



我国文物建筑消防保护的法律责任

邢小崇

(山西省消防总队, 山西 太原 030001)

摘要: 从法律的角度, 对我国文物建筑的消防安全进行了探讨, 以期引起学界的关注, 达到加大立法力度, 共同保护文物建筑消防安全的目的。

关键词: 文物建筑; 消防保护; 法律责任

1 应把“文物建筑”的概念明晰化

长期以来, 我国消防界人士由于缺乏对文物建筑的认知和理解, 而把应予保护的文物建筑消防工作一直称其为“古建筑消防安全工作”或“文物古建筑消防安全工作”。1984年文化部、公安部颁布的《古建筑消防管理规则》就是一个例证。新的《文物法》实施后, 对文物的范围进行了列举式的规定。部分省市也仿照《文物法》的模式, 对应予消防保护的文物建筑进行列举, 如《陕西省文物保护单位消防安全管理规定》。

笔者认为, 这些列举式排列是必要的。但不管哪种方式都只是对文物或文物建筑概念外延的列举, 而文物或文物建筑的内涵并没在法律中加以明确。多年来, 由于“文物”这一概念未加以明确, 公安消防部门对文物建筑的概念也始终模棱两可, 致使在具体执法过程中存在很大的随意性。因此, 用法律的形式规定“文物建筑”的概念已到了刻不容缓的地步。

要把“文物建筑”的概念明晰化, 首先要明确“文物”的概念。程恩富在《文化经济学通论》一书中提出了“文化资源”的概念, 认为“文化资源就是人们从事文化生产或文化生活所利用或可以利用的各种资源”。“文化资源不仅是物质财富资源, 同时也是精神财富资源”。可见, 从经济学的角度来看, 文物是一种文化资源, 是人们从事文化生产或文化活动所利用或可以利用的资源。这种资源并不是指文物本身, 而是指附在文物之上的历史文化信息, 这种信息自文物产生之时即已存在。文物资源是一种特殊的资源, 需要发掘和开发。重庆大学法学院黄锡生博士据此提出了“文物”的概念, 即指在人类社会的发展过程中所遗留下来的, 并能反映人类社会的文明进程的, 具有历史性、稀缺性、资源性等特性的文化遗产物。因此, 笔者认为应予消防保护的“文物建筑”应指在人类社会的发展过程中所遗留下来的, 并能反映人类社会的文明进程的, 具备历史

性、稀缺性、资源性等特性的文化遗产建筑。

文化建筑概念的明晰化, 既避免了列举式可能造成的遗漏, 又排除了收藏、展览文物的当代建筑(如博物馆、展览馆等)。这些现代建筑的消防安全管理已经有法定的技术规范或规定支持, 没有必要列入文物建筑的范畴。

2 应把文物建筑消防保护的法律责任明晰化

2.1 保护文物建筑消防安全工作中应承担的责任

涉及文物建筑的消防保护主要有两方面的责任。一方面是各级政府, 相关行政部门, 文物建筑单位, 及其他相关单位在保护文物建筑消防安全工作中应承担的责任。另一方面是以上政府、部门和个人如果没有履行各自的消防安全责任而应该承担的法律后果。

对于第一方面的责任, 在《文物法》、《消防法》以及其他法规中均有相关规定。

2.1.1 国务院及各级政府的消防安全责任。《消防法》第三条规定: 消防工作由国务院领导, 由地方各级人民政府负责。《文物法》第八条规定: 国务院文物行政部门主管全国文物保护工作。地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作。第十条又规定: 县级以上人民政府应当将文物保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划, 所需经费列入本级财政预算。

2.1.2 各级政府部门部门的消防安全责任。《文物法》第八条规定: 县级以上地方人民政府承担文物保护工作的部门对本行政区域内的文物保护实施监督管理, 县级以上人民政府有关行政部门在各自的职责范围内负责有关的文物保护工作。《消防法》第四条规定: 国务院公安部门对全国的消防工作实施监督管理, 县级以上地方各级人民政府公安机关对本行政区域内的消防工作实施监督管理。

2.1.3 文物建筑单位的消防安全责任。按照《消防



法》的解释,营业性场所是指公众进行娱乐、餐饮、购物、住宿等各种活动的经营性场所。文物建筑显然不在其列,应该是属于单位的范畴。公安部61号令《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定》第二章分别对单位的消防安全责任做了规定,并对履行民事合同时产生的各种消防安全责任做了规定。

2.1.4 文物建筑周边单位的责任。文物建筑大多被城镇或乡村所包围,周边环境比较复杂。鉴于此,在公安部《古建筑消防管理规则》修改征求意见时,笔者提出应在消防安全责任中加入一条,即“文物建筑周边的村民委员会、居民委员会应当组织制定文物建筑防火安全公约,有针对性地开展群众性的消防安全工作”。此建议得到了与会领导、学者的一致认可。其实,这并非笔者的主观臆创,而是将《消防法》有关规定的延伸和具体化。《消防法》第二十三条规定:村民委员会、居民委员会应当开展群众性的消防工作,组织制定防火安全公约,进行消防安全教育。

综上所述,相关法律法规对各级政府相关行政部门,文物建筑单位乃至周边单位及个人的消防安全责任制定的不可谓不细,也是符合实际情况的。然而,令人遗憾的是,在有关法律、法规中对政府、部门以及单位不履行消防安全责任应承担的责任所作的规定,或流于形式,或难于操作,起不到实效,有的甚至根本没有提及。但恰恰是这方面的内容在文物建筑的消防保护工作中起着举足轻重的作用,必须予以加强。

2.2 不履行消防安全责任应承担的法律责任

2.2.1 各级政府在文物建筑的消防保护工作上,往往是口头上很重视,叫的很响,实际工作中却总是给予冷落。最主要的原因,恐怕是文物保护和经济发展存在着根本上的矛盾,而能够在两者之间作决策的当事人,却没有足够的认知和意识,可以明智的保持平衡,化矛盾于无形。“经济发展”是个诱人的名词,对当政者来说,这是建立丰碑名留青史的机会。于是,许多贫困的地方也建起了一个个巨大而又非常美丽的形象广场。由此看来,文物建筑消防保护的关键并不完全是钱的问题,首先是保护意识的缺乏,其次就是法制不彰。仅仅一部国务院302号令《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》是远远不够的。该规定对发生特大火灾的当地政府及其相关部门的责任作了明确规定,但是对未发生特大火灾,然而政府未履行职责的情形却未有提及。笔者认为,消防工作是一项基础工作,不能完全以是否发生特大火灾作为衡量政府工作的惟一标准。如果平时不加强消防保护投入,一旦发生火灾,造成的损失是不可挽回的,文物建筑尤其如此。文物建筑之所

以珍贵,是因为它牵动了国家民族或文化群体的感情,新加坡人称之为“集体记忆”。笔者建议国家应当在相关法律中明确各级政府未履行文物建筑消防保护的法律责任,尤其是对政府的一把手,必要时甚至可以给予降职,撤职。在当前的我国各级政府,一把手对待某项工作的态度是相当重要的,如果市长或县长重视消防,那么这些地方的消防工作开展的就较为顺利。因此,只有对一把手提出明确的工作要求和责任,才能彻底推动文物建筑消防工作的健康发展。

2.2.2 对于文物建筑单位未履行消防职责应受的处罚,笔者遍查《消防法》,仅有第三十四条规定:机关团体企业事业单位违反本法的规定,未履行消防安全职责的,责令限期改正,逾期不改正的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分或者警告。只有对于营业性场所,才能责令停产停业。文物建筑单位作为非营业性场所,显然不适用停产停业,而行政处分适用于国家公务员,以及有关规定适用行政处分的其他人员,且只能由其上级机关实施。在实际工作中,许多文物建筑单位连产权都不明晰,甚至一些文物建筑连最起码的看管人员都难以确定,根本就谈不上有无直接主管或责任人的问题。另一方面,作为文物建筑消防安全的监督者,消防部门只能对这些单位处以警告的行政处罚,显得畸轻,根本起不到应有的惩罚作用。这种规定对督促火灾隐患的整改,保护文物建筑的消防安全,没有任何意义,只能是一纸空文。因此,笔者建议有关部门应当加快《消防法》的修订工作,不要因一些程序化的东西束缚了手脚。而且在修改后的《消防法》中理应有文物建筑消防安全的一席之地。

3 对《古建筑消防管理规则》修改的几点建议

首先,笔者认为,作为部门规章的《古建筑消防管理规则》已经完成了它的历史使命,而在重新修改时,有关部门理应做出努力且完全有责任使之以国务院行政法规的形式出台。因为文物建筑的消防安全是国务院领导的一项非常重要的工作,牵涉到各个部门。如果以部门规章的形式出台,在现行的体制下发挥的强制力是很微弱的,有时甚至是一厢情愿的。这一点在其他工作上我们已经有了很深刻的教训。如,公安部61号令在实际工作中究竟起到了什么作用?相信每一个消防监督员都是很清楚的。再如,在新颁布的公安部73号令即《消防监督检查规定》中,对所有的单位都实行监督检查的模式,出发点是好的,但是却与国务院302号令发生严重冲突。该令规定对行政许可后的单位,行

千年古寺顷刻间变成废墟。

料显示,建国后的 55 年里,我国有数百座古建筑遭受



水世界-中国城镇水网

www.Chinacitywater.org

水业焦点

水业手册

企业之窗

求职招聘

学术论坛

行业论文

专家咨询

会展信息

行业分析

下载专区

政机关应当实行跟踪检查,如果检查不到的要负行政甚至刑事责任。而 73 号令要求对行政许可后的单位实行监督抽查。公安部令是国务院令的下位法,理应服从于国务院令。这样看来,是不是大多数的消防监督人员都面临着行政处分甚至牢狱之灾呢?据此,笔者希望在修改有关文物建筑消防安全规定时,一定要吸取已有

的教训,切不可自欺欺人了。

其次,修改后的《古建筑消防管理规则》一定要充分反映出文物建筑的特点来,尤其是涉及消防技术规范条款,应当根据实际情况,该突破规范的一定要突破,千万不可为了应势而仓促出台。

作者地址:山西省太原市桃园南路 115 号