

西安市关于加强文物保护利用改革的实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于文物工作的重要论述和来陕考察重要讲话精神，进一步做好全市文物保护利用和文化遗产保护传承工作，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持党对文物工作的领导，坚持依法保护利用，坚持问题导向，坚持创造性转化、创新性发展，坚持整体推进、重点突破，统筹推进文物保护利用传承，加强文物价值的挖掘阐释传播，切实彰显西安在增强中华优秀传统文化生命力、影响力中的重要作用。到2025年，文物保护管理能力显著提高，文物展示利用水平大幅提升，文物安全形势明显好转，文物保护机构队伍不断健全，社会参与机制初步建立，文物保护利用成果更多更好惠及人民群众，基本形成文物保护的“西安模式”。

二、主要任务

（一）构建中华文明精神标识

1. 实施中华文明探源工程。加强对蓝田猿人遗址、半坡遗址、姜寨遗址、杨官寨遗址、太平遗址等典型史前遗址的考古调查和科学研究，形成具有重要科学价值的学术成

果。开展周秦汉唐都城遗址、汉唐帝陵等重点遗址的考古调查和科学研究，实证西安在中华文明发展脉络中的重要地位与作用。

2. 加强精神标识保护和文化地标建设。推进汉长安城大遗址保护项目纳入国家“十四五”规划，将汉长安城大遗址保护项目、半坡博物馆及周边综合提升改造项目和红军长征过境西安重要遗址纳入国家文化公园建设体系。新建秦文化博物院、隋唐长安城博物院等周秦汉唐主题博物馆，推进西安博物院提升改造，协调推进实施西安碑林博物馆改扩建、陕西历史博物馆浐灞分馆建设、秦始皇帝陵博物院改造提升，打造城市文化地标。

3. 加强世界文化遗产管理。加强秦始皇陵和兵马俑、大雁塔、小雁塔、兴教寺塔、汉长安城未央宫遗址、唐长安城大明宫遗址6处世界文化遗产点监测管理。完善世界文化遗产监测预警平台建设，完成“丝绸之路：长安—天山廊道路路网”西安段5处遗产点保护管理规划修编工作，建立西安世界文化遗产数字化档案库，形成较为完备的世界文化遗产保护、管理、监测体系。

（二）创新文物价值传播推广体系

4. 开展文化遗产社会教育。开展“共建百所博物馆大学校”系列活动，推动博物馆进学校、进社区、进企业、进军营、进农村活动。鼓励社会力量参与研学旅行教育项目开

发，促进研学旅行教育项目提质增效。包装推广一批全市博物馆教育项目示范案例。扶持一批具有鲜明教育作用、彰显社会主义核心价值观的主题展览，讲好中国故事。

5. 建设爱国主义教育基地。探索“瞻仰、欣赏、讲述、体验、收藏”五位一体的教育模式，开发“学术型”“参与型”“体验式”等旅游项目，打造红色教育新课堂。建立革命旧址、纪念性设施与周边学校、党政机关、企事业单位、驻地部队、城乡社区的共建共享机制。再建一批爱国主义教育基地，初步形成特色鲜明、功能各异、管理有序的爱国主义教育基地建设体系。

6. 拓展文物价值传播方式。用好传统媒体和新兴媒体，打造传播文物价值的品牌栏目，将文物保护宣传内容覆盖全社会，加强文物保护法律法规宣传教育。突出文物在文旅产业融合发展中的独特作用，突出宣传文物保护和活化利用的典型案例和工作实效，讲好西安故事，传播中国声音，彰显民族精神。

（三）加强革命文物保护传承

7. 夯实革命文物基础工作。推动重要革命文物保护规划编制工作。加大革命文物和革命文献档案史料、口述资料的调查征集研究力度，做好馆藏革命文物的认定、定级、建账和建档工作。鼓励文博机构、高等院校、科研院所开展革命文物保护利用研究。开展全市革命文物资源调查，公布全

市革命文物名录，建立革命文物大数据库，推进革命文物资源信息开放共享，形成具有全国影响力的革命文物保护利用传承体系。

8. 实施革命文物保护利用工程。加大革命文物保护力度，做好红军长征过境西安重要遗址、重点遗迹、典型故事的调查、挖掘、整理工作，以点连线、以线构面、以面联片，加强革命文物的资源整合和整体保护。推进八路军西安办事处旧址群、西安事变旧址群、葛牌镇区苏维埃政府纪念馆、红二十五军军部旧址、中共中央西北局旧址等重要革命文物抢救性与预防性保护，确保革命文物的历史真实性、风貌完整性和文化延续性。

9. 提升革命文物展示水平。围绕纪念建党 100 周年，着力策划打造系列主题突出、导向鲜明、内涵丰富的革命文物陈列展览精品。健全革命文物陈列展示管理机制和支持政策，深化研究、及时补充体现时代精神的展陈内容。完善展陈内容和解说词研究审查制度，增强展陈说明和讲解内容的准确性、完整性、权威性。适度运用现代科技手段，增强革命文物陈列展览的互动性、体验性。

（四）建立文物安全长效机制

10. 健全“三责协同”机制。夯实文物安全地方政府主体责任、部门监管责任、文物管理使用者直接责任，将文物安全纳入各级政府考核评价体系，全面形成主体明晰、责任

明确、追责到位的文物安全责任体系。落实区县、开发区逐级责任制，签订文物安全责任书。实行文物安全责任人公告公示制度，落实文物安全责任。健全文物案件和安全事故责任追究问责机制，加大违法案件查处力度。

11. 实施文物平安工程。加强重要田野文物巡护和文物安全基础设施建设，实施文物消防工程、安防工程、防雷工程和文物建筑抢险维修工程、基层文物库房达标工程，确保文物安全。依法整治、严厉打击各种文物违法犯罪行为，完善文物安全监管平台，通过视频联网、安全巡查、联合执法，逐步建成从文物保护单位到县级、市级、省级的四级文物安全监控管理体系。

12. 强化文物安全督察监管。充分发挥文物安全工作联席会议制度作用，强化部门协同机制，巩固文物、公安联合执法机制，建立文物检察公益诉讼机制。聚焦法人违法、盗窃盗掘、火灾事故三大风险，坚持常态监管与专项行动相结合，坚持长效机制与重点督办相结合，打赢文物安全防范攻坚战。鼓励文物保护社会组织、志愿者等积极参与文物安全监督管理，向有关部门提供文物违法犯罪线索，畅通社会监督渠道，构建起政府主导、部门协同、社会力量广泛参与的文物安全工作格局。

(五) 建立文物资源资产管理机制

13. 健全文物资源资产管理体系。整合全市各文博单

位、收藏单位、管理单位文物资源，完善常态化文物登录制度，逐步建立我市文物资源资产动态管理机制。实行文物资源资产报告制度，加强文物资源资产核查。厘清全市各级各类文物资源资产所有权、管理权、使用权和经营权，全面掌握各级各类文物保存状况和保护需求，建立西安市文物资源总目录和数据资源库。

（六）提升文物保护利用水平

14. 规范考古勘探工作管理机制。优化土地出让考古前置工作，实现城市基础建设与文物保护协调发展。进一步完善基本建设考古制度，在土地使用权划拨、出让前，由市文物行政主管部门组织开展考古调查、勘探，提出供地意见。考古调查、勘探所需费用计入工程预算或土地整理成本。

15. 加强区域考古发掘工作。推进主动性考古工作，统筹协调重点项目建设与考古勘探、发掘工作。组织做好秦东陵一号陵园、秦汉栎阳城遗址三号古城、江村大墓陪葬坑、隋唐长安城东市遗址、太平遗址等重要考古发掘项目，增强历史可信度，丰富历史内涵。

16. 实施重要文物保护工程。注重文物的日常保养维护，加强濒危文物的抢救保护与修缮。实施阿房宫前殿、唐长安城明德门遗址等重要遗址保护工程以及小雁塔荐福寺明清建筑群、鄠邑区公输堂等重要古建筑保护修缮工作。实施可移动文物保护修复项目，加强馆藏珍贵文物修复。

17. 深化文物领域“放管服”改革。进一步优化项目审批流程，缩短项目审批时限，强化事中、事后监管，增强管理能力和服务水平。完善考古工作管理机制，提升考古勘探质量，提高考古勘探工作效率，提供优质服务，助力城市发展。

18. 加强文物保护规划编制。按照文物保护规划、经济社会发展总体规划和国土空间规划等“多规合一”的要求，将文物保护规划相关内容纳入各类国土空间规划和历史文化名城名镇名村保护规划，合理划定文物保护范围和建设控制地带，做到相互衔接、统一部署、一体推进。

19. 全力推进遗址公园建设。加快推动隋唐长安城明德门遗址公园建成开放。持续提升秦始皇陵、汉阳陵、汉长安城未央宫、唐长安城大明宫考古遗址公园保护展示水平。支持列入国家考古遗址公园立项名单的阿房宫遗址、杜陵全面开展保护、研究、展示和利用工作，巩固我市国家考古遗址公园建设领先地位。

（七）激发博物馆创新活力

20. 建设“天然历史博物馆”之城。新建丝绸之路历史文化主题博物馆、“西安记忆”（西安革命历史）博物馆等一批地域文化特色突出、陈列主题鲜明的专题博物馆，打造根脉文化、历史文化、丝路文化、红色文化博物馆群。

21. 支持非国有博物馆发展。进一步完善对行业博物

馆、非国有博物馆的支持指导、人才培养等方面的扶持政策，在博物馆的设立条件、提供社会服务、规范管理、专业技术职称评定、财税扶持政策等方面，公平对待非国有博物馆。依法依规推进非国有博物馆法人财产权确权工作。引导行业博物馆和非国有博物馆办馆质量向高、精、尖方向发展。

22. 优化博物馆法人治理结构。运用西安博物院法人治理结构建设改革试点工作的经验和做法，深化博物馆的社会化管理和多元化的法人治理结构改革，健全完善以直属国有博物馆为重点的理事会制度，探索社会力量参与决策、管理、监督的运行方式，赋予博物馆更大办馆自主权，提升博物馆治理水平。

（八）持续推动文旅深度融合

23. 盘活用好国有文物资源。加大不可移动文物开放力度，鼓励机关、团体、企事业单位、集体和个人所有的文物建筑对公众开放，鼓励有条件的单位对公众开放考古工地、考古工作站，开展形式多样的公众考古活动，提供多样化多层次的文化产品服务。

24. 研发文博创意产品。推动文物单位与文化创意设计机构、高等院校等进行合作，开展文物资源数字化传承与服务等基础平台建设，挖掘文物资源价值，开发文化创意产品。优化文博 IP 领域资源配置，将文博 IP 活化利用作为文

物旅游融合发展重要抓手，提升转化效率。

25. 丰富文旅融合产品体系。以“文物+旅游”为导向，依托蓝田猿人遗址、半坡遗址等史前遗址，打造寻根之旅；挖掘周秦汉唐丰厚文化遗产，打造古都之旅；依托丰富的革命文物资源，打造红色之旅；挖掘西安大华 1935 等优秀工业遗产，打造工业之旅，形成特色鲜明、类型多样、可满足不同群体需求的文化旅游产品体系。

26. 改造提升历史文化片区。正确处理好城市建设发展与历史文化遗产保护的关系，推动历史文化街区保护和规划建设工作。推进易俗文化旅游片区、小雁塔历史文化片区、碑林历史文化街区的提升改造，打造“城市文化客厅”。

（九）建立健全社会参与机制

27. 支持鼓励社会参与文物保护工作。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。在坚持国有不可移动文物所有权不变、坚守文物保护底线的前提下，制定社会力量参与国有不可移动文物使用和运营管理措施。支持社会组织参与文博领域的技术审核、咨询评估工作。鼓励和支持向国有文物收藏单位捐赠文物、为文物保护捐助款物。研究制定文物违法犯罪线索举报奖励制度，在全社会形成保护文物人人有责、人人尽责的良好氛围。

28. 加强非国有文物资源保护利用。鼓励依法通过流转、征收等方式取得属于文物建筑的私有房屋及其宅基地使

用权。鼓励非国有不可移动文物通过陈列展示、旅游服务、主题活动等方式向公众开放。

（十）促进文物市场有序发展

29. 促进文物市场健康发展。依托陕西省文物购销及拍卖信息管理系统，规范优化社会文物管理。建立多部门联合执法机制，整顿、规范古玩交易市场中的文物经营活动。建立古玩旧货市场中文物经营活动日常监管制度，规范文物市场秩序。加强对社会文物鉴定的规范管理，加大文物鉴定人才培养力度，多层次开展文物鉴定服务。

30. 创造民间收藏良好环境。探索开展文物流通领域登记交易制度试点，加强对民间流散文物的保护与管理。坚持严厉打击盗卖出土文物和制假贩假行为，保护合法的文物收藏与流通，加强对文物流通市场的监管力度。充分利用广播、电视、报纸、网络等媒体，加强对相关法律法规的宣传教育，引导民间收藏单位及个人合法收藏和交易，促进民间收藏健康、规范、有序发展。

（十一）加强文物交流合作

31. 扩大国内交流合作。利用国际博物馆日、文化和自然遗产日等重要节日、重大节点，大力宣传西安丰厚历史文化资源，进一步加强文化融合。积极鼓励全市各类文博机构之间开展全方位交流合作，充分展示地域文明。加强与港澳台文博界的业务交流，传播西安声音。

32. 深化国际交流合作。依托国际古迹遗址理事会西安国际保护中心（IICC-X）和丝绸之路国际博物馆友好联盟平台，加强与“一带一路”沿线国家博物馆及文化遗产机构在文物保护研究、文物资源共享、展览互动交流、科研项目协作、人员互访交流等方面合作，促进文物保护国际先进理念融入西安实践。实施“走出去、引进来”战略，引进国外知名博物馆在西安设立分馆、举办展览，组织西安代表性文物参与国际交流展览，扩大西安的影响力和知名度。

（十二）提升文物保护科技水平

33. 推动文物保护科技创新。实施考古、文物保护及博物馆装备提升行动。全面提升考古、文物安全防护、文物监测、文物修复、文物展示科技水平。支持高校、科研院所承担或参与文物考古、博物馆领域相关项目和课题。鼓励文物单位与高校、科研院所、高新技术企业开展合作。充分运用信息技术，推动文物展示利用方式融合创新。

34. 推进“智慧博物馆”建设。充分运用人工智能等现代信息技术，以信息共享、大数据、跨界创意和智慧应用为重点，推进中国文博行业标准化建设，推动“互联网+中华文明”深入实施。布局建设全市文物领域互联互通网络基础设施和条件平台，构建智慧网络传播矩阵。

（十三）创新人才队伍管理模式

35. 实施文博人才建设工程。实施文物保护和利用人才

培养计划，加强中高级专业技术人才储备，优化全市文博事业单位专业技术结构，强化专业技术人员岗位聘用制度。加快考古发掘、遗产保护、文创研发等领域紧缺人才及领军人才培养和引进，建立全市文博科研单位与高等院校文化遗产联合研究机制，积极推进创新人才引进、交流模式，不断优化人才队伍结构。

36. 明确文物行政执法队伍。文物市场执法职责由文化市场综合执法队伍承担。市文物执法队伍承担文物市场以外的文物行政执法职责。区县、开发区文物市场以外的文物行政执法职责，由相关文物行政管理部门委托文化市场综合执法队伍依法履行。文物行政管理部门对文化市场综合执法队伍相关执法工作进行指导监督。

(十四) 完善文物保护投入机制

37. 加大文物保护投入力度。坚持国有博物馆、纪念馆、文物保护单位等的事业性收入专门用于文物保护，扩大市级文物保护专项资金投入规模及使用范围。加大非国有和行业博物馆发展扶持力度。加大文博单位城建维护资金投入。积极争取中央、省级文物保护专项资金，落实已获得中央、省级资金支持文保项目的地方配套资金。

38. 促进文物保护多元投入。根据国家指导性意见并结合我市实际情况，确定文物领域购买公共文化服务的具体项目和内容。积极引导鼓励社会力量投入文物保护利用，并依

法依规给予财税、金融等政策支持。探索对文物资源密集区的支持方式，创新博物馆发展投融资机制，鼓励市场化运作。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。各区县、西咸新区、各开发区要全面贯彻中央和省委决策部署，落实落细文物保护利用改革目标和任务，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，纳入各级领导班子和领导干部综合考核评价体系。文物部门要履行好统筹协调职责，各相关部门要明确分工、形成合力，推进各项举措落地见效。

(二) 加强机构建设。推动文物分布密集区域的文化和旅游主管部门加挂文物局牌子，内设相关机构履行文物保护职能，配强专业人员。增加西安市文物稽查队人员编制，推动文物重点区域的文化旅游执法队伍增设文物执法中队，增强文物执法力量。在有条件的全国重点文物保护单位设文物保护专职机构或建立群众文物保护组织，设置群众文物保护员，增强文保力量。

(三) 加大政策扶持。支持文物保护由抢救性保护向抢救性与预防性保护并重、由注重文物本体保护向文物本体与周边环境整体保护并重转变。按照文物保护领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，落实政府财政保障措施。将文物保护单位运营、文物保护利用等纳入财政预算，加大支持力

度。积极引导鼓励社会力量投入文物保护利用，支持创新拓展不同类型文物合理利用途径。

（四）强化责任落实。各区县、西咸新区、各开发区以及市级相关部门要结合全市文物保护工作实际，制定完善各项工作制度，健全文物安全体系，畅通协同配合机制，明确任务，落实责任，强化安全责任和追究机制，扎实推进各项工作。

附件：《西安市关于加强文物保护利用改革的实施方案》
重点任务部门分工