# 当前垃圾分类的法治治理

【摘要】伴随着城市人口规模的进一步扩大，城市人居环境治理正面临着“垃圾围城”的挑战。要实现城镇化高质量发展，需要从法治端发力，全面推进垃圾分类法治治理，完善垃圾分类治理立法，明确垃圾分类标准，重视普法宣传，提升居民垃圾分类法治意识，奖惩并举，提升垃圾分类效率，创新垃圾分类管理方式，凝聚社会监督合力。

【关键词】法治 垃圾分类 高质量发展 【中图分类号】D922.16 【文献标识码】A

实施垃圾分类是破解城市生活垃圾问题的关键。早在2017年，我国国务院办公厅转发发改委、住建部《生活垃圾分类制度实施方案》，要求各地全面推行垃圾分类制度以解决“垃圾围城”难题。2019年1月31日上海市率先推出了国内首个垃圾分类地方性法律法规——《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》），当年7月1日正式实施之后，其他地区也陆续出台了有关垃圾分类的地方性配套法律法规，垃圾分类的法治进程开始步入正轨。然而，现在大多数地区垃圾分类工作依然存在推动困难、法治治理不足等问题。

全面提升垃圾分类治理效率，法治不可缺位

目前，生活垃圾已经成为城镇化高质量发展的“拦路虎”。伴随着城市人口规模的进一步扩大，城市人居环境治理正面临着“垃圾围城”的挑战，以统一焚烧、填埋为主的传统垃圾处理方式又容易对城市及其周边生态环境造成二次污染。然而，垃圾分类处理则要求针对不同属性的垃圾采取不同的处理措施，优化垃圾处理方式，以取得更高的社会、经济与生态效益。首先，其精细化的垃圾处理方式促进了不易降解垃圾的回收与处理，减少了对城市土地空间的占用，提升了城市生活、治理效率。其次，垃圾分类处理强调了可回收垃圾的再利用，变废为宝，节省了大量的经济成本。最后，垃圾分类将生态环境污染控制在最低范围之内，提升了生态系统的和谐性，使城市更宜居。

妥善处理各种生活垃圾涉及到人类的可持续发展，更关系到每个居民的切身利益。但长期以来，在固有的生活习惯与思维模式束缚下，不少居民还是难以将垃圾分类与公共利益联系起来，或者并不愿意按照相关规定主动进行垃圾分类。这主要是由于在缺乏外部强制约束力的制度语境下，道德约束难以有效保障公共利益，也难以构建有序的自治模式，在缺乏完善制度的背景下，单纯依赖公民的自觉性难以实现垃圾治理的全面推进。

同时，近年在各地垃圾分类的实践中，传统的行政治理难以满足实际治理需求。这主要是由于传统行政治理手段的法律效力不高，对民众的行为约束力不强，违法成本偏低的原因，导致垃圾分类治理效能难以发挥。强化垃圾分类法治建设将提升治理的法治强制约束力，能够有效改善民众传统的垃圾投放方式，并逐步内化为公民的行为习惯，全面提升垃圾分类治理效率。

垃圾分类法治治理存在的现实性问题

近年来，全国各地都在探索垃圾分类治理的正确路径，也取得了一定进展，但就目前垃圾分类法治治理的实践情况来看，依然存在一些现实性缺陷：

第一，垃圾分类的标准模糊，实操性不强。一方面，《条例》将生活垃圾划分为干垃圾、湿垃圾、有害垃圾与可回收垃圾四种不同的类型，但《条例》并未对垃圾的类型给予明确的定义，大多数民众在实际生活中难以区分具体生活垃圾该投放到哪个垃圾桶。另一方面，浙江省将生活垃圾分为了可回收垃圾、有害垃圾、易腐败垃圾与其他垃圾四种，广东省则将生活垃圾分为了可回收垃圾、厨余垃圾、有害垃圾与其他垃圾四种，其他省份所制定的分类标准也大多如此。总而言之，这些分类标准存在一定模糊性，容易造成歧义，难以作为有效可行的分类标准。再加之，不同地区所制定的垃圾分类标准也存在着较大的差别，这就导致经常往返于不同地区的群体在执行中存在一定的困惑。

第二，垃圾分类执法不严现象突出。执法不仅是法治治理的关键环节，也是提升公民法治意识、培育公民尊法守法习惯的重要举措。垃圾分类法治治理的根本出发点在于引导民众形成垃圾分类投放的良好习惯，因此，在初期必须要强化执法力度，提升民众垃圾分类自觉性。然而，目前垃圾分类执法不严现象突出，阻碍了垃圾分类法治进程的推进。究其原因，一方面，一些地方政府与行政机关对垃圾分类的重要性认识不足，在实际执法监督中存在选择性执法的情况。另一方面，存在执法资源投入不到位等问题，垃圾分类执法监管覆盖范围广，涉及对象繁多，要想打造全天候、多方位的执法监管体系就必须要进一步加大执法资源投入。然而，目前阶段大多数地区的城市管理部门任务繁重、执法资源匮乏，垃圾分类执法任务艰巨，在一些情况下，只能被动选择软弱执法、不规范执法。

第三，垃圾分类的相关司法环节不够完善，难以形成法治合力。司法是法治建设的重要环节，是凝聚司法合力的关键所在，补足司法漏洞能够切实有效治理垃圾分类相关违法行为。在实践中，尽管行政治理能够有效管控大多数垃圾乱投乱放行为，但违规投放问题依然存在，在司法缺位的情况下这些问题便无法得到有效治理。目前，垃圾分类治理在司法环节上存在的欠缺最为突出的地方在于诉讼主体的缺失，大多数承担管理职责的单位并未被赋予诉讼职能，无法自主提起诉讼，同时，公益诉讼制度未被有效应用于垃圾分类治理之中，公众难以通过公益诉讼参与推动垃圾分类治理的司法进程。

第四，社会化治理监管落实不到位，垃圾分类法治保障薄弱。有效的监督是法治落实的保障，尤其是垃圾分类这种涉及广范围的执法行为，必须要同步优化配套监管体系才能切实保障法治治理的效率与客观性。然而，就目前看来，垃圾分类处置不仅未能形成有效的行政执法监管体制，社会公众的参与度也相对较低，监管合力无法有效凝聚，这也是造成执法不严问题的重要因素。

强化垃圾分类法治治理改革，补足短板

完善垃圾分类治理立法，明确垃圾分类标准。《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》等专项法律法规虽强调了城市生活垃圾分类处理的必要性，但尚未对垃圾分类处理的具体标准给予明确规定。而如果以地方性行政规章为主要依据的垃圾分类处理标准，弹性有余但明确性不足，再加之地方性标准的不兼容，就难以满足垃圾分类处理的现实性需求。因此，应以环境保护、垃圾废物处理等专项法律法规为基础明确垃圾分类处置的标准，同时允许地方性法律法规与部门规章进行适当补充完善，从而满足实际需求。

重视普法宣传，提升居民垃圾分类法治意识。垃圾分类必须要以民众养成正确的垃圾分类投放方式为基础，因此，实现垃圾分类治理，必须要提升民众法治意识，进而实现行为的外化。由于垃圾分类处理法治进程尚处于起步阶段，无论是民众还是执法者对垃圾分类处理入法的认同感都有所欠缺，这是导致民众忽视垃圾分类处理的重要原因。为此，我们应重视垃圾分类普法宣传，培养全民参与的垃圾分类处理社会行为模式。在社会和学校教育中要重视垃圾分类环保法治氛围塑造，赋予垃圾分类相应的法律意义，引导人们自觉遵守垃圾分类处理的具体规定。

奖惩并举，提升垃圾分类法治执法威严。垃圾分类法治建设的目的在于引导公众养成科学的垃圾投放行为方式，执法不严势必将导致垃圾分类难以落到实处。为此，在初期必须要从执法端入手，提升垃圾分类的法律权威，强化垃圾分类被动行为模式的养成，并逐步过渡到主动分类投放模式。基层党组织、政府应强调各行政职能部门在垃圾分类投放中所承担的责任，加强垃圾分类处理执法。同时，应围绕垃圾分类执法的具体环节与工作内容为执法部门足额配置人力资源、财政资金，解决垃圾分类执法所面临的现实性障碍。鉴于当下民众对垃圾分类投放的接受度尚不高，为避免激化矛盾，在严格执法的同时也应加强激励手段应用，彰显法治精神。比如，可以将垃圾分类投放与家庭、企业用电价格联系起来，对于严格按照规定分类投放的家庭或企业可以给予一定额度的费率优惠等。

促进公益诉讼在垃圾分类法治建设中的应用。在垃圾分类治理中，大多数民众不具备行政执法权，并不能介入到司法、执法当中。为此，当前阶段应进一步加强公益诉讼制度在垃圾分类法治建设中的应用，赋予社会公众、社会组织发起垃圾分类诉讼的权利，从而确保行政治理无效的案件能够有效进入到司法环节。我们应对相关法律法规进行修订，保障民众的公益诉讼法律权利，并倡导民众积极参与到垃圾分类公益诉讼之中。

创新垃圾分类监督格局，凝聚社会监督合力。应构建以行政监督为主体、职能组织监督为辅助、社会监督为补充的立体化垃圾分类监督格局，提升垃圾分类法治监督效力。首先，垃圾分类治理属于行政管理的职能范畴，行政管理部门必须要主动承担起相应的监管责任，围绕垃圾分类治理的流程与环节制定系统的监管方案，派遣监管人员，以行政手段提升垃圾分类治理效率。城市管理相关职能部门应围绕垃圾分类治理的全过程制定完善的监督管理流程，设置垃圾分类监管专员全面负责相关主体的监督工作。因地制宜发挥物业、居委会等职能组织在垃圾分类处理中的监督作用，赋予职能组织相应的监督检举权利。其次，应全面发挥社会公众、新闻媒体等监督力量，扩大垃圾分类监督主体范围。最后，要通过新媒体、社区媒体鼓励公众自觉参与垃圾分类监管，畅通垃圾分类社会化监督网络渠道，确保社会监督意见有效反馈，打造多主体全方位的垃圾分类监管新模式。一方面要通过媒体扩大垃圾分类处理监管的法治宣传，提升民众积极性，引导更多民众参与到垃圾分类法治监管当中。另一方面，应当构筑新媒体监管矩阵，通畅社会监督媒体渠道。

垃圾分类是新时代城市治理的一大亮点，也是提升城市居民生活环境质量的重要手段，城市人口规模的逐步提升已经将垃圾分类法治建设推上了更紧迫的日程。当前，必须要意识到垃圾分类处理法治建设的必然性，找准问题的症结所在，有针对性地补足短板，提升垃圾分类法治效力。

（作者为山西大同大学法学院副教授）

【注：本文系2019年度山西省哲学社会科学规划课题“山西省生态保护红线制度法治化路径研究”（项目编号：2019B279）阶段性成果】

人民论坛2021-3-8