

城市垃圾分类多元治理模式比较研究

——基于三元分析框架的多案例考察

孙小逸*

[内容摘要] 本文旨在提出一个理解城市垃圾分类多元治理模式的分析框架。现有研究聚焦政府、市场、社会主体在垃圾分类治理中的角色与作用,通过对主体间关系的分析归纳城市垃圾分类治理模式。这种研究路径尚未充分揭示治理实践中的复杂性与差异性。本文采用动态、系统的研究视角,从治理网络形态、动员方式、现实基础三个维度建构分析框架,并通过对广州市、横州市、上海市三个典型案例的比较分析,深入阐释这一分析框架的运作逻辑。本文揭示了治理网络形态与动员方式之间相互影响的关系,并通过将现实基础纳入分析框架,建立了垃圾分类治理与城市整体治理情境之间的联系,丰富与拓展了对多元主体参与的城市治理模式的理解。

[关键词] 城市垃圾分类;多元治理模式;三元分析框架;比较研究

* 孙小逸,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

一、问题的提出

随着工业化和城市化的推进与居民消费模式的转变,城市生活垃圾的产生量呈快速增长的趋势。据统计,我国城市生活垃圾清运量从 1979 年的 2 508 万吨上升至 2022 年的 24 445 万吨^①,并将以每年 8%—10% 的速度持续增长。^② 我国城市现有的垃圾处理能力普遍滞后。全国一度有 2/3 的城市处于垃圾包围之中,其中,有 1/4 的城市已无合适场所堆放垃圾,城市垃圾堆存累计侵占土地超过 5 亿平方米,每年的经济损失高达 300 亿元。^③ 与此同时,垃圾处理问题容易引发环境冲突。围绕垃圾焚烧厂选址而产生的邻避冲突在北京、广州、杭州、武汉等各大城市轮番上演,导致垃圾处理设施建设变得愈加困难。在此情境下,从源头对生活垃圾进行减量和分类治理,被认为是解决我国“垃圾围城”的关键所在。

我国从 2000 年开始推动垃圾分类试点工作,但彼时很多城市尚不具备垃圾分类的硬件设施和条件,而且公众的环境保护意识不足,政府的推动力度也不大,垃圾分类的效果不尽如人意。2017 年,国务院办公厅转发国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部(以下简称住建部)的《生活垃圾分类制度实施方案》,选取 46 个重点城市先行实施生活垃圾强制分类,目标是形成一批可复制、可推广的生活垃圾分类模式。在此背景下,各城市结合自身实际积极

① 《2015 年城市建设统计年鉴》(2016 年 12 月 23 日)、《2022 年城市建设统计年鉴》(2023 年 10 月 13 日),中华人民共和国住房和城乡建设部官网, <https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/sjfb/tjxx/jstjnj/index.html>, 最后浏览日期:2024 年 10 月 20 日。

② 《中国城市垃圾堆存累计侵占土地超过 5 亿平方米》(2014 年 12 月 16 日),环球网, <https://china.huanqiu.com/article/9CaKmjG08G>, 最后浏览日期:2024 年 10 月 20 日。

③ 同上。

探索,形成了各具特色的垃圾分类治理模式。

现有研究对垃圾分类治理模式的考察主要围绕政府、市场、社会主体的角色、作用及其相互间关系展开。然而,这种研究路径不足以揭示治理实践中的复杂性与差异性,也阻碍了我们对城市垃圾分类治理模式更为全面、深入的理解。从动态、系统的视角出发,本文认为除了多元主体及其相互间关系之外,还应当充分考虑治理过程中的动员方式以及治理模式运行所依赖的现实基础。治理网络形态与动员方式之间存在相互影响的关系,且两者又嵌入治理情境之中,受城市治理条件和现实基础的制约。基于此,本文从治理网络形态、动员方式、现实基础三个维度出发,建构了理解城市垃圾分类治理模式的综合性分析框架。本文还将通过对广州市、横州市、上海市三个典型案例的比较分析,深入阐释这一分析框架的运作逻辑。

二、文献综述与分析框架

(一) 文献综述

随着公共管理事务的日趋复杂,仅靠单一主体已不足以应对,多元主体参与变得至关重要。在共同理念和目标的牵引下,拥有不同资源的主体参与治理过程,通过互动与合作推动任务的达成。^① 治理有助于发挥政府管制、市场调控、社会参与机制的优势,为解决公共管理难题提供可供选择的行动方案。^② 生活垃圾

^① Stoker G., “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, in Pierre, J., ed., *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp.99-109.

^② 詹国彬、陈健鹏:《走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择》,《政治学研究》2020年第2期。

分类是需要多元主体合作的典型治理难题,学界对其应当采用何种治理模式展开了丰富的讨论。部分学者认为,应当采用政府主导模式。垃圾分类具有很强的正外部效应,有助于增进全社会的福祉,但在投入方面容易引发“搭便车”行为。因此,垃圾分类行为难以自然产生,需要外力的介入。目前,居民的垃圾分类意识尚未形成,市场与社会主体的运作也仍处于萌芽阶段,政府主导模式有助于建立规则体系,克服自发状态中混乱、无序的局面^①,通过外部约束强化居民参与行为^②,从而推动政策的有效实施。^③

也有部分学者认为,作为一个公共管理问题,生活垃圾分类应当采用多元协同模式,充分发挥市场、社会与公众的能动性。^④ 在现实中,政府兼管理者、监督者、执行者三重身份于一身,制约了其他行动者对生活垃圾分类事务的参与。部分城市虽然进行了环卫服务市场化改革,但改制后的国有企业仍受环卫部门直接或间接的领导和管理,并没有充分参与市场竞争。^⑤ 政企不分的管理体制难以形成有效的竞争和监督机制,制约了垃圾处理行业的发展。^⑥ 此外,自上而下的政策推行方式使垃圾分类缺乏足够的社会支持,居民参与的积极性不高,导致生活垃圾分类出现“政府热、

① 吴晓林、邓聪慧:《城市垃圾分类何以成功?——来自台北市的案例研究》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2017年第6期。

② 叶林、杜联繁、郭怡武:《城市居民生活垃圾分类政策何以从引导转向强制?——基于政策工具的视角》,《天津行政学院学报》2021年第1期;钱坤:《从激励性到强制性:城市社区垃圾分类的实践模式、逻辑转换与实现路径》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2019年第5期。

③ 张劲松:《城市生活垃圾实施强制分类研究》,《理论探索》2017年第4期。

④ 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》,《中国行政管理》2020年第5期。

⑤ 徐丹:《公共行政改革与“垃圾围城”之困——刍议北京市城市生活垃圾管理体制》,《学术论坛》2014年第11期。

⑥ 张英民、尚晓博、李开明等:《城市生活垃圾处理技术现状与管理对策》,《生态环境学报》2011年第2期。

居民冷”的局面。^①

后续的研究者试图融合以上两种观点,提出一主多元模式更适用于中国情境下的城市垃圾分类治理。^② 考虑到主体拥有的权威和资源优势,政府应当是推进生活垃圾分类最主要的责任主体^③,负责管理规则的制定,承担重要的协调功能,发挥掌舵者和监管者的作用。在政府协调的前提下,引入市场竞争机制,鼓励企业参与竞争,推动垃圾分类的市场化运作与相关产业链的建立与完善。^④ 鼓励社会组织参与垃圾分类,发挥社会组织在资源回收、社区培育和成本节约等方面的作用。^⑤ 同时,居民作为生活垃圾的生产者,理应承担垃圾分类治理的责任。居民履行责任的方式包括缴纳垃圾费、按要求对垃圾进行分类等。

从以上讨论可以看到,现有研究主要围绕多元治理主体及其相互间的关系展开,倾向于将城市垃圾分类治理归纳为单一的、同质化的治理模式。然而,在治理实践中,不同城市采用的垃圾分类治理模式存在显著的差异。比如,杜春林、黄涛珍对全国 46 个垃圾分类重点城市的研究发现,各地在推进生活垃圾分类中形成了引导型、强制型、自发型、混合型等不同类型的治理模式。^⑥ 李婷婷、常健对 T 市生态城生活垃圾分类回收项目的考察则生动地呈

① 叶岚、陈奇星:《城市生活垃圾处理的政策分析与路径选择——以上海实践为例》,《上海行政学院学报》2017年第2期。

② 薛立强、范文字:《城市生活垃圾管理中的公共管理问题:国内研究述评及展望》,《公共行政评论》2017年第1期;杜春林、黄涛珍:《从政府主导到多元共治:城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径》,《行政论坛》2019年第4期。

③ 娄成武:《我国城市生活垃圾回收网络的重构——基于中国、德国、巴西模式的比较研究》,《社会科学家》2016年第7期。

④ 谭灵芝、鲁明中、陈殷源:《我国生活垃圾处置市场的环境经济政策选择》,《中国人口·资源与环境》2008年第2期。

⑤ 谭爽:《城市生活垃圾分类政社合作的影响因素与多元路径——基于模糊集定性比较分析》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

⑥ 杜春林、黄涛珍:《从政府主导到多元共治:城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径》,《行政论坛》2019年第4期。

现了一主多元模式在治理过程中走向政府、市场、社会三重机制复合失灵的局面。^① 因此,需要进一步分析不同城市在实施垃圾分类过程中形成了哪些类型的治理模式,以及这些治理模式何以能够良好运行。

(二) 分析框架

治理理论打破了原本国家与社会之间的界限,认为政府并不是唯一的治理主体,市场和社会主体也可以参与治理过程。各主体在互动过程中形成以共同价值或目标为牵引、相互融合的治理网络,是治理过程实施的重要基础。^② 治理网络理论融合了政治学、组织研究、行政学等学科的理论洞见,为我们理解多元主体参与的治理模式提供了有益的启示。该理论指出,理解治理网络的关键要素包括行动者及其相互依赖关系、多元行动者之间的复杂互动、行动者之间互动关系的形成与强化,以及网络管理与协调机制等。^③ 从治理网络理论出发,本文拟从治理网络形态、动员方式、现实基础三个维度建构理解城市垃圾分类治理模式的三元分析框架。这个分析框架有助于突破现有研究以主体间关系为主的研究路径,使我们对多元主体参与的治理模式有更为全面、系统的理解。

具体而言,考察城市垃圾分类治理模式应综合考虑三个基本要素:由治理主体及其相互间的关系构成的治理网络、将治理主体吸纳进治理网络的动员方式或过程,以及治理过程得以运行的现

① 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》,《理论探索》2020 年第 3 期。

② Klijn, E. H., & J. F. M. Koppenjan, “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2000, 2(2), pp. 135-158.

③ Klijn, E. H. & J. F. M. Koppenjan, “Governance Network Theory: Past, Present and Future”, *Policy and Politics*, 2012, 40(4), pp. 187-206.

实基础。这三个基本要素之间存在紧密的逻辑联系。首先,治理网络形态既不是给定的,也不是一成不变的,而是在动员和互动过程中逐步形成与不断发展的。其次,治理网络的已有形态会影响动员方式的选择,而治理过程中所使用的动员方式又会反过来强化或改变原有的治理网络。最后,治理网络形态及其形成过程嵌入治理情境当中,受城市治理条件与现实基础的制约,对治理模式的系统分析需要同时剖析治理形态本身以及治理形态运行的现实基础。

治理网络形态的差异主要体现在构成治理网络节点的行动者类型、治理网络的开放度、治理网络的层级度这三个方面。网络节点是指参与治理网络中的各个主体,包括政府、企业、社会组织、公众等。参与主体的数量和多样性对治理网络形态具有显著影响。网络开放度是指治理网络在成员吸纳上是否具有广泛的包容性、新成员是否比较容易参与治理过程当中。网络层级度是指治理网络中各主体间的权力关系,这种关系反映了不同主体对治理过程产生实质影响的程度。

正如上文所指出的那样,治理网络形态是在动员和互动过程中逐步形成和动态发展的,因此,动员方式是理解城市垃圾分类治理模式分化的重要分析维度。治理网络的节点既可能是被动员起来的、也可能是主动地参与治理过程,其动力既可能源于观念、也可能源于利益。相应地,治理的动员过程会呈现出多元化方式。比如,通过增进不同行动者对垃圾分类议题的了解与认同,有助于促使各行动者形成共同的治理目标。多样化的动员方式能够通过不同的机制调动不同行动者参与垃圾分类事务的主动性和积极性,可供采用的动员方式则包括宣传教育、经济激励、法律强制等。

在垃圾分类实施的过程中,究竟哪些行动者会被动员起来参与治理过程取决于所嵌入的治理情境。具体而言,城市的现实条件既决定了有哪些潜在的参与主体,也影响了在治理中占据主导

地位的行动者倾向于通过何种方式动员和吸纳潜在的参与者,还在很大程度上影响了动员和治理的有效性。在这个意义上说,城市本身具有的治理条件构成垃圾分类治理模式的现实基础。比如,田华文的研究显示,生活垃圾强制分类的行政成本高且容易遭到抵制,因而,地方政府的能力是政策推行的先决条件。^① 陈晓运、张婷婷的研究发现,公众的议程设置能力相对占优,得到社会广泛支持是促使地方政府开放治理网络、接纳公众意见并采用政策营销手段推进垃圾分类的主要原因。^② 总之,考察垃圾分类治理模式还需要充分考虑其运行所依赖的现实基础。

三、城市垃圾分类治理的三种典型模式

本文将通过案例比较研究对上述城市垃圾分类治理模式的分析框架进行深入阐释。对典型案例的选择主要是出于三方面的考量。首先,案例中的垃圾分类治理模式具有鲜明的特征,不同的案例代表了不同的治理模式。广州模式的特征体现为政府与社会力量都比较强大,且两者在治理过程中相互补充、互为增进。横州模式的主要特征是政府自身能力较弱,但善于与社会行动者展开合作、能充分调动社会行动者的能动性。上海模式的特征体现为政府具有较为充裕的资源 and 能力,在治理过程中发挥主导性作用。其次,案例城市较早开始推行垃圾分类,其垃圾分类工作的开展不仅是为了完成上级任务,更是解决垃圾处理问题的地方性治理实践。最后,案例中的垃圾分类治理模式成效良好,具有一定的推广

^① 田华文:《生活垃圾强制分类是否可行?——基于政策工具视角的案例研究》,《甘肃行政学院学报》2020年第1期。

^② 陈晓运、张婷婷:《地方政府的政策营销——以广州市垃圾分类为例》,《公共行政评论》2015年第6期。

性,可供其他城市学习与借鉴。根据这三项标准,笔者选择广州市、横州市和上海市作为研究案例。本节将对案例概况进行简要介绍,下一节将结合论文分析框架对案例进行系统的比较分析。

(一) 广州模式

随着经济社会的发展和消费模式的转变,广州市的生活垃圾产生量快速增长。据统计,广州市的生活垃圾清运量从1990年的105万吨/年增至2010年的356.62万吨/年,20年间增长了240%。^①一开始,广州市政府计划通过大力兴建末端处理设施应对“垃圾围城”的困境。然而,垃圾处理设施项目由于邻避效应遭遇居民的抵制,番禺垃圾焚烧厂建设更是引发上千市民聚集市政府门口抗议,导致项目建设被迫搁置。在此情形下,广州市政府启动了社会大讨论,与公众共商广州市垃圾处理之道。公众提议在焚烧之余,应从源头出发对生活垃圾进行分类和减量。政府公开采纳了这一提议并于2010年开始启动垃圾分类工作。广州市垃圾分类可以分为试点阶段和强制推行阶段。^②

在试点阶段,政府对垃圾分类工作高度重视并采取了一系列措施,具体包括:颁布国内首部城市生活垃圾分类管理方面的政府规章;成立市环保工作领导小组,下设固体废弃物处置专项办公室;向各区、县级市和市直单位代表下达《固体废弃物处理工作目标责任书》;连续召开全市垃圾分类处理部署动员大会;成立城市废弃物处理公众咨询监督委员会(以下简称“公咨委”)^③,等等。

^① 陈晓运、张婷婷:《地方政府的政策营销——以广州市垃圾分类为例》,《公共行政评论》2015年第6期。

^② 叶林、罗丽叶、邓利芳:《组织、议题与资源动员:“公咨委”公众参与模式对公共政策的影响分析》,《甘肃行政学院学报》2016年第5期。

^③ “公咨委”由30名委员组成,其中,19名为社会公众代表,11名为技术专家代表。19名社会公众代表从社会征集报名的市民中优选产生,分布各个行业,包括网友代表、教师代表、律师代表、企业代表、社会组织代表等。11名技术专家代表从省内固体废物处理领域的专家中优选产生,兼顾理论水平与实践经验。

同时,为了推动市民参与垃圾分类,政府开展了大规模的宣传教育活动。时任市长陈建华不仅频繁地公开为垃圾分类站台,还动员本地媒体、“公咨委”、社会组织等通过多样化渠道向公众宣传垃圾分类政策与知识。

自2017年住建部正式提出生活垃圾强制分类之后,广州市垃圾分类开始由引导转向强制推行阶段,具体举措包括:加快推进生活垃圾分类的立法工作,逐步形成“1+3+12”的垃圾分类管理制度体系^①;建立市、区、街道、社区四级生活垃圾分类管理联席会议制度,加强对垃圾分类工作的统筹和协调;将垃圾分类纳入基层党建清单和在职党员到社区开展服务的内容,通过党建引领、党员带头,推动垃圾分类工作实施;广泛吸引各类社会资本参与垃圾分类、收集、运输业务,等等。广州市垃圾分类治理的效果良好,不仅各项指标均达到全国先进水平,还显著提升了公众对垃圾分类的支持率和满意度。^②

(二) 横州模式

横州市是广西壮族自治区的一个小县城^③,经济发展水平并不高,却是广受媒体赞誉的城市垃圾分类“样本”。^④横州市的垃圾分类始于20世纪90年代末期。在那之前,横州市的垃圾成分比较简单,少有塑料包装之类,可以直接送去农田和果园堆肥。随

① “1+3+12”垃圾分类管理制度体系是指《广州市生活垃圾分类管理条例》1项地方性法规、《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿办法》《广州市生活垃圾处理阶梯式分类计费管理办法》《广州市购买低值可回收物回收处理服务管理办法》3项经济激励配套政策,以及针对集团单位、学校、酒店、宾馆、农村等领域的12项工作指引。

② 郭庆文:《全面破解“垃圾围城”——广州推动垃圾分类工作上新台阶》,《中国信息报》2024年7月3日。

③ 横州市原名横县,于2021年撤县设市,由广西壮族自治区直辖,南宁市代管。

④ 《广西横县推广垃圾分类 成各大城市“先知”样本》(2010年5月27日),中国新闻网,<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2010/05-27/2307725.shtml>,最后浏览日期:2024年10月20日。

着小县城经济有了起色,不仅生活垃圾的产生量大幅增加,成分也更为复杂,不适合再用于堆肥。环卫站只能找偏远的空地对垃圾进行简单填埋。即使如此,空地也变得越来越不好找。周边村民担心垃圾污染的危害性,不愿向政府出让土地作为垃圾填埋场。在此情形下,生活垃圾往往要在县城垃圾中转站停留很长一段时间,直至找到垃圾填埋场时再转运。转运过程臭气熏天,让人难以忍受。垃圾问题成为县城的隐患。^① 当时,恰逢菲律宾国际乡村改造学院(The International Institute of Rural Reconstruction, IIRR)在当地开展一项公益性教育合作项目。在得知横州市面临垃圾处理的窘境后,IIRR 项目负责人向横州市领导介绍了国际上盛行的垃圾分类实践,并组织政府考察团去菲律宾参观学习。考察回来后,政府与 IIRR 合作成立项目团队,于 2000 年正式启动垃圾分类工作。横州市垃圾分类包括试点探索和示范推广两个阶段。

在试点探索阶段,项目团队先对当地垃圾分类的现状开展了为期 3 个多月的调查,以此为基础选择适合横州市的垃圾分类方式。接下来对实施垃圾分类的骨干力量开展培训,再由他们回去将培训内容进行传达。试点从垃圾污染问题最严重的西街和马鞍街入手。“两街”共有 236 户居民被纳入首批试点名单。经过三个月的努力,“两街”居民的垃圾分类正确率达 95% 以上,试点大获成功。之后,IIRR 还向政府引荐了美国洛克菲勒兄弟基金会、香港浸会大会、广西大学农学院等合作伙伴,后者为垃圾分类工作提供资金和技术支持。从这个时候开始,横州市正式成立垃圾分类领导小组,由主管环保的副县长亲自挂帅。下设实施领导小组,建设局、农业局、教育局、环卫处等部门领导均名列其中,各自有明确的职责分工。在各方的共同努力下,横州市城区的垃圾分类工作

^① 谢少葵:《解读“横县模式”解决生活垃圾污染问题》,《大众科技》2004 年第 5 期。

逐步向全市铺开。

自 2010 年起,横州市的垃圾分类工作开始受到媒体的关注。媒体将其作为垃圾分类的示范样本进行广泛报道,全国各地观摩团纷纷前来参观学习。外部动力促使横州市的垃圾分类开始从试点探索转向示范推广阶段。2014 年,横州市被评为广西壮族自治区第一个垃圾分类试点县,开始得到市里和区里的资金与政策支持。政府将财政资金用于末端处理设施的建设与环卫设备的购置,有力地推动了横州市垃圾分类处理体系的建立与完善。截至 2020 年,横州市垃圾分类的覆盖面超过 70%,分类正确率达 90%以上,垃圾减量率为 30%左右,其中,可堆肥垃圾减量 15%,可回收垃圾减量 15%。^①

(三) 上海模式

上海作为国内经济最发达的城市之一,其垃圾产生量也非常高。据统计,上海市每人每天产生垃圾 1.2 千克,城市日产垃圾达 2 万多吨,每 16 天产生的垃圾量就可以堆出一幢 88 层高的金茂大厦。^② 面对垃圾处理的压力,上海市自 20 世纪 90 年代中期就开始探索垃圾分类工作。2010 年,世博会为上海市开展垃圾分类提供了契机。在世博会期间,时任上海市市长韩正专门参观了台北馆,后来还带队去台北市实地考察垃圾分类工作。考察回来后,正式决定将垃圾分类列为城市管理的一项重点工作。与广州市类似,上海市的垃圾分类大致包括试点和强制推行两个阶段。

在试点阶段,政府采取了一系列举措推进生活垃圾分类,具体包括:颁布《关于进一步加强本市生活垃圾管理的若干意见》《关于推进生活垃圾分类促进源头减量的实施意见》《上海市促进生活垃

^① 《横县城区开展生活垃圾分类工作情况》,政府内部工作报告。

^② 《上海遇垃圾围城 16 天的垃圾可堆成“金贸大厦”》(2012 年 8 月 3 日),中国新闻网, <https://www.chinanews.com/ny/2012/08-03/4081315.shtml>, 最后浏览日期: 2024 年 10 月 20 日。

圾分类减量办法》等一系列政策文件；市妇联、市绿化市容局联合申报“百万家庭低碳行、垃圾分类要先行”市政府实事项目，在全市1000个居住小区开展垃圾分类试点工作；确立生活垃圾减量推进工作联席会议制度、分类投放管理责任人制度等多项管理制度；出台一系列财政补贴与激励措施，等等。

自2017年被住建部列为先行实施生活垃圾强制分类的重点城市之后，上海市的垃圾分类开始从试点阶段进入强制推行阶段。在中央的推动下，上海市着手构建生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的全程分类体系，主要举措包括：出台“史上最严”的《上海市生活垃圾管理条例》；采用党政齐抓共管的方式，由各级党委和政府分管领导“双牵头”，通过市、区、街镇、村居四级系统统筹推进；把垃圾分类纳入市委市政府的重点工作和地区领导班子考核体系，落实属地责任；开展生活垃圾分类示范街镇创建活动，充分调动街镇的积极性^①；聘请第三方机构对全市垃圾分类情况开展实效考核并进行排名，排名结果每半年通过主要媒体向全社会公布，并报送市委市政府主要领导，等等。上海市的垃圾分类成效显著，截至2024年，全市居住小区分类达标率已达95%^②，在全国46个垃圾分类重点城市的排名中一直名列前茅。

四、城市垃圾分类多元治理模式的典型特征及其比较

从上述三个案例中可以看到，在中国的情境下，城市垃圾分类

① 垃圾分类专项补贴标准为：街镇户数小于2万户，补贴160万元；街镇户数大于等于2万户小于4万户，补贴320万元；街镇户数大于等于4万户，补贴500万元。市生活垃圾分类减量推进工作联席会议办公室在第三年度对获得补贴的示范街镇开展复评，复评通过的，还能获得30%的复评奖励。

② 《从15%到95%，上海用了五年》（2024年7月1日），百度，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1803373667153929655&wfr=spider&for=pc>，最后浏览日期：2024年12月20日。

■ 中等规模城市群治理

治理模式呈现多元化的特征,不仅行动者数量、构成及其相互间的关系各不相同,对不同行动者的动员方式也存在显著差异。这两者又在很大程度上受到城市治理条件的制约。基于此,本节将从治理网络形态、动员方式、现实基础维度对案例进行比较分析。三种垃圾分类治理模式的主要特征见表 1。

表 1 城市垃圾分类治理模式的主要特征

		广州模式	横州模式	上海模式
治理网络形态	网络节点	政府、专家、媒体、社会组织、“公咨委”、企业、居民	政府、IIRR、美国洛克菲勒兄弟基金会、香港浸会大会、广西大学农学院、居民	政府、居民、社会组织、企业
	网络开放度	从封闭到开放	开放	封闭
	网络层级度	从层级到扁平	扁平	层级
动员方式		以宣传教育为主,以经济激励、法律强制为辅	宣传教育	以经济激励为主,以法律强制、宣传教育为辅
现实基础	地方政府能力	强	弱	强
	政社互动传统	强	强	弱

(一) 治理网络形态

治理网络形态可以从行动者类型、进入治理网络的难易程度以及相互间的权力关系的角度进行考察。在广州市和横州市的案例中,参与垃圾分类的行动者不仅数量众多,类型多样,且与政府之间形成双向、平等的合作关系。这表明两地垃圾分类治理网络呈现开放状态,政府欢迎多元行动者的进入。而在上海市的案例

中,政府在治理网络中占据明显的主导地位,其他行动者的数量和类型都较为有限,且其作用的发挥也主要体现在垃圾分类治理的末端环节。

进一步分析发现,广州市与横州市的治理网络形态存在明显的差异。在广州市的案例中,政府态度经历了从封闭到开放的转变,与其他行动者的关系也从支配与被支配变为双向沟通与合作。从其发展历程可知,这种变化是政府在社会舆论的压力下主动调适的结果。广州市垃圾分类治理网络的开放化与扁平化体现在以下四个方面:第一,面对公众对垃圾焚烧厂建设的质疑,政府并没有选择一意孤行,而是在全市范围内启动公众建议征询活动,通过传统媒体、新媒体等多种渠道广泛听取市民意见;第二,召开生活垃圾处理专家咨询会,邀请全国 32 名专家与会,形成由所有专家签字认可的咨询意见书;第三,在收集公众与专家意见的基础上,政府不仅调整了垃圾焚烧厂的建设方案,还决定全面开启生活垃圾分类工作;第四,成立“公咨委”来保障公众对垃圾分类处理的参与权和监督权。

在横州市的案例中,政府由于能力不足而不得不动地开放治理网络。面对棘手的垃圾问题,政府缺乏充足的知识、技术和资源独立解决,亟须借助外部力量。这就为 IIRR 等行动者进入治理网络提供了重要的契机。横州市垃圾分类治理网络的开放化与扁平化体现在以下三个方面:第一,采纳 IIRR 项目负责人的提议,决定采用源头分类的方式应对垃圾处理难题;第二,与 IIRR 成立垃圾分类试点项目团队,以平等、合作的方式共同推进垃圾分类工作;第三,在 IIRR 的引荐下,与美国洛克菲勒兄弟基金会、香港浸会大会、广西大学农学院等建立合作关系,以获取开展垃圾分类所需的资金和技术支持。

与前两个案例相比,上海市的垃圾分类治理网络则呈现相对封闭的状态。这主要是因为政府具有较强的自主学习能力,在面

对“垃圾围城”困境时能通过主动学习的方式寻求解决之道。上海市的垃圾分类主要借鉴了台北市的经验。时任上海市市长韩正不仅专程参观世博会台北馆,还带队去台北市实地学习考察,并在此基础上制定了上海市垃圾分类的实施方案。政府在政策制定、执行与监督过程中都发挥主导性作用。市场与社会行动者作用的发挥主要集中于垃圾分类治理的末端环节,包括通过政府购买服务的方式让社会组织参与社区垃圾分类的教育和引导工作,邀请连锁超市、银行等共同推行“绿色账户”活动等。

(二) 动员方式

动员方式与治理网络形态之间存在相互影响的关系。治理网络形态会形塑动员方式的选择,而动员方式反过来又会强化或改变原有的治理网络形态。在广州市和横州市的案例中,两地治理网络都具有开放化、扁平化的特征,多元行动者之间有双向、频繁的沟通,并在沟通中形成了推行垃圾分类的共识。在这种情况下,宣传教育是一种理想的动员方式。同时,由于宣传教育和理念培育有赖于社会力量广泛、持久的参与,动员过程又进一步巩固和强化了社会力量在治理网络中的地位。

然而,由于两个城市在规模和体量上的差异,动员方式的具体运用仍然存在一些区别。在广州市的案例中,政府主要通过政策营销争取公众接纳和支持垃圾分类政策。^① 具体举措包括:第一,政府官员率先垂范为垃圾分类造势;第二,通过传统媒体、新媒体等多种途径加大垃圾分类的传播力度;第三,举办针对不同社会群体的大型活动,推动垃圾分类理念深入人心。宣传教育之外,政府还综合采用经济激励、法律强制等动员方式。比如,为了解决再生

^① 陈晓运、张婷婷:《地方政府的政策营销——以广州市垃圾分类为例》,《公共行政评论》2015年第6期。

资源回收市场失灵的问题^①,政府首创性地采用政府补贴的方式扶持低值可回收市场。自住建部发文要求包括广州在内的46个重点城市加快推进生活垃圾强制分类之后,政府逐渐加大了强制性工具的使用力度,强化对居民垃圾分类行为的规制。^②

在横州市的案例中,对垃圾分类的宣传教育主要是通过培训来实现的。当时,垃圾分类的倡导者IIRR是一个从事公民教育的公益组织,其核心理念是以人为中心,通过人的能力建设实现可持续发展。这种理念也被贯彻到了垃圾分类的治理过程中。IIRR始终以可持续发展为目标,认为垃圾分类是一个长期的过程,不是走过场,也不搞短期行为。^③在与政府的合作项目中,IIRR负责人员培训工作,先对乡镇分管领导、街道社区负责人、环卫工人、个体户等关键人员开展培训,再由他们回去将培训内容向更广泛的群体扩散。可持续发展的理念支撑着横州市垃圾分类在各方面条件并不充裕的情况下一直坚持下来。考虑到横州市的财政收入并不充裕,且垃圾分类的开展主要以政府内部工作文件为依据^④,因而,经济激励、法律强制等动员方式在横州模式中并不显著。

与前两个案例不同,上海市政府主要采用经济激励方式推行垃圾分类。激励对象包括区(县)、街镇、市民等不同群体。针对各区(县),设立分类补贴、减量奖励两笔资金。分类补贴包括添置小区分类垃圾桶、配置分类收运车辆、保洁员、志愿者的工作补贴等。同时,若各区(县)垃圾处理减少的量大于计划量,还会获得相应的

① 在我国,再生资源回收主要采用市场化机制,由拾荒者和废品回收者对废旧物资进行回收,再出售给废品回收站。市场的逐利性意味着回收过程必然是选择性的,售价高的废旧物资更受欢迎,而售价低的则倾向于被忽视甚至随意丢弃,由此导致市场失灵。

② 叶林、罗丽叶、邓利芳:《组织、议题与资源动员:“公咨委”公众参与模式对公共政策的影响分析》,《甘肃行政学院学报》2016年第5期。

③ 《小县城大治理,广西横县生活垃圾强制分类实践》(2019年10月30日),搜狐, https://www.sohu.com/a/350471036_663098,最后浏览日期:2024年10月20日。

④ 访谈资料 HZ20210203。

减量奖励资金。针对各街镇,以示范创建活动为主要抓手,成功创建并通过复核的示范街镇能获得市级财政奖励资金。针对市民,大力推广“绿色账户”活动。市民只要将干、湿垃圾正确分类,就能获得相应的绿色账户积分。累积的积分可以用来兑换日用品、超市抵用券等奖励。此外,法律强制也是政府采用的一项动员手段。上海市不仅出台“史上最严”的《上海市生活垃圾管理条例》,还充分运用数字技术对垃圾分类进行全程监管。总体而言,经济激励和法律强制手段主要依靠政府推行,对社会力量参与的要求相对不高,由此进一步强化了政府在治理网络中的主导作用。

(三) 现实基础

生活垃圾分类是一项系统性社会工程,既需要人力物力的大量投入,又需要社会公众的支持与配合。在此情形下,影响垃圾分类政策实施的现实基础可以从地方政府能力和政社互动传统两个方面进行考察。

在广州市的案例中,政府与社会行动者各自具有鲜明的资源优势。首先,地方政府能力体现为通过制定规则发挥引领性作用。比如,面临垃圾处理问题引发的邻避效应,政府出台了《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿暂行办法》,明确规定由生活垃圾输出区向生活垃圾接收区支付生态补偿费。该办法出台之后,每年有超过2亿元的生态补偿费被拨付到生活垃圾接收区政府,直接用于项目周边环境的整治改善、市政配套设施的改造升级、集体经济的扶持发展、居民体检和生活补助等。^① 这项举措有效化解了邻避效应,推动了广州市生活垃圾处理设施的建设进程。其次,地方政府能力还体现为营造有利的治理环境与条件。比如,在

^① 《2000户居民摇号乔迁新居,广州这一项目破解垃圾处理“邻避效应”》(2023年5月8日),南方+, <https://static.nfapp.southcn.com/content/202305/08/c7657574.html>, 最后浏览日期:2024年11月15日。

政策执行早期阶段,由于人力成本上涨、利润稀薄等,很多参与垃圾分类的企业都面临亏损。于是,部分企业向政府建言,对企业进行适当扶持。广州市政府欣然采纳了这一建议,对低值可回收物以每吨 90 元的价格进行财政补贴。企业在政府的扶持下渡过难关,市场机制的作用逐步得到发挥。

考虑到历史文化传统的原因,广州市的媒体、专家、公共知识分子等都很活跃,对公共议题比较关注,且相互之间有较高水平的互动。在面对垃圾处理议题时,这些社会力量很容易联合起来,形成萨巴蒂尔(Sabatier)和魏勃(Weible)所说的倡议联盟^①,从而影响社会舆论。在一开始政府计划对生活垃圾一烧了之的时候,部分专家、媒体、公共知识分子和居民对这一做法存疑,自发形成“反烧派”阵营,引发了较大的社会舆论,阻挠了垃圾焚烧厂建设项目的推进。后来,政府公开接纳了公众建议,承认垃圾分类是一种更加环保、可持续的垃圾处理方式,并开始大力推行垃圾分类。在此情形下,原本持“反烧派”立场的社会力量一跃成为垃圾分类的积极推广者,主动参与各项垃圾分类宣传教育活动,利用自身专业知识和影响力助力提升市民的垃圾分类意识,取得显著的社会反响。

横州市作为广西壮族自治区的一个小县城,地方政府能力较为短缺,不具备独自推行垃圾分类所需的知识、技术和资金。然而,横州市与社会力量有着长期合作的传统。在推行垃圾分类之前,政府已经与 IIRR 合作开展了多年的农村综合教育项目,不仅建立了政府与公益组织间的互信,还显著提高了当地居民的环境意识水平与环境保护意愿。这些合作经历为政府和公益组织在垃圾分类领域的深度合作提供了坚实的基础。

作为公益组织的 IIRR 则拥有较为丰富的资源。嵌入国际公

^① Sabatier, P., & Weible, C., “The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarifications”, in Sabatier, P. & Weible, C., eds., *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., Boulder, CO: Westview Press, 2007, p. 301.

益组织的治理网络中,IIRR 不仅熟知国际上较为先进的垃圾分类方面的知识和经验,具有环境保护教育与培训方面的专长,还能通过国际非政府组织网络与其他公益组织或科研机构建立联系。在合作项目到期之际,IIRR 与横州市政府共同召开了一个对当地而言规模庞大的国际研讨会。通过 IIRR 的关系网络,来自不同国家的专家、公益组织、学术机构等踊跃参会。在会上,横州市垃圾分类的成功试点成为最大亮点,获得了参与者的广泛关注,也为横州市持续推进垃圾分类工作带来了更多的外部支持。美国洛克菲勒兄弟基金会给横州市垃圾分类工作提供了资金上的支持。香港浸会大会、广西大学农学院等科研机构也参与进来,为堆肥厂的设计与建设提供技术支持。从这个意义上说,横州市能成为广受赞誉的城市垃圾分类“样本”离不开政府与 IIRR 之间的紧密合作。

上海市政府的能力较强,拥有完善的基层组织网络和充裕的和财政资源,能够自主推行垃圾分类政策。首先,基层组织网络是政策实施的重要基础。街道、居委会在引导居民参与垃圾分类方面发挥关键性作用。上海市从 20 世纪 90 年代就开始构建“两级政府,三级管理,四级网络”的城市管理体系,加强基层社会管理和公共服务供给。“1+6”文件的出台进一步健全了市—区—街道—居民区的“四级联动”体系,强化了城市基层建设与社会治理能力。组织完善、配置合理、运行高效的基层组织网络是上海市垃圾分类政策实施的重要保障。

其次,上海市政府的财政资源充沛,能够为垃圾分类政策实施提供相应的支持。在决定启动垃圾分类时,上海市政府就制定了配套的财政支持方案。2011 年的市级补贴经费超过 6 500 万元,2012 年约为 7 600 万元。^① 若各区(县)能超额完成垃圾减量目

^① 《上海垃圾分类补贴费去向成谜? 垃圾分类补贴 账本明明白白》(2013 年 8 月 8 日),共产党员网,<https://news.12371.cn/2013/08/08/ARTI1375908018823771.shtml>,最后浏览日期:2023 年 11 月 15 日。

标,还会获得相应的奖励资金。2011年,上海市有7个区(县)拿到了垃圾分类减量奖励资金,其中,徐汇区拿到的奖励数额最高,为157万元。^①在被住建部选为生活垃圾强制分类重点城市之后,政府进一步加大了资源投入的力度,2018—2020年在垃圾分类上的投资就高达200亿元。^②政府在垃圾投放点改造、分类收运工具配套、市民入户宣传和志愿者服务补贴上的投入平均每户高达500元。^③强政府能力使上海市政府能够承担推行垃圾分类所需的行政成本,降低政策执行的阻力,从而推动政策的有效实施。

五、结论与讨论

现有研究倾向于从治理主体及其相互间关系的角度对多元主体参与的治理模式进行归纳。^④然而,本文认为,对城市垃圾分类治理模式的考察仅关注主体间的关系是不够的,还需要充分考虑治理过程中的动员方式以及治理模式运行所倚赖的现实基础。基于此,本文从治理网络形态、动员方式、现实基础三个维度出发,构建了一个理解多元化的城市垃圾分类治理模式的综合性分析框

① 《上海垃圾分类补贴超2.5亿元 市区垃圾处理成本居高不下》(2013年8月1日),新浪,<https://news.sina.com.cn/c/p/2013-08-01/163627835735.shtml>,最后浏览日期:2023年11月15日。

② 《上海:垃圾处理投资将达200亿,力争2019年全面建成生活垃圾分类体系》(2018年12月17日),搜狐,https://www.sohu.com/a/282561693_745358,最后浏览日期:2023年11月15日。

③ 《上海垃圾分类一周年:全民运动、巨额投入,其他城市难“抄作业”》(2020年8月26日),百度,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1676054740243756654&wfr=spider&for=pc>,最后浏览日期:2024年11月15日。

④ 詹国彬、陈健鹏:《走向环境治理的多元共治模式:现实挑战与路径选择》,《政治学研究》2020年第2期;王名、蔡志鸿、王春婷:《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》2014年第12期。

架。为了深入阐释这个分析框架,本文选取广州市、横州市、上海市的三个典型案例进行比较分析,从不同的维度揭示了这三种模式的主要特征及相互间的差异。

本文引入了动员方式这一分析维度,阐释了动员方式与治理网络形态之间相互影响的关系,有助于我们对垃圾分类治理模式进行更为全面的考察。一方面,治理网络形态会形塑动员方式的选择;另一方面,选择特定的动员方式又会反过来强化或改变原有的治理网络形态。在广州市和横州市的案例中,两地治理网络都处于开放化、扁平化的状态,多元行动者之间通过双向沟通形成了对推行垃圾分类的共识。在这种治理网络形态下,宣传教育是一种理想的动员方式。由于宣传教育和理念培育需要社会力量广泛、持久地参与,这种动员方式的选择进一步凸显了社会主体在治理网络中的重要性。在上海市的案例中,垃圾分类治理网络本身处于相对封闭的状态,行动者之间对垃圾分类政策的共识尚未形成,因此,政府主要采用经济激励和法律强制的方式。这两种方式以政府推行为主,对社会力量参与的要求相对不高,由此进一步强化了政府在治理网络中的主导地位。

本文将垃圾分类治理模式得以运行的现实基础纳入分析框架,建立了垃圾分类治理与城市整体治理情境之间的联系,增进了我们对多元主体参与的治理模式的理解。对案例的深入考察可以看到,无论在哪一种模式中,治理网络的形成与动员方式的选择都不是任意或随机的,而是在多重城市治理条件制约下的理性选择。在政府和社会力量双强的情况下,政府最主要的任务在于引导与凝聚各方共识,构建一个促进协商与合作的治理网络,以及为多元行动者能动性的发挥提供有利的环境与条件。在政府能力偏弱、社会力量较强的情况下,政府可以通过赋权等方式调动社会主体的积极性,借助社会力量实现治理目标。在政府能力较强、社会发育偏弱的情况下,政府主导作用的发挥是达成有效治理的必要

条件。

本文的研究发现不仅适用于垃圾分类领域,对其他较为复杂的、需要多元主体参与的治理领域都具有一定的借鉴意义,如基层治理、社区更新等。三元分析框架的引入,意味着我们需要采用动态的、系统的视角对治理模式进行考察。事实上,可能并不存在某种单一或最优的治理模式。充分考虑地方的实际情况、因地制宜地选择治理模式是取得良好治理成效的关键所在。

[本文系国家自然科学基金项目“社区更新对超大城市社区治理的重塑作用与可持续影响研究”(项目编号:24CZZ050)、教育部人文社会科学基金项目“基于三重治理逻辑的城市垃圾分类治理模式的生成机制、成效评估及推广路径研究”(项目编号:20YJC810011)的阶段性成果]