附件2

《汕尾市乡村振兴示范带条例（草案送审稿）》起草说明

一、立法必要性

## 全面推进乡村振兴战略，是党的二十大作出的重大决策部署，也是全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。我市乡村振兴示范带建设作为一项长期推进的系统工程，既是推动全市经济社会发展的重点工作，也是深入实施乡村振兴战略的重要抓手。为了全面推进乡村振兴高质量发展，提升我市乡村振兴示范带的辐射带动能力，促进农业产业升级、农村美丽宜居、农民持续增收、共同富裕，制定《汕尾市乡村振兴示范带条例》（下称《条例》）具有必要性，主要包括以下三点。

（一）乡村振兴示范带立法是贯彻落实乡村振兴战略系列部署的必然要求。乡村振兴战略是农业和农村现代化的“总抓手”，具有重要意义。我市就贯彻落实乡村振兴发展战略出台了多部政策文件，助力实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。为进一步推进乡村振兴战略，建设乡村振兴示范带，明确示范带规划和审批的具体规范，加强监督和管理，推动乡村全面发展，出台条例确有必要。

（二）乡村振兴示范带立法是规范我市乡村振兴示范带建设的现实需要。随着乡村振兴示范带建设不断深入推进，乡村振兴示范带先建设后规划等问题日益明显。启动乡村振兴示范带立法，有助于明确示范带建设过程中政府以及各个部门的权责，促进有效规划建设；有助于打造乡村振兴综合体，帮助农民增加收入，实现共同富裕；有助于提升示范带的“三治”水平，进一步完善乡村治理体系。

（三）乡村振兴示范带立法是加强我市乡村振兴示范带管理的重要抓手。近年来我市乡村振兴示范带建设方面出台了多部政策文件，取得了一定建设成效，但由于缺乏专门、系统的乡村振兴示范带法律法规，不少问题和突出矛盾难以解决。对此，需要坚持问题导向，采取切实有效的制度措施，通过立法进行系统研究，科学解决。条例的出台必将为我市乡村振兴示范带提供强有力的法律支持和法治保障。

二、制定《条例》的主要依据

**（一）法律法规规章**

1.《中华人民共和国民法典》

2.《中华人民共和国土地管理法》

3.《中华人民共和国城乡规划法》

4.《中华人民共和国村民委员会组织法》

5.《中华人民共和国乡村振兴促进法》

6.《中华人民共和国土地管理法实施条例》

7.《广东省土地管理条例》

8.《广东省城乡规划条例》

9.《广东省乡村振兴促进条例》

**（二）政策文件**

1.《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）

2.《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》（农规发〔2022〕23号）

3.《广东省乡村振兴示范带建设指引（试行）》（粤委农办〔2022〕56号）

4.《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》（粤自然资规字〔2023〕2号）

5.《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅关于印发贯彻落实省委省政府工作部署实施乡村振兴战略若干用地政策措施（试行）的通知》（粤自然资规字〔2019〕1号）

6.《关于推进乡村振兴示范带建设的指导意见》（汕乡振组〔2021〕2号）

7.《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》共五章三十九条，主要从规划编制、建设要求、经营管理、融合治理四个方面对我市乡村振兴示范带促进工作作出规定。主要内容如下：

第一章“总则”（1—9条），主要包括立法目的、适用范围、定义、基本原则、政府职责、部门职责、共建共治共享、激励机制、宣传推广等内容。

第二章“规划编制”（10—15条），主要包括规划要求、专项规划、详细规划、用地保障、规划修改、公示公告等内容。

第三章“建设要求”（16—23条），主要包括建设目标、人居环境、清洁经费、道路建设、基础设施建设、风貌提升、红色资源开发、管护机制等内容。

第四章“经营管理”（24—32条），主要包括管理职责、促进经营、农民增收、经营主体的多元化、经营方式的多样化、农村集体经济组织、土地盘活利用、镇域经济发展、市场化运营评估等内容。

第五章“融合治理”（33—38条），主要包括治理要求、村民自治、村规民约、法治乡村、网格治理、数字赋能等内容。

附则（39条），规定了施行时间。

四、立法解决的重点问题

结合我市实际情况，并经过实地调研、征求意见等必要程序，起草《条例》旨在解决以下五个重点问题：

## 明确示范带发展定位，发挥政农协同优势

## 我市乡村振兴示范带建设实践取得了一定成效，但总体而言主要反映出以下三个方面的问题：一是基层对乡村振兴示范带的定位模糊，导致乡村在经济、风貌、文化等多个层面的发展不够均衡，与乡村振兴战略中强调的乡村产业、人才、文化、生态、组织全面振兴存在一定差距；二是各级人民政府及其部门在乡村振兴示范带建设中权责不明确，缺乏对自身主体责任的充分认识和执行力；三是农民群体参与乡村振兴示范带建设的积极性、主动性、创造性不高，存在政府单向供给制度、农民参与建设缺位的情况。

对此，《条例》第一章明晰了乡村振兴示范带建设的发展定位、主体责任以及建设发展机制。**首先，**《条例》第三条明确“乡村振兴示范带”的发展定位为“乡村振兴综合体”，点明乡村振兴示范带建设与乡村振兴战略推进之间的紧密关联；**其次，**《条例》第四条确立了“政农协同，公众参与”的建设发展原则，明晰政府与农民的角色功能定位。一方面，政府在组织安排、政策法规、服务投入与基础保障等方面发挥主导作用，为乡村振兴示范带建设提供指导协调和帮助；另一方面，农民作为建设与利益主体、自治与经营主体推进生产经营等建设活动，发挥自身主体活力，突出政农协同优势。《条例》第七条亦强调完善乡村振兴示范带的建设机制，落实以农民为中心的共建共治共享的发展机制；**最后，**《条例》第五条、第六条分别明确各级人民政府及其部门的职责，第五条明确要建立健全“市级统筹、县级负责、镇级实施”的工作机制，突出强调县人民政府作为关键主体的直接责任。同时，规定市、县人民政府应当建立健全工作协调机制，促进乡村振兴示范带建设工作高效运转。第六条明确农业农村主管部门负责综合协调、指导监督和检查考核，自然资源主管部门负责规划编制和建房相关规划许可等工作以及住房城乡建设主管部门负责指导乡村振兴示范带的农房建设。

## （二）确定规划编制主体，落实示范带用地保障

在乡村振兴示范带规划编制方面，我市前期相关实践主要反映出两个方面的问题：一是乡村振兴示范带规划编制主体不够明确，导致部分规划编制周期过长；二是建设用地保障不充足，导致部分示范带建设项目落地困难。

对此，《条例》第二章规划编制部分重点确立乡村振兴示范带建设规划的类型和主体责任，强化用地保障。**首先，**《条例》以专章形式从第十条到第十二条对乡村振兴示范带规划编制进行层次化规定，按照“规划要求——专项规划——详细规划”的逻辑结构，落实规划编制主体责任和审批流程，将专项规划的具体编制主体责任落实到县级自然资源主管部门；**其次，**《条例》第十三条明确了乡村振兴示范带用地的优先保障问题，市、县人民政府将加大对于乡村振兴示范带建设用地保障的支持力度，依据国土空间规划对于乡村振兴示范带的建设用地需求进行优先保障，缓解示范带相关产业发展项目的用地矛盾。探索点状供地、先租后让、租让结合等多种模式，促进乡村土地的灵活利用，切实保障乡村振兴示范带的用地需求。

## （三）建设美丽宜居乡村，健全长效管护机制

在乡村振兴示范带建设要求方面，我市前期的相关实践主要反映出两个方面的问题：一是部分地区在乡村人居环境治理措施的落实方面存在不足，需要加强美丽宜居乡村建设。具体表现为旅游公厕没有落实、农村生活污水处理终端缺乏立法保障、农村生活垃圾收集处理能力较弱等情况；二是乡村基础设施长效管护工作机制缺失。具体表现为管护主体不明、管护职责不清、管护资金保障不到位等问题。

对此，《条例》第三章示范带建设要求部分重点加强乡村环境风貌的整治提升，建立健全长效管护机制。**首先**，《条例》第十七条落实县人民政府、镇人民政府对厕所、污水、垃圾治理的具体职责，扎实推进农村厕所革命，加快推进农村生活污水治理，全面提升农村生活垃圾治理水平。《条例》第十九条则对乡村振兴示范带中的道路及其沿途区域建设进行了规定，深入实施美丽乡村建设，整体提升村容村貌；**其次，**《条例》第二十三条构建了一套乡村基础设施长效管护机制，一方面，综合考虑政府事权、资金来源、受益群体等因素，合理确定管护主体，实施政府主导的多种管理形式，确立“权属清晰、受益管理”的基础设施管护原则；另一方面，鼓励采取市场化运作方式，引导社会资本参与乡村振兴示范带基础设施的管理和维护。

## （四）促进示范带产业兴旺，实现农民持续增收

在乡村振兴示范带管理经营方面，我市前期的相关实践反映出一个关键问题：乡村振兴示范带经营内生动力不足，从“重建设”到“重经营”缺乏有效的转换路径。具体表现为乡村振兴示范带内经营主体与经营方式较为单一，局限于传统的产业发展模式，导致农民增收成效有待提高，农民的获得感有待进一步提升。

对此，《条例》第四章经营管理部分重点围绕如何促进乡村振兴示范带经营管理，推进多样化经营模式，切实增加农民收入。**首先，**《条例》第二十五条明确了乡村振兴示范带建设促进生产经营的建设方向，通过鼓励支持各方主体、各类资本参与示范带建设经营，为农村集体经济、镇域经济的持续发展创造良好经营环境；**其次，**《条例》第二十六条对实现农民持续性增收进行了专门详细的规定，明确县人民政府应当采取措施，拓展农民增收空间。结合实际，探索制定本地区农民增收计划，支持农民参与示范带相关产业建设，引导各类经营主体与农民建立利益联结机制，以多种方式促进农民增收；**最后，**《条例》第二十七条、第二十八条对培育多元化经营主体、探索多样化经营方式进行了具体规定。一方面，鼓励和支持乡村振兴示范带建设引入社会资本，吸引多方主体共同参与经营活动，为乡村振兴示范带产业振兴注入活力；另一方面，鼓励运用市场化发展理念和工业化发展思维，应用数字技术赋能示范带经营，依托特色资源进行多样化经营，丰富现有产业模式，持续提升乡村振兴示范带建设的经济价值、文化价值、生态价值。

## （五）强化村民自治作用，推进数字赋能网格治理工作

在乡村振兴示范带融合治理方面，我市前期的相关实践主要反映出两个方面的问题：一是村民主要通过村规民约参与基层自治，而村民委员会所制定的村规民约内容缺乏实际执行力，基层自治水平不高；二是在基层治理实践中，存在被动应对问题、管理效率低下和管理能力水平不高等一系列问题，基层治理效能不高。

对此，《条例》第五章融合治理部分重点规范乡村振兴示范带融合治理，突出村民自治，着重发挥村规民约的自治作用，数字化赋能治理网格管理，将网格治理作为基层治理的重要抓手。**首先**，《条例》第三十四条要求各村丰富村民议事协商形式，健全村务公开制度，自觉接受村民监督，保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权，保证全过程人民民主贯穿于乡村振兴示范带的建设过程中。同时《条例》第三十五条从程序和内容两个层面对村规民约的制定进行规范，主要内容上鼓励结合当地具体实践将村庄规划、村庄保洁、村风民俗等相关内容纳入村规民约，制定程序上强调村规民约在制定过程中应当严格遵守法定程序，确保制定程序的合法性、自治性、民主性；**其次，**《条例》第三十七条专门规定了网格治理的相关内容，明确依托现代信息技术完善乡村网格化治理相关机制，充分运用数字化、信息化手段 ，增强民众的安全感，推动基层治理精细化、精准化，加强基层治理体系和治理能力现代化建设。