



□唐健

2017年7月，中国政府宣布禁止“洋垃圾”入境；2019年4月到5月，菲律宾总统杜特尔特多次强硬表态，加拿大必须运回已经在菲律宾非法“滞留”6年的2450吨有害垃圾；2019年5月28日，马来西亚环境部长宣布将3000吨有害塑料垃圾运回包括美国、加拿大、澳大利亚和英国在内的来源国。一连串事件意味着，长久以来，发达国家向发展中国家倾倒垃圾的“潜规则”正在被打破，国际社会迫切需要建立更加环保、公平和高效的垃圾处理秩序。

全球垃圾治理的严峻形势

有人生活的地方，就会有垃圾。但是，工业革命以来，人类制造的垃圾已经远远超出了自然的承受能力。2017年，《人类世评论》(The Anthropocene Review)发表一项研究成果，表明自工业革命以来，人类活动的物质产出总量已经达到了30万亿吨(一个参照值是，截至2017年全球探明可采煤炭总储量约为11万亿吨)。

人造物不断累积，环绕在我们周围，几乎创造出了一个新的“地质层”。这个“地质层”中包含了大量难以处理的有害物质，不仅破坏了地球原有的生态平衡，而且危害人类健康。2016年联合国发布调查报告，指出全球每年产生的城市、消费和生产垃圾大约为70—100亿吨。2017年，英国《卫报》报道，全世界每分钟就会生产100万个塑料瓶，其中只有10%会被循环利用，而自然降解塑料垃圾需要几十甚至几百年的时间。

随着经济发展和城市化进程的加快，人类制造的垃圾也越来越多。世界银行在一份关于全球垃圾的报告中

指出：2002年左右，全球29亿城市居民每人每天大约产生0.64千克的固体废弃物（每年约为68亿吨）；2012年左右，全球30亿城市居民每人每天制造的固体废弃物重量上升到1.3千克（每年约13亿吨）；到2025年43亿城市居民每人每天产生的固体废弃物将达到1.42千克（每年约22亿吨）。这个星球供我们存放垃圾的空间越来越小。

全球垃圾问题对发展中国家的伤害尤其严重。一方面，在工业化过程中，发展中国家自身会制造出越来越多的垃圾；但是，另一方面，发展中国家面临的垃圾问题需要置于全球视野下加以考虑。在产业链早已全球化的今天，制造商品产生的污染主要发生在发展中国家，消费集中在发达国家（意味着它们通过市场交易行为享用了发展中国家的生态资源），产生的垃圾再通过（合法和非法的）贸易返回至发展中国家，提炼出有用物质继续用于再生产。

由此可见，在当前国际社会的经济活动链条中，全球的生态和环境压力基本都沉降到了居于产业链低端的发展中国家身上。不仅如此，有的发达国家为了保护国内环境，降低处理成本，正通过多种非法途径将有害垃圾运送至发展中国家。更糟糕的是，由于缺乏先进的理念、技术和基础设施，发展中国家只能对垃圾进行简单的焚烧、填埋和堆积处理。各种因素叠加导致发展中国家的生态环境面临着巨大的压力。

但是，垃圾并不会被完全限制在单个主权国家之内，它的流动是全球性的。从全球生态系统看，无论怎么转移，垃圾都会留在“地球宇宙飞船”(SpaceshipEarth)内，一个国家的生态破坏能产生“蝴蝶效应”，最终也会对世界上的其他国家造成负面影响。

居者有其屋：组屋制度的核心目标

1959年，从英国取得自治后的新加坡面临严重“房荒”。为了解决住房问题，新加坡于1960年成立了建屋发展局，负责组屋规划、建设和管理。

制定“居者有其屋”计划，推动居民拥有自己的组屋。1964年，新加坡推出“居者有其屋”计划。为了实现“居者有其屋”这一核心目标，新加坡政府大力建设组屋，鼓励居民分期付款购买组屋（少量组屋向居民出租），并向符合条件的居民提供购房津贴。如今，新加坡累计建设了120万余套组屋，超过80%的居民居住在组屋里，其中91%拥有组屋产权，只有大约1/5的居民居住在私人住房中。

多维度构建住房体系，保障“居者有其屋”计划的实施。一是实施中央公积金制度。这一制度起初是新加坡养老储蓄制度，1968年对《中央公积金法》进行修改后，中央公积金逐渐成为组屋计划顺利实施的金融保障，不仅为组屋建设提供资金，而且解决了居民购屋的资金难题。二是构建法律保障体系。新加坡出台了《土

壤征用法令》等若干法律法令，为组屋建设运营、土地征用等提供法律依据。三是明确组屋申购、定价和出售等规则。新加坡规定只有公民有资格申购新建组屋，永久居民只能购买二手组屋，外国人不能享受组屋政策，拥有私人住宅的居民只能购买二手组屋且必须在正式拥有组屋的半年内出售私人住宅。组屋价格则由政府根据居民收入水平确定。在组屋出售方面，新加坡采取抽签选购、剩余组屋先到先得等方式，根据家庭收入水平确定其申购的组屋类型。严格而清晰的规则有效保障了组屋计划的实施。

全球垃圾治理的双重赤字

理念是行动的先导，机制是行动的保障。在全球垃圾治理上，尽管形势已经非常严峻，但是，国际社会目前仍然处于理念和机制的双重赤字状态。

先看理念赤字。《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（下称《公约》）是目前关于垃圾治理最全面的全球环境条约。《公约》有170个缔约方，宗旨是保护人类健康和环境免遭危险垃圾和其他废物的生成、管理、越境转移和处置产生的不利影响。

制定《公约》的背景是，从上世纪60年代开始，发达国家国内生态保护运动兴起，于是开始将垃圾运送至迫切需要发展经济且几乎还没有什么环保意识的发展中国家。在此过程中，大量难以处理的有害垃圾被运送至非洲、加勒比和亚洲地区，引发了一系列灾难性事件。为了解决这些问题，联合国环境规划署召集相关方面，围绕《公约》进行了谈判，1989年通过具体条文，于1992年生效。

在《公约》中，垃圾不是被当作有待治理的环境问题，而是可以继续提炼剩余价值的“放错了位置的资源”。比如，《公约》将“垃圾”定义为处理（be disposed of）或准备处理

或需要处理的物质和物体。在大陆法系中，被处理的物品（a disposable object）或许可以等同于被废弃的物品（an abandoned object），但是在英美法系中，被处理的物品还包括售卖以获取收益的物品。由此可见，严格来说，《公约》更像是全球垃圾贸易规则，而不是垃圾治理机制。《公约》生效之后，全球垃圾贸易量急剧上涨，形成了一个规模庞大的经济产业。根据联合国贸易数据库的记录，2017年全球塑料垃圾出口和进口贸易额分别达到了45亿美元和61亿美元。这还只是合法贸易，还有大量的垃圾走私无法统计在内，比如，2012年，欧洲环境局（European Environment Agency）的一份报告显示每年至少有25万吨非法电子垃圾从欧盟运往西非和亚洲。

再看机制赤字。如果在国际环境协议数据库中进行检索，我们会发现跟环境保护有关的双边和多边协议目前已经超过了3600个，但是以垃圾处理为主题的条约和协议只有80个左右，其中全球性的条约和协议寥寥无几，更没有稳定的国际组织专注于全球垃圾治理问题。

作为世界上最大的垃圾出口国，美国签署了《公约》，但是没有批准它，也不受其法律条文的限制。目前，美国的垃圾出口越来越难（比如，2017年美国出口了75万吨塑料垃圾，但是因为愿意接收的国家越来越少，这一数据在2019年降到了37.5万吨），为了应对这一问题，美国国内的环保机构和社会组织正开展公众教育运动，对垃圾处理的基础设施建设加大投资，倡导环境保护的州和城市已经开始对一次性塑料制品的使用进行更加严格的限制。但是，美国不愿意采取更广泛的国际行动来遏制垃圾污染，更没有愿意协调全球各国分散的

垃圾处理计划，它倾向于与一些国家和组织（比如OECD、加拿大和墨西哥等）签订垃圾进出口的双边协议，这样更有利于垃圾贸易的开展。

欧盟在垃圾治理上相对比较积极，2019年5月4日，在《公约》第14次缔约方大会上，挪威代表提交了修正案，要求对塑料垃圾的国际贸易施加更严格的限制。修正案特别要求垃圾出口国必须事先得到接收国的知情同意，从而使发展中国家能够阻止大量难以处理的垃圾抵达其海岸。修正案还增加了禁止出口有害电子垃圾的内容。挪威修正案已经获得通过，将于2021年1月1日正式生效。但是，修正案倾向于仅对以《公约》为核心框架的垃圾贸易体系进行修补，在推动建立全球垃圾治理机制上缺乏实质性举动。

健全全球垃圾治理机制乃当务之急

一个重要且紧迫的问题之所以被忽略，最根本的原因往往在于国际秩序的主导性观念架构和制度设计出于特定目的刻意地将其边缘化了。如果说秩序的内在弊端在其核心区会因为精心遮蔽和巧妙掩盖而不易被察觉的话，那么在边缘区则较为容易辨识和揭示，因此，“边缘”蕴含推动变革的巨大潜力。全球垃圾治理正是这样一个“边缘”问题。

如果只从经济逻辑出发，垃圾贸易背后的环境问题就会被忽略。既然垃圾贸易成为有利可图的产业，那么合理的逻辑就是鼓励人们制造出更多的垃圾，而发达经济体在属于经济活动“灰色地带”的全球垃圾贸易中占据主导地位，获益巨大，它们一方面掌握着世界上最先进的垃圾处理技

独特的新加坡组屋制度

□梅秀庭



入者对组屋的消费需求。

积极应对人口老龄化相关问题。新加坡人口老龄化问题日益严峻，预计到2030年新加坡老龄人口将占总人口的1/4左右。同时，家庭分化、空巢老人等现象成为突出的社会问题。面对这一形势，新加坡政府专门为老年人建设退休后的组屋区，通过打造宜居舒适便利的生活环境，提高老年人生活品质。此外还鼓励成年子女申购靠近老人住所的组屋，方便照顾老人、营造家庭和睦氛围。

充分考虑刚需群体的住房需求。步入职场不久的年轻人和新婚夫妻是组屋申购中最主要的刚需群体。为了满足刚需群体的住房需求，新加坡政府有针对性地将部分预先建设好的组屋提供给首次购买组屋的刚需群体，放宽限制条件，特别是调高购房的月收入上限，并通过提高购房津贴，为刚需群体购买组屋提供支持。

创新组屋计划推动可持续发展。

新加坡政府陆续推出屋契回购计划、家居改进计划、自愿提早重建计划、组屋绿色城镇计划等组屋计划。特别是组屋绿色城镇计划，将组屋发展与生态环保结合起来，通过使用太阳能电池板和智能LED照明降低能耗、采用集水系统回收雨水用以浇灌绿植、在组屋上使用凉爽涂料为城镇降温、在停车场上推进屋顶绿化和城市农场等方式，计划到2030年将城镇年度能耗减少15%，从而确保城镇的高度宜居性和组屋的可持续发展。

民与国共进：组屋制度的发展经验

政府掌握新建组屋定价权，真正做到了为国民谋福利。一方面，新加坡组屋投资、建设和出售等环节均由建屋发展局负责，该机构不以盈利为目的，新建组屋价格远低于商品房价

格，也低于二手组屋价格。加上政府提供的各种购房津贴，使得多数居民能够承受组屋价格。另一方面，多数土地收归国有，为大规模建设组屋提供土地保障。截至目前，新加坡政府拥有的土地面积接近全国土地面积的90%。充裕的土地供给使政府能够低成本建设组屋，进而以低价提供给居民。

构建分层分类的住房供给体系，保障全体国民住房权益。当前，新加坡已经形成“廉租屋—廉价屋—公寓—私人住宅”的住房供给体系。廉租屋以低廉租金提供给极低收入者。廉价屋用来满足中低收入者的住房需求，政府通过津贴、优待等方式提供支持。公寓主要用来满足收入水平超过廉价屋申购上限但又负担不起私人住宅的中高收入者的住房需求。私人住宅则面向高收入者和不能享受组屋政策的外国人。住房供给体系分层分类，不仅满足了各类群体的住房需求，而且从供给端发力较好地解决了房价暴涨等问题。

借助组屋政策，推动社会融合、塑造国家认同。新加坡是一个多种族、多宗教、多文化的移民国家。为了弥合族群冲突，新加坡明确规定了组屋区内的各族群比例上限，在空间上形成了各族群平衡分布的居住形态，有效促进了不同族群之间的融合。通过实施组屋计划，新加坡将居民个人利益、社区利益和国家利益紧紧捆绑在一起，社会凝聚力得到增强，全体居民对新加坡的国家认同逐步形成。

