

---

# 农村垃圾治理机制优化研究

## ——以贵州 M 县为例

王素<sup>1</sup>

(贵州财经大学, 贵州 贵阳 550025)

**【摘要】:** 农村垃圾治理是生态文明建设的重要内容,也是推动农村经济快速发展的有效途径之一。由于农村生活水平质量的不断提升,农村垃圾数量也随之增加,造成了生态环境的不断恶化,导致一些农村地区陆续出现“垃圾围村”的现象。通过对贵州省 M 县农村垃圾治理机制进行分析,发现 M 县虽采取了一系列措施应对此类问题,但仍存在如组织机制、人才技术、监督评估机制等方面的具体问题,对此,应该从明确各方职责、出台政策吸引人才、转变垃圾治理方式、优化监管体系等方面着手解决,改善村容村貌。

**【关键词】:** 农村垃圾治理 机制优化

**【中图分类号】** F323.22 **【文献标识码】** A

改革开放几十年以来,随着我国经济快速发展,人民的物质和精神生活得到了很大的改善。经济的快速发展有利有弊,一方面改善了人们的生活质量,农村地区的生活水平得到普遍提高,农村居民的生活幸福指数明显提升;另一方面经济发展引发垃圾治理的难题,“垃圾围城”现象屡见不鲜,特别是农村地区的垃圾治理未引起政府和社会的足够重视。而农村垃圾处理是生态文明建设的重要组成部分,也是推进农村经济发展的有效途径。随着农村经济的快速发展和生活质量的提高,农村垃圾的数量也随之增加,造成了生态环境的不断恶化。根据环卫部门调查数据,我国农村地区每年产生的生活垃圾数量为 1.5 亿 t 左右。由于农村地区基础设施条件差等原因,农村居民在生产生活过程中产生的垃圾大部分都是自己随意处理,导致整个农村生态环境负担过重,成为了生态治理相对薄弱的一环。为解决这一问题,各级政府纷纷出台了一系列的政策,然而农村垃圾运行机制不健全、运行效率低下的问题严重制约了农村垃圾治理的成效。因此,对现有的农村垃圾治理机制进行优化,具有现实重要性和紧迫性。本研究通过选取贵州省 M 县为研究对象,对 M 县农村垃圾治理的机制进行分析,从公共管理视角出发针对所存在的问题提出对策建议,可为决策者推进农村垃圾治理提供参考建议。

### 1 M 县基本情况介绍

M 县,位于贵州省东北角,土地总面积为 2468.8km<sup>2</sup>,共 4 个街道、17 个镇、2 个乡。M 县政府为解决农村垃圾治理问题,在各乡镇逐渐建立起了生活垃圾收运系统,建成了一批生活垃圾无害化处理,对产生的垃圾都是经过统一的收运再进行集中的处理,而村的环境卫生比较差,存在着许多的卫生死角,一部分村庄对垃圾仍然没有经过专业的处理而是任其腐烂,另一部分虽然有垃圾处理设施但仍然出现了“供不应求”的情况。总的来说,M 县经济发展比较落后,农村的环卫设施有待进一步完善。

### 2 M 县农村垃圾治理的主要做法

---

**作者简介:** 王素(1997—),女,贵州遵义人,硕士研究生,研究方向:农村垃圾治理。

---

M县环境保护局全面贯彻党的十九大精神，紧扣全省、全市环保工作会议及全县党代会和经济工作会议的精神和目标，按照“五位一体”的总体布局和“四个全面”的战略安排，秉持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，围绕“两区一走廊”的发展规划，从农村生产生活垃圾、污水、畜禽粪便等垃圾的治理着手，全面开展农村垃圾治理工作。

第一，大力实施垃圾分类治理措施。

M县对废弃的纸制品、金属制品和纺织品等可回收物进入各类资源回收企业；对废弃的充电电池、医药用品、日用化学品等有害垃圾进行集中收集处理，依托现有危险废物处理设施集中处置农村地区危险废物；对落叶、秸秆禽畜养殖废弃物等有机易腐垃圾进行户收集、户处理，实行减量消化，逐步推广焚烧发电、生物处理等生活垃圾资源化利用方式。

第二，采取政府与社会资本合作的PPP模式。

M县在综合考量企业信用、运营能力、管理能力、融资能力、声誉、应对环境变化和意外能力等要素，优先选择具有足够运营能力的社会资本<sup>[1]</sup>。受项目本身经济收益低等因素的影响，为了提高PPP项目的稳定性，M县采用政府付费和补贴为主的方式。通过完善绩效考核机制，对实施的PPP项目进行引导、监督，促进和保障项目的完成。

第三，加大农村环卫设施建设的落实与整改力度。

M县政府相关部门通过排查彻底整改和取缔达不到环保标准的垃圾填埋场，取消简易填埋。结合实际加大垃圾分类处理推行力度，制定统一的农村垃圾分类标准。每个村至少配有可回收垃圾和不可回收垃圾两类垃圾桶。

### 3 M县垃圾治理所取得的主要成效

#### 3.1 垃圾分类处理能力不断提高

积极推进垃圾分类处理，完善了“户分类、村收集、镇运转、县处理”的垃圾处理模式，建村民志愿者队伍，开展垃圾分类宣传活动，帮助村民对垃圾进行有效的分类。每组至少分可回收垃圾和不可回收垃圾两类垃圾桶，垃圾桶的个数根据每组人数而定，垃圾统一回收，一周一清理。M县坚持以改善民生福祉为基本导向，全力推进公共服务均等化，提高垃圾分类处理能力，为打造生态文明示范县做了较好的铺垫工作。

#### 3.2 参与主体日趋多元化

从目前农村垃圾治理的参与主体变化来看，M县实现了最初在农村地区的空白状态到现在参与主体日趋多元化的转变。乡镇坚持以发动群众、依靠群众的原则，倡导各村成立乡村自治委员会，责任落实到组织、到村组、到干部、到群众。积极争取公益性岗位，保证各村公益性岗位4到8人，充实了各村保洁员队伍。

### 4 M县农村垃圾治理所存在的主要问题

#### 4.1 缺乏有效的组织机制

M县农村垃圾治理工作中，只是由保洁员每天对所负责的区域进行清扫，在追究责任时，相关职能部门之间出现了互相推卸责任的现象。基层政府职能部门没有形成一套有效的组织机制，农村垃圾处理的参与主体人员通常由政府、村委会拿出较少的资金，聘请保洁人员进行简单的清理，由于保洁人员多数由村里的经济条件较差的人员组成，没有经过系统专业的职业培训，只能

---

进行简单的垃圾处理工作<sup>[2]</sup>，对垃圾处理工作缺乏区域内的整体规划和系统安排。另外，垃圾治理的组织机制也存在漏洞，大量繁杂工作缺乏专人负责，治理主体的责任落实不到位，最终导致专业工作难以胜任、治理成效不显著的问题。

#### 4.2 人才技术支持机制不完善

随着农村经济的发展，农村的垃圾也随之增加，从M县近年的人才引进情况来看，拥有环境治理、农村发展等相关知识的专业人才相对匮乏。农村垃圾治理“缺人”的问题尚未根本解决。M县农村地区垃圾处理都是由政府出资聘请当地没有收入的村民，受雇的村民普遍文化水平低、没有经过专业的职业培训，难以掌握垃圾治理相对复杂的专业知识，从而只是对垃圾进行简单的收集，然后采取填埋、焚烧的方式进行处理，因此会对环境进行二次污染，农村垃圾治理缺乏有效智力资源支撑的问题未得到根本解决。

#### 4.3 缺乏有效的监督评估机制

长期以来，各级政府对农村垃圾处理问题不够重视，监督管理严重缺失，基层政府的农村环境卫生管理体系不健全。某些乡镇还没有制定具体的农村垃圾治理奖惩评估制度。由于缺乏可操作性强、奖惩力度大的监督制约机制，村民乱倒乱扔垃圾的现象仍时常发生，垃圾治理工作陷入形式困境。由于监管不到位，在多数村中村民直接在垃圾站内私自焚烧垃圾，使得污染更加严重。在具体的考核评估中只是公布考核结果，并没有进行实质性的问责，导致大多数参与治理的主体以应付了事的心态对待考核评估工作。监督机构的薄弱和评估机制的不健全，直接影响农村垃圾治理的效果。

## 5 M县农村垃圾治理成因的分析

### 5.1 政府和其他主体的责任划分不明确

在M县农村垃圾治理过程中，责任清晰、多元参与的农村垃圾处理机制是相对缺失的，对于产生的垃圾只是简易收集后进行统一的焚烧或者填埋。多数乡镇政府把农村生活垃圾分类交由村委会负责，把垃圾处理交由镇管委会负责，而乡镇管理部门又缺少专门的管理人员，农村垃圾处理出现了多头管理，这直接导致在涉及垃圾治理事务时，有利益可谋时各部门为各自利益争夺激烈，而需要承担责任时容易出现相互推诿的现象。究其原因，主要是由于农村垃圾治理的主体责任不明确，垃圾的收运和处理缺乏统一的规划，收运不及时，执法不到位，最终导致农村垃圾治理出现缺位、错位和越位。

### 5.2 人才投入与农村垃圾治理的现实需求之间陷入“供不应求”的现实困境

从农村生态环境治理的现实需求来看，农村垃圾治理对于人才的需求相当迫切。M县政府人才引进主要方向是引入有助于提高经济发展的人才，如经济管理类、法律类等。对农村垃圾治理人才(如环境工程)的招录计划很少，造成了农村垃圾治理人才的供求缺口。加上在人才引进之后的培训与激励机制相对薄弱，使得很多人才引进后又陆续流失。一旦出现人才流失，若没有充足的人才储备而政府在短期内很难招募到相关专业人才，会直接影响农村垃圾治理效果。

### 5.3 监督管理的法治体系缺失

相比于城市垃圾的治理，农村垃圾治理问题长期处于边缘化，我国基层政府未建立起一套科学的、有效的农村环境监督管理机制。基层政府“以GDP论英雄”的惯性管理思维占据着主导地位，导致农村垃圾治理工作缺乏系统的统筹规划，缺乏专门针对农村垃圾治理的地方性法规。M县政府目前的监督管理制度对农村垃圾治理只做了原则性的规定，没有制定专门针对农村垃圾治理的监督管理法治体系。由于缺乏制度化和规范化的监管法律体系做支撑，使得农村垃圾治理缺乏稳定性、规范性。

## 6 M县农村垃圾治理机制优化的对策建议

根据 M 县农村垃圾治理的实际情况，正确处理 M 县农村垃圾治理中的重点难点问题，应完善治理机制，持续有效推进农村垃圾治理工作。

### 6.1 明确参与各方的职责，建立有效的组织机制

第一，明确参与各方的职责。

农村垃圾治理主要是由政府为主导的公共产品，而村民是农村垃圾治理的最大受益者<sup>[3]</sup>。首先要发挥政府主导作用。M 县政府要根据当地经济社会发展的实际情况，对农村垃圾处理进行合理的规划，县级政府通过制定税收减免等优惠政策，以鼓励社会资本参与农村垃圾治理，M 县政府要成为农村垃圾治理的核心主体。其次，明确相关企业的职责。承担农村垃圾治理工作的企业应按照政府的相关要求，保证高效率运营垃圾处理设施，并及时更新垃圾处理设备，不断改善垃圾处理技术。最后，制定农村垃圾治理的行为规则。各个村可制定相关的村规民约，规范村民行为，组建村民自治组织，负责各家的垃圾收运，然后放到垃圾集中点进行统一的处理。

第二，建立有序参与的组织机制。

在明确参与各方职责的基础上，逐步形成政府、企业、村民的分工协作体系，要遵循垃圾回收、处理的流程，执行统一的农村垃圾处理标准。各村成立垃圾治理委员会，由全体村民讨论确定会长和相关工作人员，制定具体的工作方案<sup>[4]</sup>。既要保证各主体间的独立自主，又要使各主体之间密切配合。通过明确相关主体在垃圾治理中应承担的相应责任，进行分工、协调配合从而逐步建立有效的组织机制<sup>[5]</sup>，推动 M 县农村垃圾治理问题的解决。

### 6.2 出台优惠政策，吸引人才，以科技创新转变垃圾处理方式

第一，尽快出台针对性强、能有效补充人才短板的人才引进政策。

农村垃圾治理问题直接关系到村容村貌的改善和村民生活品质的提升，已经成为影响农村人居环境改善的紧迫问题。怎样才能吸引人才、留住人才是必须考虑的重要因素。M 县政府可以制定租房、购房打折，生活补贴、住房补贴等优惠政策吸引人才返乡，并逐步完善农村医疗、社保、住房等机制，定期组织参加职能技术培训，完善相关制度，确保做到有章可循，为乡村振兴注入人才发展活力。

第二，提升农村垃圾处理的技术含量。

M 县在农村垃圾处理中通常采取填埋和焚烧方式，而这两种方法都会对生态环境造成严重的破坏。实现农村垃圾的减量化、资源化、无害化治理的目标，要提高垃圾科学化处理的方式。一是可以引进高温焚烧设备，通过高温焚烧降低对环境的污染。根据当地的实际情况，引进先进的垃圾处理技术，采用无废或者少废的清洁生产技术，对现有的处理方式进行升级<sup>[6]</sup>；也可以在环保研发企业购买相应的垃圾处理设备，并在有条件的地方建设焚烧发电设备，实现垃圾处理新的效益产出。二是农村地区的餐厨垃圾则可以与专业公司合作利用技术手段制成“绿肥”，实现循环利用。M 县政府可以加大先进技术引入力度，立足于 M 县的实际，创新垃圾处理方式。

### 6.3 优化农村垃圾治理监管体系

---

第一，加强政府的监督管理。

对于政府人员来说，要加大执法的力度，为了防止在执法过程中出现执法不严、监管效率低下的情况，M县政府可以将农村垃圾治理工作纳入年度工作考核，确保责任落实到位。同时要不定期开展明察暗访，保证电话、网络等投诉渠道的畅通。对于职责履行不到位的政府人员，应当提出询问并落实具体责任，督促相关人员及时整改。

第二，完善农村垃圾治理的社会监督体系。

各村要制定相关的村规民约，加大对违反垃圾治理的处罚力度，各住户轮流加入监管队伍，定期巡逻。充分发挥村民小组、村民、志愿者的作用，对保洁员的工作进行监督。在镇、村两级分别成立村民监督委员会，由镇党委、村党支部负责人任组长，定期对各村的农村垃圾治理工作的落实情况进行检查，及时指出治理工作中存在的具体问题。

第三，强化村民的监督主体意识。

村民不仅是垃圾治理的参与者，也是垃圾治理的监督者，要不断增强自己的环保意识，自觉规范自己的行为，养成良好的垃圾治理习惯。各村通过建立村民监督机制，强化村民的主体意识，对违反垃圾处理规定的行为进行检举，对村集体、社区、政府部门和保洁人员的垃圾治理工作进行监督，自觉担负起监督主体的责任<sup>[7]</sup>。

#### 参考文献:

[1]赵晔.农村垃圾处理+PPP 模式大有作为[EB/OL]. <https://www.h2o-china.com/news/272728.html>, 2018-03-29.

[2]邹宗根.农村垃圾处理的运营机制创新研究[D].天津:天津商业大学,2011.

[3]文涛.我国农村垃圾治理的法治化路径研究[J].齐齐哈尔大学学报,2020(6):57-59.

[4]李春燕.农村垃圾污染自主治理机制研究[J].经济研究导刊,2018(31):17-21.

[5]田建文.北方农村地区生活垃圾处理模式研究[J].石家庄学报,2017(6):93-98.

[6]任晓月.论农村环境治理中地方政府的责任[J].中国集体经济,2011(31):8-9.

[7]黎海怡.民族地区农村人居环境治理机制研究[J].西部学刊,2019(23):141-144.