

# 关于加快推进我区美丽乡村建设的调研报告

## ——乡村生态宜居环境改善专题调研

区人大常委会调研组

为贯彻落实党的十九大提出的乡村振兴战略，围绕区委区政府关于加强基层治理推动乡村振兴的工作部署，根据区人大常委会2018年工作安排，区人大常委会城建环资工委牵头组成调研组，结合工委职能重点对生态环境、城乡规划、基础设施配套等方面开展美丽乡村建设情况调研，分别召集区农业局、区环境运输和城市管理局（环境保护）、区发展规划和统计局（城市规划）等职能部门，以及各镇（街道）职能部门、部分村（社区）负责人、部分人大代表和村民代表开展座谈，实地走访区内部分村（社区），并赴浙江、福建等地学习借鉴先进经验。现将调研情况报告如下。

### 一、主要成效

近年来，区委区政府以深入贯彻中央实施乡村振兴战略为主导，以扎实推进新农村建设为抓手，通过抓规划、强管理、投资源、控污染、增配套，基本形成环境不断美化、民生逐步改善、工作主线突出的美丽乡村发展新格局。

#### （一）政府主导，多措并举，彰显建设美丽乡村决心。

一是以“头号工程”作引擎。2018年初，区委区政府作出

把村级工业园改造作为党委政府“头号工程”的重要部署，决心以村级工业园改造为突破口，造环境、造空间，推动镇村新一轮振兴发展；同时提出按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求落实乡村振兴战略，全面建设美丽文明和谐乡村。通过召开基层治理乡村振兴工作千人动员大会、村级工业园改造千人动员大会，制订三年行动计划，出台乡村振兴“1+5”、村级工业园改造“1+N”等配套政策，全面吹响了我区美丽乡村建设的号角。至今全区已认定村级工业园改造项目达 200 个，涉及改造面积超过 5 万亩。

**二是以规划编制作引领。**制订了《顺德区村庄规划编制计划（2017-2018）》，明确村庄与城镇的错位规划发展，目前已启动村庄规划编制 47 个。

**三是以示范片点作带动。**2016-2018 年安排 5000 万元对“五好”新村居给予补助，2017-2018 年区财政每年安排 6000 万元重点支持精品村居建设，并充分利用上级扶持资金，积极打造如杏坛逢简、勒流江义、北滘桃村、均安南沙等一批彰显岭南风貌，宜居宜业宜游的示范美丽乡村。在此基础上，将空间相连、特色相近、功能互补的乡村连点成片，打造一批具有本土特色的生态宜居美丽示范片，目前全区已确定共 12 个示范片区。

**四是以社会参与作合力。**开展村企结对三年行动计划（2018-2020 年），至今全区已开展村企结对共建的村（社区）155 个，结对企业 384 家，结对项目 290 个，项目意向投资金额近 5 亿元，提前达到 2018 年

全年的目标任务。此外，邀请区岭南乡村建设研究院举办“乡村振兴大讲堂”活动，与华南农业大学合作开展乡村振兴调研项目，联合榕树头村居保育基金会开展乡村保育及研究工作等等，多方位推动科研院校、民间组织和村（社区）积极参与美丽乡村建设。

## **（二）狠抓环境，美城延伸，乡村总体面貌得到改善。**

**一是延伸“美城行动”。**将美城行动的成功做法和考评区域延伸至全区所有村（社区），通过城中村升级改造、环卫“大保洁”、道路园林修复养护、户外广告规范管理工作，村容村貌和乡村生活环境切实得到改善。**二是实现垃圾机械化收集。**完成全区 203 个村（社区）垃圾收集站点的新建和改造，实现村（社区）生活垃圾机械化收集 100%覆盖，并且配套高压冲洗和生物除臭系统，基本杜绝了污水横流、垃圾随风飘散等现象。**三是实施环保高压执法。**结合创建国家生态文明建设示范区和村级工业园改造，出台《关于加强生态环境保护工作的意见》和《顺德区村级工业园环境保护、安全生产“双达标”三年行动计划》等强政措施，建立空气、水质自动监测系统 and 多层次环境监管机制，铁腕执法，工业污染得到有效扼制。**四是实行污水分散式处理。**在我市率先探索出“城镇污水集中处理为主，农村污水分散处理为补充”的污水处理模式，目前已建成投产（含调试）的农村污水处理项目共有 92 个，总处理能力达 5.1 万吨/日，农村污水处理能力得到提升。

**五是推进水体综合治理。**以推进桂畔海水系综合整治工程为全区水环境整治工程试点，总投资 25.58 亿元，覆盖 58 条主干河涌、支涌，总服务面积 93.91 平方公里，并创新以水体质量作为最终考核目标，确保项目建设取得实效。

### **（三）立足宜居，加大配套，乡村生活质量不断提升。**

**一是满足乡村文体需求。**全区基础体育设施普及率达到 96%<sup>[1]</sup>，人均体育面积超过 2.3 平方米，高于全市的人均值 2.17 平方米和国家 2020 年人均 1.8 平方米的目标值；在省“五个有”的基础上实现“六个有”<sup>[2]</sup>100%覆盖；全区建成慢行绿道近 500 公里。**二是保障乡村水电供给。**农村供电已实现全覆盖，供电可靠率达到 99%以上。持续开展对农村老旧供水管网的升级改造，加紧对剩余 3 家农村水厂实施限期关停，进一步提升农村供水质量。**三是确保乡村出行便利。**不断提升路网交通建设，入村道路均超过四级公路标准（路面宽 3.5 米以上），同时加强道路隐患排查，将 121 条农村道路列入改造进程。全区已实现村村通公交，近六成公交线路的首末站设在村内，并通过 TC 公交改革保障乡村公交服务。**四是提升乡村健康水平。**建立健全社区卫生服务体系，全区共建成社区卫生服务站（中心）102 间，方便居民接受基本医卫服务。至今，我

---

[1] 基础体育设施普及标准：每个村（社区）拥有 2 个灯光篮球场、6 个羽毛球场、6 张乒乓球台、1 条健身路径。

[2] 省“五个有”包括：有一个综合文化楼，有一个公共图书阅览室，有一个文体广场或文化公园，有一个文化信息共享工程服务网点或公共电子阅览室，有一批文化活动和体育健身器材。我区在省“五个有”基础上增加了“有一个戏台”。

区已成功创建佛山市健康村（社区）60个，其中24个村（社区）获评四星级健康村。

## 二、主要存在问题

在过去较长一段时期，我区乡村绿色发展意识不强，粗放的村级工业严重破坏乡村生态环境，导致乡村建设发展良莠不齐，与我区经济社会的发展水平，与国内同类地区的发展步伐，以及与广大市民对生态宜居美丽乡村的追求相比，仍存在较大差距。

### （一）统筹力度不足，规划引领有待加强。

一是统筹架构缺失，乡村建设仍未形成合力。全区仍未建立自上而下主导美丽乡村建设的统筹架构，各职能部门、各镇、村依据自身职能和实际情况见缝插针，严重影响美丽乡村建设的广度和深度，成效大打折扣。我区美丽乡村建设的指导性政策文件仍未出台，农业、宣传等部门依据各自职能出台乡村发展政策，造成基层对“五好”村居、精品村居、美丽文明村居等各种政策概念模糊、方向不清，各种扶持资金分散投入也导致经费使用效能未如理想。

二是规划引领不强，乡村建设难以顺利推进。村庄编制规划仍未完善，乡村规划发展模式比较单一，部分乡村仍以城市化发展思路作规划，片面追求建设用地指标，未能因地制宜规划乡村发展模式。同时，乡村规划欠缺前瞻性，普遍未预留公共设施建设用地，输电线路、乡村公园、公厕、垃

圾处理站、污水处理站以及公交站等设施难以配套落地。

## **（二）短板问题突出，乡村环境尚需提升。**

一是村级工业园仍是美丽乡村建设的“拦路虎”。全区 382 个村级工业园，用地面积占已投产工业用地的 70%，仅贡献 27%的工业产值和 4.3%的税收，落后产能、安全生产隐患和环境污染高度集中，严重制约顺德区高质量发展。大部分村级工业园与居民生活区混杂分布，“两违”问题突出，环保手续不全，“脏、乱、差”问题普遍存在，村级工业园内体量庞大的低效产业是乡村环境污染的主要源头，同时也造成大多数乡村失去应有的乡村风貌和特色。

二是河涌污染严重，治水成效不明显。顺德属于典型的岭南水乡，河涌黑臭是受到广大市民最为诟病的环境问题。一方面，“河长制”落实不到位，部分“河长”巡河流于形式。另一方面，生活污水收集不到位，导致污水处理设施处理负荷不足、浓度不够。同时，截污未实现全覆盖，部分乡村生活污水直排河涌，个别楼盘生活污水未接入污水收集管网也直接排入河涌，造成河涌黑臭现象长期存在。2017 年水质年平均值显示，全区 73 条主干河涌超过 30%为劣 V 类水，支涌水质问题更为严重。

三是工业和建筑垃圾管控较弱，偷排偷倒时有发生。我区现有约 40000 家工业企业，在册危险废物产生企业近 4000 家，2017 年一般工业固体废物产生量 533635 吨，危险废物产

生量 29525 吨。由于一般工业固体废物和危险废物处理难度大、成本高，尤其是我区至今没有一家具资质的危险废物处置单位，部分企业采取在夜间或乡村僻静位置违法偷排偷倒，管理和取证执法相当困难。此外，虽然我区于 2015 年已出台《顺德区建筑垃圾处置管理暂行办法》规定必须在指定的受纳场倾倒建筑垃圾，但由于管控力度较弱，建筑垃圾仍普遍存在乱倾乱倒现象。

**四是卫生管理仍有“盲区”，“脏、乱、差”未能杜绝。**乡村中出租屋密集区域、农贸市场、公厕等公共场所卫生问题尤为突出，存在权责不清、重建轻管现象，村民维护卫生环境的主体意识较弱，“卫生死角”问题未能彻底根治。

**五是弱电管理主体缺失，乱拉乱搭普遍存在。**网络通信等弱电线路搭建目前缺乏监管执法机制，部门监管几乎处于真空状态，各运营商乱拉乱搭、只建不撤，交织密布的弱电线路成为影响乡村环境的通病。

### **（三）投入主体单一，经费投放亟待完善。**

**一是村企结对未显实质成效，社会资本投入意愿低。**欠缺上级引导及鼓励措施，欠缺实施细则，欠缺利益分配模式，村企结对目前大多停留在以技术性支持为主的阶段，社会真正投入资本的意愿不强。

**二是资金依赖政府投入，难以支撑乡村建设。**目前乡村建设项目主要依赖各级政府出资，政府占比均在 80%以上，

村（社区）依赖性强，大部分村（社区）负责人对美丽乡村建设的主观能动性不强，工作趋于被动。此外，乡村集体经济普遍缺乏公益建设资金提留机制，不利于乡村长远发展。

**三是乡村建设欠缺科学引导，资源过度集中个别项目。**少数示范工程集中了大量的经费，忽略了乡村基础性改造需求，资金使用欠缺普惠性。个别示范项目缺乏对当地历史文化底蕴的深挖传承，存在大拆大建、面貌单一的现象，未能体现乡村特色个性。

### **三、加快推动我区美丽乡村建设的意见和建议**

美丽乡村建设具有新时代发展意义，符合广大市民对美好生活的热切需求。区政府应强化绿水青山就是金山银山发展理念，践行以人民为中心的发展思想，深入实施乡村振兴战略，以村级工业园改造、基层治理、环境提升作为中心任务，着力打造生态宜居美丽文明乡村。

#### **（一）强统筹，做好乡村建设顶层设计。**

**一是系统加强统筹部署。**联合相关职能部门搭建美丽乡村建设指挥平台，综合调动资源、制定倾斜政策、加强基层治理、加大科学研究，打造有利于乡村发展的环境氛围，着力解决阻碍乡村建设的体制障碍，发挥政府的主观能动性。根据省委省政府印发《关于全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村的实施方案》，“到 2019 年底前全省村庄完成‘三清理’‘三拆除’‘三整治’环境整治任务，到 2020 年珠三



角全部村庄达到干净整洁标准，到 2022 年珠三角地区 80%、2025 年 100%行政村达到美丽宜居村标准”，区政府应以领跑珠三角城市群为目标制订行动计划，明确牵头部门，组织分步落实，更高质、高效完成上级下达的美丽乡村建设任务。

**二是科学制定规划设计。**第一，高定位规划。根据我区率先建设广东省高质量发展体制机制改革创新实验区的要求，找准定位，使乡村规划精准服务于实验区的建设。第二，高标准规划，兼顾乡村长远发展。参考国家标准 GB/T 32000-2015《美丽乡村建设指南》，结合顺德乡村建设的实际需求，就基础设施建设、环境卫生、文化设施配套等，制订我区美丽乡村建设相关标准或导则，规范我区乡村建设工作。制订乡村规划时，充分考虑不同阶段乡村发展需求及可能遇到的困难，确保规划延续性和一致性。第三，片区化规划，体现村落特色布局。根据片区乡村现状和特色，统筹片区化乡村规划，体现乡村连片特色，避免功能缺失和重复建设，打造“一片一品”顺德乡村新面貌。第四，专项性规划，满足乡村发展需求。将顺德乡村进行系统性分类，针对不同类型乡村开展乡村专项性规划，突出特色，形成合作互补、差异化发展。

## **（二）抓重点，坚决打好“头号工程”攻坚战。**

**一是系统推进乡村振兴与“头号工程”。**强化两大重点工程统筹合力，将乡村振兴工作与村级工业园改造紧密结合，

统筹考虑、整体规划，充分考虑村级工业园改造与村容村貌、水体治理、基础设施配套等要素之间的关系，要以村级工业园改造契机，加快推进美丽乡村建设步伐。

**二是实现村级工业园“提质降量”。**高质量统筹规划我区村级工业园改造方案，就区域功能定位、产业规模、产业竞争力以及能耗情况等因素对全区现有村级工业园进行充分评估，科学合理制定村级工业园退出机制，通过复垦复绿、“退二改三”、区域整合等方式大规模压缩村级工业园数量，并分年度按计划稳步推进。

**三是全面推进乡村复垦复绿。**充分考虑省市相关政策，完善生态补偿机制，通过“受益者和破坏者付费”机制，平衡各方利益。此外，探索土地券制度<sup>[3]</sup>，通过土地券交易、管理、使用和监督，实现建设用地指标转移和切换，全面推进乡村复垦复绿。

### **（三）募资金，加快美丽乡村建设进程。**

**一是加大涉农投入，撬动镇村财政大力参与。**研究制订美丽乡村建设长效投入机制，结合区委区政府《加强基层治理推动乡村振兴的意见》系列文件，制订落地项目，清晰界定每个项目的建设目标，分清区、镇、村三级财政经费筹集责任，发挥区财政的撬动引导作用，避免重复投入或投入缺失。

---

[3] 土地卷制度：挂账收储方式实施改造出让商品住宅用地须完成同等出让面积的土地复垦项目。

**二是扩大投资主体，发挥乡村建设平台效能。**一方面积极引导企业资源对接。加强村企结对指引，制订村企结对实施细则，围绕技术支持、经费支持、针对性项目支持和人力支持等创新结对模式，将村企结对制度化、常态化，发挥社会资本在乡村建设中的效能。探索以“企业化”推进乡村建设，在平衡利益分配的基础上，充分利用企业的专业化设计、精细化管理和成本控制能力，高标准、高效益地推进乡村建设。另一方面创新社会资本参与机制，进一步理清乡村振兴促进平台各组成部分的职能和权责，创新运行机制，并积极探索“众筹”建设机制，形成共商、共建、共管、共享的社会资本参与模式。

**三是发挥主体责任，研究村居资金提留机制。**进一步发挥村（社区）作为美丽乡村建设的前沿主体作用，着手研究村（社区）公益建设资金的提留及监管机制，为乡村的可持续发展建立制度保障。

**四是加强经费统筹，增强乡村建设受益面。**按照“突出重点、兼顾一般、分类建设、全面推进”的原则，加强经费统筹分配，针对美丽乡村特色项目设立竞争性经费，针对乡村建设基础性需求设立普惠性经费，针对美丽乡村示范性项目设立示范带动经费，全面提升乡村面貌的同时，逐步建立形形色色的示范片、示范村、示范街和示范点。同时，加强经费的指导和监管，针对乡村建设下拨经费使用及绩效进行动态

监控，避免建设经费的低效支出及资源浪费。

#### **（四）重治理，加大乡村环境整治力度。**

一是加大污水处理力度，切实改善乡村环境。严格落实各级“河长制”，各级“河长”应清楚掌握所辖河涌的水质状况、污染源头、整治措施、工作进程，协同解决水体污染突出问题。进一步加强污水管网的建设和维护，提升污水处理收集效能，严格落实《佛山市城镇排水与污水处理条例》，彻底清理直排入河涌的排污口，从源头上减少河涌的污染量，重点排查、规范、整治楼盘生活污水直排问题。全面整治黑臭水体，排查摸清黑臭水体底数，采取控源截污、底泥疏浚、引水治水等措施，确保按上级要求到 2020 年全面消除城乡黑臭水体。

二是建立弱电监管和处罚机制，解决乱拉乱搭乱象。加强与省、市通讯管理职能部门交流对接，依据《广东省电信服务规范》等法律法规，尽快建立我区弱电线路管理机制，出台弱电线路建设指引，梳理和整治弱电线路，杜绝弱电线路乱拉乱搭。

三是加强工业及建筑垃圾管控，解决乱堆乱放乱象。加快推进我区工业固体废物和危险废物处置项目建设；将工业固体废物规范化管理第三方服务在针对性辅导企业的基础上，逐步向一般性企业延伸；严格执行《顺德区建筑垃圾处置管理暂行办法》，根据实施情况及时修订不适用性条款。

**四是理清镇村管理权责，加强公共设施保管。**加强对基础公共设施的管理和应用，建管并重，制订区、镇、村三级权责清单，以“网格覆盖、条块结合、权责明晰”为原则，分清道路、管线、村级公园、文体设施、停车场等公共设施的保养管理权责，并对权责清单实行动态管理，切实把提升群众的获得感、幸福感作为乡村建设和管理的第一标准。

**五是加强基层治理，营造乡村文明共建共享新局面。**加强基层党组织建设，发挥乡村基层党组织的领导作用，充分利用村规民约，发动乡村群众积极支持和参与美丽乡村建设，实现共谋共建共治共享。参考南京江宁区经验，开展乡风文明提升工程，以社会主义核心价值观为引领，结合我区乡村传统文化基础，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。参考浙江安吉经验做法，积极发动基层党工青妇等组织，开展乡村环境卫生保护的宣传策动工作，逐步改变村民乱抛垃圾乱堆放等恶习。参考浙江海宁经验，引入专业社会组织，就“人、文、地、景”各方面开展社区营造，增强村民归属感和荣誉感，实现乡村的自我良性发展。