### 关于《福建省历史文化名城名镇名村保护条例(草案)》的初步审查报告

（2016年9月27日在福建省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议上）

**福建省人大常委会环境与城乡建设工作委员会主任 林依标**

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《福建省历史文化名城名镇名村保护条例(草案)》(以下简称“条例草案”)经省人民政府第56次常务会议通过，提请省人大常委会审议。受主任会议委托，我委负责对条例草案进行初步审查。省委、省人大常委会领导高度重视条例制定工作。省委常委、宣传部长高翔指出，这是一项意义极其重大的工作。历史文化名城名镇名村承载着我国悠久深远的文化基因，值得倍加珍惜。多元、深厚、交融是福建文化的重要特征，是我们的重大优势，是我们前进的基础和出发点，期待尽快通过、颁布实施。陈伦副主任在调研中多次指出历史文化名城名镇名村保护工作要体现“文化自信，记住乡愁”。

我委根据省领导的指示精神，认真做好初审工作。一是提前介入，精心准备。从去年起多次参与条例草案起草的调研、论证，收集、研究国家有关法律法规和兄弟省市地方立法的相关资料，做好前期工作。二是认真制定工作方案，明确调研内容、人员、时间、地点、方法和步骤等，紧扣时间节点，把握工作节奏，确保工作有序开展。三是与《关于进一步推进开展我省历史建筑普查工作的建议》(第1210号)重点建议(陈伦副主任领衔)督办工作相结合。陈伦副主任带队赴有关设区的市及台江、福清、闽侯、沙县、邵武、连城、古田、屏南等县(市、区)开展调研，实地察看并了解历史名城名镇名村和历史建筑保护情况。四是认真开展立法调研、论证。陈伦副主任和部分常委会委员、法制委委员以及我委、省住建厅赴福州、漳州、宁德等市调研，了解保护工作基本情况，听取地方人大、政府和宣传、建设、规划、文化、文物、名城委等部门以及乡镇的意见和建议；多次组织召开省直相关部门、专家学者、名镇名村代表参加的论证会、座谈会，征求对条例草案的修改意见；书面征求各设区的市、平潭综合实验区人大常委会的修改意见。在此基础上，我委与省住建厅、文化厅、省政府法制办对条例草案进行认真修改，形成了初审报告和条例草案建议修改稿。现报告如下：

一、制定条例的必要性

我省拥有数量众多的历史文化名城、街区、名镇、名村、传统村落和历史建筑等历史文化资源。目前共有4个国家级历史文化名城，4个省级历史文化名城；4个中国历史文化街区，9个省级历史文化街区；13个中国历史文化名镇，29个中国历史文化名村，32个省历史文化名镇，89个省历史文化名村；125个中国传统村落。中国历史文化名镇名村和中国传统村落的数量分别位居全国第二和第六位。作为福建乡土的典型代表，它们承载了丰富的历史内涵和深厚的文化底蕴，展现了我省多姿多彩的地方特色和民俗风情，是我省多元文化发展的活化石。习近平总书记在福建工作时曾经指出：“保护好古建筑、保护好文物就是保存历史，保存城市的文脉，保存历史文化名城无形的优良传统。福建有福州、泉州、漳州、长汀四座国家级历史文化名城，这是福建的骄傲。另外，还有许多省级的历史文化名村、名镇。”近年来，我省认真贯彻习近平总书记关于传承中华传统优秀文化遗产一系列重要讲话精神，加大保护力度，取得了较好效果。在座谈调研中，普遍认为历史文化名城名镇名村保护工作关键在于城乡文化的建设，要按照国家“十三五”规划纲要精神，积极培育新乡贤文化。有了人不仅能保护实物，还能做好乡土精神和文化的传承，解决好保护与修复、保护与居住、保护与利用、保护与传承等关系问题，不断提升和增强我省人民群众的文化自觉和文化自信。

但随着经济社会的发展，历史文化资源保护与城市、村镇现代化建设之间的矛盾日益突出。一是保护意识不强。当经济、城乡建设与历史文化资源保护产生矛盾时，一些地方片面强调经济利益，城市、村镇历史传统风貌和历史遗存遭到破坏的现象时有发生，甚至有个别地方对符合条件的历史文化资源不进行申报、认定、公布；二是保护资金投入不足。历史文化资源的保护、维修和整治等资金需求量大，目前尚未建立合理的保护资金投入机制，影响了保护工作开展；三是缺乏必要的法律规范。现行城乡规划法、文物保护法、非物质文化遗产法、国务院历史文化名城名镇名村保护条例等法律法规对保护工作规定较原则，操作性不强，保护对象少，需要地方立法加以细化、补充和完善。一些省人大代表也多次提出议案、建议，要求制定地方条例。因此，制定《福建省历史文化名城名镇名村保护条例》十分必要。

1. 对条例草案的修改意见和建议

**(一)关于保护重点问题**

我省在历史文化名城、名镇、名村方面的保护工作起步早，效果较好。但对于数量众多的历史街区、历史风貌区、历史建筑、传统村落的保护相对滞后，而这些是我省历史文化资源重要组成部分，是保护工作的重点和基本元素。建议条例草案将历史街区、历史风貌区、历史建筑、传统村落的保护作为规范的重要内容，在总则中加以明确，并增加条款规定。一是在条例草案第十四条增加“符合前款规定，且具有本省特色的土楼、土堡、古寨堡、排屋、洋楼、骑楼、石厝等建筑物可以优先认定为历史建筑”的规定；二是将第十一条第二款独立成条，并增加“历史风貌区的申报、认定及公布具体办法由省人民政府住房城乡建设主管部门会同同级文化文物主管部门另行制定”。

**(二)关于申报、认定和监督检查问题**

历史文化资源保护，无论是修缮、保护范围内的基础设施改善，还是拆迁补偿等，报批程序多，审批严格，资金投入大，见效慢、回报少，一些地方缺少申报、认定动力。从各地的情况看，还有一些城镇和村庄符合历史文化街区、名镇、名村、传统村落和历史建筑申报、认定条件，但没有申报。由于不属于保护对象，常常遭到破坏。为此，在主动申报、认定的基础上，建议在条例草案增加“符合本条例第十条、第十一条、第十三条规定，未申报省级历史文化名城、街区、名镇、名村的，省人民政府住房城乡建设主管部门会同同级文化文物主管部门可以向所在地人民政府提出申报建议；建议未被采纳的，可以报经省人民政府同意后确定，并通报所在地城市、县人民政府”的规定，作为第四十条第一款；原内容作为第二款，并增加传统村落相关内容。

**(三)关于公众参与保护问题**

历史文化资源的保护既属于社会公共文化事业范畴，也与人民群众生产、生活密切相关，只有形成全社会共同参与的良好氛围，开展自发自觉的行动，保护工作才能取得成效。建议条例草案理顺资金保障渠道，明确保护主体，鼓励社会参与。一是在第六条增加“投工投劳”的规定；二是在第七条增加“积极发挥乡贤作用”的规定；三是增加“在历史文化街区、名镇、名村保护范围内的建设活动，城乡规划主管部门依法核发建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证前，应当将建设工程设计方案通过政府门户网站、现场公告牌等形式予以公示，征求公众意见，告知利害关系人有要求举行听证的权利。公示时间不少于二十日。利害关系人要求听证的，应当在公示期间提出，审批机关应当在公示期满后及时举行听证”的规定；四是增加“公民、法人和其他社会组织投资维护和修缮历史建筑的，可以与所有权人协商，获取一定比例的所有权或者使用权”的规定，作为第三十一条第二款。

**(四)关于人民群众合法权益保护问题**

在历史文化名城名镇名村保护实践中，根据保护规划需要依法征收房屋，一些在保护范围内已建或在建的企业、公司、商铺、项目等停业、转产、关闭或者拆除，导致所有权人或者经营者的合法权益受损。虽然以上行政许可属于“涉及公共利益的重大行政许可事项”，但根据物权法、行政许可法等法律精神，在行政机关行使行政许可的职权过程中应当充分保护公民、法人和其他组织的民事权利。为了保障所有权人或经营者合法权益，建议在条例草案增加“在历史文化街区、名镇、名村保护范围内，因实施保护规划需要依法征收房屋，以及依法批准设置的项目和设施需要停业、转产、关闭或者拆除，导致所有权人或者经营者的合法权益损害的，实施保护规划的人民政府应当依法予以补偿”的规定。

**(五)关于特色工种人才培训的问题**

我省山区和经济欠发达地区拥有数量众多的历史文化名镇、名村、传统村落和历史建筑，许多传统民居年久失修，部分建筑已不适合居住，少数特色建筑濒临倒塌。同时，古建筑、古木匠等传统工匠人才队伍萎缩，技术水平低，一些工艺甚至失传，严重影响了传统民居和特色建筑保护、修缮和维护。建议在条例草案第六条增加“鼓励开展古建筑等特色工种技能培训”的规定。

**(六)关于法律责任问题**

条例草案第六章法律责任，一些违法行为没有设置相应的法律责任，出现法律责任缺失；一些规定没有与相关法律相衔接，出现执法主体不一致的问题。建议对条例草案法律责任方面作如下修改：一是进一步明确保护对象；二是在第四十三条增加“(一)占用保护规划或者保护发展规划确定保留的古树名木、桥、亭等”的规定；删除“(四)损毁非物质文化遗产组成部分的实物和场所”。

此外，还对条例草案个别文字、条序作了修改，在此不一一说明。为便于审议，附《福建省历史文化名城名镇名村保护条例(草案建议修改稿)》，供参阅。

以上报告，请予审议。