

关于《茂名市村庄规划建设管理条例 (草案)》的初步审查意见

市人大常委会城乡建设环境与资源保护工作委员会主任 叶广勇

主任、常务副主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《茂名市村庄规划建设管理条例》是市人大常委会2019年立法计划安排初审的法规项目，市自然资源局为条例牵头起草单位。为了做好条例的制定工作，市人大常委会充分发挥人大主导立法作用，从今年年初以来开展了一系列立法调研，先后到茂南、信宜、高州等区（县级市）开展立法调研，听取了当地人大常委会相关工委、自然资源局、住建局、镇政府村建办等相关部门和部分乡镇、村民委员会、村民小组、村民代表以及市人大代表、市立法咨询专家的建议和意见；学习了湖南省株洲市和云南省大理州、德宏州等地的立法经验；研讨了村庄规划管理方面相关的政策和法律法规，并到市司法局、市自然资源局等部门进行督导调研。收到政府报送《茂名市村庄规划建设管理条例（草案）》（以下简称条例草案）议案后，我们对条例草案进行了认真研究，逐条审查，形成了初步审查意见，并经第五十次主任会议审议通过。现将初步审查意见报告如下：

一、制定条例的必要性

党的十九大报告提出实施乡村振兴发展战略，乡村规划建设管理将是今后一项重要工作。推进村庄建设，规划必须先行。随着我市城镇化进程的加快，城乡统筹发展的要求不断提高，村庄规划建设管理工作在统筹城乡发展大局中的地位显得日趋重要。根据调研了解，目前我市共有1628个行政村，2018年底开始，各区（县级市）才逐步开展村庄规划的编制工作。我市在村庄规划和建设管理方面还存在不少问题，主要表现在：**一是**缺乏科学有效的村庄规划。村庄普遍存在有新房无新村的问题，村庄建设缺乏规划指引。**二是**违建乱建现象较为普遍。村民对于建房报批程序流程不够了解，各部门职能交叉互相制约造成矛盾难以解决。执法队伍建设滞后，乡镇对违章建筑执法力度严重不足。**三是**主体责任不清晰，监督管理不到位。县、镇、村三级对于村庄规划和建设管理工作分工不清晰，各部门之间的职责权属、管理责任混乱。加强村庄规划建设管理工作，对于不断改善农村人居环境，提高农民生活质量，促进城乡统筹、协调、可持续发展具有重要战略意义。因此制定《茂名市村庄规划建设管理条例》，进一步明确各方职责，强化监督管理，为村庄规划建设管理提供法律法规支撑，具有十分迫切的必要性。

二、条例草案的合法性和可行性

村庄规划建设管理属于城乡建设与管理范畴，符合《中华人民共和国立法法》赋予设区的市地方立法权的权限。条例草案遵

从不抵触上位法原则，依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《广东省城乡规划条例》等有关法律法规，结合我市实际，参照各地已经出台的地方法规编制，并按规定程序审查报送。本条例草案制定合法。

条例草案起草过程中，市政府司法、自然资源、住建等部门做了大量的工作，广泛征求各方面意见和建议，组织精干力量起草，反复研究、修改。条例草案共六章五十条，结合我市村庄实际，明确规定了各方职责、村庄规划编制、村庄建设管理、宅基地和住宅建设管理、法律责任等，条文规范全面，针对性较强，内容具有可操作性，回应了当前村庄规划建设管理中亟待解决的问题，总体来说条例草案是可行的。

三、对条例草案的修改意见和建议

为进一步完善条例草案，提出以下建议：

（一）进一步梳理条文顺序，使逻辑结构更加严谨清晰。条例草案中的章节内容部分混乱，条理不够清晰。如第三章村庄建设管理中的部分条文，按照内容应细分到第四章宅基地和住宅建设管理。

（二）根据突出问题，有针对性地设置相关制度条款。科学合理的村庄规划是农村有序建设、实现美丽村庄的前提，对我市村庄建设无规划，乱建违建等突出问题，要有针对性地进行制度设计，强调村庄规划科学合理，确保村庄规划能够落地。目前我市村庄规划编制均由各区、县级市统一招标，外包给相关设计公

司负责，应强调编制过程要充分调查研究、因地制宜、关切农民生产生活，充分听取村民意见，尊重村民意愿。另外，建议加强对部分村庄建设工程的安全管理，如公共建筑、路桥隧道、烟囱、水塔、大跨度建筑、涉及公共安全的厂房、仓库等，应当注重质量和安全管理问题，建议在条例草案中加强规范。

（三）及时对接上位法和改革的新情况新要求。8月26日，全国人大常委会通过了关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决定，将于2020年1月1日起施行。由于土地管理法新的修正案对部分制度机制进行了调整，并在农村土地管理方面做出了多项创新性规定，而且我市镇级机构改革还没完成，相关机构的职责未定，为制定法规增加了难度。因此，条例草案在后续审议修改过程中，要及时对接上位法和机构改革的新情况新要求，科学合法制定相关制度。

此外，建议根据各有关方面意见对相关条文的文字作修改完善，使条例草案的表述更加准确。

以上报告，请予审议。