

关于《鄂尔多斯市萨拉乌苏遗址保护条例 (草案)》起草情况的说明

一、起草背景及过程

萨拉乌苏遗址发现于1922年，被认定为旧石器时代晚期文化遗址，现为第五批全国重点文物保护单位，2025年列入国家考古遗址公园名单。为加强该遗址保护、管理、开发与利用，鄂尔多斯市人大常委会、市文旅局于2023年启动专项立法前期工作，围绕保护范围、管理权责、生态协同、合理利用等开展调研。2024年，市人大常委会开展实地调研，并邀请中科院双古所等专家组织研讨，实地考察遗址保护现状、考古进展和申遗相关工作，明确提出要将遗址保护与生态文明建设、世界文化和自然“双遗产”申报工作有机结合，为条例草案的条款设计提供了方向指引。2026年3月，该条例列入鄂尔多斯市人大常委会立法计划。

二、立法的必要性论证

(一) 贯彻落实新时代文物工作方针的必然要求。党的二十大强调加大文物和文化遗产保护力度。2025年新修订并实施的《中华人民共和国文物保护法》施行，提出“保护第一、加强管理、挖掘价值、有效利用、让文物活起来”的新时代文物工作方针。制定本条例是贯彻党中央决策部署的重要举措。

(二) 弥补上位法不足、完善地方文物保护法规体系的需要。上位法对特定遗址保护的专门性规定不足。萨拉乌苏

遗址保护范围大、涉及多部门，现有的《鄂尔多斯市不可移动文物保护条例》为全市不可移动文物通用性保护法规，为更好的涵盖其特有保护需求。制定专项条例可对上位法进行细化和补充。

（三）当前萨拉乌苏遗址保护面临严峻挑战的现实需求。在当前萨拉乌苏遗址保护过程中，存在保护与发展矛盾突出、经费保障机制不健全、部门职责不清晰、展示利用缺乏规范等问题。制定条例具有十分重要的现实意义。

（四）推动遗址可持续发展、发挥综合效益的长远之策。目前，萨拉乌苏遗址已列入国家考古遗址公园名单，正在申报世界“双遗产”。立法可为遗址永久保存和永续利用提供法治保障。

三、立法的可行性分析

（一）法律依据充分，政策环境良好。萨拉乌苏遗址保护条例的制定，以《中华人民共和国文物保护法》等上位法为依据。目前，全国包括常州市、运城市、荆门市等地也正在积极推进遗址保护专项立法工作，这些立法实践为鄂尔多斯市提供了有益借鉴。

（二）立法基础扎实，前期工作充分。目前，萨拉乌苏遗址所在地已设立专门保护机构，编制保护规划和公园规划，并依据法律规定程序划定保护范围和建设控制地带，鄂尔多斯市人大常委会多次深入开展调研并公开征求意见，前期准备工作充分，立法程序有序推进。

（三）条文设计科学合理，具备可操作性。条例的制定

过程中，主体围绕保护、管理和利用，体例安排以总则、管理职责、保护措施、展示与利用、附则展开，权责清晰、保护措施具体、法律责任明确、展示利用规范、保障机制完善。

（四）立法技术成熟，具备实施条件。从立法技术角度看，条例定位明确、体例完整、用语规范，符合地方性法规的立法要求。条例总共三十一条，结构合理，逻辑层次清晰。条例的制定主体、立法权限、立法程序等均符合《中华人民共和国立法法》和《鄂尔多斯市人民代表大会及其常务委员会立法条例》的相关规定，具备立法必要性和可行性的充分论证，已纳入鄂尔多斯市人大立法计划推进。

（五）国内其他地区立法经验可供借鉴。国内已有多个遗址保护专项立法的成功经验可供参照，常州市三星村遗址保护条例、运城市蒲津渡与蒲州故城遗址保护条例等也在积极推进中。这些已有立法实践提供了宝贵的借鉴经验，可以降低本条例的立法风险和立法成本。

四、立法指导原则

在本条例的制定过程中，一是坚持遵照宪法原则，保证条例符合宪法精神和原则；二是坚持法制统一原则，保证不与上位法相抵触，承担好文化保护使命；三是坚持立法为民原则，维护群众根本利益，保障人民权利，倾听群众意见；四是坚持公平、公正、公开原则，坚持把公平、公正、公开贯穿立法全过程。

五、本草案规定的主要内容及措施

《鄂尔多斯市萨拉乌苏遗址保护条例（草案）》共七章三十一条，立足萨拉乌苏遗址保护、管理与活化利用实际，严格遵循文物保护相关法律法规，以铸牢中华民族共同体意识为主线，构建权责清晰、管控严格、保障有力、利用规范的遗址保护制度体系，主要内容和核心措施如下：

（一）第一章 总则。本章明确条例立法依据、适用范围、保护对象与工作原则。界定萨拉乌苏遗址具体地域范围及古人类遗存、古生物化石、文物本体、遗址风貌等核心保护对象。确立保护第一、合理利用、最小干预的工作原则，坚持党建引领，践行社会主义核心价值观，严守遗址真实性、完整性保护底线。同时明确全社会普遍保护义务，建立违法违规行举报机制。

（二）第二章 管理职责。明确市级政府统筹领导、协调重大事项，乌审旗政府负属地主体责任。细化文物、发改、公安、自然资源、生态环境等相关部门监管职责，落实苏木镇、嘎查村基层协助管护责任。明确遗址专门保护管理机构九大核心职责，覆盖规划编制、项目实施、巡查监测、档案管理、科研展示、安全防控等全流程工作，形成市级统筹、旗级主抓、部门协同、基层联动、机构落实的五级管理工作格局。

（三）第三章 保障机制。建立常态化经费保障制度，将遗址保护利用工作纳入市、旗两级国民经济和社会发展规划、国土空间规划，保护经费足额纳入两级财政预算。规范遗址事业性收入管理，确保资金专项用于遗址保护与活化利

用。完善人才培养、引进、激励机制，重点培育考古研究、数字化保护、文创研发、展览宣教等专业人才，建强专业化遗址保护工作队伍。

（四）第四章 保护措施。明确保护边界，严格按照自治区划定范围界定遗址保护区、建设控制地带，实行分区分类管控；规范用地管理，逐步将保护范围内土地调整为文物古迹用地，严禁新增宅基地；有序开展居民搬迁安置，依法保障群众合法权益，明确搬迁过渡期建筑管控要求；细化禁止性行为，分别列明保护范围、建设控制地带内禁止的爆破挖掘、占地建设、污染排放、破坏界桩、乱垦乱建等各类违规行为，全方位守护遗址本体与生态风貌；严格工程审批管理，所有遗址保护工程、配套设施建设及特殊作业，严格执行国家、自治区法定审批程序；建立文物发现即时报告制度，明确施工、生产活动中文物发现、现场保护、处置报备等刚性要求。

（五）第五章 活化利用。支持萨拉乌苏国家考古遗址公园建设，完善公共文化服务配套设施。加强遗址文化品牌塑造，深化考古成果研究阐释与宣传推广。鼓励运用数字化技术开展遗址保护、监测与展示传播，规范研学教育、文化交流、文创研发、文艺创作等社会活动。建立文物常态化公开展示制度，科学核定游客承载量、规范游览及拍摄活动。健全社会参与机制，鼓励社会各界通过捐赠、志愿服务、合作共建等方式参与遗址保护利用，并建立表彰奖励制度。

（六）第六章 法律责任。细化违规行为惩戒标准，对损毁保护标识、破坏遗址风貌等轻微违法行为明确处罚标准，对公职人员履职不力、失职渎职、徇私舞弊等行为，明确追责问责机制，实现依法监管、从严治理。附则明确条例施行日期，为遗址保护法治化、规范化管理提供坚实制度保障。

（七）第七章 附则。

六、立法合宪性说明

（一）制定条例的立法权限符合宪法和法律规定。根据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国立法法》，设区的市可以就历史文化保护等事项制定地方性法规。本条例属于历史文化保护范畴，立法主体和事项范围合法合规。

（二）条例内容符合宪法相关规定和精神。符合宪法关于保护文化遗产的规定（宪法第二十二条）。条例将宪法义务具体化为地方性法律规范。

（三）符合宪法保护改善生态环境的原则（宪法第二十六条）。将自然环境纳入法定保护对象，禁止污染和破坏生态行为。

（四）符合宪法关于公共文化服务和文化事业发展的规定（宪法第二十二条）。规定建设博物馆、遗址公园等公共设施，展示文物，丰富文化供给。

（五）符合宪法关于法治国家建设的规定。条例系统构

建保护管理法治机制，体现依法治国方略。

（六）条例制定程序符合法定要求和宪法精神。已开展专题调研、公开征求意见等程序，遵循科学立法、民主立法、依法立法原则。

（七）条例与上位法不存在抵触。条例以《中华人民共和国文物保护法》等上位法为依据，逐条审查未发现抵触内容。