

圾,促进环境的可持续发展,德国政府开始注重从源头减少垃圾数量,并制定了相关的法律。1991年6月颁布实施的《废弃物分类包装条例》,正是从源头上减少生活垃圾的一项重要法律。该条例规定:必须尽可能地减少包装废弃物的产生;对于不可避免的一次性包装废弃物,必须实现循环再利用;谁生产包装谁回收包装等。该条例从约束商品包装的生产和经营出发,来达到减少包装垃圾的目的。

伴随着循环经济理念影响的不断加深,德国政府又将循环经济理念引入生活垃圾管理制度之中,于1996年10月颁布了《循环经济法与废弃物处理法》。该法改变了传统意义对废弃物处理的观念,引入了所有废弃物价值化的理念,要求尽可能地实现垃圾减量化和回收再利用。与此同时,该法还制定了源头责任化方针,要求从源头上控制和减少各类垃圾,并确立了“生产者责任”和“全民责任”:一方面,生产者必须秉承循环再利用与减少废弃物产生的原则进行产品生产;另一方面,消费者必须遵照法律规定进行废弃物处理。

2000年德国政府颁布《可再生资源法》,该法规定从事再生资源利用的企业可以获得政府的

经济资助,从而以政府鼓励和经济刺激的双重方式进一步促进了生活垃圾的回收再利用。

经过多年发展,德国有关生活垃圾减量化、分类管理和回收利用的法律不断完善,从主体责任、实施手段、管理流程等各方面为相关实践提供了重要的法制保障。

(二)非政府组织发挥了重要作用

德国城市生活垃圾管理经验及借鉴

陈秀珍

随着人口的不断增长和人们消费水平的不断提高,深圳的生活垃圾问题日益严峻。据《2011深圳统计年鉴》,2010年深圳生活垃圾清运量已达479万吨,占全国城市生活垃圾总量的3%。巨量的生活垃圾,不仅带来巨额的垃圾处理支出,更影响着环境质量。如何有效解决城市生活垃圾问题,已成为深圳亟待解决的重大问题。德国拥有成熟的城市生活垃圾减量化与分类管理制度,积累了丰富的经验。本文将在研究德国经验的基础上,立足深圳自身的特点,提出建立与完善深圳生活垃圾减量化与分类管理制度的对策建议。

一、德国城市生活垃圾减量化和分类管理的主要经验

德国的城市生活垃圾减量化和分类管理实践始于上世纪70年代。经过几十年的探索与发展,目前已形成了一套完善的城市生活垃圾减量化和分类管理制度,积累了许多可供借鉴的先进经验。

(一)法制化是制度成功运行的重要保障

早在1972年,联邦德国政府就制定了《废弃物处理法》,这是德国第一部有关垃圾处理的联邦法律,该法律主要侧重于垃圾的清除,尚未涉及垃圾的减量化与分类管理。实施一段时间后,德国政府在实践中发现该法在减少废弃量、废弃物分类管理、废弃物回收利用等方面存在许多盲点,因此多次修订了《废弃物处理法》。1986年8月,经过四次修订后的《废弃物处理法》正式实施,开始涉及垃圾减量化、分类管理和回收再利用。

上世纪90年代以来,为了进一步减少生活垃

在德国城市生活垃圾分类管理实践中,非政府组织(NGO)发挥了重要作用,其中作用最突出的是德国包装协会。根据德国《废弃物分类包装条例》,德国包装协会为解决生产厂家各自回收废弃包装的困难,建立了“绿点系统”,目前德国90%以上的包装企业都已加入了该系统。

所谓“绿点”,来源于包装上的绿点标志,这种标志表示该产品的包装符合生态平衡与环境保护要求。“绿点系统”的运作模式是:由德国包装协会的成员企业向协会支付费用,加入“绿点系统”,取得“绿点”包装回收标志的使用权,并在其生产的产品包装上加印“绿点”标志。德国包装协会利用成员企业缴纳的费用,负责包装废弃物的集中收集、分拣和循环再利用。不参加“绿点系统”的企业无权使用“绿点”标志,必须按照相关法规自行回收处理包装废弃物。德国包装协会及推行的“绿点系统”,对德国减少包装垃圾、实现包装材料的分类回收和重复利用发挥了关键作用。

除包装协会外,德国汽车工业联合会、纺织服装工业联合会、机械工业联合会等80多个行业协会、商会组织都不同程度地成为落实德国城市生活垃圾减量化和分类管理制度的重要实施力量。此外,德国自然保护联合会、青年环保联合会、拯救未来环境基金会等非政府组织,则在舆论宣传、推动立法、监督监管等方面对德国城市生活垃圾减量化和分类管理制度发挥了重要作用。

(三)完善的基础设施体系和严谨细致的管理服务

德国政府构建了完善的城市生活垃圾分类管理基础设施体系,并提供了严谨细致的管理服务。

根据居民住宅分布的密度,德国居民区划分为分散型居民区与密集型居民区。在分散型居民区,居民以户为单位,向垃圾清运公司租用各色垃圾箱;在密集型居民区,设立四周密闭式垃圾点,居民凭借钥匙出入,以确保垃圾分类的监管。垃圾箱用不同颜色区分,分别为棕色、黄色、蓝色和灰色,此外还有专业回收玻璃废弃物的垃圾箱。专业回收玻璃废弃物的回收箱有三个投放口,分别贴有棕色玻璃、绿色玻璃和白色玻璃的标志,居民须按照颜色标志投放。此外,德国每个城市都设有若干红十字标志的回收

箱,上附两个投放口,一个回收废旧衣服、窗帘等,一个回收鞋子。对于大型家具、废旧电器与园艺垃圾的回收,则采取定时定点回收模式,由地方环境管理机构于每年年初将一年的“垃圾清运时间表”和“垃圾分类详细说明”挨户投入信箱,市民根据时间表规定,将相关需要回收的垃圾放置规定地点,由相关部门集中回收。对于废电池的回收,采取销售商负责制,由电池销售商在销售场所设置废电池回收箱,负责回收废电池,以防止电池混入其他垃圾所带来的环境污染。

(四)利益机制发挥了重要作用

在德国,居民生活垃圾的清运是需要付费的,其清运费与生活垃圾的数量成正比,这就从利益上引导居民自觉控制垃圾量。如按照“绿点系统”,具有绿点标志的包装废弃物清运费是由“绿点系统”成员企业支付的,因此,居民如果将包装废弃物从一般生活垃圾中分离出来,就不需支付这部分费用,反之,居民就必须额外支付这部分垃圾的清理费用。这一规定从利益机制上引导居民主动将包装物与其他垃圾分别投放,从而为包装物的回收利用创造了条件。再如,为了提高一次性饮料瓶等回收率较低的容器的回收率,自2003年开始德国强制对一次性饮料瓶等容器实行押金制,市民在购买瓶装饮料时,均需支付相应押金,在退回空瓶时取回押金。如果不退空瓶,则没收相关押金。押金制的实施使消费者的利益与良好的退瓶习惯紧密结合在一起,从而大幅度提高了饮料瓶等一次性容器的回收率。与此同时,为了方便消费者退瓶,德国大型超市均设有退瓶返还押金的自动机器。

通过上述各种措施,德国政府有效调动了企业、消费者、非政府组织等各种主体参与垃圾分类投放与回收的积极性,从源头到末端各个环节有效控制了生活垃圾量,提高了垃圾的回收利用率,成功实现了垃圾的减量化和资源化。这些成功的措施,对深圳完善城市生活垃圾减量化与分类管理制度具有重要的借鉴意义。

二、深圳生活垃圾减量化与分类管理制度的现状及问题

深圳是我国最早开始探索生活垃圾减量化和分类管理的城市之一。早在2000年,深圳就被国家建

设部选定为城市生活垃圾分类收集的八个试点城市之一。过去十多年来,深圳在生活垃圾减量化和分类管理方面作了一些探索,包括制定相关规划、实行生活垃圾收集收费制度、设置分类垃圾箱等各种措施,但总的来说,深圳生活垃圾减量化和分类管理的进展十分缓慢,存在许多问题。

(一) 相关法规建设滞后

在生活垃圾减量化和分类管理领域,目前深圳市还没有制定专项法规,主要执行国家和省的相关法规,如《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》、《城市生活垃圾管理办法》以及《广东省城市垃圾管理条例》等。上述法规文件由于出台时间较早,不仅在管理理念上相对滞后,而且缺乏明确的实施措施,没有明确界定政府、企业、个人、非政府组织等各主体责任和义务,可操作性不强,无法为深圳市城市生活垃圾的减量化与分类管理提供强有力的法制保障。

(二) 居民垃圾处理收费方式不合理,没有发挥应有的引导效果

如前文所述,在德国,征收生活垃圾处理费是通过利益机制引导居民形成垃圾减量化和分类投放习惯的重要手段,但是,深圳的这一手段却没有发挥应有的引导效果。深圳于2007年1月1日开始征收居民生活垃圾处理费,对原特区内外的居民采取两种不同的收费方式:一是按户定额征收垃圾处理费;二是按居民污水排放量的一定比例征收垃圾处理费。按照上述第一种方法,居民需缴纳的垃圾处理费与居民实际垃圾投放量完全无关,因此无法引导居民进行垃圾减量化和分类投放;第二种方法表面上似乎体现了按量征收的原则,但由于居民污水排放量与垃圾投放量之间的相关性很弱,这一方法实际上也无法真正实现按量收取垃圾处理费的效果。上述两种方法都无法在利益机制上引导居民养成垃圾减量化和分类投放的习惯,使这一手段失去了应有的效果。

(三) 垃圾分类管理的基础设施与执行能力亟待提升

设置不同类型的垃圾箱是垃圾分类管理的必备基础设施。深圳是我国最早设置分类垃圾箱的城市之一,但目前存在着布局不合理、分类不清晰、宣传

不到位和分类垃圾箱与混合垃圾箱共存等多个问题,给居民分类投放垃圾带来许多不便,从而使许多分类垃圾箱形同虚设,没有发挥应有效果。最严重的是,深圳市没有后续的配套垃圾分类收集、运输和处理的基础设施,对任何类型的垃圾箱都采取混合收集、混合运输和混合处理的管理模式,从而使分类垃圾箱完全成为摆设,这不仅背离了设置分类垃圾箱的初衷,还影响了居民参与垃圾分类管理的积极性,影响了政府在该领域的诚信度,由此也增加了未来垃圾减量化和分类管理政策的实施难度。

(四) 生活垃圾回收利用能力亟待提升

目前深圳市城市生活垃圾的回收利用能力较低,除了部分易拉罐、报纸、塑料瓶、废旧电器等具有直接经济利益的废品被消费者、清洁工和拾荒者从垃圾中分离出来并卖给废品收购站进行回收利用外,政府层面尚没有实现垃圾回收利用的有效政策和措施,绝大部分垃圾被混合收集后,统一运到垃圾处理站,进行填埋、堆肥及焚烧处理。这种垃圾处理方式,不仅带来了巨额的垃圾处理支出,并对大气、土壤等造成不同程度的污染,而且严重降低了资源利用效率,不利于可持续发展,更无法实现垃圾分类管理的经济效益和环境效益。

三、借鉴德国经验,完善深圳生活垃圾减量化和分类管理制度

科学的生活垃圾分类管理制度不仅可以大幅度减少政府的财政支出,而且有利于环境保护,提高资源利用率,促进城市的可持续发展。面对日益严峻的生活垃圾问题,深圳作为国家创新型城市,有责任在探索生活垃圾减量化和分类管理制度领域进行率先探索。

(一) 完善相关法规建设,为深圳生活垃圾减量化和分类管理提供强有力的法制保障

依托深圳特区立法权,率先进行生活垃圾减量化和分类管理的地方立法,一方面为深圳建立完善的生活垃圾减量化和分类管理制度提供法制保障,另一方面,为全国性的相关立法探索经验。在制定相关法律时,要特别注重法律的可操作性,对垃圾减量化和分类管理的基础设施设置、各环节之间的相互配套、实施办法等做出具体细致的规定,对政府、企业、个人、非政府组织等各种主体的责任和义务做出明确规定,同时制定相应的鼓励和惩罚措施。与此同时,在立法

过程中,要充分征求社会各界的意见,一方面借群众智慧提高法律的可操作性,另一方面,借征求意见增强生活垃圾减量化和分类管理法律的影响力。

(二)完善相关设施建设,增强设施配套能力

第一,尽快完善分类垃圾箱设置,逐步取消所有的混合垃圾箱。在此过程中,要特别注重细节管理,如垃圾箱空间布局的合理性、明确的分类标识等等,使每个居民都能方便地使用分类垃圾箱。在条件逐步成熟的时候,可在居民住宅区采取按户设置分类垃圾箱、各户居民凭钥匙使用的方式,以更好地落实居民垃圾分类投放责任制。第二,加强分类垃圾运输工具、分类垃圾回收后处理设备后续基础设施的建设,使各类垃圾从投放到处理的每个环节都实现分类管理,从而真正达到分类管理、资源回收的目的。第三,增加电池回收点,在每个出售电池的商店设立废旧电池回收箱,方便居民投放废旧电池,以减少废旧电池的污染。

(三)发挥利益机制对垃圾减量化和分类管理的引导作用

改变目前深圳居民垃圾处理费征收方式,采取按户实际投放的垃圾量征收垃圾费的新形式,形成“多投放、多收费”的利益机制,引导市民自觉将可利用废弃物从垃圾中分离出来,自觉减少垃圾投放。与此同时,对不按法规要求进行垃圾分类投放的居民处以罚款,对长期严格执行分类投放规定的居民给予一定的垃圾费减免,通过这种奖罚分明的收费制度,引导居民自觉将垃圾分类投放。

(四)积极发挥非政府组织的作用

借鉴德国“绿点组织”的经验,发挥深圳行业协会等非政府组织的优势,依托行业协会、商会的力量,通过会员制的方式和利益机制的引导,约束会员企业主动参与垃圾减量化和分类管理,从源头、回收等各环节促进垃圾减量化和分类管理。例如:包装协会可约束会员企业的过渡包装;家电行业协会可鼓励家电企业参与废旧家电回收再利用等。二是发挥民间环保组织、义工联合会等民间组织的监督功能,对政府、企业、居民等各种主体在生活垃圾减量化和分类管理中的行为进行监督,通过舆论等各种方式,督促各主体履行自身在生活垃圾减量化和分类管理体系中的相关职责。

(五)加强宣传教育,使生活垃圾减量化和分类管理理念深入人心

生活垃圾减量化和分类管理制度的成功离不开公众的主动配合,这就需要培育和提高深圳市民的垃圾减量化和分类管理意识。为此,应多渠道、多层次地开始相关的宣传教育工作,包括:充分利用遍布深圳的城市U站,利用U站宣传垃圾减量化和分类管理知识,并提供现场示范服务;积极利用电视、网络、电台、报纸、宣传册等各种媒体,不断宣传环保理念和垃圾分类管理的专项知识,提升居民对垃圾分类管理的认识度和支持度;积极开展宣传进社区活动,由专业人士主动到各居民区,现场演示垃圾减量化和分类管理的有关知识,提高居民参与垃圾减量化和分类管理的能力;将垃圾减量化和分类管理教育融入到中小学及幼儿园课程之中,从小抓起,为深圳市生活垃圾减量化和分类管理制度的不断完善奠定主体基础。

参考文献:

- ①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》,《低碳生活城市》2011年第7期。
- ②刘梅:《发达国家垃圾分类经验及其对中国的借鉴》,《西南民族大学学报》2011年第10期。
- ③潘希迁:《我国城市居民生活垃圾分类排放的对策研究》,《企业导报》2011年第14期。
- ④岳金柱:《治理视角下的社区垃圾分类处理》,《城市运行管理》2011年第6期。
- ⑤Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. in der Fassung[Z]. 2011-03.
- ⑥Der Grüne Punkt Markt für R ü c k - nahmefähigen [DB/OL]. <http://www.Gruener-punkt.de/corporate/unternehmen/portraet.html>

(作者:综合开发研究院(中国·深圳)华南中心主任)