

文物保护管理概要

李晓东 著

文物出版社

文物保护管理概要

李晓东 著

文物出版社

扉页题字 夏桐郁

封面设计 张希广

责任编辑 刘志雄

文物保护管理概要

李晓东 著

*

文物出版社出版

北京五四大街29号

北京市大兴凤河印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168 1/32 印张：4.375

1987年12月第一版 1987年12月第一次印刷

ISBN 7-5010-0028-X/G·5

统一书号：7068·1677 定价1.00元

序

祖国文物是我国珍贵历史文化遗产的重要组成部分。保护文物是党和国家的一贯政策。建国以来，政府及有关部门为解决在国家建设事业发展中出现的文物保护管理方面的问题，在各个时期颁发了一系列的法令、指示和办法。1982年又在总结建国三十多年来正反两方面经验的基础上，参考了世界各国的保护文物法规并针对当前出现的新情况、新问题，由全国人民代表大会常务委员会制定并颁发了《中华人民共和国文物保护法》，从而把我国文物保护管理工作纳入了法制管理的轨道。

文物保护管理工作是一项政策性、专业性、社会性很强的工作，有自己的特殊规律。文物内容非常丰富，范围非常广泛；它的保护管理工作涉及各个有关部门。要正确处理好与各有关方面的关系，就必须按照客观规律办事，依法办事。近年来，文物事业有了很大发展；从事文物工作的同志们迫切需要深入了解和认识文物工作的基本规律，了解党和国家关于文物工作的法规和方针、政策，以及制定这些法规和方针、政策的依据。只有这样，才能在实践中不断加深对文物工作规律的认识，提高执行党和国家文物政策的积极性、主动性和自觉性。李晓东同志的这部《文物保护管理概要》正是适应这种需要而撰写的普及性读物。

李晓东同志从大学考古专业毕业以后，长期从事文物保护管理工作，积累了比较丰富的经验。这部《文物保护管理概要》是他二十多年实践经验的总结。此书对文物工作的基本规律和文物工作的方针政策作了比较全面系统的阐述，提出了自己的见解。这对广大文物工作者，特别是刚刚走上文物工作岗位的新同志无

疑是很有帮助的。

文物保护管理工作的任务十分艰巨。多年来，广大文物工作者在很困难的条件下，作了可贵的努力，取得了很大的成绩。但过去往往忙于完成各项具体任务，缺乏对工作经验的科学总结；已由实践证明的经验和教训，也未及上升到理论的高度来说明。当前，随着国家建设事业的发展，又有不少新情况、新问题亟待研究解决和进行新的探索。李晓东同志这部著述，还是建国以来第一部系统论述有关文物管理工作的书。我们希望广大文物工作者通过自己的实践，能够不断地总结经验，开展理论研究，为建立具有中国特色的文物保护管理学而努力探索。我们相信，随着人们对文物保护管理工作规律性认识的不断深化，经过大家的共同努力，这个目的是一定能够达到的。

谢辰生

一九八七年二月

目 录

序

第一章 《文物保护法》和受国家保护的文物

- 第一节 《文物保护法》是我国文物政策的延续和发展……………(1)
- 第二节 国家保护的文物的范围……………(6)
- 第三节 受国家保护的文物的所有权……………(9)
- 第四节 文物保护管理经费……………(14)
- 第五节 保护文物的目的是为了发挥文物的作用…(17)

第二章 文物保护单位

- 第一节 什么是文物保护单位……………(21)
- 第二节 文物保护单位与文物史迹网……………(23)
- 第三节 确定文物保护单位的前提……………(25)
- 第四节 文物调查的对象、范围及方法 ……(28)
- 第五节 公布文物保护单位……………(36)
- 第六节 文物保护单位的“四有”工作……………(40)
- 第七节 文物保护与保持原状……………(49)

第三章 地上文物的管理

- 第一节 什么是地上文物……………(58)
- 第二节 地上文物的保护管理……………(58)
- 第三节 地上文物的保护与利用……………(63)

第四节	维修与修缮·····	(69)
第五节	历史文化名城的规划与保护·····	(77)
第四章	地下文物的管理	
第一节	古遗址和古墓葬的调查工作·····	(79)
第二节	古遗址的保护管理·····	(85)
第三节	古墓葬的保护管理·····	(93)
第四节	考古发掘的管理·····	(97)
第五章	其他文物的管理	
第一节	馆藏文物的管理·····	(109)
第二节	流散文物的管理·····	(111)
第三节	文物复制、拓印、拍摄的管理·····	(114)
第六章	文物保管机构的任务和奖惩 工作	
第一节	文物保管机构的建立及其任务·····	(121)
第二节	奖励·····	(127)
第三节	惩罚·····	(129)
	后记	

第一章 《文物保护法》和受 国家保护的文物

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并颁布了《中华人民共和国文物保护法》（以下简称《文物保护法》）。

《文物保护法》是我国文物保护事业的根本大法，是保护和继承祖国历史文化遗产，发扬民族传统文化，建设社会主义物质文明和精神文明的有力措施。《文物保护法》的颁布实行标志着我国文物工作进入了一个新的发展阶段。五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第二十二条中，也有关于发展博物馆事业和“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”的明确规定。从我国宪法到《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国刑法》，对于保护祖国文物古迹和历史文化遗产都有明确的规定。对此，各级文化行政管理部门和文物工作者应该认真学习，加深理解，并结合实际情况，进行广泛深入的宣传，坚决地贯彻执行。在文物保护管理工作中，同样应做到：有法必依，执法必严，违法必究。

第一节 《文物保护法》是我国 文物政策的延续和发展

《文物保护法》共八章三十三条。它是在总结建国以来文物工作正反两方面经验的基础上，结合当前文物保护管理工作中出现的新情况和新问题，对1961年国务院颁布的《文物保护管理暂

行条例》（以下简称《条例》）进行了较大修改和补充后制定的。因此，它的内容全面、系统，是一个好的文物保护法规。它充分体现了我们党和国家对祖国文物的高度重视，是我们党和国家保护文物的一贯政策的延续和发展。

建国以来，随着经济建设的发展，我国政府颁布了一系列文物保护法令。1961年国务院颁布的《条例》，总结了建国初期文物工作的经验，把这期间公布的一些文物法令和政策加以系统化，形成一个比较全面的文物法令。根据《条例》制定和颁发的关于文物保护单位、考古调查发掘、纪念建筑和古建筑修缮、文物出口等具体管理办法，将文物工作纳入了科学管理和稳步发展的轨道。后来，随着形势的发展和情况的变化，我国政府还就加强文物保护管理某些方面的工作发布了一些规定和办法。这些法令和政策，在当时的历史条件下，对于保护我国历史文化遗产和文物，都起了极其重要的作用。

但是，建国以来的文物政策法规，大都是为了解决当时文物保护管理工作中出现的具体问题而陆续颁布的；即使系统化了了的《条例》，其内容也是不够全面的。《条例》除了包括一些总的原则规定外，更多的是针对地上地下不能移动的文物所作的规定。其中关于考古发掘和流散文物的条文很少，关于馆藏文物和历史文化名城的条文则根本没有。因此，后来我国政府又颁布了一些相应的规定和办法。如：1964年国务院批准颁发了《古遗址、古墓葬调查、发掘暂行管理办法》，1982年国务院发出了批转国家建委等部门《关于保护我国历史文化名城的请示》的通知等。文物工作面临的新形势，亟需我们制定一个具有法律效力的、全面的、系统的文物保护法。

《文物保护法》继承了经过实践证明是正确的、对保护文物行之有效的原则和办法，体现了我国文物政策的延续性。同时，又在总结了我国不同时期颁发的文物政策、法令的执行情况与有关经验的基础上，在新的条件下，根据新的情况，加以发展。从

《文物保护法》与《条例》条文对照比较中可以清楚地看出下述的延续和发展的关系。

一、关于国家保护文物的范围

《文物保护法》第二条与《条例》第二条的基本内容相同，只是在前后顺序与某些用词上作了修改。这些修改加强了唯物史观，强调了文物的代表性和典型性。

二、关于文物保护单位

《文物保护法》第七条和《条例》第四条有关公布文物保护单位的内容基本相同，只是个别地方作了修改，使文字更加简练、清楚、准确。如《文物保护法》第七条删去了《条例》原有的“由文化行政部门报政府核定公布”等字样，直述由人民政府公布。文化行政部门本来就是人民政府的工作部门，由它对文物保护单位进行调查、研究、选择，而后报请人民政府核定公布，这是不言而喻的，不必再作一层去写。在内容上，该条还增加了这样的内容，即国家文化行政管理部门可以“直接指定全国重点文物保护单位”，同时报国务院核定公布。增加这一内容，是为了及时保护那些未能及时公布为文物保护单位的重要文物而制定的。

《文物保护法》的“文物保护单位”一章中，有七条基本内容与《条例》有关条款相同。这些基本相同的内容，可概括为：公布文物保护单位；做好“四有”工作^①；纳入城乡建设规划加以保护；在保护范围内不得进行其它建设工程；涉及文物保护单位的工程的审批程序；和列入工程设计任务书、维修原则、保管机构和使用单位的批准权限等。

三、关于考古发掘

《文物保护法》的“考古发掘”一章中有三条内容与《条

^① “四有”工作，详见本书第二章第六节：

例》有关条款基本相同。所不同的是批准权问题。《条例》规定：考古发掘报经文化部会同中国科学院审核批准后，始得进行发掘。《文物保护法》将其改为：“报国家文化行政管理部门会同中国社会科学院审查，经国家文化行政管理部门批准”。这是因为中国社会科学院是国家的学术研究机构，不是国家文化行政管理部门，即不是负责管理文化事业的权力机构，所以只能参与“审查”，没有批准权。

《文物保护法》对全国重点文物保护单位的发掘作出了新的规定：“由国家文化行政管理部门会同中国社会科学院审核后，报国务院批准。”这一规定是为了管理好全国重点文物保护单位的考古发掘，以免有重要价值的文物因考古发掘管理不善而受到损坏。

四、关于流散文物的管理

《文物保护法》对流散文物管理的规定中，有些条款与《条例》有关条款内容相近，有些条款则有较大的发展。《文物保护法》第二十四条规定：“私人收藏的文物可以由文化行政管理部门指定的单位收购，其它任何单位或者个人不得经营文物收购业务。”这是针对我国文物市场混乱、多头经营等问题而制定的，是多年来的经验总结。其目的是为了归口管理，统一收购，统一价格。

《文物保护法》第二十七条把文物出口由“海关会同文化行政管理部门鉴定”，修改为：“经国家文化行政管理部门指定的省、自治区、直辖市文化行政管理部门进行鉴定，并发给许可出口凭证。”这主要是为了控制文物外流。文化部门和海关部门应共同努力，严格把关。

以上几个方面说明，《文物保护法》是我国多年来的文物政策、法令的延续和发展。

《文物保护法》对我国文物政策的发展主要表现为：明确文物

所有权和管理权，增加了历史文化名城、馆藏文物、私人收藏文物、文物经费、奖励与惩罚等重要内容。这里仅谈谈关于历史文化名城的规定及其意义。

《文物保护法》第八条规定：“保存文物特别丰富、具有重大历史价值和革命意义的城市，由国家文化行政管理部门会同城乡建设环境保护部门报国务院核定公布为历史文化名城。”

我国是一个历史悠久的文明古国。许多城市是古代政治、经济、文化的中心，如西安、洛阳、开封、杭州、北京、承德等。有些城市，在古代、近代史上占有重要地位或者发生过重大历史事件，如南昌、瑞金、遵义、延安等。这些城市保存了大量的历史文物和革命文物，体现了中华民族悠久的历史、光荣的革命传统和光辉灿烂的文化。把这些城市公布为历史文化名城，做好保护和管理的工作，对于建设社会主义精神文明和发展具有中国特色的旅游事业都有着重要的作用。

世界上许多国家都十分注意保护历史名城。例如：意大利的威尼斯、法国的巴黎旧城区、美国的威廉斯堡等都得到妥善的保护。又如：苏联在1949年公布了历史名城名单；日本在1971年发布了《关于古都历史风土保存的特文措施法》等等。

为了保护我国的历史文化名城，1982年，国务院公布了我国第一批二十四个历史文化名城名单。它们是：北京、承德、大同、南京、苏州、扬州、杭州、绍兴、泉州、景德镇、曲阜、洛阳、开封、江陵、长沙、广州、桂林、成都、遵义、昆明、大理、拉萨、西安、延安。1986年，又公布了第二批三十八个历史文化名城名单。它们是：上海、天津、沈阳、武汉、南昌、重庆、保定、平遥、呼和浩特、镇江、常熟、徐州、淮安、宁波、歙县、寿县、亳州、福州、漳州、济南、安阳、南阳、商丘（县）、襄樊、潮州、阆中、宜宾、自贡、镇远、丽江、日喀则、韩城、榆林、武威、张掖、敦煌、银川、喀什。今后，还可能继续公布一些历史文化名城。有些城镇目前虽未被国务院公布为历

史文化名城，但应该作为历史名城来规划建设。在规划建设中，必须保护好文物古迹，保持自己的特点，防止单纯强调建高层建筑倾向和单纯的形式模仿。以山海关为例，应充分保护山海关关城及其相关的军事设施（包括名胜古迹），注意保持当时的环境气氛，保持山海关的雄伟气势。因此，城内不能再搞高层建筑。在旧城区内，应保持原来风貌，保存一部分旧街道，恢复一部分古建筑。只有这样，山海关才能有自己的特点，而不致丧失其原有的风貌。

第二节 国家保护的文物的范围

我国历史悠久。“文物”一词源远流长。“文物”一词的出现，最早见于《左传》。《左传·桓公二年》记载：“夫德，俭而有度，登降有数，文物以纪之，声明以发之；以临百官，百官于是乎戒惧而不敢易纪律。”到了唐代诗人骆宾王在《夕次旧吴》诗中写道：“文物俄迁榭，英灵有馘衰。”从这些文献可以看出，“文物”当时主要是指体现礼乐典章制度的礼器和祭器，与现今所谈的“文物”，虽然有些联系，但属于两种不同的概念。

我们现今所说的文物中的“流散文物”，在古代称作古物、古器、骨董、古董、古玩等。在建国前的革命根据地，由于这些古代遗存的器物中有些就是古代所称的“文物”，就把古代遗存统称为文物，并成立了文物保护管理委员会。这样，“文物”一词就有了新的含义。新中国建立后，继续使用“文物”一词，并通过法律形式固定了下来。

一、什么是文物

建国以来，对于什么是文物，没有一个准确、完整的定义，在实际工作中有多种不同的理解。

中国社会科学院语言研究所词典编辑室编的《现代汉语词

典》中，称文物是：“历史遗留下来的在文化发展史上有价值的东西，如建筑、碑刻、工具、武器、生活器皿和各种艺术品。”

《辞海》对文物的解释是：“遗存在社会上或埋藏在地下的历史文化遗物，一般包括：(1)与重大历史事件、革命运动和重要人物有关的、具有纪念意义和历史价值的建筑物、遗址、纪念物等；(2)具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等；(3)各时代有价值的艺术品、工艺美术品；(4)革命文献资料以及具有历史、艺术、和科学价值的古旧图书资料；(5)反映各时代社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物；(6)反革命的历史罪证。”现在看来，这六条中除(6)外，其余(1)至(5)均属于1961年国务院公布的《文物保护管理暂行条例》第二条规定的关于保护文物的范围。

世界上不同国家或组织对文物的称谓也不一致。日本国叫“文化财”，联合国教科文组织等叫“文化遗产”或“文化财产”。联合国教科文组织1970年11月14日于巴黎通过的《关于禁止和防止非法进口、出口及转移文物所有权公约》写道：“文物”这个词只表示对于考古、史前史、历史、文学、艺术或科学都具有重要意义的文化财产。

由此看来，文物是指历史上的物质文明和精神文明的遗物。它具有历史、艺术、科学价值，是重要的文化遗产。文物应包括《文物保护法》第二条所列的五个方面。

文物的分类方法很多。依时间总的可分为古代文物和近代、现代文物。从文物存在的形态可分为：可移动文物，其中包括出土文物、传世文物、馆藏文物等；不可移动文物，其中包括古建筑、石窟寺、古遗址、古墓葬等。按文物质地分类，可分为：石器、陶器、铜器、铁器、瓷器、骨角器、竹木器、玉器等。文物还可以根据其用途、社会属性来分类。

二、国家保护文物的范围

《文物保护法》第二条规定：“在中华人民共和国境内，下列具有历史、艺术、科学价值的文物，受国家保护：

“（一）具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺和石刻；

“（二）与重大历史事件、革命运动和著名人物有关的，具有重要纪念意义、教育意义和史料价值的建筑物、遗址、纪念物；

“（三）历史上各时代珍贵的艺术品、工艺美术品；

“（四）重要的革命文献资料以及具有历史、艺术、科学价值的手稿、古旧图书资料等；

“（五）反映历史上各时代、各民族社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。”

同时规定：“具有科学价值的古脊椎动物化石和古人类化石同文物一样受到国家的保护。”

《文物保护法》的上述规定，十分明确地指出了国家保护文物的范围。在这些规定中，有几点应该注意。

1. 文物一般具备历史、艺术、科学三方面的价值。具体到某一件文物，不一定都具有这三方面的价值，但至少要有其中一方面的价值，否则就不能被称为文物。我们在工作中，要对古代遗物进行认真的调查研究，作出切合实际的评价。

我国古代遗物十分丰富，如果不强调文物的历史、艺术、科学这三方面的价值，就会形成“凡古皆保”的局面。例如，各地保留下的大量清代旧建筑，其中不少并不具有“三个价值”，因此，也就不属于应予保护的古建筑范围。

2. 文物应是重要的、有代表性的实物。不具备这一点，也不宜作为文物保护。以“革命文献资料”为例：从中国共产党诞生到新中国建立的二十八年里，共产党领导人民群众在革命活动和武装斗争中，产生了大量的革命文献资料，我们不可能把它们都

作为文物保护起来。只能选择其中重要的、有代表性的作为文物加以保护。当然，不作为文物的革命文献资料，无疑也应妥善保存。

3. 国家保护的文物具有广泛性，应是反映历代社会制度、社会生产、社会生活、文化艺术、科学技术等方面的有代表性的实物。各个方面的文物之间具有广泛和密切的联系。只有全面保护各个方面的文物，才能使文物的价值不受损害。

第三节 受国家保护的文物的所有权

《文物保护法》对文物所有权作了明确规定。它是我国文物政策的重大发展，也是党在社会主义时期总的方针政策在文物法规中的具体体现。

1982年12月4日全国五届人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定，在现阶段，我国仍然存在着三种经济所有制。宪法第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”第十一条还规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法的权利和利益。”

《文物保护法》是我国根本大法《中华人民共和国宪法》的子法，它必须体现宪法总的原则精神。《文物保护法》在有关文物所有权方面的规定正是如此。

《文物保护法》对文物所有权的規定有两条。它规定文物所有制有三种形式，即：国家所有、集体所有、个人所有。三种所有制形式中，国家所有是最主要、最基本的。

《文物保护法》第四条规定：“中华人民共和国境内地下、内水和领海中遗存的一切文物，属于国家所有。”

“古文化遗址、古墓葬、石窟寺属于国家所有。国家指定保

护的纪念建筑物、古建筑、石刻等，除国家另有规定的以外，属于国家所有。”

“国家机关、部队、全民所有制企业、事业组织收藏的文物，属于国家所有。”

上述规定，基本上包括了我国主要的文物。理解这些规定时，需要注意以下几个问题。

一、文物属于国家所有的标志

根据《文物保护法》的规定，凡已指定保护的古建筑和石窟寺以及其它一些建筑，属于国家所有。而作为国家设立的管理文物的行政机构，国家授权它对文物进行管理。《文物保护法》第三条明确规定：“国家文化行政管理部门主管全国文物工作。”“地方各级人民政府保护本行政区域内的文物。”并可以设立文物保护单位进行管理。所谓由国家设立的文化（文物）行政管理部门及文物保护单位进行管理，就是由文化（文物）行政管理部门代表国家行使对文物的保护、管理权，这是文物属国家所有的重要标志之一。

有人认为：由某单位占用，或处于某单位范围内的文物（如古建筑），即属于该单位所有；有人甚至把文物（如古庙宇等）作为本部门的财产变卖，或私由拆除、利用。这些都是极其错误的。

如果象有些人所说的那样，文物建筑谁占用就是谁的，就必将使国家的文物变成某些单位的财产或个人的私产，从而使国家文物遭到各种形式的破坏。有些单位或个人以“我们解放初就住在这里”作为具有文物所有权的理由，其实这种理由是不能成立的。《文物保护法》明确规定，古建筑、纪念建筑除另有规定的以外，都属于国家所有；根本没有以占用年限确定所有权的规定。再说，古建筑、革命纪念建筑（特别是历史纪念建筑）都是建国前就存在的，它不知比占用单位要早存在多少年。

古建筑、纪念建筑中也有一部分不属于国家所有，即“国家