

三亚市人大法制委员会 关于《三亚市历史文化名镇名村保护条例 (草案)》审议结果的报告

(2020年12月22日三亚市第七届人民代表大会法制委员会
第十九次会议通过)

2020年8月27日召开的市七届人大常委会第四十一次会议，对市人民政府提请的《三亚市历史文化名镇名村保护条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。会后，市人大法制委员会通过市人大网、市政府网等媒体将草案全文公布，并与天涯社区合作开展了为期近两个月的“立法齐参与”活动，面向公众和网友广泛征求意见。市人大常委会法工委多次组织召开草案修改征求意见座谈会，认真听取市有关部门、崖州区人民政府、名镇名村所在地的村(居)民委员会和部分人大代表、立法咨询专家、法工委委员的意见；组织草案修改团队到历史文化名镇名村所在地实地调研，并赴杭州、宁波等地学习考察相关立法经验。为借智引力，提升立法质量，市人大常委会办公室与海南云常律师事务所签订了法律服务协议，由该所指派律师团队配合草案起草专家协助完成草案修改工作。省人大常委会法工委对我市历史文化名镇名村保护立法非常重视，给予了有力指导。

2020年12月22日，市七届人大法制委员会召开第十九次会议，对法规案进行了统一审议。法制委员会认为，为了规范我市历史文化名镇、名村的保护、利用与监督管理，传

承优秀历史文化，推动文化和旅游融合发展，有必要制定本法规。根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见建议，法制委员会建议对草案进行相应的修改完善。现将草案修改的主要问题报告如下：

一、关于法规的结构问题

有的单位和专家提出，草案的结构基本合理，但第二章“保护”的内容丰富、条文较多，可以进行拆分，此外，历史文化名镇、名村的主要保护对象是历史建筑，我市历史文化名镇、名村保护方面的突出问题就是对历史建筑的破坏，并且将历史建筑保护单独成章是各地开展历史文化名城名镇名村保护立法的普遍做法，建议对草案的结构进行修改。

法制委员会审议后，建议将草案第二章“保护”拆分成两章：一章为“保护规划和保护措施”，规定历史文化名镇、名村保护规划编制、保护内容、建设活动要求、骑楼历史街巷保护、古迹遗址保护、风貌整治、公共服务功能提升、生态环境保护与修复、征收补偿安置等内容；另一章为“历史建筑保护”，规定历史建筑申报与撤销、分类保护、保护责任人的确定与责任、维护和修缮、保护性流转等内容。草案由六章增加至七章。（草案修改稿第二章、第三章）

二、关于法规的适用范围问题

有的常委会组成人员提出，草案第二条关于法规适用范围的表述存在以下问题，建议进行修改：一是目前我市经批准公布的历史文化名镇只有原崖城镇、历史文化名村只有保平村，且全部位于崖州区，今后我市新增历史文化名镇、名

村的可能性不大，如按照该表述，则本法规的针对性会降低；二是历史文化名镇、名村范围内涉及文物、非物质文化遗产和古树名木保护已有上位法规定，本法规无需重复，但需要在适用范围条款中予以明确。

法制委员会审议后，建议将本法规的适用范围明确界定为我市已经批准公布的历史文化名镇、名村，今后如有新增，可以参照适用本法规，同时明确涉及文物、非物质文化遗产和古树名木保护的适用法律问题。建议将草案第二条修改为：“本市行政区域内已经批准公布的中国历史文化名镇（原崖城镇）、中国历史文化名村（保平村）的保护、利用与监督管理活动，适用本条例。本条例施行后，本市行政区域内经批准公布的历史文化名镇、名村的保护、利用与监督管理活动，可以结合实际，参照本条例的规定执行。历史文化名镇、名村范围内涉及文物、非物质文化遗产和古树名木保护的，依照有关法律、法规的规定执行”。（草案修改稿第二条）

三、关于监督管理体制问题

有的常委会组成人员和专家提出，草案第四条规定的监督管理体制存在以下问题，建议进行修改：一是关于“保护工作领导小组”的表述不规范；二是各职能部门的职责需要进一步厘清；三是未将专家委员会作为监督管理体制的重要组成部分；四是未结合实际明确历史文化名镇、名村所在地的大社区综合服务机构和村（居）民委员会的职责。

法制委员会审议后，建议将草案第四条修改、扩充成三条：第四条主要规定市和崖州区人民政府的职责，市历史文

化名镇名村保护委员会的设立、组成、职责和日常工作机构，专家委员会的设立、组成、职责，崖州区相应议事协调机构的设立和职责；第五条具体规定自然资源和规划、旅游文化两个主要职能部门的职责，概括规定发展和改革、财政、住房和城乡建设、综合行政执法等部门的职责；第六条主要规定历史文化名镇、名村所在地的大社区综合服务机构和村（居）民委员会的职责。（草案修改稿第四至六条）

四、关于资金保障问题

有的常委会组成人员、专家和单位提出，草案第五条关于“建立财政投入为主的多元化资金保障机制”的表述过于原则，需要对保护资金的来源予以明确，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议对资金保障问题作出细化规定并单独成条，表述为：“市和崖州区人民政府应当加大对历史文化名镇、名村保护的资金投入力度，建立多元化的资金保障机制。历史文化名镇、名村保护资金的来源包括：（一）本级财政预算安排的资金；（二）上级财政补助的资金；（三）历史文化名镇、名村开发利用的部分收益；（四）境内外单位和个人捐赠的资金；（五）其他资金。历史文化名镇、名村保护资金使用管理办法由市人民政府另行制定。”（草案修改稿第七条）

五、关于保护规划的编制问题

有的常委会组成人员和单位提出，草案第九条关于区人民政府组织编制历史文化名镇、名村保护规划的规定不符合我市实际，目前崖州区人民政府难以完成此项工作。此外，

历史文化名镇、名村保护规划的期限即将届满，需要对保护规划的续编问题作出规定。建议对草案第九条进行修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将历史文化名镇、名村保护规划的编制主体调整为市人民政府，并删除上位法已经明确规定的内容，表述为：“市人民政府应当组织编制历史文化名镇、名村保护规划。保护规划的编制、报批、备案、修改等依照有关法律、法规的规定执行。”二是对保护规划的续编问题作出规定，表述为：“保护规划期限届满，市人民政府应当组织续编。新保护规划生效前，原保护规划应当继续实施。”（草案修改稿第十条）

六、关于征收补偿安置问题

有的常委会组成人员提出，为了从根本上解决历史建筑所有人的居住需求与历史建筑的整体保护之间的矛盾，对特定区域内的土地、房屋进行征收补偿安置是一种较为理想的模式。市人民政府已制定了《崖州古城文化保护与开发利用实施方案》，对崖州古城居民的统筹安置做出了规定。本法规定应当对崖州古城等特定区域内的土地、房屋征收补偿安置问题作出制度安排。草案第二十三条虽然提及房屋征收问题，但是未对征收范围、征收主体、政府职责等作出具体明确的规定，缺乏可操作性，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议对征收安置问题进行修改并单独成条，表述为：“市和崖州区人民政府可以依照法定的权限和程序，按照保护规划要求对崖州古城等特定区域内的土地、房屋进行征收，实行统一修缮、整体保护。市人民政府

负责制定征收补偿安置方案，统筹安排安置土地和补偿资金，对被征收人依法给予安置和补偿。市自然资源和规划主管部门负责安置区房屋风貌管控；市住房和城乡建设主管部门会同崖州区人民政府做好居民搬迁和安置工作；财政、发展和改革委员会在各自职责范围内协同做好征收补偿安置工作。”（草案修改稿第十八条）

七、关于历史建筑保护问题

有的常委会组成人员、专家和单位提出，草案未对历史建筑的分类保护、保护责任人的确定与责任、保护性流转等作出规定，导致历史建筑保护措施针对性和可操作性欠缺，建议增加相应规定。

法制委员会审议后，建议增加以下规定：一是对历史建筑划分三类进行保护作出原则性规定，要求市人民政府制定并公布历史建筑分类保护的具体标准；二是对国有、非国有历史建筑保护责任人的确定方法分别作出规定，同时要求崖州区人民政府将保护责任人的确定结果以及历史建筑的保护和使用要求书面告知保护责任人，并可以签订历史建筑保护协议；三是对历史建筑保护责任人应当履行设置消防设施、保障结构安全、依法修缮、合理使用等责任作出规定；四是对历史建筑流转作出规定，鼓励、支持符合条件的主体通过租赁、收购、置换等方式依法流转历史建筑的所有权或者使用权。（草案修改稿第二十至二十二条、第二十四条）

八、关于法律责任问题

有的常委会组成人员和单位提出，草案“法律责任”部

分存在以下问题，建议进行修改：一是过多重复了上位法已经设定的罚则；二是关于国家机关工作人员法律责任的表述不准确；三是关于“设计、施工单位未取得相应资质擅自从事历史建筑修缮、迁移等活动”的法律责任缺乏上位法依据。

法制委员会审议后，建议作如下修改：草案第三十六条关于“破坏保护标志”的法律责任、第三十八条关于“破坏历史建筑”的法律责任，均与上位法规定重复，予以删除；草案第三十九条针对“设计、施工单位未取得相应资质擅自从事历史建筑修缮、迁移等活动”的法律责任缺乏明确的上位法依据，予以删除；对草案第三十五条关于国家机关工作人员的法律责任进行细化，并删除与上位法规定相矛盾的部分；鉴于历史文化名镇、名村保护范围内违反规划进行建设以及未经批准对历史建筑进行重大修缮的问题较为突出，同时为了防止“损坏或者擅自迁移、拆除历史建筑”等现象，有必要对上位法已经设定的罚则进行强调和重申，故保留草案第三十七条关于“违反规划进行建设”、第三十八条关于“未经批准对历史建筑进行重大修缮”的法律责任，并对“擅自迁移、拆除历史建筑”的法律责任进行修改完善。（草案修改稿第三十四至三十八条）

九、关于强化人大监督问题

有的单位和专家提出，建议借鉴宁波、郴州等地立法经验，增加规定人大常委会对规划编制、法规实施等情况进行监督的条款，以便于更好地监督市和崖州区人民政府将历史文化名镇、名村各项保护措施落实落细。

法制委员会审议后，建议作如下修改：增加规定“保护规划上报审批前，应当先经本级人民代表大会常务委员会审议”；增加规定“本条例实施满一年后，市和崖州区人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会报告本条例实施情况”。

此外，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的修改建议，法制委员会还对草案的部分条款进行了合并、删减、调整或者修改。

根据以上审议意见，法制委员会提出了草案修改稿，建议提请市七届人大常委会第四十五次会议审议后交付表决。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。