

## 徽风徽韵在依法保护中得到更好传承

### 黄山市人大及其常委会用“小快灵”立法保护山水人文

#### 新实践

□ 本报记者 蒲晓磊 范天娇

安徽省黄山市不仅是风景名胜黄山所在地，也是徽文化的重要发祥地。

自2016年被赋予地方立法权以来，黄山市注重发挥人大在立法中的主导作用，坚持把保护黄山绝佳生态和历史文脉作为推进地方立法的切入点，将“立得住、行得通、管得了”9个字贯穿立法始终。

给徽州古建筑套上法治“保护罩”，给风景区开发划定法治“红线”……近年来，黄山市制定了一批体现市情特点、地域特征、人文特色的“小快灵”法规。

长期以来，黄山市人大及其常委会发扬全过程人民民主，广泛凝聚立法共识，建立了由60名专家组成的立法“智囊团”，设立了首批11个基层立法联系点，出台了12部地方性法规，让徽风徽韵在依法保护中得到更好传承。

#### 地方立法有特色真管用

松材线虫病是我国有史以来最具传染性、毁灭性的林业病害，该病自1982年传入我国后，已在多地发生并流行成灾，导致大量松树枯死。对我国的松林资源、自然景观和生态环境造成严重破坏。

几十年来，有着204万亩松林面积的黄山市，始终将松材线虫病防控工作作为生态保护的“一号工程”。

“保护松林资源不仅是黄山市经济建设的重要组成部分，在黄山市生态建设中也具有极其重要的地位和作用。”黄山市人大常委会法工委主任李原说。

多年来，黄山市强化责任落实、监测普查、综合防治，联防联控，先后组织实施了松材线虫病预防体系工程、松材线虫病三道防线项目工程，尤其是在建章立制方面做了大量工作，先后发布了《关于严防松材线虫病传入的布告》和《关于加强松材线虫病预防工作的通告》两道“禁虫令”，在预防松材线虫病方面积累了丰富的经验。

在获得地方立法权之后，黄山市决定制定一部适合黄山市松材线虫病防治的地方性法规，为加强全市森林资源特别是黄山风景区松林保护营造更加浓厚的氛围。

2018年4月17日，黄山市七届人大常委会第三次会议表决通过《黄山市松材线虫病防治条例》。该条例是全国首部地级市松材线虫病防治法规，标志着黄山市自然生态安全，尤其是黄山松林资源进入依法保护的新阶段。

从代表提出议案到法规通过，仅用了7个月时间。尽管时间不长，但工作量并不小，质量也没有打折扣。据统计，从立法程序启动到《保护条例》颁布实施，其间共召开座谈会、征求意见会等40余次，参加人员达200余人次，起草小组对《保护条例》进行了9次大修改、50余次小修改。

此后，在总结《保护条例》立法经验的基础上，黄山市人大常委会又针对徽州自然生态和历史文化保护等关键领域，进行了更多“小快灵”立法的尝试，至今已出台了12部法规。

这些“小快灵”立法虽然篇幅不大，但立法质量丝毫不低，每一部地方性法规都成为管用好用的精品。黄山市人大常委会有关负责人介绍说，从法规的实施效果来看，这些法规切口小、发力准、效果好，对完整保护徽州历史文化、景区资源、风貌特色起到了积极的促进作用，是黄山市人大及其常委会通过“小快灵”立法，化繁为简，解决针对重点领域、重点问题的生动实践。

#### 小快灵立法解决大问题

黄山市歙县是著名的旅游胜地，这里的徽州古城有着上千年历史，具有丰厚的文化积淀和独特的人文景观。

但在《歙县徽州古城保护条例》出台前，古城的保护和管理情况并不乐观。在古城生活了50多年的凌先生回忆道，长期以来，古城文物古迹的人为破坏现象时有发生，令人担忧。而且，危房失修、古建筑自然侵蚀与人为破坏、乱拆乱搭乱建乱晒的“四乱”等乱象，让到歙县徽州古城旅游观光的游客高兴而来，扫兴而归。

在2016年1月举行的黄山市六届人大六次会议上，刘宏军等20名人大代表联名向大会提交了制定《歙县徽州古城保护管理条例》的议案，呼吁立法保护古城，解决古建筑自然侵蚀和人为破坏严重、保护资金缺乏等难题。

对于这一立法建议，黄山市人大常委会高度重视并迅速推进落实。2016年8月，黄山市六届人大常委会第二十六次会议审议通过了《歙县徽州古城保护条例》（以下简称《保护条例》）。9月，安徽省十二届人大常委会第三十三次会议审查批准了《保护条例》。这是黄山市被赋予地方立法权之后，成功制定的首部地方性法规，填补了我国“四大古城”中唯独徽州古城没有立法的空白。

从代表提出议案到法规通过，仅用了7个月时间。尽管时间不长，但工作量并不小，质量也没有打折扣。据统计，从立法程序启动到《保护条例》颁布实施，其间共召开座谈会、征求意见会等40余次，参加人员达200余人次，起草小组对《保护条例》进行了9次大修改、50余次小修改。

此后，在总结《保护条例》立法经验的基础上，黄山市人大常委会又针对徽州自然生态和历史文化保护等关键领域，进行了更多“小快灵”立法的尝试，至今已出台了12部法规。

这些“小快灵”立法虽然篇幅不大，但立法质量丝毫不低，每一部地方性法规都成为管用好用的精品。黄山市人大常委会有关负责人介绍说，从法规的实施效果来看，这些法规切口小、发力准、效果好，对完整保护徽州历史文化、景区资源、风貌特色起到了积极的促进作用，是黄山市人大及其常委会通过“小快灵”立法，化繁为简，解决针对重点领域、重点问题的生动实践。

#### 群众在家门口参与立法

近年来，黄山市人大及其常委会坚持把全过程人民民主贯穿立法全过程，在立法当中，注重发挥人大代表的主体作用，善于借助专家顾问的外脑力量，注意听取社会公众的真实意见，确保每一项立法都能回应民意、体现民意、促进民生。

一方面，在立法选题上更合民意。黄山市人大

大常委会在健全完善立法项目征集、论证制度的同时，明确要求每个立法项目都要达到“四个必须”的要求，即必须召开专家论证会议，必须深入开展立法调研，必须征求基层执法单位和人大代表意见，必须网上公开征求公众意见。

长期以来，黄山市人大及其常委会坚持人民有所呼，立法有所应，推动形成常态化制度化规范化的法规立项工作机制，真正做到群众期盼什么，立法就跟进什么。制定的《黄山市住宅小区物业管理条例》《黄山市养犬管理条例》《黄山市文明行为促进条例》等法规，都顺应了群众对美好生活的期盼。

另一方面，在立法过程中更接地气。为进一步敞开立法大门，推进精细化立法，2018年，黄山市人大常委会按照立法领域对应、知识结构合理、人员规模适度的原则，建立了由60名法学专家、各专业领域专家和语言文字专家等组成的立法“智囊团”。2020年，又确定了11家基层单位作为首批基层立法联系点单位，覆盖各个区县、各个行业、各个行业，在群众家门口搭建起反映立法工作意见建议的“直通车”。截至目前，通过立法联系点共征集到120多条立法意见建议。

例如，在《保护条例》制定过程中，安徽省工艺美术大师、“非遗”徽州剪纸传承人吴笑梅等人在征求意见座谈会上提出的古城范围界定、管理机构设置等建议，都被吸收采纳，解决了保护范围、管理责任主体不明确等问题。黄山市六届人大常委会第二十六次会议对《保护条例》进行分组审议时提出的38条审议意见中，有27条被采纳。

黟县碧阳镇社区副书记胡东东，还有一个身份——基层立法联系点联络员，曾经参与了多部法规的制定。“立法联系点开在百姓家门口，让立法工作走进了寻常百姓家。通过立法联系点，人民群众对立法工作的意见建议可以乘上‘直通车’，一下子拉近了与立法工作的距离，立法工作更接地气、更贴心。”

制图/李晓军

#### 立法资讯

### 制定国家公园法 加快立法进程实现长远保护

本报讯 记者朱宁宁 构建统一、规范、高效的中国特色国家公园体制是我国生态文明制度建设的重要内容。国家公园法已被列入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目。十三届全国人大五次会议期间，有代表提出议案，建议制定一部国家层面涵盖立法目标、基本原则、保护主体界定、一般性制度等内容的综合性国家公园法。

建立国家公园体制，是党的十八届三中全会提出的重点改革任务。2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建立国家公园体制总体方案》，明确了建立国家公园体制的总体要求、目标任务和制度措施，提出“研究制定有关国家公园的法律法规”并部署开展试点工作。2019年1月23日，中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》，明确提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”“到2025年完成自然保护地整合归并优化，完善自然保护地体系的法律法规、管理和监督制度”的总目标。有信息显示，国家公园体制试点验收已结束，国家公园体制将转入正式设立阶段。

据了解，我国还没有关于自然保护地和国家公园的专门立法。现有自然保护相关法律法规体系已不能满足国家公园保护管理需求。国家公园领域的立法呈现出“一园一法、地方主导”的特点。虽然各个国家公园会同地方政府制定了相应的管理办法、实施方案或标准规范，但各自为政的局面难以形成统一的法规体系，存在着法律层级较低、法规体系不完善和缺乏社会公众广泛参与等诸多现实问题。

鉴于此，议案提出对国家公园实施依法管理，尽快制定国家公园法，以实现国家公园的依法保护和长远保护。议案认为，国家公园在管理层面上与自然保护地立法有冲突时应当以已有自然资源立法为标准，并建议明确现阶段国家公园规划区域内自然资源保护的主体，构建跨区域立法模式，健全跨区域立法程序，统一跨区域立法内容，明晰执法主体，构建国家公园投入与运行机制、志愿者服务机制以及公众参与制度。

### 修改文物保护法 修订草案稿正在修改完善中

本报讯 记者朱宁宁 修改文物保护法已列入十三届全国人大常委会立法规划项目。根据今年的全国人大常委会工作报告，文物保护法修改被全国人大常委会列为预审议的40件法律案之一。据悉，司法部征求有关方面意见建议，目前正在对修订草案稿进行修改完善。

文物保护法于1982年11月颁布，对于加强文物保护、继承中华民族优秀传统文化遗产、促进科学研究工作、进行爱国主义和革命传统教育、建设社会主义精神文明和物质文明发挥了重要作用。自1991年起，历经5次修正和1次修订。2012年，全国人大常委会开展了文物保护法实施情况执法检查。2021年11月，国务院办公厅印发“十四五”文物保护和科技创新规划，文物事业五年规划首次上升为国家级专项规划，表明文物工作在党和国家事业大局中地位和作用明显提升。

十三届全国人大五次会议期间，有代表提出有关修改文物保护法的议案，建议全国人大常委会尽快明确审议时间，确保审议在本年度顺利完成。议案还从多方面提出了具体的修改意见，包括修法的指导思想、修法的原则、立法目的、文物定义、政府责任、社会参与、不可移动文物保护、馆藏文物保护利用、规范文物流通以及文物保护监督检查等方面。

据了解，2020年，在充分调查研究的基础上，国家文物局向有关专家、地方文物主管部门和188个中央国家机关单位征求意见，召开座谈会听取专家和基层文物部门意见，形成了文物保护法修订草案（征求意见稿），并向社会公开征求意见。2021年2月，文化和旅游部、国家文物局向国务院报送文物保护法修订草案送审稿。

#### 立法眼

□ 本报记者 朱宁宁

法典编纂是目前法学界最热门的话题之一。今年的全国人大常委会工作报告明确提出，要增强立法工作的系统性、整体性、协同性，在条件成熟的立法领域继续开展法典编纂工作。

《法治日报》记者从多渠道获悉，目前我国法典编纂研究论证准备工作在多个法学领域展开。其中，作为关涉亿万劳动人民切身利益的劳动法典编纂准备工作正在全力加码。

近日，一场名为“新发展阶段的劳动法典：目标、挑战与路径”专题研讨会以线上线下相结合的方式在北京召开。会上传递出一个强烈信号，编纂一部具有时代性、人民性、具有中国特色的劳动法典的立法时机已经成熟。

#### 加强劳动法典编纂理论研究

“法典编纂是系统长期艰巨的立法任务，编纂劳动法典是重大的理论和实践课题，需要学界开展深入全面系统的理论研究，为立法工作提供理论支撑。”中国法学会副会长兼秘书长、中国社会法学会会长张鸣起指出，编纂劳动法典需进一步加强理论研究。

张鸣起认为，应深入研究劳动法典的体例结构。法典强调立法的完备性和体系性，要从现有劳动法律体系及立法需求出发，坚持目标导向和问题导向相结合，研究劳动法典主要内容、内部结构、篇章安排及其内在的逻辑关系、分析逻辑规律。同时，深入研究

法典编纂的实现路径。要加强立法规划的研究，分步骤、分任务、分阶段有序推进，还要统筹立法改革释纂等各项工作，深入研究时间表、路线图和任务书。

张鸣起尤其强调要注重理论创新。“劳动法典编纂要着眼于21世纪劳动法面临新课题，把握劳动法的发展方向和未来趋势，要深入总结国外经验做法，总结规律，追踪发展的方向、动向，深入研究劳动法典编纂应有的时代特征和中国特色，特别是中国特色，努力提供中国方案，展示中国智慧，推出具有创新价值研究成果，为法典编纂建言献策。”

此外，张鸣起认为，扎实做好重要理论问题研究的同时，还要加强和立法行政、司法、工会等部门机关沟通，有针对性地开展各类对策研究。

#### 法典编纂必须坚持中国特色

新就业形态劳动者、新生代员工、人工智能和灵活就业工……进入新发展阶段，我国劳动关系发生了诸多变化，劳动法治建设面临诸多新问题、新挑战。据了解，早在2021年3月，全国人大社会建设委员会就曾委托多个机构和单位以编纂劳动法典为资项，就健全完善劳动法律体系，保护劳动者合法权益、新发展阶段和谐劳动关系建设、健全多层次社会保障体系等问题开展专题研究。

“从这些研究成果和其他方面反映的情况来看，我国理论界和实务界对编纂劳动法典已形成许多重要的共识。”全国人大常委会委员、全国人大社会建设委员会副主任委员陈斯喜说。

## 涉及亿万劳动者权益保障 编纂劳动法典呼声渐起 体现时代精神 回应实践要求

首要的共识就是编纂劳动法典的必要性。各方一致认为，编纂劳动法典必将有利于增强劳动法律体系科学性、增强劳动法治内在和谐统一，增强劳动法治权威性和实施有效性。其次，各方普遍认为，编纂劳动法典时机已经较为成熟。党中央高度重视法典编纂工作，对编纂劳动法典提供有利的政治保证。与此同时，目前我国已经形成一套比较健全完善的劳动法律法规和规章政策体系，为劳动法典提供了重要基础。

对于编纂劳动法典应当遵循的基本原则，各方也达成高度共识，认为劳动法典编纂必须坚持中国特色，立足中国国情，体现时代精神，同时要研究借鉴外国有益经验，坚持问题导向，直面新问题、新挑战，回应实践要求。坚持科学立法、民主立法、依法立法，深入贯彻全过程人民民主，切实做到集思广益。

“这些共识为推进劳动法典编纂工作提供了良好的基础。”陈斯喜说。

除了必要性和可行性之外，全国人大常委会委员、中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成指出，编纂劳动法典还必须要紧迫性。“我国的数字经济引领全球，互联网应用也是全球最大规模的应用。过去，我们的劳动法治更多跟着西方国家走，但现实要求至少我们要同步甚至领跑。劳动法典编纂不可能一蹴而就，过程当中要不断走向成熟。”郑功成说。

#### 编纂劳动法典条件基本具备

“劳动法典的编纂，将极大推动我国劳动法治进

程，对劳动法学发展也将具有里程碑意义。”北京大学党委副书记、北京大学法学院教授、中国社会科学法学研究会副会长兼秘书长叶静漪说。

在叶静漪看来，劳动法该如何回应时代发展需求，展现中国的大国气象，编纂劳动法典就是答案。叶静漪指出，改革开放以来，我国劳动法治发展已经有两座里程碑：第一座是与市场经济相伴相生的劳动法，第二座是与和谐社会相伴相生的劳动合同法。未来，第三座里程碑将是与新时代相伴相生的劳动法典。

值得一提的是，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》将劳动就业领域立法作为完善社会重要领域立法的重点内容。“以编纂劳动法典为指向，推动我国劳动法律体系健全完善，是提升法律质量、优化法律体系、促进全面依法治国的必然要求。”中华全国总工会书记处人选、党组成员邹震指出，总体来看，编纂劳动法典已基本具备相关的基础条件。

据介绍，目前我国已经形成比较完备的劳动法律法规体系。1994年制定的劳动法为我国劳动法律建设打下坚实的基础。2007年制定的劳动合同法、劳动争议调解仲裁法，从实体和程序两个方面系统构建我国劳动法律制度，职工病防治法、就业促进法等法律，《工伤保险条例》《职工带薪年休假条例》《女职工劳动保护特别规定》等行政法规以及为数众多的部门规章、司法解释、地方性法规和地方法政策规章共同构成目前比较完备的劳动法律法规体系，这些都为编纂劳动法典奠定了坚实制度和实践基础。

但应当看到，近年来，我国经济社会发展众多重大的变化，劳动关系问题更加错综复杂，劳动领域现有立法已经不能完全适应当前形势的发展。

“解决这些突出的矛盾和问题，需要对劳动法律法规体系进行集约化升级，补齐劳动立法的短板，并将部分劳动规章和地方劳动立法的成熟经验上升到国家立法层面，形成系统化劳动法典，统筹解决立法空白滞后和碎片化等问题。”邹震说。

#### 构建中国特色和谐劳动关系

任何立法都会涉及立法价值的问题。那么，我国的劳动法典应当确立什么样的价值取向呢？人力资源和社会保障部劳动关系司司长聂春奎认为，作为社会法，劳动法典鲜明的立法价值取向就是保护劳动者权益，促进劳动关系和谐。对劳动者倾斜性保护，促进社会公平，实现社会正义。

“编纂劳动法典事关最基本的民生问题，事关治理体系和现代化。”聂春奎认为，中国的劳动法典必须具有政治性、人民性、时代性和前瞻性。四者是辩证统一的有机整体，这其中，政治性是根本，人民性是核心，时代性是基础，前瞻性是关键。

首先，要强化政治性，必须植根于中国的政治制度、政治体制，在中国特色社会主义制度下以构建中国特色和谐劳动关系为目标。其次，要突出人民性，始终坚持人民至上。要将各类劳动者最大限度纳入劳动法典适用范围，要最大限度依法保护劳动者的经济、政治、文化的社会权益。再次，要紧扣时代性。编纂劳动法典必须与中国当代实际相结合，始终坚持从实际出发。最后，要具有前瞻性。目前，劳动立法很多问题走到“无人区”，劳动法典必须坚持前瞻性的视角统筹谋划，未雨绸缪，打出提前量，赢得主动权。