附件2：

关于《永州摩崖石刻保护规定（草案）》的

起草说明

一、制定《规定》的重要性和必要性

永州有遗存完整、数量丰富、成线成片的摩崖石刻群。推进摩崖石刻管理立法，是落实习近平总书记在文化传承发展座谈会上的重要讲话精神，规范摩崖石刻管理工作的现实需要，是将永州实践成果固化为地方性法规的重要举措。

**一是申遗有要求。**为加强协调指导，进一步规范世界文化遗产申报工作，国家文物局制订了《世界文化遗产申报工作规程（试行）》，明确了申报相关各方的责任、权利和义务，申报项目应具备的条件和所需开展的工作，以及申报程序等。其中第十九条明确规定:颁布实施文化遗产保护的地方专项法规和规章。

**二是现实有需要。**永州境内现存摩崖石刻数量居全省第一。列为市级以上文物保护单位29处，其中全国重点文物保护单位7处，省级文物保护单位5处。整个南方地区共有21处摩崖石刻列入全国重点文物保护单位，永州占三分之一。这些摩崖石刻散落在各县区和乡村，它们见证着历史的变迁，为地方史和民俗文化研究提供了十分宝贵的资料。然而，斗转星移，随着时代的发展，这些摩崖石刻也历经劫难，遭遇了自然毁损和人为破坏。尤其是近十多年来，我市城市建设和旅游发展突飞猛进，摩崖石刻保护面临的问题越来越突出，主要表现在：一是摩崖石刻保护的管理机制有待加强和完善。我市摩崖石刻分布较广，管理主体责任不明晰，有的是景区景点，有的是文化部门，在管理机构设置、经费保障、设施建设、监管措施等方面缺乏针对性，特别是对散落在乡野间的石刻更是缺乏保护办法。二是受自然和人为破坏情况日益严重。因我市摩崖石刻大多在露天石崖上，长期受裂隙、溶蚀、风化等自然因素破坏，不少重要石刻在近10年时间里已变得面目全非。三是摩崖石刻保护和文化旅游宣传教育结合不够。我市摩崖石刻是体现深厚历史文化底蕴的重要载体，具有极高的历史、文化、艺术、科学价值，但目前对摩崖石刻开展的文旅项目、爱国主义教育、廉政教育及群众性宣传活动较少，广大市民及游客对摩崖石刻这一历史文化瑰宝知之不多。四是摩崖石刻保护专门队伍人才奇缺，对石刻保护的研究开展少。据此，在认真分析总结我市摩崖石刻保护现状的情况下，研究制定符合实际和特色的摩崖石刻保护规定，不仅是必要的而且是紧迫的。

**三是外地有借鉴。**目前，外地已制定有《连云港市石刻保护条例》《重庆市大足石刻保护条例》《桂林市石刻保护条例》地方性法规。这些条例的出台对各地石刻的保护以及推动文旅融合起到了积极促进作用。各地的立法经验为我市制定地方性法规提供了较为充分的参考借鉴。

二、《规定》起草依据

《中华人民共和国文物保护法》第七条、《湖南省文物保护条例》第四条“一切机关、组织和个人都有依法保护文物的义务”，中共湖南省委办公厅、湖南省人民政府办公厅印发《关于加强全省文化保护利用工作的意见》要求“各级党委和政府应依法履行文物保护主体责任”（湘办发〔2023〕10号）等政策规定。参考学习了重庆市、桂林市、资阳市、连云港市等外省市地方性法规和一些好的经验做法。

三、《规定》的起草过程

2023年初，市人大常委会将摩崖石刻管理纳入2023年立法计划。随后，市文旅广体局牵头组织相关部门开展了立法调研工作，总结我市实践经验，学习借鉴兄弟市州好的做法，着手起草《永州市摩崖石刻保护规定（草案）》,并向县区文物部门征集了意见。

四、《规定》的主要内容

《规定》共十五条，主要从保护对象和机构职责、管理原则、经费保障及法律责任等方面进行规范。

**一是明确保护对象及机构职责。**《规定》中所指摩崖石刻，专指永州境内的文字石刻，即利用天然的石壁刻文记事，有别于其他地方造像或者岩画。加强摩岩石刻管理，应当贯彻落实《中华人民共和国文物保护法》、《湖南省文物保护条例》的有关要求，明确各级政府的管理责任，建立健全市、县区、乡镇街道、村民自治委员会等四级管理体系，强化各级文物部门的监督职责和相关单位的部门职责。

永州境内现存摩崖石刻景观约50处，纳入国保、省保、市县区级文保范围及未定级的遗存石刻2100余方，数量居全省第一。

**二是明确经费来源及人才保证。**在调研中我们发现，除国保、省保可以争取上级资金实施必要的保护外，市、县区级摩崖石刻文保单位由于经费缺乏损毁现象较为严重，另外由于专业人才缺乏，文物部门在摩崖石刻保护利用方面也显得力不从心，因此根据《中华人民共和国文物保护法》“地方各级人民政府负责本行政区域内的文物保护工作”“县级以上人民政府应当将文物保护事业纳入本级国民经济和社会发展规划，所需经费列入本级财政预算”之要求。《规定》在经费及人才保护方面予以了明确。

**三是明确摩崖石刻本体、保护范围和建设控制地带内外的禁止行为。**在调研中还发现部分石刻附近仍存在违章建筑、违规经营、违规进入等造成了石刻受损、字迹磨损以及对石刻造成潜在危害等行为和现象，如祁阳市在浯溪摩崖石刻上游建设的水电拦河坝，汛期泄洪冲击石刻严重。因此，在明确摩崖石刻本体、保护范围和建设控制地带内的禁止行为时，特别强调了在摩崖石刻建设控制地带外进行的建设工程如对石刻安全、石刻历史风貌危害或影响，应予以及时治理。同时明确了如对摩崖石刻本体造成损毁应给予相应的处罚。

**四是明确了对摩崖石刻的活化利用。**习近平总书记强调“要认真贯彻落实党中央关于坚持保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来的工作要求，全面提升文物保护利用和文化遗产保护传承水平”“创新展览展示，推动文物活化利用”。因此，《规定》对提升摩崖石刻保护的科技水平及促进摩崖石刻文化与旅游产业融合发展等做出了要求。