

# 立最管用的法护航城市精细化管理

## ——湘西州人大常委会推进特色立法精细立法纪实

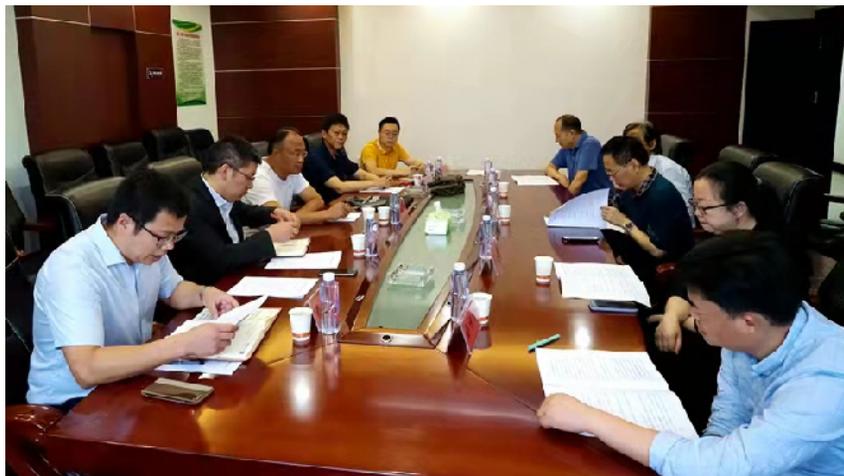
法制周报·新湖南见习记者 蒋文娟 通讯员 彭丽娟

在创新上求突破,开创地市级跨省协作立法先河,让酉水河流域保护从分河而治到共同治理;在管用上下功夫,开展“小切口”“小快灵”立法,为农村乱占耕地建房戴上“紧箍咒”;在特色上做文章,按照“一城一镇一条例”的立法模式,推进历史文化名城名镇名村立法保护全覆盖……

近年来,湘西自治州人大常委会在州委的坚强领导和省人大常委会的正确指导下,用好用活民族立法权和地方立法权,围绕生态环境保护、城乡建设与管理、历史文化保护等重点领域,出台了一批与依法治州进程相匹配、与高质量发展要求相适应、与人民群众期盼相契合的地方性法规,为保护湘西地方特色资源、生态环境、历史文化文物,推进城市精细化管理擎起了尚方宝剑。

书写新时代人大工作  
高质量发展的湖南答卷

守正创新  
区域协同立法促进共治共理



2020年5月20日,《湘西土家族苗族自治州生物多样性保护条例》专家座谈会在吉首市召开。

今年9月7日,湖南省湘西州龙山县与湖北省恩施州来凤县在酉水河流域联合开展十年禁捕执法行动。自2017年《恩施土家族苗族自治州酉水河保护条例》和《湘西土家族苗族自治州酉水河保护条例》施行后,两州通过共治共理,让曾经污水横流的酉水河重现碧波荡漾的大河风光。

酉水河的改变缘于一次跨区域协作立法。酉水河是数百万土家苗儿女的母亲河,流经鄂渝黔湘4省市11个县,各地区互为上下游左右岸。长期以来,由于各省流域内产业布局、保护方式和执法标准等存在差异,分河而治带来的流域管理难题较为突出。

2015年,湘西州人大常委会联合恩施州及重庆市、贵州省有关地区尝试跨行政区域协作立法,分别委托吉首大学和湖北民族学院作为第三方开展条例文本起草,确保立法的专业性和中立性。2017年,经过两次联席会议和3年“长跑”,湘西州、恩施州《酉水河保护条例》分别施行。两个《条例》均规定了跨行政区域联动协调保护机制,通过推进各地区加大在立法、执法、监督等领域的协作,做好酉水河流域保护的“共抓文章”。

“《条例》是湘西州人大常委会首次与恩施州人大常委会开展跨区域协作立法的成功尝试,实现了流域不同行政区域广大人民群众与生态环境的协调共生。”州人大法制委主任委员、常委会法工委主任何学智说,酉水河流域其他县,也积极响应联席会议的倡议,采取自治县立法或者制定规范性文件加强酉水河保护,形成了全流域的联动。如今,在《条例》的护航下,酉水河流域17个监测断面水质全部达到Ⅱ类以上,保靖段、洽比河、茶园溪、猛洞河、果利河等酉水河干支流被评为全省最美河湖。

这是湘西推进生态文明建设的一个缩影。近年来,湘西州人大常委会认真贯彻落实习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,创新推进生态环境保护领域立法工作,多层次、全方位织密生态环境的法规保护网。

目前,共制定了涵盖保护国土资源、水、河道、风景名胜区、自然保护区等10部生态法规,为湘西推进生态文明建设提供了坚实的法治保障。2020年,州人大常委会还制定了全国第一部地市级生物多样性保护地方性法规——《湘西土家族苗族自治州生物多样性保护条例》,填补了湘西生物多样性保护管理的法制空白,为湘西巩固生态文明优势进一步夯实法治保障。

立足管用  
“小快灵”立法解决突出问题

2020年9月25日,湖南省十三届人大常委会第二十次会议表决通过《湘西土家族苗族自治州农村村民住房建设若干规定》(以下简称《规定》),同年12月1日正式施行。这是湘西州首次以地方立法的形式保护耕地、规范村民建房,也是开展“小切口”“小快灵”立法的成功实践。

为贯彻落实习近平总书记关于整治农村乱占耕地建房问题重要批示精神,2020年3月20日,省人大常委会办公厅下发了《关于依法推进农村乱占耕地建房问题整治的通知》,明确要求所有市州都要制定规范农村建房、保护耕地的地方性法规。基于整治农村乱占耕地建房问题的迫切需要,湘西州人大常委会采用了“小快灵”立法加以应对。

据了解,《规定》从立项到审议通过,前后仅5个月时间,是湘西州人大常委会用时最短的一次立法。翻开这部法规会发现,《规定》采用了条款式立法结构,不分章节,仅有17条,但条条都是干货。《规定》从乡村规划、建房条件、建设标准、审批程序和监督检查等方面,严格规

范农民建房行为,在控制农民违法建设的同时,也保障农民建房的权利。

“小快灵”立法,“小”和“快”是方法手段,“灵”才是根本目的。湘西州人大常委会坚持从地方实际出发,深入基层,深入群众调查研究,采取专家论证、座谈会等多种方式听取意见,并从群众反映强烈的问题、意见集中的问题、矛盾突出的问题入手,需要几条就规定几条,重在解决实际问题。比如,针对湘西历史文化名城名镇名村和传统村落需要加强保护的现实,《规定》明确了“确因传统村落、少数民族特色村寨、历史文化遗产等保护需要,原住房经依法处置后可以不予拆除”的制度设计,既务实管用,又切合湘西发展实际。

“湘西自治州的立法项目不搞所谓的高大上,应小切口、大纵深,问题研究要透实,条款规定要落地。”州人大常委会副主任宛庆丰介绍,近年来,湘西坚持问题导向,瞄准主要问题,在生态环境、民生等领域制定了一系列“小切口”法规。比如,2016年出台的《湘西土家族苗族自治州白云山国家级自然保护区条例》共23条,关于野生动物的条款占一半左右,突出了加强保护白云山国家级自然保护区野生动物资源丰富的特色;2019年,针对湘西州气象灾害多发、抗灾自救能力弱等问题,制定了《湘西土家族苗族自治州气象灾害防御条例》,从法律层面上强化气象灾害风险防范措施……

突出特色  
做好名城名镇名村保护文章

走进花垣县边城镇,特色民居依山傍水,吊脚楼层层叠叠,青石板街巷里偶有三两游人穿行,古朴、祥和、安康的古

镇景象尽收眼底。作为湘西州4大古镇之一,边城古镇风貌保存至今,不仅得益于当地居民自我保护意识提高,还得益于2018年11月1日起施行的《湘西土家族苗族自治州边城历史文化名镇保护条例》。

湘西州历史文化厚重,境内历史文化名城名镇名村众多。近年来,由于社会转型、拆旧建新等原因,许多名城名镇名村面临被破坏甚至消亡的压力。“以花垣县为例,列入中国传统村落名录的9个村及获得特色村寨的隘门村,共有传统民居1399栋,保存完好1345栋。长年空置无人居住128栋,近3年拆除旧民居新建木屋10栋,砖房51栋。”提及湘西传统村落毁坏问题,州人大代表、政协委员多次要求加强立法保护。

为做好湘西历史文化名城名镇名村的保护文章,自2004年开始,湘西州人大常委会按照“一城一镇一条例”的立法模式,相继制定出台凤凰历史文化名城保护条例和里耶、浦市、边城历史文化名镇保护条例,用法治筑牢历史文化名城名镇保护与利用的“笼子”。2019年6月,州人大常委会启动了芙蓉镇历史文化名镇立法保护工作,至此,湘西州将实现国家级历史文化名城名镇立法保护的全覆盖。

2019年,湘西州人大常委会率先全省之先制定出台了《湘西土家族苗族自治州传统村落保护条例》,破解了传统村落保护过程中出现的主体责任不明、保护措施不力、原住民权益不清等关键问题,结束了长期以来湘西传统村落保护工作无法可依的历史。作为省内首部对传统村落进行专项保护的地方性法规,该《条例》在具体保护措施上显现出很多创制性内容。比如,鼓励原住民在原址居住,促进村落原有形态、生活方式的传承延续;将保护范围分为核心保护区域和建设控制地带,区分不同情况,采取相应措施,实行分类保护;等等,为省内同类立法树立了湘西样本。

如今,随着各个《条例》的贯彻实施,湘西古城、古镇、古村管理机制不断顺畅,保护氛围愈发浓厚,古城、古镇、古村焕发了新生机,让居民看得见山、望得见水、记得住乡愁。

法治建设是渐进的过程,立法工作也永远在路上。湘西州人大常委会将以服务全州发展为使命,以民生关切为导向,以突出问题为选项,在创新和精细上持续发力,在提高质效、务实管用上下狠功夫,推进地方立法精准化精细化,为建设美丽开放幸福新湘西构筑起强有力的法治保障。