
推进生活垃圾治理让村变得更美

——对上海农村生活垃圾治理工作的思考

王晓红 岑雨倩

自 2004 年起，党中央已连续十九年发布以“三农”（农业、农村、农民）为主题的中央一号文件，可见“三农”问题在中国社会主义现代化建设时期“重中之重”的地位，村容环境是农民赖以生存的基本条件之一，上海作为国际大都市，在提升村容环境、改善村容面貌、改善农村环境卫生等方面，做出了积极的努力。

一、上海农村垃圾治理的几个阶段

早在上个世纪，上海垃圾分类的鼻祖——废品回收站遍布各个街镇，且当时物资较匮乏，生活垃圾的产生量较少，无法与今相比。市区的生活垃圾由市肥料公司（市清洁管理所）运往郊区或外地，一部分作为肥料，一部分通过填埋坑洼地及大自然消纳。在农村堆积了星星点点的生活垃圾，加之农户的露天小粪缸，村容环境不容乐观。

（一）农村生活垃圾收集处置系统的建立，开启了上海市农村垃圾治理 1.0 版

1994 年颁布的《上海市集镇和村庄环境卫生管理暂行规定》将环境卫生管理工作从城镇向农村地区延伸。2000 年，“建立上海市农村生活垃圾收集处置系统”被列入市政府三年实事项目。以“户集、村收、镇运、区处置”为主要模式，通过建立保洁员队伍，配套设施设备，在农村地区开展了首次农村生活垃圾治理工作，由此开启了上海市农村垃圾治理工作 1.0 版。

2005 年，《关于推进社会主义新郊区新农村建设的决议》中明确提出“建立镇有环卫所，村有保洁员，户有责任制的管理体系”工作要求，本市结合乡镇政府机构综合改革工作，开展了淘汰拖拉机运输，取缔村级生活垃圾堆点，改造旱厕，保洁员上岗培训、村容整洁达标建设等工作。据统计，当时上海共计建设 600 座标准公厕，使 95% 以上的农户使用上卫生厕所，取缔 1252 个村级堆点，关闭 97 座简易填埋场，淘汰 1105 辆拖拉机，培训保洁员约 2.8 万名，1561 个建制村获得“上海市整洁村（达标）”荣誉称号，11 个建制村获得“上海市整洁村（示范）”荣誉称号，这一系列的推进工作，成为上海市农村垃圾治理的 1.1、1.2……版本。

（二）世博会效应开启的农村垃圾分类试点，成为上海市农村垃圾治理 2.0 版

2010 年，上海市农村垃圾治理工作进入城乡一体化管理的阶段。在世博会台湾馆垃圾分类减量典型案例的启发下，上海开展了“百万家庭低碳行，垃圾分类要先行”市政府实事项目，逐步在城镇化的地区建立起生活垃圾分类收集、分类运输、分类处置的全程分类物流体系，并每年通过测算对各区的生活垃圾处置量制定减量计划。随着城市化建设进程的加快，近郊面对人口不断导入而垃圾量指标逐年下降的情况，2011 年，部分涉农区开动脑筋、挖掘潜力，开始了针对农村地区湿垃圾（有机垃圾）的垃圾分类就地处置试点，进一步从源头促进减量并资源化利用，涌现出松江、奉贤、崇明等模式，自此，本市农村垃圾治理进入 2.0 版本。

（三）全国农村垃圾治理的启动，助推上海市农村垃圾治理进入 3.0 版

2014 年底，全国农村垃圾治理工作启动，本市按照住建部“五有”标准，即“有完备的设施设备、有成熟的治理技术、有稳定的保洁队伍、有完善的监管制度、有长效的资金保障”，围绕“村收、镇运、县（区）处”各个环节，组织涉农区开展全面普查，以巩固、完善和提升为基准，核定治理任务，建立销项式管理制度和“市级督办、区级督查、镇级自查”的“自我纠错”机制，通过第三方检查，有效地推进了农村垃圾治理工作。2015 年底，上海成为全国第一批通过国家级农村垃圾治理验收合格的省市，农村垃圾治理进入了 3.0 版。

此后几年，上海管理部门每年通过找问题、补短板，使农村垃圾治理不断得到巩固和完善。2016 年，结合学习浙江金华经验，本市按照城乡统筹一体化推进的原则，进一步纵向推进农村垃圾分类的深度，农村出现了具有废品回收功能、宣传环保理念的两网协同绿色小屋，即可回收网点。松江、奉贤、崇明、宝山先后申报第一批、第二批创建国家级农村垃圾分类和资源化利用示范区，住建部专家组对第一批松江、奉贤、崇明三个区的创建工作进行了督导，结论均为优秀。

（四）本市生活垃圾分类全覆盖的创建，助力农村垃圾治理进入 4.0 版

自 2018 年起，上海市农村垃圾治理工作被纳入农村人居环境整治提升、乡村振兴战略、美丽乡村建设等各项工作中。习总书记“垃圾分类就是新时尚”的讲话开启了本市生活垃圾分类全覆盖创建，让农村垃圾治理进入 4.0 版的阶段。

农村地区以“一村一档”为抓手，每年通过排摸，查找短板，制定年度计划。按照标准在源头上配置农户家庭干湿垃圾投放容器，按照四分类要求改造村级垃圾箱房，配备分类驳运机具。干垃圾按照“户投、村收、镇运、区处”的垃圾收运处体系进入焚烧设施进行无害化处理；因地制宜推进郊区湿垃圾就近就地处理；推进农村地区可回收物服务点、中转站标准化建设，有效提升资源化利用率；有害垃圾按照全市统一部署，区收集后交由市里集中进行无害化处置。同时，健全废弃物大分流体系，严禁农业生产废弃物、农药包装物、工业固体废弃物、建筑垃圾等非生活垃圾进入生活垃圾收集、转运、处置体系。

二、取得成效

（一）环卫设施逐步完善和规范

根据 2021 “一村一档”数据统计，本市具备村域形态的行政村 1356 个，这些村共计拥有 4152 座垃圾收集箱房，其中 86% 满足垃圾分类收集功能，可回收网点 1390 个，基本达到每村一个，收集车辆 8220 辆，其中 57% 为电动车或机动车，人力车占比 43%，呈逐年下降趋势。45% 的行政村湿垃圾不出村镇得到就近处理。全市生活垃圾回收利用率达到 36.6%。经测评，农村居住区生活垃圾分类达标率为 95%。

（二）保洁员队伍逐步纳入专业化管理

在队伍管理上，自从农村有了环卫管理工作以来，保洁员的管理基本在各村委会职责中，随着城乡一体化保洁工作的开展，保洁员的管理逐步纳入专业保洁服务公司、第三方服务社等机构进行统一管理、培训和上岗，减轻了村委会的管理压力，保洁员的专业技能得到了提升。

在工资待遇上，保洁员工资有所提升。保洁员工资来源由村、镇、区、市四级财政组成，从 2021 年一村一档数据显示：村、镇、区、市四级财政占比分别为 49.0%、43.9%、4.1%、3.0%，其中，镇、村支付占比较多，共计 92.9%。保洁员工资也随着所在区、街镇、村的经济实力、工作强度、计时工或全日制工作形式的不同而不同，最低的有不到千元的，最高的近万元，但都为极个别，大多数全日制保洁员在 3000-6000 元/月之间，平均月工资为 2589 元。而 2016 年农村保洁员月平均工资分别为 1627 元（计时工为 1083，全日制 1945 元），农村保洁员工资虽然有所增长，但总体仍在本市最低工资线上徘徊。

（三）村民满意度保持高位

自 2015 年全国农村垃圾治理工作启动以来，本市每年通过聘请第三方测评公司对各村进行入村测评，除村容村貌、环卫设施、垃圾治理等方面内容外，还增添了村民的满意度测评，测评结果始终位于高位。如，2021 年通过第三方入村测评，受访村民 2055 人，满意和基本满意率占比 98%，较 2020 年提升 8%。

三、存在问题

纵观本市农村发展历程，上海市农村垃圾治理从 1.0 到 4.0 版，成效逐步显现，“村收、镇运、区处”系统不断得到巩固和完善，管理水平也在持续攀升，村民满意度保持高位。但笔者结合日常推进工作，抛开“镇运、区处”，仅围绕“村收”来看，在设施和队伍管理上还存在着问题。

（一）就近就地湿垃圾处置设施关停率较高

1. 设施运行衍生物指标与环保要求有差距。部分早期使用的生化机设备，处理作业流程长，臭气收集难度大，出水不达标，二次污染较为严重。

2. 设施运维成本相对较高。一方面，目前大多数设备为政府采购，日常菌种需设备运维方自行购买；另一方面，一旦超出保修期限，设施维修成本迅速上升，或遇到产品更新换代，配件更换等原因造成维修困难，有的只能报废。

3. 设施处置产品出路受局限。小型处置设施源头湿垃圾总量相对较少，导致各批次成分差异较大，处置产品成分不稳定，无法保证下游客户的需求，使得处置产品滞留，只能自行消纳。

4. 先期落地的位于本市黄浦江水源保护地缓冲区的农村湿垃圾就近就地处置设施，由于地理位置原因目前大部分都停止了运行。

此外，湿垃圾是易腐物质，邻避效应常在，导致居民投诉。据初步统计，2020 年涉农区拥有 50 吨及以下的湿垃圾处置设施 244 座，2021 年为 199 座，今年数量将会更少。因此，小型生化机长久运营的案例不多。

（二）村域收集存放点管理缺少“村”的特点

生活垃圾的收集是农村生活环境的基本保障之一。但是，农村毕竟不是城市，除产生生活垃圾外，还具有广大的农田、各种规模的工厂，由此产生了大量的农业垃圾和工业垃圾。农村的垃圾箱房标准应与城市化小区有所不同，充分发挥其存放的作用。当前，大部分有农作物的村都在垃圾箱房、公厕边为农业垃圾（秸秆类）设置了围栏式收集堆放区，但是这一区域成为垃圾偷倒的新场所，并常伴有生活垃圾、工业垃圾混入其中，影响了周边村民的生活环境。

（三）保洁队伍需进一步提升

作为农村垃圾治理的主力军——保洁员，在待遇及管理上虽然有所提升，但是整体综合素质及数量相较城市仍然偏低。

1. 从数量上看，保洁人员仍旧短缺

按当前 1067736 户农户计算，以《上海市村容环境建设管理导则（试行）》中对保洁员配备的基本要求：按自然村落（按 50

户农户计算)配备保洁员 1 名,全市应配村庄环境卫生保洁员 21354 名,这还不包括流动人口集中居住地的配置,而目前为 16874 人,人数缺口达 4480 人,近 20%。按照 20263 村民小组计算,平均每个村民小组只有 0.82 名保洁员。

2. 从待遇上看,保洁队伍仍为弱势群体

根据 2018 年笔者对部分城市化地区保洁专业公司调研获悉,保洁员的工作时间基本为全日制,有按国家规定的国定假加班工资、年终奖、高温费,有的还有低温费、环卫津贴,保洁员平均月收入为 4044 元。而 2021 年全市农村保洁员平均月工资如前所述,只有 2589 元,只高于全市最低工资线(2480 元)109 元。45%的保洁员都已超过退休年龄,27%五年内将达到退休年龄,换言之,共计 72%的保洁员即将或已超过退休年龄,且文化程度、工资收入明显低于其他行业。同时,保洁员招聘时也考虑家庭困难人员及残疾人员优先等扶贫条件。如今垃圾分类工作增加了保洁员的工作内容,而工作环境、工资待遇等没有明显提升的迹象,这支队伍仍是弱势群体,很难招聘到合适的新生力量。

3. 从政策层面看,经费支撑力度逐步减弱

政府每年在市容市貌、城市保洁、垃圾收集、处置等方面提供公共服务,同样,农村每天也提供着垃圾收集、村域保洁等公共服务,却需要村委会每年承担,包括环卫设施的日常维修、保洁,道路的清扫保洁及维修,保洁员的工资等费用。在垃圾分类减量的形势下,部分村开启了湿垃圾不出村、建筑垃圾就地处置等工作,这些处置设施每年需要运营和维护,势必增加村委会人财物的投入。从保洁员工资收入组成来看,村、镇出资占总额的 49%、43.9%,保洁员的工资支付成为各村每年的必要开支。社保管理部门即将或已经关闭市农村万人就业项目、区千百人就业项目,意味着随着保洁员相继退休,市级、区级财政支撑的部分支出随之取消。再招聘的保洁员,缺少了国家的项目补贴,增加了村委会的经济负担,在某种程度上将会影响村容村貌的持续长效。

四、对策思考

(一) 严格把关,制定小型湿垃圾设施设备的落地系列标准

就近就地湿垃圾处置设施属于近几年的新生事物,建议相关部门除应对相关的处置设备的机器技术性能要求外,还应对其衍生物,如对气味、噪声的容忍度,放置地点的环境要求等出台系列标准规定,并对现有设施进行测试和审核。避免制造商偏重对处置原料的减量和资源化研究,轻视对环境的影响。在规划上,建议规划及环保等相关部门应及时关注区域内的环境建设动态,对湿垃圾建设项目给予事前培训或告知,避免设施设备落地的失误。

(二) 因地制宜,开展源头多项试点

垃圾分类是一项全民运动,分类投放是每个居民应尽的义务。在部分有湿垃圾就地处置设施的村,可试点湿垃圾餐前餐后精细化分类,即将含盐与不含盐的进行细分,餐前湿垃圾可与村里农业垃圾共同处置,如在有条件的村可试点餐前湿垃圾+禽畜粪便+农业秸秆共同处理的模式,将会提高处置产品的肥效品质,使产品成为改善土壤的良剂;对于大件装潢垃圾、建筑垃圾等,利用农村空间广的特点,试点邀请拥有专业处置机器的专业公司进村拆除粉碎,减少垃圾的外运,提升垃圾资源化利用率;在有条件的地区,鼓励村民改进生活垃圾源头投放方式,采取小桶倒大桶的操作方法,减少塑料垃圾袋的使用量;联合相关部门,因地制宜研究探索和试点建造符合农村特质的垃圾存放点。

(三) 继续研究和创新,探索政策支撑

在技术上,科研部门应继续开展湿垃圾就近就地处置的创新技术及全降解湿垃圾袋的研究,让湿垃圾处置设施更方便更清

洁地为民服务，改善市民垃圾投放环境；在设施采购上，建议试点采用易货租赁模式推广湿垃圾就近就地处置，即使用者采用租赁方式使用湿垃圾处置设备，日常维护、修理由厂商负责，对于需报废的机器由厂商进行回收，降低使用者购买风险，使维护修理工作能得到相应的保障。同时，可探索在购买使用湿垃圾处置设施上给予类似新能源汽车的补贴方式，或者对于使用者给予水电、场地租用等费用的补贴，或企业税收的减免等优惠。

（四）关注队伍建设，加大政府公共服务向农村延伸

建议财政部门应该向对待城市化地区一样，在村容日常保洁维护、垃圾处置设施使用和维护上，适应新时代的新要求，增加资金投入，或者对有处置设施的村提供运行维护奖励补贴等。

农村保洁员岗位作为公益性的服务岗位，是村容环境保洁服务的主力军，今后还将在乡村振兴、村容环境整治提升、建设美丽乡村、维护清洁家园的工作中继续发挥作用。从前期探索看，让专业的人干专业的事是提升管理水平的较好出路，经过多年的努力，部分涉农区已经开展了农村保洁养护服务一体化工作，由专业第三方对保洁员进行管理。但目前仍有 37.4% 的农村保洁员为村委会聘用。

继续探索和开展农村保洁员专业化管理模式，仍是提升农村垃圾治理和保洁实效的重要工作之一。建议在万人（千百人就业项目）淘汰之际，相关管理部门能共同联手，综合施策，制定出更加适合本市农村的政策，让农村最大程度享受到政府公共服务，在提高农村保洁员的工资及待遇方面有所创新，吸引更多有志于农村保洁服务的年轻人投身此项事业，缓解当前农村保洁员匮乏，切实为保洁员队伍注入新鲜的血液和力量，为建设美丽宜居乡村添砖加瓦。