

# 关于崖州区文物保护管理的立法调研报告

—2019年9月6日在市七届人大常委会第三十二次会议上

市人大常委会教科文卫工委调研组

常委会会议：

受市人大常委会教科文卫工委调研组委托，我就崖州区文物保护管理立法调研情况作报告，请予审议。

十八大以来，习近平总书记就文物保护工作多次发表讲话和作出批示，指出保护文物功在当代、利在千秋。因此，为了促进崖州区文物保护管理的立法工作，强化文物保护管理力度，根据市人大常委会2019年的工作计划，市人大常委会副主任王文荣带领教科文卫工委调研组，于2019年6月26日至8月2日对崖州区文物保护管理开展立法调研。调研组先后听取崖州区政府和市旅游和文化广电体育局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局等部门汇报崖州区文物保护管理相关工作开展情况后，相继实地考察了崖城学宫、崖州故城、迎旺塔、盛德堂、万代桥、官沟及广济桥等文保点和保平村古民居建筑。期间，按照调研方案的工作日程安排，调研组还远赴河南郑州、南阳考察学习，借鉴当地在文物保护管理开展立法方面好的经验和做法。此次立法调研综合采取明查暗访、听取汇报、实地考察、座谈交流、查阅资料 and 外出考察等方式进行，通过调研，我们认为对崖州区文物保护管理进行立法，有利于进一步深入贯彻落实“保护为主，抢救第一，合理利用，加强领导”的文物工作方针，强化文物保护管

理。现将调研情况报告如下：

## **一、基本情况**

崖州区是天涯文化的重要发源地，历史悠久，素有“两千年建置史，八朝州郡治所”之称，历史上曾长时间作为海南南部政治、经济、文化教育和商品贸易的中心，也是中国最南端的一个军事重镇，文物资源丰富。据统计，目前全市不可移动文物点在册登记的共 303 处，其中有 255 处就在崖州区，占全市不可移动文物资源总数的 69.6%。尤其是共有 23 处国家和省、市级文物保护单位，占全市的 74%，其中全国重点文物保护单位 1 处，省级文物保护单位 11 处，市级文物保护单位 11 处。近年来，市委及市区两级政府对文物保护管理及开发利用高度重视，做了大量工作，取得了明显成效。

**（一）制订专项规划，保护历史文物。**一是《崖城国家历史文化名镇保护规划》和《保平国家历史文化名村保护规划》于 2011 年 9 月 9 日得到海南省人民政府批准实施，成为崖城名镇名村保护的基本依据和工作基础。二是市旅文局于 2018 年 3 月委托四川文物考古研究院编制《崖城学宫保护规划（2018-2030）》，该保护规划已通过国家文物局审批，待省政府公布。

**（二）挖掘历史文物，促进文旅融合。**一是制定《三亚实施革命文物保护利用工程（2019—2022 年）实施方案》，拟计划对梅山革命老区编制红色旅游保护利用规划，并将梅山老区革命根据地、革命史馆、崖县委驻地旧址、革命战斗旧址、革命堡垒户与梅山美丽乡村建设相结合，打造红色旅游示范区；将崖州区保

港村、保平村、遵导村革命烈士故居与传统保护村落共同融合在一起，结合红色历史印记和民俗气息打造现代休闲旅游产业；完成崖州区革命烈士陵园、革命烈士纪念园的环境升级改造。二是今年4月，市政府向市旅文局转发《关于申请安排水南村历史建筑修缮及片区提升示范区工程项目的请示》，计划将水南村项目建设成为具有品牌效应的历史文化名村旅游示范区。

**（三）加大经费投入，积极开展文物抢救修缮。**一是按照文物保护“分级管理，分级负担”的原则，市人民政府将文物保护工作经费纳入市级年度财政预算，不断加大经费投入，做到专款专用。2009年至今，已经完成文物保护及历史建筑修缮项目的经费为3136万元。其中，水南“盛德堂”、梅山孙氏宗祠和万代桥桥梁主体已修复，崖州古城墙主体也完成修缮工作，东关民国骑楼外立面和迎旺塔正在修复当中。二是《崖城学宫大成殿、大成门、西庑殿及泮池修缮工程设计方案》去年已通过国家文物局评审，并向省文物局申请修缮保护经费265万元，正待省文物局下拨。三是针对近年来巴西国家博物馆、法国巴黎圣母院等著名文物保护单位失火造成历史文化遗产严重损失的情况，我市文物行政主管部门对崖州区文物保护单位全面开展了消防安全清查整治行动，下拨专款在崖州故城、保平村张家宅等处安装摄像头，实时监控，加强安防布控工作。

**（四）完善机构设置，加强文保队伍建设。**一是2019年6月，成立崖州区文物管理服务所，是隶属崖州区旅游和文化广电体育局的副科级事业单位。目前国家级文保单位崖城学宫管理权

限已移交崖州区，由区文物管理服务所负责日常管理。二是构建市、区、村（社区）三级文物保护网络，组建崖州区文物巡查工作组，对所辖范围内的田野文物开展不定期的巡查工作，及时了解和掌控文物安全情况；对发现擅自违规修缮文物的行为给予制止，确保文物安全。

## 二、存在的主要问题

**（一）思想认识不到位，文物保护意识不强。**据了解，我市多年来对《文物保护法》和相关法律法规及文物保护管理常识的宣传教育力度不足，对法律法规的具体条款宣传解释不充分，对违反法律法规的行为公开曝光处理不够，致使从政府部门到普通百姓文物保护意识淡薄，对《文物保护法》和相关法律法规及文物保护管理常识不了解，缺乏应有的文物保护责任感，“保护文物、人人有责”的社会氛围难以形成，导致屡屡出现未履行或未全部履行《文物保护法》及相关法律法规规定的法定义务。尤其是撤镇设区以来，崖州区的社会经济建设得到了快速发展，但政府及其相关职能部门对崖州区的文物保护管理还不够重视，一些文物的保护措施未能得到真正落实，又得不到古建筑原住民的积极配合，许多项目没能顺利推进，拆毁和改建古建筑的情况时有发生。

**（二）规划编制滞后，规划实施走样。**2011年2月《三亚市崖城历史文化名镇保护规划》通过评审，但是一方面由于规划完成后，没有编制具体的修建详细规划和编制具体的每一栋楼的建筑设计方案，在编制过程中缺乏具体的指导蓝图。规划编制完成

后，没有及时将规划的实施及历史文物的修缮工作纳入政府的重大议程，对规划提出的保护措施认真研究，制定实施细则及工作计划，并逐项予以推进相关工作。另外，目前每个已建项目都是作为一个独立单体来实施，没有充分考虑把周边环境纳入整体设计总体实施；另一方面，由于现有崖城古镇绝大多数古建筑产权属于个人，政府没有统一的产权，也没有统一的实施，加之居民经济实力不强，也没有强烈的历史文化名镇保护意识，考虑到经济因素，导致具体实施过程中没有严格按照规划进行实施，整个规划实施走样，偏离了原有确定的规划。目前，崖城历史文化名镇核心保护区整体风貌残损破败。核心保护区域分为两部分：一是镇海门外核心保护范围，四至为北至西门街，南至鬼车路延伸至距崖保路 50 米处与崖保路连接的岔路，西至崖保路，东至鬼车路，面积约 4.4 公顷。具有历史文化价值的建筑被改建为风格迥异的现代小洋楼，大量古民居被毁，原有风貌已被严重破坏。二是日晟坊核心保护范围，四至为北至张家园路，南至东门骑楼街南院落边界，西至臭油街，东至打铁街，面积约 5.4 公顷。东关街、打铁街、臭油街的部分骑楼和一些历史街巷建筑被拆除，水南村四合院、中式祠堂、骑楼、牌坊基本被破坏，宁远河沿岸的滨水空间被新建筑所占据和遮掩，原古崖州城“边城斜照、水南暮雨”的旧景风貌和文明门远望南山、近观迎旺塔的景观视廊也不复存。

**（三）保护机制不顺，专业人才紧缺。**文物保护管理与开发利用工作是一项系统性和整体性很强的工作，需要多部门通力合

作。在现有体制下，旅文、自规、住建等相关部门均可从不同角度对古城镇、古村落进行保护管理和开发利用，但在调研时发现各相关部门之间存在职责不清、相互推诿等问题，缺乏统一协调性，给文物保护管理与开发利用带来不利影响。至今为止，没有真正形成决策统一、资源整合统一、规划设计统一、建设标准统一、保护利用统一、管理机制统一，直接导致古城利用缺乏整体的传承、修复、改造、利用、复兴，古建筑保护修复碎片化，无法构成“点、线、面、片”的格局，无法产生巨大凝聚力。2015年撤镇设区后原三亚市历史文化名镇保护管理委员会撤销，《崖城国家历史文化名镇保护规划》未得到有效落实。同时项目立项后，均由名镇管委会负责实施，项目建设未按法定程序完善相关手续，缺乏相关职能部门的监管。如施工队伍的准入条件、图纸设计、施工质量监督等，加上我市文物保护管理工作队伍力量薄弱，专业技术人才相当缺乏，尤其是没有专业的古建筑修缮施工队伍。据调查，对文明门古城墙修复上使用现代材料，卢多逊纪念馆等古迹原有的矿物质彩绘被施工人员用石灰覆盖等等，在建筑材料、颜色及工艺方面进行人为的改变，使古建筑“旧貌换新颜”，偏离了“修旧如旧”的原则，历史文化信息荡然无存，失去了原真性。

**（四）拆迁安置困难，保护修缮难以顺利开展。**几年来，项目重点在修缮历史建筑及完善基础设施建设方面，历史名镇名村核心保护区和控制区原住民的第二居住地问题没有及时得到解决，造成历史建筑的保护及周边环境的管控及原住民的建房之间

矛盾越来越突出。据反映，文物保护及修缮的过程不可避免的会涉及到古民居产权问题，这一问题处理不当，不仅影响文物保护及修缮工程的进度，而且会激化群众与政府之间的矛盾。如林缙统故居、“三姓义学”学堂和万代桥 3 处市级文物保护单位，专项修缮资金已拨付到位并且已修缮至一半，但由于房屋产权继承人的纠纷问题和项目用地的居民安置问题未能得到有效解决，导致修缮工作长期停工。《保平国家历史文化名村保护规划》也因原住民的第二居住地问题至今没有得到解决，规划也无法得到真正落实。另外，崖州区列入保护规划并登记造册的古建筑共有 337 处，绝大多数已成危房，个人又无法报建，且家庭人口又越来越多，居住困难问题相当突出，陷入“住也不是，拆也不是”的困境，也同样存在没有相应合理的安置措施来解决群众最为关心的房产权益和居住等核心利益问题，甚至出现了已拆迁尚未安置的情况，群众意见极大。另外，一些群众为了满足现代人对居住和生活的要求，特别是私家车辆越来越多，为了车辆出行和停车方便，对古建筑进行拆除改建或扩建，导致古城传统肌理空间出现了挤压和蚕食。

**（五）保护经费不足，文物破残损毁严重。**崖州古城保护范围广，且传统历史风貌、格局破坏严重，修复、重建再现的工程量大，虽然市政府将文物保护修缮经费纳入财政预算，但是每年投入文物维修经费、日常保护办公经费有限，且项目修复手续繁琐、批复时间长，一些急待修缮的文物未能及时得到维修，“抢救第一”的工作方针难以实现，对野外文物日常的执法巡查工作

也难以维持。如崖城国家历史文化名镇的保平村基础设施和自然景观整治项目、保平村历史建筑修缮（二期）项目、临高骑楼街区修缮（一期）项目、水南村历史建筑修缮项目已完成初步设计及概算批复，但迄今为止还没有安排专项资金进行修缮，导致项目没法落实。据调查，目前崖州区清代民居破残损毁严重，如明经第、何秉礼故居由于年代久远、年久失修导致房基下陷，瓦面漏雨，木构架已不同程度的出现腐烂现象。

### 三、立法的必要性、合法性和可行性

**（一）必要性。**一是崖州区文物遗产丰富，是本市保留历史建筑和文物古迹最多的地区。但是，由于缺乏具体的法律法规指导，导致多年来文物保护管理力度不足，许多历史建筑已经遭到无法弥补的破坏和损失。再不立法保护，不可再生的历史文物尤其是历史建筑难以更好地得到保护和传承利用，崖城国家历史文化名镇将名不符实。崖州区是三亚历史文物汇聚之地，是三亚历史文化之根，因此，立法保护管理崖州区文物势在必行，是保护崖州区文物和传承历史文化迫切需要。**二是**目前与文物保护相关的法律法规有：《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》等，但这些法律法规都是原则性、指导性的，不够细致具体，必须进行细化，因此，有必要对崖州区文物保护管理进行立法，填补地方立法的空白，从立法的层面明确政府各职能部门在文物保护管理中的具体职责，重点解决部门之间职责不清的问题。**三是**引导社会力量参与到文物保护管理和开发利用工作之中，重点解决文物



保护和社会经济建设发展之间的矛盾。

**（二）合法性。**一是对崖州区文物保护管理进行立法的内容主要是关于文物保护管理，属于城乡建设与管理和历史文化保护的范畴，符合《中华人民共和国立法法》规定的设区的市立法权限。二是符合《三亚市制定地方性法规条例》规定的“市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和海南省地方性法规相抵触的前提下，可以对有关城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。”。

**（三）可行性。**一是立法调研组对国内部分城市的相关立法进行了学习、研究、评估，尤其是远赴河南郑州、南阳考察学习发现，制定地方性保护条例，对于文物特别历史建筑保护具有关键性的作用，可进入保护和收益双赢良性循环，尤其是《南阳市文物保护条例》、《郑州市嵩山历史建筑群保护管理条例》的制定可提供重要的经验参考和开展立法的蓝本。因此，对崖州区文物保护管理进行立法具有可行性。二是近年来，广大市民对崖州区文物保护管理的积极性和关注度逐渐提高。尤其是我市获得地方立法权之后，不少人大代表、专家学者、文化人士和普通市民高度关注和积极参与崖州区历史文物资源的保护管理与开发利用工作，都热切盼望能够出台一部保护历史文物的地方性法规，为立法积累了民意基础。

#### **四、建议和意见**

建议参照《南阳市文物保护条例》、《郑州市嵩山历史建筑

群保护管理条例》立法经验和做法，对崖州区文物保护管理行立法要以解决主要问题为导向，把立法内容分为总则、保护、管理、利用、法律责任、附则等 6 大块，重点突出理顺管理体制，强化保护力度；加大资金投入，强化经费保障；科学编制规划，强化规划引领；结合旅游发展，合理开发利用，明确目标任务，强化责任落实；加强宣传教育，强化追责问责等 5 方面的内容。

**（一）理顺管理体制，强化保护力度。**一是明确要求规范确定政府职能部门在文物保护管理中的各自法定职责，强化部门主体责任，避免部门之间推诿扯皮，共同做好崖州区的文物保护管理工作，达到加强文物安全防护、强化文物督察、加强文物执法的目的，筑牢文物安全底线。二是明确要求成立市级专门领导机构，强力推进文物保护管理和开发利用工作。明确要求市区政府建立相关职能部门组成的联动工作机制，强化部门协作责任，同时进一步细化工作流程，形成文物保护管理工作的整体合力。崖州区政府要尽快牵头组织相关部门研究制定防控措施，加强部门合作，防止现存的古建筑再遭人为破坏、毁损。三是明确要求建立健全文物保护管理信息共享机制和文物保护管理专家库，为崖州区文物保护管理和开发利用工作构建科学决策和咨询平台。

**（二）加大资金投入，强化经费保障。**一是明确要求市区政府将文物保护管理所需经费列入本级财政预算，并根据我市社会经济发展和文物实际保护管理的需要，逐步增加文物保护管理经费。除了明确由政府承担费用的文物考古调查、勘探和发掘，国有不可移动文物的修缮、保养，非国有不可移动文物的修缮、保

养补助等等开支项目外，还应明确对文物研究、对文物保护作出显著成绩和贡献的单位或者个人的奖励支出项目。市政府、崖州区政府及相关部门要对一些有保存价值且因年久失修濒临毁坏的古建筑，尽快制定抢救性维修计划，加大维修资金投入，着实解决古建筑漏雨、积水、霉烂、虫蛀、消防、坍塌等当前急待解决的安全问题。**二是**明确要求加大文物保护管理队伍建设经费的投入，增强队伍力量尤其是提升文物保护管理的科技能力和业务水平。同时要求应当引进国内优秀“工匠”团队承建崖州古建筑的修缮、改造，确保修旧如旧，不出现第二次破坏。**三是**明确要求开辟社会融资渠道，扩大保护管理资金的来源，鼓励更多企业和个人参与到崖州区文物保护管理和开发利用工作中来。

**（三）科学编制规划，强化规划引领。****一是**明确要求结合国际旅游消费中心建设要求及崖城国家历史文化名镇的目标定位来加强文物保护管理，促进历史文化产业与旅游业、现代服务业整合发展，同时要求崖城国家历史文化名镇规划编制要与加强文物保护管理相结合。**二是**明确要求每个待建项目应充分考虑周边环境，对崖州区古建筑的保护修复要全面构成“点、线、面、片”的大格局。要及时编制每个实施区的修建性详细规划和建筑设计方案，进一步加强规划的实施性和可操作性，并严格实施到位，确保规划不折不扣落地。同时要求在修建性详细规划和建筑设计方案修订过程中，应充分考虑到原住民和老百姓的迫切需求和功能要求。**三是**明确要求拓展文物的合理开发利用，更好地保障及促进崖城国家历史文化名镇的保护传承和利用发展。全面改善古城

基础设施，营造良好的生态人居环境，推动古城复兴。特别在道路建设时，使用的材质、工艺均要充分体现古城原真性、留存修旧如旧文化特色，使之与历史环境协调一致。

**（四）明确目标任务，强化责任落实。**一是明确要求依法开展文物调查、申报、登记、定级、公布等工作，完善标准，规范程序，加强文物资源管理。进一步明确不可移动文物保护管理对象，纳入保护名录，设立保护标志，制定保护措施。二是明确要求确定不可移动文物的保护管理责任人，及明确依法利用不可移动文物的具体规定和保护责任。三是明确要求全面掌握文物保存状况和保护需求，尤其是对现存的古建筑进行摸底调查、造册登记、及时修缮。同时严把工程项目准入关、进度关、质量关、验收关、管理关，抓示范，以点带面，防止拆真建假、拆旧建新等建设性破坏行为。四是明确要求坚决纠正文物保护管理和开发利用中侵损群众利益的行为，切实解决群众最关心、最直接、最现实的房产和居住等切身利益问题，尤其是彻底解决已拆迁尚未安置的问题，在充分保障群众利益的前提下实现文物保护管理和开发利用的目标。市政府、崖州区政府及相关部门当前要尽快做好原住民的安置工作，以崖州故城为中心向两边城墙拓展延伸，加快修建恢复故城原有风貌，把崖州故城、崖城学宫和东关骑楼一条街连为一体，初步实现古城复兴，着实提升三亚在国际旅游市场上的竞争力，助力三亚在海南自贸区自贸港建设中打造标杆。另外，针对保平国家历史文化名村保护管理与开发利用形势严峻的现实，也要尽快做好原住民的安置工作，同时加大执法、处罚力

度，全力开展抢救性的保护管理工作，尽快全面恢复保平村原有历史风貌，打造文旅结合亮点。

**（五）加强宣传教育，强化追责问责。**一是明确要求加强宣传教育力度，提高公众文物保护意识，让群众知晓保护好文物古迹对当地经济发展的重要意义，激发群众自觉积极参与文物保护管理工作。市政府、崖州区政府及相关部门要加大文物保护管理的宣传教育力度，充分利用广播、电视、报刊、网络等媒体或通过进乡村、进社区、进学校等方式，宣传文物保护管理法律法规及文物保护管理常识，注重做好对青少年学生群体及古建筑所有人和使用人的宣传教育工作，形成“保护文物、人人有责”的社会氛围。二是明确要求把政府及相关部门法定文物保护管理职责列入绩效考核指标体系，把文物保护管理及开发利用的成果作为考核领导干部政绩的重要内容和进行表彰奖励或责任追究的重要依据。三是明确要求建立健全严防、严管、严打、严治的长效保护管理机制，特别是对造成重点保护的珍贵文物或文物保护单位损毁、灭失的，加大依法惩处力度，严格追究实际责任人，增加法制震慑力，提高文物保护管理实效。

以上报告，请审议。