

历史文化名城保护与立法的苏州实践

罗超

摘要：将名城保护工作全面纳入法治化、规范化轨道是全力推进依法治国的必然要求。苏州历史文化名城保护历经30多年的探索，目前已初步建立起相对完整法规体系，在依法保护古城方面取得了良好的成效。通过对苏州历史文化名城保护方面相关立法的梳理，阐述立法保护对于名城的重要意义。

关键词：苏州；历史文化名城；保护；立法

Abstract: It is inevitable necessary for promoting government by law to integrate legalization and standardization of well-known cities' conservation. As a historical city, Suzhou has established a relatively complete law system and achieved favorable effects through exploration of more than 30 years. The paper combing Suzhou's relevant legislation involved conservation of historical city, and discusses the significance of legislative conservation for the city.

Key words: Suzhou ; historical city ; conservation ; legislation

中图分类号：TU-0 文献标识码：A

文章编号：1674-4144 (2016) -05-88 (4)

全面依法治国是“四个全面”的战略思想和战略布局要求之一，也是促进社会公平正义、维护社会和谐稳定的根本要求。落实到历史文化名城保护，就是要持续推动地方法规、规章及其配套政策建设，以法治方式将名城保护工作全面纳入法治化、规范化轨道。苏州在30多年的历史名城保护历程中，在依法保护方面取得了较多的经验，目前已形成相对完善的法规体系。

苏州城始建于公元前514年，最初是春秋吴国的都城，由伍子胥“相土尝水、象天法地，造筑大城”，周围四十七里，建城后虽屡有兴衰，但迄今2500余年城址未变。历经发展，至唐宋苏州城水陆并行的双棋盘格局便已形成，北宋《平江图》展示了当时的城市布局 and 风貌：稠密的河道纵横交织成方格网，大量的桥梁穿越其间，街巷与河道紧邻和平行。改革开放以来，苏州古城的保护逐渐成为政府、专家学者、社会公众的共识，古城保护理念经历了从点到面，再到“全面保护”的演进过程。进入新世纪后，随着苏州整体社会经济转型发展、城市行政区划的优化调整，古城在城市结构中的职能得到进一步优化，整体保护的效果越发明显。同时，在国家、省相关法律法规的基础上，结合苏州自身的特点制定了相应的地方条例、办法和规定，为名城保护规划的实施提供了法律保障^[1]。

1 由政策主导转向法治引导

苏州对于名城保护的法制和制度建设，经历了从无到有再逐步完善的过程，保护逐渐迈向系统化、大众化、法制化阶段，这期间政府的角色也开始逐渐由项目的直接参与者逐渐过渡为城市的监管者，从微观运作走向宏观调控^[2]。

1.1 政策引导为主阶段（1978 ~ 1992年）

作者简介

罗超，苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师，博士。

自改革开放至1990年代初期,特别是1982年国务院首批公布苏州为全国24座历史文化名城之一以来,苏州的历史文化保护主要是在政府决策的指引下通过规划引导进行的。关于城市保护方面,只有1982年颁布的《文物保护法》和1990年颁布的《城市规划法》,这两部法律真正涉及城市保护方面的条款较少,且多为原则规定,如《城市规划法》仅在第14条提到要“保护历史遗产、城市传统风貌、地方特色和自然景观”的原则。在地方法规层面,江苏省在1988年出台了《江苏省风景名胜区管理条例》。这一阶段城市保护规划的作用相当突出,主要是由政府根据规划制定保护政策,1986年编制完成“苏州市城市总体规划”和“历史文化名城保护规划”,明确了“全面保护古城风貌,积极建设现代化新区”的指导思想,以政府为主导,通过规划编制,对一批文物古迹进行修复,并对文物、古迹、古建筑进行摸底调查,初步确定了古城保护的基本原则^[3]。

1.2 法规体系初步形成阶段(1993~2000年)

这一时期,从国家到地方都开始重视历史文化保护的法制建设。1993年4月,国务院批准苏州市为“较大的市”,使得苏州开始拥有地方立法权。

1995年通过《苏州市城市规划条例》,针对历史文化名城(镇)保护做出规定,明确古城保护范围为“护城河内的苏州古城,山塘街、山塘河和枫桥路、上塘河,枫桥古镇、虎丘和留园、西园地区”,并提出保护要求,这是首次将古城保护纳入地方法规,影响深远。1998年国家文物局出台《考古发掘办法》,苏州市也先后出台了《文物保护管理办法》等一些规章。此后,又针对园林、河道、古建筑、古树名木等条口,先后出台《苏州园林保护和管理条例》、《苏州市区河道保护条例》、《苏州市文物保护管理办法》等地方法规和部门规章,初步建立起名城保护的专项法规体系。

1.3 法规体系逐步健全阶段(2001~2011年)

这一阶段,古城保护的概念进一步拓展,更加整体、全面的保护业已形成,名城保护的法制体系逐步健全。特别是地方法规、部门规章、地方性规章和规范性文件等同步推进,出台或修编了大量有关古城保护的相关法规,其中比较重要的有《江苏省历史文化名城名镇保护条例》、《苏州园林保护和管理条例》等地方法规,《城市紫线管理办法》等部门规章。

2003年《苏州市历史文化名城名镇保护办法》颁布,是首部针对苏州市域范围内的名城、名镇、名村保护的规章,进一步明确了苏州古城的保护范围,并对大市范围的保护提出要求。此后,又出台《苏州市城市规划条例》、《苏州园林保护和管理条例》、《苏州市历史文化保护区保护性修复整治消防管理办法》、《苏州市城市紫线管理办法(试行)》、《苏州市文物保护管理办法(2004年修正)》、《苏州市地下文物保护办法》等法规、规章和规范性文件,不仅在涵盖面上,同时在纵深上也不断加强,形成当前历史文化保护“法律—法规—规章—规范性文件”相对完善的四级体系。

2008年以来,关于遗产保护的法规体系建设又对原有的概念范畴进行了拓展。国务院出台了《历史文化名城名镇名村保护条例》,江苏省和苏州市也先后出台了《江苏省城乡规划条例》、《苏州市城乡规划条例》等地方法规,城乡建设部和国家文物局出台了《大运河遗产保护办法》等部门规章,苏州市政府则出台了《苏州市居民私有住房建设规划管理规定》等规章和规范性文件,使苏州城市保护的法规体系得到进一步完善。

1.4 法规体系补充完善阶段(2012年至今)

在这一阶段,随着行政区划的调整,原有的一些法规、规章和规范性文件面临着覆盖面的变化问题,还有一些规章需要升级为地方性法规。苏州2013年颁布的《苏州市非物质文化遗产保护条例》、《苏州市古村落保护条例》、《苏州市城乡规划若干强制性内容的规定》等法规和规范性文件都是在此背景下出台的,作为苏州现行的历史文化名城保护的完善和补充。同时,随着行政区划整合的到位,还会有更多的法规、规章需要调整和出台,以形成更加完善的名城保护法制保障。

2 多层次互补的名城保护法规体系

我国的立法结构是采用复合多级立法,根据《中华人民共和国立法法》,现行法律体系包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,部门规章和地方政府规章。历史文化名城保护立法体系同样遵循这一模式(图1)。

总体来看,苏州目前现行的与名城保护相关的法规体系,根据其立法的对象及其目标的不同,以“两法一条例”(即《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国文物保护法》和《历史文化名城名镇名村保护

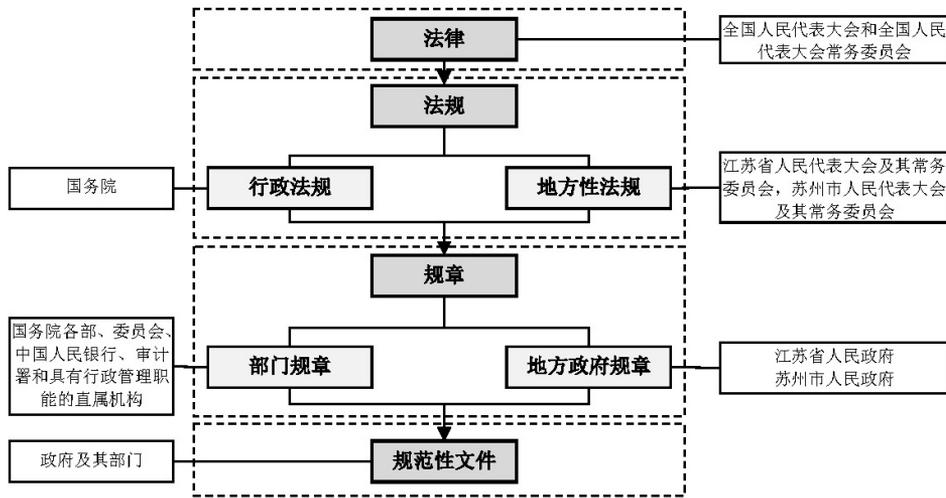


图1 苏州历史文化名城保护法规效力层次

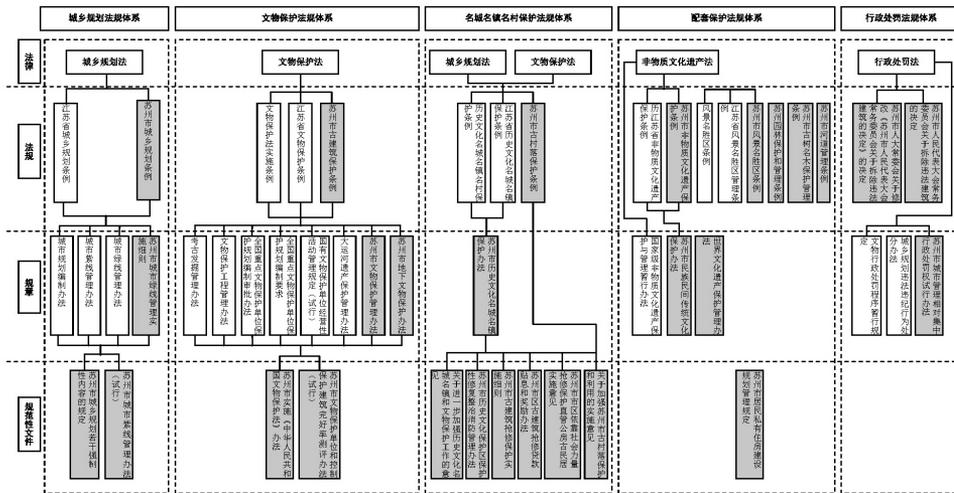


图2 苏州历史文化名城保护法规体系

条例》)为基础,大致可以将其分为5个类型:城乡规划法规体系、文物保护法规体系、名城名镇名村保护法规体系、配套保护法规体系和行政处罚法规体系(图2)。

2.1 名城保护的城乡规划法规

以《中华人民共和国城乡规划法》为母法,江苏省、住房和城乡建设部、苏州市及其职能部门先后针对自身区域或部门的管理要求制定了相应的法规和规章。

由于城乡规划的相关立法覆盖面极广,包含规划的各个方面,而历史文化保护问题仅是城乡规划系统中的局部问题,因此主要的上位法律和法规中对于历史文化保护问题的阐述一般都比较模糊,只做一些原则性

的规定。例如“城乡规划法”共70条,其中针对名城保护的相关规定只有第31条:“城区的改建,应当保护历史文化遗产和传统风貌……历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和利用,应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定。”在市级层面更为具体,如2013年出台的规范性文件《苏州市城乡规划若干强制性内容的规定》的内容共有17条,其中就有12条与苏州历史文化名城的保护直接相关。此外,还有一些规划管理的法规或规章会部分涉及到名城保护问题,如《城市紫线管理办法》、《城市规划编制办法》、《苏州市城市绿线管理实施细则》等。

2.2 名城保护的文物保护法规

关于文物保护方面的法律和法规比较完善,相关的法规和规章都以《中华人民共和国文物保护法》作为母法,目前已先后经过了5次修订,其中“不可移动文物”部分,重点是针对各级文物保护单位,以及与历史文化名城、名镇、名村等相关的管理规定。

与《文物保护法》相配套的《文物保护法实施条例》,以及省、市所出台的地方性法规具有更强的针对性,关注的重点都是“不可移动文物”部分,既涵盖了历史文化名城、历史文化街区、村镇问题,也涵盖了各级文物保护单位的相关规定。主要包括《江苏省文物保护条例》、《苏州市文物保护管理办法》、《苏州市地下文物保护

办法》、《大运河遗产保护管理办法》等。此外，还有一些与文物保护相关的派生法规和规章，如《考古发掘管理办法》等，共同构成了针对世界遗产、各级文物保护单位、古建筑保护的法规体系。

2.3 名城名镇名村保护法规

2008年国务院颁布的行政法规《历史文化名城名镇名村保护条例》是名城名镇名村保护的重要基础。江苏早在2002年就颁布了《江苏省历史文化名城名镇保护条例》，对于江苏省的历史文化名城名镇名村起到了很好的指导作用。2003年的《苏州市历史文化名城名镇保护办法》对于规范苏州市域范围内的名城名镇名村保护起到了重要作用。随着时代的发展，立法工作逐步深入，2014年开始生效的《苏州市古村落保护条例》即是针对古村落保护的最新立法。

2.4 名城保护的配套法规体系

名城保护的配套法规是在对城乡规划和文物保护法规体系下，对某些更加具体的保护目标制定的具有更强针对性的法规、规章和规范性文件。

按照不同的保护对象，这些法规的类型大致可分为非物质文化遗产、风景名胜、园林、古树名木、古建筑、河道、世界遗产、历史文化保护区的消防安全等八个专项保护内容。非物质文化遗产在国家、省、市级层面均有立法，江苏省、苏州市层面也有相应的规章制定包括《江苏省非物质文化遗产保护条例》、《苏州市非物质文化遗产保护条例》，已形成比较完善的立法体系。对于风景名胜区，在国家、省、市级层面均有立法，如《风景名胜区条例》、《江苏省风景名胜区管理条例》、《苏州市风景名胜区条例》，但目前仍缺乏相配套的地方规章和规范性文件的细化。

2.5 名城保护的行政处罚法规

行政处罚的法规建设主要是以《中华人民共和国行政处罚法》作为母法，相应的地方性法规和部门规章主要依据该法律制定。在苏州地方立法方面，主要是针对城市违法建筑的拆除问题进行了立法，包括2000年的《苏州市人民代表大会常务委员会关于拆除违法建筑的决定》及2004年的修正决定、《苏州市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》。在部门规章方面，国家文物局、住房和城乡建设部针对文物管理、城乡规划违法违纪行为等做了相应的处罚规定，《文物行政处罚程序暂行规定》和《城乡规划违法违纪行为处分办法》。

3 苏州名城保护及其立法成效

苏州古城保护的实践证明，因规划在管理实践中的约束力不足，要使名城保护规划真正落到实处，相应的规划管理要求必须及时上升到法律和规章层面，使保护规划成为具体的制度，用制度来约束名城保护管理的行为，才能保障古城持续健康的发展。

自1993年苏州开始拥有立法权开始，在国家、省相关法律法规的基础上，结合苏州自身的特点制定了大量的地方法规、规章和规范性文件，确保了保护的法制化、规范化。目前，直接与古城保护相关的地方性法规、政府规章、规范性文件共有28件，其中城乡规划方面有4件、文物保护方面5件、名城名镇名村方面8件、配套保护方面8件、行政处罚3件，此外还有一大批间接与古城保护相关的法规、规章和文件，构建起了相对完善的名城保护法规体系。目前，第五版的《苏州历史文化名城保护规划（2013-2030）》已经获批，这一版保护规划结合了当前国际和国内名城保护领域最新的研究成果，也是在行政区划调整之后完成的，尽快将这一规划中的重要思想上升为地方法规正成为苏州历史文化名城保护的当前任务。

参考文献：

- [1] 邱晓翔. 苏州古城的保护历程 [J]. 城市与区域规划研究, 2009, (2), 1.
- [2] 苏州市规划局, 苏州规划设计研究院股份有限公司. 苏州历史文化名城保护规划 (2013-2030) [R]. 2013.7
- [3] 谭颖. 苏州历史文化名城保护的实践与思考 [J]. 城市规划汇刊, 2003, (5).
- [4] 亚太地区世界遗产培训与研究中心 (苏州), 中共苏州市委研究室. 让历史文化名城的名片更加熠熠生辉——苏州历史传统建筑保护与利用的实践与探索 [J]. 中国文物科学研究, 2011, (4).

责任编辑：张吉明