附件2

《深圳市关于加强文物保护利用改革的

若干措施》（征求意见稿）起草说明

为全面、深入贯彻党的十九大精神，认真落实习近平总书记对文物保护利用工作的重要批示、指示精神，贯彻落实《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》（以下简称《示范区意见》）、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发<关于加强文物保护利用改革的若干意见>的通知》（以下简称《文物改革若干意见》）要求，有针对性的切实加强我市文物保护传承力度，提升文物保护利用水平，我局在对全市文物保护现状工作全面评估以及对长期存在的难点问题认真研究的基础上，起草形成了《深圳市关于加强文物保护利用改革的若干措施》（以下简称《若干措施》）。

一、起草背景

近年来，我市文物工作遵循“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的方针，在市委、市政府的正确领导和有关部门的大力配合支持下，经过全市文物工作者的共同努力，在全市文物保护、考古发掘和博物馆建设方面，均取得了较大成绩，开创了文物事业全面发展的良好局面。但随着中央对文物保护利用要求的不断提高、深圳城市战略定位的高度提升以及城市建设的快速推进，我市文物保护事业处在重要转折和突破的关键时期，亟待改革性、创新性政策的支持。

**一是深圳文物保护利用面临新形势。**党的十八大以来，习近平总书记高度重视传承发展中华优秀传统文化，作出重要指示批示60多次，出席文物领域重大活动20多次，考察文物博物馆单位30多次，提出系列新思想新观点新要求。2016年11月，国际博物馆高级别论坛在深圳举行，习近平主席还专程发来贺信。2019年8月，习近平总书记在甘肃考察莫高窟，在敦煌研究院召开座谈会并发表重要讲话，再次充分体现了习近平总书记和党中央对文化遗产保护和传承的重视。在此新形势下，必然要求我市各级党委政府高度重视文物保护利用工作，树立保护文化遗产也是政绩的科学理念，统筹好文化遗产保护与经济社会发展，加强对优秀传统文化传承弘扬的支持和扶持。

**二是深圳文物保护利用面临的新机遇。**《示范区意见》指出要“进一步弘扬开放多元、兼容并蓄的城市文化和敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神”，中办国办的《改革若干意见》也提出对文物保护利用工作要“坚持问题导向”、“坚持创造性转化、创新性发展”和“坚持整体推进、重点突破”，上述指导文件为解决长期以来困扰和阻碍我市文物事业的瓶颈问题以及未来发展重点提供了重要遵循和改革机遇。

**三是深圳文物保护利用面临的长期和全新问题。**一方面，《示范区意见》提出了“鼓励国家级博物馆深圳设立分馆”，以及“开展跨界重大文化遗产保护”等重点工作任务，如何结合深圳实际情况，制定切实可行的政策措施和工作方案确保落实，是我市文物保护利用面临的新问题；另一方面，随着我市城市建设不断推进、市民参与文物保护的意识不断提升，全市文物保护工作出现诸如文物宣传力度不够、文物安全仍存漏洞、非国有博物馆法人财产权不清晰、非国有多产权文物利用不善等多类长期累积和全新的问题，亟需开展相关政策研究及制定工作。

二、起草过程

结合我市面临的新要求和新机遇，针对文物保护利用现状存在的新老问题，我局通过开展实地调研、专家座谈、部门协商、案例剖析、政策梳理等多种形式，充分了解全市文物保护利用存在问题，并依此拟定了《若干措施》的各项重点和具体内容。此外，为确保核心政策的可落地实施，在本次《若干措施》初稿编制完成、正式征求意见前，我局事先已与相关部门，如市委宣传部、市规划和自然资源局、市财政局以及部分辖区文物行政部门进行座谈沟通，就政策核心内容进行讲解、沟通协商并修改完善，以提高政策的可行性。

三、主要内容说明

坚持以改革创新为导向，遵循“固本+创新”的基本思路，结合我市文博事业发展现状，针对存在的痛点、难点问题，主要从“凸显我市文物保护标志性特征、强化文物保护基础、搭建文物合理利用及宣传平台、创新突破难点困境以及健全人员经费保障体系”等五个方面加以展开和论述，共提出14条保护措施。主要内容如下：

**（一）凸显我市文物保护标志性特征**

在充分梳理我市文化遗产各时代、各类型不同价值特征的基础上，结合《示范区意见》要求，将“重点实施改革开放文物保护”、“推动国家级博物馆分馆落户深圳”以及“推动文物保护重点建设项目”作为凸显我市文化遗产保护标志性特征的三大举措。**一是重点实施以改革开放文物为重点的革命文物保护体系工程**，侧重创新改革开放文物保护利用方式、依法保护及合理利用，同时加强对东纵革命文物的保护利用及宣传；**二是落实《示范区意见》，重点推进国家级博物馆落户深圳，**侧重加强与中国国家博物馆的合作项目以及创新文物征集方式等。**三是以点带面推动文物保护重点特色项目建设，**包括推动开展海防遗产保护项目（大鹏所城、南头古城整体保护利用项目、明清海防遗产申遗项目等）、红色遗产保护项目（东纵纪念馆改扩建工程）、客家文化遗产保护项目（龙田世居保护项目）、考古遗址保护项目（咸头岭、屋背岭遗址公园项目）以及博物馆建设项目等。

**（二）夯实我市文物保护基础**

主要从文物安全、不可移动文物保护、博物馆管理等现状存在的问题出发，结合已开展的相关工作，重点开展政策的补充及完善。

文物安全方面，分别从强化各区（新区）人民政府主体责任、强化行业监管责任、加强文物安全硬件设施建议以及加强文物执法等方面予以完善，提出将文物安全纳入政府绩效考核指标、签订《深圳市文物安全责任书》、出台文物安全相关专业技术规范、加强部门联合督查、实施文物平安工程，建立文物安全资源数据库及监管平台等具体要求。

不可移动文物保护方面，侧重在加强文物保护基础性工作以及考古管理方面，包括将文物保护单位公布期限与政府任期挂钩并考核、将文物保护控制线纳入“多规合一”平台、限期完成文物保护专项规划、开展建筑类未定级文物的分级分类管理、推动建立粤港澳大湾区文化遗产联合实验室、设立区级考古工作站等。此外，考虑到我市土地储备以存量为主，简单执行考古后才能土地入库的要求不符合实际，因此广东省文物办法中第 条规定，将其细化为对于可能埋藏文物的土地，在土地出让或划拨前，依法开展考古工作。

博物馆方面，侧重推动非国有博物馆可持续发展和博物馆管理体制创新，包括推动非国有博物馆在土地使用、人员职称评定与国有博物馆同等对待、推动非国有博物馆法人财产权确权和治理结构健全，结合博物馆运营课题研究，提出探索引入专业运营机构、总分馆制等管理机制，鼓励实施策展人制度等。

**（三）搭建我市文物合理利用及宣传平台**

一是搭建博物馆文创产品开发平台，侧重调动文创人员的积极性，从加强文化产业资金扶持、搭建文博类文创产品孵化平台、扶持建立博物馆文创示范基地（园区）、探索博物馆文创人员工资绩效改革等方面，力求加大扶持并突破现有体制约束，激发博物馆创新活力。

二是搭建社会捐赠平台，鼓励社会团队向公益性博物馆进行文物捐赠，依照《中华人民共和国公益事业捐赠法》落实捐赠税收优惠政策，有效充实公益性博物馆藏品数量和质量。

三是搭建文物价值宣传推广平台，通过实施“文旅体融合”项目（游径项目）、“文物与教育系统合作”项目（文博单位与学校、企事业单位合作共建）、“提升文物专业开放程度”（开放日及专业实验室开放）以及“新媒体传播”项目（遗产主题APP、互联网展示应用端）等，全力搭建文物利用宣传推广平台，创新文物价值传播手段，全面提升我市文物宣传水平。

**（四）创新突破我市文物保护难点困境问题**

**一是推进非国有多产权文物建筑分类保护利用。**据初步统计，我市非国有多产权文物建筑占比约80%，以客家围屋为典型代表，主要分布在坪山、龙岗区，由于数量多（约有168处）、产权状况不明晰、责任主体难落实等原因，整体保存状况并不理想，成为长期以来阻碍我市文物保护事业的难点问题。为此，我局通过开展近一年的实地调研、政策研究、部门协商、基层调查等多种方式，充分摸清了此类文物建筑的土地状况、产权归属、保护主体、利用模式等，在此基础上结合我市集体用地土地政策现状，首先明确“政府主导、市场参与”的基本原则，“保障安全，引导利用”的根本目标，以及采取“统一（多产权）利益，分类管理”的工作方针，并提出“保下来”、“用起来”、“活起来”三个递进保护策略。其中“保下来”要求落实文物所有人村集体股份公司的直接安全责任，“用起来”则侧重加强行业监管引导及扶持，“活起来”则是通过试点将“原址保护文物建筑”纳入城市更新奖励政策、指标可调配范围内，逐步实现文物建筑国有化收储，为未来开展文物建筑资产化管理打下基础。

**二是引导民间收藏，开展文物流通领域改革。**近年来，国家文物局高度重视文物流通流域的改革和发展，并多次召开座谈会征询意见，争取制定出台引导民间收藏文物保护利用、促进文物市场健康发展的工作措施，但至今未能出台。为此，根据我市文物流通市场情况，拟先行先试，制定出台我市引导民间收藏文物保护利用、促进文物市场健康发展的工作措施，主动参与文物流通领域登记交易制度试点工作。同时，在文物艺术拍卖方面先行先试，推动国际国内著名拍卖企业在前海自贸区和保税区设立分支机构，试点引入国际文物艺术品拍卖规则。多渠道促进海外文物回流。

**三是探索博物馆人才机制改革。**目前，我市正加快推进重大文体设施建设，大力做好深圳改革开放展览馆、深圳自然博物馆等“新十大文化设施”项目，及多个博物馆建设项目，博物馆管理人才紧缺。在人员编制很难增加的情况下，急需打破常规，探索实行新的博物馆运营模式。在多次调研中，我们认为，博物馆馆长是博物馆发展的领导核心，馆长的业务水平直接关系着博物馆的未来发展，因此拟试行部分博物馆馆长全球聘任制，打破编制薪酬等限制，以吸引更好的人才。同事，在文物博物馆单位引进急需紧缺高层次人才时，目前常常因单位未设置相应等级岗位或设置的相应等级岗位无空缺而不能引进，为此，拟设置专业技术特设岗位，特设岗位人员比照本单位同类、同职务（岗位）等级人员聘用，不受单位岗位总量、最高等级和结构比例限制。

**（五）健全完善我市文物保护保障体系**

**一是加强人才保障。**包括按照国务院“放管服”要求，全面取消我市不可移动文物修缮及利用工程勘察设计中介服务资质要求，鼓励创意文化设计企业参与文物活化利用；开展民间匠人传统技艺保护项目，提升传统建筑修缮技术水平；优化行业专家结构；支持文物行业社会组织健康有序发展。

**二是加大经费投入。**加大财政经费投入，确定文物征集经费由财政保障，明确市、区级文物保护专项经费用途的分工,其中考虑到近年来国家及省文物局部署工作侧重于抓地区统筹、地域重点等项目建设，为落实上级任务及体现我市特色系统工程开展，市级经费侧重统筹跨区整体项目，区级经费侧重保障文物基本安全及区级重点项目；鼓励社会资本参与文物保护和博物馆发展，引导公益基金、慈善基金及其他社会资本参与，采取政府补贴方式鼓励非国有文物业主主动投入文物保护；完善经费考核制度，提高资金使用效益。