

上海市生活垃圾分类政策实施中问题的分析

王 焱, 王子彦

(大连理工大学人文与社会科学学部, 辽宁 大连 116024)

摘 要: 文章对上海市垃圾分类管理条例推行中所遇问题进行分析。结果表明: 条例内容的逻辑性及群众对条例的接受度是影响实施效果的主要原因, 同时提出条例推行是否会对拾荒者生存产生一定影响的思考。在结合国外垃圾分类经验基础上为我国各大城市推进垃圾分类政策、开展我国环境保护工作、培养群众行为道德意识提供参考。

关键词: 垃圾分类; 拾荒者; 环境保护; 资源利用; 群体接受度

中图分类号: X22

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2020.03.004

Analysis of Some Problems in the Implementation of Household Garbage Classification in Shanghai

WANG Yao, WANG Ziyang

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Dalian University of Technology, Dalian 116024, China)

Abstract: This paper analyzes the problems encountered in the implementation of the Shanghai municipal waste classification management regulations. The result shows that the logic of the regulations and the acceptance of the regulations by the public are the main reasons affecting the implementation effect. At the same time, the paper also puts forward some thoughts on whether the implementation of the regulations will have a certain impact on the survival of scavengers. According to the experiences of foreign garbage classifications, this paper provides some references for the promotion of garbage classification policy in major cities of China, further development of environmental protection in China, and cultivation of people behavior moral consciousness.

Keywords: Garbage Classification; Scavengers; Environmental Protection; Resource Utilization; Group Acceptance

CLC number: X22

随着我国城市化进程的加速, 居民消费水平的日益提高, 城市生活垃圾产量也在不断增加, 学术界中早有“垃圾围城”的说法, 对垃圾实行分类是我们无奈而又必须要做的事情。上海市是我国第一个强制垃圾分类的城市, 2019 年 7 月《上海市生活垃圾管理条例》的正式实施, 凸显我国政府对垃圾进行分类处理的决心。发达国家早在 20 世纪就对垃圾进行分类, 如日本于 1989 年就开始对垃圾实行分类回收, 德国则在 1972 年颁布《废弃物处理法》并于 1986 年改名为《废弃物避免及处理法》, 在其中引入了垃圾分类、减量与回收利用。事物的发展是在曲折中前进, 即使是日、德等实行垃圾分类较早并拥有丰富经验的国家也会在推行中遇到诸多问题, 上海市生活垃圾管理条例从推行至今, 在

取得了诸多良好效果的同时不可避免地会产生问题, 对这些问题进行探讨, 需要先分析上海市生活垃圾现状及条例推行的效果, 进而探寻其产生的原因。

1 上海市生活垃圾处理现状

生活垃圾是人们消费行为的产物, 越是经济发达的城市其生活垃圾产量越高。据上海市绿化和市容管理局提供数据显示, 2011 ~ 2017 a 间, 城市生活垃圾的产量从 704 万 t 增至 900 万 t, 在 2017 a 全市生活垃圾清运量为 0.07 万 t, 同比增长 16.67%, 位居全国城市排名第二^[1]。

垃圾分类政策的推行是我国从宏观层面上对环境治理的一项重要举措, 在 20 世纪末期, 上海市

收稿日期: 2019-10-11

作者简介: 王 焱(1995-), 女, 硕士研究生。研究方向: 伦理学。E-mail: 252309663@qq.com

通信作者: 王子彦(1954-), 男, 教授、博士生导师。研究方向: 环境管理, 环境哲学。E-mail: 510715240@qq.com

引用格式: 王 焱, 王子彦. 上海市生活垃圾分类政策实施中问题的分析[J]. 环境保护科学, 2020, 46(3): 18-22.

就开始尝试对垃圾进行分类,按照实施工作与分类方式的变化可将其分为试点阶段(1995~1998 a)、推广阶段(1999~2006 a),调整阶段(2007~2013 a),实施阶段(2014 a至今)4大阶段。从上海市生活垃圾管理条例开始实施至2019年6月间,收物回收量超过3 300 t/d,湿垃圾分出量约6 100 t/d,对于干垃圾焚烧能力达1.93万 t/d,湿垃圾资源利用为5 050 t/d。

在垃圾分类处理方面,上海市政府在深入贯彻国家指导方针的同时,不断加大对环境保护投资金额,加强对基础设施的建设。根据上海市环境保护局所提供的数据显示,2011~2017 a间,政府投资金额增长了365.61亿元。在环境卫生基础设施建设方面,从2011~2017 a间,生活垃圾收集点由30 648处增至32 247处,废物箱由78 213增至86 246只^[2]。环保建设资金的不断投入与卫生基础设施的不断增加一方面显示了政府对于环境治理的重视不断加深,另一方面体现出上海市对于生活垃圾处理需求的提高。

生活垃圾产量加重了城市环境的负担,当垃圾将我们困住之时,作为食物链顶端的人类无法幸免。所谓的垃圾,只不过是放错位置的资源,对生活垃圾进行分类是解决城市生活垃圾难处理的根本所在,既减轻土地资源的负担又可以使资源得到合理利用。上海市垃圾分类条例的实施既是我国可持续发展战略的要求,又是发展循环经济的体现,经过前期近30 a的铺垫,上海市生活垃圾分类取得了良好的效果,使居民拥有垃圾分类基本意识的同时,城市环境也得到了进一步改善,但在当下条例推行的过程中仍存在些许问题从而造成理想化效果与现实间的偏差,那么是什么原因影响条例实施的效果呢?

2 垃圾分类条例实施中所遇问题及分析

2.1 分类逻辑对条例推行效果的影响

条例的内容是将制定者的语言加以书面化,使其更加简洁易懂,而语言则是逻辑推演的外在表达,亚里士多德曾说“口语是心灵的符号,而文字则是口语的符号”^[3]。因此相同条例的内容受执笔者个人经验与文字理解度等多重因素影响,很多情况下会呈现出不同的表现形式。上海市政府按照生活垃圾的材质、处理方式及可回收价值等依据将其

基本分为可回收物、有害垃圾、湿垃圾和干垃圾4大类别,但在对分类细则内容进行制定时,仍欠缺一定逻辑性,如干垃圾与湿垃圾的范围划分上,干垃圾包括:大骨头、硬果实、成分复杂的制品等,湿垃圾包括:食材废料、剩余饭餐、瓜皮果核、花卉植物等。在这中间就有分类逻辑混乱且无法自圆其说的问題,例如怎样界定物品是属于成分复杂的制品,判断硬果实与果实的标准是什么?即使上海市前期经过近30 a垃圾分类意识的铺垫,逻辑混乱的分类原则仍然使民众面对垃圾无从下手,极度影响分类政策的实施效果。

条例细则制定的逻辑间断,显著影响居民对分类内容的理解与接受程度。从1995 a至今,社会生活的变迁使人们对于事物的认识及逻辑表达发生变化,上海市垃圾分类政策在实施的过程中就经历了5次不同的分类名称与标准,第一次为“有机垃圾”、“无机垃圾”、“有毒有害垃圾”;第二次为“干垃圾”、“湿垃圾”、“有害垃圾”;第三次为“废玻璃”、“有害垃圾”、“可燃垃圾”、“可堆肥垃圾”、“其他垃圾”;第四次则分出居住区和企事业单位两大类,前者按照“有害垃圾、玻璃、可回收物、其他垃圾”四类分,后者按照“可回收物、其他垃圾”二类分;第五次分类标准为“可回收物”、“有害垃圾”、“湿垃圾”、“干垃圾”。每一次的分类名称与标准都进行了不同程度的调整,即使大部分均依据垃圾的材质及处理方式来对其划分,但是对标准与名目的多次修改容易对居民分类意识的培养和对政策推行的信心造成负面影响。

同时,垃圾分类逻辑与其后端处理设施适配程度对条例推行效果产生一定影响。上海市于2019 a将正式建设12座垃圾处理设施,包括焚烧发电与资源利用设施等,这些设施建成后垃圾焚烧发电与湿垃圾处理量将分别达至2.8万 t与7 000 t。在湿垃圾处理设施上,上海市将在2020 a底对最大的湿垃圾资源化利用老港湿垃圾一期项目投产,湿垃圾处理能力预计为1 000 t/d,但在2018 a全市湿垃圾产量就为4 000 t/d,如果前期的分类逻辑混乱造成居民无法对垃圾进行恰当分类,则会加剧对垃圾后端处理的工作量,即使我们拥有先进的后端处理设备,如松江的湿垃圾处理EMBT工艺,但分类逻辑混乱使垃圾属性无法与处理设配达到高度匹配,很难对垃圾进行最优化的处理,进而影响条例

推行效果。

垃圾分类的标准是条例推行的基础所在,清晰简明的分类标准是提高条例实施效果的有力保障,对分类标准的制定要遵循一定的逻辑。1989 a 起日本就施行垃圾分类回收政策,在垃圾分类细则的指定上面,有许多我们需要学习的地方。日本将垃圾称为“废弃物”,主要包括产业废弃物、有毒和有害废弃物、一般废弃物 3 大类别。生活垃圾则属于一般废弃物,这之中又包含产业生活垃圾与家庭生活垃圾,其中家庭生活垃圾则是指可燃垃圾、不可燃垃圾、资源类和粗大垃圾,这些大分类下又包含很多细分的子项目,每个城市会根据自身实际情况而进行一定调节,目前日本大部分城市采取四分法、五分法。详细并富有逻辑的分类方法使居民能够准确对需要处理的垃圾快速进行归类,从而进行投递,在分类的源头上起到良好的效果;德国于 20 世纪 70 年代就推行垃圾分类,按照利用价值与处理方式等基本逻辑关系对生活垃圾进行分类,对于家庭生活垃圾基本分为 4 大类。一为纸张,德国人认为废弃纸张的产量较大,同时拥有较高的可利用价值,故将其单独分为一类;二为厨余垃圾,此类垃圾如果与其他废弃物相混合则会加大废物处理难度与成本;三为包装垃圾,主要指酒类包装盒、礼品盒等,此类废弃物拥有较高的利用价值,但需要多次处理才能得到合理利用;四为其他垃圾,主要指上三类垃圾之外的生活垃圾,与此同时,德国还在部分区域设置衣物、玻璃、有毒有害物质等专门的回收容器,进行更细致的分类,类似科学实验般精准的垃圾分类方法使德国垃圾回收利用率高达 62%,在保护环境的同时实现资源可持续发展^[4]。

合理的垃圾分类细则能够使居民群体较好的执行分类工作,日本与德国均基于本国实践情况,具体问题具体分析,从而制定与自身情况相符的生活垃圾分类政策,目前上海市在分类标准制定上仍需进一步完善,对于如何制定合理的、适合本市发展情况的生活垃圾分类细则,需要政府、相关专业学者进行更深层次的研究。

2.2 群体接受度对条例实施效果的影响

条例直接作用于社会各个群体,各群体成员根据条例内容来指导并规范自身行为,当群体对于条例内容拥有较高的接受度时,就能充分理解条例内容,遵循条例规则,自觉按照要求规范行为,从而对

条例的实施产生积极影响。上海市生活垃圾条例推行至今,市容建设与环境的保护显然取得极大成就,但部分内容的制定上仍需在充分征集民意的基础上结合具体情况而进行。如在定时定点投放规则上,对城市居民的生活造成极大不便。时间上的强制性使居民无法自由支配投递行为,而在垃圾投掷点的设定上,位置的选择与数量的安排,可能使居民需要行走比之前更多的路程进行投放,同时垃圾桶数量的减少导致大量垃圾被丢在原本撤掉前的垃圾桶周围,造成垃圾堆积如山。适宜的投递规则在为居民生活带来便利的同时,能够提高居民对条例的接受度。相比于我国现用条例,日本同样要求在非规定时间内不得投掷垃圾,但在日本的集合住宅和新型楼盘中会配专用的公用垃圾箱或垃圾存放间,住户可先将垃圾投掷其中,到规定日期后由物业等安排垃圾车将垃圾运走,在为居民提供便利的同时对垃圾分类实施产生积极影响。

良好的社会教育与观念的培养是条例推行取得显著效果的重要条件,任何条例实施的全过程都需要对其进行宣传教育,使群众能了解条例制定的精神和内容,提高对其接受度,从而促进各项工作的开展。譬如在日本,每户家庭都会持有一本完整的垃圾分类指导宣传手册,同时政府相关部门定期对居民进行普及教育,讲解与循环经济有关的知识,使居民进一步了解对垃圾进行分类能为自身带来哪些有利影响。人们许多社会行为是通过模仿而习得,模仿的行为是在有选择地强化与榜样相同行为的条件下进行,日本政府会对致力于推进资源循环利用的优秀人士给予表彰,充分发挥榜样示范作用,强化居民参与分类活动的自觉性与积极性;在德国,政府将垃圾分类知识植入到幼儿园教育中,并在大学开设与垃圾处理相关的专业课程,培养了大批专业人士。德国在进行专业化教育培养的同时,还拥有近 200 多万的环保从业人员,他们会经常到全国各地进行宣讲,为人们讲解与垃圾分类相关的知识^[5]。专业化指引与普适化教育的结合使德国人意识到环保的重要性,培养了良好的垃圾分类意识。

目前,上海市政府积极营造生活垃圾分类浓厚氛围,举办上万余场的宣传与培训活动,同时加大入户宣传力度,并在探索将垃圾分类知识纳入中小学教育内容,作为全市中小学“开学第一课”。多样

的宣传教育方式与强有力的宣传措施显示出政府推行垃圾分类的决心。大部分市民具备了基本的垃圾分类意识,但对于政策精神的理解度和执行细则的接受度还需要加深,如干湿垃圾的分类方面人们仍存在困惑。对此,还需要相关部门制定更加清晰易懂的条例。

垃圾分类的宣传工作显然需要更进一步深入到居民生活中,若每家每户至少有一人能够自觉的做到对垃圾进行分类,那么他的行为与理念就会潜移默化的影响周围人。当人们身处于浓郁的文化氛围与社会大环境下,加上模仿效应,人们会逐渐养成分类意识,在意识的驱动下产生自发性的分类行为,进而促进分类条例的实施。

条例推行至今,上海市政府投入大量人力与物力,但习惯的养成与教育理念的培养是一个长久、循序渐进的过程,对于生活垃圾分类的宣传教育工作,需要政府、相关领域专业人士借鉴国外优秀经验的同时,结合本城市具体实际情况并听取广大群众的意见,设计出科学、系统的教育模式,使群众明白条例的制定与推行于人人利己,自觉产生对生活垃圾进行分类的行为。当群体拥有环境治理上共同的社会目标、价值标准时,就有机会形成一股强有力的精神纽带,使个体的动机与群体目标相互渗透。

2.3 是否会对拾荒者造成影响

上海市垃圾分类条例的实施,对于拾荒者的关注处于灰色地带,政策的推行是否会对拾荒者的生存产生影响也是我们需要思考的内容之一。拾荒者是指从人类社会产生的废品中,寻找有剩余价值的物料,将其交给二手市场、废料回收商或收买者,来换取一定报酬维持生活所需的人群,庞大的市场需求与政策的灰色地带,促使大量处于物质生活贫困区域的社会劳动力流入拾荒群体之中,仅在10 a前拾荒者从垃圾中所获得的直接收入就高达11.2亿^[6]。2004 a中央1号文件中“进城就业的农民工已经是产业工人的重要组成部分”的提出使农民工的身份与社会地位合法化,但对于拾荒者一类非正规就业人口至今仍缺乏较明确的法律地位。拾荒者的存在与国家经济的发展、社会保障、就业情况等因素相联系,若这些因素无法消除,非正规化的拾荒行业在能预见的未来就无法消失^[7]。

拾荒者群体在社会群体中处于下层地位,其生

存来源主要依靠于拾荒所得,联合国开发计划署驻印助理国别主任 Prema Gera 曾提到“拾荒是整个社会工作体系的最底层,拾荒者们通常处于社会的边缘,因此,他们除此之外没有别的谋生手段。”上海市生活垃圾分类管理条例的推行,使人们按照标准化细则对生活垃圾进行分类,并在规定的时间前往指定地点进行投放,一定程度上使拾荒者无法像以前一样能随时从混合的垃圾物质中分检出拥有利用价值的资源,在其他条件相等的情况之下对拾荒者所拾物品的质量与数量造成一定影响,进而使拾荒者的经济收入产生一定波动,影响生活质量^[8]。马斯洛需求层次理论认为,生理需要是人们最低级的需要,对食物的需求是最强烈的,当这个需要无法被满足时,人们的意志就会被维持生存的欲望所占据,躯体的自我保护机制进行运转。若由于条例的推行影响到拾荒群体的生存,使其最基本的生存需求无法满足时,就会出现烧杀抢夺等极端反社会行为,对构建和谐、稳定的社会产生消极影响。如在2011 a间,拾荒者组织在印度、巴西、哥伦比亚和南非发起一起一项维护拾荒工人及其家庭利益的活动,反对政府焚烧垃圾进行发电,认为该项政策对他们的谋生产生巨大不利影响。

对于拾荒者群体的管理与解决对策而言,部分发展中国家的经验表明,政府支持拾荒者自己建立一定的组织,提高收入的同时改善工作与居住环境,培养群体法律与环保意识是一条切实可行的路线。譬如墨西哥城镇拥有900多万人口,每天产生垃圾量高达1.2万余t,对于城市环境造成巨大的负荷,同时在墨西哥城中存在大量以回收垃圾为生的群体,政府在推动垃圾分类的同时,将拾荒者编入垃圾回收体系,提高了社会就业率并保障垃圾分类政策的执行;“基础社会”是哥伦比亚的非政治组织,该组织从1986 a起就尝试组织拾荒者,并于1991 a起发动一场全国范围的“国家资源回收行动”,组织哥伦比亚内100多个拾荒者合作社进行自主就业;柬埔寨“社区卫生与回收组织”推行“拾荒者发展中心”项目,该项目免费教授拾荒者如何进行垃圾分类与实施垃圾堆肥技术及怎样售卖产品,通过培训和互帮互助来改善拾荒者的社会与经济情况;印度的“绿色力量”组织能够为拾荒者进行注册并颁发身份证明,使“拾荒”成为职业,该组织为垃圾生产者提供一定服务,同时还与有关方面

签订合作协议,由拾荒者对垃圾回收站进行管理^[9]。

对于我国来说,拾荒者属于社会公民的一员,拥有国家法律法规所赋予的权利和义务,那么如何使该群体能够较好的执行生活垃圾分类条例,是否需要出台相应的配套政策,进一步打造循环经济产业链,在对垃圾进行有效管控的同时提高拾荒群体的生存水平是我国政府及相关领域学者仍需加关注的问题^[10]。

3 展望未来

垃圾产量是国家经济发展的一种体现,是城市化进程、人口集中化的产物。垃圾分类政策的推行,是政府对环境治理的创新与尝试,在对垃圾进行适当分类的基础上政府仍需投入大量的人力与物力来建造更多必要的基础设施对这些垃圾进行处理,同时对政策灰色地带投以更多的关注度。

垃圾分类是一项全民工程,不仅需要政府的努力,还需要相关社会组织、企业、群众等多方面的配合。政府从宏观层面上建立适宜的生活垃圾分类管理模式,完善相关法律法规,加强对群众的思想教育;相关社会组织和企业需要推进技术研究,探索新型资源利用模式,为垃圾分类推行提供相应技术支持;群众作为条例的实践者,要积极参与环保讲座,学习与环境保护和垃圾分类相关知识,培养自身环保理念,感悟条例精神,使条例能够得到贯彻践行。

政策的制定与推行基于社会实践所进行,不仅是社会历史发展规律的要求,更是民众意识的体现,是人们对以往不正当行为的纠正。正是因为我国政府对环境污染现状的重视,国民素质的不断提

高与生态环保意识的觉醒,才能使“垃圾分类”写进律法。垃圾分类政策是环境保护的严重手段,但在推行过程中不能忽略城市建设自身规律与人民的便利,“九层之台,起于累土;千里之行,始于足下。”任何事物都是不断发展与变化,发展的道路虽然曲折但总体是在不断前进,即使目前我们在推行的过程中会遇到不同的问题,但在实践之中我们也不断对发现的问题加以改正,对上海市生活垃圾分类条例推行所遇问题进行分析与思考,探讨条例推行中产生问题的原因,同时借鉴国外优秀发展经验,为我国各大城市推进垃圾分类政策、专业主体进行环境责任的设计提供一定参考。当我们每个人都拥有较强的环保意识,能自觉规范约束自己的行为时,我国环境治理将得到质的飞跃。

参考文献

- [1] 李波. 环境绿皮书: 中国环境发展报告 (2016-2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.
- [2] 上海市统计局. 2018 上海统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- [3] 赵毅衡. 重新定义符号与符号学[J]. 国际新闻, 2013(6): 6-14.
- [4] 新华社记者. 全球垃圾分类面面观德国: 垃圾分类似科学实验[J]. 黑龙江科技信息, 2014(21): 8-9.
- [5] 熊振华, 赵明耐, 李波. 德国生活垃圾分类经验及对中国垃圾分类工作的建议[J]. 世界环境, 2018(5): 43-47.
- [6] 郭江平. 对拾荒群体若干问题的思考[J]. 南通师范学院学报(哲学社会科学版), 2004, 20(3): 150-153.
- [7] 陈岳鹏. 拾荒者问题的国际经验[J]. 南风窗, 2007(8): 56-57.
- [8] 许碧君. 城市垃圾分类进展概述[J]. 环境卫生工程, 2012, 20(4): 31-33.
- [9] 杨帆, 邵超峰, 鞠美庭. 城市垃圾分类的国外经验[J]. 生态经济学, 2016, 32(11): 2-5.
- [10] 王子彦. 我国城市生活垃圾分类回收的问题及对策——对日本城市垃圾分类经验的借鉴[J]. 生态环境, 20, 20(4): 31-33.