

# 关于《太原市历史文化名城保护条例(草案)》的起草说明

——2022年8月17日在太原市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

太原市住房和城乡建设局局长 张宝军

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就《太原市历史文化名城保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)起草情况，作如下说明：

## 一、立法背景和必要性

太原是一座具有2500年建城史的历史文化名城，2011年被国务院评为国家历史文化名城。全市现有各级文物保护单位541处，历史城区2处，历史文化街区5处，历史文化风貌区8处，挂牌的历史建筑85处，历史文化名镇、名村、传统村落11处。市委市政府高度重视历史文化名城保护工作，2009年曾制定出台《太原历史文化名城保护办法》，在促进我市历史文化名城保护工作法制化、规范化方面取得积极的成效。

近年来，历史文化名城保护工作面临新形势新要求。习近平总书记多次在中央重要会议中，多次在国内考察调研时，就坚定文化自信、加强历史文化名城保护做出重要论述和指示批示。2021年8月，中办、国办印发《关于在城乡建设中

加强历史文化名城保护的意见》，2018年省政府出台《山西省历史文化名城名镇名村保护条例》，2019年以来我市实行了政府机构改革、行政审批改革、执法体制改革。2009年出台的《太原历史文化名城保护办法》中相关内容已与当前形势不相适应，急需制定出台新的历史文化名城保护地方性法规。

## 二、起草的主要依据

法律和上位文件主要包括：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》《山西省历史文化名城名镇名村保护条例》、中办国办《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》、住建部《关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》等。

参考的其他地方条例主要有：近年来出台的《北京历史文化名城保护条例》《济南市历史文化名城保护条例》《昆明市历史文化名城保护条例》等。

## 三、起草的主要过程

2022年4月，市住建局成立立法工作小组，由名城保护管理部门、名城规划编制团队、律师团队相关人员组成，完成《条例(草案)》初稿。5月至7月，在市人大和市司法局的指导下，对《条例(草案)》两次征求部门、区县、相关单位意见，进行公示，召开了两次《条例(草案)》修改研讨会，并多次修改完善。8月8日《条例(草案)》由市政府常务会议审议通过。

## 四、《条例》的主要内容

《条例(草案)》整体分为总则、保护体系、保护规划、保护利用、监督检查、法律责任、附则共计七章，五十四条。

第一章总则，明确了条例适用范围，明确建立政府统筹、部门联动、公众参与、社会监督的名城保护工作机制，明确各部门在名城保护工作中的责任分工。

第二章至第五章为《条例》的核心内容。一是明确“保什么”：落实应保尽保，保护范围涵盖全市全部行政区域；保护对象包括文物、历史建筑、历史文化街区、风貌区、历史文化名镇、名村和传统村落、山水格局和城址格局、河湖水系、古树名木、非物质文化遗产和优秀传统文化等；创设预先保护制度。二是明确“怎么保”：以保护规划为依据，细化保护要求，明确保护规划体系，建立保护责任人制度，建立评估考核和监督检查机制。三是明确“怎么用”：通过政策引导，引入文化和服务功能，结合非遗传承等对历史文化资源统筹开发利用。

第六章法律责任，对从事历史文化名城保护的管理人员、工作人员等违反本条例需要承担的法律后果做出了具体规定。

第七章附则，对部分名词进行概念解释及废止现行有效的政府规章。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，以上说明及《条例(草案)》一并上报，请予以审议。

# 关于《太原市历史文化名城保护条例(草案)》审议结果的报告

——2022年12月29日在太原市第十五届人民代表大会常务委员会第七次会议上

太原市人大法制委员会主任委员 王文生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2022年8月，市十五届人大常委会第四次会议对《太原市历史文化名城保护条例(草案)》进行了初次审议。会后，法制委根据魏民主任指示要求，制定了详细的二审工作计划，明确了统一审议的“时间表”“任务书”和“路线图”。期间，冯原平、何爱萍两位副主任多次参与立法调研、座谈等活动，听取关于修改情况的汇报，并对法规修改工作提出具体要求。12月16日，法制委将修改稿提前报市人大常委会法工委进一步征求了意见。12月20日，法制委召开全体会议，对修改稿进行了逐条审议。在各方面的共同努力和大力支持下，历经三个多月的反复修改，形成了提交本次常委会会议审议的条例草案修改稿。现将修改情况汇报如下：

## 一、修改工作的基本思路

一是贯彻习近平总书记关于历史文化名城保护和发展的指示批示精神，处理好城市改造开发和历史文化名城保护的关系，做到在保护中发展、在发展中保护；二是践行依法立法，严格按照法定立法权限以及法定立法程序开展立法工作，严格遵守法律、行政法规、山西省地方性法规中有关历史文化名城保护的规定，维护法制统一；三是坚持从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利和义务，国家机关的权力与责任，本着管用、实用、常用原则，该具体的具体，能明确的明确。

## 二、修改工作的主要过程

一是广泛征求意见。常委会初次审议后，法制委根据常委会组成人员的审议意见和城建环保委的修改意见，提出了草案征求意见稿。将140余份征求意见稿寄送有关部门、单位和人大代表以及相关专业技术人员征求意见；在太原日报、常委会网站、人大代表履职平台全文公布征求意见稿，征求

公众意见；召开政府相关部门座谈会专题听取意见；赴市政协召开立法协商座谈会，听取政协委员和专家意见。前后共收集到意见、建议243条，为修改好条例奠定了坚实的基础。

二是深入调查研究。先后赴店头古堡、太原古县城等地，实地察看历史城区、传统村落、历史建筑等保护对象的保护、管理与利用情况。赴晋源区人大、区政府座谈，了解历史文化名城保护工作现状、存在的问题及下一步工作思路。赴山西中吕律师事务所(基层立法联系点)听取学者、律师及城市规划工程师的意见建议。通过走访调研，深入了解历史文化名城保护工作的重点、难点以及群众关心的热点问题，使法规更贴合我市实际，更能反映人民群众真实意愿，切实增强条例的针对性和可操作性。

三是反复推敲打磨。全面收集、整理、研究上位法和兄弟省、市关于历史文化名城保护的相关规定，吃透法律、法规、政策精神。在此基础上，认真研究收集到的意见建议，并充分吸收采纳。多次召开委员会和相关部门修改法规工作座谈会，邀请市人大常委会法工委以及立法专家学者进行论证，就条例草案进行逐条逐款、逐字逐句仔细研究、反复推敲，不断提高法规质量，力求做到务实管用。

## 三、修改的主要内容

提交本次会议研究的草案修改稿共7章51条。  
(一)关于立法目的与保护原则。有的常委会组成人员、政协委员提出，应当在条例草案第一条立法目的条款中明确立法依据。经认真研究，法制委建议采纳该意见，将有关内容修改为：“为了加强本市历史文化名城保护，传承城市历史文脉，统筹历史文化名城保护利用与城乡建设发展，根据《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》和《山西省历史文化名城名镇名村保护条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本条例。”(条例草案修改稿第一条)

有的专家和公众提出，应当在条例草案第三条保护原则条款中体现历史文化名城保护与发展的关系。经认真研究，法制委建议采纳该意见，将有关内容修改为：“历史文化名城保护坚持科学规划、分类管理、严格保护、合理利用、共治共享、区域协同、传承发展的原则，正确处理历史文化名城保护和经济社会发展的关系。”(条例草案修改稿第三条)

(二)关于合法性审查。在多次论证审查中，省人大和一些法律专家提出，条例草案中关于历史文化名城保护方面的行政审批内容，部分审批权限与审批部门的规定与上位法规定有不一致的地方，我们严格对照上位法逐一排查，作了规范性修改。

(三)关于政府职责与部门职责。有的常委会组成人员、专家提出，历史文化名镇、名村、传统村落等均为历史文化名城的保护对象(条例草案第二章第十三条)，上述概念在条例草案第五条、第六条政府与部门职责条款中并列出现，造成逻辑混乱。经认真研究，法制委建议将有关内容修改为：

“市人民政府负责全市历史文化名城的保护工作。  
“县(市、区)人民政府负责本行政区域历史文化名城的保护利用和监督管理工作。”(条例草案修改稿第五条)

“乡(镇)人民政府、街道办事处协助县(市、区)人民政府开展历史文化名城保护与管理的具体工作。  
“村(居)民委员会配合乡(镇)人民政府、街道办事处做好历史文化名城保护的日常工作。”(条例草案修改稿第五条)

“市住房和城乡建设主管部门会同市文物主管部门负责全市历史文化名城的保护和监督管理工作，组织开展申报、初审以及其他相关保护工作。”(条例草案修改稿第六条第一款)

(四)关于历史文化名城保护对象。有的常委会组成人员和部分县区提出，条例草案第十三条保护对象条款列举内容不充分，建议增加历史城区、名人故(旧)居等。经认真研究，法制委建议采纳该意见，将有关内容修改为：“(三)历史文化街区、

历史文化风貌区和历史城区”“(六)历史街巷、传统地名、名人故(旧)居”。(条例草案修改稿第十三条第三项、第六项)

(五)关于重点区域保护责任和历史文化名城保护要求。有的部门、专家提出，条例草案中关于重点区域保护责任和历史文化名城保护要求的内容，采用列举方式对相关责任和予以规定，不能涵盖所有情况，应当增加兜底条款。法制委建议采纳该意见，增加有关内容为：“(五)法律、法规规定的其他责任”(条例草案修改稿第二十六条第五项)

“符合保护规划规定的其他保护要求”。(条例草案修改稿第二十九条第六项)

(六)关于扩大公众监督权。有的公众、专家提出，条例草案中有关公众监督的条款，应当在规定单位与个人具有举报权之前赋予其劝阻权，并增加相应的举报处理机制。法制委建议采纳该意见，将有关内容修改为：“任何单位和个人有权劝阻和向各级人民政府及其有关主管部门举报破坏、破坏历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区和历史建筑的行为。  
“相关部门接到举报后应当依法处理并予以答复。”(条例草案修改稿第四十五条)

(七)关于规章废止。条例草案第五十四条中有关于废止《太原历史文化名城保护办法》的规定。因该《办法》属于政府规章，其废止应该由市人民政府按照政府规章的废止程序进行，不在条例草案中体现。经认真研究，法制委建议采纳该意见。

此外，为了逻辑上更加周严，表述更加规范，法制委对条例草案的条款顺序作了优化调整，对部分文字表述作了修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改。法制委认为，草案修改稿内容与上位法不抵触，符合我市历史文化名城保护工作实际，已基本成熟，建议市人大常委会会议进一步审议后通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请予审议。



志愿服务  
有困难找志愿者  
有时间做志愿者

讲树  
文新  
明风