

# 垃圾上移:农村垃圾城乡一体化治理 及其非预期后果

——基于山东省 P 县的调查

孙旭友

(山东女子学院 社会与法学院, 山东 济南 250300)



**摘要** 伴随农村垃圾增量及其环境污染影响,农村垃圾城乡一体化治理成为东部发达地区治理农村垃圾的主导模式。这种垃圾治理模式是城乡一体化环境服务理念在乡村基层社区的地方化实践。它依托基层政府、物业公司与村庄三方合作机制,建构了“户集、村收、镇运、县处理”垃圾处理系统,并以建设美丽乡村为目标指向,也带来了乡村环境责任感消失、城市垃圾增量及集中处理的环境非正义、乡村社会分化与权力重构等一系列非预期后果。避免农村垃圾城乡一体化治理非预期后果负面效应的关键,是提升社区农民环境参与能力和环保意识、加强垃圾治理模式的乡村生活环境切合度以及提升垃圾处理体系与垃圾处理基础设施建设的科学性。

**关键词** 垃圾围村;垃圾上移;城乡环卫一体化;非预期后果;乡村环境切合度

**中图分类号:**C 912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)01-0123-07

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.01.014

随着我国工业化与城市化的持续推进以及农业现代化、农民生活水平不断提高,农村垃圾成为制约农村社会发展和威胁农民生活环境的战略性问题,众多学者用“垃圾围村”来表征农村垃圾问题的严重性。弃之不用的垃圾,既占据着村庄生产生活空间,也污染了土壤、水和空气,给农民的生产生活及身体健康带来重大威胁,对生态文明建设和乡村振兴战略实施构成挑战。作为对农村垃圾围村及其环境污染的回应,实施农村垃圾城乡一体化治理,是包括中国在内的众多国家破解农村垃圾问题的“药方”。在城乡一体化程度较高的欧美发达国家,已经形成了完备的农村垃圾治理政策法规和治理体系,为中国农村垃圾城乡一体化治理实践提供了借鉴经验。例如农村地区引入垃圾税是农村垃圾源头治理的必要措施和城乡一体化的必然要求<sup>[1]</sup>以及美国实施的“垃圾公司深入农村”和欧盟贯彻的“市政当局主导-社区居民监督”的管理方式,形成“源头削减-回收利用-焚烧回收能源-填埋处理”处理模式<sup>[2]</sup>。

农村垃圾城乡一体化治理作为我国政府自上而下的国家战略和政策创新,虽得到东部发达地区的政策倡导和积极响应,但是与农村垃圾城乡一体化治理制度化及其政策实践的政府积极性与力量投入相比,学术界对此关心不够且分析相对薄弱。国内关于农村垃圾城乡一体化治理的研究主要涉及两类:一是基于城乡环境二元分割的现实和城乡统筹的制度机会,倡导多元化农村垃圾治理机制,并以“城乡一体化”治理为目标模式。王晓毅认为,城市垃圾向农村转移的环境不公,是造成农村垃圾问题的重要原因,实施农村垃圾城乡一体化治理有其必然性<sup>[3]</sup>。高海硕等提出,为了实现各类垃圾的无害化、减量化和资源化,农村垃圾应该分类收集、分类处理,因地制宜地组合选用垃圾处理处置技

收稿日期:2018-04-16

基金项目:教育部青年基金项目“中国东部地区农村垃圾城乡一体化治理及其机制创新研究”(17YJC840032);山东省社会科学规划课题“山东省农村垃圾城乡一体化治理成效与问题研究”(16CSHJ18);山东女子学院高水平科研项目培育基金资助项目“乡村振兴战略实施进程中‘垃圾围村’问题的社会学研究”(2018GSPGJ05)。

作者简介:孙旭友(1981-),男,副教授,博士;研究方向:农村环境治理。

术<sup>[4]</sup>。张强等在大力提倡农村垃圾分类收集、提高农民的环境意识和发展清洁技术的基础上,提出了“城乡一体化”治理模式<sup>[5]</sup>。魏佳容基于可持续发展理论,分析了城乡生活垃圾统筹治理的困境,并提出城乡生活垃圾统筹治理的有效策略<sup>[6]</sup>。此类研究主要关注我国区域环境不公的宏观社会结构及其后果,正确分析了城乡环境统筹或一体化治理的必然性与合理化,对倡导和优化农村垃圾城乡一体化治理具有积极意义。但是就其分析目的和研究指向而言,这类研究对农村垃圾城乡一体化治理效果及其非预期性后果等问题缺少理论分析和实践敏感。

另类研究则遵从反思视角和自下而上的分析理路,将农村垃圾置于城乡环境一体化治理、乡村社会和农村传统文化等具体的实践场景加以分析,对农村垃圾城乡一体化治理模式、过程和效果进行了适当反思。如陈阿江反思了农村垃圾城乡一体化治理模式,提出在“城乡一体化”中坚持适度的“城乡分治”策略<sup>[7]</sup>。张玉林提出农村环境系统化伤害与碎片化治理的实践命题,认为缺少农民的组织化参与的治理困境是导致农村环境问题无法解决的根源<sup>[8]</sup>。夏循祥提出在借助国家治理的同时,农村垃圾文化逻辑及知识治理的本土化策略更为重要<sup>[9]</sup>。此类研究不仅有助于把握农村垃圾城乡一体化治理实施效果,也给出了完善农村环境城乡一体化治理模式的合理性建议,但是其对农村垃圾城乡一体化治理模式的反思,既缺少对农村垃圾城乡一体化治理模式的运行逻辑与地方化实践机制的深入考察,也未全面分析农村垃圾城乡一体化治理后果尤其是非预期后果的现实表征和社会影响等相关问题。

本文试图通过对山东省 P 县<sup>①</sup>农村垃圾城乡一体化治理的考察,分析说明农村垃圾城乡一体化治理的实践逻辑和实施过程中出现的非预期后果,以期在研究层次和论题等方面扩展、深化国内学界对农村垃圾治理的讨论,并为优化农村垃圾城乡一体化治理机制提供理论支持。笔者于 2016 年 12 月和 2017 年 7 月,在 P 县进行了为期两个月的田野调查,并对该县实施城乡环卫一体化工程所涉及的相关人员进行了深度访谈,包括:村民、保洁员、村干部、镇环卫所工作人员、物业公司职员和县环卫所工作人员,收集了 P 县几个乡镇有关农村垃圾治理的文件、考评通报、工作简报等作为文本分析对象。

## 一、农村垃圾城乡一体化治理的实践逻辑

农村垃圾城乡一体化治理主要是指把农村垃圾置于城市管理体系,实现城市垃圾处理体系和农村垃圾上移的有机衔接。这种农村垃圾处理模式具有较为清晰的实施空间和运作方式,即在经济较为发达的东部地区或者经济发达、交通便利的部分城市化较为充分的村庄,实施农村垃圾“户集、村收、镇运、县处理”的处理模式。农村垃圾城乡一体化治理虽然获得国家力量自上而下的倡导和推动,也具有较为一致的实施样式和评判准则<sup>②</sup>,但是政策落地的具体实践,需要迎合本地实际情况,其实践逻辑是社会结构、环境规制和行动场域等多重力量互动的过程。P 县自 2013 年起,在“美丽乡村建设”“城乡环境综合整治”“城乡环卫一体化”等政府工程和国家环保话语下,采取市场化运作的统收统运模式,对农村生活垃圾收集运输,集中到县进行最终处理。这是一个政府主导、市场合作和社会参与的多主体合作治理,以美化村容村貌和实现农村垃圾上移至城市管理体系为目标的自上而下的政策实践过程。

### 1. 城乡环境服务一体化的乡村实践

城乡一体化是要把城市与乡村两个不同空间和社会及其经济、政治、文化、生态、生活方式等作为一个整体,使城乡协调发展、共同繁荣、城乡差别逐渐消失,最终融为一体的过程。城乡一体化的价值指向和理论旨趣是在一种结构性和权利论的视角下,力图达成权利平等、社会和谐的经济社会体制和社会氛围。农村垃圾城乡一体化治理即是城乡一体化及其价值目标在环境服务领域内的体现和社区实践,是为解决城乡二元环境治理模式的政策应对,也是国家公共服务下沉到社区和城市环境服务模式延展至农村的职能所在和政治需要,且深受乡村垃圾污染严重性和处理能力较弱的双重现实倒逼。

基于农村“高消费—高废弃”的生活方式、农业生产的化学工业化、城市垃圾向农村转移以及农村

① 本文对所有涉及的地名、人名与公司名均作了技术处理。

② 参见,《农村生活垃圾分类、收运和处理项目建设与投资指南》(2013)、《国务院办公厅关于改善农村人居环境的指导意见》(2014)等相关规划。

垃圾处理设置、处理意识和处理能力等相对薄弱等现实,当下农村垃圾与传统农业社会垃圾在成分构成、垃圾数量与处理逻辑等方面有天然的差别。传统农业社会垃圾与社会、自然三者相对均衡流通的日常生产生活实践被阻隔和分裂。农村垃圾既不能被农业生产和农民生活循环利用,也不能经过分解重回大自然,垃圾成为乡村社会多余和无用之物。如果仍旧单纯采取“农村垃圾自我消化”的放任型处理或传统型农村垃圾治理模式,既不能减少垃圾存量,也无法消除垃圾污染的环境影响。而伴随我国环境治理政策“从重点治理到全面治理再到复合型治理”<sup>[10]</sup>,国务院在《关于改善农村人居环境的指导意见》(2014)中提出,农村基础设施建设和城乡基本公共服务均等化即“逐步实现城乡基本公共服务均等化,推进城乡互补,协调发展”,并规定“推行县域农村垃圾和污水治理的统一规划、统一建设、统一管理,有条件的地方推进城镇垃圾污水处理设施和服务向农村延伸”的城乡一体化治理目标。实施城乡环卫一体化是包括P县在内的众多区域不得已的最优选择,也是改善农村人居环境的必然选择。P县为贯彻和落实上级政府的“城乡环卫一体化”和实现城乡基本服务均等化目标,明确提出了“以城带乡”的农村垃圾治理原则,即推动城市环卫设施、技术、服务向农村延伸,加快农村环卫工作纳入城市环卫体系统一管理的速度。

## 2. 政府、企业与村庄合作治理体系

农村垃圾实行多元主体合作治理,既是国家治理农村垃圾的明确要求,也是P县农村垃圾践行的治理架构。国务院在《关于改善农村人居环境的指导意见》、住房和城乡建设部等十部门联合印发的《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》等相关政策规制,都倡导和要求基层政府“坚持政府主导、公众参与和市场介入”的治理结构。

P县政府2014年短暂“试水”用市场化的方式处理农村垃圾之后,自2015年起,开始真正以垃圾处理服务外包给物业公司的方式治理农村垃圾,进而通过落实政府购买农村垃圾社会服务实现社会资源的有效配置。县政府首先通过公开招标的方式,把农村垃圾服务外包给康辉、永洁等四家公司,然后各个乡镇再根据四家公司服务资质、服务质量、以往项目经历等的考察,与对接公司签订合同。为应对农村垃圾治理新机制及其多元化管理结构,P县政府重新规划了职能部门和权能范畴,即把环卫所由环保局划给执法局管辖,县环卫所负责协调和指导;成立专门负责农村垃圾治理相关工作的乡镇一级的城乡环卫一体化办公室,其负责招标物业公司、监管本乡镇片区的垃圾清理情况以及协调物业公司与村庄关系。P县相关环境部门的职能归属和权力重划,实现了“两个双重化”管理架构即乡环卫办归属乡政府和县环卫所双重管理、乡镇物业公司归属乡环卫办和县环卫所双重管理。

实行责任分担,强化村庄(村民)、物业与基层政府之间的合作。例如,在农村环卫工聘用上,村委会负责配合物业招聘本村的清洁工,让村委会干部推荐适合的人选,然后再由物业公司聘用。而清洁工管理实行“三重管理”机制,即村委的人情管理、物业公司的业务管理和乡镇政府的政治管理。垃圾处理资金筹集,实行“442”模式<sup>①</sup>,即县政府、村民和乡镇按照4-4-2的比例分担垃圾处理费。某种程度上,物业公司与村庄、乡镇既是服务与被服务、监督的关系,也表现出以项目为基础的“结盟”和利益关联。这种利益主体互相合作与责任分担的治理方式,实现了政治任务、垃圾业务和民生事务三结合,也可以在最大程度上实现垃圾的有效治理。

## 3. “户集、村收、镇运、县处理”运行机制

在政治压力和政绩考核的“压力型体制”<sup>[11]</sup>下,东部发达地区依靠经济先发优势和城乡一体化制度优势,积极贯彻中央政府“户分类、村收集、镇转运、县处理”的农村垃圾治理模式。自2013年起,P县就着手实施城乡环境统筹工程,通过设置垃圾桶、清运车、垃圾处理站、垃圾填埋场与焚烧厂、清洁工队伍等一系列制度安排和设施建设,推动和落实“户集、村收、镇运、区县处理”的农村垃圾城乡一体化治理模式。例如,在144个自然村共设置35000多个垃圾桶;组建了近3000人的常规化清洁工队伍;配置垃圾清运车4辆,负责全县10个乡镇的垃圾清运。为完善“户集、村收、镇运、县处理”的实践效果和明确相应管理主体职责,P县在各个乡镇实行了乡镇与物业公司共同负责乡镇农村垃圾,并

<sup>①</sup> P县每年需要大约4000万元的垃圾处理费,其中,县政府每年出资1600万元,镇政府出800万元,而村民按照人口数量每人每年收24元的垃圾处理费,构成另外的1600万元。

实行片区制和“片区经理—分区管理员—区内环卫工”的管理体系。片区经理负责对片区的人员管理和垃圾清运监管,而分区管理员对农村垃圾和环卫工进行管理,负责监控垃圾及时收集。

“户集、村收、镇运、县处理”的垃圾处理系统,是一个农村垃圾逐渐从农村到城市、自下而上的城乡一体化治理过程。这种农村垃圾处理机制,借助“户、村、镇、县”四个行动主体的明确分工与通力合作,以及四个主体的联动机制和行动逻辑,即“集、收、运、处理”的体系化和行动制度化,实现城乡两种社会所产生的垃圾无隔阂处理和农村垃圾与城市垃圾处理体系的有效链接。P县实践落实“户集、村收、镇运、县处理”的垃圾处理系统、采纳片区制和“片区经理—分区管理员—区内环卫工”的管理模式,更有效地推动了农村垃圾城乡一体化治理的有效性和治理机制程序化。

#### 4. 美丽乡村建设目标指向

美丽乡村建设既是美丽中国建设的基础,也是推进生态文明建设和提升社会主义新农村建设的新载体,农村垃圾治理是实现美丽乡村的手段。住房城乡建设部等部门《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》明确提出:以统筹城乡发展、造福农民群众为出发点,以实现农村垃圾的全面长效治理为目标,加大投入、健全机制、发动群众、科学施策,形成改善人居环境与提升乡风文明相互促进的良好局面,建设清洁卫生的宜居环境和农民群众安居乐业的美丽乡村。农村垃圾治理把美丽乡村建设作为目标,其实质是为了落实“共建、共治、共享”的治理理念,是为了实现广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果的目标,其背后的终极价值是维护和实现农民生存乃至全面发展的权利。

P县垃圾清运和美丽乡村建设成效显著。据该县环卫所Q所长说,2014年以来在全省132个县中,P县村民满意度和省市暗访的结果都在全省前列。除了按照《关于全面推进农村垃圾治理的指导意见》《农村生活垃圾分类、收运和处理项目建设与投资指南》等规制规定的内容外,P县为落实整治农村垃圾问题和建设美丽乡村的路径,既实行乡村垃圾“日日清、日日运”的日常管理机制,保证农村垃圾不出桶,农村公共区域不见垃圾;又重点开展陈年垃圾清理,公路两边、河边、田地头等区域以及铁路沿线的垃圾清扫和维护。这无疑在横向上村落内外、村落交接与公共区域等实现无缝隙链接,在纵向上实现村内垃圾箱不过夜、村内无散落垃圾的时间无缝隙衔接。P县借助村内垃圾日清日运的清洁要求以及加强对村外公共区域的垃圾治理等有效举措,不但在一定程度上实现了美丽乡村的建设目标,而且保持了乡村的美丽面貌和清洁容颜。

## 二、农村垃圾城乡一体化治理的非预期后果

城乡环卫一体化的农村垃圾治理在有效清除农村垃圾,保持村庄清洁卫生的同时,带有“剥离性地方环境政策”<sup>[12]</sup>的两个内在特征,即政策制定将人从环境中剥离开来和政策实践将利益相关者尤其是公众的意见剥离。而带有“剥离性地方环境政策”属性的农村垃圾治理实践带来的非预期后果即“伴随行动而来的,在行动计划、预料之外的后果”<sup>[13]</sup>,有可能阻隔农村环境保护的有效性和乡村振兴的实现路径。

### 1. 乡村环境责任感消失

农村垃圾城乡一体化治理把农村垃圾纳入城市垃圾处理系统,实现了农村与城市原本两种截然不同的垃圾处理系统的对接和一体化,亦带来了乡村环境责任感的消失。未实施农村垃圾城乡一体化治理之前,村民是垃圾的制造者、受害者和处理者,而垃圾处理方式更是嵌入乡村关系网和村规民约、“旁观熟人”等约束机制,村民需要持续关注垃圾污染和介入到垃圾处理之中。当基层政府通过收取一定的垃圾处理费、在村内设置垃圾桶等设备、成立专门的环卫工人队伍以及引入物业公司等方式,把国家与市场的力量介入到农村垃圾治理事务,改变了农村原有的垃圾处理系统,也消解了乡村环境责任感和“家园意识”<sup>[14]</sup>。

一是随着政府与市场等外界力量的介入,农民从垃圾处理者抽身,变成了垃圾制造者和服务的购买者,而农村原有的自发和自主性垃圾处理模式,转换为契约化“购买—服务”的简单市场行为,使得个体“自发的监督者”就此缺席。P县每户每年收取24元的垃圾处理费,让村民觉得钱交了,自己丢垃圾,政府或者物业就应该收拾。这种市场化的交换逻辑,农民交出了物业费和垃圾,也交出了对于

当地环境连带义务和互相监督的责任,以及契约化的“垃圾费—垃圾处理服务”的交换意识对互惠性社会责任的认知替代。

村民自觉性不行。乱丢垃圾,什么都往垃圾桶里放,有时候就扔垃圾桶旁边,或者自己门口,等着我们去收拾。要是跟他说放进垃圾桶,不要随地扔,他们还生气,认为自己交钱了,环卫工就要随时随地打扫。邻居之间也不会过问,反正有环卫工打扫,大家都这么认为。(G 村保洁员)

二是国家实施的“垃圾入桶、禁止乱丢垃圾”等政策型约束机制替代了乡村社区原有的约束方式和监督机制,但是这种禁止型法规的约束效力因其约束外部性、惩罚机制难以落实等原因大打折扣,呈现一种“旧约消失、新约无力”的约束机制异化的状况。P 县的 G 村在没有实施城乡环卫一体化之前,农村垃圾问题比较突出,村民也颇有怨言。除了利用老人协会义务清扫村内垃圾外,村委会就利用村干部及其家属集中打扫和村委会雇佣村民日常打扫两种方式免费给村里打扫垃圾。但是 2014 年镇政府完全承接垃圾处理后,乡村组织就撤出了垃圾处理系统,完全交给政府和物业来做。

以前村民会自发地扫扫家门口或者打扫下胡同,要是谁家乱丢垃圾,村干部、左邻右舍看到了还说几句。大家都要面子,也得处理好邻里关系,不会太过分。但是现在不一样了,村里的垃圾归物业管,跟村委没多大关系,村里只负责协调就行了。保洁员每天定时打扫,垃圾清运还算及时,但是禁止垃圾乱丢乱放、垃圾入桶、垃圾定时投放,这些要求村民做不到,有时候跟村民说也没用。反正也不知道是谁扔的,什么时候扔的,就算保洁员知道是谁乱丢乱放,不敢管也管不了。村民自己不在乎,就算左邻右舍看到了,也懒得管闲事。(G 村村委会, M 主任)

## 2. 城市垃圾增量与集中处理的环境非正义

农村垃圾城乡一体化治理在“城乡环卫一体”的名义下,通过城市垃圾处理系统消化农村垃圾的方式,实现了农村垃圾清除和乡村整洁。在城市垃圾量逐年递增和处理压力过重的现实面前,农村垃圾集中到城市处理系统,进一步增加了城市垃圾处理难度和原有垃圾处理设施的压力,以及如何开掘新的垃圾处理设置选址的双重难题<sup>[15]</sup>。目前来说,垃圾处理方式主要有卫生填埋、堆肥和焚烧三种方式。因为堆肥面临技术应用不强、周期长、效益低等缺点,P 县主要利用填埋和焚烧发电两种方式来处理垃圾。P 县原有一个垃圾卫生填埋场和一个小型垃圾焚烧厂,可以勉强处理县城和镇驻地的垃圾。P 县推行的农村垃圾统一运往县城一起处理的垃圾处理模式,不但脱离了农村生产生活场域,而且为保持农村清洁卫生,甚至存在“为清扫垃圾而不是减少垃圾”和考核乡镇垃圾运输量的问题。而伴随农村垃圾上移和垃圾运输量常规化考核,P 县每天处理垃圾量增加了 500 多吨,对填埋场和焚烧厂的垃圾处理能力构成极大考验。

P 县唯一的垃圾填埋场<sup>①</sup>,不但存在将要填满的难题,而且从县城转移而来的垃圾给周边的村落带来了巨大的环境污染和健康危害,同时带来垃圾处理二次污染和垃圾处理设施新选址无法落地的环境非正义问题。一方面 P 县垃圾处理厂和焚烧厂的新选址,面临着邻避运动的抵制,而迟迟无法落地;并且垃圾处理厂、焚烧厂建设与管理还带来衍生问题,如基层腐败、干群关系紧张、政府信任感降低以及村落内部分化等。另一方面基于垃圾分类不彻底、垃圾场管理不完善以及选址科学性、工程建设质量等问题,P 县垃圾填埋场腐臭气味刺鼻,垃圾液污染了地下水,附近村民只能去别的村买水喝,而且垃圾场附近的庄稼、果树也因此而枯死。

我们这个村头上顶着个垃圾场,折腾的人一点办法没有。以前自己家打井就可以喝,现在不行了,水都是黄的,猪都不喝。只能上外面村里、亲戚家去拉水,有时候外村来卖,一块钱一桶。尤其是下大雨的时候,垃圾场的水就流进了水沟,有的渗透地下,有的顺着向下到

① P 县新的垃圾焚烧厂还在选址和筹划之中。县里唯一垃圾填埋场在远离 P 县城的 30 多公里外,于 2005 年建成。

了沂河,要是进了庄稼地,庄稼就死了。你来的时候看到路边的桃树了吧,都死没了。(垃圾填埋场驻地的 K 村,村支书)

农村垃圾上移和集中处理的城乡环卫一体化给城市垃圾处理系统带来压力,给垃圾集中处理的周边地区和村民带来了环境危害,农村环境整洁和美丽乡村的光鲜,却需要部分偏远地区和少数群体来承担环境污染后果。而农村垃圾集中到城市再转移到农村“偷梁换柱”式垃圾处理方式,依然延续和再生产城乡二元化结构下城市向农村转移垃圾的城乡环境非正义。这种“消除分散污染而产生集中化污染”所带来的环境风险和环境不公,既受垃圾处理技术不成熟、管理不科学和公众参与不足等技术性因素的影响,也深受二元社会经济结构、环境制度缺失以及压力型体制等结构性因素的影响。

### 3. 乡村社会分化与权力重构

乡村社会分化和权力格局的现实不断被新的社会力量实践和重构。在权力、职业、教育、经济地位和权威等传统社会分化维度的基础上,农村垃圾城乡一体化治理政策及其实践的乡村切入,不但固化了乡村原有的权力格局,而且通过是否缴纳物业费、“农村清洁工”新职业等维度,重构了乡村分化格局和权力结构。

城乡环卫一体化政策的推动和基层实践,不但抽离了原本属于村庄内部的事务和乡村义务,而且借助“垃圾处理”平台和合作治理机制,物业公司和基层政府的“资本与权力”联手嵌入乡村内部和村民私人生活,并使得村庄权力结构重新组合,更加固化了村委会与基层政府的权力依附关系以及村干部在村落内的权力密度。在国家逐渐抽身乡村社会和乡村流动性逐渐增大等社会背景下,村干部的权力基础和角色模式发生了根本性变化,即村干部在逐渐沦为“撞钟者和守夜人”<sup>[16]</sup>的同时,却更加向上依靠基层政府和向下脱离村民。而农村垃圾城乡一体化治理实践进程中,村干部借助村庄、企业与政府合作的机会,不但实现了政府的政治任务、物业企业的服务购买和村民美好生活的社区结合,而且通过向物业公司推荐本村村民做环卫工和监管本村垃圾处理情况等手段,实现了村干部能力的展示和权力基础的社区渗入。而普通农民成为农村环卫工人,不但在村庄型构出“兼职化”的职业群体,而且夯实了普通村民“村干部圈层”的认知框架。

我们村有五个环卫工。都是跟村里领导关系好的,不好的肯定不让去干。都说扫垃圾脏,没法干,但是一般人还真去不了。他们也是按时上下班,不像干农活,没日没夜,他们也不耽误自己干自己家里、地里的活,我觉得挺好。一个月好几百块钱,什么也不耽误。跟咱们不一样,要么在地里干,要么去外面打工,像我们这些年龄大点的,更没人要了。(G 村村民 W)

农村清洁工既受到本村村民的监督和村委会的指导,也归属物业公司管理和聘用,是属于有组织、发工资的工作者。农村环卫工跟物业公司的雇佣关系改变了或部分改变了村民外出打工或在家务农的乡村原有的就业结构。每个村庄出现了一批或者几个穿着黄色工装、推着小推车的清洁工,既赚工资,也在被公司雇佣,而且在村里为村民服务,也不耽误自己家里做农活。这种农村环卫工的职业化和“既不离地,也不离乡”的就业方式,使得与其年龄相仿、经历类似的村民既羡慕,也产生了差异感和疏离感。清洁公司与村委会、干部之间利益关系的结盟,使得清洁工即使工资不高,也需要借助村委会干部的个人关系及其认可方可获得。普通农民在借助农村垃圾城乡一体化治理工程和私人关系网络成为环卫工人的同时,也有意无意地成为村委会干部圈子外围的依附力量和基层政府便于动员的积极响应者。

## 三、结论与讨论

国家生态文明的提出和美丽中国的推进,有力推动着农村生态环境的改善和美丽乡村建设的落实。而“垃圾围村”的现实和农村生产生活方式的改变,倒逼国家自上而下推动农村垃圾城乡一体化治理政策及其基层实践。在城乡环卫一体化的农村垃圾治理工程下,农村垃圾污染得到有效控制,乡村环境得到进一步改善。从农村垃圾城乡一体化治理实践逻辑上看,这是一个农村垃圾上移和城市垃圾处理体系下移的对接过程。通过借助城乡一体化的国家政治民生理念和合作治理的新管理模

式,把基层政府、物业公司和村落、村民捆绑在一起,实现了家庭、村庄和乡镇、县级政府的分工与合作,并以建设美丽乡村与生态文明建设、乡村振兴为最终目标。

然而,农村垃圾城乡一体化治理也出现了一些非预期后果。主要包括:国家、市场的介入和垃圾处理责任的乡村抽离,导致乡村环境责任感消失;农村垃圾上移导致城市垃圾增量以及垃圾处理、设施选址等衍生的环境非正义问题;物业公司与村委会利益捆绑、农村清洁工职业化带来的乡村权力重构和村庄分化。而上述非预期后果产生的本源在于:农村垃圾城乡一体化治理是国家自上而下推动和主导的垃圾处理方式变革,不可避免地带有“事本主义”的行政责任逻辑和政治考核的压力型体制依赖。这既是政策本身实践的适应性问题,也可能是政策执行的偏差导致。要改变农村垃圾城乡一体化治理的非预期后果,就需要在“共建、共治、共享”的治理格局和“政府为主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与”的治理体系下,把农民纳入垃圾治理的整个体系和过程中,实现垃圾处理技术、管理体制和社会参与等多维度的融合和机制创新:

一是提升农民垃圾治理参与能力和环保意识。农民既是农村垃圾的生产者,也应该是首要责任人。农村垃圾上移至城市处理系统,既要遵从“谁污染、谁付费”的市场逻辑,也要把乡村环境的责任感培育和自然友好的生活方式纳入垃圾处理体系。通过环境友好社区建设,把人(农民)的教育提升到与物(垃圾)的处理同等重要的地位,把农民参与垃圾治理和环保行动的能力和意愿作为农村垃圾治理的重要面向,亦即通过加强对农民资源循环利用、适度消费以及垃圾分类等环保知识的输入,提升农民垃圾治理能力和环保意识提升。

二是加强垃圾治理模式的乡村生活环境切合度。农村垃圾城乡一体化治理不仅需要把垃圾移除,也需要理清什么样的垃圾可以上移、何种垃圾可以就地处理。例如,农村特殊的生产生活环境决定了餐余、树枝等垃圾,都可以通过农民自己的生产生活过程得到解决。在坚持农村垃圾城乡一体化治理的框架下,构建农村垃圾城乡二元化处理模式,坚持“宜乡则乡、先乡后城”的治理原则,加强农村垃圾治理模式的乡村切合度,既有益于乡村生产生活,也可以减少城市垃圾处理压力及其相关社会问题的产生。

三是提升垃圾处理体系与垃圾处理基础设施建设的科学性。垃圾处理体系和设施建设都需要科学规划、良好的运转系统和社会公众的广泛参与。这既需要在合作治理机制下,建构国家、社会与市场合作性伙伴关系,严格落实“户、村、镇、县”相关利益主体的权责和义务,也需要借助环境公民权的框架,在垃圾处理基础设施选址、建设和运行等不同的环节,广泛吸纳公众和受影响村民的意见。

## 参 考 文 献

- [1] AGNIESZKA S. Factors determining the introduction of a “garbage tax” in rural areas[J]. Village and agriculture, 2008(1): 169-182.
- [2] MESSINEO A, PANNO D. Menial waste management in Sicily: practices and challenges[J]. Waste management, 2008, 28(7): 1201-1208.
- [3] 王晓毅. 沦为附庸的乡村与环境恶化[J]. 学海, 2010(2): 60-62.
- [4] 高海硕, 陈桂葵, 黎华寿, 等. 广东省农村垃圾产生特征及处理方式的调查分析[J]. 农业环境科学学报, 2012(7): 1445-1452.
- [5] 张强, 刘彬, 刘巍, 等. 我国中部某市农村垃圾现状调查及处理对策研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2014, 24(S3): 294-296.
- [6] 魏佳容. 城乡一体化导向的生活垃圾统筹治理研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(4): 171-176.
- [7] 陈阿江. “撤乡变村”后的环境问题及其分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2015(3): 78-82.
- [8] 张玉林. 农村环境: 系统化伤害与碎片化治理[J]. 武汉大学学报(人文科学版), 2016(2): 9-12.
- [9] 夏循祥. 农村垃圾处理的文化逻辑及其知识治理——以坑尾村为例[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2016(5): 110-114.
- [10] 张萍, 农麟, 韩静宇. 迈向复合型环境治理——我国环境政策的演变、发展与转型分析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2017(6): 105-116.
- [11] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [12] 谭宏泽, GEIR I O. 地方性环境保护政策的未预期后果: 以天津水源保护措施为例[J]. 广东社会科学, 2017(1): 213-223.
- [13] CHOUVY P A. A typology of the unintended consequences of drug reduction[J]. Journal of drug issues, 2013, 43(2): 216-230.
- [14] 罗如新, 黄文芳. 农村废弃物“就地消纳”可行性研究——上海市松江区新浜镇许家草村调查[J]. 生态经济, 2007(1): 136-138.
- [15] 陈阿江. 农村垃圾处置: 传统生态义与现代技术相结合[J]. 传承, 2012(1): 81.
- [16] 吴毅. “双重角色”、“经济模式”与“撞钟者”和“守夜人”[J]. 开放时代, 2001(12): 114-117.