

中国城市生活垃圾管理政策的演变及未来走向

田华文

(摘 要) 采用词频分析与文本分析法,对近 10 年我国城市生活垃圾管理方面的主要政策文本进行了分析,发现近 10 年间我国该领域政策的一些变化可概括为四个方面:政策目标重视减量化与资源化;政策主体强调家庭、社区与公众参与,政策客体开始重视垃圾存量治理;志愿性政策工具受到重视;综合治理的政策理念被强调。政策内容的变化与政策环境密不可分。按照这一思路,可以预测未来我国城市生活垃圾管理政策将在五个方面加以调整,分别是:基于市场的激励性政策;围绕垃圾分类更严格的监管措施;家庭与企业的责任;教育与宣传;针对垃圾资源化利用的更具鼓励性的政策措施。

(关键词) 城市生活垃圾管理政策;政策目标;垃圾分类

(中图分类号) X799.3

(文献标识码) A

一 引言

近年来,我国 600 余座城市中有近三分之二遭遇了垃圾围城的窘境,生活垃圾问题已成为现代社会的城市病之一。随着问题的凸显,相应的政策制定开始活跃,尤其是近 10 年来该领域的政策变化较为明显,需要及时总结、研究和梳理。

城市生活垃圾问题引发社会高度关注的同时也成为学界的研究热点,来自多个学科不同角度的研究十分活跃,成果层出不穷,其中包括政策科学的研究。然而仔细梳理已有的研究成果可以发现,从政策科学角度进行的研究多数是围绕城市生活垃圾管理过程中包含的某个特定问题,如垃圾分类、垃圾收费、垃圾产业化、垃圾焚烧,等等。将“城市生活垃

圾政策”作为观察对象的研究相对较少,已有的要么是对国外政策的分析与介绍,如李华友、肖学智分析了德国的城市生活垃圾管理政策^[1],廖银章对国外城市生活垃圾管理政策做过笼统介绍^[2];要么是对我国某个地区的城市生活垃圾管理政策进行研究,如刘常青、陈健飞对福州市的生活垃圾管理制度及政策进行了探讨^[3],陈敏对西安市的垃圾政策进行过分析^[4]。国家层面,王建明对我国的城生活垃圾管理政策做过回顾性研究,对相关政策的演变进行了总结和评述^[5]。吕黄生对我国城市生活垃圾管理政策进行过总结和评述^[6]。近年来,我国城市生活垃圾问题越发严峻,经济与社会形势及人们的思想观念都发生了很大变化,一些新的政策也已出台,但是相关的研究却没有跟上。本文将对近 10 年来我国城市生活垃圾管理政策的变化进行总结和

(作者简介) 田华文(1980—),男,山东莒县人,山东科技大学公共管理系讲师,东北大学行政管理专业博士研究生,研究方向为公共政策理论本土化、生活垃圾治理。

(基金项目) 2014 年度青岛市社会科学规划项目(QDSKL140432)——青岛市城市垃圾分类政策的执行研究。

(收稿日期) 2015-03-02

(修回日期) 2015-03-19

概括,探讨政策变化背后的原因,在此基础上对政策的未来走向进行分析预测。

二 研究思路、方法与分析框架

1. 研究思路与方法

我国关于城市生活垃圾管理的政策最早可见于 1982 年颁发的《城市市容环境卫生管理条例(试行)》,该条例对城市废弃物的处理和收运做了初步规定。其后,在环境保护、资源综合利用、可持续发

展以及卫生城市建设等方面的政策中对城市生活垃圾问题都有涉及。建设部于 1993 年颁发的《城市生活垃圾管理办法》是我国第一部专门针对城市生活垃圾管理的全国性法规,其后相关的法规、规章陆续出台。本研究着眼于此,通过对近 10 年(鉴于政策的延续性,选取政策文本时包括了一些更早期的政策)主要政策文本的比较分析,总结出近 10 年我国城市生活垃圾管理政策的变化情况,并对其未来走向进行预测分析。本文考察的相关政策文本见表 1。

表 1 相关政策文本一览表

发布时间	发布部门	法规名称	说明
1993	建设部	《城市生活垃圾管理办法》	第一部专门针对城市生活垃圾管理的全国性法规
2000	建设部、环保总局、科学技术部	《城市生活垃圾处理及污染防治技术政策》	技术规范
2002	科学技术部	《可持续发展科技纲要(2001-2010 年)》	基本政策
2007	建设部	《城市生活垃圾管理办法》	该《办法》废止了 1993 年颁布的《办法》,标志着我国城市生活垃圾管理政策进入新时期
2007	发改委、建设部、环保总局	《全国城市生活垃圾无害化处理设施建设“十一五”规划》	城市生活垃圾管理领域的纲领性文件
2010	住建部、发改委、环保部	《生活垃圾处理技术指南》	技术规范
2011	国务院	《国务院批转住房和城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见的通知》	提出许多新的政策内容,我国城市生活垃圾管理迈上新台阶
2011	国务院	《国家环境保护“十二五”规划》	基本政策
2012	发改委	《关于完善垃圾焚烧发电价格政策的通知》	意味着对垃圾焚烧的进一步规范和重视
2012	国务院	《十二五节能减排综合工作方案》	基本政策
2012	国务院办公厅	《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》	集中体现 5 年间的主要政策内容及政策精神
2013	环保部	《国家环境保护标准“十二五”发展规划》	基本政策

上述政策文件中,内容最详细、规定最具体的当属两版“五年规划”(后文简称《十一五规划》和《十二五规划》),同时又包含了一些具体的实施细则,它们涵盖了近 10 年间的基本政策内容和政策指导思想,可称之为城市生活垃圾管理领域的纲领性文件,因此是进行文本研究的重点对象。本文的研究思路如下:使用词频分析法对两版五年规划进行词

频统计,以此为基础,辅以对更多政策文件的文本分析,通过比较来寻找我国城市生活垃圾管理政策在近 10 年的变化情况,并对发生变化的原因进行分析。

结合近年来在城市生活垃圾管理领域受关注度较高的一些问题,本文选取了 9 个(组)词汇,使用 AntConc 软件对两版五年规划进行词频统计,结果如表 2 所示。

表 2 “十一五规划”与“十二五规划”相关政策文本主要词汇词频比较

频数 \ 词汇	焚烧	垃圾分类	存量治理	社会、公众、全民参与	监督、监管	宣传、教育	餐厨、厨余	市场	社区、家庭、居民
“十一五规划”(9224 字)	18	3	0	2	8	4	3	9	1
“十二五规划”(9510 字)	21	20	7	3	18	8	27	6	6

注:表中词汇行出现多个词汇的栏是指相近词汇,其词频数是各词汇词频之和。

通过表 2 的比较可以看出,两版五年规划中频率变化最明显的词汇有“垃圾分类”、“存量治理”、“餐厨、厨余”、“社区、家庭、居民”、“监督、监管”5 组,可以推断后 5 年的政策出现了一些与上述词汇

有关联的明显变化;另外 4 组变化不太明显,通过更具体的文本分析可进一步发现与之相关的一些政策变化,如“焚烧”一词在两版五年规划中都是高频词汇,“十二五规划”中出现的频率略高。其余如“市

场”、“社会、公众、全民参与”和“宣传、教育”的出现频率较低且变化不明显。

2. 分析框架

政策科学的分析框架历来就被中外学者所重视,在几十年的发展历程中,学者们创造了许多分析模式,其中比较流行的有三种:麦考尔—韦伯的内容与过程分析模式、沃尔夫的模型分析模式、邓恩的信息转换分析模式,其中邓恩的分析模式更为国内学者所熟知。邓恩认为,政策分析要围绕三个问题进行:事实、价值和规范;政策分析主要包括五个方面的内容:构建问题、描述政策、预测结果、价值评价和未来政策将会产生的信息^[7]。国内学者陈庆云在综合上述几个主要模型及其他国外学者观点的基础上提出了综合政策分析框架,包括四个方面的内容:问题构建、政策方案的制定与通过、政策实施以及政

策效果评价^[8]。学者们对公共政策的理解角度不同、分析目的不同,因此构建的分析框架存在较大差异。本文的分析属于对公共政策内容的规范分析,不涉及政策过程部分;分析目的是比较不同时期的政策差异,不考虑政策的效果评价或结果预测;分析主要基于政策文本。出于以上考虑,在邓恩及陈庆云分析框架的基础上提出自己的分析框架,包括四个主要变量:政策目标(与问题构建密切相关)、政策主体(政策制定与实施的参与者)与客体(描述政策不可或缺的元素)、政策工具(政策实施的手段)和政策价值观(贯穿政策过程始终),前三个方面属于内容部分,后者属于价值部分。另外,国内外的教科书一般认为,政策环境是政策系统的重要组成部分,对政策内容具有重要影响。综上形成了本文的分析框架(图1)。



图1 政策演变分析框架图

三 近10年我国城市生活垃圾管理政策演变分析

基于表2的统计与对比,使用图1分析框架,对我国城市生活垃圾管理政策近10年的变化情况作以下分析。

1. 政策目标

近10年我国城市生活垃圾管理政策的目标有两个明显变化:一是首要政策目标由无害化调整为减量化;二是资源化目标得到重视,下面分别予以分析。

(1) 首要政策目标由无害化调整为减量化

作为我国第一部专门针对城市生活垃圾管理的

法规,1993年颁布的《城市生活垃圾管理办法》对城市生活垃圾管理的政策目标有明确表述“城市生活垃圾应当逐步实行分类收集、运输和处理,逐步实现城市生活垃圾治理的无害化、资源化和减量化”。即城市生活垃圾管理的“三化”目标,无害化排在首位。到2007年,新颁布的《城市生活垃圾管理办法》(该法规废止了1993年颁布的《城市生活垃圾管理办法》)则提到“城市生活垃圾治理,实行减量化、资源化、无害化的原则”。“三化”内容没有变化,但顺序不同,减量化被放在了首位。随后2010年颁布的“生活垃圾处理技术指南”及2012年颁布的“十二五规划”等政策文件都沿用了这一表述。可以看出,2007年以后我国城市生活垃圾管理政策

的目标已有细微调整,减量化成为更重要的目标。

减量化包括两重内涵,一是在垃圾处理终端的减量化,即减少已排放垃圾的总量。近年来我国大力推广垃圾焚烧技术,其主旨便是为实现最大可能的垃圾减量,因为焚烧与当下使用最多的卫生填埋相比,最大的优势便是减量效果明显。垃圾焚烧在“十一五规划”中已是高频词汇(表 2),其中提到“东部地区、经济发达地区‘鼓励’使用焚烧技术”。到“十二五规划”则提出有条件的地区“优先”使用垃圾焚烧技术。显然,“优先”相对于“鼓励”其强调程度更高。另外,“十二五规划”还制定了明确的发展目标,即到 2015 年全国城市生活垃圾终端处理中焚烧比例由 2010 年的 20% 提高到 35%。减量化的第二重内涵是源头减量,即减少生活垃圾的排放量,从根本上降低垃圾对环境的影响和破坏。2011 年《国务院批转住房和城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见的通知》(后文简称《通知》)中将“从源头控制生活垃圾产生”作为垃圾治理的基本原则,并提出了从清洁能源、燃料到限

制包装、一次性物品使用再到净菜进城等一揽子促进垃圾源头减量的措施。

减量化成为主要政策目标与近年来城市生活垃圾管理方面的主要矛盾发生变化有关。2005 年以前,我国城市生活垃圾处理中最突出的问题是处理设施偏少、技术落后,因此导致垃圾无害化处理能力差,处理率低。进入“十一五”以来,随着各级政府对该问题的重视,资金投入不断增加,无害化处理设施快速增多,处理能力和处理率迅速提升。与此同时,我国迈入了发展的快车道,城市化迅速推进,人民生活水平大幅提升,由此带来的结果是生活垃圾排放量以几乎与 GDP 同步的速度快速增长,年增长速度达 8 - 10%,因垃圾而占用的土地量迅速增加^[9]。在终端处理依然以卫生填埋为主的情况下,数量庞大的垃圾在土地资源本就稀缺的城市已逐渐无处安放。所以说,近几年城市生活垃圾管理方面的主要矛盾已由最初的无害化处理率低转变为数量过于庞大,正是这一变化导致了政策目标的变化,这些变化显然属于政策环境的范畴。

表 3 2005 年与 2010 年城市生活垃圾几项主要指标对比

年份	无害化处理率(%)	无害化处理设施(座)	无害化处理能力(吨/日)	垃圾清运量(亿吨/年)
2005	34.8	614	236548	2.06
2010	63.5	1074	456917	2.21
增长幅度(%)	82.5	74.9	93.2	7.3

数据来源:《全国城市生活垃圾无害化处理设施建设“十一五”规划》;《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》。

(2) 资源化目标得到加强

早在 1993 年的《城市生活垃圾管理办法》中就已明确资源化是垃圾处理的目标之一,但在早期的政策文本中并没有规定与资源化有关的具体政策措施,至 2007 年的《十一五规划》才有零星提及,如提到“在垃圾无害处理的过程中加强对其中有用资源的回收利用”。2011 年的《通知》将“全面提升生活垃圾资源化利用”作为垃圾处理的基本原则之一,并提出了资源回收、焚烧发电、生物处理等具体措施。到《十二五规划》已将建立与资源化利用相衔接的收转运体系作为主要任务。可以看出,从 1993 年至今,垃圾管理资源化的目标是逐渐加强的,2011 年以后重视程度大幅提升。

与资源化目标相配套的政策措施首推对餐厨垃圾的单独分类与收集。格外重视餐厨垃圾是“十二五规划”较“十一五规划”最明显的变化之一。从表 2 可以看出,“餐厨、厨余”一组词在两版规划中出现的频率差异较大。不仅如此,细读政策文本还可看

出,“十二五规划”不仅用较多的篇幅规定了具体的政策措施,而且明确了用于餐厨垃圾处理的专项资金,并建立了专门针对餐厨垃圾处理体系的数据库,其重视程度可见一斑。强调餐厨垃圾的单独收集与循环利用,一是因为餐厨垃圾在各类垃圾中资源化利用率较高,可以加工成油脂、沼气、有机肥和饲料等;二是餐厨垃圾含水率较高,单独收集可以降低剩余垃圾的含水量,便于焚烧,而焚烧相比传统的卫生填埋不仅减量优势明显,而且资源化利用程度高。因此,“十二五规划”重视餐厨垃圾可视为垃圾处理资源化目标下的具体政策措施。此外,强调垃圾焚烧与完善回收体系也是与资源化目标有关的政策措施,这里不再详述。

强调城市生活垃圾资源化利用主要从以下几个方面考虑:第一,提高资源化利用比例,尤其是直接回收和餐厨垃圾的循环利用,都在无形中减少了进入终端处理的垃圾数量(主要是卫生填埋和焚烧),大大降低了环境负担,是垃圾综合治理必不可少的

重要内容。第二,从国际经验看,凡是垃圾治理成功的国家无不重视回收利用,如德国、日本等都有完善的垃圾回收体系。如今,全球已有十几个国家制定了零废弃物战略,意图将垃圾回收利用做到极致^[10]。第三,加强垃圾的资源化利用,这也与我国当前发展生态经济、绿色经济的思路相一致,与建设环境友好型社会的总体目标一致。

2. 政策主体与客体

近 10 年我国城市生活垃圾管理政策的变化还体现在政策主体与客体方面,即政策参与者与政策调整的目标对象发生了变化。

(1) 政策主体: 强调社会力量的参与

政策主体即参与政策活动的各类人群。“十一五规划”及其之前的政策文本都突出政府责任,强调“各级地方政府是规划实施的责任主体”。虽然也提到“发动公众参与”,但主要限于鼓励公众采用环境友好的消费方式,倡导公众养成节俭的生活习惯,提高生活垃圾回收利用的积极性等,因而“十二五”之前强调的政策主体主要是各级政府。“十二五规划”对政策主体的界定有了很大不同,更加强调公众及企业参与生活垃圾的治理,主要体现在以下几个方面:首先,明确了“政府主导、社会参与”的基本原则;其次,对社会参与的内涵做了说明,既包括企业,鼓励企业投资生活垃圾处理设施,也包括民众,鼓励全民参与生活垃圾的分类和治理。

生活垃圾治理主体的变化与近年来垃圾数量不断增多、治理难度加大有直接关系。新兴的焚烧方法虽有很好的减量效果,但很难避免的污染让焚烧厂附近的民众十分抵制,因此发生的群体性事件已有多起^[11]。基于对国外经验和技术的认知,对城市生活垃圾进行“先分类后焚烧”可以在尽量降低污染的情况下大量减少垃圾容量,同时还可以极大提高垃圾的资源化利用水平。因此,如今国内对垃圾治理形成的首要共识即是“垃圾分类必不可少”。生活垃圾源于千家万户,垃圾分类也必然离不开全民参与,这是鼓励公众参与垃圾治理的直接原因。另外,我国的垃圾处理设施,尤其是垃圾回收及资源化利用设施还有较大的资金缺口,如何将其纳入市场机制,从而调动社会资本投资的积极性是解决该问题的必然举措。鉴于以上原因,我国垃圾治理的主体逐渐由之前的政府包办演变为今天的“政府主导、社会参与”。

(2) 政策客体: 强调存量治理

由表 2 可以看出,几组高频词汇中只有“存量

治理”是“十二五规划”新出现的。所谓存量治理,即对由于历史原因形成的非正规生活垃圾堆放点和不达标生活垃圾设施进行治理,使其达到标准规范的要求。2011 年的《通知》首次提到要“加大存量治理力度”,2012 年的《十二五规划》则对存量治理做了详细和具体的规定,这是“十二五”期间垃圾治理政策的又一显著变化。

由表 3 可知,到 2005 年我国城市生活垃圾无害化处理率仅为 34.8%,至 2010 年也不过才达到 63.5%,而同期的垃圾清运量已超过 2 亿吨/年,这就意味着每年都会有大量的垃圾得不到无害化处理,如今日积月累的历史欠账已十分庞大,据估算已超过 80 亿吨^[9]。这些垃圾要么露天堆放形成巨大的垃圾山,要么被简易填埋形成巨大的垃圾海,是严重的环境安全隐患或已造成较为严重的环境污染。如今,中央已明确了可持续发展的基本理念,将建设环境友好型社会和创造良好的人居环境作为政府的工作重点目标,加上近年来我国垃圾处理能力大幅提升,这些存在多年的垃圾存量理应得到有效治理。

3. 政策工具: 家庭、社区等志愿性工具受到重视

长期以来我国城市生活垃圾治理一直秉承政府为主甚至包办的原则,从垃圾的收集、运输到处理的各项服务多是由政府直接提供。早在“十五”期间,我国便开始尝试引入市场机制,让社会资本进入垃圾处理领域,垃圾收费制度也初步确立。进入“十一五”后,市场性政策工具使用更为广泛,相关的制度措施也更为完善。从表 2 可以看出,“十一五规划”中“市场”已经是出现较为频繁的词汇,甚至比“十二五规划”中出现的频率还要高。到“十二五规划”除了延续之前强制性政策工具与市场性政策工具外,还特别强调了家庭、社区等志愿性政策工具的应用。表 2 中“社区、家庭、居民”一组词汇出现的频率就远高于“十一五规划”。另外,具体到政策文本,“十二五规划”中多次提到鼓励家庭、社区或居民的垃圾处理行为,如“重点推进家庭垃圾干湿分类,鼓励居民将厨余垃圾与其他垃圾分别放置并单独投放”等等。

政策工具与政策内容及政策目标密不可分。从表 2 中可以看出,“垃圾分类”是两版规划频次差距最大的词汇之一,也是“十二五规划”出现频率最高的词汇之一。由此可见,重视垃圾分类不仅是“十二五规划”较“十一五规划”的一大变化,更是“十二五”期间重要的政策内容。通过进一步的文本分析可以看出,“十二五规划”已将垃圾分类列为主要的

政策目标和重点任务。垃圾分类与无害化处理及资源化利用等工作皆有很大不同,须从源头,即排放垃圾的家庭做起才有效果,成本也更低。就是说,家庭应自愿参与并成为该政策的首要执行主体,而与家庭密切相关的社区应成为首要监督主体。从政策工具的角度讲,家庭、社区应是推行垃圾分类工作的首选政策工具。作为志愿性政策工具必不可少的补充,宣传教育及必要的监督监管手段也应得到重视。除一般性垃圾分类外,对有毒有害垃圾单独回收利用也与家庭、社区等政策工具密不可分。比如“十二五规划”中提出了对电池、荧光灯等有毒有害垃圾应单独回收,此类垃圾体积虽小但危害极大,一般家庭通常会将其混同普通垃圾排放,即便已实施垃圾分类的地区也很难监管,因此建立以社区为基础的回收监管体系十分必要。最后,对资源化利用的强调也是社区等志愿性工具得到重视的原因。社区是垃圾资源化利用的必要辅助,如社区废品回收站因其便民等特点可成为垃圾回收利用体系的重要环节。

4. 政策价值观: 治理理念由简单处理到综合治理

我国对城市生活垃圾的治理长期以来以末端处理为主,尽管之前也做过垃圾分类的尝试,如 2000 年建设部城市建设司发布《关于公布生活垃圾分类收集试点城市的通知》,决定在北京、上海、广州等 8 座城市试点实施生活垃圾分类收集。但之后的贯彻执行并不成功,各试点城市垃圾分类的进展极为缓慢,像广州等城市甚至一度放弃实施。从试点城市的情况看,无论是政府部门还是公众对垃圾分类均无太大热情,人们的关注点还是在于垃圾的无害化处理。到“十一五”期间情况依然没有大的改变,政府部门继续强调填埋、焚烧等末端无害化处理,对前端治理仍未有所重视。“十一五”末期,垃圾治理理念出现较大转变,开始重视垃圾源头减量、垃圾分类等前端治理工作。2009 年发生在广州的“番禺事件”,反对垃圾焚烧的业主就明确提出垃圾应“先分类,后焚烧”^[12],该事件在全国产生了较大影响。2011 年,广州市颁布了我国第一部专门针对垃圾分类的地方规章《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》,同时还出台措施推行垃圾计量收费,意图做到源头减量^[13]。同年国务院转发《通知》开始**突出强调做好垃圾分类、源头减量等前端治理工作**。重视前端,意味着我国的城市生活垃圾治理开始由简单的末端处理转变为综合治理。“十二五规划”对

综合治理理念的体现更为明显,不仅重视垃圾分类与源头减量,还强调加强监督、监管,重视宣传、教育(表 2),这些都是综合治理理念的体现。总之,“十二五”期间,我国致力于打造一个全民参与垃圾分类回收,以减量化、资源化为主要宗旨,积极推进前端减量、餐厨垃圾单独处理、不可回收垃圾优先鼓励焚烧处理,对垃圾处理工作进行全程监督与监管并重视宣传教育的垃圾综合治理体系。

垃圾治理理念的转变与当前垃圾问题的紧迫性及对该问题的认知有密切关系。长期以来,我国垃圾治理重末端的无害化而轻前端的垃圾分类、源头减量,生活垃圾全部为混合收集且数量越来越大,这是导致近几年许多城市陷入垃圾围城困境的直接原因。当前常用的几种垃圾处理方法在面对数量庞大的混合垃圾时都很难有效处理。如过去各地一直十分依赖的卫生填埋,不仅成本高、减量化效果差,而且还要浪费大量的土地资源,如今在部分核心城市已很难修建新的垃圾填埋场。再如近几年大为鼓励的焚烧处理,因混合垃圾具有可燃物比例低、含水量高等特点,即便是当前最先进的技术也很难解决污染问题^①。因此,很多城市在实行垃圾焚烧项目时都遇到了选址难的问题,也引发过多起群体性事件,上述的“番禺事件”便是其中一例。其他处理方式如堆肥,因混合垃圾含有很多不可降解物也较难推广。总之,当前我国面临的城市生活垃圾问题已很难靠简单的末端处理方式解决,因而转变理念,大力推行垃圾分类、源头减量等前端治理措施势在必行。

以上从政策目标、政策主体与客体、政策工具及政策价值观四个方面理清了近 10 年来我国城市生活垃圾管理政策的变化情况。可以看出,所有政策内容的改变都与政策环境密切相关。沿着这一思路,可以对未来一段时期内我国城市生活垃圾管理政策的走向做出大致预测。

四 我国城市生活垃圾管理政策的未来走向分析

未来,我国的城市化进程会继续推进,人民的生活水平也会进一步提高,城市生活垃圾的数量有持续增加的趋势。与此同时,人们的环保意识及对城市环境的要求也会不断提高,绿色、节约及可持续发展的理念会更加深入人心。在此背景下,我国城市生活垃圾管理政策在以下几个方面可能会有所

推进。

1. 基于市场的激励性政策会被大量采用

根据国外经验,基于市场的激励性政策对实现垃圾减量化和资源化有举足轻重的作用。如国外普遍实施的垃圾计量收费、押金返还制度、产品责任延伸以及原材料征税,等等。以垃圾计量收费制度为例,此项制度是控制垃圾产生,促进源头减量的重要措施,国(境)外有许多成功的经典案例。着眼于未来,在全国,至少是在大中城市实施垃圾计量收费等激励性政策将应是必然选择。

2. 围绕垃圾分类将采取更严格的监督和制裁措施

在全国范围内推行垃圾分类已成为当下共识,“十二五规划”提出到 2015 年全面推进生活垃圾分类试点。当前,已有不少城市颁布了实施垃圾分类的政策法规,但除少数如广州、深圳等城市外,多数城市的政策执行效果并不理想,几乎成为一纸空文。垃圾分类政策执行效果不佳的原因是多方面的,其中缺乏完善的监督体系恐怕是首要原因。据此可以判断,今后围绕垃圾分类将会采取更为严格的监督和制裁措施。

3. 家庭与企业的责任将会更明确

“谁污染,谁治理”本是我国环境政策的基本原则,但在生活垃圾管理领域该原则并未得到具体解释,贯彻落实更无从谈起。长期以来,我国的垃圾政策仅强调政府责任,忽视了垃圾的直接或间接排放者,即家庭和企业责任,这也是导致今天垃圾困境的重要原因。如今,综合治理的理念既已树立,家庭

和企业的责任也应以法律的形式予以明确。

4. 教育与公共宣传中将纳入更多垃圾治理的内容

与家庭责任的明确及垃圾分类政策的贯彻落实密不可分,“垃圾治理,人人有责”的观念必将会更深入的推进,未来的公共宣传中会增加更多关于这方面的内容,各级教育也会将垃圾治理的相关内容列入其中。

5. 对垃圾资源化利用将会采取更大幅度的鼓励措施

资源化利用的目标既被重视,与垃圾资源化利用相关的项目将会获得更大力度的支持,如垃圾焚烧发电、餐厨垃圾加工处理以及各类循环经济项目等。

五 结论

过去 10 年,我国城市生活垃圾管理政策的变化可以总结为:减量化和资源化的政策目标被推到前台,餐厨垃圾的分类回收和处理受到空前重视,垃圾焚烧处理被进一步强化;为切实推进垃圾分类和源头减量,鼓励全民参与垃圾治理;开始重视存量垃圾的治理;同样与垃圾分类及资源化利用有关,社区、家庭等志愿性政策工具开始被强调使用;政策理念由综合治理取代重末端轻前端的简单处理,许多前端治理举措因此被提出或进一步强调。具体的变化情况如图 2 所示。

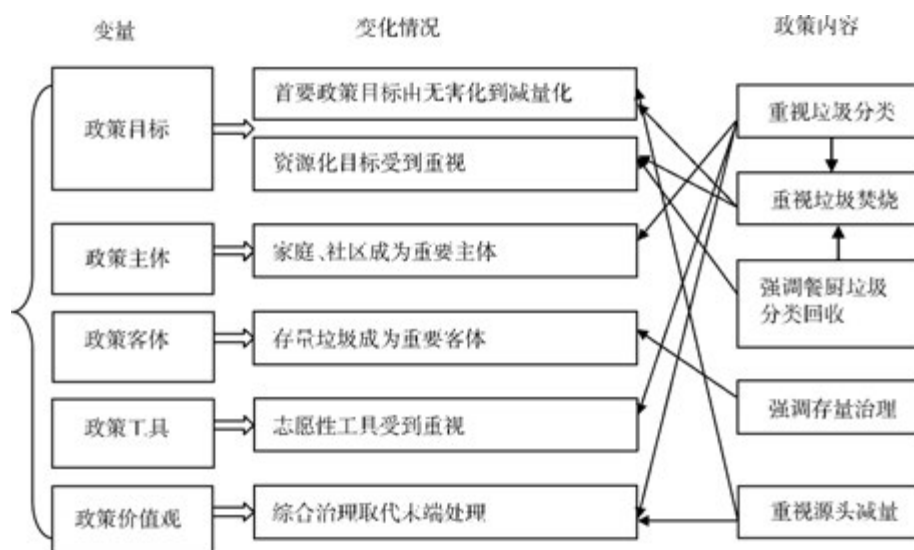


图 2 近 10 年我国城市生活垃圾管理政策的变化

政策内容的变化与政策环境密不可分,甚至可以理解为是政策环境倒逼的结果。美国著名学者金登提出的多源流理论认为,政策变化是由问题源流、政策源流及政治源流的汇合引发的。用该理论审视我国近 10 年来城市生活垃圾管理政策的变化,可以发现,政策环境中的上述要素皆已齐备。如我国多数城市面临垃圾围城的困境,与此同时垃圾排放量仍然以较快的速度增长,围绕垃圾处理发生过多起群体性事件等,可视为问题源流;发达国家垃圾治理的经验不断传入,民间和学界也不时传出科学治理的呼声等,可称为政策源流;中央的发展思路导向绿色经济、循环经济以及可持续发展,低碳、绿色和节俭的生活模式正逐渐深入人心,这些则属于政治源流。以上三条源流构成了近几年我国城市生活垃圾治理的主要政策环境,也是推动政策变化的主要因素。已有的政策变化,并未能完全回应当前的政策环境,因此未来几年或十几年,我国的城市生活垃圾管理政策仍会不断调整,尤其是在以下五个方面调整的可能性最大:基于市场的激励性政策;围绕垃圾分类更严格的监管措施;家庭与企业在垃圾治理中的责任;教育与公共宣传中纳入更多垃圾治理的内容;对垃圾资源化利用采取更具吸引力的鼓励性措施。

【Abstract】 With word frequency analysis and text analysis method, this essay analyzes the main policy texts about urban living garbage management in the last ten years in China and it finds some policy changes in four aspects: the policy's targets emphasize reduction and recycling, policy subjects emphasizes participation of family community and the public, policy objects begin to emphasize administer of living garbage stock, voluntary policy tools and the policy idea of comprehensive treatment are valued. According to the above changes, urban living garbage management policy of china in five aspects should be adjusted: market-based incentive policies; stricter regulation around the garbage classification; responsibility of family and enterprise; education and publicity, and more supportive policies and measures aimed at waste recycling use.

【Key words】 urban living garbage management policy; policy objectives; garbage classification

注释

- ① 以当前的技术,垃圾焚烧的污染情况与焚烧炉所能达到的燃点直接相关。混合垃圾因含水量高、可燃性差,很难达到理想的燃点。

参考文献

- [1] 李华友,肖学智.德国城市生活垃圾管理政策分析[J].环境保护,2003(5):58-61
- [2] 廖银章.国外城市生活垃圾管理政策及启示[J].软科学,2000(1):28-29
- [3] 刘常青,陈健飞.福州市城市生活垃圾管理体制与政策措施探讨[J].中国人口·资源与环境,2003(1):98-101
- [4] 陈敏.西安市城市生活垃圾处理政策分析[J].新西部,2008(18):253-254
- [5] 王建明.我国城市生活垃圾管制政策的实践回顾——主题演变和简要评述[J].城市问题,2008(8):68-74
- [6] 吕黄生.城市生活垃圾处理的管理政策研究[J].管理现代化,2004(1):4-7
- [7] 威廉·邓恩.公共政策分析导论(第四版)[M].中国人民大学出版社,2011:3-7
- [8] 陈庆云.公共政策分析[M].北京大学出版社,2006:21-22
- [9] 乔玉杰.城市生活垃圾的无害化、减量化、资源化[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2013(9):4-5
- [10] 宋燕波.零废弃物让垃圾从源头消失[J].绿色中国,2005(4):72-73
- [11] 王树文,文学娜,秦龙.中国城市生活垃圾公众参与管理与政府管制互动模型构建[J].中国人口·资源与环境,2014(4):142-147
- [12] Shiva D. 先分类后焚烧才是垃圾处理之道[EB/OL]. http://video.ycwb.com/2011-04/15/content_3409249_2.htm, 2015-01-20
- [13] 董克伟.广州实施国内首部城市垃圾分类管理办法[N].中国改革报,2011-04-14

(编辑:丛琳;责任编辑:赵勇)