

城市生活垃圾分类治理的地方立法保障与展望

邢璟 闵凡群

临沂大学 法学院

[摘要]随着我国生态文明建设的不断推进,城市生活垃圾分类工作日益受到社会的广泛重视。现阶段,全国各城市正积极开展生活垃圾分类工作。山东省也积极响应和实践垃圾分类,在青岛、济南、威海、烟台等城市,出台了生活垃圾分类的相关地方性法规和规章,助力垃圾分类攻坚战的实施。但在立法方面,仍然存在立法总数较少、奖惩措施设置不均衡、治理重心侧重于垃圾分类的投放而对收集、运输、处理环节重视不足等问题。因此,在加快立法步伐、完善奖惩制度、重视过程控制、推进多元综合治理等方面仍有完善改进的空间。

[关键词]城市生活垃圾分类;地方立法;立法保障

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.11.998

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,是推进美丽中国愿景的重要措施。党的十七大第一次明确提出了建设生态文明的目标,党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”的中国特色社会主义总体布局。党的十九届五中全会更是明确提出要推进生态文明领域治理体系和治理能力现代化。作为助推生态文明建设的重要方面,垃圾分类被放在突出的地位。2020年9月1日,习总书记主持召开中央全面深化改革委员会第十五次会议,会议指出:生活垃圾分类关系人民群众日常生活,对于推进生态文明建设、提升社会文明程度、创新基层社会治理都有着重要意义。在上海考察时,习总书记明确指出:垃圾分类工作就是新时尚!可见,垃圾分类作为一项系统性的工程,意义重大。

一、城市生活垃圾分类治理的现状

为更好了解城市生活垃圾分类治理的现状,采用线上与线下相结合的调研方式,积极认识了现实状态。线上总计发放有效问卷771次,线下则通过现场采访、个别交谈、分析统计报表等方式深入调查研究,从中发现了城市生活垃圾分类的一些突出问题。主要的问题总结为如下几点。

(一) 分类意识不强

2020年7月14日,生态环境部环境与经济政策研究室发布了《公民生态环境行为调查报告》,对全国公民生态环境行为进行了客观量化摸底,其中超九成(92.6%)认为分类投放垃圾对生态环境保护很重要,有五成(54.2%)认为自身能够做到“经常”或“总是”分类投放垃圾。而通过本次调研可以发现,部分公民在垃圾分类工作中不能做到自觉分类,其中16.0%的公民认为这是“麻烦事”,甚至有人认为是“清洁工的事”(见图1)。统而言之,目前公民普遍存在“高意愿,低行动”的问题,成了垃圾分类工作进程缓慢主要阻力。

(二) 垃圾分类知识储备不足

根据调研总结,发现居民在回答关于垃圾分类标准和相关知识时,回答均正确的人数为122人,占比仅为22.9%。现场采访中,保安大爷也说:“还是得需要多多宣传,让大家都有知识才行。”加之垃圾分类工作起步晚,难度大,分拣繁杂,少量公民对垃圾分类还有一定抵触情绪。因此,如何加强广泛、深度

的宣传,将对破除公民抵触情绪、提高专业分类知识储备起到至关重要的作用。

(三) 多元主体参与还有不足

在垃圾分类的现实情况中,仅凭政府一己之力推进垃圾分类的进展,不是最优策略。在政府主导下,企业、社会组织和公众共同参与才是良策。然而,对居民而言,由于参与垃圾分类的动力不足、积极性不高,从本应是垃圾分类工作中的“参与主体”,却在实际中成了“被动受体”。

二、城市生活垃圾分类的地方立法概览

上海市颁布了我国首部生活垃圾管理的地方性法规《上海市生活垃圾管理条例》。随后,46个重点城市先行示范,各地区有关垃圾分类的立法与政策如雨后春笋般出台,我国城市生活垃圾分类开始迈入“法治时代”,垃圾分类工作逐步得到有效进展。

山东省也开始尝试城市生活垃圾分类的相关立法。《青岛市生活垃圾分类管理办法》(以下简称《办法》)揭开了山东省各城市发布、实施生活垃圾分类相关立法的序幕。自2019年以来,山东省内已有多座城市陆续公布实施生活垃圾分类的相关法规和规章,生活垃圾分类工作取得了积极进展。(见表1)

整体来看,截止2021年底,设区的市共计出台地方立法6部。其中,地方性法规2部,地方规章4部,法规的数量明显少于规章。就总体数量而言,立法总数不多,毕竟山东省共有16个设区的市。从立法时间来看,立法集中在最近两年,反映出地方立法保障城市生活垃圾分类的治理,刚刚起步,仍有较大完善空间。从立法的城市来看,全国第一批46个垃圾分类试点城市中,山东省涉及的两个城市(济南、青岛和泰安市)均已出台了相应的地方立法,通过地方立法保障推进垃圾分类的积极较高。

三、城市生活垃圾分类的地方立法分析

毫无疑问,“法”作为国家强制力保证实施的行为准则,有助于落实并推进生活垃圾分类的工作。然而,通过梳理相关立法,特别是对山东省的6部地方立法的研究,仍然可以发现一些不足之处,值得引起关注。

(一) 立法推进不及时

自2019年以来,省内已有多座城市陆续公布实施生活垃圾分

表1 山东省的城市生活垃圾分类相关立法概览

立法分类	法规名称	发布部门	发布时间	实施时间
地方性法规	《济南市生活垃圾减量与分类管理条例》	济南市人大(含常委会)	2020.12.01	2021.05.01
地方性法规	《泰安市生活垃圾分类管理条例》	泰安市人大(含常委会)	2020.07.24	2020.11.01
地方政府规章	《威海市生活垃圾分类管理办法》	威海市人民政府	2020.12.22	2021.07.01
地方政府规章	《聊城市生活垃圾分类管理办法》	聊城市人民政府	2020.11.10	2021.03.01
地方政府规章	《烟台市市区生活垃圾分类管理办法》	烟台市人民政府	2020.10.27	2021.01.01
地方政府规章	《青岛市生活垃圾分类管理办法》	青岛市人民政府	2019.12.05	2020.01.06

类的相关法规、规章，生活垃圾分类工作取得了积极进展。但通过梳理省内现有的城市生活垃圾分类相关立法，我们不难发现目前省内现有立法数量较少，仅有六个城市公布并实施了生活垃圾分类相关立法，而省内多数城市尚未进行相关立法。可见，省内多数城市还存在生活垃圾分类立法缺失的问题。以已经完成相关立法的城市为例，这些城市通过制定城市生活垃圾分类的相关立法，严格依照立法确定的规则推进垃圾分类工作，积极制定各种配套的政策制度，使得垃圾分类工作真正做到了有章可循、有人落实、有人监管。从立法带来的积极功效来看，立法推进不及时，不利于垃圾分类工作开展。

(二) 奖惩设置不均衡

纵观省内已有的六部地方官立法，我们发现大多数立法在奖惩制度设置上都做到了有奖有罚、奖惩并举。但也有少数立法在奖惩制度设置上存在以罚代管、重罚轻奖等规定。一般认为，罚款数额应与当地的经济及公民收入状况相符合。针对个人乱堆乱倒、不规范投放垃圾的行为，省内某地方立法规定，最高可罚500元。而上海市的立法所规定的最高罚款是200元。虽然各地有权进行立法上的裁量，但毕竟要结合各地市的具体经济状况。可见，省内某地的罚款数额偏高。此外，相较于法律责任的规定较为完备，某些地方立法对有关奖励制度设置的内容较少、不够具体。且奖励内容大多数是精神性的奖励，物质性奖励较少，难以起到广泛激发公民垃圾分类积极性的作用。通常情况下，以罚代管、重罚轻奖的制度设计，不仅影响垃圾分类管理的效果，还会让公民产生排斥心理、不利于提高公民在生活垃圾分类中的积极性和主动性。

(三) 治理重心偏投放

从下表2中可以看到，各城市现有立法对垃圾分类的四个环节分成两大部分进行了规定。分类收集、运输、处理三个环节作为一章，而分类投放则单独作为一章。由此可以看出，目前省内的生活垃圾分类处理工作将重心放在了分类投放上。而事实上，垃圾分类投放、收集、运输、处理四大环节环环相扣，任一环节的落实不到位，都会影响垃圾分类处理的整体效果。过度关注分类投放环节，而忽视分类收集、运输与处理环节，可能导致分类投放共同处理的现象，影响垃圾分类处理的效果。

四、城市生活垃圾分类地方立法保障作用强化的展望

针对城市垃圾分类存在的诸多问题，为更好发挥地方立法在助力城市垃圾分类工作中的保障作用，提出以下相关建议。

(一) 加快立法步伐

针对当前山东省多数城市生活垃圾分类相关立法上的缺失问题，应积极督促立法工作的开展，增强对生活垃圾分类立法工作的重视。在借鉴已有立法经验、认真调研分析当地生活垃圾分类

情况、广泛听取各方意见的基础上，科学制定生活垃圾分类方面的立法，推进相关法律法规的公布和实施，争取实现山东省各城市生活垃圾分类工作的有法可依和有章可循。一个可喜的状况是，山东省已经出台并施行了《山东省生活垃圾分类管理条例》，这为尚未制定相关地方立法的设区的市提供了法律依据。但是，并不必然阻止设区的市在结合本地实际的基础上，出台具有地方特色且更具操作性的地方立法。

(二) 完善奖惩制度

1. 物质与精神奖励并重。精神激励作为内在激励，是一种十分重要的激励方式。但我们必须承认，大多数市民更期待获得切实的实惠和利益。因此，物质奖励较之精神奖励一般更容易激发市民的积极性。深圳市的生活垃圾分类立法便将两种方式有效结合起来，规定“生活垃圾分类好家庭”资金补助为2000元，“生活垃圾分类积极个人”资金补助为1000元。该规定目前已取得了很好的效果。各城市也可以参照深圳市的做法，补充物质奖励方式和内容，做到物质奖励和精神奖励并重。

2. 惩罚力度与温度并重。一方面，将违规行为纳入征信体系。除了常规的教育、罚款外，多地还将不良信息纳入了个人征信系统。如2019年新修正的《杭州市生活垃圾分类管理条例》中增加规定“违反本条例规定受到行政处罚，依照《浙江省公共信用信息管理条例》等有关规定应当作为不良信息的，依法记入有关个人、单位的信用档案。”现如今个人征信越来越受到社会的重视，将较为严重的违规行为纳入征信系统或许比直接罚款更为有效。

另一方面，应教育和惩罚相结合。全国各地出台的生活垃圾分类立法中，许多立法并不是直接罚款，而是将教育和惩罚相结合，先教育后惩罚。如《苏州市生活垃圾分类管理条例》中就规定：对未按照规定要求投放生活垃圾的个人，由环境卫生主管部门批评教育、责令改正；拒不改正的，才进行罚款。该规定在实施惩罚前给了违规者自行纠错的机会，在保证惩罚的力度的同时兼顾了“惩罚的温度”，使得该制度更具温度、更利于公民接受。

3. 奖励与惩罚均衡。惩罚制度旨在从客观上制止公民的相关违规行为，在短时间内提高生活垃圾分类工作的效率。奖励制度旨在从主观上提高公民垃圾分类的意识，培养公民生活垃圾分类投放的习惯。当下，山东省各城市还处在推动生活垃圾分类工作的初期，奖励制度和惩罚制度都是保证垃圾分类工作落实的重要手段。因此，各地在出台生活垃圾分类相关立法时，既要有“罚”，也要有“奖”。同时要不断丰富奖励制度的内容、使其更加具体化，让各种奖励制度得到真正落实，实现奖罚结合与奖罚均衡的内容完善。

表2 立法结构对比图

立法城市	第一章	第二章	第三章	第四章	第五章	第六章	第七章	第八章
济南市	总则	源头减量	分类投放	分类收集与运输	分类处理与资源化利用	保障措施	法律责任	附则
泰安市	总则	规划与设施建设	源头减量与资源化利用	分类投放	分类收集、运输、处理	监督管理	法律责任	附则
威海市	总则	分类投放	分类收集、运输、处置	社会参与和监督管理	法律责任	附则		
烟台市	总则	规划和建设	分类投放	分类收集、运输和处置	促进措施	监督管理	法律责任	附则
青岛市	总则	分类投放	分类收集、运输与处置	监督管理和社会参与	法律责任	附则		

（三）重视过程控制

生活垃圾分类治理包括分类投放、分类收集、分类运输与分类处理四大环节，各环节联系密切，任何一环都可以产生对垃圾分类工作的直接影响。因此，为了推进生活垃圾分类工作、保护分类投放环节取得的成果，应该对垃圾分类的其他三大环节加以足够的重视。确保分类投放后的垃圾能够实现分类收集、分类运输、分类处理，以达到减少环境污染、促进资源利用的目的。否则，生活垃圾分类工作只是浮于表面，难以真正起到保护环境的作用。

（四）推进多元综合治理

垃圾分类的多元治理不是一次短暂性的活动，而是一个连续性的过程，也不是各方力量的单一作用，而是多元力量的协同增效。因此，要建立各方主体有机配合的协调机制，就要在政府、企业、公民之间寻找共同治理的利益平衡点。

对于政府而言，一方面政府内部各职能部门要明确职责分工，形成工作合力，通过建立协调小组，以促进垃圾分类相关政策的有效落实和各项工作的高效开展。另一方面，政府作为工作领导者、制度设计者，可以制定相关规范，以充分发挥企业和公民在多元治理中的主动权，切实保障其对垃圾分类有关工作的知情权、参与权。作为垃圾分类的中坚力量，企业要在政府的引导下明确工作职责，结合自身的特有技术和固有优势，以专长实力助力推进垃圾分类各个环节的有效治理。政府担当谋篇布局的主导作用，企业承担专业运作的主体作用，而社会公众则起到广泛参与的基石作用。公民既是垃圾分类各项制度与措施的受众，同时也是垃圾分类的有力推动者，要在政

府的引导、企业的辅助、自觉的意识中，逐步实现从消极的“被动受体”向积极的“参与主体”的实质转变。此外，构建政府有为、企业有效、公民自觉的协调治理模式还应当依赖于多元的主体监督机制。在多元治理的模式下，每个参与主体都应具有相应的监督权，要实行内外监督并存，多方监督并举的多元监督体系，推进垃圾分类从阶段性的强效治理向全局性的长效治理转变。

总之，垃圾分类既要靠个人的自觉，也要靠政府的努力，更要依靠法治的保障。相信在各方的共同努力下，特别是在立法的有效保障下，山东省各城市将不断推进生活垃圾分类工作，真正实现垃圾分类新时尚。

参考文献：

[1] 王海涛. 城市生活垃圾分类治理研究[J]. 环境与发展, 2020, 32(07).

项目基金：项目基金：2018年山东省高等学校人文社科研究计划项目（J18RA025）；2021年临沂大学大学生创新创业训练项目（2021110452019）

作者简介：

邢璟（1999—），女，汉族，浙江省兰溪人，临沂大学法学院2019级经法实验班学生。闵凡群（1981—），男，汉族，山东省费县人，临沂大学法学院讲师。

（上接第1913页）

的美好记忆从而提升用户对app的好感。有趣味性的插画具有缓解用户焦虑的作用，在app启动时，通常需要几秒钟来加载数据，在启动页使用具有趣味性插画，可以使用户在打开app时被插画吸引，在用户观看插画的这个过程中app完成了数据加载，从而使用户忽略掉了等待的过程，提升了用户的使用体验。在app中数据加载页面中也会运用到这样的插画表现方式，在途牛APP中下拉界面刷新时（图3），会出现途牛的IP形象在滚动的地球上行走的动态插画。有故事情节与趣味性的插画可与满足旅游app用户个性化的需求。

（三）优化交互

app的易用性是用户的交互需求，当用户因个人认知水平的不同在使用APP遇到操作上的困惑时，多次的尝试未果会让用户产生消极情绪从而引发对app的弃用。由于简单的图形较于文字可以更好的传递信息，所以在旅游app界面中一些简单的图形能够对用户的操作进行指引。赵毅衡认为“符号是被认为携带意义的感知”，用户对一些图形符号会有共同的认知。例如在飞猪app的机票购买界面，出发地与目的地之前有一个飞机的图形，用户可以根据飞机头部的朝向知道哪一边是目的地，飞机由循环成一个圆形的两个箭头包围，点击后可以将出发地与目的地互换位置。这些被大众共同认知的符号以插画的形式表现在用户眼前，使用户在于旅游app交互式更加轻松便利。

（四）打破同质化竞争

市面上的旅游app中的旅游产品同质化严重，插画具有独特的视觉表现形式。使用插画对一座城市的旅游资源进行宣传，结合当地生态、风土人情进行创作，用户被插画中的某一次元素吸引时，该城市的旅游业产品则会更有竞争力。同时插画还用于企业IP形象的设计，例如飞猪的IP形象设计，飞猪头作为核心品牌符号，面部以卡通形象的标准调整五官的位置与形状，对肢体进行结构化拆分以确保形象后续的延展性和表演性以满足可持续经

营。品牌IP人格化可以使用户更有亲近感，更容易被记住，也更有利于互动。插画在在线旅游企业IP形象中的应用，可以让旅游app在竞争中得到更多资源。

（五）促进生态旅游系统良性发展

插画作为一种艺术表现形式，具有多样的表现方法，具有创造性美感的生态旅游主题插画会让用户对画面中的元素产生兴趣。将这种生态旅游插画运用在旅游app中会对所表现城市起到宣传作用，从而吸引更多的用户前往旅游，带动当地旅游相关产业发展，当地居民意识到本地生态旅游系统带来的好处后对环境与文化进行保护。而游客在旅游过程感受自然风光、风土人文，在自然环境中暂时忘却生活中的压力，得到身体与心灵上的慰藉，意识到自然环境的珍贵而产生保护环境意识，实现生态旅游的可持续性发展。由此可见，插画的艺表现形式与自然人文相结合可以有效的唤起人们的自然保护意识，促进生态旅游系统良性发展。

结语：

在信息飞速发展的时代，线上旅游企业发展迅速，旅游app面对用户与社会的需求需要不断对产品与服务做出更新。插画以独特的视觉语言在旅游app中发挥着作用。本文通过对不同功能分类的旅游APP中插画的应用进行阐述，并对插画在旅游app中的功能进行分析，为插画如在旅游app中满足用户需求、帮助旅游app更好的发展提供了理论的支持。

参考文献：

[1] 侯菲菲. 扁平风插画在手机APP界面设计中的应用研究[J]. 枣庄学院学报, 2021, 38(3): 5.

[2] 王婉秋. 浅析插画在APP设计中的应用[J]. 当代旅游, 2018(5): 1.

[3] 谷渊. 版式设计语言在app插画中的应用初探[J]. 美术文苑, 2019(9): 2.