
农村生活垃圾治理及“合作社”模式运行机制问题研究

——以湖南省长沙县果园镇为例

文娇慧¹

（中南财经政法大学公共管理学院，湖北武汉 430073）

【摘要】农村环保合作社是农村环境自主治理的一种模式。农村生活垃圾治理“合作社”模式打破了“原子化”的村庄治理，采取分类回收+集中收运的垃圾处理模式，由政府保障宏观政策供给，多元主体进行监督管理。环保合作社可能存在监督及激励机制不健全、内部沟通机制缺乏、政府与环保合作社边界模糊等问题，需要通过多种措施实现整体利益的最大化。

【关键词】垃圾治理；环保合作社；运行机制

【中图分类号】X321 **【文献标识码】**A

农村生活垃圾是指村民在日常生活中产生的废弃物，呈现出总量大、成分复杂、治理缺位等特点。住建部统计数据显示，2015年农村垃圾年产量约为1.5亿t，垃圾处理率为50%左右。近年来，随着农村经济社会的发展和农村居民生活水平的提高，农村生活垃圾逐渐超出环境自净容量，垃圾治理问题日益凸显。2015年，《住房城乡建设部等部门关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》提出，要根据实际建立“村收集、镇转运、县处理”的垃圾处理模式，争取到2020年能有效治理全国90%以上村庄的生活垃圾。

传统的政府单一治理的环境管理模式难以应对我国农村日益严峻的垃圾治理问题。为了有效治理农村生活垃圾，很多基层政府采取建立环保合作社的方式。环保合作社是采取市场化的运营方式，由多元主体共同提供公共产品，进行村庄治理的平台。2009年，全国第一家以农村生活垃圾分类为核心的农村环保合作社在湖南省长沙县果园镇成立。本文基于对果园镇环保合作社的分析，试图从村庄治理的角度探索农村生活垃圾治理“合作社”模式的运行机制，并总结治理过程中出现的问题，为更好地运用环保合作社解决我国农村生活垃圾治理问题提供对策建议。

1 农村生活垃圾治理“合作社”模式的运行机制

农村环保合作社是农村环境自主治理的一种模式，一般是以镇为单位，通常由政府支持建立。以垃圾治理为核心的环保合作社由多方主体协作，打破原有的“原子化”村庄治理模式，通过各级分工、政府支持、各级联核等实现合作社的有效运行。近年来，果园镇实行“户分类、村收集、合作社转运、县处理”的垃圾治理模式，形成乡村环境治理“12345”果园模式，产生了良好的环境效益和经济效益。

1.1 共同协作：打破“原子化”的村庄治理

¹收稿日期：2017-05-08

作者简介：文娇慧（1996-），女，湖南长沙人，中南财经政法大学公共管理学院学生，研究方向为公共经济与公共政策。

在实行家庭联产承包责任制后，多数村庄陷入“原子化”状态，村民成为一个个独立的“马铃薯”，村庄公共产品的供给缺位，村庄治理处于“无人参与、无钱举办”的困境。农民合作组织的出现打破了“原子化”的状态，起着改善村庄治理基础、培育村庄治理多主体、提高村庄治理绩效、提升村庄利用外界资源能力的作用。致力于垃圾治理的环保合作社是农民合作组织的形式之一，将村民纳入自主治理生活垃圾的体系中，自主提供公共产品。

果园镇环保合作社是政府的下属直管部门，将每户、每村纳入垃圾治理中。果园镇成立环境卫生考核工作领导小组，由党委书记任总指挥，镇长任组长，各办和各村（社区）为成员单位。领导小组下设生态文明建设办公室，由环保合作社社长为副主任。各村（社区）成立环境卫生考核小组，由支部书记任组长，环保专干任副组长，联村干部共同参与。各村民组长为第一责任人，保洁员为具体负责人。通过环保合作社这一主要平台，充分动员村民自主进行垃圾分类，将村民连成一个利益共同体，借助村民小组、村委会、镇政府的力量，打破“原子化”的局面，共同协作。

1.2 各级分工：垃圾治理的具体模式

农村生活垃圾治理主要分为自行处理、混合集中收运、分类回收后就地处理以及分类回收后集中收运等模式。环保合作社一般采取分类回收后集中收运的模式，由村民和保洁员进行对垃圾多次分类，资源回收利用后再进行集中处理。

果园镇农村生活垃圾治理工作按照“户分类）村收集、合作社转运、县处理”的模式进行管理。环保合作社在 10 个村（社区）设立分社，农户对垃圾进行初次分类后，运送至分拣房，由村保洁员进行收购，再定期清运至环保合作社，由专业人员进行细分类。第一，农户自行处置不可回收利用垃圾。第二，根据上级回收指导性任务安排，保洁员上户回收不可降解垃圾和可回收利用垃圾。第三，垃圾处置经费为 2 元 / 每户 / 每月，村民可以按“已交代缴”的形式，通过完成不可降解垃圾和可回收垃圾回收任务抵缴垃圾处置经费。第四，保洁员进行上户回收登记，未完成年度回收任务的补齐垃圾处置经费。第五，拟定垃圾分类示范组，各农户配置小型焚烧炉，农户生活垃圾全部自行分类减量处置（如图所示）。

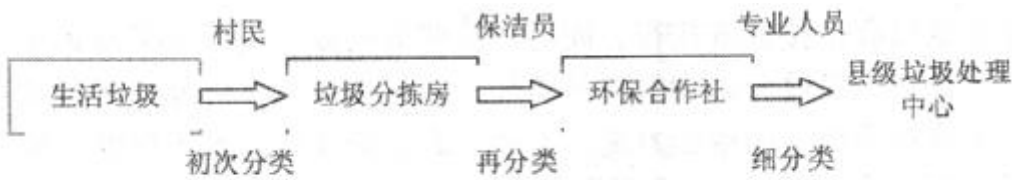


图 1 果园镇生活垃圾治理流程图

1.3 政府支持：正常运行的经费保障

政府是农村环保合作社建立和运行的推动者，为村民自主治理农村环境的宏观政策供给提供保证，主要体现在提供经费保障，共同进行监督管理，协调冲突等方面。政府由单一主导农村生活垃圾治理到推动环保合作社建设是将民众的诱致性制度需求和政府的强制性制度相结合的结果。环保合作社权威性一方面来源于村民对于环保合作社的认可，更重要的是来自于基层政府的支持和认同。基层政府为环保合作社提供经费支持保障了合作社的正常运行，同时提高了合作社的权威性。

果园镇环保合作社的运行资金来源于两部分。一是政府保障经费，这是运行资金最主要的来源。政府每年安排 200 余万元资金用于环保合作社的人员开支及设备投入。同时，镇政府根据环保合作社工作绩效对合作社进行补贴和奖惩，若该镇在县环境卫生考核中排名前三，政府将分别给予奖励资金 10000 元、9000 元、8000 元。二是各村（社区）原则上按 2 元 / 户 / 月的标准向农户收取垃圾处置经费，村民可以按“已交代缴”的形式，通过完成不可降解垃圾和可回收垃圾回收任务抵缴垃圾处置经费。

1.4 各级联核：多元主体的监督管理

环保合作社的发展使生活垃圾治理的监管主体向多元化发展，形成了村民、环保合作社、村两委、基层政府等多级联核、共同协作的监管模式。环保合作社以村民的共同利益为基础，联合多级主体共同治理生活垃圾，能形成长效激励机制和约束效应，推动生活垃圾治理绩效的提高。

果园镇建立三级联动考核机制，通过日常巡查与动态考核相结合，明察与暗访相结合的方式，对垃圾治理情况进行考核。一是镇对村（社区）考核。镇政府根据基础工作、月度检查、季度考核结果对各村（社区）进行考核排名。排名靠前的予以奖励，排名靠后的扣除工作经费 2000 元。二是村（社区）对组、农户考核。由村（社区）对组的农户环境卫生状况、垃圾分类处置情况进行考核，每季度评选出示范组 10 个，示范户 50 个。示范组奖励 1000 元 / 个，示范户 200 元 / 户，使村民成为农村环境治理主体。三是对保洁员层层考核。保洁员每月工资构成为底薪 800 元加绩效考核 1200 元，其中 400 元由村（社区）考核，400 元由环保合作社考核，400 元由镇生态办考核。环保合作社根据考核情况发放工资，奖励季度考核排名前五的保洁员，对排名连续靠后的保洁员解除承包合同，形成保洁员激励机制。

2 农村生活垃圾治理“合作社”模式的现存问题

2.1 监督及激励机制不健全

健全的监督及激励机制是环保合作社提高绩效的关键。在农村生活垃圾治理的考核中，可能存在着考核主体单一、多元考核主体占比不合理，考核方式单调、考核标准科学性较弱等问题。在果园镇生活垃圾治理中，保洁员绩效考核中村（社区）考核、环保合作社考核与镇生态办考核所占比例为上 1:1。然而，村（社区）、环保合作社以及镇生态办对保洁员绩效的了解程度及关联程度不同，权重相同缺乏科学性和合理性，并使得该制度对保洁员的约束程度较弱。从考核标准来看，考核标准大多为“50 元 / 处、100 元 1 次”等硬性规定，缺乏弹性无法进行自主裁量，导致部分考核难以真正按标准执行。同时，某些标准如“垃圾分类意识未宣传到户”等过分强调保洁员责任，可行性较差，可能一定程度上削弱对保洁员的激励力度，不利于充分调动保洁员工作的积极性与主动性，从而不利于环保合作社良性运行。

2.2 内部沟通机制缺乏

正式沟通与非正式沟通在环保合作社的管理中发挥着重要作用。在中国乡村“熟人社会”中，社员之间、保洁员之间以及相互之间以非正式沟通为主，正式沟通的方式较少。一般而言，环保合作社规定的保洁员培训会、环境卫生讲评会、环保专题会议鲜有定期召开。这可能导致农村环保合作社与保洁员和社员之间信息传递的延迟，特别是不能及时对绩效显著的保洁员进行表彰奖励和对成效差的个人予以通报批评，削弱了监督机制的作用。社员和保洁员对于环保合作社的相关意见和建议也不能及时传达，难以充分发挥多元治理主体的自主性。同时，保洁员之间正式沟通渠道不足，使得具有经验的保洁员鲜有通过正式的沟通途径与其他保洁员进行经验的交流，互相督促。

2.3 政府与环保合作社边界模糊

根据埃莉诺·奥斯特罗姆解决公共事务困境的自主治理理论，制度设计应满足清晰界定边界、一致性、集体选择的安排等原则，才能实现持久的公共利益。大多数农村环保合作社的建立和运行依赖政府，过于强调政府的主导作用。在此基础上，环保合作社的活动处于政府的监督与控制之下，政府对合作社具有相当大的干预甚至决定作用。这样固然能在一定程度上保证环保合作社生活垃圾治理工作的顺利开展，但忽视了市场的作用，对社员自主性的发挥和环保合作社效率的提高可能产生不可忽视的负面影响。同时，政府保障经费是环保合作社运行资金最主要的来源，各村（社区）原则上向农户收取垃圾处置经费基本可以忽略不计。因此，在运行成本基本由政府承担的情况下，环保合作社发挥的自主治理生活垃圾的功能一定程度被抵消。

3 政策建议

3.1 健全考核机制，激发工作热情

环保合作社实行网格化管理，保洁员清洁范围广，工作量大，良好的激励机制尤为重要。应听取社员和保洁员对考核方式、考核标准的建议，根据具体环境在垃圾处理的范围和数量上制定合理灵活主考核标准，更加人性化。生活垃圾的治理与村民的日常生活休戚相关，适当增加村（社区）对保洁员的考核比例，不仅能对保洁员的日常工作起到良好的监督作用，也能相应提高村民垃圾分类意识。同时可以完善奖励机制，提高奖赏标准，根据出勤率、责任区环境状况等每月评选优秀员工并公示，对于工作积极、表现良好的员工年终发放奖金，推动在员工间竞争环境的形成，让员工在努力提高工作效率的同时又注重保证工作质量。

3.2 加大宣传力度，多样化宣传

在环保合作社中，保洁员集保洁、指导、宣传、监督、劝导、信息员“六员”为一体，村民垃圾分类的宣传成为其工作内容之一。单纯依靠保洁员的宣传效果不明显，政府和环保合作社应该充分重视宣传工作，发挥优势，加大宣传力度，适当增加对宣传的投入。从而使村民树立主人翁意识，增强环保意识，主动配合保洁员的工作，主动参与到垃圾分类工作中来，减轻保洁员的工作量，推动环保合作社工作的展开。同时，政府、环保合作社可以通过广播、发放宣传单、开展相关文艺活动等多种渠道将垃圾分类的社会效益进行宣传，深入村民小组，要求各村与社区加强宣传工作，做到层层宣传，处处宣传。

3.3 落实会议制度，促进内部沟通

环保合作社应充分发挥会议、培训制度的作用，坚持每季度组织开展一次保洁员培训，会上由优秀保洁员发言，发挥先锋模范作用，促进保洁员之间的经验分享，增强保洁员与群众的沟通和协调能力，真正实现乡村保洁的常态化、专业化和职业化，打通环境治理工作最后一公里。同时，增强上级与保洁员之间的交流。通过讲评会对保洁员的情况进行讲评、通报，明确卫生要求与奖惩制度，使保洁员做到心中有数。鼓励保洁员对于考核标准提出建议，积极为环保合作社的进步发展以及制度完善建言献策，保证社员、保洁员、环保合作社、基层政府一条心，共同为环境卫生而努力。

参考文献

[1]贺雪峰. 村治模式[M]济南：山东人民出版社，2009.

[2]杨磊，刘建平．农民合作组织视角下的村庄治理[J]．农村经济，2011(06)

[3]李丽丽，李文秀，栾胜基中国农村环境自主治理模式探索及实践研究[J]生态经济，2013(11).