

# 上海市推进垃圾分类工作考察启示

吕景

垃圾分类事关群众生活环境改善，事关垃圾减量化、资源化、无害化处理。2018年11月6日，习近平总书记在考察上海时，强调：“垃圾分类工作就是新时尚”。今年7月1日，上海市政府正式施行垃圾分类管理。垃圾分类既是推进“垃圾革命”的必然要求，也是打好“垃圾革命”的关键一招。日前，本调研组前往上海进行党建和垃圾分类工作调研，重点考察了多个垃圾分类工作示范小区，并进行座谈调研。本文在调研的基础上，对垃圾分类工作进行了一定的思考，以期为全国将要展开垃圾分类工作的城市提供一定的借鉴。

## 一、上海市垃圾分类工作成效

根据垃圾分类实施首月“成绩单”，上海湿垃圾日均清运量比上月增加了近14.8%，可回收物比上月增加了9.68%，干垃圾下降了11.65%。在四类垃圾中，有害垃圾的产生量一个月变化较小，7月份上海平均每天有有害垃圾清运量为291千克。

与有害垃圾处理量形成鲜明对比的，则是湿垃圾的显著提升。众所周知，湿垃圾量显著增加是考量垃圾分类成果的重要指标，小区居民“垃圾分了没有，分清爽没有”就成了判别小区分类情况的首要准则。截至目前，上海干垃圾焚烧和湿垃圾资源化利用能力已达2.414万吨/日。而在过去一个月里，上海湿垃圾分出量已超过8157吨/日，相比2017年的日均分出量增加了近1.28倍。减量意味着从源头开始，是整个垃圾生产链上的改变。根据环保部门发布的数据，上海市每天产生干湿两类垃圾2.58万吨左右，其中干垃圾占比超过70%。正式推进垃圾分类以来，干垃圾中混装的湿垃圾含量降低，焚烧炉燃烧稳定性有了明显提高。湿垃圾分拣去除塑料袋等杂质后，经过粉碎、蒸煮、提油等步骤，被送入厌氧罐进行发酵产生沼气，每吨湿垃圾能产生沼气约80立方米，燃烧后发电150度左右。运进来的垃圾更“干”了，可有效减少渗滤液排放，并加速垃圾的自然发酵，提高热值，增加发电效率。

从外卖平台“无需一次性餐具”订单量环比6月大幅增长，可以看出市民垃圾分类积极性较高。上海交通大学国际与公共事务学院教授褚祝杰认为，拥有2400万常住人口的上海，经过一个月的积淀，目前垃圾分类已经融入市民生活理念，普遍呈隐性状态。

## 二、上海垃圾分类工作的主要做法

### 1. 构建了坚强有力的组织体系

上海市委、市政府高度重视，在前期持续推进基础上，对标全球城市、顶级一流，不断增强垃圾分类实效，提升垃圾管理能级。中共中央政治局委员、上海市委书记李强先后六次对垃圾分类工作作出批示。市委副书记、市长应勇多次深入基层调研并召开专题会议研究推进垃圾分类工作。今年2月20日，上海市召开全市生活垃圾分类工作动员大会，从市四套班子主要领导到村居干部，各层各级万余人才参加会议。上海市、区均建立生活垃圾分类减量推进工作联席会议，形成了市、区、街道、村居四级组织体系，建立了“两级政府、三级管理、四级落实”的责任体系。

### 2. 立法引领，构建了系统完善的制度保障

以立法引领，上海市委、市政府先后制定了《关于建立完善本市生活垃圾全程分类体系的实施方案》《生活垃圾全程分类

---

体系建设行动计划（2018-2020）》《关于建立完善生活垃圾分类减量办法》等一系列文件，为积极稳妥推进垃圾全程分类奠定了坚实基础。《上海市生活垃圾管理条例》今年1月31日经上海市人大审议通过，并于7月1日正式实施，为上海市推进垃圾分类夯实了法治保障。特别是，建立生态补偿机制，垃圾导出区按照每吨垃圾100元的标准给予导入区环境补偿费。

### 3. 政府主导，构建了全程分类的治理机制

2017-2018年，上海市共投入资金200亿元用于提升垃圾全程分类体系建设。在前端投放上，全面规范垃圾投放容器、标识，全面实行公共机构和企事业单位生活垃圾强制分类投放，全面推行居民小区“撤桶建房”和“定时定点投放”。在中端收运上，大力推进分类收运，配置了干垃圾清运车3000多辆，湿垃圾清运车767辆，有害垃圾清运车15辆。大力推进“两网融合”，建成“两网融合”服务点8000多个，中转站200多个，“集散厂”8个。在末端处置上，着力提升处置能力，2018年上海启动16座生活垃圾处置设施建设（7座焚烧、8座湿垃圾、1座填埋场）。到2020年，上海市将基本实现单位生活垃圾强制分类全覆盖，居民区普遍推行生活垃圾分类制度，生活垃圾分类质量明显提升，生活垃圾综合处理能力达到3.28万吨/日以上，其中，湿垃圾资源化利用能力达到7000吨/日，生活垃圾资源回收利用率达到35%以上。

### 4. 全民参与，构建了多元共治的工作格局

坚持党建引领，将“垃圾分类+”作为基层治理的重要抓手，把垃圾分类工作与基层社会治理、住宅小区综合治理、精神文明创建等工作相结合，推广垃圾分类党建联建活动，落实党员“双报到”制度。注重提质增效，积极推进达标（示范）区域创建工作，力争居住区分类达标率达到70%以上，完成全市域覆盖目标。推行综合考评，将第三方机构调查与市区人大代表、政协委员调查以及专业考评相结合，定期开展考核评价。充分发挥社区党员、社会组织、志愿者的作用，当前上海全市垃圾分类志愿者约3万名、绿色账户扫描志愿者约8000名，社会组织和团体上百个。组建垃圾分类讲师团，2018年累计开展了537场垃圾分类科普宣传。实施“小手牵大手”，推动形成“教育一个孩子、影响一个家庭、带动一个社区”的良性互动局面。在全市开展“寻找身边最美的生活垃圾分类达人”等一系列活动，形成社区居民、单位职工广泛知晓、普遍参与的社会氛围。

### 5. 强化督查，构建了精准有效的监管网络

打好奖惩组合拳，充分运用经济杠杆制定激励措施，对垃圾减量达标的镇街每减1吨给予50元奖励，对垃圾超量的镇街每增1吨给予200元惩罚性收费。开展分类实效综合考评，建立混装混运社会举报平台，每月对各区、各镇街垃圾分类容器配置、社区宣传、分类驳运、自我检查、品质抽查等情况进行抽查评估，并开展满意度测评，结果在报刊媒体公布，做到楼道有“荣誉榜”、社区有“红黑榜”、镇街有“排名榜”、市区有“绩效榜”。在中心城市启动生活垃圾强制分类执法行动，对执行不力的物业、环卫收运企业等依法处罚，情况严重者实行市场退出机制。

### 6. 营造社会氛围，促进习惯养成

全覆盖开展社区宣传动员。发挥居住区（村）党组织作用，推动形成居（村）委会、业委会、物业企业、志愿者“多位一体”动员模式，通过“面对面”告知方式，完成全市800余万户市民入户宣传。全面普及分类知识。进行“线上线下”培训，扩大《条例》及配套文件的知晓率，开展垃圾分类“七进”活动，落实垃圾处理设施公众开放日制度。全方位引导社会参与。发挥工会、共青团、妇联社会动员优势，组织新闻媒体开展正面引导与舆论监督，支持第三方机构提供专业服务，指导行业协会制定自律规约，扩大垃圾分类志愿者、社会监督员队伍规模。

## 三、上海推进垃圾分类工作的经验

### 1. 做好垃圾分类工作首在全力以赴

---

垃圾分类是一件大事，更是一件难事，只有各级党委政府高度重视、全力以赴，才能把这件难事做成做好。上海市委、市政府把推进垃圾分类作为贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神的一项重点工作来抓，作为一件势在必得、没有退路、引领时尚的事来做，全面动员、全民推开，市委、市政府主要领导大力调研、部署，各级党委政府聚焦目标、聚力攻坚，全市上下拧成一股绳，强势推进垃圾分类工作。

## 2. 做好垃圾分类工作贵在全民参与

垃圾分类工作的主体是广大群众，脱离了群众的垃圾分类只是“假装在分类”，唯有最大限度发动群众、依靠群众，垃圾分类才有“生命力”。上海坚持以人民为中心，广泛发动群众，打响了垃圾分类的“人民战争”，让每一位市民身在其中，当好主角，既成为垃圾分类工作的拥护者、支持者，又成为垃圾分类的参与者、守护者，更成为垃圾分类的获利者、受益者，在全社会营造了浓厚的垃圾分类氛围。

## 3. 做好垃圾分类工作重在全程分类

垃圾分类是一项系统工程，前端影响后端，后端制约前端，只有前中末端一起抓，上中下游齐发力，把分类贯穿到垃圾处理的全过程，垃圾分类才能做到真分类，垃圾分类工作才能实现良性循环。上海始终坚持系统化思维、统筹谋划，注重垃圾分类“全过程、全区域、全社会、全品种”管理，系统搭建了“分类投放、分类收集、分类运输、分类处置”全程分类体系，真正把垃圾“一分到底”。

## 4. 做好垃圾分类工作贵在全面建制

垃圾分类是一场“绿色革命”，既需要正面引导，也需要规制约束，只有将引导和约束相结合，工作推进才能有力度、有深度。上海市以人大立法为引领，全面建立了分类投放管理责任制度、垃圾减量奖补机制、违法违规处罚标准等一系列制度，盯住“不分类的事”“不分类的人”，始终“一把尺子量到底”，全市垃圾分类工作得以快速推进，也得到了广大市民的大力支持。

# 四、上海推进垃圾分类工作的启示

## 1. 强化组织领导

一是把垃圾分类工作作为各级政府工作的“一件大事”。把垃圾分类工作作为加强城市管理的一件大事来做，作为推进“垃圾革命”的一件要事来抓，成立垃圾分类工作推进领导小组，召开垃圾分类工作动员大会，制定垃圾分类行动计划，全力做好垃圾分类工作。二是把垃圾分类工作作为目标考核的“一项内容”。将垃圾分类纳入地区年度经济社会发展和党政领导班子考核的一项考核内容，纳入高质量发展和污染防治攻坚战检测评价指标体系，纳入文明单位创建考核，细化工作者责任，量化工作目标，硬化工作考核，以严格的目标考核确保工作落实。三是把垃圾分类工作作为基层党建的“一个重点”。将垃圾分类工作纳入基层党组织管理的工作职责，充分发挥党建示范引领和党员先锋模范作用，激发基层群众做好垃圾分类工作的积极性和创造性，形成基层党组织、驻地单位、社会组织等多方联动、协同推进的工作格局。

## 2. 强化工作体系建设

一是建立垃圾分类标准。目前，国家没有形成统一的垃圾分类标准，各地区可参考上海、厦门等先进地区垃圾分类标准，立足“四分法”，建立符合本地区的垃圾分类标准，将现阶段实行的“三分法”逐步向“四分法”过渡，明确四类垃圾具体范畴。二是规范分类投放设施。明确垃圾分类收集容器和标识规范要求，居住小区、单位、公共场所要按照统一要求，规范设置

---

分类收集和存储容器，特别是在居住小区逐步推行“撤桶建房”，配建方便操作、干净卫生、标识清晰的垃圾分类收集厢房。三是加强分类收运管理。按照“分类投放必须分类收运”的要求，配足不同种类垃圾运输车辆，并进行分类标识，逐步实现“一类垃圾、一种车辆收运”，避免“垃圾分装混运”现象。推进两级中转设施规划建设和建造，提升分类转运精细化、智能化、快速化管理水平。四是提升处置能力。补短，加快垃圾填埋场、生活垃圾焚烧发电厂、餐厨垃圾处理厂等项目建设，补足垃圾处理量能；补缺，推进厨余垃圾处理、园林绿化垃圾处置、大件垃圾拆解中心等项目建设，填补部分垃圾处理终端空白；补软，重构可回收专项收运系统，建设“两网融合”点、站、场体系，提高垃圾资源化利用率。

### 3. 加强宣传引导

一是着力提升垃圾分类知晓率。利用全媒体开展全覆盖、多层面、滚动式垃圾分类宣传，以进社区、进机关、进学校、进企业、进商场、进公园为重点，电视、广播、报刊联动，政府政务网站协同，短信、微信跟进，全方位、持续性地进行宣传报道，力求人人知晓垃圾分类。二是着力提升垃圾分类参与率。一方面，强化正向激励，进一步完善具有特色的垃圾分类积分兑换平台，充分发挥国资公司在积分兑换平台建设中的作用，使积分兑换更安全、更方便、更具吸引力。另一方面，强化监督约束，依托社会治理网络化机制，充分发挥社会网格员、城管队员、环卫工人作用，开展垃圾分类巡察和劝导，打响垃圾分类的“人民战争”。三是着力提升垃圾分类准确率。着力培育垃圾分类三支队伍，指导市民如何准确进行垃圾分类。培育垃圾分类“讲师团”队伍，开展垃圾分类宣讲；培育垃圾分类志愿者队伍，面对面指导市民进行垃圾分类；培育垃圾分类社会组织队伍，开展形式多样的垃圾分类服务。

### 4. 强化制度保障

一是建立“强制分类”制度，研究制定《单位生活垃圾分类强制制度实施方案》，推进机关、学校、医院、大型超市等企事业单位生活垃圾强制分类，严格落实“不分类、不收运”措施。二是建立垃圾减量奖励制度。建立与分类质量挂钩的生活垃圾收费机制，对垃圾减量的地区按量给予奖金，对垃圾超量的地区按量征收罚金。三是建立生态补偿制度。按照“谁受益、谁补偿、谁受损、谁受偿”的原则，对垃圾导出区按垃圾转移量适度征收生态补偿费，由地区财政统筹，专款专户，全额专项用于垃圾导入区生态环境整治修复、基础设施建设维护和群众补偿等。四是推进垃圾分类立法。围绕垃圾分类工作开展立法调研，适时提请人大制定出台《生活垃圾管理条例》，为推进垃圾分类工作提供法制保障。

（作者单位：中共奎屯市委党校）