

建立上海居民生活垃圾收费制度

势在必行宜从早计议

魏陆 张瀚舟 等¹

于 2019 年 7 月 1 日实施的《上海市生活垃圾管理条例》明确提出要逐步建立计量收费、分类计价的生活垃圾处理收费制度。市发展改革研究院课题组对居民生活垃圾收费制度进行了专题研究，赴广州、杭州等地进行了实地调研，对上海如何实施居民生活垃圾收费制度提出了对策建议，供市领导和有关方面参考。

当前上海生活垃圾管理进入攻坚战，按量收费是促进生活垃圾源头分类减量的“经济杠杆”和“催化剂”，具有“四两拨千斤”之效，也是国际大城市垃圾管理通行做法。于 2019 年 7 月 1 日实施的《上海市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）第七条明确提出：本市按照谁产生谁付费的原则，逐步建立计量收费、分类计价的生活垃圾处理收费制度，具体办法由市人民政府另行制定。尽管面临诸多难题和挑战，但居民生活垃圾收费是上海治理超大城市垃圾“围城”最终绕不过去的坎，早晚都要做，晚做不如早做，应不失时机迎难而上，在推进生活垃圾全程分类的同时，建议将加快建立居民生活垃圾收费制度提上重要决策议程，力争“十四五”期间全面实施，为我国破解超大城市生活垃圾处理难题探索一条新路。综合比较垃圾费随水（电）费、房产税、物业管理费和垃圾袋等不同征收方式，课题组认为，随袋征收方式对于促进垃圾源头分类减量效果最为显著，且有先例可循，上海可以分三步走渐进实施居民生活垃圾随袋收费制度。对于无法袋装的大件垃圾（如家具、电器等），可以先行先试，单独按件或者按量收费，逐步培养居民生活垃圾收费意识。

一、按量收费是促进生活垃圾源头分类减量不可缺失的手段

实行垃圾收费具有“双重红利”，不仅为垃圾收集、运输、回收、处置等环节开辟了专用资金来源，更重要意义在于通过“污染者付费”方式调节了个人行为，促使民众从源头分类减量。具体收费方式主要包括定额征收和按量征收两种形式。P 定额征收指按某一标准向居民定额收取费用，可以随水费、电费或物业费征收，也可以专项收取，这种收费方式简单明了，便于民众理解和政府征收，但由于缴费多少与垃圾产生量不直接挂钩，难以激励居民在源头上自觉分类减量。美国和欧洲部分城市较多采取这种征收方式，主要是为保障垃圾处理费的来源。按量征收指根据垃圾产生量向住户收费，如瑞典按重量收费，德国部分城市和美国佐治亚州按桶收费，美国宾夕法尼亚州、中国台北、比利时、韩国、日本部分城市随袋收费，垃圾必须用专用垃圾袋装好，或是贴上专用垃圾标签才有指定机构回收，而这些垃圾袋和垃圾标签都需要居民出钱购买，这种收费方式可以更有效激励居民源头上分类减量，但是在初始时征收管理难度较大。

表 1 部分国家和地区垃圾收费方式

国家/地区	征收方式	征收标准
日本	随袋征收	50L 的垃圾袋 30-50 日元/个居多，部分城市如北海道和多摩地区等 80 日元/个，大型垃圾单个定价。

作者简介：上海市发展改革研究院课题组主要成员：魏陆、张瀚舟、罗楠、朱菲菲。

韩国	随袋征收	20L 的一般生活垃圾袋 500 韩元/个，2L 的食物垃圾袋 200 韩元/个，大型垃圾单个定价。
中国台北	随袋征收	生活垃圾按量收费，可回收垃圾免费回收； 专用垃圾袋 6 种规格，价格从 2.5-46 新台币不等。
德国	按量收费+超量高额收费	包装类垃圾免费回收（生产者负有回收责任），其余可回收和不可回收垃圾均收费，且超量高额收费。
美国	随房产税或管理费征收	部分州将垃圾费包含在房产税内征收； 公寓楼垃圾费包含在物业管理费内征收。

我国台北的垃圾治理实践，系统验证了随袋收费对破解垃圾源头减量困局不可或缺的作用。1991 年起，台北市先后实施了垃圾费随水费征收、分类收集、“垃圾不落地”等政策，但都未实现预期的垃圾分类减量目标，生活垃圾清运量不减反增。2000 年台北市政府痛下决心推行“垃圾费随袋征收”政策，强制市民购买有防伪标识的专用垃圾袋，专用垃圾袋由政府委托销售，全市统一售价，售价内含垃圾处理费，不使用专用垃圾袋、擅自制作和销售、伪造和销售等行为都将被罚款，其中 20% 罚款奖励给检举人（除公务员外）。“垃圾费随袋征收”政策对于促进源头分类减量效果显著，实施当年垃圾产生量较上年下降 27%，实施第二年资源回收率提高 22 个百分点。2015 年台北市人均生活垃圾清运量比 1999 年下降近 80%，资源回收率提高 55 个百分点。台北焚烧厂为了避免生活垃圾减量后设备闲置，先是将内湖填埋场的“垃圾山”挖走烧掉改造成公园，后来又为周边县市提供垃圾处理服务。同时，由于实行按量收费，民众实际支出的垃圾费相较以前随水费征收平均下降了 40%，分类减量做得越好的家庭下降幅度越大，经济杠杆效果凸显。

二、上海应率先在全国建立居民生活垃圾按量收费制度

实践证明，通过收费制度相配合，垃圾源头分类减量可以达到事半功倍的效果。国家有关部门已对建立生活垃圾处理收费制度提出了时间节点要求，2019 年 7 月 1 日实施的《条例》也专设条款对生活垃圾收费提供法律保障，目前内外条件正逐步成熟，已经到了下决心干起来的时候。

首先，国家有要求。为深入贯彻习近平生态文明思想，助力打好污染防治攻坚战，促进生态文明和美丽中国建设，2018 年 1 月住建部印发的《关于加快推进部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》明确要求逐步建立差别化的收费制度，实现计量收费。2018 年 7 月国家发展改革委印发的《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》提出 2020 年底前全国城市及建制镇全面建立生活垃圾处理收费制度，对非居民用户推行垃圾计量收费，并实行分类垃圾与混合垃圾差别化收费政策，提高混合垃圾收费标准；对具备条件的居民用户，实行计量收费和差别化收费，还鼓励各地创新垃圾处理收费模式，提高收缴率，这为地方政府探索建立居民生活垃圾收费制度提供了依据。

其次，上海有需要。近年来，上海不断加大垃圾终端处理设施投入，终端处理能力从 2010 年不到 1 万吨/天提高到 2018 年的 2.5 万吨/天，但是由于垃圾量增长迅速，仍难以满足前端垃圾处理需求，远未实现垃圾“零填埋”目标。当前上海人均生活垃圾产生量接近每天 1 公斤，随着居民生活水平的不断提高，对标高收入国家人均垃圾产生量水平（每人每日约 1.6 公斤），未来上海垃圾产生量还会有增无减，垃圾处理面临巨大压力。在垃圾填埋、焚烧等终端处理设施“做加法”空间有限的情况下，通过收费机制实现源头分类减量，是上海治理超大城市垃圾“围城”难题的不二选择。

第三，管理有基础。上海有能力、有条件率先攻克居民生活垃圾收费难题。政府治理能力强。近年来，政府在城市精细化管理上打了几场漂亮的硬仗，外环线内禁燃烟花爆竹、全市交通大整治、“五违四必”综合整治取得显著成效，充分展现了政府基层组织的社会动员能力和善于做群众工作的优势。同时，市民综合素质不断提高。公众参与垃圾分类积极性高，市发展改革委研究院进行的问卷调查发现，92%的受访者支持垃圾分类，60%的受访者表示支持垃圾收费，当前保护好环境是民心所向，气可鼓不可泄，应顺势而为。特别是本市单位生活垃圾收费制度已经先行一步。2004年9月，上海出台《关于本市单位生活垃圾处理费征收管理暂行办法》，开始对在沪国家机关、企事业单位（包括船舶等交通运输工具）、社会团体和个体经营者等征收生活垃圾处置费；2016年9月，出台《上海生活垃圾收费标准及生活垃圾分类办法》，进一步规范了不同行业领域生活垃圾处置的计量标准、收费基数和基数外收费标准；2018年8月，印发《关于明确本市单位生活垃圾处理收费有关事宜的通知》，再次对单位生活垃圾处理收费标准进行了细化，年度基数内生活垃圾最高收费40元/桶（240升/桶，下同），餐厨垃圾最高60元/桶，基数外单位收费最高翻一番，2017年收费总额达到10亿元，这些都为建立居民生活垃圾收费制度提供了有益借鉴。

三、上海加快实施居民生活垃圾收费制度的若干建议

居民生活垃圾收费事关千家万户，向谁收、如何收等制度设计至关重要，是对城市精细化管理的考验，其工作难度要比外环线内禁燃鞭炮、“无违四必”综合整治等前几场硬仗更大，必需精心谋划，科学施策，务期必成。初步建议：

1、尽快启动居民生活垃圾收费制度相关办法的研究工作，争取2021年实施。于2019年7月1日正式实施的《条例》提出，生活垃圾处理收费制度具体办法由市人民政府另行制定。建议《条例》正式实施后，尽快启动居民生活垃圾收费相关办法的研究工作，充分吸收人大、政协、专家和社会公众特别是基层群众参与，开展专题民情民意调研，集思广益，达成共识，将建立居民生活垃圾收费制度打造成各方共同参与公共决策、推进城市精细化治理的实践案例，2020年形成初步方案（可以有比选方案）征求公众意见，相关方案纳入“十四五”规划，争取2021年启动实施。

2、采取按量随袋收费方式，分阶段推进实施。选择合适的征收方式是居民生活垃圾收费制度能否顺利推出和实现源头分类减量的关键。关于如何收费，有一种观点认为，由于当前市民素质和城市管理水平难以跟上，采取日本或者中国台北的随袋征收方式难度太大，上海初期应采取随水费或者电费征收方式，等居民养成缴费习惯后，再采取按量随袋征收方式。课题组认为，随水费或者电费征收实施起来虽可能较为便利，但是难以有效促进生活垃圾源头分类减量，不是理想方式，而且“两道工序”多此一举，长痛不如短痛，应采取已为各国各地区实践证明更为有效的随袋收费方式。在具体操作路径上，设想分“三步走”。第一步，免费发放专用垃圾袋，居民可在物业或居委会免费获得专用垃圾袋，这一步主要是让居民形成使用专用垃圾袋收装分类生活垃圾的概念和意识，也有助于管理部门摸清居民家庭对专用垃圾袋需求等情况。第二步，免费配额+超额付费，按照人均生活垃圾产生量测算每个家庭的垃圾袋用量，将其作为基准配额，配额内的垃圾袋免费发放，超出配额部分要付费购买，这一步主要是形成并普及居民垃圾收费意识，发挥超额收费的边际调节作用，为全面收费“试水”。最后，全面付费。这一步所有垃圾袋都需要购买，形成持续激励居民家庭进行垃圾分类和减量的经济诱因，为城市垃圾减量化建立制度保障。第一步和第二步的实施时间可以长一些，垃圾袋收费标准可以低一些，也可以依实施条件，将第一步和第二步合并实施，关键是争取社会公众对垃圾收费制度的认可和习惯的养成，为最终全面实施随袋收费制度奠定坚实基础。对于无法袋装的大件垃圾（如家具、电器等），抓紧建立大件生活垃圾收费机制，单独按件或者按量收费，可以在上述第一步时就先行先试，逐步培养居民生活垃圾收费意识。

3、做好宣传引导和保障监督，为平稳实施营造良好氛围。随袋收费涉及千家万户，关系到人民群众的日常生活，在推进过程中必须考虑周全。做好信息公开。收费决策发布后要及时将工作推进时间表、垃圾袋获取方式、全流程处理措施、垃圾费收取和使用情况、监督反馈渠道等重要事项向社会公告，市区相关部门要负责做好政策解释，让公众充分知晓垃圾收费制度并告知其分步走的时间表，有利于争取广大市民对建立新制度的支持和理解，有利于化解和消除障碍。加强舆论引导/充分发挥报刊、网络、电视、广播等媒介的引导作用，多渠道多形式广泛宣传随袋收费政策，就政策实施的相关内容、广大居民群众普遍关心的问题积极有效的宣传和引导，人大、政协和群团组织可以发挥更积极的作用，共同营造良好的社会舆论氛围。保

障低收入群体。低收入群体对垃圾袋价格较为敏感，如果没有合理的保障措施，也可能使其站到政策的对立面，应对低收入群体购买垃圾袋给予适当优惠。加强基层监督和执法力量。对区、乡镇政府落实垃圾分类收集和随袋收费工作建立考核机制，促使其进一步将监管力量部署到基层一线，对随意丢弃垃圾、故意不分类和乱投放等行为加大处罚力度，加强对专用垃圾袋生产销售企业的管理。