

日本垃圾分类管理经验及其对中国的启示

吕维霞 杜娟

(对外经济贸易大学 公共管理学院, 北京 100029)

摘要 日本垃圾分类是世界公认的成功典范,日本基于本国资源特点在多年实践中形成了以公民参与为中心社会各界全方位参与的垃圾分类协同治理机制。这个机制以多样化的垃圾分类宣传教育为基础,以责任明晰的垃圾分类管理法律体系为保障,以严格的惩罚措施和监督措施为外在压力,以有效的扶持与激励政策为动力。为学习其成功经验,作者在日本进行了访谈并发放问卷,调查日本公民对本国垃圾分类管理的体会和评价。数据显示:公民参与、教育宣传、法律约束、政府激励和多主体协同治理是日本垃圾分类管理的主要成功经验。最后,探讨中国借鉴日本经验的前提条件,并结合我国垃圾分类管理的现状,提出改进我国垃圾分类管理的对策和建议。

关键词 环境治理;日本垃圾分类;公民参与;多主体协同治理

垃圾分类问题是一项关乎民生和社会可持续发展的社会问题。完善的垃圾分类过程也是环境保护的重要一环。有效的垃圾分类管理和优美的环境是每个公民期待的社会治理结果。本文的垃圾分类是指对生活垃圾的分类、回收、转运、处理等环节构成的全过程。世界各国都在探索有效垃圾分类管理办法,努力营造一个良好的生态环境。而日本被公认为世界上垃圾分类最成功的国家。通过多年的摸索和实践,日本目前已经形成公民认同、法律齐备、政策到位、社会全方位参与的垃圾分类管理系统。而我国垃圾分类处于起步阶段,各试点地方虽推出各种措施,实施效果却不尽如人意。垃圾分类的管理问题亟须进一步研究。

我国学术界从经济学、社会学、心理学、法学、管理学等多学科领域对生活垃圾治理问题进行了研究。基于成本—效益的角度,一些学者通过经济学的计量方法对这一问题进行经济学分析,如占绍文和张海瑜通过对居民城市生活垃圾分类回收减量化管理的总经济价值及支付意愿的影响因素进行分析,为政府和社会投资提供参考依据^①。一些学者基于环境社会学和环境心理学的视角,从环境意识和环境行为的角度出发,探析激励公民参与垃

圾分类的方法。如鲁先锋基于环境心理学理论,分析了个人习惯、环保意识、“经济人”理性等内在因素与法律制度、部门管理、宣传教育等外在因素对居民垃圾分类行为的影响,认为提高城市居民参与垃圾分类管理的积极性需要重视外压机制与诱导机制的共同作用^②;张佳梅、余洁以环境法为出发点,以垃圾管理的法律法规为考察对象,探讨城市生活垃圾管理立法中的问题^③;汤天滋、武敏基于公共管理视角对国外垃圾分类现状与经验进行阐述,对中外政策与管理制度进行比较研究,并据此提出改进我国垃圾管理体制相应的政策建议^④;姜朝阳和周育红阐述了公众参与在城市生活垃圾分类中的重要意义并分析了当下公众参与度不高的原因,从宣传教育、约束管理、社会氛围、加强指导等方面提出了改进城市生活垃圾分类收集的对策^⑤。

本文基于公共管理视角,在回顾日本垃圾分类管理历史发展进程基础上,提出了日本的垃圾分类管理机制是以公民参与为中心各利益相关主体有效参与的协同治理机制。着力分析日本是如何从宣传教育、法律制度、激励措施等方面激励公民参与生活垃圾的科学分类与处理。为进一步学习和

收稿日期 2015-08-10

基金项目 教育部人文社科一般项目“高校后勤社会化改革中保持公益性的长效管理机制”(2013YJA630061);国家社科基金项目“市场化改革中公共服务的有效提供模式及监管机制研究”(14BZZ066);对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金“实施中国企业‘走出去’战略的政府能力建设研究”(cxttd4-09)

借鉴日本成功经验,本文在日本发放调查问卷,获得了日本公民对本国垃圾分类成功经验的感知与评价方面的数据,剖析和总结了日本垃圾分类的成功经验;结合日本成功的管理方法和经验分析我国当前的垃圾分类管理现状,指出我国在激励公民参与垃圾分类管理中存在的问题和不足,提出改进我国垃圾分类现状的管理对策,以期对我国垃圾分类有效管理提供指导,加快我国垃圾分类管理进程。

一、日本垃圾分类管理发展历程

日本的垃圾管理是一个循序渐进的发展过程,其垃圾管理体制经历了末端处理、源头治理向资源循环的转变。在这一发展过程中,从最初政府被动式的、自上而下的管理体制逐步转变为以日本公民、社会团体、非政府组织、企业等社会主体协同治理的体制,各社会主体发挥着越来越重要的作用,与政府一同彰显合力。

(一)末端处理阶段

日本曾经是一个工业公害大国,城市生活环境在高度消费的社会背景下也曾经出现了严重问题。20世纪50年代中期,日本迎来了经济高速增长期,与此同时“大量生产,大量消费,大量废弃”的社会现象也随之出现,从而导致垃圾排放量的急剧增加。当时垃圾主要是通过填埋处理,产生了一系列环境污染问题。60年代,日本发生了非常严重的产业公害。环境公害问题唤醒了日本市民保卫家园和自身权益的意识。日本土地资源有限,加上填埋处理会产生严重的环境污染,因此只有通过垃圾焚烧来解决问题。而大规模的垃圾焚烧引发了日本国民抵制性的邻避运动(Not in my back yard),日本各地反对建设垃圾焚烧厂的运动此起彼伏,造成了严重的社会问题。在这一时期,日本政府实行自上而下的垃圾管理政策,集中于垃圾末端处理,公民只是垃圾的制造者与污染的受害者,没有参与垃圾分类管理。

(二)源头治理阶段

日本的垃圾分类管理始于20世纪80年代。80年代起,日本处于“泡沫经济”时期,垃圾问题也随之发生变化。消费的增加使废弃物排放进一步增加并出现了多样化的特点,便利店等的出现使得塑料等材质的容器包装的使用量大增。这一时期为废弃物非法排放的频发时期。日渐严重的垃圾危机催生了日本垃圾管理的改革与创新。

日本政府及时调整垃圾管理政策,垃圾管理的重点从废弃物的末端治理转向从生产和消费的源

头预防。通过垃圾分类促进垃圾减量化,取得了明显效果。但是,垃圾焚烧厂的建立一直是个难题。以名古屋为例,80年代以来名古屋市的垃圾排放量持续猛增,采取传统填埋和焚烧方式的末端治理手段已难以解决垃圾困局。名古屋市政府制定了用藤前海滩湿地建废弃物处理场的计划,这一计划遭到了关心湿地生态环境的市民的激烈反对。名古屋政府最终被迫中止了该计划实施。垃圾焚烧厂建立困难使得日本政府只有选择将垃圾有效分类处理以及改进焚烧技术的做法来解决问题。^⑥日本很多地区都设垃圾焚烧厂,仅东京就有20多个垃圾焚烧厂。通过焚烧技术的改进,将焚烧产生的污染减少到最低,公民可以不用过多顾虑垃圾焚烧对自身健康的威胁。然而,本地设有垃圾焚烧厂的现实对日本公民的教育意义很大,公民发现自己生产越多的垃圾,就会建设更多的垃圾焚烧厂,这些后果是社区公民自己要来承担的。因此,日本公民必须在日常生活中尽量减少垃圾的产生,通过科学的垃圾分类以促进政府有效处理垃圾。

1999年,名古屋市政府发表《垃圾紧急事态宣言》,对垃圾管理政策进行重大调整,从过去的末端处理政策转变为垃圾循环利用、减量化政策。自此,名古屋市的垃圾管理政策实现重大转变:由单纯地处理废弃物转变为“减量化、再使用与循环利用”的3R政策。为推行3R政策,名古屋市对社会各个阶层进行大规模地宣传和动员。名古屋的“垃圾新政”得到了新闻媒体、各地方组织和社会团体、基层群众的大力支持,取得了显著的环境效益和经济效益。^⑦日本其他地区都实施了同样的改革,即由末端化处理转变为从源头出发的循环利用和量化的垃圾处理模式。

(三)循环利用阶段

自进入21世纪起,面对国内和国际的诸多挑战,日本大力发展循环经济,着力于构建“最适量生产、最适量消费、最小量废弃”的经济发展模式,并提出了“环之国”的发展目标。垃圾分类处理更加注重循环利用和资源再生。日本政府制定了垃圾循环利用率指标。垃圾循环利用率是指循环利用量除以循环利用量与天然资源投入量的和后的比例。日本政府设定的循环利用率是2010年将近百分之十六,到2020年是将近百分之十八。这个数字是非常惊人的。日本是一个资源稀缺的国家,垃圾分类可以解决资源稀缺的问题,同时还改善了环境,可谓一举两得的战略设计。这对公民积极参与垃圾分类也是一个很重要的激励因素。

日本垃圾管理经过 20 世纪 50、60 年代的末端垃圾处理期,到 80 年代以后的正确分类处理和前端垃圾控制,到 21 世纪以来日本更加重视资源再利用型的垃圾分类处理阶段,逐步由被动处理垃圾转变为促进公民和社会各个主体主动参与垃圾分类和回收,减少垃圾量和尽可能促成垃圾循环利用。不仅有效处理了垃圾,更是促进了循环经济的发展,将公民的积极性充分调动起来,让每一个公民对环境保护和资源再生利用都有很强的社会责任感,在公民参与的基础之上,社区、民间组织、企业等多元力量的共同参与和配合构建了一个“政府主导”逐步转向“多主体协同治理”的垃圾管理机制。

二、以公民参与为中心的 多主体协同治理机制

环境治理(Environmental governance)与环境善治(Good environmental governance)理论是环境领域的热门分析工具。“环境治理就是在对自然资源和环境的持续利用中,环境福祉的利益相关者们谁来进行环境决策以及如何去制定环境决策,行使权力并承担相应的责任而达到一定的环境绩效、经济绩效和社会绩效。”^⑧ Lemos 和 Agrawal 指出“环境治理,指的是政治行动者通过一整套的调控过程、机制和组织来影响环境行动与环境结果。治理不同于管理。它包括国家的行动以及诸如社区、企业、和非营利组织等非国家行动者的行动”^⑨。环境善治是近年来国际倡导的环境治理理论和政策体系。它的主要内涵是在环境治理过程中充分发挥各方的作用,改变环境管理仅由政府独立承担责任的局面,充分利用经济、法律、社会 and 行政手段一同对环境问题进行有效的治理。它强调有效的法律,公众参与,政府与企业、政府与社会的合作伙伴关系,环境信息的公开透明等。换言之,环境善治就是政府、市场和公民社会组织之间的合作和博弈的良性互动过程。日本垃圾分类管理过程就是一种良好的环境治理过程,形成了以公民参与为中心各利益相关社会主体有效参与的协同治理机制(见图 1)。这个机制以多样化的垃圾分类宣传教育为基础,以责任明晰的垃圾分类法律体系为保障,以严格的惩罚措施和监督措施为外在压力,以有效的扶持与激励政策为动力。

1. 公民参与是日本垃圾分类协同治理机制的核心

Backstrand 指出“可持续发展极为重视草根和公民社会参与,以及政策过程中的代表性和透明

性”^⑩。传统经济学将环境视为典型的公共物品,具有外部性特征,人们的过度消费会导致“公地悲剧”的发生,使得环境遭到破坏。为了防止外部性,一方面政府必须进行干预,更重要的是必须构建公民共同参与机制。从公共经济学的角度来看,公民作为消费者,只有主动地发挥作用,才能在环境保护领域形成“规模经济”,才能改变环境保护仅仅依靠政府的片面理解,从根本上改变环境保护的外部效应。

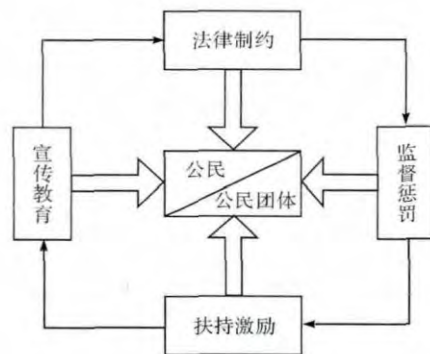


图 1 以公民参与为中心的治理机制

垃圾分类,是治理垃圾公害、促进循环经济发展最有效的方式。垃圾分类也在考验公民对其社会责任的担当。历史上的经验教训使日本公民认识到自己抛弃的垃圾,总有一天会反噬自己和社群,因而公民个人在追求环境权利的同时,也应该积极承担环境责任。目前,公众已经成为日本“三元”(政府、企业、公众)环境管理结构中的一员,作为最广泛、最有力的一股社会力量发挥着巨大的作用^⑪。生活垃圾分类处理和每一个公民的日常生活是息息相关的,日本在长期实践中逐步形成了以公民参与为核心的垃圾分类协同治理机制。

公民参与垃圾分类具有三个方面。其最基础的参与方式是指居民的自我监督与投入,表现在公民将家庭产生的各类生活垃圾按照政府和社区的规定,做到准确的分类以及投放。例如,日本公民按照地方政府规定将厨余垃圾、家电、其他废弃物等有效分类,并依据不同日期将垃圾置入指定地点。公民参与的第二种方式是参与垃圾回收管理过程,例如,每一户家庭平均一年要参与垃圾回收地点相关工作三次左右,负责给每家每户投放出来的垃圾袋上蒙网罩,以保持垃圾堆放地点的清洁。第三个公民参与垃圾分类方面指公民对他人的监督,具体表现为如下几点:监督他人正确分类及投放垃圾;监督法律及政策的执行;参加地方居民团体和环保组织;参加听证会、座谈会与公民会议等。由于日本实行地方自治制度,公民参与垃圾分类主

要通过居民自治和团体自治实现。以横滨市为例,主要存在着三种参与模式。“首先是以市民监察专员组织为代表的抵抗型公众参与;其次是以横滨垃圾问题联络会为代表的适应性公众参与;最后是以横滨市资源循环事业协同组织为代表的政策参与型公众参与。”^②日本的垃圾分类管理中,处于基层的市、町、村的自治体、自治会等民间自发组织发挥重要作用。自治会的会员很多是地区居民,利用休假时间自发参加相关的活动,和当地的政府、学校、商人联合起来,为地区生活服务。自治会对循环利用的意义进行宣传,会定期向周围的居民发宣传册,和地方政府一起举办说明会。居民开展的上访请愿和法律维权等居民运动也已经扩展到垃圾焚烧厂的选址、促进循环利用等方面,由市民参与的社会力量发挥着举足轻重的作用。日本公民参与垃圾分类是日常生活中很重要的一环,他们积极投身于垃圾科学回收的全过程中。日本公民参与垃圾细分已经有三十多年的历史了,垃圾分类也改变了他们的生活方式,即尽可能减少垃圾产生、减少浪费及注重保护环境。

2. 多样化垃圾分类宣传教育是促进公民参与垃圾分类管理的基础性工作

为了促进教育公民积极参与垃圾分类,日本形成了政府带头社会各界积极响应的宣传教育体系,对全体公民进行系统而细致的环保和垃圾分类宣传与教育。多样化、常态化的宣传教育工作是促使公民参与的基础性工作,既教育了公民要积极参与垃圾分类,也教育公民如何科学分类,同时还形成一个良好的垃圾分类管理的舆论环境,给公民以压力和动力,内化为他们的日常生活习惯。

日本垃圾分类宣传的多样化体现为:

第一,宣传教育的主体多样化。日本垃圾分类宣传工作主体涵盖了政府、社区、居民团体、企业、家庭、学校和志愿者等。日本社会把是否按照规定对垃圾进行分类、投放、正确使用垃圾袋等作为评判公民道德和社会责任感的重要标准。家庭教育在日本的垃圾分类和环保宣传教育中起到重要作用。日本公民认真学习垃圾分类知识,提高环保意识,家长以身作则从小教导孩子垃圾分类,孩子在家庭的熏陶下培养了垃圾分类意识,达到“润物细无声”的效果。学校也是垃圾分类教育的重要主体。垃圾焚烧厂也是一个现身说法的教育场所,很多垃圾焚烧厂设计得非常漂亮,集旅游、高科技和教育场所为一体,学生、游客和附近居民可以到垃圾焚烧厂参观、旅游,教育公民美好的环境来之不

易。日本有专门的垃圾分类从业者,如废弃物减少指导员。居民、垃圾从业者和市政展开合作成为垃圾分类宣传的重要力量。川崎市设立废弃物减少指导员这一地区志愿者角色,充当居民与市政府之间的沟通渠道。由废弃物减少指导员、居民、相关居民活动团体、行政人员等组成的居民会议,积极探讨居民、垃圾处理从业者与市行政之间的合作关系并开展主题活动。为减少塑料购物袋的使用,居民团体、垃圾处理从业者也与行政展开合作。与此同时,市行政人员、居民、废弃物减少指导员和街道会等居民团体组织合作,展开宣传活动^③。

第二,宣传的内容多样化。日本垃圾分类宣传既包括了对正面的垃圾分类处理的教育,也包括对不文明垃圾分类行为的宣传,目的是强调公民正确分类方法。对正确进行垃圾分类的方法也会有详细的宣传,例如,日本商品外包装上会印有分类标记及材料成分,牛奶盒上甚至会提示包装盒处理的正确步骤:要洗净、拆开、晾干、折叠以后再扔等;一些超市和医院等场所也会设置垃圾桶,且详细标上塑料瓶、易拉罐、玻璃瓶等分类标志,以便消费者分类投放。

第三,宣传方式多样化。日本政府的宣传工作主要分为大众宣传、社会活动、专题宣传和环境教育四类。在大众宣传方面,为了普及垃圾分类知识,日本政府分发宣传册,举办恳谈会,或者利用市政府信息、电视公益广告等进行宣传,发行宣传光盘、海报,举行大型公益活动等。例如:川崎市政府灵活运用市政通讯、市政府主页以及各种传单等多种媒介,通过散发《川崎市垃圾与资源物分类和丢弃方法》手册进行垃圾分类和排放的普及宣传。在社会活动宣传方面,川崎市积极推进以居民为主题的垃圾减量和再生利用的社会活动。为促进资源集体回收工作,发行再生利用物品交换信息杂志,对购买普通垃圾处理器等进行补助,派遣普通垃圾再生利用指导员,设立自由市场等^④。专题宣传表现为日本不同地方都有自己的专题宣传时间段,通过在特定的日子宣传垃圾分类,强化垃圾分类的重要性。这些专项宣传活动也体现了宣传的常态化。日本还将环境教育与环境法律相结合配套实施,规定每年的10月为“再循环推进月”,每个推进月都进行广泛的普及教育活动^⑤。在环境教育方面的工作表现为,日本各地方政府重视环保教育学习与环保人才培养。北九州市以北九州博物馆为基地推进环保教育学习,通过本市儿童自主成立的北九州市儿童环保俱乐部来推进环境知识学习活动。

为了培养环保人才,开办环境技术开发道场,培养环境学习志愿者、自然环境志愿者。川崎市向小学校提供社会课程课本《生活与垃圾》,举行 3R 促进讲演会、垃圾再生利用讲习会,建立生活环境学习室^⑥。

总体来说,日本的垃圾分类宣传既做到了多样化,又做到了常态化,几十年不间断的宣传对公民的环保意识和责任感的培养起着决定性作用;而宣传又做到了细致入微,这又帮助公民在责任感的驱动下,能够身体力行去按照政府要求的分类方法去做,知行合一,让日本垃圾分类管理真正落到实处。

3. 责任明晰的垃圾分类管理法律体系和严格的惩罚监督是促使公民参与垃圾分类管理的外在压力

宣传、教育是促进公民参与垃圾分类的“软性”管理对策,除此之外,还需要健全的法律和严格的执法来作为“硬性”对策,以对公民的垃圾处理行为进行约束,只有软硬结合才是最有效的管理。

首先,责任明晰的垃圾分类管理法律是日本垃圾分类管理成功的基础。

环境保护法律体系成果介入经济体系和城市生活体系是日本垃圾分类成功的主要原因。日本政府针对各个时期的社会现状以及垃圾问题的特点,与时俱进地制定法律法规,并不断修订和完善。日本垃圾处理法律体系的变迁分为三个阶段,分别对应日本垃圾管理体制的三个时期,这种演变体现了日本垃圾“对策视点”^⑦的转移(见表 1)。1900 年至 1954 年,这一时期垃圾管理着重于末端垃圾的合理处置,日本政府先后颁布了以提高公共卫生水平为目的的《污物扫除法》和《清扫法》。1970 年

代进入经济高速增长期后,产业活动增加导致废弃物剧增,对环境的影响越来越大,因而制定了针对企业排污问题的《废弃物处理法》,对产业废弃物进行界定,明确了企业责任。1980 年代末期以来,垃圾处理厂严重短缺和资源枯竭问题产生,日本政府针对资源浪费制定了《促进容器与包装分类回收法》、《家用电器回收法》、《建筑及材料回收法》、《食品回收法》、《汽车再循环法》等多部法律,强化了不同类型商品生产者、销售者和消费者的责任和义务。2000 年,日本政府制定了《循环型社会形成推进基本法》,作为推动日本构建循环型社会的基本法律,它确立了循环型社会的基本原则,提出了减少废弃物的产生(Reduce)、再使用(Reuse)和再资源化(Recycle)的“3R”观点,对国家、地方、企业和个人应履行的责任分别做出了规定,这部法律对日本城市居民树立环境保护的公共意识发挥了重要作用。2000 年至今,日本政府把建立循环经济型社会作为基本国策之一,以“环境立国”为发展战略思想,制定并不断完善法律法规,形成了健全的垃圾分类处理的法律体系,真正做到了使垃圾分类处理立法完备,有法可依。国家、地方公共团体、企业和国民分别承担责任的垃圾处理法律体系完全形成。

除去中央政府各阶段制定的法律,日本地方政府会根据自身情况制定相应的垃圾分类与回收方法。在由中央到地方的法律法规的指导下,国家、各地方政府、企业、非政府组织和公民等各个相关主体,根据明确的各自责任和义务划分,切实履行各自的职责并相互协作,形成了官、产、学良好的合作伙伴关系,共同推动垃圾分类政策目标的实现。

表 1 日本垃圾处理法律体系的变迁

时期	Ⅰ 末端垃圾处理期			Ⅱ 垃圾分类处理期	Ⅲ 资源循环期
名称	污物扫除法	清扫法	废弃物处理法	促进容器与包装分类回收法、家用电器回收法、建筑及材料回收法、食品回收法、汽车再循环法	循环型社会形成推进基本法、资源有效利用促进法、食品再生利用法、家电再生利用法、绿色采购法
时间	1900 年	1954 年	1970 年	1980 年代末期以来	2000 年以来
目的	改善公共卫生状况	提高公共卫生水平	公共卫生,环境保护	改善资源浪费	建立循环型社会
基本内容	日本最早有关废弃物处理的法律	针对垃圾处理厂污染导致的卫生问题	针对经济高速增长期,废弃物剧增和多样化问题	针对垃圾处理厂严重短缺和资源枯竭问题产生	确立了循环社会基本原则形成了健全的垃圾分类处理的法律体系
责任	市町村开始承担垃圾处理的 责任	由町村统一负责处理的废弃物	对产业废弃物进行界定,明确了企业责任	强化了不同类型商品生产者、销售者和消费者的责任和义务	对国家、地方、企业和个人应履行的责任分别做出规定

资料来源:根据日本环境省网站资料(<http://www.env.go.jp/>)整理编制。

另外,日本的垃圾处理法律十分注重细节,具有很强的可操作性,使法律能够有效地落实到位。例如,北九州市法律明确规定瓶罐之类的垃圾每周回收一次,使用政府规定的垃圾袋(每个约合人民币0.7元)。如此清晰明了、事无巨细的规定和安排,使法律和配套办法能够得到确实的执行而非流于形式,也利于民众理解和参与。

其次,严格的惩罚措施与监督机制是日本垃圾分类管理成功的保障。

日本相关法律中对违反垃圾分类规定的惩罚措施十分严格。同时,以建立评价惩罚机制为核心,对《废弃物处理法》进行了多次修订,修订后的法律增加了国家责任并强化了对废弃物不当处理的处罚等措施。具体表现在彻底追究排放者的责任,强化管理票制度。扩大都道府县的调查权限和指示权限,创立非法投弃未遂罪和非法投弃目的罪,取消恶劣企业的资质和经营许可证,法律还要求公民如发现胡乱丢弃废弃物者请立即举报。在监管方面,日本各地各社区遍布着由志愿者组成的督察队,他们的职责是检查垃圾袋中的垃圾分类是否合法,并提醒那些没按规定进行垃圾分类的民众采用正确的方法处理垃圾。如果有民众没有按规定分类垃圾,会受到周围舆论的压力。“日本垃圾焚烧厂一般采取政府派员监管、对外委托运营的方式管理。”^⑧对于生活垃圾的分类投放,一些地方政府要求居民购买特制的半透明分类垃圾袋,很多地区还实行实名制,实名制既可以追究乱丢弃垃圾公民和企业的责任,也可以在不听劝告、不改正的情况下给予处罚。川崎市防止非法丢弃垃圾的对策包括:设置非法丢弃废弃物和指导员监事制度,清除废弃物非法丢弃并防止再次发生,加强本市防止非法丢弃废弃物联络协议会的合作,利用监视装置进行监督并加强巡逻,要求市内企业及个人出租车经营者协助提供非法丢弃废弃物的信息,其他对策等^⑨。

4. 实施有效的扶持与激励政策是促进公民积极参与垃圾分类的动力

垃圾分类流程中利益相关方众多,若缺少激励和协调机制,难以形成合力。在日本的垃圾分类实施的过程中,通过中央政府和各地方政府的扶持和激励政策的制定和实施,有力地推动了垃圾分类管理。日本政府通过财政预算、税收优惠政策、政府奖励政策、产业倾斜政策和各类基金等经济措施扶持垃圾分类事业和环保科技。对发展循环经济有成就的企业,日本政府给予税收方面的优惠政

策。“对于将循环经济3R技术实用化、技术开发期在两年以内的新产业,政府补助率最高可达费用的三分之二。”^⑩与此同时,日本采取了一系列经济政策以促进循环经济的发展,生态工业园区补偿金制度是其中的典型。日本政府自身也作为消费者,采取绿色采购行动,带头采购再生环保产品。

日本各地方政府推出各种调控、激励垃圾减量排放和垃圾分类的政策措施,充分调动了市民的积极性。日本上野原市为鼓励市民减少垃圾和分类处理,对家庭购置电动垃圾桶设立了补助金制度,为鼓励企业节约资源,减少垃圾和对垃圾进行分类回收建立了回收奖励金制度。“在一些比较大的新建社区,还制定了垃圾回收奖励制度,回收人员每月统计一次,对将垃圾分类、按时准确投放的居民户,给予250日元至300日元的奖励。”^⑪奖励虽然不多,但日本民众都非常重视,将其视为体现个人良好道德修养和遵守社会规范的象征。

综上所述,在日本垃圾分类管理中,以公民参与为中心的治理机制是一个动态的系统。法律制约、宣传教育、监督惩罚与扶持激励机制共同作用于这个系统,从不同的方面促使公民与公民团体发挥能动作用。这就使得利益各不相同的各个主体采取联合行动,促使整个治理体系持续的运转。

三、日本垃圾分类实证调查分析

日本的垃圾分类管理历经多年实践,取得了良好的环境效应和社会效果,具有代表性和典型性。为了验证本文提出的日本垃圾分类管理的成功因素,基于日本公众感知的视角,本文依据日本垃圾分类的现实情况与特点,将相关因素设计于问卷之中,通过对调查结果的实证分析来验证它们是否属于日本垃圾分类的成功经验以及它们的重要性程度。问卷主体部分共设计11个问题,力图从不同角度验证这些经验。

(一) 问卷设计与验证方法

本研究所使用的数据来源于笔者于2014年底在日本高校向当地大学生及校职工所发放的241份问卷。回收问卷241份,其中有效问卷211份,问卷有效回收率达到了87.5%。从调查样本的分布情况来看,男性占61.7%,女性占38.3%;年龄在10—23岁的占94.3%,23—35岁的占5.2%,36—50岁的占0%,50岁以上的占0.5%。受教育程度方面,受访者普遍受过高等教育,受大学教育

的占 95.7%，受研究生及以上教育的占 1.9%，高中占 1.9%，小学占 0.5%。由于大多数受访者为高校学生，因而未对其收入情况进行调查。调查结果使用 SPSS19 软件进行数据录入和分析。由于条件限制，本研究选择在日本高校发放问卷，因为

学校是垃圾分类重要的场所，选取高校作为调查对象不具有特殊性。然而，以后的研究会进一步扩展到社区、政府、企业、民间团体等社会的各个层面，以进一步提升研究的普遍性和严谨性。问卷指标设计情况见表 2。

表 2 调查问卷指标设计

一级指标	指标来源	选取原因
1. 您认为本国垃圾分类之所以取得成功的原因是？(多选)	文献、新闻报道、对本校驻日访问学者的访谈	调查日本公民对本国垃圾分类成功原因的想法
2. 您关于垃圾分类的知识来自于？(多选)	文献、新闻报道、对本校驻日访问学者的访谈	调查日本垃圾分类宣传主体的情况
3. 您用于垃圾分类的塑料袋的来源是？(多选)	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本垃圾分类具体执行的情况
4. 您参与垃圾分类的最主要动因是什么？	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本公民参与垃圾分类的动因
5. 对于垃圾分类问题，政府做了哪些工作？(多选)	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本政府在垃圾分类中所发挥的作用
6. 请您将以下主体按在垃圾分类中的重要程度从高到低进行排序？	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本公民心目中垃圾分类各主体的重要性
7. 评价日本针对垃圾分类所制定的法律法规。	通过阅读文献对日本针对垃圾分类的法律法规的制定与执行做出四种类型的总结和划分	调查日本垃圾分类法律的制定与执行情况
8. 您认为应该如何避免或减少不按垃圾分类标准投放垃圾的行为？(多选)	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本垃圾分类主体具体情况
9. 对不按垃圾分类标准投放垃圾的个人和家庭，您所知的惩罚措施？(多选)	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本垃圾分类执行的惩罚机制和保障机制
10. 您觉得哪种垃圾分类的宣传方式最有效？(多选)	文献、新闻报道、对日本在华留学生和在日的中国留学生的访谈	调查日本垃圾分类的宣传主体
11. 请问您对本国的垃圾分类有什么建议？	开放性问题，不限定答案，由受访者自由回答	深入调查日本公民对垃圾分类的现实理解

(二)公民参与为中心多主体协同治理是日本垃圾分类管理成功的关键

通过对调查数据的分析，问卷中 4 个问题的调查结果显示：公民参与是日本垃圾分类的关键成功经验。在 211 份有效问卷中，对问题“您认为本国垃圾分类之所以取得成功的原因是(多选)？”的回答中，有 33.1% 的受访者认为公民参与是成功的原因，在所有选项中所占比例最高(见图 2)。可见日本公民对于公民参与垃圾分类有很强的责任心和认同感，日本垃圾分类的成功印证了公民参与垃圾分类中所发挥的重要作用，说明公民参与是垃圾分类的关键成功经验。第二个问项“您参与垃圾分类的最主要动因是什么？”的调查结果显示，超过

41% 的受访者选择了“公民责任”作为参与垃圾分类的主要动因(见图 3)。该数据说明日本公民将垃圾分类责任内化于心，认为环境好坏与每个人是息息相关的，并付诸每日的行动中，每个公民都要为“公共善”(public good)做出自己的贡献，积极承担公民责任，谋求公共利益。

在受访者对于问项“您用于垃圾分类的塑料袋的来源是？”的回答中，90% 以上的受访者选择了自己购买分类垃圾袋，而选择政府免费发放、公益活动赠送和其他的仅占 6%、1% 和 3%。由此可见日本公民对于垃圾分类政策的配合与支持，这为垃圾分类政策的顺利推行奠定了很好的社会基础。综上所述，日本公民对垃圾分类的积极参与是垃圾分

类成功的重要保证。

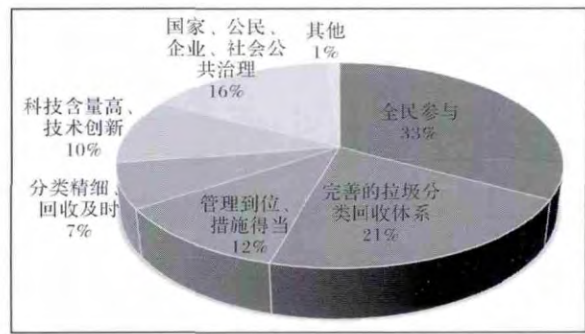


图2 日本垃圾分类取得成功的原因

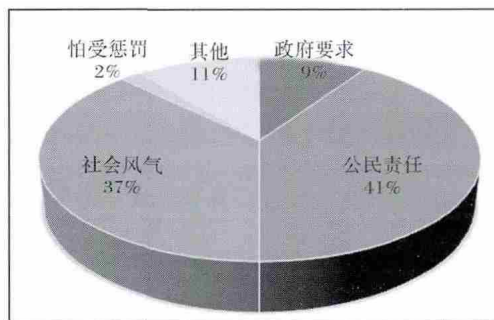


图3 参与垃圾分类回收的最主要动因

以上调查结果充分验证了公民参与是日本垃圾分类成功的第一要素,发挥着基础性作用。而环境问题的有效解决,离不开国家与社会、组织与个人之间的持续良性互动。16.2%的受访者选择“国家、公民、企业、社会共治”作为本国垃圾分类取得成功的原因,这也充分说明了多元主体共同参与垃圾分类发挥“合力”的重要性。“协同治理不能只是单向从合作或是简单的协调意义上理解,而是一种基于合作与协调更深程度的伸展,是一种比合作与协调更高层次的多元主体集体行动。联合协同治理的多元主体,落实各自具体责任,有效发挥各自功能,形成环境污染治理的网络。”^②在日本的垃圾分类管理工作中,政府不再是唯一的中心,而是中央及各地方政府、公民、社区、社会团体、企业、家庭共同进行,彼此协同配合、互动合作,形成了多中心的垃圾分类管理格局。由此可见,以公民参与

为中心的多元主体协同治理是日本垃圾分类最重要的成功经验。多主体的良性互动产生协同效应推动了垃圾分类政策的顺利实施。

在日本民众心目中,各个主体在垃圾分类中的重要性如何?我们设计了“请您将以下主体按在垃圾分类中的重要程度从高到低进行排序”问项以测试在多个治理主体中每一个主体的排序。该问题要求受访者将垃圾分类中各主体按在垃圾分类中的重要程度从高到低进行排序。根据表3中的调查结果对五个主体重要性排序权重计算,计算方法为第一位 $\times 1$ +第二位 $\times 0.8$ +第三位 $\times 0.6$ +第四位 $\times 0.4$ +第五位 $\times 0.2$ 。通过计算得到公民、政府、学校、媒体、企业的得分从高到低分别为169.6、153.4、128.2、117.2、83.2(见表3),在日本公民心中五个主体重要性排序自高到低为:公民、政府、媒体、学校、企业。按照重要性程度得分可进一步将五个主体分为三档,第一档为公民和政府,其得分在150—170分之间;第二档为媒体和学校,得分在110—130之间;第三档为企业,得分为83.2,小于100。这说明,公民作为最重要的参与主体,在垃圾分类管理中发挥着最关键的作用;政府作为日本垃圾分类成功推行的第二大主体发挥着至关重要的作用;媒体和学校等社会力量在垃圾分类管理中也做出了突出贡献,起到了重要作用;企业作为市场的代表的参与也产生了积极的影响,但其参与垃圾分类管理的作用潜力有待进一步发掘。

(三)各类垃圾分类管理措施作用验证

Stoddart, Tindall 和 Greenfield 指出“政府领导必不可少,因为它有权制定政策和规定,领导企业与公民趋向亲环境行为”^③。垃圾分类在日本已经成为全社会的共同意识,大多数民众能够自觉去执行、企业能够积极去配合,这与日本政府管理责任的切实履行和有力引领是分不开的。在受访者对“政府对于垃圾分类问题所做的工作”问项的回答中,21.1%选择提倡环保科技、鼓励技术研发,18.8%选择制定法律法规,17.9%选择配备相关配

表3 日本垃圾分类中各主体重要程度排列分布

主体	第一位	第二位	第三位	第四位	第五位	得分	排名
公民	105	34	46	23	3	169.6	1
政府	58	61	54	33	5	153.4	2
媒体	18	44	47	77	25	128.2	3
学校	23	47	72	53	16	117.2	4
企业	7	25	32	38	109	83.2	5

套措施,16.4%选择开展宣传教育,12.9%选择监督管控和严格执法,12%选择投入资金,0.9%选择其他,各选项被选次数比例较为平均。这验证了本文前面提出的日本垃圾分类以公民参与为中心的协同治理机制,是宣传教育、法律约束、政府投入与激励、监督与惩罚、扶持与激励等工作相互配合、相互支持的环环相扣的过程。

1. 多样化宣传教育工作是形成垃圾分类社会共识的保障

首先,多样化、常态化的宣传教育形成了日本垃圾分类处理的社会良好风气,形成了社会各界的共识。在问项“您参与垃圾分类的最主要动因是什么?”的调查显示,超过41%的受访者选择了“公民责任”作为参与垃圾分类的主要动因(见图3),37%选择是社会风气促使自己实施垃圾分类,仅有9%的受访者选择政府要求,这些数据说明日本的垃圾分类宣传教育是相当成功的,既提高了公民的环保责任心,又营造了垃圾分类重要的社会风气,对每一个公民形成了一定的约束力。

其次,多样化、细致化的宣传是垃圾分类顺利实施的有效保证。受访者对“您觉得哪种垃圾分类的宣传方式最有效?”问项的回答中,28.4%选择了人手一份的垃圾分类知识手册,18.9%选择在社区张贴、发放宣传单、举办社区宣传会,18.8%选择公益广告,15.7%选择在垃圾箱上表示垃圾分类提示,6%选择在商品包装袋上表示垃圾分类提示,另外有5.5%选择了官方媒介宣传,3.5%选择组织市民参观再生资源利用企业、垃圾处理厂、环保公司等,2.9%选择举办大型公益活动。上述这些宣传渠道多由政府直接发起和组织,给予资金、人员等各个方面的支持并承担监管责任。垃圾分类宣传教育越是具有常规性、便利性、可操作性和贴近公民日常生活等特点,其效果越显著,越能够对民众产生积极影响。

再次,数据表明学校教育、家庭教育是宣传垃圾分类知识的主要渠道。

问项“您关于垃圾分类回收知识的来源有哪些?”的调查结果则验证了日本的垃圾分类宣传教育离不开社会各主体参与。受访者中选择学校教育(35.3%)和家庭教育(33.8%)的人数占大多数(见图4),说明学校和家庭是十分重要的垃圾分类教育渠道和宣传渠道;与此同时,媒体宣传(10.7%)也起到了不可忽视的影响。由此可以得出结论:由家庭、学校、媒体等主体在环境治理中的

宣传作用很大,帮助公民形成良好的垃圾分类习惯和环境道德。在宣传方面的调研数据证明了在日本多样化、常态化和细微化的宣传的重要作用,使得公民能够自觉行动,维护环境。

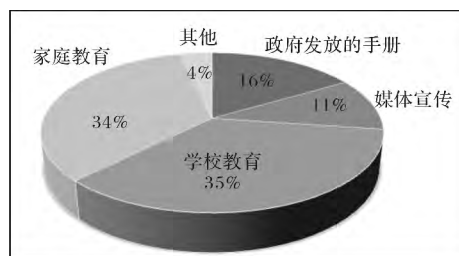


图4 垃圾分类回收知识的来源

2. 健全的法律和严格的执法是日本垃圾分类成功的保证

在立法与执法方面,我们通过问卷请受访者评价日本垃圾分类方面的法律法规。认为法律法规数量较多且执法不严的人数占48.0%;而认为法律法规数量较少执法不严的人数排在第二,占32.8%;认为数量较多执法严格的人数排在了第三,占11.6%;而认为法律法规数量较少,执法严格的人数是最少的,仅占7.6%。从各部分所占比例可以看出,在日本公民心中,日本政府对垃圾分类所制定的法律法规齐备,但执法有待于进一步加强。相比较世界其他国家来说,日本的环境执法以严格著称,之所以调查结果显示公众对执法严格程度评价较低,可能原因是日本公民在长期实践中已形成了相当高的环境法律意识,因而呈现出更高的对环境执法的社会期待与要求。

3. 激励、监督与惩罚措施是垃圾分类政策执行的推动力

“不按垃圾分类标准投放垃圾的行为,您认为应该如何避免或减少?”问项的调查结果验证了社区、学校等社会力量的参与发挥了重要监督作用。调查结果显示(见表4):在日本避免和减少不规范的垃圾处理行为的对策中,邻里互相监督和举报(20%)和依靠巡逻队、志愿者和媒体等社会力量进行监督(15.7%)所占比例较大,说明日本主要通过社会力量来监督不规范行为,社区居民的自我治理占重要比重;此外,选择“设立警示牌”(15.1%)以及“公民自我约束”(11.7%)所占比例也比较高,充分体现了日本公民具备很强遵守社会规范意识和自我监督、自我约束的精神。这里处罚不占主要地位,公民社会的力量起着重要作用。社区成员在共同生活的过程中形成了对于垃圾分类问题上的共识,生成了很强的共同体精神和参与意

识,对社区集体活动具有很强的责任心。社区居民通过环境组织和志愿服务展开相互监督,对本区的垃圾分类实施有效治理。与此同时,约22.5%的受调查者选择“制定法律法规对违规行为

为进行处罚”,另有5.5%的受访者选择“垃圾分类实名制”,这说明社区自治与法律、制度的强制手段形成了相互补充、相互促动的良好环境治理效果。

表 4 如何避免不按垃圾分类标准投放垃圾的行为

项目	邻里相互监督和举报	依靠巡逻队、志愿者、新闻媒体等社会力量进行监督	制定法律法规对违规行为进行处罚	设立警示牌	垃圾公司或垃圾处理厂提醒	垃圾分类实名制	自我约束	其他
次数	65	31	73	49	30	18	38	1
比例(%)	20	15.7	22.5	15.1	9.2	5.5	11.7	0.3

为进一步检验监督与惩罚机制在日本垃圾分类管理中的作用效果,本文设计了“对于不按垃圾分类标准投放垃圾的个人和家庭,您所知的惩罚措施有?”问项。调查结果验证了舆论批评和曝光以及罚款等惩罚措施在日本垃圾分类管理中所发挥的作用(见图5)。统计结果显示:超过一半的受访者选择“社会舆论”,即通过舆论发挥作用来监督不规范的垃圾处理行为,这体现在公示曝光和舆论批评上。相对于刚性的政策、法律和制度,舆论属于软性管理对策和约束力量。这也说明依靠社会力量来管理垃圾分类是比较有现实可行的做法。当然政府硬性管理对策,如罚款乃至动用刑事责任,也是一个比较重要的方面。“对于作为自然人的普通公民,重罚和税收这样的经济激励政策的监督和实施的成本是极其高昂的,甚至得不偿失;反而是公民个体因环境保护行为而在周边邻里同事同学群体之间建立的高素质声望,以及附带来的尊敬等社会激励手段相对更有效,成本也更低。”^④

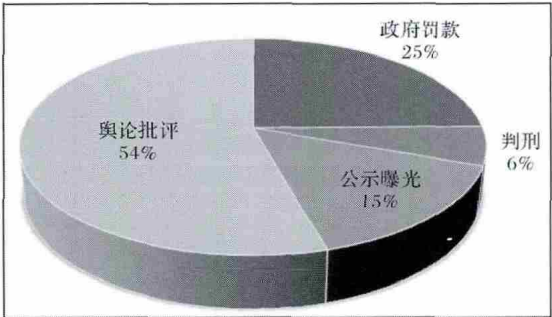


图 5 对不按垃圾分类标准投放垃圾的惩罚措施

除此之外,“您参与垃圾分类回收的最主要动因”的调查结果显示(见图3):37.3%的受访者选择“社会风气”作为参与垃圾分类的主要动因,充分说明在日本已经形成了人人参与垃圾分类的环保风气,并在公民心中产生了认同感与共同的价值观念,社会风气也会给公民以压力和动力去参与垃圾

分类,足以见得舆论环境作为一种在垃圾分类中的重要性。“公民社会组织的诱导性激励是公民社会组织通过环保宣传组织活动等方式形成舆论氛围,提高居民的环保参与意识,培养公民绿色健康的生活习惯。”^⑤舆论环境对公民既起着监督的作用,同时也起着诱导性的激励作用。作为日本公民环保知识重要来源之一的媒体通过宣传教育、公示曝光等方式,为公众环境参与创造着舆论环境氛围,激发日本公民强烈的环境责任感和社会良知,不但自己积极参与垃圾分类,而且监督他人正确处理垃圾。

四、日本垃圾分类管理对我国的启示

环境问题是世界性问题,世界各国需要相互借鉴,共同营造清洁环境。垃圾分类管理问题在中日两国之间具有很大相互借鉴的空间。

(一)垃圾分类管理经验的共享性

环境问题是各种政策问题中相对比较开放、容易借鉴他国经验的领域。日本经历了先污染后治理的历程,在多年的摸索中形成了自己的垃圾分类管理的优秀经验。我国正处于工业化进程之中,也正在经历先污染后治理的过程。我国垃圾分类管理尚处于发展阶段,需要借鉴日本的方面很多。而且在生活垃圾分类管理过程中,技术含量并不高,更重要的是社会动员,即需要每一个公民身体力行积极参与生活垃圾分类,日本的经验很多都值得我们借鉴。

在本研究的调查过程中,几位受访者的话发人深思。如有的受访者指出:“日本和中国都是比较发达的国家,垃圾处理和环境保护息息相关。两国应该共享相关技术和信息。我认为保护地球环境是我们应尽的义务。”日本公民认识到环境问题不仅仅是一国的事情,也是世界各国的共同的事业。环境问题上的经验需要共享,日本的先进技术和成

功经验应成为两国人民共同的财富。基于来自日本的实证调查数据与我国现实情况,本文提出改进我国垃圾分类现状亟须从发动全民参与这一根基出发,通过政府、社区、家庭、学校等多样化的主体,坚持不懈地对公众进行垃圾分类的重要性以及垃圾分类的常态化教育;通过加强我国垃圾分类法律建设来约束、监督和惩罚不合法行为;通过各项具体的激励约束措施来激励公民、企业等社会主体积极参与到垃圾分类中来。同时要加强政府的投入,构建完整的垃圾分类系统,构建多元主体共同治理的有效机制。

(二)日本垃圾分类经验对我国的启示

1. 政府与社会共同开展宣传教育,促进公民参与

促进公民积极参与日常的垃圾分类是我国垃圾分类管理首要工作。这需要政府和社会各界共同进行宣传教育。日本于2003年颁布《有关增进环保意愿以及推进环保教育的法律》,将环保教育以法律形式确定,全国上下包括学校、地区、工厂、家庭等都根据该法律和基本方针开展了推进环保教育和环保知识学习的活动。日本的垃圾分类宣传教育具有多样性、常态化、细微化的特点。所谓多样性,表现为日本的垃圾分类宣传的主体是多样的,宣传内容是多样的,宣传的形式也是多样的。所谓常态化就是指日本垃圾分类宣传教育是不间断进行的,不同地方都有自己固定的宣传时间,企业在产品包装上的分类提示作用也是常态化的,每个家庭都会认真进行分类垃圾,配合学校、政府的宣传教育工作,使垃圾分类逐渐成为一种根深蒂固的文化并得以传承。细微化就是通过宣传手册、学校教育、家庭教育、公共宣传等方式让公民逐步掌握垃圾分类方法与资源循环利用的细小知识和环节。细微化的教育提高了垃圾分类的可执行性,这是最值得我国学习借鉴之处。常态化的宣传教育使得日本居民感到政府和舆论的压力,也能不断唤醒和提高其环境责任感,扎实的宣传工作使得公民有责任、有意愿在日常生活中科学进行垃圾分类,养成一种生活习惯。

我国目前垃圾分类的公众参与严重不足,公民的环境意识和公共精神也十分欠缺。这和我国政府和社会各界的宣传教育不够有关。加强对公民的宣传教育,激励他们内心对于垃圾分类的认同感和责任心是发动公民参与的重要前提。中国政府应推动环境教育的立法,在此基础上推动社会各主体投入常态化、细微化的垃圾分类宣传教育活动,

让地方政府、企业、社区、学校、家庭都积极宣传垃圾分类的知识,反对不文明的垃圾分类行为。在企业层面,要求企业将分类信息标注在产品包装和宣传单中;在社会层面,要求社区和居民团体要将垃圾分类的宣传做到各个社区的角落,激发居民参与垃圾分类的关切与积极性;在学校,也要将垃圾分类的教育做到位。还可以效仿日本设立环保顾问制度,注册具有环保专业知识及丰富经验、可以对各社会主体活动提供建议的人才^⑥。逐步使垃圾分类行为成为公民的日常行为,成为公民日常生活的一部分。

2. 健全责任明晰的法律体系并严格执法,进一步发挥法律效力

日本垃圾回收成功的重要原因之一是制定了全面的垃圾回收法律,这在前面已经有所论述。日本关于垃圾回收法律不仅类别齐全,而且这些法律对垃圾回收的相关问题规定得很细致,有很强的操作性,便于公民、企业执行。例如,北九州市法律明确规定瓶罐之类的垃圾每周回收一次,使用政府规定的垃圾袋(每个约合人民币0.7元)。如此清晰明了、事无巨细的规定和安排,使法律和配套办法能够得到确实地执行而非流于形式,便于政府的精细化管理,也利于民众理解和参与。

近年来,针对我国垃圾分类处理的现状,中国政府制定了相关法律法规,其立法体系构成如下:首先,宪法中有关于环境保护的规定,为垃圾管理立法工作提供了最基本的法律依据。其次,制定了综合性法律《环境保护法》,其中关于污染防治的基本原则以及生活垃圾的相关规定,是我国城市生活垃圾立法体系的重要组成部分。再次,制定了单行法律,如《固体废物污染环境防治法》、《清洁生产促进法》和《循环经济促进法》。与此同时,国务院也制定了专项行政法规,如《城市市容和环境卫生管理条例》。只有少数地方政府制定了地方性法规,如广州市下发的《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》和《广州市再生资源回收利用管理规定》,深圳市发布的《深圳市生活垃圾分类和减量管理办法》等。最后,少数地方出台了少量相关政策及标准,如威海市下发《关于推行垃圾分类收集处理的意见》。

我国生活垃圾分类处理立法体系中存在的问题首先是立法体系不完善。现行的法律多为原则性规定,缺乏相应的配套法规与实施细则,内容不够明确和细致,操作性差,不利于公民把握。法律法规并未对相关责任方做出明确规定,缺乏实施有

效约束惩戒机制。例如,广州市于 2015 年颁布了《垃圾分类管理规定》,该规定对乱扔垃圾的个人给予 200 元罚款,单位给予 2000 元罚款。但是现实中如何执行该处罚规定却是一个难题,广州市对于责任人的规定是物业,而物业不具有执法权,只能靠公民自觉。我国各地各社区的物业如何将垃圾有效处理,如何责任到人,如何规范小区居民行为,这些最实际的部分却没有详尽的可操作性规定,将会使垃圾分类管理规定形同虚设。而日本在这个问题上的做法值得我们学习。例如,横滨市 2007 年 9 月 28 日修改《横滨市关于废弃物减量化、资源化以及正当处理等的管理细则(或管理规定)》,对个人和企业的不规范行为进行处罚,对没有进行垃圾分类的垃圾袋要开封调查,确认是哪个家庭扔出的垃圾袋,然后进行分类指导,对指导后仍不改正者,再进行劝告和命令,对命令者一年后仍不悔改者给予 2000 日元的罚款。这些处罚权都由政府来执行。

中国需要在今后的法律法规制定过程中,通过立法明确各政府部门责任,实现权责统一,避免因各部门职能交叉重叠造成对垃圾分类处理服务的推诿现象;要根据立法对中央政府和地方政府的职能进行合理的分配,以调动地方政府发挥公共服务职能的积极性。

我国现有环境立法的另一个不足体现在未对垃圾资源化、减量化予以重视,立法模式偏于末端控制。日本的经验表明,治理环境问题要取得成效,必须由末端治理转向源头控制。中国政府同时还需要健全和完善循环经济和垃圾分类处理相关的法律法规并出台实施细则,制定实施科学分类标准和处理方式。如针对各类消费品制定专门而细致的回收利用法律,如食品再生利用法、家电再生利用法等。与此同时,明确中央及各地方政府、生产者、销售者、消费者等各方的责任,并完善配套措施。

有法可依是基础,有法必依和执法必严是关键。在立法监督与执法方面,日本地方政府具有很大的环境立法权,并且由于法制建设完善,环境司法机关的作用能够得到有效的发挥。另一方面,日本的社会组织及公民发挥了很大的支持作用^④。参照日本经验,我国今后的垃圾分类方面的立法与执法中,应明确并加大对非法投放垃圾行为的处罚,与此同时建设公民社会监督网络。严格的法律处罚与公民相互监督有效结合。公民既是环境公共利益的权利主体,也是环境保护最直接的

监督者,应该赋予我国广大公民以环境公益诉讼权,鼓励公民通过诉讼等方式参与垃圾分类和环境保护。可以借鉴日本的垃圾分类袋实名制的做法,以提高公民的相互监督和公民的责任感。政府要建立完善公众监督和反馈渠道,利用公众之间的相互监督促进垃圾分类的实施、遏制垃圾随意排放现象。在对个人垃圾分类投放行为进行执法检查时,可采取街道综合执法队流动执法、物业管理单位视频监控、居民监督举报等多种方式,锁定证据后即可由执法队伍按法规做出处罚。

3. 建立长效激励、约束机制,促进公民参与

Kikuchi 和 Gerardo 指出,“现代垃圾管理应当包含环境保护方面的技术效率、经济效益方面的成本可行性以及社会接受度。”^⑤ Chung 和 Poon 提出“对于政策制定者而言,应该关心的不是公众是否知道如何分类垃圾,而是如何激励他们为了社会之利益而行动”^⑥。与传统的行政命令式的环境管制手段相比,激励机制的运用对动员社会接受并参与垃圾分类的效果更为明显。

利用经济激励手段促使市场机制在环境治理中发挥更大的作用,并推动企业参与环境保护,强化企业的环保责任是日本垃圾分类成功的重要方面。在生产领域,对中小企业从事环境技术研发项目,日本政府补助其研发经费的二分之一,对废弃物再生利用设备生产者给予相当于生产和实验费二分之一的补助等。对我国而言,可以采取的典型经济激励手段有:征收环境税,抑制企业排污行为,引导企业主动减排;采用减免税、贴息或专项资金等方式对社会效益较好的绿色生产企业或环保产品生产者进行补贴,以刺激环保科技的研发和推广。对于生活垃圾回收相关的企业,政府可通过税收减免、财政贴息、补偿金等政策扶持垃圾处理企业和环保科技企业的发展。应加大对环保科研项目的投入,加强垃圾处理工艺的研究、开发,扶植可循环产品市场。对于垃圾分类处理工艺和资源循环利用技术的研究,政府应专款专项予以支持。政府应出台相关政策对垃圾分类产业化予以扶持,建成一个完整的垃圾分类回收及再生产的产业链。重视并不断提高科技对环境保护的支撑能力,积极推动环保产业化进程。在消费领域,也可以采取对消费者购买绿色产品提供补贴等手段,鼓励公民使用环保产品。譬如,日本政府对其认定符合减量化、再利用、再循环特征“3R”原则的环保产品的消费进行补贴。这些措施都是值得中国各个地方政

府学习之处。

有效的约束监督机制是垃圾分类管理问题的重要问题。借鉴日本在这方面的治理经验,通过构建长效激励约束机制,与问责等约束机制配合,以达到有效调动全社会共同配合垃圾分类、保护环境的积极性之目的。日本很多地方政府主要领导亲自参与垃圾分类管理过程。以横滨市为例,成立废弃物减量化资源化推进审议会,作为市长的咨询机构。成员全部由市长任命,人数达 20 多人,成员任期两年,可以连任。这是从组织设计上体现政府重视垃圾分类管理问题,强化了政府在垃圾管理中的责任。与此同时,公民可以通过成立或参与环境 NGO,作为第三部门成员参与垃圾分类志愿活动,参与垃圾分类领域的听证会等方式发挥其参与环境治理的影响力。

4. 构建多元主体协同治理的合作机制,发挥社会合力

首先,多元主体参与垃圾分类管理是治理我国垃圾分类问题的主要手段。

Hasegawa 指出,“协同治理能够为追求不同议程的不同派别创造机会,去提升对于彼此的信任感。只有各方有共同的愿望并承诺去实现共同目标,协作才能够达成。”^⑧在善治视阈下,地方政府可与企业、社区、社会团体、媒体、公民个人联手,建立以政府主导,市场开放、各种非营利组织协同、公民合作的多中心的垃圾分类合作治理机制,搭建垃圾分类管理的网络化共治体制。

在我国,垃圾分类作为一种公共服务,其责任绝大部分由政府承担,尚未形成多元化的协同合作机制。重视强化垃圾分类中的政府责任,并不是说政府要包揽一切,替代企业、社会团体、公民个人的环境保护责任。当前对于政府而言,更重要的是在提升自身垃圾分类管理能力、履行垃圾分类责任的同时,发动和督促企业、社区、公民个人履行环境责任,建立优质高效的垃圾分类模式。一方面各级政府对生态环境质量负责,另一方面大力培育垃圾分类的市场和社会力量,企业承担市场主体责任,一些具有可收费性质的公共服务更适合由市场供给,譬如垃圾分类处理服务。政府可以将某些垃圾分类的回收、转运、再利用工作移交给企业、社区或环境非营利组织,这种分工可以缓解政府承担所有垃圾分类中各个环节工作的巨大压力,也可以使垃圾分类更有质量、效率及顾客回应性。

其次,建立政府、公民、企业等联合进行的良性

运转的垃圾回收体系。

Wen 等人指出“一个良好的垃圾分类体系是有效的垃圾管理的基础和先决条件”^⑨。我国目前也有垃圾分类管理相关规定,但是效果不是很理想。主要原因是没有建立良性运转、有效激励公民参与的垃圾回收体系。以北京为例,虽然在各个楼区建立了垃圾分类箱,但是清洁工在回收垃圾时又将垃圾混在一起,垃圾分类在社区中形同虚设。说明我们的垃圾分类没有形成一个完整的系统。尽管有硬件设施的投入,却没有真正落实垃圾分类的政策,没有形成有效的垃圾分类回收的体系。浪费了国家的资源和人力,也挫伤了公民参与的积极性。我国需要在居民分类投放行为和社区分类转运和末端分类处理环节建立一套有序高效系统运行的垃圾管理体系。将公民日常垃圾分类行为、企业运输分类后的垃圾行为、垃圾处理企业等相关主体的行为整合为一个有效的系统,激励和推动居民日常的垃圾分类行为。在日本,各小区的垃圾通过政府雇佣的企业来运输,每天运送不同类型的垃圾,这自然会将不同类型的垃圾运输到指定的焚烧厂,不会混同。完善的分类垃圾回收机制,让居民体会到政府政策与行为是一致的,宣传和具体执行是一致的,是公民参与垃圾分类的保障。因此,中国政府要设立高效的生活垃圾分类回收机构,并在此基础上建设垃圾分类回收网络。垃圾的分类和运输要做到一体化,配套建设好垃圾的分类运输和转运系统,保障垃圾分类回收渠道的畅通。

五、结语

日本的垃圾分类管理是垃圾分类处理的成功典范,完善的法律体系,先进的垃圾处理技术,垃圾减量与资源循环利用为原则的垃圾管理思想,对环境友好的垃圾处理目标等都是值得我国借鉴的成功经验。日本垃圾分类经验中,最成功之处就在于形成了政府、企业、公民协调治理体系,该体系是建立在多样化的宣传教育,责任明晰的垃圾分类管理法律体系、严格的惩罚制度和监管制度和有效的扶持和激励政策的基础上的。2015 年 10 月 29 日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中将“坚持绿色发展,着力改善生态环境”列为重要战略任务,并指出要“以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度,形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。”“统筹农

村饮水安全、改水改厕、垃圾处理,推进种养业废弃物资源化利用、无害化处置。”为此,我国也要努力建设以公民参与为中心,政府、企业和公民协同处理垃圾的科学管理体系。第一,宣传教育是基础。持之以恒的多样化的宣传教育是动员公民参与垃圾分类管理的前提。只有多样化的长期不懈的宣传教育,才能将垃圾分类与环保的理念深入人心,形成公民科学分类的行为习惯。其次,严格的垃圾分类法律法规无疑是成功的垃圾分类管理的源头性要因。通过立法促进垃圾的科学分类、减量和资源综合利用,这是国际社会的通行做法。各发达国家在不断构建细致全面的法律体系的同时,极为重视严格、到位、高效的监督管理,以真正发挥法律的效力和动力。再次,精细化发展、深化环保科技创新是垃圾分类管理的趋势。长效的激励和约束机制是强化科学的垃圾分类社会行为的动力。第四,发挥政府的重要作用。政府要把细致入微的环保教育渗入家庭教育、学校教育和社会宣传中;加强执法和发挥社区和地方政府的监管作用;政府要转变公共服务的供应模式,转变过去唯一“自上而下”的管理模式,开始建立“自下而上、多元主体参与”的治理新格局,协助各社会主体发挥自身潜能。将垃圾分类处理与各个层次地方政府的环保目标联系起来,将垃圾的循环利用目标化管理。

注释

- ①占绍文、张海瑜:《城市垃圾分类回收的认知及支付意愿调查——以西安市为例》,《城市问题》2012年第4期。
- ②鲁先锋:《垃圾分类管理中的外压机制与诱导机制》,《城市问题》2013年第1期。
- ③张佳梅:《从法制来看日本的生活垃圾处理》,《科技创业》2011年第17期;余洁:《关于中国城市生活垃圾分类的法律研究》,《环境科学与管理》2009年第4期。
- ④汤天滋:《中日环境政策及环境管理制度比较研究》,《现代日本经济》2007年第6期;武敏:《日本环境保护管理体制概况及其对我国的启示》,《新乡学院学报(社会科学版)》2010年第1期。
- ⑤姜朝阳、周育红:《论城市生活垃圾分类收集中的公众参与》,《环境科学与管理》2009年第12期。
- ⑥⑦王军、邱少男:《垃圾处理政策的变化及其效果分析——以日本名古屋为例》,《中国发展》2013年第1期。
- ⑧朱留财:《应对气候变化:环境善治与和谐治理》,《环境保护》2007年第11期。
- ⑨Lemos, Maria Carmen, and Arun Agrawal. “Environment Governance,” *Annual Review of Environment Resources*, 31(2006): 297-325.

⑩Backstrand, K. “Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development,” *European Journal of International Relations*, 12(2006): 467-498.

⑪武敏:《日本环境保护管理体制概况及其对我国的启示》,《新乡学院学报(社会科学版)》2010年第1期。

⑫韩霞:《城市治理中的公众参与研究——日本横滨市生活垃圾管理个案分析》,复旦大学硕士学位论文,2009年。

⑬⑭⑯孟建军:《城镇化过程中的环境政策实践:日本的经验教训》,北京:商务印书馆,2014年,第93页,第89-91页,第90页,第92页。

⑰王子彦、丁旭、周丹:《中国城市生活垃圾分类回收问题研究》,《东北大学学报(社会科学版)》2008年第6期。

⑱吴玉萍、董锁成:《当代城市生活垃圾处理技术现状与展望——兼论中国城市生活垃圾对策视角的调整》,《城市环境与城市生态》2001年第1期。

⑲张娜:《日本垃圾分类和焚烧发电对我国的启示》,《现代城市研究》2013年第4期。

⑳吕颖:《日本循环经济的发展模式及其对中国的启示》,西北大学硕士学位论文,2007年。

㉑陈爱民:《垃圾分类在日本》,《21世纪》2007年第7期。

㉒周学荣、汪霞:《环境污染问题的协同治理研究》,《行政管理改革》2014年第6期。

㉓Stoddart, M. C. J., D. B. Tindall, and K. L. Greenfield. “‘Governments Have the Power’? Interpretations of Climate Change Responsibility and Solutions Among Canadian Environmentalists,” *Organization & Environment*, 25(2012): 39-58.

㉔谢秋山、彭远春:《政府、企业和公民中国环境治理的责任困境》,《天府新论》2013年第9期。

㉕鲁先锋:《垃圾分类管理中的外压机制与诱导机制》,《城市问题》2013年第1期。

㉖日本环境省:《综合环境政策》, [http://www. env. go. jp/cn/policy/index. html](http://www.env.go.jp/cn/policy/index.html).

㉗汤天滋:《中日环境政策及环境管理制度比较研究》,《现代日本经济》2007年第6期。

㉘Kikuchi, Ryunosuke, and Romeu Gerardo. “More than a Decade of Conflict between Hazardous Waste Management and Public Resistance; A Case Study of NIMBY Syndrome in Souselas (Portugal).” *Journal of Hazardous Materials*, 172(2009): 1681-85.

㉙Chung, S. S., and C S Poon. “A Comparison of Waste-Reduction Practices and New Environmental Paradigm of Rural and Urban Chinese Citizens,” *Journal of Environmental Management*, 62(2001): 3-19.

㉚Hasegawa, Koichi. “Collaborative Environmentalism in Japan,” *Civic Engagement in Contemporary Japan*:

Established and Emerging Repertoires, 99-85. New York, Dordrecht, Heidelberg, London: Springer, 2001.

⑪ Wen, Xuefeng, et al. "Comparison Research on Waste Classification between China and the EU, Japan,

and the USA." *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 16(2014): 321-334.

责任编辑 张静

Japan's Waste Classification Management Experience and Its Inspiration to China

Lv Weixia Du Juan

(School of Public Administration, University of International Business and Economics, Beijing 100029)

Abstract: Japan's waste classification is recognized as the world's most successful model. Based on its resource characteristics, a collaborative governance system has been developed after practice for many years, which is centered on civic participation and engages many parties of the society. This system is based on diversified publicity and education, guaranteed by a comprehensive legal system, pressured by strict penalty system and supervision mechanisms, and motivated by effective support and incentive policies. To learn the successful experience, the paper conducted field study and questionnaire survey in Japan, investigating Japanese citizens' evaluation of the waste classification management. As data displayed, citizen participation, publicity and education, legal restraint, incentive mechanism and multi-agents collaborative governance are major successful experience in Japan's waste classification management. Finally, with the discussion of the prerequisite and status quo of Japanese experience, it proposed suggestions to improve China's waste classification management.

Key words: environmental governance; waste classification in Japan; citizen participation; multi-agents collaborative governance

学术信息

中国知网 2015 年排名:本刊位居全国综合性人文社科期刊第 6 位

2015 年 12 月下旬,中国知网发布了中国学术期刊影响因子年报(人文社会科学 2015 版),该年报统计了 2014 年的中国学术期刊影响因子情况。本刊在综合性人文社会科学期刊中列第 6 位。排名前 10 位的分别为《中国社会科学》《开放时代》《浙江大学学报(人文社会科学版)》《中国人民大学学报》《社会科学》《华中师范大学学报(人文社会科学版)》《学术月刊》《北京大学学报(哲学社会科学版)》《吉林大学社会科学学报》《江海学刊》。该影响因子年报权威性反映了我国人文社科学术期刊的办刊水平,一直受到期刊界、科研机构、高等院校和广大人文社会科学工作者的高度关注和广泛重视。