

适配均衡与多元协同:社区生活垃圾分类的政策工具选择

刘传俊¹,杨建国^{2*},周君颖²

(1.南京农业大学人文与社会发展学院,江苏南京 210095;
2.南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)



摘要 选取31个省级地方政府层面的73份社区生活垃圾分类政策文本,从政策工具的视角,采用扎根理论分析方法,研究社区生活垃圾分类政策系统的时空结构、政策工具与政策目标的适配以及政策工具之间的协同状况。结果发现,社区生活垃圾分类政策工具、政策目标和政策主体行动之间存在着适配性、协同性问题:在一级政策工具的选择与使用上以权威性工具为主,其次是社会性工具,再次是经济性工具;在次级政策工具的选择与使用方面,各有侧重,政策系统内部结构呈现出失衡态势;地区间在政策工具使用的时间和空间序列上存在不协同、变化差异较大、波动性显著的特性。因此,优化社区生活垃圾分类政策工具的选择,需要充分发挥政策工具的整体性功能,保持政策工具的内部结构平衡,拓展与创新地方政策工具内涵。

关键词 生活垃圾分类;政策文本;政策工具选择;均衡;协同

中图分类号:D630 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2022)03-0139-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.03.013

垃圾治理关系人居环境的改善、城乡综合发展,是人民日益增长的美好生活需要的重要一环^[1]。民之所盼,政之所向。2015年9月,中共中央、国务院颁发《生态文明体制改革总体方案》,将制定垃圾分类制度列为一项重要改革任务。2016年年底,习总书记主持召开中央财经领导小组会议,研究普遍推行垃圾分类制度,加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统等^[2]。2017年3月,国务院办公厅转发了国家发展改革委员会、住房和城乡建设部《生活垃圾分类制度实施方案》,进一步部署推动生活垃圾强制分类,并完善相关城市管理和公共服务^[3]。由此,各省、自治区、直辖市的社区生活垃圾分类治理行动揭开了新的一页,社区生活垃圾分类政策在全国范围内纷纷落地,地方政府进入政策的制定和扩散阶段。截至2020年底,我国31个省级地方政府及其部门陆续发布了以社区生活垃圾分类为主题的政策文件。基本形成了以《宪法》为根本遵循,《环境保护法》为基本法律,《水污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等为具体法律,《城市市容和环境卫生管理条例》《城市生活垃圾处理及污染防治技术政策》《城市生活垃圾管理办法》《全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》等行政法规、部委规章、全国性政策文件,以及地方性法规、地方政府规章等为主要内容的,涉及社区生活垃圾分类治理的法律法规与公共政策体系。

在公共管理与公共政策学科中,20世纪70年代末兴起的政策工具研究,现已成为西方学术界关注的重要方向,其动力主要来自公共管理和社会实践层面的需要^[4]。一般来说,政策工具是人们为了解决社会问题的政策目标而采取的具体手段和方法,其核心是如何有效地采取集体行动。因此,

收稿日期:2021-08-23

基金项目:国家社会科学基金项目“中国特色的政府决策问责制度研究”(17BZZ071);唐仲英基金会社会进步公益类项目“居民生活垃圾分类回收政策优化研究”。

*为通讯作者。

政策工具成为了连接政策目标与政策结果之间的纽带,政策工具的选用对政府既定政策目标的达成具有决定性影响^[5]。在政策工具的类型划分上,加拿大公共政策学者迈克尔·豪利特的观点具代表性。他按照国家干预程度的强弱,将政策工具划分成1~10的连续光谱,并进一步将10种工具划分为自愿性工具、混合型工具以及强制性工具3类^[6]。中国学界对政策工具的研究起步于20世纪90年代末,并基于中国的基本国情对政策工具类型进行了探讨。陈振明描述了实践中存在的26种政策工具形式,将其划分为市场化工具、工商管理技术和社会化工具3类^[7];张璋将政府管理实践中常见的政策工具划分为4类:即行政手段、经济手段、法律手段、思想教育手段^[8];王满船对国内政策工具研究成果进行了综述与反思,认为现有各类政策工具既有优点也有局限,不应该盲目地偏爱某一类政策手段,要根据具体情况加以选择^[9];朱春奎在加拿大著名公共政策学家豪利特政策工具分类基础上,细分了次级政策工具,增加了命令性和权威性工具、契约和诱因型工具^[10]等;徐媛媛等以“资源”为依据,将政策工具归纳为管制型政策工具、经济型政策工具、信息型政策工具、动员型政策工具以及市场化政策工具^[11]。综上,学者们不同的分类方式与学术表达存在着叙述逻辑上的共性,即基于具体的政策情景,从权威性、经济性、社会性的维度进行细分。

政策文本作为公共政策的表征,呈现出公共政策主体的行动逻辑、工具选择和政策目标,通过对政策文本的分析可以检视政策主体之间、政策工具之间以及政策目标之间的内部协同,其中,政策工具选择是政策文本研究的核心内容。社区生活垃圾分类的治理成效与外部政策环境紧密相关,理想的社区生活垃圾分类政策工具选择需要适配均衡与多元协同,需要多种政策工具协作而产生的强大合力。基于此,本文选取31个省级地方政府层面的73份社区生活垃圾分类政策文本,从政策工具的视角,采用扎根理论分析方法研究社区生活垃圾分类政策系统的时空结构、政策工具与政策目标的适配以及政策工具之间的协同状况。

一、资料来源与研究方法

1. 资料来源

2017年3月,国家发展改革委员会、住房和城乡建设部在国家层面颁布第一部专门针对生活垃圾分类的政策文件《生活垃圾分类制度实施方案》,在一定程度上确定了我国社区生活垃圾分类政策的总体路线图。此后,各省级政府部门纷纷进行政策响应与扩散,地方社区生活垃圾分类政策陆续颁布,文本数量不断增加:2017年的生活垃圾分类政策文本有21份(2016年仅有2份),2018年有18份,2019年度高达36份,由于疫情原因,2020年的省级政府层面颁布相关政策数量有一定程度的下降,但也有17份。本文对相关政策文本进行收集:一方面,在省级政府及其相关职能部门网站“政策法规”数据库中,进行搜寻、整理;另一方面,通过北大法宝数据库,分别以关键词为“省级地方政府名称+生活垃圾分类”、政策发布时间2017年3月30日至2020年12月31日^①这两个筛选条件,进行检索、整理。最终,经过筛选、甄别与梳理,确定了31个省级地方政府发布的社区生活垃圾分类的公共政策文本,包括办法、条例、方案、意见、通知等文件类型,共计73份。

2. 研究方法

从政策工具视角分析政策文本,可以体现出公共政策立体化的特点,展现政策优势与不足^[12],可以优化政策制定与政策工具选择与运用。本文采用扎根理论分析方法,就社区生活垃圾分类政策文本内容进行量化分析。紧扣“社区生活垃圾分类的政策工具选择”问题,通过逐词逐句地研读31个省级政府73份生活垃圾分类政策文本资料,对政策文本资料逐级缩编,并进行抽象与概念化。具体而言,基于权威性、经济性、社会性的社区生活垃圾分类一级政策工具构成,通过对政策文本资料的拆解、综合、归纳、提炼与整理,得到65条文本资料中的原始语句(见表1示例),实然呈现原始文本中有

① 2017年3月30日,《生活垃圾分类制度实施方案》正式发布,此后各省开始颁布相关政策文件,本文所收集到的省级城市生活垃圾分类政策均为2017年3月30日以后颁布。

关政策工具的文字表达,然后对这些代表性原始观点再进行聚类概念化,进而得到了15个具体概念,即15个社区生活垃圾分类次级政策工具,并对它们进行编码。

表1 文本资料-政策工具对照示例

原始文本资料	政策工具
坚持立法先行,建立完善垃圾分类法规体系	
加强生活垃圾分类投放、收运、处理地方性立法工作	健全法规
编制完成城乡生活垃圾分类实施方案,明确分类标准,确定目标任务、重点项目、配套政策、具体措施	
引导社会投资进入生活垃圾清扫、收集、运输、处理及循环利用等领域	
积极探索政府和社会资本合作(PPP)、特许经营、承包经营、租赁经营、政府购买服务等方式,引入专业化服务公司	市场准入
加大政府采购力度,引进第三方参与垃圾分类的宣传、指导、监督工作	
制定易腐垃圾资源化产品用于绿地、林地等土壤改良的补贴政策	
建立低价值可回收物回收补贴政策,引导企业回收利用低价值可回收物	政府补贴
充分利用户外广告、广播电视、报纸、微博、微信等媒介,大力开展垃圾分类公益宣传	
提高市民生活垃圾分类意识,普及生活垃圾分类知识	宣传引导
深入开展垃圾分类进机关、进企业、进社区、进农村、进校园等活动	
新闻媒体应当持续开展生活垃圾管理法规和生活垃圾分类知识的公益宣传,对违反生活垃圾管理的行为进行舆论监督	
鼓励社会组织参与垃圾分类的监督评价工作,提升垃圾分类工作效能	社会监督
...	...

注:本文共提炼出65条文本资料中的原始语句,受篇幅限制,仅列出5个文本资料-政策工具对照作为示例。

二、社区生活垃圾分类政策工具的适配分析

1. 一级政策工具与政策目标的适配特征

社区生活垃圾分类政策工具的适配性是指社区生活垃圾分类政策工具、外部政策环境与政策目标等要素间的匹配、适应程度。在15个次级政策工具基础上进一步归纳、抽象,得到3个一级政策工具类型,即权威性工具、经济性工具、社会性工具(见表2)。社区生活垃圾分类政策工具是用来实现生活垃圾分类政策目标的,在提高生活垃圾减量化、资源化利用以及无害化水平的总体政策目标下,3个一级政策工具类型分别对应具体的细化的政策目标,即国家向度的构建现代化城市生活垃圾治理体系、市场向度的控制社区生活垃圾治理成本、提高治理效率,以及社会向度的形成普遍性垃圾分类价值观等。

国家向度的政策目标是国家发展的总体规划和战略导向,体现了国家的意志力,其政策目标的实现需要权威性的政策工具加以保障。具体而言,权威性政策工具凭借政府职能和权威,以督检考核、行政处罚等强有力的社区生活垃圾分类政策工具为支撑,对整个政策过程、环节做出明确性、强制性的要求,推动社区生活垃圾分类制度的完善,为最终实现构建现代化社区生活垃圾治理体系的总目标提供基础保障。我国社区生活垃圾治理还处于起步阶段,权威性政策工具的广泛应用有一定的必要性,但在实践中,该政策工具也存在明显的缺陷,如可能会出现权力滥用、权钱交易问题。

市场向度的目标是通过经济杠杆机制优化配置各项资源,体现了市场经济的灵活与效率,其政策目标的实现需要发挥经济性政策工具的作用。具体而言,政府要针对企业、社区居民分别采用税收优惠、收费制度等方式,将垃圾分类的收益和成本嵌入垃圾分类治理的各个环节,充分发挥市场性

表2 社区生活垃圾分类政策工具类型

次级政策工具	一级政策工具类型	政策目标
健全法规1-1		
组织领导1-2		
督检考核1-3	权威性	构建现代化社区生活垃圾治理体系(国家向度)
责任制度1-4	工具	
行政处罚1-5		
收费制度2-1		
奖惩机制2-2		
市场准入2-3	经济性	控制社区生活垃圾治理成本、提高治理效率(市场向度)
政府补贴2-4	工具	
税收优惠2-5		
宣传引导3-1		
教育培训3-2		
社会监督3-3	社会性	形成普遍性垃圾分类价值观(社会向度)
志愿活动3-4	工具	
信息公开3-5		

和财政性经济手段的作用。经济性政策工具的使用,既可以引导更多企业参与到社区生活垃圾分类行动中,又能够针对广大社区居民形成参与生活垃圾分类的正向或负向激励。经济性政策工具以利益驱动为导向,在实践中,该种政策工具也存在明显的弊端,如出现市场“寻租”、经济腐败等问题。

社会向度的目标主要是通过对公众意识的引导与培育,并内化为自身的价值取向,从而形成长期的、稳固的、具有代际传承心理机制和价值观,其政策目标的实现需要依靠社会性政策工具。具体而言,社会性政策工具指包括公众、社会组织在内的多元主体,通过宣传引导、志愿活动、知识传播、教育培训等方式,集合社会各方力量参与到生活垃圾分类行动。与权威工具的规制功能和经济工具的利益驱动相异,社会性工具既不依靠权威,也不凭借利益,它基于信任机制发挥着长期的、稳定的作用,并融入到组织的目标愿景和居民的价值观。当然,在具体治理实践中,社会性政策工具也存在明显的不足,如依赖信任的社会性政策工具治理也可能会出现利益冲突下的“零和”博弈或“搭便车”等问题。

2. 次级政策工具间的适配特征

从结构层面的适配性来看,权威性工具在目前的政策文本中占比最高,即占全部政策工具数量的40.15%,数量最多,达到314;经济性工具在目前政策文本中的数量为170,占比21.74%;社会性工具在目前政策文本中的数量为298,占比38.11%。因此,在一级政策工具的选择与使用上以权威性工具为主。其原因可能是在我国社会治理中政府通常位于治理体系核心与主导地位,并扮演着重要角色;同时,我国社区生活垃圾分类工作处于起步阶段,为了促进社区生活垃圾分类工作的顺利开展,政府必须将权威性政策工具作为规制手段,以保障社区生活垃圾分类政策的实施效果。从功能层面的适配性来看,在次级政策工具的使用中,权威性政策工具中使用频率最高的是督检考核,在政策文本中占比为28.66%;在经济性政策工具中,市场准入的使用频率最高,在政策文本中占比为30.59%;社会性政策工具中使用频率最高的是宣传引导,在政策文本中占比为28.86%。

在权威性工具的使用中,存在着强调督检考核、轻视责任承担的倾向。权威性次级政策工具选择与使用的排序,由高到低分别为督检考核、行政处罚、健全法规、组织领导、责任制度,分别占28.66%、23.25%、19.75%、15.29%、13.06%。为了积极推进垃圾分类政策实施效果,督检考核工作成为我国社区生活垃圾分类管理的主要内容。具体来看,督检考核包括省级政府有关部门定时对辖区各市生活垃圾分类情况的监督与考核、县级以上地方人民政府对本级各相关部门、下一级人民政府垃圾分类工作的检查与考评,以及党政机关等公共机构内部对垃圾分类情况的自我监督与考核等。通过检查考核压力的层层驱动,倒逼社区生活垃圾分类工作不断深入开展。在权威性次级政策工具选择与使用中,督检考核占比最高。责任制度是具体规定社区生活垃圾分类政策行动者的工作范围、责任范围及其惩戒措施等的规范性文件,具体包括明确生活垃圾的分类投放、收集、运输和处理全过程中的管理责任主体,将管理主体责任落实到制度规范,有利于促进现代化社区生活垃圾分类治理体系目标的实现。当前社区生活垃圾分类政策还不完善,在相关管理责任制度中尚存在权责不匹配等问题,导致这类次级政策工具的选择与使用占比较低。

在经济性工具的使用中,通常偏好市场准入、收费制度。经济性次级政策工具选择与使用的排序,由高到低分别为市场准入、收费制度、奖惩机制、政府补贴、税收优惠,分别占30.59%、25.88%、22.35%、12.35%、8.82%。其中,市场准入、收费制度、奖惩机制在当前社区生活垃圾分类工作中使用频率较高。市场准入指运用市场工具实现自由竞争,包括政府购买服务、特许经营、政府与社会资本合作等形式,以优化各项资源配置,控制生活垃圾治理成本,从而体现着社区生活垃圾分类政策目标。收费制度是一种将垃圾处理外部成本内部化的公共产品管理手段,有效的收费措施是生活垃圾源头上分类管理和减量化的基础^[13],近年来不少省级政府部门试点探索社区生活垃圾分类计价、计量收费等。同时,为了提升生活垃圾分类治理的整体效率,“绿色账户”“积分兑换”等奖惩机制在社区实践中运用得越来越广泛。税收优惠在经济性次级政策工具选择与使用的排序较低,表明对生活

垃圾处理企业的税收优惠政策处于探索阶段。另外,单纯的政府补贴方式也逐步让位于前三种更加高效的经济性政策工具。

在社会性工具的使用方面,存在着重宣传、重教育、重引导,轻志愿活动、轻社会监督的现象。社会性次级政策工具占比和排序依次为:宣传引导28.86%、教育培训22.15%、信息公开20.47%、志愿活动15.77%和社会监督12.75%。社会性次级政策工具选择与使用,主要表现为加强政府与媒体对社会公众、志愿组织、社区居民等的宣传引导,各阶段学校增加垃圾分类配套课程的学习等形式上。长期以来,一些地方政府利用社会性工具进行生活垃圾分类的宣传引导和教育培训,主要停留在单向度的知识传播与信息灌输方面,在总体上收效甚微。信息公开也是一项重要的社会性政策工具,主要包括生活垃圾集中转运、处理设施污染物排放数据、监督执法与违法信息、再生资源回收利用信息等的公开。志愿服务、社会监督等政策工具依靠信任机制,可以发挥着长期的、稳定的作用,其优势在于激发居民垃圾分类行为的内在动力与自主性,使其作为垃圾分类政策实施的行动者,而不再是被动的、被灌输的宣传客体。总体而言,社区生活垃圾强制分类仍处起步阶段,社区居民、社会组织开展生活垃圾分类的自愿性不足,志愿服务、社会监督这两种政策工具在生活垃圾分类政策执行上还不够充分。另外,由于缺少其它相关配套措施和环节,居民的分类意识和分类行为往往存在较大差距(见图1)。

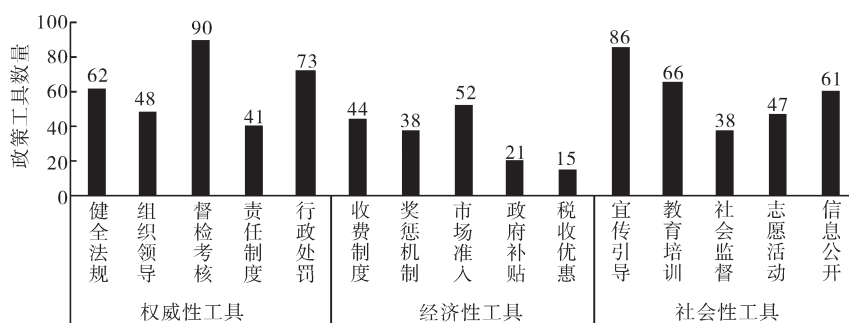


图1 社区生活垃圾分类政策工具分布

三、社区生活垃圾分类政策工具的协同分析

1. 一级政策工具的空间协同

从空间维度上看,可以将颁布生活垃圾分类政策的省份划分为东部、中部、西部与东北四个区域^①。尽管省级政府政策文本主要围绕中央文件要求,以制定生活垃圾分类实施方案为主,规定了本区域生活垃圾分类政策总体要求、主要目标、基本原则、政府职责、社区行动等,然而省级政府出台生活垃圾分类政策文本的数量及其增长趋势上呈现出比较显著的空间波动与区域差异。从根本上说,这种区域差异同各地区经济发展、生活垃圾分类水平、相关政策的运行状况等具有一定的正相关关系。自2017年以来,东部地区省级政府出台的社区生活垃圾分类政策数量及其增长趋势始终位于全国前列。毋庸置疑,这种现象与区域经济发展水平、居民生活垃圾分类意识、科学文化素质,甚至生活垃圾末端处理能力等特定政策及其配套措施是相匹配的。与东部地区相比,中部、尤其是西部地区经济社会发展相对落后,科技、教育发展水平欠发达,居民环保意识较弱,实施生活垃圾分类起步较晚,没有形成完整的垃圾回收利用产业链与健全的垃圾末端处理系统等。因此,中部、西部的省级政府出台的生活垃圾分类政策文本数量及其增长上要明显少于东部地区。需要说明的是,随着中国生态文明建设战略在全国的稳步推进,中部、西部省级政府出台的生活垃圾分类政策总体数量趋稳,

① 采用我国大陆四大经济区域的划分,东部包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南;中部包括山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南;西部包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆;东北包括辽宁、吉林和黑龙江。

并保持持续上升的势头。另外,东北地区除了上述较相似的因素外,更重要的是省份数量少,由此省级政府在出台社区生活垃圾分类政策文本的数量上最少(见图2)。

具体到政策工具类型,东部地区政府部门颁布的权威性工具政策数量多达144个,使用的频率远远超过其他三个地区,在该区域三类政策工具使用中占比45%(见表3)。之所以会形成这样的差距,一方面在于东部地区率先实施了垃圾分类,且将权威性政策工具作为其他政策工具的采用依据;另一方面在于东部地区经济发展水平较好,该地区人口受教育程度高,居民垃圾分类意识较强,地方性的创新政策工具能够被充分的接受和实施。中部地区在政策制定和实施中经济型工具和社会性工具相对均衡,占比接近。西部地区三种政策工具使用更加均衡,三者相对持平,但该地区经济性工具使用的数量和占比都高于其他三个地区,可能原因是西部地区的经济发展水平较弱,资金支持不足导致垃圾分类工作难以充分开展。

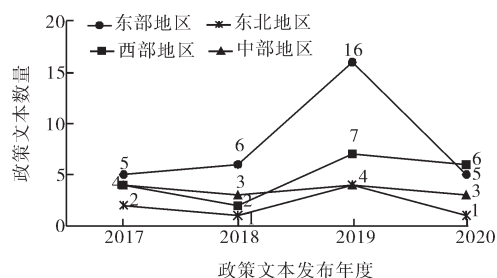


图2 社区生活垃圾分类政策的时序与地域数量

表3 社区生活垃圾分类三类政策工具的空间分布统计

地区分布	权威性工具		经济性工具		社会性工具	
	政策数量	占比/%	政策数量	占比/%	政策数量	占比/%
东北地区	42	40.78	16	15.53	45	43.69
东部地区	144	45.00	43	13.44	133	41.56
西部地区	58	32.40	58	32.40	63	35.20
中部地区	70	38.89	53	29.44	57	31.67

2. 次级政策工具的历时演化

从时间维度上看,自《生活垃圾分类制度实施方案》出台以来,省级政府在认真学习、领会中央政策文件基本精神的基础上,并结合地方的实际情况后纷纷出台了生活垃圾分类方案及相关配套政策,社区生活垃圾分类政策数量得到快速增长。2017年12月,为了加快推进生活垃圾分类,住房和城乡建设部颁布《关于加快推进部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》,强调北京、天津、上海等46个重点城市要出台生活垃圾分类管理实施方案或行动计划。在该项政策的推动下,2018年各省、直辖市发布的地方性政策文件数量保持平稳增长。2019年,在生活垃圾分类政策扩散与政策系统信息输出的共同作用下,社区生活垃圾分类政策文本呈现出爆发式增长。就中央部门层面来说,2019年4月住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、生态环境部等部门,联合颁布了《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》,决定在46个重点城市先行先试基础上拓展生活垃圾分类工作的区域覆盖面,在地级及以上城市全面启动生活垃圾分类工作,并加快生活垃圾分类系统建设等;从地方政府来看,2019年1月上海市率先颁布了被誉为“史上最严垃圾分类措施”——《上海市生活垃圾管理条例》,并在该市很多社区生活垃圾分类政策实施过程中取得了非常明显的效果。为了借鉴、效仿“上海模式”的成功经验,很多地方政府开展了相关政策学习,并先后出台了36份政策文本,形成了较为严格、完善的生活垃圾分类政策体系。2020年由于疫情因素影响,生活垃圾分类政策文本在数量上有所回落,但政策文件的覆盖面更加广泛,如云南省、宁夏回族自治区等省份也开始颁布相关政策。

具体到政策工具类型,2017-2020年这4个年份,三种政策工具的次级工具数量差异很大,随着时间的推移呈现出较为显著的波动(见表4)。其中有11个次级工具的数量呈现先下降、再上升、再下降的变化趋势,这一趋势反映出地方政府在垃圾分类政策的实施中出现了政策选择和政策运用上的不

一致。相较于2017年,2018年次级工具中的责任制度、行政处罚、社会监督、信息公开的政策数量增幅明显。其中,行政处罚和社会监督数量上增长了两倍有余。2019年各次级工具的数量较2018年出现大幅度上升,并且政策工具类型较多,还出现了多种次级政策工具的“组合拳”,这些变化反映了社区生活垃圾分类政策的优化。2020年,受疫情防控的影响,各项政策工具数量出现下降。

表4 社区生活垃圾分类次级政策工具的历时性演化

次级工具	权威性工具					经济性工具					社会性工具				
	健全法规	组织领导	督检考核	责任制度	行政处罚	收费制度	奖惩机制	市场准入	政府补贴	税收优惠	宣传引导	教育培训	社会监督	志愿活动	信息公开
2017	21	11	23	7	8	11	9	18	6	8	25	19	3	12	13
2018	5	7	18	10	17	8	4	9	2	2	17	11	8	5	16
2019	24	18	34	16	36	16	17	14	7	3	34	28	16	18	20
2020	12	12	15	8	12	9	8	11	6	2	10	8	11	12	12

四、社区生活垃圾分类政策工具选择的优化策略

1. 充分发挥政策工具的整体性功能

政策工具的本质是把公共管理目标转换为具体行动的途径和机制^[14]。环境问题涉及多方面的利益相关者,具有明显的公共性特征,单一的政策工具在解决这类问题时很难奏效,需要多个政策工具组合来弥补单个工具应用的缺陷^[15]。在具体实践中,政府的干预是没有固定模式的,也不会采用独立的政策工具^[16]。权威性政策工具以公共权力为基础,以法律法规、行政处罚、监督考核等为强制性手段,为经济性工具和社会性工具的施行提供保障,在现行社区生活垃圾分类政策施行过程中,被广泛使用。但其缺陷也很明显,过度的强制性会打击民众参与的积极性,甚至会产生民众对垃圾分类政策的不满情绪,间接增加政府行政的人力成本和时间成本。经济性工具相对于权威性工具成本更低,更具有灵活性,例如上海市、重庆市、厦门市在垃圾分类中实施的积分兑换政策,不仅对普通居民有正向激励作用,还对社会力量、相关行业企业参与有引导作用,如通过政府购买公共服务、出台税费减免、优惠补贴等政策引导它们参与垃圾分类。当然,经济性工具也有局限性,主要是需要不断的物质或资金投入,政府要考虑财政投入平衡问题,企业要考虑成本问题。如果没有足够的资金支持,政策的连贯性以及居民的垃圾分类的持续性将难以保证。社区生活垃圾分类长期可持续推进,需要综合考虑效率或成本问题,不能完全依靠权威性工具的强制或经济性工具的激励,而忽略社会性政策不可替代的作用。社区生活垃圾分类的推行,需要三类政策工具及各次级工具的协同与配合,形成以权威性工具为保障,以经济性工具为抓手,以社会性工具为基础的“三维一体”的社区生活垃圾分类政策工具组合体系,合理利用不同政策工具之优势与功能,并使其产生“1+1+1>3”的整体性效应。

2. 保持政策工具的内部结构平衡

作为一种治理手段,政策工具通常包含权威性工具、社会性工具、经济性工具,每一种政策工具有效运作都需要有相应的社会环境与约束条件,并呈现出不同的政策功能与局限,政府在解决实际问题过程中常常面临着对政策工具的取舍组合^[17]。因此,在社区生活垃圾治理实践中,政策工具的选择不能厚此薄彼,更不能单一化。理想的选择需要保持政策工具的内部结构平衡,发挥多种工具的协同作用。社区生活垃圾分类政策工具内部结构的不平衡,表现为三类政策工具及次级工具搭配不合理及其相关政策的“缺位”“错位”与“过剩”。例如,权威性工具侧重于采用督检考核、行政处罚的方式,对公共机构人员和居民个体分类行为施加压力,其在使用过程中,由于缺乏顶层设计,容易导致“搭便车”行为,进而引起部分居民对垃圾分类的抵触与不合作。经济性工具偏重市场准入,在市

场经济不完善的条件下,经济性工具的实施范围会大打折扣。以垃圾分类收费制度为例,建立制度的出发点是弥补政府单一的财政支出之不足,然而在具体的政策实施过程中,由于没有发挥与其他政策工具的协同效应,出现了违背“污染者付费”公平原则、收费覆盖率低、收费形式单一(以定额收费为主)等问题。理论上,经济型工具中采用的政府补贴和税收优惠等,能够吸引企业和社会组织的参与,但现实中受政策工具应用环境的局限,难以达到调动企业和社会组织参与积极性的效果。社会性工具侧重于宣传引导、教育培训,其在使用中往往缺乏制度保证,其实施效果也不尽人意。比如,有些垃圾分类公众参与活动流于形式,难以激发居民的参与热情。此外,自上而下的单向政策工具,也会导致居民在分类意识和分类行为上的脱节。由此可见,只有实现各级工具结构的统筹优化,推进三类政策工具的有机平衡,形成政策合力,才能推进社区生活垃圾分类政策的落实落地。

3. 丰富与创新地方政策工具内涵

社区生活垃圾分类是一项系统工程,涵盖源头分类、分类收集、分类运输、分类处理等环节,其复杂性和专业性决定了垃圾分类既需要国家多种政策工具的协同作用,也需要因地制宜,丰富与创新地方政策工具的内涵。政策工具是公共政策实施的主要方式与具体手段,切合实际的政策工具选择一定是基于对政策环境、公共需求、政策目标的良好判断。因此,社区生活垃圾分类政策工具的选择没有最好,只有合适。此外,即使是挑选出来的政策工具也不是一成不变的,它们事实上都会受到被运用于其间的复杂过程的模塑,而非任何具有预见性的蓝图或者概念性的设计^[18]。目前,国家层面的社区垃圾分类政策工具细节设计不够清晰、操作性还不够具体,为充分发挥地方政府积极性,国家采取了先试先行、以点带面、系统推进的政治安排。基于经济社会发展的现实条件及对环境的更高诉求,东部地区在生活垃圾分类政策工具的使用数量、创新的案例和经验方面一直走在全国前列。以生活垃圾分类的先行城市上海为例,2019年7月1日,上海开始实行了“史上最严垃圾分类”政策,实施了多项创新举措,如“污染者付费”、违规分类罚款、定额收费、通过设立“绿色账户”加强对居民的激励、聘任生活垃圾管理社会监督员等。这些因地制宜的政策工具成效显著,上海市居民和单位的垃圾分类达标率均达到90%,四类垃圾实现了“三增一减”的目标,垃圾分类体系也不断健全^[19]。显然,这些成绩的取得离不开上海在垃圾分类政策上开展的大量探索,其他各省(自治区、直辖市)也需要借鉴相关经验,剖析上海在生活垃圾分类中取得的成就和存在的不足,加强本地区的政策工具创新。

五、结论与讨论

本文以31个省级政府73份政策文本为研究对象,对社区生活垃圾分类的政策创新扩散轨迹与政策系统的输出信息二者进行分析,研究政策工具、政策目标的适配与协同状况。结果发现,一级政策工具选择以权威性工具为主,社会性工具次之,经济性工具使用得最少;次级政策工具的具体应用存在着内部结构失衡问题:在权威性工具使用中存在重督检考核、轻责任承担,经济性工具使用中重视市场准入、收费制度,社会性工具使用中重宣传引导、轻社会监督等;在政策工具运用的空间分布、历时演化方面,经历了较为显著的波动,不同的区域存在着相异的选择偏好等。在社区垃圾分类的治理实践中,由于每一种政策工具有效运作所需的具体情境与约束条件不同,在政策实施中往往呈现出不同的政策功能及其局限,需要丰富与创新地方政策工具内涵,并充分发挥政策工具的整体性功能、保持政策工具的内部结构平衡。

社区生活垃圾分类政策不仅是一项技术选择,还是一种社会选择。社区生活垃圾分类政策工具是公共决策者在既定的政策环境下,为达成生活垃圾分类政策目标而采用的具体手段和方法。对于当下中国城乡社区生活垃圾分类政策工具的选择,既要与各地制度、技术因素的现状及其变化趋势相适应^[20],又要与当地的经济水平、地方文化习惯、公众接受程度相融合。考虑到政策工具是政

策目标与政策结果之间的纽带,政策目标表明了工具选择的目的和方向,明确了工具与目标之间服务与被服务、服从与被服从的关系^[21]。为了达成既定的政策目标,在制定和完善符合本地区实际的政策工具时,既需要综合考虑多重现实要素,又需要努力实现多种政策工具的适配均衡、多元协同与融合创新,以提升社区生活垃圾分类政策工具的科学性、耦合性与有效性,促进社区生活垃圾分类政策的专业化、系统化与精细化。

现有的社区生活垃圾分类政策文本,主要涉及城市社区的生活垃圾分类治理行动。毋庸讳言,在一些农村地区,“垃圾围村”已经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^[22-23]。与城市社区相比,农村社区生活垃圾分类治理起步较晚,相关政策、法规制定也比较滞后^[24]。然而,做好农村生活垃圾分类,关乎中国绿色发展目标实现,影响环境友好型社会形成,并决定了美丽中国建设的进程。由此,为了促进我国社区生活垃圾分类的整体性治理,亟需在城乡统筹推进方面加快步伐。实行农村社区生活垃圾分类,关系广大人民群众生活环境,关系节约使用资源,也是社会文明水平的一个重要体现。因此,在社区生活垃圾分类治理中,未来迫切需要打破地域和城乡的界限,以城乡统筹的思维规划垃圾分类处理^[25]。就城乡生活垃圾分类政策工具选择与治理行动而言,需要“政府、市场、社会组织以及公众等多元主体,通过合作、协商而不是命令、规制,来凝聚公共意志、管理公共事务、实现公共利益”^[26]。显然,城市社区生活垃圾分类政策工具的适配均衡与多元协同,可以为农村社区生活垃圾分类政策制定提供经验借鉴。

参 考 文 献

- [1] 龚文娟.城市生活垃圾治理政策变迁——基于1949—2019年城市生活垃圾治理政策的分析[J].学习与探索,2020(2):28-35.
- [2] 中国共产党新闻网.习近平对垃圾分类工作作出重要指示[EB/OL].(2019-06-30)[2021-05-21].<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0603/c64094-31117418.html>.
- [3] 新华网.国务院办公厅转发《生活垃圾分类制度实施方案》[EB/OL].(2017-03-30)[2021-06-18].http://www.xinhuanet.com/2017-03/30/c_1120726806.htm.
- [4] 卡尔·帕顿,大卫·沙维奇.政策分析和规划的初步方法(第二版)[M].孙兰芝,胡启生,译.北京:华夏出版社,2001.
- [5] 王炎龙,刘叶子.政策工具选择的适配均衡与协同治理[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2021(3):155-162.
- [6] 迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,译.上海:三联书店,2006.
- [7] 陈振明.公共政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [8] 张璋.理性与制度:政府治理工具的选择[M].北京:中国人民大学出版社,2006.
- [9] 王满船.公共政策制定:择优过程与机制[M].北京:中国经济出版社,2004.
- [10] 朱春奎.政策网络与政策工具:理论基础与中国实践[M].上海:复旦大学出版社,2011.
- [11] 徐媛媛,严强.公共政策工具的类型、功能、选择与组合——以我国城市房屋拆迁政策为例[J].南京社会科学,2011(12):73-79.
- [12] 汪涛,安暄.类量化科技政策文本分析框架构建及北京市科技政策演进分析[J].技术经济,2011(6):15-17.
- [13] 王楠,闫如玉.城市生活垃圾收费制度国际经验与政策启示[J].国际经济合作,2015(8):59-63.
- [14] 党生翠.慈善组织信息公开的新特征:政策研究的视角[J].中国行政管理,2015(2):98-102.
- [15] 保罗·伯特尼,罗伯特·史蒂文斯.环境保护的公共政策[M].穆贤清,译.上海:三联书店,上海人民出版社,2004.
- [16] 甘黎黎.我国环境治理的政策工具及其优化[J].江西社会科学,2014,34(6):199-204.
- [17] 余靖楠,石语希,徐宇轩,等.政策工具视阈下的上海市垃圾分类“态度-行为”研究[J].实证社会科学,2020(1):102-126.
- [18] B·盖伊·彼得斯.公共政策工具——对公共管理工具的评介[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [19] 上海市人民政府.一年来市垃圾分类减量工作成效和下一步工作重点[EB/OL].(2020-08-13)[2021-05-21].http://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_65223.html.
- [20] 肖建华.两型社会建设中地方政府环境政策工具的选择[J].中共天津市委党校学报,2011,13(1):74-79.
- [21] 宁骚.公共政策学[M].3版.北京:高等教育出版社,2018.
- [22] 孙旭友.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[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):123-129.

- [23] 蒋培. 互动型治理:农村垃圾分类机制建设的逻辑阐释[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(5):109-116.
- [24] 孙旭友. 垃圾分类在农村:乡村优势与地方实践[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2021, 23(6):79-88.
- [25] 李罡. 城乡统筹推进垃圾分类治理[J]. 红旗文稿, 2020(22):42-43.
- [26] 薛立强, 范文宇. 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[J]. 公共行政评论, 2017, 10(1):172-196.

Adaptive Equalization and Collaborative Governance of the Choice of Policy Tools for Community MSW Classification

LIU Chuanjun, YANG Jianguo, ZHOU Junying

Abstract Taking 73 policy texts in 31 Provincial Governments as samples and based on the analytical framework of policy tools, policy objectives and actions of policy agents, this paper conducted a quantitative study on the diffusion trajectory of community MSW classification policy and the output information of the policy system. The results show that there are adaptation and coordination problems among policy tools, policy objectives and actions of policy agents of MSW classification. For example, authoritative tools are the main choice of primary policy tools followed by social tools and then economic tools. In the selection of secondary policy tools, the internal structure is unbalanced. There are incoordination of time and space in application of policy tools, significant fluctuations, and different preferences in different regions. Therefore, in order to optimize the selection of policy tools for community MSW classification, we need to make great efforts in giving full play to the overall function of policy tools, maintaining the balance of internal structure of policy tools, and enrich and innovate local policy tools with regard to adaptive equalization and collaborative governance.

Key words community garbage classification; policy text; policy tool selection; equalization; collaborative

(责任编辑:金会平)