

城市治理视角下的废弃物管理转型

陶栋艳

论文概要

改革开放以来，大规模生产-消费逐渐成为我国经济发展的核心特征，并深刻地改变了我国的社会面貌，但也带来了负面影响，尤其是消费后的大规模废弃为城市的废弃物管理带来了严峻的挑战。随着城市化进程的不断加深，由废弃物引起的社会问题在新世纪以来集中爆发：各大城市政府为处理废弃物所大力兴建的垃圾焚烧厂、填埋场等解决方案具有邻避效应，遭到周边居民的激烈反对，激起多起“反烧”“散步”等事件，与“反PX”一起成为我国环境公共事件的两大焦点；而另一方面，以个体经营为主的非正规废品回收者实质上承担了废弃物的循环再利用的职能，但是这个群体始终处于社会底层，遭受到严苛的社会不公正的待遇，随着经济的下行，整个行业也每况愈下不断萎缩，很多城市居民都面临废品无处可卖的境地。因此，废弃物管理问题集环境、资源、经济与社会问题集于一身，在目前的两难困境下，处于转型的关键期。本研究正是基于这样一个背景，引入城市治理的视角对城市废弃物管理进行考察。

城市治理的概念起源于上世纪70年代，针对城市的公共事务，强调多元主体的共同参与，并认为这套参与机制不是刚性的统治，而是协调权力和责任的决策，以及共同行动的过程。城市废弃物管理是城市提供的重要公共服务，是典型的城市尺度的公共事务，属于城市治理的范畴，甚至被认为是评判城市治理好坏的标准，但相关的研究却较少，因此是值得研究的议题。

通过梳理我国城市废弃物管理系统自改革开放以来的发展历程，总结我国现行废弃物管理的特征为：治理上割裂分治，其中行政部门主导不可回收废弃物，非正规私人部门主导可回收废弃物，因而公共部门和私人部门之间缺乏合作，正规部门和非正规部门之间存在冲突。在描绘这一宏观格局的基础上，通过对非正规废品回收系统的考察，分析了非正规部门在其中的位置、作用与问题，反思了现状废弃物管理体系中面临的困境；在此基础上，

在社区尺度进行了废弃物管理新治理模式的社会实验，为城市尺度的废弃物管理转型提供理论与实践的借鉴。

在对非正规部门的考察中，研究选取了北京市著名的废品村昌平区东小口村为案例。东小口是北京迄今为止最大、最系统性的废品村，在其最鼎盛时期，废品回收从业者人数达到3万人以上，每年回收全北京四分之一以上的废品。研究采用了质性研究的方法，对东小口村的实体空间与社会空间进行了长期的实地观察，对其废品回收行业的从业者及相关主体进行了深度访谈，全部调研时间为期2年，访谈总计36人次。

研究梳理了东小口从2003年第一个市场进入到2015年拆迁基本完成的发展历程，剖析了东小口废品回收产业的空间结构，并通过个案展示了个体回收者高度弹性化的日常经营模式。研究提出，在东小口的废品回收从业者群体内建立了兼具等级化和网络化的金字塔型社会结构，以废品市场老板为核心人物，形成了市场老板-商户-雇工的生存共同体，这个社会结构在空间上又表现为实体的废品市场的机制。市场的机制帮助从业者建立了与村内各主体间互动密切的内部经济网络，使得东小口村成为一个有生命力的经济系统。研究还总结了废品回收从业者作为非正规部门所面临诸多困境，包括经济波动的影响、城市管理 and 城市拆迁三类，并论述了市场机制是废品回收从业者应对这些困境的集体策略，其中，尤其详细分析了从业者面对的核心困境也即城市拆迁的状况，追溯了东小口的废品回收从业者在拆迁压力下不断向城市外辗转迁移的历程，认为拆迁和迁移的背后是土地使用权的斗争，而无法获得稳定合法的土地使用权正表现了废品村作为非正规部门的困境。总结来看，对东小口的实证研究认为：（1）东小口为城市提供了高效的资源再生服务，是废弃物管理的具有市场竞争力和“便宜”的解决方案，但不被政府承认使得从业者面临种种政府管制，是废弃物管理系统中的非正规部门；（2）市场机制是维护和强化废品村经济系统的重要力量，也是应对管制与拆迁的核心角色，帮助从业者实现了集体应对和集体行动；（3）管制与应对的博弈，拆迁和抵抗的博弈，都集中表现了城市废弃物管理中正规与非正规孤立分治，甚至互相矛盾竞争的局面；（4）在不断被拆迁所驱逐的现实问题和经济下行的压力下，废弃物的资源价值很难再支撑非正规部门的运转，废弃物管理的转型势在必行。

在对转型的考察中，研究选取了北京市昌平区宏福苑社区为案例。宏福苑社区是北京市农村地区自主城镇化的居住社区，居民以本村以外的北京买房者为主。研究采用社会实验的

方法，在社区中引入多元共治的废弃物治理新模式，进行了垃圾分类实验。分类模式借鉴成都绿色地球的垃圾分类引导系统，以源头分类为导向，帮助居民实践自主的垃圾分类。实验由北京大学循环经济研究组主导，引入村集体管理部门、废弃物管理企业、本地 NGO 组织等多元主体，并与社区本地的个体回收户建立了合作。最后，实验通过及时信息系统和电话问卷获得全样本的定量数据和定性资料，帮助追溯居民行为，分析实验效果。实验总计为期 16 个月，包括 5 个阶段，实验对象共 500 户居民，访谈共 30 人次。此外，实验期间还对与废弃物管理相关的多个主体进行了交流访谈，以增进对实验的理解。

从实验结果来看，整体用户参与度较低，仅有 15% 的用户养成了垃圾分类投放的习惯，分类正确率稳定在 70%，每月户均投放重量约 3kg。比较各个时期的投放情况，结合各个阶段所采用的不同运营方式，可以看到用户参与度在有持续宣传的第二阶段和有礼品兑换的第五阶段显著提高，垃圾分类水平随着实验深入尤其是本地回收户的上门指导而稳步上升，因此总结来看，仅仅只依靠回收箱等物质设施并不能产生良好的分类效果，持续的现场交流与专业指导是帮助居民建立废弃习惯，并且修正废弃方法的最重要途径。研究进一步将宏福苑与成都锦江区及北京东城区的实验效果进行对比，认为私营部门的企业家精神对废弃物管理的效果起到极大的积极作用，非正规回收者的参与提高了回收的专业性与效率，政府与各个私营部门包括非正规部门的合作模式以及资金来源则是治理成功的关键因素。对宏福苑实验的研究表明：宏福苑绿色社区垃圾分类实验是一次公共部门-私营部门、正规部门-非正规部门、外来部门-本地部门的多层次治理模式探索，实验结果展示了（1）一个成功的废弃物管理体系中最重要的是源头分类，源头分类有赖居民的自主参与，需要居民由“被动的服务接受方”转变为“主动的治理参与方”；（2）人的废弃行为的改变是困难的，废弃物管理是一套社会工程，单纯依靠物质设施的规划与投入远远无法带来持续性的影响；（3）废弃行为模式改变需要依靠长期的现场投入，通过反复的宣传、交流、指导、修正，才能帮助居民实现从认知到行为，从行为到习惯的跨越；（4）在废弃物管理中引入私营部门是融合行政资源与市场力量的重要解决方式，这一私既包括绿色地球这样的新兴技术解决方案提供者，也包括从事废品回收的非正规部门；（5）政府部门应当成为系统的核心主导者，制定和协调多元共治的机制，在私营部门、非政府组织和居民之间协调权责和利益分配，并实施监管，但多元共治尤其是公私合作的机制仍然面临信任问题与权责划分困难，因此长期机制建设需要在实践中不断磨合；（6）在社区尺度的成功需要依靠长期投入实现扎根社区的本地化机制建设，借力本地力量的帮助。

最后，结论指出，在我国城市废弃物管理系统尚不健全的现状下，东小口村代表的非正规部门正面临困境日渐衰微，但非正规部门从业者的经验与技术是废弃物管理的重要财富，因此在废弃物管理转型中纳入非正规部门，既能发挥其废品回收的经验与效率，也是实现社会公正与社会稳定的重要方式。而转型仍需要探索，有待更多基于社区的城市废弃物管理的实践，但其核心始终是建立合理的治理结构，由政府、企业和 NGO 等各方主体发挥其各自优势力量，并在治理过程中不断协调权责关系。