

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: 13920091150500

UDC \_\_\_\_\_

厦门大学

硕士学位论文

我国城市生活垃圾分类试点困境研究

——基于政策执行的视角

MSW Separation Failure Research in Chinese pilot cities

——Based on perspective of policy implementation

吴进进

指导教师姓名: 江秀平教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2012年5月

论文答辩日期: 2012年6月

学位授予日期: 2012年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评阅人: \_\_\_\_\_

2012年5月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下，独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果，均在文中以适当方式明确标明，并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范（试行）》。

另外，该学位论文为( )课题(组)的研究成果，获得( )课题(组)经费或实验室的资助，在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称，未有此项声明内容的，可以不作特别声明。)

声明人（签名）：

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 摘要

近年来,我国城市生活垃圾问题愈演愈烈,引发了政府与社会界的普遍关注。为了应对垃圾围城困境,2000年8个城市开始试点城市生活垃圾分类。然而,十年来垃圾分类政策试点成效微弱,城市生活垃圾问题依然严峻。垃圾分类,作为垃圾减量化、资源化、无害化的一项重要政策,为何最终以失败告终。探寻这一问题无疑重要的现实意义。

基于垃圾分类的性质和研究需要,本文将垃圾分类划分为垃圾源头分类和垃圾后续分类两个主要环节,并分别探讨各环节政策执行失败的原因。在对国内外垃圾分类与政策执行文献综述的基础上,作者选择马特兰政策执行“模糊-冲突”模型作为本文的分析框架,将政策执行中的冲突性和模糊性视为城市生活垃圾分类试点失败的主要因素。为了支持本文的经验研究,作者开展了系统性的资料搜集工作,获取了部分试点城市生活垃圾分类的调查数据和大量实证资料。

本文的研究验证了马特兰“模糊-冲突”模型,试点城市生活垃圾分类执行过程高模糊与高冲突性并存。在垃圾源头分类环节,高模糊性主要表现为城市居民对垃圾分类方式认知高度模糊,高冲突性则表现为居民缺乏参与分类的动机。在垃圾后续分类环节,高模糊性主要表现为执行结构之间及政府与市场关系的模糊。垃圾后续分类的高冲突性则表现为执行主体在垃圾分类付费责任上的冲突以及围绕垃圾焚烧所产生的冲突。

本文最后有针对性地提出了若干政策建议,旨在降低垃圾分类执行过程中的“高模糊-高冲突”特性。降低高冲突性方面的政策建议包括:变传统告知型宣传为互动式交流型宣传;建立立足社区的奖励机制和监督机制;合理划分垃圾分类中各方的付费责任;建立以源头分类为主导的垃圾处理机制。降低高模糊性方面的政策建议包括:优化垃圾分类信息供给机制;运用多种政策工具,理清政府与市场责任;建立系统化的行政协调机制。

**关键词:** 政策执行; 城市生活垃圾分类; “模糊-冲突”模型

## Abstract

In recent china, the problem of municipal solid waste (MSW) is growing worse. In response to the plight of municipal solid waste, in 2000 eight Chinese cities started municipal solid waste separation pilot policy. To the surprise of most of citizens, the effect of the pilot policy is far from satisfaction. The problem of municipal solid waste is still grim. Exploring the reasons for this problem is undoubtedly practically significant.

MSW separation is divided into the following two main components: the waste Source separation and post-resource separation. Respectively, this paper explores the reasons for the implementation failure of both components. Based on domestic and foreign research literature review on waste classification and policy implementation, the author selects Matland policy implementation "ambiguity - conflict" model as the analytical framework for this article. The conflict and ambiguity serve as the major explanatory variables which lead to policy implementation failure of MSW separation pilot.

Waste Separation policy implementation shows both characteristics of ambiguity and conflict. In the waste source separation implementation, high-ambiguity is mainly characterized as urban residents' highly ambiguous awareness of the method of waste classification. Then the high conflict is mainly characterized as the residents' lack of motivation to participate in the MSW separation. In the post-source separation implementation, high ambiguity could be defined in term of the high ambiguity in the implementation structure and the government-market relation. While the high conflict concentrates on MSW separation cost allocation between policy actors and the debates on waste incineration.

Finally, this paper puts forward a number of policy recommendations to reduce the ambiguity and conflict of the MSW separation policy implementation.

**Key words:** Policy Implementation; MSW Separation; "Ambiguity- Conflict" model



目 录

一、引言 .....	1
(一) 研究背景与研究问题 .....	1
(二) 研究现状与理论框架 .....	8
(三) 研究的意义 .....	14
(四) 研究思路与方法 .....	15
二、试点城市生活垃圾源头分类的“高模糊-高冲突”性.....	17
(一) 垃圾源头分类的高冲突性 .....	17
(二) 垃圾源头分类的高模糊性 .....	20
三、试点城市生活垃圾后续分类的“高模糊-高冲突”性 .....	26
(一) 垃圾后续分类的高模糊性 .....	27
(二) 垃圾后续分类的高冲突性 .....	30
四、本文研究总结 .....	36
五、政策建议 .....	38
(一) 降低垃圾分类的冲突性 .....	38
(二) 降低垃圾分类的模糊性 .....	41
附件.....	44
参考文献 .....	47
致谢.....	50

## Content

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Research Background and Issue.....</b>	<b>1</b>
<b>The present Research and Theoretical Framework .....</b>	<b>8</b>
<b>Research Significance .....</b>	<b>14</b>
<b>Research Method .....</b>	<b>15</b>
<b>The Features of MSW Source Separation in Pilot Cities .....</b>	<b>17</b>
<b>High Conflict of MSW Separation .....</b>	<b>17</b>
<b>High Ambiguity of MSW Separation .....</b>	<b>20</b>
<b>The features of MSW post-source separation in Pilot cities .....</b>	<b>26</b>
<b>High Ambiguity of MSW Post-source Separation.....</b>	<b>27</b>
<b>High Conflict of MSW Post-Source Separation .....</b>	<b>30</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>36</b>
<b>recommendation.....</b>	<b>38</b>
<b>Reduce the Conflict of the MSW Separation.....</b>	<b>38</b>
<b>Reduce the Ambiguity of the MSW Separation .....</b>	<b>41</b>
<b>Attachment .....</b>	<b>44</b>
<b>References .....</b>	<b>47</b>
<b>Acknowledgements .....</b>	<b>50</b>

## 一、引言

### （一）研究背景与研究问题

本文对“城市生活垃圾”的界定，根据的是我国垃圾管理的相关法律法规。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第七十四条将城市生活垃圾界定为：“在城市日常生活中或者为城市日常生活提供服务的活动中产生的固体废物”<sup>①</sup>。建设部 CJ/T3033-1996《城市垃圾产生源分类及垃圾排放标准》依据城市生活垃圾的来源将城市生活垃圾分为居民垃圾、商业垃圾和街道保洁垃圾。本文所探讨的城市生活垃圾，即指上述法律法规所界定的城市居民日常生活所产生的固体废物。

当前，社会各界对城市生活垃圾的关注和讨论根源于我国严峻的城市生活垃圾问题。随着我国城市化进程的加快和居民收入的增长，城市居民消费水平快速提高，消费结构也历经了巨大变迁，城市生活垃圾数量不断增长。据统计，1986年全国城市垃圾清运量仅为 5010 万吨，1996 年剧增到 10825.4 万吨，二十年间呈直线增长。目前，全国 600 多座城市，除县城外，已有 2/3 的大中城市陷入垃圾的围城之中<sup>②</sup>。

表 1 1997-2010 年全国城市生活垃圾清运量 单位：万吨

年份	清运量	年份	清运量
1997	10981.9	2004	15509.3
1998	11301.8	2005	15576.8
1999	11415.2	2006	14841.3
2000	11818.9	2007	15214.5
2001	13470.4	2008	15437.7
2002	13650	2009	15733.7
2003	14856.5	2010	15804.8

数据来源：《中国统计年鉴（1998-2011）》

<sup>①</sup> 中央政府门户网站. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法 [EB/OL]. [http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content\\_8289.htm](http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8289.htm), 2005-06/2012-03-27.

<sup>②</sup> 刘晓林. 城市垃圾之困: 中国成垃圾围城最严重国家 [EB/OL]. <http://finance.ifeng.com/huanbao/hbes/20090717/953537.shtml>, 2009-07-17/2011-11-12.

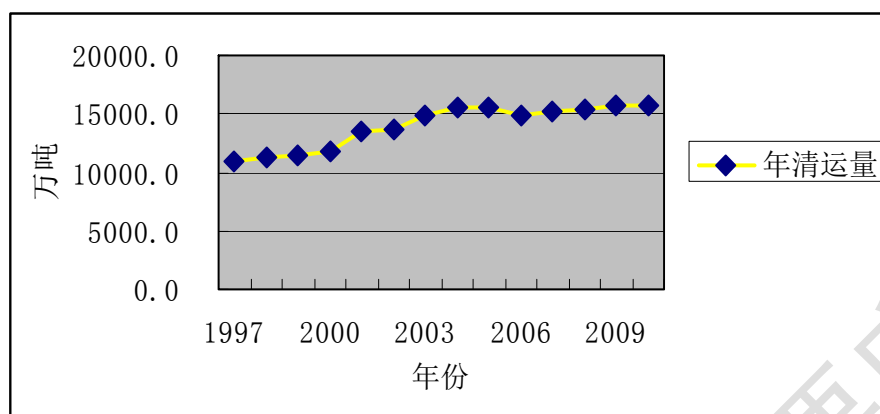


图 1: 1997-2009 年全国城市生活垃圾年清运量

数据来源:《中国统计年鉴(1998-2011)》

从垃圾构成份上看,二十年来垃圾成分也发生了显著变化。90年代初期之前,我国城市生活垃圾成分中可燃物、可再利用物的含量很低,灰土含量较高。无机物多于有机成分,不可降解物质多于可降解物质,垃圾的热值较低。近年来随着居民生活水平的提高、生活消费品结构,特别是能源结构的改变,城市生活垃圾中无机成分减少、有机成分逐渐上升,其中餐余垃圾的比重最大,占到60%以上。另外如废纸、废玻璃、废塑料和废金属等可回收物质已占到30%上下<sup>①</sup>。

90年代以前,我国城市生活垃圾处理方式落后,以简单堆放为主。90年代后期以来,垃圾无害化处理逐渐在各城市展开,且主要使用卫生填埋、焚烧、堆肥三种处理形式,尤以填埋为最主要方式。截止2009年,采取填埋方式处理的垃圾占总量的80.1%。而焚烧、堆肥所处理的垃圾仅占总量的1.6%和19.3%,相差极为悬殊<sup>②</sup>。随着我国经济、资源、环境之间关系日趋紧张,垃圾处理也面临着越来越严峻的挑战,表现为:

第一,垃圾填埋的成本相对较低,但需要占用相当多的土地资源,由于我国80%以上的城市生活垃圾通过填埋处理,多数填埋场超负荷运转,很多地方已经到了无地可选的地步<sup>③</sup>。同时,垃圾填埋处理也会产生比较严重的环境问题。随着人们对环境保护要求的提高,生活垃圾填埋设施的选址将面临越来越大的困

<sup>①</sup>江源等. 城市生活垃圾管理——推进循环经济的前沿领域[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2004:60.

<sup>②</sup>相关数据根据《中国统计年鉴(2010)》计算产生.

<sup>③</sup>叶前. “垃圾围城”考验政府行政[J]. 瞭望, 2010, (9):32-34.

难。

第二，垃圾填埋场地告急，垃圾焚烧法似乎是处理城市生活垃圾的一条出路。然而，焚烧垃圾产生的潜在污染十分严重。经过多年争论，垃圾焚烧一直未能被城市居民接受。

第三，堆肥技术的工艺比较简单，适合处理易腐、有机质含量较高的垃圾。用垃圾生产高质量的堆肥，关键在于垃圾的预先分选，将易腐有机物进行发酵，这样才能有效地防止二次污染。我国的垃圾堆肥却大多是混合垃圾堆肥。此种堆肥方式不仅处理技术复杂，成本高，而且堆肥质量差，市场效益低。目前我国城市垃圾堆肥处理技术处于相对萎缩的状态。

在垃圾围城状况日益严峻的背景下，人们开始把注意力转移到西方国家普遍实施的垃圾分类上。垃圾分类的优势是显而易见的：垃圾分类后，可回收垃圾被重新利用，剩余的部分分别进行堆肥、焚烧或填埋处理。这样处理，可回收物得到再生利用，节约了资源；将有机质含量较高的餐余垃圾单独分类出来堆肥，堆肥的质量因此也得以提高；对热值高且不含氯等有毒元素的垃圾进行焚烧，污染将得到有效控制，燃烧后的残渣再进行填埋处理，延长了填埋场的寿命。

有必要说明的是，生活垃圾分类有狭义和广义之分。狭义的生活垃圾分类与城市生活垃圾混合投放对应，特指城市生活垃圾源头分类，即垃圾的分类投放。广义的城市生活垃圾分类是一个完整的生活垃圾分类处理体系，包括源头分类、分类收集、分类清运和分类处理等各个环节。《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》第二条对生活垃圾分类内涵进行了清晰界定：“本规定所称城市生活垃圾分类，是指按照城市生活垃圾的组成、利用价值以及环境影响等，并根据不同处理方式的要求，实施分类投放、分类收集、分类运输和分类处置的行为”<sup>①</sup>。垃圾分类每个环节都关系到整个生活垃圾分类体系的成败，因此本文我们将从广义生活垃圾分类的角度，对生活垃圾分类源头分类环节和包括分类回收、分类处理在内的垃圾后续分类环节进行探讨。

为了应对城市生活垃圾问题，90年代中期以前，我国相关的法律、法规及部门规章主要对生活垃圾的收集、清运做了规定，对生活垃圾分类虽偶有提及，但基

<sup>①</sup> 广州市政府门户网站. 广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定 [EB/OL]. <http://www.gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/GZ00/2.1/201102/767495.html>, 2011-02-10/2011-11-12.

本上没有给予重视。随着垃圾分类受到越来越多的认同，2000 年建设部选定 8 个城市进行垃圾分类试点，生活垃圾分类才正式进入中央和地方政府政策议程。政策试点是中国公共政策执行的典型方式，其实质是政策创新与政策扩散的过程。周望在分析中国政策试验时认为“试点”有机地兼容了立法试验的时效性特征和试验区的地域性特征，政策制定者既可以把某项不成熟的新政策布置在一些选取出来的点先行实施，根据在这些点所获得的各种反馈和经验进一步完善该项政策，然后才由点到面以全国性正式制度的形式加以推广<sup>①</sup>。垃圾分类政策制定也遵循着从中央部门制定初步的指导性规则，到选定城市试点，试点城市执行具体政策措施，在执行中积累经验、完善政策体系的过程。

第一，中央部门的垃圾分类政策体系。中央政府主导推行的任何政策试点，中央政府都会制定初步的指导性政策方案。试点区域按照指导意见，通过试点过程完善政策方案。梳理 1992 年-2011 年的中央部门颁布的垃圾处理的一系列政策，我们可将中央部门垃圾分类政策划分为两类：源头分类政策与后续分类政策。

表 2 中央部门垃圾源头分类政策

时间	颁布主体	政策目录	核心内容
1992	国务院	《城市市容和环境卫生管理条例》	对城市生活废弃物应当逐步做到分类收集、运输和处理。
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》	选定北京、上海等 8 城市开展生活垃圾分类收集试点。
2004	国家质检总局	《城市生活垃圾分类标识》	制定了 14 类城市生活垃圾标志
2004	原建设部	《城市生活垃圾分类及其评价标准》	城市生活垃圾分成六大类

资料来源：作者整理

对于源头分类政策，中央主管部门制定了垃圾源头分类的指导性标准和宏观性规划，将分类细则的制定权赋予了地方政府。对于垃圾源头分类的实施，中央政府政策止于宏观规划。对于垃圾分类清运、分类回收、分类处理等后续分类，中央部门只进行了原则性的指导规划(见表 3)。

<sup>①</sup> 周望. “政策试验”解析：基本类型、理论框架与研究展望[J]. 中国特色社会主义研究, 2011, (2): 84-89.

表 3 中央部门垃圾后续分类政策

时间	颁布主体	政策目录	核心内容
2004	原国家建设部	《城市生活垃圾分类及其评价标准》	垃圾分类作为一个完整的分类体系，包括“垃圾投放、分类收集分类运输”等过程。
2005	全国人大常委会	《固定废物污染环境防治法》	“对城市生活垃圾分类应当及时清运，逐步做到分类收集和运输，并积极开展合理利用和实施无害化处理”。
2007	原国家建设部	《城市生活垃圾管理办法》	“城市生活垃圾应逐步实施分类投放、收集和运输”。对于垃圾分类处理的具体办法的制定，《规定》将责任赋予了直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门。
2011	住建部等多部门	《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见》	建立与垃圾分类、资源化利用以及无害化处理相衔接的生活垃圾收运网络；提高生活垃圾中废纸、废塑料、废金属等材料回收利用率；加强可降解有机垃圾资源化利用工作。

资料来源：作者整理

第二，试点城市垃圾分类政策。2000年4月建设部发布《关于公布生活垃圾分类收集试点城市的通知》，选定北京、上海、广州、南京、深圳、杭州、厦门、桂林8个城市开展垃圾分类试点。试点城市政府根据自身情况和实际需要，陆续颁布了垃圾分类的政策法规(见表4)。由于试点城市承担着探索分类经验、进行总结推广的角色，因此中央政府赋予其在垃圾分类政策制定及实施方面较大的自主权。杨瑞龙认为政策试点是地方政府制度实际供给行为，权力中心为保证制度创新，赋予地方政府在规定的范围内进行制度创新的优先权或特许权<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>杨瑞龙. 论制度供给[J]. 经济研究, 1993, (8): 45-52.

表 4 试点城市生活垃圾分类政策（以北京、上海、广州三市为例）

城市	时间	颁布主体	政策名称	核心内容
北京	2000	北京市市政管理委员会	《北京市城市垃圾分类收集回收综合利用工作方案》	制定资源回收目标；规划垃圾分类阶段，分类方法和领导机制。
	2009	北京市人民政府办公厅	《关于全面推进生活垃圾处理工作的意见》	增加垃圾处理能力，推进生活垃圾焚烧处理，餐厨垃圾资源化利用，建立垃圾分类收集运输体系。
		北京市市政市容管理委员会等多部门	《关于切实提高生活垃圾收集运输和处理管理水平的通知》	投放规范化、收集标准化、运输专业化、处理无害化、管理信息化。
上海	2004	上海市建设和管理委员会、上海市市容环境卫生管理局	《关于进一步开展本市居住区生活垃圾分类新方式试点工作的通知》	生活垃圾“四分类”，即分为有害垃圾、玻璃、可回收物、其它垃圾四类，实行分类收集、分类运输、分类处置。
	2007	上海市人民政府	《上海市城市生活垃圾收运处置管理办法》	市和区、县市容环卫部门按照职责分工，负责组织生活垃圾处置设施的建设。
	2010	上海市建设和管理委员会、上海市市容环境卫生管理局	上海市餐厨垃圾处置和管理试行办法	政策引导、源头减量、市场运作、政府监管。
广州	2004	广州市环卫局	《广州市生活垃圾分类收集方案》	生活垃圾分可回收物、大件垃圾、有害垃圾、餐厨垃圾和其他垃圾等 5 大类。
	2008	广州市人民政府	《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》	生活垃圾分为：可回收、餐余、有害、其他四类。建立完善的城市生活垃圾分类收集处理系统。

资料来源：作者整理

各试点城市不同时期发布的垃圾分类政策法规主要在垃圾分类管理主体责任和垃圾分类流程管理各个方面进行规定。管理责任主体包括业务主管部门、基层政府部门、经费提供和设施建设等部门；垃圾分类流程管理涉及垃圾分类指标、



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库