

城镇和乡村生活垃圾分类立法研究

蒋铨沛 宋淑美

辽宁工程技术大学, 中国·辽宁 阜新 123000

【摘要】我国的垃圾分类工作近年来得到了极大的发展, 各类法律法规的颁布, 习近平总书记做了关于垃圾分类工作的重要指示, 生活垃圾分类成为国民热议的话题。本文分析了城镇和乡村生活垃圾分类的立法现状, 发现了现阶段立法中存在的立法体系不完善、法规转化效率低的问题, 并提出了相应的建议。

【关键词】垃圾分类; 立法研究

1 城镇和乡村生活垃圾分类立法概况

我国早在建国之后, 1979年颁布的《环境保护法(试行)》中, 就有关防治城市生活垃圾污染的内容。在1982年的根本大法《宪法》中将保护和改善生活环境的义务主体确立为国家。在1995年制定, 次年实施的《固体废物污染环境防治法》中首次将生活垃圾分类专章规定于我国法律中, 并且对我国城市生活垃圾分类收集、运输和处理做了概括性规定。2020年4月29日, 新《固废法》经人大审议通过。新《固废法》对生活垃圾分类做了关于资金分配、法律责任和宣传教育等内容的规定, 在此基础上进一步推动我国生活垃圾分类的进程。

我国生活垃圾分类采用“试点”模式, 率先在北京、上海等大城市展开, 之后陆续在全国各地推行。部分城市的地方人大制定垃圾分类的地方性专项法规, 其中以管理办法和条例为主且主要针对城市地区, 仅有很少一部分将立法的地区着眼于乡村。

乡村是我国最早开始生活垃圾分类的区域, 农民节俭勤劳的风俗习惯促使乡村物质资料的循环利用。农村自有的生活垃圾消纳能力, 使农村生态环境得以保护, 这也是至今国家层面没有对农村生活垃圾分类进行专门立法的重要原因^[1]。乡村生活垃圾分类最早可追溯到2017年, 国家开展了农村生活垃圾分类试点。截止到目前, 仅有广东、浙江、江苏等发达地区的乡村生活垃圾分类工作成效显著。

2 城镇和乡村生活垃圾分类立法存在的问题

2.1 立法体系有待完善

目前在中央层级关于生活垃圾分类的相关立法主要有《宪法》、《环境保护法》、《固废法》以及《垃圾管理办法》等。上位法规定的关于生活垃圾分类, 尤其是乡村生活垃圾分类相关规定, 并未像民法、刑法等实体法形成完整的体系。

我国垃圾分类立法仍然在探索阶段, 地方性法规就显得尤为重要, 既要求不违反上位法的同时又要具有切实可行的法规, 这极大地考验了我国地方立法机关地能力水平。然而在实践中, 各地方纷纷仿照上位法, 或者效仿邻市已经出台的相关立法。如《广东省城乡生活垃圾处理条例》对生活垃圾分类治理“三大机制”(即行政管制机制、市场激励机制和社会参与机制)作了明确规定, 但是作为下位法的《广州市生活垃圾分类管理条例》等在内容上予以大量重复^[2]。地方性法规的制定需要借鉴和模仿, 但在面对极具针对性和实际操作性的问题时, 创新立法不可或缺。

2.2 相关法规转化效率低

大部分发布后的地方性立法实践中的效用有限, 影响因素有复杂, 垃圾分类的标准设置是否易于操作、垃圾分类责任主体的权力义务划分是否明确、垃圾分类处理过程中各环节的基础设施是否完善、垃圾分类过程的监管和居民的奖惩机制是否科学设置。

以上这些影响因素的设定必然要落实到政府等相关责任主体, 具体如何划分责任大小, 权力内容。政府内部部门之间, 政府与第三方垃圾处理企业之间, 在运用法律法规等制度限制的同时, 激活第三方企业的活力。民众作为最大的参与者需要更多

更细化的规则指引。

3 城镇和乡村生活垃圾分类立法建议

3.1 健全相关立法体系

生活垃圾分类制度的建立绝不是一日之功, 为保证长远稳定且覆盖面更广的生活垃圾分类制度, 健全立法体系迫在眉睫。新《固废法》中相关规定能够从一定程度上缓解我国目前生活垃圾分类方面上位法的缺失, 但是新《固废法》关于生活垃圾分类的相关规定仍然是较为宏观上的规定, 实施起来较为抽象, 可操作性不强, 只能起到宏观的指导性功能。因此想要填补这一阶层上位法的空白, 需要进一步修订《固废法》或者是国务院尽快出台《生活垃圾分类管理条例》, 尽可能完善生活垃圾分类的相关实施细则标准, 为城镇和乡村地方性法规的制定树立标杆, 使整个立法体系更具完整性和逻辑性, 健全法律体系。

体系的形成不仅仅要求有上位法的统领, 更要求中央立法与地方立法的相互衔接和补充。地方法规的制定要尽可能避免对上位法和其他地方法规的“照搬照抄”, 要切实结合本地区生活垃圾分类的实际, 推行切实可行的垃圾分类制度。

3.2 提高法规转化效率

地方性法规的制定和完善要“因地制宜”, 特别是针对乡村的风土人情, 结合地方特色和优势, 汲取垃圾分类推行的经验。充分考虑到乡村城镇居民的文化水平和生活需要。例如区分偏远地区的农村和靠近城市地区的农村, 是否能够利用乡村天然的资源循环能力处理部分城市生活垃圾。

能够形成良好的资源循环利用的体系的前提是能够明确划分每个参与主体的责任。目前普遍以政府为主导, 由此给相关政府机构造成了巨大的财政和行政上的压力。政府急需一个第三方角色的介入, 去完成生活垃圾的精细化分类和资源价值的转换。政府更应当做好引导和监督的工作, 建立有效的监督管理体制, 在总体上确保生活垃圾分类制度的推行和应用。

大多数居民已经拥有生活垃圾分类意识, 但是却不能做到切身体验。绝大部分居民仍然会选择低成本的混合投放。“囚徒困境”是垃圾分类推行难的根源, 每个人都希望社会推行垃圾分类, 但每个人都不愿付出个人努力, 都避开分类行为而选择混合投放, 导致垃圾治理落入源头不分类和后续环节处理效果不佳污染环境的结果, 最终损坏的是全体居民的共同利益^[3]。只有将垃圾分类处理的利益切实落实到每个参与垃圾分类的居民, 才能从根本上改变现在居民普遍垃圾分类意识不高的现实状况。

参考文献:

- [1] 李苏霞. 论农村生活垃圾分类制度的立法完善[D]. 江西理工大学, 2020.
- [2] 蒋云飞. 我国生活垃圾分类地方立法的可操作性研究——基于28部地方性法规的文本分析[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2020, 14(6): 57-65.
- [3] 王丽芳, 刘曼琴. 城市居民垃圾分类法律调节机制研究——法律经济学的角度[J]. 理论与现代化, 2019(6): 114-120.