

全国文物系统普法统一用书

中华人民共和国

文物保护法

讲话

国家文物局法制处/编审

法律出版社

I291.57

(W) 1

XTO-0775920

全国文物系统普法统

中华人民共和国

文物保护法讲话

国家文物局法制处审定

自治区图书馆赠

99.10.20



新疆维吾尔自治区图书馆XTO-0075920

法律出版社

## 编者的话

为了更好地贯彻实施国家“二五”普法规划,根据中央宣传部和司法部批准的国家文物局《关于开展法制宣传教育的第二个五年规划》的要求,我们编写了《中华人民共和国文物保护法讲话》,作为普及文物保护法的教材。

《中华人民共和国文物保护法讲话》比较系统、准确地阐明了文物保护法的规定,特别是结合文物管理工作实践,对如何贯彻执行文物保护法作了比较详细的阐述。

讲话编写工作由李晓东同志主持,参加编写的同志是:张翼燕(第一讲)、李晓东(第二讲、第三讲、第五讲、第六讲)、彭常新(第四讲)、王颀(第七讲)。初稿写出后,由何戍中同志编辑,经谢辰生、彭卿云、孟宪珉、李季、郑广荣、邓贺鹰等同志审查,后由法制处修改、定稿。

由于我们水平有限,时间仓促,本书缺点和不妥之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

**编者**

1992年5月

# 目 录

<b>第一讲 文物保护管理概述</b> .....	( 1 )
<b>第一节 受国家保护的文物的范围</b> .....	( 2 )
一、什么是文物 .....	( 3 )
二、受国家保护的文物的范围 .....	( 4 )
<b>第二节 受国家保护的文物的所有权</b> .....	( 6 )
一、国家所有的文物 .....	( 7 )
二、集体所有的文物 .....	( 9 )
三、个人所有的文物 .....	( 10 )
<b>第三节 文物保护和管理</b> .....	( 11 )
一、保护文物是一项义务 .....	( 11 )
二、文物管理机构 .....	( 13 )
<b>第四节 文物保护经费</b> .....	( 14 )
一、文物保护管理经费 .....	( 14 )
二、文物保护管理经费的年度预算 .....	( 16 )
三、各项收入的使用与管理 .....	( 17 )
<b>第五节 保护文物的目的是为了发挥文物的作用</b> .....	( 18 )
一、为科学研究提供实物资料 .....	( 18 )
二、继承优秀的文化遗产 .....	( 19 )

三、进行爱国主义教育 .....	( 20 )
<b>第二讲 文物保护单位</b> .....	( 22 )
<b>第一节 公布文物保护单位</b> .....	( 22 )
一、什么是文物保护单位 .....	( 22 )
二、文物保护单位的分级与分类 .....	( 23 )
三、公布文物保护单位的程序 .....	( 23 )
四、未公布为文物保护单位的文物点的保护 .....	( 24 )
<b>第二节 划定保护范围、作出标志说明、建立记录档案、设置保管机构</b> .....	( 25 )
一、划定必要的保护范围 .....	( 26 )
二、竖立保护标志和说明牌 .....	( 27 )
三、建立记录档案 .....	( 29 )
四、设立保管机构 .....	( 30 )
<b>第三节 文物保护单位的保护原则</b> .....	( 31 )
一、保持原状 .....	( 31 )
二、纳入城乡建设规划 .....	( 32 )
三、在保护范围内不得进行建设工程 .....	( 33 )
四、关于建设控制地带 .....	( 35 )
五、文物保护单位的保护、迁移或拆除 .....	( 37 )
六、文物保护单位分级管理 .....	( 39 )
<b>第四节 纪念建筑、古建筑维修</b> .....	( 40 )
一、保养、维修工程分类 .....	( 41 )
二、修缮与修复工程设计 .....	( 42 )
三、修缮与修复工程审批 .....	( 44 )
四、施工和竣工要求 .....	( 45 )
<b>第五节 纪念建筑物和古建筑的利用与保护</b> .....	( 47 )
一、利用的原则 .....	( 47 )
二、必须作其他用途的批准 .....	( 51 )

三、保护的责任与原则·····	( 52 )
第六节 历史文化名城的规划与保护·····	( 55 )
一、在规划中突出特点·····	( 56 )
二、在规划中处理好几个关系·····	( 57 )
三、保护规划的制定、批准、实施·····	( 58 )
<b>第三讲 考古发掘</b> ·····	( 59 )
第一节 文物调查与勘探·····	( 59 )
一、地下文物调查与勘探·····	( 59 )
二、对发现文物的处理办法·····	( 62 )
三、勘探资格认定·····	( 63 )
四、文物勘探与发掘经费·····	( 65 )
第二节 考古发掘项目报批·····	( 66 )
一、考古发掘资格认定·····	( 67 )
二、考古发掘项目申请·····	( 69 )
三、考古发掘项目申请的审批·····	( 71 )
第三节 考古田野发掘管理·····	( 72 )
一、为科学研究的考古发掘·····	( 72 )
二、配合建设工程的考古发掘·····	( 73 )
三、抢救性考古发掘·····	( 75 )
四、执行田野考古工作规程,做好发掘工作·····	( 77 )
第四节 出土文物的保管·····	( 79 )
一、编制出土文物清单·····	( 80 )
二、指定出土文物收藏单位·····	( 80 )
三、出土文物调用·····	( 82 )
第五节 涉外考古·····	( 83 )
一、涉外考古原则·····	( 84 )
二、合作考古项目申请与审批·····	( 85 )
三、文物整理与归属·····	( 86 )

<b>第四讲 馆藏文物</b> .....	( 88 )
<b>第一节 馆藏文物与文物收藏单位</b> .....	( 88 )
一、什么是馆藏文物 .....	( 88 )
二、全民所有制文物收藏单位 .....	( 91 )
<b>第二节 划分文物等级和建立藏品档案</b> .....	( 93 )
一、划分馆藏文物等级 .....	( 94 )
二、馆藏文物的定级标准 .....	( 95 )
三、建立文物藏品档案 .....	( 96 )
<b>第三节 馆藏文物的管理制度</b> .....	( 97 )
一、登记与编目 .....	( 98 )
二、馆藏文物的调拨 .....	( 99 )
三、藏品修复与复制 .....	( 100 )
四、藏品严禁出售 .....	( 101 )
五、拍摄藏品要从严掌握 .....	( 101 )
<b>第五讲 私人收藏文物</b> .....	( 103 )
<b>第一节 私人收藏文物管理</b> .....	( 103 )
一、私人收藏文物的来源 .....	( 104 )
二、私人收藏文物的保管与利用 .....	( 105 )
三、私人收藏文物所有权的转移 .....	( 106 )
<b>第二节 文物收购与销售</b> .....	( 107 )
一、文物购销单位的建立 .....	( 107 )
二、收购文物 .....	( 109 )
三、文物销售 .....	( 109 )
<b>第三节 文物拣选与罚没文物</b> .....	( 110 )
一、拣选对象 .....	( 110 )
二、拣选工作 .....	( 111 )
三、拣选文物的移交与保管 .....	( 112 )
四、罚没文物移交与保管 .....	( 113 )

<b>第六讲 文物出境</b> .....	(115)
<b>第一节 鉴定机构与鉴定标准</b> .....	(115)
一、文物出境鉴定机构.....	(115)
二、文物出境鉴定标准与界限.....	(116)
<b>第二节 文物出境鉴定和核查</b> .....	(118)
一、文物出境的性质.....	(119)
二、文物出境鉴定.....	(120)
三、出境文物核查与监管.....	(121)
<b>第七讲 奖励与惩罚</b> .....	(123)
<b>第一节 奖励</b> .....	(123)
一、文物奖励的法律适用.....	(123)
二、奖励的主体和客体.....	(124)
三、依法制定具体的奖励标准.....	(125)
<b>第二节 行政处罚</b> .....	(126)
一、行政处罚的法律适用.....	(127)
二、行政处罚的主体和客体.....	(130)
三、罚没财物的处理.....	(134)
四、赔偿和罚款.....	(135)
五、文物行政处罚和行政处分.....	(135)
六、文物行政强制措施、强制执行和申请人民法院 强制执行.....	(135)
<b>第三节 刑事制裁</b> .....	(137)
一、文物犯罪刑事制裁的法律适用.....	(137)
二、浅析盗掘古文化遗址、古墓葬罪.....	(138)
<b>第四节 行政复议和行政应诉</b> .....	(141)
一、文物行政复议概述.....	(141)
二、文物行政应诉中的几个问题.....	(145)
三、文物法律的解释.....	(147)

## 第一讲 文物保护管理概述

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》的制定和实施是我国文物事业的一件大事。保护和继承祖国优秀的文化遗产是党和国家的一贯政策。早在中华人民共和国成立初期,党和政府就十分重视文物保护管理工作,制定了一系列有关文物保护的法令、指示和办法。1961年3月4日,国务院发布了《文物保护管理暂行条例》,对十多年来的文物工作经验和发布的一系列文物法令和政策加以总结,使之系统化,形成一个比较全面的文物法规。1982年11月19日颁布的《文物保护法》,则是在总结了三十多年来文物管理工作中正反两方面经验教训的基础上,结合新形势下文物工作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》作了重大修改和补充后制定的。它是党和国家保护和继承祖国优秀文化遗产的一贯政策的延续和发展,是我国文物保护管理工作的有力武器,标志着我国文物管理工作进一步纳入法制化的轨道。

随着改革开放的深化和扩大,文物管理工作出现了许多新情况和新问题,特别是《文物保护法》中没有明确文物管理

部门的执法权,法律对于破坏文物的行为和犯罪活动的处罚失之过宽,因而对《文物保护法》部分条款的修改已势在必行。1991年6月29日,第七届全国人民代表大会常委会第20次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉第三十条第三十一条的决定》、以及《关于惩治盗掘古文化遗址古墓葬犯罪的补充规定》,对《文物保护法》和《刑法》作了重要修改和补充,它是依法强化文物保护管理的重大措施,是文物法制建设进入一个新的里程的重要标志。

《文物保护法》是国家制定和颁布的第一部文化行政法,作为文物工作的法律依据,其意义在于赋予了国家各级文物行政管理部门的法律地位和职责范围,同时规定了一切组织和公民在文物保护管理活动中的行为准则、权利义务和违法时应承担的责任。因此国家机关的工作人员,特别是广大文物工作者必须认真学习《文物保护法》,模范地执行《文物保护法》,树立法律意识,以《文物保护法》作为文物工作的准绳,依法保护和管理好祖国的优秀文化遗产。

本讲作为文物保护管理概述,首先阐明《文物保护法》总则部分相关的内容。

## 第一节 受国家保护的文物的范围

文物是人类历史发展过程中遗留下来的遗物、遗迹。我国是一个历史悠久的统一的多民族国家,历经沧桑遗存下来的古代文物和近现代文物极为丰富。这些珍贵文物是中华民族优秀传统文化传统的结晶,革命斗争经历的历史见证。做好对文物的保护管理工作,对于开展科学研究工作,继承我国优秀的历

史文化遗产,进行爱国主义和革命传统教育,具有重要的意义。

## 一、什么是文物

关于文物的定义,不同时代不同国家的人们对它有不同的理解和解释。文物一词在中国源远流长。战国初期成书的《左传》有:“失德,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”。这是中国古代典籍中最早出现文物一词的称谓。之后,《后汉书·南匈奴传》载有“制衣裳、备文物”。唐代李白有“朝野盛文物,衣冠何翕绝”的诗句。从这些文献记载中可以看出,当时所说的文物主要是指体现礼乐典章制度有关的礼器和祭器。唐代骆宾王《夕次旧关》诗:“文物俄迁榭,英灵有盛衰”;韩愈《题子美坟》诗:“有唐文物草连空,天淡云闲今古同”。其中文物的涵义已接近于今天所指的文物。形成于北宋时期的以青铜器、石刻为主要研究对象的金石学,其研究对象以后又逐渐扩大到其它各种古代器物,对这些器物当时统称为古器物或古物。明代及清初比较普遍使用的名称则是古董或骨董。这些不同名称的涵义基本相同,其范围仅限于一部分可移动的文物,而不包括如古遗址、古墓葬、古建筑等不可移动的文物。民国时期,沿用古物的称谓,但其概念有所发展,1930年国民政府颁布的《古物保存法》第一条明确规定:“本法所称古物是指与考古学历史学古生物学及其他文化有关之一切古物言。”这里古物的内容比过去广泛得多,其内涵已超出古代所谓的“古物”、“古董”的范围。三十年代同时被使用的还有文物一词,1935年北平市政府编辑出版了《旧都文物略》,同年成立了“北平文物整理委员会”,专门负责研究、修整古代建筑。这里文物的概念已包

括了不可移动的文物。

中华人民共和国成立后,由中央人民政府政务院以及后来的国务院颁布的一系列文物法规,都沿用了文物一词。1982年第五届全国人民代表大会常委会公布了《中华人民共和国文物保护法》,把文物一词及其包括的内容用法律形式固定下来。其范围包括了可移动的和不可移动的一切历史文化遗存,在年代上上溯远古,下至近现代,直到当代。

目前,世界各国对不同类别的文物有不同的称谓,但大都没有能与中国的“文物”一词完全相对应的词汇,也没有概括所有类别文物的统称。日本国叫“文化财产”,联合国教科文组织一般把文物称之为“文化财产”或“文化遗产”,但两者所包含的内容是有区别的,从联合国教科文组织通过的一些有关保护文物的国际公约所列举的内容来看,前者主要指可移动的文物,后者指不可移动文物。

综上所述,我们可以得出,文物就是人类创造的或与人类生活相关的、具有历史、艺术和科学价值的一切有形的物质遗存。文物是与过去的人类文明发展史联系在一起的,并真实地反映其发展脉络。因此,离开历史或与人类生活无关的文物是不存在的。

## 二、受国家保护的文物的范围

《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。”

同时还规定：“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国家的保护。”

《文物保护法》的上述规定，十分明确地指出了受国家保护的文物的范围。从上述规定中我们可以看出，受国家保护的文物必须具备以下特征：

1. 从整体而言，文物必须具备历史价值、艺术价值和科学价值，否则不能称为文物。文物的价值是客观存在的，是其本身所固有的。但具体到某一件文物，不一定同时具备三方面的价值，而仅有某一方面的价值。人们对文物价值的认识不是一次完成的，而是随着社会的发展，人们科学文化水平的提高而不断深化的。我国地上地下文物古迹遗物十分丰富，如果不强调文物的历史价值、艺术价值和科学价值，那么在实际工作中有可能把没有价值的遗存作为文物保护，最终不利于文物保护工作。

2. 文物必须是有代表性的重要实物。不具备这一点，也不宜作为文物保护起来。我国反映各时代各民族利用自然、改造自然，社会活动、社会关系、意识形态的遗物遗迹众多，我们不可能把它们全都保护起来，只能有重点地选择其中具有代表性的加以保护。

3. 国家保护的文物具有广泛性，应是反映各个历史时期的各个领域的代表性实物，文物是复原某一历史阶段人类活

动和社会发展的重要依据。受保护的各个方面的文物之间应具有广泛和密切的联系,只有全面地,而不是孤立地保护各类文物,才能帮助人们科学地认识和复原历史的本来面貌。

古脊椎动物化石和古人类化石在科学文化上具有重要的学术价值。古脊椎动物化石是研究地球历史和动物起源、发展历史及其规律的珍贵材料;而古人类化石对于研究人类起源和进化史等都具有极高的科学价值。因此,《文物保护法》规定,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。

根据我国文物保护工作的实际情况,目前我国对受国家保护的各类文物分别实行三级管理,对《文物保护法》第二条第(一)、(二)项所列的各项文物,即不可移动的文物分别核定公布为全国重点文物保护单位、省级文物保护单位和县级文物保护单位。对《文物保护法》第二条第(三)、(四)、(五)项所列的各项文物,即可移动文物,分为珍贵文物和一般文物,珍贵文物又分为一、二、三级文物。

## 第二节 受国家保护的文物的所有权

所有权是在一定的社会中,由国家确认的对物质资料所享有的占有、使用和处分的权利。所有权是由所有制形式决定的,是一定历史时期的所有制形式在法律上的体现。

在社会主义的初级阶段,我国仍然存在着三种生产资料所有制形式。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,全民所有制和劳动群众集体所有制。”在社会主义国家,法律确认和保护

社会主义全民所有制和劳动群众集体所有制，并依法保护公民的合法财产的所有权。为了使国家、集体和公民在法律许可的范围内充分行使占有、使用和处分自己所有财产和权利，我国宪法明确规定对所有权予以保护的原则，各有关法律也都相应地作出保护所有权的规定。

《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、石窟等属于国家所有。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。”

《文物保护法》第五条还规定：“属于集体所有和私人所有的纪念建筑物、古建筑和传世文物，其所有权受国家法律的保护。文物的所有者必须遵守国家有关保护管理文物的规定。”

《文物保护法》规定我国文物所有的三种形式，即：国家所有、集体所有、个人所有。三种形式中，国家所有是最主要、最基本的。《文物保护法》对文物所有权的明确规定，体现了我国的根本大法《中华人民共和国宪法》的原则精神。过去对文物的所有权没有一个明确的规定，有的单位占用古建筑迟迟不搬迁，甚至任意拆改，有的单位和个人把出土文物据为己有，不上交国家，就是因为他们自以为是文物所有者。《文物保护法》在总则中对文物所有权作的明确规定，是我国文物政策的重大发展，也是文物保护管理工作赖以开展的基础。

### 一、国家所有的文物

根据《文物保护法》的规定，凡中华人民共和国境内地下、

内水和领海中遗存的一切文物,古文化遗址、古墓葬、石窟寺以及指定保护的纪念建筑物、古建筑、石刻等(除国家另有规定的外),国家机关、部队、全民所有制企业、事业组织收藏的文物都属于国家所有。国家授权文物行政管理部门对文物进行管理。《文物保护法》第三条规定:“国家文化行政管理部门主管全国文物管理工作”。“地方各级人民政府保护本行政区域内的文物”,并可设立文物保护单位实行管理。根据《中华人民共和国文物保护法实施细则》(以下简称《文物保护法实施细则》)第三条规定:“主管全国文物工作的国家文化行政管理部门,是指国家文物局。国家文物局对全国的文物保护工作依法实施管理、监督和指导。”保护文物,是所有国家机关、企业、事业单位和公民的职责与应尽的义务,对于一切破坏文物的犯罪行为,都要给予法律制裁。

国家所有的文物具有如下特征:

(一)所有权主体的唯一性。所有权是一种完整的物权,它包括主体、客体和内容三个要素。国家所有的文物只能由代表全民的国家作为唯一的主体,中央或地方的任何国家机关、企业、事业单位都不能作为国家所有权的主体,也不能同国家共同作为所有权的主体。

(二)所有权主体的统一性。国家对其所有的文物享有统一的所有权,只有国家才有权对其所有的文物实行统一领导。在国家统一领导的前提下,国家文物局代表国家对全国文物实行管理、监督和指导。

(三)所有权客体的广泛性。如《文物保护法》第四条所规定的,国家所有的文物范围是广泛的,包括地下、内水和领海中遗存的一切文物、古文化遗址、古墓葬、石窟寺,等等,它们

都是国家所有权的客体,属于国家专有的文物,只能作为国家所有权的客体,不能作为集体所有权和公民个人所有权的客体。

《文物保护法》规定,凡公布为文物保护单位的属于国家所有的古建筑、纪念建筑物,除设立博物馆、保管所或辟为参观游览场所外,如果改变其用途,应根据文物保护单位的级别,由当地文物行政管理部门报原公布的人民政府批准。出土的文物除根据需要交科学研究部门外,国家或者省级文物行政管理部门可指定某单位保管,国家文物局经国务院批准,可以调动全国的重要出土文物。《文物保护法》对国家所有的文物所作的明确规定,阐明了国家对其所有的文物所拥有的权利。

## 二、集体所有的文物

在我国,国家指定保护的纪念建筑物、古建筑、石刻中有一部分不属于国家所有,即“国家另有规定”的部分,如历史纪念建筑物和革命纪念建筑物等。由于历史原因在长期的革命斗争中,我党政军机关转战南北,居住的都是老百姓的房子,其中有许多在机关转移和解放后,又由群众居住,这类在特定历史条件下形成的纪念建筑物,其所有权也不属于国家,而属于集体、甚至个人。

集体所有的文物其所有权的主体是集体组织,其成员个人不是这些文物的所有人,每个成员不能行使集体所有文物的所有权。只有集体组织的法定代表,才能代表集体组织行使全体成员授予他的权利。

根据《文物保护法》的规定,集体所有的纪念建筑物、古建筑,其所有权受国家法律的保护。集体组织行使其所有权时,