

上海市人民政府文件

沪府发〔2017〕31号

上海市人民政府关于 进一步加强文物工作的实施意见

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为深入贯彻落实《国务院关于进一步加强对文物工作的指导意见》(国发〔2016〕17号)和全国文物工作会议精神,进一步提升本市文物保护管理水平,充分发挥文物资源在传承弘扬中华优秀传统文化、建设国际文化大都市和卓越全球城市中的重要作用,现提出以下实施意见:

一、明确工作目标

到2020年,文物事业在传承中华优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观、推动中华文化“走出去”、提高国民素质和社会文明程度、建设国际文化大都市中进一步发挥重要作用。

——不可移动文物和可移动文物资源状况全面摸清,全国重点文物保护单位、市级文物保护单位保存状况良好,各级文物保护单位数量有所增加。文物本体保护、环境整治和安防技防 100% 达标,重大文物险情排除率达 100%;区级文物保护单位和文物保护点保存状况明显改善。

——全国重点文物保护单位的古文化遗址以遗址公园或博物馆的形式得到全面综合性保护、展示和研究;完成上海首次水下考古调查勘探。

——布局合理、功能完善、特色鲜明、结构优化的现代博物馆体系基本形成,公共文化服务功能和社会教育作用更加彰显。

——馆藏文物利用效率明显提升,文物展示、利用手段和形式实现创新突破,馆藏文物预防性保护进一步加强,市级博物馆文物藏品保存环境全部达标;文博创意产业持续开拓,结构完善的文创产品研发、生产、销售体系基本建立。

——完善文物保护相关地方立法,文物保护理论架构基本确立,行业标准体系和诚信体系基本形成。

——文物行业人才队伍结构不断优化,专业水平明显提升。

——文物执法督察体系基本建立,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。

——社会力量广泛参与文物保护利用格局基本形成,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增强,促进中外人文交流的作用进一步发挥。

二、落实保护责任

(一)落实政府责任。各区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,作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要参考;建立健全文物保护责任评估机制,每年对本行政区域的文物保存状况进行一次检查评估,发现问题及时整改。

(二)强化主管部门职责。支持市、区两级文物部门依法履行职责,加强文物行政机构建设,优化职能配置。同时,深化行政管理体制改革,转变职能,进一步推进行政审批制度改革,加大简政放权力度,强化事中事后监管。守土尽责,敢于担当。

(三)加强部门协调。市、区两级要建立由主管领导牵头的文物工作协调机制,各相关部门和单位要认真履行依法承担的保护文物的职责。在有关行政许可和行政审批项目中,发展改革、财政、住房城乡建设、规划国土资源、文物等部门要加强协调配合。建立文物、文化、公安、住房城乡建设、规划国土资源、环境保护、工商、旅游、宗教、水务(海洋)等部门和单位参加的行政执法联动机制,针对主要问题,适时开展联合检查和整治行动。公安、海关、工商、水务(海洋)、文物等部门和单位要保持对盗窃、盗掘、盗捞、倒卖、走私、诈骗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,对无需移交至其他司法机关的涉案文物,应在结案后及时向文物部门移交。加强文物行政执法与刑事司法衔接,建立文物部门和公安、司法机关案情通报、案件移送制度。

经济信息化、文物等部门和单位要共同推进文物保护装备产业发展。教育部门要在文物工作急需人才培养方面给予支持。

三、加大保护力度

(一)加强文物保护基础工作。积极开展第八批全国重点文物保护单位的申报工作,并梳理具有较高价值的不可移动文物,公布为市级、区级文物保护单位和文物保护单位。划定各级文物保护单位的保护范围和建设控制地带,并报市、区政府批准,并通过政务信息平台向社会公开,接受社会监督。探索建立本市不可移动文物的升级、降级或者撤销程序和馆藏文物退出等机制。划定本市地下文物埋藏区和水下文物保护区。全面落实各级文物保护单位“四有”工作,完成档案编制,树立保护标志。

(二)加强不可移动文物保护。全面完成文物普查点的梳理工作,依法登记公布,纳入保护名录。为迎接建党 100 周年,加大对革命史迹的保护,编制全市革命史迹保护规划,对重要的革命史迹进行征收,修缮,并对社会开放。对存在重大险情的各级文物保护单位及时开展抢救性保护。重视岁修,减少大修,防止因维修不当造成的破坏。

(三)加强城市更新和新型城镇化建设中的文物保护。高度重视城市更新和城镇化建设中的文物保护,确立城市有机更新、以保留保护为主的全新思路。加强中心城区、历史文化名镇名村、街区和传统村落整体格局和历史风貌的保护,留住城市文脉,防止“拆真建假”、拆旧建新等建设性破坏行为。涉及各级文物保护单位建

设控制地带和地下文物埋藏区的建设项目,应当严格按照文物保护法律法规的规定办理相关手续。不得擅自迁移、拆除不可移动文物,因建设工程确需迁移、拆除的,应当严格按照文物保护法律法规的规定办理相关手续。做好基本建设中的考古调查、勘探、发掘和文物保护工作,搞好配合,提高时效。落实国家有关文物保护补偿的要求,依法确定补偿对象、补助范围等内容。探索社会力量参与文物保护的可行性。利用公益性基金等平台,采取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的资金补助问题,使文物所有者和使用者更好地履行保护义务。研究制订抢救性保护应急工作机制,在旧区改造和土地储备工作中,对具有历史价值的不可移动文物进行抢救性保护。

(四)加强文物保护规划编制实施。将市、区文物部门列为城乡规划协调决策机制成员单位。按照“多规合一”的要求,将文物保护规划相关内容纳入规划管理。市文物局在国家文物局的指导下,统筹协调各级文物保护单位保护规划的编制工作。全国重点文物保护单位和市级文物保护单位保护规划由市文物局会同市规划国土资源局共同编制,报市政府批准。全国重点文物保护单位保护规划须经国家文物局审核同意后,予以公布实施。力争在“十三五”期间,完成本市所有全国重点文物保护单位和历史文化名镇名村的保护规划编制和报审工作。

(五)加强可移动文物保护与管理。加强馆藏文物的登记、建档和库房安全管理,完善馆藏文物保护管理制度,建立定期开展全

市馆藏文物保护管理专项检查机制。加大馆藏文物本体保护力度,分类建立本市馆藏珍贵文物修复目录库,及时抢救修复濒危珍贵文物,着重做好革命文物的保护修复。实施馆藏文物预防性保护工程,开展国家一、二、三级博物馆馆藏珍贵文物病害分析与健康评估,提高珍贵文物配备柜架囊匣的比例,完善馆藏文物保存环境监测和调控体系,探索建立以上海博物馆为中心,国家一、二、三级博物馆为分中心的馆藏珍贵文物保存环境监测网络。规范馆藏文物的征集与鉴定,拓宽文物征集、捐赠渠道,加大对革命文物、抗战文物、行业文物及新时期反映本市经济社会发展变迁的重要实物的征集力度,完善藏品体系。

(六)加强文物安全防护。实施文物平安工程,落实《文物建筑消防安全管理十项规定》《文物建筑电气防火导则》,完善文物建筑防火和古遗址石刻防盗防破坏设施,切实降低文物保护单位安全风险。落实文物管理单位主体责任。加强基层文物安全管理,健全区、乡镇(街道)、村(社区)三级文物安全管理网络,逐级落实文物安全责任;完善文物保护员制度,推行政府购买文物保护服务,逐处落实文物安全责任单位或责任人。

(七)制定鼓励社会参与文物保护的政策措施。指导和支持市民群众自治组织保护管理使用区域内尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物。制定切实可行的政策措施,鼓励向国家捐献文物及将捐赠资金投入文物保护的行为。对社会力量自愿投入资金保护修缮区级文物保护单位和文物保护点的,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。培育以文物保护为宗旨的社会组织,发挥文物保护志愿者作用。鼓励民间合法收藏文物,支持非国有博物馆发展。制定文物公共政策应征求专家学者、社会团体、社会公众的意见,提高公众参与度,形成全社会保护文物的新格局。

四、搞好拓展利用

(一)为培育和弘扬社会主义核心价值观服务。深入挖掘、研究文物价值内涵,充分发挥文物在弘扬中华优秀传统文化、引领社会文明风尚、塑造社会主义核心价值观等方面的独特作用,推出一批具有鲜明教育作用、彰显社会主义核心价值观的陈列展览、影视节目及各类出版物。推进“党的诞生地”发掘宣传工程,结合重大事件节点,做好革命文物的价值挖掘、展览展示、宣传教育工作。实施博物馆青少年教育提升工程,建立广泛的馆校合作机制,鼓励学校组织学生到博物馆开展学习实践,促进博物馆青少年教育与学校教育有效衔接。

(二)为保障人民群众基本文化权益服务。完善文物保护单位、博物馆等机构公共文化服务功能,扩大公共文化服务覆盖面。着力推进博物馆基础设施建设,重点抓好上海博物馆东馆、上海市历史博物馆、国际乒联乒乓球博物馆等建设项目。加强远郊地区博物馆项目建设和重点文博集聚区规划,优化区域布局结构,促进文博公共文化服务均等化、集聚化。推动博物馆由数量增长向质量提升转变,健全博物馆运行绩效评估体系,探索建立博物馆信息

公开和年度报告制度,发挥国家级博物馆的辐射引领作用,以提升陈列展览质量和完善公共服务标准为重点,有效提升本市博物馆整体水平。进一步提高文物资源利用效率,建立全市博物馆展览交流平台,探索博物馆总一分馆模式,加强优秀文博资源的推送与配送,促进馆藏资源、展览共享交流。加强与现代科技的融合,推动智慧博物馆建设,强化文物信息资源开放共享,拓展文物利用展示方式,丰富文博产品的供给。

提升古遗址、古建筑展示利用水平,拓宽近现代文物的利用方式。推动有条件的行政机关、企事业单位管理使用的文物保护单位定期或部分对公众开放。大力实施市民优秀传统文化素养提升工程,举办社会参与、市民共享的市民文化节,举办各类丰富多彩的弘扬传统文化创意活动,让传统文化走入市民生活,增加市民对传统文化成果的获得感。努力营造城市的优秀传统文化氛围。

(三)为促进经济社会发展服务。发挥文物资源在文化传承中的作用,丰富城乡文化内涵,彰显地域文化特色,优化社区人文环境。加强文物与旅游、文化与商业的融合程度,进一步实施文博资源“进机场”“进商圈”“进地铁”“进楼宇”等项目,形成互动效应,推动地区文化氛围的营造。发挥文物在旅游业中的作用,培育以文物保护单位、博物馆为支撑的文化体验旅游、研学旅行和红色旅游等专题线路,发挥文物的休闲旅游功能,提高旅游线路的文化内涵。以考古勘探等工作为基础,合理划定古遗址的保护区划,开展遗址公园或博物馆建设。对历史文化名镇名村和传统村落中的文

物建筑,实行多种保护形式相结合,实现文物保护与延续使用功能、改善居住条件相统一。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。依托上海自贸试验区,继续推动文物艺术品市场领域扩大开放,加快提升上海在全球文物艺术品市场的地位和份额。利用自贸试验区免税优势,积极引进国际顶级文物艺术品展会在上海自贸试验区办展,从场地、报关、运输物流、仓储、税收、交易等各环节提供便利及政策扶持。

(四)大力发展文博创意产业。深入挖掘文物资源的价值内涵和文化元素,更加注重实用性,更多体现生活气息,延伸文博衍生产品链条,进一步拓展产业发展空间,进一步调动博物馆利用馆藏资源开发创意产品的积极性,扩大引导文化消费,培育新型文化业态。稳步推进本市文博单位文创开发试点,按照“试点先行、逐步推进”的原则,在开发模式、收入分配和激励机制等方面进行探索,进一步调动文博单位利用资源开发创意产品的积极性。鼓励众创、众筹,以创新创意为动力,以文博单位和文化创意设计企业为主体,开发原创文化产品和衍生产品,打造文化创意品牌,培育一批新型文创开发的市场主体。加强文物资源梳理与共享,用好各类已有文物资源共建共享平台,深入挖掘文物资源的价值内涵和文化元素,面向社会提供知识产权许可服务,提高文创产品设计研发能力。实施“互联网+中华文明”行动计划,以文博单位和骨干企业为主导,通过市场方式让文物活起来,丰富人民群众尤其是广大青少年的精神文化生活。

(五)为扩大中华文化影响力服务。积极参与国际文化遗产保护事务,扩大与相关国际组织的合作,形成文物交流双边、多边合作机制。依托本市博物馆的资源和国际影响力,建立与“一带一路”沿线国家博物馆合作交流的长效机制。积极推动本市博物馆参与国际文化交流,拓展文物对外展示、传播渠道,通过互换展览、合作办展等方式,推出一批具有地域内涵、国际表达、创意融合的对外文物展览,进一步发挥文物在提升上海的国际形象和文化影响力中的重要作用。在文物修复、考古研究、文博设施建设、人才培养等领域,加强与“一带一路”沿线国家开展文化合作与援助。

(六)合理适度利用。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、严格文物执法

(一)完善文物保护地方立法。按照法定程序,推进文物保护相关配套法规和文件出台,推进《上海市文物经营管理办法》修订;制订《上海市文物保护条例》相关配套政策。

(二)加强文物执法工作,落实执法责任。加强市、区文化市场综合执法部门执法督察力量。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。

(三)严格责任追究。对不依法履行职责、决策失误、失职渎职,导致文物遭受破坏,以及失盗、失火的,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。造成珍贵文物或文物保护单位损毁、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。

(四)加大普法宣传力度。要将文物保护法的学习宣传纳入普法教育规划,纳入各级行政学院教学内容。文广影视、新闻出版等部门和单位要主动做好文物保护法的宣传普及工作。落实“谁执法谁普法”的普法责任制。市、区两级文物部门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遵守文物保护法的自觉性。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、完善保障措施

(一)保障经费投入。市、区两级政府将文物保护经费须纳入本级财政预算,并将国有尚未核定公布为文物保护单位的不可移

动文物纳入基本公共文化服务范畴,积极引导和鼓励社会力量参与,多措并举,落实保护资金的投入。探索对文物资源密集区域的财政支持方式,在土地置换、容积率补偿等方面给予政策倾斜,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)重视人才培养。按照上海建设国际文化大都市对文物事业人才队伍建设的要求,以完善制度、提高素质、优化结构为目标,形成结构优化、布局合理、基本适应文物事业发展需要的人才队伍,保障文物事业的发展。在高等院校、科研院所加强文博人才的培养,实施保护项目与人才培养联动战略,加快文物建筑保护修缮、文物保护修复、水下考古、展览策划、法律政策研究等紧缺人才培养。重视传统技艺的挖掘、保护与传承。建立、健全文博行业各项人事制度,适当提高区文博单位中高级专业技术人员比例。加强高等院校、职业学校文物保护相关学科建设和专业设置。

(三)加强科技支撑。发挥科技创新的引领作用,充分运用现代信息技术,围绕文物本体修复、文物预防性保护、考古新技术应用和智慧博物馆等方面的核心科技攻关,实施一批具有引领和推广价值的创新科研项目,推动文物保护与现代科技融合创新。推进文物保护理论创新、技术创新和体制机制创新,引导和鼓励社会参与和投入,促进文物博物馆事业与教育、科技融合,结合上海具有全球影响力的科技创新中心建设,切实推动文物保护技术研发

中心、成果转化中心、人才孵化中心和国际合作中心建设,探索建立中国特色文物保护利用之路。实施“互联网+中华文明”行动计划教育项目。

2017年5月8日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，
市检察院。

上海市人民政府办公厅

2017年5月9日印发
