《新疆维吾尔自治区喀什古城保护条例》

政策解读

今年3月31日，新疆维吾尔自治区第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议全票通过《新疆维吾尔自治区喀什古城保护条例》（以下简称条例），自2024年5月1日起施行。这是新疆首次“量身定制”古城保护法规。《条例》共5章30条，既突出对喀什古城的规划与保护，又聚焦传承与利用。围绕有效保护喀什古城、彰显古城特色，《条例》明确保护规划对象，禁止诸多不利于古城保护的行为。为防止过度商业化和无序开发，《条例》规定喀什古城保护范围内的经营活动，应当符合喀什古城商业布局、项目控制和相关要求。

《条例》明确了立法的目的、依据、适用范围、保护原则和目标，以及政府相关部门的职责。在规划编制、保护对象、风貌氛围、物业管理、安全生产、历史文化传承等方面作了详尽规定，为喀什古城的保护提供了坚实的法治保障。

一、为什么制定条例

喀什是古丝绸之路上的重镇，是东西方文化和经济交流的枢纽，历史厚重，文化璀璨。喀什市是新疆首个被国务院批准的国家历史文化名城，喀什古城作为历史文化名城的重要组成部分，是新疆最具吸引力的旅游资源之一、也是新疆最具代表性的历史人文景观，被誉为“丝绸之路的活体记忆”。国家和自治区一直高度重视喀什古城的保护和合理开发利用。自2010年起，由国家补助、自治区筹资、喀什地市配套以及群众自筹的资金超过七十亿元，开展喀什古城改造项目，完成了老城区危旧房改造，完善了内部配套基础设施，使得喀什古城历史文化、历史风貌得以完整保存体现，古城内居民安居乐业，喀什古城知名度大幅提升，旅游经济得到快速发展。“不到喀什，不算到新疆”的美誉日益深入人心。

习近平总书记要求：“要保护好城市历史文化遗存，延续城市文脉，使历史和当代相得益彰。”为了加强喀什古城保护，合理利用喀什古城资源，铸牢中华民族共同体意识，制定地方性法规，依法解决喀什古城保护工作中存在的保护职责不清晰、擅自修缮造成建筑外观与历史风貌不协调、传统文化体现不足等问题，通过地方立法的形式规范喀什古城保护以及监督管理工作，不仅十分必要，而且也十分紧迫。

二、条例的制定过程

2023年2月，自治区人大常委会将制定条例列入年度立法工作计划项目。自治区人大常委会民族宗教外事华侨工作委员会、自治区文化和旅游厅、自治区住房和城乡建设厅、喀什地区人大工作委员会等部门共同组建条例起草工作小组，组织开展立法调研和起草工作。2023年10月，自治区人民政府常务会议研究通过由自治区文化和旅游厅提出的条例草案，提请自治区人大常委会审议。条例草案经2023年11月、2024年3月自治区十四届人大常委会第六次、第九次会议审议后获全票通过。起草和审议期间，多次向自治区人民政府有关部门，各州市人大常委会、地区人大工作委员会，喀什古城经营户代表和居民代表及各级人大代表征求修改意见，还两次通过网络向社会公开征求意见，广泛收集民意、汇聚民智，践行全过程人民民主的要求，体现了立法为民。

三、条例的主要内容

条例包括总则、规划与保护、传承与利用、法律责任、附则，共五章三十条。明确了立法的目的和依据、适用范围、保护原则及目标、政府及部门职责，对喀什古城保护工作进行规范。同时在规划编制、保护对象、风貌氛围、消防安全、交通管理、市容环卫、物业管理、行业自律、安全生产、传承导向、传承办法、文创开发、非遗保护、合理利用、演艺管理以及法律责任等方面作了详尽的规定。

为了进一步保持古城风貌和氛围，在规划与保护一章，条例明确将古城整体历史风貌、传统格局和空间尺度；不可移动文物、历史建筑和古树名木；传统街巷、传统院落、古道特色、老墙风貌；以及传统手工艺、传统技艺等六大类情形作为保护对象予以保护（第十条）。

条例规定喀什古城保护范围内的街区、巷道应当保持传统格局、历史风貌和空间尺度；街巷立面和沿街挑梁应当保持历史风貌。喀什古城保护范围内的建筑物、构筑物的修缮，应当遵循修旧如旧的原则，保持原有建筑风格、体量、色调和高度（第十一条）。

为防止古城历史文化建筑被破坏，条例明确了喀什古城保护范围内五种禁止性行为：一是拆除、损毁历史建筑；二是改变传统院落、传统民居的建筑结构；三是修建损害传统风貌的建筑物、构筑物和其他设施；四是生产、储存爆炸性、放射性、毒害性以及非生活所需的易燃性、腐蚀性物品；五是法律、法规规定的其他禁止行为（第十三条）。

从城市发展的需要和必要的维修维护考虑，条例规定在古城保护范围内复建、改建、修缮建筑物、构筑物，装修、装饰沿街建筑立面，悬挂、设置各类广告招牌，安装外置设施设备等五种行为，应当经喀什市人民政府有关部门批准，不得擅自进行（第十四条）。

为解决喀什古城建筑闲置的现象，条例把合理利用古城资源作为保护古城、促进古城可持续发展的措施，规定鼓励公民、法人和其他组织合理利用喀什古城资源，发展以商、学、研、养、闲为特色的旅游新业态；组织文艺活动、旅游演艺、民俗和旅游节事；发展传统特色产业和现代文化创意产业；经营主题酒店、民俗客栈、特色餐饮等有利于喀什古城保护的活动（第二十五条）。

四、条例的特点

**一是**贯穿了铸牢中华民族共同体意识主线。注重继承和弘扬中华民族优秀历史文化，保护和利用好古城，促进各民族交往交流交融（第一条）。

**二是**明确了保护原则。要求遵循科学规划、保护为主、合理利用、规范管理的原则，保持历史风貌和文化延续性，建设宜居、宜业、宜游的喀什古城（第三条）。

**三是**明确了保护工作的主体责任，规范了保护职责。条例规定，喀什市人民政府依法履行喀什古城保护管理职责，也可以通过编制保护管理行政职权清单，委托喀什古城保护管理机构统一行使保护管理职责（第五条）。

**四是**突出了保护重点任务，体现了规划先行、对象明确、措施完备的特点。要求喀什市人民政府按照保护对象分类建立喀什古城保护名录，向社会公布（第十一条），增强了保护措施的刚性约束。

**五是**重视古城历史文化的传承和利用。将合理利用作为科学保护、可持续保护的重要措施，对过度商业化和无序开发作了限制（第二十五条），强调各族原住居民参与保护利用（第二十六条）。

**六是**体现了安全为要的特点。古城建筑密集、业态丰富、居民和游客众多，消防、交通隐患较多，条例对古城保护范围内的消防安全（第十五条、第十六条）、交通安全（第十七条）、旅游安全作了专门规定，要求管理机构健全与接待容量相适应的通讯服务设施，确定旅客承载量控制指标，建立预警机制。鼓励实施限量、预约、错峰旅游服务（第二十二条）。

总体来看，条例结构合理，重点突出，务实管用、可操作性强，符合上位法精神和喀什古城保护的现实需要。相信随着条例的颁布实施，我们一定能够更好守护中华民族优秀历史文化，更好延续喀什古城的烟火气息。

《条例》的实施，将在加强历史文化遗产保护和传承、推动新疆文旅事业发展等方面发挥积极作用。它不仅有助于保护和传承中华优秀传统文化，促进各族群众交往交流交融，还将推进文旅新业态融合发展，对外讲好中国新疆故事。