附件2

《玉溪市农村人居环境治理条例（草案）

（送审稿）》的起草情况说明

根据《中华人民共和国立法法》的规定和有关要求，现对《玉溪市农村人居环境治理条例（草案）（送审稿）》作如下说明：

1. 立法背景

近年来，玉溪市认真贯彻落实中央和省委关于农村人居环境整治提升的安排部署，学习运用浙江“千万工程”经验，加快推进以农村厕所革命、垃圾污水治理、村容村貌提升为重点的农村人居环境整治提升工作，全市农村人居环境得到了明显改善，农民群众获得感、幸福感不断提升。但同时也暴露和反映出一些不容忽视的问题，农村人居环境整治成员单位和县（市、区）主体责任压实还不到位；村组、群众主体主角意识不强，参与积极性不高；污水处理设施“重建轻管”较为突出，长效管护机制不健全等问题，需要从立法层面助推宜居宜业和美乡村建设。《玉溪市农村人居环境治理条例》（以下简称《条例》）经立项论证，符合《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）规定，具有必要性和可行性，被列入市人大常委会、市政府2024年立法工作计划。2024年5月22日，市农村人居环境整治工作领导小组办公室印发了《玉溪市农村人居环境治理条例立法工作方案》，由市农业农村局牵头开展《条例》起草工作。

1. 立法的必要性

改善农村人居环境，是党中央从战略和全局高度作出的重大决策。制定《条例》是深入贯彻落实习近平总书记关于浙江“千村示范、万村整治”工程的重要指示批示精神，进一步学深学透、用好用活“千万工程”经验，扎实推进农村人居环境整治提升五年行动，建设宜居宜业和美乡村的具体举措。2021年6月1日，制定出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》第37条规定，要建立政府、村级组织、企业、农民等各方面参与的农村环境综合整治的共建共管共享机制，持续改善农村人居环境。中共中央办公厅、 国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》第21条要求，推进制度规章与标准体系建设。鼓励各地结合实际开展地方立法，健全村庄清洁、农村生活污水垃圾处理、农村卫生厕所管理等制度。目前，国家、云南省均没有出台农村人居环境治理的专门法律法规，为适应玉溪经济社会发展需求，应对人居环境整治工作面临的新任务新挑战，迫切需要通过制定地方性法规来补齐短板，健全管理治理长效机制，巩固提升整治成效，推动玉溪市农村人居环境持续改善。

三、立法的可行性

（一）制定《条例》符合《立法法》规定

《立法法》第81条规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定……”。农村人居环境治理属于生态文明建设事项。因此，本市作为设区的市有权制定《条例》。

（二）其他省市地方性法规、政府规章制定的成功实践为我市制定《条例》提供了有益借鉴

其一，2020年，市农业农村局会同市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市生态环境局、市卫生健康委制定了《玉溪市农村人居环境管理办法（试行）》，于2020年6月1日起实施。管理办法实施3年多来，在推进、规范农村人居环境治理方面取得一定成效，形成了一些经验做法，为我市将这些适用管用、行之有效的做法经验固化上升为法规提供了立法的工作基础。其二，部分省市开展了农村人居环境整治的立法探索，比如，《济宁市农村人居环境治理条例》、《龙岩市农村人居环境治理条例》、《娄底市农村人居环境治理条例》、《肇庆市农村人居环境治理条例》、《海口市农村人居环境整治规定》、《白城市农村人居环境治理条例》等。我省11个州市也相继制定了乡村清洁条例，为我市制定《条例》提供了有益借鉴。

（三）市委、市政府高度重视农村人居环境治理工作，为制定《条例》提供了强有力的组织保障

市委、市政府历来高度重视农村人居环境治理工作。2024年5月，市人民政府将《条例》列入市人民政府 2024 年立法工作计划。市农村人居环境工作领导小组办公室于5月22日印发了《玉溪市农村人居环境治理条例立法工作方案》，成立了由市农业农村局、市司法局主要领导担任组长，市委宣传部、市委统战部、市发展改革委、市工业和信息化局、市科技局、市财政局、市自然资源规划局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市水利局、市文化和旅游局、市卫生健康委、市市场监管局、市林草局、市供销社、市总工会、团市委、市妇联等部门分管领导或业务科室负责人任成员的立法工作领导小组，负责统筹、协调、指导《条例》立法工作，研究解决立法过程中遇到的重大问题。领导小组下设办公室、起草工作组和审查工作组，办公室设在市农业农村局，负责领导小组的日常工作。

1. 制定《条例》开展充分的前期调研和准备工作

起草工作组于2024年6月先后到新平县、江川区进行调研，通过实地走访和与相关部门代表进行座谈，深入了解本市农村人居环境治理工作中存在的问题与困难。2024年7月15—18日，起草工作组到广东省肇庆市、福建省龙岩市进行调研，学习两地的立法经验、了解《条例》的实施情况。通过调研，起草组初步明确了《条例（草案）》初稿的基本框架、拟制定内容和拟解决的主要问题。

四、起草经过

2024年9月23日，起草工作组完成《条例（草案）（征求意见稿）》的起草，并向相关单位公开征求意见，有9个部门反馈，收集意见建议14条。10月15日，起草工作组针对相关单位提出的意见对《条例（草案）（征求意见稿）》修改完善后形成《条例（草案）（听证稿）》。10月18日，市农业农村局通过市政府信息公开网，发布了关于举行《玉溪市农村人居环境治理条例（草案）（征求意见稿）》听证会的公告（第1号），邀请社会各界报名参加《条例（草案）》的听证会；11月18日，发布了关于举行《玉溪市农村人居环境治理条例（草案）（征求意见稿）》听证会的公告（第2号），向社会公布了听证会的时间、地点、参会人员等内容。11月28日召开听证会，听证代表共提出意见和建议23条，起草工作组于12月12日针对听证代表提出的建议修改完善文稿，12月16日，发布了关于《玉溪市农村人居环境治理条例（草案）》听证会报告的公告（第3号）。12月20日上午召开专家论证会，会后按照专家意见再次修改完善形成《条例（草案）（送审稿）》。经合法性审查后，市农业农村局于2024年12月20日下午召开局党组会研究通过《条例（草案）（送审稿）》。

1. 《条例（草案送审稿）》的主要内容

《条例（草案送审稿）》内容不分章节，共二十八条。

**一是**明确《条例》制定依据、适用范围和遵循的基本原则（第1—3条）。

**二是**明确农村人居环境治理管理运行制度、监管机制，明确市、县（市、区）人民政府及其职能部门、乡镇人民政府、街道办事处、村（居）民委员会、村（居）民小组、村民农村人居环境治理管理工作职责和治理义务（第4—8条）。

**三是**明确村庄规划、农房建设管控、农村厕所建设和改造、生活污水垃圾治理、村容村貌提升等建设内容和规范处理原则、发展方面等（第9—23条）。

**四是**明确常见的影响农村人居环境治理的禁止性行为，结合《中华人民共和国行政处罚法》首违不罚，包容审慎和处罚与教育相关结合原则，对违法农村人居环境治理规定的行为制定处罚明确处理措施和标准，明确各级政府在监督、依法查处相关违反农村人居环境治理相关行为方面的要求（第24—27条）。

**五是**明确《条例》施行时间（第28条）。

《条例》的主要内容，在参考借鉴其他地区先进经验和做法的基础上，紧密结合了当前国家政策要求，如把改善人居环境上升到提升人居环境，提出绿化美化行动等内容；结合实际，提出了合理布局应急避难场所和防汛、消防等救灾设施设备，开展建筑垃圾治理等内容，增加了保护龙潭泉眼等内容。

《玉溪市农村人居环境治理条例》起草工作组

2024年12月29日