

昆明市主城区居民城市垃圾处理费用征收现状研究

罗天佑,茅锐,赵静云

(云南师范大学教育科学与管理学院,云南昆明650500)

摘要:自2012年7月1日起,昆明市主城区以水费形式对居民合并征收城市生活垃圾处理费,以“污染者付费”原则为理论依据,采用定额计费法。由于收费载体不稳定,而征收标准也未运用“水消费系数法”来核算居民应缴的城市垃圾处理费,故拖欠、拒缴、少缴居民城市垃圾处理费的情况时有发生,从而加重了政府的负担。因此,昆明市主城区居民城市垃圾费用征收机制尚需进一步完善。

关键词:昆明主城区;城市居民;城市垃圾;垃圾处理;征收标准

中图分类号:F299.24;X799.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5639(2016)05-0123-05

DOI:10.14091/j.cnki.kmxyxb.2016.05.024

On the Present Situation for Charging the Garbage Disposal in the Urban Zone of Kunming City

LUO Tianyou, MAO Rui, ZHAO Jingyun

(Institute of Education Science and Management, Yunnan Normal University, Kunming, Yunnan, China 650500)

Abstract: Since July 1, 2012, the garbage disposal was charged in the form of water in the main urban zone of Kunming city with the theoretical-based principle of charging from polluters and the method of quotas. Because of the unstable carriers and unused coefficient method of consumption, the circumstances happen occasionally such as defaults, refusing or even paying less and the governmental burden is weighted. Therefore, the mechanism of charging the domestic garbage from the urban residents needs to be improved.

Key words: urban zone of Kunming city; urban residents; urban garbage; garbage disposal; charging standard

一、引言

近年来,随着昆明市主城区(本文指五华区、盘龙区、西山区、官渡区四区)经济的高速发展,昆明市主城区的人口也在急剧增长。相关数据显示,2015年年底昆明市主城区人口已增至467.7余万人,呈逐年平缓上涨趋势。^[1]随着人口的增长,居民城市垃圾排放量也随之迅速增加。以2015年为例,昆明市主城区居民每日人均产生垃圾1.07 kg,主城区居民年产垃圾量达149.87万t。然而,面对如此令人担忧的现状,昆明市主城区居民城市垃圾处理费却还没有形成成熟、稳定的现代化收费机制。因

此,本文通过对昆明市相关政策实施情况及征收程序进行分析,提出有针对性的措施和建议,以促使昆明市主城区居民城市垃圾处理费用征收标准向成熟、稳定、发展的阶段迈进,形成完善的昆明市主城区居民城市垃圾处理费收费机制。

二、核心概念界定

(一)昆明市主城区居民总量

昆明市为云南省省会,其主城区含五华区、盘龙区、西山区、官渡区等四区,四区面积为330 km²。昆明市主城区居民总量是指居住在昆明市主城四区中的人口数量,2015年度共计467.7余万人,包括

收稿日期:2016-08-22

基金项目:云南师范大学大学生科研训练基金“昆明市城市垃圾处理费用征收研究”(KY2015-001)。

作者简介:罗天佑(1995—),男,云南丽江人,本科,主要从事公共管理研究;茅锐(1974—),男,云南昆明人,副教授,管理学博士,主要从事公共管理研究;赵静云(1991—),女,云南大理人,助教,管理学硕士,主要从事公共管理研究。

85.2 余万流动人口和 382.5 余万非流动人口(或者包括长期住户 382.5 余万人与短期住户 85.2 余万人)。^[2]

(二)居民城市垃圾

居民城市垃圾主要是指居民的城市日常生活或为居民的城市日常生活提供服务的活动所产生的固体废弃物,其中大部分来自居民的生活与消费、商业活动、市郊的耕种生产、医疗和旅游娱乐场所,包括一般性垃圾、人畜粪便、厨房弃物、垃圾残渣、污泥和灰尘等固体废弃物。^[3]

(三)居民城市垃圾处理费用

居民城市垃圾处理费用是指收取于居民用来处理垃圾的费用。居民城市垃圾处理费的高低和城市的消费水平、垃圾处理采用的方式等密切相关,主要由垃圾处理成本所决定。例如,采用集中焚烧法处理垃圾,减量化和无害化效果好,但处理成本较高,意味着需要收取的垃圾处理费也较高。^[4]

(四)水消费系数法

水消费系数法,或称“水消费量换算系数法”,即通过调查研究和统计分析,找出不同垃圾产生源(即不同水消费群体)的垃圾产生量与其水消费量之间的系数关系,再利用供水收费系统一同收缴垃圾处理费——只需将各组折算系数输入水费收缴程序中,即可按收费标准分类收缴垃圾处理费。用折算系数(单位水消费量所换算的垃圾量)可直观表示为:

$$K = \frac{Q(\text{垃圾})}{Q(\text{水})/365},$$

其中, $K(\text{类})$ 表示不同组(类)水折算系数,即特定水消费用户所产生的垃圾量,单位为 kg/t ; $Q(\text{垃圾})$ 表示垃圾产生量,单位为 kg/d ; $Q(\text{水})$ 表示水消费量,单位为 t/a 。^[5]

三、昆明市居民城市垃圾处理费用 征管相关政策回顾

(一)昆明市城市垃圾处理费用征管制度回顾

昆明市政府于 2009 年下发了《关于调整昆明

市城市生活垃圾处理费收费标准的通知》,对城市生活垃圾费确定了基本的收费标准;2012 年,又出台了《昆明市调整城市生活垃圾处理费征收方式实施细则》,特别强调城市生活垃圾处理费属经营服务性收费,并非公益事业性收费,而且专项用于对生活垃圾的收集、运输和处置;2012 年,还与昆明通用水务自来水有限公司共同签订《垃圾处理费委托代收协议》,确定了由昆明通用水务代昆明市政府下属的城管局收取垃圾处理费,并于 2012 年 7 月 1 日起正式实施,收费标准保持不变。自此,昆明主城区居民开始通过水费形式合并缴纳城市垃圾处理费用。

(二)昆明市主城区城市垃圾处理费用征管制度实施现状

目前,昆明市主城区环境卫生管理部门已有法可依,良好地履行了环卫监管职能,区域内环境卫生水平得到了一定程度的提高。需要注意的是,由于昆明市主城区现行的收费方式方面存在一定的缺陷,政府部门虽然采用国际上较为先进的收费方式,但在费用的征收标准方面仍然存在争议,始终难以解决。

四、昆明市主城区居民垃圾处理费用征收标准现状

(一)昆明市主城区居民垃圾处理费用的征收标准现状

昆明市主城区居民垃圾处理费现行的征收标准是定额计费法,而且昆明市政府在此收费方法中所遵循的是“污染者付费”原则。

1. “污染者付费”原则

“污染者付费”原则(PPP),即污染者应承担由政府决定的控制污染措施所产生的费用,以保证环境处于可接受状态。或者说,在生产或消费过程中产生污染的产品或服务的成本中应当包括这些控制污染措施所产生的费用。^[6]

昆明市主城区居民城市垃圾收费的理论依据是“污染者付费”原则,其目的是让一切污染环境的行为人付出相应的经济代价,即污染物排放越多,付出的代价则越大,使其尽量减少污染物的排放。

2. 昆明市主城区居民垃圾处理费征收标准中的定额计费法

昆明市主城区居民垃圾处理费的征收标准是定额计费法,其相关定义结合昆明市主城区区位特色可分别表示为:

(1) 昆明市主城区定额计费法的发展现状

自2011年昆明市关于水消费系数法征收垃圾处理费两次民意听证会相继失败后,昆明市不得不再继续采用定额计费法征收居民城市生活垃圾处理费,而计量计费法仅于2011年拟采用水消费系数法征收垃圾处理费前的一个配套设想方案。

所谓定额计费法,即每月每户缴纳固定金额的垃圾处理费,同时也存在以房间数、人口、房间平方米数等单位交纳的情况。目前,昆明市主城区主要以户为单位对居民采用定额计费法收取垃圾处理费,一般收费标准为每人或每户(流动与非流动)每月2.5元或10元。

(2) 定额计费法的优点与缺点

定额收费可以简化收费过程,无需详细计算便可直接收取,而且绝大多数家庭都能承担并接受。需要指出的是,此方法有失公平。家庭人数、家庭结构、年龄结构等不同,垃圾产量也不同,但付费标准却是一致的。同时,定额计费法还不够科学,由于简单易行,容易助长一部分居民的“搭便车”行为,与“污染者付费”的城市垃圾处理收费原则相矛盾。因此,定额收费法仅适合于居民城市垃圾处理费用征收机制的初期探索阶段。

(二) 昆明市主城区居民城市垃圾处理费用的征收方式

1. 昆明市主城区居民城市垃圾处理费征收方式的科学性

昆明市政府通过对东部沿海发达城市进行调查研究后,同样采用搭借自来水收费系统的方式来收取城市垃圾处理费。通过查阅昆明市环卫局历史资料,发现垃圾处理费收费人员薪酬是组成昆明市主城区居民城市垃圾收费成本的最大部分。因此,要降低收费成本,首先要精简相关收费人员,自来水收费系统已被证明是最有效的代收缴平台。由此,昆明市政府在借用自来水收费系统基础上,进行垃圾处理费征收系统的大胆构建。目前,昆明市政府采

用的“水消费系数法”的实践已证实了其科学性和可行性。

2. 昆明市主城区居民城市垃圾处理费征收方式的优点和缺点

居民在缴纳水费之时,以水消费平台作为收缴垃圾处理费的载体,将居民城市垃圾处理费一并收取,这不仅精简了收费人员队伍,在一定程度上节约了收费成本,而且提高了社会资源的配置与利用效率。同时,昆明市主城区居民城市垃圾处理费征收方式的不足也显而易见。居民在缴纳水费的同时,又必须缴纳垃圾处理费,此种做法容易使居民误认为这是在变相地抬高水费,进而影响城市垃圾处理费的征收,带来负面效应。加之居民对于垃圾费制定与使用没有参与权与知情权,如居民长期外出,虽并未产生垃圾,但仍然必须缴纳垃圾处理费,而房屋出租者在监管不严的情况下,又会出现“搭便车”行为。由于缺乏居民城市垃圾处理费用征收的配套监督制约联动系统,相关部门在处理拖欠、拒缴、漏缴居民城市垃圾处理费等违规现象时,只能单方面处理,不能从多方面进行监督、制约、惩治,更不能从根本上提高民众的自律意识。

五、昆明市主城区居民城市垃圾处理费用征收标准存在的问题

(一) 未深入运用“水消费系数法”

从昆明市主城区居民城市垃圾处理费的收费标准及征收载体上,可以看出昆明市政府已经采取了国际上比较先进的城市垃圾处理费征收方式——借助自来水供应系统收费。然而,在收费标准上,政府并没有进一步深入运用国际上先进的“水消费系数法”——即根据居民用水量核算应缴的城市垃圾处理费,同时政府也没有明确制定出合理的居民城市垃圾处理费用收取标准。在2009年两次失败的尝试之后,仍然使用以往的收费标准——定额计费法,使得国际先进的“水消费系数法”不能深入运用。在一定程度上,由于政府没有合理配置资源,造成了资源的浪费,不利于昆明市主城区居民城市垃圾处理费用的收费机制进一步发展与完善。

(二)收费载体潜在的不稳定性

自来水收费系统由之前的工作人员上门收取升级为营业厅缴费,以其为载体征收城市居民垃圾处理费仍存在不稳定性。“污染者付费”的原则得不到落实,独立的核算方式易令居民产生抵触、反感心理,亦无法应对突发状况,如 2016 年年初昆明市普遍的寒冷天气导致部分居民家中水表爆裂,从而也使得垃圾处理费征收处于瘫痪状态。因此,从长远来看,目前昆明市政府仅以自来水供应系统为载体,收取定额的居民城市垃圾处理费的做法具有一定的局限性,不利于长远的发展,有必要进一步研究。

(三)昆明市主城区居民城市垃圾处理费用长期低于成本

相关数据显示,昆明市主城区居民年产垃圾为 149.87 余万 t,垃圾处理成本为 110 元/t,垃圾处理成本约为 16 485.7 余万元,而按现行的每月每户 10 元标准收取后仅为 1 045.56 余万元。^[7]

由此可知,近 6 000 余万元的垃圾处理费用缺口仍需昆明市政府的财政补贴。本文认为,昆明市垃圾收费时还应考虑人口增长、垃圾增长、GDP 增速、通货膨胀等因素的长远影响。而由表 1 可得,昆明市主城区相关数据增长率中,如通货膨胀率高于全国 3% 的通货膨胀率,可见,昆明市政府在制定垃圾处理费时,在长期持续的收费中考虑因素明显不足,可持续性、灵活性欠缺。而且根据国内众多学者的观点,居民城市垃圾处理费用属于社会经营服务性事业收费,并非公益性事业收费。而由于昆明市政府财政补贴的介入,垃圾处理费用的性质发生了变化。同时,也加重了昆明市政府的负担,使昆明市政府低效地配置社会资源,难以摆脱居民城市垃圾处理费用长期亏欠这一难题。

表 1 2015 年昆明市主城区相关数据增长率

人口自然 增长率/%	垃圾产生量 增长率/%	GDP 增长率/%	通货膨胀 率/%
5.43	5.2	6.63	3.4

注:数据来源于云南省统计局、昆明市统计局、《昆明市人口发展规划纲要》、云南省财政厅。

六、对昆明市主城区居民城市垃圾处理费用征收程序的建议

环境之所以经常受到威胁,是因为无法像私有财产那样赋予其价格,并将其投入市场。对于居民城市垃圾处理费用,本文将其理解为污染者为自己产生的污染支付的费用,它是“污染者付费”原则最直接的体现,而居民城市垃圾处理收费制度则是环境管理中应用最为广泛的一种经济调控手段。居民城市主城区垃圾处理费借助现有自来水收费系统一并收缴,使垃圾处理费收缴率低和收费成本高之间的矛盾得到较好的解决,这是昆明市主城区居民城市垃圾处理收费领域一次积极有效的尝试,对于昆明市主城区居民城市垃圾收费制度的完善和规范具有现实意义。

为使城市垃圾处理收费制度更趋向科学严谨,有必要对垃圾进行详细的分类,例如,将学校、政府等划分为行政事业组;将酒店、宾馆、商场等划分为商业组;对于生产企业及工厂等可根据其垃圾排放量和污染程度分类。在同一类别中,为提高收费的公平性和合理性,可按照各单位用水量,对各组进行更加细致划分后按规模分档收费。再如,同属工业类别企业,每年 1 万 t 以下和 500 万 t 以上用水的企业的垃圾产生量差别是较大的。^[8]但是,将昆明市主城区的垃圾收费类别划分过于细致,在操作上势必会与自来水收费系统产生较大的冲突。如果按用水量进行详细分档,会使计费变得更加复杂,水消费系数法可操作性也将大为降低,还会导致“外部不经济”“搭便车”“公地悲哀”乃至“寻租”等现象的进一步演化与升级。所以,如何在不过于增加自来水收费系统负担的前提下,对自来水用户进行更加详细的类别及档次划分,有待日后进一步研究。^[9]

综上,昆明市主城区居民城市垃圾处理费用征收现状决定着政府应该采取的具体措施,而在其程序中又可以做如下改进及完善:

(一)水费与垃圾处理费合并计量征收

通过将垃圾处理费纳入水费收费系统后,还应深入运用水消费系数法,测算出相关系数,按用水量征收垃圾处理费,二者一并征收。此种方法可在很大程度上鼓励居民节约用水,培养居民环保意识,促

进垃圾减量化,并且这种垃圾处理费收取方法根据居民的用水量来确定城市垃圾处理费的收取标准,能更好地体现公平性原则。

(二)建立垃圾处理费用缴纳监督惩治系统

对于没有按时缴纳相关费用的居民,可采取断水、停水等措施督促居民及时缴纳相关费用。同时,居民城市垃圾处理费的收取有了制度保障与督促机制,能够加强居民城市垃圾处理费的自觉缴纳意识,使其自觉履行缴纳城市垃圾处理费用的相关义务。另外,还可以提高昆明市主城区居民的节约意识,节约能源,减少日常垃圾的排放,保护环境卫生。政府多加宣传,企业多加参与,社区多加组织,居民多加落实。

(三)强化昆明市主城区政府监督管理,公开垃圾处理费用收费信息

目前,昆明市环卫局正由事业单位向企业转变,因此必须建立一套与当前经济水平相适应并与国际接轨的环卫作业管理法规体系,以培育环卫作业市场,约束环卫作业行为,提高行业自律性,维护公共利益和社会环境效益。为此,必须强化政府的监督管理作用,建立如下收费制度:第一,规范生活垃圾处理市场准入管理,建立和完善市场退出机制,鼓励和支持专业化企业规范建设和诚信运营;^[10]第二,明确产权,昆明市政府应始终掌握控制昆明市居民城市垃圾处理费用的收取权、规划权、支配权,规范管理生活垃圾处理特许经营权;第三,加强对生活垃圾处理设施运营状况和处理效果的监督与管理,积极引入第三方机构(公民、媒体、社会等)长期监管,有效监管和提高科学监管水平;^[11]第四,深化完善昆明市主城区居民城市垃圾处理设施建设和市民参与运营监控系统,建立并完善收费制度,及时公布收费依据和政策,让公众监督收费制度的实施,向社会公布垃圾处理费的征收和使用情况,接受民众的监督及采纳民众的建议,让公众参与到收费方式与标准的交流中,激发公众的参与积极性,使垃圾处理收

费制度得到更好的实施。

七、结语

昆明市主城区的良好生态环境是社会生产力持续发展、社会文明水平持续上升、人们生活质量不断提高的重要基础。正确、科学、合理、顺利、可持续地征收居民城市垃圾处理费用,体现了昆明市主城区政府的提高社会资源配置效率的基本要求。唯有积极地处理好本区域内居民的城市垃圾处理费用的征收标准科学核定,才能促进一个政府领导组织、企业实施、群众参与的城市垃圾处理费用征管的有机体系的形成,才能更好地推进昆明市主城区绿色协调可持续发展的城市化发展。

[参考文献]

- [1]王金华.城市生活垃圾产生量预测与中转站选址优化研究[D].昆明:昆明理工大学,2016.
- [2]李徽.人口均衡发展中社会保障研究:以昆明市为例[J].云南行政学院学报,2016(6):19-21.
- [3]余洋,魏炎利,谭尔斯,叶珊珊.基于可持续发展原则下的城市生活垃圾“三化”研究[J].市场周刊(理论研究),2010(8):14-15.
- [4]吴菁,邓成.城市垃圾处理费征收现状与突破[J].环境卫生工程,2006(12):21-23.
- [5]陈海滨,郭朋.采用水消费系数法收缴垃圾处理费的研究[J].环境卫生工程,2013(5):28-30.
- [6]杨喆,马中.污染者付费原则的再审视及对我国环境税费政策的启示[J].中央财经大学学报,2015(12):31-33.
- [7]刘丽萍.昆明市环境承载力研究[M].北京:中国环境科学出版社,2015.
- [8]李大勇.城市生活垃圾收费的理论分析[J].理论月刊,2010(12):103-107.
- [9]何晶晶,冯肃伟,邵立明.城市固体废物管理[M].北京:科学出版社,2013.
- [10]陈海滨.采用水消费系数法收缴生活垃圾处理费的研究[J].环境卫生工程,2012(5):28-30.
- [11]王维平.中国城市垃圾对策研究[J].自然资源学报,2009(2):128-132.