

徐文龙：我国垃圾处理面临六大问题

2013-07-25 09:21 作者：潘艺 来源：中国环境报

中国固废网编者按：国内许多城市正在遭遇“垃圾围城”之痛，据住建部近日公布的一项调查数据表明，目前全国有 1/3 以上的城市被垃圾包围。徐文龙指出，我国垃圾处理行业面临六大问题：存量巨大难处理、处理设施量不足、建设缓慢投入少、二次污染难杜绝、公众意识需调动、监管体系待完善。

随着城市规模不断扩大、人口增多，国内许多城市正在遭遇“垃圾围城”之痛，垃圾处理设施运行超负荷、处理能力不足已现端倪。

据住建部近日公布的一项调查数据表明，目前全国有 1/3 以上的城市被垃圾包围。全国城市垃圾堆存累计侵占土地 75 万亩。

阻拦垃圾“围城”之势，我国垃圾处理行业还有哪些问题有待攻克？垃圾焚烧产业如何避免屡遭喊停的尴尬？焚烧技术孰优孰劣？垃圾处理未来走向何方，是市场化还是去市场化？

“‘十二五’进程过半，目前我国垃圾处理设施建设各项工作均在积极推进，同时也面临诸多问题。”中国建筑设计研究院（集团）副院长、城市建设研究院董事长徐文龙日前在接受中国环境报记者采访时，梳理整合出目前我国垃圾处理行业现状及六大问题。

① 存量巨大难处理

堆存量已达 70 亿吨，占地约 80 多万亩

统计资料显示，目前全国城市生活垃圾累积堆存量已达 70 亿吨，占地约 80 多万亩，近年来平均年增长速度在 4.8%。全国 600 多座城市，除县城外，已有 2/3 的大中城市陷入垃圾围城的困境，且有 1/4 的城市已没有合适场所堆放垃圾。

《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》提出，对由于历史原因形成的非正规生活垃圾堆放点和不达标生活垃圾处理设施进行存量治理，使其达到标准规范要求。“十二五”期间，预计实施存量治理项目 1882 个。其中，不达

标生活垃圾处理设施改造项目 503 个，卫生填埋场封场项目 802 个，非正规生活垃圾堆放点治理项目 577 个。

面对庞大的垃圾存量数量，2012 年住房和城乡建设部会同国家发改委、环保部出台了《关于开展存量生活垃圾治理工作的通知》，要求开展非正规生活垃圾堆放点和不达标生活垃圾处理设施普查工作，逐步建立台账，促进规划实施。

② 处理设施量不足

约有一半的垃圾处理设施还将建设，但垃圾处理项目选址难、环评难，一个卫生填埋项目需要 3~4 年，一个焚烧项目需要 3~5 年甚至更久

根据住房和城乡建设部统计数据，截至 2011 年底，全国设市城市和县城生活垃圾年清运量 2.31 亿吨，我国城市生活垃圾无害化处理厂数为 1360 座，其中填埋场 1195 座，焚烧厂 130 座，无害化处理能力为 51.3 吨/日，合计约 1.87 亿吨/年。但是，由于旧填埋场逐渐达到饱和状态、新填埋场选址困难、不符合环保要求的垃圾填埋场被迫关闭，现有垃圾处理设施远不能满足我国对垃圾处理的需求。

总体上看，初步估计我国的垃圾处理设施总数将稳定在 2500 座左右。徐文龙认为：“目前我国的垃圾处理设施建设尚且不足，约有一半的垃圾处理设施还将建设。从时间上看，原则上需要在‘十二五’期间，所有设施应该基本建成。但是考虑到一些垃圾处理项目选址难、环评难，一个卫生填埋项目需要 3~4 年，一个焚烧项目需要 3~5 年甚至更久。所以，到‘十二五’末可能会有一部分设施未能完全建成投产。但可以预期，到‘十三五’末即 2020 年，我国可总体上完成垃圾处理基础设施的基本建设。”

“十二五”期间，我国的目标是县县有垃圾处理设施。截至 2011 年，我国大陆有约 657 个设市城市以及 1627 个县。一般每个城市或县城都需要有一座卫生填埋场，作为垃圾无害化处理的基础，部分城市或县城需要在此基础上新建不同规模的垃圾焚烧厂约 400~500 座，以实现垃圾减量，延长填埋场使用年限。“有一些特大型城市，垃圾量超过 5000 吨/日甚至 10000 吨/日，就需要建设更多的垃圾处理设施。”徐文龙说。

③ 建设缓慢投入少

矛盾集中在资金投入不足与需求提高、市场化快速发展与监管能力薄弱等方面

影响垃圾处理设施建设缓慢的原因之一在于缺少资金。“生活垃圾处理的主要问

题集中在资金投入不足与需求提高的矛盾，市场化快速发展与监管能力薄弱的矛盾以及高标准与低支付能力的矛盾。”徐文龙表示，“还需要进一步的加强资金投入，加快设施建设，加大管理能力建设。”

作为民生行业及公益行业，垃圾处理设施的建设及运营不能仅依靠市场行为，更多的需要政府的导向及投入。我国从 1998 年开始，投入国债资金支持地方垃圾处理设施建设，极大的推动了我国卫生填埋场的建设。原建设部 2002 年印发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，其中规定若为满足社会公众利益需要，企业的服务定价低于成本时，政府财政部门应给予相应的补贴。此举吸引了大量的投资企业采用 BOT 模式投资建厂，极大的推动了我国垃圾焚烧发电厂的建设。

④ 二次污染难杜绝

部分填埋场仍存在一些污水和臭气的污染

有些人认为：“垃圾填埋场本身也是个巨大的污染源”，以填埋作为处理垃圾的主要方法在中国存在着较大的环境污染隐患。垃圾填埋场带来的二次污染是指垃圾填埋过程中会产生大量的二次污染物，主要是指垃圾渗滤液及填埋气。城市垃圾的二次污染主要是指在垃圾收集、运输、处理处置的过程中，由于管理不善、硬件不足等原因导致再度产生臭气、粉尘、污水以及白色污染等形成对大气、水体和土壤的污染。

随着技术水平的提高，垃圾填埋所带来的二次污染得到了逐步的控制。徐文龙说：“现在的渗滤液处理主要是采用场底防渗、导排收集再处理的方式。从渗滤液处理技术角度，从 80 年代的生化处理到 90 年代的物化+生化处理，到目前发展为生物处理+深度处理以及膜生物反应器的应用，能够保证渗滤液处理达标排放。”

垃圾填埋场产生的填埋气从另一个角度讲是很好的清洁能源。“目前我国规范的卫生填埋场均已建立了填埋气收集及净化系统，能够保证达标排放；部分填埋场将填埋气进行发电或提纯用做清洁燃料，都取得了较好的效果。”徐文龙说，“当然，通过调研我们也发现部分填埋场由于运营经费不足和管理及监管不到位，不同程度的存在一些污水和臭气的污染。”

⑤ 公众意识需调动

目前公众参与形式单一，以末端参与为主，没有实现全过程环境信息公开制度

自 2009 年起，广州市番禺等居民强烈反对垃圾焚烧发电厂建设一事已成为具有标志性意义的公共决策事件，甚至被看成是政府决策与民意之间的一场博弈。

随着公众生活水平的不断提高、环境意识的不断加强，公众对于生活垃圾处理的信息公开要求也不断提高。“然而，由于信息公开及宣传工作的缺失，目前公众对于生活垃圾处理行业的认识还十分有限，也存在一些误区，导致垃圾处理设施选址成为社会关注的热点。”徐文龙说。

目前公众参与形式单一，以末端参与为主，没有实现全过程环境信息公开制度，造成了信息的不平等。“要改善这个局面，需要进一步加强信息透明，提供公众参与度，其中政府和媒体的正确的舆论导向对于行业的发展有十分重要的意义。”徐文龙表示。

⑥ 监管体系待完善

在垃圾收运处的管理链条中，需要各部门相互配合，形成合力

垃圾处理设施的监管，是我国“十二五”期间垃圾处理领域的重点工作内容。《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》中提出到 2015 年，要在现有的监管设施及监管条件的基础上，建立完善的城镇生活垃圾处理监管体系。充分利用现有的数字化城市管理信息系统、市政公用设施监管系统和环境监管系统，完善生活垃圾处理设施建设、运营和排放监管体系，实现对垃圾处理设施的实时在线监管，此举将显著提高我国在垃圾处理设施方面的监管能力，做到有效监管。

2012 年，住房和城乡建设部开展了全国垃圾焚烧厂和填埋场无害化等级评价工作，旨在通过等级评价工作提高设施建设和运行水平。2013 年，为了进一步配合等级评价工作，许多填埋场和焚烧厂实施了技术改造，提高了建设水平，取得了明显的效果。

徐文龙指出，垃圾管理是一项系统工程，具有很强的专业性、社会性和广泛性，涉及部门多，涉及人员杂。总体上，我国住房和城乡建设部负责城市生活垃圾的管理，但由于城市生活垃圾的管理工作涉及废品回收、污染控制、排放管理等多环节因素，因此管理同时也涉及到国家发改委、环保部、商务部等部委以及工商、税务、城管、公安、消防等多个职能部门。在垃圾收运处的管理链条中，需要各部门相互配合，形成合力。

编辑：杨瑞雪

