

# 楚雄彝族自治州住房和城乡建设局文件

楚住建复〔2018〕77号

---

## 楚雄州住房和城乡建设局关于对州人大十二届 三次会议第23号议案的答复

马学富等13位代表：

你们在州人大第十二届三次会议上提出的《关于对提升城乡人居环境行动制定配套政策的议案》（第23号），建议内容主要是关注农村村庄规划及专管员和两污治理问题，并提出了宝贵的意见和措施。建议已交我们研究办理，衷心感谢你们对我州农村人居环境整治工作的关心。收到建议后，我局高度重视，由一名副局长牵头组成了建议办理工作组具体负责，多次进行专题研究。现就相关情况答复如下：

## 一、我州农村人居环境提升工作情况

楚雄州坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻省委、省政府提升城乡人居环境行动的决策部署，全面围绕“1133”战略定位，在城乡全面实施“四治三改一拆一增”和村庄“七改三清”行动，重点开展农村人居环境整治，围绕建设“山水田园一幅画、城镇村落一体化”的美丽新彝州，突出“痛点”、“堵点”、“难点”、“盲点”，加强统筹协调，精准施策，勇于担当，压实责任，强力推进，闯出一条具有楚雄特点的改善农村人居环境新路子，把彝州乡村发展得更加美丽、更有特色、更有品位，让人民群众更幸福、更有获得感和自豪感。

### （一）以科学制定方案为指导，明确了一个“总目标”

结合楚雄州实际，领导小组强化政策供给，根据省“一计划三方案”，按照“一年重点治理，两年初见成效，三年巩固提高，四年规范管理，五年大见成效”的要求，创造性研究制定了“一计划六方案”等一系列的方案和政策措施，确定了工作目标、责任单位和工作要求，完成了“顶层设计”。明确了到 2020 年的农村污水和垃圾治理的目标任务：基本实现乡镇污水处理和生活垃圾处理设施全覆盖，95%以上的村庄垃圾得到有效治理。同时在今年 6 月制定了《楚雄州农村人居环境整治三年行动实施办法（2018-2020 年）》，更加深入开展农村人居环境整治三年行动，2018 年全州农村人居环境整治污水和垃圾的主要目标是：乡镇生活污水处理设施覆盖率达到 65%，乡镇生活垃圾处理设施覆盖

率达到 100%，配好垃圾收运处理设施设备，建立完备乡镇集镇垃圾收转运、处理、保洁制度，全州 90%以上村庄生活垃圾得到有效治理。确保全州提升城乡人居环境行动有序高效推进。

## （二）以理顺管理体制为切入点，建立了一套“硬机制”

在加强城乡人居环境治理的同时，切实加强制度建设，建立长效机制。一是**建立收费机制**。印发《楚雄州提升城乡人居环境行动领导小组办公室楚雄州发展和改革委员会关于集镇和农村生活垃圾处理收费的指导意见》，乡镇以“居民付费为主、政府补贴为辅”，村庄以“村民和村集体付费为主、政府补贴为辅”，在增加财政投入的同时，通过村民“一事一议”形式，向农户收取每月 3-5 元农村生活垃圾处理费，作为农村生活垃圾处理的补充经费。多渠道筹集生活垃圾、污水处理、供水设施运营维护资金。二是**建立保洁制度**。城镇保洁方面实行清扫保洁服务外包，走市场化运作道路。农村保洁方面，建立村庄保洁员制度，确保重点村庄垃圾收集无死角、村庄保洁常态化。三是**建立宣传报道机制**。为加大对我州提升城乡人居环境行动工作宣传力度，州人居办下设宣传组，并印发《楚雄州提升城乡人居环境行动工作宣传方案》，组织各县市和各部门采用电视、广播等形式大力宣传开展提升城乡人居环境行动的目的、意义和办法措施。在《楚雄日报》开设了专栏，并编发简报 34 期，及时宣传推广提升城乡人居环境行动工作经验和做法。四是**建立督办检查机制**。印发《楚雄州提升城乡人居环境行动通报制度》《楚雄州提升城乡人居环境行

动约谈制度》《楚雄州提升城乡人居环境行动举报制度》《楚雄州提升城乡人居环境行动曝光制度》)等“四项制度”，认真落实双月督查检查工作，切实抓好督查整改；对提升城乡人居环境工作推进情况，实行按一月一通报，共印发纸质通报 16 次，下发专项督办通知 8 次(其中州级牵头部门 1 次、县市人民政府 7 次)，要求各县市主要领导对通报进行阅批，对存在问题逐项抓好检查落实。同时，于 2017 年 6 月，对提升城乡人居环境行动工作推进滞后的 3 县 1 市和 1 个州级牵头部门进行了约谈。**五是建立考核奖惩机制。**层层签订目标责任书，对年度工作任务分解到县、细化到季，并制定了《楚雄州提升城乡人居环境行动考核办法(试行)(7 个)》，纳入到综合绩效考核。

### (三) 以整治农村人居环境为重点，着眼了三个“提升力”

**着眼提升乡村规划编制能力，全面推进乡村规划编制。**州委州政府十分重视乡村发展，2012 年全州已完成 14981 个村庄的规划编制，实现了村庄规划的全覆盖，对于全州村庄整治和村庄规划管理起到了重要作用。但是由于历史原因，村庄的规划以改善村庄的居住环境为主，全州村庄空间分布还处于与自然农业相匹配的随机分布状态，未从战略上实现人口转移、村庄空间聚合与区域产业配套。全州村(居)委会、村民小组配足配齐专管员 1100 人、信息员 13193 人，覆盖率、配备率均达 100%。今年以来，编制下发《楚雄州乡村建设规划编制技术要点》，建立县政府组织领导、相关部门参与、专项建设项目统筹、“多规合

一”的规划编制机制，全面开展县市域乡村建设规划编制。同时，以县市域乡村建设规划为指导，按照农村人居环境整治行动建设“五型”村庄的要求，以县市、乡镇人民政府为主推进乡村规划编制。

**着眼提升污水处理能力，加快推进项目设施建设。**采用A2/O、MBR膜反应技术、厌氧塘、小型一体化设备等技术进行处理。全州累计建成乡镇污水处理设施77座，建设污水管网660.97公里，51个乡镇实现生活污水有效治理，生活污水处理设施平均覆盖率为54.84%；329个建制村实现了污水有效治理，平均覆盖率37.26%。

**着眼提升垃圾集中处置能力，加快村镇生活垃圾处理设施建设。**采用“村收集、乡(镇)转运、县处理”、“组收集、村转运、乡(镇)处理”、“户收集、组转运、村处理”三种模式结合填埋、焚烧、热解等技术工艺进行处理。全州累计建成镇区垃圾处理场95个、垃圾中转站40个，配置道路清扫车、垃圾装载车、垃圾清运车等环卫专业机械和车辆169台，乡镇生活垃圾处理设施覆盖率为98.92%；10848个自然村建立保洁员制度，覆盖率为100%，10847个自然村建立垃圾收费制度，覆盖率为99.99%，10836个自然村实现垃圾有效治理，有效治理率为99.89%。

#### **(四) 以试点示范为突破点，抓好了三个“新理念”**

加强学习考察，树立“走出去”的理念。州委州政府先后组织各县市到大理、昭通、重庆、上海、北京、温州等地考察学习农

村生活污水、农村生活垃圾治理方面的经验做法。通过学习考察，借鉴外地先进经验和成功做法，结合我州实际情况，先行示范，选取了2个农村“两污”治理试点，牟定新桥镇马厂村、楚雄市子午镇，探索出符合我州实际且具有彝州特色的工作模式。

加大技术更新，树立“引进来”的理念。在试点建设过程中，引进了国内在农村生活污水处理较为先进的A<sup>2</sup>/O+MBBR处理工艺的一体化设备，处理规模150吨/日的设备仅需80万元，处理费用仅0.5元/吨，并且设备可以根据污水量进行模块化设计和人性化管理，实现无人值守，大大的减少了建设和运维成本，可以保证出水水质达到一级A标或一级B标。

加快前期工作，树立“跑起来”的理念。为破解融资瓶颈，州委、州政府抓住政策利好期，下达农村人居环境治理项目前期经费500万元，督促各县市积极编制农村人居环境治理PPP建设项目“一方案两报告”，并牵头引进多家大型企业合作，引入产业基金，及早谋划前期工作，顺利使我州列为全省推行农村人居环境治理项目PPP模式强制试点，同时积极开展财政部第四批PPP示范项目申报工作。其中，姚安县、元谋县农村人居环境治理项目被财政部确定为第四批PPP项目试点示范项目，探索出一种适合楚雄州的PPP合作模式。

## 二、存在问题和困难

(一)乡村规划建设方面。一是缺乏科学规划指导。乡村虽然编制了规划，但规划存在没有深入调研、缺少科学

论证、与上位规划衔接不够等情况，因此规划的指导性、针对性、操作性不强，在建设过程中只能挂在墙上，不能或没有严格实施。二是公共财政投入不足，公共设施相对薄弱，有乡村规划但没钱建设的情况很普遍。

（二）农村生活垃圾整治方面。一是思想认识存在偏差，个别干部还不够重视，部分群众的环保意识差。二是经费投入不足，现如今州、县财力比较薄弱，长效管理需要的经费得不到保障和落实。三是农村规划滞后，普遍缺少排污沟，大部分的农村垃圾、畜禽粪便、杂草乱垛等长期任意排放，短时间清理较为困难。四是垃圾处理场选址困难，要远离居住点，但大多数选址用地都属于生态红线保护区，土地调规难予实现。

（二）农村生活污水处理方面。一是农村生活污水治理要起到实效，需完成污水管网改造，实现雨污分流，但我州多数地区地处山区，管网建设公里数较长，投资成本大，限制污水处理设施收集效能，污水处理设施未能真正发挥作用；二是建设资金缺乏，生活污水处理设施属于公益性设施，需要投入资金维护管理，由于财政拮据，治污成本高，日常管理举步维艰；三是群众生活习惯传统，居住比较分散，环保意识不强，特别是居住在山区的群众，生活污水往往是直接排放，给生态环境造成不可逆转的影响，急需在山区村庄建设小型污水处理设施，保护生态环境。

（三）资金筹措方面。根据《云南省进一步提升城乡人居环境五年行动计划（2016-2020）》《云南省农村生活垃圾治理及

公厕建设行动方案》《云南省农村污水治理及乡镇供水设施建设行动方案》中农村人居环境建设项目资金按照省、州、县 1:1:1 筹措项目建设启动金,剩余部分由各地融资贷款方式推进农村人居环境建设项目实施的要求。州级在 2016 年底完成了《楚雄州农村人居环境项目建设实施方案》的编制工作并通过了省级竞争性评审。实施方案确定了我州农村人居环境项目投资 36.8 亿元,通过省级测算,确定我州农村人居环境治理(2016-2020 年)省级资金额度为 38617 万元,州、县两级政府要各筹措 4 亿元以上资金用于农村人居环境治理项目。目前省级下达了 14470 万元(其中:2016 年 5590 万元、2017 年 8880 万元)。县级共筹集了 4 亿元资金用于农村人居环境治理工作,而受 2017 年 5 月,财政部等六部为联合下发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(财预〔2017〕50 号)和 2017 年 6 月,财政部下发《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87 号)等相关规定影响,融资工作标准高、政策严,多元化融资渠道受限,致使州级前期与建设银行、交通银行等金融机构达成的提升农村人居环境建设项目资金协议贷款受阻,资金缺口较大。

#### (四)关于解决全州村(居)委会村庄规划土地建设专管员补助资金的问题

按照《云南省城乡违法违规建筑治理行动方案》《楚雄州进一步提升城乡人居环境五年行动计划(2016-2020 年)》以及《楚



雄州人民政府办公室关于印发楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案等6个方案的通知》（楚政办通〔2016〕82号）文件有关部署，要求“全州每个村（居）委会需配备规划土地建设专管员1人”，“专管员待遇与绩效挂钩，待遇报酬由基本补贴和绩效补贴构成。村（居）委会专管员基本补贴为每月600元，全年按照7200元包干，由州、县市财政分别补贴30%、70%”。现全州1100个村（居）委会到2016年12月底已全部按《楚雄州城乡违法违规建筑治理行动实施方案》配足配齐专管员1100人。为不断加大全州城乡违法违规建筑查处力度，促进城乡规划建设管理工作持续健康发展，全面实现县市、乡镇、村（居）委会、村组、专管员5级联动，充分调动和发挥基层组织和群众在村庄规划建设管理工作中的主体作用，确保乡村违法违规建筑得到及时监督和有效治理，州住建局于2017年9月12日向州人民政府报送《楚雄州住房和城乡建设局关于请求解决全州村（居）委会村庄规划土地建设专管员补助资金的请示》（楚住建请〔2017〕50号），提请州人民政府解决2017年度全州1100名专管员州级应补助资金237.6万元，并自2018年起将每年度州级应补助资金纳入年度财政预算。州住建局曾多次与州财政局协调沟通，但州财政局根据财政运行“一级财权、一级事权”的管理规定，认为乡村级管理人员补助经费只能由县、乡两级财政给予解决，州级财政没有相关补助项目，无法按楚政办通〔2016〕82号文规定执行。经多次协调、请示无果，加之州级财政经费紧张，至今

无法落实相关经费。在下步工作中，州住建局将继续做好全州村庄规划土地建设专管员州级配套资金补助的协调、下情上报工作，同时协调县、乡财政主管部门按年度专门列支村庄规划土地建设专管员补助经费，并做好村庄规划土地建设专管员的思想工作，妥善处理好资金缺口及工作推进之间的矛盾和问题。

### **三、下步工作重点和措施**

（一）以美丽乡村建设为载体，全面整治农村人居环境。根据中央、省关于农村人居环境整治3年行动的决策部署，认真按照《楚雄州农村人居环境整治三年行动实施办法》的目标任务，将“七改三清”与易地扶贫搬迁、农村危房改造、传统村落保护、旅游特色村寨建设相结合，营造农村新环境，建设美丽宜居乡村。围绕农村生活垃圾治理、厕所粪污治理、农村生活污水治理、提升村容村貌、村庄规划管理、长效管护机制等6项任务35项工作指标，重点实施农村人居环境整治，首先就要加强村庄规划编制与实施管理。采用“多规合一”的编制方法，统筹农村生产、生活、生态空间，严格保护坝区空间生态环境，加大力度推进实用性村庄规划编制，配套完善乡村公厕、集贸市场等公共服务设施，建立党委政府组织领导、村级组织及村民发挥主体作用、技术单位指导的村庄规划编制和管理机制。加强乡镇、村庄规划法治化建设，强化县（市）、乡（镇）政府村庄规划执行责任，对违反规划的要严肃处理并问责。全面加强村庄规划实施监管，强化乡村建设规划许可，深入推行村庄土地规划建设专管员网格化管理

制度。凡新建农房都必须经过审批。建立健全违法用地和建筑查处机制，坚决依法依规查处及拆除违法违规违章建筑。到 2019 年，基本建立以县（市）域乡村建设规划为依据和指导的镇、乡和村庄三级村镇规划编制体系，编制完成达到修建性详细规划深度的城镇周边、行政村村委会所在地、主要交通干线沿线重要村庄实用性建设规划。到 2020 年，实现乡镇村庄规划管控基本覆盖。

（二）以先行示范为带动，引领农村垃圾治理新模式。通过考察学习浙江“千村示范、万村整治”农村人居环境整治经验，引进浙江的农村生活垃圾分类处理和资源化利用新模式，计划在元谋县开展农村生活垃圾分类处理和资源化利用试点工作，采用不可腐烂、可腐烂、可回收三类分法机制，选取不可腐烂垃圾低温碳化处理和可腐烂垃圾有机肥处理技术工艺，探索出楚雄农村垃圾处理新路子，加快向全州推广实施。

（三）以 PPP 试点建设为契机，破解资金投入短板。加快推进楚雄州新型城镇化步伐，改善农村人居环境，构建“投、融、建、管、营”的项目投融资建设机制，推进全州农村人居环境融资贷款，在现有融资平台的基础上，与多家大型企业合作，引入产业基金。制定出台农村人居环境整治行动一系列政策措施，建设资金由低投入向高投入转变，以财政投入为主向多元化融资转变，多措并举筹集人居环境建设资金，加大农村人居环境项目建设资金投入力度。

（四）以建立健全长效机制为根本，巩固农村人居环境整治成果。建立供排水、垃圾和污水处理、公共卫生厕所等长效管理制度，探索城市综合执法向乡村延伸，逐步实现城乡管理一体化；探索引进第三方治理机制，培育市场化的专业管护队伍，提高管护能力和水平。加强基层管理能力建设，逐步建立村镇规划建设和环境保护协调推进制度；建立健全协调合作机制。建立州、县市人居环境提升行动联席会议制度和州级相关部门协调联动机制，统筹协调解决相关部门职责衔接问题，构建各司其职、密切配合、信息互通、资源共享、工作联动的长效机制，形成工作合力；进一步完善督查考核奖惩机制和督查通报机制，加强督促检查，将人居环境提升行动工作纳入对县市政府及有关部门年度综合绩效考核范围，建立分级考核制度，对部署不到位、措施不得力、工作不落实的要严肃问责，努力形成权责明晰、奖惩分明的考核体系。

农村人居环境整治是加快发展之策、城乡建设之需、顺应民心之举，下步，我局将坚定不移的贯彻落实好省州党委、政府农村人居环境整治行动决策部署，把农村人居环境整治作为推进特色新型城镇化发展、建设生态文明先行示范区的重要任务，继续弘扬“跨越发展、争创一流、比学赶超，奋勇争先”的精神，不畏艰难、久久为功的“愚公移山精神”，稳准狠快的“钉钉子精神”和精准精细精致的“工匠精神”，从最薄弱的环节入手，从最关键的问题突破，从群众最关注的地方抓起，对生态格外珍惜、对环境

倍加重视、对资源精打细算，坚决打赢农村人居环境整治三年行动这场攻坚战和持久战，让彝州的山川更秀美、环境更优美、人民生活更和美，不断增强人民群众的幸福感和获得感。

再次感谢你们对我州农村人居环境整治工作的关心和支持，衷心希望今后对我州住房和城乡建设工作多提宝贵意见。

楚雄州住房和城乡建设局

2018年9月30日

联系人：村镇建设科陈越

联系电话：3017924

抄送：州政府办、州政协提案委。

楚雄州住房和城乡建设局办公室

2018年9月30日印发