附件2

**《汕尾市乡村振兴示范带条例（征求 意见稿）》起草说明**

一、立法必要性

为深入贯彻落实市委七届十三次、十四次全会、市委农村工作会议暨全市实施乡村振兴战略工作推进会精神以及市委关于创建乡村振兴示范带的系列部署，2021年6月，市委实施乡村振兴战略领导小组印发《关于推进乡村振兴示范带建设的指导意见》推进全市乡村振兴示范带建设工作向纵深发展。目前，我市通过围绕“五大振兴”总目标，聚焦“八大美丽”标准，做好“四篇文章”，谋划建设了22条各美其美、美美与共的乡村振兴示范带，打造一批“绿富美”示范样板，高标准、高品质建设“未来乡村”4.0版本，推动县城、圩镇、农村同建同治同美，辐射带动全市乡村实现全域美丽、全面振兴。但是，在深入调研中，也发现乡村振兴示范带建设过程中存在规划引领作用不突出、乡村环境整治不足、市场化运营推进力度不足、治理体系纵深不足等问题。为巩固我市乡村振兴示范带建设成果，加强各类要素保障，切实为示范带建设保驾护航，有必要通过立法推进示范带建设。

二、立法依据

起草《汕尾市乡村振兴示范带条例 （征求意见稿）》（下称《条例》）所依据的法律、行政法规、广东省地方性法规、部门规章主要包括：

1. 《中华人民共和国立法法》
2. 《中华人民共和国城乡规划法》
3. 《中华人民共和国乡村振兴促进法》
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》
5. 《建设工程质量管理条例》
6. 《广东省地方立法条例》

## （七）《广东省乡村振兴促进条例》

（八）《广东省建设工程质量管理条例》

（九）《广东省农村宅基地和农村村民住宅建设管

理暂行规定（草案）》

此外，还有以下国家、省政策文件和本市规范性文件为本条例提供了立法借鉴和经验参考：

（一）农业农村部 国家乡村振兴局关于开展2022年“百县千乡万村”乡村振兴示范创建的通知

（二）中共广东省委 广东省人民政府关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见

（三）中共广东省委农村工作领导小组办公室关于印发《广东省乡村振兴示范带建设指引（试行）》的通知（粤委农办[2022] 56号）

（四）汕尾市人民代表大会常务委员会关于印发《汕尾市人大常委会2023年立法工作计划》的通知（汕常办[2023] 7号）

（五）市委实施乡村振兴战略领导小组关于印发《关于推进乡村振兴示范带建设的指导意见》的通知（汕乡振组[2021] 2号）

（六）市委实施乡村振兴战略领导小组《汕尾市关于创建美丽乡村景观示范带的指导意见》（汕乡振组[2020] 8号）

三、主要内容

《条例》共四十二条，整体划分为以下五章：

1. 第一章为总则（1—8条） ，主要包括立法目的和依据、适用范围、定义解释、基本原则、职责分工、共建共治共享、激励机制、宣传推广等内容规定。
2. 第二章为示范带建设规划（9—16条），主要包括规划编制要求、规划编制职责分工、总体规划编制和批准、示范带开发边界内详细规划编制和批准、示范带开发边界外村庄规划编制和批准、专项规划编制和审批、点状供地规划和审批、规划公示公告等内容规定。
3. 第三章为示范带建设内容（17—24条），主要包括建设要求、村居环境治理、美丽通道、美丽田园建设、设施完善、风貌提升、乡风文明、红色阵地、管护机制等内容规定。
4. 第四章为示范带管理经营（25—35条），主要包括管理职责、促进经营、经营主体的多元化、经营方式的多样化、农民增收、产业发展、资产管理、土地保障、镇域经济发展、市场化运营评估、市场化运营试点与提升等内容规定。
5. 第五章为示范带融合治理（36—42条），主要包括治理要求、党建引领、三治融合、网格化服务管理、大数据治理、平安乡村、施行时间等内容规定。

四、立法解决的重点问题

通过前期调研，结合我市实际情况，《条例》起草中拟解决的几个重点问题如下：

## **（一）突出规划引领作用，明确职责分工与程序规范**

乡村振兴示范带应当遵循规划先行的原则，但调研发现我市乡村振兴示范带规划存在着相对不重视规划工作、规划与建设相脱节、没有充分考虑用地保障的问题。对此，《条例》从一般与特别规划两个层面，对规划编制、审批等程序作出规定。对规划编制过程中，各级政府职责范围、审议和批准的基本程序、总体规划和专项规划的区别处理、示范带开发边界内外的协调处理以及点状供地规划的尝试明确了工作标准和规范要求。如《条例》第十条通过明确市、县、镇三级人民政府在规划编制上的职责分工，能够解决“谁规划”以及“规划什么”的问题，从而在主体上根本提升规划意识、严格规划程序。《条例》的出台，将可以满足我市乡村振兴示范带建设“科学规划、依法规划”的迫切需求。

## **（二）抓好乡村建设品质，加强乡村环境风貌整治提升**

推动生态宜居美丽乡村建设是乡村振兴示范带建设“八大美丽”中的重要一环，但调研发现我市乡村振兴示范带建设存在基础设施不够健全、缺乏乡土特色、整体文化提升不突出的问题。对此，《条例》从提升乡村环境风貌整治着手，对乡村人居环境整治、农房管控和乡村风貌作出了规定。对建设过程中，县人民政府的责任主体地位以及权责范围，厕所、污水、垃圾治理、系统治理，美丽通道、美丽田园建设，移风易俗提升乡风文明，基础设施管护机制等明确了工作标准和规范要求。如《条例》第二十三条通过促进红色阵地建设，能够盘活利用我市的特色红色文化产业资源，以红色底蕴为切入点整体提升文化内涵，从而改善乡村风貌。《条例》的出台，将可以满足乡村振兴示范带建设提质的需求，切实保障精美乡村建设。

## **（三）优化经营方式，加快推动市场化运营**

产业兴旺既是乡村振兴示范带建设的核心，也是乡村振兴战略的总要求，但调研发现我市乡村振兴示范带经营存在产业谋划未能充分结合实际、产业链条较短、产业功能布局不完善、经营性项目支撑乏力的问题。对此，《条例》围绕优化经营方式、推动市场化运营，对经营主体、经营方式、资产管理、土地保障、镇域经济等作出了规定。对经营过程中，县人民政府在内主体的职责、坚持市场化运营的理念、加强示范带产业平台打造、优化生产力布局、培育多元化经营主体、鼓励多样化经营方式、引入市场化监督与评估等方面明确了工作标准和规范要求。如《条例》第二十九条通过明确县人民政府应当制定农民增收计划，不仅能够让农民参与到示范带上的现代农业，也能够引导农民自觉地投入到乡村振兴示范带建设中来，实现农民增收致富。《条例》的出台，将可以满足整合优势资源、发挥集聚效应、带动农民增收、壮大农村集体经济、推动镇域经济、实现共同富裕的需求。

## **（四）夯实治理基础，建立健全“三治融合”乡村社会治理体系**

乡村治理处于乡村示范带建设的重要位置，但调研发现我市乡村振兴示范带治理存在乡村移风易俗仍待持续、农村综合改革的配套制度供给仍待加强、党组织领导的乡村治理体系建设仍待深入的问题。对此，《条例》围绕夯实治理基础，对党建引领、三治融合、网格管理、大数据治理与平安乡村等作出了规定。对治理过程中，发挥党建在乡村振兴示范带建设工作中的引领作用、明确县乡镇人民政府在三治融合治理体系建设中的职责、践行新时代“枫桥经验”，深化“大数据+网格化+群众路线”机制等方面明确了工作标准和规范要求。如《条例》第三十八条通过明确县乡镇三级政府的职责，构筑起“三治融合”的乡村治理体系保障，能够提高矛盾纠纷预防与化解水平，激发乡村治理效能。《条例》的出台，将可以满足加快推动美丽乡村、平安乡村、法治乡村建设，深入推进党组织领导的乡村治理体系建设的需求。