

上海实施垃圾环境补偿机制的借鉴与启示

□上海市浦东新区政府办公室课题组

随着中国经济社会的快速发展,城市规模扩张、数量急剧增加,对城市的公共服务和社会管理提出了严峻挑战。而生活垃圾处理作为其中一个突出问题,受到了包括公共管理者和社会公众的高度关注。上海市于2011年底实施生活垃圾环境补偿机制,有效地推进垃圾减量化,改善了当地的环境,让居民得到了实惠,为探索发展城市环境卫生事业提供了有益的借鉴。

一、上海市探索垃圾环境补偿机制的实践

生活垃圾处理曾一度是困扰上海市政府的难题。在传统模式中,城市环境卫生被作为一项公益事业看待,而生活垃圾处理(包括收集、运输、转运、处理)相关经费基本上由政府负担,政府面临着很大的财政压力,但表现在公众眼中却是“投入不足”“远远不能满足经济社会发展需求”“历史欠账太多”,垃圾产生的环境成本更是难以全面考虑,由此产生了两大难题:

一是“垃圾围城”。表现为垃圾的超量供给,环境压力不断增大,远远超出城市的消化容纳能力。上海的生活垃圾年处置量在1978年为108万吨,1992年为301万吨,2000年为641万吨,到2010年为732万吨,目前平均每天要处置生活垃圾近2万吨,远远超出垃圾设施处置能力。

二是“邻避现象”。尽管垃圾处置设施是社会公益性设施,但具体到个人,谁都不希望把它放置在居住地附近。于是,已建或拟建垃圾处理设施周边的居

民抗议事件多次出现,且相关类型事件具有社会影响面广、参与人数多、发生频率密集、社会稳定压力大的特点。

以笔者调研的S市最大的垃圾接受地L镇为例,每天有近万吨的生活垃圾运达当地的垃圾填埋场处置。垃圾填埋对周边地区的土壤、水体、大气造成了较大的污染,影响了当地的生态环境。出于对环境污染的担忧,许多优质项目没有落户L镇,同时该镇居住人气也一直无法聚集,至今还是所在区唯一没有商品房项目的街镇,税源涵养困难重重,“土地财政”更是无从谈起。一直以来,垃圾处置也是引发L镇社会矛盾的焦点问题。特别是在2011年,当地群众因垃圾处置场恶臭污染急剧增加,积聚已久的不满与对立情绪爆发,导致了多起大规模的群体性事件。

在垃圾集中收集、集中处置的体系中,大多数的垃圾产生地将垃圾运离本地,保护了本地环境。但是这些垃圾的环境成本主要由垃圾处理设施的区域政府和居民承担,而且垃圾产生地在缺乏环境成本约束的情况下非常容易出现垃圾过度生产的情况,使垃圾接纳设施周边的居民环境更为恶化。对此可以采取征收污染税的方法,将税额设定为社会成本与私人成本之间的差额(即环境成本),使垃圾生产区域(或个人)面临着真实的社会成本,实现社会成本内部化,进而促使其改变生产生活方式,减少垃圾产量,以有效地投入来尽可能减少因垃圾排放增加的成本。

但是,在缺少配套机制的情况下,垃圾接受区域的政府和居民面对的环境成本中,承担了过多的额外义务,权利义务关系出现扭曲。当地政府和居民缺

少足够的激励去接受这些成本,单是靠强调行政手段的“大局观”和“执行力”来推进相关区域基层维稳,显然不够。因此,给予垃圾接受区域一定的经济补贴势在必行。通过补贴,补偿该区域政府和居民承担的额外成本,使之达到符合社会需求的最优水平,这被称为“环境补偿机制”。类似机制已经于2011年由财政部牵头主持,在新安江跨省生态补偿试点中应用,取得了初步效果。

二、垃圾环境补偿机制的“双重红利”

正是认识到环境成本扭曲的种种缺点,上海市公共管理者在深入调研、充分酝酿的基础上,于2011年年底推出了《上海市生活垃圾跨区转运、处置环境补偿资金管理办法》。新创设的垃圾环境补偿机制主要包括:

1. 在基本原则,明确了“谁导出,谁补偿;谁导入,谁受偿”的原则,将附着在垃圾上的环境成本显性化,推动形成权利与义务相统一的机制。

2. 建立了生活垃圾环境补偿额计量征收、补偿的模式,确立了补偿标准动态调整的基础(先以50元每吨为标准计征,以后逐步上调),同时根据环境影响不同,对不同处置设施实行差异化补偿,实现了环境成本评估的量化,有利于形成基于绩效的激励约束机制。

3. 明确了补偿资金结算、分配和使用方式,严格限定补偿资金使用范围,确保其用于周边地区环境改善、基础设施改善以及居民民生改善,对维护相关区域社会稳定给予了有力支持。

从结果看,垃圾环境补偿机制具有典型的“双重红利”效应。一方面是“生

态红利”，通过向导出垃圾区域征收环境补偿金，使垃圾产生区域面对（或接近）真实的环境成本，发挥经济杠杆作用，促使垃圾导出区有更强的积极性和动力推进垃圾减量化，减少了社会的总体环境成本。与环境补偿机制相呼应的是，上海市从2011年起将垃圾减量与分类作为市政府实事项目予以推进，连续两年实现人均日垃圾产生量降低5%的目标，2010年本市人均日垃圾产生量约为0.82公斤，至2012年底人均日垃圾量减为0.74公斤，人均日垃圾减量达0.08公斤。2012年试行垃圾分类减量后，全市日均减量达到1000吨，相当于一个大型垃圾焚烧厂的日处理量。另一方面是“社会红利”，对垃圾导入区域给予环境补偿，有效补偿了相关区域的环境成本与损失，通过投入改善了当地的环境，进而使当地居民得到了实惠，社会稳定压力也明显减轻。

以笔者调研的L镇为例，按照单位补偿标准和年导入垃圾总量计算，垃圾导入地所在镇每年可获得上亿元的生态补偿资金。经过市、区两级审核确定，L镇目前已利用补偿资金启动了数十个项目。在基础设施改善方面，包括污水总支管铺设、农村地区路灯安装、桥梁道路改造等工程；在环境质量改善方面，包括垃圾分类、新农村延伸提升、农村绿地建设、“一村一景”“一村一品”等项目；在居民民生改善方面，推行50周岁以上健康体检、妇科学查、合作医疗资金补贴、特殊人群体检。三大类项目的预期目标是通过补偿资金使用，在5年内让L镇农村地区的环境面貌有较大改善，同时有效提升居民健康保障水平。尽管相关项目实施效果的发挥还需较长时间，但是对社会稳定的积极影响已经初步显现。

在梳理上海市垃圾环境补偿机制亮点的同时，还有一些需进一步完善的地方：

一是地区政府间补偿尚有局限性。由于补偿资金来自地区财政资金的划转，虽然对区域政府产生减量压力，离彻底实现“谁污染、谁付费”的原则还有一定距离，即生活垃圾的生产者（居民）没有成为环境成本的直接承担者。居民不直接负担成本，难以形成直接面向居民的“多则罚，减则奖”的激励约束机制。同时还应看到，在社会分层明显、生活水平与垃圾产生量密切相关的情况下，动用财政资金进行补偿实质上是对富裕群体的更大力度的成本费用豁免，有公共资源逆向配置之嫌。

二是垃圾环境补偿资金收集运用机制尚待优化细化。例如环境成本估算才刚刚起步，动态调整机制尚未建立；环境补偿资金的实际拨付、使用审批流程环节较多，涉及市和区两个层面、多个部门、对基层操作办事增加了成本，使资金难以尽快转化产生效果；目前资金使用也严格限制在公共设施建设和居民健康保障等方面，补偿范围偏窄，居民直接得益的项目偏少，影响了当地居民的受益感。

三、进一步完善垃圾环境补偿机制的工作建议

随着我国城市化快速发展和群众环境意识的增强，垃圾问题依然是难以绕过的难点问题。必须进一步加强涉及城市垃圾政策的顶层设计，进一步完善垃圾环境补偿机制，发挥其“生态红利”、“社会红利”效应，可以从以下两方面着手：

（一）积极研究垃圾居民计量收费的可行性方案。实行居民垃圾计量收费，将环境成本纳入其中，全面体现“谁污染、谁付费”的原则，对有效发挥经济杠杆作用，形成垃圾减量化倒逼机制具有积极意义。以我国台湾地区的台北市为例，2000年实行垃圾随袋收费政策后，当年家庭垃圾总量即由每日2970吨

下降为每日1883吨，降幅36.6%，人均垃圾量由每人每天1.12公斤降为2009年的0.39公斤，10年减少65.2%，而资源回收率更由2.4%上升为2009年的45%。不仅如此，由于垃圾量的减少，台北市多个垃圾处理场使用年限拉长，节省了政府投资，环境压力大大减轻，而且每一位台北市民也得到了直接好处。实施新政之初，台北市户均月缴垃圾费144元新台币，而2009年户均月缴纳额降为37元新台币，约折合人民币不到10元，节约74.3%。当然，各个地方有其具体实际，一味照搬未必适用。建议积极研究国内外居民生活垃圾处理收费实施情况，总结借鉴成功经验，充分考虑本地经济、社会和居民实际，尽快形成适合区域自身特点、具有可操作性的实施方案，形成可复制、可推广的操作方法和路径，形成长效机制。

（二）完善现有补偿资金运用机制。一是在现有上海市环境补偿机制的基础上，总结实践经验，继续细化优化资金使用机制，比照同类地区和社会经济发展水平，建立环境补偿资金收取标准，确保资金标准与环境成本有效契合。二是适当简化环境补偿资金的实际拨付、使用审批流程，简化工作环节，根据项目实施特点，制定项目实施两年计划或三年计划，统一申报审批，资金可分步下拨，把资金监管重点更多地转移到事中执行监督和事后审计上，提高资金使用效率。三是扩大资金使用范围，增加直接面向居民的补贴项目，让群众得到更多“看得见”的物质利益（不仅是指“可见度”，还有“可及性”），甚至可以借鉴台北模式，专门划取一定比例资金直接到村，由当地民意代表、居民代表等多方组成委员会管理使用。

（课题组成员：陈杰 朱宏涛 吴进学 庄晓虹 蒋希琳 魏笠
执笔人：吴进学）

责任编辑 黄悦