

# 中共拉萨市委农村工作领导小组文件

拉委农发〔2019〕3号

---

## 中共拉萨市委农村工作领导小组关于印发 《拉萨市农牧区人居环境整治三年行动工 作方案（2018-2020年）》《拉萨市农村 人居环境整治工作职责分工》的通知

各县（区），市直各相关部门：

《拉萨市农牧区人居环境整治三年行动工作方案（2018-2020年）》《拉萨市农村人居环境整治工作职责分工》已经市委同意，现印发给你们。请结合实际，认真抓好贯彻落实。

拉萨市委农村工作领导小组

2019年6月5日

# 拉萨市农牧区人居环境整治三年行动 工作方案（2018-2020年）

为切实改善我市农牧区人居环境，加快补齐农牧区人居环境突出短板，推进生态宜居乡村建设，根据党中央、国务院关于实施乡村振兴战略的部署要求以及《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈农村人居环境整治三年行动方案〉的通知》（中办发〔2018〕5号）和《西藏自治区党委办公厅、西藏自治区政府办公厅关于印发〈农牧区人居环境整治三年行动方案〉的通知》（藏党办发〔2018〕27号）、西藏自治区人居环境实施计划及分工要求，结合我市农牧区人居环境现状，制定本工作方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，深入贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中全会和中央第六次西藏工作座谈会精神，深入贯彻习近平总书记生态文明思想和关于改善农村人居环境的重要指示批示精神，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，深入践行“绿水青山就是金山银山，冰天雪地也是金山银山”的理念，大力实施以“神圣国土守护者、幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略，顺应农牧民群众对美好生活的期待，统筹城乡发展，统筹生产生活生态，以建设美丽宜居村庄为目标，以农牧区垃圾污水治理、“厕所革命”和村容村貌整治提升为主攻方向，动员多方力量，整合各类资源，强化各项举措，加大项目资金投入力度，全面实施农

牧区人居环境整治三年行动，加快补齐我市农牧区人居环境短板，为拉萨率先在全区全面建成小康社会打下坚实基础。

## （二）基本原则

——**高位推动，党政齐抓。**坚持农牧区人居环境整治“一把手”责任制，党政“一把手”亲自抓，“五级书记”一起抓，高位推动，形成一级抓一级、层层抓落实的工作推进机制，把农牧区人居环境整治作为乡村振兴工作重要抓手，纳入为群众办实事内容，强化监督考核和奖惩激励措施，纳入年度绩效考核和党政干部绩效考核。

——**因地制宜，分类指导。**紧密结合本县（区）实际，坚持改善农牧区人居环境与本县（区）、本乡（镇）、本村（居）经济发展水平、发展阶段相适应相协调。坚持规划先行，科学编制城乡一体村庄布局规划，因村制宜编制村庄建设规划，杜绝生搬硬套，不搞千村一面，针对不同区域地理环境、不同民俗产业特色，因地制宜制定针对性整治方案和阶段性工作任务。

——**先易后难，有序推进。**聚焦民生福祉，坚持从解决农牧民群众反映最强烈的环境脏乱差做起，从村庄整洁行动做起，有计划地实施房前屋后环境治理、污水垃圾治理、村道硬化、村容美化等农牧区人居环境整治工作，逐步延伸开展绿化亮化、产业培育、公共设施建设、美丽乡村创建等工作，提升农牧区生活品质，改善农牧区面貌。

——**系统治理，久久为功。**建立健全长效治理机制，坚持一张蓝图绘到底，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干。坚决克服短期行为，避免造成“前任政绩、后任包袱”。

同时注重建管并重，将加强公共基础设施建设和建立长效管护机制同步抓实抓好。

——**协同配合，合力推动。**强化各级党委和政府责任，切实加强统筹协调，充分调动农牧民主体和市场主体力量，建立“政府主导、农牧民主体、部门配合、对口援助、企业参与、市场运作”的工作推进机制，形成全社会合力推动人居环境整治工作新格局。

——**量力而行，尽力而为。**把握好整治力度、建设程度、推进速度与财力承受度、农牧民接受度的关系，不提超越发展阶段的目标，不吊高群众胃口，结合项目、资金争取情况，制定切实可行的整治项目清单，稳扎稳打，逐步推进整治工作，同时切实防止增加政府债务。

### （三）目标任务

通过大力开展农牧区人居环境综合整治三年行动，到2020年，全市农牧区人居环境质量有大幅提升，城乡面貌有较大改观，乡村配套基础设施更加完善，农牧区生活污水、垃圾得到有效治理。国道沿线、城镇周边等有较好基础、基本具备条件的村庄，人居环境质量明显提升，力争实现90%左右的生活垃圾得到有效治理，农牧区户用卫生厕所普及率达到85%，城市周边村庄绿化率达到30%以上，乡村道路、村村道路、村组道路条件明显改善，农牧区人居环境管护机制完善有效，农牧区能源、资源利用科学化水平更加凸显，城乡均衡发展程度更加协调，全市农牧区人居环境整治工作走在全区前列，广大农牧民对美好居住生活环境的愿望得以实现，农牧区人居环境满意度达到95%以上，村庄环境基本

干净整洁有序，农牧民环境意识、健康意识普遍增强。

## 二、主要工作

### （一）全面开展农牧区生活垃圾治理

1. 推进农牧区生活垃圾治理。积极开展农牧区生活垃圾专项治理行动，因地制宜建设配套垃圾收集处理设施，推广“户分类、村收集、乡镇运转、县处理”的农牧区垃圾收运处理体系，到2020年国道沿线、城镇周边等有较好基础、基本具备条件的90%左右的村庄生活垃圾得到有效治理。（责任单位：市城市管理和综合执法局、住建局、农业农村局、生态环境局、水利局、各县区，各功能园区）（列在第一、二位的单位为牵头单位）

2. 开展农牧区生活垃圾分类和资源化利用试点。选择有条件的农牧区开展垃圾分类试点工作，扩大乡村垃圾兑换超市（中心）的范围，并总结经验推广，推进农牧区生活垃圾减量化、资源化利用，提高农牧区生活垃圾资源化利用的科学化水平。（责任单位：市城市管理和综合执法局、住建局、生态环境局，各县区，各功能园区）（列在第一、二位的单位为牵头单位）

3. 做好非正规垃圾堆放点整治。推进农牧区生活垃圾和建筑垃圾、固体废弃物、农业生产垃圾、河湖面漂浮垃圾等非正规垃圾堆放点排查整治工作，建立非正规垃圾堆放点挂牌整治制度。全面排查和清理村庄周边、道路两侧、沟渠、河道（湖面）积存的建筑和生产生活垃圾、农牧区生产和工业固体废弃物等，彻底清理房前屋后的杂物堆，有效解决垃圾“围村”和村内“脏乱差”问题，实现村庄周边无垃圾积存、

街头巷尾干净通畅、房前屋后整齐清洁，乡镇周边、交通沿线、景区周围无垃圾积存的目标。到2020年完成农牧区非正规垃圾堆放点排查整治工作。（责任单位：市城市管理和综合执法局、住建局、各县区，各功能园区）（列在第一、二位的单位为牵头单位）

## （二）深入推进农牧区厕所革命

4. 开展农牧区户用卫生厕所改造。按照群众满意、经济环保、维护方便原则，逐步开展农牧区户用卫生厕所改造，因地制宜选择改厕模式。在墨竹工卡县和堆龙德庆区推行三格化粪池式或双瓮式厕所，以及粪尿分集式生态卫生旱厕的试点。2019年全市完成1021户农牧区户用卫生厕所改造任务。争取到2020年国家 and 自治区示范县基础较好、基本具备条件的村庄户用卫生厕所普及率达到80%左右。（责任单位：市住建局、卫健委，各县区，各功能园区）。（列在第一位的单位为牵头单位，下同）

5. 开展农牧区公共厕所改造。按照每个行政村设置一个公共厕所的要求，结合自治区“厕所革命”及拉萨市乡村旅游发展，积极推进农牧区公共厕所建设。加强村民广场、乡村集市、中小学校、乡镇卫生院等人员密集活动场所卫生公厕建设，到2020年每个被评为中国传统村落的村庄建设不少于1个公共厕所。（责任单位：市住建局、交通运输局、旅发局，各县区，各功能园区）

6. 推进农牧区畜禽养殖和种植业污染物治理和资源化利用。合理规划布局农牧区生产废弃物资源利用处置中心，加快粪污贮存、处理、利用设施建设，配套粪污消纳用地试

点建设，落实畜禽规模养殖场主体责任制度，促进农牧区畜禽养殖和种植业污染物资源化利用。到 2020 年，各县（区）均建成农村生产废弃物资源利用处置中心，重点乡镇建成农村生产废弃物资源利用处置站。到 2020 年，全市农业面源污染得到有效防治，全市化肥利用率提高到 30%以上，化肥农药使用量实现零增长，测土配方施肥覆盖率达到 80%，农作物病虫害统防统治覆盖率达到 30%；全市秸秆综合利用率达到 95%以上，秸秆饲料化、肥料化、基料化技术普及率进一步提高。探索废弃农膜回收及定点贮存再利用；争取规模化畜禽养殖场（区）配套建设废弃物处理设施比例达 75%以上。建设土壤环境质量监测网络，完成土壤环境质量监测点位设置。（责任单位：市农业农村局，各县区，各功能园区）

### （三）梯次推进农牧区生活污水治理

7. 开展农牧区生活污水治理。2019 年 5 月底前全面摸清农牧区生活污水排放和设施建设情况。2019 年底在具备条件的村庄建成集中或分散的生活污水处理设施试点，探索生活污水治理模式，对于人口密集、污水排放相对集中的村庄，鼓励采用集中处理方式进行处理，对布局分散、人口规模较小、地形条件复杂、污水不易集中收集、所处区位为非环境敏感的村庄，优先结合农牧区改厕工作采用三格式化粪池处理。到 2020 年，全市农牧区生活污水乱排问题得到有效解决和管控，农牧区生活污水集中处理率达 40%以上。（责任单位：市水利局、生态环境局、住建局、农业农村局，各县区，各功能园区）

8. 开展河塘沟渠等水环境治理。加大对集中式饮用水水

源地、自然保护区等环境敏感区域污水治理，禁止在民用住房区饮用水水源地保护区内设置排污口，严禁将处理后不达标或未经处理的污水排入河道，污水排放得到有效管控。引导村民树立节水意识，减少生活污水源头排放。开展农牧区房前屋后河塘沟渠的清淤疏浚和黑臭水体专项整治，将农牧区水环境治理纳入河长制、湖长制统一集中管理，明确各级河长监管责任。（责任单位：市水利局、生态环境局，各县区，各功能园区）

#### （四）全面推进村容村貌整治行动

9. 推进美丽乡村示范点建设。以城镇近郊区、主要旅游景区、扶贫整体搬迁点、主要交通干线沿线村等具备条件的村庄为重点，开展农牧区人居环境整治示范乡镇、示范村组建设，加大村庄综合环境整治力度，落实生态环保措施，完善公共服务配套功能，发挥好示范带动效应。（责任单位：市农业农村局、住建局，各县区，各功能园区）

10. 加快推进通村组和入户道路建设。加快实施农牧区“四好”公路建设，合理布局村庄道路，推进村庄（村组）道路畅通工程，优化通村路的路线，连接更多村庄。到2020年基本实现村村道路、村组道路通畅。交通运输会同住建部门负责推进村居道路硬化，村庄内部主街道参照市政道路工程技术标准建设，统筹考虑道路绿化、照明、供排水管（沟渠）等，实现出村道路与公路有效衔接，安全通畅。到2019年，行政村主街道硬化率达到90%以上，自然村到主村有一条通达道路。到2020年底，所有行政村基本完成道路硬化、油化，解决村内道路泥泞，村民出行不便等问题。（责任单位：



**市交通运输局、住建局，各县区，各功能园区）**

11. 整治公共空间。编制和完善村庄规划，加强村庄规划的实施和管理，强化规划执行力和约束力，整治村庄公共空间，合理开发村庄自然生态资源，治理私搭乱建。（**责任单位：市住建局、自然资源局，各县区，各功能园区）**

12. 提升农牧区建筑风貌。开展高原特色民居建筑示范，倡导本地建筑师下乡指导农房设计建造，推动建设具有地域特点、民族特色和时代特征的农牧区建筑。完善藏式传统建筑解析和保护体系机制。（**责任单位：市住建局、自然资源局，各县区，各功能园区）**

13. 加强传统村落和历史文化名村名镇保护。继续做好传统村落和历史文化名村名镇评选认定和保护，同时建立传统村落警示和退出机制。科学确定村容村貌工程建设标准，充分尊重农牧民的意愿，严禁脱离村庄实际建设城市工程。（**责任单位：市住建局、自然资源局、文化局、文物局，各县区，各功能园区）**

14. 推进村庄绿化。根据村庄区位特点，充分利用村边荒山、荒地、荒滩和环村路，因村而宜，实施乡村绿化美化，开展绿色生态村庄建设。合理选择树种苗木，开展街道、庭院、隙地绿化和村边道路、河道、沟渠、坑塘绿化，因地制宜建设供村民休闲、游憩的公园绿地以及小果园、小菜园等，建设优美宜居的生产生活生态空间。部分自然条件好的村庄可以结合村庄周边植被绿化状况，推广景观设计，提升村容村貌；自然条件恶劣不适宜种植林木的村庄，鼓励采用草甸等进行绿化覆盖，提高村内绿地率，减少土地裸露和扬尘。

2018年消除4300米以下的“无树村、无树户”，2020年，全市森林覆盖率达到20%，城市周边海拔4000米以下的村庄绿化率达到30%以上。（责任单位：市林草局、农业农村局、自然资源局、生态环境局，各县区，各功能园区）

15. 完善村庄公共照明设施。在村庄主要街道两侧，文化广场、学校、村民中心等重要场所安装照明设施，科学设置照明设施间距，推广使用节能灯具和新能源照明。在主要巷道按需要设置照明设施，方便群众夜间出行。到2020年，村庄主要街道两侧、学校、村中心等重要场所照明设施覆盖率达70%以上。（责任单位：各县区，各功能园区）

16. 推进村庄美化。村容村貌提升要从小事抓起，结合爱国卫生运动，开展城乡环境卫生整洁行动，清理杂物、清理残垣断壁和路障、清扫庭院，清理村庄内私涂乱画、小标语、小广告，营造干净整洁的公共空间和生活环境。发挥群众的主体作用，动员群众种植花草、清理垃圾，搞绿化美化，组织群众开展绿化美化“比学赶超”，在每家每户进行“红星”评比。及时整理农（牧）家庭院、房前屋后、墙根角落的家什杂物，整齐堆放生产工具、生活用品、衣用物资等物品，促进庭院内外整洁有序，与周边景致和环境协调一致。到2020年，所有村实现村容村貌干净整洁，自治区级卫生乡镇比例提高到5%。（责任单位：市卫健委、文化局、农业农村局，各县区，各功能园区）

#### （五）健全和完善村庄规划

17. 推进乡村规划编制。按照实用性原则，开展县域乡村规划编制或修编，实行县域统筹规划，乡镇连片推进，村

庄整体实施。到 2019 年，8 县(区)及 4 个功能园区完成县域乡村建设规划编制或修编，村庄规划要通俗易懂，主要内容达到可实施深度，相关要求纳入村规民约。到 2020 年，全市 80%以上行政村完成村庄规划编制，实施规划管理。加强县域乡村建设规划与国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、产业发展规划等衔接，突出实用性，体现乡村特色，满足农牧民需要。(责任单位：市自然资源局、住建局，各县区，各功能园区)

18. 加强规划实施和管理。将村庄规划纳入村规民约和加强乡村建设规划许可管理。发挥村庄规划的管控作用，已经编制村庄规划并批准规划的村庄，落实乡村建设规划许可管理制度。各县(区)加大村庄规划执行情况和规划许可的检查督导力度，建立健全违法违规建设的查处机制。强化村庄房屋建设管控，新建房屋严格按照村庄规划进行，严格控制体量和建筑风貌，突出乡村特色和地域民族特点。(责任单位：市自然资源局，各县区，各功能园区)

#### (六) 完善建设和管护机制

19. 建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的“五有”机制。按照自治区人居环境整治总要求，建立农牧区人居环境整治项目建设和管护有监管制度、有技术标准、建设管理有稳定队伍、运行有经费保障、有考核督查等“五有”长效机制。通过制定相关建设管理的规章制度，修订完善农牧区农房设计指引、图集、加固导则等指导和服务人居环境整治工作，通过专业化市场化运行稳定运行管理队伍。通过完善投融资机制，确保建设和管护的资金来源；建立完善项目管

护监督检查机制，发挥整治项目的效益。2019 年完成相关制度和标准的制定和完善工作，到 2020 年 90%以上的行政村基本形成“五有”长效机制。（责任单位：市农业农村局、住建局、自然资源局、城市管理和综合执法局，各县区，各功能园区）

20. 建立乡镇垃圾污水统一规划、统一建设、统一运行、统一管理的“四统一”模式。通过建立城乡垃圾污水统一规划、统一建设、统一运行、统一管理的“四统一”模式，确定建设和管护的相关制度和标准，建立农牧区污水垃圾处理统一管理体制。开展高寒、高海拔垃圾污水处理工艺技术研究，推广新技术、新工艺、新材料、新设备应用。到 2020 年实现县城全部建成污水处理厂，重点乡镇建成垃圾污水处理设施。（责任单位：市住建局、发改委、城市管理和综合执法局，各县区，各功能园区）

21. 探索建立农牧区垃圾污水处理农户付费制度。按照国家研究制定的相关价格政策，结合我市实际，根据不同县（区）以及农牧民群众意愿等，探索制定我市农牧区垃圾污水收费制度，促进和增强农牧民群众的环境保护意识。鼓励先行先试，在有条件的县区实行污水垃圾处理农户缴费制度，既要保障运营单位获得合理收益，又要综合考虑村民经济承受能力和意愿等因素，合理确定缴费水平和标准。建立户付费、村集体补贴、财政补助相结合的管护经费保障。（责任单位：市发改委、财政局，各县区，各功能园区）

22. 推行环境治理依效付费制度。建立农牧区垃圾污水治理领域市场化机制，通过担保补贴、贷款贴息等多种方式，支持社会资本参与乡镇垃圾污水治理设施的建设运营管理。

通过招商引资模式吸引环保设备生产企业、第三方环保服务公司等市场主体投资建设我市农牧区卫生基础设施。2019年探索出台执行依据垃圾污水处理效果支付运行服务费的相关政策及机制，推进购买服务。（责任单位：市财政局、发改委，各县区，各功能园区）

23. 支持村级组织和农牧区“工匠”带头人承接村内小型整治项目。结合脱贫成效巩固，引导和支持村集体和农牧民自主组织实施和参与村庄基础设施建设和人居环境整治，尽量把村内环境整治、村内道路、植树造林等一些小型涉农工程项目交给村级组织或当地农牧民施工队实施，强化建成设施的管护，促进农牧民增收。（责任单位：市农业农村局、扶贫办、住建局、林草局，各县区，各功能园区）

24. 组织开展专业化培训。加强农牧区工匠和技术带头人的业务技能培训，把当地村民培养成为村内公益性基础设施运行维护的重要力量，全面参与农村人居环境整治建设。（责任单位：市人社局、农业农村局，各县区，各功能园区）

25. 简化整治项目审批程序。按照国家发改委制定的相关政策，制定相关简化我市农牧区人居环境整治项目审批程序，开通农牧区人居环境整治项目审批“绿色通道”。（责任单位：市发改委，各县区，各功能园区）

### 三、发挥好农牧民主体作用

坚持以人民为中心的发展思想，加强政策激励和宣传引导，充分调动广大农牧民群众参与人居环境整治的积极性、主动性和创造性，让农牧民成为实施人民环境整治的主要依靠者、行动者、受益者。

26. 提升农牧区基层党组织引领作用。发挥好基层党组织核心引领作用和党员先锋模范作用，带领农牧民群众移风易俗、改进生活方式，引导农牧民提高环境保护意识，自我改善人居环境。进一步健全农牧区“四议两公开”“一事一议”民主决策机制，保障村民知情权、参与权、决策权，实行人居环境整治项目公示制度，保障群众监督权。鼓励成立农牧民环境保护专业合作社，组织发动农牧民积极出资、投工投劳，积极参与乡村美丽家园建设。（责任单位：市委组织部，各县区，各功能园区）

27. 增强农牧民人居环境自我治理能力。建立健全村民评议会、环保理事会等群众组织，通过群众评议、老党员老干部监督等方式，褒扬乡村新风，批评督促并纠正不良风气和陋习，引导农牧民自我约束、自我管理、自我提高、自我改善人居环境。坚持把村规民约作为人居环境整治的重要抓手，完善村规民约，将公共环境卫生整治、公共基础设施建设管护、推进移风易俗、培养良好习惯等内容纳入村规民约。明确村内公共环境整治责任，庭院内部、门前屋后环境整治由农牧民自己负责，村内公共空间环境整治由村委会负责。（责任单位：市民政局、市委组织部，各县区，各功能园区）

28. 提高农牧民文明素养。结合“四讲四爱”宣传教育活动，深入宣传人居环境整治的重要意义，提高农牧民环境保护和卫生健康意识，摒弃乱扔、乱吐、乱贴、乱画等不文明行为，使优美生活环境、文明生活方式成为农牧民群众的内在自觉要求。广泛开展文明村镇创建，到2020年，县级以上文明村镇创建率达到60%。深入开展“美丽庭院”创建评选

活动，以先进典型为引领，弘扬传统美德，凝聚农牧民人居环境整治正能量，激发农牧民自愿参与人居环境整治的内在动力。（责任单位：市委宣传部，市卫健委，各县区，各功能园区）

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导。各级党委、政府要把农牧区人居环境整治工作作为实施乡村振兴战略的重要载体，进一步提高思想认识，强化组织领导、细化工作举措。市委市政府统揽全市农牧区人居环境整治工作，成立拉萨市农牧区人居环境整治工作领导小组，专门推进全市农牧区人居环境整治工作，领导小组办公室设在市农业农村局，负责工作协调、组织推动和督导考核。建立市级领导班子成员包县（区）、县（区）领导班子成员包村（居）的责任制度，定期联系指导工作。各单位要按照本方案的分工，各司其职、各负其责、主动作为，形成共同推进我市农牧区人居环境整治工作合力。各县（区）结合实际制定人居环境整治工作具体方案，并细化年度目标任务，进一步明确工作任务和责任，确保各项工作计划有效落实。各乡镇党委和政府做好群众动员和组织实施工作。本方案所列责任单位中，排名第一的为牵头单位，其余单位作为配合实施单位。

（二）合理制定整治计划。结合农牧区人居环境现状，因地制宜，科学合理的制定人居环境整治计划，重点根据各县（区）、各乡镇、各村组的地理、民俗和农牧民期盼，按经济水平、资源禀赋、区位优势的情况，分别确定整治目标计划，对照自治区《农牧区人居环境整治三年行动方案》和

实施计划及人居环境整治年度责任书确定的目标任务，集中力量解决人居环境存在突出问题、面临短板，不搞“一刀切”，不建“千篇一律”乡村。

（三）加大资金投入力度。整合项目资金，加大对农牧区人居环境整治工作的资金投入力度，明确市、县（区）两级财政配套资金投入比例。积极争取中央投资、行业资金、援藏资金，积极吸收和鼓励社会资本参与我市农牧区人居环境整治建设，建立政府投入引导、农牧民和集体积极参与、社会力量多方支持的农牧区人居环境整治多元投入机制。优化财政资金补贴方式，对积极性高、整治效果明显的村庄和农户实行重点奖补，发挥示范带动作用。

（四）严肃责任追究。加大对人居环境整治工作的督导检查力度，将工作推进情况及时通报，对人居环境整治工作不落实，任务完不成，敷衍塞责，应付任务的单位和责任人，将由市纪委、市委组织部严肃追究责任，并对工作任务未完成和推进缓慢的单位在全市年度目标绩效考核中予以扣分。

（五）营造良好氛围。积极组织开展农牧区美丽庭院评选、环境卫生光荣榜等活动，增强农民保护人居环境的荣誉感。充分利用报刊、广播、电视等新闻媒体和网络新媒体，广泛宣传推好典型、好经验、好做法，努力营造全社会关心支持农牧区人居环境整治的良好氛围。

---

抄送：市委办公室，市政府办公室

---

拉萨市委农村工作领导小组办公室      2019年6月5日印发

---