附件2：

关于《韶关市红色资源保护条例（草案）》的起草说明

根据韶关市人大常委会2021年立法工作计划，由我局负责牵头开展《韶关市红色资源保护条例（草案）》（以下简称《条例》）起草工作。现就有关情况说明如下：

一、制定《条例》的必要性

（一）贯彻落实中央、省委和市委关于加强红色资源保护利用工作决策部署的现实需要。习近平总书记指出，革命传统资源是我们党的宝贵精神财富，要把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好。党的十八大以来，党中央、国务院和省委出台了一系列关于加强革命传统资源保护和利用的政策文件，为制定条例指明了正确方向，提供了重要遵循。

（二）贯彻落实中共中央关于《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》的具体行动。2018年3月，中共中央在《关于社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》中强调：坚持全面依法治国，坚持社会主义核心价值体系，着力把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程，力争5到10年时间，推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。坚持价值引领，制定红色资源保护的地方性法规，是我市弘扬社会主义核心价值观，发挥韶关红色资源的爱国主义和革命传统教育作用，引导和推动人民群众自觉践行社会主义核心价值观，维护社会公共利益的必要措施。

（三）保护红色资源真实性和完整性的迫切需要。目前，我市各地的红色资源保护现状堪忧，由于历经数十年的风雨，保护管理不到位，许多红色资源遗迹遭受破坏或年久失修，有些甚至倒塌，急需修缮、重建。红色资源保护存在诸多问题：比如，有些红色资源没有明确的不可移动文物标识，导致对于红色资源的区分不明确，周围群众也不知道红色资源的具体情况；有些红色资源建筑主体残损，部分主体框架尚存，但外观及内部建构破损严重，甚至存在安全隐患，还有部分建筑仅余墙基或无存，等等。

为更好的保护、管理、利用好韶关的红色资源，通过立法推动我市红色资源保护、利用、管理工作迫在眉睫。

（四）规范我市红色资源保护利用的工作需要。韶关是一片有着光荣革命传统的红色热土，是广东省红色资源最为丰富的地区之一。但目前韶关的红色资源的利用仍存在问题，比如，对红色资源保护开发的规划建设尚未形成规模，配套的基础设施不完善；部分纪念馆、陈列馆的文物、图片比较单一；部分陈列展览和讲解形式单一化，旅游资源整合还有所欠缺,品牌不明确等。

同时，我市在红色资源保护工作中存在管理体制不健全、保护责任不明确等问题，除了列为文物保护单位的红色资源外，很多红色资源的管理权限尚不明确，存在产权主体、管理主体与保护主体不一致等问题，导致对红色资源的保护、利用、管理责任不明确、落实不到位、衔接不顺畅。另外，韶关的红色资源大部分都聚集在经济相对落后的偏远山区,资金不足、宣传不到位、开发程度不高都是制约其发展的问题。

## 因此，有必要通过立法理顺关系、明确责任、落实措施、解决问题，推动我市红色资源保护工作规范化、法治化。

## 二、《条例》起草背景和过程

## （一）《条例》起草背景

习近平总书记多次对弘扬红色文化作出重要指示，强调要“把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”。广东省委高度重视红色资源保护利用，省委宣传部等部门联合实施《广东省红色革命资源保护利用三年提升行动计划（2019—2021）》，加大红色资源的保护力度。

韶关与江西赣州、湖南郴州并称为“红三角”，是一片有着光荣革命传统的红色热土，是红军长征唯一经过广东的地级市，市内红色革命遗址数量众多。目前，韶关境内现存革命遗址、遗址、纪念设施329处，其中红军遗址、遗迹有131处，红军烈士纪念碑（园）8座，经认定命名的红色遗址（旧址）文物保护单位37个，共计502处，其中文物保护单位中的革命文物有128处，包括朱德旧居、中共粤北省委机关旧址等。还有红军历史文物1120余件，红军历史文献50多万字，是广东省红色资源最为丰富的地区之一。

近年来，全国许多省市对红色资源地方立法工作重要性的认识不断提升，陆续开展相关工作，对红色文化遗产的认定保护、调控导向、规范管理起到重要作用。2016年以来，不少地方还通过专门制定地方立法和政府规章，对红色资源革命遗址遗迹的认定、保护、管理、开发、利用进行了规范，如：《山西省红色文化遗址保护利用条例》《梅州市红色资源保护条例》、《汕尾市革命老区红色资源保护条例》等。

为深入贯彻落实习近平总书记关于弘扬红色文化重要指示精神，以及广东省委关于红色资源保护利用的相关政策，有必要通过立法的形式将韶关红色资源保护的一些好的经验做法和政策措施通过地方性法规的形式确定下来，针对韶关市红色资源保护和利用中还存在的问题通过立法形式予以规范。同时，发挥地方立法引导、促进和规范的功能，将韶关市红色资源保护和利用纳入法治化轨道，对贯彻落实中央、省委和市委的要求，切实把红色资源利用好，把红色传统发扬好，把红色基因传承好，赓续红色血脉，具有重要的政治意义和现实意义。

韶关市委、市政府对抓好红色资源保护利用工作十分重视，切实加强组织领导和工作部署，组织全面开展红色史料及红色资源的普查工作。韶关市人大常委会高度重视《条例》起草工作，提前介入，深度调研，精心指导，谋篇布局，为制定《条例》奠定了坚实的基础。

（二）《条例》起草过程

自2020年起，市人大常委会组织开展《条例》起草的调研工作，领导同志带队深入到全市各地开展立法调研。

《条例》具体起草由韶关市文广旅体局通过公开招标的形式确定，签订立法起草项目委托协议，由韶关市地方立法中心课题组承担该项目的立法起草工作。立法起草项目由市人大常委会牵头，市委宣传部、市党史研究室、市司法局、市文广旅体局、市退役军人事务局、韶关市地方立法中心课题组等有关部门成立立法工作小组，负责条例草案起草、修改、论证等各环节相关工作。

韶关市地方立法中心课题组系统收集和整理了学界关于红色资源发展研究的理论成果以及国内有关红色资源的法律、法规、规章和政策，根据调研情况和有关文件起草了《条例》专家建议稿。

三、主要立法依据

法律、法规的主要立法依据有：《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》《广东省城乡规划条例》《广东省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》等。

同时，参考了《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强革命历史类纪念设施、遗址和全国爱国主义教育示范基地工作的意见〉的通知》（中办发〔2016〕28号）、《国务院关于进一步加强文物工作的指导意见》（国发〔2016〕17号）、中办国办印发《关于实施革命文物保护利用工程(2018-2022年)的意见》及《中共广东省委办公厅关于印发〈广东省红色革命遗址保护利用行动实施方案〉的通知》（粤委办〔2018〕4号）等文件。

借鉴了《山西省红色文化遗址保护利用条例》《梅州市红色资源保护条例》《汕尾市革命老区红色资源保护条例》《龙岩市红色文化遗存保护条例》等省和设区的市红色资源方面的相关立法。也借鉴了《广东省革命遗址保护条例 （送审稿）》（征求意见稿）。

四、《条例》主要内容

条例共四十二条，分为六个部分。第一部分为总则性规定，主要包括立法目的和依据、适用范围、红色资源的界定、保护原则、经费保证、政府部门职责、专家咨询委员会的职责、公众参与、扩大宣传等；第二部分为调查和认定，主要包括标准与分类、认定与审核、申报与认定、告知义务；第三部分为保护和管理，主要包括建立名录、调整与变更、数字化管理、保护规划、归档与重建、建设与控制、重大修缮、保养与维护、设置保护标志、协议化管理、保护主体、保护职责、监督与指导、制度化管理、禁止行为、可移动红色资源保护；第四部分为合理利用，主要包括利用原则、合理利用、向社会开放、禁止过度利用、红色资源研究、红色资源教育、红色资源旅游；第五部分为法律责任；第六部分为附则。

五、需要说明的问题

条例坚持问题导向，主要解决我市红色资源保护工作中的难点、重点问题，包括以下几个方面：

（一）红色资源的界定。红色资源是指新民主主义革命时期，在本市行政区域内传播马克思列宁主义和中国共产党团结领导人民进行革命活动留存下来的旧址、遗址、遗迹、文献资料和可移动实物，以及新中国成立后兴建的与新民主主义革命有关的纪念设施并对红色资源进行列举。

（二）政府及部门职责、专家委员会的设立。鉴于我市红色资源保护工作中存在的责任主体不明、职责不清等现状，条例明确了市、县（市、区）人民政府文化、退役军人事务、党史研究机构、发展改革、财政、公安、教育、自然资源、住房城乡建设、生态环境、交通运输、档案、农业农村、应急管理、消防等部门职责。条例规定由市人民政府设立红色资源保护专家咨询委员会，日常工作由市文化行政主管部门负责，为红色资源保护工作提供咨询、论证和专业指导。市人民政府制定专家咨询委员会的组成办法和议事规则。

（三）关于红色资源保护名录制度。条例明确规定本市行政区域内的红色资源保护实行名录管理。红色资源保护名录应当载明红色资源的名称、类别、产权归属、保护责任人、文化内涵、历史价值等内容；需要对红色资源保护名录进行调整的，按原认定与申报列入红色资源保护名录的程序予以调整，报市人民政府确定并向社会公布。

（四）保护规划和保护范围。条例明确规定根据红色资源保护名录，结合本行政区域内红色资源的类别、内容、周边环境的历史和现实情况，编制全市红色资源保护规划，依法划定保护范围和建设控制地带，报同级人民政府批准后实施。严格控制在不可移动红色资源的保护范围内进行工程建设。

在红色资源建设控制地带内进行工程建设的，应当符合红色资源保护规划的要求，确保其建设规模、体量、风格、色调与红色资源历史风貌相协调。

（五）协议化管理红色资源管理主体多元化，存在国有和非国有，管理区别对待。对非国有红色资源保护责任人签订保护协议，协议化管理。保护协议应当载明红色资源保护单位的保护措施、维护修缮和安全防范要求，以及保护责任人依法获得指导、帮助、资助、培训的权利等内容。市、县（市、区）人民政府可以根据红色资源保护的实际需要，经与非国有红色资源所有人或使用人协商一致的基础上，所在地人民政府通过征用、购买或者置换等方式对红色资源进行保护。

（六）关于保护主体和保护职责制度。红色资源保护主体存在多元化，国有、非国有以及主体不明确的，不同情况，条例设置不同的管理主体。同时，条例明确保护责任主体的职责，增强条例的可操作性和可执行性。

（七）关于红色资源的合理利用。条例鼓励合理、适度利用红色资源。红色资源向社会开放、加强红色资源研究、利用红色资源加强革命精神和爱国主义教育、发展红色旅游，坚持“在保护中利用，在利用中保护”的科学理念，在保护的前提下，充分挖掘和展示韶关市红色资源的文化内涵和历史价值，擦亮韶关市红色资源品牌。

（八）关于法律责任。法律责任的设定在于对违法行为形成威慑、进行惩戒，以确保制定的法规得到有效实施。在法律责任部分，按照前后对应的方式，在权限范围内对违反本条例禁止性的行为依法设定了相应的处罚。