

多元共治: 生活垃圾分类治理的有效提升策略

赵曼莉

湖南城市学院 管理学院

DOI:10.12238/eep.v5i2.1549

[摘要] 城市生活垃圾分类在治理过程中呈现出的复合性特征,决定了其需要探索更加契合实际的多元共治路径。目前我国城市生活垃圾分类治理存在着政府规制部门关于垃圾分类治理的根本目的尚不明确、社区居民垃圾分类意识淡薄,尚未形成集体行动及市场主体的生产回收责任缺失,循环再生机制未激活等问题,导致生活垃圾分类治理水平仍相对滞后。基于此,本文聚焦地方政府、居民及生产者和垃圾回收处理企业等主体间的差异化责任,以多元共治视角为切入点,尝试以利益相关主体协同推进垃圾治理全过程这一内在机理,为政府规制部门提供新的治理思路及策略。

[关键词] 城市生活垃圾分类; 多元共治; 提升策略

中图分类号: R124.3 文献标识码: A

Multi-entities Governance:An effective strategy to improve the management of domestic waste classification

Manli Zhao

School of management, Hunan City University

[Abstract] The composite characteristics of Multi-entities determine that exploring multi-entities governance model is imperative. However, some real dilemmas exist at present, such as the fundamental purpose of the government regulation department on municipal solid Waste is still unclear, the awareness of community residents on waste separation is weak, and collective action has not yet been formed; the lack of responsibility for recycling market players and recycling role has not been activated, resulting in an overall stagnant situation. Based on the above, this paper focuses on the differentiated responsibilities of local governments, residents, producers and waste recycling enterprises, and attempts to provide some new governance ideas and strategies for government regulation departments by taking the perspective of multi-entities governance in the whole process of municipal domestic waste classification.

[Key words] Classification of municipal domestic waste; Multi-entities Governance; Promotion Strategies

引言

我国的生活垃圾分类历时已久,最早源于上世纪90年代。自2000年确定北京、上海、广州、深圳等8个城市为垃圾分类收集试点城市以来,由此开启了我国城市生活垃圾分类收集试点工作的新篇章。2017年出台的《生活垃圾分类制度实施方案》,明确规定含第一批生活垃圾分类试点城市在内的46个重点城市的城区范围内率先实施生活垃圾分类,标志着我国生活垃圾分类由宣导期进入强制阶段。2019年2月,住建部等九部门要求全国地级及以上城市全面启动生活垃圾分类工作;2025年前,全国

地级及以上城市要基本建成垃圾分类处理系统^[1]。在此背景下,地方政府纷纷颁发地区生活垃圾管理办法或条例,将生活垃圾强制分类逐步提上议程。对于垃圾分类,各地都有自己的探索,国内目前尚未形成可复制的推广模式。尽管地方政府就垃圾分类治理采取了不同程度的推行策略,有些发达地区甚至开始探索“智能垃圾分类”,都取得了一定进展,但由于受到诸多现实冲击,总体上生活垃圾分类治理水平仍相对滞后。

学者们基于城市生活垃圾分类开展了颇为丰富的研究,董飞等认为当前城市生活垃圾分类治理的进程仍面临多

重困境,基于上海模式、长沙模式等地区模式的启发与思考,探析实现城市生活垃圾分类“善治”的实践路径^[2];陈绍军等对宁波市六区2036户的社区居民进行实地调查,数据整理后采用二元logistic回归模型,实证分析城市居民垃圾分类意愿与行为的差异性影响因素,在此基础上探讨推进垃圾分类的内在逻辑^[3];李婷婷等以T市为案例研究对象,论证了“一主多元”协作模式可能引发政府、市场和社会三重机制的复合失灵,据此提出破解困局的路径在于调整优化绩效考核等内部管理机制,充分发挥政府在协作治理中的主导作用,创造有利于各

种社会治理机制协同共治的条件^[4]; 问锦尚等通过调研全国五省的实地数据, 将计划行为理论扩展模型应用于分析我国城市居民生活垃圾分类行为。结果表明, 社区因素、态度、主观规范、知觉行为控制、环境价值观、宣传教育、道德责任等因素对生活垃圾分类行为起到了积极的推动作用, 其中社区因素、道德责任对于激发城市居民的垃圾分类行为更具解释力^[5]; 宋国君认为城市生活垃圾治理是典型的公共管理范畴, 需采用公共管理的系统政策加以指导^[6]; 陈子玉等以南京市居民为调研样本, 基于政策执行模糊一冲突模型, 对南京市垃圾分类政策进行分析研究, 提出更具针对性的生活垃圾分类政策^[7]。

纵观已有研究, 大部分学者的研究多聚焦于垃圾分类治理的政策分析及垃圾分类个体行为研究, 仅有部分学者认识到垃圾分类治理的特殊性, 从垃圾处理链中的利益相关主体, 如地方政府、居民及市场主体等联动视角探索有效的治理之道。事实上垃圾分类利益主体错综复杂, 仅凭主体间的部分联动不能完全解决分类链条中存在的问题, 目前的裹足态势正是回应。目前要解决这一困境, 还需结合当下的问题溯源, 深挖影响垃圾分类总体发展趋势的诱因, 进而采取更加契合实际的推进政策。本文从剖析垃圾分类存在的现实问题入手, 以多元共治为切入点, 试图从地方政府、社区居民、生产者及垃圾回收企业等利益相关主体协同推进垃圾治理全过程这一内在机理, 为政府规制部门提供新的治理思路及策略。

1 多中心治理理论及其适应性

1.1 多中心治理理论溯源

英国学者波兰尼在《自由的逻辑》一书中, 首次提出“多中心”理念, 这一创造性的发明成为后续理论衍生发展的奠基之石。然而多中心理论倡导的任务或秩序能否应用于社会公共事务管理, 还需在实践中加以验证。为此, 美国学者奥斯特罗姆夫妇提出的公共事务自主治理理论, 把多中心秩序与效率及社群利益关联起来, 为公共事务治理理论与实

践的发展提供了新的启发^[8]。20世纪70年代以来的政府治道变革重构了社会治理体系的价值理论与治理机制。在政治重建的历史进程中, 多中心治理成为了社会治理的重要“武器”。在打破固有的一元治理结构的基础上, 形成了基于一定集体行动规则的社会多权力中心, 各主体采取自主治理模式, 通过主体间的对话与博弈, 建立社会治理网络, 减少相互间的“搭便车”行为, 以实现持久性的共同利益^[9]。

1.2 多中心治理理论在生活垃圾分类治理中的适用性分析

城市生活垃圾分类是一项复杂的系统工程, 涉及到社会治理的各个方面。生活垃圾分类治理试点政策自提出以来数十年的发展历程表明, 完全依赖政府主导、社区宣传或居民自发分类的路径都是行不通的。多中心治理理论恰巧可以解释这一困局的内在诱因, 客观上自主性主体单纯为了自身利益而行动, 根本无力解决社会治理的诸多问题, 垃圾分类只是其中一个实例反映。多中心理论强调政府通过与非政府组织间的竞争合作, 在维护秩序的同时实现较高水平的合作绩效^[9]。这一理论框架为其应用于生活垃圾分类治理体系提供了适应性分析的逻辑起点。垃圾处理链上的利益相关主体在政府的有序引导与制度保障下, 社区居民与市场主体等多元参与, 有助于多主体与多资源最大限度地发挥复合治理优势, 实现“有效政府、有序市场、活力社会”的治理目标^[9]。

2 城市生活垃圾分类多元共治的理论框架

多元共治属于社会治理的范畴, 由多中心治理理论衍生而来。相较于多中心治理理论, 其侧重强调不同主体间的利益共享。多元共治提倡在多中心治理模式的基础上, 通过政府、社区、居民、企业及非政府组织等多主体的合作与竞争, 实现优势互补及共同利益的最大化^[10]。垃圾分类多元共治的本质在于生活垃圾处理链上的各个利益相关主体不仅需要共担成本、共享利益, 还需做到权责明晰、互相监督。具体而言, 意味着政府、社区

居民、市场主体等多方力量共同参与垃圾分类的合作治理。其中, 政府通过明确统一的垃圾分类体系, 构建多元主体的协同治理机制; 社区有序引导推进小区垃圾分类实施, 充分发挥其在政府与居民之间的双向传递作用; 企业主动承担资源环境责任, 强化社会责任, 履行环境治理职责; 非政府组织协调弥补其他主体在垃圾治理体系中的缺位与不足; 居民逐渐形成垃圾分类集体行动, 持续参与并努力构建自治网络。通过垃圾处理链中多元主体间的协同共治, 逐步实现垃圾减量化、资源化与无害化的多重治理目标, 最终实现共建共治共享的垃圾治理格局。

3 城市生活垃圾分类治理的问题溯源

垃圾是错放的资源, 通过分类将可回收、循环再生的资源分离出来, 不仅可以减少终端的焚烧和填埋, 降低回收处理成本, 释放生态环境的承载压力; 同时提高了资源再生效益, 在某种程度上还有助于约束生产者减少过度设计和包装, 从源头上降低生产成本和减少垃圾回收压力。然而在我国城市生活垃圾治理的各个环节, 可能存在单一主体的积极行动, 但总体上的联动效应不强, 垃圾治理的全过程存在不同程度的困境。

3.1 政府规制部门关于垃圾分类治理的根本目的尚不明确

政府制定和推行垃圾分类政策, 其核心目的是为了垃圾的末端减量。但长期以来, 地方政府规制部门在垃圾治理过程中涉及的诸多环节, 呈现出认识不统一、目标不一致的问题。而中央政府作为垃圾分类的顶层设计部门, 也尚未在全社会范围内给出清晰且统一的答案。“为何分类”是破解垃圾分类治理困局的根本性问题, 决定了生活垃圾如何分类、如何回收处置、如何循环再生等系列环节。然而这一根本性问题在实施层面却没有得到明确回应。各城市、各部门对于生活垃圾分类的主要目的的认知仍然较模糊, 由此导致各个城市出现了不同的垃圾分类标准^[11]。以厨余垃圾的处理为例, 由于其含水量、含油量较

高,成分相对复杂,若将它们与其他垃圾混合放置,甚至会“污染”其他垃圾,导致回收利用率降低。为此,部分城市对于厨余垃圾的处理方式为未加区分,统一“焚烧”;而另一些城市(如南京)则探索无害化的处理,通过固液分离、厌氧发酵及残渣固化用于焚烧发电等分项处理措施,促成厨余垃圾的循环再生利用。然而,作为四类生活垃圾中占比较高的厨余垃圾,究竟该采取何种处理方式,政府规制部门并没有清晰统一的认识,末端处置的模糊取向导致了垃圾分类链的前端和中端同样存在诸多的不确定性,进而导致其他参与主体一直处于被动与困惑之中。

3.2社区居民垃圾分类意识淡薄,尚未形成集体行动

在推进生活垃圾强制分类的工作进程中,虽然政府是分类政策的制定者与分类行为的引导者,但具体到操作层面,垃圾分类最基础、最关键的一环在于垃圾的末端处置,即社区居民是否按要求进行分类投放。相较于“碧海蓝天”“绿水青山”等环境治理问题,居民对于垃圾分类的议题大多基于自身便利和个体利益的考量,表现为碎片化的个体行动,并未形成强烈的集体认同感,更谈不上集体行动的团结和意识^[10]。居民即便表面上支持,却没有付出真正的行动。主要归因于大多数居民的认识有限,认为保护生态环境并非个人义务,而垃圾分类的过程又异常繁琐,无形中增加了居民的时间成本和经济“负担”,加之垃圾分类的益处并非几日可见,居民更加无法认识到垃圾处理不当给生态环境带来的负外部性,更别提就垃圾分类的必要性与目的性产生社会共鸣,因此普遍存在“搭便车”行为,对于垃圾分类的集体行动也便无从谈起。

3.3市场主体的生产回收责任缺失,循环再生机制未激活

在我国垃圾强制分类政策的执行过程中,政府和社区居民往往成为关注的焦点,却极少关注到市场主体。事实上,社区居民并非生活垃圾产生的实质主体,生活垃圾本质上源于产品消费后的

废弃物;政府也并非垃圾治理的实质主体,产品的源头生产企业和末端回收企业才是循环再生行业的经营者。当前的实际情况却是,生产者并没有承担起垃圾减量的责任,垃圾收运与循环再生的回收企业也没有产生规模效应。一方面,引导生产者发挥资源循环再生作用的生产者责任延伸制度(Extended Producer Responsibility,简称ERP)尚未完全生效。诸多发达国家和地区的实践均证明,ERP制度是推动垃圾源头减量和资源循环再生的有效举措^[10]。通过将产品责任由消费者回溯至生产者,促使生产者树立全生命周期的环保意识,尤其注重产品的废物处置和回收。但是目前ERP制度在我国的推广难度大,症结在于产品的设计加工、绿色生产、循环利用与回收处置等方面缺乏对生产者的有效约束,因而无法有效引导生产者在产品运作全过程中主动承担资源环境责任。另一方面,生活垃圾回收企业的现状表明其行业生存的难度较大,受到混合回收与二次分拣、新品类废弃物难消纳等资源循环利用的局限,薄弱的垃圾回收行业不足以应对全社会的垃圾投放,无法产生资源利用的倒逼效应。因此,生产者没有真正承担资源环境责任,回收行业又无力消纳全部生活垃圾,这一尴尬局面使得居民也逐渐失去垃圾分类的动力。

4 城市生活垃圾分类治理的多元共治提升策略

从我国城市生活垃圾治理中存在的全过程困境可以看出,垃圾分类过程中存在的问题呈现出相互交错、权责混杂的局面。在城市环境治理体系中,政府主导的治理模式,会不可避免地出现一定程度的“失灵”^[11]。生活垃圾分类不仅关系到每个居民的良好生活习惯和分类意识的养成,更涉及到区域转型及国家战略发展的远景规划,关乎众多的利益相关主体。采取多元共治模式,将地方政府、居民及市场主体等纳入垃圾分类治理的同一分析框架,在政府清晰的顶层设计指导下,各利益相关者发挥自身的独特优势,有效参与,全力互动,共担垃

圾治理成本,共享垃圾治理效益,在维护生活垃圾治理秩序的同时实现高水平的社会治理绩效。

4.1政府规制部门统一认识,将“源头减量”与循环再生置于优先地位

我国城市生活垃圾治理必须首先厘清困境形成的根本原因,即规制部门在垃圾处理的多环节缺乏清晰统一的认识,导致多参与主体的被动与困惑。参照发达国家的成功经验,我国垃圾处理的首要环节在于政府规制部门在顶层设计时形成垃圾分类“源头减量”与循环再生的共识,并以此形成分类优先级,建议以法律法规的形式予以明确,进而逐步引导全社会形成普遍共识。在垃圾处理的先后次序中,源头减量和循环再生是垃圾处理链的各主体应有限考虑的方式,其次才是传统的垃圾焚烧与填埋。只有这样才能引导生产者在商品设计和形成的过程中融入循环再生理念,逐步将垃圾治理的资源投入及制度设计由末端转移至前端。在此优先次序确定的基础上,政府分类投放的技术设备和专项资金也有会不同程度的倾斜,逐步完善垃圾回收处理的基础设施,不断调整政府补贴机制和税收征收机制,鼓励更高校的垃圾末端回收与中端处置,减少高碳排放的焚烧,实现垃圾处置的节能减排与降本增效。

4.2社区居民不断强化主体意识,逐步形成垃圾治理集体行动

在生活垃圾的治理网格中,无论是政府部门还是市场主体,都无法取代居民的主体地位。居民参与垃圾分类的关键在于自主环保意识的内在化。一方面通过制定强制分类措施和“惩罚”与收费并举,将垃圾分类投放和源头减量内渗于居民的意识形态,另一方面辅之以宣传教育、激励引导等正向措施激发居民关于社会共同体的认同感和“共情”意识。因而,作为垃圾治理体系的关键主体之一,可以从以下两方面予以考虑:一是改变传统的“被动”接收管理的身份认知,使居民正确感知到“垃圾围城”导致环境恶化的深刻影响,通过宣传教育引导居民切实增强自身与生态环境之间

的高度关联性认知;二是全面落实生活垃圾收费制度,探索居民用户按量收费制度,促使居民形成“多排放多付费、少排放少付费,混合垃圾多付费、分类垃圾少付费”的共识^[10],从根本上讲是试图通过强制分类和付费制度,营造良好的自觉参与垃圾分类的氛围,逐步引导居民养成自发分类的良好习惯,形成垃圾治理的集体行动,逐步形成社会“共情”,而不是千方百计“搭便车”。二是社区发挥“双向”联动作用。社区是提高居民垃圾分类参与率的最直接倡导主体,通过将新媒体平台扩展到社区宣传平台,让居民切实感受到自身利益与社区整体利益有着高度关联性,激活社区的正向传导效应。同时,建议社区取消“以奖代罚”的激励机制,原因在于即便在发达国家,居民自觉参与垃圾分类的行为也是通过严厉的惩罚机制形成的,在予以处罚的同时计入居民信用系统^[10]。因此,当我国大力推行垃圾强制分类政策时,“以奖代罚”的并行机制在一定程度上阻碍了强制分类的约束力形成。取消社区对居民分类的奖励,辅之以垃圾收费制度,里应外合形成强制分类合力。

4.3 市场主体主动承担全过程治理责任,生产者责任延伸制度渐趋落地

消费品的使用是城市生活垃圾形成的主要来源,控制垃圾产生和处理链的真正源头应是市场中的商品生产者和经营者,因而市场运作是垃圾治理的核心环节。在市场运作的全过程中,生产者的资源环境责任是落实生产者责任延伸的关键所在,应贯穿产品的设计—生产—消费—废弃—再生这一闭环的链条中。当前我国尝试推行的ERP制度,由于缺乏有效的细化机制,无法在垃圾源头减量与资源循环再生方面充分发挥效用。生产者一贯以为,只要按照生产产品数量缴纳固定比例的税费,就完成了垃圾减量处理的责任转移。政府却又将这一部分税费以补贴的形式支持回收行业,这样做既无法让生产者意识到源头减量生产的重要性,又无法使得回收企业产

生规模效应。面对制约ERP制度落实的这一主要问题,只有通过逐步落实市场主体责任,让生产者与经营者纷纷意识到他们才是垃圾分类治理的重要主体,主动承担资源环境责任,并建立动态调整机制,根据消费品使用后产生的废弃量和资源回收市场行情,动态调整生产者每年所需缴纳的资源环境税费,敦促生产者进行产品设计和加工生产的绿色化与轻量化,支撑循环产业链的可持续运作^[10]。对于未承担资源环境责任的生产者处以数倍于承担责任税费的罚款,同时赋予承担资源环境责任的企业在市场竞争中的优势地位,如对履责企业的产品授予政府认证等。对于新业态下产生的废弃物新品类,在尚未出现成熟的技术与回收处理企业之前,政府应承担起兜底责任,避免此类废弃物的污染外溢,同时积极培育新品类废弃物的再生行业,以备时机成熟之日再为新品类废弃物进行恰当合理的处置。

5 结语

“十四五”时期,我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时刻。这也意味着城市生活垃圾治理作为助力生态文明建设的重要抓手,将从过去以末端治理为主,逐步转向源头管控、过程优化、末端治理、废物循环四个环节协同发力。因此,地方政府、社区居民、生产者和垃圾回收企业等主体应各自发挥自身优势,明确主体边界责任与义务,在政府规制部门统一认识,明确根本治理目标的前提下,合理分担、协同共进推动垃圾分类多元共治路径的实现,构建政府、市场和社会三者之间的良性互动局面,确保垃圾分类的有序推进与落地推广,最终实现经济效益、社会效益与环保效益的三赢。

[项目基金]

2019年湖南省教育厅科学研究项目“信息不对称视角下城市生活垃圾分类治理研究”(编号:19B110)。

[参考文献]

[1]国家住房和城乡建设部.住房和城乡建设部等部门关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知[Z].2019-6-11.

[2]董飞,扶漪红,吴笑天,等.城市生活垃圾分类治理:现实困境与实践进路[J].城市发展研究,2021,28(2):110-116.

[3]陈绍军,李如春,马永斌.意愿与行为的悖离:城市居民生活垃圾分类机制研究[J].中国人口·资源与环境,2015,25(09):168-176.

[4]李婷婷,常健.“一主多元”协作模式的复合失灵、演变逻辑及其破解路径—基于T市城市生活垃圾分类回收处理项目的考察[J].理论探索,2020,(03):76-85.

[5]问锦尚,张越,方向明.城市居民生活垃圾分类行为研究—基于全国五省的调查分析[J].干旱区资源与环境,2019,33(07):24-30.

[6]宋国君.城市生活垃圾分类难点与对策[J].人民论坛,2019,(12):70-72.

[7]陈子玉,赵静,马国强.我国城市生活垃圾分类政策实施研究—以南京市为例[J].地域研究与开发,2016,35(3):64-68.

[8]魏然.西安生活垃圾分类面临的困境与治理研究—基于多中心治理视角[J].环境科学与管理,2020,45(12):14-19.

[9]李培林.我国社会组织体制的改革和未来[J].社会,2013,33(03):1-10.

[10]王诗宗,徐畅.社会机制在城市社区垃圾分类政策执行中的作用研究[J].中国行政管理,2020,(05):52-57.

[11]郭施宏,陆健.城市环境治理共治机制构建—以垃圾分类为例[J].中国特色社会主义研究,2020,(Z1):132-141.

[12]张京唐.多元共治:精细化治理视阈下垃圾分类创新模式[J].山东行政学院学报,2020,(03):79-85.

作者简介:

赵曼莉(1986—),女,汉族,湖南汉寿人,硕士,湖南城市学院,讲师,研究方向:不完全信息下的投资决策,城市环境治理。