

# Measurement Research on Government's Environmental Governance

—Based on the Analysis of Domestic Waste in Beijing

Beibei Guo, Junxia Wang

Institute of Public Administration, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing  
Email: gbbrain@sina.com

Received: Jul. 29<sup>th</sup>, 2013; revised: Aug. 14<sup>th</sup>, 2013; accepted: Aug. 25<sup>th</sup>, 2013

Copyright © 2013 Beibei Guo, Junxia Wang. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**Abstract:** With the development of economy and the increase in the number of population mobility, the household garbage is increasing gradually in Beijing, which needs the government of Beijing to take more measurements to deal with domestic waste and to manage its pollution to the environment. As an important part of the environmental protection, the household garbage should be undertaken by the government as the government's responsibility. Therefore, the government is supposed to take an important role in processing the household garbage. This paper aims to research the influence on the environmental management of the government's motion and the methods how to promote government's motion in environmental management.

**Keywords:** Household Garbage Disposal; The Motion of Environmental Governance; Trend

## 政府环境治理动力的测度研究

—基于北京市政府生活垃圾处理的分析

郭贝贝, 王军霞

北京航空航天大学公共管理学院, 北京  
Email: gbbrain@sina.com

收稿日期: 2013年7月29日; 修回日期: 2013年8月14日; 录用日期: 2013年8月25日

**摘要:** 随着经济的发展和人口流动数量的增加, 北京市生活垃圾产量日渐加大, 这就亟需北京市政府采取更多的措施处理生活垃圾进而治理生活垃圾带来的环境污染。生活垃圾处理作为环境保护的一个重要方面, 是政府应当承担的公共事务, 政府作为公共事务治理的主体, 应当秉持公共治理动机, 保持公共治理动力, 其中发挥主要作用。本文通过分析北京市政府近几年生活垃圾治理效果, 以此来研究政府本身存在的治理动力在环境治理方面的影响以及如何增强政府的环境治理动力。

**关键词:** 生活垃圾处理; 环境治理动力; 趋势

### 1. 引言

随着经济的发展和城市化进程的加快, 城市环境问题日益成为社会关注的焦点。环境—作为社会存在的基础, 是所有群体都应保护的关键。而政府作为

环境治理的主体, 理应具有强烈的环境保护及治理意识以并对此有所作为, 因为政府是公共服务的主体, 是环境治理的关键所在。政府掌握更多的资源和权力, 因而政府拥有更多的义务, 个人或群体不可能

像政府一样提供覆盖全社会的排他性的公共服务。环境治理的过程中包括各个方面，其中生活垃圾的处理一直以来是政府环境治理的重点之一。因为生活垃圾的处理直接影响人们的日常生活和工作，所以政府对于城市生活垃圾的治理效果在一定程度上成为政府治理环境的重要的绩效指标之一。

生活垃圾，是指包括单位和个人在日常生活中或者为日常生活提供服务的活动中产生的固体废物，以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的建筑垃圾等固体废物<sup>[1]</sup>。作为人口流动量最大的城市之一，北京市的生活垃圾的产生量数目庞大，因此生活垃圾成为影响城市环境的重要因素之一。具体来说，从 2004 年到 2007 年，全市生活垃圾产生量的增长率高达 5%，如果生活垃圾处理不好，将直接影响公众的生活环境，从而引发如大气污染、水污染等更多的环境问题。近几年随着人们环境意识增强，环境保护和治理的技术逐步更新，北京市政府生活垃圾处理方面也由简单的治理模式向多元的治理模式转变，科学技术在生活垃圾处理的过程中所占的比例也逐渐增加，由单一的果皮箱、垃圾站的提供到无害化处理、垃圾分类等措施的实施，显示了北京市政府生活垃圾处理意识的变化。然而，仅仅依靠治理意识的转变不能解决目前存在的问题，更需要政府在实际中的提升生活垃圾处理的科学化，增强自身治理动力增强，才能实现环境保护的目的。政府动力的增强意味着政府对生活垃圾处理注意力的提高，更能实施科学有效的措施，同时提高自身的办事效率。

## 2. 理论基础

公共服务动力是一个抽象的概念，由多种因素共同作用的产物。动力和动机并不等同，动力促进人们行为的一种推动力，但是它的来源不仅仅包括自身内在因素，同时也受到外在因素的影响，如物质奖励、精神鼓励以及技术条件的变化等等。而动机则是激励人自身去行动的主观原因，来自内在的需求。因而笔者认为，公共服务动力的促发因素包含公共服务动机，但是又不仅仅受这一个因素的影响，外部对工作的认可度、上级的压力以及公众的需求等等都会造成公共服务动力的上升或下降。公共服务动力的增强不一定代表其公共服务动机的增加，但是公共服务动机

的增加一定会促进公共服务动力的增加。公共服务动力可以被定义为受到外部或者内部所作用的力的推动所进行的谋取公共利益的行为。

公共服务动机主要体现于个体为公共利益服务的内生的、利他的动机<sup>[2]</sup>。一般是指私人部门所不具备的“非功利性”的“服务感”的激励，这种服务感最初被称为公共服务道德<sup>[3]</sup>。公共部门的公共性决定了公共部门工作人员应具有公共服务动机。而具有公共服务动机的公共部门的工作人员在其潜意识将自己的角色定位成公共事业的服务者，将公共利益摆在首位。

公共服务动力的外部因素则来自于公众的影响、政府客观物质条件的影响以及上级的压力，这些都是被动的作用力。公众对政府的舆论压力在于政府的权力来自于人民，主权在民的理论。正如社会契约论里面所阐释的公众为了保护自己和他人的利益不受到伤害，签订社会契约，将一部分权力交由政府来行使，因为公众对政府拥有合法的监督权<sup>[4]</sup>。而新公共服务理论也倡导政府将权力下放，公开政府行为，营造一个开放的环境，增强政府公务人员的责任心，提升公共利益。来自上级的压力对公共服务动力的影响主要源于一种威慑力，有时也会是激励感，这都会使得公共部门人员产生意识上的冲动，提升自身的工作效率，工作效率的提高则意味着公共服务的数量和质量扩展。公共服务动机公共服务动力是政府部门工作的推动力，不论动力的来源是“功利”还是“公益”性的，都会直接影响政府工作效率的提升，从而增进公众利益。同时提升公共服务的动力可以促发政府主动提高自身治理能力，只有能力提高了，才能有更高的绩效，才能满足社会的需求。因而对公共服务动力的研究有助于发现公共效率低下原因或者增强公共服务动力因素，进而有利于提升公众的社会利益，加快社会的发展。

## 3. 研究框架

根据分析数据，近几年北京市生活垃圾处理比例以及生活垃圾无害化比例都有了显著提高，然而随着人口压力的增加，生活垃圾产生量不断增加，北京市在生活垃圾处理设施能力日渐不足<sup>[5]</sup>。虽然政府意识到不能将经济的发展建立在牺牲环境的基础上，但是

对于环境治理和保护方面仍然做得不足。因而，许多研究从生活垃圾处理的技术方面以及市场化、政府治理政策等方面进行分析，而对于政府治理动力的大小的研究则较少。或许政府在生活垃圾处理方面制定许多令人鼓舞的措施，但是如果政府的治理动力不足，那么仅仅是制定了措施而将其高高挂起，亦或只是一段时间的按章办事，也只会收效甚微。由于政府对环境问题的不重视，很多时候造成执行部门的选择性重视，只重视近期严重的问题，或者仅重视领导督办的问题，导致执行力的不足。生活垃圾的处理不力，将直接导致各种环境问题的产生，从而引发一系列的社会问题，对从北京市政府对生活垃圾处理的情况的分析就可以看出其在环境治理方面的认识和治理动力。因而，本文通过分析近几年北京市生活垃圾处理的各方面的数据，主要是针对 08 年奥运会期间政府生活垃圾处理效果和措施与前后几年时间的处理效果和措施进行时间序列的比较，从而分析政府的治理动力对生活垃圾处理乃至环境治理的影响。

本文对北京市政府生活垃圾治理效果的测量主要通过生活垃圾年产生量与处理设备的投入量的比值这个指标进行。

对北京市政府生活垃圾处理动力的测量指标主要包括：生活垃圾的处理政策、条例的数量和内容，生活垃圾处理的物理投入(包括垃圾桶、垃圾站等的投入)，科技的投入。

#### 4. 数据分析

生活垃圾的处理动力是一个意识化的、抽象的、复杂的概念，因而无法用定量的方法直观表示，所以本次研究采用强度的等级方法，将需要测量的指标按照强度的大小进行等级排列，用强度这个概念表示每个指标的达到的值。

北京市 2006 年到 2012 年都有出台生活垃圾处理的相关政策文件，因而根据每年出台的政策文件的数量和内容作为标准之一进行衡量北京市生活垃圾处理的动力。相关政策文件出台的数量是个直观的指标，可以直接量化，但是生活垃圾处理的政策文件的内容不易直接测量，故而本次研究将“新理念”和“可执行性”作为衡量政策或文件内容的指标，通过这两个指标对政策或文件的内容进行对比和量化。同时将

无害化处理设施的投放量也作为衡量指标之一，通过无害化处理设施的投入的多少，也可以看出政府对生活垃圾处理的重视程度(如表 1)。

(根据每年出台的政策文件的数量，≤1 条记 1 分，1~3 条记 3 分，>3 条记 5 分；政策文件内容中提出一条新理念记 5 分，每具有一条可执行性的内容记 5 分；根据无害化处理设施的投入数量作为得分)，将每年所获得的分数相加得到各个年份的总分，从而根据最终的分数作为判断北京市政府生活垃圾处理动力的依据，得出图 1。

从表 1 和图 1 中可以看出，2008 年北京市政府的生活垃圾处理动力得分最高，显然，2008 年北京市政府的治理动力最强。从 2006 年到 2008 年北京市政府生活垃圾的治理动力呈上升趋势，而 2008 年到 2010 年则呈现下降趋势。但是，从图中还可以发现 2009 年的动力指标的得分虽然不及 2008 年，但是仍然比较高，这是因为一方面 2009 年继续出台生活垃圾处理的新措施，同时由于 2008 年政策影响的持续性，因而 2009 年虽然根据数据得知其人口数量一直在增加，但是 2009 年的生活垃圾年产生量却较 2008 年有所回落。由于 2008 年很多生活垃圾处理的条例都是针对奥运年使用，所以在奥运过后，2010 年的生活垃圾处理效果明显下降(见图 2，图 3)。

生活垃圾年产生量与设备投入量的比值的大小可以一定程度上说明当年治理的效果。2007 年政府投入较多垃圾处理设备，但是图 3 显示比值最小，说明政府投入的设备没有达到很好的效果，而 2008 年的垃圾处理设备投入最低，但垃圾年产生量却最高，因而二者的比值最大，说明用较少的设备处理了最大的生活垃圾量。再将表 1 与图 3 相结合，可以看出 2008

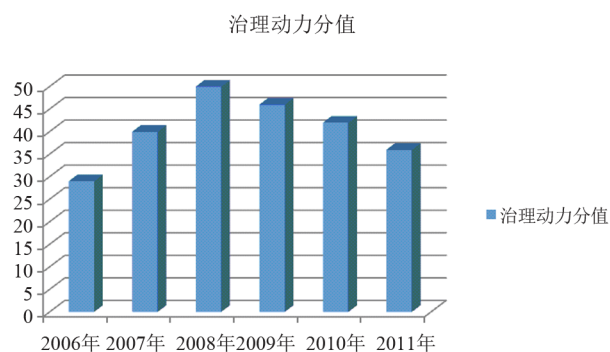
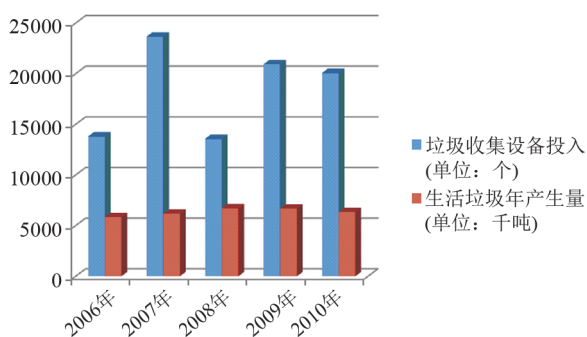


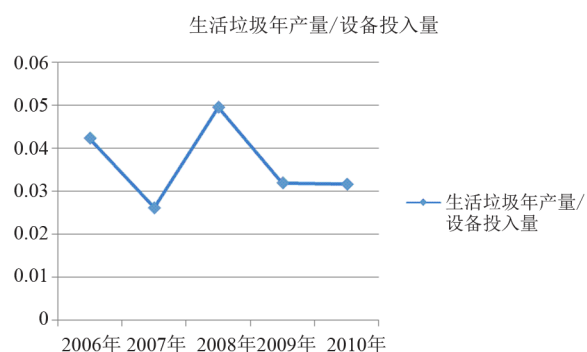
Figure 1. The scores of the motion in governance  
图 1. 治理动力得分



(数据来源: 2011 年北京市环卫统计数据)

Figure 2. The annual amount of garbage & the annual amount of equipment

图 2. 生活垃圾年产生量和垃圾处理设备年投入量



(数据来源: 2011 年北京市环卫统计数据)

Figure 3. The ratio of the annual amount of garbage and equipment

图 3. 生活垃圾年产生量与设备投入量比值

Table 1. The evaluation of the motion in governance

表 1. 治理动力评测

2006 年	<p>相关政策文件 1 条(1 分);                      政策内容: 新理念: 规定餐厨垃圾产生者的责任(5 分)                      可执行性: 文件多用倡导性语言, 且没有明确惩处措施, 可执行性不强                      科技投入: 无害化处理设施 23 个(23 分)</p>
2007 年	<p>相关政策文件: 3 条(3 分);                      政策文件内容: 新理念: 以 08 年奥运承诺为目标(5 分)                      可执行性: 明确北京市各区县的生活垃圾处理的责任, 经费下放(5 分)                      建立垃圾处理补偿机制(5 分)                      科技投入: 无害化处理设施 22 个(22 分)</p>
2008 年	<p>相关政策文件: ≥5 条(5 分)                      政策文件内容: 新理念: 延续“绿色奥运、科技奥运”的承诺                      可执行性: 明确每个奥运场馆和相关地区的生活垃圾处理的方式和责任群体(5 分)                      明确相关惩处措施(5 分)                      加大生活垃圾处理的市场化机制(5 分);                      加大垃圾分类处理的管理力度(5 分)                      科技投入: 无害化处理措施 25 个(25 分)</p>
2009 年	<p>相关政策文件: 3 条(5 分);                      政策文件内容: 新理念: 生活垃圾减量化、资源化、无害化处理(5 分)                      可执行性: 在 08 年的基础上开始侧重生活垃圾的减量化和资源化的处理(10 分)                      科技投入: 无害化处理设施 26 个(26 分)</p>
2010 年	<p>相关政策文件: 2 条(3 分)                      政策文件内容: 新理念: 实施对外开放制度——公布生活垃圾处理的相关数据&amp;开放生活垃圾处理过程(5 分)                      可执行性: 建立生活垃圾分类责任人制度, 重视生活垃圾最基础的环节——垃圾分类(5 分)                      科技投入: 无害化处理设施 29 个(29 分)</p>
2011 年	<p>相关政策文件: 1 条(1 分)                      政策文件内容: 新理念                      可执行性: 制定首部生活垃圾处理的地方性用法律的形式定位生活垃圾处理的重要性, 以法律的威慑力加强政府管理(5 分)                      科技投入: 无害化处理设施 30 个(30 分)</p>

年北京市的政策投入要大于其他年份, 同时治理效果最好, 说明政府的政策执行力高。

## 5. 结果和讨论

2008 年北京市作为奥运会的主办城市, 倡导“绿

色奥运, 科技奥运”的主题, 因而政府在环境治理方面加大强度, 制定了许多针对奥运期间生活垃圾处理以及环境治理的规章制度和措施, 分工细致, 责任到人, 避免了人浮于事, 形象工程。北京市政府在奥运开始前, 发布实施了一系列有关奥运场馆和场馆周边环境的生活垃圾处理条例, 同时在 2007 年开始为奥运年的环境改善做准备, 动员最大多数的公众参与进来, 这就增加了在生活垃圾治理方面政府部门的动力, 包括是来自上级的压力, 来自外界大众的监督以及政府部门自身的责任感。正是由于 2008 年奥运年的特殊性, 使得政府更加重视这一年的各种城市指标, 着力改善生活垃圾处理技术的科学化, 使得生活垃圾无害化处理率高达 95%。根据分析数据显示, 2008 年的生活垃圾治理效果较其他几年更好, 政府在水生活垃圾处理方面的动力与政府生活垃圾处理效果呈正相关。政府的动力越强, 则越可能积极采取措施解决城市生活垃圾的问题, 甚至是环境问题。政府的治理动力增强, 则其在执行各种措施和政策时效率和执行力更高, 得到的效果也会更好。因而, 增强政府在水环境治理(包括生活垃圾处理)方面的动力, 对于增强环境的治理效果更切实有效。

政府环境治理的动力来源于两个重要的方面: 内部因素和外部因素。内部因素主要指政府自身的因素, 包括政府作为公共服务者的责任、公共服务意识、对于环境问题的分析以及追求绩效等等, 这些都可以归结为政府提供环境治理这一公共服务的动机。动机来源于需要, 政府工作人员既是公共人又是经济人, 因而他们同样存在个人利益和需求, 当其将个人利益带入公共人的身份之中时, 很容易产生非公共动机。如果政府的治理动机仅仅是公共服务动机, 那么政府的行为则很容易表现为并将持续表现为公共利益的倡导。然而, 正是由于复杂动机的存在, 如政府官员追求一时的绩效, 则可能产生临时的良好治理, 而忽略长远的发展利益。因而影响政府的内部动力的主要因素还是在于政府人员的内部动机。只有正确定位自己的身份, 明确自己的位置, 拥有正确的动机——为公众谋福利, 才能真正增强其治理环境的动力。

外部的影响因素主要在于来自外部对于政府的压力和客观技术条件。环境问题包括方方面面, 生活垃圾处理只是其中之一, 空气污染问题、水污染等问

题都与公众的生活戚戚相关。随着公民权利意识和维权动机的增长, 公众开始更多的关注公共服务的范围和质量, 不满足于成为公用服务被动的接受者<sup>[6]</sup>。因而对于一直存在问题的生活环境, 公众开始发表自己的看法, 希望通过行使自己的政治权利影响政府的政策和行为。从而政府面临着来自社会公众的舆论压力, 这种压力使得政府必须对公众的需求做出回应, 因而必须增强对环境治理的动力, 以缓和社会的不满情绪。

来自上级的激励和压力也是政府官员是否有动力行政的关键。政府也是工作部门, 因而每个政府工作人员都有精神和物质需求, 都需要来自上级的肯定和奖励。这种激励可以是物质上的, 也可以是精神上的, 这种激励一旦实施, 在一定程度上和一定时间内会对受激励者产生很大的正强化作用, 受激励者易于做出更多受到上级鼓舞的事情, 处事动力增强, 对于政府来说, 则其治理的动力也随之增加。

技术的进步是政府环境治理动力增强的推动力。在技术实力不足时, 政府拥有再强的治理动力, 也只是“心有余而力不足”。技术的更新使得政府在水生活垃圾处理方面资源化和无害化趋势增强, 环境治理更加环保, 这就可以增强政府治理的信心, 提高政府绩效, 因而政府更愿意在施政于环境方面。

## 6. 结论

政府作为社会管理的主体, 其作为与否, 如何作为影响着社会群体的整体生活和整个社会的良性运转效果。因而, 政府的治理动力的大小, 对环境的影响至关重要。政府的治理动力的大小, 以及治理动力的不同来源, 都可能导致对环境治理的不同影响。虽然某些因素有可能增强政府官员的治理动力, 但如果仅仅是暂时的或者以牺牲未来发展为代价的, 如官员追求个人绩效, 那么这些因素只会产生新的问题。故而增强正面因素对治理动力的影响, 降低负面因素对治理动力的影响成为必要。

当然, 完善生活垃圾处理的当务之急还是制定相关的生活垃圾的管理法规和技术标准, 使得有关部门能够依法加强管理<sup>[7]</sup>。政府环境治理动力是抽象的意识概念, 因而不能仅仅简单地确立相关法律, 但是可以用法律的形式确定违反环境治理相应法律、为履行

自身职责的惩处措施，用法律的威慑力趋势政府承担起相应的职责。

政府官员也是社会人，具有复杂性，因而影响政府官员的行为选择的不仅仅只有利益，每个人的行为动机都是复杂的。故而增强其行为动机，必然要考虑到其需求。那么，增强政府治理环境，处理生活垃圾的动力，必然要将环境治理与政府绩效挂钩。当然，这种挂钩不能仅仅当成一句话写进章程而已，需要制定详细的实施规则。环境治理的等级如何划分，政府应当达到何种等级才是行政作为，环境治理的方法是否具有可持续性等等，都应该成为测量政府绩效需要考虑的因素。

同时加强对政府环境治理的压力虽然老生常谈，但仍是必然的。这种压力既来自政府内部，但更大程度上应该来自政府外部。政府内部的压力源于政府内部的监督体系，政府独立的监督机构对政府环境治理的监督，上一级政府对其的监督，都会加强其环境治理的动力，承担起应有的职责。但是这往往只能产生短暂作用，从长远来看，更应该加强公众的监督力量。允许大众参与政策的制定，实时向公众汇报环境治理的效果和阶段，实施信息公开化，接受来自人民大众的建议，这样才能使政府时刻站在公众的角度看待问题，提升其治理的动力。然而市场的压力也不可忽略。北京市生活垃圾处理行业的开放程度还不够，要进一步开放市场，引入竞争力度<sup>[8]</sup>，增加政府自身的动力和压力。

另一方面，加强政府人员的公共服务动机，减少其“经济人”的思考，增加其“公共人”的思考，则可以从心理上提升政府的环境治理动力。政府官员将环境治理不仅仅当做工作被动地来实施，而是当成自身的义务主动地完成，分清自己的不同角色，在其位

谋其政，成为公共利益的倡导者。

由于数据收集的非充分性，导致研究存在一定的局限。对于北京市政府近几年的生活垃圾处理的行为研究，只收集了相应的政策法规和技术投入，然而行为的测量还有其他一些指标可以进行。例如对执行力的测量可以通过大量的公众问卷进行政府工作的评价，以及政府每年工作量的完成度等来进行。未来对于政府生活垃圾处理动力的研究可以将方向由政府内部转向外部，也就是说从测量政府内部转向测量外部公众，将公众的评价作为一个重要的衡量指标。

## 7. 致谢

在此要特别感谢王军霞老师对本次研究的指导以及可行性的建议，使得本篇论文能够顺利完成；同时还要感谢北京市垃圾渣土管理处提供的相关数据，丰富了论文的内容。

## 参考文献 (References)

- [1] 北京人大常委会. 北京市生活垃圾管理条例. 北京, 2012.
- [2] 李丹婷. 西方公共服务动机研究: 理论探讨与最新进展[J]. 唯实, 2012, 1: 84-87.
- [3] 沈洁莹. PSM 理论视角下的公共部门内部管理改革探索[J]. 科学与财富, 2011, 9: 24-25.
- [4] 卢梭. 社会契约论[M]. 上海: 商务印书馆, 2003.
- [5] 纪丹凤, 夏训峰, 刘俊等. 北京市生活垃圾处理的环境影响评价[J]. 环境工程学报, 2011, 5(9): 2101-2107.
- [6] 孙晓莉. 政府公共服务创新、类型、动力机制及创新失败[J]. 中国行政管理, 2011, 7: 49.
- [7] 曲晓燕, 杨蕾, 张林楠, 李振山. 北京市生活垃圾分类处理体系: 对策有效性[J]. 环境污染与防治, 2009, 31(10): 79-78.
- [8] 冯中越, 宋卫恭. 城市公用事业的市场化改革与政府管制研究—以北京市生活垃圾处理产业为例[J]. 北京社会科学, 2009, 2: 23-29.