城市居民生活垃圾分类：现实困境与破解策略*

Dilemmas and Solutions of Domestic Waste Classification of Citizens

摘　要　生活垃圾分类是破解“垃圾围城”困境，推进生态文明建设的重要手段。本文基于实地调研，归纳总结新时期我国城市居民生活垃圾分类现状。研究发现，我国城市居民生活垃圾分类整体取得了阶段性进展，规章制度不断完善、垃圾分类成效显著。但是在生活垃圾分类治理过程中，仍然存在居民垃圾分类意识不足与知识缺乏、垃圾分类标准不统一与设施不完善、垃圾分类清运不规范以及监管体系不健全等问题。因此，应通过加强宣传教育、健全法律法规、激发主体意识、引入市场机制、强化监督管理等措施推进生活垃圾分类向纵深发展，从根源上提高生活垃圾分类政策实施效果。

关键词　垃圾分类；环境保护；生态环境；生活垃圾

■文/李乾　张新英

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.14.008

近年来，我国面临日益严重的垃圾问题，垃圾产生量持续增长，严重威胁了生态环境、居民健康以及经济社会的可持续发展[1]。垃圾分类是破解这一难题的有效途径，且受到政府和社会的广泛关注。习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”“要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”。党的十九大报告指出，“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。我们建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化，既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”。垃圾分类作为推进生态文明建设的重要环保行动，是实现这一美好图景的重要手段。

城市生活垃圾分类工作，既是测量城市文明程度的风向标，又是检验城市治理水平的试金石[2]。经过20余年的探索实践，我国垃圾分类工作进入快速发展阶段，并取得了积极成效，但垃圾分类依然形势严峻、任重道远[3]。住房和城乡建设部的调查显示，我国城市垃圾堆存累计侵占土地5万hm^2，1/4的城市没有合适的场所堆放垃圾，2/3以上的城市被垃圾包围。在城市生活垃圾中，城市居民生活垃圾占总量的50%以上[4]。面对日益严重的“垃圾围城”问题，推动城市居民生活垃圾分类至关重要。在新的历史时期，社区已经成为城市居民生活的主要场所，也成为居民表达价值观与态度以及采取相应行动的重要平台，重视社区的作用是破解当前垃圾分类治理困境的有效路径[5]。鉴于此，本文基于社区走访调查，探究当前我国城市居民生活垃圾分类现状及存在的问题，以期为高质量推进城市生活垃圾分类提供有益参考。

城市居民生活垃圾分类现状

规章制度不断完善

一是政策数量快速增加。为有效改善生态环境质量，实现垃圾减量化、资源化、无害化，国家高度重视垃圾分类与处理，持续推进垃圾分类及资源化利用。从2017年起，我国垃圾分类进程明显加快，城市生活垃圾分类政策密集出台。2017年，全国各地共出台生活垃圾分类政策21份，2018年出台政策18份，2019年出台政策36份。受新冠肺炎疫情影响，2020年政策出台数量有一定程度的下降，但也出台了17份[6]。

二是政策范围逐步扩大。我国垃圾分类试点范围逐步扩大。2000年，北京、上海等8个城市被确定为全国首批垃圾分类收集试点城市；2015年，住房和城乡建设部等五部委联合推动了包括北京市东城区在内的26个城市（区）的垃圾分类试点工作；2017年，我国在北京、上海、天津等46个重点城市的城区范围内先行实施生活垃圾强制分类；2019年，全国地级及以上城市全面启动生活垃圾分类。

*基金项目：北京市教育委员会科研计划一般项目“信息干预视角下北京社区居民生活垃圾分类行为研究”（SM202210011012）；中国教育后勤协会项目“高校生活垃圾分类治理中的重点、难点问题研究”（YBKT2021051）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

三是政策规则更加细化。垃圾分类政策的内容逐步增多，规则更加细化。2007年，原建设部出台了《城市生活垃圾管理办法》，对垃圾的清扫、收集、处置及相关管理活动进行了规范；2017年，住房和城乡建设部制定了《关于加快推进部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》，从政府职责、监督考核、法律法规、学校教育等方面制定了详尽严格的生活垃圾分类管理规定。国家机关事务管理局、教育部等部门先后针对党政机关和学校出台了生活垃圾分类管理通知，根据党政机关和学校特点，制定相关垃圾分类管理规则。

四是政策强制性不断提升。1992年6月，国务院发布《城市市容与环境卫生管理条例》，首次以政策文件的形式要求进行垃圾分类[7]。在之后的很长一段时间，垃圾分类政策多为概念性规定，指出“在投放、收运过程中应当进行垃圾分类”。2015年，国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，“强制”一词首次出现在垃圾分类相关政策文件中。2017年，北京、上海、天津等46个重点城市在城区范围内先行实施生活垃圾强制分类。2019年，上海市颁布的《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）被称为“史上最严”的垃圾分类规定。《条例》不仅规定了垃圾分类要全面推行、全程监管，还明确指出未按规定分类投放垃圾的个人或单位将面临不同程度的处罚。随后北京、杭州等城市均进行了地方立法，在市域范围内实施生活垃圾强制分类。我国垃圾分类逐渐进入“强制时代”。

垃圾分类成效显著

一是垃圾分类覆盖率持续提升。在中央和地方政府的制度推进和全国人民的共同努力下，我国城市生活垃圾分类工作整体取得了阶段性进展，特别是2019年全面实施垃圾分类以来，垃圾分类成为“新时尚”，城市生活垃圾分类覆盖率持续提升。据住房和城乡建设部有关负责人介绍，截至2019年年底，生活垃圾分类已覆盖包括直辖市、省会（首府）城市在内的46个重点城市的7700多万个家庭，居民小区覆盖率达86.6%，其他地级城市生活垃圾分类已全面启动[8]。2021年，全国297个地级及以上城市已开展生活垃圾分类工作，居民小区垃圾分类平均覆盖率达77%[9]。

二是垃圾分类监管体系初步形成。各地各社区因地制宜，采用多种方法明确垃圾分类过程中的责任主体，强化垃圾分类过程的监督管理。目前，常见的监督管理措施包括公布监督热线，开放多渠道举报方式，引导全民参与曝光混投、混运行为以及搭建智能化监管平台等。如上海已基本建成覆盖分类运输、分类中转至末端处置的全程信息化监管平台，在虹口区试点对垃圾源头分类投放进行智能监管；宁波加强垃圾分类“执法进小区”力度，进一步延伸执法检查监督的触角，公民可对违规行为进行拍照留存并上报，执法人员会在第一时间核实并立案查处。

三是垃圾分类保障体系日益健全。在全面推进垃圾分类的过程中，通过完善制度、发展科技、健全法制、加强人财物投入力度等措施，城市生活垃圾分类保障体系不断完善。2022年3月，山东、河南、江西等多个地区开始实施生活垃圾分类管理条例。这些条例对规划建设、源头减量、分类收运与处理、部门职责、监督管理都作出了明确规定。垃圾分类进入法治新时代。此外，垃圾分类基础设施建设逐步完善。国家统计局数据显示，2000年以来，我国用于环境卫生作业、监察的专用车辆和设备总数持续增长。2020年，我国用于环境卫生作业、监察的专用车辆和设备总数首次超过30.6万台。据北京市城市管理委员会介绍，新版《北京市生活垃圾管理条例》实施两周年来，全市已改造建设固定桶站6.35万个，改造提升密闭式清洁站805座，涂装垃圾运输车辆4274台，建成分类驿站2095座，基本满足生活垃圾分类处理需求[10]。

城市居民生活垃圾分类存在的主要问题

在生活垃圾“投放—收集—运输—处置”的过程中，垃圾分类工作的顺利推进需要各环节的努力与配合。虽然我国城市生活垃圾分类取得了较大进步，但是生态文明建设正处于关键期、攻坚期和窗口期，城市居民生活垃圾分类工作的持续开展依然面临许多问题和挑战。

居民垃圾分类意识不足

作为垃圾分类的第一步，居民分类意识缺乏将直接导致垃圾分类行动力不足。一方面，许多居民不了解生活垃圾分类的目的及其对生态、经济和社会的重要意义，从而缺乏持续开展垃圾分类的动力；另一方面，垃圾分类需要投入一定的时间、精力，且习惯的改变伴随着一定的不便利性，居民对垃圾分类带来的不便利性比较敏感，甚至对垃圾分类新规定产生排斥心理。

居民垃圾分类知识缺乏

从调研来看，大多数居民都知道垃圾分类“四分法”，即可回收垃圾、厨余垃圾、有害垃圾和其他垃圾四大类，但是，对其中某一特定垃圾

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

> 面对日益严重的“垃圾围城”问题，推动城市居民生活垃圾分类至关重要

类型，却往往不知道该归于哪一类。城市居民人数众多，知识水平参差不齐，普遍缺乏对垃圾分类依据的深刻理解，许多居民难以掌握生活垃圾分类的规则，从而在垃圾分类时无意识分错或索性不分类。

垃圾分类标准不统一

我国城市居民生活垃圾分类标准不统一。在全国首批46个垃圾分类试点城市中，大约80%的城市将“四分法”作为垃圾分类标准，此外，也有部分城市将可回收垃圾、不可回收垃圾和有害垃圾的“三分法”作为分类标准。许多城市还在此基础上进一步细化垃圾分类标准，导致不同地区生活垃圾分类标准不一致，甚至出现县级与市级、城市与农村的分类标准不一致的现象。

垃圾分类设施不完善

一方面，社区内垃圾桶不统一、分类标识不清。由于全部更换为分类垃圾桶的成本过高，部分社区还在使用传统的240L容量的垃圾桶，所贴垃圾分类标识容易脱落或因时间久不清晰，这既影响社区美观，也给居民进行垃圾分类投放增添了麻烦。另一方面，垃圾桶数量配置不合理。有些社区垃圾桶配置数量超过实际需求量，造成资源浪费；有些社区存在垃圾桶过量与垃圾堆满地并存的现象。此外，社区垃圾桶需要勤清洗，但是绝大多数社区没有提供垃圾桶清洗的条件或场所，就地冲洗导致垃圾投放点环境变差，给社区保洁以及居民生活造成不便。

垃圾分类清运不规范

垃圾分类清运是垃圾分类的重要环节。只有分类投放的垃圾被分类清运时，居民的垃圾分类才有意义。若居民看到分类投放的垃圾被混装、混运，参与垃圾分类的积极性就会降低。从调研来看，虽然目前大多数社区采用“四分法”分类投放垃圾，但是清运车往往只对厨余垃圾进行单独收运，其他垃圾被混收、混运，并未实现真正意义上的垃圾分类。

垃圾分类监管体系不健全

在居民生活垃圾分类过程中存在垃圾分类监管机构缺乏、监督体系不完善、分类督导员配备不足、监督工作不到位等问题，如北京市许多垃圾投放点没有安装监控设备，需要督导员现场监督，部分社区虽然安装了监控设备，但监控信息的后续处理也需要耗费大量成本，造成生活垃圾分类监管困境。上海市的《条例》不仅明确规定生活垃圾要定时定点分类投放，而且提出了包括罚款、将违法信息纳入征信在内的多种处罚方法。但在实践过程中仍然存在垃圾分类依赖环卫工人二次分拣、清运不及时、惩罚措施未落实等问题，城市生活垃圾分类监督管理体系尚待进一步完善。

城市居民生活垃圾分类问题产生的原因

宣传教育力度不够，良好氛围未形成

随着垃圾分类工作逐渐趋于常态化，垃圾分类知识宣传也随之降温。但是，目前城市居民中仍有许多人对垃圾分类不熟悉，认知程度较低，或

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

者出于怕麻烦、费时费力等原因，不进行垃圾分类，良好的社会氛围尚未形成。究其原因，垃圾分类宣传工作立意不够深、贴民不够近、落地不够实。具体表现在：当前的垃圾分类宣传局限于垃圾分类知识本身，较少从生态文明建设的角度引导居民参与生活垃圾分类，缺乏立意高度；宣传工作侧重于分类方法的指导，对于垃圾分类的具体用途、垃圾分类环节和处理方法等居民疑虑鲜有回应；垃圾分类宣传的基层组织保障和常态长效机制未夯实，导致垃圾分类宣传工作浮于表面，与倡导行为、形成习惯还有很大差距。

居民缺乏社区认同感，分类意愿不强

垃圾分类是一项复杂的系统性工程，需要多个部门和全社会的共同参与，但是目前我国垃圾分类以政府单中心治理为主，作为主要利益相关者的居民在生活垃圾分类治理决策中缺位，导致居民无法产生利益共同体的认同感[11]。虽然居民可以通过社区调查、热线电话等方式反映利益诉求及建议，但是现有方式的反馈效果并不理想，居民合理的利益诉求得不到有效解决。例如，许多社区开展垃圾分类“撤桶并点”行动，造成垃圾桶爆满、垃圾清理不及时等问题。经居民反馈，上述问题仍未得到妥善处理，严重削弱了居民的社区认同感与垃圾分类的积极性。

市场化机制尚未形成，资金支持不足

垃圾分类是一项长久工程，需要持续稳定的资金来源。但是由于垃圾分类的公共物品属性，目前我国垃圾分类主要依靠政府投入，缺乏社会资本参与，尚未形成市场化运行机制，财政压力较大。多数地方政府没有垃圾分类专项经费，加之垃圾分类对地方经济发展的直接贡献较小，部分政府不愿意在垃圾分类方面投资。与此同时，政府对社会资本参与垃圾分类缺乏政策支持。综合之下，生活垃圾分类新技术得不到广泛应用，相关设施设备落后或配备不全。

垃圾分类制度基础薄弱，政策驱动不足

虽然近年来我国不断完善垃圾分类相关法律法规和管理体系，但是全民参与垃圾分类的制度基础依然薄弱。政府明确的制度指导与管理的缺乏导致责任主体不明确，各部门各司其职，影响城市生活垃圾分类效果。既有垃圾分类政策对政府、社区物业、居民等主体在垃圾分类工作中的职责义务并没有明确的规定和要求。在实践中，各主体对垃圾分类工作存在相互推诿的现象。此外，我国大部分涉及生活垃圾管理的规定侧重垃圾收运处置工作，较少涉及居民生活垃圾分类层面。而且，现有政策多强调居民垃圾分类的义务，缺乏相应的奖惩机制，居民得不到垃圾分类带来的直接益处，也看不到不进行垃圾分类将面临的后果，从而导致垃圾分类动力不足。

推进城市居民生活垃圾分类的对策建议

加强宣传教育，提高认知水平

通过多种渠道、多种形式，线上线下相结合进行垃圾分类宣传教育。线上宣传可以通过微信、微博、短视频平台等网络媒介，对垃圾分类的意义、常识、典型等进行普及。为提高居民学习兴趣，避免学习过程枯燥，应推出多样化的创新网络互动模式。除视频、动画等形式外，还可以开发垃圾分类闯关小游戏等，如开发“生活垃圾怎么分”小程序，提高居民的参与积极性。线下可以针对不同人群开展宣传讲座，还可以通过举办垃圾分类知识竞赛、亲子游戏、演讲比赛、社会实践和主题日活动等，提高居民的环境保护意识，营造良好的垃圾分类氛围。地方宣传部门应制订生活垃圾分类指导手册并下发至各街道，对下级有关部门的宣传工作提出目标要求，确保垃圾分类宣传教育工作落到实处。社区、街道作为最贴近人民群众的“一线组织”，要通过发放垃圾分类指南、垃圾分类宣传册，入户宣传，沿街宣传等多种方式，将生活垃圾分类的意义、作用和具体方式等深刻植入居民的观念中，夯实推进垃圾分类工作的思想基础。

健全法律法规，加强政策引导

加强立法，将垃圾分类由公民的道德义务转变为法定义务。北京、上海等重点城市已经出台了垃圾分类的地方性强制法规，有必要总结成功经验做法，从国家层面进行垃圾分类立法，为生活垃圾分类工作的推进奠定法律基础。此外，随着城市化进程的加快，城市生活垃圾产生量日益增多且成分复杂，针对居民无法准确分类、各地分类标准不统一等问题，必须尽快完善现行垃圾分类标准。在坚持“大统一、小特色”的原则下，兼顾垃圾分类与收运处置环节的有效衔接，从国家层面统一制定垃圾分类标准，提高垃圾分类的可操作性。完善生活垃圾分类奖惩机制，发挥激励作用。制定具体、细化、可执行的奖励惩罚措施。根据垃圾分类正确率、居民参与率等指标，采用物质奖励、评先树优、罚款、通报批评等多种方式，激励居民开展垃圾分类。开展垃圾分类积分兑换活动，建立绿色账户或发放积分卡片，居民可通过垃圾分

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

类积累积分，兑换卫生纸、食用油等生活物品。还可设置居民垃圾分类“红黑榜”，在对垃圾分类“优秀社区”给予表扬的同时辅以适当的物质奖励。

激发主体意识，实现协同治理

生活垃圾分类过程涉及多方主体，建立科学合理的协同治理模式，是生活垃圾分类持续推进的关键。首先，应明确政府、企业、社会组织以及居民等垃圾分类相关主体的职责，强化政府的引导力，调动企业的创新力，突出社会组织的协调力，发挥公众的行动力[12]。其次，要全面统筹，完善组织机构和工作机制，通过分享垃圾分类治理经验、加强信息资源交流等方式，促进各部门相互协调配合，形成工作合力。最后，要制定生活垃圾分类治理工作的考评制度，激发各主体、各部门的工作活力，共同推进城市生活垃圾分类治理。尤其要发挥居民在生活垃圾分类中的主体作用，可以实行生活垃圾分类居民自治管理，组建居民志愿服务队和检查小组，开展每户轮流桶前值守活动，培养居民生活垃圾分类的主人翁意识。

引入市场机制，拓宽资金渠道

加大资金支持，引入垃圾分类市场化机制。随着各城市垃圾分类步入“强制时代”，垃圾分类逐渐向产业化趋势发展。应引导规范“代扔垃圾”“上门回收垃圾”等新型服务业态，以垃圾分类市场化带动垃圾分类全民化。将城市生活垃圾的分类投放、收集运输和处理利用等环节有机协调，交由第三方市场主体运营，减轻政府推进垃圾分类工作的财政压力，缓解垃圾分类在设施设备建设、宣传教育工作开展等方面的资金不足问题。引导更多的社会资本参与垃圾分类，加强政企合作，探索构建“政府为主导，企业为主体”的市场化运作机制，实现垃圾分类的可持续。

强化监督管理，建立长效机制

明确部门职责，加快技术创新，建立长效的垃圾分类监督管理机制。首先，应完善监督管理机构，比如生态环境部门应建立专门的垃圾分类监督管理机构，引导居民参与监督，行使自身监督权，与政府协调配合。其次，要明确在垃圾分类治理全过程中各部门、各单位的监督职责，对居民生活垃圾投放的准确性、社区宣传的有效性、相关设施设备是否到位、垃圾是否混收混运等进行全过程监督。最后，应充分结合信息化、“互联网＋”的发展优势，利用二维码、物联网、大数据、云计算、人工智能等技术手段，促进生活垃圾分类监管网络的构建与应用，实现垃圾分类的智慧化监管。HB

参考文献

[1]邹剑锋. 城市生活垃圾的解耦分析：来自空间计量模型的新证据[J]. 商业经济与管理，2019(6)：57-69.
[2]董飞，扶漪红，吴笑天，等. 城市生活垃圾分类治理：现实困境与实践进路[J]. 城市发展研究，2021(2)：110-116.
[3]彭韵，李蕾，彭绪亚，等. 我国生活垃圾分类发展历程、障碍及对策[J]. 中国环境科学，2018(10)：3874-3879.
[4]谭维克，刘林. 中国城市管理报告（2014）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2015.
[5]廖茂林. 社区融合对北京市居民生活垃圾分类行为的影响机制研究[J]. 中国人口·资源与环境，2020(5)：118-126.
[6]刘传俊，杨建国，周君颖. 适配均衡与多元协同：社区生活垃圾分类的政策工具选择[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2022(3)：139-148.
[7]皮婷婷，郑逸芳，许佳贤. 垃圾分类何以强制：多源流理论视角下的城市生活垃圾分类政策变迁分析[J]. 中国环境管理，2021(2)：86-93.
[8]新华社. 住房和城乡建设部：46个重点城市生活垃圾分类已覆盖7700多万个家庭[EB/OL]. (2020-12-04). https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685145639147355314&wfr=spider&for=pc.
[9]新华社. 精准发力推动解决固体废物污染环境突出问题：从这份报告看固体废物污染防治如何破解难题[EB/OL]. (2022-06-22). http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/22/content_5697050.htm.
[10]北青网. 北京：垃圾分类减量或将“以奖代补”[EB/OL]. (2022-07-14). https://t.ynet.cn/baijia/33061691.html.
[11]毕学成. 城市生活垃圾分类困境与摆脱：基于居民社区参与视角[J]. 宁夏社会科学，2020(4)：114-122.
[12]李君如，常健. 中国人权事业发展报告No.10（2020）[M]. 北京：社会科学文献出版社，2020.

（李乾系北京工商大学经济学院经济系副主任；张新英，北京工商大学商学院）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net