

关于《茂名市村庄规划建设管理条例 (草案)》修改情况的报告

——2019年10月29日在茂名市第十二届人民代表大会
常务委员会第二十九次会议上

市人大法制委副主任委员、市人大常委会法工委主任 李晓强

主任、常务副主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人大法制委的委托，下面由我作关于《茂名市村庄规划建设管理条例（草案）》（以下简称草案）修改情况的报告。

一、草案修改的过程

8月29日，市人大常委会第二十八次会议对草案进行了审议。经审议，常委会组成人员认为，制定《茂名市村庄规划建设管理条例》，对加强村庄建设规划指引，强化监督管理，改善农村人居环境等具有重要意义，同时也对草案提出了许多建设性的修改意见和建议。

会后，常委会就草案向各区（县级市）人大常委会、市人大代表、市有关部门、基层立法联系点和立法咨询专家等发出征求意见函，同时在茂名人大网向社会各界广泛征求意见。常委会法

工委根据常委会组成人员的意见和建议，以及从社会各界征求到的共 120 多条意见和建议，进行了认真的汇总、梳理和消化，并结合前一阶段在省外和市内各县区实地开展的调研成果，对草案修改完善，形成了《茂名市村庄规划建设管理条例（草案修改论证稿）》（以下简称草案修改论证稿）。

10 月 15 日，在省人大常委会法工委的帮助下，我市在省人大常委会机关组织召开了立法论证会。专家们就草案修改论证稿的重点难点条款，进行了充分论证并提出了许多重要意见。会后，法工委进行了认真研究，对草案进一步修改完善，形成了《茂名市村庄规划建设管理条例（草案修改稿）》（以下简称草案修改稿）。

10 月 25 日，市人大法制委召开会议，对草案修改稿进行了认真审议。法工委根据法制委成员的意见建议再次进行了修改完善。常委会主任会议研究通过了草案修改稿和修改情况报告，决定提请本次常委会会议进行审议。

二、修改的主要思路

市政府有关部门在草案的起草过程中进行了深入调查研究，认真研究了相关上位法，并参考了中央、国务院的相关文件精神 and 当时的《中华人民共和国土地管理法修正案（草案）》等材料，草案条文比较充实全面，回应了当前村庄规划建设管理中亟待解决的问题，且与土地管理法新的修正案较为衔接。目前我省未有地市出台村庄规划建设管理方面的地方性法规，《清远市村庄规划建设管理条例（草案）》也正在进行审议中，其他省市制定村

庄规划建设管理条例的也不多。因此，草案修改稿可参考其他地市的做法不多，主要根据土地管理法新的修正案、各方意见建议和茂名本地实际情况进行部分修改。

三、主要修改情况

草案修改稿共六章五十二条，与提请第一次审议的草案相比，章节结构不变，条文数量增加了两条。主要修改内容如下：

（一）关于总则

1、关于适用范围。省论证会上多位专家提出，茂南区、电白区相关村庄的规划建设管理，应该适用本条例而非参照执行。其中有专家建议修改为“控制性详细规划没覆盖的区域，参照本条例执行”，但可能会引起歧义，例如还没来得及制定控规或者已在城镇空间内未纳入控规的区域等等。因此，采用《茂名市城市总体规划》第21条第1点第3款“城镇开发边界内的区域为城镇空间”的表述进行了修改。

2、关于基本原则。根据《中华人民共和国城乡规划法》第四条，制定和实施城乡规划，应当遵循城乡统筹、合理布局、节约土地、集约发展和先规划后建设的原则，“节约集约”合并起来的表述不清，修改为“集约发展”的原则。

（二）关于村庄规划

1、关于村庄规划编制的要求。省论证会上专家建议，村庄规划编制要求要与2019年印发的《自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知》的内容衔接。文件明确村庄规划的主

要任务是统筹村庄发展目标、统筹生态保护修复、统筹耕地和永久基本农田保护、统筹历史文化遗产与保护、统筹基础设施和基本公共服务设施布局、统筹产业发展空间、统筹农村住房布局、统筹村庄安全和防灾减灾、明确规划近期实施项目，因此根据主要任务内容进行了修改。

2、关于土地利用总体规划。新修改的土地管理法第十八条规定“国家建立国土空间规划体系。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划”。按照省厅有关文件要求，今后不再编制土地利用总体规划。因此，条例中土地利用总体规划等均修改为“国土空间规划”。

3、关于村庄规划的内容。根据省自然资源厅最新制定的“广东省村庄规划编制技术指南（试行）”对村庄规划的内容进行了修改。

（三）关于村庄建设管理

1、关于四邻签字。根据《广东省城乡规划条例》第五十一条规定，在村庄规划确定的宅基地范围内建设农村村民住宅的，应当持村民委员会签署的书面同意意见。村民住宅许可程序中并无四邻签字的要求，因此删除了草案中的第二十七条四邻不签字的处理条文。

2、关于村庄建设的分类管理。若按照草案第三十条对建成区、适建区、限建区、禁建区进行分类管理，需要界定何为建成区、

适建区、限建区、禁建区。根据省专家意见，构建国土空间规划体系要求将主体功能区规划与土地利用总体规划、城乡规划相融合，其中即有优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域的分类，建议先予以原则性规定，待有关空间规划立法出台后再据其予以修改。

3、关于禁止行为。本条例只对村庄规划和建设方面内容进行规定，村容村貌及环境卫生等日常管理不纳入规范范围。根据专家意见，调整了原禁止行为第一、二、三项顺序，原第四、五项属村庄日常管理行为，因此删除。

（四）关于宅基地和住宅建设管理

1、关于“户”的认定条件。在调研过程中，基层工作人员和村民普遍反映存在农民分户与宅基地申请之间互为前置的难题。根据《中华人民共和国户口登记条例》《广东省公安厅关于进一步加强和规范户政管理工作的通知》规定，房屋所有权、使用权未分割的，原则上不予分户。由此就导致了村民在申请宅基地时必须先分户（一户一宅的原则），与分户必须先分地（有房屋所有权、使用权或独立的楼层和生活设施、居住事实）存在矛盾。因此，草案参照广州等地做法设置了在申请宅基地中应当认定为“一户”的情形。省专家提出，法律上成年公民都应该有权拥有宅基地，宅基地是农民的重要财产权，也是人权，立法应当往这个方向靠。因此，对应当认定为“一户”的情形进行了修改调整。

2、关于宅基地用地标准。我省对每户宅基地标准早有规定，删除草案中“新批准的”表述，避免产生本条例颁布后才执行该标准的误解。另外，村庄的土地属于平原、丘陵还是山区，因为涉及宅基地面积，成为人们最关注、最具争议性的问题。根据土地管理法，自然资源部门有土地调查、土地等级评定的职责，因此，添加了其土地属性确定的职责规定。

3、关于建房用地申请审批程序。新修改的《中华人民共和国土地管理法》下放了农村村民住宅用地的审批权，其第62条规定：“农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续”。因此，建房用地申请的批准部门修改为镇人民政府。另外，为保护村民知情权，添加了对宅基地审批结果予以公布的规定。

4、关于村民住宅建设安全。根据调研和意见征集情况，农村住宅建设安全问题亟待关注，所以整合增加“村民住宅建设安全”作为草案修改稿第四十一条。根据2019年8月《广东省住房和城乡建设厅关于调整房屋建筑和市政基础设施工程施工许可证办理限额的通知》，工程投资额在100万元以下（含100万元）或者建筑面积在500平方米以下（含500平方米）的房屋建筑，可以不申请办理施工许可证。因此，添加了明确需要办理施工许可证的情形。

（五）关于法律责任

条例草案修改稿中的法律责任共有五条，主要根据前四章规定的职责和禁止性行为相应进行了修改调整，法律责任共分为两

个方面：一是关于各级人民政府和行政职能部门的责任，二是关于具体违法行为的责任。

（六）关于附则

1、**“城镇空间”的名词解释。**根据茂名市城市总体规划，城镇开发边界内的区域为城镇空间，是以城镇居民生产生活为主体功能的空间。因此，添加第五十条对第二条中的名词“城镇空间”进行了解释。

2、**关于规划执行的过渡规定。**根据新土地管理法第八十六条“在根据本法第十八条的规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行”。《广东省自然资源厅关于加快村庄规划编制工作的通知》要求，“已完成村庄（建设）规划、村土地利用规划编制的行政村，可不再重新编制村庄规划，确有需求的由各地根据实际确定；正在编制村土地利用规划，以及按照职能调整前原有要求正在编制村庄（建设）规划的，可以继续按原计划完成编制，鼓励有条件的行政村按此轮规划新要求优化调整；尚未启动规划编制的，原则上应按此轮规划新要求编制村庄规划，并鼓励按照‘县域一盘棋’的要求，在整县、整镇或邻近若干个镇统筹推进村庄规划编制工作”。目前茂名市全部行政村均已启动村庄规划编制。因此增加草案修改稿第五十一条，对国土空间规划逐渐过渡进行了规定。

草案修改稿还对草案部分条文的顺序作了调整，对部分条文的文字和表述作了修改完善。

以上报告，请予审议。