

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般课题

立 项 编 号 BZ24YB111

学 科 分 类 历史学

课 题 名 称 非国有不可移动文物保护管理策略研究

项 目 负 责 人 杨 珊

项 目 参 与 人 /

负责人所在单位 平昌县文物保护研究中心

联 系 电 话 18181471001

巴中市社会科学界联合会 制

非国有不可移动文物保护管理策略研究

摘 要：非国有不可移动文物所占比重较大且价值突出，但由于其复杂的产权状况，在实际保护管理过程中遇到的阻碍困难众多。因此，如何在不侵害非国有不可移动文物所有者和使用者利益的前提下，尽可能地实现文物保护的基本要求并发挥文物的公共价值，成为亟待解决的问题。

关键词：非国有不可移动文物；私有产权；文物保护

文物按其存在形态分类，可分为可移动文物和不可移动文物，其中不可移动文物依据其所有权属性，分为国家所有、集体所有和个人所有，而非国有不可移动文物则是指集体所有或私人所有的纪念建筑物或古建筑。非国有不可移动文物在不可移动文物中所占的比重较大，但由于非国有不可移动文物产权状况复杂，一直是当前文物保护工作的突出难点与短板所在。

2024 年 4 月以来，笔者依托第四次全国文物普查工作，采用实地调查、文献梳理、比较研究等方法，对平昌县境内非国有不可移动文物保护利用情况进行了专题调研，对山西、中山等省市在非国有不可移动文物保护利用方面探索出的先进经验进行了总结梳理，提出了加强和改进工作的意见建议。

一、当前存在的主要问题

（一）法律法规不健全。当前，文化遗产保护领域已有文物保护法、文物保护法实施条例、历史文化名城名镇名村保护条例等法律法规，也出台了一系列保护管理、传承弘扬方面的制度措施，为文化遗产保护工作提供了坚实支撑。但法律规定过于笼统，具体内容上原则性条款过多，相应规定不能“落地”。比如，《中华人民共和国文物保护法》第二十一条：“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。非国有不可移动文物有损毁危险，所有人不具备修缮能力的，当地人民政府应当给予帮助；所有人具备修缮能力而拒不依法履行修缮义务的，县级以上人民政府可以给予抢救修缮，所需费用由所有人负担。”第二十六条：“使用不可移动文物，必须遵守不改变文物原状的原则，负责保护建筑物及其附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除不可移动文物。”上述条款规定过于宽泛，未明确文物所有人有无修缮能力如何界定；政府给予帮助未明确给予何种帮助、以什么样的方式予以帮助、

具体帮助标准；产权所有者对房屋的处置权利受到诸多限制，维修成本加大，便全然寄希望于文物部门或政府。同时，条款中“应当”“可以”一词，不具备必要性强制性，若政府未及时履行抢救修缮职责，造成文物损毁的如何处置，法律没有明确的规定。因而，在实际工作中，法律依据的不充分、利益协调和补偿机制的缺乏已经严重制约了非国有不可移动文物保护工作的正常开展。以平昌县革命旧址刘伯坚烈士故居为例，该文物2007年被四川省人民政府公布为省级文物保护单位，产权分属3户刘姓族人。使用者想改变居住环境但不愿按原始工艺进行保养、修缮，曾多次上访，而政府由于资金紧张无力帮助修缮，产权置换也长期搁置。

（二）基础保障不到位。一是文物保护管理机构规模较小，文物执法力量薄弱。各县区文物面宽量大，但各文保机构均不足十人，因而对文物进行全面巡查存在困难，导致出现未巡查到的低级别文物被损坏现象，同时各地均未设置专门的文物安全监管和执法处置室，文物执法依托文化市场综合行政执法大队，而文化市场综合行政执法大队负责全域的文旅市场的执法查处，文物执法监管难以顾全。二是资金投入少。文物保护工作属于公共文化事业，维护的是公共利益，需要大量资金投入，经费主要来源为政府财政预算，但县级财政对文物保护的资金保障力度明显欠缺。以平昌县为例，县财政每年仅有5万元文物保护经费，与全县562处（582个点）不可移动文物的保护任务相比，只是杯水车薪，很难或没有经费投入到对一般不可移动文物的保护，更遑论低级别非国有不可移动文物的保护。而且对重点文物保护单位申请国家、省级层面保护修缮经费周期长、具有不确定性，同时属地配套资金常常不能及时到位，造成一些急需维修的文物得不到及时修缮，不可移动文物保护管理工作常常处于有心保护，而无力实施的窘境，基本上任其“自生自灭”。平昌县一些低级别的非国有不可移动文物，如红四方面军温家嘴11师粮站旧址、红四方面军土地堡红军斗笠厂旧址、得胜镇红四方面军工农医院旧址等，保护现状岌岌可危。

（三）思想认识不到位。文物保护还没有形成社会共识，对文物保护兴趣不大，关注度不高。有的领导干部对“保护文物也是政绩”科学理念认识把握不深，用经济效应来衡量文物工作的意义，仍存在“重经济建设，轻文物保护”的思想，文物保护呈现“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的尴尬局面。部分乡镇认为文物保护是文物管理部门的事情，与当地政府无关，落实文物保护属地管理责任守土无方、撂荒弃守。普通群众更是缺乏文物保护意识，随意在不可移动文物保护单位周边修路采石、取土盖房、种植养殖，人为破坏周边自然环境地貌，甚至有人只顾个人眼前利益，不惜铤而走险，故

意破坏或盗窃文物。对不可移动文物的所有者，尤其是民居类非国有不可移动文物的所有者来说，有的不愿意去保护修缮，认为既然是文物了，修缮保护就是政府的责任，其保养维修的积极性不高，更有甚者挟文物以自重，要挟政府牟取利益；有的无能力去保护，文物的维修保养费用远大于普通民居，无力承担维修费用而放任不管；有的为改善居住条件，私自对文物进行改建，甚至乱搭乱建，破坏了建筑整体结构，造成文物损毁。

二、可供借鉴的先进经验

（一）山西发行政府一般债券加强低级别文物保护。山西是不可移动文物资源大省，拥有 5 万多处不可移动文物，其中市、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，即低级别文物占据绝大多数。据估算，山西低级别文物全部修缮所需资金约 200 亿元，实施重点修缮和抢险加固的资金需求约 80 亿元。为破解市、县低级别不可移动文物的保护难题，2022 年底，山西省文物局和山西省财政厅联合发布《关于利用政府一般债券全面加强低级别不可移动文物保护的通知》，山西省文物局第一时间成立工作专班，建立包市帮扶、进展调度、项目报备、项目评估质量控制、考核评价、试点推进等工作机制，计划用 10 年左右时间，全面改善低级别文物保存状况，达到应修尽修，全力推进文物安全监管平台建设，牢牢守住文物安全底线。截至 2023 年底，山西共安排政府一般债券资金 3.58 亿元对 299 处低级别文物进行了保护修缮。

值得注意的是，一般债券的使用范围不包括私人产权，为破解私人产权文物保护难点，山西省武乡县通过运用资产购买、股份合作、产权置换、以租代管等多种方式，有效解决革命文物私人产权或产权不明晰等问题。比如，对王家峪总部附属机关秘书处旧址进行购买；对王家峪村、上北漳村、下北漳村等革命文物旧址院落，以村集体牵头成立合作社或股份制公司的方式，通过第三方评估后参与入股合作，到 2023 年底涉及的 172 个院 222 户已全部签订合作协议。山西利用政府一般债券改善低级别文物生存现状，对我们改进文物保护工作具有较强的借鉴意义。

（二）广东省中山市实行不可移动文物岁修制度。2023 年中山市立足加强一般不可移动文物的日常保养维护，出台《中山市不可移动文物岁修补助资金管理办法（试行）》，针对全市所有市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，工程单个预算总额在 5 万元以下的日常保养维护项目，进行全覆盖全额补助。2023 年，经镇街摸排、组织申报、专家评审等程序，确定符合补助条件的不可移动文物岁修日常保养维护项目 188 个，落实不可移动文物岁修补助资金 546 万元。岁修制度也将私人产权文物建筑被纳入补助范畴，有效破解了低等级私有产权文物建筑的保护困境。

中山市不可移动文物岁修补助资金将文物建筑的保护思路从“重修缮、轻保养”转变为“以日常保养维护为主、尽量减少修缮”，通过解决文物建筑“小病害”，有效避免了小病拖成大病、小修拖成大修。中山市通过花小钱办大事，对我们改进文物保护工作具有较强的借鉴意义。

（三）福建推行“文物保险+服务”模式强化文物管护。从 2021 年开始，福建省文物局在上杭县试点“文物保险+服务”模式，充分发挥了文保资金的放大效应，开创了政府、商业保险、第三方专业科技公司共同参与的多层次、多渠道、可持续的文物保护新模式，为全国文物安全防护措施的更新升级提供了新路径。主要做法为：一是创新“防重于赔”保险思路，通过给付保险公司保费，让保险公司给文物保护单位找疏漏、上设备、织密防护网，着眼于为每件文物量身定做增加安全可靠的保护方案，采用各种现代科技手段加入人工力量，全力杜绝标的物出险。二是创新文物估值方式，采取“定值保险”方式，即每个文物保护单位的保险金额以建筑面积为基础，双方约定标的保险价值并在保险合同中载明，保险标的发生损失时，以约定的保险价值为赔偿计算标准，具体以文物“重置价”基值上浮 20%的定价方式，这一方式较为科学地解决了文物投保标的物价值确定的问题，也得到了相关保险公司的认可。三是创新文物管护资金来源，在试点中，要求保险公司预留 20 万元的“预防措施费用”，用于文保单位的小修小补，防止隐患扩大。同时，在文物部门与保险公司签订的合同中，除因自然灾害等意外事故责任外，新增偷盗损坏维修、烟熏清污等责任，解决了文物因局部损坏后续维修经费难筹措的问题。四是创新共同保护巡检方式，上杭县依托“文物保险+服务”模式，新组建了一支文物安全保护巡查员队伍，构成“发现及时、指令精准、跟踪到位、处置高效、反馈迅速”的“人工巡防”系统，共同承担文物保护巡检工作。

项目实施以来，通过“文物+保险”“文物+科技”“文物+服务”“文物+预防”解决了文物管护不到位、文物巡查力量不足、文物维护经费缺乏等问题，达到了防范在前的目的，有效补齐文物管护短板。

（四）厦门市思明区用“守护认领”模式引导社会化力量保护文物。面对文物部门人员力量缺乏、保护责任难落实到位的情况，广泛动员社会力量参与文物保护，探索全社会保护文物的新机制、新举措，营造了全民共同传承和守护城市历史文脉的浓厚氛围。一是创设“文物守护认领”志愿服务项目。2016 年推出“文物守护认领”志愿服务品牌，将思明区辖区内一般不可移动文物开放让社会爱心力量认领守护，很短时间内，就全部被社会爱心集体（企业、组织、家庭）和个人认领保护。志愿者每月对所认领保护的文物

点进行2次以上全年不少于24次的安全巡查工作，并及时做好记录和反馈，有效保护了文物安全。目前，“文物守护认领”志愿服务品牌项目已成为福建省可复制、可推广的文物保护志愿服务品牌亮点项目。二是开展文物保护知识宣传宣讲。邀请文物保护专家、文化学者和在厦高校相关专家教授组成“文物志愿宣讲团”，定期举办各类讲座，进行文物价值讲解和保护知识介绍。每逢周末、假期，志愿宣讲小分队还分片宣讲，宣导志愿者用群众喜闻乐见的语言和形式，向市民、游客常态化开展文物宣导活动，成为一道独特的风景。三是注重展示利用。在开展修缮保护的同时，厦门市同步启动了修缮专题纪录片《守望》摄制和短视频拍摄工作，聘请市广电集团专业摄制队伍会同文物专家深入各工地现场，介绍文物历史价值，记录修缮进程，宣传保护理念。纪录片和短视频分别在电视和地铁、公交车上播放，获得广泛关注和好评，全社会关注文物、爱护文物的氛围日渐浓厚。

厦门思明区的做法对于我县的文物保护来说，有较强的借鉴意义。一方面，延伸了相关部门的视角，不同文物点的日常状况因此得到及时巡查和反馈，作用明显。另一方面，公众近距离接触文物，对文化遗产有更深刻的了解。

（五）深圳市龙岗区通过文物建筑产权、使用权、运营权的分离，分类推进不可移动文物活化利用。深圳市龙岗区立足文物活化利用，出台《龙岗区未定级不可移动文物管理办法》，通过“政府主导型”“城市更新型”“自主利用型”方式，破解低级别不可移动文物保护困境。“政府主导型”是指由政府全额投资开展文物整体修缮工程的文物建筑的活化利用。针对产权虽为私有但文物价值较高、利用潜力较大的文物，由政府进行统租并全额投资修缮，将产权与使用权剥离，公开招选活化利用主体，并明确活化利用主体应确保项目的公益属性，非公益类用途区域占比原则上不高于文物总建筑面积的50%，且每年组织的活动吸引到访参观的人数不低于10000人次，切实发挥了文物的公共效益。“城市更新型”的实施路径是：引入城市更新实施主体参与到文物合理利用项目中，将片区城市更新与文物保护及利用捆绑实施，通过容积率奖励、无偿使用等激励手段，由其承担修缮、利用及后续的保养维护工作，以利用促保护。具体做法是，更新主体正常征收文物建筑，并将文物建筑产权移交政府，同时承担文物建筑的修缮及活化利用责任，在专项规划阶段给予更新主体适当的容积转移与容积奖励。“自主利用型”指尚未列入城市更新计划单元的未定级文物建筑，由产权人自行或与第三方单位合作，在未定级文物建筑所在街道办事处的指导下申请进行的活化利用项目。项目以市场为主导，确保项目的财务可行性，实现其可持续发展，对其公益类用途空间比例不作要求。根据已批准的

项目运营方案中的政策扶持和资助需求，由项目运营单位承担文物整体修缮、环境整治以及活化利用的责任及费用。

三、改进工作的对策建议

（一）制定符合地方实际需要、可操作性强的政策法规。在国家相关法律法规的基础上，结合本地实际情况，充分参考文物、住建等行业专家的意见和建议，学习借鉴先进经验，出台《巴中市非国有不可移动文物保护管理条例》，对非国有不可移动文物保护存在的具体问题立法补充。重点涉及：产权所有人自行出资修缮文物的奖励及补偿；非国有不可移动文物产权置换渠道；第三方参与文物建筑本体保护修缮、开发利用准入门槛；文物执法部门直接对私有产权（含产权复杂情况）的不可移动文物的侵害、任意改建以及人为损毁等违法行为的执法强制力。

（二）探索实行以党政领导负责制为核心的文物点长制，建立县、镇、村三级文物长组织体系。在县级层面，县委、县政府主要负责同志担任总文物长，县委、县政府分管负责同志担任副总文物长，其余县领导任各自挂联镇的县级文物长。在镇（街道）层面，镇（街道）书记镇长（主任）任镇级文物长。在村（社区）层面，各村（社区）书记任村级文物长。设置县文物长制办公室，负责全县文物长制日常工作。同时，在不可移动文物所在地附近招募村居干部群众担任网格化文物保护员，将其纳入公益性岗位安置范围，确保基层文物保护工作落到实处。

（三）完善和优化绩效考核制度。增加文物保护相关的考核指标，并提高其在整体考核体系中的权重。通过定期的检查、不定期的抽查以及第三方评估等方式，对文物保护情况进行全面的监督，确保各项指标得到有效执行。建立奖惩机制，将文物保护的绩效考核结果与政府部门及其负责人的奖惩挂钩。以此推动各级政府及文物主管部门加强对文物保护工作的积极作为，主动承担起文物保护的责任。

（四）拓宽资金来源渠道，拓展经营模式。目前，国家在非国有不可移动文物上的财政投入有限，因此要通过吸引民间资本、企业赞助、社会捐赠等多种方式来筹集资金，还可以通过设立文物保护基金、发行文化遗产彩票、开展文创产品开发等方式，增加文物保护的资金来源。大力推广政府和社会资本合作模式，制定明确的合作规则和政策框架，加强对非国有不可移动文物经营的监管，促进文物经营的健康发展。

（五）大力推进文物科普下乡，让农村群众了解乡村文物。依托文化科技卫生“三下乡”、新时代文明实践活动、乡村广播、院坝会等载体，推进文物科普知识下乡，聚焦“什么是文物”“为什么要保护文物”“怎么保护文物”“文物法律法规”“当地有哪些文

物”“文物违法犯罪线索举报流程”等主题，编印不可移动文物图录，制定科普宣传内容，举办文物知识的普及讲座，让广大群众进一步了解本地区的历史文化遗存，懂得怎样才能保护好祖先留给我们的历史文化遗产。同时，依托每所学校的法治副校长，积极推动文物保护进校园，利用实际案例将文化传承融入学校教育体系中，增强广大青少年的文化遗产保护意识，深化广大青少年的文化自信和民族自信。

（六）发展壮大文物保护志愿者队伍。依托志愿者协会或成立文物保护志愿者协会，建立以文物为关照对象的正规化、制度化、常态化运行的文保志愿服务队伍，作为政府文化文物保护力量的补充，加强对现有文物的保护、监督、巡查工作，防止文物被人为或自然损毁、破坏，以及他用，常态开展文物保护知识宣传活动。同时，对现存私有产权无人居住或管理的文物建筑，探索开展文物保护志愿者单位对文物认养服务活动，营造全社会参与保护文物的浓厚氛围。

（七）畅通文物违法行为投诉举报渠道。鼓励群众积极举报文物犯罪线索，主动公布宣传举报电话、网站，设定相应奖励额度，对群众检举揭发、提供犯罪线索的，经查证属实后一次性兑现奖励，号召群众共同参与到打击文物违法犯罪行列中。