

附件 2

玉溪市通海县历史文化名城保护条例（草案） 起草情况说明

依照立法相关要求，现将《玉溪市通海县历史文化名城保护条例（草案）》起草情况做如下说明：

一、立法背景

2021 年 3 月 3 日，《国务院关于同意将云南省通海县列为国家历史文化名城的批复》，同意通海县正式成为全国第 136 座国家历史文化名城。

通海县历史文化底蕴深厚，素有“礼乐名邦”之称，拥有丰富的历史文化遗产。然而，在经济社会快速发展进程中，这些珍贵遗产面临着诸多威胁，如城市建设扩张、不合理开发、自然侵蚀及居民活动影响等，其真实性与完整性亟待保护。本条例旨在依据相关上位法，结合通海县实际情况，构建全面、系统且具操作性的保护体系，强化对历史文化名城的保护力度，传承与弘扬当地优秀历史文化，协调文化遗产保护与经济社会发展的关系，确保通海县历史文化遗产得以长久存续与发展。

目前，通海历史文化名城保护主要依照国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》《云南省历史文化名城名镇名村名街保护条例》，一定程度上，缺乏针对性、适用性，不能满足通海历史

文化名城保护实际。具体体现在如下几点：

一是名城保护内容多范围广、分项繁多、涉及部门众多，需建立完善保护体制机制，加强统筹协调，明确部门职责，形成保护合力。**二是**名城保护面临历史建筑、传统民居权责分配不清晰，保护措施不完善，违法查处难等突出问题。**三是**各类保护规划的效力低，实施中难以解决出现的问题，需立法保障规划有法可依。**四是**名城保护资金争取难，市、县级保护资金投入少，名城保护工作难以开展，需要以立法规定财政保障措施。**五是**名城保护与经济发展两者间的关系需要平衡，保护与利用相辅相成，才能实现名城保护与经济建设可持续发展。

针对以上问题，在立法中我们从以下几个方面进行相关制度设计：**一是**明确保护对象和范围。通过名录等方式明确名城的具体保护对象，科学划定保护范围，增强保护的科学性和针对性。**二是**明确保护职责。明确保护机构、各部门及保护对象产权人的职责，形成名城保护的合力。**三是**围绕规划、历史文化遗产保护、活化利用、监督管理等方面提出保护措施。**四是**明确建立长效的保障投入机制。明确财政预算保障资金机制。**五是**明确鼓励活化利用。明确将文物保护单位、历史建筑、传统民居等遗产利用与文旅融合发展有效衔接，全方位发挥好文化遗产的作用，真正实现文化遗产的深度发展、持续传承。

二、立法工作开展情况

为制定好《条例（草案）》，通海县委、县政府高度重视，于

2024年8月成立了立法工作领导小组，由县人大副主任马吉光、县人民政府副县长李艳梅同志任组长，亲自抓立法工作，并从全县各部门抽调工作人员，组建工作专班负责开展具体工作；在立法中，工作专班坚持认真严谨的态度，广泛调研，于10月初完成《征求意见稿》，并在政府信息公开网站上面向全社会公开征求意见；为体现立法的公开性和透明性，立法工作领导小组开门立法，先后两次召开专题会议，向全县各单位、各部门征求意见；12月下旬，在《征求意见稿》文稿相对稳定的情况下，领导小组严格按照程序，召开了立法听证会，全县各行业部门共34名听证代表，参加了听证会，收到各方意见31条，会后立法工作专班经过仔细研究，对意见进行了一一回复，对其中25条有针对性的意见建议进行了采纳，最终形成《玉溪市通海县历史文化名城保护条例（草案）（送审稿）》；立法过程中，市人大、市住建局、市司法局、玉溪师范学院的罗家云教授等都全程给与条例起草工作很大的支持，在此表示衷心的感谢！

三、条例的结构及主要内容

目前《条例》共28条，未分章节，结构及主要内容如下：

（一）立法基础与原则（1-3条）

主要内容是：

1. 明确目的依据：为保护通海县历史文化名城，传承“礼乐名邦”文化，依多部相关法律法规并结合实际制定本条例。
2. 规定保护原则：秉持科学规划、严格保护、传承发展、

合理利用、公众参与和社会监督原则，协调保护与发展关系，维护遗产真实完整。

（二）保护管理架构（4-5 条）

主要内容是：

1. 明确政府职责：

市人民政府：领导保护工作，协调重大事项，保障经费。

县人民政府：主导保护，纳入规划，完善机制与预算。

乡镇（街道）：负责日常工作，建立联动机制。

村（居）委会：协助开展保护管理工作。

2. 明确部门分工：

住建与文旅部门牵头管理监督，多部门协同配合。

（三）规划与评估体系（7-8 条）

1. 明确保护规划编制：县人民政府组织编制保护规划，经听证、论证、公示，纳入国土空间规划且与其他专项规划衔接，修改需严格程序。

2. 明确评估机制：县人民政府建立评估机制，定期检查评估规划实施，及时纠错。

（四）保护范围与对象界定（9-10 条）

1. 保护范围：全域保护，重点为历史城区，分核心、建设控制、环境协调区，县人民政府划定公布并设标识。

2. 保护对象：涵盖历史遗迹、街区、名镇、村落、文物建筑、非遗、环境要素、自然景观等多类。

（五）保护制度建设（11-12 条）

1. 保护名录制度：县人民政府建名录动态管理，普查认定对象，接受公众建议，设置保护标志。

2. 保护责任人制度：依对象确定保护责任人，县人民政府告知责任，确保保护措施落实。

（六）保护与利用措施（15-25 条）

1. 保护措施：

明确整体保护名城及相关区域传统格局风貌，规范建设活动，明确禁止行为，严格管控改迁拆与修缮审批，保障消防。

鼓励旅游开发与文化遗产保护传承，支持多种文化产业活动，培养人才。

2. 利用措施：

保护传统街市文化，支持民俗活动，合理利用历史建筑发展文化旅游产业。

原住民权益保障：保障原住民权益，鼓励原址居住经营，传承民俗文化。

（七）法律责任规范（26-27 条）

1. 主要明确：对历史文化街区违规行为依部门职责处罚，逾期不履行由主管部门或委托第三方处理（代履行），费用由违法者担。

2. 其他违法行为依照违规时有效法律、法规处罚；

四、《条例》主要特点

（一）突出适用范围与保护原则

1. 适用范围：明确规定适用于通海县历史文化名城的规划、保护、管理及利用等全流程活动。对于涉及文物、自然保护地等特殊保护对象，在遵循本条例基本框架的同时，强调依相关专项法律法规执行，确保法律适用的准确性与全面性，避免出现管理空白或冲突。

2. 保护原则：确立科学规划、严格保护、传承发展、合理利用、公众参与和社会监督六大原则。科学规划要求保护规划编制应具前瞻性、合理性，充分考量名城历史文化脉络与现代发展需求；严格保护确保遗产核心价值不受损害；传承发展注重文化传承与创新有机结合；合理利用促进文化遗产经济社会价值适度开发；公众参与和社会监督保障民众知情权、参与权与监督权，使保护工作成为全社会共同行动，全方位维护名城传统格局、历史风貌及遗产完整性。

（二）明确保护管理机制

1. 区分政府职责层级：市人民政府发挥领导协调作用，统筹解决重大保护事项，并在财政预算上给予支持，为保护工作提供宏观保障。县人民政府承担主体责任，将保护工作纳入县域发展核心规划，完善保护机制与资金保障体系，确保保护工作有序推进。乡镇（街道）人民政府（办事处）负责日常具体事务，建立高效联动机制，强化巡查、维护、宣传与监督工作，及时发现与处理问题。村（居）民委员会积极协助上级部门，凝聚基层保

护力量，形成全方位、多层次的保护管理网络。

2. 强调部门协同：住建与文旅部门协同主导保护管理监督工作，整合专业资源，确保保护措施有效实施。其他部门如发改、工信、公安等依职能分工，在规划审批、产业引导、安全保障、环境维护、执法监督等方面紧密配合，形成工作合力，共同推动保护工作开展。

（三）明确保护规划与评估

1. 规范保护规划编制：县人民政府组织编制保护规划时，严格遵循法定程序，召开听证会、专家论证会并广泛征求社会意见，确保规划科学性与民主性。规划内容聚焦传统格局、历史风貌保护核心，强化建筑高度、形态与景观视廊管控，与国土空间总体规划精准衔接，成为国土空间规划体系有机组成部分，保障名城保护在城市整体发展框架下有序实施，且其他专项规划与之协同联动，避免规划冲突。

2. 建立评估机制：建立定期评估机制，县人民政府运用科学监测与检查手段，对保护规划实施状况进行全方位评估。及时发现诸如建设项目违规、保护措施执行偏差等问题，迅速采取纠正整改措施，确保规划有效落地，实现保护工作动态优化与长效管理。

（四）明确保护范围与对象分类

1. 全域保护重点突出：实施全域保护措施，历史城区作为重点核心区域，涵盖旧县、御城等重要历史文化街区及秀山公园

等，承载着名城核心历史文化价值。在此基础上，依保护需求与功能定位，精准划分核心保护区、建设控制区、环境协调区，明确各区域保护与建设管控要求，通过县人民政府划定公布及设置标志标识，增强保护工作规范性与可识别性。

2. 保护对象涵盖全面：保护对象广泛，包括历史遗迹（如木城山、兴义遗址）、文化街区、名镇村落、文物建筑（从秀山古建筑群等文保单位到未核定文物）、历史建筑、名人故居、革命纪念遗址、近现代遗产、非遗项目（洞经音乐等）、历史环境要素（古道、古桥等）及自然景观（秀山 - 古城 - 杞麓湖格局）等，全面覆盖通海县历史文化各领域，体现保护工作系统性与完整性。

（五）保护制度的核心要点突出

1. 保护名录动态管理：县人民政府构建保护名录制度，运用动态管理模式及时更新。通过开展深入普查工作，精准认定保护对象，对潜在历史建筑实施先行登记保护，广泛吸纳公众建议，确保应保尽保。在保护对象主要出入口及显著位置设置标志，增强公众保护意识与辨识度。

2. 保护责任人明确落实：依保护对象类型明确责任人。街道办事处、乡镇人民政府分别对历史城区、文化名镇等承担责任；历史建筑依产权归属确定责任人，特殊情况由县人民政府指定。县人民政府书面告知责任，责任人依规划要求履行保护传统格局风貌、保障安全、日常巡查、环境维护等多方面职责，确保保护

工作责任到人。

（六）突出保护与利用措施的协同

1. 严格保护措施：

整体保护原则贯穿：名城、镇、街区、村落保护强调整体性，从宏观山水格局（秀山 - 古城 - 杞麓湖）到微观建筑群落（文物建筑、历史建筑等），全方位维持传统特色与空间尺度，严格控制建设强度与高度，保护历史自然景观与视线通廓，确保整体风貌协调统一。

2. 合理设定建设管控措施：

在不同保护区域实施差异化建设管控，核心保护区严控新建扩建，必要民生设施建设注重传统工艺材料运用；建设控制区及历史城区规范建设项目审批；环境协调区与传统村落确保建设与周边风貌协调，防止建设性破坏，维护文化遗产与周边环境和谐共生。

3. 明确严格禁止性行为：

详细列举名城保护范围内各类禁止行为，涵盖开山采石、侵占公共资源、建设危险设施、破坏建筑与环境、损害消防设施等，为保护工作划定法律红线，严厉打击违法活动，保障遗产安全。

4. 规范审批程序：

针对历史建筑修缮装饰、结构用途变更及核心保护区拆除等行为，明确规定经住建与文物部门审批并办理手续，确保保护工作依法依规进行，防止随意改造破坏。

5. 因地制宜制定消防保障措施：

依据名城保护实际需求，合理配置消防设施与通道，特殊情况制定专项防火方案。强化单位与个人消防安全责任，规范烟花爆竹燃放管理，降低火灾风险，守护遗产安全。

6. 多元创新利用措施：

规定文旅融合深度发展：县人民政府积极整合秀山、杞麓湖及历史文化街区等优质资源，提升景区品质内涵，挖掘文化旅游潜力，推动保护与利用良性互动，促进地方经济文化协同发展，实现文化遗产经济社会价值最大化。

规定文化产业培育扶持：制定文化遗产保护传承策略，鼓励多元文化产业活动。支持文化创意与体验经营，促进传统技艺与旅游产业融合创新，开发特色文创产品；设立民俗传习馆传承展演非遗项目；挖掘传统美食文化；开展学术研究与人才培养；激励非遗传承人，全方位培育地方文化产业生态，增强文化发展活力与后劲。

规定传统街市活化利用：注重保护传统街市文化习俗，支持民俗活动开展，合理利用历史建筑打造文化场馆与旅游服务设施，如博物馆、民宿等，在保护基础上实现历史建筑功能更新与文化传承，提升民众文化生活品质，彰显地方文化魅力。

7. 保障原住民权益：

强调保护原住民合法权益，鼓励原址居住与适度经营，保留传统生产生活方式与民俗文化，使原住民成为保护传承重要力量，

促进文化遗产保护与社区发展有机融合,实现可持续保护与发展。

（七）法律责任保障机制

针对历史文化街区内违规行为,依违法类型明确各主管部门处罚权限与措施。如城乡规划部门处理违法建设行为,综合行政执法部门整治风貌破坏与经营秩序问题,处罚措施涵盖责令停止、限期整改、代为执行及罚款等,确保违法必究。对于其他违反条例行为,遵循已有法律法规处罚规定,形成严密法律责任体系,有力维护条例权威性与有效性,保障保护工作依法有序推进。