

“无废城市”试点政策执行中协同治理机制研究——基于长江中游区域的多案例比较

刘丽颖

大连海事大学，辽宁大连，116062；

摘要：固体废物治理是生态文明建设与国家治理现代化的关键环节，我国固废年生产量超100亿吨，“减量化、资源化、无害化”需求与区域环境承载力矛盾突出。2019年国家推行“无废城市”试点，核心是构建多元协同治理体系，破解传统治理困境。长江中游武汉、株洲、宜春三市因产业与城乡特征差异，成为典型试点样本。本研究发现，三市分别形成“层级统筹型”“产业聚焦型”“城乡联动型”协同模式，同时面临主体权责模糊、信息壁垒、公众参与不足等共性障碍及个性问题。据此从消解共性障碍、优化差异化模式等四方面提出优化路径，为同类型城市提供借鉴，服务长江经济带生态保护与国家“双碳”目标。

关键词：无废城市；协同治理机制；长江中游区域；固体废物治理

DOI：10.64216/3104-9672.25.04.044

前言

作为生态文明建设与国家治理现代化的关键领域，固体废物治理直接关系到区域生态安全与可持续发展。2019年国家推行“无废城市”试点，2022年拓展范围，核心是构建“政府主导、企业主体、公众参与”的多元协同治理体系，破解传统治理条块分割、主体离散困境^[1]。当前建设面临跨域性、主体利益冲突、资源碎片化三重挑战。长江中游武汉、株洲、宜春三市，因产业结构与城乡特征差异，成为典型样本。本研究聚焦三市试点，探究协同模式差异、障碍及优化机制，兼具理论与实践价值，助力长江经济带生态保护与“双碳”目标实现。

1 试点政策协同治理现状

1.1 武汉：层级统筹与跨域联动

武汉构建“市级政府—区级部门—龙头企业”多元网络，呈“政府主导、企业主力、社会边缘”特征。市级由市生态环境局牵头组专项工作组，以季度推进会统筹资源；区级承接任务并结合区域产业开展专项治理；龙头企业在工业、建筑固废处理中起关键作用，社会组织与公众仅参与基础宣传。试点后固废治理关键指标提升，跨市危险废物处置占比提高，但存在层级多致决策周期长、跨区成本分摊争议、中小企业参与门槛高等问题^[2]。

1.2 株洲：产业聚焦与技术驱动

株洲形成“工业园区—企业联盟—科研机构”产业导向型网络，政府退居监管位。工业园区为协同枢纽，收集需求、整合资源，部分设专项服务站；企业联盟由龙头企业牵头，吸纳产业链企业与科研机构，制定共享、分摊及分配规则；科研机构围绕企业需求研发技术、提供检测服务。试点后工业固废产生量降、资源化率升，联盟内企业处置成本减，但中小企业参与度低、联盟资源倾斜龙头、信息平台覆盖有限。

1.3 宜春：城乡联动与场景适配

宜春针对农旅融合固废治理特点，搭建“县级政府—乡镇—村委会—农业主体”城乡协同网络，农户与农业主体为核心。县级由农业农村局、生态环境局组专项工作组，明确指标、统筹补贴；乡镇设专项办公室，负责宣传与协调；村委会定积分制，组织垃圾收集并推动秸秆堆肥等；秸秆回收合作社、农业企业承担固废资源化处置与产品供应。试点后农村固废治理与景区环境管理成效显著，但农忙时农户参与率降、基层换届致收运停滞、秸秆产品价波动使合作社停摆，抗风险能力弱。

2 协同治理机制比较与障碍分析

2.1 协同模式差异

从主体结构看，突出政府纵向统筹与龙头企业横向联动，社会组织仅参与公众宣传，角色较边缘；株洲依托产业垂直协同整合处置需求与技术资源，政府仅负责

监管与补贴；宜春则，侧重基层横向协同，农户直接参与治理，主体覆盖最广但集中度较低。

在运行流程上，武汉遵循“市级定目标-区级分任务-企业执行-多部门验收”的层级流程，规范但决策周期长（约3个月）；株洲采用“园区收需求-联盟定方案-科研做支撑-园区验效果”的产业流程，响应快速（约1个月）；宜春实行“县级下指标-乡镇动员-村委会组

织-农户落实”的城乡流程，灵活性高但标准化不足。

保障方式层面，武汉以“制度规范+财政补贴”为主，明确部门权责并投入专项资金，却缺乏中小企业激励；株洲依赖“联盟自治+技术支撑”，通过行业规范与研发中心降本增效，资金多向核心企业倾斜；宜春则靠“考核激励+小额补贴”推动，将任务纳入乡镇考核并实行农户积分兑换，长效资金机制缺失。

表1 三地协同模式差异

	武汉	株洲	宜春
主体结构	市级政府-区级部门-龙头企业	工业园区-企业联盟-科研机构	县级政府-乡镇-村委会-农业主体
运行流程	市级定目标-区级分任务-企业执行-多部门验收	园区收需求-联盟定方案-科研做支撑-园区验效果	县级下指标-乡镇动员-村委会组织-农户落实
保障方式	制度规范+财政补贴	联盟自治+技术支撑	考核激励+小额补贴

2.2 共性协同障碍

2.2.1 主体权责边界模糊，利益协调机制缺失

三地均未形成覆盖全链条的清晰权责框架，政府部门间存在“条块交叉”、政府与企业间存在“责任模糊”、政府与社会主体间存在“权责真空”，导致协同中“多头管理”与“无人负责”并存^[3]。更核心的是，利益协调机制缺乏系统性设计：未建立基于固废治理成本与收益的量化分配规则，未形成跨主体、跨区域的利益补偿与平衡方案，使得协同各方因利益诉求差异陷入“非合作博弈”，难以形成治理合力。

2.2.2 信息共享平台功能不足，数据壁垒未打破

三地虽建有信息平台，但偏离“协同赋能”本质，仅为“数据存储工具”而非“决策支撑载体”，具体体现在三方面：数据标准不统一，各主体固废分类、计量、统计标准有差异，数据难跨主体互通；平台功能单一，仅能基础信息发布与数据录入，缺数据分析、需求匹配、风险预警等进阶功能，无法精准支撑协同决策；数据治理机制缺失，未明确数据更新频率、质量管控、共享权限等规则，导致数据时效性差、准确性存疑、共享范围窄，形成“数据孤岛”，制约协同治理精准性与效率。

2.2.3 公众与社会组织参与度低，协同基础薄弱

本文选取的三个案例城市均存在“政府主导过度、社会参与不足”的失衡格局，社会协同参与机制存在深层缺陷：从参与渠道看，公众与社会组织多限于“被动响应”，缺乏“主动介入”的制度化路径；从参与能力看，未建立针对公众的固废治理知识普及体系，也未形成对社会组织的专业能力培育机制，导致社会主体因“信息不对称”与“能力不足”难以有效参与协同；

从参与激励看，缺乏稳定的激励与保障机制，公众参与无明确权益回报，社会组织参与依赖政府项目资助，自主性与可持续性差，最终导致协同治理失去社会层面的支撑，难以形成多元共治的良性生态。

2.3 个性障碍

2.3.1 武汉：层级过多导致协同效率损耗

武汉作为区域中心城市，其“层级统筹型”模式的个性障碍本质是垂直府际权责配置失衡与跨区域利益协调机制缺位的叠加：多层级传导不仅拉长决策周期，更因市级对资源调配与目标设定的过度掌控，压缩了区级根据区域产业实际调整治理策略的自主权，导致政策落地时易出现“一刀切”式偏差；而跨市固废协同因缺乏统一的成本分摊标准与收益补偿规则，使得区域间利益诉求难以平衡，协同合作停留在“零星试点”层面，无法形成常态化联动。

2.3.2 株洲：中小企业协同参与度不足

株洲作为重工业城市，其“产业聚焦型”模式的核心问题是产业协同中“核心-边缘”资源依赖失衡：龙头企业凭核心技术、产业链话语权及政策资源掌控联盟主导权，中小企业因缺技术研发能力与资金，难承技术改造成本，也无法与龙头等价交换资源，致联盟内资源分配呈“马太效应”。此外，政府对中小企业的激励机制脱离实际，现有补贴、税收减免政策门槛多为“高投入、高产出”，未考虑其“小批量、分散化”固废处置需求，加剧参与困境，使产业协同局限于“龙头圈层”，难覆盖全产业链固废治理^[4]。

2.3.3 宜春：农村协同治理稳定性差

宜春作为农旅融合城市，其“城乡联动型”模式的

核心问题是基层协同资源供给机制脆弱、抗风险能力不足：农村固废治理高度依赖农户劳动与合作社处置能力，但现有机制无外部变量缓冲体系，直接拉低参与率；基层队伍因换届流动，缺乏协同流程交接与经验传承机制，前期农户动员、资源对接渠道随人员更替断裂；合作社面对秸秆资源化产品市价波动，无风险补偿，收益低于成本时易停摆，暴露农村协同治理“重短期动员、轻长效保障”缺陷，难抵御季节、人员、市场等变量冲击。

3 优化路径

3.1 共性障碍系统性消解，筑牢协同治理根基

针对三地共同面临的主体权责边界模糊、信息共享效能不足、公众与社会组织参与薄弱等核心问题，从制度设计、技术升级与能力建设维度形成整体性解决方案^[5]。通过明确多元主体在固体废物产生、转移、处置、利用全链条的权责清单，建立分级分类的利益协调机制，化解权责交叉与利益失衡问题；优化信息共享平台功能，统一数据标准、更新频率与覆盖范围，打破部门与区域间的数据壁垒，提升协同决策效率；完善公众参与渠道与激励机制，强化社会组织专业能力培育，夯实协同治理的社会基础，扭转“政府单打独斗”的治理局面。

3.2 差异化模式精准优化，适配城市治理特征

结合三地产业与城乡特点调整协同模式：武汉针对“层级统筹型”，精简行政层级、扩大区级自主权，强化跨市联动与中小企业参与保障，破解层级冗余与跨区域协同不足；株洲围绕“产业聚焦型”，降中小企业参与门槛，建龙头与中小企业技术共享、利益分配机制，补中小企业协同缺位短板；宜春针对“城乡联动型”，建应对季节波动、基层流动、市场风险的保障机制，增强农村固废治理持续性，实现模式与治理需求精准匹配^[6]。

3.3 区域协同机制强化，构建整体治理格局

突破行政区域限制，立足长江中游区域固废治理的跨域性与关联性特征，构建区域一体化协同治理体系^[7]。建立由鄂赣湘三省相关部门牵头的区域协同治理架构，统筹制定区域协同治理行动方案，明确工业固废跨区域处置、农业固废流域共治、危险废物应急联动等重点任务；推动区域内固废处置设施共享共用，统一固废分类、转移台账、监管标准等关键规范，降低跨区域协同治理成本；加强试点城市经验的区域内推广，实现治理资源

的优化配置与治理效能的整体提升，形成“上下联动、左右协同”的区域治理格局。

3.4 长效保障体系构建，支撑治理持续推进

从制度、资金、技术三方面构建长效支撑机制，确保“无废城市”协同治理从“试点突破”向“长效运行”转型。在制度层面，将协同治理成效纳入地方政府绩效考核体系，推动地方出台“无废城市”协同治理相关法规，以制度约束保障治理稳定性；在资金层面，设立区域协同治理专项资金，拓宽社会资本参与渠道，建立资金使用精准评估机制，确保资金投向关键治理环节；在技术层面，依托区域内科研资源建立固废资源化技术研发中心，推动产学研用深度融合，为协同治理提供持续的技术支撑，保障治理机制的可持续性与先进性^[8]。

参考文献

- [1] 郑少华, 杨文静. “无废城市”建设背景下固体废物污染防治的法治困境与破解之策[J]. 环境保护, 2025, 53(09): 68-71. DOI: 10.14026/j.cnki.0253-9705.2025.09.012.
- [2] 邹权, 王夏晖. “无废指数”: “无废城市”建设成效定量评价方法[J]. 环境保护, 2020, 48(08): 46-50. DOI: 10.14026/j.cnki.0253-9705.2020.08.010.
- [3] 李金惠. “无废城市”建设: 生态文明体制改革的新方向[J]. 人民论坛, 2021, (14): 30-32.
- [4] 张紧跟. 论城市群治理体系现代化——基于我国三大城市群的比较[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(02): 61-70. DOI: 10.16029/j.cnki.1008-410X.2021.02.007.
- [5] 陈艳. “强制分类”背景下城市生活垃圾回收物流系统研究[J]. 辽宁科技学院学报, 2020, 22(01): 72-74.
- [6] 汤明兰, 郭福红. “赣江生态, 无废智城”——吉安市“无废城市”建设路径探究[J]. 江西化工, 2025, 41(04): 16-19. DOI: 10.14127/j.cnki.jiangxihuagong.2025.04.015.
- [7] 李艳丰, 刘帮静. 基于多主体协同治理角度的“无废城市”建设[J]. 资源节约与环保, 2025, (03): 112-116+137. DOI: 10.16317/j.cnki.12-1377/x.2025.03.030.
- [8] 王小斐, 仇保兴, 司思源. “双碳”目标下智慧社区协同“无废城市”治理模式研究——以上海为例[J]. 城市发展研究, 2024, 31(07): 10-14+38.