

“A”

公开

# 楚雄彝族自治州住房和城乡建设局文件

楚住建复〔2020〕26号

---

## 对州十二届人大五次会议第 120 号建议的 答 复

马继华、陈玉龙、王伟、杨宏代表：

你们在州第十二届人民代表大会第五次会议上提出的《关于进一步加强农村垃圾治理设施设备资金保障的建议》（第 120 号），建议内容主要是关注农村生活垃圾治理的问题，并提出了宝贵的意见建议。衷心感谢你们对我州住建工作的关心，建议交办后，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、楚雄州农村生活垃圾治理的基本情况

（一）紧扣主要目标，打造生态文明建设先行示范州

实施农村生活垃圾治理行动，是改善农村人居环境的基础工程，也是全力推进污染防治攻坚战的主要内容，打造生态文明先行示范区的具体行动。楚雄州自 2017 年以来以贯彻落实全省生态环境保护大会精神和省委九届四次全会精神为抓手，深入推进实施“1133”战略，按照生态美、环境美、城市美、乡村美、山水美的总要求，着力打造“滇中翡翠”，努力把全州建设成为全省生态文明建设先行示范区和全省最美丽州市之一。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。

### （二）以科学制定方案为指导，明确了一个“总方向”

结合楚雄州实际，2018 年以来开展农村人居环境整治三年行动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。

### （三）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。组织各县市和各部门采用电视、广播、报纸和新媒体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，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”，切实抓好督查、通报和整改、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。

六是建立地方法规。2020年8月28日楚雄彝族自治州第十二届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《楚雄彝族自治州乡村清洁条例（草案）》，由楚雄彝族自治州人民代表大会常务委员会报云南省人民代表大会常务委员会批准后公布施行。

#### （四）科学编制规划，实施“三个注重”

科学合理的规划是有效进行农村垃圾处理的前提条件。全州10389个自然村按照“城乡一体、突出重点、体现特色”的原则，立足当前、着眼长远，在实施过程中，注重了三个方面：一是注重实际需要。在垃圾中转站规划上，按照方便、节约的原则合理规划，在建设过程中，尽可能地在垃圾处理设施用地规划、道路设计、绿化用地处理、公共设施建设等过程中，考虑农户的日常生产需要、生活习惯，便于农户对日常生产生活环境合理使用，科学管理。截至目前，全州建成镇区垃圾处理设施75个、垃圾中转站38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225台，乡镇生活垃圾处理设施覆盖率为100%；10389个自然村建立保洁员制度，覆盖率为100%，10389个自然村建立垃圾收费制度，覆盖率为100%，10389个自然村实现垃圾有效治理，有效治理率为100%，目前已经完成农村生活垃圾治理投资11611.63万元。非正规垃圾堆放点治理，全州普查上报系统库13个，现已治理销号13个点，治理销号率100%。二是注重因地制宜。楚雄州所有农村生活垃圾处理标准主要采取了三种模式进行：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。偏远山区、分散农户按照“垃圾分散不出村”的理念，采取“一户一炉和一村一炉”自行焚烧的模式。三是注重未来发展。为适应生活垃圾处

理一体化的发展趋势，推进县城基础设施向农村辐射，带动和引领生活垃圾处理一体化进程。2018年在姚安县实行城乡环卫一体化，日产日清，取得效果尤为明显，为全州农村生活垃圾处理提供了很好的借鉴模式。

#### （五）努力健全机制，做到“五个确保”

农村生活垃圾处理不是一朝一夕、一蹴而就的，长效的管理机制是关键。我们从尊重好、维护好、实现好农民利益出发，着重从健全长效管理机制入手，努力做到“五个确保”：

1.定工作队伍，确保有人管事。每个乡镇都设有环卫所等机构，在每个村组成立了实施保洁和垃圾收运管理队伍。10389个自然村建立保洁员制度，覆盖率为100%，负责村庄公共场所的日常清扫和垃圾清运或焚烧。在村委会的领导下，选配村组热爱公益事业的“三老”（老党员、老村干部、老教师）组成管理队伍，确定人员和队伍进行管理监督，出台简易的村组长效管理办法，建立由乡镇驻村领导和村干部组成的领导小组和考核小组，对环境卫生、基础设施、绿化等日常管护内容考核，确保有人管事。

2.定经费来源，确保有钱办事。在资金支持上，采取“项目争一点、政府补一点、乡镇筹一点、村里出一点、村民缴一点”的多元化筹措方式，即积极争取中央、省、州资金和项目支持；积极组织申报专项债券；州本级财政每年安排一定的农村生活垃圾处理专项资金；乡镇场筹措部分资金；村级从财政转移支付划出部分资金；鼓励村民缴费，村民缴费可通过“一事一议”的方式确

定标准。所筹措资金主要用于农村生活垃圾收集、清运、处理设施设备的建设费用以及保洁及保洁员工资等日常运行保障费用，确保有钱办事。2016年下达省级配套资金3590万元，2017年下达省级配套资金5680万元，以全部下拨各县市账户，用于农村垃圾和污水处理设施建设项目。2016年下达省级财政“一水两污”补助资助金2000万元，2017年下达省级财政“一水两污”补助资金3200万元。州本级筹措安排950万元。2019年积极组织申报了三批农村人居环境项目专项债券。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。

3.定工作机制，确保有章可循。在工作机制上，积极探索出一套行之有效的管理制度。一是探索农村垃圾处理新机制。按照分类实施、典型示范的原则，选择楚雄州农村生活垃圾分类和资源化利用试点村4个村及大姚县农村生活垃圾分类和资源化利用国家级示范县作为试点，建立四分处理法，对农村垃圾进行有效处理，使垃圾处理做到不出户、不出村和日产日清，基本达到了垃圾处理减量化、资源化、无害化的“三化”要求。如，大姚县赵家店镇实行“垃圾分类处理，任务分片包干，经费分级投入，奖惩

分级考核”模式，探索出了一条农村生活垃圾专项治理的新路子。目前在大姚赵家店镇、姚安县光禄镇开展农村生活垃圾分类减量及资源化利用试点，并在全州范围内开展农村生活垃圾就近分类、源头减量试点村工作，全州确定了 180 余个试点村。二是建立常态化运行机制。在机构建设上，成立了部分乡镇环卫站，主要负责农村生活垃圾处理日常工作；在基础设施维护上，发现一起，处理一起，损坏一处，修复一处；在村庄绿化维护上，缺一棵，补种一棵，尽量做到见缝插绿成一片；在长效机制上，建立健全了村规民约，定期开展卫生评比。同时，全州上下定期开展了农村垃圾处理集中整治活动，平时各乡镇还定期开展了存量垃圾清理活动，取得了较好的效果。三是探索各类群体互动机制。在中小学校开展“小手牵大手”活动，给学生上一堂农村垃圾治理常识课，出一期以垃圾治理为主题的专题班刊，组织学校师生的卫生清洁活动，让学生对家长宣传和传授日常卫生和保洁的重要性，使社会共同参与，关心和支持农村生活垃圾专项治理工作。

4.定考核目标，确保工作有成效。2018 年以来建立督查考核制度，制定楚雄州提升城乡人居环境行动通报、约谈、举报、曝光制度等“四项制度”和奖补办法，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，实行按月一通报。同时，在电视台设立曝光台，对农村生活垃圾处理工作不到位的乡村进行曝光。通过层层签订目标责任书，对年度工作任务分解到县、细化到季，按照考核办法把农村生活垃圾处

理工作列入年度综合绩效考核体系。

5.狠抓难点，确保裸露垃圾全消除。按照楚雄州爱国卫生“7个专项行动”的同意部署，今年7月以来，我局重点牵头开展“清垃圾、扫厕所、勤洗手”3项专项行动，下发《2020年裸露垃圾全消除行动工作目标及具体任务的通知》《裸露垃圾全消除工作标准》《云南省非正规生活垃圾堆放点整治技术指引》，从城市、乡村、交通沿线三方面入手，重点实施12大工程。下发了《加快推进全州裸露垃圾全消除的工作通知》，建立发现问题整改销号制度，建立进展情况周报制度，整治明察暗访发现的问题。目前，摸排的垃圾底数2030堆，合计8456吨，共消除垃圾1875堆，8003.2吨。其中有排查点位信息及整改台账229个点，台账中已销号的点227个。

## 二、存在的主要困难和问题

虽然楚雄州农村生活垃圾专项治理取得了一定的成效，但也存在一些问题。一是农村生活垃圾处理设施工艺滞后，无害化处理率较低。全州乡镇镇区生活垃圾处理设施覆盖率和农村生活垃圾治理率均达到了100%，但大多数都是采用简易卫生填埋、小型焚烧炉、垃圾池焚烧等方式处理垃圾，实际达到无害化处理占比不高。截至目前，全州建成的93个乡镇中，仍有27个乡镇镇区的生活垃圾采用堆肥、简易燃烧等方式简易处理，其中，双柏县简易处理占比71.42%，禄丰县13个乡镇均采用简易处理，简易处理占比为100%。二是长效管护机制不完善。部分村庄保洁

队伍不稳定，保洁员履职不到位。保洁员工资得不到切实保障，对保洁员起不到约束和奖励，保洁员工作热情不高，缺乏主动性，经常是平时基本无人管，被检查督查后才突击整治，过了又放松管控，农村垃圾处理存在边治理边反弹。三是群众对农村环境卫生维护的自觉意识参差不齐，群众的环保意识不强，对生活垃圾集中处理的重要性认识不够，由于群众个体差异较大，生活水平不一，部分群众陋习难改，垃圾乱扔乱倒的习惯一时难以改变，生活垃圾随意丢弃的行为屡禁不止，缺乏必要的奖惩机制，仅通过村干部的宣传教育起不到制约效果。四是领导重视不一，主要领导重视的县市和乡镇工作成效明显好于不太重视的县和乡镇；干道沿线村庄、美丽乡村建设点的村庄明显好于其他地方。五是农村规划滞后，普遍缺少排污沟，大部分农村垃圾、畜禽粪便、杂草乱垛长期任意排放，短时间清理较为困难。六是垃圾处理场选址困难，多数选址用地属于生态红线保护区，土地调规较为困难。七是垃圾分类较难，不少群众贪图方便，加上农村分类设施及分类激励措施不足导致农村垃圾分类难，造成垃圾处理量大。八是处理设施薄弱，有的乡镇无垃圾清运车和足够配置铁皮挂桶；有的村庄没有宣传栏、评比栏；有的保洁员没有配齐“一车一铲一钳一扫斗”和保洁服；有的农户未按要求配置“两桶两袋”和焚烧炉。九是经费投入不足，州、县财力比较薄弱，长效管理需要的经费保障困难。按照省里有关规定，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。楚雄州在 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。方案确定了全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。由于去年中央连续发文，收紧了地方政府融资，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。

我局也积极同州财政局就农村垃圾治理资金保障的问题进行了研究，一致认为当前经济持续下行、减税降费因素等造成财政“三保”困难、收支平衡压力巨大，加之地方政府偿债压力加剧，财政运行十分困难，各级财政已无力在现有的资金保障状况下进行提标扩面。在此情况下，2020 年州级财政在年初预算安排农村“厕所革命”州级配套资金 390.7 万元的基础上，又追加 390 万元州级配套资金，共计安排州级农村“厕所革命”资金 780.7 万元，此外安排州级专项扶贫资金 15370 万元给各县市统筹用于农业农村发展和农村基础设施改善等领域。同时，及时拨付中央、省级农村环境和农村“厕所革命”资金 9859.14 万元，为加强农村环境治理提供有力保障。

### **三、下一步工作打算**

（一）进一步提高政治站位和思想认识，坚决打赢农村垃圾

## 治理攻坚战

2020年是提升城乡人居环境和农村人居环境整治交账之年。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于改善农村人居环境的一系列重要讲话和指示精神,把农村垃圾治理摆在更加突出的位置,认真贯彻落实州委州政府的决策部署。按照“州指导督促,县负总责,乡镇实施,村具体落实,村民广泛参与”的联动工作要求,把农村垃圾治理作为现阶段推进生态文明建设的重要内容、主要抓手。县市政府主要领导要亲自抓,分管领导要具体抓,强化工作落实。从现在开始,用半年时间开展新一轮农村生活污水垃圾治理攻坚行动,进一步增强责任感、紧迫感,对照农村人居环境整治实施方案要求,紧抓重点任务,紧盯时间节点,用更高的标准、更严的要求、更实的举措,推进全州农村污水垃圾得到全面有效整治,确保各项目标按时保质完成。要严格对照《农村生活垃圾污水治理验收内容及评分标准》,全面完成农村生活垃圾治理验收相关工作,达到验收标准,迎接州级以上部门的检查验收。

### (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,引进浙江省绿华环境公司,并达成合作意向,采用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）聚焦难点重点，全力推进裸露垃圾清理工作

全面摸清城乡建成区、交通沿线裸露垃圾、非正规垃圾堆放点底数，掌握村庄清洁行动及生活垃圾治理情况。细化任务、制定时间表、路线图，加大督促检查、调研指导力度。确保 11 月底前全面消除裸露垃圾。

### （四）进一步完善农村生活垃圾收转运处置体系，建立农村生活垃圾治理长效机制

一是统筹考虑城乡生活垃圾处理能力，加快农村生活垃圾收运体系建设，提高农村生活垃圾转运效率，统筹建设区域“共建共享”生活垃圾处理设施，补齐农村环境设施建设短板。二是全面落实村庄清扫保洁制度和农村生活垃圾治理收费制度，每个自然村至少配备 1 名保洁员，200 户（含 200 户）以上自然村保洁人员不能低于 3 人，村庄日常保洁维护工作纳入到村规民约进行管理。按照“村民和村集体付费为主、政府补贴为辅”的方式筹集垃圾收运处理设施运营维护资金，各县市可鼓励乡镇探索建立保洁员奖惩机制和村规民约红黑板制度，激励保洁员认真履职，激励群众自觉监督，规范投放生活垃圾，做到村庄清洁人人有责。三是举一反三开展问题排查。各县市要结合中央省环保督察反馈问题，认真组织排查农村生活垃圾整治情况，加快垃圾收集处理设施建设，杜绝类似问题重复发生，对排查出的问题要及时整改。

### （五）以 PPP 试点建设为契机，破解资金投入短板

通过向上争、本级挤、乡村筹、群众交、社会捐、单位帮多渠道筹集农村生活垃圾专项治理费用用于乡镇垃圾中转站、垃圾清运车、保洁员工资等费用。充分用足用好省级、州级农村垃圾处理奖补资金，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。

#### （六）进一步加大监督督导考评力度，推动农村垃圾治理工作纵深开展

一是建立挂牌督战机制。由州住建局组织人员挂牌督战县市，开展巡查督导，适时向农村人居环境整治领导小组汇报挂牌督战县市垃圾治理进展情况。二是加强监督考评。建立“镇村自查、县市月查、州级督查”的监督考评机制，乡镇每半月组织一次自查，各村庄由村两委开展日常检查，在村庄公共场所张榜公布先进和落后小组。县级部门联合每月开展一次检查，并在相应媒体上公布辖区内农村垃圾治理进展情况及工作滞后的乡镇、村庄名单。州住房城乡建设局每月对全州各县市农村垃圾治理情况进行通报，并在州电视台、楚雄日报、提升城乡人居环境微信公众号等平台上，公布农村生活垃圾治理进展情况及排名，对工作严重滞

后的县市将提请农村人居环境领导小组进行约谈。三是加强社会监督。广泛动员社会力量参与监督,各级住建部门要设立专门的网络举报平台和举报电话,及时将举报信息按照属地管理转至乡镇处理。

农村生活垃圾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,把农村生活垃圾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生活垃圾治理工作的关心,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

2020年10月28日

联系人及电话: 村镇建设科 张晋瑜, 3017924

抄送: 州人大选联工委、州政府办公室