

城乡共治视角下的生活垃圾分类困境与路径探索： 以中国四川会东县为例

蔡华珍¹，王棚¹，邓景¹，林静¹，李渊^{1,*}

(1.西昌学院旅游与城乡规划学院，四川 西昌 615000)

摘 要：生活垃圾分类是生态文明建设的重要抓手，亦是可持续城市与社区治理的重要实践。为探讨城乡共治视角下垃圾分类的困境与路径，本研究以中国四川省会东县城乡垃圾分类实践为例，开展田野调查和文献研究。研究发现，会东县垃圾分类存在覆盖面不均、流程脱节、公众参与度低和基础设施保障不足等问题。从制度协同、信息协同、利益相关者协同和资源保障四方面剖析了上述问题的深层原因。在此基础上，提出四项对策建议：构建城乡一体化推进机制、健全标准与制度体系、优化公众参与路径和加强基础设施与资源配置。研究聚焦联合国可持续发展目标第 11 项——建设包容、安全、有韧性和可持续的城市和人类住区，通过优化垃圾分类制度推动社区绿色转型和治理能力提升。

关键词：会东县；生活垃圾分类；协同治理；县域治理

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i9.1387

一、绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

随着我国生态文明建设持续推进，生活垃圾治理问题日益受到公众关注。党的十八大以来，党中央高度重视生态环境保护，习近平总书记多次强调要加快建立分类投放、收集、运输、处理的垃圾处理系统，实现生活垃圾减量化、资源化、无害化^[1]。2017 年，《国务院办公厅关于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的通知》明确提出，到 2020 年全国需逐步建立垃圾分类体系，推动形成公众参与分类、源头减量、规范操作的治理局面^[2]。“十四五”时期，垃圾分类管理成为绿色低碳发展的重要突破口，体现国家治理体系和治理能力现代化的实践需求^[3]。

在国家政策推动下，各省市相继开展垃圾分类工作，但部分县域地区的实际执行仍面临挑战^[4]。会东县位于四川省凉山彝族自治州东南部城乡交界地带，作为典型县域行政单位，其城乡二元结构显著，生活垃圾分类治理水平直接反映基层生态治理能力。实地考察发现，会东县在垃圾分类推进中存在启动晚、基础设施薄弱、群众认知度低等问题。

1.1.2 研究意义

生活垃圾分类关乎城乡环境质量提升，也是基层政府履行公共服务职能的重要体现^[5]。会东县存在部门联动不足、居民参与度低、基础设施滞后等问题，制约政策落地效果。本文通过系统分析，可帮助地方政府明确治理问题及成因，制定更具操作性的改进措施，为同类县域（尤其是西部民族地区）提供参考，助力构建适配的垃圾

作者简介：蔡华珍（2002—），女，四川会东人，西昌学院旅游与城乡规划学院 2021 级行政管理专业本科生

王 棚（2005—），女，四川简阳人，西昌学院旅游与城乡规划学院 2023 级行政管理专业本科生；

邓 景（2005—），女，四川达州人，西昌学院旅游与城乡规划学院 2023 级行政管理专业本科生；

林 静（2001—），女，四川西昌人，西昌学院旅游与城乡规划学院 2021 级城乡规划专业本科生；

李 渊（1983—），男，宁夏银川人，西昌学院旅游与城乡规划学院副教授，研究方向：创新管理，组织及个人行为研究。

通讯作者：李渊

分类模式，提升地方环境治理能力，推动国家绿色低碳转型和可持续发展战略落实。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国内研究现状

张江海研究城市生活垃圾分类协同治理机制，提出多元主体协同的重要性及优化策略^①；徐中建聚焦城市垃圾分类中政府义务，以推动生态文明建设加快推进我国城市生活垃圾分类工作的进程，确保社会经济可持续发展^②；陈蒙指出中国垃圾分类治理需坚持“前端简单、后端精细”，做好顶层设计^③；顾丽梅、李欢欢结合行政动员、多元参与理论与参与式治理，构建垃圾分类参与式治理解释框架^④。现有研究多集中于城市层面，针对西部欠发达地区县域垃圾分类治理的研究薄弱，尤其缺乏对治理障碍、群众参与不足及基础设施问题的具体剖析。

1.2.2 国外研究现状

Iyer 和 Kashyap^⑤发现垃圾分类政策对居民投放行为具有引导作用，政府需利用政策推动分类；Brown 和 Johnstone 强调政策支持、政治可行性及公众支持对垃圾分类治理的重要性^⑥；Stričik 认为需通过健全法律法规、限制不分类行为、激励积极分类等方式，改善城市垃圾分类管理体系^⑦。国外研究普遍关注政府政策设计、居民行为引导与激励约束机制的互动，强调制度与公众参与的协同，为我国县域垃圾分类治理提供了参考。

1.3 研究方法

本文采用文献研究与田野调查结合的方法：通过中国知网搜集生活垃圾分类与协同治理理论文献，了解国内外动态及理论应用；收集会东县垃圾分类治理文件与报道，形成调研基础；通过问卷调查（在会东县主要道路、街巷及居民区发放 130 份问卷，收回 118 份，有效问卷 106 份），了解居民对垃圾分类的认知、参与度和满意度。

1.4 相关概念界定及理论基础

1.4.1 相关概念界定

生活垃圾：日常生活中产生的废弃物，包括厨余垃圾、可回收物、有害垃圾和其他垃圾。可回收物指废纸、塑料瓶等可循环利用垃圾；厨余垃圾为餐饮残余、植物废弃物等有机垃圾；有害垃圾包括废电池、化学药剂等对人体或环境有害的废弃物；其他垃圾为一次性纸巾等不可回收物^⑥。生活垃圾分类治理：通过政策引领、技术支持、社会参与和制度保障，对生活垃圾进行源头分类、收集、运输、处理和资源化利用的全过程管理，目标是实现减量化、资源化、无害化^⑬。

1.4.2 理论基础

协同治理由 Ansell 和 Gash 提出，强调在政府主导退居次位、利益相关者多元化背景下，公共事务治理转向“政府—社会—市场”多元主体协作^⑦。参与各方通过资源交换、信息共享、责任共担、利益共享，实现治理协同、效能提升与公共价值最大化。

二、四川省会东县生活垃圾分类治理现状

2.1 四川省会东县基本情况

会东县地处四川省西南部、凉山彝族自治州南端，是攀西资源开发区核心地带和川滇通道，全域面积 3226 平方公里，地形以山地和峡谷为主，金沙江、鲹鱼河贯穿境内，县域设 2 个街道、13 个镇、4 个乡。据 2024 年第七次全国人口普查，全县常住人口 34.61 万人，聚居汉、彝、傈僳等多民族，农村人口占比高，城乡二元结

①张江海.多元主体协同推进生活垃圾分类治理的路径探析——以厦门市为例[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2019,22(06):93-98

②徐中建.城市生活垃圾分类政府义务研究[D].导师:颜运秋.广东财经大学,2020

③陈蒙.生活垃圾分类模式国际比较及其对中国的启示[J].西安交通大学学报(社会科学版),2021,41(03):113-122

④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,2021,18(02):83-94+170

⑤Iyer E S,Kashyap R K.Consumer Recycling:Role of Incentives,Information and Social Class[J].Journal of Consumer Behaviour,2007,6(1):32-47

⑥Brown,Z.S.,Johnstone,N.Better the devil you throw:Experience and support for pay-as-you-throw waste charges[J].Environmental Science&Policy,2014,38:132-142

⑦Stričik Michal,ČonkováMonika.Key Determinants of Municipal Waste Sorting in Slovakia[J].Sustainability,2021,13(24)

构显著^[8]。

会东县自 2019 年起积极推进生活垃圾分类工作，结合地方实际制定《会东县生活垃圾分类和处置工作实施方案》，以“无害化、资源化、减量化”为目标，构建全流程分类处理系统^[9]。在推进过程中，采用“政府引导、社区参与、全民行动”模式。政府主导政策制定与监管，社区组织宣传活动，民众养成分类习惯，多方协同下手，截至 2022 年，主城区和部分乡镇已初步实现垃圾分类覆盖，垃圾处理效率与资源回收利用率显著提升。

2.2 生活垃圾产量及组成成分

2.2.1 生活垃圾产生、利用及处理情况

2023 年，会东县全年城乡生活垃圾产出总量为 6.46 万吨，其中城市生活垃圾产量为 2.88 万吨，农村生活垃圾产量为 3.58 万吨^[10]。会东县城乡生活垃圾无害化处理量为 6.46 万吨，无害化处理率为 100%，其中，城市生活垃圾无害化处理量为 2.88 万吨，无害化处理率为 100%，农村生活垃圾无害化处理量为 3.58 万吨，无害化处理率为 100%^①。

2.2.2 生活垃圾处理设施情况、分类方式及收运情况

会东县一共有 2 座生活垃圾处理设施，总处理能力为 21.9 万吨/年，其中，焚烧处理能力占比 100%，填埋处理能力占比 0%^②。本县厨余垃圾清运量为 0.26 万吨，全部实现无害化处理，无利用量；可回收物回收量为 4.02 万吨，尚未进行利用；有害垃圾在清运、利用、无害化处理方面相关作用量低；其他垃圾清运量为 2.44 万吨，均完成无害化处理。如表 2- 1 所示

表 2- 1 会东县 2 座生活垃圾处理设置情况

设施所属单位名称	设施名称及类型	设计处理能力(万/吨年)	实际处理量(万吨)	使用年限/预期关闭时间(填埋场)
会东县城市管理局	小尖山垃圾填埋场	4.06	0	16(2005-2020)年
会东县三峰环保能源发电有限公司	会东县城生活垃圾焚烧发电项目	21.9	15.79	30 年

2.3 生活垃圾分类方式及收运情况

会东县目前已构建了生活垃圾分类处置体系^[12]。在源头投放上，科学布局分类收集点，以标准化垃圾桶覆盖城区主要区域，通过社区宣传、志愿者指导，推行“四分类”^③投放模式，部分示范小区实行定时定点投放，如金江新区实现了管理、类别、体系三个全覆盖。运输环节推行分类收运。厨余垃圾专用车日产日清，可回收物通过“定点+流动”收集机制拓宽网络，有害垃圾暂存后由专业车辆运往危废处置单位，其他垃圾由环卫部门统一高效收运，避免混装混运。处置时，针对不同垃圾采用对应技术：厨余垃圾生态化处理、堆肥资源化；可回收物分拣后再生或无害化处理；有害垃圾专业安全处置；其他垃圾焚烧或填埋。目前，会东县正持续优化各环节协同，推进垃圾处理减量化、资源化、无害化发展。

2.4 生活垃圾分类的相关政策

自《四川省生活垃圾分类和处置工作方案》以来，会东县以提升生活垃圾治理效能为目标，积极落实省级政府政策要求，结合会东县实际推进生活垃圾分类工作，配套制定细化实施方案，推动分类投放、收运、处置体系建设^[11]。相关政策如表 2- 2 所示：

三、四川省会东县生活垃圾分类现存问题

在国家 and 地方政策推动下会东县 2019 年起积极推进生活垃圾分类工作，初步构建了“政府引导、社区参与、全民行动”的治理框架，垃圾无害化处理率达 100%且主城区试点区域部分实现垃圾分类制度落地。但实地调研显示，会东县在垃圾分类推进期间仍存在分类覆盖失衡、分类流程脱节、居民参与度低、基础设施不完善等问题。

① 引自会东县人民政府官网.http://www.schd.gov.cn/ztlm/rdzt/jczwgkzl/gkly/sthj/ggfwsx/wryxxfb/202405/t20240516_2677009.html

② 引自会东县人民政府官网.http://www.schd.gov.cn/ztlm/rdzt/jczwgkzl/gkly/sthj/ggfwsx/wryxxfb/202405/t20240516_2677009.html

③ “四分类”指将生活垃圾分为厨余垃圾、可回收物、有害垃圾、其他垃圾四类。通过这种分类方式，便于在源头投放、运输及处置等环节进行针对性管理，以实现垃圾处理的减量化、资源化和无害化。

表 2-2 会东县关于生活垃圾治理的政策文件

发布时间	发布单位	名称
2020 年 4 月	四川省政府	《四川省生活垃圾分类和处置工作方案》
2020 年 12 月	会东县政府	《会东县生活垃圾分类实施方案》
2021 年 6 月	会东县政府	《会东县生活垃圾分类管理办法》
2021 年 9 月	会东县城市管理局	《会东县生活垃圾分类宣传教育工作方案》
2022 年 3 月	会东县政府	《会东县生活垃圾分类考核办法》
2022 年 8 月	会东县城市管理局	《会东县生活垃圾分类设施建设规划》
2023 年 5 月	会东县城市管理局	《会东县生活垃圾分类示范小区创

资料来源：根据四川省政府网站和会东县政府网站整理得

3.1 分类覆盖失衡，城乡差距大

调研发现，会东县生活垃圾分类覆盖情况没有达到理想效果，城乡发展失衡问题突出。县级政府虽制定方案，却仅在主城部分示范点位如金江新区局部小区推行“四分类”定时定点模式，整体推进仍处于初试阶段，覆盖范围较小。农村地区部分居民聚集点与分类垃圾桶间距超 500 米，分类设施布局“远、稀、偏”，且部分乡镇缺乏分类制度框架未配备分类桶，导致群众将生活垃圾随意倾倒或焚烧。农村人口占全县 70%^①，但相关设施配备与政策建设不完善，呈现“城市主导、农村滞后”的局面。

3.2 分类流程脱节，系统运行不连贯

垃圾分类涉及“投放—收集—运输—处理”四个主要的环节，但会东县尚未实现环节衔接与闭环运作，存在流程断裂现象：在 106 份问卷调查中显示 78.3%^②的居民未按照标准分类投放，垃圾混投现象普遍，具体详见图 3-1；尽管部分区域配备了专用分类车辆，但运输容量不足，仍存在“专桶混收”的问题；厨余垃圾虽实行日产日清，但因缺乏专业处理设备和路线规划，导致运输效率低；目前，仅建成一座焚烧处理厂，年处理能力 21.9 万吨，资源化利用体系未建立，可回收物与厨余垃圾回收率较低。以上说明，会东县生活垃圾各分类环节流程脱节，衔接不畅，系统运行不连贯，缺乏系统性。

3.3 居民参与度低，分类推进受阻

尽管多数居民在问卷中表示“理解垃圾分类”，但从实际行动看，居民参与率远低于政策预期。问卷调查中 64.15%^③的居民表示从未参与过垃圾分类相关活动，且主要依赖物业或保洁人员投放，主动分类比例极低，具体详见图 3-2。调研发现部分居民对“四分类”标准理解不清尤其对“厨余垃圾”“有害垃圾”具体界定存在误解，少数居民存在认知理解偏差影响分类意识培养，且因无奖励机制导致居民缺乏分类获得感和社会认同感。

四、构建协同治理导向的生活垃圾分类优化路径

4.1 强化制度统筹，建立“县—乡—村”三级分类推进机制

为解决农村分类推进薄弱、城乡推进失衡的问题，应以制度协同为牵引，构建城乡统筹分类工作机制，重点落实以下三项措施：设立县级垃圾分类的工作小组，由县政府联合住建、城管、农业农村、财政、环保等部门组成了工作小组负责分类制度制定资源统筹与监督考核。推动镇、村建立分类专员机制，在每个乡镇政府指定 1 名

^① 数据来源于会东县人民政府官网.http://www.schd.gov.cn/zfxxgk1/fdgknr/tjsj/tjgb/202409/t20240919_2729681.html

^② 数据来源于问卷调查

^③ 数据来源于问卷调查

“分类管理员”，在村（社区）配备1名“分类宣传员”，负责分类知识宣讲、群众动员与桶点管理。实行“差异化分类模式”：城市地区坚持“四分类”标准，农村地区试点“两分类”（可回收物+其他垃圾），降低执行难度，提高覆盖率。同时，将垃圾分类纳入乡镇政府年终绩效考核，每季度开展督查通报，实行“红黄榜”制度，推动属地落实分类责任，确保城乡分类工作同步开展并实现全面覆盖^[14]。

■ 按标准投放
■ 未按标准投放

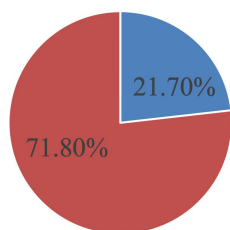


图 3-1 居民垃圾投放情况占比

■ 经常参加 ■ 偶尔参加 ■ 不参加

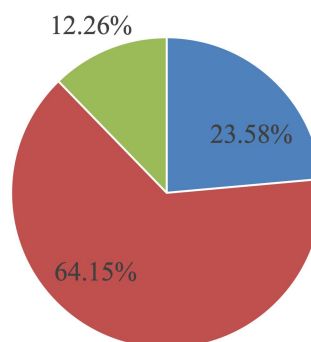


图 3-2 居民参加垃圾分类情况

4.2 紧扣流程闭环，打造“投放—收运—处置”一体化运作链条

为解决分类前端有效、中段混乱、末端失效的流程断裂问题，应围绕分类作业全流程进行统筹优化，着力推进以下工作：根据分类类型配备专用车辆，做到“可回收物专车、厨余垃圾专车、有害垃圾专车、其他垃圾统一运送”，运输过程设立 GPS 轨迹监管，避免“混装混运”现象。在县城主城区和人口密集乡镇设立分类中转点，分拣、暂存可回收物和厨余垃圾，为再利用与资源化处理创造条件。村（社区）每周汇总分类投放数据并上报乡镇，乡镇向县级平台反馈，全县实现“分类数据—问题发现—过程跟踪—整改闭环”的全过程监管^[15]。推动焚烧厂升级改造，建立厨余垃圾堆肥点，引入资源化企业对回收物进行再利用，形成分类投放有去向、分类运输有监督、分类处理有成效的完整治理链条。

4.3 聚焦公众动员，构建“宣传—激励—自治”三位一体参与机制

居民不愿分、不主动、不坚持，是垃圾分类推进的最大障碍。为此，应构建一套“宣传引导+正向激励+自治协同”的居民参与机制，重点推动以下措施：开展“贴近生活”的宣传活动，通过村组会议、广播喇叭、宣传车流动讲解等方式，开展通俗易懂的“入户式宣传”，编印《生活垃圾分类小手册》、张贴图解式标识海报，使不同年龄段、文化层次群众都能“看得懂、学得会、做得到”。推行“积分制激励+实物兑换”制度，居民正确分类可累计积分，积分可在村（社区）积分超市兑换纸巾、洗洁精等生活物资，设立“分类达人”“文明家庭”荣誉奖牌，提升参与获得感。发挥基层自治力量，依托小区楼栋、村民组，推行“分类志愿小组”，建立居民自管、邻里互督机制，村（居）委定期开展“优秀分类家庭”评比活动，通过口碑传播带动整体参与氛围。此联动，不仅能提升居民分类意识，也能促进分类行为向日常生活渗透、长期稳定转化。

结语

生活垃圾分类治理是推动生态文明建设的关键。会东县积极推进分类工作，完善设施、开展宣传、建立机制，但仍面临居民意识薄弱、覆盖不足等挑战。未来需持续提升分类治理水平，改善城乡生态环境，为县域高质量发展 and 人与自然和谐共生贡献力量。

参考文献：

- [1] 林培.精准立法助力居住环境改善[N].中国建设报,2024-12-30(004)

- [2] 四川省人民政府办公厅关于转发省发展改革委住房城乡建设厅四川省生活垃圾分类制度实施方案的通知[J]. 绵阳市人民政府公报,2018,(06):18-22
- [3] 陈发源,成莉,杨茂林.农村生活垃圾分类管理改革的理想展望与现实进路[J].阿坝师范学院学报,2021,38(02):57-65
- [4] 许卫红,胡颖.海南省生活垃圾分类处理模式探索——以白沙县为例[J].中国资源综合利用,2024,42(06):237-240
- [5] 石雨川.全面提升城市管理水平打造文明和谐城市形象[N].雅安日报,2024-04-04(001)
- [6] 浙江省生活垃圾管理条例[J].浙江人大(公报版),2021,(01):6-11
- [7] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,2008,18(4):543-571
- [8] “会东县”十四五农业农村经济发展规划(初稿)[EB/OL].(2021-11-10)[2025-03-01].http://www.schd.gov.cn/zfxgk1/fdgknr/ghjh/202111/t20211110_2073369.html
- [9] 会东县人民政府办公室.会东县生活垃圾分类和处置工作实施方案[EB/OL].会东县人民政府网站,(2021-11-28)[2025-04-11]http://www.schd.gov.cn/zfxgk1/zcwj/zcjd/202111/t20211128_2088704.html
- [10] 会东县人民政府.会东县2023年固体废物污染环境防治信息发布[EB/OL].(2024-05-16)[2025-01-19]http://www.schd.gov.cn/zfxgk1/zcwj/zcjd/202111/t20211128_2088704.html
- [11] 四川省人民政府办公厅.四川省生活垃圾分类和处置工作方案[EB/OL].(2019-11-20)[2025-03-01]<https://www.sc.gov.cn/10462/c103047/2019/11/26/7b63e98867f74632af1a0b9c8f0e51c3.shtml>
- [12] 会东县人民政府办公室.会东县生活垃圾分类和处置工作实施方案[EB/OL].(2024-03-01)[2025-03-17]http://www.schd.gov.cn/zfxgk1/zcwj/xzfbgswj1/202403/t20240301_2639982.html
- [13] 李熠煜,杨旭,汤资岚.我国城市生活垃圾分类政策执行困境及其破解路径——基于政策网络理论视角[J].黑龙江社会科学,2021,(02):20-28
- [14] 张时.云龙区生活垃圾分类协同治理的问题及对策研究[D].徐州市:中国矿业大学,2024.
- [15] 韩赞璞.鄂尔多斯市康巴什区城市生活垃圾分类治理问题及对策研究[D].呼和浩特市:内蒙古大学,2023

Research on the Problems and Countermeasures of Domestic Waste Classification and Management in Huidong County, Sichuan Province

Cai Huazhen¹, Wang Peng¹, Deng Jing¹, Lin Jing¹, Li Yuan^{1,*}

¹College of Tourism & Urban-Rural Planning, Xichang University, Xichang, Sichuan 615000, China

Abstract: As China continues to advance ecological civilization construction, household waste classification has become a key component of grassroots environmental governance. In recent years, Huidong County, Sichuan Province, has actively implemented household waste classification in response to policy guidance. While initial achievements have been made, field research shows that Huidong County still faces challenges in coverage, process continuity, public participation, and infrastructure support. Guided by collaborative governance theory and using a combination of literature review and field investigation, this paper combs the current situation of waste classification practices in Huidong County, summarizes four major problems: unbalanced coverage, disjointed processes, low resident participation, and insufficient facilities, analyzes the causes from four aspects of institutional, information, subject, and resource collaboration, and finally proposes four countermeasures: establishing a unified urban-rural promotion mechanism, constructing a full-process standard system, optimizing public participation channels, and strengthening facilities and resource support. This aims to provide practical references for waste classification governance in Huidong County.

Keywords: Huidong County; Domestic waste classification; Cooperative governance; County governance