

让垃圾分类新时尚进一步深入人心

上海今年实现生活垃圾分类区域全覆盖

——市人大常委会法工委负责人就《上海市生活垃圾管理条例》答记者问

■本报记者 祝越

2019年1月31日，市十五届人大第二次会议表决通过了《上海市生活垃圾管理条例》，并将于今年7月1日起正式施行。为做好条例实施前的准备工作，市人大常委会法制工作委员会负责人昨天就条例主要内容回答了记者提问。

问：为什么要对生活垃圾进行分类管理？

答：条例第三条规定，本市将建立健全生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的全程分类体系，积极推进生活垃圾源头减量和资源循环利用。

按照国务院在部分城市先行开展生活垃圾强制分类的要求，本市将于2020年底前实现生活垃圾强制分类管理。通过生活垃圾分类管理，可以提高生活垃圾回收和资源化利用效率，减少约35%以上的垃圾处理量，从而减少生活垃圾焚烧、填埋过程中产生的空气和水体污染，降低填埋场等垃圾处理设施对土地的占用，优化人居环境，保障城市生态。推行垃圾分类管理，还能引导社会公众积极参与生态文明建设，提高全社会的环保意识和公德意识。

问：各级政府及其相关部门将开展哪些工作？

答：条例规定市政府应当建立生活垃圾管理工作综合协调机制，市绿化市容部门是本市生活垃圾管理的主管部门，负责相关工作的组织、协调、指导和监督，其他相关部门协同实施条例。区绿化市容部门负责所辖区域内的具体管理工作，乡镇、街道负责落实分类投放、驳运和相关的分类收集等日常管理。

本市依托两级政府、三级管理的管理体制，建立了市、区、街镇的生活垃圾分类减量推进工作联席会议制度，协调推进分类管理工作。市绿化市容部门作为生活垃圾的主管部门，负责相关管理规划的编制和实施，对分类工作进行监管，推进处理设施建设，制定生活垃圾分类目录和收集容器的设置规范，普及生活垃圾分类知识等相关工作。发展改革、生态环境、房屋管理、市场监管、城管执法等部门各司其职，分别负责政策制定、污染防治、行业监管、行政执法等工作。各区政府落实属地责任，制定行动计划，负责组织开展本行政区域生活垃圾处理工作，加强街镇层面管理力量，开展生活垃圾分类达标和示范乡镇、街道创建活动。

今年，本市将以条例的实施为契机，实现本市生活垃圾分类区域全覆盖，力争全市70%居住区的生活垃圾分类工作实现达标创建；推进改造居住区垃圾分类厢房和投放点1.7万余个，完成湿垃圾车辆配置900余辆，有害垃圾运输车辆17辆；全市干垃圾日均控制量不超过2.1万吨，湿垃圾分类量日均高于5520吨，可回收物回收量日均高于3300吨。

问：产生生活垃圾的单位和个人应承担哪些义务？

答：条例第二十四条明确产生生活垃圾的单位和个人是分类投放的责任主体，应当将生活垃圾投放至相应的收集容器。

如果生活垃圾在投放环节未做到有效分类，后续的分类收集、运输和处置就无从谈起。根据“谁产生、谁负责”的原则，产生生活垃圾的单位和个人是分类投放的第一责任人，应当按照“可回收物、有害垃圾、湿垃圾、干垃圾”的分类标准，将生活垃圾分别投放至相应的收集容器。市民可在“上海发布”“绿色上海”等微信公众号中查询具体分类情况。垃圾桶等收集设施也按照分类标



据统计，在今年市人代会的两次审议中，共有代表488人次提出646条意见和建议，让《上海市生活垃圾管理条例》能够寻找到各种利益诉求的“最大公约数”。

准统一图文标识，区分不同颜色（可回收物—蓝色、有害垃圾—红色、湿垃圾—棕色、干垃圾—黑色）。

居民日常生活以外产生的餐厨垃圾、餐厨废弃油脂应投放到专用的收集容器。房屋装饰装修产生的废弃物按照建筑垃圾处理，单独投放到管理责任人设置的堆放场所。废旧家具等大件垃圾则可预约回收或投放至指定场所，相关办法正在制定。

条例对单位未将生活垃圾投放至相应收集容器的行为，规定可处以五千元至五万元的罚款；对个人将有害垃圾与可回收物、湿垃圾、干垃圾混合投放，或者将湿垃圾与可回收物、干垃圾混合投放的，规定可处以五十至二百元的罚款。

问：生活垃圾分类管理责任人应承担哪些责任？

答：条例第二十五条规定了生活垃圾分类管理责任人制度。管理责任人应当按条例规定设置分类收集容器，对分类投放行为进行指导，将生活垃圾分类驳运至收集运输交付点。

条例区分单位、住宅区、公共场所确定了相应的生活垃圾分类管理责任人，进行生活垃圾源头管理，规范分类投放行为。单位由业主或者业主委托的物业服务企业负责，住宅区由物业服务企业负责，业主自行管理的小区由业主负责，农村居民点由村委会负责，公共场所由管理部门或者其委托的管理单位负责。

管理责任人的主要职责，一是根据条例的规定设置分类收集容器，比如住宅小区和农村居民点应在生活垃圾的交付点设置可回收物、有害垃圾、湿垃圾、干垃圾四类容器；公共场所应设置可回收物、干垃圾两类容器。条例还鼓励管理责任人根据可回收物、有害垃圾的种类和处置利用的需要，增设专门的废纸类、废金属、旧衣物、废电池等收集容器。二是将生活垃圾分类驳运至收集运输交付点。三是对分类投放进行指导。

问：条例在促进源头减量方面有哪些措施？

答：条例在生产、流通、消费、办公等领域规定了促进源头减量的措施，包括清洁生产、产品包装减量、快递包装物减量、湿垃圾减量、限制一次性用品的使用等。条例按照“鼓励性和强制性、操作

性和引领性”相结合的思路，促进生活垃圾的源头减量。一方面鼓励单位和个人积极参与绿色生活行动，减少生活垃圾的产生。比如，倡导快递企业和收件人、电子商务企业和消费者使用环保包装，减少快递包装废弃物；在党政机关和企事业单位推行绿色办公，使用有利于保护环境的设备和设施。另一方面，条例限制一次性用品的过度使用，规定党政机关和事业单位的内部办公场所不得使用一次性杯具，相关部门对此将开展检查考核；规定餐饮企业和外卖服务企业不得主动向消费者提供一次性的筷子、调羹等餐具，旅馆不得主动向消费者提供客房一次性日用品，违反者将受到处罚。

目前，市绿化市容局正会同邮政、市场监管、文化旅游等部门分别制定快递业绿色包装标准，餐饮业和旅馆业一次性用品限制使用目录，与条例同步实施。

问：如何规范生活垃圾的分类收集、运输、处置？

答：条例规定收运单位应当对生活垃圾进行分类收集、运输，不得混装混运；处置单位应当按照分类标准接收生活垃圾并进行分类处置。条例还设置了“不分类、不收运、不处置”的监督机制，收运、处置单位对不符合分类标准的生活垃圾可以拒绝接收。

生活垃圾分类投放后又被混装混运的现象是社会关注的热点，相关部门依据条例规定，将采取以下措施：一是落实社会监督，建立混装混运的监督举报平台，在社区公示监督举报电话，组织社区居民、社会组织对驳运、收集、运输开展第三方检查。二是严格行业监督，对违规单位进行通报和评价管理，并定期向社会公开。三是强化执法监督，加强对违法行为的查处力度，按照条例对违规单位处以罚款、吊销经营许可证等处罚。

问：条例对生活垃圾的资源回收利用有哪些举措？

答：条例规定市、区绿化市容部门完善本市可回收物的回收体系，推进回收服务点、中转站和集散场建设，采用“互联网+回收”等方式增强回收的便捷性。本市相关部门应当支持湿垃圾资源化产品用于公共绿地、公益林。回收服务点是在居住区、商场等公

共场所，提供可回收物收集、存储等服务的场所，可以单独设置，也可在垃圾厢房基础上改建。为提高回收服务的便捷性，有关部门还将试点设置自助智能回收废物箱，市民也可通过互联网、手机App等方式向回收企业预约回收服务。市绿化市容等部门计划于2019年底累计建成8000个可回收物服务点，170座中转站和10个区级集散场。

本市每日分出湿垃圾量约4506吨，湿垃圾通过资源化利用，每吨可生产出约0.3吨的有机质土。相关部门积极推动湿垃圾资源化产品用于绿地、林地的土壤改良，并探索研究用于农业生产的可行性。

到2020年底，本市可回收物资源回收利用率将达到35%，湿垃圾处理量达到7000吨/日。

问：如何开展社会参与和社会监督，基层组织如何参与分类管理工作？

答：条例第七章构建了广泛的社会动员体系，要求加强生活垃圾分类知识的宣传和普及，建立健全基层治理机制，发动社会参与、行业参与、市场参与管理工作，将生活垃圾管理情况纳入文明创建活动；实行社会监督员制度。

为确保条例的有效实施，形成全社会共同参与生活垃圾分类管理的良好氛围，2019年主要开展以下工作：一是分级分类开展条例培训，培养1支条例宣讲队，组织2次全市性的培训，成立10支志愿者队伍，举办100场宣传活动，覆盖约5800个居(村)委。二是开展条例宣传“五个一”工程：树立一批垃圾分类先进典型，推出一套垃圾分类宣传片，开展一系列“垃圾去哪儿”主题教育活动，建设一批垃圾分类科普基地，创建一批垃圾分类示范街镇。三是开展垃圾分类社会动员。有关部门将组织开展垃圾立法宣传“进社区、进村宅、进学校、进医院、进机关、进企业、进公园”系列活动，通过“小手拉大手”、精神文明创建、卫生创建、志愿者服务、普及垃圾分类及立法知识。居民区、村党组织应发挥基层治理的领导核心作用，积极开展社区动员，提升源头分类实效。有关部门还将向社会公开选聘社会监督员，开通“混装混运”监督举报平台，进一步规范分类收集容器和运输车辆标识，接受社会公众的监督。

■本报记者 祝越

2019年1月31日，上海市十五届人大二次会议高票表决通过《上海市生活垃圾管理条例》，这也标志着“垃圾分类”在申城纳入法治框架。条例将自今年7月1日起施行。届时，上海党政机关内部办公场所不得使用一次性杯具，旅馆不得主动提供一次性日用品，餐馆、外卖不得主动提供一次性餐具，人们的生活方式将出现巨大变革。

昨天，这部条例的全文正式向社会公布。这部平衡各方利益、集聚立法智慧的地方是如何诞生的？一切要从一份代表议案说起。

一份特殊的议案

2018年上海两会期间，垃圾分类已成为代表委员的热议话题。市人大代表、上海四维律师事务所主任厉明联合多名代表就在当时提交了“关于建议制定《上海市生活垃圾管理条例》”的议案——这就是《上海市生活垃圾管理条例》最早雏形。

厉明对垃圾分类的关注源自多年前的一次节目录制。一位环保局负责人提及，虽然居民做到了分类投放，但垃圾车依然混装运输。到了2010年上海世博会，台北市带着“资源全回收，垃圾零掩埋”的经验登陆城市最佳实践区，又给他带来了深深的触动。

相关部门在收到议案后，很快就加速了条例草案的制定进程。市人大常委会也提前介入法规起草，建立由市人大常委会和市政府相关部门领导为组长的立法工作领导小组，全力主导推进立法工作。

垃圾分类涉及到千家万户的日常生活，在条例草案的制定过程中，市人大广泛听取各方意见。事实上，市人大早在2017年就开始研究垃圾分类在上海市的可行性，并在2017年和2018年两年，连续将垃圾分类管理作为市、区两级人大代表下社区活动的主题，听取市民意见近2万人次，并发放3万余份调查问卷。

在此过程中，厉明也多次参与讨论，并积极提出自己的看法和建议，“比如我们现在采用的是24小时随时投放，但到了适当的时机，可以改为定时投放——已有不少国际化大都市采取了这样的做法。”他还认为，垃圾投放的收费方案也可以在条件成熟时纳入考量范围。

三审之后还要上大会表决

去年9月、11月、12月，市人大常委会会议三次对条例草案进行充分审议，对条例草案的框架结构以及关键条款反复打磨。常委会还会同市政府对生活垃圾规划编制、回收体系建设等难点问题进行了四次专题协调。

然而，经过三审之后的《上海市生活垃圾管理条例》(草案)最终还是被提交到了今年的市人代会上，交由全体市人大代表审议。上海市人大常委会法工委主任丁伟解释，按照制定地方性法规条例的规定，关系到本市特别重大的事件，应该由代表大会来审议；考虑到垃圾综合处理需要全民参与，生活垃圾分类管理涉及到人们行为习惯的改变，这一草案应当由全体代表在大会上审议、表决。

短短几日内让全体市人大代表直接参与这一立法进程，协调各方意见是一个难点。

据统计，在今年市人代会的两次审议中，共有代表488人次提出646条意见和建议，观点的碰撞和多方博弈让条例能够寻找到各种利益诉求的“最大公约数”。

“立法过程中出现不同意见的博弈，碰撞是现代法治社会民主立法的正常现象。”丁伟说，立法本身就是一个平衡、协调矛盾的过程，立法者所确认的法律规范是一个历经多方博弈所形成的博弈均衡。他还表示，立法是“公共产品”，其制定过程理应公开、透明，让各方意见能够充分表达，从而尽可能平衡不同利益诉求、凝聚社会共识。

法规的生命在于有效执行和遵守

最令立法部门纠结的，是法规的执行——如果不能在社会生活中得到执行和遵守，法规就成了一纸空文。但生活垃圾分类行为习惯的养成，不可能一蹴而就，需要多管齐下。为此，条例既注重发挥宣传教育的功能，坚持完善正向激励机制，又对违反管理要求的行为设定必要的处罚，引导单位和个人自觉履行生活垃圾管理义务。

丁伟说，社会领域立法的一个特点就是道德规范和法律规范交织在一起。法规不只是表明立法者态度的宣言，更是用以确认、保护和发展人民所期望的社会关系和社会秩序的行为规范，它的生命在于能够得到有效执行和遵守，产生立法者所期望的效果。

“开展生活垃圾分类，推行垃圾减量化、资源化、无害化，是对传统生产生活方式的一场变革，是一项长期、复杂的系统工程，通过地方立法给予规范和引领，不仅是党中央、国务院的明确要求，也是实践工作的迫切需要。”丁伟期待这部法规对上海生活垃圾管理产生这样的改变：生活垃圾源头减量、全程分类、无害化处理和资源化利用逐步规范，全程分类体系建设进一步提高，为提升本市生活垃圾管理水平和实效提供坚实的法制保障。

《上海市生活垃圾管理条例》七月一日起施行 一部公德与法理交织的地方方法是如何诞生的

携手落实长三角一体化发展国家战略

(上接第一版)

为更好服务国家战略、推进长三角更高质量一体化发展，上港集团和浙江海港集团将通过股权合作，共同推进小洋山综合开发。浙江海港集团将向上港集团全资子公司上海盛东国际集装箱码头有限公司增资，合资后的盛东公司继续经营洋山深水港区一、二期集装箱码头，并作为小洋山北侧集装箱支线的建设和经营主体。

上海市领导周波、陈寅、诸葛宇杰，浙江省领导陈金彪、冯飞、高兴夫出席相关活动。

把预防和应急管理放在更加突出位置

(上接第一版)要突出重点领域、重点场所、重点时段，聚焦工程建设、交通运输、食品安全、水电燃气、危化物品生产运输、信息网络等关键领域和薄弱环节，全面深入细致排查风险隐患，始终做到底数清、情况明、预案细，始终高度关注、紧盯不放，要把预防和应急管理放在更加突出位置，切实加强源头预防、综合治理、应急处置。

李强强强调，城市安全量大面广、错综复杂，必须牢固树立全市“一盘棋”思想，加强统筹协调、应急联动，形成分工明确、齐抓共管、协同高效的工作格局。各区、各部门、各单位主要领导要把安全责任扛在肩上，做到守土有责、守土负责、守土尽责。既要加强各部门之间的横向联动，强化协同配合，形成工作合力；又要督促、引导和鼓励企业、社会组织、市民等各方落实主体责任，增强安全意识，群防群治，众志成城。要充分运用现代信息技术，为应急管理赋能增效，推动大数据、云计算、人工智能等在城市安全和应急管理中的应用，以新技术手段带动能力水平的全面提升。

优化营商环境

“我们看到了上海市场对全球的影响力”

(上接第一版)成为上海拉动外资的“快马”，显示出上海产业转型升级的努力深受外资青睐。

今年1月30日，来自阿里巴巴的2019财年第三季度财报显示，饿了么与口碑合并而成的新公司获得了超过30亿美元融资，其中包括软银等全球投资者。根据市商务委的数据，饿了么所属的拉扎斯网络科技(上海)有限公司合同外投资增加24.77亿美元。饿了么相关负责人告诉记者，外资对于饿了么的信心，不仅标志着投资者对本地生活服务战略方向和工作发展前景的高度认同，更建立在对上海营商环境、发展机遇和法治保障的信心之上，“已经到位的投资，我们会全部用于本地生活服务行业的数字化升级、商家的数字化整体赋能上。”

专注于工业机器人制造的不二越公司

去年底刚在上海设立了中国总部，这也是其除日本总公司之外的全球第四个地区总部。不二越(中国)有限公司董事长侯和之坦言，看中国上海，是因为这里的投资环境非常好。这几年，全球先进制造业纷纷选择在上海同台竞技，这让不二越越注重在这里凸显竞争力，“未来我们会把日本最先进的生产技术带到中国。我们已在上海成立了技术开发中心，希望开发出更适合中国市场的机器人。”

进博会“口碑效应”增强了外资扎根上海投资发展的信心

长期与外资企业打交道，刘朝晖认

为，上海对外资的吸引力持续提升，来源于几大“利好”。一方面，上海营商环境的“马步”越发扎实。2019世界银行营商环境报告显示，中国总体得分73.64，提高8.64分，总体排名比去年上升32位，位列第46名，权重占比55%的上海去年推出了一系列营商环境改革专项行动，在营商环境评价中取得了跃升式的进步。农历新年第一个工作日，上海就召开了进一步优化营商环境工作会议，释放出多维度立体全方位推动营商环境持续优化的积极信号。

另一方面，中央交给上海“三大任务、一大平台”，这四大战略支撑让外资企业对上海未来发展产生了积极的正

向预期。以进口博览会为例，去年很多外资企业本来只是想来展会上“小试牛刀”，却没想到收获满满，“口碑效应”进一步增强了外资扎根上海扩大投资的发展信心。

侯和之对此很有发言权，他向记者透露了一个细节：去年不二越在设立跨国公司地区总部时，曾希望在进口博览会举办之前拿到相关许可——按照一般流程，这是来不及的；没想到通过市商务委、市场监管局的协作推动，竟在10月底顺利拿到了许可。侯和之透露，不二越在首届扎根国际进口博览会上新获了6亿元的意向订单，目前正在积极将意向订单转化为实质订单：“进口博览会让我们看到了上海市场对全球的影响力，未来我们的投资可能继续加码。”

决定任命宗明为上海市副市长

保高质量完成履职任务。

工作岗位高、定位明、发力点准，确保各项履职的正确方向；要增强创新意识，持续推进人大工作与时俱进，切实展现出国家权力机关推进国家治理体系现代化的应有作用；要增强法治意识，充分发挥市人大在依法治国中的重要作用，进一步提高法规制度供给的及时性和有效性；要增强精品意识，下功夫做深做实每项工作，确

市人大常委会副主任徐泽洲、沙海林、蔡威、高小玫、肖贵玉、莫负春出席会议。副市长陈群，市人民检察院检察长张本才，市监察委、市高级人民法院负责人列席会议。