

构建文化遗产保护利用的法治协同体系

王丽萍 虞嘉润 张泽宇

文化遗产是镌刻民族记忆、承载文明根脉的珍贵财富，其保护利用是关乎文化自信与可持续发展的重要命题。党的十八大以来，我国文物工作加速从“抢救性保护”向“系统性治理”转型，2025年新修订文物保护法的施行，更标志着文化遗产事业迈入法治化、精细化发展新阶段。立足新时代要求，如何破解保护与利用的现实张力，构建多方协同的治理体系，激活文化遗产的当代价值，成为亟待探索的核心议题。本文立足我国文化遗产资源禀赋与治理实践，以陕西省的探索为例，从法治建构、司法协同、机制创新等维度，探讨迈向“活态”治理的路径，为文化遗产保护利用的高质量发展提供思路与参考。

一、从“守护”到“治理”的范式转型

在顶层设计引领下，文物工作从以“防止物理损毁”为核心的“抢救性守护”，向以“价值传承与创新性发展”为目标的“系统性治理”深刻转型。这一转型的核心特征在于：治理目标从单一保护转向保护与利用的动态平衡；治理主体从政府主导向社会多元共治拓展；治理工具从行政命令主导向法治、市场、技术等多重手段协同演进。

（一）文化遗产资源总量庞大，保护与利用活力显著

据第三次全国文物普查统计，全国不可移动文物达766722处，包含古遗址193282处、古墓葬139458处、古建筑263885处、石窟寺及石刻24422处、近现代重要史迹及代表性建筑141449处，其他类型4226处。核定公布全国重点文物保护单位5058处，博物馆总数达6833家。各类文物收藏机构藏品总量超过5082万件（套），其中国有博物馆藏品4233.3万件（套）。2024年，全国文博单位共接待观众15.5亿人次，其中国有博物馆接待观众13.3亿人次，公众参与热度持续攀升。

以陕西省为例，其文化遗产资源丰富，保护与活化利用水平均处于全国前列。全省共有不可移动文物49058处，涵盖古遗址23453处、古墓葬14367处、古建筑6702处、石窟寺及石刻1068处、近现代重要史迹及代表性建筑3213处等。拥有全国重点文物保护单位270处，国家考古遗址公园7处，国家级历史文化名城6座、名镇7处、名村3处，列入国家保护名录的传统村落179处，形成系统性的遗产保护网络与多层次活化平台，共同推动着文物资源的可持续利用与价值传播。

（二）丰硕资源的背后潜藏着多维治理挑战

产权与权益困境。大量位于集体土地上的文物产权模糊，民间文物收藏、交易的法律地位与权益保障机制不健全。

利用行为失范风险。在文创开发、旅游运营中，存在过度商业化、歪曲历史价值、破坏文物本体及历史环境等现象。

数字技术衍生新问题。文物数字化成果的权属、数字藏品（NFT）的发行与交易规制、数据安全与隐私保护等均存在法律空白。

纠纷解决专业化不足。涉及文物鉴定、知识产权、跨国合作的纠纷日益增多，传统诉讼程序在专业性、时效性、保密性上面临局限。

二、精细化、协同化的法律规范体系

新修订的文物保护法，为应对上述挑战提供了顶层框架。其最大亮点在于确立了“让文物活起来”的最终目标，将保护、管理、挖掘、利用并置，体现了“在保护中发展、在发展中保护”的治理哲学。

（一）法律体系的立体化建构

当前，我国已形成以宪法为根本、民刑法律为保障、文物保护法为基础和主干、行政法为依托、国际法为延伸、文物保护专门法规规章为支干、地方性法规与专项规划为补充的文物保护法律体系，全方位多领域加强文物保护管理和文化产业发展。

陕西省除严格执行国家法律外，建立了文化遗产保护传承等工作机制，修订颁布关于黄帝陵、秦始皇陵、革命文物保护等9部法规，已组织开展《陕西省文物保护条例》修订调研活动，开展文物保护相关执法检查活动，扎实筑牢文物保护的法治屏障。制定印发《陕西省关于加强考古工作的实施意见》等文件，公布实施长城国家文化公园（陕西段）建设保护总体规划，陕甘、川陕革命文物保护片区规划，周原遗址、小雁塔等专项规划20余部，推动全省不可移动文物纳入国土空间规划“一张图”，实现了保护红线与城市发展边界的法定化协同。

（二）亟待深化的法治议题

产权制度创新。可探索“所有权、监管权、经营权”分置模式，在坚持国家所有权和文物安全底线的前提下，通过法定程序与契约，明确市场化运营的边界与收益反馈机制。

行为规制精细化。建立文物利用“负面清单”与“正面激励清单”，并引入文物影响评估制度，对重大利用项目进行前置性专业评估与社会公示。

数字规则前瞻建构。须明确文物数字孪生数据的采集权、所有权、使用权归属，制定数字藏品在权属证明、发行备案、二级市场交易等方面的监管规则。

三、司法能动与行政执法的协同赋能

有效的治理依赖于法律的有效实施。当前，司法与行政机关正形成紧密协同的共治

合力。

（一）刑事打击与公益诉讼双轨并行

公安机关持续高压打击盗掘、盗窃、走私等文物犯罪，2024年侦破相关案件940余起，追缴涉案文物1.6万件（套）。检察机关则充分发挥公益诉讼的预防与修复功能，组织开展长城保护公益行动、石窟文物保护专项行动、长征文物和文化遗产保护、大运河文化遗产保护、民族村寨及非物质文化遗产保护，促进铸牢中华民族共同体意识。2019年以来办理相关领域案件2万余件。最高人民检察院针对长城、石窟寺等发布的检察建议、典型案例，推动了从个案监督到类案治理、从末端处理到源头预防的转变。

（二）学术研讨与司法实践互动

最高人民法院成立中华司法研究会文物司法研究分会，为司法裁判中涉及的历史价值判断、损害评估等专业问题搭建了研究与交流平台，有助于提升裁判的专业性与统一性。

四、涉及文化遗产的纠纷解决

随着以文物为核心要素的文化创意、娱乐及旅游产业市场的蓬勃发展，相关商业模式持续创新，交易形态日益复杂，跨境合作不断深化。与此同时，涉及文物与文化遗产的纠纷也呈现出频发、多样且专业的趋势。

（一）仲裁成为优先选择

这类纠纷往往涉及高度专业性的文物鉴定知识、行业特殊惯例，同时处理时效和保密性具有较高要求。在此背景下，传统纠纷解决机制已难以完全适应产业发展需要。而仲裁凭借其专业性、保密性、高效性及国际通用性等制度优势，正逐步成为解决文物保护、文化遗产利用及相关文化产业纠纷的优先选择。

在文物保护、文化遗产及相关文化产业领域的纠纷处理中，仅凭法律条文往往难以实现精准裁断。无论是古画真伪的鉴定、非遗技艺的传承脉络，还是数字藏品的权属结构、文旅项目的商业逻辑，均要求裁判者拥有跨领域的知识储备与复合型的专业判断力。仲裁机构广泛吸纳文博、知识产权、文旅投资与运营等多行业专家，当事人可依法选择相应专家组成仲裁庭。这种“专家断案”机制，有力保障了纠纷处理的专业性与行业贴合度，使裁决结果不仅更具公正性和说服力，也能更好呼应行业规律与发展需求，从而发挥示范与引领作用。

（二）地方创新实践与深化路径

西安仲裁委员会成立了全国首家专门性的仲裁机构——文物艺术品国际仲裁院和文化产业仲裁院，并意大利威尼斯仲裁院等发起“长安·罗马”法律服务联盟，是极具前瞻性的探索。未来深化方向包括：

制定专业仲裁规则。针对文物交易、数字版权、文旅项目投资等细分领域，制定特色仲裁规则。

推广仲裁条款前置。在标准文物授权合同、文创开发合作协议中，倡导嵌入仲裁条款。

构建“鉴定+仲裁”协作机制。与权威文物鉴定机构建立稳定合作，为仲裁庭提供专业技术支持。

陕西省法学会成立全国法学领域首个涉及文物保护专业的文物法治研究会，牵头整合陕西全省的法学研究力量，实现了跨行业发力与跨领域合作，广泛开展学术研讨，系统开展文物领域法律问题研究，探索文物法治体系建设和治理能力提升。

五、面向未来的“活态”治理体系

为适应新发展阶段要求，推动文化遗产治理体系向“活态化”“精细化”与“国际化”演进，提出以下建议：

（一）完善制度供给，强化合规指引与源头治理

建议系统梳理国内外司法与仲裁典型案例，联合文博、法律、文化产业运营等领域的专家与企业，共同研究制定专项指引，涵盖文物鉴定评估、文创IP价值认定、文旅项目投资融资等关键环节。同时，推动出台文物与文化遗产领域合同示范文本，将仲裁条款纳入标准合同架构，引导各方在缔约阶段建立风险防控与纠纷解决机制，从源头提升合规水平，保障产业健康发展。

（二）拓展治理维度，积极应对数字时代新课题

高度关注文化遗产数字化、数字藏品（NFT）发行与交易、虚拟文旅场景开发等新兴业态带来的法律与伦理挑战。须前瞻性研究相关权属界定、知识产权保护、数据安全与合规交易机制，推动形成适应数字化生产与传播特点的纠纷预防与解决范式，为产业创新提供稳定可预期的制度环境。

（三）深化国际合作，提升文化治理全球话语权

依托“长安·罗马”法律服务联盟等平台，主动对接国际规则，加强与文化创意产业发达地区、重要文博机构及国际仲裁组织的交流协作。重点开展跨境文化贸易、联合策展、海外文化遗产合作项目中的法律适用、合同设计与争议解决问题研究，为我国文化产品与服务“走出去”构建相匹配的涉外法治保障体系。

（四）筑牢人才根基，培育跨学科复合型专业力量

鼓励高校、科研机构与实务部门协同共建人才培养机制，设立文化遗产保护、文化产业合规、国际文化法律等研究方向，通过专项课题、奖学金、实训基地等多种形式，培养兼具文化理解、法律素养、国际视野与产业实操能力的复合型人才，为文化遗产可持续治理与文化产业高质量发展储备核心动能。

（作者单位：陕西尚文律师事务所）

文物故事

将军的“朵帕”：绣在文物上的民族情深

黄丽

“花儿为什么这样红——二十世纪五十年代初进疆女兵风采展”在广东、湖南两省多个城市巡展，受到广泛好评。2025年，展览在浏阳市博物馆展出一个多月，跨越新疆、广东、湖南三省的红色记忆在此交汇。这场由新疆生产建设兵团垦博物馆、广东省流动博物馆与浏阳市博物馆联合主办的展览，以“八千湘女上天山”的壮阔史诗为叙事主线，400余张泛黄的老照片、58件承载岁月痕迹的文物，如同打开了一扇时光之门，将观众带回那个激情燃烧的年代，清晰勾勒出戈壁母亲们背井离乡、扎根边疆的奋斗轨迹，诉说着一段关于奉献、坚守与民族团结的不朽传奇。

在众多展品中，王震将军戴过的一顶墨绿色维吾尔族“朵帕”（花帽）格外引人注目。这是一顶颇具特色的维吾尔族花帽，高8厘米，圆形平顶，丝绒质地，墨绿色，帽围直径17.5厘米，从帽顶中心向周边用金色丝线绣五条金线，金线向中间汇聚，簇拥着一朵盛开的金色花朵。王震将军珍视的这顶朵帕，由其孙女王京川于2005年捐赠，它承载了王震将军与新疆维吾尔自治区各族人民休戚与共的深情厚谊，见证了一位无产阶级革命家以实际行动践行马克思主义民族观，推动各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起的光辉历程，成为铸牢中华民族共同体意识的生动物证。

朵帕作为维吾尔族文化的重要载体，既是装饰保暖的服饰元素，更是传递情谊的文化符号。在维吾尔族传统中，精巧的花帽是节庆盛典的礼仪象征，也是馈赠亲友的珍贵礼物，凝结着各族群众朴实真挚的情感。其中绿色朵帕是德高望重的人才能佩戴。

1949年10月，王震率领中国人民解放军第一野战军一兵团进驻新疆，揭开了边疆建设的新篇章。彼时的新疆，历经国民党政府的治理失责与长期战乱，沙漠化严重，粮食产量低迷，各族群众生活困苦，民族关系复杂敏感。党中央深刻认识到，唯有实现各民族共同繁荣发展，才能真正筑牢边疆稳定的根基。让新疆人民吃饱饭、富起来是治疆

兴疆的根本之道，而王震正是践行这一战略部署的杰出领导者。

抵达新疆后，王震迅速确立“屯垦戍边、富民兴疆”的战略方针，将发展生产作为凝聚民族情感的物质基础。面对“住地窝子、吃草根”的极端困境，他发出“全疆部队除守哨外一律开荒”的命令，带领官兵将战马鞍子改造成扁担，把炮弹箱拆解为锄头，甚至带头掏出军装里的棉花兑换麦种。寒冬腊月，为赶在开春前修通水渠，他身着单衣跳入零下20摄氏度的冰河，高喊“共产党员跟我来”，以血肉之躯带动军民开挖出总长1200公里的水利工程。短短数年间，兵团开荒面积突破170万亩，粮食产量飙升至近亿公斤，和平渠、玛纳斯河大渠等水利设施滋润着127万余亩耕地，让戈壁滩首次绽放出稻田金浪，为后来的棉花基地建设奠定了坚实基础。这位“扛着枪的庄稼汉”用双手书写了“自力更生、艰苦奋斗”的创业史诗，更以实在的发展成果赢得了新疆各族群众的衷心拥护。

在发展生产的同时，王震深刻把握“民族团结是各族人民的生命线”这一根本原则，带头学习维吾尔语，办公室常年悬挂着书写民族文字的黑板，坚持每日学习民族语言文化，并要求全体党员干部主动融入当地生活。针对部队初到新疆时因习俗差异引发的误解，他亲自组织编写《民族政策手册》，要求官兵“宁肯多走十里路，不让老乡少放一只羊”，以尊重包容化解隔阂。为解决各族群众的急难愁盼，他请来农业专家改良棉花品种，让部队医院为少数民族群众免费治病，甚至亲自安排车辆护送患病的哈萨克族老人就医，被群众亲切称为“阿克萨卡尔”（可敬的长者）。这些点滴行动，践行了“解放军是各族人民子弟兵”的庄严承诺，构建起“休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共”的共同体纽带。

王震的战略眼光更体现在对新疆长远发展的系统谋划上。他深知，真正的民族团结，既要夯实物质基础，更要构筑共有精神家园、健全制度保障。在教育领域，他提出



王震将军戴过的维吾尔族“朵帕” 新疆生产建设兵团军垦博物馆藏

“部队省口粮也要办学校”，将地窝子改造成教室，让战士担任教师，培养出大批新疆本地的技术人才与干部；在干部队伍建设上，他积极倡导开办少数民族干部培训班，推动3600余名各族干部成长起来，其中包括他亲自介绍入党的包尔汗、赛福鼎等杰出代表，为民族区域自治制度的落实提供了坚实支撑。1954年，他大胆提议驻疆8个师集体转业，组建新疆生产建设兵团，如今已发展为14个师、175个团场的坚强力量，成为维护边疆稳定、促进民族团结的重要基石。而1951年倡导试种的长绒棉，历经数十年发展，让新疆棉花产量占据全国90%以上的份额，成为各民族共同奋斗、共同富裕的生动写照。

尤为感人的是，王震始终将新疆视为第二故乡，即便调离新疆后仍15次重返视察。1980年，年过七旬的他刚做完膀胱癌手术四个月，便不顾身体虚弱，奉命赴疆。在17天的行程中，他每日工作将近12个小时，忍着末梢神经炎的剧痛，走遍天山南北，与近万名各族群众座谈，反复强调“中华民族是统一的整体，团结是根本共同利益所在”。在欢迎宴会上，他强忍病痛与少数民族同胞共跳新疆舞，用言传身教诠释民族团结的真谛。1991年8月，83岁高龄的王震最后一次视察新疆，他戴着维吾尔族同胞赠送的这顶朵帕，深入田间地头、农户家中，与阿勒泰的少数民族民众深情拥抱，开怀大笑，临别时

在机舱门口向新疆大地深深鞠躬，这一幕成为民族团结的永恒定格。

1993年3月，王震将军在广州逝世，遵照其遗愿，其骨灰被撒在新疆天山之上。新疆各族群众自发前来送别，一位老人哽咽着说：“没有王震将军，就没有如今民族团结、富裕安宁的新疆。”这句朴实的话语，道出了各族人民对老将军的深切爱戴，更印证了他一生践行的民族团结事业的深远影响。

将军去世后，其家人将这顶朵帕悉心珍藏。在新疆维吾尔自治区成立50周年之际，家人将它捐赠给新疆生产建设兵团军垦博物馆。如今，这顶陈列在博物馆的墨绿色朵帕，早已超越了文物本身的意义。它承载着一辈无产阶级革命家的战略远见与赤子情怀，记录了中国共产党带领各族人民在新疆大地书写的“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的壮丽篇章。从王震将军带头拉爬犁修渠的身影，到八千湘女上天山的奉献；从少数民族干部队伍的成长，到新疆经济社会的腾飞，从昔日住地窝子、吃草根的艰难岁月，到如今棉田万顷、城镇林立的幸福生活，这一切都深刻昭示：铸牢中华民族共同体意识，是维护各民族根本利益、实现国家长治久安的必然要求。

这顶绣着金色花朵的朵帕，如同一个精神图腾，它所象征的民族团结精神，早已融入新疆的山山水水，融入各族人民的血脉之中。它激励着各族人民传承红色基因，始终牢记“五个认同”，在推进中华民族共同体建设的征程上奋勇前进。展览现场，年轻的观众驻足凝视着朵帕与老照片，聆听着先辈的奋斗故事，红色的种子在心中悄然萌芽。正如那首传唱至今的歌曲所问“花儿为什么这样红”，答案就在这朵帕的金绣纹路里，在湘女们的青春奉献里，在各族人民守望相助的情谊里——因为它是用鲜血浇灌的，用青春滋养的，用团结凝聚的，这民族团结之花，必将在天山南北永远绽放，娇艳夺目，馨香永驻。

（作者单位：浏阳市博物馆）

观察

不久前，建筑史学者刘妍在南方某地考察时，看到一座严重损坏的廊桥，于是在朋友圈发了四张图，说“不修分分钟就没了”。浙江省古建筑设计研究院首席专家黄滋评论道：“快支撑起来！”刘妍带学生对这处廊桥做了测绘，现场没有看到文保标志。据其掌握的资料，这类桥梁全国遗存数量极少。

据第三次全国文物普查数据，全国76.6万余处不可移动文物中，各级文物保护单位仅占约20%，超60万处为未定级不可移动文物。散落于乡间偏远区域的此类文物呈现“广、散、杂”的特点，尚未得到有效保护的数

量还不少。

文化遗产保护工作中“应保尽保”的理念，首见于2021年9月由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》。其中明确提出“坚持价值导向、应保尽保。以历史文化价值为导向，按照真实性、完整性的保护要求，适应活态遗产特点，全面保护好古代及近现代、城市与乡村、物质与非物质等历史文化遗产”。而其核心精神，在1982年颁布的《中华人民共和国文物保护法》及历次修订中都有体现。

以不可移动文物为例，哪种类型、何种状态可归为“应保”之列，以文物保护法及普查规范为统一依据，各地结合区域资源特点，在实际操作中也存在技术把握上的差异。甲地“物以稀为贵”，从上到下视若珍宝；乙地则司空见惯，甚至可能不当文物看待。比如，在廊桥过去分布密集的南方地区，虽然存世古廊桥越来越少，但总体上还有相当数量，其实用功能变弱，受重视程度不一。山西古建多，历经岁月侵蚀，过去倒塌了一批，还拆毁了一批，但仍保留了全国最多的传统民居，在当地被忽视的一些院落，易地则可能成为“香饽饽”。不同区域对文物价值的判断不一，管理、保护的力度自然会有区别。

何谓“尽保”，采取了何种保护手段，实际的保护效果如何，事实上也有差异。而“尽保”的落实程度与效果，还往往受制于文物的所有权归属与管理主体的权责划分，尤其是散布于广袤乡村的桥梁、民居等非国有或非文物部门管理的文物古迹，容易落入无人问津、无人看管的窘境。

理论上讲，“应保”的对象是所有经认定的、具有历史、艺术、科学价值的历史文化资源。范围不仅涵盖各级文物保护单位，也包括大量未定级但确有价值的文物，以及新发现、新登记的文物。“尽保”的核心是守住底线、保护第一，采取一切必要措施，确保文物最基本的存在和核心价值。

正在开展的第四次全国文物普查通过全面排查与登记，将所有符合条件的文物点都纳入保护名录，为“应保尽保”摸清家底，不留保护盲区。笔者和基层工作者交流时，常听他们谈到人手紧张、经费有限等实际难题。对于大量的新发现文物，如何切实做好保护工作，基层工作者确有“小马拉大车”的困窘和担忧。

谈及文物保护的难题，人们常会追问：谁负责？谁出钱？依据文物保护法，地方政府对本行政区域内的文物保护负有主体责任，就要确保“应保尽保”原则在规划、经费、人员上得到落实。因此，须明确所有权人、使用人和监管人的保护责任，加大城乡历史文化保护传承的公益诉讼力度。

资金保障需要多方协力，政府投入，社会参与，以多种方式探索可行路径。国家文物局出台了《关于鼓励和支持社会力量参与文物建筑保护利用的意见》，鼓励社会力量通过认养、认租、合作开发等方式参与保护，政府则通过投资补助、运营补贴等方式给予支持。

据报道，山西的“文明守望工程”，吸引社会资金超2亿元，5年来社会力量认养文物建筑379处；利用7.55亿元政府债券，完成了567个低级别文物的修缮项目。广州对非国有文物提供普惠性补助，并严格监管资金使用，截至2025年8月，已投入非国有不可移动文物保护的专项资金共2.52亿元，修缮文物929处。安徽对产权复杂、修缮停滞的文物，通过诉前检察建议政府介入，推动百余处濒危古民居抢救修缮。

文物保护不仅仅是属于文物系统内的事，也是全社会的事。人人都是守护者，人人也是监督员。正如新修订文物保护法十六条明确指出的：国家加强文物保护的宣传教育，创新传播方式，增强全民文物保护的意识，营造自觉传承中华民族优秀传统文化的社会氛围。

历史文化保护传承需要责任心，更需要行动力。“应保尽保”不该停留于口头上和文件中，当化为一点一滴、扎扎实实的日常守护。

“应保尽保”，就是让那些默默存在的、不可再生的文化遗产被看见、被守护、被珍视，永续流传于世间。

本版责编：续红明 严小稚 王 娟