

上海市生活源垃圾处理两网融合困境与对策

翁亚娜

(华东政法大学 上海 200042)

【摘要】“两网融合”将再生资源和生活垃圾网络两个网进行连接、融合，对于落实生活垃圾减量化和资源化的重要方针政策，促进环境保护、实现资源节约具有重大意义。上海市推行“两网融合”在改善本市环境卫生的同时，也为全国提供先导经验的借鉴。然而在“两网融合”的落实过程中，仍存在难点及困境，本文根据调查结果进一步分析问题之所在，并提出相应的解决对策。

【关键词】两网融合；垃圾分类；再生资源；生活垃圾

随着社会的发展和居民生活水平的逐步提高，生活垃圾的产生量也迅猛增长，城市生活垃圾问题已经成为世界各国重点关注的的环境问题。“两网融合”是推进垃圾分类和回收利用的载体，把再生资源和生活垃圾网络两个网进行连接、融合，基于生活垃圾投放收集、清运中转、终端回收处置业务进行统筹规划，实现投放点的整合统一、作业队伍的整编、设施场地的共享等。^[1]“两网融合”政策的推出对于生活垃圾减量化和资源化的重要方针政策，对环境保护和资源节约具有重大的意义。

一、生活垃圾分类现状

上海市自 2011 年开始把生活垃圾分类减量列为年度政府实事工程之一，于 2013 年开始逐步在全市推广以“绿色帐户”正向激励机制为代表的垃圾分类“上海模式”。“绿色帐户”优化了原有物质激励手段，居民垃圾分类参与率和分类准确率大幅度提升，成效显著。2011 年启动了“百万家庭低碳行、垃圾分类要先行”实事项目，提出了居住区生活垃圾“干”“湿”分类投放，逐步建立湿垃圾独立收运和处置体系的目标，至今基本实现了每年减量 5% 的目标。

二、再生资源回收现状

上海市的再生资源回收利用目前仍然存在着许多问题，第一是再生资源的回收成本较高、利润低，低价值废弃物种类不够大；第二是高价值再生资源回收率低，低价值再生资源成为真正的“垃圾”；第三是再生资源回收体系的资金流模式不科学；第四是低价值废弃物的补贴政策不完善，行业发展遭遇困境。这些问题都导致垃圾无法在根本上得到减量，低价值的垃圾也无法得到更好的利用。

三、政策颁布及推广

目前，“两网融合”正在多个城市逐步推进，即把城市环卫系统与再生资源系统两个网络有效衔接，融合发展，突破两个网络有效协同发展不配套的短板，从而实现垃圾分类后的减量化和资源化，从源头减少垃圾的产量。

上海市为了加强城市生活垃圾管理，改善城市市容和环境卫生，完善“两网融合”体系建设，也出台了一系列相关的法律规范。2018 年 3 月印发了《上海市两网融合回收体系建设导则》（试行），将“两网融合”试点由原先的浦东新区、长宁区、松江区推广至全市范围，进一步加快“两网融合”体系建设进程。2019 年 7 月 1 日《上海市生活垃圾管理条例》正式施行，完善上海市垃圾分类系统，改善市民居住环境。上海作为国内经济发达城市，在改善本市环境卫生的同时，也为全国提供先导经验的借鉴。

四、两网融合的落实与问题

在《上海市两网融合回收体系建设导则》《上海市生活垃圾管理条例》实施以来，笔者所在的调研组分别在长宁、普陀、徐汇、松江四区的居民小区、公园、地铁站以及商业购物中心分发调研问卷，最终发放问卷 850 份，全部为纸质问卷，回收问卷 808 份，有效问卷 808 份。

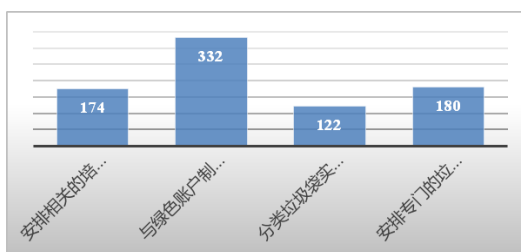
（一）两网融合的落实

根据表一数据所示，清楚矿泉水瓶属于可回收物的受访对象比例占到全部受访对象的 92.57%，而清楚食物残渣属于湿垃圾的受访对象比例占到全部受访对象的 84.65%，说明目前居民对于生活中常见的垃圾，已经能够较全面的掌握其垃圾分类的类别。



表一（问题：矿泉水瓶、食物残渣属于什么垃圾？）

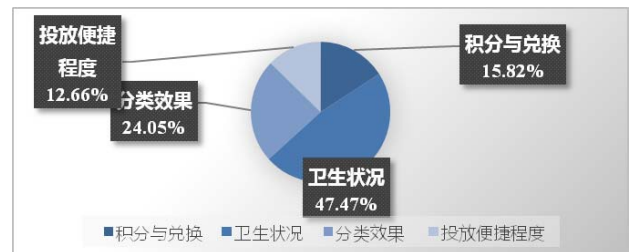
据表二数据显示，居民认为能够有效促进垃圾分类的办法包括以下几种：与



表二（问题：您认为哪项对于促进生活垃圾的分类最有用？）

绿色帐户制度结合进行积分奖励（41.09%）、安排专门的垃圾分类员进行垃圾分类（22.28%）、安排相关的培训指导（21.53%）、分类垃圾袋实名制（15.1%），其中与绿色帐户相结合占到将近一半的比例，说明目前绿色帐户制度在上海市已经得到了较全面的推广，比较深入人心。而对于专门的垃圾分类员、相关的培训指导以及垃圾袋实名制，也都有较多的受访对象表示应当进行推广。垃圾源头分类至关重要，应当以多举措、组合拳的方式推动居民进行源头分类。

据表三数据显示，关心回收服务点卫生状况的居民占全部受访对象的将近一半（47.74%），回收服务点位于小区内部，其卫生状况的好坏直接关系到小区居民的生活环境，因此较大比例的居民关心其卫生状况也属情理之中，目前回收服务点做的并非尽善尽美，还存在改进空间，仅有 29.11% 的受访对象表示满意，其余的受访对象中有 46.2% 表示一般或者是较差，有 24.68% 的受访对象则避而不谈直接略过该问题。



表三（问题：您最关注再生资源回收服务点的哪个方面？）

（二）两网融合的问题

根据调查数据来看，“两网融合”用地规划与基础设施建设层面，市区土地资源匮乏，建设用地规划困难问题，同时出现点、站、场体系尚处建设阶段，覆盖范围不广。另外在各小区两网融合服务点之间差距较大的问题，由于目前上海市点、站、场体系建设尚处于建设阶段，各区两网融合建设进度不一。

在“两网融合”源头垃圾分类环节中，绿色帐户积分获取存在寻租现象，有居民反映，绿色帐户积分获取存在着寻租现象，一些居民即使未按规定投放垃圾，或者当天未投放垃圾，依然在自助刷卡机器上刷卡或凭借与服务点管理员的亲密关系获取积分。这不仅扰乱了绿色帐户实施的秩序，也违背了绿色帐户激励垃圾分类的初衷。

在源头垃圾分类环节中，参与者年龄分层比较严重，家庭中承担垃圾投放工作的多是家中退休的老人。老年人对垃圾分类的知识了解情况好于年轻人。然而，垃圾分类投放是一个长远的工作，应当鼓励全民参与，共同建设。从长远来看，吸引更多年轻人的注意，鼓励年轻人和儿童的参与更有助于培养城市居民分类投放垃圾的习惯，有助于垃圾分类的可持续发展。

五、建议与对策

首先，在“两网融合”用地规划与基础设施建设层面，持续推进服务点建设，多种方式促进中转站、集散场建设。通过改造垃圾箱房的方式，能够满足服务点建设的要求，从源头做好垃圾分类，促使更多可回收资源进入回收领域。关于两网融合中转站和集散场的建设，第一可以加强城市规划，以占地面积较小的“点”为基础，考虑每个区的实际情况，以方便垃圾集合转运为原则进行“站”与“场”的建设；第二，在招投标时将企业是否有合适的场地作为重要考虑因素，借助资源回收企业的资源布置中转站和集散场；第三，以提高运能的方式解决场地有限的问题，在政策上帮助解决收运车辆的资质问题，保障收运车辆可以无障碍收运。

其次，在源头垃圾环节，需明确两网融合服务点管理人员职责，规范服务点管理人员行为，据了解，长宁区“两网融合一体化”遵循“依托街道、人员合一、落实责任、清单管理、考核奖惩”原则，明确了服务点管理人员干湿垃圾分类、绿色帐户刷卡积分、定时定点投放等八项职责。明确职责便于对两网融合服务点管理人员的管理，便于定期考核和进行相应的奖惩，避免绿色帐户积分寻租现象等失职行为。

同时在垃圾分类参与者年龄分层严重问题上，可以组织志愿者活动和开展年轻人和儿童的垃圾分类科普活动，在社区内开展垃圾分类监督宣传活动，或者组织志愿者进校园，对中小学生进行垃圾分类知识的普及，使志愿者和被服务对象均能在活动中加深对垃圾分类的了解和参与。

参考文献

- [1] 金立山, 应海峰, 张雯雯. “两网融合”——让垃圾从源头减量化资源化无害化[J]. 杭州(周刊), 2018(06): 12-15.
- [2] 黄文芳, 王洁, 陆淼菁, 叶新. 论生活垃圾居民源头分类减量的激励机制——以上海为例[J]. 环境卫生工程, 2016, 24(02): 1-5.