



E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

印第安纳州家庭危险废弃物专责小组

案例研究

介绍：

建立乡村家庭危险废弃物专责小组

1993年，当时我是印第安纳州一个县的固体废物管理区的固体废物负责人，我接到一个同事的电话，“嘿，我们正在筹建一个新的小组，谈论家庭危险废弃物。我们下周会举行一个会议。如果你参加，我会很荣幸。”我接受了邀请，知道了会议地点，然后挂断了电话。国家立法机关在1990年曾经给了我们一个处理固体废物（垃圾）的任务。这个任务是让我们尽量从垃圾填埋场转移固体废物（通过源减少、回收和垃圾堆肥）。当时我们对什么是“家庭有害废物”并没有很好的理解。这是最毒的1%的家庭垃圾。如果这些废物来自家庭以外，它将由美国环境保护署视为危险废物来处理。但是如果是家庭产生的，人们就简单地把它和垃圾混在一起，而这些垃圾的处理时我们的任务。我们希望阻拦这种行为。在我当时挂电话的时候我不知道的是我将会踏出旅程的第一步，而这个旅程在将来会是我的职业生涯中最成功的合作项目。我们稍后会进入到那一部分。

这个案例是我们2010-11年度“协作公共管理，协同治理和协作问题的解决”的教学案例和模拟竞赛的荣誉提名奖得主。这是由学术界和实务界组成的审查委员会的同行双盲审的。它是由美国科罗拉多大学丹佛分校公共事务学院的Mark W Davis和Danielle M Varda写的。这个案例是用于课堂讨论的，而不是为了评判所描述的情况下的处理时有效的还是无效的。本案例是由E-PARCC提供的，E-PARCC是锡拉丘兹大学马克思韦尔学院的协作治理倡议的一部分，是(PARCC)的一个子集。如果需要，这个材料可以被多次复制，只是要对作者的工作给予充分的肯定。

背景

1990年，印第安纳州通过“众议院登记法 1240”，创建了一个新的政府实体。一个特殊的地区被称为“固体废物管理区”（SWMD）。这些地区既可以是单县的（在一个单一的县里的一个政府实体，但是和县政府有区别，更类似于学区）也可以是跨多个县的，凝聚成“跨县地区”（Multicounty District）。州官员，从印第安纳州环境管理部到有关法例的作者透露说，他们希望在整个州形成 15-20 个“跨县地区”。令他们惊愕的是，最初有 51 个单县地区形成，却只有 10 个“跨县地区”。我所在的印第安纳州西南部，只有一些单县地区。（2008 年印第安纳州固体废物管理区地图见附录 1。截至 2008 年，有 62 单县区 和 8 个“跨县地区”，这是在多次政府的“离婚”后的情况。）

作为授权立法的一部分，SWMDs 被设定了一个目标，在 1996 年把进入垃圾填埋场的固体废物减少 35%，而到 2001 年则要减少 50%。在这些固体废物中，有 1% 的特别棘手的。作为废物流的一部分，它们被称为“家庭有害废物”或 HHW。虽然 HHW 和其他的有毒垃圾的一样有毒，但它是被美国联邦法律豁免的，它能作为一个“家庭”项目，根据“资源保护和回收法”（RCRA），合法地抛弃在常规家庭垃圾中的。HHW 常见的例子包括：油漆，清洁用品，杀虫剂，用过的机油，一些消费类电子产品，和许多家用电池。令人担忧的是，这些危险废物在堆填区将产生环境问题并且可能污染饮用水。虽然许多 SWMDs 开始采用回收或堆肥普通家庭垃圾的方案，但在他们启动的前几年里，大部分都没有解决这个问题垃圾。

1993-1994

农村家庭危险废物专责小组/家用电池回收

在那个最初的电话之后，一个由 12 个来自印第安纳州西南部的固体垃圾负责人组成的小组在一个当地的阿米什餐厅会面了。最初曾打来电话邀请我的那个负责人还邀请了一个来自印第安纳大学城市政策和环境中心（IU CUPE）的人出席。在 HHW 这个主题上，我们作为一个群体是“双绿色”的（意思是不了解这个主题）。我们都希望为环境做正确的事情，但是我们都不知道怎么做。在第一次会议结束时，大家都同意举行月会，这标志着我们合作的决策过程开始。我们决定下次会议邀请一位来自工程咨询公司的演讲嘉宾，来自 IDEM 的州政府官员，和其他几个和我们相邻地区的负责人。当时我们没有一个人使用像“合作”或“网络”这样的字眼，但我们本能地知道，这就是我们想要做的。我们看到了一个集体努力的力量。虽然我们的当地官员已经形成了单县地区，而不是“跨县地区”，但这似乎是一个有利于合作的领域。

在第一年大部分时间里，我们每月的工作组会议只是努力提高我们的集体知识，作为地区之间的信息交流的论坛。最初，我们邀请外部演讲嘉宾。我的一位同事这样形容它：“我们带来专家和然后“烧烤”他们。我们要向他们解释为什么他们提供的在我们的社区有效或者无效。”有些早期的演讲者是来自环境工程公司的，其他的是来自民营的固体废物和有害废物收集承包商。虽然所有这些发言者都提供了一些有用的信息，但很明显他们在寻求商业机会，而这并不是专责小组能提供的东西。尽管如此，会议仍然产生了一些主意，促进了未来关系的开端。这期间，美国印第安纳大学 CUPE 中心的官员在提供了一个“诚实的中间人”的立场上做得非常好。很快，我们发现，本小组能够产生一些亚组，他们可以进行自己的研究，然后报告给小组全部成员。这种转变是很重要的：我们从寻求专家来帮助我们过渡到自己成为专家。每月的例会往往都有一个主题，一些令人兴奋的主题包括：家庭油漆，漂白剂，电池，轮胎，用过的机油，使用防冻液等。除了固体废物负责人（其人数不断增加，这是由于关于我们这个有趣的小组的消息不断传出去），我们还有其他两个主要的会议“常客”：印第安纳大学 CUPE 中心的研究员和 IDEM 的污染防治和技术援助办公室（OPPTA）的代表。OPPTA 的代表对我们帮助很大，因为他可以提供给我们州政府在这些问题上的立场。他所在的 OPPTA 在任务上并不是监管性质的，这让我们有权提出非常坦率的问题。

在 1994 年的春季，IDEM 的 OPPTA 官员来到我们的会场，并带来了一个令人兴奋的通知。我们很早就听说的“家庭危险废物基金”终于正式发放了一批资金。在接下来的几个月，IDEM 将接受 HHW 项目的拨款申请。我记得来自 IU CUPE 的代表说了一个关键点，“让我们挑简单的东西，如电池，然后让我们证明，我们可以合作。如果我们能够解决这个，我们将能够解决任何事情”。他的观点是虽然家用电池中含有有害成分，但是他们没有展现出任何严重的处理或运输风险，因此其收集比较容易。因此，家用电池将是一个很好的可供学习的项目，在我们尝试做其他更困难或者更有毒的材料收集项目之前。这让我感触颇多，我觉得很重要。这就像要做出非常不同反响的成就一样，而不是仅仅在我所在的县回收铝罐、塑料瓶或者报纸。我自愿写的拨款。拨款是在 1994 年夏天宣布的，而拨款合同于 1994 年 8 月 30 日最终签署。

专责小组的拨款申请包括我们的整体项目愿景，一个区域性的广告活动的资金，购买我们的启动设备的资金和用于支付第一年收集、处理和回收花费的 50% 的资金（另一半来自我们当地对拨款的匹配现金）。在回顾授予申请和最后实施的项目时，有两个术语在我的脑海：一致和灵活。专责小组希望一个被认可的项目。无论你是在像埃文斯维尔或布卢明顿的这样城市，还是在像派克县或格林县的农村地区，如果你看到家庭电池回收计划你就会认可它，这就是“一致”。同样，我们团队为所有成员开发了一套电池回收利用的安全和处理标准，这也是“一致”。

但是，我们都是独立的政府实体。在拨款提交的时候，有 17 个县代表着 15 个参加的 SWMDs。虽然我们都在这个项目上合作，我们仍然有我们自己的县和我们自己选出的董事会，我们要向他们汇报。因此这个计划就需要第二个元素：灵活性。常识是当较小的社区结合起来努力，成本节约就随之而来。然而，这种共同的努力，其代价是地方自治性的减弱。这个区域合作的关键最终会是一个平衡的行动，即最大限度地发挥合作的经济好处，同时最大限度地减少地方自治性的损失。解决的办法是该计划被设计成我所谓的“自助餐厅风格”。每人被给予一套选择，然后每人都会选择适合当地情况的元素。对于收集而言，资源有限的地区就是他们的地区办公室成为唯一的收集点。对于像我的地区这样的，我们会有更多的地点，如当地的图书馆，杂货店，五金商店等。媒体宣传也是根据这个相同的“灵活”计划制定的。市区，电视和电台广告是有效的；农村地区，报纸广告和传单是有效和经济的。广告牌在我的县级地方条例里是非法的，所以我在本地的报纸做广告来替代，这也就是所谓的“灵活性”。

随着时间的推移，会议的“常客”成为固体废物负责人代表，IU CUPE 官方和 IDEM 官员。当时拨款被宣告后，我们两个不是固体废物负责人的“常客”的角色变得正式化了。我们 IDEM 代表不再仅仅是一个与会者，他现在是我们的拨款管理员。美国印第安纳大学 CUPE 官员作为我们的“诚实的中间人”被选定为我们写最终的拨款报告，这个报告是 IDEM 对这个项目的要求。

还有另一关键因素使得第一次拨款成功。我们已经有了一个“冠军”。在我们合作范围内的一个区有比我们其他区多很多的资源。他们就是所谓的“深口袋”或“尝鲜者”。他们有一个渴望进步的董事会。早在专案组成立时，这个区已经为他们的居民提供了 HHW 收集设施。这个地区和一个电池回收公司已经有了关系，并且有可容纳我们的合作组织期望收集的电池数量的设施。这个“冠军”地区成为胶水，把其他的合作单位联系起来，他们的现有的基础设施的贡献不可低估。通过这个区作为材料“收集枢纽”区，专责小组的第一个真正的合作计划有了一个良好的开端。

在 1995 年春天，我们的小组站在在美国印第安纳回收联盟会议的舞台上。我们被授予“回收利用卓越奖——州长奖”。家用电池回收计划被认为是成功的。我们确实成功地从垃圾填埋场分类出了家用电池，并把这些电池回收利用，这是通过区域和灵活的收集方案。这项计划被列为典范，供希望进入协同工作协议的其他地区参考。这项计划在十年之内就成为全国最大的家居电池回收计划，在回收数量上超过了回收“重地”，如西雅图，华盛顿和加利福尼亚州的旧金山。

1995-1998年

**区域性家庭危险废物专责小组
机油，机油滤清器和防冻液回收**

IDEM 的 HHW 拨款成为每年都会发生的事。作为电池回收拨款的作者，我成为了我们的专责小组“主席”。这并不是我们在某天举行了选举，它只是有组织地发生了。在这个时候，我知道这个组能做一些伟大的事情。我愿意承担这个“领导”的角色。然而，在现实中，其实我认为我是作为一个“推动者”的角色。我记得在下一轮的拨款申请截止前的三个月时的一次会议。我向小组提出了一个简单的问题，“下一步是什么？”这是我们的当天唯一的议程。

本着集思广益的精神，我们小组产生了一个有潜力的项目的清单。在这个迭代过程的首轮，并没有不好的想法。一旦清单达到尽头，我们就进入到讨论。对于每个选择我们权衡问题与优点。一天结束时，我们已决定三个项目。他们都是有关汽车的，都是在垃圾和环境中的共同问题，都是那种需要“自己动手”机制来解决的。专案组决定其下一个项目将是机油，机油滤清器和防冻液。

为什么我们挑机油，机油滤清器和防冻液？这个问题的答案是两方面的。首先，这些材料导致了明确和显著的环境威胁。其次，我们可以看到走向这三种材料回收解决方案的路线图。虽然其他材料可以说有同等甚至更多的环保风险，但是其解决方案的路线图没这么明显。农药就是其中之一。我们知道一个私人公司的关系网络，可以以适当的成本为我们进行三种材料的收集，我们要如何应对这些材料的收集我们也有明确的想法。

在 1995 年，我们的合作组织被重命名为“区域住户危险废物专责小组”（我们要承认我们已经成长了，我们已不再是全部由农村县组成的）。这次重命名是在拨款申请中发生的。事实上，该组织没有名称之外的法律地位。这次新拨款包括南印第安纳的 17 个成员地区，代表 25 个县。我们的“冠军”区在第一次拨款中是名义上的收款人，现在又是我们第二次申请的赞助商。就像来自印第安纳大学 CUPE 的朋友预测的那样，我们的第一个项目的成功使我们一跃扎进我们的第二个（其环境意义更加重大）计划。拨款的框架和第一次同：一致而又灵活。州政府拨款将用于购买收集容器，资助教育和广告活动，并资助部分收集、处理和回收产生的费用（这些费用的其余部分，仍然由当地进行匹配投资）。不过，第二次拨款有一个重大变化。由于所收集的材料的类型，我们上次的“冠军”区不能再作为我们的“收集枢纽”了。这一次，我们需要一个私人承包商。

在 1995 年夏天，我们被告知，机油、机油滤清器和防冻液回收被授予了拨款。这个项目和拨款都被重新授予自己名字，成为永远知道的“MOOFA”拨款。这是一个机油、机油滤清器和防冻液略有异想天开的缩写。这笔拨款最终签署和发起是在 1995 年 7 月 31 日。

资助后的第一个关键步骤就是我们要雇用两个承包商：媒体宣传协调商和收集计划协调商。需求方案说明书（RFP），就是为这两方面的努力而开发的。这些招标书被送到适当

的承包商，这些承包商由一个专责小组委员会审查，最后对承包商的面试是在一次专责小组会议上。在最后，选定了一个广告商和一个收集承包商

在此次 MOOFA 早期实施过程中，有在协作上有两个有趣的方面值得注意：（1）这个计划的实施结构在专责小组的信息网络阶段建立的，（2）在几年前建立的和承包商的“关系”使得这些承包商非常愿意和有兴趣参加我们的合同招标。

在 MOOFA 项目的最后，我们采用了一个收集计划，并把它称为“milk run”。这个想法来自于我们是一个由很多地理上分散的实体组成的这样一个现实。危险废物收集合约对于我们任何一个单一实体都会非常昂贵。因此，合同把收集汇集成一系列的收集点，我们称之为“milk run”的收集。这使得承包商看到大图景：在一天能总共收集多少废物，而不是每一个收集点的数量。正如我的一个同事所描述的那样，“我们的集体购买力，给了我们一个很大的影响力。”当时我们知道没有人使用这种方法来进行危险废物收集。我们没有一个人在杂志上读到过这种的想法，或在会议上听到这种想法。这种想法本身是在我们的协作学习期间在小组内产生的。

其他有趣的结果是，从网络分析的角度，专责小组的早年建立的“关系”在 RFP 过程中又发挥了作用。许多我们之前不得不“烧烤”的承包商，现在对我们的组织有了工作了解。因此，即使我们正在实施废物收集的全新的形式，这些承包商对我们在做什么也有基本的了解。当竞标进行了的时候，这种信任就反应在了成本预测上，这远低于我们在 RFP 过程之前的估计。

在 1997 年春天，一个似曾相识的事情发生。我们小组再次站在了美国印第安纳回收联盟会议上。我们再次被授予“回收利用卓越奖——州长奖”。这一次，“MOOFA”计划被人们誉为是成功的。我们从垃圾填埋区有效地分离出机油、机油滤油器和防冻液，防止了他们被弃置在地面，利用一个曾经普通的处理技术。再次，该计划是通过区域性和灵活性的收集方案实现的。这次，伴随着它的还有一个成功的公私合作伙伴关系。

1998-2010

印第安纳家庭有害废物专责小组/水银意识项目

在 1998 年发生了根本性转变。印第安纳州找到专责小组寻求帮助，而不是像以前那样由专责小组去印第安纳州政府寻求资金资助。印第安纳州的环境管理部想发起一个全州的“水银意识计划”（MAP）。IDEM 觉得专责小组是全州好的实体来承担这项任务并请求我们申请一个家庭有害废物的拨款来资助这个计划。

在这个时候，该计划的某些特点对我们来说已经很熟悉了：一致而又灵活的方案，全州的协作，本地管理的计划以及当地政府机构和私营的危险废物承包商之间的公私合作伙伴关系。这次拨款的一个不同点是：州政府希望专责小组作为州代理人，这样的话专责小组将需要聘请一名协调员。这是在专责小组的历史上第一次，HHWTF 有了实际质上自己的“员工”。拨款允许工作小组聘请一个 MAP 项目的全职协调员，在两年的拨款期里。

由于水银计划是全州的，而专责小组作为州的代理人，这个项目有迄今为止最复杂的网络关系。协调员的工作有助于重新简化一个复杂的网络。协调员的位置是整个计划的纽带。私营废物承包商，州政府和参与的地区都知道如果出现任何问题首先要找的就是：MAP 协调员。幸运的是，对我们所有人来说，她既有能力又精力充沛。她的帮助促使了这次计划的成功。最初拨款允许专责小组聘请全职协调员两年，后来又用补充拨款续聘了两年。四年后，MAP 项目已经启动和运行，单个地区可以处理日常的计划。MAP 协调员的位置没有了，但计划本身则继续运行。

通过一系列总共持续十二年的六次连续拨款（1999 年又获得了“回收利用卓越奖——州长奖”），印第安纳州政府和被又一次重命名为“印第安纳家庭危险废物专责小组”的小组一起合作使印第安纳州居民了解自己家中的水银的风险，提供了一个收集设施收集他们的家中含汞材料，并防止这些材料最终被运到垃圾填埋场。虽然，截至 2010 年，印第安纳州政府停止拨付他们那部分资金，但 MAP 项目仍在继续。

通过这一多年的项目，专责小组进一步转变，从仅仅是名义上的组织转变为有自己的权利的真正法人实体。2004 年，印第安纳家庭有害废物专责小组作为一个不以营利为目的的 501c3 公司正式注册成立。今天，任何印第安纳州的固体废物管理区都可以会成为该组织的成员，专责小组的废物收集合同被私营承包商积极追求。在专责小组的旗帜下的一系列服务为专责小组成员区的居民提供了高质量低成本的服务。

今天，印第安纳家庭有害废物专责小组的使命声明上写着：“印第安纳家庭有害废物专责小组的使命是寻求和发展保护印第安纳环境和人类健康的机会，通过环境和经济上合理地通用的和 EPA 排除在外的有害废物的管理。我们宣扬公共和私人实体的合作，强调区域性的教育方法和对危害环境的产品正确处理 and 处置。”更多的信息可以在印第安纳家庭有害废物专责小组的网站上找到，你也可以在 Facebook 上关注印第安纳 HHW 专责小组。



Appendix 1: Map of Indiana Solid Waste Management Districts in 2008

