

民间版“十三五”垃圾管理规划“十问十答”

一、为什么要编写民间版“十三五”垃圾管理规划？

此前，国家发改委和住建部发布的《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设计划（征求意见稿）》（以下简称“发住版规划”）形式和内容都太差强人意，许多关心垃圾管理的专业人士和普通公众都觉得与其“修修补补”，不如推倒重来更好。所以我们（民间版志愿者编写组）编写出民间草案，希望成为新规划编制的讨论基础或参考。

发住版规划出现了很多原则性的重大问题，是必须修正的，包括：（1）背离垃圾全过程、综合性管理规划的趋势，仍然局限在“末端处理”的旧思路。（2）文本不符合《国家级专项规划管理暂行办法》的基本要求，科学性和严谨性都不够。

（3）没有将中央生态文明建设方案中强调的“垃圾强制分类”列为“指导思想”和“基本原则”。（4）垃圾处理技术的选择过于单一，而且主要为高风险的焚烧、填埋末端处置技术，不符合中央提出的“垃圾是资源和矿产的理念”。（5）没有设立污染总量控制目标，不符合中央提出的“严守资源环境生态红线”的要求。（6）简单地将“垃圾进入无害化处理设施等同于得到无害化处理”，无法有效预见和杜绝垃圾处理设施可能产生的巨大二次污染。

二、民间版“十三五”为什么要以“十二五”规划作为蓝本？

《十二五全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》（以下简称“十二五”规划）征求公众意见时，民间机构和志愿者觉得颇不满意，提出诸多修改意见。但相比发住版“十三五”规划草案，“十二五”规划却是“先进”的。所以，此次民间版“十三五”以“十二五”规划的原则、结构、主要内容作为蓝本，这样既能够跟政府话语体系和规划体系无缝对接，又能提出承上启下的新建议。

“十二五”规划有以下三点是值得坚守的：（1）发布单位不仅局限于国家发改委和住建部，还包含主管垃圾处理设施污染监管的环保部。（2）对生活垃圾管理中垃圾分类收集和处理设施（特别是餐厨处理设施）的建设，垃圾分类试点城市的创建，以及垃圾处理监管体系的完善有具体的要求，符合垃圾管理由只注重末端处理设施建设的“小规划”逐步向覆盖全过程、注重综合性的“大规划”转变的趋势和需求。（3）强调了规划实施过程和结果信息公开的要求。

三、相比“十二五”规划和发住版“十三五”草案，民间版“十三五”有哪些特别强调的编制原则？

第一，强调规划由末端“垃圾处理”向全过程、综合性“垃圾管理”的转变，所以在内容上将“管理”放在比“建设”更重要的位置，并且强调应有更多相关部门参与规划编制和实施，尤其是环保部、商务部、农业部、工信部。第二，强调将中央提出的“垃圾强制分类”制度建设和习近平总书记对普遍推行垃圾分类工作的指示要求，作为“十三五”垃圾管理规划最重要的原则。第三，以中央提出的“垃圾是资源和矿山的理念”和“严守资源环境生态红线”的理念为指导，强调垃圾处理技术的多元化发展和垃圾污染的总量控制。第四，强调“重点突破”而非“先易后难”，在新形势下，垃圾管理必须对长期解决不了的关键问题有所突破。第五，在强调垃圾管理“人人有责、人人参与”的基础上，强化政府主管部门和生产者的责任。

四、为什么民间版“十三五”中垃圾管理要坚持“四化”原则，而非此前流行的“三化”？

“四化”原则是由中国人民大学国家发展与战略研究院发布的《我国城市生活垃圾“十三五”管理目标和管理模式建议》提出来的，即“无害化”、“减量化”、“资源化”和“低成本化”。

前三化虽然跟传统提法一致，但内涵是有新意的。“无害化”强调的是垃圾处理设施实现“连续排放达标”，而非仅仅具备达标排放的技术能力。“减量化”必须通过量化的目标衡量，最重要的指标是接受生活垃圾处置服务的人口通过源头分类和资源回收，减少“其他垃圾”的清运量。“资源化”的目标是各类资源回收率的不断提高，且与减量化相辅相成。

新提出的“低成本化”是贯穿整个生活垃圾管理过程的综合性目标，即“在满足安全处置的前提下，通过垃圾分类与减量、改进垃圾管理，实现生活垃圾处置的全社会成本最小化。”

五、相比“十二五”规划，民间版“十三五”设置了哪些新的量化目标？

总量控制目标：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。

强制分类示范建设目标：到 2020 年,各省(区、市)建成一个以上生活垃圾强制分类示范市（区）。

餐厨垃圾管理目标：到 2020 年,在 50%的设区城市完全实现餐饮业餐厨垃圾分类收运处理,强制分类示范市（区）全部实现家庭厨余垃圾分类收运处理。

资源化处理能力发展目标：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。

末端处置设施建设和二次污染防治控制目标：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，十三五期间，东部地区实现垃圾焚烧零增长。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%。

垃圾管理统计与信息监测目标：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制，以及一套完善的统计与监测方法和制度。

六、为什么民间版“十三五”强调垃圾分类示范市（区）必须有“强制”二字？

“十二五”规划提出了要在各省(区、市)建成一个以上生活垃圾分类示范城市，这本来就是“十三五”必须坚持并完成的目标。不过，去年中央《生态文明体制改革总体方案》已经明确提出要“加快建立垃圾强制分类制度”，习近平总书记也在 2016 年年底将“垃圾分类”摆在解决“人民群众普遍关心的突出问题”的高度来谈，那么，“十二五”规划提出的生活垃圾分类示范市（区），名称上自然要改为“垃圾强制分类示范市（区）”，并相应地要对它们的工作有更高要求。这些高要求已体现在了民间版“十三五”草案中。

七、为什么民间版“十三五”要区分餐饮厨余和家庭厨余？

按照现行的垃圾分类标志国家标准，餐饮业的厨余垃圾和家庭产生的厨余垃圾，都合称为“餐厨垃圾”。但在“十二五”规划中，关于“餐厨”垃圾管理和建设的内容主要指的是餐饮业的厨余垃圾。因此，新规划有必要对餐饮厨余垃圾和家庭厨余垃圾进行必要的概念区分，以避免造成地方政府和公众理解上的混乱。

八、民间版“十三五”为什么要删去“十二五”规划里的“清洁焚烧”？

“清洁焚烧”这一概念如果界定不好，很容易给公众带来认识上的混乱。一方

面，有达标排放技术不等于就是“清洁”，因为如果做不到连续达标排放的真正“无害化”要求，也是不清洁的。另外，目前我国垃圾焚烧污染控制标准，包括飞灰处置的标准还很不完善，我国环境容量也极其有限，焚烧厂即使达标运行也不能被简单视作为“清洁”。因此，在一个重要概念的内涵还没有得到清楚界定的情况下，不宜使用。而对于规划编制的需求来说，“达标运行”的概念已经足够。

九、民间版“十三五”在资金筹措方面有什么新建议？

在政府投资、市场融资这些传统方式之外，提出建立“强制回收基金”。基金的资金来源是经法规确定的、需履行强制回收义务的产品或包装物生产企业，其主要目标是解决低价值、技术难度高或规模经济不足的可回收物或社会源危险废弃物，至少包括：含汞灯管、灯泡、废电池、过期药品、油漆涂料、玻璃、铝塑纸复合饮料包装、复合塑料膜、电子废弃物、含氯塑料、发泡塑料等。

强制回收基金的配套政策是发布产品或包装物的“强制回收名录”，所以它也是落实《循环经济促进法》关于“生产者责任延伸”要求的重要举措。目前，我国台湾已经建立起完备的资源回收基金制度，值得大陆地区借鉴。

十、为什么说民间版“十三五”相比“十二五”规划“多了两大块，少了一大块”？

民间版“十三五”比“十二五”规划多的“第一大块”是关于全面推进农村垃圾治理的内容。首先，按照城乡统筹的原则，农村地区本来就应该纳入到全国垃圾管理宏观规划的范围中；其次，近年来农村垃圾污染形势严峻，已经不是一个从属于城市垃圾管理的问题；再次，农村垃圾管理同时又有城市不可比拟的有利条件，如可降解有机物的本地资源化利用，垃圾分类正浮现“农村包围城市”的新态势。所以，“十三五”规划需要回应农村垃圾管理。

多的第二大块是关于统一垃圾管理统计和信息监测系统的内容。由于统计数据不全、统计口径经常变换，我国生活垃圾产生量、收集量、回收利用量、以及处理量历来都是一笔“糊涂账”，量化管理根本无从谈起，进步与落后也无法衡量。在“两网融合”的时代，统计与信息监测工作首先要统一起来。

民间版“十三五”比“十二五”规划少的“一大块”是计划发展的垃圾处理能力和所需投资金额具体数目的估算和预测，因为民间版的重点在于从整体上对垃圾管理五年规划的原则、结构、目标和重点内容提出建议，如果这样的建议得到采纳，技术性的量化预测和投资需求估算是比较容易推导出来的，所以该部分内容未体现在民间版本中。

一张表看清“三个规划”

		十二五规划（2015年）	十三五发住版（2020年）	十三五民间版（2020年）	
总量控制	年清运总量	无	无	不超过2015水平（东部-10%）	
	人均日清运量	无	无	分类示范市<0.65kg；直辖、省会、计划单列市<0.8kg；其他城市<0.9kg	
垃圾分类	分类示范市（区）建设	各省建成一个以上	无	各省建成一个以上（强制）	
	餐厨垃圾分类运输率	设区城市50%	30%（并实现无害化、资源化）	设区城市餐饮50%；分类示范市家庭100%	
	生活垃圾回收利用率	无	>35%	无	
处理能力	无害化处理	直辖、省会、计划单列市	100%	建成区100%	100%
		设市城市	>90%	>95%（新疆、西藏除外）	100%
		县城	>70%	建成区>80%	>90%
		建制镇	城镇新增58万吨/日	>70%，新增34万吨/日	无
	资源化处理	无	无	>50%（东部>45%）	

	末端处理	填埋	无	直辖、省会、计划单列市 0%	<15% (东部<10%=
		焚烧	>35% (东部>48%)	>50% (>东部 60%)	<35% (东部<45%=
污染防治	建立处理设施监管体系		完善	较完善	100%在线监测；焚烧厂 100%纳入国控企业和重点排污单位；在线监测数据 100%公开
	处理设施污染物排放连续达标率		无	无	100%
	处理设施 POPs 和重金属排放总量		无	无	较 2015 年各自-10%
	存量治理项目		1882 个	845 个	889 个
统计监测	建立环卫、再生资源、环保三大系统统一的机构和制度		无	无	有