

我省历史文化悠久,文物古迹众多。目前全省已有历史文化名城11个,名镇18个,名村29个。加强历史文化名城名镇名村的保护,有利于保持和延续传统格局和历史风貌,维护历史文化遗产的真实性和完整性,这对我省这个文化大省尤为重要。

# 健全保护制度 凸显河北特色

## ——《河北省历史文化名城名镇名村保护办法》立法特点解读

刘建辉



正定古城 资料图片

7月16日,省政府第六次常务会议审议通过了《河北省历史文化名城名镇名村保护办法》,力求建立健全更加完备的法律制度。作为贯彻落实国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》的配套规章,这一办法具有鲜明的地方特色,主要体现在以下十个方面。

一是建立“两个层级”的保护体系。设定了国家和省两个保护层级。国务院条例颁布前,我省已经建立了省级保护体系,公布了一批历史文化名城、名镇和名村,今后维持省级保护体系,符合河北保护工作实际;同时,规定的省级历史文化名城、名镇和名村的申报条件与国家级一致,并增加了河北特色要求,这样既丰富了保护内容,又高标准、高起点、严要求,便于省级历史文化名城、名镇、名村升格为国家级。

二是要求设立保护委员会。规定市、县两级人民政府应当设立历史文化名城名镇名村保护委员会,由本级人民政府及其相关主管部门负责人、专家和公众代表组成,专家和公众代表由本级人民政府选聘。保护委员会应当根据本级人民政府确定的工作职责,建立健全审议制度。这样做有利于对名城名镇名村的保护工作开展统一组织协调,形成合力,工作开展得更加有效,更具科学性、针对性。

三是确立更多的政策扶持。历史文化名城名镇名村的保护工作是全面保护,需要其他保障措施的建立健全。在资金方面,要求各级人民政府将保护工作纳入国民经济和社会发展规划,并安排保护专项资金,用于历史文化名城名镇名村和历史文化街区、历史建筑的普查、规划、保护等工作;在土地方面,规定县级以上人民政府应当统筹安排建设用地指标,优先保障因历史文化名城名镇名村和历史文化街区保护规划实施需要进行的住宅建设。

四是扩大群众参与。保护工作要保证原住民的参与,维护原住民的合法权益。鼓励和支持企事业单位、社会团体和个人通过捐赠、投资或者提供技术服务等方式参与保护工作,通过社会力量的广泛参与,解决保护资金不足问题。市县设立的保护委员会也要求有公众代表参加。

五是强调社会监督。这是做好保护工作的重要一环。市、县人民政府

应当将经批准的名城名镇名村自批准公布之日起30日通过政府门户网站、现场公示牌、新闻媒体等形式向社会公布。保护规划应当公告,广泛征求有关部门、专家和公众的意见,涉及房屋征收、土地征用的,应当举行听证。市县人民政府应当通过政府门户网站、新闻媒体等向社会公布有关保护工作的检查和评估信息,接受社会监督。

六是突出保护规划的严肃性。分别明确名城、历史文化街区和名镇名村保护规划编制单位的资质。规定保护规划应当自名城名镇名村批准公布一年内完成,并报省政府审批,并且一经批准,不得擅自修改。经依法批准的历史文化名城名镇名村和历史文化街区保护规划,应当作为建设项目规划许可的依据。名镇和历史文化街区保护范围内的区域,不再编制相应区域的控制性详细规划。

七是补充历史文化街区内容。历史文化街区是历史文化名城的重要组成部分,根据国务院规定,至少有两个街区才能称之为历史文化名城。而国务院条例对此只有原则规定,办法详细规定了历史文化街区应当具备4个方面的申报条件,申报需提交的5个方面的材料和申报程序,从9个方面列举了历史文化街区保护规划应当包含的内容。

八是细化历史建筑保护。历史建筑是建成年代久远,具有一定保护价值、能够反映历史风貌和地方特色的

建筑物,也是重要的历史文化遗产。要求市县人民政府应当对历史建筑进行普查,确定并公布,建立档案,并列入了档案包括的内容。明确市县政府要组织编制历史建筑保护图则,作为维护和修缮历史建筑的依据。如果说历史文化名城名镇名村是“硬件”,那么非物质文化遗产就是“软件”,软硬结合,才会相得益彰。因此办法对非物质文化遗产也作了规定,要求加强对非物质的搜集、整理、研究和保护。

九是规范保护措施。明确要求历史文化名城名镇名村和历史文化街区应当整体保护,保持传统格局、历史风貌和空间尺度,不得改变与其相互依存的自然景观和环境,新建、扩建基础设施以及绿化应当符合有关规定。强调在核心保护范围内除基础设施和公共服务设施外不得进行新建、扩建活动。公路、铁路、管线不得穿越核心保护范围,已经建成的要逐步按规划迁出。

十是压缩罚款空间。这是落实省政府关于规章减少处罚的要求。办法没有重复国务院条例已经明确规定的法律责任,本着对管理相对人能不罚就不罚,能少罚就少罚的原则,仅对历史文化名城名镇名村有较大影响的4个行为设置,责令停止违法行为、限期改正,预期不改正的,处以少量罚款的内容。其目的是要求有关行政机关要加强监督管理,督促违法行为整改,而不是“一罚了之”。

### 复议案例

## 行政复议申请期限的认定

案情

2007年12月,某村民委员会与某投资公司因土地租赁协议履行问题发生纠纷,村民委员会于2008年1月向某市人民法院提起民事诉讼。在诉讼过程中,投资公司称自己对原租赁某村民委员会的集体土地拥有合法使用权,并提交了某市政府2001年10月20日为其核发的《国有土地使用证》。村民委员会对某市人民政府为投资公司颁发《国有土地使用证》的具体行政行为不服,向某市人民法院提起行政诉讼,请求撤销该《国有土地使用证》。省国土资源厅于2009年12月26日作出裁定,以土地权属争议应当先申请行政复议为由驳回了村民委员会的起诉。申请人遂于2009年1月3日向某省国土资源厅申请行政复议。省国土资源厅以申请人应当向颁发《国有土地使用证》的某市人民政府的上一级机关申请行政复议为由,于2009年3月1日驳回了村民委员会的行政复议申请。村民委员会于2009年3月10日向省人民政府申请行政复议。

被申请人答复书中认为,被申请人于2001年10月向投资公司核发了《国有土地使用证》,2008年经过民事诉讼,村民委员会在当时就明确知道了被申请人向某投资公司核发《国有土地使用证》的具体行政行为,至2009年3月向省政府申请行政复议已经超过了行政复议申请时效。请求省政府驳回申请人的行政复议申请。

评析

关于行政复议的申请期限,《行政复议法》第九条第一款规定:“公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的,应当自知道该行政行为之日起60日内提出行政复议申请,但是法律规定的申请期限超过60日的除外。”《行政复议法》第九

条第二款规定:“因不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的,申请期限自障碍消除之日起计算。”在实践中,关键是如何把握“知道具体行政行为之日”。一般应当包括以下几种情况:一是如果具体行政行为是当场作出并交行政管理相对人的,那么书面决定上注明的日期,就是行政管理相对人知道具体行政行为的日期。二是如果作出的具体行政行为的书面决定是事后送达的,则送达日期就是行政管理相对人知道具体行政行为的日期。三是如果具体行政行为是公告送达的,那么公告期限届满之日就是行政管理相对人知道具体行政行为的日期。四是如果行政机关作出具体行政行为后,没有送达有关书面决定,则按照行政管理相对人有证据证明的实际知道具体行政行为的日期,作为行政管理相对人知道具体行政行为的日期。一般情况下,申请人应当知道具体行政行为为60日内申请行政复议。但是,如果存在不可抗力或者其他正当理由耽误法定申请期限的,申请期限自障碍消除之日起计算。

本案中,被申请人的颁证行为发生在2001年10月20日,但是发给某投资公司的,显然不能把此日期作为村民委员会知道具体行政行为的日期。村民委员会主张是在2008年的民事诉讼中才得知某市人民政府为投资公司发放《国有土地使用证》的行为并向人民法院提起了行政诉讼,在人民法院作出裁定后,立即向行政机关提起了行政复议。行政复议机关认为,这种情况应当属于法律规定的“正当理由耽误法定申请期限”的情形,被申请人认为申请人的行政复议申请超过行政复议法定期限的理由不能成立。

(左志国)

### 另一眼

## 天热早下班



近日,关于武汉市一政府部门调整机关夏季作息时间消息经微博披露后,引发众多网友“围观”。武汉市调整机关工作时间的原因是因为“天气热”,而在同一栋机关办公楼内,保洁等工作人员却要每天坚守8小时。不少网友认为,这于情理都说不过去。

薛红伟

### 新论语

## “电视问政”是最可贵的“秀”

盛翔

官员们坐在台上,主持人播放一段段事先由记者暗访拍摄的短片,曝光城市建设的种种弊端,市民现场问责官员,其中不乏犀利麻辣的场面,这就是武汉的“电视问政”。这档直播节目中,被问政的内容事先全程保密,现场市民人手一个电子投票器,官员答完后,市民是否满意现场投票公示。(7月15日《新京报》)

“电视问政”在很多国家是非常普通的事情,它源自一个朴素的理念:既然你是纳税人请来的公仆,当然就要面对面接受公众的质询和考评。但是,在我们国家,“电视问政”的确是很稀罕的事情,半年举行一次的武汉“电视问政”能够坚持到第七次,并且越办越犀利越办越成熟,不得不说不开创了一个历史,给全国其他地方树立了一个榜样——通过电视媒介监督官员,原来还可以这样做!

当然,也有声音质疑这是一场秀,是一种形式主义。比如,为什么非要到电视上才能解决问题呢?再比如,等时间长了,观众审美疲劳了,官员学会对付的方法了,“电视问政”怎么办?事实上,问政官员回答问题的确可以总结出一些套路,比如“认错,改进,明天去看看”。这意味着“电视问政”仍然大有改进的空



间;但是,我们也不能否认,就当下面现实而言,官员接受市民公开提问并且给出回复,已经算是了不起的进步了。

在更多的城市,市民大概根本不知道哪些部门都是哪些官员在为自己服务。官员的神秘化,仍是当下的一个典型特征。不仅不公开财产,不公开家庭成员信息,甚至在某个部门工作多年,也没几个普通市民能知道他是谁。“电视问政”给了市民这样一个机会认识负责官员,同时也给了相关官员一个机会让市民了解自己。不仅如此,“电视问政”还能让更多

的人更有社会责任感,开始关心我们的社会我们的周边。这可不是什么政治,而是纯粹的民生。

因此,“电视问政”即便是一场秀,那也是最可贵的秀;即便是形式主义,那也是最可贵的形式主义。据统计,武汉电视问政的收视率是平时同时段黄金档电视剧的3倍。收视率足以说明一切,如果真的是毫无价值的形式主义,相信市民早就审美疲劳而不会持续关注。

在我看来,“电视问政”是对人民与公仆关系的一种非常直观的再确认,同时更是一种有效的监督方式,让更多市民参与到公共事务中来。人们对某个官员某个部门是否满意,直接就能以投票的方式给出结果,这是公众梦寐以求却从未真正实现过的权利。以前,官员们只需表态连夜落实就能赢得掌声;可现在,人们还会追问“为什么”,这就是看得见的社会进步。

因此,“电视问政”非常有必要在全国推广,让官员们都通过电视在当地民众面前亮相,接受公众质询和监督,同时也接受真实的投票评议。唯有让官员们都去“电视问政”中出汗,工作中才能更加积极主动,才会走近市民了解他们的诉求,并尽一切所能解决问题。

## 广州:政府服务能力名列全国前茅

近日,《中国城市政府公共服务能力评估报告》(以下简称《评估报告》),对全国19个副省级以上城市进行政府能力测评,广州、南京、宁波位列前三甲。

据悉,该报告分别从城市政府公共服务的需求识别、服务供给能力以及政府学习成长能力进行综合分析,广州以其“均衡”表现取胜。其中,广州政务微博平均粉丝数超200万,为参与城市中最多。然而,报告也评价,广州市政府部门听取外界意见的渠道“很多”,但反应“迟缓”。

广州政府以能力“均衡”取胜

《评估报告》根据一般可比口径,选择了19个副省级以上城市。测量结果显示,广州、南京、宁波位列19个城市政府能力排名的前三甲,而北京、上海、天津、深圳则分别第8位、第4位、第14位和第6位。根据报告,政府能力总分第一的广州,其优势在于能力的“均衡”。需求识别、服务供给能力、学习成长能力是这份《评估报告》的测评的三大核心指标,在三个单项排名中广州分列第5名、第8名和第8名,稳定处于中上游水平。

“神秘顾客”体验政府公共服务

报告的测评体系将公共服务的需求识别、服务供给能力以及政府学习成长能力,作为衡量政府能力的三大核心指标。

三大指标中,服务供给能力的测评依据,主要来源于19个城市2011年统计年鉴中的“硬数据”,而政府公共服务的需求识别、政府学习成长能力两项指标颇具新意。报告中,需求识别,指的是城市政府自

身对于识别市民的公共服务需求所体现出的努力和能力。政府学习成长能力,则主要指政府绩效考评、反馈机制以及日常性与纠错性培训方面能力的表现情况。细化指标包括:市民是否参与绩效评估,对市民投诉作出反应和处理的时间;评估、投诉、重大事件中的问题是否纳入政府培训等。

在《评估报告》的调查手段方面,也有让人眼前一亮的地方。譬如,在调查中加入扮演“神秘顾客”的方式,体验政府服务现状。

广州政务微博平均粉丝数最多

在市民需求识别方面,广州政务微博的表现非常突出。报告显示,从粉丝数情况看,广州市政府职能部门官方微博的平均粉丝数为200多万,是19个城市中唯一政务微博平均粉丝数超过200万的。据悉,2011年、2012年,广州市分两批推动79个政府部门、单位政务微博上线,截至去年底,共开通79个政务微博。

此外,报告还对一年内(2011年6月至2012年6月)组织过民生问题听证会的政府部门百分比进行了评价。武汉、杭州、厦门、青岛比例大于90%,广州、上海、大连、宁波的比例超过70%,其余城市均在70%以下。

报告还评价,广州市听取外界意见渠道“很多”但反应“十分迟缓”。报告显示,广州虽然拥有很多汲取外界意见的渠道(排名第2),但政府对外界意见的处理反应上显得十分迟缓,仅排名倒数第2,每年举办基层调研、专家智库和民生听证会的次数并不多。