



链接

据住房和城乡建设部统计,截至2019年3月底,46个重点城市中已有25个城市出台城市生活垃圾分类法规或规章。

北京:《北京市生活垃圾管理条例》是国内首部以立法形式规范垃圾处理行为的地方性法规,确立了产生收费和垃圾分类两项制度原则,于2012年3月1日起施行。

上海:《上海市生活垃圾管理条例》将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、湿垃圾、干垃圾,个人或单位未按规定分类投放都将面临处罚。该条例于今年7月1日正式实施,被认为“史上最严”。

广州:2017年12月制定了《广州市生活垃圾管理条例》,将生活垃圾分为可回收物、餐厨垃圾、有害垃圾、其他垃圾四类,于2018年7月1日起施行。

深圳:《深圳市生活垃圾分类和减量管理办法》将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、其他垃圾三类,于2015年8月1日起施行。

南京:2013年制定了《南京市生活垃圾分类管理办法》,将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、餐厨垃圾、其他垃圾四类;2018年11月制定了《南京市生活垃圾处置监督管理办法》,明确生活垃圾应当分类处理,任何单位和个人不得随意处置生活垃圾,于当年12月10日起施行。

此外,《杭州市生活垃圾分类管理条例》《太原市生活垃圾分类管理条例》等城市生活垃圾分类法规或规章也已出台。

编者按

普遍推行垃圾分类制度是一件利国利民的好事。本报围绕目前垃圾分类推进过程中存在的主要困难、如何有针对性地推进垃圾分类、如何从

制度体系上加以保障等,约请了有关协会负责人、专家、奋战在一线的有关项目负责人展开三方会谈。

如何更好推进垃圾分类工作

中国城市环境卫生协会会长 徐文龙

垃圾分类工作面临哪些问题与挑战

推行城市生活垃圾分类制度,是贯彻落实新发展理念、建立健全绿色低碳循环经济体系的重要举措,有利于推动形成简约适度、绿色低碳的生活方式,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,有利于打造共建共治共享的社会治理格局,可以最大限度地促进资源全面节约和循环利用,促进一代人养成良好的文明习惯和公共意识,有效改善城市生态环境质量,推动城市高质量发展。

2016年底以来,在中央单位等公共机构的率先垂范和46个重点城市的示范带动下,全国城市生活垃圾分类工作由点到面、逐步启动、成效初显。据住房和城乡建设部统计,截至2019年3月底,46个重点城市中已有25个城市出台城市生活垃圾分类法规或规章,29个城市在辖区内所有学校开展城市生活垃圾分类进校园活动。46个重点城市已普遍开展示范片区建设,在4.9万的小区开展城市生活垃圾分类工作,覆盖居民3797万户,参与志愿者超过74万人次。134家中央单位、27家驻京部队和各省直机关已全面推行垃圾分类。31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团均已实现直属机关强制分类的目标;23个省、自治区已制定垃圾分类实施方案。

46个重点城市生活垃圾分类的居民小区覆盖率平均达36.5%。其中,上海、厦门、杭州、宁波、广州和深圳等6个城市覆盖率超过70%。根据国务院发展研究中心“中国民生调查”课题组的入户调查,2018年46个重点城市进行生活垃圾分类的家庭占到38.3%,较2017年提高11.4个百分点。46个重点城市切实履行先行先试职责,积极推进生活垃圾分类,起到了标

杆带头作用。

尽管这两年城市生活垃圾分类工作取得了积极成效,但也面临着不少问题 and 挑战,需要久久为功、持之以恒地抓下去。

一是部分地方和公众认识仍不到位。不少地方还没有认识到推进城市生活垃圾分类的重要性,仍然停留在技术层面,认为推进生活垃圾分类仅仅是完善收集、转运、处理设施方面的问题,这种错误认识导致工作偏重于设施建设,不重视对群众的教育引导。

二是部分地方社区治理能力弱化。推动生活垃圾分类最艰巨、最复杂的任务是动员群众参与、通过协商形成共识,这些都实实在在地考验着社区治理能力。不少地方反映,城市社区党组织覆盖不全、居委会能力不强、社会组织缺失,基层动员和组织能力不强,服务功能弱化问题比较明显,与推进生活垃圾分类的需要有不小差距。

三是垃圾分类工作难以取得立竿见影的效果。城市生活垃圾分类涉及诸多环节,管理链条长,协调难度大,必须加强部门协同、各级联动、全程规划、政策保障,构建垃圾全程分类体系,这些最能反映和体现城市的精细化管理水平。城市生活垃圾分类开展初期,往往会存在不清(分类效果还不理想)、运不畅(混装混运时有发生)、用不好(资源化利用水平还较低)等情况,不可能一蹴而就,需做好长期准备。

四是垃圾分类宣传、教育需要不断加强。近年来,群众的垃圾分类意识有所增强,但真正转化为行动的少。尽管不少城市开展了“垃圾分类进校园”活动,借助各种媒介进行了宣传教育,但个别地方还

存在着走过场、一阵风的情况。要让更多人行动起来,培养生活垃圾分类的好习惯,必须以钉钉子精神,不断创新方式方法,持之以恒地加以教育和引导。

五是部分财力困难地区垃圾分类收集、分类运输、分类处理设施短板明显。目前,只有少数沿海发达城市的生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理设施比较完备,中西部不少城市还只能做到在投放环节配备分类收集设施,分类运输、分类处置处理设施普遍不足。这些城市财力腾挪余地小,筹措城市基础设施建设资金的渠道少,补齐生活垃圾分类相关设施短板的压力较大。

推进城市生活垃圾分类工作兼具艰巨性、复杂性和长期性,为切实把这件好事办好,亟须加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统,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,提高垃圾分类制度覆盖范围。要紧盯目标不放松,抓住以下关键点和突破点:一是建立“一把手”亲自抓,党政齐抓共管、有关部门各负其责、全社会协同配合的工作格局。二是以社区为着力点推进。三是切实从娃娃抓起。四是营造全社会参与的良好氛围。五是加快补齐城市垃圾分类设施短板。六是加快国家和地方立法。

城市生活垃圾分类是一项需要全社会参与的系统工作,只有不断提高政治站位,以综合、全局的思维统筹谋划、全面推进城市生活垃圾分类工作,把全面推进和解决重点难点问题有机结合起来,勇于攻坚克难,以钉钉子精神做实做细做好,才能取得最后的成功。

作为奋战在垃圾分类宣传教育第一线的实践者,我们在上海88个小区帮助实现了生活垃圾源头分类,现就一年来遇到的各种难点进行梳理。

一是部分居民有抵触情绪。由于长久以来的混装投运和市政混合装运习惯,部分居民在内心深处对推行源头分类存在不适感,即便所在小区在短期内取得了一定成效,他们仍认为垃圾源头分类无法形成长效机制,在短暂整改过后又会回归原样。而在一些物业费用较昂贵的高档小区,由于物业费中包含楼道保洁费,小区生活垃圾处理长期依赖物业公司和保洁员,小区住户相对强势,自主源头分类意愿较弱。这类群体往往对垃圾分类存在消极抵触情绪,参与意愿较低,甚至个别情况下会有过激反应行为。

实践经验表明,前期居民宣传工作越完善的小区,后期开展垃圾分类的工作难度越小;未经入户宣传和告示,居民对垃圾分类点位开放时间、地点等信息不明确的小区,抵触情绪愈强烈。此外,正式执行源头分类的前3—7天是小区垃圾分类氛围营造的重点,只要该时期内大部分居民形成自主分类风气,后续工作难度将大大降低,即使部分居民仍存不满情绪,也会在社区舆论影响下参与到源头分类中来。

但即便如此,在我们项目推行的所有小区中仍各有5%左右的居民较为顽固,不愿改变旧有习惯。对于这类居民,目前仅靠社区力量恐怕无法改变,只能寄希望于城管罚单等硬性惩罚措施加以约束。

二是部分租户群体参与不够。区别于小区住户,部分租户群体普遍存在小区归属感弱、人员流动性大、年轻加班族多等特点,一直是生活垃圾源头分类工作推行的难点。特别是群租、合租的租户,垃圾分类执行情况不理想。一来部分租户多为年轻群体,早出晚归工作繁忙,在小区时间较短,且转租频繁,对小区没有生息与共的归属感和荣誉感。二来长时间外出也导致小区内的垃圾分类宣传工作难以开展,租户对垃圾分类细则不甚了解,对小区垃圾投放点和具体开放时间也不甚关注。此外,部分租户人员混杂,即使出现混装垃圾,具体错误源头也难以定责到具体个人,易让其产生法不责众的侥幸心理。

作为已有解决办法之一,部分小区与房屋租赁中介开展合作,将“不分类不租赁”或“不分类罚押金”写入租房合同,从而使租户承担分类义务。但目前这一做法尚未得到普及,大部分中介公司或房东对租户垃圾分类义务重视不足,在租赁合同中引入此项条款的还是少数。

三是分类标准反复修改。城市垃圾治理可分为前端分类、中端收运及后端处理三大环节,前端影响中后端,中后端制约前端。一言以蔽之,垃圾分类的根本目的是让不同种类的生活垃圾在终端能够得到各自妥善处理,而垃圾的终端处理方式直接决定了前端分类方式。受限于垃圾终端处理的能力及普通居民的理解水平,垃圾分类标准在实际操作中修改较频,对生活垃圾源头分类工作的开展与宣传带来挑战。

以废旧电池为例。在大众认知中,废旧干电池属于有毒有害垃圾,需单独处理。但鉴于绝大多数的碱性电池近年已实现无汞或低汞化,之前官方宣传中已将干电池视作干垃圾,不再当作有毒有害垃圾对待。然而严格来说,干电池其实还包含碳性电池,这种电池并没有实现无害化生产,属有毒有害垃圾,两者在外形上极为相似,普通居民很难区分。由于争议巨大,《上海市生活垃圾管理条例》实行前夕,官方一度将干电池划为有毒有害垃圾,单列碱性电池为干垃圾;而现在,为避免居民混淆和环境污染,官方查询软件上已无法查到碱性电池。尽管这一系列标准修改始终根据终端处理调整,但对居民和垃圾分类志愿者确实造成了不小难度。相信伴随着垃圾终端处理技术的逐步提升,前端分类标准也将得到不断完善。但目前而言,类似分类争议甚至“翻烧饼”的情况仍将长期存在。

垃圾分类是一项长期工程,绝非朝夕之功,既离不开居民配合,也离不开制度建设。需正确认识垃圾分类工作的反复性和艰巨性,坚持问题导向和目标导向并重,建立健全分类体系,落实好相关的奖惩规则,扎实推进。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

完善我国垃圾分类法治化的制度体系

垃圾分类工作的法治化离不开完善相关的法律法规体系。为了促进垃圾分类的法治化,南京、广州、深圳、上海等地近些年结合自身实际开展了立法尝试,但从全国层面看,我国的生活垃圾分类工作各地参差不齐,主要原因在于在国家层面缺乏垃圾分类的专门法律和行政法规。现行《固体废物污染环境防治法》是目前我国垃圾处置领域的法律依据,但是该法缺少对垃圾分类的规定。国务院行政法规《城市市容和环境卫生管理条例》和部门规章《城市生活垃圾管理办法》在垃圾分类方面也只作出了笼统的要求,没有细致地规定相应的标准、指南、技术规范和法律责任。为了适应新时代推进垃圾分类工作的需要,应补足立法短板,创新和健全相关的制度和机制。目前,全国人大常委会正在修订《固体废物污染环境防治法》。“修订草案”设立了第五章“生活垃圾污染的防治”,对垃圾分类作出了一些基本规定,尽管不太系统,但具有相当强的指导意义。为了使《固体废物污染环境防治法》的修订更加贴合实际,对垃圾分类更加具有指导性,特提出以下建议。

垃圾分类工作的法治化需要构建完善的制度和标准体系。垃圾分类是一个系统工作,包括门前三包、分类投放、分类收集、分类运输、全程减量、分类处理等环节。在政策和法律制定上,应当针对这些环节,设计完备的政策和法律规范,形成

健全的政策和制度体系。如在城市和农村,应当建立差别化的分类方法和收集转运制度。在垃圾分类的标准上,一些城市采取了可回收、不可回收、有害垃圾和其他垃圾的“四分法”,一些城市采取了干垃圾、湿垃圾和其他垃圾的“三分法”,一些地方特别是农村采取了简单易行的干垃圾和湿垃圾“两分法”,不尽一致。由于分类方法复杂,一些专业人士在不同的地方都容易犯错。因此,垃圾分类的方法应实事求是,使老百姓易于接受,只要达到这一目的,就应允许推行,全国可不搞“一刀切”。在资源回收的方法上,建议认可餐厨垃圾有条件的资源化。因为资源化是餐厨垃圾的综合利用方式,也是无害化的一种手段,不能完全禁止,可允许家庭和餐饮经营场所产生的餐厨垃圾交由具备相应资质条件的专业化单位进行资源化、无害化处理。只有制度和标准健全,全面、系统且环环相扣,措施设计科学、合理,具有可操作性,才能提升垃圾分类的整体效果。

在市场化改革方面,建议推进城市生活垃圾收集、转运、处理和资源回收的市场化,坚持经营的公平竞争原则,反对市场垄断和价格垄断,在追求实效的同时,减少国家和居民的经济负担。建议“修订草案”第五章修改时,可要求各省级生态环境部门参考邻近区域的服务价格,合理

规范本地垃圾收集、转运和处置的定价行为;在建立普遍性垃圾收费制度的基础上,针对五保户、低保户等困难群体采取费用减免等扶持制度,针对垃圾分类考核优秀的住户,可以采取费用减免、奖励有机肥等奖励措施。在社会参与方面,建议健全垃圾分类的信息公开和公众参与制度,建议规定地方政府及其部门、各类群团组织、社会组织、媒体等主体参与垃圾分类的宣传动员;建议规定地方各级政府通过政府购买服务等方式,鼓励社会组织、志愿者团体参与垃圾分类宣传动员工作;针对农村设立垃圾分类和院落环境整治的民主评议和奖惩制度。

垃圾分类工作的法治化需要设计有效的机制。有效的机制能够促进制度的运转,主要包括资金筹集机制、设施设备运行和清扫机制、观念培育机制、考核奖惩机制。在资金筹集机制方面,除了适当收取居民的垃圾处理费之外,应重点发挥政府财政资金的保障作用。农村还应用好政府以奖代补的财政资金、村级集体经济的经费,以及乡贤的捐献资金。在设施设备运行和清扫机制方面,农村可以发挥困难村民的投工参与和村级财力的保障作用,吸收困难人群参与垃圾分类、清扫、收集、运输、处置等方面的工作,既能促进就业,也利于社会和谐。对于富裕地区的农村,也可以完全采用市场化、专业化的

垃圾分类、清扫、转运和处置运行机制。城市则应当在政府的统一部署下,统一采取市场化、专业化的垃圾分类、清扫、转运和处置运行机制。在观念培育机制方面,对于生活垃圾分类全覆盖的区、街道、乡镇、小区和村落,发挥城乡居民或者村民小组长、村两委或者居委会班子成员、党员、村民理事会成员、垃圾清扫人员、政府宣传人员的分包干、分组包干、分片包干作用,通过教育引导、督促引导及对先进户的奖励和对落后户的告诫,普及垃圾分类的意识,让示范片区和示范区的城市居民和农村村民养成垃圾分类的好习惯,将自己的绿色个体行动用集体的行为范式展现出来。为了保障垃圾分类工作的实效,建议将城乡垃圾分类工作目标纳入地方政府政绩考核指标体系和地方财政保障体系,上级主管部门负责对各地方政府的工作进行指导、监督。在地方政府无法完成目标时,应采取约谈等措施,并将考核结果、约谈情况向社会公开。除了考核政府外,还应当对城市物业与居委会、农村党支部和村委会进行评价和考核,建立以考核结果为导向的奖惩机制,将垃圾分类和环境整治的成绩与费用支付增减相结合。建议将减少混合垃圾的清运量确定为垃圾管理的目标之一,促使地方政府采取措施尽量减少混合垃圾产生量。