

# 关于国有文物景区“两权分离”改革工作的 实施意见（征求意见稿）

各有关部门：

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强文物保护利用改革的若干意见》《“十四五”文物保护和科技创新规划》，落实省文旅文创融合发展战略，深化文物文旅管理体制改革，加快全市文旅文创融合发展步伐，经研究，现就我市推进国有文物景区管理权、运营权“两权分离”改革工作提出如下意见。

## 一、总体要求

在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下，坚持新发展理念，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，以本地文旅平台为主体，积极引进社会资本，推进文物价值高、区位环境优、保护措施好的国有文物景区开展管理权、经营权“两权分离”，激发文化遗产活力，丰富文旅业态模式，进一步发挥文物在讲好安阳故事、打造精品路线、助推文旅文创融合发展中的引领作用，提升我市在塑造“行走河南·读懂中国”文旅品牌的吸引力、影响力。

## 二、基本原则

——坚持依法依规。要坚守文物本体不作为资产抵押的法律底线。落实政府主体责任和部门监管责任，明确文物保护单位管理、经营权责及主体。核定为文物保护单位的属于国家所有的纪念建筑物或者古建筑，除可以建立博物馆或者辟为参观游览场所外，作其他用途的，按程序审批审核。

——坚持政府主导。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，探索社会力量参与国有不可移动文物使用和运营管理。各级各部门要提高站位，加强协同配合，确保组织得力、高效推进。

——坚持问题导向。要因地制宜，分类施策，不搞“一刀切”。全力破解影响文物事业持续发展、制约文物作用更好发挥的体制机制问题。

——坚持创造性转化。通过“两权分离”，积极探索、勇于创新，加强文物保护单位价值的研究、阐释和传播，完善基础设施、优化公共空间、提升服务品质，为文化强市建设提供更多动能。

——坚持分批推进。按照“成熟一批、实施一批”原则，明确“一处一策”，分期分批有序推进。逐步向有条件的各级文保单位推广“两权分离”模式，不断扩大文物保护单位开放数量和范围。

### 三、主要任务

### (一)厘清各方权责。

1. 依法履行文物保护政府主体责任和部门监管责任。坚持谁管理谁使用谁负责，落实文物管理使用者直接责任。文物保护单位管理机构要指导经营主体依法履行文物安全直接责任和管理责任。

2. 经营主体要自觉接受文物部门和管理机构的监督，在不违反《中华人民共和国文物保护法》等法律法规的前提下，与文物保护单位管理机构签订国有文物景区委托经营协议，明确双方权责、履约时限及违约罚则等内容，严格按照合同约定开展工作。

### (二)明确人员管理。

国有文物景区经营权移交后，管理机构在编人员工资及办公经费按单位性质及人员身份按相关政策予以保障，继续履行管理机构的职责；临时聘用、劳务派遣人员与原雇佣单位解除合同，经营单位按照能用尽用、保证人员队伍稳定的原则，继续与其签订劳务派遣合同；属于政府购买服务的公益性岗位人员，按有关规定执行。

### (三)明确收支管理。

1. 由经营单位负责采取多种营销方式，扩大经营性收入。经营性收入由经营单位支配，优先用于景区日常管理维护、景区文旅产业发展及增加公司资本金。对运营投入周期长、见效慢的文物保护单位，要充分考虑运营承接主体的预期效益，在模式设置

和合同约定中进行明确。

2. 按照《中华人民共和国文物保护法》等法律规定，社会力量捐赠、捐助不得作为经营单位经营性收入，仍由管理机构按照“收支两条线”渠道负责管理。

#### （四）创新经营模式。

1. 属地政府和文物部门要严把经营主体质量关，对经营主体承接能力、资信状况、运营效果进行动态评估，选择有经验、有实力的社会资本开展合作。

2. 国有文物景区管理机构要加强文物价值研究阐释，挖掘文物在历史文化、民风民俗、经济社会等领域的价值意义，为展示利用和价值传播提供重要支撑。

3. 经营主体要积极引入市场理念，增强文创产品研发、生产、销售及运营能力，确保经济和社会效益同步提升。

4. 鼓励管理机构和经营主体联合成立专门机构，培育和引进优秀专业人才，梳理、研发、提炼和推广专属 IP。对文旅价值较大的国有文物景区要在产业链延伸、文创产品研发上下功夫，重点推介研学游、休闲体验游等精品文旅线路，逐步形成不单纯依靠“门票经济”，甚至取消门票的经营方式。

5. 对一些体量规模小的文物保护单位要进行精准定位，可结合片区、线路特点，提炼主题，与相关产业进行融合嫁接，做好配套服务。同时要盘活周边资源，扩大景区开放范围，形成联动效

应。

#### （五）明确完成时限。

以市直国有文物景区为试点，从2023年10月开始，分批分期推进实施。各县（市、区）国有文物景区从2024年开始，分批分期推进实施，2024年12月底前完成。

### 四、保障措施

#### （一）加强组织领导。

成立市国有文物景区“两权分离”改革工作领导小组，市政府分管领导任组长，市委宣传部、市委编办、市财政局、市人力资源和社会保障局、市文广体旅局、市文物局、市文旅集团等单位，及各县（市、区）政府分管领导为成员。

#### （二）完善配套政策。

市国有文物景区“两权分离”改革工作领导小组要研究制定实施细则，明确经营主体两年培育期，建立淘汰和退出机制。根据国有文物景区情况，分别制定经营上限与下限责任清单，作为考核经营单位的基本条件。对因突破文物安全底线，造成文物本体破坏、损毁或引发社会负面舆论等情况，管理机构可终止“委托经营协议”。有违法犯罪情形的，依法追究相关责任。

#### （三）加强督促落实。

市国有文物景区“两权分离”改革工作领导小组要建立督导机制，加强工作督促指导，及时收集工作动态，研究解决国有文

物景区“两权分离”改革存在问题。各县（市、区）、市直有关单位在推进落实中，遇到重大问题要及时向市政府报告。

附件：安阳市市直国有文物景区“两权分离”改革工作  
实施方案

2023年9月1日

附件：

## 安阳市市直国有文物景区“两权分离”改革 工作实施方案

根据我市国有文物景区“两权分离”改革工作实施意见精神，结合实际，拟将9处市直国有文物景区，按照“成熟一批、实施一批”原则，分期分批向经营单位移交其经营权，对实施范围、移交时限以及双方签订委托经营协议中涉及权责、违约罚则等内容进行约定。特制定方案如下：

### 一、实施范围及移交时限

实施范围共9处。其中国保单位4处，市保单位4处，未定级1处。分别是：韩王庙与昼锦堂、袁林、天宁寺塔、高阁寺、郭朴祠、安阳县城隍庙、许三礼祠、三官庙、钟楼。

第一批包括韩王庙与昼锦堂、郭朴祠、钟楼等3处，待提请市政府常务会议等会议研究审议后，一个月内完成；第二批包括天宁寺塔、袁林、安阳县城隍庙等3处，待第一批移交后半年内完成；第三批包括高阁寺、许三礼祠、三官庙等3处，待条件成熟后完成。

### 二、关于管理机构权责的约定

1. 按照市编委会《关于市市区文物景点管理处主要职责的批

复》（安编〔2009〕72号）、市编办《关于安阳市文物局事业单位重塑性改革机构编制事项的通知》（安编办〔2022〕108号）规定，将上述国有文物景区原管理机构安阳市市区文物景点管理处与安阳市文物考古研究所、安阳市古代建筑保护研究所整合，组建安阳市文物考古研究院（安阳市文化遗产研究院）。

2. 市文物考古研究院（市文化遗产研究院）依法履行管理机构文物安全主体责任，负责与经营单位签订委托经营协议，指导履行好文物安全直接责任人责任，加强文物安全巡查，发现重大安全隐患要立即查处、上报，并要求经营单位全力整改。双方文物安全责任要在委托经营协议中明确。市文物局要加强对上述国有文物景区和文物保护单位安全监管。

3. 市文物考古研究院（市文化遗产研究院）继续负责各处文物保护单位保护规划编制和保护修缮工程、“三防工程”的方案编制、报批及实施等。同时，要加强人才队伍建设，积极引进文物、古建筑领域研究阐释、展览展示、社教宣传等专业技术人才，加强文物活化利用和价值传播。

### **三、关于经营单位权责的约定**

1. 负责接收上述国有文物景区经营权的经营单位是经营主体，与市文物考古研究院（市文化遗产研究院）签订委托经营协议。按照“谁使用、谁负责”原则，经营单位依法履行文物安全直接责任人责任。



2. 经营单位要建立现代企业管理制度，自觉接受市文物考古研究院（市文化遗产研究院）监督，配合文物保护工程的实施，日常养护与维修经费由经营单位解决，负责上述国有文物景区创文、创卫、景区提质升级等工作。

3. 经营单位要采取多种营销方式，依法依规开展经营性项目，扩大经营性收入，逐步形成不单纯依靠“门票经济”，甚至取消门票的经营方式，实现其他文旅要素均衡发展的产业链。

4. 在文物保护单位保护范围及建设控制地带进行景区配套服务设施建设等活动，必须按照《中华人民共和国文物保护法》等法律规定程序，报上级文物行政部门审批。

5. 核定为文物保护单位的属于国家所有的纪念建筑物或者古建筑，除可以建立博物馆或者辟为参观游览场所外，作其他用途的，必须按程序报批。

6. 严禁利用上述国有文物景区举办宗教活动，严禁设立功德箱。凡举办大型营销宣传等活动，须经管理机构同意后实施。

#### **四、关于人员和收支管理的约定**

经营权移交后，市文物考古研究院（市文化遗产研究院）仍是上述国有文物景区管理机构，继续承担文物保护单位管理机构职责。考虑到原管理机构市市区文物景点管理处管理职能、人员并入市文物考古研究院（市文化遗产研究院）后自收自支的财政供给方式尚未改变，为保障市文物考古研究院（市文化遗产研究

院)能够正常履行文物保护单位管理机构职责,建议对原管理机构人员工资和办公经费等作如下安排:

1.原管理机构累计拖欠的职工工资、日常维护等欠款,由市财政局纳入下一年度财政预算予以解决。

2.原管理机构在编人员工资(含津补贴、增资等)、办公经费,由市财政局列入市文物考古研究院(市文化遗产研究院)每年度预算予以解决。

3.原管理机构对移交后各处文物保护单位安全巡查、重大保护修缮工程、“三防工程”方案编制及实施等工作费用,由市财政局纳入每年度财政预算予以解决。

4.所移交各处文物保护单位日常养护与维修经费,由经营单位纳入企业经营预算予以解决。

5.按照《中华人民共和国文物保护法》等法律规定,社会力量捐赠、捐助不得作为经营单位经营性收入,仍由市文物考古研究院(市文化遗产研究院)按照“收支两条线”渠道负责管理。

6.原管理机构的临时聘用、劳务派遣人员,经营单位要按照能用尽用、保证人员队伍稳定的原则,继续与其签订劳务派遣合同。

7.原管理机构属于政府购买服务的公益性岗位人员,要制定明确具体的人员分流方案,并按有关规定执行。

## 五、关于国有资产管理使用的约定

按照《中华人民共和国文物保护法》《国有文物资源资产管理暂行办法》等法律法规规定，严禁将文物保护单位作为或变相作为企业资产经营；严禁租赁、承包、转让、抵押文物保护单位。除国有文物资源资产外，其余资产按照企事业单位固定资产管理相关规定执行。

## 六、对协议罚则的约定

经营权移交后，根据国有文物景区情况，分别制定经营上限与下限责任清单，即“黑白名单”。

（一）“白名单”主要包括对完成当年文物安全目标责任、门票、文创等经营性收入、参观人次、开展研学社教活动次数等指标进行量化。由市文物局、市财政局分别对经营单位每年运营情况进行评估，按程序报市委、市政府。

（二）“黑名单”主要包括因文物安全责任落实不力，突破文物安全底线，造成文物破坏、损毁；因运营管理问题引发重大社会负面舆论或造成不良社会影响的；两年培育期后，景区运营所取得经济效益明显下滑，并导致文保单位日常维护难以为继等。存在“黑名单”所列任一情况的，市文物考古研究院（市文化遗产研究院）可终止“委托经营协议”。涉嫌违法犯罪的要依法追究决策者、组织者、执行者责任。