

城市生活垃圾分类治理研究

——以北京市Y区分类实践为例

仲葆玥

延庆区委党校 北京 102100

摘要：垃圾分类作为生态文明建设的核心环节与关键领域，不仅与绿色可持续发展的宏伟目标紧密相连，更直接关系到人民群众的身心健康与福祉。随着城市化进程加快，生活垃圾总量也随之激增。为了更有效地推动Y区垃圾分类政策的深入实施，同时考虑到“生态涵养区”功能与城乡差异特征，本课题组主要聚焦Y城区垃圾分类情况，通过问卷调查、实地调研和访谈，借鉴其他区域经验，总结城市生活垃圾分类现存问题，并提出完善垃圾分类治理的相关建议。

关键词：垃圾分类；生活垃圾；城市垃圾

生态文明建设置于全民工作的核心地位，推动生态环境保护向全域化、纵深化转型，在此进程中，生活垃圾治理因兼具民生属性与生态价值，成为检验社会治理效能的关键场域。特别体现在超大城市生态涵养区中，以北京市Y区为例，至2024年底，Y区四类生活垃圾总量突破13万吨，环境承载压力与资源化诉求共存。面对《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》提出的全链条管理要求，2023年全国生态环境保护大会关于“构建垃圾分类新常态”的战略部署^[1]，以及2025年1月起全面完成的Y区环卫一体化改革和开启城市精细化作业的新背景，对Y区的城市生活垃圾分类治理研究具有紧迫的现实意义。

1 Y区生活垃圾分类治理的总体进展与成效

1.1 立足区情，健全区域生活垃圾分类体系

拥有“一城山水半城园”优良生态环境的Y区，一直将建设国际一流的生态文明示范区作为核心功能定位和长期追求的目标，坚持办好垃圾分类这件“关键小事”，为绿色发展打下坚实基础。多年来，全区上下齐心协力，狠抓工作落实。2015年，Y区在城区开始开展生活垃圾分类试点工作，2017年，Y区生活垃圾分类工作正式起步。2020年，北京市对现行的生活垃圾管理条例进行了重大修订，更新并于5月1日正式实施《北京市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）后^[2]，Y区更加积极开展垃圾分类工作，以打造全国文明典范城区为目标，引领并协调实施“两条例一行动”（《北京市文明

行为促进条例》《北京市生活垃圾管理条例》和“光盘行动”）。Y区城管委遵循“城乡统筹，因地制宜”的工作原则，根据本地实际情况，在《条例》中的四类生活垃圾（包括：厨余垃圾、可回收垃圾、有害垃圾以及其他垃圾）基础上，进一步完善形成了“4+2”分类体系，新增了大量垃圾和装修垃圾两类。

1.2 制度引领，形成人人参与的良好氛围

垃圾分类看似围着垃圾转，实则是围着人心转。北京市修订《条例》并推进生活垃圾分类的总体思路是：以治理思维取代管理思维，通过政府、社会和公众的共建共治，取代传统管理模式。Y区将制度引领作为破解“政府热、群众冷”治理困境的核心抓手，紧扣北京市《条例》践行精治共治法治的治理原则，通过制度设计、先锋引领和群众动员的有机融合，推动垃圾分类从行政任务向民生共识转化，探索出一条“制度驱动绿色治理”的实践路径。Y区充分发挥基层组织的统筹功能，构建协同共治机制。公职人员、社区工作者及志愿者担任垃圾分类宣传员、指导员、分拣员和监督员；联动辖区内各单位、志愿者、居民开展垃圾分类宣传，深入普及分类知识；设置专业垃圾分类指导员帮助居民正确投放，多措并举将工作做实做细。如今，通过制度化的协同治理，不仅小区环境变好，居民生活品质提升，基层干部和老百姓的距离也被拉得更近^[3]。

1.3 全面发动，加强垃圾分类实效与责任落实

Y区持续扩大单位生活垃圾强制分类覆盖范围，自2020年5月，新版《条例》实施后，Y全区就实现了责任主体100%全覆盖。近年来，Y区强化垃圾分类实效与责任落实主要体现在“两个示范”创建工作中，“两个示

作者简介：仲葆玥，女，1997年生，山东潍坊人，北京市延庆区委党校，教师，助理讲师，硕士研究生，研究方向：马克思主义中国化研究。

范”指的是垃圾分类示范小区与垃圾分类示范片区的创建。其中，特别是示范片区的创建。Y区城管委于2017年开始创建垃圾分类示范片区试点单位，由街道到乡镇范围不断增加。在示范片区的创建下，各行政区域内的小区、社会单位、餐饮单位等单位均要建立垃圾分类制度，签订垃圾清运合同。同时，社会单位的垃圾分类工作自2024年起不再只依托属地，而是升级为依托“属地+行业”的推动模式来压实责任。

1.4 强化管理，注重严格规范的分类收运过程

一是生活垃圾分类投放的管理。Y区生活垃圾“4+2”分类体系中，原有的四类垃圾投放时间自由且点位较多，大件垃圾和装修垃圾两类垃圾具有自己的特殊性。例如儒林街道温泉东里小区专门设置大件垃圾投放点一个，清运频次为一周一次；装修垃圾则大多是住户在装修前先到物业公司报备并办理相关手续，之后由专门的运输车辆清运走。二是生活垃圾分类收集的管理。Y区持续更新完善垃圾分类容器，为生活垃圾分类实效达标小区和单位均配置四分类垃圾容器并按产生量需求设置容器数量。据统计，目前仅城区三个街道就有16个分类驿站以及607个固定桶站。三是生活垃圾分类运输的管理。在后端运输环节，在2025年前，城区垃圾主要由Y区城管委的一级事业单位：环境卫生保洁中心承担生活垃圾的清运工作，以确保垃圾运输环节的统一、高效；同时，确保各类垃圾全程分开清运、分类中转、分别运至不同去向的规范处置点，确保前端分类和后端分处，避免混装所带来的消极影响^[4]。

2 Y区城市生活垃圾分类治理存在的问题

2.1 垃圾分类宣传效果有待加强

要进行垃圾分类工作，必不可少的一环就是引导居民转变认知、提高接受度。近年来，Y区充分认识到推进城市生活垃圾分类的重要性，对垃圾分类的宣传活动不断扩大范围、推陈出新，显著提升了宣传工作的品质，但宣传效果距离预期仍有一些差距。一是部分居民对垃圾分类的重要性和具体分类知识的了解仍不够深入。在对110位Y区城区常住居民的调查问卷中，居民对垃圾分类标准及制度的知晓度高达88.18%，但能长期坚持的人很少，多年来都是采用混合袋装方式投放生活垃圾。大部分进行垃圾分类的居民也只简单地将生活垃圾分成“可回收”和“不可回收”两大类。

2.2 居民垃圾分类意愿仍需提高

态度决定行动，这是推广垃圾分类的重要前提。垃圾分类不同于传统习惯“随手扔”式的垃圾排放方式，在此过程中，不仅需要公众对垃圾分类知识的认知、分

类处理设施的支持，还需具有环保理念和自律意识。在调研中可以看出，虽然认为进行垃圾分类对居住环境非常重要和重要的居民共占问卷填写人数的90.83%，但同时，垃圾分类也给日常生活带来了一些额外的繁琐劳动。以对厨余垃圾进行垃圾分类为例，居民在家中不仅需要为厨余垃圾安置专门的垃圾袋，在丢放垃圾时还需进行破袋处理，这一过程不仅增加了劳动强度，还极易弄脏双手。问卷结果也能看到，只有25.45%的居民会每次都对厨余垃圾进行分类处理。经实地观察多个小区的厨余垃圾桶后也能发现，即使厨余垃圾被正确分类放到桶中，仍有较多没有进行破袋处理。

2.3 源头减量与末端处理体系仍需完善

垃圾的产生源于生产，贯穿流通、消费等环节。在商品方面，Y区、北京市乃至全国普遍存在原材料消耗过大、一次性产品使用率过高、产品过度包装等问题。目前，对于垃圾分类工作，Y区仍缺乏有效的源头减量措施，如没有对生产环节过度包装的限制、生产者对废物处理和回收利用负责的规定、按垃圾类别和量实行“阶梯式”收费等。在垃圾末端处理方面，生活垃圾处置方式较为单一，资源化利用水平低。目前，Y区现有生活垃圾处理设施3座，分别为永宁垃圾卫生填埋场、小张家口垃圾卫生填埋场及小张家口垃圾综合处理厂，处理方式仍然较为低端，缺乏高效的资源回收和利用技术，通过查看北京市城市管理委员会于2024年12月发布的《北京市生活垃圾处理设施汇总表》可知，Y区3座生活垃圾处理厂设计处理能力合计为600（吨/日）。

3 推进Y区城市生活垃圾分类治理的建议

3.1 构建精准化宣传体系：破解认知与实践偏差

在垃圾分类的推进中，刚性的法律规制诚然不可或缺，但更为重要的是公众内心深处对垃圾分类深远意义与价值的真诚认同。对于宣传覆盖面不足与渗透力不够强的问题，应进一步实施分层精准传播策略，提升分类知识转化效率。一是组建专业化宣讲队伍。可以通过整合街道宣传干部、社区网格员、物业管家等既有力量，组建百人规模的专业化“分类指导员”宣讲队伍，经统一培训后开展“扫楼入户”行动，同时，开发标准化课程，针对上班族设置晚间错峰课堂，对老年群体开展小讲堂，通过广而深的宣传教育活动更加直接有效地传递信息，增强居民的垃圾分类意识。二是应积极打造沉浸式教育场景，例如，在社区垃圾桶站旁设置“分类认知墙”，通过对比展示混合投放与正确分类的环境成本差异，如1吨混合垃圾需多支出处理费多少元；再如，利用社区闲置空间建设“生态微展馆”，陈列可回收物再生

制品并标注资源化数据,如“30个饮料瓶=一件环保冲锋衣=节约562.5g碳排放”,进而加深公众对垃圾分类知识的了解程度,激发民众参与热情,三是优化数字平台传播效能^[5]。

3.2 健全参与激励机制:消减主体行动惰性

“垃圾分类和资源化利用是个系统工程,需要各方协同发力、精准施策、久久为功,需要广大城乡居民积极参与、主动作为。”要使广大城乡居民积极参与、主动作为,需立足现有政策框架,构建成本可控、可持续的激励约束系统,激发多元主体内生动力。在制度层面,出台鼓励公众参与和城乡统筹生活垃圾分类的措施。同时,可以同时以物质层面和非物质层面发放生活垃圾分类奖励。一是完善居民行为引导机制。例如,推行“绿色账户”积分制度,将居民分类行为转化可兑换为物业费抵扣、公园年卡等公共服务的信用积分,兑换资金从可回收物销售收入列支;实施“分类达人”季度评选,获奖家庭可减免一个月物业费,费用由物业企业承担;建立“错分成本公示”制度,每月公布各小区混合垃圾处理费用,增强居民责任感知。二是强化市场主体责任约束。将垃圾分类纳入“门前三包”(包卫生、包秩序、包设施)考核体系,对商户实施“三色动态管理”(绿牌抽查、黄牌周查、红牌日查);要求物业企业在服务合同中明确分类管理条款,履约情况与物业费调价申请挂钩;对餐饮单位实行控水控杂、油水分离成效与垃圾处理费挂钩的制度,分离率每提升一定量进行相应的费用减免。

3.3 完善监管考评体系:提升制度执行效能

在加强监督管理方面,应强化《条例》实施刚性,构建多层次、低成本监管网络。一是压实部门监管责任。各区委部门发挥各自职能作用,在“行业主管+属地负责”的双轨制模式基础上,进一步细化责任清单,例如住建部门将垃圾分类纳入物业企业星级评定体系、市场监管部门开展餐饮单位季度联合检查并建立“重点监管名录”等举措以及通过区城管委牵头建立联席会议制度并实施街道考核末位约谈机制,明确部门职责边界与协同机制,构建多维协同监管体系。二是构建多元监督

网络。特别是强化公众参与,要拓展社区居民的监督反馈渠道,充分利用微信公众号、社区业主群等新媒体平台优势,例如及时升级更新并用好Y区公众号的“创城随手拍”模块,供市民上传垃圾分类违规证据;组建由退休干部、社区党员构成的“银发督导队”;引入第三方专业机构,对分类投放、收运环节开展暗访评估,定期发布“红黑榜”,通过媒体公示倒逼责任主体整改;佩戴执法记录仪辅助取证工作;委托高校研究团队开展年度成效评估,评估费用从既有课题经费列支。三是实施差异化奖惩制度。建议在Y区建立分类绩效与生态价值双挂钩的考评机制,优化考核指标,将垃圾减量率、资源化利用率、居民参与度等核心指标纳入各街道、部门绩效考核;对社区实行“基础补贴+绩效奖励”机制,分类纯净度达90%以上的社区按户均按一定标准追加奖励。

结束语

此外,可以通过填埋场生态修复等措施推动设施升级转型,如学习上海老港填埋场光伏项目,对已满库容的填埋场实施封场工程,改造为生态公园或光伏发电场;同时,通过再生资源收益反哺,补贴收运成本,助力Y区环境卫生事业再上新台阶。

参考文献

- [1]北京市人民代表大会常务委员会:《北京市生活垃圾管理条例》,《北京市人大常委会公报》2020年第5期。
- [2]陈佳蕊、许泽胜、张毅等:《北京市生活垃圾处理模式发展历程的研究》,《应用化工》2022年第11期。
- [3]刘婷婷、张前、曹婧等:《分类政策下北京市生活垃圾管理进展与挑战》,《环境卫生工程》2023年第5期。
- [4]杨应威:《温江区统筹推进生活垃圾分类工作实践》,《中国资源综合利用》2024年第9期。
- [5]赵刚:《“一站式”垃圾分类回收两网融合模式——北京市延庆区垃圾分类示范片区创建工作侧记》,《城市管理与科技》2018年第3期。
- [6]姜薇:《北京市生活垃圾人均产生量发展趋势分析》,《环境工程》2019年全国学术年会论文集(下册),北京,2019年,第758至760页。