

实施防疫垃圾分类处置难点及法律对策

陈鑫昱¹

(中共广东省委党校 广州 510050)

【摘要】: 当前我国垃圾分类主要以地方性法规和地方政府规章为主,没有全国统一的生活垃圾分类法规。由于新冠肺炎疫情很可能长期存在,防疫垃圾也会继续大量产生,为了更好地实施疫情防控,同时保护人民生命健康安全,应尽快制定全国统一的垃圾分类法律,增设防疫垃圾类目,并完善不同风险地区的防疫垃圾处置方法。

【关键词】: 疫情防控 防疫垃圾 垃圾分类

【中图分类号】: X799.3 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)07-0096-004

一、防疫垃圾问题的提出

在防控新冠肺炎疫情中,会产生两类防疫垃圾:一类是医疗机构(或集中隔离点)抢救新冠肺炎患者产生的防疫垃圾,这些防疫垃圾应严格按照国家有关规定予以处置;另一类是广大民众为防止疫情传播进行自我保护使用的口罩、一次性手套、鞋套、防护服等防疫垃圾,这类防疫垃圾量大面广,民众处置这类防疫垃圾随意性较大。从全球抗击新冠肺炎疫情的形势看,疫情将长期存在,因此在疫情防控常态化的情况下,防疫垃圾(民众使用的防疫用品)还会大量产生。防疫垃圾应如何处置、是否属于生活垃圾,以及是否需要增设防疫垃圾一个类别,都是需要探讨的问题,本文将对此展开讨论。

二、防疫垃圾的概念及现行处理方式的不足

(一)防疫垃圾的概念及其特殊性

本文所称的防疫垃圾是指自然人或单位在防控疫情中产生的垃圾。目前,防疫垃圾主要是口罩、一次性手套、鞋套、防护服等。上述垃圾存在被污染的可能性,但被污染的概率又较低。防疫垃圾的危险性低于医疗废物,医疗废物处理方式的复杂程度,以及处理所需的人力物力也远大于防疫垃圾。因此,如果将防疫垃圾等同于医疗废物处理,那么在疫情防控常态化下,便会耗费极大的人力和物力;但防疫垃圾也不等同于目前我国主要生活垃圾分类中的有害垃圾,按照有害垃圾对防疫垃圾进行处置时,要考虑到防疫垃圾量大而传染可能性较小,而有害垃圾则量大但处理能力弱以及处置经费不足等情况。因此,将防疫垃圾作为有害垃圾处理存在能力不足等问题;而将防疫垃圾作为其他垃圾处置则要考虑到污染扩散的可能性。目前,防疫垃圾更多作为生活垃圾来处置,各地在生活垃圾处置立法时并未将其列入生活垃圾分类之一。

(二)按“医疗废物”处理方式处置防疫垃圾的不足

按医疗废物处理方式处置防疫垃圾的不足主要体现在以下几个方面:

一是定义不同。医疗废物特指医疗卫生机构在医疗、预防、保健以及其他相关活动中产生的具有直接或者间接感染性、毒

作者简介: 陈鑫昱,中共广东省委党校(广东行政学院)硕士研究生。

性以及其他危害性的废物，因此在定义上就体现出其与一般生活垃圾相比有更为严格的分类机制。将防疫垃圾等同于医疗废物在定义上即存在冲突，若将两者等同势必是对现有的垃圾分类回收系统进行一次重大的调整，而这一调整在疫情低风险地区显然并不必要。

二是处置方式上的冲突。医疗废物的处置在垃圾投放、收集、运输、处理等多个环节已经形成一套完备的体系流程。《医疗废物管理条例》十八条、二十四条、十六条和十七条等，规定医疗废物集中处置单位的贮存、处置设施，应当远离居(村)民居住区、水源保护区和交通干道，与工厂、企业等工作场所有适当的安全防护距离，这一规定明显将生活垃圾类的防疫垃圾同医疗废物的处置方式做出区分，还规定了诸如防渗漏、防锐器穿透的专用包装物，警示标识等用于垃圾的储存和投放，而个人在生活垃圾分类时显然无法达到这一程度。两者的处置方式有着明显的区别，医疗废物的处置严格程度远甚于防疫垃圾等生活垃圾。

三是人力物力的耗费巨大。当前疫情防控常态化，不但有人传人的病毒感染，也有冷链食物、海鲜、进口生肉类的新病毒接触式感染，因此采取医疗废物的处置方式不仅对防疫垃圾的社区投放、社区消毒、杀菌处理要求过高，同时也对垃圾处置单位提出更高的要求，而防疫垃圾的危险性和感染性却远远没有达到医疗废物的程度，由此将带来巨大的人力物力耗费。

(三)按“有害垃圾”处理方式处置防疫垃圾的不足

按照有害垃圾处理方式处置防疫垃圾的不足主要有以下两点：

一是防疫垃圾的病毒传染性和污染危险性不同于有害垃圾。有害垃圾对环境尽管具有潜在的危险性，但不等同于潜在的病毒传染性与可能的污染性。防疫垃圾主要是针对“人传人”的传染及感染，侧重于对人居生活上的病毒传染性和感染危害性，而并非对自然环境本身的污染。

二是对有害垃圾分类和处置能力较弱，将防疫垃圾作为有害垃圾处理无疑会加重有害垃圾的处置负担。目前有害垃圾处置能力严重不足，以广州为例，全市具有危险废物经营许可证的企业为22家，其中能规模化收集、贮存与处理有害垃圾的企业只有2~3家。可见广州有害垃圾的处置能力有限，其他城市的有害垃圾处置能力可能更无法担负起对防疫垃圾的处理。

(四)按“其他垃圾”处理方式处置防疫垃圾的不足

在各地垃圾分类中，其他垃圾作为生活垃圾的一大类，一般指的是除厨余垃圾、干垃圾和可回收物以外的生活垃圾。在北京新冠肺炎疫情防控工作新闻发布会上，市城管委负责人曾指出：用过的口罩丢弃主要看使用场景，如果是在医疗机构、发热门诊、疑似病例观察场所等，属于医疗垃圾，应投入专用垃圾桶；如果是健康人群使用过的，按照生活垃圾分类处理，投入其他垃圾处置。鼓励放在垃圾袋里，用绳子扎紧投入垃圾桶。健康人群用过的口罩风险低，可以正常投入到其他垃圾桶里。

在疫情防控常态化下，很多城市将防疫垃圾作为其他垃圾来进行处置，这一方式在该地区没有出现新冠病毒感染病例时无疑是可行的。但在出现感染病例需要进行大范围的区域疫情防控时，由于此时防疫垃圾具有感染性和传染性的可能性较大，就不能将该区域内的防疫垃圾简单地作为其他垃圾进行处置。

三、完善防疫垃圾处理的法治建议

(一)加快制定有关防疫垃圾分类管理的法律

1. 制定全国统一的垃圾分类法律

2000 年 6 月，原建设部在京召开城市生活垃圾分类收集试点工作座谈会，确定将北京、上海、广州、深圳、南京、厦门、杭州、桂林作为试点城市，另外还提出试点城市可在法规、政策制定和技术、方法创新的探索中不断推进，寻找合适的路径；国家要加快垃圾分类相关法律体系建设，以此来规范单位和个人的行为。

当前我国垃圾分类主要以地方性法规为主，如《北京市生活垃圾管理条例》《广州市生活垃圾分类管理条例》等，没有全国统一的生活垃圾分类立法。由于新冠肺炎疫情可能长期存在，防疫垃圾也会继续大量产生，为了更好地实施疫情防控，保护人民生命健康安全，应尽快制定全国统一的垃圾分类法律。

2. 在垃圾分类法律中增设防疫垃圾类目

《城市生活垃圾管理办法》《环境保护法》《固体废物防治法》《循环经济促进法》对城市生活垃圾问题均有涉及，然而目前我国垃圾分类的法律尚未制定，各级政府对垃圾分类的适用标准尽管不同，但总体上是将生活垃圾分为四大类。根据上述内容可知，防疫垃圾具有其特殊性，不能一律按照医疗废物进行处置，也不能按照生活垃圾中的有害垃圾和其他垃圾进行分类与处置

在疫情防控常态化下，有必要单独设立防疫垃圾这一特殊类型的生活垃圾，对其进行单独处置。考虑到防疫垃圾每日大量产生，有必要在各城市现有的垃圾分类管理条例中增设防疫垃圾一类，作为生活垃圾的一类进行处置，并完善相应的 3 种不同风险地区的防疫垃圾处置方法，更好地对防疫垃圾进行分类与处置。

(二) 实施行政分级管理与严格行政执法

1. 实施行政分级管理

在疫情高风险地区，对当地防疫垃圾的分类处置参照医疗废物进行处理。由于疫情高风险地区的病毒存在可能性更大，该地区的防疫垃圾更有可能存在病毒的传播性和传染性，因此相较于其他疫情低风险地区更要严格规范，以处置医疗废物的方式对防疫垃圾进行处理。这是对人的生命健康权的重要保护，能够更加有效地阻断防疫垃圾的病毒感染途径。

在疫情低风险地区，对当地的防疫垃圾参照其他垃圾进行分类处置。在没有出现新冠病毒感染者的地区，健康人群用过的口罩病毒传播风险低，可以将其所在地区的防疫垃圾作为其他垃圾进行分类处置。

在疫情中风险地区，则有必要创设防疫垃圾的专属处理方式。在中风险地区，并不能切实保证每一位居民的健康状况，此时丢弃的防疫垃圾并不适于完全按照医疗废物来处理(成本过高);也不能按照其他一般垃圾进行处理，因为具有一定的病毒传播风险性。因此，需要采用新的方式，如进行社区定点投放、按时消杀、封闭处理垃圾，设立无接触式防疫垃圾类别垃圾桶进行处理。在运输过程中，环卫公司要对车辆进行统一消杀，在垃圾处置环节中不能按照普通的填埋方式处理，而应采用专用设备焚烧，避免二次污染。

2. 严格依法追究责任

一是依法追责体现在行政法方面。在疫情防控常态化下，需要针对目前垃圾分类情况作出进一步细化规定，对垃圾分类处置不当等情况予以行政处罚。2020 年 9 月 1 日实施的《北京市危险废物污染环境防治条例》(以下简称《条例》)着重对重大传染病疫情期间危险废物、医疗废物、重点管控的生活垃圾做出了有针对性的规定。各地立法部门及执法部门可以借鉴北京市实施《条例》的经验，根据实际情况对非法收运、丢弃防疫垃圾的行为予以严厉处罚，加大现场检查和执法力度，提高罚款额度，增加处罚种类，对违法者依法按日连续处罚。根据疫情防控工作经验，进一步健全生态环境、卫生健康、城市管理、交通运

输、公安交管等部门的分工负责、协调联动的工作机制，制定完善突发事件应急预案，平时与战时状态相结合，确保正常时期和一级疫情应急防控状态下防疫垃圾产生、收集、运输、处置的规范管理。

二是依法追责体现在刑法方面。目前，我国刑法对国家工作人员在疫情防控期间的滥用职权、玩忽职守等行为作出规定，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法(2020 修订)》第 91 条，对国家和政府机关工作人员的行为有了更高要求。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第 15、16 条规定，严重不负责任导致传染病传播或者流行，情节严重的以滥用职权罪、玩忽职守罪定罪、传染病防治失职罪定罪处罚。当前，刑法仅有对国家工作人员对疫情期间垃圾分类失职且造成严重后果时的处理，但由于防疫垃圾分类的重要性，对懈怠管理以至于造成重大传染污染的负责人员，以及个人基于危害公共安全故意扰乱疫情期间生活垃圾分类，造成重大危害的，也应对其根据刑法进行处置，以发挥刑法的威慑功能。例如，新冠病毒感染者在隔离期间，没有遵守隔离规定故意投放其生活垃圾造成严重后果的，可能构成以危险方法危害公共安全罪。

(三)形成完善的社区疫情防控治理体系

1. 个人应该配合社区做好疫情防控工作

对社区居民而言，应明确垃圾分类标准，根据社区的要求做好居家防疫、自我保护，在防疫期间做好个人生活垃圾分类以及消杀工作。疫情期间产生的防疫垃圾，尤其是废弃的口罩、一次性手套等，居民应用密封袋或保鲜袋密封后投入防疫垃圾桶，有发热症状及居家隔离的居民，则要将产生的所有生活垃圾严格消毒，并装袋密封投放，以降低交叉感染风险。2020 年出台的《中华人民共和国民法典》第 245 条规定，根据疫情防控的最新需要，在征用的条款中出现“根据抢险救灾、疫情防控等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用组织、个人的不动产或者动产”。这是在疫情防控新情势下，对公民义务提出的新要求。

2. 物业服务企业应强化疫情防控能力

针对物业服务企业，2020 年《中华人民共和国民法典》中新增条款第 285 条，规定业主和物业服务企业或其他管理人的关系：物业服务企业或者其他管理人应当执行政府依法实施的应急处置措施和其他管理措施，积极配合开展相关工作。这明确了疫情防控期间物业服务企业在对小区进行防控时被赋予一定管理能力。物业企业和业主委员会应在疫情防控期间积极协调，为所在社区依法实施应急管理工作，及时制定防控方案，各司其职，确保各项防控工作在社区有序开展。

参考文献:

[1]杜欢政,刘飞仁.我国城市生活垃圾分类收集的难点及对策[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020,41(1).

[2]孟秀丽.我国城市生活垃圾分类现状及对策[J].中国资源综合利用,2014,32(7).

[3]韦彩嫩.广州市有害垃圾分类收集处置现状与对策研究[J].再生资源与循环经济,2020,13(10).