

“无废城市”建设中的政府行为及优化路径研究

——以B市经济技术开发区为例

曹丽媛, 李涵齐

华北电力大学法政系, 河北 保定

收稿日期: 2023年7月2日; 录用日期: 2023年7月18日; 发布日期: 2023年8月23日

摘要

“无废城市”是以新发展理念为引领, 通过建立绿色的发展方式和推进固体废物减量化、资源化和无害化, 将固体废物的环境影响降到最低的城市发展模式, 是建设美丽中国的一项重要举措。从政府行为的角度出发, 通过对B市经济技术开发区的试点工作进行分析发现, 政府在“无废城市”建设中发挥着巨大作用, 但在政策、分工、技术、宣传等方面仍有不足, 有针对性地提出了完善顶层设计、建立责任部门分工协作机制、完善固体废物处置的基础设施建设、动员企业和公众参与无废建设的优化措施。

关键词

“无废城市”, 试点工作, 政府行为

Research on Government Behavior and Optimization Path in the Construction of “Waste Free City”

—Taking the Economic and Technological Development Zone of B City as an Example

Liyuan Cao, Hanqi Li

Department of Law, North China Electric Power University, Baoding Hebei

Received: Jul. 2nd, 2023; accepted: Jul. 18th, 2023; published: Aug. 23rd, 2023

Abstract

“Waste Free City” is an important measure to build a beautiful China by establishing a green devel-

opment mode and promoting the reduction, resource and harmless utilization of solid waste to minimize the environmental impact of solid waste. From the perspective of government behavior, through the analysis of the pilot work of the economic and technological development zone in B city, it is found that the government plays a huge role in the construction of "Waste Free City", but there are still shortcomings in policy, division of labor, technology, publicity and other aspects. The optimization measures are put forward to improve the top-level design, establish the division of labor and cooperation mechanism of responsible departments, improve the infrastructure construction of solid waste disposal, and mobilize enterprises and the public to participate in the non-waste construction.

Keywords

"Waste Free City", Pilot Work, Government Behavior

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“无废城市”作为一种先进的城市管理理念,是推进生态文明建设和美丽中国建设的重要途径。自2018年《国务院办公厅关于印发“无废城市”建设试点工作方案的通知》以来,包含B市经济技术开发区(以下简称“经开区”)在内的“11+5”试点城市和地区积极开展“无废城市”建设,旨在减少固体废物的排放并提高资源化利用率,推进生态文明建设[1];2021年《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》进一步提出“十四五”时期推进100个左右地级及以上的城市进行“无废城市”建设,旨在到2025年固体废物的治理体系和治理能力得到明显提升[2]。

目前学界主要通过模型和实证研究分析发现政府行为激励可以有效促进技术创新,而绿色产业政策具有中介作用[3],同时,在人才结构优化、税收优惠的正向调节下,技术创新的经济增长效应存在边际效应递增的特征[4][5],可以通过完善绩效考核和配套设施建设等方式推动绿色技术创新和绿色经济发展[6],通过问责的形式也可以激发政府工作人员的积极性,推进政策落地[7]。

从政府行为的角度入手,以最早一批进行“无废城市”试点的B市经开区为例,对其建设现状进行阐述,总结试点经验,分析B市在“无废城市”建设中的政府行为及存在的问题,并提出“无废城市”建设中政府行为的优化路径,为其他地区提供参考。

2. B市“无废城市”建设的具体实践

2.1. B市经开区基本情况

B市经开区位于B市东南,得益于B市对研发型、创新型和科技型等相关企业的支持政策,经开区成为科学技术创新的重要阵地,工业现代化发展迅速。自入选“无废城市”建设试点名单以来,B市经开区开始规划开发225平方公里的“亦庄新城”,打造“无废亦庄”的绿色名片。

2.2. B市经开区试点实践

B市经济技术开发区是工业聚集区,因此其固体废物以工业固体废物为主。根据经开区管委会报告数据[8][9],总结出在经开区进行“无废城市”试点期间一般工业固体废物和工业危险废物的变化趋势,见图1。该经开区在2018~2020试点期间,一般工业废弃物和工业危险废物排放整体呈下降趋势,

2019~2020 年下降速度加快, 其中, 一般工业废弃物的排放量明显减少, 从 2018 年的 23.35 万吨到 2020 年的 10.33 万吨, 同比下降 55.76%; 工业危险废物排放也有所减少, 同比下降 58.45%。

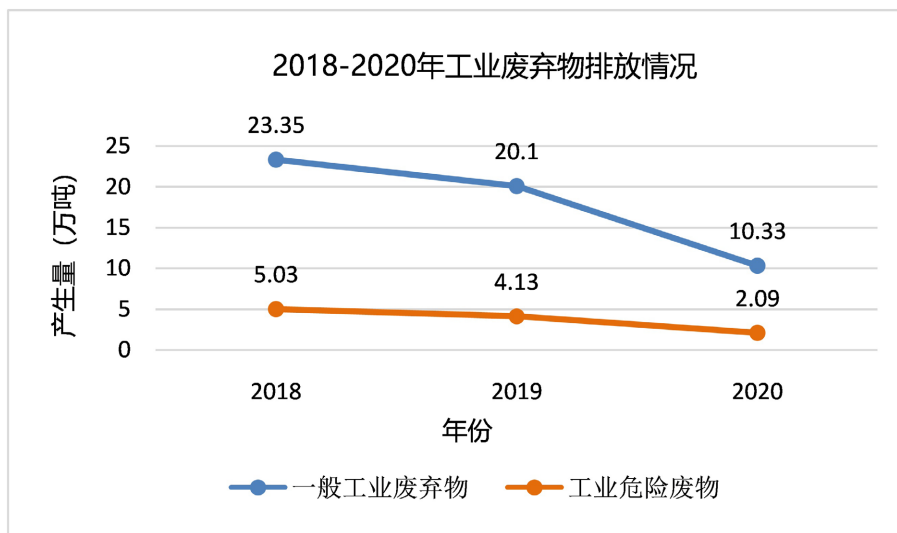


Figure 1. Emission of industrial waste in the economic and technological development zone of B city from 2018 to 2020

图 1. B 市经济技术开发区 2018~2020 工业废弃物排放情况

该经开区从固体废物源头减量、资源化利用、最终处置、保障能力、群众获得感 5 个方面设计了“无废城市”试点建设的指标体系, 还根据本地固体废物的产生特点增加了六项自选指标, 见表 1 [4]。通过对 2020 年设定的目标值和 2020 年的实际完成值进行比较发现, B 市经开区的试点工作完成较好, 整体指标完成率可达 98%, 大部分指标达到甚至超出目标值, 但仍有一些指标未达到目标, 例如一般工业固体废物综合利用率仍为 96%, 与 2018 年持平。

Table 1. Construction index system of “Waste Free City” in the economic and technological development zone of B city (Excerpted from the summary report of the economic and technological development zone of B city)

表 1. B 市经开区“无废城市”建设指标体系(节选自 B 市经开区工作总结报告)

序号	一级指标	二级指标	三级指标	2018 年基准值	2020 年目标值	2020 年完成值
1			工业固体废物产生强度	0.03 吨/万元	0.03 吨/万元	0.02 吨/万元
2		工业源 源头减量	实施清洁生产工业企业占比	14%	28%	29%
3	开展绿色工厂建设的企业数量		7	12	22	
4	开展生态工业园区建设、 循环化改造的工业园区数量		1	1	1	
5	固体废物 源头减量	建筑业 源头减量	绿色建筑占新建建筑的比例	34%	90%	97%
6			人均生活垃圾日产生量	1.25 千克 每人每日	1.25 千克 每人每日	1.25 千克 每人每日
7		生活领域 源头减量	生活垃圾分类收运系统覆盖率	100%	100%	100%
8			开展“无废城市细胞”建设的单位数量 (机关、企事业单位、学校、社区和家庭等)	0	20 个	78 个
9

此外, B 市经开区从绿色工业园区建设、绿色制造体系构建和市场模式培育三个方面探索出“无废城市”建设的亮点模式, 力争以绿色工业体系推动“无废城市”建设, 见图 2。

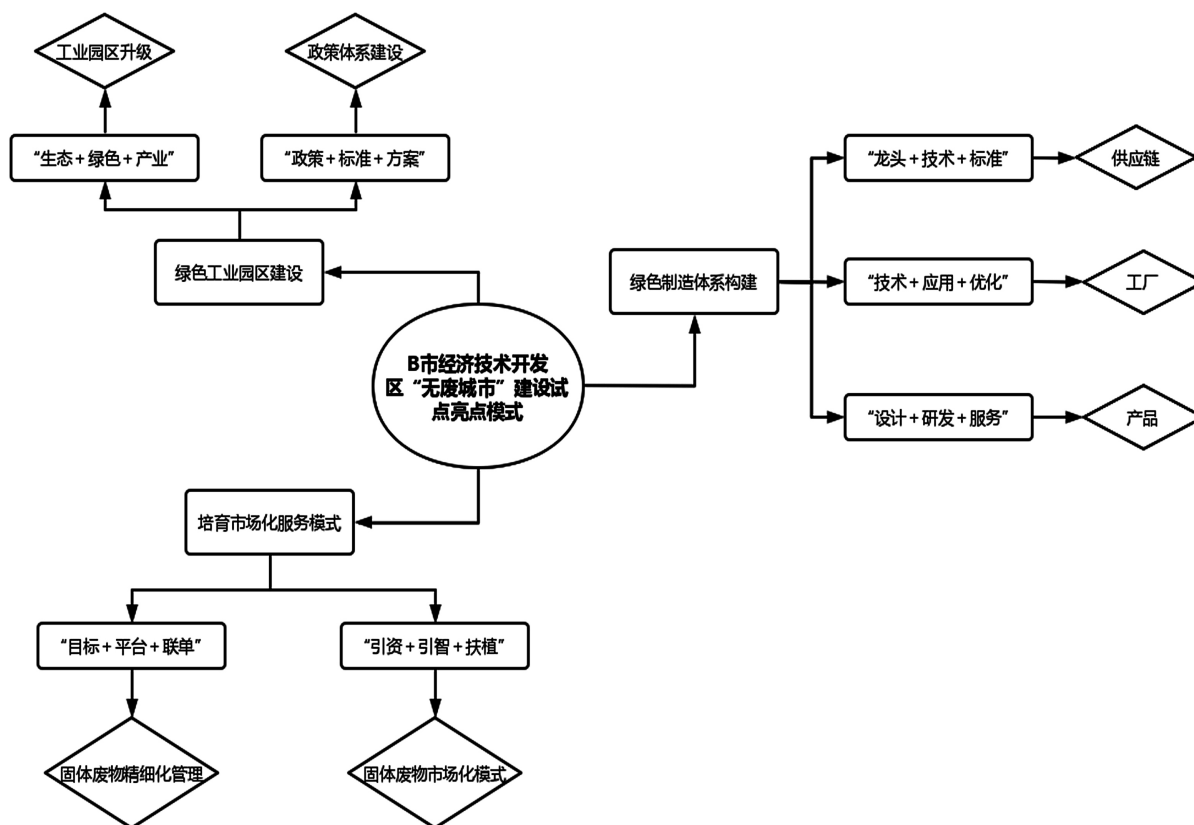


Figure 2. The pilot highlight model of “Waste Free City” construction in the economic and technological development zone of B city

图 2. B 市经开区“无废城市”建设试点亮点模式

3. B 市“无废城市”建设中的政府行为及存在问题分析

3.1. B 市“无废城市”建设中的政府行为

第一, 编写行动方案。中共 B 市委经开区工作委员会和 B 市经开区管理委员会共同编写了“无废城市”建设试点实施方案。B 市政府还发布了《B 市经济技术开发区“无废城市”建设试点重点任务分工》等 14 项政策标准方案, 对“无废城市”建设进行总体规划。

第二, 建立任务清单和指标体系。B 市结合城市特色构建了 5 个一级指标, 下设 15 个二级指标和“38+6”个三级指标, 同时, 建立“4×3”的具体试点建设任务清单, 确立 B 市“无废城市”建设总体目标和综合管理体制, 见图 3。

第三, 对固体废物实行精细化管理。一方面, 建立一般工业固体废物信息管理平台, 进行“链条式”闭环监管和全程跟踪监管, 另一方面, 对危险废物进行“管家式”服务, 明确其收集和贮存要求, 还搭建了一般工业固体废物和危险废物一体化管理的信息平台, 实现统一管理。

第四, 采用多样化宣传手段。B 市的试点宣传主要以宣传片、新闻稿等方式进行线上互动, 也在大型会议上作总结报告和在国际上进行宣传。此外, B 市还沿着“B 市经开区-‘亦庄新城’-中国其他城市-‘一带一路’国家”的路径积极推广独特的“亦庄路径”。

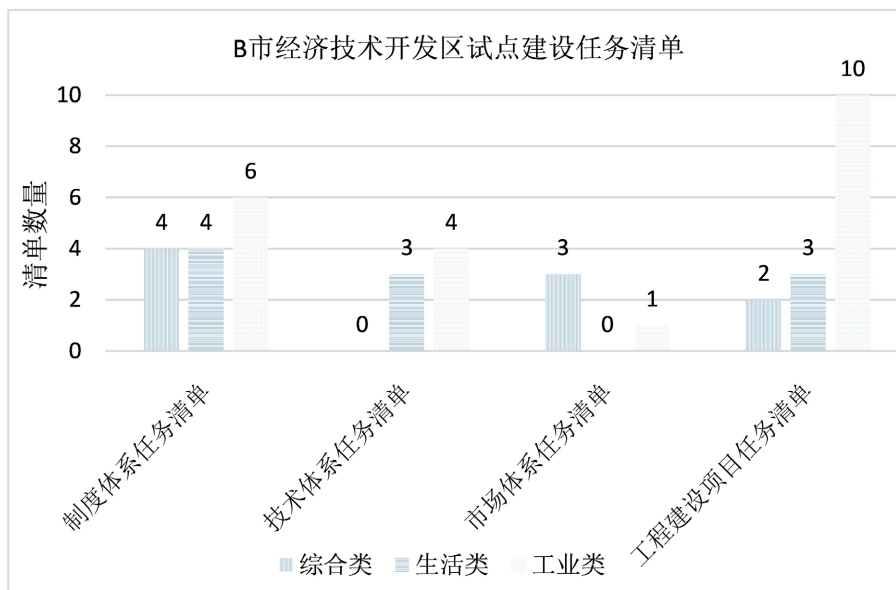


Figure 3. List of tasks for the pilot construction of the economic and technological development zone of B city

图 3. B 市经开区试点建设任务清单

3.2. B 市“无废城市”建设中的政府行为困境

3.2.1. 缺少配套的政策和法律

在国家顶层设计层面，只针对“无废城市”试点工作发布了政策文件，不能适应“无废城市”建设推广的需要，目前出台的《固体废物污染环境防治法》《环保法》也无法覆盖“无废城市”建设的全过程，在具体政策和法律法规的制定上存在滞后性。在 B 市的层面，一方面，B 市未将地方性的“无废城市”建设工作方案印发成政策文件传达给各级政府及相关部门；另一方面，监管体系缺失，未建立固体废物和垃圾分类的监管和督导体系。

3.2.2. 责任部门分工尚不明晰

根据 B 市试点建设任务清单显示[4]，“无废城市”建设涉及的责任部门较多且类型广泛，包括政府单位和企业单位，一些项目由多个单位共同负责，例如，建设“无废城市细胞”工程由科技创新局、党政办、社会事业局和两个街道在内的五个单位共同负责，没有对这些单位在本项目中的职能分工进行明确阐述，容易造成权责不清、互相推诿扯皮、工作效率低下。

3.2.3. 固体废物利用率待提高

一是 B 市经开区产废企业共 312 家，但只有 41 家企业能对物资进行回收和资源的综合利用，资源回收利用企业数量明显少于产废企业；二是一般工业固体废物的综合利用率在试点的两年期间没达到目标值，这表明未找到有效提高其综合利用率的办法[4]；三是危险废物的运输渠道有诸多限制，审批环节多且周期长，目前只引进了广洋金源一家固体废物处置企业，对危险废物的处置技术和设施仍在探索和建设阶段。

3.2.4. 公众、企业无废理念不强

将 B 市与其他市县的地方宣教情况的横向对比发现[10]，B 市的试点宣传存在宣传方式单一、宣传力度较小等问题：一方面缺少 B 市公众直接参与“无废城市”建设的途径，公众垃圾分类等“无废”知

识和“无废理念”不足;另一方面没有对B市企业的实际情况进行“无废”生产的现场指导,也未提供企业间关于“无废城市”建设交流的平台。

4. “无废城市”建设中政府行为的优化路径

4.1. 完善顶层设计和落实地方执行

政府在“无废城市”建设政策法规的制定方面存在滞后性,旧的政策法规无法满足“无废城市”建设需要。首先,中央政府除了对试点工作进行规划外,还应该基于试点的成效和问题,更进一步提出“十四五”时期推进“无废城市”进程的短期规划和“无废城市”建设领域的长期规划,并针对建设的全过程完善配套法律法规,例如,对《固体废物污染环境防治法》和《环保法》等现有的法律法规进行条例补充和升级。

其次,中央政府可以通过给予地方政府“强压力”,让地方政府把“无废城市”建设确立为优先级,将“无废城市”建设纳入绩效考核,督促地方政府落实相关政策和因地制宜制定工作规划和实施方案,并定期评估项目进展情况。

4.2. 建立责任部门分工和协作机制

“无废城市”的建设涉及部门广,但职能分工模糊,造成项目推进受阻。首先,建立权责清单制度。地方政府应确定一个主要负责单位并列出其他参与单位,根据“无废城市”建设需求对所有责任部门进行详细的职能分工,提前规划项目目标和进度,以清单的方式通过官方网站等途径向公众公布、接受公众监督。

其次,建立部门联动机制。参考河长制,中央政府在“无废城市”建设中建立省、市、县、乡、村的五级架构,给予各级领导新的“官衔”,共同负责某一地区的固体废物和生活垃圾的管理工作,在五级架构指导下,地方政府根据自身实际情况自行划分等级,同时,设立监管小组定期监督,对治理不力的人进行严厉问责。

4.3. 完善固废处置的基础设施建设

在“无废城市”建设中,固体废物处置企业较少、处置流程复杂且处置技术落后,造成固体废物处置进度缓慢。首先,通过资金补贴、税收优惠等政策措施积极引进资源回收利用企业和固体废物处置企业,以政府为中介促成产废企业和处置企业永久合作,形成上下游产业链,对固体废物及时回收再利用。

其次,完善垃圾处理、固体废物处置的基础设施建设,在明确固体废物运输和处置要求后,适当放宽固体废物尤其是危险废物的运输限制,简化企业处置固体废物的审批流程和周期,通过建立网络平台实现一体化操作,降低企业处置成本,为固体废物处置企业提供更多的便捷。

第三,积极鼓励企业技术创新,产废企业通过技术创新减少固体废物产生,处置企业积极研发固体废物处置技术,努力实现可回收固体废物充分再利用、危险废物就地处置,政府还可以设立“无废”专项资金,对于在固体废物减排和处置等方面有新突破的企业给予表彰和财政奖励。

4.4. 动员公众和企业参与无废建设

“无废城市”的建设不仅需要政府的努力,还需要积极动员企业和公众。首先,加大“无废”理念宣传力度。可以在地铁站、商场等人流量较大的地方贴“垃圾分类”等宣传标语,潜移默化培养公众“无废”理念,同时,让“无废”进校园、进教材,并组织青年志愿者组成宣传小队,去社区、学校等地开展“无废”知识宣传和“垃圾分类”小游戏。

其次, 指导企业进行“无废”建设。政府派遣专门督导组实地考察各企业并进行“无废”生产指导, 在企业内开展“无废城市”倡议和科普活动, 此外, 定期举办“无废城市”建设交流大会, 针对建设过程中某项工作开展专题研讨会, 或邀请国际城市管理和低碳发展领域的专家进行指导, 为各市县的企交流“无废”经验和技提供平台。

5. 总结

通过梳理 B 市“无废城市”建设的具体实践, 总结出政府主要采取编写行动方案、建立任务清单和指标体系、精细化管理固体废和多样化宣传手段等行为, 但仍存在缺少配套政策法律、职能分工不明、固体废物利用率不高和无废理念宣传不足的问题。为进一步发挥政府作用, 推进“无废城市”建设, 提出了完善顶层设计和落实地方执行、建立权责清单制度和部门联动机制、完善固体废物处置的基础设施建设、加大宣传力度和举办交流大会等具体建议。

基金项目

北京市社会科学基金项目青年项目(19ZGC011)。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发“无废城市”建设试点工作方案的通知[EB/OL]. 国办发[2018] 128 号. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/21/content_5359620.htm, 2023-08-18.
- [2] 生态环境部等 18 个部门. 关于印发《“十四五”时期“无废城市”建设工作方案》的通知[EB/OL]. 环固体[2021] 114 号. https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202112/t20211215_964275.html, 2023-08-18.
- [3] 张文字, 雷琳. 政府行为激励、绿色产业政策与企业技术创新[J]. 技术经济与管理研究, 2023(5): 96-101.
- [4] 孙红玉, 雷正, 杨艳武. 技术创新、地方政府行为与长期经济增长[J]. 统计与决策, 2022, 38(16): 113-117.
- [5] 马红, 侯贵生. 税收优惠与制造业创新质量——异质性影响与地方政府行为再检验[J]. 财经论丛, 2022(7): 25-35.
- [6] 韦东明, 顾乃华, 刘育杰. 雾霾治理、地方政府行为和绿色经济高质量发展——来自中国县域的证据[J]. 经济科学, 2022(4): 64-77.
- [7] 张乾友. 专栏导语: 政府行为中的能动性反应性[J]. 公共行政评论, 2022, 15(6): 1-3.
- [8] 北京经济技术开发区管委会. 北京经开区以绿色工业体系助推“无废城市”建设[EB/OL]. <https://mee.gov.cn/home/ztbd/2020/wfcsjssdgz/bczc/gnjy/202009/P020200917386845209605.pdf>, 2023-08-18.
- [9] 中共北京市委经济技术开发区工委北京经济技术开发区管理委员会. 北京经济技术开发区“无废城市”建设试点工作总结报告[EB/OL]. <https://mee.gov.cn/home/ztbd/2020/wfcsjssdgz/sdjz/ldms/202108/P020230222379145208226.pdf>, 2023-08-18.
- [10] 中华人民共和国生态环境部. “无废城市”建设专题专栏[EB/OL]. <https://www.mee.gov.cn/home/ztbd/2020/wfcsjssdgz/>, 2023-08-18.