关于《梅州市客家围龙屋保护条例

（草案送审稿）》的说明

《梅州市客家围龙屋保护条例》（下称《条例》）是梅州市人大常委会2017年立法计划的制定项目。市政府常委会议决定我局为《条例》起草牵头单位。我局及时成立立法领导小组，迅速制定立法工作方案，通过召开立法协调会、开展立法调研、听取社会公众意见、征求各县（市、区）人民政府和相关市直部门意见、召开立法论证会等多项措施稳步推进立法工作。在此基础上，经多次认真研究修改，形成了《条例》（草案送审稿）。现对《条例》（草案送审稿）说明如下：

1. 制定《条例》的必要性

客家民居建筑的风格和形式，在不同历史时期和不同地区有不同的变化，有圆寨、围龙屋、[走马楼](http://www.so.com/s?q=%E8%B5%B0%E9%A9%AC%E6%A5%BC&ie=utf-8&src=wenda_link)、四角楼等。但其中最具代表性的是围龙屋，是中国五大民居特色建筑之一。围龙屋的客家文化内涵十分丰富，从建筑风格到民风民俗处处展示了客家的人文历史，是客家文化的重要象征，被众多国内外专家誉为东方璀璨的明珠、世界上的民居建筑奇葩。梅州素有“世界客都”之称，是客家人的聚居地，同时也是客家围龙屋的聚集地。保护好客家围龙屋，对展现客家围龙屋的历史和艺术价值、传承优秀传统客家文化、促进经济社会发展具有重要的意义。

我市拥有丰富的客家围龙屋资源，其数量、规模、保存完好度以及历史、艺术价值是其他客家地区所不能比拟的，在全国也有相当的影响。目前，我市保存相对完好的客家围龙屋有3000多座，其中评为各级文物保护单位的有89座，评为梅州市历史建筑的有119座，仍有大量客家围龙屋未纳入任何相关保护的范围。保护好客家围龙屋资源，是贯彻落实习近平总书记关于文化遗产保护的重要论述及批示精神，延续城市文脉、留住乡愁、建设美丽乡村的现实需要，更为梅州发展文化旅游产业，打造世界客都和广东文化高地奠定坚实的基础。

近年来，虽然我市在客家围龙屋的保护上一直努力探索多层次多种类保护，但状况仍不容乐观。一是客家围龙屋专项法规和客家围龙屋保护制度不健全，擅自拆除、迁移客家围龙屋，随意改造、修缮客家围龙屋的现象严重，而相关部门却缺乏有效的管理手段；二是由于新型城镇化的需要，各个新城的建设正在紧锣密鼓地进行当中，城市规划与客家围龙屋间存在较大冲突；三是产权结构混乱，严重制约了客家围龙屋的合法流转，阻碍了维护、修缮工程的顺利进行；四是客家围龙屋内部基础设施落后，原有的功能、结构与现代化生产、生活的实际需求之间的矛盾难以调和；五是村民保护意识薄弱，客家围龙屋及构件流失现象严重；六是保护经费严重不足；七是由于大量客家围龙屋位置偏僻，周边基础设施不健全，导致开发利用难度较大。因此，为了更好地保护好我市客家围龙屋资源，促进客家围龙屋保护与利用协调发展，根据上位法规定，总结我市客家围龙屋保护实践经验，制定出台《梅州市客家围龙屋保护条例》显得尤为迫切和必要。

目前，安徽、福建、广州、佛山、苏州、咸宁等省、市相继出台了古民居保护方面的地方性法规，为我市客家围龙屋保护立法提供了可供学习的经验和做法。

二、制定《条例》的主要依据和参考

1. 中华人民共和国文物保护法
2. 中华人民共和国文物保护法实施条例
3. 中华人民共和国城乡规划法
4. 历史文化名城名镇名村保护条例
5. 广东省实施《中华人民共和国文物保护法》办法
6. 广东省城乡规划条例

三《条例》草案送审稿的主要内容

《条例》草案送审稿共分六章43条，主要内容包括如下几方面：

(一)明确了立法依据、适用范围。

一是第一条明确了立法的目的和依据。二是第二条对适用范围和适应对象进行规定，即本条例的适用于本市行政区域内客家围龙屋的保护和利用，同时对客家围龙屋进行了形象的定义。

（二）明确了保护和利用的基本原则和管理责任。

一是第三条明确了客家围龙屋保护、利用的基本原则，即遵循保护为主，注重维修，科学规划，严格管理，合理利用的原则。二是第四条明确了市县政府及部门的职责，第五条明确了由市人民政府成立专家委员会及其职责，第六条、第七条分别明确了乡镇人民政府、街道办事处、基层群众自治组织的职责。三是第八条规定了倡导性指引，规定了单位和个人在围龙屋保护中的权利义务，及相关的鼓励、奖励指引。

（三）明确了客家围龙屋保护名录的分类、认定及管理的规定。

一是第九条规定市人民政府建立客家围龙屋重点保护名录，将符合相应条件的客家围龙屋认定为不同类别进行保护。二是第十条规定客家围龙屋重点保护名录普查、建档、申报的要求。三是第十一条客家围龙屋重点保护名录的制定程序、内容及动态管理要求。四是第十二条关于设置统一的保护标识的问题。五是第十三条、第十四条规定了对客家围龙屋的预保护制度。六是第十五条明确列入保护名录的客家围龙屋纳入城乡规划管理的要求。

（四）明确了列入重点保护名录的客家围龙屋的保护规定。

一是第十六条明确了列入重点保护名录的客家围龙屋实行原址保护。二是第十七条明确了分类保护的要求。三是第十八条明确了制定保护措施的要求。四是第十九条、第二十条分别明确了保护范围的禁止行为和控制地带的禁止行为。五是第二十一条明确了列入重点保护名录的客家围龙屋的管理维修主体及责任。六是第二十二条明确了分类修缮的要求。七是第二十三条明确了列入重点保护名录的客家围龙屋的改建要求。

（五）规定了客家围龙屋开发利用的方式。

一是第二十四条明确了鼓励居住、经营、开发客家围龙屋。二是第二十五条对客家围龙屋流转的规定。三是第二十六条对客家围龙屋入股的规定。

（六）规定了经费保障的要求。

一是第二十七条明确了资金筹集的原则。二是第二十八条明确了市、县级人民政府应当将客家围龙屋保护经费列入财政预算。三是第二十九条明确了客家围龙屋保护经费的主要用途。四是第三十条明确了资金管理的要求。五是第三十一条、第三十二条、第三十三条、第三十四条明确了客家围龙屋保护相关的奖补措施、税收优惠、金融优惠、保险优惠。

（七）明确了有关行为的法律责任。

一是第三十五条规定了市、县级人民政府有关部门、镇人民政府、街道办事处及其工作人员未按规定开展工作和玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等应承担的责任。二是第三十六条规定了未经批准在保护范围和控制地带建设应承担的责任。三是第三十七条规定了违反保护范围和控制地带禁止性规定应承担的责任。四是第三十八条规定了损毁、拆除预保护对象应承担的责任。五是第三十九条规定了擅自修缮列入重点保护名录客家围龙屋，改变或者破坏原有建筑的布局、结构和装饰应承担的责任。六是第四十条规定了擅自迁移、拆除列入重点保护名录的客家围龙屋应承担的责任。七是第四十一条规定了造成客家围龙屋损毁、灭失应承担的责任。

最后，第四十二条对参照执行的规定，第四十三条对本条例的具体施行日期的规定。

四、听取意见情况

（一）调研及论证的情况

为做好《条例》的起草工作，广泛听取群众意见，尤其是行政管理相对人的意见，确保立法质量，我局认真组织开展了相关的立法调研和论证。一是通过召开协调会明确各相关职能部门的职责。二是邀请市人大常委会相关工委、市法制局、市规划局、市住建局等单位到梅江区、梅县区、兴宁市进行实地调研，广泛听取意见建议。三是组织召开立法论证会邀请相关专家、业主和有关部门对《条例》进行认真研究论证。

（二）征求意见及处理情况。

我局在起草阶段开展了两次征求意见。一是《条例（草案征求意见稿）》在我局门户网站向社会公众公开征求意见并征求了各县（市、区）文广新局的意见。二是结合调研和征求意见情况，我局对《条例（草案征求意见稿）》进行了认真的研究和修改完善，形成了《条例（草案征求意见二稿）》并发函征求了各县（市、区）人民政府和市直相关单位意见，根据相关反馈意见，我局认真研究，对合理意见基本采纳。相关未采纳意见及处理情况如下：

1. 梅江区人民政府提出：

“随着城镇化进程的加快，老旧围龙屋无人居住，存在无人管理的现象，建议明确产权人和使用人管理条件下不履行修缮义务或不承担修缮费用的责任，如发生异常，需第一时间报告主管部门。”

经研究，对该意见未予采纳。《条例》第八条、第二十一条管理维护责任中已有相关规定。

2、梅县区人民政府提出：

（1）第十一条建议已公布为“各级文保单位、不可移动文物名录或历史建筑”围龙屋可直接公布为客家围龙屋重点保护名录。

经研究，对该意见未予采纳。理由：各级文保单位、不可移动文物名录或历史建筑中的围龙屋形制与《条例》中的适用对象不一定一直，需要专家委员会对相关的形制进行确定后再列入保护名录。

(2)第二十三条第一款中“遵守修旧如初”建议删除。

经研究，对该意见未予采纳。理由：第一类客家围龙屋主要是列入申报世界文化遗产名录的、已公布为文物的客家围龙屋，我国修复文物要求必须保持原状，不允许有破坏或改变原状的做法，也就是文物修复要遵循“修旧如旧，不改变原状”的原则。

3、平远县人民政府提出：

（1）建议将第九条第一项改为“……已公布为文物保护单位的客家围龙屋”

经研究，对该意见未予采纳。理由：文物包括不可移动文物和可移动文物，不可移动文物又分为各级文物保护和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，如只列到文物保护单位将造成保护对象的不完整。

（2）建议将第十五条改为“市文物行政部门负责编制专项规划”

经研究，对该意见未予采纳。理由：根据《广东省城乡规划条例》第二十一条的规定“城市、镇规划区范围单独编制的交通运输、水利、电力、燃气、通信、给排水、环境卫生、绿化、消防、人民防空、住房保障、医疗、教育、文化、体育等各类专项规划，涉及土地利用和空间布局的，由相关主管部门会同城乡规划主管部门共同组织编制，报城市、县人民政府审批。”

4、梅州市城乡规划局提出，将第十五条改为“市人民政府文物行政部门应当会同城乡规划主管部门，组织编制梅州市客家围龙屋保护规划，经是人民政府批准后公布实施。”

经研究，并协商市城乡规划局，将第十五条修改为“市、县级人民政府应当将列入保护名录的客家围龙屋的保护范围和控制地带纳入城乡规划管理。”