

# 城市生活垃圾强制分类政策执行逻辑研究

□ 郭施宏 李 阳

[摘要] 进入强制实施阶段后,城市生活垃圾分类政策的核心逻辑由自愿性和鼓励性转变为责任性和约束性,但实践措施和理论研究均未及时跟进。本文基于田野调查的案例研究,分析强制阶段垃圾分类政策执行的困境,提出政策执行的转换逻辑与实现机制。目前,政策执行的困境包括:共识不足,强制性信号传递不明显,垃圾分类的主要目的不清晰,动员偏差,过度依赖自愿型政策工具和第三方个体或组织,约束失灵,处罚和收费机制失去约束力,公众在选择性激励上知行不一,物业主体责任难以落实。因此,垃圾分类政策执行需实现三个逻辑转向:首先,构建由“自发意识”向“集体责任”转变的共识机制,采取“接地气”的宣教模式,明确呈现垃圾分类的目的;其次,构建由“弱正激励”向“强负激励”转变的激励机制,清晰传达分类政策的强制性信号,逐步弱化正向激励措施并落实垃圾计量收费制度;最后,构建由行政监督向社会监督转变的监督机制,促进垃圾投放过程的去匿名化、处理过程的透明化、监督方式的灵活化。

[关键词] 城市生活垃圾;强制分类;政策执行逻辑;环境治理;实现机制

[中图分类号] D616 [文献标识码] A [文章编号] 1006-6470(2022)01-0060-11

[作者简介] 郭施宏,北京工业大学文法学部讲师;李阳,北京工业大学文法学部讲师

## 引言

近年来,中国的城市生活垃圾分类政策发生了显著的变化,从2017年起中国的城市生活垃圾分类政策由倡导型转变为强制型,各个城市的生活垃圾治理方式也陆续从“倡导分类阶段”进入“强制分类阶段”。2017年3月,国家发改委、住建部出台《生活垃圾强制分类制度实施方案》,方案要求46个城市将先行实施生活垃圾强制分类,明确到2020年底,城市生活垃圾回收利用率达到35%以上。2018年,国务院办公厅印发了《“无废城市”建设试点工作方案》,提出了建设“无废城市”的构想,无废城市建设特别强调城市生活垃圾分类和处理。<sup>①</sup>2019年2月,住建部要求所有地级及以上城市全面启动生活垃

圾分类工作,2025年底前基本建成垃圾分类处理系统。在这一背景下,各城市逐步出台生活垃圾强制分类的日程表。2019年7月1日,作为生活垃圾强制分类试点城市之一的上海市率先进入生活垃圾强制分类执行阶段,迈出了城市生活垃圾强制分类由宣传倡导到强制执行的关键性一步。2020年5月1日,北京市正式进入生活垃圾强制分类的阶段,随后成都等城市也陆续进入强制分类的时代。

倡导阶段的垃圾分类政策执行进程被认为是一个反复且阻滞的过程。尽管中国长期强调垃圾分类和资源循环利用的重要性和必要性,实际实施效果却并不理想。<sup>②</sup>2000年,原建设部确定了上海、北京等8个城市进行生活垃圾强制分类收集试点,但绝大多数试点“名存实亡”,公众参与程度不高。据《解放日报》

收稿日期:2022-01-22

本文系北京市社会科学基金规划青年项目“共建共治共享理念下垃圾分类的多元主体参与机制研究”(项目编号:21SRC018)的阶段性研究成果。

社会调查中心 2017 年的一项调查显示,在 2000 个受访者中,仅 12.5% 的受访者感觉垃圾分类效果显而易见,仅 38.2% 的受访者表示自己一直在坚持分类存放、投送垃圾。<sup>③</sup>国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组 2018 年对 46 个重点城市的入户调查结果也显示,进行垃圾分类的家庭仅占 38.3%。<sup>④</sup>

强制型的垃圾分类回收政策被认为比倡导型政策更具效果。<sup>⑤</sup>但是,当前的相关政策还不足以支持基于强制源头分类和资源回收的生活垃圾管理模式,亟须全力转向和建设。<sup>⑥</sup>有学者指出,目前,强制分类阶段的价值导向依然与倡导分类阶段一样,过于强调居民垃圾分类意识形成的自觉性,缺乏对居民意识形成的宏观环境的剖析,对政府与企业在环保教育、社会责任等方面的义务没有给予必要的阐述,这不利于居民垃圾分类意识的培养与形成。<sup>⑦</sup>尽管最近的部分研究注意到强制分类政策的不同之处,但其提出的实践逻辑与倡导分类阶段的逻辑并无本质上的区别。例如,有学者强调要建立适合国情的现代化生活垃圾分类制度,形成政府主导与社会协同相结合的分类格局,建立横向协调与纵向衔接相结合的分类机制,实施正向激励与负向激励相补充的政策工具等。<sup>⑧</sup>有学者指出,应强化垃圾分类收集宣传,形成垃圾分类运输、分类处置的城市梯度标准,强化垃圾分类技术创新,打造“机构示范、居民控源、街道促进”的全源头垃圾分类收集链条。<sup>⑨</sup>因而,进入强制分类阶段后,原先倡导分类阶段的动员方式和运行机制亟须做出改变。

### 一、倡导分类阶段的政策执行逻辑:一个综述的视角

1992 年,国务院颁布《城市市容和环境卫生管理条例》规定,“对城市生活废弃物应当逐步做到分类收集、运输和处理”“鼓励和支持有关部门组织净菜进城和回收利用废旧物资,减少城市垃圾”,明确了城市生活垃圾分类政策的倡导性特征。这一阶段垃圾分类工作主要以政府提倡和市民自觉参与为主,法律法规在垃圾分类工作中所起的作用并不明显。许多关于垃圾分类的细则与具体方法制定不明确,且实施力度相对不足,垃圾分类相关法律法规流于表面,无法真正发挥其应有的作用。<sup>⑩</sup>居民端则长期存在“高认知、低行动”的矛盾。<sup>⑪</sup>出于怕麻烦、费时间等考虑,居民垃圾分类存在集体行动困境。<sup>⑫</sup>倡

导分类阶段的垃圾分类政策执行正是通过居民动员、改善硬件条件、宣传教育等方式,改变公众垃圾分类“低行动”的状况。由此,垃圾分类政策呈现出辐射式动员、回馈式激励和科普式宣教的执行逻辑。

第一,辐射式动员。诸多学者强调了社会资本在动员居民垃圾分类和社区自治中的重要性。<sup>⑬</sup> 社会网络能够降低居民机会主义和“搭便车”的行为倾向,社会规范能够增强居民采取环保集体行动的信心,社会信任能够推动居民垃圾分类投放的自发合作行为。<sup>⑭</sup> 部分研究者通过社区实践经验解释了社会资本的生效机制。王诗宗和徐畅基于一个城市小区垃圾分类政策执行过程的案例研究,阐释了垃圾分类政策在非强制情况下获得遵从的社会机制,即政策执行者首先吸收社区骨干,后者基于其私人关系网络组建关键群体;关键群体采取组织化的行动规则 and 多项策略开展差别化动员,促进居民行为规范的内在化和政策遵从的达成。<sup>⑮</sup> 王泗通通过社区案例研究总结了破解垃圾分类难题的基层经验,即社区一方面基于居民间的“人情关系”互动,提升居民在垃圾分类议题上的认同感;另一方面依靠群体话语,对未参与垃圾分类的居民形成舆论监督。<sup>⑯</sup> 李志青等以上海市为例,提出了构建社区善治模式、用社区营造带动垃圾分类、从“+ 垃圾分类”走向“垃圾分类+”、将居民兴趣小组衍生为区域枢纽平台等社区垃圾分类治理经验。<sup>⑰</sup> 总体而言,在倡导阶段,政策动员通常由社区自上而下发起,因循社会资本的运作逻辑,逐渐辐射和拓展至更多居民。

第二,回馈式激励。以经济激励为主的回馈式激励是倡导阶段城市管理者推动垃圾分类的主要策略,具有代表性的如绿色账户积分政策,即公众通过垃圾分类获得积分,用此兑换相应的物质奖励。陈绍军等指出,建立短期激励和长期激励的关联机制有助于促进垃圾分类行为习惯的形成和维持。<sup>⑱</sup> 但是,部分学者也对经济激励提出质疑。徐林和凌卯亮通过田野准实验发现,尽管宣传教育和经济激励有助于改善居民的垃圾分类行为,但经济激励的方式对于形成垃圾分类集体行动的效果非常有限。<sup>⑲</sup> 一方面,政府财政支持的持续度不足;另一方面,小额的经济激励无法激发大部分公众尤其是年轻人的热情。<sup>⑳</sup> 钱坤以上海市垃圾分类实践为例,指出绿色账户模式等以激励性措施为主导逻辑的治理模式存在政府动力不足、激励作用范围有限、居民自觉意识

不强等内生困境。<sup>②</sup>概言之,倡导阶段垃圾分类政策执行主要通过正向激励反馈促进政策目标的实现。

第三 科普式宣教。深入社区的科普式宣传教育是另一主要手段。这类策略通过向居民展示垃圾污染的信息并强调垃圾分类对环境保护的贡献,旨在培育居民的环保规范意识,引导居民自愿践行垃圾分类。<sup>③</sup>垃圾分类的宣教内容主要包括三类:一是垃圾分类的政策内容,旨在普及当前开展生活垃圾治理的政策依据;二是垃圾分类的意义,旨在增强生活垃圾分类政策的合法性;三是生活垃圾分类的操作方式,旨在规范居民的分类行为。环保宣教被认为对促进居民垃圾分类具有积极作用。<sup>④</sup>政府提供垃圾分类信息越多,采取垃圾分类的居民也就越多。<sup>⑤</sup>尽管宣教被认为具有重要作用,但诸多学者也指出了倡导阶段垃圾分类宣教存在的问题。<sup>⑥⑦</sup>各城市为生活垃圾分类作了大量宣传,并为此投入了大量的人力物力财力,但是许多居民仍对此缺乏足够的了解,以至于经过多年试点的居民仍然不知道生活垃圾不分类的危害,更不知道如何进行生活垃圾分类。<sup>⑧</sup>

## 二、强制分类阶段的政策执行困境:一个实证的视角

本文以北京市作为案例研究的主要对象,同时结合国内外典型城市的相关实践进行比较分析。北京市是较早进入强制城市生活垃圾分类阶段的城市,2020年5月《北京市生活垃圾管理条例》(以下简称《条例》)的实施,标志着其正式进入强制分类时代。2020—2021年期间,笔者通过半结构化访谈和问卷调查相结合的田野调查方式,先后在北京市朝阳区、通州区、东城区、海淀区等地区开展了垃圾分类的调研,访谈的对象包括街道干部、社区居委会干部、社区居民等。2021年5—8月期间,笔者对北京市居民的垃圾分类自觉行动情况开展问卷调查,回收有效问卷354份。另外,2019—2021年期间,研究团队在上海、广州、深圳、南京、成都、福州等国内城市,以及韩国、马来西亚、意大利、比利时等国家进行了垃圾分类的田野调查,以作为比较分析和经验借鉴资料,增强研究的信度和外部效度。<sup>⑨</sup>

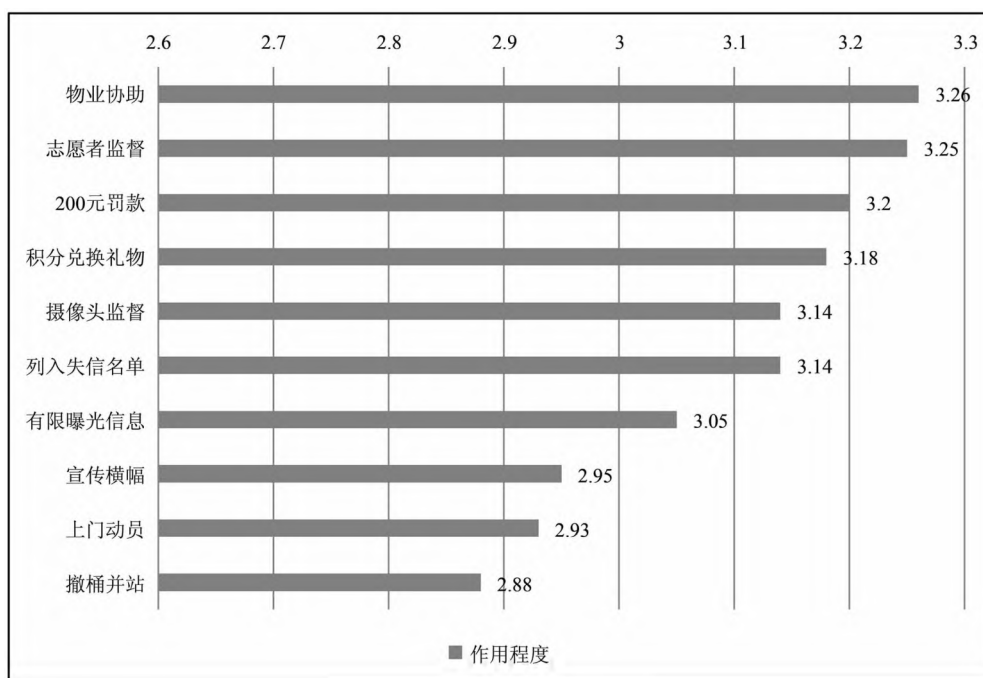
在《条例》实施后,北京市1.3万余个小区和3000余个村积极动员居民参与垃圾分类。在2021年4月《条例》实施一周年之际,北京市家庭厨余垃圾分出量达到3878吨/天,较实施前增长了11.6倍;可

回收物分出量达到4382吨/日,较实施前增长了46.1%。家庭厨余垃圾分出率从《条例》实施前的1.41%提升并稳定于20%左右,生活垃圾回收利用率为37.5%。垃圾减量成效也较为显著,2020年全市生活垃圾清运量较2019年下降了20.42%,2021年前4个月日均清运量较2019年下降了25.6%,较2020年进一步下降6.36%。<sup>⑩</sup>然而,在大规模的垃圾分类行动背后,垃圾强制分类政策执行逻辑与倡导阶段的执行逻辑并没有本质上的区别。尤其是在推动公众自觉行动的层面上,政策执行者在对社会公众的宣教内容、激励手段、监督机制和动员方式上基本延续了倡导分类阶段的执行逻辑,由此逐渐显现出集体行动失效的困境,具体表现为共识不足、动员偏差和约束失灵。

### 1. 共识不足

目前,公众对于垃圾分类议题多基于自身便利和个体效益的考量,依然是碎片化的个体意识,并未形成强烈的集体认同感。<sup>⑪</sup>即使在率先进入强制分类阶段的上海,基层也尚未形成垃圾分类的共识,居民垃圾分类意识不强,长期需要依靠基层工作人员和志愿者的不间断蹲点督促,垃圾分类工作呈现出运动式特征,分类绩效难以维持。<sup>⑫</sup>公众在垃圾分类议题上共识不足的原因主要表现在两个方面:一是强制型政策工具的信号传递不明显;二是垃圾分类的主要目的宣传不清晰。

一方面,尽管从倡导阶段转向强制阶段的政策节点非常清晰,但公众对于这一变化的感知却十分模糊。在强制分类政策执行一周年之后,在354名北京市受访者中,仍有约1/3的居民不清楚于2020年5月1日起,个人混投垃圾将被处以50元以上200元以下罚款。即使知道这一处罚规定,多数居民对此依然不以为意。导致这一情况的原因在于:第一,目前的垃圾分类宣传未明确传递强制分类相关的处罚性信息,社区垃圾分类的宣传标语多为倡导性、鼓励式的内容,既难以引起公众的共鸣,又掩盖了垃圾分类的强制性特征。小区中虽设有垃圾分类设施并张贴宣传标语,但大多数居民视而不见,垃圾分类变成了表面化、形式化的工作。<sup>⑬</sup>从调查结果上也可以看出,社区张贴垃圾分类宣传标语被认为是促进公众自觉分类行为效果不佳的举措之一(见图1)。第二,个人处罚政策难以执行,公众难以感受到强制型政策工具的威慑力。执法者首次发现个人混



注：该调查题目干为“您认为下列举措对于居民养成自觉垃圾分类习惯的作用程度如何：1—完全无用，2—比较无用，3—比较有用，4—非常有用”。图中的动员举措为问卷中选项的简略版，例如，问卷中的“个人按照要求分类可以积分兑换小礼物（如肥皂、垃圾袋等）”简略为图中的“积分兑换礼物”。图中得分为354名受访者选择的平均值，数值介于1-4之间，数值越高，表示居民认为该举措对于促进自觉垃圾分类行为作用程度越高。

图1 受访居民认为垃圾分类动员举措的作用程度

投现象，仅能对当事人进行警告教育。对个人作出行政处罚，需要执法者对其混投行为进行多次取证，这对于城市管理的执法而言难度太大。在《条例》执行一周年后，北京市垃圾分类的罚单主要针对餐饮企业和物业企业，对个人的处罚屈指可数。因此，无论是实质上的约束，还是形式上的宣传，公众都难以感受到强制分类阶段到来的变化。

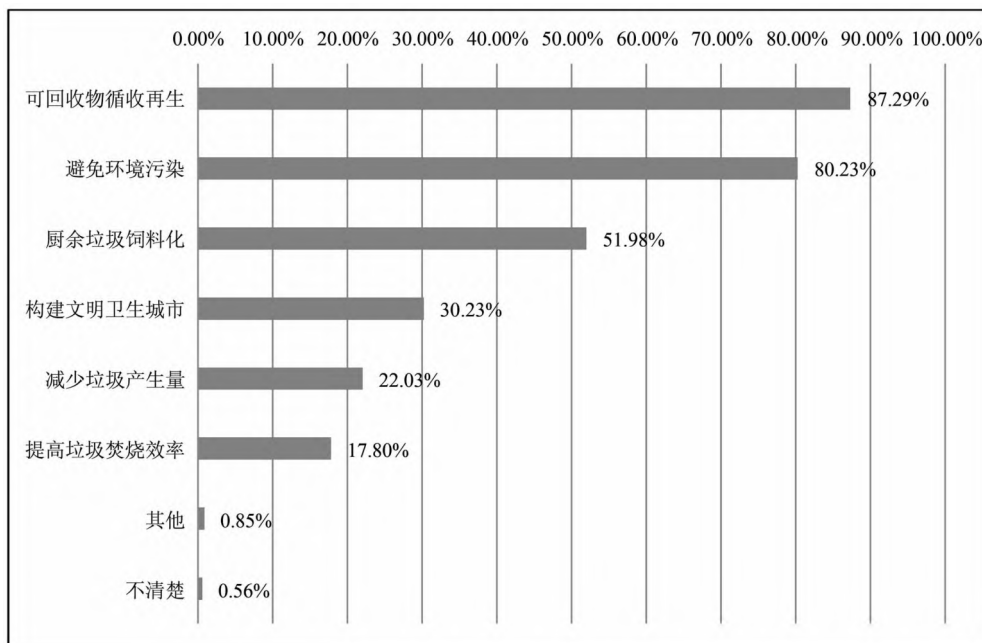
另一方面，全社会对垃圾分类的目的缺乏确切的共识。公众对于自身的垃圾分类行为缺乏认同感和义务感，普遍未感受和认识到垃圾分类的必要性和迫切性，也不了解推行强制垃圾分类政策的真正意义是什么。<sup>③</sup>图2显示，受访者认为垃圾分类最主要的目的是“将可回收垃圾分离出来，循环利用，节约资源”和“将有害垃圾分离出来，避免环境污染”的比例最高，分别为87.29%和80.23%，而仅有17.8%的受访者认为“将厨余垃圾分离出来，降低垃圾湿度，提高垃圾焚烧效率”是垃圾分类的主要目的。但是从实际情况看，现阶段垃圾分类的主要目的是将厨余垃圾（湿垃圾）从生活垃圾中分离出来，降低生活垃圾中的含水量，从而提高垃圾焚烧的效率，以达到末端减量化的目的。因此，厨余垃圾的分出率被作

为考核垃圾分类成效的主要指标之一。北京市诸多街道将垃圾分类的重心放在了厨余垃圾的分出，有害垃圾和可回收垃圾的分出则受到忽视，大部分的城市生活垃圾最终流向了垃圾填埋场或焚烧厂。

实际上，垃圾分类的意义不仅在于通过分离厨余垃圾提高垃圾焚烧效率，更重要的是源头减量。<sup>④</sup>但选择“减少垃圾产生量，减轻焚烧和填埋产生的污染”这一选项的受访者仅占22.03%（见图2）。这与当前的宣传教育状况密切相关。目前社区垃圾分类的宣传主题多为“绿色”“低碳”“文明”“卫生”“幸福”等较为模糊的概念，因此，居民既难以明晰垃圾分类的实际目的，也很难在情感上对这一行动形成共鸣。

## 2. 动员偏差

随着垃圾分类由倡导性政策向强制性政策转变，政府成为推行这一政策的绝对主力。行政主导的垃圾分类动员模式虽然在短时间内大幅提升垃圾回收的效率，但这一行动对政府系统造成了极大的行政负担。<sup>⑤</sup>而且，行政主导下的垃圾分类动员思路整体上延续了倡导分类阶段的逻辑，而未体现出强制分类阶段的特征，存在一定的动员偏差。这将对社会主体参与产生挤出效应，也将抑制居民自觉分



注:该调查题目题干为“您认为垃圾分类的主要目的是什么?(限选3项)”图中的主要目的为问卷中选项的简略版,问卷中的选项分别为“将可回收垃圾分离出来,循环利用,节约资源”“将有害垃圾分离出来,避免环境污染”“将厨余垃圾分离出来,用于饲料等再利用”“将厨余垃圾分离出来,降低垃圾湿度,提高垃圾焚烧效率”“减少垃圾产生量,减轻焚烧和填埋产生的污染”“构建文明卫生城市,实现低碳绿色生活”“其他”“我不清楚垃圾分类有什么用,只是为了响应政府要求”。

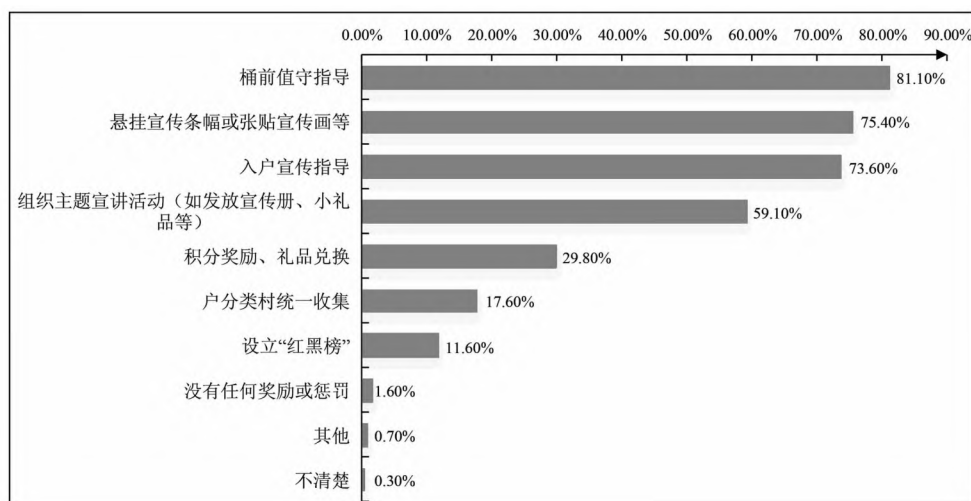
图2 受访居民认为垃圾分类的主要目的

类行为的养成。一旦政府在垃圾分类议题上注意力减弱,行政监督和财政支持的力度下降,被动形成的垃圾分类集体行动也将随之减退。

一方面,过度依靠自愿型政策工具。尽管进入了强制分类时代,但街道社区层面的垃圾分类动员依然以各种宣传教育和奖励举措为主要手段。北京市统计局2020年1月和11—12月在全市16个区开展的城市居民垃圾分类意识及现状调查结果显示,81.1%的社区采取了桶前值守指导的方法,75.4%的社区进行了悬挂宣传条幅或张贴宣传画,73.6%的社区进行入户宣传指导,59.1%的社区组织了主题宣讲活动。部分社区采取了积分奖励或礼品兑换、户分类村统一收集、设立“红黑榜”等方式动员居民垃圾分类(见图3)。调查中涉及的动员举措与此前北京市一轮轮开展的倡导性垃圾分类行动并无本质上的区别,并未体现出强制分类阶段垃圾分类“谁污染谁付费”“不分类受处罚”的特征。而且,这种倡导性的动员方式无法向公众传递垃圾分类政策的强制性和严肃性的信号。尽管宣传教育是政策执行过程中的重要举措,但宣教只是一种自愿型政策工具,依靠自愿型政策工具推动强制政策执行存在

现实悖论。

另一方面,过度依赖第三方个体或组织。北京市统计局的调查数据表明,北京市绝大部分社区都采取了垃圾桶站值守的方式。目前,值守人员主要由志愿者、专职值守员或物业环卫公司人员组成。街道和社区通过志愿者动员、服务外包、专职雇佣等方式,通过第三方力量监督居民垃圾分类。大规模、高强度的第三方个体或组织负责的桶前值守成为强制分类政策实施后北京市垃圾分类的显著特征和重要举措。依靠第三方力量虽然让北京市的垃圾分类成果在短期内取得显著成绩,但在培育居民自觉分类行为上效果一般。而且,街道和社区越依赖第三方力量,居民的自觉分类行为越难形成。这主要是因为垃圾分类结果考核导向下,第三方个体或组织的任务逐渐由监督居民分类转变为帮助居民分类。而且,垃圾分类的需求催生了一批帮助居民垃圾分类的企业和服务,街道和社区也乐于将此外包给第三方企业,尤其是在资金充裕的街道和社区。另外,部分地区存在过度依赖技术的现象,寄希望通过引进第三方智能垃圾箱企业促进居民垃圾分类,但后续往往因为管理不善,智能垃圾箱沦为摆设。



注 数据来源于北京市统计局。

图3 北京市社区垃圾分类动员方式

第三方包揽垃圾分类工作弱化了政府和居民的责任,一旦第三方的分拣代替居民的源头分类,垃圾分类就将处于“政府出钱、居民旁观、企业分类、交差了事”的尴尬境地,这不仅有碍于促进基层社会治理创新,甚至抑制了居民的自发意识和行为的培育<sup>③</sup>。

### 3. 约束失灵

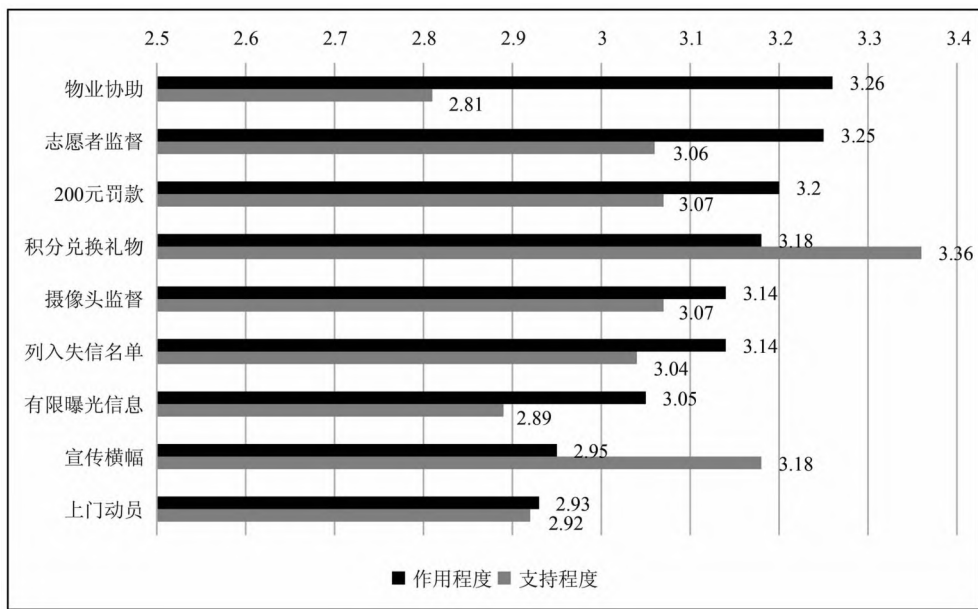
曼瑟尔·奥尔森认为“选择性激励”是社会动员的关键,即在大集团中作出贡献的人和不参加集体行动的人应该受到有区别的激励。<sup>④</sup>具体而言,包括正向激励和负向激励。为鼓励居民自觉分类行为的养成,北京市许多街道和社区通过多种正向经济激励的举措奖励居民的垃圾分类行为。然而,正向激励的方式对于居民自觉分类行为的形成效果十分有限。如图3所示,根据北京市统计局的调查,北京市将近30%受访居民所在的社区一边在全力推行强制分类政策,一边却在奖励居民的垃圾分类行为。在这一过程中,公众也容易陷入误区,认为垃圾分类是自愿行为且能获得经济激励。

相比正向激励,负向激励被证明在促进垃圾分类集体行动上更为有效。<sup>⑤</sup>尽管中国进入强制分类阶段后,也确立了垃圾混投的禁令和垃圾处理的相关收费制度,但这些政策在执行上存在诸多困境,难以对公众的垃圾投放行为产生实际性约束。例如,由于个人垃圾混投处罚取证难、执法难问题,个人处罚条款的约束效力难以显现。又如,尽管中国城市居民缴纳的物业费或城市管理费包含了垃圾收集和处理的费用,按户或按人固定收费的收费机制却无

法让公众感知到为污染付费的代价,也无法激励公众进行垃圾源头减量和垃圾分类。当前的垃圾处理收费机制对于居民垃圾减量和分类的约束作用同样失去效果。

公众在选择性激励上表现出的知行不一也不利于激励机制的生效。问卷调查结果显示(见图4),从作用程度看,相比对分类的个人进行积分兑换奖励的方式(3.18),受访者认为对混投的个人罚款200元的措施(3.20)更加有效。<sup>⑥</sup>但是,居民对垃圾分类动员方式的认知与行为存在不一致性,即知行不一。例如,虽然居民认为经济激励的方式作用程度一般(3.18),但支持采用经济激励手段的程度最高(3.36);虽然居民认为罚款的方式较有效(3.20),但支持罚款的程度(3.07)却远低于支持经济激励的程度(3.36)。又如,物业协助居民进行垃圾分类的方式被受访者认为是最有效的举措(3.26),然而,对于小幅增加物业费让物业协助垃圾分类的支持程度却是最低(2.81)。居民知行不一的情况在激励机制上表现得尤为明显,这说明居民对此具有较强的敏感性。

另外,当前北京及其他国内城市相关的垃圾分类法律法规将社区垃圾分类的主体责任转交给物业企业,即物业企业对所在社区的垃圾分类工作负主体责任,接受政府的监督和考核。虽然这一举措降低了政府监督的行政成本,但是,物业公司作为企业,其核心目的是盈利。物业公司的工作内容主要是服务社区居民,而非监督社区居民。从整体调研结果上看,在物业盈利较高的高档小区,物业公司会聘请第



注:该调查题目题干分别为“您认为下列举措对于居民养成自觉垃圾分类习惯的作用程度如何:1—完全无用 2—比较无用 3—比较有用 4—非常有用”;“您对下列举措的支持程度如何:1—非常不支持 2—比较不支持 3—比较支持 4—非常支持”。其余内容同图1。

图4 垃圾分类动员举措的作用程度和支持程度的比较

三方环卫公司代替居民进行垃圾分类和清运,在物业经营较困难的小区,物业公司缺乏资金雇佣专门的团队为居民提供这一服务,他们或自行帮助居民进行垃圾分类,或对于居民不妥善进行垃圾分类的行为置之不理。无论如何,他们主要目的只是为了提高小区厨余垃圾的分出率,甚少起到监督和教育公众垃圾分类的作用,难以产生对公众行为进行约束的作用。而且,虽然政府会考核物业公司垃圾分类的绩效,但并没有有效的措施对物业公司的行为进行惩处。物业公司受到的处罚远低于其进行垃圾分类的成本,因此一些物业公司宁可接受处罚,也不愿承担垃圾分类的责任。这也是北京市将垃圾分类和物业管理列为社会治理的两件“关键小事”的原因。

### 三、政策执行逻辑转换的实现机制

在强制分类阶段,城市生活垃圾分类政策设计的核心逻辑已经发生了实质性变化,即从自愿性转变为责任性。相应地,这一政策执行的逻辑也从鼓励性转变为约束性。然而,在实践中当前垃圾分类政策的执行整体上延续了倡导分类阶段的执行逻辑,导致当前垃圾分类政策的实施面临执行偏差、政府失灵以及集体行动失败的挑战。因此,为了实现垃圾分类政策执行的逻辑转换,需从以下几个方面进行机制设计。

#### 1. 共识机制:由“自发意识”向“集体责任”转变

在倡导阶段缺乏约束性政策的情况下,垃圾分类政策执行者多采用辐射式动员、回馈式激励、科普式宣教等方式激发公众的自发意识。但是,进入强制分类阶段后,自发意识难以有效促进大规模集体行动的达成。因此,必须构建以价值认同、情感共鸣、目标明确、责任清晰、行动一致为核心要素的共识机制,形成全民的集体责任意识和要求。

第一,向全社会清晰明确地传达垃圾分类的目的。这首先要要求政府确立和落实垃圾处理的优先次序原则,明确垃圾分类的核心目标是源头减量而不是末端减量,并通过立法和宣教的方式将源头减量、重复使用、回收利用的垃圾处理优先次序渗透至生产生活的各个环节,从而为公众的垃圾分类提供明确的方向指引。发达国家的经验表明,落实明确的垃圾优先处理次序是成功应对垃圾危机和垃圾分类动员的关键。例如,意大利米兰市于2002年通过了市政条例(Municipal Ordinance),明确了家庭、企业、收集者等利益相关主体的权利、职责,以及废弃物分类的种类、垃圾桶/袋放置的地点、执法和罚款等内容。印度尼西亚于2008年通过了以垃圾管理为核心议题的纲领性法律《垃圾管理法》(Waste Management Law),明确了“回收、分类、循环、处理”为一体的垃圾治理体系,并提出了减量(reduction)和处理(handling)

两项基本原则,前者强调源头治理,后者强调对产生的垃圾的最大程度利用与无害化处理。发达国家的经验表明,具象化的垃圾分类目标是维系公众持续垃圾分类的关键动力。

第二,采取“接地气”的宣教模式,让公众对垃圾分类产生情感共鸣和价值认同。近年来,“土味”宣传标语的蹿红充分说明,公众对于明确的、直接的、更贴近生活的信息传递方式具有更高的接受度。这也解释了虽然公众高度支持垃圾分类的宣传教育,但又认为当前宣传标语普遍作用不大的原因。垃圾分类的宣传教育有必要结合公众需求和关键契机,通过新媒体等传播媒介,明确传递当前垃圾围城的严峻性和危害性、垃圾分类的必要性和紧迫性等信息,有序高效激发和引导公众的情感意识和价值倾向,从而激发公众的自发意识和持续行动。一个典型的例子是,2018年中国对韩国等国家实行“洋垃圾”禁令后,韩国国内爆发垃圾危机,首尔街头垃圾成堆,韩国最大的垃圾山燃烧了数月。韩国媒体利用这一危机进行了深入的宣传报道,韩国公众由此了解到国内垃圾处置存在较大缺口,垃圾围城的危机就发生在自己身边。这激发了韩国国民的危机感和进一步实施垃圾减量和循环利用的共识,韩国政府也借机通过了多项循环经济法律和一次性用品禁令等资源环境政策。这一事件在中国的报道同样引起了中国民众的震惊,此类宣教契机如果好好利用,就会有效转化为全社会共同参与垃圾减量和资源循环的行动力。

## 2.激励机制:由“弱正激励”向“强负激励”转变

倡导分类阶段的弱正激励方式难以应对强制分类阶段全范围、长时期的分类需求。在强制分类阶段,对居民的垃圾投放行为应从“鼓励”转变为“约束”,相应的激励机制应由“弱正激励”向“强负激励”转变,这对于持续推进垃圾分类政策实施具有重要意义。

第一,逐步释放负向激励信号。首先,在激励举措上,逐步取消或弱化对一般性废弃物分类回收的正向经济激励,将财政补贴集中用于低价值、污染大、难回收的废弃物分类回收上。同时,强调生产者的延伸责任,完善生产者责任延伸制度,将消费品分类回收责任与生产者的产品设计和销售衔接,通过市场激励持续引导公众进行产品消费后的分类回收,减轻政府财政补贴的负担。在宣传教育上,一方

面需明确垃圾分类的主要目的,引起公众的共鸣和激发公众的自发行动;另一方面需清晰、具象地传达垃圾分类政策工具的强制性信号,包括个人混投的处罚规定、处罚方式等内容,对公众的垃圾投放行为形成威慑和约束。目前,针对对个人处罚执法难问题,国内部分城市在社区显著位置明确公示——首次被发现垃圾混投的个人将收到物业的贴单警告,并将其列为重点观察对象;对于第二次被发现的个人,居委会人员将上门教育警告;对于第三次被发现的个人,居委会将移交相关证据到城管部门,由其采取相应执法措施。

第二,逐步落实垃圾计量收费制度。垃圾计量收费制度是约束公众垃圾投放行为的重要制度。垃圾计量收费制度,又称垃圾从量制,是根据垃圾种类的重量或体积进行收费的一种制度,强调了“生产者付费”的原则。尽管目前包括北京在内的诸多城市提出了建立垃圾计量收费制度的设想,但其执行主要针对企业。对于个人而言,应采取逐步、阶段性的做法,将当前静态的垃圾按户或按人收费制度转变为动态的按量分类收费的制度,并以试点逐步向全国推广。<sup>④</sup>具体而言,一是摒弃多头收费现象,公开垃圾付费明细。将目前多单位、多部门进行垃圾处置相关收费整合至统一的垃圾按量分类收费制度。同时在垃圾桶投放计费屏、公共信息屏、个人消费票据、付费票据、手机支付信息等媒介上反映垃圾付费信息,让公众形成“为污染付费”和“多排放多付费、少排放少付费,混合垃圾多付费、分类垃圾少付费”的观念。二是合理设计阶梯收费机制,兼顾效率与公平。公众对激励机制具有较强的敏感性,对按量分类收费制度最担心的是多收费,但是相比目前的固定收费机制,科学的阶梯式收费机制不仅可以让减量分类者少付费,而且能够有效约束混投、多投的行为。对于低收入和低垃圾投放人群,可以设置垃圾投放减免额度,保障其生活不受影响,体现社会公平。

## 3.监督机制:由“行政监督”向“社会监督”转变

负向激励机制的实现关键在于具有可行性的监督机制。尽管强制分类阶段制定了惩处规则,然而,有限的政府执法人员难以处理大规模的公众违规行为,集体行动困境引起了“法不责众”的“多米诺骨牌”效应。以政府为主体的监督模式存在成本高、执行难的困境,因此,应发挥社会力量,鼓励公众参与,构建以公众、社会组织、媒体、社会机构等为主体的



社会监督机制。

第一,促进垃圾投放过程的去匿名化。垃圾投放的匿名化过程是阻碍公众参与和社会监督的主要障碍。中国台湾台北的垃圾分类被认为是一个典型样本,其关键要素是“当面化”,即公众在固定时间固定地点,在市政人员面前进行垃圾投放。当面化意味着公众的行为可追溯、可监督、可追责。<sup>④</sup>在大陆地区,垃圾投放仍处于匿名化的阶段,因此,大多社区采取了垃圾桶撤桶并站的方法。但是,目前居民对撤桶并站的的做法理解程度不高,存在诸多反对意见。其中一个重要原因是居民不了解撤桶并站的主要意义,甚至部分街道和社区干部也没有真正理解撤桶并站的目的,仅仅认为是方便后续分拣和清运。社区进行撤桶并站后,公众需要在固定时间和固定地点投放垃圾,这意味着垃圾投放的匿名化程度降低以及监督难度和成本的降低。除了定时定点投放外,垃圾袋的透明化、垃圾袋的实名化、垃圾桶站的视频监控、智能垃圾桶的应用等方式都可以实现垃圾投放过程的去匿名化。而且,这些举措可以与社区治理的其他内容相结合,例如桶站的视频监控可以与社区安全巡逻、高空抛物监督需求相结合等。但值得注意的是,由于去匿名化举措的实施可能涉及个人隐私问题,需要经过充分的公众协商和论证。

第二,促进垃圾处理过程的透明化。垃圾清运和处理过程的不透明让许多公众对垃圾分类产生挫败感。公众对“分好的垃圾是否被分类清运”“分类清运的垃圾是否被分类处理”等问题存在疑惑。这样的疑惑也将逐步消耗公众垃圾分类的热情。因此,垃圾清运和处置的过程必须“被看见”。随着新媒体技术的进步,近年来流行的“云监工”模式受到广大网友的好评,这充分展现了公众对信息公开和过程监督的热情。因此,除了带领居民在开放日参观垃圾处理企业的传统方式外,社区内可以设置信息公开屏幕,直播及回放社区垃圾分类清运的过程,垃圾处理终端企业可以采用“云直播”的方式公开垃圾分类处理的过程,政府部门可以直播政策执行和执法过程等。垃圾治理的透明化可以有效动员广大社会群体尤其是年轻人参与垃圾治理全过程,同时可以激发公众参与垃圾分类的积极性和责任意识,从而在更高层次上推动政社互动和社会治理创新。

第三,促进社会监督方式的灵活化。社会监督相比行政监督具有更强的灵活性,各个街道、社区可

以依据自身的特点,通过充分的公众协商采取符合本地情况的监督方式。例如,对于落实物业在社区垃圾分类管理上的主体责任,应将垃圾分类成效和居民自觉垃圾分类行为作为考核物业的重要指标,尤其强调居民的自发分类行为,而非物业人员代替居民进行二次分类,从而督促物业企业履行监督和教育居民的责任。同时,结合市民热线关于垃圾分类的投诉信息、政府检查结果、第三方暗访评价、“蔚蓝地图”中的垃圾分类随手拍等信息,设立“红黑榜”对物业企业进行专项排名监督。在此基础上,制定和落实物业的奖惩办法,对于位于红榜的物业公司进行物质奖励、税费减免、典型宣传等,对于位于黑榜的物业公司采取加大惩处、通报批评等措施。又如,对于落实公众集体责任,可以结合社区楼门自治,由每个楼门小组管理和监督本楼门的垃圾桶站,明确每个垃圾桶站的共同责任,党员带头示范,邻里间互相提醒、互相监督。制定楼门公约,将楼门桶站的垃圾分类绩效与社区精神和物质激励挂钩,调动小组人员参与的积极性。发挥共情、声誉、名望、信任、心理需求、社交需求等非正式要素的作用,提升集体行动持续性和降低行动成本。

## 结语

强制分类阶段垃圾分类政策的核心逻辑发生了实质性变化,从自愿性和鼓励性转变为责任性和约束性。但在实践层面,相关执行举措还不足以支撑强制垃圾分类政策的落实,需要全力转向和建设;在理论层面,相关研究尚未及时跟进强制分类阶段垃圾分类政策执行的逻辑转换。本文基于田野调查的案例研究,以北京市为主要分析对象,以国内外主要城市和国家作为比较案例,分析强制分类阶段生活垃圾分类政策执行的困境,提出政策执行的转换逻辑与实现机制。

目前,强制垃圾分类政策的实施面临诸多困境。第一,共识不足,强制性信号传递不明显,公众难以感受到强制政策的威慑力;垃圾分类的主要目的不清晰,公众对垃圾分类缺乏认同感和义务感,普遍未感受和认识到垃圾分类的必要性和迫切性。第二,动员偏差,过度依靠自愿型政策工具,与推行强制型政策存在一定悖论,过度依赖第三方个体或组织,抑制了居民垃圾分类自发意识和行为的培育。第三,约束失灵,个人处罚条款难以执行,垃圾处理收费机

制失去促进垃圾减量和分类的约束力;公众在选择性激励上知行不一,激励机制难以生效,物业主体责任难以落实,对居民的监督和教育作用有限。

基于此,本文提出强制分类阶段垃圾分类政策执行逻辑的三个转向。第一,构建由“自发意识”向“集体责任”转变的共识机制。向全社会明确呈现垃圾分类的目的,确立和落实垃圾处理的优先次序原则,采取“接地气”的宣教模式,让公众对垃圾分类产生情感共鸣和价值认同。第二,构建由“弱正激励”向“强负激励”转变的激励机制。清晰传达垃圾分类政策工具的强制性信号,逐步取消或弱化对一般性废弃物分类回收的正向经济激励,完善生产者责任延伸制度,逐步落实垃圾计量收费制度,摒弃多头收费现象,公开垃圾付费明细,合理设计阶梯收费机制,兼顾效率与公平。第三,构建由“行政监督”向“社会监督”转变的监督机制。促进垃圾投放过程的去匿名化和当面化,包括定时定点投放,垃圾袋的透明化、垃圾袋的实名化、垃圾桶站的视频监控等,促进垃圾处理过程的透明化,采用“云直播”“云监工”的方式推动垃圾清运和处置的过程“被看见”,促进社会监督方式的灵活化,将垃圾分类成效和居民自觉分类行为作为考核物业的重要指标,多举措落实物业主体责任,结合社区楼门自治,明确各个垃圾桶站的共同责任,发挥非正式要素的激励作用,多方式落实公众集体责任。

(感谢北京工业大学文法学部杨娜娜等同学在田野调查中的帮助。)

注释:

- ①齐晔、朱梦曳、刘天乐等.落实“无废社会”战略 推进美丽中国建设[J].环境保护,2020(19).
- ②于君博、林丽.我国城市生活垃圾分类治理模式的交易成本分析[J].中州学刊,2019(10).
- ③陆健.从自愿到强制:中国垃圾分类政策的回顾与反思[J].世界环境,2019(5).
- ④中国46个重点城市继续加大生活垃圾分类处理设施建设投入 [EB/OL]. 中国新闻网 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1637571903416406969&wfr=spider&for=pc>.
- ⑤Folz D H ,Hazlett J M. Public participation and recy-

cling performance: Explaining program success [J]. Public Administration Review. 1991, 51(6).

- ⑥宋国君、代兴良.基于源头分类和资源回收的城市生活垃圾管理政策框架设计[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4).
- ⑦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).
- ⑧⑳范文字、薛立强.历次生活垃圾分类为何收效甚微——兼论强制分类时代下的制度构建[J].探索与争鸣,2019(8).
- ⑨杜欢政、刘飞仁.我国城市生活垃圾分类收集的难点及对策[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1).
- ⑩徐畅.城市垃圾分类何以落到实处[J].人民论坛,2019(4).
- ⑪杨雪锋、王森峰、胡群.垃圾分类:行动困境、治理逻辑与政策路径[J].治理研究,2019(6).
- ⑫㉑㉒张莉萍、张中华.城市生活垃圾源头分类中居民集体行动的困境及克服[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2016(6).
- ⑬Guo H, Hobbs B F, Lasater M E, et al. System dynamics-based evaluation of interventions to promote appropriate waste disposal behaviors in low-income urban areas: A Baltimore case study [J]. Waste Management. 2016, 56.
- ⑭韩洪云、张志坚、朋文欢.社会资本对居民生活垃圾分类行为的影响机理分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2016(3).
- ⑮王诗宗、徐畅.社会机制在城市社区垃圾分类政策执行中的作用研究[J].中国行政管理,2020(5).
- ⑯王泗通.破解垃圾分类困境的社区经验及其优化[J].浙江工商大学学报,2019(3).
- ⑰李志青、刘翰斌、胡时霖.“垃圾分类”模式创新——以上海市的实践为例[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4).
- ⑱陈绍军、李如春、马永斌.意愿与行为的悖离:城市居民生活垃圾分类机制研究[J].中国人口·资源与环境,2015(9).
- ⑲徐林、凌卯亮.居民垃圾分类行为干预政策的溢出效应分析——一个田野准实验研究[J].浙江社会科学,2019(11).
- ㉑㉒钱坤.从激励性到强制性:城市社区垃圾分类的

实践模式、逻辑转换与实现路径[J].华东理工大学学报(社会科学版) 2019(5).

②徐林、凌卯亮、卢昱杰.城市居民垃圾分类的影响因素研究[J].公共管理学报 2017,14(1).

③Meng X, Tan X, Wang Y, et al. Investigation on decision-making mechanism of residents' household solid waste classification and recycling behaviors [J]. Resources, Conservation and Recycling. 2019, 140.

④Lee S, Jung K. The role of community-led governance in innovation diffusion: The case of RFID waste pricing system in the republic of Korea[J]. Sustainability. 2018, 10: 3125.

⑤谭文柱.城市生活垃圾困境与制度创新——以台北市生活垃圾分类收集管理为例[J].城市发展研究, 2011(7).

⑥宋国君.城市生活垃圾分类难点与对策[J].人民论坛 2019(12).

⑧2019—2021年期间,研究团队开展了“通向无废城市:生活垃圾分类历史教训与全球经验研究”,期间对韩国、马来西亚、意大利、比利时、美国等国家进行了垃圾分类和无废城市建设调研。受新冠疫情影响,后期部分欧美国家的调研在线上开展。

⑨北京垃圾分类实施一周年“成绩单”[EB/OL]. 人民政协网 <http://www.rmzxb.com.cn/c/2021-05-02/2845111.shtml>.

⑩尚虎平、刘红梅.城市社区垃圾分类的绩效及其影响因素测评——一个全面绩效管理视角下的非干涉

研究[J].甘肃行政学院学报 2020(2).

⑪郭施宏、陆健.城市环境治理共治机制构建——以垃圾分类为例[J].中国特色社会主义研究 2020(5/6).

⑫郭施宏.垃圾分类应重视源头减量[N].中国环境报 2021-02-25.

⑬杜春林、黄涛珍.从政府主导到多元共治:城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径[J].行政论坛, 2019(4).

⑭常纪文、赵凯、侯允.在全国依法科学有效推进垃圾分类的建议[J].环境保护 2020(22).

⑮[美]曼瑟尔·奥尔森著 陈郁、郭宇峰、李崇新译.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社, 2011:7-9.

⑯Chen L, Gao M. A new learning interaction rule for municipal household waste classification behavior based on multi-agent-based simulation [J]. Journal of Cleaner Production. 2020, 271.

⑰括号内数值为居民认为垃圾分类动员举措的作用程度或支持程度,数值介于1-4之间,数值越高,表明作用或支持程度越高。

⑱郭施宏、王雪纯.中国迈向“双碳”目标的政策执行保障机制研究——来自低碳试点城市的实证经验[J].北京工业大学学报(社会科学版) 2021(6).

⑲澎湃研究所.垃圾分类的全球经验的上海实践[M].上海:同济大学出版社 2020:109.

责任编辑:周青