

加快打造垃圾回收“两网融合”的上海模式

吴苏贵 钱洁 李敏乐 李银雪 余艺贝¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】: 上海要积极借鉴兄弟省市经验,立足生活垃圾分类模式,试点构建较为完善的配套制度和政策体系,按照“一个区域只有一个责任主体”的原则,构建全品类回收、精细化分拣、市场化处置、全过程监管的“两网融合”上海模式,切实推动“两网”融合成“一网”,打造生活垃圾从“源头分类”到“末端资源化利用”的循环经济体系。

【关键词】: 垃圾分类回收 资源化利用 两网融合

【中图分类号】: X799.3.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)08-0091-008

实现生活垃圾全程分类和处置是上海城市精细化管理面临的重要挑战。2019年,上海基本实现了生活垃圾的分类投放和干湿垃圾的分类清运、处置,接下来完善“生活垃圾可回收物回收体系”就成为下一步的重要任务,这也是巩固“垃圾分类”成效的重要举措。建立完善的回收体系,关键在实现“两网融合”,即通过“生活垃圾清运网”和“再生资源回收网”这两张网的深度融合,尽最大可能将各类生活垃圾从“生活垃圾清运系统”向“再生资源回收系统”分流,以提高生活垃圾的“资源化利用率”来减少末端垃圾焚烧和填埋总量。从生活垃圾全程分类和处置的视角看,上海必须打通“生活垃圾处置全链条”,形成“政府统筹、社会协同、市场运营、企业落地”的超大型城市垃圾综合治理大格局。

一、目前上海“两网融合”工作存在的主要问题

调研发现,上海各区都已经在积极试点,通过市场化运作深化“两网融合”,不断从干垃圾中分拣出可回收物。同时,也涌现出一些新企业、新模式,取得了初步成效。但这些探索离“两网”真正融合仍有不少差距,还存在一些亟待解决的突出问题。

(一)不同主体各管一摊,客观上导致“两网分离”

目前,从源头开始,上海的湿垃圾、干垃圾、可回收物由不同主体分开回收、运输、处置,进入不同的运作体系,客观上形成“两网分离”：“生活垃圾清运网”由政府出资,城投环境和各区环卫公司负责;“再生资源回收网”由商务部门负责,以各区(街镇)招标的50家回收企业为主体,再加上数量众多的“摇铃大军”和回收站。“两网”由多个主体分头负责,容易导致生活垃圾资源化利用水平偏低。

一是居民生活产生的“低值可回收物”极易混入干垃圾。目前,各回收企业,尤其是以保洁员和“摇铃大军”为主体的分拣队伍,一般对废金属、废纸张等“高值垃圾”感兴趣,余下价值较低的可回收物,如利乐包、外卖快餐盒、玻璃酒瓶等,则往往没有分出或直接混入干垃圾。

¹**作者简介:** 吴苏贵,上海市人民政府发展研究中心社文处处长。钱洁,上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。李敏乐,上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。李银雪,上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。余艺贝,上海市人民政府发展研究中心社文处研究人员。

从分类处置全链条角度看,这些“低值可回收物”实际具有相当高的回收价值,大部分居民、保洁员以及所谓有经验的“摇铃大军”却难以有这样的专业能力和全产业链视角。所以,“捡垃圾、收破烂”并不是垃圾分类,由这些主体分拣,不仅会增加“干垃圾”处置负担,还降低了资源化利用率。以2019年8月份为例,上海每天生活垃圾总量达2.92万吨,可回收物分出量为4500吨,生活垃圾循环利用的比例仅为15.4%(表1),低于东京的22%、伦敦的30%。同时,这在客观上造成不正规再生资源回收的“摇铃大军”在“再生资源回收网”里“吃肉”,而政府在“生活垃圾清运网”上“啃骨头”的尴尬局面。

表1 上海生活垃圾可回收物分出量情况

时间	可回收物分出量(吨/日)	生活垃圾总量(吨/日)	可回收物分出量占生活垃圾总量的比重(%)
2019年7月初	3880	30042	12.9
2019年7月底	4400	29700	14.8
2019年8月底	4500	29200	15.4

二是居民的大件垃圾、房屋装修垃圾等往往无处丢弃。由于大件垃圾物流成本高、搬运麻烦、拆解费力、价值不高等原因,可回收企业回收动力不足,环卫部门收运处置也比较困难,成为“两网”之间的“真空”地带,既给广大居民造成不便,也给上海资源化利用能力提升带来不利影响。以嘉定区为例,每年大件垃圾数量有1500吨、装修垃圾有40万吨,这些垃圾平均清运周期达到15天,甚至有部分小区需要30天以上才能清理完毕。

(二) 市场分割严重,“两网融合”缺乏有效市场基础

据不完全统计,上海备案登记的垃圾回收与资源化利用企业有1132家,其中80%为回收企业。这些企业大多“小而散”,环境污染大,有些甚至还常年游走在灰色地带。导致这一突出问题的原因就在于上海可回收市场分割严重,潜规则现象较为突出。

一是市场分割严重,难以培育出大型企业。目前,上海可回收物市场高度分割,不同区、街镇、小区,都有不同的回收主体,边界清晰不能逾越。即使在同一个小区内部,还存在垃圾桶里的可回收物只能由保洁员清理、居民家里的可回收物只能由“摇铃大军”上门回收的潜规则,甚至浦东某高端小区还向回收企业收取几万元的“进场费”。正是因为回收市场如此高度分割,导致每个回收主体收到的量较为有限,也就很难有企业能够做大做强。以某2000户居民的小区为例,日均可回收物量为0.7吨左右,由于存在“摇铃大军”、保洁员、挂牌服务企业、小型废品回收站等多种主体,每个回收主体的回收量均有限,多的一两百斤,少的只有十几斤。

二是行业潜规则盛行,造成“劣币驱逐良币”。再生资源行业鱼龙混杂,潜规则盛行,灰色利益链丛生,正规企业根本竞争不过散兵游勇。以废纸回收为例,“摇铃大军”利用注水、掺杂、压秤等方式,通过减少“扣点”、不纳税、以次充好等形式进行销售,进而提高前端收货价格,往往能取得对正规企业的显著竞争优势。比如,有些企业等废纸回收价格为2000元/吨,正规公司在居民端的正常回收价格为1~1.2元/公斤,但由于“摇铃大军”等通过不正规手段,能够提高回收价格到1.5~1.8元/公斤。面对这种价格差,一些正规企业,有时只能收到一些无人问津的低值品。

(三) 可回收物底数不清、流向不明,“两网融合”的监管体系建设不到位

虽然城投环境已牵头建立涵盖上海大部分干、湿垃圾的信息化监管系统,并已开发全覆盖的可回收物监管体系,但目前主动

接入系统的其他回收企业并不多,全市可回收物的总量、结构等底数仍不清晰,特别是可回收物的源头和流向基本不明,存在一定的隐患和风险。

一是传统监管手段日渐失效。当前,传统监管力量和手段应对已注册登记企业已捉襟见肘,甚至连基础统计数据都是依靠企业自主填写,根本无法确保准确。再生资源回收行业存在成千上万的“摇铃大军”和数量众多的“回收站点”,基本属于“三无”性质(无营业执照、无资格证、无合法场地证明),且流动性大、隐蔽性强,大多游离在政府监管范围之外,诸如露天烧电线取铜芯、对废塑料直接破碎切割、直排含重金属的废水,甚至有窝赃买赃销赃等违法违规行为。数据显示,2018 年我国环保督察中,各地废品站成为重点督察对象,处罚案件 18.6 万件,罚款数额达 152.8 亿元。

二是广覆盖、可追溯的信息化监管平台仍未建立。虽然目前上海有一些企业建立了可回收物的内部信息监管系统,实时记录品类、重量、金额、流向等信息。但总体上看,覆盖全市企业的信息化监管平台还未形成,大多企业信息系统数据向上不能追溯到源头居民、向下不能查询到末端企业。

(四)中端精细分拣不足,“两网融合”的市场化运行机制面临关键“梗阻”

垃圾变废为宝的关键在于二次精细分拣,分拣品类越细致,可利用价值越高,甚至当分拣足够细致时,所谓的“低值垃圾”甚至是“干垃圾”也可以蝶变为“高值原材料”。例如,泡沫塑料由于体积大、不规则,且每公斤回收价不到 2 元,通常被混进干垃圾焚烧。但经分选、压缩处理后,就能转化为镜框和装饰模具原材料,每吨售价高达 6000 元左右,每年在欧洲市场销售额超过 2 亿元;日用陶瓷碎片一般归入干垃圾,但在环保压力下大量矿山关闭,推动厂商研发出再生陶瓷制品,即将陶瓷碎片碾成粉末后,添加一定比例陶瓷土进行再加工,陶瓷碎片由此从干垃圾变成陶瓷工业原料。因此,是干垃圾还是可回收物,是高价值还是低价值,都是动态变化的,只能由市场和企业说了算。

目前,上海中端分拣能力不足、精细化程度较低的问题十分突出,许多回收企业只能做到“玻、金、塑、纸、衣”五大类粗分,对于废塑料、废玻璃、废纺等物品无法做到进一步细分,这直接制约了整体回收利用的效率和水平。

一是大型分拣场地建设有待加快。分拣环节离不开清洗、筛选、粉碎、压缩等一系列预处理工艺,会产生噪音、粉尘、污水等污染,需要较大处理空间。现阶段上海已在长宁、杨浦、闵行、宝山、浦东、松江、嘉定、奉贤、崇明建成两网融合集散场,但受场地面积过小、现代化分拣设备缺乏等因素制约,难以实现精细化分拣功能。大多数回收企业面临场地保障不足的尴尬局面:有的回收企业虽然免费获得区里提供的场地,因使用面积小、无法开展一定规模的分拣作业;有的回收企业需根据市场行情自负租金,如某企业在宝山租用的大型厂房,光年租金就高达 750 万元,运营成本负担较重。还有的如城投环境,虽然意向选取宝山区联谊路(占地面积约 80 亩,设计能力为 60 万吨/年)、浦东新区和徐汇区的若干区域建设大型分拣场,由于配套规划未落地,项目推进进度较为缓慢,同时也面临前期投入成本大等问题。

二是企业分拣能力有待提升。“垃圾分类”将回收行业推上“风口”,多家行业外的互联网企业入局,涌现了一批智能分类回收设备制造、运营企业等。这部分企业入行时间短、技术底子薄,只是活跃于小区、商务楼宇等场所的前端分类回收,不具备中端精细分拣能力,只能将低值可回收物“打包转手”或“大类卖出”,这也导致这些互联网企业在“前端收购价格”和“末端出售价格”相对透明锁定的情况下,必将面临价差空间有限、运营压力较大等风险。以废塑料为例,前端回收价格大致在 300 元/吨,末端到厂价格(不含运输和税费)只有 500 元/吨,几乎不可能盈利。相比之下,部分业内资深企业则具备深耕产业链的专业优势,能根据供求信息不断调整、细分可回收物类别。例如,“田强环保”专门将快递包装袋从干垃圾中单独分拣出来、破碎后用作地下网管再生料,每吨售价高达 5000 元。

(五)上海末端资源化利用产业发展不足,“两网融合”缺乏兜底保障

目前,城投环境已在干、湿垃圾的处理上形成了兜底保障的体系和能力,但在可回收物的处置体系和能力建设上,上海还存在明显短板。

一是关键环节缺失可能面临“运不出去”的风险。当前上海大部分可回收物缺乏末端资源化利用环节,例如废纸、废纺、废木材等,导致全市绝大多数可回收物只能转运到长三角周边省市处置。随着环保政策日渐收紧,未来存在跨省市输运无法实现的政策风险,届时上海可能面临大量可回收物“无处存放”“无处可去”的被动局面。例如,城投环境回收的利乐包、外卖餐盒等低值可回收物,就已出现外运销售不畅通等困难。

二是现有企业技术水平不高、深加工能力不足,可能面临淘汰风险。即便是少数现有的资源化利用企业,也面临产业能级不够、工艺水平较低、高端处置环节缺失等困境,严重制约了再生产品的经济效益。例如,上海塑料再生企业仍以制造初级、低附加值的“再生瓶片”为主,而售价高出 70%左右的“再生切片”深加工环节却都在外地;上海最大的废玻璃处理公司“燕龙基”,也只能将玻璃分色破碎,而无法加工为成品。

(六)三大关键配套不足,“两网融合”难以“落地到位”

一是低值可回收物补贴落实不到位。尽管目前低值可回收物补贴上海各区都有政策,但各区还不能确定减量数,因此多数区都没有执行。调研发现,各个区的补贴标准、目录、对象等并不一致,暂未形成上海全市统一的低值可回收物专项资金补贴标准。例如,奉贤区探索由区、镇两级财政按照约 260 元/吨(如果作为干垃圾,则会产生 200 元/吨的处置费和 60 元/吨的运输费)的标准进行补贴;虹口区则按照上海市生活垃圾处置费 221 元/吨执行。“不同区、不同价”容易造成低值可回收物集中流向“高价区”,除了增加个别区的分拣处置工作量,还可能出现不良商家“两头”重复申报、两头拿补贴。

二是增值税特殊抵扣亟须突破。由于可回收物物料来自居民,无法开具增值税专用发票;且回收企业与可回收物收购主体之间购销交易的真实性难以核实、进项难以鉴定,导致增值税特殊抵扣优惠政策在回收行业难以实施。以销售额 1000 万元、回收成本 900 万元为例,在进项税不能抵扣情况下,企业应缴税额合计为 129.1 万元;若进项税能够抵扣,进项可抵 103.54 万元,企业应缴税额合计 13.14 万元,两种情况下企业税负差异达 115.96 万元(表 2)。

表 2 企业缴税对比情况(销售额 1000 万元,回收成本 900 万元) 单位:万元

	进项税不可抵扣	进项税可抵扣	差额
增值税	115	11.46	103.54
附加税	13.8	1.38	12.42
印花税	0.3	0.3	0
合计	129.1	13.14	115.96

三是物流成本相对较高。由于回收车辆在转场运输过程中,容易受到市区通行范围和时间限制,有的企业不得不租用具有市中心城区道路通行权的车辆,但租赁费用高昂,如城投环境在市区的运输车辆均租用沪 BH 货运牌照,每辆车月租赁费达 3.8 万元;有的企业只能使用新能源车辆运输,如“淘废宝”专门购买了一批电动货运车,但面临运力不足、充电不便、里程较短的问题。

二、上海推动“两网融合”模式有效实施的对策建议

上海要积极借鉴兄弟省市经验,立足生活垃圾分类模式,试点构建较为完善的配套制度和政策体系,按照“一个区域只有一个责任主体”的原则,构建全品类回收、精细化分拣、市场化处置、全过程监管的“两网融合”上海模式,切实推动“两网”融合成“一网”,打造生活垃圾从“源头分类”到“末端资源化利用”的循环经济体系(图1)。

(一)推动前端开展“全品类回收”,明确一个区域一个责任主体

上海应借鉴相关城市回收经验,结合垃圾分类模式的特点,从分类处置的全链条出发,引入市场机制,推行一个区域由一个责任主体开展“全品类回收”的模式,促使回收企业成为“社区垃圾综合解决方案提供者”。首先,明确“全品类回收”原则。从干垃圾中更加专业、有效地分拣出可回收物,才能在源头上实现“两网融合”。具体包括:一是可回收物,既包括废旧金属、废塑料、废纸张等高价值回收物,也包括废玻璃、泡沫塑料、废旧纺织物等低价值回收物。必须握“高值”和“低值”分类,在源头上可回收物只有处理方法不同。二是湿垃圾,主要指居民日常生活中产生的剩饭剩菜等垃圾,把湿垃圾纳入“两网融合”是上海基于自身垃圾分类模式,而与其他省市有显著区别的特点。三是干垃圾、大件家具、有害垃圾、装修垃圾等。其次,探索一个区域确定一个回收主体的方案。相关部门要进一步明确,“收破烂并不是垃圾分类”,基于全产业链条视角下的“垃圾分类”,也不可能依赖保洁员队伍和“摇铃大军”,必须打破现有利益格局,培育出新主体和新机制。基于此,在回收方案上,在遵循“以区为主1、市场运作、适度补贴、责任明确”的原则下,各区可根据自身情况,灵活选择生活垃圾清运处置企业牵头的融合方案、再生资源回收企业牵头的融合方案。

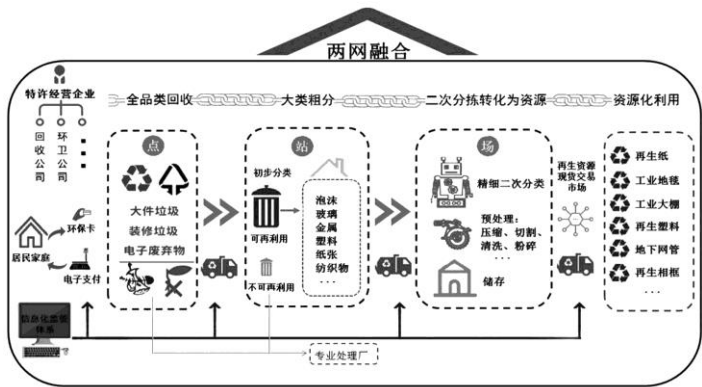


图1 两网融合

1. 生活垃圾清运处置企业牵头的融合方案

目前,上海再生资源的管理从市商务委转到了市绿化和市容管理局,从监管上形成了“再生资源网”融入“生活垃圾清运网”的格局。而城投环境多年来一直承担上海生活垃圾清运托底保障工作,是该领域最大的市属国有企业,已与徐汇、嘉定等区签订了实施“两网融合”协议,具备“现成的网络体系”。基于此,可以由城投环境牵头,在已有垃圾清运网络基础之上,探索整合再生资源回收产业链上的不同主体和企业,进一步共同承担再生资源的回收、运输、分拣及资源化处置。具体操作可分为两种方案:

“前端回收+中端分拣”一体化方案,即按照目前城投环境与徐汇区政府签署的合作协议,从前端回收到中端精细分拣后出售,都由城投环境负责。城投环境利用市场原则和资本纽带,因地制宜,集聚一批专业企业共同参与、承担各个环节运营:干、湿垃圾清运,由城投环境协同区环卫公司负责。可回收物处置,部分由城投环境设立直属运营站回收,如城投环境在湖南街道积极打造的示范性两网融合回收服务点——“梧桐资源空间”,由城投环境自主开展再生资源全品类一站式回收,通过智能与人工相结合,实现全天候 24 小时交投;部分由城投环境委托第三方专业公司回收,如城投环境委托“际霖环保”,在部分小区设立回收点,

可以上门回收,也可以定点交投,所回收物品统一运送至中转站,由城投环境进行二次分拣和存放。

“前端环卫企业回收”+“中端城投环境分拣”方案,即前端由各区环卫企业负责全品类回收,并完成“大类粗分”,上海市绿化和市容管理局牵头城投环境、行业协会等共同制定各品类回收、转运的细则标准,如废纸含水量、废塑料中杂质标准等。回收之后,各区环卫企业按照干垃圾、湿垃圾、可回收物等类别分别运送至城投环境相应的处置场。中端由城投环境负责进行精细分拣与市场化出售。在这种模式下,城投环境依然要发挥全产业链的管理与整合职能,充分显现龙头企业的带动效应。

2. 再生资源回收企业牵头的融合方案

上海“两网融合”市场较大,单靠城投环境很难完全承接下来,需要适当引入一些深耕产业链久、专业优势明显、资金实力雄厚的大型企业,如目前已经在上海有一定经营成效的区供销社、“淘废宝”“田强环保”等。与城投环境牵头的方案一样,承担单一主体责任的再生资源回收企业,需要与各区环卫公司协同,尽最大可能完成可回收物前端收集,收集后与各区环卫公司协同将各品类生活垃圾(包括干、湿垃圾、可回收物、有害垃圾)交由城投环境处置,确保所有各品类生活垃圾均能兜底回收。同时,应鼓励这些再生资源企业自主开展中端精细分拣,逐渐成长成为大型龙头企业。

(二)探索实施“特许经营”制度,形成有效市场规模

要实现单一主体全品类回收,必须实施特许经营。建议结合上海行政区划和人口规模,按照以区为主的原则,以5~10年的周期,以政府补贴数额、资源化率、减量程度等为指标进行市场竞标,确认特许经营权。

1. 特许经营企业须经公开招标,择优选取

只有资源强大的企业才能带动“两网”深度融合,特许经营企业必须在行业内有深厚的积淀,能够打通垃圾分类的上游下游,贯通整个产业链。在前端,要有能力组织各回收企业和社会组织开展居民动员,实现对居民垃圾分类的宣传、激励和动员,能够做到全品类回收;在中端,要有高水平、专业化的二次精细分拣能力,实现物尽其分,把废弃物转化成具有高附加值的原材料;在末端,要有充足、完备的处置企业对接资源,合作企业资质齐全,处置规范,让每类垃圾都能物尽其用、循环再生。最终通过强大的产业整合能力,以提高再生资源的附加值来反哺低价值可回收物和其他垃圾的清运和精细分拣成本。

2. 保障特许经营企业的排他性

一是“行政立法”保障。建议上海市人大、市政府等出台专门特许经营法律法规,明确在经营期限内,辖区内所有小区的所有垃圾只能由中标企业负责回收。二是“社会治理”保障。各区应进一步发挥街道、居委、物业等主体责任,通过进一步加强小区综合治理,进一步规范各类垃圾的回收行为。中标企业必须明确认识到,回收行业是天然的竞争性领域,单靠行政力量 and 他人帮助很难完全实现独占性经营,最大的保障必然是企业自身积累的产业竞争优势,要更多依靠自身经营努力占领市场。

3. 政府为特许经营企业提供必要支持

一是空间支持,由上海市绿化和市容管理局牵头进行“点、站、场、园”的布局建设,保留场地所有权,建成后交由特许经营企业在运营期内免费租用,降低企业运营成本,提升回收积极性。二是运输车辆牌照支持。由上海市交通委、公安部门牵头研究,提供一批可以在市中心道路通行的垃圾回收货车专用牌照,免费交由垃圾回收企业使用,以减轻企业运输成本。但牌照所有权归属政府,依据企业业务规模决定发放数量,特许经营权到期时交回牌照。

4. 加快规划建设区域性“垃圾综合分拣处理场”,着力打通市场化“梗阻”

大型分拣处理空间是企业实现全品类回收和精细化二次分拣的基础,上海市绿化和市容管理局、规划和自然资源局要联合相关远郊区,在已有“点、站、场”的基础之上,在东、南、西、北不同方位布局若干个大型的区域性“垃圾综合分拣处理场”,在场内引入专业化的分拣设备、预处理设施,实现纸张、塑料、玻璃等物品的精细二次分拣和初步加工。同时应配套水处理、扬尘处理等设备,以满足环保要求。场地来源:一是可以在现有垃圾集散场基础上功能升级,升级改造完成后交付企业经营使用。二是可以鼓励企业自行寻找合适场所,相关部门给予一定优惠政策支持。如对于城投环境选取的宝山联谊路等地块,上海市绿化和市容管理局、市发展改革委等相关部门要加强协调力度和资金支持力度,争取规划早日落实。三是在远郊地区适当新规划若干“综合分拣处理场”,以满足不同区域企业物品回收的需求。

5. 建立上海全市统一信息化大平台,实现监管“一张网”

“两网融合”对垃圾物流精准记录提出了很高要求,只有实时掌握来源、数量、类别、去向等底数,才能为后续的补贴、抵税、效果评估等提供依据。目前,小而散的回收队伍根本不可能做到各品类垃圾物流精准记录,而区域化、专业化特许经营却恰恰可以做到信息的准确记录。在开发覆盖全市的垃圾清运信息监管平台的基础上,下一步应以此为依托构建全市信息化大平台,实现全部信息“一张网”。一是推动企业接入上海信息化大平台。如果每个企业单独开发一套平台系统,需要花费上百万元,且由于开发公司不同,功能板块、技术标准和数据格式也不统一,对后期全市平台整合造成障碍。为此,上海应考虑由市绿化市容局牵头,在城投环境开发的信息化系统基础之上,搭建上海“两网融合”信息化大平台,加快制定统一技术标准,确保所有企业能够接入全市大平台,包括配齐数据即时上传的电子地秤、具有GPS定位功能的运输车辆以及联网摄像头等,实现在任何时点,都能读取任何物资的实时动态信息。此平台的运营、维护今后可由城投环境负责,或者交由行业协会管理,或者由多家回收企业联合成立股份公司进行管理,但数据应对市绿化市容局、商务委、城管局、税务局等部门开放。二是全市居民“一张卡”,物质流要回溯到户。目前上海仅个别企业能够追溯到户,大部分企业说不清楚垃圾从哪儿来。为此,信息化大平台的构建一开始就要明确每户一建档(可以由绿化市容局发放账户卡或统一使用绿色账户),从源头家庭开始记录,接入各区、各街道、各企业系统,实现“进来”“出去”的每一吨垃圾环节清楚、底数清晰,全链条可监控、可追溯。同时,在面向居民支付费用时应避免使用现金,而使用电子支付,如打入微信、支付宝、交通卡、绿色账户等,从而杜绝弄虚作假行为,并为后续补贴、抵税等提供准确依据。

6. 以信息化平台为依托,积极落实关键政策举措

一是进一步落实低值可回收物补贴,形成低值垃圾回收处理的长效运作机制。上海全市统一补贴标准,由市绿化市容局牵头研究,建立低价值可回收物目录,核算不同种类低值可回收物的全生命周期成本,确定补贴标准,探索建立市、区、街镇三级财政保障,尤其是一些财政薄弱的街镇,要适当增加市、区两级的补贴资金。依托信息化平台数据落实补贴发放,根据信息化平台显示每日回收的低值可回收物的种类、数量、价值,核算企业应当享受的补贴,定期发放到位。二是加快探索增值税进项抵扣。宁波“搭把手”废品回收公司已在物质流可靠记录的基础上,探索实施增值税特殊抵扣办法。上海可借鉴相关经验,由市绿化市容局、市财政局、市发改委、市商务委、市税务局等部门共同研究,以信息化平台为依托,依据给付记录代替增值税发票,给付金额即为发票金额,享受增值税进项抵扣。同时利用区块链技术探索实行公共账本,确保交易真实存在、不可篡改,以此将交易过程中的“资金流、物质流”全部纳入平台进行监管,实现交易可查可溯,既便于税务部门有效监管,又能让企业合理获得增值税进项抵扣。

7. 加快建设再生资源利用示范基地,夯实兜底保障功能

一是加强关键产业布局。建议上海市发改委、市绿化市容局、市财政局等部门牵头,针对上海垃圾全程分类中出现的资源化利用问题和未来可能的外运风险,综合考虑环保要求、技术能力、区域分工等现状,打造上海再生资源利用基地,重点打造“废塑料再利用基地”“废纺再利用基地”“建筑垃圾再利用基地”等。二是提高技术水平和深加工能力。采用市场化招商等形式引进世界一流企业,补齐上海资源化利用企业技术水平不高的明显短板,推进全市再生资源利用产业向高端化发展。鼓励支持一批技术含量高、示范带动强的再生资源利用项目,切实推动行业科技投入和水平提升。建议将老港静脉产业园作为上海再生资源利

用示范园区进行重点打造,形成集再生资源综合利用、环保装备智造、智慧监测系统为一体的智慧环保绿色园区,成为长三角地区乃至全国的可回收物再利用技术高地,打造上海绿色循环经济品牌。三是集聚中小企业进行创新试点。充分利用老港静脉产业园起步早、规模大、设备全的优势,加快集聚一批市场创新主体,推动产业集群发展。提前谋划、充分论证,为可回收物清洗、废水处理等共性设施和工艺处理预留一定土地。

8. 建立再生资源现货交易平台,促进正规市场蓬勃发展

为进一步推动可回收物交易公开、公平、规范,维护正规企业合法权利,促进再生资源企业发展壮大,要坚持“政府引导、市场化运作”,由市绿化市容局、市金融办、长三角区域合作办公室等部门,以及相关企业和行业协会按照一定比例共同出资,打造一个可以辐射长三角乃至全国的再生资源现货交易市场平台。一是汇集企业进行交易。借鉴证券交易所相关机制,加快出台地方性法规,规定在沪特许经营回收企业和末端再生资源利用企业须以“会员身份”在平台上进行交易,并利用信息技术建立公开、公平的快速交易机制。二是对接长三角绿色供应链体系。2018 年底,长三角一市三省商讨成立长三角绿色供应链联盟,将一些合法合规的绿色企业纳入其中。这意味着,未来如果不能被认证为绿色供应链成员,上海的回收企业将不能向苏浙皖三省供应再生资源。上海要将现货交易平台与绿色供应链进行有效对接,加快形成区域型再生资源利用网络体系。

注释:

1 中心城区可几个区联合招标,选择一家企业为责任主体。