


公共政策与社会治理论丛

城市垃圾治理中的 公众参与研究

张莉萍/著

 科学出版社

华中农业大学公共管理学院学科建设经费资助
国家社会科学基金青年项目（11CZZ030）成果

公共政策与社会治理论丛

城市垃圾治理中的 公众参与研究

张莉萍/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书以我国城市垃圾快速增长、垃圾问题引发的环境污染问题和邻避冲突等群体性事件迅速增多为背景,对城市垃圾治理中的公众参与问题进行了系统研究。本书梳理了公众参与理论、城市垃圾治理相关理论及当前的研究状况,介绍了我国城市垃圾治理的历史和现实状况,总结分析了垃圾治理和公众参与垃圾治理等方面的法律、法规、政策制度规定,研究探讨了我国城市垃圾治理中公众参与的主体、各主体主要参与方式、参与的成效和面临的问题,筛选了实践中的典型事例,介绍了实践中的创新,研究借鉴了国内外的经验,提出了未来推进垃圾治理中公众参与的路径,并从不同角度对垃圾治理中的热点和重点问题——垃圾分类、电子废弃物回收处理、垃圾设施的邻避等进行了专门的研究,提出了我国城市垃圾治理中的公众参与应建立的模式。

本书主要面向公共管理、城市管理领域的研究人员、管理人员及高等院校师生。

图书在版编目(CIP)数据

城市垃圾治理中的公众参与研究 / 张莉萍著. —北京: 科学出版社, 2019.11

(公共政策与社会治理理论丛)

ISBN 978-7-03-063044-5

I. ①城… II. ①张… III. ①城市-垃圾处理-公民-参与管理-研究-中国 IV. ①X799.305

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第254813号

责任编辑: 邓 娴 / 责任校对: 贾娜娜

责任印制: 吴兆东 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019年11月第一版 开本: 720×1000 B5

2019年11月第一次印刷 印张: 10 1/4

字数: 210 000

定价: 82.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

“公共政策与社会治理论丛”总序

公共管理学科是管理学、经济学、政治学、法学和社会学等相关学科交叉而形成的一门应用型学科。自从 20 世纪 20 年代引进我国以后，特别是中华人民共和国成立、改革开放以来，公共管理理论与方法得到了长足的发展。国家治理体系，社会组织与社会治理能力，国家发展与国际竞争战略，能源、资源、环境与可持续发展战略，人口、卫生与社会保障，公共安全与危机管理，创新体系与公共政策成为国际公共管理学科普遍关注的重大课题。随着我国经济社会转型，政府法制化建设、政府职能转变、公共部门和非营利组织的发展，公共管理理论与方法研究已经在国家体制机制改革、政府和社会治理能力建设、改善民生中发挥着越来越重要的作用。

华中农业大学公共管理学科有近 60 年的历史。1961 年创办了全国第二个公共管理本科专业（土地资源管理）；1987 年获得全国第一个公共管理类硕士点（土地资源管理）；1996 年获得全国农业院校第一个教育经济与管理硕士点；2003 年获得全国第三批土地资源管理博士点；2005 年获得公共管理一级硕士点；2012 年获得公共管理博士后流动站；2015 年开始招收行政管理专业本科生。2018 年获得公共管理一级博士点。经过近 60 年，在几代华农公共管理人的不懈努力下，华中农业大学已经成为中国公共管理本科、硕士、博士和博士后教育体系齐全的人才培养重要基地。

华中农业大学 1960 年建立土地规划系；1996 年成立土地管理学院；2013 年土地管理学院从经济管理学院独立出来与高等教育研究所组成公共管理学院。经过近 60 年的研究积累，已经形成了行政管理与乡村治理、公共政策与社会服务、土地资源管理和教育经济管理等四个稳定的研究方向。近年来主持教育部哲学社会科学重大课题攻关项目 1 项，国家自然科学基金项目 36 项，国家社会科学基金项目 21 项，教育部人文社会科学基金、博士点基金项目 20 项，中国博士后科学基金项目 15 项。

华中农业大学公共管理学科在兄弟院校同行的大力支持下，经过学科前辈的

艰苦奋斗，现在已经成为中国有影响力的、重要的人才培养、社会服务、科学研究基地。《县级政府基本公共服务质量管理体系研究》《新型城镇化进程中的县域合作治理研究》《典型治理——基于联系点制度运作的分析》《基于信任的网络社区口碑信息传播模式及其演化研究》《农村综合信息服务：供求分析、模式设计与制度安排》《研究生全面收费的政策分析：目标、限度与改进》《城市垃圾治理中的公众参与研究》《房地产市场与股票市场的关联性研究——基于政府治理的视角》《城市弱势群体住房保障制度研究》等为华中农业大学公共管理学科教师承担的国家自然科学基金、国家社会科学基金和教育部人文社会科学基金项目的部分研究成果，组成“公共政策与社会治理论丛”。

“公共政策与社会治理论丛”的出版，一来是对我们过去在四个研究方向所取得的研究成果的阶段性总结；二来是求教、答谢多年来关心、支持华中农业大学公共管理学科发展的领导、前辈、国内同行和广大读者。

张安录

2018年1月20日

前 言

城市垃圾治理关乎国计民生，关乎每个人的切身利益，也关乎社会稳定，必须及时进行研究，寻找治理方案。在传统的决策和管理方式遇到新问题的挑战而成效不佳甚至出现严重冲突的情况下，城市垃圾治理需要更为广泛的、深度的公众参与。因此，笔者力图在前人研究的基础上，对城市垃圾治理中的公众参与问题进行全面、系统的研究，对公众参与的主体及其参与方式、公众参与的重点领域进行深度分析，并在此基础上，提出促进公众参与的方向和适合我国当前实际的、具有可操作性的针对性建议，为我国城市垃圾治理“善治”的实现提供有价值的参考意见。本书广泛而全面地搜集了城市垃圾治理及其研究的相关资料，对城市垃圾治理中的公众参与的理论 and 实践问题进行了系统梳理，探讨了“垃圾政治”问题，明确提出城市垃圾治理的发展方向，笔者希望这些成果能够对城市垃圾治理的理论研究和公众参与问题的深入研究有所贡献。

在梳理公众参与的相关理论之后，笔者首先对我国城市垃圾治理的历史和现状进行考察，介绍我国城市垃圾的产生量、处理方式、管理体制及法律制度，进而指出当前我国城市垃圾治理存在的主要问题：第一，垃圾产生量大而源头减量甚微；第二，日益成为主要处理方式的垃圾焚烧面临巨大的社会争议；第三，垃圾处理设施选址困难，频频遭遇邻避冲突，被迫延缓或放弃选址规划；第四，作为减少垃圾终端处理量和垃圾焚烧的前提——垃圾分类推广不顺利；第五，作为资源属性和污染属性都较强的特殊的城市垃圾——电子废弃物的回收处理仍然不够全面和规范。

笔者认为，从我国城市垃圾治理面临的问题和世界范围内城市垃圾治理取得的经验来看，公众参与在城市垃圾治理中的重要意义有以下几点。第一，参与垃圾治理既是公众的义务，也是公众的权利。在城市中，人人都是生活垃圾的制造者，人人都对垃圾污染负有责任；同时，人人都是城市的主人，都有权利参与城市垃圾的治理。第二，公众参与不但有利于提高垃圾政策的科学化和可行性，而且有利于促进垃圾源头减量，有利于与垃圾相关的公共设施的顺利建设，从长远来看，有利于城市经济的管理和可持续发展。第三，公众参与有利于城市“垃圾文化”的建设。更好的垃圾管理需要改变人们对垃圾的认知，进而改变与垃圾相

关的行为习惯，建立和发展垃圾文化。第四，没有公众的积极参与，一些与垃圾治理相关的工作将寸步难行，最典型的就是垃圾源头分类。第五，公众参与城市垃圾治理，也是公众参与的重要实践。随着我国民众权利意识的日渐觉醒，以及一群富有公民意识、理性成熟的民众群体的崛起，政府的执政智慧和能力面临全面的考验。通过城市垃圾治理领域中的公众参与实践，政府和公民都将得到锻炼和成长，对我国公众参与的总体推进具有重要的示范意义。

由于公众参与在城市垃圾治理中的意义十分重大，城市管理者和城市管理的研究者必须对城市垃圾治理中的公众参与进行充分研究和努力推动。本书全面梳理了与环境保护、城市规划、垃圾治理相关的法律、法规、规章和规范性文件中的公众参与城市垃圾治理有关的规定。这些规定为我国城市垃圾治理中的公众参与提供了基本的制度性保障，也推动了公众参与的实践，随着公众参与制度不断完善，一些规定的可操作性也越来越强。不过，总体而言，我国相关的法律和制度对公众参与的规定大多还是原则性的、宏观的，不够全面和具体，存在具体的参与程序不规范、不科学的情况，参与程序可执行性不够，公众参与的有效性不高。

公众参与城市垃圾治理的主体主要有个体公众、企业和社会组织。他们以各自不同的方式进行参与：个体公众以普通居民、专家学者、志愿者、直接利益相关者和拾荒者等身份进行参与；企业通过市场化自主参与，或者通过公私合作伙伴关系（public-private partnership, PPP）（在我国称为政府与社会资本合作）项目进行参与，也会通过做公益的形式进行参与；社会组织则主要包括关注垃圾议题的代表性非政府组织（non-governmental organization, NGO）及合作平台，它们在垃圾治理的前端减量、末端监督和政策倡导等领域发挥着自己的作用。其开展工作的方式有：自行或协助政府进行相关宣传和推广，成立基金会支持组织和个人的相关努力，对公开发布的信息进行监督、统计和分析，发布调研数据，公开提出意见建议，游说人大代表，等等。总体而言，关注垃圾议题的环保组织尚处于发展阶段，数量少，规模小，资金短缺，缺乏解决方案或成功经验，参与能力有待提升。近年来，在政府职能转变过程中，政府购买服务成为社会力量参与城市垃圾治理的新形式。总体来说，城市垃圾治理的各参与主体均发挥了积极的作用，但也都存在着自身的不足，且缺少互动合作，导致公众参与的有效性还不高，这些问题亟待研究和改进。

为了探讨如何改进我国城市垃圾治理中的公众参与，笔者详细研究和介绍了城市垃圾治理公众参与的国内外经验。国内外经验给我国公众参与的进一步发展带来了启示，结合我国社会经济发展的实际，笔者认为，我国政府和各参与主体应该在“城市垃圾治理迫在眉睫”“政府与公众对城市垃圾治理都负有责任”“城市垃圾治理中公众参与必不可少且至关重要”等共识基础上，各自更好地担负责任、采取行动，共同推动城市垃圾治理中公众参与的深化发展。其中，政府的责任是完善公众参与制度，为公众参与提供支持；企业则需增强责任感并承担更多

的责任；社会组织应更积极地参与到垃圾治理的议题中来，并提高自身专业能力和沟通能力，发挥自身亲民的优势；而个体公众则应在维护自身利益的同时，承担作为垃圾排放者的责任，为了公益而进行参与；等等。

总之，我国城市垃圾治理中的公众参与已经得到一定程度的发展——在一些政策的决策过程中有了表达意见的机会，在具体政策执行的过程中除了履行政策规定的义务，也有机会提供相关产品和服务，甚至在一些项目中获得了监督企业运行的机会。不过总体而言，城市垃圾治理中的公众参与尚处于较低层次，各地发展也不平衡。笔者认为，我国城市垃圾治理中的公众参与的发展方向应该是：中央政府进行鼓励公众参与的顶层设计—省级政府保证国家法律实施—市级政府具体操作，各级政府与社会组织、企业和个体公众建立基于信任的合作关系，不断增强公众参与的广度、深度与有效性，增强参与主体间的多元互动，最终走向城市垃圾的合作治理。

在对我国公众参与城市垃圾治理问题进行了系统梳理和总体研究之后，笔者以政策工具、政策过程为研究视角，对城市垃圾治理中的重点问题——城市垃圾分类、电子废弃物回收处理中的公众参与进行了专门分析。首先，以垃圾分类政策为例，探讨了作为政策工具的公众参与在我国的应用情况及其促进措施。笔者分析认为，目前我国的垃圾分类政策工具选择中，命令控制型政策工具占据主导地位，经济激励型和社会参与型政策工具正在受到更多关注，但发展还不够完善。其中，社会参与型政策工具的使用面临着公众环保意识、参与意识不够强，政府信息不够公开，企业介入不足，关注垃圾分类的 NGO 数量少、规模小、能力弱等问题。在充分分析每类政策工具的应用条件和特征的前提下，垃圾分类政策工具需进行优选和组合应用，以发挥各个政策工具的优势和工具间的互补优势，使政策工具运用效果最大化，作为政策工具的公众参与，也就能够在这个过程中得到更好的发展。其次，通过对电子废弃物回收处理政策过程中的公众参与的分析，笔者认为，从政策过程角度来看，城市垃圾治理的公众参与应该是在政策过程中的全程参与。全程参与可以有效提高公众参与的实效，有利于提高政策的科学性和可执行性及执行效果，确保城市垃圾治理目标的实现。

随着城市垃圾的不断增加和垃圾处理事务的日益复杂，垃圾问题正日益成为城市政治中的重要话题之一。当前，我国垃圾设施建设面临着比较严重的邻避困境，是必须研究和关注的问题。为此，本书在第 8 章专门探讨了城市垃圾设施邻避困境的化解问题，通过这个问题来探究“垃圾政治”中的公众参与。笔者总结归纳了我国城市建设中的邻避困境及主要的垃圾设施邻避冲突事件，详细介绍了国内外化解邻避冲突的经验教训，结合我国城市垃圾处理设施建设中的公众参与的状况，提出了通过推进公众参与化解邻避冲突的观点和途径：政府公共管理者需要提高自身的认知水平和行为能力，强化企业的主体地位和责任，注重公民培

育,以及推动公众参与的制度化、法制化。只有公众的全程、深度参与,才有可能从根本上化解垃圾设施邻避困境。事实证明,在垃圾设施邻避冲突化解的过程中,我国政府和公众都在成长。

在快速城市化的时代,以怎样的方式认识和处理城市生活产生的数量越来越庞大的垃圾,事关每个人的行为和切身利益,在传统管理方式成效不佳的情况下,需要更为广泛而深度的公众参与。通过公众参与,厘清利益纠葛,界定政府的权力和公众的权利与义务,推动政府与社会的合作治理,将会实现城市垃圾的“善治”。与此同时,垃圾治理中的公众参与将推动政府执政方式的转变,也会促进公众的教育、自我教育和成长,从而为推进我国社会治理体系和社会治理能力现代化提供一个切入点和一个契机。通过对国外的学习和模仿来解决问题变得越来越困难,社会治理方式方法的创新,需要我们自己探索。而在探索创新的过程中,我国拥有自身的优势,那就是我国互联网的发展——“互联网+”的推进、企业的创新及政府对这种创新的政策宽容。互联网及信息技术的不断发展,为我国城市垃圾公众参与的推进提供了技术、思维和创新条件,提供了变革的巨大机遇,而变革的真正发生,则离不开企业的创新精神,离不开政府的政策鼓励和大力支持,离不开社会公众的合理推动。在党和国家努力推动公众参与,建设生态文明,将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标的大背景下,在互联网和信息技术的助力下,可以预期,我国城市垃圾治理中的公众参与必将得到快速的发展,城市垃圾问题必将得到很好的解决;公众参与城市垃圾治理对城市治理、国家治理的推动作用,也必将显现出来。

受能力和条件所限,本书虽然对城市垃圾治理公众参与进行了全面系统的研究,但是在研究深度方面尚存在欠缺。例如,未能对具体案例进行介入、跟踪和研究,对参与主体主动参与动机的激发和可持续性研究不足。此外,如何构建有利于城市垃圾治理的社会文化等问题,也尚需深入研究。

在研究和写作过程中,笔者得到了山东大学政治学与公共管理学院、华中农业大学公共管理学院各位同事和领导的热情帮助与支持,参考、借鉴了众多专家学者的研究成果,得到了济南市城市管理局等部门和单位的配合,在此一并致以诚挚的谢意!此外,还要感谢我的研究生们,尤其是唐丽梅、张中华、尹云对本书第5章、第6章和第7章的贡献。最后,感谢我的家人一直以来的关心、鼓励和支持,你们的陪伴是我不竭的动力!

张莉萍

2018年5月31日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景及缘起	1
1.2 国内外研究综述	6
第 2 章 公众参与城市垃圾治理的理论基础	17
2.1 治理理论	18
2.2 公众参与理论	21
2.3 环境权与环境义务理论	27
2.4 集体行动理论	29
第 3 章 我国城市垃圾治理概况及公众参与的意义	33
3.1 我国城市垃圾治理概况	33
3.2 我国城市垃圾的管理体制及主要的法律、法规	41
3.3 我国城市垃圾治理面临的主要问题和公众参与的意义	48
第 4 章 我国城市垃圾治理公众参与的制度、主体及参与方式	50
4.1 我国城市垃圾治理公众参与的相关制度	50
4.2 我国公众参与城市垃圾治理的主体、方式及问题	58
第 5 章 城市垃圾治理公众参与的国内外经验和我国公众参与的促进	74
5.1 城市垃圾治理公众参与的国内外经验	74
5.2 我国公众参与城市垃圾治理的促进	81
第 6 章 城市垃圾分类中的公众参与——政策工具的视角	86
6.1 垃圾分类先进国家和地区生活垃圾分类概况	86
6.2 我国城市垃圾分类政策及执行概况	87
6.3 城市垃圾分类政策工具及其作用	93
6.4 社会参与型政策工具运用的国内外经验及启示	99
6.5 以城市垃圾分类政策工具的优化组合促进社会参与型政策工具的运用	104
第 7 章 政策过程中的公众参与——以电子废弃物回收处理为例	105
7.1 电子废弃物及其回收处理中的公众参与主体	105

7.2	我国电子废弃物回收处理政策过程中的公众参与	107
7.3	我国电子废弃物回收处理政策过程中的公众参与的推进	113
第 8 章	“垃圾政治”中的公众参与：城市垃圾设施邻避困境的化解	119
8.1	邻避设施与我国城市建设中的邻避困境	119
8.2	城市垃圾处理设施邻避困境的化解：国内外的经验与教训	125
8.3	公众参与：化解垃圾处理设施邻避冲突的根本路径	135
第 9 章	互联网时代城市垃圾治理公众参与的创新	141
参考文献	145

第1章 导 论

生活垃圾是城市生活方式最大的副产品之一。20世纪80年代以来,城市的发展使得越来越多的固体废弃物以前所未有的速度在城市产生和聚集,导致城市周边被垃圾填埋场和大大小小的露天垃圾堆放点包围,多地出现了“垃圾围城”的现象,而我国城市垃圾问题也日益凸显。“垃圾围城”不但严重降低了城市和郊区的环境质量,而且引发了越来越多的社会冲突与矛盾,影响着城市的和谐、可持续发展。随着“垃圾围城”现象和危害性的日益严重,城市垃圾治理问题在世界各国已成为重要的政治议题和学术课题。由于城市垃圾回收处理与公众的日常生活息息相关,而垃圾处置场所选址等问题更关系到公众的切身利益,以公众参与为视角对城市垃圾问题进行研究便成为国内外相关研究中的重要主题。

1.1 研究背景及缘起

1.1.1 研究背景

1. 全球城市垃圾困局和我国城市垃圾问题的凸显

从古至今,“顺手丢弃”通常是人类处理生活垃圾的方式。这种方式在游牧和散居时代没有什么问题,但随着人类逐渐选择定居和聚居方式的变化,尤其是当古代城市开始出现之后,垃圾问题就开始成为一种困扰。例如,在古代的特洛伊城,废弃物有时被丢弃在室内的地面上,或者被倾倒在街道上。当家中的臭气变得令人忍无可忍时,人们会再弄来一些新的泥土盖在这些垃圾上,或者任由家中的猪、狗、鸟类及啮齿类动物分吃垃圾中残余的有机物。据研究者估算,特洛伊城由于垃圾堆积,海拔高度每百年升高4.7英尺(1英尺=0.3048米)。定居和集中居住的城市的发 展,意味着要搬走的是垃圾,而不是人类,也意味着人类对待垃圾的行为模式必须重新调整(拉什杰和默菲,1999)。可以说,垃圾问题从

一开始就和城市文明同行,而到了工业时代,垃圾问题更加严重。随着人口的增加、工业化及西方生活方式向世界各地的渗透,世界垃圾产生量正在不断增加。而全球城市化率的迅速提高,也使得城市垃圾的产生量快速增长——据统计,城市居民的垃圾产生量是农村居民的2~3倍(Hoornweg and Thomas, 1999)。世界银行的一份报告称,世界城市居民人均每日垃圾产生量,已经从2002年的约0.64公斤(1公斤=1千克),增加到2012年的约1.2公斤,而到2025年,将可能增至约1.42公斤(Hoornweg and Bhada-Tata, 2012)。

联合国环境规划署于2012年在日本大阪举行的“废物管理全球伙伴关系”会议上同样使用了这些数据,并指出:城市垃圾问题正在逐渐演化为一场波及全球的危机。这些问题主要是经济的快速发展、人口膨胀和城市化导致的,同时,对废弃物的回收和治理问题也很重要。联合国环境规划署的报告预测,全世界的中产阶级人口将会随着全球经济发展有大幅度的上升,预计将在2030年上升一倍,达到近50亿人。显而易见,这些人口将需要更多的产品和更多的服务,这也会导致城市垃圾量进一步增加。如果不紧急采取有效行动,全球城市环卫系统将不堪重负,并迫使政府部门花费更大的财力和物力来进行补救治理^①。

改革开放以来,作为世界上人口最多、经济发展和城市化速度最快的国家,我国的城市垃圾问题也迅速显现。20世纪80年代末至90年代初,北京市相关部门曾经做过3次遥感监测,发现在北京四环路以内,有4700多处面积在50平方米以上的垃圾堆(李坤晟,2010)。“垃圾围城”的概念在那时就已经出现,并在2003年的“非典”时期受到更多的关注。随后,由于北京海淀区六里屯垃圾焚烧发电项目建设问题所引发的争议,城市垃圾问题再度受到社会的广泛关注。自由摄影师王久良的摄影作品《垃圾围城》于2009年在第五届连州国际摄影年展上获得年度杰出艺术家金奖更使得“垃圾围城”一词家喻户晓,城市垃圾问题开始得到越来越多的关注。

2. 城市垃圾问题造成的危害

垃圾露天堆放地散发恶臭、滋生蚊蝇、污染土壤和地表水及地下水,给周边居民带来的健康威胁是显而易见的。而所谓的无害化处理——卫生填埋和焚烧,也同样会排放污染物,如果管理不到位,同样会造成严重污染。垃圾填埋场会排放水污染物、甲烷、恶臭、渗滤液;垃圾焚烧厂则会排放烟气[以二噁英(旧称为二恶英)为主要污染物]、焚烧飞灰与炉渣、垃圾渗滤液;甚至在循环利用的堆肥过程中,也会产生臭气及温室气体。其中,垃圾渗滤液对土壤和地表水及地下水的污染难以消

^① 环境署:城市生活垃圾问题正日益恶化为全球危机。http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=18712[2013-12-27].

除，甲烷有爆炸的危险，而二噁英则被称为“世纪之毒”——2010年环境保护部等九部门发布的《关于加强二恶英污染防治的指导意见》（环发〔2010〕123号）就曾指出：“二恶英具有很强生物毒性，同时具有难以降解、可在生物体内蓄积的特点，进入环境将长期残留，对人类健康和可持续发展构成威胁。”具体而言，如果城市垃圾管理不力，则会对环境和社会造成以下几方面的影响。

第一，污染环境。城市垃圾中含有大量病原微生物，在腐败过程中也会产生大量的有机污染物，还会从垃圾中溶出铅、镉和汞等重金属。城市垃圾管理不到位，会造成水体污染、空气污染和土壤污染。

（1）水体污染。随意堆放的垃圾或未采取很好的防渗措施的填埋的垃圾，其所含水分和降雨及垃圾发酵分解后产生的有害液体（渗滤液）可能会渗入周围地下水体或地表水体，造成水体污染，主要表现为水质浑浊、有臭味，化学含氧量、氨氮、硝酸氮、亚硝酸氮含量高，油、酚污染严重，大肠菌群超标等。根据中国环境科学研究院的报告，垃圾渗滤液中含有93种有机污染物，其中有22种已被列入我国和美国国家环境保护局（United States Environmental Protection Agency, USEPA）的重点控制名单，1种可直接致癌，5种可诱发致癌，除此之外还含有多种高浓度的重金属、盐类和多种病原微生物（曾无己和张协奎，2007）。

（2）空气污染。生活垃圾长时间的堆放会造成垃圾腐烂霉变，释放出大量有害气体、粉尘和细小颗粒物，并随风飞扬，污染周围大气环境。生活垃圾随意焚烧，会造成大量有害成分挥发，未燃尽的细小颗粒进入大气，还会产生二噁英、酚类等有害物质。即使是正规的垃圾焚烧厂，如果不能达标排放，也会产生含有二噁英的烟气、焚烧飞灰大气污染物。垃圾填埋场也会产生大量的填埋气，即生活垃圾所含的大量有机成分被微生物降解后所生成的混合气体，主要成分为温室气体甲烷和二氧化碳，还有微量的硫化氢、氨气、硫醇和某些微量有毒气体，总数达100多种。这些气体含量虽低，但其挥发性强，毒性较大，对环境的污染比较严重。垃圾填埋气可以通过填埋场土壤表面向大气纵向扩散，也可以通过地下岩土中的地质构造如裂隙等向周边地区横向水平扩散，迁移到离填埋场较远的地方才释放进入大气。填埋场周围大气中的挥发性有机物有多重成分，且浓度明显高于对照环境中的浓度。填埋气如果得不到有效收集，还会引起火灾，发生爆炸。

（3）土壤污染。堆放的生活垃圾中有大量的垃圾袋、废金属等有毒物质被直接填埋或遗留土壤中，它们难以降解，严重腐蚀土地，污染土壤，危害农业生态。例如，有报道称，在某已封场的填埋场下伏土层中，重金属的影响深度已达到地面下20~25米（罗泽娇等，2003）。

第二，危害人体健康。生活垃圾所带来的土壤污染、空气污染、水体污染，又会严重影响人体健康。众多的研究表明，垃圾填埋场对周边居民健康的影响包括急性危害和慢性危害等。

(1) 急性危害, 主要包括垃圾填埋场的沼气爆炸、火灾、滑坡、崩塌等安全事故给工作人员及周围居民的生命和财产造成损害。此外, 填埋场中封装有害垃圾的容器、滤渗液收集池等在损毁或经暴雨后若发生泄漏, 会污染水源或大气, 进而引起暴露居民的急性中毒事件。垃圾填埋场散发的恶臭及挥发性、刺激性气体与无组织排放的滤渗液会造成周围居民的心理方面的影响, 或引起一些如消化道刺激等急性健康损害症状, 或诱发一些慢性疾病。

(2) 慢性危害, 主要包括各种慢性非特异性影响和慢性中毒。长期暴露于小剂量环境污染物的人会出现生理、免疫等机体功能下降或者化学物中毒等慢性损害, 导致发病率、死亡率增加, 儿童生长发育受到影响。有研究表明, 垃圾填埋场周围居民循环系统疾病和脑血管疾病的发病率升高 (Minichilli et al., 2005), 而生活于建造在已封闭的垃圾填埋场上的住房中的居民, 发生癌症、哮喘、慢性胰腺炎等疾病的风险, 以及居住超过 5 年的男性总的疾病发病风险等也有升高 (Pukkala and Pönkä, 2001)。

(3) 占用土地。从统计数据来看, 我国大多数城市都把填埋作为首选, 占用了大量土地。根据住房和城乡建设部的调查, 我国累计约有 75 万亩 (1 亩 \approx 666.7 平方米) 土地被城市垃圾占用, 被垃圾包围的城市约占 1/3 以上 (王聪聪, 2013)。作为一个土地稀缺的国家, 特别是在人口稠密的城市及其周边地区, 垃圾填埋占用大量土地无疑是很大的浪费。

(4) 造成政治和社会问题。废弃物管理体系的不健全不仅导致了严重的环境、经济和健康影响, 还会导致一系列社会问题。城市贫困社区和靠近城市的农村地区是这一问题的最大受害者。例如, 在一些国家, 垃圾常常被堆放在城市的贫民窟周边, 使这些地方不仅经常臭气熏天, 而且蚊虫肆虐、鼠患频发; 垃圾填埋场、垃圾焚烧厂也往往设置在郊区农村, 由于管理不善, 常常发生污染事故, 附近居民身体健康受损。这些问题加剧了城市发展中的不公平现象, 容易引发政治冲突。近年来, 一些城市垃圾处理基础设施选址频频遭遇抵制, 有的甚至演变成为暴力冲突, 造成了恶劣的社会影响。例如, 2007 年, 意大利南部的那不勒斯市因管理不善、垃圾填埋场超负荷运转等原因, 爆发了“垃圾危机”, 街头垃圾成堆、生活环境严重恶化, 激起了居民的愤怒。政府计划重启一座已关闭多年的垃圾填埋场以尽快化解危机, 但遭到当地居民反对, 双方僵持不下, 居民和警方甚至发生了激烈冲突, 垃圾危机使原本美丽的海滨城市失去了昔日的风采。在我国, 自 2007 年以来, 几乎每年都会发生数起针对垃圾焚烧处理项目和其他垃圾处理设施的抗议事件, 城市垃圾治理的困境已成为城市治理和社会舆论的中心议题之一。

可见, 城市垃圾困境绝不是一个单纯的环卫技术问题, 而是经济、社会与政治发展过程中所出现的各种矛盾的缩影和集合体。

3. 城市垃圾蕴含的资源和经济机遇

城市垃圾在给城市带来负面影响的同时,也蕴含着可能的机遇。正如联合国环境规划署所指出的,城市环卫部门还可以发挥更大的作用。垃圾的分类管理和回收利用,既可以提供更多的就业岗位,又可以将垃圾“变废为宝”,成为新的能源。为此,联合国环境规划署呼吁各国政府对此予以高度重视,对城市废弃物管理系统进行改革和完善,把这一系统作为绿色经济与城市可持续发展的重要组成部分^①。作为蕴含着大量可利用资源的城市垃圾,也只有通过更加科学、合理、有效的治理,才能够成为“城市矿山”。

在未来的若干年里,城市垃圾问题仍将成为阻碍我国城市稳定、和谐和可持续发展的关键问题之一,也是关系到我国建设资源节约型、环境友好型社会的关键一环,是关乎国计民生的重要课题,非常值得研究。

1.1.2 从公众参与视角研究城市垃圾治理的重要意义

由于城市垃圾问题的日益凸显,垃圾治理已经成为我国城市公共管理的重要课题,垃圾管理也成了城市管理的重要组成部分。城市垃圾治理是一项与每一位城市居民息息相关的公共事务,是涉及城市经济和社会发展、环境保护、城市规划等多个方面的公共事务,从公众参与的视角对城市垃圾治理进行研究,无疑具有重要的意义。

公众参与的兴起和发展是世界政治文明和政治民主的重要体现,也是当今我国政治体制改革与行政管理体制改革的热点和焦点。自党的十六大以来,公众参与得到了更高层次的重视。党的十六大报告^②中提出,要健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化民主化。各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序,建立社情民意反映制度,建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度,完善专家咨询制度,实行决策的论证制和责任制,防止决策的随意性。党的十七大报告^③进一步指出,推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切

① 环境署:城市生活垃圾问题正日益恶化为全球危机。http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=18712[2013-12-27].

② 江泽民同志在党的十六大上所作报告全文。http://www.china.com.cn/guoqing/2012-10/17/content_26821180.htm[2018-11-10].

③ 胡锦涛在中国共产党十七大上的报告。http://www.china.com.cn/zyjy/2009-07/13/content_18122615.htm[2018-11-10].

相关的法律、法规和公共政策原则上要公开听取意见。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。党的十八大报告强调，要努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，实现国家各项工作法治化。完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径。健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证。加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。中共十八届三中全会再次强调，要更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。推动人民代表大会制度与时俱进，推进协商民主广泛多层制度化发展，发展基层民主^①。党的十九大报告提出，要健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治，要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督；维护国家法制统一、尊严、权威，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。巩固基层政权，完善基层民主制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。健全依法决策机制，构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。各级领导干部要增强民主意识，发扬民主作风，接受人民监督，当好人民公仆。接连提出并反复强调要建立社情民意反映制度、增强决策透明度和公众参与度，体现了党和国家坚持走中国特色社会主义民主发展道路的决心，也为公共事务管理、公共决策和政策执行中的公众参与指明了方向。而如何将公众参与的指导方针和理念变成事实，是非常值得研究的问题。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国内研究

从 20 世纪 90 年代起，尤其是进入 21 世纪以来，随着“垃圾围城”现象日益凸显，国内相关管理部门和学术界对该问题的研究越来越多，其中相当数量的文

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定。http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm[2013-12-10].