

# 多元共治：推进福州城市生活垃圾分类协同治理

李欣怡

福州大学经济与管理学院，福建 福州

收稿日期：2022年12月21日；录用日期：2023年2月1日；发布日期：2023年2月9日

## 摘要

随着经济的增长和城市化进程的加快，城市生活垃圾问题愈演愈烈。许多城市都面临着“垃圾围城”的困境，国内外经验表明，垃圾分类是从根本上破解“垃圾围城”的关键，不仅可以带来生态效益，也可以带来巨大的社会效益和经济效益。但是生活垃圾分类政策实施存在执行碎片化、执行控制缺失、执行资源不足等问题。多中心治理理论打破了传统模式下政府单一治理主体的局限，强调在城市生活垃圾的治理中建立政府、市场和社会的多元合作。该理论对垃圾分类治理的实现和推广提供了新的思路。

## 关键词

城市生活垃圾，垃圾分类，多元共治，多中心治理

# Pluralistic Co-Governance: Promoting the Coordinated Management of Municipal Solid Waste Classification in Fuzhou

Xinyi Li

School of Economics and Management, Fuzhou University, Fuzhou Fujian

Received: Dec. 21<sup>st</sup>, 2022; accepted: Feb. 1<sup>st</sup>, 2023; published: Feb. 9<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

With the economic growth and the acceleration of urbanization, the problem of municipal solid waste has become more and more serious. Many cities are facing the dilemma of “garbage siege”. Domestic and foreign experience shows that garbage classification is the key to fundamentally

crack the “garbage siege”. It can not only bring ecological benefits, but also bring huge social and economic benefits. However, the implementation of domestic waste classification policy has problems such as fragmentation of implementation, lack of implementation control and insufficient implementation resources. The multi-center governance theory breaks through the limitation of the single governance subject of the government under the traditional mode and emphasizes the establishment of multiple cooperation among the government, the market and the society in the governance of municipal solid waste. The theory provides a new way of thinking for the realization and promotion of garbage classification and treatment.

## Keywords

Municipal Solid Waste, Garbage Classification, Multiple Governance, Multicenter Governance

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

随着人口不断增长以及城镇一体化的加速，城镇人口不断增加，生活垃圾产生数量也随之增加，“垃圾围城”已经成为了广受关注的社会问题。改善垃圾治理成为了提升城市治理能力以及城市环境的重要组成部分。

杜春林、黄涛珍提出垃圾分类应由政府主导转向多元治理，城市生活垃圾治理涉及到多方共同利益，必须引入该问题出现的其他多方相关利益者，充分发挥上述几方合力，才能共同寻找到各方认可的最佳处理对策[1]。表1正是学者站在不同主体角度提出关于城市生活垃圾分类的见解。

**Table 1.** Domestic scholars' research on urban solid waste classification

**表 1.** 国内学者关于城市生活垃圾分类的相关研究

|      | 学者     | 主要观点  |
|------|--------|---|
| 政府   | 盛学梅、李丹 | 农村生活垃圾处理主要由县环卫部门负责，雇佣当地村民为保洁员；保洁员只负责清扫和收集[2]。                 |
| 社会组织 | 陈欢     | 将政府，市场，非营利组织以及与垃圾分类切实相关的社会个人引入到垃圾分类管理中，让各组织或个人在全过程中发挥自身优势[3]。 |
|      | 张虎祥等   | 爱芬在提供专业服务的基础上弥补了政府在垃圾分类领域社区教育及培训方面的不足[4]。                     |
| 居民   | 孙其昂等   | 明确垃圾分类与参与垃圾分类的社会群众之间的关系，让公共规则与居民生活习惯有效连接，实现各社会参与主体之间的协同治理[5]。 |
|      | 张江海    | 扩大生活垃圾分类治理重要性和生活垃圾分类目录的宣传力度和覆盖面，引导全体市民参与生活垃圾分类治理工作[6]。        |
| 企业   | 徐丹     | 改制建立的国有企业，并没有充分参与市场竞争，仍受环卫部门的直接或间接领导和管理[7]。                   |
|      | 谭文柱    | 全国性和地方性法规都对垃圾分类的标准进行了界定，但却没有规定公司在垃圾治理过程中的义务，更没有规定相关的惩罚标准[8]。  |

## Continued

|     |      |  |
|-----|------|--|
| 居委会 | 崔岩珠等 | 上海市长宁区三个社区的垃圾治理模式区的共性在于居委会党组织提高了垃圾治理的效率, 对于垃圾分类的普及大有裨益[9]。 |
|     | 严宇珺等 | 基于史密斯政策执行模型, 发现梅陇村形成了居委会为主体, 物业公司和业委会共同协助治理的多元治理模式[10]。    |

最大限度地让社会各界加入垃圾分类的活动中, 通过垃圾资源利用、减少垃圾处置量, 改善生态环境, 实现可持续发展成为了我国学术界和实务界急需解决的问题。

## 2. 福州市城市生活垃圾分类的多元协同治理现状

福州市于 2019 年 5 月 1 日开始实行垃圾分类, 经过政府部门的带头、福建省环保志愿者协会的协调、福建海峡环保集团的资本投入以及技术支持、社区的宣传、探索, 以及与企业合作, 引入先进设备、居民的积极响应, 初步形成了城市生活垃圾分类政、社、企、民协同治理的多元共治局面。

但仍存在许多不足。首先, 政府的法制法规覆盖面不够广泛和全面, 一些偏远城区没有受到相关垃圾分类法律的约束; 其次, 在社区和居民层次落实不够到位, 一方面原因是垃圾分类源头存在问题, 根据小区居民反映的情况, 大部分家庭常规备有厨房垃圾桶、客厅垃圾桶和卫生间垃圾桶, 46.0%的家庭, 其客厅只放一个垃圾桶, 即既无干湿分类, 也难以做到可回收和不可回收。且垃圾桶满了, 就整体打包送往楼下垃圾桶。小区要做到垃圾分类而居民又无法配合, 那么环卫工人等相关人员无形中就会增加许多工作量, 此为垃圾分类落实困难的头号杀手; 另一方面原因就是居民的观念, 只有 50%的人很了解垃圾分类知识, 可见大部分居民缺乏相应的垃圾分类知识, 观念淡薄, 使得垃圾桶购置不当, 从而增加垃圾分类的工作阻力。社会组织没有系统地开展相应的宣传类活动, 分类收集必须建立分类收集处理设施, 否则分类收集不能保证也没有意义。分类收集的后续设施不完备, 将分类收集后的生活垃圾又进行了混合, 影响了居民分类收集的积极性。最后, 在企业层面上, 大多企业是垃圾分类的客体只是参与自觉垃圾分类, 但没有承担推进垃圾分类的社会责任。企业应该化被动为主动, 将垃圾分类融入企业运营的一部分, 引入激励机制等更大市场方法推进垃圾分类。

## 3. 福州市城市生活垃圾分类面临的困境与原因分析

### 3.1. 政府监督不到位

根据福州市生活垃圾分类指南, 垃圾分类具体分为四种: 厨余垃圾、可回收物、其他垃圾和有害垃圾。但在社区执行时, 许多社区将其简化为厨余垃圾和其他垃圾, 而忽视除厨余垃圾外其他垃圾的具体分类, 造成垃圾分类不彻底、可回收资源浪费。在垃圾分类具体执行中, 作为基层的社区事多权少、疲于应付、不愿改变现状, 甚至有场所只是将垃圾桶更换成垃圾分类桶, 但并未真正执行垃圾分类。源头分类的参与率、准确率低, 政策推进缓慢, 有社区仅停留在宣传阶段。政策流于形式, 缺乏突破性进展。尽管在政策最初推出时, 市民反响强烈, 但随着时间流逝, 居民还未养成习惯, 管理就逐渐松懈, 持续性的效益难以保持。

由于存在政府失灵, 自上而下的政策在执行时会出现偏差, 垃圾分类工作执行效果不理想。福州市垃圾分类工作缺少强硬的制度保障, 垃圾分类相关法规不健全, 惩罚措施形同虚设, 仅停留在道德层面对不分类行为的批判, 在快节奏的城市生活中缺乏对垃圾分类行为的监督, 居民往往会松懈行为, 疲于应付。

### 3.2. 社会组织水平不足

2015 年 4 月, 中共中央国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》, 其中第三十一条明确

提到“引导生态文明建设领域各类社会组织健康有序发展，发挥民间组织和志愿者的积极作用。”党的十九大报告也提到“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系[11]。”参与垃圾分类的社会组织数量本就不多，再加上社会组织成立手续繁杂、合法性低，在进行垃圾分类相关工作时，信服度低，工作难以施行，同时还要受到政府的约束和管制，缺乏独立性、权威性，掌握不到足够的资源。从而导致在垃圾分类工作中的社会组织参与度低、无法发挥出应有的效用。还未组建起高水平、高素质、高能力的非营利性社会组织，公益组织没能承担起应有的社会责任。

目前福州市垃圾分类还处于适应阶段，一些较为复杂的垃圾分类问题还没有得到妥善的解决，暴露出垃圾处理方面人才缺失、设备水平不足、技术有待提高。而垃圾处理是垃圾分类显露成效的阶段，垃圾处理水平低下会影响垃圾分类的效果和垃圾分类的积极性。

### 3.3. 公众配合度不足

由于我国一直进行的是垃圾混合收集，日积月累居民已经养成混投垃圾的习惯，而要让居民养成垃圾分类的习惯，需要一定的时间。能严格遵守垃圾分类要求的大多是年轻、文化水平较高、收入水平中等以上人群。根据实地调查，小区虽然有按照要求设置垃圾分类桶边管理员以及监控，但是在非垃圾投放时间，垃圾桶边还是有垃圾存在。并且由于垃圾分类站未处于开放状态，居民便将垃圾丢弃在站外，不仅没有达到垃圾分类的目的，还造成了乱弃垃圾的现象，影响小区环境以及居民生活。有些居民出于工作或是其他个人原因，没有办法在规定时间内丢弃垃圾，也没有在垃圾投放时间外乱弃垃圾，却将厨余垃圾丢弃在所居住的楼层楼道中，招引蚊虫、老鼠，严重影响邻居生活，破坏了公共场所的环境。

纸类、金属类等高回收价值的废品常常会有拾荒人员或者生活贫困的人员捡走，但是由于垃圾分类普及不全面，这些人员对垃圾分类配合度不高，可能会在寻找高回收价值废品的过程中，破坏已做好的垃圾分类放置，造成垃圾污染。

在商场、街道、学校、公司等公共场所垃圾分类箱几乎形同虚设。以奶茶为例，奶茶空杯属于可回收物、但如果没有喝完的奶茶就是属于不可回收物，但大多数市民不会在意在公共场所的垃圾分类，而是随意丢弃。

城市人口众多，活动多样，垃圾分类工作复杂。即使各方付出十分的努力，但由于掌握垃圾分类知识和意识的居民没有覆盖到百分之百，那么在分类的实际操作中，就会存在漏洞，只有全居民从“要我分类”的意识转变为“我要分类”的意识，垃圾分类工作才能完美的开展。

### 3.4. 保洁公司积极性低下

福州市泰杰顺保洁服务公司因混装垃圾，将分类好的垃圾一锅烩，影响了垃圾分类实施的效果。在具体的垃圾分类工作中，企业由于垃圾分类的高投入、低回报率，而缺乏主动参与的热情。企业的存在是为了盈利，对于社会效益的重视度不足，而垃圾回收中能够盈利的部分主要是可回收物的回收利用。企业主要参与在垃圾回收过程中的中段清运和末端处理环节，而大部分可回收垃圾在源头分类时就已经被居民或者拾荒者分拣出来了，到企业手上时只剩下厨余垃圾和其他垃圾等缺乏利用价值的垃圾。且我国再生资源回收企业的总税负高达 19% 以上，远高于一般行业企业水平[12]，企业在垃圾分类行业难以维系生存，只能依靠政府补贴。加上我国源头分类工作的不足，给企业在末端处理上增加困难，我国的垃圾末端处理技术本就不够成熟，企业在低效益的情况下，往往会采取偷工减料的工作方式，导致市场在城市生活垃圾分类的项目中失灵了，垃圾分类工作的市场化程度低。垃圾分类的中段清运以及末端处理环节不够完善，会出现“先分后混”的现象，严重影响垃圾分类的效果，造成垃圾污染。一方面是技术的问题，一方面是资金的问题，也有缺乏垃圾回收渠道的问题。严重打击了居民的垃圾分类热情，挫伤了居民的积极性。

尽管他们利用自己所拥有的垃圾分类和处理设备让垃圾分类工作高效进行，但这些企业工作没有落到实处，只是做好表面应付。例如垃圾分类车虽然车身上都有标识所清运的垃圾种类，但在清运前垃圾分类桶里的垃圾混放并没有收到二次分类，造成后期垃圾处理的难度加大，大部分分配在城市周边的作业人员自身缺乏垃圾分类意识。主要是由于企业在垃圾分类行业中主要依赖政府的补贴，自身技术落后，难以实现高收入增长，导致企业积极性低下。

### 3.5. 居民委员会管理能力不足

社区居委会作为基层群众性自治组织，是提供公共服务的重要主体，但在福州市现有的垃圾分类制度安排下，居委会能够在一定程度上顺利推进政策实施，但仅仅是在政策刚推出的时候，管理较为严格，随着时间推进，出现其他方向的工作，对垃圾分类的管理就开始松散下来。居委会对垃圾分类的宣传停留在表层，没有深入人们的内心，导致在居民实际分类时也只是做好了表面功夫，只做到了粗分，而不够细致。垃圾分类设施的日常维护缺失，影响整体分类效果。

在进行垃圾分类屋选址时，对居民的生活环境产生外部负效应，导致居民利益受损，产生抗拒心理，而居委会未能处理好民众的心理情绪，未能对利益受损的居民进行等同于负效应的补贴，导致居民抱团要求拆除垃圾分类屋，影响垃圾分类开展进度。

居委会工作人员自身垃圾分类知识不足、垃圾分类意识淡薄，缺乏专业人员的指导，不了解垃圾分类及处理的全流程。为减轻居委会负担，常常采取“一刀切”的管理方法，忽视民众的实际问题。居委会作为基层组织，管理范围广泛，工作内容多，工作人员工资水平低，绩效难以衡量，缺乏工作积极性。居委会自身实力不足，且缺少与社会组织的合作，导致垃圾分类工作存在缺陷。

## 4. 福州市城市生活垃圾分类的多元共治对策

### 4.1. 政府扮演好主导者角色

首先明晰垃圾分类标准。分类细致、可操作性强的垃圾分类标准是垃圾分类的前提，目前垃圾分类标准在规定中虽然已经十分明确，但在具体操作中仍有偏差。要设置明确的垃圾分类桶，桶上印上明确的垃圾标识，对于较容易误投错放的垃圾，可以加强宣传教育。可根据居民区情况，将垃圾主要以厨余垃圾和其他垃圾分类，单独设置纸类、金属、玻璃等可回收垃圾以及有害垃圾的分类垃圾桶，便于分类意识强的人投放垃圾，也避免了拾荒者捡垃圾造成的垃圾污染。为垃圾分类多元协同治理提供执行标准。

其次要吸引社会资金。投入当垃圾处理仅仅依靠政府的补贴时，是难以可持续发展的，因为垃圾分类对政府带来的社会效益更大，这是无法用金钱衡量的。国家在政策方面可以向垃圾分类行业倾斜，刺激垃圾分类行业的积极性，培养垃圾治理专业人才，提高垃圾治理技术，依靠行业运作，以分类-治理所获得的收益满足行业自身的费用，从而不断开发新技术，从而实现可持续发展，政策得以持久。

### 4.2. 社会组织扮演协调者角色

垃圾分类不是政府的专有事务，而是社会性的事务，需要多方主体协同配合。其中，社会组织是多元治理模式中不可或缺的一部分，在垃圾分类治理中的地位日趋重要。社会组织是连接政府和社会之间的桥梁，促进政府民众间的沟通，拉近双方的距离，便于政府与公共之间的行动配合，有利于政策的顺利执行，减少政策执行中的偏差。第三方组织最重要的作用就是弥补政府在细节上的不到位，以及矫正市场失灵。

充分发挥社会组织在垃圾分类治理中的积极作用，当社区动力、能力不足时，社会组织可以加入参与，发挥其联系基层的优势，深入社群，召集志愿者，搭建网络式管理格局，发挥志愿者的示范作用。

社会组织要深入垃圾分类的各个环节，除了宣传示范，还要指导垃圾分类的实际工作，解决问题。在垃圾处理环节，可以进行资金、技术、设备支持。社会组织要担任好桥梁和纽带，一方面要传播政府政策，普及垃圾分类知识，一方面要反馈民众的意见。

### 4.3. 居民扮演好行动者角色

居民是垃圾分类活动的直接行动者，也是制造生活垃圾的源头，只有在前期做好垃圾分类，后续的环节才能保证分类的准确性、高效的处理。居民要改善垃圾分类工作，首要的是树立环保意识，配合垃圾分类工作。作为行动主体且人数众多，居民在垃圾分类工作中起着决定性的作用。

要先做好源头化减量，垃圾分类的目的是提高生态效益，破解“垃圾围城”的难题。可以利用“使用者付费”原则，刺激居民减少垃圾的产生，从而减轻垃圾分类的难度。核定垃圾分类的额度，产生垃圾越多的业主，可以由物业增收垃圾管理费用。居民也要树立垃圾分类意识和环境保护意识，减少不必要的垃圾产生，例如减少一次性购物袋的使用；拿取快递时可将内容物拆出再带走，将快递盒留给快递员以便回收利用；减少点外卖的频率，或不用一次性餐具。

同时探索现有的知识普及平台，居民在垃圾分类上遇到的困境主要是知识薄弱、成就感低导致分类工作完成度不够。居民可以利用现有的垃圾分类知识普及平台，提升自己的分类能力，为自己的分类工作提供便利。如“什么垃圾”app，该app根据各地的垃圾分类管理条例，将垃圾分类知识纳入数据平台，居民可输入垃圾的名称，即可获得垃圾所在的类别，减少混合垃圾误放的概率。

### 4.4. 鼓励垃圾分类私营企业

在垃圾分类行业，充分发挥市场的决定作用，引入市场竞争，利用市场的供求调节、定价机制刺激企业进行技术改进，防止行业垄断造成的技术停滞，可以促进公共服务领域的资源优化配置，减轻政府失灵的危害，使垃圾治理市场化，资源得以充分回收利用。鼓励、扶持福州本地的垃圾分类私营企业，企业要加大对垃圾分类工作的创新力度，践行社会义务。

一方面提升技术能力，学习发达国家的垃圾处理技术，提升垃圾末端处理的技术。垃圾处理企业可以与高校合作，一方面为学校科研提供实践平台，一方面加速了技术研发，实现产学研一体化。同时将互联网技术引入垃圾治理工作，研究出前端分类、中段清运、末端处理的“互联网+”模式。企业一方面要加强组织自身的研发能力，另一方面要加强对专业化人员和团队的培养，政府要给予致力于垃圾分类工作的企业更多的扶持，例如在研发环节的资金支持，在业务交易中的税收优惠等，政府与企业共同完善垃圾分类产业化。

另一方面完善监督机制，当企业参与进入垃圾分类的全过程时，政府还权于社会，一旦企业缺乏切实有效的监督，可能会产生消极怠工的情况。尽管要求垃圾分类产业化、市场化，但政府必须关注企业在垃圾分类各个环节的工作，使其符合政策要求。垃圾分类各个环节的每个主体都拥有监督的权利，既要相互协调配合，也要相互监督，企业要受到来自多方主体的监督，受到监督的企业可以提升工作完成度。企业同样作为监督主体，可以监督政府和社会组织的工作，在企业的工作流程中发现任何的问题及时向政府反馈，以便问题的解决。

### 4.5. 提升社区垃圾分类治理能力

社区居民委员会作为基层自治组织，是居民生活垃圾分类的直接管理者，其工作能力直接决定了垃圾分类的成效。但社区居委会能力较为薄弱，需要和企业、社会组织、政府、居民形成良好的互动关系，积极与多方采取合作，弥补技术上的弱势，发挥动员能力强、贴近群众的优势。

可以加强与社会组织合作,主动申请引入社会组织,协助社会组织招募志愿者,为社会组织在社区开展宣传活动提供便利。通过与社会组织合作,向社会组织输送志愿者,社会组织反馈技术和设施,以及制定合适的工作方案,以此弥补社区居民委员会能力上的不足。不仅与社会组织相互支持,相互配合,而且要相互监督,相互制约,使双方的工作效能发挥至最大程度。

必要的是改进管理制度,利用奖惩并行和宣传,从内部和外部双向激发居民的主动性、积极性,增强居民因垃圾分类而收获的幸福感和满足感,让居民对社区产生归属感,对社区的垃圾分类工作产生认同感,减少居民对社区垃圾分类的抵触情绪。社区是垃圾分类知识宣传的前线,因此社区应积极探索其他城市或地区使用的宣传办法,突破海报宣传等简单的宣传方式,利用互联网平台,发展微信公众号、小程序、app等方式,普及垃圾分类知识。社区可以对作出贡献的居民进行奖励公示,对其他居民产生引导作用的同时,也可以激发居民相互监督的意向。

## 5. 结语

城市化进程不断加速,城市生活垃圾体量不断增加,在这种情况下,生活垃圾分类作为破解“垃圾围城”的法宝,在实际执行中没有取得理想的效果。在以政府为主导的基础上,充分发挥社会组织的专业性、公益性,调动居民的积极性、主动性,实现垃圾分类的产业化、市场化,完成生活垃圾减量化、资源化、无害化处理。当然,城市生活垃圾分类工作不是一朝一夕就能完成的,还需要在执行中不断改进、完善。本文仅以福州市部分地区为样本来源进行研究,要打造福州市城市生活垃圾分类多元共治局面,需要因地制宜的实施,共同推进城市生活垃圾减量化、资源化、无害化的生态建设工作。

## 参考文献

- [1] 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,2019,26(4):116-121.
- [2] 盛学梅,李丹.沈阳市农村生活垃圾协同治理和资源化利用对策[C]//第十六届沈阳科学学术年会.第十六届沈阳科学学术年会论文集,2019.
- [3] 陈欢.多元共治在城市生活垃圾分类中的运用[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2019(5):91-96.
- [4] 张虎祥,吴凯铭,宋慧.青年社会组织参与基层社会治理实践路径研究——以爱芬环保推进社区垃圾分类的实践为例[J].青年学报,2019(3):80-85.
- [5] 孙其昂,孙旭友,张虎彪.为何不能与何以可能:城市生活垃圾分类难以实施的“结”与“解”[J].中国地质大学学报(社会科学版),2014,14(6):63-67.
- [6] 张江海.多元主体协同推进生活垃圾分类治理的路径探析——以厦门市为例[J].福建农林大学学报(哲学社会科学版),2019,22(6):93-98.
- [7] 徐丹.公共行政改革与“垃圾围城”之困——刍议北京市城市生活垃圾管理体制[J].学术论坛,2014,37(11):26-30.
- [8] 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,2011,18(7):95-101.
- [9] 崔岩珠,庞程程,史金玲,等.垃圾分类创新模式探析——以上海市程家桥三社区为例[J].党政论坛,2020(4):61-64.
- [10] 严宇珺,严运楼.城市生活垃圾分类试点政策执行问题与对策探讨——以上海市徐汇区梅陇三村为例[J].生态经济,2020,36(3):197-200.
- [11] 张京唐.多元共治:精细化治理视阈下的城市生活垃圾分类创新模式[J].大连干部学刊,2020,36(1):47-54.
- [12] 孟小燕,王毅,苏利阳,等.我国普遍推行垃圾分类制度面临的问题与对策分析[J].生态经济,2019,35(5):184-188.