

环境共治模式下生活垃圾分类治理的规范路向

祝睿

(重庆大学法学院, 重庆, 400030)

摘要: 环境共治模式下生活垃圾分类治理的原则一方面是治理决策与执行的裁量权共享, 另一方面是多元主体间的收益权共享。在理念层面, 需要遵循以经济市场为共治结构的主导、合理纳入共治主体、采用多元治理手段协同的制度设计思路。在对策层面, 应做好对共治结构进行动态调整的准备, 探索建构纳入场所管理者为共治主体的模式, 加快建设循环产业链条, 向居民提供多元化的收益权分配, 重视垃圾分类文化氛围的营造。

关键词: 垃圾分类; 环境共治; 循环经济

中图分类号: D922.68

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2018)04-0070-07

一、引言

2017年5月4日, 国家发改委等14个部委联合印发《循环发展引领行动》(发改环资[2017]751号)的通知, 明确了“十三五”时期我国循环发展的宏观战略布局, 为我国资源循环利用及环境治理事业提供了关键政策窗口。在《循环发展引领行动》中, “城镇循环发展体系基本建立”被定为主要目标之一。在当前背景下, 生活垃圾既是城市循环发展的动力之源, 也是压力所在。一方面, 生活垃圾可以经由“资源化”处理, 以回收利用的形式为城市循环发展提供物质原料; 另一方面, 需要推进生活垃圾“减量化”进程, 避免城市循环发展体系载荷溢出, 产生额外的环境治理成本。

具体到本题, 生活垃圾源头分类是实现“资源化”“减量化”治理的关键前提。目前广为接受的生活垃圾源头分类概念, 指生活垃圾管理过程中, 以个人家庭作为管理过程的第一环节, 各家庭将其产生的垃圾按规定类别分类收集并将这些分类的垃圾投放到指定地点的行为^[1]。垃圾源头分类不仅大大提高了垃圾回收利用率, 而且降低了垃圾运输成本和末端处置难度。但目前在我国, 垃圾分类治理工作效果不彰^[2]。自2000年起, 我国先后展开垃圾级分类收集试点的北京、上海、广州等8座城市取得的实效不明显^[3], “资源化”“减量化”发展形势仍然不佳^[4](23)]。且最近一两年来,

随着电商、物流产业迅猛发展, 生活垃圾治理形势加速恶化^[5], 急需有效推进垃圾源头分类。

环境共治, 本文具体指生态环境多元共治, 指各利益相关方共同参与治理所涉环境问题的治理模式。相对于现有单一的政府治理模式, 环境共治模式是对旧体制困境的突破。我国各地正在对此进行因地制宜的探索, 已经在一些复杂疑难的环境问题治理实践领域取得了成效^[6], 反映出环境共治模式在当前国情下所具备的理论创新和实践借鉴意义。随着2017年3月18日《生活垃圾分类制度实施方案》(国办发[2017]26号)的出台, 给出了推进我国垃圾分类的总体路线图, 各地生活垃圾分类规制迎来了新的制度设计窗口, 已经有一些具备环境共治雏形的治理模式在生活垃圾治理实践探索中取得了较好效果^[7]。但目前, 国内学界在生活垃圾领域对环境共治理论框架展开探讨、可供借鉴的文献还十分欠缺。本文意图以环境共治理论内涵与实践经验为基础, 从规制的角度出发, 探讨共治模式下生活垃圾分类治理的基本原则和制度设计的初步思路。

二、环境共治模式界定的现状分析

目前环境共治模式的界定过于模糊, 影响了环境共治理论的教益性。有学者将“环境共治”定义为“政府与民间、公共部门与私人部门之间的(在环境公共问题解决途径上的)合作与互动”^[8], 或“政府、企业、

公众及社会其他主体通过充分发挥各自优势,采取分工合作协商等方式,将生态环境问题予以解决的全过程”^[9]。这些定义所完成的是语义层面的基础构建,其所能揭示的内涵尚不足以支撑自身成为可供在法学领域,或在更为具体的垃圾分类治理本题进行初步讨论的概念。

我们首先对当代语境下比较权威的“治理”定义进行观察。1995年,联合国成立50周年之际,联合国全球治理委员会发布的报告指出,治理是“各种各样的个人、公共的或个人的团体处理其共同事务的总和”,随着治理的持续,“各种相互冲突的利益和不同的利益可望得到调和,并采取合作行动”;治理是市场、组织、国家协调的过程,包括强制执行权力的授权以及“达成得到人民或团体同意或者认为符合他们利益的协议”^{[10](5)}。通过比对可见,当下的“环境共治”定义基本上只是20余年前“治理”定义加上“环境”的语义限定,实际上表述的是“环境治理”这一概念。这种一以贯之的承继历史反映了以治理理论、民主商谈理论、博弈论为内核的多元共治理论框架^[11]的稳固性与生命力,也反映了学界的严谨审慎。但“环境共治”只是新词旧意,与“环境治理”的实质是一样的吗?仅仅在意识形态层面的肯定与支持,基于治理层面“多中心”“分工合作”“协商共赢”等原则性话语,能够直接对具体环境问题实践产生水银泻地的效果,使治理意图得到理想贯彻吗?笔者认为不能。将“治理”中对主体合作关系相对模糊的讨论,投入环境共治场域进行规范路向分析,并不能提供足够明确的指引。

根据科斯第二定理,在交易费用为正的情况下,不同的权利界定会带来不同效率的资源配置,“合法权利的初始界定会对经济制度运行的效率产生影响。权利的一种调整会比其他的调整产生更多的产值。但除非这是法律制度确认的权利安排,否则通过转移和合并权利达到同样后果的市场费用会如此之高,以至于最佳的权利配置以及由此带来的更高的产值也许永远也不会实现”^{[12](8)}。科斯第二定理的启发之处是将权利安排与资源配置效率直接对应,指明了只有相对明确的制度形式设计才能对制度运行实践起到相对有效的策应作用。

具体到本题,生活垃圾分类的规制因参与各方权利安排不同,会产生高低不同的资源配置效率。一方面,在符合环境共治模式的生活垃圾分类规制之间,因权利安排不同,会有运行效率的高低之别。另一方面,尽管环境共治模式在其他环境问题领域取得了积极成效,但在生活垃圾分类规制领域没有适恰的权利安排,则完全可能在运行效率上低于传统的政府单一

管理模式,并不具有当然的优越性,其优越与否取决于在更为具体的制度设计层面是否合理。原则蕴含着制度的内涵,是制度设计的指针,因此需要对“环境共治”的原则进行进一步阐释。这些原则应当可以使环境共治相对区别于其他形式的环境治理,且需要在相当程度上证成所阐释原则具备针对性应用于生活垃圾分类规制的价值,并在制度设计中体现这些原则。

三、环境共治模式的原则阐释

“共治”是阐释环境共治模式的原则的切入口。从党的十七大提出“社会管理逐步完善,社会大局稳定,人民安居乐业”,到党的十八届三中全会提出“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”,我国在处理公共事务的顶层设计上,实现了由管理到治理的理念转变。进一步,在2014年国务院政府工作报告中李克强总理首次提出“推进社会治理创新。注重运用法治方式,实行多元主体共同治理”,可见我国在治理实践上,以主体多元化为核心目标,又提出了共治的新要求。管理与治理的含义不可混同^[13],其主要区别在于:管理的主体是一元的,即政府,而公共治理的主体是多元的^{[14](80)}。“它(治理)是多元权力(权利)的持续互动、信任合作与协调平衡。”^{[15](9)}既然从管理迈向治理已经融入了主体多元化的内涵,那么从治理深化到共治,“多元主体共同治理”的精神贯彻就不应止于前述的内涵融入,而应细化是何种意义上的主体多元化。

(一) 共享裁量权原则

根据组织学普遍原理,环境治理系统可分为决策、执行、监督三个子系统,其中监督子系统影响着决策、执行子系统的运行,而决策、执行子系统的运行直接面向环境治理对象^[16]。可见,监督子系统提供了环境治理行为的控制因素,决策、执行子系统提供了治理行为的内容,监督子系统的主体多元化只是治理行为控制因素的多元化,决策与执行子系统的主体多元化才能形成实质的共同治理,即在决策与执行过程中“寻求共识,实现集体决策、集体行动”^[17]。因此,多元化治理主体共享在环境治理决策与执行过程中的裁量权是环境共治的首要原则。

本文所指共享裁量权不是指共享狭义上的许可、处罚等面向的行政裁量权,而是指政府应当在环境治理中追求的具体目标以及追求的方式方面,通过策略性地共享治理主体地位的方式,使政府和合作者之间达成目标共识与执行分工,使合作者可以相对自主地

投入治理资源,并以比较灵活的方式实现治理目标^{[18](5)}。需要强调的是,政府部分地共享裁量权,并非单纯地为合作者提供工作便利,而是在法治前提下基于理性判断的结果,以期在治理中获得相对于独享裁量权更高的实效。

环境共治与政府通过纯粹的商品或服务采购合同进行的治理不同,尽管裁量权分配往往需要以合同的形式予以权利确立,但合同确立的权利不全都涉及裁量权分配。如政府与私人废物管理公司签署的服务合同,在合同成立生效后,该公司当然拥有获取合同确立的服务对价的权利。但在环境治理过程中,裁量权可以完全归于政府方,政府可以明确、完整地规定和改变合同标的与履行方式,只要其按约支付对价,该公司在合同框架下没有裁量权。这样的安排很常见,当目标非常确定且易于衡量时,这种安排可能完全恰当。相比之下,在环境共治中,任何一方都可以在有效合同的框架下对实现目标的过程和方法进行裁量。

环境共治也与环境公益慈善活动不同。在定义上,个人及企业慈善以及各种基于环保公益宣传号召而发起的私人参与行为并不是,也不应当是共治行为。在个人慈善、公司慈善事业以及其他形式的环保公益志愿服务中,裁量权并非共享的,而是由私人垄断。在合法的大前提下,私人完全可以基于自身意愿参与或退出环境治理,这是公益慈善活动自愿奉献原则的题中之义。而无论公益慈善活动的有无,政府依然是环境治理使命的当事人,对这项公共任务拥有完全的裁量权。其对环境治理的权责内容并不因公益慈善力量加入或退出环境治理而改变。在这种情形下,私人与政府各自拥有完整的裁量权加入环境治理中,它们的目标和行为可以是相同的,但绝不是同一的。否则公民活动将与政府行政相互混淆、替代,产生政府权威的消解^[19],陷入生态无政府主义的乌托邦氛围。

(二) 共享收益权原则

“共享”是实现“共治”的必要保障。政府将裁量权部分共享给合作方后,要持续享受共治所带来的治理实效提升,就必须同时接受合作方经由收益分配方案,在一定程度上享有环境共治带来的经济收益增量,使合作方基于更高收益预期的激励尽责决策,积极参与治理。共享收益权原则的意涵分两个方面阐释如下。

第一,通过共享收益权提供共治激励。根据激励理论,人们的行为几乎均是受到某种激励的结果^{[20](188)}。诚然,共治主体参与生活垃圾分类获得的道德满足和荣誉感是一种无需与其他主体共享就能直接

获得的精神激励,但这种激励在呼唤制度化财富增长的市场经济环境下存在诸多缺憾,人们行为主要受经济面向的激励影响^[21]。生活垃圾分类治理行为是否应以经济面向激励为主呢?笔者认为是。当前孤立的生活垃圾分类治理并不能带来垃圾资源化与减量化,需要融入循环经济过程才能发挥环境保护与资源利用意义。循环经济的本质是经济形态^[22],市场经济是其当前存在的基础,生活垃圾分类作为循环经济的一环,各参与主体主要通过共享收益权得到经济面向的激励是其题中之义。

第二,用以提供激励的收益,原则上应来源于共治模式自身。多元主体一定程度的自治是共治的前提条件,因为缺乏一定自治权的多元主体无法摆脱自上而下的官僚控制,无法限制公权力的扩张,与共治的开放、平等、协商的理念相背离,限制了各主体发挥各自功能和优势,重新折回到一元治理模式^[17]。如果用以提供激励的收益来源于共治模式之外,那么共治模式的形式虽然存在,但由于其不能提供使自身有效运行所需的收益激励,其运行实质上受激励提供主体财政决策的控制,多元主体的自治性就不复存在。

环境共治不同于各种财政激励驱动的治理。财政激励当然可以通过奖励性规范或合同条款促使受激励方尽责决策,使受激励者的决策与环境共治的价值目标相同。当前部分生活垃圾分类治理实践即属于环境共治与财政激励和谐共存的复合状态,但两者不可混淆。主要存在三方面区别:第一,激励来源不同,财政鼓励提供的激励本质上来源于环境共治框架以外,其用于鼓励的资源并不来源于环境共治带来的收益增量分享;第二,制度历史不匹配,政府通过财政鼓励的形式激励公民参与治理的环境卫生治理规范历来十分常见^[23],在我国至少已有一百余年的制度史^[24],而共治理论发轫于20世纪70年代英、美学界^[9],恐难简单地将前者视作后者的理念显现;第三,从前述共享裁量权原则出发,仅从实质内容角度观察奖励性规范可知,其“与一般规范一样,它也是由行为模式和法律后果组成,在行为模式中,假定和处理规定了奖励的条件和情形”^[25],因此只要政府没有向合作者分享立法权或财政权,那么实际上奖励性规范仍然是政府一元治理的体现。

四、生活垃圾分类的规范路向

通过前文解析可知,环境共治的内涵不止于在环

境治理主体面对各级政府、企业和各种市场主体、公民和公民自组织、公益或互助性社会组织等治理主体的广泛牵涉以追求资源聚合，也不止于在内容层面为各方治理主体对共治议题的自由进入、平等交流、表达诉求、协商对话等介入渠道的广泛延展以完成治理模式对政府一元管制的切割。环境共治的内涵应当深入到治理决策与执行裁量权，以及治理收益的共享方面，并为各主体权力、资源和责任的行使提供制度保障，以形成基于法治的环境共治规范路向设计。环境共治模式下生活垃圾分类的规范路向应有如下三个初步思路。

（一）以循环经济市场为共治的主导力量

由循环经济市场主导支撑的生活垃圾分类共治结构能够为自身提供必要的自治环境。循环经济市场之所以是自治环境的支撑点，原因有二：根据原则一，符合环境共治裁量权分配的政策路向，改革开放和市场经济的不断发展打破了原有的国家统揽政治、经济和社会等所有事物的格局，在国家体系之外出现了一个相对独立的市场体系，市场已成为配置资源的决定性因素。这意味着政府要将减政放权、减少对微观经济事务的干预落到实处，采取更合理的方式消弭市场经济运行带来的各种负面影响和外部效应^[17]。根据原则二，能够形成自治环境所必需的可自我维持的收益权分配体系。生活垃圾分类可以使生活垃圾减量化、资源化和再循环，存在生活垃圾分类越细，资源化效率就越高，循环经济市场收益能力也就越强，为前端生活垃圾分类提供更多激励的良性循环关系。但如果后端循环产业市场缺失，则前端生活垃圾分类环节得不到收益权分配激励，该良性关系就会终结，或转由政府主导财政鼓励或惩罚措施提供激励替代。这意味着垃圾分类共治无法自我维持，失去自治环境，退化为政府一元治理。

（二）合理设计共治主体

从牵涉主体来看，环境共治模式下的生活垃圾分类治理可能牵涉各级政府、各方行政主管部门、政府性的公益性机构、非政府组织、城乡居民、物业企业、资源循环利用企业等，各主体所能参与的时间和程度有所差异，利益诉求和影响能力也不尽相同。前文已经通过科斯第二定理指出，环境共治模式下的生活垃圾分类治理的成功，不仅仅取决于在理念层面的接纳，更取决于共治结构的具体设计。追求“众人拾柴火焰高”，尽可能纳入共治参与方，尽皆分配以裁量权与收益权，不一定能获得最好的治理效果，反之若过于限缩主体范围，将适恰的主体排斥在共治外，也会影响

治理效果。应当进行合理的机制设计，安排适当的主体参与共治。下面以南京“尧化模式”^①为例进行说明。

“尧化模式”是政府为主导，以向企业购买服务并提供补贴的形式，由企业构建垃圾积分换物实体与电子平台，鼓励试点区域内居民将生活垃圾分类后定时在该企业设置的服务点向企业缴纳，由企业向居民提供积分奖励，供居民在一定选择范围内向该企业兑换实物的垃圾分类治理模式。该模式被认为是国内目前比较成功的垃圾分类治理方案，小区范围内居民垃圾分类的参与度达到30%~40%^[26]。南京市政府对相关裁量权及收益权分配的创新性尝试，已经使“尧化模式”具备环境共治模式的雏形。本文仅基于“尧化模式”基本机制，探讨共治结构合理的必要性，并不意欲针对具体生活垃圾分类治理场域，对环境共治机制的设计和完善的细节性探讨。

在共治主体的结构设计方面，“尧化模式”将试点小区内的居民纳入了生活垃圾分类共治中，将物业管理企业排除在共治结构外。但如果在小区范围之外，比如街道、公园、商业广场等公共场所，社会个体在生活垃圾分类治理中的身份由居民变为行人时，原有的共治结构就需要调整。原因有二：第一，作为个体的行人所能得到的收益激励不足。相对于其在自身居住的小区，其出入具体的公共场所的逗留时间短、出入频次不稳定、单次垃圾排放量小。基于此，行人定时向服务点分类缴纳垃圾的时间成本高，企业对行人在公共场所每次进行的生活垃圾分类所能给予的积分鼓励小，无法有效激励行人参与。即使行人基于环境共治外的其他因素积极参与，企业也需要四处扩充服务点以应对公共场所庞大的人流量，增加运营成本。因此在公共场合中，不宜将作为行人的社会个体纳入共治结构中。第二，公共场所的物业管理企业或其他管理者具备有效利用裁量权的能力。相对于生活活动极端多元的居民小区，有特定服务功能的具体公共场所其自身的生活垃圾的种类结构及投放规律^[27]，公共场所的物业企业或其他管理者熟知公共场所的运行情况，且具备相应的管理力量，即使行人不参与垃圾分类，公共场所管理者对区域内垃圾进行二次分类的成本也较低。因此在公共场合中，可以将物业管理企业或其他管理者纳入共治结构，并转换对自然人垃圾换物的收益权分配思路，提供适合法人的收益分配方案。

（三）共治与其他手段协同

环境共治模式下的生活垃圾分类治理客体，指生活垃圾分类的认知和行为，是一个难以简单把握的宏

大概念。需要指出的是,“生活垃圾”分类治理与“生活垃圾分类”治理两者不应混淆。前者是一种治理技术与知识系统,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,主要涉及“什么是生活垃圾”“生活垃圾分为几类”“每一种分类的垃圾包括哪些”等基本的知识储备与规范认知;后者是对垃圾分类的认知和行为的治理,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,是一种以人为本的治理机制。这种认知与行为的治理,在根本上是与人联系在一起的^[28],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。质言之,“生活垃圾分类”治理虽然以治理城市生活垃圾为目标,但却需要以认识、尊重并治理垃圾排放者的行为和认知为制度抓手。

笔者认为,澄清该问题的最大意义在于认识到当前共治模式对生活垃圾分类治理必然存在的局限性。如前文所述,当前共治模式主要以经济利益为运行激励,因此对居民生活垃圾分类的认知和行为进行的治理主要是经济面向的,但居民生活垃圾分类的认知和行为不仅仅寄寓在经济面向中。因此,应当对共治客体的规模与资源投入进行合理控制,对居民生活垃圾分类治理的认识和行为的全方位治理不应仅仰赖共治模式。

仍以南京“尧化模式”为例进行讨论。在该模式下,参加试点的垃圾分类企业的垃圾换物服务每覆盖1 000户居民,政府补贴20万元^[29]。以南京市2015年总户籍人口225万户计,假设“尧化模式”实现全市推广,以得到居民垃圾分类参与率30%~40%的治理效果。除开南京市约170万外来人口^[30],仅覆盖所有南京户籍居民就需政府补贴4.5亿元,占南京市2016年全市一般公共预算总收入的4%,全部生态文明建设类专项资金的35%。由此在当前看来,一方面,该模式的本地推广与异地借鉴的压力还比较大,需要企业盈利能力的进一步提升以加强共治结构的自持能力。另一方面,该模式对生活垃圾分类治理的效果尽管显著但依然有限,市场化运作不能包打天下,在生态文明建设视野下,受经济鼓励的垃圾分类行为与自觉自发、内化为生活习惯的垃圾分类行为相比仍有差距。因为前者是有条件的垃圾分类,垃圾分类行为的生态价值绑定甚至从属于垃圾的经济价值,本质上没有完全脱离工业文明追求经济利益的价值观,相比之下后者可视为无条件的垃圾分类,垃圾分类行为独立地展现了居民基于内化信念而追求的生态价值。由此,仍然需要在共治结构外通过宣传教育、公益支持、法

律规制等手段协同,进行非经济面向上的基层社会环保文化和垃圾分类氛围养成。

五、结论与建议

通过对环境共治的阐述与内涵解析,及其在生活垃圾分类治理上的理论延展,可以得出以下结论:第一,虽然环境共治模式下的生活垃圾分类治理具备实践前景,但其治理效果并不当然优于政府一元管理,其优越与否取决于具体制度设计;第二,共享裁量权和共享收益权是环境共治模式下具体制度设计的基本原则;第三,在贯彻前述基本原则的制度设计实践中,应以循环经济市场作为生活垃圾分类共治结构的主导支撑点,合理设计共治结构的参与主体,并明确共治与其他手段协同,以弥补共治结构必然拥有的局限性。目前,《生活垃圾分类制度实施方案》已经提出了全国46城市先行生活垃圾强制分类,在2020年前生活垃圾回收利用率达35%以上的紧迫要求。结合当前全国垃圾分类工作成效普遍不彰,而一些具备共治结构雏形的实践样板开始凸显的现实,可以预见,环境共治模式将是未来一段时间内我国生活垃圾分类治理的重要探索路向。为促进环境共治结构下生活垃圾分类治理的实现,结合本文的研究结论,笔者提出应着力从以下三点入手。

第一,做好因地制宜地对共治结构进行动态调整的准备。如前文所言,在裁量权与收益权两大尺度构成的坐标系上存在的各种组合中,政府应因地制宜地对共治结构的设计进行选取与微调,才能使共治结构更好地发挥效能。一方面,针对客观条件,各地、各场所的生活垃圾分类工作形势千差万别。如有些地区本就存在成熟传统的拾荒与废品回收产业链,一些经济价值高的生活垃圾如废旧电器或废金属制品等,此类生活垃圾即使不纳入共治治理,本身也会因回收利润较高而受到废品收购者的青睐,从而得到妥善分类,因此可以不通过共治模式进行治理,或在共治治理中比照现行市场价格处理,少给予或不给予额外补贴。又如居民小区与公共场所的生活垃圾排放形势不同,应该灵活采用不同的治理结构进行应对。另一方面,针对环境共治本身,其作为现代新兴事物存在强大的实践创新张力,在未来一段时间内,面对生活垃圾分类治理这一传统问题势必出现的各种挫折与挑战,应在制度上提供创新张力的释放空间,以灵活变通的姿态进行试点、修改与推广。对各类试行方案及试点场

所，应做好周期性的绩效审核与专题调研，同时在投入试点时注意预留机制修改的制度空间。

第二，探索建构纳入场所管理者为共治主体的模式。《生活垃圾分类制度实施方案》要求试点区域内公共场所管理单位及相关企业进行生活垃圾强制分类，对前述主体而言是环境保护的鞭策，但也是场所的运营成本负担，特别是在人流密集、垃圾庞杂、营利性质的相关场所。可探索将其纳入共治结构，赋予其一定的裁量权与收益权，允许其在一定范围内自主选择成本较低的方式实现生活垃圾强制分类目标，同时与其分享由垃圾分类带来的循环经济收益。比如，目前在一些小吃商铺集中的公园或商场，可回收餐盒、杯盘往往在场所附近集中丢弃，规格不一且数量庞大。在合法合理的基础上，公共场所管理者可以引导小吃商铺采用少数几种材质和规格统一的可回收食品容器，在不影响商铺正常营业的前提下方便垃圾分类者识别和堆叠运输，提升生活垃圾分类效率。又如，在快递站附近的垃圾桶收纳的垃圾多为包装纸张、塑料胶带等，稳定地呈现出可回收垃圾多于不可回收垃圾的特征。可以考虑扩大此类场所附近垃圾桶中“可回收”桶的设计容积以便投放和归类，不必拘泥于垃圾桶“可回收”桶与“不可回收”桶的形制左右对称。总之，应允许公共场所管理者以多元策略推进生活垃圾分类。这一方面通过赋予裁量权充分利用了相关主体对场所的运营资源与信息优势，另一方面通过赋予收益权，从经济面向上对生活垃圾强制分类制度提供协同，同时响应了国家“三区一降一补”中降成本的部署。

第三，加快建设循环产业链条，向居民提供多元化的收益权分配，重视垃圾分类文化氛围的营造。激励可能是分类初期促进分类的重要原因，这种激励措施的实践逻辑是通过提供收益来推动人们分类行为的改变，使垃圾分类与激励之间建立一种条件反射式的联结，如若使人们的行为实现长远改变，则必须进行持续的激励。该建议有三个层次：首先，只有循环产业链条完善，共治结构自持能力提高，对政府财政补贴的依赖降低，才能对前端生活垃圾分类积分提供可持续的稳定激励。否则，垃圾分类共治模式的运行动力将依赖外部支持而无法内化，将使该共治模式成为一个等待被动激活而不能主动发展的治理机制。在此需要指出的是，循环产业链条的完善包括妥善防控循环产业本身带来的环保问题，如再生纸制造、金属回收冶炼本身也是环保风险较高的工业制造过程。环境共治不等于不接受传统环保行政监管的环境自治，政

府环保主管部门应警惕共治模式环境保护目标被异化，避免类似资源回收过程产生环境的二次破坏，进而杜绝循环产业的环境损益倒挂。然后，基于居民固有的多元偏好以及家务社会化趋势，对一部分甚至是越来越多的居民而言，垃圾分类所能兑换的瓜果蔬菜、调味料没有吸引力，而货币才是市场经济下多元偏好的共同语言。但应注意，对另一部分居民而言，积分直接兑换日用品或生活服务可能更加有吸引力，因为这可以省去寻找并专程前往商店进行货币购买的时间和精力。总之，应以居民的多元偏好为基础设定多元化的收益权分配。最后，在共治结构下，仍应重视垃圾分类文化氛围的营造，促进居民对垃圾分类形成伦理认同与自发习惯，使其对生活垃圾分类的认知与行为最终超越经济面向上条件反射式的联结。比如通过编制宣传手册并组织公益团体，以社区公益活动及中小学校课程为平台，展开生活垃圾分类基础知识普及与意识培养。这是公民素质的代际传承与发展的过程，要有效实现这一点需要构建长效机制。也唯有此，才能使生活垃圾分类由当前工业文明中的政府治理难题，变为未来生态文明中的居民自觉完成的生活常态。

注释：

- ① “尧化模式”得名于该垃圾分类治理模式最初的试点：南京市栖霞区尧化街道。2014年4月，经南京市城管部门引进某环保公司，该街道内小区率先采用市场化方式引导居民开展垃圾分类。关于“尧化模式”详细的产生背景、发展与后续影响可参见刘有仪：《用“垃圾换物”推动垃圾分类》，《南京日报》，2015年1月26日A04版。本文不作赘述。

参考文献：

- [1] 曲英. 城市居民生活垃圾源头分类行为的理论模型构建研究[J]. 生态经济, 2009(12): 135-141.
- [2] 徐林, 凌卯亮, 卢昱杰. 城市居民垃圾分类的影响因素研究[J]. 公共管理学报, 2017(1): 142-153.
- [3] 陈绍军, 李如春, 马永斌. 意愿与行为的悖离: 城市居民生活垃圾分类机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2015(9): 168-176.
- [4] 宋国君. 我国城市生活垃圾管理状况评估[R]. 北京: 中国人民大学国家发展与战略研究院, 2015.
- [5] 张玉玲. 莫让快递包装垃圾成灾[N]. 光明日报, 2016-11-16(2).
- [6] 朱源, 吴雅玲, 张磊. 政府推动的环境共治格局的创建[J]. 中国人口·资源与环境, 2012(5): 24-28.
- [7] 欧阳近人. 垃圾分类, 需要多元共治[N]. 中国环境报, 2017-5-3(9).
- [8] 张紧跟, 庄文嘉. 从行政性治理到多元共治: 当代中国环境治理的转型思考[J]. 中共宁波市委党校学报, 2008(6): 93-99.

- [9] 田千山. 生态环境多元共治模式: 概念与建构[J]. 行政论坛, 2013(3): 94-99.
- [10] 卡尔松. 天涯成比邻——全球治理委员会的报告[M]. 赵仲强, 译. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1995.
- [11] 李龙, 任颖. “治理”一词的沿革考略[J]. 法制与社会发展, 2014(4): 5-27.
- [12] 科斯. 企业、市场与法律[M]. 盛洪, 陈郁, 译. 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 2014.
- [13] 江必新, 邵长茂. 论国家治理商数[J]. 中国社会科学, 2015(1): 102-118.
- [14] 唐娟. 共有、共享、共治: 城市住宅小区和谐治理的实践与理论探讨[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [15] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学出版社, 2000.
- [16] 郑曙村. 建立决策、执行、监督“权力三分”体制的构想[J]. 齐鲁学刊, 2010(6): 98-102.
- [17] 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理, 2014(12): 16-19.
- [18] 多纳休, 泽克豪泽. 合作: 激变时代的合作治理[M]. 徐维, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [19] 关锋. 布克钦的社会生态学和生态无政府主义述评[J]. 自然辩证法研究, 2009(12): 84-89.
- [20] 弗鲁姆. 工作与激励[C]// 组织行为学经典文献. 王蕾, 朱为群, 孔晏, 等译. 上海: 上海财经大学出版社, 2009.
- [21] 任剑涛. 在正式制度激励与非正式制度激励之间[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2012(2): 140-147.
- [22] 陆学, 陈兴鹏. 循环经济理论研究综述[J]. 中国人口·资源与环境, 2014(5): 204-208.
- [23] 余嘉熙, 黄鹏. 创建文明城市: 工夫在“平时”还是“评时”? [N]. 工人日报, 2011-05-22(1).
- [24] 焦润明. 1910—1911年的东北大鼠疫及朝野应对措施[J]. 近代史研究, 2006(3): 106-124.
- [25] 李友根. 法律奖励论[J]. 法学研究, 1995(4): 3-9.
- [26] 朱秀霞, 曹旭超, 宋金萍. 垃圾换物, 能把多少垃圾“换”清[N]. 新华日报, 2015-03-14(5).
- [27] 陈兰芳, 吴刚, 张燕, 等. 垃圾分类回收行为研究现状及其关键问题[J]. 生态环境, 2012(2): 142-145.
- [28] 孙其昂, 孙旭友, 张虎彪. 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”[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2014(6): 63-67.
- [29] 杨绍功, 郑生竹. 6毛钱鸡蛋“碰碎”10元撬不动的“硬石头”[N]. 新华社每日电讯, 2017-03-30(3).
- [30] 南京市统计局. 南京2016年统计年鉴[EB/OL]. (2016-12-26) [2017-07-20]. <http://221.226.86.104/file/nj2004/2016/renkou/3-1.htm>.

Regulation and orientation of classifying domestic waste under collaborative environmental governance

ZHU Rui

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: The basic principles of Collaborative Environmental Governance (CEG) are on the one hand the partaking of discretionary power, and on the other, the sharing of income rights. At the level of concept and theory, CEG system should conform to the line of thinking in designing with economic market as the collaborative structure, proportionately bring in the collaborative entity, and adopt diverse approaches as coordination. At the level of counter-measure and policy-making, preparation should be made about dynamic adaptation of collaborative structure by exploring setting up a mode with managers of public areas as collaborative entity, expediting the construction of a circular industrial chain, distributing income rights to the citizens in a multi faceted manner, and putting a premium on creating an environment in which garbage classification may thrive.

Key Words: garbage classification; collaborative environmental governance; circular industry

[编辑: 苏慧]