**厦门市自然资源和规划局关于《厦门经济特区历史**

**文化名城保护条例（草案送审稿）》的起草说明**

厦门市委、市政府一贯重视文化保护传承工作。2015年颁布施行《厦门经济特区历史风貌保护条例》，系统推进了历史风貌的普查认定、名录管理、规划编制、整修利用等工作。2024年5月，市政府成立市历史文化名城保护工作专班，从历史文化名城保护的高度进一步部署我市的文化保护传承工作。历史文化城保护是历史风貌保护的延续和提升，在概念和内涵上较历史风貌保护系统性更强、覆盖更为全面，我局在调研历史风貌保护问题、收集并研究相关政策法规等调查研究的基础上，推进《厦门经济特区历史文化名城保护条例》（以下简称“《名城条例》”）立法工作。现将立法工作相关情况汇报如下：

一、历史文化名城保护立法的必要性

当前，已有北京、杭州、苏州、长春、福州等城市通过制定历史文化名城保护条例，以法制保障文化保护传承走深、走实。厦门市于2020年成为省级历史文化名城，随着国家级历史文化名城申报工作的推进，各项文化保护传承活动的开展，出台历史文化名城保护立法很有必要。通过立法主要解决厦门历史文化名城保护存在的以下问题：

**（一）管理事权需进一步梳理**

历史保护工作涉及市、区、镇（街）、村（居）多个层级，关系资源规划、文旅、财政、住建、执法等十余个部门。在历史风貌保护工作中，部门单位间的统筹协调有时效率不高，管理与执法之间存在信息不对称问题。随着历史文化名城保护工作的不断推进，需要**通过立法进一步明晰事权，形成条块结合、责权明晰、运转有效的管理机制，解决市区两级政府及各部门协调不足的问题。**

**（二）保护资金不足**

市财政按照《厦门经济特区历史风貌保护条例》的要求，给予历史风貌保护资金支持，但历史文化名城保护对象更为全面、广泛，需要更多资金的投入。需要通过立法明确市、区两级财政常态化的历史保护资金保障机制，同时引导社会资本投入历史文化名城保护，**通过立法优化财政、金融政策，拓展多元化的资金筹措渠道，解决保护资金不足的问题。**

**（三）保护积极性不强**

根据《厦门经济特区历史风貌保护条例》的要求，列入保护名录后，历史建筑、传统风貌建筑的修缮、使用有较多的要求和限制，产权人作为保护责任人需要承担诸多保护责任，同时奖励缺失或较少，列入名录后，保护责任人责权不对等。需要通过立法，明确的保护责任人责权利，推进相关奖励、补助、补偿安置政策的制定，提升保护责任人的获得感，同时提供简洁明晰的修缮、使用方法，降低保护责任人的修缮、使用成本，采用表扬、表彰等方式增加保护责任人的荣誉感，**通过立法解决产权人保护积极性不强的问题。**

**（四）保护修缮存在堵点**

一是保护修缮资金补助政策由区一级政府制定，部分区域机制不明确，部分区域金额少，流程繁琐，保护责任人资金压力大，积极性不高；二是部分由政府组织修缮的项目，出现产权复杂、移交困难、保护修缮资金难以回收的情况；三是相关部门出台审批豁免政策时未考虑保护修缮的实际情况，给予豁免，事前、事中监管难度大。**需要通过立法进一步明确保护修缮实施主体、奖补政策制定主体，明确制定原则，理顺保护修缮实施程序推进保护修缮实施。**

**（五）活化利用缺乏政策引导**

《厦门经济特区历史风貌保护条例》施行后，活化利用不足。一是活化利用方式单一。历史风貌建筑修缮后大多改造为展览馆民宿等，在发挥历史价值方面有待加强；二是所有权使用权关系复杂，活化利用主体难以明确；三是审批流程不明晰，在功能变更、施工许可审批、施工过程监管、消防工程审验等关键环节审批流程不明晰；四是社会资源参与激励不足，高水平设计、运营团队吸引力不足。需要通过立法，明确产业引导、功能变更的清单管理机制，提出确定活化利用主体的办法，梳理全流程关键节点审批路径，**通过立法加强政策引导、简化手续，鼓励社会资本参与活化利用，解决活化利用的难点堵点的问题。**

二、起草过程

《名城条例》成为我市2025年立法正式项目后，我局成立了起草团队，推进立法研究及草案编制相关工作。采用座谈、走访的形式咨询专家，并赴鼓浪屿管委会等相关部门调研。通过总结经验、梳理思路，明确立法框架与立法要解决的问题，形成《名城条例》（草案）初稿，征求相关部门和各区政府意见，共收集到了26条意见，征求我局相关处室和分局意见，共收集到了29条意见，一一研究修改，并于5月21日通过专家评审，7月2日通过市资源规划局局务会议审议，根据会议意见修改完善后形成《名城条例》（草案 送审稿）。

三、编制思路与主要内容

《名城条例》共7章57条，主要包括总则、保护名录、保护规划、保护措施、合理利用、法律责任、附则。编制思路与主要内容如下：

**（一）问题导向，解决名城保护面临的核心问题**

一是明确名城保护的组织构架，由市人民政府领导和统筹协调监督历史文化名城保护工作，审议历史文化名城保护的重大事项。市资源规划主管部门作为全市历史文化名城保护的主管部门，负责组织、协调、指导、监督全市历史文化名城保护工作；负责本市历史文化名城保护的规划管理工作；成立历史文化名城保护专家委员会（以下简称“专委会”），参与历史文化名城保护相关事项的专业论证工作，为市、区人民政府及其相关部门决策提供咨询意见。（第四条、第五条）。

二是通过立法，明确名城保护资金来源，一方面要求市财政主管部门负责将历史文化名城保护相关经费纳入财政预算（第五条）；另一方面，建议市人民政府设立历史文化名城保护利用基金，支持名城保护利用工作（第四十四条）。

**（二）应保尽保，严格落实各层级保护要求**

一是贯彻保护思想，落实保护原则。学习研究中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》等重要文件的要求，提出厦门历史文化应当坚持应保尽保、合理利用、传承发展、多方参与的原则（第三条）。

二是落实城乡历史文化保护传承体系要求，衔接《厦门历史文化名城保护规划（2024-2035年）》（在编）的保护对象，构建“历史文化名城-世界文化遗产-不可移动文物-历史文化名镇、名村（传统村落）、街区、历史城区、历史地段-不可移动文物-历史建筑、传统风貌建筑-其他名城保护对象”的厦门历史文化保护传承体系（第二条）。

**（三）科学管控，刚性保护与弹性利用兼顾**

一是衔接国土空间规划体系，落实刚性管控要求。落实《历史文化名城名镇名村保护条例》《福建省历史文化名城名镇名村和传统村落保护条例》等法律法规关于规划编制与审查要求，结合厦门实际提出历史文化名城、街区、名镇、名村、传统村落、历史地段保护规划以及历史建筑、传统风貌建筑保护方案应当包含的强制性内容要求。其中，保护规划要求包括保护范围、管控要求、合理利用要求，涉及宅基地的还应兼顾宅基地、安置安排；保护方案包括保护范围、核心保护要素、保护要求、合理利用要求、消防安全要求等。（第十五条至第十九条、第二十六条、第二十八条）。

二是通过政策引导，促进名城保护对象合理利用。首先，为适应现代生产生活需要，在不破坏历史风貌价值且符合保护方案的前提下，允许历史建筑、传统风貌建筑在建筑内部加建、改建、扩建和添加设施。其次，通过产业引导、正负面清单制定、保护利用导则制定，规范历史建筑、传统风貌建筑活化利用。再次，制定租金、产权归集、收购、征收、产权置换、运营、金融等政策，激发市场活力，推进历史建筑、传统风貌建筑活化利用。（第二十六条、第三十九条至第四十四条）。

**（四）实践探索，规范厦门历史保护的具体做法**

一是探索历史地段的保护管理要求。上位未对历史地段的保护管理作出明确规定，厦门通过实践，总结探索，对历史地段进行分类，明确历史地段保护规划的编制、审批和强制性内容，提出聚焦核心保护要素的保护利用要求，为历史地段的保护管理提供依据（第十五条、第十八条）。

二是优化历史建筑、传统风貌建筑的管理。首先，责任到人，明确保护责任人及其职责，提出历史建筑、传统风貌建筑所有人不明且无使用人，市人民政府或者区人民政府应当指定保护责任人（第二十四条、第二十五条）。保障保护责任人的权益，推进相关奖励、补助、补偿安置政策的制定，提升保护责任人的获得感，同时提供技术指导，降低保护责任人的修缮、使用成本（第三十八条），采用表扬、表彰等方式增加保护责任人的荣誉感，解决产权人保护积极性不强的问题（第九条）。其次，优化管理，基于实践经验，建立保护方案、修缮方案分层管控的机制，保护方案由市人民政府审批，修缮方案由建筑所有权人或者形成单一权利主体申请，基于保护方案编制修缮方案，报区名城保护部门审查（第十五条、第二十七条）；根据实践痛点、堵点，要求市住房和建设主管部门应制定相关标准和程序，明确历史建筑、传统风貌建筑施工图审查管理要求。相关部门在制定免于审批等许可简化程序时，不应包括历史建筑、传统风貌建筑（第二十八条）。

三是建立名城保护规划实施机制。加强统筹，要求历史文化名城、街区、名镇、名村、历史地段、传统村落实施成片修缮、改善或者整治工程前，实施主体应当按照保护规划的要求编制实施方案，推动保护规划落实。加强风貌管控、基础设施和公共服务设施配套、功能业态、建筑改造、消防安全、实施时序等统筹（第二十三条）。

四、立法变通

**（一）规划技术标准**

现行规划技术标准未对涉及历史保护的片区进行专门规定，实践中，这些片区无法适用现行规划技术标准。《名城条例（草案）》提出因历史文化名城保护需要，相关建筑或者工程在保障公共安全的前提下，对绿地率、建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、机动车停车位以及机动车出入口等无法达到现行标准和规范情形的，可以通过技术措施以不低于现状条件为底线进行控制（第三十五条）。

**（二）土地房屋征收**

现行法律、法规对于集体土地和国有土地收回、集体土地征收以及国有土地上房屋征收的条件主要限定在为了公共利益。《名城条例（草案）》基于历史保护符合绝大多数人利益的考量，提出保护规划、保护方案实施过程中，为了公共利益的需要，市、区人民政府可以依法实施土地房屋征收，将非国有历史建筑、传统风貌建筑收归国家所有（第三十三条）。