

# “零废弃”未来展望： 中国生活垃圾管理机制的路径完善

Future prospects of "zero waste": The degree of path perfection of the domestic waste management mechanism in China

■文 / 张舟航 中国政法大学环境资源法研究所2021级博士研究生



据世界银行等相关机构统计,全球每年产生大约20亿吨废弃物。现代性消费和生活方式的改变,加剧了浪费现象的形成,同时也造成大量生活垃圾的产生。“零废弃”描绘了人类实现废弃物零排放,享有良好生存与生活环境的美好愿景,这不仅是一种宏伟的理想与目标,也蕴含着废弃物管理标准与方式。一方面,“零废弃”未来离不开社会各主体的积极参与;另一方面,生产生活方式与理念亦需转变。“零废弃”是指在生产和生活中产生的各种废弃物,可作为原材料被其他产业再利用,从而达到生产生活垃圾利用的最大化。生活垃圾是实现“零废弃”未来的重要一环,如何有效推行生活垃圾管理制度至关重要。

## 一、中国生活垃圾管理存在的困境

首先,生活垃圾管理是践行绿色发展理念、推动循环经济发展的具体应用。而生活垃圾管理所面临的第一个难题便是源头分类。近年来,从中国推行的垃圾分类试点工作来看,垃圾分类收集效果不尽如人意的关键性因素便是社会公众难以更改长期形成的混合式垃圾投放习惯。在过去,中国并没有全民参与垃圾分类的传统与氛围,存在公众参与度低、公众垃圾分类投放意愿不足等情况。垃圾分类收集是一项系统性工程,并且随着现代社会科学技术的发展,垃圾的种类也不断增加,这就要求健全生活垃圾分类管理的配套措施。

其次,中国垃圾分类正逐步

由试点推行到全国。从试点情况来看,各地区依据实际制定相配套的分类标准并不统一,违反生活垃圾分类投放规定的行为处罚,各试点地区也有所不同。例如,在上海市,依据《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、干垃圾四种,混合投放垃圾种类的行为,将由城管执法部门责令改正,拒不改正的,处50元以上200元以下罚款;《北京市生活垃圾管理条例》则将生活垃圾分类为可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾四种,对于违反生活垃圾分类投放的行为处罚,在《北京市生活垃圾管理条例》中并没有规定,这就导致生活垃圾随意投放而不会受到处罚的情形发生,生活垃圾分类实质上存于形式和理

想状态中。中国人口密度大,人员流动较为频繁,各地区不同的生活垃圾投放标准,在一定程度上制约着垃圾分类目标的实现。

最后,中国生活垃圾管理制度除了在相关试点地区出台地方性法规之外,或者中央政策层面的相关规定外,在国家法律层面上尚未予以明确。虽然,在新修订颁布的《固体废物污染环境防治法》存有第四章“生活垃圾”,但是从功能上看,《固体废物污染环境防治法》侧重于末端污染治理,与垃圾分类源头收集功能不相匹配。《环境保护法》条文尚无垃圾分类的明确规定,法律规定的模糊性,使得生活垃圾各环节的参与主体缺乏对权利义务的系统性了解,不利于制度运行的实效性。生活垃圾成分复杂、类型较多,处理难度大,与公民日常生活密切相关,需要每一个个体参与的特性也增加了管理和立法的难度。

## 二、生活垃圾管理的域外考察

比利时的佛兰德斯是欧洲垃圾分类回收率最高的地区之一。绝大部分垃圾的收集都是上门回收的方式,通过现收现付的支付系统,市民依据自身所产生的生活垃圾数量以及处理难易程度来付费。在日本,生活

垃圾管理法律体系由一部基本法、两部综合性法律和六部专门性法律所组成,对各参与主体的法律责任做出了明确的规定,同时,也制定了一系列的经济激励机制,比如公民可以收集废弃塑料瓶等,在便利店或者社区网点兑换一定的金钱收益,对于违反规定投放生活垃圾的行为予以监督举报等。德国生活垃圾的回收利用率以及市场化规模程度较高,并提出“双轨制回收体系”,成立专门收集包装废弃物并予以利用的非政府组织,对企业所委托的特定包装物进行回收、收集和处理。并在国家立法层面,将垃圾分类确立为全体公民的义务,违反德国法律所规定的垃圾分类行为将被处以行政罚款。

## 三、中国生活垃圾管理的完善路径

在国家层面,中国应当统一制定垃圾分类管理的专门性法律。明确的法律规定有助于各社会主体在统一标准体系下践行垃圾分类工作的落实,而且也在一定程度上避免了各地方性法律文件适用上的冲突。全力推进生活垃圾配套设施的研发与投入,明确配套设施使用标准,有利于实现生活垃圾处理各环节的有效衔接。

应积极引导相关行业制定

本行业包装标准,从源头减少生活垃圾的数量。一方面,生活垃圾规制经历了由消费者责任到生产者责任的转变路径,这要求生产者对其所交付的物品与服务承担环境责任。但是,这还是处于末端治理的过程,生产者还应当对前端环境负有责任,比如选用环保材料、适度包装的方式,从源头减少生活垃圾。另一方面,消费者还需转变消费理念,提倡可持续发展理念,避免进入消费享乐主义陷阱,实现源头上的生活垃圾“减量化”。

在垃圾分类管理中,公众参与至关重要。公众参与的权利主体呈现多元性,除政府职能部门外的公民、法人和社会组织均可以广泛参与进来。在生活垃圾治理活动中,应当注重社会公众的参与,将社会公众参与由被动参与模式转变为主动参与,由政府主导模式转变为多元主体共同参与。加强对社会组织的扶持从而强化社会公众参与的组织性,通过积极的宣传与教育,提高社会公众的环境保护意识与垃圾分类投放意愿,引入适当激励机制,通过经济利益的驱动从而促进社会公众的参与,对于在垃圾分类上作出贡献的社会主体可以依此获得奖励,针对违法行为设立举报监督机制,对查证属实确实违反法律规定的行为予以处罚。