

# 杭州九峰垃圾焚烧项目 环境社会风险化解的经验启示

## Analysis of the Experience and Enlightenment of the Solution to Environmental and Social Risks of Jiufeng Waste Incineration Project in Hangzhou

■文 / 郭红燕 王璇 刘卓男 李晓

当前,中国已有过半数省份垃圾焚烧设施规划和建设遭遇不同程度的“邻避”瓶颈,且呈现由东南部发达地区向中西部欠发达地区蔓延的态势,严重影响中国经济社会健康发展。杭州九峰垃圾焚烧发电项目(简称“九峰项目”)在“邻避事件”发生后的紧急处置及后期工作方面开展了大量的工作,是一个邻避事件化解的成功案例,基于对中国垃圾焚烧发电项目环境社会风险防范化解开展的调研,下面对九峰项目基本情况、主要经验做法进行总结分析,其中的经验启示供相关研究和决策参考。

### 一、基本情况

九峰项目位于杭州市余杭区中泰街道南峰村大坞里,距离杭州市区30公里。项目日处理生活垃圾3000吨,由光大国际、杭州城投、余杭城投三家公司共同出资按照BOT(Build - Operate - Transfer)模式建设,总投资18亿元人民币,占地面积约209亩。目前该项目已投入运行。

九峰项目前期曾引发严重的群体性事件。该项目于2012年启动选址调研工作,截至2013年9月国家发展和改革委员会立项前基本没有反对声音,立项后曾有零星反对意见和抵制活动,但不成规模。但是,2014年3月29日-4月27日项目规划公示期间,舆情开始发酵。随着项目规划公示,多个环保“维权”QQ群成员数量在短时间内迅速飙升,加上部分媒体刊登负面报道,相继诱发了一系列“维权”活动,并一步步蔓延扩散;4月中旬至5月初,矛盾冲突酝酿升级,不断出现人员聚集、场地占据、通道封堵的情况。直到5月10

日下午,有居民爬上邻近的02省道和杭徽高速聚集,出现打砸车辆等暴力行为,最终政府出动警力拘捕违法人员,至次日凌晨,秩序基本恢复正常。

“5·10”事件发生之后,杭州市委、市政府提出了“两个确保”的目标,即确保项目平稳落地,确保社会和谐稳定。随后,杭州市各级政府及相关部门开展了大量工作。当年项目得以重新启动,第二年正式开工建设,2017年底正式投入商业运行。

### 二、经验做法

“5·10”事件之后,当地政府以及企业到底做了哪些工作最终使得项目得以顺利重启?可简单概括为两个方面,一是事件发生后的紧急表态和得力处置,二是后续群众工作相对扎实细致有序和暖心。

(一)及时提出“两个不开工”承诺,对社会不合法行为进行合法处置,快速稳定局面

“5·10”事件发生后,当地政府紧急做了两件事稳定局面。第一,杭州市政府、余杭区政府分别于事发第二天召开新闻发布会,均表态做出“两个不开工承诺”,即“手续不合法不开工、群众不理解不开工”,这两个底线承诺,既让老百姓看到了政府的诚意,又为后续项目重启打下了关键基础;第二,及时打击和遏制非法行为。特别是针对已经实施打砸抢非法行为,以及出资怂恿或雇佣他人闹事的利益集团,都依法进行快速处置,紧急控制了事态。

(二)政府内部统一思想 and 行动,建立上下联动工作机制,合力有序推进项目重启

事件发生后,杭州市和余杭区首先统一干部思



想,加强对机关干部、村社干部的教育引导,明确告知九峰项目不会因“5·10”事件的发生而停止,同时建立党员干部压力传导的责任链条机制,使全体干部切实做到思想统一、纪律统一、行动统一,确保了整个项目前期工作尤其是重点环节中目标一致的浓厚氛围。

其次,建立上下联动的工作机制。杭州市政府层面成立杭州市九峰垃圾焚烧厂工程建设领导小组及

办公室,同时成立了宣传组、维稳组、报批组三个工作组,分别由市委宣传部、市委维稳办、市城管委牵头,市相关领导担任各组组长,协调解决项目建设过程当中重要问题。余杭区成立了重大民生项目领导小组,区委、区政府主要责任人挂帅,成立多个工作组,共抽调1000多名干部,重点开展项目推进和稳定工作。



杭州九峰垃圾焚烧项目外景

（三）科学决策，引入更为专业的项目建设方，确保项目高标准建成、达标排放

重新选取和替换项目建设方，是项目得以重启的关键因素之一。项目原来的建设主体是杭州城投，只有垃圾填埋场的建设经验，缺乏垃圾焚烧厂建设经验，老百姓不认可。本着“专业的事情还是应该由专业的团队做”的原则，经过广泛考察后，当地党委、政府决定引入

中国光大国际有限公司（以下简称“光大国际”），并采取与地方企业合资的模式承建和运营九峰项目。光大国际在垃圾焚烧领域具有较强的专业性和较丰富的建设运营经验，其负责的苏州和常州生活垃圾焚烧项目，尽管距离居民区较近，却村企关系和谐、广受好评。

同时，提高项目设计和建设标准。光大国际接手九峰项目后，先后组织了多次论证会，除维持原先3000吨的处理规模，其他项目设计标准全部进行了提高，部分标准高于欧盟2000标准（EU2000/76/EC）。此外，花园式的厂房设计，与周边环境完全融为一体，看上去根本不像传统的垃圾处理厂，视觉上的审美效果提高了公众的接纳程度。

（四）坚持环境信息全程及时公开，满足公众对于关键信息的获取

政府方面，事件发生后，政府改变原有单一官网发布信息的方式，项目重大节点以新闻发布会形式通过主流媒体向社会通报，并同步于官方网络平台“杭州发布”“余杭发布”等。项目重启后召开两次关键性新闻发布会，一次是2014年5月11日的新闻发布会，政府做出“两个不开工承诺”；第二次是2014年9月12日，杭州市政府召开九峰项目新闻通气会，近20家国家和当地主流媒体参加，市政府领导在会上通报了项目简况、选址公告、环评公示等情况，并接受媒体和公众问答，互动充分，用当地工作人员的话说，“被问了个底儿掉”。

企业方面，从专业角度向公众解读和宣传公众关心的技术和健康问题。向公众介绍项目的基本概况、技术工艺、项目建设进展及采取的环保措施等，让公众全方位了解项目相关情况。针对公众重点关注的二恶英、重金属等指标，重点标注解读，并及时听取公众意见反馈。

（五）科学开展环评公众参与，精准了解公众担忧和利益诉求

在环评公众参与环节，杭州结合公众环境诉求，科学合理设计公众调查表，共发放473份公众调查表。公众调查表设置的问题，不是简单地让公众选择同意还是反对，而是做了一些引导性的问题去了解公众的心声。如你认为这个项目建在这里，你最大的担心是什么？是废弃物、噪声、水还是其他？针对老百姓担心的事情，分门别类地进行了梳理和归纳，并在后续的老百姓意见征求答复里面进行针对性地答复，很大程度上化解了老百姓的担忧。调查问卷共发出473份，收

回472份,其中支持119份,有条件支持346份,无所谓7份,支持率高达98.5%。

(六) 直接对话与实地体验相结合,分类化解公众邻避情绪

1. 直接入户与群众沟通对话。杭州市先后抽调1000多名干部驻村,入门入户做群众工作,针对不同意见群体分别做工作,逐步打消群众疑虑。“5·10”事件以后,余杭区派驻干部入户走访了12个村(社区)25000户次,入户登记1600户,共收集意见建议280条。

2. 采取实地考察等方式加强宣传引导。针对公众不了解垃圾焚烧发电项目或存在认知误区的问题,杭州市、余杭区结合项目推进时间节点,先后组织群众4000余人(次)赴光大国际常州、苏州、宁波等垃圾焚烧发电项目参观考察,其中核心村外出考察的户数约占核心村总户数的80%。外出参观颠覆了垃圾处理项目“污染大、环境差”的旧观念,对周边群众项目“妖魔化”认识的转变发挥了重要作用。

(七) 引入经济激励手段,制定多项利益补偿政策,促进公共利益与局部利益平衡

针对九峰项目周边群众普遍关注的长远发展问题,杭州市、余杭区政府研究出台多项惠民政策,从利益回馈、风险补偿角度对公众、企业和地方政府之间的利益冲突进行有效协调。

1. 建立环境改善专项基金。由生活垃圾输出城区根据处理量按照吨补贴缴纳环境改善专项基金(目前是每吨75元的垃圾异地处置补贴),并适时调整。专项资金拨付给生活垃圾集中处理的输入城区,用于生活垃圾集中处理设施周边区域环境美化、市政配套设施建设和维护、地区经济发展扶持、环境宣传、监督管理等工作。

2. 加大区域发展扶持力度。杭州市政府单独为中泰区域下达1000亩土地空间指标,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,并成立两个实体化开发公司推进产业发展规划实施,高标准打造新农村,建设全域景区化,通过共享绿色发展成果增加百姓获得感。

### 三、启示

(一) 党政领导重视,且自上而下统一干部思想,是化解邻避的关键

调研发现,只有当地的主管领导愿意做是不够的,

如果基层领导思想不统一,内心排斥垃圾项目,就会以各种形式反映出来,如任由公众的声音发酵等。群众的工作主要靠基层干部做,往往基层干部工作的地方就是其土生土长的地方,本身并不太容易能够接受垃圾项目,杭州九峰案例通过教育引导和责任压力传导机制快速统一干部思想的做法,值得借鉴。

(二) 具备社会责任意识,既要高标准设计和建设,更要高质量运营和管理

调研发现,九峰项目高标准设计、建设和高质量运营和管理,甚至将审美等元素融入垃圾厂的设计中,最大限度消除或降低对周边环境的负面影响,这是社会公众接受和认同项目的基础。

中国有不少的垃圾焚烧项目在运行中都不同程度出现污染物排放超标或“选择性超标”、臭气扰民等问题,严重影响了垃圾焚烧行业的声誉,更造成公众对垃圾焚烧企业的信任危机,这也是部分公众强烈抵制垃圾焚烧项目的主要因素之一。政府如何选择有过硬资质和专业水平的公司,如何对垃圾焚烧厂进行监管,如何促使垃圾焚烧厂守法,这些都是亟需探讨解决的问题。

(三) 政企联合,将信息公开、宣传教育、环评公参等落到实处

真正本着以人民为中心的思想用心开展工作,将信息公开、宣传教育、环评公众参与等工作落到实处,实现与公众的良性和深度互动,才有可能真正地了解和化解公众的担忧。

九峰项目中,政府和企业以不同的形式尽可能公开公众关心的项目进展及环境信息;宣传教育不只是停留在口头的宣传上,而是结合大量的实地考察工作;环评的公众参与真正做到通过问卷调查精准了解公众背后的各种心理和利益诉求。

(四) 建立合理的利益补偿与平衡机制,实现利益重新分配,增强居民的安全感和获得感

环境邻避冲突的实质是政府、企业和公众三方利益主体之间的利益博弈。在无法完全消除邻避项目负面影响的情形下,化解公众阻力最有效的措施,就是建立“谁受益谁补偿、谁影响谁受偿”的利益调节与平衡机制。九峰项目中,设立环境改善专项基金,以及出台区域扶持政策,让当地群众真正感受到项目落地带来的红利和实惠,是推动项目最终落地投产的关键因素。■

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心