

城市生活垃圾分类政策执行

——基于“模糊—冲突”模型的研究

吴进进

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 城市生活垃圾分类政策早在 2000 年便在我国 8 个城市试点执行, 然而政策试点执行的困境反映出这一政策的复杂性。本文以厦门大学为例, 运用马特兰政策执行“冲突—模糊”模型, 分析了垃圾分类政策特性对政策执行的影响, 探寻了垃圾分类政策执行困境的原因。研究发现, 垃圾分类政策的高冲突—高模糊特性是导致政策失败的主要原因。

关键词: 垃圾分类; “冲突—模糊”模型; 政策执行

中图分类号: X21

文献标识码: B

文章编号: 1008-7508(2012)05-0030-03

一、引言

生活垃圾分类, 有广义与狭义之分。广义的垃圾分类是指一个完整的垃圾分类处理体系, 包括源头分类投放、分类收集、分类清运和分类处理等环节。狭义的垃圾分类与生活垃圾混合投放相对应, 特指城市居民对生活垃圾的源头分类投放。本文从狭义的角度探讨垃圾分类, 主要原因在于垃圾源头分类是整个垃圾分类流程的起点, 其效果直接决定了后续环节的成败。

探讨我国城市生活垃圾分类的现实背景是我国日益严峻性的城市生活垃圾问题。随着我国城市化进程的加快以及城市居民生活水平的提高, 生活垃圾产量急剧增加。据统计, 2009 年城市生活垃圾产量达 15733.7 万吨^①, 全国 200 多个城市陷入垃圾围城之中。伴随着城市生活垃圾数量的剧增、垃圾构成中有机物比例的增加, 传统垃圾处理方式面临着难以持续的瓶颈: 垃圾填埋无充足用地、垃圾焚烧厂选址难、垃圾堆肥效益差。在垃圾处理减量化、资源化、无害化的原则指导下, 垃圾分类逐渐进入市政部门的视野。

2000 年 4 月建设部发出《关于公布生活垃圾分类收集试点城市的通知》, 选定北京、上海、广州、南京、深圳、杭州、厦门和桂林等 8 个城市实施垃圾分类试点, 自此垃圾分类正式进入各级政府政策议程。“然而, 从实际效果来看, 十年来垃圾分类试点陷入停滞, 仍坚持垃圾分类的区

域寥寥无几, 多数居民尚未建立垃圾分类的习惯, 垃圾随意投放的现象依然普遍”^②。垃圾分类政策历经十年试点为何无功而返? 多数政府部门、部分媒体和学者将责任归结为城市居民对垃圾源头分类政策的不配合, 也有部分学者认为政府主导不足是垃圾源头分类政策失败的根本原因。在全国推行新一轮垃圾分类试点的背景下, 探寻这一问题无疑具有重要的理论和现实意义。目前, 对居民垃圾分类态度与行为的深入研究不多, 国外部分学者对居民垃圾分类的意向与行为的影响因素进行了实证分析, 国内也进行了类似的研究。然而, 将垃圾分类视为一项公共政策, 立足于政策执行角度的解释垃圾分类政策失败的研究还尚属空白。垃圾分类政策已成为我国当前城市公共政策体系的重要组成部分, 而城市居民对垃圾分类政策的成败有着决定性影响。他们既是垃圾分类政策的目标群体, 又是垃圾分类的实际执行者。因此, 本文着重分析城市居民垃圾分类的认知与行为对该项政策执行所产生的影响, 从而探寻垃圾分类政策失败的原因, 并提出有效的执行途径。

二、本文的理论框架

政策执行作为连接政策方案与政策效果的桥梁, 其重要性不言而喻。传统的政策执行研究形成了自上而下与自下而上 (top-down and bottom-up) 两种执行途径。1985 年至今的政策执行研究则力图整合传统研究途径, 形成了政策执行综合途径。美国学者马特兰提出了影响政策执行

基金项目: 本文为教育部人文社会科学研究规划基金项目“发展低碳经济的公共政策执行力研究”(项目编号: 10YJAZH035)的阶段性成果。项目负责人: 江秀平。参与人: 吴进进、郭益男、姜鳕桐、董雪。

收稿日期: 2012-03-08

作者简介: 吴进进 (1987~), 厦门大学公共事务学院行政管理专业硕士研究生, 研究方向: 公共政策与公共管理。

的两个关键因素：政策的模糊性与冲突性，解释了政策不同程度的模糊和冲突性对执行的影响。他创造了一个基于政策模糊与冲突层次的 2×2 的矩阵，构建了四种政策类型，并以此决定政策执行适当途径的选择^③。

这四种政策类型是：第一，低模糊-低冲突。政策目标和方式都得到了清晰地认知与认可。这一类型政策应选择行政性的执行方式。第二，低模糊-高冲突。行为者有着清晰的目标，但是行为者的目标与政策目标存在冲突。这一类型政策应选择政治性的执行方式。即施加权力影响执行过程。对于以上两种政策类型，自上而下的执行途径更为适用。第三，高模糊-低冲突。这一类型政策表现出高度的模糊性和低冲突性，应选择试验性的执行方式。第四，高模糊-高冲突。这一类型的政策既高度模糊又高度冲突，应选择象征性的执行方式。对于后两种政策类型，自下而上的执行研究途径更为适用。

马特兰的执行模型中，政策行为者显然是影响政策执行的关键因素。然而，目标群体对政策执行同样有模糊与冲突性的态度与认知。本文将政策执行的模糊-冲突模型应用于目标群体的态度与行为研究，以期从目标群体的角度分析垃圾分类政策执行困境的原因。

	低	高
低 模糊性 高	低模糊-低冲突 (行政性执行)	低模糊-高冲突 (政治性执行)
	高模糊-低冲突 (试验性执行)	高模糊-高冲突 (象征性执行)

图 2-1 政策执行的模糊-冲突模型

三、数据与方法

厦门市是 2000 年建设部首批垃圾分类试点城市，该市先后在两个小区进行试点，并在 2001、2002 和 2006 年逐步扩大试点区域。在厦门市垃圾分类试点的背景下，厦门大学受市容环卫管理处倡导，开始初步推行垃圾分类收集。实施以来，厦门大学在校园内广泛配备垃圾分类设施，部分环保类学生社团也积极参与垃圾减量活动。

本文之所以以厦门大学为例对垃圾源头分类政策执行进行经验研究，一是因为厦门大学作为高学历群体聚集的区域，就理论而言，这一群体对垃圾源头分类政策的认知度、认同感和执行效率都相对较高，通过对这一特殊群体执行行为的分析，我们能更深入理解试点城市垃圾源头分类政策在执行中所体现的特性。二是厦门大学是一个相对封闭的政策试验区，政策环境稳定、政策标准统一、政策效果也容易测量，也更能提炼出最为关键的政策特性。

厦门大学垃圾分类的目标群体绝大部分是在校大学生。我们向在校大学生发放调查问卷，问卷回收后，我们利用 SPSS16.0 统计软件对问卷进行分析，测量他们对校园垃圾分类执行的态度和行为。根据模糊-冲突模型，调查问卷的设计主要包括模糊性和冲突性两方面。通过测量在校学生对垃圾分类目标及手段认知的清晰度来获得模糊性水平，通过测量在校学生对垃圾分类的实际行为和态度来获

得其冲突性水平。

四、研究发现

(一) 垃圾分类政策执行的效果

在了解在校学生垃圾分类的认知与行为前，我们需要先明确垃圾分类在校园执行的实际效果。由于学生是此项政策的目标群体和实际执行者，他们对执行效果的评价最具说服力。调查发现，厦门大学垃圾分类执行的效果并不理想，有 54.9% 的学生认为校园执行得不理想或不太理想，而认为垃圾分类执行效果理想或比较理想的比例只占 10.6%。垃圾分类效果的不理想实际反映了学生对垃圾分类的拒绝与回避。当我们直接询问他们在校园内的垃圾分类行为时，回答偶尔分类或从未分类的学生占总数的 73.4%，回答总是分类或经常分类的学生不足 30%，这也直接说明了在校学生很少进行垃圾分类投放。

(二) 执行不力的原因之一：政策的冲突性

校园垃圾分类执行效果不佳的直接原因是学生的拒绝执行。是什么原因导致了大学生不去执行呢？从个人理念上看，是否因为学生群体反对垃圾分类呢？但是调查中我们发现，有高达 97.4% 的学生明确表示赞成垃圾分类政策。这就出现了一个令人费解的现象，为什么学生群体对垃圾分类持高度赞成的态度却不积极执行呢？我们尝试运用理性选择理论解释这种行为背离理念的现象。假设学生们都是理性经济人，对垃圾分类进行了成本与收益的自我考量。当我们就“您认为垃圾分类投放会给您带来怎样的影响”提问时，有 46.9% 的受访者认为与垃圾混合投放相比，垃圾分类比较“麻烦”。可见，尽管绝大多数学生在理念上肯定并赞同垃圾分类对垃圾减量化、资源化的重要意义，但是他们中大多数在垃圾分类政策目标实现方式上表现出较高的冲突性，都承认垃圾分类带来的麻烦和不便。

马特兰认为，当组织认为某一项政策与其利益不一致时，政策执行过程中便产生了冲突。冲突不仅表现为目标的不一致上，目标实现方式上的不一致同样也会产生冲突。我们认为校园垃圾分类政策较高的冲突性主要表现为对垃圾分类方式的不认同，即对各种垃圾都进行“可回收”与“不可回收”的分类让他们觉得不方便或过于费事。

(三) 执行不力的原因之二：政策的模糊性

然而，目标群体的不执行完全是因为垃圾分类所带来的不便吗？我们的调查进一步发现，很多受访者并不清楚如何分类。一般来说，越关注垃圾分类政策，就越了解如何分类，对垃圾分类的标准就越熟悉。调查发现，厦门大学学生对垃圾分类关注度普遍较低，有近 70% 的学生对垃圾分类不太关注。垃圾分类标准的认知方面，有 64.6% 的受访者表示对如何分类不了解或不是很了解，回答非常了解的只有 4.4%，这也就表明了大学生对垃圾分类知识了解不足。在不够了解如何分类的情况下，也就难自觉进行分类了。

对垃圾分类知识的了解是一个学习的过程，知识的匮乏很大程度上是由于接触获取的信息量不足。当我们以

“您在学校里是否接受过垃圾分类知识的宣传”提问时，有高达 57.5% 的受访者明确表示在校内外没有接触过任何形式的垃圾分类的宣传，表示接触过的受访者只占 3.5%。这就表明校内外几乎没有进行过任何形式的垃圾分类宣传教育，尽管有一些环保类学生社团开展过垃圾分类宣传活动，但其规模和影响力都十分有限，大部分学生并没有参与，甚至根本就没有关注过。

以上的研究发现表明，垃圾分类政策在校园执行中具有明显的“高冲突-高模糊”的特征。高冲突性表现为目标群体对垃圾分类方式的不认同。高模糊性表现为垃圾分类知识和信息的匮乏，目标群体由于不清楚如何分类而放弃分类。因此，我们认为厦门大学垃圾分类政策的“高冲突-高模糊”特性是校园垃圾分类政策执行失败的主要原因。

我们同样发现，尽管垃圾分类政策“高冲突-高模糊”特性的比例最高，但同时也部分地表现出“高冲突-低模糊”、“低冲突-低模糊”、“低冲突-高模糊”的特征。马特兰所划分的四种政策类型都得到体现。如图 4-1 所示，表现为高冲突-高模糊特征（从未分类/很少分类-不了解/不是很了解）的受访者占 47.8%；表现为高冲突-低模糊特征（从未分类/很少分类-了解一些/非常了解）的受访者占 25.7%；表现为低冲突-高模糊（经常分类/总是分类-不了解/不是很了解）的受访者占 12.4%；表现为低冲突-低模糊（经常分类/总是分类-了解一些/非常了解）的受访者占总数的 14.2%。

	低	高
低模糊	低模糊-低冲突 14.2%	低模糊-高冲突 25.7%
高	高模糊-低冲突 12.4%	高模糊-高冲突 47.8%

图 4-1: 厦门大学垃圾分类政策“冲突-模糊”模型

五、总结与结论

本文立足于垃圾分类困境，从公共政策执行的角度开展研究。我们将政策的目标群体作为研究对象，分析他们的认知及行为对政策执行的影响。基于对研究可行性与针对性的考虑，我们以厦门大学为例，运用马特兰政策执行的模糊-冲突模型对该校学生垃圾分类行为进行经验研究。我们发现马特兰模糊-冲突模型中四种政策类型在厦门大学同时存在，高冲突-高模糊性政策是主要类型。政策的冲突性主要源于垃圾分类的标准与方式与人们传统的垃圾投放习惯的不一致。政策的模糊性主要源于人们对垃圾分类知识的匮乏，特别是由此导致的对垃圾分类标准的模糊与混乱。政策的高冲突-高模糊特性解释了厦门大学垃圾分类执行失败的原因。尽管我们的研究是基于厦门大学在校大学生这一群体的，但从全国范围的现状来看，垃圾分类执行的冲突性和模糊性同样是大部分城市居民共同的态度和感知。因此，我们认为基于厦门大学的研究成果

是可以推广的。

马特兰指出，对于高冲突-高模糊性政策，冲突与不一致可以通过强制与协议来解决。然而高度的模糊性阻碍了它向政治性执行转变。只有在降低模糊性程度的基础上中央层级的权威才能向地方层级行为者施加影响和控制。马特兰的论述为高冲突-高模糊性政策的有效执行提供了途径。首先，要降低政策模糊性程度，将高冲突-高模糊性转变为高冲突-低模糊，使象征性执行转变为政治性执行。这就要求垃圾政策的执行部门主动加强垃圾分类的宣传力度，改善宣传方式，增加垃圾分类知识的供给。其次，要降低政策冲突程度。政治性执行的效果由调节执行者行为的权力决定。强制性权力降低了政治性执行中的冲突，使执行者服从政策目标与实现目标的手段，使政策特性转变为低冲突-低模糊。这就要求政策主管部门充分运用立法、执法和监督权保证垃圾分类的实施，另外，运用物质奖励这一再分配权力也是激励目标群体垃圾分类的可行手段。最后，对于“低冲突-低模糊”性政策，只要加强执行资源的供给，如加大资金投入，配备充足的分类设施，就能够保证垃圾分类的有效实施。

注 释

①国家统计局国民经济综合统计司. 中国区域经济统计年鉴(2010) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2011: 84-85.

②邓啸明, 张肖阳, 马本, 黄心洁, 黎燕霜. 北京市城市生活垃圾分类回收现状调查报告 [EB/OL]. (2007-03) [2011-12-03] <http://sp.ruc.edu.cn/inde.php?option=com-content&task=view&id=84&Itemid=66>.

③Matland, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation [J]. Journal of Public Administration and Research, 1995, 5 (2): 145-174.

参考文献:

[1] Matland, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation [J]. Journal of Public Administration and Research, 1995, 5 (2).

[2] 国务院发展研究中心课题组. 城市生活垃圾处理现状与对策建议 [J]. 经济研究参考, 2008, (25).

[3] 胡秀仁. 城市生活垃圾的分类收集 [J]. 环境保护 2000, (8).

[4] 曲英, 朱庆华. 城市居民生活垃圾源头分类行为意向研究 [J]. 管理评论, 2009, (9).

[5] 张亚尊, 张磊, 张帆. 我国城市生活垃圾的处理和发展趋势 [J]. 中国环境管理干部学院学报, 2007, (9).