

分类号:

密级: 公开

学校代码: 10140

学号: 403090070



遼寧大學

LIAONING UNIVERSITY

# 硕士学位论文

THESIS FOR MASTER DEGREE

论文题目: 多中心治理理论视角下固体废物处置问题研究  
——以赤峰市为例

英文题目: Solid Waste Disposal Research of Polycentric Governance Perspective  
—A Case of Chifeng City

论文作者: 褚楠

指导教师: 邵晓光 教授

专 业: 行政管理

完成时间: 二〇一二年四月

申请辽宁大学硕士学位论文

多中心治理理论视角下固体废物处置  
问题研究

——以赤峰市为例

Solid Waste Disposal Research of Polycentric  
Governance Perspective

—A Case of Chifeng City

作 者:	褚 楠
指导教师:	邵 晓 光 教 授
专 业:	行 政 管 理
答辩时间:	2012 年 5 月 13 日

二〇一二年四月·中国辽宁

## 辽宁大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是本人在导师的指导下独立完成的。论文中取得的研究成果除加以标注的内容外，不包含其他个人或集体已经发表或撰写过的研究成果，不包含本人为获得其他学位而使用过的成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体均已在文中进行了标注，并表示谢意。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：褚楠

2012 年 5 月 18 日

## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的原件、复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅。本人授权辽宁大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。学校须按照授权对学位论文进行管理，不得超越授权对学位论文进行任意处理。

保密（），在\_\_\_\_年后解密适用本授权书。（保密：请在括号内划“√”）

授权人签名：褚楠

指导教师签名：邱晓彦

日期：2012 年 5 月 18 日 日期：2012 年 5 月 18 日

## 摘 要

改革开放以来,我国经济持续稳定的增长,综合国力和国民的生活水平日益提高,环保意识也随之增强。然而,经济的发展必然会对环境产生一定的破坏,就目前来看,我国的生态环境不容乐观、形势十分严峻。尤其是作为“三废”之一的固体废物对环境的污染日益严重,如果处置不当,将会对人体生命健康带来极大危害,甚至对整个生态系统造成破坏。这就要求我们必须贯彻落实国家的环境保护政策,加强监管工作,努力实现对固体废物的有效处置。

被誉为“中国有色金属之乡”的赤峰市,位于内蒙古自治区的东部,拥有丰富的矿产资源,随着城市规模的扩大、城市人口的增多,赤峰市固体废物的产生量也逐年递增,特别是工业固体废物的排放量急剧增长,污染了市区的环境。而目前落后的管理理念、资金来源渠道窄等因素制约着赤峰市固体废物的管理水平,造成了资源的浪费,不利于赤峰市经济与社会和谐发展。

面对赤峰市固体废物处置中存在的诸多问题,反观我国的环境治理模式,存在着种种弊端,应打破传统的单中心治理模式,以多中心治理理论为理论框架,从政府、市场和社会三个维度出发,多元主体共同参与到固体废物的处置中,进而全面、透彻的分析固体废物处置中存在的困境,并提出有效的措施进行综合治理。

本文共分为四部分内容:

第一部分,对选题的意义、国内外的研究情况等进行全面地阐述。

第二部分,对基本概念如固体废物及其产生量、固体废物处置进行分析,并阐述奥斯特罗姆的多中心治理理论的内涵及其在固体废物处置中的应用,构建论文的理论框架。

第三部分,根据赤峰市固体废物处置的基本情况,提出问题,并深入剖析原因。

第四部分,从政府、市场、社会三维框架下分别提出固体废物处置的对策措施,对于今后固体废物处置工作具有积极的意义。

**关键词:** 多中心治理理论 环境污染 固体废物

## ABSTRACT

Since the reform and opening up policy, the economy in China maintained rapid growth, the overall national strength and people's living standards have been increased greatly. However, economic with high level development inevitably generates huge damage to environment. For now, China's ecological environment is not optimistic, the situation is very grim. As one of the "three wastes", solid waste especially pollutes the environment increasingly serious. If not been disposed properly, the solid waste would hurt people's health and the entire natural ecosystems. We must implement the national environmental protection policy, strive to achieve the goal of effective management of solid waste.

Chifeng located in the eastern part of Inner Mongolia Autonomous Region, known as "Chinese nonferrous metals", has abundant mineral resources. With the expansion of the city, the economy has developed with high speed, but the solid waste volume increases year after year. Especially the rapid growth of industrial solid waste has seriously pollutes the environment. However Chifeng's management of solid waste still locates in a low level because of the narrow funding sources factors and old ideals of management. It restricts the development of economic.

There are many defects in China's environmental governance which results in many problems during the process of Chifeng's solid waste disposal. To break the traditional single-center governance model, this article uses Ostrom's Polycentric Governance theory, focus on the government, market and society these three main body to involve in dealing with the solid waste, and then complete the plight of through analysis of the solid waste disposal.

This article is divided into four parts:

Part 1, Introduce the practical significance of this article, the comprehensive view of domestic and foreign research.

Part 2, Analyze the concept of the solid waste which includes its generation and disposal, explain the meaning and application of Ostrom's Polycentric Governance theory, then build the theoretical framework of the article.

Part 3, By the elaboration of the status of Chifeng solid waste disposal, the article

proposes the existing problems, and find out the reasons for Chifeng solid waste disposal against them.

Part 4, The article find out effective countermeasures of the solid waste.

**Key Words:** Polycentric Governance Theory Environmental Pollution Solid Waste

# 目 录

摘要 .....	I
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>II</b>
绪论 .....	1
0.1 选题意义 .....	1
0.1.1 理论意义 .....	1
0.1.2 现实意义 .....	1
0.2 文献综述及创新点 .....	2
0.2.1 国外研究情况 .....	2
0.2.2 国内研究情况 .....	3
0.2.3 论文创新点 .....	5
0.3 研究方法 .....	5
0.3.1 系统分析法 .....	5
0.3.2 文献研究法 .....	6
1 基本概念及理论阐述 .....	7
1.1 基本概念的界定 .....	7
1.1.1 固体废物 .....	7
1.1.2 固体废物的产生量 .....	7
1.1.3 固体废物污染及其危害 .....	8
1.1.4 固体废物的处置 .....	8
1.2 多中心治理理论 .....	9
1.2.1 多中心治理理论概述 .....	9
1.2.2 多中心治理理论的内涵 .....	9
1.3 多中心治理理论在固体废物处置中的应用 .....	11
1.3.1 合理定位政府角色, 适度配置政府职权 .....	11
1.3.2 充分发挥市场的调节作用, 引入市场竞争机制 .....	11
1.3.3 努力建构公众等社会力量参与的基础 .....	12

2	赤峰市固体废物处置的现状分析 .....	13
2.1	赤峰市固体废物处置的基本情况 .....	13
2.2	赤峰市固体废物处置中存在的问题 .....	16
2.2.1	固体废物处置主体单一，管理重点存在偏差 .....	16
2.2.2	企业追求利润最大化，固体废物处置不当 .....	17
2.2.3	企业消极规避申报，固体废物信息反馈不畅 .....	17
2.2.4	公众、环境 NGO 参与积极性不足 .....	18
2.3	赤峰市固体废物处置中存在问题的原因分析 .....	19
2.3.1	政府角色定位不明晰 .....	19
2.3.2	市场运行机制不健全 .....	21
2.3.3	公众环保意识薄弱，环境 NGO 发展滞后 .....	22
3	赤峰市固体废物处置的对策研究 .....	24
3.1	明确政府在固体废物处置中的角色与职能 .....	24
3.1.1	转变政府职能，建立新型管理机制 .....	24
3.1.2	加强法制建设，完善政策体系 .....	25
3.1.3	制定污染控制规划，提供资金、技术支持 .....	26
3.1.4	改革排污收费制度，建立奖惩机制 .....	26
3.2	发挥市场机制在固体废物处置中的支持作用 .....	27
3.2.1	市场机制下固体废物处置的投资主体多元化 .....	27
3.2.2	发展多元运营模式，培育固体废物处置产业市场 .....	28
3.2.3	全面推行清洁生产，大力发展循环经济 .....	28
3.3	构筑公众和环境 NGO 为主的社会力量在固体废物处置中的互补合作 ...	29
3.3.1	向社会公开固体废物处置的信息，普及政策宣传理念 .....	29
3.3.2	创造环境 NGO 发展的环境，增强环境 NGO 的参与力度 .....	30
	结束语 .....	33
	参考文献 .....	34
	致谢 .....	37
	攻读学位期间发表论文以及参加科研情况 .....	38

# 绪 论

## 0.1 选题意义

### 0.1.1 理论意义

目前,随着我国经济的飞速发展,环境污染问题也日益凸显,主要污染物的排放量持续增高,环境的承载能力已不堪重负,已经严重影响社会的可持续发展,作为“三废”之一的固体废物对环境的污染逐步引起了人们的广泛关注,尤其是城市生活垃圾的随意丢弃、堆积,给城市环境造成了极大危害。随着固体废物的立法逐渐完善,固体废物的处置工作逐渐有法可依,固体废物的总量得到有效的控制,把固体废物作为一种资源加以综合再利用是固体废物处置的最佳方案。按照“十二五”规划,从2010到2015年这五年间,中国工业固体废弃物的综合利用率要达到72%,并且要加大对危险废物的处置力度。这都要求我们认真贯彻落实国家环境保护政策,努力实现对固体废物的有效处置。

然而,在环境治理模式中,是一种传统的行政“单中心”模式,随着我国经济的高速发展,这种传统的“单中心”治理模式已不能适应我国目前的环境治理模式,存在着种种缺陷和弊端,并最终使得在管理效率和激励作用方面逐步消减。针对这些弊端,在固体废物处置问题上,引入奥斯特罗姆的多中心治理理论,从政府、市场、社会三维框架下出发,突出强调多元主体共同参与环境问题的治理。在固体废物处置中,政府的角色应有所转变,政府应发挥“中介者”、“服务者”的作用,更新管理理论,建立新型的管理机制,加强法律法规的建设,加大资金、技术支持,大力倡导公众、环境民间组织参与到固体废物的治理中来,同时引入市场竞争机制,从而为固体废物的合理有效的处置提供良好的保障。

### 0.1.2 现实意义

目前,随着城市化进程的加快,城市中大量的固体废物伴随着人们的生产和消费而产生,固体废物的排放所产生的有害物质对环境污染严重,同时威胁人类的健康,固体废物的产生量逐年递增,对环境所产生的负面影响逐步加大,国际公认的十大环境问题已把固体废物列为其中之一。所以,控制固体废物的产生以及把固体废物作为一种资源加以循环再利用,逐渐引起了人们的广泛共识。

现如今,我国主要城市的固体废物处置的管理水平处于落后阶段,管理理念陈旧,缺乏必要的固体废物减排的激励机制,同时对固体废物的整个过程---收集、运

输、处理没有形成合理的规划，最终造成固体废物物流过程中的二次污染和资源的严重浪费。以往对于环境问题治理的研究仅停留在政府的责任上，然而在实际工作中存在政府机制和市场机制失灵的现象，这就产生了多中心治理理论的需求。目前，在固体废物处置中，我国应积极构建多中心治理模式，努力转变政府在其中绝对的主导地位，引导其他主体参与进来，构建固体废物处置的社会参与治理的基础，引入市场机制，促进企业的自我规制。因此，运用多中心治理理论研究固体废物处置问题，对于我国环境保护以及解决资源危机具有积极的现实意义。

#### (1) 有利于我国环境保护

随着我国经济飞速发展的同时，环境污染问题日趋严重，我国面临着大气污染、水环境污染、固定垃圾污染三重污染的威胁，“先污染、后治理”的陈旧道路使得生态环境逐渐恶化。对于固体废物处置问题，缺乏必要的资金和技术支持，卫生填埋的处理方式侵占了大面积的土地，同时对大气和水造成了严重的污染。因此，只有在政府的引导下，引入市场竞争机制，走固体废物治理资源化、市场化之路，才能有效的治理固体废物。

#### (2) 有利于缓解资源危机

一直以来，资源是我国经济建设持续稳定发展的基石，资源为我国经济建设做出了巨大贡献。但是由于人为的过度开采，造成一些我国省市出现严重的资源危机，这必将阻碍城市发展的进程。通过对固体废物的综合再利用，变废为宝，将有效节省天然资源，有利于缓解我国面临的资源危机。

## 0.2 文献综述及创新点

### 0.2.1 国外研究情况

从 20 世纪 70 年代开始，发达国家的环保产业兴起并逐渐发展，许多国家在多年的理论研究和大量的实践探索中，制定了有利于本国环保产业发展的对策措施，这些措施的实施为本国的环保产业发展、环境状况的改善以及国民经济的增长做出了显著的贡献。“减量化、资源化、无害化”的三化原则一直是西方发达国家对固体废物处置所坚守的基本原则，并在此原则的基础上积累了较多行之有效的固体废物处置的管理经验，对固体废物的治理有一定的借鉴作用。

#### (1) 深入研究固体废物处置主体的变化方面

环境治理中存在种种弊端，应转变“单中心”的治理模式，企业以及公众等社会力量均有可能是治理的主体。比如：SpenceDavidB 认为：“企业在环境治理中应

该发挥作用。应该转变企业是所谓的理性的污染者这一传统观念，重新定位企业所扮演的角色。”实际上，大多数企业是遵照法律法规的，一些违法的行为其实不是企业的本意。SavanBethl 等人认为：“政府应该知道该作什么不该做什么，这就需要公众的监督。政府应为公众的监督行为提供支持，应该接受监督。”

### (2)多元主体相互合作方面的研究

在政府“单中心”治理环境问题中，可能存在政府失灵，这就需要多主体来进行相互合作。ArentsenMaarten 的研究指出环境治理需要公众和私营部门的参与以及对政府施加压力，环境保护需要多层次的合作甚至包括国际合作。比 ArentsenMaarten 的研究更进一步，NewigJens 和 Fritseh Oliver 指出：“环境治理参与者的偏好将会影响对环境治理效果的决策，同时，要使得生态环境产生积极的效果，需要参与者的面对面的交流和沟通。和“单中心”的政府管制而言，多中心体系对环境治理更有效。”<sup>①</sup>

### (3) 关于多元主体共同合作优势的研究

对于多元主体共同治理环境方面，可以从以下的方面进行研究分析，文化的角度、技术角度、所具有的价值层面等等。从政策方面来看，ForsythTim 指出：多元主体的合作模式能够有效地提高公众对于政策制定和实施的参与力度，进而使得政府的政策更容易被接受。

从责任角度来看，Eckerber Keetarina 等人认为：与企业和社会力量的共同合作是政府将向这些部门逐渐转移责任，因此，共同合作对于多元主体来共同分担环境的基本责任更有利。

LockwoodMichael 等认为：公众及环境 NGO 应积极与政府合作，共同治理环境，这就能更加全面综合的衡量生态环境、人类社会和经济的和谐发展。同时，能够有效的提高投资的效率，更好地分享权利，更好地实施计划，提高公众及环境 NGO 的参与力度。

## 0.2.2 国内研究情况

就国内情况来看，生态环境的恶化逐渐引起社会的广泛关注，城市的固体废物对环境的污染日益严重，引起政府等相关部门的高度重视，作为固体废物处置问题的立法依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》于 2005 年 4 月 1 日起颁布并实施，随着经济的持续稳定的发展，我国对固体废物处置问题的研

---

<sup>①</sup> Newing Jens, Fritsch Oliver. Environmental governance: participatory multi-level-and effective? [J].Environmental law. Environmental Politics2008,17(3):431-446

究领域逐渐深入、透彻，相应的法律法规也逐渐增多，从研究的范围和研究的角度来分析，目前国内在城市固体废物管理方面所涉及的研究范围日益广泛，包含固体废物的现状和对主要污染防治的对策措施，管理水平的提高，固体废物回收利用体系的建立，固体废物资源化政策等方面。其次，从研究视角上看，在固体废物处置方面，多数学者从固体废物的管理机制和固体废物的资源化，循环经济进行分析，同时对多角度展开研究，如政府的财政补贴、固体废物的回收再利用、征收环境税等方面。最后，一些学者对固体废物的处置问题进行了更深一层的研究，如电子垃圾的处置、危险废物的安全填埋等等。

### (1)关于固体废物处置的研究

对于固体废物处置问题的研究，在大量的调查、深入研究地基础上，我国学术界出现了众多的研究成果，一些学者从政府角度出发，对于环境治理来讲，尤其是对固体废物处置问题进行宏观研究分析，在环境治理中，还有一些学者对政府与其他治理主体的关系进行了论证，例如：

聂国卿：运用经济学的理论深入剖析了我国环境治理中存在的问题，指出：“环境问题发生的经济原因是政府失灵和市场失灵方面。政府应进行综合的规划，制定科学合理的目标，管理体制需要变革等。”<sup>①</sup>

于晓婷，邱继洲：指出一直以来，政府是固体废物治理的主体，但是，在环境治理中，政府存在管理体制的落后、办事的效率很低、决策有误差等问题。针对这些问题，应引入市场机制，发挥市场在固体废物处置中的基础配置作用，有效地把政府引导和市场调节结合起来。

### (2) 在固体废物处置中，多元主体共同合作

对于环境治理模式的研究，我国学者的研究已经从政府扩展到市场，最后扩展到多元主体共同合作。20世纪初，我国开始研究多主体合作，随着研究的深入，研究的成果逐渐丰富起来。核心的研究成果如下：

朱锡平指出：治理与保护生态环境，政府主体和市场主体无法从根本上治理，需要通过政府、市场与社会的共同努力，政府的“掌舵”，市场机制的引入，公众的广泛参与，达到共同治理环境的目的，实现社会和谐稳定的发展。

### (3)多中心治理理论的内涵及其在环境治理中的应用

#### 第一，多中心治理理论

王兴伦指出：“多中心治理是一种全新的公共管理理论，并对多中心理论的基

<sup>①</sup> 聂国卿. 我国转型时期环境治理的经济分析[J]. 生态经济, 2001(11): 21-29

础和研究方法进行了分析，认为多中心治理为公共事务提出了不同于官僚行政理论的治理逻辑。”<sup>①</sup>

于水认为：“改变传统的单中心治理模式是多中心治理理论的实践价值所在，构建多元主体即政府、市场和社会的治理模式，对于解决社会问题及生态环境严重恶化问题具有极大的借鉴意义。”<sup>②</sup>

## 第二，应用多中心治理理论治理环境污染问题

欧阳恩钱指出，对于环境治理问题，多中心治理模式是在政府的“单中心”治理模式的失败后产生的，以自主治理为基础，相对符合治理客体和治理方面的需要，从而作为治理环境问题的有效解决方案。

综上所述，国外对于固体废物的污染防治方面的研究日益丰富，并已经取得了一定的研究成果。三化原则一直是西方发达国家对固体废物管理的基本原则，并在大量的研究、实践中累积了丰富的管理经验和管理理念。相比较之下，国内对固体废物的研究并不是十分的深入，在管理上还存在着“真空地带”，特别是市场领域，市场机制运行不健全，没有充分发挥市场机制的调节作用，使得固体废物处理的市场化管理模式仍有欠缺，但随着不断深入地进行研究，这些方面一定会加以完善。

### 0.2.3 论文创新点

本文的创新点是：充分运用多中心治理理论作为理论框架，以赤峰市为例，深入剖析固体废物处置中存在的诸多问题。面对赤峰市的固体废物处置情况，存在政府管理体制落后、缺乏资金技术支持，公众环保意识薄弱、市场运行机制不健全等方面的问题，能够针对这些问题提出解决的对策与措施，对今后赤峰市固体废物处置工作具有积极的意义。

## 0.3 研究方法

### 0.3.1 系统分析法

系统分析方法是把所要处理的问题作为一个子系统，全面细致地分析系统中的各个子要素，进而提出切实可行的具体措施与方案。本文运用系统分析方法，将赤峰市固体废物处置问题研究作为一个系统，并结合多中心治理理论对其进行了综合性全面的分析，指出赤峰市固体废物处置中存在的问题，并找到行之有效的解决途径。

<sup>①</sup> 王兴伦. 多中心治理:一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(9): 107-111

<sup>②</sup> 于水. 多中心治理与现实应用[J]. 江海学刊, 2005(5): 06

### 0.3.2 文献研究法

文献研究法是一切研究的根基，所有研究都要从文献的大量搜集、分类汇总和综合分析的角度出发。本文通过大量的收集固体废物处置的相关文献，并进行深入的分析研究，从而为论文的写作打下了坚实的基础。

# 1 基本概念及理论阐述

## 1.1 基本概念的定义

### 1.1.1 固体废物

固体废物是指在日常生活、从事生产以及其它社会活动中所产生的失去了以前具有的利用价值或被抛弃、放弃的半固态、固态物质以及具有“固体”特征的危险性液体、气体废弃物。<sup>①</sup>它既是各种污染成分的“终态物”，又是污染环境的源头，并具有种类繁多，数量巨大，成分复杂，资源与废弃物相对性等特点，如果处置不当，其中的污染物成分会通过水、大气、土壤等途径污染环境。固体废弃物的分类方法很多，根据我国《固体废物污染环境防治法》里所要控制和防治产生污染的固体废物，主要包括三类，即工业固体废物、城市固体废物和农业固体废物。<sup>②</sup>

(1)工业固体废物又称工业废渣或工业垃圾，是在在交通、工业等生产活动中产生的选矿尾矿、采矿废石等固体废物。

(2)城市固体废物主要是指为城市日常生活提供服务的活动过程中或者在城市的日常生活中所产生出来的固体废弃物，即城市生活垃圾，主要包括居民生活垃圾、商业垃圾、医院垃圾、建筑垃圾。

(3)农业固体废物也称为农业垃圾，来源于植物秸秆类以及粪便。

### 1.1.2 固体废物的产生量

目前，随着我国经济的飞速发展，不断推进的城市化进程以及显著提高的人民生活水平，使得固体废物的产生量也急速增加，对环境的污染日益严重。据统计，我国固体废物的年产生量已占到世界总量的百分之二十五以上，成为垃圾包袱最沉重的国家。固体废物的产生量主要与以下因素有关：地域性、城镇的人口数、经济发展水平、居民的收入情况以及消费水平等因素。我国固体废物总量增加的主要原因是人口的迅速膨胀，尤其是城市人口的急速扩张，随着城市数量的不断增加、规模逐渐扩大，城市非农村人口数也随之增长，城市化的进程日益向前推进。但是，由于长期以来人们只注重生活质量的提高，而忽略了对环境的保护，导致固体废物的产生量大幅度上升。

<sup>①</sup> 中华人民共和国固体废物污染环境防治法[Z]. 全国人民代表大会常务委员会, 2005

<sup>②</sup> 中华人民共和国固体废物污染环境防治法[Z]. 全国人民代表大会常务委员会, 2005

此外，工业、农业生产水平的逐步提高，进一步消耗了大量的能源和原料，固有的粗放式的生产方式浪费了很多资源，并且产生了种类繁多的固体废物。总的来说，固体废物的产生量是与我国 GDP 成正比的。在改革开放之初，固体废物的产生量与国民经济生产总值成正比，并逐年递增，但随着国民经济生产总值到达一定的数值之后，其增长的速度出现减缓的趋势，并趋于平稳。这与发达国家工业革命时期经济飞速发展的情况很类似，为此，我们应该加以借鉴，转变治理的理念，不要走“先污染，后治理”的旧道路。

### 1.1.3 固体废物污染及其危害

固体废物污染，是指由于存在不当的处置方式，使得固体废物进入到环境中，对人体健康及其个人的财产安全造成了严重的危害，同时对生态系统造成极大的破坏，严重影响了环境的质量。<sup>①</sup> 固体废物危害环境主要表现在：大量的固体废物会因无序的随意堆放而占用土地造成土壤污染；固体废物一旦进入大气或水体，便可以造成大气污染或水污染；对城乡的良好环境卫生造成严重的影响，威胁着居民的身体健康。此外，固体废物如果堆存、处置不当，也会破坏自然生态环境。

### 1.1.4 固体废物的处置

固体废物处置，是通过物理、化学、生物方法把固体废物转化为方便运输、贮存、综合再利用以及最终安全填埋的全过程。<sup>②</sup> 三化是固废处置所要达到的最终目标。一些固体废物经过综合处理后，可以“变废为宝”，循环再利用，而经过综合再利用后，仍有一些还有有害物质的残渣留存，可能还有一些固废是无法再利用的，这些对环境而言是一种潜在的污染源，最终的安全填埋必须及时实施，与生物圈最大程度的隔离。

我们急需对城市产生的固体废物综合性的、全方位的规划。为了达到合理有效的处置固体废物，需要对其进行全方位的治理，使固体废物排放量逐步降低，以此来减少对生态环境的恶化，有效的抑制了固体废物的再次污染，同时还能使总处理费用得到有效地降低。

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国固体废物污染环境防治法[Z]. 全国人民代表大会常务委员会, 2005

<sup>②</sup> 中华人民共和国固体废物污染环境防治法[Z]. 全国人民代表大会常务委员会, 2005

## 1.2 多中心治理理论

### 1.2.1 多中心治理理论概述

二战后，多中心治理理论产生并逐渐得到了发展，该理论是由美国的印第安纳大学研究所的埃莉诺·奥斯特罗姆与文森特·奥斯特罗姆夫妇和一些学者共同完成的。通过深入细致地研究分析，科学合理的实践充分论证为公共事务提供了新的思路。

在对公共经济的研究中，公共领域“另一只看不见的手”的运行逻辑通过奥斯特罗姆夫妇等人进行了阐释，为多中心理论体系打下了牢固的基础；具体到我们每天的平常的社会生活，类似于公共池塘资源的治理问题则是我们所面对的大多数现实问题，因此，在经过许多的理论研究、实战论证的坚实根基上，奥氏夫妇提出的公共池塘资源治理之道对公共政策的研究产生了极大的影响。它的核心是在国有化和私有化两个极端之间，存在许多可能的治理方式，并且能有效率的运行。奥氏的研究证明：一群相互依赖的个体“有可能将自己组织起来，进行自主治理，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持续的共同收益。”<sup>①</sup> 该理论为公共事物治理找到了一条多中心的道路，为可持续地利用公共事物、保护公共事物进而增进人类的福利提供了自主治理的制度基础。

### 1.2.2 多中心治理理论的内涵

多中心治理理论是一种全新的公共管理理论，它主张公共事物的治理是一个多元化的互动过程，应该构建政府、市场、社会三维框架下的多中心治理模式，通过多元合作、协商来解决公共治理难题。在建设公共服务型政府中，“多中心”治理的思想是一种直接对立于一元或单中心权威秩序的思维，以自主治理为基础，通过竞争和协作给予公民更多的选择权和更好的服务，减少了“搭便车”行为，避免“公地的悲剧”和“集体行动的困境”，扩展了治理的公共性，形成多样化的公共事务管理制度或组织模式。奥氏夫妇关于多中心治理理论的研究是深刻的，“适当地概括了交叠生产层次和多个领域政治互动的智慧”<sup>②</sup>，为公共事物治理实现高绩效开拓了思路，也极大丰富了公共管理的知识和方法。

#### 1.2.2.1 政府角色的转变：中介者、服务者

从政府角度来看，多中心治理理论认为是“政府更多地扮演了一个中介者的角

<sup>①</sup> [美]埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 三联书店, 2000: 51

<sup>②</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 63

色，即制定多中心制度中的宏观框架和参与者的行为规则，同时运用经济、法律、政策等多种手段为公共物品的提供和公共事务的处理提供依据和便利”。<sup>①</sup>多中心治理理论指出政府改变的仅仅是角色、责任和管理的方式方法，而不是使其角色得到弱化。政府的管理方式是从传统的直接管理逐渐转变为间接管理，政府扮演的是中介者的角色，其管理社会事务的手段是通过制定规章制度和法律规范，并同时运用经济等多种手段。

#### 1.2.2.2 导入市场竞争机制，多方利益者参与竞争

从市场角度来看，在多中心框架下，公共事务的治理并不是政府的垄断性经济，私人亦可参与其中。公共物品的市场机制可以通过刺激竞争来促进效率。多中心治理理论中，埃莉诺·奥斯特罗姆夫妇在地下水流域的治理中提到，“流域是一组多中心的、目的明确的政府企业进行管理的，而‘私人水公司’和‘民间生产者协会’则积极参与了政府企业的治理活动。这个系统既不是中央拥有的，也不是中央管制的。”<sup>②</sup>“多中心治理”的目的在于维持公共事务公共性的前提下，通过多个参与者竞争，把由过去单一部门垄断公共事务转变为一种竞争机制。通过这种竞争机制的建立，来使得参与公共事务处理和公共物品供给的各生产者相互制约，从而促使各个参与者提高服务质量。

#### 1.2.2.3 加强社会力量自主治理的能力

从社会角度来看，多中心治理强调自主治理、自主组织。奥斯特罗姆夫妇认为：“私有化和利维坦，都不是解决公共池塘资源的灵丹妙药”。“人类社会大量的公共池塘资源问题在事实上不是依赖国家也不是通过市场来解决的，人类社会中的自我组织和自治，实际上则是更为有效的管理公共事务的制度安排”。“规模较小的公共池塘资源的占用者较有可能通过自主组织来有效地治理他们的公共池塘资源。”<sup>③</sup>该理论认为多中心治理是相互依存的人们围绕着一一定的公共问题，按照一定的规则，“如果人们达到了一种共识，则认为占用者应该遵循自己所制定的规则。”<sup>④</sup>同时采取弹性的、灵活的、多样性的集体行动组合，通过自主性努力以克服搭便车、回避责任或机会主义诱惑，以寻求高绩效的公共问题解决途径来进行自主性治理。

<sup>①</sup> [美]埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 三联书店, 2000: 89

<sup>②</sup> [美]埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 三联书店, 2000: 209

<sup>③</sup> [美]埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 三联书店, 2000: 274

<sup>④</sup> [美]埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 三联书店, 2000: 300

### 1.3 多中心治理理论在固体废物处置中的应用

当前，我国的生态环境遭到严重的破坏，环境治理的成效不是十分显著，单中心治理模式的弊端日益凸显，在这种情况下，多中心治理理论提出并得到很好的发展，逐渐清晰的多元主体来共同治理环境问题的趋势日益明显。多中心治理理论意味着“把有局限的但独立的规则制定和规则执行权分配给无数的管辖单位，所有的公共当局具有有限但独立的官方地位，没有任何人或群体作为最终的和全能的权威凌驾于法律之上”。<sup>①</sup>而且，随着公众的环保意识的增强，公众要求良好环境质量的呼声越来越高，监督并参与环境治理的积极性也随之提高。在环境治理中，广泛应用多中心治理理论具有深远的现实意义。

#### 1.3.1 合理定位政府角色，适度配置政府职权

有效的社会治理必然依赖于中央与地方合理的分权，这是推进有限政府建设乃至公共管理体制改革的關鍵。在固体废物的处置主体中，“中央政府要改变对地方政府的绝对控制，转为适当的放权，以达到不仅不会失控，而且还能发挥地方政府环境治理积极性的实际效果，并引导其他社会力量的广泛参与，日益增强的其它社会力量将会使得政府的这种主导作用逐渐地减弱。”<sup>②</sup>

此外，在充分借鉴发达国家先进的固体废物处置经验的基础上，地方政府应设计切实有效的规章政策，使得市场发挥重要的作用，可以通过以下途径：一是使工业企业认识到绿色生产的重要性，引导企业转变污染治理模式，由末端治理转变为源头减污模式。二是制定以市场为基础的激励性环境规制，例如排污权交易市场的建立，有效实现固体废物的减量化和综合利用。

#### 1.3.2 充分发挥市场的调节作用，引入市场竞争机制

就我国目前的情况来看，市场没有充分发挥在资源配置上的基础作用，作为市场主体的企业尽管已经在一定程度上认识到了环境的重要性，但其本质特征决定了在经济利益面前依然追求利润最大化，并会选择牺牲环境。同时，企业在环境治理方面的积极性没有被充分调动起来，只是在政府的强制命令下被动地进行污染消减和污染治理。

对于企业而言，主要的社会责任是把固体废物的排放量减少到最低，这样才能使生态环境的污染得到有效地控制，从而促进人与自然和谐发展。在社会责任的担

<sup>①</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 126

<sup>②</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 205

当下，在促进环境与社会可持续发展的前提下，企业才应该去追求利润。因此，担当起保护生态环境的重任是企业应尽的社会责任，进而使得人类社会得到持续稳定的发展。

### 1.3.3 努力建构公众等社会力量参与的基础

在多元主体组成的环境治理的网络体系中，社会主体应该是环境治理主体的重要主体，社会力量包含这两种形式：个人和集体(环境 NGO 及地方的社区等)。在环境治理的多中心模式中，从所拥有的独立地位和所起的作用上来分析，社会主体与其他两个主体即市场、政府的地位是相互平等的。随着公众力量的逐渐壮大，在构建固体废物治理的主体时，我们必须充分重视这一重要的力量，保证其参与到固体废物治理中来，这样才能使固体废物治理取得实效。

对于拥有各种社会资源的非政府组织来说，在环境治理中环境 NGO 具有政府组织所没有具备的独特优势，并且针对公众个人力量不集中的问题，环境 NGO 可以起良好的聚合作用，可以更好地代表公众与政府机构或相关部门进行沟通，及时向公众反馈环境治理的相关信息，真正做到重视公众的意见，倾听民众心声。

## 2 赤峰市固体废物处置的现状分析

### 2.1 赤峰市固体废物处置的基本情况

赤峰市的固体废物主要有采矿废石和尾矿、冶炼废渣、粉煤灰、煤矸石、炉渣及其它有害固体废弃物等工业固体废弃物以及城市生活垃圾。赤峰市固体废物的分布因各地区人口数量、人民生活水平、能源状况、工业发展和市政设施情况的不同差别很大。由于赤峰拥有丰富的矿产资源，故其产生的工业固体废物占整体固体废物的比重最大，能源工业以及大量的采矿业是其主要的来源，其组成以粉煤灰、冶金废渣、尾矿为主。城镇的固体废物是以采矿业的废石和尾矿为主。

#### 1、固体废物的排放量变化趋势

“十一五”期间，赤峰市固体废物的产生量明显增加，排放量逐年减少。赤峰市共产生工业固体废物 5588.89 万吨、生活垃圾 360.82 万吨、粪便 96.74 万吨，经过处理和综合利用有效削减后，共排放 12.17 万吨，排放量较“十五”期间减少 23.75 万吨。<sup>①</sup>虽然工业固体废物依然是逐年上升的产生量，但排放量整体有所下降。

“十一五”期间全市固体废物的产生及排放情况见表 2-1。

表 2-1 “十一五”固体废物产生、排放情况 单位：万吨

项目		2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	合计
工业 固体 废物	产生量	612.01	1130.26	1156.15	1340.65	1349.82	5588.89
	综合利用量	155.72	201.25	437.30	865.39	517.91	2177.57
	堆存量	261.77	409.34	252.31	105.93	94.62	1123.97
	处置量	190.18	524.23	463.17	370.87	739.31	2287.76
	排放量	5.08	2.91	3.43	0.62	0.13	12.17
生活 垃圾	产生量	68.30	73.57	82.36	70.54	66.05	360.82
	简易处置量	57.20	59.94	68.82	65.67	25.10	276.73
	卫生填埋量	0	0	0	17.79	40.95	58.74
	排放量	11.10	13.63	13.54	0	0	38.27
粪便	产生量	20.80	21.80	21.34	17.65	15.15	96.74

<sup>①</sup> 赤峰市固体废物排放调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 2

## 2、赤峰市固体废物的治理情况

“十一五”期间，赤峰市各级政府和有关部门较好地贯彻实施了《固体废弃物污染环境防治法》，加强职能部门之间的协调，落实政策法规，市区的生活垃圾处理率以及工业固体废物的回收再利用率均得到显著提高，促进了城乡人居环境的改善。“十一五”期间，赤峰市固体废物治理情况主要体现在以下几方面：

### (1) 城镇生活垃圾处置效果明显

一是积极推进城市生活垃圾处理。“十一五”期间赤峰市共建有三个生活垃圾填埋场，分别建于松山区北山、红山区南山及元宝山区。对城区的生活垃圾进行安全填埋，各旗县城镇均建起了生活垃圾简易填埋场。二是在农村大力倡导生活垃圾安全处置。组织开展了“农村清洁家园行动”和环境优美乡镇、生态村创建活动，部分镇村建设了生活垃圾收集清运设施，一些农村的生活垃圾污染问题得到治理。“十一五”期间赤峰市生活垃圾和粪便的无害化处理率亦逐年提高，中心城区生活垃圾无害化率由“十五”的 73.77% 提高到 82.53%。<sup>①</sup>城区内全市及城区生活垃圾、粪便产生量及处理率见表 2-2。

表 2-2 “十一五”中心城区生活垃圾、粪便产生及处理情况

区域	生活垃圾产生量(万吨)	生活垃圾无害化率(%)	粪便产生量(万吨)	粪便无害化率(%)
红山区	76.58	99.98	16.6	100
元宝山区	44.56	47.61	4.46	100
松山区	37.80	100	2.46	100
合计	158.94	82.53	23.52	100

### (2) 工业固体废物综合利用水平有所提高

赤峰市政府及其相关部门加大固体废物的监管，培养企业的环保意识，遵循三化的原则全面推进清洁生产，倡导固体废物的循环再利用。采矿、火力发电及金属冶炼产生的大量煤矸石、锅炉渣、粉煤灰、高炉渣、钢渣、尘泥等，其中多以  $\text{SiO}_2$ 、 $\text{Al}_2\text{O}_3$ 、 $\text{CaO}$ 、 $\text{MgO}$ 、 $\text{Fe}_2\text{O}_3$  为主要成分，经加工后多用于生产水泥等建筑材料。

<sup>①</sup> 赤峰市固体废物治理调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 6

“十一五”期间,全市工业固体废物产生量 5588.89 万吨,综合利用量 2177.57 万吨,综合利用率为 38.96%,比“十五”期间提高 21.2 个百分点,其中利用率最高的是冶炼废渣,利用率为 96.5%,较“十五”期间提高 10.6 百分点,其它依次为炉渣、煤矸石、粉煤灰,利用量分别为 358.8、47.0 和 559.1 万吨。尾矿综合利用率仅为 18.1%,其余的采取尾矿库堆放等措施进行处置。“十一五”期间全市工业固体废物排放量 12.17 万吨,比“十五”期间减少 66.7%。<sup>①</sup>“十一五”期间,全市各类固体废物综合处置后的回收利用情况详见表 2-3。

表 2-3 “十一五”期间各类固体废物综合处置后的回收利用情况

固体废物名称	五年产生量 (万吨)	回收利用	
		数量(万吨)	利用率(%)
危险废弃物	33.9	1.0	2.9
冶炼废渣	212.1	204.7	96.5
粉煤灰	1196.9	559.1	46.7
炉渣	468.6	358.8	76.6
煤矸石	88.4	47.0	53.2
尾矿	2627.1	475.4	18.1
放射性废弃物	0	-	-

### (3) 加强危险固体废物综合处置的监管

“十一五”期间赤峰市加大了对危险废弃物处置的监管力度,认真落实危险废弃物对环境污染的防治措施。赤峰市的危险废弃物主要来自有色金属冶炼行业、医疗行业、医药制造业、铁路运输及采矿业等,其中产生量最大的是冶炼危险废渣和医疗废弃物。“十一五”期间全市危险废弃物产生量 339000 吨,危险废弃物基本得到综合利用或处置,其中综合利用量 10314 吨(占 2.9%),处置量 149480 吨(占 44.1%),贮存 185296 吨(占 54.6%)。目前,赤峰市现有危险废弃物再利用项目 7 个,有色金属冶炼行业每年产生含重金属成分的冶炼废渣 11.7 万吨,其中有 6 万吨被再利用,用于进一步提取合金粗产品,其余废弃物暂存。

医疗废弃物是一种特殊的固体废物,对环境具有相当大的危害,包括临床的废物、不用的药品等等,含有大量的细菌,还含有其它种类繁多的有毒的物质。目前

<sup>①</sup> 赤峰市工业固体废物综合利用调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 3

赤峰市共有医疗机构 756 家，病人床位数达 16000 余张，其中赤峰市辖三区有医疗机构 344 家，病人床位数近五千张。全市年产生医疗垃圾 2000 吨，其中赤峰市辖三区产生约 900 余吨。“十一五”期间医疗废弃物集中运往红山区城郊乡曲家沟村绿原垃圾处理场附近的医疗废弃物集中处置焚烧场集中处理，处置效果明显。五年工业固体废弃物综合利用率及其中危险废弃物综合处理处置情况见表 2-4。

表 2-4 五年工业固体废弃物及危险废弃物利用、处置情况 单位：万吨

项目	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	五年均值
工业固体废弃物产生量	612.01	1130.26	1156.15	1340.65	1349.82	1117.78
其中危险废弃物产生量(吨)	186230	65406.8	44700	21390	21390	67823.4
工业固体废弃物综合利用量	155.72	201.25	437.30	865.39	517.91	435.51
其中危险废弃物综合利用量(吨)	1566	4340	4000	2349	1974	3438
工业固体废弃物综合利用率(%)	25.4	17.8	37.8	64.6	38.4	36.8
其中危险废弃物综合利用率(%)	0	6.6	8.9	0	9.2	8.2
工业固体废弃物贮存量	261.77	409.34	252.31	105.93	94.62	224.79
其中危险废弃物贮存量(吨)	124230	61066.8	2623	1256	856	92648.4
工业固体废弃物处置量	190.18	524.23	463.17	370.87	739.31	457.55
其中危险废弃物处置量(吨)	62000	0	44700	21390	21390	37370
工业固体废弃物排放量	5.08	2.91	3.43	0.62	0.13	2.43
其中危险废弃物排放量	0	0	0	0	0	0

## 2.2 赤峰市固体废物处置中存在的问题

### 2.2.1 固体废物处置主体单一，管理重点存在偏差

第一，固体废物处置的主体依然是政府。由于计划经济的惯性依旧存在，政府拥有掌控我国一切事物的权利，在政府的命令控制下完成一切社会活动，政府拥有多种社会资源，同时承担社会上公共物品的生产与公共物品的供给。在固体废物处置的过程中，政府不仅是治理固体废物的绝对主体，同时还行使着监管职能，拥有双重身份。正因为如此，各地方现有固体废物管理体制落后、管理理念陈旧。就赤峰市而言，现有的城市固体废物管理体制不完善，其管理、监督和固体废物处置的

整个过程主要由政府及相关部门完成，这样就缺乏必要的监督机制和有效的市场竞争机制，使得固体废物管理工作不能及时有效的开展。

第二、20世纪70年代之前，固废产生的最后阶段的治理是世界各国固废管理的重点；进入了80年代，固废管理的重点逐渐转变到前端固废减少排放量的对策上；进入90年代，全球固废管理重点向前迈进一大步，对潜在固废和前端固废减量全过程进行控制。其特点是“垃圾的循环经济法”，资源综合再利用结构为“原材料—产品—原材料”循环经济。然而，由于存在种种原因，目前我国的固废处置模式依然远远落后于国际先进水平，在固废管理、政策法规的制定以及技术、资金的投入上都有所欠缺，在固体废物产生之后才对其进行管理，使得管理的重点存在偏差。

### 2.2.2 企业追求利润最大化，固体废物处置不当

多中心治理理论指出，在固废处置过程中，形成由政府、市场和社会组成的三维主体甚是重要，这是一个相互协作的系统，其中的每一个环节都不可缺少。在固废处置过程中，作为主体之一的市场，具有极其重要的地位。在我国经济的持续稳定发展的大环境下，赤峰市的经济也获得了较为极大的推进，除了政府的主体作用外，市场在其中也发挥了极为重要的作用。因此市场的作用应得到充分的重视，市场的积极参与，企业积极地投入生产，合理处置固体废物，才能促进企业固废处置的资源化、产业化良好发展。然而由于缺乏完善的市场自我约束能力，多方利益主体参与竞争，必然会导致市场的无序竞争。公共选择理论启示我们，企业是理性的经济人，企业的主要驱动力依然是自身的经济效益，对利润最大化的追求，一些工业企业的经济活动甚至对生态环境造成破坏，给环境造成严重的负面影响。其次，大多数企业只注重经济效益，没有积极行动起来进行处置固废的理念。避免环保费用的缴纳，在没有按照地方法规的情况下，部分企业没有合理的处置固体废物。尤其是矿区的企业，乱堆、乱放残留的矿渣等工业固体废物。

### 2.2.3 企业消极规避申报，固体废物信息反馈不畅

目前，对控制固体废物产生量的管理措施还不完善，缺少必要的环境治理法律法规，与减少固体废物的排放量相比，环境治理的手段和统计的措施上还有一些的差距，企业对固体废物的如何科学合理的处置并不了解，只是单纯地追求经济效益和企业自身的发展。同时，由于缺乏环保知识，针对固体废物的总排放量以及危险废物对生态环境的危害，认识上有所欠缺，在固体废物产生的数据统计上也没有标

准的方法。

和实际情况相比，企业申报固体废物数据有较大的出入，存在种种问题。一是由于部分企业缺乏对固体废物管理的重视，没有构建专门的部门对固体废物进行管理，专业知识欠缺，不了解申报知识。二是由于存在经济利益的诱导，使得部分企业瞒报、少报固体废物排放量。即使是可以根据工业企业的生产工艺来核算出固体废物产生量，但是固体废物的产生实际上是不断变化的，不稳定的生产会使得固体废物的产生量发生较大的变化，在不能及时反馈有效信息的情况下，不能计算出固体废物的准确数据。对于危险废物来说，企业无法承受昂贵的填埋费用，也就不能及时反馈固体废物排放信息。以上这些使得固体废物产量不明确、信息反馈严重受阻。

#### 2.2.4 公众、环境 NGO 参与积极性不足

首先，公共服务与社会管理为服务型政府建设提供方向，固体废物处置问题关系到我们每一个人的切身利益，固体废物处置的目标是使得固体废物对生态环境的污染降到最低，进而实现公众的利益。在我国现行的体制下，政府应恪守以人为本的理念，为民众提供良好的服务，同时，在环境治理方面，公众应该拥有环境方面的相关权益。

其次，环境治理的社会主体是以公众和环境 NGO 为主，是环境多中心治理的一员，应积极动员公众及环境 NGO 参与到固体废物治理中来，并且为公众和环境 NGO 赋予环境管理方面的权力，因此在固体废物处置上，他们理应参与其中，发挥环境治理主体作用。

由于自身的某些局限和社会的种种弊端，公众及环境 NGO 对于固体废物的防治依然掌握的不够透彻，缺乏固体废物处置方面的环保知识，对于固体废物的产生量及处置的状况，公众及环境 NGO 没有获取环境治理信息的合理渠道，对固体废物处置的知情权，公众及环境 NGO 并不了解。“依赖政府”通常是公众对待环境问题的态度，通常认为对于环境治理而言，特别是对于固体废物的处置问题，不是他们个人的义务，而是政府的职责，对环境保护不关心，不付出行动。另外，公众普遍存在缺乏专业的环保知识，对于不危害到自身利益的环境污染问题不关心，甚至很少采取行动进行环境诉讼，并对于一些固体废物的危害和治理的宣传持漠视态度。虽然固体废物对于生态环境的污染日益恶化，公众和环境 NGO 对其负面影响有了一定的认识，参与到环境治理中的积极性逐渐提高，然而参与的途径和参与的方式缺乏合理性。同时，由于自身组织的存在种种问题，环境 NGO 也不能及时有效的对环境

污染问题进行合理地监督，不能及时宣传环保知识等。以上这些弊端最终导致了公众及环境 NGO 的积极性不高，参与环境治理的程度欠缺。

## 2.3 赤峰市固体废物处置中存在问题的原因分析

### 2.3.1 政府角色定位不明晰

#### 第一、政府公共服务与社会职能欠缺

在多中心治理理论的框架下，多元主体之间应共同努力，互相监督，为社会的发展与稳定贡献自己的力量。其中政府要扮演中介者、服务者的角色，引导企业、公众及非政府组织共同参与的环境的治理中，政府角色扮演的的好坏起了决定性的作用。对于环境治理问题，政府应做好充分合理的规划，在日常工作中，要不断完善管理机制，更新管理的理念，然而，当前在这方面政府依然存在职能欠缺、工作不及时的问题：

一是作为固体废物处置的主体，唯一的责任人一直以来是政府。多年来，社会福利事业一直管理着我国的固废处置，这是由于在传统的计划经济体制下，政府包办一切导致的。在固体废物处置的整个过程——固体废物的产生、收集、运输和处理的全部费用以及监管工作都是由政府负责的，政府成为了唯一的负责人，其他主体无法参与环境污染的治理工作。由此可见，政府并没有转变职能，需要完善公共服务与社会职能。

二是环保部门作为保护环境的直接执行部门，对环境保护做出了重要贡献。但在落实到具体工作上仍然存在大量的实际问题，环保部门如此，地方基层政府亦如此。从这一角度来看，在对待环境污染问题和环境管理工作上，基层政府实际上仅仅是“口头上表决心”，没有真正落实到行动上；另外，为追求短时期的经济增长、任期内的良好政绩，地方保护主义倾向是地方政府通常采取的手段，对于环境监管工作给予不支持甚至是加以限制，使得局部环境污染事件不能及时、有效的加以解决。

#### 第二、管理机构不健全，职能部门沟通不畅

首先，我国固体废物管理工作已提上日程，全国已成立了 20 多个省市的固废管理中心，这些管理中心大部分是经过当地编委批准的，组成人员也是专业人士。虽然赤峰市成立了固体废物的管理中心，是独立的固废管理部门而存在，但人员相对较少。最近，在赤峰市政府的大力倡导下，组成了新的固体废物管理办公室，是由原来是固废管理的单独办公室、固体废物的交换机构、有毒有害的固废处置部门

共同构建的机构。这一机构是集中在一处来办公的，但是还不完善，组织起来有些困难，协调工作处理的不当。在固废处置的整个过程中的每个环节的工作程序上的衔接出现问题，监管工作很难落实。其次，在各个执行部门之间没有形成良好的交流与沟通，难以形成工作合力，彼此推卸责任，在问题出现时，在最为关键的地方不能把人力、财力用在此处。最后，不合理的政府政策定位，仅仅停留在最后的治理上，没有全过程的监管。

### 第三、相关环保法律法规缺失严重

日前，国家采取了一系列的措施，来应对固体废物对环境造成负面影响的问题，并且制定了相应的法律法规，在已经颁布施行的《固体废物污染环境防治法》等多部法律和其他关于资源的有效管理及综合利用的法律中亦存在一些对固废污染环境的防治的规定，以及固废的综合利用上的法规。这就给防治固废污染环境、合理处置固体废物、固废的产业化发展提供了大量的法律依据，但在实际工作中依然有所欠缺。有些法律已经做出了一些规定对于防治固废污染环境问题，但是这些规定仍然比较零散、系统性差、局限于部分方面的防治；某一特定的固体废物有相应的法律法规，例如建筑固废、医用垃圾等等；还有些法律法规适用于某一固废的某一个具体的方面，所以这些法规的效力都有所欠缺，很难做出相应的规定在对固废污染环境的制度层面上，出现重大问题上。随着逐渐开展防治固废污染环境的工作和固废的监管工作，发现很多工作方面依然缺少必要的法律作为依据，需要制定专门的法律法规来不断完善。

### 第四，政府投入资金不足，融资渠道闭塞

我国于 1984 年以正式文件对固体废物处置的投资渠道做了明确规定，即投建的一切新项目要遵循“三同时”的原则、更新企业的改造设备的资金，综合利用固体废物使之变废为宝，把固废作为一种资源，减少对其的浪费。同时，政府应提供大量的补助资金从事环保事业，定期进行必要的财政上的拨款等等。可是最后用于环境治理方面的投资比例依然很小，通常会被挤占、压缩，这就导致了固废处置措施落实不到位。

良好的资金支持是环境治理的基本前提，同时也是具体实施环境保护的保障，然而，我国的固体废物处置面临着诸多问题，如政府没有充分发挥引导作用，资金的投入总量不足、不能很好的投入的固废处置的设施建设上，使得政府投资方面欠缺，投资渠道受阻，进而不能很好地达到环境保护的需求。就目前来看，实现固废合理处置的主要的限制因素是投入的资金不足，在这种情况下，所有的规划、政策

目标都是没有任何资金保障的。而仅仅去依靠政府出资这唯一的途径，将是一条死路，这样做的后果是不但使得政府的负担越来越重，同时也会出现到最后没有资金再投入、设备闲置、半途而废的现象。在固废处置行动中，政府作为社会管理的主体，要承担主要责任，社会治理、社会管理需要多方动员、相互支持，也就是说企业、公众及环境 NGO、银行信贷等为主的社会一份子都应该主动担当起社会责任，共同参与到环境的治理中来，尽自己应尽的义务。在没有充足的资金投入的情况下，中央政府的大量的资金没有及时有效地分配到地方政府，同时地方政府没有及时地尽职尽责，没有把自己进一步用于固废处置的设备上的购买，也使得企业的生产全过程的资金不到位、效益不佳等问题越来越凸显，所以政府应进一步去拓宽投资渠道，动员多方面来对环境治理进行投资，在实际工作中不断完善固废处置的财政投入的相关政策。

### 2.3.2 市场运行机制不健全

第一，市场发育不健全。处于转型时期的我国经济，由于市场机制不健全，致使不完善的市场环境出现，而且就目前市场状态而言，依旧是以行政命令的政府一手掌控市场为主，政府遵循法律法规对环境污染进行治理，这样就使得市场手段的应用少之又少，效率低下，自愿的方式投入到环境治理的可行性几乎为零。从市场角度分析，应该充分发挥价值规律的作用，优化资源配置，同时通过宏观调控措施的有效辅助性作用，进一步优化固废的处置，减少对生态环境的负面影响。要想使企业环境管理工作的经济手段科学、合理的有效运行，必须依靠市场竞争机制。通过大量的实践，强有力的证明了只有依靠市场化运作，才能有效的降低工业企业治理固体废物的成本，还能使得企业，尤其是产生大量固体废物的工业企业，更加关注市场，大力发展生产，实现清洁生产。

第二，企业缺少基本的社会责任心。企业在追求利润最大化的前提下，在承担法律为各个股东并对股东负责的情况下，还应该担负起对其所有员工、广大消费者以及生态环境的责任。生态平衡关系是企业和社会二者之间的关系，企业利益的来自于社会，企业从中吸收营养，同时回馈于社会，与其形成和谐发展的自然关系，从而使得企业自身得到良好的发展。在社会责任的驱动下，企业必须转变传统的理念，转变仅仅是把利润至上作为自己的唯一目标的宗旨，在进行生产的每个环节中努力注重维护员工的基本权益，为生态环境的保护、为整个社会的和谐发展尽自己的一份力。随着经济的发展，社会的进步，企业不单单要实现盈利的目的，还要实现对环境保护的责任，同时要对整个社会有所担当。

市场的主体是企业，企业作为法人也是社会的重要成员，所以，企业的职责是承担法人人格的社会责任。对于生态环境的保护，不仅是中央及地方政府和社会对企业的必然要求，同时也是企业维持自身的持续发展的内在诉求。然而，在环境责任意识方面，我国大部分企业仍存在很大程度上的缺失，部分企业仅从自身的经济利益出发，在固废处置的整个流程中没有基本的环保措施，从而导致再次污染。尤其是极个别企业对颁布实施的法律法规采用模式的态度，在经济利益的驱使下，将含有危险物质的固废私自交给没有经营许可证的组织或个人进行回收利用。大量的事实证明，对生态环境造成二次污染的根本原因是这些无证经营的缺乏社会责任心的企业。同时有经营资质的企业层次不齐，多数企业都存在着经营规模较小，经济效益不佳的问题等，这也是需要重视的一环节。

### 2.3.3 公众环保意识薄弱，环境 NGO 发展滞后

第一，公众缺少生态环保理念。由于生态环境的日益恶化，引起了社会的广泛关注，作为社会力量的公众要想积极有效的参与到环境治理中来，就应该努力培养良好的环保意识，培养积极的环保理念。然而，在环境治理的具体实施中，公众自身受到各种客观因素的影响，如受到经济发展的总体水平、消费水平以及生活条件的影响，使得一些人只是关注经济利益而忽视生态环境的保护，这些人都是事不关己、高高挂起，不关心生态环境。在这种大环境下，很难形成公众的积极的环保理念。对于工业固废而言，由于它是在进行工业生产过程中产生的，我们可以通过采取有效的途径如全面推进清洁生产来实现对其进行源头上的整治。然而，对于城市的生活垃圾，是由我们生活过程中产生的，其产生量是逐渐增长的，仅仅单纯地区依靠地方政府的监管是远远不够的。即使是政府大力倡导了很多年的环境保护，但是，在现实生活中依然看到城市生活垃圾任意丢弃、无序堆放，破坏了城市发展的整体形象，影响了市容的建设，公众环保意识的淡薄令人们对于环保宣传教育的成果而感到深深的担忧。

第二，公众对政府固废处置监督力不足。作为社会力量的公众，应该积极争取自身对环境治理的各项权益。在固废处置方面，合理有效的监督作用如下，一是对排放污染物严重超标和没有按照法规来进行随意排放的工业企业进行监督，并向有关部分反映。二是新时代环境管理战略是污染减排，同时减少污染物的排放量是“十二五”时期国家推进环境保护的重要对象之一，在政策的制定和制度的完善方面还有所欠缺，面对这种情况，应大力动员公众的力量，参与到环境治理中来，参与到固废处置中来，勇于担负起对企业的污染减排的监督角色，这对于“十二五”经济

建设、社会发展都具有及其深远的意义。

目前，由于公众环保意识薄弱，使得公众参与环境问题的治理范围较小，并且获得的信息相对较少，使得对生态环境的污染问题的监督力度有所欠缺。此外，由于环境保护的宣传不到位，使得公众很少有机会去接触环境方面的教育，缺少获得环保专业知识的途径，从而使得公众参与环境监督的机会就会更少。由此可见，在没有形成强大的舆论监督体系下，企业单方面地追求经济效益与其社会声望的双丰收，从而忽略了环境效益的好坏，造成了固废对环境的严重污染。

第三，参与机制和参与途径缺乏。对于固体废物处置，公众的参与并没有形成合理的机制，在传统的环境治理模式下，政府掌控诸多参与机制以及与环境有关的参与机制，如对环境进行诉讼的机制等，在实际的固废处置过程中，公众的力量势单力薄，发挥的作用微不足道，从而只能依靠于地方政府。同时，在参与到固废治理中，公众没有信息获取的知情权机制，这就使得在具体的环境治理中不能发挥积极的作用。制度和机制的缺失也就导致了公众参与固废治理途径的严重受阻。

第四，作为公众利益的集中代表，环境 NGO 的发展进程很慢，针对赤峰市的固废现状，在具体的固废处置实施中，作为社会力量的环境 NGO 自身发展相对停滞，参与的力度有所欠缺，同时还存在种种困境，如政策支持不完善、投资渠道闭塞、没有专业的环保人士、缺少资金技术支持等，总体而言，我国的环保民间组织起步相对较晚，成长较快，在参与环境治理方面发挥了一定的作用，然而环境 NGO 发展很不平衡，缺少骨干力量。即使在政府发起下成立的环境 NGO 具有数量多、管理规范等优势，但是其独立性欠缺；由在校大学生自发组织的环保社团热情高涨，数量较多，但由于种种局限性使得这些组织发展缓慢，组织者人员变动频繁；虽然比较活跃的民间环保组织是自发成立的，但是其组织内部依然存在很多问题，如缺乏组织协调机制，工作的稳定性较差；数量不多的国际环保组织的工作环境不错，仍存在问题如缺少合法身份等。

但是我们必须充分认识到，无论是我国还是西方发达国家，作为个人来参与到环境治理中，依然有诸多的不便，所以，在为公众提供良好的参与环境下，在充分保障公众的合法权益下，应努力寻求更加合理的公众参与途径，在这过程中环保民间组织应发挥极为重要的作用。

## 3 赤峰市固体废物处置的对策研究

### 3.1 明确政府在固体废物处置中的角色与职能

#### 3.1.1 转变政府职能，建立新型管理机制

在多中心的环境治理模式下，治理主体由政府主体和市场主体两维变成了政府主体—市场主体—社会主体三维体系，这三者之间是单层次的关系系统。在其中，政府主体对市场主体、社会主体的权力运作方式，由单中心模式下的以命令—控制为主，逐渐转变为命令—控制、引导和为其参与环境治理活动提供服务。在固体废物处置中，政府要着重对战略方向进行全面准确地把握，即由由单一中心模式下的“统治”转变为“善治”，转变政府职能，由间接管理代替直接管理，由微观管理转变为宏观管理，由服务监督代替“管”字当头，同时鼓励引导其他主体对固体废物治理的积极有效参与，以降低政府环境管理的成本，提升管理效率，真正地改善和保护好环境。

在固废处置中，政府应明确管理责任。明确各职能部门的职责，能够推动责任机制的优化，在固废处理的工程中才不会产生责任不清、部门相互推诿的状况。从纵向角度来看，中央政府应进行总体的规划，地方政府应在认真贯彻的前提下，具体进行实施。这是因为固废对地方环境造成严重的污染，所以，在中央政府制定总体规划，并提供大量的资金、技术支持下，切实贯彻执行地方负责制。在具体的实施方面，中央政府应放权给地方政府，使其各尽其责。从横向角度来看，应明确下面各部门的具体职责。由于参与固废处置的部门较多，责任就会有所分散，重新分配责任可以缓解管理效率的低下。而我国目前正处于由计划向市场的转轨时期，市场经济的发展特别是加入 WTO 以后，更要求转变政府职能，建立起一个灵活、高效、廉洁的政府，形成新的管理模式。

做好固体废物环境管理的关键是抓好机构和队伍建设，与此同时，要转变政府职能，打破以政府为主导的局面，改变过分依赖的行政手段，而政府也可以真正履行其职责，发挥“掌舵”和“导航”的作用，引导其他主体参与到固体废物的治理中来。2009年5月，在赤峰市政府的大力支持和环保局的不努力下，固体废物处置中心成立了，这意味着固废处置中拥有了具备专业知识的人才和完善的队伍。随后，环保局制定了固废处置中心的职责和权限，即处置中心统一监督管理全市的固废处理。处置中心按照“以专业的人员进行专业的管理”，领导队伍的建设

得到充分的重视，管理机制得到更好的完善。

在固废处置过程中，赤峰市环保部门积极改进管理机制和模式，在积极调查的基础上进行研究分析和认真总结。在固废的源头端，赤峰市环保部门积极推行清洁的生产工艺，改进落后的生产设备，减少固废的产生量。在赤峰市元宝山煤电厂投入运行时，严格按照国家有关部门的政策规定，综合利用了作为废物的粉煤灰。对于采用清洁生产工艺的企业，赤峰市环保部门给予一定的政策优惠和资金、技术支持，并帮助企业引进先进的生产技术和完善的生产制度。在固体废物的处理环节上，赤峰市环保局进行全程跟踪，从固废的产生、存放、到回收再利用，每一个具体的环节都在赤峰市环保部门的有效地监督管理下认真完成。

### 3.1.2 加强法制建设，完善政策体系

作为环境管理的强制手段，立法管理已经被各国政府普遍采用，事实证明，这也是行之有效的手段。应加强环境保护方面的立法工作，制定相关的法律法规，对于固体废物污染防治方面的相关法律，更应该认真彻底贯彻三化原则，作为源头控制的减量化原则需要放到首位。在具体日常工作中，赤峰市环保局不断地加强法制建设，在社会主义市场经济体制下，对于主要依靠法制管理固废的大部分生产者和监督管理环境的主要对象生产企业来说，应真正做到有法可依、依法进行固废处理的管理，而不再单纯地依靠行政手段，使得固废管理工作走到良性化发展的轨道上来。

以环境治理的相关法律法规为根基，根据赤峰市固废处置的现状，赤峰市政府颁布了《赤峰市固体废物污染防治暂行条例》，该暂行条例确定了环境治理的环保部门的主体性。赤峰市环保局的固废处置中心负责对固废处置进行总体规划并制定实施措施。依据这些地方的行政规章制度，赤峰市环保部门如期完成固体废物的申报登记工作，在实际执法中，严格按照规章制度办事，依法监督相关企业，坚决查处固体废物污染环境事件，并对其进行严厉的罚款和责令其停止生产，对污染严重的地区采取有效合理的措施进行补救，直到达标后方可投入生产，真正起到了有效的警戒和教育作用。

在固体废物的综合利用方面，赤峰市政府颁布了相应的政策法规，如《固体废物资源综合利用实施意见》、《综合利用粉煤灰措施》、《回收利用粉煤灰措施项目》、《煤渣回收利用的意见》等，明确规定工业企业必须遵循三化的原则，以“谁开发谁得利”作为实施的依据，对新投建项目的“三同时”、筹集资金等问题都作了明确规定。此外，赤峰市还设立了固废处置的专项基金进行固废的综合利用，在政府

的财政拨款下成立了专门的公司对开矿剩余的煤渣等废物进行回收再利用，这些企业不但取得了巨大的经济效益，还取得了良好的社会效益，从而极大地推进了全市范围内固体废物综合利用工作的开展。

### 3.1.3 制定污染控制规划，提供资金、技术支持

赤峰市工业固体废物的排放主要集中在左旗、克旗县区的矿业、有色金属冶炼等几个行业。固体废物的排放、堆积给城市带来严重的污染，对人民的生命安全构成威胁，必须尽快及时地加以治理。同时，对固体废物排放采用许可证制度，严格控制固废的排放量，对进行规划后重点治理的地区、重点领域加大新设备、新技术的投入，加强固废的综合利用。

政府对环境治理工作的支持，不仅体现在对环保项目的资金、技术支持，还体现在充分调动其他主体参与环境治理的积极性上，具体措施如下：一是加大政府的资金支持力度。对于新的工程要加大资金、技术方面的支持，通过政府购买来刺激“绿色产品”的生产，在重大开发项目中充分考虑环境因素，选用新技术如风能，在研发、生态建设和恢复上进行投资，运用各种鼓励的办法，如税收以及合理制定补贴制度等。二是增加固体废物综合利用的技术支持，开发先进的固体废物综合利用的实用技术，开发深加工产品的生产技术，广泛建立区域性的废物交换系统。三是提供融资担保。在固体废物治理中，政府扮演融资“担保人”的角色，及时有效的解决固体废物处置过程中资金短缺的问题，在提供融资担保时，政府应做到产权关系明晰、职责义务明确。

### 3.1.4 改革排污收费制度，建立奖惩机制

20世纪70年代的中后期开始，我国依据当时的经济发展水平，在充分借鉴吸收西方发达国家先进经验的基础上，开始实施主要污染物的排污收费制度。在控制污染和筹集资金方面，排污收费制度曾取得了极为显著的成效，但依旧暴露出许多弊端，主要表现为：单一的收费对象，过低的收费标准，排污费的资金流向不合理等。这些问题的存在决定了改革目前排污收费制度的必要性。首先，将排污收费制度逐渐变革为对环境保护税的征收，统一执行管理的部门为税务部门，这样可以有效的控制政出多门，减少了征收的成本，机构重叠的现象有效的得到抑制，降低了来自各部门和地方利益群体的干扰，从而有效地解决了当前存在的排污收费制度中的种种弊端。总体上，政府所倡导的“污染者付费”的理念已经深深地扎根在人们心中，征收环境保护税的稳固的舆论基础是排污收费制度。其次，从我国开始实行

污染物的排污收费制度，具备了与之相适应的完善的法规政策，并以此作为保障，这就给征收环境保护税打下了坚实的立法根基。再次，作为已纳入财政预算内的行政性质的收费制度——排污收费制度，拥有“准税”的特性，为征收环境保护税奠定了良好的制度基础。

在很大程度上，居民的环保意识决定了城市的固体废物综合再利用的水平，因此，不仅仅要加强必要的宣传和教育，政府的管理措施还应该充分利用惩罚与奖励相结合的方式，同时对其进行引导。赤峰市在探索采取有效措施解决垃圾问题方面也迈出了步伐。赤峰市已开始实行了垃圾的分类收集制度，对主动对垃圾进行分类投递的居民采取一定的形式进行鼓励，同时对乱排、乱放固体废物的企业根据其排放的固体废物数量进行一定的处罚。赤峰市政府通过此种奖惩机制提高了市民的垃圾分类回收意识和减少固体废物排放量的意识，从而减少了固体废物对环境的污染。

## 3.2 发挥市场机制在固体废物处置中的支持作用

### 3.2.1 市场机制下固体废物处置的投资主体多元化

目前，随着市场经济的持续快速发展，固体废物处置的多元化投融资渠道的需求日益彰显，在市场机制的有效带动下，在地方政府的积极引导下，多领域、多渠道的吸收各种可利用的资金，积极地参与到固体废物处置中，有效地形成多元主体的共同参与下的多元化投资的环境治理网络，为固体废弃物的治理提供足够的资金和技术支持，有效地进行固体废物的处置；转变垃圾处置的方式，建立垃圾处理公司，并通过采取合资、多家兼并等方式来实现，同时地方政府通过降低企业税等方式使更多的企业参与到固体废弃物的治理当中来，经济盈利才能刺激企业参与，政府引导企业树立良好的社会形象，同时有效地保护了生态环境；为了使得固体废物处置能够获得充足的资金支持，还应该综合利用BOO、TOT等融资方式，成立专门的生活垃圾处理机构。这些机构的资金获得方式是通过政府的支持和来自社会的融资，从而解决了固体废弃物处置过程中缺少资金支持的后顾之忧；随着经济全球化趋势逐渐加强，我国对外市场的逐渐开放，我们更应利用这一有利时机，充分利用目前国外资本看好我国环保市场的空缺优势，努力加强国际合作，引导更多的国外资本参与到我国环保治理中来，汲取先进管理经验，促进我国环保治理的快速发展。

### 3.2.2 发展多元运营模式，培育固体废物处置产业市场

政府应该从宏观的层面进行科学合理的规划，制定环境治理的目标，通过采取招标的形式吸收相关企业参与到环境治理中来，并选出最符合条件的企业与之签订合同。为了获得政府的资金支持，企业可以通过竞标的方式来获取，企业亦可自由决定资金是如何进行投入和运作的，政府拥有对企业的监督管理权，同时企业应履行对政府的承诺，只有这样固废处置产业才能在法制的轨道上良性地运作。大力发展多元运营模式，形成“谁投资、谁受益，谁污染、谁治理，”的原则，从而打破了传统的环境治理模式，为固废治理探索出一条环境治理的新道路。赤峰市在充分吸收借鉴其他城市固废处置的治理模式的基础上，在市政府的积极引导下，努力创新，改变了环卫作业的行业垄断模式，逐渐增多的清洁公司代替了以前的环卫作业服务。由于存在服务质量的大力竞争和管理水平上的优化，各主要清洁公司都在环卫作业市场上注入了大量的资金作为支持，初步形成了多元化服务的格局，实现提高处理质量、降低建设和运营成本的效果。

一个产业的发展，除了先进的技术，更重要的是市场的培育，这就意味着拥有适合产业发展的土壤和良好环境至关重要。就固体废物处置而言，应在政府的相关政策法规的倡导下，全面培育城市固体废物处置产业市场，培育固体废物处置的技术结构市场，同时为企业营造良好的市场空间，使得企业在固体废物处置领域里能够顺利地进行生产、经营等各项活动的有效开展。此外，在市场机制的有效运行下，固体废物处置产业建立起特有的产业链，把固体废物处置的各个环节一一收集、分类、运送和处置很好的结合起来。通过组建这样的机构，为赤峰市许多下岗职工提供了再就业的机会，有效的治理了生态环境污染问题，同时加快了固体废物产业化的步伐。

### 3.2.3 全面推行清洁生产，大力发展循环经济

清洁生产是一种全新的具有创造性的理念，是把污染预防作为主要的工作来抓，从污染的源头便开始治理，从而达到有效的控制生产全过程的污染，使得污染物的发生概率和大量的排放得以降低，成为根本有效的措施去控制污染，成为企业转变生产方式，完善企业的综合管理工作和提高企业在市场机制下的综合竞争实力的有效措施，清洁生产被认为是污染防治的有效模式以及实现企业的经济利益和良好的环境效益“双赢”的最佳方式。固体废物的两大主要产生源是生活和生产，因此要在企业生产的全过程中，大力推广清洁的生产技术、有效的治污手段，这是减

少固体废物产生的开始，亦是降低固体废物污染的根本途径。

同时，工业企业应采取先进的生产技术和生产工艺，最大限度的减少对生产原材料的无故浪费，对落后的生产设备进行改造；对于新成立的企业或者新投产的固废处置项目要严格以清洁生产为起点，更新生产的设备，改进技术，让固废对环境的污染降到最低。努力提高对固废的综合利用率，变废为宝，废弃物循环套用的方式，努力回收有用的物质进行循环再利用。尽力减少原材料以及一切半成品的消耗，大力减少固废的产生量和排放量，把固废对生态环境的污染程度降到最低，有效的实现固废的资源化。大力开展企业的清洁生产审核措施，加快工业企业的结构调整，提高企业处置固废的技术，对于企业排放严重指标的污染的物质要采取清洁生产审核举措，对于有些企业为了最求高额的利润而利用有害的原材料来从事生产活动，同样要采用审核的措施。对于工业企业来说，更应该严格执行此措施，并且改进生产技术，调整产品的结构，投入大量的人力、财力，积极开发研究，把更多更合理的环保技术应用于企业的生产中来。

大力发展循环经济是对企业固体废物处置的全新理解。在我国宏观体系的调控下，转变企业的生产方式，发展循环经济的模式，已成为我国目前的主要任务之一。循环经济应遵循“3R”原则，对于固体废物治理而言，发展循环经济的最有效途径就是静脉产业的推进，从而顺利实施循环物流的有效开展。通过市场激励是有效的运行机制，对于固体废物处置的整个过程——产生、收集、运送和最终安全填埋，静脉产业始终贯穿每一个环节，实现了固体废物的综合再利用，走固体废物的资源化、产业化之路。

### 3.3 构筑公众和环境 NGO 为主的社会力量在固体废物处置中的互补合作

#### 3.3.1 向社会公开固体废物处置的信息，普及政策宣传理念

在固体废弃物处置过程中，首先应在政府主导下，对固体废弃物的基本状况以及固体废弃物的综合利用率进行信息公开，以便于公众对固体废弃物治理信息有着全面具体的掌握，及时对政府行为的权力监督。从而达到信息的公开化、具体化。赤峰市环保局应在赤峰市政府的引导下，及时公布市区及各个旗县区固体废物治理的状况和具体措施、先进的经验，不仅让公众获得准确的信息，同时便于监督，同时，努力确保每个季度向全社会发布固体废物处置的结果，设立意见箱，虚心听取来自社会各个方面的意见。对于赤峰市的工业固体废物排放量大的问题，特别是针

对尾矿库的综合再利用项目的进展程度及时对公众公布，同时，对于垃圾收费制度的实施也向市民公布，或召开新闻听证会，听取市民意见，便于市民更好的了解该政策并认真贯彻执行。

加强宣传力度，优化公众参与渠道，充分调动城市居民在固废管理中的积极性、主动性。提高全民的环境卫生意识：让公众认识到自己不仅仅是环境污染的牺牲品，亦是污染环境的破坏者，同时应该是治理者，使得每个公民都自觉地参与到环境治理中来。加强全社会的环境保护意识，合理有效的使用资源，形成良好的节约意识和健康环保的生活方式，使得社会消费模式向节约型、良好型发展。可以通过以下方式加大宣传力度，一是在赤峰市及旗县区发起减排宣传周，对各个采矿区宣传尾矿的综合再利用的重要性；二是充分发挥社区这一级在垃圾分类收集中的作用，把每个社区作为垃圾分类收集的最小单位，最小执行者和最小管理者，进而形成全社会的普遍参与。三是在《红山晚报》、赤峰电视台等多家新闻媒体开辟减排专栏，通过各种和环保有关的节日如世界环境日、地球日等进行大力的环保知识的宣传，同时举办环保知识讲座、环境污染严重地区的图片展览、开展研讨会等多种方式来普及公众的环保知识，通过网络等高科技手段来进行环保知识的宣传。转变环境教育的理念，培养在校学生的环保意识、垃圾分类意识，可以通过组织赤峰市初、高中及赤峰学院的在校学生进行固废处置的专题辩论赛、专题讲座等方式，评选出具有环保知识的优秀学生并授予“环保小卫士”的称号。通过以上途径，让更多的公众行动起来，从我做起，从一点一滴做起，逐步树立起绿色消费的理念，增强公众的参与力度，践行社会监督权力，从而带动整个城市乃至全社会的城市固废分类收集和循环利用。

### 3.3.2 创造环境 NGO 发展的环境，增强环境 NGO 的参与力度

公众是以个人为单位参与到环境治理过程中的，但是在具体的行动中依然存在力量相对薄弱、成本过高的问题，因此，我们不仅仅在充分认可和为公众个人提供参与环境治理的合理权利的同时，还应该积极寻找更加合理有效的途径让更多的公众参与到环境治理中来，加强环境NGO在固废处置中的参与力度。

作为社会力量，环境NGO不仅仅是独立存在的组织，同时还是公众的依托。作为拥有丰富社会资源的非政府组织，在环境治理中环境NGO具有政府无法企及的优越性，主要表现在以下方面：1、生态中心性。政府是把各地区的利益或者民族的整理利益作为环境治理的中心，而环境NGO则是把生态环境作为环境治理的中心，因

此环境NGO在环境治理方面能够及时有效地克服地方保护主义和民族主义；2、信息灵活性。与政府相比，在大量收集信息的过程中、信息的互相交流中和信息的处理方面，环境NGO的优越性明显突出，在公众与地方政府之间架起了交流的桥梁，环境NGO灵活的信息顺应了信息社会；3、人本性。在参与管理上，环境NGO的路径与政府不同，更加贴近民意，倾听民声，具有极大的归属感和本土化的优势，满足了广大民众的真正需求；4、横向网络性。横向网络体系是公众集合体的环境NGO的优势所在，相比较政府的网络体系更具有极大的优势，合理有效的促进人与人之间的信息交流与沟通。相对于市场，环境NGO的优势还体现在其具有一定的非营利性和充分的志愿性。政府虽然具有多元主体代表性、民主独立参与性的特点，但是环境NGO还可以充分发挥市场主体和政府主体都无法提供的一些环保职能。而且在环境治理方面，环境NGO具有很多特点如灵活性、快速性等，尤其是在短期内没有充分的法律法规为依据，但已经严重危害到民众的自身合法利益的环境污染问题上，环境NGO理应发挥其在固废处置中的重要作用，因此，应增强环境NGO的广泛参与力度，大力拓宽环境NGO的参与途径。

第一，努力参与到固废的治理中。除了对环境是如何影响人们日常生活的评价外，环境NGO还应该参与到监督管理制度的制订和实施中来。在具体的实施过程中，在合理利用现有的立法基础上，环境NGO对相关立法进行大力宣传，并监督企业进行相关部门的认证，在生产过程中采取清洁生产的纯熟技术，为企业提供经验、技术沟通的平台。

第二，很好地整合社会力量，构建合理有效的表达机制。作为一直与广大市民保持较为紧密联系的草根组织，环境NGO从始至终都是政府和公众沟通的重要纽带。在如何去表达环境保护的观点方面，环境NGO可以有效整合公众的意见、认真倾听公众对环境保护的意见、扩大其影响力度、增强公众参与环境问题治理的广度和深度，从而组织更多的公众参与到固废治理中来。因此，在固废治理方面，环境NGO能够准确地表达民意、维护民权；同时通过环境NGO的大力宣传、动员与对话，从而调节不同主体之间的利益关系，促进整个社会的发展与稳定。

第三，建立民间固废的管理组织。行业的自我管理和政府行政管理一直是固废资源化管理的两个部分。在政府的行政管理方面，我国已经成立了相关的部门和专业的机构，而行业自我管理的组织在固废治理中的作用发挥有限，这些都是我国固废管理亟待完善之处。对于固废行业的管理，一方面由于政府及其相关职能部门存在种种弊端如管理理念落后、管理机制不完善、部门之间沟通不畅、缺乏必要的财

政支出等，民间的固废管理机构可以很好地避免这些弊端；另一方面这些组织可以加快固废管理的产业化、资源化之路，有效地节约固废处置过程中的处理成本，进而减少固废对环境的污染。

## 结 束 语

随着我国经济的持续稳定发展，对于生态环境的保护逐渐引起人们的广泛关注，城市的固体废物污染问题严重影响人们的生命健康，对固体废物进行合理地处置势在必行。本文以赤峰市为例，从固体废物的现状入手，针对赤峰市固体废物产生量大，尤其是工业固体废物排放量大，种类多、处置技术有限、处置主体单一、投融资渠道受阻等问题，深入分析原因，笔者认为传统的行政单中心的治理模式是固体废物处置效率低下的关键因素，其存在种种弊端，不能适应目前环境治理模式的需要。在固体废物处置过程中，应运用奥氏夫妇的多中心治理理论为理论基础，构建“政府—市场—社会”三维框架下的环境治理模式，突出强调政府、市场与社会多元主体共同参与到固体废物的处置中，充分发挥多元主体的作用，由政府来“掌舵”，引入市场竞争机制，动员社会力量形成合力，共同为保护环境“划桨”。首先，充分发挥政府的中介者、服务者作用，建立新型管理机制，更新管理理念，加强法制建设，加大对固体废物处置的资金、技术支持；其次，引入市场机制，发展多元运用模式，大力发展循环经济，实现固体废物处置的产业化。最后，发挥社会力量参与到固体废物治理中来，加强宣传教育，增强环保民间组织的参与力度，共同治理固体废物。

在完成论文过程中，由于自身的专业知识有限，仍存在很多不足的地方，如理论分析的可能不够透彻，对策提出的不够全面等，希望各位导师批评指正，本人会对这些不足加以充实和完善。

## 参 考 文 献

- [1] Arentsen Maarten.Environmental governance in a multilevel institutional setting [J]. Energy&Environment,2008
- [2] Daniel Fiorino.Environmental Policy As Learning:A New View of an Old Landscape [J].Public Administration Review.2001
- [3] Newing Jens,Fritsch Oliver.Environmental governance:participatory multi-level-and effective? [J].Environmental law.Environmental Politics 2008,17(3):431-446
- [4] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000
- [5] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海: 上海三联书店, 2000
- [6] [美]奥斯特罗姆, 帕克斯, 惠特克. 公共服务的制度建构[M]. 上海: 上海三联书店, 2000
- [7] [美]戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府—企业精神如何改革公共部门 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1996
- [8] [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海: 上海三联书店, 2000
- [9] [美]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展[M]. 上海: 上海三联书店, 2000
- [10][日]龙吉生. 固体废物的资源化处理最新发展动向—对中国固体废物处置的建议[J]. 2001
- [11]陈奇星. 强化地方政府社会管理与公共服务职能的对策思考. 中国行政管理学会 2004 年年会暨“政府社会管理与公共服务”论文集[C]. 2004
- [12]陈艳敏. 多中心治理理论: 一种公共事物自主治理的制度理论[J]. 新疆社科论坛, 2007
- [13]赤峰市工业固体废物综合利用调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 3
- [14]赤峰市固体废物排放调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 2
- [15]赤峰市固体废物治理调查报告[R]. 赤峰市环保局, 2011: 6
- [16]邓集文, 肖建华. 生态环境治理的困境及其克服[J]. 云南行政学院学报, 2000
- [17]董锁成. 中国城市垃圾产业化管理问题与对策探讨[J]. 2001
- [18]韩锋. 公共物品多中心合作供给机制的构建—基于公共选择的视角[J]. 甘肃理论学刊, 2009

- [19]何晶晶, 邵立明. 城市固体废物管理[M]. 北京: 科学出版社, 2003
- [20]黄建初. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2005
- [21]姜爱林, 张志辉. 城市环境治理模式若干问题[J]. 重庆工学院学报, 2008
- [22]李成威. 中国政府间职责划分的基本理论—单一中心与多中心之间的均衡[J]. 经济体制改革, 2006
- [23]李艳芳. 公众参与环境影响评价制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- [24]李志刚. 如何发展城市垃圾处理产业[J]. 大众科, 2001
- [25]林忠平. “三位一体”综合处理城市生活垃圾[J]. 2001
- [26]聂国卿. 我国转型时期环境治理的经济分析[J]. 生态经济, 2001(11): 21-29
- [27]施阳. 我国固体废物处置现状[J]. 2001
- [28]王乐夫. 论公共管理的社会性内涵及其他[J]. 政治学研究, 2001
- [29]王文安, 杨萍, 林桂英. 城市固体废物处置现状与发展策略[J]. 河北建筑工程学院学报, 2004(4)
- [30]王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(9): 107-111
- [31]徐金泉. 城市生活垃圾卫生填埋处理工程项目建设标准[M]. 北京: 中国计划出版社, 2002
- [32]徐文龙. 发达国家城市垃圾处理技术现状与分析[J]. 化学工业出版社, 2002
- [33]徐振渠. 关于中国环境卫生发展战略的若干问题[J]. 二十一世纪环卫发展战略研讨会材料之九, 2000
- [34]杨国清. 固体废物处理工程[M]. 北京: 科学出版社, 2000
- [35]于水. 多中心治理与现实应用[J]. 江海学刊, 2005(5): 106
- [36]俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
- [37]曾正滋. 环境公共治理模式下的参与一回应型行政体制[J]. 福建行政学院学报, 2009
- [38]张恩琛. 中国城市垃圾减量化的目标与措施[J]. 2001
- [39]张瑞久. 城市固体废物的收运和处置[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1998
- [40]张悦. 城市生活垃圾处理新思路[J]. 环境卫生工程, 2004(4)
- [41]张振华. 公共领域的共同治理--评印第安纳学派的多中心理论[J]. 中共宁波市委党校学报, 2008

[42]赵华林. 主要污染物总量减排核查核算参考手册[M]. 北京: 中国环境科学出版

[43]中华人民共和国固体废物污染环境防治法[Z]. 全国人民代表大会常务委员会,  
2005

## 致 谢

光阴荏苒，岁月如梭，三年紧张而又充实的研究生生活即将结束，满怀着对母校的依依不舍，怀揣着满满自信走向社会。在这三年的学习生活中，使我逐渐褪去了青涩，变得成熟，使我知道只有朝着理想与目标前进，脚踏实地的为之努力，就能收获成功。随着毕业的临近，我谨向在我三年求学之路上曾经给予我热切关爱和谆谆教导的老师表示衷心感谢。

从进入辽宁大学攻读硕士学位到论文的开题、设计及最终完成，我得到了邵晓光老师的悉心指导和帮助，在最初的论文选题，拟定提纲、初稿、修改以及最后的定稿，都倾注了邵老师大量的心血。邵老师精益求精的治学态度，鼓励和鞭策着我不断地进步，邵老师严谨的学风和高尚的人格不仅教会了我如何治学，也教会了我如何修身。这不仅是我完成论文的精神动力，还使我在做人上获益匪浅，并将成为我人生最宝贵的一笔精神财富。在这里我衷心感谢邵晓光老师给予我学习和生活上的无微不至的关怀和热心帮助。同时，感谢施朝阳老师，感谢您在繁忙的工作之余对我论文的细心指导，为我完成这篇论文提供了巨大的帮助。感谢顾爱华老师、周菲老师、柳清瑞老师、秦岭老师、杨志安老师、苏春艳老师、张学本老师、赵书科老师等多位老师对我的关心和帮助。

在论文写作期间，我的室友和朋友们给予我极大的帮助，在我遇到困难时，及时给予我鼓励和意见，使我克服了重重阻力，最终完成了论文，在这里对我的朋友们表示真诚的感谢。同时，感谢我的父母，是你们一直以来默默地支持着我，教会我对梦想的执着，教会我在遇到挫折时应如何面对，如何走出困境，到达成功的彼岸，在这里，请允许我道一声：您们辛苦了。

最后，感谢赤峰市环保局为我的论文提供了很多的帮助，包括提供相关资料和文献等。感谢辽宁大学图书馆提供的大量文献资料，感谢论文参考文献中埃莉诺·奥斯特罗姆、王兴伦、于水的学术启迪，也感谢各位参加评审的专家、学者。辽宁大学三年的研究生学习经历，是我一生的宝贵财富，在今后的工作中，它将激励我不断前进，勇攀人生的高峰。

褚楠

二〇一二年四月

## 攻读学位期间发表论文以及参加科研情况

### 一、发表论文、出版专著

1. “浅析中西方公务员法差异”，《赤峰学院学报》，2012年03期，第一作者。
2. “浅析行政问责制中权责脱节现象的原因与对策”，《理论探索与研究》，2012年01期，第一作者。
3. “地方政府绩效评估问题研究”，《理论探索与研究》，2011年10期，第二作者。



遼寧大學  
LIAONING UNIVERSITY

硕士学位论文  
THESIS FOR MASTER DEGREE