关于《苏州市大运河文化保护传承利用条例（征求意见稿）》的起草说明

为进一步加强和规范苏州大运河文化保护传承利用工作，市委宣传部（市大运河文化带和大运河长江国家文化公园建设工作领导小组办公室）牵头起草了《苏州市大运河文化保护传承利用条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》），现将起草情况说明如下：

一、条例制定的背景及必要性

（一）背景

建设大运河文化带和国家文化公园，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署。习近平总书记高度重视大运河文化带建设，多次作出重要指示批示，明确指出“大运河是祖先留给我们的宝贵遗产，是流动的文化，要统筹保护好、传承好、利用好。”中办、国办先后印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》。省委省政府先后出台《江苏省大运河文化保护传承利用实施规划》《江苏省人大常委会关于促进大运河文化带建设的决定》，对全省大运河文化带和国家文化公园建设作出具体部署。

苏州是国家、省大运河相关规划明确的大运河文化带建设核心城市之一。2014年，中国大运河申遗成功，苏州是沿线城市中唯一以古城概念申遗的城市。大运河苏州段全长96公里，纵跨全市5个区、14个街道、9个乡镇，连接望虞河、吴淞江、太浦河等河道，沟通长江，串联太湖、阳澄湖、独墅湖等湖泊。大运河苏州段世界文化遗产由江南运河苏州段（苏州城区运河故道（山塘河、上塘河、胥江、环古城河）及京杭大运河苏州至吴江段）以及山塘历史文化街区、虎丘云岩寺塔、平江历史文化街区、全晋会馆、盘门、宝带桥、吴江运河古纤道等7个遗产点组成。大运河苏州段沿线现有6个项目列入世界非物质文化遗产名录，33个项目被列入国家级非物质文化遗产名录。

（二）必要性

制定《条例》，既是贯彻中央、省委决策部署的必然要求，也是植根苏州历史文化底蕴的内在要求和推动实践发展的现实需要。其必要性主要体现在三个方面：

1.制定条例有利于发挥立法对大运河保护的规范引领作用

1972年10月联合国教科文组织巴黎会议通过的《保护世界文化和自然遗产公约》，旨在保护作为人类共同财富的具有“突出普遍价值”的遗产。我国于1985年11月加入该公约，成为世界遗产公约的缔约国。根据公约和操作指南规定，列入《世界遗产名录》的所有遗产“必须有长期充分的立法性、规范性措施，确保其存在和得到保护”。国家《大运河文化保护传承利用规划纲要》明确提出要“健全法律保障，推动出台大运河保护条例。”因此，我市通过立法手段妥善保存大运河文化遗产和沿线优秀地域文化，维护其突出的历史文化价值，既是履行《世界文化和自然遗产保护公约》规定的义务，也是健全我市大运河文化保护传承利用法律保障体系的必然要求，有利于凝聚共识、完善决策、规范行为、推动建设。

2.制定条例有利于解决大运河文化保护传承利用中面临的突出现实问题

近年来，我市围绕定规划、建机制、抓项目、树品牌，文化遗产保护、文化传承弘扬、国家文化公园建设、文旅融合发展、生态环境保护、水利航运提升等各方面工作取得了积极进展。但同时，也面临着一些亟待解决的突出问题。主要表现为：**在制度建设方面，**大运河文化保护传承利用协同工作机制有待完善，各项任务推进过程中还存在“条块分割”的现象，部门之间、区域之间资源整合、常态化协作机制还不健全。**在文化保护传承利用方面，**大运河文化资源挖掘、研究、阐释的重大成果仍显不足，主题文艺精品创作还存在“多而不精”“有高原缺高峰”的问题，运河相关文化资源产业化转化还不充分。**在风貌提升方面，**大运河沿岸空间整体规划仍需完善，国土空间使用效率有待提升，航道建设、码头建设、产业布局、公共设施需要持续优化，沿线生态保护和环境治理水平有待持续提升。《条例》紧扣“围绕问题立法，立法解决问题”的要求，着力从制度安排上解决事关全局、事关长远的突出问题，为全市大运河文化带建设提供法律支撑。

3.制定条例有利于推动我市大运河文化创造性转化、创新性发展

国家《大运河文化保护传承利用规划纲要》明确提出要“以大运河文化保护传承利用为引领、统筹大运河沿线区域经济社会发展。”苏州大运河文化种类众多、内涵丰富、价值厚重，汇聚了巧夺天工的水工技艺，保存了精巧细腻的传统生活画卷，展现了江南高度发达的商业文明，记录了城市筚路蓝缕的发展历程，承载着苏州开放创新的城市精神。推动大运河文化保护传承利用立法，有利于全面保护大运河苏州段各类文化遗址遗存、非物质文化遗产，多角度挖掘和展示大运河承载的文化内涵和现实价值，推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，让这一“流动的文化”更好融入当下、传承后世。

二、制定依据和起草过程

（一）制定依据

1.《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国非物质文化遗产法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《中华人民共和国水污染防治法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《江苏省人民代表大会常务委员会关于促进大运河文化带建设的决定》等法律法规。

2.《大运河文化保护传承利用规划纲要》《大运河国家文化公园建设保护规划》《江苏省大运河文化保护传承利用实施规划》《苏州市大运河文化保护传承利用实施规划》等规划。

3.鉴于大运河文化的多样性、复杂性，《条例》起草同步做好与原文化部《世界文化遗产保护管理办法》《大运河遗产保护管理办法》、江苏省《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》以及《苏州国家历史文化名城保护条例》《苏州市非物质文化遗产保护条例》等法规、规章的协调与衔接。

4.学习河北省、浙江省以及杭州市、淮安市、绍兴市、嘉兴市等立法经验。参考《河北省大运河文化遗产保护利用条例》《浙江省大运河世界文化遗产保护条例》《杭州市大运河世界文化遗产保护条例》《淮安市大运河文化遗产保护条例》《绍兴市大运河世界文化遗产保护条例》《嘉兴市大运河世界文化遗产保护条例》等。

（二）起草过程

自2021年以来，主要开展以下三项工作：**一是梳理资料。**认真研究国家、省相关上位法律法规，搜集查阅大量大运河保护立法研究的文献资料，学习其他城市大运河相关立法经验。**二是会商框架。**结合前期调研和文献研究，坚持从问题导向出发，与市人大常委会相关工委、市司法局商议后，形成《条例》起草框架和初稿，多次修改完善文本。**三是调研论证。**坚持开门立法，成立起草工作小组，先后开展5次专题调研，召开3次座谈会，广泛听取市各有关部门、大运河沿线各区、人大代表、政协委员、专家学者、律师的意见建议，并进行多次修改。

三、条例的主要内容

《条例》共三十六条，第一至七条为总则性内容，第八至三十一条为具体性内容，包括相关文物和非遗保护、大运河国家文化公园建设、文化产业培育、国土空间管控、环境风貌提升、文化挖掘研究、文艺精品创作、文化宣传推广、数字运河建设等，第三十二至三十六条为保障性内容。

（一）总则性内容。《条例》明确了适用对象、保护原则、工作职责、协调机制。规定与大运河相关的物质文化遗产、非物质文化遗产以及其他相关文化的保护传承利用相关活动适用本《条例》，大运河苏州段范围涵盖主线和故道。明确建立市大运河文化带和大运河长江国家文化公园建设工作领导小组统一领导、政府负责实施、部门分工协作的工作机制。

（二）具体性内容。1.保护文物和非物质文化遗产。要求组织开展文物和非遗资源调查、记录和监测，建立文物数据库。规范文物保护与工程建设关系，划定文物保护紫线、建设控制地带，明确建设控制地带实行建设项目遗产影响评估制度、土地出让或者划拨前工程建设考古前置制度。推动非遗活态利用，实施非遗传承人培训计划，明确对具有发展优势的非遗项目实施生产性保护。2.促进文旅融合。明确建设大运河国家文化公园主体功能区和展示体系。强调培育运河相关文化产业，鼓励利用闲置空间发展文创产业，促进大运河文化和体育休闲产业融合发展。推动运河文化融入旅游发展，建设运河水上游览体系，培育精品旅游线路，推动传统文化融入运河景区景点建设。3.加强空间管控。明确要求在国土空间规划中划定核心监控区和滨河生态空间具体范围。落实相关管控要求，严格管制土地用途，逐步优化运河沿线国土空间结构和布局。强调加强国土空间整治，推进运河两岸用地空间腾退，提高二次利用效率。4.提升环境风貌。整治生态环境，要求全面排查大运河沿线主要环境风险源，开展工业、生活、农业、交通污染源治理，禁止新设入河排污口。加强河道管理，要求系统规划建设、改造和提升水利、航运等基础设施。管控运河沿线空间形态和风貌，优化城市景观视廊和城市天际线。5.加强文化弘扬。强调挖掘阐释运河当代价值和时代内涵，鼓励开展运河文化研究，促进成果转化。要求开展运河主题文艺精品创作展演、做好宣传推广、举办主题活动、开展对外交流、完善志愿服务体系。鼓励运河文化融入中小学教育。创新运河数字展陈服务，运用数字技术提升运河保护水平。

（三）保障性内容。鼓励社会力量共建大运河文化带。加强财政保障，发挥大运河文旅基金作用，支持重大项目建设。明确将大运河文化保护传承利用纳入相关考核和审计。表彰奖励作出显著成绩的单位和个人。明确法律责任，对违反《条例》规定的行为，依法追究相关责任。