

中部地区垃圾治理现状及对策研究——以湖北竹山县为例

程 熙¹

(武汉大学政治与公共管理学院, 湖北武汉 430072)

【摘要】农村垃圾治理是生态文明建设的重要内容, 关乎广大农民群众的切身利益, 关乎小康社会发展大局, 是提高人民幸福指数的重大工程。目前我国广大农村地区生活垃圾的分类、回收、处理及污染防治能力与水平普遍较为落后和低下, 基础设施相对缺乏, 生态环境不断恶化, 严重影响了农村经济的发展和农村环境的改善, 不利于“美丽乡村”建设战略目标的实现。因此, 必须采取有效的措施, 切实提升我国农村垃圾治理水平。以十堰市竹山县为研究对象, 重点了解其农村地区垃圾现状, 针对性地提出农村垃圾治理的建议和对策, 为我国垃圾治理模式的完善提供参考, 并为我国中部地区农村垃圾治理能力的提升提供借鉴。

【关键词】农村垃圾; 生态环境; 竹山县

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A

1 竹山县村镇垃圾治理简介

1.1 竹山县人口及经济社会发展状况

竹山县, 隶属湖北省十堰市。位于湖北西北秦巴山区腹地, 北属武当山, 南属大巴山。县城东北距十堰市城区 158 公里。面积 3587.8km², 山地占总面积 80% 以上。辖 9 镇 8 乡 279 个村, 总人口 417081 人 (2010 年)。在湖北省《关于表彰 2015 年度湖北省农村生活垃圾治理工作先进单位和先进个人的通报》中, 竹山县有 4 个乡镇获得了表彰。

根据竹山县环境保护局 2015 至 2017 年部门预算公开资料可以看出, 竹山县环保局财政预算中的支出中的节能环保预算支出大体上呈上升趋势, 2015 年为 877.5 万元, 2017 年为 1060.18 万元。年环境保护事务预算支出、环境监测与监察预算支出、污染减排预算支出略有波动, 农村环境保护预算支出极为不稳定。总体来看, 各个年度的项目预算支出较为平稳, 但也存在部分项目的预算支出不稳定的现象。

1.2 垃圾治理模式

竹山县对垃圾治理工作采用“村收集、镇处理”和“村收集、镇中转、县处理”并行的模式: 对于人口规模较小的乡镇, 由镇中转后运送到县进行处理; 在人口规模 3 万人以上的建制镇, 建立垃圾填埋场和污水处理厂, 由镇处理。各乡镇均设置环境保护站, 配备人员和办公设备, 各村配备专干负责垃圾清运、处理, 从而形成县、乡、村三级联动, 统一指挥、统一行动。

1.3 在垃圾治理上的投入

¹收稿日期: 2017-05-08

作者简介: 程熙 (1996-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院, 本科, 研究方向: 社会保障。

建立“户分担、镇（村）主体、县（镇）奖补”资金保障机制，通过整合国家垃圾处理设施资金、省财政支持资金、涉农环境保护资金，专项用于农村垃圾治理，以保障农村垃圾转运设施运营维护费用，农村保洁队伍工资报酬等经费。

2015 年，十堰市县财政共投入 6178.5 万元，新购置垃圾桶 21109 个、垃圾车 399 辆，新建垃圾收集池 3725 个、垃圾屋 207 处、垃圾中转站 20 座。十堰市竹溪县作为省县域农村生活垃圾转运设施建设试点，推动全县 2% 个村全部达到“户有垃圾箱、院有垃圾箱、村有保洁员二垃圾集中清运处理”要求。

1.4 “十星级”的激励措施

竹山县探索建立了“3+X”激励机制，以“十星级文明户”创建复评工作为基点。在内容上，把环境卫生、生态保护、遵纪守法、文明和谐等内容体现到十星级文明户评选之中。工作环节上，按照宣传发动-对标自查-群众互评-镇村考评-张榜公示-公开授星的程序。在实际工作中，探索建立“3+X”，激励机制，即农户在具备卫生星、道德星、法纪星 3 颗“基础星”基础上获得其它星的，凭村或社区开具的“星级证明”可获得信用贷款、生态建设、产业发展等惠农政策扶持，在相关行业窗口享受“十星户绿色通道”，更便捷、优惠的公共服务，激发农民群众争“星”创“星”热情。“十星级”评比模式是竹山县在农村垃圾治理上的积极探索，政府希望能通过这种激励措施引导农民群众树立“垃圾减量和资源利用从我做起，人人有责”的观念，自觉养成良好的卫生习惯。

2 现存的问题及原因分析

2.1 治理模式从根源上难以保证成效

竹山县采用的两种垃圾治理模式都强调做好垃圾的中端、末端处理，但是农村垃圾收集、处置体制天然落后，依赖这两种模式，费时费力又不经济，效果不尽如人意。另外，“镇中转、县处理”的环节都依赖于“村收集”的环节，而“村收集”的工作并非易事。由于村民居住地分散，按点投放垃圾的自觉性不够，村委会缺乏投入进行垃圾收集工作的人力物力，“村收集”的环节难以保障，以致不管是哪一种模式都难以避免农村垃圾随处可见的情况。

2.2 “十星级文明户”评比遭遇尴尬

“十星级文明户”的评比是竹山县对农村精神文明建设的一种积极的探索，起到了一定的作用，但是效果并不突出。首先，“卫生星”仅仅是“十星级文明户”评比中的一个考核方面，在整个评比中并没有突出地位，也难以得到村民的重视。其次，“卫生星”评比的标准主要强调的是农民将自家的环境卫生做好。对于一些公共地带，公地悲剧仍然难以避免，把垃圾丢在就近的公共区域的现象仍然普遍。

恰如费孝通先生在《乡土中国》中提道：“中国乡下佬最大的毛病是‘私’。一说是公家的，差不多就是说大家可以占一点便宜的意思，有权利而没有义务。没有一家愿意去管‘闲事’，谁看不惯，谁就得白服侍人。从这些事上来说，私的毛病在中国实在是比愚和病更普遍得多。”“村收集”也便难以保证，更不必提垃圾的分类了。再次，运动式检查难以保障治理长效。由于评比内容繁多、评比工作程序复杂，评比工作在实践中难以长期进行，突击检查难以保障农民从内心提高环保意识，打扫自家环境成为一种应付检查的工作。

2.3 缺乏有效的监督

不管是自上而下还是自下而上，垃圾治理都缺乏有效的监督。上级政府的监督难以深入了解事实，出于政绩的需要，基层政府会在上级政府检查前做好准备，表面上干净整洁，实际上往往是藏污纳垢。上级政府检查了表面而忽视了根本。而对农民

来说，面对河道、公路边随处可见的垃圾，他们其实也颇有微词，尤其是每年缴纳了较多垃圾处理费的商户。然而由于缺乏监督路径，农民监督的效果也微乎其微。

2.4 政府和农民垃圾治理的意识不强

乡镇政府对垃圾治理工作的重视不足，发展乡镇经济仍然是其工作的重中之重，竹山县仍有不少乡镇以环境治理为代价发展经济，引入有水污染、大气污染的企业。农民是农村的主人，然而他们在垃圾治理中没有主动性，完全依靠政府。因此仅有单一、自上而下的管理，垃圾治理效果并不显著。

3 提升农村垃圾治理科学化水平的对策建议

3.1 购买服务，推行市场化运作机制

社会制衡型环境政策的关键是正确界定政府和社会在环境治理过程中的地位，把社会力量当作基础力量，进而发挥政府引导与监督作用。垃圾处理具有公共物品属性，每个人都是垃圾处理产生的益处和效益的享受者。而政府的主要职能是管理、制定并执行政策法律，同时还承担着公共事业、公共服务的监督和保护，因此，政府可以弱化自身的经营者身份，启用企业化运作，将市场机制引入垃圾的收集、运输、处理中，形成多元化的环保资金投入机制。

如招标吸引专业垃圾处理设备生产商进行基础设施的投资建设；引入专业垃圾清运公司，统一清运乡镇垃圾，做到专业化分类和运输；吸引专业的垃圾资源回收利用公司对分类资源重新整合再生产。上述各环卫作业均由专业公司自主经营，自负盈亏。政府要制定明确的、量化的考核标准，各个项目由企业独立投资或同企业一起支付投资经费，或采用税收优惠政策对企业进行经济补贴。在委托垃圾清运公司时，要在公司之间创造出一种竞争关系，避免出现垄断现象，提高垃圾清运的效率。

3.2 加强宣传教育

农村地区的垃圾治理与广大农村居民的生活、身体健康有着重大关系。农村环境的改善与村民个人的环境保护意识和行为有着密不可分的关系。相关部门应开展形式多样的垃圾分类的宣传倡导工作，如广播电视、互联网等形式，宣传垃圾分类对农村环境的重要意义，让村民了解到垃圾对环境产生的危害，使村民产生文明意识，养成良好的卫生习惯。

3.3 积极探索村民自治与政府支持相结合的管理和监督机制，将农村环境整治纳入各级领导干部目标责任

农村生活垃圾的治理过程中，财政资金的管理使用和监督也需要村委会发挥积极作用。首先，应明确各村的责任。各村应负责本村范围内垃圾池、收集点、专业保洁员队伍的建立，使得垃圾治理模式的各个基本环节得到有效保障。其次，各村应用公示制度明确村内道路、沟渠及公共区域保洁和环境卫生的日常管理。

进一步，各村充分利用村务公开、“一事一议”等制度，组织和引导好群众以投工投劳、投工取酬等方式，参与垃圾处理设施建设和运行管理。只有充分吸收民众的力量，调动农民的积极性 and 主动性，才是垃圾治理的必由之路。政府只有建立了有效的监管机制，才能保障农村垃圾治理的常态化、长效性。

4 结语

国家统计局公布的 2011 年人口数及构成的数据显示，城镇人口为 69079 万人，乡村人口 65656 万人，乡村人口占全国总人口的比重为 48.73%。在加速城镇化和城乡一体化建设的双重背景下，解决农村生活垃圾等生态环境问题成为我们建设社会主义

新农村不可跨越的坎道。笔者认为比较合适的农村垃圾治理对策是：村负责农村垃圾的分类收集，乡镇负责分类清运中转，县市投资建设终端垃圾填埋场。在经济欠发达地区政府可以采取市场化运作方法，引入民企参与设施的建设与运营，实行标准化作业和严格的绩效考核。从多元主体协同治理的视角来看，农村垃圾治理涉及社会的各个阶层和各级部门，为解决好这一问题，需要政府、企业和农民的全面参与和支持，从源头和终端全方位加以控制，最终给农村居民一个整洁干净的家园，从而实现农村的可持续发展。

参考文献

[1]费孝通. 乡土中国·生育制度[M]. 北京：北京大学出版社，1998

[2]夏光环境政策创新[M]北京：中国环境科学出版社 2002

[3]李绍贵，刘伟之. 农村垃圾集中处理的市场化模式[J]中国初级卫生保健，2009 (03)