

环境保护部、住房和城乡建设部、国家发展改革委起草

## 关于加强生活垃圾处理和污染综合治理工作的意见

### (征求意见稿)

生活垃圾处理和污染综合治理是城市管理及公共服务的重要组成部分,是建设资源节约型、环境友好型社会的重要内容,是关系民生的基础性公益事业。近年来,在党中央、国务院高度重视下,我国生活垃圾处理和污染防治工作取得了长足发展,政策法规不断完善,资金投入不断加大,处理能力和无害化处理率大幅提高。然而,随着城镇化进程加快以及人民生活水平提高,我国生活垃圾产生量不断增长,而与此同时,生活垃圾分类、回收和处理及污染防治能力与水平相对滞后,已成为实现全面建设小康社会目标的一个薄弱环节,亟须采取综合措施加以解决。现提出以下意见。

#### 一、指导思想、目标任务

(一) **指导思想**。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持政府主导、社会参与,城乡统筹、科学规划,因地制宜、分类指导的原则,促进源头减量,推进分类收集,健全收运体系,提高处理能力,组织技术示范,制定政策措施,完善法规标准,加强监督管理,大力提升生活垃圾无害化处理水平,推进生活垃圾减量化和资源化工作,切实保障人民群众身体健康和环境安全,促进经济社会可持续发展。

(二) **目标任务**。到 2015 年年底,建立健全生活垃圾处理政策体系和污染综合治理监管体系,减量化、资源化和无害化水平进一步提高,生活垃圾污染得到有效控制。全国城市生活垃圾无害化处理率达到 80%,其中 36 个大城市(省会城市和计划单列市)达到 95%。全国所有县城建成 1 座以上生活垃圾无害化处理设施。城市生活垃圾产生量增长率逐年下降,“十二五”末人均生活垃圾产生量实现零增长。农村生活垃圾分类收集、无害化处理水平有较大提高,农村环境卫生状况有实质性改善。

#### 二、多管齐下综合治理

**（三）积极促进源头减量。**抓紧研究制定包装物强制回收管理办法，加大《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（国办发〔2007〕72号）和《国务院办公厅关于治理商品过度包装工作的通知》（国办发〔2009〕5号）落实力度，防止过度包装，减少包装废弃物产生。调整燃料结构，加快发展城市燃气、太阳能和其他清洁能源。鼓励餐具集中清洗消毒。在宾馆、饭店等服务性行业，限制一次性用品的使用。推行“净菜进城”，“净菜上市”。健全再生资源回收网络，方便居民交售废纸、废塑料、废金属等再生资源。在全社会大力提倡适度合理消费，厉行节约，反对浪费。

**（四）稳步推进分类收集。**建立和完善先进的完整的废旧商品回收利用和处理体系。鼓励生产和销售企业等单位通过“以旧换新”等多种方式回收废旧商品。到2015年年底，年回收处理各类废弃电器电子产品2000万台。建立和完善再生与综合利用产品的质量标准体系，采取政策措施，拓宽资源综合利用产品市场。按照与后续垃圾处理技术、方式和能力相适应的原则，积极开展城乡生活垃圾分类收集和分类处理试点工作，并逐步推广。在居民住宅区完善干湿垃圾收集和清运设施，鼓励居民对家庭生活垃圾实施干湿分类，将餐厨垃圾与其它生活垃圾分离后分别投放。稳步推进废弃含汞荧光灯、废药品、废杀虫剂等有害废物的单独收运工作，积极扶持终端分类处理设施的建设和发展。

**（五）健全垃圾收运体系。**按照分类、密闭、压缩要求升级改造现有生活垃圾收集、中转和运输设施，逐步淘汰敞开式收集、中转和运输方式。改造生活垃圾处理中转站，配套建设餐厨垃圾处理设施。提高生活垃圾分类收运能力和水平。到2015年年底，实现城市生活垃圾收集和运输全部密闭化，餐厨垃圾和其他垃圾实现分类收运；县城、乡镇基本建立收集和运输体系。

**（六）合理选择处理方式。**本着因地制宜、技术可行、设备可靠、适度规模、成本经济的原则，合理选择卫生填埋、清洁焚烧、生物处理等垃圾处理方式。

对于拥有相应土地资源且具有较好污染控制条件的地区，可采用卫生填埋方式处理生活垃圾；对于土地资源紧张，生活垃圾热值满足要求的地区，可采用清

洁焚烧处理技术；对于实行可降解有机垃圾分类回收的地区，可采用适宜的生物处理技术；对于生活垃圾混合收集的地区，不宜采用生物堆肥技术。

**（七）加强餐厨垃圾管理。**研究制定餐厨垃圾管理办法，加强餐厨垃圾的产生、收集、运输、处置及其相关工作的监督管理，建立餐厨垃圾全过程管理制度。餐厨垃圾产生单位应当将餐厨垃圾委托或提供给专业化处理单位处理，严禁直接使用餐厨垃圾饲养畜禽及鱼类，严禁用未经无害化处理的餐厨垃圾生产肥料，严禁将废弃食用油脂（包括地沟油）加工后作为食用油使用。建立餐厨垃圾登记制度，餐厨垃圾产生单位应如实记录餐厨垃圾的产生时间、产生数量和处理情况。餐厨垃圾专业化处理单位应如实记录餐厨垃圾接受时间、数量和处理情况。

各城市人民政府应制定规划，合理布局，建设餐厨垃圾集中处理设施。在餐饮街、高校、度假村等餐厨垃圾产生集中的地区，试点建设小型餐厨垃圾资源化处理站。新建宾馆、饭店、餐饮街、度假村、高校校区和大型小区等应配套建设餐厨垃圾处理设施。组织开展城市餐厨垃圾资源化利用和无害化处理试点工作。到 2015 年年底，36 个大城市（省会城市和计划单列市）实现餐饮行业餐厨垃圾集中收集和处理。

**（八）加大农村生活垃圾综合治理力度。**各地要把农村生活垃圾综合治理作为社会主义新农村建设的重要突破口和关系农民切身利益的大事，纳入各级政府基本公共服务范围，进一步加大政府投入和“以奖促治”政策实施力度，加强农村环境综合整治，推进农村清洁工程建设。

社会主义新农村建设中，要把生活垃圾收运和处理作为重要内容，在村庄建设布局上予以明确，在建设时序上，予以优先考虑。要建立村庄清扫保洁机制，有条件的地区要将环卫管理范围向乡村延伸覆盖。要结合实际，把沼气建设、有机垃圾发酵池建设和农村改厕结合起来。以房前屋后基本没有零星垃圾，村间集镇基本没有散放垃圾，河塘基本没有漂浮垃圾，穿村铁路公路基本没有散落的塑料垃圾，废弃农药及其包装物基本没有乱丢弃为目标要求，组织开展农村生活

垃圾收集和处理试点示范工程。鼓励农民将菜叶、菜根和谷皮果壳等有机物用于沼气和沤肥原料，将建筑垃圾、灰渣等用于村庄平地、修路或者再生利用。

### 三、加强行业管理和环境执法监督

**(九) 严格生活垃圾项目特许经营权招投标管理。**制定项目投资主体招标投标管理办法，严格执行《市政公用事业特许经营管理办法》，规范生活垃圾处理特许经营制度，科学设定项目边界条件，加强招投标过程的监督和管理，保证项目投资水平达到相关建设标准，防止投标单位通过恶性竞争获得特许经营权后随意降低建设和运营水平。

**(十) 强化生活垃圾处理设施项目建设全过程监管。**完善生活垃圾处理技术市场准入制度，新技术、新工艺要有完整的生产性实验报告和专门技术报告，并报经省级住房和城乡建设行政主管部门会同有关部门审查通过后才能推广应用。严格执行《城市黄线管理办法》，完善信息公开和公众参与机制，认真做好规划选址、项目立项等前期准备工作。严格执行建设市场管理规定，落实项目法人制、质量监督制、合同管理制、工程监理制、工程竣工验收制等管理制度，保证工程质量。生活垃圾处理设施的设计、施工、监理、竣工验收等资料应当依国家《建设工程质量管理条例》及时向建设行政主管部门或者当地城建档案馆移交存档，公众可依法申请公开和查阅。

**(十一) 切实加强生活垃圾处理设施的运营管理。**各地市容环境卫生行政主管部门要制定生活垃圾处理设施运营监管办法。积极开展第三方监管的试点，对已经市场化运作的垃圾处理项目，可派驻监督员，按照特许经营协议规定的条款，实施监督核查。进一步推进和完善生活垃圾处理设施无害化等级评定工作。对生活垃圾焚烧设施操作人员实行职业资格证书制度。生活垃圾处理企业要完善各项运行管理规程，建立运行情况日记录制度，加强人员培训，提高运营效率，充分发挥设施效益，保证污染物达标排放；要加强垃圾运输管理，防止遗撒遗漏。

**(十二) 进一步规范生活垃圾处理企业环境管理。**生活垃圾处理企业要建立污染排放日常监测制度，每月向环境保护行政主管部门和市容环境卫生行政主管部门

报告运行情况和监测结果并向社会公开。新建生活垃圾焚烧设施，必须安装自动监测系统，对燃烧温度等主要运行工况和烟尘、一氧化碳、二氧化硫、氮氧化物等主要污染物排放情况进行实时监测，并在企业主要出入口附近等显著位置设立显示屏，向社会公示监测数据；要记录并定期公开活性炭使用量，接受社会监督。自动监测系统应当与环境保护行政主管部门和市容环卫行政主管部门联网。现有生活垃圾焚烧单位，必须于 2011 年 12 月底之前达到上述要求。生活垃圾焚烧企业应当对焚烧设施二噁英排放情况每年至少监测一次，对氯化氢和重金属每季度至少监测一次。城镇污水处理厂污泥应按有关规定妥善处理，含水率超过 60% 的城镇污水厂污泥不得进入生活垃圾填埋场填埋。生活垃圾处理企业应当制定应急预案，积极预防和妥善处置突发环境事件。

**（十三）严格环境执法监管。**严格执行建设项目环境影响评价和环保“三同时”（建设项目的环保设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用）制度。各级环境保护行政主管部门要会同市容环卫行政主管部门要把生活垃圾处理设施运行状况纳入重点监管范围，每月至少开展一次监督性检查，每两个月至少开展一次常规污染物监测，对焚烧设施二噁英排放情况每年至少监测一次。2010 年年底，各地要对正在运行的生活垃圾处理设施污染状况进行一次全面排查，近期完成对生活垃圾焚烧设施污染物排放特别是二噁英排放的监测。对污染严重的垃圾处理设施，当地环境保护行政主管部门会同市容环卫行政主管部门责令其限期整改，并向社会公布。

**（十四）开展非正规生活垃圾处理设施和临时堆放场所环境风险评估和治理工作。**2015 年年底，各地要完成环境敏感区域及大、中城市周边简易或非正规生活垃圾填埋场或堆放场所的环境风险评估工作。经评估存在污染需要治理的，应当进行治理和修复，消除环境和安全隐患。要有计划关闭过渡性的生活垃圾简易或非正规填埋设施。

#### 四、完善法规和政策体系

**（十五）健全法律标准体系。**加快《固体废物污染环境防治法》和《城市市容和环境卫生管理条例》等法律法规修订前期研究工作，完善相关管理制度。抓紧制定、修订和完善生活垃圾处理和污染防治相关标准规范。加快地方立法步伐，制定完善地方生活垃圾处理相关法规和标准，规范生活垃圾处理行为。

**（十六）完善经济政策。**各地要认真执行经国务院同意原国家计委会同有关部门印发的《关于实行城市生活垃圾处理收费制度，促进垃圾处理产业化的通知》（计价格〔2002〕872号）和《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》（计投资〔2002〕1591号）的有关政策要求，完善生活垃圾收费办法，按照补偿垃圾收集、运输和处理成本，合理盈利的原则核定垃圾收费标准，促进生活垃圾处理产业化发展。要创新收费方式，提高收缴率，降低征收成本。开展行政机关和企事业单位向市容环卫行政主管部门申报生活垃圾排放情况试点工作，推行计量收费。加强垃圾收费的使用监管，确保专项用于生活垃圾的收集、运输、中转和终端处理环节。垃圾收费收入不足以补偿生活垃圾收集、运输、中转和终端处理成本的，地方政府要予以补助，保证垃圾处理设施正常运行。完善资源综合利用目录，生活垃圾处理企业可按规定享受相关税收优惠政策。

**（十七）拓宽投融资渠道。**根据生活垃圾处理低回报、高稳定性、资金需求大的行业投资特点，研究开发适当的低成本、长周期的金融工具来支撑，如信托基金、企业债券等，丰富资金来源，建立多渠道投融资体系。抓紧建立和完善支持生活垃圾处理设施建设的财政、金融、土地等政策，降低企业的生产和经营成本，扶持企业发展。

**（十八）加大资金投入。**对生活垃圾无害化处理设施建设给予适当补助。地方财政要对实施本地区生活垃圾处理和污染综合治理规划及监管能力建设资金需求予以保障。

## **五、加大科技支撑力度和人才培养**

**（十九）加强生活垃圾处理污染防治技术研究。**各级科技主管部门应将生活垃圾处理技术纳入相关科技计划，加大支持力度。加强生活垃圾预处理、清洁焚

烧、二噁英控制、生活垃圾渗滤液处理、水泥窑处置生活垃圾、生活垃圾焚烧飞灰无害化处置和利用、餐厨垃圾处理和资源化利用，废弃油脂生产生物柴油、填埋场封场再利用、含汞荧光灯处理、生活垃圾污染场地评估和修复，以及垃圾处理环境监测和性能检测等技术研发，并依托重点工程项目组织开展试点示范。以废弃农药包装物、废塑料、废弃农膜为重点，研究开发适合农村地区的生活垃圾处理技术。

**(二十) 提高生活垃圾处理技术装备水平。**针对垃圾填埋工艺中高性能防渗膜、压实机、渗滤液处理及沼气发电、垃圾焚烧等关键技术装备，选取具有创新性、先进性、可靠性、自主知识产权且相对成熟的，开展工程示范。加强技术集成，加快生活垃圾装备标准化、现代化和国产化水平。在整合利用现有科技资源基础上，建设国家级垃圾处理工程技术中心，搭建“产、学、研”平台，促进生活垃圾处理技术的研究机构、处理设备的制造企业和生活垃圾处理企业的沟通、交流和合作，促进成果转化和产业化。

**(二十一) 加强人才培养。**加强职业教育和培训，培养生活垃圾处理和污染综合治理专业人才。鼓励高等院校和科研院所与有条件的重点企业合作，加强相关高级管理人才、高级技术人才、高级技能人才的培养。

## **六、加强规划统筹**

**(二十二) 研究制定全国“十二五”生活垃圾处理设施建设及污染综合治理等相关规划。**提出生活垃圾处理和污染综合治理的基本思路、目标、原则、任务、投资 and 政策措施等。坚持减量化、资源化、无害化原则，按照发展循环经济的理念，加快生活垃圾处理减量、分类、中转运输和处理处置设施建设及现有垃圾处理设施技术升级改造，提高餐厨垃圾集中收集和处理能力，加强运行监管能力和环境监测能力，促进生活垃圾处理和污染综合治理能力迅速提高。各城市人民政府要结合本地区的实际，组织编制实施本辖区内生活垃圾处理和污染综合治理规划，并纳入国民经济和社会发展规划。

**(二十三) 严格执行城市建设相关规划。**地方各级政府编制的生活垃圾处理和污染综合治理规划要符合城市总体规划要求。重点要做好生活垃圾处理设施建设的规划选址工作，保障处理设施建设用地，严格规范垃圾处理设施周边的建设开发活动。鼓励打破行政区域限制，探索区域共建共享生活垃圾处理设施。各级政府必须严格执行城市总体规划及相关规划，未经相关法定程序，不得随意更改。进一步完善规划公开和公众参与的程序和制度，相关规划草案应当依据《城乡规划法》征求专家和公众的意见。

## **七、严格落实责任**

**(二十四) 明确地方政府责任。**生活垃圾处理和污染综合治理工作由地方政府负责，要切实加强组织领导，抓紧制定落实本意见的实施方案，将各项任务逐级分解落实到责任单位和企业，并强化考核和监督。生活垃圾处理和污染综合治理目标完成情况要纳入地方政府绩效考核体系，并参照《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》（国发〔2007〕36号）予以考核。地方各级监察部门会同有关部门要建立垃圾处理设施建设质量和运行管理责任追究制度，对建设质量低劣造成设施不能正常运行的，依法追究其经济责任并限期整改；情节严重的或发生严重污染事故的，要全过程分析排查立项、审批、验收等各个环节，追究有关责任单位和责任人的责任；构成犯罪的，依法移送司法机关处理。

**(二十五) 深化环卫体制改革。**各地应进一步转变政府职能，按照政企分开、政事分开、事企分开的原则，制定具有可操作性的改革方案，稳步推进环卫体制改革。财政、人力资源社会保障等部门要研究制定财政、再就业等扶持政策，确保环卫体制改革稳步推进，加强环卫行业能力建设，提高环卫作业水平。

**(二十六) 加强宣传教育。**将推行生活垃圾源头减量、分类收集和倡导绿色消费作为社会主义生态文明、精神文明建设的重要内容，通过广播、电视、网络等媒体加强宣传教育。从家庭一日三餐入手，推广普及垃圾减量和分类知识，在全社会养成垃圾减量和分类的良好习惯，树立“垃圾处理、人人有责”的观念，鼓

励全民参与。要特别注重中小学生的环境教育，在中小学课本中增加垃圾减量和分类处理的教育内容。各地区要采取多种形式普及垃圾处理和污染防治相关知识，鼓励将生活垃圾处理设施建设成环境教育基地，设立公众参观日，让群众充分了解垃圾处理设施运营和污染控制情况。