

十部委联合印发《全面推进农村垃圾治理的指导意见》

[观点]

我国向农村垃圾宣战

住房和城乡建设部、国家发改委等十部门日前联合印发了《全面推进农村垃圾治理的指导意见》(以下简称《意见》),包括总体要求、主要任务、保障措施和督导检查 4 方面内容。业内人士分析称,《意见》创下了“三个第一”,即第一次将农村的生活垃圾、工业垃圾等一并处理,第一次由十个部门联合发文,第一次提出了农村垃圾 5 年治理的目标任务。



●六成垃圾未能处理

过去,农村垃圾治理不成问题,完全可以靠自然的消纳能力实现自净。随着商品经济的发展和农民生产生活方式的变化,农村垃圾治理逐步成为一个问题,因为农村处理不了了。

“现在的农村垃圾不治理不行了,它已经严重污染到农村的土壤和水体,甚至影响农作物的生长。我们在调研时发现,有些地方的井打得越来越深,因为垃圾污染了一部分地表水。因此,农村垃圾治理关乎着国民的健康。”住房和城乡建设部村镇建设司副司长王旭东说。

中国房地产研究会人居委居住行为学首席专家、中国建筑设计研究院城镇规划设计研究院研究员王宝刚介绍,目前全国超过 6 成的农村生活垃圾没有得到任何处理,少数省份垃圾得到处理的乡村甚至不到 10%。这些未经处理的垃圾基本上采取单纯填埋、临时堆放焚烧、随意倾倒等处理方式,极大污染了乡村环境。

在垃圾处理方面,农村相对于城市有何特点呢?农业部农村经济研究中心副研究员金书秦认为,和城市垃圾相比,农村垃圾的形态相对简单,减量化更容易,更加可能在小范围内循环利用,就地资源化,比如秸秆还田等。

“但是,农村居民对垃圾处理的认知相对欠缺,一些硬件的设备设施没有配套,资金更是农村垃圾治理的最致命短板。由于资金的短缺,就造成人力、物力、管理的缺失,没有专门的人员负责相关事务,更无法找到具体的人去监督、追责。”金书秦说。

●解决农村垃圾顽疾有何对策?

农村垃圾治理存在“五大难”,即陈年垃圾清运难、农村垃圾收集难、农村垃圾转运难、农村垃圾处理难、长效保持难。

王旭东说,针对这“五难”,《意见》提出了几项措施。第一个是政府主导,依靠群众。这是基本原则。把群众动员起来,才能把垃圾清理好,也才能把一家一户的垃圾收集起来。第二个是建立村庄保洁制度。这是关键。有人管事就有了一个好

的基础。各地也有创新,不安排专门的保洁员,而是每家轮流扫一天或一周,形成村庄保洁制度。

“我国的农村还处于一个传统的熟人社会,农村地区的保洁员不只要负责垃圾清扫和收运,还要负责垃圾收集的监督和宣传。因此,我们鼓励农村垃圾分类做到干湿分离,即将果皮、菜叶、剩饭等湿垃圾单独放置,并自备垃圾收集容器。农户可以把湿垃圾拿去喂养牲畜,或当成肥料还田。保洁员主要是收集干垃圾以及在平时的保洁中向村民宣传垃圾分类和投放方法。天长日久,农户就会养成好习惯。同时,农村保洁员还是监督员,不只监督农户的垃圾分类和投放的地点是否正确,而且监督垃圾转运部门是否及时清运了收集起来的垃圾。这是农村保洁员与城市环卫工人最大的不同。第三个是加强中转设施建设。”他说。

除了建立村庄保洁制度,《意见》还明确指出推行垃圾源头减量、全面治理生活垃圾、推进农业生产废弃物资源化利用、规范处置农村工业固体废物、清理陈年垃圾这 6 项主要任务。

垃圾分类,在许多城市推广多年,仍然收效甚微。而在农村,如何才能通过垃圾分类实现源头减量?

对此,金书秦认为,农村垃圾类别简单等特点为垃圾分类提供了基础,但垃圾分类在城市里都难以推进,在农村也必然会有困难。“比如对垃圾类别认知的欠缺以及垃圾分类本身不接地气,往往使得居民拎着垃圾不知道往哪个桶扔。”他说。

王宝刚认为,要在农村开展垃圾源头减量,村民的环境意识需要提升。应在村民中普及垃圾分类等知识,改变垃圾随手乱扔的陋习,并且建立一些垃圾管理的长效机制。比如可以建立乡村长效管理机制,发动全体村民参与垃圾分类,或是建立资源化处理奖励制度,政府高价回收农业废弃物、秸秆等。

●资金缺口谁来补?

中央财政和中央预算内投资以及地方各级的财政和预算内投资都对农村垃圾治理有支持。这几年,支持力度不断加大,但是住房城乡建设

部村镇建设司副司长王旭东认为,农村垃圾治理不能光靠政府投资。

“一方面,村民要参与进来,才能保证村庄生活垃圾得到有效治理。我们做过一个测算,农民一年产生的生活垃圾约 180 公斤,这些垃圾全部治理平均所需费用约 55 元。如果每个农民每年缴 12 元,相当于每月缴 1 元,便基本可以负担村庄垃圾的村内收集成本;政府主要负责垃圾的转运和处理。另一方面,对于贫困村的垃圾收集保洁费用,政府也要负起‘兜底’的责任;有条件或比较富裕的农村地区,可以采用市场化的方式,引入企业管理,比如以竞标方式选择垃圾收集和保洁的专业队伍,不仅可以降低成本,还可以形成良好的互动机制。”王旭东说。

《意见》明确了县级人民政府是农村垃圾治理的责任主体,其任务包括建立保洁制度,收运和转运设施建设及长效运行机制的建立。县级财政要把农村垃圾治理的工作承担起来。如何支持,由各地负责制订具体措施和规定。另外,要建立长效的管理机制,这包括农村垃圾保洁制度的补助、农村垃圾转运设施建设和管理的规章以及垃圾处理设施的建设和维护制度。中央财政也会加大一般性转移支付的力度支持地方开展农村垃圾治理。

金书秦则认为,对于农村垃圾治理的资金,落实到基层的时候,不要多头分管,应该集中力量办大事。“在垃圾治理资金的安排上,限于当前的部门预算体制,资金来源可以多头,但是做事情则一定要集中。”金书秦说。

在他看来,虽然国家这几年重视农村环境整治,对其加大投入,但是对于占国土面积 70% 的农村而言,这些钱还远远不够。况且很多钱到地方就相对捉襟见肘了。因此,国家应该投入更多的资金来治理农村垃圾。当然,垃圾治理也不能等靠要,农村和农民自身也要有担当。同时,要针对农村垃圾面临的突出问题,集中开展一些项目,让地方有足够的主动权,切实解决农村垃圾治理中遇到的问题。

王宝刚也建议,要靠政府主导加大资金投入,建立专项统筹资金治理农村垃圾,破除部门之间的门槛,避免资金分散或重复使用。同时,完善相应的完善相应处理、回收设施。

李维

[相关]

上亿吨农村垃圾何处去?

农村垃圾治理是我国乡村建设的老大难,也是世界性难题。日前,住房和城乡建设部等十部门首次联合发文向农村垃圾“宣战”。目前,农村垃圾中最大头的生活垃圾一年便有 1.1 亿吨,“垃圾围村”能否突围?

谁来清理:“保洁员”能否改变乡村陋习?

广西南宁市那陈镇那坛坡村农民李加礼如今有了新头衔——村里首位保洁员。原先城里常见的保洁员,如今逐渐出现在各地农村,这正是十部门开出的治理农村垃圾首剂药方——建立村庄保洁制度,尽快建立稳定的村庄保洁队伍,并通过村规民约、与村民签订门前三包责任书等方式,明确村民保洁义务。

“农村垃圾清理难,一个重要原因是‘政府不重视,农民不关心’。村民公共环境意识和责任意识淡漠,参与垃圾治理的积极性不高。”住建部环境卫生工程技术研究中心副主任刘晶昊说。

中国城市建设研究院总工程师徐海云说,最关

键的还是要倡导改变乡村生活陋习,充分尊重村民主体地位。

如何治理:上亿吨农村垃圾能否消化掉?

据住建部统计,截至 2013 年末,全国 58.8 万个行政村中,对生活垃圾进行无害化和非无害化处理的仅占 37%,全国村庄生活垃圾无害化处理率只有 11%。

据了解,由于相关设施严重不足,垃圾治理方法简单粗放,成为农村垃圾堆积的重要原因。一些低质塑料、废旧农膜等进行简易填埋后产生严重渗漏,简单焚烧的则导致二噁英等污染物大量排放。

要因地制宜建立“村收集、镇转运、县处理”的模式——十部门提出了就地减量、就近处理的模式。

王旭东说,各地可结合自身特点探索分类减量方法。“关键要简便易行,村民能接受。”徐海云建议,中国农村千差万别,不能“一刀切”推行一个模式。

谁来买单:如何防止治理“一阵风”?

农村垃圾治理绕不开“钱”的话题。

“经费严重匮乏是很多地方治理农村垃圾迟迟不见行动的重要原因,同样钱的问题也关系着这一行动能否长久下去,会不会成为‘一阵风’?”徐海云说。

十部门意见中,最受关注的就是明确了治理费用从哪里来。

王旭东介绍,主要渠道是各级政府投资,保障设施设备建设和运行费用,并担负兜底职责。中央财政会加大支持力度,省、市两级财政给予积极支持,治理费用将纳入财政预算。

另一个渠道是鼓励村集体出资和村民缴费,主要解决村庄保洁费用。

还有一个渠道是鼓励引入社会资本。刘晶昊说,农村垃圾治理市场空间巨大,十部门支持地方积极探索引入市场机制,鼓励探索 PPP(公私合营)模式,无疑将为社会资金参与农村生活垃圾收运设施的建设和运营敞开大门。

新华

“垃圾围村”困境如何破解?

过去,“垃圾围城”是人们关注的焦点,从而忽视了对农村环境问题的关注。不论是农民还是城里人,也都把农村垃圾遍地当作司空见惯的事。事实上,由于对农村垃圾治理问题长期忽视,已经造成了严重的污染问题。农村垃圾处理不当,影响的已经不仅是农村的生活环境,还有对农村土壤和水体的严重污染,威胁着健康。正因如此,农村垃圾治理目标写入十三五规划,成为未来五年要解决的重点问题。

虽然多省已经明确表态可以完成目标,但之前的“村收集、镇转运、县处理”垃圾处理实践表明,要完成“全国 90% 以上村庄的生活垃圾要得到有效治理”这一目标并非易事。在很多农村,设置的生活垃圾收集站受冷遇,荒置情况严重,有些甚至坏掉了也没人管。很多地方垃圾收得起来却处理不了,最后只能在垃圾池中一烧了之,状况完全没有改善。多地媒体报道,农村虽然建了新垃圾池,村民们将垃圾集中堆放,却处理不过来。

上面的现象,其实反映了“村收集、镇转运、县处理”模式存在的问题,这种模式强调做好垃圾的中端、末端处理。但农村垃圾收集、处置体制天然落后,依赖这种模式,无疑费时费力耗钱,且可能效果还不尽如人意。城市的经验告诉我们,逐年增长的垃圾产出已经给财政带来了巨大的负担,不仅是资金的问题,还有土地占用的问题。重点其实在源头控制上。

有学者提出“零排放”的概念,不是指不生产垃圾,而是与一般的末端治理相区别,居民自愿、全流程地参与垃圾处理的一种模式,即农村居民自发的垃圾“减量化”和“资源化”,包括有机生活垃圾的堆肥、生活垃圾分检、有害有毒垃圾专门集中、家中不可处置垃圾定点的投放等。而促成农民自发“零排放”的关键,在于社区形成“内化”的“零排放”强制,比如建立村子里的“垃圾分拣”约定。通过垃圾的分门别类,一部分垃圾能够“资源化”,回收利用,从而变废为宝,例如通过堆肥变成有机肥料。如此,能够大大减少真正需要进行焚烧、填埋处理的垃圾。

国内就有现成的例子。浙江金华的管理者认为,以往农村垃圾“户集、村收、镇运、县处理”的模式,虽然解决了农村垃圾的出路问题,但“垃圾大军”进城后,仍面临处理成本高的问题。为了有效解决这一问题,金华在三个乡镇开展了生活垃圾分类减量资源化处理试点。没有城里推广垃圾分类那么复杂,金华市只在每户农民家里放两只垃圾桶,分别标上“可腐烂”和“不可腐烂”的字样,便于农民对垃圾进行分类,但效果却很明显。据媒体报道,实施垃圾资源化后,金华农村有效减少了需要外运处理的垃圾数量,“原本大部分村庄垃圾外运处理得每天一次,现在延长为半个月或一个月一次。”

台湾农村的环境治理有口皆碑,模式也是进行源头控制。台湾在城乡不仅实行垃圾分类制度,还有“垃圾不落地”规定。“垃圾不落地”是指在规定的 一个时间段,等巡回垃圾车抵达时,居民才可以把垃圾拿出来,并且亲手丢上垃圾车。这种方式避免了垃圾露天裸露、加快了垃圾收集、还减少了清洁队员的负担。

农村垃圾治理需要尽快把环保欠账补上,源头减量、垃圾资源化才是该走之路。

李敏

