

# 淮安市乡村人居环境改善促进条例

(2023年10月25日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过)

2023年11月29日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议批准)

## 淮安市第九届人民代表大会常务委员会公告

第5号

《淮安市乡村人居环境改善促进条例》已由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第十四次会议于2023年10月25日通过,江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第六次会议于2023年11月29日批准,现予公布,自2024年1月1日起施行。

淮安市人民代表大会常务委员会  
2023年12月1日

### 目录

第一章	总则
第二章	村容村貌提升
第三章	厕所改造和生活污水治理
第四章	生活垃圾管理
第五章	农业废弃物管理
第六章	法律责任
第七章	附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了促进乡村人居环境改善,激发乡村发展活力,建设宜居宜业和美乡村,推进乡村振兴,根据《中华人民共和国乡村振兴促进法》《江苏省乡村振兴促进条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本条例所称乡村,是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体,包括乡镇和村庄等。

本条例所称乡村人居环境改善主要包括村容村貌提升、厕所改造、生活污水治理、生活垃圾管理和农业废弃物管理等内容。

**第三条** 乡村人居环境改善工作坚持政府主导、群众参与、因地制宜、建管并重的原则。

**第四条** 市、县(区)人民政府应当建立乡村人居环境改善工作统筹协调机制,研究解决乡村人居环境改善工作中的重大事项;建立财政投入、社会支持、群众参与等多元投入机制,为乡村人居环境改善提供资金保障;将乡村人居环境改善工作纳入实施乡村振兴战略年度考核内容,对在乡村人居环境改善工作中作出显著成绩的单位和个人按照有关规定给予表彰和奖励。

镇人民政府、街道办事处负责乡村人居环境改善的具体实施工作。

**第五条** 农业农村部门是乡村人居环境改善工作的主管部门,负责乡村人居环境改善工作的综合协调、组织推动和监督管理工作。农业农村部门应当会同有关部门编制乡村人居环境改善工作方案,报本级人民政府批准后组织实施。

发展改革、教育、科技、财政、公安、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、城市管理、交通运输、水利、民政、文化广电和旅游、卫生健康、体育等有关部门,按照各自职责做好乡村人居环境改善工作。

**第六条** 村(居)民委员会可以广泛发动村(居)民积极参与乡村人居环境改善活动,推动通过制定村规民约规范村(居)民在乡村人居环境改善活动中的行为。

村(居)民委员会应当建立激励机制,通过积分兑换、星级评定等方式,倡导文明行为,提升村(居)民文明素质。

**第七条** 鼓励开展乡村人居环境改善科学技术研究,推广、应用先进技术,提高乡村人居环境质量。

建立和完善市、县(区)乡村人居环境改善工作专家库,鼓励和推动国土空间规划、建筑设计、环境治理等各类人才参与乡村人居环境改善活动。

### 第二章 村容村貌提升

**第八条** 市、县(区)人民政府和镇人民政府、街道办事处应当依据乡村人居环境改善工作方案和村庄规划,加强乡村人居环境改善有关的基础设施、公共服务设施建设。

**第九条** 乡村人居环境改善基础设施和公共服务设施的所有权人可以自行管理或者委托有管理能力的他人管理。

乡村人居环境改善基础设施和公共服务设施的管理人应当建立健全管理制度,保障基础设施和公共服务设施正常使用。

**第十条** 村庄建设应当符合村庄规划,暂未完成村庄规划编制的,应当符合上级国土空间规划中用途管制规则和建设管控要求。县(区)住房和城乡建设部门应当向村民无偿提供适合本地实际的村民住房建设通用图集,并给予技术指导。

按照政府引导、村民自愿原则,县(区)人民政府应当集成资金资源,优化要素配置,积极改善村民居住条件。

村庄建设应当保护历史建筑、自然景观和人文风貌,彰显村庄特色。

**第十一条** 对传统村落和历史建筑保护应当科学规划、保护优先、合理利用,保持传统村落和历史建筑真实性、完整性。

因地制宜推动传统村落小规模、渐进式有机更新,促进历史文化资源与地方文化建设、特色产业发展和乡村旅游相融合,传承优秀乡土文化。

**第十二条** 县(区)人民政府应当组织开展农村电力线、通信线、广播电视线等维护梳理工作,推动线路违规搭挂治理,清理废弃杆线、基站。

**第十三条** 各级人民政府应当采取控源

截污、清淤疏浚、水系连通、生态修复、水体净化等措施恢复乡村水生态,改善乡村水生态环境质量。

**第十四条** 镇人民政府、街道办事处和村(居)民委员会应当按照规划保障公共绿地用地,保护古树名木,鼓励和组织村(居)民选用乡土树种、林木良种等开展村庄绿化美化活动,引导形成兼具生产性和观赏性的特色乡村景观。

**第十五条** 村(居)民委员会可以推动下列内容纳入村规民约:

- (一)自家庭院、房前屋后清洁卫生的行为规范;
- (二)生产垃圾、生活垃圾、生活污水和废弃物的处理以及秸秆禁烧和利用的行为规范;
- (三)公共环境卫生的行为规范;
- (四)法律、法规规定以外的公序良俗方面的行为规范;
- (五)维护村容村貌的表扬激励措施;
- (六)损害村容村貌的惩戒措施。

### 第三章 厕所改造和生活污水治理

**第十六条** 农业农村、城市管理、文化广电和旅游部门按照各自职责推动、指导和考核农村户用卫生厕所、公共厕所、旅游厕所的改造和建设。

生态环境部门负责推动、指导和考核农村生活污水治理工作。

住房和城乡建设部门负责推动、指导和考核镇生活污水治理的建设和管理工作。

**第十七条** 户用卫生厕所改造和建设应当科学选择技术模式,严格执行标准,引导村(居)民将户用卫生厕所进屋入室。

新建农房应当配套设计建设户用卫生厕所以及集中粪污处理设施。

**第十八条** 城市管理部门应当指导镇、街道合理规划建设农村公共厕所,推动、指导镇、街道做好厕所保洁、粪污清运和设施维护等工作。

鼓励机关、社会团体、企事业单位向社会免费开放厕所。

**第十九条** 县(区)人民政府应当根据乡村的人口密度、自然环境、污水产生规模,科学确定农村生活污水治理模式,鼓励支持应用新技术、新工艺处理生活污水。

距离城镇污水管网较近的村庄,污水就近接入城镇污水收集处理设施;距离城镇污水管网较远的规划保留村庄,逐步建设生活污水集中处理设施。

### 第四章 生活垃圾管理

**第二十条** 县(区)人民政府应当建立健全定点投放、定时收集、规范转运、集中处置的生活垃圾收运处置体系。

县(区)人民政府应当统筹建设和改造农村生活垃圾收集点与转运站、大件垃圾暂存点、可回收物回收设施、有害垃圾集中投放设施。农村生活垃圾收运处置设施应当按照有关标准建设,完善防雨、防漏、防渗措施。

**第二十一条** 城市管理部门负责农村生活垃圾管理工作业务指导和督查考核,负责推

进城乡环卫一体化,开展农村生活垃圾分类和资源化利用工作,会同有关部门加强对城区垃圾违法违规向农村地区转移的监督管理工作。

**第二十二条** 乡村生活垃圾分类管理实行责任人制度。责任人由村(居)民委员会确定,从其约定;没有约定的,按照下列规定确定:

(一)实行物业管理的村(居)民住宅小区的生活垃圾管理,物业服务人为责任人;

(二)村庄内的道路、河道、沟渠、文化广场等公共区域的生活垃圾管理,村(居)民委员会为责任人;

(三)机关、社会团体、企事业单位及其他组织办公场所的生活垃圾管理,其单位为责任人。

不能按照前款规定确定责任人责任的,由所在地镇人民政府、街道办事处确定。

责任人负责责任区内生活垃圾的清扫和投放管理,保持责任区内干净整洁。

镇人民政府、街道办事处应当指导督促农村生活垃圾源头减量、分类投放,推行符合农村特点、简便易行的分类投放、有机垃圾生态处理模式。

### 第五章 农业废弃物管理

**第二十三条** 城市管理部门应当指导督促农村生活垃圾源头减量、分类投放,推行符合农村特点、简便易行的分类投放、有机垃圾生态处理模式。

**第二十四条** 农业农村部门负责农业废弃物的监督管理工作。生态环境部门会同农业农村等部门做好农业废弃物面源污染防治工作。

本条例所称农业废弃物主要包括废旧农用薄膜、农药包装废弃物、农作物秸秆、畜禽粪污等。

**第二十五条** 农业农村部门负责农用薄膜使用、回收监督管理工作,指导农用薄膜回收利用体系建设。

工业和信息化、市场监督管理、生态环境等部门根据各自职责负责农用薄膜生产指导、产品质量监督管理、回收再利用过程污染防治等监督管理工作。

**第二十六条** 禁止生产、销售、使用国家明令禁止或者不符合强制性国家标准的农用薄膜。鼓励和支持生产、使用全生物降解农用薄膜。

农用薄膜生产者、销售者和使用者应当及时回收废旧农用薄膜,并将其交由专门的机构或者组织处理。

农用薄膜回收网点和回收再利用企业应当依法建立回收台账,如实记录废旧农用薄膜的重量、体积、杂质、缴膜人名称及其联系方式、回收时间等内容。回收台账应当至少保存二年。

**第二十七条** 农业农村部门负责农药生产者、经营者、使用者履行农药包装废弃物回收处理义务的监督管理工作,负责调查监测农药包装废弃物产生情况,指导建立农药包装废弃物回收体系,合理设置县(区)、镇(街)村农药包装废弃物回收站(点),明确管理责任。

**第二十八条** 农药生产者、销售者和使用者应当及时回收农药包装废弃物,并将其交由专门的机构或者组织进行无害化处理。

农药销售者应当在其经营场所设立农药包装废弃物回收装置,不得拒收其销售农药的包装废弃物。

农药销售者和农药包装废弃物回收站(点)应当建立农药包装废弃物回收台账,记录农药包装废弃物的数量和去向信息。回收台账应当保存二年以上。

**第二十九条** 农业农村部门应当指导并统筹安排排灌机械化和离田收储利用工作。

镇人民政府、街道办事处应当加强巡查,及时制止露天焚烧秸秆和弃置秸秆污染水体的行为。

**第三十条** 畜禽养殖场、养殖小区应当根据养殖规模和污染防治需要,配备与设计生产能力、粪污处理利用方式相匹配的畜禽粪污处理设施设备,满足防雨、防渗、防溢流、防异味和安全防护要求,并确保正常运行。

镇人民政府、街道办事处应当加强对非规模化畜禽养殖场粪污处理的指导和监督。

畜禽养殖户应当对畜禽粪污进行收集,通过堆肥还田或者委托第三方机构处理等方式,对畜禽粪污进行无害化处理和资源化利用。

### 第六章 法律责任

**第三十一条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第三十二条** 违反本条例第二十六条第二款规定,农用薄膜生产者、销售者和使用者未及时回收废旧农用薄膜,由农业农村部门责令改正,并对农用薄膜生产者、销售者、使用者处一万元以上十万元以下的罚款;使用者为个人的,可以处二百元以上二千元以下的罚款。

**第三十三条** 违反本条例第二十八条第一款规定,农药生产者、销售者和使用者未及回收农药包装废弃物,并将其交由专门的机构或者组织进行无害化处理的,由农业农村部门责令改正,并对农药生产者、销售者、使用者处一万元以上十万元以下的罚款;使用者为个人的,可以处二百元以上二千元以下的罚款。

**第三十四条** 违反本条例第二十八条第三款规定,农药销售者和农药包装废弃物回收站(点)未按照规定建立农药包装废弃物回收台账的,由农业农村部门责令改正;拒不改正或者情节严重的,可以处二千元以上二万元以下的罚款。

**第三十五条** 在乡村人居环境改善工作中,有关国家机关及其工作人员不履行本条例规定职责的,由其上级主管部门或者监察机关责令改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

### 第七章 附则

**第三十六条** 本条例自2024年1月1日起施行。

## 关于《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》起草情况的说明

——2023年6月13日在市人大常委会第十一次会议上

市人民政府

各位主任、秘书长,各位委员:

现将《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)起草的有关情况汇报如下:

### 一、《条例(草案)》起草背景、过程

根据淮安市人大常委会2023年立法计划,《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》为地方性法规项目。

2023年1月,市农业农村局成立条例起草组,开展《条例(草案)》起草工作。2月至3月,通过市政府门户网站公开征求意见(30日)、省农业农村厅专家审核、市相关部门意见反馈、

县区调研座谈等方式,对条例广泛征求意见。4月,《条例(草案)》报市司法局审查,市司法局审查期间,再次通过市政府门户网站公开(30日)以及向省司法厅、县区和市直相关部门等征求意见。5月,市司法局、农业农村局组织南京大学、省司法厅、市直相关部门立法业务专家和业务负责人召开论证修改会,对《条例(草案)》逐条论证修改。《条例(草案)》已通过合法性审查,市政府研究同意,现提请市人大常委会审议。

### 二、《条例(草案)》主要内容

《条例(草案)》共八章45条,第一章为总则

共10条,主要包括立法目的、基本原则、资金保障等方面内容。第二章至第六章共31条,主要涉及乡村人居环境改善促进规划和建设、厕所改造和生活污水治理、生活垃圾管理、农业废弃物管理、村容村貌提升等方面内容。第七章为法律责任共2条,包括法律法规衔接和职务行为责任等内容。第八章为附则共2条,包括职权衔接和施行时间等内容。

### 三、《条例(草案)》主要特点

一是坚持政府主导和村民主体相结合。《条例(草案)》在编制村庄规划和建设、厕所改造和建设、生活污水处理、生活垃圾处置、传统

村落和历史建筑保护、水环境综合治理等法条内容上体现政府主导作用,在村(居)民委员会主体作用、村规民约引导等法条内容上体现村民主体作用。二是坚持关注热点和解决难点问题相结合。在《条例(草案)》立法调研过程中,细致收集市县主管部门、镇街、村民自治组织、村民代表等不同主体所关注的热点问题,并在《条例(草案)》中予以积极回应,提出了相应的应对条款。三是坚持规划先行和强化职责相结合。《条例(草案)》单列第二章为规划和建设,强化在乡村人居环境改善提升中编制运用好国土空间规划或实用性村庄规划。《条例(草案)》在总则中明确各级政府和部门职责,并在

第三章至第六章的首条明确相应主管部门的具体职责,同时在附则中衔接好街道办事处、居民委员会的责任。四是坚持重点治理和创新机制相结合。《条例(草案)》在找准突出问题的基础上,通过建立工作方案、考核评估等制度,重点解决厕所改造和生活污水治理、生活垃圾治理、农业废弃物治理以及村容村貌提升中的突出问题;同时在遵循乡村建设和治理规律的基础上,通过体制机制创新,从资金保障、科技和人才支持等方面,全方位促进乡村人居环境改善提升。

## 关于《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》审查意见的报告

——2023年6月13日在市九届人大常委会第十一次会议上

市人大常委会农经委

各位主任、秘书长,各位委员:

根据市人大常委会的立法工作安排,我委对市政府提请市人大常委会审议的《淮安市乡村人居环境改善促进条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)进行了审查。现将审查意见报告如下:

改善乡村人居环境,建设宜居和美乡村,是实施乡村振兴战略的一项重要任务,事关生态文明建设,事关广大农民根本福祉,事关农村社会文明和谐。经过多年的努力,我市农村人居环境改善工作取得了阶段性成效,但仍存在农村人居环境基础设施薄弱、工作监管机制与长效运营管护机制不健全、部分镇村人居

环境与美丽乡村建设要求存在较大差距等突出问题。为此,加强乡村人居环境治理,制定一部适合我市农村环境特点和治理工作实际的地方性法规势在必行。

为切实规范乡村人居环境改善工作,将现行的有效管理措施进行优化和固化,市人大常委会将《淮安市乡村人居环境改善促进条例》确定为2023年正式立法项目。自立法项目确定以来,我委主动提前介入立法起草工作,精心制定“一审”工作方案,与政府相关部门加强沟通会商,建立立法联动工作机制,对立法中的具体问题多次进行深入研究,提出立法建议。在赵权副主任的带领下,组织部分人大代

表、市县区有关部门、镇村负责人召开多场《条例(草案)》征求意见座谈会,并向各县区人大常委会以书面方式进行征求意见,共征集各类意见和建议150余条。

我委审查后认为,《条例(草案)》基本成熟,立法主旨清晰,坚持“问题导向立法,立法解决问题”导向,回应社会关切,契合和美乡村建设要求,体例结构比较合理,制度设计比较符合实际,我委主动提前介入立法起草工作,精心制定“一审”工作方案,与政府相关部门加强沟通会商,建立立法联动工作机制,对立法中的具体问题多次进行深入研究,提出立法建议。在赵权副主任的带领下,组织部分人大代

会审议。

同时,我认为,《条例(草案)》还需深入研究,进一步修改和完善:

一是要进一步回应基层呼声。再次征求基层意见,对基层反映的范围划定、保护资金筹措、管理体制机制、部门衔接、保护责任落实以及执法机制等突出问题,在《条例(草案)》条款中需要进一步细化、回应。

二是要进一步强化监督管理。建议《条例(草案)》细化目标考核制度,增强操作性;细化规定综合管理部门职责、主管部门职责、责任单位职责、执法机制等内容。此外,还要落实镇(街道)和村(居)民委员会职责。

三是要进一步创新体制机制。建议《条例(草案)》对乡村人居环境改善工作中重大问题的协调解决、资金投入保障机制、综合评价考核制度等规定进一步细化。这些体制机制创新,有利于乡村人居环境改善工作中突出问题的解决。

四是要进一步对照建设和美丽乡村的部署要求,对《条例(草案)》条款进行细化和修改完善,处理好点和面、当前和长远的关系,力求策应和美乡村建设有关要求。