

日本垃圾回收处理与循环利用专题

从“垃圾战”到“多元协作”

——日本垃圾治理的路径与经验

胡 澎

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘 要: 当今日本在垃圾治理方面走在了世界前列,但在经济高速增长期,垃圾公害问题曾一度非常严峻,日本各地爆发了多起被称为“垃圾战”的反对建设垃圾处理场的民众运动。随着日本经济结构的调整、环境保护运动的推进,民众的环境保护意识和再生利用观念不断提升,日本从大量生产、大量消费、大量废弃的社会经济模式走向垃圾分类、垃圾减量、资源再生的循环型社会。日本的垃圾治理靠的是相关法律和制度的建立和完善、环保宣传和教育的持之以恒以及民众对垃圾分类、垃圾减量运动的广泛参与。进入21世纪,各级政府、企业、非营利组织、市民等作为垃圾治理的主体,分工合作、相互支持的“多元协作”^①模式,将日本的垃圾治理推向了一个新的阶段。这种政府引导、市场激励、民众参与的垃圾治理多元主体的协作模式值得中国借鉴。

关键词: 日本垃圾治理; 垃圾战; 多元协作; 循环型社会

中图分类号: X508

文献标识码: A

文章编号: 1004-2458-(2019)06-0003-09

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2019.06.001

垃圾问题是伴随城市化进程而出现的一个世界性课题。“垃圾围城”“垃圾填埋场短缺”“垃圾处理设施避邻效应”等围绕垃圾出现的社会问题,是每个国家、每个城市到一定发展阶段都会遇到的产物。日本各级政府、企业、非营利组织、市民作为垃圾治理的多元主体,通过积极参与、密切合作、相互支持的“多元协作”^[1],令日本的垃圾治理走出了一条富有特色的道路。文章拟从“多元协作”的视角剖析日本垃圾治理的路径和实践经验,以期为中国垃圾治理提供新的思路。

一、战后以来日本垃圾治理的历程

二战结束至今70余年,日本在环境保护领域、

特别是垃圾治理领域走过不同历史时期,垃圾问题的表现形式以及垃圾治理的目标、内容、手段都不尽相同。

1945年到50年代末的战后经济恢复期,日本垃圾处理方式主要是沿袭传统方式,厨余垃圾一般用作饲料或堆肥,一般垃圾靠焚烧和填埋处理。随着日本人口从农村向大城市聚集,城市垃圾量骤然增多。市町村担负垃圾的收集和處理工作。50年代后半期,东京都和其他自治体均面临垃圾量增大、垃圾填埋场用地紧张,垃圾处理能力不足等问题。粗放式垃圾填埋也对地下水源等生态环境造成了破坏。大量垃圾得不到及时清运,或被随意倾倒入河流、海湾、空地,环境脏乱,蚊蝇滋生,继而引发传染病等一系列公共卫生问题。垃圾在运输过

收稿日期: 2019-10-11

作者简介: 胡 澎 (1966—) 女, 北京人, 历史学博士, 研究员, 主要从事日本社会问题研究。

① 日语写作“协动”,指的是不同种类、不同性质的组织为了达成一致的社会目的,在保持各自资源、特性的基础上,以平等的立场相互协作,共同采取行动。

程中还会产生烟尘、恶臭等。为此，日本政府在1954年制定了《清扫法》，在市町村负责收集和垃圾处理的基础之上，规定中央政府和都道府县要在财政和技术上对垃圾收集和垃圾处理给予支持，同时明确了民众有义务协助市町村进行垃圾收集和垃圾处理。

20世纪六七十年代的经济高速增长期，经济飞速发展，物质日益丰富，国民收入有了较大幅度提高。到60年代中后期，日本GDP已位列世界发达国家前列。但经济至上、产业优先的政策产生了严重的环境公害问题，大气污染、水质污染、土壤污染、噪音污染、震动污染、地面下沉及恶臭7种典型的公害，危及生态环境，对国民健康构成威胁。民众为了保护生存环境、捍卫生存权利，在全日本展开了轰轰烈烈的反公害运动。震惊世界的“四大公害”诉讼标志着日本民众开始对一味追求经济、不顾及环境的政策说“不”。在反公害运动的推动下，日本政府也开始反思经济至上的政策，出台公害对策。1967年的《公害对策基本法》明确了地方自治体、居民在防治公害问题上各自的职责。

这一时期，大量生产、大量消费、大量废弃的社会经济模式开始出现，企业的销售方式、民众的消费行为随即发生了变化，由此带来了垃圾量的持续增加。以前以食物残渣、厨余垃圾为主的垃圾，变成混有废旧纸张、塑料包装、玻璃瓶、一次性用品等的垃圾混合体。同时，伴随城市化的发展，大量建筑垃圾产生，不法分子违规丢弃垃圾的现象也屡见不鲜。为应对不断增大的垃圾处理需求，政府不得不考虑重新规划土地，用于垃圾处理。民众担心垃圾填埋对地下水造成污染，担心垃圾焚烧产生的烟雾对健康构成影响，因此，垃圾处理设施的建设计划一出台，便遭到周边民众的强烈反对。这一时期突出的特征是以东京都江东区、杉并区为首爆发了反对建设垃圾处理设施的居民运动，即“垃圾战”。当时，东京都清扫局负责23区清扫垃圾的工作。1966年11月，东京都公布暂定杉并区高井户

地区作为垃圾处理厂建设的后补地区。在当时“官主导”的政治体制下，这项决议既没有听取民众的意见，也没有给居民讲清楚便草草出台，由此引发了周边居民持续的抗议活动。与此同时，江东区填海而成的“梦之岛”一直被作为东京都的垃圾填埋场来使用，1971年，东京特别区产生的70%的垃圾被运到了江东区处理。每天有大约5000辆垃圾收集车在区穿梭^[2]，带来恶臭、交通堵塞、蚊虫滋生等问题，引起了居民的极大不满，继而引发抗议。1971年江东区议会通过了反对垃圾进入本区的决议。“垃圾战”这一词汇最先由东京都知事美浓部亮吉在发言中使用，之后与垃圾相关的摩擦和纷争均被称之为“垃圾战”。这场“垃圾战”一直持续到1974年，才在法院的调停下告一段落。

1970年，在全面修改《清扫法》的基础上，制定了《废弃物处理及清扫法》，规定废弃物分为“产业废弃物”和“一般废弃物”，一般废弃物由市町村负责处理，产业废弃物则由排放单位负责。不少都道府县纷纷依照法律制定了相关条例。1975年左右，随着垃圾中可以再生利用的东西越来越多，一些地方自治体也纷纷在基本法的基础上制定了对可燃垃圾、不可燃垃圾、塑料垃圾等进行分类收集的措施。1975年初，静冈县沼津市首先提出了“资源垃圾”这一概念，并开始了垃圾分类收集，之后，垃圾分类逐渐普及到全日本。这一时期，日本政府和民众开始意识到垃圾治理与日常生活环境和公共健康紧密相连，单靠政府是解决不了的，政府和民众须相互支持与合作。

1980年到1998年末的“泡沫经济”时期，大量生产、大量消费、大量废弃的社会经济模式被固定下来，居民消费增大，特别是家电销售量增加，包含废旧家电、塑料包装、易拉罐等在内的垃圾不断增量且呈现多样化特征。一些生产厂商为了迎合消费者，想方设法对商品进行包装，甚至过度包装。与此同时，以1992年东京日之出町、户泽的反对垃圾场建设运动为代表的民众运动蔓延至全日

本，几乎所有的都道府县都爆发了这样的“垃圾战”。据1995年的统计，全日本有高达368起运动与垃圾有关，其中反对垃圾处理厂建设的就有279件，占总数的73%^[3]。

20世纪80年代后半期，政府从过去单纯注重经济增长向经济发展与社会环境双向发展转变，垃圾分类在全日本得到进一步推广。干电池、荧光灯等有害垃圾的分类也陆续推进。1991年修订后的《废弃物处理及清扫法》增加了废弃物的排出抑制与分类、再生的法制化内容。同年，为确保资源有效利用和废弃物的抑制以及保护环境而实施了《促进资源有效利用的法律》，要求企业在设计、制造阶段充分考虑产品对环境的影响，对废旧产品要进行自主回收利用。1993年开始，“垃圾减量化综合战略”实施，对市町村分类收集、居民团体的集体回收活动等予以补助，对垃圾减量和再生利用先进市町村开始颁发“绿色再循环城市”的称号。20世纪90年代以后，再生利用技术不断被开发出来，针对容器包装等回收再利用的法律纷纷出台。

20世纪90年代末，“泡沫经济”崩溃以来，日本的经济进入转型期，越来越多的民众认识到解决环境污染和垃圾处理场所不足的问题必须从源头治理。1998年《特定非营利活动促进法》出台之后，大量环境领域的非营利组织产生，越来越多的民众参与到垃圾分类、垃圾减量、再生利用的过程中，成为推动垃圾治理的一支重要力量。

2000年以后，日本彻底告别了大量生产、大量消费和大量废弃型的社会经济模式，走上了一条构建人与自然和谐共生的循环型社会与可持续发展的道路。构建循环型社会的基本法和计划相继出台，使日本成为世界上循环经济立法最为完善的国家。减量化（reduce）、再利用（reuse）、再循环（recycle）的“3R”成为实现经济与环境双向发展的循环型社会不可或缺的三大要素。这一时期，大城市的资源分类回收更加细化，可燃垃圾、不可燃垃圾、资源垃圾、粗大垃圾、不可回收垃圾、塑料

包装类垃圾、家电、临时性大量垃圾等的区分，让垃圾处理更为科学、高效。垃圾排放量逐渐呈现减少态势。有些自治体在垃圾分类上愈加细致，像德岛县上胜町将垃圾分类细化为34类，成为垃圾分类的模范小镇。这一时期，垃圾分类收集以及再生利用取得了不错的成绩。根据一般社団法人塑料循环利用协会的统计，2016年，塑料生产量为1075万吨，日本国内消费量为980万吨，估算废旧塑料的总排出量为899万吨，对废旧塑料的有效再使用率约为84%^[4]。与此同时，实施垃圾分类和垃圾减量的自治体也让老百姓从中得到了实惠。例如，厨余垃圾等处理过程中产生的电能和热能可在公共设施中重新得到利用，自治体在垃圾处理上节省的经费被扩充到了其他福利领域。

二、日本垃圾治理的几点经验

作为垃圾治理的先进国家，日本真正做到了：环境保护法律健全，垃圾分类规则细化，资源回收门类齐全，垃圾减量目标具体，垃圾处理技术领先，环境保护宣传得力，民众广泛参与垃圾治理……。如今，不随意丢弃垃圾、垃圾带回家分类以及垃圾减量、物尽其用、循环再利用已成为日本民众的日常生活习惯。特别是政府、民众、企业、非营利组织等多元主体承担各自的职责，相互支持与合作，开创的垃圾治理途径最为有效。

（一）构建多层次垃圾治理的法律体系

战后至今，日本政府不断立法和修改法律，1967年颁布了《公害对策基本法》、1972年颁布了《自然环境保护法》、1993年颁布了《环境基本法》等，构建起了一个全方位的公害对策和环保法律体系。《环境基本法》是日本环境政策的根本大法。为了防止非法丢弃垃圾以及垃圾扩大的行为，1970年制定了《废弃物处理及清扫法》，将垃圾分为家庭垃圾和产业垃圾，该法分别于1991年、1997年、2000年进行了修改。为了增大垃圾丢弃的成

本,实施了对一些大件垃圾丢弃的付费制度。针对家电、汽车、包装容器(玻璃瓶、塑料瓶、塑料制容器包装、纸制容器包装等)、食品、建筑废弃物等,分别制定了回收利用的专项法。如:《家用电器回收利用法》规定废弃空调、冰箱、洗衣机和电视机由厂家负责回收。消费者在丢弃电视、冰箱、洗衣机等电器之前,需要联系销售商或者家电回收利用受理中心处理,并支付费用;《汽车回收利用法》规定,汽车生产商有义务回收废旧汽车,进行资源再利用;《建设回收利用法》促进了水泥、沥青、木屑等建筑材料等建筑资源的再利用,提出到2005年,建设工地的废弃水泥、沥青、污泥、木材的再利用率达到100%的目标。这些专项再生利用法的制定,逐步完善了垃圾分类处理和回收利用的法律体系,提高了制造业领域企业的回收能力,对于企业成为有社会责任感和环境友好型企业起到了很好的推进作用。2000年通过的《推进循环型社会形成基本法》,以立法的形式把抑制自然资源的开采和使用,降低对环境的负荷,建设循环型的可持续发展社会作为日本经济社会发展的总体目标,明确了国家、地方政府、团体、事业者、国民的职责。《循环型社会形成推进基本计划》为实现循环型社会规定了时间表和具体路径。

(二) 开展环境保护、垃圾治理的宣传和教育

日本在推进环境保护、垃圾治理、构建循环型社会的宣传和教育方面做了大量工作,极大提升了公民的环保意识、垃圾分类和垃圾治理的观念。每年的5月30日被命名为“零垃圾日”,6月5日被命名为“环境日”,从5月30日到6月5日的一周期间是“垃圾减量、再循环推进周”,同时也是“全国垃圾非法丢弃监督周”^①。推进周期间,环境省、内阁府、总务省、农林水产省、经济产业省、

国土交通省等相关省厅、各都道府县、市町村、全国知事会、全国市长会、企业、NPO、NGO等,利用广播、电视、报纸等媒体、发行宣传手册,介绍相关法律、环保调查报告以及环保先进事例,推广可持续社会和循环型社会的宣传,开展对各种环境美化活动、3R活动。在这一周,环境省对于大规模产业废弃物、非法丢弃和防止等行为,进行集中监督,同时设立非法丢弃垃圾的报警热线。每年,环境省在各都道府县的支持下,对产业废弃物、非法丢弃的现象都要进行调查统计和公示。日本政府将那些在环境保护方面取得卓越成绩的地区命名为生态城市^②。每年10月被命名为“3R推进月”,推进月期间,相关省厅、地方公共团体、相关团体开展广泛的宣传活动。环境省还会与自治体共同召开“3R活动推进论坛”^③,众多企业、研究机构、各业界团体、NPO等参与。2006年开始,在每年的“3R推进全国大会”上,对在垃圾分类、垃圾减量、可循环社会建构上积极采取行动并有突出贡献的个人、企业、团体予以表彰。在“3R推进月”期间,环境省、“3R活动推进论坛”、经济产业省与自治体,流通业相关团体、消费者团体共同举办“环境友好购物活动”,呼吁生产厂家对商品进行简易包装,呼吁消费者携带购物袋并在购物时充分考虑环保。为了让消费者识别再生纸商品,3R推进协议会制定了“R”的标识,印在用再生纸制造的商品上。为了加深民众对垃圾问题的理解,促进垃圾减量和再循环的市民参与,东京都从1989年6月开始,进行以“TOKYO SLIM”为题的宣传活动,1991年开始,每年开展一次“东京垃圾集会”。活动期间,在客流量较大的JR站、私铁站等地张贴宣传布告,开展各种宣传活动。

一些非营利组织也积极致力于环境保护和垃圾

① 1992年第1次垃圾减量推进全国大会上决定设立“垃圾减量化推进周”,从1993年开始实施。1997年改为“垃圾减量、再循环推进周”。

② 生态城市指的是1997年创设的一种制度,旨在推进企业排出的废弃物成为其他领域的原料,实现零废弃物。

③ 其前身是1992年开始召开“垃圾减量化推进全国大会”。

治理的宣传。例如，“民间非营利 NGO”^① 针对生活中的垃圾、食品、住宅、交通等问题进行调查；召开研讨会、市民论坛；在京都郊外进行有机农业的实践；派遣会员去海外参观、学习；开办讲座对少年儿童进行环境教育等，在环境保护的宣传和普及方面发挥了积极的作用。

日本十分注重对青少年环保意识的培养，中小学经常开展体验式环境教育、环境学习活动。如，到公共设施进行清扫活动，参观垃圾处理厂、垃圾焚烧厂等设施。孩子们在体验和实践中获得垃圾治理的相关知识，学习和思考垃圾问题和环境问题。就连上幼儿园的小朋友都学会了把用过的牛奶盒、饮料瓶洗干净后进行分类和回收。值得一提的是，这种体验式的环境教育活动大多是通过学校、家庭、社区、企业密切合作的“多元协作”方式实现的。

日本不仅重视对本国民众进行垃圾分类的普及和宣传，还注重对来日本旅游或在日本生活的外国人进行垃圾分类的宣传和指导。在地方自治体的官网上，可以查询到本地生活垃圾分类规定，图文并茂指导如何垃圾分类。根据本地区外国居民的构成，这些垃圾分类的规定还被翻译成英语、中文、韩语、巴西语、泰语等。垃圾分类规定被印成彩色图表或日历，日历上清晰标明可燃垃圾、不可燃垃圾的投放时间以及各类资源垃圾的回收时间。当有新居民从外地搬进本区生活，房东、町内会委员、邻里居民有义务指导他们如何进行垃圾分类。

通过宣传，越来越多的民众认识到地球上资源和能源是有限的，必须改变既有生活方式。垃圾分类、垃圾减量乃至垃圾治理的基础在于民众观念的变革和广泛的参与。

（三）“多元协作”治理垃圾问题

20 世纪六七十年代的“垃圾战”反映了地区利益之间、公私利益之间、公共利益和地区利益之

间以及一部分人与另一部分人的利益之间产生的摩擦和冲突。实践证明，作为公共问题的垃圾治理，不能由国家、自治体单方面决定和承担，也不能让处于利益矛盾双方的民众长期处于对峙和争斗的状态。前者会在公共性名义下侵害部分民众的基本人权，后者不利于社会的和谐与稳定。在处理垃圾问题上，日本民众与政府一度是“官民对立”的关系，民众主要通过抗议、请愿表达自己的意见和诉求。随着日本经济的发展和“官主导”政治的变化，民众与政府的关系逐渐由“对抗”转向“协作”。90 年代中后期以来，随着非营利组织的兴起，越来越多的民众参与到环境保护和垃圾治理的过程之中，并产生一种共识，即：政府、非营利组织、企业和民众各有其独特的作用，“官”与“民”应建立伙伴关系。通过垃圾分类、垃圾减量运动，民众与政府之间的信任被修复和重建，垃圾减量运动就反映了民众自身参与政策决定和解决自身问题的趋势。政府也在制定政策和治理垃圾问题的时候，有意识地吸纳不同利益方的声音。

目前，“多元协作”的方式已成为日本垃圾治理最为突出的特征。首先，在国家层面，建立健全法制、广泛宣传以及政府部门的身体力行是垃圾治理的关键。2000 年日本制定了《国家及其他实体促进环保货物和服务的法律》《绿色采购法》，规定国家各省厅、国会、法院等部门须制定和公布采购环保物品的方针，每年度还要进行评估。政府采购的汽车以及空调、电脑、复印机、复印纸等设备及耗材，都应是节能环保或再生利用制品。其次，地方自治体在促进垃圾治理、循环型社会的构建中起到了引领作用。为了实现循环型社会，各自治体制定了垃圾减量的目标。例如，浜松市制定的目标是实现家庭垃圾产生量最少的政令指定都市。为了实现这一目标，要开展三大战役：一是厨余垃圾减量，在扔厨余垃圾之前要把里面的水分控干净，因

^① 1992 年 7 月成立于京都、2002 年成为特定非营利活动法人 NPO。

为水分会让垃圾增重，增加运输成本、降低焚烧效率。二是将可燃垃圾中可资源化的约8%的垃圾，如，包食品的纸、用过的信封、卷筒卫生纸里的纸芯等进行分类并放置回收点。三是消灭食品浪费。

垃圾问题与日常生活有着密切关系。日本的垃圾治理从反对公害、呼吁合理处理废弃物过渡到关注生活方式对环境的影响。为了不给环境增添负担，民众要改变传统的生活方式，建立新的价值观和行为方式。目前，越来越多的日本民众产生这样一种共识，即：民众既是垃圾问题的受害者同时也是加害者。在这一观念的影响下，逐渐改变既有生活方式，养成对环境友好的生活方式：他们遵守所在市町村规定，将垃圾分类并在固定时间、地点投放；分类收集的牛奶盒、塑料泡沫托盘，洗干净后送到超市的回收点；自带购物袋，尽量不使用超市的塑料袋；购物时选购包装简易的环保型商品，尽可能使用替换装，减少容器垃圾的使用；厨余垃圾用于堆肥，培育蔬菜和鲜花，美化社区环境；食品尽可能吃光，减少食物浪费；本着物尽其用的原则，把不用的物品拿到自由市场、跳蚤市场给有需要的人使用。旧衣服等纤维类废旧物品经清洗、消毒后在二手店以低价出售，有些被运往发展中国家支援贫困民众。据统计，有87.5%的人先考虑环境再采取行动，“垃圾按照地区的规则分类”，有83.3%的人选择“日常生活中尽可能不产生垃圾”，有84.6%的人“不把油或者食物残渣倒入下水口”^[5]。实践证明，越来越多的民众在践行垃圾分类，参与垃圾减量运动，将废旧物资加工制作成商品进行售卖，这样一来，人与物、企业与消费者、消费者与消费者建立起了联系并逐渐形成网络，成为推动地方社会和社区发展的动力。

垃圾治理也需要企业遵守各项环保法规，变一味追求生产，不顾及环境的方式为环保型经营模式。例如，在设计产品的时候考虑资源再利用问

题，家电、汽车报废拆下来的各部分零件怎样变为再生资源。同时，还要努力让容器包装更轻、更便捷，以抑制容器包装垃圾的产生。事实证明，越来越多的日本企业在环境保护意识的影响下，开始关注企业的社会形象和社会责任感。多数企业能够从社会整体利益出发，在防止污染、保护自然环境等方面积极配合、协作，实施资源减排措施，开发高新技术，构筑循环产业体系。例如，雾岛酒造企业从2006年开始利用微生物将红薯废料和酒糟进行发酵，生成沼气并将沼气作为燃料再用于烧酒的酿造。2014年，将红薯废料和酒糟发酵之后产生的部分沼气用于发电，每年销售电量达700万千瓦时。这种生产废弃物处理方式可以有效利用食品废弃物和农产品废弃物，减少二氧化碳排放，变废为宝^[6]。

三、日本垃圾治理的案例分享

（一）京都市的垃圾治理举措

京都市作为一个年间游客人数高达5000万人^①的旅游城市，垃圾问题一度困扰着城市发展，也影响着古城的风貌。20世纪90年代，京都市从垃圾分类入手大力整治垃圾问题。1997年10月，对玻璃瓶、易拉罐、塑料瓶开始分类收集，同时，对大型垃圾采取付费制；2006年10月，对装家庭垃圾的塑料袋开始有偿化；2007年10月，对塑料容器包装开始分类收集；2013年9月，对有害垃圾、危险垃圾实施移动式回收；2014年10月，开展杂项垃圾的分类和再生利用。2015年10月，制定了垃圾减半的目标，规定了实施垃圾分类是市民的义务。全市范围的超市不再免费提供塑料袋；2016年10月，实现了可燃垃圾的上午收集，垃圾分类中增加了修剪树枝一项。1996年，由市民、相关责任方和行政人员组建了“京都垃圾减量推进

① 京都市人口为146.9万人。

会议”。2000年《循环型社会形成推进基本法》出台后，京都市更是坚决实施。2010年10月，决定了生态活动实施要纲。垃圾从2000年最为严峻的82万吨减少到了2016年42万吨，减少了将近一半，焚烧设施也从5个点减少到了3个点，节约了138亿日元的垃圾处理成本^[7]。

京都市每年有上万个旅游观光节、学生节等集会庆典活动，尤以“祇园祭”最为盛大。“祇园祭”期间，大量人流聚集并产生大量垃圾。从2014年开始，“祇园祭零垃圾大作战执行委员会”在“祇园祭”之前督促每一家露天摊位尽量不使用一次性餐具，要严格执行垃圾分类和回收。2016年“祇园祭”期间的垃圾减量效果明显。据统计，“祇园祭”期间的游客达550 000人，有228个露天摊位，2 300位志愿者，重复使用了21.6万个容器。相比没有开展垃圾减量活动的2013年、2014年，垃圾量减少了25%。^[8]

（二）多元主体的垃圾治理实践

政府重视、立法推动、市民参与、非营利组织践行、企业自律以及多元主体的相互配合，使得日本的环境保护、垃圾治理运动走上了一条可持续发展之路。“京都市垃圾减量推进会议”^①是一个包含NPO、环境市民团体、企业、大学等在内的520家团体的联合会，致力于垃圾减量、环境友好城市的实现。该组织下设4个委员会，即普及与启发执行委员会、垃圾减量事业化执行委员会、地域活动执行委员会、2R型生态城市构筑事业执行委员会。在市民、企业、行政方结成的伙伴关系的基础上，开展了各种活动，特别是在京都市废弃物减量等推进审议会的咨询中，市民、企业、行政三方相互协作，阐述了垃圾减量的重要性。发行会刊、

运营自己的网站，召开面向企业的垃圾减量的讲座、对垃圾治理“多元协作”事例予以资助。值得一提的是，在市役所前的广场开设二手物品交易市场；督促行政单位垃圾减量；促使商业街的店铺不使用一次性容器采用可重复使用的容器……取得了良好的效果。2016年该组织以其突出的成就荣获了“环境大臣奖”。由东京民众代表、相关企业代表、行政方代表构成的“东京垃圾会议”制定垃圾减量的行动计划，运营物资循环再利用中心和二手货交换场所，进行废旧物品的修理、展示和提供，居民家里闲置物品的信息可在那里登记、自由交换。

“充满活力的垃圾治理伙伴之会”^②在环境省、经济产业省、农林水产省、国土交通省等的支持下，2001年创设了“市民创造的环境城市活力大奖”^③，他们在全日本征集以“多元协作”方式建设的充满个性的循环型地区典范。2001—2003年期间，共有150家团体参与活动。群马县伊势崎市的“NPO法人环境网络21”^④凭借将厨余垃圾堆肥培育蔬菜做成饮料、大米做成米酒等一系列富有创造性的可循环活动，荣获2001年大奖。佐贺县伊万里市用了10年的时间，在当地的餐饮店、旅馆、配餐中心等60家商家以及100户家庭建立起一个网络，对厨余垃圾进行回收、堆肥，用于休耕地的种菜和养花。回收餐厅废油作为生物柴油的燃料循环利用。倡导“我们要把自己产生的垃圾变为资源”，与当地企业、商家、市民、政府、大学相互配合，为实现一个零垃圾的城市做出了贡献，荣获了2002年大奖。

为了减少食品浪费，“全国美味食品光盘运动

① 该组织成立于1996年11月。

② 日语为：元気なごみ仲間の会。

③ 日语为：市民が創る環境のまち“元気大賞”。

④ 日语为：NPO法人環境ネット21。

网络协议会”^① 倡导并发起了“光盘行动”^②，截至2018年3月，共有47个都道府县的320个自治体参与。长野县的松本市发起了“3010运动”，号召大家在宴会开始后30 min与结束前10 min不要离席，而要专心享用美食。在宴会快要结束前的10 min时，会有人提醒客人回到座位继续享用美食，尽可能吃光所有盘中食物。号召大家对食物要抱有感恩之心，杜绝浪费，并精心制作了“3010运动”宣传广告。2017年10月，松本市召开的“第一届减少食品浪费全国大会”，参加人数多达800人。

在可持续发展的道路上，一些团体、非营利组织发挥了积极的作用。町内会、自治会、志愿者组织等社区居民自主结成的组织，在固定的场所和规定好的时间，将收集来的空瓶、废旧纸张、纸盒等汇总分类，交给资源回收单位进行再利用。多数自治体对这些集体回收垃圾的组织有一定的补助。NPO法人“建设可持续社会的活力网”^③以“可持续的未来”为题，与全国各地的团体携手合作开展丰富多彩的活动，成绩突出，受到2007年度环境大臣的表彰。“地球环境伙伴广场（GEOC）”^④通过开办讲座加深民众对于伙伴关系的理解和认识，同时，将市民、民间团体的声音反映到政策制定部门。由熊本县水俣市3500位主妇组成的“垃圾减量女性联络会议”，从1998年开始致力于督促商家和超市减少食品包装泡沫托盘和免费塑料袋，她们开展的活动规模不大却能持之以恒，最终获得当地商家的理解和支持。

综上所述，垃圾治理是一项综合、循序渐进且道路漫长的艰巨任务，不可能一蹴而就。推动垃圾治理，应以“垃圾减量”“资源回收”作为垃圾处

理的基本原则。日本70余年垃圾治理的经验和教训非常值得我们学习和借鉴。当今，中国正在建设生态文明，垃圾分类也在一些大城市急速推进。客观而言，中国城市的垃圾分类主要由政府推动，存在着政策落地效果不理想、市场潜能未能有效发掘、民众参与率低、民间组织的力量尚未充分调动等问题。今后，应借鉴日本的经验，逐步出台垃圾治理的法律法规，制定垃圾分类的标准要从简单到复杂，一开始不能要求太高、分类过细；应明确政府、居民、企业等各社会主体的责任和义务，通过“多元协作”治理垃圾问题；要重视宣传教育，普及环境政策，开展丰富多彩的活动促进民众参与垃圾分类；政府和企业之间要加强环保方面的合作，与公众之间也应该有更多的互动；要对一些违反垃圾分类的恶劣做法予以曝光和抵制。今后，随着中日关系的推进，中日两国在垃圾治理领域有着广泛的合作空间。应立足中国国情，借鉴日本成功经验，走一条适合中国国情的垃圾治理之路。

[参 考 文 献]

- [1]胡澎.日本“多元协作”的构建与展开——以地方自治体与非营利组织的关系为中心[M].北京:社科文献出版社,2018:288.
- [2]南川秀树.日本环境问题改善与经验.[M].北京:社会科学出版社,2017:54—55.
- [3]環境省.日本の廃棄物処理の歴史と現状[DB/OL]. [2019-08-21]. http://www.env.go.jp/recycle/circul/venous_industry/ja/history.pdf.
- [4]環境省.平成30年版環境白書—循環型社会白書、生物多様性白書[DB/OL]. [2019-09-10]. <http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/h30/html/hj18020301.html>.
- [5]環境省.環境にやさしいライフスタイル実態調査[DB/

① 日语为：全国おいしい食べきり運動ネットワーク協議会。2016年成立，事務局设在福井县安全环境部循环社会推进课。

② 日语为：おいしい食べ物を適量で残さず食べきる運動。

③ 日语为：持続可能な社会をつくる元気ネット。

④ 日语为：地球環境パートナーシッププラザ（GEOC），成立于1996年10月，由NPO、企业、行政等多家主体参与的联合会，致力于环境领域伙伴关系的促进和环境问题的解决。

- OL],[2019-09-13],https://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/lifestyle/h2904_01/chpt_2_6.pdf.
- [6]刘军国.酒厂也是发电厂[N].人民日报,2019-08-13.
- [7]京都市環境政策局循環型社会推進部.京都市のごみ減量の取り組みについて[DB/OL].[2019-08-10].http://www.env.go.jp/press/y030-19b/mat02_2.pdf.
- [8]京都市環境政策局循環型社会推進部.京都市のごみ減量の取り組みについて[DB/OL].[2019-08-10].http://www.env.go.jp/press/y030-19b/mat02_2.pdf.

[责任编辑 李 颖]

From “Garbage War” to “Multi-Cooperation” ——Path and Experience of Garbage Governance in Japan

HU Peng

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: Today, Japan is at the forefront of the world in garbage disposal, but in the period of rapid economic growth, the problem of garbage pollution is still very serious. Many mass movements against the construction of garbage disposal sites, known as the “garbage war”, broke out in various parts of Japan. With the adjustment of Japan’s economic structure and the promotion of environmental protection movement, people’s awareness of environmental protection and recycling has been constantly improved. The social and economic model of Japan has changed from mass production, consumption, and abandonment to a recycling society of garbage classification, reduction, and resource regeneration. Japan’s garbage control depends on the establishment and improvement of relevant laws and systems. The persistence of environmental protection campaign and education, and the broad participation of the public in garbage classification and reduction campaigns have made a great contribution. In the 21st century, governments, enterprises, non-profit organizations, and citizens as the main force of garbage management have formed a model of “multiple cooperation” by featuring division of labor and cooperation, which pushes Japan’s garbage governance to a new stage. This multi-subject garbage governance mode of market stimuli and public participation guided by government is worth learning and being extended in our country.

Key words: garbage governance in Japan; garbage wars; multiple cooperation; cyclic society