

从多元化到一体化：农村垃圾分类的必经之路

——基于江苏与上海试点的调查比照研究

周定财 王带宁 陈苏云¹

(江苏师范大学 公共管理与社会学院, 江苏 徐州 221116)

【摘要】: 在当前垃圾分类工作如火如荼开展的过程中,多元化的分类模式潜移默化地影响着人们的分类积极性。乡村振兴战略背景下,农村垃圾分类由多元化转向一体化的时代已然来临。基于对江苏3个农村垃圾分类试点以及上海试点的实地调研与比照分析,总结出多元化产生的原因,诸如“锦标赛”式的政策解读与扩散,“知行不一”的现象产生与演变,“二元化”的城乡建设与发展,“差异化”的分类机制构建与落实。进一步分析了农村垃圾分类一体化的构成条件,并提出相关政策建议,助力农村垃圾分类实现从多元化到一体化的顺利过渡。

【关键词】: 美丽乡村 农村垃圾分类 多元化 一体化

【中图分类号】: F323.22; X705 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1671-4407(2021)04-215-05

党的十六届五中全会首次提出了“美丽乡村”这一概念,对建设社会主义新农村提出了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”^[1]等重要指示与要求。乡村振兴战略作为党的十九大报告中的重要战略部署,其中的“生态宜居”这一要求极大地促进了乡村环境的建设与发展,也使得对农村垃圾分类工作的要求逐渐提高。2017年6月,国家住房和城乡建设部办公厅下达了《关于开展第一批农村生活垃圾分类和资源化利用示范工作的通知》,确立了100个县(市、区)作为我国第一批农村垃圾分类试点^[2]。在各试点走上探索农村垃圾分类这一项全新工作道路的同时,困惑与难题也如期而至。各地对于中央下达的相关文件进行了因地制宜的分析与解读,随后产生了属于各地的分类方式与方法,进而在宏观上构建了多元化的分类体制。这类因地制宜所构建的“多元化”分类体系在试点前期固然重要,不同试点的摸索也会为日后垃圾分类工作的全面覆盖打下坚实的基础。但随着更加广泛的人口流动现象的产生,垃圾分类理念与方法的差异性必将导致垃圾分类工作出现新的矛盾与难题,“一体化”的垃圾分类理念必定要提到日程上来。2019年11月,住建部发布了《生活垃圾分类标志》新版标准,由此可见一体化之重要性。因此,我们需要明确“一体化”的形成条件,真正落实垃圾分类的全民化,为实现乡村振兴迈出重要一步。

本文系统分析了江苏与上海的垃圾分类模式并进行比照,总结出多元化垃圾分类模式的产生原因以及一体化垃圾分类模式的形成条件,进而为垃圾分类的后期发展提出相关建议。

1 江苏与上海垃圾分类试点现状及比照

在住建部最新发布的《生活垃圾分类标志》的新版标准中,清晰地将生活垃圾的类别调整为可回收物、有害垃圾、厨余垃圾和其他垃圾四大类及11个小类^[3],然而这也仅仅是对垃圾分类源头的改变。实现一体化的第一步已经迈出,在接下来的工作

¹作者简介:周定财,博士,副教授,硕士研究生导师,研究方向为生态治理。E-mail:dingcai221009@163.com

基金项目:江苏高校哲学社会科学研究基金项目“推进美丽中国建设的多维合力机制研究”(2018SJA0950);江苏大学生创新创业训练计划重点项目“乡村振兴战略背景下农村垃圾分类机制创新研究”(201910320008Z);徐州市社会科学研究课题“乡村振兴战略下徐州市农村推行垃圾分类的机制创新研究”(20XSZ-054)

中更应关注的是垃圾分类具体过程中所存在的问题以及动态化方式的建立。基于两地模式的实际对比，会进一步明确政策实施过程中的壁垒。在当前政策信息学逐渐兴起的背景下，做到全过程管理的信息收集、分析及处理显得至关重要。江苏和上海垃圾分类试点现状比较情况见表 1。

表 1 江苏与上海垃圾分类试点现状比较

地区	垃圾类型	分类模式	强制对象
南京市高淳区	可腐烂垃圾、不可腐烂垃圾、 (有害垃圾、其他垃圾)	鼓励为主、强制为辅	公共机构、公共服务企业、 其他各类企业
徐州市沛县	可堆肥垃圾、其他垃圾	鼓励	政府机关
泰州市高港区	易腐垃圾、可回收垃圾、 (有害垃圾、其他垃圾)	鼓励	政府机关
上海长宁区、黄浦区、松江区	干垃圾、湿垃圾、 可回收垃圾、有害垃圾	鼓励为主、强制为辅	公共机构、企事业单位

1.1 鼓励机制引导下江苏的多元化模式构建

在江苏省内，三个试点的分类机制运行中无一不存在着激励机制，但垃圾分类模式因地域的不同而有所差异。总的来说，在当前实施垃圾分类的起步阶段，建立适当的激励机制是十分必要的。当然，最重要的就是不同地区的不同模式的问题。当前，对于分类后的垃圾处理方式呈现出大同小异的局面，但垃圾的分类情况却呈现出了不同的局面。总体上来说，各地普遍会将可回收垃圾与厨余垃圾有效分离，但其他垃圾的多样性仍导致了人们对垃圾分类的迷茫。

从各地的发展情况来看，高淳区受到南京市垃圾分类整体氛围的影响，较早地推行了垃圾分类工作。总的来说，高淳区将垃圾分为两类，即可腐烂垃圾与不可腐烂垃圾，也就是我们所说的厨余垃圾以及除其以外的所有垃圾。这样分类的原因主要在于居民的分类意识与认知情况，诚然，保证初期分类工作全面且高效地推进也是原因之一。现阶段，居民垃圾分类意识逐步提升，南京也渐渐走上了强制分类的道路，但实际分类意义下的“强制”与多数人的认知是不同的。无论是出于人们对于事实的夸大，还是政府为政策的有效实施所采取的治理手段，越来越多的诸如“不分就罚”的声音使人们产生了更加强烈的分类意识。在实际过程中，往往鼓励的成分仍是主体，罚款更多建立在企业、政府以及物业等集体层面，对个人的惩戒并未真正开展，这也利于政策的稳步推进，稳中求进也成为垃圾分类工作的重要指示之一。

反观徐州市沛县与泰州市高港区，两地各有特色，在分类模式上也是各不相同。沛县的可堆肥垃圾和其他垃圾、高港区的易腐垃圾与其他垃圾的模式构建均遵循了将可转化为化肥的垃圾与其他垃圾分离的原则。除此以外，两地在其他方面却大不相同。作为工业发展较为成熟的沛县，在第三方的资源与能力上占据着较大优势，在垃圾分类工作的后期处理中表现出极高的专业性。泰州高港区在近几年里积极建设，努力招商引资，然而效果不佳。2017 年 6 月，住建部就公布了全国 100 个农村垃圾分类试点，但截至 2019 年 7 月，高港区垃圾分类的落实工作才仅持续 6 个月。城市发展的差异是工作能否顺利落实的必不可少的因素之一。现阶段，两地尚处于最基本的鼓励模式的构建阶段，经过长期的宣传，两地居民在意识层面上已基本建立起良好的垃圾分类理念，当然这也离不开激励模式的引导。

1.2 强制机制指导下上海的多元化模式构建

2019年7月1日，上海开始实施《上海生活垃圾管理条例》标志着我国垃圾强制分类时代的到来。同时，这也引起了全国人民对垃圾分类的重视，垃圾的多种分辨方式一时间传得沸沸扬扬，上海等城市作为垃圾强制分类的试点也多次陷入社会舆论之中。日本在强制分类的道路上领先了我国近50年的时间，早在1970年，日本便制定了《废弃物处理法》，进而对废弃物进行有效的控制。当前，我国正处于垃圾强制分类的初级阶段，更多时候所表现出来的是一种“软强制”。所谓“软强制”是指“鼓励为主强制为辅”的垃圾分类机制，在强制分类的初期，构建此机制有利于规范居民垃圾分类行为并提升垃圾分类意识。上海将垃圾分为干垃圾、湿垃圾、可回收垃圾以及有害垃圾4类。对于后两类垃圾，各地均无差别，然而在干湿两类垃圾的分类上便体现出了上海与其他各地的不同之处，进而造就了地区间的多元化。

单就上海来看，各区间的分类工作也很难统一。在构建相同分类方式的前提下，各区乃至各街道、小区都建立了不同的鼓励与强制机制。诸如建立笑脸榜，在居民已具备较高素质的基础上建立该机制，进而形成民众间的监督模式。部分区域鼓励居民利用湿垃圾形成自制液态肥，其所产生的异味却往往是好心办了坏事。综合分析，上海垃圾分类工作所做出的成绩远远高于江苏的各地区。在对垃圾分类的类型上进行了颇有前瞻性的统一，对相关条例的制定也进一步加速了该市构建分类工作一体化发展。从条例未颁布前的居民毫无意识，到出台后的全面投入，上海在短时间内实现了垃圾分类的全域推进与落实。这一实绩所涉及范围之广，质量之高及效果之佳与居民的整体素质和“鼓励一强制”相结合的模式密不可分。

2 农村垃圾多元化分类模式的产生原因

2.1 “锦标赛”式的政策解读与扩散

近十几年来，“晋升锦标赛”的出现及发展成为我国地方政府体制中较为突出的政治现象。与此同时，“晋升锦标赛”也被看作是地方各级政府人员的主要政治激励机制。诚然，地方政府对中央的各项政策进行正确解读并加以恰当运用与否直接决定其行政效率。诸如垃圾分类的各项政策，前期并无过多的经验积累，绝大多数是从国外的发展历程中吸取经验。因此，试点的建立就决定了地方政府走上政策创新的道路，“摸着石头过河”也成为垃圾分类这一系列新政策逐步落实的重要表现之一。然而，个体之间必然存在着有形与无形的竞争，作为试点的各地政府尽全力投入到垃圾分类的工作中去，总体上呈现出两种表现形式：第一类是建立试点中的试点，笔者将这一类型的思想称为“地方政府的保守主义思想”，主要表现为循序渐进地推进新政策。同时，将另一类的创建思想称为“地方政府的激进主义思想”，该思想主要表现为地区性政策的全面推行，在毫无经验的基础上实行全域推进，注重整体情况的同时培养特色领域。在各地政府不同思想的作用下，出于对“晋升锦标赛”的重视，地方官员选择性地对政策进行解读，在中央所下达的政策基础上加以创新扩散以求达到预期目标，并在短期内超越其他地区的工作指标，进而在其自身政绩上画上光鲜的一笔^[4]。

2.2 “知行不一”的现象产生与演变

“知行合一”思想早在我国宋元时期就有记载。王阳明作为知行学说的集大成者，他认为“知行合一”这一哲学思想主要包括两点：其一便是知中有行、行中有知，二者融会贯通。其二则是要注重躬行实践、“致良知”^[5]。由此可以看出，知识源于实践，同时，实践又是检验真理的唯一标准。反之观之，若地方政府处于“知行不一”的状态中，所产生的问题往往难以预料。随着我国PPP模式的逐步建立，政企合作的各项机制屡见不鲜。但政府将服务外包于各大企业不等于做“甩手掌柜”，总以其他工作任务相冲突为挡箭牌，这往往会削弱政府机关在某一方面的权力，所以对企业的监督制度必须逐步完善并高效落实。在奥斯本所提出的企业家政府的层面上来说，政府需要做的是掌舵而不是划桨，这说明政府的主要作用为决策而非执行。尽管如此，科学决策仍需要建立在“发现问题”的基础上。因此，政府仍需建立完备的监督机制，在此基础上进行调研与实践，从而有效地判断决策是否具有科学性与针对性。然而，各地政府在实际情况中往往难以做到“知行合一”，这便给予垃圾分类工作的其他参与主体较大的自由裁量权，进而，各地第三方的不同处理模式造就了各地多元化的进一步发展。

2.3 “二元化”的城乡建设与发展

城乡建设的“二元化”往往是由于城乡在各方面发展的不均衡所导致的，从资金投入 to 权益保障，各项工作的差异性无不表现出“二元化”产生的必然性，垃圾分类工作更是如此。农村与城市在垃圾类型与处理方式上的不同让二者在这方面难以统一，长期处在割裂的情形之中，阻碍了我国垃圾分类整体水平的提升。自改革开放至今，市场经济与现代化建设极大程度上表现为工业化水平的提高，这就使得城乡发展出现了断层，工业与农业发展效率的差异不言而喻。2014 年，新版《环境保护法》修订完成，这预示着我国的发展开始走上了“顺应自然，尊重自然，实现人与自然的和谐共生”的道路。而从另一角度来看，农村地区却失去了发展工业进而缩小城乡差距的机会。虽说是实现城乡共同发展，但长期以来城市工业化发展打下的坚实基础又怎会是农村地区短时间就可以赶上的呢？城乡居民的生活习惯与意识的差异是极为明显的，这也注定了“二元化”的持续衍化。实际生活中，贫困、医疗等各项问题使农村居民关注的重点与城市居民不同。当低层次需求得以满足后方可追求高层次的需求，而垃圾分类政策作为人民生活水平与素质提高的表现，要有效且全面落实该政策，对居民意识的要求较高，因此城乡“二元化”的存在极大地增加了分类“一体化”的难度。

2.4 “差异化”的管控机制构建与落实

进一步将问题宏观化，再次从政府的角度出发，协调垃圾分类工作的各个部门之间的差异化也是形成各地分类多元化的原因之一。在江苏，3 个农村垃圾分类试点的工作发起与管控部门为当地城管局，在城管局的带动下，各部门的垃圾分类工作总体上有条不紊地进行着。反观上海，政府各部门协同治理的时代主流在垃圾分类整体流程中表现得淋漓尽致。在上海市绿化和市容管理局主管该项工作的同时，市发展和改革委员会结合上海各区实际情况进一步制定相关政策。为更好地提高与规范居民的分类意识和方式，市房屋管理部门积极督促各区物业按章履行责任人义务，以促使尽量多的居民参与日常垃圾分类工作。随后，环保部门以及城管执法部门对垃圾分类处理以及管理进行指导和监督。当然，协同治理不仅包含着上述的主要部门，政府其他部门也须按照相关条例对垃圾分类工作加以协调。上海垃圾分类的总体框架在其各区内可找到治理缩影，因地制宜的同时也造就了上海各区、各街道，乃至相近的小区都呈现出了多元化的分类现象。从江苏试点的单一管控到上海的多部门协同，各地区不同的管控制度对地区差异化起到了较为关键的作用。这也进一步说明，多元化不仅体现在垃圾分类上，更体现在各地区结合自身情况而形成的多元化管控与治理机制中。

3 农村垃圾一体化分类模式的构成条件

乡村振兴战略的实施，对农村的垃圾分类工作提出了更高的要求，推动农村垃圾分类不断从多元化向一体化过渡。当然，这种过渡不是一蹴而就的，它需要具备一定的基础条件。

3.1 实际问题一致化，政府逻辑相关化

实现各地区分类工作的一体化的首要任务就是要挖掘各地区的共性问题。经过多年因地制宜的探索工作，不同的分类模式已然形成，与此同时，共性问题也不在少数。清楚地认识到问题的一致性后，则要求各地政府工作的内在逻辑在一定程度上具有相关性，努力寻求共治基础成为构建一体化必不可少的一部分。寻求共性并非实施僵化管理，而是要构建府际政策动态化，避免各级地方政府行事权力过大，但自主支出的责任较小，事权、财权二者难以匹配的现象。达到问题一致化后，便要集中考虑各级政府的财政问题。贯彻党的十九大精神，确立合理的府际财政体系，深化政府财政体制改革，使各级政府权责一致，杜绝权责脱节、相互推诿、权力外流等不合理现象^[6]。从中央到基层各级政府在垃圾分类工作中所起到的作用差别较大，且各地区所提供的自然及社会条件也存在差异。总的来说，农村垃圾分类初期旨在培养居民分类意识，建立初级分类模式，因此，在实际工作中各级政府应采取软措施与硬强制相结合的方式统一治理逻辑，形成自上而下链条式的相关管理体系。

3.2 治理机制时代化，个体意识群体化

当今社会已经呈现出高度复杂化与高度不确定性的特征，这将不可避免地对诸多领域的治理机制产生强烈的冲击。社会不

同阶段的运行无疑会更新人们对于同一问题的认知，在农村垃圾分类的治理过程中也必然存在各种矛盾与冲突。“基层治理”作为“国家治理体系的基本组成部分”，其存在意义不言而喻。多元、协商、共治等概念的出现打破了原有的基层治理理念，建立了全新的基层治理体系。在贯彻国家大政方针的同时，要进一步推进和发展民主，也正是基于此，才渐渐地衍生出善治等概念。由此可见，治理慢慢具有了鲜明的“多元权威、协商合作、共治共享、公共利益”等特征。顺应时代的治理体系的建立无疑是离不开社会个体的相互协调的，然而个体的行为意识以及彼此间的相互关联与作用却存在着随机性与弹性。正所谓“物以类聚，人以群分”，治理过程中的群体较为多样，统一个体意识及行为也是极其困难的。正如卢梭在《论政治经济学》中所提出的“公共理性”的概念，其相对于私人理性来讲少了一份利己主义的色彩，展现出了对公众利益的维护。只有充分地发挥个体的力量，培养民众群体意识，才能在多元治理机制已完备的状态下推进“两网融合”，向分类工作一体化迈出一大步。

3.3 放权外包限量化，刚柔制度融合化

“放管服”改革是在 2016 年的政府工作报告中首次提出的。基于上海与江苏农村垃圾分类模式的比较来看，总体情况尚且乐观。然而，放权的同时还需思考在此过程中的利与弊。放权过多，政府往往趋于被动，工作难以监管，实绩不易考究。放权太少则会使“放管服”走向了“管卡压”，一项好的政策在执行时就走了样。所以，在放权外包的过程中需要明确权责，择优选择市场主体，严格落实各过程中的法律法规，认真履行监管职责，切莫在实行“放管服”的过程中失去了政府的主控地位。在引导民众进行垃圾分类时，采用刚柔相结合的制度体系有利于在分类工作初期培养民众分类意识。农村垃圾分类要实现与城市分类的一体化，首要任务就是统一民众的分类意识。鼓励强制皆有度，这也说明了二者在分类过程中独立作用的效应有限。单纯的刚性制度容易造成管理的僵化，缺乏灵活与变通^[7]。反之，单靠柔性治理，期望通过鼓励与福利提升民众分类意识，则不利于分类后期工作的全面开展。因此，将二者加以结合，构建“鼓励为主，强制为辅”的刚柔融合制度便可全面提升居民分类意识和素质。农村的垃圾分类真正走向一体化，必然确保在外包方面为当地建立完备的基础设施并对其全面监管。诚然，也只有建立刚柔并济的制度才能保证分类工作实现长效机制。

3.4 协商参与多元化，决策体制共识化

随着农村“合村并组”的大规模兴起，基于传统治理模式而演化成的自上而下的治理模式已经逐渐不被人们所支持，在多元治理的背景下，我们可以实现改善基层治理的目标。“合村并组”有效地减少了大量的原子化村级财政支出，但并组后的庞大规模单靠政府难以运行^[8]。因此，可充分调动乡贤的力量，多元协商，认识到“熟人效应”在农村垃圾分类工作中的重要作用。协商参与的关键就是要挖掘农村地区的内生力量，在因地制宜的基础上构建一体化模式。这样既有利于发挥各村落的优势，又能在决策的过程中达成自然共识。当然，在形成共识的协商过程中，基层政府与群众务必要在彼此之间建立起充分的信任^[9]。政府应善于倾听群众意见，切勿因小失大。诚然，在面对重大事项的决策时，民众也需以政府的大局体系为重。因此，若要完善当前农村垃圾分类协商与决策模式的相关逻辑，必须建构适合当下农村社会发展的协商决策思想。唯有协商多元化才能产生思想的碰撞，也只有决策共识化方可在推进农村垃圾分类一体化的道路上减少垄断决策思维，对各主体给予充分的尊重与公平。

4 农村垃圾分类一体化构建的相关政策建议

本文以构建农村生活垃圾分类一体化为切入点，通过对上海及江苏农村垃圾分类实际情况进行对比，探索构建“鼓励一强制”相结合的农村垃圾分类体系。分析垃圾分类多元化的产生原因，在此基础上探讨构建一体化的多种条件。在乡村振兴的战略背景的强有力的支撑下，农村垃圾分类工作作为推进生态宜居及美丽乡村建设的重要抓手与切入点，重要性不言而喻。综合分析进一步提出农村垃圾分类一体化的相关建议与展望。

4.1 构建府际关系网络，打造区域群治理新局面

各地区之间的差异是阻碍一体化的关键要素，所以需要我们捋清府际关系，摒弃功利主义并建立区域群治理新局面。从中

央到基层，各级政府在联合治理农村垃圾分类实施的过程中，需要充分立足于当代中国现状，发展具有中国特色的府际关系协调方式。在投入实践后，需在明确梳理上下级条块关系的基础上，向西方国家学习借鉴，研究大区政府存在的可能性及可行性。在传统的功利主义思想的影响下，打破当前以行政区划为主的隔离及分割治理体系是构建区域群一体化治理的一大难关。无论是鼓励还是强制，在垃圾分类的实际过程中，若地区之间差异较大，或经长时间的发展后小差距变成了民众内心的大落差则会得不偿失。

4.2 打破行政层次的不匹配，统一地方政府相应权责

实现生态宜居的美丽乡村建设，单靠政府的作用显得有些单薄，有时作用甚至是微乎其微。因此，要在行政层次上做出改变，建立真正适合农村治理的行政层次。如今，撤乡并镇、精简政府机构人员令农村不得不充分发挥自身力量，即实行自治，成立乡公所等各类农民组织，以保障垃圾分类工作通过自治的方式更好地发展，这在一定程度上也节省了政府的部分资源，从而高效地利用行政力量，避免了“小马拉大车”的现象产生。与此同时，科学定位地方政府权责，在统一各地政府权责的同时兼顾权责一致的准则，以调整权责失衡现象。在实际工作中，强化政府及自治组织的责任意识、明确权责范围，有效推进乡村振兴战略的全面开展。

4.3 信任给予个体现世归宿，法律体系引导德治建设

当代政府的服务性更多时候体现在给予民众现世归宿方面。马克思的唯物史观认为，一个社会的主体是人，并且其具有一定的主观能动性，因此，每个个体都有着独立思考与自我管理的能力，这既是个体的内在需求，亦为个体融入社会的固有属性与必要前提。对于农村垃圾分类的一体化建设来说，政府与民众的互动贯穿于工作始终，一体化是政府权威与社会民众支持相结合的产物。政府在此过程中需努力培养居民相关意识，深入贯彻“以法载德，以法养德”^[10]的中国特色社会主义法律制度理念，以法律法规打造社会道德准则及相关意识，以良法助推善治与道德建设，构建新时代农村垃圾分类一体化机制，推动乡村振兴战略纵深发展与全面实现。

参考文献:

- [1]中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. (2005-10-11). http://www.ccdi.gov.cn/special/wzqh/1jwzqh_wzqh/sl_j_wzqh/201510/t20151029_64190.html.
- [2]中华人民共和国住房和城乡建设部. 住房城乡建设部办公厅关于开展第一批农村生活垃圾分类和资源化利用示范工作的通知[EB/OL]. (2017-06-06). http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201706/t20170609_232148.html.
- [3]《生活垃圾分类标志》标准发布[EB/OL]. (2019-11-19). http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/19/content_5453465.htm.
- [4]杨其静, 郑楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J]. 世界经济, 2013(12): 130-156.
- [5]吕本修, 赵红梅. 王阳明知行合一观及其在干部人格塑造中的作用[J]. 理论学刊, 2019(5): 119-129.
- [6]陈佩钢. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引把稳工作和党性之舵[J]. 中国财政, 2018(10): 30-31.
- [7]田孟. “合村并组”的政治逻辑与治理困境[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 107-119.
- [8]魏桂彬. 毛泽东商量政府的协商模式研究[D]. 湘潭: 湘潭大学, 2016.

[9]钟宏桃.论刚性管理的特征与利弊[J].学术论坛,2007(6):121-124.

[10]李文静.以法载德以法养德[N].学习时报,2019-11-20(002).