**附件2**

**《苏州市地下文物保护办法（修订草案）》（送审稿）**

**起草说明**

一、立法修订背景

《苏州市地下文物保护办法》通过至今已有14年，相关适用背景已发生重大变化：一是相关立法依据已发生较大变化。《中华人民共和国文物保护法》《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》《国家文物局关于进一步加强考古管理的意见》《江苏省文物保护条例》等法律法规和政策已出台或修订。二是地下文物保护的工作机制发生较大变化。2018年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强文物保护利用改革的若干意见》中要求“完善基本建设考古制度，地方政府在土地储备时，对于可能存在文物遗存的土地，在依法完成考古调查、勘探、发掘前不得入库。”“考古前置”应当相应纳入《保护办法》。三是城市环境、发展节奏发生重大变化。城市建设项目大量增加，对建设工期也有了更加紧迫的要求，这对苏州地下文物保护工作提出了新挑战。应当在《保护办法》中明确更多部门的地下文物保护责任。

二、立法经过

2021年1月11日，根据《市政府关于印发苏州市人民政府2021年立法有关计划的通知》（苏府[2021]7号）文件，市政府规章《苏州市地下文物保护办法》（市政府第91号令）的修订已列入2021年苏州市政府立法计划。根据市政府立法工作的统一部署，我局经过立法前调研、修订文本起草、专家论证、征求相关部门和各区县意见、征求公共意见后，通过了合法性审查和廉洁性审查，形成正式修改草案，提请局党组审议通过后上报市政府。

三、修订的主要内容

一是明确相关部门职责和社会参与原则。《保护办法》修改草案强调了市、区人民政府、文物行政主管部门以及公安、资规、住建、教育、财政、生态环境、市场监管、城管、园林和绿化、交通、水务、人防等的职责。

二是明确了考古调查勘探项目的范围和条件。此次修改，在原《保护办法》从正面规定需要进行考古调查勘探项目的基础上，增加了可以不单独进行考察勘探的情形，完善了考古调查范围的规定。同时，对申请考古调查勘探的建设项目用地条件进行了明确，避免项目在未达到条件的情况下申请调查勘探，导致调查勘探时间的延误。

三是优化了关于考古调查勘探开展的流程。《保护办法》修改草案规定“以出让方式供应的，土储单位应当在土地出让前依法向文物行政主管部门申请考古调查勘探；以划拨或其他方式供应土地或者利用自有土地进行建设的，建设单位应当在办理立项用地规划许可手续后，依法向文物行政主管部门申请考古调查勘探。”，即考古前置。同时，《保护办法》修改草案对考古调查勘探时限、考古费用等原《保护办法》没有明确的内容，进行了明确。

四是完善了关于考古勘探成果的处置。《保护办法》修改草案增加了调查勘探和发掘工作结束后对于考古勘探成果的处理情况，规定了“对发现的地下不可移动文物，市、县级市（区）文物行政主管部门应当组织登记、公布”和发现重要文化遗存实施原址保护的要求。

五是强调了法律责任。《保护办法》修改草案为对于新增加的禁止性行为，增加了相应的处罚规定。对“未经考古调查、勘探进行工程建设的”、“发现地下文物仍继续施工，不保护现场，或者在考古发掘结束前擅自在考古发掘区域继续施工、进行生产活动的”、“阻挠考古调查勘探、发掘工作的正常进行”等违法行为，分别进行了处罚规定。同时，《保护办法》修改草案也对文物部门、土储单位和公安机关的相应法律责任进行了明确。

四、关于几个概念

（一）考古调查勘探：

1.调查。应采取区域系统考古调查方式，主要工作内容包括但不限于：申请地块所在区域的相关文献记载、地形地貌的变迁、周边历年来考古和文物发现情况、登记在册的不可移动文物分布、原住民口碑调查、现场踏查和初探等资料。

2.勘探。根据调查情况对于可能有文物埋藏的区域进行重点勘探，确认地下文物埋藏情况，了解文物遗存的类型、分布范围和大致时代，为下一步保护工作提供依据。勘探工作应执行《考古勘探工作规程（试行）》的有关规定。探孔密度应按照谨慎原则，视实际情况确定，不宜过密，防止对文物造成过多破坏。

（二）考古发掘：基本建设工程考古调查勘探工作结束后，发现有地下文物遗存、经组织调查勘探的文物行政部门与申请单位商定确需发掘的，由组织调查勘探的文物行政部门确定的考古机构在履行发掘报批手续后开展发掘工作。

特此说明。