

互动型治理:农村垃圾分类机制建设的逻辑阐释

蒋 培

(浙江农林大学 文法学院,浙江 杭州 311300)



摘 要 农村环境治理是多方主体不断互动、反复磨合的复杂协商过程。浙中农村垃圾分类机制的建设在地方政府行政命令的影响下开始实施,符合国家环境治理的大政方针,却不一定满足农民的“口味”。在村干部等地方精英的支持与引导下,通过村庄内部的组织引导与管理方式创新,促进农民养成垃圾分类的行为习惯,并根据实践经验来调整地方政府的垃圾分类政策,最终形成一些符合农村社会、具有操作性的垃圾分类制度。浙中农村垃圾分类机制的建设,不仅是地方社会垃圾分类机制设立、调适与完善的过程,也是农民在垃圾分类制度、生产生活方式的影响下塑造分类行为的过程,还是地方政府、村干部、村民在权力关系与社会关系作用下相互妥协的一种结果。

关键词 农村;互动型治理;垃圾分类;机制建设;行为塑造

中图分类号:C 912.82 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)05-0109-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.05.012

推广农村地区垃圾分类是解决垃圾围村、垃圾围坝的应对手段。党的十九大提出了乡村振兴战略,进一步强化了生态文明的思想,地方政府纷纷结合本地实际情况出台农村垃圾分类政策与制度,试图在农村地区建立起广泛的垃圾分类机制,但在具体的政策制定与实施过程中遇到了不少问题,只有少数农村建立起完善的垃圾分类机制。因此,为何在同样的政策制度下有的村庄建立起有效的垃圾分类机制,而其他村庄却难有成效?地方政府、村干部以及村民在垃圾分类过程中各自扮演何种角色,发挥何种作用?

农村垃圾分类属公共环境管理问题。1967年,哈丁提出“公地悲剧”的概念,较早地阐明了公共环境管理面临公共物品因产权难以界定而被竞争性地过度使用或侵占的现实问题^[1]。囚徒困境模型、集体行动的逻辑^[2]理论指出个人的理性会导致集体选择的非理性,结果是公共事物的恶化和非可持续发展,最终丧失集体利益和个人的长远利益。对此,有学者提出了多中心治理理论^[3]和“包容性治理”理念^[4]来寻求解决之道。

有关公共环境治理主要采用两种方式:一是,强调以政府治理为主导,通过“自上而下”的环境治理手段来推动;二是,提倡各类社会组织发挥自我管理的优势,以此来应对本地区的环境问题。具体运用哪类手段取决于环境问题的发生阶段、影响区域、社会背景等。但从当前的社会发展与环境管理情况分析,这两者都难以发挥有效的作用。

政府主导的环境治理方式当前面临着越来越多的困境。一是受制于政府的发展主义取向。随着发展主义的色彩不断加重,环境管理也难逃其影响,从狭义角度来理解,发展被理解为GDP增长,被确定为政府的中心工作和关键“硬指标”,这势必会导致环保工作的溃退和让步。二是政府、公众、社会组织等之间的互动协商机制难以建立起来。政府“一刀切”的环境治理手段不顾公众的感受,已难以满足公众的诉求,致使环境行政命令的推行遇到一系列障碍。治理主体单一、公众参与薄弱这一内

收稿日期:2020-02-16

基金项目:国家社会科学基金重大项目“农业社会学的基本理论与前沿问题研究”(17ZDA113);2018年第63批中国博士后科学基金面上项目“长三角地区农村生活污染治理研究”(2018M631668)。

作者简介:蒋培(1987-),男,博士,讲师;研究方向:环境社会学、农村社会学等。

在结构性缺陷是政府主导型环境治理失灵的重要因素^[5]。

农村的自发组织来应对垃圾增长问题也变得不可能。当前农村垃圾分类机制建设面临着结构性问题与时代性要求。历史上,农村不存在垃圾分类一说却有“废物利用”的说法,与当前环境保护视角不同,早期农民更多的是从资源节约、减少开支来循环利用各类废物。此外,传统“乡土中国”^[6]社会背景下农村经济、社会与环境相对单一,以农业生产为主,外部物质输入有限,农村可以实现自我消化;但当前“城乡中国”^[7]的社会结构下,农村更具多样性,农民从事着农业、工业与服务业,外来工业消费品数量剧增,农村环境难以消化这些“外来品”,自然,农村垃圾围村、垃圾围坝状况愈演愈烈。

因此,面临上、下推行方式都无法开展的尴尬局面,需要突破现有的思维模式与行动逻辑。通过地方政府、村干部、村民在垃圾分类过程中的互动关系以及扮演的角色和承担的功能的分析,准确理解农村生活垃圾分类“机制”的建设过程以及“机制”的运行情况。此外,利用各种地方性材料来探索垃圾分类机制建设的成功经验。本文借助浙中地区农村垃圾分类机制建设的案例,分析地方政府与农民如何进行妥协与合作,在互相影响的过程中寻求一种平衡、有序的垃圾分类机制,并试图理解垃圾分类机制建设背后权力关系与社会关系的影响。

本文以浙江省金华市农村——陆家村为例。陆家村位于金华市城郊,全村现有 350 多户,共 1 000 余人。村内大部分中老年人在家务农,大多数年轻人白天在城内工作,晚上回村庄生活,过着“离土不离乡”的生活。陆家村最早是在 2014 年开始试点开展农村垃圾分类处理,经过三年时间的摸索与实践,全村建立起较为完善的生活垃圾分类机制。2017—2018 年,笔者曾三次对陆家村进行实地调查,通过对政府部门负责人、村干部、村民的深度访谈来了解当地垃圾分类机制的建设过程,并现场查看当地的垃圾分类情况与亲自参与垃圾分类活动。

一、机制的设立:环境治理背景下的地方实践

1. 环境治理大背景

生态文明建设是中华民族永续发展的根本大计。改革开放以来,随着社会的进步,人民根植于物质财富的获得感与幸福感逐渐弱化,民众对改善生态环境有着强烈的期待与要求。正如习近平总书记所言:“改革开放以来,我国经济社会发展取得历史性成就,这是值得我们自豪和骄傲的。同时,我们在快速发展中也积累了大量的生态环境问题,成为明显的短板,成为人民群众反映强烈的突出问题。”^[8]有效应对当前大气雾霾、面源污染、土壤污染等环境问题成为公众最迫切的诉求之一。

21 世纪以来,生活垃圾分类处理得到了中央高层的重视。2016 年,习近平在中央财经领导小组第十四次会议中指出,普遍推行垃圾分类制度,关系着 13 亿多人的生活环境改善,关系着垃圾能不能减量化、资源化、无害化处理。2018 年,习近平在上海考察时,提出垃圾分类就是新时尚。他一直关注着垃圾分类这件“关键小事”,因为垃圾分类是一件社会发展大事。从中央领导的指示来看,生活垃圾分类已经成为当前全社会都在关注的一件大事,也影响着地方环境管理者的决策。

同时,垃圾处理面临的现实问题也迫使环境管理者采取新的应对措施。随着城市化的推进和居民生活水平的提高,垃圾增长速度不断加快,城乡地区都面临着垃圾无法处理的问题,很多垃圾填埋场的填埋速度远超最初的设计。据报道,由于近年来杭州市区垃圾填埋每年以 10% 的速度增长,2013 年以来日均 5000 吨生活垃圾进入天子岭垃圾填埋场,原设计可以使用 24.5 年,但按照现在的填埋量,估计最多只有 10 年的使用寿命。全国大部分地区都面临着垃圾填埋空间不足的问题。所以,垃圾分类处理已成为应对垃圾增长的重要出路。

正是在中央政策、中央领导指示以及当前垃圾处理面临的现实困境等方面影响下,各级政府部门已经认识到有效处理生活垃圾将会成为今后一段时间内社会关注的重点。有的地方政府已根据当地的现实情况,尝试在生活垃圾有效处理方面做一些探索性工作,创新现有的垃圾处理机制。

2. 地方政府的政绩观

在环境治理背景下,地方政府在中央政府的压力型机制^[9]、“指标下压型”环境管理^[4]、地方政府

间“晋升锦标赛”竞争模式^[10]下越来越倾向于通过地方环境治理工作来提升自身的政绩。农村垃圾分类作为当前环境治理的重要内容,是地方政府实现环境治理与展现自身政绩的重要手段,尤其是在大部分农村尚未开始行动之际,在新的环境治理领域容易做出一些成绩。

我们这边的农村垃圾分类可以说是走在全国前列,开始做垃圾分类比较早而且相对来说做得比较成功。我们最早是在2014年选择了几个试点村开展垃圾分类,后来因为垃圾分类具有系统性,从村推广到镇,在几个试点镇里进行垃圾分类的推广。经过三年时间的探索,有的村庄取得了一些成绩,也因为垃圾分类而出名。近些年外地政府、村干部来我们这边考察与学习的越来越多。从我们农办的角度来看,虽然工作任务重、人员少,但是农村垃圾分类这类环境治理工作依然需要做下去。一方面,这是为农民营造良好的生活环境,减少环境污染的影响,为农民谋福利;另一方面,这也是国家生态文明建设与环境保护的要求。(20180811-NBG-FZR)

现有的政绩考核方式结合了中国政府体制和经济社会结构的特征,在“简政放权”背景下政府官员手中拥有一定的自由处置权,提供了一种具有中国特色的激励地方官员推动地方环境治理的方式。从国际比较的视角来分析,正是这种行政管理体系的推动才使环境治理机制在短时间内快速、全面地推广开来。金华市地方政府也正是在环境治理背景下去思考农村环境治理的突破,设立农村垃圾分类机制是向上级政府“邀功”,成为一种新的政绩考核方式。金华市农村垃圾分类考核评价体系见表1。

表1 金华市农村垃圾分类考核评价体系

分类评价	考核评价方式
市对县级评价	将垃圾分类工作列入美丽乡村、生态县(市)、新农村建设等年度评价。
县级对乡(镇)评价	县级成立垃圾分类工作评价小组,对乡镇(街道)农村生活垃圾分类工作组织定期评价,评价成绩按镇村分类排序通报到乡镇。
乡(镇)对村评价	乡(镇)成立农村生活垃圾分类工作评价小组,制定本乡(镇)农村垃圾分类工作评价细则,对村垃圾分类工作定期检查评比。

注:资料来源于《金华市地方标准规范——农村生活垃圾分类管理规范》,2016年。

3. 村干部的“双重角色”

作为与行政体系末端相连的自治组织,村干部首先需要完成上级政府下达的行政任务,做好“政府代理人”的角色。同时,村干部也处于农村熟人社会关系网络中,离不开村民的日常联系与监督,必然是“村庄当家人”。尤其是处在村民自治下的村干部,应是村民利益的代表者与维护者^[11]。当然,有学者也提出,村干部在某种程度上也有追求个人利益的动机,提出村干部是集政府代理人、村民当家人以及理性人的三重角色于一身^[12]。正是在多重因素影响下,村干部形成了不同于地方政府的行动逻辑,值得进一步分析。

近些年,村干部的监管机制不断完善。2013年,浙江省加强了对基层组织的管理,通过规范的制度治村以期改变村级治理的混乱状态,杜绝村干部各种谋求私利的行为。从陆家村的实际情况来看,垃圾分类机制的设立,首先是地方政府下达到村庄的行政命令,村干部必须按照要求来执行农村垃圾分类,村干部应引导与组织村民开展农村垃圾分类。

除了我们上级政府的检查之外,每个月定期都会把全区的村庄进行总体评价,并在我们本地的《今日金东》报上公布结果,还有相应的网络、微信平台都会公布村庄的垃圾分类排名。这对当地的乡镇、村庄都会有一定的压力,排名靠前的村庄会更加努力保住名次,靠后的村庄也会争取提高自己的名次。从村庄的层面来看,这也是一种对村干部工作的考核,有助于驱动村干部执行上级政府下达的行政指令。(20180811-QNB-FDF)

村干部除了是地方政府的“代理人”之外,同样也是村庄的“当家人”。村干部必须把当地村民的

利益纳入垃圾分类机制中去,满足村民生产生活方面的需求,否则,村民不会配合村干部开展垃圾分类。因此,村干部作为政府“代理人”和村庄“当家人”时需要维持利益平衡,以此来推动村庄垃圾分类机制的建设。

从村干部的角度来看,除了要完成地方政府下达的任务之外,还需要从村民的角度来思考问题。村干部做的事不能体现村庄利益势必会被村民指责,甚至还会被怀疑个人能力不足。所以,村干部对于上级政府下达的一些任务,需要结合村庄的实际情况来有效地开展,并不能简单地按照政府的要求来执行,必须首先把村民的利益纳入其中,否则不可能有实质性作用。例如,有的村庄就把农村医疗保险费用与村民垃圾分类情况挂钩,实行奖惩机制,调动村民的分类积极性。(20180811-LJT-LSJ)

当然,除了是地方政府的“代理人”和村庄“当家人”之外,村干部在开展垃圾分类工作的同时也在隐忍着个人的名誉和利益。开展垃圾分类不像征地拆迁、工程项目上马等其他农村事务直接涉及经济利益,它更多的是一些民生保障、公共管理方面的工作,没有直接的经济利益回报。但从长远角度来看,农村垃圾分类工作做到位可以开创一些新模式和树立全国典范,这不仅给村庄赋予较高的荣誉,也给村干部等地方精英带来了个人声誉和间接利益。

二、机制的调适:“摸着石头过河”

1. 村干部转换分类制度

面对地方政府下达的垃圾分类政策与制度,村干部势必要按要求来执行,但村干部实际执行则又是另一回事。如果村干部不重视地方政府下达的政策与制度,那就有可能做一些表面工作来应付上级检查。不过,部分村干部认为这类政策或制度能够为村庄与自身谋取一些利益,从村庄的实际情况出发对政策、制度做一些转换,以此来提高操作性。通过政策转换来实现“变通”,从某种程度上是政府组织结构和制度环境的产物,是权威体制与有效治理矛盾的缓冲机制^[13]。此类变通策略内生于中国治理结构的思路^[14]。这类政策转换需要立足于村庄的社会基础,结合当地的经济条件、组织制度、群众基础与文化环境,把上级政府的政策、制度转换为符合村庄实际的操作方案。

刚开始,我们也不知道怎么做,上面出台了垃圾分类政策在我们村里搞试点,但我们缺乏经验无法下手。所以只是按照相关政策、制度的要求来开展垃圾分类,但村民并不买账,分类效果不尽如人意。之后,我们一边去其他已经开展垃圾分类的地区进行考察学习,一边在村里进行各种实践尝试,想找到符合我们村特色的垃圾分类模式。经过一段时间的探索,我们逐渐有了一些想法,对政府的政策也有了新的看法,试着去做一些调整 and 改变,以便能够更好地在我们村里发挥作用。比如,最开始的时候,政策里规定是以连片的10户农户为一个单位来联系,但是在实际操作过程中这种组织方式有些僵硬,因为村民之间矛盾较多。我们在原来的政策基础上做了一些调整,仍以10户为一个单位但可以自由组合,提高了管理的灵活度,效果也比原来要好很多。(20180810-LJT-LSJ)

从政策制定与现实操作情况分析,两者之间存在差异是一种普遍现象。政策制定者处在高位,并不能完全掌握农村社会的所有情况,甚至连村干部等地方精英也难以摸透村庄情况,且农村社会处于快速变动的状态中。只有在农村社会中不断实践垃圾分类机制,才能够检验垃圾分类政策、制度的适用性与操作性,并不断完善制度的操作细则。通过制度与实践的反复磨合,垃圾分类机制才能得以完善,并被当地农村社会所接受和采用,这也是政策与制度得以成功落地的必经步骤。

2. 村民探索分类机制

开展农村垃圾分类机制,离不开村民的参与。从垃圾分类的内容来看,每家每户前端对生活垃圾进行分类,由中端清运人员来分类收集、运输,最后进入末端的分类处理环节。所以村民作为垃圾分类的第一个环节,需要准确、有效地开展垃圾分类,以便中、末端环节能够顺利开展下去。垃圾分类看

似是以个体或者家庭为单位来开展,但在村庄层面,垃圾分类是一项村庄公共事务,需要村民之间相互配合,形成统一、准确的分类行为。

村民的自我创新与实践是促成村庄垃圾分类机制建成的关键因素。当政府的垃圾分类政策与制度在农村实施以后,村民会根据日常生产生活习惯作出反应。面对完全不“着调”的制度,村干部无能为力,村民也会“置身事外”;对确实有助于农村和农民有益的政策,村干部和村民都会主动去适应,即使适应不了也会努力去调适制度或者改变自身行为。在整个垃圾分类机制建立、调适与完善阶段,也是村民改变日常生活思维与行为的过程,这种改变是村民主动根据自身条件与外在环境做出的一种调整。利用这种调整的机会,村民会把很多行为习惯融入垃圾分类机制以便更有利于自身,并与政府出台的制度保持一种平衡。在实际调查中,我们发现陆家村的垃圾分类机制在调适过程中离不开当地妇女、党员组织的引导与协调。在机制开始运行之际,面对着政策无效、村民“无动于衷”的局面,村内妇女代表利用各种广场舞、秧歌队等趣缘群体来推动垃圾分类活动在村内的开展。同时,通过微信、QQ等网络通信工具来传递垃圾分类信息,随后又建立管理、监督体系,逐步完善村庄垃圾分类机制。

最开始的时候,主要通过村内妇女代表进行联系,慢慢形成村内的联系户机制,带动普通村民进行垃圾分类。经过一段时间的实践尝试,村庄垃圾分类机制基本建立起来。在原有的妇女代表联系方式的基础上又创建党员联系户,进一步带动村民开展垃圾分类。在垃圾分类过程中,我们一直在对上级政府的制度进行调整,也有很多新的创造。比如,垃圾分类桶在我们村已经更新换代到第七代,从最初的一个桶,到现在的两个桶加桶盖,并附有二维码扫描。垃圾桶的变化反映出我们村垃圾分类规范的不断调整与村民垃圾分类行为的改变。(20180810-LJT-CZR)

从村民的垃圾分类行为来分析,当前垃圾分类实践的探索也受到一些历史性因素的影响。

我们这边的垃圾分类从最初的四分类(可回收垃圾、厨余垃圾、有毒有害垃圾与其他垃圾)变为了二分类(可腐烂与不可腐烂垃圾)。最早可以追溯到集体化时期。在20世纪七八十年代,农民是进行垃圾分类的,简单地分为“可以烂的”与“不可烂的”。没有联产承包制度之前,每家每户房前屋后会有一口沤肥池,垃圾、鸡粪、稻草、烧草木灰都在里面,然后这些肥料都会用到自己家的自留地中。还有破衣服、牙刷、鸡蛋、骨头都是供销社回收的,就算是鸡毛也是用来换东西的。所以,现在进行垃圾分类,分为可腐烂的不可腐烂的,对于年纪大的一些人来看,这种分类方法比较容易接受,因为之前就是这么分的。(20180810-NYB-FZR)

3. 地方政府调整分类政策

随着地方政府垃圾分类政策在农村实施之后,各类新问题不断出现,使得政府也不得不思考政策本身可能存在的缺陷。虽然从地方政府的角度来看,制定农村垃圾分类政策与制度是一种大胆的尝试,也有助于改善农村的村容村貌,但这些制度落实到农村并不一定得到执行与满足农民的需求。同时,垃圾分类机制并不成熟,在操作过程中也没有找到一种有效的方式来执行,仍需要不断地调整与完善。

从金华市地方政府的角度来分析,率先在全省甚至全国范围内建设垃圾分类机制,创新相应的垃圾分类制度,这与上级政府直接下达行政指令来实施的方式是不同的。在垃圾分类方面,没有相应的经验可以参考,只能通过实践来不断完善现有制度,适时地对现行制度做一些调整来提高农村垃圾分类率。

我们在垃圾分类试点过程中,也对一些政策、制度做出了调整,从而能够更好地适应农村社会的实际情况。在一些政策执行方面做出了修改和调整,比如说党员联系户制度,从最开始的连片10户农户,到现在的自由组合10户农户。因为农村社会中人与人的关系比较复杂,有时候邻里之间、亲戚之间的关系并不好。如果采用连片10户联系制,容易造成联系

户内部农户之间的矛盾。经过一段时间的分类实践之后,我们发现,让党员自由联系农户,不仅减少了联系户内部的矛盾,而且也提高了农户垃圾分类率。正是经过农村垃圾分类试点工作的检验,各项制度才能不断地得以完善与健全。(20180811-NYB-FZR)

从政府政策与制度的调整情况来看,垃圾分类制度的完善过程同样是村庄垃圾分类机制建立健全的阶段。当前《金华市农村生活垃圾分类管理条例》《金华市农村生活垃圾分类减量管理条例(草案)》等制度都是根据金华农村实际情况与农民提出的建议进行制定、修改而形成的,符合当地农村的社会情况,进一步提高农村生活垃圾分类率。这也促进村民发挥实践优势,通过传统生产生活习惯与现代科学技术结合来创新创造多样化的垃圾分类机制。

三、机制的完善:互动型治理的形成

1. 村民分类行为习惯的养成

以村民的环境意识变化为分析视角,呈现了从“自发”到“自觉”^[15]的意识觉醒过程。引入垃圾分类机制的初期,大部分农民并没有树立环境意识来进行垃圾分类;在制度影响和集体压力下,村民开始自发地分类生活垃圾,但并不理解背后的意义;随着制度影响的深化,垃圾分类带来越来越多的经济、环境与社会效益,村民逐渐理解了背后的社会意义,并自觉地进行垃圾分类活动。

刚开始的时候,老百姓也不是很理解垃圾分类有什么意义,只是按照村内要求来进行垃圾分类。但是,经过一段时间的垃圾分类之后,村内环境卫生状况有了较大程度的改善,家家户户房前屋后都很整洁、干净,村民之间也因为垃圾分类变得更加团结。村民也逐渐意识到垃圾分类带来的好处,因为村内环境卫生状况改善之后,各种苍蝇、蚊子也少了很多,村民的居住环境向好的方向转变。村民自身在这个过程中也更加主动地参与垃圾分类,逐渐形成一种日常生活习惯。(20180811-LJT-LSJ)

(问:阿婆,现在村里面开展垃圾分类,你家也会进行分类吗?)会的,垃圾分类并不是很难的事。刚开始的时候不是很懂,分类几次以后就学会了。垃圾分为可烂的与不可烂的,分完之后,村里的收垃圾的人会来收的。分了2~3年了,现在都形成习惯了,也比较容易办到。(20180811-LJT-WDM)

随着陆家村垃圾分类机制的形成,村民垃圾分类行为也得以塑造完成。村民垃圾分类行为是垃圾分类机制的核心内容,也是最终目的。垃圾分类机制的建设过程,也是村民分类行为塑造的过程,从最开始的垃圾集中处理转变到后来的垃圾分类处理,表明了村民从环境意识和环境行为方面都发生了改变。

2. 村庄垃圾分类处理环节的统一

垃圾分类机制建立的另一个重要标志是村庄内垃圾分类的前、中、后端处理环节的统一。首先,村民需要形成有效的前端垃圾分类行为,保证垃圾源头分类得以实施;其次,中端垃圾收集也需要分类进行,通过分类设施的配备和人员的培训,有效推进垃圾分类收集与运输;最后,利用现代垃圾处理技术,实现可腐烂垃圾在村庄内的有效处理,以及其他垃圾的分类利用与处理(见图1)。

随着垃圾分类前、中、后端处理环节的统一,垃圾分类后通过不同的处理方法实现有效的利用与处理。村内有两个垃圾收集员,可腐烂垃圾与不可腐烂垃圾分开运输,部分有毒有害垃圾则集中到村委大楼边上的垃圾桶,定时由运输公司运到金华市有毒有害垃圾处理中心处理。可腐烂垃圾则运到村内阳光房处理,经过生物发酵之后变为有机肥,村民可用于种植树苗、蔬菜等。不可腐烂垃圾则分为可回收利用与不可回收利用部分,可回收利用部分通过市场机制或供销社回收,其他部分则进入垃圾焚烧厂焚烧处理。从农村日常生活垃圾的成分来看,可腐烂垃圾大约占到了70%~80%。现通过垃圾分类在村内就可以得到有效处理,转化为有机肥来从事农业生产。(20180811-LJT-WZR)

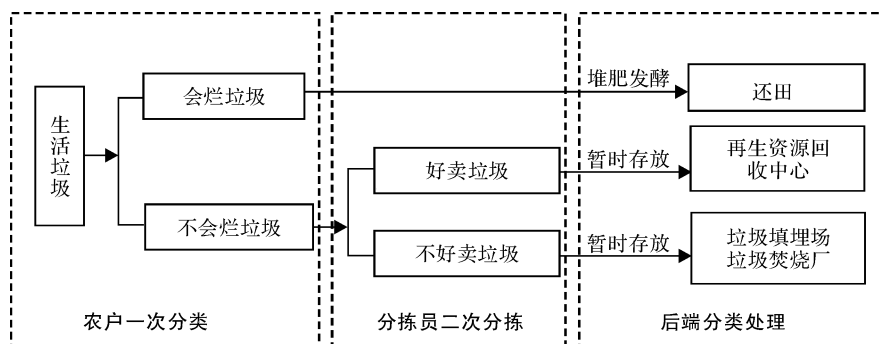


图1 陆家村垃圾分类机制

随着垃圾分类机制的建立健全,陆家村基本上缓解了垃圾围村的问题。日常生活垃圾中大部分可腐烂垃圾经过分类后进入阳光房发酵处理,这大约消除了50%以上的生活垃圾。此外,这种垃圾分类机制的建设也促进了农村生活垃圾循环链条的形成,实现了生活垃圾的资源化、无害化、减量化处理。

3.“民标”分类规范融入“官标”制度

农村垃圾分类机制的建设有助于分类标准的形成。通过农村垃圾分类机制的建设与村民垃圾分类行为的塑造,部分农村形成了地方垃圾分类标准。随着垃圾分类地方标准的形成,进一步说明农村垃圾分类机制的不断成熟,并促进农村垃圾分类机制的推广。

金华市经过3年时间的实践探索,在农村生活垃圾分类方面形成了比较健全的生活垃圾分类制度,出台了符合当地农村社会特点的生活垃圾分类管理条例。同时,随着金华市农村生活垃圾分类制度与实践经验的推广,其他地区都来考察与学习,借鉴金华市垃圾分类机制的成功经验。早在2016年,住房城乡建设部在金华市召开全国农村生活垃圾分类和资源化利用现场培训会,来自全国31个地区的代表到金华“取经”。从分类简便化、处理资源化、治理全域化、资金多元化、参与全面化、机制长效化6个方面来了解金华农村垃圾分类的实践经验。

根据当地农村垃圾分类试点地区的实践,我们制定了《金华市农村生活垃圾分类管理条例》。对农村垃圾分类机制进行不断地规范与强化,进一步提高了农村的垃圾分类水平。今年浙江省制定农村垃圾分类标准《农村生活垃圾分类管理规范》的时候,就是参考了我们的“两次四分法”分类标准,引入了我们的一些做法。同时,最近几年来,全国各地30多个省市地区的人来金华考察、学习,陆家村的垃圾分类模型还参加了党的十九大召开之际“砥砺奋进的五年”大型成就展,宣传了我们金华农村垃圾分类的做法。(20180811-NYB-FZR)

金华市农村生活垃圾分类的实践经验,逐渐上升为浙江省甚至全国制定垃圾分类制度的重要依据。随着金华农村生活垃圾分类机制的不断健全,不仅农民形成了准确的垃圾分类行为习惯,同时各类地区性分类标准与制度也在不断成熟,这为今后省级与国家的分类制度制定提供了参考样板与实践经验。

四、结 论

浙中农村垃圾分类机制的建设,经历了从最初的地方政府政策制定、村干部等地方精英的组织引导、村民垃圾分类的实践尝试,到分类制度的调适、分类管理网络的形成,再到村民分类行为塑造的一个长过程。可以说,农村垃圾分类机制的建设,一方面,是当地垃圾分类制度逐渐形成的过程,甚至成为省级与国家垃圾分类标准的重要依据;另一方面,是村民在政策、制度影响和日常生活中不断塑造分类行为的过程。在不同主体的作用与反作用过程中,把不同目标、利益、权力、矛盾与问题都综合起来考虑、比较与权衡,最终达成妥协,实现各方利益的平衡。

从社会逻辑来分析,中国农村垃圾分类机制的建设,反映的不仅是地方政府、村干部、村民之间权力关系的变化,也是社会关系的变化。随着公众权利意识的增长,以行政命令推动环境管理很难在农村社会有效运行。同时,政府、村民以及村干部之间的权力关系发生了改变,村民对制度的影响加重,村干部需利用社会关系来协调、组织村民开展垃圾分类行为,并影响地方政府的一些决策与制度。总体格局变化表现为,地方政府在环境治理中的权力影响有所减小或者说受村民的限制增大,而社会关系对环境治理的影响却在加大,最终的结果是权力关系与社会关系之间保持平衡(见图2)。

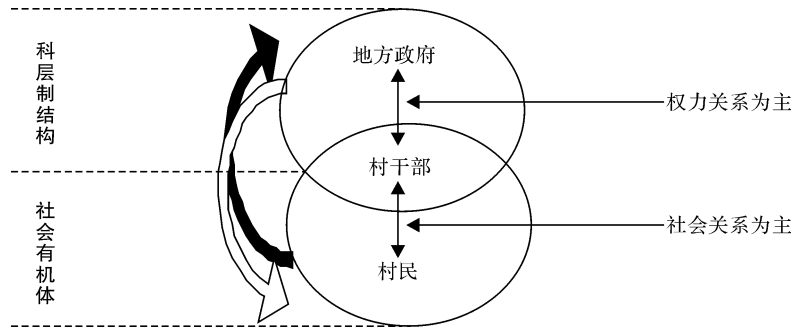


图2 互动型治理的权力关系、社会关系作用机制

可见,在村庄环境治理中,基于地方政府、村干部与村民之间复杂关系的梳理,可以简化为以权力关系为主的“地方政府-村干部”科层制结构和以社会关系为主的“村干部-村民”社会有机体。两个体系通过村干部或村委会这个中介来相互影响,并在环境治理中保持两股力量的动态平衡。无论是地方政府权力影响力的增大,还是村庄社会有机体力量的变大,单方面的压力难以维持系统的平衡,造成环境治理难以持续、有效地进行。保持科层制体系与社会有机体之间的动态平衡,这是实现村庄环境治理的根本之道,也是中国农村社会独有的权力关系与社会关系相互裹挟的表现。

参 考 文 献

- [1] HARDIN G. The tragedy of the commons[J]. Science, 1968, 162(3859): 1243-1248.
- [2] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2011.
- [3] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [4] 王勇. 从“指标下压”到“利益协调”: 大气治污的公共环境管理检讨与模式转换[J]. 政治学研究, 2014(2): 104-115.
- [5] 洪大用. 试论改进中国环境治理的新方向[J]. 湖南社会科学, 2008(3): 79-82.
- [6] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [7] 刘守英, 王一鸽. 从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角[J]. 管理世界, 2018(5): 128-146.
- [8] 习近平. 习近平谈治国理政(第2卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [9] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [10] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [11] 陈永刚, 毕伟. 村干部代表谁? ——应然视域下村干部角色与行为的研究[J]. 兰州学刊, 2010(12): 69-72.
- [12] 付英. 村干部的三重角色及政策思考——基于征地补偿的考察[J]. 清华大学学报(哲社版), 2014(3): 154-163.
- [13] 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4): 14.
- [14] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 开放时代, 2009(12): 1-21.
- [15] 蒋培. 从“自发”到“自觉”: 农民生产行为的生态化[J]. 宁波大学学报(人文科学版), 2018(6): 104-110.

(责任编辑: 金会平)