《温州市泰顺廊桥保护条例（草案送审稿）》

起草说明

《温州市泰顺廊桥保护条例》已列入温州市人大常委会2020年度立法计划，泰顺县已完成草案送审稿。现说明如下：

一、制定的必要性

（一）立法背景。泰顺廊桥是历史遗存在浙闽山区的文化瑰宝，在世界范围内具有一定的独特性和稀缺性，它既是泰顺推进全域旅游最宝贵的财富，更是人类宝贵的历史文化遗产。2009年9月，“中国木拱桥传统营造技艺”被联合国教科文组织正式列入《人类急需保护的非物质文化遗产名录》；2012年11月，闽浙两省七县（寿宁县、屏南县、周宁县、政和县、泰顺县、庆元县、景宁畲族自治县）22座“闽浙木拱廊桥”被列入《中国世界文化遗产预备名单》，泰顺县境内的溪东桥、北涧桥、三条桥、文兴桥等4座廊桥被列入世界文化遗产申报点。目前，泰顺廊桥是温州地区唯一被列入《中国世界文化遗产预备名单》的文化遗产。但随着乡镇社会经济的发展，在廊桥的保护管理实践中也不断出现一些亟待解决的现实问题。为了加强廊桥保护，市大人将“廊桥保护立法项目”列入2020年温州市立法计划。

（二）立法必要性。一是泰顺廊桥申遗工作需要立法保护助推。设立专门的机构、专项立法以及政策、经费保障是申报世界文化遗产的必要条件及重要工作环节。泰顺木拱廊桥入选预备名单后，泰顺县委、县政府高度重视，2013年8月成立了申遗工作领导小组，2013年9月设立泰顺廊桥研究保护中心（设在县文广新局）。廊桥立法列入温州市2020年度立法计划后，为推进廊桥申遗创造有利条件。**二是**廊桥周边环境保护与开发利用急需立法规范。廊桥保护与发展利用有一定矛盾，部分村民对廊桥及周边环境保护意识薄弱存在在廊桥上下游用现代工艺建设溪流砌磡和防洪堤，周边民居改建房屋建筑风格、改造环境等没有按照原始自然风貌、田园风光、泰顺风格来改造，在廊桥及周边古民居占道经营等问题。同时，廊桥本体也极易受到洪水和火患的威胁，对现有的古廊桥严格管护已刻不容缓。**三是**保护资金不到位，保护责任主体不明导致保护流于形式。近年来，泰顺县委、县政府投入很多人力物力对廊桥进行保护，但目前现有的经费投入和人员体系，还不足以保障廊桥保护和旅游开发全面深入的推进，再加上保护主体不明确，管理保护措施没有法律依据导致保护措施流于形式，需要立法对廊桥保护专项资金的来源、使用及责任主体进行明确。

二、制定的过程

自今年3月份泰顺县正式启动“廊桥保护立法”工作以来，成立了由县长任组长，常务副县长、人大副主任、分管副县长任常务副组长的廊桥保护立法调研领导小组，下设办公室在县司法局，组建工作专班，开展实体化办公，负责具体工作推进。专班团队坚持以全面动员、广泛调研、专家参与的思路，按照廊桥保护立法节点要求，倒排时间，挂图作战，委托浙江嘉瑞成律师事务所开展《温州市泰顺廊桥保护条例》立法基础研究及论证，通过走访调研、公开征求意见、外出考察学习等方式，有效推动廊桥保护立法进程。4月8日-12日，泰顺专班人员及浙江嘉瑞成律所实地调研了县域内列入文物保护单位和文物保护点的32座廊桥，收集乡镇及村级意见54条；4月21日，对《温州市泰顺廊桥保护条例（第一稿）》进行了初次讨论，收集意见建议17条；4月29日，领导小组召集相关部门及乡镇进行《条例（第二稿）》公示前的征求意见会，收集意见建议46条；4月30日，在市政府门户网、县政府门户网及泰顺发布、泰顺新闻网等平台进行《条例（征求意见稿）》公示；5月11-13日，再次分片召集19个乡镇及相关部门对《条例（第三稿）》进行征求意见会，收集到意见建议66条。同时，为了高质量完成廊桥立法工作，5月18日至5月22日郭素琴副县长带队到永定、庆元等物质文化遗产保护较好的县市进行实地调研考察，学习吸收先进经验。5月26日通过县人大常委会审议，5月 29日通过县政府常务会议审议。数易其稿，形成《条例》草案。

三、主要问题说明

《条例》草案共27条，包括立法目的、适用范围、管理体制、责任主体、资金保障、保护范围和控制地带、房屋征收、合理利用、非遗保护及禁止行为违反处罚等方面内容。

（一）关于保护客体

泰顺县行政区域内廊桥的保护及其相关管理活动，适用本条例。受立法保护的客体主要包括两个部分：一是廊桥本身，包括廊桥本体和附属物；二是蕴含在廊桥中的木拱桥传统营造技艺项目的非物质文化遗产。

（二）关于管理体制

温州市人民政府领导泰顺廊桥保护管理工作，有关部门给予义务指导，温州市财政给以资金补助。泰顺县人民政府负责廊桥的保护管理工作。泰顺县文化旅游行政主管部门作为廊桥保护的主管部门，负责实施监督管理；有关部门按各自职责，公同做好保护管理工作。确定乡（镇）人民政府作为廊桥保护责任人，履行日常巡查、保养、维护、组织修缮，落实安全措施，宣传廊桥文化等义务。

（三）关于廊桥保护专项资金

对于列入文物保护单位的廊桥，国家和省级相应设立了廊桥保护专项资金，除依法用好该部分资金外，泰顺县人民政府还应当加强廊桥保护管理工作的资金保障，建立与经济社会发展、财政状况相适应的廊桥保护专项资金。廊桥保护专项资金主要用于：（1）廊桥保护相关规划的编制；（2）廊桥本体及附属物的保护、监测和维修；（3）廊桥周边环境整治；（4）廊桥资源的开发利用；（5）木拱桥传统营造技艺保护、保存；（6）申报世界文化遗产以及其他县政府批准的用途等。

（四）关于管理模式

草案对廊桥保护管理的模式为分类管理，这也是草案立法的一项基本原则。由于泰顺廊桥众多，建造年代和建造技艺不同，保护的价值和程度也有不同。有列入文物保护单位，也有未列入文物保护单位。对此，草案根据现有廊桥保护价值和程度，将廊桥保护区分为两类：一类是按照文物单位进行保护，该类廊桥已经确定为国家级、省级重点文物保护单位。对列入文物保护单位的廊桥，依照《中华人民共和国文物保护法》的规定实施保护管理。另一类是尚未公布为文物保护单位的廊桥，但具有历史、艺术、科学价值，确有保护的必要和意义。该类廊桥经县文化旅游行政主管部门核定，公布为文物保护点。该类廊桥参照前类廊桥进行保护。

（五）关于保护范围和建设控制地带

一是划定廊桥保护范围和建设控制地带。根据列入文物保护单位和文物保护点的廊桥保护需要，县人民政府应当在廊桥保护单位和保护点的周围划定保护范围和建设控制地带。廊桥保护单位和廊桥保护点的建设控制地带的划定，应当保证廊桥本体及其附属物的安全和历史风貌的完整，划定前应当征求相邻利害关系人的意见。

二是专项规划明确范围。县文化旅游行政主管部门应当根据廊桥保护管理的需要，会同廊桥所在地的乡（镇）人民政府以及自然资源和规划、住建、水利等部门组织编制廊桥保护管理专项规划。廊桥保护管理专项规划应当确定廊桥保护范围和建设控制地带，可根据保护利用需要，划定风貌协调区，分类制定保护措施。

三是具体保护措施。廊桥的保护范围内，不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是，因特殊情况需要在廊桥的保护范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，属于文物保单位的廊桥，应当依法审批；属于文物保点的廊桥，应当经县文化旅游行政主管部门批准。廊桥的建设控制地带内，建设项目选址、布局、高度、体量、造型、风格和色彩等，应当与廊桥相协调，注重保护廊桥周边的古道、古村落以及廊桥所依托的山水、地貌、风景、古树名木，不得破坏廊桥周边景观风貌。建设项目确需改变廊桥周边风貌的，应当经县文化旅游行政主管部门批准后方可实施。

（六）关于房屋征收

由于廊桥的保护范围和建设控制地带内的建筑物，其土地性质属于集体所有。目前我国集体土地上房屋征收要按照《土地管理法》实施，其难度大，补偿相对较低。造成房屋征收困难。为解决该问题，草案参照国有土地上房屋征收和补偿的做法，规定在廊桥的保护范围和建设控制地带内，确因廊桥保护需要的，县人民政府可以决定对其范围内的单位或者个人的房屋实施征收。房屋征收应当给予公平补偿，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择[房屋产权调换](https://baike.baidu.com/item/%E6%88%BF%E5%B1%8B%E4%BA%A7%E6%9D%83%E8%B0%83%E6%8D%A2%22%20%5Ct%20%22_blank)。

（七）关于廊桥的利用

廊桥从诞生之日起，主要功能在于利用。如果为保护而保护，放弃廊桥原有的实用功能，这与廊桥保护性利用的初衷背道而驰，也不符合廊桥建造意义。为此，草案规定在确保廊桥安全的前提下，保持其交通、景观、游憩功能以及其他合理利用。但是，廊桥的利用应当合理、适度，实行旅游者、利用者容量控制。

（八）关于非遗保护

一是县人民政府应当采取措施，继承、保护和弘扬木拱桥传统营造技艺等非物质文化遗产。

二是非遗传承保护。文化旅游行政主管部门应当开展木拱桥传统营造技艺项目的保护单位、代表性传承人、传承示范基地的评选认定工作，依照国家有关规定逐级申报该项目的代表性传承人和代表性传承单位。资助传统木拱廊桥营造技艺代表性项目传承人开展授徒、传艺、交流等活动；对省、市命名的非物质文化遗产传承基地，给予相应补助。

（九）关于法律责任

草案不重复上位法规定，上位法已有法律责任规定的，从其规定。对上位法未作规定，或者规定不明确的，草案依照上位法进行漏洞填补；就近比照衔接《治安管理处罚法》《安全生产法》《消防法》《城市市容和环境卫生管理条例》等相关法律法规规定，设置处罚种类和幅度。分别规定了文物保护点违法修缮的法律责任、文物保护点保护范围内违法建设的法律责任、建设控制地带违法建设的法律责任以及保护范围内违法禁止行为的法律责任。