

---

# 农村生活垃圾处理中乡镇政府的角色定位研究

## ——以安徽省黄山市郑村镇为例<sup>\*1</sup>

张珍贤 张丽 吴儒雅 张美芹

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽蚌埠 233000)

**【摘要】:**农村生活垃圾处理是打造美丽乡村环境的重要内容, 乡镇政府作为建设美丽乡村的一线政府, 在农村生活垃圾处理问题中起主导作用, 正确定位乡镇政府角色, 对美丽乡村建设有重要意义。选取安徽省黄山市郑村镇作为研究对象, 分析郑村镇农村生活垃圾处理现状和政府角色定位存在的问题及原因, 并提出针对性的建议。

**【关键词】:**垃圾处理; 角色定位; 问题; 建议

**【中图分类号】:**F2      **【文献标识码】:**A      doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.30.014

### 1 文献综述

农村生活垃圾处理问题很早就引起了人们的关注, 国内外学者对于基层政府在农村生活垃圾处理中发挥的作用进行了大量的探索研究。二十世纪三十年代, 面对生态环境治理中出现的市场失灵现象, 英国福利经济学家庇古提出了政府干预的观点, 认为在环境治理中政府应该有所作为; Rabindra Nepal (2000) 列举了巴西圣保罗的政府机构引进第三部门或者利益相关主体参与管理农村生活垃圾, 倡导在公共管理的新模式下, 政府应加大市场化进程, 转变政府职能, 创新管理模式。中国的学者主要从政策法规和管理机制两个方面进行了研究。熊明强 (2011) 介绍了我国农村生活垃圾处理方面的法律法规和其他国家的先进经验, 及其对我国农村生活垃圾处理的法律法规方面的启示; 朱慧芳和陈永根 (2014) 等认为在农村地区, 以村镇为单位, 推广保洁服务公司为主的运营模式, 在农村实现物业化管理模式。

农村生活垃圾处理与政府行为密切相关, 可以看到, 国外有关农村生活垃圾处理中对政府的具体行为的研究相对较少, 而国内学者则侧重于政府具体政策和制度的分析。

### 2 郑村镇农村生活垃圾处理现状

#### 2.1 郑村镇农村生活垃圾处理现状总体较好

第一, 村民对垃圾的处理方式较为合理, 乱丢乱放现象非常少。调研发现, 仅有 4% 的村民将垃圾直接丢在河道或路边。第二, 垃圾收集点的设置和处理较好, 村民对于周围环境较满意。调研发现, 92% 的被调查者家附近有专门的垃圾收集点, 其中 85% 的居民表示对于垃圾收集点, 政府会定期派人来清理。第三, 农村生活垃圾的处理日益得到政府重视。调研发现, 近年来, 省

---

<sup>1</sup> **基金项目:** 本文系安徽财经大学大学生科研创新基金项目研究成果 (项目编号: XSKY1711ZD)。

**作者简介:** 张珍贤 (1995-), 女, 安徽安庆人, 安徽财经大学 2014 级财政与公共管理学院本科生, 研究方向: 行政管理。

政府和中央财政部加大财政资金的投入来保护生态环境，歙县政府加大了对农村垃圾的处理，积极建立健全农村垃圾处理机制，进行“美丽乡村”试点建设。

## 2.2 存在的问题

郑村镇农村生活垃圾处理主要存在以下问题：第一，垃圾处理基础设施不够。农村地区经济发展相对落后，基础设施不够完善，加上偏远山区农村居民分散不集中，导致垃圾处理过程艰难，难以顾及每个人。第二，村民环境保护观念不够。调研发现，郑村镇农村居民文化程度普遍不高，保洁意识相对较差。村民小农意识浓厚，集体意识不强，希望扔垃圾的时候垃圾箱离自己越近越好，可是垃圾箱的摆放却又希望离自家越远越好，加大了垃圾处理的难度。第三，政府环保宣传力度不够。调研发现，被调查者中只有 32% 的村民说是经常有环保宣传的，表示基本上没有或者从来没有宣传的占到了 34%，说明政府对环保的宣传并不到位，公民的环保意识也很难得到一个较大的提高。

# 3 乡镇政府在农村生活垃圾处理中角色定位分析

## 3.1 乡镇政府在农村生活垃圾处理中应扮演的角色

政府的基本职能是管理社会公共事务和提供公共物品和服务，以满足社会公众的需求。公共物品具有消费上的非竞争性和非排他性特征，非竞争性是指一个人对公共物品的消费并不会影响别人同时消费该产品。非排他性是指一个人在消费一种公共物品时，不能排除其他人消费这一物品。从这个定义可以看出农村生活垃圾处理属于公共物品。乡镇政府作为直接面向农村、农民的基层政府，在农村生活垃圾处理中应扮演好事务管理者和服务提供者的角色，具体到职能工作上可以分为对服务公司和村民的监督管理，促进垃圾处理工作市场化、提供制度资金保障。

## 3.2 郑村镇政府角色定位存在的问题

### 3.2.1 监督管理不到位

第一，政府宣传力度不够。调研发现，虽然郑村镇政府会采取一些措施进行环保宣传，提高村民对于垃圾分类和环境保护的意识，但宣传方式较为单调，宣传手段单一，宣传频率不高。郑村镇在农村生活垃圾处理上存在村民环保意识不高，小农意识强等问题。第二，对于乱扔垃圾行为，郑村镇政府缺乏惩罚措施。郑村镇村民对垃圾的处理方式较为合理，乱丢乱放现象非常少，但仍存在乱扔现象。针对不良行为，应出台相关规定，采取罚款等措施来进一步减少乱扔垃圾行为。

### 3.2.2 引进市场社会力量不足

乡镇政府作为最基层的底层政府，在政府间的关系中处于弱势地位，自主性不足，且乡镇政府工作人员结构不合理，能力不足，导致政府执行力不强，无法处理好繁杂的基层事务。因此，在农村生活垃圾处理工作中，村民和社会可以处理的应该交由村民和社会处理，某些职能可以授权给市场来完成。郑村镇政府将农村生活垃圾处理工作交由物业公司完成，通过签订合同，对合同完成情况进行监督管理来完成农村生活垃圾处理工作，减轻了政府的负担。但郑村镇政府在筹集社会资金、召集社会志愿者等方面的工作仍有不足之处，没有充分利用社会和市场的力量。

### 3.2.3 制度资金保障不足

第一，内部机构设置不合理。郑村镇民政局内负责农村生活垃圾处理的工作人员仅有一人，且兼职其他工作，没有专门负责农村生活垃圾处理工作，人员不足给全镇的农村生活垃圾处理工作带来了一定的困难。第二，缺乏相应的法律制度。“没有

---

规矩，不成方圆”，对于农村生活垃圾处理工作应形成系统的法律体系和制度保障，对于农村生活垃圾处理程序、垃圾流转流程、奖惩措施、责任分配进行法律上的具体规定，保障物业公司权利，明确私人企业和镇政府的责任，更好的为公众服务。郑村镇政府对于农村生活垃圾处理工作没有出台相应的明文规定。第三，资金投入不足。乡镇政府是我国政权组织架构中的基层政府，具有市场监管、社会管理、公共服务等多项职能，需要投入的资金大，而其本身财力不足，对于农村生活垃圾处理工作上的资金投入不足。

## 4 乡镇政府角色定位不准的原因

### 4.1 认识不足

第一，对垃圾处理的公共属性认识不足。一直以来，乡镇政府对农村生活垃圾处理工作的公共属性认识不足，认为农村生活垃圾应由村民自行解决，政府不必介入，同时许多乡镇干部一直在基层工作生活，对周围的环境已经适应，没有想到要去改变，缺乏思想动力；第二，对自身的服务功能认识不足。乡镇政府的一个重要职能就是提高公共服务，满足公众需求，但是由于上级没有明确规定要做好农村生活垃圾处理工作，导致乡镇政府不够重视农村生活垃圾处理工作，缺乏资金投入。

### 4.2 工作能力不足

从乡镇政府的人员组成上来看，乡镇政府工作人员年龄结构不合理，缺乏年富力强的中年工作人员，这使得乡镇政府的执行力受到限制；从能力培养方面来看，乡镇政府处于基层，事务繁多，工作繁忙，没有足够的时间来提高自身的知识素养；同时，部分乡镇干部身兼数职，难以很好地完成各方面工作。受到惯性思维和自身文化素养的影响，乡镇政府的工作人员工作方法单一，缺乏创新和长远规划，工作能力欠缺。

### 4.3 财权与事权不统一

作为基层政府，为了与上级政府的机构和职能对接，乡镇政府机构庞大，人员臃肿，维持政府的正常运转需要大量财力。除此之外，乡镇政府直接面向群众，事务繁多，各方面都需要投入资金，需要足够的财力。税费改革后，乡镇政府的合法收入大为减少，乡镇政府的财政压力大。财权与事权的不统一造成对农村生活垃圾处理工作投入的资金不足。

### 4.4 乡镇工作缺乏自主性

乡镇政府在政府间关系中处于最底层，各部门与上级部门对接，接受上级政府指示办事，以完成上级指派的任务为目标，工作上缺乏积极性；同时，在处理事务上受到上级限制，工作的自主权很小，农村生活垃圾处理工作不是上级的工作重点就得不到乡镇政府的足够重视。

## 5 乡镇政府正确角色定位的措施

### 5.1 转变观念，提高认识

乡镇政府必须转变观念，树立为人民服务、建设服务型政府的观念，正确认识政府的服务角色，积极为公众提供公共物品和公共服务，满足公众需求。首先，乡镇政府干部和工作人员要时刻牢记服务理念；其次，乡镇政府在工作过程中要体现自身的角色，在农村生活垃圾处理工作中扮演好组织者、监督者、服务者的角色；最后，乡镇政府要把服务工作落到实处，积极探索符合时代潮流的服务之路，创新管理方式，强化服务措施。

---

## 5.2 加强培训，提高素质

一个高素质的公务员队伍对乡镇政府高效有质量地完成工作起到重要作用，因此，乡镇政府要注重对工作人员进行日常培训，形成一套系统的培训体制。不断提高公务员的知识素养和工作能力，让工作人员掌握高效完成工作的能力；同时，提高公务员的道德素养，树立为人民服务的理念，不断转变工作方式，实实在在为人民办实事，办好事，始终站在最广大人民的立场上。

## 5.3 完善体制，调整关系

首先，进一步深化行政体制改革，转变政府职能，市场调节能有效解决的交给市场，能放权社区和社会的交给社区和社会，政府加强社会管理职能，为社会发展提供制度和体制保障。下放权力，尊重乡镇政府的相对自主地位，让乡镇政府有权从实际情况出发决定本地经济和社会发展的事情。然后，调整财政分配关系，合理划分乡镇政府财权和事权的关系，做到财权与事权的统一，让乡镇政府有足够的财力提供公共服务，满足公众需求。

## 5.4 引入社会和市场力量

乡镇政府是面向群众的基层政府，需要处理众多繁杂事务，本身工作能力不足，财权与事权不统一，在处理农村生活垃圾过程中，政府是主导力量，但不是唯一，政府可以借助市场和社会的力量帮助处理社会事务，减轻压力。一方面，政府可以向社会各方筹集资金用于提供公共服务，扩展筹资渠道；另一方面，政府可以引入市场机制处理农村生活垃圾，政府作为组织者和监督者对第三方进行引导和监督。同时，可以在政府的组织和指导下成立志愿者组织帮助宣传卫生知识，充分利用社会力量。

### 参考文献:

- [1]吴冠频. 乡镇政府在农村环境卫生管理中的角色——以马宅镇为例[D]. 杭州:浙江师范大学, 2013.
- [2]张珍贤, 张美芹, 张丽, 吴儒雅. 黄山市农村生活垃圾处理方式研究[J]. 农村经济与科技, 2017, (07):35-36.
- [3]赵倩倩. 我国乡镇政府职能转型研究[D]. 成都:西南财经大学, 2009.
- [4]李俊杰. 财权与事权相统一是乡镇政府机构改革的关键[J]. 集团经济研究, 2005, (10X):97-98.
- [5]彭益民. 建设服务型乡镇政府的思考[J]. 湖南社会科学, 2006, (1):57-59.