

# 治理为何失效？公共治理的源头和过程<sup>\*</sup>

张振伟 陈加瑞

**提 要：**公共治理需要在维护公共安全和公共利益的基础上协调社会各方。因此，针对不同的目的，公共治理有源头性治理和过程性治理之分。在针对渣土车超载超速等行为的治理中，围绕渣土车运输过程的多元治理手段不断积累升级，以维护道路安全为目的网络监控手段成为治理技术创新的重点。但是这在治理成本不断增高的情况下并没有从根本上解决渣土车的违规等问题。究其原因，是现阶段的公共治理体系在源头上对渣土车司机利益保障不充足，而更多将精力集中在过程性治理手段。在此模式下，公司和协会不断建构对自己有利的“自有余地”，司机和公众却承担了治理失效的后果。从渣土车治理的例子可以看出，解决社会治理的难题需要从源头上引导各方参与审慎商议，实现治理的精细化、动态化、情境化，走出因忽视源头性治理而导致的失效困局。

**关键词：**公共治理 源头性治理 过程性治理 权益保障

## 一、问题的提出

在城市建设中，渣土车是不可或缺的参与者。但是，它们也常常被公众认为是城市卫生和人身安全威胁者（袁云才，2020；杨承，2014）。渣土车的治理和管控，成为当代社会治理中的一个热门议题（沈迪，2010；刘奎、郝伟，2011；李庆葵、张耀，2015；孙兴、李冠峰，2018；王大博、许立，2020；王立成，2020；张祥、田亚鹏，2021；梅文婷，2021）。管控技术创新、制度严格化和精细化、多方治理力量共同介入往往被作为解决问题的主要方向（郭佩珺等，2019；李宇宏等，2019；钟伟，2020；邢启明等，2020）。近十余年来，渣土车的管控在制度上确实已

---

<sup>\*</sup> 本文在写作和修改过程中得到谭同学教授的指导和帮助，特此致谢！感谢审稿人的修改意见。文责自负。

经搭建起多方参与治理的治理框架，并且，随着新的监控技术不断引入，管控制度明显出现了精细化的趋势。但是，这种治理方式的升级在增加治理成本的同时，并没有显著降低渣土车交通违规违法行为的发生频率。这不由得引人反思，不断追求管控制度精细化，旨在针对性地降低渣土车违规违法行为的治理体系和手段，为何未能起到预期效果？什么才是有效的治理，或者说，治理的本源是什么？

自1989年世界银行在分析非洲贫困问题时用到“治理危机”这一（World Bank, 1989: 60）概念后，治理作为一种由共同的目标所支持的、未必出自正式授权的管理机制（罗西瑙，2001: 5），与传统的政府统治相区别（戈丹，1999），这引起社会各界广泛探讨。治理具有两个特性，一是在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在界限和责任方面的模糊点，二是集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖（斯托克，1999）。有效的社会治理要考虑两个方面，一是谁认为有效，二是多大程度上有效。有效的社会治理应该是各方能接受的、并能带来持续改进效果的治理；只能出现暂时效果、表面效果的治理是低效的、甚至是无效的治理，经不起时间的检验（王思斌，2019）。社会治理应以“善治”为方向（俞可平，2001）。值得注意的是，中国社会的基层治理有时存在行政有效，治理无效的局面（林尚立，2013）。

治理失效之所以发生，可能是在源头上，有关各方对原定目标是否仍然有效存在争议且未能重新界定目标所致（杰索普，1999），或源于组织目标不确定和管理制度模糊所导致的“有组织的混乱”（Cohen et al., 1972; Meyer, 1983: 45—67; March, 1989: 266—294），也可能是行动者在治理过程中倾向于在实践中建构权力（布劳、梅耶，2001: 77; 费埃德伯格，2008: 109—116），突破制度或变相地建构自主空间，即“行动者的自由余地”（克罗齐耶、费埃德伯格，2007: 27）。以上两类原因可以产生相对应的两类治理思路，即源头性治理（高小平，2020）与过程性治理（王敬尧、丁亮，2022）。源头性治理倾向于在治理目标协商形成阶段达成共识，并以配套规范制度保障协商目标的实现。过程性治理则倾向于围绕目标落实的整个过程施加治理举措。

源头性治理和过程性治理提供了一个更具洞察力的理论视角，来解释针对渣土车交通违规违法行为的治理过程及现有结果，也可为优化渣土车治理效果提供解题思路。本文以H市Y区渣土车超速超载等违规行为治理实践过程为例，尝试对此问题进行探索。文中的一手资料源自于笔者在2019年8月、2020年1月、9月和10

月的田野调查。笔者共访谈了 39 人，其中有司机 30 人、渣土车协会资深成员 5 人、土石方企业管理人员 2 人、交通管理部门人员 2 人。同时发放纸质问卷 105 份，网络问卷 20 份，纸质问卷回收 94 份，有效问卷 88 份；网络问卷全部有效回收，有效问卷总数 108 份。除此之外，我们也跟车观察了解司机的劳动过程，并参与观察渣土车司机的休闲娱乐与日常生活。

## 二、渣土车司机的违规行为类型及其源头

渣土车，也称拉土车、运渣车，是专门运输渣土、砂石等建筑物料的卡车。经过多年调整之后，各地政府对该类车辆的型号大小制定了相似的使用标准。常见的渣土车为前 2 后 8 轮或前 4 后 8 轮车辆，车辆的栏板高度不一。笔者所调查的 H 市 Y 区渣土车为前 4 后 8 轮车辆，车辆总长度 10.5 米，车厢长 7.4 米，总高度 3.5 米、车宽 2.35 米、栏板高度 1.3 米或 1.1 米。<sup>①</sup>

渣土车司机是以男性为主的职业，表 1 是根据调查对渣土车司机群体的简单统计，包括自（他）雇分类、从业年限、收入等信息。

表 1 Y 区渣土车司机简况表

雇佣类型	比重	从业年限	比重	年纯收入	比重
自雇	37.04%	3—5 年	29.61%	5 万元以下	25.00%
他雇	62.96%	6—9 年	26.85%	6 万—8 万元	37.96%
		其他年限	43.54%	9 万元以上	37.04%

数据来源：针对笔者发放的 108 份有效问卷所收集数据的统计。

渣土车司机的劳动过程，包括准备与运输两个阶段。准备阶段分为三个步骤：即获得车辆、获取证照、取得合法营运资格。一般的渣土车新车全价在 40 万—50 万元之间，很少有司机有能力全款购买，多为借款或贷款，或者驾驶公司的车辆。获得车辆之后，司机必须再拿到岗前培训的完成证明才能正式上岗。

① 1.3 米栏板高度的渣土车为一般车辆，1.1 米栏板高度渣土车则专门用于运输塘渣、沥青等砂石。渣土车国家统一总载重质量 31 吨，车身自重 15 吨左右，载货质量约 16 吨。车辆载重体积约 22 立方米。依据渣土区别，车辆满箱拉土质量区间在 26—40 吨，装货总质量在 41—55 吨之间。

第三步骤取得合法营运资格较为麻烦。自 2004 年起，国家交通管理部门规定运输车辆需持有“道路运输证”，个人很难获得，因此分散的渣土车逐渐集中，由公司运营。现在，Y 区的渣土车全部纳入不同的土方运输企业名下，不同之处在于有的是公司自营车，有的是挂靠车。挂靠车需要与土方运输企业签订挂靠协议。部分公司除为挂靠车办理车辆上路所需的通行证、营运证、渣土运输证等各项证件外，还负责联系土方运输业务。公司与挂靠车之间，既有证照服务，也有业务上的协同与合作。

到运输阶段时，渣土车司机通常是独自驾驶车辆，很少有其他司机或家人陪伴。渣土车运输的土方货源获取方式不一，他雇司机的货源由老板提供，自雇司机的货源可以来自挂靠公司和所属车队，抑或自己寻找。土方货源确定之后，还需要确定卸土点。在 H 市基础建设如火如荼的背景下，Y 区有很多装土点，但卸土点较少。土方运输从“挖掘—填埋”方式逐渐转变为“挖掘—外运”方式，即通过码头进行土方外运，进一步减少了卸土点。现在 Y 区共有大型土方外运码头 5 个。由于装土点与卸土点数量严重不匹配，经常出现渣土车排队卸土现象，限制了渣土车每天的运输趟数。在渣土运输的装卸点门口，土方运输企业管理人员发放相应的装土票与卸土票，装卸票是司机结算运费的依据。渣土车司机将渣土卸入船后，就完成一趟完整的工作流程。

渣土车司机对自己所从事职业的评价较低。在收入方面，虽然渣土车司机毛收入可观，但各项支出也很多。渣土车使用年限一般为 4—7 年，7 年及以上的车辆基本报废。在正常使用过程中，车辆每年都需要进行 15 次以上小修，3—6 次保养。此外，渣土车保险费、燃油费较高。综合考虑车辆损耗、使用成本之后，司机的真实收入并不高。此外，调查问卷显示 88.9% 的司机认为这个行业普遍有职业病，其中以颈椎病、腰痛和胃病最为常见。这是因为渣土车司机日常工作时间长，久坐车内，且车辆驾驶室高，司机为了方便观察车辆周围情况，座椅靠背一般以 90 度直立，久坐易出现颈椎病与腰痛。渣土车司机在运输途中，不得随意停车、吃零食、抽烟等，只有在停车装卸货的时候才能吃东西，但工地和码头附近又很难买到吃的，久而久之就出现了胃病。收入不高且有职业病，是渣土车司机的真实职业体验。

渣土车在运营过程中的道路交通违规违法行为常常是其遭致批评的主要原因。

根据 Y 区天南渣土车安全自律协会<sup>①</sup>提供的 2017—2020 年统计数据，在该协会注册的渣土车的交通违规违法行为，包括超速、超载、闯禁、未按规定参加培训（表格中为培训）<sup>②</sup>、闯红灯、闯高峰、红码（黄码）驾驶<sup>③</sup>、压双黄线、变道、车身不干净、扰民、篷布不严、违停、不按规定路线行驶等（参见表 2）。

表 2 天南渣土车协会违规违法情况记录表

年份	总数（次）	排名	第一	第二	第三	第四	第五	……	最末
2017 年	486	类型	超速	闯高峰	违停	闯禁	证件不齐	……	超载
		比重（%）	54.10%	25.90%	6.20%	3.90%	2.90%	……	0.20%
2018 年	481	类型	超速	闯高峰	培训	闯禁	设备问题	……	超载
		比重（%）	61.10%	12.30%	5.80%	4.60%	3.80%	……	1.40%
2019 年	1235	类型	超速	培训	闯高峰	闯禁	事故	……	超载
		比重（%）	45.50%	19.60%	12.60%	3.90%	3.50%	……	1.20%
2020 年 （截至 10 月 22 日）	2277	类型	超速	红码、黄码驾驶	驾驶员驾驶习惯问题	闯高峰	事故	……	超载
		比重（%）	37.30%	28.90%	11.40%	10.10%	5%	……	0.60%

资料来源：天南协会违规台账。

根据调查发现，渣土车司机超速、闯高峰这两种行为发生占比很大。许多被访司机表示，在全部行程中的部分路段超过限速行驶是普遍现象。闯禁、违停、不按规定路线行驶等几种行为的发生频率也很高。交管部门对渣土车行使路线有明确规定，但是管理部门规划的路线并不一定是司机满意的路线，比如道路难走、装卸点之间距离过远等。司机更希望走距离近的路，缩短运输的时间、距离及燃油成本。在协会提供的数据中，超载一直是处于末位的违规违法现象。但事实上，按照渣土

- ① Y 区共三个渣土车安全自律协会——天南协会、姚安协会和远方协会（为保护隐私，各协会名称为化名）。协会最早是渣土车企业老板和车队长等人自发形成的行业自治组织，后来逐渐发展为交通管理部门牵头，渣土车企业和车队自愿加入，非渣土车行业人员进行管理的民间组织，是合法企业。各协会成立时间不一，2020 年 10 月份以后，省市级相关部门对交通管理部门进行督查之后，开始“去协会化”，渣土车由交通管理各部门进行管理，此后各协会出现大批渣土车退会现象。因此，2020 年 10 月之后，协会的统计数据并不是对 Y 区渣土车数量的真实反映；2020 年 10 月之前，协会对 Y 区渣土车数量及数据的记载较为真实。
- ② 培训是指 2018 年 1 月起协会正式施行的安全自律学习，要求每位司机每月参加一次学习，当年内积累到三次以上未学习就会被记录培训违规。
- ③ 2020 年 8 月，H 市施行四色码渣土车及司机管理评价制度，按照由高到低分值，分为：绿码（满分 100）、蓝码（80—99 分）、黄码（60—79 分）、红码（60 分以下），红黄码车辆与司机不得上路行驶。

车车厢容积，只要装满渣土，就基本上处于超载状态（关于超载，下文将有详述）。

我有的时候不明白交警为什么要给我们规划那样的路线，比如从我们的装卸点要经过莲花洲大街和曹景路，他批了莲花洲大街路段，不批曹景路，这样我们走也走不通啊，就只能硬过去，过去就是违规。还有就是如果遇到我们修车，修车点在另外的路线上，我们也是违规过去。（访谈编号：Z-ZBQ-20201016）<sup>①</sup>

而由违规行为对道路行人造成生命威胁、致人重伤或死亡的交通事故，是加强渣土车治理的根本原因之一。据2019年协会统计，Y区通报13起渣土车重大事故，其中9起为车辆与非机动车、行人相撞（非机动车驾驶员、行人死亡），3起车辆与小型机动车相撞（小型机动车司机死亡、渣土司机重伤），1起渣土车司机驾驶不当，冲向绿化带和道路等（车辆损坏、司机死亡）。按照Y区三家安全自律协会2019年登记渣土车4463辆计算，重大事故发生率接近0.3%，相较于其他交通违法行为处于低位。

不难看出，渣土车违规行为的源头动机并不在反对政府部门及其治理制度，而在于劳动过程中收入分配的不合理。如果每天工作8小时以内，意味着年纯收入在5万元以下。这甚至低于近十余年珠三角制造业普工收入水平（李永华、伍素文，2022）。若要进一步提高收入，则工作时间往往会延长到11个小时甚至14个小时，疲劳驾驶及酿成事故的可能性大大增加。既然通过合规方式提高收入空间极其有限，那么渣土车司机除了尽量延长劳动时间直至疲劳驾驶之外，“自然”也还会侥幸希望通过其他违规冒险的方式来降低时间、车辆维修等各类成本，而通过增加载重、车速等方式提高工作“效率”。这些违规行为如果没有被发现和施以处罚，司机及其雇佣方即可获得“超额”利益，而损失的则是社会公共利益。这种不合理、不对称的利益、成本分摊机制，既是渣土车司机违规的源头，也是源头性治理理应着力之处。

---

<sup>①</sup> Z代表自雇司机，与之相对应的T代表他雇司机，X代表协会，J代表交通管理部门；ZBQ为化名，20201016为访谈时间；Z-ZBQ-20201016即2020年10月16日对自雇车司机ZBQ的访谈，下文标注格式与此相同。

### 三、渣土车的过程性治理及其精细化

渣土车司机的各类道路交通违规违法行为，尤其是会带来恶性后果的超速超载、道路抛洒、噪音、致人重伤或死亡的交通事故等均发生在渣土车道路运输过程中，因此各管理部门出台的针对渣土车的治理措施也主要是围绕渣土车的运输过程。现在，H市Y区已经建立了包括交通管理部门、协会、企业等一整套治理与监控措施。究其实质而言，对渣土车违规违法行为的治理，事实上是对渣土车运输过程进行持续性控制和监管，形成不超时、不超速、不过分超载的结果。随着治理经验的累积和技术的进步，相应的治理措施和制度，还处于不断演进和精细化的趋势中。

Y区渣土车的主要管理部门包括交警执法部门、路政、运管以及城管四个部门。各部门负责不同的行政管理事务：交警执法部门负责对实时路况中车辆交通违规违法行为进行纠正和惩处；路政侧重管理车辆对道路的消耗；运管负责车辆是否符合运营要求；城管处置车辆对城市道路整洁、市容市貌造成的影响。各部门可以对渣土车进行联合执法。除此之外，运管、路政部门还需要对土石方企业进行营运检查，对企业营运违规之处进行警告、整改等，保障企业的合格运营。

交警执法部门作为渣土车违规违法行为的界定和处理权威，相应的治理和监控措施，往往首先出自该部门。道路交通的参与者，不仅是渣土车及其司机，还有其他机动车及其司机、非机动车及其驾驶人员、行人、道路管理维护人员等。交警执法部门制定道路管理措施时，会站在统筹各方利益的立场。在实践中，各地方交警执法部门通常会在国家相关法律法规指导下制定补充措施，以求实现更高标准的管理。这些管理措施可以分解为经验积累与总结、技术进步与创新两个方面。经验积累与总结是交警执法部门从对以往事故处理中得到的实际经验，进行分析、思考之后转化成制度，作用在司机身上，典型的经验性治理措施是“右转停车再起步”。与渣土车有关的死亡事故多为右转弯相撞事故，因此在2019年12月以后，交警执法部门强制要求渣土车司机或企业统一在车辆尾部刷上“右转弯停车再起步，请谅解”字样，提醒其他车辆注意。同时还有针对渣土车的限行时间、限行路线乃至车道的划定。Y区针对大型货车的车辆限行时间，一般为早高峰（7—9时）、晚高峰（16—19时），不同季节的限行时间会有些许调整。车辆限行路线与限行车道，也是根据道路通行状况变化制定的治理措施。

在右转时停车 3—5 秒再起步，让司机有观察车辆右侧情况的机会。一辆车实际停车时间不会很长，后面有其他渣土车也不会耽误很久。我们认为这样总体对渣土车右转弯事故的减少很有帮助。（访谈编号：J-ZYX-20201023）

我们有六定——“定人、定车、定线、定点、定时、定道”，都是定死的（访谈编号：Z-ZBQ-20201016）。

为维持道路交通安全运行与事故及时处理的要求，交警执法部门还实施片区化管理，即提供每个管理片区的交警中队联系方式，司机在某片区发生事故，就拨打相应片区交警中队电话，该片区交警中队做到及时出警、及时处理事故并维持事故路段的交通正常运行。

技术的进步与创新，为针对渣土车司机劳动过程的全程监控提供了更为便利且直接的手段。自 2018 年 5 月起，所有渣土车内必须安装 GPS 定位系统和 4G 监控设备，要求在外部的车头、右侧门、车尾安装摄像头，车内摄像头对准司机。在车辆发动前，司机必须检查车辆的 GPS 定位系统与 4G 监控设备是否能正常工作，然后登录“智安通”APP；如有问题，须及时向协会与公司报备，设备出现问题不报备就进行驾驶运输属于违规。在车辆行驶时，由渣土车安全自律协会或公司管理人员负责观察司机是否安全驾驶，对司机玩手机、抽烟、超速等违规违法行为进行提醒。除去每辆渣土车必须安装的 GPS 定位系统和 4G 监控设备之外，交警执法部门负责管理的道路监控系统，也可实现大部分路段针对车辆超速、闯高峰、变道、抛洒等违规违法情况的发现和处理。

渣土车安全协会是联系交管部门与企业、司机群体的中介，成立初衷是企业间协调信息，保障相互利益，之后逐步转变为协调和维护司机群体权益，并增加大量渣土车安全监管工作。协会承担的针对渣土车违规违法行为的主要监管措施，是通过协会设立的监控大屏幕，由专人不定时监控，发现驾驶问题先进行提醒再进行惩处、记录，并通知当事司机进行安全培训。一旦发现被记录超速或其他违规违法行为，协会同样要求司机到协会进行安全学习，抄写安全从业承诺书，完成安全驾驶考试。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 一般 1 次违规需要学习 1 小时，违规次数递加，则学习时间相应递加；情节严重者，协会可以按照规定对车辆进行停运。



渣土车公司与司机是管理与被管理的关系。一个常规的渣土车公司，需要为车辆和司机承担以下工作：第一，租赁停车场，为司机提供车辆停放场地，向司机收取相应停车费，如铜壁公司一辆车一年收取停车费 1000 元。第二，公司购置加油车，为公司车辆或其他需要车辆进行加油。加油通常在固定的停车场进行，如遇有渣土车不在停车场，加油车也可以开到车辆停放地点加油。公司记录各个司机用油情况，年底结算。第三，办理车辆的入会手续并交纳相应费用，年底结算。第四，管理新司机的岗前培训。第五，负责车辆上路所需的各种手续、证件的办理。第六，提供 GPS 监控，即公司对渣土车司机的日常驾驶操作的监控，这是事故发生后公司掌握的处理依据之一。由于车辆较多，车辆违规违法信息和事件庞杂，因此公司常将这部分业务外包，如铜壁公司把这部分工作的监管职责委托给绿岛公司，由绿岛公司为各个车辆提供违规提醒。绿岛公司每月将车辆违规的提醒次数汇报给公司。<sup>①</sup>公司对司机违规违法行为的处理，主要通过经济手段完成。车辆发生小的事故或者超速等违法情况，会根据自雇司机与他雇司机的不同分别进行处理。公司一般不会惩处自雇司机，因为自雇司机自己承担车辆因事故或超速等违法行为造成的损失。他雇司机发生该类行为，造成车辆停工的，司机的日工资就会被扣除。扣车几天，就会被扣除几天工资，并扣除全勤奖和安全奖，以此督促司机按照管理部门制定的制度完成相应运输工作。

由交通管理部门、协会和公司制定的针对渣土车运输过程的治理措施，形成制度与技术并行的严管体系，旨在达到司机的劳动时间（不超时）、劳动效率（不超速）及劳动产出（不超载）的治理成效。其中，GPS、4G 网络监控以及道路监控设备是最为重要的监控手段，各监管方借由它们可以实现对车辆行使路线、车道、车速、驾驶员状态等的全方位实时掌握，发现违规违法状况可实时提醒。理论上，如果人力进一步富集或技术进一步提升，可以将所有违规违法情况消灭在未萌状态。但事实上，无论是通过协会提供的数据还是实地调查得到的反馈，渣土车违规违法数量在近几年并没有明显减少，围绕渣土车司机运输过程的治理体系在一定程度上比较低效。结合前文关于渣土车司机违规的源头分析，可知其治理低效出现的原因在于各监管机构不断追求精细化管控的方式其实都是过程性治理，而丝毫没有触及问题的源头。而过程性治理如不与源头性治理相结合，注定难以取得预期的效果。

---

① 车辆违规提醒主要是针对超速问题，超速发生频率比协会违规台账反映数据更频繁。

#### 四、渣土车源头性治理中的多元主体协商与妥协

在渣土车治理中所呈现出的治理失效，实际上源自于源头性治理和过程性治理的失调。治理的合法性和有效性应依赖于源头性治理，渣土车治理的难题还需要在治理的源头进行破解，即要在保护公共安全和劳动者收入分配的公平性下，协调各方利益，达到效率和公平的平衡。如只在治理过程中精细化各种手段，则只能治标，不能治本。以此来分析现阶段渣土车治理时，可以发现渣土车司机的违规行为究其根本是因为司机无法在合规框架下获得合理的收入分配。各个相关方的诉求围绕不同的违规行为产生不同的协商机制和结果，最终影响了违规行为的治理成效。

在围绕渣土车违规违法行为的治理过程中，过程性治理的目的的一致性掩盖了源头性治理中各方责任与义务的错位。首先，渣土车司机希望通过运输土方获得合理的收入，同时承担遵守相应规制的义务。虽然不同类型的司机收入组成有所不同，但根本原则一致，即多劳多得。自雇司机主要有两种计算运费方式，一种是按照运输距离，另一种是按照货物类别与重量。如果是按照运输距离结算的方式，运输距离在 15 公里以内，渣土车起步价 150 元，每公里加 10 元；运输距离超过 15 公里，起步价 200 元，每公里加 10 元。他雇司机的收入构成是保底工资加安全奖、全勤奖再加提成，通常的计算方式按照一天基础运输两趟来算，第三趟开始可以进行提成，运输距离超过 15 公里每趟提成 100 元，15 公里以内，每趟提成 50—60 元。各公司的提成会上下浮动。如果是按照货物类别与重量结算的方式，塘渣烂泥、普通建筑土、建筑垃圾的运输价格不同，塘渣烂泥难运输、运费高一些，普通建筑渣土运输难度适中、运费一般，建筑垃圾质量轻且容易运输、运费低一些。在这种收入机制下，运输时间、运输距离成为影响渣土车司机收入的两个重要因素。其次，渣土车企业有追求利润的诉求，同时也应承担起除监督以外的合理分配劳动收入的责任。企业承包运输土方任务时，承包价格通常以体积为单位进行计算，如 100 万立方的渣土总运费 900 万元。但是目前，企业更注重追求利润，因而倾向于压缩司机的运费，同时要求司机增加车辆单次运输的承载量。最后，管理部门不仅有治理的责任，而且也应承担起建立合理收入分配制度，协助劳动者获取合理劳动收入的义务。而从已有治理过程来看，管理部门注重过程性治理，对如何建立和落实与司机有关的合理收入分配制度的努力相对较少。

责任和义务的错位，以及各相关方在治理体系中分工的差异，导致在围绕渣土车的源头性治理中没有形成兼顾各方责任和义务的目标体系。尤其在过程性治理中作为被监管对象的渣土车司机，其合理的收入诉求往往被忽视，司机倾向以违规行为获得合理收入。过程性治理更注重公共安全的维护，而忽视了劳动者收入分配的平衡。当然，造成这一结果的机制比较复杂，不应将责任归在交通管理部门身上。但细分而言，针对超速、超载等不同的违规违法行为，各相关方在达成源头性治理体系目标时，协商和妥协的结果也有差异，由此导致司机的违规频率也有差异。

针对超速，各相关方在源头性治理目标的制定过程中，在视超速为公共安全最大威胁的前提下，尤其注重对车速的限制。其结果是车速越限越低，由此也导致司机突破限速的违规现象最为频繁。H市Y区针对渣土车的限速标准，交管部门和协会分别规定为60码和55码，即超过60码会被交管部门记为违规，超过55码就会被协会记录为违规。司机往往采取种种手段逃避限速。

曾经渣土车行驶速度正常都在七八十码，跑得快可以多拉几趟，年底结算就会比较多……但是现在限速管理太严，55码很慢，车又多，有机会还是想快一点。晚上跑车的时候，自己稍不留神，车速就会超过55码。现在车多就不讲了，还要我们把速度降下来，我们也要挣钱呀。（访谈编号：Z-HQ-20201012）

同时，渣土运输的装卸点经常处于待开发地段，位置偏僻，道路摄像头设备暂缺或存在问题，也增加了司机超速驾驶的可能。在没有摄像头路段，司机会有意超速、闯红灯。

在Y区工作时间长了，对这个地方的各个路就会很了解。哪些路经常有检查什么的，都会清楚。要是没有检查人员，我们就会走一点近路，走的时候快一点，也不会经常被抓到。（访谈编号：T-GB-20201009）

可以看出，在监控与非监控地区，司机有不同的驾驶心态与模式，甚至在一定程度上存在非监控地带的速度补偿心理，使得监控结果与诉求出现了裂缝。

就现状而言，渣土车超速监管严格，由此带来的违规现象被发现和记录的频率

也最高。司机群体之所以选择超速或不按规定路线行驶，是在收入补偿心理驱动下的博弈，或者说在突破被监管的义务与弥补较低收入诉求之间的权衡。渣土车司机通常会衡量交通违法行为发生后被抓住与不被抓住的利益得失：违规之后不被抓住能够获得多少运费收入，被抓之后需要承担的处罚损失是否低于运费收入。对于收入大于损失且能够节约运输时间、距离的行为，司机会主动发生，并且会经常性发生。渣土车司机对于该类行为是一种普遍认可的态度，对于惩罚也抱有侥幸心理。司机都有获得收入补偿的动机，但能否采取行动，以什么样的方式行动，受到其掌握政治资源及相关行动能力的影响（李月军，2007）。

我们的收入跟我们的运输趟数有关系，趟数多，收入就有可能多。按照交管部门的要求开车，那我们装的土又少，跑得还不快，基本就不挣钱了。我们又不可能让管理部门改制度，就只能是一定的违规，而且注意影响，尽量避免事故。（访谈编号：Z-TAB-20200929）

概括而言，渣土车司机的行为动机是在自己无法改变的治理体系中，维护可接受的收入并努力将之最大化。与此同时，也承担了接受监控及承担违规所带来的惩罚等后果。不过，也有部分激进的司机视超速为工作过程中获取收入补偿的必要代价。由此可见，超速与司机收入的直接勾连，导致超速成为最易被突破的监管举措之一。

除超速外，超载是渣土车违规违法行为中另外一个普遍的现象。针对超载的治理，交通管理部门、协会、公司和司机群体进行了更多的协商，在综合超载、各方收益与公共安全的平衡之后，达成一种默认且变通的“合理”。许多学者已注意到，政府制定的政策在实施过程中会表现出各种变通现象。这种变通，是介乎于正式的运作方式和非正式的运作方式之间的一种准正式的运作方式。更确切地说，是一种正式机构按非正式程序进行的运作（孙立平、郭于华，2000）。

渣土车司机的一个重要工作特征就是超载，超载是他们市场竞争中的重要一点。我们也清楚司机如果没有这一点很难在这个行业干下去，但是超载又是很多事故发生的关键，我们制度在制定过程中也有考虑司机个人利益与社会公共利益的冲突，尽量在调和。说实在的，城市建设需要渣土车，城市管理不可

能让渣土车司机一点生存空间都没有。我们最明显的调和方式就是控制车辆栏板的高度。以前渣土车的栏板高度有1.8米、2米，有些车装载的时候土会超过车顶，车辆行驶过程中渣土很容易颠撒出来，很危险。现在我们已经将Y区内的车辆栏板高度控制在1.3米及以内，虽然这样还是超载，但是已经比以前好很多了。现在要求平车上路，平车就不算超载。这其实是司机和管理者之间的一种让步与调和（访谈编号：X-ZGQ-20200925）。

栏板高度下调、平车上路已经在一定程度上降低超载带来的重大事故隐患。平车成为渣土车司机与各管理方，在超载问题上相互协商、相互妥协的结果。

我们平时运输的时候也不想超载，但是不超载就挣不到钱，大家都是超载的。车子就是这样设计的，我们也没有办法改变。这是这个行业甚至是整个货车行业都有的情况，交警一时半会没法管理好。以前我们超载，车里的土都会垒很高，超过车厢，但是现在平车就可以了。只要车是平整的，基本不会被查。（访谈编号：Z-ZBQ-20201016）

从围绕超载的协商过程及结果可以看到，交通管理部门与渣土车司机对不超载有潜在的共识，但以效率为衡量标准的收入分配体制打破了这种共识。围绕渣土车运输过程的诸种规则始终处于深刻的双向矛盾之中，尽管它们对于每一个相关的个人和群体都是一种制约力量，但是与此同时，它们又明显地显示并且反映出相关群体一种必要的、最低限度共谋，这种共谋有利于稳定它所造就的协商关系与妥协互让（费埃德伯格，2008：130—133）。在经过交通管理部门、协会、公司和司机的协商之后，各方达成的一致意见是，车辆平车装载运输就不算超载。正常情况下交警执法部门不会因为此种情况（事实超载而默认不超载）对渣土车进行处罚。协会、公司也不会认为此情形为超载。这也是为何渣土车事实上超载情形如此普遍且难以根除，但在协会统计资料中超载常年处于违规违法行为末位的根本原因。

我们总结围绕渣土车违规违法行为的治理过程可以发现，以运输过程监控为代表的过程性治理体系与平衡各相关方责任与义务的源头性治理目标制定处在错位的动态结构中。各相关方如何建立保护道路交通安全和协调渣土车司机以及公司建立合理收入分配制度的源头性治理体系，是突破现有的低效过程性治理体系的根本落

脚点。

对比美国、日本货运过程中的超载情况的发生及治理，可以发现这些国家一方面有对货车超载严格的处罚措施，严重的甚至可以发起刑事诉讼；但另一方面，货车司机的收入和货物的重量没有直接关系，卡车司机群体收入较高、生活安逸（《汽车与安全》刊编辑部，2016），也从源头上大大减少了超载现象发生的频率。这在一定程度上为建立统筹各方诉求的渣土车源头性治理体系提供借鉴。

## 五、结论与讨论

围绕渣土车违规违法行为的治理，各相关方有不同的责任和义务。由此形成的过程性治理结果是，多方介入渣土车治理，管控手段不断创新，管控制度也日益严格化和精细化，但并没有真正形成有效的治理，甚至根本就没有提高治理绩效。从现实利益、成本分摊格局看，收入分配结构不合理且与公共利益错位，是渣土车司机倾向于违规的源头。如果仅仅聚焦于过程性治理，而不对其同时进行源头性治理，精细化的管控制度和手段均只能起到治标不治本的作用。

若进一步究其缘由，从制度经济学视角来看，不难发现，制度不断精细化却未能同步带来治理绩效提升，甚或根本就没有带来治理绩效提升，无疑即具有了投入增加而收益增加比例趋小甚至无收益增加的“内卷”特征（Clifford，1963：80）。虽然从原则上来说，包括采用新型监控技术在内的管控制度精细化总体上是有利于渣土车治理的，但这种控制一旦到了制度内卷的地步，其对社会治理的作用也便达到了某种临界点。在此基础上再一味强调制度建设和管控，并不能有效解决治理中面对的实际问题。

在对过程性治理低效的原因进行总结之后，可以发现，各相关方在源头性治理目标制定中协商与妥协程度的不同，导致了司机违规频率的不同。相对于控制城市卫生和道路安全这两个要素而言，至少在渣土车司机、协会和运营公司看来，其收入、利润未能在制度和市场内得到充分考虑。由此，这几方行动者便倾向于突破制度，建构对自己有利的“自有余地”。由于未能找到各方认可的共同平衡点，充分考虑各方责任和义务的源头性治理也就未能建立。从这个角度来说，基于理性文化、找准共同利益基点的多元主体参与式治理原则，对源头性治理的形成和持续无疑具

有重要意义。不过，这种多元主体参与的源头性治理显然并不是通过自主组织、自发合作即可容易地形成合法、透明、有效回应型责任性的事情，而需要公共政策引导多方参与审慎商议方能动态性、情境化地找准共识。

总之，规模庞大的渣土车队伍是我国快速城镇化过程中产生的社会现象，是动态发展中的社会问题，其社会治理也必定是一个动态过程。降低渣土车司机的违规行为，不仅关乎城市卫生和道路安全等公共利益，也同样关系到司机、协会和公司的利益。因此，从宏观层面看，针对渣土车的源头性治理具有建立基础。不过，从中观和微观层面看，围绕渣土车治理的制度形成和动态调整，却多少与其中某方或多方的诉求有结构性的冲突。如果缺乏各相关方在制度引导下动态地审慎协商、互动，此类原则则不仅容易变成空中楼阁，而且容易出现制度单向内卷化导致的治理失效。治理失效的具体发生机制既已明了，若作改进之策的思考，则不难发现，一定程度的制度精细化固然有其必要，但制度内卷化并不是有效的应对办法。以公共权力基于具体制度引导各相关方参与审慎商议，动态化、情境化地找到责任与义务的平衡点，方可能实践性地实现源头性治理与过程性治理的结合。

#### 参考文献：

- 布劳、梅耶，2001，《现代社会中的科层制》，马戎、时宪明、邱泽奇译，上海：学林出版社。
- 费埃德伯格，2008，《权力与规则——组织行动的动力》，张月等译，上海：上海人民出版社。
- 高小平，2020，《优化机制，增强制度执行力》，《国家治理》第2期。
- 戈丹，1999，《现代的治理，昨天和今天》，《国际社会科学杂志》第1期。
- 郭珮珺、胡春凌、张静、郑谐维、吴健平，2019，《基于GPS数据的渣土车路径评价模型》，《中国工程咨询》第2期。
- 杰索普，1999，《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，《国际社会科学杂志》第2期。
- 李庆葵、张耀，2015，《施工渣土车超载运输的风险与利润博弈模型分析》，《工程经济》第1期。
- 李永华、伍素文，2022，《透视越南制造能否成为世界工厂》，《中国经济周刊》第10期。
- 李宇宏、韩豫、杨煜昕、芮意、孙蓉、孙昊、尤少迪，2019，《基于图像识别的渣土车监管系统设计及实现》，《土木工程与管理学报》第4期。
- 李月军，2007，《以行动者为中心的制度主义——基于转型政治体系的思考》，《浙江社会科学》第4期。
- 林尚立，2016，《上海基层治理有效吗？》，《上海观察》12月13日。
- 刘奎、郝伟，2011，《三管齐下治理渣土车问题》，《法制与社会》第17期。
- 刊编辑部，2016，《国外如何治理货车载重超限》，《汽车与安全》第10期。
- 罗西瑙，2001，《没有政府的治理》，张胜军等译，南昌：江西人民出版社。

- 克罗齐耶、费埃德伯格, 2007, 《行动者与系统——集体行动的政治学》, 张月等译, 上海: 上海人民出版社。
- 梅文婷, 2021, 《全面推广大型车“右转必停”》, 《上海法制报》6月24日第1版。
- 沈迪, 2010, 《城市建筑工地“渣土车”管理的问题及对策研究》, 华东理工大学硕士学位论文。
- 斯托克, 1999, 《作为理论的治理: 五个论点》, 《国外社会科学杂志》第1期。
- 孙立平、郭于华, 2000, 《“软硬兼施”: 正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》, 《清华社会学评论》特辑。
- 孙兴、李冠峰, 2018, 《渣土车轮胎扬尘的分析与控制》, 《居业》第5期。
- 王大博、许立, 2020, 《苏州: 多举措强化渣土运输车管控》, 《道路交通管理》第9期。
- 王敬尧、丁亮, 2022, 《地方债务风险化解的过程性治理能力——分析框架与若干问题反思》, 《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 王立成, 2020, 《绍兴: 挖掘驾驶员价值 保障工程渣土车行驶安全》, 《建筑》第14期。
- 王思斌, 2019, 《实现有效的社会治理》, 《社会治理》第1期。
- 邢启明、范凤亮、肖广兵, 2020, 《基于树莓派的渣土车智能监控系统》, 《农业装备与车辆工程》第11期。
- 杨承, 2014, 《城市渣土车管理现状及对策》, 《武汉公安干部学院学报》第3期。
- 袁云才, 2020, 《勒住夜幕下的“脱缰野马”》, 《长沙晚报》11月26日第5版。
- 张祥、田亚鹏, 2021, 《商洛市城管局五项措施确保渣土车治理成效》, 《中国建设信息化》第3期。
- 钟伟, 2020, 《做好渣土治理“后半篇”文章》, 《绍兴日报》12月14日第2版。
- Cohen, M. D., J. G. March & J. P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17 (1).
- Geertz, C. 1963. *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- March, J. G. 1989. "Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice." in March J. G. (ed.). *Decisions and Organizations*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Meyer, J. & B. Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2).
- World Bank 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: World Bank.

作者单位: 云南大学民族学与社会学学院

责任编辑: 张书琬