
城市生活垃圾分类减量现状及对策

——以上海市宝山区为例

王凡荣

随着城市发展以及人们生活水平的日益提高，特别是上海这类超大型人口集聚城市，生活垃圾问题日益成为困扰城市发展，影响人民群众获得感、幸福感的重要问题。因此，通过进一步加强生活垃圾的分类管理，并以其作为抓手促进城市精细化管理，从而保障城市可持续发展，推动其向更高质量发展和创造高品质生活方向前进。

推行垃圾分类管理，可以引导社会公众积极参与生态文明建设，提高全社会的环保意识和公德意识，因此，垃圾分类行为，折射出的是社会文明程度和城市治理水平的高低。今年1月31日，上海市十五届人大二次会议通过《上海市生活垃圾管理条例》，对促进源头减量、分类投放、分类收集、运输、处置等生活垃圾全程管理进行立法保障。针对垃圾分类工作的推进，笔者以上海市宝山区为例，拟从实践经验、存在的问题及成因和对策思考三个方面进行探究。

一、宝山区垃圾分类的实践

在推进生活垃圾分类减量进程中，宝山区在2013年就已经开始在全区启动关于生活垃圾的减量试点工作。按照“分步推进、有序铺开、以点带面”的原则，有计划、分步骤推进居住小区日常生活垃圾源头分类投放、分类收运和分类处置的“小分类”处理系统建设。2017年，以垃圾箱房管理为突破口，宝山区相继制定出台了《关于加强垃圾箱房管理，推进居民生活垃圾分类的实施意见》等一系列政策措施，对垃圾箱房保洁质量标准、保洁作业流程 and 操作规范进行了统一和明确，并通过第三方测评机制，加强对各环卫作业公司的考核。通过不断的努力，宝山区在生活垃圾分类管理方面形成了自己的特色模式。

（一）完善垃圾分类运作机制建设

在区级层面成立宝山区生活垃圾分类减量推进工作联席会议，由区绿化市容局牵头并负责指导开展生活垃圾分类减量工作；同时开展美丽家园、创全等工作，将垃圾分类工作纳入到年度机关单位考核项目当中，协同推进；逐渐建立全区1167家生活垃圾产生单位名录库，实施推进与检查并举相结合的方式。

（二）不断加强社区基础硬件设施配备

监察每年财政专项资金的使用情况，确保专款专用，为社区居民配置垃圾回收装置、配置和维护社区垃圾桶、改造社区垃圾箱房功能、增添专业运输车辆，以及开通社区绿色账户和实施积分兑换等方式，将资金用到关键位置。

此外，全区还在垃圾日均处理能力上下功夫，按照不同处理能力先后购置了日均60吨处理能力的居民湿垃圾处理设施，以及配置了以处理菜场垃圾为主的中型湿垃圾处理设施，处理能力为日均120吨。

（三）建立志愿者队伍，加强监督和宣传

一方面，在全市率先成立垃圾分拣员队伍，先后在294个试点居民区招录650名“黄马甲”专管员，对居民垃圾分类投递等进行监督和引导，以及向居民宣传普及垃圾分类常识等工作。另一方面，发挥居民的自治功能，由居委会干部带领热心公益的居民一起组成“垃圾分类志愿者队伍”，每天轮流值守社区的垃圾箱房周边，引导居民正确分类，促使其养成垃圾分类的习惯。截至目前，生活垃圾分类工作已覆盖全区656个居住小区近58万户家庭，单位生活垃圾强制分类覆盖1800家，创建农村垃圾分类示范村43个。

二、宝山区垃圾分类中存在的问题及原因

目前，宝山区在垃圾分类管理工作中已经取得了一定的成绩，整体来看，无论是行业或个人，垃圾分类问题的发生率呈全面下降的良好态势，但在垃圾分类的软硬件建设和机制方面还有一定的不足亟待解决。

（一）垃圾分类收集设施不够完善

1. 部分社区垃圾分类硬件条件目前仍显不足

目前，仍有部分社区未按照“四分类”标准设立分类垃圾桶、垃圾箱房或是垃圾桶摆放较少，更有甚者，一些社区的垃圾箱采取两种配置模式，既有分工明确的垃圾箱房，还有一些未曾标识分类标准的垃圾桶，这给居民投递心理和行为带来了很大的误导。此外，一方面，由于不同住宅小区在建设时间上的差异，再加之当时经济因素的影响，使得一些社区在设定垃圾分类标准和能力方面根据当时人均生活垃圾产生量配套制定，但随着人民群众生活水平的持续提升，原有设施已无法满足居民垃圾投放的要求。另一方面，按照《宝山区生活垃圾分类体系建设三年行动计划》，现有老旧小区标准化垃圾箱房改造需分批进行，这导致一些社区的垃圾回收公共设施正在整治过程中，影响了垃圾分类硬件的整体发展水平。

2. 垃圾投放时间、清运频次需调整

上海市绿化和市容管理局今年5月份发布《上海市生活垃圾定时定点分类投放制度实施导则》指出，定时定点投放点开放时长每日设置为3至4小时，并选取居民投放垃圾的高峰时间段（一般为上午8点半之前及傍晚6点以后两个时间段）。开放时间段和时长可根据小区定时定点推进的实际情况，适当调整及增减。定时定点投放制度的设置初衷是为了便于集中投放、清理，但在实际操作中，一些社区并未结合自身的空间条件、志愿者人数等因素来合理确定投放点设置密度，这导致一些社区虽有分类投放点，但无人员看守，或者虽然设置定时定点投放制度，但错过投放时间后，依然有垃圾桶放在点位外，乱投乱放情况比较突出。

3. 可回收物投放回收不够便利

目前，在一些老旧小区，除了少量的废旧衣物被回收以外，日常生活中产生的废玻璃、易拉罐等因各种因素导致无人问津，只能混在生活垃圾里被随意丢弃，这无疑加重了垃圾分类的负担。同时，近年来上海在城市化建设进程的进一步加快，特别是2017年开展的“五违四必”环境综合整治工程，将大量的乱搭乱建或违规经营的废品回收站点进行拆除，使得如今在大多社区中难以找到废品回收的人员，给居民交投废品带来了很大的不便。

（二）居民的参与意愿及行为存在较大差异

整体来看，当前大多数居民有垃圾分类意识，但在行动上，特别是在垃圾分类习惯养成方面呈现出“知”与“行”的脱节。其主要原因在于，一是不少小区在驳运环节中仍然采用的是“混装混运”，这种结果的反面导向性直接影响了居民分类的积极性。二是宣传不到位。如果单纯从垃圾分类的知识本身来理解，可以发现社区居民的垃圾分类知识匮乏，大多数居民仍然不是

很了解如何正确分类生活垃圾。同时，不同垃圾的分类指标辨识度不高，这也为后续的精确垃圾分类带来了困难。三是家庭垃圾处置不够便利化。垃圾分类的源头治理要求居民在家中也要做好垃圾分类的装置工作，场地、人力、精力都直接影响了居民的积极性。四是缺乏有效的奖惩措施激励或约束居民行为。针对垃圾分类的激励措施以建立绿色账户为主，但该种行为知晓率、活跃率低，难以起到激励作用。同时，针对未进行垃圾分类的家庭缺乏约束机制，从既有的约束实践来看，执法部门目前只能将约束机制限定在物业等组织机构层面，对于居民层面相对应对不力。

（三）物业对垃圾分类职责不够明确

社区内垃圾分类“最后一公里”问题突出的背后，也反映了物业企业责任落实不到位，大部分物业企业不愿意参与垃圾分类的问题。2014年出台的《上海市促进生活垃圾分类减量办法》规定，住宅小区由业主委托物业服务企业实施物业管理的，物业服务企业为小区生活垃圾分类的责任人。但由于现行物业管理条例不包含物业的垃圾分类职责，同时物业与业主委员会签订的物业服务合同中确定的服务内容也基本没有垃圾分类的工作要求，造成对物业的制约和监督手段有限。

（四）社会共治潜力尚未完全激发

一是从机制层面来看，当前的垃圾分类模式仍然处在从上往下的运作机制，虽然宝山区政府在实践中进行各种形式的协调，但责任主体是垃圾分类主管部门，所谓的多部门联动的机制尚未充分发挥。二是垃圾分类政府仍然在唱“独角戏”，社会资本和社会大众的参与度较低。今年7月1日起，上海在全市范围内开展生活垃圾管理社会监督工作，其中要求市、区两级招聘建立社会监督员队伍。从目前的实践来看，在试点小区以及个别有“垃圾分类志愿者队伍”的居住区，垃圾分类情况、垃圾箱房周边环境卫生状况改善较为明显，反之则相对滞后。三是相关各方整合参与力度不够。除了上文有述的物业以外，社区引入的社会组织以及针对垃圾分类所成立的社区社会组织存在感不足甚至缺失，驻区单位以及业委会普遍热情不高。

三、进一步加强垃圾分类工作的对策思考

针对宝山区生活垃圾分类工作推进过程中存在的分类设施不完备、居民参与度低、未分类投放、驳运环节混运等问题，笔者认为需要从宣传教育、奖惩措施、社会参与等方面进行精准治理。

（一）进一步营造垃圾分类良好氛围，让垃圾分类既有存在感又有时尚感

积极开展多种形式的宣传教育，使垃圾分类成为市民日常生活中应知应会的事物。建议针对不同的年龄群体，制作通俗易懂、喜闻乐见的公益广告、动漫画等宣传品，在地铁、公交、出租车，在户外宣传媒体等滚动播放，使垃圾分类融入城市生活的各个角落。对老年人以鼓励为主，结合老年人勤俭节约的生活习性，通过简单明了的形式以其喜闻乐见的方式进行宣传；对年轻人以引导为主，并注意宣传的时间和形式；对孩子以教育为主，可以借鉴国外一些做法，反向影响家庭在垃圾分类方面进行习惯培养等。

加大有针对性的宣传引导。建议通过组织形式多样的公益活动，让垃圾分类知识进社区、进学校、进机关、进楼宇、进商圈、进工厂，让垃圾分类成为一种最为时尚的生活态度。加强典型引领示范。从今年7月1日强制实施垃圾分类以来，各镇街、社区不同程度地积累了一定的经验，这也需要在下一步实施分类的过程中，加强垃圾分类工作的社区宣传、入户宣传，并及时将分类工作经验进行总结，同时可以适时曝光一些反面典型，“正反面结合”既能发挥先进带头作用，又可以起到反面警示效果。此外，要加强党政机关、事业单位（驻区）、区属国企内部宣传，发挥这些单位在垃圾分类上的引领示范作用。通过典型示范辐射带动相关单位与个人共同提升垃圾分类的意识，养成良好的垃圾分类习惯。

（二）完善惩戒机制，推动全民参与垃圾分类

1. 垃圾分类需要有法可依、严格执法

良好的政策需要实施方才体现价值，而政策的实施必然要求要有相应的机制才能保障运作。法治建设必然保证了新时尚的垃圾分类最终落地。垃圾分类条例的出台，最终在法律层面上保障了这项工作的落实。

根据上海市城管执法局统计数据显示，虽然目前还存在不少违法的行为，但从总体看，垃圾分类工作还是在有条不紊地推行。下一步需要进一步贯彻落实《上海市生活垃圾管理条例》，特别是对于垃圾乱堆乱放出现的问题，要做到“不分类、不收运”。同时要查清原因，是居民分类意识不够，还是小区管理不到位或管理人员失职失责，要严格按照相关条例，该罚款的罚款，该问责的问责，严肃对待。

2. 完善奖惩机制，缓解“政府主动，社会被动”的痛点

一是完善绿色账户制度。目前来看，绿色账户在覆盖面和规范管理方面还有很大的运作空间。在覆盖面方面如何吸引更多的居民、企事业单位等参加成为关键；在管理规范、运作模式方面，既要形成“谁分类谁受益”的价值导向，让真正参与垃圾分类的群众获得奖励。同时又需要通过引入市场运作机制，将服务类企业（餐饮、娱乐等）或公益项目（蚂蚁森林等）纳入绿色账户平台，以其提供的服务来兑换分类积分，吸引更多人尤其是年轻人参与垃圾分类。探索将垃圾分类减量纳入小区综合治理范畴，将垃圾分类源头容器设置、分类驳运义务条款纳入物业作为垃圾分类源头的责任主体，统一硬件配置和标识，确保“定时定点+定人入通”。

二是建立监督约束机制。尝试结合“智慧社区”的打造，探索利用人脸识别等高科技手段，对违反定时定点投放规定，乱扔垃圾的居民进行监督。同时对于拒不履行分类义务、拒不落实分类措施的单位和个人，除了依据《上海市生活垃圾管理条例》实施处罚外，还需依法将违法当事人的信息纳入公共信用平台，实施联合惩戒。此外，建立面向公众的垃圾分类监督举报平台，加强对物业和环卫的监督。

（三）注重责任规范，健全共治共享的垃圾分类模式

一是发挥社区社会组织的作用。社区虽小，但牵动的利益较大，涉及到的基层组织较多，在实施垃圾分类的管理过程中，要重视发挥基层组织的协同联动作用。特别是基层党组织在社区的引领作用，通过形成联动机制，协同发力、资源整合，指导、监督居民参与垃圾分类。

二是强化社会共治合力。生活垃圾分类涉及千家万户，除了充分发挥居民区治理作用，还需要广泛吸纳社会力量参与其中。可通过政府购买服务的方式培育、吸引社会组织参与垃圾分类减量工作，强化社会共治合力。

（作者单位：中共上海市宝山区委党校）