

关于《杭州市历史文化名城保护条例实施细则》的起草说明

历史文化名城承载着丰富的历史、文化和人文价值，是城市的独特符号和精神财富。保护历史文化名城对于传承历史记忆、促进城市可持续发展和提升城市形象具有重要意义。

杭州历来重视历史文化名胜古迹的保护，从成为第一批国家历史文化名城到提出建设独特韵味、别样精彩的世界名城，杭州在保护理念上不断创新，初步建立了具有地方适应性的保护体系和制度，通过实施综保工程，促使历史文化保护成为城市可持续发展的有力支持。

立法工作是杭州历史文化名城保护的核心部分，2022年杭州修订《杭州市历史文化街区和历史建筑保护条例》并更名为《杭州市历史文化名城保护条例》（以下简称《条例》），目前《条例》已经生效并于2023年5月1日开始实施。为了进一步贯彻落实《条例》，需要制定《杭州市历史文化名城保护条例实施细则》（以下简称《实施细则》）。

一、制定《实施细则》的必要性

（一）是深入贯彻习近平总书记保护历史文化名城、树立文化自信的重要指示精神，建设杭州独特韵味别样精彩世界名城的重要举措

对于城市历史文化保护，习近平总书记多次公开发表过重要论述：2002年为《福州古厝》一书撰序中写道“保护好古建筑、保护好文物就是保存历史，保存城市的文脉，保存

历史文化名城无形的优良传统”；2018年在视察广州恩宁路历史文化街区时指出“城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建；要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种‘绣花’功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁”。习近平总书记曾特别指出，“杭州的灵魂在历史文化名城…历史文化名城的弘扬和保护一定要搞好”。

制定《实施细则》是深入贯彻习近平总书记对保护历史文化名城、树立文化自信的重要指示精神的具体体现。

通过制定《实施细则》，进一步明确保护历史文化名城的具体要求和措施，指导各级政府和相关部门开展具体、有效的实际操作，从而切实落实习近平总书记的指示，进一步促进杭州市建设独特韵味别样精彩世界名城的目标实现。

（二）是提高《保护条例》的可操作性和实效性，确保历史文化名城保护目标能够有效达成的迫切需要

《保护条例》对保护名录和规划、保护措施、保护利用、法律责任等作了体系性规定，但部分内容仍较为宏观、概括，如保护对象的推荐程序、各类保护规划的具体制定程序等，仍需要进一步细化和明确。为了加强《保护条例》的可操作性和实效性，需要进一步制定《实施细则》，以明确各级政府及其部门的具体职责、操作程序和各类保护措施开展的边界。

此外，2014年我市出台《杭州市历史文化街区和历史建筑保护条例》的配套规范性文件《杭州市历史文化街区和历

史建筑保护条例实施细则》(杭政函〔2014〕26号),由于《保护条例》的出台,在保护理念、保护范围、工作力度上都提出了新的要求,有必要出台和执行新的配套《实施细则》。

(三)是传承历史文化、推动文化振兴,保护杭州独特历史文化遗产,提升杭州形象和吸引力的现实需求

杭州作为一个具有悠久历史和独特文化的城市,拥有丰富的历史遗产和文化资源,为了打造中国式现代化城市范例,杭州需要全面保护历史文化遗产,提升其形象和吸引力,鼓励创新和创造,促进和振兴创意产业的发展,提升文化软实力。因此要通过制定《实施细则》,促使杭州的历史文化遗产得到妥善保护和有效管理,为游客和世界展示一个充满魅力和独特性的杭州。

二、制定文件的可行性

一是有上位法依据,《保护条例》为《实施细则》提供了直接的上位法依据,在《保护条例》制定过程中,涉及部门间衔接、协调程序等内容时,已明确由后续的规范性文件进行细化落实,为《实施细则》的出台预留了制度空间。同时,《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》《浙江省文物保护管理条例》《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》等上位法,也是《实施细则》的制定依据。为了贯彻地方立法不重复上位法的要求,这些上位法的相关内容在《保护条例》内没有重复规定,但在《实施细则》出台时需要一并考虑各层级上位法对杭州历史文化名城保护的工作要求,因此也涵盖了其他上位法的细化条款。二

是有相关城市规范性文件作为参考，全国很多城市已形成地方历史文化名城保护立法，如广州、福州、重庆、南京、宁波、苏州等，其中也有一部分城市制定了相应的实施细则，为本次制定《实施细则》提供了经验借鉴。三是市园文局已开展深入调研和充分准备。按照要求，《保护条例》实施一年内应出台《实施细则》，市园林文物局立足实践，深入调研，充分汲取广州等地的经验，结合我市管理实践，多次开展座谈和小组内部讨论会，研究《实施细则》的制定工作，已初步形成了《实施细则》讨论稿。

综上所述，制定《实施细则》已具备可行性。

三、需要解决的问题

（一）保护对象的规划管控要求等需要进一步明确

《保护条例》规定了广泛的历史文化名城保护对象，对历史文化遗产、历史城区、历史风貌区等保护对象的保护只作了较原则的规定，侧重于划定核心保护范围和建设控制地带的整体保护，关于空间尺度、建筑体量、数量、色彩风格的规定不够具体，缺乏明确的指引，如何在既有的制度框架下明确保护和管控和要求，确定保护重点，开展分类保护，需要对保护要求做进一步规定。

（二）各类制度的具体程序需要进一步细化

《保护条例》规定了各类制度，但偏重实体性规定，缺乏程序规定，如历史文化名城、名镇、名村的申报、批准和直接确定的条件和程序，国家、省分别作了部分规定，因此《保护条例》第十一条规定，历史文化名城、名镇、名村的

申报、批准和直接确定的条件与程序，依照国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》和《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》的规定执行。但是国家、省的规定仍有不明晰的地方，在申报环节、内部流转具体程序等内容上不够明确，需要根据管理实际制定补充性规定。

（三）配套保护制度、措施不完善

关于设立保护标志、确定责任人等一系列保护制度、措施，《保护条例》都作了整体性规定，但在具体程序、细节上仍需要补充，明确顺序、时限、方式、执行主体、监督主体等内容，以增强保护制度与措施的执行性。

（四）同上位法衔接需要加强

《保护条例》同《中华人民共和国文物保护法》、国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》和《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》等有关法律、法规联系密切，为了加强规范的体系化应用，有效整合、补充国家、省、市三级规定，需要借《实施细则》制定契机，完善相关规定。

四、主要制度和措施

（一）细化名城保护管理体制

1. 明确市级名城保护管理部门、管理机构及部门职责

由于名城保护职责在市级、县级由不同行政主管部门承担，《保护条例》用“名城保护主管部门”统称主管部门，《实施细则（讨论稿）》第二条明确市文物主管部门为名城保护主管部门，依法对本市行政区域内历史文化名城保护实施监督管理。市名城保护主管部门所属的历史文化名城保护管理

机构，具体负责相关专业研究、指导、宣传等工作。此外，《实施细则（讨论稿）》还规定了建设、规划和自然资源、农业农村主管等部门的职责。

2. 明确名城办、专家组的设置要求

《保护条例》规定了名城委制度，为满足名城委日常工作开展的需要，《实施细则（讨论稿）》第三条规定市和区、县（市）历史文化名城保护委员会办公室（以下简称“名城办”）设在本级名城保护主管部门，负责历史文化名城保护委员会（以下简称“名城委”）的日常工作。同时第四条还对名城委专家组的设立作了规定。

（二）细化规划控制要求

1. 补充保护对象的规划控制和保护要求

《保护条例》第十条规定了各类保护对象，为进一步明确各类对象的规划管控和保护要求，《实施细则（讨论稿）》第六条、第七条补充规定了世界遗产、历史城区的保护要求，要求列入世界文化遗产预备名单的保护对象，参照中国世界遗产相关规定进行保护，并细化了历史城区的保护要求。

2. 进一步规定了保护对象的推荐、评估等程序

《保护条例》第三十五条规定了建筑物、构筑物的推荐、评估、预保护等内容。为了细化推荐的规定，《实施细则（讨论稿）》第八条至第十二条规定了建筑及片区推荐、价值论证的主体和程序、并对保护名录的提出和公布进行了明确。

3. 厘清各类保护规划制定、修改的主体和程序

《实施细则（讨论稿）》第十三条至第二十条在《保护

条例》的基础上，进一步明确了名城规划、街区规划、镇村规划、风貌区规划等保护规划制定、修改的主体和程序，同时对规划过渡期、规划衔接等内容作了规定。

4. 明确前置调查要求

《保护条例》第十五条规定城镇、村落的改造、更新项目需要改建或者拆除建成五十年以上的建筑物、构筑物的，建设活动组织实施单位应当在项目实施前组织开展必要的历史文化遗产调查。《实施细则（讨论稿）》第二十一条对调查结果的运用作了明确，要求相关审查结果应当作为该许可的事实依据之一。

（三）细化历史文化名城各项保护利用制度和措施

1. 规定了巡查的频次

《保护条例》第三十五条规定了乡镇人民政府、街道办事处巡查职责，为进一步明确巡查的频率，《实施细则（讨论稿）》第二十三条规定，乡镇人民政府、街道办事处对预保护对象组织开展日常巡查并做好巡查记录，巡查次数每月不少于二次，巡查记录应当及时反馈至区、县（市）名城保护主管部门。

2. 明确保护标志设立时间

《保护条例》第三十条、第三十五条规定了设立保护标志的制度，《实施细则（讨论稿）》第二十二条进一步明确保护标志设立的时间，规定保护名录公布后一年内、预保护通知发出后十个工作日内，区、县（市）名城保护主管部门应当组织保护对象所在地的乡镇人民政府、街道办事处开展本

行政区域内历史文化名镇、名村、街区和历史风貌区、历史建筑、传统风貌建筑及预保护对象的保护标志设立和日常维护工作。

3. 明确保护管理责任人确定程序和责任告知事项

《保护条例》第二十八条规定了历史文化街区、名镇、名村以及历史风貌区的保护管理责任人制度,《实施细则(讨论稿)》第二十四条进一步规定了保护责任人、保护管理责任人的确定程序,要求历史建筑保护名录公布后三个月内,乡镇人民政府、街道办事处要核实产权人、使用人名单。历史文化名镇、名村、街区和历史风貌区保护名录公布后三个月内,区、县(市)名城保护主管部门应当提出保护管理责任人建议名单,报同级人民政府依法确定并公布。第二十七条对保护管理的责任告知流程、方式等进行了细化。

4. 细化推荐机制

《保护条例》多处提到相关主体可以推荐历史文化名城保护对象,但未规定具体的推荐流程,《实施细则》明确乡镇人民政府、街道办事处可以向区、县(市)名城保护主管部门推荐历史文化名镇、名村、街区和历史风貌区;区名城保护主管部门可以向市名城保护主管部门推荐历史文化名镇、名村、街区和历史风貌区。推荐单位应当按照规定同步提交说明该区域历史文化价值的相关材料。建筑所有权人、使用人以及其他单位和个人,可以向建筑所在地的乡镇人民政府、街道办事处或者区、县(市)名城主管部门推荐历史建筑。

5. 加强数字化技术的运用

为了充分应用数字技术赋能名城保护和管理,《实施细则(讨论稿)》第二十五条规定,保护名录公布后,区、县(市)名城保护主管部门应当会同同级文物等主管部门及时开展相关测绘、建档等基础工作,并对数字化档案的内容作了明确规定。

6. 进一步规定征收制度

《保护条例》第四十二条对将非国有历史建筑、传统风貌建筑的征收作了较原则的规定,《实施细则(讨论稿)》第四十条进一步明确了征收开展的情形。在历史文化街区、名镇、名村和历史风貌区保护范围内因实施保护规划、对危房集中、基础设施落后等地段进行城市更新,或者因历史文化保护传承的实际需要,可以开展征收。

7. 补充规定评估表彰措施

为了推进历史名城保护工作,《实施细则(讨论稿)》第四十三条规定对历史文化名城保护作出较大贡献的保护管理责任人、保护责任人,市和区、县(市)名城委可以公布年度优秀保护(管理)责任人予以通报表彰或给予一定奖励。

(四) 加强与国家条例、省条例衔接

1. 明确编制保护图则的程序和告知要求

《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》第三十六条规定了历史建筑图则制度,《实施细则(讨论稿)》第二十六条对此做了更详细的规定,明确了图则编制的流程和导则编制的主体。

2. 细化财政资金和补助资金用途

《浙江省历史文化名城名镇名村保护条例》第四条规定了资金由历史文化名城保护资金由预算保障，第三十三条、第三十八条规定了资金补助，《实施细则（讨论稿）》为细化资金用途，第五条规定历史文化名城保护所需资金主要用于各类保护规划的编制、名城保护评估、文化阐释以及保护对象的调查认定、修缮补助、抢险等保护工作。第三十六条规定历史建筑修缮、维护、改善工程符合一定要求的，可以给予一定补助。

3. 规定了迁移的要求

《历史文化名城名镇名村保护条例》第三十四条对历史建筑迁移审批作了规定，《实施细则（讨论稿）》第三十八条对历史建筑迁移的呈报流程作了规定，并要求迁移新址的建设工程规划许可证审批前，审批部门应当征求同级名城保护和文物主管部门意见，建设单位有测绘、信息记录和档案资料整理和报送的义务。

（五）对相关行政许可、处罚作了明确

1. 关于风貌破坏和违法建设的处理

国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》第四十三、四十四条规定了关于历史建筑的违法行为：拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施；对历史建筑进行外部修缮装饰、添加设施以及改变历史建筑的结构或者使用性质，以及损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑。同时也规定了处罚措施，包括责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他

补救措施、没收违法所得、罚款等。由于上述行为往往也构成违法建设行为，若纳入综合执法事项，需要由综合执法局统一处理。《实施细则（讨论稿）》第四十二条对此作了衔接性规定。

《保护条例》第四十六条对因保护不力，导致已经列入保护名录的历史风貌区、历史建筑被列入濒危名单等情形，规定了法律责任，为了加强风貌破坏行为的管理和处置，《实施细则（讨论稿）》第四十一条规定了历史文化名镇、名村和历史文化街区、历史风貌区、历史建筑长期缺乏修缮，存在安全隐患等情形下，名城主管部门可以对有关责任单位进行约谈或者通报。

2. 关于行政许可和备案

关于历史建筑的修缮等活动，上位法设有“历史建筑外部修缮装饰，添加设施以及改变历史建筑结构或者使用性质审批”，“历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内拆除历史建筑以外的建筑物、构筑物或者其他设施审批”“历史建筑实施原址保护审批”3项许可。同时，《保护条例》第三十二条规定对于历史建筑进行修缮、维护、改善工程，区分不同情形，应申请批准或备案；第二十七条规定在历史风貌区核心保护范围内为实施保护规划修缮、改善或者整治建筑物的，应对建设工程设计方案申请备案。此外，各类建设活动还涉及建设、规划、消防等其他行政审批，为了进一步明确各类许可、备案实施的要求和程序，厘清建设活动中各类审批或备案的时序和关系，《实施细则（讨论稿）》第二十八条

至第三十七条分别对修缮审批、修缮备案、用途变更、工程监管等进行了规定，明确了修缮等工程申报的程序、申报材料要求、部门审核的要点等；第三十九条对历史建筑保护范围内新建建筑物、构筑物进行规定，要求编制建设影响评估报告。

五、有关意见协调和集体讨论的情况

目前《实施细则（讨论稿）》已通过座谈会、书面征求意见等方式征求了市和区、县（市）规划和自然资源、建设等部门的意见，吸收了绝大多数意见建议，前后历经二十余次修改，对相关问题进行了多次协调。