DOI：10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.04.108

破解城市垃圾焚烧厂“选址难”的良方

作者简介

杜欢政，同济大学循环经济研究所所长、教授，主要从事循环经济、绿色低碳、环境治理、区域经济和循环发展及废弃物处理利用等方面研究。

我国每年产生近1.5亿吨城市垃圾，目前国内已有2/3的大中城市陷入“垃圾围城”的困境。以北京、上海、深圳为例，北京每天产生约1.8万吨生活垃圾，面积过千平米的垃圾堆放场和处理厂约500多个；上海每天产生的垃圾量超过北京，达2.2万吨；深圳日产垃圾逾1.78万吨。垃圾围城问题，需要系统研究，形成解决方案。

目前，各地陆续在建垃圾焚烧厂，但均遇到选址难的问题，亟需破解。城市规模不断扩张，城市人口剧增，垃圾产生量越来越多。城镇化进程的加快，使得城市公共设施建设日益突显出“邻避”效应。现代化城市的高密集度、人口众多、土地稀缺，使得市民对城市功能的需求日益增多，无论质量上还是数量上，城市环境设施的服务功能都满载负荷，难免出现或多或少的环境污染事件，从而导致与周边居民发生冲突。

随着我国民众环保意识、法律意识的逐步增强，民众对环境知情权越来越关注，权利意识的增强同时带来了一系列由于生活垃圾焚烧厂选址的集体维权行为和公共事件。2009年10月，广东番禺大石镇数百名业主发起签名反对建设垃圾焚烧发电厂的抗议活动。广东省对垃圾焚烧厂8公里内的12个小区调查显示，97.1%受访居民反对建垃圾焚烧发电厂。享有“世界上最华美城市”美誉的杭州，爆发的一场反对建设九峰垃圾焚烧发电厂的公众行动，同样震动国人，波及境外。这几乎是2009年广州番禺大石镇民众反对建造垃圾焚烧发电厂事件的翻版。

造成我国城市生活垃圾焚烧厂选址难，与我国相关法律法规不完善有很大关系。我国城市生活垃圾处理的基本法规多为原则性规定，缺乏相应的实施细则和配套法规，可操作性不强。例如《固体废弃物污染环境防治法》和《城市生活垃圾管理办法》都提到了城市生活垃圾应当逐步做到分类收集，采取安全环保方式分类处置，但究竟应该如何分类、分为哪几类，如何减量，各方违反了规定又该承担什么样的法律责任等，并没有给出具体的意见和规定。另外，垃圾焚烧的安全性，民众关心的二噁英等问题，与国家政策有着很大的关系，国家并没有制定实施《二噁英环境质量标准》。同时，地方政府部门未能充分行使立法职能，尚未制定相应的地方法规，使得相关部门在执法时缺乏具体的法律依据。

破解城市生活垃圾焚烧厂选址难题，需要政府带头，建议从以下五个方面来解决：

一是政府带头。政府机关要发挥带头示范作用，在垃圾焚烧厂选址问题上，政府部门可考虑在政府单位附近选址，以此来打消群众的顾虑。以东京为例，有的垃圾焚烧厂与政府仅相隔一条马路，政府起到了带头示范的表率作用。东京的垃圾处理厂环境标准极为严格，参观人员戴白手套参观工厂后，手套仍是白色。严格的环境标准，使得垃圾处理厂建在市政府或居民旁边，不会对群众造成顾虑。

二是民主决策。垃圾焚烧厂的选址要充分征求民意，发挥民主决策。以名古屋为例，市政府曾经制定了用藤前海滩湿地建设新垃圾填埋场的计划，但在环境影响评价的公众参与环节，遭到了市民的强烈反对，在市民保护海滩湿地生态环境的强烈要求下，政府被迫取消了藤前海滩垃圾填埋场建设计划。名古屋政府在垃圾处理厂选址上的科学决策和民主决策，值得予以借鉴。

三是设施先进。要做到政府带头和民主决策，必须以先进、高质量的垃圾处理设施为前提。以往政府低价招标，建设标准低，导致中标企业只能低成本运营垃圾处理设施，污染物排放不达标，使老百姓避而远之。在欧洲，德国先进、高质量的垃圾处理设施建在市中心，可以确保安全运行，百姓放心。因此，破解我国垃圾焚烧厂选址难，必须以先进的垃圾处理设施为保障。

四是民众受益。对垃圾焚烧厂周边百姓给予实惠，让民众受益，可以成为破解生活垃圾焚烧厂选址难的一剂良方。政府通过提供公共设施服务，可以让周边群众受益。如：通过垃圾焚烧发电，对周边群众实行电价优惠；在垃圾焚烧厂附近建设游泳池、健身器材、娱乐设施等，为附近群众提供便捷的公共服务，让周边群众享受到垃圾焚烧厂建设带来的实惠。

五是功能复合。借鉴国外成功案例，可以将垃圾焚烧处理设施周边建成功能复合的城市社区公园。利用生命周期理论、可持续发展理论、恢复生态学理论以及再生设计理论等，通过再生设计、资源循环利用等手段，将城市垃圾处理厂改造为绿色、自然、美好、功能复合的城市社区公园，集再生设计、低碳生活、宣传教育、娱乐体验等功能于一体，寓教于乐，为人们创造舒适的公共活动空间。