

我国城市垃圾治理政策的间断均衡变迁研究

——基于政策文本的共词和聚类分析

赵连幸

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年3月19日; 录用日期: 2026年3月31日; 发布日期: 2026年4月30日

摘要

本文以1986~2024年我国中央政府颁布的48份城市垃圾治理政策文本作为研究样本, 基于间断-均衡理论这一经典政策变迁理论, 运用共词分析法和聚类分析法剖析城市垃圾治理政策的政策变迁脉络以及不同时期的聚焦点。研究发现, 城市垃圾治理政策的政策目标发生显著变迁, 逐步地从粗放式转变为精细化治理, 体现了我国高质量发展政策图景的强势入场。因此, 应当要进一步的平衡效率与可持续发展之间的动态机制, 加强政策保障性和全民策略引导, 推动未来城市环境的良好发展。

关键词

城市垃圾治理政策, 政策变迁, 共词和聚类分析, 间断-均衡理论

Research on the Discontinuous Equilibrium Changes in Urban Waste Management Policies in China

—Based on Co-Word and Cluster Analysis of Policy Texts

Lianxing Zhao

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: March 19, 2026; accepted: March 31, 2026; published: April 30, 2026

Abstract

This paper takes 48 urban waste management policy documents issued by China's central govern-

ment from 1986 to 2024 as research samples. Based on the punctuated-equilibrium theory, a classic policy change theory, it uses co-word analysis and cluster analysis to examine the evolution of urban waste management policies and the focus of different periods. The study finds that the policy objectives of urban waste management have undergone significant changes, gradually shifting from extensive management to refined governance, reflecting the strong entry of China's high-quality development policy landscape. Therefore, it is necessary to further balance the dynamic mechanism between efficiency and sustainable development, strengthen policy security and nationwide strategic guidance, and promote the sound development of future urban environments.

Keywords

Urban Waste Management Policy, Policy Change, Co-Word and Cluster Analysis, Punctuated Equilibrium Theory

Copyright © 2026 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. 引言

城市垃圾治理政策作为我国生态文明建设与城市公共管理体系的关键构成，自确立以来始终肩负着协调城市发展与环境保障的重要使命。其政策体系通过明确垃圾产生、收集、运输、处理各环节的责任主体与操作规范，有效构建了多元化的垃圾治理资金筹措与设施建设机制，既为城市环境卫生基础设施的规模化布局提供了制度支撑，又通过推动垃圾减量化、资源化、无害化处理，显著提升了城市环境质量与居民生活品质，成为促进我国城市从粗放式发展向精细化治理转型的重要制度保障，在缓解“垃圾围城”困境、推动绿色低碳城市建设等方面发挥了不可或缺的作用。

然而，伴随我国城镇化进程加速、居民消费模式升级及生态环境治理要求提升，城市垃圾治理政策在实施过程中逐渐暴露出与现实需求不相适配的问题。在制度设计层面，存在不同区域治理标准差异化不足、新业态垃圾分类处置机制不完善等问题，导致政策公平性与针对性受限。在执行效能层面，部分地区存在垃圾处理设施运营效率偏低、再生资源回收体系与垃圾处理体系衔接不畅等现象，使得政策预期目标难以充分实现。科学完备的垃圾治理政策能够有效规范市场主体行为，引导社会力量参与，推动治理模式由政府单一管控向多元协同治理转变，同时为固废管理法治化、精细化、智能化提供方向指引。从长远来看，持续优化垃圾治理政策体系，既是推进生态文明体制改革的内在要求，也是提升城市韧性、实现人居环境高质量发展的重要制度基石。上述一系列问题引发了学术界对城市垃圾治理政策优化的广泛探讨，相关研究围绕政策体系构建、治理模式创新、技术应用推广、公众参与机制等议题展开了深入探索，形成了丰富的理论成果与实践建议。2021年，我国以推进生活垃圾减量化、资源化、无害化为着力点，着力解决城镇生活垃圾分类和处理设施存在的突出问题，加快建立分类投放、分类搜集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理系统。这不仅标志着城市垃圾治理政策优化正式纳入国家中长期发展规划，也为学术界开展针对性研究指明了方向。在此背景下，如何科学评估城市垃圾治理政策的演进历程、准确把握政策发展的内在逻辑、合理预判未来优化方向，成为政府部门制定政策与学术界深化研究的共同焦点。鉴于此，本文立足于中央政府层面出台的城市垃圾治理政策文本，运用量化研究方法对政策内容进行系统解构，通过构建政策量化指标体系，梳理政策发展的阶段特征与演化轨迹，进而结合现实需求提出政策优化建议，以期为城市垃圾治理体系完善提供科学的决策参考与理论支撑。

2. 文献综述

2.1. 政策变迁研究

早期政策变迁的研究开始于林德布罗姆等学者所提出的“渐进主义”理论，即政策制定就是一个剖析经验教训而小范围调试过程，渐进主义为政策变迁的研究开启了一扇窗户。在此后的 20 年里，社会经济面貌的迅速变化改变了以往相对稳定的政策环境，导致公共政策在制定与运行中面临的不确定性有所增加，由此“渐进主义理论”受到了冲击，开始转向非渐进性的政策变迁理论研究[1]。

突变式政策变迁研究开始于 20 世纪 70 年代末 80 年代初，在该时期，Kuhn(库恩)提出了“范式”的概念，学界以范式为基础，开启了对政策变迁研究的重新审视，认为政策变迁是一个既有渐进发展，又有间断发生的复杂演变过程。2004 年，彭宗超、钟开斌翻译了《政策过程理论》，引进了多个西方经典政策过程理论，为中国学者了解西方政策变迁理论奠定了良好基础，学者陈潭根据变迁时序和表现形态建构了“政策时滞”、“政策博弈”、“政策演进”三个理论纲要，试图揭示和阐述公共政策变迁的内在逻辑[2]。此后，国内学界多利用现有的政策变迁理论模型对中国公共政策的变迁进行研究，例如教育政策、产业政策、社会保障政策等，拓展了政策变迁理论模型在国内的学术应用。但是，由于西方社会的政治制度、社会背景、文化底蕴等都与我们有较大区别，因此一部分国内学者开始意识到推动现有政策变迁理论的本土化、中国化进程的重要性。蔡李、张月、张伟捷、何江平四位学者尝试把渐进主义的思想融入到多元主义的源流之中，结合我国不同于西方的政策决策体制，对现有的国外政策变迁模型做出了必要修正[3]。张小明基于对西方理论模型的借鉴分析研究，指出我国具有鲜明中国特色的本土化模型，是基于群众路线的公共政策过程模型，贯彻“从群众中来、到群众中去”的政策理念是政策变迁模型本土化的重要依据。

学者安德森首次尝试界定政策变迁的概念，他认为政策变迁是指一个及其以上的政策通过替换、修改或废除现有的政策，而创建一个新政策的过程，安德森不仅指出了政策变迁的意涵，还丰富了原有的渐进主义理论[4]。而后西方学界为了更深入地了解政策变迁的概念和类型，开启了对政策变迁的系统研究。Hogwood(豪格伍德)和 Peters(彼得斯)认为渐进主义不足以解释所有的政策变迁现象，政策变迁的内涵需要被继续深化，他们进一步拓展了政策变迁的四种类型，并特别强调对政策接续的研究[5]。Hall(霍尔)基于 Kuhn 所提出的“范式”概念，开启了政策变迁新的研究思路，即政策范式决定政策变迁的类型，由此将其划分为“常规政策变迁”与“非常规政策变迁”两种类型，这两种类型的区分标准主要为政策范式是否发生改变[6]。基于 Hall 的政策范式观点，Howllet(豪利特)和 Ramesh(拉梅什)又进一步将政策变迁划分为范式性政策变迁和渐进性政策变迁，并根据政策变迁的快慢细化为了多种类型[7]。国内学者陈潭在其研究中将公共政策变迁定义为人类社会基本的正式制度变迁模式，是围绕集体行动而开展的自发的或通过人为安排的秩序演进过程，较早地开启了政策变迁的研究[8]。干咏昕基于现有的政策变迁“冲突”视角，对崭新的政策变迁“学习”视角展开了深入探讨，将政策学习作为政策变迁的发展核心[9]。以上研究皆推动了学界对政策变迁的概念理解与认识研究，为后续该研究领域的横向拓展奠定基础。

2.2. 城市生活垃圾分类政策的政策变迁研究

自 1982 年城市垃圾治理政策出台之后，学界对该政策变迁的研究基本上集中于政策执行与优化，针对于政策变迁领域的研究基础较为薄弱。

从研究视角上来看，2015 年，学者田华文和魏淑燕基于倡议联盟框架理论视角，着重分析了“政策论坛”作为变迁动力的重要作用[10]。在该阶段内，城市生活垃圾分类治理政策是作为案例来剖析政策变迁的动

力,实际上是对经典理论框架的修正和完善,并非作为政策变迁的关键研究主体。而学者李梦瑶则是基于历史制度主义视角,系统梳理我国的城市垃圾分类政策治理文本并总结变迁规律[11]。2020年,万筠和王佃利基于169份城市垃圾治理政策文本,并借助NVivo这一质性分析软件对数据展开编码,总结该政策的演变逻辑与动力并进行阶段划分[12],该研究为城市垃圾治理政策的变迁研究提供了量化思路。

从研究方法上来看,现有学者的研究方法主要集中于案例分析法、文献计量分析法和历史研究法。案例分析法在田华文和魏淑娟的研究中有所体现,而学者万筠、王佃利和龚文娟则是总结了既往学者的研究成果,对政策文本进行量化分析。尤其是龚文娟梳理了自新中国成立以来垃圾治理政策文本并进行了政策文本分析,相较于其他学者,龚文娟并未受限于1982年这一政策发布的正式时间点,而是通过政策文献计量分析法对该政策制定过程中的所有支持性法律和政策文本进行了剖析,并创造性地提出了政策主体、政策客体和政策手段三个转变点[13]。李强、黄戏、毛美媚和周玮四位学者同样是基于量化分析中的共词和聚类分析法对411份城市生活垃圾治理政策文件展开了量化研究,并从“技术路线”、“垃圾属性”、“管理手段”、“治理结构”和“保障机制”五方面对政策主题变迁进行描述[14]。除了宏观层面的政策文献量化研究外,微观层面的量化分析同样是当下研究的主要议题。孙岩、胡茗和张备在2021年借助文献量化研究对上海市城市垃圾分类政策的政策工具使用展开了分析,区别于以往的宏观脉络变迁分析,该研究更加聚焦于政策的精准分析和政策执行优化[15]。经过文献梳理,本文发现现有研究缺乏经典政策变迁框架的融合使用,在理论支撑上有待优化。经典政策变迁框架包括倡议联盟框架、间断-均衡框架和多源流框架,现有研究仅田华文、魏淑娟和陶丽芝运用了经典的倡议联盟框架进行政策规律剖析,其中陶丽芝尤其强调政策学习在政策变迁过程中的重要作用[16]。除此之外,尚未有人借助间断-均衡理论对城市垃圾分类治理政策开展研究,研究基础尚且薄弱。

3. 数据来源和研究方法

3.1. 数据筛选标准及理由

为了构建政策文本数据库以提取高频主题词,本文以“垃圾治理”、“城市垃圾”、“固体废弃物”、“垃圾分类”等关键词从北大法宝数据库、中央政府以及国家各部委门户网站进行搜索整理,并运用第三方网站查找相关资料进行多方验证,最终在1986~2024年的政策阶段内选取了48份核心政策文本。

一是为确保政策文本的权威性和指导性,本研究的政策文件样本只选取中央政府部门发布出台的文件。二是选取的文件样本以与城市垃圾分类治理主题相关的一级、二级标题文件为主,避免政策文件中存在较多的干扰因素。文本以1986年颁布的《国务院办公厅转发城乡建设环境保护部、中央爱国卫生运动委员会关于处理城市垃圾改善环境卫生面貌报告的通知》¹为伊始,该文件是中国城市生活垃圾治理从被动应付转向系统治理的里程碑,标志着国家层面正式将城市垃圾处理纳入公共治理与城市发展核心议程,在选取样本的过程中尽可能选取通知、意见、决定、方案此类具有法律效力且较为稳定的样本,避免内容的重复和冗余。

3.2. 研究方法

共词和聚类分析方法是政策文本量化分析的主要方法。这两种方法各自发挥作用,同时又互为因果。共词分析的原理是统计一组文本的主题词之间两两在同一篇文本中运用的次数,从而判定这些词之间的联系密切程度。聚类分析就是物以类聚的统计方法,将较多的分析对象之间的共词关系简化为数目较少

¹https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1986/10/content/post_3354758.html。

的聚类词组,以反映文本(或政策)的特定聚焦点,从而研究不同阶段的主题变化。选取政策文本量化分析路径,主要基于政策文本自身特征与研究目标的双重需要。一方面,城市环境与垃圾治理类政策具有较强的专业性、规范性和延续性,单纯依靠人工阅读难以系统捕捉高频主题与核心逻辑,借助 ROSTCM6 分词、词频统计与共词网络分析,能够突破主观解读局限,实现对政策内容的结构化、可视化呈现,提升研究客观性与说服力。另一方面,政策主题演进具有阶段性、范式性特征,通过构建共词矩阵并结合 SPSS 层次聚类,可在海量文本中提炼稳定的词簇结构,精准识别不同时期政策重心与治理范式转向。采用瓦尔德法与 Z 得分进行聚类,能够有效提升类别划分的显著性与可靠性,使政策变迁规律的提炼更具统计支撑,从而为系统梳理我国城市垃圾治理政策演进脉络提供科学、严谨的方法保障。

本文首先通过 ROSTCM6 进行分词和词频统计。在借助量化软件进行分词的过程中,本文对一些专业、必要和固定搭配词汇进行了手动分词,尽可能地将政策文本的专业语义表达进行还原,全面、客观地对政策文本进行可视化。在分词的基础上,本文借助社会网络和语义网络分析进一步确定有效的高频主题词并建立 30×30 的高频共词矩阵,而后通过 SPSS29.0 这一量化软件,基于瓦尔德法和 Z 得分进行层次聚类分析,从而确定各个阶段的共词词簇和范式目标,在获取政策高频词表后用 NVivo12Plus 的高频词云图进行双重验证,以此来确定各阶段的政策主题。

4. 我国城市垃圾治理政策变迁的实证研究

本文以霍尔的政策范式理论对间断-均衡进行修正,将霍尔的观点“政策目标的转变即代表着政策范式的转变”作为判断政策变迁间断和均衡的主要标志。经过梳理 1986~2024 年的 48 份城市垃圾治理政策核心文本,本文将我国城市垃圾治理政策变迁划分为三个演变阶段,即探索均衡期——治理体系萌芽与末端处置导向阶段(1986~2009 年)、发展间断期——治理框架完善与分类试点深化阶段(2010~2016)和高质量均衡期——治理体系成熟与全域协同治理阶段(2017~2024)。

4.1. 1986~2009 年:治理体系萌芽与末端处置导向阶段(探索均衡期)

一阶段是我国城市生活垃圾治理政策体系的奠基时期,核心特征体现为治理从无序走向初步规范,政策重心聚焦于末端污染控制,治理模式以基础处置设施建设为核心。1986 年《国务院办公厅转发城乡建设环境保护部、中央爱国卫生运动委员会关于处理城市垃圾改善环境卫生面貌报告的通知》²,标志着国家正式将城市生活垃圾治理纳入规范化管理范畴,成为该阶段政策起点。此后,一系列基础性法规相继出台搭建治理框架:1992 年《城市市容和环境卫生管理条例》³确立了城市环卫管理的基本准则;1993 年《城市生活垃圾管理办法》⁴首次提出分类收集、运输和处理的初步构想;1995 年《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》⁵则从法律层面为垃圾污染防治提供了专项依据。

在治理实践层面,该阶段逐步摆脱了早期裸露堆置的粗放模式。1988 年我国第一座垃圾焚烧发电项目投入运营,卫生填埋、高温堆肥等技术开始逐步推广,无害化处理设施建设进入起步阶段。2000 年,建设部确定北京、上海等 8 个城市作为首批生活垃圾分类试点,开启了垃圾分类的初步探索;2007 年修订的《城市生活垃圾管理办法》⁶明确确立“减量化、资源化、无害化”原则,为治理方向提供了核心指引。不过整体而言,此阶段政策工具以命令控制型为主,经济激励和公众参与机制缺失,治理重点集中于末端处理环节,源头减量和资源循环利用仅处于理念倡导层面,垃圾分类试点成效有限,尚未形成规

²同脚注 1。

³https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5219144.htm。

⁴https://www.gov.cn/zhengce/2022-01/25/content_5711982.htm。

⁵https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202004/t20200430_777580.shtml。

⁶同脚注 4。

模化推广态势。

Table 1. High-frequency co-occurrence matrix of urban waste management policies from 1986 to 2009 (excerpt)
表 1. 1986~2009 年城市垃圾治理政策的高频共现矩阵(节选)

单词	城市	垃圾	环境卫生	垃圾处理	城市生活	设施	粪便	体系
城市	237	448	226	144	183	114	108	11
垃圾	448	226	136	119	244	115	150	6
环境卫生	226	136	220	114	99	45	15	174
垃圾处理	144	119	114	105	148	70	6	22
城市生活	183	244	99	148	80	28	8	2
设施	114	115	45	70	28	80	40	4
粪便	108	150	15	6	8	40	72	0
体系	11	6	174	22	2	4	0	69



Figure 1. High-frequency theme word cloud from 1986 to 2009
图 1. 1986~2009 年高频主题词云

在表 1 和图 1 中，频次表示两个主题词在该阶段政策文本中的共现情况，基于共词和聚类分析，我们可以推断出该阶段的政策聚焦点。其中“城市”、“垃圾”、“环境卫生”、“市容”、“粪便”、“垃圾处理”等关键词说明该阶段的政策目标为“有效解决和处理城市垃圾，并建设垃圾处理的基础设施”。该阶段的政策工具使用多为环境型政策工具的法规管制、政策奖励和策略性引导，以及供给型政策工具中的信息支持、资金投入和基础设施建设等政策工具，供给型政策工具相对较少，但沃德谱系图(图 2)中的“社会”、“标准”、“收费”、“主管”共现词汇说明政府在该阶段内正在尝试借助服务外包等需求型政策工具来激发市场主体活力和社会活力，加强行业市场改革和 PPP 合作探索，重点反映在资财型政策工具的使用方面，加快事业单位转企改制步伐，努力改制为符合现代企业制度要求的市场主体，另一方面探索建立政府采购、特许经营制度等 PPP 合作模式，培育和发展环卫技术与产品市场。同时在保证财政投入和收费专项管理的前提下，不断开放投融资市场用税收、信贷等政策优惠，吸引社会资金和外资的投入，加强行业监管力度，建立卫生质量检测标准和督察体系，保证设施的安全运行。总体上的政策变迁特征是先污染后治理的末端的被动管理状态。

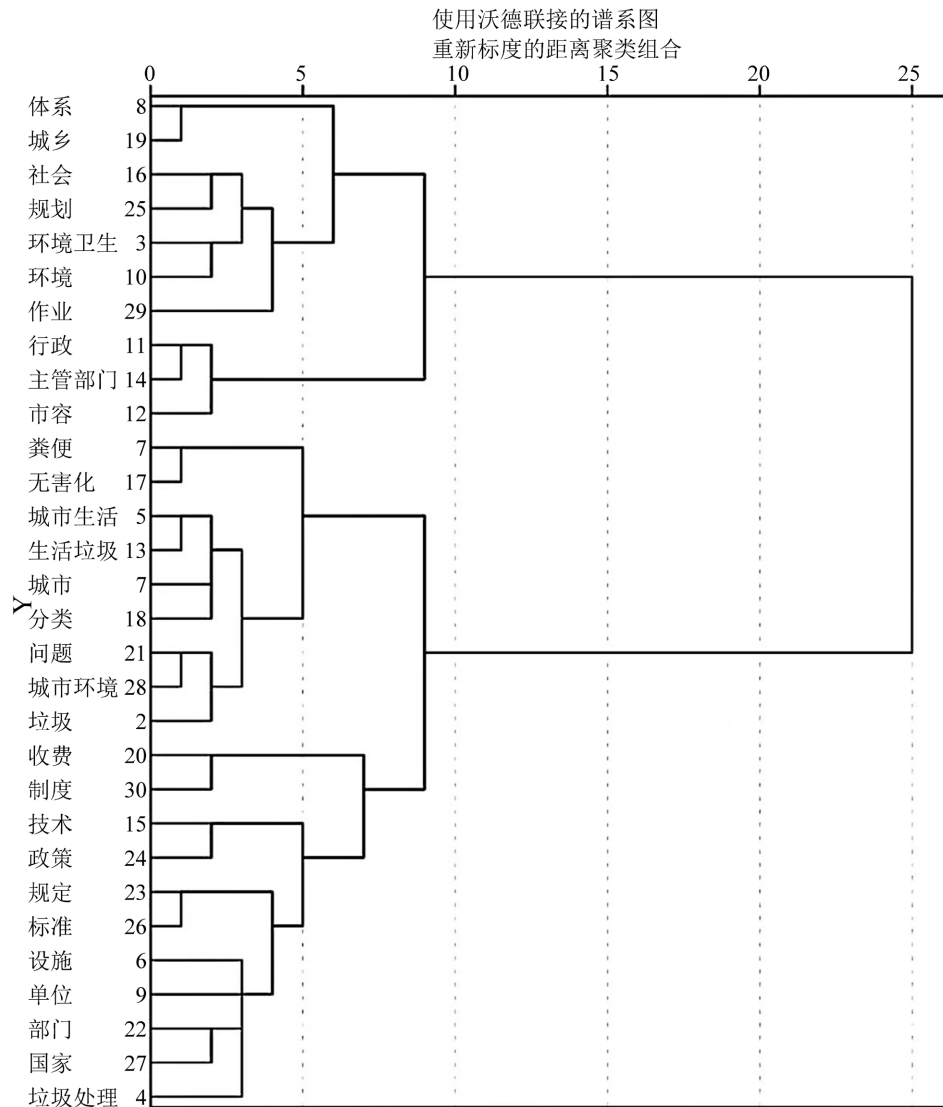


Figure 2. 1986~2009 co-word cluster dendrogram
图 2. 1986~2009 年共词聚类谱系图

4.2. 2010~2016 年：治理框架完善与分类试点深化阶段(发展间断期)

该阶段城市生活垃圾治理进入转型过渡时期，政策目标从单一末端处理向“末端优化与源头防治”并重转变，治理体系趋于系统化，政策工具开始呈现多元化探索特征。在政策规划方面，2012年《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》⁷首次提出“政府主导、社会参与”的治理模式，并为各省份制定差异化设施建设目标，推动垃圾处理设施向标准化、规模化发展。2010年《生活垃圾处理技术指南》⁸进一步细化污染控制标准，使垃圾处理各环节的技术执行有章可循。与此同时，政策重心逐步由事后处置向全过程管控延伸，更加注重技术规范与区域统筹相结合，强调因地制宜推进焚烧、填埋、资源化利用等多元技术路线协同发展。地方层面的政策落实也更加强调目标考核与责任压实，推动无害化处理率稳步提升，为后续垃圾分类全面推行和资源化产业发展奠定了制度基础与实践条件。这一系列

⁷https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2137639.htm。

⁸https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/wrfzjszc/201005/t20100520_189725.shtml。

政策调整，既回应了快速城镇化带来的垃圾增量压力，也标志着我国城市垃圾治理开始由被动应对转向主动防控，为构建全过程、系统性的现代固废治理框架迈出了关键一步，分类治理的推进正是此阶段的一大核心突破。

2015年住建部等五部委公布第一批26个生活垃圾分类示范城市(区)，将试点范围从零散城市扩展到区域集群，并设定2020年分类收集覆盖率达90%的具体目标，推动垃圾分类从试点探索向规模化推进过渡。2016年中央财经领导小组第十四次会议明确提出“普遍推行垃圾分类制度”，彻底终结了社会层面关于垃圾分类必要性的争议，为后续政策升级奠定了共识基础。此外，该阶段政策开始尝试引入经济激励手段，部分地区试点垃圾处理收费制度，同时通过技术标准细化引导企业参与垃圾资源化利用，不过公众参与度仍较低，政策执行依赖行政推动，治理效能受区域执行能力差异影响较大。

在表2中，频次表示两个主题词在该阶段政策文本中的共现情况，基于共词(见图3)和聚类分析(见图4)，通过“环境保护”、“重点”、“污染物”、“社会”、“企业”、“生态”等主题词我们可以推断出该阶段的政策聚焦点为“加强源头环境保护与污染防治，推动社会多主体参与”。该阶段的政策目标发生了明显转变，更加注重环境保护和污染的源头防止，与此同时着重提高环境政策领域的民主参与程度。

Table 2. High-frequency co-occurrence matrix of urban waste management policies from 2010 to 2016 (excerpt)
表 2. 2010~2016 城市垃圾治理政策的高频共现矩阵(节选)

单词	环境	重点	设施	城市	环境保护	企业	体系	生态	技术	标准
环境	691	576	141	180	361	328	264	286	275	179
重点	579	542	195	226	168	217	177	309	217	126
设施	141	195	436	202	51	80	52	42	85	80
城市	180	226	202	392	58	37	79	88	115	108
环境保护	361	168	51	58	368	71	91	225	67	62
企业	328	217	80	37	71	312	105	31	73	63
体系	264	177	52	79	91	105	69	84	92	92
生态	286	309	42	42	225	31	84	261	136	11
技术	275	217	85	85	67	73	96	136	257	66
标准	179	126	126	80	63	63	92	11	66	238



Figure 3. High-frequency theme word cloud from 2010 to 2016
图 3. 2010~2016 年高频主题词云

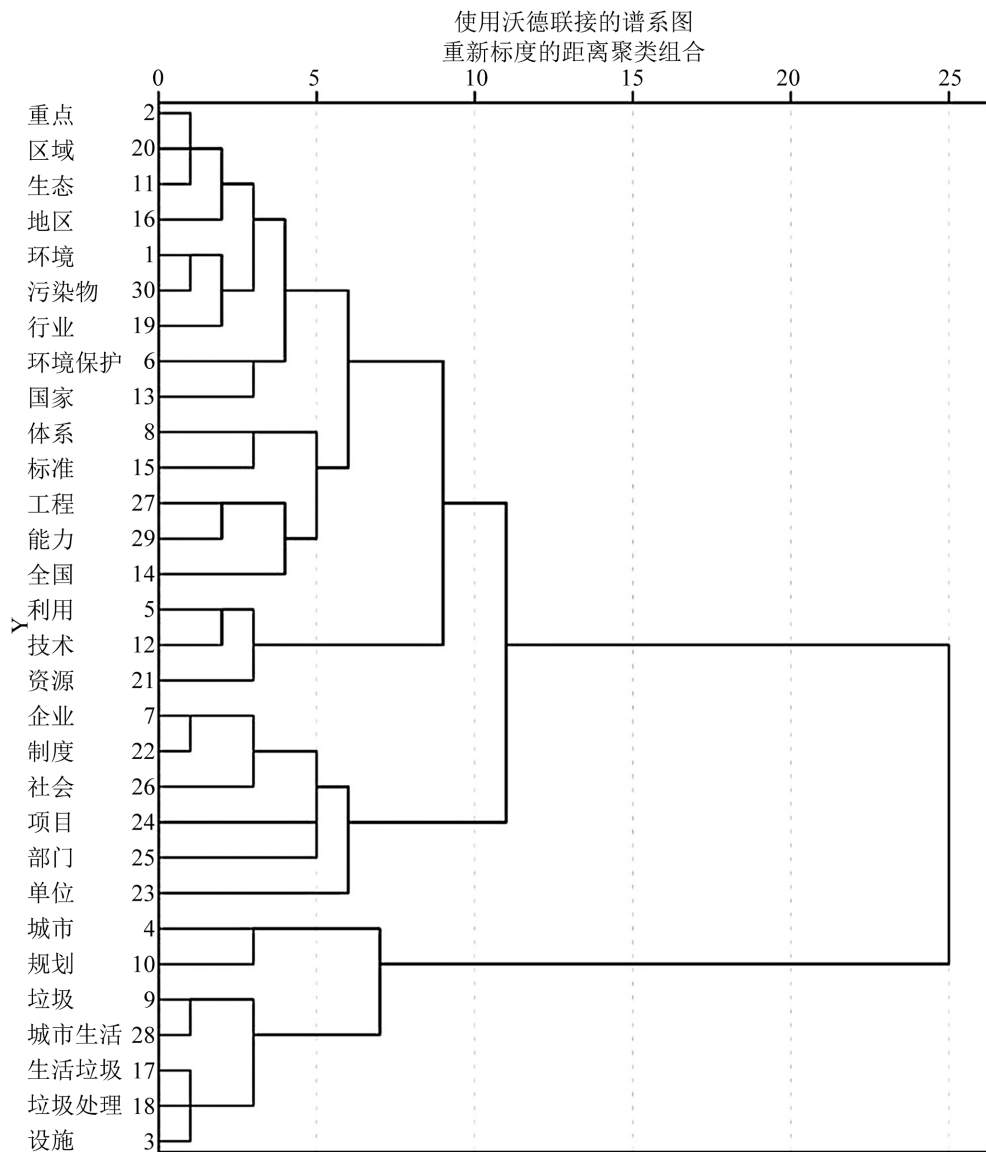


Figure 4. 2010~2016 co-word cluster lineage diagram

图 4. 2010~2016 年共词聚类谱系图

霍尔认为政策目标的转变代表了第三序列中的范式转变，即代表着政策产生了间断。在 2010~2017 年间政策发生间断的主要原因在于政策图景转向负面、负反馈机制的影响以及政策场域的转变。2010 年以前“经济发展优先”具有强大且正面的政策图景，但随着经济发展，公民生活水平的提升并未有先进的垃圾处理理念作为支撑，长期的环境透支行为导致了诸多城市面临着垃圾围城的压力，由此“科学发展”的正面政策图景逐渐取代了“经济优先”。当政策图景发生转变后，政府随即出台《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》⁹和《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》¹⁰等政策文件，强化环境保护的顶层设计规划，为市场主体进入垃圾治理领域提供有效的政策支持，从而为政策图景的维护提供有效的负反馈机制。与此同时，该负反馈机制促进

⁹https://www.gov.cn/zwqk/2011-12/20/content_2024895.htm.

¹⁰http://www.furong.gov.cn/affairs/xxgk/gov2/hwj/docs/201612/t20161206_6782926.html.

了政策场域的开放，逐渐从政府单一治理转向社会多方协同治理，不仅提高了治理的效率，还能够释放政府压力加强政府的监管职能。

从政策工具上看，该时期仍然是以环境型政策工具，但是法规管制性工具略有下降，引导、鼓励等策略性措施大幅提高，既要调动民众的环保参与意识和环境保护意识，又要激发市场主体的社会责任感和合作意识。与此同时，政府为给社会主体的参与提供有效的制度保障，着力加强了供给型政策工具中的信息支持力度，加强数据公开，通过焚烧设施选址的信息公开和程序完善从而健全公众参与制度。

4.3. 2017~2024 年：治理体系成熟与全域协同治理阶段(高质量均衡期)

此阶段城市生活垃圾治理迈入法治化、精细化、全民化的高质量发展时期，政策目标聚焦于源头减量、全程分类与资源化利用协同推进，形成了“主动治理、源头防治、公众参与”的政策目标。2017年《生活垃圾分类制度实施方案》¹¹作为纲领性文件，明确要求 46 个重点城市在 2020 年底基本建成分类处理系统，标志着垃圾分类从试点转向强制性推进阶段。2019 年上海率先实施《上海市生活垃圾管理条例》¹²，以地方性法规形式明确各方主体责任，开创了生活垃圾强制分类的地方实践范例，并逐步向全国推广。2020 年新修订的《固体废物污染环境防治法》¹³将垃圾分类纳入国家法治框架，从法律层面固化各方治理责任。

Table 3. High-frequency co-occurrence matrix of urban waste management policies from 2017 to 2024 (excerpt)
表 3. 2017~2024 年城市垃圾治理政策的高频共现矩阵(节选)

单词	分类	生活垃圾	城市	设施	危险废物	工业	生态	保护	污染	绿色
分类	545	1562	309	185	79	36	10	18	6	56
生活垃圾	1562	416	245	127	22	24	6	26	13	53
城市	309	245	186	53	11	28	24	19	2	24
设施	185	127	53	160	68	40	21	24	21	5
危险废物	79	22	11	68	144	19	2	18	9	3
工业	36	24	28	40	19	105	9	25	38	31
生态	10	6	24	21	2	9	101	317	9	50
保护	18	26	19	24	18	25	317	100	8	30



Figure 5. High-frequency theme word cloud from 2017 to 2024
图 5. 2017~2024 年高频主题词云

¹¹<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/qt/201703/W020190905529185421892.pdf>.

¹²<https://cgzf.sh.gov.cn/cmsres/d8/d8ce8e01225e47d8a53cc21ebc7391df/a01e7ee5f5350e793a02480784d0acc7.pdf>.

¹³同脚注 5。

在治理机制上，该阶段突破了单一命令控制模式，形成多元政策工具协同格局。经济激励方面，多地出台垃圾分类奖励机制、再生资源回收补贴等政策；公众参与方面，通过“全国城市生活垃圾分类宣传周”等活动强化全民环保认知，推动垃圾分类成为社会共识。同时，“无废城市”建设试点、“互联网+资源回收”等新模式不断涌现，推动治理从线性处理向循环经济模式转型。数据显示，2024年我国城市生活垃圾无害化处理率达99.86%，回收利用率稳步提升，治理成效从设施建设向治理效能转化，实现了从“能处理”向“会处理、善利用”的跨越。

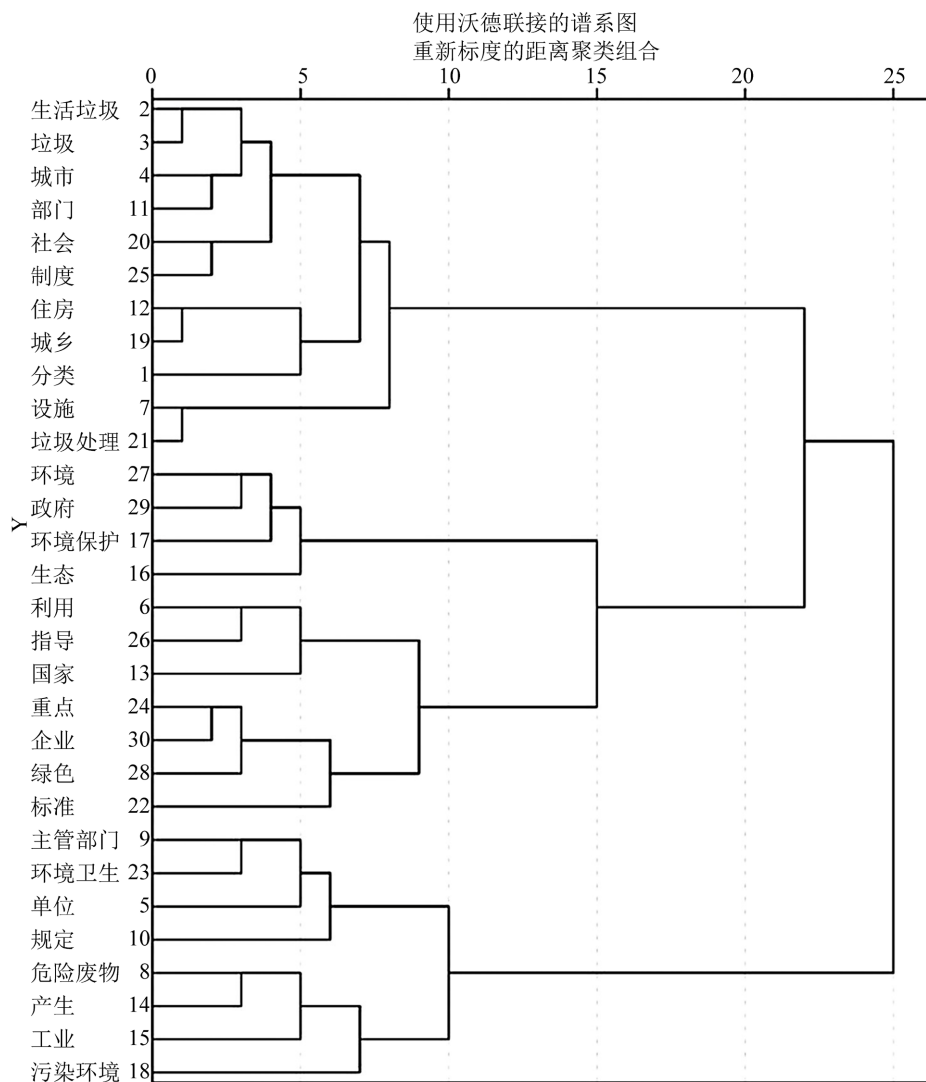


Figure 6. High-frequency theme word cloud from 2017 to 2024
图 6. 2017~2024 年高频主题词云

在表 3 中，频次表示两个主题词在该阶段政策文本中的共现情况，基于共词(见图 5)和聚类分析(见图 6)，通过“分类”、“生活垃圾”、“危险废物”、“生态”、“保护”、“绿色”等主题词我们可以推断出该阶段城市垃圾治理政策的聚焦点为“加强源头综合治理，大力发展城市垃圾分类工作”，政策方向实现了从“末端被动管理 - 末端优化治理 - 源头综合治理”的全面转型。该阶段的政策目标并未改变，而是对其进行了优化和调整。与之相对应，政策图景也愈加成熟，从上一阶段的科学发展，转向为新阶

段的高质量发展。2012年后,生态文明建设被纳入“五位一体”总体布局,这意味着对城市生活垃圾管理的认知已不仅是市容整洁卫生,而是与国计民生息息相关的生态环境建设与环境保护。只有促进《中华人民共和国清洁生产促进法》¹⁴《中华人民共和国循环经济促进法》¹⁵和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》¹⁶的衔接联动,才能更好践行三化原则和生活垃圾全程管理。从政策工具上来看,这一阶段的政策工具库更加多元和紧密,供给型政策工具和环境新政策工具依旧占据主要地位,其中信息支持的力度空前加强,政府同样加大了专项投资和金融支持,着力推动垃圾分类与治理事业公平与效率的动态均衡。信息支持政策工具使用频数的提高也代表了政策场域的进一步开放。2017年,财政部、住房城乡建设部、农业部、环境保护部四个部门联合发布了《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式的通知》¹⁷通过需求型政策工具提高垃圾处理项目的市场化力度,拉动社会多元主体的有效参与。与此同时,政府的监管角色逐渐回归,多主体的加入和金融支持的扩张容易给城市垃圾治理政策带来复杂的监管问题和金融风险,为此政府通过对垃圾处理设施选址的信息公开、加强公众参与水平,完善环境督察、强化信息公开、全流程处理运营监管等供给型和环境型政策工具来进行有效监管,推动了多元参与的制度化保障和管理主体权责的明确细化。

5. 我国城市垃圾治理政策的优化路径

5.1. 均衡政策主题的关注度与时间效度

政策主题的失衡与时间效度的缺失,是导致城市垃圾治理政策陷入非均衡运行的重要诱因。从政策文本的量化分析可见,我国城市垃圾治理政策长期聚焦于“末端处置”主题,如垃圾填埋场建设、焚烧技术推广等,对源头减量、分类回收等前端治理主题的关注度不足。与此同时,政策主题的调整存在明显的滞后性,往往在垃圾围城危机爆发后才被动调整,缺乏前瞻性的时间规划。基于间断均衡理论,政策议程的设置需打破政策被动变迁逻辑,通过动态适配机制实现主题关注度与时间效度的双重均衡。

从主题关注度均衡来看,需建立全链条治理的主题权重分配体系。一方面,通过政策文本的主题调控,将“源头减量”、“分类回收”、“资源循环”等前端主题的政策表述有效提升,与“末端处置”、“污染防治”等后端主题形成协同互补。另一方面定期监测治理环节的政策资源投入比例,对偏离协同治理主题的主题倾向进行及时纠偏。例如,在“十四五”规划等国家级政策文件中,可明确将源头减量率、垃圾分类回收率等指标与垃圾无害化处理率置于同等重要的政策考核地位,避免因主题失衡导致治理链条断裂。

从时间效度均衡来看,需构建“短期应急-中期规划-长期战略”的三段时间适配机制。短期层面聚焦垃圾围城、环境污染等突发问题,制定应急性政策方案,推动临时垃圾处理设施建设和区域垃圾调度机制。中期层面结合城市发展规划,制定阶段性治理目标。长期层面立足生态文明建设战略,构建“无废城市”长效治理体系,推动循环经济立法并支持垃圾资源化技术创新。通过时间维度的分层设计,避免政策主题因过度聚焦短期问题而忽视长期战略,或因长期规划缺乏短期落地支撑而陷入空转,实现政策变迁的时间连续性与目标稳定性。

5.2. 优化政策工具组合实现优势互补

政策工具的科学配置是提升城市垃圾治理政策实施效能的关键支撑,而当前该政策工具的使用呈现显著失衡特征。为此,需以优化政策工具组合为核心,构建均衡化、多元化的政策工具使用体系。首先

¹⁴https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/qjsectx/qwfb1/202112/t20211201_1306664.html。

¹⁵https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201811/t20181114_673624.shtml。

¹⁶同脚注 5。

¹⁷https://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/2017wg/czwg9/201712/t20171229_2790421.htm。

要打破单一类型工具依赖的局限,构建“环境型-需求型-供给型”三类工具优势互补的组合体系,适度降低环境型政策工具的过度使用,提升需求性政策工具的配置比例,通过政府外包拉动拓展资源化产品市场,对再生资源利用企业给予税收优惠,鼓励社会资本参与产业链建设。其次针对环境型政策工具内部失衡问题,需优化其内部配置比例,在保留必要强制性工具的基础上,增加财政补贴、策略性工具等引导性工具使用频次,实现强制约束与激励引导有机结合,同时拓宽其他政策工具体使用条目,丰富需求型与供给型政策工具实践形式,构建功能完备的政策工具箱。最后是破解阶段性集中使用困境,构建基于政策目标与实践需求的工具选择评估体系,明确各类工具适用场景与组合逻辑,根据科学的使用规则选择政策工具而非阶段性政策导向,结合市场变化与政策目标演进科学调整配置比例,实现短期使用均衡与长期效益稳定的有机统一,最大化政策工具综合效能。

5.3. 建立公民与社会共同参与的多主体协商机制

社会主体参与的缺位会导致政策执行的梗阻。政策文本分析显示,城市垃圾治理政策早期呈现出政府主导特征,公民、企业、公益组织参与渠道窄、权利无保障。因此需要进一步打破单中心治理范式,建立多主体协商机制。首先是构建制度化参与渠道。通过立法明确社会主体参与权,政策制定阶段设公开听证,邀请代表参与草案修改,执行阶段建监督反馈平台,收集意见并及时调整。如借鉴杭州“垃圾分类居民议事会”,由社区组织多方代表协商设施布局、宣传推广等问题,提升执行针对性。其次是培育专业化参与主体。加强社区工作者、志愿者培训,提升其组织与宣传能力。通过财政补贴、项目合作扶持环保公益组织,发挥其专业优势,开展科普与实践活动,提升公众参与能力与治理共识。最后是建立利益协调机制。针对政府、企业、公民的利益差异,设计差异化激励,以利益共赢破解参与动力不足问题。

5.4. 加强政策的上下位效力衔接,优化政策支持体系

政策上下位衔接不畅、支持体系的不完善会导致政策“碎片化”。城市垃圾治理政策的上位政策原则性强、缺乏细则,地方执行因财政、技术支撑不足难以落地,导致部门政策会存在冲突。需构建自上而下的效力层级体系。一方面是完善上下位衔接机制,明确权责划分。在高位阶层面,进一步推动立法进程,明确政策的立法宗旨、基本原则与核心制度,为政策实施提供坚实的法律依据。在低位阶层面,以上位法为依据,制定配套的实施标准与操作细则,涵盖垃圾分类标准、污染物处理标准、垃圾处理设施建设标准等具体内容,形成有力的层级衔接体系,确保政策执行的统一性与规范性。另一方面是构建跨部门协同机制,打破碎片化壁垒。建立跨部门联席会议,明确环保、城管、住建等部门职责。搭建信息共享平台,整合垃圾产生量、分类质量等数据。并且建立考核问责机制,将治理成效纳入部门绩效,确保协同高效,实现全链条监管。

参考文献

- [1] 杨代福. 西方政策变迁研究: 三十年回顾[J]. 国家行政学院学报, 2007(4): 104-108.
- [2] 陈潭. 公共政策变迁的理论命题及其阐释[J]. 中国软科学, 2004(12): 10-17.
- [3] 蔡李, 张月, 张伟捷, 等. 基于渐进主义——多源流理论的公共政策过程分析[J]. 商业时代, 2011(31): 4-6.
- [4] [美]詹姆斯·E·安德森. 公共决策[M]. 北京: 华夏出版社, 1990.
- [5] Hogwood, B.W. and Peters, B.G. (1983) *Policy Dynamics*. St. Martin's Press.
- [6] Hall, P.A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*, 25, 275-297. <https://doi.org/10.2307/422246>
- [7] Howlett, M. and Ramesh, M. (1998) *Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the*

Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 26, 466-481.

<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>

- [8] 陈潭. 公共政策变迁的过程理论及其阐释[J]. 理论探讨, 2006(6): 128-131.
- [9] 干咏昕. 政策学习: 理解政策变迁的新视角[J]. 东岳论丛, 2010, 31(9): 153-156.
- [10] 田华文, 魏淑艳. 政策论坛: 未来我国政策变迁的重要动力——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究[J]. 公共管理学报, 2015, 12(1): 24-33, 154.
- [11] 李梦瑶. 我国城市生活垃圾管理政策的变迁逻辑——基于历史制度主义视角[J]. 四川行政学院学报, 2021(5): 37-48.
- [12] 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, 27(2): 75-84.
- [13] 龚文娟. 城市生活垃圾治理政策变迁——基于 1949-2019 年城市生活垃圾治理政策的分析[J]. 学习与探索, 2020(2): 28-35.
- [14] 李强, 黄戏, 毛美媚, 等. 基于共词分析的城市生活垃圾治理公共政策变迁量化分析[J]. 资源开发与市场, 2021, 37(2): 173-179.
- [15] 孙岩, 胡茗, 张备. 政策工具视角下上海生活垃圾分类政策文本量化[J]. 资源科学, 2021, 43(11): 2224-2235.
- [16] 陶丽芝. 中国城市生活垃圾政策变迁研究——基于倡导联盟框架的分析[J]. 科技促进发展, 2022, 18(Z1): 1093-1101.