

周口市人民政府文件

周政〔2017〕44号

周口市人民政府 关于进一步加强文物保护工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门：

为认真贯彻《国务院关于加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17号）和《河南省人民政府关于加强文物工作的实施意见》（豫政〔2016〕57号）精神，推动我市文物事业持续、健康、快速发展，结合周口文物保护工作实际，提出如下实施意见。

一、充分认识做好文物保护工作的重要意义

文物承载灿烂文明，传承历史文化，维系民族精神，是不可

再生的珍贵文化资源，是国家的“金色名片”，是培育社会主义核心价值观的深厚滋养，是中华民族生生不息发展壮大的实物见证。周口是三皇故都、老子故里、陈楚故地、中原名埠，历史悠久，文化灿烂，文物资源丰富。文物遗存是周口的历史记忆，也是文化周口的基因传承，加强文物保护，对传承优秀传统文化、扩大周口文化影响力、满足人民群众精神文化需求、促进经济社会发展等具有重要意义。

近年来，周口市以打造华夏历史文明传承创新区、推进富民强市建设为契机，立足建设经济文化强市，将文物保护工作作为建设文明城市的重要内容，使文物事业得到快速发展，全社会文物保护意识进一步增强，文物保护基础工作不断夯实，资源状况基本摸清，保护状况明显改善，各类博物馆建设步伐加快，公共文化服务水平稳步提高，文物利用的广度、深度不断拓展，文物事业呈现出良好发展态势，在弘扬先进文化、凝聚民族精神、培育国民素质和推进周口社会进步方面发挥了独特的作用。但随着经济社会快速发展，我市的文物保护工作也面临着新形势、新问题和新困难，表现在文物保护与城乡建设的矛盾日益突出；履行文物保护法定责任不够到位，法人违法现象时有发生；文物遭破坏现象尚未得到有效遏制，文物安全形势依然严峻；博物馆展陈水平和文创产品研发能力不强、文物利用不足和不当问题同时存

在；文物保护机构不健全，文物行政执法力量薄弱和文物保护管理能力有待提升等。各级政府和各有关部门充分认识文物工作的重要性 and 紧迫性，不断增强文物保护的责任感和使命感，全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府进一步加强文物工作的战略部署，本着对历史负责、对人民负责、对未来负责的态度，采取切实有效措施，进一步加强新时期的文物保护工作显得十分必要。

二、指导思想和工作目标

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神和市第四次党代会精神，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，恪守公益属性、服务大局、改革创新、依法管理的基本原则，深入挖掘和系统阐发文物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，努力为建设文化强市、华夏历史文明传承创新区和推进周口富民强市建设做出新的更大贡献。

（二）工作目标。到 2020 年，各县（市、区）要明确机构承担文物保护管理职能，文物保护专项经费落实到位；完成文物

保护地方专项立法，依法行政能力明显提升；文物资源状况全面摸清，全国重点文物保护单位、河南省文物保护单位重要安全设施齐全、运行良好，市、县级文物保护单位保存状况明显改善，尚未公布为文物保护单位的不可移动文物保护措施得到落实；文物研究水平进一步提升，开展文物保护数字化工作，文物保护的科技含量显著提高，科研和创新成果愈加丰硕；博物馆藏品保存环境进一步改善；以国有博物馆为主体，非国有博物馆为补充的主体多元、结构优化、周口地域文化特色鲜明、富有活力的博物馆体系日臻完善，馆藏文物利用效率明显提高，文物陈列展览质量显著提高；文博创意产业持续发展，有条件的文物保护单位基本实现向公众开放，开放文物保护单位数量不断增加、质量不断提升，公共文化服务功能和社会教育作用进一步彰显；文物行业人才队伍结构不断优化，专业水平明显提高；文物安全执法督察能力进一步提升，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，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。

三、加强文物保护管理

(一) 做好全市文物登录工作。根据国家文物局制定的文物认定标准，规范文物调查、申报、登记、定级、公布程序。结合全国第一次可移动文物普查和第三次不可移动文物普查成果，建立完善文物资源总目录和数据资源库，全面掌握文物保存状况和保护需求，实现文物资源动态管理，推进信息资源社会共享。

(二) 加强不可移动文物保护。加强濒危文物抢救保护与维修，注重文物的日常保养维护，依法落实文物保护措施，加强对文物周边环境和历史风貌的保护，重视岁修，减少大修，防止因维修不当造成破坏；逐步开展文物数字化工作，构建文物保护数字化系统；组织实施一批如项城袁寨古民居保护维修、平粮台遗址考古发掘等具有重大影响和示范意义的文物保护重点项目；加强对尚未公布为文物保护单位的不可移动文物的保护管理，指导和支持城乡群众自治组织保护管理使用区域内的不可移动文物，重点探索建立社会力量参与古民居等古建筑的保护利用机制；积极推进大遗址保护和考古遗址公园建设。加强对平粮台遗址、女媧古城遗址等遗址的保护力度，依据保护规划，严格控制在遗址核心区及重要文物埋藏区的建筑体量、规模及下挖深度。

(三) 加强基本建设中的文物保护工作。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。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、法规规定办理相关手续。涉及各级文物保护单位保护范围和建设控制地带及地下文物埋藏区的建设项目，应当严格按照文物保护法律、法规规定办理建设工程文物保护和考古许可手续。高度重视城市改造和新农村建设中的文物保护，加强川汇区、淮阳、商水邓城镇，项城秣陵镇、袁寨村，扶沟吕潭镇等历史文化名城、村镇及历史街区、传统村落整体格局和历史风貌保护，防止拆真建假、拆旧建新等建设性破坏行为。高度重视名人故居、纪念地及与名人有关的文物建筑保护开发利用工作，充分发挥其社会效益，使之成为爱国主义教育基地和革命传统教育基地。

（四）加强文物保护规划编制实施。要将文物行政部门作为城乡规划协调决策机制成员单位，按照“多规合一”要求将文物保护规划相关内容纳入城乡建设规划，文物保护专项规划经文物行政主管部门批准后报相应人民政府批准公布。加强文物保护规划与各层次规划衔接，严格按照规划落实文物本体保护及周边环境风貌控制。各级政府要及时核定本行政区域相应级别的文物保护单位和不可移动文物名录，依法划定文物保护单位保护范围和

建设控制地带,并通过政务信息平台向社会公开,接受社会监督。

(五) 加强可移动文物保护。全面开展馆藏(含非国有博物馆)文物和社会文物保存状况调查,开展馆藏文物数字化,抢救修复濒危珍贵文物。扎实推进文物库房标准化建设。完善文物收藏单位的文物监测和调控设施。支持实施经济社会发展变迁物证征藏工程。我市文物资源丰富,社会流散文物较多,应依法规范文物交易市场,打击非法文物交易,进一步加强社会流散文物的征集与保护。

(六) 加强法治建设。推进周口市文物保护工作地方立法,提请人大制定《周口市文物保护条例》地方性法规,健全法治保障体系。加强市级文物行政部门执法督察力量。实施层级监督,依法督察各地履行文物保护职责情况。建立文物安全约谈制度,对影响恶劣的案件发生地政府负责人进行约谈。进一步加强文物行政执法工作,明确执法主体及责任,加大执法力度,做到执法必严、违法必究。

四、推动文物合理利用

(一) 保障人民群众基本文化权益。完善博物馆公共文化服务功能,扩大公共文化服务覆盖面,将更多的博物馆纳入财政支持的免费开放范围。建立博物馆免费开放运行绩效评估管理体

系。推进周口市博物馆、行业博物馆和非国有博物馆等重点项目建设，推动博物馆数量增长和质量提升同步发展。实施智慧博物馆项目，运用网络和移动终端等数字化载体，开发数字化博物馆教育项目；推广生态博物馆、社区博物馆建设。挖掘研究周口文物价值内涵，支持博物馆和文物开放单位服务提升工程建设，推出一批彰显社会主义核心价值观的陈列展览、文物影视节目和文物图书目录等。鼓励博物馆加强与学校教育的有效衔接，鼓励学校结合课程计划和教学计划，建立中小学生定期参观博物馆制度。促进文物保护与旅游开发有机结合，创新文物资源合理利用形式，在保护中利用，在利用中保护，发挥文物资源在促进全市经济社会发展、壮大旅游业中的重要作用，重点培育以文物保护单位、博物馆为支撑的体验旅游、研学旅行和传统村落休闲旅游线路，促进文物与旅游融合发展，提升周口文物旅游的知名度和美誉度。有序推进文物保护单位向社会开放，发挥文物资源在文化传承、促进区域经济社会发展中的积极作用。

（二）大力发展文博创意产业。鼓励文物、博物馆系统在履行公益服务职能、保护国家文物、做强主业的前提下，与社会力量合作，设计生产高品位的文化创意产品，扩大引导文化消费，发展新型文化业态，培育一批文化创意领军单位和产品品牌。鼓

励企业通过限量复制珍贵文物、加盟制造、委托代理等形式参与文化创意产品开发。鼓励和引导社会资本投入文化创意产品开发，努力形成多渠道投入机制。落实国家文化创意产品开发政策，对做出突出贡献的文创工作人员进行适当奖励。

（三）积极参加文物对外交流合作。围绕“一带一路”战略，配合国家和我省对外开放工作大局，深化文物领域的国内、外交流与合作，积极参与中华文明走出去工程等国家项目；增加和扩大文物对外展览的数量和规模，宣传展示光辉灿烂的华夏历史文明，提升周口文化影响力。加强文物行政部门与外事侨务、文化、旅游等部门沟通衔接，提升文物对外交流合作实效。

（四）坚持合理适度利用。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并及时对外公布；国有不可移动文物不得转让、抵押，不得作为企业资产经营，国有文物保护单位的管理关系和用途不得擅自改变。

五、筑牢文物安全底线

（一）坚持属地管理。依法落实各级政府文物保护管理职责，加强对文物安全工作的组织领导，强化文物安全保障。各级

文物行政部门要严格履行文物安全监管职责，加强安全检查和行政执法督察。各县（市、区）人民政府应根据本地文物工作实际，明确相关机构承担文物保护管理职能。以文物保护单位为重点，逐处明确安全责任单位及责任人，建立文物安全责任人社会公告公示制度。坚持责任追究，严厉追究因决策失误、玩忽职守、失职渎职造成文物破坏、被盗或流失的责任人的法律责任。建立整治文物法人违法案件长效机制，切实提升文物工作法治化水平。

（二）强化协作配合。发挥市文物保护管理委员会成员单位作用，定期召开协调会议解决文物保护工作中出现的问题。公安、工商、交通运输、水利、文物等单位要密切配合，保持对盗窃、盗掘、倒卖、走私文物等违法犯罪活动的高压态势，健全严防、严管、严打、严治的长效机制。各级公安部门要以完善打防长效机制为重点，以挂牌督办重特大文物案件为抓手，严厉打击各类文物犯罪活动。市公安部门要重点对盗掘国家和省级文物保护单位古文化遗址、古墓葬，盗窃珍贵文物，倒卖国家禁止经营文物等案件进行挂牌督办。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部门等司法机关的案情通报、案件移送制度。司法、工商等单位要依法及时移交没收的文物。

（三）实施平安工程。以全国重点文物保护单位及省、市、

县级文物保护单位为重点，明确防护要求，编制方案计划，落实保护措施，推进文物安防、消防、防雷等设施建设，切实降低文物保护单位安全风险。夯实基层文物安全管理基础，健全县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）三级文物安全管理网络；发挥乡镇综合文化站作用，建立和完善县（市、区）行政区域内的业余文物保护员制度并给予固定的生活补助。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。文物保护单位由非专门文物保护机构管理和使用的，使用单位要建立完善的保护管理制度，自觉接受文物行政部门业务指导和监督管理。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。

六、强化保障措施

（一）明确工作职责。一是落实政府责任。各县（市、区）人民政府要进一步提高对文物保护重要性的认识，要明确机构承担文物保护管理职能，坚持依法行政，切实履行文物保护主体责任，将文物工作纳入责任目标考核体系，作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要参考，树立保护文物也是政绩的科学理念。各级领导干部要认真学习文物保护法，明确相关法律责任，建立由主管领导牵头的文物工作协调机制。建立健全文物保护责任评估机制，每年至少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。要建立文物保护责任终身追究制，严格责任追究。二是强化主管部门职责。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。健全市级文物行政机构，优化职能配置，依法履行职责。文物保护，基础在县（市、区）。县（市、区）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。推进县（市、区）“文物保护管理所”标准化建设，明确职责，充实力量。市级文物行政部门在上级文物行政部门指导下，负责本市文物工作的落实、推进和监管。要经常、主动深入文博基层单位，检查、督导县（市、区）级文物行政部门，及时发现、处理文物工作中出现的突发事件和重大问题。对县（市、区）级人民政府落实文物保护法定责任情况进行督查、评估，指导、支持县（市、区）级文物行政部门依法做好本辖区的文物工作。县（市、区）级文物行政部门在上级文物行政部门的指导下，负责本县（市、区）行政区域内文物工作的实施和监管。要切实把文物工作抓实抓细抓具体，紧盯基层文博单位，做好文物的日常养护。动员、组织文物所在地乡镇（街道）、村和社区，依法落实文物保护责任。指导、检查、督促文物所有人、使用人，承担保护义务，落实保护措施，做好管理利用。组织文物保护员，开展文物巡查，整改安全隐患。加大行政执法力度，

制止文物违法行为，及时发现、迅速解决文物工作中出现的突发事件和重大问题。三是加强职能部门联动。建立完善文化、公安、工商、住建、国土、环保、旅游、宗教、交通、水利、文物等部门行政执法联动机制，适时开展联合检查和整治行动，加强文物保护单位管理。公安、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。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。发展改革部门要将文物工作纳入国民经济和社会发展的相关规划，积极支持文物保护建设项目。住房城乡建设、国土资源、交通运输等部门在进行土地利用、道路修建和开发建设项目审批时，项目涉及到不可移动文物及其它可能埋藏文物的地带，依法要求建设单位报请文物部门进行文物考古评估，并作为土地利用和开发建设项目审批的依据之一。财政部门要落实文物保护资金，对存在重大险情的文物保护单位和馆藏文物单位在资金安排上予以适当倾斜。规划部门要会同文物部门划定文物保护单位的保护范围和建设控制地带，将文物保护范围、建设控制地带及建设控制要求等落实到控制性详细规划中，并作为项目审批依据。旅游部门在编制旅游规划时，应与文物保护规划相衔接，坚持文

物保护优先的原则，把文物安全放在首位。其他各有关职能部门在各自职责范围内，履行法律法规规定的文物保护责任。

（二）强化队伍建设。支持文物行政部门依法履行职责，加强机构建设。加强县（市、区）级文物队伍建设，配齐配强文物资源大县所在地文物管理机构，推进县（市、区）级文物保护管理所标准化建设。合理确定国有文物博物馆单位机构编制，满足业务发展状况及社会服务需求。全国重点文物保护单位和河南省文物保护单位要建立专门的保护管理机构或指定专人负责管理。文物资源密集、安全形势严峻的地方及重要的文物开放单位要组建专门警务室。距离公安消防队较远、被列为全国重点文物保护单位和河南省文物保护单位的古建筑群的管理单位，要建立组织消防队伍。结合我市人才引进办法，加大人才引进力度，鼓励高等院校、职业学校、科研院所等，针对我市文物工作中的突出问题和工作实际，利用校馆合作等模式，大力培养文物保护的科技人才、管理人才、文化创意人才，加大县（市、区）级文物行政执法、保护修复等急需人才和非国有博物馆的管理人员、专业人员的培训力度，完善文物保护专业技术人员评价制度。

（三）保障经费投入。市、县（市、区）人民政府要把文物保护经费纳入本级财政预算。市、县（市、区）级财政要加大对

文物保护专项资金的投入，逐年增加文物维修费资金；加强文物专项经费绩效管理和监督审计，提高资金使用效益。探索对文物资源密集区的财政支持方式，在土地置换、容积率补偿等方面给予政策倾斜。创新文物保护体制和机制，大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，拓宽社会资金进入文物保护利用领域的渠道。自愿投入资金保护修缮市、县级文物保护单位的组织或个人，在不改变文物保护单位所有权的前提下，可以享有一定期限的使用权。利用公益性基金平台，采取政府支持、社会募集等方式筹措资金，推进产权属于私人的不可移动文物的保护维修工作。

（四）加强普法宣传。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。宣传文化、新闻出版广电等部门要做好文物保护法的宣传普及工作。各级文物行政部门要将文物保护法的宣传普及作为重要工作常抓不懈，切实增强全民文物保护意识。在依托传统媒体和国际博物馆日、文化遗产日、文物法宣传日等重要节日开展宣传的同时，充分借助和融入“互联网+”等现代信息技术，创新传播弘扬形式，提高传播弘扬效果，为全市文物事业发展营造良好的舆论氛围和社会环境。

2017年8月22日



周口市人民政府办公室

2017年8月24日印发