

新旧文保法，廿载沧桑变化

——从新旧文保法的比较看中国二十年 文保事业的发展 and 进步

张刘玉¹ 刘文兵² 刘爽³

(1. 中国人民大学法学院, 北京 100872; 2. 吉林博物院, 长春 130022;
3. 吉林大学边疆考古研究中心, 长春 130021)

摘要: 随着社会的发展, 时代的进步, 计划经济体制下制定的文物保护法(1982年《中华人民共和国文物保护法》)已不适应现阶段我国文物保护工作的需要, 至2002年新的《中华人民共和国文物保护法》颁布实施, 中国的文物保护事业发生了翻天覆地的变化。本文通过对新旧文物保护法条文缕析地对比以及以案例分析的形式, 来透视中国文物保护事业在20年间的沧桑巨变。

关键词: 《中华人民共和国文物保护法》 文物保护 对比分析

1. 前 言

《中华人民共和国文物保护法》是我国文化领域的第一部专门法律, 这部法律原型的出现, 要追溯到1961年3月4日颁发的《文物保护管理暂行条例》, 这是由最高国家行政机关国务院制定和公布的第一个具有文物基本法性质的法规^[1]。

1972年11月16日, 联合国教育、科学及文化组织大会第十七届会议在巴黎通过了《保护世界文化和自然遗产公约》, 这彰显了文化遗产在国际社会中的特殊地位。为了保护我国的文化遗产和响应这一国际公约的号召, 第五届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议于1982年11月19日讨论通过了《中华人民共和国文物保护法》(本文统称旧法); 1992年4月30日国务院批准, 并于同年5月5日经国家文物局发布了《中华人民共和国文物保护法实施细则》。

但社会主义市场经济体制的逐步建立和文物工作客观形势的变化, 我国的文物保护事业面临着来自城市化建设、大量的文物犯罪、文物管理制度本身以及人们思想观念的挑战, 计划经济时代制定的文物保护法已不能适应现阶段我国文物保护工作的需要, 新的文物保护的管理制度和措施呼之欲出。因此, 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修订通过了《中华人民共和国文物保护法》(本文统称新法), 并于2002年12月3日实施。

本文拟通过对新旧文保法的对比来透视中国文物保护事业在20年间的沧桑巨变。

2. 新旧文物保护法对比

本文将新旧文物保护法的对比分为宏观对比和微观对比两部分。

从宏观上讲, 新法与旧法, 在基本框架、立法宗旨和作用上, 有很大的一致性, 作为一部具有行政法性质的法律, 它们都为保护管理我国文物提供了法律依据, 是文物保护界的“根本大法”。但个别章名有所变动; 就条款总数而言, 新法的条款数量比旧法在很大程度上增加了, 具体见新旧文物保护法目录对比表。

从微观上讲, 从1996年年底开始, 立法机关就开始对旧法进行修订工作, 经过六年的努力, 新法在内容上比旧法增加了一倍半, 旧法分33条50款共计4671字, 新法分80条130款共计11822字, 此次对旧法的修改, 不仅增删了许多内容, 而且许多章节和条款行文均采用新的表述, 力求使法律能够体现时代发展变化的特点。另外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, 将历史文化街区、历史文化村镇的保护纳入法律内容, 标志着我国开始建立起单体文物、历史地段、历史性城市的多层次保护体系^[2]。值得关注的是, 新法还完善了不可移动文物保护制度、馆藏文物管理、民间文物收藏管理和法律责任的规定, 这对于我国文物保护工作具有极为重要的现实意义和深远的历史影响(表1)。

表1 新旧文物保护法目录对比表

文物保护法目录	中华人民共和国文物保护法(1982年)目录	中华人民共和国文物保护法(2002年)目录
第一章	总则(1~6条)	总则(1~12条)
第二章	文物保护单位(7、15条)	不可移动文物(13~26条)
第三章	考古发掘(16、21条)	考古发掘(27~35条)
第四章	馆藏文物(22、23条)	馆藏文物(36~49条)
第五章	私人收藏文物(24~26条)	民间收藏文物(50~59条)
第六章	文物出境(27、28条)	文物出境进境(60~63条)
第七章	奖励与惩罚(29~32条)	法律责任(64~79条)
第八章	附则(32、33条)	附则(80条)

3. 微处求真, 对比中看中国20年文保事业的发展和进步

本文以新法为轴, 和旧法逐条逐款地从“删改已有条款”、“细化已有条款”、“调动已有条款顺序”和“新增条款”四个方面进行了细致对比, 并通过案例进行分析和阐释。

3.1 删改已有条款

该项包括对旧法对应条款进行删除、增加、替换、简化某个字眼或者某项规定。就起删改缘由, 有以下几个方面:

(1) 润字组词, 通顺条文, 查漏补缺: 如新法第一条对旧法第一条所做的删改: 改“为了加强国家对文物的保护”为“为了加强对文物的保护”、改“继承我国优秀的历史文化遗产”为“继

承中华民族优秀的历史文化遗产”、改“有利于开展科学研究工作”为“促进科学研究工作”、改“建设社会主义精神文明，特制定本法”为“建设社会主义精神文明和物质文明，根据宪法，制定本法”。单就第一条新法对旧法的删改就达五处，可见，新法条文中这类删改出现的频率很高，几乎达到比比皆有删改的程度。例如，新法第二条第一款第二项改“以及”为“，”、改“或者”为“和”等，这些删改的作用多为使文物保护法的行文更规范，更严密简洁，这也是立法过程中逐条逐款，字斟句酌反复推敲的结果。

(2) 严格审批或者申报程序，完善文物行政执法：如新法第三十五条对旧法第十六条的修改，“必要时可以报经省、自治区、直辖市人民政府批准”改为“经本级人民政府批准”；新法第六十条对旧法第二十八条的修改，将“具有重要历史、艺术、科学价值的文物，除经国务院批准运往国外展览的以外，一律禁止出境”改为“国有文物、非国有文物中的珍贵文物和国家规定禁止出境的其他文物，不得出境；但是依照本法规定出境展览或者因特殊需要经国务院批准出境的除外”。这些具体详尽的更改，使新时期的文物工作在操作过程中有法可依，有据可查。

(3) 为适应新形势，结合二十年来文物工作中实际发生的一些变动而做的删改，如本法中替换频率最高的是将“国家文化行政管理部门”替换为“国务院文物行政管理部门”，在第二章中把章名由“文物保护单位”改为“不可移动文物”并且全章围绕“不可移动文物”展开，这些做法都是顺应时代形势，为文物保护法注入了新鲜血液，使新法更贴近实际，贴近生活。

3.2 细化已有条款

在本文表1中，新法对旧法的细化共有十二处。我们认为一方面，细化首先体现的新法对旧法在继承之中的发展，另一方面，则体现了新法针对新时期出现新问题的解决提供了详尽的法律依据。例如，新法第二十条利用五个条款细化了旧法第十三条中对“建设工程涉及文物保护单位级其他不可移动文物的问题”的规定。这就对在以经济建设为中心的现代化建设事业中，我国如何处理好建设工程与文物保护的关系，是原址保护还是迁移保护，需要依据哪些有关法律，进行了系统规定。

3.3 调动已有条款顺序

在本文表1中，对已有条款的调动共出现四处，我们以为，调动的用意主要有两点。

(1) 协调条文，衔接紧密。例如，新法第一条对旧法第一条的调动，将“有利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”调整为“继承中华民族优秀的历史文化遗产，促进科学研究工作，进行爱国主义和革命传统教育”，这样把文物的科学研究价值和教育价值放在一块，井然有序，衔接自然；再如新法将第七条一二三款顺序调动为第十三条第三一二款，调整后为：第一款：国务院文物行政部门在省级、市、县级文物保护单位中，选择具有重大历史、艺术、科学价值的确定为全国重点文物保护单位，或者直接确定为全国重点文物保护单位，报国务院核定公布。第二款：省级文物保护单位，由省、自治区、直辖市人民政府核定公布，并报国务院备案。第三款：市级和县级文物保护单位，分别由设区的市、自治州和县级人民政府核定公布，并报省、自治区、直辖市人民政府备案。这样从中央到地方层层衔接，过渡自然，更重要的是与本法第八条“国务院国务院文物行政部门主管全国文物保护工作”、“地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作”前后照应，再次确认了，我国目前和以后的文物保护工作是在国务院统一领导下，由国务院文物行政部门实行管理、监督和指导。

(2) 强调重点, 规范程序。这里是指新法第二十八条对旧法第十七条的顺序调整和新法第三十条对第十九条的调整。以新法第二十八条对旧法第十七条的顺序调整为例, 在提到为科学研究而进行的考古发掘时, 将旧法第十七条“需要对全国重点文物保护单位进行的考古发掘, 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”调整为新法“对全国重点文物保护单位的考古发掘计划, 应当经国务院文物行政部门审核后报国务院批准。国务院文物行政部门在批准或者审核前, 应当征求社会科学研究机构及其他科研机构及有关专家的意见”, 这里面“应当经国务院文物行政部门审核后报国务院批准”、“应当征求社会科学研究机构及其他科研机构及有关专家的意见”即是对为科学研究的考古发掘而强调的重点, 规范的程序。为什么要强调, 为什么要规范? 这主要是因为几十年来的实践和出土的许多珍贵文物因解决不了科技保护问题而被毁坏的残酷事实。

3.4 新增条款

新法在保留原有的一些原则和制度的基础上对其内容作了大幅度修改和创新, 使其更符合文物保护工作与社会经济发展的实际要求。新增条款, 除了附则外, 各章均有涉及, 它既是对旧法的突破, 又是本次立法修改和创新的精华之所在。这主要表现在6个方面。

(1) 文物保护工作原则更加明确、实际指导性更强、对文物保护工作认识更深入(第四条、第九条、第十一条)。

新法总则把近二十年来被实践证明并行之有效的一些原则确定下来, 在总则中第四条规定“文物保护工作贯彻保护为主、抢救第一的方针, 实行有效保护、合理利用、加强管理的原则”, 这样规定既符合文物保护的客观规律, 又符合我国的国情; 既强调了文物保护, 又兼顾了文物的合理利用。第九条和第十二条, 针对我国目前经济中出现的一些不利于文物保护的问题, 一方面提出了各级人民政府要正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系; 基本建设、旅游发展必须遵守文物保护工作的方针, 其活动不得对文物造成损害。另一方面还要加强宣传教育, 增强全民文物的保护意识, 在旧法中, 是没有这样的提法的。这就把我们文物保护实践过程中出现的理念以法律的形式确定下来, 使其法律化、制度化、规范化, 赋予其法律的强制力, 进一步强化、维护、实现文物保护的理念。

案例一: 1999年8月, 山东省曲阜市为了“将曲阜市丰富的文化资源优势转换为产业优势”, 决定用好孔子这块“金字招牌”, 组建了曲阜孔子旅游集团有限公司, 取代曲阜市文物管理委员会成为“三孔”(孔府、孔庙、孔林)文物的直接管理者。不久曲阜孔子旅游集团有限公司又与深圳华侨城携手创建中国曲阜孔子国际旅游股份有限公司, 在新创建的股份公司中, 该旅游集团以“经营权”的方式, “将三孔以及周公庙、颜庙、少昊陵、寿丘等”8个文物景点, 交由股份有限公司经营管理。2000年12月中旬, 曲阜孔子国际旅游股份有限公司布置对“三孔”进行全面的卫生大扫除, 买来升降机、水管、水桶等工具, 对文物用水管从上至下直接喷冲, 或以其他工具直接擦拭, 致使“三孔”古建筑大面积模糊不清。曲阜市“三孔”水洗事件造成破坏的消息一经披露, 立即引起舆论大哗。经过国家文物局专家调查督导组 and 专家组多次现场调查、科学论证后, 最终认定这是一起文物受损责任事件, 山东省政府责成曲阜市政府对有关责任人进行了严肃处理, 并重新确定“三孔”文物景区的文物管理由曲阜市文管会统一负责, 孔子国际旅游股份有限公司对“三孔”的管理立即退出^[3]。

案例分析：将旅游资源的经营权与所有权进行分离，曲阜“三孔”不是第一，更不是唯一。因“两权分离”而被政府“叫停”或者遭到处罚的事件如北京八达岭长城、山西乔家大院、张家界等频频发生，但是屡禁不止。透过这一事件所折射出的，以文物为核心的旅游资源经营权的改革问题。首先值得注意的是，这种经营权的转让多是地方政府干预的结果，并没有具有法律效力的契约文件。这样，国家主管文物事业的行政机构被架空，那些具体从事文物管理的机构则成为旅游公司的附庸。这些都直接违背了新法第八条第一款“国务院文物行政部门主管全国文物保护工作”的规定。另外要说的是水洗“三孔”还严重违法了新法第九条的规定：“基本建设、旅游发展必须遵守文物保护工作的方针，其活动不得对文物造成损害”。

(2) 增加了历史文化街区保护制度（第十四条第二三四款）。

旧法第八条中规定“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。”这一规定明确了历史文化名城保护制度。这一制度对历史文化名城的保护、规划和发展起到了重要的作用。但这一制度的保护对象涉及面过于狭窄，并没有涵盖具有巨大价值的历史街区或城镇。虽然一些城市为了保护本地区的历史文化街区而颁布了相关的规定，但保护的力度和范围都远远不够。对有些具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村落的保护却未作规定。20多年来，由于得不到法律的保护，上述街区、城镇在城市建设过程中遭到了严重的拆毁和破坏^[4]。实践表明，这极大地影响了对文物保护工作的开展。

案例二：1991年，浙江省人民政府批准舟山市委该生首批历史文化名城之一，并将该市定海区的老城区作为重点保护街区。1997年，舟山市政府制定了只对舟山市的历史文化名城保护规划。然而，近年来“旧城改造”的浪潮冲击这个海岛城市，定海旧城区中的大片的深宅大院被拆毁，改成了一座座幕墙或者高楼。直到两幢具有历史文化意义的建筑——蓝府和刘家大院面临被毁之际，舟山市人民群众，愤而向人民法院提出上诉，状告当地人民政府^[5]。

案例分析：遗憾的是，该案经过1999年8月一审和2000年二审，原告败诉。判决书下达的第二天，刘宅几乎被强制拆除了。当然从全案的审理过程看，始终存在权大于法、以权代法、以权压法的现象，但失败的一个重要原因就是当时（1999~2000年）历史文化名城和街区保护无相关明确法律可依，而当时诉讼中争论的焦点恰恰是法律依据。新法中第十四条第二三四款完善了相关规定，增加了历史文化街区保护制度，“保存文物特别丰富并具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村落，由省级人民政府核定公布为历史文化街区”，“历史文化名城和历史文化街区、村镇所在地的县级以上地方人民政府应当组织编制专门的历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划，并纳入城市总体规划”，“历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护办法，由国务院制定”。由此可见，新法不仅增加了历史文化街区的保护制度，而且还明确了政府在保护历史文化街区方面的职责，为以后“权与法的较量”提高了胜算的砝码。

(3) 完善了不可移动文物保护制度（第二十一条一二三款、第二十二条、第二十四条至第二十六条）。

不可移动文物在我国文物数量中占有很大的比例，同时，也是最容易受到外部环境、建设活

动、城市规划等因素影响的文物。因此,新法对不可移动文物做了更详尽、更具操作性的规定^[6]。

除了扩大了文物保护单位的保护范围以及增加了在其范围内的禁止性规定,新法还对国有文物的转让、抵押和修缮、保养做了严格的规定:国有不可移动文物不得转让、抵押,不得作为企业经营。明确了国有不可移动文物由使用人负责修缮、保养;非国有不可移动文物由所有人负责修缮、保养。为防止文物保护单位及其环境受到污染,草案规定,在文物保护单位范围和建设控制地带内,不得建设污染设施,已有的应限期治理;赋予人民政府对影响文物安全、风貌的非国有建筑物、构筑物的征购、拆迁权;对可能埋藏文物密集区域的确定及在此区域进行施工产生的文物保护工作也作了规定。

案例三:始建于南朝齐、梁年间的南京栖霞山的252个石窟、515尊佛教造像,堪与山西大同云冈石窟、洛阳龙门石窟媲美。2001年6月,南京栖霞寺内的“千佛崖与明征君碑”被列入了全国重点文物保护单位名单。2001年2月,南京有关方面,拨出巨款修缮上千佛崖上的佛龕。然而修缮队竟用板刷蘸化学洗涤剂,反复清洗石窟内壁,致使石窟内的佛龕彩绘部分脱落;而且运用不同规格PVC管嵌补石窟内的裂缝,同时在裂缝内用钝器刻凿,造成裂缝扩大;将灰白色涂料涂抹在彩色岩壁上,以致这些珍贵的彩绘被遮盖;该情况被曝光后,施工队为逃避责任,铲去彩绘涂料,暴露出120个凿眼^[7]。

案例四:2001年5月,南京市开始对已有600多年历史的南京明城墙武定门段进行修复,城墙管理部门委托多家窑厂烧制了30万块新城砖。令人惊讶的是,工程还没有开工,铺设在城墙上的新城砖却已经开裂,破损率高达20%以上^[8]。

案例分析:从案例三、四中可以看出,近十几年来,“保护性破坏”的话题日益进入我们的视角。文物修缮、保养应该遵循怎样的程序,旧法中只有一条相关规定即第十四条:核定为文物保护单位的革命遗址、纪念建筑物、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等(包括建筑物的附属物),在进行修缮、保养、迁移的时候,必须遵守不改变文物原状的原则。可以说是不具体的。新法在1986年文化部颁布的《纪念建筑、古建筑、石窟寺等修缮工程管理办法》的基础上,在第二十一条用四款从修缮保养的负责人、修缮审批程序、施工单位和遵循原则方面完善了该规定。

(4)严格规范了馆藏文物保护制度(第三十七条、第三十八条、第四十条、第四十二条~第四十九条)。

新法对这一制度作了比较大的修改,这也是这次修订过程中所讨论的热点问题之一。旧法有关馆藏文物管理制度的规定仅有简单的两条,即第二十二条和第二十三条。但随着社会的发展,这两条规定已完全不能适应馆藏文物的管理,也不利于馆藏文物的保护。因此,新法在原有的基础上作了很大程度的修订^[9]。

为加强馆藏文物的保护,新法对落实馆藏文物安全责任制、对造成馆藏文物损毁的处理等都作了规定,同时赋予国有文物收藏单位对拍卖的文物有优先购买权;为规范非国有博物馆的管理,新法规定非国有博物馆可以以购买、接受捐助和法律、行政法规规定的其他方式取得文物,非国有博物馆终止时,其馆藏文物应当转让给其他文物收藏单位。为解决一些国有博物馆积压大量重复品,且得不到很好保护;而另一些博物馆则有资金,却出现藏品来源不足的问题,新法增加了馆藏文物在馆际间的有偿转让制度。经文物行政部门批准,馆际间可以有偿转让部分重复品,其所得必须用于购买新的馆藏文物或改善馆藏文物的条件^[10]。

案例五：2001年11~12月，如果来到素有“中国书法宝库”、全国最大的碑石博物馆——西安碑林博物馆，你会发现，竟然处处都有人公开拓印。根据当地市场行情，米蒂碑拓片200元一套，黄庭坚碑拓片260元一套。拓一个“寿”字大的500元，小的400元^[11]。

案例分析：随着市场化浪潮的冲击，只要有市场，文物也可以成为不折不扣的消费品，上述案例恰恰说明了此点。对拓印碑石，旧法找不到与其有关的任何规定，这不能不说是一大缺憾。稍稍有一点书法常识的人都知道，古碑每被拓一次，就会被损坏一次；拓的次数越多，受损的程度也肯定越大。而新法在馆藏文物的复制、拍摄、拓印方面的规定，则是质的飞跃。第四十六条规定，“修复馆藏文物，不得改变馆藏文物的原状；复制、拍摄、拓印馆藏文物，不得对馆藏文物造成损害。具体管理办法由国务院制定”，“不可移动文物的单体文物的修复、复制、拍摄、拓印，适用前款规定”。

（5）完善民间收藏文物制度（第五十条、第五十一条、第五十二条一二款、第五十三条~第五十八条）。

在由全国人大法律委员会和人大常委会法制工作委员会召开的《文物保护法》立法论证会上，热烈讨论了民间文物收藏这个问题，张德勤提出，民间文物收藏的三大好处，或者说是已经和将要做出的三大历史贡献：①民间文物的收藏是自觉接受爱国主义教育的大学校；②民间文物收藏将把我们的社会变成一个吸纳文物的“海绵体”；③民间文物收藏是兴办民间博物馆的“催化剂”和“助产婆”。^[12]

旧法规定：私人收藏的文物可以由文化行政管理部门指定的部门收购，其他任何单位或者个人不得经营文物收购业务。也就是说，在20多年前，我国民间私人收藏及其活动从政府行为到法律地位都未能得到承认，文物经营流通均有国有垄断，私人文物经营为违法行为，属非法打击之列，民间收藏及其活动得不到应有的保障^[13]。

为了保护合法收藏者的权益，新法对民间文物收藏的范围、文物拍卖管理制度等都作了明确的规定，这就为民间收藏进入新的历史阶段开辟了道路，为“私人收藏文物可以依法流通”提供了法律依据，打开了民间收藏的大门，个人财产受到了法律保护。新法规定公民、文物收藏单位以外的法人和其他组织可以依法继承或者接受赠与的方式收藏文物，可以将其收藏的文物出售给文物收藏单位或者文物购销经营单位，也可以委托经营文物拍卖的企业拍卖。

案例六：1996年，年仅23岁的浙江嘉兴青年俞星伟将139件史前文物捐赠给了嘉兴市博物馆，经鉴定，这批文物中有两件国家一级文物、7件二级文物；4年后的2002年11月28日，长期从事民间收藏的俞星伟主动将多年收藏的496件陶器、石器、骨器等史前文物无偿送交嘉兴博物馆。经省里的几位文物专家鉴定，俞星伟上交的496件文物中，两件是国家二级文物，40件左右为国家三级文物^[14]。然而他的善举却招致一场争论，争论的焦点是：私自收购文物的行为是违法的。

案例分析：“俞星伟事件”是个典型的“合理不合法”的事件。这里主要探讨它不合法之处：根据新文物保护法第五十条规定，“文物收藏单位以外的公民、法人和其他组织可以收藏通过下列方式取得的文物：（一）依法继承或者接受赠与；（二）从文物商店购买；（三）从经营文物拍卖的拍卖企业购买；（四）公民个人合法所有的文物相互交换或者依法转让；（五）国家规定的其他合法方式”：第五十二条规定，“国家鼓励文物收藏单位以外的公民、法人和其他组织将其收藏的文物捐赠给国有文物收藏单位

或者出借给文物收藏单位展览和研究”。也就是说, 文物保护法第五十二条的规定的的前提条件是, 公民捐赠的文物必须是合法取得, 不能是收购的出土文物。

(6) 文物犯罪和损毁文物行为应负的法律更明确(第六十五条~第七十九条)。

自1979年我国颁布第一部刑法将倒运珍贵文物出口及破坏珍贵文物、名胜古迹的行为规定为犯罪直到1997年明文规定文物犯罪的十几项罪名, 这之间我国颁布了数十部文物保护的法律法规。

对构成文物犯罪, 应追究刑事责任的, 新法注意与刑法有关规定相衔接, 有了明确规定, 并专门规定文物行政部门、文物收藏单位、文物购销经营单位、经营文物拍卖的拍卖企业的工作人员, 实施或者内外勾结进行文物犯罪的, 依法从重追究刑事责任。新法还增加了文物行政管理部的执法权, 加大了行政处罚力度。对违法行为的处罚金额最高可达50万或者是违法经营额的5倍, 对有关责任人的处罚条款也作了细化^[15]。

4. 新法颁布实施的意义

4.1 理论意义

(1) 新法的颁布和实施无疑为文物保护工作提供了更加充分和完备的法律保障, 它所提出的文物方针也更加符合我国现阶段文物工作的实际需要^[16]。总则的第一条就明确指出文物保护法的制定是为了加强对文物的保护, 建设社会主义精神文明和物质文明。将“保护为主, 抢救第一, 合理利用, 加强管理”的文物工作方针, 以法律的形式写进总则, 同时明确了各级政府负责本地文物工作的职责。另外将一个时期以来工作实践中行之有效的“五纳入”要求上升为法律规范; 强化了文物保护的各项保护措施, 包括不可移动的文物、历史文化名城、考古发掘活动以及国有馆藏文物等各项内容。这些都是针对旧法自1982年施行以来, 一些规定已不能完全适应形势发展的要求如文物保护力度不够、有些文物收藏单位管理制度不健全、不少文物未能得到合理利用、文物管理制度不够严格、给盗墓和走私文物造成可乘之机、不能为经济建设中出现的破坏文物保护的新问题、新现象找到法律依据等。因此新修订的文物保护法对此进行了修改、补充和完善。

(2) 新法更加注重当今文物保护的有关管理措施。《文物保护法》的中心是“保护”, 而且扩大了文物保护的范围, 也提出了一丝具体办法: 如明确将壁画和近现代重要史迹和代表性建筑等纳入受保护的文物范围; 增加了对历史文化街区的保护内容; 为防止国有不可移动文物的流失, 规定国有不可移动文物不得转让、抵押, 不得作为企业资产经营; 对考古发掘工作的管理, 建立了考古发掘单位的资质审核, 加强了对考古发掘活动的监督和管理, 明确规定在基本建设工程范围内进行文物调查, 在有可能埋藏文物的地方进行勘探时, 对发现的文物, 首先应由文物管理部门提出保护意见, 并同有关部门共同商定处理办法等。

(3) 新法更注意处理一下几对关系: 文物保护与利用的关系(第四条“文物工作贯彻保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的方针”); 文物保护与经济建设的关系(第九条“各级人民政府应当重视文物保护, 正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系, 确保文物安全”); 中央与地方文物行政部门关系(“国务院文物行政部门主管全国文物保护工作”、“县级以上人民政府有关行政部门在各自的职责范围内, 负责有关的文物保护工作”)。这几对关系是旧法没有提及或者没有明确的, 它们的明文提出, 使适用于全国范围的文物工作的根本法, 对文物保护工作的实

际指导性更强，权威性更突出。

4.2 实践意义

新法颁布的实践意义主要体现在以下几个领域：

(1) 经济领域：随着市场理论和观念的深入人心，近年来许多地方在发展经济时，急功近利、涸泽而渔，利欲熏心，文物破坏现象屡屡发生，这就出现了我国文物事业发展的总体水平与我国面临的蓬勃发展的经济建设和改革开放的新形势、新任务不协调的局面。新法修订的一个中心就是新文物法是紧紧围绕新的历史条件下如何正确处理经济建设与文物保护的关系，正确处理文物保护与文物利用的关系。把过去行政管理中经常碰到的经济建设与文物保护的矛盾、文物保护与文物利用的矛盾等上升到法律准则的高度，写进了新法，规定“各级政府应当重视文物保护，正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系，确保文物安全”，还规定“基本建设、旅游发展必须遵守文物保护工作方针，其活动不得对文物造成损害”。结合新形势，谈论新问题，这是新法在经济领域的反应。

(2) 政治领域：在政治领域的反应主要体现在管理体制的创新上。第一次规定了文物行政部门、文物收藏单位、经营文物拍卖的企业工作人员之法律责任。新文物法的一个显著特点就是明确具体地规定了国家、政府、公民、法人和其他组织各自的法律责任和义务。对政府的法律责任规定，也不是仅由文物行政部门承担，而是包括了公安、工商、海关、城乡建设规划部门和其他国家机关在内，各有各的责任^[17]。各司其职，各负其责，这就纠正了以往文物执法过程中的紊乱现象，为新时期的文物工作的顺利发展提供了一个良好的铺垫。

(3) 文物犯罪领域：随着市场观念大潮的冲击和媒体宣传力度的加大，中国古代艺术品在国际市场上价格持续走高，催生了一批又一批的违法犯罪分子敢于铤而走险，以身试法。旧法对违法犯罪分子的惩罚只有第三十条的行政处罚和三十一条的刑事处罚，显然是不足以应对当今愈挫愈勇的文物领域的经济犯罪。资料显示，国家文物局对外公布的每年古墓葬被盗数量是数千座，事实上，每年新增被盗墓葬数量可能远不止这个数。此类案件在各地频繁发生，暴露出我国基层文物保护工作的不足，也折射出我国文物执法的现实困境，更对我国文物法律法规的建设提出了新的挑战和要求^[18]。新法删除了旧法“投机倒把”等已经不合时宜的文物犯罪行为，还加大篇幅（从六十四条到七十九条全是对违法犯罪法律责任的规定）细化了各种可能出现的文物犯罪行为，从刑事责任、民事责任到行政责任的承担，一应俱全，分门别类的规定了应当依法追究的法律责任，以防给文物犯罪活动提供可乘之机。

(4) 文物收藏领域：在旧法颁布的当时，不可能预料到如今的文物收藏市场是如此的生机盎然，因此旧法只有三条来规范过去相对惨淡的文物收藏市场，限制多于指导，表现出一种居高临下又视而不见的冷^[19]。这种法律现状，使得民间文物收藏一直处于腰杆不硬、底气不足、如履薄冰、战战兢兢的尴尬的境地。很显然，这已经不足以满足当今人们在文物收藏领域碰到的种种问题。最值得关注的是，合法收藏的文物可以依法流通，这就打破了长期以来文物禁止买卖的僵局，维护了私人合法财产的所有权。

5. 结 语

法的特性, 如概括性、稳定性、滞后性、普遍性, 与社会生活的具体性、复杂性等总是存在着这样或者那样的矛盾, 因为现实生活中的问题是具体的、千姿百态的和不断发展变化的。想制定出包罗万象、放之四海而皆准、一劳永逸的文物保护法是不切合实际的, 因此也难怪, 不少学者对新文物保护法提出了这样或者那样的问题, 如文物流通与商品开发过程中出现的合法性与非合法性的区分问题^[20]。文物概念界定模糊和文物法律的可操作性不强^[21]等。但是, 对比旧法, 结合过去二十几年来文保工作实践, 不难看出新法在加强文物行政、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有了很大的发展。它的文物方针政策更加符合我国现阶段文物工作实际, 对加强文物保护管理的要求更加明确, 在规范我国文物保护的措施方面更具有可操作性和权威性, 有关文物保护的原则和法理也表达得更为清晰和严谨。因此, 2002年颁布的《文物保护法》不愧其文物保护界的“根本大法”的称号。

参 考 文 献

- [1] 李都安. 新《文物保护法》存在的问题及其补救措施. 唐山师范学院学报, 2010, 32 (1) : 125-127.
- [2] 同 [1] .
- [3] 李文儒. 中华人民共和国文物保护法以案说法. 北京: 文物出版社, 2003.
- [4] 黄锡生, 晏晓丽. 论新文物保护法的制度创新及其立法完善. 江汉大学学报, 2004, 21 (2) : 74-78.
- [5] 同 [3] .
- [6] 管菊芬. 浅谈新文物法和不可移动文物保护. 中国文物科学研究, 2008, 02.
- [7] 同 [3] .
- [8] 又又. 已然新砖输旧砖, 莫让古人笑今人 (今日聚焦). <http://www.people.com.cn/GB/paper40/5230/548518.html>. 2012-3-1.
- [9] 同 [4] .
- [10] 张志宇. 适应新形势时隔近20年文物保护法修改的新突破. <http://www.sina.com.cn>. 2010-12.
- [11] 同 [3] .
- [12] 张德勤. 民间文物收藏势不可挡. 东南文化, 2002, 12.
- [13] 张清民. 浅述民间文物收藏的作用与法律地位. 青海师专学报, 2006, 82.
- [14] 陳頤朵, 楊志勇. 捐出土文物是功還是過. <http://www.people.com.cn/BIG5/channel1/13/20000927/252186.html>. 2012-3-1.
- [15] 同 [10] .
- [16] 赵玮宁. 国家文物局局长谈新旧《文物保护法》之差异. <http://www.cctv.com/news/science/20021029/100251.shtml>. 2011-2.
- [17] 马文治. 掌握新的历史条件下文物工作的法律武器——学习新文物法札记 (下). 丝绸之路, 2003, 01.
- [18] 威灵仙. 利益驱使、装备改进我国每年数千古墓被盗. <http://www.fyjs.cn/viewarticle.php?id=224741>. 2011-3.
- [19] 岳志勇. 磨砺淬火20年——写在新文物法公布之时. 收藏界, 2002, 12.
- [20] 同 [1] .
- [21] 朱晓娟. 我国文物保护法律存在问题的思考. 苏州: 苏州大学硕士论文.