

# 广西推进农村“厕所革命”的现实基础、主要困难和对策建议

文/钟格梅（广西疾病预防控制中心环境卫生与地方病防制所所长，主任医师）

农村地区肠道传染病80%是由粪便污染和饮水不洁引起，其中与粪便有关的传染病达30多种。农村卫生改厕是以除害防病为主要目标，组织动员农户改造、建设和使用卫生厕所，目的在于管好粪便，防止粪便对周围环境及水源造成污染。它是卫生工作中防控肠道传染病、寄生虫病发生和流行的有效途径，是广大农民群众移风易俗、提高健康水平的行为革命，也是综合治理农村环境卫生的一项治本措施。

## 一、广西农村改厕概况及取得的主要成就

### （一）总体发展概况

新中国成立以来，特别是1995年后，广西各级党委、人民政府非常重视农村改厕工作，为有效控制和降低肠道传染病、寄生虫病的发病率做出重要贡献。2001年，印发了《自治区人民政府关于进一步加强农村改厕工作的通知》（桂政发〔2001〕24号），从2001年起，每年从财政预算中安排800万元~1000万元，大力扶持农村改厕工作。2004年3月7日，在全区卫生工作会议上，自治区人民政府、原自治区卫生厅分别与各市、县人民政府、卫生局签订了在全区范围内建造40.55万座农村卫生厕所的“目标管理责任书”，为确保改厕质量和完成改厕任务，自治区举办了多期农村改厕技术培训班；同年6月，在全区爱卫办主任工作会议上，自治区爱卫办提出要在全区下拨到各地农村改厕资金到位情况进行调查，以加强对各地改厕资金使用的监督管理；9月，在桂林召开了“全区农村改厕暨创卫工作现场会”，时任自治区人民政府副主席刘新文明确提出：“从2005年开始，农村改厕工作以项目运作的方式，结合卫生村的创建，以一村一村的整片改厕方式推进。通过改厕，带动整个村、屯的环境建设，达到卫生村的标准，彻底改善人居环境。”此后，加上中央财政自2004年开始，每年以转移支付方式对广西农村卫生改厕工作进行补助，至2013年共投入3.5亿元，同期广西自治区财政投入近2亿元，共投入了5.5亿元资金用于支持农户建设无害化卫生厕所，加上市、县级财政投



**2001年**  
《自治区人民政府关于进一步加强农村改厕工作的通知》  
(桂政发〔2001〕24号)

每年从财政预算中安排  
**800万元~1000万元**  
大力扶持农村改厕工作

**2004年3月**  
目标管理责任书

全区范围内建造**40.55万座**  
农村卫生厕所

**2004年6月**  
全区爱卫办主任  
工作会议

对农村改厕资金到位  
情况进行调查  
加强对各地改厕资金  
使用的监督管理

**2004年9月**  
全区农村改厕暨创卫  
工作现场会

提出从2005年开始  
农村改厕工作以项目运  
作的方式,结合卫生村  
的创建,以一村一村的  
整片改厕方式推进



至2013年,共投入了5.5  
亿元资金用于支持农户建  
设无害化卫生厕所,加上  
市、县级财政投入,以及  
集体和个人资金投入等,  
使广西农村户厕卫生状况  
得到很大改善

**自2005年开始**  
创新工作机制

结合卫生村镇创建工  
作,以整村推进方式在  
肠道传染病高发、多发  
地区,在建设社会主义  
新农村试点地区实行项  
目管理新模式

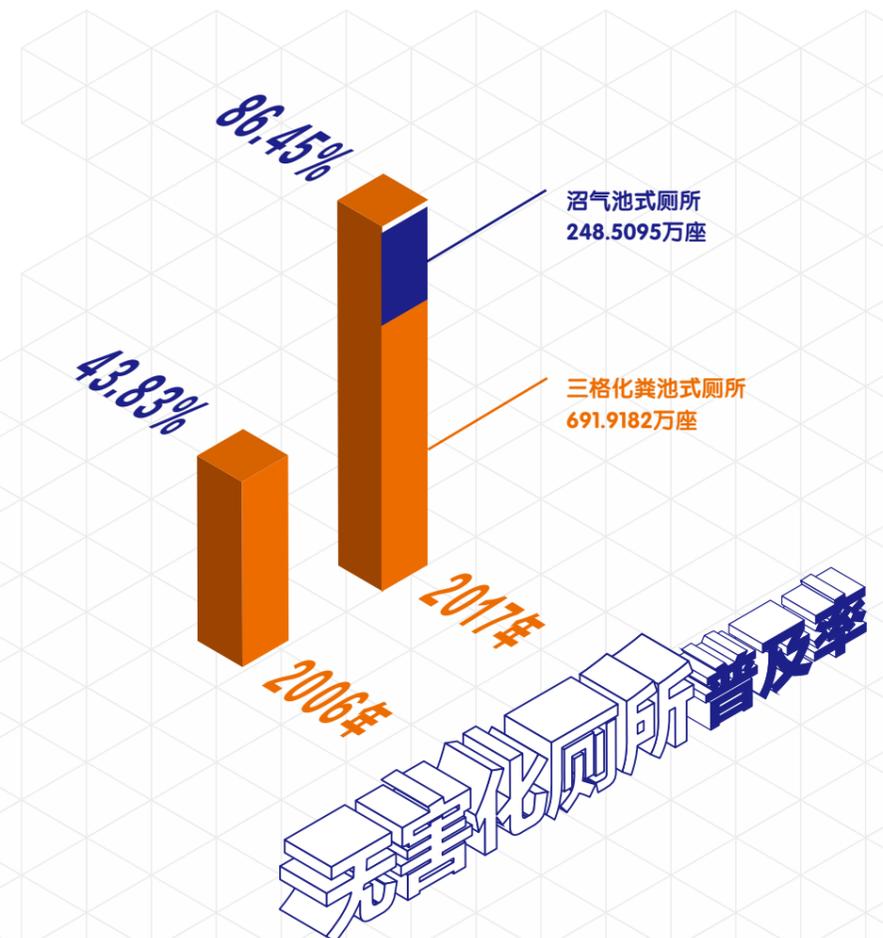
当年即实现了“有投入、  
有产出、见效益”,此后  
逐年推进

**自2009年开始**

国家农村改厕由中央补  
助地方公共卫生项目转  
变为国家重大公共卫生  
服务均等化项目,正式  
列入医药卫生体制改革  
重点工作范畴

加快了广西农村改厕进  
程,使广西农村无害化卫  
生厕所普及率逐年上升

入,以及集体和个人资金投入等,使广西农村户厕卫生状况得到很大改善。重要的是,广西农村改厕工作从卫生防病的角度,自2005年开始创新工作机制,结合卫生村镇创建工作,以整村推进方式在肠道传染病高发、多发地区,在建设社会主义新农村试点地区实行项目管理新模式,当年即实现了“有投入、有产出、见效益”,此后逐年推进。自2009年开始,国家农村改厕由中央补助地方公共卫生项目转变为国家重大公共卫生服务均等化项目,正式列入医药卫生体制改革重点工作范畴,这一举措加快了广西农村改厕进程,使广西农村无害化卫生厕所普及率逐年上升,广西农村无害化卫生厕所普及率从2006年的43.83%上升到2017年的86.45%,提高了42.62个百分点。其中,农村无害化卫生厕所主要类型是三格化粪池式厕所和沼气池式厕所,分别有691.9182万座和248.5095万座,分别占无害化卫生厕所的71.17%和25.56%,两者占广西无害化卫生厕所的96.73%。





## （二）取得的主要成就

### 1. 卫生厕所普及率逐年提高，成为西部地区首个越过全国平均水平的省（区）

农村改厕是关系农村卫生和农民健康的一件大事。从2005年开始，广西农村改厕实行项目管理，改厕工作步入了科学化、规范化的轨道。为了加快农村改厕进程，改善农村环境卫生，提高农民健康水平，广西各级爱卫会积极申报与实施国家六项重大公共卫生服务项目之一的农村改厕项目。2009—2011年，广西申报中央改厕项目专项资金2.042亿，建造47.3万座农村无害化卫生户厕，加上自治区本级改厕项目2.4万座，共完成49.7万座无害化卫生户厕的建设任务，完成率为105%，属于全国超额完成项目任务的10个省（区）之一。

此外，为配合自治区党委、自治区人民政府的“美丽广西·清洁乡村”活动，利用中央农村改厕项目，在全区14个市77个县区大力开展“卫生厕所进万家行动”，广西农村卫生厕所普及率从2008年底（医改前）的49.17%增至2013年的78.40%，5年间增长了29.23个百分点，是广西历史以来增速最快的时段，是西部地区首个越过全国平均水平的省（区）。

### 2. 农村改厕经验获得肯定，工作经验在全国会议进行交流推广

2008年、2010年、2012年，广西的农村改厕工作先后3次被自治区评为全区“亮点工作”之一，同时也总结出一套适合本地、对全国有借鉴的、起示范作用的做法和经验，培养了一大批区、市、县改厕技术骨干，健全了三级网络，为今后改厕工作打下了良好基础。2014年10月16—18日，广西在全国农村改厕现场工作推进会上做了经验介绍，先进做法得到推广。通

过在农村建造及使用卫生厕所，大部分改厕项目村的村容村貌得到有效改善，促进了农民卫生行为和习惯的养成，推动了农村精神文明建设和新农村建设。

2009—2010年连续两年，全国爱卫办分别派出2批9位国家级专家，对广西实施的中央改厕项目进行考评验收。国检组通过深入南宁市（西乡塘区、横县）、北海市海城区和钦州市钦南区等3市4个县区的10个项目村屯90多户农户家察看现场，访谈村民、村干、改厕技术员和乡镇干部，查阅改厕项目原始档案后，对执行项目的能力与成效给予了高度的评价。

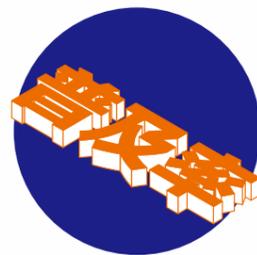
### 3. 社会效益和经济效益显著

开展农村改厕，有社会效益和经济效益。社会效益主要体现在使用卫生厕所后，对粪便进行管理，减少对水源和环境的污染，从而减少粪便污染带来的疾病，提高了农民的健康水平。农村家庭的改厕，改善了人居环境，居民们养成良好的如厕习惯，健康行为得到促进，同时提高了生活质量，农村居民健康知识知晓率、个人卫生行为形成率和文明卫生素质明显提高。有调查显示，群众满意率达94%以上，农村改厕取得了良好的社会效益。经济效益方面，一是农村居民减少了疾病，节省了看病的费用；二是环境改善以后，促进经营投资，间接促进经济的发展。根据广西壮族自治区疾病预防控制中心统计显示：全区肠道传染病发病率逐年下降，伤寒、副伤寒从2005年的5.87/10万，下降到2017年的2.31/10万，下降了60.65%；甲型肝炎从2005年的3.80/10万，下降到2017年的1.48/10万，下降了61.05%；细菌性痢疾从2005年的32.23/10万，下降到2017年的4.32/10万，下降了86.60%。

## 二、广西推进农村“厕所革命”存在的主要问题

### (一) 农村无害化卫生厕所普及率有待提高

2017年广西疾病预防控制中心在全区抽取29个有代表性的县(市、区)、580个行政村进行监测,结果显示:监测地区(村)无害化卫生厕所普及率为82.89%(较2017年广西农村改厕年报无害化卫生厕所86.45%的普及率仅低3.56个百分点)。因此,仍有相当比例的农户使用非无害化卫生厕所,极易导致周围环境和饮用水水源受到粪便污染。



### (二) 农村改厕质量还不高

部分已经建成的卫生厕所由于各种原因,质量不高,在一定程度上影响了粪便无害化处理效果。主要原因是:基层对建造无害化卫生厕所的重要性认识不足,缺乏培训经费,对基层施工人员的培训不到位,或者由于建厕的管理机构缺人、缺交通工具、缺业务经费,难以经常深入乡镇、村屯到第一线检查督导工作,等等。



### (三) 当前改厕的难度进一步增大

经过这些年的农村改厕,经济基础较好、有能力建新房、群众卫生意识较强的地区以及农户,基本上已经完成了新屋建厕和旧厕改建工作。现在尚未改厕的多是经济条件差、无能力建新房、自然灾害频发、生活困难的地区和农户,因此加大了当前农村改厕工作的难度。



### (四) 改厕资金不足将影响“厕所革命”推进

农村改厕不能单靠某一方的力量,如农民自筹或县级财政配套,政府作为“厕所革命”的号召者,应该扮演改厕资金最重要的提供者。但事实上,以建造三格化粪池为例,建造一座三格化粪池卫生厕所,需要投入3000元人民币,但根据以往中央或自治区对农村改厕项目的补助额度,建造一座无害化卫生厕所仅补助600元左右,政府补助改厕的资金并不充裕。部分经济水平较差的村庄在改厕工作开展中难度较大,较之经济水平较高的村庄差异较为明显,对于刚刚能够满足温饱问题的农民而言,拿钱去改厕是不情愿的。



### (五) 农村改厕宣传不到位,农民有抵触心理

改厕作为一项惠民工程,应该得到广大农民的支持。广西疾控中心有关专家2017年在部分地区调研结果显示:很多农民对于改厕的好处并不了解,认为改厕是一项劳神劳力的“面子工程”,远不如修桥铺路等带来的效益显著,仍愿意使用原有的非卫生厕所。这种抵触心理在一定程度上反映了政府部门对改厕宣传的不到位,很多农户对于改厕的重要性和社会影响认知不足,加之受到传统观念和生活习惯的影响,很多农户并不愿意改厕,这种现象在广西乃至全国仍普遍存在,如很多农户为了便于取粪给农作物施肥,不愿意改厕,仍然倾向于使用露天厕所。改厕不仅仅是一个改变器物(传统厕所)的过程,更是一种转变思想、更新理念的过程。如果宣传不到位,就无法让人了解“厕所革命”的初衷,继而无法宣传卫生防病和环保等相关知识,达到建设美丽乡村的目标。若政府强行改厕,势必引起农户们不满,影响政府的公信力。



### 规划

### (六) 农村改厕规划不到位,缺乏远见

从长远来看,农村改厕是为了更好地促进美丽乡村的建设。但目前实施的农村改厕出现了规划不到位的问题,主要包括忽视了当前农村实际情况,如城镇化发展加速,农村人口减少,而部分地区政府却大力推广所谓的能源项目建造沼气池厕所,过后由于粪量不足不能产生能源(沼气),更缺少维护而废弃。更重要的是,沼气式卫生户厕多建在院外,距离农户居室较远,使用不方便,并且沼气池大多紧靠着猪圈建造,起不到卫生防病的作用,反而增加了人畜接触的机会,不利于人畜共患传染病的预防控制。因此,农村卫生改厕应围绕着美丽乡村建设而进行合理规划。

### (七) 缺乏激励机制,乡(镇)以下基层干部的改厕积极性普遍不高

各市、县政府领导重视农村改厕工作,许多地方的农户特别是有在外地打工经历的农户,一般都有强烈的改厕愿望和积极性。但由于长期以来,农村改厕缺乏与实施项目有关的保障措施,特别是未与各级政府官员的绩效考核、评价、晋升、奖惩挂钩;项目组织者与实施项目的镇乡、村屯的信息沟通不对称、不完善、不及时;负责农村改厕工程建设和质量控制的镇乡、村屯干部和基层人员经常走村串寨,工作辛苦、待遇较低;进村入户指导检查工作缺乏交通工具、误工误餐没有任何补助。因此在“农村改厕早与晚、多与少、普及率高与低、成效好与坏,改与不改”都一样的格局下,一些地区认真抓落实的积极性受到影响,致使卫生户厕普及率长期滞后,拖了全市乃至全区的后腿。



### 效率

### (八) 未引入市场机制,农村改厕效率低下

当前政府外包服务已经非常普遍,改厕也应该引入市场机制进行服务外包。但是,目前农村地区的改厕基本没有引入市场机制,一方面,地方政府部门负责改厕的同志没有接受相关培训,技术水平低;另一方面,受门槛限制,相关有技术的企业没有资格参与竞争、承包项目工程,导致改厕主要由政府部门负责,致使改厕效率低下,甚至难以推进。

### 三、推进农村“厕所革命”的对策和建议

#### （一）积极落实习近平总书记重要指示精神，在全区范围内来一场“厕所革命”

目前，自治区党委、自治区人民政府已将农村改厕工作纳入自治区“美丽广西”乡村建设活动的重要内容，但仍需加大力度，切实落实习近平总书记关于“让农村群众用上卫生的厕所，基本公共服务要更多向农村倾斜，向老少边穷地区倾斜”的指示，在全区范围内来一场“厕所革命”。

#### （二）在“美丽广西”乡村建设活动中建立各级党委、政府主导的农村改厕工作新机制

建议建立由各级住建部门牵头，卫生计生、发改、财政、水利等部门配合的农村改厕工作新机制。狠抓“网底”（村屯）长效建改机制的建立和健全。在组织改厕的工程建设方面，把工作重点放在镇政府、改厕专干和驻村指导员的项目管理责任制的落实上。着力抓村屯改厕技术指导员的培养、选拔；着力抓村屯改厕“示范户”的培育、示范、带动作用发挥，确保以点带面、整村推进。

#### （三）狠抓农村无害化卫生厕所的建改质量

为了切实从源头上切断肠道传染病、寄生虫病的传播途径，减少人畜共患病例的发生，要求无论新建或改造卫生户厕，都必须坚持建改成无害化卫生厕所。要特别注重地下化粪池部分设计、建造和粪便无害化处理结构的重要性。既要因地制宜，选择当地农民欢迎的卫生户厕类型，又要大力推行室内、院内无害化卫生户厕；不允许改厕项目范围内的户厕建在猪圈畜栏内、水源、鱼塘边。

#### （四）建立有效激励机制，调动基层改厕人员工作积极性

结合广西实际，制订管用、能管住、管好的措施，充分发挥市一级管理部门的组织协调作用。建立有效的激励机制，切实调动乡镇干部的改厕积极性。

#### （五）加强农村卫生改厕资金的筹集和使用

改厕资金的筹措比例要根据不同地区的经济状况划定，对于经济发达的地区，改厕资金主要依靠个人筹集；对于经济欠发达地区，主要由政府财政拨款（政府要积极争取国家重大公共卫生扶持资金），集体筹措部分资金，减小个人出资比例。同时，发展非政府组织，充分吸引并壮大社会力量筹集改厕资金，增加社会力量的出资比例。此外，为了保证改厕资金的合理利用，政府要通过电子政务对改厕进程定期公布，公民和其他社会力量要对改厕资金的使用情况进行监督，防止改厕资金被贪污或挪用。

#### （六）做好农村改厕宣传工作

政府部门要采用农民喜闻乐见的方式，宣传农村改厕的目的、卫生防病意义以及卫生厕所的优点，摒弃广大农民传统的不卫生习惯和习俗，树立正确的生活方式。通过改厕成功的案例鼓励农民改厕，培养农民健康文明的生活习惯，帮助他们树立崇尚绿色、环保、可持续发展的环境意识。同时，要联合公民社会的力量，发挥非政府组织、志愿者在改厕宣传工作中的作用。通过多途径提高农民的卫生知识水平，使其积极配合改厕工作的开展。

#### （七）做好规划，因地制宜地推进农村改厕工作

各地区城镇化和经济发展水平、农民生活和生产方式、人口密度、风俗人情等因素差异较大。因此，在农村改厕过程中坚持因地制宜的原则，综合考虑各地政府和农民的财力、自然环境、风土人情、生活水平以及卫生防病效果等各方面因素，做好农村改厕规划，选择合理的卫生厕所类型，以实现本地区经济、社会、卫生和环境的共同发展。

#### （八）市场机制与优惠政策并举

首先，政府要下放权力给市场，采用竞标的方式筛选优质供应商和队伍，利用市场机制减少改厕的成本，完善改厕的技术，提高改厕的效率，让资源得到优化配置。政府引入市场机制，可以对农村改厕部分工作进行招标，大大提高效率。同时，为保证改厕工作的顺利推进，公民和社会组织要利用媒体、舆论等方式加强对政府和市场的监督。其次，要出台支持改厕的政策。对试点地区积极配合改厕的农民给予精神和物质奖励。最后，给愿意承担改厕的企业以政策倾斜，如减税或其他优惠。🏠

