

# 农村生活垃圾治理典型模式之比较

徐立昌

## 一、农村生活垃圾治理典型模式

### （一）浙江金华模式

2014年以来，金华市开始探索垃圾分类减量与就地资源化模式，取得了良好的环境、经济与社会效益。

**治理流程。**金华市探索出“两次四分”的垃圾分类方法、“垃圾不落地”的转运方式。农户把垃圾按“会烂”和“不会烂”进行分类，将“不会烂”的垃圾再按照“好卖”“不好卖”的标准进行二次分类。当做好前端分类之后，村保洁员再进行二次分类，会烂垃圾就地进入阳光堆肥房；“不会烂”的垃圾则再被分为可卖的、有毒有害的，前者由可再生资源公司回收，后者经乡镇转运后由县（市、区）统一处理。

**资金保障。**金华市农村垃圾治理基础设施建设费用，主要由县（区）级财政负责，采取财政奖补形式，对行政村阳光堆肥等设施建设一次性补助5万元~15万元，对垃圾桶、垃圾车等配套设施费用按人均20~60元的标准补助。运行费用于保洁员工资、设施维护费，主要由市、县（区）两级财政按照1:1.5的比例承担。村民按照每年10~30元/人、商户200~500元/户的标准缴纳垃圾管理费。同时，争取村级企业捐助，用于设立“共建美丽家园维护基金”，以激励村

民开展垃圾分类减量活动。

**组织与管理措施。**领导重视，各级政府建立“一把手”负责制与相应的协调机构。制定了《农村生活垃圾分类管理规范》《农村生活垃圾分类指导手册》等规范标准；修订村规民约，将村民“门前三包”、缴纳垃圾费等制度纳入其中。建立垃圾分类减量考核制度与网格化管理体系。例如，聘请村里有威望的老人担任环境监督员和劝导员，对保洁员建立分类评优制度，对村民建立环境卫生荣辱榜制度，通过“笑脸墙”“红黑榜”公布评优结果。

金华市农村垃圾治理是一种“政府主导、村民参与”的模式，强调发挥村民垃圾分类减量的作用，使垃圾能最大限度地得以循环利用，从而达到治理垃圾、保护环境的目的。

### （二）山东昌邑模式

早在2008年，昌邑市针对“村集、镇运、县处理”的农村垃圾管理模式存在的弊端，在全国率先实施新型城乡环卫一体化模式，即通过市场化运作方式，委托专业的环卫公司对农村生活垃圾进行统一收集、统一清运、集中处理、资源化利用，形成了政府购买垃圾治理服务的昌邑模式，昌邑模式因可复制、可推广，被住房和城乡建设部定为中国农村



垃圾治理模式典型案例。目前，农村垃圾处理昌邑模式通过市场化引领，已辐射了全国 23 个省市自治区。

**治理流程。**政府将城市垃圾管理系统延伸到乡镇、村庄，由各乡镇委托专业的环卫公司运作，环卫部门监管，专业公司对农村垃圾进行统一收集、清运与集中处置。同时，政府与企业合作，大力建设终端垃圾资源化设施，通过特许经营的方式开展垃圾资源化项目的建设与运营。

**资金保障。**垃圾收集、运输与处置费，由市镇两级财政承担约 60%；其余由村集体出资或采用“一事一议、筹资筹劳”方式解决，目前普通村民每年缴纳 60 元 / 户的垃圾管理费。垃圾分场、中转站建设费用，由镇（街道办事处）承担。此外，环卫部门每年安排财政资金，对基础设施进行维护和改造。

**组织与管理。**昌邑市制定了《城乡环卫一体化工作规划》《城乡环卫一体化服务规范》《镇村保洁标准》等规范标准。政府实行监督考核与激励机制，对相关人员工作质量、服务水平进行监督与考核，对表现突出的镇和街道办事处，市财政采取以奖代补的形式予以补助。昌邑模式本质上是政府购买公共服务模式，通过市场化运作，实行管干分离，有助于



政府转变职能，提高垃圾管理效率与服务质量。

### （三）四川丹棱县龙鹤模式

龙鹤村是丹棱县一个经济欠发达的村庄，自 2011 年起，该村摸索出“村民自治”垃圾治理模式。该村村委会通过召开村民代表大会，在村内公开招标，选择村庄垃圾保洁承包人。该承包人与村委会签订协议，承担村内垃圾清运、保洁等工作。该模式改变了政府“大包大揽”的局面，探索出一条经济欠发达地区农村垃圾治理之路。

**治理流程。**龙鹤村采取“农户初分与定点、保洁承包人二次分类与村集、环卫部门清运与处置”的治理流程。农户被要求将垃圾分成 4 类，可卖垃圾自行出售，有机垃圾倒入沼气池，建筑垃圾就近处理，不可回收垃圾送到联户定点倾倒地，进行二次分类，并将不可回收垃圾运往村收集站，最后由县环卫部门将其运到县填埋场处置。按照科学布局的原则，该村以邻近的 3~15 户修建联户定点倾倒地，每 1~3 组建联组分类减量池，全村建 1 个村收集站。

**资金保障。**龙鹤村垃圾治理基础设施建设与维护资金，主要来源于省及地方各级财政补助；保洁承包的人承包费用，采取“一事一议”方式向村民筹集，目前每位村民按照 1 元 / 月缴纳垃圾管理费，差额部分由村集体解决。

**组织与管理措施。**通过协议确立其工作职责、承包费用、安全保障、考核办法和违约责任等；制定村规民约，创新“一元钱”监督机制，形成了村民、村组干部和承包人三方相互监督局面，调动起村民垃圾分类与保护环境的积极性。

简单来说，龙鹤村在“村民自治”的基础上，引入竞争机制，村集体公开竞标，将垃圾二次分类、收集与清运承包给保洁承包人，从而大大降低了垃圾治理费用。

## 二、三种模式的比较

上述经验显示，中国农村生活垃圾治理，逐渐从政府单中心管理模式向多元协作治理模式转变，这既保证了公共事务的公共性，又发挥了市场和社会组织的高效率和高回应性。总体而言，各地在治理目的、流程、资金筹措等方面，既有相似性也有差异性。在治理目的方面，金华、龙鹤模式目前在浙江、四川等地被大力推广，政府高度重视垃圾治理的顶层设计与基层创新，垃圾治理目的逐渐转为垃圾减量与循环利用；昌邑模式本质上是政府购买公共服务模式，其垃圾治理的目的则主要为保持农村环境整洁。在治理流程方面，金华、龙鹤模式都强调垃圾的分类减量，减少或避免垃圾外运所导致的高额运输成本和对环境影响；昌邑模式则强调通过市场专业化运作、企业统筹规划与管

理,以降低垃圾管理成本。在资金保障方面,各地基础设施建设费用,大多由政府财政投入;运营费用则主要通过政府财政补助、村民缴费共同承担。此外在监督与考核机制、激励机制、制度建设方面,各地创新出许多行之有效的措施,如“笑脸墙”“红黑榜”“一元钱”监督机制等。归纳起来,各地模式的优劣势如表1所示。

表1 农村生活垃圾治理典型模式优劣势分析

名称	优势	劣势
金华模式	垃圾分类减量成效显著,有利于降低垃圾管理成本,提高垃圾循环利用效益;村民参与积极性高,提升了村民的环保意识与文明程度,改善了农村干群关系,促进了农村社会和谐稳定	管理链长、主体多、难度大;政府大多既是“裁判员”又是“运动员”,任务繁重,部门间目标容易不一致,出现沟通不畅、效率低下和“碎片化”等问题
昌邑模式	政府购买公共服务,解决垃圾管理主体多、错位越位等问题,理顺政府与委托公司的权责;对区域垃圾统一规划、集中管理,有利于节约成本;专业化与标准化的管理与服务,有利于提高效率	专业公司对垃圾分类减量缺乏动力,不利于后端垃圾的资源化处置;政府财政负担重;村民垃圾分类减量参与积极性低
龙鹤模式	操作简单,改变政府“大包大揽”局面,大幅降低垃圾管理成本,有利于提高村民垃圾分类减量积极性,解决监督难点问题	村民行为的转变需政府持续的推进,是一个相对长期的过程

总体来看,这3种模式对其他地方具有较强的借鉴意义。然而,各地政府在农村垃圾治理过程中应结合当地实情,在成本——效益分析的基础上,科学选择并不断创新垃圾治理模式。

### 三、几点启示

#### (一) 政府重视,建立政府与社会持续推进机制

农村为熟人社会,便于沟通、组织与管理,在政府的推动下较易形成合力,使垃圾治理在短期内取得成效。但要形成垃圾治理的长效机制,需要政府与社会持续推进,健全相关规章制度,逐渐形成政府、市场和社会共治的有序体系。

#### (二) 落实责任,形成责任主体分工合作机制

分类投放、分类收集、分类运输、分类处理是一个环环相扣的完整链条,处于最前端的分类投放是作为垃圾产生者的居民应尽的责任,而中间的分类收集、分类运输和后端的分类处理是政府以及受政府委托提供市场化服务的企业的责任,要做好垃圾分类及处理,各个城市应“两头都要抓,两头都要硬”,一方面扎扎实实深入基层社区做好群众工作,落实居民源头分类投放的责任,另一方面下大力气谋划布局



建设多元化、现代化的分类处理设施,落实政府相关职能部门和收运处理企业的责任,根治群众诟病最多的“先分后混”顽疾。只有政府、居民、企业等不同的责任主体各司其职,各尽其责,相向而行,形成合力,才能走出目前居民以企业“先分后混”为理由不参与分类,企业以居民“参与率低、准确性差”为理由不分类收运的怪圈。

#### (三) 统筹规划,构建农村垃圾区域协同治理体系

做好农村垃圾治理统筹规划,实现垃圾管理基础设施联建与共享,不仅可节省建设投资,还可实现垃圾的规模化处置。在村级层面,采用多村联建有机垃圾资源化设施;在乡镇层面,统筹规划垃圾转运设施;在县级层面,协同资源化处理废玻璃、废塑料等再生资源以及无害化处理社会源危险垃圾。

#### (四) 加大投入,完善农村垃圾管理基础设施

完善的基础设施是治理垃圾的基础性环节,政府应加大基础设施建设投入,或引导社会资金参与项目建设,使前端分类的垃圾能得以资源化。

#### (五) 分类减量,发展农村垃圾综合管理系统

农村垃圾分类减量有着天然的优势,周边有田地消纳有机垃圾资源化产生的有机肥料,通过分类减量,80%以上的垃圾能被循环利用。政府应基于3R原则和地理邻近性原则,逐步构建起农村垃圾综合管理系统,致力于避免垃圾被填埋或焚烧处置。

#### (六) 创新管理,健全农村垃圾组织与管理体系

基层创新在垃圾治理发挥着关键作用,建议各地政府结合当地实情,创新垃圾治理组织与管理模式。例如,可将垃圾治理与乡村旅游设施建设融合、与国家扶贫政策融合,解决垃圾治理中资金、用工问题;将保洁员变成兼职的宣传员和监督员,依托农村熟人社会的特点,帮助村民养成垃圾分类的习惯等。