

铜仁市人民代表大会常务委员会文件

铜人常呈〔2021〕5号

签发人：陈 康

铜仁市人大常委会关于报请批准 《铜仁古城保护条例》的报告

贵州省人大常委会：

《铜仁古城保护条例》已于2021年10月29日经铜仁市第二届人民代表大会常务委员会第三十九次会议审议通过。根据《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款的规定，现报请批准。

铜仁市人民代表大会常务委员会

2021年11月1日

铜仁古城保护条例

(2021年10月29日铜仁市第二届人民代表大会常务委员会第三十九次会议通过)

目 录

第一章 总 则

第二章 保 护

第三章 管 理

第四章 利 用

第五章 法律责任

第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强铜仁古城保护，传承优秀历史文化，根据《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律、法规的规定，结合实际，制定本条例。

第二条 铜仁古城的保护、管理和利用及相关活动适用本条例。

本条例所称铜仁古城是指位于铜仁市中心城区内，三江汇流处铜岩周边的东山古建筑群、中南门历史文化街区、江宗门半岛既有建筑群，大江坪半岛、五显庙半岛规划控制区域。具体范围由市人民政府公布。

第三条 铜仁古城保护坚持政府主导、统一管理、分类保护、

合理利用、多方参与的原则。

第四条 市人民政府应当加强铜仁古城保护工作的组织领导，负责古城保护利用、监督管理、规划管控等工作，完善体制机制和政策保障。

市人民政府文化旅游、城乡建设、消防、规划、城市管理、民族宗教、教育等主管部门，按照各自职责做好古城保护管理的相关工作。

碧江区人民政府、古城所在地街道办事处应当按照相关规定，做好古城保护管理工作。

第五条 市人民政府设立的铜仁古城保护管理机构（以下统称古城保护机构），负责古城保护管理的日常工作，履行下列职责：

- （一）宣传实施古城保护有关法律、法规和本条例；
- （二）组织编制古城保护名录、建立档案、设置保护标识、明确保护责任单位；
- （三）负责古城公共基础设施和有关建设、修缮、经营活动的监督管理工作；
- （四）会同碧江区人民政府、古城所在地街道办事处和相关部门建立古城保护共管共建机制；
- （五）与古城保护管理有关的其他工作。

第六条 市人民政府应当建立铜仁古城保护专家咨询制度，设立由文物、文史、规划、设计、古建、消防、园林等方面专业人才组成的咨询专家库。

古城保护机构和有关部门编制或者修改古城保护方案、保护名录、规划，以及建设管理中重大事项的决策，应当组织专家进行论证、评审。未经论证、评审或者论证、评审未通过的，不得进入决策程序。

第七条 任何组织和个人有权依法举报或者劝阻破坏铜仁古城的行为。

鼓励和引导社会力量通过投资、资助、捐赠、设立公益性资金、志愿服务等方式，参与古城保护、利用、研究等活动。

第八条 市人民政府、碧江区人民政府、古城所在地街道办事处和相关部门应当加强铜仁古城保护的宣传教育，增强公众保护意识。

每年端午节所在周为铜仁古城保护宣传周。

第二章 保 护

第九条 铜仁古城实行分类保护，从严保护文物保护单位，整体保护历史文化街区的传统格局、历史风貌和空间尺度，重点控制历史建筑形态、结构和传统民居的风貌，全面保持既有建筑的风貌特征，不得擅自改变与其相互依存的自然景观和环境。

大江坪半岛、五显庙半岛规划控制区域内的建（构）筑物高度、体量、外观形象等应当与古城建筑风格相协调，符合古城整体风貌。

第十条 铜仁古城保护对象包括：

(一) 周逸群烈士故居、飞山宫、川主宫、东山寺、古城墙、古城门、古码头等全国重点文物保护单位；

(二) 中南门历史文化街区传统格局、历史风貌和空间尺度，包括其范围内的朱家大院、罗家大院等历史建筑 and 传统民居；

(三) 逸群小学、东山抗日阵亡将士纪念碑等红色文化资源；

(四) 摩崖石刻、牌坊、亭阁、古井、古树名木；

(五) 书院、文庙等既有建（构）筑物；

(六) 传统地名、历史建（构）筑物名称、商业老字号；

(七) 铜岩、东山、江宗门半岛、大江坪半岛、五显庙半岛等景观风貌；

(八) 其他具有保护价值的对象。

第十一条 铜仁古城保护对象实行保护名录制度。县级以上人民政府已经批准公布的保护对象，直接列入保护名录。

古城保护机构应当会同相关部门开展保护对象的普查和保护名录编制、修订工作，对需要列入保护名录的对象提出建议名单，经专家论证、社会公示后，由市人民政府批准并公布。

任何组织或者个人发现古城内具有保护价值的对象，可以向古城保护机构建议列入保护名录。

第十二条 古城保护机构应当对列入保护名录的保护对象建立档案、电子数据库，进行动态监管。保护对象档案包括下列内容：

(一) 使用现状、历史沿革、名人轶事和文化艺术特征等；

- (二) 普查、研究获取的资料；
- (三) 测绘、设计信息资料；
- (四) 修缮、保养过程中的图文和影像等资料；
- (五) 其他需要保存的资料。

第十三条 古城保护机构应当对保护对象分类设置含有数字信息的标志牌，标明保护对象的名称、年代、保护范围、保护责任单位、重点历史信息等内容。

标志牌的设置应当符合相关标准要求，并与古城风貌相协调。

任何组织或者个人不得擅自设置、移动、涂改、损坏标志牌。

第十四条 铜仁古城保护对象实行保护责任单位制度，保护责任单位由古城保护机构根据相关规定和保护需要确定。保护责任单位履行下列职责：

- (一) 制定保护方案，并组织实施；
- (二) 配合古城保护机构收集、研究保护对象的有关历史资料、文献和实物，并接受其监督；
- (三) 法律、法规规定的其他职责。

第十五条 铜仁古城内国有文物保护单位的修缮和保养由使用人负责，非国有文物保护单位的修缮和保养由所有权人负责。

非国有文物保护单位有损毁危险，所有权人不具备修缮、保养能力的，古城保护机构应当采取措施进行保护；所有权人具备修缮能力而拒不依法履行修缮义务的，由古城保护机构进行抢救修缮，所需费用由所有权人承担。

禁止擅自迁移、拆除不可移动文物。

第十六条 古城保护机构应当与文物保护单位的所有权人、使用人或者管理人签订文物安全责任书，明确保护和管理责任，并设置保护责任公示牌。

古城保护机构应当会同相关部门、古城所在地街道办事处加大对文物保护单位的日常管护力度和检查巡查频次，督促所有权人、使用人或者管理人按照法律法规规定和相关技术标准要求，安装消防、安防、防雷、防蛀等设施。

第十七条 古城保护机构应当会同城乡建设主管部门按照不改原貌、最小干预的原则，制定历史建筑形态和构造图集，明确高度、体量、外观形象、色彩、材料、细部特征、工艺手法等要求。

历史建筑形态和构造图集应当经专家论证，向社会公开征求意见后，由古城保护机构公布。

第十八条 列入保护名录的传统民居，其所有权人、使用人应当合法、安全使用，采取适当措施防止传统民居损毁，不得擅自拆卸建筑构件，不得破坏建筑物主体和改变原有风貌。

传统民居有损毁危险的，其所有权人参照历史建筑形态和构造图集要求进行维护和修缮，资金确有困难的，古城保护机构可以给予适当补助。

第十九条 铜仁古城内既有建筑应当按照原有风貌特征进行维护和修缮。除既有公共建筑维护和修缮由古城保护机构负责

外，其他既有建筑维护和修缮由所有权人或者使用人负责。

第二十条 铜仁古城内建（构）筑物、道路、管线和其他公共设施确需维护、修缮的，建设单位应当依法向有关部门办理相关手续。有关部门审批前，应当征求古城保护机构的意见。

建设单位在维护、修缮施工前，应当将有关手续报古城保护机构备查；建设单位和施工单位施工中，应当遵守安全文明施工的相关规定，并接受古城保护机构监督。

第三章 管 理

第二十一条 古城保护机构和相关部门按照安全规范、文明有序、干净整洁、便民利民的要求对铜仁古城进行管理。

古城保护机构应当会同相关部门运用铜仁市大数据平台，建立包含保护名录、历史文化、业态项目、旅游活动、消防安全等内容的管理信息系统，提高古城管理工作智能化水平。

第二十二条 消防救援机构应当会同古城保护机构加强消防救援力量建设，检查、督促消防安全责任单位、建筑物所有权人或者使用人建立消防安全制度，落实消防安全责任，组织开展消防安全宣传、教育、培训和演练。

建筑物所有权人或者使用人应当按照消防技术标准敷设管线，使用不燃、难燃材料进行装修、装饰，配备消防设施和器材，不得占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道。

古城保护机构应当会同古城所在地街道办事处加强对古城

消防安全的日常巡查工作。

第二十三条 古城保护机构应当会同城市管理等主管部门加强对古城内装修装饰行为的监督指导，制定管线管道、店铺门面、广告招牌、景观灯光、空调外机、遮阳棚（伞）等装修装饰标准。

给排水、消防、电力、通讯等管线设施应当入地埋设。入地埋设确有困难，需要采用架空或者沿墙敷设的，应当与古城风貌相协调。

第二十四条 城市管理主管部门应当加强铜仁古城内环境卫生的监督管理，督促责任人落实环境卫生责任，保持古城干净整洁。

第二十五条 古城保护机构应当加强对铜仁古城内举办民俗、节庆、演出、影视拍摄等大型活动的监督管理，督促承办单位制定突发事件应急预案、维护现场安全秩序。

第二十六条 古城保护机构应当会同相关部门建立定期集中办公制度，对铜仁古城内的公共基础设施建设、修缮、装修、经营等有关事项开展政务服务，制定车辆通行、货物运输等便民措施，为居民和经营者生产生活提供便利。

第二十七条 任何组织或者个人在铜仁古城内不得有下列行为：

- （一）擅自新建、改建、扩建或者拆除建（构）筑物；
- （二）乱搭建、乱堆放；

- (三) 在建（构）筑物上刻划、涂污；
- (四) 损坏树木花草和绿化设施；
- (五) 擅自移植、修剪树枝等损害古树名木生长；
- (六) 破坏消防、安防、防雷、防蛀等设施；
- (七) 随意丢弃垃圾、排放生活污水或者超标排放油烟；
- (八) 露天焚烧沥青、橡胶、塑料、皮革等产生有毒有害、恶臭气体的物质；
- (九) 燃放孔明灯；
- (十) 抽打陀螺、甩响鞭；
- (十一) 法律、法规规定的其他行为。

第二十八条 在中南门历史文化街区保护范围内，除适用本条例第二十七条规定以外，还禁止下列行为：

- (一) 在文物保护单位的保护范围内使用明火；
- (二) 损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑；
- (三) 擅自拆除传统民居；
- (四) 开山、采石、取土等破坏东山山体的活动；
- (五) 修建生产、储存爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的工厂、仓库等；
- (六) 储存、使用燃气；
- (七) 燃放烟花爆竹、焚香烧纸；
- (八) 法律、法规规定的其他行为。

第四章 利 用

第二十九条 市人民政府应当统筹铜仁古城资源，根据功能规划布局，明确区块业态，发布禁止类、限制类、鼓励类经营项目目录，制定鼓励类项目奖励政策，推动古城文化、旅游、商贸等产业发展。

第三十条 铜仁古城内文物保护单位在保障文物安全 and 人员安全的前提下，可以结合其自身特点依法进行保护性利用。

鼓励依法利用具备条件的文物保护单位开设博物馆、陈列馆、纪念馆等，对历史文化遗产进行展示。

第三十一条 铜仁古城内历史建筑在不改变主体结构、外观风貌以及不危害建筑及其附属设施安全的前提下，除不得开设大型餐馆外，可以进行活化利用。

鼓励利用历史建筑展示非遗项目、开展民俗表演、开设中医药馆等，传承民族民间文化。

第三十二条 鼓励利用铜仁古城内的传统民居开设传统商铺、传统工艺作坊、客栈、茶室等经营服务场所，展示原有居民生产生活形态。

第三十三条 鼓励、支持组织和个人在铜仁古城内依法从事下列行为：

- （一）开展古城游、红色游、文化游等特色旅游；
- （二）开设博物馆、非遗馆、图书馆、美术馆、陈列馆、纪

纪念馆、科技馆；

（三）开办红色革命教育、历史文化遗产、生态环境保护等研学、培训机构；

（四）建立影视制作、文艺创作等基地，发展文化创意产业；

（五）制作、销售、展示传统手工艺品、民俗工艺品和纪念品；

（六）经营传统中医药、健康养生行业；

（七）经营特色美食、民宿、茶艺、酒吧；

（八）组织赛龙舟、傩戏、龙灯钹等民族民间文艺表演；

（九）其他有利于古城保护和历史文化遗产、传播的活动。

第五章 法律责任

第三十四条 违反本条例第十五条第三款规定的，由文物主管部门责令改正，造成严重后果的，处以 5 万元以上 50 万元以下罚款；情节严重的，由原发证机关依法处理。

第三十五条 违反本条例第二十八条规定的，按照下列规定给予处罚：

（一）违反第一项规定的，由消防救援机构处以警告；拒不改正的，处以 500 元以下罚款；

（二）违反第二项规定的，由城市管理主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施；有违法所得的，没收违法所得；造成严重后果的，对单位并处以 20 万元以上 50 万元以下罚款，对个人并处以 10 万元以上 20 万元以下罚款；造

成损失的，依法承担赔偿责任；

（三）违反第三项规定的，由城市管理主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施；有违法所得的，没收违法所得；造成严重后果的，对单位并处以 5 万元以上 10 万元以下罚款，对个人并处以 1 万元以上 5 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；

（四）违反第四项、第五项规定的，由城市管理主管部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施；有违法所得的，没收违法所得；造成严重后果的，对单位并处以 50 万元以上 100 万元以下罚款，对个人并处以 5 万元以上 10 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；

（五）违反第六项规定的，由城市管理主管部门责令限期改正；逾期不改正的，对单位可处以 10 万元以下罚款，对个人可处以 1000 元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；

（六）违反第七项规定，燃放烟花爆竹的，由公安机关责令停止燃放，处以 200 元以上 500 元以下罚款。焚香烧纸的，由消防救援机构处以警告；拒不改正的，处以 500 元以下罚款。

第三十六条 相关主管部门及其工作人员违反本条例规定，玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，尚不构成犯罪的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第三十七条 违反本条例规定的其他行为，法律、法规有处罚规定的，从其规定。

第六章 附 则

第三十八条 本条例自 2021 年 XX 月 XX 日起施行。

关于《铜仁古城保护条例》的说明

铜仁市人大常委会

贵州省人大常委会：

《铜仁古城保护条例》（以下简称《条例》）已于 2021 年 10 月 29 日经铜仁市第二届人民代表大会常务委员会第三十九次会议审议通过。现就有关情况作如下说明：

一、制定《条例》的必要性

铜仁古城人文资源积淀深厚，地域文化特色鲜明，历史文物古迹众多。现存明清建筑 103 栋、四合大院 35 个，古巷道 11 个，码头 7 个。其中全国重点文物保护单位 19 处、省级历史文化街区 1 条、市级历史建筑 28 处、传统民居 56 处。铜仁古城是前人为我们留下的珍贵历史文化遗产，是一张记载和沉淀着铜仁发展史上政治、经济、社会和文化等信息的城市名片，更是打造文化旅游胜地的宝贵资源。

由于历史原因和城镇化的快速发展，铜仁古城先后受到不同程度损毁和破坏，因年久失修导致房屋等建筑物日渐残破的现象历历可见；因管理不到位导致与古城整体风貌不相协调的乱修乱建等行为屡屡发生。因此，加强铜仁古城保护，传承历史文脉，留住乡愁记忆，制定一部符合铜仁古城保护实际的地方性法规就显得尤为迫切。

二、《条例》的起草、审议和修改过程

2020年12月24日，市人民政府提请市人大常委会第一次审议后，法制委、法工委迅速组建起草专班，从市司法局、市文体广电旅游局各抽调1名同志到市人大机关集中办公，开展调研、起草等工作。

（一）调研、起草、征求意见、修改过程

起草专班先后20余次深入古城开展调研，召开座谈会30余次，反复征求各方面的意见建议60余次，收到各方面意见建议400余条（处），较为全面掌握铜仁古城保护方面第一手资料。9月15日，省人大常委会法工委组织召开《条例（草案）》专家论证会，听取并梳理了省直13个部门意见建议。10月20日，省人大常委会法工委就《条例（草案）》，提出了具体的书面修改意见建议。起草专班根据省人大常委会法工委指导意见、常委会审议意见和社会各方面意见，对文本草案进行反复打磨，形成了表决通过的《条例》文本。

关于《条例》立法中涉及的重要问题，市人大常委会党组向市委进行了请示，市委常委会审定了市人大常委会党组的请示。

（二）审议过程

2020年12月24日，市二届人大常委会第三十次会议对《条例（草案）》进行了第一次审议。2021年8月30日，市二届人大常委会第三十八次会议对《条例（草案）》进行了第二次审议。10月29日，市二届人大常委会第三十九次会议第三次审议并表

决通过了《条例》。

三、《条例》内容需要说明的问题

《条例》立足铜仁古城保护实际，按照政府主导、统一管理、分类保护、合理利用、多方参与的原则，制定了一系列可操作、能落地、有特色的保护管理措施。《条例》共 38 条，根据立法技术规范的有关规定，分为六章（总则、保护、管理、利用、法律责任、附则）。

（一）关于古城保护范围问题

为了保护铜仁古城的原真性和完整性，根据古城实际，《条例》规定以三江汇流处铜岩为中心，将周边现存的东山古建筑群、中南门历史文化街区、江宗门半岛既有建筑群，以及大江坪半岛和五显庙半岛规划控制区域，全部纳入古城保护范围。同时为拓展古城未来旅游发展空间，做好保护合理利用文章，《条例》授权市人民政府具体确定并公布古城的保护范围。

（二）关于专家咨询机制问题

铜仁古城保护管理利用工作涉及面广、技术性强，为充分汇聚各方智慧，提升科学决策水平。《条例》规定了市人民政府建立古城保护专家咨询制度，设立由文物、文史、规划、设计、古建、消防、园林等方面专业人才组成的咨询专家库。同时为保障专家作用得到充分发挥，规定古城保护机构和有关部门在编制或者修改古城保护方案、保护名录、规划，以及建设管理中重大事项决策时，应当组织专家进行论证、评审。未经论证、评审或者

论证、评审未通过的，不得进入决策程序。

（三）关于整体保护问题

铜仁古城有周逸群烈士故居、飞山宫、川主宫等全国重点文保单位，以及众多具有铜仁风格的历史建筑、传统民居、既有建筑等单体建筑物，还有构成整体风貌的所有要素，如传统格局、历史风貌、空间尺度、历史文化、古树名木以及与古城相依托的自然景观风貌等。《条例》按照整体保护的原则，列举了全国重点文保单位、中南门历史文化街区、红色文化资源等八类保护对象，力求做到空间全覆盖、要素全囊括。同时，为最大限度保护好这些珍贵的历史文化遗产，设置了4个环节的保护措施，即编制保护名录、建立档案、设置标志牌、明确保护责任单位。

（四）关于分类保护问题

铜仁古城重点保护对象是东山古建筑群内（含中南门历史文化街区）的103栋建（构）筑物及其传统街巷、格局、风貌等。只有保护好这些现存的古城区域，才能够保护住整个古城的历史根基和文脉。对古城规划控制区域内的建（构）筑物，在与古城建筑风格相协调、符合古城整体风貌的前提下，可以进行最大化利用，吸引更多游客体验古城历史文化韵味。《条例》按照分类保护的原则，将保护对象分为文物保护单位、历史建筑、传统民居、既有建筑四类，并从建（构）筑物修缮保养的标准、程序等方面，有针对性的作出规定：

- 1、从严保护文物保护单位。针对部分文保单位责任主体不

明确、保护措施单一和存在安全隐患等问题，《条例》严格按照上位法相关规定，进一步明确了文保单位修缮保养责任主体。同时要求古城保护机构与文保单位相关责任人签订文物安全责任书，设置保护责任公示牌；会同相关部门、古城所在地街道办事处加大文保单位的日常管护力度和检查巡查频次，督促相关责任人按照有关规定和要求，安装消防、安防、防雷、防蛀等设施。

2、重点控制历史建筑形态、结构和传统民居风貌。为了加强历史建筑和传统民居监督管理，规范维护和修缮活动，延续古城历史风貌。《条例》按照有关规定和要求，明确古城保护机构要会同城乡建设主管部门按照不改原貌、最小干预的原则，制定历史建筑形态和构造图集，规范维护和修缮相关标准。对列入保护名录的传统民居，其所有权人、使用人不得擅自拆卸建筑构件，不得破坏建筑物主体和改变原有外观风貌。同时针对部分传统民居因维修资金困难，面临倒塌危险，而上位法缺少相关规定的难题，《条例》创制性规定了传统民居有毁损危险的，其所有权人参照历史建筑形态和构造图集要求进行维护和修缮，维修资金确有困难的，古城保护机构可以给予适当补助。

3、全面保持既有建筑风貌特征。为了保护古城内既有建筑，防止随意拆除。《条例》规定了古城内既有建筑要按照原有风貌特征进行维护和修缮，不得擅自改扩建或者拆除。同时对建（构）筑物、道路、管线和其它公共设施的维护、修缮活动作了规范。

（五）关于便民利民问题

铜仁古城保护与发展离不开原有居民的支持和配合，立法制度设计时、古城管理过程中，应当出台相应的便民利民措施。《条例》规定了古城保护机构要会同相关部门建立定期集中办公制度，对古城内公共基础设施建设、修缮、装修、经营等有关事项开展政务服务，并制定车辆通行、货物运输等便民措施，为原住民和经营者生产生活提供便利。

（六）关于业态引领问题

为科学推进古城保护与利用，延续历史文脉。《条例》按照对文物保护单位严格保护利用、历史建筑活化利用、传统民居合理利用、既有建筑充分利用的制度设计，统筹推进古城文化、旅游、商贸等产业融合发展，让历史文化和现代生活融为一体，实现永续传承。需要说明的是，根据餐饮服务许可对餐饮服务经营者业态和规模的分类，大型餐馆是指经营场所使用面积在 500～3000 m²（不含 500 m²，含 3000 m²），或者就餐座位数在 250～1000 座（不含 250 座，含 1000 座）的餐馆。

（七）关于法律责任问题

《条例》对违反本条例规定的行为，着重对破坏国家级重点文保单位、省级历史文化街区的行为设置相应的法责，为《条例》的落地奠定了基础、提供了保障。