

上海出台全国首部专门规范民间收藏文物经营活动的省级政府规章

2019年12月25日上海市人民政府令第27号公布《上海市民间收藏文物经营管理办法》，于2020年3月1日起正式实施。这是对2001年出台的《上海市文物经营管理办法》进行废旧立新，也是全国首部专门规范民间收藏文物经营活动，推动文物市场繁荣发展的省级政府规章。

一、背景缘由

上海作为全国的经济中心和东西方文化的交汇地，历来是全国文物进出境审核数量最多的口岸之一。2016年，共办理文物进出境审核6164组件；2017年共办理279批次，6489件；2018年共办理235批次，4071件；2019年共办理274批次7903件。同时，随着人民生活水平的提高和文化需求的日益增长，上海民间文物收藏和交易活动呈现出空前活跃的发展态势。据初步统计，目前上海有文物商店53家、经营文物拍卖的拍卖企业70家；涉及文物经营的古玩旧货市场11个，场内经营户1103家；涉及旧物、古玩（文玩）经营的互联网网站317个，从事民间收藏文物交易的市场主体整体数量和质量位居全国前列。2019年，上海共举办文物艺术品拍卖会171场，审核文物拍卖标的113300件，成交总额超过50亿元。

然而，在民间收藏文物经营发展得如火如荼的同时，相关的法律法规已经难以适应实践管理的需要。上海曾在1995年制定了《上海市文物市场管理办法》，并在2001年修改为《上海市文物经营管理办法》。但随着近年民间文物收藏不断升温，文物价格持续攀升，文物流通领域也随之出现一些无法可依的监管空白：夹带文物经营活动的古玩旧货市场发展迅速，游走于监管的“灰色地带”；一些不法分子通过虚假鉴定、虚构拍卖等方式，骗取高额费用；网络文物交易活

动日益活跃，亟待加强监管等等。

《上海市民间收藏文物经营管理办法》（以下简称“办法”）的出台，能进一步规范民间收藏文物经营活动，在促进文物市场健康有序发展的同时，助力打响“上海文化”品牌。

二、基本做法

上海市文化和旅游局（文物局）从2017年开始启动《办法》的立法调研工作，历时两年多，在深入调研和向社会公开征求意见的基础上，形成了草案，报送上海市司法局审核。市司法局组织听取了市政府相关部门、各区人民政府、市高院、市检察院以及部分文物商店、经营文物拍卖的拍卖企业、古玩旧货市场主办单位和相关行业组织的意见，对**有关重点、难点问题**组织专家论证，并赴国家文物局请示汇报（*主要是古玩旧货市场内商户的文物经营资质、相关行政许可的撤销等方面的问题*）。根据各方意见，经过反复修改、完善后，提请上海市政府**第74次常务会议**审议通过。

三、主要成效

《办法》共六章三十七条，包括总则、经营主体、经营规范、服务与监管、法律责任、附则等，主要更新了以下几方面内容：**一是**将规章名称与适用范围限定为民间收藏文物经营管理；**二是**除了明确法定的文物商店和经营文物拍卖的拍卖企业两类文物经营主体外，将古玩旧货市场及其商户以及电子商务经营者一并纳入经营主体范畴；**三是**针对文物经营监管的重点领域和薄弱环节，明确了古玩旧货市场主办单位、电子商务平台经营者的管理责任，以及文物经营的禁止行为；**四是**专设服务与监管一章，对相关行政审批事项的一网通办和信息公开、建立鉴定咨询服务机制等服务和保障措施，信用管理、诫勉约谈、撤销许可等监管措施，以及相关部门之间的执法协作机制和涉案文物鉴定工作等作出了明确规定；**五是在**设定《文物保护法》《电子商务法》罚则

指引条款的基础上，重点对创设的行为规范，如信息公示规定、古玩旧货市场主办单位的管理责任、有关禁止行为等，设定了相应的法律责任。

四、推广价值

（一）创新管理模式，激发市场活力

《文物保护法》规定了文物商店和文物拍卖企业两类文物经营主体，并明确除经批准的两类主体外，其他单位或者个人不得从事文物的商业经营活动。而实践中，古玩旧货市场中的商户经营文物的情况较为普遍。根据国家文物局 2012 年印发的通知要求，文物行政部门需要按照文物商店审批条件对古玩旧货市场中经营文物的商户进行审批。但由于文物商店审批条件很高，包括 5 名以上中级以上文物博物专业技术人员等要求，古玩旧货市场内的商户很难达到。因此，在古玩旧货市场内事实上存在一批未经审批而从事文物经营活动的商户，属于监管的“灰色地带”。针对这一情况，《办法》规定，古玩旧货市场内的商户可以由市场主办单位统一取得文物商店设立许可，依法从事文物经营活动，明确市场主办单位管理责任等制度设计，形成**政府管古玩市场、古玩市场管商户的监管模式**，将古玩旧货市场内商户的文物经营活动纳入监管范围。这项举措使大量的小规模商户可以在“阳光”下合法开展文物经营活动，必将大大激发市场的活力。

（二）转变监管理念，突出服务意识

《办法》从原先强调以监管为主转变为以服务社会与有效监管、改革创新与坚守底线并重的立法思路，围绕“**发展繁荣市场，规范监管市场，热情服务市场**”的理念，对相关行政审批事项的一网通办和信息公开等服务和保障措施作了明确规定，进一步优化了文物市场的营商环境。

（三）突破许可制度，增添监管手段

目前，法律法规未对文物商店、文物拍卖企业的行政许

可证件有效期作出规定。国家文物局又废止了《文物拍卖企业资质年审管理办法》。因此，实践中，导致文物部门对在经营过程中不再符合许可条件的文物经营企业缺少监管手段。**《办法》中增设了撤销行政许可的制度**，赋予了上海市文物主管部门撤销不再符合相关许可条件且逾期未整改或者未整改到位的文物经营单位许可资质的权限。**这在文物商店、文物拍卖企业行政许可制度方面也是一种突破。**

（四）延伸主体范畴，线上线下一致

随着电子商务的迅猛发展，通过自建网站、电子商务平台或者其他网络服务从事文物经营活动的电子商务经营者越来越多，市场交易额越来越大，为了保持线上线下监管要求的一致性，《办法》根据《电子商务法》的有关规定，对这类经营主体的文物经营资质要求和经营者的管理责任作出了明确规定。

（五）扩大涉案鉴定，刑事行政同步

文物经营活动监管涉及市场监管、商务、公安、海关以及文旅局执法总队等较多部门和单位。最高法院、最高检察院、国家文物局等联合印发的《涉案文物鉴定评估管理办法》中只规定了对“文物犯罪刑事案件涉及的文物”的鉴定，**未包括行政执法案件中涉案文物的鉴定**，这也是目前对文物经营活动较少开展行政执法活动的重要原因。为解决此问题，《办法》明确，行政管理部门开展文物经营执法活动，可以委托国家文物局认定的鉴定机构进行鉴定，**从而将涉案文物鉴定范围扩大至包含行政执法案件，这也是重要的创新举措。**同时，对相关部门之间的执法协作机制和涉案文物鉴定工作作出了明确规定，保障相关行政执法活动的顺利开展。

（六）创设行为规范，保障市民权益

为应对文物市场存在的乱象，《办法》创设了一系列行为规范，如要求文物经营单位公示相关证照，增加了古玩旧货市场主办单位的管理责任，禁止冒充文物进行销售，禁止

通过虚构拍卖、虚假鉴定等骗取文物鉴定、展览、服务等费用，禁止通过虚假宣传误导文物购买者等，并设定了相应的法律责任，有效的保障了市民的合法权益。

（七）开展公益鉴定，建立长效机制

针对社会对民间收藏文物鉴定有很大需求的实际，《办法》中明确要求**建立民间收藏文物鉴定咨询服务机制**。上海从 2017 年开始，通过政府购买服务等方式，先后组织上海文物商店、朵云轩集团、上海市收藏协会和上海市文物保护研究中心四家单位，面向社会开展常态化民间收藏文物免费鉴定咨询服务试点工作。同时，上海市文物局及时总结经验做法，制定了《**上海市民间收藏文物鉴定咨询推荐单位工作规程**》，形成了较为完善的民间收藏文物鉴定咨询制度。截至目前，四家推荐单位已累计接待文物收藏爱好者两万余人次，无偿鉴定文物藏品总数超过六万余件，受到群众普遍欢迎和社会舆论广泛好评。该服务模式的建立，有效遏制了借文物鉴定名义实施诈骗活动等市场乱象，既保障了文物收藏爱好者的正当权益，又增强了人民群众依法收藏文物的意识。国家文物局对上海的此项工作予以充分肯定，并专门印发通知要求各省、自治区、直辖市参考借鉴“上海模式”。

（八）优化人才评定，加强队伍建设

企业要发展，人才是根本。在申请文物经营资质许可条件中，有一条核心要素就是文物拍卖企业需要有 5 名以上文博系列高级职称的专业人员，文物商店需要有 5 名以上文博系列中级职称的专业人员。而这些专业人员主要集中在相关文博单位，这是长期以来困扰文物经营单位的难题。为此，《办法》首次提出**支持文物经营单位的专业技术人员参加文博系列职称评定，并建立文物鉴定人才培养基地，开展专业知识和技能培训等**，为促进文物经营单位高质量发展提供强有力的人才队伍支撑。

（九）成立行业协会，倡导行业自律

上海各文物拍卖企业、文物商店、古玩市场规模大小、内容特点、发展水平都不尽相同，为了促进全市文物经营单位的共同发展和健康发展，今年5月，经上海市民政局批准，上海市社会文物行业协会正式成立，这是国内首个面向文物经营行业的地区性行业组织，现有会员单位110余个。《办法》要求社会文物行业组织加强行业自律，制定行业管理规范，开展行业诚信体系建设，指导、督促会员依法开展文物经营活动，促进行业公平竞争和健康有序发展。通过行业组织引领、带动全市的文物经营单位以更加包容开放的胸襟和诚实守信的精神参与市场竞争，使文物市场健康有序、充满生机。