

我国低级别不可移动文物的层级责任制构建模式研究

蔡秋全 张亚池 潘广通 曹天阙 李志超

天津大学 天津 300072

【摘要】低级别不可移动文物基数大、分布广，除小部分特色文物外，其他低级别文物普遍保护力度不足。为了压实责任、科学保护低级别文物，笔者对天津数十处低级别文物进行走访调研，提出了责任制管理体系，以加强行政管理。作为这一体系的补充，探求了立法及行政执法制度的保护路径，提出了教保协同的工作方法、社会参与的有效途径，探索了文物升级的可行性。通过制度手段开发文物价值，发掘文化深度，以实现低级别文物的有力保护。

【关键词】法律体系；教保协同；社会参与；文物提档升级

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.285

《中华人民共和国文物保护法》将“古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代重要史迹和代表性建筑”定义为不可移动文物，并根据它们的历史、艺术、科学价值分别确定为全国重点文物保护单位，省级文物保护单位，市、县级文物保护单位。《对十二届人大四次会议第8477号建议的答复》中提到：“不可移动文物绝大部分位于县级行政区域内，除全国重点文物保护单位、省级文物保护单位的保护能得到中央或省级财政补助外，85%左右的低级别不可移动文物保护需要当地政府、使用单位或所有权人投资保护。”权威界定低级别不可移动文物指代“市级及市级以下文保单位及未核定公开为文保单位的不可移动文物”。

第三次不可移动文物普查结果显示，我国26.2%的不可移动文物中保护情况较差，约1/4面临生存挑战^[1]，过去23年间有4.4万处不可移动文物消失，这些消失的文物主要集中于占据了我国登记在册不可移动文物最大部分的低级别不可移动文物。它们广泛、零星的分布在全国2862个市县，共有65万处，占不可移动文物总量的85%。团队随机走访了天津市津南区8处低级别不可移动文物，6处已不可寻或与文物无明显关联。

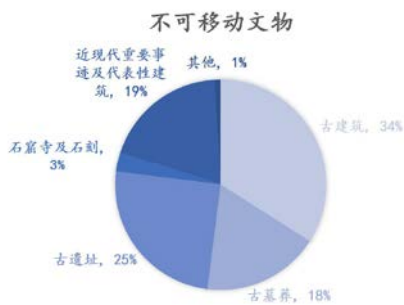


图1 不可移动文物类别

低级别不可移动文物生存形势严峻的背后是目前我国并不完善的文保责任体制，城市化扩张与不可移动文物保护间的矛盾突出、文物保护责任重大与后继无人的矛盾突出、基

层文物保护单位事权与财权矛盾突出、低级别不可移动文物的地方法律保护不足四大问题制约着其发挥价值。因此笔者提出了层级责任制这一文物保护体系，如图2所示。对于该制度，本节将从法律机制、教保协同、社会参与、文物升级四个方面进行详细介绍。

1 构建低级别不可移动文物保护的法律体系

构建保护低级别不可移动文物的层级责任制首先要着眼于上层的制度构建，即建立低级别不可移动文物法律保障体系，以相关法律作为低级别不可移动文物保护的层级责任制的框架支撑。

在我国文物保护的相关立法中已有相关表述，例如《文物保护法》规定，文物保护单位根据情况不同分别设置专门机构或者专人负责管理。但是低级别不可移动文物又具有一定的特殊性，其中有较多并未被纳入保护范围且不受文保部门重视，故其保护现状较为严峻。因此，有必要在现有法律基础上进一步进行细化与完善。

在立法层面明确行为主体的责任。在文物保护的层级责任制构建中，管理者作为重要主体，其职责需从法律层面进行明晰，《文物保护法》应当以法条的形式对文物管理者或负责人的职责进行规定，并且倡导教育机构及社会组织参与本地低级别不可移动文物保护工作。地方政府可以以此为指导，制定符合地方实际的管理者职责的解释规定，并且通过规定的形式对在低级别不可移动文物保护中做出显著成绩的教育单位和社会组织、地方政府给予表彰和奖励。

强化执法保护。政府机构应该加强对低级别不可移动文物的重视，配合文物执法部门的工作。对于分散度高、情况复杂的低级别不可移动文物，尽快建立县级文物执法监察的专职机构，促进专门的执法队伍建设。将文物执法监察机构的职责明确细化，可以细化到个人，加大追责力度。同时，地方文物保护的专职机构也可以提升文物认定与保护的效率，形成有针对性的地方低级别不可移动文物保护行政执法体系。

2 建立低级别不可移动文物保护的教保协同机制

“教保协同”是恢复低级别不可移动文物生命力，推动文物保护可持续发展的必然选择。两办曾指出“加强文物



图2 层级责任制文物保护单位体系

价值的挖掘阐释和传播利用,让文物活起来,发挥文物资源独特优势,为推动实现中华民族伟大复兴中国梦提供精神力量”。为配合以层级责任制为核心的文物保护体系,笔者提出教保协同的解决方案,期待着文物既要“存下去”,也要“活下去”。

为了验证教保协同的可行性、可靠性、有效性,笔者实地调研了位于天津市南开区的中营小学(原官立模范两等小学堂旧址)。中营小学始建于1906年,如今学生仍会经常参观石碑、古亭等遗址,保护文物、尊重文物、与文物共生的氛围十分浓厚。中营小学充分利用已有的低级别文物资源,将其放大、活化,使其发挥最大的效益。《关于加强文物保护利用改革的若干意见》中指出“创新文物价值传播推广体系。将文物保护利用常识纳入中小学教育体系和干部教育体系。”当前以中营小学为代表的学校是少数,在未来,一旦多数学校拥有了这种浓厚的文物保护氛围,在社会的层面就会形成一种合力。将文物承载的文化活化为代代少年的思想情怀是文物最终存在的意义。不可移动文物所承载的文化得以代际传承,不可移动文物才能够长久焕发生命力,才能够健康可持续发展。学校是青少年教育的重要场所,也有着其他社会团体、企事业单位所不具备的人力资源优势,这种优势在教保协同的参与下将会发挥最大的合力。

教保协同可以使文物得到妥善的保护。在《基层文物保护工作的困境及对策》一文中非常直观地指出了我们在文物保护中存在的问题,主要原因有三:其一是缺乏高素质的专业队伍、其二是缺乏良好的文物保护氛围、其三是文物保护经费不足^[2]。现存问题,高校都有能力解决,两者供求契合度非常高,高校有足够的财力与相对专业的人才队伍,不仅可以让低级别不可移动保护文物不被破坏保持现状,还可以让部分文物背后的价值得到发掘,甚至在恢复重建后,让文物升级。在我国,部分高校成为炙手可热的旅行景点,高校内存在的文物建筑数量众多,在《天津市高校文物建筑保护利用探析》一文中指出“天津市约有各类高校文物建筑53栋,其中全国重点文物保护单位2处,天津市文物保护单位8处”^[3],这些文物的价值,尚未完全发掘,如天津工商学院主楼,作为第七批全国重点文物保护单位,目前只是用于参观,并没有发掘出其本身所承载的文化价值^[4]。对简单使用的文物进一步改造,改建为校史展览馆等功能性建筑,对文物进行活化,深入利用的同时也是最好的保护。

教保协同还可以弥补相关行业人员缺口,在《学科、专业、课程:文物保护人才的培养》中指出“我国文物保护行业存在巨大的人才缺口。2010-2016年间,我国文物机构数量增幅(72%)远高于从业人员数量增幅(48%)。截至2015年,11万文物保护工作者仅有17%有本科及以上学历,专业人才非常匮乏。”^[5]通过教育让人们接触文物,激发人们对文物保护的兴趣。对于中小学生,有助于培育民族自豪感与认同感;对于高中生,有助于明确兴趣、选择学习方向;对于大学生,可通过观摩、实践等方式亲身接触文物,有助于专业融合,增强核心竞争力。对于高校,相关专业可开设不可移动文物的建模与修缮课程;部分选修课可加入参观、临摹不可移动文物的实践;各学生组织开展文物文化主题党日、团日活动、团日活动……这些措施都会吸引人们对于文物的关注,也会在一定程度上刺激相关行业人员的增长。

“教保协同”不仅能为大中小学校文化育人提供载体支撑,推动青少年地域文化归属感建设,也能借助学校的分散式分布实现对区域内不可移动文物的管理与维护,实现双赢局面。

3 建立低级别不可移动文物保护的社会参与机制

“教保协同”以各级教育单位为核心打通了基于层级责任制的文物保护的“最后一公里”,而仅依靠学校等教育机构的力量难以承担数量庞大的低级别不可移动文物的保护工作,鉴于此,引入社会力量参与其中是更好的保护低级别不

可移动文物的必然选择。

“社会参与”是解决低级别不可移动文物保护与人力、经费矛盾的有效途径。中共中央办公厅、国务院办公厅明确指出要坚持政府主导、多元投入,调动社会力量参与文物保护利用的积极性^[6]。笔者认为应以社区或村落为基础单位,建成政府主导,以文物为核心,居民为行为主体,相关社会团体为补充的文物保护社会参与体系。

文物保护的难点之一:地处偏远,大都由村落分布造成。人造就文物,文物是人的精神依托。如何去发挥村落的作用则是解局关键。文物在村落文化历史中,有着无法替代的地位。以团队走访调查的山西省杨蓬村为例,村中有包括关帝庙、观音庙等多处低级别不可移动文物。村民就近负责文物的日常维护,自发捐款、组织修缮。以村中关帝庙为例,在村党支部的领导下,村民自发筹措5万余元修缮,关帝庙面貌一新。杨蓬村的例子侧面反映了村民保护文物的意愿。此时则需要乡镇政府的引导,让群众对文物保护合法、有益有更清晰的认识,引导鼓励居民依法依规投资修缮当地低级别不可移动文物。另一方面,对文物保护意愿较强的居民进行培训,以点带面,带动更多居民参与,以文物为中心提高村落、社区凝聚力。

相关社会团体作为体系重要一环,参与文物保护、监督文物免遭破坏。以天津记忆文化遗产保护志愿者团队为例,通过吸纳多方成员,形成了政府、专家、民众、企业的有机互动,推动了五大道历史街区、金汤桥、天津大来木行等一系列不可移动文物的保护工作,为天津不可移动文物保护工作做出了重要贡献。

同时积极鼓励各级行政单位、企业、民间组织筹划以“参观文物,郊游观光,继承文化”为核心的参观活动。如有相关单位或个人承担文保责任,亦可在文物保护单位的监督下从事不破坏文物的商业活动,地方政府应予以适当的宣传和扶持。

4 建立基于层级责任制的文物提档升级体系

保护文物关键是让文物“活”下去,我们保护的不仅是文物本身,更是其背后的文化价值,在基于层级责任制的文物保护的框架下,文物“存”下去的同时,存在着更多“活”下去的可能。个人认领与政府主导相结合,实现了层级管理与责任到人的统一,做到了所有权与经营权的分离。

如晋国古都曲沃县,74处文物古建中近70处损毁严重。2010年底,曲沃县人大出台了《曲沃县古建筑认领保护暂行办法》,规定在文物产权不变的前提下,民间资本可以认领一定数量的古建筑,并对其进行保护、管理、维修、使用等,让大量处于毁灭边缘的文物得以存留。桥山皇帝庙、义城皇帝庙等6处县级文物保护单位被民营企业认领。曾临时挪用为其他用途的古建,认领后全部得到了修缮。南林交龙泉寺实现了文物升级,显示出合理的约束与规划的框架下,文物提档升级的可能性。

低级别不可移动文物并不意味着没有历史价值,因由在于“属地管理、分级负责”的体制。各市县财政预算没有余力支撑低级别文物的修复与历史文化的发掘。此大背景下,可以通过个人和企业的开发,在严格规范、文物保护的前提下,发掘内涵,提高价值。省、市、县(区)明确各级责任人后与个人对接,使文物重新焕发生机。在恢复重建与发掘潜在文化价值后,更多低级别文物会提档升级,重新引发人们关注。

参考文献

- [1] 孟宇婕. 基层文物保护工作的困境及对策[J]. 才智. 2019(33): 235.
- [2] 邵波. 天津市高校文物建筑保护利用探析[J]. 中国文物科学研究. 2019(01): 8-16.
- [3] 吴虬. 古建筑文物的修缮与保护探索[J]. 《建筑与装饰》. 2018(51): 166-167.