体地位和执法权等方面都较之原法有了很大的发展。更重要的是新法把长期以来在实践中行之有效的文物工作指导方针上升为法律准则，把“五纳入”的具体要求分别写进了新法的条文，这对于我国文物保护工作具有极为重大的现实意义和深远的历史意义。

“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针是文物保护工作总的指导方针，《文物保护法》的所有规定都体现了这个方针的要求。因此，是否符合这个方针的要求，是衡量在执法过程中是否正确地执行法律各项规定的标准。这个十六字方针是一个有机联系不可分割的整体。最近单霁翔同志在学习新《文物保护法》的几次座谈会上都特别强调必须全面准确地贯彻执行这个方针，而不能各取所需，这是非常重要的。

“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针，正确地体现了保护与利用的辩证关系。保护为主是对利用而言的。保护与利用不是对立的，而是统一的，二者应当是相互促进、相辅相成的。在一定意义上，又是互为目的、互为承启的。但是必须明确，保护是第一位的，保护是利用的前提和基础，而且保护还要贯穿于利用的全过程，“利用”必须受“保护”的制约。我

们经常强调文物要“古为今用”，然而古之不存，安为今用？这是很明显的道理。只有这样理解和处理保护和利用的关系，才能形成二者的良性循环，才能在保护的前提下，保证文物的永续利用。至于“抢救第一”，则是指在保护问题上，要区分轻重缓急，体现了李瑞环同志提出的要“先救命、后治病”的要求。

“合理利用”的“合理”有两层意思：一是利用的是否合理。首先是要掌握一个“度”，即保护与破坏之间的“临界点”，超越了这个“度”，影响到文物的安全就是不合理，反之，即是合理的。其二，利用的目的是把文物仅仅当作“摇钱树”，还是充分发挥文物的宣传教育、科学研究的作用，为加强社会主义精神文明建设服务？前者是不合理的，后者是“合理”的。而且前者的利用即使是能保证文物安全，依然是不合理的，后者的利用如不能保证文物安全，同样也是不合理的。因此，只有完全符合以上两个条件，才能算是真正的“合理利用”。这样说并不是完全不要经济效益，事实上，越是重视社会效益，经济效益就越好，反之，如果只是单纯地追求局部的暂时的经济效益，不仅会损害社会效益，归根结底，还会损害长远的经济效益。

“加强管理”应当是既管“保”又管“用”，因此，正确处理文物的保护和利用的关系，正确处理文物利用的社会效益和经济效益的关系，是“加强管理”的重要内容。“加强管理”的主要任务，就是严格执法，采取各种有效措施，排除一切危及文物安全的因素，克服种种危害事业发展的倾向，在文物保护与利用的过程中，坚持把保护放在首位，以社会效益为最高准则，在保护的前提下，充分发挥文物在各个方面的积极作用。只有这样才是全面准确地贯彻执行了文物保护工作的方针，也只有这样才能保

证文物保护工作沿着正确方向，健康持续地向前发展。

新的《文物保护法》内容比原法增加了很多，增加的条款是原法的一倍多，覆盖了文物工作的所有方面，而且一些规定针对性都很强。但是法律条文只能明确具体的规定应当怎样做，不许怎样做。它不可能具体回答为什么这样作，为什么要禁止的理由。而人们对《文物保护法》的各项规定，不仅要知其然，还要知其所以然，才能自觉地遵守并全面准确地去贯彻执行。因此，正当新《文物保护法》公布实行之际，为了适应人们学习、宣传、贯彻新法的需要，李晓东同志适时撰写出版了《文物保护法概论》一书。

李晓东同志几十年来一直从事文物保护管理工作，他是制定原《文物保护法实施细则》初稿的起草人，又是修订《文物保护法》工作全过程的参与者。这部《文物保护法概论》有一个显著特点，就是作者不是对新《文物保护法》的条款逐条逐句地进行具体释义，而是从宏观上阐述了文物的定义、特性、价值和作用、立法宗旨以及规定各种管理制度和措施的原则，用以说明新《文物保护法》各项规定的必要性和合理性。因此，对当前学习、宣传新《文物保护法》而言，《概论》是值得推荐的一部很好的辅助读物。它可以帮助人们更好地理解新《文物保护法》内容的精神实质，提高人们正确贯彻执行新《文物保护法》的自觉性。

谢辰生

2002年11月9日

前 言

2002 年 10 月 28 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议审议通过了《中华人民共和国文物保护法》修订草案，新的《中华人民共和国文物保护法》（以下简称 2002 年《文物保护法》）诞生了！中华人民共和国主席江泽民于 2002 年 10 月 28 日签署中华人民共和国主席令 76 号公布实施。它是贯彻依法治国方略，全面加强文物保护法制建设和完善文物保护法律制度的重大举措，为在社会主义市场经济体制下进一步加强文物保护管理工作提供了重要法律保障；标志着我国文物法制建设、文物保护管理工作和文物事业进入了一个新的发展阶段。

1982 年 11 月 19 日，第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国文物保护法》（以下简称 1982 年《文物保护法》），由叶剑英委员长签署常委会令公布实施。它是根据宪法制订的我国文化领域的第一部专门法律。它的公布实施，使我国文物保护管理工作走上了法制轨道，是保护和继承祖国历史文化遗产，弘扬民族传统文化的重大措施。在近 20 年的实施过程中，正是我国改革开放不断深入、社会经济迅速发展的时期，实践充分证明，它符合我国国情，符合文物工作

基本规律和实际情况，对加强我国文物保护管理工作发挥了巨大作用。1982年《文物保护法》所确立的文物保护的基本原则，是总结了我国文物保护工作规律和实践经验，并借鉴了国际社会一些共同做法而确立的，经过改革开放新形势下实践检验，证明是完全正确的。因此，实事求是地讲，这些基本原则既符合国情，又与国际社会保护人类文化遗产的基本要求相一致；如果没有1982年《文物保护法》作保障，我国文物保护事业不可能取得今天举世瞩目的重大成就。

随着改革开放的不断深入，社会经济的迅速发展，特别是社会主义市场经济体制的逐步建立，出现了一些新的情况和问题。在文物保护管理中，有些问题的解决和处理缺乏明确的法律依据，有些文物保护的管理制度和措施，也需要随形势的发展变化做出相应的调整。

对1982年《文物保护法》进行修订完善的准备工作是从1996年下半年开始的。首先，研究起草了修订完善文物保护法律的指导思想和重点。经过多次全国性调研和小型研讨会，统一了思想，达成了共识。修订完善1982年《文物保护法》的指导思想和原则，强调了必须贯彻邓小平理论，坚持党中央、国务院确立的“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，遵循文物工作自身规律，适应社会主义市场经济体制要求，为文物保护管理工作提供更加完备的法律保障，促进文物工作和文物事业的繁荣与发展，促进社会主义精神文明建设。

修订完善1982年《文物保护法》的重点，主要有三个方面。一是充实加强文物保护管理措施；二是进一步调整、充实、规范

文物流通领域的法律规定；三是完善法律责任，确立文物行政部门执法权，强化文物执法。

经过五年多的深入调研，充分研讨、论证，广泛听取意见，按照立法程序，修订工作圆满完成了。1982年《文物保护法》共8章33条。2002年《文物保护法》共8章80条，仅条数就多了47条，其内容更加丰富、全面、系统，充分体现了党和国家对保护我国文物的高度重视，是党和国家保护文物、发展文物事业的一贯方针政策和基本原则的延续，是在新的历史时期的重大发展和法制化。

为了学习、宣传、贯彻2002年《文物保护法》，我撰写了《文物保护法概论》一书。因撰写时间很紧，加之自己也还需要进一步学习、理解，书中不妥之处在所难免，恳请读者予以指正。

《文物保护法概论》第一至第八部分是对2002年《文物保护法》第一章总则基本内容的论述，第十一部分“收藏与文物收藏”是论述收藏一般物品与收藏文物的关系，其他部分是对2002年《文物保护法》第二章不可移动文物、第三章考古发掘、第四章馆藏文物、第五章民间收藏文物、第六章文物出境进境、第七章法律责任的论述。在撰写中，利用了自己在文物学和文物法学方面的研究成果，同时，结合文物保护历史与现实，结合国际社会关于保护文化遗产的有关规定，理论联系实际，综合分析，对新文物保护法的规定和当前文物保护中一些重要问题进行了论述。

在撰写本书过程中，得到一些同志大力帮助和支持，原国家文物局顾问、中国文物学会名誉会长谢辰生先生拨冗为拙著撰写

了序言，学苑出版社领导和编辑同志为本书的及时出版做了大量工作，在此，一并向他们致以最诚挚的谢意！

作者

2002 年 11 月于北京安贞里

目 录

前 言	(1)
一 文物与文化遗产	(1)
(一) “文物”一词的渊源和概念演变	(1)
(二) 文物概念	(3)
(三) 文物范围	(6)
(四) 国际社会关于文化遗产范围的规定	(10)
二 文物特性与文物工作方针	(14)
(一) 文物的物质性	(14)
(二) 文物的时代性 (历史性)	(15)
(三) 文物的不可再生性	(16)
(四) 文物的不可替代性	(17)
(五) 文物价值的客观性	(18)
(六) 文物作用的永续性	(20)
(七) 文物工作方针	(21)
三 文物价值	(24)
(一) 文物具有历史、艺术和科学价值	(24)

(二) 文物的历史价值	(27)
(三) 文物的艺术价值	(30)
(四) 文物的科学价值	(32)
(五) 对文物价值认识的深化	(36)
(六) 国际社会关于文物价值的规定	(38)
1. 国际保护文物公约的规定	
2. 其他国家的规定	
四 文物作用与立法宗旨	(42)
(一) 促进科学研究	(43)
1. 文物的证史作用	
2. 文物的正史作用	
3. 文物的补史作用	
4. 文物史料的功能	
(二) 促进文化艺术和科学技术发展	(54)
1. 借鉴与发展的见证	
2. 借鉴与促进文化艺术发展	
3. 借鉴与发展科学技术	
(三) 促进公民教育	(61)
1. 文物教育的特点	
2. 文物教育的凝聚力	
3. 文物教育与参观场所	
(四) 文物参观游览场所的门票	(66)
1. 文物参观游览场所门票的性质和作用	
2. 中外文物参观游览场所门票价格之比较	

五	文物所有权	(70)
(一)	国家所有的文物	(70)
1.	国有不可移动文物	
2.	国有可移动文物	
3.	国家所有文物所有权特征	
(二)	集体所有的文物	(79)
(三)	私人所有的文物	(82)
(四)	国际社会关于文物所有权的规定	(83)
(五)	出让国有文物保护单位经营权的问题	(86)
六	文物分类原则和方法	(91)
(一)	文物分类的原则	(91)
1.	文物的复杂性与可分性	
2.	“物以类聚”	
3.	一个标准与一种方法	
4.	复合体文物归类与约定俗成	
(二)	文物分类的方法	(97)
1.	时代分类法	
2.	区域分类法	
3.	存在形态分类法	
4.	质地分类法	
5.	功用分类法	
6.	属性分类法	
7.	来源分类法	
8.	价值分类法	

(三) 文物分类法的局限性与发展	(108)
1. 某些分类法的局限性	
2. 文物分类法的发展	
(四) 文物分类与文物收藏和保管	(110)
七 文物鉴定	(113)
(一) 文物鉴定的目的	(113)
1. 辨明真品与赝品	
2. 判明年代和揭示价值	
(二) 文物鉴定的主要对象	(116)
(三) 文物鉴定的主要内容	(118)
(四) 文物鉴定的基本要求	(121)
(五) 文物鉴定方法	(123)
1. 传统鉴定方法	
2. 现代科学技术鉴定方法	
(六) 文物鉴定与文物定级和保护管理	(129)
八 文物定级	(131)
(一) 可移动文物定级	(131)
1. 一级文物定级标准	
2. 二级文物定级标准	
3. 三级文物定级标准	
4. 一般文物定级标准	
(二) 定级与收藏	(137)
(三) 不可移动文物区分级别	(139)

九 文物保护单位和历史文化名城保护制度	(144)
(一) 公布文物保护单位	(144)
(二) 划定保护范围、做出标志说明、建立记录档案、 设立保管机构	(147)
1. 划定保护范围	
2. 树立保护标志和说明牌	
3. 建立记录档案	
4. 设立保管机构	
(三) 划出建设控制地带	(152)
(四) 文物保护单位保护制度	(154)
1. 纳入城乡建设规划	
2. 在保护范围内不得进行其他建设工程	
3. 原址保护和迁移保护	
4. 保持文物原状原则	
5. 保持文物保护单位的文化用途	
6. 不得转让、抵押与经营	
(五) 历史文化名城保护	(169)
1. 历史文化名城保护状况	
2. 历史文化名城保护规划	
(六) 国际社会关于保护历史文化名城的规定	(174)
1. 联合国教科文组织建议	
2. 国际古迹遗址理事会的宪章	
十 考古发掘管理和文物保护制度	(179)
(一) 考古发掘资格认定	(180)

(二) 考古发掘项目申请与审批	(183)
(三) 田野考古勘探和发掘管理	(185)
1. 配合建设工程的考古调查和勘探	
2. 为科学研究的考古发掘	
3. 配合建设工程的考古发掘	
4. 抢救性考古发掘	
5. 考古调查、勘探和发掘经费	
(四) 保证发掘质量和出土文物安全	(196)
1. 严格执行田野考古工作规程	
2. 加强发掘工地文物安全工作	
(五) 出土文物的保管与调用	(199)
1. 指定出土文物保管单位	
2. 出土文物的留用	
3. 调用出土文物	
(六) 中外合作考古管理制度	(202)
1. 中外合作考古的原则	
2. 合作考古项目的申请与审批	
(七) 经济建设与文物保护	(207)
1. 正确处理经济建设与文物保护的关系	
2. 依法处理建设工程与文物保护问题	
3. 及时处置临时发现的文物	
(八) 国际社会关于考古发掘的规定	(215)
1. 国际组织的规定	
2. 埃及和希腊的规定	