

附件 2

玉溪市易门铜矿工业遗产保护和利用条例(草案) 起草情况及其设定行政处罚法律责任说明

根据《中华人民共和国立法法》规定和有关要求,现对《玉溪市易门铜矿工业遗产保护和利用条例(草案)》(以下简称《条例》)起草情况及其设定行政处罚法律责任作如下说明:

一、关于《条例》的说明

(一)立法的重要性和必要性。易门铜矿是云南省古老铜矿区之一。1952 年易门铜矿成立,发展成为中国八大铜矿之一。矿区多项指标曾达国际、国内先进水平,代表了一段时期我国铜矿发展的最前沿技术,是我国铜矿史的缩影。易门铜矿工业遗产是具有历史、技术、社会、建筑或科学价值的工业文化遗迹,不仅包括车间、作坊、工厂等工业建筑和场所,也包含由此衍生出的文化,具有多重价值和个性特点,是工业文明的重要载体、时代发展的标志和见证。2020 年,易门铜矿被国家工业和信息化部确定为第四批国家工业遗产(工信部政法函〔2020〕348 号),核心物项是:木奔选厂,易门矿务局机修厂,木奔变电站,矿务局客车库,木奔大桥,吊桥 2 座,苏联专家楼 3 栋,绿汁电影院;重型铁板给矿机,旋回破碎机等设备 19 件套,铸件木模一批。这些遗迹不仅具有重要的历史价值,同时也具有重要的科技价

值、经济价值和情感价值，对于支撑玉溪市工业产业政策研究、推动全市工业可持续发展、带动地方经济转型发展等方面均具有重要意义。由于易门矿务局于 2002 年改制，并陆续迁出绿汁镇，部分矿山关闭或转向，2003 年狮凤山、三家厂等矿山关闭，易门铜矿留下的大量工业遗产遗迹资源处于荒置状态，原有的工业遗址得不到妥善保护，迫切需要立法将铜矿工业遗产保护和利用纳入法制化轨道，推动铜矿工业遗产保护和活化利用。

（二）《条例》起草过程。根据《玉溪市第六届人大常委会 2022—2026 年立法规划》要求，《条例》列入市人大常委会、玉溪市人民政府 2023 年立法工作计划，市委、市政府和县委、县政府高度重视铜矿工业遗产保护和利用立法工作。易门县人民政府作为《条例》起草单位，一是制订《〈玉溪市易门铜矿工业遗产保护和利用条例〉起草工作方案》，成立以县长为组长的领导小组，高位推动条例立法工作；二是做好《条例（草拟稿）》的起草、调研、论证等工作；三是归纳整理编制了国家相关文件汇编和全国各地工业遗产保护和利用领域政策法规参阅资料汇编，为起草工作提供政策指引和参考；四是有序推进立法工作。通过书面提供材料、实地现场调研座谈等方式对工业遗产保护和利用的“难点”、“堵点”进行分析研究，在摸清情况后起草条例草案初稿，先后 3 次征求了乡镇（街道）、县直有关单位意见建议，其间市人大常委会、市司法局多次到易门调研指导起草工作。2024 年 2 月 2 日，发布征求《条例（草拟稿）》意见建议的公

告和关于举行《条例（草拟稿）》听证会的公告（第1号）；3月6日，发布关于举行《条例》听证会的公告（第2号），于3月15日举行《条例》听证会；3月18日召开论证咨询会，根据征求意见建议、听证代表意见和建议和论证咨询修改完善，最终形成《条例（草案）（送审稿）》。

（三）立法拟解决的事项及主要措施。易门工业遗产保护和利用过程中主要存在以下问题：**一是**保护对象和范围不清；**二是**部门职责不清，执法主体不明；**三是**保护措施不到位，存在脱管及管理不力；**四是**资源整合不到位，维护成本高，管理难度大；**五是**活化利用不够，存在重保护、轻利用的现象。针对以上问题，在立法中我们将从以下几个方面进行相关制度设计：**一是**明确保护对象和范围。通过保护名录明确工业遗产的具体保护对象，科学划定保护范围，增强保护的科学性和针对性。**二是**明确职能职责。明确各级人民政府、部门职能，细化工业遗产所有人的职责，形成工业遗产保护合力。**三是**明确保护措施。明确规划、建筑外观保护、修复、矿山设备保养等方面措施，强化工业遗产保护。**四是**明确建立长效的保障投入机制。将经费列入本级财政预算，积极争取政策和资金支持。**五是**明确活化利用。全面落实市委、市政府关于“国家工业遗产易门铜矿保护活化利用工作”精神及要求，明确将工业遗产与文旅融合发展、特色小镇建设等有效衔接，全方位发挥好工业遗产的作用，真正实现工业遗产的深度发展、持续传承。

（四）《条例》的主要内容。《条例》共十三条，具体为：**第一条到第五条**，主要对立法目的、适用范围、市县政府职责、市县政府部门职责、公众参与等内容进行了规定。**第六条到第十条**，主要对保护责任人职责、保护措施、利用改造、鼓励和支持利用工业遗产开展活动、监督检查等内容进行了规定。**第十一条到第十二条**，主要对禁止从事破坏或者损害工业遗产的行为、法律责任等内容进行了规定。**第十三条**，对《条例（草案）》的施行日期进行了规定。

二、关于《条例》设定行政处罚法律责任的说明

《条例》第十二条：违反本条例规定，有下列行为之一的，由易门县人民政府工业和信息化主管部门予以处理：

（一）损坏或者擅自移动、拆除工业遗产标识、界桩和其他工业遗产保护设施等的，责令限期改正，处 200 元以上 1000 元以下的罚款；

（二）在工业遗产或者保护设施上涂污、刻划，或者非保护利用性的张贴、攀爬等的，责令改正；拒不改正的，给予警告，处 50 元以上 200 元以下的罚款；情节严重的，处 1000 元以上 5000 元以下的罚款；

（三）擅自迁移、拆除工业遗产的，责令恢复原状，处 1 万元以上 5 万元以下罚款；情节严重的，处 5 万元以上 20 万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；

（四）损坏工业遗产的，责令限期恢复原状或者采取其他补

救措施改正，无法恢复或者拒不改正，情节轻微的，处1万元以上5万元以下罚款；情节较重的，处5万元以上20万元以下罚款；情节严重的，处20万元以上50万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

违反本条例规定的其他行为，法律、行政法规对法律责任已有规定的，从其规定。

1.设定行政处罚法律责任的必要性：为进一步加强易门铜矿工业遗产的保护，打击破坏易门铜矿工业遗产行为，对当事人起到惩戒教育作用，根据《中华人民共和国立法法》第八十二条第一款（二）项规定，设定行政处罚法律责任符合立法规定。

2.法律依据：《中华人民共和国行政处罚法》第十二条第一款“地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销营业执照以外的行政处罚”和第三款“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并向制定机关作出书面说明。地方性法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况”，《条例》设定行政处罚符合《中华人民共和国行政处罚法》第十二条第一款规定。

3.处罚幅度：《中华人民共和国行政处罚法》第十二条第三款“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定，地方性法规为实施法律、行政法规，可以补充设定行政处罚。拟补充设定行政处罚的，应当通过听证会、论证会等形式广泛听取意见，并

向制定机关作出书面说明。地方性法规报送备案时，应当说明补充设定行政处罚的情况”。《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于印送《立法技术规范（试行）（二）》的函》罚款规定的表述，对违法行为难以用违法数额、违法所得数额、造成的实际损失等作为参考系数确定罚款数额的，可以使用确定数额以内或者一定幅度以内罚款的表述。《云南省人民代表大会常务委员会立法技术规范》行政处罚设定中的注意事项（1）应当注意罚款数额与违法行为造成的后果相适应，处罚的幅度不宜过大，一般掌握在5倍以内。（2）可以采用绝对数额、相对数额或者比例数额表述。《条例》第十二条第一款第（一）（二）（三）（四）项采用相对数额表述符合立法技术，同时参考《玉溪市革命遗址保护条例》《唐山市工业遗产保护与利用条例》等其他地方立法经验借鉴，综合考虑违法行为性质、危害程度、易门铜矿工业遗产所在地社会经济水平、对违法行为的威慑作用等因素，对违法行为作出行政处罚规定，在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内。