



我国中部某生活垃圾焚烧厂 供图 / 芜湖生态协会

公众视角下垃圾焚烧邻避效应中的经验启示

The experience and enlightenment of NIMBY syndrome caused by waste incineration from the public perspective

■文 / 李嘉诚

人均垃圾产生量和垃圾总量的不断增长,对垃圾焚烧处置能力提出了越来越高的需求,与此同时,人口的增长和城市的扩建也让垃圾焚烧厂选址变得更加困难。出于各种便利的考虑,多

数焚烧厂选择建在了原垃圾填埋场附近,对于那些已经饱受垃圾填埋场恶臭干扰的周边居民而言,如果新建焚烧厂会给他们的环境和健康权益带来更严重的侵害,邻避冲突可能就会发生。

事实上,邻避冲突在历史上并不少见。公开数据显示,2018年我国建成垃圾焚烧厂418座,针对垃圾焚烧的环境投诉就高达434起,邻避冲突引发的群体性事件也时有发生。目前,我国有961座垃圾焚烧厂,比2018年翻了一番,但邻避效应越来越弱,为什么能有这样的变化?

一、公众的关切

公众代表公共利益,充分理解周边居民、环保组织、学者的关切,对理解和化解垃圾焚烧邻避效应十分必要。

从周边居民的视角出发,如果以关键词“垃圾焚烧”在社交媒体上搜索,能搜到的结果大概有两类,一类是周边居民担心二噁英等污染物的健康风险,从而关心安全距离,另一类是担心房价下跌、无法出售造成潜在经济损失。

面对担忧,周边居民持有的态度往往很明确,其中完全反对的声音最强,主要的诉求是焚烧厂换地方或者给自己搬迁;退而求其次,也有居民认为满足一定条件才能建设,比如加强二噁英监测、参与选址决策、环境信息公开、经济补偿等。如果居民的上述意见缺乏制度化的表达渠道,则很可能会演化出现邻避冲突。

环保组织是指关注环境公共利益的社会组织,是非营利性的。在垃圾焚烧议题上,我国的环保组织立足具体案例,进而在更大维度上关注垃圾焚烧厂有没有必要建、建了之后能不能达标排放、环境数据能不能完善公开等议题。环保组织芜湖市生态环境保护志愿者协会连续七期发布《生活垃圾焚烧厂监督性监测观察研究报告》,跟踪了从2012年至今全国垃圾焚烧厂的二噁英、重金属、飞灰、常规污染物、热灼减率等环境信息的公开情况。

学者往往具备更加专业的理论知识和研究能力,在邻避中倾向于关注居民参与公共事务的权利,以及垃圾焚烧污染物的健康风险、社会成本等问题。例如天津大学等机构所做的研究,从数据上论证了规定的卫生防护距离和实际安全距离之间的关系。

在对焚烧议题的关注中,上述三个主体的联系和互动十分紧密。以二噁英为例,周边居民知道二噁英的危害,能够检索到不同国家的二噁英排放标

准,但对于二噁英的排放机理、浓度监测和信息公开,他们很难开展持久行动;环保组织了解二噁英的排放机理,能够通过炉温、热灼减率等信息推断二噁英的排放情况,也能够开展连续的跟踪;学者有资金和技术比较二噁英正常运行和故障时的排放,监测二噁英排放对周边环境、人体健康的影响等,从而给出更多的科学依据。

在垃圾焚烧相关政策制定和具体的执行过程中,政府和垃圾焚烧企业如果能够切实回应上述三个主体作为公众的关切,那邻避效应将迎刃而解。

二、回应和行动

我国的生活垃圾焚烧厂作为环境基础设施,多是以政府和社会资本合作的形式建设的,一旦发生严重的邻避冲突,地方政府和企业可能会长时间陷入被动,最后可能导致项目长时间停工、换址甚至撤项。从2007年开始,南至广州番禺,北到北京六里屯,全国出现多起因垃圾焚烧厂建设而引发的邻避冲突。

2014年5月10日,杭州九峰垃圾焚烧发电项目因邻避冲突,还发生了一起居民封堵高速公路省道、打砸车辆的暴力事件。该事件发生6天后,原环境保护部发布更新后的国家标准——《生活垃圾焚烧污染控制标准》(GB 18485-2014),全面加强垃圾焚烧各项污染物的排放、监测要求,其中烟气二噁英的排放限值从1纳克每立方米严格到了0.1纳克每立方米。

最终,化解杭州九峰垃圾焚烧发电项目邻避冲突的重要解决措施之一就是提高污染物排放标准(以下简称“提标”),该项目各项烟气排放标准均优于国家标准和欧盟2000标准。例如,该项目的烟气氯化氢浓度限值为5毫克/立方米,远低于国家标准的50毫克/立方米和欧盟标准的10毫克/立方米。

对公众而言,“提标”是前提,环境监测数据的有效、公开、透明也很重要。为满足公众对环境监测数据的需求,芜湖市生态环境保护志愿者协会在2011年9月上线了民间版“生活垃圾焚烧信息平台”,定期搜集、整理和发布全国范围内垃圾焚烧厂的排放数据,到2016年,该网站的访问量已经高达262万次。但公众还是很难获得完善、及时的公开数据,这导致部分公众对已公开数据的真实性也存

有疑虑,邻避效应也并没有随着“提标”而化解。

到2018年,随着垃圾焚烧厂在全国的新建和扩建,邻避冲突有愈演愈烈的趋势,生态环境部在当年6月全面启动三年污染防治攻坚战,其中,垃圾焚烧发电行业达标排放专项整治(以下简称“专项整治”)被列为四个专项行动之一,旨在破解邻避难题。

专项整治期间,生态环境部牵头出台了多条针对垃圾焚烧行业污染物排放数据相关的政策条例,对排放标准的执行、数据监测方法、数据的管理和使用做了详细规定。在严格执法的保障下,最终构建出了一套治理模式——自动监测数据联网并实时向全社会公开,执法部门依据自动监测数据作出执法处罚等,对于监测最难、成本最高的二噁英,则是通过监测炉温和热灼减率进行掌控。

对垃圾焚烧企业而言,更严格的排污标准和监管措施意味着更高的经济投入。据生态环境部数据,仅2019年,全国生活垃圾焚烧发电行业共有318家企业累计投入43.7亿元资金,用于达标排放、技术设备更新改造以及加强管理等,到2022年,全国212个新建项目的环保投资达199亿元,占总投资的比例为17.44%。

从公众角度出发,生态环境部在2018年启动了环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放行动,上线了“环保设施向公众开放”微信小程序,公众能够很方便地预约参观垃圾焚烧厂。2020年1月,生态环境部又牵头上线了全球第一个垃圾焚烧行业实时在线信息公开平台——“生活垃圾焚烧发电厂自动监测数据公开平台”,要求所有在运行垃圾焚烧厂每日公开前一日5项污染物(颗粒物、氮氧化物、二氧化硫、一氧化碳、氯化氢)、炉温、运行工况等环境信息,到2021年,该平台的累计点击量已突破6000万次。

对公众而言,更开放的厂区、更及时公开的排污数据、更严格的执法环境让“垃圾焚烧厂能够清洁运行”这一说法更为可信,随之而来的是全国范围内投诉举报的减少。据不完全统计,生态环境部门收到的公众投诉/举报次数已经从2018年的434次下降到了2021年的78次。

在环保组织的实地调研中,在垃圾焚烧厂周边已经很难直接发现偷排漏排、恶臭、垃圾渗滤液跑冒滴漏等环境问题。在各利益相关方的共同努力下,垃圾

焚烧行业逐渐被打造成了一个环保标杆行业,邻避效应逐渐减弱。

三、变化与期待

邻避效应减弱不代表污染消失或环境问题完全得到了解决。一方面,随着垃圾焚烧量的增长,各项污染物排放量也在不断增加,例如我国2022年焚烧处置生活垃圾排放了超过1亿吨的二氧化碳,是2014年的5倍。另一方面,据环保组织统计,手工检测数据的公开情况依旧不乐观,2021年在运行的582座垃圾焚烧厂中,在企业官网公开烟气重金属、烟气二噁英、飞灰二噁英等数据的比例仅分别为18%、15%和12%。

与此同时,因垃圾焚烧厂建设而引发的邻避效应也没有消失。随着《环境保护法》和垃圾焚烧相关法规制度的健全,公众监督垃圾焚烧厂的方式更加多样化,邻避的方式也从之前的群体性抗议逐渐转化为了更为客观、科学的手段,比如通过听证、行政复议、诉讼等对垃圾焚烧厂或政府主管部门提出质疑,双方的竞争逐渐从舆论话语权的竞争演化为合法性的博弈。

我国开展垃圾治理的进程中,公众和生活垃圾的关系也在不断变化。对周边居民而言,垃圾焚烧厂的建设不仅激发了邻避效应,也激发了部分周边社区居民参与垃圾分类、减量的决心,周边居民希望通过亲身行动证明垃圾分类后垃圾焚烧厂不必建。

从根源上看,垃圾焚烧邻避的原因是垃圾越来越多,直接原因是垃圾的产生和转移。那么,消除邻避效应的行动中,要付出努力的不仅是周边居民、环保组织、学者、政府和企业,实则需要更大范围群体的参与,尤其是从垃圾产生者入手。如果垃圾产生者认为自己在将垃圾丢到垃圾桶的瞬间,就实现了物权的转移,也就是将垃圾治理的责任丢给了政府,那么在这个过程中,垃圾产生者仅仅付出了很少的成本,便误认为自己对于垃圾处置产生的问题不再负有责任,污染也随之从城市社区向外进行了转移,政府和周边居民要为之兜底。

总体而言,实现垃圾治理的优化离不开垃圾产生者,只有不断推动厘清垃圾产生者和垃圾管理社会总成本之间的关系,邻避效应才会逐步消失。

作者单位:芜湖市生态环境保护志愿者协会