

城市生活垃圾分类多元协同治理困境研究

戴志鹏

重庆科技学院法政与经贸学院, 重庆

收稿日期: 2023年4月17日; 录用日期: 2023年5月7日; 发布日期: 2023年5月19日

摘要

C市自2021年起施行《C市城乡生活垃圾管理条例》，C市X社区在政策执行之初积极响应，并将社区居委会、物业、志愿者等多元主体纳入到生活垃圾分类的治理中。多元主体协同治理伊始取得了显著成效，但由于多元主体间价值理念各异、目标不统一、动力不足等原因，导致垃圾分类的治理随着时间的推移渐渐形同虚设。为解决C市X社区在多元治理中存在的问题，应从加强党建引领、统一价值理念、完善激励政策等方面入手，促进C市X社区的生活垃圾分类多元协同治理长效机制的构建。

关键词

生活垃圾分类, 多元协同治理, 长效机制

Research on the Dilemma of Multiple Collaborative Management of Municipal Solid Waste Classification

Zhipeng Dai

College of Law and Economics and Trade, Chongqing University of Science & Technology, Chongqing

Received: Apr. 17th, 2023; accepted: May 7th, 2023; published: May 19th, 2023

Abstract

C City has implemented the Regulations on the Management of Urban and Rural Household Waste since 2021. Community X of C City responded positively at the beginning of the implementation of the policy, and brought multiple subjects such as community committees, property management and volunteers into the management of household waste classification. Multi-subject collaborative governance has achieved remarkable results at the beginning, but due to the different values, goals, lack of motivation and other reasons among the multi-subject, the governance of garbage

classification gradually becomes useless as time goes by. In order to solve the problems existing in multiple governance of X community in C City, we should strengthen the guidance of party construction, unify the value concept, improve the incentive policy and other aspects to promote the establishment of a long-term mechanism of multiple collaborative governance of household garbage classification in X community in C City.

Keywords

Household Garbage Classification, Multiple Collaborative Governance, Long-Term Mechanism

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

为实现全国地级及以上城市在 2025 年基本建成生活垃圾分类处理系统的目标,我国针对城市垃圾分类治理提出了新的要求。C 市于 2021 年起正式开始施行《C 市城乡生活垃圾管理条例》。在该政策执行之初, C 市 X 社区办事处、社区居委会、物业等纷纷响应政府号召, 要求社区居民进行垃圾分类。在社区、物业工作人员等多元驱动下, 城市垃圾分类实现了楼层撤桶, 垃圾分类基础设施配备齐全, 并配有桶边指导员、督导员, 绿色账户等激励制度也随之建立。但没过多久, 社区工作人员、物业、志愿者等多元主体随着时间的推移, 不再对居民的垃圾分类进行管理与监督, 垃圾分类形同虚设。社区的垃圾分类治理又回归如初。而类似现象也出现在我国其他城市的部分社区。

城市生活垃圾分类的多元协同治理虽弥补了政府单一主导模式的不足, 但也易出现从“多元”到“无元”的局面。社区的参与不足是制约城市生活垃圾分类治理的重要原因[1]。本文选取 C 市典型的垃圾分类多元治理的 X 社区为研究对象, 深入分析其多元协同治理困境的成因, 提出切实可行的优化建议, 促进城市生活垃圾分类多元协同治理长效机制的形成。

2. C 市 X 社区生活垃圾多元协同治理现状

C 市是全国首批生活垃圾分类试点城市之一, 垃圾分类治理成效显著。自《C 市生活垃圾分类管理办法》实施后, C 市各街道、社区积极响应并按要求落实。X 社区对辖区内社区的生活垃圾分类管理实行“多元共治”, 包括街道、社区、物业、居民等主体皆参与到生活垃圾分类治理中。

(一) 多元协同治理主体的构成

C 市 X 社区的多元主体可分为五个主体, 第一主体为街道规划建设环保科, 其主要职责为根据辖区内各社区的具体户数, 合理设定生活垃圾分类的任务量, 并根据需求提供相应的指导和资源。第二主体由社区书记和居委会主要领导组成, 主要负责社区内生活垃圾的协调、监督和监管, 保证每日的生活垃圾运输保量完成。第三主体由物业和专业环保公司的负责人担任, 物业主要负责社区内生活垃圾的宣传工作以及垃圾分类基础设施的维护和管理。环保公司主要负责社区内生活垃圾的分类回收和中端运输以及和末端处理企业的对接。第四主体由社区内的志愿者、保洁人员组成。志愿者可由社区内的党员或闲暇居民担当, 主要工作内容为早晚高峰期在垃圾投放点定点值守, 督促居民正确的进行垃圾分类, 并且在空余时间上门对居民进行垃圾分类的宣传。保洁人员主要负责垃圾投放点的干净整洁。第五主体为社区居民, 居民是生活垃圾分类的源头, 垃圾分类成败的关键因素在于社区居民的自觉行为, 居民的垃圾

分类意识和能力至关重要，因此居民也是社区生活垃圾分类开展的重要主体[2]。

(二) 多元主体协同治理的主要方式

C市X社区垃圾分类治理成效居于全市前列，主要得益于民主的任务协商机制和高效的奖惩机制的实施。

1、协商机制

X社区为了辖区内社区生活垃圾分类治理能高效的进行，会根据各社区的实际情况制定相应的垃圾分类任务，各社区的主体经过召开专题会议，明确各自的职责和治理目标，以保证能如期完成任务。同时，如若任务超出各主体自身的能力，也可通过上级主管部门反馈情况，经核实后可酌情减少任务量。X社区的协商机制覆盖参与社区生活垃圾分类治理的五大主体，各大主体之间均可按需进行协商，如值守垃圾桶的志愿者可与社区居委会负责人协商工作强度的制定，要求其增加志愿者或合理优化值守时间、轮班制度等。物业开展生活垃圾分类宣传活动时也可与居委会协商经费、人员的安排。另外，居民在执行垃圾分类的过程中如若觉得分类要求过于严苛或不便执行，也可与相关负责主体商议具体分类标准，以提高居民的分类意愿及垃圾分类效率。

2、奖惩机制

X社区对分类主体奖惩机制的激励和约束也是使得X社区生活垃圾分类取得成果的重要因素。X社区对生活垃圾分类治理成效的奖惩不仅针对居民层面，而且对于各社区的治理主体有严格的考核和相应的奖惩激励。首先，X社区会派专人随机暗访各社区，考核社区生活垃圾分类的情况，对各社区的治理成效进行排名并公布到相关平台，以激励社区之间对上游的力争。其次，对于社区书记、物业主任等也有相应的考核标准，如社区是否定期开展生活垃圾分类宣传活动，物业是否将社区内生活垃圾分类基础设施配备齐全等，对于能按时按量完成任务的主体有相应奖金补贴，对于未能完成任务的层级会有相应的处罚措施。最后，社区内会为居民开通绿色账户，居民每日按要求对厨余垃圾、可回收垃圾等进行分类投放，志愿者会按不同的标准进行积分计算，积分达到一定数额可换取生活用品。

3. C市X社区生活垃圾分类多元协同治理困境

C市X社区虽然在生活垃圾分类治理的开展中取得了一定的成绩，但在多元主体协同治理中仍存在不少会影响治理成效的问题。

(一) 多元主体治理动力不足

C市X社区开展的生活垃圾分类治理涉及街道、社区、物业、居民等多元主体，虽然多元主体的参与能减少政府的工作压力，但也增加了政府对多个主体管理的难度，且由于主体过多，难以为治理目标齐头并进和形成凝聚力。首先对于社区而言，社区是直面广大人民的基层单位，其日常工作就以繁多复杂，社区生活垃圾分类工作只是众多工作任务中的一种。由于社区工作人手有限，时间和精力也难以覆盖众多的工作，这就导致对于生活垃圾分类的治理疲于应付，在实际执行过程中也容易出现运动式治理或垃圾分类形同虚设的情况出现。其次对于物业而言，其参与垃圾分类治理的动力主要源于相关优惠政策和资源的供给，但如若优惠政策变迁，或落实过慢，也将导致物业工作的懈怠。对于社区内的志愿者而言，志愿者只是凭借对于垃圾分类理念的认可而参与其中，但如果工作任务量过重，或工作要求过高，会使得志愿者丧失工作热情，甚至辞去志愿者一职。最后是社区内的居民，由于习惯的养成并非一朝一夕，居民对生活垃圾日常分类的行为尚待养成，生活垃圾分类的意识和自觉性也有待提高。并且居民在执行生活垃圾分类的过程重也会增加其自身的时间和金钱成本，这也是造成居民生活垃圾分类动力不足的主要原因。

(二) 治理理念、目标不统一

多元主体间的协同治理会受到行动价值的影响，不统一的治理理念和目标是影响最终治理成效的主要原因。C市X社区参与生活垃圾分类的主体受到自身所处的社会地位的影响，其对于垃圾分类的看法和价值认同也会不一致。如X社区投入大量的精力和资金开展垃圾分类也需并不是对垃圾分类理念的认同，而是为了自我社区治理政绩能超越其他社区，从而得到政府的重视和相应资源的支持。因此X社区为了使治理成效显著提升，或许会为各社区制定繁重的垃圾分类任务。而社区的志愿者则是对垃圾分类价值的认同才参与到社区的生活垃圾分类治理中，但同时也因为上层为了完成考核指标带来的繁重工作任务，而丧失对垃圾分类工作的热情。社区居委会和物业也会因为治理目标的不统一，而造成工作上的互相推诿、懈怠。如在社区内由居委会和物业协同开展的垃圾分类宣传活动，居委会的重点在于居民垃圾分类意识的培养，而物业则是希望提高居民垃圾分类能力，以提高可回收垃圾的产量。因此由于双方治理目标的不一致，就容易出造成传活动主治不清，宣传效果不佳的局面。

(三) 职责边界模糊

多元主体的治理会随着生活垃圾分类工作的进行而渐渐模糊其职责边界，容易出现部分主体工作量越来越大，而部分主体无事可做。同时多元主体也是利益主体，由于在城市社区垃圾分类治理中并没有明确规定各主体的工作任务和职责义务，因此在开展工作时各个主体间常会因博弈导致工作内容上互相推脱，只想执行对符合自己利益取向的工作，最终导致生活垃圾分类治理效果的低下。C市的街道针对辖区内的社区制定了相应工作任务，但社区内的工作任务和职责却过于笼统，只有大目标，却没有明确细则。因此，在X社区内由于权力的不同和重视程度的不一致，导致本属于某主体的任务，会悄然过渡到了另一主体上。如居民因垃圾分类意识和能力的不足，使得其并未进行垃圾分类便将垃圾投放到了投放点，而投放点的志愿者由于其职责所在，职能替居民重新进行垃圾分类。社区在开展垃圾分类的过程中，可能由于人手不够而将本该由社区居委会承担的工作任务暂时划分给物业或者志愿者，久而久之，便完全成为其他主体工作任务。

(四) 社区多元主体难自治

我国从二十世纪起就以推动社区实现自组织治理为目标，但就实际情况而言，社区若想实现完全自治，还有很长的路要走。C市X社区居委会虽然是一个群众性自治组织，但其经费的使用和人员的配备都完全受街道的控制，这也使得社区难免沦为政府行政力量的延伸工具，丧失了大部分的自治属性。社区内的物业、志愿者也或多或少会受到街道或者社区党委的干预，而影响其自身的自治性，从而导致被动参与生活垃圾分类治理的过程。X社区生活垃圾分类治理的开展中，社区居委会是多元主体中较为重要的主体之一，社区居委会的行动大都受制于街道，只能执行上面的方针政策和既定的任务，而无法根据自身情况做出相应的改动和对策，物业、志愿者的行动也会受居委会的影响，因此在社区内开展垃圾分类的治理时往往出现政策与实际情况不匹配的情况，导致生活垃圾分类效果不佳。

4. C市X社区生活垃圾多元协同治理优化建议

(一) 合理分配任务，完善激励政策

为促使C市X社区生活垃圾分类长效机制的构建，应合理分配多元主体工作任务，并完善激励政策，以提高各主体参与生活垃圾分类治理的动力。X社区内参与生活垃圾分类治理的主体众多，影响垃圾分类开展的因素复杂，任务量的制定难免不够精准。因此街道对各社区垃圾分类任务量的划分需经过充分调研后再进行制定，并优化反馈渠道，以保证任务量的制定符合社区实际情况，各社区能高效完成。社区党委会也应依职权，根据社区居委会、物业、志愿者等多元主体的实际人数和基层治理能力，来细化各主体的工作职责和任务量，避免出现任务量与主体能力不匹配的情况。

C市X社区虽有相应政策来激励多元主体参与生活垃圾的分类治理，但激励政策的制定应以多元主

体的切实需求和内生动力相适应。如对于社区内志愿者的激励，价值激励或许优于经济激励。志愿者参与社区内的垃圾分类治理本就源于对其价值理念的认同，如果社区能够肯定志愿者的工作能力，对其志愿精神进行充分认可，并出示相应证书，定能促进志愿者更长久的服务于社区。对于社区治理成效的激励而言，部分社区并不在乎来自街道的正向激励，因此在社区垃圾分类的治理中也敷衍塞责。但如果街道能对垃圾分类治理成效垫底的社区进行负面惩戒，如减少财政开支、缩减工作人员的聘用，那么也将最大程度地激发社区参与垃圾分类治理的动力。

(二) 以党建为引领，统一价值理念

整合各方的资源优势、凝聚多元价值认同是城市社区多元协同治理的关键所在[3]。C市X社区辖区内参与生活垃圾分类治理的主体皆具有各自的自身优势，但由于对垃圾分类理念认同的不统一，往往容易影响垃圾分类的治理成效。因此，社区务必要发挥党的领导制度优势，听从基层社区党委的指导方针，充分整合居委会、物业、居民等多元主体的力量，发挥各自的优势，促进社区生活垃圾分类有序的进行。同时，街道内的多元主体需坚持党建为引领，增强多元主体凝聚力，形成对生活垃圾治理的统一价值理念，提升多元主体协同治理能力，以保证社区内生活垃圾分类任务量按时按量完成。另外，社区党委也需明确与多元主体的自身职责，社区党委要做好行政性方针政策的解读，并控制政策落实中社区治理的总体走向。对于社区多元主体垃圾分类治理工作的开展，党委可以给予部分支持和帮助，但不能越权直接干预社区居委会、物业、社会组织的工作。社区中的多元主体也应支持和配合党委的方针部署，按计划行事，形成合力，促进社区生活垃圾分类的常态化治理的形成。

(三) 厘清主体责任，促进协同发展

政府的单一主导与多元的共治均有利有弊，多元参与垃圾分类的治理虽然弥补了政府单一主体治理的不足，但由于治理主体的众多也难免出现各主体间职责不清，责任边界模糊而影响垃圾分类治理的进程。为保证C市X社区生活垃圾分类工作高效的行进，街道办事处需明确参与治理的多元主体间的相关职责，形成工作合力。社区党委需根据社区内的实际情况进一步细化物业、居委会、居民等主体的工作责任，量化工作任务，并建立规范化机制确保主体间的职责清晰明确。在厘清多元主体责任的基础上，街道应出台有效政策引导社区多元主体积极参与垃圾分类的治理中，督促多元主体压实其自身责任，促进C市X社区生活垃圾分类治理长效机制的建设。

(四) 发挥多元力量，推进良性治理

在社区生活垃圾分类的治理中，政府需要做到真正到放权，让社区中的多元主体可依据社区内的实际情况，运用自身的资源去做出相应的调整和适应性的改动。首先，政府给予社区多元主体高度自治权的同时，也应整合政府特有的资源，政策的扶持，积极鼓励更多的居民参与到社区生活垃圾分类治理中来，吸纳更多的人才提高生活垃圾分类治理水平和能力。其次，通过各种激励性质的机制充分激发多元主体的力量，让居委会、物业等主体能主动且高效的参与到社区生活垃圾分类的治理中，促进社区生活垃圾分类多元协同治理的开展。再次，政府也可以通过购买社会组织服务，加大对X社区垃圾发类的支持，通过专业化的组织提高社区居民生活垃圾分类的能力以及促进多元主体协同工作的融合。最后，政府还应完善社区垃圾分类中的法律法规，促使居民分类意识的养成，规范多元主体参与社区治理的行为，推进社区生活垃圾分类的良性治理。

5. 结论

城市生活垃圾分类从以往由政府单一主导到如今大力提倡的多元共治，虽然多主体的参与弥补了政府单一主导模式的不足，但也经常会让“多元”陷入到“无元”的境地。C市X社区在生活垃圾分类的多元协同治理中常常会出现多元主体治理动力不足、治理理念不统一、职责边界模糊等问题。因此强调

政府放权给社区多元主体的同时，也需要政府和党委做好社区治理总体方向的把控，协调多元主体之间的关系，以使其形成合力。另外从通过合理分配多元主体的任务、厘清各自责任、加强党建引领等方面促进生活垃圾分类多元协同治理的良性发展。

基金项目

重庆科技学院研究生创新计划项目，项目批准号：YKJCX2221011。

参考文献

- [1] 顾丽梅, 李欢欢. 行政动员与多元参与: 生活垃圾分类参与式治理的实现路径——基于上海的实践[J]. 公共管理学报, 2021, 18(2): 83-94+170.
- [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): 142-153+160.
- [3] 洪晴, 倪永贵. 城市社区多元协同治理: 困境与对策——以阜阳市为例[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2021, 34(5): 83-87+100.