

# 打破行政壁垒 统一保护标准 明确责任主体 加强协调联动 南京镇江联动立法 千年石刻有了“守护令”

■中国城市报记者 郑新钰 通讯员 谭菲 肖日东

南京都市圈首个文物保护地方协同立法项目,正式进入实质性推进阶段。

8月28日,南京市十七届人大常委会第十九次会议召开,会议听取了市政府关于提请审议《南京市南朝陵墓石刻保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)议案的说明。

中国城市报记者从南京市人大常委会了解到,作为区域协同立法项目,《镇江市南朝陵墓石刻保护条例(草案)》已于8月25日召开的镇江市九届人大常委会第二十五次会议上接受审议。

“南朝陵墓石刻是南京与镇江共同的城市文化名片。两地人大常委会机关通过跨市协同制定文物保护地方性法规,将为跨区域文化遗产的协同立法保护与协调发展提供有益经验。”南京市人大常委会相关工作机构负责人表示。

## 背景:南朝陵墓石刻 分布宁镇两市,亟须携手守护

据了解,南朝陵墓石刻是南朝帝王、贵族陵墓的神道石刻,跨南京、镇江两地分布,共29处。其中,南京17处,分布于栖霞区和江宁区;镇江12处,分布于丹阳市、句容市,距今约1500年历史。

南朝陵墓石刻与北朝石窟寺形成南北呼应,在东亚石刻艺术史上地位突出;其“陵园—神道—石刻”三位一体的格局,更是世界艺术史上独特的纪念性景观体系。

这些石刻承载着南朝政治、经济、宗教等多方面信息,见证了江南地区的历史发展脉络,不仅是南京城市文化的重要标识,更是中华民族的文化



位于南京市栖霞区的梁吴平忠侯萧景墓石兽。  
南京市人大常委会供图

瑰宝,是研究六朝政治、经济、文化制度的“活化石”。

然而,由于南朝陵墓石刻分属不同行政管理,当前保护工作存在诸多问题:保护标准不统一,执法力度有差异;石刻保护管理权责分散,涉及文物、规划、生态环境等多个部门,存在职责交叉、协同不足的情况。

“因此,亟须通过协同制定‘小切口’文物保护地方性法规,为南朝陵墓石刻构建法治保护屏障。这既是贯彻落实国家文化遗产保护战略的长远规划,也是提升石刻文物保护管理水平的职责所在,更是推动文物‘活起来’、促进文旅融合的现实需求。”南京市文化和旅游局局长谢国庆表示。

## 进程:凝聚多方意见 强化跨市协作

《南京市南朝陵墓石刻保护条例》被江苏省人大常委会列为今年设区市立法精品工程培育项目,是南京市委常委会确定的年度重点立法项目,也

是南京都市圈首部文物保护地方协同立法项目。

据南京市人大常委会教科文卫委相关负责人介绍,法规的制定工作坚持人大主导,严格遵循立法程序,通过座谈、论证、公开征求意见等多种方式,广泛听取人大代表、文物专家、法律专家、基层群众及政府部门的意见。同时,与镇江市人大常委会建立沟通协调机制,就法规中的相关条款充分讨论,推动两地法规既保持协同性,又突出地方特色。

今年4月22日,南京市人大常委会分管领导带队赴镇江调研,现场察看了位于句容市的萧绩墓石刻、丹阳市的三城巷石刻、齐武帝萧景安陵石刻以及齐宣帝萧承之永安陵石刻,详细了解当地考古挖掘、文物保护与利用等情况。

在座谈会上,镇江市句容市委副书记、副市长周强提出,协同立法既要考虑陵墓石刻整体环境的保护,也要重视石刻神道的保护,需对该空间内的建设活动加以管控。

8月8日,南京市人大常委

会教科文卫委召开全体委员会议,委员们结合实地调研感受,对《条例(草案)》展开讨论:“建议通过本次立法,能更好地平衡南朝陵墓石刻文物保护与现代城市建设的关系,使南朝陵墓石刻有更加匹配的周边环境”“建议补强《条例(草案)》中社会公众参与文物保护工作的相关内容,明确专业指导和管理机制,制定志愿服务活动的具体参与规则”……南京市人大常委会教科文卫委对各方意见进行了认真梳理,形成《条例(草案)》的审查意见报告。

南京市政府最终形成了具有较强针对性、可操作性和南京特色,并与镇江市的法规草案保持高度协同的《条例(草案)》,提交市人大常委会会议审议。

## 亮点:23条“小而精”条款 划出法律红线

中国城市报记者了解到,进入首次审议的《条例(草案)》不设章节,聚焦具体内容、核心制度与关键条款设计,共形成23条条款,充分体现“小而精”的立法特点。

《条例(草案)》首先从界定保护对象入手,拟明确南朝陵墓石刻的范围:列入全国重点文物保护单位的南朝帝王陵墓的地上石刻、地下墓葬及相关陵园遗址等不可移动文物,具体包括南朝陵墓的石兽、石柱、石碑等遗存,墓葬、神道、陵墙及相关附属建(构)筑物等遗存,以及周边环境及其历史风貌——为保护工作划定了清晰的“保护边界”。

考虑到南朝陵墓石刻跨南京、镇江两地分布的特殊性,《条例(草案)》深化了区域协

同,拟提出“南京市人民政府应当与镇江市人民政府加强在南朝陵墓石刻保护协同、资源整合、价值挖掘、制度衔接、工作协作等方面的沟通与合作,尤其要共同推动南朝陵墓石刻申报世界文化遗产等工作”,以此形成跨区域保护合力。

保护区内严格的精细化管理是保护石刻安全的关键。《条例(草案)》着力构建起保护范围、建设控制地带、地下埋藏区、地下文物重点保护区相递进的分级分类保护体系,确保本体、结构功能、周边环境的整体保护。

一方面,拟细化保护范围和建设控制地带内的禁止性行为,例如:保护范围内禁止挖山取土、修建坟墓等损害南朝陵墓石刻、破坏周边环境或者历史风貌的行为。通过划定“行为红线”,为石刻安全筑牢第一道防线。

另一方面,对南朝陵墓及石刻进行整体性保护,拟划定地下文物重点保护区,市文物主管部门及时组织考古调查和研究。

在做好本体保护的基础上,《条例(草案)》并未止步于“守好遗产”,更着眼于“活化遗产”,从历史价值挖掘与传承的角度提出具体举措。

例如,结合南京地域文明探源工程,拟提出开展南朝陵墓石刻历史文化内涵挖掘、考古成果研究、价值阐释等工作,加强文化遗产解读;拟明确市人民政府应当加强与镇江市人民政府以及国内外有关文化、科研机构、高等学校和组织的交流合作,依法开展南朝陵墓石刻文化的综合研究和传承利用,注重新方法、新技术的运用,让千年遗产的历史价值被更多人认知。

# 加码美丽城市建设 东中西部城市各有特色“打法”

■中国城市报记者 郑新钰

近期召开的中央城市工作会议,部署了城市工作的7方面重点任务,“着力建设绿色低碳的美丽城市”是其中之一。记者从生态环境部8月26日举行的新闻发布会上获悉,生态环境部深入学习贯彻会议精

神,在已印发的《美丽城市建设实施方案》基础上,加大美丽城市推进力度,支持各地一体部署美丽城市建设,加强分类指导,鼓励各地结合东中西、沿海内陆、平原山城、临山滨河、海岛绿洲等城市特点,探索特色城市生态环境治理模式。

生态环境部新闻发言人裴

晓菲表示,许多城市积极响应、主动创新,探索出一系列特色鲜明、群众获得感强的美丽城市建设经验做法。例如,广东广州积极创新区域性环保建设项目金融支持模式,搭建政府、银行、企业三方合作平台,运用开发性金融工具助力美丽广州建设;福建厦门以筶湖治理

为引领,提出湾区综合整治理念,从海岛小城蝶变为高颜值现代化城市;重庆推动公园市场化改革,引入社会资本,打造“百园之城”;四川成都夯实生态本底,建立生态交易平台,擦亮“雪山下的公园城市”名片;云南大理推进“旅游+”模式,修复洱海生态与古城文化,绘就

人城和谐新画卷。

下一步,生态环境部将继续坚持因地制宜、分类指导,助力建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市;同时进一步巩固生态环境治理成效,推动减污降碳扩绿协同增效,提升城市生物多样性,着力建设绿色低碳的美丽城市。