
公地悲剧与基层治理进路

——基于农村生活垃圾污染治理的个案研究^{*1}

陈相雨 陈曦 张沁沁

(南京林业大学, 南京 210037)

【摘要】：农村生活垃圾污染，在很大程度上是由个体利益最大化带来的“公地悲剧”。原本可以发挥纠偏作用的基层组织，由于缺乏治理主动性，以致对这一问题长期处于“缺席”状态。随着各级政府对农村环境问题的逐步重视，尤其是农村环境专项整治行动的开展，基层组织在农村生活垃圾治理问题上实现了公权力的“回归”，农村生活垃圾污染得到了一定程度的遏制。但是，完全依赖上级政府驱动的基层治理，存在资金投入单一、底层参与不足、追求短期效应等问题，各级政府应以基层组织为基础，建立具有一定独立性的农村生活垃圾综合处置平台，使其具有多元融资功能、购买服务功能、日常服务功能、宣传动员功能，这样既能发挥基层组织在农村生活垃圾污染治理中的主导作用，又能避免基层组织在具体执行过程中所遭遇的治理困境。

【关键词】：公地悲剧；基层治理；农村生活垃圾

【中图分类号】：C913 **【文献标识码】**：A **【文章分类号】**：1674- 7089(2017)02- 0073-09

目前我国农村约有 6.5 亿常住人口，仅生活垃圾，如果按每人每日产生 0.5 公斤计算，1 年可产生约 1.1 亿吨垃圾，其中有 0.7 亿吨未作任何处理。^② 未经处理的生活垃圾，不仅侵占了大量的农村土地，造成了土地、水源及大气的污染，破坏了农村的宜居环境，还可能传播疾病，严重威胁着农村居民的身心健康。^③ 如今，农村生活垃圾污染问题已不是某个乡村的个别问题，而是当下中国农村最为现实、最为紧迫的问题之一。

对此，党和政府高度重视。2015 年中央 1 号文件首次将“农村垃圾治理”写入其中；2015 年 10 月，党的十八届五中全会通过“十三五”规划，明确提出“开展农村人居环境整治行动”。^④ 2016 年中央 1 号文件提出“开展农村人居环境整治行动和美丽宜居乡村建设，实施农村生活垃圾治理 5 年专项行动计划”。^⑤ 由于各级政府的逐步重视，农村生活垃圾污染治理的效果逐年提升，但这一问题总体上还十分严峻，在一些经济欠发达地区甚至出现了“垃圾围村”现象。因此，深入研究农村生

¹ **基金项目**：中国博士后科学基金项目“环境抗争事件中的新媒体动员问题研究”（2015M570453）；江苏高校哲学社会科学基金项目“农村环保维权集体行动中的社会化媒体使用研究”（2016SJB840002）

作者简介：陈相雨，博士，南京林业大学人文学院副教授，南京林业大学社会生态学在站博士后；陈曦，江苏省淮安市清浦区城南乡劳动保障所职员；张沁沁，南京林业大学广播电视硕士研究生。

² ①刘义杰：《不要让生活垃圾毁掉了记忆中的乡村》，<http://news.163.com/16/0229/11/BH057LJ000014AEE.html>。

³ ②《中国乡村垃圾成灾：陋习难改垃圾堆成山》，<http://finance.qq.com/a/20160605/023645.htm>。

⁴ ③《十部门联合发布指导意见农村垃圾治理将迎突破》，<http://mt.sohu.com/20151116/n426608979.html>。

⁵ ④《顶层出规划基层靠实践——农村人居环境整治和美丽宜居乡村建设全面铺开》，

http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/03/content_5039014.htm

生活垃圾污染问题，仍有十分重要的意义。

一、核心概念及文献述评

农村生活垃圾是指农村居民在生活过程中产生的各类废弃物，主要包括厨余弃物、塑料制品、家畜粪便及废弃纸、布料、玻璃、橡胶皮革、电子产品等生活废弃物。在传统社会中，农村生活垃圾不仅数量少，类型成分也极为简单，农村原有的生活方式，基本上能将这些生活垃圾分解并实现再循环利用。但是，由于城市工业化对农村社会负面影响的日益加剧，农村居民生活和消费方式也在急剧改变，农村生活垃圾数量不仅迅速增多，而且垃圾成分逐渐由传统的易降解物质向不易降解的化学、工业用品转变。^⑥倘若农村生活垃圾得不到有效治理，除了会对农村居民的生活质量造成影响之外，还会破坏农村生态系统的健康稳定。因此，国内外学者对这一问题均保持较高的研究敏感。

有关这方面的研究，国外学者主要从国际关系变动^⑦ (Peter Russet, 2006; Mario, 2003)、化肥等农业化学工业产品使用 (Fanon Bandon, 2000; B.F. Stanton, 2002)、垃圾处理方法 (Brain W. Baetz, Alan W. Neebe, 2013) 等多个角度展开了探索，涉及面广，研究成果给人启发颇多。国内学者针对农村生活垃圾污染问题展开的研究主要体现在如下方面：

一，对农村生活垃圾污染产生的个体因素的研究。刘德宏(2010)等认为农民文化素质低下、公德水准不高，以及对生活垃圾危害及其处理方法了解不足等原因，是造成农村生活垃圾污染的重要因素。许增巍、姚顺波、苗珊珊(2016)等分析了农村生活垃圾集中处理中，农户支付行为与支付意愿悖离的影响因素，认为意愿与行为的悖离往往导致农村环境治理集体行动的失败。二，对农村生活垃圾污染产生的公共因素的研究。管宏友、陈玉成(2011)、周菡潇(2014)、王爱琴、高秋风(2016)等从垃圾收运基础设施、环境治理资金、政策法规、农村公共管理制度等方面，分析了农村生活垃圾污染的产生原因，对公共力量及其相关因素的缺位进行了深刻探讨。三，对农村生活垃圾污染的处理技术和方式的研究。管冬兴(2008)、方柏、叶克顺、刘秋亚(2015)等从堆肥、沤肥等技术层面，提出了农村生活垃圾处理的具体技术建议。李再兴、秦学、李贵霞(2014)、张照云(2014)等提出了生活垃圾分类处理方法，并对其可操作性进行了分析。姚军(2006)、于晓勇、夏立江(2010)提出农村生活垃圾“三级分化”的处理方式。四，对农村生活垃圾污染治理模式的研究。赵光楠、吴德东(2013)等结合中国农村实际，从降低生活垃圾污染、保护生态环境，以及实现农村生活垃圾的资源化、减量化、无害化角度开展研究，提出了“村集-镇运-县(区)处理三级式处理模式”“混合投放-分类收集处理的组合模式”“分类投放-分类收集处理的组合模式”。张宝伟(2016)等分析了我国关中地区农村的生活垃圾处理现状，提出了解决农村生活垃圾问题的减量化、再利用和再循环的处理模式。

从上述分析可知，国内外学者从不同角度对农村环境污染及生活垃圾问题进行了研究，成果对本研究有启发价值，但是，这些成果鲜有对农村生活垃圾污染治理中的基层权力进行深入研究，因而有必要对这一问题进行更为深入的探讨。

二、个案选择及研究方法

(一)个案选择。王元村，隶属于淮安市清浦区盐河镇。近年来，王元村经济增长迅速。2015 年王元村全村集体收入突破 100 万元，农民人均收入突破 3 万元。王元村全村耕地面积超 1600 亩，以种植反季节蔬菜为主，农产品主要有青椒、胡萝卜、枇杷等蔬菜水果。王元村除了传统农业外，还有农业生态园、高科技采摘园、蔬菜研究所等各类具有现代农业特征的科技园区。目前，王元村区域面积 4 平方公里，辖区内有 12 个村民小组，村民户数 690 户，总人口超过 3200 人，现有党员 70 余人。

⁶ ①周菡潇：《农村生活垃圾循环利用法律体系的建构》，《环境保护与循环经济》，2014 年第 11 期，第 24-27 页。

⁷ ②Peter Russet 认为，在 2000 年以前，古巴 57% 的粮食依赖进口，苏联解体与美国禁运之后，古巴贸易损失达到了 85%，化石燃料作为基础的农业投入(比如农药、化肥、石油等)减少了一半，以致部分地区盲目开荒，导致农村环境迅速恶化。类似的例子有：Mario 认为，苏联的突然解体，导致石油、农业设备、化肥和杀虫剂对朝鲜的供应减少，为增加农业产量，朝政府盲目开荒，造成水土严重流失，进而带来农业产量进一步下滑，最终陷入农村环境恶性循环之中。

从东部到西部，我国农村的经济社会发展极不均衡。王元村作为苏北地区一个普通行政村，在相当程度上可视为东西部之间的一个平均状态。因为王元村没有苏南行政村相对成熟的发展状态，也没有西部行政村相对落后的经济社会面貌。王元村在生活垃圾污染问题上的治理实践，在相当程度上也能反映我国农村生活垃圾治理所需面对的普遍问题。有鉴于此，本研究以王元村为个案进行研究。

（二）研究方法。本研究以实地访谈等为主要研究方法。为使获取资料更具价值，实地访谈对象确定为村委会主任、分管环境工作的部门负责人及其他相关人员(见表1)。

表1 王元村访谈对象基本情况汇总表

序号	性别	年龄	身份	采访时间	采访地点
C01	男	45岁	东徐村村委干部	2015.11.20	东徐村村委会
C02	男	40岁	东徐村村委干部	2015.11.20	东徐村村委会
C03	女	56岁	堰下村村民	2015.11.24	堰下村路口
C04	女	65岁	堰下村村民	2015.11.24	堰下村路口
C05	男	48岁	王元村书记	2015.11.29	王元村村委会
C06	女	43岁	王元村村民	2015.11.29	农民家门口
C07	女	56岁	王元村村民	2015.11.29	农民家门口
C08	男	60岁	王元村村民	2015.11.29	王元村路口
C09	男	57岁	王元村村民	2015.11.29	王元村路口
C10	女	32岁	王元村村民	2015.11.29	王元村路口
C11	女	56岁	王元村村民	2015.11.30	农民家门口
C12	女	38岁	王元村村民	2015.11.30	农民家门口
C13	男	42岁	王元村书记	2015.11.30	王元村村委会
C14	男	58岁	王元村主任	2015.11.30	王元村村委会
C15	男	40岁	王元村主任	2015.11.30	王元村村委会
C16	男	28岁	王元村村民	2015.11.30	农民家门口
C17	男	39岁	王元村水厂厂长	2015.11.30	王元村水厂
C18	男	37岁	王元村村民	2015.11.30	农民家门口
C19	男	58岁	王元村村委	2015.11.30	王元村村委会

三、公地悲剧与基层权力缺位

经济学中的“公地悲剧”理论，是由英国加勒特·哈丁教授(Garrett Hardin)于1968年在《公地的悲剧》一文中提出的。他认为:作为理性人，每个牧羊者都希望自己的收益最大化；牧羊者不顾草地承受能力增加羊群数量，以致许多牧羊者纷纷加入，由于羊群进入不受限制，导致牧场被过度使用，草地状况迅速恶化，悲剧就这样发生了。^⑧哈丁的理论不单指“牧场”，更隐喻指涉公共资源的过度使用。按照哈丁的逻辑，当下困扰人类社会的滥砍滥伐、过度排放、涸泽而渔、空气污染、乱扔垃圾等现象，都可以从“公地悲剧”理论中找到解释。乱扔垃圾，本质上是由于个体利益最大化或自我便利最大化导致的公共空间或公共资源的被滥用。因为处理垃圾需要动用相应的公共资源，我国台湾地区不但对乱扔垃圾行为有严厉的处罚措施，还对正常的垃圾制造者征收一定的资源回收清理费用。从这个意义上讲，农村地区出现的乱扔垃圾现象，其实就是一种“公地悲剧”现象。

^⑧ ① Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons, Science, 162, pp.1243-1248.

在很多民众的集体记忆中，上个世纪 80 年代之前，苏北农村的河流、小溪、水库、池塘几乎都是干净无污染，不仅可以用来灌溉、游泳、洗衣，甚至还可以直接饮用，但后来，随着城镇工业经济的不当影响，生活垃圾随处丢弃的现象越来越普遍，原先干净的河流、池塘等水源之地，受到的污染越来越严重，有些甚至已严重影响到当地居民的日常生活。

上世纪 80 年代，王元村作为苏北典型的小村庄，空气清新、水塘清澈、村庄整洁，污染几乎为零。随着当地经济的发展，王元村的工业化元素不断增加，居民的生活垃圾数量日渐增多，垃圾成分也逐渐复杂化，但该村对此并未作好准备，以致于生活垃圾随意丢弃、堆放，农民随意填埋或焚烧，河道漂浮不可降解的塑料袋无人管理。随意堆放的生活垃圾不仅占用了大量土地资源，而且散发恶臭，严重影响了王元村居民的生活质量。那些曾经可以游泳、洗衣的河塘，因生活垃圾长期得不到有效处理，已变成了名副其实的“臭水塘”。下面是访谈对象对王元村河流污染的回忆：

C06:那时生活条件远没现在好，甚至算得上贫穷，但我们生活的环境，是现在远远比不上的。小时候可以在河里游泳，打水喝，现在水塘能保证没有漂浮物就不错了。

C07:我家后面有一条小河沟，前几年没整治，那里就是“垃圾场”。大家都把垃圾往那儿扔，泡过的垃圾发出难闻的味道，但没有专门的地方给我们扔垃圾，只能扔那儿。后来河里垃圾多了，河水流不动了，变成了“死水”，最后成为了名副其实的臭水塘。有一阵子垃圾太多了，大家就开始焚烧，完事之后再继续扔。

从上述访谈内容中得知三个要点：(1) 以前王元村河流干净无污染，即使经过治理，环境也难和当年相比；(2) 以前没有专门的垃圾收集点，当地居民只能往河塘里倾倒垃圾；(3) 河塘里的垃圾越来越多，又无人管理，最后变成了臭水塘。应该清楚，河流本身是具有一定的自我净化功能，对很多生活垃圾都能起到分解净化作用，但前提是倾倒的生活垃圾必须有一定数量限制。从个体理性角度而言，王元村居民直接往河塘里倾倒垃圾，所付出成本相对低廉，即便是有专门的垃圾收集点，但是为自我便利，也还是往里倾倒。随着垃圾倾倒数量的不断增加，超过了河塘本身的净化能力，加之有些生活垃圾，河塘对之已无法净化分解，以致流动严重受阻，最后变成了臭水塘。这是哈丁所言的“公地悲剧”。

但是，“公地悲剧”并非无法避免。哈丁指出“相互强制、甚至政府强制”是治理“公地悲剧”的关键。但是，作为公权力机构的王元村基层组织，在专项治理行动开展之前，是处于缺位状态的。尽管在上述个案中，村民在没有办法的情况下，自行焚烧垃圾，但之后他们仍会重复之前的做法。甚至很多村民根本不愿意去关心生活垃圾污染这一议题。这正如下面一位访谈对象所言：

C05:村里都是农民，上学少，受教育程度低，说白了就是自觉性不高，没有环保的意识。以前，农村穷的时候，大家都埋头干活，想挣钱，想生活过得好，没人去搞环境卫生。现在，村里富裕起来了，大家生活条件好了，又想享受，也不愿意去搞这些。面对村里卫生状况差，很多人会抱着无所谓，甚至会觉得这些都不是事儿的想法。

费孝通在《差序格局》一文中描述了居民向苏州河倒垃圾的现象，并把这些现象概括为“私的毛病”，即中国人有私德，而无公德。可见，公共精神的不足，的确是中国社会难以回避的隐痛。王元村的现象，与费孝通笔下的苏州河有着惊人的相似。在这样的情形之下，基层组织的权力出场及运行，对治理生活垃圾污染问题尤为关键。但是，基层组织并没有得到上层机构在这方面的授权。准确地说，基层权力组织由于受到 GDP 考核的指标要求，一味偏重于“招商引资”“搞活经济”。甚至，在某些情况下，基层组织对生活垃圾污染的治理还起到了负面作用。

四、环境整治与基层权力回归

党的十八大以来，江苏省委、省政府就生态文明建设作出系列决策部署：出台《关于深入推进生态文明建设工程率先建成全国生态文明建设示范区的意见》，率先颁布《江苏省生态文明建设规划》，率先划定生态红线，全面实施“六大行动”，在环

境优化发展、构建生态经济体系、打造城乡宜居环境、绿色江苏建设、恢复生态系统功能、夯实生态文明建设基础等方面，努力实现新突破，并明确要求镇村生活垃圾集中收运率达到 80%以上。^{①⑨}

王元村以“康居乡村”为目标，制定了本村环境工作的整治方案，从村内绿化带的设计规划，到河塘的清理、道路清扫，再到挨家挨户进行垃圾收运等方面，都制定了详细的规定和要求。经过努力，王元村的生活环境发生了质的改变。从被全镇通报批评，到抽检百分之百合格，这一变化反映出基层权力组织在生活垃圾治理方面的巨大力量。

根据对王元村的调查发现，村委会统一处理生活垃圾已占到 85%，而村民自发清理仅占 10%；居民中有越来越多的人将生活垃圾放置到固定收集点，随意丢弃、自行就地焚烧生活垃圾的现象也几乎没有了。

访谈对象 C13 是王元村的支部书记，作为基层组织的代表，他的话能够很好反映出基层组织在生活垃圾治理上所具有的不可替代的重要性。

C13:王元村生活垃圾处理主要实行“小区式”管理，在村庄道路两旁设置垃圾箱、垃圾桶，实行生活垃圾日结日清。镇保洁公司的垃圾收运车，每天按时到各个点收运垃圾，然后运到位于王元村区域内的淮安市王元生活垃圾处理站处理。此外，王元村实行长效环境责任牌制度，保洁协议具体到个人。目前，王元村的保洁工人共有 25 名，每个人都有自己专门负责的区域，每天的任务是保障自己负责区域内，实现“零垃圾”。此外、在河道、池塘的等水面有专业的河道清理工，保障河道的干净卫生。

其实，基层组织在生活垃圾治理上的作为并非自然产生的。前文中王元村生活垃圾污染严重，基层权力组织处于缺位状态，但现在怎么又能主动担当责任呢？根本原因，在于国家及相关部门对生态文明建设认识的不断深化以及责任考核压力的逐层传导。

2010 年，环境保护部发布了《农村生活污染防治技术政策》，用于指导农村居民日常生活中污水、生活垃圾等生活污染防治的规划和设施建设；2011 年底，国家环境保护“十二五”规划中，提出要“提高农村垃圾处理水平，加强农村生活垃圾的收集、转运、处置设施建设，统筹建设城市和县城周边的村镇无害化处理设施和收运系统；交通落后地区要探索适合本地的就地处理模式，引导农村生活垃圾实现源头分类、就地减量、资源循环化利用”。为进一步推进农村人居环境整治，党中央、国务院又明确要求住房和城乡建设部牵头，联合中央农办、中央文明办、发展改革委、财政部、环境保护部、农业部、商务部、全国爱卫办、全国妇联等部委开展农村垃圾专项治理行动，解决好当前农村垃圾乱扔乱放、治理滞后等问题。为此，住房和城乡建设部等十部委于 2015 年 11 月发文，明确表示 2020 年全面建成小康社会时，全国 90%以上村庄的生活垃圾得到有效治理。^②

¹⁰ 其实，2011 年，江苏省就启动了村庄环境整治五年行动计划，明确提出用 3-5 年时间完成近 20 万个自然村庄的环境整治，至 2015 年全省村庄环境普遍改善。

而王元村只不过是全国农村生活垃圾整治的一个缩影、江苏专项环境整治的一个典型。在国家权力科层体系中，王元村村委虽然处于权力末端，但是其对上层权力机构的环境政策及其治理意志的感受，是敏锐而准确的，这直接来自于上层权力机构的监督和考核。王元村所属的淮安市及其相关部门，要求各乡镇成立环境整治督查考核小组，对垃圾清运量、卫生死角保洁、制度执行等情况每天进行督查，对措施不实、效果不显、力度不大的村限期整改，并开展环境整治评比活动，奖励先进，追责

⁹ ① 《中共江苏省委江苏省人民政府印发〈关于推进生态文明建设工程的行动计划〉的通知》，http://www.jshb.gov.cn/jshbw/stwmjsl/stsjs/201506/t20150610_306760.html

¹⁰ ② 《住房和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》，http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201511/t20151113_225575.html

后进，推动环境整治取得实实在在成效。^{①11} 另外，相关部门还强化了对工作推进情况的跟踪督查，建立月报制度，及时通报进度；对推进不力的单位和个人，还要求启动问责程序。^{②12} 与此同时，江苏省还有不定期的暗访验收等措施。严格的考核和督查制度，确保上层权力机构的治理目标，能够在基层得到落实。当地民众对环境整治的满意度在逐渐增加，不少居民良好的环保习惯也在这样的氛围中得以养成。正如下面的一位访谈对象所言：

C08:现在道路都很干净，有专门的清洁人员每天清扫，河道也有人定期清理，我们家附近都有垃圾桶，每天自家的垃圾扔出来，也有人专门收运走。大家现在都挺重视环保的，走在路上也没人随随便便扔垃圾，总体来说我们村环境还是不错的。

不过，这里需要重点说明的是，在农村生活垃圾污染治理问题上，基层权力的回归，本质上反映的是国家权力向农村环保领域的回归。面对农村生活垃圾污染问题，基层权力组织治理的自觉性是有限的，尽管他们在具体事务上拥有相当的自主性和灵活性，但是上级权力机构的制度性安排，才是基层环境治理及权力运行的准绳和方向。

五、基层治理困境

从上到下“一以贯之”的组织动员机制，是当下政府“集中力量办大事”得以成功的关键所在。在农村生活垃圾污染治理问题上，只要主政者认识到它的重要性和紧迫性，这一问题的解决就“指日可待”。尽管，从中央到市县乡镇，再到村委会这一级别的基层权力组织，我们能够发现它们之间的“组织缝隙”。换言之，它们也并非“铁板一块”，但这种从上到下“一以贯之”的组织动员机制，是跳过“缝隙”、解决问题的关键。在相当程度上，这也是我们改革开放30多年取得举世瞩目成就的宝贵经验。但是，基层组织并不能完全按照上级意愿进行治理。换言之，就是基层组织在农村生活垃圾治理上，本身就面临诸多的权力运行困境。总结而言，大致包括三个方面：

其一，缺乏长效机制的运动式整治困境。从上到下“一以贯之”的组织动员机制，是我们能够实现环境整治目标的关键，当前农村生活垃圾污染治理所取得的成就已经证明了这一点，但是，运动式整治具有“治标不治本”的缺陷，一旦运动结束，很多地方又回到了之前的状态。在对一位村民的访谈中，我们也发现了这一点。

C04:以前也搞过环境卫生整治工作，但也就是一阵一阵的，大多是为了应付上头的检查，检查的人走了，环境整治工作也就停止了。检查时候，村里会派人来巡逻，监督村民，进行环境保护。但是，村里一旦没人巡逻检查，大家也就不那么“自觉”了，平时该怎么样就怎么样，因为没人说，也不用那么做了。

上述个案反映的情况是运动式治理弊端的一个层面。不仅农村居民存在环境治理的“一阵风”现象，就连基层组织也同样如此。上级考核一旦结束，或监督有所松懈，基层组织在生活垃圾污染上的治理力度就会有所折扣。因此，建立农村生活垃圾污染治理的长效机制，就显得异常重要。有鉴于此，各级政府应从制度设计层面着手，建立生活垃圾污染治理的长效机制，以避免运动式整治所带来的“一阵风”弊端。

其二，投入相对过少的资金支持困境。很长时间以来，我国乡村生活垃圾治理的资金投入，在整个财政支出的比例不是很高，按照有些研究者分析，就是“欠账较多”。^{③13}随着各级政府对农村生活垃圾污染治理的逐步重视，各项资金投入正在逐年增加，基层组织等单位也在积极申请国家各类环境整治项目，以此填补资金空缺。上级拨款的确给基层组织治理生活垃圾污染

¹¹ ①《清浦区重拳抓好村庄环境整治长效管理工作》，<http://www.huaian.gov.cn/gzfw/zfwf/snfw/snxw/content/5e38cfb9567e525201568d37cca702f8.html>

¹² ②《淮安市现场推进村庄环境整治工作》，<http://news.hynews.net/ha/2014-08-21/81896.html>

¹³ ③《破解垃圾围村等不起》，<http://www.haczagri.gov.cn/news.asp?id=5357>

提供了资金保障，并且取得了明显效果，但这与农村生活垃圾治理所需要的资金相比，仍有不小的距离。生活垃圾污染治理是“花钱”的，而其他一些项目是“挣钱”的，在 GDP 崇拜仍未彻底消除的情况下，基层组织不愿将更多资金投入垃圾治理项目上，也是可以理解的。正如访谈对象 C01 所言：

C01:现在，经济发展肯定还是重中之重，在国家全面建设小康社会的决胜阶段，各级政府都有一些所谓的硬性指标。同样，镇政府也有下达给我们各村的“指标”，而且村民们肯定也想让自己富裕起来，钱包起来，才有精力搞精神追求。现在村委都在想方设法，搞农业科技园这类新型的产业，这样可以吸引城里人来游玩，从而拉动村里的经济收入，但相应的也加大了财政投入，花在环境卫生上的钱也就少了。在环境卫生的基础设施上，除了物力，还有财力，目前村里没有相应的生活垃圾处理收费制度，所以清洁人员的工资也是村里支付，没钱的话，就请不了那么多清洁人员，人手不够，也会影响村里的环境卫生。

缺乏足够的资金支持，是农村生活垃圾治理普遍存在的问题。事实上，即使在生活垃圾污染治理方面做得不错的王元村，仍然面临着生活垃圾基础设施建设不足的问题，而这些都是需要有充足的资金支持才能解决。访谈对象 C15 在访谈中认为：

C15:当前的问题是基础设施还需加强，垃圾池(箱、桶)的数量不足，分布也需要重新规划，现在垃圾收运点设置较为随意，不管是村民扔垃圾，还是清洁工收垃圾，都不方便。此外，垃圾的收运都是混合的，还没有实行分类，诸如废旧电池、一次性塑料等垃圾，会随着其他垃圾一起运走，集中到垃圾处理站进行集体填满、焚烧。正在建设的“餐厨垃圾处理系统”，主要是将厨房垃圾分离出来，用于炼取工业用油，一方面实现了资源的循环利用，另一方面又减少了垃圾的污染和垃圾的处理量。因为现在，我们处理垃圾还是以填埋为主，现在王元村垃圾处理站的填埋量已经超出了预设容量。

由于资金投入相对过少，基层组织对生活垃圾污染的治理力度就会受限。因此，各级政府在加大资金投入的同时，还应建立健全资金筹措和投入机制，通过税收、金融、用地等多种优惠政策，引导社会资本参与其中，化解基层组织在生活垃圾污染方面的治理困境。

其三，忽视民众潜能带来的底层参与不足的困境。当前，有效治理农村生活垃圾污染问题，绝不能离开上级权力机构的驱动，这已为实践所证明。但在上层权力在驱动基层组织运行的同时，也应重视对底层民众的动员，否则民众参与环境治理行动的程度有限。

民众参与环境治理，在涵义上大致包括两个层面，即监督自己和监督他人。近年来，王元村村民的环保意识有了很大的提高，环保习惯也在逐渐养成，但总体上，对环境保护的参与程度不算很高。王元村村委会作为基层组织，在生活垃圾污染这一问题上，自农村环境专项治理行动开展以来，虽一直处于主导地位，但不能有效发动当地民众参与，以致生活垃圾污染的治理效果受限。正如访谈对象所言：

C03:对于垃圾的处理，没人说应该怎么做，大家全凭习惯，习惯好的，会把家里的垃圾，打包扔到垃圾桶；习惯不好的，也就随便从窗户就扔出去了。有时候，看到家周围环境太脏乱差也想改变，但怎么做，不清楚。况且一个村里的环境也不是只靠一个人就行，村里应该多宣传，让绝大多数人都有环境保护的意识才行。

从农村生活垃圾污染问题产生的原因上讲，当地村民出于自私的个体理性，过度追求个体利益的最大化，导致农村生活垃圾污染这一“公地悲剧”现象的发生。在这个意义上，有效治理农村生活垃圾污染，应奉行“解铃还须系铃人”的思路。换言之，就是村委会作为公共理性的代表，应有效发动民众参与环境治理，以此，个体理性的缺陷才能在较大程度上为公共理性所制约。

六、化解路径:建立农村生活垃圾综合处置平台

治理农村生活垃圾污染，基层组织的作用无可取代。如前文所述，基层组织往往遭遇治理困境。为了更好地处置农村生活垃圾问题，避免基层组织面临过多的治理困境，地方政府应以基层组织为框架，打造集多种功能于一体的农村生活垃圾综合处置平台。

根据实际要解决的问题，此平台应具备如下四种功能：

其一，多元融资功能。目前，农村生活垃圾污染治理的资金主要来源于各级政府投入，尽管资金投入逐年增加，但与治理所需的资金相比，还存在较大缺口。当前，农村居民、社会企业及其他相关机构，均是农村生活垃圾治理资金的潜在来源，但是对于它们的引入和融资，一直未能有效开展。以基层组织为基础，建立具有独立性的生活垃圾综合处置平台，可以更好地开展工作。换言之，由于它具有一定的独立性，不仅可以向各级政府争取资金投入，而且还可以向非政府机构融资，避免基层组织一味依赖政府投入的弊端。

其二，购买服务功能。农村生活垃圾污染的治理，不仅需要一般的人力服务，还需要具有一定科技含量的技术服务，尤其生活垃圾处理中再生资源的循环利用，对科技的要求越来越高，这显然不是一般的垃圾回收机构可以提供的，需要生活垃圾综合处置平台向专业环保公司购买。当然，这种服务的购买，是具有政府采购属性的，应当严格按照竞标程序进行，同时还要接受社会的广泛监督。

其三，日常服务功能。农村居民每天都会产生各种生活垃圾，生活垃圾每天都需要进行合适的处理，与之相对应的设备维护、工作考勤、接受投诉等日常管理与服务工作时刻不能停，也时刻不能放松。农村生活垃圾综合处置平台，除了做好多元融资、购买服务等关键节点上的工作，还要努力做好日常管理与服务工作，否则不但当地的生活垃圾得不到有效处理，而且当地居民对整个生活垃圾治理工作的满意度也会下降。

其四，宣传动员功能。农村生活垃圾污染现象的产生，虽然有客观原因，但是在主观上，却和当地居民的环保意识不强、垃圾乱丢乱扔的习惯存在紧密关联。而且，民众往往存在“事不关己”的心态，他们不仅不能有效监督他人，甚至也难以自我监督。总之，民众对生活垃圾污染治理的参与度不高，以致基层组织治理生活垃圾的社会成本过大。在这个意义上，宣传动员民众，就成为农村生活垃圾治理综合处置平台义不容辞的责任和义务。

总而言之，农村生活垃圾污染是由个体利益或自我便利最大化造成的“公地悲剧”，它的存在，不仅严重破坏了农村美好的生活环境，而且打破了农村土壤、水源、空气等自然生态系统的内在平衡，严重威胁着当地居民的身心健康。面对“公地悲剧”，原本可以发挥纠偏作用的基层组织，由于缺乏治理主动性，以致长期处于“缺席”状态；但是，随着各级政府对农村环境污染问题的逐步重视，尤其是农村环境专项整治行动的开展，作为基层组织代表的村委会，在农村生活垃圾治理问题上实现了公权力的“回归”，农村生活环境开始有所转变。但是，在生活垃圾污染治理问题上，基层治理仍然面临着严峻困境，各级政府应从资金、技术、服务、动员等多个方面入手，以基层组织为基础，建立农村生活垃圾综合处置平台，这样既能发挥基层组织在农村生活垃圾污染治理中的主导作用，又能避免基层组织在具体执行过程中所遭遇的治理困境。