

# 元治理视角下的农村垃圾分类长效化模式探索

——以金华市为例

“垃圾危机”是国际性难题。随着我国城市化进程的加快，如何用符合绿色发展观的方式处理快速增长的生活垃圾成为公共管理中亟待解决的问题。垃圾分类减量是突破当前困境的最佳切入点，但是国内十七年的城市垃圾分类收效甚微。垃圾治理的复杂性和困难度日益攀升，单一的层级治理、市场治理或者网络治理已不足以应付，需要实现三种治理的有机结合。地处“浙江之心”的金华市立足于本地实际，以农村垃圾分类为突破口，走出了“政府主导、市场参与、网络协同”的垃圾分类长效化治理之路。

本文首先提出元治理理念，指出垃圾分类领域的治理失灵现状。接着，基于案例回顾总结金华农村垃圾分类模式的主要特点和优势。文章进一步探讨政府作为“元治理者”在金华农村垃圾分类中的主导性作用，总结现行模式自身存在的局限性。最后在元治理理念框架下，为探索农村垃圾分类可持续、可复制、可推广的长效化模式提供参考性建议。

## 一、元治理理论与垃圾分类

### （一）元治理理念的核心内涵

元治理理念以层级治理、市场治理或者网络治理三种治理模式的有机结合弥补单一治理的不足。与治理理念的区别在于更强调政府元治理主体的重要地位，政府作为唯一同时参与层级、市场和网络治理的治理主体，必然应该成为元治理的主导者。元治理理论是对治理理论的批判和超越，更符合中国“强政府”的基本国情和偏好层级治理的历史惯性。

### （二）垃圾分类的治理失灵和政府责任

生活垃圾来源于人们的日常生活，具有规模大、种类多、分散性等特点，这从根本上决定了垃圾分类工作的复杂性。我国现阶段在垃圾分类领域缺乏可操作性的法律法规，公民的垃圾分类意识和垃圾分类知识匮乏、从事垃圾分类回收的利润空间小等因素直接制约着我国垃圾分类事业的开展。市场治理由于

以盈利为主要目的的市场主体缺乏足够的动力涉足这个复杂的潜在市场领域。层级治理缺乏市场的资金和技术支撑难以实现长效化可持续发展。而网络治理没有层级和市场构架难以成型。

垃圾治理的复杂性和困难度日益攀升，单纯的层级治理、市场治理或者网络治理已不足以应付，需要实现政府主导下的三种治理有机结合。鉴于垃圾分类对于城市管理和生态文明建设的重要意义，做好垃圾分类工作是政府职责所在。垃圾分类工作需要政府强势介入，仰仗市场的资金和技术，依靠每个公民和社会群体的支持参与。

## **二、政府作为“元治理者”在金华农村垃圾分类中的主导性作用**

### **（一）金华市农村生活垃圾分类的特色**

结合案例展现的金华农村垃圾分类减量工作实践，可以发现，金华农村垃圾分类综合了顶层设计与基层创新，重点突出“六化”开展探索：

**一是化繁为简，分类方法简便化。**金华市总结提炼群众实践智慧，全面推广“二次四分”法，即农户按“会烂”和“不会烂”标准进行一次分类，村保洁员（分拣员）在农户分类基础上进行二次分类，将“不会烂”垃圾再分为“好卖”与“不好卖”两类，并对农户分类及时纠错反馈。会烂垃圾就地堆肥，好卖垃圾由再生资源公司回收，不好卖垃圾经乡镇转运后由县市区统一处理。“二次四分”法易学易记易分，有效破解了分类不到位的突出难题，大大减少垃圾填埋总量。据金东区实际测算，一年来近 70%的生活垃圾留在农村堆肥房，另有 10%—15%的垃圾得到资源化利用，剩余需要转运处理垃圾只占原来的 15%—20%。

**二是变废为宝，循环利用资源化。**出于地理环境和成本因素考虑，对于分拣出的可腐烂（有机）垃圾处理，主推太阳能辅助堆肥处理技术，以一村一终端为主，鼓励“多村合建”“村企联建”和“村校共建”，目前全市已建成阳光堆肥房 1984 座，大量垃圾不出村就能就地处理，产出物由专业公司或农业合作社收运，用于制作有机肥或直接还田增肥。集镇区域和部分乡镇因人口密度

高、土地成本高等原因自发采用生物发酵处理技术，目前已建微生物发酵器 83 座。

**三是扩点成面，工作推进全域化。**金华从试点开始就坚持“全域化”理念，分三步实现全域化覆盖。第一步，根据人口规模、地域远近、经济发达程度等因素，选择市区工业主导、农业主导、城郊结合部三种类型的乡镇开展整乡整镇试点；第二步，以县（市、区）为单位，分别选择若干乡镇开展整乡整镇试点；第三步，以市委、市政府名义下发《关于开展农村生活垃圾分类减量化处理资源化利用工作的实施意见》全市推开，明确到 2016 年底村庄全覆盖的目标。与零星实施相比，全域推进难度相对较大，但有利统筹规划，统一政策和标准，形成的经验做法也更具说服力和推广价值。

**四是多管齐下，资金保障多元化。**金华市立足实际，建立“财政兜底、社会参与”的多元化资金筹集模式。各级财政投入主要分一次性投入和长期投入，相关支出列入预算。其中，一次性投入包括太阳能堆肥房每个行政村补助 10 万元，分类垃圾桶（箱）、垃圾车等配套设施每个农业户籍人口补助 20 元。长期投入主要包含保洁（分拣）员工资、设施运维费用、不能堆肥且回收利用垃圾的转运处理费用，目前财政一般按人均 80 元左右标准予以奖补，同时分村设立“共建美丽家园维护基金”，资金来源主要是社会各界捐资和村民自愿缴纳卫生费，其中卫生费标准一般在每人每年 12 元至 30 元。

**五是握指成拳，分类参与全民化。**充分发挥基层组织的核心堡垒作用，围绕“党员示范分在前、上门动员不漏户”的要求深入发动，通过党员大会、户主大会，结合入户大宣传、农民大讲堂、农村大戏台、村广播站等途径，真正把动员工作做细做实。积极发挥机关单位和群团组织的助推作用，工会牵头开展驻村企业职工垃圾分类竞赛活动，妇联推出了“好姐妹宣讲团”、“垃圾分类巾帼先行”、“携手垃圾分类 共创美丽家庭”等活动载体，共青团组织以“让垃圾分开旅行”、“家园风景秀”等活动发动好青少年和社会志愿者两个群体，教育部门组织“小手拉大手”活动提高农户分类质量。

**六是立规明矩，机制建设长效化。**完善组织领导机制，将农村垃圾分类列

入全市十大民生实事、市对县（市、区）综合考核，各级党政一把手亲自挂帅，采用“一把手”抓“一把手”的工作方法强势推动。着眼县（市、区）、镇（乡）、村、户四个层面，建立以六项制度为主干的运行保障体系。县级层面 2 项：建立垃圾分类工作分级考核制度，县对乡、乡对村每月检查考核，绩效与垃圾分类减量资金补助、联村干部及村主职干部奖金发放双挂钩；完善可再生资源回收制度，对分拣出的可回收物实行定点、定时、兜底回收。乡镇层面 1 项：建立保洁分拣员月评比制度，给予优秀者一定的奖励。村户层面 3 项：完善垃圾分类网格化管理制度，村两委班子成员划分责任片区、每名党员联系若干农户；创新环境卫生荣辱榜制度，设立“笑脸墙”、“红黄榜”等载体定期评比公示；健全农户“门前三包”和卫生费收缴制度，并把它们纳入乡规民约。

## （二）金华垃圾分类中“元治理者”主导性作用体现

从金华实践可以看出，政府作为元治理者在做好整体规划和监督管理的基础上，通过合作、委托、购买服务等多种形式把一定的权限下放给其他组织和个人，这样一方面减轻了政府的行政压力，另一方面也提高了整个社会的参与意识和治理能力。“元治理者”主导性作用在政府主导、市场参与、网络协作的互动中得到了体现，具体形式为：

1、**政府主导层级治理。**金华市政府在充分调研和试点的基础上，总结了金华农村垃圾分类“四可”原则，在该原则指导下完成了对垃圾分类减量工作整体方案的系统设计，如可腐烂垃圾处理方式的选择、垃圾分类方法的确定、各项长效管理制度的制定、推进举措的实施等。政府引导渗透入层级治理、市场治理和网络治理中。金华市农村垃圾分类搭乘“五水共治”这项“一把手”工程的便车，以“一把手”抓“一把手”的工作方法抓落实。实施市对县、县对乡、乡对村的分级督查考评制度，市对县实行季查，结果列入五水共治考核；县对乡、乡对村实行月查，分别公布排名，全年成绩与垃圾分类减量资金补助直接挂钩、与联村干部及村主要领导奖金挂钩。实行乡镇对各村分拣员的月度考评制度，村对农户垃圾分类评优。

**2、政府推动市场治理。**金华市政府委托上海同济大学开展“金华农村垃圾分类经验调查”，通过定量记录、入户询问、实地测量、抽样检测等形式，对垃圾分类实施方式、垃圾堆肥处理方法进行评估，用科学数据分析出垃圾构成、垃圾减量构成，对垃圾产出的有机肥成分进行检测，为定量化推广提供依据。根据各项数据政府采购阳光堆肥房等各项设施设备。对于产出的肥料，政府补贴的形式鼓励企业进入垃圾资源化利用产业、引导农业合作社、经营大户等积极应用堆肥产品，如永康市鼎昆有机肥厂现在已经利用分类垃圾替代牛粪生产有机肥并取得了良好效果。对于“好卖”垃圾，金华农村建立了可再生资源回收制度，通过确定统一回收再生资源公司进行有偿回收。同时探索解决市场上不予回收的废旧塑料等的出路问题。

**3、政府培育网络治理。**一是依靠群众的智慧探索出了接地气的分类方式，通过村、镇、市层层监督奖励推动农户分类。比如村里环境卫生荣辱榜制度即开展村对农户垃圾分类评优，并建立“笑脸墙”、“红黄榜”公布结果，利用农村熟人社会的特点，发挥村民间互相监督和自我约束的作用。二是依靠妇联、团委、学校等各个团体宣传、监督垃圾分类工作的开展。比如为推动垃圾分类的开展、提高农户分类准确性，在村党员干部层面，实行垃圾分类网格化管理制度，村两委班子成员划分责任片区、每名党员联系若干农户，层层落实责任。三是每个村通过政府购买服务的形式雇请若干名分拣员上农户家门口收集垃圾并进行第二次分类。分拣员的工资福利直接由市财政和县（市、区）财政按 1:1 比例共同承担。四是将农户“门前三包”制度、实施卫生费收缴制度纳入乡规民约，聘请村里有威望的老人担任环境监督员和劝导员。

### **三、金华农村垃圾分类模式的局限性分析**

农村垃圾分类金华模式有其局限性，充分认识局限性与分类方式选择、政策制定偏向等方面的关系，有利用更科学地推广。

一是村民间监督方式适用性限制。金华模式有效利用了农村熟人社会的特性实现村对民、民与民的监督。这样的方式在城镇化水平高的大村落和乡镇并不适用。在乡镇乃至城市，如何实现人与人之间的监督或者一个人自发的分类

意识是探索方向。

二是垃圾处理方式限制。金华大部分地区选择以阳光堆肥房方式处理可烂垃圾很大程度是依托了金华地域独特性。一方面相较萧山、余杭等地，金华相对而言人口密集度低，每个村提供给堆肥房的土地所遇阻力较小。另一方面，金华是农业大市，金东区更是苗木之乡，对有机肥的需求大，基本可以就地消纳。而且，苗木种植和土地翻新对有机肥质量要求不高。

三是对各方职责认定缺乏可操作的法律法规。目前的制度多停留在指导规范阶段，缺乏强制性。在农村垃圾分类热潮消退之后很容易回到前些年城市垃圾分类无人问津的尴尬困局。

四是对市场挖掘深度不够。目前市场参与形式基本是政府委托和政府购买服务，且未构成市场自发运转的产业链条。PPP 等新型模式的引入尚未成型，创新管理探索和高科技结合方面也未成气候。在垃圾分类设施设备提供维护、垃圾回收等领域因利润空间小，竞争力缺乏，直接影响了垃圾分类质量和科技进入。

#### **四、基于金华模式的长效化可推广模式探索**

基于金华农村分类的案例分析，要使金华模式在本地长期可持续地发展，并有效地推广到全国农村的垃圾分类工作中，应该充分认识金华模式自身特色和发展局限性，结合各地实际因地制宜地选择或创新分类方式、堆肥模式和政策偏向，建立政府主导、市场参与、网络协作的地方特色合作模式。本文就元治理视角下的农村垃圾分类可持续可复制可推广模式提出以下三方面建议：

##### **（一）政府继续在规则制定中担任首要角色**

1、**完善垃圾分类配套法律法规。**国家层面，目前我国仅出台了《环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》、《城市生活垃圾管理办法》等仅针对城市生活垃圾的相关法律条例。2017 年 3 月 15 日发布的《生活垃圾分类制度实施方案》也是国家层面对城市垃圾分类的统筹规划。农村垃圾及其分类还在摸索考究阶段，尚无任何根本性、系统性的法律法规进行指引和约束。金华农村垃圾分类的成功只是个例，是依靠当地政

府、企业和群众的共同努力而取得的，要把其经验成功推广普及全国各村，必须要加快研究出台关于农村垃圾分类的法律条例，通过立法手段，确保农村垃圾分类工作有法可依。地方上，随着地方立法权的放开，各地也可因地制宜探索适合本地特色的垃圾分类管理办法。

**2、健全各级执行机构。**在完善法律法规的基础上，执行问题是垃圾分类工作中的关键，前期省市县乡村各级能否层层执行到位事关分类工作的成功与否，后期的决定因素则是社会力量能否适时适当地介入。明确主体责任，市级政府部门牵头制定垃圾分类工作目标，加强对生活垃圾分类工作的规划指导，在生态文明先行示范区、卫生城市、环境保护模范城市和全域旅游示范区等创建活动中，逐步将垃圾分类实施情况列为考核指标。县级政府部门负责建立协调机制，推进相关工作。为农村垃圾分类提供基础设施，根据当地实际制定垃圾分类工作实际操作流程，通过合作、委托、购买等多种形式推动社会力量以PPP等形式加入垃圾分类的收集、终端管理维护、堆肥垃圾处理等环节中。村级两委是整个执行环节的重中之重，村干部首先要在认识上高度保持一致，再通过村民大会、上门讲解、公告栏宣传等形式提高村民们的认可度和参与度，确保工作有效落实；做好垃圾分类工作的组织实施，具体到保洁员雇佣、垃圾回收返利机制等，邀请村民代表加入村级工作小组，共同管理本村的垃圾分类工作。

**3、强化资金保障。**针对我国农村垃圾点多量大、布局分散、地域差异大等特点，要将农村垃圾进行彻底的分类处理，还需要大量技术的支持，而先进技术、先进设备的引入亟需大量的资金扶持。针对垃圾处理厂、分类垃圾桶、垃圾车等硬件设施，市县级财政可对各村生活垃圾分类减量给予奖励补助；针对保洁员工资、垃圾清运设备维护、垃圾处理厂运转等后续管理费用，市县级财政也可给予一定的奖励补助。

**4、因地制宜设计分类方法流程。**根据实际情况，合理设计垃圾分类方法，确保分类方法易学易用，易记易分，符合农村实际。因地制宜，注意区分南方与北方，东部与西部，发达与欠发达地区的差异化，根据当地的实际情

况，在对垃圾处理方式的选择、垃圾分类方法的确定、各项长效管理制度的制定、推进举措的实施等方面，严格按照“农户可接受、财力可承受、面上可推广、长期可持续”的原则，确保本地实施的垃圾分类切实符合当地群众的利益，整套长效管理制度的施行要长期并可持续。考虑农村生活的旧习惯影响及识别能力，以及对垃圾专业知识的有限性和对垃圾分类所需付出劳动的认同感差异，分类收集初期应要求简单粗放一些。本文认为可参照金华市的分类方法，即在区域化“大分流、小分类”的基础上，深入农户推行“二次四分”法。

**5、完善收运处理体系。**目前，我国大多采用“户集、村收、乡转运、县处理”的农村垃圾收集体系，但真正执行到位的并不多。其主要原因还是由于因此，一套完备的垃圾收运体系是十分必要的。县级单位必须选择合适的地点，建立合格的垃圾填埋处理厂，镇级单位必须投入足够资金，确保足够的人手运送垃圾，而村级单位必须在规定时间内将垃圾合理分类集中。综合考虑当地地理特征、生活习惯、垃圾成分等因素，学习金华模式中形成的垃圾分类减量化、资源化、无害化处理闭环，将垃圾处理得到的资源（如有机化肥等）更具实际需求运用到当地实际生产中去。

## **（二）调动当地社会资源构建协同共治网络**

**1、宣传指导塑造共同认知。**结合当地村民的价值体系和认知水平宣传农村垃圾分类。县级单位可通过电视广告、广场大屏幕、报刊杂志、公交车等候区广告栏、自行车租赁区广告栏、微信等多样化途径，确保农村垃圾分类工作宣传到位，进一步提高该项工作的关注度、认可度；镇村级可联合开展入村宣传，通过村民大会、上门讲解、张贴海报、开展环保知识讲座、垃圾分类知识讲座等方式，提高村民的垃圾分类意识，形成共同价值观体系，养成良好的分类习惯，自觉参与垃圾分类。

**2、重视当地群众在垃圾分类决策中的参与度。**在有关垃圾分类处理的政策制定上，召开各种论证会、听证会，积极听取民众的意见建议，反复和民众沟通，在达成一致的情况下通过有关垃圾分类的规定。使村民能参与到公共治

理的决策中去，能够更好地理解并帮助支持政府实行垃圾分类各项措施。

**3、利用当地社会资本实施垃圾分类。**根据当地地域特征和行为习惯，为村民提供方便合理的垃圾分类投放收集的基础设施，并做好统一简明的标识，为垃圾分类提供便利的同时也是对垃圾分类理念的宣传。在垃圾分类运行初期要加强实际操作指导，雇请若干村级保洁员（分拣员）上农户家门口收集垃圾，纠正农户分类中的错误，提升垃圾分类实际操作能力。通过合理收取垃圾处理专项基金用来对合规进行垃圾分类的家庭给予返利、再生有机化肥反馈、聘请村民担任垃圾分拣员增加村民收入等手段，让群众能切实共享垃圾分类福利，使环保理念在互惠互利中更加深入人心。

**4、发挥当地各类组织作用。**一是依靠基层村委组织，通过政府购买服务的形式，聘请当地村民担任保洁员（分拣员）或监督员开展专业培训，充分调动其工作积极性和责任心，保障二次分类效果，实现长效管理。二是依靠妇联组织、老年人协会等，激励农村妇女和留守儿童和老人，利用农村熟人社会特征，发挥其在农村生活垃圾分类工作中的主力军作用，较之以政府行政手段，社会成本更低。三是依靠农村文化组织，如村广场舞队、村读书社等非正式网络，传播当地农村文化，丰富精神生活，宣传垃圾分类理念。四是依靠农村经济组织，鼓励农村经济组织在享受农村垃圾分类成果的同时积极提供资金捐助等支持。

### **（三）充分挖掘农村垃圾分类的市场运作潜力**

**1、打通产业链条。**政府利用自身资源优势，帮助市场打通垃圾分拣、垃圾大宗回收、商家合作链条，协调实现相关产业对接，形成垃圾分类回收利用处理产业链闭环；通过合作、委托、购买等方式，引入专业化服务企业，优化再生资源回收队伍，提升垃圾资源利用效益。

**2、政府提供财政支持。**通过财政补贴鼓励产业发展，政府应制订奖惩的法律，出台财税扶持政策给予财政补贴，帮助企业解决一定的运行经费；通过财政刺激等手段，鼓励企业创新垃圾处理模式和技术，提升再生资源经济价值和环保价值。通过返利刺激回收，促进减量，将垃圾减量评估后的垃圾处置费用

按一定比例返还给企业，设立资源回收专项基金进行回收补贴，基金的来源是制造者和使用者，是垃圾处理企业达到社会治理目标的红利分享，更是对环保理念的渗透推广。

**3、搭建产学研合作平台。**政府利用自身资源优势，主动牵线搭桥，以中介人的身份为企业、科研院所和高等学校搭建合作平台，广泛收集产学研合作的供需信息，畅通信息交流渠道，协调合作中可能产生的技术成果的成熟度、资金投入、产品研究与市场匹配性、权益分配标准等方面的分歧，推动垃圾分类处理技术和成效的进一步提升。

#### **（四）内外部监管评估提防治理失灵风险**

**1、监督执行程度。**在实际操作过程中，往往容易形成上级多头部署、下级疲于应付的被动局面。针对农村的垃圾分类，要贯彻执行到位，一方面，要依靠各级政府成立的监管部门，对农村垃圾分类工作定期督查，并将督查情况纳入年终考核内容，对工作怠慢、不遵守制度、任意妄为者可通过罚款、清洁村庄、分拣垃圾、上门收运垃圾等方式进行教育惩罚，另一方面，要鼓励社会、群众力量的加入，共同对农村的垃圾分类工作进行动态监管，实时举报。

**2、监督市场运作。**建立废固处理企业严格的准入制度、评价制度以及市场退出机制，确保技术水平高、社会责任感强的企业来运营。必须通过市场监管、行业自律等配套制度，加强对相关企业资格评定、审核、监督，建立健康有序的垃圾回收行业市场。

**3、评估项目成效。**政府作为农村垃圾分类项目的主导角色，要避免“自己评估自己”，引入第三方专业评估机构，对垃圾分类项目成效进行评估，确定垃圾分类项目的经济效益、社会环境效益等，查找项目成败的原因，总结反馈有效信息，为垃圾分类各环节的调整提出改进意见和建议。