

## 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

赵细康，曾云敏，吴大磊

**摘要：**目前我国各地大力推广的“户分类、村收集、乡转运、县处理”四级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同时关注向下分权和向外分权（公众参与）两大问题。本文构建的向下分权与向外分权决策模型显示，何时向下或向外分权，决策者需要关注政策可接受性、政策实施是否具有区域差异性、相关公众与政府目标是否一致、相关公众的偏好是否一致等四大问题。在现阶段，应更多推动由县级决策者向乡镇乃至村一级决策者的赋权。在垃圾治理体系中，公众参与的关键不在于多与少，而在于准确界定参与的层级和事务类型。

**关键词：**农村垃圾治理；多层次治理；分权；参与

**中图分类号：**F323.22 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2018)05-0083-11

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.05.008

### 一、引言

改善农村人居环境是实施乡村振兴战略和建设美丽中国的重要组成部分。当前，我国农村人居环境状况有所改善，但脏乱差问题在一些地区还比较突出，农村“垃圾围村”现象还没有得到有效根治，加快推进农村生活垃圾治理已成为实施乡村振兴战略需要解决的突出问题。经过长期探索，在总结陕西省千阳县等地经验的基础上，以 2007 年原国家环保部先后出台《关于加强农村环境保护工作的意见》和《全国农村环境污染防治规划纲要（2007—2020）》为标志，“户分类、村收集、乡转运、县处理”的四级垃圾收运体系开始建立，并逐渐成为中国农村垃圾治理的主流模式。同时，国家实施“以奖促治”政策，国家、省、市、县、镇五级政府投入巨资大力开展农村环境综合整治。截至 2017 年底，仅中央财政已累计投入 435 亿元，支持 13.8 万个建制村开展环境整治<sup>[1]</sup>。

应当承认，这一标准化的四级垃圾收运体系有效抑制了农村垃圾污染的恶化势头，但也必须看到，这一模式的实际运行状况与预期效果仍存在一定差距。根据《全国农村环境综合整治“十三五”规划》，截至 2015 年，我国仅有 60% 的建制村生活垃圾得到处理，“垃圾围村”等现象依然存在<sup>[2]</sup>。为何这一被认为是较好契合中国乡城转型的实际以及中国农村社会现实治理结构的垃圾治理模式离预期效果仍有差距？现有研究认为，主要原因在于政府对农村环境公共产品的供给不足<sup>[3]</sup>、社会资本缺乏<sup>[4]</sup>、农村居民环保意识薄弱<sup>[5]</sup>、环境意识不强<sup>[6]</sup>、环境权益得不到保障<sup>[7]</sup>、公众参与

基金项目：国家社会科学基金项目“中国环境治理中的政府责任和公众参与机制研究”（15BGL146）

作者简介：赵细康，经济学博士，广东省社会科学院研究员（广东 广州 510635）；曾云敏，经济学博士，广东省社会科学院环境经济与政策研究中心研究员

不足<sup>[8]</sup>等。应当说，这些原因是客观存在的，基于目前中国农村的现实，这些问题短期内也难以得到快速扭转。那么，在现有条件下，四级垃圾收运体系的运行机制是否存在改进空间？为回答这一问题，我们试图引入多层次治理的思路来打开现有垃圾处理体系的运行“黑箱”，并从向下分权与向外分权两大维度进行讨论。

## 二、文献回顾

自1990年代初以加里·马克斯（Gary Marks）等为代表的学者提出多层次治理（Multi-level Governance）这一概念以来，大量文献集中讨论了在涉及多层次、多主体的集体行动中如何通过设计更合理的治理机制以更高效率来提供公共物品的问题<sup>[9]</sup>（P137-139）。大体上，研究者沿着两大思路展开：

其一，不同层次、不同类型行动者之间的决策权力如何进行再优化配置？Pierre等把权力的再配置分为三种形式<sup>[10]</sup>（P83-91），即向上转移（Moving Up）、向下转移（Moving Down）和向外转移（Moving Out）。向上转移指的是传统民族国家主权或统治权威有不断被国际组织侵蚀乃至取代的情况。这种治理结构的变迁发生在第二次世界大战之后，许多国际组织活跃于世界的政治经济舞台，对民族国家在治理角色上产生巨大冲击。国际组织得以出现的主要原因在于其有效解决了过往松散国家间联盟的不完全契约问题，但强烈限制国家采取监控干预贸易等活动的政策。这种权力向上转移的趋势随着全球化和国际化趋势的加剧进一步蔓延。国家空心化论者甚至认为，国际间相互联系和依赖的加强加速侵蚀了传统民族国家的权威。权力向下转移指的是，在分权化的潮流下，国家的统治权威流向了地方政府、都市化地区、基层和社区。分权思想由来已久，主要理由是，分权有利于提高“消费者”的公共服务“退出”和“偏好表达”能力。通过“以脚投票”和“以手投票”，人们可以自由表达其意愿，流露其偏好，反过来促进公共部门的资源达到有效配置<sup>[11]</sup>。相反，集权导致服务供给的同质性，无法考虑到各个地方不同的偏好。偏好的差异程度越大，集权模式的福利损失越大。对于某种公共产品来说，让地方政府将一个帕累托最优的产出量提供给其各自的选民，总是要比中央政府向全体选民提供任何特定的并且一致的产出量有效得多<sup>[12]</sup>。权力的向外转移指的是政府将相关决策权移转给同一层级上的其他行动者，比如，国营事业公司化、国有事业民营化、公共服务第三部门化以及公众参与决策。向外转移的理论逻辑主要源自1960年代兴起的“第三部门”（The Third Sector）运动、1970年代中期的新公共管理（New Public Management）思想以及1970年代发端于发达国家尔后在全球广为推进的参与式民主（Participatory Democracy）思想<sup>[13]</sup>。新公共管理运动以提高效率、效益和节约以及注重管理结果为导向，对传统官僚制（或科层制）的“唯一和最佳方式”提出了挑战，推动了公共管理的实质性变革，市场理念、市场机制和市场手段被广泛运用于公共物品的提供之中。第三部门理论认为，作为公共物品提供者的政府机制具有内在局限性。当政府未能有效配置社会资源、企业又因利润动机不愿提供公共物品时，第三部门作为一种新的资源配置体制，能有效弥补政府和企业这两种主要资源配置方式的不足<sup>[14]</sup>。公众在具体事务中的参与很大程度上加快了公共政策的推进，并对最终的政策效果产生了积极影响<sup>[15]</sup>（P58-60）。不难理解，决策权力的向上和向下转移属于纵向分权，即通常所说的多层次治理、多层级治理、多水平治理等。向外转移属于横向分权，如多中心治理、多主体治理、参与式治理等。

其二，不同层次、不同类型行动者之间围绕提供最佳公共物品进行沟通、协商、谈判等，进行决策中的互动。自Gibson等<sup>[16]</sup>提出治理尺度（Scale）概念以来，Cash<sup>[17]</sup>、Young<sup>[18]</sup>（P7-10）<sup>[19]</sup>等学者基于大量案例研究，通过构建跨尺度治理（Cross-scale Governance）分析框架，系统研究了不同尺度、不同水平行动者之间的决策和行动互动问题。这些研究认为，许多复杂资源环境问题具有典

型的多尺度 (Multi-scale)、多层次 (Multi-level) 特征, 整个治理体系能否有效运行, 不仅取决于每一个层次上的治理效率, 更取决于不同层次之间的配合、衔接, 片面强调政府作用或者社会组织的作用, 都是不合适的。Young 认为, 一个资源环境问题的解决不仅涉及多个议题, 比如投资、建设、运营维护等, 单个行动主体 (Regimes) 还具有尺度依赖 (Scale Dependent) 特征, 比如地方、区域、次国家、国家、国际等不同空间尺度内行动主体其任务属性具有差异<sup>[19]</sup>。因此, 跨尺度治理的核心需要解决两大问题: 首先, 如何将不同治理任务在不同层次间进行合理分配; 其次, 厘清跨尺度、跨层次之间的交互关系。

与应对全球气候变化等跨国治理方式相比, 农村垃圾治理这类地方性乃至社区性的治理层级体系关系相对简单, 但也会遇到多层次治理中的一些核心问题, 即哪些决策应交由更低一级的决策主体来行使 (向下分权)? 哪些决策需要向外分权, 尤其是公众的参与? 事实上, 并非所有的分权都是合适的, 在实践中人们发现, 分权优势的发挥也存在一系列风险, 比如地方的寻租行为、“以脚投票”失灵<sup>[20](P290-331)</sup>等。1980 年代以来, 随着分权理论的兴盛, 权力下放被许多国家作为一项普适性的政治改革建议加以推广, 结果在发展中国家出现了大量失败案例<sup>[21](P1-24)</sup>。同样, 在多层次治理体系中, 并非所有的层次或环节都需要引入参与式向外分权。托马斯<sup>[22](P108-116)</sup>曾指出, 公民参与并不必然对所有方面的政策问题都带来积极效果。有时, 低度的或者根本没有公民参与对于有些政策问题的讨论或许是最有好处的。已有研究发现, 不恰当的公众参与至少有以下不良后果: 增加决策成本、难以传播公众的善良意愿、颇具争议的满意度、代表与代表性的质疑、权威的缺乏<sup>[23]</sup>。

必须承认的是, 长期以来, 在研究多层次治理问题时, 向下分权与参与式向外分权的研究多数是相互独立的。事实上, 对于一个涉及不同层级的行动者以及政策的效果与利益相关者的参与相关联的公共问题来说, 决策的过程必然是既有向上和向下分权, 也有参与式的对外分权。尽管 Pierre 等讨论了向上、向下和向外三个维度的权力再配置问题, 但并未进一步回答决策者更关心的实际操作问题, 即是否所有的决策权都应当转移? 决策权下放到哪一层级更为合理? 哪些决策和哪一层级的决策引入参与式向外分权更有政策可执行性和效率? 本文拟就这些问题展开讨论, 并以农村垃圾治理为案例, 重点讨论向下分权和向外分权。同时, 限于篇幅, 向外分权重点关注公众参与问题。如未特别注明, 文中所提及的参与等同于向外分权。

### 三、“户收集、村集中、镇转运、县处理”垃圾收运体系的运行评估

目前, 我国各地大力推广的“户分类、村收集、乡转运、县处理”的四级垃圾收运体系属于一种典型的多层次治理体系 (如图 1 所示)。从行动层级看, 它包括县、乡镇两级行政体系, 一级村级村民基层自治组织体系和一级村民小组行动体系。从空间尺度看, 它包含县、乡镇、村三级空间单元。从行动主体看, 它在三级层面上分别涉及财政、住建、环保、农业、环卫、国土等政府职能部门, 以及企业、事业单位、社会组织、基层党组织、村民自治组织、村民小组、村民等组织或个人。从治理事务看, 它包括垃圾处理站的投资、建设与运行、垃圾中转站的投资、建设、运营和中转服务、垃圾收集站的建设与运营、保洁队伍建设、垃圾终端收集等主要事务。为了详细解析这一复杂的多层级、多主体、多事务治理体系的运转机制, 本文以广东农村垃圾四级收运体系为例进行说明。

#### (一) 广东农村四级垃圾收运体系的建立与运行

经过多年实践探索, 在国家的统一部署和推动下, 以 2012 年广东省政府先后印发《关于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)、《全面推进我省农村生活垃圾管理工作的行动计划》(粤府办〔2012〕45 号) 等系列文件为标志, “户收集、村集中、镇转

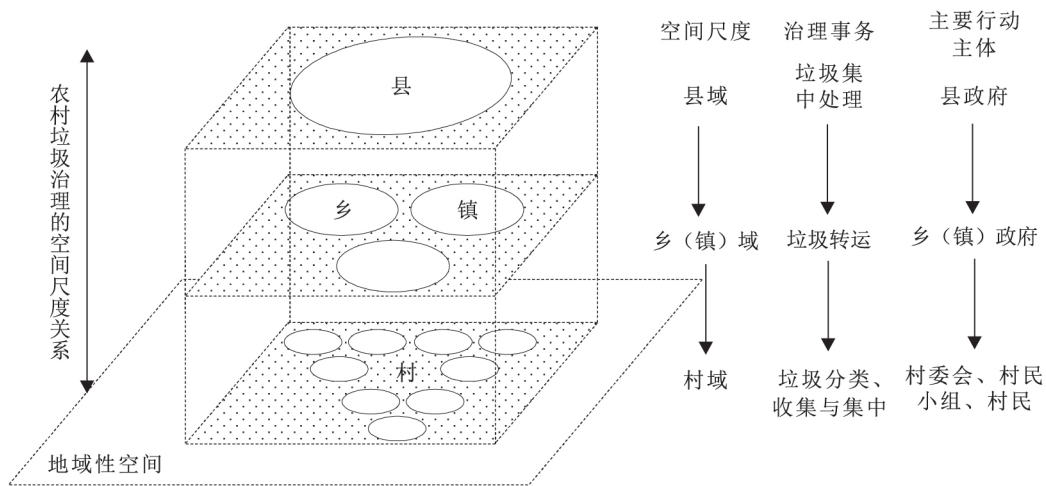


图1 农村垃圾治理的多层级治理关系

运、县处理”的农村生活垃圾收运处理模式在全省农村正式建立起来，同时还配套出台了《广东省生活垃圾收运设施建设技术指引》和《广东省农村生活垃圾收运处理技术指引》等政策文件，用于指导生活垃圾收运设施建设运营和农村生活垃圾管理工作，确立了全省农村生活垃圾管理“一年见成效，三年大变样”的工作目标、2013年底实现“一县一场”、“一镇一站”和“一村一点”的设施建设目标，推进“大清洁，乡村美”农村清洁工程专项活动<sup>[24]</sup>。为进一步提升法律保障和加快工作进度，2015年9月，广东出台了《广东省城乡生活垃圾处理条例》，此后又相继印发了《广东省城乡生活垃圾处理“十三五”规划》、《关于全面开展农村生活垃圾收运处理工作的通知》（粤建电发〔2015〕2号）、《广东省住房和城乡建设厅等部门关于印发深入推进农村垃圾治理工作实施方案的通知》（粤建城〔2016〕41号）等系列规划和文件，要求到2020年，农村畜禽粪便基本实现资源化利用，农作物秸秆综合利用率达到85%以上，农膜回收率达到80%以上；农村地区工业危险废物无害化利用处置率达到95%的发展目标。为督促工作落实，广东省人大常委会自2014年起连续三年组织开展农村生活垃圾收运处理工作第三方评估，并向社会公布。按照2016年最后一年的评估结果，截至2016年10月，全省1049个乡镇、约14万个自然村建成“一镇一站”、“一村一点”，使用运行也在逐步完善和规范中。广东省农村生活垃圾有效处理率达到83.29%，村庄保洁覆盖面达到96.94%，农村生活垃圾分类减量比例达33.97%。评估报告也反映出一些不足和问题：各地方经济和社会发展状况不平衡，财政资金投入存在较大差距，造成环卫基础设施配套建设以及运营管理水平不一，部分地区生活垃圾无害化处理设施运行管理不规范，不能满足环保要求；部分已建成的县垃圾处理场和镇转运站未及时投入运营，存在设施“晒太阳”现象；部分县（市、区）和镇（街道）保洁责任不落实，收集点垃圾得不到及时清运，“三边”（山边、水边、路边）积存垃圾和“垃圾围村”的现象时有发生，造成二次污染；一些依水居住的村庄、集市仍有向河沟倾倒垃圾的现象<sup>[25]</sup>。

评估的结果与我们2017—2018年在广东省实地调研中所发现的情况基本一致，即虽然农村垃圾治理取得了明显成效，但是四级垃圾收运体系运转仍然存在着“微堵塞”问题。比如，在村、户两级，一定程度上存在垃圾未分类、居民参与程度低、村级垃圾治理基础设施不合理等现象。在接受调查的298农户中，只有31.37%的农户认为本村垃圾问题明显改观，41.2%的受访农户认为略有改善，还有27.5%的受访农户认为在恶化。在影响垃圾分类、收集以及居民参与最关键的两个环节——垃圾桶类型和垃圾站设置上，33.7%的村民反应垃圾桶布局没有经过村民充分讨论，

28.3%的农户认为村里垃圾站的设置不合理, 42.3%的农户反应垃圾收集站设置没有与村民充分沟通<sup>①</sup>。

## (二) 政策决策的向下分权与向外分权<sup>[26]</sup>

农村四级垃圾收运体系的建立, 虽然是一种由国家顶层发动的“自上而下”的政策制定与实施过程, 但政策运行的重点在县一级单元, 因此可将县级作为这个治理体系的顶层来看待。下面将重点围绕向下分权与向外分权, 对农村垃圾四级收运体系进行讨论, 具体案例及相关数据来自于课题组2017—2018年对广东8县区20个镇31个行政村的深入个案访谈和问卷调研。

1. 县处理。“县处理”的重点是全县垃圾处理厂的投资、建设与运行为全省统一规划的行动。截至2015年末, 广东全省有20个县级市、34个县、3个自治县、62个市辖区, 共119个县级单元。全省共建成生活垃圾无害化处理设施110座, 总处理规模77996吨/日, 基本实现“一县一场”的目标。按照相关文件规定, 县级政府涉及的相关事务大致可以分为两类<sup>②</sup>: 一是县级政府可自行决策的事务, 如配套经费投入、垃圾处理点建设及运营模式、处理方法等; 二是决策时需要听取利益相关者意见的事务, 如处理点选址、开征生活垃圾处理费等。尤其是处理点选址, 由于“邻避效应”的存在往往难度较大, 必须引入公众参与。从调研情况看, “县处理”这一层次的分权与参与关系处理较好, 政策运行较为畅顺。

2. 镇转运。关于镇级垃圾转运, 省里的要求是各建制镇建成一座以上生活垃圾转运站。中转站建设资金、建设及运行, 基本以各地筹措为主, 省以适当方式给予支持, 同时鼓励社会资金参与。在技术规范方面, 省里出台了《生活垃圾转运站技术规范》(CJJ 47)等相关技术标准。镇级事务大致可分为三类: 一是基本由上级规定的事项, 如转运站建设标准及技术规范、转运站建设及运营模式; 二是镇级政府可自行决策的事务, 如配套经费投入、转运队伍建设及转运服务等; 三是决策时需要听取利益相关者意见的事务, 如转运点选址。调研中发现, 镇级三类事务中的第一类和第三类各地基本类似, 但第二类事务尤其是转运队伍建设差异较大。对于第一类事务, 垃圾中转站全部采取了省里统一规定的压缩式中转站建设技术标准, 并采取BOT的建设及运营方式(如表1所示)。除个别镇对垃圾压缩方式有异议外, 绝大多数镇认为垃圾压缩是合理的。对于中转站的选址, 各地基本都听取了各村和当地居民意见, 建设较为顺利。县和县级以上的政府对垃圾中转服务一般推荐外包方式, 但是没有对具体方式做硬性规定。由于各地财政收入水平不一, 基础不同, 采取的方式较为多样, 基本做到了因地制宜。一般有几种情况: 一是本地政府之前建有环卫部门的, 则主要交由环卫部门组织队伍进行转运; 二是之前没有独立环卫部门的, 则承包给第三方环卫公司进行转运; 三是承包给本地村民, 比如粤东某县C镇, 采取了村委会推荐、镇政府聘用的方式, 将村至垃圾中转站环节的工作承包给自然村的村民。该镇认为, 这种方式成本低, 更易于监管。

3. 村集中。“村集中”的事务繁多, 大致可归为垃圾收集点建设和保洁员队伍建设两大类。过去由于认识不足, 垃圾收集点建设往往被上层的决策部门视为“标准化工程”, 自上而下进行推广。在2008年的“城乡清洁工程”中所建设的村级垃圾池普遍使用效果不佳。2012年之后, 由省里倡导和推动, 在一些地方强制推行相对封闭的垃圾屋, 但实际结果仍不尽人意。在调研中, 镇村两级受访人员认为标准化的垃圾屋“很不好用”, 往往被闲置, 不得不启用之前建设的垃圾池或大型垃圾桶作为收集点。相反, 一些镇、村自行探索的解决方案收效就好得多。比如, 粤北E县两镇探索出用铁皮垃圾车厢作为垃圾“流动集中点”, 垃圾车厢配有挂钩。这种方式易于调整、转运效率高、干净整洁, 深受村民欢迎。

<sup>①</sup> 相关数据来自于课题组2017—2018年对广东8县区20个镇31个行政村的深入个案访谈和问卷调研。

<sup>②</sup> 实际上, 由于垃圾处理厂建设由省级政府层面规划和推动, 许多事务需要县级政府与上级政府协商解决。

表 1 部分广东调研点四级垃圾收运体系运转情况

调研点	所属地区	户收集		村集中		镇转运		县处理	
		垃圾终端分类	保洁队伍	垃圾收集点	垃圾中转服务	垃圾中转站建设及运营	垃圾处理厂选址	垃圾处理厂建设与运营	
**市** *区*街道	珠三角大城市某郊区	分类垃圾桶	街道环卫所	垃圾桶	街道环卫所	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *区**镇	珠三角城市某区	分类垃圾桶	村委会	垃圾屋、垃圾池	镇环卫所	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** **镇	珠三角某市辖镇	无分类	村委会	垃圾桶	保洁公司	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *市**镇	粤北某县级市	鼓励村民自行组织	村委会	垃圾屋、垃圾池、大型垃圾桶	保洁公司	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *县**镇	粤北某县	无分类	村委会	铁皮垃圾车	保洁公司	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *县**镇	粤东某县	村委会自备分类桶	村委会	大型垃圾桶	承包给村民	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *县**镇	粤西某县	无分类	村委会	垃圾桶、垃圾池	保洁公司	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	
**市** *区**镇	粤西某市辖区	无分类	村委会	垃圾池	保洁公司	BOT 方式	引入公众参与	BOT 方式	

注：\*表示该市没有县区级政府，为市辖镇。

一般地，保洁队伍原则上由村委会组织，即选人、聘用和日常管理等均主要委托村委会负责，省和各市县并没有做硬性规定，但是也有一些不合理的地方，比如，省里要求按照户籍人口配备保洁员，许多镇村受访人员认为这个政策“太死板”。由于粤东西北地区空心村较多，有些村常住人口仅为户籍人口的三分之一；而一些发达地区的村，情况完全相反，往往常住人口远大于户籍人口，结果就会出现保洁员“少配”和“多配”并存的奇怪现象。

4. 户分类。以户为单位进行分类和投放是整个政策的终端环节，离不开居民的参与，应该鼓励形式多样。现实往往参考城市做法，设置双色垃圾桶，鼓励居民进行分类投放，而实际调研反馈的信息是，放置双色垃圾桶的村并不多。许多村都是村民在自家门口放置单个简易小型塑料桶，有些家庭门口甚至只放一个塑料袋。即使有双色垃圾桶，许多村民也并未分类投放。总体上看，农村垃圾分类投放及收集效果并不理想。

#### 四、何时向下？何时向外？

上述农村四级垃圾收运体系运转的启示是，在一个多层次治理体系中，处理好向下分权和对外分权对于提高治理效率尤为重要。但问题是，何时向下、何时向外分权才是最有效呢？在这方面，托马斯所构建的公众参与决策模型为我们提供了启发。借鉴 Arnstein<sup>[28]</sup> 等的研究，托马斯根据公众参与在公共决策中影响力的强弱，把公众的决策参与途径依照参与深度分为五种形式：自主式管理决策、改良的自主管理决策、分散式的公众协商、整体式的公众协商以及公共决策<sup>[22]</sup>。其中，自主式管理决策几乎没有公众参与，而公共决策的公众参与程度最高。对于如何判断公众是否应当参与，他依照政策质量和政策可接受性两大要求，构建了七阶段的决策判定模型<sup>[22]</sup>。应当说，托马斯的公众参与模型对于考虑一个具体公共问题在同一层级的决策权如何向外转移是有参考价值的。但是，如果一个公共问题涉及多层级、多事务的决策，比如农村垃圾的四级治理体系，运用托

马斯的分析框架就似乎难以找到答案。本文试图在托马斯横向分权决策模型的基础上, 引入纵向分权的决策思路, 并将纵向分权与横向分权纳入到一个统一的分析体系中。按照纵向分权理论逻辑, 集权决策模式之所以福利损失大, 主要是因为没有考虑到各个地方不同的偏好, 即区域的异质性问题。鉴于此, 我们尝试综合分权理论与托马斯的参与理论, 引入“政策实施是否具有区域差异性”这一决定纵向分权的核心变量, 把纵向分权与横向分权的决策纳入到统一的分析体系中。主要思路如下:

首先, 决策者在决策时需要面对四大问题。第一, 政策可接受性 (Acceptability) 是否为决策所必须? 如果公众对决策的接受程度对决策的执行至关重要, 则需要考虑引入公众参与。第二, 政策实施是否具有区域 (Region) 差异性? 如果政策实施的区域存在明显差异, 按照分权理论, 则需要考虑将决策权授予给下一级。比如, 本案例中各镇的垃圾中转服务, 分权比上层决策会更易于实施。第三, 相关公众与政府目标 (Goal) 是否一致? 这一点至关重要。如果政府的目标与公众相差太大, 比如, 垃圾处理厂的选址具有典型的邻避效应, 必须与利益相关者进行沟通, 取得理解和认同。第四, 相关公众的偏好 (Preference) 是否一致? 如果一个政策实施后, 不同参与者的收益存在明显差异, 或者政策实施给利益相关者带来不同影响, 则需要听取或吸纳参与者的想法, 以利于调动其参与的积极性。

其次, 借鉴托马斯的参与决策模型, 我们将决策分为以下 6 种类型<sup>①</sup>: (1) 顶层的自主决策。顶层管理者在没有公众参与的情况下独立解决问题或制定决策, 比如, 县级政府可自行决定县级垃圾处理厂的建设资金投入等。(2) 顶层的公共决策。顶层决策者在决策时需要听取利益相关者的意见, 比如, 县级垃圾处理厂的处理技术方法需要听取周边公众的意见, 以消除担忧, 获得认同。(3) 顶层的整体式协商决策。这类决策一般为更高层级范围内的邻避效应问题, 比如县级垃圾处理厂的选址。(4) 基层的整体式协商决策。这类决策一般为较低层级范围内的邻避效应问题, 比如镇级垃圾中转站的选址、村庄内垃圾池的选址等。(5) 基层的自主决策。获得授权的基层管理者在没有公众参与的情况下独立解决问题或制定决策, 比如, 镇级政府可自行决定村级垃圾集中收集及监管方法。(6) 基层的分散式协商决策。如果一个政策实施后, 不同参与者的收益存在明显差异, 则获得授权的基层管理者需要分别与不同的公众群体探讨问题, 听取其观点和建议, 然后制定反映这些不同群体诉求的决策。比如, 如果决定对村民收取垃圾费, 则需要听取不同自然村、不同收入群体等的意见。

最后, 决策者制定一项具体决策事务时, 可通过对上述四个问题依次进行回答, 从而得到相应的决策类型 (如图 2 所示)。

从调研中获得的启发是, 一个公共政策目标的实现往往需要采取一系列的行动, 例如, 垃圾收运体系的建立涉及垃圾的投放、分类、收集、集中、压缩、转运、集中无害化处理等诸多环节, 涉及投资、建设、运营与维护等诸多过程, 需要做出与实现公共政策目标相互关联的一系列决策。如果将针对每个环节或过程的公共决策记为决策单元 ( $u_m$ ), 则实现该公共政策目标的所有决策单元构成的集合为公共政策决策集 ( $U = \{u_1, u_2, \dots, u_m\}$ )。判断每个决策单元的决策过程是否需要分权和参与, 可依据政策可接受性 (A)、区域异质性 (R)、目标一致性 (G)、偏好一致性 (P) 的状态来确定, 记为政策状态 ( $S = \{A_i, R_i, G_i, P_i\}, i=1, 2$ )。于是, 公共政策的决策模型为:

$$D = \{U, S\}$$

<sup>①</sup> 为了使分析框架具有更好的普适性, 本文将多层次治理的最上层级称为“顶层”, 其他层级称为“基层”。如果涉及的层次较多, 可依次称为“顶层”、“中层”、“基层”。在本文作为案例分析的农村垃圾四级治理体系中, “顶层”指县级, “基层”指镇村级。

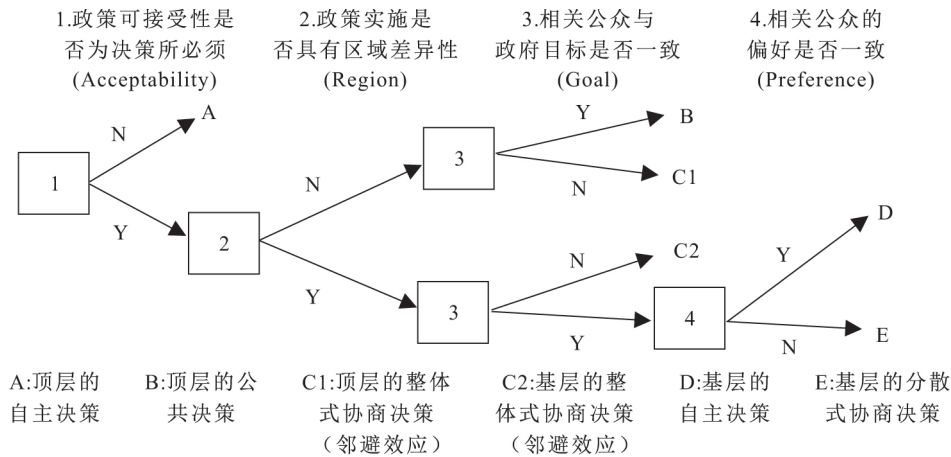


图2 多层次治理中的纵向分权与横向分权决策模型

这样，我们将户、村、镇、县四级的决策事务按主要任务进行拆分，依照上述分权与参与模型，可分别得到每一决策事务的相应决策类型（如表2所示）。例如，按照图2的决策模型，在“村集中”中，关于垃圾池选址（表2中2-2决策单元）的决策类型，由于村庄垃圾池的选址是一个典型的邻避效应问题，该决策无疑需要公众的参与，具有较强的政策可接受性（2-2A，Y）。同

表2 “户收集、村集中、镇转运、县处理”的农村生活垃圾收运模式及决策类型

决策单元 ( $a_m$ )	政策可接受性 (A)	区域异质性 (R)	目标一致性 (G)	偏好一致性 (P)	决策类型
<b>1、户收集</b>					
1-1 垃圾桶类型及购买方式	Y	Y	Y	N	E
1-2 垃圾分类方法	Y	Y	Y	N	E
1-3 垃圾分类及投放监管	Y	Y	Y	Y	D
<b>2、村集中</b>					
2-1 垃圾集中收集方法	Y	Y	Y	Y	D
2-2 垃圾池选址	Y	Y	Y	N	E
2-3 垃圾池建设投入	Y	Y	Y	N	D
2-4 垃圾池建设与维护	Y	Y	Y	Y	D
2-5 垃圾费征收	Y	Y	Y	N	E
2-6 保洁员队伍建设	Y	Y	Y	Y	D
2-7 保洁员工资标准	Y	Y	Y	Y	D
2-8 保洁员工资补贴拨款	N				A
2-9 保洁员工资村级配套	Y	Y	Y	N	D
2-10 垃圾集中的监管	Y	Y	Y	N	D
<b>3、镇转运</b>					
3-1 是否建集中转运点	Y	Y	Y	N	D
3-2 集中转运点选址	Y	Y	N		C2
3-3 集中转运点建设资金上级投入	N				A
3-4 集中转运点建设资金配套及筹集	Y	Y	Y	N	D
3-5 转运队伍及车辆经费上级投入	N				A
3-6 转运队伍及车辆经费配套及筹集	Y	Y	Y	N	D
3-7 集中转运点建设及运营模式	Y	Y	Y	N	D
3-8 集中转运监管	Y	Y	Y	N	D
<b>4、县处理</b>					
4-1 处理方法	Y	N	Y		B
4-2 处理点选址	Y	N	N		C1
4-3 垃圾处理经费投入	N				A
4-4 处理点建设及运营模式	N				A
4-5 集中处理监管	N				A

时, 各个村镇的情况千差万别, 垃圾池的密度、规模同平原与山区、大村与小村、人口多寡等密切相关, 具有较强的区域异质性 (2-2R, Y), 政府与公众的目标也一致 (2-2G, Y)。最为重要的是, 垃圾池设在何处与周边住户的心理感受相关, 谁都不愿意设在自家附近, 相关公众的偏好不一致 (2-2P, N)。因此, 该决策单元的决策类型为 E, 即需要采取基层的分散式协商决策。关于其他事务的决策, 可以此类推。

不难看出, 县级层面的事务, 除垃圾厂选址及处理方法外, 其他均由县级自主决策。镇级层面的事务, 除部分由上级决策外, 相当部分的事务应由镇级自主决策。在村级层面, 多数事务应由镇级层面自主决定。“户分类”的事务则主要由镇村决策者与村民讨论决定。在农村垃圾治理所涉及的 26 项主要事务中, 分权式的 D 型决策事务 (基层自主决策) 占 50%, 涉及公众参与的事务 (B、C1、C2 和 E 型决策) 占 26.92%, 县级自主决策的事务占 23.08%。

## 五、结论与讨论

### (一) 结论

1. 目前我国各地大力推广的“户分类、村收集、乡转运、县处理”四级垃圾处理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同时关注向下分权和向外分权 (公众参与) 两大问题。在现阶段, 应更多推动由上层决策者向乡镇乃至村一级决策者的赋权。在垃圾治理体系中, 公众参与的关键不在于多与少, 而在于应准确界定公众参与的层级和事务类型。

2. 决定何时分权和参与, 需要决策者关注政策可接受性、政策实施是否具有区域差异性、相关公众与政府目标是否一致、相关公众的偏好是否一致等四大问题, 并相应采取顶层的自主决策、顶层的公共决策、顶层的整体式协商决策、基层的整体式协商决策、基层的自主决策、基层的分散式协商决策等 6 种决策方式。

3. 一个公共政策目标的实现往往需要采取一系列的行动。比如, 垃圾收运体系的建设涉及垃圾的投放、分类、收集、集中、压缩、转运、集中无害化处理等诸多环节, 涉及投资、建设、运营与维护等诸多过程, 需要采取与实现公共政策目标相互关联的一系列决策行为。同时, 每一项决策的做出需要同时从向下分权与向外分权两个维度来综合考虑。

### (二) 讨论

将农村垃圾治理公共决策的“黑箱”打开时, 我们惊奇地发现, 模型推导的决策类型与在调研中基层管理者及相关公众的决策诉求以及基层的草根式探索相当吻合。例如, 关于“户收集”层级中的垃圾桶类型及购买方式, 按照决策模型, 应为基层分散式协商决策。在实际调研中, 那些由上级政府决策并统一购买的垃圾桶往往“吃力不讨好、好看不中用”, 成为摆设, 而基层决策出的“土办法”则既受农民欢迎, 又省钱省力。又比如, 关于“村集中”层面的保洁员队伍建设, 基层探索的“少聘人、多发钱”运作方式比上面的统一定员、定额的规定更有利于调动保洁员队伍的积极性。表 1 也显示, 在垃圾中转站建设及运营、垃圾中转服务、保洁队伍组织、垃圾收集点、垃圾终端分类 5 大类事务中, 垃圾中转站建设及运营具有高度的一致性, 全部为 BOT 模式, 而其他 4 大类事务各地差异较大。尽管有些事务上级曾有统一的规定, 比如垃圾屋建设、保洁员队伍等, 后来各地还是因地制宜地发展出了多种灵活有效的方式。这表明, 我国现有的农村垃圾治理模式仍在一定程度上采用了“命令与控制” (Command and Control, CAC) 型的上层自主式决策模式。

不可否认的是, 现有的分权理论研究绝大多数集中在“中央—地方”的分权关系上。在中国社会治理结构中, 除了县一级是最基础也是最完整的治理单元外, 县以下乡镇政府、村级党组织和村民自治组织等也是重要的治理主体。特别地, 乡镇政府作为国家行政管理级中的最后一个层次, 是

国家权力与社区权力互为渗透、互为影响的连接点。正如福柯所指出的,要真正了解权力的运作和实现,应该从微观层面出发,从一种权力和另一种权力交界的地方去考察<sup>[29](P269-280)</sup>。作为最基层的乡镇和村两个层级的决策者,他们更贴近农民和乡村社区,更能了解农民的真实意愿和利益诉求。同时,基层决策者和工作人员大多来自当地,在行使行政职权时会考虑乡村社会人情、面子、关系等传统资源,其工作方式更为民主和灵活,也更易获得农民认同与支持<sup>[30](P144-146)</sup>。因此,关注“地方—基层”的分权关系在中国现阶段也许更具有现实意义,尤其是对于像农村垃圾治理这类官民交汇、面向基层、与公众利益关系最密切的公共服务来说,适度向下分权往往更有利于调动基层的积极性。

西方治理理论中的基层治理意味着政府向下分权和社会自治。以奥斯特罗姆为代表的布鲁明顿学派对公众自组织问题进行了大量开拓性研究,发现政府以适当的公共政策相助,特定的公众群体就能够自组织起来解决其周围的公共事务问题。然而,并非所有的事务决策都需要公众参与。正如托马斯所指出的,在政策问题已经结构化的情况下引入公众参与往往会适得其反。如果公众对政策的接受度并不重要或者得到确保,那么不必要的公众参与就会使事情变得复杂。有些时候,如果管理者预测公众与决策的目标不一致或者公众的目标无法预期,那么决策者应保留更多的权力来保证其目标的实现,并仅仅向公众进行咨询<sup>[22]</sup>。本研究也发现,在现阶段农民收入水平较低、环保意识相对不强的条件下,一些乡镇政府甚至村党组织、村集体组织可以自行决定的事务,如垃圾池的建设与维护、保洁队伍建设、转运监管等,如果过多引入公众参与,往往会使事情变得复杂难办。在研究模型中的26项主要事务中,涉及公众参与的事务也只有四分之一左右。因此,公众参与的关键不在于多与少,而在于应准确界定公众参与的层级和事务类型。

最后需要说明的是,本文所构建的多层次治理体系中的向下分权与向外分权决策模型是基于农村垃圾治理这一特殊案例提出来的,其他类型的基层公共服务决策是否适合本模型,还有待下一步的研究。

#### 参考文献

- [1] 中国政府网. 环境保护部答网民关于“农村垃圾回收处理、家门口快变成垃圾山”的留言[EB/OL]. [http://www.gov.cn/hudong/2018-02/26/content\\_5268853.htm](http://www.gov.cn/hudong/2018-02/26/content_5268853.htm), 2018-02-26.
- [2] 鞠昌华,张慧. 农村垃圾治理工作不容忽视[N]. 中国环境报, 2017-03-24(03).
- [3] 乐小芳,张颖. 传统环境管理模式下农村环境污染和破坏的制度因素分析[J]. 生态经济(中文版), 2013(7).
- [4] 王春荣,韩喜平,张俊哲. 农村环境治理中的社会资本探析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2013(3).
- [5] 宋言奇. 发达地区农民环境意识调查分析——以苏州市714个样本为例[J]. 中国农村经济, 2010(1).
- [6] 黄森慰,唐丹,郑逸芳. 农村环境污染治理中的公众参与研究[J]. 中国行政管理, 2017(3).
- [7] 张寒. 新农村建设中农民环境权益保护问题研究[J]. 中国行政管理, 2010(1).
- [8] 刘洪涛,余杰. 中国生活垃圾处理处置的公众参与情况现状分析[J]. 环境科学与管理, 2012(9).
- [9] Héritier, A. *Common Goods: Reinventing European and International Governance*[M]. Washington, D. C. : Rowman & Littlefield, 2002.
- [10] Pierre, J., B. G. Peters. *Governance, Politics and the State*[M]. New York: Macmillan, St Martin's Press, 2000.
- [11] Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 1956(5).
- [12] Oates, W. Fiscal federalism[J]. *Wallace Oates*, 1972(11).
- [13] 黄健荣. 论公共管理之本质特征、时代性及其它[J]. 公共管理学报, 2005(3).
- [14] 李亚平,于海. 第三域的兴起:西方志愿工作及志愿组织理论选[M]. 上海:复旦大学出版社, 1998.
- [15] [美]理查德·C·博克斯. 公民治理:引领21世纪的美国社区[M]. 孙柏瑛,等,译. 北京:中国人民大学出版社, 2005.

- [16]Gibson,C.,E. Ostrom,T. K. Ahn. The concept of scale and the human dimensions of global change: A survey[J]. *Ecological Economics*,2000(2).
- [17]Cash,D. W. ,W. N. Adger,F. Berkes. Scale and cross-scale dynamics; Governance and information in a multi-level world[J]. *Ecology & Society*,2006(2).
- [18]Young,O. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale* [M]. Cambridge: MIT press,2002.
- [19]Young,O. Vertical interplay among scale-dependent environmental and resource regimes[J]. *Ecology & Society*,2006(1).
- [20][加]理查德·廷德尔,苏珊·诺布斯·廷德尔. 加拿大地方政府[M]. 于秀明,等,译. 北京:北京大学出版社,2005.
- [21][美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海:三联书店,2000.
- [22][美]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与 [M]. 孙柏瑛,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2010.
- [23]顾丽梅. 解读西方的公民参与理论——兼论我国城市政府治理中公民参与新范式的建构[J]. *南京社会科学*,2006(3).
- [24]伍琳瑛,高灿峰. 浅析广东省生活垃圾处理现状及政策[J]. *环境卫生工程*,2012(2).
- [25]刘宇雄. 广东省农村生活垃圾有效处理率超八成[EB/OL]. [http://news.ycwb.com/2016-11/22/content\\_23590177.htm](http://news.ycwb.com/2016-11/22/content_23590177.htm),2016-11-22.
- [26]曾云敏,赵细康. 环境保护政策执行中的分权和公众参与:以广东农村垃圾治理为例[J]. *广东社会科学*,2018(3).
- [27]广东省人民政府办公厅. 关于全面推进我省农村生活垃圾管理工作的行动计划(粤府办〔2012〕45号)[EB/OL]. [http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201205/t20120517\\_315568.html](http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/201205/t20120517_315568.html),2012-05-17.
- [28]Arnstein, S. Eight rungs on the ladder of participation [A]. E. Cahn, B. Passetl. *Citizen Participation: Effecting Community Change* [C]. London: Praeger Publisher,1971.
- [29]Foucault, M. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* [M]. New York: Vintage,2012.
- [30]尤琳. 中国乡村关系——基于国家治能的检讨[D]. 武汉:华中师范大学博士学位论文,2013.

## Downward and Outward Decentralization in Multi-level Governance: Based on the Observation of Rural Waste Management

ZHAO Xi-kang, ZENG Yun-min, WU Da-lei

**Abstract:** The rural waste management system of “household classification, village collection, township transfer and county treatment” in China is a typical multi-level governance system. The effective operation of this system needs to focus on two major issues of downward and outward decentralization (public participation). The decision-making model constructed in this paper shows that when deciding on decentralization and public participation, decision-makers need to pay attention to four major issues, namely, the acceptability of policies, regional differences in policy implementation, uniformity between public and government goals, and consistency of the public’s preferences. The study suggests that we should increase the empowerment of decision makers at the upper level (county level) to the township level and even the village level at this stage. The key to public participation in the rural waste governance system is not the difference of being more or less, but the accurate definition of the level and type of participation.

**Key words:** rural waste management; multi-level governance; decentralization; participation

(责任编辑 朱 蓓)