

公众参与和设施开放： 推动垃圾焚烧发电行业可持续发展

Public participation and opening-up of facilities: Promote the sustainable development of waste-to-energy power generation industry

■文 / 刘阳生

1988年,我国第一座现代化垃圾焚烧发电厂——深圳清水河垃圾焚烧发电厂投入运营,标志着我国垃圾焚烧历史的开端。至今,经过36年的发展,我国已建成垃圾焚烧厂960多家,设施处理能力超过100万吨/天。这段发展历程,不仅展现了我国垃圾焚烧产业的进步,也反映了公众态度的转变,以及政府、企业和公众三方通力合作的努力。其间,我国公众由反对焚烧、质疑焚烧到参与焚烧厂选址、建设、运营、监管,再到接受焚烧厂作为一个绿色邻居,使垃圾焚烧发电厂由邻避设施变成了亲邻设施。事实证明,公众参与、设施开放以及政府—企业—公众等利益相关方的真诚合作是垃圾焚烧发电行业向更绿色、更健康方向可持续发展的关键。

一、我国垃圾焚烧发展的历史必然性

随着我国经济的快速发展和城市化进程的加快,城市垃圾产生量显著增加,处理压力也明显增大。20世纪90年代至21世纪初,我国主要采用填埋方式处理垃圾。早期的垃圾填埋场基本上远离城市人群聚居地,公众对填埋场散发的恶臭气体的反应尚不是很强烈,但随着城市扩张,填埋场与居民区的距离越来越近,恶臭问题引发了公众的强烈反响,不可避免地产生

生与垃圾填埋场的对抗,前期反映主要是关于恶臭扰民的举报电话日益增多,后期则是要求关闭或者迁走垃圾填埋场。

在这个阶段,城市发展面临的核心问题是垃圾处理需要占地与人发展需要用地之间的矛盾。垃圾填埋场占地量大、填埋年限越来越短,但垃圾产生量越来越多,导致需要不停地寻找新的土地用于垃圾填埋,而城市也需要大量的土地用于经济建设和住宅开发,因此,我国急需一种快速无害化和明显减量化的垃圾处理技术,垃圾焚烧技术才能得以推广。

二、垃圾焚烧发展初期,焚烧设施不可避免地会成为“邻避”现象

20世纪90年代,垃圾焚烧技术在我国大城市开始应用。从原理上来说,垃圾焚烧是一种适合于高热值、低含水率的城市垃圾处理技术,但由于我国垃圾特性与国外不同,导致高价引进的“洋”设备处理不好国产的“土”垃圾,焚烧设备运行不稳定、尾气净化设施不配套,垃圾焚烧烟气更是很难达标排放,焚烧厂恶臭扰民、渗滤液偷排、烟囱浓烟滚滚。总之,焚烧厂涉嫌将固体废物污染转化为大气污染,因此,焚烧厂周边居民对焚烧非常反感,谈“烧”色变,引发了广泛的“邻避”事件。在这时期,多起群体性事件凸显了公众参与

和设施开放的重要性。如番禺垃圾焚烧厂和北京六里屯、高安屯垃圾焚烧厂的“邻避”事件,最终推动了公众参与和设施开放的进程。

三、公众参与推动垃圾焚烧技术大讨论

在公众参与的压力下,垃圾焚烧技术在全国范围内引发了广泛讨论,推动了政府、企业和公众三方的互动与沟通。2006年7月,北京市政府组织全国知名专家,就北京市六里屯垃圾处理问题进行深入研讨,对比分析了垃圾填埋、堆肥与焚烧的技术优势和劣势,以及北京市垃圾处理的适宜路径。2010年2月24—25日,广州市政府也组织了一次类似的专家咨询会议,32名专家中有31人支持现代化的垃圾焚烧技术,仅1人反对,因而确立了“焚烧为主、填埋为辅”的垃圾处理技术路线。同年5月,番禺区政府举办了一场生活垃圾处理专题讨论会,邀请公众、媒体、企业和政府部门参与讨论和辩论。

以2006—2009年番禺垃圾焚烧厂的邻避事件为例,我们可以看到公众参与在垃圾焚烧决策过程中发挥了重要作用。2006年,番禺区垃圾焚烧厂取得了广州市规划局的选址意见书。到了2009年,广州市政府决定在番禺区大石街会江村与钟村镇谢村交界处建设生活垃圾焚烧发电厂,计划在2010年建成并投入运营。然而,2009年10月,番禺大石的数百名业主签名反对建设垃圾焚烧发电厂,并被中央电视台公开报道,使这一事件成为了全国性的公共政策问题。2010年2月,广州市政府组织召开专家咨询会,进一步探讨了垃圾焚烧的可行性和污染可控性。

番禺区政府于2011年4月12日新闻发布会上,介绍了垃圾焚烧发电厂的修编情况和备选点。并公布5个备选地址,表示最终厂址将通过广泛讨论,根据公众意见、环评分析和专家论证来确定。

2012年11月18日,番禺区政府进行了第二次环评公示和公众调查,进一步收集公众意见。2013年6月26日,垃圾焚烧发电厂在南沙区大岗镇奠基,标志着番禺垃圾焚烧问题成功解决。

在此事件中,政府最初的决策模式并未考虑公众参与,直接确定焚烧厂选址以及建设进度,没有公众参与环节,公众不知情,导致“邻避”事件的发生。但从2011年开始,政府在备选厂址确定和环评过程中广泛征求民意,采纳公众意见,将公众与企业 and 政府放

在一个利益共同体中平等对待。公众的参与不仅推动了政府决策的透明度和公正性,也推动了企业行为更加合规合法,同时促进了专家对垃圾焚烧技术的科普工作,提高了各方对垃圾焚烧风险管控的意识。通过这些努力,公众逐渐理解了垃圾焚烧的必要性和可行性,最终实现了环境保护与社会和谐的共赢。

四、设施开放是垃圾焚烧发电行业可持续发展的必要措施

垃圾焚烧设施对公众开放,不仅体现了行业和企业自律和自信,还成为一种面向公众的互动式、体验式垃圾焚烧科普教育新形式。这种开放不仅仅是物理空间的开放,更是传播生态环境保护知识、培育绿色价值观和生态道德的重要平台,它有助于深化公民对生态文明理念的理解和认同。

将焚烧厂的大门打开,把公众请进来,让公众认识垃圾、了解垃圾,亲身体验一次垃圾焚烧的全流程直播,看看炉膛里熊熊燃烧的大火,看看各种自动化仪表上显示的污染物实时数据,闻一闻工厂里有没有异味,比较一下尾气净化前后的污染物排放数据,然后再看看电表上实时转动的绿色电力数据,就能够让公众真正地感受到垃圾焚烧不仅消除了污染,还能产生绿色电力,而没有他们所担心的二次污染。这样的体验使公众对垃圾焚烧有了更加科学和全面的认识,并学会了如何对焚烧厂进行有效监督,包括关注哪些环节和排放数据。设施开放了,公众随时可以进来了,企业面临的透明度压力就更大了,必须时刻保持操作的规范性、管理的科学性,以及污染物排放数据的公开透明。此外,对企业来说,严格管控恶臭气体排放尤为关键,因为公众的鼻子是最敏感的污染监测器。

设施开放有助于建立企业与公众之间的互信,推动双方的深入了解和理解,从而促进垃圾焚烧行业的绿色发展。在这个基础上,一个以政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系正在逐渐形成。在这一体系中,一些表现出色的焚烧发电企业已被中央文明委选定,成为生态环境部探索多元共治创新性实践、打通基层社会治理“最后一公里”的重点项目基层联系点,它们将在垃圾焚烧行业设施开放的道路上担任领航者的角色。■

作者单位:北京大学环境科学与工程学院