关于《**揭阳古城保护条例**》**(草案送审稿)**

的说明

一、草案制定的必要性

揭阳古城历史文化资源丰富，保留着众多的文物古迹和古树名木，历史遗留的城市格局尤存，古城作为整个揭阳地区文化的载体，对其相关的保护与利用一直备受社会各界关注。近年来，揭阳古城保护工作取得了很大进展，但也面临一些不容忽视的问题，如行政管理体制不合理、基础设施不完善、水系污染严重、保护资金不足，等等。

1997年，市政府颂布了《揭阳历史文化名城保护管理暂行规定》，揭阳古城保护有了第一个较全面古城保护管理规定。2003年，《揭阳市历史文化名城保护规划》获省政府批准，该规划将《揭阳历史文化名城保护管理暂行规定》的核心内容予以具体化落实。2010年，市政府决定废止《揭阳历史文化名城保护管理暂行规定》，理由是该规定主要内容已被《揭阳市历史文化名城保护规划》替代。目前，我市古城管理工作主要以《揭阳市历史文化名城保护规划》为指导。但缺乏一部地方性法规，为揭阳古城保护提供法律保障。

因此，为加强揭阳古城保护管理工作，引导和规范社会行为，通过立法形式让揭阳古城保护工作有的放矢、有章可循，非常必要，也迫在眉睫。

二、草案起草过程

根据揭阳市人大常委会2017年的立法计划安排，按照市人大和有关领导的指示，市城乡规划局高度重视，组织成立条例起草工作小组，同时与法制局、揭阳市文广新局、榕城区人民政府等其他相关各单位协调联系相关工作，并于7月末召开了条例起草启动会议，初步明确了起草的工作内容、深度和方法，同时决定通过现场调研后初步拟定古城范围。8月中旬，条例起草工作小组会同市文广新局和榕城区人民政府代表一起展开古城调研考察工作，深入了解了古城内的实际情况和存在问题。8月末，揭阳市人大法工委和市法制局工作人员到市城乡规划局召开立法调研会，了解条例起草的进展情况并提出了相关的指导和建议。工作小组结合古城调研情况、收集到的相关资料和建议，参考其它市的地方性法规，于11月中旬形成了《揭阳古城保护条例（草案）》初稿。为进一步完善草案初稿，工作小组于2018年1月中旬以问卷调查的形式进一步了解搜集揭阳古城的相关情况，并于2018年1月26日进行现场补充踏勘。经过修改完善，《揭阳古城保护条例（草案）》初步成果于2月初正式完成。2月5日征求了揭阳市城乡规划局各科（室）和揭阳市文广新局的意见并通过互联网的形式广泛征求社会各界的意见，3月5日，揭阳市城乡规划局和揭阳市文广新局对草案征求意见稿向各县（区）及市直有关部门征求意见。3月22日，在揭阳市城乡规划局会议室召开了多单位多部门参与的条例立法论证会。为使条例内容更加科学精准，经过认真的研究和反复的推敲，结合各方面的意见和建议，工作小组对条例不断进行优化完善，于4月26日形成《揭阳古城保护条例》送审稿。

三、草案起草依据

**（一）主要依据**

1. 《中华人民共和国城乡规划法》；
2. 《中华人民共和国文物保护法》；
3. 《中华人民共和国文物保护法实施条例》；
4. 《中华人民共和国渔业法》；
5. 《中华人民共和国大气污染防治法》；
6. 《中华人民共和国水污染防治法》；
7. 《历史文化名城名镇名村保护条例》[(国务院令第524号)](http://www.baidu.com/link?url=Y2I8OO7PRmuyHMOCkUkStD61pqApTcB_muphTbP8AOC8QbrQHfA_iojZM5bAzhK8_LD80SJNS9VJsCVAtf426_" \t "_blank)；
8. 《广东省城乡规划条例》；
9. 《广东省人民政府办公厅印发关于加强历史建筑保护意见的通知 》（粤府办〔2014〕54号）
10. 《揭阳市人民政府关于揭阳古城保护建设涉及市直管公房投资管理运营收益问题的批复》（揭府函【2016】86号）；
11. 《中共揭阳市委办公室 揭阳市人民政府办公室关于调整揭阳古城保护建设领导小组组成人员的通知》（揭委办【2018】7号）

**（二）参考相关法规**

1. 《揭阳市历史文化名城保护规划》；
2. 《揭阳市榕城旧城区控制性详细规划》；
3. 《广州市历史文化名城保护条例》；
4. 《惠州市历史文化名城保护条例》；
5. 《潮州市历史文化名城保护条例》；
6. 《荆州古城保护条例》；
7. 《扬州古城保护条例》；
8. 《商丘古城保护条例》；
9. 《山东省台儿庄古城保护管理条例》
10. 《大同古城保护管理条例》
11. 《云南省丽江古城保护管理条例》

三、草案的主要内容

草案共八章五十五条，包括总则、规划与建设、历史文化街区的保护、历史建筑及传统风貌建筑的保护、古城水系的保护、管理与利用、法律责任、附则等内容，明确揭阳古城的定义、保护对象、条例适用范围，理顺古城行政管理体制，明晰各部门权限和职责，使揭阳古城保护、管理与利用有法可依、有章可循。具体包括：

**（一）总则。**包括立法目的和依据、适用范围、揭阳古城的定义、保护对象、保护原则、政府和部门职责、保护委员会、市古城办、宣传教育、经费保障、单位和个人义务与表彰。

**（二）规划与建设。**包括古城保护建设规划、规划内容、规划要求、规划审批程序、规划调整程序、保护名录、工程建设报批程序、预先保护制度、限高控制。

**（三）历史文化街区的保护。**包括历史文化街区核心保护范围、核心保护范围内建设指导性规定、骑楼修缮民居群保护要求。

**（四）历史建筑及传统风貌建筑的保护。**包括历史建筑核心保护范围、核心保护范围内建设活动、传统风貌建筑保护、市人民政府优先权。

**（五）古城水系的保护。**包括水系整治、水系两侧保护范围要求、水系禁止行为。

**（六）管理与利用。**包括设立保护标志、公房管理、保护责任人、古城内禁止行为、工业企业要求、规范户外广告、基础设施完善、道路交通管理、消防设施、市容卫生管理、经营市场管理、民俗活动管理、利用基本原则、开发利用总体方向、鼓励利用行为。

**（七）法律责任。**包括法律适用原则、污染或破坏水系法律责任、破坏保护标志法律责任、违法设置户外广告法律责任、古城违法行为法律责任、部门法律责任。

**（八）附则。**《条例》的解释主体与施行时间。

四、《条例》解决的主要问题

《条例》突出解决揭阳古城保护管理工作中的五大问题：

**（一）保护与建设缺乏长远统一规划。**随着城市社会经济的快速发展，揭阳古城也历经岁月的洗礼，古城建筑老化受损，一方面修缮不及时，另一方面修缮方式随性化，出现了古城内建筑与古城风貌极不协调的局面。另外，古城基础设施与公共服务设施不完善，垃圾处理站（点）与污水收集设施建设滞后。因此，必须加强古城保护建设规划的编制与实施，有效的、系统的指导古城保护建设，让古城保护管理工作有规可循，依规保护。

**（二）行政管理体制不完善。**古城保护工作涉及部门众多，目前古城建设管理权责分散，管理不严，缺乏协调配合。现有的古城管理体制不适应古城保护、建设的需要。在明确各部门的职责基础上，部门之间应当相互协作，相互监督，密切配合共同做好揭阳古城的保护工作。同时，建立专门古城管理机构，即揭阳古城保护委员会,保护委员会下设揭阳市古城保护办公室负责古城保护的日常事务等。这种由专一职能部门负责古城保护和管理，其他相关部门在自身职责范围内协助或监督的行政机构，既可以减少行政管理成本的耗损，也能杜绝管理权责分散带来的弊端，明确职责范围，提高执法的权威性和有效性。

**（三）古城保护资金保障制度缺失。**古城的保护是一项系统工程，经费的短缺是长久以来困扰和制约古城保护的重要因素。古建筑修缮、白蚁治理、开展非物质文化遗产活动、基础设施建设等都需要明确的资金作为重要支撑。从法规上建立古城保护专项资金，专款专用，制定专项资金管理使用办法，是古城保护工作的重要保障。

**（四）古城保护管理体系不完善。**目前，古城保护工作比较盲目性、零散性，缺乏整体性与全局性，揭阳古城本身是一个整体，既有自然景观，又有人文景观；既有物质环境，又有活跃于这一环境之中的社会生活和民俗民风。从立法层面，需统筹考虑，从整体和全局出发，明确古城保护措施，建立保护名录，确定历史文化街区、历史建筑及传统风貌建筑、古城水系等的保护对策，明晰建筑保护责任人的权利和义务，并就古城的建设活动和基础设施完善提出要求。

**（五）古城开发利用不合理。**古城文化资源丰富，但宣传力度不够，知名度不高，对历史文化资源开发不够充分，影响制约了古城的发展。通过法规层面引导古城的活化利用，提升古城形象，激发古城活力，活化古城文化和业态，是实现古城可持续发展的重要抓手。

**（六）公众参与制度缺失。**目前，公民的古城保护权利意识模糊、淡薄，同时也缺少参与的途径和方式。因此，一方面需加强宣传教育，增强公众古城保护意识，强化民众对古城保护的社会责任感；其次通过一定激励措施提高公众参与的积极性，第三明确公众参与古城保护的具体途径和形式，这对于完善古城公众参与制度具有积极的作用。