关于《杭州市富阳新登古城墙保护条例（草案稿）》的起草说明

一、立法必要性

（一）贯彻落实习近平总书记关于世界文化遗产申报保护工作要求的需要

2016年7月，习近平总书记提出，在世界遗产申报中，要坚持“三个有利于”原则，要有利于突出中华文明历史文化的价值，有利于体现中华民族精神追求，有利于向世人展示一个全面真实的古代中国和现代中国。习近平总书记强调，要守护好中华民族的文化瑰宝和自然珍宝，让文化和自然遗产在新时代焕发新活力、绽放新光彩。

目前，我国世界遗产总数达到59项，居世界前列，是名副其实的世界遗产大国。杭州市现有三大世界文化遗产，分别是大运河、西湖文化景观、良渚遗址，而富阳新登古城墙，即将与南京、西安、台州等十四个城市的城墙一起联合申报世界文化遗产明清城墙项目，如果申报成功，将成为杭州市范围内的第四大世界文化遗产。为贯彻落实习进平总书记关于世界文化遗产保护和申报的要求，制定《富阳新登古城墙保护条例》（以下省称《条例》），为富阳新登古城墙的保护、利用以及申遗等工作提供法律保障，是十分必要的。

（二）申报世界文化遗产明清城墙项目的需要

中国明清城墙，是始建或成熟于明清时期并保存至今的城市城墙遗产。明清城墙项目经国家文物局批准，现由南京市政府牵头，联合西安等十四座城市联合申报世界文化遗产明清城墙项目。经南京市文旅局论证，富阳新登古城墙是中国明清城墙中保存比较完好的县城代表，对突出中国明清城墙遗产价值具有重要的补充意义，已原则同意新登古城墙加入中国明清城墙联合申遗项目预备名单。申报世界文化遗产需要强有力的法律支撑。为了规范和促进富阳新登古城墙的保护工作，适应世界文化遗产的申报和保护要求，制定《条例》是十分必要的。

（三）加强和促进富阳新登古城墙保护工作的需要

富阳新登古城墙1989年列为富阳市文物保护单位，2019年列入杭州市文物保护单位，2023年，列入浙江省级文物保护单位。2017年起，富阳区政府先后开展了9轮搬迁工作，搬迁住户1790户、商铺602户、企事业单位94家，把富阳新登古城墙从民宅、厂房等各类建筑的覆压中拯救出来，实施保护整治项目9个，完成了秉贤街、新城街两条历史文化街区的改造工程和徐玉兰艺术馆的建设工程，修复富阳新登古城墙2100米，拓宽修建护城河2400米。成立了富阳新登古城墙保护管理所，推进南城门、西城门、大东门考古工作，基本厘清明清、宋代和唐代三个不同时期的城墙遗迹，做到考古完成一处保护性建设一处。

富阳新登古城墙虽然在保护工作方面取得了一定的成效，但依然存在法律依据不足，职责分工不清等问题，对破坏新登古城墙的违法行为缺乏有效惩治措施。为了从根本上解决富阳新登古城墙在保护方式、体制机制等方面存在的问题，从地方性法规层面规范、加强和促进对富阳新登古城墙的保护、管理、利用，提升富阳新登古城墙的社会价值、文化价值、经济价值，制定《条例》十分必要。

二、起草过程

2024年3月，富阳区组建了立法工作领导小组，由区人大常委会主任任组长，三位区委、区政府、区人大常委会主要领导任副组长，汇聚了区人大监察和司法委员会、区人大常委会教科文卫民宗侨工作委员会、区委宣传部、区政府办公室、区司法局、区文广旅体、新登镇政府等单位领导，形成强大合力。立法工作领导小组下设办公室，承担具体工作。起草工作组收集、梳理、研究、分析与世界文化遗产保护、文物保护、非物质文化遗产保护、历史文化名城名镇名村保护有关的法律法规、政策文件和兄弟省、市古城、城墙保护立法以及杭州市其他世界文化遗产保护立法；设立“流动代表联络站”并公布征集意见的二维码，鼓励群众通过扫描二维码填写问卷的形式向代表和联络站反映古城墙保护、管理和利用等方面的意见和建议，收集古城墙保护立法工作的“广泛声音”；邀请文物保护等方面专家、律师、老干部等进站，收集“专业声音”。

2024年8月21日至8月24日,起草工作组先后赴南京、宁波、台州等地学习考察城墙保护立法工作经验和做法，举行座谈会，与当地城墙保护管理机构、人大监督和司法委员会等负责同志进行交流，学习当地城墙保护立法工作的经验和做法，了解当地城墙保护立法工作遇到的问题以及解决思路；多次向杭州市人大常委会法工委、教科文卫工委、杭州市司法局、杭州市园文局等杭州市各单位领导汇报条例的起草工作进展情况，各单位领导对于条例草案提出了具体修改意见。起草工作组根据意见对草案进行反复修改，形成征求意见稿。

三、主要内容说明

《条例（草案）》不分章节，共三十一条。主要内容如下：

**（一）关于城墙定义。**《条例（草案）》对新登古城墙进行了定义：新登古城墙是指位于杭州市富阳区新登镇的古城墙墙体及周边环境，包括：城墙、城门、护城河、引水渠、胡公坝、附属建筑以及相关遗址遗迹。这一表述，涵盖了富阳新登各个历史时期的城墙、遗迹及遗址，按照城河一体的保护理念，同时将护城河也纳入保护范围。

**（二）关于政府、管理机构、部门职责。**《条例（草案）》建立了杭州市、富阳区、新登镇三级政府对新登古城墙保护的管理体系，明确了富阳区人民政府设立新登古城墙保护管理机构，新登古城墙保护管理机构是承担新登古城墙保护和管理具体工作的主管机构，同时规定了市、富阳区两级政府文物、规划、建设等部门根据各自职责做好新登古城墙保护和管理的相关工作。

**（三）关于规划和保护。**《条例（草案）》明确了富阳区人民政府应当编制保护规划，并按照保护范围、建设控制地带、环境控制区的不同要求对新登古城墙开展保护工作。

**（四）关于管理和利用。**为体现与发挥城墙文化与经济的双重价值，《条例（草案）》规定了组织编制城墙利用方案，明确与城墙保护相适应的利用方式和要求，发掘和合理利用新登古城墙的历史文化资源，发展文化旅游。同时对于古城墙的日常巡查、监测、展示、推广进行了规定。

**（五）关于法律责任。**《条例（草案）》第十二条用列举的方式规定了新登城墙保护范围内的禁止性活动，在第三十条规定了在新登古城墙或者古城墙保护标志上刻划、涂画、张贴的违法行为的法律责任，对于其他违反条例内容的违法行为，考虑到《文物保护法》、国务院《文物保护法实施条例》、《浙江省文物保护管理条例》、《杭州市文物保护管理若干规定》等法律法规已经有规定，并不做重复规定。