

业内人士认为制定博物馆法时机已经成熟

立法破解博物馆“成长的烦恼”

立法眼

□ 本报记者 朱宁宁

故宫，文华殿内，2022年的开年大展“何以中国——中华古代文明暨《国家宝藏》特展”正在举办。从全国30家博物馆精选出来的130余件文物跨越时空震撼登场，讲述着各自的前世今生。对于这场特展，网友给出了“什么都好，就是不好约”的评价。

不只是故宫，春节假期里，各地大大小小的博物馆都成了热门去处，“到博物馆打卡”已然成为新时尚。据媒体报道，“十三五”期间，我国博物馆年度参观人数由7亿人次增长至12亿人次，平均每年增加1亿人次。

博物馆热的背后，是人民群众对精神文化越来越强烈的需求。近些年来，全国各地博物馆的数量迅速增加。据统计，截至2020年底，我国博物馆总数量已达5788家，其中，非国有博物馆数量已达1860家，在我国博物馆体系中的比例呈不断扩大趋势。

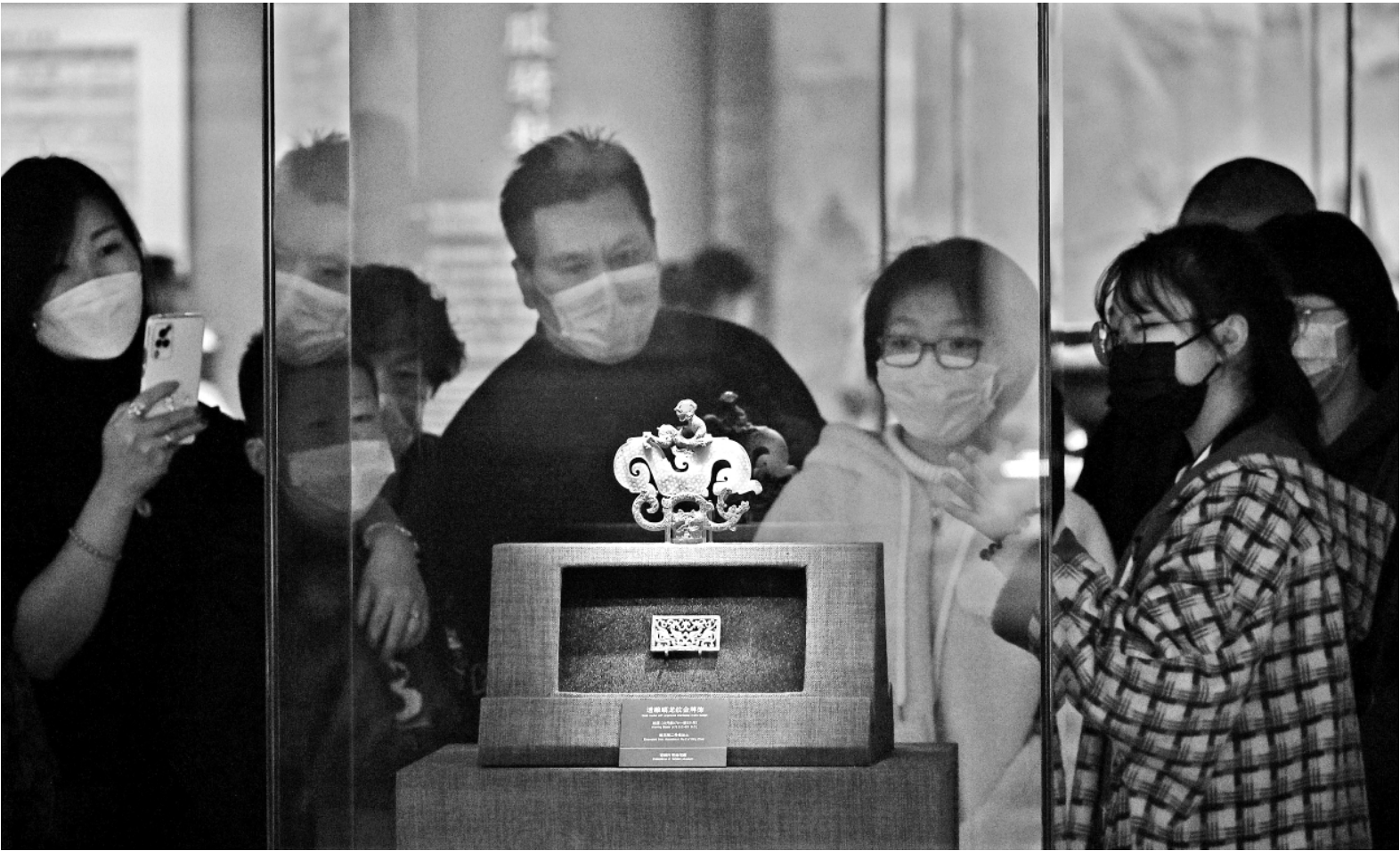
博物馆已经成为不可忽视的加强文化自信的积极力量，其在数量大幅增长的同时，如何实现提质增效的发展，尤其是如何规范和促进非国有博物馆的发展，成为不容忽视的问题。一些业内人士在接受《法治日报》记者采访时呼吁，将博物馆事业主动融入国家经济社会发展大局，加快推进博物馆法的立法进程，为博物馆健康发展提供法治保障。

完善文物捐赠奖励机制

以文物共情，让历史说话。可以说，博物馆是让文物“活起来”的最佳也是最主要的场所，民众走进博物馆才有了与文物跨越时空交流的机会，才能够去感受博大精深的文明、品味悠久的历史。

一些业内人士认为，我国博物馆业发展面临一个难题，就是民间收藏文物难以有效利用，其展览展示、有序流通还存在不少困难，分析原因，对于民间收藏文物捐赠的奖励制度和税收优惠政策等仍不够完善是重要方面。

“民间收藏文物的利用，是文物利用的重要组成部分。民间藏家手中的文物往往都有较高的价值。但目前，民间藏家将其合法持有的文物捐献给国有文物收藏单位时，虽然现行的文物保护法明确规定相关单位应给予奖励，但对于如何奖励、奖励多少以及是否能够以捐赠者名义对馆舍等设施进行冠名等具体内容并未明确。民间藏家捐献文物时应享受的税收减免优惠等在实践中也缺乏具体的操作性。”文化和旅游部法治专家委员会委员、北京第二外国语学院文化旅游政策法规中心副主任王天星指出，博物馆的建设和维护需要



2月4日，市民在河北省邯郸市博物馆参观。

大量可持续的经费投入，办好博物馆，光靠政府是不够的，必须要建立和完善公众参与机制，需要动员全社会各方力量共同参与。而制度的不健全，不利于激励更多的民间藏家将所藏文物捐献给国家，进而影响文物发挥出应有的文明传承作用。

鉴于此，王天星建议及时对文物保护法、慈善法等法律进行完善，通过构建完善的有可操作性的法律制度来鼓励、激励更多的民间藏家将所藏文物捐赠出来，让文物走出密室，走向社会，发挥其在传承文明、传播文化、提升公众文化素养、增强民众对中华优秀传统文化自豪感等方面的积极作用。

非国有博物馆发展艰难

值得关注的是，近些年来，非国有博物馆，也就是

通常所说的民间博物馆发展迅猛。从2013年开始，其增长速度已超过国有博物馆。目前，非国有博物馆在中国博物馆总体格局中占有重要的位置，是我国博物馆体系的重要组成部分。

但是在迎来快速增长的同时，非国有博物馆却不得不面对一系列“成长的烦恼”。“目前，我国非国有博物馆在可持续运营方面还面临诸多困难，缺乏自身造血机能，许多非国有博物馆还不能实现自身良性运转，资产完全依赖举办者不断投入的不在少数，而新冠肺炎疫情也让形势变得更加严峻。”全国政协委员、中国博物馆协会副理事长、上海大学教授安来顺指出，非国有博物馆的持续健康发展中还有很多问题尚未厘清。

安来顺进一步分析指出，一方面，非国有博物馆自身还存在很多待解问题，比如，该如何理解非国有博物馆须取得法人资格？如何解决非国有博物馆的资产管

理问题，实现从私人收藏家向公共机构的角色转移？如何解决自身特色定位不明确、收藏政策不清晰的问题等等。另一方面，还面临诸多的社会现实问题，比如，对于非国有博物馆馆舍与经费保障问题，各地执行情况不一；一些已有的支持政策在实践中并未及时兑现，应与国有博物馆同样享受的土地、税收等优惠待遇未能完全落地，地区之间还存在明显的不平衡性；有些地方政府、部门对政策重视不够，执行打折扣，有的缺乏操作性细则。此外，非国有博物馆藏品的真实性和来源合法性也一直是困扰其发展的“老大难”问题。

出台法律提供制度保障

记者采访中了解到，早在1979年，国家文物局就发布《省、市、自治区博物馆工作条例》。2005年，原文化部

颁布《博物馆管理办法》。2015年3月20日，《博物馆条例》（以下简称《条例》）正式施行。《条例》规范了博物馆的设立、变更和终止程序，同时支持博物馆事业发展，鼓励博物馆向社会免费开放。

值得一提的是，在设立条件、税收优惠等方面，《条例》对国有和非国有博物馆一视同仁，要求加强藏品尤其是文物藏品的保护和管理，禁止博物馆获得来源不明或不合法的藏品。这些规定无疑对于博物馆的健康发展具有非常重要的意义。

“应当说，《条例》实施以来，对博物馆事业的发展发挥了极大的推动作用。但是，随着文化强国战略的实施和博物馆事业的快速发展，《条例》的一些先天不足也逐渐显现出来。”中国人民大学法学院文化遗产法研究所所长王云霞指出，《条例》主要着眼于规范和优化博物馆管理，因此带有明显的行政管理色彩。在现阶段，博物馆与人的关系日渐紧密，社会力量参与博物馆发展日益重要，权利问题愈发凸显，尤其是民间收藏文物所有权与非国有博物馆藏品所有权常常交织在一起，使得行政法规调整模式很难应对博物馆改革和发展中出现的新问题。因此，亟须将《条例》上升到法律层面，为博物馆发展提供民意基础更加广泛的制度保障。

据了解，对于出台专门的博物馆法，中国博物馆学会在1984年就曾提出立法倡议。近些年，业内有关博物馆立法的呼声渐高，认为制定博物馆法的时机已经成熟。

“非国有博物馆本身在治理体系和运行机制上就存在复杂性。而在目前博物馆事业的治理环境相比之前复杂许多的大背景下，非国有博物馆的专业化可持续发展需要更加明确的行业规范。”安来顺指出，博物馆无论是国有还是非国有，其举办者都需要遵循一系列的专业标准，这种标准必须由法律来约束和保障。同时，博物馆需对自然和文化遗产负责，其举办者应承担为实现这一目标所需人力、物资和经济资源的责任，这就需要出台专门的法律对博物馆的机构身份、物质资源、经济资源以及人员等进行明确。“总之，促进博物馆业健康有序发展，尤其是解决非国有博物馆发展瓶颈，出台一部专门的法律十分必要。”

那么，我们需要一部怎样的博物馆法呢？

“博物馆法首先应确认和保障社会公众参与博物馆发展的权利和途径，社会力量举办博物馆，以及社会各界对博物馆的捐赠和志愿服务需有相应的激励机制，特别是税收优惠和抵扣制度。”王云霞说。

而另一个立法重点，王云霞认为应该完善博物馆藏品保护和利用的相关规范，明确博物馆藏品与文物的关系，注意博物馆法与文物保护法的衔接。“现有博物馆藏品管理的相关规定在藏品购买、保护、展示、管理、处置等方面还存在某些规范空白或操作性不强等问题，专业机构和评价程序的设置缺失以及重大决策缺乏必要的制约等问题，都需要加以规制和完善。

对于非国有博物馆的规制，王云霞认为博物馆立法中应当加强。

“目前非国有博物馆在设立条件和程序、藏品真伪及合法性、资金投入、运营管理、人才建设等方面都存在许多法律空白和缺陷，严重制约了社会力量办馆的意愿和成效。”王云霞建议，博物馆法明确非国有博物馆的法律地位，完善其准入程序，在资金、人才、馆舍等方面加大扶持程度，同时还应加大对其监管力度，明确法律责任。

新实践

□ 本报记者 阮占江 帅标

□ 本报通讯员 钟克捷

近日，湖南省十三届人大常委会第二十七次会议分组审议结束后，湖南省人大常委会委员蒋秋桃来到下组工作人员座位前，递交关于《湖南省社会信用条例（草案）》和《湖南省人口与计划生育条例（修订草案）》议题的审议意见卡，笑着说：“我又填完了两张考卷。”

蒋秋桃所说的填写“考卷”正是湖南省人大常委会为进一步提高常委会审议质量，充分发挥常委会组成人员集体智慧，于2021年开始推行的一项创新举措——审议意见卡制度。

软约束成为硬指标

在2021年1月召开的湖南省十三届人大四次会议上，湖南省人大常委会党组书记、副主任刘莲玉作常委会工作报告时明确提出：“改进常委会会议组织和服务保障，试行常委会审议意见卡制度，不断提升审议质量。”为落实这一要求，省人大常委会办公厅制定了《关于推行省人大常委会会议审议意见卡（试行）的工作方案》，并专门制作设有审议议题、审议时间、审议意见和签名等项目的审议意见卡，在发出会议正式通知时，将审议意见卡和会议文件材料同步上传至湖南人大网服务专区和湖南人大会务App，要求常委会组成人员至少针对一项议题填写提纲挈领的审议意见，于会议期间提交。全年填写情况将被纳入代表履职档案和本人年度履职报告，作为评价组成人员履行职责情况的重要依据。这就使得审议前的精心准备成为每一位组成人员的“硬任务”，克服口头发言这一“软指标”刚性不足的问题。

这一机制激活了常委会组成人员的审议热情，增强了他们依法履职的使命感和责任感。雷震宇委员说：“这个举措对我们提出了硬性的约束和要求，每次还要通报，年底还有成绩单，确实感到了一种无形的压力。”

截至2021年12月，湖南省十三届人大常委会第二十三次会议至第二十七次会议共收到审议意见卡628张。其中，19名专职委员提交188张，37名兼职委员提交390张，另有列席人员自愿填写50张。审议意见卡制度实施以来，常委会组成人员对各项议题的关注度和参与审议的积极性、主动性明显提高。

做好做足准备工作

别看审议意见卡只是薄薄一张纸，承载的却是委

湖南省人大常委会推行审议意见卡制度

高效能履职服务高质量发展

员们厚厚的“功底”，反映出委员们在会前围绕议题所下的准备功夫。田际群委员表示：“我作为相对年轻一些的委员，专业知识和经验都比较有限，更需要‘笨鸟先飞’做好准备，不熟悉的议题还要另外查找资料，再提前整理思路，在审议意见卡上列出发言提纲，这样开会时意见会比较成熟，也更有底气。”

每张言简意赅、条理分明的审议意见卡都是“浓缩的精华”，常委会组成人员的核心观点和重要建议一目了然，从中也可以看出其履职态度和能力。李曦委员也可谓是“模范生”之一，她每次都结合学习和调研情况，在会前几天就针对一些重点议题提前写好审议意见卡，在工作人员的印象中，她提交的审议意见卡简明扼要、规范整洁，还有重点标注，现场发言非常积极，意见切中肯綮，表述清晰流畅，不讲废话，而且意见采纳率也比较高。

根据一年来的调查了解，可以看出审议发言频次和水平比较高的委员，其填写的审议意见卡无论是数量还是质量都更加突出。审议意见卡制度可以促使组成人员早学习、早调查、早思考，熟悉法律，吃透实情，从而写出比口头发言更具全面性、准确性和深刻性的审议意见，现场发言时才能做到熟悉情况不说行外话、紧扣主题不跑题外话、实事求是不过头话。

2022年1月19日，《湖南省实施《中华人民共和国土地管理法》办法》在省十三届人大五次会议上高票通过，是近20年来首部由湖南省人民代表大会审议并通过的地方性法规。该法规经两次常委会会议审议并原则通过后，以省人大常委会的名义提请大会审议。省人大常委会委员、农业与农村委员会副主任委员詹晓安在一审时，在对湖南省土地管理情况深入调研的基础上，针对一些地方存在的耕地抛荒和非农化、非粮化问题，在审议意见卡中提出要加强防范措施，建立相应处罚机制，引起了省人大法制委的关注和重视。经过进一步研究修改，最终通过的实施土地管理法办法中专门增加一条，对禁止耕地抛荒作出规定，明确了政府主管部门关于恢复闲置、荒芜耕地耕种的工作责任和防范措施，并规定要对土地经营权人的耕地抛荒行为进行处理。据统计，在两次常委会审议过程中，委员们共填写36张审议意见卡，提出78条审议意见，其中关于国土空间规划、耕地质量保护，加强乡村规划、设施农业用地等方面的重要建议，在法规修改过程中被充分吸纳，体现了常委会组成人员的集体智慧。

短会期开出高质效

一年来，审议意见卡成为常委会审议的重要载体和辅助手段，克服了因议程多、会期有限而导致的审议发言时间不确定性，尤其在常态化疫情防控和精简会议压缩会期的新形势下，发挥有效的补充和托底功能，

提高了议事质量和效率。委员们即便没能在会上发言，也能通过审议意见卡这一途径表达自己的意见，行使法定的话语权，从而有效解决了“有话没时说”“有话无法说”“有话不说”等问题。在省十三届人大常委会第二十五次会议上，省人大常委会委员、副秘书长甘跃华因参加省委统战工作会议，无法参加其中两次分组审议，他便提前将关于《湖南省治理货物运输车辆超限超载条例》《湖南省中小学校幼儿园规划建设条例》两个议题的审议意见卡交到工作人员手中，及时充分地表达了意见。

过去，由于会前调研不充分，情况掌握不透，有的委员审议时凭主观经验泛泛而谈，占用了大量发言时间却没有真正说到点子上。对于一些专业性强或普遍不太熟悉的议题，发言的人又寥寥无几，容易“冷场”。现在多数委员经过会前充分准备，现场发言更加踊跃，有的放矢，发言的条理性和针对性也增强了。黄云清委员说：“现在大家发言基本上都直奔主题、紧扣议题，挤出了很多‘水分’，即使现场讨论比较热烈发言时间不够，通过提交审议意见卡的方式也能反映自己的意见。”其实，这也是制度设计的目标之一：杜绝审议中发言不着边际、评功摆好、跑题冷场的现象，充分保证常委会组成人员能够真实全面地表达自己的意见和建议，在短会期中尽量把议题审议透。

今年以来，常委会会议时间一般控制在3天左右，比以前减少了1至2天。大家普遍认为，通过推行审议意见卡制度，现场审议的干货更多了，氛围更好了，会议的含金量更高了，密度更大了，越来越精简、紧凑、务实、高效，开出了新气象。

据悉，这一制度还被明确写入了《中共湖南省委关于加强和改进人大工作的意见》和《法治湖南建设规划（2021—2025年）》，作为一项以高效能履职服务高质量发展的重要举措在全省推广，进一步开创人大履职更为广阔的天地。



制图/李晓军

人大动态

广东首个人大制度展览馆在广州开馆 回顾光辉历程彰显制度自信

2月17日，广东省首个人代表大会制度展览馆在广州从化良口开馆。这是从化区人大常委会为更好宣传人民代表大会制度而创建的重要宣传窗口，也是市民群众了解人民代表大会制度的重要平台和各级人大代表学习培训的实践基地。

展览馆分为“人民代表大会制度历史沿革”

江苏省人大常委会专题调研代表工作 加强履职管理完善评价体系

2月16日，江苏省人大常委会副主任樊金龙在南京专题调研人大代表工作、换届选举工作及代表工作信息化建设情况，对通过宪法广场有形化室外展呈，进一步弘扬宪法精神，树立宪法权威予以充分肯定。

樊金龙指出，要深入贯彻落实中央人大工作会议精神，加强统筹谋划，在以往工作的基础上创新发展，发挥示范带头作用，要进一步加强代表思

想政治建设，引导代表强化履职意愿，提高依法履行代表职务的思想自觉和行动自觉，要切实做好人大代表履职服务保障工作，既要组织代表参加统一安排调研视察，又要结合代表行业专业开展专题调研活动，并为基层一线的代表履职提供更多协助和服务，要加强代表履职管理，完善代表履职评价体系，激励代表更好为人民代言，为人民服务，推动新时代人大代表工作取得新成效。

杭州开发数智人大“代表在线”应用场景 为代表履职提供全方位服务

浙江省杭州市人大常委会积极贯彻落实浙江省委、省人大有关数字化改革部署要求，开发建设了以“一码一云六在线”为主要框架的杭州数智人大“代表在线”应用场景，为代表履职提供全方位全周期全闭环服务。

“一码”即代表码，为每位人大代表配置一个专属二维码，既可在参加会议活动时扫码签到，

也可在联系群众时作为扫码连接的专用通道，相关履职信息自动获取和保存。“一云”即履职云，通过“我的档案”“履职动态”“意见征集”三大模块，为每位人大代表打造专属的履职档案和展示窗。“六在线”即建议在线，联民在线，立法在线，监督在线，学习在线，积分在线，实现代表履职全链条覆盖。

深圳市人大常委会到市住房和建设局调研 落实房住不炒做好政策衔接

2月17日，广东省深圳市人大常委会副主任裴蕾带队到市住房和建设局调研并召开座谈会。座谈会上，深圳市住房和建设局汇报了2021年工作总结和2022年工作思路，拟提交审议法规和政府规章的进展情况以及公共住房专项工作及重点建议办理情况。

裴蕾指出，深圳市住房和建设局要坚持以人民为中心，落实“房住不炒”要求，保持政策定力，

做好政策衔接，确保全市住房和城市建设工作始终沿着正确的政治方向向前推进。要坚持问题导向，提升治理能力。要认真对标中央关于“双区”建设的定位和要求，对标深圳市市委确立的工作目标，对标人民群众的期盼，借鉴其他地区的经验做法，完善城市治理体系，提高城市治理能力，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

本报记者 张红兵 整理