

对我国进一步推进垃圾分类形成全民参与态势的建议

■ 王朝华

摘要：全民参与是垃圾分类取得成功的关键，需要充分发挥党建引领作用，激发全民承担垃圾分类责任的积极性；需要整体规划和完善垃圾分类基础服务，提供全民参与的多种便利条件；需要严格按照生活垃圾管理条例要求，把对管理责任人的具体规定落实到位；需要构建社区垃圾分类共同体，多渠道创新全民参与方式。

关键词：垃圾分类 全民参与 条例

垃圾分类关系人民群众日常生活，对于推动生态文明建设、提升社会文明程度、创新基层社会治理都具有重要意义。早在2000年，建设部确定北京、上海、广州、深圳、杭州、南京、厦门和桂林为全国生活垃圾分类收集试点城市，从此垃圾分类进入国家政策层面。2017年，国家发展改革委、住房和城乡建设部联合发布《生活垃圾分类制度实施方案》，要求全国46个城市在2020年底实施生活垃圾强制分类。2019年6月，住房和城乡建设部等9部门印发《关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知》。2020年4月，全国人大常委会修订《固体废物污染环境防治法》，规定在全国推行生活垃圾分类制度，实现垃圾分类有法可依。2020年9月，习近平总书记在第十五次全面深化改革会议上提出，“加快构建以法治为基础、政府推动、全民参与的垃圾分类长效机制

制”。垃圾分类是牵一发动全身的社会治理工作，需要全民共同参与，才能形成人人尽责的良好局面。全国各地先后出台生活垃圾分类管理条例，需要总结实施以来取得的宝贵经验和存在的突出问题，明确进一步推进垃圾分类的有效路径，保证垃圾分类朝着科学、准确的目标行稳致远。

一、生活垃圾分类的现状分析

（一）各类责任主体职责尚未理顺，管理责任人的主体责任意识有待加强

各地生活垃圾分类管理条例最大亮点在于明确从垃圾产生源头到末端处理的相关主体责任，尤其个人应当依法承担生活垃圾分类义务。但条例规定的管理责任人没有完全到位，没有形成联动作用。管理责任人的各项职责没有完全履行，存在推脱和推卸责任现象。脱离居民前端垃圾分类投

放责任来推动垃圾分类的行为，只是为分类而分类，有悖于垃圾分类的初心。部分街道（乡镇）以服务外包形式把垃圾分类工作交给第三方，对第三方考核指标仅以厨余垃圾分出率为主，全民参与不是第三方关注重点。第三方投入大量资金招聘人员进行二次分拣，一旦财政不再持续投入，社区垃圾分类有可能出现倒退。

（二）社区垃圾分类缺乏驱动力，没有形成相互监督的社区氛围

新条例实行以来，基础较好的社区循序渐进，基础较差的社区缺少章法，居民之间没有相互监督的正当性，分得好与不好也不做对比。社区居民尚未充分参与，“旁观者”多，“建设者”少；“批评者”多，“监督者”少。社区桶站规范化建设需要加强，配置合理性有待提高。桶站建设完成后，迫切需要全民参与。但没有考虑社区自然条件及

基金项目：本文系北京市规划办重点课题《〈北京市生活垃圾管理条例〉对垃圾分类示范片区的影响和评价研究》（20GLA004）的阶段性成果。

末端处理设施能力与结构配置的差异性，投放的便利性尤其是关注度较高的厨余垃圾破袋投放和可回收系统建设还无法满足全民参与的需要。部分居民愿意分类但不愿意破袋，破袋“神器”只是应急之需，并非长久之计。

（三）单向线性管理理念形成的惯性，导致部分责任主体未能充分参与

长期以来自上而下的单向线性管理理念主导下，部分居民、单位、机构对垃圾分类问题相对“无感”，缺乏减量和分类的驱动力，垃圾问题依然是环保投诉的重点领域。重结果不重过程的压力型体制下垃圾分类示范片区创建，一定程度上忽略了制度指导实践过程的自主性，民众认知与制度期望不匹配。唯有通过全民参与，在“撤桶并站”“定时定点投放”等措施带来的相对不便中，不断强化民众环保意识和环境责任。条例明确个人应依法承担生活垃圾分类义务，作为社会公民，如果连垃圾分类这件“关键小事”都做不到，空谈环保理念、抱怨环境污染就没有意义。

（四）存在追求短期效应现象，常态化工作机制需要加强

自从垃圾分类管理条例实施以来，全国各地垃圾分类工作从点到面取得了积极进展和初步成效，同时也暴露了部分脱离实际、形式主义、简单照搬等问题。“就垃圾论垃圾，为分类而分类”，抱着“应急”“应试”思

维，采用“运动式”“表演式”推动垃圾分类。下社区的支持活动基本以拍图片或盖章了事，达不到制度化常态化要求。宣传引导持续性不足，缺少针对生活垃圾分类特点的实践性情境式宣传。只是垃圾桶做了分类，但垃圾桶里的垃圾与标识不符的现象较为明显。社区单位机构和公共区域还没有做到垃圾分类全覆盖，部分区域仍存在死角。

二、对全民参与垃圾分类的建议

（一）充分发挥党建引领作用，激发全民承担垃圾分类责任的积极性

国内外经验表明，垃圾源头分类是推动垃圾减量化和资源化的最优选项。垃圾源头分类依赖居民，居民参与程度直接决定分类效果。实际上，垃圾分类与疫情防控的目标指向是一致的，都是为实现全民大健康目标，都需全民养成良好的健康习惯。垃圾分类只有一个响应级别，就是常抓不懈。以党建为引领，一手抓疫情防控，一手抓垃圾分类。推行社区挂职督导制度，定期到社区进行垃圾分类督导检查，让居民感受到政府推进垃圾分类的坚定信心。提倡用行动带动行动，不要形式主义的应对。在全市范围开展垃圾分类竞赛，形成全民参与的激励机制，通过正向激励，辅之以必要的监督约束。

北京市进入高质量发展阶段背景下推行全民参与垃圾分类，必须适应高质量发展要求。垃圾分类本身并不直接消灭和利用垃圾，只有分出产物得到高质量利用才是真正意义上的减量回收。高质量利用要做到质量高标准、环保严要求、成本可接受，短期内居民源头分类准确率不可能很高，现阶段应立足于全民分类习惯真正养成，采取选择性分类策略，注重目标分出产物的“质精”而非“量大”。只有有了“质精”的分出产物，才能促进再生资源回收和资源化利用行业的转型升级，不宜设定“虚高”的分出率目标，以免过犹不及。

（二）整体规划和完善垃圾分类基础服务，提供全民参与的多种便利条件

垃圾分类具有很强的外部性，符合本地发展方向与居民意愿的垃圾分类，不仅可以完善公共管理和公共服务，创造优良人居环境，也可提高地区可持续发展能力。完善的垃圾分类设施和服务供给机制，是促进全民分类习惯养成的前提和基础。在政策机制上，应将垃圾分类政策范式从强调“制度供给”转变为强调“教育”和“补贴”，提供全民参与的多种便利条件，制定更接地气的推进措施。对社会关注度较高、矛盾较为集中的厨余垃圾和低值可回收物，应作为垃圾分类处理系统整体效能提升的重要节点，突破厨余垃圾不需破袋投

放的实用性技术。提高桶站值守人员的稳定性和值守能力,以方便实用为前提,考虑桶站建设的合理成本,不必追求高大上。倡导全民做好分类投放的同时,加快生产者责任延伸。结合垃圾分类信息登记,开展垃圾分类实名制试点,实现点对点指导到位。在宣传上加大基础性投入,形成持续性、应用性、实践性宣传导向,提高宣传效果。单位机构公共场所与社区联动,清除死角。事实上,垃圾分类就是履行环境责任、践行环保理念的有效载体,是法治教育和文明教育的重要方式,需法治建设、文化建设、设施建设多管齐下,既离不开顶层设计和基层创新,也离不开部门协作和社会共治。

(三)按照生活垃圾管理条例要求,把对管理责任人的具体规定落实到位

垃圾分类是必须履行的历史责任,是分工合作的责任体系;是攻坚战,更是持久战,最需要常态化工作机制,久久为功。将疫情防控形成的“四方”责任这样的组织和管理经验融入垃圾分类工作中,按照条例对管理责任人的具体要求,建立市、区、街道、社区、居民五级管理网络。社区作为管理重心,需要稳定工作队伍,充实工作力量。吸收居民参与制定社区垃圾分类行动方案,在方案中设立阶段性目标,分步骤推进。定期检查目标落实,及时总结,迅速调整和改

进。需要对社区和物业实行双激励,对社区以考评作为主要激励手段,构建以居民参与为核心的社区考评机制。在社区内部,将居民是否参与垃圾分类以及投放准确率加以记录,定期在社区公布。物业作为市场主体,主要靠经济手段来激励。物业考评以居民参与率指标为导向,定期通报考评结果,通过压力逐级传导,形成长效保障基础。要认识到垃圾分类是持续性实践活动,应纳入单位机构社区的长远规划,并通过有效执行垃圾分类管理条例以保障垃圾分类立法的严肃性和强制性。

(四)构建社区垃圾分类共同体,多渠道创新全民参与方式

垃圾分类作为一种既有社会规制又具服务特征的公共政策,本应受到居民普遍认同并从中受益。然而在过往垃圾分类实践中,居民往往不能作为参与者,只是作为治理对象。垃圾分类涉及到每一个人,单纯依靠自上而下的力量,成本太高。把居民作为参与者,通过自下而上的全民参与,才有可能持续。社区单位机构树立共同体意识,每个人都是所在社区单位机构的一员,应亲力亲为成为行动者。协同共治内在地有利于增强条例的执行能力,把相关主体作为参与者,而不是治理对象,构建垃圾分类共同体。以示范片区创建为抓手,从技术、管理和政策三个方向创新全民参与方式。最大限度培

育社区本地的内生力量,合理分配责任,形成社区凝聚力。有效引导居民家庭与社区互动,促进居民深度参与,构建社区、居民自治、居委会协调、物业管理的四位一体共同参与格局。结合精细化信息管理,做好垃圾分类、清运和指导工作的信息披露,争取居民对垃圾分类的支持,这样不仅降低管理成本,也有助于取得成效。推进垃圾分类,就是推进“法治”“精治”“共治”,不仅帮助社区提升议事能力,居委会、社区组织的治理能力也会得到加强。垃圾分类虽是“关键小事”,只要每人都做,就可汇成利国利民的大事。只有全民养成垃圾分类习惯,将习惯转化成自觉行动,垃圾分类才能由盆景变成园林,进而汇成森林,带来巨大环境效益,推动绿色发展。■

参考文献:

(1)樊博等.城市居民垃圾源头分类行为的探索性分析——从态度到行为的研究[J].行政论坛,2018,(06).

(2)童昕.可持续转型社区行动:社区生活垃圾分类实验及反思[J].北京大学学报(自然科学版),2018,(01).

(3)徐林.居民垃圾分类行为干预政策的溢出效应分析[J].浙江社会科学,2019,(11).

(作者单位:北京市社会科学院经济所)

责任编辑:张莉莉