

我国红色资源地方立法问题检视与优化路径

郭虹, 刘婉青, 龙兴艳

(伊犁师范大学法学院, 新疆 伊宁 835000)

摘要:在红色资源国家立法暂付阙如的背景下, 加强地方先行先试立法以推动红色资源保护工作的高质量发展具有现实性和紧迫性。通过对 81 部红色资源地方立法的立法形式、立法时间、立法空间分布分析发现, 法规名称形式多样, 立法体例多元, 部分地方立法特色突出、创新性较强。检视既有红色资源地方立法实践, 其面临的主要缺憾在于: 专门立法供给不足; 基础概念界定不清; 地方立法之间同质化问题突出; 规范可操作性不强。对此, 应从加快国家红色资源保护立法、科学厘定红色资源概念、凸显地方立法特色、增强规范可操作性等方面提高红色资源地方立法质量, 保护传承好红色资源。

关键词:红色资源; 地方立法; 立法质量

中图分类号: D927

文献标识码: A

文章编号: 1672-1217 (2025) 06-0128-09

收稿日期: 2025-09-02

基金项目: 2023 年度伊犁师范大学人文社会科学研究基地伊犁学研究中心开放课题(YLX202302): 伊犁州非物质文化遗产的法律保护。

作者简介: 郭虹(1980-), 女, 新疆伊宁人, 伊犁师范大学法学院副教授、习近平法治思想研究中心研究员;
刘婉青(2000-), 女, 江苏邳州人, 伊犁师范大学法学院硕士研究生;
龙兴艳(2002-), 女, 四川会理人, 伊犁师范大学法学院硕士研究生。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.06.018

“人无精神则不立, 国无精神则不强。”红色资源是宝贵的精神财富, 是中华文明代表性标识。习近平总书记高度重视红色资源保护传承, 多次发表重要讲话。2021 年 6 月 25 日, 十九届中央政治局第三十一次集体学习时习近平总书记强调: “红色资源是我们党艰辛而辉煌奋斗历程的见证, 是最宝贵的精神财富, 一定要用心用情用力保护好、管理好、运用好。”^①红色资源是不可再生的珍贵资源, 保护是首要任务, 立法则是最好的保护。《国务院 2024 年度立法工作计划》将《红色资源保护传承条例》列入拟制定、修订的行政法规。2023 年 9 月 7 日, 《十四届全国人大常委会立法规划》发布三类立法项目, 将修改文物保护法、制定历史文化遗址保护法等分别列第一、第二类项目。《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022 年)的意见》鼓励有立法权的相关部门积极制定保护革命文物的地方性法规。2015 年《中华人民共和国立法法》的修改涉及地方立法权扩容。地方立法是实现地方治理的内在需求^②, 是中央立法的重要补充。在红色资源立法暂付阙如的背景下, 全国已陆续出台 81 部红色资源地方性法规, 部分地区亦在谋划制定中。鉴于此, 系统分析既定红色资源地方立法, 总结立法特征并检视不足, 提出相应的完善进路, 对提高立法质量和推动红色资源保护传承具有重要意义。

一、红色资源地方立法现状考察

截至 2024 年 7 月 1 日, 在中国人大网“国家法律法规数据库”和北大法宝以“红色资源”“红色文化资源”“红色文化遗存”等为关键词进行检索和统计, 并经地方各立法机关的官方网站确认, 我国各省、自治区、直辖市、设区的市等围绕上述关键词出台的法律共计 81 部(不含港澳台, 下同)。

(一) 红色资源地方立法形式分析

^① 习近平:《加强文化遗产保护传承 弘扬中华优秀传统文化》,《求是》2024 年第 8 期。

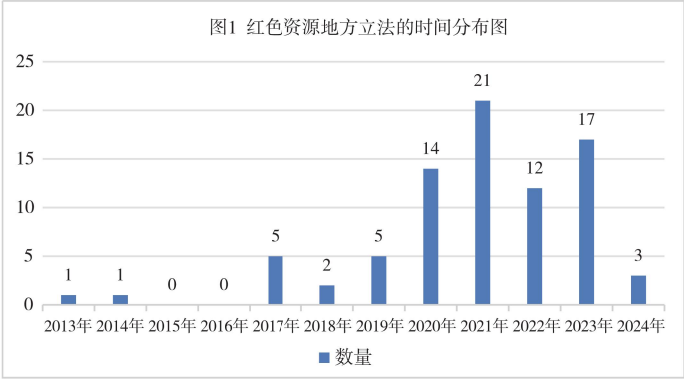
^② 付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014 年第 11 期。

地方立法包括地方权力机关和行政机关的立法。从红色资源地方性法规的制定主体来看，共有 27 个省级人大和 54 个设区的市级人大，出台《福建省红色文化遗存保护条例》《天津市红色资源保护与传承条例》等 81 部地方性法规。这深刻反映了我国地方立法权限配置的内在逻辑。在涉及重大公共利益、基础性制度构建、设定重要权利义务的领域，如红色资源保护，地方性法规因其更高的法律位阶、更强的稳定性和更广泛的调整范围，必然成为主要的立法形式。地方政府规章则主要扮演配套、执行和精细化管理的角色。因此，红色资源地方立法以地方性法规为主体的格局，是立法权限科学分工和地方立法实践的必然结果。

(二)红色资源地方立法时空分布

1. 立法时间跨度大，某一时间比较集中

在红色资源地方立法进程中，2001 年 6 月延安市人大常委会颁布的《延安革命遗址保护条例》，历经 2004 年、2020 年两次修改，该条例也是全国首个革命文物地方性法规。最新出台的红色资源地方立法为浙江省和辽宁省丹东市同于 2024 年 7 月 1 日正式实施的《浙江省红色资源保护传承条例》和《丹东市红色资源保护利用条例》，从 2001 年 6 月到 2024 年 7 月，整整 23 年之久，立法时间跨度极大。

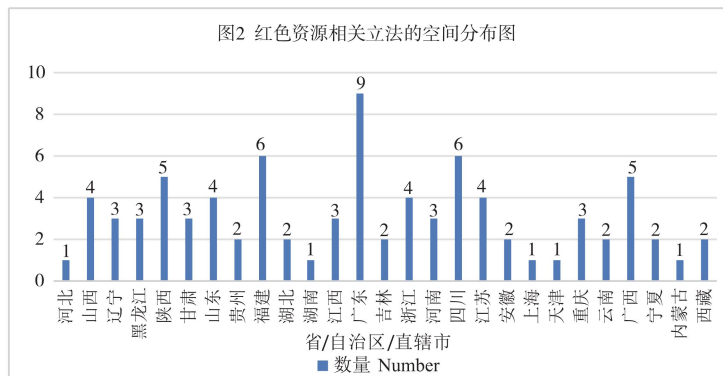


《中华人民共和国文物保护法》自 1982 年施行后，历经 1991 年、2007 年、2013 年、2015 年、2017 年 5 次修正，2002 年和 2024 年 2 次修订。《中华人民共和国文物保护法实施条例》自 2003 年施行后，历经 2013 年、2016 年、2017 年 4 次修正^①，这个阶段各地还没有出台以红色资源命名的专门立法。2017 年开始全国人大及其常委会积极引领地方立法机关立法，红色资源的保护日益引起人们关注，地方立法出现小高峰，截至 2018 年年底共颁行 9 部(具体见图 1)。2019 年 10 月，习近平总书记在广州考察时再次强调要加大历史文化保护力度，红色资源地方立法进入活跃期。此后，2019 年至 2024 年 7 月，通过并实施的地方法律文件高达 72 部，占总数的 88.9%，2019 年 5 部，2020 年 14 部，2022 年 12 部，2023 年 17 部，2024 年 7 月 1 日前 3 部，2021 年独占 21 部，达到了顶峰，总体上看较 2019 年之前明显增多，红色资源立法主要集中在 2019 年之后。

2. 红色资源立法空间分布

从全国层面来看，红色资源相关立法分布的高值聚集中心主要集中在河南、湖北、广东、山东、陕西、福建、四川等省市(具体见图 2)。其中，广东省最多，高达 9 部;福建省和四川省紧随其后，均为 6 部。需要注意的是，在覆盖率方面，目前仍有辽宁、黑龙江、贵州、湖北、云南、西藏、宁夏 7 个省区暂未出台省区级层面的地方性法规，而新疆、北京、海南、青海等 4 个地区暂未出台市级以上的红色资源相关法律制度。究其原因，红色资源地方立法分布的不均衡现象，是历史资源数量、地方重视程度、响应中央政策速度等多重力量交织作用的结果。高值聚集区往往是资源富集、地方重视且能力较强的省份;而空白区的形成，则可能源于资源相对较少、重视程度不足、立法能力有限或正处于立法进程中。这种分布格局反映了地方立法对本地实际需求的响应，同时，也提示在推动全国性红色资源保护事业中，需要关注区域平衡，加强对立法滞后地区的引导和支持。

^①2017 年修正 2 次。

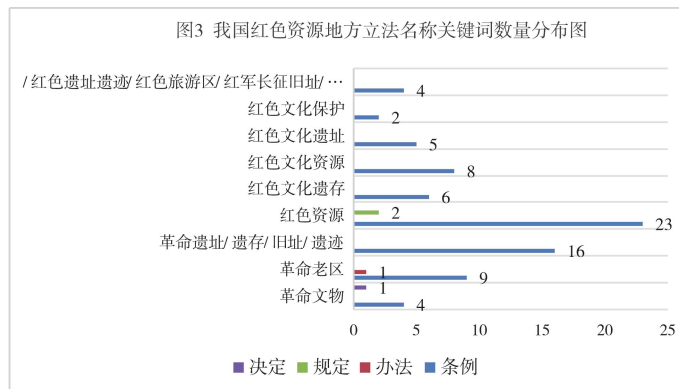


(三)红色资源地方立法特征分析

考察现行 81 部地方红色资源法规发现,我国红色资源地方立法呈现出法规名称形式多样、立法体例多元、部分地方立法特色突出等明显特征。

1. 法规名称形式多样

地方性法规名称一般由行政区域、调整对象、法规类属构成。^① 地方红色资源立法名称(具体见图 3)亦如此。如《铜川市陕甘边根据地照金革命旧址保护条例》重点保护铜川市范围内陕甘边照金根据地的革命旧址。目前,在法规名称上,既有以红色资源总体为保护对象命名的《金华市红色资源保护利用条例》《临沂市红色文化保护与传承条例》等,也有以具体的红色资源载体为保护对象命名的《铜仁市红色遗址遗迹保护条例》《宁德市红色文化遗存保护条例》《云浮市革命遗址保护条例》《吉安市革命文化遗存保护条例》等,还有以具体领域或地区红色资源为保护对象的《淮安市周恩来纪念地保护条例》《桂林市红军长征湘江战役红色资源保护传承规定》等。整体上看,各地的红色资源立法名称不尽相同,虽“红色资源”“红色文化”“红色遗址”“革命文化遗存”等法规名称有细微区别,但整体上趋于统一的“红色资源条例”,是因为其保护的内容实质相差无几。而立法名称紊乱化,必然造成法律适用对象不确定,保护范围不明晰,从而有碍红色资源保护工作的高效开展。



2. 立法体例多元

地方立法体例是指一部法规的表现形式和结构安排。地方立法体例有“设章”和“不设章”两种。“设章”是法典编纂常见的结构,主要体现为“总则一分则一附则”的立法体例。安徽、广西、湖南等省市以及吴忠、河源、广元等地区的红色资源地方法律就是采取“总则一分则一附则”。“总则”主要规定立法目的、适用范围、调整对象、基本原则和主管机关的地位及职权等,与其他各章一起构建起红色资源法律制度的基本框架;“分则”对红色资源的调查认定、保护管理、传承弘扬、合作协作、法律责任等方面进行专章规定;“附则”主要为名词解释和法规的生效日期。章、节、条、款、项是法律规范内部逻辑结构的表征,“设章”的主要目的是

^①陈曦、马爱华:《地方性法规名称的构成及意义》,《地方立法研究》2018年第5期。

概括并确定相关条款的内容及厘清立法的条款性质,同时也让公民在适用法律规范的过程中对法条本身的识别、查找和定位更加准确。^①“不设章”是直接采用条、款、项的立法体例。《汕尾市革命老区红色资源保护条例》《宁德市红色文化遗址保护条例》等地方性法规未设专章,采取大流水排列方式。尽管,“不设章”有别于“设章”立法体例,但“不设章”中条文排列的次序、形式、内容都与“设章”立法体例别无二致,其法规内容主要从立法目的、适用范围、立法原则、主管机关的地位及职权、调查认定、保护管理、传承弘扬、合作协作、法律责任等方面展开。阿坝藏族羌族自治州虽然没有设置法律责任章节,但是在部分条款中嵌入了禁止性行为规定,例如第十九条明确禁止侵占、刻划、涂污、损坏遗址、遗迹、纪念设施、代表性实物等红色物质资源,如果违反,必然会受到惩罚。具体的惩罚措施虽然没有规定,但是第一条就指明是根据《中华人民共和国英雄烈士保护法》《中华人民共和国文物保护法》《四川省红色资源保护传承条例》等法律、法规,结合阿坝藏族羌族自治州实际制定的,可通过援引上位法实现监管目的。

3. 部分地方立法特色突出,创新性较强

考察已出台的 81 部地方立法,发现部分法规提炼出地方红色精神的实质与核心,打造地方红色资源品牌特色,从而使法规得以有效执行并发挥作用。例如《吉林省红色资源保护传承条例》强调发挥以“三地三摇篮”^②为标识的红色资源优势,首创性地规定了工业遗产保护利用的内容;《南京市红色文化资源保护利用条例》强调塑造南京特色红色精神品牌,并建立独具特色的系统性保护制度与多种红色资源传承方式^③;《吉安市红色文化遗存保护条例》强调井冈山精神是吉安市红色文化遗存的精神实质和核心内涵^④。目前,部分地方红色资源法规在凸显地方特色方面已有不少创举,值得其他省市红色资源立法借鉴吸收。譬如,《江西省革命文物保护条例》最早将革命标语纳入红色资源保护范畴,运用革命文物蕴含的精神力量铸魂育人;《山东省红色文化保护传承条例》不仅在全国首创精神层面传承的法律规定,还首次建立重点群体推行红色文化教育机制;《上海市红色资源传承弘扬和保护利用条例》为“传承弘扬”“长三角区域协作”各设置专章,分别位列于第三章、第五章,特别是关于长三角区域红色资源理论研究协作得到江苏、浙江、安徽三省人大及相关部门的认可。

二、地方红色资源立法的问题检视

地方立法的积极性和重点主要源自本地方实际需要和群众现实的利益诉求。在地方立法权扩容的背景下,各地注重发挥地方立法的实施性、补充性、探索性功能,制定了大量历史文化遗产领域的地方立法,尤其是红色资源相关法规。然而,既有红色资源地方性法规存在“雷同立法”^⑤等问题不在少数,急需解决。

(一)专门立法供给不足

目前,我国已经初步建成红色资源法律保护体系。《宪法》作为国家的根本大法,是红色资源立法的基础和依据,在“总纲”一章规定了国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产(第 22 条第 2 款)。在法律中,目前我国红色资源领域主要是依据《中华人民共和国国歌法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国非物质文化遗产法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》,以及省、自治区、直辖市、设区的市、自治州、经济特区人大及其常委会制定的地方性法规来规制红色资源的保护,《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国民法典》《烈士褒扬条例》《中华人民共和国档案法》等也与红色资源保护产生一定交集。总体来看,已颁布的地方法律未能囊

^①周刚志、王振宇:《论地方公共文化服务立法:类型、体例与技术准则》,《邵阳学院学报》2021 年第 3 期。

^②“三地三摇篮”指的是吉林省六个红色标识:“三地”,即:东北抗日联军创建地、东北解放战争发起地、抗美援朝后援地;“三摇篮”,即:新中国汽车工业的摇篮、新中国电影事业的摇篮、中国人民航空事业的摇篮。

^③《南京市红色文化资源保护利用条例》,《南京日报》2021 年 6 月 15 日。

^④参见《吉安市红色文化遗存保护条例》, <http://safety.jian.gov.cn/news-show-7120.html>, 访问日期:2024 年 7 月 25 日。

^⑤周迪:《论提高环境立法效益的可行路径:中央与地方环境立法事项合理分配》,《地方立法研究》2018 年第 4 期。

括非物质性的精神资源和全部物质性资源。受区域和效力位阶限制,地方立法难以发挥规模效应和普遍影响。尽管地方立法实践积累了丰富经验,但由于缺乏上位法依据以及现有法律内容分散,使其难以上升至更高层面的法律保护,这种中央与地方立法的不均衡、不充分,严重制约了红色资源的法律保护力度。

(二)基础概念界定不清

“法律概念是法律规范的基础,也是进行法律思维和推理的根本环节”。^① 地方立法承担概念界定功能,然而检视各地既定的红色资源概念发现,学理概念和立法概念分歧较大,具体表现为三个方面:

一是红色资源是否包含精神资源,例如《汕尾市革命老区红色资源保护条例》将红色资源的范畴界定为“留存下来的旧址、遗址、遗迹、文献资料和可移动实物、纪念设施”,即精神资源不属于红色资源的范畴。事实上,不论是地方性法规还是地方规章,基本一致关照红色物质资源保护。然而,《四川省红色资源保护传承条例》和《临沂市红色文化保护与传承条例》则突出对精神谱系、沂蒙精神的保护传承。由此可见,各地立法对红色资源概念的内涵认识并不统一。

二是关于红色资源的时间外延的理解也有分歧,《汕尾市革命老区红色资源保护条例》《信阳市红色资源保护条例》的红色资源所属时间为新民主主义革命时期。《吉林省红色资源保护传承条例》《安徽省红色资源保护和传承条例》《广西壮族自治区红色资源保护传承条例》的红色资源所属时间始于新民主主义革命时期至今。《广东省革命遗址保护条例》的革命遗址所属时间起自鸦片战争,止于改革开放时期,是全国范围内时间跨度最长的省份。各地对于红色资源的所属时间理解不一。

三是对于英雄烈士的姓名、肖像、名誉、声誉等是否属于红色文化保护对象各地的规定不同。地方红色资源因其所具有的独特性、不可复制性及法律调整的局限性使得立法上对红色资源的基本认知存在分歧。例如,山东省将史迹、遗物等列为红色文化保护对象,却缺少对英雄烈士的姓名、肖像、名誉、声誉的相关规定。对此,只能根据现实需要和立法者的理解进行概念界定,既不利于统一适用标准,也不利于红色资源立法体系的发展完善。

(三)立法同质化问题突出

同质化是地方立法的“痼疾”所在,主要源于地方立法机关在立法过程中急功近利,忽视当地实际需求,淡化地方立法特色,导致其“所建立的规则都没有太大的必要和意义”。^② 通过对81部红色资源地方立法文本的查阅发现,同质化问题较突出,地方立法缺乏特色,存在较为普遍的立法“抄袭”现象。^③

作为革命圣地,延安具有丰富且珍贵的红色资源。2001年6月延安市人大常委会颁布的《延安革命遗址保护条例》是全国首个红色资源地方性法规,是红色资源地方立法从0到1的突破,属于创制性立法,其采用的“总一分一附”体例结构和“总则+管理+保护+法律责任+附则”五个章节的安排,对后续多部红色资源地方立法产生不同程度的影响。在81部地方法律中,17部“不设章”,64部“设章”,24部“五章”,33部“六章”,2部“七章”,5部“八章”。以《牡丹江市红色文化遗存保护利用条例》《陇南市哈达铺红军长征旧址保护条例》《荆州市湘鄂西苏区革命遗存保护条例》等“五章”框架结构为例,分别为第一章总则、第二章保护管理(保护和管理)、第三章合理利用(传承和弘扬)、第四章法律责任、第五章附则,与《延安革命遗址保护条例》相比,除了合理利用(传承和弘扬)一章,其他框架结构基本一致。“八章”与“五章”的框架结构相比,多了“调查认定”“区域协同”“保障措施”,比“六章”多了“区域协同”“保障措施”,比“七章”多了“区域协同”。而无论“六章”“七章”还是“八章”与“五章”框架结构的法规并无太大差异,框架结构繁琐容易忽视内容的精细和精准,浪费立法资源,削弱地方立法特色。

部分红色资源地方立法不仅体例结构和章节安排高度相似,在文本表述上也存在直接照搬和内容拼凑的情形。《甘肃省红色资源保护传承条例》《浙江省红色资源保护传承条例》等文本的第一条均明确了立法目的,句式结构和内容也高度相似,都有以下表述:“加强红色资源的保护利用,传承红色基因,弘扬红色文

^① 雷磊:《法律概念是重要的吗》,《法学研究》2017年第4期。

^② 周伟:《论我国地方立法存在的问题及其解决》,《河南财经大学学报》2013年第2期。

^③ 赵静波:《地方立法特色的缺失及其规制——以地方立法“抄袭”为视角》,《地方立法研究》2017年第6期。

化,赓续红色血脉,培育和践行社会主义核心价值观……”以地方立法水平较高的广东省为样本进行考察,《潮州市红色文化资源保护利用条例》第22条和《梅州市红色资源保护条例》第23条对在列入保护名录的不可移动红色资源本体及其保护范围内禁止实施行为的规定也完全一样,足见地方之间立法“互鉴”有余而创造性不足。

(四)规范可操作性不强

《中华人民共和国立法法》第七条第二款规定,“法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性”,这是对立法质量的基本要求。可操作性是地方立法的生命力。目前红色资源地方立法部分规范表述不明确、行政处罚设定不统一,甚至部分内容与上位法相抵触,可操作性有待加强。

一是部分规范表述不准确、不明晰。我国红色资源地方立法倡导性、鼓励性、号召性的表述过多,甚至《阿坝藏族羌族自治州红色资源保护传承条例》等法规尚未设置法律责任条款,与法律的明确性和刚性不符合,导致可操作性不强。《甘肃省红色资源保护传承条例》第二十八条、《陕西省革命文物保护利用条例》第九条以及《福建省红色文化遗存保护条例》第七条、第二十四条等均规定,鼓励社会力量成为红色资源保护责任人,关于鼓励和支持的具体部门与程序、对社会力量参与的支持力度等规定却付之阙如,难免会造成“不执行也不违法”的现象。《江苏省红色资源保护利用条例》等法规采用“滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊”的概括性表达,为条文的适用留下较大裁量空间,存在选择执法的风险。

二是行政处罚设定不统一。2021年修订通过的《中华人民共和国行政处罚法》,适度扩大了地方性法规的行政处罚设定权,但是,限制人身自由、吊销企业营业执照的除外。然而,纵览地方文本发现不同地方对相同主体或事项的行政处罚设定不统一,且相差较为悬殊。例如,对擅自拆除、改(扩)建旧址、遗址、纪念设施或者场所行为设定的行政处罚最高罚不尽相同,山东、四川等地50万元,安徽、广西等地20万元,吉安、南京等地10万元。对个人擅自涂污、损毁红色资源标识的,上海、南京、天津、临沂等地设定的最高罚也不尽相同,各地对涂污红色资源标识的处罚呈现“碎片化”特征。这种差异凸显地方立法协调不足,不仅影响了法律的权威性和公正性,也给执法工作带来阻碍。此外,这种处罚设定的不统一也反映了地方立法在红色资源保护方面的差异性,不利于形成统一、有效的保护机制。因此,加强地方立法在红色资源保护方面的协调性和统一性显得尤为重要。

三是部分内容与上位法相抵触。《中华人民共和国文物保护法实施条例》第五十八条规定,未经批准擅自修复、复制、拓印馆藏珍贵文物的,造成严重后果的,处2000元以上2万元以下的罚款;《中华人民共和国治安管理处罚法》第六十三条规定,刻划、涂污或者以其他方式故意损坏国家保护的文物、名胜古迹的,情节较重的,处五日以上十日以下拘留,并处二百元以上五百元以下罚款。但是对于上述行为,山东、广西等地设定的最高罚显然高于《中华人民共和国文物保护法实施条例》和《中华人民共和国治安管理处罚法》,下位法设定的行政处罚的罚款数额范围,与上位法明显抵牾。这种抵触不仅削弱了法律的权威性,也增加了执法难度。法律适用的不统一,可能会导致不同地区的执法部门因为对法律理解的不同而采取不同的处理方式,加剧执法不公现象。因此,加强地方立法与上位法的衔接和协调,确保地方立法不违背上位法的精神和原则,是提升规范可操作性的重要一环。

三、红色资源地方立法的优化路径

对于前述问题的检视,目的在于准确纾解,不仅关乎红色资源地方立法质效,更关系到乡村全面振兴战略实施能否获得有效的法治支持和保障。

(一)加快国家红色资源保护立法

面对国家立法暂付阙如及地方规范名称不统一的问题,应整合现有立法基础和域外经验,制定一部统一的《红色资源保护法》。在十三届全国人大五次会议期间,就有代表提出相关议案。为此,本文从制定的必要性和可行性两方面予以分析。

一是制定《红色资源保护法》的必要性。鉴于部分红色资源的物化形态遭受严重破坏、红色资源开发的

过度商业化扭曲了其本真的现象时有发生^①，以专门立法的形式保护红色资源，有助于扭转对红色文化和英烈精神造成的负面现象，避免“重经济轻文化”失衡现象，在一定程度上有利于缓解现有规范分散的问题。此外，随着各地红色资源法律规范的密度大幅提升的同时，立法的量与质不匹配，多头管理、条块分割、资源整合不足，“碎片化”问题凸显，有悖于立法体系化的诉求。此外，地方立法并未详细列出开展红色资源保护工作部门的具体职责，难以顾全红色资源保护的大局。总之，制定《红色资源保护法》既能整肃碎片化立法的现象，也可完善顶层设计。

二是制定《红色资源保护法》的可行性。一方面，我国《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国国歌法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》等与红色资源相关的法律为专门立法奠定了较好的规范基础。另一方面，域外立法实践与地方立法经验也可作为《红色资源保护法》提供借鉴。尽管欧美及亚洲其他国家与我国社会制度不同、意识形态差异巨大，但他们具备丰富的文化立法经验，稳定规范的立法程序、开放务实的立法内容，具有一定的借鉴意义。美国国会2004年通过名为“曼哈顿计划国家历史公园”第1687号法案，该法案加强对具有重要价值的文化遗产连同周边环境整体保护和协同保护，这一立法设计值得我们学习。近年来，各地掀起“红色立法”浪潮，使红色资源的保护步入了法治轨道，也为推进《红色资源保护法》的制定提供了借鉴的路径。例如，《临沂市红色文化保护与传承条例》《山东省红色文化保护传承条例》《上海市红色资源传承弘扬和保护利用条例》等地方性法规，均创新性地将红色精神资源的传承与发扬纳入法律保护范围，这些立法规范为制定专门的《红色资源保护法》提供有益探索。

（二）科学厘定红色资源概念

“法律的有效性首先应取决于术语的明确性，即法律概念的明确化”。已出台的地方立法对保护对象的表述上，有“红色资源”“革命文物”“红色文化”“红色文化资源”等多种名称。概念混同在地方立法中较为常见，红色资源地方立法亦如此。虽然红色资源地方性法规频繁使用“红色资源”概念，但皆未给出令人满意的、明晰化的法律定义。全国人大代表、江苏省南京市人大常委会主任龙翔指出，对这一核心概念的准确理解，“不仅是立法问题，更涉及意识形态领域”。习近平总书记指出：“对于红色文化资源，我们既要注重有形遗产的保护，又要注重无形遗产的传承，大力弘扬红色传统。”^②基于红色资源具有的内涵丰富性、分布广泛性、地方文化特色性、精神传承性、物质资源原真性等特征，笔者认为，应当采取概括加列举的方式来明确红色资源的法律概念，即具备无产阶级意识形态特征的，可被开发利用于思想政治教育功能的各种物质形态、艺术形态与精神形态构成的综合体，它既包括革命遗址、革命旧居、红色地标，也包括革命精神、红色文化、艺术创作。

鉴于此，英雄烈士的姓名、肖像、名誉、声誉等各个方面，都应当被纳入红色文化保护对象的范畴之内。这不仅是对英雄烈士个人尊严和荣誉的尊重，更是对红色文化传承和弘扬的重要体现。这些元素作为红色文化的重要组成部分，承载着深厚的革命历史和丰富的精神内涵，充分体现了革命精神的核心价值和深远影响。通过将英雄烈士的相关权益纳入保护范围，我们能够更好地传承红色基因，弘扬革命精神，激励后人铭记历史、缅怀先烈。

此外，关于红色资源的时间外延的理解也应统一。将红色资源的时间范围统一为“新民主主义革命时期至中国特色社会主义新时代”，囊括新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期和中国特色社会主义新时代四大时期，^③以体现红色文化的开放性和持续性，使保护范围更加全面合理。在地方立法中，应根据本地历史和文化特点，合理界定红色资源的时间范围，避免因时间范围过短或过长而影响保护效果。红色资源概念可理解为中国共产党领导全国各族人民在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代形成的具有重要历史价值、纪念意义、教育功能的物质资源和非物质资源。

^①石东坡、尹学铭：《红色历史文化遗产保护地方立法评析与前瞻》，《地方立法研究》2019年第6期。

^②张广智：《让红色资源成为发展支撑》，《人民日报》2015年10月9日。

^③谈珊、周军：《红色资源保护与传承面临的问题及立法保护建议》，《民主与法制时报》2024年6月6日。

（三）凸显地方立法特色

地方立法的最大优势在于地方特色。它能精准反映本地的经济发展阶段、历史文脉、地理资源禀赋、法治环境基础、人文风俗习惯等。这种“量身定制”的特性，使其不仅能有效弥补国家上位法，拾遗补阙，更能确保法规在本地区“水土相服”，具备更强的可操作性和适应性。脱离地方实际的立法，即使结构再完整、逻辑再严密，也难以落地生根。

各地在红色资源保护中，应注重结合自身历史和文化特色，推动红色资源的地方化和特色化。例如，《四川省红色资源保护传承条例》结合四川实际进行制度设计，是条例的一大亮点。条例突出红色资源的四川特色，明确规定：“应当加强对红军长征、川陕苏区、抗日救亡、四川解放、川藏公路建设、三线建设、两弹一星研发、抗震救灾与灾后恢复重建、脱贫攻坚等重大事件的遗址、遗迹和代表性实物的保护。”^①《甘肃省红色资源保护传承条例》则强调，红色资源保护应与地方经济发展相结合，要完善道路交通、信息通讯等基础设施和公共服务设施，促进文化消费，助力乡村振兴，打造具有地方特色的红色旅游品牌。如打造红色旅游线路，研发红色文化创意产品。

四川、甘肃等地的实践立足于本地最突出、最紧迫的红色资源保护问题，提供了多样化的、经过实践检验的解决方案，为国家层面最终形成更成熟、更全面的保护法奠定了坚实的实践基础。为避免继续出现立法的同质化现象，应当推动制定富有本地特色、符合本地实际、解决本地红色资源保护中面临的实际问题的法规规章，反映本地红色资源保护工作发展需求的红色资源立法，让红色资源保护观念深入人心。

（四）增强规范可操作性

“地方立法具有体现本地经济发展水平、历史传统、地理资源、法治环境、人文背景、民俗风情，适合本地实际等优势，不仅对国家法律、行政法规拾遗补阙，而且在本地区具有更强的可操作性。”^②红色资源地方立法的主要目的在于，当国家层面红色资源立法暂付阙如时，地方应通过先行先试发挥经验积累的作用。红色资源地方立法就是制定专门《红色资源保护法》的先行探索和有益补充，但是目前地方立法存在不少问题，导致可操作性弱，可以通过以下几个方面增强规范可操作性，提高地方立法质量。

一是推进精细化立法。孟德斯鸠曾言：“节制是立法者的美德”。习近平总书记强调：“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性。”^③相较立法结构完整、调整内容广泛的“大块头”立法，“小快灵”立法凭借其问题导向强、选题切入点小、篇幅结构设计灵活、内容细致具体，而成为落实精细化立法的重要方式。因此，各地应充分挖掘本区域的红色资源优势，因地制宜地出台具体的、能够高效实施的地方立法，转变一味追求“大而全”的观念，摒弃普遍存在的追求法规体系和结构完整的惯性思维。在立法方式的选择上应聚焦本地所要解决的红色资源实际情况和立法需求。在制度设计上着重安排能够解决问题的政策措施，在框架结构上追求精干简约。在条文表述上应言简意赅，直接、明确与具体。在内容上应向精细化方向发展，实现立法从粗放型向精细化转变的现实需求，进而推动红色资源保护传承利用法治化规范化建设。

二是加强地方立法之间的协调与指导。地方立法在红色资源保护方面存在“各自为政”的现象，缺乏统一的立法指导和协调机制。例如，地方性法规在设定行政处罚时，由于立法水平、执法理念和地方文化背景的不同，对“擅自涂污红色资源标识”“擅自拆除红色资源”的处罚标准差异较大。为解决这一问题，建议国家立法机关加强对地方立法的指导和协调，通过发布指导意见等方式，进一步明确地方性法规的行政处罚设定权限，特别是在红色资源保护领域，推动建立统一的行政处罚标准和裁量基准，确保各地执法尺度一致，避免地方立法的随意性，但也要结合当地的经济水平灵活调整，因地制宜，体现地方立法的灵活性。可以开展区域协同立法。为解决淮海战役遗址遗存分布广泛、各地管理机制存在差异导致的保护措施衔接不畅等现实情况，徐州市人大常委会会同三省四市开展协同立法，传承红色基因，赓续红色血脉，

^①刘佳：《红色资源保护传承立法正当其时》，《四川日报》2021年6月29日。

^②王琮雯：《地方立法的地方特色及其实现之道》，《行政与法》2008年第6期。

^③参见《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，http://www.qs-theory.cn/dukan/qs/2021-02/28/c_1127146541.htm，访问日期：2024年11月3日。

通过协同立法变“分区而治”为“齐抓共管”，对淮海战役红色资源进行系统保护。《徐州市淮海战役红色资源保护条例》是全国首次跨省际市级层面开展的红色资源保护协同立法，通过协同保护、协同传承，打通行政壁垒，使淮海战役红色资源保护工作在区域内形成整体合力。^① 党的二十届三中全会提出“探索区域协同立法”。在当前我国全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的关键时期，探索区域协同立法，创新立法模式，对全面深化立法领域改革、推进中国式现代化显得尤为及时且必要。^②

三是增强地方立法的探索性功能。地方立法机关按照“不抵触”原则，对国家尚未立法的事项，通过地方立法先行先试、积累经验，成为国家层面红色资源立法的先行者和试验者。囿于立法是具有专业性、技术性和科学性的活动，红色地方立法应保证专业性和通俗性的统一，特别要注意结合红色资源领域的认定标准和认定程序，使立法更具确定性，能够有效解决实际问题。

结 语

地方立法是具有中国特色、特征鲜明的制度规范，是推进地方治理现代化的助推器，也是建成“法治中国”的关键环节。加强红色资源地方立法、提高地方立法质量是深入贯彻落实习近平总书记关于红色资源保护利用工作重要论述的具体举措，推动红色资源保护工作高质量发展的现实需要。基于已颁布实施的 81 部地方红色资源条例文本分析发现，红色资源地方立法具有法规名称形式多样，立法体例多元，部分地方立法特色突出、创新性较强等优点，同时面临着专门立法供给不足；基础概念界定不清；地方立法之间同质化问题突出；操作性不强等缺憾。对此，应从加快国家红色资源保护立法，科学厘定红色资源概念，提高红色资源地方立法质量等关键性问题着手，为红色资源保护工作提供法律保障，也为国家红色资源保护立法探索发展方向与合理路径。

Inspection and Optimization Path of Local Legislation on Red Resources in China

GUO Hong, LIU Wan-qing, LONG Xing-yan

(School of Law, Yili Normal University, Yining 835000, China)

Abstract: Against the backdrop of the absence of national legislation on red resources, it is both realistic and urgent to strengthen local pioneering legislation to promote the high-quality development of red resource protection. Through the analysis of the legislative forms, legislative times, and spatial distribution of 81 local legislations on red resources, it is found that the names of the regulations are diverse, the legislative systems are varied, and some local legislations have prominent characteristics and strong innovation. Reviewing the existing local legislative practices on red resources, the main shortcomings are: insufficient supply of specialized legislation; unclear definition of basic concepts; prominent homogenization among local legislations; and weak operability of the norms. To improve the quality of local legislation on red resources and protect and inherit red resources well, efforts should be made to accelerate national legislation on red resource protection, scientifically define the concept of red resources, highlight the characteristics of local legislation, and enhance the operability of the norms.

Key Words: red resources; local legislation; legislative quality

[责任编辑 治平]

^① 参见石晓萌、郑玉倩：《徐州人大：跨省协同立法 开启红色资源保护新实践》，https://www.jsrd.gov.cn/sxcz/202502/t20250213_576204.shtml，访问日期：2025 年 6 月 6 日。

^② 秦天宝：《探索区域协同立法，完善中国特色社会主义法治体系》，《吉林人大》2024 年第 9 期。