

情景与互动：生活垃圾分类管理的制度建构过程 ——基于上海市 P 区的个案分析

陈 璐

摘 要：城市生活垃圾分类管理是长期性、大规模的预防型治理活动，其发展是结构性转变过程，其管理实效的持续性源于新秩序的产生。制度构建是从新规则出现到新秩序呈现的连续过程，受行动者间互动和制度构建情景两大要素的共同影响。秩序并不产生于规则本身，而是呈现于行动者在特定情景下的互动中。在上海市 P 区的个案中，强制性规则和运动式工具的组合同制度构建情景的错配，导致了政府实际管理对象范围的扩大、全程分类管理体系发展的失衡以及政府短期兜底行为意义的削弱；行动者间利益的局部冲突与共识的不充分，限制了互动过程对新规则的维持作用。在特定情景下，新规则最终并没有通过行动者间互动促使新秩序呈现，管理成效难以获得持续性。

关键词：城市生活垃圾管理；制度构建；秩序；互动；情景

中图分类号：D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2022)02-0099-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2022.02.005

中国城市生活垃圾管理形势严峻，20 世纪末已出现“垃圾分类”的提法，政府也曾多次尝试推行城市生活垃圾分类管理，尤其是 2019 年以来，为推行城市生活垃圾分类管理，投入了大量资源。习近平强调：“实行垃圾分类，关系广大人民群众生活环境，关系节约使用资源，也是社会文明水平的一个重要体现。”^[1]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提到，“推行垃圾分类和减量化、资源化。加快构建废旧物资循环利用体系”。在地方层面，上海市率先出台并实施《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》），提出“力争全面建成生活垃圾分类体系，并于 2020 年全面达标”^[2]的目标。此后各试点城市也陆续出台实施生活垃圾强制分类政策。自 2018 年来，上海市转移生活垃圾分类专项补贴一度超过 3 亿元。以上海为主要代表的一些地方政府，对城市生活垃圾分类管理问题“高度重视”，但实际管理状况与目标之间仍存在较大差距。

为何这些地方努力推动城市生活垃圾分类管理，但实质性成效不明显？为何城市生活垃圾分类管理成效难以持续？本文以上海市 P 区生活垃圾分类管理推进实践为个案，尝试为“城市生活垃圾分类管理实效难以持续”的现实问题提供一种组织理论新制度主义视角的解释。

一、研究回顾与分析框架

（一）研究回顾

从实践角度看，城市生活垃圾管理的困境在于居民分类投放面临阻力、焚烧处理方式普及难、

作者简介：陈璐，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生，chenlu96@mail.nankai.edu.cn（天津 300350）

垃圾管理体系建设滞后^[3]；从治理角度看，其困境则在于治理对象不清、治理机制断裂以及治理关系的不对等^[4]。郭施宏等认为分类目的及其优先级不明确、源头投放与末端处理激励不合理、再生资源行业作用不明显以及公众共识未形成等因素阻碍了城市生活垃圾管理实践^[5]。此外，市场主体自身利益最大化而非社会效益最大化的倾向^[6]、政府对市场主体监管欠缺^[7]、社会个体的多元性^[8]以及政府内部公共利益部门化^[9]也被认为是降低其管理成效的重要因素。

现有研究也尝试为城市生活垃圾管理实践的艰难现状提供理论解释。谭爽以“社会角色”理论、“政策企业家”理论为基础，探讨了社会组织在垃圾治理场域中的政策倡导功能^[10]；刘建军等从新制度主义的行动者视角出发，认为居民参与性不足是垃圾分类政策执行的瓶颈和社区内生活垃圾治理失败的根源^[11]；借助制度社会学视角，耿言虎将影响垃圾分类效果的结构困境归纳为人口结构困境、实施主体困境、监督成本困境以及环境“认知-行为”脱节困境^[12]。有学者进一步指出，公众知识是影响居民对于“为何及如何参与城市生活垃圾分类管理”认知的一个关键因素^[13]。基于目标群体政策遵从理论，王诗宗等认为强制措施下的决策者很容易将目标群体视为消极的管制对象，进而难以实现“共建共治共享”^[14]。

总的来看，现有研究对管理成效的持续性问题尚未给予充分关注，也缺少基于制度构建过程的解释视角。

（二）分析框架

城市生活垃圾分类管理实效的产生取决于新秩序呈现，取决于制度构建过程，取决于行动者之间的稳定关系与持续互动。当前对制度构建和生成的讨论可大致划分为两种解释视角：“自然生成”与“能动建构”^{[15](P497-519)}。前者认为，制度是那些面临着相似情景的行动者的共同意义理解和问题解决行为；后者认为，具有能动性的行动者是制度生成的原因^{[16](P117-118)}。基于制度生成的“能动建构”视角，行动者为了实现特定目标，能够进行制度设计。相比于一般性的行动者，政府在各种专业化力量的协助下，能够拥有额外的创制性权力，可以通过设定规则确定各种集体、个体行动者的性质、能力和权利^[17]。

新规则在出现后，并不自然而然地获得稳定性和持续性。制度构建不等同于新规则的产生，它涉及新规则的维持过程。一定秩序的根源在于根本性制度，秩序要求规则的出现，但新规则本身并不能带来一种新的秩序，新秩序最终将通过行动者的互动才能在现实中得以呈现^[18]。作为制度设计者的政府，固然可以提供一种新规则，并采取一系列行动来维持规则的稳定性，但只有在行动者能够持续地生产和再生产制度的意义上，制度才是真正可持续的^{[19](P23-49)}。此外，制度设计本身也会存在局限性。制度构建时的特定情景影响着制度设计对特定目标的实现。情景可能导致制度设计的结果偏离目标，甚至引发意料之外的后果^{[20](P142-143)}。

由此可见，制度构建过程是从新规则产生到新秩序呈现的连续过程，受行动者间互动和制度构建情景两大要素的共同影响。就两大因素的关系而言，行动者间的互动发生于特定情景中，情景因素在制度构建过程中的作用往往通过行动者的行为和互动得以体现。基于组织研究中新制度主义的既有理论，本文尝试建立一个“制度构建过程”分析框架（如图1所示），以解释“城市生活垃圾分类管理实效难以持续”的问题。

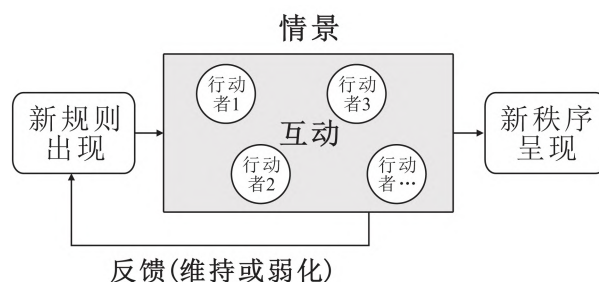


图1 “制度构建过程”分析框架

二、现实叙事：上海市P区生活垃圾分类管理实践

本文选取上海市P区为个案，进行单案例分析（Single-Case Analysis），关注单案例中的具体情境。选择该案例主要是基于上海是中国推行生活垃圾分类治理最早、当前推行力度最大的城市之一，治理体系相对比较成熟，案例内容的呈现更加完整；另外，其相关资料的公开程度较高，资料获得难度低。案例资料收集工作主要通过实地观察与二手资料收集的方式展开。

（一）案例背景

P区是上海市中心城区之一。相比其他中心城区，P区的经济社会发展情况并不突出，生活垃圾分类管理实践起步较晚、基础相对薄弱。2019年7月1日，《上海市生活垃圾管理条例》正式实施，标志着上海市生活垃圾分类管理在法治层面进入“全面强制分类时代”。在此前后，上海市以生活垃圾分类减量推进工作联席会议的名义，先后制定并公布了一系列配套政策以保证《条例》落地。随着实践的不断推进，各种配套政策也在持续发展和完善。早在《条例》生效前的2019年2月，上海市召开了生活垃圾分类工作动员大会，此时就已经开始推进相关工作。总体上，P区生活垃圾分类管理工作的推进可以理解为，政府整合构建以自身为核心的政策“执行共同体”，各行动者围绕执行强制分类政策、创建达标示范街镇展开的互动过程。截至2020年4月，P区生活垃圾分类管理水平取得一定提高，下辖的10个街镇中有7个先后被评为“上海市生活垃圾分类示范街镇”。

（二）案例叙事

1. 整合构建以政府为核心的政策“执行共同体”。为推进本区生活垃圾分类工作，执行强制性分类政策，P区政府采取一系列手段整合现有治理资源，构建了一个以政府为核心的政策“执行共同体”，包括区政府、各街道办（镇政府）、居民区组织、区属国企以及部分物业公司等民营企业。

在“上下对口”的科层组织结构中，政府能够以行政命令、干部考核、专项检查、示范（达标）单位创建等方式，将政策目标向下分派，具体采取了以下三方面行动。（1）P区成立了“区新时尚工作专办”，由区绿化市容局负责具体工作的牵头，协调本区生活垃圾分类工作。（2）通过制定、下达实施方案等正式文件，区政府将上级派发的政策目标继续在各街镇之间进行派分。需要注意的是，各街镇与居民区“两委”在体制安排上并不存在“上下级关系”，但在“两级政府、三级管理、四级落实”的过程中，二者建立了实际意义上的“上下级关系”。因此，街镇能够以类似方式将政策目标继续向下分派给各居民区，同时层层签订生活垃圾分类工作责任书，以求压实责任。（3）党政系统内部层层召开生活垃圾分类减量工作动员大会，要求在街道办和居民区均成立“生活垃圾分类联席会议”以推进垃圾分类工作。

区属国有企业是P区“执行共同体”中的重要成员。在政府要求下，区属国有企业在设施建设与内部管理方面均进行优化。区域投集团设立“蓝鲸公司”，开展智能资源回收箱房的研制、投放及运行，以此拓展“两网融合”的服务能力。区属国有垃圾清运公司优化了内部管理，对员工进行专项培训，普及分类理念，同时调整了清运方式与流程。

对于部分物业公司等民营企业，政府通过动员、激励等方式，使其参与强制性分类政策的执行过程。如政府通过组织召开“物业行业住宅小区生活垃圾分类减量工作推进会”，号召并要求辖区内物业公司负责人响应、承诺等。此外，政府还通过各种方式，积极营造社会广泛参与氛围，如P区各政府职能部门以及妇联等群团组织积极与各街镇结对，共同组织开展垃圾分类宣传。

2. 围绕强制性执行与创建达标示范街镇的互动。在政府积极动员和整合各类治理资源的基础上，

P区生活垃圾分类管理的强制性推进过程得以展开,并与创建“生活垃圾分类达标示范街镇”^①的过程高度重合。P区政府在宣传与动员上投入了大量资源,但单纯依靠“弱约束”,依旧难以实现垃圾分出率的快速提升。高强度监管成为“执行共同体”推行强制性分类、创建达标示范街镇的主要“硬约束”手段。为应对管理对象在时空上的分散和监管资源相对有限的问题,“执行共同体”将“定时定点分类投放制”作为约束居民分类投放行为的有力抓手。

2019年5月初,P区的部分居民区率先开始推行定时定点分类投放。到同年7月1日,P区各居民区原则上实现了全面“撤桶并点”。首先,居民区党组织牵头居委员、业委会、物业共同组成的垃圾分类“基层联席会议”对居民区实际情况进行摸底调查,以此为依据选定投放点与投放时间段。在实施阶段,“蹲守”是最主要、最见成效的管理举措。由基层党组织、居委会、楼组长、物业公司员工以及热心居民组成的“志愿者队伍”每天轮流在分类投放箱房前蹲守,劝导、督促、检查居民垃圾分类投放行为,并对混投垃圾进行二次分拣。

对于这种强制性分类政策的执行手段,居民给出了不同的回应。有居民在志愿者们的“感召”下积极分类;有居民对投放点选址提出疑问和反对,以拒绝分类投放作为“消极抵抗”;也有居民因工作时间与垃圾投放时间冲突、畏惧湿垃圾“破袋”,随意丢弃垃圾;还有居民在志愿者的严格督促下产生“逆反心理”,甚至产生冲突。在持续互动中,居民的“抵抗”使得原则上的全面“撤桶并点”和定时定点投放出现了松动。针对湿垃圾滞留问题,居民区需要将湿垃圾驳运至小区垃圾收运交付点,清运企业也通过协调与流程优化提升了清运能力。居委会和物业公司为投放点增设了洗手池、雨棚和照明设施,还发明了各种“破袋神器”。针对老人、残疾人行动不便和上班族时间协调难的情况,许多小区放松了定时定点的执行,让居民逐步适应。针对居民抵触情绪、矛盾冲突发生的问题,有的小区甚至开始重新恢复原有垃圾桶。

3. 高分出率与高监管成本并存的阶段性成效。经过一年多的推行,P区生活垃圾分类管理在现行标准下实现了阶段性的高参与和高实效。仅在《条例》正式实施的一个月后,P区就完成了1000个生活垃圾定时投放点、垃圾厢房的改造,新建了632处“两网融合”服务点,在所有居民区全面推行了生活垃圾分类。在分类实效方面,湿垃圾分出率有明显提升。全区湿垃圾分出量从2019年6月初的34吨/天提升到500吨/天,纯净度近90%。

P区绿化和市容管理局2020年1月初公布的数据显示,在居民区内,湿垃圾纯净度已超过90%,主动破袋率超过80%。P区全区湿垃圾日均分出量为474吨/日,比332吨的既定目标高43%;可回收物分出量197吨/日,比173吨的既定目标高17%;干垃圾分出量652吨/日,减少了38%。值得注意的是,P区下辖的多数居民区湿垃圾纯净度超过90%的高水平分类成效背后,是社区组织、物业保洁员以及志愿者对混投的垃圾进行二次分拣和蹲点督促。这些执行手段往往伴随着较高的监管成本。

三、分析诠释:互动与情景下的制度构建状态

制度构建过程既包含新规则的出现,也包含围绕新规则形成稳定实践活动和关系结构化的过程。规则作用的可持续性来源于实践活动和关系结构产生的秩序。秩序的产生,一方面要求规则及其相关实践活动与特定情景兼容适配,另一方面要求在行动者间形成稳定性互动。根据上文构建的

^① 依据2019年4月发布的《上海市生活垃圾分类示范区、达标(示范)街镇(乡、工业区)考评办法》标准,“辖区内60%以上居住区达标且60%以上单位达标”是达标街镇的重要条件,“辖区内达标街镇达到100%,示范街镇比例达到50%以上”是示范区评定的重要条件。

“制度构建过程”分析框架，本案例中制度构建状态可以从情景匹配状态和互动反馈状态两方面进行阐释。

（一）情景非适配：P区垃圾分类推进中的情景匹配状态

当前，运动式工具已成为政府落实、执行政策的常态化手段。强制性规则与运动式工具的组合适用于政策执行范围有限、政策执行时间特定、政策预期目标单一的状况^[21]。城市生活垃圾分类管理活动具有参与主体全民性、管理过程系统性以及管理水平适当性的显著特征。这些特征共同构成了P区生活垃圾分类管理推行中制度构建的特定情景。而案例中强制性规则与运动式工具的组合难以匹配特定情景，制度构建过程呈现“情景非适配”状态。

1. 参与主体全民性与政府实际管理对象范围扩大。城市生活垃圾分类管理需要全民共同参与，需要城市政府、相应公共服务外包的承接主体以及其他利益相关主体参与，其中城市居民是生活垃圾的主要产生者，也是管理过程不可或缺的重要主体。在P区实践中，居民并非一个同质性的整体。基于不同的群体特征，居民采取的行为方式有所不同。老人以及处于假期的学生等不需要为生计奔劳的、有较多可支配时间的群体往往会成为垃圾分类的“积极行动者”，不仅践行分类投放，还能在社区中积极倡导垃圾分类。绝大多数城市居民是“一般行动者”，认同垃圾分类的必要性和重要性，但在特定情形下才愿意付诸行动。“一般行动者”的分类投放行为受社区分类设施情况等一系列客观因素影响，但主要与“执行共同体”的监管强度有关。当监管力度松懈时，多数居民依旧会选择混投垃圾。

强制性规则与运动式工具的组合难以同“全民共同参与”的管理实践要求相兼容。在运动式的执行模式下，政府往往将居民视为“管理客体”。通过强硬执法、“蹲守”等高强度监管方式，以政府为核心的“执行共同体”固然能迅速促进管理水平的提升，但导致实际管理对象的范围扩大，管理对象不仅是生活垃圾本身还包括垃圾混合投放的居民。此时，管理成效的呈现并非源于行动者间良性互动和新秩序的产生，而是“执行共同体”对其“管理客体”的高强度监管。

2. 管理过程系统性与全程分类管理体系发展失衡。一个环环相扣、进出有序、内外循环通畅的生活垃圾全程分类管理体系是分类管理活动有效性的重要保证。该体系的建立、发展与完善是一个动态的结构调整过程，尤其在体系纵深发展过程中，其中各环节会在不同程度上与多领域的问题产生交集，如社区治理、循环经济、环境治理等。各环节的发展进度也不可避免地存在时间差，客观上难以保证绝对意义的平衡发展。尽管如此，由于各环节间明显的联动性，该体系也应尽可能保持平衡推进、同步发展。

一般而言，强制性规则与运动式工具的组合往往适用于预期目标相对单一的政策执行过程，难以与系统性的管理过程发展要求相兼容。案例中的“执行共同体”将过多的注意力、资源集中于分类投放端，反映出分类体系各环节成效的不协调性。尤其是执行前期，中段分类收运能力难以承接前段分出的垃圾，末端出口建设也相对滞后，使得强弱环节之间的成效相互抵消，造成强环节中管理成本与收益的不匹配，难以实现全程分类体系的有效内循环。此外，作为城市消解功能的承担者之一，生活垃圾全程分类管理体系并非一个孤立的系统，需要与城市生产、消费功能协调发展，但由于城市的生产、消费环节尚未具备良好的再生资源利用能力，分出的可回收物难以有效转化为资源，体系的外循环也未得到有效实现。

3. 管理水平适当性与政府短期兜底行为意义削弱。城市生活垃圾分类管理活动具有长期性特征，要求成效能得到长期保持。这就意味着城市生活垃圾分类管理水平应植根本国国情，与社会总体治理水平相适应。管理成效的持续性取决于参与治理活动中的主体意愿、能力以及治理资源在治理活动中的可及性，取决于治理场域内所有行动者稳定、有序的互动。

在P区分类管理实践中，政府设定的一系列政策目标，如“2020年，居住区普遍推行生活垃

圾分类制度”等,已经在一定程度上超越了当前社会总体治理水平的基准。虽然“执行共同体”的集中强力推行行为可以在短期内使管理成效快速显现,但这种成效具有脆弱性和短期性,这是因为政府不能长期以自身有限的治理资源和注意力同“无休止”的生活垃圾管理问题“作斗争”。强制性规则与运动式工具的组合更适用于时间具有特定性的政策执行过程,在临时性的治理情景更加有效,与长期性的管理实效要求难以兼容。在管理水平适当性的情景限制下,“执行共同体”短期兜底、补位行为的现实意义被削弱,持续互动中,一旦政府的注意力发生转移,“执行共同体”解体,高水平的管理成效就难以维系。

(二) 互动非稳定: P 区垃圾分类推进中的互动反馈状态

制度构建中的秩序产生,要求在行动者间形成稳定性互动。这需要各行动者尽可能拥有物质层面的共同利益,并在思想观念上达成充分共识。在 P 区垃圾分类推进过程中,不同行动者之间存在一定程度的利益冲突,同时也存在共识达成不充分的现象,制度构建过程呈现出“互动非稳定”状态,进而造成互动过程对制度的弱化倾向。

1. 行动者间的利益一致与冲突。行动者倾向于通过设计规则来反映、保护甚至增进自己的利益,但制度构建却并非单向过程,而是一种深层的互动过程。该过程反映了各行动者的利益与目标,以及行动者为实现自身利益而动员的相对权力^{[22](P3-21)}。出于自身利益考虑,行动者可能会损害最初的目标^[18]。政府和社会对生活垃圾分类管理的关注起源于垃圾处置不当引发的环境、社会危机。提升城市生活垃圾分类管理水平、保护生态环境、实现资源循环利用,符合公共利益,是以政府为核心的“执行共同体”以及全体城市居民的共同利益所在。

在 P 区案例中,各行动者拥有上述共同利益,也存在一定的利益取向分歧,甚至在“执行共同体”内部有利益相左的情况。P 区政府以及与其关联密切的各街道办(镇政府)、区属国企、社区“两委”之间利益取向一致性较高,致力于完成上级分摊的政策目标、努力获评“示范街镇”、有效执行强制分类政策。虽然部分物业公司等民营企业需要回应政府在垃圾分类工作上的要求,但主要利益倾向于保持企业收支平衡、追求利润最大化。对于城市居民而言,其利益在于便利的生活方式和良好的居住环境。在各行动者利益既存在一致又有局部冲突的情况下,强制性规则难以充分体现、满足各行动者的利益,尤其是强制性的、单向度的推行行为给居民生活带来诸多不便。因此,在围绕新规则执行展开的互动中,各行动者的利益没有得到良好调和,新规则难以获得真正意义上的维持。

2. 行动者间的共识达成不充分。在互动中,除物质层面的共同利益外,行动者思想观念层面的共识达成也深刻影响着制度构建过程。城市生活垃圾分类管理,要求政府与居民在充分共识的基础上展开合作。在相对薄弱的共识基础上强力推行,需要大量的政府注意力、行政成本和监管资源,易形成恶性循环^{[23](P19)}。P 区案例存在行动者之间共识达成不足的情况,“执行共同体”与居民之间对于“是否要垃圾分类”的问题共识程度较高,但对于“实现什么水平的分类管理”“如何实现这种管理水平”的问题共识则相对欠缺。

城市生活垃圾分类管理活动不仅要回应环境保护和城市发展的客观需求,还要回应居民的主观需求。基于客观的城市生活垃圾管理情况,上海市全域的垃圾处理厂和填埋场的容量已处于“紧平衡”状态,无法消化持续增长的生活垃圾。但基于主观感受,P 区居民并没有相对直观地感知到垃圾不分类给生活造成的负面影响,“不分类”造成的危机并不现实可感。分类投放对环境的改善效果难以被居民真实、直观地感知。相反,“垃圾分类”给居民日常生活带来的“麻烦”和湿垃圾收运不及时、部分居民违规投放垃圾引发的生活环境恶化却是真实可感的。这些都削弱了“执行共同体”与居民之间的共识达成程度,也限制了有序互动的实现,限制了互动对新规则的维持性强化反馈。

理想状态下，从新规则出现到新秩序呈现的制度构建过程，需要在行动者间的互动中获得制度再生产。在P区的城市生活垃圾分类管理实践中，政府提供了一套强制性规则，同时采取一系列运动式工具加以维持。规则的强制性性质并不会使行动者机械遵守。事实上，行动者对规则的理解受广泛社会背景和具体情景的深刻影响，强制性规则能够在何种程度上发挥作用，其内涵是什么，往往取决于制度构建过程。情景匹配、互动反馈与制度构建状态表现关系如表1所示。

表1 情景匹配、互动反馈与制度构建状态表现

制度构建影响因素		具体表现	
情景匹配	应然	政策执行范围有限性	有限的执行对象
		政策预期目标单一性	→选择性发力有效
		政策执行时间特定性	临时性执行有效
	案例	参与主体全民性	政府实际管理对象范围扩大
		管理过程系统性	→全程分类管理体系发展失衡
		管理水平适当性	政府短期兜底行为意义削弱
互动反馈	应然	利益保持一致	→实现制度维持性反馈
		观念达成共识	
	实然	利益一致与冲突并存	→存在弱化制度的倾向
		观念上达成部分共识	

在P区案例中，从情景层面看，强制性规则和运动式工具的组合与制度构建情景出现错配，导致了政府实际管理对象范围的扩大、全程分类管理体系发展的失衡以及政府短期兜底行为意义的削弱；从互动层面看，行动者间利益的局部冲突与共识达成不充分，限制了互动过程对新规则的维持作用，甚至导致实践活动对新规则的弱化（如图2所示）。新规则难以在“情景非匹配”以及“互动非稳定”的状态下引发新秩序的出现，互动中没有发生制度再生产，而是呈现对制度的弱化反馈，制度构建过程尚未完成。因此，管理成效难以通过行动者间稳定的关系结构和实践活动获得持续性。

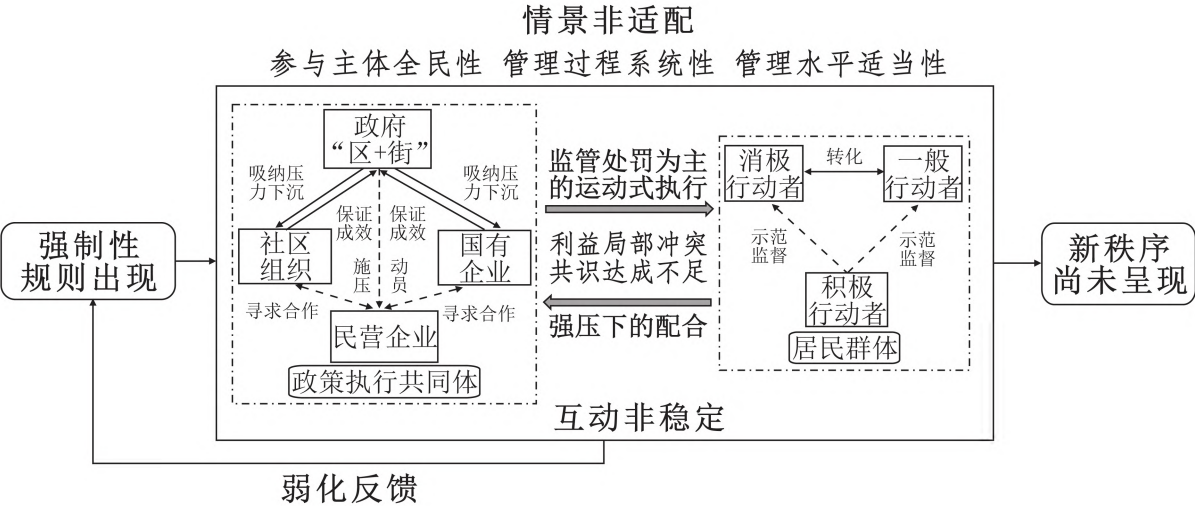


图2 P区垃圾分类管理推行中的制度构建状态

四、结 语

城市生活垃圾分类管理实效的产生关乎生产和管理生活垃圾的所有个体和组织, 关乎社会规范与生活方式的更新。城市生活垃圾分类管理实效的持续性取决于制度构建过程中的新秩序呈现。以互动和情景两大要素为基础的“制度构建过程”分析框架, 为“城市生活垃圾分类管理实效难以持续”问题提供了一种新制度主义的解释视角。在上海市 P 区案例中, 新规则由政府制定并由以其为核心的“执行共同体”推行, 当正式规则与镶嵌在社会规范、习惯与长期管理实践中的利益和偏好发生冲突时, 规则维持的成本将相当高昂^{[24](P1-6)}。当正式规则能够适配并兼容制度构建情景、体现并调和行动者的利益、在行动者之间达成共识时, 围绕正式规则的秩序将呈现于行动者的互动之中, 管理成效的获得将不再需要高的监管执行成本。

在中国社会治理场域中, 政府一直是居于主导地位的关键行动者。一定情况下, 政府可以动员整合体制内的治理资源, 弥补社会力量的欠缺, 但公共事务的复杂化、专业化发展趋势以及社会群体的原子化、异质化特征, 都预示了中国社会治理规模的持续扩张和治理难度的持续提升。由于注意力和治理资源的有限性, 政府无法为一切社会治理活动兜底, 至少不能长期兜底。高水平的城市生活垃圾分类管理不能依靠朝夕之间的集中强推实现。政府兜底不能也无法代替社会的自我服务与管理, 日常、长效的社会治理活动终究要依靠社会力量, 依靠处于社会关系网络中的所有行动者及其互动产生的秩序。当前, 推行城市生活垃圾分类管理为社会建设提供了难得机会, 需要抓住这一契机, 促进社会组织化水平的提升, 推动整体社会治理。

参考文献

- [1] 成岚. 习近平对垃圾分类工作作出重要指示[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-06/03/c_1124577181.htm, 2019-06-03.
- [2] 蔡新华. 上海明年全面建成生活垃圾分类体系[N]. 中国环境报, 2018-12-26(005).
- [3] 张劭颖, 王晓毅. 废弃物治理的三重困境: 一个社会学视角的环境问题分析[J]. 湖南社会科学, 2018(5).
- [4] 孙其昂, 孙旭友, 张虎彪. 为何不能与何以可能: 城市生活垃圾分类难以实施的“结”与“解”[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014(6).
- [5] 郭施宏, 陆健. 城市环境治理共治机制构建——以垃圾分类为例[J]. 中国特色社会主义研究, 2020(Z1).
- [6] Ma, J., K. W. Hipeli. Exploring social dimensions of municipal solid waste management around the globe—A systematic literature review[J]. *Waste Management*, 2016, 56.
- [7] 薛立强. 中国城市生活垃圾管理的六大矛盾及其破解路径[J]. 城市问题, 2015(7).
- [8] 郭庭楠. 生活垃圾分类处置的社会参与机制研究——基于社会学视角的分析[J]. 党政干部学刊, 2017(8).
- [9] 徐丹. 公共行政改革与“垃圾围城”之困——刍议北京市城市生活垃圾管理体制[J]. 学术论坛, 2014(11).
- [10] 谭爽. 草根 NGO 如何成为政策企业家? ——垃圾治理场域中的历时观察[J]. 公共管理学报, 2019(2).
- [11] 刘建军, 李小雨. 城市的风度: 城市生活垃圾分类治理与社区善治——以上海市爱建居民区为例[J]. 河南社会科学, 2019(1).
- [12] 耿言虎. 城市社区垃圾分类的结构性困境及其突破[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2014(3).
- [13] De Feo, G., S. De Gisi. Public opinion and awareness towards MSW and separate collection programmers: A sociological procedure for selecting areas and citizens with a low level of knowledge[J]. *Waste Management*, 2010(6).
- [14] 王诗宗, 徐畅. 社会机制在城市社区垃圾分类政策执行中的作用研究[J]. 中国行政管理, 2020(5).
- [15] Strang, D., W. D. Sine. Interorganizational institution[A]. J. A. C. Baum. *The Blackwell Companion to Or-*

ganization[C]. Oxford:Blackwell Publisher Ltd., 2002.

- [16][美]W. 查理德·斯科特. 制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同(第4版)[M]. 姚伟,等译. 北京:中国人民大学出版社,2020.
- [17]Campbell,J. L.,L. N. Lindberg. Property rights and the organization of economic activity by the state[J]. *American Sociological Review*,1990(5).
- [18]金东日. 论国家治理的若干基本问题[J]. 北方论丛,2021(3).
- [19]Zucker,L. G. Where do institutional patterns come from? Organizations as actors in social system[A]. L. G. Zucker. *Institutional Patterns and Organizations:Culture and Environment*[C]. Cambridge:Ballinger Publishing,1988.
- [20][美]保罗·皮尔逊. 时间中的政治[M]. 黄佩璇,译. 南京:江苏人民出版社,2014.
- [21]唐贤兴. 政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J]. 学习与探索,2009(3).
- [22]Dimaggio,P. J. Interest and agency in institutional theory[A]. J. A. C. Baum. *The Blackwell Companion to Organization*[C]. Oxford:Blackwell Publishers Ltd., 2002.
- [23]周雪光. 中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M]. 上海:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [24]Brinton,M. C.,V. Nee. *The New Institutionalism in Sociology*[M]. New York:Russell Sage Foundation, 1998.

Context and Interaction: Institutional Construction Process for the Classified Management of Municipal Solid Waste

— A Single—Case Study of P District in Shanghai

CHEN Lu

Abstract: The classified management of municipal solid waste is a long-term, massive, and preventive governance activity. Its development requires structural changes, and its performance persists by generating new orders. The institutional construction process is a continuous process between the appearance of new rules and the generation of new orders. Interactions between actors and construction context impact the features and contents of this process. Orders are not generated from rules, but emerges in the interaction in a specific context. In the case of the P district in Shanghai, the combination of regulations and “campaign-style” policy tools do not match the context of the institutional construction process. As a result, the local government manages too many objectives, fails to develop a balanced waste classification management system, thus reduces the effect of its short-term performance. Partial conflicts between actors’ different interests and inadequate consensus also restricts the maintenance of new rules. In a specific context, new rules fail to generate new orders which could have emerged from the interaction between actors. Consequently, it leads to unsustainable management effects.

Key words: classified management of waste; institutional construction; order; interaction; context

(责任编辑 朱 蓓)