垃圾处理处置设施选址中存在的问题及解决对策

王彩霞¹ 张益²

(1. 中国固废网 2. 上海环境集团有限公司)

【摘要】垃圾处理处置设施的选址涉及多方面因素，是工程建设的难点和公众关注的焦点。本文阐述了垃圾处理处置设施选址的影响因素、基本原则，分析了选址中存在的问题，并提出了相应的解决对策。

【关键词】垃圾处理 垃圾处置 选址 填埋 焚烧

前言

改革开放 20 多年来，我国经济进入持续快速增长期，人民物质文化生活水平不断提高，城市规模和数量急剧膨胀，使我国城市生活垃圾污染问题日益突出，其管理和控制已成为环境保护领域的突出问题之一。据不完全统计，中国城市生活垃圾的历年堆存量已达 60 多亿吨，侵占了 5 亿多平方米土地，造成全国 200 多座城市陷入垃圾包围之中。从这个意义上说，我国城市生活垃圾已经处于超前污染的状态。如此大量的城市生活垃圾若得不到及时和有效的处理，将对城市生态环境及周边的水体、大气、土壤等造成严重的污染，同时也将造成资源的极大浪费。

近年来，为解决生活垃圾的污染问题，国家制定了一系列法规、政策、规范、标准等，指导、支持、鼓励加快生活垃圾处理步伐，各级政府推行生活垃圾处理产业化的同时，投入大量资金或出台优惠政策，大力支持生活垃圾处理工程建设。但是由于垃圾处理处置设施既是环保设施，同时也是一个潜在污染源，伴随着垃圾处理处置设施的建设和使用，污染、生态环境破坏和环境风险隐患可能随之产生，加上人们对垃圾普遍厌恶的情绪，垃圾处理处置设施选址时周边居民反映十分强烈，阻力较大。

然而，作为改善环境质量、落实污染减排、实现可持续发展和构建和谐社会的必要基础设施，垃圾处理处置设施的建设势在必行。垃圾处理处置设施场址的正确与否，会对环境和人群产生直接或潜在的长期影响。因此，垃圾处理处置设施场址的合理选择，是垃圾无害化处理的第一步，也是垃圾处理工程建设过程中最重要、最关键的一步。

1. 垃圾处理处置设施选址的影响因素

垃圾处理处置设施选址的影响因素十分复杂，其规划必须服从于城市总体规划和环境保护规划，考虑城市土地利用和市政公用设施的功能，包括设施建设对城市空间资源配置的影响，选址是否满足配套设施和环境保护的要求等。此外，垃圾处理处置设施的选址还涉及垃圾处理资源化的经济因素、垃圾处理无害化的环境因素、垃圾处理量化的社会因素，垃圾的处理处置需获得经济效益、环境效益和社会效益，并达到这三个效益的最佳配置。

影响垃圾处理处置设施选址的具体因素包括水污染、运输成本、大气污染、垃圾处理补贴费用和上网电价、固体废弃物污染、对周边居民影响、垃圾数量和质量、对生态景观影响、法律法规和政策规划、对周围土地污染、运营费用、供水供电通讯情况、土地价格、建设费用等等。这些因素相互影响，相互制约，又相互联系，是一项十分复杂的系统工程。

2. 垃圾处理处置设施选址的基本原则

有关垃圾处理处置设施的选址条件和要求,在我国的相关法律、法规、政策、部门规章、规范性文件和国家标准中都有比较明确的说明。在这些具体的条文之外,还要注意以下七方面的问题:

(1) 选址位置。要尽量避免选址在行政区域的交界处,除非考虑两地设施共享;同时应充分考虑生活垃圾物流组织的合理性。

(2) 用地性质。一是应尽量少占或不占耕地,这是我国基本国策的要求;二是一般不得选址在大中城市建成区和城市规划区;三是有条件时应尽量靠近污水处理厂等市政公用设施,以利于资源共享。

(3) 周边环境。不要选址在水源保护地、自然保护区和旅游区以及可能造成敏感区环保目标不能达到相应标准要求的区域。

(4) 交通组织。交通应相对便利,运距应相对合理,沿途交通影响应相对较小。

(5) 面积控制。一是设施用地面积应控制在国家规定的用地指标以内;二是厂区绿地率应控制在 30%以内,这里需特别注意,以前对绿地率的要求是不小于 30%;三是征地控制,也就是一般不得带征地。

(6) 以人为本。要充分重视公众意见,做到重要信息全部公开,并尽可能多的考虑一些公益性的项目。

(7) 市政配置。选址处的给水、排水、电力、通信等市政基础设施应满足最基本的条件。

3. 垃圾处理处置设施选址中存在的问题

垃圾处理处置设施的选址历来是一个老大难问题,近年来,随着国家环保标准的提高、公众环保意识的加强、城市建设的快速发展以及现有大多数垃圾处理处置设施对周边环境存在不同程度的污染现象,垃圾处理处置设施的选址问题越来越成为工程建设的难点和公众关注的焦点。

为什么当初花费许多精力编制、多方认为比较完善并通过人大常委会审批的垃圾处理设施选址规划得不到完整的实施,某些垃圾处理设施的选点落实困难重重?这其中有设施选址规划本身的原因,也有政府、垃圾处理企业的原因,还有来自社会公众的障碍。总的来说,垃圾处理处置设施选址中存在的问题包括以下几个方面:

(1) 选址规划考虑不周,前期准备不足。垃圾处理处置设施选址需要综合考虑环境、经济、社会等多方面的因素,十分复杂。如果规划时对选址落实困难的重要性程度估计不足,选址前期不能充分预计城市规划新的发展动向和大型城市建设项目的影晌,在后期实施过程中就有可能出现一些新的困难和问题。

(2) 相关的环保政策、标准和规范表述不明,互相矛盾。近几年我国相关政府部门相继出台了一些垃圾处理及其污染控制的政策、标准、规范和标准,对各种垃圾处理处置设施选址都做出了具体的规定和要求,但是不同部委颁发的标准中存在不一致的地方,有的标准中用词含糊不清,难以具体执行。国家环境保护总局和国家发展和改革委员会于 2006 年 6 月 1 日联合下发了《关于加强生物质发电项目环境影响评价管理工作的通知》(环发[2006]82 号),其中关于生活垃圾焚烧发电项目的场址选择做出了如下规定:“除国家及地方法规、标准、政策禁止污染类项目选址的区域外,以下区域一般不得新建生活垃圾焚烧发电类项目:(a)

大中城市建成区和城市规划区；(b) 城镇或大的集中居民区主导风向的上风向；(c) 可能造成敏感区环境保护目标不能达到相应标准要求的区域。”其中，选址不能在规划区和建成区在逻辑上互相矛盾，导致无法执行；上风向和下风向是相对的，一个城市的下风向可能就是另外一个城市的上风向，而且同一个城市也存在主风向和次风向；“敏感区”一词更是含糊不清，造成政策和标准无法判断和执行。据有关专家介绍，目前这一问题已经引起相关政府部门的高度重视，以后的标准中将会修正或删除这些相互矛盾和概念含糊的地方。

(3) 政府对垃圾处理处置设施的必要性和重要性不够重视。有些地方政府，尤其是在一些中小城市，政府还没有充分认识到垃圾处理处置设施作为城市市政公用基础设施的必要性和重要性，在统筹安排城市发展建设项目时未能对垃圾处理处置设施用地做出控制避让，在城市用地决策时总是拿垃圾处理设施用地开刀，不能按照规划主动引导生活垃圾处理设施有序建设。

(4) 相关政府部门之间缺乏沟通。由于垃圾处理处置设施的选址要综合考虑当地地理、气候、地表水文条件、水文地质和工程地质条件、经济、交通、社会及法律等因素，选址过程中涉及到国土、卫生、环保、建设等多个政府部门，这些部门之间沟通不及时、不充分也是造成垃圾处理处置设施选址困难的一个主要原因。

(5) 政府和垃圾处理企业失信于民。垃圾处理处置设施是消纳污染物的场所，但是垃圾处理过程中也会排放废水、废气、渗滤液、恶臭、扬尘和飞灰等污染物，是一个潜在的污染源，垃圾处理处置设施建设和运营过程中难免会对周围环境产生影响。由于以前许多处理设施技术水平落后、运营管理不善及环境治理不到位，实际运行的无害化水平达不到设计标准，受到周围民众的投诉和抵制，最终导致公众对政府和企业的信任。

(6) 公众环保意识、法律意识的提高。随着经济的发展、国家对环保的重视、以及环保人士的宣传，公众的环保意识逐步提高，对环保问题也越来越关心，同时，公众的法律意识也逐步提高，公众会根据政府出台的政策和标准来衡量垃圾处理设施的选址是否符合规定。但是另一方面，公众对具体的环境问题并不十分清楚，有些人过分夸大了垃圾处理处置设施产生的负面影响，例如现在还有很多人错误地认为垃圾焚烧是大气中二噁英的主要来源，这些错误的认识和观点导致公众对垃圾处理处置设施十分抵触。

4. 解决对策

垃圾处理设施属于市政公用设施，是城市的必需品，建设垃圾处理处置设施是不可避免的。一个合适的场址，可以减少环境的污染，降低设计要求，降低处置成本，有利于垃圾处理场的安全管理。如何权衡利弊，兼顾社会各群体的利益诉求成为选址成败的关键因素。

(1) 加强相关政府部门之间的沟通协调。由于垃圾处理处置设施的选址不仅要考虑地理、地形、地貌、水文、气候、地质等一系列自然条件对周围环境、工程建设投资、运行成本及运输费用的影响，还应考虑当地社会经济条件等因素的影响，因此选址时应由建设、规划、环保、环卫、国土资源、水利、卫生防疫、设计、地质勘察等相关部门共同参与、协调规划，并及时沟通。

(2) 正确引导公众，切实关心环境状况。相关政府部门和科技界、教育界要积极主动地引导公众正确认识垃圾处理的问题。垃圾是人们日常生活中的排放物，必须要加以处理，垃圾处理处置设施的建设是不可避免的。我们要正视垃圾处理过程中的污染，就我国目前的实际情况而言，还不可能做到完全消除垃圾处理过程中产生的污染，垃圾处理处置设施的污染客观存在，但是不能过分夸大其影响。最近国家环保总局公布的《关于北京海淀区六里屯垃圾

焚烧发电项目的行政复议决定》值得深思。六里屯垃圾焚烧发电项目附近居民的意见应该得到尊重，但有关专家的声音和政府部门的意见更应该慎重。针对六里屯垃圾焚烧发电项目，有人指出垃圾焚烧会影响京密引水渠，这显然是牵强附会；另外，还有人提出建设分散的小垃圾焚烧场的议案，这更是与环境保护背道而驰。同时，政府不应对垃圾处理处置设施选址中出现的问题置之不理，更不能封杀，这样并不能促进垃圾处理工作的开展，政府应逐步有序地解决问题。

(3) 从实际情况出发，制定和修订相关的政策和标准。我国目前相关的标准规范中对垃圾处理设施选址的规定和要求有一些不切实际之处，应根据我国的实际情况，制定合理的标准规范。如果多数的垃圾处理场都能达到相应的政策和标准的规定，企业的违法代价就会很高；相反，如果多数都达不到政策和标准的规定，就会出现法不责众的现象，进而导致政府和企业失信于民。

(4) 建立科学的民主决策机制，关注所有利益相关群体，更要注重垃圾处理处置设施的公益特点。垃圾处理涉及到所有的公众，垃圾处理设施的建设是公益和个体利益之间矛盾的调和。如果因为海淀区是“上风上水”，海淀的生活垃圾要运输到其它区县处理，那么北京的生活垃圾是否要运输到北京以外地区处理？理论上如果将北京市的生活垃圾运输到西北部的沙漠地区处理，由此产生成本应该由全体北京市民来负担，这就需要考虑全体市民的意见。

(5) 重视公众参与，让公众充分享有知情权和发言权。垃圾处理处置设施选址要尽早规划落实，并把重要信息全部公布于众；同时言论是自由的，公众有权利反映自己的看法和意见。目前垃圾处理处置设施大多处于城乡结合部或农村地区，场址选择不仅要满足相关规定的技术要求，而且要紧密结合农村社会经济状况、农业生态环境特征及农民的风俗习惯和文化背景，以人为本，深入开展选址环评及公众参与工作，广泛征询场址周边群众意见，尊重群众的环境权益以获得群众的认可和支持，这样有利于尽早化解矛盾并降低成本。

(6) 统筹规划，进行战略选址和布局。垃圾处理处置设施的选址应跳出规划区域的限制，从更大的范围统筹考虑和规划垃圾处理处置设施的建设利用。政府应提前对垃圾处理设施做出战略选址和布局，通过 GIS 等技术可以提前对垃圾处理处置设施的处理规模、服务人口、可能选址地点等做出规划。从长远考虑，在垃圾处理处置设施选址时可打破区县界限，同一城市统筹规划；在垃圾处理费的支付方面，应在公众能够承受的基础上，通过政府补贴，解决垃圾跨区处理的问题。

(7) 建议示范项目，取信于民。政府要公正、公开地发布和执行标准，建成几个真正达到标准的无害化垃圾处理示范项目，并向公众开放，让公众心中有数，取得公众对政府和企业的信任。但是取信于民是一个长期的过程，需要做大量耐心细致的组织、宣传工作。

5. 结论

垃圾处理处置设施是重要的城市市政公用基础设施，是城市建设中必不可少的组成部分。垃圾处理处置设施的选址涉及面广，政策性、技术性强，社会敏感度高，是一项十分复杂的工作。选址时要统筹规划，充分考虑各种因素的影响。政府部门应在政策发布、标准制定、规划选址、土地落实、费用补贴、公众宣教等方面发挥积极作用。