

广东出台乡村振兴促进条例

# 法治力量推动农业强农村美农民富

□ 本报记者 章宁旦

乡村振兴任重道远。《广东省乡村振兴促进条例》(以下简称《条例》)近日经广东省十三届人大常委会第四十三次会议表决通过,将于9月1日起施行,为推动农村强起来富起来注入法治力量。

《条例》共8章60条,对落实粮食安全战略、推动乡村产业发展、促进农业高质高效、提升乡村人居环境、加强乡村有效治理、推进城乡融合发展、建立帮扶长效机制、强化保障扶持措施等进行了制度规范。

当下,广东正锚定乡村振兴迈进全国第一方阵的工作目标。《条例》把广东行之有效的乡村振兴政策法定化,对乡村振兴促进法的有关规定予以细化落实,为全面推进乡村振兴提供了强大的制度支撑,将有力地促进和保障广东在法治轨道上全面推进乡村振兴工作,在全面推动全省农业强起来、农村美起来、农民富起来进程中贡献法治力量。

## 落实地方政府粮食安全责任

党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,党中央、国务院制定一系列文件,形成较为完整的政策体系,广东也相应出台了一系列政策措施。2021年4月,全国人大常委会制定出台乡村振兴促进法。

广东省人大常委会副主任委员黄伟忠介绍说,广东通过制定《条例》,把行之有效的乡村振兴政策法定化,根据探索积累的经验对乡村振兴促进法的有关规定予以细化落实,充分发挥立法在广东乡村振兴工作中的推动作用。

广东是全国人口第一大省,也是粮食主销区,保障粮食安全尤为重要。目前,广东粮食播种面积和产量已连续3年增长。今年省委、省政府提出了确保全年粮食面积和产量“双增”、力争面积、单产和总产量“三增”目标任务。

坚决守住粮食安全底线是乡村振兴的首要任务。《条例》从不同层次和维度对保障粮食安全作出具体的制度安排,首次将各级政府全面落实粮食安全责任制写入地方性法规,首次对撂荒耕地复耕复种作出制度化安排,使广东保障粮食安全做到有法可依。

《条例》明确了粮食安全责任制、农民种粮收益保障机制、粮食生产补偿机制等,强化了粮食生产功能区以及高标准农田建设等农业生产设施的建设和保护。针对常见的工程建设活动损毁农业基础设施的行为,规定了修复和赔偿责任。

《条例》还规定代耕、引导流转、生产托管、停发补贴等推进撂荒耕地复耕复种的具体措施,明确“农村集体经济组织可以结合当地实际,对有利于撂荒耕地恢复耕种的事项作出约定”,赋予村民自治更多内涵。

在明确稳定粮食播种面积、保障农民种粮收益、确保“米袋子”的同时,《条例》要求:保障内菜果蔬菜等农产品有效供给,建立稳定生猪生产的调控机制,优化丰富“菜篮子”“果盘子”;全面实施种业振兴行动,建立长期稳定投入机制,做好农业种质资源收集保存、鉴定评价和开发利用,加强种源关键核心技术和育种联合攻关;持续改善农业生产条件,依法科学合理划定并严格保护粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和渔业资源保护区。



广东通过科技农业与休闲旅游相结合,打造特色精品村,助力乡村振兴。图为无人机在施肥。

CFP供图

## 推动村民自治加强乡村治理

“广东既是经济大省,也是农业大省,乡村振兴不能单靠‘输血’,关键是要‘造血’,要以产业振兴带动乡村振兴。”黄伟忠说。

为推动乡村产业发展,促进农业高质高效,《条例》结合广东乡村产业发展特色和优势,对推进一二三产业融合发展、推动渔业高质量发展、做强特色产业等给予明确,要求因地制宜扶持发展相关重点涉农产业,培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体,支持发挥农产品加工业、乡村休闲旅游业、农村电商的优势作用;推动健康生态水产养殖,强化海洋渔业可持续发展;扶持发展优质特色农产品,培育广东特色农产品知名品牌,着眼粤港澳大湾区,面向国内国际市场,提高农业竞争力。

《条例》提出,要建立健全农业社会化服务体系,通过家庭农场、农民专业合作社等促进小农户与现代农业发展有机衔接,支持涉农企业、农民专业合作社、农业社会化服务组织、供销合作社、邮政物流企业、银行保险机构等开展生产托管服务、技术服务、农民培训、金融服务以及农产品保鲜、加工、包装、仓储、流通等服务。

在乡村振兴促进法已对耕地养护、农业面源污染治理等生态保护工作作出具体规定的基础上,针对广东农村“有新村无新貌,有新貌无特色”的问题,《条例》着力就改善提升乡村人居环境作出规定。

《条例》提出,要推动村容村貌整体提升,按照城乡基础设施统筹布局、基本公共服务均等化的要求,统筹基础设施建设改造与运营管理;规范广东特色的因地制宜建设小菜园、小果园、小花园、小公园等

“四小园”做法;明确各级人民政府可以结合民俗文化、产业发展特征,统筹推动乡村风貌联村联镇、集片成带提升;推进农村厕所建设改造,加强农村生活污水、垃圾处理。

为了让农民得到更好的组织引领、社会服务和民主参与,《条例》从自治、法治、德治三个方面对加强和改进乡村治理作出规范,其中包括:推动村民自治和村务阳光工程,丰富村民议事协商形式,健全完善村务公开制度;推进法治乡村建设,完善农村法治文化阵地建设,健全乡村公共法律服务体系,做好重大行政决策等事项的合法性审核工作;培育乡风文明,推进移风易俗,破除陈规陋习,并传承乡村优秀历史文化;加强平安乡村建设,建立健全农村社会治安防控体系以及公共安全体系,鼓励将农村环境卫生、农房管控、耕地撂荒整治、移风易俗、文化保护等纳入村规民约的重点内容。

## 健全城乡融合发展体制机制

随着脱贫攻坚取得全面胜利,“三农”工作重心历史性转向全面推进乡村振兴,成为新阶段“三农”工作的历史方位和战略定位。

“广东自2011年11月出台施行《广东省农村扶贫开发条例》以来,积累了不少可复制可推广经验,扶贫工作卓有成效。”黄伟忠告诉记者,针对“三农”工作的实际情况并结合省情,《条例》在有效衔接相关帮扶制度的基础上推陈出新,设置专章将帮扶工作作为基础性制度确立下来,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

《条例》既赓续传承了伟大的脱贫攻坚精神,坚持和完善脱贫攻坚期间行之有效的制度举措,对低

收入人口帮扶、珠三角地区与粤东西北地区对口帮扶协作、机关企事业单位等参与乡村振兴定点帮扶、社会力量参与乡村振兴帮扶等作出规定。同时,又结合新形势新任务,把广东创新性实施的“驻镇帮镇扶村制度”,特别是把广东独有、连续实施12年的“6+30”(每年6月30日组织开展巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴主题活动)以立法形式予以确立,支持其发挥全域推进乡村振兴、实现共同富裕的抓手作用。

落实农业农村优先发展的方针,以更大力度推动乡村振兴,需要有资金、土地、人才等方面的硬措施保障。为此,《条例》对强化保障扶持措施作出明确规范:各级人民政府应当按照国家和省有关规定调整完善土地出让收入使用范围,明确其用于农业农村的比例;县级以上人民政府应当明确社会资本参与乡村振兴的重点产业和领域,创新乡村产业、基础设施和公共事业投融资模式,带动社会资本投向乡村;地级以上市、县级人民政府应当依据国土空间规划,在建设用地规模和土地利用年度计划指标安排上优先保障乡村振兴新增建设用地需求。

“振兴乡村,不能就乡村论乡村,要建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,推动城乡要素有序流动、平等交换和公共资源均衡配置。”黄伟忠说,《条例》对推进城乡融合发展,促进资源均衡配置作出规定,明确县级以上人民政府应当以县域为整体,统筹推进城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护;推动城乡教育、医疗发展,支持建立城乡教育共同体,加强城乡医疗共同体建设;完善城乡统一的居民基本养老保险、基本医疗保险和大病保险制度,促进城乡社会保障标准统一、待遇平等。

惩处措施。比如,《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》规定,4周岁以下儿童乘坐小型、微型非营运载客汽车未使用符合国家标准儿童安全座椅的,处以300元罚款。

“将儿童安全座椅纳入国家立法,最主要目的是为了

提高家长的安全意识,保障儿童安全座椅的普及和使用。”在中国人民大学法学院教授刘俊海看来,未在未成年人保护法中作出明确惩处规定,可能是考虑到使用儿童安全座椅还是应以宣传教育为主,惩罚不是最终目的。

不过,刘俊海认为,没有相应的处罚标准,会使执法效果大打折扣,交警即使在检查中发现家长未给孩子使用儿童安全座椅,也只能对家长进行倡导教育,难以起到强制作用。

针对这一问题,河北省秦皇岛市山海关区人民检察院和当地公安交警部门作了探索尝试。

6月1日,山海关区人民检察院检察联合公安交警,在主要路口对没有为未成年乘车人配备安全座椅的监护人进行普法教育,并当场送达《督促整改告诫书》,对拒不整改者责令接受家庭教育指导。

“《督促整改告诫书》借鉴了反家庭暴力法中的‘告诫书’制度,使现场批评教育更有法律权威性,能达到比口头批评教育更好的普法效果。”在为此做法点赞的同时,佟丽华建议,在修订道路交通安全法时应明确儿童安全座椅的使用标准和相应的法律责任,在国家立法层面进一步完善儿童安全座椅相关规定。

4月1日起施行的《道路交通安全法》行为记分管理办法》对行驶超速、开车接打电话、占用应急车道等多种违法行为进行了规制,但其中并未涉及未使用儿童安全座椅的内容。

对此,中国政法大学社会法研究所所长赵红梅建议,对于不按照规定使用儿童安全座椅的行为,可以采取罚款或扣分的方式,提高社会的重视程度。

## 制定农村集体经济组织法列入今年立法计划保障农民充分行使参与治理权利

本报讯 记者朱宁 农村集体经济组织治理是否规范,作为集体经济组织成员的农民是否能在集体经济组织中充分行使参与治理权利,对农民权益的保障尤为关键。制定农村集体经济组织法已被列入十三届全国人大立法规划以及2022年全国人大常委会立法计划。据悉,相关部门已经牵头组织开展起草工作。

今年十三届全国人大五次会议期间,有代表提出关于制定农村集体经济组织法的议案,议案指出,解决我国的“三农”问题绕不开农村集体经济组织,农民在农村的大部分权益都是通过农村集体经济组织实现的。当前大部分农村集体经济组织治理规范缺失,治理机构设置不健全,农民在集体经济组织中应享有的治理权利不明晰,导致农民和农村集体经济组织内部之间的法律关系无法理顺,集体经济组织治理一直存在公开透明度不高、形式化严重等问题。

议案指出,目前法律层面尚缺乏对农村集体经济组织的明确规定。尽管民法典明确将农村集体经济组织法人规定为特别法人,但相关法律并未明确指出农村集体经济组织的性质和地位,导致其职能行为模糊多样,且在实践中其某些市场行为受到限制,进而影响其正常发展。此外,农村集体经济组织的法人治理存在诸多问题,相关法律制度长期空白,严重影响农村经济和社会的发展。农村集体经济组织的运行管理机制不健全,资产管理水平低,激励机制不完善等一些

问题亟待解决。议案认为,要真正发挥集体经济组织的功能作用,首要的是从法律上明晰其性质及定位,通过农村集体经济组织立法,着重解决概念模糊、性质争议、职能混乱等问题。

鉴于此,议案建议制定农村集体经济组织法,明确成员身份认定标准,完善农村集体经济组织的内部治理机制,健全农村集体资产收益分配机制,建立村级集体经济组织激励约束机制。

## 安徽学校安全条例草案规定健全防治校园欺凌工作制度

□ 本报记者 范天娇

《安徽省学校安全条例(草案)》(以下简称草案)近日提请安徽省十三届人大常委会第三十四次会议审议。草案坚持系统施治,突出主体责任,要求学校应当健全校内安全工作领导机构,配备安全保卫人员,抓住学校安全管理的关键环节,对人物防技防、学生心理健康、食品安全、公共卫生、交通安全、消防安全等各方面,有针对性地加以规范。

校园暴力欺凌、性侵害、性骚扰一直是社会关注的热点问题。为给校园构筑更加牢固的安全屏障,草案要求,在防范校园欺凌、性侵害、性骚扰方面,中小学校应当按照规定建立健全防治校园欺凌和暴力行为工作制度,设立学生求助电话和联系人。认定构成欺凌的,应当对实施或者参与欺凌行为的学生作出教育惩戒或者纪律处分,并对其监护人提出加强管教的要求。对违反治安管理或者涉嫌犯罪等严重欺凌和暴力行为,学校应当及时向公安机关、教育行政部门报告,并配合相关部门依法处理,不得隐瞒。同时,学校应当建立预防性侵害、性骚扰学生工作制度,对性侵害、性骚扰学生的违法犯罪行为,学校应当依法向公安机关、教育行政部门或者其他学校主管部门报告,配合相关部门依法处理,不得隐瞒;对遭受性侵害、性骚扰的学生及时采取保护措施,并依法保护学生隐私。

学校安全工作覆盖面广,涉及主体多,草案坚持全面防控,突出机制建设,规定县级以上人民政府应当建立学校安全风险防控体系建设协调机制,教育行政部门应当会同公安、住房城乡建设、应急管理等相关部門制定区域性学校安全风险清单,健全信息沟通、应急处置等方面的联动机制。公安机关应当在治安情况复杂区域的学校内部或者周边设置警务站或者警务联络室。在中小学、幼儿园周边实行学生安全区域制度,区域内禁止新建对环境造成污染的企业、设施,禁止设立存在安全隐患的场所。在学生安全区域内,公安机关应当健全日常巡逻防控制度,加强学校周边护学岗建设,完善高峰勤务机制,改善交通管理设施,在有条件的学校门口设立接送港湾和即停即走道。

此外,草案还对学校安全事故应急预案启动、事故处置要求以及学校安全事故纠纷的处理路径作出规定。

## 道路交通伤害严重威胁儿童生命安全 代表建议尽快修订道路交通安全法

# 强制安装使用儿童座椅确保孩子乘车安全

□ 本报记者 赵晨照

原本一家人的开心出游,却因为父母的不良习惯导致孩子身受重伤。不久前,福建省宁德市发生一起交通事故,一家三口驾车外出,母亲怀抱3岁的女儿坐在副驾驶上,两人共同使用一条安全带。行驶过程中,车辆因突发情况紧急制动,孩子被安全带勒伤,导致肠破裂。

这样的悲剧发生了太多。数据显示:道路交通伤害已成为我国1至14岁儿童第二大伤害原因,人们安全意识薄弱,忽视安全座椅对儿童的保护作用

是其中重要原因。修订后的未成年人保护法对配备儿童安全座椅作出了明确规定,但由于缺乏具体使用标准和处罚细则,现实中并不被家长重视,需要尽快修订道路交通安全法等法律法规,细化儿童安全座椅使用标准、明晰违法违规责任。

## 儿童安全座椅安装使用率低

从事户外用品生意的郑云飞几乎每个周末都会带着家人自驾出游,但如今已5岁的儿子自从3岁开始就没再坐过安全座椅。

“孩子小时候一直坐,后来嫌不舒服,每次坐一会儿就哭闹,我们只好把儿童座椅拆了。”现在开车出行,孩子主要由郑云飞的妻子抱着坐在后排,因为没出过什么事,也就习以为常了。

这样的家长并非个例,其不安装安全座椅的原因是“嫌车挤”“怕孩子不舒服”。

2021年,全球儿童安全组织(中国)发布的《三城市儿童安全座椅认知及使用调研报告(北京、上海、深圳)》显示,4岁至6岁儿童安全座椅配备率达75%,较往年有大幅提升,而“总是使用”的仅有53%。

腾讯汽车和中国新车评价规程(C-NCAP)联合发布的一份儿童安全座椅使用情况调研报告也显示,“家长抱着坐后排”“独自坐后排,直接使用成人安全带”的乘车儿童占比高达67%。

“车用安全带是按照成人的身高体型设计的,并不适合儿童,一旦发生事故,安全带会勒伤儿童胸部和颈部,甚至会导致儿童瞬间窒息死亡。”汽车工程师马令晨认为,只有儿童安全座椅才是最安全的选择。

世界卫生组织数据表明,在汽车发生意外碰撞时,儿童安全座椅可使婴儿的死亡率降低约70%,幼儿的死亡率降低约54%。

## 科学制定儿童安全座椅标准

世界上已有近百个国家制定了关于强制使用儿童安全座椅的法律,德国、瑞典等国家儿童安全座椅使用率超过95%,儿童乘车事故伤亡也大幅下降。

修订后的未成年人保护法对配备儿童安全座椅作出了明确规定,未成年人的父母或者其他监护人应当“采取配备儿童安全座椅,教育未成年人遵守交通规则等措施,防止未成年人受到交通事故的伤害”。

“这是儿童安全座椅首次纳入全国性立法,具有重大破冰意义。”在北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华看来,不足之处是没有规定对多大年龄或身高多少以下的孩子要配备儿童安全座椅。

佟丽华介绍说,在多数国家立法中,根据儿童的身高、体重、年龄等标准规定了应当使用的儿童安全座椅的标准和类型,以使安全座椅的使用能够起到应有的效果。

事实上,在儿童安全座椅被写入未成年人保护法之前,上海、山东、深圳、杭州、海南、福建等地在制定未成年人保护条例或道路交通管理类法规时,就已儿童安全座椅作出了相关规定,大多数地方规定