

广西壮族自治区人民代表大会常务委员会 关于批准《崇左市左江花山岩画文化 景观保护条例》的决定

(2018年3月29日广西壮族自治区第十三届
人民代表大会常务委员会第二次会议通过)

广西壮族自治区第十三届人民代表大会常务委员会第二次会议决定：批准崇左市第四届人民代表大会第三次会议通过的《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》，由崇左市人民代表大会常务委员会公布施行。

崇左市左江花山岩画文化景观保护条例

(2018年1月12日崇左市第四届人民代表大会第三次会议通过)

(2018年3月29日广西壮族自治区第十三届人民代表大会常务委员会第二次会议批准)

目 录

第一章 总 则

第二章 规划和保护

第三章 管理和利用

第四章 法律责任

第五章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强世界遗产左江花山岩画文化景观的保护和管理，合理利用景观资源，确保世界遗产左江花山岩画文化景观的真实性和完整性，根据《中华人民共和国文物保护法》《风景名胜区条例》和《广西壮族自治区文物保护条例》等法律、法

规的规定，制定本条例。

第二条 左江花山岩画文化景观的保护、管理和利用等活动，适用本条例。

左江花山岩画文化景观保护区域包括分布在宁明县、龙州县、江州区、扶绥县的左江及其支流明江的 38 个岩画点以及与其共同构成文化景观的山体、河流、台地等环境要素。其区域范围分为遗产区和缓冲区，具体范围见附件一、附件二。

第三条 左江花山岩画文化景观保护、管理和利用应当遵循科学规划、统筹协调、保护优先、合理利用、依法管理的原则。

第四条 市人民政府应当加强对左江花山岩画文化景观保护和管理工作的领导，建立左江花山岩画文化景观保护协调机制，统筹左江花山岩画文化景观保护、管理和利用工作中的重大事项。

第五条 市、县级人民政府应当确定左江花山岩画文化景观保护管理机构（以下简称保护管理机构），负责本行政区域内的左江花山岩画文化景观保护和管理的工作，并将左江花山岩画文化景观保护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。

市、县级的文化、文物、发展改革、公安、财政、国土资源、环境保护、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业、林业、旅游发展、规划、工商等部门在各自职责范围内负责左江花山岩画文化景观的保护工作。

第六条 左江花山岩画文化景观保护管理机构的主要职责是：

（一）贯彻执行有关法律、法规和政策；

（二）组织实施左江花山岩画文化景观保护管理总体规划；

（三）负责左江花山岩画文化景观的保护、管理，开展日常监测、巡查等工作；

（四）监督左江花山岩画文化景观保护区域内的基础设施及其他公共设施建设、科学研究、大型娱乐、影视拍摄、旅游服务等活动；

（五）组织开展左江花山岩画文化景观保护的宣传教育、科学知识普及等工作；

（六）依法行使有关行政机关依照法律、法规或者规章委托授权范围内的行政处罚权；

（七）行使市、县级人民政府赋予的其他职权。

第七条 鼓励公民、法人和其他组织依法参与左江花山岩画文化景观保护工作。

任何单位和个人有权制止、举报破坏左江花山岩画文化景观的行为。

第二章 规划和保护

第八条 左江花山岩画文化景观保护管理总体规划是左江花山岩画文化景观保护、管理和利用的依据。

左江花山岩画文化景观所在地的县级土地利用总体规划、城乡建设总体规划应当与左江花山岩画文化景观保护管理总体规划相衔接。

第九条 左江花山岩画文化景观保护区域内的环境保护、交通运输、水利、农业、林业、旅游发展等需要制定专项规划的，应当与左江花山岩画文化景观保护管理总体规划相协调。

第十条 市、县级人民政府应当制定有利于左江花山岩画文化景观保护可持续发展的产业政策。

第十一条 市、县级人民政府应当加强对左江花山岩画文化景观保护区域内森林资源的保护，采取封山育林、退耕还林、植树种草以及预防火灾、防治病虫害等措施恢复和培育森林植被，并建立相应的生态补偿机制，具体补偿办法由市人民政府另行规定。

第十二条 市人民政府应当组织在左江花山岩画文化景观遗产区、缓冲区设立保护标识和永久性界桩等设施。

第十三条 在岩画本体和岩画所依附的崖壁禁止实施下列行为：

- (一) 刻划、涂污、损坏画面；
- (二) 用颜料填绘、补绘、添绘岩画；
- (三) 凿刻新的图画、符号及文字；
- (四) 使用强光直接照射画面；
- (五) 擅自搭架临摹岩画；

(六) 其他损害岩画或者岩画所依附崖壁的行为。

第十四条 在左江花山岩画文化景观保护区域内的山体禁止实施下列行为：

(一) 在岩画本体所依附崖壁以外的山体岩面新绘、凿刻图画、符号及文字；

(二) 在岩画依附的山体进行攀岩、探险等活动；

(三) 在遗产区的山体新建、扩建坟墓；

(四) 其他危害山体、破坏景观的行为。

第十五条 在左江花山岩画文化景观保护区域的左江及其支流明江河段范围内禁止实施下列行为：

(一) 采砂、滞留采砂机具等破坏河道和影响景观的行为；

(二) 网箱养殖；

(三) 违法排放污染物或者在坡岸倾倒、堆放垃圾、丢弃废弃物等污染环境的行为；

(四) 违规在河堤、河滩经营餐饮或者烧烤；

(五) 法律、法规禁止的其他行为。

第十六条 在左江花山岩画文化景观保护区域内，除本条例第十三条、第十四条、第十五条规定的禁止行为外，还禁止下列行为：

(一) 采石、采矿、取土，擅自凿山开路等破坏景观和地形地貌的行为；

(二) 毁林开垦等破坏植被或者景观的行为；

- (三) 违规燃放烟花爆竹和野外用火；
- (四) 规模化养殖畜禽；
- (五) 修建人造景点或者设置大型户外广告设施；
- (六) 在遗产区擅自升放热气球或者使用无人驾驶航空器等飞行器；
- (七) 擅自移动、损毁界桩或者其他保护标识；
- (八) 法律、法规禁止的其他行为。

第三章 管理和利用

第十七条 在遗产区内，不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。但是，因文物保护、小型展示等特殊情况进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，应当依法履行审批手续。

缓冲区内的建设项目，其设计方案应当征求保护管理机构意见，并依法履行审批手续。

第十八条 左江花山岩画文化景观保护区域内新建的建设项目和民居建筑应当符合左江花山岩画文化景观保护管理总体规划要求。

遗产区内不得新建民居，改建原有民居不得扩大规模；在遗产区内改建民居，或者在缓冲区内新建、改建、扩建民居的，其建筑物风格、体量、高度、色调等应当符合左江花山岩画文化景观保护管理总体规划要求。

遗产区和缓冲区内已有的建设项目、设施和民居建筑不符合左江花山岩画文化景观保护管理总体规划，需要进行外立面改造、拆除、外迁或者整改的，应当依法给予补偿。

第十九条 在左江花山岩画文化景观保护区域内施工，建设单位应当采取污染防治和水土保持措施，保护周围植被、水体、地形地貌等景观环境；工程竣工后，施工单位应当及时清理施工场地，恢复植被和环境原貌。

第二十条 在左江花山岩画文化景观保护区域内使用船舶的单位和個人应当遵守船舶水污染防治的规定。

沿线码头经营者应当按照规定在船舶集中停泊区域收集、处置污染物。

任何单位和个人不得擅自在左江花山岩画文化景观保护区域河道内运输危险化学品。

第二十一条 市人民政府应当根据需要，制定遗产区船舶和机动车辆管理办法，严格控制进入遗产区内的船舶、机动车辆的种类和总量。

第二十二条 保护管理机构应当按照左江花山岩画文化景观保护要求，合理确定左江花山岩画文化景观保护区域游客容量和旅游设施规模，禁止超容量接纳游客和超规模设置旅游设施。

第二十三条 在左江花山岩画文化景观保护区域内从事住宿、餐饮、娱乐等经营活动的企业和个人，应当采取有效的污染防治措施，确保垃圾处置、污水和油烟排放符合国家和地方规定

的标准。

第二十四条 在左江花山岩画文化景观保护区域内需要以岩画本体为背景，进行电影、电视、广告等摄制活动的，应当与文物行政部门签订保护协议，接受文物行政部门监督。

第二十五条 市、县级人民政府应当制定左江花山岩画文化景观保护突发事件应急预案，在发生危及左江花山岩画文化景观安全的突发事件时，应当立即启动应急预案，采取必要的控制和处置措施。

第二十六条 市、县级人民政府对影响左江花山岩画文化景观环境安全的项目和设施，应当依法整治，消除安全隐患。

第四章 法律责任

第二十七条 违反本条例规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

第二十八条 违反本条例第十三条第二项、第三项、第五项、第十四条第一项、第二项、第三项的规定，由县级以上人民政府文物行政部门给予警告、责令限期改正、采取其他补救措施、赔偿损失，并处以罚款：

（一）在岩画本体和岩画所依附的崖壁用颜料填绘、补绘、添绘岩画或者凿刻新的图画、符号及文字的，处一万元以上五万元以下罚款；

（二）在岩画本体和岩画所依附的崖壁擅自搭架临摹岩画

的，处五百元以上一千元以下罚款，有文物临摹图纸的，依法予以没收；

（三）在岩画本体所依附崖壁以外的山体岩面新绘、凿刻图画、符号及文字的，处三千元以上五千元以下罚款；

（四）在岩画依附的山体进行攀岩、探险等活动的，处一千元以上五千元以下罚款；

（五）在遗产区的山体新建、扩建坟墓的，可以处一万元以上五万元以下罚款。

违反本条例第十三条第一项以及第十六条第七项规定，在岩画本体和岩画所依附的崖壁刻划、涂污、损坏画面尚不严重的，或者擅自移动、损毁界桩或者其他保护标识的，由公安机关或者文物行政部门责令赔偿损失，处二百元以下罚款。

第二十九条 违反本条例第十五条第四项、第十六条第三项、第六项规定，由保护管理机构依法给予警告、责令停止违法行为、限期改正、没收违法所得或者赔偿损失，并处以罚款：

（一）违规烧烤的，没收烧烤工具，处五百元以上两万元以下罚款；

（二）违规燃放烟花爆竹的，可以处五十元以下罚款；

（三）在遗产区擅自升放热气球或者使用无人驾驶航空器等飞行器的，处一千元以上五千元以下罚款。

第三十条 违反本条例第十五条第二项规定，网箱养殖的，由县级以上人民政府渔业行政主管部门责令改正并限期拆除养殖

设施，妨碍航运、行洪的，可以并处一万元以下的罚款。

第三十一条 违反本条例第十五条第三项规定，违法排放污染物或者在坡岸倾倒、堆放垃圾、丢弃废弃物等污染环境的，依照《中华人民共和国水污染防治法》的规定予以处罚。

第三十二条 违反本条例第十六条第一项规定，采石、采矿、取土，擅自凿山开路等破坏景观和地形地貌的，由县级以上人民政府国土资源主管部门责令停止开采、赔偿损失，没收采出的矿产品和违法所得，同时可以并处二千元以上十万元以下的罚款；对违法开采矿产资源的采矿设备，责令限期拆除。

第三十三条 违反本条例第十六条第二项规定，毁林开垦等破坏植被或者景观的，由县级以上人民政府林业主管部门责令停止违法行为，补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值一倍以上五倍以下的罚款。

第三十四条 违反本条例第十六条第三项规定，违规野外用火的，由县级以上人民政府林业主管部门给予警告、责令停止违法行为，赔偿损失，对单位处一万元以上五万元以下罚款，对个人处二百元以上三千元以下罚款。

第三十五条 违反本条例第十六条第四项规定，规模化养殖畜禽的，依照《畜禽规模养殖污染防治条例》的规定予以处罚。

第三十六条 违反本条例规定，在左江花山岩画文化景观保护区域内实施违法建设活动的，由县级以上人民政府城乡规划建设主管部门或者国土资源主管部门按照管理权限依法予以处罚。

第三十七条 国家工作人员在左江花山岩画文化景观保护和管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由其上级主管部门或者监察机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十八条 本条例自 2018 年 7 月 15 日起施行。

附件一：左江花山岩画文化景观保护区域四至范围说明

附件二：左江花山岩画文化景观保护区域范围图

左江花山岩画文化景观保护区域 四至范围说明

根据《左江花山岩画文化景观保护管理总体规划（2014 - 2030）》划定的左江花山岩画文化景观保护区域内包含遗产区和缓冲区，其遗产区范围与左江岩画保护范围一致，其缓冲区范围与左江岩画建设控制地带边界一致。

按照左江花山岩画的分布情况，重要的 38 处岩画点主要集中在三个片区，三处片区之间相互距离较远，因此左江花山岩画文化景观保护区域划定根据其分布特征分为三处：从左江流域上游至下游分别称为“保护区域 I”、“保护区域 II”和“保护区域 III”。其边界四至范围划定如下：

一、保护区域 I

（一）遗产区四至范围：

东界自达荣山西北山脚峰顶，沿达荣山、邕为山、邕猫山、牛角山山脊线，经明江右岸河槽陡坎上缘，经邕坦山、后洲山山脊线，至后洲山南部山脚；

南界自后洲山南部山脚，跨越明江，经坎头山鞍马山山脊线，至珠山南侧弄纳山东侧山脚；

西界自珠山南侧弄纳山东侧山脚，经珠山西侧山脚线、埂斗山山脊线，沿明江左岸河槽陡坎上缘，经墙壁山、王龙山、狗山、岬早山山脊线，至岬早山西北山脚；

北界自岬早山西北山脚，经山喊、那勒山脊线，横跨明江，直达荣山西北山脚峰顶。

(二) 缓冲区四至范围：

东界自弄短山峰顶，经对面山、大龙山、龙达山、弄标山、木汤山、面等山，至后洲山东南山脚；

南界自后洲山东南山脚，至南友高速北侧山顶，沿南友高速南侧横跨明江至那利山西北；

西界自那利山西北，经那钉山、尖山、弄梅山、下西山、山塘山、和尚山、达兰山、山喊山山脊线，至尖山峰顶；

北界自尖山峰顶，横跨明江，至弄短山峰顶。

二、保护区域 II：

(一) 遗产区四至范围：

东界自山秀山峰顶，沿山秀山东南侧山脚，至停秀村东北侧左江左岸，沿左江左岸河槽陡坎上缘，经秣美村北侧峰群主峰连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，穿过百念村所在台地，经黑水河右岸，河岸三角洲，在黑水河汇入左江江口处跨过左江；

南界沿左江右岸河槽陡坎上缘，经棉江花山西侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经纱帽山南侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经三角岩东南侧峰丛主峰连线，再

沿左江右岸河槽陡坎上缘，经朝船头山东侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经三角岩东南侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经三洲头山北侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经朝阳村（两岸村）北侧小路，经对面山与沉香角山东南侧峰丛主峰连线，至亭桥后山北侧山峰峰顶；

西界自亭桥后山北侧山峰峰顶，沿亭桥山峰丛主峰连接线向西北，经宝剑山西侧峰丛主峰连线山脚，再经荷村西南侧峰群主峰连线，横跨左江，至左江左岸；

北界沿左江左岸河槽陡坎上缘，经牛皮岩、湍猛山等左江北岸峰丛沿江主峰连线，至山秀山峰顶。沿山秀山东侧山脚线，至停秀村东侧左江左岸。

（二）缓冲区四至范围：

东界自大岭山西部主峰顶，向南横跨黑水河，沿驮怀村、驮皮村东侧山脉山脊线，至驮皮村东南侧高山峰顶；

南界自驮皮村东南侧高山峰顶，横跨左江，沿那麦村西北侧山峰群主峰山脊线，经老虎岩等山峰连线，横跨左江，至白鹤山峰顶；

西界自白鹤山峰顶，沿白鹤山峰群主峰连线向北，经四清村东侧，至马鞍山峰顶；

北界自马鞍山峰顶，沿呼上山等山峰连线，经驮棉村北侧，至大岭山西部主峰顶。

三、保护区Ⅲ：

(一) 遗产区四至范围：

东界自岵岭苗山西北侧山脚，经岵岭苗山北侧主峰，沿岵岭苗山东侧山脚线，经田锦达山西侧峰丛主峰连线，沿左江右岸河槽陡坎上缘，经渠匡山等沿江峰丛主峰连线至灯草山西北侧山脚，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经将军山东侧山脚线，沿酒壶山、陇冲山东北侧峰丛主峰连线，经岵独山东侧、东北侧峰丛主峰连线，经驮迳村东北侧峰群主峰连线，经那马山、弄猪山周围主峰连线，经岵岭山、弄哥八山峰顶连线，至弄哥八山峰顶；

南界自弄哥八山峰顶，经弄哥八山西侧山脚，沿左江右岸河槽陡坎上缘，包括大山岩画、凌支山岩画对面台地，经叫华山北侧峰丛主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，经岵晚对山、崖口山所在峰丛沿江主峰连线，再沿左江右岸河槽陡坎上缘，包括执旗山所在峰丛沿江主峰连线、浦瑞村东南侧峰群主峰连线，横跨左江，至驮柏老街村北侧山脚；

西界自驮柏老街村北侧山脚，经水岩山等沿江主峰连线，沿左江左岸河槽陡坎上缘，经岵文当山、背后山、叫吞贪山、关刀角山等沿江主峰连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经陈坡村、黄坡村东南侧、东侧小路，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经灵芝山北侧峰丛主峰连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经旧叫城村北侧峰丛沿江主峰与大山主峰连线，至尖山西侧峰顶；

北界自尖山西侧峰顶，经白作村南侧小路，沿左江左岸河槽

陡坎上缘，经高弄山、岩歪山峰顶连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经岩歪山峰顶连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经岜崩山西侧峰丛主峰、白鸽岩、岜望山峰顶连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，至官音山、竹山所在峰丛沿江主峰连线，再沿左江左岸河槽陡坎上缘，经渠立村东部小路，横跨左江，至岜岭苗山西北侧山脚下的左江右岸。

（二）缓冲区四至范围：

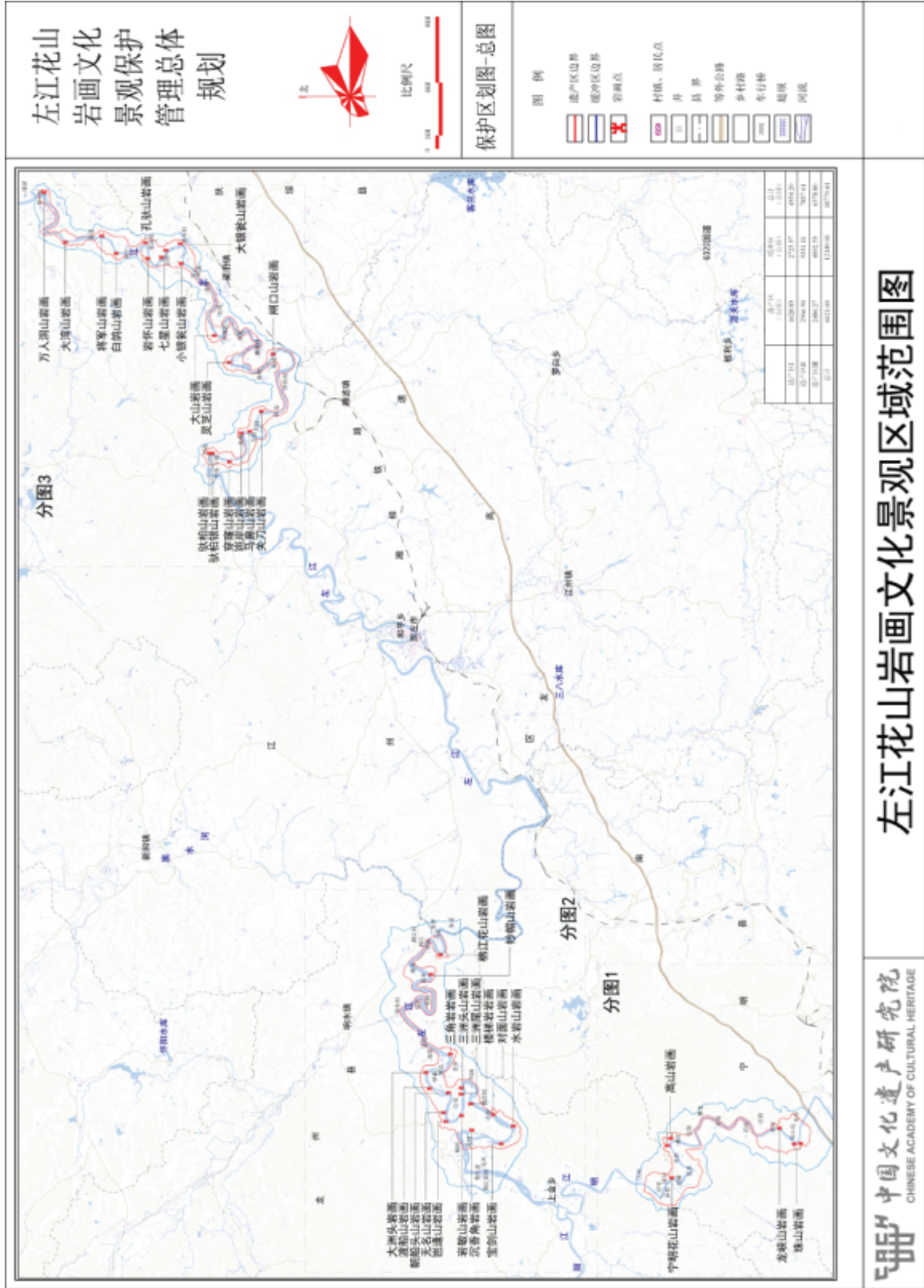
东界自林边山峰顶，经岜岭苗山东侧山脚小路，经田锦达山等沿江第二层主峰连线，经马鞍山主峰连线，经江涨村南侧峰丛主峰连线，经岜白山、渠坎山、大塘山、百灵山、山往山、岜佰岭山等峰丛主峰连线，经岜佰岭山西南侧山脚线，经岜仔山所在峰丛主峰连线，至山界山峰顶；

南界自至山界山峰顶，经渠旧镇西侧小路，经山浓山南侧峰丛主峰连线，沿湘桂线铁路北侧，经娘佰山、佰僮山、务忙山、熟仑山、岜坟绿山、坟坑陇山等峰丛主峰连线，于叫巷村东侧横跨左江，至岜陇下山峰顶；

西界自岜陇下山峰顶，经陇岭山所在峰丛主峰连线，经驮柏新街村北侧山峰连线，经陇四更山、陇怀山、龙耐山、弄九山等山峰连线，至对面山峰顶；

北界自对面山峰顶，经过显山所在峰丛主峰连线，经白作村所在谷地西南侧山峰连线，经阴山、佰弄山、陇梦山、布尾山、面前山、竹山、岜红陈山、细山、晚九山、岜皮山等山峰连线，横跨左江，至林边山峰顶。

附件二



左江花山岩画文化景观区域范围图

中国文化遗产研究院
CHINESE ACADEMY OF CULTURAL HERITAGE

崇左市人大常委会 关于《崇左市左江花山岩画文化 景观保护条例》的说明

——2018年3月27日在广西壮族自治区第十三届
人民代表大会常务委员会第二次会议上

自治区人大常委会：

2018年1月12日崇左市第四届人民代表大会第三次会议审议通过了《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》（以下简称条例）。现将条例的有关情况作如下说明：

一、制定条例的必要性

左江花山岩画作为我国左江沿岸壮族先民——骆越人留下的重要文化遗存，距今已有2000多年的历史，和与其依存的山体、河流、台地（含村庄）等环境要素，共同构成了壮丽的左江花山岩画文化景观。2016年7月15日，左江花山岩画文化景观成功列入世界遗产名录，成为中国第35处世界文化遗产和第49处世界遗产，花山岩画申遗成功，填补了中国岩画类世界遗产名录的空白，填补了广西世界文化遗产的空白，填补了壮族世界文化

遗产的空白。

左江花山岩画文化景观申遗成功后，如何依法保护世界遗产左江花山岩画文化景观，除自治区人民政府和崇左市人民政府分别出台《广西壮族自治区左江岩画保护办法》《崇左市左江岩画保护管理办法》的规章外，尚未制定有地方性法规加以依法规范，因此，亟需制定《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》，对左江花山岩画文化景观的保护、管理和利用予以规范：

首先，立法保护左江花山岩画文化景观，是向《保护世界文化和自然遗产公约》的承诺和缔约国应尽的责任，也是全面贯彻落实《中华人民共和国文物保护法》《广西壮族自治区文物保护单位条例》的要求。申遗成功，为左江花山岩画文化景观的永续保护利用提供了重大的历史契机，而立法保护就是花山岩画“后申遗时代”履行好保护责任的重要举措。

其次，立法保护左江花山岩画文化景观，是推进“骆越根祖文化”传承和发展的需要。左江花山岩画展示着壮族先民独特的风俗习惯、宗教信仰、思想感悟，积淀着深厚的民族文化内涵，它是骆越人集体智慧的结晶，是广西珍贵的民族文化。为保护左江花山岩画文化景观，我市于2014年出台了《崇左市左江岩画保护管理办法》，该办法属政府规章，缺乏强制执行的法律效力。将政府规章上升为具有较高法律效力的地方性法规，用法律的强制力做后盾，对各方面进行调整和规范，将为花山岩画文化景观的保护管理提供更为有力的法治保障。

再次，立法保护左江花山岩画文化景观，是促进左江花山岩画文化景观所在区域的经济、社会、文化可持续发展的需要。随着左江花山岩画文化景观申遗成功，左江花山岩画在国内外的影响力持续扩大，充分利用好这一世界级“金名片”，深入挖掘骆越文化、左江壮族文化内涵，打响“骆越根祖·岩画花山”文化品牌，有利于推进我市民族文化旅游事业大发展大繁荣。本条例严格按照世界文化遗产工作“保护为主、抢救第一、合理利用、依法管理”的方针，贯彻落实全面、协调、可持续发展理念，确立整体保护左江花山岩画文化景观的战略思想。牢牢把握“立法为民”的价值取向，在广泛调研的基础上，把关键制度的设计放在重要的位置，建立科学的保护管理和利用机制，确保世界文化遗产的真实性和完整性。在全面保护遗产价值、合理发挥遗产功能的前提下，促进实现左江花山岩画文化景观所在地区的经济、社会、文化全面协调可持续发展。

二、条例的制定依据

制定本条例的主要依据是《中华人民共和国文物保护法》《风景名胜区条例》《广西壮族自治区文物保护条例》等法律、法规。参照《广西壮族自治区左江岩画保护办法》《洛阳市龙门石窟保护管理条例》《杭州市大运河世界文化遗产保护条例》《云南省红河州哈尼梯田保护管理条例》等，借鉴了洛阳市、杭州市、云南省红河哈尼族自治州等市、州有关世界遗产保护的立法经验，条例在自治区人大常委会的指导下制定，严格贯彻不与

上位法抵触的地方立法工作原则，依照和参照有关法律法规，使用全国人大的立法技术规范 and 法学界通用的法言法语，结合我市实际，制定本条例。

三、条例（草案）的制定过程

2017年7月15日左江花山岩画文化景观申遗成功后，市委及时决定就左江花山岩画文化景观的保护制定地方性法规，市人大常委会将该项目纳入五年立法规划和2017年度立法计划，由市人民政府负责组织起草。2017年8月22日，市人民政府向市人大常委会提请审议《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例（草案）》。8月30日市四届人大常委会第七次会议对条例（草案）进行初次审议。根据初次审议意见，市人大常委会法工委、市人大法制委、市人大教科文卫委多次深入到宁明、龙州、江州、扶绥等遗产所在地的县（区）、乡、村进行立法调研，重点了解当地党政部门、市县两级人大代表，保护区内的村“两委”和群众代表对条例（草案）的意见和建议，调查条例（草案）中有关保护管理的规定对当地群众生产生活的影响情况；和有关部门以及赴外地开展大量的调查研究、学习调研征求意见建议和修改工作，共收集到意见建议360多条，法工委会同起草单位和起草小组成员单位对条例（草案）进行多次修改完善，对一审稿进行认真修改，同时，在自治区人大常委会法工委的协助下，两次组织召开了由自治区相关厅局自治区高级人民法院法官、高校学者、立法专家参加的立法论证会，并委托广西师范大学法学

院对条例（草案）进行第三方立法评估，提出咨询、评估意见，增强条例（草案）的前瞻性、针对性和可操作性。在此基础上，反复研究常委会组成人员、立法专家以及各方面的意见，几易其稿，形成了《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例（草案）》（第二次审议稿）。

2017年12月14日崇左市第四届人大常委会第九次会议对《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例（草案）》（二次审议稿）进行第二次审议。12月15日至30日市人大常委会法工委将二审后修改稿通过崇左人大网和《左江日报》向社会征求意见建议，并开展立法协商，召开座谈会征求政协委员和各党派的意见，充分发挥民主协商作用；向驻崇左市全国人大代表、自治区人大代表和市人大代表发函征求意见建议，确保代表对立法工作的依法参与；积极主动向自治区人大法工委汇报本条例的制定情况并按指导意见做了修改。12月2日，市人大法制委对条例（草案）进行了统一审议。经过四个多月组织开展了一系列立法调研、专家论证、征求意见、立法评估等工作，在充分吸收各方面意见的基础上，对条例（草案）反复斟酌，全面梳理修改完善形成了《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例（草案）》（三次审议稿）。2018年1月3日，崇左市第四届人大常委会第十次会议，决定将《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例（草案）》（三次审议稿）提请崇左市第四届人民代表大会第三次会议进行大会审议。2018年1月12日，崇左市第四届人民代表

大会第三次会议依法表决通过了条例（草案）。

四、条例的主要内容

本条例共五章三十八条。第一章《总则》共七条（第一条至第七条），主要规定本条例的立法目的和依据、适用范围、保护原则、领导与协调、职责分工、保护管理机构职责、公众参与和保护等。第二章《规划和保护》共九条（第八条至第十六条），主要规定总体规划、专项规划、产业政策、生态保护和补偿机制、保护标识、岩画本体保护、山体保护、河流保护、文化景观保护区域内的其他保护等。第三章《管理和利用》共十条（第十七条至二十六条），主要规定建设管理、建筑项目和民居建设的管理、施工作业环保要求、船舶污染防治、船舶和车辆管理、游览规模管理、服务业管理、文化活动管理、应急管理、危害整治。第四章《法律责任》共十一条（第二十七条至三十七条），主要规定法律责任衔接、法律责任。第五章《附则》共一条，规定条例施行的时间。

五、条例有关问题说明

（一）关于保护范围

左江花山岩画文化景观保护范围包括分布在宁明县、龙州县、江州区、扶绥县的左江及其支流明江的 38 个岩画点以及与其共同构成文化景观的山体、河流、台地、村庄等环境要素。其保护区域范围分为遗产区和缓冲区，具体范围见条例附件一、附件二。

（二）关于保护管理机构及其职责

花山风景名胜区是国务院公布的国家风景名胜区，左江花山岩画文化景观保护区域除扶绥县所辖区域外，均属于花山风景名胜区范围。《风景名胜区条例》明确：“风景名胜区所在地县级以上人民政府设置的风景区管理机构，负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作。”左江花山岩画文化景观申遗成功后，崇左市人民政府及时研究设立管理机构，负责对左江花山岩画文化景观的统一管理，赋予行使相应的部分行政处罚权。2017年12月29日，自治区同意设立崇左市广西花山景区管理委员会，为市人民政府派出机构，正处级单位，是左江花山岩画文化景观的保护管理机构，花山岩画文化景观所在地的县级人民政府也应当确定相应的管理机构，负责本行政区域内的左江花山岩画文化景观保护和管理工作的（第五条规定），并在条例第六条采用列举法明确了保护管理机构的主要职责。

（三）关于保护管理总体规划

根据《实施〈保护世界文化与自然遗产公约〉操作指南》规定，世界文化遗产保护需要编制专门的保护规划。保护规划是世界文化遗产进行保护、管理和开发、利用的重要依据。《左江花山岩画文化景观保护管理总体规划（2014-2030）》（以下简称《总体规划》）依据国家文物保护及其他国内外相关法律法规文件进行编制，已经国家文物局审批并由自治区人民政府公布施行，是左江花山岩画文化景观保护和管理工作的基本依据，凡规

划范围内一切与左江花山岩画文化景观有关的活动均应服从《总体规划》。本条例草案紧紧围绕《总体规划》规定要求而制定，明确了立法目的、适用范围、政府及各部门职责、规划保护及抢救保障措施、景观利用和法律责任等。

（四）关于“管理和利用”

联合国教科文组织专家指出，对世界遗产要以保护优先为原则、规范管理为前提、合理利用为促进。因此，条例安排专门章节《管理和利用》进行规范，明确了政府及其职能部门的相关职责，具体规定了有关部门对文化景观区域内的开发、建设等活动的规划、审批、监督职责；对岩画本体及遗产区和缓冲区内山体、河流、台地、植被等环境资源保护作了禁止性规定，明确左江花山岩画文化景观日常监测、垃圾污水处理、船舶污染防治的措施；规定遗产区、缓冲区建设项目、工程要依法履行审批手续，其建（构）筑物风格、体量、高度、色调等要与左江花山岩画文化景观相协调；明确了在左江花山岩画文化景观区域内施工作业环保要求，对左江花山岩画文化景观区域内的游览规模、大型活动、文化活动、经营户、船舶和车辆等都有相应的控制和监管措施予以规范。

（五）关于民居建设

严格执行《总体规划》对花山岩画点当地自然生态和历史风貌的保护，建设项目的管理，民居建筑风格、体量、高度、色调的管控等规定，是崇左市各级政府向世界教科文组织作出的庄

严承诺，也是左江花山岩画文化景观申遗成功的基本保证。年内，世界教科文组织将派出专家对列入世界遗产名录的左江花山岩画文化景观进行复核。因此，对应《总体规划》相关条规，条例第十八条规定：“遗产区内不得新建民居，改建原有民居不得扩大规模；在遗产区内改建民居，或者在缓冲区内新建、改建、扩建民居的，其建筑物风格、体量、高度、色调等应当符合左江花山岩画文化景观保护管理总体规划要求。”目的就是为了更好地保护左江花山岩画文化景观保护区域整体的环境风貌和整体的景观效果，确保世界遗产左江花山岩画文化景观的真实性和完整性。

（六）关于法律责任的设定

在保持与上位法相统一的前提下，条例详细规范了违反禁止性行为的法律责任，加大处罚力度。对于条例中法律责任的设定，为了避免重复罗列上位法规定，条例法律责任部分首先设置了法律责任衔接兜底条款即“违反本条例规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定”。其余条款对禁止行为的法律责任规范，上位法已有规定的，按照上位法规定设立罚则；上位法没有规定的，依照立法法规定可以增设处罚条款的，则结合左江花山岩画文化景观保护实际，参考国内其他世界文化遗产保护经验而创设。对在左江花山岩画文化景观保护区域内可能出现的危害岩画本体及景观的行为，依照《立法法》《行政处罚法》等法律法规设定相应处罚条款。例如，条例第十六条第六项，禁止

“在遗产区擅自升放热气球或者使用无人驾驶航空器等飞行器”，该条款是关于擅自使用热气球和无人驾驶航空器的禁止性条款，随着无人驾驶航空器被广泛应用，使用无人驾驶航空器进行摄影、拍照越来越多，擅自遗产区内使用无人驾驶航空器，有可能因人为操作不当或机器故障发生意外撞击岩画的风险。因此，条例根据立法法相关规定增设了擅自在岩画点的山体附近升放热气球或者使用无人驾驶航空器的处罚条款。

以上说明和《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》请予以审议。

自治区人大法制委员会

关于《崇左市左江花山岩画文化景观 保护条例》审查情况的报告

——2018年3月27日在广西壮族自治区第十三届
人民代表大会常务委员会第二次会议上

自治区人大法制委员会副主任委员 韦以明

自治区人大常委会：

崇左市第四届人民代表大会第三次会议于2018年1月12日审议通过了《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》（以下简称条例），于2月7日报请自治区人大常委会批准。

自治区人大常委会法制工作委员会在条例起草阶段就加强对崇左市人大常委会立法工作的指导，协助崇左市组织自治区相关部门和高等院校专家在南宁召开两次立法论证会，并赴实地调研指导。收到条例文本后，常委会法制工作委员会发函给自治区法制办、编办、文化厅等有关部门征求意见，在综合各方面意见的基础上，提出了初步审查意见。

2月27日，自治区人大法制委员会召开会议，对条例进行合法性审查。法制委员会认为，条例适应了该市加强和改进左江花山岩画文化景观保护工作的需要，并提出如下审查意见：

一、关于个别违法行为的法律责任

条例第二十九条第一项规定，在岩画本体所依附崖壁以外的山体岩面新绘、凿刻图画、符号及文字的，由保护管理机构处三千元以上五千元以下罚款。法制委员会认为，该规定的处罚主体和处罚额度，与《广西壮族自治区文物保护条例》第四十条对在文物保护单位的保护范围内的崖壁上新刻今人、古人作品的，由当地政府文物主管部门处一万元以上五万元以下罚款的规定在立法精神上相抵触，建议修改。

条例第二十九条第二项规定，违规在河堤、河滩经营餐饮的，保护管理机构可以处一万元以下罚款。法制委员会认为，该规定的处罚主体与《无证无照经营查处办法》第十三条“从事无照经营的，由工商行政管理部门依照相关法律、行政法规的规定予以处罚”的规定相抵触，建议修改。

条例第二十九条第五项规定，擅自移动、损毁界桩或者其他保护标识的，由保护管理机构处二百元以下罚款。法制委员会认为，该规定的处罚主体与《广西壮族自治区文物保护条例》第四十条“……刻划、涂污、损坏文物尚不严重的，或者损毁文物保护单位标志的，由公安机关或者文物行政部门责令赔偿损失，处二百元以下罚款”的规定相抵触，建议修改。

二、关于违法采矿设备的强制拆除

条例第三十二条规定：“违反本条例第十六条第一项规定，采石、采矿、取土，擅自凿山开路等破坏景观和地形地貌的，由县级以上人民政府国土资源主管部门……责令限期拆除，逾期不拆除的，依法强制拆除。”法制委员会认为，《中华人民共和国行政强制法》第十三条第一款规定，行政强制执行由法律设定。因此，该规定超越了地方性法规的立法权限，建议修改。

根据法制委员会的审查意见，崇左市人大常委会对条例上述条款进行了调整，并于3月19日向自治区人大常委会报送了《关于对〈崇左市左江花山岩画文化景观保护条例〉进行调整的报告》。法制委员会认为，调整后的条例同宪法、法律、行政法规和自治区地方性法规不抵触，经本次常委会会议审查后，如对合法性问题无重大原则分歧意见，建议交付表决批准。

以上报告和条例文本，请予审议。

自治区人大法制委员会 关于《崇左市左江花山岩画文化景观 保护条例》审议结果的报告

——2018年3月29日在广西壮族自治区第十三届
人民代表大会常务委员会第二次会议上

自治区人大常委会：

本次常委会会议对崇左市人大常委会报请批准的《崇左市左江花山岩画文化景观保护条例》（以下简称条例）进行了合法性审查。常委会组成人员普遍认为，条例同法律法规的规定不抵触，同意将条例交付本次常委会会议表决批准，同时提出了个别完善的意见和建议。法制委员会于3月28日上午召开会议，再次对条例进行合法性审查。法制委员会认为，条例同宪法、法律、行政法规和自治区地方性法规不抵触，建议交付本次常委会会议表决批准。常委会组成人员提出的意见和建议，可转送崇左市人大常委会在法规实施中研究和解决。

以上报告，请予审议。