

# 为何不能与何以可能：城市生活垃圾分类 难以实施的“结”与“解”

孙其昂，孙旭友，张虎彪

**摘要：**城市生活垃圾分类是治理过程，而“垃圾分类难以实施”是其实践困境。“生活垃圾”分类和“生活垃圾分类”的治理对象不清、公共行动规则和私人生活逻辑的治理机制断裂以及国家行动者和社会参与主体的治理关系不对等，构成生活垃圾分类实践困境的三种内在张力和“症结”所在。城市生活垃圾分类治理困境的解决之道是：明晰垃圾分类治理对象及其关系，达成公共行动规则与私人生活逻辑的治理机制链接，并以此为基础，实现国家与社会的协同治理。

**关键词：**生活垃圾；垃圾分类；内在张力；运作机制；合作治理

**中图分类号：**F299.24 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2014)06-0063-05

## 一、城市生活垃圾分类难以实施：一个治理困境

当前，“我国各大城市在垃圾分类的实施中均遇到了很多的困难，有效的垃圾回收方法在短时间内无法真正实施”<sup>[1]</sup>。基于这种严峻现实、发展循环经济的迫切需要以及垃圾分类的实践状况等事实判断，经济学、环境学、管理学等相关学科，对“垃圾分类难以实施”的原因给出了解释。王子彦等<sup>[2]</sup>认为，“垃圾分类及其处理认知不够、垃圾分类回收研究的缺乏以及政府工作不到位，是阻碍城市垃圾分类回收步伐的主要因素”。而谭文柱<sup>[3]</sup>在总结垃圾分类试点城市的经验之后，提出“没有建立起切实可行的垃圾分类收集的激励约束机制，造成这些城市试行的结果都不理想”。对如何破解生活垃圾及其分类效果不佳的现实困境，学者们大多提出政府、市场与社会合作的治理路径。治理意味着“它之所以发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动”<sup>[4]</sup>。治理不仅仅是一种制度设计，还是一种对既有制度进行阐释，并且创造合作关系的策略行动过程。如刘梅<sup>[5]</sup>介绍了日本、美国、德国等发达国家的垃圾分类的经验，并认为“要做好垃圾分类需要从制度、教育、宣传等多方面着手，发挥政府、市场的力量，政府、企业、公众多方努力，才能促进垃圾分类的实施”。而鲁先锋<sup>[6]</sup>也认为，“通过政府、市场和公民社会组织，采取规制、惩罚、付费等强制性手段和奖励、教育、补贴、赞扬等诱导性手段，将有利于对居民行为进行制约与规导，进而为城市垃圾分类政策的有效执行提供保障”。

已有研究从治理的视角，分析了城市生活垃圾分类难以实施的原因，并提出了多元主体合作治理的应对之策。但是已有研究依然存在两点不足：一是没有把“生活垃圾分类”作为研究对象。已有经济学、环境学等相关学科，对生活垃圾及其分类的研究，多立足于“垃圾是闲置资源”的价值判断，把“生活垃圾分类”视为独立变量而非研究对象。这些研究，要么把“生活垃圾分类”作为某些因素的社会后果，要么

基金项目：国家社会科学基金项目“低碳社会构建中城市居民消费模式转型研究”(10CSH010)；江苏省2012年普通高校研究生科研创新计划项目“城市社区形成过程研究”(CXLX12\_0224)；河海大学中央高校基本科研业务费项目(2013B23714)

作者简介：孙其昂，河海大学公共管理学院教授、博士生导师(江苏南京210098)；孙旭友，博士研究生，河海大学公共管理学院讲师

把“生活垃圾分类”当作解决垃圾问题的手段，而缺少对“生活垃圾分类”本身的考察。二是没有把“生活垃圾分类”看作治理过程或行动系统。不论是阐释原因还是提出对策，多是一种划定尽可能多的可能要素的分析逻辑，而缺少关系性分析视角。“生活垃圾分类”作为体系化的社会范畴，不仅嵌入于更大范围的关系场，而且“生活垃圾分类”本身就是一个包含治理对象、治理机制和治理主体组成的行为系统与治理过程。笔者认为，城市生活垃圾分类不止是现代环境意识的体现、制度化安排与环境问题的应对机制，也是一个以“垃圾”为行动指向、以“分类”为行动逻辑、以“垃圾分类”为行动结果的行动系统。基于以上分析，本文以“生活垃圾分类”为研究对象和分析中心，力图对“城市生活垃圾分类难以实施”治理困境的生成原因及其解决路径做出回答。

## 二、外在困境下的“内在张力”：城市生活垃圾分类难以实施的症结所在

“生活垃圾”分类与“生活垃圾分类”的治理对象关系不清、公共行动规则与私人生活逻辑的治理机制冲突以及国家行动者与社会参与主体的治理关系不对等，是城市生活垃圾分类实践困境的三种内在张力和“症结”所在。

### （一）“生活垃圾”分类与“生活垃圾分类”的治理对象关系不清

城市生活垃圾分类是由不同因素构成的治理过程和治理问题域，而“分什么类”是分类治理的前提。从城市生活垃圾分类治理过程来看，当前生活垃圾分类治理对象包括两个相关却不同的治理范畴：一是指向生活垃圾的“生活垃圾”分类；一是指向分类行为的“生活垃圾分类”。

“生活垃圾”分类治理是以“生活垃圾”为对象的治理过程，是一种导向经济范畴的治理技术与知识系统。这是一种关于“垃圾”的知识生产与科学处理的制度化和方法论体系，包含知识储备与技术处理两个面向。就生活垃圾分类的文化知识而言，主要涉及“什么是生活垃圾”、“垃圾分为几类”、“每一种分类的垃圾包括哪些”、“垃圾的危害与垃圾分类的益处”等基本的知识储备与规范认知。这种涉及生活垃圾自然属性与内在特征的知识储备，可以通过教育、宣传、灌输等制度化与社会化的现代科学方式获得。而生活垃圾的技术处理面向关注的是：分类的垃圾如何处理？不同处理方式的技术差别与配套设备等与工业化技术处理有关的科学问题。亦即基于垃圾分类和不同垃圾属性，采取何种方式得以实现效益最大化与处理合理化等经济与科技问题。这种涉及垃圾分类处理的技术，伴随科学进步与现代技术发展而不断发展。而“生活垃圾分类”治理是对垃圾分类的认知与行为的治理，包括对垃圾的风险意识与分类意识以及垃圾分类行为的实践等预期目的。主要涉及个体的行为与态度、不同主体之间的合作、治理空间及其层次等相关范畴。“生活垃圾分类”治理需要考察不同的人群、空间、治理主体以及分类程序、阶段等对分类治理的影响。这是一种“以人为本”的治理机制，是以居民的生活道德为导向的治理艺术。这种行为治理，其实根本上是与人（居民）联系在一起的，包括生活背景、人口特征、居住特点以及生活习惯、思维方式等。

“生活垃圾”分类治理与“生活垃圾分类”治理，是生活垃圾分类治理连续体中，既有关联也有差异的治理对象和治理阶段。两者既存在完全不同的治理逻辑、关注对象与导向范畴，也存在互相影响的制约关系且都被国家治理的政治逻辑所蕴含。“在这种意义上，文明风险的科学和社会感知的（非）逻辑以它们的合作与对立应该展现出来”<sup>[7](P69)</sup>。然而令人吊诡的是，当前城市生活垃圾分类实践，既没有划分治理对象的覆盖范畴，也存在治理对象不清而造成的“认知—行为—技术”等治理逻辑混沌，导致经济—技术治理优先甚至替代文化—道德治理的社会现实。

### （二）“公共行动规则”与“私人生活逻辑”的治理机制运行冲突

城市生活垃圾分类治理，不仅需要解决“分什么类”的治理对象问题，还需要理清“如何分类”的相关运作机制。生活垃圾分类治理机制是指，能够使得生活垃圾分类持续、良好的运转和贯彻的方法与制度。这是一个从制度设计到实践运作的转换过程，是外在因素的强制和诱导与居民内在态度的转化，进而生成垃圾分类行为的过程。

城市生活垃圾分类是伴随城市化、工业化与现代化的不断深入，为解决城市生活垃圾与环境问题而建构的倒逼机制。这是一种在现代文明、科技—理性主义的结构背景下，对人与社会、人与自然、人与人关

系的新生态思维逻辑。尤其在越来越强调环境保护与经济协调发展的宏观背景下, 实现“垃圾减量化、处理无害化、资源利用化”, 成为国家可持续发展战略的组成部分。生活垃圾分类运作的外在机制, 以政治稳定、民生建设与经济发展为行动导向, 提供的是一种有关垃圾分类行为的公共行动规则。这种由制度设计、法律法规、市场培育、战略规划、技术研发等组成的外在机制, 主要关注“垃圾需要分类”以及“如何分类”的行动依据、奖惩手段与处理方法等制度与技术问题。而生活垃圾分类运作的内在机制, 是指诱发个体实施垃圾分类行为的内在因素、方法与过程。内在机制主要包括道德约束、传统文化、生活习惯、环境意识与态度、思维模式等。这是一种从内向外的“渗透”机制, 主要关注的是“为什么要分类”以及“要不要分类”的个体内在态度、自我决议与价值认同、风险感知等主观问题。生活垃圾分类运作的内在机制遵从社会生活理性, 是以生活习惯、方便生活与趋利避害等日常生活面向为行动导向, 是引发分类行为发生以及认同外在机制的内在驱动力量。

外在的环境制度设计, 作为一种公共的社会空间与行动规则, 力图塑造一种现代环境意识与符合现代文明的行动逻辑; 居民内在的生活习惯是一种传统的生活逻辑, 呈现的是以个体(家庭)生活为中心的私人生活领域。这是一对互相矛盾甚至冲突的意识形态, 是外在机构设置与内在文化习性的斗争, 也是现代文明与传统习惯的较量。如何实现公共行动空间与私人生活领域的良性互动甚至协调运作, 是生活垃圾分类运作机制需要面对的问题。而当前城市生活垃圾分类治理运作机制, 一方面是外在公共行动规则与内在私人生活逻辑之间, 存在文化冲突与行动导向矛盾; 另一方面两个关联性运作机制, 由于内在性矛盾、转化阻隔等因素, 导致制度设计与实践运作断裂的现实。“内在行为倾向, 亦即外在性的内在化, 能使外在力量起作用, 但必须遵循内含这些外在力量的机体的特殊逻辑, 也就是以持久的、系统的和非机械的方式起作用。”<sup>[8](P77)</sup> 也就是说, 外在的强制与诱导策略无法引发居民生活习性的转化, 或者外在制度无法获得内在态度的响应, 进而阻隔垃圾分类行为的生成。

### (三) 国家行动者与社会参与主体的治理关系不对等

城市生活垃圾分类治理, 是一个自上而下与自下而上的双向推动过程。城市生活垃圾分类治理工程, 不仅关涉到社会环境、城市面貌、政治稳定、经济发展等宏观层面, 也与个人生活习惯、居住环境、行为方式、文化传统等私人领域密切相关。这就需要政府及相关部门、社会组织、社区、家庭、个人等国家治理力量和社会行动主体之间的合作参与。

虽然国家与社会并非可感知的明确实体, 但是在城市生活垃圾分类治理具体实践中, 可以看到“国家行动者”和“社会参与者”两类治理主体。国家行动者是指与环境治理(生活垃圾分类)相关, 承载政策制定、权力行使等环境治理职能的政府部门及其代理人。国家在权力合法性、行政系统的有效运作等方面, 都具有主导性优势。通过环境立法、垃圾分类设施建设、分类试点等方式, 国家已经建构起“自上而下”的环境治理体系。具有政治目的和自我利益的政府部门及其代理人, 已成为垃圾分类治理的主导力量, 并塑造了垃圾分类的主要负责人形象。与此同时, 随着多元化社会形成, 自主流动的空间和资源不断扩大, 来自社会、带有自我利益的行动者(企业、社会团体、社区、居民)获得了更大的体制空间和行动能力。“政府并不是国家唯一的权力中心, 各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可, 就都可能成为在各个不同层面上的权力中心”<sup>[9](P24)</sup>。城市生活垃圾分类治理, 既要把国家作为主导力量, 也必须回应社会主体的诉求和获得社会力量的支持。国家力量与社会力量的有效运作与共同参与, 已构成当前城市生活垃圾分类有效治理的路径。

然而, 自计划经济时期以来的那种行政化管理方式的残留、单位体制的遗留和历史记忆、官本位主义情节等在环境治理中的运作与变异, 使得国家与社会的不对等地位和非伙伴合作关系, 在生活垃圾分类治理中得以充分体现。国家政府是我国环境治理的主导性力量和强势权力主体, 而由居民、民间群体、社会组织与家庭等构成的社会力量, 却一直处于辅助和从属地位。国家实施什么样的环境政策和分类方式、有哪些部门实施等相关举措, 不但具有自上而下的强制“推动力”, 而且更多采纳“告知”而非“协商”的处理方式, 政府处于绝对主导地位。另外, 国家意志在基层社会生活空间的强势贯彻与隐秘渗透, 使得生活意志被纳入国家意图的实践逻辑。“渐进式社会工程学类似物理学, 都是将目的置于工程学范围之外。”<sup>[10](P64)</sup> 在社会化压制社会性的环境治理实践中, 国家力量在权力运作与求同机制的整合逻辑下,

不断侵入社会主体的生存空间并纳入其实践逻辑。类如社会公众和环保 NGO 等社会力量的环境诉求与意见，政府往往依据自己的立场和运行逻辑有选择性的采纳，导致社会力量作用发挥空间有限<sup>[11]</sup>。居民环保意识欠缺、社会环境组织力量薄弱、企业参与动力不足和国家力量逐渐力不从心和向下渗透式微，构成生活垃圾分类治理相关主体的实践形态。

### 三、关系调和中“协同治理”：城市生活垃圾分类难以实施的解决之道

走出生活垃圾分类实践困境，需要把“生活垃圾分类”作为关系性主体与分析对象，重新审视城市生活垃圾分类治理的对象、机制和主体及其关系，并在此基础上实现国家与社会力量的协同治理。实现城市生活垃圾分类“善治”，前提是明晰垃圾分类治理对象的范畴及其关系，关键是实现公共责任与私人意愿的结合，保障是国家与社会在垃圾分类事务上的制度性合作。

#### （一）明晰“生活垃圾分类”治理与“生活垃圾分类”治理的内在关联

城市生活垃圾分类是由“认知、行为、技术”等要素构成的治理链条，蕴含“生活垃圾分类”与“垃圾分类”两个治理对象。走出城市生活垃圾分类现实困境，需要在明晰分类治理对象的基础上，实现治理对象关系的体系化与衔接性。

“生活垃圾分类”治理是基础，而“生活垃圾分类”治理是关键。就二者关系而言，既需要辨明二者不同的治理逻辑，还需要明晰它们内部不同的治理范畴与治理方式。“生活垃圾分类”治理主要聚焦“生活垃圾分类”的技术治理层面，但是同时蕴含着对垃圾及其分类的认知等层面。例如对什么是垃圾、垃圾如何分类以及分为几类等，既需要科学知识与技术操作，更需要符合居民的生活习惯与认知方式。而“生活垃圾分类”治理是以“分类”行为为主要治理对象，但是也存在分类阶段或类型（如源头分类、次级分类、“废品”分类）、分类空间（如家庭、社区、公共场所）、分类主体（例如居民、组织、企业）等内部差别。这就需要结合不同的分类情景，对不同主体的分类行为进行差异化的治理。例如居民分类回收的行为，就需要结合社区空间、行动情景、居民认知、人口特征等综合分析。

不论是“垃圾”分类治理还是“垃圾分类”治理，都存在确定“垃圾危害”与感知“垃圾危害”的认知问题。居民的垃圾危害意识与分类意识，既不是传统的也不是普通人的意识，而主要是为科学知识所建构和决定。这种垃圾危害及其治理的认知，既包括确定垃圾及其处理的科学技术知识，也包括对垃圾危害与垃圾分类意义的态度与行为，还蕴含垃圾资源化与发展循环经济的提高生产力的知识旨趣。因而，加强对生活垃圾分类的认知自主性，成为链接“生活垃圾分类”治理与“生活垃圾分类”治理的节点，也是实现“认知—行为—技术”三个治理要素体系化的关键。另外，生活垃圾分类是蕴含技术逻辑与文化逻辑双重逻辑的治理过程。需要把科学理性与社会感知结合而成的“技术—道德”逻辑，贯穿于生活垃圾分类治理的全过程及其不同的治理对象。例如城市居民对垃圾分类的实践，既需要法律法规、奖惩措施与科学知识的指导与规范，也需要公民参与、责任义务、环境意识的道德感召。

#### （二）达成公共行动规则与私人生活逻辑的有效链接

实现生活垃圾分类治理的良好运作，需要加强外在“公共行动规则”与内在“私人生活逻辑”之间的关联与转化。这既是现代环境意识与传统生活习惯如何兼容的认知问题，也是科学理性与道德文化互相适应的发展议题。

加强对垃圾分类行为的强制性制度设计，使私人生活逻辑符合公共行动规则的总体要求。通过惩罚、强制、监督等方式，对垃圾分类主体的行为进行设置，实现垃圾分类行为由外向内得到影响与控制。硬性强制手段，既可以对居民、企业的垃圾分类收集进行检查和监督，也可以“对不同的政策工具提出诉求，包括积极的垃圾收费制度、对非法垃圾处理的监控、对厂商实施严格的环境税”<sup>[12]</sup>。另外，可以通过社区认同、社区非政府组织参与等方式，运用较为灵活的方式对企业和居民的违规行为进行监督、揭发和谴责等。

强化垃圾分类行为的诱导性制度设计，使私人生活逻辑迎合公共行动规则的总体要求。通过奖励、思想教育、表扬等手段，发挥分类主体的主动性与参与性，实现垃圾分类行为由内向外得到影响与激发。例如加强绿色环保理念的宣传教育，倡导绿色健康生活方式，提高居民环保意识和责任意识，培养公民绿色

健康的生活习惯;通过积极组织环保活动、宣传等社会化方式,介绍城市生活垃圾分类的标准、步骤和要求;宣扬垃圾分类工作的先进典型、成功经验;对垃圾分类处理中先进的个人或集体给予奖励和晋升等。另外,还可以加强对垃圾处理市场的培育、新能源战略,也可以通过补贴、优惠、购买等商品化逻辑,甚至居民生活品质提升与房屋产权升值等措施,激发相关群体对垃圾分类的内在参与热情。

### (三) 实现“国家行动者”与“社会参与主体”的协同治理

城市生活垃圾分类实践中国家与社会的协同治理,既需要政府发挥主导和指导的作用,也需要加强对社会的支持培育,发挥社会力量在垃圾分类治理中的参与服务、协同管理等方面的作用。因而,以法律制度为保障、互惠互利为基础,推动社会力量有序发展,进而把垃圾分类的治理对象和治理机制融入国家与社会协同治理框架,是实践城市生活垃圾分类治理的必然之路。

建立和完善国家主导的垃圾分类治理体系,加强政府组织的调控、监督和管理职能,把社会力量纳入“自上而下”的生活垃圾分类治理逻辑。国家吸纳社会的垃圾分类纵向治理,不仅可以实现“政治—经济—社会”等不同领域主体的有效合作,也能促使居民日常生活垃圾分类的意识转变和行为实践。国家通过制定合理的垃圾分类目标体系和实施方式,把中央政府的控制目标与各级政府的基层目标相结合,逐层落实到社区,传达给相关组织、企业和居民个人;在国家法律法规指导下,各城市可以制定城市生活垃圾分类管理的专门法规制度,形成规范统一的生活垃圾处理的标准体系;建立和完善城市生活垃圾分类处理的监管体系、奖励支持体系和责任追究体系等宏观性举措;政府部门在加强协调和合作的基础上,不但要切实做到“执法必然、违法必究”,还要对居民、企业的垃圾分类进行检查和监督,甚至做出相应的处罚。

建立和完善社会力量主导的垃圾分类自治空间,接受国家政府指导和建立平等互惠的合作关系,拓展“自下而上”的社会力量在生活垃圾分类治理的作用发挥空间。互惠性合作既要求国家在某些垃圾分类治理的空间退出,也需要国家担当起相应的责任与主导力量。国家协助社会的垃圾分类横向治理,既可以促进“技术—知识—产品”等公共服务的增长,也能塑造基层社会的环保文化和垃圾分类氛围。国家可以通过政策倾斜、资金扶持、制度确认等宏观手段,大力推进垃圾分类处理的市场化运作以及利用经济而非政治杠杆去调节垃圾分类政策的实施。推动公民社会组织的发展和功能发挥,政府或其他组织要加大对公民社会组织的资源扶持,充分调动公民社会组织教育、活动开展、监督和扎根基层等方面优势发挥。另外,基于城市生活的空间分化、功能分化和人群分异,需要推动居民及其家庭在不同的城市生活空间,实践垃圾分类治理的组织化和自觉化。例如在社区层面对垃圾分类表现突出的家庭发放可折抵相应的垃圾费,对自觉监督和举报违规行为者给予经济奖励等;以居民积极分子为核心,构建居民或业主的垃圾分类监督、宣传小组。

### 参考文献

- [1] 王小红,张弘.基于经济学视角的城市垃圾回收对策与处理流程研究[J].生态经济,2013,(7).
- [2] 王子彦,丁旭.我国城市生活垃圾分类回收的问题及对策——对日本城市垃圾分类经验的借鉴[J].生态经济,2009,(1).
- [3] 谭文柱.城市生活垃圾困境与制度创新——以台北市生活垃圾分类收集管理为例[J].城市发展研究,2011,(7).
- [4] 格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点[J].国际社会科学杂志,1999,(2).
- [5] 刘梅.发达国家垃圾分类经验及其对中国的启示[J].西南民族大学学报(社会科学版),2011,(10).
- [6] 鲁先锋.垃圾分类管理中的外压机制与诱导机制[J].城市问题,2013,(1).
- [7] [德]乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004.
- [8] [法]皮埃尔·布迪厄.实践感[M].蒋梓骅,译.南京:译林出版社,2012.
- [9] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [10] Popper, K. *The Poverty of Historicism* [M]. London: R&KP, 1961.
- [11] 曾建雄,刘劲松.公共事件报导中的报纸角色扮演及公信力探析——以《南方都市报》“番禺垃圾焚烧厂风波”报导为例[J].暨南学报(哲学社会科学版),2011,(2).
- [12] Woo Choe, C., I. Fraser. An economic analysis of household waste management[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1999, (38).

(责任编辑 周振新)