加强地方立法 大力推进

历史文化名城名镇名村保护

党的十九大报告指出：“文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴，文化强民族强。没有高度的文化自信，没有文化的繁荣昌盛，就没有中华民族伟大复兴。”历史文化名城名镇名村保存着大量的历史遗存，是中华民族5000多年灿烂文明的现实见证。保护好、利用好历史文化名城名镇名村是建设社会主义文化强国的重大战略任务，是彰显文化自信的有力抓手，是塑造城乡特色风貌、推动高质量发展的重要载体。湘西自治州历史文化厚重，历史文化资源丰富，全州有永顺老司城世界文化遗产、凤凰国家历史文化名城，芙蓉镇、里耶、浦市、边城等四个国家历史文化名镇，175个国家历史文化名村和中国传统村落，4个省历史文化名镇和31个省历史文化名村。近年来，湘西自治州始终坚持党委领导、政府主导、部门推动、社会参与，对历史文化资源的依法保护成效明显，尤其是自治州人大及其常委会将历史文化名城名镇名村立法保护作为地方立法工作的重点，充分发挥立法的引领推动作用，先后制定了凤凰历史文化名城保护条例、里耶历史文化名镇保护条例、民族民间文化遗产保护条例、老司城遗址保护条例、浦市历史文化名镇保护管理条例、边城历史文化名镇保护条例、传统村落保护条例等地方性法规条例，芙蓉镇国家历史文化名镇保护条例也列入了今年立法计划，湘西历史文化名城名镇名村保护做到了有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

一、深刻认识地方立法在推进历史文化名城名镇名村保护中的重要作用，牢固树立正确的保护理念

法治是治国理政的基本方式，是国家治理体系的重要依托。实践证明，法治环境是决定一个国家、一个地区竞争力的核心因素。无论是国民经济的健康发展，还是社会的全面进步，都离不开法治的保障。历史文化名城名镇名村是中华民族生生不息发展壮大的历史见证，是中国特色社会主义文化的根基所在。通过地方立法的方式加强对历史文化名城名镇名村的立法保护，对于保护历史文化名城名镇名村独特的文化价值，依法推动城乡建设高质量发展，塑造城乡特色风貌具有重要作用，能够更好地推动中华优秀传统文化在法制的框架下创造性转化、创新性发展，是建设法治国家、法治社会的必然要求。

近年来，随着湘西自治州经济社会的快速发展，上位法虽对历史文化名城名镇名村作出了相关保护规定，但涉及到保护中的有些具体问题时，因名城、名镇、名村的情况差异很大，很多具体情况在上位法中找不到依据，出现了法律法规空白，导致历史文化名城名镇名村频遭破坏的情况较多。为此，湘西自治州人大进一步加大历史文化名城名镇名村的立法保护力度，立法中坚持完整系统保护、最大限度保留历史风貌、真实整体保护等正确的保护理念，坚持以人为本，针对州内具有土家族苗族风貌的历史文化名城名镇名村和传统古村落的特点，加快条例制定步伐。如，浦市历史文化名镇保护管理条例规定：“历史文化街道应当保持原有的空间尺度，禁止任意拓宽；太平街、中正街、上正街立面应当保持为历史样式，不得任意改变墙体、门窗位置；街巷应当采用地方特色的青、赤色石板铺地。”传统村落保护条例规定：“传统村落保护发展应当保障村（居）民合法权益。因保护需要造成村（居）民合法权益损失的，应当先行协商，给予合理补偿。”等等，这些都是正确保护理念在立法中的具体体现。

二、深入推进科学立法、民主立法，着力提高历史文化名城名镇名村立法质量

党的十八届四中全会指出，法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。湘西自治州人大及其常委会在历史文化名城名镇名村保护立法过程中进一步健全完善立法体制，根据湘西历史文化名城名镇名村的特点深入推进科学立法、民主立法，立法质量不断提高。

（一）进一步健全完善立法体制。在历史文化名城名镇名村保护立法的过程中，湘西自治州进一步坚持党对立法工作的领导和人大立法主导相统一，立法规划、立法计划、立法草案以及立法中存在的困难和问题及时向党委请示汇报，充分发挥人大立法的主导引领作用，在立法规划的制定、文本的起草、条款的修改、条例颁布实施等方面积极发挥组织、协调、引导、推动作用。同时，加强和改进政府法规草案起草程序，完善公众参与立法机制，有力维护了人民群众的合法权利，防止条例中部门利益化法律化。如在凤凰、里耶、浦市、边城等历史文化名城名镇保护立法和传统村落保护条例的制定过程中，湘西自治州人大主动向州委请示汇报立法计划以及立法起草过程和条例草案文本，州政府及相关部门在立法中积极作为、主动配合，社会各界广泛参与，整个立法活动在州委的有力领导和人大的积极主导下完成，充分体现了党的领导和人民意志的有机统一。

（二）深入推进科学立法、民主立法。为了进一步规范立法活动，提高地方立法质量，湘西自治州人大先后制定了立法程序条例、重要法规草案起草规定、法规草案征求意见规定、制定地方性法规程序的决定等规章制度，并严格按照相关规定开展立法工作，进一步规范立项、调研、起草、征求意见、审议、通过、报批、公布实施等立法程序，条例法规的质量不断提高。如，在传统村落保护条例制定过程中，湘西自治州人大法制委提前主动介入，并严格按照立法程序条例的规定开展立法工作，围绕保护对象、保护措施、传统村落居民利益保障等涉及的重点难点问题深入调研，广泛听取了政府管理部门、专家学者、人大代表、政协委员以及传统村落居民等方面的意见建议，条例制定过程充分体现了科学立法、民主立法的原则，条例内容在修改中不断的得到充实完善，质量得到明显提高。

（三）努力提高地方立法特色。地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，是国家立法的重要补充。地方立法必须适应地方需要，突出地方特色。那么，究竟什么是地方特色呢？对此，全国人大常委会在有关报告中明确提出：“地方特色”就是“从本地的具体情况和实际需要出发，需要规定什么就规定什么，使地方性法规具有针对性和可操作性，真正对地方的改革发展稳定起到促进和保障作用。”近年来，湘西自治州人大及其常委会在历史文化名城名镇名村保护立法的过程中，充分考虑湘西的特点与少数民族的传统习俗，使法规条例“接地气、有生命”。如，里耶历史文化名镇保护条例中就专门规定了龙山县人民政府及其有关部门要编制摆手舞、茅古斯、梯玛神歌等土家族传统文化的发掘、收集、整理的规划并组织实施，有力的促进了龙山县土家文化的繁荣发展。边城历史文化名镇保护条例规定：“花垣县人民政府对边城历史文化名镇的汉戏、三棒鼓等地方戏曲，银饰锻造等传统工艺，茶峒米豆腐等食品制作技艺，龙舟竞渡、茶峒舞龙等民俗活动进行发掘、整理和利用。”这些都充分体现了湘西立法的地方特色。

### 三、[充分发挥“法律巡视”监督利剑作用](http://www.so.com/link?m=a9AFyk+lSh2Y9gMi9gK5GIjjh0EOl26xFYbMzD8gFTMCoVG2MP+sGsMbd9Y7UnvS8UtzqlWY6hwFDtQCneUkj545bbLmajdnJltoq463zwPUdxx88cZsTdNV1Jt3IoTnD0JvQLbODr9ZKylzHAJs8Uf7B0PG6p1bizuIOmpqLFh8y1JKBtJYg4dKpYVRNA2bM+dSD53ACJ0BZpZAA/qjOPPp3YsmE4I2ueHA6Rm7/lI/mKgoK/TMJyCXrVdo=)，切实促进历史文化名城名镇名村保护条例的有效实施

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。2012年中国特色社会主义法律体系初步形成，如何保障如此之多的法律法规不仅仅被写在纸上、喊在嘴上、供在台上是各级人大面临的一个共性问题。执法检查是宪法法律赋予各级人大的法定监督方式之一，是保障法律法规在本行政区域内得到有效贯彻实施的重要方式，执法检查就是“法律巡视”。近年来，湘西自治州人大及其常委会为了进一步提高地方立法质量，促进自身制定条例的有效实施，针对过来制定的地方性条例全部进行了立法“回头看”，并分批次、有重点的开展了执法检查，有力的促进了地方性法规在湘西的贯彻实施，极大的推动了湘西历史文化名城名镇名村的保护工作。如，为了加强世界文化遗产土司遗址永顺县老司城的保护，2013年湘西自治州人大制定了老司城遗址保护条例，之后根据实施情况开展了执法检查和立法后评估，2018年对该条例进行了修正，有效的促进了老司城遗址保护的真实性和完整性。又如，为有效保护凤凰国家级历史文化名城，针对2004年制定的凤凰历史文化名城保护条例，湘西自治州人大先后两次对条例实施情况、执行效果进行了立法后评估，并开展了执法检查，针对评估和执法检查中发现的问题，分别于2011年、2012年、2019年三次对该条例进行了修改，缓解了因凤凰城区交通拥挤导致自然景观和生态环境受到破坏，游客出游体验和凤凰旅游形象受到严重影响等问题，有效解决了凤凰历史文化名城保护与发展的现实问题。

(作者：彭武长，职务：湖南省湘西土家族苗族自治州人大常委会主任，联系电话：18974366186)