

哈尔滨市垃圾分类现状及对策研究

刘 韬 马钰淇 程垣润 范媛媛 田 力
东北农业大学 黑龙江哈尔滨 150000

摘 要: 垃圾分类是有效减少“垃圾围城”的方法之一。面对不断增加的垃圾量和逐渐恶化的环境条件,如何最大限度地实现废物资源化利用,带动其背后巨大的产业链,是当前亟需关注的问题之一。简要论证了政府主导、多元共治下垃圾分类体系实施的必要性,强调社会参与者、市场和政府三方面共同纳入分类制度体系对于实现多元主体共同参与垃圾分类的意义。在此基础上,剖析了目前哈尔滨市垃圾分类机制的现状,并对此提出了形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度和垃圾分类系统的相关建议。

关键词: 垃圾分类; 政府主导; 多元共治

Present situation and Countermeasures of waste classification in Harbin

Tao Liu, Yuqi Ma, Yuanrun Cheng, Yuanyuan Fan, Li Tian
Northeast Agricultural University, Harbin, Heilongjiang 150000

Abstract: Garbage classification is one of effective methods to reduce the “garbage siege”. In the face of the increasing amount of waste and the deteriorating environmental conditions, how to maximize the utilization of waste resources, and drive the huge industrial chain behind it is one of the that need urgent attention. This paper briefly demonstrates the necessity of implementing the garbage classification system under the guidance of the government and multi-governance, and it emphasizes the significance of bringing the social participants, the market and the government into the classification system for realizing the joint participation of multiple subjects in waste classification. On this basis, this paper analyzes the current situation of waste classification mechanism in Harbin, and puts forward relevant suggestions on the formation of waste classification system and waste classification system based on the rule of law, the promotion of the government, the participation of the whole people, the overall planning of urban and rural areas, and the adjustment to local conditions.

Keywords: Waste classification; Government led; Multi-governance

基金项目: 本文系教育部人文社会科学研究一般项目(16YJC630074)阶段性研究成果

作者简介:

刘韬(1978.12-),男,汉,黑龙江省哈尔滨市人,东北农业大学公共管理与法学院副教授,主要研究方向为行政管理理论与实践,管理哲学。

马钰淇(2000.10-),女,汉,黑龙江省鹤岗市人,东北农业大学公共管理与法学院2019级本科生,主要研究方向为行政管理。

程垣润(2001.3-),女,汉,河南省焦作市人,东北农业大学园艺园林学院2019级本科生,主要研究方向为园林。

范媛媛(2001.2-),女,汉,重庆市人,东北农业大学公共管理与法学院2019级本科生,主要研究方向为行政管理。

田力(2001.7-),女,汉,四川省德阳人,东北农业大学园艺园林学院2019级本科生,主要研究方向为园林。

一、引言

党的十九大报告中明确提出“构建中国政府、企业、社会和公众共同参与的环境污染治理结构体系”的指导思想。政府是垃圾分类管理的主体，但政府主导的垃圾分类模式并不意味着由政府承担垃圾分类的全过程，而是将各类社会参与者、市场组织和政府三方面共同纳入推进垃圾分类监督管理工作发展的体系建设中，实现垃圾分类监督工作进程的协调有序推进。我国开始着手针对城市生活垃圾进行综合管理、方法研究创新和处理技术开发应用是在20世纪80年代末，重点关注建筑垃圾废弃物的末端分类处理。2000年确定上海、广州、深圳等8个城市划分为国内第一批城市居民生活的垃圾分类收集处理试点城市，正式启动中国真正实践意义上的城镇垃圾分类工作。2017年，我国将北京、天津、哈尔滨等46个城市纳入垃圾分类试点城市，逐步完善垃圾分类体系。据统计，2010年时我国垃圾相关企业注册量为0.6万家，并且该数据保持稳步增长，到2019年注册量达到了11.3万，同比增长超52%。目前，哈尔滨市力争建立垃圾分类示范区，完善生活垃圾治理体系，基本完成了到2020年底回收利用率达到35%以上的目标。

二、哈尔滨市垃圾分类工作开展情况及取得的成效

2.1 哈尔滨市垃圾分类工作开展情况

哈尔滨市于2018年启动垃圾分类试点工作，将垃圾分类作为改善人居环境、推动绿色发展的重要政治任务，持续加大推进力度。2021年10月，哈尔滨市十五届人大常委会第四十一次工作会议通过分组审议了《哈尔滨市生活学习垃圾处理分类信息管理制度条例（草案）》草案，针对生活垃圾按照可回收物、有害垃圾、厨余垃圾、其他垃圾进行分类投放的标准进行分析，明确了生活垃圾分类交付管理的责任人制度。疫情期间，各区垃圾分类办工作人员仍然坚守岗位，根据疫情防控要求，在清运垃圾时进行全面消杀，并单独设有“废弃口罩”专用垃圾桶，严格防控。具体开展工作如下：

(1) 完善相关法律政策。哈尔滨市作为试点城市，于2020年2月颁布实施了政府规章《哈尔滨市城市生活垃圾分类管理办法》。并根据2021年立法计划经济要求，积极进行开展相关立法研究工作，组织出台《哈尔滨市生活垃圾分类信息管理制度条例》，严格控制执行专家论证、公开征求社会意见等立法环节，现已通过提高政府常务会议讨论阶段。

(2) 明确“市级统筹、区县主体”的工作原则。《哈尔滨市生活垃圾分类工作方案（实行）》中明确提出：哈

尔滨市生活垃圾分类工作由市政府统一安排部署，各区县（市）政府作为实施主体和管理主体。各街道办事处和乡镇政府要在区城管等相关部门的指导下，建立辖区生活垃圾分类责任体制，建立督导队伍，组织开展生活垃圾分类工作。

(3) 完善考核机制。政府工作人员对不同社区进行了明察暗访，不断提出改进措施，调整考核机制。新区更是组成了考核人员备选库，以便进行公平公正的考核。据了解，哈市还计划引入第三方机构，对全市垃圾分类开展情况定期考核，其结果纳入考核评价体系，并与市级以奖代投资金相挂钩。同时建立了“垃圾分类工作群”，所有与垃圾分类相关的信息，都由此传递到各单位，确保尽快落实。此外，该群设立了“红黑榜”并定期公布，上“黑榜”的社区要第一时间说明情况，并提出具体改进措施。

(4) 开展宣传教育工作。首先进行人工指导宣传：社区工作人员和志愿者每日在固定时间为居民讲解有关垃圾分类的知识，并监督居民把垃圾正确分类到垃圾箱里。部分小区还设置了固定宣传展览板，并采用书信、海报、短视频等多种形式辅助宣传。目前，哈市新区基本实现垃圾分类宣传全覆盖：新区在114个社区254个小区设置固定宣传栏展板7205块，建筑工地围挡728块，户外大型电子屏10块，走字屏228块，开展宣传活动750余次，张贴标语1250处，发放宣传手册和给市民的一封信55万余份，张贴宣传海报54377张，制作宣传短视频825个。同时，相关管理部门开展“大手拉小手”活动，让垃圾分类的知识与理念发展进入中小校园，为垃圾分类问题长期稳定的开展做准备。疫情期间，相关工作人员在做好隔离酒店垃圾分类工作的同时向隔离宾馆分发垃圾分类宣传单，提高隔离居民的垃圾分类意识。各区工作人员还参与支援核酸点位，在维护现场秩序的同时张贴垃圾分类分类指南，让公众利用核酸检测的排队时间学习垃圾分类知识。

2.2 哈尔滨市垃圾分类工作取得成效

哈市自开展垃圾分类工作以来，采取了设置示范小区、示范点等多种措施。2019年2月至10月，9区136个街道办事处已全面启动生活垃圾分类试点创建工作，试点小区（村屯）257个，试点公共机构及相关企业3000余家，且最难分类的餐厨垃圾分类率也在逐步提高，部分城区餐厨垃圾月分类率连续创新高。其中，2021年9月、10月，香坊区厨余垃圾收集量整体提高20%；呼兰区家庭厨余垃圾日分出量持续提升，8月份日分出量约2

吨, 9月份日分出量约18吨, 10月份达到24吨。

目前, 哈市基本形成了垃圾投放环节、分类收集、分类运输、终端分类处置的闭环体系。在垃圾投放、收集环节: 由各区、各街道办、物业企业科学设置垃圾分类收集容器, 并对已分类的垃圾进行分类收集。在运输环节上采用一类垃圾一类车方法进行运输, 四类垃圾分类均由专业部门分别运送至相应的垃圾处理厂进行处理。处置环节: 不同垃圾处理方法各有不同, 各区已基本完成与再生资源回收企业以及危险废物处置企业签约和对接工作。

与此同时, 哈市各类智能垃圾分类箱正在缓步推行中, 并取得初步成效。松北区太阳岛街道办事处的中海江城区智能垃圾分类机使用扫描代码来验证用户的身份, 通过公众号及小程序对居民垃圾分类情况进行统计、监管; 箱内设置称重系统, 检测垃圾的重量, 防止垃圾超标。投放完毕后, 居民将收到积分管理信息, 提示本次投放的种类、重量和相应的累计积分额, 每次投放会按照一定标准转换为积分并转入积分账户, 居民可通过积分账户兑换日常必需品。如果居民没有进行分类, 或者犯了错误, 安装在智能垃圾箱旁边的摄像头会实时记录, 并追溯其来源。香坊区同样创新推出一种可照明的新型智能太阳能垃圾分类箱, 在分类收集生活垃圾的同时, 能够解决夜晚路面照明光源不足的问题, 为市民夜晚投放垃圾提供便利。在能源供给方面, 该垃圾箱依靠太阳能供电, 不需要外接电源, 且自带感应器, 根据外界光线强弱自动进行开灯与关灯操作。目前, 这种“科技+管理”的垃圾进行分类工作模式, 已在多个居民生活小区实现。

三、哈尔滨市垃圾分类存在的问题

3.1 公民垃圾分类的参与度不高

在当今社会各方面的宣传背景下, 人们对环境的关注度越来越高, 垃圾分类意识也在逐步提升, 但由于认知层次较浅、重视程度不足等原因导致目前公民的参与度仍然不高。根据调查显示, 哈市绝大部分公民认可垃圾分类的必要性和科学性, 但许多居民只是被动接受垃圾分类, 没有明确身为垃圾生产者自身的责任, 思想认同而行动滞后的现象普遍存在。同时, 受传统方式影响, 许多居民未形成固定的垃圾分类行为模式, 认为进行垃圾分类不够便利, 尤其是许多老年人表示“对垃圾分类感到非常不习惯”。此外, 部分餐饮企业对厨余垃圾分类重视程度不足: 在综合行政执法局对垃圾分类情况进行检查时发现, 部分餐饮企业未按规定对厨余垃圾进行分

类。截止目前, 部分区已对数十家单位下达《责令改正通知书》。其次, 哈尔滨作为黑龙江省的省会城市, 人员流动量大, 公民垃圾分类知识学习掌握程度不一也是垃圾分类实施过程需要解决的一大难点。

3.2 政府职能作用有待加强

目前, 哈尔滨市政府成立了专门的垃圾分类工作办公室, 采取各部门相互协调配合、“市指导监督, 区收集运输, 市集中处理为主, 区自行处理为辅, 县收运处理一体”的收运处理模式。但各区作为垃圾分类的治理推进主体, 职能作用有待加强, 其管理内容、责任划分不够明确, 未建立联合工作机制, 存在同项工作多个部门管理以及一个部门掌管多项工作的情况, 管理效率低下, 对城市生活垃圾分类工作有很大影响。其次, 政策是公众参与城市生活垃圾分类的依据, 也是公众参与生活垃圾分类的行为规范; 由于哈尔滨垃圾分类工作进行较晚, 目前还在试点、起步阶段, 出台的许多政策都属于指导性文件, 实际操作性的政策较少。有效的治理协调机制还不够健全, 对各层级分类工作的统筹、监督、考核制度还没有真正达到促进实施的目的, 执行力度有待加强, 许多处罚性规定并未实行, 难以起到约束作用, 导致居民未进行正确分类的成本过低, 以至于参与度较低。

3.3 宣传效果不佳

目前哈尔滨市垃圾分类工作宣传力度不足, 范围不够全面, 主要集中在各事业单位, 部分小区以及高校。据调查, 只有少部分人对政府政策非常了解, 一些市民甚至对相关政策条例一无所知; 许多居民对垃圾知识缺乏系统的认知, 部分市民明确垃圾的四种分类, 但不了解每类垃圾具体包括哪些内容, 在垃圾分类的过程中大部分依靠自身判断或进行网络查询, 导致错投错放的现象普遍存在。其次, 目前的宣传形式多为单项宣传, 与市民之间的互动性不强; 关注相关宣传公众号的人数较少, 推送记忆点不够明确, 收效甚微。在宣传内容上更侧重于概念、意义, 很少明确宣传常见垃圾如何进行分类。导致大部分居民仍然通过传统新闻了解垃圾分类相关知识, 无法对垃圾分类形成充分的认知。

3.4 设施配备、资金投入不足

在资金投入方面, 前期的分类垃圾箱的投放与回收清运环节经费仍存在较大缺口。在分类垃圾箱的投放上: 各社区在推行垃圾分类的过程中没有对垃圾桶数量进行充分预算, 仅部分重要场所及小区示范点较为齐全。且部分投放的分类垃圾桶存在明显的不合理现象, 例如:

部分分类垃圾桶颜色不统一,容易产生混淆;分类垃圾桶摆放位置距离部分居民相对较远等等。其次,在垃圾清运环节中,部分小区清运不够及时,导致垃圾容器超负荷,许多居民在此情况下会将原本分类在xx垃圾桶的垃圾改扔在其他未满的垃圾桶内。另外,虽然在垃圾回收转运过程中,各类垃圾分类运输车数量有所增长,但目前垃圾运输车数量仍然不足,无法做到一车一类垃圾,直接导致已经分类好的垃圾又重新混合进行装运,分类行为变得毫无意义,也会直接打击部分居民垃圾分类的积极性。

四、完善哈尔滨市垃圾分类工作的对策建议

4.1 推广智能垃圾分类箱,提高公民垃圾分类参与度

加大智能垃圾箱的投放,全面推广“科技+管理”的垃圾分类工作模式,建立一体化平台。目前,哈市松北区采用的垃圾分类智能投放器以及香坊区推出的具有照明功能的分类垃圾箱在试用过程中取得初步成效,在一定程度上提高了居民垃圾分类的参与度。不少居民表示:“自从有了智能垃圾桶,每天扔垃圾的次数都变多了,家里不攒废品,也变得更干净卫生了。”“可回收垃圾的积分高,可以换购很多生活用品,既方便又划算。”同时,各区政府需要安排技术人员对智能垃圾箱进行定期检修,并在智能垃圾箱附近安排讲解员,针对不知如何进行垃圾分类的居民进行知识性辅导讲解,帮助居民将生活垃圾按类投放;对随意乱扔、错误投放的居民进行劝说教育并要求扔到指定的分类桶,汇总居民垃圾分类中出现错误,针对共性问题对讲解员进行培训。

4.2 完善政府职能,建立常态化管理

(1) 完善法规政策,准确把握立法的准确性以及必要性。根据不同性质如食品类、家用电器类、建筑废料类等垃圾具体划分法规制度以及惩罚措施。

(2) 明确工作责任。各区县(市)政府要明确自身职能,切实承担起主体责任;其主要负责同志作为第一责任人,要划清政府、企业以及市民的责任义务,明确各部门职能、具体问题具体分工,加强对街道办事处垃圾分类工作的监督管理,确保垃圾分类工作有效开展,避免在实际过程中产生互相推诿现象。

(3) 全面落实“市级统筹、区县主体”的模式来完善垃圾分类监督体系。由“市一区一街道一社区”四级层层推进的方式进行监管监督,实行网格化管理。严格按照哈尔滨市于2019年发布、2020年施行的《哈尔滨市城市生活垃圾分类管理方法》第十五条至第十八条对未按要求进行垃圾分类的单位及个人进行严肃处理并通报,

将垃圾分类纳入日常监管中,建立常态化管理。

(4) 完善考核指标与收费机制。定期对监察小组进行考评、进行第三方评估,并针对公众所反馈的满意度及改进意见不断完善相关机制。严格依据“谁产生谁付费”原则,确定住户需要缴纳的垃圾处理费用,并根据住宅楼的住户密度决定垃圾箱的大小。

4.3 多渠道全方位宣传

政府要帮助公众达成集体意识以全面实现垃圾分类,根据城市生态文明建设要求,通过政策引导和宣传发动,引导社会各界自觉参与生活垃圾分类活动,全方位、多角度、多层次地进行宣传。

(1) 通过多种平台进行宣传。在各公园、车站等人群密集的地点投放宣传广告,并提倡从源头减少垃圾尤其是有害垃圾的产生;同时,加大线上宣传力度,与技术公司、教育机构等进行合作,以微信、抖音、微博、快手等新媒体平台为主要宣传渠道,推出更具吸引力的线上宣传形式。

(2) 指派专人深入宣传。政府应合理分配宣传资源,派出专人进行大规模、系统的地为市民讲解垃圾分类相关知识,将宣传工作细化,落实到每一社区、每一街道、每一户。

(3) 加大校园宣传力度。让垃圾分类教育成为学生的必修课,帮助孩子从小树立垃圾分类意识。

(4) 借助社会力量进行宣传。通过志愿者及社会组织进行线下宣传,同时商家可以在产品外包装上印有各部分所对应的垃圾分类类别,让消费者在不知不觉中树立垃圾分类意识,自觉进行垃圾分类。

4.4 完善基础设施配备与分类流程体系

(1) 在分类垃圾箱投放期间,由政府部门统一采购、各社区成员进行实地考察,从环保的角度对所需垃圾箱的数量进行统计,并纠正摆放位置有问题的垃圾箱。

(2) 完善垃圾运输体系。对现有垃圾转运站、垃圾清运车进行核实统计,对不合理现象进行整改。根据各小区的实际情况做出规划,加大对垃圾分类清运车的引进,同时,对混装清运现象严厉打击,切实做到一车一类垃圾。并明确规定厨余垃圾必须当日清运,以防止其因放置时间过长造成二次污染,其余三类垃圾可根据实际情况灵活安排清运时间。

(3) 针对不同种类垃圾采取不同方式处理。

4.5 注重与非政府组织的合作

在垃圾分类的过程中,政府及居民是大众主要关注的对象,但企业一直发挥着劳动力资源配置方面一个

重要且不可替代的作用。企业作为国家重要的劳动力市场体系“细胞”组成部分，能够更为直接有效地应对并进一步改善目前城市垃圾分类体系中出现的低效率混乱等问题，并在产业竞争融合与行业协作整合过程中一步步探索、优化企业集团化运作体系的有效制度规范，带动更多潜在的优质市场主体共同参与垃圾分类。此外，除了政府“看得见的手”和市场“看不见的手”外，也可通过社会组织自主治理的方法解决相关问题，加快落实垃圾分类政策。政府应注重与非政府组织的合作，多元化吸收企业及社会组织经验，引进市场机制；明确生产者、消费者与政府的责任边界，加大对非政府组织的扶持，使社会组织及企业参与垃圾分类过程。同时，做好详细规划，为非政府组织及市民提供保障，保证全过程公开透明。

五、结语

垃圾分类机制是对垃圾进行有效处置的一种科学管理方法，能够调节经济与环境之间的矛盾关系，实现经济发展与资源利用的良性循环、经济效益和环境效益的共赢。政府主导下的垃圾分类机制关键在于完善高标准

设施建设，大力推进垃圾处理结构优化和水平提升，形成长效的奖惩机制。此外，应格外注重由多元责任主体的共同组织参与整个垃圾分类体系，形成推动各个环节共同协调、良性发展的由社会多元参与共管理治工作的模式。避免垃圾处理机制成为空中楼阁，才能最终摆脱“垃圾围城”，步入科学可持续发展的道路。

参考文献：

- [1]胡煜超.西安市城市生活垃圾分类政策执行现状及对策研究[D].西北大学, 2021
- [2]王焯成.温州市城市生活垃圾分类存在的问题与对策研究[D].西北农林科技大学, 2021
- [3]薛婧, 李爱民.哈尔滨新区推进垃圾分类从“入心”到“入手”[J].工程科技I辑, 2022-02-17
- [4]黄守娟.公共场所垃圾分类引导装置设计[D].哈尔滨工业大学, 2021
- [5]张磊.中国城市生活垃圾分类政策演进历程及其影响因素研究[J].中国资源综合利用, 2022
- [6]周洋, 刘靖靖.社区生活垃圾分类行为研究.产业与科技论坛, 2022