

柳州市生活垃圾处理设施运营监管现状及对策

梁丽 罗瑞娴

(柳州市环境卫生管理处, 广西 柳州 545026)

【摘要】分析柳州市生活垃圾处理设施运营监管现状, 提出从建立健全监管制度、建立监管数据平台、建设监管队伍等方面提升监管水平。

【关键词】生活垃圾; 处理设施; 运营监管

随着“十三五”“十四五”规划加强对城市生活垃圾治理、建设文明生态城市的要求, 以及在碳达峰、碳中和和垃圾分类的背景下, 柳州市贯彻绿色发展理念的环境治理实践, 建设了生活垃圾焚烧处理项目及配套的生活垃圾焚烧飞灰填埋场、餐厨垃圾资源化利用和无害化处理项目、大件生活垃圾处理项目、垃圾渗滤液处理项目等。2021年底, 柳州市生活垃圾焚烧处理项目投产, 生活垃圾进入全量焚烧处理阶段, 正式结束生活垃圾卫生填埋处理的历史; 同年餐厨垃圾的资源化利用和无害化处理项目投产, 填补了柳州市餐厨垃圾处理方面的空白; 2023年大件生活垃圾处理中心投产, 随着柳州市生活垃圾终端处理设施的不断完善, 生活垃圾处理设施运营监管也日益引起重视。

一、柳州市生活垃圾处理设施运营监管现状

近年来, 柳州市生活垃圾处理设施逐步由政府市容环卫部门直接管理处置转变为设施的运营监管, 相较于国内其他城市, 生活垃圾处理设施的运营监管起步较晚。截至2023年11月, 柳州市生活垃圾处理设施包含生活垃圾焚烧处理、餐厨垃圾处理、厨余垃圾处理、大件垃圾处理、垃圾渗滤液处理、生活垃圾飞灰填埋场、生活垃圾卫生填埋场(已停用)等均由政府市容环卫部门直接监管。

(一) 主要做法

监管目标主要是规范生活垃圾处理设施的运营活动, 提高生活垃圾处理设施运营水平, 保障生活垃圾处理设施安全、稳定、达标运行, 防止二次污染, 保障公众利益, 提高城市人居环境, 有效保护生态环境。监管工作依据主要包括国家和地方相关标准

和规范、签订的特许经营协议和处理服务协议等。监管模式是由政府市容环卫部门直接监管, 通过现场检查、资料核查(核查运营制度和台账, 台账包括运营记录、生产数据、各项监测数据、各项报表等)、委托专业机构对污染物排放进行抽查等方式开展日常监管工作, 对运营过程中违反国家、自治区、市有关法律法规、政策、标准、规范及合同约定的, 向运营单位发监管函要求整改。

(二) 监管内容

生活垃圾处理设施的监管内容主要有监管生活垃圾处理设施是否按有关技术规定进行生活垃圾无害化处理; 检查设施设备运营过程中环保措施实施、环境监测结果、环境监测计划落实、厂区环境卫生等情况; 检查运营单位安全生产规章制度、安全生产教育培训、现场安全管理等安全生产情况; 定期核查各设施的计量系统、对生产数据报送的准确性、及时性、完整性进行核查, 对各设施运营质量进行考核考评等方面开展监管工作。柳州市生活垃圾处理设施运营监管情况见表1。

(三) 监管效果

通过对垃圾处理计量系统进行监管, 审核每日垃圾进场量, 发现计量设备异常或数据异常情况时监督运营方修正计量数据, 第三方校核计量系统时监管人员必须到场, 从而确保了计量数据真实、准确、有效, 确保了政府垃圾处理费用的有效使用。通过建立多层次环境监测网络, 督促运营方落实环境监测制度, 企业委托第三方单位进行环保监测并报送监测结果, 监管单位委托第三方监测机构不定期抽查, CEMS烟气监测系统在生产期间不间断实时监测污染物排放情况, 确保生活垃圾处理设施污染

表 1 生活垃圾处理设施运营监管工作开展情况

处理设施	监管内容	监管方式	监管手段
生活垃圾焚烧处理项目	垃圾计量、设备运行情况、环保措施落实情况、污染物排放、炉渣和飞灰处置、厂区环境卫生、安全生产等。	监督检查	日常巡查、查阅检测报告、在线监测情况、量化考核。
餐厨垃圾处理项目	垃圾计量、设备运行情况、环保措施落实情况、污染物排放、粗油脂处置情况、沼渣处置、厂区环境卫生、安全生产等。	监督检查	垃圾计量、查阅环境监测报告、量化考核。
垃圾渗滤液处理	渗滤液处理量、设施设备运行情况、在线监测、自行监测、安全生产等。	监督检查	日常巡查、查阅环境监测报告、在线监测情况。
生活垃圾卫生填埋场(停用)	填埋场雨污分流系统、渗滤液收集系统、填埋气体收集系统、渗滤液调节池、安全生产等。	监督检查	日常巡查、查阅环境监测报告

物排放监控无盲时，实现污染物达标排放。通过加强对生活垃圾处理设施安全检查，督促运营方严格执行安全生产管理制度，安全形势良好。通过对生活垃圾处理设施运营情况进行绩效考核评价，考核结果与运营费挂钩，确保监管问题得到有效整改落实，在企业和监管部门的共同努力下，生活垃圾处理设施安全、稳定、达标运行。

（四）存在问题

柳州市生活垃圾处理设施运营监管工作起步较晚，监管工作还在不断摸索，监管工作流程、监管工作制度等还在不断完善。生活垃圾处理设施监管涉及项目多、专业性强、要求高，存在监管部门的专业技术力量薄弱，专业技术人员缺乏的情况。目前还未建立生活垃圾处理设施监管信息平台，单纯靠人力监管，监管手段有限，存在监管盲区。

二、国内生活垃圾处理设施运营监管工作现状

（一）政策方面

2011年4月国务院发布了《国务院批转住房城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见的通知》（国发〔2011〕9号）^[1]，要求完善城市生活垃圾处理监管体制机制，加大监管力度。2016年10月，住建部等部门发布了《住房城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见》（建城〔2016〕227号）^[2]，要求加强监管能力建设，强化设施运行监管，完善生活垃圾处理设施考核评价工作。2022年4月，广西壮族自治区住建厅发布《广西城镇生活垃圾处理设施运营监管办法（试行）》^[3]，要求进一步加强全区城镇生活垃圾处理设施运营监督管理，完善长效监督管理机制，提高设施运营管理水平，确保城镇生活垃圾处理设施安全、稳定、达标运行，深入打好污染防治攻坚战，但生活垃圾卫生填埋场、生活

垃圾焚烧厂、厨余垃圾处理厂运营的评分细则还未出台。

（二）标准方面

2015年10月，住建部发布了《生活垃圾焚烧厂运行监管标准》（CJJT212-2015）^[4]，对垃圾焚烧炉运行的监管方法提出了具体要求。2016年7月，住建部发布了《生活垃圾卫生填埋场运行监管标准》（CJJT213-2016）^[5]，要求监管机构的组织形式和规模应根据监管工作内容、服务期限、填埋场特点等确定，监管机构在实施填埋场监管前应制定监管方案。相关标准的发表为加强生活垃圾卫生填埋场和生活垃圾焚烧厂的运行过程监管提供了标准依据。在餐厨垃圾处理方面，目前还缺乏相应的标准和规范。

（三）监管现状

目前生活垃圾处理设施监管的方式主要有政府直接监管和委托第三方进行监管[6]。政府直接监管是政府主管部门对生活垃圾处理设施进行直接监管，实时掌握处理设施运营情况，及时发现运营存在的问题并督促运营企业整改，但往往存在专业人员缺乏、监管不深入等问题。委托第三方监管能够有效地弥补政府直接监管的不足，第三方监管机构的技术优势明显，监管的专业水平较高。

引入第三方专业机构实施监管，发挥第三方监管机构的专业技术能力，协助政府主管部门对监管过程中发现问题的整改落实进行跟踪，适时向主管部门提出有利于项目良好运营的建议，保障设施运行达到设计要求，烟气、废水等各项排放指标达标排放，避免发生重大安全生产事故，促使运营方自律按规范运营，有助于提升设施的监督管理水平，保障生活垃圾处理处置设施的安全、环保、稳定、经济运行。

三、监管对策和建议

(一) 健全监管制度

生活垃圾处理设施运营监管工作依据国家和地方相关标准和规范,签订的特许经营协议、处理服务协议等的相关规定等开展,制定项目监管方案,完善日常巡查、运营期考核、监督检查、信息报告等制度,建立公众参与制度^[7],实现生活垃圾处理设施全过程监管。

(二) 推进监管数据平台建设

加快推进生活垃圾处理设施运营监管数据平台建设,树立“大监管”理念,建立健全数据化网络监管体系,提升通过数据分析发现问题的能力和信息预警的及时性,将智能化监管手段更多地引进实际监管中。建立监管数据平台系统,方便相关监管人员及时了解企业运营过程、风险控制关注点、环保达标排放、设备损坏及维修情况等重要信息,加强企业相对于监管方的透明化程度,便于从监管角度出发做出相应决策。

(三) 配齐监管队伍

一是配齐监管队伍。目前存在人员岗位结构性缺员、专业技术人员缺乏、后备力量不足等问题,需进行适当调整,使监管队伍人员数量和结构安排趋于科学化合理化。二是加强监管队伍建设,不断提高监管队伍人员专业技术水平。监管人员要熟知生活垃圾处理设施相关的标准和规范,积极学习生活垃圾处理设施运营监管的成熟做法和成功经验,具备相应的管理能力和专业技术能力。

(四) 构建监管方和运营方之间顺畅的协调机制

一是监管方要掌握合理的监管尺度,做好监管方与运营方的沟通协调工作,以把控结果,不过多干预运营过程为原则。政府部门对于生活垃圾处理设施运营监管非常必要,但监管过细容易造成政府干预企业日常生产,影响企业的自主性和积极性;监管不严则无法达到监管目的,因此需把握好政府监管的合理尺度,实现政府监管与企业运营的“双赢”。

二是运营方要持续不断地提升运营水平。运营单位要积极配合监管方的监管,努力与监管方形成

一种良性互动机制,积极引导和推进企业努力提高设施运营水平,在技术、工艺、计量、污染物处理、环保排放标准、智能监控设备上不断完善以达到更高标准要求。另一方面,运营单位建设动态在线运行监测系统,监管方也可实时查看生活垃圾处理设施的主要运行数据、工艺参数、计量数据、环境监测等。

参考文献:

[1] 中华人民共和国国务院.国务院批转住房城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见的通知(国发〔2011〕9号).[EB/OL]https://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1858086.htm, 2011-04-25

[2] 住房和城乡建设部.住房和城乡建设部等部门关于进一步加强城市生活垃圾焚烧处理工作的意见(建城〔2016〕227号)[EB/OL]https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/201611/20161106_229408.html, 2016-10-22

[3] 广西壮族自治区住房和城乡建设厅.广西城镇生活垃圾处理设施运营监管办法(试行)[EB/OL]http://zjt.gxzf.gov.cn/zfxgk/fdzdgknr/fgwj/xzgfwj/t11807125.shtml, 2022-04-12

[4] CJJ/T212-2015.生活垃圾焚烧厂运行监管标准[S].北京:中国标准出版社,2015

[5] CJJ/T213-2016.生活垃圾卫生填埋场运行监管标准[S].北京:中国标准出版社,2016

[6] 蒲敏,沈晓冬.生活垃圾处理设施运营监管现状与展望[J].北方环境,2020,032(006):225-226

[7] 吴文庆,王辉.上海市生活垃圾处理设施运营监管现状及对策[J].环境卫生工程,2009,17(02):58-60

作者简介:梁丽,1983年10月出生,女,壮族,广西柳州,大学本科,从事的研究方向或工作领域:生活垃圾处理及生活垃圾处理设施运营监管。

罗瑞娴,1988年8月出生,女,壮族,广西来宾,工程师,从事的研究方向或工作领域:固废处理、污水处理。