
鹰潭市城乡生活垃圾治理新模式探讨

刘月平 杨陈白雪

摘要:城乡生活垃圾治理既是社会关注的热点问题,也是民生领域亟待解决的难点问题。鹰潭市以统筹城乡生活垃圾治理试点为契机,通过政企合作的 PPP 项目方式,推动全域一体、生活垃圾处理全流程的市场化动作;以智慧城市建设为切入点,将移动互联网技术运用到生活垃圾处理中;城市环卫设施、技术、服务等公共产品、公共服务向农村延伸覆盖,构建城乡生活垃圾一体化处理体系,推进城乡融合发展;促进城乡生活垃圾治理与精准扶贫深度融合。鹰潭城乡生活垃圾治理在一定程度上实现了经济效益、社会效益和生态效益的统一,但也存在监管考核机制不完善、企业投入成本减少、政府配套资金投入不足等问题。

关键词:鹰潭市;城乡生活垃圾治理;生态文明建设

【作者简介】刘月平,江西省社会科学院社会学研究所助理研究员(江西南昌 330077);杨陈白雪,南京大学社会学院社会学专业学生(江苏南京 210023)

【基金项目】国家社科基金一般项目“农村地区自然资源产权建构与环境治理研究”(17BSH042)

一、引言

随着中国工业化、城市化的迅速发展以及人民生活水平的提高和消费活动的增加,生活垃圾排放量也快速增长,“垃圾围村”“垃圾围城”等环境问题日益突出。相关数据显示,中国生活垃圾年产生量在 4 亿吨以上^①。其中,城市垃圾年产生量已经大于 2 亿吨,农村每年约产生生活垃圾 1.72 亿吨^②。生活垃圾污染对城乡生态环境、自然资源、居民的身体健康等构成严重威胁,阻碍了城乡可持续发展,也成为制约农村人居环境改善和美丽乡村建设的难点和顽疾,不利于中国生态文明建设和绿色发展理念的实践。

江西作为国家生态文明试验区,将生活垃圾治理作为城乡融合发展的重要内容,先后出台《江西省农村人居环境整治三年行动实施方案》《江西省生活垃圾分类制度具体实施方案》《江西省污染防治攻坚战农村生活垃圾和污水处理专项行动实施方案》等文件。省、市、各县(市、区)都相应组建了城乡生活垃圾治理领导机构,建立了相关的长效工作机制,完善了生活垃圾治理规划,并把生活垃圾治理纳入政府科学发展考评内容,将垃圾治理费用纳入公共财政预算,落实经费保障,建立城乡环卫一体化工作体系,不断改善城乡生态环境和提升城乡居民生活品质。

2016 年,鹰潭市被列为全国城乡生活垃圾第三方治理试点城市。鹰潭市委、市政府高度重视,按照“全域一体、整体推进、优化生态、均衡发展”的思路,成立市城乡生活垃圾一体化处理工作领导小组,由市长任组长,分管副市长任副组长,各县(市、区)政府、市城管局、市农工部等部门的主要负责领导为成员。鹰潭市按统一标准将城乡生活垃圾处理设施建设和运行经费纳入财政预算,强化政府购买服务的经费保障。同时,鹰潭市还层层签订工作推进责任状,建立“一把手”责任制,定期对各区

¹ ①《中国生活垃圾年产量超过 4 亿吨 2000 亿元市场空间待释放》,《经济参考报》2017 年 9 月 18 日。

² ②国家统计局编:《2017 年中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2017 年。

(市)、各乡镇城乡生活垃圾一体化处理工作进行考核,实行奖优罚劣^①。通过政府的高位推动,鹰潭市探索出一条城乡生活垃圾处理从清扫、收集、转运到焚烧发电的全流程市场化运作的新路子。鹰潭市还率先在全国形成城乡生活垃圾一体化治理体系,确保城乡生活垃圾“扫得干净、运得出去、处理得好”,实现“一把扫帚扫城乡,一座电厂管全域”的目标,开创了可复制、可借鉴的城乡生活垃圾治理新模式^②。本文通过实地调查,尝试剖析鹰潭城乡生活垃圾治理的典型模式并总结主要经验,以期为城乡垃圾治理提供一定的借鉴。

城乡生活垃圾治理是一项系统的民生工程,在处理环节上包括清扫、收集、运输、焚烧发电等,在组成要素上包括资金、设备、技术和管理等。该工程涉及政府部门、基层组织(社区居委会、村委会、居民区、村党组织)、企业、垃圾产生者等多个利益相关主体。因此,本文选取4个村(社区)、生活垃圾收运企业和焚烧发电企业、城管局为调查对象。调查的主要内容包

括:(1)城乡生活垃圾的基本情况;(2)城乡生活垃圾的治理框架;(3)城乡生活垃圾治理与以物联网为代表的新技术的融合情况;(4)城乡生活垃圾治理与精准扶贫融合情况;(5)城乡生活垃圾治理与城乡一体化发展;(6)城乡生活垃圾第三方治理情况;(7)城乡生活垃圾治理的效果评价。

研究对象的多样性决定我们需要综合利用各种方法,以便获得详细的资料。本研究主要采取质性研究方法,具体包括以下三种:一是信息收集与文献研究法,主要了解生活垃圾治理的背景性、基础性信息与知识以及国内外生活垃圾治理的经验做法。二是访谈法,主要对象是与城乡生活垃圾治理相关的政府部门、社区、企业和居民等人群。主要采用半结构访谈,针对不同的人群制定不同的访谈提纲并开展深入访谈,以期全面、客观地认识城乡生活垃圾治理的真实情况。三是实地观察法,主要对城乡生活垃圾治理的实地效果进行调查,了解社区环卫设施配置与使用、生活垃圾处理全流程、村民们的环境行为、社区环保教育宣传等等。

二、鹰潭市城乡生活垃圾治理架构及效果评价

鹰潭市位于江西省东北部,信江中下游,辖贵溪市、余江区、月湖区、龙虎山风景名胜区、鹰潭高新技术产业开发区和信江新区,2018年全市常住人口达117.5万。随着城镇化水平和人们生活消费水平的提升,生活垃圾产生量不断增加,鹰潭市面临着“垃圾围城”“垃圾围村”的困境,解决城乡生活垃圾治理的问题刻不容缓。同时,解决生活垃圾治理问题也是鹰潭市推进全国文明城市、全国卫生城市创建工作以及建设秀美乡村的需要,更是满足鹰潭城乡居民对美好生态环境向往的民心工程。

(一)城乡生活垃圾量

根据鹰潭市城市管理局提供的数据显示,2018年鹰潭市生活垃圾日清运量大约为760吨,人均日产生活垃圾大约1.44千克,年清运量大约为27.74万吨。与2015年的约23.07万吨相比,年均增长率为6%左右。而对这些垃圾的处理方式,受访人鹰潭市城管局分管环卫的桂姓领导介绍:

[访谈1] 我们现在的生活垃圾处理方式有两种:一是焚烧发电,二是填埋。但随着城镇人口的不断增加,人民消费水平的提高,鹰潭市未来几年生活垃圾产生量年增长率维持在5%到7%左右,生活垃圾处理面临严峻形势。

鹰潭市现有一座生活垃圾焚烧发电厂(一期)和一处生活垃圾卫生填埋场。焚烧发电厂(一期)日总处理能力约为500吨,

³ ①《关于推行城乡生活垃圾一体化处理打造全省城乡最干净城市的实施意见》,2016年11月28日,

http://www.yingtangov.cn/dttx/zwyw/201611/t20161128_407131.htm, 2019年7月10日。

⁴ ②《鹰潭打造城乡生活垃圾治理新模式》,《江西日报》2017年9月20日,第A4版。

其中处理生活垃圾大概为 470 吨；卫生填埋场日总处理能力约为 300 吨，处理生活垃圾大概为 300 吨^⑤。

（二）城乡生活垃圾的治理架构

1. 城乡生活垃圾管理体制

2016 年，鹰潭市针对以前城乡生活垃圾处理模式存在的管理体制僵化、垃圾处理设施和技术落后以及运营效率低下等弊端，在全国率先实施生活垃圾治理城乡一体化模式，即通过垃圾清扫、集中、转运和焚烧发电全流程市场化运作的 PPP 项目方式，引入国内知名企业对城乡生活垃圾进行统一治理^⑥。该项目的实施运营打破了行政管理限制，在贵溪市、余江区、月湖区、鹰潭高新区、龙虎山景区、信江新区 6 个县（市、区）、管委会所辖的 50 多个乡（镇、场）实行统一特许经营、统一规划建设、统一设施配置、统一作业标准和统一检查考评。全市由一家公司统一负责生活垃圾清扫、收集、转运等服务，再由一家焚烧发电厂焚烧处理^⑦，形成政企合作全域一体化治理的鹰潭模式。

如图 1 所示，鹰潭市政府按照政府购买第三方服务的方式，引进中标企业劲旅环境科技有限公司（以下简称劲旅公司）、中科环保电力有限公司及光大环保能源有限公司（以下简称光大公司）^⑧。光大公司周工程师详细介绍了生活垃圾焚烧项目的具体情况：

[访谈 2] 生活垃圾焚烧发电项目分两期，一期项目总投资 1.86 亿元，日处理生活垃圾能力可达 400 吨；二期项目以 BOT 模式投资建设，总投资 5.53 亿元，公司需要出 1.8 亿元的注册资本，其他资金靠融资，项目股权公司占 70%，政府占 30%。二期项目的特许经营期为 30 年，预期日处理生活垃圾能力可达 1000 吨。项目将配置 2 台 500 吨 / 日机械炉排炉和 1 台 25 兆瓦凝汽式汽轮机组，预计每年提供绿色电力约 1.14 亿千瓦时。二期项目建成后，鹰潭市将实现全部生活垃圾的减量化、无害化、资源化处理，能服务全市人口。

政府还将生活垃圾处理服务延伸至乡镇、农村，由各区（市）政府委托劲旅公司运作，劲旅公司负责农村生活垃圾的清扫、收集、转运。据劲旅公司李姓工作人员介绍：

[访谈 3] 劲旅公司注册资本 1200 万元，公司和政府各占比为 90%和 10%。现已制定公司章程，搭建公司架构，完成管理队伍建设。劲旅公司的管理服务期为 15 年，预计累计投资总额约 1.96 亿元，服务覆盖面积达 3335 平方公里，垃圾收运量大约为 270 吨/天，惠及农村人口约 85 万。

⁵ ①数据来源于鹰潭市城市管理局。

⁶ ②《鹰潭市城乡生活垃圾第三方治理（一体化处理）PPP 项目投融资实施方案》，2017 年 3 月 3 日，http://www.yingtangov.cn/ytzf/xxgk/zfcg/zhaobgg/201707/t20170707_429021.htm，2019 年 7 月 20 日。

⁷ ③《关于推行城乡生活垃圾一体化处理打造全省城乡最干净城市的实施意见》，2016 年 4 月 7 日，http://xxgk.yingtangov.cn/fgwj/qtygwj/201604/t20160407_380063.htm，2019 年 7 月 20 日。

⁸ ④鹰潭中科环保电力有限公司因拖欠 43 人工工资且拒不整改，其生活垃圾焚烧发电一期项目特许经营权 2018 年 8 月被鹰潭市政府正式终止。同月，市政府接手一期项目并引进光大环保能源有限公司负责二期项目的投资、建设和运营，且对一期项目提供相应的技术支持。

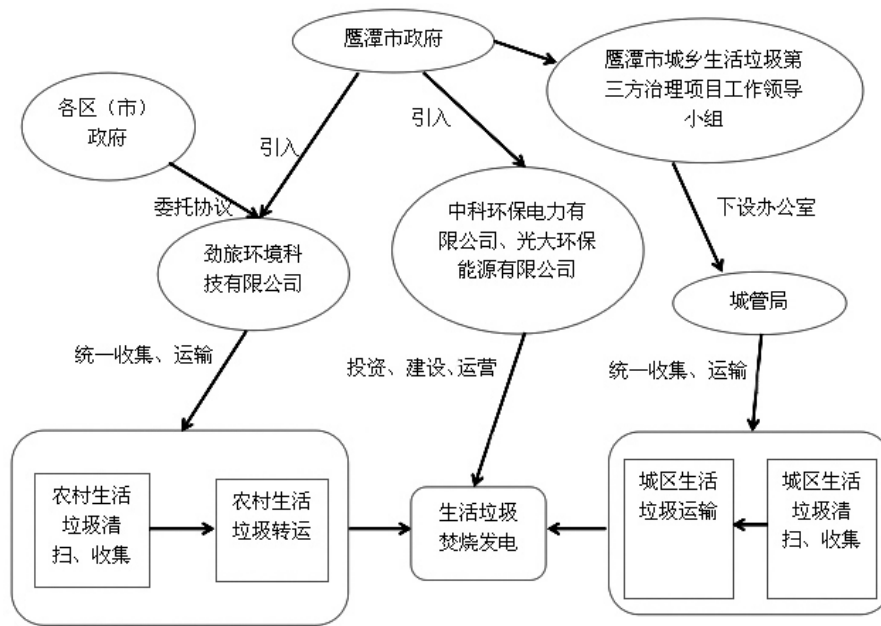


图 1 鹰潭城乡生活垃圾管理体制

同时，在生活垃圾处理末端，市政府与光大公司合作，采取 PPP 项目的方式，大力建设终端垃圾资源化设施；通过特许经营的方式，开展生活垃圾焚烧发电项目的建设运营。通过市场化运作，鹰潭市城乡生活垃圾治理实行管干分离，改变了过去政府“大包大揽”的状况，促进政府职能向服务型转变，提高了城乡生活垃圾处理效率。为更好地推动这项工作，市政府成立以分管副市长为组长的“鹰潭市城乡生活垃圾第三方治理项目工作领导小组”，成员单位包括市发改委、市财政局、市国土资源局、市规划局、市环保局、市水利局及 6 个县（市、区）政府。领导小组在市城管局下设办公室，负责日常工作的组织、协调和督导，先后出台了《关于推进城乡生活垃圾一体化处理打造全省城乡最干净城市的实施意见》《关于印发鹰潭市城乡生活垃圾一体化处理实施方案（试）的通知》《鹰潭市城乡生活垃圾第三方治理（一体化处理）PPP 项目投融资实施方案》等文件。

2. 城乡生活垃圾第三方治理的监督机制

如图 2 所示，鹰潭城乡生活垃圾处理的监督机制主要有外部监督和企业自身监督两种。外部监督主体主要是政府和社会。从生活垃圾处理的前端看，虽然各区（市）政府负责与劲旅公司签订合同，但各区（市）城管局、各乡镇政府是负责执行落实的具体政府部门，因此政府监督主要是指各区（市）城管局、各乡镇政府对劲旅公司提供的生活垃圾处理服务进行监督⁹。经鹰潭市委、市政府同意，2017 年 3 月，鹰潭市编办增设了“鹰潭市城乡环境卫生全域管理调度中心”，为市城市管理局下属正科级全额拨款事业单位，负责城乡生活垃圾一体化处理考评工作的组织和实施，监督项目公司履行合同义务，管理项目运营等具体工作。调度中心、各区（市）、各乡镇政府每月会不定线路、不定期到各地督查生活垃圾治理情况，将发现的问题及时反馈给劲旅公司整改。社会监督主要是指村干部、村小组长、村理事会、村民等利益相关者对劲旅公司的服务质量进行监督。以公众为主体的社会监督可以促进第三方治理质量监管目标的实现，这对政府监管来说，也是一个很好的互补，有利于节约政府监管成本。据受访者 XP 村李书记说：

⁹ ①《鹰潭市城乡生活垃圾一体化处理实施方案（试行）》，2016 年 5 月 3 日，

http://xxgk.yingtang.gov.cn/fgwj/qtygwj/201605/t20160505_384834.htm，2019 年 7 月 20 日。

[访谈 4] 我们乡里建了一个环卫群，群里的成员有劲旅公司的工作人员、乡里分管环卫的领导、区城管局领导、村干部、村民代表等，如果村干部或村民们发现哪里有垃圾没有清扫、运走，我们一般会拍照并发送定位，劲旅公司就会及时派保洁员来处理。如果处理不及时，劲旅公司就会被区里、乡里的领导批评。

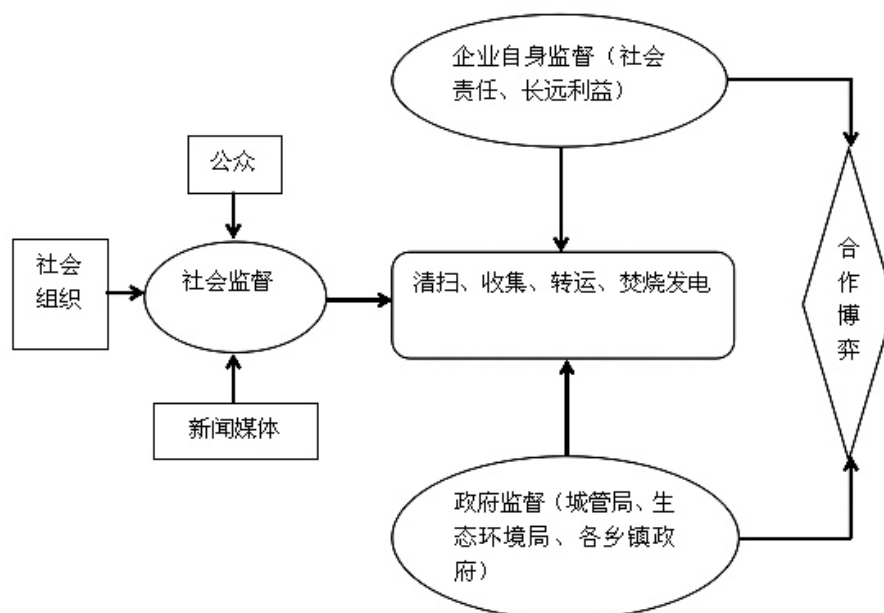


图 2 鹰潭城乡生活垃圾第三方治理的监督机制

从生活垃圾处理的末端看，鹰潭生活垃圾焚烧发电项目采取政府监管与社会监管相结合，运行过程监管和气体排放监管相结合的模式。市城管局会定期或不定期进行现场巡查，市环保部门实时监控排放数据。通过开放日、预约等公众参与方式，生活垃圾焚烧发电项目也接受当地村民们的监督。光大公司也会邀请新闻媒体客观公正地报道项目的实际运行情况，督促项目环保安全运行。从自身监督来看，光大公司、劲旅公司与政府和当地社会是长期的合作博弈。为追求长远的经济利益，两家公司都会建立自我监督机制，以确保生活垃圾处理的服务质量和焚烧发电项目运行的安全环保。光大公司周经理介绍：

[访谈 5] 我们二期项目严格落实国家生态环境部关于做好“装树联”工作的要求，自觉接受社会的监督，欢迎当地居民到项目区参观，对群众公开透明。我们自己在厂门口安装电子屏实时发布焚烧炉膛内温度、一氧化碳、颗粒物等数据，主动聘请具有相关检测资质的第三方检测机构，对工厂的运营进行监测监管。我们企业的口号是：“物质财富的创造者，社会责任的担当者。”企业的社会责任就是守住底线，达标排放。而且在这个行业，如果项目出现环境污染的问题，两年之内就不能拿项目。所以，承担更多社会责任对于我们企业自身和鹰潭来说都是双赢的。

（三）城乡生活垃圾第三方治理的效果评价

本文主要通过定性调查方法对劲旅公司的生活垃圾处理效果进行评价。根据对 4 个典型村庄的村干部和村民们进行访谈，他们普遍认为劲旅公司进驻农村后，村庄道路更为清洁，房前屋后更为清爽，人居环境确实改善很多，村民们的环境保护意识也提高了。受访者 GQ 村肖主任谈到劲旅公司进驻农村前的保洁工作开展情况时说：

[访谈 6] 以前劲旅公司没有进驻的时候，村里也会聘请一些保洁员，工资一般是村里出一半，乡里会出一半。但很多村庄没有钱，就没有请保洁员，只有当上面来检查的时候会临时聘请一些保洁员打扫村庄。

在劲旅公司没有进驻农村之前，鹰潭市农村生活垃圾治理模式主要有三种：一是“户分类、村收集、乡转运、县处理”模式，二是“户分类、村收集、乡处理”模式，三是农村分散自行处理模式。后两种模式是最普遍的，但这两种模式的弊端也非常明显，农村生活垃圾经常没有得到及时有效的处理。劲旅公司进驻农村后，给每家每户门口放一个垃圾桶，每个村有5—10个容积为0.8立方米的大垃圾桶。自从有了垃圾桶，村民们会自觉地把垃圾扔到垃圾桶里，保洁员在清扫过程中也会督促村民们把生活垃圾扔到垃圾桶里。同时，乡村干部会定期联合劲旅公司，通过网络、宣传横幅、喇叭等途径加大农村环境保护宣传，提高村民们的环境保护意识。受访人SF村刘姓村民和GQ村李姓村民的话，鲜明地反映了劲旅公司进驻前后村民们的变化：

[访谈7] 公司没有进驻之前，我们村里一般有一个大的垃圾池，村民们会把垃圾扔到垃圾池里，然后由乡环卫所的人来运走。村民们懒得走路，离垃圾池比较远的一般就随便找个地方把垃圾倒了，垃圾积累到一定程度就用火烧掉。

[访谈8] 公司没有进驻之前，村民家的垃圾一般是乱堆乱放或随意填埋，垃圾散落在村头村尾，生活垃圾处理处于放任自流、无人管理、“垃圾靠风吹，污水靠蒸发”的状态，只有那些能做肥料的生活垃圾会运到菜地里或农田里。现在有了垃圾桶，每天都有人来收，大家都很自觉把垃圾扔到桶里。

三、鹰潭市城乡生活垃圾治理的成功经验

（一）实现城乡生活垃圾治理的智能化升级

1. 环卫设备与技术融合

2017年，鹰潭市以与华为公司、江西移动公司签署窄带物联网战略合作框架协议为契机，在全国率先建设窄带物联网业务试点城市和5G试点城市。鹰潭城乡生活垃圾治理植入物联网新技术，综合运用物联网、移动互联网、大数据、空间地理信息集成等宽带通信与窄带物联网技术对环卫设备进行改造，给城乡生活垃圾处理设施装上功能强大的“智慧大脑”。比如：电动保洁车试行窄带物联网GPS，用于实时监控清扫保洁、运输作业情况及其绩效考核；深埋式垃圾桶配置基于窄带物联网技术的数字化管理模块，垃圾装满即报警，以便调度中心规划最经济的垃圾收运线路；垃圾运输车配置GPS，以监控其作业线路、速度及油耗；对每项环卫设施配置“身份证”，建立环卫基础信息数据库，及时登记环卫设施维修维护情况。鹰潭市城管局分管环卫的桂姓领导详细介绍了相关情况：

[访谈9] 现在鹰潭充分运用“智慧城市”建设的契机，建立了智慧环卫系统，而这套系统要以环卫设施现代信息技术改造为基础。以深埋式垃圾桶为例。现在乡村的村口或路边一般有一个墨绿色甲壳虫状的垃圾深埋桶，虽然它占地小，但功能强大。里面配置的是基于窄带物联网技术的监控芯片，当垃圾量达到一定的警报线时就会发出信号，这样我们就可以派最近的运输车去收，实现垃圾的精准清运。现在正在研发、配置具有温感、“烟感”功能的物联网芯片，让垃圾深埋桶更有智慧、更加安全。

同时，负责垃圾清扫的工作人员也深切感受到高科技带来的便利。劲旅公司的李姓工作人员说：

[访谈10] 以前我们清扫生活垃圾完全靠经验判断，每天都要按照规定到垃圾收集点查看，有的时候到比较远的农村跑一趟只有一点垃圾，不足装满一车；有的时候垃圾收集点生活垃圾都溢出来了，却没有去收。现在运用新技术，一跑一个准，大大降低了公司的转运成本，提高了管理效率。

2. 环卫管理与技术融合

为提高工作效率、服务质量，降低综合成本，鹰潭市通过运用互联网技术，建立“智慧环卫”系统，将环卫工人、环卫设施、车辆等环卫要素融合在一个信息平台上，创造性地将城区“智慧城管”平台建设与农村“智慧环卫”平台有机融合，推动

了城乡生活垃圾处理的规范化、数字化、精细化。针对以前农村环卫作业面积大、人员散、管理难等问题，智慧环卫系统通过互联和物联的方式，给保洁人员建档，通过将人员信息的数据传输应用与系统管理进行区域的划分，实现区域环卫网格化管理；对车辆作业路线进行优化管理；对路面环卫车辆、保洁人员远程调度、工作质量、次数等方面进行管理；对主要路段的卫生情况进行视频抽查；对作业过程实时监控；对劲旅公司作业质量开展考核与评价，从而建立环卫管理的长效机制，等等。同时，通过平台的数据记录，能够分析保洁作业、设施设备、终端处置、环卫监管等环节遇到的问题并及时予以处理，以达到防微杜渐的效果。这种管理极大地提高了运营效率，降低了成本，同时也保证了环卫质量。诚如鹰潭市城管局分管环卫的桂姓领导所说：

[访谈 11] 这套“智慧城市”系统就是为我们环卫管理部门和劲旅公司添加了信息化的“耳朵”和“眼睛”，能实现环卫作业的问题感知、分析、服务、指挥、监督等多种功能，使得全市环卫管理更加智能、高效、科学。

（二）建设生态静脉智园

为落实国家生态文明试验区建设发展战略，鹰潭市在生活垃圾焚烧厂所在地建了一个生态静脉智园，并将其作为长江经济带“共抓大保护”攻坚行动的重点项目。生态静脉智园占地 1800 多亩，旨在打造一个集垃圾处理、智慧管理、环保科普、技术研发为一体的多元化环保产业基地。目前，已启动的入园项目有生活垃圾焚烧发电厂（二期）、餐厨垃圾处理项目、固体废弃物处置及资源综合利用项目。

生态静脉智园主要有以下功能：（1）环保科普基地。该基地通过运用传媒新技术，向市民介绍生活垃圾的科学处理和垃圾分类的正确方式，提高市民对生活垃圾分类与处置的认知，以及了解生活垃圾治理的重要性与必要性，促进市民在生活实践中自觉参与生活垃圾治理的活动。（2）垃圾处理与循环利用基地。该基地围绕着垃圾处理的“减量化、再使用、资源化”原则，对全市收集过来的生活垃圾、餐厨垃圾、建筑垃圾等各类固体废弃物进行综合处理处置和循环利用，实现垃圾的无害化、减量化和资源化。（3）垃圾处理技术研发基地。引进相关企业进驻生态静脉智园，对垃圾处理设备、垃圾无害化处理技术、环卫智慧管理平台进行研发和改造。

（三）城乡生活垃圾治理与精准扶贫

很多贫困户文化程度有限，没有一技之长，也缺乏经营能力，而垃圾转运等环卫一线作业岗位对就业人员的年龄结构、知识结构等要求不高^⑩，适合农村贫困劳动人口就业，这为他们精准脱贫提供了项目支撑。对公司而言，聘请贫困户所付工资也不高，还可以更好地履行社会责任，可谓实现经济效益与社会效益的双丰收。

鹰潭市深入贯彻落实习近平总书记“转移就业脱贫一批”的战略部署，提出建立“PPP+精准扶贫”新机制，将城乡生活垃圾治理工作与精准扶贫深度融合，统筹推进城乡垃圾治理与就业扶贫，不断拓宽贫困人口就业渠道。鹰潭市城乡生活垃圾治理 PPP 项目，涉及全市 51 个乡镇、街道办事处，可提供农村就业岗位 2100 余个，其中清扫保洁岗位约 2000 个。

劲旅公司的保洁员招聘主要由各乡镇推荐。首先，各乡镇对每名贫困户的家庭状况、身体状况进行摸底分析，把有劳动能力的贫困人口挑选出来，建立信息档案，积极联系并询问他们是否愿意从事保洁工作。乡镇政府一般会建议公司优先聘请经济条件较差、家庭负担较重且思想素质好、责任心强的贫困户家庭成员为农村保洁员；还会根据贫困群众的实际情况，安排他们打扫离家近的村庄，这样既能照顾家庭，又不耽误保洁。诚如 ZJ 社区的祝主任所说：

[访谈 12] 我们都要求劲旅公司聘请当地贫困户担任保洁员，这是一举两得的好事，既解决了贫困户就业问题，又治理了

¹⁰ ⑩ 《鹰潭打造城乡生活垃圾治理新模式》，《江西日报》2017 年 9 月 20 日，第 A4 版。

农村生活垃圾，改善了农村人居环境，实现了精准扶贫和美丽乡村建设的双赢。

其次，公司会对保洁员开展岗前培训，使其充分了解保洁工作的职责和标准，掌握农村垃圾清扫清运、杂物堆放等保洁作业规范，且配齐扫帚、铁锹、灰斗、电动垃圾车等保洁工具。最后，公司还会与所聘保洁员签订用工协议。通过聘用贫困户担任农村保洁员，可让贫困户实现家门口就业，形成以岗位促就业、以就业促增收、以增收促脱贫的良好脱贫链条，增强了贫困户收入的稳定性和长效性。这大大提高了贫困群众劳动的主动性、积极性和主人翁意识，帮助他们树立了改变家庭困境的信心，有助于消除贫困户的“等、靠、要”思想，激发贫困户的内生动力，真正实现从“要我脱贫”向“我要脱贫”转变，从“输血”式扶贫向“造血”式扶贫的方式转变。农村保洁员一般是早上和傍晚到各家各户清扫、收集生活垃圾，月工资一般在 800—1500 元左右。受访者 SF 村严姓和 ZJ 社区祝姓保洁员（贫困户）的心里话，深切反映了城乡生活垃圾治理与精准扶贫相结合的重大意义：

[访谈 13] 我 49 岁了，年龄大了，妻子又是残疾人，也不好到远的地方打工。如今在家门口就有了工作岗位，每月能领到 1200 元工资，再加上种些菜拿到集市上卖，这让我看到了脱贫致富的希望。

[访谈 14] 保洁员这份工作不累，早上和傍晚出去清扫一下垃圾，还在家门口，每个月有 1000 元的固定报酬，我觉得很满足。每天看到村里被自己收拾得更加整洁，我的心里也很有成就感。

四、结论

城乡生活垃圾治理是生态文明建设和城乡基本公共服务均等化的重要内容。鹰潭市作为全国城乡生活垃圾第三方治理的试点城市，把城乡生活垃圾治理打造成民生样板工程，积极探索、大胆尝试，构建了“全域统筹规划、区（市）统一打包、投建运营一体、收集处理一体、政企合作”的生活垃圾治理新模式。通过采取 PPP 项目方式，引进国内有实力的专业公司实施第三方治理，推动清扫保洁、垃圾收集、垃圾转运、焚烧发电等各个环节市场化运作，建立了城乡生活垃圾治理中的“市场运行为主、政府引导为辅”的长效运行机制，促进政府职能转变。把城乡生活垃圾治理作为促进城乡融合发展的切入点，打破生活垃圾治理城乡二元化分治局面，在全域范围内建设和配置清扫保洁、生活垃圾收集和转运设施设备，形成“统一保洁、统一收集、统一运转、统一处置”的城乡生活垃圾一体化处理体系，推动城市环卫设施、技术、服务等公共产品、公共服务向农村延伸覆盖。将宽带通信与窄带物联网等新技术充分运用到垃圾处理中，为城乡生活垃圾治理植入新元素，推动城乡生活垃圾治理智能化、信息化和精细化。以城乡生活垃圾第三方治理 PPP 项目为支撑，促进城乡生活垃圾治理与精准扶贫同频共振，发挥贫困户在生活垃圾治理中的主体作用，调动他们的主动性、积极性，让贫困户共享项目带来的益处。通过这些举措，鹰潭实现了城乡生活垃圾治理的经济效益、社会效益和生态效益相统一。

当然，鹰潭市实行城乡生活垃圾第三方治理还不到 3 年，在执行过程中还存在一些问题，如对第三方治理主体的监管考核机制、作业标准还不完善；企业基于经济利益的考量，会尽可能减少投入成本，从而影响服务质量；政府配套资金投入不足，会限制企业工作开展的范围及工作开展力度等。这些问题都需要在实践探索过程中寻求解决方案。