

引子

流水潺潺，绿树拂岸，山水间点缀着美丽庭院，空气中飘散着青草芬芳。这里是湖南省湘潭县易俗河镇梅林桥村。村党总支书记刘铁光介绍：“这几年我们实行生活垃圾处理村民付费制度，引导村民主动参与农村人居环境改善，村里的面貌大变样，旅游发展更红火。”

改善农村人居环境，建设美丽宜居乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。2018年5月，习近平总书记在生态环境保护大会上指出：“要持续开展农村人居环境整治行动，实现全国行政村

境整治全覆盖，基本解决农村的垃圾、污水、厕所问题，打造美丽乡村，为老百姓留住鸟语花香田园风光。”同年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治三年行动方案》。

党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门把农村人居环境整治作为提升农民生活品质的重大工程，集中整治农村环境，扎实推进农村厕所革命，不断提升农村垃圾、污水处理能力。农村人居环境整治三年行动方案目标任务如期完成，农村人居环境明显

改善。今年的《政府工作报告》指出：启动农村人居环境整治提升五年行动。

农村生活垃圾治理，是农村人居环境整治的重点任务之一。《农村人居环境整治三年行动方案》提出：“推行环境治理依效付费制度，健全服务绩效评价考核机制。鼓励有条件的地区探索建立垃圾污水处理农户付费制度，完善财政补贴和农户付费合理分担机制。”2019年起，湘潭县启动农村生活垃圾处理村民付费制度（以下简称付费制）试点，着力解决农村生活垃圾治理资金短缺、群众参与不够等问题。

迄今，付费制已在湘潭县所有行政村全面推行，村民付费率达到98%，实现“工作顺利运行、群众支持拥护、环境治理有效”的目标。今年8月，国家发展改革委办公厅印发通知，推广第三批国家新型城镇化综合试点等地区经验，“湖南湘潭推进乡村生活垃圾处理付费制度全覆盖”被列入其中。

近3年来，付费制如何激发群众有效参与，助推健全政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制，推动农村生活垃圾有效治理、农村人居环境整体改善？记者近日赴湘潭县调研。

人民眼·改善农村人居环境

湖南省湘潭县推行乡村生活垃圾处理付费制度

覆盖所有行政村 村民付费率达98%

本报记者 王云娜

**选点破题**  
成立村人居环境整治理事会，探索推动美好环境共建共治共享路径

“沙——沙——沙——”大清早，刘铁光弓着腰，将散落在村主干道的包装纸、塑料袋等快速扫进簸箕，随后走近一旁的灌木丛，伸出长臂钳，夹出烟头、纸屑等。

这是3年多前梅林桥村临时集中打扫卫生的一幕。刘铁光说：“迎接卫生检查或是村里举办旅游活动时，我们经常组织这样的大扫除。村干部和热心村民20多人从早忙到晚，也只是清除了‘看得见’的垃圾。”

往往大扫除没过多久，杂草丛、小溪边，房前屋后，一个个小垃圾堆又冒出头来。



图①：湖南省湘潭县易俗河镇梅林桥村党总支书记刘铁光（左一）带领村保洁员和志愿者打扫卫生。



图②：梅林桥村保洁员姜春元在收集生活垃圾。

**探索付费**  
村事村议，调动村民参与生活垃圾治理积极性，逐步形成“五个一工作法”

“能否借鉴城市小区收取卫生费的做法，探索村民付费的机制，弥补资金不足问题，同时更好地调动村民参与生活垃圾治理的积极性？”成立不久，梅林桥村人居环境整治理事会便开展调研，几位老党员、热心村民的提议引起理事会重视，随即召集村民小组长、党员代表等开会讨论。

会上，有村民表达顾虑：付费会不会加重村民负担？收多少费用合适？

“初步来看，每户每年缴纳100元比较合适。”刘铁光说，“2018年，梅林桥村村民人均纯收入达到2.8万元，多数家庭具备付费能力。”

“还可以考虑降低一些，每户每年60元。除去个别困难户，粗算下来每年可收取5万多元，能在很大程度上解决垃圾处理资金不足问题。”梅林桥村人居环境整治理事会副会长、高屋村民小组组长唐子元的建议，得到不少在场村民认同。

少部分村民仍有疑虑：“环境卫生一直是村里的事，为什么要我交费？”“村里的陈年垃圾这么多，哪可能彻底清除？”

“大家是付费主体，更是受益、参与、监督主体。”镇、村干部和理事会成员在逐户上门做工作的同时，甩开膀子带头干，“对陈年垃圾来一次集中、彻底整治！”

2019年5月，村两委组织保洁员全面清扫，理事会成员带着热心村民投工投劳，持续整治了20多天。“我们不放过一处死角，将堆放在山坳、农田边、小河畔的陈年垃圾全部清除。”刘铁光说。

配套的长效机制也在同步跟进。结合村民意见，收费后村里重新聘用9名专职保洁员，实行8小时工作制，工资提升至每人每月1600元，职责进一步明确：保洁员负责村里所有公共区域的垃圾清理，还要定期上门指导村民开展生活垃圾分类。

经过“四议两公开”制度程序，村里出台农村人居环境整治村规民约，明确规范“户分类、村收集、镇转运”的垃圾处理模式，对理事会职责、村民参与、监督、卫生评比等付费制内容作出细致规定。

为激发村民参与治理的内生动力，村里还出台相应的激励举措。“理事会每月对每家每户的卫生状况、生活垃圾分类情况进行考核，考核结果张贴公示，考核优秀者给予洗衣粉等物质奖励，考核不合格的进行批评教育。”唐子元说。

多策并举赢得了村民的理解与支持。当年9月，全村所有应付费农户、工业企业等全部按标准付费，付费总额8万多元，付费率达到100%。“付费制顺利实施，缓解了村里垃圾处理资金不足，保障了常态化保洁，村庄面貌焕然一新。”刘铁光说。

湘潭县将梅林桥村的试点经验总结为“五个一工作法”：成立一个自治组织，开展一场集中整治，组建一支保洁队伍，制定一份村规民约，出台一批激励措施。2020年初，付费制开始在湘潭全县推广。同年5月，湘潭市召开全市建立推广农村生活垃圾处理付费服务机制动员部署会，提出当年内实现付费



图③：湘潭县花石镇和平村保洁员与村监委委员清点待发放的垃圾桶。

图④：梅林桥村风景美不胜收。

服务机制全市行政村全覆盖。

**全程监督**  
所收取垃圾处理费实行专款专账、专款专用、乡管村用，收支账本亮堂

今年4月底，湘潭县花石镇和平村两委提议，使用收取的垃圾处理费为每户村民配备户外垃圾桶。征询村务监督委员会的意见时，村监委委员胡永东表示：“要注意节约，减少不必要的开支。”

“在村民家门口统一配置垃圾桶，能方便村民收纳、保洁员收集生活垃圾，这也是许多村民的建议。”面对和平村党总支书记、村委会主任胡应德的解释，胡永东心里还不踏实，他决定进组入户调查，听取村民意见。

“我家门口原先放了一个塑料编织袋装垃圾，可风吹日晒，袋子容易烂，垃圾经常散落一地。”调查中，有村民向胡永东反映。

胡永东还发现，村民家门口放置的“垃圾桶”五花八门，有的是大塑料袋，有的是大纸箱子，有碍观瞻。再到邻村走一遭，村民家门口配备了统一规格、样式的垃圾桶。

一番调查后，胡永东接受了村两委的提议，他又把监督重点放在“钱怎么花”上。市面上户外垃圾桶种类较多、价格各异，选哪种？今年5月，和平村人居环境整治理事会召集村民小组长、党员代表等开会，村监委委员到场监督。

为方便保洁员搬运，理事会将拟购买的垃圾桶容量定为50升，高度不到1米，并初步选定来自3个厂家、不同价位的户外垃圾桶：第一款25元，价格实惠但桶身较薄；第二款35元，结实，外观新；第三款45元，桶身厚实，颜色较暗。

经村民小组长、党员代表民主投票，选择35元这一款的超过半数，村里随即与供货商签订订购合同。

厂家送产品进村时专门带来发票，包括胡永东在内的村监委所有成员在发票上签字，并盖上村务监督委员会公章。村委会副主任胡耀龙将发票拿到镇财政所报账，经镇财政所审核批准后，货款打到供货商的账户。

湘潭县出台了农村生活垃圾处理付费资金管理使用办法，明确所收费用专款专用、专款专用、乡（镇）管村用，支出范围限于村级购置环境卫生清扫、垃圾收集转运等设施，生活垃圾收集、转运，开展农村人居环境村庄清洁行动开支以及垃圾分类、环境卫生先进户的奖补、发放保洁员补助等，不得挪作他用。

“所收取垃圾处理费的使用，紧贴群众需求，听取群众意见，村监委全程监督，各村定期公示收缴使用情况，接受群众监督。省里开发了规范约束村级小微权力的‘互联网+监督’平台，村民登录即可查看村里资金使用的每一笔往来账目。”湘潭县农村人居环境整治工作领导小组办公室主任刘新玉介绍，每年3月，乡镇财政所、乡镇农村人居环境整治管理机构都会对上年度村级垃圾处理费收缴使用情况进行审计，发现问题及时督促整改，乡镇纪委也会对违规使用资金情况跟进核查，对涉及人员严肃查处。

“乡亲们既是付费者，也是监督员。收支账本亮堂，付费制才能可持续。”刘新玉说。

图①：湖南省湘潭县易俗河镇梅林桥村党总支书记刘铁光（左一）带领村保洁员和志愿者打扫卫生。

图②：梅林桥村保洁员姜春元在收集生活垃圾。

图③：湘潭县花石镇和平村保洁员与村监委委员清点待发放的垃圾桶。

图④：梅林桥村风景美不胜收。

的户外垃圾桶：第一款25元，价格实惠但桶身较薄；第二款35元，结实，外观新；第三款45元，桶身厚实，颜色较暗。

经村民小组长、党员代表民主投票，选择35元这一款的超过半数，村里随即与供货商签订订购合同。

厂家送产品进村时专门带来发票，包括胡永东在内的村监委所有成员在发票上签字，并盖上村务监督委员会公章。村委会副主任胡耀龙将发票拿到镇财政所报账，经镇财政所审核批准后，货款打到供货商的账户。

湘潭县出台了农村生活垃圾处理付费资金管理使用办法，明确所收费用专款专用、专款专用、乡（镇）管村用，支出范围限于村级购置环境卫生清扫、垃圾收集转运等设施，生活垃圾收集、转运，开展农村人居环境村庄清洁行动开支以及垃圾分类、环境卫生先进户的奖补、发放保洁员补助等，不得挪作他用。

“所收取垃圾处理费的使用，紧贴群众需求，听取群众意见，村监委全程监督，各村定期公示收缴使用情况，接受群众监督。省里开发了规范约束村级小微权力的‘互联网+监督’平台，村民登录即可查看村里资金使用的每一笔往来账目。”湘潭县农村人居环境整治工作领导小组办公室主任刘新玉介绍，每年3月，乡镇财政所、乡镇农村人居环境整治管理机构都会对上年度村级垃圾处理费收缴使用情况进行审计，发现问题及时督促整改，乡镇纪委也会对违规使用资金情况跟进核查，对涉及人员严肃查处。

“乡亲们既是付费者，也是监督员。收支账本亮堂，付费制才能可持续。”刘新玉说。

今年3月，湘潭县出台2021年推广完善农村生活垃圾处理付费服务机制行动方案，明确“各村是建立推广农村生活垃圾治理付费服务机制的责任主体，负责农村生活垃圾治理付费服务具体工作”“各村要不断完善村级公益事业建设一事一议财政奖补机制，调动村民参与探索建立生活垃圾治理付费服务机制的积极性”。

如今在湘潭县，320个行政村全部实施农村生活垃圾处理付费制度，覆盖率达100%。黄加兵介绍，一方面，湘潭县将付费制实施情况纳入对乡镇季度考评和年度绩效考核重要内容；另一方面，与下拨经费挂钩，县财政每年安排700万元以奖代补专项资金到乡镇，具体由乡镇按收缴进度等对村进行奖补，以调动村级积极性。

在不久前的湘潭县换届选举中，陈赞当选为副县长，分管农业农村等工作。“在下一阶段的农村人居环境整治中，我们将不断完善制度机制，始终按照‘村民的事村民议、村民的事村民定’的思路推动付费制实施，更好地调动和发挥群众主体作用。”他说。

“过去，村主干道经常有生活垃圾要清扫，如今垃圾少了，大部分时间用来清扫落叶；过去，一些村民房前屋后垃圾不少，如今家家户户门前配备了统一的垃圾桶，村民自觉做好分类。”被聘为梅林桥村专职保洁员的姜春元切身感受到乡亲们的环保观念之变。

截至目前，湘潭县17个乡镇全部建起垃圾中转站，配备垃圾收集转运车1120余辆（台），垃圾箱（桶）112万余个，320个行政村专职保洁员增至3100多名，全县环卫基础设施得到完善，环卫力量得到加强。

金秋十月，梅林桥村湘莲丰收，一个个莲蓬结出饱满的莲子，吸引一拨又一拨游客。刘铁光打开一颗莲子放入口中，甜中带苦，苦后回甘，“就像付费制，探索的过程难免有点苦，但带来的是乡村环境更美了，乡亲们的日子更甜了。”

没有聘用专职保洁员，乌石镇双庙村保洁模式不同一般：每个村民小组聘请1名热心村民担任义务保洁员，每月给予一定补助，由其负责公共区域的环境清洁。

转运模式也不同：多数村庄通过购买社会服务的形式，委托乡镇聘请第三方公司将村里收集的生活垃圾运至镇垃圾中

转站，双庙村则采用聘用制，聘请村里的一名拖拉机手专职负责生活垃圾转运。

双庙村党总支书记欧阳其明道出原因：双庙村面积不大，住户比较集中，保洁工作相对容易；由义务保洁员分区区域清洁的做法在村里已实施多年，效果不错，还能节约开支；一条县道从村口直接通到镇中心，路程仅约6公里，村里决定聘请拖拉机手负责垃圾转运。

“村民参与全过程决策，聘请的拖拉机手是村民从村里的4位竞聘者中投票产生的，每月4500元工资也是村民开会议定的。”欧阳其明说，“农村人居环境整治理事会召集村民小组长、党员、热心村民等开会商议，大家各抒己见，最后择善而从。”

“每个村情况不同，农村生活垃圾处理付费服务模式不能‘一刀切’，必须结合实际。”刘新玉介绍，湘潭县在加强督导、考核的基础上，充分考虑各乡镇、村的差异性，把付费制实施的主动权交给各村，由它们根据人口规模、自然环境和经济社会条件，建立适宜当地的农村生活垃圾处理付费服务模式，有序推进农村生活垃圾治理；乡镇为所辖行政村提供政策、业务指导，完善财政补贴、农户付费合理分担机制。

保洁方式灵活，付费标准也有差异。考虑村级集体经济状况、农户承受能力、农村生活垃圾处理成本等因素，湘潭县农村生活垃圾处理付费指导标准为每户每年60至100元，具体付费标准由各村运用“一事一议”民主决策机制和“四议两公开”制度自行确定，同时明确对低保户、残疾人等群体及长期在外务工家庭，由各村自行决定减收或免收相关费用。

不同于不少村庄每户每年收取60元，双庙村生活垃圾处理费按照每户每年100元的标准收取。欧阳其明介绍：“这些年乌石镇发展红色旅游，带动我们村乡村旅游发展，人流客流不断增加，保洁设施配备维护、美丽乡村建设水平等都需同步提升，资金需求量大。”

“经村民代表会议讨论、投票，我们通过了这一收费标准。”双庙村村民陈新华说，“村里环境越来越好，乡村旅游发展起来，我们也是受益人。”

今年3月，湘潭县出台2021年推广完善农村生活垃圾处理付费服务机制行动方案，明确“各村是建立推广农村生活垃圾治理付费服务机制的责任主体，负责农村生活垃圾治理付费服务具体工作”“各村要不断完善村级公益事业建设一事一议财政奖补机制，调动村民参与探索建立生活垃圾治理付费服务机制的积极性”。

如今在湘潭县，320个行政村全部实施农村生活垃圾处理付费制度，覆盖率达100%。黄加兵介绍，一方面，湘潭县将付费制实施情况纳入对乡镇季度考评和年度绩效考核重要内容；另一方面，与下拨经费挂钩，县财政每年安排700万元以奖代补专项资金到乡镇，具体由乡镇按收缴进度等对村进行奖补，以调动村级积极性。

在不久前的湘潭县换届选举中，陈赞当选为副县长，分管农业农村等工作。“在下一阶段的农村人居环境整治中，我们将不断完善制度机制，始终按照‘村民的事村民议、村民的事村民定’的思路推动付费制实施，更好地调动和发挥群众主体作用。”他说。

“过去，村主干道经常有生活垃圾要清扫，如今垃圾少了，大部分时间用来清扫落叶；过去，一些村民房前屋后垃圾不少，如今家家户户门前配备了统一的垃圾桶，村民自觉做好分类。”被聘为梅林桥村专职保洁员的姜春元切身感受到乡亲们的环保观念之变。

截至目前，湘潭县17个乡镇全部建起垃圾中转站，配备垃圾收集转运车1120余辆（台），垃圾箱（桶）112万余个，320个行政村专职保洁员增至3100多名，全县环卫基础设施得到完善，环卫力量得到加强。

金秋十月，梅林桥村湘莲丰收，一个个莲蓬结出饱满的莲子，吸引一拨又一拨游客。刘铁光打开一颗莲子放入口中，甜中带苦，苦后回甘，“就像付费制，探索的过程难免有点苦，但带来的是乡村环境更美了，乡亲们的日子更甜了。”

**因地制宜**  
各村根据人口规模、自然环境和经济社会条件，建立适宜当地的生活垃圾处理付费服务模式

没有聘用专职保洁员，乌石镇双庙村保洁模式不同一般：每个村民小组聘请1名热心村民担任义务保洁员，每月给予一定补助，由其负责公共区域的环境清洁。

转运模式也不同：多数村庄通过购买社会服务的形式，委托乡镇聘请第三方公司将村里收集的生活垃圾运至镇垃圾中



图⑤：湘潭县农村人居环境整治成效显著。