

【乡村治理现代化】

农村垃圾之殇如何破解：一个互动治理的分析框架

——基于广东省 W 县的个案

向玉琼¹, 张健培², 温瑜³

(1.南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095;2.中国人民大学 公共管理学院,北京 100872;
3.暨南大学 公共管理学院,广东 广州 510632)

摘 要:垃圾治理有利于实现乡村环境的生态宜居,是乡村振兴的重要命题。广东省 W 县提供了农村垃圾治理的一个成功案例,其成功经验可以从互动治理的理论框架中得到解释。根据互动场域的不同,互动治理可分为科层间互动、跨领域互动与社会内互动 3 种互动模式。科层间互动通过上下联动、高位推进与行政动员推动整体治理;跨领域互动通过共识建构、多管齐下与放松规制达成多元主体的合作行动;社会内互动通过行政嵌入、柔性治理与弹性执行培育良好的自治土壤。研究发现,3 种互动模式在组织结构、行动逻辑与运行机制方面存在明显差异,不同互动模式触发先后顺序不同,且模式之间存在紧密关联与潜在张力。本研究的理论贡献在于开拓了农村垃圾治理的研究视角,并从类型学上增进了对互动治理多种模式的认识。

关键词:农村垃圾;互动治理;科层间互动;跨领域互动;社会内互动

中图分类号:D422.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0075-13

一、问题的提出

一直以来,农村垃圾问题处于社会发展的边缘地带,“垃圾靠风吹,污水靠蒸发”成为农村环境的真实写照。2018 年,农业农村部副部长余欣荣在《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》发布会答记者问中提道:“农村人居环境保护建设虽已取得一定进步,但全国还有 1/4 的农村生活垃圾没有得到收集和处理。”同时,国家开始高度重视农村垃圾治理问题,并陆续颁布了一系列相关政策。2018 年 2 月,中共中央、国务院印发的《农村人居环境整治三年行动方案》,把推进农村生活垃圾治理位列为六大重点任务之首。垃圾治理成为我国当前乡村治理的重要任务。

在学术界,农村垃圾治理也成为研究热点。现有研究可分为以下几个视角:(1)从宏观层面强调政府管制在垃圾治理中的运作与意义。农村垃圾治理作为公共事务应纳入政府职责范围,政府应发挥主导作用^[1]。目前我国农村垃圾治理政策出现了从综合性向专门性的转向^[2],但垃圾分类的法治建设仍处于初步阶段^[3],当前垃圾治理从项目制演变为压力型运动式治理,制约了垃圾治理的绩效^[4]。(2)从微观层面探讨农户参与垃圾治理的意愿与行为及其影响因素。定量研究表明,农户心理认知与治理情境均对垃圾集中处理有正向作用^[5];农户参与治理意愿受到环保政策宣传和环境处罚制度^[6]、环境关心和制度信任^[7]等的影响。此外,也有定性研究分析农民、村委会与农村经济/社会组织在垃圾治理中发挥的作用^[8],提倡建立一套“公助-互助-自助”的共助体系进行综合治理^[9]。(3)探讨政府、市场与社会不同主体之间的合作关系。

收稿日期:2021-03-01

基金项目:国家社会科学基金项目“我国政策过程中共识构建的政治哲学研究”(20BZZ077)

作者简介:向玉琼,女,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师;张健培,男,中国人民大学公共管理学院博士生;温瑜,女,暨南大学公共管理学院硕士生。

目前的四级农村垃圾收运模式属于典型的多层次治理体系,这一体系的有效运转需要关注向下分权(乡镇)和向外分权(公民参与)两大问题^[10]。因此,垃圾治理是一个可以而且需要开展多元行动的领域。在政社关系上,学术界从社会资本^[11]、规训与惩罚^[12]、国家与农民关系^[13]的角度探讨政府与乡土社会如何整合内外部资源提升垃圾治理绩效。从政企关系上,既有研究聚焦于PPP这一政企合作模式,以“政府购买服务+第三方参与治理”的组合拳探索出乡村环境治理的“突围之路”^[14],具有较强的灵活性与创新性^[15]。此外,垃圾治理还可采用多元合作方式^[16],如合作治理需要明确不同治理主体的职责^[17],并建立相应的合作机制^[18];知识治理能够为垃圾处理提供共享观念、行动工具和行动资源^[19];协同共治强调制度、技术与参与的融合^[20]。

以上3种视角都产生了丰富的研究成果,但缺乏对垃圾治理过程中多元主体行动的整体把握与互动机理分析。目前,农村生活垃圾治理主要采用“户投放—村收集—镇转运—县处理”的模式,该模式涉及多层级、多主体和多渠道,仅仅依赖单层级架构、单主体运作、单一化方式难以实现有效治理。只有从多主体之间的关系与互动出发,从宏观、中观、微观层面进行全面分析,才能较为完整地还原农村垃圾治理图景。本文从互动治理理论出发,分析广东省W县农村垃圾治理实践,探讨农村垃圾治理的不同互动模式的运行过程,并进一步剖析互动模式之间的差异性,以为农村垃圾治理提供新的解释框架。

二、理论分析框架

(一) 理论框架建构

20世纪70年代以来,社会进入一个复杂的历史阶段,各领域和各层级的社会问题超出了单一行动主体所能有效治理的范围。新管理主义、新公共服务思想兴起,元治理、协同治理、整体性治理、合作治理等理论也陆续引起关注,强调社会治理中的网络、协同、透明、参与、价值等。社会治理主体从一元走向多元,转向政府与市场、社会等多元主体的合作。伴随着主体间互动日益频繁且更为重要,互动治理(Interactive Governance)理论被提出,强调治理过程中主体的多元化及其互动关系。

“互动治理”的概念最早由Kooiman和Bavinck提出。从定义上看,互动治理指称解决社会问题和创造社会机会时采取的主体间互动,涉及引导与控制这些互动的制度规范^[21],是不同利益主体通过动员、交换和部署一系列想法、规则和资源,从而制定、促进并实现共同目标的复杂过程^[22]。互动治理具有3个基本特征:(1)复杂性。政府、市场与社会等多主体之间开展复杂的交流与互动,而非简单的线性交集。(2)一致性。具有不同诉求的主体基于共同目标做出努力,目标的一致性可避免“双输”博弈或中途退出。(3)协商性。政府、市场与社会主体之间通过谈判、交流等方式开展互动,最终实现目标^[22]。

Kooiman和Bavinck提出“互动治理”的概念之后,他们基于对自然资源管理的实证研究进一步提出了“社会系统治理能力的综合框架”^[23],最后形成了“社会系统的互动治理框架”^[24]。该框架根据互动场域的不同,将互动治理划分为层级治理、合作治理与自我治理3种模式。这一理论模型是对互动治理的理论集成,但其对不同互动模式的界定和分类比较模糊,缺乏深入的理论剖析,且对不同互动模式的剖析不够,也未揭示出不同类型互动之间的逻辑关系。如层级治理中政府不同层级之间的互动实质上属于合作治理的范畴,而且层级互动中只注意到自上而下的互动,忽略了自下而上的互动。

本文结合中国语境,基于对Kooima和Bavinck互动模型的修正而建立起本文的分析框架。本文将互动治理界定为多元主体在具体的治理情境中开展的多维度、多层面、多渠道的互动,并

通过互动来实现共同的治理目标。根据互动场域的不同,互动可以归为科层间互动、跨领域互动与社会内互动 3 种类型(图 1)。其中,科层间互动是指政府内部层级之间的互动,层级之间的互动并不完全表现为自上而下的单向度权力流向,而是呈现出不同层级之间双向的交流与互动。跨领域互动是指政府、社会与市场跨领域的互动,涉及多元主体及其复杂的关系,互动呈现出网络结构。社会内互动是指社会内部个体之间的互动,也是社会要素之间的互动。

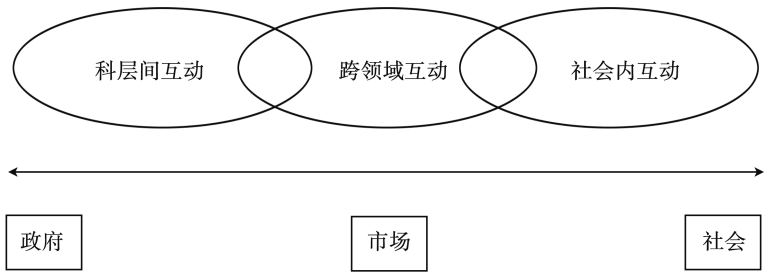


图 1 互动治理模式之间的组织边界

(二) 理论契合性分析

农村垃圾治理涉及多方主体的多方面行动,是在复杂的互动中开展的,适合从互动治理理论视角来展开分析。从发展阶段上看,现阶段的农村垃圾数量呈指数级增长,垃圾成分复杂,依靠过去简单的填埋或堆肥方式已经无法解决问题,而需要环卫企业等更加专业的技术力量提供保障,这就牵涉企业、政府和农民。从问题属性上看,农村垃圾治理属于公共池塘资源供给问题,具有较强非排他性和较弱非竞争性的特点,在治理过程中难以避免“搭便车”行为。加上垃圾治理中存在资金不够、人手不足等老问题,这就不能仅依靠农民内部互动来解决,而是需要政府的财政兜底以及企业的人性化服务。从区域差异上看,相比城市而言,农村垃圾治理中政策支持、组织机构设置以及治理经费都不足,需要政府不同层级之间通过互动来调整治理理念,整合治理行为。另外,农村仍在一定程度上保留了滕尼斯所言的共同体特征,强制的政策执行只会带来政策偏离,因此需要通过社会内互动来实现有效的治理。总的来讲,农村垃圾治理牵涉管理制度、资金配置、专业技术、生活方式等多种因素,涉及政府、市场、社会等多元主体,要素整合与主体互动直接关系垃圾治理的成效。因此,基于互动治理理论阐释 W 县农村垃圾治理的成功实践,具有理论上的合理性。

三、案例呈现: W 县农村垃圾治理过程

本文运用个案研究法,具体采用布洛维提出的拓展个案法,遵循“借鉴已有理论—分析案例—检验、拓展或建构理论”的分析逻辑^[25]。为确保案例研究的科学性与有效性,本文在案例的选取与建构上都进行了充分挖掘。一方面,W 县的案例具有典型性,集中体现了欠发达地区农村垃圾治理的现实状况与治理困境,而且案例能够展现出垃圾治理从失序到有序的完整过程,适合进行延续性考察。另一方面,W 县农村垃圾治理从行政主导走向多元治理,适合运用互动治理理论进行阐释。为保证案例建构的效度,本文通过实地走访、深入访谈、政策文本、媒体报道等多渠道获取资料,对收集的资料进行充分梳理,并得到资料提供者的校对与同意,形成了一条严谨的证据链。

(一) 垃圾问题成为治理之殇

W 县位于广东省北部,总面积 3237.8 平方公里;现辖 16 个镇 412 个村民委员会和 34 个居民委员会,户籍人口约 152.4 万人。W 县曾是国家贫困县,近年来随着城镇化和工业化推进,经济发展态势良好,但由于发展方式粗放,生态环境受到破坏,垃圾污染问题尤其严重,逐渐成为

治理难题。长期以来,政府一心发展经济,对环境不够重视。偏远山区的村民们将生活垃圾随意倾倒、暴露堆放、简易填埋或焚烧,条件好一点的则用三轮车或简易垃圾车将垃圾运送到镇上自建的填埋场。在运输过程中,许多垃圾车达不到封闭性要求,沿途抛、洒、滴、漏,引起二次污染。到了镇上,由于垃圾治理资金是按照“谁污染、谁治理”的原则分担,一些村镇就采取漏运、偷倒或不运等方式,导致垃圾处理不及时,臭气熏天。截至2014年底,县委县政府在财政资金十分困难的情况下,为16个镇统一配备了1辆垃圾收集运输车和1辆洒水车,在全县建成垃圾填埋场10个,日处理垃圾能力只有150吨,且仅有1个处理场符合无害化处理标准。相比而言,W县垃圾治理水平远远低于全省平均水平,明显滞后于社会经济的可持续发展需求,逐渐成为远近闻名的“垃圾围城县”。

(二)多元主体互动破解难题

随着省委、省政府《关于进一步促进粤东西北地区振兴发展的决定》的出台实施,W县政府在2015年初开始转变区域发展观,将农村垃圾治理纳入绿色经济发展规划,提出生活垃圾减量化、资源化、无害化的目标。同年12月,生活垃圾治理初见成效,W县也成为粤东地区第一个广东省卫生县城。2016年2月,W县委县政府决定乘胜追击,开展创建国家卫生县城工作,并制定了《W县创建国家卫生县城工作的实施方案》,一场轰轰烈烈的“创国卫”运动拉开序幕。在这场移风易俗的持久战中,农村垃圾治理是最棘手的难题。对此,县、镇、村各级召开动员大会进行部署,并通过媒体打造声势。由于农村垃圾治理过程繁杂、资金消耗大、技术要求高,W县政府深知仅凭一己之力是不能解决的,必须引入市场的专业力量。

2017年,县住建局完成了A镇、H镇垃圾填埋场的整改扩建,逐步关闭了各镇区的小型简易垃圾填埋场。与此同时,由县城综合执法局牵头、财政局投资4亿元建设园林式的垃圾中转站,将运营工作外包给企业。虽然垃圾中转站的选址是由镇村负责、企业考察,经专家科学论证后决定的,但在建设过程中仍遭遇不少阻力。村民们担心中转站产生臭味、污水横流,不愿意建在自家门口。镇政府求助村委会,让乡村能人出面协调,开展宣传工作。村民们慢慢理解、接受了垃圾中转站。中转站建设和运营进入常态化后,还需要进一步规范管理制度和考核制度。2018年,W县通过购买公共服务,引入SH企业对镇村垃圾治理进行测评考核。在考核过程中,有专家预测W县2020年生活垃圾日产生量为589.32吨,现有承载容量将远远不能满足。这个问题反映给上级后,W县政府组织专家论证,规划建设循环经济产业园生活垃圾焚烧发电(PPP)项目。

此外,W县在农村垃圾治理的“最后一公里”也下了功夫。一是完善了村收集制度,如保洁员上门回收,镇政府负责支付保洁员工资、垃圾运输车费、维修费、办公费用等,县政府给予补助;二是启动生活垃圾处理费征收工作,由各村委与所辖农户签订上门收集垃圾服务协议,向每户农户收取小额费用;三是设立举报投诉热线等渠道,曝光村庄环境卫生死角、脏乱差及不文明现象,提高基层政府和村民对农村垃圾治理的关注度。

(三)垃圾治理取得显著成效

W县采取新垃圾治理模式后(图2),县镇村环境面貌焕然一新。每座中转站建成后日处理能力可达50吨,经分拣后垃圾减量率可达20%~45%。截至2019年12月,垃圾中转站已实际运营39座,已运营中转站每月收运垃圾约22000吨,中转站工作人员178人,解决了36户贫困户的工作问题。随着垃圾焚烧发电站的有序推进,总处理规模为日处理生活垃圾1050吨,分两期建设,其中一期工程日处理生活垃圾700吨,预留扩建规模为350吨/日。该模式达到垃圾收集、分拣回收、污水零排放等要求,实现垃圾清运和再生资源回收系统无缝对接。此外,近几年领导的重视、企业的专业化考核和各部门、新闻媒体的宣传、教育,使村民素质有了极大提升。

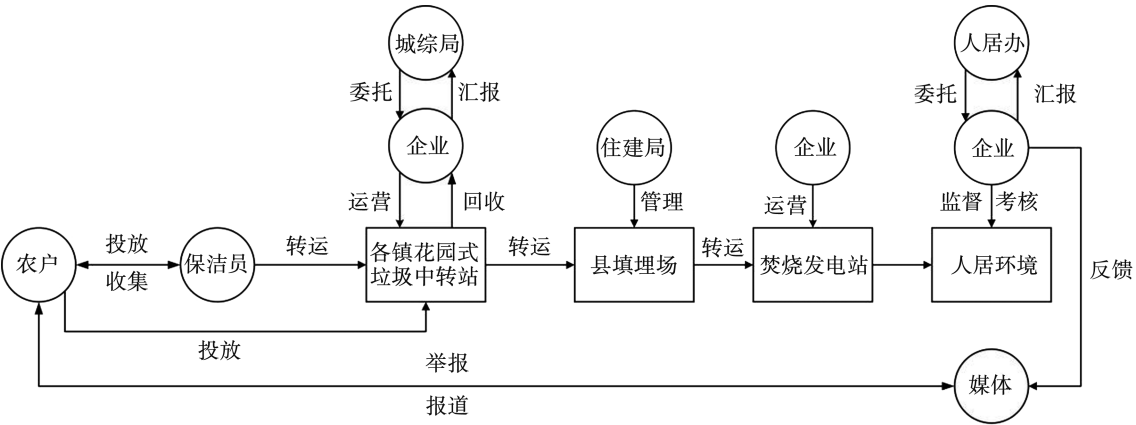


图 2 W 县农村垃圾治理过程

四、案例分析:农村垃圾的互动治理机制分析

W 县农村垃圾治理实践是互动治理理论的生动展示,其中涉及 3 种互动模式,即政府层级之间的科层互动、不同领域主体之间的跨领域互动、乡村社会内部的互动。

(一) 科层间互动:实现层级之间的整体治理

“眼下的治理与科学生产体系一样,基于分割、隔离、区别。职权要分割,每一级的治理都以排他的方式实施其职权。”^[26]在压力型体制以及地方承包制的双重作用下,科层政府内部不同层级之间会出现意图以及行动上的不一致,导致上级政府政策难以落实、公共服务内卷化等问题。W 县在垃圾治理过程中广泛开展科层互动,包括不同层级与不同部门之间的频繁互动,使得政府在多个方面逐步由碎片化走向整体性,强化了政府的治理能力。

第一,在上下联动中凝聚治理共识。一方面,各级政府实现了价值观念上的高度统一,即绿色发展成为农村环境保护的政策导向。W 县响应上级号召,各层级、各部门领导都将生态文明建设与经济建设列为全县同等重要的事情,并把垃圾治理列为共同的重点治理对象。另一方面,地方政府基于问题驱动主动创新改善环境。在绩效考核体系的激励下,W 县确立了效率、效益和公平的价值导向,在垃圾治理中将节约成本、提高效率和扩大效益作为目标,鼓励地方政府官员发挥主动性,积极回应垃圾治理等民生问题,实现了“问题倒逼—主动发展”的动力转变^[27]。上级精神与当地需求在基层政府这里衔接并整合,形成治理共识,并开展行动。

第二,在高位推进中释放政治势能。治理共识形成后,科层互动一般采用政策规范与领导小组行动等手段释放强烈的政治势能。一方面,政策制定从碎片化走向整体性。之前 W 县有关垃圾治理的方案都是嵌入《W 县“十三五”环境保护规划》《W 县创建国家卫生县城工作的实施方案》等综合性环境政策,之后陆续出台了多项专项政策(表 1),从治理目标、遵循原则、运行模式、组织管理、资金配置、队伍建设和监督考核等方面结合当地情况作出合理详细的规定。另一方面,通过建立地方领导小组和签订责任书实现行动整合。W 县设立了镇村生活垃圾专项整治工作领导小组,通过基层政府的实质权威替代部门的专业权威,较好地发挥了组织协调作用。明确领导体系后,W 县通过签订责任书建立县主导、镇实施、村创建的分级负责机制,逐级压实责任,把责任传导到镇村基层。

第三,在行政动员中强化权责关系。其一,开会常见的科层动员手段。高密度的会议带来了多维度的动员,能够传达上级部门信息,聚合下级单位注意力,从而影响政府行为^[28]。W 县建立了创卫联席会议制度、创卫工作汇报制度、创卫联络员和信息通报制度,借助会议实现有效沟通。其二,通过明晰权责促进协作行动。2016 年 2 月,W 县委书记强调:“既要耕好自己的

责任田,又要跳出各扫门前雪的狭隘思维,杜绝齐抓共管无人管的现象发生。”之后,垃圾治理采用属地管理、条块结合的方式,明晰了农村垃圾治理的权责清单。其三,通过绩效考核巩固整治成果。W 县政府建立了严格的绩效考核制度,巧妙采取“二不二直”(不打招呼、不定时间、直接到现场、直接曝光)的方式进行巡查督查,通过专业客观的绩效考核排名进行奖惩。考核结果与年终基层组织考核相结合,经常排名靠后的地区会面临“约谈”“问责”等政治风险,主要领导还会失去提拔重用和评优评先的资格。同时,考核验收中发现的问题和不足会引起领导关注,从而完善整治措施,逐步形成长效治理机制。

表 1 W 县镇村生活垃圾专项整治政策文件

颁布时间	政策文件名称
2016 年 4 月	《W 县镇村生活垃圾专项整治实施方案》
2016 年 9 月	《W 县城乡环境综合整治实施方案》
2017 年 3 月	《2017 年 W 县农村人居环境专项整治实施方案》
2018 年 4 月	《W 县 2018 年农村人居环境专项整治工作方案》
2020 年 1 月	《W 县农村生活垃圾综合测评与奖补方案》

(二) 跨领域互动:达成多元主体的合作行动

“我们已经进入一个开放的社会,社会的多元化正在成为时代的新特征,由政府单一主推肩负社会治理职责的时代正渐行渐远,非政府组织以及其他社会自治力量正在迅速成长起来,并开始在社会治理中扮演越来越重要的角色。”^[29] W 县的成功实践关键就在于治理主体从政府单一主体转变为政府、市场、社会多元主体的合作治理,多元主体基于共同目标,依据自身资源优势开展互动,通过多样化策略实现了高效合作。

第一,形成多主体行动网络。政府、市场与社会多元主体的多维目标交织,在反复调适中达成共识,体现出开放平等的合作行动价值。首先,政府认识到自身能力的有限性,积极向外界寻求帮助。W 县人居环境的政策文件多次提到“坚持政府主导、科学规划,坚持整合资源、社会参与,坚持农民主体、共建共享”。此外,垃圾治理中“上级检查,下级迎检”的运作模式难以奏效,相反会出现“上下级政府利益共谋”^[30]。如果将考核交给第三方,可以有效避免政府部门之间“官官相护”。其次,企业基于经济效益的最大化,积极开拓新的市场。农村垃圾治理具有规模大、难度高、潜在收益多的特征,这对于环卫市场来说是一块“大蛋糕”。企业希望政府将“镇转运”环节出让,有价格、有市场,并且有利可图。最后,社会力量不断发展壮大,渴望在公共服务供给中发挥作用。非政府组织通过新兴自媒体如公众号、微博等围绕某些议题自发地组建与运营,吸引众多社会力量参与其中。在 W 县垃圾治理过程中,各村小学开展生活垃圾分类、治理专题教育活动;W 县商会鼓励能人、贤人返乡,扩大垃圾治理中的治理主体。

第二,使用不同工具形成共识。一是契约合同。在农村垃圾中转站与焚烧发电站的建设中,W 县通过 PPP 模式减缓资金压力,向社会公开招标,充分发挥企业的竞争优势,提高建设的专业水平。在垃圾中转站的运营和镇村环境考核上,W 县采用合同外包的方式,通过第三方监督约束企业行为。地方政府用契约合同规范企业行为,引导企业提供专业化的管理和技术,回应公众的多样化诉求,最终提升公共服务质量。二是协商对话。上述 PPP 模式的有效发挥是建立在协商对话基础之上的,在契约达成、模式运转之前,各主体通过协商对话取得共识。如垃圾中转站的选址过程引入专家认证环节,由村委发动当地乡贤说服村民,通过平等对话、友好协商获得村民一致认同,也保证了决策的科学性和民主性。三是舆论建构。互联网技术突破了传统单一政策主体的控制,信息流动不再是线性的,而是建立在多元主体互动基础上的生产^[31]。W 县通过广播、电视、报刊、宣传车等多种媒体宣传生活垃圾专项整治的意义,形成了正面舆论引导。政府、企业、媒体和公民共同在这个“公共能量场”中开展行动,同时接受舆论的引导和

规范。

第三,灵活采用策略开展合作。一是任务调整。在建设垃圾中转站时,W县政府通过PPP项目引入社会资本,由企业建设中转站,镇政府不用再承担繁重的资金压力,而是转向自己擅长的事情——监督企业实施、协调选址事宜。这既避免了镇政府此前漏运、偷倒等“象征性执行”现象,又为企业接手垃圾转运环节提供了沟通桥梁。二是推陈出新。在政府的引导下,企业发挥创新作用,在收集、转运、处理等环节采用先进的管理制度,而企业在和村民的情感互动中还强化了社会责任感。比如引入新的除臭去污技术,减少服务人员和村民的排斥感;增加当地的就业机会,优先吸纳当地贫困户作为中转站人员,提升与村民互动的亲和力。三是信息透明。政府公开有关农村垃圾治理的政策文件,企业把每次考核结果分享给当地媒体,媒体通过电视、微信公众号,每逢周一、三、五公布各镇村的垃圾治理测评排名,同时开放线上投诉窗口,倒逼政府提高对农村垃圾治理的关注度。四是资金分摊。W县政府采用“县级奖补为主、镇级投入一点、村级自筹一点、农户缴纳一点”的筹集形式获得垃圾治理资金。从资金投入总量来看,由于垃圾治理本身的公共性,政府在垃圾治理的投入量占主导地位;从资金渠道建设来看,政府通过颁布政策、签订合同扩大资金筹措渠道,使得多元渠道合法化、规范化;从资金投入方式来看,财政投入从直接拨付转变为奖补,更加注重对公民社会的激励。

(三) 社会内互动:培育有机良好的自治土壤

除了政府、市场等力量之外,乡村自身也是一个重要的治理场域,只有激发乡村社会内部的力量,才能为垃圾治理提供长久的效果保障。W县推动乡村个体之间的互动和交流,使得乡村社会从松散化走向有机化,在垃圾治理中发挥了积极的作用。

第一,通过行政嵌入提升自治效能。一方面,乡村自治是在行政权力下沉中开展的自治。虽然改革开放之后确立了村民自治的治理模式,但随着农业税费改革与城乡资源配置关系的逆转,国家权力以项目下乡、驻村干部等形式进入乡土社会,加剧了原本存在的行政化现象^[32]。上级政府通过行政下沉干预村两委的日常工作,使村两委有了半行政化色彩。农村垃圾治理作为一个自上而下的任务推进,村两委领导班子高度配合,并积极引导村民行动。如通过门前三包责任制和网格化管理,明确村干部责任区和保洁员工作区,并制定了详细的考评方案。另一方面,村两委注重在垃圾治理中激发村民的自治意识。垃圾治理不仅仅是村两委的事情,实际效果取决于村民的行为。村民大多数环保意识比较薄弱,加上城镇化进程中农村精英大量流失,且难以吸纳“不在乡”精英参与农村环境治理,村庄能人数量太少,缺乏“克里斯玛”型权威,这就使得村干部开展日常工作缺乏“润滑剂”的协助,动员效果有限。针对这种情况,W县通过多种方式发动村两委与村民之间以及村民之间的互动,激发乡村内部力量,使其成长为积极主动的治理主体。

第二,通过柔性治理降低治理成本。一是通过村规民约形成有力的制度约束。村规民约发挥惩戒监督、价值导向、传递内化三大机制的功能,可以规范村民行为、调节乡土矛盾以及稳定社会秩序^[33]。W县将农村垃圾治理看作是一项移风易俗的公共事务,并将其纳入村规民约基本事项,以规范村民日常行为。二是重振乡村公共价值,通过乡贤能人引导村民价值观。垃圾治理涉及个人行为、家风家法以及村规民约多个层面。W县通过行政吸纳乡贤回归本土,以乡贤的权威引导村民,并营造良好的舆论氛围。三是建设社会网络,丰富治理资源。W县充分利用“干部回乡联村”制度,重新激活、焕发农村社会网络的活力。“回乡联村”的干部大多是本村人,有着强大的社会关系网络、政策把握能力、信息捕捉能力和丰富的工作经验,有助于垃圾治理工作顺利开展。

第三,在复杂情境中采取适应性策略。在垃圾投放阶段,村两委向村民征收小额垃圾收集服务费用,说服村民签订上门收集垃圾服务协议,用“上门收集”代替“胡乱投放”。签订协议本

身成为一种仪式,这种仪式感会进一步激发村民的参与感。村委会成员大多是村里的精英,他们对环保意识不强的村民采取“迂回战术”,比如在其他事项上“拖延”,以营造排斥氛围和不安定感。在垃圾清理阶段,村委会召开党员、村民代表、村民小组长会议制定垃圾整治方案,根据先易后难原则,按照示范村、重点村、达标村分类推进,每个季度开展一次清洁大扫除,对农村“四边”(村边、路边、水边、田边)进行“三清理”(清理存量垃圾、卫生死角、乱堆乱放)。同时,村委会发倡议书、印宣传册和宣传标语、拉横幅,在每个村设立宣传栏,激发广大村民和社会各界积极参与。此外,W 县还形成了多元主体积极参与垃圾治理的自发监督网络。监督来自两个方面:一是自上而下的考核监督。上级政府通过严格的绩效考核对各村垃圾整理情况进行打分排名,表现好的村可以得到奖励;而排在末位的村,主要领导不仅要在县广播电视台作说明,还会失去提拔重用和评优评先的机会。二是自下而上的投诉监督。村民可以通过投诉热线、网络平台、媒体等渠道,随时反映垃圾问题。

五、互动治理的模式比较与逻辑关系

(一) 互动模式的特征比较

农村垃圾互动治理涉及科层间互动、跨领域互动与社会内互动 3 种模式,不同模式在组织结构、行动逻辑与运行机制上存在差异(表 2)。

表 2 互动治理模式的特征比较

治理模式		科层间互动	跨领域互动	社会内互动
组织结构	组织边界	组织内部,相对封闭	组织之间,相对开放	组织内部,边界模糊
	组织成员	县政府、镇政府、村两委	政府、企业、社会组织、媒体、村民	驻村干部、村两委、保洁员、村民
	组织权力	集权+纵向分权	外部横向分权	纵向分权+内生自治
行动逻辑		政治性	互惠性	弹性化
运作机制	压力机制	行政命令	舆论引导	舆论引导
	说服机制	开会动员、私下沟通	协商	面子、人情
	合同机制	责任状	正式合同	村规民约

1. 组织结构

不同模式在组织结构上的差异性,具体表现在组织边界、组织成员与组织权力 3 个方面。

一是组织边界。科层间互动是在科层组织内发生的,组织边界最为清晰;社会内互动虽然在社会领域内部开展,但实际上边界并不清晰;而跨领域互动跨了多个场域,未设定行动的边界。跨领域互动不仅横跨了科层间互动与社会内互动,还涵盖了其他领域。科层间互动与社会内互动并非绝对分离,两者之间具有交集,这其实是行政嵌入乡土社会的结果。

二是组织成员。在当今复杂的公共服务供给环境下,多元互动共治是大势所趋,不同的互动模式涉及不同的主体。科层间互动需要理顺条块关系,不仅要求县镇两级政府纵向上的配合,还要实现职能部门之间的横向协调。跨领域互动涉及的主体数量是最多的,涵盖了政府、企业、媒体、社会组织、公民等类型的主体,不同类型的主体又可以继续划分子类型。在社会内互动中,乡土社会是由村两委、乡村精英、村民等主体构成的治理网络。

三是权力流向。科层间互动发生在科层体制内部,组织权力既有高度集权,又存在内部纵向分权。在压力型体制下,地方政府是对上负责的,在执行重要任务时(尤其是非常规时期),一把手高度集权以确保政治忠诚与政治正确。当政策下达基层时,上级政府往往采取行政发包的形式,向下级政府放权,默许一定自由裁量权的存在。跨领域互动发生在公共服务供给过程中,组织权力主要呈现对外横向放权的特征。面对高度复杂的公共服务,地方政府往往采取合同外包的方式,将公共服务委托于专业机构代理,政府与企业之间体现出伙伴关系。社会内互

动发生在乡村社会内部,组织权力相对复杂,不但有外部科层间分权,也有内生的自治权,在案例中体现为行政嵌入与村民自治的结合。

2. 行动逻辑

由于治理情境不一致,不同互动模式呈现出差异化的行动逻辑。

第一,科层间互动遵循政治性逻辑。县级政府既是国家意志的代表者,也是落实国家意志的执行者。在农村垃圾治理中,W县的首要任务是切实完成上级部署的政策。一方面,W县通过频繁的行政动员向下传达国家意志,开展政策执行,实现政治正确。另一方面,W县主动加码,提前完成上级的考核任务,并充分发挥自主性,打造地方环境治理创新样板县。

第二,跨领域互动遵循互惠性逻辑。随着公共事务复杂性的增加,政府、市场与社会在互惠性逻辑下开展行动。政府向环卫企业放权,使得政府从大包大揽导致负荷过重的包袱中解脱出来,同时通过购买社会服务也解决了资金短缺问题,并扶持社会企业和新的商业模式成长。企业介入农村垃圾治理并扮演着“民生经纪人”的角色^[34],其利用技术优势创新公共服务流程,在获取基本盈利的基础上承担公共责任。而社会组织在政府动员下参与环境治理,有利于实现其组织使命。

第三,社会内互动遵循弹性化逻辑。我国乡土社会一直有着“皇权不下县”的简约治理传统,即强调治理的弹性空间和灵活性来维护社会秩序^[35]。在案例中,W县虽然采取了行政嵌入的手段,但并没有出现“行政消解自治”的问题,这是因为下乡干部不是来自乡村体制外部,而是“生于斯,长于斯”的乡村体制内的精英人员。这不仅有助于融入乡村社会网络,还能依托自身资源推动治理有效。此外,W县调动乡村内部的宗族力量参与环境治理,也是活化乡村治理内生动力的弹性策略,从而保持国家权力与乡村社会权威的平衡^[36]。

3. 运行机制

3种互动模式在运行机制上存在差异。基于典型案例考察,我们归纳出农村垃圾互动治理的3种运行机制,即压力机制、合同机制与说服机制。

第一,压力机制是治理主体采用激进或渐进行动策略,对治理客体创造出一种显性或隐性的压力情境,从而促使其服从治理安排。科层间互动以行政命令强调下属“绝对服从”原则,以压力型体制层层加码,确保任务如期完成。跨领域互动与社会内互动主要以舆论引导的方式进行话语建构,形成一种潜在的公共能量场,对村民的环境行为进行一种软约束。

第二,合同机制是治理主体与客体之间基于互惠基础上,通过协商一致的方式签订协议或合同,从而形成一种稳定的契约关系。在案例中,科层间互动体现为上下级政府根据地方实际签订“行政责任状”,跨领域互动体现为政府与环卫企业与第三方评估公司签订正式合同,社会内互动则是村两委与村民共同建立的村规民约。

第三,说服机制是治理主体通过正式或非正式的方式,向治理客体陈述政策目标并使其理解,是一种具有强烈目标导向的沟通手段。在科层间互动中,上级政府往往通过开会动员的显性方式对下级政府进行政策宣传,有时也会采用官员私下沟通的间接方式进行政策协调。跨领域互动中,环保企业主动向政府展示发展机遇与工作规划,从而更好地获取公共产品生产权利。社会内互动中,驻村干部协同村干部往往采取劝服、教育等柔性治理方式纠正村民失范行为。

不同互动模式所采取的机制是有所侧重的,科层间互动以压力机制为主、以说服机制为辅;跨领域互动以合同机制为主、以压力机制与说服机制为辅;社会内互动以说服机制为主、以合同机制为辅。

(二) 互动模式的逻辑关系

农村垃圾治理的3种互动模式之间并不是孤立地存在和发挥作用,而是紧密相连的。不同互动模式的触发不仅在时间上存在先后顺序,而且彼此之间存在关联与张力。

第一,互动模式触发时间具有先后顺序^①。在案例中,科层间互动是率先发生的,其次再到跨领域互动与社会内互动,这与我国基层治理具体情境相关。一方面,我国大部分欠发达农村地区集体经济收入较少,尤其是中西部地区,很难有足够的资金去进行垃圾治理,因此需要政府提供财政支撑激发行动。另一方面,城镇化发展使得大量农村劳动力向城市转移,农村逐渐成为“无主体熟人社会”^[37],乡村自治的内生动力不足,导致集体行动能力下降,甚至“集体不作为”。因此,基层治理往往需要基层政府科层间的互动形成共识,并推动跨领域互动与社会内互动。也就是说,农村垃圾治理中往往是科层间互动先行,继而推动跨领域互动与社会内互动的开展。

第二,互动模式之间相互作用相互影响。3种不同互动模式各司其职,发挥着对应功能并相互影响。首先,科层间互动形成政策共识,为其他互动模式提供了合法性支撑。一旦垃圾治理成为基层政府的关键任务,相应政策法规将会陆续颁布,这不仅向政府购买服务打开机会之窗,而且有助于行政嵌入乡土社会。其次,跨领域互动提升了治理效率,有助于优化其他互动模式的行动策略。在案例中,跨领域互动在提高垃圾治理效率的同时,也促进了政府与农民的集体行动优化。比如,第三方评估优化科层间的职能部门绩效考核;舆论引导倒逼基层政府的“政策有为”与提高农民的环保意识。最后,社会内互动推动政策落地,向其他互动模式运转提供“润滑剂”。农村既是垃圾政策执行的“最后一公里”,也是垃圾治理的“关键单元”。激活乡土社会的社会资本,有助于减少垃圾治理成本,如柔性治理增强群众的政策认同感。

第三,互动模式之间存在潜在张力。政府、市场与社会主体之间具有不同的利益诉求,遵循不同的行动逻辑,互动是在多元主体所形成的关系网中发挥作用,力量发挥依赖于其他主体的配合和认同。在我国,政府作为社会治理的引领者,其自上而下的行政嵌入有可能抑制跨领域互动与社会内互动的灵活性与积极性。虽然本案例中W县通过行政嵌入的方式提升自治效能,但是行政嵌入也可能带来行政消解治理的意外结果,使乡村治理出现泛政治化或者悬浮化等现象^[38]。此外,尽管W县在跨领域互动中通过PPP与第三方评估等政策工具取得了较好的成效,但是政策工具的使用也要求政府具有更高的治理能力、提供更完善的制度供给,否则会被市场失灵现象所反噬。就此来看,不同模式效果的发挥依赖于政府、市场、社会等不同主体的合作与配合,多元主体的互动也彼此推动,促进了治理能力的提升。

六、结论与启示

互动治理涉及宏观上的形象、价值与制度,也落实到具体的行动与策略,它提供了一个综合宏观与微观的全面的分析框架。W县农村垃圾治理是对互动治理理论的深刻诠释,通过案例分析,可以得出以下几点结论:

第一,农村垃圾治理是一个互动场域,治理的有效取决于利益相关者通过沟通、协商、参与等方式开展互动,最终开展合作行动。“今天,没有任何一个单独的行动者,无论是公众还是私人,拥有解决复杂、动态和多样化问题的知识和能力。”^[39]从知识维度上看,环境治理需要突破技术理性的思维,而实现多维理性的融合^[40]。无论是政府内部,还是政府与企业、社会组织、公民个人之间,如果没有互动,就只能呈现出碎片化的状态,如现实中出现大量的“政策打架”的现象^[41]。但在当今社会中,单一主体是无法有效完成公共服务供给的。在W县案例中,政府、企业、媒体、社会组织和村民等多元主体参与并积极开展互动,实现了良好的治理效果。

第二,基于互动场域的不同可归为3种互动模式,每种模式呈现出明显的差异特征(图3)。

① 由于篇幅有限,本文讨论的互动模式触发的先后顺序重点放在欠发达农村地区垃圾治理的一般治理实践(特殊情况除外,如“邻避”风险是社会内互动推动科层间互动),东部发达地区的农村地区由于集体经济收入较高,有可能是社会内互动或跨领域互动推动科层内互动。

首先,科层间互动形成了整体权威,设定了治理的方向与路径,是有效治理的前提。科层间互动通过政策体系与行政命令,在自上而下的权威与基层政府的自主选择之间逐步达成一致,形成了统一协调的符号系统,并通过开会、协调和考核强化了行动的一致性。其次,跨领域互动形成的合作网络提升了治理效率,是有效治理的关键。跨领域互动通过混合性工具构建了资源、程序与信息来源的多元路径,互动不再仅限于权威体系内部,而是出现了上下并行、内外作用、优势互补等互动方式。最后,社会内互动决定着最终治理的效果与长期效应,是有效治理的保障。社会内互动包括各种正式与非正式的互动路径,生成了自主、自律、自发的社会空间,为长效治理提供了保证。

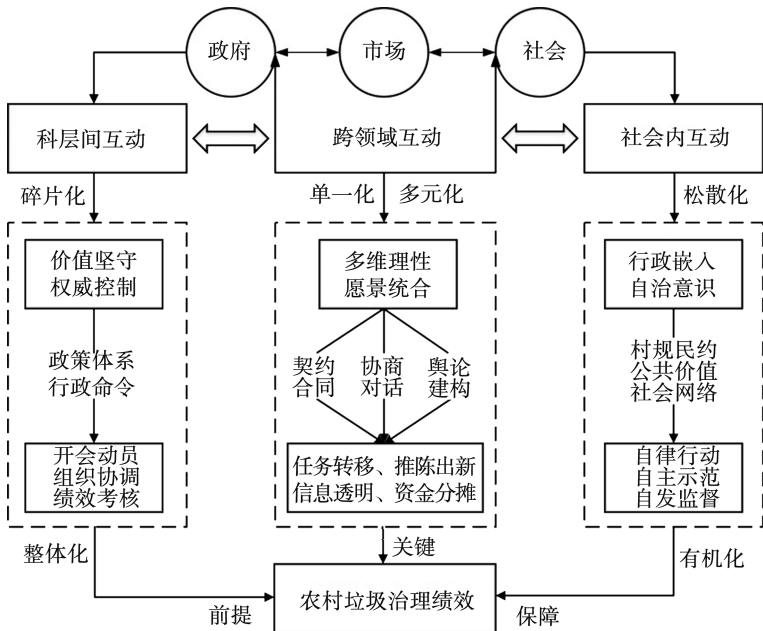


图 3 农村垃圾互动治理的运作过程

第三,无论在何种互动模型运行中,政府都发挥着引导性作用。在科层间互动中,上级政府发挥着“指挥棒”的功能,为政策执行提供清晰明确的行动导向,同时作为“增压阀”,以高位推动的方式对下级政府施加一定的压力,推动其治理行动。在跨领域互动中,针对多元主体之间责任边界模糊以及责任推诿的现象,地方政府发挥了监督者和“兜底者”的功能,在转变政府职能为自身适度减负的同时,为其他主体赋权,并保障互动过程的有序运转。在社会内互动中,地方政府发挥了“引导者”的功能,通过行政力量下沉激发乡村治理的内生动力。总体来看,农村垃圾治理是一项系统工程,也是一个多元主体互动治理的场域。有效推动农村垃圾治理,需要从多元主体互动、多层面制度建设、多维度过程管理 3 方面优化对策。

本文也存在一些局限性,比如:(1)本文属于探索性研究,初步描述与解释了不同互动治理模式的运作过程,厘清模式之间的关系,但没有对每一种互动模式进行深入分析。(2)本文采取的个案是成功实践类型,并未引入失败个案进行比较,因此提出的理论分析框架有一定的适用范围。以上不足值得未来进一步深入探讨与跟进。

参考文献:

[1] 章也微.从农村垃圾问题谈政府在农村基本公共事务中的职责[J].农村经济,2004(3):89-91.
[2] 申振东,姚恩雪.我国农村生活垃圾处理:政策演变、实施现状及完善路径[J].贵州社会科学,2018(9):85-91.
[3] 常纪文,吴雄,孙天一.推行我国农村垃圾分类和集中处理的法制思考[J].环境保护,2019,47(12):11-17.
[4] 吴柳芬,杨奕.基层政府权责配置与农村垃圾治理的实践——以桂北 M 镇“清洁乡村”治理项目为例[J].南京工业大学学报(社会科学版),2018,17(3):32-41.

- [5] 林丽梅, 刘振滨, 黄森慰, 等. 农村生活垃圾集中处理的农户认知与行为响应: 以治理情境为调节变量[J]. 生态与农村环境学报, 2017, 33(2): 127-134.
- [6] 王学婷, 张俊飏, 何可, 等. 农村居民生活垃圾合作治理参与行为研究: 基于心理感知和环境干预的分析[J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(2): 459-468.
- [7] 贾亚娟, 赵敏娟. 环境关心和制度信任对农户参与农村生活垃圾治理意愿的影响[J]. 资源科学, 2019, 41(8): 1500-1512.
- [8] 耿永志. 农村社会治理的农民参与研究——以垃圾治理为例[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(10): 513-516.
- [9] 李全鹏. 中国农村生活垃圾问题的生成机制与治理研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2017, 34(2): 14-23.
- [10] 赵细康, 曾云敏, 吴大磊. 多层次治理中的向下分权与向外分权: 基于农村垃圾治理的观察[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, 18(5): 83-93.
- [11] 向玉琼, 张健培. 重建社会资本: 农村垃圾分类政策执行的有效路径[J]. 长白学刊, 2020(1): 59-67.
- [12] 蒋培. 规训与惩罚: 浙中农村生活垃圾分类处理的社会逻辑分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(3): 103-110.
- [13] 孙旭友, 陈宝生. 国家-农民关系变迁中农村垃圾治理的实践转型与框架建构[J]. 江西社会科学, 2019, 39(9): 219-225.
- [14] 甄小英. 创新治理模式建设美丽乡村——全椒县农村生活垃圾治理模式探索的现实意义[J]. 人民论坛, 2016(30): 127.
- [15] 杜焱强, 刘瀚斌, 陈利根. 农村人居环境整治中 PPP 模式与传统模式孰优孰劣? ——基于农村生活垃圾处理案例的分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2020, 19(1): 59-68.
- [16] 姜利娜, 赵霞. 农村生活垃圾分类治理: 模式比较与政策启示——以北京市4个生态涵养区的治理案例为例[J]. 中国农村观察, 2020(2): 16-33.
- [17] 丁建彪. 合作治理视角下中国农村垃圾处理模式研究[J]. 行政论坛, 2020, 27(4): 123-130.
- [18] 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, 168.
- [19] 夏循祥. 农村垃圾处理的文化逻辑及其知识治理——以坑尾村为例[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2016, 38(5): 110-114.
- [20] 胡溢轩, 童志锋. 环境协同共治模式何以可能: 制度、技术与参与——以农村垃圾治理的“安吉模式”为例[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2020, 47(3): 88-97.
- [21] Kooiman J, Bavinck M, Jentoft S, et al. Fish for Lift: Interactive Governance for Fisheries[M]//Kooiman J, et al. The Governance Perspective. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005: 11-25.
- [22] Torfing J, Peters B G, Pierre J, et al. Interactive Governance: Advancing the Paradigm[M]. New York: Oxford University Press, 2012: 15-16.
- [23] Kooiman J, Bavinck M, Chuenpagdee R, et al. Interactive Governance and Governability: An Introduction[J]. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, 2008, 7(1): 1-11.
- [24] Kooiman J, Bavinck M. Theorizing Governability: The Interactive Governance Perspective[M]//Bavinck M, et al. Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications. Springer: Dordrecht, 2013: 9-30.
- [25] 侯志阳, 张翔. 公共管理案例研究何以促进知识发展? ——基于《公共管理学报》创刊以来相关文献的分析[J]. 公共管理学报, 2020, 17(1): 143-151.
- [26] 皮埃尔·卡蓝默. 破碎的民主: 试论治理的革命[M]. 高凌瀚, 译. 上海: 生活·读书·新知三联书店, 2005: 11.
- [27] 范逢春. 多重逻辑下的制度变迁: 十八大以来我国地方治理创新的审视与展望[J]. 上海行政学院学报, 2017, 18(2): 4-13.
- [28] 陈家建. 政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(5): 26-34.
- [29] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(2): 2-13.
- [30] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93.

- [31] 向玉琼.从媒体演进看政策过程中的信息生产[J].学海,2019(1):163-170.
- [32] 景跃进.中国农村基层治理的逻辑转换——国家与乡村社会关系的再思考[J].治理研究,2018,34(1):48-57.
- [33] 周家明,刘祖云.村规民约的内在作用机制研究——基于要素-作用机制的分析框架[J].农业经济问题,2014,35(4):21-27.
- [34] 苗青,赵一星.社会企业如何参与社会治理?一个环保领域的案例研究及启示[J].东南学术,2020(6):130-139.
- [35] 刘伟,黄佳琦.乡村治理现代化中的简约传统及其价值[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3):40-48.
- [36] 孙强强,李华胤.乡村弹性化治理:一个概念性框架及其三重维度——基于“国家-社会”关系历史演进的考量[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(1):42-51.
- [37] 吴重庆.从熟人社会到“无主体熟人社会”[J].读书,2011(1):19-25.
- [38] 金江峰.乡村政策动员中的“权力-技术”及其影响[J].中国农村观察,2020(2):134-144.
- [39] Kooiman J. Modern Governance: New Government-society Interactions[M]. London: Sage, 1993:4.
- [40] 向玉琼.超越理性知识:论环境治理的知识更新[J].人文杂志,2020(3):97-104.
- [41] 曲延春.基层社会治理中的“政策打架”及其破解之道[J].行政论坛,2020,27(2):112-117.

(责任编辑:宋雪飞)

How to Solve the Problem of Rural Garbage: An Analysis Framework of Interactive Governance——Taking County W in Guangdong Province as an Example

XIANG Yuqiong, ZHANG Jianpei, WEN Yu

Abstract: Garbage governance is conducive to the realization of ecological livability of rural environment, which is an important proposition of rural revitalization. County W of Guangdong Province provides a successful case of rural waste governance, and its successful experience can be explained in the theoretical framework of interactive governance. According to the different fields of interaction, interactive governance can be divided into three interactive modes: inter-hierarchical interaction, cross-domain interaction and intra-social interaction. In the case, the inter-hierarchical interaction between layers promotes the overall governance through the linkage of upper and lower levels and the promotion of higher levels and administrative mobilization. Multiple participation of cooperative action can be achieved by cross-field interaction through consensus construction, multi-concerted actions and deregulation. Intra-social interaction helps foster the organic environment of autonomy through administrative embedding, flexible governance and flexible execution. The research shows that the three interaction modes are different in organizational structure, action logic and operation mechanism, which not only have different time sequence of triggering, but also have the potentials of relating to and feeding on one another. The theoretical contribution of this study is to open up the research perspective of rural waste management and enhance the understanding of various modes of interactive management from the perspective of typology.

Keywords: Rural Garbage; Interactive Governance; Inter-hierarchical Interaction; Cross-domain Interaction; Intra-social Interaction