

---

# “目标—工具”适配视角下生活垃圾 分类政策量化研究

## ——以 46 个重点城市为例

陈雅芝<sup>1</sup> 罗丹<sup>2</sup> 黎江平<sup>21</sup>

(1. 长安大学 人文学院, 陕西 西安 710064;

2. 中国科学院大学 中丹学院, 北京 100190)

**【摘要】:** 为明晰政策优化方向, 对 46 个重点城市的生活垃圾分类政策展开文本量化研究, 探究了地方生活垃圾分类政策目标和工具的内容特征及二者间的适配程度。研究表明, 分类投放、收集、运输和处置是当前生活垃圾分类的主要政策目标; 政策工具偏好命令控制型政策工具; 当前三大主要目标与其政策工具组合不完全适配。基于研究结论, 地方政府应从以下方面着力: 一是转变治理理念, 突破命令控制型政策工具的路径依赖; 二是优化政策工具结构, 基于政策目标调整各政策工具的使用频率; 三是规范合作治理秩序, 构建政府主导的生活垃圾分类多元共治体系。

**【关键词】:** 生活垃圾分类 政策目标 政策工具 “目标—工具”适配 元治理

**【中图分类号】:** X708; F062.2 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1671-4407(2022)10-198-08

### 0 引言

相较于卫生填埋、堆肥以及焚烧, 分类处理凭借低污染、高资源利用率等优点被视为生活垃圾处理的优先项。我国最早于 2000 年 4 月确定了北京等 8 个生活垃圾分类收集试点城市, 历经多年探索, 生活垃圾分类实施效果却不尽如人意。2016 年 12 月, 习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上指出, “要加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统, 形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度”, 预示着生活垃圾分类再次被提上中央政策议程。2017 年 3 月, 国家发展和改革委员会、国家住房和城乡建设部共同发布了《生活垃圾分类制度实施方案》, 标志着生活垃圾分类的顶层设计正式出台, 该方案要求在 46 个重点城市率先实行生活垃圾强制分类。2019 年 1 月, 作为 46 个重点城市之一的上海市率先响应, 出台了生活垃圾分类专项条例, 将生活垃圾分类上升到地方法规的高度。随后, 其他重点城市也相继出台了各自的生活垃圾分类管理条例或管理办法。

生活垃圾分类作为一个热点话题, 吸引了众多学者对此领域展开研究。现有研究焦点涵盖垃圾分类的影响因素、实践模式、

---

**作者简介:** 陈雅芝, 硕士, 教授, 研究方向为环境管理与公共政策、废弃物管理。E-mail:1564734781@qq.com

**基金项目:** 陕西省社会科学基金项目“建筑垃圾资源化利用政策研究”(2016R043)

政策执行的实证研究和情境下的垃圾分类实践等方面。部分研究生活垃圾分类影响因素的学者认为，社会人口特征、个人时间分配、回收设施以及动机等态度因素能够显著影响家庭垃圾分类偏好<sup>[1]</sup>；外部情境因素比个体主观因素更能影响居民是否采取生活垃圾分类行为，其中“环境设施和服务”潜变量相关因素对居民行为的综合影响最大，公共宣传教育、回收设施便利性、分类设施便利性、参与意愿和环保意识是影响最显著的前五个因素<sup>[2]</sup>。在实践模式上，德国遵循循环经济思想，强调生活垃圾处理应实现环境、资源与经济的良性循环，通过优先考量分类回收利用实现了废弃物“产生—废弃—再生利用”的闭合循环<sup>[3]</sup>；日本的生活垃圾分类处理则注重公民的参与度、健全的宣传教育、严格的法律约束和有效的政府激励，实现了以公民为中心的多主体协同治理<sup>[4]</sup>。生活垃圾分类政策执行的实证研究也是学者研究的一个热点领域。Andersson & Stage<sup>[5]</sup>以瑞典为例探讨了废弃物政策对垃圾分类行为的直接和间接影响；陈子玉等<sup>[6]</sup>对南京市生活垃圾分类政策展开研究，认为现行政策是一种高模糊—高冲突的象征性执行政策，应调整为自下而上的低冲突—高模糊的政策；上海市生活垃圾分类政策则陷入了“政府热情高涨、市民却无动于衷”“机制设计存在漏洞”“缺乏合理的利益分配机制”以及“末端处置压力过大”等困境<sup>[7]</sup>。聚焦于中国具体情境，碎片化的政策试点、粗放式的分类标准、被动型的公民参与、单一的政策工具等导致我国城市生活垃圾分类难于实施和收效甚微<sup>[8]</sup>；王泗通<sup>[9]</sup>以“单位人”为研究视角，对垃圾分类何以能在单位社区持续推行进行分析；杜春林和黄涛珍<sup>[10]</sup>从政府、市场和社会的多主体关系视角进行了研究，提出我国要更加完善已有制度规范，构建多元主体共同参与的良好局面。

已有研究开拓了生活垃圾分类领域的多重研究视角，但目前对于生活垃圾分类的政策研究还有待加强。现有研究多从单个城市进行案例分析，难以展现当前 46 个重点城市的政策全貌，遑论识别普遍性的政策症结。政策文本是政策过程可记录、可追溯的客观反映，是政策主体管理行为和政策执行的依据<sup>[11]</sup>。在判断一项政策是否有效时，除了关注政策的主要目的，还要侧重政策目标的实施技术及其与政策目标的适配程度<sup>[12]</sup>。政策工具作为政策目标的实现路径，奥斯特罗姆夫妇将其视作一个射中靶心的实践过程。质言之，政策工具的组合需要射中政策目标的靶心才能促成政策目标的实现，因此，目标和工具的适配应当被视为政策制定的关键。本文拟从政策“目标—工具”视角出发，运用文本分析法，探究 46 个重点城市生活垃圾分类政策的政策目标和政策工具的内容特征及二者间的适配程度，最终基于研究结果提出政策优化建议。

## 1 研究设计

### 1.1 理论基础与分析框架

#### 1.1.1 元治理理论与生活垃圾分类治理

政策的出台往往会受到政府所秉持的行政理念的影响。自伍德罗·威尔逊提出“政治”与“行政”二分的概念后，公共行政理论经历了几次重要的变革，实现了从传统行政管理到治理的跨越。治理理论是在市场和政府失灵背景下产生的，强调构建一个多元主体互动、协调的良好关系网络。在这一网络中，国家(政府)进行整体把握、动员以及管制，公民、企业和社会组织等社会主体不再是被动的管制对象，而是积极主动的治理主体，并与政府形成互动的局面，从而实现善治<sup>[13]</sup>。作为治理理论的一个分支，“元治理”理论由 Bob Jessop 于 1998 年提出，认为克服治理失灵的良方在于科层制、市场和网络三种治理形式的有效协调<sup>[14,15]</sup>。所谓元治理是指政治权威通过规则、组织性知识、制度策略以及其他政治战略来提升和引导“治理的自我组织形态”<sup>[16]</sup>，因而又被称为“治理的治理”。与其他治理理念强调国家和政府的弱化不同，元治理理论主张政府在治理体系中居于中心地位，整个治理体系和过程被政府监管，政府扮演着“同辈中的长者”角色<sup>[17]</sup>。映射到政策工具的选择，不同理论主导下的政策工具选择也经历了“传统公共行政范式—新公共管理范式—新治理范式”的变迁，环境政策工具也不例外<sup>[18]</sup>。生活垃圾分类治理应当是一个“自上而下+自下而上”双向推动的过程，需要政府、企业、第三方组织、社区以及公民个人之间的密切合作<sup>[19]</sup>，其治理逻辑也应当跳脱传统的“全能型”政府管理范式，因为光靠政府的“独角戏”很难落实这一政策设计<sup>[10]</sup>。当前我国已步入生活垃圾强制分类时代，实现政府主导下的生活垃圾分类多元主体共治才是可持续发展之道。

#### 1.1.2 政策目标

政策目标是指决策者希望通过实施政策所达到的效果与目的<sup>[20]</sup>。在查阅和分析相关政策文件及已有文献后,做出以下思考:生活垃圾分类处理设施是生活垃圾分类得以推行的物质前提,换言之,生活垃圾分类基础设施的完备度是影响生活垃圾分类效果的重要因素<sup>[21]</sup>。因此,完善基础设施理应是生活垃圾分类政策考量的目标之一;固体废物防治应当坚持减量化、资源化和无害化(简称“三化”)的原则<sup>[22]</sup>,生活垃圾分类的纲领性文件中也有同样的表述,所以应当把“减量化、资源化和无害化”列为生活垃圾分类政策的重要目标;此外,生活垃圾分类处理是一个完整的生命周期,具体包括分类投放、分类收集、分类运输和分类处置四个环节<sup>[23]</sup>,基于过程视角,关注以上四个环节也属于生活垃圾分类政策的目标范畴;当然,生活垃圾分类还离不开相关法律法规和制度机制的保障,中央层面的政策文件提出要基本建立垃圾分类相关法律法规和标准体系<sup>[24]</sup>,万筠和王佃利<sup>[25]</sup>也将贯彻法律落实视作生活垃圾分类的政策目标之一,所以完善法律规范和制度体系也应当被视作政策目标之一;除此之外,生活垃圾分类政策的成功实施还需要形成全社会共同参与的良好氛围,因此促进社会参与也应当被纳入目标考量。综上所述,本文生活垃圾分类政策目标涵盖:完善基础设施建设,减量化、资源化和无害化,分类投放、收集、运输和处置,完善法律规范和制度体系以及促进社会参与五类政策目标(表 1)。

表 1 政策目标分类

政策目标名称	具体含义
完善基础设施	合理规划布局生活垃圾分类相关的基础设施,包括收集、转运、处置、回收利用等设施,同时禁止生活垃圾分类基础设施的不当侵占和非法改变用途
减量化、资源化和无害化	减量化是指通过建立源头减量工作机制等举措,鼓励企业生产者和消费者等践行清洁生产以及减少提供和使用一次性用品等来达到减少垃圾产生量的效果;资源化是指将生活垃圾直接作为原料进行利用或者对其进行再生利用,提升垃圾的资源利用率;无害化是指将废物内生物性或者化学性的有害物质进行无害化或安全化处理
分类投放、收集、运输和处置	按照各地设置的生活垃圾分类标准(三分法、四分法等)将垃圾分类投放,再由政府部门或有资质的企业直接从事生活垃圾分类的后端处理,将前端分类投放后的垃圾收集、运输到指定处置地点进行分类处置,从而规范生活垃圾分类投放、收运和处理流程
完善法律规范和制度体系	明确工作机制和责任分配,建立健全与生活垃圾分类相关的制度机制,并通过相关法律法规来予以保障,实现制度化和常态化
促进社会参与	运用宣传教育等多种手段吸引企业、志愿性组织以及公民等多元主体参与生活垃圾分类,凭借多元主体的相互协作和责任分担来推动生活垃圾分类的有效实施

### 1.1.3 政策工具

政策工具是政府用于实现政策目标的技术和手段<sup>[11]</sup>。英国公共政策学者 Rothwell & Zegveld<sup>[26]</sup>基于政策工具的产生着力面及影响领域将政策工具划分为供给型、需求型和环境型三类。豪利特和拉米什<sup>[27]</sup>则根据政府介入公共物品与服务提供的程度高低,将政策工具划分为强制型工具、混合型工具和自愿型工具。具体到与生活垃圾分类相关的环境治理政策工具,张坤民等<sup>[28]</sup>将中国常用的环境保护政策手段总结为命令—控制手段、市场经济手段、自愿行动和公众参与四大类。赵玉民等<sup>[29]</sup>将环境政策工具划分为显性工具和隐性工具,其中显性工具包括命令控制型工具、市场激励型工具和自愿型工具,隐性工具则是指环保思想、观念、态度等。在进一步参考相关文献<sup>[30,31,32]</sup>的基础上,本文决定采用命令控制型、经济激励型和社会参与型的三分法对生活垃圾分类政策工具进行划分,如表 2 所示。其中,命令控制型政策工具是指政府凭借公共权力实施的一系列具有强规范性和约束力的

举措，具体到生活垃圾分类政策，则体现为体制机制建设、规划编制、技术标准、直接提供、管制和处罚等手段。经济激励型政策工具致力于通过经济杠杆制约和调节利益相关者的行为以实现政策目标，该类政策工具相较命令控制型工具更为间接，本文将其细分为税收与收费、资金技术支持、奖励以及市场化运作四小类。社会参与型政策工具则强调非强制性，侧重从观念、态度和素养等主观层面激发各行为主体的能动性进而实现政策目标，在生活垃圾分类政策中，这类政策工具包括宣传教育，信息公开，鼓励社区、居民参与，鼓励志愿性组织参与和鼓励企业介入。

表 2 政策工具分类

工具类型	工具名称	主要内容
命令控制型	体制机制建设	政府建立和健全生活垃圾分类制度和相关工作机制，如源头减量工作机制、分类投放制度、应急机制、跨区域处置环境补偿制度、综合考核制度等
	规划编制	政府组织制定生活垃圾分类相关的规划计划等，如生活垃圾管理专项规划、生活垃圾处理设施专项规划等
	技术标准	政府制定生活垃圾分类相关目录指南和标准等，如生活垃圾具体分类目录、收集容器的标准、转运设施规范、强制回收目录等
	直接提供	政府直接参与生活垃圾分类的组织管理，如参与基础设施建设、提供分类查询等社会服务等
	管制	政府对其他社会主体做出强制性规范以及对生活垃圾分类进行监督管理，包括经济管制和社会管制
	处罚	政府通过罚款、行政拘留、社会信用等方式对生活垃圾分类不正当行为予以制止
经济激励型	税收与收费	制定相关税收优惠政策以及向产生生活垃圾的个人和单位进行收费
	资金技术支持	运用财政收入或补贴鼓励和支持生活垃圾分类处置新技术和再生利用技术，也包括政府的直接购买
	奖励	对生活垃圾分类具有重要贡献的个人或单位进行经济或精神奖励
	市场化运作	发挥市场的资源配置作用来提升市场主体积极性，如生活垃圾的异地补偿等
社会参与型	宣传教育	依托政府方的官方媒体资源对公众进行生活垃圾分类知识的宣传与引导
	信息公开	向公众公开生活垃圾分类相关信息，如发布标准规范、收运企业的运作时间路线等
	鼓励社区、居民参与	鼓励和引导社区以及居民的生活垃圾分类参与，如减少一次性用品的使用、自觉进行分类投放等
	鼓励志愿性组织参与	倡导志愿性组织参与到生活垃圾分类全过程，如进行宣传教育、志愿者监督等
	鼓励企业介入	让企业参与到生活垃圾分类的具体流程当中，如清洁生产、承担垃圾收运等

#### 1.1.4 分析框架：“目标—工具”适配模型

元治理理论对于我国生活垃圾分类治理的实践具有较强的解释力和指导意义。按照该理论,构建由政府主导的多元共治的生活垃圾分类治理体系是生活垃圾强制分类时代的较优解。一方面,环境与经济并非非此即彼的“零和博弈”,我国正倡导“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,竭力推进“资源节约型、环境友好型”两型社会的建设,生活垃圾分类处理顺应这一潮流,必然也离不开政府提供的制度和物质资源的支持。另一方面,治理包括生活垃圾问题在内的公共问题,需要建立一个由政府主导的多元共治的治理新范式。在这一新范式下,片面关注政府直接作用的命令控制型等直接性政策工具的局面应当被扭转,经济激励型和社会参与型等间接性政策工具应引起决策者的关注。相较直接性政策工具,间接性政策工具借助于政策网络,通过政府和非政府部门的合作来实现,有助于降低政府的财政支出,增加政策工具的民主性与科学性。当然,这并非意味着对直接性政策工具的完全否定,扩大间接性政策工具的使用范围是以有选择地保留直接性政策工具的使用为前提的<sup>[18]</sup>。此外,政策目标决定政策工具,不同类型的政策工具在实现不同类型的政策目标方面亦存在效能差异。就完善基础设施而言,其公共产品属性决定了政府必须发挥主导作用,从而避免“公共地悲剧”的发生;但基础设施建设具有投入大、周期长和风险高等特点,仅凭政府财政资金注入绝非长久之计,因而需要运用经济激励型政策工具以激发市场主体的积极性,通过公私合作来保障建设效率。“减量化、资源化和无害化”目标的实现,一方面需要政府方的政策法律予以保障,打击偏离“三化”目标的不当行为;另一方面也须尊重市场主体逐利的客观事实,通过经济杠杆引导企业自发地践行循环经济的理念,推行清洁生产。同时,公民作为生活垃圾的主要产生者,需要通过宣传教育等社会参与型工具潜移默化地引导其养成绿色消费习惯。第三是“分类投放、收集、运输和处置”目标,这一目标首先应当依赖于经济激励型政策工具的作用,通过激发市场主体的内生动力来更好地完善垃圾分类的整体收运流程,其中,税收与收费可以借助经济激励和使用者付费的形式提升参与主体的积极性和责任感。社会参与型政策工具也是必不可少的,通过社区和居民的主动分类投放来提升正确投放率,发挥志愿性组织的志愿监督力量来纠正垃圾分类不当行为,能够极大地减轻分类流程的压力。此外,鉴于市场存在失灵的可能性,还需要直接提供、管制和处罚等命令控制型政策工具提供“兜底”保障。最后是“完善法律规范和制度体系”和“促进社会参与”两大政策目标。其中,法律规范和制度体系的建立与完善依赖于政府部门的公共权力和强制性资源,因而命令控制型政策工具是实现该政策目标的最直接手段。“促进社会参与”依赖于宣传教育、信息公开和鼓励等社会参与型工具塑造其正确的认知;同时,基于“经济人”假设,给予适当的经济激励可以提升公民参与生活垃圾分类的动力;然而,仅凭激励性措施无法建构社区居民的义务性观念,社会主体往往存在“意愿”与“行为”的背离,因此,采用命令控制型政策工具对社会主体生活垃圾分类不当行为进行有效督促和惩处也是推动生活垃圾分类工作的重要基础<sup>[33]</sup>。综上,本文构建以下“目标—工具”适配模型(图1)。

### 1.2 地方生活垃圾分类政策文本选取

本文的研究样本为46个重点城市公开发布的旨在推进生活垃圾分类的政策文本。在选取样本时,以政策效力、内容翔实、时效、等量为筛选标准,其中政策效力是指选取地方政府发布的政策效力最高的文本,政策效力级别由高到低依次为:地方性法规、地方政府规章、地方规范性文件和工作文件;内容翔实是指拟筛选的文本在内容上相较于其他文本更加详细和易于实施;时效是指所选文本需为最新发布且现行有效的文本;等量则是指一个城市只选取一份政策文本。当政策效力与时效两个原则发生冲突时,优先考虑政策效力。为了保证所选政策文本的准确性,本文所涉政策文本均来源于各地官方网站(表3)。

### 1.3 文本编码

本文拟确定的分析单元为政策文本中有关于生活垃圾分类的具体举措,即最终遴选的46份政策文本的具体条目内容。如《北京市生活垃圾管理条例》共有四章七十八条,除第一章总则和最后一章附则外,需要对每一条目进行分析。本文按照“政策编号—(章节或部分)—具体条款”的顺序进行分析单元的编码,再结合政策目标和政策工具分类表,确定最终的分析单元。如“1-17”就代表编号为1的政策文本中的第7条内容,其余编码以此类推。政策文本的具体编码参见表4。

表3 政策文本一览表(部分)

文本编号	城市名	文件名	发布时间
------	-----	-----	------

1	北京市	《北京市生活垃圾管理条例》	2011年11月通过，经2019年11月、2020年9月两次修订
2	天津市	《天津市生活垃圾管理条例》	2020年7月
3	上海市	《上海市生活垃圾管理条例》	2019年1月
...	...	...	...
46	银川市	《银川市城市生活垃圾分类管理条例》	2016年12月

注：本表收集的信息截至2021年6月30日。

表4 政策工具编码表(部分)

文件编号	文件名称	分析单元	编码	政策目标名称	政策工具名称
1	《北京市生活垃圾管理条例》	第十七条本市对生活垃圾集中转运、处理设施建设、运行及周边环境保护建设，给予资金、土地等方面的支持与保障	1-17	完善基础设施	资金技术支持
...	...	...	...	...	...
5	《石家庄市生活垃圾分类管理条例》	第十七条县级以上人民政府及其有关部门应当...建立涵盖生产、流通、消费等领域的生活垃圾源头减量工作机制	5-17	源头减量	体制机制建设
...	...	...	...	...	...
46	《银川市城市生活垃圾分类管理条例》	第十四条市城市管理主管部门应当制定和公布本市生活垃圾分类的方法、分类指南。...	46-20	分类投放、收集、运输和处置	技术标准

## 2 地方生活垃圾分类政策目标和工具分析

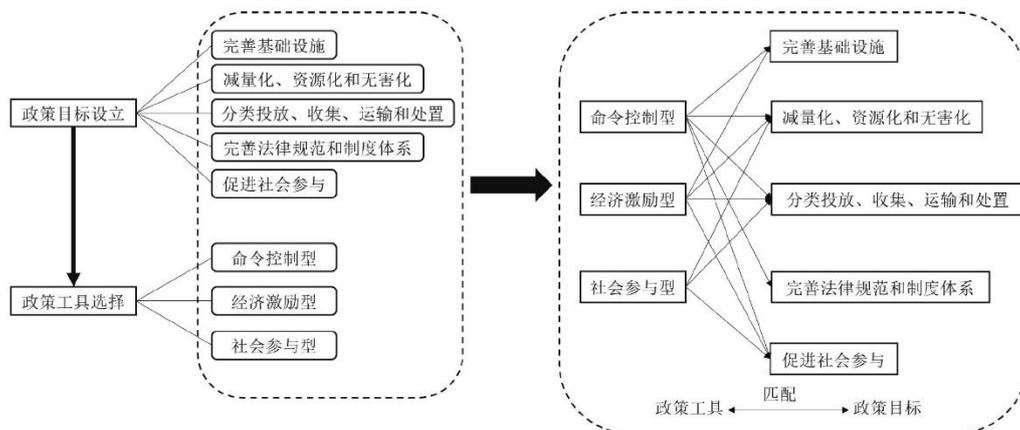


图1 政策“目标—工具”适配模型

## 2.1 政策目标分析

从频数统计结果来看(图2),分类投放、收集、运输和处置是地方政府最关注的政策目标,共有870条,占比44.89%,其余政策目标占比由高至低依次为减量化、资源化和无害化,促进社会参与,完善法律规范和制度体系以及完善基础设施,所占比重分别为18.89%、14.45%、10.94%和10.84%。由此可见,作为生活垃圾分类的四个主要环节——分类投放、分类收集、分类运输和分类处置,是当前政策目标的主要焦点;其次是“三化”,作为循环经济的基本原则,指明了平衡经济发展与环境保护的方向,因此也被地方政府纳入政策目标考量范围,但关注度较生活垃圾分类的主要环节稍显不足;最后是完善基础设施、促进社会参与、完善法律规范和制度体系等保障性政策目标,作为实现生活垃圾分类的重要支撑,完善的基础设施是后续生活垃圾分类得以推行的物质基础,促进社会参与能够提升生活垃圾分类实施的效率,健全的法律规范和制度体系则有利于形成可推广的生活垃圾分类模式。但是从统计结果来看,这三类政策目标占比都不多。

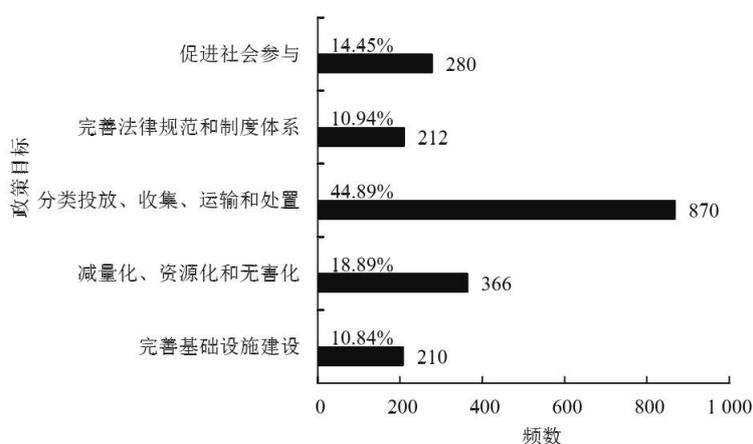


图2 政策目标编码统计结果

实质上,生活垃圾分类政策目标的选择反映了决策者认知的不断深化。生活垃圾分类的内涵经历了一个不断丰富过程。1992年《城市市容环境卫生条例》提出分类收集,历经二十余年的实践探索,2017年颁布的《生活垃圾分类制度实施方案》将生活垃圾分类的内涵延伸为“集分类投放、收集、运输和处理于一体的全过程管理系统”。以上海市政策文本为例,分为总则、规划与建设、促进源头减量、分类投放、分类收集、运输、处置、资源化利用、社会参与、监督管理、法律责任以及附则十大章节,既强调源头减量和资源化利用,也注重对每一环节进行控制,力图实现对城市生活垃圾管理全过程的整体把握以及对源头防治的提前预瞻。

从治理理念来看,政策目标的选择也受元治理理念的影响。元治理理念要求政府不仅在社会治理体系中发挥主导作用,而且还要与其他社会主体相互合作,扮演各方利益博弈的“平衡器”角色,维护社会治理秩序<sup>[34]</sup>。在此理念的影响下,“政府主导”的字眼贯穿于各重点城市的生活垃圾分类政策文本,同时“促进社会参与”的政策目标也散落在相关政策文本中。此外,元治理理念之所以被采纳,也是由生活垃圾处理的公共产品性质所决定的。私人部门因其逐利性往往不愿意实施生活垃圾分类处理,为弥补市场机制的不足,政府部门凭借公共属性和财政资源,需要且能够通过直接提供或公私合作的形式实现生活垃圾分类处理。

## 2.2 政策工具分析

政策工具频数统计结果(表5)显示,地方政府在政策工具选择上表现出明显的命令控制型政策工具偏好,命令控制型政策工具共有1737条,累计占比70.49%。社会参与型政策工具的使用频率次之,共有516条,累计占比20.95%。与前两类政策工具相比,经济激励型政策工具应用显得尤为不足,共有211条,占比仅为8.56%。具体到政策工具小类,命令控制型政策工具中占比

最高的是管制，达 705 条，占比 28.61%，其余政策工具小类所占比重由高到低依次为体制机制建设、处罚、直接提供、技术标准和规划编制；社会参与型政策工具中鼓励企业介入这一小类运用较多，占比 6.66%，另外，宣传教育，信息公开，鼓励社区、居民参与和鼓励志愿性组织参与分别占比 2.11%、4.55%、3.57%和 4.06%；经济激励型政策工具中各小类占比均不高，税收与收费、资金技术支持、奖励和市场化运作分别占比 0.57%、4.75%、1.62%和 1.62%。

表 5 政策工具类型统计结果

工具类型	工具名称	对应编码	小计/条(占比)	总计/条(占比)
命令控制型	体制机制建设	1-30, 1-33, 1-35, ...	367 (14.89%)	1737 (70.49%)
	规划编制	1-12, 1-13, 1-14, ...	65 (2.64%)	
	技术标准	1-20, 1-26, 1-31, ...	106 (4.30%)	
	直接提供	1-28, 1-29, 1-30, ...	160 (6.49%)	
	管制	1-16, 1-18, 1-19, ...	705 (28.61%)	
	处罚	1-58, 1-63, 1-64, ...	334 (13.56%)	
经济激励型	税收与收费	1-40, 4-23, 5-18, ...	14 (0.57%)	211 (8.56%)
	资金技术支持	1-17, 1-25, 1-29, ...	117 (4.75%)	
	奖励	1-57, 1-59, 2-50, ...	40 (1.62%)	
	市场化运作	1-51, 2-35, 2-38, ...	40 (1.62%)	
社会参与型	宣传教育	1-59, 2-43, 2-44, ...	52 (2.11%)	516 (20.95%)
	信息公开	1-19, 1-26, 1-31, ...	112 (4.55%)	
	鼓励社区、居民参与	1-14, 1-19, 1-28, ...	88 (3.57%)	
	鼓励志愿性组织参与	1-55, 1-60, 1-62, ...	100 (4.06%)	
	鼓励企业介入	1-24, 1-27, 1-32, ...	164 (6.66%)	

命令控制型政策工具偏好何以产生?本文认为原因如下：一是政策工具选择的路径依赖。随着国家治理能力和治理体系的不断完善，我国一直力图摆脱“传统行政范式”的强制色彩，但必须承认的是，受计划经济时代烙印以及“全能型政府”角色定位的影响，我国政府行政理念一直未能达到西方行政理念所推崇的“新治理范式”，与之相对应的则是政策工具选择上的强制偏好。结合本文政策工具编码和频数统计结果来看，命令控制型政策工具占比高达 70%以上，更进一步验证，至少在生活垃圾分类政策工具的选择上，政府仍然沿袭了既有的工具选择依赖，偏好于强制性政策工具。二是命令控制型政策工具在当前背景下具有可及性和合理性。生活垃圾分类作为一项公共政策，其有效执行主要受到政治、财政、管理和技术因素的影响<sup>[35]</sup>。纵向的命令逻辑要求地方政府对上级命令有所回应，因此国家层面对于生活垃圾分类的高度重视势必也会倒逼地方政府予以高度关注。生活垃圾分类专项资金的设立则为政策执行提供财政保障，通过公共财政很好地弥补了“资金缺位”带来的缺憾。建立生活垃圾分类管理责任人和社会督导员机制更进一步地完善了管理机制，以专门化管理与监督来促成生活垃圾分类。生活垃圾分类基础设施的不断完善为生活垃圾分类实施奠定了必要的物质基础，有助于形成生活垃圾分类处理的完整闭环。不难看出，以上影响

因素均有赖于政府介入，因此以政府直接介入为特征的命令控制型政策工具具备现实可及性与合理性。

### 2.3 “目标—工具”适配分析

本文基于“目标—工具”适配模型，将其与当前地方生活垃圾分类政策“目标—工具”交叉统计结果进行对比以检验二者之间的匹配度。政策“目标—工具”的匹配度分析如下：首先是最受地方政府关注的“分类投放、收集、运输和处置”，应然状态下该政策目标的实现要求以经济激励型和社会参与型政策工具为主，辅之以命令控制型政策工具。然而实际情况却是命令控制型政策工具占比高达 80.23%，经济激励型和社会参与型政策工具仅占比 7.59%和 12.18%(表 6)，可见该政策目标与工具存在适配偏差。其次是“三化”目标，依据“目标—工具”适配模型，该目标有赖于政策工具的“三管齐下”，换言之，三类政策工具的使用频率应相对均衡。但是当前三类政策工具结构略显失衡，与其他政策工具相比，经济激励型政策工具的应用不足。就“促进社会参与”目标而言，社会参与型和经济激励型政策工具有助于从认知和经济层面提升社会主体参与生活垃圾分类的动力，但动力转化为实际行动还离不开命令控制型政策工具的规制。反观当前政策工具的选择，命令控制型政策工具占比仅为 4.64%，其规制作用难以充分发挥。第四是“完善法律规范和制度体系”目标，命令控制型工具需要占据主导地位，这与该目标实际的政策工具组合基本一致。最后是“完善基础设施”目标，生活垃圾分类设施属于公共物品范畴，以政府直接提供为主、市场供给为辅的模式是符合现实情境的，因此该政策目标和工具组合也较为匹配。此外，从政策工具效果来看，命令控制型政策工具虽然能够直接作用于政策目标，但除了在效果确定性上略占优势以外，在静态效率(即静态分配状况下的成本效率)以及环境质量改善持续性两个维度上都明显弱于经济激励型和社会参与型政策工具<sup>[36]</sup>。环境政策的选择不应该是非此即彼的选择，政策工具的混合使用反而能够带来更佳的环境治理效果<sup>[35]</sup>。综上所述，“完善法律规范和制度体系”和“完善基础设施”的政策工具选择具有较强的合理性，但居于政策目标前三位的“分类投放、收集、运输和处置”“减量化、资源化和无害化”以及“促进社会参与”与其政策工具选择均不相匹配。由此可见，当前 46 个重点城市的生活垃圾分类政策工具结构与当前主要的政策目标还不完全适配。

表 6 “目标—工具”交叉统计结果

政策目标	命令控制型(占比)	经济激励型	社会参与型
分类投放、收集、运输和处置	698 条 (80.23%)	66 条 (7.59%)	106 条 (12.18%)
减量化、资源化和无害化	198 条 (54.10%)	64 条 (17.49%)	104 条 (28.42%)
促进社会参与	13 条 (4.64%)	39 条 (13.93%)	228 条 (81.43%)
完善法律规范和制度体系	195 条 (91.98%)	8 条 (3.77%)	9 条 (4.25%)
完善基础设施	163 条 (77.62%)	12 条 (5.71%)	35 条 (16.67%)

## 3 结论和建议

基于 46 个生活垃圾分类重点城市的政策文本量化分析，本文得出以下结论：(1)当前地方政府政策目标设置较为合理，聚焦“分类投放、收集、运输和处置”的过程性目标，辅之“促进社会参与”“完善法律规范和制度体系”和“完善基础设施建设”，进而实现“减量化、资源化和无害化”根本性目标。(2)政策工具应用表现出命令控制型政策工具的偏好，这一偏好的形成源于路径依赖、现实合理性和可及性。(3)我国地方生活垃圾分类政策目标与政策工具之间存在一定程度的适配偏差，具体体现为“分类投放、收集、运输和处置”“减量化、资源化和无害化”和“促进社会参与”实然层面的政策工具组合与应然层面政策工具组合要求仍有较大的差距。

---

为优化地方政府生活垃圾分类政策，地方政府应从以下方面着力：一是转变治理理念，突破命令控制型政策工具的路径依赖。在生活垃圾分类治理的新情境下，治理理念需要从“传统的行政管理”转向“政府主导的多元共治”。对应到政策工具选择，既有的命令控制型政策工具的路径依赖应当被扭转，而应立足新情境下的政策目标设置，结合地方实际的资源禀赋和治理能力选择合理的政策工具。二是优化政策工具结构，基于政策目标调整各政策工具的使用频率。具言之，针对“分类投放、收集、运输和处置”目标，应当增加经济激励型和社会参与型政策工具的应用，如依托特许经营的方式吸引有资质的企业参与生活垃圾分类的收运和处理，鼓励企业、志愿性组织、社区乃至个人积极参与生活垃圾分类投放。具体到“减量化、资源化和无害化”目标，需要加大经济激励型政策工具的使用力度，如更好地利用税收优惠来激励企业进行清洁生产和研发资源利用技术。“促进社会参与”目标的有效实现则应当适当提高命令控制型政策工具的使用频率，通过外部规制来增强社会主体生活垃圾分类的责任意识。三是规范合作治理秩序，构建政府主导下的生活垃圾分类多元共治体系。调整政策工具结构是促成政策目标实现的重要途径，而厘清政策工具选择背后的多元治理主体的合作关系则更为关键。通过制度规范多元主体的合作治理秩序，做到有章可循，更好地为多元主体参与生活垃圾分类治理提供准则。

### 参考文献：

- [1]Nainggolan D, Pedersen A B, Smed S, et al. Consumers in a circular economy: Economic analysis of household waste sorting behaviour[J]. *Ecological Economics*, 2019, 166. DOI:10.1016/j.ecolecon.2019.106402.
- [2]孟小燕. 基于结构方程的居民生活垃圾分类行为研究[J]. *资源科学*, 2019(6): 1111-1119.
- [3]李华友, 肖学智. 德国城市生活垃圾管理政策分析[J]. *环境保护*, 2003(5): 58-61.
- [4]吕维霞, 杜娟. 日本垃圾分类管理经验及其对中国的启示[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2016(1): 39-53.
- [5]Andersson C, Stage J. Direct and indirect effects of waste management policies on household waste behaviour: The case of Sweden[J]. *Waste Management*, 2018(6). DOI:10.1016/j.wasman.2018.03.038.
- [6]陈子玉, 赵静, 马国强. 我国城市生活垃圾分类政策实施研究——以南京市为例[J]. *地域研究与开发*, 2016(3): 64-68.
- [7]叶岚, 陈奇星. 城市生活垃圾处理的政策分析与路径选择——以上海实践为例[J]. *上海行政学院学报*, 2017(2): 69-77.
- [8]范文宇, 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, 199-200.
- [9]王泗通. 垃圾分类何以能在单位社区持续推行——以“单位人”为研究视角[J]. *求索*, 2020(4): 158-163.
- [10]杜春林, 黄涛珍. 从政府主导到多元共治: 城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径[J]. *行政论坛*, 2019(4): 116-121.
- [11]任弢, 黄萃, 苏竣. 公共政策文本研究的路径与发展趋势[J]. *中国行政管理*, 2017(5): 96-101.
- [12][美]詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 唐亮, 译. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [13]王诗宗. 治理理论与公共行政学范式进步[J]. *中国社会科学*, 2010(4): 87-100, 222.

- 
- [14]张骁虎.“元治理”理论的生成、拓展与评价[J].西南交通大学学报(社会科学版),2017(3):81-87.
- [15]Jessop B.The rise of governance and the risks of failure:the case of economic development[J].International Social Science Journal,1998(155).DOI:10.1111/1468-2451.00107.
- [16]Whitehead M.“In the shadow of hierarchy”:Meta-governance,policy reform and urban regeneration in the West Midlands[J].Area,2003,35(1).DOI:10.2307/20004284.
- [17]孙珠峰,胡近.“元治理”理论研究:内涵、工具与评价[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016(3):45-50.
- [18]李翠英.政策工具研究范式变迁下的中国环境政策工具重构[J].学术界,2018(1):122-136,286-287.
- [19]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):63-67.
- [20]范梓腾,谭海波.地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标-工具”匹配的视角[J].中国行政管理,2017(12):46-53.
- [21]毕学成.城市生活垃圾分类困境与摆脱:基于居民社区参与视角[J].宁夏社会科学,2020(4):114-122.
- [22]全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国固体废物污染环境防治法[EB/OL].(2020-04-30).[https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202004/t20200430\\_777580.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202004/t20200430_777580.shtml).
- [23]杨雪锋,王淼峰,胡群.垃圾分类:行动困境、治理逻辑与政策路径[J].治理研究,2019(6):108-114.
- [24]国务院办公厅.国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知[EB/OL].(2017-03-30).[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/30/content\\_5182124.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/30/content_5182124.htm).
- [25]万筠,王佃利.中国城市生活垃圾管理政策变迁中的政策表达和演进逻辑——基于1986—2018年169份政策文本的实证分析[J].行政论坛,2020(2):75-84.
- [26]Rothwell R,Zegveld W.An assessment of government innovation policies[J].Review of Policy Research,1984(3).DOI:10.1111/j.1541-1338.1984.tb00138.x.
- [27]迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].庞诗,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.
- [28]张坤民,温宗国,彭立颖.当代中国的环境政策:形成、特点与评价[J].中国人口·资源与环境,2007(2):1-7.
- [29]赵玉民,朱方明,贺立龙.环境规制的界定、分类与演进研究[J].中国人口·资源与环境,2009(6):85-90.
- [30]Shen N,Liao H L,Deng R M,et al.Different types of environmental regulations and the heterogeneous influence on the environmental total factor productivity:Empirical analysis of China's industry[J].Journal of

---

Cleaner Production, 2019, 211:171-184.

[31]樊兴菊, 王磊, 王艺谦. 基于文本分析的我国城市生活垃圾分类政策研究[J]. 再生资源与循环经济, 2020(9): 5-8.

[32]田华文. 生活垃圾强制分类是否可行?——基于政策工具视角的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(1): 36-45, 126.

[33]钱坤. 从激励性到强制性: 城市社区垃圾分类的实践模式、逻辑转换与实现路径[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2019(5): 83-91.

[34]丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2010(5): 18-24.

[35]叶林, 杜联繁, 郭怡武. 城市居民生活垃圾分类政策何以从引导转向强制?——基于政策工具的视角[J]. 天津行政学院学报, 2021(1): 33-45.

[36]毛万磊. 环境治理的政策工具研究: 分类、特性与选择[J]. 山东行政学院学报, 2014(4): 23-28.