垃圾分类：制度优势何以转化为治理效能？

刘海军

[摘　要] 我国垃圾分类正从政策试点转向制度构建，由单一源头管理演变为涵盖经济、社会、生态多领域的系统工程，逐步呈现出与其他治理领域相类似的发展规律。由于其公共服务与社会治理等多重属性，兼顾城市建设与居民生活等多个维度，垃圾分类制度与机制完善必然面临试错与接受、权力与权利、利益与价值等诸多碰撞，需要破除吸纳力传导不足、整合力点多面广、执行力链条断裂等三方面“制度—功能”短板。为此，借鉴国家治理的已有经验，将依法治理、系统治理、综合治理与源头治理拓展融入“制度—效能”转化框架，尝试将广义的垃圾分类系统作为样本，贯通于“制度优势—转化机制—信任支撑—治理效能”闭合回路，既可为破解垃圾分类治理困境找到现实路径，也可为我国制度优势更好转化为治理效能提供新的实证依据。

[关键词] 垃圾分类；制度优势；治理效能；政策试点
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）10-0085-08

垃圾分类治理是形成绿色生产生活方式、助力我国经济高质量发展的重要途径。习近平总书记强调，推行垃圾分类，关键是要加强科学管理、形成长效机制、推动习惯养成。[1]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，建设分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理系统。垃圾分类通常是指生活垃圾分类，目前多以城市垃圾分类研究为主，在国家治理现代化的背景下，垃圾分类治理则可理解为运用城市治理、社会治理方法手段，解决城市生活垃圾分类各环节各阶段问题的动态过程。为此，深入剖析我国垃圾分类的治理现状、面临困境与破解路径，有利于及时总结各地经验案例，不断完善垃圾分类相关制度、加快建立制度落实运行机制、有效评估垃圾分类治理效能，从而打通制度优势向治理效能转化回路。

一、我国垃圾分类治理现状及制度困境

我国较为集中的城市垃圾分类实践始于2000年，原建设部下发通知，确定北京、上海等8个城市为生活垃圾分类的试点城市。2017年，国务院

[基金项目] 国家社会科学基金项目“信用机制与志愿服务发展研究”（20BGL244）；中国行政改革研究基金课题“提升城市垃圾科学分类和管理水平研究”（2021CSOARJJKT012）。

[作者简介] 刘海军，中共中央党校（国家行政学院）信息技术部助理研究员。

颁布《生活垃圾分类制度实施方案》，提出2020年底前要在直辖市、省会城市和计划单列市等46个重点城市城区范围内先行实施生活垃圾强制分类。2019年，住房和城乡建设部等九部门联合下发《关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知》，全国范围内的垃圾分类摸索与实践全面启动。各地陆续颁布地方性法规、部门类规章等指导实际工作，城市生活垃圾分类收集与分类运输体系逐步建成，配套完善的制度体系基本建立。2016—2020年，全国生活垃圾处理量由年增长6%左右变化为年减少2.5%左右，以填埋方式处理垃圾量由年增长1.4%左右优化为年下降29%左右。但与此同时，垃圾分类治理面临动员宣传与实践参与的贯通性困境，存在垃圾分类意识强但实际行动意愿低等问题；面临政府管理与社会治理的联动性困境，存在垃圾分类政策“上边热而下头冷”与基层自治“心有余而力不足”等冲突，垃圾分类制度向治理效能转化“梗阻”尚多。[2]

（一）制度优势短期难以积聚，与国家治理现代化要求不相匹配

习近平总书记指出，要“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。”[3]而我国垃圾分类还处于政策法规向制度体系的过渡期，从已出台的法律法规看，主要包括国家法律法规、行政法规与部门规章、地方性法规与部门规章等三个层次，虽然形成了基本体系框架，但相互关联与互补功能等还有较大提升空间。国家层面主要以2020年新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（简称“固废法”）明确提出的“国家推行生活垃圾分类制度”为遵循，此外尚无专门的垃圾分类制度规定，缺乏统一的垃圾分类、回收与处理标准；行政法规配套措施仍不完善，约束能力和惩处力度存在不足，处罚垃圾分类主体责任单位比重远远大于个人；地方性法规相互存在差别甚至可能冲突，颁布主体级别不同导致政策传导效力不同，政策执行过程中的监督环节普遍缺失。[4]以46个垃圾分类重点城市为例，其中第一批10个示范城市中，经人大颁布的管理条例4部，政府印发的管理办法或实施方案6个，管理暂行办法1个，从级别、时间及名称等方面看，地区性差别较大。

（二）运行机制有待成熟固化，与政策试点预期值存在较大差额

我国治理体系包括制度、政策和机制等三个系统要素，其中制度构成治理体系的主要框架，政策是一定时期内社会治理等活动的具体策略，机制则是确保制度发挥作用的程序性路径和动态过程。[5]我国垃圾分类治理涌现出形式各异的经验，有些机制规约被写进地方或部门文件，部分典型案例已向全国推广。比如，2019年实施的《深圳市生活垃圾分类工作激励办法》，开启了运用市场机制推动垃圾分类的先河。不过，由于地区差异和经济社会发展水平不一，虽然有了诸如垃圾处理收费机制、跨部门协同机制以及信息共享机制等新的尝试，但总体而言收效甚微，某一地方模式有待继续打磨改造成为全国样本。推进垃圾分类制度落实过程中，还存在供给型政策工具运用不充分、环境型工具过溢且粗放、需求型工具急需但缺乏等问题，导致制度运行机制在各阶段发挥不均衡、与制度目标对应不明确。[6]也从另一方面表明，当前我国垃圾分类与政府工作安排的传统习惯相一致，依然以强有力的人力、物力供给来推动相关工作，垃圾分类治理中多元主体参与、信息互动共享等机制亟需快速落地。

（三）效能验证反馈功能不足，与制度执行可视化目标难以适应

治理效能通常是各类治理活动产生的一系列有利作用或积极效果的统称，正因为有力的评估结果可以反馈和纠错，从实证角度提供完善制度所需的参考，故而效能可视化便成为加快制度优势转化的“利器”。而对于垃圾分类治理效能目前却未得到太多关注，相应的研究与实践也多从城市市容、

环境监测等单角度切入，效能评估或效果验证等功能还未释放。比如，已有的生活垃圾日处理量、垃圾回收利用率及投放准确率等数据指标，却受限于数据获取困难、分析手段不足、运用范围不广，因而难以形成“用数据说话”的良性运行机制。加之量化研究往往被认为是一种“专家”技能，短时间内无法扬弃以往用经验评判成绩的惯性思维，垃圾分类是否纳入城市治理或基层治理范畴还未达成统一。既有运用协同治理、政策工具、系统分析等方法研究垃圾分类的成果，为从国家治理的宏观视野提升垃圾治理水平找到了理论依据，也为从基层实践的微观角度提高公众行动能力提供了现实路径。[7] 在此基础上，增加垃圾分类效果实时动态展示环节，不仅可以增强具体行为主体的参与热情，而且还能缩短政策演变为制度的周期进程。

二、制约垃圾分类制度向治理效能转化的成因分析

理论和实践证明，影响制度执行力的因素还在于制度对于执行者的吸纳力不强，相关制度制定与维护者的认同度不高，以此为主线可以构建一套制度功能框架。[8] 就目前情况看，垃圾分类已打破原有单一末端治理模式，其制度困境的成因集中在制度吸纳力、整合力与执行力三个层面上。

（一）垃圾分类制度吸纳力正在形塑之中，主体引领效力尚未有效释放

制度吸纳力，可理解为一项制度合法性取得群众认同的能力。从我国垃圾分类的具体实践看，由出台相应政策到垃圾分类入法经历了漫长的摸索阶段，虽然已经有了制度雏形和基本框架，但垃圾分类制度的“知名度”与认可度不足。一是制度体系构建是个不断优化的过程。制度的形成需要经过理论指导实践、实践验证理论进而修正理论等多重循环演化，由于始终缺乏针对垃圾分类这一特殊对象的专门性研究，因而以往的政策法规存在适用性过大、过小两种情况，依靠政策试点构建垃圾分类治理制度，还需要一定的时间和过程。二是制度主体权责存在不易划分的难题。当前我国垃圾分类依然延续政府主导的推进模式，市、区一级主要由城市管理部门监管、直属综合执法队督导，由下属环卫部门负责或委托环卫公司、物业公司组织垃圾清运等具体事务。实地访谈了解到，多数商户和小商贩并不了解垃圾分类是归城市管理执法队管还是市场监管所管。[①]政府作为制度的主要制定者和传达者，应当及时“亮明身份”并通过信息公开加大政策解读与制度解释。三是制度单向传导潜藏不被接受的隐患。当前我国城市垃圾分类依然采取“市—区—街道—社区居委会”四级推进的分层模式，市、区、街道三级城管部门制定政策，社区履行一线分类管理。在多级传导过程中，政策法规与制度规定有时容易逐级消减，加之垃圾分类会消耗社区精力、损害部分相关者利益，故而可能对于现有政策产生抵触情绪，公众垃圾分类参与热情也将受到打击。

（二）垃圾分类制度整合力遭遇多重考验，多元共治模式尚在磨合阶段

与制度吸纳力自上而下作用机制不同，制度整合力侧重于横向关系的联结集聚，通常是指治理共同体形成统一意志、巩固统一权力从而集体行动的能力。我国垃圾分类治理还没有形成制度优势的一个重要原因，在于政府等制度主体边界模糊，市一级城市管理部门要同时受上级城建部门、环保部门与发改委等部门的多头指挥，制度执行中有时难免出现重复管理、推诿扯皮等情况。一是集中统一的权力配置机制与多点分散的垃圾分类事务相互调适不足。现阶段垃圾分类制度中，已有法规明确垃圾分类责任主体多为政府，政策制定主体基本

①对北京市昌平区龙泽园街道15家餐饮商户随机访谈发现，有13家表示不知道由哪个单位主管垃圾分类，其余2家因接受过罚款才了解一些相关情况，但依然分不清城管、市场管理还是保安。

上是国务院各部门或地方政府，党的领导作用发挥仍有待进一步加强，对于统领和凝聚其他主体参与治理效果不够明显。街道工委、社区党支部的引领力，党员干部先锋模范作用等，在垃圾分类治理中还有提升空间。二是政府主导的资源分配机制与环环相扣的垃圾分类流程纵横贯通不足。我国垃圾分类治理主要依靠政府财政拨款支撑及行政执法手段管理，市场化手段不足、民间资本介入不够，在政府购买社会服务等尝试中，各方资源有时也更多掌握在政府手中。少数情况下政府工作力度不够就容易导致垃圾分类缺少统一调度、管理，相关制度的亲和力也会遭到质疑。三是激励驱动的利益均衡机制与政策推动的垃圾分类行为兼容适配。有效的政策导向应当利用根植于人们内心深处的传统规范和习俗，这样才能创造出提供更多发展机会的新制度。[9] 垃圾分类是以人们的生活习惯与趋利避害等日常依赖为导向，制度构建更要以引发和驱动垃圾分类行为发生与相互认同为目的。以政府为主导的单中心治理模式，与依赖公众个人行为和社会多元力量参与的垃圾分类不相对等，过去政府有时进行的计划性、排他性、指令性运动式干预难以增加各类主体黏度。

（三）垃圾分类制度执行力缺乏畅通渠道，治理效能转化面临链路断裂

制度执行力，是制度落实情况的集中反映，常常表现为政策效力或治理效能。垃圾分类是一种类似于毛细血管系统的微治理，相应的法律法规、政策文件有时与公众自下而上的利益需求或能力困境产生“碰撞”而出现断裂。一是从政策试验到制度适用存在机制断裂。在垃圾分类相关政策制定过程中，一方面一定程度缺少来自城市前端的调查分析和现实需求，另一方面并没有完全将其作为城市治理或社会治理的重要一环纳入整体规划，有时容易呈现类似“卫生城市创建”活动的特征，比如城市环卫部门或委托环卫公司作为主力，再如垃圾分类仅限于市容环境整治和污染防治。而实际上垃圾分类是个复杂的系统工程与治理难题，制度有效落地的关键在于一系列完整的配套措施和机制支撑。二是从前端分类到末端处理存在产业断裂。调研发现，部分垃圾装运车在通过机械化手段收集垃圾时，并不检查桶内垃圾是否按标准分类，至于厨余垃圾内混入其它杂质甚至有害物质等问题，则直接交给后续垃圾转运站或垃圾处理场解决。垃圾分类从个人分装投递到垃圾处理场按类处置，其间跨越数十道流程，任何一个步骤都可能出现“不自觉”混装等现象，必须确保全流程、全产业链管理。三是从制度遵循到治理实践存在一定程度的信任断裂。一项制度如何被快速接受并被遵照执行，得益于机制作用下使其被信任。但目前垃圾分类制度及相应政策制定过程缺乏群众参与及社会监督，制度制定者与执行者之间存在信息不对称，时常导致其他参与者信任降低而无法按制度办事。四是从因地施策到整体推进存在周期断裂。政策试验因其渐进性、学习性和调适性，能够有效缓解一统体制与有效治理间的张力，但由于从中央到基层存在目标、资源“漏斗形”结构，垃圾分类试点容易被科层化分解，已形成的成熟制度难以快速向更广范围推广。加之各地情况不同，将“地方特色”的制度移植到其他地区时，很有可能“水土不服”影响制度执行效率，对于制度的普遍性、连续性与整体性提出更高要求。

三、垃圾分类制度优势向治理效能转化的现实路径

党的十九届四中全会明确提出，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。[10] 这是国家治理的四个主要方法，是将制度优势转化为治理效能不可或缺的中介。[11] 垃圾分类治理正在经由政策试点向制度形塑的过渡阶段，呈现出制度、政策、机制多重构成且复合运转态势，依法治理上升为依制度治理，治理过程需要运用系统论、工程学原理，

通过多部门联合、多手段综合施策集中整治，从问题产生的根源或成因切入抓好源头治理，继而打通“制度优势—转化机制—信任支撑—治理效能”的闭合回路。[12]

（一）依法治理：从制度优势到治理效能的基本前提

一是从法律法规中形成基本制度。目前来看，还没有真正意义上单独的垃圾分类法律法规，各类相关条款也存在界定不明确、强制力不强等问题。在垃圾分类专项立法时机还不成熟的情况下，细化调整现行法律法规，就垃圾分类的地位作用、责任主体、奖惩规定等普遍性、通用性问题作出统一规定，作为相关制度构建的基础底座和逻辑起点。同时，通过培育群众的法治意识，探寻党建引领机制、社会自主参与机制与依法治理机制的相互支撑与合作模式，使社区自治进一步落地生根，从中凝练出一些制度规定。[13]

二是从政策演进中积淀重要制度。相较于法律法规的刚性化特征，政策约束更具适应性和灵活性，可以根据实施效果动态优化。从各地垃圾分类政策执行情况来看，大多数因地制宜、按类施行的具体办法成效显著。因此，可以尝试按照垃圾类型和特点出台具体规定，采取分行业、分产业、分链条制定管理办法等，并将执行效果良好的政策巩固优化形成制度，向更大范围推广。在此基础上，加大政策评估力度，借鉴督查、第三方评估等做法，切实掌握现行政策执行效果，及时推广成功经验，“废改立”不再适用的规定等，减少政策向制度演化中的干扰。

三是从典型案例中提炼具体制度。典型案例兼顾理论性与实践性，更具操作性和针对性，各地垃圾分类中的好点子、小锦囊更易于传播和模仿。从我国乡村治理和社区治理的历史演进也可以看出，许多村规民约和基层探索最终形成了具体制度。不同地区可以根据各自实际，以社区或小区为单位，发掘和整理出“个性化”的垃圾分类制度，在内部先行试用，待成熟后再自内而外逐步辐射。同时，及时吸纳行业智库成果，收集发现适用于不同类型垃圾、不同处理环节的企业规制等，比如垃圾焚烧发电、资源化利用管理办法。

四是从纵横连贯中形塑制度体系。垃圾分类既是合作生产型公共服务，也是多元互动、多方联动的社会治理，相应的制度规定应当统筹兼顾、上下呼应，体现体系化与系统化思维。鉴于垃圾分类是与群众联系最紧密的治理活动，如何用好群众语言解释和宣传制度面临极大挑战。因此，可以尽量打造脉络清晰、易于表述、便于理解的制度架构，只要描述清楚谁干什么、怎么干、干不好怎么办等要求即可，形式上越简单越好、操作起来越便利越好。可以借助最新的大数据和人工智能技术，将垃圾分类基本制度数字化为相应的知识数据库，利用现有的法律法规数据库、乡村振兴主题库等产品，搭建数据化、可视化与知识化的垃圾分类制度体系框架。

（二）系统治理：从单向推动到多元共治的运行机制

一是将党的领导嵌入基层治理。党的领导贯穿基层治理领域，有助于党依靠自身功能发挥独有制度优势，提升协商民主的理性化与有序性，促进政府和群众有效互动与密切联系。数据显示，截至 2021 年 12 月底，我国基层党组织已达 493.6 万个，其中已经建立党组织的城市街道、社区（居委会）分别有 9034 个、114065 个，为基层治理提供了坚强的政治保障。①应当坚持党的全面领导，进一步优化党的基层组织体系、理顺党政工作机制，更加突出街道党工委、社区党支部等基层党组织在垃圾分类政策制定、宣传教育中的政治功能，用思想引领力提升群众号召力，引导群众积极有序、热情主动、共同参与垃圾分类治理。并且从规范政府行为、提升干部能力、加强基层党建、

① 参见共产党员网《2021年中国共产党党内统计公报》，https://www.12371.cn.

培育社会组织等多个维度发挥党对垃圾分类治理的统揽作用。[14]

二是将市场手段引入公共服务。垃圾治理兼具公共服务与私人事务双重属性，隐含主体多元、协同困难等复杂特征，需要借助“两网融合”“互联网 +PPP 合作”“绿色积分”等市场机制。[15]要更加清晰地标明政府在垃圾分类主导中的具体工作内容，明确与社区、市场、企业等其他主体的职责定位与角色分工。政府应以制度供给、引导协调与行政监管为主，主要负责垃圾末端处置等公共设施建设，并通过招商引资、项目制、公私合作、管区行政包干制等模式创新，借助社会资源提供垃圾分拣、分类装运等专业服务。同时，还要加快政府职能转变，强化政府经济治理能力，可参考新基建规划与政策制定的有关办法，鼓励民间和外国资本投入，在垃圾分类、资源回收、减排降碳领域加快构建一流营商环境，推进垃圾分类监管能力与治理能力现代化。

三是将信用制度融入志愿合作。有学者指出，垃圾分类制度执行是从强制到自觉、从压力型传导到常态化运行、从个性化遵守到秩序化推进的过程，呈现出行政动员与多元参与的兼容模式。[16]要进一步完善垃圾分类责任机制和协同机制，列出权力清单、任务清单分解工作、区分重点、分头行动，比如居民和社会组织作为垃圾分类最前端、最直接和最广泛的“先行者”，可通过宣传动员、经验推广以及学校教育等多重手段，鼓励他们从我做起、积极参与。垃圾分类督导员或社区监管员大多数由志愿者担任，可探索综合运用信用积分制度和奖惩激励机制等，采取社区自治与志愿服务相结合等有效尝试，完善跨地区、跨行业、跨领域的失信联合惩戒机制，理顺信用监管体系，实现垃圾分类治理制度执行力向广度和宽度延伸。

（三）综合治理：从全面出击到单点突破的支撑保障

一是协作流程的优化再造。由于政府、企业、社会组织、社区等主体的职责难以完全分开，任务委派缺乏系统性考量，多数社区垃圾分类效率依然不高。为此，应当根据垃圾分类的不同环节和任务需求确定责任主体，强化不同主体沟通协作、发挥各自专业优势等，精准分配具体工作，如加强有害垃圾的定点专门强制管控等。国家和省级政府层面可以采取跨部门合作、联席会议制度等方式增强合力，初步统计 2008 年以来国务院共发布超过 100 份关于某领域建立联席会议制度的文件，垃圾分类领域可参照推进。此外，还要落实基层政府职能转移机制，加强城管、公安、市场监督等行政执法机构的部门联动，探索第三方辅助执法，建立相应的绩效考评机制等，按照“委托—代理”原则引入或购买社会服务，集聚优质资源和新兴企业加入垃圾处理公益事业，提高垃圾治理专业化水平和全周期效率。

二是技术支撑的模式创新。新技术在垃圾分类中加快应用推广，如浙江省宁波市垃圾分类进入“数治”时代，北京市完成首钢餐厨垃圾收运处一体化项目等。同时，也暴露出成本高、维护难等短板，短期内无法大面积复制。为此，政府要加大对垃圾分类新技术、新方法的研发投入，鼓励高等院校、科研机构在重点领域集中攻关，加快图像识别算法、工业知识图谱等技术在垃圾分类领域的试验尝试，加快老旧小区垃圾分类设施数字化、智能化改造，在提升技术水准的同时尽量降低成本。各类企业、相关行业要围绕“双碳”目标改造垃圾分运、垃圾处置等设备设施，鼓励生产厂家优化家用垃圾处理器、厨余垃圾粉碎机、手持垃圾分类识别器等小型设备制造工艺，可采取政府补贴、企业租赁、新品试用等形式加快普及，尽快实现机器识别、人员监督、网络传输、数据研判的“人工 + 智能”的新型垃圾分类治理模式。

三是数据驱动的机制革新。运用大数据和工

业互联网等新基建打通数据链，借助技术进步推动垃圾分类产业发展，重构产业链、优化供应链，继而提升价值链。在新基建项目立项、城市建设规划时，考虑将垃圾分类治理统一纳入，在项目监管、产业政策、环境测评、绩效考核等多方面出台管理办法。按照数据要素流转的路径优化垃圾治理机制，如分类回收资源共享机制、垃圾分类研究任务分发机制等，尽快形成集约化、智能化的垃圾分类产业链，通过治理效能可视化展示等手段，验证垃圾分类实施效果。在有条件的地区，则可试点基于物联网的城市垃圾分类系统建设，将相关数据汇入城市环卫信息系统、环境监测系统及政务信息公开系统等，实现数据嵌入科层组织，改变信息共享方式与效能评价机制，继而用数字化手段优化各级政府上下联动、打破政府内部“数据壁垒”，将垃圾治理汇入智慧城市与社会治理一体推进。

（四）源头治理：从治理效能到制度优势的自然回归

一是供给侧坚持“少生产、强分类、便处理”原则，加快绿色生产方式转型。垃圾通常被称为是“放错了位置的资源”，如果少生产一些非必需品和非必要品，则会在一定程度上减少投入垃圾分类的人力物力。对于产品供给的生产者而言，要从包装、生产、运输等各环节入手，减少过度“装饰”、避免多余废物产生，可在产品上标明对应垃圾分类标识，方便公众快速判别等；也可在新产品说明或外包装中附录垃圾分类指南、图解手册等，既能指导使用、又能宣传教育。对于制度供给的管理者来讲，则要将垃圾治理纳入政府规划，充分考虑垃圾处置场选址、清运车运输路线等影响城市发展的因素；统筹兼顾垃圾分类与城市治理，明确各类主体职责，从制度供给侧源头统一行动，确保垃圾治理从“时间”源头就能顺畅运行。

二是需求侧遵守“少使用、先处理、会分类”要求，推动绿色生活方式养成。社区是城市垃圾分类的“前线”及制度需求者，社区居民等人群是一线践行者，基层好经验好方法往往是政策创新的“发源地”。为了消除不利于“制度—效能”转化的干扰因素，应当运用社会自主参与机制、政社互动机制等，释放多元主体参与垃圾治理的合力优势，在制度与思想的“源头”扫清障碍。借助积分、罚单等激励机制和奖惩措施督促公众自觉遵守规定，通过“红黑榜”“信用排名”等方式实时展现垃圾治理效能。此外，还要持续利用短视频、宣传册、公告栏、公益广告等简单有效的媒体传播手段，加快垃圾分类知识普及。倡导使用环保产品和易降解物品，杜绝餐饮浪费、推行绿色办公，尽量不产生或少产生垃圾，训练日常分类习惯，加强对重点人群垃圾分类技能培养。

三是处理端实现“严标准、优流程、增手段”目标，实现垃圾分类集约发展。垃圾分类是广义上的从垃圾产生到消灭的全过程，对于垃圾处置企业或处理者而言，要根据不同类型垃圾详细制定标准和实施细则，严格落实《国家标准化发展纲要》中“构建节能节水、绿色采购、垃圾分类、制止餐饮浪费等绿色生活标准”要求。对于参与垃圾处理的环卫部门或相关企业来讲，要从分类、运输、处置等各流程改进方法，将每一阶段作为新的“开端”抓实抓好，并通过任务分解、系统分离实现智能分拣、动态管控。对于有能力、有意愿的周边行业、企业而言，则要瞄准“双碳”目标下循环产业的良好发展前景，积极投身垃圾焚烧发电、有机物质综合运用等阳光工程，用垃圾处理的末端效果倒逼垃圾转运、垃圾回收等各环节各阶段整体治理水平提升。

[参考文献]

[1] 培养垃圾分类的好习惯 为改善生活环境作努力 为绿色发展可持续发展作贡献[N]. 人民日报，2019-06-04.
[2] 董飞等.城市生活垃圾分类治理:现实困境与实践进路

[J].城市发展研究,2021(02).
[3] 习近平.从解决好人民群众普遍关心的突出问题入手推进全面小康社会建设[N].人民日报,2016-11-22.
[4] 秦若涵.我国城市生活垃圾分类问题研究[J].经济研究导刊,2021(28).
[5] 李浩,郝儒杰.制度、政策与机制：中国特色社会治理体系的运转机理[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2021(04).
[6] 张晓.基于政策工具的城市生活垃圾分类政策研究[D].山东大学硕士论文,2021:38.
[7] 王启程,彭建林.基于协同视角的我国城市生活垃圾分类与治理的实施成效分析[J].管理科学与工程,2020(02).
[8] 宋世明.推进国家治理体系和治理能力现代化的理论框架[J].中共中央党校(国家行政学院)学报，2019(06).
[9] [日]速水佑次郎、神门善久.发展经济学——从贫困到富裕（第三版）[M].李周译，北京:社会科学文献出版社,2009:22.
[10] 把制度优势转化为治理效能的重要保证[EB/OL].求是网.http://www.qstheory.cn/dukan/hqwg/2019-12/24/c_1125376727.htm.2019-12-24.
[11] 许耀桐.制度、治理和现代化:若干重要概念术语阐释[J].新视野,2020(02).
[12] 刘海军,李晴.基于区块链信任的“制度-效能”转化框架[J].电子政务,2020(08).
[13] 陈毅,张京唐.探寻社区常规化治理之道：三种运行逻辑的比较——以上海垃圾分类治理为例[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021(04).
[14] 陶周颖.发挥党的领导效能：网络时代治理中国邻避冲突的策略选择——基于国内2007-2017年垃圾焚烧发电项目的案例思考[J].云南行政学院学报,2021(02).
[15] 屈群苹.市场驱动型治理:城市垃圾“弱前强后”分类的实践逻辑[J].浙江学刊,2021(01).
[16] 顾丽梅,李欢欢.行政动员与多元参与：生活垃圾分类参与式治理的实现路径——基于上海的实践[J].公共管理学报,2021(02).

责任编辑：陈　偲

Waste Classification:How To Transform Institutional Advantage Into Governance Efficiency

Liu Haijun

[**Abstract**] China's waste classification is changing from policy pilot to institution construction, and from single-source management to system engineering involving economic, social, and ecological fields. It gradually shows a law of development similar to other governance fields. Waste classification institutions must face many collisions such as trial and acceptance, power and rights, interests and values, for it is a public service or social governance issue, as well as an urban construction or resident life affairs. It is necessary to break the institution-function weakness of insufficient absorbing capacity, extensive integrating capacity and broken-chain in executive capacity. Therefore, we will expand the legal governance, systematic governance, comprehensive governance and source governance into the 'institution-efficiency' transformation framework to take the generalized waste classification system as a sample, which can build a closed loop of 'institution advantage, transformation mechanism, trust support and governance efficiency' by drawing on the existing experience of national governance. This research will try to find a realistic path to solve the dilemma of waste classification governance, but also provide a new empirical basis for the better transformation of China's institutional advantages into governance efficiency.

[**Key Words**] Waste Classification; Institutional Advantage; Governance Efficiency; Policy Pilot