



河护蓉城 水润天府

——成都市开展河道保护与管理领域修法工作侧记



图为成都市青羊区磨底河黄忠公园段。

9月27日,《成都市〈中华人民共和国河道管理条例〉实施办法》(以下简称《实施办法》)提请省十三届人大常委会第三十次会议审查批准。

■熊明 王静

成都已从“因河而生”走向“因河而兴”,特别是在2018年习近平总书记首次提出了建设公园城市的理念后,成都的河道保护与管理就肩负起“要突出公园城市特点,把生态价值考虑进去”新的历史使命,也将站在全新的历史高度去谋划与开展。为此,《实施办法》将在立足“防洪”这一传统和主要功能基础上,进一步发挥改善生态环境的作用和体现河道综合效益等价值,进而用法治为建设践行新发展理念의公园城市注入源源不断的“活水”。

《实施办法》于1993年正式施行以来,经2006年修订,已将河道保护推上了法治化轨道,有力地推动了河道管理规范化工作,对规范河道的建设与管理,保障防洪安全、供水安全、水工程安全、生态安全,曾发挥了积极作用。但是,随着成都高速发展,城市建设开发已经与水资源、水生态、水环境、水文化保护之间的矛盾日益显现。因而,通过本次修法,推动“以河护城,以水润城”理念更加深入人心,为城市河道修复并加固法治的“护甲”,让更多城市管理者 and 一线执法者都能站在河流的角度,参与到建设践行新发展理念的公园城市之中。

定分
进一步划清管理权限与管理保护范围

《商君书》定分篇讲到,“故夫名分定,势治之道也;名分不定,势乱之道也”。正如,名分已定,解决纠纷就有了依据,社会才有正常的秩序。通过为基层执法与管理工作“定分”,让解决矛盾纠纷有更加明确完备的“法”可依。因而,此次修法就是要为成都市主要河流的管理体制确定“名分”,推动市和区(市)县有关部门在河道管理中各司其职,让每一条河流都能找到被保护的“归属”。全面修订《实施办法》,正是要通过明确市、县、镇(街)三级政府和相关部门工作职责,回应现实情况和发展需要,为有关部门配合做好河道管理工作划定标准和确定依据。通过修法,成都市准备将清水河、磨底河、沙河、浣花溪等确定为市管河道,并在省管河道之外,进一步明晰市管与区(市)县管河道的责任划分。

同时,为了更好地兼顾城市发展与河道保护双重功效,在原有河道管理范围基础上,区分有堤防河段与无堤防河段,并新增五城区有堤防河段管理范围划定的标准。河道管理范围的划定也更加注重与国土空间规划相关管控要求、城市规划蓝线相协调,市和区(市)县两级政府履行分级管理职责、设置相应保护标识、划定范围的备案与结果公布等工作也将有明确依据。

有度
进一步规范河道整治与涉河建设

《韩非子》有度篇讲到,“巧匠目意中绳,然必先以规矩为度”。正如,高明的木匠用肉眼测度木材也合乎墨墨的标准,但首先一定要用规和矩作为标准。虽然,河道保护的基层执法者和城市管理者,为建设践行新发展理念的公园城市,适应城市快速发展,在平衡河道保护与开发建设方面做出了大量努力;但是,离开“法”这把“标尺”,再有效的河道保护措施都将会缺少刚性和强制力,进而出现不同区(市)县差异化对待涉河建设活动导致的执法不统一、公信力丧失、有效监管缺失等弊端。为此,此次修法将为河道保护与管理工作在规范建设行为和处置涉河建(构)筑物等领域确立更完备的刚性“规矩”。

《实施办法》的修订就是要保障基层的实践经验能被放在法治框架中更好地发挥作用。始终围绕服务高质量建设公园城市这个目标,将河道保护与城市发展相融合,立足明确河道整治与建设应当遵循的具体要求,做好与长江保护法的衔接,并对涉河开发建设与河道整治工作提出了更高要求。比如,将因建设行为承担赔偿责任范围从破坏水利工程拓展为公共设施等破坏建(构)筑物,规范对建(构)筑物的依法处置,明确禁止在河道管理范围内违法新建,要求对既存的建(构)筑物分类处理,对合法建(构)筑物权利人造成损失也应当给予相应补偿,进一步完善对已经建成设施整改、改建、拆除的报批程序。

值得一提的是,还有热心市民积极关注成都河道护堤工程的修建与维护,他们对天府新区、高新区在府河华阳段修建沿河防护工程的差异化做法提出了疑问。为此,7月15日,调研组会同市水务部门特意在涨水期下雨天深入该河段,现场与一线执法人员交流讨论,了解到这些差异化的防护措施都符合防洪要求,并观察到现场水位也在各自护河工程的安全线内。

正名
为推动河长制创新升级提供立法指引

《荀子》正名篇讲到,“名定而实辨,道行而志通”。正如,名称和实际事物的对应关系要统一,正确和错误的轮廓才清楚。法律只有反映客观事实规律,才能使执法者准确执法,也最终得到民众的理解与拥护。因而,将工作措施写入法规制度要有实践基础,做到“名实相符”。河长制、排污口监管制在法规中被确认,将对基层执法者更好开展工作提供明确指引。本次修改《实施办法》就新增了关于河长制的内容,与正在制定的《四川省河湖长制工作条例》予以衔接,拟规定成都市建立四级河长制体系,明确各级河长工作职责,同时针对基层反应执法力量薄弱的现实问题,立足各区(市)县执法力量的差异和条件,拟在法规中规定鼓励探索巡河新模式,建立智慧化管理应用平台,推动运用信息化管理手段和新技术及早发现潜在隐患。

7月15日,调研组还在磨底河金沙段调研时了解到,为了更好地落实河长制,加强对排污口的监管,青羊区创造性地建立了“排口长管理制度”。磨底河金沙段全长2.1km,辐射金沙遗址、同怡社区27个院落,18000余户,45000余人。磨底河在青羊区境内共有一个入河排污口,位于成都市青羊万家湾村十一组,为市政生活入河排污口,由市场环境集团对污水处理达标后进行排放。根据青羊区河长制办公室7月发布实施的《青羊区下河排水口监督管理奖惩暨排口长管理制度》,属地街道办事处对每个下河排水口对应设置口长,做到专人盯守。口长分为街道级、社区级,由具体点位所属街道、社区有关负责同志担任,口长为本单位正式编制人员。工作人员一旦发现排口排放污水,属地街道、兴蓉市政有限公司应于2个工作日内采取临时措施进行整改,并于30个工作日内完成长效治理,确保污水不下降。治理完毕后,区河长办对问题点位进行复查销号。排口长制结合本地实际对《实施办法》修订草案“开展入河排污口排查,建立排污口档案,进行分类整治,加强动态监测”的要求做到了真正落地落实,更加显得接地气、可操作、有成效。

在党的坚强领导下,成都将继续用法治的力量守护每一条河流,让天府之城的水继续更好地“活”下去,让人民的城市持续焕发更多、更强的生机与活力!

立法撑起历史风貌建筑“保护伞”

——《泸州市历史风貌建筑保护条例》出台侧记

《泸州市历史风貌建筑保护条例》(以下简称《条例》)于9月27日提请省十三届人大常委会第三十次会议审查批准。

历史风貌建筑保护该“保什么”“谁来保”“怎么保”“怎么用”?在《条例》中可以找到明确答案。《条例》的制定,撑起了历史风貌建筑的“保护伞”,标志着泸州历史风貌建筑保护步入了法制化轨道。

■赵红 孙谋

立法迫在眉睫

历史文化是城市的根与魂。“城下人家水上城,酒楼红处一江明。衔杯却爱泸州好,十指寒香给客橙。”这是清代著名诗人张问陶笔下的《泸州》诗,其经典佳句勾勒了泸州江城的美丽画卷,也是外地人认识泸州的重要文化“名片”。

泸州于1994年被认定为第三批国家历史文化名城,曾有着两千多年的建城史,是中国唯一的酒城,闻名遐迩的两大名酒泸州老窖和郎酒均出自于此。

泸州因位居川黔滇渝结合部,自古以来为军事要塞,历代为兵家必争之地,有着“铁打泸州”之誉,朱德、刘伯承、恽代英等老一辈无产阶级革命家都曾在此从事过革命工作,这些璀璨的文化遗存成为泸州人最温暖的记忆。

随着城市化进程的加快,泸州名城保护工作面临着严峻的形势,“川南人民行政公署”“川南师范学堂”等部分具有极高价值的历史风貌建筑遭到毁灭性破坏,32处历史建筑因年久失修或城市规划建设等因素被拆除、灭失、垮塌,18处成为危房。

2020年,在接受上级对历史文化名城的评估调研时,检查组指出泸州历史建筑坍塌灭失较严重,历史文化价值受到影响,甚至遭遇了摘牌危机。

提到川南人民行政公署,市文化遗产研究保护中心主要负责人陈凤贵就痛心不已。据介绍,川南人民行政公署于1950年从自贡搬迁到了泸州的花园路,当时下辖泸县,还有隆昌、乐山、宜宾、内江4个专区公署,以及泸州市、自贡市人民政府,是中国西部地区的一个省级行政区。他认为,公署旧址是泸州历史的见证、城市的记忆,是当年泸州辉煌历史的乡愁,具有重要的历史价值。现在拆除了,他觉得非常的遗憾。而今天的公署旧址早已荡然无存,人们只能通过照片档案领略它的吉光片羽。

类似的珍贵历史记忆,不经意

间就被湮没在城市的高楼林立中,只留下那些残壁断垣静静地讲述着昔日的风雨和荣光,让不少老泸州人感慨再也找不到家乡原来的样子;三圣古城垣上建起了各个时期修建的房屋、枇杷沟的大段古城垣深埋在建筑垃圾中、仅剩的古城门——凝光门遍布着管线设施,而城门上方日夜通行的车辆压得它不堪重负、曾经的茶马古道——宝莲街因年久失修再无往日的繁华、建于清嘉庆年间的王爷庙只剩下空荡荡的四壁和破损的柱头……广大市民对历史风貌建筑保护利用的呼声越来越高。

近年来,各级人大代表、政协委员相继提交了一批加强文物保护、针对历史文化遗产立法的建议。此外,《条例》起草组拍摄的专题片《守护城市记忆的灵魂》在市委常委会上播放时,市委常委会们看后,都表示以地方立法的形式加以保护历史文化势在必行、刻不容缓。

立法汇聚民意

传承历史文化,保护名城文脉,市人大常委会对此高度重视,坚持以习近平总书记关于历史文化保护传承的一系列重要指示精神为指导,充分发挥人大主导作用,选定《泸州市历史风貌建筑保护条例》报请市委批准,作为2021年的人大立法计划项目。

为做好此次立法工作,市人大常委会于2020年初就进行系统部署;当年9月,《条例》起草组在深入各区县调研的基础上,分赴成都、绵阳、阆中等地考察学习并形成调研报告;11月,聘请专家对《条例》进行立法风险评估;12月,由市住房城乡建设局、自然资源和规划局共同起草了初稿。

2021年4月27日,该《条例》(草案)》提请市八届人大常委会第三十六次会议进行一审,会议认为《条例》(草案)》还有一些问题需要认真研究解决。市人大常委会副主任姚永康表示,一审主要针对《条例》(草案)》的合法性、必要性进行了审议,但在明确保护的對象和范围、保护责任、设立保护委员会、纳入名录的程序等方面,仍需修改完善。

高质量立法是地方人大工作的神圣职责。由市人大常委会、常委会立法工委牵头,重新抽调精干力量组建工作专班,开展集中办公,梳理审议意见,逐字逐条修改,对群众反映强烈的名城核心保护区域、重要历史文化街区、历史风貌建筑保护责任人的权利和义务等内容都明确写入草案。5月下旬,市人大另行组建调研组,分赴天津、嘉峪关等地考察学习先进立法经验。

立法为民,当充分汇聚民智。市人大常委会通过市人大、市级相关部门官方网等平台,广泛征集意见,同时组织召开有关部门、专家学者等多个层面的征求意见座谈会,共先后召开征求意见座谈会30余场,立法听证会、立法专家论证会和

立法协商座谈会10余次,最大限度地征询到区县人大、市级部门,人大代表、政协委员及社会各方意见373条,经论证采纳156条,为修改《条例》打下了坚实基础。

8月27日,市八届人大常委会第四十次会议三审表决全票通过了《条例》。

立法强调特色

为确保《条例》“接地气、有特色、行得通、能管用”,市人大常委会始终抓住提高立法质量这个关键,坚持从实际需要出发,不断完善法规内容,切实增强了立法的针对性和可操作性。

开展普查认定是一大亮点。《条例》规定了历史风貌建筑的认定标准和程序,以及先普查后征收、预先保护工作机制等内容。明确市、县(区)政府要对历史风貌建筑等遗产资源进行收集汇总、整理造册,便于统一保护和管理;对未组织普查和调查的作出相应的处罚规定。

怎么界定各方的工作任务和法律责任?《条例》规定历史风貌建筑保护名录按照推荐、评审、公布三个程序进行确认,具体经过预评估、专家论证、征求意见等科学决策环节,最后向社会公布。经公布的历史风貌建筑由市政府统一设置保护标志;保护名录的建立,意味着要配套相应的管理制度,建立考核和问责机制,从而确保保护措施的及时和有效。

着重强调了统一规划管控的严格要求。《条例》提出了制定历史城区、历史文化街区以及传统风貌建筑区专项保护规划、严格控制建设活动,完善基础设施建设等制度设计;同时,对于《条例》施行前因历史因素导致古城垣遭到破坏或者违法占用的,要求市政府按照规划实施方案,分期或者逐步改造恢复其原有历史风貌。

历史风貌建筑怎样才能焕发新活力?《条例》专设“合理利用”一章,要求政府落实历史文化遗产保护资金配套,通过微整治、微改造等方式,出台推进结构安全、消防安全、功能置换等方面措施,推动历史城区、历史文化街区、名镇名村等历史空间的复兴;通过建立完善的活化利用机制,要求政府委托相应平台公司,采取市场化运作方式引入社会资本,将历史风貌建筑进行活化利用和对外展示,避免历史建筑及其原有风貌遭到破坏或灭失,在充分利用中得以保护。

该市人大法制委有关负责人表示,《条例》的出台将弥补泸州在历史城区、历史文化街区、历史建筑和传统风貌建筑保护管理上的立法空白,多层次多角度为历史风貌建筑保护工作护航,也必将进一步擦亮“国家历史文化名城”的金字招牌,为泸州建设全省经济副中心和新时代区域中心城市提供强有力的法治支撑。



图为省十三届人大常委会第三十次会议分组审议会场。(本报记者 钟德波 摄)

推动新时代地方人大工作再上新台阶

(上接第一版)会议指出,栗战书委员长的讲话对人大工作具有重要指导意义,要认真贯彻“六个旗帜鲜明”总体要求,持续加强常委会和机关党的建设,积极发挥常委会各级党组织作用,切实履行全面从严治党责任,以扎扎实实的

党建成效推动新时代地方人大工作再上新台阶。

会议还审议了《中共四川省人大常委会党组工作规则(修订草案)》(送审稿)、《中共四川省人大常委会党组理论学习中心组学习制度(修订草案)》(送审稿)。

省人大常委会党组副书记、副主任王铭晖出席会议并发言。省人大常委会党组成员、副主任叶叶、宋朝华、王菲,秘书长贾瑞云出席会议。

省人大常委会副主任陈文华列席会议并发言。