

# 城市生活垃圾分类政策工具类型及其作用

## ——基于中央层面政策文本的分析

唐忠铭

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年12月25日; 录用日期: 2024年2月19日; 发布日期: 2024年2月27日

### 摘要

城市生活垃圾分类政策工具是有效实现城市生活垃圾分类政策目标的重要手段, 对城市生活垃圾分类治理和政策执行效果起到至关重要的作用。本文采用内容分析法, 通过收集中央层面于2000~2021年颁布的与城市生活垃圾分类相关的政策文本, 进行筛选与编码, 从城市生活垃圾分类政策工具与政策作用对象两个维度进行阐述。研究发现, 三种政策工具中, 强制型政策工具的使用频率最高; 在政策作用对象中, 针对公共机构和企业的相关政策数量最多。针对这一现象, 本文提出相应的政策建议: 优化政策工具结构、落实管理以及提升政策匹配度。

### 关键词

城市生活垃圾分类, 政策工具, 内容分析法

# Types and Functions of Municipal Solid Waste Classification Policy Tools

## —Analysis Based on Policy Texts at the Central Level

Zhongming Tang

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Dec. 25<sup>th</sup>, 2023; accepted: Feb. 19<sup>th</sup>, 2024; published: Feb. 27<sup>th</sup>, 2024

### Abstract

The policy tool of municipal solid waste classification is an important means to effectively realize the goal of municipal solid waste classification policy, which plays a crucial role in the governance

of municipal solid waste classification and the effectiveness of policy implementation. This paper adopts the content analysis method, by collecting policy texts related to municipal solid waste classification enacted at the central level from 2000 to 2021, screening and coding them, and elaborating on them in terms of the two dimensions of urban household waste classification policy tools and policy role objects. It is found that among the three policy tools, the mandatory policy tool is the most frequently used; among the policy targets, the number of relevant policies for public institutions and enterprises is the largest. In view of this phenomenon, this paper puts forward corresponding policy suggestions: optimizing the structure of policy tools, implementing management and improving policy matching.

## Keywords

Municipal Solid Waste Classification, Policy tools, Content Analysis Method

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

我国从上世纪 90 年代初期开始关注“垃圾围城”问题，但当时的相关文件对垃圾分类表述不一致，对垃圾分类也还没有形成统一认识。其后，为积极应对城市生活垃圾治理问题，中国政府制定和实施了多项与城市生活垃圾分类相关的政策，其目的在于推动环境治理和城市管理，推动实现可持续发展。

美国行政学者埃里森提出“政策目标的实现，政策方案的制定和执行是相互配套的，其中政策执行效率影响占百分之九十，剩下的取决于方案制定。政策执行存在的有效性不足，很大程度上归因于政策的‘执行工具’而不是‘管理技巧’”。梳理现有研究，通过知网文献检索发现，“城市生活垃圾分类政策”主题下以“政策工具”为切入点的研究并不多见，且多集中于对特定的城市，如北京[1]、上海[2]、广州[3]等地。由此可见，当前学术界对于城市生活垃圾分类政策以政策工具为研究视角的研究，尚存在很大的探讨空间。

自 2000 年起正式从政策层面推进垃圾分类，距今已有 20 余年的时间。期间，各级各地政府就垃圾分类制定了大量的政策，做了大量的尝试和探索。2000 年以来，我国城市生活垃圾分类政策的出台数量在时间分布上依次呈现持续偏少、小幅增长和快速上升的阶段性发展趋势[4]，且全国 46 个垃圾分类重点城市采取的是政府主导的城市生活垃圾分类模式[5]。同时，以 2017 年发布《生活垃圾分类制度实施方案》为开端，到 2021 年从国家到地方诸多城市完成立法并出台配套政策，垃圾分类才真正进入成建制推进的阶段。为此，基于政策工具视角，同时鉴于各地方政策多是对中央政策的传达与落实，通过政策文本分析方法，对 2000 年至 2021 年中央层面的城市生活垃圾分类的政策文本进行梳理、编码与量化内容分析，系统把握我国中央层面关于城市生活垃圾分类政策的颁布规律，科学认识垃圾治理政策变迁的阶段性特征，进而科学地选择垃圾分类政策工具，促进环境与垃圾问题的治理。

## 2. 城市生活垃圾分类政策工具的类型与选择

政策工具的研究可溯源至公共政策学，而作为学术概念和重要议题正式被提出和发展是从 20 世纪 80 年代开始的，以胡德(C. Hood)的《政策工具》[6] (1983)一书为代表，认为政策工具表现在实际中就是政府掌握的信息、财政、强制性权威以及组织等治理资源的实际运用；我国对政策工具的研究始于上世

纪末期。对政策工具进行有效分类则可以更加准确地把握各类政策工具的特性，从而根据具体情境选择不同的政策工具，有效实现政策目标。

关于政策工具分类的研究，主要集中于 20 世纪七八十年代，九十年代后研究逐渐减少，且趋于成熟，但国内外学者并未达成一致观点，多是根据某一标准按照不同特征将其划分为若干类型。最早对政策工具加以分类的是荷兰经济学家科臣(E. S. Kirschen)，他提出了关于经济政策的 64 种政策工具，这种分类因其纷繁复杂而较少采用；胡德根据政策工具需利用的基础资源的不同，将政策工具划分为组织、权威、财富和信息四类[6]；林德布洛姆(Lindblom)等采用二分法，根据政府干预与否将政策工具分为规制性工具和非规制性工具[7]；霍莱特(Howlett)等人按照工具强制程度，将政策工具分为自愿型工具、混合型工具和行政型工具[8]；施耐德和英格拉姆(Schneider and Ingram)按照工具目的将政策工具分为：激励型政策工具、象征建议型政策工具、能力建设型政策工具和学习型政策工具[9]；瓦当(Vedung)等人从工具价值的角度，将政策工具分为法律工具、沟通工具和经济工具[10]；麦克唐纳和埃莫尔(L. M. McDonnell & R. F. Elmore)把政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具和劝告或劝诱工具五种类型[11]。国内学者对政策工具分类有代表性的研究，如陈振明将政策工具分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段三大类[12]；张璋将我国政府管理实践中常见的政策工具划分为四类，即行政、法律、经济、思想教育手段[13]；王满船经过进一步研究，在前人基础上将手段调整为三类：规制手段、经济手段和宣传教育手段[14]，此外，张成福按政府介入社会事务管理的程度、程栋基于新阶段区域经济发展的现实需求和中国经济政策理论的内在逻辑也分别对政策工具类型从不同的标准进行了划分。综合国内外学者对政策工具的研究来看，政策工具类型划分的学术成果较为丰富且趋于成熟。

政策工具作为一种实现政策目标的方法或者手段，其类型划分的结果也因政策的应用领域、划分的标准等有所差异。基于我国城市生活垃圾分类政府主导的特征以及当前研究的空缺，本文采用霍莱特和拉梅什在 2003 年对政策工具分类进一步思考后的分类方法，即按照政府干预由高到低的程度，将城市生活垃圾分类政策工具的类型划分为强制型政策工具、混合型政策工具和自愿型政策工具三类[15]。其中，强制型政策工具主要是借助国家或政府权威及强制力而实施行为，表现为管制、公共企业或直接提供等手段；自愿型政策工具是在相信市场、家庭或志愿者组织自身能够处理好问题的基础上，强调宣传教育、树立观念等间接方式，引导政府外的其他主体资源开展活动；混合型政策工具则是结合了前两类政策工具的特征和优点，即允许政府一定程度的非国家行动者的活动，而将最终的决策权交给其他主体，这类工具包括信息传播、补贴、征税、规劝等形式。当然，不同类型的政策工具在使用过程中都有其固有的优劣势，强制型政策工具可能会导致经济上的无效率、不利于革新、缺乏灵活性等问题；混合型政策工具需要政府出钱支持和出力监督，增加了政府的负担，难以维持政策目标效果达成的稳定性；自愿型工具通常会面临公平问题以及时效性延后等问题，往往只能作为一种辅助性工具。

因此，政策工具的选择和使用，不仅需要考虑特定的政策实施环境和制度因素，还需要考虑到不同政策工具本身的差异性特征，将多方面影响因素纳入考量范围，才能让政策工具发挥更大的作用，有效推动政策的制定和执行，这也是本文对中央层面的城市生活垃圾政策文本进行分析的主要目的。

### 3. 城市生活垃圾分类政策文本收集与筛选

本文采用的政策文本来源于“北大法宝”法律法规检索系统中央法规条目以及中央政府各部门官方网站，通过对政策文本进行“垃圾分类”关键词的全文检索，并将检索时间设置为 2000~2021 年，对检索结果按照内容相关程度进行简单判断后，初步收集到 48 份相关政策文本。

由于垃圾分类涉及多环节、多部门，且相关政策之间往往会遵循统一的思想精神传达，因此，为了保证数据的准确性与代表性，按照以下原则对初选文本进行梳理和筛选：一是权威性，体现为发文机关为中央和国家部委且需要为发文源头机关，即排除转发、解释性文件；二是针对性，很多文本内容虽然涉及到垃圾分类的表述，但是只是穿插在其他内容中，未作具体阐述，所以需要选取直接相关且密切联系的源头性文件；三是时效性，除了限定时间范围，还需要注意实效、修改的政策在不同时间段内的表述差异，由此反应不同阶段政策工具的变化情况。根据上述筛选原则，最终梳理出符合要求的 35 份政策文本，涵盖了通知、意见、方案、条例等直接体现垃圾分类政策意图的文件。以最终筛选结果为基础，按照时间顺序，对政策文本进行编号，部分内容如表 1 所示：

**Table 1.** Municipal solid waste classification policy at the central level (excerpt)

**表 1.** 中央层面城市生活垃圾分类政策(节选)

编号	年份	发布部门	文件名称
1	2000	原建设部等 3 部门	《城市生活垃圾处理及污染防治技术政策》
2	2000	原建设部城市建设司	《关于公布生活垃圾分类收集试点城市的通知》
3	2001	国家计委	《国家计委关于印发国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划的通知》
.....			
33	2021	国家发展和改革委员会住房和城乡建设部	《关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》
34	2021	国务院	《国务院关于印发 2030 年前碳达峰行动方案的通知》
35	2021	国管局等 3 部门	《关于印发深入开展公共机构绿色低碳引领行动促进碳达峰实施方案的通知》

#### 4. 城市生活垃圾分类政策工具的分析框架

在初步阅读政策文本并进行筛选的基础上，依据拟定的政策工具二维分析框架，运用编码软件 ATLAS.ti9 进行关键词的提取、编码，并在此基础上对各维度进行具体的阐释，构建城市生活垃圾分类政策工具类型——政策作用对象二维分析框架。

##### 4.1. X 维度：政策工具类型维度

基于我国城市生活垃圾分类以政府为主导与政府干预强度的差异，将政策工具划分为强制性政策工具、混合型政策工具和自愿型政策工具三大类，以此作为政策分析框架的 X 维度。

政府在应对垃圾治理问题的时候，强制型政策工具往往会起到最初的真正推动的作用，由于强制性政策法规的约束力，其他主体不得不进行行为的改变来达到规定的目标，具体来看，强制型政策工具重要包括法律法规、规章制度、目标规划、准入许可、管制、组织领导、行政处罚、专项行动、问责查处、技术标准、执行落实、直接提供等，需要根据垃圾分类政策文本做具体的筛选、编码；混合型政策工具往往是通过各个政策作用对象即居民、企业等参与主体，进行利益诱导，通过协商规劝、补贴优惠、奖惩刺激、征税、使用者付费等激励性刺激各主体积极参与垃圾分类工作；自愿型政策工具区别于强制

型和混合型政策工具，主要是通过宣传教育、舆论引导、梳理精神理念、自愿原则等方式强化各主体自主意识，强调居民、社区、志愿者组织、市场的自觉自愿性加入，是一种更为间接的方式。

#### 4.2. Y 维度：政策作用对象维度

由于单一的政策工具类型维度，无法完全描述其特征，于是，基于互斥性原则且考虑到垃圾分类作为一项需要全民参与、多主体协作的活动，从政策作用对象即政府—市场—社会视角出发，结合现阶段城市生活垃圾分类所强调的多主体性参与，将城市生活垃圾分类政策作用对象具体划分为公共机构、居民、企业、非政府组织、公共场所及设施 5 种类型。

#### 4.3. 垃圾分类政策工具类型——政策作用对象二维分析框架

综合政策工具类型和政策作用对象维度，本文构建出城市生活垃圾分类政策的二维分析框架(见图 1)。其中，为了贴切政策文本原文表述，本文将分析类目进行细化，将原政策文本中的用词进行分类，进而归属于不同类型的政策工具类型之中，进一步开展编码分析。

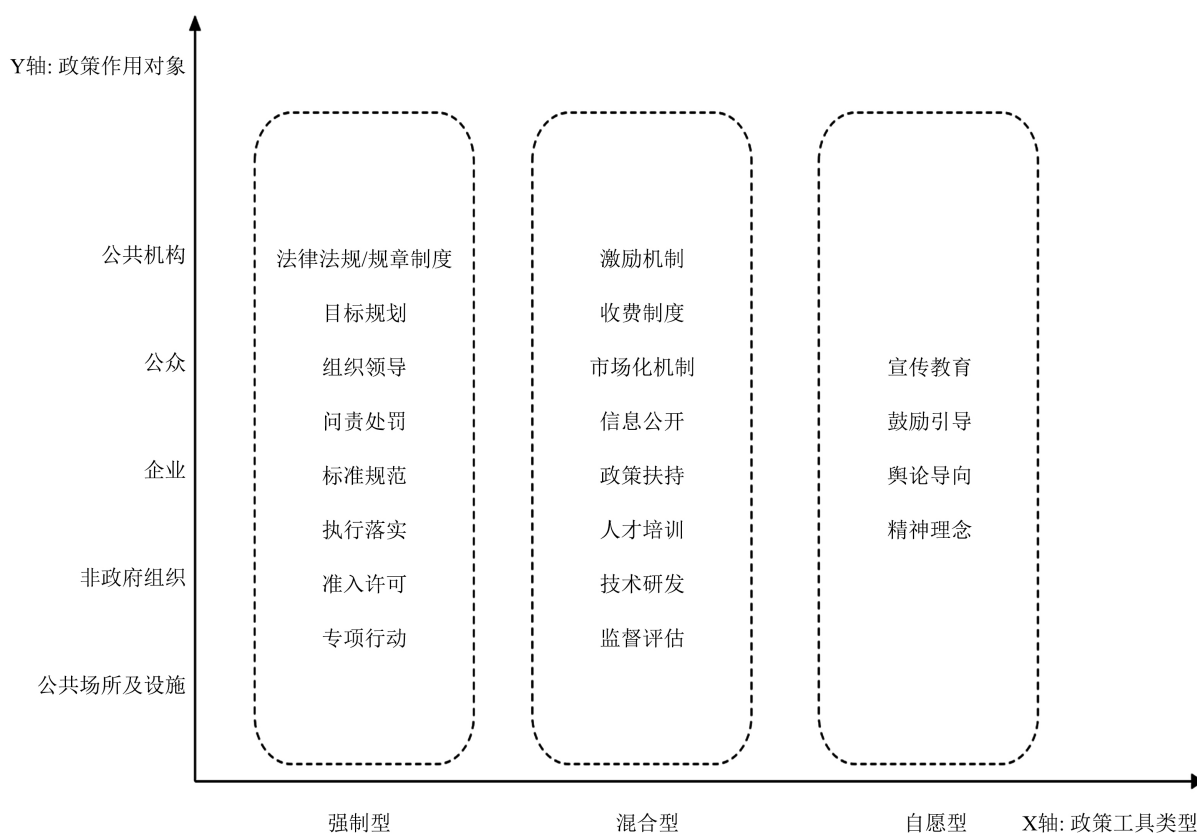


Figure 1. Two-dimensional analysis framework of municipal solid waste classification policy

图 1. 城市生活垃圾分类政策二维分析框架

编码过程严格按照二维分析框架中政策工具类型和政策作用对象的要素执行，遵循互斥性原则，保证编码的效度。基于初始政策文本，运用拜编码软件 ATLAS.ti9，按照“政策文本编号—政策条款/章节—政策工具类型政策作用对象”，进行归类编码。运用软件进行的政策文本内容分析编码示例，如表 2 所示：



**Table 2.** Examples of content analysis coding of municipal solid waste classification policy text (excerpt)  
**表 2.** 城市生活垃圾分类政策文本内容分析编码示例(节选)

编号	政策名称	内容分析单元	编码	政策分类
1	《城市生活垃圾处理及污染防治技术政策》	1.3 本技术政策适用于垃圾从收集、运输,到处置全过程的管理和技术选择应用,指导垃圾处理设施的规划、立项、设计、建设、运行和管理,引导相关产业的发展。	1-1	标准规范公共场所及设施
.....	.....	.....	.....	.....
7	《城市生活垃圾管理办法》	第一章 第五条 国务院建设主管部门负责全国城市生活垃圾管理工作。省、自治区人民政府建设主管部门负责本行政区域内城市生活垃圾管理工作。直辖市、市、县人民政府建设(环境卫生)主管部门负责本行政区域内城市生活垃圾的管理工作。	7-1	组织领导公共机构
.....	.....	.....	.....	.....

## 5. 城市生活垃圾分类政策工具文本分析

根据政策文本内容编码,最终形成 290 条编码。而后根据软件编码结果,除去“政策文本编号——政策条款/章节”,共归纳出 54 个编码条目,对政策工具类型、政策作用对象的编码项目进行统计(如表 3 所示),并分析政策工具的选择与使用特点。

**Table 3.** Statistical table of distribution frequency of municipal solid waste classification policy tools  
**表 3.** 城市生活垃圾分类政策工具分布频次统计表

工具类型	具体类别	公共机构	公众	企业	非政府组织	公共场所及设施	合计占比
强制型政策工具	法律法规/规章制度	12	3	6	2	3	8.97%
	目标规划	18	0	0	0	7	8.62%
	组织领导	15	0	0	0	3	6.21%
	问责处罚	2	3	6	0	0	3.79%
	标准规范	8	2	4	1	14	10.00%
	执行落实	21	0	4	0	11	12.41%
	准入许可	2	0	5	0	2	3.10%
专项行动	5	0	0	0	0	1.72%	
混合型政策工具	激励机制	0	10	0	0	0	3.45%
	收费制度	2	7	9	2	2	7.59%
	市场化机制	1	0	6	0	0	2.41%
							54.83%

续表

	信息公开	2	0	1	0	1	1.38%	
	政策扶持	0	0	4	0	4	2.76%	
	人才培养	3	0	0	0	0	1.03%	
	技术研发	4	0	1	0	1	2.07%	
	监督评估	7	1	2	2	3	5.17%	
自愿型政策 工具	宣传教育	1	14	1	0	0	5.52%	19.31%
	鼓励引导	7	7	10	5	4	11.38%	
	舆论导向	1	3	0	0	0	1.38%	
	精神理念	0	3	0	0	0	1.03%	
	合计占比	38.28%	18.28%	20.34%	4.14%	18.97%	100%	

### 5.1. 政策工具类型维度分析

就政策工具类型维度来看，城市生活垃圾分类政策兼顾到了强制型、混合型、自愿型各类政策工具的使用，但整体来看，各类政策工具的使用频次呈现不均衡的状态。经统计分析，在各类政策工具的使用上存在强制型政策工具偏多、混合型政策工具使用次之、自愿型政策工具短缺等特征。

#### 5.1.1. 强制型政策工具

首先，从三类政策工具的整体使用情况来看，强制型政策工具使用偏多，使用频次达 159 次，频率超过一半；从时间维度上来看，使用情况有增强的趋势。这表明强制型政策工具在城市垃圾分类治理中占有重要地位，也凸显出政府在垃圾治理中的主导地位。其次，同类型政策工具中各类工具的使用情况也呈现出差异性。其中，“执行落实”类政策工具的使用频率最高，意味着在政府采取强制型手段进行城市垃圾分类治理过程中，直接性行政干预很强，相应地，法律法规建设力量仍需得到强化；较常用的强制型政策工具为“标准规范”“法律法规/规章制度”“目标规划”类，表明政府在垃圾治理中偏好制定标准、目标，直接影响治理进程，同时从不断完善的分类技术、分类标准，也能反映出政府保持着科学、严格的治理态度。

#### 5.1.2. 混合型政策工具

首先，从编码过程中按时间维度来看，此类工具的使用存在“滞后性”，即多数混合型工具是逐步兴起的，体现出此类工具的使用具有较强的探索性。其次，使用最多的“收费制度”，即使用者付费、多用多付的收费制度，作为一项经济激励性手段，逐步在政策文件中被强调，其付费标准也在不断探索完善中。其次，“信息公开”“人才培养”类政策工具被逐步提出，但当前使用仍然较少，表明从政府角度来看，垃圾分类治理过程尚存在人才需求紧缺、信息交流不足等问题。此外，“市场化机制”的使用频率低，从强制型工具占主导来看，符合我国城市生活垃圾分类政府主导的实际情况。

#### 5.1.3. 自愿型政策工具

首先，此类政策工具整体使用不足。由于自愿型工具的使用，在于发挥政府外各主体的积极性，能够自觉自愿参与到垃圾分类行动中，而政府在政策工具中自愿型政策工具传递不足，会弱化其他主体的

积极性。其次，在政策文件中，多是鼓励引导类型的政策工具，其他自愿型政策工具使用更显短缺，这表明政府与其他主体合作沟通方式单一，加之政府主位上行政色彩浓厚，其他主体受此影响、发挥空间受限。

## 5.2. 政策作用对象维度分析

在城市生活垃圾分类政策作用对象中，各垃圾分类主体也存在不均衡的情况。其中，以政府部门为主的公共机构占主要地位；由于在生活垃圾分类、处理环节引入市场机制，强调企业的技术性参与，因此企业在政策作用对象中的占比仅次于政府之后；公众作为垃圾分类过程中的第一接触主体，文件中作为政策对象的频率相较而言略低，说明政府在垃圾分类公众端的工作还比较有限，有待加强注意力。此外，公共场所及设施作为在多个政策文本中重点强调的部分，对垃圾分类工作的推动起到了重要作用，是垃圾治理的空间和基础条件保障。

值得注意的是，非政府组织在城市生活垃圾政策工具作用对象的占比最少，可能有以下几方面的原因：一是社会组织、志愿性组织本身能力有限，其中，在经济发展好的地区，社会组织大都发展比较成熟，如北京、上海等地的社会组织，能力作用较强，能够发挥自己独特的优势作用，但在我国的大部分地区，社会组织的发展本身就存在一定的问题和限制，因此在垃圾治理方面能够贡献的力量也就相当有限，或者说其作用发挥还没有形成广泛的效应；二是政府还未真正注意到这些组织在垃圾治理中的重要作用。各种行为、现象要进入重要的议程，都有被看到的过程，无论是主动产生重要影响，还是被动被发现。事实上，非政府组织在垃圾分类的多元治理格局中发挥着越来越重要的作用，社会治理过程中也需要除了政府以外的组织发出声音，同时也能弥补政府在社会治理中的不足。

## 5.3. 政策工具类型——政策作用对象二维比较分析

对政策工具类型和政策作用对象分别进行分析，不难看出我国在城市生活垃圾分类政策方面的态度和重心。综合来看，更能明显体会政策特点和垃圾治理中的政府思维。

公共机构执行性作用地位突出。城市生活垃圾分类相关政策中，虽然有涉及到具体的标准规范，例如分类标准、目标设定等，但多数政策为指导性规划，体现出中央层面的顶层设计。因此，强制性政策中绝大多数需要的是下层公共机构具体去执行落实，也是如此，无论是从政策工具的类别，还是政策的具体作用对象上来看，公共机构都在其中起着举足轻重的作用。此外，综合看来，表 3 中第一列的左上角即针对公共机构的强制型政策工具频数及占比最高，突出了政府在垃圾治理过程中强调其主导性地位。

各政策工具作用对象定位明显。从各作用对象对应的频数最大的政策工具类型来看，中央政策对各对象的总体要求或态度各不相同。其中，对公共场所及设施的要求主要体现先强制性的标准规范上，因为公共场所作为重要切入点、设施作为分类基础，统一性和规范性是垃圾分类能够达到效果的关键要素，也是其他主体发挥功能作用的基础；公共机构的定位主要体现在强制型政策工具中的执行落实上，表明了政府在垃圾治理中的责任地位；公共政策对公众的作用力主要集中于宣传教育层面，此外除了激励机制，较少使用其他强制型和混合型工具，表明到目前为止，政府对于公众的引导采取的是较为缓和的激励引导作用，尚未执行严格的强制性的措施；针对企业的各类政策工具较为均衡，强制型、混合型及自愿型政策工具占比分别约为 42.37%、38.98%以及 18.64%，此外，由于政府坚守着在垃圾分类中的主体责任和主导地位，而市场作为资源配置最有效率的方式，因而中央政策在垃圾治理中对企业的态度非强制性，而是采用混合型或自愿型的鼓励引导的方式；对于非政府组织而言，其对应的各项工具都明显缺失，正因如此也采取的是鼓励引导的自愿性方式。



## 6. 结论与启示

### 6.1. 研究结论

垃圾分类作为“垃圾革命”[16]的一项重大而紧迫的工程，自2000年正式拉开帷幕起，就一直是社会各界研究和实践探索的重点领域。垃圾分类政策主要经历了从概念性政策提出到体系化政策初建，再到制度化政策完善的三个阶段[17]，政策工具具有从自愿型和混合型过渡到强制型的显著特征[18]。垃圾分类政策发展阶段和政策工具的转变深受我国面临的资源和环境问题的影响，同时，作为顶层设计的政策规划，引领着全国各级政府、社会各界、各城市及社区的垃圾治理实践，是这项巨大的环境治理工程通向“竣工”途中的导向标。本文从城市生活垃圾分类政策工具及政策作用对象两个维度出发，对中央层面垃圾分类的35份政策文本进行梳理、筛选、编码与内容分析，得出以下结论。

首先，在城市生活垃圾分类政策工具的使用类型方面，强制型和混合型政策工具使用最广泛，尤其是强制型政策工具的比例超过了50%。一方面，强制型政策工具的使用能够明确主体责任，直接推动垃圾分类各主体的行动和降低沟通成本，体现了政府在生活垃圾分类治理中的统领作用。另一方面，从2017年国务院办公厅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》起，我国城市生活垃圾分类进入“强制”时代，强制型政策工具的使用也随着垃圾治理工程的进程不断得到强化。

混合型政策工具通过直接或间接的条件支持，不断引导其他主体参与垃圾分类行为和治理行动。此类型政策工具能够弥补和缓和强制型政策工具过于刚性的特点，通过政策扶持、激励机制、人才培养、市场化机制等手段，能够增强政府与其他主体的合作，增强沟通和信任，强化垃圾治理；同时，也能在自愿型工具的基础上，加强对各主体的行为促进作用。自愿型政策工具的使用严重不足，占比不到20%，其中宏观上的鼓励引导占比最多，缺乏表彰奖励、案例介绍、传播推广等具体的引导宣传方式。此外，针对各垃圾分类主体的自愿型工具不均衡，有碍各主体间形成平行的沟通合作。

其次，在城市生活垃圾分类政策的作用对象方面，尽管随着社会治理的不断深化社会主体的作用不断凸显，垃圾治理也在探索从政府主导到多元共治的创新路径[5]，但中央政策层面仍然缺乏针对各个主体的政策工具的均衡性作用。紧靠政府的行政推动，会致使各个层级系统上的公共机构肩负巨大的执行压力，尤其是当垃圾分类全面强制执行时，基层政府肩上的担子将会更沉重，因此需要其他组织分担压力，需要政府看到垃圾治理中看到社会主体的独特作用，并从政策上给予相关主体以回应。城市生活垃圾分类工作的推动不仅需要政府的规范与支持，更需要公众、企业与非政府组织的积极参与和协同作用。

### 6.2. 研究启示

自2000年垃圾分类工作持续推进以来，从试点阶段到强制分类，垃圾治理阶段的深化同步政策工具从自愿型到混合型、强制型的转变。通过上述研究分析，从中央政策顶层规划来看，需要不同类型政策工具配合使用、不同政策作用对象协作共进，需要根据作用对象、作用场景优化政策工具结构、落实管理以及提高政策工具的匹配程度，综合施策。

#### 6.2.1. 优化政策工具结构

保持强制型政策工具使用比例，同时推动多种类型政策工具均衡使用。在我国垃圾治理格局中，政府始终处于主导地位，其强制型政策工具的重要作用不容忽视。“法律法规”“目标规划”“标准规范”等强制型手段在强制实施垃圾分类阶段具有重要意义和作用，但需要注意依法治理。此外，在保持强制型政策工具占比的基础上，需要适度调整政策结构，由主导逐步转向指导，减轻各层级政府责任压力；搭配其他政策工具，重视“舆论导向”“表彰奖励”等自愿型政策工具的作用，推动各政策公开工具均衡发力。

### 6.2.2. 落实管理

推动各主体合作,并发挥公众和舆论的监督作用。首先,政策作用的发挥关键在于有效落实,而有效落实的关键就在于有效管理,但这种管理不能只强调政府的指导作用,需要在政策科学制定和颁布的基础上,通过源头政策引导各主体参与垃圾分类的各个环节,充分调动各主体的积极作用。其次,管理过程离不开有效的监督评估,为了更好地发挥各主体间的协作合力,需要进一步发挥公众与舆论环境的监督作用,逐步激发各主体的自主自愿意识,推动垃圾治理工程持续向前。

### 6.2.3. 提升政策匹配度

根据施策对象特点合理匹配政策工具,并与时俱进。中央层面的政策虽然作为顶层设计,无法详细匹配各地情况,但作为统筹性规划,能够为各种创新探索留下发展空间。空间范围内,各主体协作有赖于政策层面的推动和机会的创造,因此,各政策工具不仅需要均衡使用发挥其合力,更要根据各主体特点精准匹配,发挥余力。若针对政策作用对象的政策工具错用或不匹配,即使有充足的发挥空间,各主体间的交流合作受限,很难将垃圾分类工作向前推进。此外,城市生活垃圾分类工作随着社会环境的变化应该不断调整政策工具的使用,做到与时俱进。

## 参考文献

- [1] 李翠红. 公共政策工具的选择研究——以北京城市生活垃圾分类收集为例[J]. 科教导刊(下旬), 2016(9): 169-170.
- [2] 周青霞. 城市生活垃圾分类政策工具的择用与优化组合——以上海市为例[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2021, 34(6): 1-4.
- [3] 刘锦, 何迎敏. 特大城市垃圾分类强制性政策工具的实施及优化研究[J]. 探求, 2020(6): 72-79+102.
- [4] 张蓓佳. 中国城市生活垃圾分类政策的结构特征——基于46个试点城市的政策文本分析[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2021(1): 134-143.
- [5] 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, 26(4): 116-121.
- [6] Hood, C.C. (1983) *The Tools of Government*. The Macmillan Press Ltd., London.
- [7] Dahl, R.A., and Lindblom, C.E. (1953) *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems, Resolved into Basic Processes*. Harper & Brothers, New York.
- [8] Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Toronto.
- [9] Schneider, A.L. and Ingram, H.M. (1997) *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas, Lawrence.
- [10] Evert, V. and van der Doelen Frans, C.J. (2017) *The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effects and Evaluation*. In McCormick, J., Ed., *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Routledge, New York. <https://doi.org/10.4324/9781315081748-5>
- [11] 黄忠敬. 教育政策工具的分类与选择策略[J]. 国家教育行政学院学报, 2008(8): 47-51.
- [12] 陈振明. 政府工具导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [13] 张璋. 理性与制度: 政府治理工具的选择[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [14] 王满船. 公共政策制定: 选择过程与机制[M]. 北京: 中国经济出版社, 2004.
- [15] Howlett, M. and Ramesh, M. (2003) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- [16] 阿尔温·托夫勒. 第三次浪潮[M]. 黄明坚, 译. 北京: 中信出版社, 2021.
- [17] 皮婷婷, 郑逸芳, 许佳贤. 垃圾分类何以强制?——多源流理论视角下的城市生活垃圾分类政策变迁分析[J]. 中国环境管理, 2021, 13(2): 86-93.
- [18] 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, 23(1): 33-45.