

农村生活垃圾治理的实践特点与问题反思

——基于湖南 1 镇 4 村的调查

湖南大学公共管理学院 陈敏

【摘要】 生活垃圾治理是当前农村人居环境整治的重点内容，妥善解决农村生活垃圾问题对于乡村振兴意义重大。基于湖南省 A 镇 4 个行政村的访谈调查和现场观察，研究发现政府力量助推农村生活垃圾设施和服务的完善，同时村级环保组织成为村民自主管理环境卫生的平台，农村生活垃圾治理呈现出他治和自治相容特点；然而，分类制度缺失束缚农村生活垃圾治理效果，资金匮乏是阻碍村庄公共基础设施完善的首要因素，村庄生活垃圾设施和服务在偏远农户和主干道沿线农户之间不均等。研究认为农村生活垃圾治理必须尊重村民主体地位，建立严格的农村生活垃圾分类制度，实现治理资金多元供给，确保村庄内部生活垃圾公共服务均衡。

【关键词】 农村生活垃圾；农村环境治理；农村人居环境；湖南；调查研究

【中图分类号】 R124.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 2096-4595 (2019) 46-0156-0005

一、引言

农村生活垃圾含有多种重金属元素，随意弃置将污染土壤和流域水体，进而危及当地村民身体健康。^[1-2] 我国农村环境卫生基础设施落后，大量农村生活垃圾难以得到规范处理。有的地区，半数的农村生活垃圾直接流入当地生态环境系统。^[3] 农村生活垃圾污染日渐严重，农村生活垃圾治理迫在眉睫。

2018 年 2 月 5 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》，提出农

村生活垃圾治理“2020 年目标”。2018 年 7 月 20 日，湖南省委办公厅、湖南省政府办公厅印发《湖南省农村人居环境整治三年行动实施方案（2018-2020 年）》，要求到 2020 年，全省 90% 的村庄生活垃圾得到治理并基本建立日常保洁机制。同期，A 镇上级县政府也下发《X 县改善农村人居环境三年行动实施方案（2018—2020 年）》（以下简称《县方案》）。在这样的政策背景下，湖南 A 镇开始推进农村生活垃圾治理。

A 镇地处湘、鄂两省边界，距离

县城 22 千米，公路交通便利，辖区面积 119.86 平方千米，下辖 9 个行政村，2 个社区居委会，总人口约 3.7 万人。2019 年 10 月 16 日至 18 日，笔者前往 A 镇实地调查农村生活垃圾治理状况。根据 A 镇 9 个行政村的人居环境数据（表 1），最终选定 S 村、D 村、Z 村和 J 村作为村级调查对象。其中，S 村距离镇政府最近，还是省“美丽乡村”示范村，人居环境工作排在全镇前列；J 村人居环境工作在全镇垫底，该村距离镇政府最远，且经济条件最差；Z 村和 D 村到

表 1 A 镇 9 个行政村人居环境数据

村名	户数	人口	村内道路		保洁员	
			总里程 (km)	硬化里程 (km)	人数	人均月工资 (元)
S	986	2960	118	75	4	1300
L	766	2864	65	28.5	3	1300
Q	900	3300	62	34	6	1500
W	898	3020	77	40	3	1400
Y	1000	3400	28	15	3	1400
D	670	2390	65	15	3	1400
Z	800	3075	80	50	6	1000
O	1180	4291	148	125	3	1400
J	1085	4100	59	44	3	1300

【作者简介】 陈敏，生于 1993 年，硕士，研究方向为乡村治理、农村环境治理。

镇政府的距离适中，不过Z村的经济水平好于D村，同时Z村是县“美丽乡村”示范村，人居环境工作排名靠前。4个村在地理位置上远近搭配，经济水平高低兼顾，政策支持力度不一，人居环境工作对比明显，具有较好的代表性，能够反映A镇农村生活垃圾治理的真实情况。文章首先从设施建设和组织管理2个层面总结A镇农村生活垃圾治理成效和特点，然后分析当地农村生活垃圾治理在制度、设施、资金、管理等方面存在的不足，最后提出改进建议。

二、A镇农村生活垃圾治理现状

（一）农村生活垃圾设施服务建设成效初显

目前，A镇推行“户分类、村收集、镇转运、县处理”模式治理农村生活垃圾，相关设施服务条件改善，村内主要公共场所已经见不到丢弃的生活垃圾，农村人居环境质量提升。

1. 垃圾桶替代垃圾池

在农村人居环境整治行动中，A镇各村原有的砖砌敞口垃圾池被全部拆除，统一换用带盖垃圾桶或垃圾箱。村内公共场所设置了可移动式垃圾桶或垃圾箱，主干道沿线住户还配发1个小型绿色垃圾桶。

2. 非正式的源头分类

《县方案》提出农村垃圾分类减量目标，蔬菜根叶茎等易腐烂垃圾由农户自行沤肥；可回收垃圾由农户或保洁员分类回收；不可回收垃圾由村收集，镇（街道）压缩转运，县集中焚烧发电；有毒有害垃圾转运到县环保局指定专业机构处理。按照村干部的说法就是：“剩菜剩饭、菜叶、柴草等，可以还田的都要求还田；一些有害的，如电池、农药瓶，我们就要回收，农户自己用袋子提来村委会；

纸皮、废铜烂铁等，就可以卖到废品回收站。”村集体建议村民，只可以将不可回收垃圾投放到垃圾桶里。

3. 村集体提供保洁服务

A镇各村都配备3-6名保洁员，全镇9个行政村共有保洁员34人，平均约3.7人/村（表1）。保洁员主要负责分管路段、农户和公共场所的日常保洁工作，同时负有宣传环境保护知识，督导农户打扫家庭卫生，参与村级环境卫生评比的义务。Z村作为县级政策示范点，配发了专业的压缩式生活垃圾运输车，其他村的保洁员均使用电动三轮车清运生活垃圾，清运频率一般是1-3天/次。据村干部吐露，拥有电动三轮车是村民申请成为保洁员的准入条件，而不是由村集体为保洁员提供车辆。

4. 新建垃圾压缩中转站

按照全县规划，2018年A镇共建设2座垃圾压缩中转站。每天上午6:30-10:00和下午14:30-18:00，各村保洁员将收集的生活垃圾运送到中转站，完成压缩后的垃圾再转运到县里的垃圾焚烧发电厂。

（二）他治或自治：A镇农村生活垃圾治理特点

1. “月评季奖”制度：政府力量的引导

“月评季奖”制度是A镇的上级市、县政府，在农村人居环境整治行动中实行的一种考核举措。《县方案》强调，农村人居环境工作是干部政绩考核的重要内容，县农业局对农村人居环境整治工作实行每季度督查通报，全年进行考核排名。具体而言，“月评季奖”制度分为“月评”和“季奖”两个部分，A镇各村每个月需要组织本村清洁户评选工作，评选结果张榜公示；A镇政府每个月也要对各村（社

区）环境卫生进行评比，每个季度综合3个月的评比结果加以排名，然后上报最好村（社区）和最差村（社区）各1个到县里，县政府再下派督查组对上报村（社区）的环境卫生情况逐一核查，此外，再随机抽查1个非上报村（社区），进而评选全县的十佳村（社区）和十差村（社区），奖优罚劣。

县督查组核查时会进村、到组、入户。据村干部反映，督查组工作人员首先将全村所有村民小组在乒乓球上编号，然后由该村村干部随机抽取1个村民小组，实地察看村民小组的公共环境卫生和全部住户的家庭卫生，发现问题便拍照留证，最后量化评分。村干部认为县督查组的操作方法比较公平公正，他们对评比结果也十分认可和信服。

2. 环境卫生协会：村域环境卫生的村民自治

2019年3月，A镇组建环境卫生协会，同时各村设立分会。环境卫生协会成为村民进行村庄环境卫生自我管理的平台。

环境卫生协会制定章程，明确协会名称、性质、宗旨、工作原则和组织关系，同时规定会员管理和经费管理等内容。《Z村环境卫生协会章程》（以下简称《章程》）第五条规定，Z村村委是该村环境卫生协会的主管单位，并对其进行业务指导和监督管理。《章程》还规定，凡是Z村年满16岁的村民即可自愿申请入会，同时退会自由，每名会员需每年缴纳24元的会费，等等。

在“月评季奖”制度下，A镇各村也制定了村级环境卫生评比奖惩实施办法，并由环境卫生协会负责组织“月评”工作。环境卫生协会针对家

庭卫生、垃圾处理、房前屋后卫生、乱搭乱建情况、改厕改圈效果、家庭绿化情况、履行卫生公约情况等内容，按照“农户自评——群众互评——小组审查——张榜公示——复议核定”的流程，面向全村所有农户开展评比工作。在奖惩措施方面，A镇各村做法类似，即通报公示环境卫生最好户和最差户名单，同时为最好户悬挂先进牌，只有Z村等个别村还提供洗衣粉、纸巾等物资奖励。

各村保洁员的工资由环境卫生协会给付，形成各具特色的工资支付模式。S村和J村将保洁员的工资固定为1300元/月；D村则采取浮动工资制，按照每名保洁员清运的生活垃圾数量，以80元/车的标准计算工资；Z村又融合上述两种工资支付形式，创造出“基本工资+浮动工资”的支付模式。总体上，各村保洁员的人均月工资均介于1000-1500元之间（表1）。

三、A镇农村生活垃圾治理的问题分析

A镇农村生活垃圾治理的整体形势趋好，当地在设施建设和组织管理方面已经取得一定成效，然而也存在一些亟待解决的问题。

（一）农村生活垃圾分类仍是“纸上谈兵”

国家环境保护法律和地方环境保护法规对（农村）生活垃圾分类处置做出规定。《环境保护法》第三十七条和第三十八条分别强调，地方政府对生活废弃物分类处置、回收利用负有组织责任，公民具有配合义务。《湖南省实施〈中华人民共和国固体废物污染环境防治法〉办法》和新修订的《湖南省环境保护条例》均指出，各级人民政府应该建立生活垃

圾分类制度，统筹建设城乡生活垃圾分类、收集、贮存、运输、利用、处置设施。

面对相关法律法规规定，A镇政府及其上级政府尚不得要领，缺乏成熟的农村生活垃圾分类治理思路。易腐烂垃圾和可回收垃圾占据我国农村生活垃圾主体，^[4]《县方案》却将其处理责任抛给农户和保洁员，而政府只负责不可回收垃圾和有毒有害垃圾的处理。即使如此，当地政府仍然更多的是鼓励和提倡农户自己进行生活垃圾分类，而非采取强制措施，分类效果取决于村民自觉程度。虽然村集体建议村民只能将不可回收垃圾投放到垃圾桶里，但是村民们往往也会把其他种类垃圾混入其中。本质上，A镇这种软性约束的农村生活垃圾分类措施等于无分类。

（二）农村生活垃圾设施服务的差别提供

A镇农村生活垃圾基础设施十分薄弱。各村有限的垃圾桶只布置在主干道沿线区域，同时保洁员的服务范围也限定在这些区域，偏远农户未配发垃圾桶，村集体要求偏远农户将生活垃圾送到主干道沿线的固定堆放点。由于偏远农户距离主干道较远，他们更多地采取焚烧、填埋、丢弃等方式自行处理生活垃圾。此外，各村生活垃圾运输设施简陋，除了Z村拥有上级政府配发的专业垃圾运输车，其他村全部是保洁员自购的普通电动三轮车，存在运输途中垃圾散落等问题。显而易见，A镇农村现有生活垃圾基础设施根本满足不了实际需求。

值得注意的是，农村生活垃圾基础设施建设受到村庄交通条件影响。^[5]A镇下属9个行政村的道路硬化里程

占总里程约60%，其中只有S村、Z村、O村和J村的道路硬化比例高于全镇平均水平，D村仅有1/5的道路完成硬化（表1）。村干部坦言，偏远农户交通不便，妨碍村集体为其提供生活垃圾收集设施和清运服务。

（三）农村生活垃圾治理资金短缺

1. 政府财政支持有限

按照村干部的说法，解决好农村人居环境问题，每个村至少需要10万元的专项资金。那么，A镇11个村（社区）一共需要资金110万元。然而，A镇政府近五年的财政节能环保支出平均水平仅约68.38万元，这意味着至少存在42万元的财政资金缺口。实际上，镇财政的节能环保资金属于全年预算水平，并不是农村人居环境整治的专项资金，现实的资金缺口远远超出上述估算结果。因此，单靠镇政府财政支持，还难以解决农村生活垃圾治理资金紧缺问题。

2. 农户付费制度梗阻

A镇依托环境卫生协会，推广农户付费制度的尝试以失败告终。村集体未能保证生活垃圾清运服务的全村覆盖，使得没有享受服务的村民便有理拒绝交费。与此同时，各村外出务工人员较多，造成按户籍人数计费的收费标准缺少合理性，也是村民们反对交费的原因。实践中，A镇各村普遍采取“条件性缴费”做法，即配发垃圾桶的农户必须交费，其余农户则不收取任何费用。因此，通过村民交费筹集到的资金远低于预期。

四、农村生活垃圾治理进阶思考

（一）农村生活垃圾终端处理导向的源头细分

2019年7月1日，《上海市生

活垃圾分类管理条例》正式实施，上海由此成为全国第一个建立城乡一体化生活垃圾分类制度的省市，这标志着城乡生活垃圾分类时代真正来临。A镇尚未建立严格的农村生活垃圾分类制度，不利于农村生活垃圾减量化、无害化、资源化治理目标实现。农村生活垃圾分类需要政府和村民共同参与，坚持村民源头分类、地方政府主导终端处置和利用的原则。

首先，建立城乡一体的生活垃圾分类制度。参照住房和城乡建设部在2019年11月15日最新发布的《生活垃圾分类标志》，省级政府制定《某省（城乡）生活垃圾分类管理条例》，或修订原有相关条例，明确农村生活垃圾治理的法律地位，统一城乡生活垃圾分类标准和名称等。

其次，逐步细化农村生活垃圾源头分类标准。随着时间发展，生活垃圾分类标准是一个从粗到细的变化过程。日本的生活垃圾分类可谓达到极致，有的地区将生活垃圾分为44类乃至70类。^[6]因此，地方（市、县）政府必须根据本地区生活垃圾处理技术设施、村民参与等条件的改善，及时细化农村生活垃圾分类标准。

最后，因地制宜选择农村生活垃圾分类收集、处理方案。地方（市、县）政府需要避免两种错误取向：一是盲目从众，无视本地区生活垃圾处理技术设施条件，追求过细的农村生活垃圾源头分类标准，导致前端分完、终端又混合处理；二是忽视生活垃圾源头分类方案的改进和终端处理设施的建设完善，始终停留在农村生活垃圾源头粗分层次，甚至是不分类，致使农村生活垃圾分类处理成本高、效益低。总之，地方（市、县）政府需要动态选择适合本土，且效率最高的

农村生活垃圾分类收集、处理的技术方案组合。

（二）村庄生活垃圾公共服务均等化

农村生活垃圾问题的核心是相关基础设施的缺失。^[7]治理农村生活垃圾需要改善基础设施条件，并且相关设施需要在村庄内部均衡布置，确保偏远户、零散户享受同等的村庄生活垃圾公共服务。

1. 优先完善农村生活垃圾分类运输、处理设施

在村、镇经济实力受限的情况下，无法实现农村生活垃圾基础设施建设一步到位，因而不同环节的生活垃圾设施需要有所区分的逐步建设。地区经验表明，是否统一提供生活垃圾投放设施，不影响村民做好生活垃圾分类，村民可以自备生活垃圾存放容器。^[8]短期内，户用垃圾桶对于农村生活垃圾有效治理是非必要的，地方政府和村集体不能过度追求村庄生活垃圾收集设施的统一配置，而应当将有限资金优先用于改善农村生活垃圾运输工具和就地处理设施条件。具体而言，首先，县级以上政府增加配发村级专业垃圾压缩运输车，保证一村一辆的基本标准，促进农村生活垃圾运输的规范化和无害化；其次，逐步增建村庄生活垃圾就地处理设施，主要是生活垃圾堆肥、沤肥设施，不同地区需要结合本地自然、经济条件，选择成本较低、收益较高的农村生活垃圾堆肥、沤肥技术。从长远来看，统一的、规范的农村生活垃圾分类收集、运输、处理设施都应当齐备。

2. 补齐村庄其他公共基础设施短板

交通不便成为制约A镇各村偏远农户平等享受生活垃圾收运设施和

服务的主要因素。因此，若想将偏远农户纳入村庄生活垃圾公共服务体系，必须首先改善交通等公共基础设施条件，然后才是配套生活垃圾收运、处理设施建设。否则，保洁员的车辆难以到达，偏远户仍然享受不到集体服务，那些重金建设的生活垃圾收集设施，也只会闲置无用。

（三）农村生活垃圾治理资金多元供应

破解农村生活垃圾治理资金难题，必须改变单线的政府财政输送局面，积极引进市场资本，建立家庭缴费制度，实现农村生活垃圾治理资金的多渠道供给。

1. 增加政府财政投入和启动资金支持

2018年，全国节能环保支出6353亿元，占全国一般公共预算支出比重约2.88%。同期，湖南省同类支出占全省一般公共预算支出比重约2.59%，低于全国水平。因此，目前湖南省财政的环保投入不足，各级政府应当加大农村环保财政资金投入力度。

不容忽视的问题是，当下推行的农村人居环境整治“以奖代补、先建后补”制度，过于强调村庄治理资金的前期自投，而经济条件差的村缺少前期自建资金，同时又拿不到后期政策补贴，于是经济条件好的村往往人居环境质量优，经济条件差的村一般很难做好人居环境整治工作，进而引发农村人居环境“好村越好、差村越差”的恶性循环。相对于贫困村，那些非贫困对象的经济水平较差村庄的境况更艰难，因为这些村同样缺少扶贫专项资金的注入。因此，地方政府财政环保资金应当适度向非贫困对象的经济较差村倾斜，推动农村生活垃

圾的地区综合治理。

2. 吸引企业资本融入

市场力量的进入可以极大程度解决农村生活垃圾治理资金不足问题。同时,企业还能提供农村生活垃圾收运、处理所需的技术设施。更为重要的是,市场机制的引进可以提升农村生活垃圾公共服务的效率和质量,激发农村生活垃圾处理行业的发展活力,这对于健全农村生活垃圾治理体系必不可少。

值得指出的是,虽然企业资金能够缓解政府财政压力,但是地方政府该投入的财政资金丝毫也不能减少,地方政府不能将自身应当履行的公共责任完全推给其他治理主体。

企业资本的作用应当首先发挥在农村生活垃圾终端处理设施的建设完善,如垃圾焚烧发电厂、卫生填埋场等,其次才是有条件的地区可以采取政府购买服务形式,由企业负责农村生活垃圾收集、运输等其他前端环节。

3. 家庭缴费:由按户收费过渡到按量收费

生活垃圾产生的源头在家庭,遵循“污染者付费”原则,实行农村生活垃圾治理的家庭缴费具有正当性。家庭缴费不仅可以增加农村生活垃圾治理的资金量,还可以强化村民的参与感和责任感,促使他们更好地完成生活垃圾源头减量,发挥他们对生活垃圾公共服务的现场监督作用。现阶段,农村人口流动性加大,生活垃圾按人计费规则缺少可行性,这已经在A镇的实践中得到验证。因此,农村生活垃圾家庭缴费规则,以按量计费为优,折中的方案是按户计费。不过,在农村生活垃圾基础设施尚不完善的

情况下,全面推行生活垃圾按量收费还存在一定困难,因而可以暂时采取按户计费,待村民参与意识提高以及其他条件成熟时,再实行按量计费制。^[9]

(四) 激活农村生活垃圾治理的内生动力

“月评季奖”制度的两极化排名方式,造成A镇村干部的“保底”心态,就如有的村干部所说,只要不是倒数第一就行。这必定使得村庄人居环境治理效果停滞在较低水平,同时也折射出外部力量介入农村环境治理的作用不可持续。

因此,推进农村生活垃圾长效治理,必须发挥村民主体作用,激发村庄内部动力。村民是农村生活垃圾治理的天然主体。

一方面,村民生于斯、长于斯,他们对本乡本土的自然人文环境至为熟悉,也对生养自己的土地有着强烈认同,具备农村生活垃圾治理意愿。

另一方面,他们既是农村生活垃圾的直接制造者,也是农村生活垃圾污染的受害者,更是农村生活垃圾治理的受益人,拥有农村生活垃圾治理义务。

因此,农村生活垃圾治理离不开当地村民的参与,正如S村村干部一语道破的,没有村民参与,任何事也搞不好!发挥村民的主体作用,不能停留在生活垃圾的家庭分类和缴费等技术层面,而应该保证村民拥有真正的话语权,从而能够在生活垃圾设施规划、标准制定等方面充分表达他们的看法和意见,并能够对最终决策产生实质影响。

只有让村民切身感受到参与感和被认可感,才能有效强化他们的主体责任,形成农村生活垃圾治理的持

续内力。

【参考文献】

- [1] 王瑜堂,张军,岳波,等.村镇生活垃圾重金属含量及其土地利用中的环境风险分析[J].农业环境科学学报,2017,36(8):1634-1639.
- [2] 刘永德,何品晶,邵立明.太湖流域农村生活垃圾面源污染贡献值估算[J].农业环境科学学报,2008,27(4):1442-1445.
- [3] 白玉方,吴克,吴东彪,等.派河流域农村生活垃圾非点源污染负荷研究[J].生态与农村环境学报,2016,32(4):582-587.
- [4] 韩智勇,费勇强,刘丹,等.中国农村生活垃圾的产生量与物理特性分析及处理建议[J].农业工程学报,2017,33(15):1-14.
- [5] 王爱琴,高秋风,史耀疆,等.农村生活垃圾管理服务现状及相关因素研究——基于5省101个村的实证分析[J].农业经济问题,2016,37(4):30-38+111.
- [6] 杨光,刘懿颀,周传斌.生活垃圾资源化管理的国际实践及对我国的经验借鉴[J].环境保护,2019,47(12):56-61.
- [7] 赖立里.农村生活城市化之下的垃圾问题[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2011,43(2):39-46.
- [8] 戴海蓉.建设回收系统精细化管理——湖南省常德市石门县实践探索农村垃圾治理方法[J].小城镇建设,2016(8):36-39.
- [9] 张宝兵.我国农村生活垃圾处理制度创新——基于收费效应的视角[J].农村经济,2012(3):106-108.