

多中心治理视阈下农村生活垃圾处理的实践探索

——基于广东 100 条自然村的一线调查

赖庭汉, 吴戊镇, 房陈钰, 曾金霞, 陈璇

(广东技术师范学院 文学院, 广东 广州 501665)

摘 要:基于广东 7 个市 11 个镇的 100 条自然村农村生活垃圾处理的实地调查,可以看出政府主导乏力、社会市场化不够、社区自治缺失、村民作为不足等四大层面因素是当前农村生活垃圾处理的主要问题。应用公共产品供给研究中流行的“多中心治理”理论,可以突破当下农村生活垃圾处理依靠政府威权的单中心治理模式,构建起政府主导、市场参与、社区自治、村民积极作为的多中心治理体系。“政府制度化治理、企业市场化运作、社区自治化管理、村民自主化行动”是解决该难题的四个有效对策。

关键词:农村生活垃圾处理;多中心治理理论;制度化治理;市场化运作;自治化管理;自主化行动

中图分类号:X 799

文献标识码:A

文章编号:1672 - 402X(2015)09 - 0121 - 11

DOI:10.13408/j.cnki.gjsxb.2015.09.016

一、问题提出

(一) 调研背景

1. 农村生活垃圾处理关乎国家生态文明建设,意义特别重大

中共十九大报告中指出,要全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局。生态文明建设第一次与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相提并论。2013 年 10 月 9 日,习近平就改善农村人居环境作出重要指示,要求在发展经济的同时推进农村人居环境整改,大力加强我国新农村建设。^[1]2015 年 1 月 20 日,习近平在云南考察时强调新农村建设一定要走符合农村实际的路子,留得住青山绿水,要把生态环境保护放在更加突出位置,像保护眼睛一样保护生态环境。^[2]由此可见,“农村生活垃圾处理”已上升到国家可持续发展的战略高度,关乎农村生态文明建设,关乎新农村建设,关乎农村小康社会的建

成,关乎民生,关乎老百姓切身利益。

2. “垃圾围村”现象突出,农村生活垃圾处理形势严峻

从南方日报 2011 年 11 月 28 日报道《农村遭“垃圾围城”,无人收集无场处理》^[3]、人民网 2012 年 2 月 13 日报道《广东多地严治“垃圾围村”媒体实名曝光“垃圾虫”》^[4]、羊城晚报 2013 年 11 月 28 日报道《东莞田坑村垃圾成山发恶臭,菜农忧心受污染》^[5],到广东建设报 2014 年 3 月 14 日报道《广东农村生活垃圾亟待走出处理困境》^[6],历年的连续报道,集中反映了一个突出问题:农村生活垃圾处理形势十分严峻,农村生活垃圾处理刻不容缓。

3. 由政府主导的针对农村生活垃圾处理的“垃圾革命”持续升级

2012 年,广东省人民政府先后印发了《关于进一步加强我省城乡生活垃圾处理工作的实施意见》(粤府办〔2012〕2 号)^[7]和《全面推进我省农村生活垃圾管理工作的行动计划》(粤府办

收稿日期:2015-06-10

项目介绍:此文系第十三届“挑战杯”广东大学生课外学术科技作品竞赛哲学社会科学类社会调查报告特等奖作品。指导老师:黄文浩。

作者简介:赖庭汉(1994-),男,广东茂名人,广东技术师范学院文学院 2012 级本科生。

吴戊镇(1992-),男,广东汕头人,广东技术师范学院文学院 2013 级本科生。

房陈钰(1993-),男,广东清远人,广东技术师范学院文学院 2012 级本科生。

曾金霞(1993-),女,广东茂名人,广东技术师范学院文学院 2012 级本科生。

陈璇(1992-),女,广东梅州人,广东技术师范学院文学院 2012 级本科生。

[2012]45号)^[8]。2014年11月18日,中国住建部召开了全国农村生活垃圾治理工作电视电话会议,^[9]指出我国将从2014年起全面启动农村生活垃圾五年专项治理,使全国90%村庄的生活垃圾得到处理。2015年3月13日《广东省城乡生活垃圾管理条例(草案)》在广东省人大常委会网站向社会公开征求意见。由上述可见,近年来政府对农村生活垃圾处理问题越来越重视,制订的政策越来越多,专项工作的力度越来越大。

(二) 调研指向

农村生活垃圾处理牵涉到政府管理、社会参与、民众意识等方方面面。本调研的问题指向主要聚焦在以下三个方面。

1. 现阶段广东农村生活垃圾处理各项政策的“实效性”评估

国家和广东省对农村生活垃圾处理不谓不重视,但现阶段制订的各项政策是否接地气?执行的力度如何?工作实效怎样?这需要较大范围的一线调查,较为全面的客观评估,有利于未来工作的准确研判。

2. 影响现阶段广东农村生活垃圾处理的“关键性”问题研究

现阶段农村生活垃圾处理正处于攻坚阶段,上至法律法规的制订,下至垃圾收集、转运、处理等细小环节,到底有哪些关键节点影响着专项工作的有效推进?要大幅提升专项治理的工作质量,需要破解哪些拦路的关键性问题?这需要在扎实调查的基础上有重点地进行分析研究。

3. 有利于现阶段广东农村生活垃圾处理的“有效性”经验总结

广东在全面推动农村生活垃圾治理专项工作中,各地区八仙过海、各显神通。只有把那些“接地气”的成功举措、方法挖掘出来,加以总结提升并大力推广,才能在策研究中提出切合实际的可行性建议。

(三) 调研设计

第一, 调研目标。基于广东七个地级市的100条自然村的一线调查,摸清现阶段广东农村生活垃圾处理存在的主要问题,根据美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)提出的“多中心治理”理论,结合广东以及全国各地的成功经验和有益做法,提出具有操作性的可行性建

议,从而为我国农村生活垃圾处理提供有价值的实践依据。第二,调研范围。主要选取粤东西北经济欠发达的农村地区,依据《广东省农村生活垃圾收运处理技术指引》的标准,调查地覆盖类、类、类村镇地区,调查数为7个市11个镇的100条自然村,尽可能使调查地具有一定的广泛性和代表性,保证调研的客观性。第三,调研方法。主要采用文献研究法、田野调查法、问卷调查法、访谈法。第四,调研思路。主要为从文献资料找方向、从实际调查找问题、从政策落实找差距、从成功经验和理论研究找对策。

(四) 理论依据

社会调查不能仅仅停留在以事论事的经验式讨论,应基于一定理论基础上的理性探索。本调研通过文献研究,认为诺贝尔奖获得者美国学者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)(以下简称奥氏)提出的“多中心治理”理论可作为本调研的主要理论依据。所谓多中心治理理论是指在公共事务治理中,应打破以政府为唯一治理主体的一元管理模式,建构起由政府、市场、社群组织等多方治理主体民主参与的多元共治模式,鼓励协调治理、自治治理,通过多中心制度运作,引导、控制以及规范公民的公共行为,提高公共事务治理水平,最大限度达成公共利益。正如奥氏所言:一群“公共池塘资源(Common-poolresources)”的占用者“将自己组织起来,进行自治治理,从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下,取得持续的共同收益”^[10](P51)]。奥氏的多中心治理理论打破了国家或市场、公共或私有的二分法公共事务治理的传统方式,通过多中心在公共领域引入“另一只看不见的手”,避免了“公地悲剧”和“集体行动困境”,充分发挥公共事务相关主体的主观能动性,形成多样化的公共事务治理模式,为公共事务的高效治理开辟了一条新的路径。该理论的主要特点是:治理主体的多元化(多方共同参与),治理目标的人性化(最大化各方的切身利益),治理决策的民主化(充分听取各方治理意见),治理资源的整体化(充分整合各方治理资源),治理过程的协作化(各方边竞争边协调边合作),治理实效最大化(经济效益、社会效益最大化)。

通过文献研究,学界普遍认为我国农村生

活垃圾处理主要存在以下三个方面的问题:一是政府单中心治理心有余而力不足,政府供给有限;二是市场化程度低,社会有力量却参与不足;三是民众意识淡薄,自主治理缺乏。奥氏的多中心理论强调的多方责任、多方参与、多方治理、多方利益,确实能为解决农村生活垃圾处理这样的公共产品供给提供很好的理论指导。

二、主要问题及原因分析

本调研团队由十名大学生组成,分七个小组深入粤东的梅州市兴宁、汕头市潮阳,粤北的韶关市翁源、清远市连南,粤西的茂名市茂南、云浮市罗定,以及珠三角的江门市鹤山,一共7市11镇的100条自然村进行实地调查。调研持续一年,自2014年5月开始至2015年4月结束,其中大规模的田野调查时间集中在2014年7-8月(暑假)、2015年1-2月(寒假)。团队深入农村生活垃圾产生、投放、收集、转运、处理第一线调研,调查共发放自主设计的调查问卷6751份(收回6393份)。面对面访谈市、县(区)、镇、村相关工作人员以及村民共1235人,参阅各类文献2500多份。

(一)基本趋势

1.垃圾成分日趋复杂

调查发现,随着现代工业文明的推进和经济社会发展,现代工业产品已全面进入农村生活消费市场,相对过往传统农业社会农村以厨余为主单一的垃圾成分,现代农村垃圾构成越来越复杂:塑料废品、碎玻璃、易拉罐、废电池、油漆、旧家电、无机家具、化肥袋、农药瓶等现代生活垃圾越来越多,所占的比例也越来越大,需要无害化处理的有害垃圾和不可回收垃圾大幅度增多,垃圾处理的压力越来越大。

2.垃圾产量总体攀升

根据《广东省生活垃圾无害化处理设施建设“十二五”规划》(粤府办【2012】113号文)预测,2015年全省生活垃圾产生量约为8.81万吨/日,农村人口人均生活垃圾日产生量约为700克,2015—2020年全省生活垃圾产生量年均增长率约为4%。本调研查阅了2008至2012年《广东统计年鉴》,虽然在统计的五年区间农村生活垃圾年清运量有所波动,但呈总体攀升的态势。实地调查结果支持了该预测,2014年调查

地的生活垃圾产量接近预测值。

(二)主要问题

1.政府层面

第一,政策落实有待加强。一是政策“接地气”不足。调查发现,一些地区所制定的政策有应付上级或公众的嫌疑,政策过于笼统,针对性不强,不符合当地实际情况,属于典型的“办公室政策”。如某县2013年初颁布的《××县宜居城镇考核指标(试行)》,其中要求“生活垃圾的无害化处理率达85%以上”,而在广东省政府颁布的《广东省生活垃圾无害化处理设施建设“十二五”规划》中提出的要求是“到2015年末,全省生活垃圾无害化处理率达85%以上”。该县作为广东边远的经济欠发达山区,要提早两年达到全省的平均水平,应是勉为其难、不切实际。二是政策执行力不足。调查发现,虽然各地区根据省里的要求成立如“宜居办”等专门机构,但农村生活垃圾处理涉及住建、财政、环保、卫生、农业等多个职能部门,各部门之间很难通过如“宜居办”这样临时机构进行良好的沟通和协调,往往存在责权不清、你管我管结果都不管的局面。通过与相关政府工作人员的面对面访谈调查发现,除了负责垃圾清运及处理的市容环卫部门外,其他部门参与性和积极性都不高。此外,地方政府制定的政策只是地方规章,法律效力较低。如对“不按规定倾倒、丢弃、焚烧垃圾的单位”,各调查地均明文规定处以5000—50000元不等的罚款,但据市容环卫部门反映,他们作为一个以服务职能为主的部门很难完成具体的查证及处罚执行。还有,基层村组织制定的乡规民约,碍于乡里乡亲情面,多数以宣传教育为主,未能做到令行禁止。三是政策人性化不足。据调查,在基层各个村落的环卫用工中,基本采用的是临时工制度,基本没有涉及环卫保洁人员福利的条例,只规定工作人员应承担的责任。如某村的《卫生保洁制度》《保洁设施使用、维护情况记录》等只是规定保洁人员的义务却没有保障他们的权利,他们连一些基本的社会福利(如“三险一金”)都没有。

第二,工作机构亟待完善。一是“打临工”的机构。农村生活垃圾处理涉及多个职能部门,包括住房城乡建设、环境保护、卫生、城乡规划、城管执法、发展改革、教育等部门。调查地的七个

地区都成立如“宜居办”等专门机构,负责整体工作谋划、组织日常监督检查、年度工作考核等日常工作。但这个机构属临时机构,却要负责农村生活垃圾处理这样一个长期工程。2013年某地级市人大常委会评议组《关于全市“城乡清洁工程”工作情况的综合调查报告》就指出,“无论是本市或者是县(市、区)成立的机构,都属于临时机构,抽调人员素质不高,人员力量有限,而且还兼负着原工作单位大量的工作任务。例如,市宜居办、5个县(区)宜居办都是临时机构,人员力量不强,工作经费不足,难以适应当前工作形势的需要。”另外,由于部门过多,屡屡造成部门与部门之间越位、错位、缺位等现象。二是“粗放型”的管理。生活垃圾处理工作涉及垃圾收集、转运、处理各环节和一系列配套设施的建设和管理等。调查所见,调查地区垃圾日常管理都不同程度存在管理粗放、工作不到位等现象。本调研发现,农村垃圾乱扔乱堆、垃圾焚烧、垃圾收集车辆不达标、压缩站二次污染严重现象、垃圾填埋场建设不规范等随处可见。

第三,资金使用捉襟见肘。一是财政拨款难以保证。根据《广东省人民政府全面推进我省农村生活垃圾管理工作行动计划的通知》(粤府办〔2012〕45号)的要求,“农村生活垃圾清扫保洁和设施运营费用支出要列入地方财政预算”。但调查发现较为普遍存在地方财政拨款不足问题。另外,由于经济欠发达地区本身政府财政紧张,下拨到各镇、村用于垃圾处理的资金极为有限,而且经常出现财政拨款迟迟不到位的情况。二是建设资金缺口不小。调查发现,自2012年广东省启动“大清洁,乡村美”农村清洁工程专项活动以来,各级政府加大了对农村生活垃圾处理的经费投入。但由于前期欠账太多,一些如无害化处理场、垃圾清运车等大型设施和设备耗费巨大,例如一台垃圾压缩车就要40多万元,政府拨款一下子没办法满足目前需要。另外,财政拨款不仅要投入到镇、村等的垃圾填埋场、垃圾运输车、垃圾手推车、垃圾桶等基本环卫设备的购买,还要用于支付垃圾收集、转运和处理环节中需要的人工费用、油费、维护费等,相关部门时有“巧妇难为无米之炊”之感。

第四,设施设备配置滞后。根据《广东省人民政府全面推进我省农村生活垃圾管理工作行

动计划的通知》(粤府办〔2012〕45号)的要求,至2014年底,各地要完成“一县一场(无害化垃圾处理场)”“一镇一站(垃圾转运站)”“一村一点(垃圾收集点)”的建设,并加大对基本设备的配置。但调查发现,情况不容乐观。关于“一县一场”的目标虽已完成,但有一个县建成了处理场却由于后续资金问题一直未能投入正式运营,另一个县垃圾填埋场因设施落后而造成较严重的二次污染。关于“一镇一站”的目标尚未完成,还有两个市的调查地仍在建设中,不少建成的转运站二次污染严重。关于“一村一点”的目标完成还有不少距离,除罗定和鹤山两市作为省的示范先行点业已达标外,其他调查地尚未达标。另外调查发现,一部分地方虽然配置了相关设备,但存在配套设施不达标,如垃圾收集车破旧、垃圾运输车辆不密闭等情况。

2. 社会层面

第一,“清运承包”尚不完善。据调查,部分地区在垃圾清运环节都实行了承包制度,把垃圾收运清洁工作承包给公司或者是个人,但也存在不少问题。一是承包面不广。据调查,实行承包制度的村仅占所调查的村的30%,而且地区性差异大,有两个镇基本上都没有实行承包制,而作为省级示范点的罗定也只剩一半的村落采用承包的市场化方式。二是清运效果不理想。据调查,实行承包制度的村清运环节存在清运不及时、清运不彻底等问题。主要原因是出于承包的成本控制,承包人或承包公司所聘用保洁人员的数量普遍偏少,工作量非常大,工作时间太长。因此,大部分保洁人员工作积极性不高,导致垃圾清运效果不理想。三是清运监督不到位。据调查,部分地区农村基层组织把垃圾清运工作承包出去后,认为垃圾处理已承包出去,属于是承包人或承包公司的事了,存在一推了之、事不关己高高挂起的嫌疑,对生活垃圾处理工作关注度减少了,没有认真履行承包合同中规定的“日常监督检查”责任。

第二,“处理外包”还需探索。《广东省生活垃圾无害化处理设施建设“十二五”规划》(粤府办〔2012〕113号)要求,“鼓励采取独资、合资、合作、联营以及BOT、TOT项目融资等多种市场化模式,开展生活垃圾无害化处理设施的建设运营,推进市场化和产业化”。调查发现,调查的

七个地区,只有茂名市和云浮的罗定市实行了农村生活垃圾无害化处理外包,但外包公司在运营过程中也遭遇了不少阻碍。一是建设受阻。承包公司在基础建设过程中,由于村民环保认知偏差和征地款过高要求等问题,导致不配合、不搬迁,影响了外包公司的建设进度及设备运营。二是政府补贴不足。存在垃圾处理补贴额低、补贴不及时的问题,影响外包公司的正常运营。三是垃圾处理成本高。目前大部分地区尚未实行垃圾分类,各种难处理的或者在压缩站没办法处理的垃圾都是直接运到处理场,增加分拣难度,提高处理成本,同时容易造成生产设备损坏,增加设备停运检修的时间,以至于难以维持正常运作。

3. 社区层面

第一,自治组织一片空白。据统计,所调查的七个市11个镇的100村没有涉及农村生活垃圾处理的社区自治组织。在绝大部分村民看来,生活垃圾处理纯粹是政府的事情,必须由政府出钱、出人解决。对于农村村民而言,他们更多关心是自身的经济收入和住房建设,生活垃圾处理看起来没那么紧迫。第二,乡规民约基本缺失。据统计,所调查的七个市11个镇的100村中,除了罗定、鹤山两地作为广东省示范区有50%的村落制定了如《村民卫生保洁制度》的乡规民约外,其他五个地市的81条村完全没有关于农村生活垃圾处理的乡规民约。第三,环保宣传寥寥无几。据统计,在所调查5715村民中,认为村里经常性进行环保宣传的只占23.27%,偶尔宣传的占23.13%,没有宣传的占53.7%。

4. 村民层面

第一,生态意识十分薄弱。一是随意丢弃垃圾十分普遍。在调查的100条村中,垃圾乱扔乱丢普遍存在,很多村民习惯性把垃圾扔在公路边、田间、河内以及房前屋后,就算是有垃圾收集点的地方,垃圾收集点旁也会有大量的垃圾,“垃圾围村”现象普遍存在。二是就地焚烧垃圾随处可见。调查发现,不少村落处理生活垃圾的方式就是“就地焚烧”,漠视由此带来的大气污染、水体污染。第二,积极作为极度缺乏。一是垃圾分类难以推行。“减量化”是农村生活垃圾处理的首要目标,但调查发现,有进行垃圾粗分类投放的村民只占23.62%,大部分没有分类便直

接投收。二是“门前三包”形同虚设。据调查,在鹤山和罗定部分地区推行了“门前三包”或“垃圾三包”制度,但房前屋后垃圾成堆、家禽乱翻现象十分常见。其他大部分地区的村委只是向村民简单转达了上级领导的要求,并没有实质性的举措。第三,垃圾收费困难重重。调查发现,大部分地区都根据“谁产生、谁付费”的原则收取一定的垃圾处理费,但大部分存在村民不按时缴费或不愿意缴费的情况。

(三) 原因分析

1. 政府单中心治理供给有限

农村生活垃圾处理作为一个公共产品供给,之所以会出现政策难落实、机构不完善、管理粗线条、资金难保证、设施不到位的情况,根本的原因在于政府单一的供给,受其财力不足、资源有限、配置滞后和权力垄断的影响,导致其供给效率低下,没办法与时俱进满足农村生活垃圾处理变化着的需求。另外,农村生活垃圾处理关联着政府、村落社区、村民多方主体和多方利益,不能光由政府大包大揽。农村环境的多样性、垃圾处理的复杂性和农村群体利益的多元性要求各方能共同参与生活垃圾处理这样的社会公共事务,要求能通过多元主体的协商而不仅仅是政府的单一威权来解决这个问题,以期满足多方主体多元化利益和多层次需要。

2. 社会化市场化参与程度不足

美国学者彼得斯指出:“应用市场化的方式改革政府的基本理论依据是,市场作为分配社会资源的机制比政府更具效率”^{[11](P23)}。农村生活垃圾处理作为一个公共产品供给,在资源的配置上,市场自由配置客观上比政府单一供给具有更高的效率。目前农村生活垃圾处理问题多多,重要的原因是社会的市场化参与程度不足,市场融资力度不够,未能在垃圾处理各个环节实行多种市场化模式,推进企业化运营和产业化发展,充分发挥市场看不见的手的作用,用市场供给的及时性、丰富性、灵活性改善目前政府单一供给的滞后性、有限性和刻板性。

3. 社区自治化管理基本缺位

调查发现,在所调查的100条自然村当中,没有发现关于生活垃圾处理的专门村民自治组织或村民自治组织没有关于生活垃圾处理的专门机制。也就是说,在该公共产品供给上,一直

是政府在唱独角戏,一直没有发挥村民自治组织的作用。村民自治组织作为一种社会资本,能与政府的良性合作来推进公共产品供给的集体行动,从而提高治理的效率能力和资源总和。村民自治组织的缺位,则意味着农村生活垃圾处理主动放弃了本可以利用的社会资本,放弃了现在村民自治大背景下“一事一议”协商治理和自主治理的良好平台,放弃了社区内本可利用的资金、契约、规范、人脉以及基于地缘宗亲的共同愿景和民众力量。

4. 村民自主化行动没有唤起

调查发现,在村民的垃圾处理意识中,存在“要我做”而不是“我要做”的认知偏差。在政府单中心治理的背景下,村民只是作为该项公共产品供给直接的管理对象,政府习惯性要求村民应该如何如何、不应该如何如何。而实际上,村民不仅仅作为该项公共产品供给直接的管理对象,更是作为直接的服务对象和受益者,村民理应积极参与其中。但“政府负责”的现行机制让大多数村民没有很明确的“垃圾处理我受益”的自主意识和“垃圾处理我行动”的自主化行为。不管是“门前三包”还是“环境承诺书”,这些外在的要求均没能唤起村民的内在的自主意识和自发的现实行为。

三、对策建议

从现状及原因分析可以看出,我国农村生活垃圾处理是一个综合过程,需要政府、企业、村落(社区)、村民多个主体的共同参与,单凭某个主体难以实现有效治理。多中心治理理论为我们提供了一个全新的视角,重新认识和界定了政府、市场、社会组织 and 村民间的关系,探索各主体之间如何采用合适的方式,在各个层面充分发挥自己的特点和不可替代的优势,打破了政府目前单中心治理模式,建构起相互依存、相互协商和相互合作的多中心治理模式,共同承担公共责任,共同管理公共事务,共同实现公众利益的最大化。

农村生活垃圾多中心治理模式具有以下四个方面的特征:第一,治理主体的多元化。它打破了目前政府单中心的威权,形成了政府、企业、村落(社区)、村民等多个治理主体。第二,治理结构的网络化。多元主体相互依存,构成了一个

网络型的组织治理结构,各个主体之间不是生硬的科层关系,各主体之间的互动是多向的、自由的。第三,治理目标的人性化。农村生活垃圾多中心治理模式以提供高效的公共服务和实现村民最大化利益为治理目标,它赋予了村民和村落自主组织更多的自主权和参与权,更多关心村民的利益与需求,而不仅仅是政府的行政效率和企业的经济效益。第四,治理方式的多样化。多个主体共治方式既有竞争,也有协商,更有合作,通过谈判、协商、制定契约的形式达成一致行动策略,最后在共同愿景的驱动下展开合作^{[12](P60)}(见图1)。

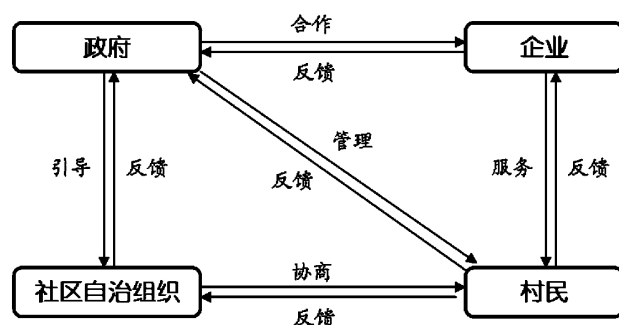


图1 多中心治理模式下多元主体关系图

(一) 多中心的角色定位

1. 政府的角色定位——主导者

政府一直扮演着主导者的角色,但其一元化管理导致治理主体过于单一,权力过于集中。因此,多中心治理语境中的“政府主导”要求政府:一是简政放权,培育及引导多元主体参与治理;二是完善机制,促进各部门紧密合作,提高行政效率;三是加强保障,保证及时的政府供给和有效的资源配置。

2. 企业的角色定位——参与者

多中心治理语境中的“企业参与”,就是要打破以政府为主体的单中心治理模式,引导企业积极参与农村生活垃圾处理。通过市场竞争,改变现阶段农村公共产品供给的有限性和滞后性。通过市场自由配置,提供更及时、更灵活、更高效的多元供给,提高我国农村公共产品供给的水平。企业根据农村的差异化需求,通过充分竞争,自主确定合适的经营范围和规范的合作方式,为不同的村镇类型提供“量身订制”的多样化服务,有效满足农民对公共产品的多样化要求,实现政府、企业、村民的多方共赢。

3.社区的角色定位——协调者

传统的单中心治理模式在处理公共问题时不可避免地会走向两个极端,要么依靠政府权力来解决,要么单纯依靠市场的力量来解决。但在公共服务实践过程中,市场主导的模式会出现市场失灵问题,而政府主导模式也存在诸多弊端。^{[13](P75-76)}所以,多中心治理语境中的“社区协调”是指作为第三种力量的社区自治组织,它有着以特定社会关系为纽带形成的一定数量的人口和相对稳定的地理空间,掌握着丰富的社会资源,具有很明显的自治性、民间性、公益性和组织性,具有较强的地缘上的归属感和社会认同感,是连接政府、市场、村民的桥梁和纽带,作为一个协调者起着很重要的制约作用和平衡作用。它具有政府和市场都难以具备的优势,能够反映各方利益诉求、承载社会服务、协调社会矛盾、促进社会的良性沟通,其运作更有效率、更富弹性,也更贴近民意。

4.村民的角色定位——行动者

多中心治理语境中的“村民行动”是指村民必须作为的多元化治理主体的一级,是社区化自治的主力军,积极主动参与到农村生活垃圾处理的全过程。只有每个村民身体力行参与到农村生活垃圾的各个环节,才能真正实施垃圾处理“减量化、资源化、无害化”。

(二)多中心的共同治理

1.政府的制度化治理

第一,加强法规建设,落实政策措施。一是加大立法力度,加快立法速度。党的十八大强调要全面推进依法治国。农村生活垃圾处理必须从目前的政策治理提升至依法治理,必须加大和加快立法,让农村生活垃圾处理有法可依,用法律的力量去规范和有效推动农村生活垃圾处理。如德国的成功经验就是先后颁布了《垃圾处理法》《避免废弃物产生与废弃物处理法》《关于容器包装废弃物的政府法令》《循环经济与废弃物管理法》等法律法规,从法律上规范了生活垃圾的治理。^[14]可喜的是,2015年3月13日,《广东省城乡生活垃圾管理条例(草案)》已在广东省人大常委会网站向社会公开征求意见。另外,基层单位必须在依照上级立法,制定适合本区域实际的实施方案。二是建立市场准入及市场运营制度。政府作为主导者,有责任通过建章立

制引导并鼓励企业、各类社会资本参与农村垃圾处理设施的建设和运营,实现投资主体多元化、运营主体企业化、运行管理市场化。本调研发现,某地级市政府为了吸引更多的公司和企业加入到招标竞争中来,就公开承诺为竞标成功的公司进行银行担保。三是建立和完善激励机制。为了提高各主体参与垃圾治理的积极性,政府可建立各种灵活的激励机制。本调研发现某县级市制定的《城乡生活垃圾治理以奖代补工作方案》,一方面对实行农村保洁员制度的自然村进行奖励,另一方面对实行“户收集、村集中”收运垃圾的镇进行奖励,收到不错的实际效果。

第二,加强机制建构,提高行政效率。一是建立强有力的领导机构。生活垃圾处理作为农村生态文明建设的重要工作,必须依靠强有力的领导机制大力推动。本调研发现,近年某地级市该项工作取得了较大的突破,强有力的领导机构起了很关键的作用。市政府成立了以副市长为组长的市宜居城乡建设工作领导小组,负责组织领导全市“城乡清洁工程”工作。领导小组下设办公室(设在市住建局),具体负责综合协调、督促指导、检查考核等日常工作。5个县(市)成立以政府“一把手”为组长的宜居城乡建设工作领导小组,形成“各级政府主要领导亲自抓、分管领导具体抓、职能部门配合协作”的组织领导体系,使全市“城乡清洁工程”组织体系实现横到边、纵到底,基本解决了“垃圾谁来管”问题。二是形成高效的工作机制。本调研发现,除了强有力的领导机构,还必须具有高效的工作机制。通过文献研究和实地调查总结,我们认为,除了明确市、县(区)、镇三级地方政府作为第一责任人、住建部门作为主管部门外,其他部门也必须各司其职:经贸行政主管部门负责再生资源(分类后的可回收物)回收利用的管理;教育行政主管部门负责学校、幼儿园的城乡生活垃圾分类的宣传教育 and 推广工作;环保行政主管部门负责指导危险废物(分类后的有害垃圾)、餐饮垃圾的回收和处理,加强对危险废物、餐饮垃圾的回收、处理的监督管理;文化广电新闻出版行政主管部门负责加强对广播电台、电视台、报纸、期刊等宣传媒体发布农村生活垃圾分类公益广告的监督管理;规划行政主管部门负责将农村生活垃圾处理纳入城乡规划,通过规划

布局、预留和控制相应的设施用地。三是建立科学的考核体系。各级人民政府应当建立和完善农村生活垃圾治理的考核问责制度,并纳入政府考核指标体系。可试行第三方运行评价,对生活垃圾处理设施运营状况和处理效果的监管开展年度考核评价,并公开评价结果;试行第三方监管,对生活垃圾处理数量、服务质量以及运营情况进行考核评价。

第三,加大基础投入,强化环节管理。一是多渠道保障资金投入。本调研发现,资金投入不足是影响农村生活垃圾处理的瓶颈问题。首先要明确政府是资金投入主体,必须对农村生活垃圾处理资金进行制度性安排,纳入各级财政预算。其次根据“谁产生、谁付费”的原则,在农村全面征收垃圾处理费。再次要充分发挥各方力量,想方设法多方筹措资金。如某市建立农村生活垃圾处理市、县、镇资金分担机制,从2014年起,市级财政连续三年预算安排1000万元,专门用于全市的农村生活垃圾治理工作,各县级财政按农村人口每人每年不低于20元的标准安排农村生活处理经费。并通过采取“四个一点”(村民上交一点、企业赞助一点、乡贤捐献一点、政府奖励一点)多方筹措资金的办法落实农村生活垃圾处理资金,效果很好。此外,由于各地经济发展不平衡,省政府应通过专项拨款加大对经济欠发达地区的财政投入力度。二是完善基础设施建设。根据广东人大2014年11月公布的由广东省环境保护工程研究设计院执行的“广东农村生活垃圾管理成效第三方评估”可知,设施建设、设施运营得分仅为77.77分和56.13分,存在明显不足。^[15]而通过本研究的一线调查,在经济欠发达的粤东西北地区基础设施尤其落后,应从省的层面加以大力解决。三是提高无害化处理技术。首先政府应大力推广一些低成本的无害化处理技术,其次是充分发挥群众智慧,因地制宜无害化处理。本调研发现,云浮罗定垃圾处理增设了沼气收集,茂名的处理场则加入了垃圾焚烧发电这一环节,很好地实现垃圾资源化利用。四是丰富垃圾处理体系。各地要积极探索,改变单一的垃圾处理体系,探索出各具特色的处理模式。本调研通过文献研究发现,广西“村收镇运县处理”“村收镇运片区处理”和“就近就地处理”三种模式实效很好,即

“村收镇运县处理”模式应用于距离市县垃圾填埋场、焚烧厂20公里内的乡村;“村收镇运片区处理”模式应用于距离市县垃圾处理厂较远的村庄,分片区建设垃圾处理场所;“就近就地处理”应用于交通不便的边远农村。^[16]

第四,拓宽平台载体,宣传生态文明。各级人民政府应加大生活垃圾处理的宣传教育,增强公众垃圾减量、分类意识,倡导绿色健康的生活方式。要充分利用多种媒介资源,如电视、电台、报刊、网络等平台,采用开设宣传教育专栏或专题、挂横幅、贴标语等传统的宣传教育方式。也可以采取举行摄影比赛、征集公益广告语、设置手机彩铃、志愿者宣传和街道LED屏幕等现代化宣传教育方式,加大其渗透力、影响力。

2.企业的市场化运作

第一,深化体制改革,促进环卫企业化发展。目前大部分农村地区的生活垃圾处理基本上是由环卫部门包揽,环卫部门既是垃圾治理的行政主管部门又是具体实际操作的执行部门和监督部门,像这样政府一包到底的公共事业,极易造成环卫部门的资源分配不均、管理效率低下的弊病。因此必须要深化环卫体制的改革,剥离环卫系统的部分基层组织,释放环卫系统的部分功能,成立市场化的环卫企业,让企业自我经营、自我发展、自负盈亏。让环卫部门从大包大揽中变身为主导者,集中精力解决一些基本性的、制度性的问题,提高环卫部门的工作实效。如鹤山沙坪镇的赤坎村村委在本调研时表示,他们把垃圾处理外包出去,既减少了村委的管理力度,又缓解了资金紧张的局面,还能把节约下来的费用应用到别的方面。

第二,强化制度保障,吸纳企业长期化投资。健全的法律保障制度是确保垃圾产业市场化运行的基础。虽然我国推行市场经济体制多年,但垃圾处理的市场化还是一个新生事物,缺乏配套法律法规的支持和保障。所以要将市场这只“看不见的手”引入垃圾处理领域,发挥其积极作用,就必须政府由这只“看得见的手”出台一些具体的扶持政策,如在税收、信贷、土地使用、技术、市场等方面,通过政策优惠、政策担保、联合投资、提供技术等方式提供必要的支持,以创造良好的外部政策环境,吸引民间资本和外资到垃圾治理中去。当然,目前还不可能实

现农村垃圾处理完全导入市场,但仍旧可以将农村垃圾处理的部分环节导入市场机制,引导并鼓励各类社会资本参与其中,实现投资主体多元化、运营主体企业化、运行管理市场化。

第三,转化运作模式,发展市场多样化经营。目前农村生活垃圾处理完全属于政府包揽的单一运作模式,最大的弊病就是工作效率不高。要转化现有运作模式,就必须放开市场,引入多样化的市场化运营模式,并根据不同地区的经济水平和垃圾处理的实际选择不同的市场化模式。本调查通过文献研究和实地调查发现,对于经济水平比较低的地区可以采用PPP,即公私合伙制,简言之是指公共部门通过与私人部门建立伙伴关系来提供公共产品或服务的方式来实现外包。而经济发展水平比较高的地区则可以采用特许经营模式BOT或BOOT模式。目前垃圾市场化采用较多的是BOT的模式,即企业在政府特许期限内,建设并经营管理某一基础设施,在合同期内有权向用户收费以保证收益;当特许期结束时,将该基础设施的所有权移交给政府。目前,农村生活垃圾处理的BOT项目主要分为两类:垃圾转运项目及垃圾处理项目。BOT模式有以下几个优点:一是节省投资,缓解政府的财政负担;二是便于管理,承包公司的加入减少了政府的管理难度,同时也引进了先进的管理方式,供政府学习参考;三是社会效益好,最大化地完善了系统、节约了能源、创造了效益。对于一些具有发展旅游业潜力的村落,可以采取灵活的“旅游开发+环保包干”的形式。本调研发现,作为国家级4A景区的某瑶寨,当地政府就与旅游开发公司签订合约,附加旅游区的环卫工作,一方面减轻了政府的负担,另一方面又有利于企业统一化管理,真正实现共建双赢的目的。

3. 社区的自治化管理

第一,突破传统,发展社区的自治组织。本调研发现,目前广东农村生活垃圾处理机制主要是由省、市、县(区)、镇、村五级科层组成的纵向治理模式。在调查的七个市的100条自然村中,未发现有专门负责农村生活垃圾处理的社区自治组织或现有社区组织主动进行生活垃圾自治治理。由于社区资源多掌握在政府手中,大大小小的社区公共事务直接受命于政府指令。

长此以往,这种政府一统到底的习惯性思维抑制了非政府的社区自治组织的正常发展。所以,在该项公共事务上,政府应尝试转变传统管理观念,从具体管理主动转变为引导管理,还政于民,鼓励村落成立非政府的社区自治组织,实现社区自治,而且要大力扶持,不单是“扶上马”,还得“送一程”,真正让社区自治组织发展起来、成长起来、良性运转起来,真正发挥社区自治功能。本调研通过文献研究发现,广西宜州探索的“党领民办、群众自治”模式很有启发意义,各村均成立党群理事会,让主体责任、自主权和受益权回归群众,做到由群众自我规划、自我筹资、自我修建、自我使用、自我管理,实现由“要我做”向“我要做”的根本性转变。^[17]

第二,制订公约,规范村民的自治行为。家园清洁人人有责,生态文明从我做起。各村社区自治组织要召开村民大会,统一思想,凝聚共识,通过广泛征求村民意见,制订本村村规民约,规范村民生活垃圾自治行为。

第三,推行承诺,强化村民的契约意识。卫生公约是一个村大的群体约定,并没有很明确直接规定到个人,其约束力往往被部分村民大而化之。所以有必要让每户居民签订一份承诺书,让契约的力量直抵每一个家庭。

第四,加强监督,培养村民的自觉行为。为了养成村民的注意生态文明的自觉行为,各村落社区自治组织应建立村民清洁巡查小组,让每家每户派代表参与其中,让每户村民既是监督者,又是被监督者,通过不同的角色体验强化自觉意识,养成讲卫生、讲文明、讲生态的自觉行为。村民清洁巡查小组的人数、任职期限、巡查方式可通过村民大会自行约定。值得注意的是,初期的组员最好是村里德高望重的人,小组人员要定期对每家每户进行走访,做好宣传工作,通过他们的宗亲影响力引导村民,并对做得好的家庭进行通报表扬,对做得不好的家庭要大胆提出批评,督促其及时改正。村民的清洁巡查最好能做到“日宣传、周提醒、月公示、季通报、年表彰”,让每家每户都自觉做好家庭清洁。

4. 村民的自主化行动

第一,“生态宣传三下乡”,强化生态文明意识。农村生活垃圾处理,民众意识先行。没有良好的生态文明意识,就没有自觉的生态文明行

为。据调研发现,现阶段村民的生态文明意识十分淡薄。农村生活垃圾要实行有效治理,村民的自觉意识是基础。本研究认为,除了政府的正面宣传外,共青团要充分发挥“党有号召、团有行动”的光荣传统,在国家大力倡导生态文明建设的大背景下,充分发挥青年大学生团员先锋模范作用,结合“四信”主题教育,在暑期“三下乡”中重点突出生态文明宣传。建议由团中央牵头组织,从2015年起连续三年开展“大清洁,乡村美”生态文明宣传实践专项活动,让广大青年深入农村一线,宣传生态文明知识,普及垃圾分类知识,推广垃圾减量化、资源化、无害化处理技术,促进农村生态文明建设。

第二,“大手拉小手”,培育生态文明自觉行动。生态文明从娃娃抓起,应在农村中小学生在中深入开展生态文明“大手拉小手”系列活动,把生活垃圾源头减量、分类回收利用和无害化处理等知识纳入学校的课程和社会实践活动,提高农村中小学生的生态文明意识和自觉行动。并鼓励中小学生在学校学习到的垃圾分类知识,垃圾减量化、资源化、无害化处理知识教给父母、爷爷奶奶等长辈,用他们在学校养成的生态文明意识影响长辈,一起共建美丽家园。本调研发现,茂名市茂港区沙院镇2014年在中小学生在中组织“讲卫生从我做起”主题教育活动,着力把学生培养成学校环境卫生的“实践员”、公共场所的“小宣传员”、家居环境卫生的“小监督员”、上学放学路途环境卫生的“小巡视员”,效果良好。

第三,“垃圾粗分类”,鼓励垃圾规范化处理。据统计,调查地农村生活垃圾的构成分别为有机垃圾43.12%、可回收垃圾25.53%、有害垃圾10.37%、无机垃圾20.98%。有机垃圾主要包括厨余、茶叶、花草、植物残体、禽畜尸体等,有机垃圾属易腐垃圾,时间稍长则极易变质发臭。农村地域宽广、村落分散,有机垃圾量大且容易造成二次污染,所以不宜集中转运,适宜就地无害化处理、资源化利用。可回收垃圾主要包括废弃的纸制品、塑料制品、玻璃制品、纺织制品等。可回收垃圾可作为再生资源回收利用,有一定的经济价值,适宜资源化处理。有害垃圾主要包括化肥袋、农药瓶、废旧电池、废灯管、过期药品等。有害垃圾容易造成人体伤害和环境污染,所

以必须统一收集、集中转运、由处理场进行无害化处理。无机垃圾主要包括废家具、废弃建筑垃圾、燃料废渣、生活渣土等。这些垃圾体积大,自然降解时间长,一部分可以就地无害化利用,如建筑废料和渣土可用于铺路填埋等,一部分如废玻璃、废家具等只能统一收集、集中转运、由处理场进行无害化处理。如果村民能在生活垃圾投放前,进行简单的粗分类,有机垃圾、可回收垃圾、部分不可回收垃圾就可以实现就地处理,近80%的垃圾就不需要进入具体清运处理环节,只有大约20%的有害垃圾、部分不可回收垃圾需要进行转运处理系统,大大节约了处理成本。所以,“垃圾粗分类”是实现农村生活垃圾减量化、资源化、无害化处理的关键,必须大力推行。

第四,“积分换购”,固化垃圾分类投放行为。“积分换购”常用于商家促销,是指商家根据消费者的消费额给予一定的消费积分;消费者根据自身的消费积分,可以兑换不同的商品或服务。本研究认为,“积分换购”的方法可迁移至农村生活垃圾收集和处理上,即村民只要是将生活垃圾规范分类后送到村里的垃圾收集点就能积攒一定积分,等积分达到一定数目就可以到相应地点兑换相应的礼品(生活用品)或等金额的购物券。用来兑换的商品可通过企业赞助的形式募集。大部分的企业还是很愿意在做公益的同时扩大企业或企业产品的影响。本调研发现,有个别电池企业,在农村地区推行十个废电池兑换一个新电池的做法就非常受欢迎。另外,等金额的购物券的资金则可以通过乡贤募捐解决。本研究认为,“积分换购”对有害垃圾的分散收集、统一转运以及集中处理具有很好的激励作用。

指导老师点评:该作品关注农村生活垃圾处理,在国家大力推进生态文明建设的进程中具有积极的现实意义。该作品调研指向清晰,对广东农村生活垃圾处理进行了较为全面的“政策的实效性评估”“关键性问题研究”和“有效性经验总结”。该作品采用当下公共产品供给研究中流行的“多中心治理”理论,创造性地提出了“政府制度化治理、企业市场化运作、社区自治化管理、村民自主化行动”四大层面的对策建

议。在2015年11月即将举办的第十四届全国“挑战杯”比赛中,《多中心治理视阈下农村生活垃圾处理的再探索——基于广东100条自然村的一线调查》也将作为广东省78个作品中的一个参与全国竞赛。希望作品中提出的问题、解决问题的思路,可以为广东省乃至全国农村生活垃圾处理提供很好的思路和很有价值的实践依据。

(黄文浩)

参考文献:

- [1]潘旭海,赵纲.习近平就改善农村人居环境作出重要指示[N].人民日报,2013-10-10(01).
- [2]新华社.像保护眼睛一样保护生态环境[N].广州日报,2015-01-22(01).
- [3]辛均庆,徐林.农村遭“垃圾围城”无人收集无场处理[N].南方日报,2011-11-28(06).
- [4]广东多地严治“垃圾围村”媒体实名曝光“垃圾虫”[DB/OL].2012-02-13.http://news.163.com/12/02_13/12/7Q54LFPC00014JB6.html.
- [5]邬嘉宏.东莞田坑村垃圾成山发恶臭 菜农忧心受污染[N].羊城晚报,2013-11-28(07).
- [6]徐文慧.广东农村生活垃圾亟待走出处理困境[N].广东建设报,2014-03-01(04).
- [7]广东省人民政府.关于进一步加强我省城乡生活垃圾处理工作的实施意见[DB/OL].2012-01-13.http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201201/t20120116_300970.html.
- [8]广东省人民政府.全面推进我省农村生活垃圾管理工作的行动计划[DB/OL].2012-05-14.http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201205/t20120517_315568.html.
- [9]何雨欣,杜宇.住建部:5年内使全国九成村庄生活垃圾得到处理[DB/OL].2014-01-01.http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/18/c_1113303625.htm.
- [10][美]埃莉诺·奥斯特洛姆.公共事务的治理之道[M].上海:三联书店,2000.
- [11][美]B·盖伊·彼得斯.政府的未来治理模式[M].吴爱民,等译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- [12]张涛,罗旭,彭尚平.多中心治理视阈下创新农村公共产品供给模式研究[J].理论与改革,2012,(5).
- [13][美]迈克尔·麦金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].毛寿龙,李梅,译.上海:三联书店,2000.
- [14]刘育松.借鉴国外先进经验与做法,找寻北京农村生活垃圾处理出路——赴欧洲考察生活垃圾分类及综合利用的报告[DB/OL].环卫科技网,2011-10-02.<http://www.cn-hw.net/html/32/201110/29840.html>.
- [15]黄丽娜,任宣.广东农村生活垃圾管理的成效第三方评估出炉[N].羊城晚报,2014-11-25(A5).
- [16]宁国用.广西农村垃圾处理经验获住建部肯定[DB/OL].广西住房和城乡建设厅网.2014-11-19,<http://www.gxcic.net/News/shownews.aspx?id=178318>.
- [17]周飞.参加全国农村生活垃圾治理工作电视电话会,介绍“美丽宜州 清洁乡村”经验[DB/OL].人民网.2014-11-25.<http://gx.people.com.cn/n/2014/1125/c366515-23005865.html>.

[责任编辑:张瑜东]

On Rural Household Waste Disposal Practices From the Visual Threshold of Polycentric Governance Theory

——Based on First-tier investigation on 100 natural villages in Guangdong Province

LAI Ting-han, WU Wu-zhen, FANG Chen-yu, ZENG Jin-xia, CHEN Xuan

(Guangdong Polytechnic Normal University, Guangzhou Guangdong 510665)

Abstract: This study, based on a field investigation of household waste disposal of 100 natural villages in Guangdong Province, covering 11 towns in 7 cities, summarizes problems of four levels: weak government leading, insufficient social marketization, deficient community autonomy and inadequate action from villagers. Using the polycentric governance theory which is currently popular in research of public product supply, the present study explores to break through the present monocentric governance pattern, and construct a systematic polycentric governance pattern lead by the government, with market participation, community autonomy and villagers positive action. Also, it puts forward relevant countermeasures and suggestions concerning the problems of four levels above.

Key words: rural household waste disposal; polycentric governance theory; institutional governance; market-oriented operation; autonomic governance; autonomous action