



深度

评论

卞中佩：上海垃圾分类剑指何方？中国能否解决失控的焚化炉政策？

焚烧成为垃圾主要处理模式后，垃圾政策由焚烧炉利益集团把持，形成盘根错节的产官学联盟。习近平带头推动垃圾分类，冀调整失控的焚烧炉政策。

2019-07-11



中国广东省连城，焚烧炉附近被污染的河。摄：Cancan Chu/Getty Images

编者按：中国是全球产生垃圾最多的国家，年生活垃圾总量超4亿吨，却一直未能建立高效的垃圾分类回收系统。7月1日，上海成为中国第一个实行“垃圾强制分类”的城市，到2020年底，包括北京在内的46个重点城市也将陆续进入垃圾分类时代。

相比台湾，建立在公民社会基础上的垃圾分类，自上而下、运动式的“上海模式”是否走得通？一边鼓励垃圾分类，一边大力兴建垃圾焚烧厂，透露出怎样的执政逻辑和利益分配？在这场垃圾分类运动中，民众还可以争取哪些权利？端传媒将在今、明两天，通过上述三个角度探讨上海垃圾分类及其带来的思考。这是系列第二篇。第一篇对比了上海和台北垃圾分类政策的演进，[请点击这里阅读](#)。

中美贸易战仍僵持不下、香港反逃犯条例引发大规模抗争还在进行式中，但习近平近几个月来，仍抽出手来对看似枝微节之事的垃圾分类政策连下十二道金牌，甚至今年六四30周年，在同时有许多军国大事的竞争下，习近平对垃圾分类的最新指示被雀屏中选为各大官媒的头条。为什么垃圾处理问题能成为中南海眼中重中之重的大事？

这一次习近平带头宣示积极推动垃圾分类，主要是对于已经呈现失控的广建垃圾焚烧炉政策进行微调。自从焚烧作为中国主要的垃圾处理模式后，垃圾政策由焚烧炉利益集团把持，形成产官学盘根错节、共生共荣的产业成长联盟（industrial growth coalition），造成严峻的治理失控问题，除了严重的环境污染，各地更爆发大大小小的反焚烧炉抗争，但焚烧炉利益集团还是打算以新建几百座的规模硬干下去。以垃圾分类减缓焚烧，其实已经有拖不得的无奈。

中国的焚烧炉产业能从无到有、到现在超过400多座成为全球最大的焚烧炉市场，来自于两个重要政策，第一个是市政公用基础设施的市场化改革，第二个则是再生能源上网电价补贴（编注：扶植可再生能源的一种政策，当可再生能源刚起步时成本过高，无法与现有发电模式竞争，政府采取加价或保价收购可再生能源的发电，以维持可再生能源的竞争力）。从1989年天安门事变之后，这两个政策经由产官学的努力，从大范围的环境政策市场化，一步步具体化为市政基础建设市场化、再集中范围针对焚烧炉产业，使得中国焚烧炉产业在2012年之后，不仅确定成为中国主要的垃圾处理模式，也有井喷式发展。



2009年11月23日，市民在广州市政府办公室外高举反对垃圾焚烧的字牌。 摄：Jie Zhao/Corbis via Getty Images

在1989年六四天安门事变至1997年之间，有关焚烧炉的制度建立，主要是世界银行透过《中国环境战略计划》、《北京环境计划》及联合国以《中国21世纪议程》的贷款及技术优势，除了培养中国决策官员学习以科学分析方式，将市场化、经济发展阶段与焚烧炉采用时机挂勾，更促使中国的环境基础建设方面，允许以特许民间经营（Build-Operate-Transfer；BOT）的模式引进外资。中国政府最后为了引进跨国环境产业资本，于1995年通过《关于试办外商投资特许项目审批管理有关问题的通知》、《关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知》，随后北京及上海等市就以BOT的模式引进外资，兴建焚烧炉。

环境产业市场化的效应除了引进外资、培养市场化官员之外，BOT的萌芽，中国各级政府也鼓励下海官员成立服务环境产业及政府顺利签约的BOT咨询公司，此外，1990年代末兴起的民间资本，部分投往环境产业，造成了进一步制度改革的需求。首先是有BOT经验的北京前副市长汪光涛担任建设部部长后，为了对抗部内保守官员及部门精简后人力不足，将法规制订外包给有市场信息及行业经验的BOT咨询公司，民间资本则与学界合作成立半正式协会，以舆论支持汪光涛，建设部顺利在2002年通过《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，本国民间资本正式被纳入BOT制度。在中央通过正式法令后，许多地方政府就快马加鞭积极推动，例如北京随后于2003年通过《北京市城市基础设施特许经营办法》、《北京市生活垃圾治理白皮书》，规定将鼓励以BOT模式兴建焚烧炉。

第二，1997年亚洲金融风暴经济下行使得电力消费下降，当时垄断电力市场的国家电力公司只拉入自己电厂发的电，使得世界银行巨额贷款给中国兴建的二滩电厂被迫弃电，爆发了惊动当时中国国家主席江泽民的“二滩事件”，江泽民直接指示国家电力公司必须改革，2002年国务院公布《电力体制改革方案》，将国家电力公司拆成五家发电公司、两家电网公司。过去始终抵制再生能源上网的国家电力公司被拆解后政治影响能力大不如前，再生能源产业立即推动《可再生能源法》的立法，并且在2005年就顺利通过，使得再生能源享有以各地火电价格为标准加价 0.25元/度的上网电价补贴。值得一提的是，原本焚烧炉发电在草案阶段并未被纳入再生能源法内，最后由人大环资委副主任委员叶如堂力保后被纳入法案，而叶如堂退休后，则获聘担任一家上市焚烧炉公司独立董事。



2018年8月28日，上海一栋住宅附近的垃圾收集区。摄：Johannes Eisele/AFP via Getty Images

到了2006年，焚烧炉利益集团的主要成员及利多制度已经基本成形，除了中央与地方的市场化官员，还吸纳了面临垃圾围城问题的各级市府高层，由于过去常使用的垃圾掩埋在都市土地稀缺下已经难以负荷，面对垃圾围城危机而影响升迁的各级政府官员，焚烧除了能提供立即快速的解套方案，还因为巨额资金投入而有带动经济成长的效果。

所以将本求利，焚烧炉利益集团极度排斥其它的垃圾处理方式，以垃圾分类为例，焚烧炉的收入来源一个是上网电价补贴，另一个则是与地方政府签订的以入炉垃圾重量为单位的处理费，也就是说，如果垃圾分类执行到位，所需焚烧垃圾大幅减少，将会严重影响焚烧炉经营企业公司的收入。有关分类与焚烧的对立关系，《南方周末》三年前曾揭露了因焚烧炉贪腐落马的前广州环保投资集团董事长潘胜燊就曾与一家民营焚烧企业董事长的私下讨论：“为什么要做垃圾分类，每分出来一吨，他就少一吨焚烧的补贴，就少一吨的收入。”

事实上，中国从改革开放以来，大规模推动垃圾分类政策——加上今年这次习近平的大动作已经有五次。第一次是2000年建设部就曾公布八大城市垃圾分类试点，第二次是2002年开始为了2008年北京奥运所推动的垃圾分类，第三次则是因为从2006年北京六里屯开始蔓延到全国的反焚烧炉运动，环保团体提出先分类后焚烧及零废弃等替代政策，在部分焚烧炉被迫停建下，许多城市开始推动垃圾分类，第四次则是习近平于2016年以中央财经领导小组名义发出的推动垃圾分类指示。

前两次都是政策宣传性质的打高空，最后不了了之，第三次则造成焚烧炉利益集团极大的威胁，尤其以欧美、日本及台湾的经验，只要有由下而上的反焚烧炉运动兴起、加上垃圾分类基本落实，几乎就等于焚烧炉产业停滞。但中国在2007年的全球金融风暴后，进入国进民退的格局，加上焚烧炉利益集团对垃圾决策体制的掌控，反而焚烧炉在全国遍地开花。

中国近年抗议焚烧厂大事件

(不完全统计)



数量 (起)	重大反对焚烧 抗议事件	主要支持焚烧 国家政策
2006 (1)	北京 (2006-2007)	城市生活垃圾焚烧以当地火电 标杆电价加上补贴 0.25 元 / 度
2008 (3)	武汉；北京；深圳	
2009 (8)	南京；上海；秦皇岛；北京； 苏州；广州；深圳	
2010 (2)	东莞；武汉	
2011 (3)	贵阳；无锡；广州	确定焚烧为垃圾处理主要手段
2012 (0)	规划到 2015 年底，城镇垃圾焚烧率应高于 35%。 全国城市生活垃圾焚烧上网电价一律以 0.65 元 / 度固定价 格补贴购买	
2013 (1)	广州	
2014 (6)	汕头；武汉；广州；杭州； 深圳	确认城市生活垃圾焚烧接受国 家补贴
2015 (3)	宁波；杭州；普宁	规划到 2020 年底，城市生活 垃圾焚烧占无害化处理总能力 的 50% 以上
2016 (11)	潜江；赣县；万宁；益阳； 嘉兴；仙桃；宁乡；肇庆； 南京；西安；长沙	保证用于垃圾焚烧设施的土 地，严禁改变其用途
2017 (4)	万宁；清远；隆回；肇庆	要求加快政府对垃圾焚烧项目 审批；加强宣传减少临避效应

2018 渭南；信宜；九江；郑州；
(6 月前) 荥阳；龙岩；湘潭；安庆；
(9) 泉州

2019 武汉

資料來源：Yao Li

在国进民退方面，全球金融风暴中国政府大手笔拿出四万亿救市，大批央企及地方国企进入市政行业，尤其北京、上海、广州等拥有巨型地方国企的一线城市，造成反焚烧炉运动与当地政治盘根错节的国企对抗的格局，广州是由地方国企广州环保投资集团垄断焚烧炉兴建，虽然反焚烧炉运动成功抵挡番禺焚烧炉的兴建，并且还爆出广环投高层贪腐遭起诉的事件，仍无法撼动广州扩大焚烧炉兴建的决心，至今广州已经陆续建成六座垃圾焚烧炉。北京也有类似的情况，反焚烧炉运动成功阻挡六里屯焚烧炉的兴建后，北京首都钢铁接盘将焚烧炉移至更偏远的鲁家山，此外，阿苏卫焚烧炉也因为反焚运动暂缓兴建，但北京在重新确认焚烧政策后，由北京环境卫生工程集团接手续建，并承接新规划的南宫焚烧炉。而香港上市的红筹股北京控股集团，则远征武汉，运行武汉锅顶山焚烧炉。

在一线城市焚烧炉兴建运行几乎由地方国企垄断的情况下，央企、民企及焚烧炉协会将眼光放在二、三、四线城市，由于发改委及住建部面临更严重的人力不足及对于垃圾处理信息难以掌控的问题，除了必须在决策系统中，以专家咨询的名义，聘用焚烧炉协会、民企高层及挺烧派学者，也将重要政策部分外包给承接大批焚烧炉规划设计业务的国企及BOT咨询公司，最后2012年通过的十二五计划规定各地焚烧使用比例，确定了全国将继续新建二百到三百座焚烧炉的规模，此外同年新通过的焚烧上网电价固定补贴制度（全国一律0.65元/度），等于是由中央政府补贴二、三、四线城市优先使用焚烧。这时的焚烧炉利益集团，不仅能利用国家机器还能改造国家机器，俨然形成国企、私企、协会、学界、官员内外相呼应的局面，影响力并从中央贯穿到地方。

所以2012年之后，中国正式进入焚烧炉企业在全国各地跑马圈地的时代，同时也造成各地政府依赖焚烧，幼稚阶段的垃圾分类制度在预算与层级双缺下全面崩盘，中国垃圾政策掉入急速成长的垃圾推动焚烧炉利益集团成长，壮大后的焚烧炉利益集团抵制垃圾分类再让垃圾无止境成长的怪圈。此外，当大批国企、民企大举进入焚烧炉兴建，也形成恶性抢标，地方政府所需付出的入炉垃圾处理费在决标价格中屡创新低，使得焚烧炉运营商需要更多的垃圾、并用更低成本的方式焚烧，媒体、环保团体无数次踢爆各地焚烧炉业者对于含有剧毒致癌物二恶英（台湾翻为戴奥辛）的飞灰处置不当，使得各地民众对焚烧炉更没信心，更爆发一次又一次、规模越来越大的反焚烧炉抗争。



中国垃圾焚烧厂分布概况

(不完全统计)



资料来源：芜湖生态中心

中国垃圾焚烧厂分布概况 端传媒设计部

到了2016年底，垃圾焚烧造成的社会矛盾才传进中南海，习近平宣布进行垃圾分类，但这次命令下去，却仍由住建部负责研拟分类政策，结果仍是由反分类的挺烧派专家、国企私企及BOT咨询公司参与决策，最后端出不可行的垃圾分类方案，几年实施下来，焚烧炉利益集团持续以中国民众文化素养不足无法推动垃圾分类为由，扩大垃圾焚烧，习近平的垃圾分类宣示等同于令不出中南海。

最明显的是在习近平要求加强分类的指示下，发改委仍牵头住建部、能源局、环保部等部会，在2017年发出《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》，要求各省市区加大政策支持加快兴建焚烧炉，并要求于2018年提出至2030年的垃圾焚烧炉兴建规划，从目前揭露的四川、江苏、云南的规划来看，仅仅这三省到了2030年就要增加173座焚烧炉。

再两年多过去，焚烧炉兴建速度有增无减，各地反焚烧炉运动又此起彼落，2019年习近平只能再出手，这次更拉高层级，以中共中央总书记、国家主席、中央军委主席的名义对垃圾分类工作作出指示，但各地垃圾分类政策指示混乱、分类方式复杂，例如这次分类政策最受瞩目的上海市，提出的分类方式复杂、对于后端处理却又语焉不详，是否又是焚烧炉利益集团在中央及地方扯垃圾分类后腿还需要后续观察，但至少不看好及暗中抵制是确定的，例如近来几个挺烧官员及业者，虽然在六月底武汉阳逻爆发数万人激烈抗议垃圾焚烧炉兴建，仍持续制造舆论指出垃圾分类是神话、中国国情不可能做好分类、垃圾焚烧才是解决垃圾围城的骨干力量。这一回合习近平与焚烧炉利益集团的对决，胜负仍未可知。



中国山东省的当地焚化厂。摄：Fred Dufour/AFP via Getty Images

许多国家在反焚烧炉运动及垃圾分类顺利推广后，基本上都走向抑制焚烧炉产业发展的路径，但中国却仍因为焚烧炉利益集团与中央地方政策决策高度镶嵌，必须拖个十几年最后得由国家领导人出面与之决战的局面，证明了中国的治理模式及治理效率，实在有高度的中国特色。

（作者为台湾大学风险社会与政策研究中心博士后研究员，博士论文研究主题为中国焚化炉产业发展）

垃圾焚烧

垃圾分类



热门头条

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 周保松：自由诚可贵——我的微博炸号纪事
3. “七五”事件十周年：为何“发展”与“开明”没能解决新疆问题？
4. 早报：何韵诗在联合国人权理事会发言，呼吁保护港人、除名中国
5. 中国开启强制垃圾分类时代：上海模式能否复制台北经验？
6. 沙田反修例游行后，警方大规模进入商场清场，警民爆发冲突多人被捕
7. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
8. 富士康的捷克西游记：欧洲标准重塑台式资本主义？
9. 新疆的“再教育”：从“多元帝国”到“民族同化”
10. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角

编辑推荐

1. 谁拥有华为？
2. 【香港科幻作家系列】谭剑：香港科幻，必须放在全球视野中来谈
3. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
4. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角
5. 没有中华民国籍的大马侨生，如何沦为坐黑牢的“匪谍”？
6. 专访导演万玛才旦：荒诞的故事决定了表达的形式
7. 谁撑起言论自由的保护伞：特朗普Twitter帐号与色情杂志《好色客》
8. 柴春芽：写在刘晓波两周年忌日——13.86亿分之1秒的自由

9. 大街小巷筑起连依墙，彩纸散落香港十八区

10. 华人富豪政治课：“中年”的鸿海，新生的郭总统之梦

延伸阅读

深圳拟2018年建成全球最大垃圾发电厂

回收王国的秘密武器：垃圾警察和垃圾侦探

在瑞士扔错一个瓶子，就会收到差不多200美元的罚单。

《塑料王国》导演：可怕的是有人选择让受害者继续受害

2017伊始，“塑料王国”在内地网络成为敏感词，但王久良仍然相信，如果什么都不做，就什么都不能改变。

“北京切除”后，20万拾荒者去哪了？

一些人离开了，一些人退守河北，但偌大的北京已几乎找不到废品回收站了。

中国开启强制垃圾分类时代：上海模式能否复制台北经验？

在面对“你是什么垃圾”的灵魂拷问前，上海还需回答一个问题：公民社会远未建成，自上而下的运动式路线能不能走得通。