

# Research on Optimization Strategies for Garbage Classification Management from the Perspective of Policy Tools

Xinyi Pan

Zhejiang A&F University, Hangzhou, Zhejiang, 311300, China

## Abstract

Garbage management is a crucial part of improving the living environment and promoting ecological revitalization in rural areas. This paper takes Y Town as a case study and uses the theory of policy tools to analyze the practical application of three types of policy tools - mandatory, voluntary, and mixed - in garbage classification management in villages through field interviews and questionnaires. The research finds that there is a lack of coordination in the use of policy tools in Y Town's garbage classification management, specifically manifested as the "last mile" obstruction in the implementation of mandatory tools, insufficient participation of villagers and limited autonomy of village committees under voluntary tools, and a lack of targeted knowledge promotion and the absence of market forces in mixed tools. The root cause lies in the imbalance of policy tool combinations, attributed to difficulties in implementing regulations, the lack of incentive mechanisms, the shortage of village governance resources, inadequate fulfillment of publicity responsibilities, and the weak participation and supply capacity of market entities. Therefore, this paper proposes optimization strategies: strengthening mandatory tools by effectively connecting village regulations with higher-level regulations and implementing responsibilities; activating voluntary tools by improving diversified incentive mechanisms and empowering village committees; deepening mixed tools by innovating publicity methods and introducing market and social forces; and simultaneously enhancing the coordinated combination of the three types of tools to maximize policy effectiveness, improve the garbage classification management system in Y Town, and provide a reference for similar regions.

## Keywords

garbage Classification; policy Tools; grassroots Governance

## 政策工具视角下垃圾分类管理的优化策略研究

潘欣怡

浙江农林大学, 中国·浙江 杭州 311300

## 摘要

生活垃圾治理是改善人居环境、推动乡村生态振兴的关键一环。本文以Y镇为案例,运用政策工具理论,通过实地访谈和问卷调查,分析强制型、自愿型和混合型三种政策工具在村庄垃圾分类治理中的实际应用。研究发现,Y镇垃圾分类管理存在政策工具使用缺乏协同的问题,具体表现为强制型工具落实存在“最后一公里”梗阻、自愿型工具下村民参与度不足和村委会自治能力有限、混合型工具中知识宣传缺乏针对性及市场力量缺位。问题根源在于政策工具组合失衡,归因于法规落地难、激励机制匮乏、村庄治理资源紧张、宣传职责履行不到位以及市场主体参与供给能力弱。为此,本文提出优化策略:强化强制型工具,推动村规民约与上级法规有效衔接并落实责任;激活自愿型工具,完善多元化激励机制并赋能村委会;深化混合型工具,创新宣传教育方式并引入市场与社会力量;同时强化三类工具的协同组合,发挥政策最大效能,完善Y镇垃圾分类管理制度,为同类地区垃圾分类治理提供参考。

## 关键词

垃圾分类; 政策工具; 基层治理

## 1 引言

随着在城镇化不断发展的大背景下,垃圾产量也逐年增长,目前,每年在全球范围内排放MSW数量巨大,其中近30%仍未被市政当局的废物管理系统收集到<sup>[1]</sup>。根据生态环境部《2020年全国大、中城市固体废物污染环境防治

年报》公布的数据可以看出随着经济社会的快速发展和人民生活水平的持续提高,垃圾产量尤其是城市生活垃圾产量呈现出快速增长的趋势,这给垃圾的处理和处置带来了巨大的压力。2023年7月全国生态环境保护大会指出,我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期,需全面推进美丽中国建设,加快实现人与自然和谐共生的现代化。垃圾分类作为绿色发展的核心举措,兼具减污降碳、资源回收、可持续发展等多重价值,其政策落地实施具有重要的现实意义。

【作者简介】潘欣怡(2001—),女,中国浙江杭州人,硕士,从事农村公共管理研究。

本文综合运用文献调查法、问卷调查法与实证案例分析法,以政策工具为研究视角,调研Y镇垃圾分类政策执行现状,剖析政策实施中的突出问题,并提出针对性优化方案,助力乡村生态环境与村民生活环境持续改善。

## 2 Y镇垃圾分类管理现状

### 2.1 重视强制型政策工具作用

强制型政策工具是一种对个体施加影响的手段,而这些手段对个体的行为具有很少甚至没有选择的余地<sup>[2]</sup>。是政府通过立法或行政法规来确定垃圾分类相关行为,并以行政命令的方式要求各主体遵守<sup>[3]</sup>。Y镇对该工具的使用主要体现在垃圾分类网格化治理和法律法规普及与执法两方面。

首先,对于组织机构的设施体现在网格化管理机制的建立方面,政府通过建立网格化组织机构来推进政府的权利在基层的实行。网格化管理,作为一种前沿的行政管理革新举措,主要依托现代化的城市管理手段与数字化平台,将管理辖区精准划分成管理的基本单元<sup>[4]</sup>。Y镇依托社区治理“一张网”要求,以党建为引领、资源集聚为核心,将辖区划分为精细化管理单元,围绕党员“服务、发现、落实、化解在网格”的四网目标,推动垃圾分类工作在基层落地。

其次,加强垃圾分类的普法和执法。执法人员常态化宣传《浙江省生活垃圾管理条例》,针对投放、收集、运输环节的违法行为依法查处,通过联合突击检查整改商铺分类不规范、设施标识不全等问题,强化经营主体责任意识。

### 2.2 发挥混合型政策工具作用

混合型政策工具则顾名思义“混合”前两者特征,政府和个人组织在政策的执行中发挥着同等效力,同时又包括信息宣传型政策工具和市场参与性政策工具。

市场参与型工具通过企业参与、使用者付费等手段发挥作用。Y镇与杭州益趣科技合作,设置智能投放亭并普及分类知识,在小区及街区开展“定时定点”投放和收运试点;试点小区设置24小时监控,通过大数据与人工智能判定非定点投放行为,由社区、物业进行喊话劝导,多次违规者予以上门引导。同时,社区通过智慧连线平台、电子屏等渠道实现宣传全覆盖,结合平台曝光、人防+技防、志愿者巡查等方式,及时整改垃圾乱丢问题,实现科技与人工管理的结合。

信息宣传型工具以垃圾分类宣传、教育与信息公开为核心。Y镇因地制宜开展宣传活动,针对分类意愿低、存在抵触情绪的居民,组建由网格长、志愿者、物业人员等构成的小分队,开展一对一精准指导,且小分队均经过专业分类知识培训;针对分类能动性较强的小区,改造垃圾投放点为“休闲亭”,非投放时间兼具宣传、休憩功能,通过“社区-物业-居民”三方联动,激发居民参与热情并强化民间监督。此外,Y镇推行红黑榜制度,滨江区定期对各小区垃圾分类工作进行考评,红榜示范、黑榜督促,以信息公开形成双向

激励。

### 2.3 重视自愿型政策工具使用

自愿型政策工具强调各类群体的自主参与,政府干预程度较低,Y镇主要通过社区、物业、社会组织与企业等主体发挥该工具的作用,以柔性手段推动垃圾分类自主落实。

社区作为居民信任的治理单元,依托节日氛围开展主题宣传活动,如植树节联合学校开展“变废为宝”活动,以可回收物售卖资金购置树苗,强化居民环保意识;同时借助网格化管理机制整合信息与管理资源,巩固垃圾分类工作成效。物业作为小区直接管理主体,加强垃圾投放点日常巡查,强化保洁人员分类知识与操作技能培训,做好分类设施的清洁与维护,从源头规范垃圾投放行为。社会组织与企业形成合作机制,Y镇联合商务局、经信局推进低价值可回收物专线清运工作,在生活小区、综合体、企业园区等53个点位开展试点,由社区收集、社会组织运输、企业处理,实现垃圾分类全过程监控与资源循环利用。

## 3 Y镇垃圾分类管理过程中存在的问题

### 3.1 强制型政策工具存在的问题

强制型工具依托财政补贴、行政处罚、设施建设等手段推进工作,但存在落实不到位问题。一方面,垃圾分类基础设施配置不均衡,部分垃圾站仅设置单一垃圾桶,无法满足分类投放需求;另一方面,管理人员未有效监控分类投放行为,对分类错误问题缺乏及时纠正,各部门间沟通协调不足、存在责任推诿,投放、分拣、运输等环节衔接断裂,大幅降低工作效率。

### 3.2 自愿型政策工具存在的问题

自愿型政策工具的实施依赖个人、家庭和社区的自发行动,但其使用存在居民参与积极性不高和社区自治能力有限两大问题。居民层面,环保意识薄弱、参与度偏低,问卷调查显示52%的居民仅偶尔进行垃圾分类,青年群体依赖一次性用品、中老年群体认可度差,部分居民将垃圾分类视为政府责任,主观参与意愿不足。社区层面,居委会自治能力不足成为重要制约因素。社区居委会是社区治理中最重要主体,代表着居民的利益,在公共物品的供给中起着至关重要的作用,在市民心目中有着很高的地位<sup>[5]</sup>。Y镇居委会工作人员以中老年为主、缺乏专业人才,分类知识储备不足且工作依赖上级指令;同时居委会承担多项基层常规工作,垃圾分类宣传、培训等任务加重工作负担,治理效率低下。

### 3.3 混合型政策工具存在的问题

混合型政策工具的实施需政府与个人组织协同发力,但目前存在信息宣传型工具落实不到位和市场参与型工具作用发挥不明显的问题。信息宣传方面,宣传内容缺乏针对性且无反馈机制,居民基础分类知识匮乏,不同年龄段均存在理论与实践脱节问题,宣传覆盖面与有效性不足。市场参与方面,市场主体参与度极低。根据公共物品理论,市场

在垃圾分类管理中作用的加大可以增加一定程度的竞争性和排他性<sup>[6]</sup>。截至2024年，Y镇所在区垃圾处理企业中仅14.7%涉及垃圾分类业务，且多为政府合作模式，未形成自主处理能力，导致垃圾分类完全依赖政府，加重基层工作负担。

### 3.4 政策工具使用缺乏协同力

Y镇采用多元共治模式，但三类政策工具缺乏有效衔接与协同。政府与居民之间未建立信息反馈与评估机制，宣传与法规落地无法转化为居民实际分类行为；企业与社区存在信息差与工作矛盾，数字化设施适配老年群体难度大，社区志愿者与企业人员配合不畅，导致混合型与自愿型工具组合使用效率低下，整体治理效果大打折扣。

## 4 提高垃圾分类政策效度的对策

### 4.1 加强强制型政策工具的使用

加快建立和完善垃圾分类制度，法律法规是一切行为的基础。强制型政策工具其以国家强制力实施为保障，国家通过法律法规建设最大程度减少因信息不对称带来的讨价还价、信息孤岛问题<sup>[7]</sup>。

一是优化地方性法规，借鉴先进地区立法经验，结合地方实际升级《杭州市生活垃圾管理条例》《浙江省生活垃圾管理条例》，提升法规针对性与可操作性；二是明确部门职责分工，按工作推进阶段划分任务重点，防范多头管理、职责不清问题；三是健全奖惩机制，对违规行为依法处罚，对分类成效显著的个人与单位给予奖励，引导居民形成稳定的分类习惯。

### 4.2 加强自愿型政策工具的使用

围绕垃圾分类主体多元性特征，从物质与精神双层面完善激励机制，同时赋能社区提升自治能力，激发各主体自主参与的内生动力。

物质激励方面，为参与分类的居民发放生活用品、专属垃圾袋等奖励，将企业垃圾分类贡献度与福利待遇挂钩，强化主体参与意愿；同时，加大垃圾分类基础设施财政投入，基础设施完备的社区可以更大程度上激励人们的垃圾分类行为<sup>[8]</sup>。完善垃圾站、宣传牌等基础设置，借助数字赋能投放智能监管设备，缓解政府工作人员履职压力，为居民分类行为提供便利。精神激励方面，通过主题活动、荣誉授予提升居民分类获得感与认同感。社区赋权方面，加强工作人员专业培训，明确岗位职责避免重复劳动；加大财政与资源支持，缓解社区“人少事多”困境，强化基层治理能力。

### 4.3 加强混合型政策工具的使用

强从提升居民知晓度与认同度出发优化信息宣传型工具，以政府主导、市场协同为核心激活市场参与型工具，推动政府、市场、居民三方协同发力。宣传教育方面，建立宣传反馈机制，开展分众化精准宣传，将垃圾分类纳入中小学

教育，提升宣传实用性与趣味性；市场参与方面，借鉴“污染者付费”理念推行垃圾处理费制度，通过财政补贴、政企合作引导企业参与，向社会资本开放分类公共服务，构建多元共治格局，减轻政府治理负担。

### 4.4 优化提升政策工具的组合效果

三类政策工具各有优劣，需构建“强制型为保障、混合型为突破、自愿型为基础”的组合体系。以强制型工具完善制度与执法体系，为其他两类工具落地提供支撑；以混合型工具创新宣传、引入社会力量，打破政府单一治理模式；以自愿型工具激发居民主体意识，推动分类行为自主落实。同时建立跨主体信息反馈机制，打通政府、市场、社区、居民沟通壁垒，实现三类政策工具有机融合，最大化治理效能。

## 5 结语

本文以Y镇为案例，从政策工具视角系统剖析乡村垃圾分类治理的现状、问题与优化路径。Y镇通过网格化管理、政企合作、多元主体参与推进垃圾分类工作，取得了阶段性成效，但仍存在强制型工具落地不畅、自愿型工具参与不足、混合型工具效能薄弱、政策工具缺乏协同等问题，治理效能受限。

研究提出，需通过完善法规制度、强化多元激励、创新宣传方式、引入市场力量、优化工具协同等举措，构建多元共治的垃圾分类治理体系。垃圾分类是长期系统性工程，基层治理需持续监测政策工具实施效果，及时优化调整，不断提升垃圾分类治理能力，为乡村生态振兴与美丽中国建设提供坚实支撑。

### 参考文献

- [1] 黄泽坚,朱瑞欢.基于经济、技术、环境方面的角度分析城市固体废物的处置方法[J].广东化工,2022,49(22):138-139+144.
- [2] 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,2006.151.
- [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,(06):72-79+102.
- [4] 齐春辉.消防安全网格化管理模式应用分析[J].中国消防,2023,(08):62-65.
- [5] 孙璐.氛围治理:社区治理的新路径——基于对江苏省扬州市两个社区的观察[J].江淮论坛,2023,(03):86-93.
- [6] 韩清颖,孙涛.政府购买公共服务有效性及其影响因素研究——基于153个政府购买公共服务案例的探索[J].公共管理学报,2019,16(03):62-72+171.
- [7] 程宇,郑志康.中国社区治理政策工具的运用及启示——基于2000年以来社区政策文本的内容分析[J].云南行政学院学报,2023,25(04):50-63.
- [8] Yunming Kuang,Boqiang Lin.Public participation and city sustainability: Evidence from Urban Garbage Classification in China[J].Sustainable Cities and Society,2021,67:102741.