

北京反垃圾焚燒發電廠抗爭之案例分析

王敬智

政治大學東亞研究所博士候選人

一、前言

根據 2007 年公佈的「北京市『十一五』時期生活垃圾處理設施建設規劃實施方案」（以下簡稱方案）顯示，北京市當時垃圾處理方式之比例為焚燒佔 2%、堆肥佔 8%、填埋佔 90%，而方案的目標是在 2010 年時讓焚燒、堆肥、填埋的比例轉變為 4:3:3，垃圾處理的焚燒比例將從原本的 2% 提升至 40%，焚燒量從 1 天 220 噸提高到 1 天 7200 噸。這將近 7000 噸的處理量缺口，將由「十一五」時期內(2006~2010)新建的北部阿蘇衛、東部高安屯、西部六里屯及南部南宮這四座垃圾焚燒發電廠（以下簡稱焚燒廠）來填補。

但時至今日，除高安屯焚燒廠已於 2008 年建成投產之外，其餘三個皆未能順利開工建設，其中六里屯和阿蘇衛焚燒廠之所以未能建成，是因為預建廠址附近的居民有技巧地利用各種制度內及制度外的方式，成功地使政府改變了原本的決策，而這在威權中國實屬罕例。¹而這兩個案例與廈門 PX、大連 PX、什邡、啟東、寧波 PX 等，依靠一次性的大規模群眾上街、迫使地方政府在維穩壓力下改變決策的環境群體性事件不同，其行動更多地依賴於社區基礎 (community base)，且有較長期性及計畫性的維權過程。對於這兩個案例的研究，應可以提供我們一個「一般人民在威權中國如何實現有效的政治參與」的粗略圖像，並作為日後觀察類似現象

¹ 南宮焚燒廠是中德財政合作框架內的財政合作項目，總投資金額約合 9900 萬歐元，中德財政合作資金為 5500 萬歐元，通過德國復興信貸銀行 (KfW) 執行，中德雙方於 2010 年 5 月簽署合作協定。因為周邊的居民不太集中，建廠阻力較小，南宮原本是四個焚燒廠中是爭議最小的一個。但中國 18 家環保組織於 2012 年 8 月 8 日聯合致信德國復興信貸銀行，對於南宮焚燒廠的環境風險、公眾參與及營運監管等層面提出質疑。德國復興信貸銀行對此作出了積極回應，表示願意努力推動南宮焚燒廠專案各利益相關方的對話。或許環保組織的施力奏效，南宮焚燒廠目前仍未開工建設。徐楠、張春，「對垃圾焚燒投資說『不』」，**中外對話**，2012 年 3 月 10 日，<http://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/5195-German-state-bank-KfW-targeted-over-Beijing-waste-burning-plant>。

的理論及現實參照點。

二、案例調查所得

在北京市 2006 年計畫於六里屯建焚燒廠前，原本就有一個垃圾填埋場位於該處。1995 年 6 月，海澱區環境衛生管理局向北京市環境保護局（以下簡稱北京市環保局）遞交了「北京市海澱區六里屯垃圾消納場環境影響評價報告書」，北京市環保局隔月下達批復，先是表示「從環境保護的角度考慮在此建設垃圾填埋場是不適宜的」，最後卻又「原則同意該報告書的結論和建議」（京環保監督字〔1995〕179 號文）。顯見北京市環保局在這個案子的批復上承受了不少上級壓力。該填埋場 2000 年建成投用後，果然就給附近居民帶來臭味困擾和生活不便，也引發數起居民抗議填埋場的事件，但由於缺乏抗爭技巧，又面臨政府強力彈壓下，因此並未改善當地的情況。²

隨著北京市的擴張，六里屯附近的居民也不斷增加，填埋場東邊陸續出現了中海楓漣等 7 個小區，北邊也入駐不少大型企業，新建的小區及辦公大樓圍繞在垃圾填埋場周邊形成一個半圓。雖然垃圾臭味對居民的生活造成困擾，但大家想的都是「填埋場總有填滿的一天，等到那一天就解脫了」，所以多抱持著忍一天是一天的態度。但這個情況到了 2006 年底發生了轉變，海澱區政府準備在填埋場南側新建焚燒廠的消息傳出，居民透過網路自我科普和彼此教育後，發現焚燒廠比填埋場的危害更大，加上同年年底的在海澱區八屆一次政協會議上，兩個民主黨派都對該項目提出了異議。從此開始，周邊居民們逐漸形成一種共識，如果連政府裡對這個焚燒項目的建設都有疑慮，那麼這個焚燒廠肯定不是安全的。於是居民們很快地在網路論壇上討論並形成行動方案，於 2006 年 12 月 29 日提出了《百旺新城社區居民關於反對在六里屯建垃圾焚燒廠的申訴信》，遞交到中央層級和北京市等

² 作者訪談資料。

相關政府單位。

居民透過管道找來了全國政協委員周晉峰，在至六里屯進行調研後，他在 2007 年 3 月兩會期間向全國政協提交了《關於停建海澱區六里屯垃圾焚燒廠的提案》，反映了居民的訴求。居民並向國家環保總局和北京市規劃委員會各提交了《行政覆議書》，要求撤銷對北京市環保局焚燒廠環評報告的批復，還有撤銷項目用地的批准。居民並自發組織頻繁地前往各相關政府單位反映意見，由於反應的方式極為理性平和，且訴求內容也相當有說服力，所以爭取了不少在政府工作人員的同情，甚至有中央級的官員私下對居民表示該焚燒廠的興建的確有可議之處。³

在經過討論之後，居民們決定也利用制度外的方式來表達自己的意見，他們利用 6 月 5 日世界環境日的名義，約一千名居民穿著印有「反對在六里屯建垃圾焚燒廠」字樣 T 恤，聚集在國家環保總局門前表達意見。2 天後，時任國家環保總局副局長的潘岳表示六里屯焚燒廠應予緩建，6 月 12 日，環保總局正式公佈行政覆議的決定，要求在進一步論證前應予緩建六里屯焚燒廠。至此，六里屯居民的維權行動大抵成功。⁴

在六里屯事件發生兩年後，阿蘇衛的居民也面臨同樣的處境。2009 年 7 月底，昌平區小湯山鎮政府貼出的《北京阿蘇衛生活垃圾焚燒發電廠工程環境影響評價公示》被居民發現，消息很快在附近小區傳開並引起極大震動，雖然政府也開了說明會來對居民釋疑，但以「做工作」為主的心態顯然無法引起居民的共鳴。不同於六里屯的穩健維權，阿蘇衛的居民一開始就選擇了諸如發起私家車的巡遊等比較激進意見表達方式。居民為了加大發聲力度來引起政府重視，決定利用 9 月 4 日北京市舉辦「2009 年北京環境衛生博覽會」的機會舉行了一次和平遊行，當天共有 100 多名社區居民參與

³ 作者訪談資料。

⁴ 但直到 2011 年蘇家坨鎮大工村的焚燒廠項目確定後，北京市政府才正式宣佈放棄六里屯焚燒廠的興建。

了這項行動，居民的盤算是如果不喊口號不妨礙活動進行，政府應該就不會採取行動。但他們沒想到的是當時距離中華人民共和國 60 周年國慶只剩不到一個月，而且據說當時的北京市長郭金龍的車子還因該遊行而被堵在路上。⁵最後的結果是，20 多人被捕，5 人被行政拘留，之後的關鍵人物黃小山（網名驢屎蛋兒）便是其中之一。

「九四事件」成為阿蘇衛反建運動的第一個轉捩點，此後居民的戰略方針從激進制度外維權轉為制度內的理念說服及替代方案的提出。幾個維權積極份子組成了「奧北志願者研究小組」，撰寫出一份名為《中國城市環境的生死抉擇——垃圾焚燒政策與公眾意願》的研究報告（以下簡稱《生死抉擇》），主張除了垃圾焚燒外，中國還有其他處理垃圾問題的選項。黃小山總結阿蘇衛維權行動目標是：「不和政府搞對抗，而是幫著他們解決問題」。

運動的第二個轉捩點是，黃小山與北京市市政市容管理委員會高級工程師王維平搭上了線。原本在阿蘇衛居民和政府之間不存在有效的溝通管道和信任，但黃小山因緣際會認識了王維平，兩人建立起了不錯的關係，透過黃與王的互動，北京市政府和居民間的不信任感漸漸消失。而黃小山透過王維平的牽線，以「市民代表」的身份參加了北京市政府的日本垃圾處理考察團，政府此舉被黃小山和媒體共同宣傳為「傾聽民意的政府」。

此行之後，阿蘇衛焚燒廠的興建狀況便處於停滯狀態，雖然官方從未公開宣布棄建，但也沒有任何實際推進行動，其結局或許會如同六里屯一般，在政府覓得替代場地後才會宣布棄建。阿蘇衛的居民自己評估，在官民建立起這麼良好的互動範例後，政府應該不會再冒與居民衝突的危險復建，因此目前的緩建其實就等於實質停建。⁶

⁵ 作者訪談資料。

⁶ 作者訪談資料。

三、政策建議

六里屯和阿蘇衛的垃圾焚燒廠反建事件的意義之一就是，我們必須跳脫對中國「威權不民主」的刻板印象，而從其是否能實行有效的統治來觀察對岸政權。儘管中國政府在特定的領域，例如對政治異議者的壓迫，仍是維持相當高壓不同挑戰的姿態，但在較無政治意義的政策層面，其往往能展現一定治理能力，而不僅僅是以力服人，而這也就是我方政府及民間力量可以著力的部分。就此，以下僅提出兩點建議：

（一）建立兩岸政府間關於垃圾處理的政策溝通及學習平台

台灣過去曾有過「焚化為主，填埋為輔」的垃圾處理方針，落實到具體政策便是「一縣市一焚化爐」。後來因為在地居民反對聲音不斷，加上環保組織大力反對的情況下，許多焚燒廠都未能建立，因此政府才轉向從前端來解決垃圾問題，也即垃圾減量、分類及回收。從今天看來，如果未有反對聲浪，台灣目前可能真的就是「一縣市一焚化爐」了，可見民間對政策的反對未必是壞事。但此種政策轉折在目前的中國是難以實現的，因為其並不具備台灣活躍的市民社會基礎。但反過來說，我方政府在垃圾處理上的表現，常常被中國的地方政府引為樣版，甚至有地方政府組織考察團來觀摩我方的垃圾處理狀況。所以未來如果我方政府能夠在此方面建立政府的溝通平台，甚至發展出指導性的政策綱領供大陸學習，或許可以影響大陸目前引人非議的「垃圾焚燒大躍進」政策趨勢

（二）邀訪相關的運動人士及環保組織：

中國的環保組織受限於政治環境，遇到此類有草根基礎的環境維權事件常常不知如何處理，所以他們對台灣的垃圾處理經驗以及民間團體的如何實現政策影響亦相當有興趣，因此未來我方政府不妨考慮補助在垃圾議題上有經驗的環保團體，讓他們能夠邀請對岸關心垃圾議題的環保團體及運動人士至台灣考察。