

重庆市人民政府 关于进一步加强文物工作的实施意见

渝府发〔2016〕26号

各区县(自治县)人民政府，市政府各部门，有关单位：

近年来，在市委、市政府的高度重视下，我市文物事业取得了显著成就，呈现出前所未有的良好态势。但随着经济社会快速发展，文物保护面临着新形势、新问题和新困难，必须增强工作的紧迫感和使命感。为贯彻落实习近平总书记、李克强总理的重要指示、批示以及全国文物工作会议精神，根据《国务院关于加强文物工作的指导意见》(国发〔2016〕17号)，结合我市实际，现就进一步加强文物工作提出以下实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的文物工作方针，深入挖掘和系统阐发文物所蕴含的文化内涵和时代价值，切实做到在保护中发展、在发展中保护，

不断提高我市文物保护水平和管理能力，深入推进文化强市建设，为建设城乡统筹发展的国家中心城市、全面建成小康社会作出更大贡献。

(二)基本原则。

坚持公益属性。政府在文物保护中应发挥主导作用，公平对待国有和非国有博物馆，发挥文物的公共文化服务和社会教育功能，保障人民群众基本文化权益，拓宽人民群众参与渠道，共享文物保护利用成果。

坚持服务大局。始终把保护文物、传承优秀传统文化、建设共有精神家园作为文物工作服务大局的出发点和落脚点，统筹协调文物保护与经济发展、城乡建设、民生改善的关系，充分发挥文物资源传承文明、教育人民、服务社会、推动发展的作用。

坚持改革创新。深化行政管理体制改革，简政放权、放管结合、优化服务，破除影响文物事业发展的体制机制障碍。更新观念，协同创新，发挥社会各方面参与文物保护利用的积极性。

坚持依法管理。完善文物法律法规体系，全面落实法定职责，健全依法决策机制，强化责任追究。加大执法力度，严肃查处违法行为，严厉打击文物犯罪。

(三)主要目标。到 2020 年，文物事业在传承优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观、提高市民素质和社会文明程度中进一步

发挥重要作用。具有重庆特色的优秀传统文化保护传承体系基本建成，历史文化名城特色更加彰显。

——全市文物保护体系基本完善，市级以上文物保护单位保存状况良好，区县级文物保护单位保存状况明显改善，尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护措施全面落实，有条件的文物保护单位基本实现向公众开放。

——建成历史、革命、抗战、工业、自然与科技五大博物馆群，全市博物馆总数达到 120 家；馆藏文物预防性保护进一步加强，馆藏文物 5000 件以上博物馆文物保存环境基本达标；馆藏文物利用效率明显提升，文博创意产业长足发展，公共文化服务功能和社会教育作用更加彰显。

——文物法律法规体系基本形成，执法督察制度基本完善，执法力量得到加强，安全责任体系更加健全，安全形势明显好转。

——文物行业人才紧缺现状明显改善，人才队伍结构不断优化，专业水平明显提升。

——政府主导、部门协作、社会参与的文物保护新格局基本形成，文物保护成果更多惠及人民群众，文物资源促进经济社会发展的作用进一步加强。

二、落实保护责任

(四)落实政府责任。全市各级人民政府要切实提高对文物保护重要性的认识，敬畏祖先留下来的珍贵遗产，树立保护文物也是政绩的科学理念，依法履行管理和监督责任。各区县(自治县)人民政府要切实履行文物保护主体责任，把文物工作列入重要议事日程，及时解决文物保护突出问题。全市各级人民政府应建立健全文物保护责任评估机制，针对文物保存状况每年进行一次检查评估，发现问题及时整改。

(五)强化主管部门职责。各级文物行政部门要依法履职，敢于担当，守土尽责，不辱使命。加强市级文物行政机构建设，优化职能配置，依法履行职责。文物保护，基础在区县(自治县)，区县(自治县)文物行政部门是文物保护的实施单位，也是当前的薄弱环节。区县(自治县)人民政府应根据本地文物工作实际，加强文物行政机构建设，推进区县(自治县)文物管理所标准化建设，明确职责，充实力量。

(六)加强部门协调。市和区县(自治县)要建立由政府主管领导牵头的文物工作协调机制。发展改革、财政、城乡建设、国土房管、规划、文物等部门要加强协调配合，建立健全文物行政审批协调机制。建立由文化执法、文物、公安、城乡建设、国土房管、环保、旅游、宗教等部门和单位参加的行政执法联动机制，针对重大问题适时开展联合检查和整治行动。公安、海关、工商、文物等部门和

单位要保持对盗窃、盗掘、盗捞、倒卖、走私等文物违法犯罪活动的高压态势，完善严防、严管、严打、严治的长效机制。有关单位在结案后应及时向文物行政部门移交涉案文物。加强文物行政执法和刑事司法衔接，建立文物行政部门和公安、司法机关案情通报、案件移送制度。经济信息、科技、文物等部门和单位要共同推进国家文物保护装备产业重庆基地建设。教育部门要在文物工作急需人才培养方面给予支持和倾斜。

(七)明确文物保护单位。国有不可移动文物，有保护管理机构的，保护管理机构是保护责任人；属于直管公房的，管理使用机构是保护责任人。文物所在地块储备期间，所有权人搬离的，土地储备机构为保护责任人。非国有不可移动文物，所有权人是保护责任人；无法确定文物保护单位责任人的，由所在区县(自治县)人民政府指定保护责任人。保护责任人应依法履行文物保护义务，承担保护修缮责任。

三、全面加强文物保护

(八)加强文物资源管理。建立文物登录制度，依法开展文物调查、申报、登记、定级、公布工作，完善标准，规范程序。公布第三批市级文物保护单位。建立全市文物资源总目录和历史文化资源信息库，推进文物资源管理数字化、信息化、动态化，加强管理，推进共享。



(九)加强规划编制实施。将各级文物行政主管部门作为城乡规划委员会决策机制成员单位，按照“城乡规划全覆盖”工作要求，编制文物保护专业规划，其重点保护内容应纳入城乡规划。市文物行政部门会同市规划部门尽快组织划定市级以上文物保护单位保护范围和建设控制地带，划定地下文物埋藏区，报市政府审定公布；组织编制市级以上文物保护单位保护规划。各区县(自治县)人民政府依法加快编制历史文化名镇、名村、历史文化街区保护规划，市规划部门会同市文物行政部门组织审查后，报市政府审批；依法划定各级文物保护单位保护范围和建设控制地带，编制各级文物保护单位保护规划，逐处落实保护措施，并严格执行。文物保护单位保护规划应达到控制性详细规划深度，文物保护单位保护范围和建设控制地带应在1：500地形图上划定。

(十)加强不可移动文物保护。实施市级以上文物保护单位排险工程，到2020年，市级以上文物保护单位重大险情排除率达到100%。加强文物日常巡查和监测，加强岁修，减少大修，防止因维修不当造成破坏。继续实施石窟寺及石刻、革命文物和抗战文物、巴渝古建筑、大遗址、三峡后续文物等五大文物保护重点工程，策划实施大足石刻卧佛、歌乐山革命遗址、老鼓楼衙署遗址、重庆古城墙、巫山龙骨坡等一批具有重大影响和示范意义的重点保护项目。推动合川钓鱼城、涪陵白鹤梁水下题刻申报世界文化遗产。加

强工业遗产、文化线路、文化景观等新型文化遗产保护。遵循文物保护工程特殊规律，严格遵守招投标相关法律法规，实行确保工程质量的招投标方式和预算编制规范，制定文物保护工程计价取费标准。

(十一)强化城乡建设中的文物保护。高度重视城乡建设中的文物保护，坚持原址保护原则，不得擅自迁移、拆除不可移动文物，加强历史文化名城、名镇名村、传统村落、历史文化街区 and 传统风貌区整体格局和历史风貌的保护，防止拆真建假、拆旧建新等建设性破坏行为。在大型基本建设工程和涉及地下文物埋藏区、文物保护范围及建设控制地带工程项目的工程选址和土地出让阶段，有关部门应依法征求文物行政部门意见，作为土地和城乡规划并联审批依据。建设单位要主动报请市文物行政部门对项目所在地进行考古调查和勘探发掘，将所需经费纳入工程预算。在城市棚户区改造、农村危房改造中，应先期开展文物资源调查，逐处落实保护措施，禁止对不可移动文物进行突击性拆除。通过公益性基金、社会募集等方式筹措资金，解决产权属于私人的不可移动文物保护维修资金补助问题。产权人应依法履行保护义务，对开展保护工作确有资金困难的，可以适当方式予以资助；对保护不力的，经协商一致，通过置换、征收等方式，由区县(自治县)人民政府实施统一保护与利用。

(十二)加强可移动文物保护。实施馆藏珍贵文物和重要出土文物修复计划，重点修复革命文物、三峡出土文物、书画古籍等，每年修复1000件以上。实施文物预防性保护工程，配备一批具有环境监测功能的珍贵文物展柜，完善博物馆馆藏文物的监测和调控设施，对全市珍贵文物全部配备柜架囊匣。加强文物征集工作，实施经济社会发展变迁物证征藏工程，重点征集西南大区、三线建设、三峡工程、重庆直辖等新中国成立以来反映重庆经济社会发展变迁的重要实物。依法筹建重庆文物进出境管理机构及涉案文物鉴定机构，加强文物进出口及涉案文物管理。

(十三)加强文物安全防护。实施文物平安工程，推动实施一批重点文物安防、消防、防雷项目，完善文物建筑防火和古遗址、古墓葬、石窟寺石刻防盗防破坏设施，切实降低文物保护单位安全风险。严厉打击涉及文物活动的各种犯罪活动。全面落实区县(自治县)人民政府文物安全属地责任，完善区县(自治县)、乡镇(街道)、村(社区)文物安全三级管理网络。加强基层文物安全管理，明确乡镇(街道)综合文化服务中心(综合文化站)的文物保护职责，落实专兼职工作人员。建立文物保护员制度，通过政府购买服务，落实保护员补助经费。

(十四)鼓励社会参与文物保护。鼓励、支持村(居)委会等群众自治组织保护管理使用区域内尚未公布为文物保护单位的不可移

动文物，开辟为文化室、文物展示室等公益文化场所。出台鼓励、扶持捐献文物及捐赠资金投入文物保护行为的政策措施，对社会力量自愿投入资金保护修缮区县级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的，可依法依规在不改变所有权的前提下，给予一定期限的使用权。鼓励民间合法收藏文物，切实加强文物市场和社会文物鉴定的规范管理，积极促进文物拍卖市场健康发展。大力扶持非国有博物馆发展。发挥文物行业协会、志愿者组织作用，提高公众参与度，形成全社会保护文物的氛围。

四、拓展文物适度利用

(十五)挖掘发挥文物核心价值。重点挖掘研究巴渝文化、抗战文化、三峡文化、移民文化、统战文化等特色文化资源内涵，以物知史，以物见人，传播优秀传统文化，引领社会文明风尚。每年新推出一批文物展览，策划一批文物影视节目和图书等多媒体出版物。实施博物馆教育功能提升工程，巩固博物馆青少年教育试点成果，推动建立中小學生定期参观博物馆的长效机制，中小学校应结合课程计划和教学计划，组织学生到博物馆开展学习实践活动。

(十六)促进保护成果全民共享。完善博物馆公共文化服务功能，扩大公共文化服务覆盖面，逐步将全市免费开放的博物馆全部纳入财政支持范围。完善博物馆免费开放运行绩效评估管理体系。推动博物馆内涵式发展，提升展陈质量，通过联展、借展、巡展、

合作办展等方式，促进馆藏资源、优秀展览的共享交流，提高藏品利用效率。加强区县(自治县)博物馆建设，实现贫困地区、民族地区博物馆全覆盖;推动智慧博物馆、生态博物馆、社区博物馆建设，继续开展流动博物馆展览进学校、进社区、进乡镇、进军营、进企业活动，促进博物馆公共文化服务标准化、均等化。支持文物考古遗址公园建设，开展综合利用示范项目试点。推动有条件的行政机关、企事业单位利用其管理使用的文物建筑建设各类专题博物馆、陈列室等，定期或部分对公众开放。

(十七)服务地方经济社会发展。推进文旅融合，发挥文物在旅游发展中的支撑作用，根据文物资源特色，打造石刻游、古镇游、三峡游、抗战游、自然科普游等文化文物旅游品牌。依托红岩革命遗址开展红色旅游，创建国家 5A 级旅游景区和党性教育基地，进一步扩大红岩革命品牌在全国的影响力。推出一批旅游精品线路，培育以文物保护单位、博物馆为支撑的体验旅游、研学旅行和历史文化街区、名镇名村及传统村落休闲旅游线路，增加地方收入，扩大居民就业。在对历史文化名镇名村、传统村落保护中，坚持以人为本，注重文物保护与延续使用功能、改善居住条件相统一，制定抗战遗址、传统民居文物建筑保护修缮技术导则，分类推进整体保护、外貌保护和局部保护。切实加强文物市场和社会文物鉴定的规范管理，促进文物拍卖市场健康发展。

(十八)大力发展文博创意产业。以文博单位和文化创意设计企业为主体,深入挖掘文化文物单位馆藏资源,推动文化创意产品开发。选择一批文化文物单位开展试点示范,通过委托经营、授权经营等方式,加强与第三方文化创意企业合作,共同开发文化创意产品。推动优秀文化资源与创意设计、旅游等跨界融合,与新型城镇化紧密结合,更多融入公共空间,丰富城乡文化内涵。加强品牌建设、知识产权保护和交易。强化政策支持,将文化创意产品开发纳入文化产业投融资服务体系支持范围。支持创建一批文博创意产业研发基地,开发原创文化产品,打造文化创意品牌。国有文化文物单位要积极探索合理的收益分配机制,吸引社会力量参与文化创意产品研发、生产和经营。实施“互联网+中华文明”行动计划,推进文物资源数字化进程,支持和引导企事业单位通过市场方式让文物活起来,讲述文物故事,丰富人民群众精神文化生活。

(十九)扩大文物事业对外影响力。继续拓展对外交流渠道,全面推动文物对外合作交流。配合国家有关部委推进非法流失海外文物的追索和返还。积极参与国家在国(境)外举办的文物展览,深化与市(国)外博物馆的文物交流合作,推出大足石刻、恐龙化石标本、馆藏珍贵文物等一批文物外展交流品牌,举办高质量的国际文物博物馆学术会议与论坛。推进与“一带一路”沿线国家、长江经济带

沿线省市，在文物保护领域的实质性合作，加强渝台文物交流，进一步扩大重庆文物事业对外影响力。

(二十)合理适度利用文物。任何文物利用都要以有利于文物保护为前提，以服务公众为目的，以彰显文物历史文化价值为导向，以不违背法律和社会公德为底线。文物景区景点要合理确定游客承载量;国有不可移动文物不得转让、抵押，不得作为企业资产经营，不得将辟为参观游览场所的国有文物保护单位及其管理机构整体交由企业管理。

五、全面推进依法行政

(二十一)完善文物保护法规规章。结合《中华人民共和国文物保护法》修订情况，适时启动《重庆市实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》修订工作。制定《大足石刻保护条例》，开展《红岩遗址保护区管理办法》修订工作，基本形成具有重庆特色的文物保护法规体系。

(二十二)强化文物督察。加强市级文物行政部门执法督察力量。加强层级监督，依法对区县(自治县)履行文物保护职责情况进行专项督察，对重大文物违法案件和文物安全事故进行调查督办，对重大典型案例进行集中曝光，对影响恶劣的要约谈区县(自治县)人民政府负责人。完善文物保护社会监督机制，通过设立举报电话、公开邮箱等方式，畅通文物保护社会监督渠道。

(二十三)加强文物执法工作。进一步加强文物执法工作，保证文物执法力量。市和区县(自治县)文化市场综合执法机构要合理划分文物执法权限，切实履行好文化执法职能。文物资源密集、安全形势严峻的地方可根据实际需要，设立专门的警务室。文物行政部门要强化预防控制措施，加大执法巡查力度，及时制止违法行为；建立案件分级管理、应急处置、挂牌督办等机制，建设文物执法管理平台。

(二十四)严格责任追究。各区县(自治县)人民政府、市政府有关部门和有关单位因不依法履行职责、决策失误、失职渎职导致文物遭受破坏、被盗、失火并造成一定损失的，要依法依规追究有关人员的责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。造成国家保护的珍贵文物或者文物保护单位损毁、灭失的，要依法追究实际责任人、单位负责人、上级单位负责人和当地政府负责人的责任。建立文物保护责任终身追究制，对负有责任的领导干部，不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严肃追责。建立健全文物保护工程勘察设计、施工、监理、技术审核质量负责制，对违反国家法律法规和相关技术标准，造成文物和国家财产遭受重大损失的，要依法追究相关单位和人员的责任。

(二十五)加大普法宣传力度。将文物保护法的学习宣传纳入普法教育规划，纳入党校和行政学院(学校)的教学内容。市和区县(自

治县)文化市场综合执法队伍要将文物保护法的宣传普及作为重要工作任务常抓不懈,切实提高全民文物保护意识和执行文物保护法的自觉性。各级文化、文物行政部门要将文物保护法的宣传普及作为重庆文化遗产宣传月活动的重要内容。开展多种形式的以案释法普法教育活动。建立健全文物、博物馆、考古等有关企事业单位的守法信用记录,完善守法诚信行为褒奖机制和违法失信行为惩戒机制。

六、夯实文物工作保障措施

(二十六)保障经费投入。市和区县(自治县)人民政府要设立文物保护专项资金,将文物保护经费纳入本级财政预算。将国有尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护纳入基本公共文化服务范畴,积极引导、鼓励社会力量参与,多措并举,落实保护资金的投入。探索对文物集中区域、历史文化街区、传统风貌区的财政支持方式,在土地置换、容积率补偿等方面给予政策倾斜,不断完善文物保护补偿办法。加强经费绩效管理和监督审计,提高资金使用效益。大力推广政府和社会资本合作(PPP)模式,探索开发文物保护保险产品,拓宽社会资金进入文物保护利用的渠道。

(二十七)加强科技支撑。发挥科技创新的引领作用,充分运用云计算、大数据、“互联网+”等现代信息技术,推动文物保护与现代科技融合创新。通过国家科技计划(专项、基金等),重点支持

馆藏有害生物控制、南方石质文物、考古出土文物保护、红岩文化展演与传播集成与示范等方面的科技攻关,实施一批重点科技示范工程。

(二十八)重视人才培养。实施国家文博人才培养“金鼎工程”,通过学历教育、委托培养、“师承制”、学术带头人、赴外交流学习等一系列途径,加快文博领军人才、科技人才、技能人才、复合型人才培养,完善文物保护专业技术人员评价制度,形成结构优化、布局合理、基本适应我市文物事业发展需要的人才队伍。建立文物保护首席专家制度。加强高等院校、职业院校文物保护相关学科建设和专业设置,切实改变文博行业人才紧缺现状。

重庆市人民政府

2016年6月24日