

# 行政动员与多元参与：生活垃圾分类参与式治理的实现路径——基于上海的实践

● 顾丽梅, 李欢欢

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

**摘要:**在中国城市化建设进程中,生活垃圾分类已成为推动环境建设和社会发展的关键一环,但是历次垃圾分类收效甚微,如何形成持之以恒的合力成为政府与学界共同关注的重要问题。本文以上海市生活垃圾分类的基层实践为样本,进行多案例分析,将行政动员、多元参与理论和参与式治理相结合,创新性构建生活垃圾分类参与式治理的解释框架,诠释其策略设计及作用机制。研究发现,政府为增强垃圾分类“制度执行力”进行创造性动员。一方面,依托政府的组织动员,减轻政策执行压力;另一方面,建立在自治基础上的对非政府主体的动员,促进组织化的社会参与,为政策落实提供社会基础。本文基于参与式治理中“行政动员-多元参与”的分析,总结了上海市生活垃圾分类治理的实践经验;同时,反思基层参与式治理的过程,伴随着寻找确定性动员力量与整合不确定社会力量的努力,政府要因地制宜制定政策和实施政策。

**关键词:**参与式治理;行政动员;多元参与;垃圾分类

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162(2021)02-0083-12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2021.02.005

## 1 问题提出

中国从2000年开始,先后在北京、上海等城市进行生活垃圾分类收集试点工作,地方试点实践已有20年的历程,然而,历次垃圾分类收效甚微<sup>①</sup>。2019年7月1日,上海市正式实施生活垃圾管理条例,率先进入垃圾分类强制时代。随后,杭州、北京、南京等城市也积极推进垃圾强制分类。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出要“普遍实行垃圾分类和资源化利用制度”,将垃圾分类纳入国家治理的范畴,并提升到制度建设的高度。

垃圾分类是中国基层治理中的典型案例,也是

公共管理研究的重要对象。近年来,已有大量的研究关注垃圾分类治理的困境,这些研究发现,社区参与不足是重要的制约因素。城市居民普遍存在着公共精神不足、参与程度低,社会资本存量低等问题<sup>②</sup>。在垃圾分类治理的领域研究中,“行政动员”与“多元参与”是两条不可分割的研究主线,且这两条主线提供了不同的研究视角。一方面,垃圾分类(尤其是强制分类)关注集权下政府作用力的发挥,提供了“行政动员”的研究视角;另一方面,政策在基层的落实依靠在地化的民众参与,形塑出政府与社会互动的关系网络,提供了“多元参与”的研究视角。

在新一轮垃圾分类的运动浪潮中,“行政动员”增强与“多元参与”增加两种现象并存,政策执行逐渐得到了企业、社会组织 and 社区居民的支持,没有陷入多主体博弈、行动无效率的“民主困境”。由此,本文提出以下研究问题:行政动员与多元参与的关系如何?二者如何促进垃圾分类政策的基层落实?

基于以上研究问题,本文吸取社区参与式治理

收稿日期:2020-05-28

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(17JZD029)

作者简介:顾丽梅(1972-),女,毕业于复旦大学,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,研究方向:公共服务、城市治理,E-mail:Lmgu@fudan.edu.cn;李欢欢(1992-),女,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,研究方向:公共服务、社会治理。

的相关观点,构建行政动员-多元参与的理论分析框架。在新一轮垃圾分类实践中,上海垃圾分类备受瞩目。因此,运用多案例研究方法<sup>①</sup>分析上海市的经验,试图找到行政动员与多元参与的互动逻辑。这一研究不仅对垃圾分类政策全面推广提供经验借鉴,也能对中国基层参与式治理研究产生积极作用,为解析中国基层治理的运作逻辑提供最直接的素材,形成对当下中国国家与社会关系的准确认知。

在中国语境下分析行政动员和多元参与的目的,不仅是为了提高政策执行的效率,更是为了争取民众的认同。无论常规治理还是非常规治理,压力型体制下治理目标的实现,需要行政动员作为支撑;同时,行政动员在基层的落地,会适时加入到社会参与中,政府利用社团组织的结构网络、互信基础和动员能力来完成治理任务。尤其值得注意的是,在因新冠疫情导致的全球性公共危机的情景下,各国政府都在谋求公民的合作与参与,应急响应固然离不开行政动员,多主体参与(如志愿救援、居家隔离、捐赠救助等)以实现对社会秩序的维护和保障生产生活的井然有序也同等重要。政府与社会的关系,不是传统意义的此消彼长的关系,而是相互促进、共同生长。在此情景下,本研究分析行政动员和多元参与现象,希望能帮助提炼政社互动的理论知识,也能为完善政府政策制定和制度实施提供依据。

## 2 文献综述与理论框架

### 2.1 参与式治理研究综述

参与式治理指的是政策的利益相关者(包括政府、社会团体和公民个人)都参与到治理过程中。参与式治理是为“解决过去政治模式下的公民与精英之间委托代理机制产生的困境”而发展起来的,旨在“粘合公民与政府间的关系,增强政府的回应性、提升服务质量和公共福利”<sup>[9]</sup>。参与式治理具有治理理论的一般特征,从治理主体来看,强调多主体发挥能动性;从治理结构来看,主张政府与公民间形成网络治理结构;从治理目标来看,强调多方利益共赢。因此,参与式治理不仅要实现治理的有效性,更要实现治理的合法性,即“不再认同政府是唯一的合法性来源,公民社会也是合法性的来源,其

治理过程是民主行政的一种新的实现形式。”<sup>[10]</sup>

学界关于社区参与式治理的文献主要聚焦于四个方面:(1)参与式治理的内容和表现。陈朋亲、杨天保指出参与式治理的关键是“参与”<sup>[11]</sup>,它有四种表现形式,作为去集权化的参与式治理、作为协商民主的参与式治理、作为赋权的参与式治理和作为自主治理的参与式治理<sup>[3]</sup>。(2)参与式治理的动机。实现参与式治理,主要是为了增进服务供给与受益者之间的匹配度<sup>[6]</sup>、促进社会创新管理<sup>[7]</sup>、强化纵向问责<sup>[8]</sup>等。(3)参与式治理的困境。主要表现在共同体困境<sup>[9]</sup>、仪式表演<sup>[10]</sup>、政府与社会之间的张力、外生支持与内生力量的转化<sup>[11]</sup>等。(4)参与式治理的实现条件。Andersson 和 Van Laerhoven 研究拉丁美洲参与市政治理,提出政府机构激励的重要性<sup>[12]</sup>。唐有财、王天夫认为政府有意识地向社会分权并培育社区参与的组织化力量,骨干动员等能够激励和引导社会领袖自觉参与<sup>[13]</sup>。此外,张扬迪楠认为,非政府组织的参与有效连接了政府与社区居民,在参与式治理中非政府组织提供了技术支持和能力提升<sup>[14]</sup>。

已有文献能够较好地解释为何需要参与式治理以及如何实现参与式治理等,但仍存在以下研究局限:首先,忽视了参与式治理的过程,鲜有文献对参与式治理中的主体及其行动策略进行刻画;其次,忽视了影响参与式治理中主体参与的触发机制。

### 2.2 行政动员与多元参与的研究综述

行政动员对于提高政府绩效具有促进作用。袁小平、潘明东指出,“行政动员通常由政府主导以行政指令或委派形式强制实行”,具有强制性、时效性和单向性的特点<sup>[15]</sup>。本文认为,行政动员不仅包含国家或政府体制内部的动员,也包含国家(政府)对社会(群众)的动员。前者强调政府层级中的动员,强调发挥党的领导和政治势能在政府层级间的传递;后者强调由“层级动员”转向“多线动员”,强调政府在社会运动中对民众动员策略的实施<sup>[16]</sup>。两条动员路径互补,即考察政府如何通过制度化或非制度化方式,将组织内外部的利益相关者整合到统一行动中。在压力型体制下,地方政府为在考核中胜出以及为了获得更多资源,服从上级安排,依靠行政指令进行动员,完成上级设定的政治或行政任务<sup>[17]</sup>。杨帆、王诗宗指出,行政动员在提供资源和制度约束的同时,会适时加入到社会参与中,利用社团组织的结构网络、互信基础和动员能力来完成行

<sup>①</sup>多案例研究方法可以相互复制或预测类似的结果,用于证实或证伪某一理论观点,以便构建完整的理论框架。

政任务<sup>[19]</sup>。郭亮指出,行政力量在进行资源输入和社区动员时,需要与基层自治力量相结合,以形成可持续性的治理方式<sup>[19]</sup>。行政动员是政府实现政策目标的重要手段,高效率的行政动员是在激励机制和约束机制双重作用下实现的<sup>[20]</sup>。

本文所研究的“多元参与”指的是包含政府、社会组织、自治组织及民众等在内的多元主体参与到公共事务管理过程中。政府是公共服务和公共物品的供给者,在公共服务领域中的重要作用不言而喻。对于社会组织而言,随着政府向社会的放权以及社会力量的蓬勃发展,社会组织在社会治理领域中的作用逐渐突显,其对基层民众的动员和自组织能力弥补了政府治理失灵<sup>[21]</sup>。黄晓春指出,社会组织发挥了治理和服务功能,能够弥补国家治理的不足<sup>[22]</sup>。宋道雷认为,社会组织在参与社会治理过程中,提供了基本化、专业化和协作化的社会服务<sup>[23]</sup>。不管是在中国农村还是城市社区,自治团体在基层治理中都发挥了重要作用。Tsai 研究了中国农村的团体组织、非正式责任制和地方公共物品供给,发现在存在非正式制度和团体组织的社区比缺乏这些的社区地方政府更有可能提供更好的公共物品<sup>[24]</sup>。李贺楼、王郅强指出,为改进基层治理实践,需要发挥自治组织在基层政权与社会民众之间的功能互补作用,以自治组织为中介实现基层社会的有机整合<sup>[25]</sup>。此外,民众参与的作用不容小觑,尤其是对于合作生产类的公共服务,民众参与不仅可以向政府提供服务需求和服务反馈,也能够降低政府政策执行成本,提高服务的质量和合法性<sup>[26]</sup>。

关于行政动员与多元参与的关系,在社会力量参与不足的情况下,需要行政动员凝聚社会资源,增强集体认同,提升执行效率<sup>[27]</sup>。王诗宗、罗凤鹏指出,政府对非政府主体的赋权以实现组织化,嵌入或拓展社区社会网络,以及运用多种动员策略等,是推动社区居民参与的可能路径<sup>[28]</sup>。在政策上传下达过程中,借由政府层级间和各部门间的政治势能所形塑的高位推动,提供了政策执行的推动力。但是,行政动员并不必然会促进形成稳定的、制度化组织行为,基层执行中仍存在困境,需要得到政策受众者的认可和支持。尤其是对于垃圾分类、居家养老等合作生产类的公共服务,需要民众、社会组织 and 自治组织等的积极参与。

现有文献对行政动员和多元参与的研究对本文思考大有裨益。但是,缺少在当下环境运用的深度剖析。例如,关于两者关系的讨论,以及如何将两

者统合进基层治理中。因此,本文的研究策略是,立足于参与式治理理论,从行政动员和多元参与入手,分析垃圾分类政策落实中政府与社会的互动,分析如何使垃圾分类参与式治理成为可能。

### 2.3 垃圾分类参与式治理的一个分析框架

要深入理解参与式治理,必须聚焦于治理的动态过程。格里·斯托克提出的参与式治理 CLEAR 模型为本文分析提供了一个更具描述性的分析框架。CLEAR 模型指出,影响居民参与式治理的因素包括五个方面:能够做(Can Do)、自愿做(Like To)、使能够做(Enable To)、被邀请做(Ask To)和作为回应去做(Responded To)<sup>[29]</sup>。就垃圾分类而言,政策的实施是一个涉及多元主体不断互动的过程,是从强制到自觉,从压力执行到常规运作,从个体化到秩序化发展的过程。CLEAR 模型能够对垃圾分类治理的相关内容进行描摹与诠释,是解释垃圾分类参与式治理的有效工具。据此,本文提出垃圾分类参与式治理的分析框架(图 1)。

首先是行政动员。行政动员的载体是中国的党政体制,反映的是党中央的领导力和政策推进的权威性。行政动员的作用主要体现在两个方面:一是赋予权力,政府层级动员“使能够做”,提供参与式治理的力量支撑和技术通道;二是施加压力,“作为回应去做”,促进主体的积极回应和有序组织。目前,生活垃圾分类属于区政府、乡镇政府、街道办的阶段性重点工作,并被提升到政治任务的高度,是在党中央的强力推动下实施的。各级政府通过制定规则、配置资源、政治宣传、考核监督等,利用层级

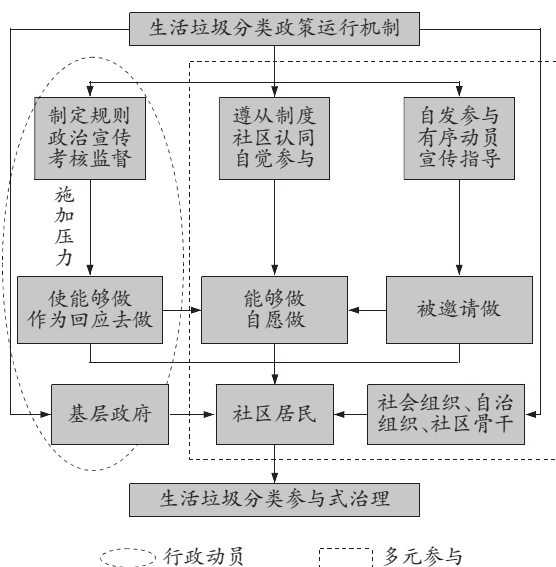


图 1 垃圾分类参与式治理的分析框架



关系来控制 and 促进组织内外部按照政策要求配合实现政策目标。

其次是多元参与。在垃圾分类治理中,除了政府的强力推动外,多元参与体现在社会组织的参与,自治组织的支持、社区骨干的带动和社区居民的响应。社会组织能够提供专业性的服务,能够提供指导和建言献策。自治组织具有社会基础,他们组建志愿队伍并号召居民参与。社区骨干具有一定的社区威望,在参与意愿和行动方面的自觉性和积极性都高于普通民众。由此,在垃圾分类中社会组织、自治组织和社区骨干“被邀请做”,基层政府通过他们号召普通民众参与。社区居民是主要行动者,他们应当“能够做”且“自愿做”,在源头做好垃圾分类。接下来,本文对“行政动员”和“多元参与”两个维度进行强弱配比,得到3个模式分组:强动员-弱参与、弱动员-强参与、强动员-强参与(表1)。不同模式下的策略选择具有差异<sup>①</sup>,具体来说:

(1)强动员-弱参与:当基层政府拥有较强的行政权威,但政策受众(社区居民)缺乏政策认同时,政府就会增强行政动员,提高政策执行力,提高民众的政策认同感。政府对社会基层行之有效的动员策略是优先动员拥有特定政治身份或社会影响力的成员,通过他们来带动普通民众参与,完成绩效目标。

(2)弱动员-强参与:当基层政府管辖范围内的社区具有良好的自治基础或稳定的组织网络,居民具有参与意愿和参与能力,政府可以放松控制,促进社会参与。政策执行者充分发挥社会组织的动员和网络作用,利用已有社会网络将政策要求和政策目标辐射到社区成员中。

(3)强动员-强参与:当基层政府行政控制能力强,且辖区内成员具有较强的连带关系,加强行政动员的同时,发挥社会参与的作用,分解治理任务,整合各方资源,提高多主体参与治理的成效。

行政动员能力的强弱和多元参与能力的强弱是相对的。现实生活中,很难判断两者强弱的边界,

表 1 基于行政动员—多元参与维度的模式划分

多元参与行政动员	强	弱
强	(强动员,强参与)	(弱动员,强参与)
弱	(强动员,弱参与)	-

<sup>①</sup>本文不讨论弱动员-弱参与的模式,因为旨在分析上海市生活垃圾分类治理的实践经验,弱动员-弱参与的模式治理成效低。

但这并不意味着政府不能自我判断,不具备自我行动的能力,政府能够结合基层特征因地制宜地设计政策。由行政动员促进多元参与,两者共同作用于垃圾分类治理。综上,本文将选择生活垃圾分类治理案例进行剖析。

### 3 案例:上海市生活垃圾分类参与式治理

#### 3.1 案例选择与研究方法

上海市是中国最大的经济中心。2018年上海人均生产总值达到20398美元,土地面积为6340.5平方千米,常住人口2423.78万人,下辖16个区,105个街道<sup>[30]</sup>。伴随着高经济发展,高人口密度,上海生活垃圾产生量激增。改革开放40年来,上海的生活垃圾年均产生量增加了近8倍(图2)。

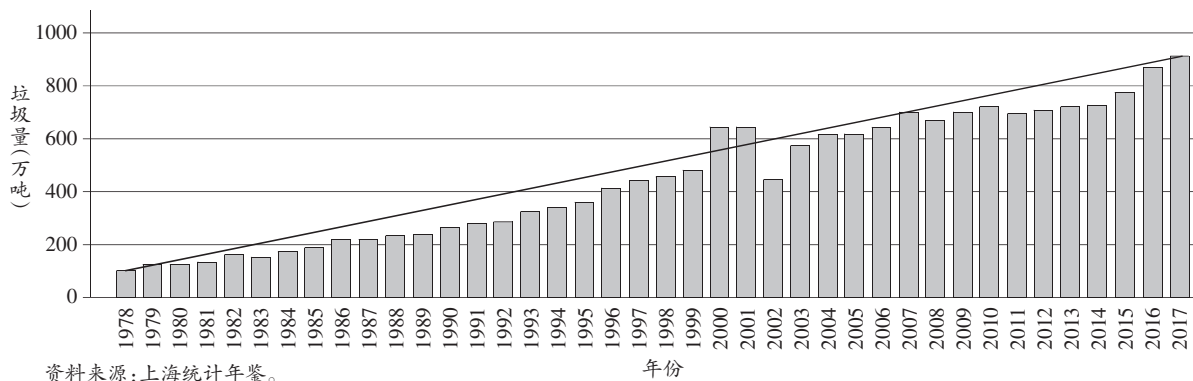
上海是国内最早实施垃圾分类收集试点的城市之一,也是率先开展强制分类的城市。1999年上海市将垃圾分类工作纳入环保三年行动计划,市容环境卫生管理局出台了《上海市区生活垃圾分类收藏、处置实施方案》,并于2000年启动100个小区试点垃圾分类。2010年全市有条件的居住区垃圾分类覆盖率超过70%,2011年上海市倡导“百万家庭低碳行,垃圾分类我先行”活动,1080个试点小区推广垃圾分类。经过20年的努力,上海市垃圾无害化处理率达到100%。但是,垃圾处理多以填埋、焚烧为主,循环利用率较低(图3)。垃圾分类之后再处理,可以有效提高处理效率,降低对环境的污染。

2018年11月,习近平在上海考察时强调,“垃圾分类工作就是新时尚,我关注着这件事,希望上海抓实办好。”中央领导的高度重视加速了垃圾分类工作被提上政府议事日程。2019年1月,上海市十五届人大二次会议表决通过《上海市生活垃圾管理条例》,首次对生活垃圾从产生源头到末端处理全流程、全周期管理进行立法,以达到垃圾处理的减量化、资源化、无害化<sup>[30]</sup>。

上海实施垃圾分类已有20年的历程,发展较为成熟。本文采用多案例研究方法,选择在行政动员和多元参与方面差异明显的乡镇、街道、社区作为案例分组,并分析每组案例中基本特征相同或执行策略相似的两个案例,进一步增强本文所提出的命题的效度。

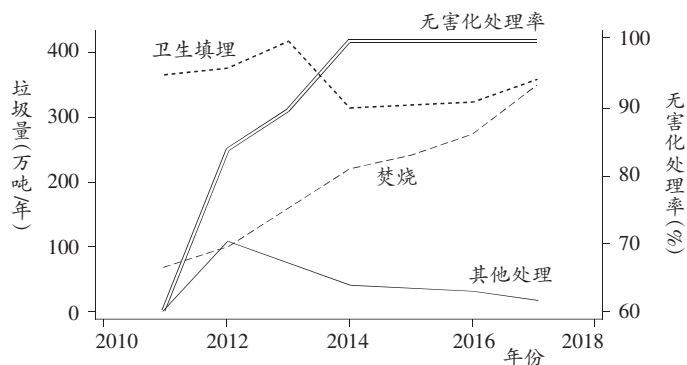
#### 3.2 资料来源

通过上海市人民政府网站、“垃圾去哪了”微信平台(由上海市废弃物管理处主办)收集二手数据



资料来源：上海统计年鉴。

图2 1978—2017年上海市生活垃圾产生量



数据来源：国家统计局网站、上海统计年鉴。

图3 2011—2017年上海市生活垃圾处理方式

和资料,获取相关镇、街道和社区的垃圾分类政策设计与实施的详细信息。

### 3.3 案例呈现

由于上海市各城区、街镇、社区的政府权威和社会资本存在差异,各区域因地制宜执行政策,垃圾分类的参与式治理表现不同。本文以下部分呈现虹桥街道Q小区、金山区C镇、闸北区Y小区、静安区G小区、闵行区P街道、普陀区Z小区六个区域的垃圾分类情况(见表2)。

#### 3.3.1 强动员、弱参与:

##### 虹桥街道Q小区和金山区C镇

Q小区是一个拥有540多户居民的中高档小区,居民间的联系并不紧密,十多年来一直延续着在楼层垃圾桶丢垃圾,由清洁工上门收取垃圾的习惯,在推行垃圾分类前期遭遇到挫折。首先,Q小区需要解决定时定点倒垃圾的问题。2018年撤桶运动前夕,居委会社工入户宣传动员,遭到居民们的反对,仅有34%的居民表示愿意配合撤桶。一些居民拨打投诉电话,甚至在楼道里张贴大字报以示不满。在反对压力下,居委会召开协商会与居民沟通。

协商撤桶后,居民们又提出花钱买服务的要求,街道办明确告知居民,垃圾分类要从源头做起,分类主体是居民,物业只是管理主体。经历1年多的周折之后,2019年7月1日生活垃圾强制分类的行政命令下达,居民不得不全部加入垃圾分类行列。居委会将社区党员动员起来,并关注全职太太、外来租户、外籍人士垃圾分类意识的培养。业委会、楼组长轮流巡查,做好宣传和指导工作。同时,社区成立监督小组,定时定点检查实施情况。小区告知栏中每天公示“各楼组垃圾未规范投放次数”,以及“小区垃圾分类准确率”和“定时定点投放率”,以此来监督和激励居民。Q小区的垃圾分类呈现出以强行政动员带动居民参与的特征,即街道响应上级政府强制分类的政策要求,“作为回应去做”,强行撤桶,在政策执行过程中实施集权式管理;街道、居委会说服居民,动员党员、志愿者,使社区民众“自愿做”,即使民众有消极情绪,随着政策的推行,在群体压力和社会规范压力的作用下消极情绪也会逐渐消失。

C镇的动员策略与Q小区不同。C镇是一个以

表 2 垃圾分类参与式治理案例选择

案例选择	主体		运行机制		
	执行主体(发起者)	参与主体	行动举措	实施成效	
强动员 弱参与	虹桥街道 Q 小区	街道办、居委会	党员代表、楼组长、业委会等	宣传动员→协商撤桶+定时督促+达标评分	街道办“作为回应去做”+带动居民“自愿做”
	金山区 C 镇	镇党委政府	绿容所、村(居)委会、党员、志愿者、宣讲团等	分级负责+绩效考核+党员引领+志愿指导	镇党委赋权“使能够做”+志愿者、宣讲团“被邀请做”
弱动员 强参与	闸北区 Y 小区	街道办、环保组织	居委会、业委会等自治组织	NGO 推动→科普引导+居民自治	环保组织“被邀请做”+自治组织响应+居民“自愿做”
	静安区 G 小区	街道办、居委会	楼组长、志愿者等	志愿服务+宣传引导+阶段实施	志愿者“被邀请做”+居民“能够做”“自愿做”
强动员 强参与	闵行区 P 街道	街道办、联席会议	村委会、党组织、志愿者、团体组织等	联席会议→党建引领+志愿服务+激励	街道办“作为回应去做”+联席会议“使能够做”+团体组织“被邀请做”+居民“能够做”“自愿做”
	普陀区 Z 小区	街道办、居委会	绿容所、城管、党组织、物业公司	联合行动→宣传动员+明确权责+整合力量	绿容所、城管“使能够做”+居委会、物业“被邀请做”+居民“能够做”“自愿做”

分散住户为主的远郊乡镇,该乡镇结合“五清四美”绿色乡镇建设工程开展垃圾分类工作。在长期的基层治理中,C 镇党委在责任落实、治理程序和监督考核方面探索出了一套工作方法,并将其运用于垃圾分类工作中,从而保障标准化、法治化和规范化。具体来说,为实现责任有效落实,C 镇按照网格化区域实施管理,镇绿容所负责监督和抓落实,垃圾收集员负责检查和收集,村(居)民负责源头分类。在治理程序方面,C 镇发挥党建队伍、志愿队伍和宣讲团的作用。其一,党员做先锋。97.5%的党员家庭率先实行垃圾分类,在全镇起到引领作用。其二,志愿者入户指导。各个村(居)委会根据实际组建志愿者队伍,上门指导居民垃圾分类。其三,宣讲团宣传知识。镇政府组建宣讲团,指导居民辨别垃圾和正确分类。在绩效考核方面,C 镇实施“三纳入”制度,即将垃圾分类纳入基层党建考核范围,与评优奖罚相挂钩;纳入基层法制化管理,对违规投放行为进行处罚;纳入文明创建体系,作为文明单位、文明户评选的硬性指标。综上,C 镇首先由镇党委施加压力和赋予权力,使绿容所、村(居)委会能够推动政策实施,其次党员引领和志愿者参与,他们作为社区骨干“被邀请做”,加之绩效考核方面的制度建设,C 镇在垃圾分类方面探索出了较为成熟的治理体系。

值得注意的是,Q 小区是中高档商品房社区,C 镇是远郊乡镇,两者都属于社会联系较为松散的区域。在社会力量参与不足的情况下,行政动员的作用凸显。基层社会中拥有党员身份的民众、志愿者和社区骨干被行政力量整合到一线政策执行中,成

为行政权威与基层民众接触的桥梁,承担起组织和动员的部分任务。

### 3.3.2 弱动员、强参与:

闸北区 Y 小区和静安区 G 小区

Y 小区是一个自我运行稳定的垃圾分类社区样本,而打造这一样本的是一个环保公益组织。该组织成立于 2012 年,其前身是“热爱家园”志愿者协会。2009 年,“热爱家园”在闸北区绿化和市容管理局、街道的引荐下,开始在 Y 小区做环保宣传工作。合作前,“热爱家园”对居民参与垃圾分类的意愿进行问卷调查,90%的居民赞同实施垃圾分类。2011 年 9 月,Y 小区开始尝试推行垃圾分类,环保组织与居委会、业委会成立了指导小组和志愿小组,同时,联合改造硬件设施,支持和保障居民开展垃圾分类工作。Y 小区具有良好的自治基础,业委会公示财务,每月召开会议,讨论小区问题,并提出解决措施。例如,为营造便捷的垃圾分类社区环境,居民主动提出并解决了添置热水器、建立洗手池的问题。Y 小区建立起了完整的自治体系,这为小区推行垃圾分类奠定了社会基础。为进一步激励居民的自觉行为,Y 小区办起黑板报,公示居民分类成效,并表扬严格分类的住户。在 Y 小区推行垃圾分类过程中,环保组织发挥了“被邀请做”的作用,自治组织积极响应政府号召,社区居民则具有“能够做”的意愿和能力,并且“自愿做”。Y 小区没有过度依赖行政力量,诸多宣传和治理策略并不是由政府、街道办提出,该小区垃圾分类的稳定运行是在社会参与和高度自治的基础上建立起来的。

静安区 G 小区的情况与闸北区 Y 小区类似,两者都具有良好的自治基础。不同的是,G 小区的



垃圾分类并非由环保组织发动,而是由楼组长组建志愿团队推动。G小区的具体做法可以概括为“志愿帮扶”+“阶段实施”+“活动带动”。“志愿帮扶”是指楼组长发动居民,成立小区精神文明共建小组,吸纳居民加入,成为垃圾分类志愿者。每个垃圾分类投放点安排1~2名志愿者,义务指导居民正确投放垃圾。“阶段实施”指的是实行阶段推进策略。第一个月是宣传动员月,志愿者宣传投放规则,引导、鼓励、辅助居民分拣垃圾。一个月后,除了30多户的老年人参与分类,多数居民的积极性仍然不高。第二个月张贴出垃圾分类积分榜。通过对住户垃圾分类成效打五角星的方式,向各住户施加压力。一些没有参与的家庭在社会规范压力下,也加入到垃圾分类的队伍中。两个月过后,参加垃圾分类的户数占小区总户数的70%。第三个月推进定时投放。垃圾投放时间集中在上午6点到9点和下午6点到9点,中午闭箱。志愿者在投放点轮流站岗,对于中午前来投放垃圾的居民进行规劝。三个月之后,垃圾定时定点投放的问题迎刃而解。同时,G小区通过举办活动的方式,强化居民的分类意识。例如,举办“小手拉大手”活动,让孩子带动家长垃圾分类;对于租赁人员、家政人员、钟点工等流动性大的群体,向其发放节日礼物,增强他们的社区认同感,动员他们参与到垃圾分类中。在“志愿帮扶”+“阶段实施”+“活动带动”的机制下,G小区居民“能够做”且“自愿做”,具备了垃圾分类的知识、能力和意愿。

Y小区和G小区都重视依靠社会力量完成自我管理,对于Y小区来说,这种社会力量来自于环保公益组织,社区注重与社会组织的合作;G小区则注重发挥志愿团队的力量,由社区志愿者带动全员参与。相比于其他社会力量参与不足的社区,Y小区和G小区具备良好的社会基础。大多数垃圾分类推行顺利的小区,无不具备良好的自治氛围,居民具有强烈的社区认同感,具有参与社区事务的意识和热情。

### 3.3.3 强动员、强参与:

#### 闵行区P街道和普陀区Z小区

P街道是上海街道体制改革后的年轻街道,既包括充满时尚气息的城市化区域,也包括具有自然生态的农村区域。根据闵行区垃圾分类推进方案要求,P街道要创建“上海市垃圾分类示范街道”。为确保完成目标,P街道成立了“联席会议”,下设垃分办、党政办、党建办、管理办、服务办等部门。其

中,垃分办对各成员部门、居村垃圾分类进行检查、考核和排名,并以分值不低于20%~30%的比例纳入居村年度考核,存在敷衍失职、弄虚作假的单位和个人,会被移交街道纪工委问责处置。在推进垃圾分类过程中,P街道探索出了“PVP”模式,通过党组织(Party)、志愿者(Volunteer)和村委会(Public)三位一体的自治架构,形成“情”、“理”、“法”分层递进的工作机制。其一,志愿者上门宣传和发放垃圾袋,动之以情讲清垃圾分类意义。其二,居委书记登门拜访,教之以法宣传相关规则。其三,小区张贴“红黑榜”,激励居民参与。除了“红黑榜”的精神激励外,P街道采取实用性的物质激励,例如,老年居民利用绿色账户积分可兑换肥皂、毛巾、牙膏等,中青年居民则可以享受到停车费、物业费减免优惠。此外,P街道借力共青团、群众团体、文体团队等,举办“体验日”、“皮影戏”、“文艺演出”等活动,寓教于乐。因此,P街道推行垃圾分类既体现了“作为回应去做”,响应区政府政策号召;也体现了“使能够做”,向联席会议赋权、施压。社区志愿者和团体组织“被邀请做”,居民“能够做”、“自愿做”,形成了多主体参与的格局。

普陀区Z小区与闵行区P街道类似,注重垃圾分类中的行政动员,也注重发挥社区志愿者、骨干的参与带动作用。但不同的是,Z小区是一个拥有1.1万余户、4万余人的超大型小区,商铺较多,面临商铺垃圾与居民垃圾混扔,垃圾处理难度大的问题。由于小区体量大、垃圾产生量多、居民诉求多、问题矛盾多,垃圾分类工作的推进困难重重。初始阶段,在选点问题上面临“邻避困境”。对此,居委会采取了“冷处理”方法,暂时搁置点位建设。随着时间推移,居民感到不便,最终,党员代表、志愿者和楼组长自发组织,探索出选址点位,并将协商结果告知居委会。为提高垃圾分类政策的实施成效,Z小区所在的街道联合绿容所、区城管执法局等职能部门,形成工作小组,动员社区党组织和居委会、物业公司联合行动。其中,街道绿容所向商铺和居民宣传普法和指导投放,物业公司上门收集垃圾,城管部门负责专项整治,对失责单位或住户进行谈话或责令整改。在社区内部,居委会组织居民设置了三个工作组,分别负责“基础设施”、“宣传营造”和“人员调配”,从人力、物力、财力等方面保障垃圾分类政策的落实。Z小区所在街道聚焦问题,规范权责归属,以保障绿容所、城管部门“使能够做”,居委会和物业公司“被邀请做”,带动社区居民自愿参

与,由此形成强动员、强参与的治理格局。

闵行区 P 街道与普陀区 Z 小区都呈现出强行政动员在先,多元参与紧随其后的特征。P 街道成立垃圾分类联席会议,协调和动员各部门;并通过动员党组织、志愿者和居村委会,加之发挥共青团、文体团体等组织,促进多元参与局面的形成。Z 小区所在街道则探索垃圾分类工作小组,促进绿容所、城管、物业公司联合行动,使得行政动员的效果更加显著,民众在行政压力和社会规范下表现出愿意配合和能够完成政策任务的态度和行为。

#### 4 基于行政动员—多元参与解释框架的垃圾分类参与式治理

通过上述分析可知,在垃圾分类政策执行中,基层政府根据辖区特征有自主意识地进行动员,加之社会力量的自主参与,形塑出政府与社会互动的治理格局。

##### 4.1 垃圾分类参与式治理及其实现

本文分析上海市生活垃圾分类治理的理想模式,通过案例描述,得出三种具体的政策执行方式(如表 3)。

**强动员—弱参与模式:**虹桥街道 Q 小区和金山区 C 镇的居民社会联系松散,为推动政策实施,基

层政府加大行政动员力度。街道办要求辖区内的党员率先行动,并将其纳入政策执行网络,号召组建志愿者队伍,这些社区骨干在街道、居委会的管理下,承担了部分政策任务。由此,政府层层压实责任,“党员带群众,志愿者带居民”的动员机制保障了政策推行。因此,对于缺乏居民自治、社会联系松散的街道或社区,需要动员“先行者”,以此带动其他民众的参与。

**弱动员—强参与模式:**闸北区 Y 小区和静安区 G 小区,都是具有自治基础的社区,一个引入环保 NGO 组织,另一个自治组织活跃,这些组织能够嵌入到公共事务治理中,具有将居民“编织”进统一行动的社会基础。上级政府的命令一经下达,政策执行者可以利用既有社会网络,动员社区骨干,并经由他们推动政策落实。所以,对于具有良好社会基础的街道或社区,基层政府可以放松控制,将良好的自治传统纳入政策设计中,通过居民自治实现基层治理。

**强动员—强参与模式:**闵行区 P 街道和普陀区 Z 小区,两地的基层政府拥有足够的行政权威,可以动员绿容所、城管等各职能部门,制定垃圾分类管理的联动方案,分配任务,协调行动。同时,政府体系内部的“层级动员”向政府外部的“多线动员”

表 3 垃圾分类参与式治理的政策执行方式

案例选择	区域特点		政策执行方式
	案例特征	共同点	
强动员 弱参与	虹桥街道 Q 小区	中高档商品房社区	社会联系松散
	金山区 C 镇	远郊乡镇	
弱动员 强参与	闸北区 Y 小区	环保组织推动	社会基础良好
	静安区 G 小区	志愿团队推动	
强动员 强参与	闵行区 P 街道	年轻街道	政府—社会协同
	普陀区 Z 小区	超大型小区	

注:本文所提出的政策执行方式的示意图,受王诗宗、杨帆在《基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与》一文中所提出的政策执行方式的启发。参见文献[31]。



转变,层级动员网络与基层自治网络覆盖交织在一起,政府与社会的关系在互动中更加紧密。

#### 4.2 行政动员—多元参与的关系探析(图4)

本文所分析的“行政动员”,包括政府体制内的层级动员,也包括由层级动员向多线动员转变,即政府对社会的动员。实现垃圾分类参与式治理的过程,伴随着寻找确定性动员力量与整合不确定性社会力量的努力,即基层政府具有行动的自主性,而社会力量也因区域差异而有所不同。

前面已经论述,政府有自主意识根据辖区特征因地制宜执行政策。在社会联系紧密的社区,政府放松管制的同时,促进社会自我治理的发展。一线政策执行者进入基层之后,对辖区内的社会组织、自治团体或骨干进行动员、激励和任务分配;而后,通过他们带动、网罗更多的民众参与。由此,实现了政府、社会组织、自治组织和社区骨干、社区居民等多主体参与治理。政府作用力的发挥建立在民众认同的基础上<sup>[32]</sup>。居民间的联系越紧密,利益越趋于一致,社区认同感越强,自愿参与的意识越高<sup>[33]</sup>。在此情景下,社会的自我管理和积极参与是基层治理的支撑,既能够在政府失灵时弥补政府缺陷,也能够政府在发挥良好作用时提供功能补充。

而在社会联系松散的社区,社会参与治理受到限制。政策的实施依赖于政府强制力的发挥,监督、约束和惩罚等强制性工具的采用能够加速政策落地。政府通过增强动员能力和控制能力的方式,压实层级责任,引导或约束各主体的参与行为,以强化他们的政策服从,并形成一系列以奖优罚劣、绩效考核为特征的制度化经验。政府强动员在先,社

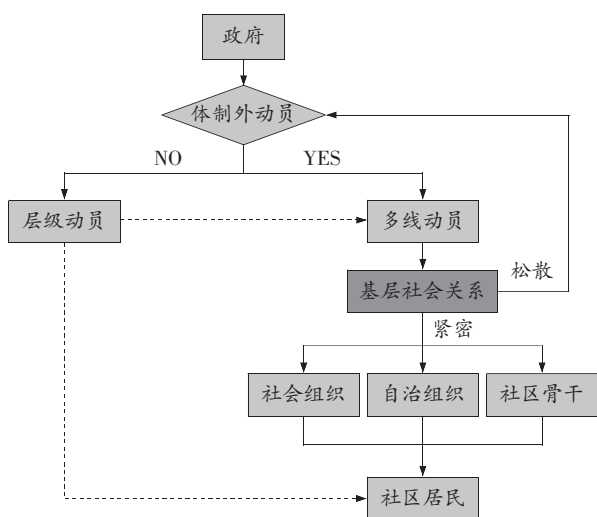


图4 行政动员—多元参与的关系分析

会参与紧随其后,在此过程中,行政动员是社会参与的基本前提。

所以,行政动员与多元参与的关系分析,是在具体情景下的具体分析。行政动员推动多元参与有三种秘而不宣的治理效果:其一,争取民众支持,提升政策合法性;其二,实现任务分解,应对上级考核;其三,保障政策落实,节约执行成本。

#### 4.3 参与式治理的策略设计

通过考察上海市垃圾分类的基层实践,发现参与式治理的政策设计以四种策略呈现出来:

(1)宣传。宣传的目的在于提高民众的心理认同感,降低政策推行成本和实施难度。从国家顶层设计到地方文件出台,层层贯彻的正式制度强调了垃圾分类政策的合法性,并通过多渠道、多形式的反复输出,向社会民众传达倡议。例如,各区制定垃圾分类宣传片展播,举办文艺演出、演讲比赛,也通过展板、橱窗,分发指南等形式,宣传分类知识和分类价值。从中央到地方多样化的宣传方法,确保垃圾分类政策被各区、镇、街道、社区所采用,也促进政策的推广。

(2)监督。区政府或街道办根据辖区情况制定的垃圾分类条例,监督范围既包括管理体系建设、硬件设施建设,也涵盖职能部门履职、配套细则的实施等。同时,执法部门开展对企事业单位、商家、酒店的检查,针对违法违规的行为,实施处罚。垃圾分类成为居民的自觉行为并非易事,由楼长、党员代表、热心居民所组成的志愿队伍,在定时投放时段进行督导,监督居民分类投放行为。这种建立在邻里关系上的监督策略,能够软化居民态度,使居民遵从制度规则。

(3)激励。激励包括两方面:其一,政府体制内部的激励:上级党政机构将垃圾分类成效与各区、街道(或镇、乡)绩效考核相挂钩,并评选示范街镇,奖励先进,鼓励后进。其二,政府体制外部的激励,即政府对民众的激励。以“红黑榜”、“积分光荣榜”以及绿色账户等形式,通过精神激励和物质激励的双重激励机制激发居民参与的积极性。

(4)惩罚。《上海市生活垃圾管理条例》规定,处罚不分类投放垃圾的单位和个人。垃圾分类与个人诚信建设联系起来,实施失信惩戒制度,拒不进行垃圾分类,个人诚信受到影响,不遵守规定的社区也会被停止收集垃圾<sup>[30]</sup>。惩罚的目的在于引起民众的高度重视,倒逼民众形成垃圾分类的自觉行为,真正实现全民参与的政策目标。

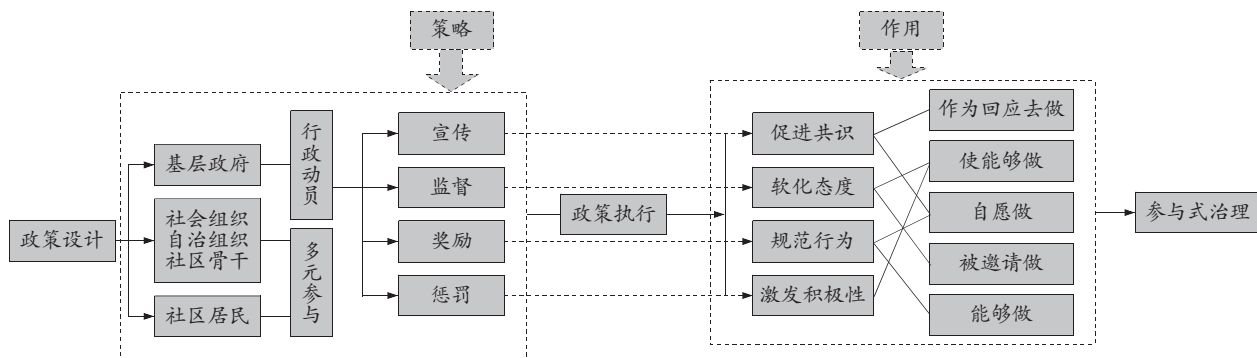


图5 参与式治理策略设计及其作用机制

参与式治理的政策设计正是通过这四种策略对各行动者发挥能动性起到叠加效用:宣传策略在于传播垃圾分类相关知识,提高思想觉悟,达到“自愿做”和“作为回应去做”的效果;监督策略不仅做出正确示范,还提供指导促进问题解决,达到“使能够做”和“被邀请做”的效果;奖励策略鼓励民众积极分类,惩罚策略则规避民众的不分类行为,前者产生带动效应,起到“自愿做”“能够做”的效果,后者产生杜绝效应,起到“使能够做”的效果。图5展示了四种策略对参与式治理的作用机制。

## 5 总结与启示

### 5.1 总结

“垃圾分类是一项需要全社会共同参与的系统工程”。行政动员与多元参与是垃圾分类参与式治理的实现路径,其中,行政动员旨在提高社会民众的能动性和积极性,多元参与则构建了多主体之间的互动网络(图6)。

本文有两个主要发现:

(1)传统的参与式治理主要依托基层政府和居委会的组织动员,但这种动员机制并不能实质调动居民的积极性,要打破“仪式表演”<sup>[24]</sup>,需要由社区“内生”出动员机制,而社区社会组织、志愿团队以及由热心居民组成的骨干力量等,能够有效凝聚和拓展基层社会网络,这种建立在自治基础上的对非政府主体的动员,带动了普通居民的参与。

(2)在以行政动员推动多元参与的过程中,民众间的强联系、社区自治和组织化的社会参与的首要意义并不仅仅在于实现社会治理中的多主体平等协作,而在于为基层政府提供政策落实的基础,增强中国的“制度执行力”<sup>[21]</sup>。

在垃圾分类尚未普遍成为居民自觉行为的现阶段,行政动员是必需且必要的举措,虽然基层政府的动员能力有限,但基层政府在向上级争取“有条件的自主性”<sup>[25]</sup>的同时,也向基层寻求可以利用的资源,使其通过自由裁量权灵活设计政策方案,并在治理实践中形成了一系列宣传、监督、激励、惩罚的机制设计,发展成为制度化的政策策略。

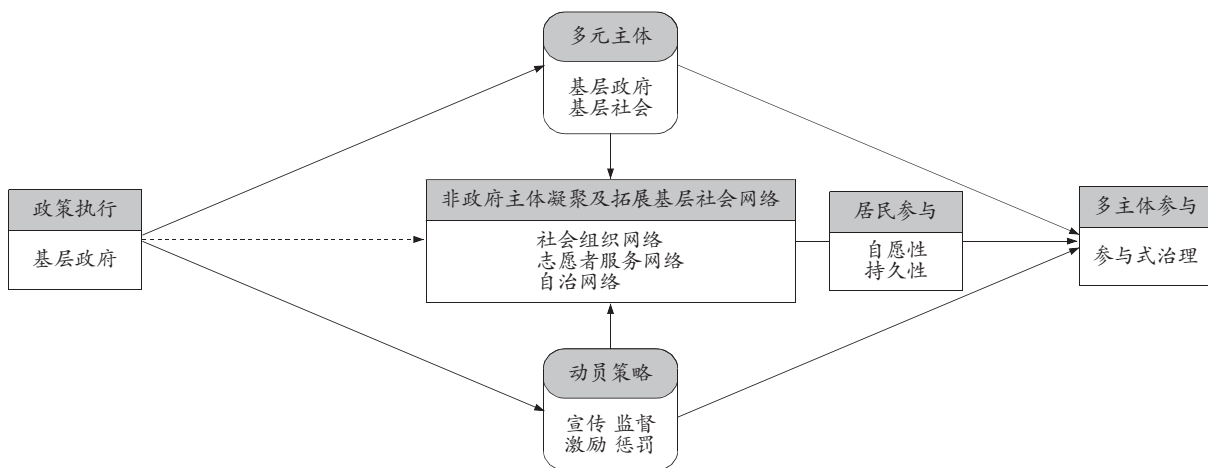


图6 行政动员推动多元参与的机制分析

## 5.2 启示

本研究的理论创新之处在于：

(1)对参与式治理理论的分析框架进行了精细化补充。主要体现在细化参与式治理运作的前提条件,概括行政动员和多元参与是参与式治理的实现路径。政府具备自我判断和行动的能力,为提高政策实施绩效,除了发挥其自身动员和强制力外,还借力社会资源,通过宣传、监督、激励和惩罚等一系列政策设计,调动多元主体参与的积极性和能动性。

(2)揭示了基层治理中社会网络这一“中介变量”。社会组织、自治组织和社区骨干等,是联结政府与普通民众的桥梁,建立在自治基础上的社会网络,发挥了凝聚和动员的作用,政府对民众的动员通过这一“中介”可以促进居民参与的自愿性和持久性,保障参与式治理的实现。

(3)加深了对中国政府与社会关系的认识。在社会有机体“进化”过程中,虽然政府几乎将其控制能力遍布于社会的每个角落,但是,社会的自主发展也正在被政府倡导。政府与社会的关系不是零和博弈的关系,也不是此消彼长的关系,而是相辅相成、共同进步。

在实践创新方面,微观上,本研究提供了生活垃圾分类的实践样本。将参与式治理理论与实践统合起来,按照多案例研究的方法分析政策执行的运作机制;针对街道、乡镇、社区的特点总结可复制推广的治理经验,为制度设计提供参考。宏观上,本研究基于本土的参与式治理研究,既符合国内经济社会发展的治理需求,也向实务界提供一般性的经验借鉴。党的十九届四中全会提出,“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。社会治理体系和社会治理共同体的完善和建立,离不开政府的行政动员,但多元参与也是不可或缺的支撑力量。参与式治理的过程,伴随着寻找确定性动员力量与整合不确定性社会力量的努力。政府要因地制宜制定政策和实施政策。

本研究的不足之处在于,由于垃圾分类治理涉及政府不同层级和众多治理环节,其过程相当复杂,除本文探讨的行政动员和多元参与的作用机制外,它还受到市场机制、科技发展等因素的影响,故而本文的研究需要进一步完善。此外,限于文章体

量,难以对全国样貌进行详细讨论,根据全国各地的具体情况探讨不同的治理模式,仍待未来的研究予以关注。

### 参考文献：

- [1] 范文字,薛立强. 历次生活垃圾分类为何收效甚微——兼论强制分类时代下的制度构建[J]. 探索与争鸣, 2019(8): 150-159.
- [2] [美]林南. 从个人走向社会:一个社会资本的视角[J]. 社会科学战线, 2020(2): 213-223.
- [3] SPEER J. Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services[J]. World Development, 2012, 40(12): 2379-2398.
- [4] 王敬尧. 参与式治理:中国社区建设实证研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.
- [5] 陈朋亲, 杨天保. 参与式治理在中国的发展与实践[J]. 人民论坛, 2016(2): 33-35.
- [6] ACKERMAN J. Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit and Voice'[J]. World Development, 2004, 32(3): 447-463.
- [7] 陈剩勇, 等. 参与式治理:社会管理创新的一种可行性路径——基于杭州社区管理与服务创新经验的研究[J]. 浙江社会科学, 2013(2): 62-72.
- [8] 张紧跟. 参与式治理:地方政府治理体系创新的趋向[J]. 中国人民大学学报, 2014, 28(6): 113-123.
- [9] 郑杭生, 黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析[J]. 东岳论丛, 2012, 33(1): 23-29.
- [10] 张紧跟. 从行政赋权到法律赋权:参与式治理创新及其调适[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 20-29.
- [11] 沈费伟. 农村环境参与式治理的实现路径考察——基于浙江荻港村的个案研究[J]. 农业经济问题, 2019(8): 30-39.
- [12] ANDERSSON K, VAN LAERHOVERN F. From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America[J]. Comparative Political Studies, 2007, 40(9): 1085-1111.
- [13] 唐有财, 王天夫. 社区认同、骨干动员和组织赋权:社区参与式治理的实现路径[J]. 中国行政管理, 2017(2): 73-78.
- [14] 张楠迪扬. 政府、社区、非政府组织合作的社区参与式治理机制研究——基于三个街道案例的比较分析[J]. 中国人民大学学报, 2017, 31(6): 89-97.
- [15] 袁小平, 潘明东. 农村社区建设中的社会动员机制研究[J]. 农村经济, 2017(4): 6-11.
- [16] LIU Y. Maoist Discourse and the Mobilization of Emotions in Revolutionary China[J]. Modern China, 2010, 36(3): 329-362.



- [17] 刘成良. 行政动员与社会动员: 基层社会治理的双层动员结构——基于南京市社区治理创新的实证研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(3): 137-145.
- [18] 杨帆, 王诗宗. 公民参与及其行政可动员性——社区社团组织的功能溢出[J]. 南京社会科学, 2017(9): 78-85.
- [19] 郭亮. 扶植型秩序: 农民集中居住后的社区治理——基于江苏 P 县、浙江 J 县的调研[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(5): 114-122.
- [20] 刘磊, 吴理财. 精准扶贫进程中地方政府的动员式治理及其改进——鄂西 H 县政府扶贫行为分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(1): 40-48.
- [21] 陈怡俊, 汪丁丁. 社会公共服务领域的协同治理研究——基于地方政府与社会组织策略互动的动态演化视角[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2020, 60(3): 163-179.
- [22] 黄晓春. 中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J]. 社会学研究, 2017, 32(1): 101-124.
- [23] 宋道雷. 社会治理的“中间领域”: 以社会组织为考察对象[J]. 社会科学, 2020(6): 58-70.
- [24] TSAI L L. Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China[J]. American Political Science Review, 2007, 101(2): 355-372.
- [25] 李贺楼, 王郅强. 互惠性、自主性与基层自治组织的整合型运作——基于对 D 镇渔委会的实证分析[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2017(6): 23-29.
- [26] 张友浪. 公共服务中的公民参与[J]. 公共管理评论, 2020, 2(2): 149-159.
- [27] 杨小明. 政治动员的功能新探[J]. 浙江学刊, 2012(1): 83-87.
- [28] 王诗宗, 罗凤鹏. 基层政策动员: 推动社区居民参与的可能路径[J]. 南京社会科学, 2020(4): 63-71.
- [29] 格里·斯托克, 游祥斌. 新地方主义、参与及网络化社区治理[J]. 国家行政学院学报, 2006(3): 92-95.
- [30] 上海市人民政府新闻办公室, 上海市统计局. 上海概览 2019[R]. 上海: 中西书局, 2019.
- [31] 王诗宗, 杨帆. 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与[J]. 中国社会科学, 2018(11): 135-155.
- [32] CHRISTENSEN J, AAROE L, BAEKGAARD M, et al. Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions [J]. Public Administration Review, 2019, 80(1): 127-136.
- [33] ROGERS T, COLDSTEIN N J, FOX C R. Social Mobilization [J]. Annual Review of Psychology, 2018, 69(1): 357-381.
- [34] TOWNSEND J R. Political Participation in Communist China [M]. Berkeley: University of California Press, 1967.
- [35] YONGSHUN C. Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China [J]. British Journal of Political Science, 2008, 38: 411-432.

(8) Administrative Mobilization and Multiple Participation:

The Way to Realize Participatory Governance of Garbage Classification

——Based on Shanghai's Practice

Gu Limei, Li Huanhuan ·83·

(School of International Relations & Public Affairs, Fudan University, 200433, China)

**Abstract ID:** 1672-6162(2021)02-0083-EA

**Abstract:** In the process of urban construction in China, the classification of garbage is central to environmental construction and social development. However, the previous garbage classification has achieved little effect. How to make consistent joint effort has become the common concern of the government and academia. This article takes the practice of Shanghai as a sample, conducts multiple cases analysis, combines administrative mobilization, multiple participation, theories and participatory governance, innovatively constructs an explanation framework for participatory governance of garbage classification, and explains its strategy and mechanism. The study found that the government mobilize people. On the one hand, relying on the mobilization of governments to reduce the pressure on policy implementation; On the other hand, the mobilization of non-government entities based on autonomy promotes organized social participation and provides a basis for policy implementation. Based on the analysis of "administrative mobilization-multiple participation" in participatory governance, this paper summarizes the practical experience of the garbage classification in Shanghai. At the same time, it reflects on the strategic mechanism of garbage classification, which is of great significant for the promotion of garbage classification and exploration of grassroots governance.

**Article Type:** Research Paper

**Key Words:** Participatory Governance, Administrative Mobilization, Multiple Participation, Garbage Classification