

关于推进我省乡村振兴战略落实

开展民主监督工作的情况报告

(简要版)

省政协民主监督调研组

(2018年12月26日)

内容摘要：为推进我省乡村振兴战略决策部署落地见效，经省委同意，十二届省政协主席会议将“推进我省乡村振兴战略落实”确定为省政协今年协商式民主监督议题，重点聚焦各地组织领导和工作机制、乡村振兴政策体系和规划制定以及农村人居环境综合整治三大领域。此次民主监督调研融协商、监督、调研于一体，省、市、县三级政协联动，省政协主席会议成员率7个民主监督调研组，走镇、村入农家，并通过调查问卷、基层监督员等创新方式把调研工作做深做细做实。

监督调研组认为，自4月26日省委省政府召开全省乡村振兴工作会议，出台《关于推进乡村振兴战略的实施意见》以来，各地工作迅速启动、有序推进、整体开局良好，政策框架初步建立、环境整治成效初显。各级党委政府迎难而上，在增强农村发展活力、释放农村发展潜力上大胆创新，探索

了许多适合当地实际的新经验，包括注重发挥党建引领有了新招实招；破解“政府在干、农民在看”难题上有新办法；探索解决乡村振兴工作“人、地、钱”难题有了新抓手；推进农村人居环境“脏乱差”整治上有“硬办法”；推动乡风文明建设，落地见效显新象，初步形成了多方参与、齐心协力助力乡村振兴新局面。但是监督调研也发现了一些问题：一些市、县党政领导在实施乡村振兴战略中站位不够高、着力不够深、谋划不够远；县域规划和村庄设计还需下大功夫；人居环境整治任重道远；发展富民兴村产业与促进农民持续增收办法不多，壮大农村集体经济尚缺乏长远制度安排；农村综合改革推进相对滞后，政策体系尚不完善。

为此，监督调研组围绕乡村振兴开局阶段的整体工作和重点领域提出下一步8点工作建议：一是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步深化认识，统一思想和行动；二是以高质量的规划引领高质量的发展，科学统筹、扎实推进乡村振兴；三是全面推进农村人居环境整治，坚决打赢乡村振兴第一场硬仗；四是促进小农户和现代农业发展有机衔接，做强富民兴村产业；五是深化农村综合改革，完善政策体系，健全政策支撑；六是激发农村内生动力，充分发挥农民主体作用；七是进一步推进乡风文明建设，促进岭南优秀传统文化与现代文明有机融合；八是加强组织领导，压实主体责任。

根据中央《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》（中办发〔2017〕13号）和省委《关于加强和改进人民政协民主监督工作的实施意见》精神，为推进我省乡村振兴战略决策部署落地见效，经省委同意，十二届省政协主席会议将“推进我省乡村振兴战略落实”确定为省政协今年协商式民主监督议题，重点聚焦我省乡村振兴组织领导体制和工作机制、乡村振兴政策体系和规划制定以及农村人居环境综合整治三大领域。省政协组成民主监督领导小组和7个调研组、20个调研小组，于2018年10-11月间，由省政协领导率队，组织住粤全国、省、市、县四级政协委员、专家，深入20个地级以上市（深圳除外）、39个县（市、区）、160多个自然村开展调研。此次民主监督调研融协商、监督、调研于一体，省、市、县三级政协联动，点面结合、长短结合，通过集体座谈、个别访谈、资料核查、现场查看、问卷调查、委员蹲点、基层监督员反馈、回头看等方式走村访户、深入基层，力求掌握实情、提出针对性建议，助推乡村振兴。现将民主监督调研情况报告如下。

一、乡村振兴工作全面启动、开局良好

今年来，各级党委政府认真学习贯彻习近平总书记在广东代表团的重要讲话和视察广东重要讲话精神，深入贯彻落实习近平总书记关于乡村振兴的重要论述，切实增强实施乡村振兴战略的政治自觉和思想自觉，把实施乡村振兴战略作

为解决“三农”问题的总抓手，闻鸡起舞、日夜兼程、真抓实干，重视程度之高、投入力度之大前所未有。调研组认为：我省实施乡村振兴战略以来，工作有序推进、整体开局良好，政策框架初步建立、整治成效初现，让全省人民看到了希望，树立了信心，得到广大农民的真心拥护、积极参与和广泛赞同。

（一）组织领导和工作机制建立健全。2018年4月26日全省乡村振兴工作会议后，在5-6月间20个地级以上市先后召开全市乡村振兴工作会议进行贯彻部署，建立实施乡村振兴战略领导责任制，成立由市、县、镇三级党委主要负责同志任组长，政府主要负责同志任常务副组长的领导小组，五级书记抓乡村振兴领导体系建立健全。一些地方如广州、潮州、河源、茂名、云浮等市还成立乡村振兴领导小组办公室或乡村振兴指导中心，配备专职人员。问卷调查显示，92.1%的受访者了解乡村振兴战略的内容，92.6%认为当地党委政府重视乡村振兴工作。

（二）政策体系和制度框架初步形成。遵照“五个振兴”、“六个聚焦”的总要求，各市均制定出台了《关于推进乡村振兴战略的实施意见》、《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》等“1+1+N”政策体系，明确时间表、路线图和目标步骤。佛山市在摸清“三农”家底基础上，制定“1+7（7大工程行动方案）+N”政策文件

体系；肇庆市建立“1+1+6（六大工程三年行动方案）+N”乡村振兴政策体系，制定2018年工作要点；东莞市明确了17项重要配套规划及政策文件，5项已出台、6项正征求意见、6项已完成初稿。

（三）规划制定有序推进。各市县按照一体设计、多规合一要求，科学制定相关规划。广州市已于2018年10月出台《广州市实施乡村振兴战略三年行动计划（2018—2020年）》，其余各市正编制区域性乡村振兴战略规划。截至2018年10月底，全省需编制县域乡村建设规划的84个县（市、区）中，有21个已完成编制，63个正在编制；需编制村庄规划的16856个行政村中，有7846个完成编制，4964个正在编制。各地积极探索建立镇村基层规划建设管理队伍。韶关市有82个乡镇设有规划建设管理机构，占94个乡镇的87%，机构人员平均有1-2位。同时通过成立村庄规划监督理事会和修订村规民约，探索建立“政府主导、村民监管”的村庄规划和农村建房管理长效机制。河源市制定新农村住宅设计通用图集、村庄风貌规划技术指引等5个文件，为村容村貌整治提升提供规范。

（四）保障力度不断加大。各级加大投入保障力度，拓宽资金筹集渠道，广泛动员社会各界捐资投劳。2018年省财政预算安排616.8亿元用于乡村振兴，比去年增长125.9%。各市提高农业农村投入比例，梅州、江门、河源等市将土地

收入不低于一定比例用于实施乡村振兴战略；韶关市财政预算安排乡村振兴资金13.48亿元，占一般公共预算支出15.3%，同比增长36%。社会各界主动投入。汕头市积极发动乡贤和社会力量投资修建农村公路，仅潮阳区就筹集资金1.35亿元，改造公路194公里。

（五）农村人居环境整治取得初步成果。按照中央统一部署，各级党委政府把改善农村人居环境作为推进乡村振兴战略的第一场硬仗，多措并举、真抓实干，村庄干净整洁初步实现。问卷调查显示，86.8%的受访者对农村人居环境整治感到满意，84.4%认为“三清三拆三整治”效果明显。

1. **“三清三拆三整治”持续深入推进。**各市在组织发动群众、尊重村民意愿的前提下，充分发挥农村党员的先锋模范作用和村民理事会的议事协商作用，全力推进“三清三拆”工作。截至今年9月底，全省各地共有108841个自然村启动了“三清三拆三整治”，其中2277个省定贫困村已有94.11%的自然村基本完成环境整治。

2. **农村生活垃圾、污水治理持续推进。**各地农村改厕已基本完成，“厕所革命”取得初步成效。目前全省基本形成“村收集、镇转运、县处理”的农村生活垃圾收运处理模式，已建成21.6万个村垃圾收集点，1807座镇级垃圾转运站，约97%以上的村庄制订村民保洁公约，约18万人的村庄保洁员队伍开展村庄保洁和垃圾清运。雨污分流和污水处理设施

建设有序推进，截至2018年9月底，全省40%的自然村实行了雨污分流，29%的自然村建有污水处理设施。

3. 农村基础设施建设有新进展。村村通自来水工程加快推进。截至2018年9月底，全省15个地级市95个县（市、区）村村通自来水工程建设任务已累计完成投资173.4亿元，占规划总投资181.5亿元的95.54%，已有42个县（市、区）完成了建设任务，占规划范围县（市、区）的44.2%。“四好农村公路”加快建设。截至2018年9月底，全省农村公路路面铺装率约66%；农村公路列养率98%；行政村通客车率94.26%；已累计完成3055.6公里自然村公路路面硬化工作，约占今年总任务量的70.2%。

（六）探索和积累了新经验。乡村振兴工作中，各级党委政府迎难而上，在增强农村发展活力、释放农村发展潜力上大胆创新，总结了许多新经验。

1. 发挥党建引领有了新招实招。一是增强农村基层党组织的权威和凝聚力。佛山市出台了《关于实施村（社区）重要事权清单管理强化党组织领导核心地位的意见（试行）》，从农村“人、钱、物、事”等四方面入手，充分体现农村基层党组织重要精神先知、重要事项先议、实事好事先做的“三先机制”；全面厘清村（社区）党组织、自治组织、经济组织、村务监督委员会、社区公共服务中心的关系，落实党对农村基层各类组织和各项工作的核心领导地位。二是深入实

施“头雁”工程。清远市完善村党组织书记备案管理制度，全面摸排书记、第一书记履职情况，建立第一书记日常监管、考核和召回制度，已召回调整23名不胜任的帮扶干部；实施“青苗培育”工程，选拔培养村级党组织带头后备干部724名。三是建立健全党组织领导下的村民自治机制。各市在自然村（村民小组）成立村民理事会，把党组织的决策通过民主形式有效地转化为村民的自觉行动，解决“政府管不好、干部管不了、社会无人管”的难题。

2. 破解“政府在干、农民在看”难题有新办法。一是激发群众内生动力。云浮市制定《关于全面实行竞争性“以奖代补”激发群众参与乡村振兴的指导意见》，梳理农村建设、社会治理、乡风文明、产业发展、服务群众五类“以奖代补”项目，建立行政村间、自然村间、施工工匠间竞争的“以奖代补”项目建设制度，拓宽群众参与途径，增加农民收入，目前全市安排乡村振兴专项竞争性奖补资金3.89亿元。二是注重宣传发动，凝聚民心、汇集民力。汕尾市印发《142个省定贫困村创建社会主义新农村示范村宣传工作方案》，把宣传发动贯穿创建工作全过程，以村民知情不知情、支持不支持、配合不配合、参与不参与、满意不满意为标准，将党委政府的决策部署与村民的现实需求有机结合，做到干预而不干涉、支持而不包办，厘清政府与村民的责任。三是引导社会各界助力乡村振兴。湛江市积极推进农村志愿服务常

态化、制度化，徐闻县成立志愿服务联合会，以自然村为单位推进“一村一志愿者队伍”建设。

3. 破解乡村振兴“人、地、钱”难题探索了一套适合地方实际的组合拳。一是在“人”方面，阳江市每年统筹20%的副处级干部职位，用于提拔重用乡村振兴工作中表现优秀的科级干部；梅州市设立乡村振兴工作表彰奖，突出实绩考核，将考核结果作为选拔任用的重要依据。云浮全市抽调87名干部专职从事乡村振兴办工作；大力实施人才引进、人才回乡、人才培养“三大计划”，为每个镇（街）配备3名规划、旅游、农业等专业的大学生。二是在“地”方面，清远市出台了《农村耕地整合治理五年行动计划（2018-2022年）》，开展农户土地自愿互换，推进土地整治整合，破解土地细碎化问题有明显成效；梅州市在“三清三拆三整治”中实行“折旧赋权”，界定权属，统一制定“权属凭证”，让农民吃上“定心丸”，有利于盘活利用集体建设用地、空闲农房及宅基地，释放土地资源活力。三是在“钱”方面，梅州市制定了《梅州市乡村建设资金使用和项目管理试点实施办法》，对农村建设项目审批、资金管理进行改革创新，加大资金和项目“放管服”改革力度；湛江市制定了《湛江市关于加快农村项目建设的指导意见》，简化农村项目申报审批、招投标和验收等环节的程序，完善资金拨付制度，防止项目资金使用不出去或使用绩效不高的现象。

4. 推进农村人居环境“脏乱差”整治上有“硬办法”。

一是加强组织领导，完善工作机制。肇庆市引入第三方评估，实施“一季一通报，半年一分析，一年一考核”，评估第一的县奖励1000万元，末位倒扣200万元，县主要负责人在全市三级干部大会上作检讨发言；湛江市委派出专项巡察组巡察乡村振兴工作，充分发挥巡察利剑的震慑作用。二是“三清三拆三整治”有实招。惠州市坚持不搞大拆大建，充分尊重村民意愿，通过以奖代补等方式，充分调动积极性，全市共发放奖补资金6393万元；江门市端芬、塘口等镇组建以党员、群众为主的“清理工作突击队”和“拆除工作专业突击队”，负责各村“三清三拆三整治”，花费少、矛盾小、见效快。三是解决规划设计“落地难”问题有创新。韶关市加强规划管控，推行“拆旧建新”承诺书制度、“押金”制度、奖励制度等推动规划落地；东莞市招募乡村建设规划师，首期进驻规划试点村，提供技术咨询，形成村自治组织、规划师、编制机构三方协同的村庄建设规划推进机制。四是以“千村示范、万村整治”和连线连片示范工程辐射带动人居环境整治和美丽乡村建设。梅州市形成“7+1+12（7个省级连片示范工程+梅江区的贫困村连片示范建设+12个镇的幸福村居示范片建设）”的示范典型，平远县河头镇通过六村联动、连片开发，打造“梦里水乡”连片示范，全省基本形成“千村示范、万村整治”的美丽乡村建设格局。

5. 构建多方参与、齐心协力局面有新途径。江门、韶关等市发挥人大、政协作用，把乡村振兴工作纳入各自重要履职内容，开展重点督查、民主监督。广州市实施“百团千人科技下乡”工程，已征集来自中国农业大学等专家团队155个1269人。佛山市顺德区创新性地组建成立“乡村振兴促进会”，负责统筹协调村企结对并开展共建活动，目前全区参与结对的村（社区）已达138个，结对企业318家，结对项目230个，村企共建模式逐渐成为顺德农村基层治理新格局的重要抓手。茂名市举办首届茂商大会，成立了“茂商乡村振兴发展基金会”，积极挖掘茂商资源支持乡村振兴。

6. 推动乡风文明建设落地见效显新象。云浮市以修订新时代村规民约为抓手，把践行中国特色社会主义核心价值观与弘扬优秀传统文化结合起来，以实施阵地载体建设工程、时代新风弘扬工程、文化惠民乐乡工程、基层精神文明建设工程“四大工程”为载体，积极培育文明乡风，努力探索具有云浮特色、可复制、易推广的乡风文明实践。梅县区实行奖补办法，结合文明村文明户建设，开展“美丽庭院”创建活动，使村庄有“颜值”更有“气质”。潮州市充分发挥潮州文化优势，培育具有新时代精神的新乡贤文化，全市1015个村居全部设立“乡贤咨询委员会”，新乡贤队伍成为乡村振兴的“润滑剂”和“智囊团”。

二、乡村振兴工作存在的主要问题及原因

但也要看到，全省乡村振兴工作刚刚开局启步，对照省委、省政府《关于推进乡村振兴战略的实施意见》（下称《实施意见》）和《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》（下称《实施方案》）明确规定的阶段性目标要求，各地乡村振兴工作整体呈现出工作力度、工作进展不平衡的状态。截至今年9月底，全省仍有一部分自然村未启动“三清三拆三整治”，这与省委省政府的要求相差甚远。一些地方距离到2018年年底实现县域乡村建设规划全覆盖，粤东西北地区60%以上、珠三角地区全部村庄基本完成“三清三拆三整治”环境整治任务，以及完成既定的村村通自来水工程建设和农村危房改造任务还有差距，个别工作差距还不小，年底如期完成任务的难度较大，珠三角地区“三清三拆三整治”工作相对滞后，粤东西北地区基础设施、产业发展短板仍然较突出，需要引起高度重视。

（一）一些市县党政领导在实施乡村振兴战略中站位不够高、着力不够深、谋划不够远。认识决定思路、思路决定出路。调研发现，一些地方农村人居环境整治进展缓慢，乡村振兴的一些重点领域迟迟打不开局面，与市县党政领导尤其是主要领导同志思想认识不到位有关。一是站位不够高。有的市县对实施乡村振兴战略的认识有待提高，没有从实施重大国家战略大局的高度把乡村振兴工作同“四个走在前列”有机结合起来，存在“就农谈农”“就乡村振兴论乡村振兴”

倾向。珠三角地区的一些地方具备较好的基础条件，但“走在前列”的决心不大、力度不足，与李希书记提出的“更高标准更大力度推进乡村振兴”的要求有差距，认识上没有同粤港澳大湾区建设、“一核一带一区”区域发展新格局及城乡融合发展有机结合起来，走在全国全省前列的担当意识不强，乡村振兴在粤港澳大湾区建设中容易被边缘化、碎片化。

二是着力不够深。有的市县只是从完成任务的角度考虑工作，如何系统推进乡村振兴工作缺乏全局思考和统筹谋划，一定程度存在“等靠要”思想。如一些地方出现“三清三拆”后等垃圾运输安排、环境整治后等村庄规划制定、规划设计完成后等招投标、项目建成后等验收的现象；有的工作中遇到问题就等上级，如意识到需要建立管护机制，但资金来源简单等上级政府拔钱；有的对部门统筹协调、齐抓共管、落实主体责任等缺乏通盘考虑，对什么工作慢不得、什么工作急不得缺乏准确的判断，存在不会干、不善于干问题。三是谋划不够远。有的市县对乡村振兴的长远谋划缺乏深入思考，简单将乡村振兴规划交给规划单位或公司；有的地方只盯着完成上级布置的任务和年度目标，如何结合实际，破解长期存在的难题缺乏长远眼光；有的急功近利，“一年接着一年干”的耐心不足，缺乏“久久为功从容建设”的定力，也缺乏“功成不必在我、功成必定有我”的境界。

（二）县域规划和村庄设计还需下大功夫。截至10月

底，全省县域乡村建设规划和村庄规划完成率完成率较低，部分行政村尚未启动编制工作。调研显示，与进展“数量”相对滞后相比，规划“质量”问题更让人忧心。一是规划理念高度不够。一些地方由于调研谋划不深、省情农情掌握不准，特别是没有从“一核一带一区”战略出发，找准自身乡村振兴的战略定位和发展方向，只是简单地委托设计单位“代劳”，制定的乡村振兴规划和区域乡村建设规划同“四个走在前列”紧密结合不够，对打造粤港澳大湾区“后花园”、高质量乡村休闲旅游度假区、高水平绿色生态产品供给基地等缺乏大手笔的规划项目与布局，针对性也不强。二是规划设计流于形式。由于规划设计单位对当地的土地资源、地理条件、空间布局、生态环境、历史内涵、发展现状、产业特点等缺乏全面深入的调查研究，为赶进度、省成本，一些地方的规划像“一个模子里刻出来的”，致使千村一面，甚至出现生搬硬套城镇规划到农村的现象。三是一些村庄规划不够接地气，群众认可度接受度不高，成了“挂在墙上的蓝图”。一些村庄未组织发动村民参与规划编制，征求意见走过场，村民意愿没能真正体现在规划中，导致村民不认同、实施难。四是乡村建筑风貌塑造推动乏力，岭南特色体现不足。由于镇级规划管理职能弱化，很多乡镇没有配备专业规划建设管理人员等多种原因，一些地方对乡村建筑的风貌塑造重视不够，缺乏统一的规范和有力的引导、推动，村容村貌未能较

好地体现岭南特色。

（三）农村人居环境整治任重道远。通过多年努力，全省基本扭转了农村垃圾“靠风刮”的局面，但仍存在不少问题。一是进展不平衡。一些地方“三清三拆三整治”工作推进缓慢，有的甚至还没有启动，如截至9月底，一些地方还有54%的自然村未启动。究其原因：宣传发动不到位，社会关注度偏低；整治资金不到位，清拆工作难深入；示范带动不到位，群众积极性不高；协调联动不到位，重点工作难推进。二是短板仍不少。垃圾处理上，部分村组保洁长效机制未建立健全，村收集设施简陋，分类减量推进难，县处理水平低；污水处理上，截至10月底，实现雨污分流的省定贫困村（自然村）较少，粤东西北等地区镇级污水处理设施完成率较低；农村公路路况差、欠帐多，2017年末我省农村公路三级及以上里程占比较低，粤东西北地区自然村村内道路硬化率较低；农房建设管控缺位，不少村庄风貌杂乱，普遍“有新房、没特色，有新屋、没新村，有新村、没新貌”，截至10月底危房改造计划竣工率较低。三是资金缺口大。部分市辖区农村人居环境整治没有列入省财政奖补范围，主要靠区级财政或群众自筹资金缺口大；省奖补资金分配以行政村为单位，村大人多资金缺口大；项目资金审批、结算繁琐，到位不及时，工作推进资金缺口大。四是重建轻管倾向严重。一些农村基础设施管护不到位，建管分离，责任主体

不明；投入不足，缺乏经费保障；配合不力，管护意识薄弱。调研发现，有的公路建好后无人管养，有的污水处理工程成了摆设，有的垃圾收集点成了污染源，“民心工程”变成“挠心工程”。

（四）发展富民兴村产业与促进农民持续增收办法不多，壮大农村集体经济尚缺乏长远制度安排。产业振兴原本没有列入这次民主监督的范畴，但各地干部群众对此高度关注，向调研组反映了大量情况。调研发现，当前产业项目与脱贫攻坚联结不紧，过于依赖工作队和企业，急躁冒进短平快项目多，农户参与度不高，集体长远收益、农户持续增收缺乏制度保障。我省不同地区的乡村产业振兴面临着不同的瓶颈，发展富民兴村产业的办法不多，缺乏抓手。珠三角地区受到农村建设用地指标不足的制约；粤东西北地区生产性基础设施落后、土地碎片化等；现代农业园区建设、农业龙头企业发展与小农户利益联结机制尚未健全，进城务工收入增长与城市生活成本上升相抵消，使农民持续增收同样面临瓶颈。粤东西北地区虽然在乡村旅游、规模经营等方面做了不少工作，但受地理区位、资源禀赋及农村电力、通信等基础设施的限制难以支撑产业发展，农村电网普遍供电半径较大、电压偏低和配变过载。截至2017年8月，我省农村居民户均配变容量为1.84千伏安，而江苏为4.24千伏安。我省农村网络发展缓慢，截至2017年末，农村光纤入户率较低。

（五）农村综合改革推进滞后，政策支撑体系尚不完善。

调研发现，除个别试点地区外，各地特别是珠三角地区农村综合改革无论在深度还是广度上推进滞后，难以适应乡村振兴发展的需要，在城乡融合发展的体制机制和政策体系建设上体现得尤为突出，机制不健全、政策不同步、管理不配套等问题，一定程度上制约了实施乡村振兴战略往实里走、往深里走。各地集中反映了以下几个问题：

1. 乡村发展用地保障机制不够完善。珠三角地区普遍反映，缺乏新增用地指标，制约产业发展，特别是农业设施、乡村旅游设施用地紧缺；城乡建设用地增减挂钩政策还没有用好用活，而且没有考虑珠三角地区农村城镇化用地需求。粤东西北地区普遍反映，土地综合整治、归并地块缺乏政策制度支持，工作难以开展；农村土地流转配套政策不完善，农用地基准地价缺位，农户土地入股、流转积极性不高。

2. 财政投入持续增长机制不够完善。资金使用率低、效率不高的原因：一是资金使用办法不够完善。有些政府投入资金使用管理办法不明确，基层不敢用；有些资金使用标准过高，导致用不出去，影响村民投劳投资的积极性；有些资金使用流程过于繁琐，影响基层使用积极性。二是充分发挥政府资金的杠杆和引导作用还不足。目前我省各级财政资金大多以直接投入为主，奖补、贴息、信贷等方式仍较少。三是涉农资金碎片化严重。中央、省各部门的建设资金由于受

到不同部门不同项目等条块分割的限制，涉农扶持资金使用“条块化”，整合、集中使用难。

3. 农村工程项目建设管理机制不够完善。目前农村工程项目建设管理流程、标准大多沿用城市标准，脱离了农村实际情况。农村工程多是小微项目，照搬城市建设管理流程，招投标、设计、监理、检测、验收等10多个环节一步不落，工程时间要大半年以上。

4. 基层探索的好经验做法复制推广不足。一是支持不够。如省、市相关部门鼓励基层大胆探索农村建设项目管理，但基层监督员反映，基层结合实际出台了文件，却因无上级文件依据，在审计时被认定为违规；省文件鼓励农村工匠承接农村工程，但按规定无施工资质，在审计时也被认定为违规。二是推广不够。全省各地在农村综合改革试验、乡村振兴中积极开展基层探索，取得了不少好的经验，但复制推广工作做得不够，没有上升为全域性的政策措施。一些我省基层探索的好做法好经验被兄弟省区学习借鉴并发展、推广，“墙内开花，墙外香”。

三、对我省乡村振兴下一步工作的建议

2019年，是我省乡村振兴“3年取得重大进展”的关键性一年，做好明年乡村振兴各项工作，对于在2020年如期完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的既定目标具有决定性意义。明年的工作要乘势而上、力度不减、精神不懈，以习近

平新时代中国特色社会主义思想为指导，以改革创新为动力，坚定信心、咬定目标，强举措、抓落实、见成效。为此，对标省委省政府实施乡村振兴战略决策部署，针对民主监督发现的问题，调研组建议：

（一）以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，进一步深化认识，统一思想和行动。在巩固良好开局的基础上，要着眼全局和未来，深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神及乡村振兴、“三农”工作的重要论述，进一步增强“四个意识”，坚决把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央决策部署上来，统一到习近平总书记视察广东重要讲话精神上来。各级党委政府和广大干部，尤其是市县一把手，要立足国家发展大局的高度，深刻认识实施乡村振兴战略的重大现实意义和深远历史意义，与实现“四个走在全国前列”紧密结合起来，切实把实施乡村振兴战略作为解决广东发展不平衡不充分问题的根本之策；要立足区域发展全局的高度，与中央、省委的重大决策部署紧密结合起来，切实把实施乡村振兴战略作为推进粤港澳大湾区建设、发挥“一核一带一区”功能区作用的基础和保障，统筹部署，抓实抓好；要立足农村发展的实际，摒弃就农谈农，摒弃包办代替，摒弃急功近利，进一步增强工作的系统性、整体性、协同性，全面推进乡村振兴工作。开局阶段，尤其要切实践行总书记强调的“处理好长期目标和短期目标的关系”，把

握好“急与慢”的辩证统一。一是工作推动慢不得，成效追求急不得。既要看到推动工作的紧迫性，也要看到取得成效的复杂性、艰巨性和长期性。既要雷厉风行，蹄疾步稳，敢打攻坚战；还要久久为功，保持定力，善打持久战。二是环境整治慢不得，乡村建设急不得。要从整治人居环境入手，尽快改变农村“脏乱差”的局面。对乡村建设，特别是特色营造、风貌塑造，要讲究慢工出细活。三是前期工作慢不得，规划设计急不得。村庄规划设计要深入调研、精心策划，广泛听取意见、达成共识，要讲究精益求精。其他前期工作则要“求快”，尽量简化层层审查把关，代之以公开化透明化民主化，尽快落地施工。四是政策配套慢不得，深化改革急不得。工作推进中的配套政策一定要尽快制定，打破政策瓶颈，形成政策组合拳。深层次、根本性制度改革一定要试点探索，科学论证。

（二）以高质量的规划引领高质量的发展，科学统筹、扎实推进乡村振兴。当前，珠三角核心区要充分发挥基础条件好的优势，牢固树立走在全省全国前列的担当意识，切实落实“更高标准更大力度推进乡村振兴”的要求。要率先在人居环境整治上取得明显成效，彻底扭转珠三角规划乱、村庄布局乱现象，在城乡融合发展、产权制度改革、基层社会治理等一系列深层次问题的改革创新上先行探索、大力推进，努力在全省乡村振兴中当好示范和表率。粤东西北地区要坚

定信心、奋发进取，抓住这一重大发展机遇，不等不靠、主动作为，以苦干实干奋力推进乡村振兴。要充分发挥生态优势，大力开展“千村示范、万村整治”，坚持不懈整治农村人居环境，补齐基础设施短板，不断推进省定贫困村创建新农村示范村、省级新农村示范片建设，推动产业振兴、文化振兴和组织振兴，努力把短板变成“潜力板”，不断拓展发展空间，增强发展后劲，跟上全省发展步伐。对标《实施意见》和《实施方案》具体部署，当前乡村规划具体工作中，一是坚持规划先行，统筹谋划。全省各级要在总结实施乡村振兴战略近一年来取得的经验教训的基础上，结合粤港澳大湾区建设和“一核一带一区”区域发展战略，以更高的起点更高的标准制定市县《乡村振兴战略规划（2018-2022）》和“县域乡村建设规划”，构建起上下衔接的科学的体系体系和行动方案，厘清省、市、县、镇、村的责任界限，明确出台各项政策的时间表，科学制定乡村振兴数据指标体系。二是坚持经济实用，体现岭南特色。要与高校、设计单位等合作建立农村建筑设计方案库，与当地传统文化、风土人情、时代发展等相统一，与以奖代补财政资助政策相结合，推行体现广府、潮汕、客家、雷州等不同流派风格的经济实用美观的岭南特色农村建筑设计。三是村庄规划要充分体现村民意愿。发动村民参与规划编制，并将规划主要内容纳入村规民约，使之成为村民的共同意志和共同准则。四是理顺村庄

规划的管理机制。在我省市县机构改革中，应强化镇级规划建设管理职能，理顺工作机制。

（三）全面推进农村人居环境整治，坚决打赢乡村振兴第一场硬仗。要对人居环境整治的紧迫性和长期性始终保持清醒的认识，在取得良好开局的基础上，进一步动员各方力量，整合各种资源，强化各项举措，坚持不懈全面推进“三清三拆三整治”等人居环境整治相关工作，在农村垃圾、污水治理和村容村貌提升等主攻方向上取得更大进展，确保打赢乡村振兴第一场硬仗。对标《实施意见》和《实施方案》具体部署，建议：一是巩固成果，夯实基础。结合奖惩机制，对2018年各地各项工作开展考核评估；开展“回头看”，查不足、补短板、提质量，进一步巩固开局之年的整治建设成果；对没有完成年度任务或完成质量不高的工作，如部分地区的“三清三拆三整治”、村村通自来水、危房改造，要加强督查，限期按质尽快完成。要进一步加大工作力度，确保2019年年底，全省村庄完成“三清三拆三整治”任务，实现干净整洁村既定目标；特别是针对当前进展较缓慢，但《实施方案》要求2020年要基本完成的工作，如自然村雨污分流、污水排放管道收集或暗渠化，垃圾处理，村内道路硬化，消除村庄黑臭水体，长效管护机制建设等，要采取切实有效措施，以生活污水处理为重点全面推进。二是进一步补齐农村基础设施短板，健全农村基础设施长效管护机制。加快补

齐粤东西北地区农村公路、村内道路硬化、供电、网络、集中供水等农村基础设施建设短板；制定政府性农村基础设施维护基金管理办法；通过财政补贴、购买社会服务，实现粤东西北地区贫困农村生活垃圾收运系统、保洁队伍和污水处理设施维护全覆盖；引导并规范各地建立村民参与村庄基础设施运行维护共管机制。三是进一步落实项目管理和资金管理政策。尽快落实“建立健全快批快审绿色通道”，依法依规切实简化乡村建设工程审批管理程序和项目招投标程序，推动项目快速落地，探索引入村民监督审核项目资金；尽快落实“出台专项资金使用管理办法”，切实简化使用流程，探索根据县、镇、村开展工作的积极性弹性安排专项资金的方式；进一步完善招投标制度，探索制定支持当地农村组织和农民群众承接部分建设项目的政策措施。

（四）促进小农户和现代农业发展有机衔接，做强富民兴村产业。要以促进农民持续增收为目标，以现代农业园区、“一村一品、一镇一业”为抓手发展特色产业，实现产业兴旺。习近平总书记深刻指出：要促进传统小农户向现代小农户转变，使小农户成为发展现代农业的积极参与者和直接受益者。现阶段的重点是要牢牢把握小规模家庭经营是我省农业的本源性制度的现实，组织村民自愿互换并地，破解承包地碎片化问题，推进土地流转，推动小农户（下称“小农”）适度扩大家庭经营规模，组建家庭农场或合作社，实现家庭

经营与现代农业规模化标准化生产的有机衔接，精准扶贫脱贫与发展现代农业有机结合，做强富民兴村产业。为此，对标《实施意见》关于产业振兴、人才振兴的具体部署，建议：

一是要组织小农，积极推动产业化联合体建设。落实好现代农业产业园等园区建设工程，以现代农业要素聚集区为载体，发展壮大农业产业化联合体，完善新型农业经营主体同小农户的利益联结机制。

二是要服务小农，加快完善助农服务体系建设。尽快出台促进助农服务综合体系建设的政策，落实好县域助农服务综合平台和镇村助农服务中心建设；尽快出台措施，落实参照高新技术企业孵化办法，支持经营性主体建设助农服务中心；结合深化“放管服”改革，健全农业生产性服务业标准体系，建立服务质量和绩效评价机制；鼓励各地探索“土地托管”“代耕代种”“联耕联种”等农业生产托管服务形式。

三是要带动小农，大力培育农业区域公用品牌。落实好“粤字号”农业知名品牌创建行动，建立健全农产品区域公用品牌建设长效机制，加强品牌农产品质量监管。

四是要提升小农，创新优化农民教育培训平台。落实好新型职业农民培育工程和“粤菜师傅”等乡村专业人才培养工程，打造省、市、县三级教育培训平台，建设一批实训基地和田间学校，利用信息技术，为农民提供灵活便捷、智能高效的在线教育培训、移动互联服务和全程跟踪指导。

五是要支撑小农，高水平推动农产品网络上行。加强通信等基础设施建

设，为涉农电商提供仓储、物流、品控、供应链等服务；探索建立县级农村电子商务营销服务中心，整合县域农产品资源，提供品牌策划、平台对接、分销体系建设等惠民兴农支持。

（五）深化农村综合改革，完善政策体系，健全政策支撑。省委省政府在《实施意见》中，对深化农村综合改革已经作出了具体的部署，构建了由 23 项政策文件组成的完善的乡村振兴政策体系，而且明确了职责分工。但开局近一年来，制定出台、落实到位的政策不多，严重滞后于乡村振兴发展的实际需要，建议在确保政策管用能落地的前提下，加快制定出台节奏。对标《实施意见》的整体部署和《实施方案》三年内的政策制定部署，列出时间表，重点优先制定、完善以下政策体系和体制机制。一是落实深化农村土地制度改革的政策措施。加快制定引导农民互换并地的激励政策，为连片开发、土地流转创造有利条件；落实“出台加强农村宅基地和农房建设管理的意见”，适度放活宅基地和农民房屋使用权，支持农村集体经济组织盘活利用空闲农房及宅基地，规范农房建设管理；加大力度深入推进农村集体经营性资产股份合作制改革，确保 2021 年基本实现所有行政村全覆盖。二是落实乡村建设用地保障机制。落实城乡建设用地增减挂钩政策，全域推广试点经验，保障土地增值收益和占补平衡收益用于农村人居环境整治。落实“加快制定拆旧建

新、腾退流转建设用地指标等制度”，建设用地指标省内流转除用于城镇建设外，还应考虑珠三角地区农村城镇化建设用地需求；探索建立建设用地指标省内交易市场，刺激农村存量建设用地复垦积极性。落实制定农业设施建设用地政策和“鼓励产业项目使用集体经营性建设用地和征地返还留用地”政策，落实相应的用地指标奖励和用地指标比例保障。

三是落实和完善持续稳定投入保障机制。完善美丽乡村建设省级奖补资金保障机制。调整奖补范围，将全部市辖区农村纳入其中；改革以行政村为单位的做法，探索结合农村人口科学编制奖补资金预算；简化奖补资金审批程序，加速资金流转。尽快落实“出台涉农资金整合办法，建立涉农资金统筹整合长效机制”。充分发挥财政补助资金的撬动和引导作用，积极探索受益村民分担共建机制；完善激励社会参与投入建设机制的配套政策，支持各地创设或引进基金筹措基础设施建设资金，以政策优惠鼓励村企共建。

为加快政策制定，保障政策质量，提高政策实效，建议建立健全政策支撑体系。一是统筹政策制定，优化政策质量。加强各部门沟通，建立统一的乡村振兴政策库，严格“符合性、一致性”审核，增强政策协调性；政策制定要防止闭门造车，要以充分的调查研究、试验论证为基础，增强政策科学性；建立政策落实信息统计和评价机制，增强政策可操作性。二是加强政策培训和督导，提升政策实效。加强对各级

干部尤其是县镇级具体执行政策的干部的政策培训，提升政策执行能力；加大政策落实督查指导力度，确保政策落到实处。三是加强政策宣传，扩大政策影响。采取群众喜闻乐见的多种形式广泛深入地宣传政策，让农民群众知晓政策、理解政策、支持政策，自觉成为政策实施的参与者和监督员。

（六）激发农村内生动力，充分发挥农民主体作用。要持续深入推进基层党组织“头雁”工程，以农村党组织为核心凝聚村民、新乡贤及其他社会群体的思想和力量。要积极探索构建乡村振兴共谋共建共管共享机制，把村民的决策权、参与权、监督权落实落细。对标《实施意见》和《实施方案》的具体部署，建议：一是加强农村基层党组织建设。落实好《农村基层党组织规范化、标准化建设实施意见》和对村党组织书记相关考核、管理办法，把农村基层党组织建设成为坚强的战斗堡垒。二是大力推进“农村党员人才回乡计划”。落实驻村第一书记责任，严格考核机制；制定配套政策，激励本村优秀人才返乡担任村党组织书记；落实制定专项招录优秀村党组织书记进入公务员队伍等的长效办法。三是以众议形成思想共识。制定政策引导各地农村通过村民会议、村民理事会等多种形式，支持村民积极参与到乡村规划、整治、建设、管理、监督全过程，使中央、省的决策部署和市县镇具体工作转化为村民的共识和自觉行动。四是以利益共享激发内生动力。更多地采取“以奖代补”形式推进工作；完善

配套政策鼓励支持农民对直接受益的乡村基础设施建设管护投工投劳，使农民在乡村建设中获得多重收益。

（七）进一步推进乡风文明建设，促进岭南优秀传统文化与现代文明有机融合。要结合农村精神文明建设，以提高村规民约质量和可执行性、传承和发展岭南优秀传统文化为抓手，大力推进乡风文明建设。对标《实施意见》的具体部署，建议：一是在村规民约指引中，积极引导农村把卫生保洁、公共设施管护、乡村治理、移风易俗等纳入村规民约，并指导农村开展村规民约执行机制探索，强化村规民约约束力。二是推广梅州等地经验，结合文明村、文明家庭建设，开展“美丽庭院”建设。三是借鉴浙江等省“文化大礼堂”建设，加强农村先进文化阵地建设；推广清远等地“祠堂文化”建设经验，开展移风易俗，促进岭南优秀传统文化与现代文明有机融合。四是推广云浮等地经验，鼓励镇村基层传承民俗节庆，办好丰收节、民间“村晚”等，丰富农村精神生活。

（八）加强组织领导，压实主体责任。要进一步完善党的农村工作领导体制机制，切实把坚持农业农村优先发展原则贯彻落实在实际工作中，特别是要压实“五级书记”中县镇级的主体责任。对标《实施意见》和《实施方案》的具体部署，建议：一是加强统筹协调。进一步加强各地实施乡村振兴战略领导小组统筹领导，推广建立健全乡村振兴领导小

组办公室，做好日常工作的组织协调。二是深化“放管服”改革。简政放权，在财政资金统筹使用、工作目标的具体实现形式上，让县镇有较大的决定权；压实县镇主体责任，明确县镇一把手的具体责任和相应奖惩措施，把压力转化成动力。三是建立科学合理的考核机制和考核办法。完善激励约束机制，健全奖罚分明的考核制度，把考核结果与财政资源配置结合起来，调动基层乡村振兴工作积极性；完善基层绩效考核机制和考核评价体系，简化考核流程，统筹督查考核，避免过繁过频过滥，注重考核实效，确保督在关键、查在要害、考在实处；保障村民充分参与考核的权利，确保信息公开透明。四是完善省级大数据系统。尽快完善乡村振兴数据统计体系，在现有“三农”工作数据系统的基础上，进一步加强数据收集，定期开展大数据挖掘分析，全面准确掌握各地各项工作进展，为科学决策、精准施策提供可靠的数据支撑。

附件：

1. 民主监督调研问卷分析（略）
2. 基层监督员（县政协委员）简报信息汇总分析（略）