

[文章编号] 1009-3729(2013)06-0050-05

关于我国垃圾焚烧发电的法律思考

段凯莉, 陈华

(浙江农林大学 法政学院, 浙江 临安 311300)

[摘要]垃圾焚烧发电属于循环经济的范畴,又是可再生能源的一种,同时又是垃圾处理的基本方式之一,对我国经济发展和环境保护具有重大现实意义。我国对垃圾焚烧发电的法律规定主要体现在《电力法》《循环经济促进法》《可再生能源法》《固体废弃物污染环境防治法》及一系列相关配套的法律法规中。我国垃圾焚烧发电法律规制存在一些问题:法律法规执行依据不足,大多数规定效力层次低,不能得到有效实施;缺乏统一管理,职责不明;利益分散,缺乏有效的信息公开、健全的民主程序和公民的广泛参与。针对我国垃圾焚烧发电法律规制存在的问题,借鉴德国完善的法律制度和严格的监督管理经验,建议我国垃圾焚烧发电法律保护应采取如下对策:完善垃圾焚烧发电的相关法律法规体系;健全垃圾焚烧发电的科学研究和技术创新机制;细化环境保护的企业要求,实行垃圾分类制度;完善环境信息公开制度,健全环境保护公众参与机制。

[关键词]垃圾焚烧发电;法律保护;环境保护;垃圾分类

[中图分类号]DF467;F206 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.06.010

随着经济社会的发展和城镇化水平的不断提高,我国城市固体废弃物产生量迅速增加,如何有效处理“垃圾围城”问题是我国面临的严峻挑战。尽管不断建设垃圾填埋场,但仍然不能满足日益增加的废物处理需求,各类固体废物的不当处理对环境产生一系列负面影响。垃圾焚烧发电既符合“资源化、减量化、无害化”的循环经济模式,又具有“可再生性、低污染性、可储存性、可替代性”的可再生能源性质,这种双重身份决定了垃圾焚烧发电是解决目前我国垃圾处理问题的重要选择。垃圾焚烧发电是利用垃圾在焚烧锅炉中燃烧释放出的热量将水加热以获得过热蒸汽,再通过过热蒸汽推动汽轮机发电。焚烧高热值的垃圾2吨或低热值的垃圾5~6吨所产生的热量相当于1吨煤。由于我国人口多,垃圾产生量特别大,如果将所有垃圾进行资源化利用,每年将节约煤炭3000万吨左右。^{[1](P11)}垃圾焚烧发电对我国经济发展和城市垃圾处理具有重大的

现实意义,是落实科学发展观,推进资源节约型、环境友好型社会建设的必然要求。然而我国垃圾焚烧发电开始得比较晚,相关技术不够成熟,以及人们对垃圾焚烧相关知识的缺乏,导致我国垃圾焚烧的开发利用面临很多困境。如何正确认识垃圾焚烧发电,完善我国垃圾焚烧发电的法律保护,是迫切需要解决的问题。目前国内关于垃圾焚烧发电的研究主要集中在垃圾焚烧发电的基础知识或技术研发方面,而有关垃圾焚烧发电政策和法律问题的研究较少,并且基本是对相关垃圾焚烧发电政策文本的解读,并没有结合我国垃圾焚烧发电相关法律存在的问题进行深入分析,也没有系统提出解决我国垃圾焚烧发电法律问题的具体对策建议。本文拟通过对我国垃圾焚烧发电法律现状的分析,探讨关于垃圾焚烧发电的法律问题,同时结合德国垃圾处理及垃圾焚烧发电法律制度对我国的启示,探寻我国垃圾焚烧发电法律保护的对策。

[收稿日期]2013-10-15

[基金项目]浙江农林大学研究生科研创新项目(3122013240193)

[作者简介]段凯莉(1988—),女,河南省开封市人,浙江农林大学硕士研究生,主要研究方向:环境法基础理论。

一、我国关于垃圾焚烧发电的法律现状

由于垃圾焚烧发电既属于循环经济范畴,又属于可再生能源,同时又涉及固体废弃物处理问题,所以我国关于垃圾焚烧发电的相关法律规定主要体现在《电力法》《循环经济促进法》《可再生能源法》《固体废弃物污染环境防治法》及一系列相关配套的法律法规中。

《循环经济促进法》的出台是我国垃圾焚烧发电开发利用法制建设的重要里程碑,为我国垃圾焚烧发电技术的开发提供了法律保障。该法第30条规定:“企业应当按照国家规定,对生产过程中产生的粉煤灰、煤矸石、尾矿、废石、废料、废气等工业废物进行综合利用。”对固体废物的综合利用是垃圾焚烧发电的前提,特别是垃圾分类处理、合理回收利用,直接决定着垃圾焚烧发电的效果。第32条规定:“企业应当采用先进或者适用的回收技术、工艺和设备,对生产过程中产生的余热、余压等进行综合利用。建设利用余热、余压、煤层气以及煤矸石、煤泥、垃圾等低热值燃料的并网发电项目,应当依照法律和国务院的规定取得行政许可或者报送备案。电网企业应当按照国家规定,与综合利用资源发电的企业签订并网协议,提供上网服务,并全额收购并网发电项目的上网电量。”垃圾焚烧发电并网是促进垃圾焚烧发电产业发展的重要推动力。

《可再生能源法》及一系列配套措施的出台进一步促进了我国垃圾焚烧发电的开发利用,关于可再生能源的基本制度如总量目标制度、专项资金制度、经济激励制度、市场准入制度等,都有涉及垃圾焚烧发电的。如《可再生能源发展“十二五”规划》提出到“十二五”末垃圾焚烧发电将达300万千瓦,年产能180亿千瓦时,折标煤价560万吨。为了引导垃圾焚烧发电产业健康发展,促进资源节约和环境保护,进一步完善垃圾焚烧发电价格政策,2012年3月28日国家发改委还印发了《关于完善垃圾发电价格政策的通知》。《通知》规范了垃圾焚烧发电的价格政策,每吨生活垃圾折算上网电量暂定为280千瓦时,执行全国统一垃圾发电标杆电价每千瓦时0.65元;完善了垃圾焚烧发电费用分摊制度,实行两级分摊,当地省级电网负担每千瓦时0.1元,其余部分纳入全国征收的可再生能源电价附加解

决;加强了垃圾焚烧发电价格的监管。^[2]

关于垃圾焚烧发电的前提垃圾管理(包括回收、利用和处置系统)主要由《固体废物污染环境防治法》及其他关于资源综合利用的法律法规规定,主要包括《包装物回收利用管理办法》《资源综合利用目录》《再生资源回收管理办法》《国家鼓励发展的资源节约综合利用和环境保护技术目录》等,特别是2012年5月《“十二五”全国城镇生活无害化处理设施建设规划》的出台,促使垃圾发电市场进入投资高峰。

对垃圾焚烧发电的监管问题,我国法律法规也进行了专门规定。关于垃圾发电选址问题,环保部、国家发改委、国家能源局对此进行了明确规定,如明确提出不得在城市建成区选址建厂,要以城市总体规划、土地利用规划和环境卫生专项规划为基础,确定合理的垃圾发电布局及建设规模,使其符合《城市环境卫生设施规划规范》与《生活垃圾焚烧处理工程技术规范》的规定。关于垃圾处理问题,我国建设部、原国家环保总局、科技部联合发布的《城市生活垃圾处理及污染防治技术政策》规定:“垃圾焚烧目前宜采用以炉排炉为基础的成熟技术,审慎采用其他炉型的焚烧炉。禁止使用不能达到控制标准的焚烧炉。”关于垃圾焚烧发电的二次污染问题,2010年环保部、国家发改委、外交部、工信部、科技部、财政部、商务部、住建部和质检总局9部委联合发布了《关于加强二恶英污染防治的指导意见》,对二恶英的污染防治措施、二恶英排放申报登记和信息上报制度等进行了规定,并且鼓励各级政府加大对二恶英削减和控制的支持力度。另外还对垃圾发电运营以及公众参与问题进行了规定。2004年建设部颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》规定垃圾处理实施特许经营管理,《并网调度协议》《购售电合同》《城市生活垃圾处理特许经营协议》3个示范文本分别从并网调度、购售电、特许经营3个方面构成垃圾焚烧发电类项目建设与运营的三大协议。2008年环保部、国家发改委、国家能源局联合发布了《关于进一步加强生物质发电项目环境影响评价管理工作的通知》,要求依法做好公众参与环境影响评价工作。

二、我国垃圾焚烧发电存在的主要法律问题

虽然我国垃圾焚烧发电技术开发、利用、应用得

比较晚,但是随着垃圾焚烧发电的法律法规的不断出台和完善,我国垃圾焚烧发电得到进一步发展。然而,除了技术性问题外,垃圾焚烧发电的开发利用仍然面临着法律困境。

1. 法律法规执行依据不足,大多数规定效力层次低,不能得到有效实施

首先,《可再生能源法》与《循环经济促进法》都是框架性法律,它们立法目标的实现都需要相应的配套实施细则。虽然《可再生能源法》生效后,《可再生能源发电有关管理规定》《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》《可再生能源发展专项资金管理办法》等相关配套法规、规章和技术规范相继出台,但是关于垃圾焚烧发电领域的诸多相关财政贴息和税收优惠等细化法规并没有制定出来,致使很多关键性的具体措施难以操作。其次,虽然我国现行有关垃圾焚烧发电开发利用的法规政策不少,但是立法层次较低,大多停留于政策的规范性文件层面,还没有形成统一的垃圾焚烧发电资源综合利用法律,这不仅影响我国垃圾焚烧发电产业的发展,也造成相关法规实施的有效性不足。法律法规的实施是为平衡社会利益,如果经过平衡做出的法律法规得不到有效实施,或者由决策到实施之间步骤相隔遥远,那么这些法律法规的意义就很难显现。

2. 缺乏统一管理,职责不明

垃圾焚烧发电的管理模式主观性强,行政化色彩浓厚,缺乏宏观统一的战略布局,对垃圾焚烧发电的管理往往是为了管理而管理,为了调控而调控,因而难免产生管理的滞后性、僵化性、片面性等弊端。另外垃圾焚烧发电的开发利用涉及的政府监管部门众多,职责不明,容易出现要么都管,要么都不管的局面。比如在垃圾处理方面,垃圾焚烧发电属于新能源,归国家发改委主管;从行业主管部门来说,则属住建部;而处理设施的建设需要占用耕地,不能侵占基本农田和土地,涉及国土资源部;从环保排放角度看,则属环境保护部;如果采用其他垃圾处理方式,如生物堆肥处理,还涉及农业部。

3. 利益分散,缺乏有效的信息公开、健全的民主程序和公民的广泛参与

在垃圾焚烧发电的开发利用领域存在着广泛的利益冲突,如果垃圾焚烧发电开发利用中的环境利益及相关经济利益在保护者、破坏者、收益者和受害

者之间得不到公平分配,必然会导致利益冲突,一些地方居民反对垃圾焚烧发电厂建设运营就是利益冲突的具体体现。而要有效平衡利益,阳光的信息公开制度、健全的民主程序和广泛的公民参与是必不可少的。然而现实中相关信息往往不透明不全面,或者事后补救,这难免会引起公众质疑。另外公众参与严重不足。虽然相关法律都有公众参与的规定,并且公众参与原则也被公认为是基本原则,但是总体上看,我国法律特别是环境保护立法对于公众参与的法律规定存在着分散而不系统的缺点,多半是重复《环境保护法》的原则性规定,公众参与在垃圾焚烧发电相关立法条款中的地位相对薄弱,不能适应垃圾焚烧发电发展的现实需要。

三、德国垃圾处理及垃圾焚烧发电的做法

德国虽然工业发达,但是自然资源非常匮乏,所以德国非常注重资源的节约与循环利用,尽可能地有效处理废物,从中获得新的资源或能源。同时德国民众的环保意识很强,各公共场所、居民区都设有垃圾分类箱,绝大部分人都能自觉地将不同垃圾分类投放,从而保证了垃圾的再处理和再利用。

德国1970年代开始实行垃圾焚烧发电,垃圾处理经历了从混沌无序、末端治理、全过程管理、资源循环利用到向可再生能源方向发展的几个阶段。(1)从混沌无序到末端治理阶段(1972—1986年)。1970年代,德国存在大量无序管理的垃圾堆放场,为解决这一问题,1972年,德国议会通过了一项重要法律《废弃物处理法》,要求关闭堆放场,建立垃圾焚烧厂。然而该部法律只是强调废弃物排放后的末端处置,并未对如何排放作出明确规定。(2)从末端治理到全过程管理阶段(1986—1994年)。迫于舆论的压力,德国政府1986年将《废弃物处理法》修订为《废弃物防止法与管理法》,从“建设更多的填埋和焚烧厂以扩大废物处理能力”转向“注重源头削减废物的产生量和进行循环利用”,将立法目的从“怎样处理废弃物”转变为“怎样避免废弃物的产生”。(3)资源循环利用阶段(1994—2000年)。1994年德国颁布了《循环经济和废物清除法》,确立了“避免产生—循环利用—最终处置”的废物处理原则,建立产品责任延伸制度。(4)向可再生能源方向发展阶段(2000年至今)。2000年德

国议会通过了《可再生能源促进法》,2004年修订后的《可再生能源法》生效,为发展包括垃圾焚烧发电在内的可再生能源提供了可靠的法律保障。^[3]

德国关于垃圾焚烧发电的主要制度有:(1)垃圾收费制度。德国采取垃圾收费制度,主要向城市居民和生产商收费,为垃圾转运站、垃圾填埋场、垃圾焚烧厂等支付相应的费用。通过这种制度增加居民和生产商对废弃物的回收和处理投入,为垃圾的治理积累资金,推动垃圾的减量化和资源化。(2)垃圾分类回收和“绿色标志”制度。垃圾的分类收集是垃圾末端处理的前提和基础,只有在分类收集的基础上,才能确定什么需要回收,什么需要焚烧,什么进入垃圾填埋场。早在1985年,德国就开始实行垃圾分类,根据垃圾的性质和用途,分置多个垃圾箱,再在垃圾箱上用文字和图示提醒居民将各种不同的垃圾分别投入不同的垃圾箱内。《循环经济和废物清除法》规定,企事业单位必须设立分离垃圾的装置,不同垃圾要分开,以保证各种垃圾得到最大程度的再利用。(3)财政补贴制度。德国政府通过现金补贴、国家担保贷款或税收优惠等经济政策鼓励垃圾焚烧发电这类环保产业的发展,如企业建立环保设施所需土地可享受低价优惠。

对于垃圾焚烧发电产业,德国也规定了比较完善的监督和管理。针对垃圾处理,垃圾生产者、处理者以及有关监管机构会事先共同制定一个垃圾处理方案,监管机构承认这个处理方案后,会向垃圾生产者和处理者出具一张清单:“垃圾清理执照”。从清运、分拣到垃圾焚烧,直到最终进入填埋厂时,都会有“跟踪单”来记录整个垃圾流动、处理的过程。另外,为了避免垃圾焚烧对环境的二次污染,德国还制定了严格的废气排放标准,各垃圾焚烧厂都必须自觉执行。^{[1](P38)}

德国完善的法律制度和严格的监督管理体制,促进了垃圾焚烧发电的环境管理目标的逐步实现和企业经济效益的不断提高,对我国垃圾焚烧发电的法律保护具有重要的借鉴意义。

四、完善我国垃圾焚烧发电法律保护的对策建议

根据我国垃圾焚烧发电在法律建设上存在的问题,分析产生这些问题的原因,借鉴德国的相关经验,笔者提出如下对策建议。

1. 完善垃圾焚烧发电的相关法律法规体系

首先,健全和完善相关法律法规体系。应建立和健全由宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、标准和规范性文件所组成的规范垃圾焚烧发电的法律体系,应当在循环经济法律和可再生能源法律中增加垃圾焚烧发电的条款。其次,建立和完善相关配套法规,采取合理的经济激励措施,加大对垃圾焚烧发电产业的政策扶持力度。另外,应当制定开发固体废物资源的产业政策和相关技术标准,促进垃圾焚烧发电无歧视、无差异并入电网。^[4]最后,由于我国幅员辽阔,各地发展水平不平衡,各地有必要结合本地特色和实际情况,根据法律的原则制定相应的实施条例或实施细则。

2. 健全垃圾焚烧发电的科学研究和技术创新机制

造成环境压力的决定性因素,不是经济的平均增长率,而是所采用的生产技术和经济结构。环境问题的解决有赖于环境保护法律法规的完善,依赖于全社会各主体的积极参与和物质资金的投入保障,但是更依赖于先进的环境保护技术的发明和推广应用。科学技术是成功的环境立法的重要组成部分,好的技术可以使环境中的现实问题得到有效确认和解释,并且规定有效的应对措施。垃圾焚烧发电的技术水平直接决定着我国垃圾焚烧发电产业的前景,因此应当运用科技、教育、立法等综合措施来健全我国垃圾焚烧发电的科学研究和技术创新机制。

3. 细化环境保护的企业要求,实行垃圾分类制度

尽管我国《电力法》第5条规定:“电力建设、生产、供应和使用应当保护环境,采用新技术,减少有害物质排放,防止污染和其他公害。”但是对违反该规定的行为并未规定相应的法律责任,因而难以有效制止垃圾焚烧发电等可再生能源开发过程中破坏环境的行为,因此,应当细化相关规定,明确可再生能源建设过程中应遵循的环境保护要求,并对破坏环境的行为制定较为详细的补偿机制和救济措施。另外,我国垃圾焚烧发电产业要想有长远的经济和环境效益,必须首先解决的问题是垃圾分类问题。然而目前我国关于垃圾分类的问题并没有引起社会足够的重视,许多公共场所的分类垃圾箱都形同虚设,可回收的与不可回收的垃圾混杂在一起,进入垃

圾焚烧厂的垃圾实际上也是不同性质的垃圾混杂在一起,这必然会影响垃圾焚烧发电的环境效益,甚至与垃圾焚烧发电的初衷背道而驰。因此,应当实行严格的垃圾分类制度,科学制定相关垃圾分类规定,同时完善相关城市基础设施建设,加大宣传力度,提高公民环保意识,让垃圾分类观念深入人心。

4. 完善环境信息公开制度,健全环境保护公众参与机制

垃圾焚烧发电不仅仅是一项政府推行的环保项目,更是涉及公民切身利益的重大问题,要想协调好各方面的利益,环境信息公开和公众参与是必不可少的。环境信息公开是公民环境知情权的保障,也是平衡利益冲突的基础。完善信息公开制度,首先,应当建立专门的管理协调机构,虽然目前我国环境资源行政监督管理体制是环境资源统一监督管理和分级、分部门监督管理相结合,但是由于各部门职责不同,就需要设立专门的管理协调机构,来协调部门之间在公开环境信息中存在的冲突。^[6]其次,应当扩大政府环境信息公开的内容,实现真正的公开透明。另外,除了信息公开,还应当扩大公众参与面,使各方代表充分表达自己的利益诉求,形成利益博弈,从而使资源得到合理配置。

五、结语

在我国“垃圾围城”问题越来越突出的今天,具

有无害化、减量化、资源化显著优势的垃圾焚烧发电是我国垃圾处理的必然选择。借鉴国外经验,加强我国垃圾焚烧发电的法律保护,应当首先完善相关法律法规体系,完善垃圾焚烧发电的科学研究和技术创新机制,实行垃圾分类制度,完善环境信息公开制度,健全环境保护公众参与机制。完善我国垃圾焚烧发电的法律体系,进一步解除垃圾焚烧发电发展中各种制度制约因素,是落实科学发展观、实现资源节约型环境友好型社会发展目标的重要保障。

[参 考 文 献]

- [1] 周凤翱. 生物质能政策与法律问题研究[M]. 上海:上海科学技术出版社,2013.
- [2] 国家发展改革委. 国家发展改革委关于完善垃圾焚烧发电价格政策的通知[J]. 可再生能源,2012(5):128.
- [3] 乔刚. 生态文明视野下的循环经济立法研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2011:62.
- [4] 本刊编辑部. 2013年中国垃圾发电产业或有扶持政策出台[J]. 中国资源综合利用,2013(1):17.
- [5] 杨泽伟. 发达国家新能源法律与政策研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,2011:195.
- [6] 王文革. 环境知情权保护立法研究[M]. 北京:中国法制出版社,2012:76-81.