

关于通过政府购买服务方式 推动农村环境治理思考与建议 ——以贵阳市红枫湖沿湖村寨生活垃圾治理为例

贾小梅 赵源坤 于 奇

(环境保护部环境发展中心, 北京 100029)

[摘要] 各级政府作为农村环保基础设施的提供者, 往往存在运行成本高、效率低的问题, 不符合政府职能转变所追求的目标。近年来, 贵阳市在实施红枫湖沿湖村寨环境综合整治的过程中, 探索采用政府购买服务的方式, 推进饮用水水源地周边农村生活垃圾治理, 推动农村生活垃圾治理设施和治理体系长期有效运转, 取得了显著成效。本文总结了贵阳市红枫湖沿湖村寨生活垃圾治理的经验和问题, 并提出对策建议, 为其它地区以政府购买服务推进农村生活垃圾治理提供借鉴。

[关键词] 政府购买服务; 农村; 生活垃圾治理; 建议

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)02-0011-03

自2008年国家实施“以奖促治”政策, 开展农村环境综合整治以来, 每年投入大量财政资金用于农村环境基础设施建设, 整治后的村庄环境面貌明显改善。《全国农村环境综合整治“十三五”规划》明确, “十三五”期间“好水”周边的农村环境综合整治是当前环境整治的重点, 是改善水环境质量的重要措施之一。水源地周边农村突出环境问题主要是生活垃圾污水污染, 针对这一问题, 以往采取的由政府部门统一实施污水治理、垃圾收集模式, 由于人员、经费、管理、监督等问题, 整治效果难以稳定达标。党的十八届三中全会《决定》指出, 推广政府购买公共服务, 凡是事务性管理服务, 原则上都应引入竞争机制。国务院办公厅《关于政府向社会力量购买公共服务的指导意见》明确指出, 到2020年全国基本建立比较完善的政府购买公共服务制度。

近年来, 贵州省清镇市红枫湖沿湖村寨积极探索采用政府购买服务推进水源地周边农村生活垃圾治理, 推动农村生活垃圾治理设施稳定运行和治理体系有效运转, 改善沿湖村寨人居环境质量, 助力沿湖区域乡村旅游经济的发展, 其经验和问题值得参考和借鉴。

1 红枫湖及沿湖村寨基本情况

红枫湖位于贵州省贵阳市清镇市、平坝县和安顺市西秀区境内, 该湖于1960年建成, 坝高52.5m, 是贵州最大的高原人工湖泊之一, 正常水位海拔1240m时,

湖泊水面面积57.2km², 湖岸线长143km。红枫湖一、二级饮用水水源保护区及最高水位1km范围内常住人口42000多人, 年产生活垃圾约1.3万多吨。为加强红枫湖的饮用水水源保护, 建立健全红枫湖生态环境保护长效机制, 有效解决红枫湖水域周边村寨生活垃圾清扫、收集、处理问题, 防止周边农村生活垃圾入湖, 提高群众的环境保护意识, 自觉保护饮用水安全。清镇市2016年采用政府购买服务方式实施沿湖村寨农村环境综合整治项目, 项目实施区域涉及沿湖2个镇的23个行政村, 176个村民组。

2 项目推进的过程及成效

2.1 筛选专业公司提前介入, 提高项目专业化水平

项目采取公开招标的方式实施。为加快项目的实施, 通过比选, 项目前期选定一家专业公司提前介入, 开展相关工作。

2.2 完善考核标准和监督体系, 强化对第三方机构服务质量的监管

为明确第三方专业公司提供的服务质量要求, 制定了《清镇市红枫湖周边环境清洁卫生作业质量标准(试行)》; 为明确责任及目标, 制定了《清镇市红枫湖水域周边农村环境综合整治服务采购项目环境清洁卫生考核办法(试行)》等。

2.3 公开招标本地志愿者, 充分调动沿湖区域村民参与治理的积极性

作者简介: 贾小梅, 硕士, 工程师, 研究方向为农村与农业环境保护

引用文献格式: 贾小梅 等. 关于通过政府购买服务方式推动农村环境治理思考与建议 [J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(2): 11-13.

确保第三方专业公司服务无死角,清镇市成立了第三方监督机构,公开向社会招募志愿监督员和志愿巡查员,定期或不定期到负责监督地段开展监督和巡查工作。建立监督巡查微信群,对发现的问题用手机拍照后及时通过微信发布到“红枫湖周边生活垃圾第三方监督群”,红枫湖生态联合会派专人负责对信息进行收集、处理,及时通知第三方专业公司及相关单位进行整改。第三方监督机构监督员和巡查员除履行工作职责外,并担任义务宣传员,对监督或巡查时发现的乱丢乱倒等威胁饮用水水源地生态环境的人,及时进行劝导,宣讲饮用水水源地保护的知识,让全社会自觉保护生态环境,保护饮用水水源。

通过聘请第三方监督机构进行监督考核,红枫湖水域周边农村生活垃圾清运、道路清扫保洁已经常态化开展,交通主干道、村庄周边及沿湖区域已能保持干净卫生,第三方专业公司对存在的问题能及时处理。保护区内村民的环保意识逐渐提高,也自觉地维护环境卫生,红枫湖周边村寨的村容村貌大幅度改变。

3 项目实施过程中存在的问题

通过政府购买服务实施红枫湖垃圾收集处置,将由政府承担的服务逐步转移或委托给相应的社会组织承担,使政府逐渐从公益服务的提供者转变为保证者,从直接拥有和管理转变为制度规划和监督评估,从而形成政府主导、社会参与、群众受益的社会事业可持续发展模式。但整个项目实践过程中依然存在诸多问题:

一是地方政府对政府购买服务理念 and 认识滞后。一方面长期以来政府垄断供给公共服务的观念短期难以逾越,另一方面政府部门中相当一部分人对这一制度还比较陌生,对购买的内涵、购买什么、怎么购买、如何监管和评估、购买中可能出现的风险等问题缺乏认识,直接影响了政府购买服务制度的推进^[1]。

二是缺少指导地方政府实施购买服务的操作指南。各地在政府购买服务操作流程上,存在一定程度的随意性。对项目的设定及招标评估等,缺乏科学合理界定;对承接项目的社会组织选择上,存在比较明显的倾向性。在程序上,购买公共服务的资金预算不公开,缺少规范流程或程序,资金信息不公开,公开竞争未成为一般原则,监督管理机制不明确。

三是缺少对参与政府购买服务的社会组织的规范管理。目前政府部门在选择农村环境治理领域社会组织时存在信息不全面,可供政府选择的专业化社会组织有限,同时社会组织也存在人员少,缺乏专业人才、经营管理人员,缺乏开拓性、灵活性和创新精神等问题^[2]。

4 对策建议

4.1 建立健全政府购买社会组织服务制度,为政府购买服务提供政策与法律保障

制度的建立和完善,是政府依法行政的前提。要建立以项目为导向的政府购买服务长效机制,将购买社会组织公共服务的资金列入政府预算,强化政府信息公开制度,保证政府购买服务公平、公正和透明。

4.2 完善政府购买服务机制,保障契约透明度

为规范政府购买行为,应逐步建立政府购买服务的项目立项、经费预算、信息发布、招标方式、项目管理、绩效评估等长效配套机制,将购买、委托、评估、认证、问责等诸环节纳入相应的法定程序,为社会组织提供制度化的渠道,为“购买服务”纳入公共财政体制提供政策依据和切实保证。建立以项目为导向的契约化管理模式,以契约明确双方的权力和义务,并按契约履行各自的权力和义务。委托第三方专业机构,对社会组织在政府和社会资本合作前资质审核,合作中跟踪调查,合作完成后社会绩效评估,形成优胜劣汰的公平竞争激励机制。同时创新社会监管机制,建立与信息披露制度、财税扶持政策相适应的社会监督体系,将群众监督、舆论监督与社会参与、新闻媒体、法律手段等有机结合起来,对政府行政行为实施有效监督。

4.3 提升社会组织的能力,为政府购买服务创造条件

实施政府购买服务,必然涉及到谁来提供服务的问题。而社会组织只有不断提升能力和影响力,才能真正成为政府职能部门可以信赖和托付的伙伴。因此,社会组织首先要找准自身的角色定位,确定自身的独立性、自主性和代表性,确保非营利性和社会公信力;要不断完善自身能力建设和内部治理机制,提升服务能力、创新能力和社会互动能力,充分发挥功能作用,确保委托服务项目顺利实施;要提升核心竞争力,重视人才的培养,加快工作人员专业化、职业化进程,以满足不断发展、变化的公共服务需求。

5 研究小结

自2008年国家实施“以奖促治”政策推进开展农村环境综合整治以来,每年投入大量财政资金用于农村环境基础设施建设,整治后的村庄环境面貌明显改善。《全国农村环境综合整治“十三五”规划》明确,“十三五”期间“好水”周边的农村环境综合整治是当前环境整治的重点,是改善水环境质量的重要措施之一。水源地周边农村突出环境问题主要是生活垃圾污水污染,针对这一问题,以往采取的由政府部门统一实施污水处理、垃圾收集模式,由于人员、经费、管理、监督

等问题, 整治效果难以稳定达标。党的十八届三中全会《决定》指出, 推广政府购买公共服务, 凡是事务性管理服务, 原则上都应引入竞争机制。国务院办公厅《关于政府向社会力量购买公共服务的指导意见》明确指出, 到 2020 年全国基本建立比较完善的政府购买公共服务制度。

各级政府作为农村环保基础设施的提供者, 存在运行成本高、效率低的问题, 不符合政府职能转变所追求的目标。近年来, 贵阳市在实施红枫湖沿湖村寨环境综合整治的过程中, 探索采用政府购买服务的方式, 推进饮用水水源地周边农村生活垃圾治理, 推动农村生活垃圾治理设施和治理体系长期有效运转, 取得了显著成效并助力沿湖区域乡村旅游经济的发展, 其经验和问题值得参考和借鉴。

本文在总结贵阳市红枫湖沿湖村寨生活垃圾治理的经验和问题基础上提出以下相应的对策建议, 以期为其它地区以政府购买服务推进农村生活垃圾治理提供借鉴。研究指出, 通过政府购买服务实施红枫湖垃圾收集处置, 将由政府承担的服务逐步转移或委托给相应的社会组织承担, 使政府逐渐从公益服务的提供者转变为保证者, 从直接拥有和管理转变为制度规划和监督评估, 从而形成政府主导、社会参与、群众受益的社会事业可持续发展模式。但整个项目实践过程中依然存在诸多问题: 一是地方政府对政府购买服务理念 and 认识滞后; 二是缺少指导地方政府实施购买服务的操作指南; 三是缺少对参与政府购买服务的社会组织的规范管理。为此本研究建议: 第一, 建立健全政府购买社会组织服务制

度, 为政府购买服务提供政策与法律保障; 第二, 完善政府购买服务机制, 保障契约透明度; 第三, 提升社会组织的能力, 为政府购买服务创造条件。

参考文献:

- [1] 王俊超. 福建省地方政府购买社会组织公共服务困境研究—以泉州为例 [J]. 武夷学院学报, 2017(8): 15-20.
- [2] 张国磊, 张文新. 基层政府购买农村环境治理服务的对策 [J]. 现代经济探讨, 2017(4): 43-47.
- [3] 胡智锋, 叶红玉, 孔令为, 王睿. 农村生活污水治理设施运营管理对策研究 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(1): 38-40.
- [4] 王波, 王夏晖. 我国农村环境“短板”根源剖析 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(2): 93-97.
- [5] 熊媛. 农村垃圾分类和末端处置调查研究 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(2): 128-130.
- [6] 陈颖, 梁雪菲, 吴娜伟, 黄迪. 农村环保监管体制改革与机制创新研究初探 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(3): 25-29.
- [7] 张宇, 朱立志. 农业农村生态环境治理—以浙江实践为例 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(3): 143-147.
- [8] 崔霞, 孔令为, 韦彦斐, 许明海, 胡智锋, 等. 浙江省农村生活污水减排核查技术规范初稿的研究 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(3): 159-164.
- [9] 张晓丽, 白煜, 贾蕾, 路国彬. 浅谈改善农村人居环境 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(4): 60-62.
- [10] 李三中, 李远关于有效开展农村环境连片整治浅论 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(4): 193-195.
- [11] 王波, 王夏晖, 郑利杰. 我国农村生活垃圾处理产业发展路径探析 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(5): 37-41.
- [12] 贾小梅, 彭欣然, 杜静. 我国农村环境保护现状及对策研究 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(5): 42-44.
- [13] 罗德伟. 西藏地区农村环境保护存在问题及对策 [J]. 环境与可持续发展, 2016, 41(5): 198-201.
- [14] 莫欣岳, 李欢, 张镭, 潘峰. 新时期我国农村生态环境问题研究 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(1): 47-49.
- [15] 马涛, 陈颖, 吴娜伟. 农村环境综合整治生活污水处理现状与对策研究 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(4): 26-29.
- [16] 严泽心, 卫劭华. 湖南省农村垃圾问题治理现状调查研究 [J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(4): 187-189.

Thoughts and Suggestions on Promoting Rural Environmental Governance Through Government Purchase Service: Guiyang City Hongfeng Lake Village garbage Treatment for Example

JIA Xiaomei ZHAO Yuankun YU Qi

(Environmental Development Centre of MEP, Beijing 100029)

Abstract: As a provider for basic rural environmental infrastructure, local government exists problems with high operation cost and low efficacy, which is not the target as government pursued. Recent years, during the process of Integrated Rural Environment Management in villages of Hongfeng Lake, Guiyang city seeks a method with government purchase service, which promoting living garbage treatment of villages of drinking water sources protection and promoting long-term effective operation of rural living garbage treatment facilities and systems, and it makes a huge impact. This paper summaries the experiences and problems of living garbage treatment in villages of Hongfeng Lake, Guiyang City, and this paper will give relevant suggestions to provide references for other areas, such as government purchase service to improve rural living garbage treatment.

Keywords: government purchase service; rural; living garbage treatment; suggestions