

分类收集试点20载 北上广深相继立法

中国进入垃圾分类“强制时代”

本报记者 彭训文

如今，家住北京市东城区建国门街道雅宝公寓的王阿姨养成了一个新习惯：每天早上出门遛弯，她都会提着一个绿桶，桶里装着前一天家里产生的厨余垃圾。到小区门口，她把桶放在一个浅绿色架子上，上面已经整齐摆放着十几个邻居带下楼的绿桶。

不一会儿，负责收运垃圾的工作人员开着三轮车来了，通过机器扫描桶上安装的智能积分卡，王阿姨投放厨余垃圾的次数被换算为积分，实时上传到垃圾排放登记系统里。积分到一定数量后，王阿姨可领取相应奖励。厨余垃圾则被送到处理站，由专门环卫车辆运走。负责该项目的某环保公司项目经理邢智磊说：“现在雅宝公寓近一半居民会将厨余垃圾放到绿桶里，大家都觉得这个办法好。我们准备积极推广。”

6月初，习近平总书记对垃圾分类工作作出重要指示强调，培养垃圾分类的好习惯，全社会人人动手，一起来为改善生活环境作努力，一起来为绿色发展、可持续发展作贡献。

只有积累更多好模式、好试点，才能引领更多人养成垃圾分类的好习惯、形成新时尚。为此，北京、上海、广东、深圳等超大城市先后就生活垃圾管理进行修法或立法，通过督促引导，强化全流程分类、严格执法监管，让更多人行动起来。有专家将这形容为垃圾分类进入“强制时代”。

那么，从本世纪初劝导分类到如今强制分类，超大城市新一轮生活垃圾分类将迎来什么变革？此前存在的怪圈又该如何破解？记者就此采访了北上广等地的环境专家。

对不分类投放垃圾说“不”

再过一周，《上海市生活垃圾管理条例》将正式开始实施。这个条例之所以引人注目，在于其标志性意义：在进行20多年倡导工作后，上海率先将垃圾分类纳入法治框架。

通过立法，上海市明确了可回收物、有害垃圾、湿垃圾和干垃圾4种生活垃圾分类标准，旅店、餐馆不得主动提供一次性用品，首次明确对生活垃圾全流程进行分类，确立分类投放管理责任人制度和相应法律责任等。比如，个人如果混合投放垃圾，最高可罚款200元；单位混装混运，最高可罚5万元。

“此次立法的意义在于，将以往的环保志愿行动转变为每个市民应尽的法律义务。”上海社会科学院生态与可持续发展研究所副研究员刘新宇在接受记者采访时表示，上海市生活垃圾分类工作以前在前端分类、后端处理等方面做得很好，不过各环节衔接有待提高。

不止是上海，很多超大城市也纷纷加入到推行生活垃圾强制分类的队伍中来。

在5月底召开的北京市十五届人大常委会第十三次会议上，北京市人大城建环保委员会建议，尽快修改完善《北京市生活垃圾管理条例》，依法推行垃圾强制分类，对违反垃圾分类规定行为设定相应罚则；杜绝混装混运现象，明确“不分类、不收运”的倒逼机制。

《北京市生活垃圾管理条例》早在2012年3月就开始施行。不过根据相关调查，对条例具体内容有了解的北京市民占比不足两成。北京市社会科学院副研究员吴向阳对记者表示，此次修法意味着垃圾分类治理机制将出现重大变化。他认为，北京市生活垃圾分类效果一直不太理想，很重要一个原因是以前主要靠宣传倡导，缺乏强制力。此次修法将让不分类的人真正受到法律约束、遭受损失，将极大提升人们垃圾分类的动力。

根据报道，北京市此次强制垃圾分类对象是学校、医院等公共机构以及商业办公楼宇、旅游景区、酒店等经营性场所，还没有涉及居民。不过在吴向阳看来，“未来趋势就是全覆盖”。

在深圳，《深圳经济特区生活垃圾分类投放规定（草案）》已完成向社会征求意见，立法工作正在紧锣密鼓进行。其中，楼层撤桶、个人未分类投放生活垃圾罚款提高了10倍等规定，引发热议。

在广州，《广州市生活垃圾分类管理条例》自去年7月1日起实施，常态化执法检查成为重要抓手。8月下旬，一个广州市民因不分类投



五月十二日，游客在上海市豫园商城中心广场垃圾分类箱前投放垃圾。
杨建正摄（人民图片）



6月11日，工作人员在北京市东城区建国门街道雅宝公寓内擦洗厨余垃圾收纳箱。
本报记者 彭训文摄

6月11日，记者在北京市海淀区稻香园北社区拍摄的厨余垃圾投放管理站。
本报记者 彭训文摄

放大件垃圾，被城管执法部门罚款200元，成为广州第一个因触犯该条例而被处罚的个人。

“相对于罚款，目前更重要的工作在于打通垃圾分类各链条。”广东省社科院环境与政策研究中心主任曾云敏对记者表示，应该通过建立完善机制，让居民尽快了解如何进行垃圾分类以及垃圾的去向。

超大城市生活垃圾处理进步明显

超大城市开展生活垃圾分类历程，可追溯到住建部2000年开始在8个城市进行的生活垃圾分类试点工作。8个城市中，北京、上海、广州、深圳均在列。近20年过去，如今这些超大城市的生活垃圾分类工作进步明显。

更多的厨余垃圾被分出来了。在超大城市，厨余垃圾通常占到生活垃圾的近一半。以深圳市为例，深圳居民家庭每天产生的厨余垃圾高达5000多吨，在居民生活垃圾中所占比例达44%。对厨余垃圾进行分离处理，是城市生活垃圾分类的突破口。

曾云敏介绍说，广州这些年垃圾分类的重要经验是干湿分离。对于厨余垃圾等湿垃圾，一些广州市民在家里建立处理设施，将厨余垃圾打碎后排到下水管道冲走；在菜市场、小区，政府建立起一些小型处理设施，就近处理做成有机肥。

在北京海淀区一些小区，记者发现社区内设有专人值守的厨余收集站，解决了居民诟病较多的“我分类了，到楼下又混在一起”的问题。北京市东城区建国门街道通过购买社会服务形式，吸引市场化公司在小区设立自取式厨余垃圾桶、绿色生活驿站，能刷脸刷卡的智能垃圾箱等收取厨余垃圾，并通过积分换奖品形式对分类投放的居民进行奖励。

“北京市始终将厨余垃圾作为主要分类类别，并且在垃圾分类示范片区普遍建立了厨余垃圾分类收集运输硬件体系，尝试采取积

分制等方式吸引居民参与，在解决厨余垃圾分类问题上做出了很大努力。”北京自然之友公益基金会零废弃项目政策主任谢新源对记者表示。

对于其他垃圾的分类处理，也有很多新模式出现。记者在北京市东城区建国门街道一个小区的绿色生活驿站看到，不时有居民将塑料瓶、废纸壳、电池等送到这里。建国门街道办事处环卫所所长严峻介绍说，该街道目前建立了9个绿色生活驿站，除了收集厨余垃圾，还收集可回收物和有害垃圾，按量计价，现金支付。街道还采用购买服务方式进行大件垃圾就地处置，将旧沙发、园林树枝等处理为颗粒原料，数据同步上传到垃圾排放登记系统，基本实现了生活垃圾分类收集、分类运输和闭环管理，垃圾减量效果明显。在上海，“绿色账户”已发卡500多万张，“大分流、小分类”体系正在完善；在深圳，楼层撤桶、垃圾处理费随袋征收也在推进。

“北上广深等超大城市垃圾分类工作每年都在进步，正在从垃圾得到处理向垃圾分类处理、健全垃圾处理体系方向转变。”曾云敏说，相对来说，超大城市在开展垃圾分类方面更有优势。根据他的调研，居民垃圾分类处理行为与受教育程度、收入程度存在一定相关性，而大城市充足的财力也让城市管理者得以建立起相应体系。

突破“理念认同，行动滞后”怪圈

根据相关法律法规要求，2019年起，全国地级以上城市全面启动生活垃圾分类工作，到2020年底46个重点城市将基本建成垃圾分类处理系统，2025年底前全国地级以上城市将基本建成垃圾分类处理系统。在这个过程中，超大城市的带头作用和示范效应十分重要。

另一方面，不断增加的城市生活垃圾数

量、垃圾分类环节脱节、居民参与度不高……种种掣肘也让超大城市的垃圾分类工作变得更为紧迫。

有环境专家表示，目前超大城市垃圾分类工作的主要痛点很多。源头上，居民对垃圾分类知晓率高，但参与率低，处于“理念上认同，行动上滞后”的阶段。有调查显示，目前一些城市在源头的垃圾分类上主要靠垃圾劝导员、志愿者和垃圾处理公司工作人员进行二次分拣，某些地区动员工作很少做到居民层面，甚至存在避开居民做动员工作的倾向。末端上，分类处理能力不足。比如，厨余处理设施比例远低于厨余垃圾在生活垃圾中的比例；垃圾焚烧厂规划不合理等。而垃圾分类投放、收集、运输、处理各环节因为监管不力而出现脱节、相互推诿现象，更是长期难以解决的问题。

针对这些问题、怪圈，北上广深等城市相关规定中不约而同提到了这样一些关键词：“强制性”“罚款”“不分类、不收运，不分类、不处置”“全流程分类”等，这让更多人看到了破解难题的希望。而真正做到这些，关键靠什么呢？

刘新宇建议，一是对居民加强督促引导。通过政府监管社区，社区督导居民等倒逼机制，督促居民养成垃圾分类习惯。二是让垃圾分类类别浅显易懂。“在国外，很多国家设置了几类可回收垃圾，每种设一个桶，剩下的都叫不可回收垃圾，非常浅显易懂。”三是充分利用市场机制，加强与从事垃圾分类的公司合作；同时注意通过社会组织、志愿者进行垃圾分类宣传。

吴向阳表示，垃圾分类一定要全程分类。事实上，如果投放环节已经分类，收集、运输、处理等环节比较容易管理。他举例说，北京市此次开展生活垃圾分类强制性分类，选择从公共机构和经营性场所开始，就在于这些场所责任主体明确，使处罚能够落实。

不过，对于相关违规行为具体怎么罚，难点也不少。比如如何监督，如何确定分类正确的标准，谁来检查分类是否正确，惩罚法人、物业还是投放人，责任主体内部如何传导惩罚机制等。专家对此表示，应依靠科技支撑，将罚款与罚人相结合，让未分类机构利益受损与责任人个人利益受损相结合。

“知行合一，关键在行。进行生活垃圾强制分类，就是打破这个怪圈的钥匙。当然，监督和处罚必须到位。下一步，向居民覆盖生活垃圾强制分类是更难的工作，但必须往前走才有希望。”吴向阳说。

垃圾分类正在成为人们生活的新时代。如今，从中央到地方都在出台相关政策，各地推进垃圾分类工作不断深入；不少居民也在日常生活中有意识进行垃圾分类。一分部署，九分落实。好政策要取得好效果，就要下大力气抓落实，把政策执行到位。垃圾分类要想取得成绩，真正达到效果，也必须如此。

执行到位就要坚持到底。行百里者半九十。推进垃圾分类工作不是打“运动战”，而是一场“持久战”。垃圾分类是一项系统工程，需要多个部门、社区和居民共同完成。尤其是要改变居民的生活习惯，增强垃圾分类意识，这不是一朝一夕就可以做到的。因此，必须要坚持下去，不能因为过程艰难就放缓步伐甚至放弃推进，要把这项惠民利民的事情做好做实。

执行到位还要注意提供适当条件。首先是政策的有效性和适用性。每个城市有各自特点，每个地方也有各自实际情况。在制定政策时，要充分考虑本地实际，不要让政策飘在“空中”，无法真正执行，更不能劳民伤财、好大喜功。其次，切勿火急火燎，大干快上。有些地方容易犯着急的毛病，当政策开始推行时，为了尽快完成任务、取得成绩，不顾实际，大干快上。推进垃圾分类回收是一项系统工程，涉及方方面面，需要持久努力。

说得再多不如做起来，政策再多不如执行到位。只要把垃圾分类回收意识入脑入心，落实到日常生活中，我们的环境就会变得更美。

垃圾分类是一场「持久战」

张一琪

新视角

他山之石 海外垃圾分类立法情况

日本

完善体系，明确规定

日本以建设循环型社会为发展目标，建立了完善的循环经济法律体系。该体系由3个层次组成，包括一部基本法、两部综合性法律以及6部专项法。专项法《容器包装再生利用法》要求消费者分类投放，市町村分类收集，企业再商品化。

在投放环节，日本明确了生活垃圾分类投放要求并且实行不分类不收运、运走了也会退回的措施，同时法律对乱扔垃圾和随意焚烧行为明确了判刑、处罚金或者两者并处的规定，确保了居民按要求分类投放垃圾。

韩国

奖惩并行，强化监管

1986年，韩国制定了《废弃物管理法》，该法于1991年进行了全面修订，并引入了废弃物再利用及减量措施、垃圾分类回收等概念。1995年，该法修订版开始将废弃物分为工业废弃物和生活废弃物，并涉及垃圾分类内容，垃圾按普通垃圾、食物垃圾、可回收再利用垃圾、大型报废物品等分类投放、清理。

从监管体系上，韩国垃圾分类监管体系包括多个方面。除警察、环卫工人参与管理监察以及在小区垃圾投放处设置摄像头外，韩国自2000年开始实施垃圾违法投放举报奖金制度，奖励额度最高可达处罚金额的80%。

德国

制度保障，完善更新

德国的生活垃圾管理有一整套完备的法律作为保障。目前德国有关垃圾管理的法律有数百项，相关行政法规数千项，涉及垃圾分类管理方方面面，且根据实施具体情况不断更新完善。

1972年，联邦德国制定了《废弃物处理法》，经过多次修订后于1986年正式实施，逐步开始涉及垃圾分类回收管理和垃圾减量化处理。

后来，《循环经济及废弃物管理法》《环境义务法案》等多部法律出台，为垃圾分类提供了坚实制度保障。

英国

明确权责，各司其职

英国制定了包括《污染控制法》《环境保护法》《家庭生活垃圾再循环法》等法律。立法及配套措施的实施，建立了相对完整的垃圾回收处理体系，明确了相关责任和义务，改善了英国废物管理和处置状况。

英国环境、食品与农村事务部负责废物处理监管工作；地方政府负责家庭和企业的废物收集、废物处理、执法、处理非法倾倒、鼓励回收等。

通过政策制定和具体执行的分工协作，英国保证了垃圾回收等公共服务的具体落实和执行。

澳大利亚

法律完善，协作到位

澳大利亚建立了较为完善的环境保护法律法规体系。在环境法律体系方面，除了联邦制定相关法律，各州也制定了相应法律法规。环境法部门分为垃圾管理、空气污染防治等15个小部门。垃圾管理法涵盖111项立法，其中联邦11项，各州立法共计100项。

澳大利亚地方政府对垃圾分类回收制定了详细的管理规定。各地区对于生活垃圾分类的标准基本相同，一般为可回收垃圾、普通垃圾、有机垃圾和大型固体废物等。（李和君整理）