

长三角一体化示范区垃圾分类的探索与实践

——以上海市青浦区为例

张术霞

中共上海市青浦区委党校

随着经济社会的快速发展，垃圾总量日益增多，环境问题日益突出。这与人民日益增长的对美好生活的需求背道而驰。因此，推行垃圾分类，破解垃圾治理难题，改善人居环境，是当今世界共同关注的迫切问题之一。垃圾分类是习近平总书记生态文明思想的重要内容，也是他交给上海的一项重要任务。上海市 2019 年 7 月 1 日颁布实施了《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》），严格规范垃圾分类投放行为，成效显著。

一、青浦区基本形成垃圾分类良好局面

青浦区在上海市发展大局中具有鲜明的生态优势和竞争力。上海市委主要领导鼓励青浦做好生态建设、特色产业和乡村振兴三篇文章，树立“上海之门”的城市新形象。做好生活垃圾分类工作事关城市形象，事关青浦的可持续发展。

近年来，青浦区全面贯彻习近平总书记关于推行垃圾分类工作的重要指示精神，认真落实上海市关于推进垃圾分类工作的《三年行动计划》，提高政治站位、强化责任担当、坚持问题导向，通过完善垃圾治理的党建引领、宣传动员、制度保障、监督考核和保障支撑体系，扎实推进垃圾分类工作，基本形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的垃圾治理良好局面，初步探索出垃圾分类的“青浦模式”“青浦样本”，在改善城市环境、树立青浦形象、提升社会文明、促进资源节约等方面取得显著成效，有力提升了群众的获得感和幸福感，为城市精细化治理提供了思路。

二、青浦区推行垃圾分类的主要做法

（一）加强党建引领，凝聚推进垃圾分类工作的强大合力

一是健全工作机制，注重组织引领。青浦区按照上海市“市级统筹、区级组织、街镇落实”的总体思路，全面建立“两级政府、三级管理、四级落实”的垃圾分类责任体系。建立以各级党组织主要领导牵头的“区级、街镇、村（居）、居住小区（村民小组）”四级生活垃圾分减联办工作机制，成立包含 11 个街镇的生活垃圾分类减量推进工作二级联席会议，形成了以党组织为领导核心，村委会、居委会、物业、业主等共同参与的工作机制，构建起环环相扣的管理体系。各级党组织建立班子成员划片包组、包区域工作机制，主动认领“责任田”，与村居、部门逐级签订责任书，细化责任分工，量化工作目标，凝聚垃圾治理合力，确保垃圾分类工作有力、有序推进。

二是细化工作举措，注重思想引领。为确保生活垃圾分类工作做细、做实，青浦严格按照上海市生活垃圾分类工作推进要求和目标，逐年制定《青浦区生活垃圾全程分类体系建设工作实施意见》，细化工作指标，压实责任分工，明确时间节点，注重全区动员，确保统一思想。各街镇严格按照实施意见，全面落实“挂图作战、年底交账”要求，扎实推进生活垃圾分类工作。定期举行专题培训，深入领会习近平总书记视察上海重要讲话精神和普遍推行垃圾分类制度的重要指示，学习贯彻上海市生活

垃圾分类管理条例，提高政治站位，统一思想认识，形成各部门协同配合、整体推进的良好格局。

三是推行党员“双报到”制度，注重行为示范。全区党员认真履行“双报到”制度，就近到居住小区报到并接受有关培训，根据党组织指派任务积极开展志愿服务。每名党员至少认领一项社区垃圾分类的志愿服务或认领一个垃圾分类的志愿岗位，保证每名党员联系若干家庭，引领示范垃圾分类。部分街镇将垃圾分类纳入党员积分考核，每月由党员代表对日常检查中分类不合格的家庭进行一对一指导，用实际行动引领全区市民积极参与垃圾分类工作。

（二）加强宣传引导，着力营造垃圾分类工作的良好氛围

一是坚持分类培训、层层推进。首先，邀请上海市局有关领导和专家召开培训大会，对成员单位及各街镇分管领导、垃圾分类推进部门、村居委、物业企业负责人等进行专项培训。随后，区分减联办分批对街镇的村（居）干部、楼组长、居民代表以及学校、医院、社会团体等开展专题辅导；区绿化市容局利用微信、微博平台开设“垃圾分类进行时”专栏，宣传、解读垃圾分类有关标准和政策，扩大垃圾分类宣传覆盖面；各街镇结合《条例》通过开展专题培训、举办特色活动等方式，增强村（居）民垃圾分类意识。如练塘镇举办的“茭白节垃圾分类演艺活动”、徐泾镇举办的“美丽徐泾拾分赞”活动等，以活动为载体，提高垃圾分类知晓率。

二是推行入户宣传、面对面指导。依托“四位一体”工作机制，由居民楼组长、党员、志愿者等挨家挨户上门宣传，当面告知垃圾分类的标准和要求，积极发放《垃圾分类倡议书》《小区垃圾分类工作告知书》，与居民签订生活垃圾分类承诺书，实现宣传动员全覆盖，营造人人知晓、共同参与的良好氛围。

三是打造立体化宣传格局。用足各类宣传版面、墙画、迎风旗、电子屏、电喇叭、大型户外广告牌、围栏、插地宣传版面等宣传阵地，综合运用各类手段，多角度、多媒介、多渠道地普及垃圾分类知识和要点，分享垃圾分类好经验、好做法，广泛宣传动员，深入推进垃圾分类进机关、进企业、进社区、进乡村、进学校、进医院、进楼宇、进公园、进景区、进工地。

（三）坚持样板先行，逐步推进垃圾分类全区覆盖

2018年，重固镇率先推进生活垃圾分类整区域创建试点工作，取得了较好成效，成为青浦区生活垃圾分类的先行示范样板。之后，青浦区采用以点带面、逐步启动、分类覆盖的策略，将重固镇整区域创建工作中好的经验和做法，在总结提炼的基础上，复制推广至其他区域。其他街镇参照“重固模式”，结合自身特色，以生活垃圾分类达标示范街镇创建为抓手，按照规范要求扎实推进垃圾分类工作。街镇居住区重点抓好宣传培训、设施配置、分类投放、辅助分拣、分类收运、实效监督等各环节衔接。农村地区推行农户家庭一户两桶配置，落实保洁员桶装化上门收集，做好分类驳运和分类存放管理，夯实“户投、村收、镇运、区处”机制。随着“重固模式”的深入推广，赵巷镇、盈浦街道、徐泾镇、练塘镇、香花桥街道也先后创建为2018年度、2019年度上海市生活垃圾分类示范街镇。

（四）做好全程管控，落实垃圾分类闭环管理

一是分类投放，把好垃圾出门“第一关”。做好生活垃圾全程管理是一场攻坚战，打好这场战役需要紧抓分类投放的“第一步”，把好垃圾出门的“第一关”。青浦区着力推行生活垃圾定时定点分类投放制度，推进全区垃圾房的撤并、改建、新建工作，完善“大分流”设施、四分类定时定点投放点、垃圾分类收集容器、绿色账户积分兑换机等基础设备的配套，在垃圾分类源头上上下足功夫。截至2019年12月底，累计设置定时定点投放点位1482处、完成垃圾厢房改造801座。同时，在住宅小区生活垃圾集中交付点设置分类收集容器，在投放点安排保洁员、志愿者做好宣传、指导分类工作，全面提升垃圾分类纯净度。

二是分类收运，走好垃圾运输“绿通道”。分类做好了，如果运输问题处理不好，势必会打击市民分类的积极性。因此，

青浦区逐步优化干、湿垃圾分类收运体系，规范中端收集，推行分类运输。通过严格分类清运车辆管理、增加垃圾清运频次、加强收运车辆的日常监管、建立街镇分管领导微信群等方式，确保垃圾收运工作的信息发布和情况对接的及时、高效，杜绝混装混运。对沿街商铺实行定时定点上门收集措施；对夜排档等餐饮单位，根据季节性特点，提供夜间垃圾收集，切实解决湿垃圾积存问题；对农村地区推行不分类不清运制度；对混装车辆严格实行市场退出。同时，规范湿垃圾收运车辆，确保湿垃圾收运不滴漏、不扰民，有效提升中端转运质量和效率。

三是分类回收，做好垃圾资源化利用。为解决生活垃圾往哪里去的问题，青浦在各街镇、村居因地制宜设置兼具垃圾分类与再生资源回收功能的回收点（环保小屋），实现垃圾的有效处置和资源循环利用。推进两网融合服务点建设，优化居住区再生资源回收点位布局，扩大两网融合覆盖面，同步取缔无证不规范废品回收企业，有效提升可回收物资源化利用率。进一步健全可回收物收运处体系，实行再生资源回收企业专车划片、包干上门收集措施，提升资源循环利用率。

（五）做实监督考核，全面提升垃圾分类工作实效

一是强化执法检查保障。切实发挥执法部门的主体责任，加大区里分减联办、绿化市容、城管、市场监管等部门的联合执法力度，对垃圾分类工作落实不到位的单位予以通报、查处和媒体曝光。各街镇环卫作业单位对区域内未按规定实行分类的，严格执行第一次告知收运、第二次整改后收运、第三次不收运要求，并与执法部门建立双向报告制度，严格按照《条例》有关规定实施处罚，倒逼各单位规范做好生活垃圾分类工作。

二是健全三级巡查、三级督察制度。进一步健全街镇、村（居）、居住小区（村民小组）三级监督体系。区里分减联办每周对全镇各小区开展一次区级网格巡查，镇班子成员双周镇级网格巡查，村（居）委每天对小区开展一次村（居）级网格巡查。定期通报检查情况，分级按照自查自纠自改、巡查整改、督察督办进行催办整改，将检查结果纳入年度考核评价。

三是强化考核激励保障。按照差别化原则，制定奖补政策，对垃圾分类达标、示范街镇进行一次性奖补，大力提升各街镇垃圾分类整区域创建工作的积极性。同时，大力推广“绿色账户”垃圾分类积分政策，获得积分可以到对应商店兑换生活用品，通过对垃圾分类的正向激励机制，引导更多人参与生活垃圾源头分类。

三、青浦区推行垃圾分类的经验启示

（一）强化党建引领是确保垃圾分类整体推进的有力保障

青浦区垃圾分类能有效推进，关键在于抓住了党建引领这个火车头。党组织的最大优势就是能够总揽全局、协调四方、密切联系群众。青浦从区级到街道，从街镇到村（居）都是党组织“一把手”在抓垃圾分类，坚持以上率下，层层传导压力，通过党建网格化、党员责任区、党员干部负责包干制等方式整体推进。尤其是在居民小区，充分发挥小区党组织的牵头组织实施作用，推动形成居委会、业委会、物业企业、志愿者、社会组织等“多位一体”协同推进模式，通过党建引领和党员示范，把社区党员、居民群众、驻区单位、社会组织等各方力量拧成一股绳，推动形成党建引领、居民自治、居委协调、物业参与的协同工作格局，把“独角戏”变成“大合唱”。

（二）坚持法治思维是破解垃圾分类困境的有效方法

生活垃圾分类是现代社会一项非常复杂的工作，涉及到各层级政府之间的职责分工，涉及到多元治理主体，制定符合地方实际情况的政策法规是垃圾分类工作有效开展的前提依据。用法治推进垃圾分类，是上海推进生活垃圾分类的鲜明特色。青浦区垃圾分类成效显著的实践经验告诉我们，正是2019年7月1日，被称作“史上最严垃圾分类新规”的《上海市生活垃圾管理条例》的正式实施，青浦区各类配套制度的制定，为垃圾分类进入“法治时代”提供了提纲挈领的价值，各责任主体出于对法

规的认可，能按照法规的刚性要求各尽其责，推动实现垃圾分类从市民的“新时尚”向“新习惯”的转变。这也充分说明，要想取得生活垃圾分类新突破，必须坚持法治思维，用严格执法来促成生活垃圾分类的“临门一脚”，造成一种声势，形成一种威慑，使相关法规能够真正落地。

（三）完善工作机制是实现垃圾分类长效管理的重要法宝

垃圾分类涉及环节多，管理链条长，是一项系统工程，需要持之以恒、久久为功。理顺工作机制是持续推进垃圾分类、实现长效管理的关键。青浦垃圾分类工作实践充分证明，正是由于建立了“两级政府、三级管理、四级落实”的垃圾分类责任体系、“区级、街镇、村（居）、居住小区（村民小组）”四级垃圾分减联办机制、“户投、村收、镇运、区处”的有效衔接机制、“分类投放、分类收集、分类运输、分类处理”的全闭环管理机制，在“条”“线”上，形成了环卫部门、生态环境、城管执法、市场监管等多部门协同推进的管理体制，在“块”上，形成了区、街镇、村（居）的属地管理责任，构建起横向到底、纵向到边的部门联动工作格局，做到了垃圾投放、收集、运输、处置等过程环环相扣、无缝衔接，才让垃圾分类工作落实、落地。

（四）注重社会协同是持续做好垃圾分类工作的关键

垃圾分类是一项长期工程，事关千家万户，与广大人民群众的工作、生活息息相关。人民群众既是生活垃圾的主要制造者，也是生活垃圾分类的主要力量，是垃圾分类的第一主体。推行垃圾分类工作必须充分调动广大人民群众、社会团体、企事业单位等全社会力量共同参与，而不能仅仅依靠政府。当前，我国各地在推行生活垃圾分类中普遍存在着“政府热、市场冷、社会看”的问题，从青浦区垃圾分类的实践经验来看，垃圾分类工作其实就是做“人”的工作，能否组织好、动员好群众是生活垃圾分类成败的关键。因此，充分调动起多元主体的积极性对于构建现代化生活垃圾分类体系具有重要意义，也是持续做好垃圾分类工作的关键。