

垃圾焚烧项目调查与邻避现象化解探究

An investigation on waste incineration projects and a study on the solution to NIMBY

■文 / 杨勇 陈永梅

从世界范围看,产生邻避现象的原因错综复杂,既包括环境污染、社区形象受损、房价贬值、不确定性忧虑等直接原因,也包括政治体制开放、公民的自主性增强、基层政府权威削弱、司法救济渠道不畅、公民的权利意识觉醒等深层原因。而中国产生的各种邻避现象则是社会经济发展中各种社会矛盾叠加的反映,诸多因素都和人们对美好生活的需要息息相关。

尽管不少建设项目因邻避问题被搁置或取消,然而也有一些项目常年正常运转,邻里关系融洽,还有些项目曾遭受过争议,却能顺利重启。如何破解“垃圾围城”和邻避问题的两难困境,对于推进生态文明建设具有重要意义,是构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与”现代环境治理体系的重要实践。

本文以2018年3月实地参观和调研中国江浙发达地区三个典型的垃圾焚烧项目(基本情况如表1所示)为基础,结合相关文献调研,探究邻避现象的化解。

一、调查方法

调查内容包括焚烧厂内的公众科普展厅、焚烧发电流程及厂区周边生态环境等,并同项目公司管理人员及其所在街道办的工作人员代表进行座谈。

二、调查发现

调查中发现,垃圾焚烧邻避现象暴露了以下3个突出问题:一是群众工作基础薄弱,群众工作不及时、不到位,对群众的声音重视不足,导致脱离群众。二是多种社会矛盾叠加,环境保护同征地拆迁补偿、区域经济发展等多种社会矛盾交织叠加,项目环评成为了矛盾集中爆发的窗口。三是现代治理能力不足,社会治理跟不上时代要求,思想观念不合时宜,导致“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”的不良局面。调研的三个项目成功落地为解决垃圾焚烧邻避问题积累了经验。

(一)常州武进项目

1.基本情况

表1 三个垃圾焚烧项目的基本情况

项目	常州武进项目	苏州吴江项目		杭州余杭项目	
地点	武进区	原址:平望镇	新址:松陵镇	余杭区九峰	
规模	800吨/天	600吨/天	1500吨/天	3200吨/天(I期)	3000吨/天
进展	2007年6月开工建设,2008年11月投产	2008年5月开工建设,2009年10月试运行时因群众反对而停建	2015年5月开工建设,2016年9月投产	2014年4月,杭州市公示重点规划工程项目;2014年5月,因群众反对而暂停	2015年5月动工,2017年9月投产
特点	毗邻居民区,多年来运行“零投诉”	暂停后,异地新建,间隔6年		暂停后,原址新建,间隔1年	

常州武进项目于2007年6月5日开工建设,2008年11月20日转入商业运行。项目位于城镇中心,周边居民有10万人,在中国非常少见。该项目的厂房已经成为当地的一座标志性建筑,离常州城市东西大动脉——中吴大道的直线距离为300多米,厂区周边1000米之内的居民社区星罗棋布,东侧300米以内有大润发超市、皇冠国际广场、名都大酒店和美食一条街。该项目同周边密集小区和谐共存,自运行以来“零投诉”。2014年6月30日,《人民日报》发表文章《垃圾焚烧厂,如何与民为邻——常州市一居民区附近焚烧厂投产6年零投诉》,对该项目进行了专门报道。

2.主要经验和做法

(1)建设投产之前

该项目得以顺利建设投产,客观原因在于:

一是建设之初,厂区周边居民很少。因此公众的声音和意见也较少,现在星罗棋布的居民社区都是在后来城镇化过程中逐渐发展起来的。

二是当时国内缺乏邻避冲突的大环境。2006年前后,互联网的普及率还不高,信息流通相对较慢,公众权利意识的彰显还缺乏社会氛围,大型邻避冲突较为少见。

主观原因在于:

一是现代焚烧工艺得到广泛认可。该项目的所在地及周边地区原先建有的垃圾堆肥和焚烧设施的工艺较落后,臭味等污染较为严重。周边居民在政府部门的组织下,前往苏州等地参观焚烧项目之后,对现代焚烧工艺的认可度提高显著。

二是该项目的建设和运行将为周边居民带来一定的收益,如提供就业岗位,随之开发的工业旅游促进了餐饮和住宿等经济效益提升。

(2)建设投产之后

常州武进项目自投产以来,周边居民“零投诉”主要得益于以下方面:

一是注重社区关系维护。该项目和街道办、周边社区建立了良好的社会关系,如每个季度组织一次沟通会,每年寒暑假组织周边学生开展营地活动,每逢节日开展文艺活动等。

二是注重焚烧工艺的升级改造,不断降低环境影响。自投运以来,该项目累计投入近亿元用于环保技术改造和精细化管理。

三是注重信息公开,接受广泛监督。厂区门口的

数字屏对外公开实时监控数据,并与常州市环保部门在线联网,接受24小时监督。此外,常州市城管部门还派工作人员驻厂,随时监管生产运行情况。

四是着力发展工业旅游。该项目专门布设了公众参观通道,并获得了江苏省工业旅游示范区(点)资质,不少旅行社将其纳入常州游旅行线路,吸引了各地游客参观、旅游,现在累计接待国内外参观者达到3万人。工业旅游提升了当地的社会知名度,并带动了周边地区的餐饮、住宿等服务性收入,创造了新的经济增长点。

(二)苏州吴江项目

1.基本情况

苏州市吴江项目原址位于吴江区平望镇,2009年10月试运行后因群众反对而停建。吴江项目新址位于距离平望镇20多公里的松陵镇,占地90亩,于2012年2月签约,2015年5月正式开工,2016年9月竣工投产。

2.主要经验和做法

一是地方政府高度重视焚烧项目的推进工作。市委书记挂帅成立焚烧发电项目推进小组,建设期间每个月都赴现场督查工作进展。

二是重新规划选址。该项目新址的前身是工业园,附近居民本来就并不多,目前该地区已被整体规划为环保产业园区。

三是前期开展大量的参观和沟通工作。如组织人大代表、党政机关干部、学校师生、周边居民等前往常州、苏州等地参观现代焚烧厂,专门采访国内知名专家,着力化解公众的各种疑虑。

四是注重信息公开和运行监管。如对外实时发布项目运营过程中烟气污染物的浓度数据;专门引进第三方监管体系——以市场化服务外包的形式,聘请第三方机构,对项目进行全方位客观、公正的监管,并提供技术支持和咨询服务。同时,吴江区城管局、环保局派出驻厂代表对第三方进行监督。

五是注重维护媒体和社区关系。如建设期间的重要节点,通过“两台一报”(即当地电视台、广播电台和报纸)进行实时报道;定期开展公众开放日活动,组织周边社区居民参与猜谜语、制作微电影等活动。

(三)杭州余杭项目

1.基本情况

杭州余杭项目位于余杭区中泰街道南峰村大坞

里九峰石矿内。2014年3月杭州市一份环境卫生专业规划对外公示，5月大型群体性事件爆发，余杭区政府发布通告称“在项目没有履行完法定程序和征得大家理解支持的情况下，一定不开工”，该项目被搁置。

2015年5月，该项目在原址重新开工建设，2017年9月顺利投产运行。2017年3月24日，《人民日报》刊发文章《杭州解开了“邻避”这个结》，对余杭经验进行了专门报道。

2. 主要经验和做法

一是统一思想，稳定干部工作队伍。余杭区对基层领导干部开展教育培训，统一了思想认识。

二是注重群众沟通。1000多名跟九峰有关系往来的干部（如曾经居住过或工作过），组成14个工作小组，对村干部、党员和村民代表进行重点走访。组织群众代表到国内多地同类项目运营企业考察，群众对同类项目建设和运营标准进行了比选。

三是注重补偿和回馈。余杭区制定出台扶持该区域旅游景区开发和智慧产业园等建设方案。杭州市政府单独为中泰街道批复1000亩土地空间指标，以及给予每吨75元的垃圾异地处置补贴等政策支持。此外，余杭区在当地提前实施了道路、公交、饮水、文体等一大批民生工程。

四是信息公开，及时反馈。抓住焚烧项目风险节点，通过村公告栏等形式提前告知周边居民，取得公众理解和信任。如试运行期间，群众反映焚烧厂的低频噪声扰民，企业迅速对工艺进行调整和优化，及时响应公众诉求。

三、启示与建议

上述3个典型项目揭示有效化解邻避问题的共同特征，如注重信息公开、多方监管、利益反补、公众沟通等。综合本次实地调查的经验和文献查阅，对于化解邻避现象的启示和建议如下：

一是厘清地方政府的主体责任。垃圾处理同时具有公共福利属性和污染属性，对焚烧项目的规划、选址、环评、建设监管和运行监管，政府部门都是不容置疑的责任主体。政府应通过各种手段加强引导，能通过市场方式解决的尽量通过市场进行资源配置，清理废除妨碍焚烧市场公平竞争的有关规定和做法。对基层领导干部和公务员加强培训，破除不合时宜的思想观念，改变“闭门决定—对外宣布—辩护”的传统决策

模式，提高公共服务水平，推进治理体系和治理能力的现代化。

二是加强基层党组织建设，及时了解群众心声。基层党组织应大力发挥战斗堡垒的作用，担负组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责，同社区居委会、业主委员会、物业管理公司等社区组织加强联系，及时了解群众心声。

三是加强社区社会治理体系。完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系。加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。关注弱势群体的利益诉求，将邻避冲突纳入制度化途径，完善合理利益的表达渠道，倡导各方通过法律维护合法权益和社会公平正义。

四是科学规划和选址。垃圾处理处置是现代社会的正常运转的基本单元，应纳入城乡总体规划之中，统筹考虑地理、气候、水文、经济、交通等各种因素，提前预留建设用地，一张蓝图绘到底，综合保障垃圾焚烧的环境效益和经济效益。

五是严格把关焚烧企业。对于焚烧企业选择，政府部门应组织充分论证和严格把关，遏制恶性竞争，不宜简单采取低价中标，导致“劣币驱逐良币”，既损害垃圾处理行业的健康发展，也加剧了垃圾围城和处理处置难落地的两难困境。对于焚烧项目的运行监管，应严格执行污染物排放标准，强化监管和环保执法，全面推进环境信息公开，积极引导新闻媒体、公众和民间机构参与监督，同时可以引入第三方监管，确保焚烧项目有效运转。

六是加强环境传播的相关研究和实践。国际社会关于环境传播和风险传播的相关研究较为成熟，中国相关研究方兴未艾，中国应结合国情开展研究，对实践工作加强理论指导，大力提升环境传播和沟通效率，要着力加强环境教育、环境传播（含科普）、环境社会学、环境伦理、环境心理等环境人文社科的学术组织建设和学术交流，推动环境领域自然科学和社会科学的协同发展。^[12]

[致谢]非常感谢中国光大国际有限公司对于本次调查工作的大力支持。

作者单位：中国环境科学学会