

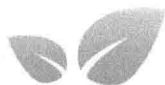
垃圾分类 与垃圾治理研究

方建移 著

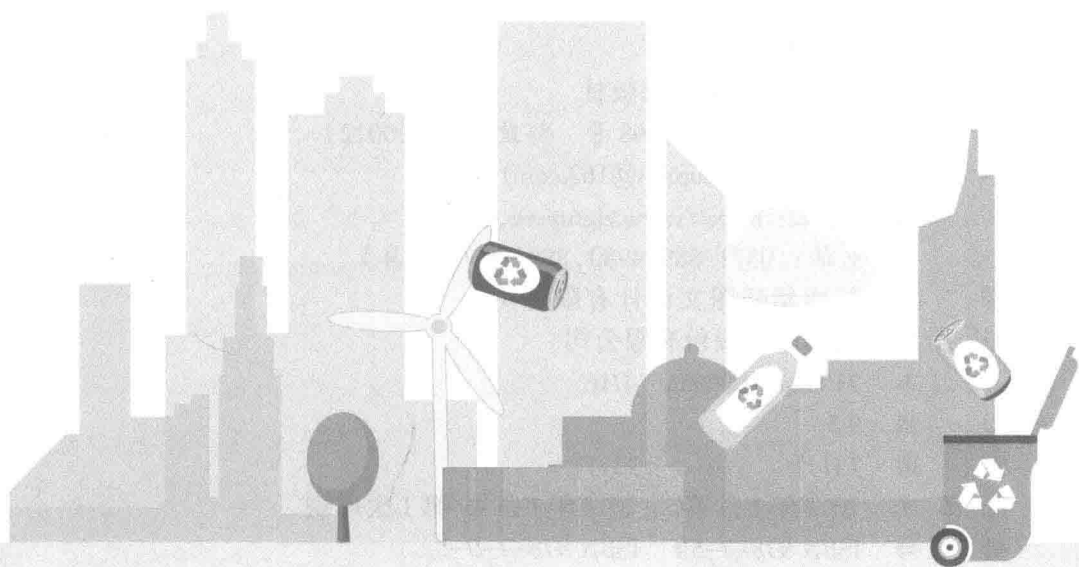


浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

垃圾分类 与垃圾治理研究



方建移 著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

垃圾分类与垃圾治理研究 / 方建移著. —杭州:浙江工商大学出版社, 2018.1

ISBN 978-7-5178-2388-9

I. ①垃… II. ①方… III. ①垃圾处理—研究 IV. ①X705

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第251950号

垃圾分类与垃圾治理研究

方建移 著

责任编辑 厉 勇 周敏燕

封面设计 侯雅晴

出版发行 浙江工商大学出版社

(杭州市教工路198号 邮政编码310012)

(E-mail: zjgsupress@163.com)

(网址: <http://www.zjgsupress.com>)

电话: 0571-88904980, 88831806(传真)

排 版 杭州朝曦图文设计有限公司

印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 9.5

字 数 131千

版 次 2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5178-2388-9

定 价 30.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

浙江省高校重大人文社科项目攻关计划规划重点项目研究成果

项目名称:环境污染群体性事件中的公众风险感知与社会沟通机制研究

项目编号:2014GH010



自序

垃圾分类与垃圾治理是一场和时间的赛跑,用时越少对环境造成的污染就越少,从而对环境安全和人类文明的贡献就越大。从某种意义上说,垃圾分类与治理是体现一个国家文明和发展水平的标志之一。

垃圾无害化处理是一个系统工程。垃圾分类不仅可以大幅度减少对环境带来的污染,节约垃圾无害化处理费用,而且使宝贵的自然资源得到再次利用。自2000年原建设部公布首批生活垃圾分类收集试点城市名单以来,一晃将近20年过去了。尽管各城市一直在探索垃圾治理新模式,但不可否认的是,收效却并不明显。以城市人均垃圾年产量440千克计,全国600座城市产生80亿吨垃圾。这么多的垃圾如何进行无害化处理?垃圾无害化处理的第一步就是分类。垃圾分类看似是个人的“私事”,实则是牵一发而动全身的“公事”;垃圾治理看似是小事,实则是关系子孙后代的大事。垃圾分类与垃圾治理,是个循序渐进的漫长过程,是个长期而系统的工程,需要靠几代人的教育、习惯的培养以及不懈的努力才能完成,但现在不抓紧时间做或做得不好,城市堆积如山的垃圾状况就永远改善不了。

垃圾分类与垃圾治理涉及千家万户,关乎公共利益,属于典型的公共决策范畴。

所谓公共决策,是指国家行政机关、社会公共事务管理机构作为管理主体,在公共事务管理中的目标设计、方案抉择活动。如何实现公共决策的科学化、民主化



是当今社会政府面临的重要课题,而公民参与公共决策正是实现决策科学化、民主化的重要途径。公共决策过程有没有公民的参与,是否符合社会公众的利益需求,是否契合民情民意,决定着公共决策的合法性、合理性与实施中的可操作性。无论是国内多个城市近二十年来垃圾分类的停滞不前,还是垃圾焚烧项目屡屡“沉默立项开始,聚众反对叫停”,都有力地证明,只有重视民意研究,及时把握公众的立场和态度,并在此基础上进行有效的社会沟通和舆论引导,才能提升公共决策的科学性,降低政策执行的成本,促进社会的稳定和谐。

经济市场化、政治现代化、利益多元化、信息网络化的发展,使主体意识日渐觉醒的民众开始积极寻求参与公共决策的途径和权利。民众不再愿意像过去那样被动地认可和接受政府的政策安排,不再满足于仅仅通过少数代表行使表决权,不再甘于作为动员参与的工具和被动的执行者、服从者,而是越来越强烈地要求介入公共决策过程。因此,通过政治动员、群众运动的方式获取民意,已经难以适应时代发展的需要。以民众表达为基础、公民参与为具体方式的新的公共决策模式,在政府政策议程中的作用正日益为社会所接受。垃圾分类工作中很多人理所当然地认为这只是政府要做的事情,垃圾处理项目建设中所在地居民对项目风险感知的非理性放大都表明,公众参与对于确保公共决策的公共性、科学性、可操作性以及提升政府形象、培育公民社会均具有积极的意义。

近年来,本人一直致力于受众心理和民意调查等领域的教学与研究,并将研究成果服务于公共决策。2010年,本人针对杭州市新推出的生活垃圾分类收集实施方案撰写了《行动离态度有多远——杭州市“垃圾分类”舆情监测报告》,对垃圾分类实施的现状、市民的态度和行为、政策传播的成效与不足进行了深入的分析,并提出了“跟踪舆情,剖析民意,开展有针对性的宣传”“趁热打铁,巩固现有成效,促成市民良好习惯的形成”“加强监督,适度曝光垃圾分类政策实施过程中的正反榜样”“进一步加强‘限塑令’的执行力度”等建议。2012年,本人申请的“公共决策与舆情研究实践基地”获得了浙江省提升地方高校办学水平专项资金的资助,这为民

民意研究服务于公共决策提供了良好的物质基础。2014年中标的杭州市决策咨询委招标课题《重大政策、重大项目决策的社会沟通协商和舆情应对机制研究》进一步坚定了我们将民意研究服务于公共决策的决心。

当前,我国大部分居民对垃圾分类知识的了解还比较浅显甚至片面,能够自觉主动进行垃圾分类的人少之又少。相应的法律法规也不够健全,部分城市尽管出台了垃圾分类的相关条例,但由于配套政策不完善,监管不严,大多形同虚设。大部分城市的垃圾处理只是停留于“清运”,谈不上真正的无害化处理,更谈不上全面的回收利用。针对居民所征收的垃圾处理费普遍过低,“谁污染谁付费”的机制和理念尚未确立。资源回收企业技术水平低,规模化程度小,盈利能力差,市场培育不完善……以上种种,致使各地的垃圾分类十几年来“试而不行”,垃圾治理冲突不断。

2016年,本人主持的浙江省高校重大人文社科项目攻关计划规划重点项目“环境污染群体性事件中的公众风险感知与社会沟通机制研究”获得立项。本书即为该项目的研究成果。在课题实施过程中,我们运用深度访谈、实地观察、问卷调查等方式,对不同类型的城市小区、不同年龄和不同文化程度的住户,以及小区保安、清洁工、物业公司负责人、社区工作人员等进行了深入的调查。与此同时,我们还对城郊接合部、农村的垃圾分类与垃圾治理情况进行了实地考察。

垃圾焚烧到底会不会对公众的健康产生负面影响?怎样才能将垃圾焚烧的污染排放控制在安全范围?现有的垃圾分类存在什么问题以及它与垃圾焚烧有哪些关联?针对这些问题,课题组成员对2014年5月10日发生在杭州余杭和2016年4月21日发生于浙江海盐的两起因垃圾焚烧项目引发的群体性事件进行了田野调查。基于上述调查结果,我们分析了当前垃圾分类与垃圾治理政策实施过程中存在的问题,并借鉴国内外多年来的成功经验,提出进一步推进垃圾分类与垃圾治理的具体建议。

希望本研究有助于打破垃圾分类“试而不行”的魔咒,促进垃圾分类与垃圾治



理工作的有序推进。

如果我们居住的城市干干净净、看不到一丝垃圾,如果我们郊游的农村溪流清澈、空气清新,那是多么美好的事情!

人们每天都会制造大量的生活垃圾,如何处理这些垃圾直接关系到我们的环境是否宜居,还关系着我们的子孙后代是否仍有宜居的地球。从破解垃圾围城问题和促进资源再利用的角度看,垃圾分类与垃圾治理势在必行;从日本、德国等国以及我国台湾地区的实践看,垃圾分类与垃圾治理不但必要而且可行。

垃圾分类是垃圾处理的第一步。如何认识垃圾分类的意义?垃圾分类仅仅在于环境保护吗?现有的垃圾分类标准是否合理?我们可以照搬境外的做法吗?为什么国内许多城市已经推行十几年的垃圾分类收效甚微?为什么垃圾焚烧项目屡遭到公众的强烈反对?怎样从根本上推进垃圾分类与垃圾治理?本书将通过实证调查和理性分析对上述问题做出回答。

方建移

2017年7月于杭州



目 录

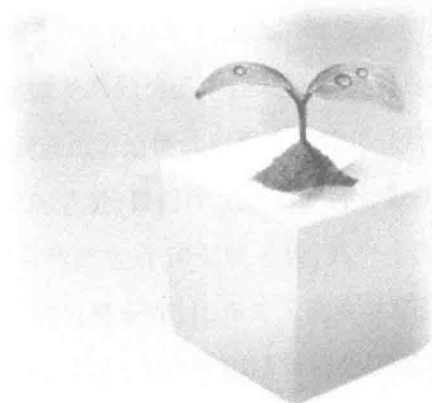
第一章 垃圾分类与垃圾治理的重大意义	01
一、解决垃圾围城的问题	03
二、建设资源节约型社会	11
三、提升地域品牌	12
四、改善中国的国际形象	15
五、倡导并形成健康的生活方式	16
六、提高国民素质和公德意识	24
七、促进政府的执政能力和公信力建设	27
八、从小培育公民素养	30
第二章 垃圾分类实施的现状与问题	33
一、垃圾分类实施的现状	36
二、垃圾分类中存在的问题	43
第三章 垃圾分类与垃圾治理的具体对策	61
一、高度重视	64
二、顶层设计	65
三、逐步优化垃圾分类标准	68



四、全面推行干湿二分法	72
五、城乡联动	75
六、提升生活垃圾后端处理能力	78
七、充实物业管理职能	81
八、健全志愿者管理	85
九、推动垃圾分类从被动应付向主动参与转变	91
十、培养市民接轨世界的环保理念	97
十一、趁热打铁,坚持不懈,促成市民良好习惯的形成	102
第四章 公众的风险感知与垃圾焚烧项目实施中的社会沟通	107
一、事件回顾	109
二、研究方法	110
三、研究发现	110
四、社会沟通	115
附录1 关于垃圾分类实施状况的调查问卷	129
附录2 关于垃圾焚烧项目与事件的访谈提纲	132
参考文献	135
后 记	140

垃圾分类与垃圾治理的 重大意义

第一章



任何问题的解决都必须基于对解决该问题意义的充分认识。

垃圾分类与垃圾治理的意义不仅仅在于解决眼前垃圾围城的困境,也不仅仅在于环境保护本身,其意义还包括倡导并形成健康的生活方式,提升人民群众的生活质量和主观幸福感,促进政府的执政能力和公信力建设,提高国民素质和公德意识,以及改善中国国际形象,以实现党的十八大所提出的“努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展”的奋斗目标。

一、解决垃圾围城的问题

解决垃圾围城的问题是垃圾分类与垃圾治理最基本也是最迫切的任务。我们在对垃圾焚烧项目所在地干部的访谈中经常可以听到这样一句话:现有的垃圾处理能力已经饱和,这种倒逼压力迫使政府想方设法尽快解决。

关于国内生活垃圾的总量,目前尚无准确的统计数字。据2010年中国城市环境卫生协会统计,我国每年产生近10亿吨垃圾,其中生活垃圾产生量约4亿吨。^①这里列举几个城市的数据以资补充:广州每天需要处理生活垃圾约2.26万吨^②,上海生活垃圾每天总量在2万吨左右。^③2013年杭州市区生活垃圾产生总量308余万吨,仅此一年的垃圾量,就能填满五分之一个西湖,而且生活垃圾仍以每年10%

①《中国每年10亿吨垃圾围城敲警钟 存量已超80亿吨》,央视新闻,2014年12月29日,http://finance.ifeng.com/a/20141229/13391342_0.shtml。

②李晨曦:《广州2年后垃圾无地填埋 或遭遇“垃圾围城”》,金羊网,2015年7月1日,<http://news.sina.com.cn/c/2015-07-01/055232049672.shtml>。

③唐一泓、陈程:《上海生活垃圾每天总量2万吨 每年减量5%》,东方网,2015年4月11日,http://www.sh.xinhuanet.com/2015-04/11/c_134142379.htm。



的速度在增长。^①

居民小区特别是城郊结合部的居民小区及其周边道路,各类生活垃圾随处可见,比如一次性饮料盒、塑料袋、香烟盒、烟蒂、瓜皮果壳、宠物粪便等。图1-1是笔者在杭州下沙某居民小区外所拍的照片,图1-2是网友发布在绍兴E网论坛的图片。



图1-1 杭州下沙某小区旁散落的生活垃圾

(图片来源:作者拍摄于2016年8月6日上午8点)

^① 马悦:《杭州主城区生活垃圾量以每年10%速度增多》,浙江在线,2014年5月6日, <http://zjnews.zjol.com.cn/system/2014/05/06/020008059.shtml>。



图 1-2 破旧肮脏的垃圾桶

(图片来源:绍兴E网论坛, <http://www.e0575.cn/read.php?tid=5368993>)

在公园、景区,特别是一到节假日,垃圾堆积如山的情况已不再具有新闻价值^①。央视和各地媒体都曾多次报道此类“景观”。2012年中秋过后,在海南三亚的大东海景区,2.8公里长的沙滩上散落着超过50吨的啤酒瓶、烟头、食品包装纸、报纸等各种垃圾;2012年国庆一日,天安门地区扫出近8吨垃圾,都是游客随手乱丢在广场上的矿泉水瓶、食物包装袋或烟蒂等,垃圾比上年同期增加25%;^②2014年10月13日,央视曝光了云南迪庆州以风光秀丽而闻名的梅里雪山被垃圾“侵占”,雨崩景区垃圾遍地,但景区管理局由于资金紧缺、运力不足等问题,一直无法从根本上解决垃圾问题。^③高速公路拥堵时,乘客和司机随手扔的垃圾也是满天飞。

① 新闻媒体一般以新鲜性、重要性、接近性、显著性和趣味性等要素衡量事件的新闻价值。新闻首先要“新”,屡见屡闻的垃圾堆积如山对受众而言不再新鲜,因而其新闻价值也就大为下降。

② 白靖利、黄冠:《让景区不再受垃圾困扰》,新华网,2012年10月3日, http://news.xinhuanet.com/local/2012-10/02/c_113271918.htm。

③ 《央视曝光梅里雪山垃圾上百吨》,凤凰资讯,2014年10月15日, http://news.ifeng.com/a/20141015/42206604_0.shtml。



图 1-3 游客走后,长沙烈士公园垃圾成堆

(图片来源:百度贴吧,<http://image.baidu.com/search/detail?ct=503316480&z=0&ipn=d&word>)



图 1-4 周末过后,“野炊垃圾”围困梅田水库

(图片来源:浏阳网,2015年10月12日,<http://www.lyrb.com.cn/html/news/lynews/shms/2015/1012/47889.html>)



图 1-5 景区何时摆脱“垃圾包围”

(图片来源:《中国旅游报》数字报,2012年10月22日)



图 1-6 80后摄影师薛斌耗时数月徒步川藏318国道,对藏区的垃圾污染情况进行实地勘测。图为西藏318国道林芝地区段,成片的垃圾引来许多大牲口在垃圾堆内找食物。

(图片来源:凤凰网,“在世界屋脊与垃圾合影是怎样一种体验?”.2017年4月25日, http://finance.ifeng.com/a/20170425/15320613_0.shtml#p=2)