

“十三五”全国城乡生活垃圾管理发展规划 (民间建议版)

为提高城乡可持续的生活垃圾管理水平,切实改善人居环境,根据我国城乡生活垃圾管理工作现状,国家发展改革委、住房城乡建设部、环境保护部、商务部、农业部、工信部组织编制了《“十三五”全国城乡生活垃圾管理发展规划》(以下简称《规划》)。

《规划》主要阐明“十三五”时期全国城乡生活垃圾管理的目标、主要任务和保障措施,明确政府工作重点,是落实中共中央《生态文明体制改革总体方案》、《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》、《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》的重要支撑,是指导各地加快生活垃圾可持续、全过程、综合管理的重要依据。

规划范围不包括港澳台地区。

一、指导思想、基本原则和主要目标

(一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为指导,按照生态文明建设总体要求,按照党中央、国务院决策部署,坚持节约资源和保护环境基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针,立足我国社会主义初级阶段的基本国情和新的阶段性特征,以建设美丽中国为目标,以正确处理人与自然关系为核心,以解决生态环境领域突出问题为导向,保障国家生态安全,改善环境质量,提高资源利用效率,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

强化政府责任,履行公共服务职能,统筹规划,突出重点,强化保障措施,加快推进全国城乡生活垃圾可持续管理,不断降低垃圾产生总量,推广生活垃圾分类,降低垃圾处理压力,提高处理能力,提升运营水平,为不断改善城镇人居环境,提升生态文明建设水平奠定良好基础。

(二)基本原则

切实遵循与垃圾管理有关的各项重要的中央决策部署,包括:《生态文明体制改革总体方案》关于“加快建立垃圾强制分类制度”的要求,《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》关于“严守环境质量底线、生态保护红线”

的要求,《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》关于“加强垃圾综合治理,树立垃圾是重要资源和矿产观念”的要求,以及习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上对垃圾分类工作做出如下重要指示:“普遍推行垃圾分类制度,关系 13 亿多人生活环境改善,关系垃圾能不能减量化、资源化、无害化处理。要加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统,形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度,努力提高垃圾分类制度覆盖范围。”

政府主导,社会参与。强化政府责任,加大公共财政投入,完善财税优惠政策;引入市场机制,充分调动社会资金参与生活垃圾处理设施建设和运营的积极性;加强宣传引导,树立“垃圾管理、人人有责”的观念,鼓励全民参与生活垃圾分类和處理工作。

全面推进,重点突破。全面推进城镇生活垃圾处理设施建设,逐步缩小区域间基本公共服务差距,提升基本公共服务水平。以大中城市为重点,推进生活垃圾减量、分类、存量治理等工作,发挥引导示范作用。

因地制宜,科学引导。考虑不同地区的实际情况,加强分类指导,坚持集中处理与分散处理相结合。按照“减量化、资源化、无害化、低成本化”的原则,因地制宜、多元化地选择先进适用管理措施和处理技术。

城乡统筹,区域共享。通过以城乡互相带动、设施共享等形式,逐步将生活垃圾无害化处理设施服务范围扩展至周边地区,鼓励跨行政区域共建共享处理设施。

分类回收,促进利用。积极推动垃圾分类,因地制宜制定分类办法,完善体制机制,建立分类投放、运输、回收、处理相衔接的全过程管理体系,促进生活垃圾回收网络与再生资源回收网络融合,实现源头减量和资源的最大化利用。

(三)主要目标

——到 2020 年,全国生活垃圾年清运总量不高于 2015 年水平,其中东部地区下降 10%。

——到 2020 年,垃圾强制分类示范市(区)人均生活垃圾日清运量控制在 0.65 千克以下,省会和直辖市控制在 0.8 千克以下,其他城市控制在 0.9 千克以下。

——到 2020 年,全面推进生活垃圾强制分类试点,在 50%的设区城市完全实现餐饮业餐厨垃圾分类收运处理,各省(区、市)建成一个以上生活垃圾强制分类示范市(区),并 100%实现家庭厨余垃圾分类收运处理。

——到 2020 年,直辖市、省会城市和计划单列市生活垃圾全部实现无害化处理,设市城市生活垃圾无害化处理率达到 100%,县县具备垃圾无害化处理能力,县城

生活垃圾无害化处理率达到 90%以上。

——到 2020 年, 全国城镇生活垃圾资源化处理设施能力(包含资源再生利用、餐厨生化处理, 不包含焚烧发电技术)占无害化处理总能力达到 50%以上, 其中东部地区达到 45%以上。

——到 2020 年, 全国城镇生活垃圾焚烧和填埋处理设施能力占无害化处理总能力比例分别控制在 35%和 15%以内, 其中东部地区控制在 45%和 10%以内。

——到 2020 年, 垃圾处理设施污染物排放连续达标率达到 100%。

——到 2020 年, 垃圾处理设施排放的持久性有机污染物和重金属总量, 较 2015 年水平降低 10%。

——2020 年以前, 环卫、再生资源回收及环保三大体系相关主管行政部门协作建立起统一的垃圾管理统计和信息监测工作机构, 以及一套完善的统计与监测方法和制度。

二、主要任务

(一) 限制总量增长、推行强制分类

1. 制定预防垃圾产生的措施。各地要系统研究本地生活垃圾产生的特点, 清楚掌握垃圾产生量、组分数据, 以及影响垃圾产生的关键因素。在此基础上, 研究和制定预防垃圾产生的措施, 例如限制一次性用品和产品包装物、预防食物浪费、促进旧物维修和交换服务、鼓励理性消费、倡导惜物文化等。

2. 建立强制分类的法规、管理和服务体系。各地要根据本地的情况, 初步建立强制分类的法规和服务体系, 其要素应包含: (1) 设定垃圾减量目标, 指标包括产生量、清运量、填埋和焚烧量。(2) 公布强制分类目录, 强制回收的重点是难以通过市场机制分类回收的垃圾类别, 如厨余垃圾、园林垃圾、有害垃圾(即社会源危险废弃物, 包括含汞灯管、灯泡、废电池、过期药品、油漆涂料等)、某些回收率低的可回收物(如玻璃瓶、复合包装、复合塑料膜等)。(3) 明确责任主体及其法律责任, 包括垃圾产生者、回收处理者和政府管理者各自的责任。(4) 建立资金保障机制, 措施包括编列专门财政预算, 设立分类回收基金, 垃圾按量收费等。

3. 设施建设。(1) 建设与垃圾分类投放相匹配的垃圾分类转运设施, 对垃圾混合收集转运站进行升级和改造, 建立厨余垃圾收运系统。(2) 完善以社区废品回收站为基础的再生资源回收网络建设和交易集散市场建设。(3) 建设与分类垃圾相适

应的垃圾处理设施,推进建设规模化的再生资源分拣集散中心。

4. 建设强制分类示范市(区)。“十三五”期间,全面推进生活垃圾强制分类试点城市建设,各省(区、市)要建成一个以上生活垃圾强制分类示范市(区),并在示范的基础上逐步推广。开展分类试点的城市要制定切实可行的生活垃圾分类处理工作实施方案,按照重点突破、循序渐进的原则大力推进。建立一体化分类体系,配套完善的运输和处理系统,根据垃圾种类设置相应的收转运处理系统。重点推进家庭垃圾干湿分类,完全实现居民将厨余垃圾与其他垃圾分别放置并单独投放、分类收运和循环利用。建成废旧含汞荧光灯、废电池、废温度计等有害垃圾单独收运和处理设施。

(二) 推进餐饮业餐厨垃圾分类处理。

1. 任务。选择一批有条件的城市和县城,在已启动餐饮业餐厨垃圾处理工作的基础上,继续推动餐饮餐厨垃圾单独收集和运输,以适度规模、相对集中为原则,建设餐厨垃圾资源化利用和无害化处理设施。鼓励使用餐厨垃圾生产油脂、沼气、有机肥、饲料等,并加强利用。鼓励餐厨垃圾与其他有机可降解垃圾,特别是家庭厨余垃圾的联合处理。“十三五”期间,全国一半以上设区城市要实现餐饮业餐厨垃圾的单独收集的资源化处理。

2. 要求。设置餐饮业餐厨垃圾专用收集容器和运输车辆,保证餐厨垃圾的单独收集与密闭运输,配套完善的餐厨垃圾收运系统,推广成熟稳定的资源化技术,提高餐厨垃圾的资源化利用水平。完善餐饮业餐厨垃圾从产生到收运、处理全过程的申报登记制度,有效监管餐厨垃圾及其资源化产品的流向。

(三) 加快多元化的垃圾综合处理设施建设

1. 任务。“十三五”期间,直辖市、省会城市和计划单列市生活垃圾全部实现无害化处理,设市城市生活垃圾无害化处理率达到 100%,县县具备垃圾无害化处理能力,县城生活垃圾无害化处理率达到 90%以上。因此,需加大城镇生活垃圾处理设施建设力度,加快完善大中城市生活垃圾处理设施,大力推进县城生活垃圾处理设施建设,优先支持目前尚未建成设施的城市和县城加快建设,缩小不同地区生活垃圾处理水平的差距,促进协调发展。在县城优先考虑建立餐厨垃圾末端处理设施和大型资源回收中心,各省(区、市)及计划单列市要依托生活垃圾处理设施,建成一个以上宣传教育基地。

“十三五”期间,垃圾处理应该走多元化和综合利用道路,全国城镇生活垃圾资源化处理设施(包含资源再生利用、餐厨生化处理)、焚烧、填埋处理的比例应控制在5:3.5:1.5左右,东部地区为4.5:4.5:1。

2. 要求。生活垃圾处理设施的建设和运营,要严格执行相关建设标准、技术标准和环保标准,配备完善的污染控制及监控设施。生活垃圾处理技术的选择,应本着因地制宜的原则,坚持资源化和低成本化优先,选择安全可靠、先进环保、省地节能、经济适用的处理技术。

考虑不同区域的实际情况,坚持集中处理与分散处理相结合,交通相对便利的地区。逐步统筹城镇生活垃圾处理设施的规划和建设,交通相对便利乡镇的生活垃圾,优先考虑纳入城市生活垃圾处理系统。

(四)完善收转运体系

1. 任务。加大生活垃圾收集力度,提高收集率和收运效率,扩大收集覆盖面,交通便利地区、经济发达地区应通过以城带乡等多种渠道进一步加大对建制镇及农村生活垃圾的收转运力度。城市建成区应实现生活垃圾全部收集;常住人口3万人以上的建制镇(以下简称“重点建制镇”),应建立完善的生活垃圾收转运系统。在有条件的地区,应按照统筹城乡的原则,推进生活垃圾收转运系统的建设。开展生活垃圾强制分类的城市,应建立与生活垃圾分类、资源化利用、无害化处理等相衔接的收转运体系,完善收转运网络。

2. 要求。推广生活垃圾分类转运方式,统筹布局生活垃圾转运站,加强符合分类需求的生活垃圾转运站建设与升级改造。推广密闭化收运,淘汰敞开式收转运,减少和避免生活垃圾收转运过程中的二次污染,大中型城市要在“十三五”期间全部实现密闭化收转运。研究运用物联网技术,探索路线优化、成本合理、高效环保的收转运新模式。

(五)加大存量治理力度

1. 任务。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。非正规生活垃圾堆放点整治。要在环境评估的基础上,制定治理计划,进行综合整治,优先开展水源地、城乡结合部等重点区域的治理工作。

不达标生活垃圾处理设施的升级改造和封场。对于渗滤液处理不能达标的处

理设施,要尽快新建或改造渗滤液处理设施,严格控制填埋场污染物排放。对具有填埋气体收集利用价值的填埋场,开展填埋气体收集利用及再处理工作,减少甲烷等温室气体排放。对服役期满的填埋处理设施,按照相关要求进行了封场。

“十三五”的建设重点主要是完成“十二五”未完成的任务,即 889 个存量治理项目。

2. 要求。现有设施的升级改造和封场过程中,要对填埋气及时收集利用,对渗滤液进行处理实现达标排放,并按照规定要求进行生态修复。

非正规生活垃圾堆放点的治理,应结合不同类型堆放场的规模、设施状况、场址地质构造、周边环境条件、修复后用途等特点,因地制宜制定处理方案,对堆体整形、填埋气收集与处理、封场覆盖、地表水控制、渗滤液收集处理和其他附属工程等制定明确的治理方案。对于环境敏感的地区,可采取鼓气通风、抽气、洒水等好氧填埋技术促进已填埋垃圾快速降解。在垃圾填埋量大、具有开发价值、土地资源紧缺的地区,可对填埋场内的垃圾实施开发利用,对其中的金属等再生资源进行回收利用,富含养分的筛下物做绿化用土,化石源有机物裂解制油,大粒径无机物垃圾进行回填。

(六)加强设施监管,保证无害化运行

1. 任务。充分利用已有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。生活垃圾各类处理设施,都应 100%安装排放自动监控系统 and 超标报警装置,尤以生活垃圾焚烧厂为重点,加快推进运营过程实时监控。

2020 年底前,焚烧处理设施全部纳入国家重点监控企业和重点排污单位,并通过各省/市建立的企业自行监测信息公开平台对外公开污染物排放数据,尤其是实时监控数据。十三五期间开展垃圾焚烧厂飞灰专项调研和整治工作。

“十三五”期间,各地对垃圾焚烧处理的污染物排放进行总量控制。管理重点是持久性有机污染物和重金属的排放,到 2020 年时,这两类污染物排放应较 2015 年的水平下降 10%。

2. 要求。加强城镇生活垃圾无害化处理设施建设和运营信息统计。重点推进对焚烧厂主要设施运营状况、卫生填埋场填埋作业等实施实时监控,加强对焚烧设施烟气排放、飞灰以及卫生填埋场渗滤液和填埋气体排放的监测。

针对持久性有机污染物和重金属的排放控制,积极开发和应用最佳可行技术

和最佳环境实践，不断降低垃圾焚烧厂排放强度。

（七）全面推进农村垃圾治理

1. 任务。推进全国行政村环境综合整治，实现 90%的行政村生活垃圾得到治理。

2. 要求。推广垃圾不落地收集工程，全面开展“净村”行动，清理陈年垃圾、暴露垃圾，禁止露天焚烧垃圾，使村容村貌、环境卫生获得整体改善。

开始在垃圾强制分类试点市（区）的农村地区禁止可降解有机物与其他垃圾混合，禁止填埋和焚烧可降解有机物，可降解有机物应就近处理，最终还田或制成动物饲料。

开始在垃圾强制分类试点市（区）的农村地区全面禁止塑料购物袋使用，以及严格限制其他农村环境中常见的废塑料制品的生产和销售。

在干湿分类的基础上，完善农村残余生活垃圾“村收集、镇转运、县处理”模式。重点发展区域循环利用中心，重点就一些回收过程有一定环境影响和技术难度的农村废弃物，如塑料制品、有害垃圾、医疗废物、电子废弃物等，进行集中无害化和资源化处理。

对城镇垃圾向农村转移的恶性违法事件开展专项整治。

（八）改革生活垃圾管理统计和信息监测体系

1. 任务。生活垃圾管理的全过程，特别是对各项量化指标完成情况的衡量都必须建立在准确的统计信息的基础上。在《固废法》和《循环经济促进法》的总体要求下，在两网融合的时代，环卫、再生资源回收、环保系统的废弃物或再生资源统计和监测方法必须统一起来，而且必须覆盖公共服务体系和私营服务体系，这样才能给出完整、可靠和有效的垃圾产生、收集、清运、回收和处理等数据，才能成为垃圾科学管理的依据。

2. 要求。2020 年以前，环卫、再生资源回收及环保三大体系相关主管行政部门需协作建立起统一的垃圾管理统计和信息监测工作机构。

新垃圾管理统计和信息监测机构应与科研机构及专业社会组织展开科研合作，建立起一套完善的统计与监测方法和制度。

新统计和监测方法应能满足系统掌握多种管理信息的需求，至少包括：所有社会源固体废弃物的产生量、产生种类、物理化学组分、不同后续处理流向上的清运、收集、回收或处理量信息。

新统计和监测方法还应纳入废弃物或再生资源流的环境影响和经济成本统计。

三、投资结构和资金筹措

(一)投资结构

“十三五”期间,全国城乡生活垃圾处理设施建设总投资较“十二五”应显著提高垃圾资源化处理(资源再生利用、餐厨生化处理)、垃圾产生预防、垃圾强制分类以及处理设施监管的比重,同时降低焚烧和填埋的投入。

(二)资金筹措

生活垃圾处理设施建设资金以地方投入为主。地方各级人民政府要切实加大投入力度,确保完成规划确定的各项建设任务。同时,要因地制宜,努力创造条件,采取有效的支持政策,充分调动社会资金参与城镇生活垃圾处理设施建设的积极性,促进投资主体与融资渠道的多元化。鼓励积极利用银行贷款、外国政府或金融组织优惠贷款和赠款。国家将根据规划任务和建设重点,继续对设施建设予以适当支持,对采用资源化处理技术的设施将加大支持力度。

全国各地,尤其是垃圾强制分类试点城市(区)应通过建立强制回收基金,建立生产者延伸责任制,这应当是落实垃圾产生预防、分类回收利用任务的重要资金来源。

四、规划实施

(一)保障措施

1. 完善法规标准。建立健全生活垃圾处理相关法律法规,修订《循环经济促进法》、起草制定《生活垃圾强制分类条例》、修订《城市市容和环境卫生管理条例》,完成制定餐厨垃圾资源化管理办法等相关规定,将“限塑令”升级为“禁塑令”,加强生活垃圾全过程管理。完善生活垃圾处理标准体系,制定和完善生活垃圾分类、回收利用、设施建设工程验收、污染防治和评价等相关标准。完善生活垃圾分类标识,使群众易于识别和方便投放。建立健全城镇生活垃圾处理统计指标体系。

2. 加强政策支持。落实政府责任,加大各级公共财政投入,建立稳定的资金来源渠道,如建立强制分类回收基金,增加资金投入规模。完善价格机制,在垃圾强制

分类试点城市（区），改进生活垃圾收费方式，降低收费成本、提高收缴率。综合考虑城镇生活垃圾处理成本和居民收入水平等因素，适度提高生活垃圾处理费标准。生活垃圾处理费要专款专用，不得挪作他用。

完善生活垃圾焚烧发电的价格政策，使焚烧处理的真实成本能够完全体现。取消对化石源垃圾焚烧的不当可再生能源补贴。

健全激励政策，加强对生活垃圾资源化利用处理设施（资源再生利用和餐厨生化处理）运行的经费保障，在收费不足以补偿运行成本的情况下，地方政府要积极采取措施适当补偿，确保设施的正常运行。

落实和完善城镇生活垃圾处理税收优惠政策，制定城镇生活垃圾收集和减量激励政策，建立利益导向机制，鼓励对生活垃圾实行就地、就近充分回收和合理利用。

各地要制定生活垃圾处理设施建设规划和年度实施计划，统筹安排设施建设的规模、布局和用地，并纳入土地利用总体规划、城镇总体规划和近期建设规划。确保生活垃圾处理设施建设用地需求，符合《划拨用地目录》的项目，应以划拨方式供应建设用地。禁止以城镇开发或其他理由侵占生活垃圾处理设施建设用地，禁止更改已运营生活垃圾处理设施的用地性质。非生活垃圾处理设施建设用地，若要更改为垃圾处理设施建设用地，除需做到合法合规外，还应切实保证公众的知情权和参与权。

3. 强化监督管理。严格生活垃圾处理市场准入管理，建立和完善市场退出机制，鼓励和引导专业化企业规范建设和诚信运营。进一步规范生活垃圾处理特许经营权招标投标管理。加强对已建成运营的生活垃圾处理设施运营状况和处理效果的监管，开展年度考核评价，公开评价结果，接受社会监督。

完成信用体系建设，建立生活垃圾运营单位失信惩戒机制和黑名单制度，坚决将不能合格运营以及不能履行特许经营合同的企业清出市场。

建立生活垃圾处理工作督查巡视制度，加强对地方政府生活垃圾处理工作以及设施建设和运营的监督。建立生活垃圾处理节能减排量化指标，落实节能减排目标责任。

建立第三方专业机构实施监管，提高科学监管水平。完善全国生活垃圾处理设施建设和运营监控系统，定期开展生活垃圾处理设施排放物监测，建立信息公开制度，监测数据和结果向社会公布。

4. 提高技术能力。积极推动垃圾分类收集、分类运输、分类处理等相关技术的研

究和推广,大力推动垃圾焚烧二恶英控制、飞灰无害化处置、填埋气收集利用、渗滤液处理、气味控制、非正规生活垃圾堆放点治理、小型化生活垃圾处理装置等关键技术的研究和推广,鼓励采用资源化利用技术处理生活垃圾。

把生活垃圾管理技术纳入国家相关科技支撑计划,加强对垃圾管理基础性、关键性技术和标准的研究。开展生活垃圾管理技术应用示范工程、产业化示范工程和资源化利用产业基地建设,带动市场需求,促进先进适用技术推广应用。围绕提高生活垃圾全过程综合管理、处理设施建设及运营管理水平需要,加强专业技术人才、管理人才建设和培养。大力发展职业教育和职业培训,建立从业人员职业资格制度,加强岗前和岗中职业培训,提高从业人员的文化水平和职业技能水平。

5. 加强宣传引导。加强生活垃圾强制分类的宣传教育,全面、客观地向公众告知各类生活垃圾处理的相关知识,包括其运营和环境风险,引导和鼓励公众参与监督垃圾分类处理设施的安全运行。

将垃圾强制分类的知识纳入中小学课程内容。充分利用各种媒体,开展多种形式的主题宣传活动,倡导绿色健康生活方式,引导全民树立“垃圾管理、人人有责”的观念,形成有利于促进生活垃圾减量、分类处理与安全运营的舆论氛围。完善公众参与和政府决策机制,加强公众监督,健全居民诉求表达机制。

(二) 实施机制

城乡生活垃圾管理规划的实施工作由省级人民政府负总责,市、县级人民政府负责具体实施。各省(区、市)和计划单列市人民政府要制定本地区城乡生活垃圾管理规划,对所属城市人民政府实行目标责任制管理,加强监督指导。要将《规划》执行情况作为市、县级人民政府目标责任考核和领导干部综合评价的重要内容。

国务院有关部门要各司其职,加强协调、密切配合,发展改革委继续安排中央预算内投资支持设施建设,有关部门要共同研究制定有利于《规划》执行的相关政策和措施,全力支持和推进《规划》实施,切实抓好各项工作。

发展改革委、住房城乡建设部、环境保护部、商务部、农业部、工信部要加强对《规划》实施情况的监督评估,中期评估结果向国务院报告,并向社会公布。