◆西方社会

英国的垃圾焚烧厂如何赢得公众支持

□宋雄伟

英国统计部门最新数字显示，英国每年产生大约1.77亿万吨垃圾，对英国的资源、环境以及社会成本造成了极大的消极影响。2014年3月，英国环境、食品与农村事务部推出《减少和管理垃圾》政策（Reduce and Manage Waste），旨在打造“零垃圾经济”（Zero Waste Economy），即资源在价值和经济层面上得到最有效的使用，最大程度减少、回收和重新利用垃圾，而把垃圾丢弃看作是不得已而为之的最后一根救命稻草。

为打造“绿色经济”，英国政府在治理垃圾中采取了以下重要措施：第一，树立垃圾预防意识，出台《垃圾预防政策》（2013）白皮书，在源头上鼓励企业及社区居民有效利用资源；第二，改善回收材料的质量，建立一套关于回收材料的信息汇报机制，增强回收材料在国际市场上的出售竞争力；第三，运用法律规定促使生产企业，特别是包装行业、机动车行业以及电池等电子设备产商，承担部分回收任务和责任；第四，通过一揽子计划帮助普通家庭减少垃圾产出，有效回收家用垃圾；第五，对使用一次性塑料袋征税；第六，建立垃圾处理厂，转化垃圾为可使用资源，如电力和热力资源；第七，打击垃圾处理的违法、违规行为。

从上述措施中，我们可以看出垃圾处理厂的建设和使用是英国垃圾处理中的一个重要环节。2007年，英国“垃圾策略”（Waste Strategy 2007）中预测，到2020年英国仍将需要300~500个垃圾处理厂来消化生活和生产过程中的垃圾排放。

然而，虽然许多垃圾处理厂有着完备的施工方案，技术准备，第三方环保评估以及与地方居民的互动（读者如有兴趣参阅英国政府关于垃圾处理厂建设的相关政策文件，会发现其中都有着明确规定），但其仍然面临着地方社区居民因参与方式创新性不足，参与率不高，参与效果差而出现的公众持续反对现象，从而导致垃圾处理厂建设计划的流产或建设长期延迟的问题。2006年英国政府“巴克尔土地使用规划评估”报告中指出：“要理清地方居民的激励因素，真正使社区居民参与到决策过程，并实际感受到项目所带来的益处，是推动垃圾处理厂顺利进行的关键。”基于激励结构的考虑，英国政府正在采取以下措施来推动垃圾处理厂建设，尽可能最大程度地赢得公众支持。

创新激励机制，将垃圾管理权与社区利益相结合。传统上讲，英国政府多运用问卷调查、座谈会等相对静态的方式征询当地社区居民意见，这些做法在多年的实际运行中取得了一定的效果，然而，这种静态的参与方式剥离了公众亲自参与垃圾处理的权利，社会公众不能“真实”地感受到参与垃圾处理厂建设的管理过程，导致公众对项目的支持度与积极参与度降低，有时甚至造成部分公众对垃圾处理厂建设的强烈反对。公众仍直接把垃圾处理厂等同于噪音、污染和脏乱。这归根结底是因为政府在垃圾处理厂的管理及其可能带来的收益方面缺乏与社区居民的“有效沟通”。因此，英国政府重新从“公众激励结构”的角度考虑问题，推动社区居民参与到垃圾处理厂的发展和管理。英国参照欧洲大陆经验，推动将垃圾管理与公众社会利益相结合，使社区居民实质性地参与到决策过程，实质性地感受到参与垃圾管理带来的利益，公众社会利益的给予要与当地社区的实际情况相结合，灵活处置。

建立共有机制，推动当地社区共同拥有垃圾处理厂所有权。事实上，英国政府在推动“小规模可持续性能源”（风能）建设项目上已多年使用“所有权”归社区的方式，当地居民可以享受风能发电所带来的收益，并可将一部分电卖回给国家电网。同时，当地居民还可以享受项目建设所带来的就业和培训机会等益处。这种方式体现了“自我满足、地方自治、参与和授权”的公共精神，也是一种有效地推动垃圾处理厂规划的激励方式。例如，20世纪90年代期间，在英国坎布里亚郡，一家公司与当地社区共同拥有风能发电项目所有权，1300户家庭共有所有权，平均每户年收益约2500英镑。

同理，英国政府积极推动垃圾厂所有权归当地社区拥有，保障社区居民拥有所有权收益（一种是居民分红，另一种则转化为地方投资），正向推动社区居民责任共担。通过推动垃圾处理厂所有权社区共有，促使社区居民“真正”参与项目管理，成为有效的“项目利益相关者”（Stakeholder），成为实际上的项目受益方。这足可以保证在推动项目建设过程中社区居民的积极性和主动性。

同时，当地社区也可选择组建“社区投资小组”代表社区居民实施项目管理，并获得项目收益的部分益处。一方面提供社区居民关于投资的信息和建议，另一方面当“承包商”发生变化或者对现有项目发生变更时，可以有效管理和代表社区的集体利益。“社区投资小组”通常应在垃圾处理厂项目申请前成立，地方政府应积极推动“社区投资小组”的成立，并帮助在规划过程中审查利益相关方的合同。

拓展补偿机制，在家庭事业费用上给予折扣。英国政府正在考虑将垃圾处理厂经营所获利润以给予家庭事业费用折扣的方式返还给社区居民，从而减缓社区居民对于垃圾处理厂建设的反对。英国政府正在考虑以下两种方式推行这一措施：一是通过项目承包方与地方家庭事业费用收取方签订费用减免协议，一次性地将经营收益所得部分返还给当地社区居民；二是通过地方政府直接参与能源服务项目，包括垃圾转换能源项目，给予家庭事业费用折扣，包括减免电费或者燃气费用等。

创新载体，建立社区基金，推动社区融合。地方政府、企业和社区居民共同协商成立“社区基金”，这是一种灵活的资金运转结构，能够为社区提供长期的规划性收益。社区基金由专门委员会负责，并代表社区利益使用，例如可用于修复当地娱乐设施、图书馆或者老年人专门享用的交通服务等项目。

社区基金一般由社区中的“社区联络小组，或者社会责任委员会”管理，小组或委员会一般由社区居民和企业代表共同组成，目的是充分表达双方利益和诉求。小组或委员会应当在垃圾处理项目申请前的公众咨询过程中成立，目的是为了尽早地引入利益相关方，包括社区居民、社区自治组织、社区企业等。

此外，社区基金为“社区延伸”的发展提供优质载体，即通过基金设立教育中心、生态多样化展示中心，以及根据社区居民的偏好而进行相关社区基础设施改善等，更好地为社区利益服务。例如，英国彼得堡市围绕“新能源园区”成立了社区基金，每年共筹25万英镑用于社区各种项目建设，并留存5万英镑作为社区未来投资资本。最后，社区延伸最重要的目的是建立在项目申请前与利益相关方的对话机制，培养社区融合文化，促使垃圾处理厂选址前就与利益相关方进行深度、有效的沟通，推动社会公众广泛、积极地参与。

注重形象美观，优化垃圾处理厂外观设计。多次的项目建设经验表明，创新的设计理念和符合社区景观的设计风格能非常有效地推动公众对于垃圾处理厂项目的支持，减少阻力。20世纪70年代，英国在垃圾处理厂的外观设计上饱受社会大众诟病。之后，英国政府进一步采取措施强化垃圾处理厂的外观设计，使其与现代化的商业和居住区域相融合。英国环境、食品与农村事务部已发布政策文件，强化对垃圾处理厂的外形设计进行必要考核。英国建筑和环境设计评估小组称：“现代化的设计理念正在融入垃圾处理厂建设的实际操作中，并通过专家反复论证，和社区居民共同参与的方式确定设计方案。”此外，地方政府在规划环节中要设置完善、程序化的外观设计审定流程，从而最优化地利用好空间，保障社区居民的话语权。

◆环球瞭望

欧盟如何应对水污染事件

□游志斌

1986年11月1日，位于莱茵河沿岸瑞士巴塞尔的山度士（Sandos）化工厂发生爆炸事故，在扑救过程中，至少1万吨含有机汞化合物、杀虫剂、除草剂等有毒物质的水进入了莱茵河，并沿莱茵河而下流经6个国家，约900公里后，最终进入了波罗的海。这次泄漏造成的经济损失约为1亿瑞士法郎，流经水域的鱼类和水鸟遭受了灭顶之灾。这起事故主要是由于在火灾中应对其次生灾害风险考虑不足，特别是缺乏包括围堤、火灾报警器、消防水回收等阻止化学物质进入水体的系统性防护措施而造成的。相关国家在深刻总结此次教训的基础上，修订了《塞维索II法令》，签订了《巴塞尔公约》《莱茵河保护公约》，这次事件成为欧洲地区水污染控制的重要分水岭。

建立水污染预防和控制的法律体系

此次事件后，建立控制水污染的管理制度体系在欧共体被提上日程。1988年在法兰克福举行的关于水安全部长级会议，检讨了当时的法令，并确认了改进水资源保护的优先性措施，使得欧共体在水资源方面的立法工作得到空前加强。1991年出台的《城市废水处理指令》，进一步明确了对废水处理的严格规定，同年出台的《硝酸盐指令》，规定了要控制来自农业的硝酸盐对水体造成的污染。另外，1998年11月出台了《新的饮用水指令》，强化了饮用水标准。1996年通过的《综合污染预防和控制指令》（IPPC），旨在控制来自大型工业设施造成的水污染。

世纪之交，欧盟强调，“我们要应对新千年最大的挑战之一——水的保护”。欧洲理事会和欧盟议会于2000年10月23日签署了《欧盟水框架指令》（WFD），该指令作为欧盟水环境保护与管理方面的基础性法规，整合了原有的相关法规，搭建了欧盟地区水资源管理的全新框架，是欧盟在水资源领域颁布的最重要指令。同时，指令规定了监督监测、运行监测和调查监测等监测模式，其中监督监测主要承担常规监测；运行监测主要针对的是不达标或存在环境风险的水体；调查监测主要根据某一特定需求而展开的。

另外，欧盟建立了财政补偿、执法费用征收等一系列配套制度。欧盟在相关的法律法规中强化了“污染者付费原则”，即在事故发生时，污染者有责任承担清理和赔偿费用。比如，在英国，根据《重大事故危害控制法规》（COMAH），注册登记场所的经营者要支付管理机构（如环境署、卫生和安全执行局等）除了提供参照法律执行的建议外，在事故现场工作的费用；除了实际清理费用外，检查人员用于评估申请或事故调查的费用也会要求企业支付。另外，欧盟范围内的企业一般都有涵盖环境、健康和安全事故的保险，并依据企业的危险性和风险管理水平来确定保险费数额，从而促进企业加强自身安全管理。

构建突发水污染事件预防和控制管理体系

目前，为应对突发水污染事件，欧盟逐步建立了综合安全风险评估、应急规划、应急准备制度、信息管理系统等完整的预防和控制管理体系。具体包括以下几方面。

加强综合安全风险评估。加强综合安全风险评估能够促使企业和权威机构能识别、消除或最大限度降低水污染事故风险。在欧盟范围内，企业按照其潜在的危险性进行分类，具有高危险性的企业在取得生产许可证之前必须制定重大事故及其预防对策（MAPP）和安全管理体系，识别对环境或人类安全可能造成影响的潜在的事故类型，并确定相应的应急措施；同时，开展风险评估也是制定公共安全规划和应急计划的前提。

制定专门的应急计划或方案。欧盟强调，“制定应急计划对于确保在突发事件发生时拥有适当的资源、技术和程序十分重要”。欧盟范围内的企业、地方政府、区域和国家层次都按规定编制和定期评估应急计划。企业在运行前应急计划必须获得批准，并定期对计划进行评估。一般来讲，至少每5年，或者一旦企业情况发生变化时，必须对应急计划重新进行审查。相应地，促使企业的管理者制定并采取预防和控制突发水污染事故的措施。

加强应急准备工作。欧盟认为，通过加强应急准备来提升应急人员和组织机构应对水污染事故的能力非常重要，特别是，专门的训练、装备器材的准备和定期演习，以及跨界的沟通交流，都是做好应急准备工作必不可少的因素。最近几年，欧盟专门建立了应对水污染的应急响应模块，增强其响应的规范性和整体效率。

安全管理审查制度。欧盟环境管理部门等权威机构要审查应急计划是否适当，并确保当事件超出企业控制能力时有足够的资源用于应急。这些监管机构还要对企业进行定期检查，以确定情况是否已发生变化，以及有关安排是否仍然合理，并熟悉企业的有关情况。

建立化学品信息管理系统。欧盟通过化学品名录管理系统可追踪化学品（特别是有毒化学品）的制造和流通过程，同时清楚地标明化学品对人体和环境的影响，该系统还可为应急响应工作提供必要的信息。

构建水污染控制的协调机制

欧盟强调，“清晰的指挥和部门协作链是做出协调一致和层次分明的应急响应措施的基础，这样，在事故发生时可以迅速做出评估和响应，并适时将应对行动上升到区域和国家层次”。欧盟特别注意在以下方面的协调机制建设。

建立日常管理基础上的有效联动机制。欧盟认为，多部门和跨地区的合作是有效应对突发事件的重要组成部分。对突发水污染事件的有效应对关键在于通过众多职能部门的协调努力最大限度地采取预防措施，并在事故发生时做出及时响应。比如，欧盟内部，有的地方环境署以及卫生和安全执行局往往被指定为审批高危险场所应急计划的权威机构，以保证能识别、清除或最大限度减少所有健康、安全和环境方面的风险，并且拟订适当的计划来尽可能降低和缓解任何潜在事故所带来影响。在事故发生时，他们必须能随时向警察局和消防部门提供技术建议，以及监测排放造成的影响。除了根据当地情况开展的地方应急措施外，还有事故升级协调制度，以确保随着事故大小和影响的不同，能在区域和国家层次上对相应的水污染应急处置进行协调。

建立信息沟通机制。欧盟认为，“建立公共信息系统是应对突发水污染事件的关键机制”。比如，在公众参与领域，欧盟专门制定了《奥尔胡斯协定》和《关于公众获得环境信息的指导方针》文件。《奥尔胡斯协定》对公众参与做了界定，即“为了保证包括水用户在内的公众参与流域管理计划的制定和更新，有必要提供有关计划措施的适当信息，报告实施进度，以便在最终决定采取必要的措施之前使公众参与”。2003年制定的《关于公众获得环境信息的指导方针》，进一步强化了欧盟有关环境信息公开的现有政策原则和信息沟通机制。

加强流域圈的一体化的协调管理。欧盟认为，“水管理的最佳模式是根据自然地理流域和水文单元，而不是根据行政或政治边界”。在欧洲，穿越多个国家的河流都成立了国际性流域委员会，通常有关国家都会参与到委员会里来，共同制定各种制度来防止河流污染，同时在突发事件发生时尽早向所有国家发出预警。比如，由法国、德国、卢森堡、荷兰、瑞士和欧盟共同签署的公约赋予了莱茵河委员会在监测和保护水质方面的实质性权力，避免、减少或消除污染排放以及预防工业事故，以维护和改善莱茵河水质，同时还要进行整体的、全程的、全方位的协调保护措施。

德国劳资自治型的养老保险制度

□李志明 邢梓琳

“谁来照顾我的老年生活?”这个问题一直萦绕在今天许多劳动者的脑海中。当人们年老时，拥有适足的养老金是至关重要的。在现代国家中，（社会性）养老保险制度便是保障劳动者老年生活的通行的社会保障制度。与其他国家的情形一样，养老保险也是德国社会保险制度中最重要的一个项目，为人们提供了抵御由于谋生能力下降、年老以及死亡等原因造成的财务风险的终身保障。

德国是世界上第一个建立现代社会养老保险制度的国家。1889年德国颁布了《老年残疾保险法》，涵盖老年、残疾两个方面的待遇，1891年开始生效；1911年引入遗属待遇并于1914年开始实施。自此，德国养老保险待遇包括养老年金、残疾年金以及遗属年金等方面内容。经过一百多年的发展，德国养老保险制度自身不断发展和完善，体系日益完备、运行稳健良好，成为社会保险型养老保障制度的典范，并为世界许多国家所效仿。

德国《社会法典》第六篇（Sozialgesetzbuch VI，简称SGB VI）对德国社会养老保险制度的覆盖范围、资金来源、享受资格、具体待遇以及组织管理等方面进行了详细规定。

基本制度框架

在德国，90%以上的人口参加了法定养老保险制度。这些人口可以分为三类。第一类是法定养老保险义务人，包括：一般被雇者（包括学徒）；特定的自雇人员群体，例如手工业师傅、学校及幼儿园教师、助产士、艺术家、出版与发行从业者以及其他；服兵役者或者服替代兵役的民间役者；非雇佣的护工；所谓收入替代项目（范围包括医疗待遇、失业待遇、患病期间现金待遇、过渡津贴以及收入维持计划待遇等）的申请者；在庇护工场工作的残障人士；处于最初育儿期的母亲或者父亲。第二类是法定养老保险自愿参与者。除非已经参加其他国家的法定养老保险计划，否则年满16岁及以上、居住国外的德国公民以及居住德国的外国公民可以根据自愿参加法定养老保险。第三类是特殊养老保险项目参与人。德国为特定的自雇者、矿工、公共部门雇员、公务员和农民设立了单独的养老保险项目，还为公共部门雇员与公务员提供了补充保障。

德国的养老保险制度建立在所谓的“代际协议”（或称年轻人与老年人之间连带关系）的基础上。这意味着它采取的是现收现付制的财务模式，由在职被保险人缴费来负担退休者的养老金。自2013年1月1日起，德国养老保险缴费率为雇员月薪资总额的18.9%，按照雇主和雇员各自承担即时养老保险缴费率的一半的原则，雇员个人需缴纳其中的9.45%，低收入者（月收入低于800欧元）可以少缴或者不缴养老保险费；雇主缴纳另外的9.45%，为低收入雇员以及参加德国矿工—铁路工人—海员养老保险的雇员缴费比例高于9.45%。自我雇佣者需缴纳月收入的18.9%，政府补贴没有对应缴费的年金待遇的耗费。

根据不同类型的待遇，德国养老保险制度规定了不同的享受资格。被保险人想要领取养老年金，必须达到提前设定的年龄界限，缴费也已达到规定的最低资格年限（正常来讲要求缴费满35年），并且提出年金领取申请。在德国，正常退休年龄是65周岁。在满足特定条件的情况下，可以提前（申请者至少要满60周岁）申领养老年金，但是必须根据现有计算公式做相应扣除。被保险人申请领取残疾年金取决于被保险人是否由于医学原因而无法工作及其丧失工作能力的程度（无法从事任何类型的每天工作超过3小时的申请者被视作完全丧失工作能力；每天只能工作3~6小时的申请者被视作部分丧失工作能力）。遗属年金是在被保险人死亡或者失踪的情况下依其遗属或遗属监护人申请而提供的。

在具体待遇计发方面，德国养老保险制度也有三种方式。养老年金数额是根据个人收入总分值乘以年金因子（1.0）以及年金价值计算出来的（德国矿工—铁路工人—海员养老保险另有规定），无法定最低年金规定，其决定因素是个人整个缴费期间内所获得的收入。其中个人收入得分由个人终生收入除以国民平均收入，然后乘以进入因子得到（如果个人年收入正好等于国民平均收入所计入的个人收入得分为1.0）。年金价值为所有缴费者年度平均收入对应的养老金月值（目前大概在26欧元左右），随着收入变化而有调整（通常是在7月份）。进入因子通常为1.0，并且随着被保险人首次领取养老金的年龄而有增加（延后退休情形）或减少（提前退休情形）。个人在残疾、失业、子女抚育以及17岁到25岁脱产学习期间不用缴费而计算缴费年限，由国家对这些视同缴费年限进行财政补贴。类似的情形也适用于低收入人群以及有子女照顾义务的人群。

永久残疾年金数额是根据个人收入总分值乘以年金因子以及年金价值计算出来的。其中，个人收入得分由个人年收入除以所有缴费者平均年收入，然后乘以进入因子（通常为1.0）而得出。年金价值为所有缴费者年度平均收入对应的养老金月值，也随着收入变化而有调整（通常是在7月份）。进入因子随着首次领取残疾年金时间的提前而减少（以63周岁为界限，每提前一个月领取扣减0.003，最多扣减0.108）。完全丧失工作能力情形对应的年金因子为1.0，部分丧失工作能力情形对应0.5的年金因子（德国矿工—铁路工人—海员养老保险另有规定）。

遗属年金是根据死亡或失踪者的个人收入总分值乘以年金因子以及年金价值计算出来的。其中，个人收入得分由个人年收入除以所有缴费者平均年收入，然后乘以进入因子而得出。在被保险人死亡后的前3个月内年金因子为1.0。在此之后，如果遗属领取的是小遗属年金，其年金因子为0.25；如果领取的是大遗属年金，其年金因子则为0.55；如果配偶或者伴侣双方都是出生于1962年1月1日以后或者婚姻关系或伴侣关系开始于2001年之后，其年金因子也为0.55（如果婚姻或伴侣关系开始于2002年以前并且其中一位配偶或伴侣出生于1962年1月2日以前，其年金因子为0.6）；半孤儿的年金因子为0.1，全孤儿的年金因子为0.2；德国矿工—铁路工人—海员养老保险另有规定。年金价值为所有缴费者年度平均收入对应的养老金月值，也随着收入变化而有调整（通常是在7月份）。

独特的劳资自治型管理机制

劳资自治是德国社会保险在管理机制方面的一大特色。总体而言，德国社会保险自治管理机制的核心要义或特征可以归纳为三个方面：法律上独立管理机构的存在、利益相关方的民主参与以及他们对内部事务的自我决定。

为了使国家与社会保险事务保持一个适当的距离，德国在养老保险事务管理主体上选择的是独立于政府部门的社会组织。在德国，养老保险经办机构是一类公法人主体，依靠从养老保险基金中提取管理费而不是通过财政拨款来获取收入。这种法律地位和财务来源上的独立能够确保养老保险经办机构在处理社会保险业务的时候尽可能不受国家的直接干预。

利益相关方（主要是劳资双方）参与民主管理在养老保险制度设立之初就被引入，并成为自治权在公共事务决策领域的具体体现。由于单个养老保险经办机构所涉及的劳资双方人数众多，便采用所谓的社会选举组成代表大会并进而形成理事会来管理经办机构、达致劳资合意。这种利益相关方的民主参与能够尽可能紧密地将被保险人、雇主与社会事务管理联结起来，也利于将被保险人的需求反馈给经办机构管理者以便他们做出适意的决策。

养老保险经办机构对内部事务进行自我管理的最重要的体现是能够自行决定规范具体事务操作的章程，实现章程自治。当然，它们对于内部章程的自由裁量权仍不能超过法律预设的限制。在机构章程的指引下，理事会成员能够直接参与到相关公共事务中，并且对机构联合意志的形成施加影响；同时，他们务必谨慎勤勉地履行管理职责，否则将被追责。像联邦劳动和社会事务部这样的主管部门则主要代表国家履行对经办机构的法律监督责任。

截至2013年1月1日，德国共有14家地区承保人、1个全德年金保险联合会以及1个德国矿工—铁路工人—海员年金保险基金来负责养老保险的具体运营，这些养老保险经办机构统称为“德国养老保险联盟”。在德国，养老保险经办机构的内部组织基本上是按照自治管理原则来设置的，被选举出来的被保险人代表以及雇主代表按照人数相等的原则组成代表大会来负责本经办机构的决策。但是，德国矿工—铁路工人—海员年金保险基金的代表大会中，被保险人代表占据2/3，雇主代表只占据1/3。

作为主管部门，德国联邦劳动和社会事务部对年金保险经办机构实行一般监督，全德年金保险联合会对德国年金保险联盟的行政管理进行监管。医疗保险基金则代为征收年金保险费并将其解付给年金保险经办机构。