

三亚市人民政府

关于《三亚市历史文化名镇名村保护条例 (草案)》的起草说明

—2020 年 8 月*日在市七届人大第*次常委会上

三亚市人民政府

三亚市人民代表大会常务委员会：

受市政府委托，我就《三亚市历史文化名镇名村保护条例（草案）》起草说明报告如下：

一、制定《三亚市历史文化名镇名村保护条例》的必要性

三亚市历史悠久，文化底蕴深厚，拥有丰富的历史文化资源。原崖城镇(崖州区)于 2007 年获评第三批“中国历史文化名镇”荣誉称号，保平村于 2010 年获国家住建部、国家文物局授予第五批“中国历史文化名村”荣誉称号，2012 年又获国家住建部第一批“中国传统村落”称号。

目前三亚市共有文物保护单位共计 32 处，仅崖州区就有文物保护单位（下简称文保单位）23 处，其中：全国重点文保单位 1 处，省级文保单位 11 处，市级文保单位 11 处。崖州区现有历史建筑 217 处。

2008 年，国务院颁布实施了《历史文化名称名镇名村保护条例》，但我市历史文化名镇、名村在管理过程中仍存在管理体制不明确（目前历史文化名镇名村的管理工作主要由

崖城历史文化名镇管理委员会办公室负责，该办公室设在崖州区旅游文化局，但管委会办公室级别低、协调力度不足、无执法权，市自然资源和规划部门负责历史文化名镇名村规划管理工作，市旅游文化部门负责文物保护、旅游开发工作，住房和城乡建设部门对于历史文化名镇名村的保护和管理不足，导致我市在历史文化名镇名村的管理工作中存在保护利用牵头单位及主体不明确、各职能部门联动不顺畅、管理制度不配套、资金投入可持续性差等一系列问题）、保护修缮资金难以落实到位、传统民居（古建筑宅第民居）安置用地未解决、历史建筑损毁严重（较 2010 年历史建筑减少 120 处）等问题，急需通过地方立法明确上述问题的解决途径及方法，为我市历史文化名镇名村保护确立法律保障。

《三亚市制定地方性法规条例》第四条规定，市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和海南省地方性法规相抵触的前提下，可以对有关城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。

综上，制定《三亚市历史文化名镇名村保护条例》既有必要性，也符合设区的市地方性法规立法权限要求。

二、《条例草案》的起草过程

根据三亚市人大常委会办公室《关于推进落实三亚市人大常委会 2020 年立法计划的通知》要求，《三亚市历史文化名

镇名村保护条例》属我市 2020 年立法计划，鉴于该《条例》属于专业领域立法，牵头起草单位为市自然资源和规划局。2020 年 3 月 16 日，市自然资源和规划局与海南大学法学院课题组就《条例草案》签订委托起草协议；4 月 28 日，三亚市人大张震华主任召集相关部门举行立法调研会，市资规、住建、旅文、综合执法、司法等部门参加并提出相应意见；5 月 7 日，市自然资源和规划局邀请市人大、崖州区、住建、旅文等部门再次召开座谈会，征求各部门对《条例》初稿中涉及到的重点难点问题提出意见；5 月 13 日，市自然资源和规划局组织课题组及相关部门对崖州区历史街区、历史建筑保护情况进行实地调研，经认真研究与反复调研，课题组于 5 月 25 日提交《条例草案》初稿。经市自然资源和规划局组织相关专家讨论研究，形成《条例草案》征求意见稿，市自然资源和规划局于 6 月 9 日发函征求各区人民政府（管委会）、各相关职能部门（17 个单位）意见，并在此基础上继续修改完善。同时，市自然资源和规划局将该《条例草案》征求意见稿通过网站、报纸等媒介向社会公开征求意见；7 月 9 日，收到三亚市人大常委会法工委对《条例草案》提出修改意见；7 月 27 日，市政府批转至三亚市司法局进行法核；8 月 18 日，通过市政府常务会审议。课题组在采纳各方意见基础上，继续修改完善，完成此稿。

三、《条例草案》依据及参考的主要法律、法规

《条例草案》主要依据《历史文化名城名镇名村保护条例》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国文物保护法》《海南省城乡管理规划条例》，参考了《海口市历史文化名城保护条例》《杭州市历史文化街区和历史建筑保护条例》《成都市历史建筑和历史街区保护条例》《厦门经济特区历史风貌保护条例》《云南省和顺古镇保护条例》等相关省、市的立法经验。

四、《条例草案》主要内容

《条例草案》确立了总则、保护、利用、监督管理和法律责任、附则六章的基本结构。主要内容如下：

（一）第一章总则部分主要明确了立法目的、适用范围、基本原则、管理体制、资金保障及宣传教育内容。

1、明确我市历史文化名镇名村管理体制。鉴于历史文化名城保护工作是一项综合性工作，涉及面广，需要设立高层次专门议事机构进行指导、协调、审议、决策。《条例草案》第四条规定，市人民政府设立历史文化名镇名村保护工作领导小组，负责研究历史文化名镇、名村保护、管理与利用中的重大事项，对历史文化名镇名村保护工作进行协调和指导。历史文化名镇名村保护工作领导小组办公室设于市自然资源和规划主管部门（或区人民政府），负责督促、协调相关部门开展历史文化名镇、名村的保护、管理和利用工作。

2、建立了财政投入为主的多元化资金保障机制。《条例

草案》第五条规定了市、区人民政府将历史文化名镇、名村保护纳入国民经济和社会发展规划，将历史文化名镇、名村保护、修缮和管理所需资金纳入本级财政预算。同时，鼓励企事业单位、社会组织和个人通过投资、捐赠等各种形式形式参与历史文化名镇、名村的保护、修缮和管理工作。

（二）第二章保护部分主要明确保护的原则、历史文化名镇名村的申报、核心保护范围及建设控制地带的建设要求、风貌整治方案的制定、骑楼历史街区的保护、历史建筑的保护及修缮要求、腾迁村（居）民的安置等内容。

1、《条例草案》第八条规定了历史文化名镇名村的申报、审批主体，申报历史文化名镇、名村，由所在地区人民政府提出，经市历史文化名镇名村保护领导小组审查后，由市人民政府报送省人民政府批准公布。

2、《条例草案》第十一条、第十二条规定了核心保护范围及建设控制地带的建设要求，建设单位或者个人在申请办理规划许可时，应当同时提交历史文化保护的具体方案。自然资源和规划、住房和城乡建设主管部门在办理相关审批手续前，应当征求同级旅游文化主管部门的意见。

3、《条例草案》第十四条规定了对于历史文化名镇、名村整体风貌遭到破坏，需要整治的，区人民政府应当制定风貌整治方案，经市历史文化名镇名村保护领导工作小组审查后，报市人民政府批准。

4、《条例草案》第十五条规定了具有特定历史时期传统风貌或者地方特色的骑楼街区、建筑群申报为历史文化街区的程序及申报部门。并提出崖州区东门街、打铁街、保港骑楼街等骑楼街区的风貌管控要求。

5、《条例草案》第十七条规定了区人民政府可以与非国有历史建筑保护责任人签订历史建筑保护协议，对保护责任人的保护义务和享受补助等事项作出约定。

6、《条例草案》第十八条规定了历史建筑的维护和修缮要求，历史建筑所有人不具备维护和修缮能力的，区人民政府应当给予资金补助。同时，历史建筑的修缮应当委托具有相应资质的专业设计、施工单位实施。

7、《条例草案》第二十三条规定因历史文化名镇名村保护需要，历史文化名镇、名村保护范围内村（居）民进行腾迁的，区人民政府应当按照保护规划要求，落实历史文化名镇、名村保护范围内村（居）民的安置地选址，保障村（居）民的居住需求。

（三）第三章利用部分明确了历史文化名镇名村开发利用方案、历史建筑利用、经营活动保护方案等内容。

1、《条例草案》第二十四条规定了区人民政府应会同相关部门在保持历史文化名镇、名村传统风貌和整体风格的前提下，合理制定历史文化名镇名村开发利用方案，报市人民政府批准。

2、《条例草案》第二十六条规定了鼓励历史建筑所有人、社会资本以出资、合作、捐资、捐赠、租用等多种方式参与历史文化名镇、名村的保护和利用。

3、《条例草案》第二十八条规定了在历史文化名镇、名村范围内开展相关活动，应当制订经营活动保护方案，并依法办理相关手续。

（四）第四章监督管理部分明确了监督检查、历史建筑保护协议落实、社会参与机制等内容。

1、《条例草案》第二十九条规定了监督管理制度，区人民政府应当会同自然资源和规划、住房和城乡建设、旅游文化、综合行政执法等主管部门对保护规划的实施情况开展定期检查，并对历史文化名镇、名村保护状况进行评估，将有关情况报告市人民政府。

2、《条例草案》第三十一条规定了区人民政府应当会同市住房和城乡建设、自然资源和规划、旅游文化主管、综合行政执法等主管部门依据经批复的历史建筑修缮方案对修缮工作实施全过程严格监管，对破坏历史建筑的违法行为及时制止、处理。

3、《条例草案》第三十三条规定了建立健全社会参与机制，鼓励社会公众通过网站、媒体等意见平台，对历史文化名镇、名村的保护、管理和利用工作提出意见、建议，对涉及历史文化名镇名村的各种违法行为进行投诉、举报。

（五）第五章法律责任部分明确了国家机关工作人员责任、破坏保护标志的法律责任、违反规划建设、破坏历史建筑的法律责任、设计施工单位法律责任及相关法律法规衔接等内容。

《条例草案》第三十五条至第四十条规定了结合违法行为性质和社会危害程度等因素，分别设定了较为合理的处罚种类和处罚幅度；对于违反本条例规定，法律、法规有法律责任规定的，从其规定；对有关行政主管部门及其工作人员违反本《条例草案》的，也设定了法律责任。

（六）第六章附则部分明确了《条例草案》的解释权及施行日期。