# 城市住宅小区生活垃圾分类管理存在的问题与对策

摘要：2019年7月上海开始执行强制垃圾分类政策。从上海市宝山区L小区的情况来看，虽然垃圾分类政策的落实取得了一定的成效，但存在公众主体作用发挥不足、机械执行政策、效果不如预期等问题。究其原因，既有政策目标群体动力不足、政策工具间缺乏协调等原因，也有政策“一刀切”、小区物业前期准备工作不足等因素。要推进城市住宅小区生活垃圾分类管理，建议发挥政府主导作用，加强垃圾分类教育，突出公众主体作用;突出工作重点，发挥社会组织的作用，完善政策制度特别是激励机制;采用技术手段，推广湿垃圾处理粉碎机、新型垃圾袋、智能垃圾箱，以提升垃圾分类效果。

关键词：“美丽中国愿景”;城市住宅小区;垃圾分类

中图分类号：X799.3文献标识码：A文章编号：2095-6916（2022）03-0169-04

2019年6月，习近平总书记对垃圾分类工作作出重要指示：“实行垃圾分类，关系广大人民群众生活环境，关系节约使用资源，也是社会文明水平的重要体现。”[1]生活垃圾分类治理作为实现“美丽中国”愿景和构建高质量城市治理共同体的有机组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。近些年来，伴随着经济、社会的发展和人民生活水平的提高，城市生活垃圾的总量不断增长。“上海常住人口2400多万，加上来沪流动人口500万—600万人，每天垃圾清运量达2.6万吨。”[2]上海市是首批进行强制垃圾分类的试点城市，2019年市人大通过了《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）[3]。上海要达到“具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市”的标准，必须将垃圾分类视作当前的一项重要任务，这既是“新时尚”，又是“攻坚战”。本文现以上海市宝山区的L小区小区为例，对此问题进行分析。

一、城市住宅小区生活垃圾分类管理存在的现实问题

L小区建设于1992年，位于非市中心区域的宝山区。该小区共有楼栋14栋，每栋6层，共有1267户。它如今属于老旧小区，较之其他小区公共设施和服务有所欠缺，因而户主多数选择出租给外来务工人士，小区住户约有4500人，其中外来的约1700人。在地理位置、人性选择等多重因素影响下，生活垃圾分类政策在该小区执行的问题主要表现为如下几点：

（一）公众主体作用不足

一是公众参与意愿不强。从针对小区住户的65份网络调查问卷和35份纸质问卷得出的数据可知，在2019年之前约有60%的人没有接受过垃圾分类的宣传教育。从居民对生活垃圾分类的总体满意度、必要性认识、条件成熟度认识、积极性、投放准确率来看，超过一半的居民认识不足。

二是垃圾分类宣传缺乏系统性和持久性。在上海市垃圾分类政策2019年7月正式实施的前期阶段，网络上、社区里到处都在宣传垃圾分类，但存在只顾宣传“上海要进行垃圾分类”这个事情，缺少关注宣传效果的问题。如居民是否学会正确分类？分类标准下发后居民有无自主学习、积极为垃圾分类做准备？以什么样的形式去检验居民的垃圾分类情况？动员一切资源进行宣传，然而虎头蛇尾的实际效果显示出宣传缺乏规划，系统性、持久性不足。前期准备不足，后期各种问题多发。原本该项政策的执行效果依靠的是制度的强制力，但没有使群众从内心深处接受就意味着一旦管控放松，随时会出现问题。2019年下半年严格检查之下垃圾分类政策取得了短暂成效，但随着2020年新冠肺炎暴发，疫情期间在缺少强制力监管的背景下，小区居民垃圾分类意识有所懈怠。从数据和笔者实际观察结果来看，大多居民属于中间群体，他们没有倾向于一定要违反规定，自身利益驱使下也没有完全按照标准执行分类政策，即“主体作用不足”。

（二）垃圾分类政策僵化执行

一是罚款政策缺乏灵活性。许多居民表示在对复杂的垃圾分类体系了解不足的情况下，将垃圾分类做到完全正确是有一定难度的事情，一旦分错被检查出来就罚款，未免有点一刀切。多数居民在垃圾分类上遇到了“挫折”，生活垃圾分类错误这一情况在L小区仍较为普遍。小区某物业人员透露：因垃圾分类错误被罚款的居民中，多数是因为无意分错垃圾遭受罚款。他觉得这项政策十分死板，但众目睽睽下也不能“放过”，要做到“公平”，否则将致使“真正故意不分类之人”逃脱，带来负效应，会阻碍垃圾分类政策的执行效果。在多次与小区居民交流过程中，笔者发现小区里的居民一方面赞同罚款，使得人们更加注重垃圾分类行为，起到了督促作用，另一方面又觉得过于严厉，过于死板不通人情，使大家觉得扔垃圾是项颇有难度的“闯关游戏”。

二是有关工作安排不灵活。具体表现为：垃圾回收频率未同步更改。实施垃圾分类后，小区居民一天所产生的垃圾全部由面积过小的3处垃圾厢房负担，导致容器负荷量过大。由于垃圾回收频率未及时调整，这就导致了“垃圾爆满”问题。垃圾回收频率跟不上，居民将原本分类为“××垃圾”扔到其他垃圾箱，或扔到垃圾箱外的地上。同时，投放垃圾更加耗时。为便于统一监管，小区物业撤销楼栋下原有垃圾桶，要求居民统一于三处垃圾厢房投放垃圾。针对小区居民的调查显示，垃圾分类政策执行后步行至垃圾投放处的时间都有所增加，这带来的是时间成本。

（三）政策执行效果不如预期

一是垃圾定时投放的规定“水土不服”。小区垃圾箱房开放予以投放垃圾的时间为早7点到9点，晚6点到8点。其实这个时间段符合人的日常作息习惯，家中有老人者大多无此忧虑。小区居民多为外来务工人士，许多人要早起乘坐公交前往市中心上班，垃圾厢房门定时开放与朝九晚五的上班族之间的矛盾难以调和，上班族们往往早6点多已经踏上去上班的公交车，也有单位离住处近者也无法预估破袋检查所需时间，难以用上班迟到的风险进行冒险。定时扔垃圾且严格的分类检查使上班的居民面临“做合格市民”与“上班迟到”的选择，其结果显而易见。

二是垃圾处理方式待改进。装湿垃圾的袋子属于干垃圾，因而湿垃圾投放时需先破袋倒进湿垃圾箱里，再将袋子投放到干垃圾箱中。家庭妇女们处理厨余垃圾十分有经验，过往都是饭毕立即将厨余垃圾打包投放至公共垃圾桶，避免出现变质后影响家中环境气味的现象。而今因执行垃圾分类政策，大多居民选择打包好湿垃圾先放门口，等到第二天早晨垃圾廂房开放后再扔。白天垃圾厢房处的湿垃圾暴露于空气中，没有包装袋隔绝，既引起视觉上的不适，又加快了变质速度，其气味和糟糕的环境使人退避三舍。原A处垃圾厢房靠近小区大门，出入小区皆要经过此处，恶劣的垃圾堆环境遭到多次投诉后更改至幼儿园左侧以求“眼不见为净”。

三是不当暴露隐私。除了湿垃圾因分类属性的缘故必须破袋投放，在垃圾分类政策的执行前期，干垃圾袋打开检查是工作的重点。检查的志愿者多为素质参差不齐的大爷大妈。当扔垃圾这件事也面对隐私的考验之时，多数居民匿名表示检查这一规定影响他们正确扔“非常类垃圾”（避孕套、性工具、情趣内衣等）的意愿。在个别素质不高的志愿者闲言碎语之时，居民风评给“舆论漩涡”中的主角带来了困扰。有了这样的先例后，存在一些居民将隐私垃圾从坐便器中冲走或扔在小区死角或带出小区扔在上班途中，而这增添了垃圾清理的难度。

二、L小区生活垃圾分类问题的成因分析

（一）历史遗留原因

一是政策目标群体动力不足。之前的垃圾分类全凭居民个人本身的自觉行为，依靠个人的自律去实行，这种政策在过去中国人口素质并未完全达到一定境界的情况下显然行不通。中老年人中未受过高等教育的人仍占一定比例，由于见识的限制，并不明白垃圾分类的重要意义。在过去几十年的不良习惯影响下，以前扔垃圾只需找到垃圾桶然后一秒钟扔进去，现在却需要自己辨别垃圾属性扔到相应的垃圾桶，这花费了更多的时间。也有素质高者花费时间与精力进行垃圾分类，却看见清洁工人将分类好的垃圾倒在同一辆垃圾装运车上不免如鲠在喉。在居民未了解此次垃圾分类新规全部信息时，在没有深刻了解到此次垃圾分类政策与之前的分类政策有本质不同时，难免显得有些不信任，做出不配合之举。

二是政策工具间缺乏协调与配合。各种政策工具之间缺乏协调和配合，工具的单一使用，致使结果走偏，大多数人陷入了垃圾分类玩梗的快乐中，反而忽略了“垃圾分类”这个原本的行为。在2019年的几个月中，政府选择采用混合性的政策工具全方位宣传，全国人民只是知道上海进行垃圾分类了，爆发了讨论热潮，然而“刨根究底”的群众少，后续不如预期的实际情况显示这种宣传缺乏系统性与长久性。

（二）政策执行偏差的原因

政策执行偏差指执行者在具体实施政策的过程中，由于主客观因素的作用，其行为效果偏离政策目标的现象[4]。在L小区内垃圾分类政策执行偏差，效果不如预期可能是以下原因所致。

一是政策“一刀切”模式的弊端。分类不正确现象有无意与故意之分。没有前期垃圾分类基础教育的熏陶培养，居民扔垃圾往往依靠自身判断或者网络搜索查询，前期阶段很难做到完全分类正确。因不知属性而分类错误的居民和明明知道正确属性但不分类的居民有本质区别。严查之下，损失成本越小的行为越受大众青睐。严格检查的情况下，一方面是费时费力分类还会面临分错被罚款的风险，另一方面是从众偷扔垃圾可能被发现的风险。比较而看，自我约束力较低的居民偏向于选择第二种情况，即损失成本越小的行为越受青睐。

二是小区物业准备工作不足。L小区共有3处垃圾厢房，一厢房内设4桶不同属性但容积大小一样的垃圾箱，搞平均化，既不多设也不少设，并未考虑居民实际需求。通常情况下，干垃圾制造量要多于其他垃圾量。有害垃圾最少，回收频率可做到几天回收一次。夏天湿垃圾量较冬天会增多，因为西瓜属于夏天必要的消耗品，平均化不符合实际生活需求。

政策大多是偏重宏观的，落实需要各地根据实际掌握具体尺度。垃圾桶的数量、分类垃圾运行车的数量、垃圾厢房的数量及位置安排、定时投放垃圾时间段设置、垃圾清理频率乃至志愿者管理章程这些皆是政策具体落实该考虑的问题，然而L小区物业准备工作做得不充分，导致垃圾分类政策实施后引发问题。其实这些细致之处正是考验区域管理者的工作能力，事实证明这方面还存在许多需要改进的地方。

三、推进住宅小区生活垃圾分类管理的路径

（一）发挥政府主导作用

一是加强垃圾分类教育。美国政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆提出的公共治理理论表明，生活垃圾治理主体是多元化的。生活垃圾治理的定位为准公共物品。所以面对垃圾分类这项大工程，政府必须发挥主导作用。

二是重视宣传教育等工作。这方面可学习日本，从小普及垃圾分类知识，将垃圾分类相关内容纳入课纲，进行分类知识教育，“从娃娃抓起”。生态文明是“五位一体”总体布局的重要方面，是可持续发展的要求，而垃圾分类是生态文明的重要方面。要想这项政策长久执行必须改变不良习惯，依靠强制力改变过去混装、混运的情况，做到源头、中端与终端齐头并驱。00后、10后一代是国家建设的接班人，从小对他们予以垃圾分类教育的熏陶，以便将来他们从心理层面接受此政策，真正做到心中认为“保护环境，垃圾分类”是理所应当的事情，是公民的本分。到那时，垃圾分类主要依靠的便不是国家强制力而是内心的道德约束。

二是突出公众的主体作用。公众是生活垃圾分类的核心要素，其参与生活垃圾分类的程度和广度，生活垃圾源头分类的质量和效率影响到后续的一系列工作，甚至可以决定生活垃圾分类的成败[5]。

（二）突出重点环节

一是发挥社区组织的力量。埃莉诺·奥斯特罗姆认为除了政府“看得见的手”和市场“看不见的手”外，还有第三种方式来解决问题，即通过社会组织自主治理的方法，解决公共物品相关问题。落实垃圾分类政策，发挥社会组织的作用不可或缺，应加大宣传力度，开展相关活动，多措并举普及相关知识，务求取得实效。

二是构建激励机制。可利用大数据平台，给小区居民建立台账，及时记录落实垃圾分类政策情况，表现优异的累计到一定标准后可换取大米、油、洗衣液等生活用品或给予其他方面的优惠。基于这样奖励的形式来强化居民参与生活垃圾分类的意愿，调动其积极性主动性。对落实政策不力的，可视情依规采取警告、罚款及小区公告栏公示等处罚措施。

三是完善政策制度。制定政策要着眼商户、公司、开发商、物业、保洁公司等利益相关方的具体情况，明确各方责任、权限及考核等具体要求，既发挥政府部门的主导作用，又充分发挥公众的主体作用，形成做好垃圾分类工作的合力。比如用“乱抛、乱扔有害垃圾罚款政策”代替“垃圾分类错误罚款政策”;依据小区实际设置不同类垃圾容器，调整回收垃圾频率，增加保洁人员数量，合理配置生活垃圾分类指导员队伍;将小区内各类先进评比与垃圾分类投放情况挂钩，对先进个体予以奖励表彰;动员小区全体居民行动起来，互相监督垃圾分类情况，建立解决利益冲突的有关制度，使垃圾分类政策落地见效。

（三）推广技术手段

一是推广湿垃圾处理粉碎机。湿垃圾统一破袋暴露于露天之下，影响小区环境也增加了垃圾处理压力。这来源于我国多数家庭没有安装“垃圾处理器”的习惯。对于收入达到一定标准及以上的家庭，建议自行购买，让湿垃圾处理粉碎机成为厨房的标配。小区垃圾箱处由物业统一购置湿垃圾处理粉碎机，其费用由物业公司和居民共同承担，其中居民承担的费用平摊至物业费中。其他家庭则由政府协调，统一以生产价购买，视情形于家中或集中点安装。对于贫困家庭，则由财政补贴购置。

二是推广新型垃圾袋。在家庭能够安装湿垃圾粉碎器之前，小区居民投放湿垃圾干垃圾所用的袋子没有区别，装湿垃圾的袋子在用完后要将它归于“干垃圾”。这本就是一种“重复程序”，若可推出可溶解的垃圾袋，则大大便利生活。

三是推广智能垃圾箱。人力监管需要成本，且在居民自觉性不高的情况下，监管需要持续输出，在居民分类习惯尚未形成时撤掉监管可能面临前功尽弃的问题。鼓励相关科技企业根据垃圾分类的需要研发智能垃圾箱，解决定时投放不灵活与隐私暴露的问题，逐步试点推广。节省下来的监管人力费用可用于增设保洁人员、增加智能垃圾箱的数量、修缮垃圾厢房等。

参考网2022-03-04