

《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》

解 读



中国建筑工业出版社

《关于进一步加强城市生活垃圾处理 工作的意见》解读

中国建筑工程工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》解读/本书编委会主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-112-14398-6

I. ①关… II. ①本… III. ①城市-垃圾处理-中国 IV. ①X799.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 121634 号

2011 年国务院发布了《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》, 为了做好对《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》(以下简称《意见》) 的宣传和实施工作, 住房城乡建设部相关部门组织人员编写了本书。本书对《意见》的条文进行了深入的解读, 有助于各级部门和相关人员对《意见》的学习和理解, 从而推动相关工作的开展。

责任编辑: 田启铭 王 磊

责任设计: 叶延春

责任校对: 党 蕾 赵 颖

《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》解读

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

化学工业出版社印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 3 字数: 80 千字

2013 年 1 月第一版 2013 年 1 月第一次印刷

定价: 18.00 元

ISBN 978-7-112-14398-6

(22424)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

参编人员名单

顾 问：仇保兴

主 编：李如生

副 主 编：肖家保

参编人员：陶 华 徐文龙 张 益 徐海云

杨海英 杨宏毅 李海莹 肖 卫

葛亚军 范明志 张 俊 张 黎

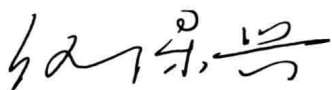
序

随着我国城市化、工业化进程快速发展，人民生活水平不断提高，城市生活垃圾产生量与日俱增，无害化处理设施处理能力较低、设施运行水平不高，严重影响着人居环境质量和城市安全运行水平。为切实加强我国城市生活垃圾处理工作，2011年4月，国务院批转了住房和城乡建设部、环境保护部、发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、监察部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、农业部、商务部、卫生部、税务总局、广电总局、中央宣传部《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》（国发〔2011〕9号，以下简称《意见》）。《意见》是指导今后城市生活垃圾处理工作的纲领性文件，对于行业发展具有里程碑式的意义。

《意见》要求各地区、各有关部门高度重视城市生活垃圾处理工作，综合运用法律、行政、经济和技术等手段，控制城市生活垃圾产生、提高城市生活垃圾处理能力和水平、强化监督管理、加大政策支持力度和组织领导，把城市生活垃圾处理工作提升到新的高度。

为进一步做好《意见》的贯彻落实工作，住房和城乡建设部组织中国城市环境卫生协会、中国城市建设研究院、上海环境卫生工程设计院、北京市环境卫生设计科学研究所等单位完成了《意见》解读的编写工作。本书按照《意见》的结构，分为“深刻认识城市生活垃圾处理工作的重要意义”、“指导思想、基本原则和发展目标”、“切实控制城市生活垃圾产生”、“全面提高城市生活垃圾处理能力和水平”、“强化监督管理”、“加大政策支持力度”、“加强组织领导”7个章节，内容丰富，既有理论知识又有实际案例。本书的出版将会对负责城市生活垃圾处理工作的地方政府

及相关部门、科研机构、投资建设运行单位人员以及社会各界人士有所帮助，将为推进城市生活垃圾处理事业健康发展、城市人居环境改善和生态文明建设作出贡献。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Hong Jialong, consisting of several fluid, connected strokes.

2012 年 10 月 10 日

目 录

第1章	深刻认识城市生活垃圾处理工作的重要意义	1
第2章	指导思想、基本原则和发展目标	7
2.1	指导思想	7
2.2	基本原则	7
2.3	发展目标	9
第3章	切实控制城市生活垃圾产生	10
3.1	促进源头减量	10
3.2	推进垃圾分类	12
3.3	加强资源利用	15
第4章	全面提高城市生活垃圾处理能力和水平	19
4.1	强化规划引导	19
4.2	完善收运网络	21
4.3	选择适用技术	24
4.4	加快设施建设	36
4.5	提高运行水平	39
4.6	加快存量治理	41
第5章	强化监督管理	43
5.1	完善法规标准	43
5.2	严格准入制度	48
5.3	建立评价制度	53
5.4	加大监管力度	55

第 6 章 加大政策支持力度..... 57

6.1 拓宽投入渠道..... 57

6.2 建立激励机制..... 62

6.3 健全收费制度..... 67

6.4 保障设施建设..... 68

6.5 提高创新能力..... 70

6.6 实施人才计划..... 71

第 7 章 加强组织领导 73

7.1 落实地方责任..... 73

7.2 明确部门分工..... 73

7.3 加强宣传教育..... 74

附件 关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见 79

第1章 深刻认识城市生活垃圾处理工作的重要意义

【原文】

城市生活垃圾处理是城市管理和环境保护的重要内容，是社会文明程度的重要标志，关系人民群众的切身利益。近年来，我国城市生活垃圾收运网络日趋完善，垃圾处理能力不断提高，城市环境总体上有了较大改善。但也要看到，由于城镇化快速发展，城市生活垃圾激增，垃圾处理能力相对不足，一些城市面临“垃圾围城”的困境，严重影响城市环境和社会稳定。各地区、各有关部门要充分认识加强城市生活垃圾处理的重要性和紧迫性，进一步统一思想，提高认识，全面落实各项政策措施，推进城市生活垃圾处理工作，创造良好的人居环境，促进城市可持续发展。

【解读】

1. 我国城市生活垃圾处理有关情况

(1) 生活垃圾定义

《固体废物污染环境防治法》将固体废物分为工业固体废物、生活垃圾和危险废物，同时规定“生活垃圾，是指在日常生活中或者为日常生活提供服务的活动中产生的固体废物以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废物”。通常这一定义被理解为“广义”的生活垃圾，包括粪便、餐厨垃圾、建筑垃圾等。

(2) 相关统计数据

据统计，2008 年我国城市生活垃圾清运量为 1.54 亿 t，2009 年为 1.57 亿 t，2010 年为 1.58 亿 t。据专家估计，清运量约占实际产生量的 95%，人均产生量约为 0.9~1.1kg/d。

我国城市生活垃圾处理起步于 20 世纪 80 年代中期。截至 2010 年年底，全国城市生活垃圾无害化处理厂（场）共 628 座（不含未达到评定标准设施和简易堆放场数量），无害化处理量 1.23 亿 t，处理能力为 38.8 万 t/d，无害化处理率为 77.9%。

（3）处理方式

目前生活垃圾处理方式以卫生填埋和焚烧为主，其中焚烧在土地资源紧张、经济较为发达的东南沿海地区和内地中心城市有了较快发展。堆肥等其他处理方式，受垃圾分类不到位、技术不成熟、产品出路不畅等因素限制，目前发展较缓慢。2010 年，在设市城市经过无害化处理的生活垃圾中，卫生填埋比例为 77.9%，焚烧处理为 18.8%，堆肥等其他处理方式约 3.3%。

同时，中山、北京、苏州、厦门、青岛、上海、深圳等城市建设了生活垃圾综合处理园区，对提升生活垃圾处理水平进行了有益探索。部分城市启动了生活垃圾分类收集（如杭州、北京、广州、上海等）、餐厨垃圾处理（如宁波、苏州、西宁、北京、重庆等）、建筑垃圾资源化利用等工作。

与发达国家相比，我国填埋处理比例较高（图 1-1）。德国 2006 年焚烧处理比例为 32%。日本垃圾处理以焚烧处理为主，2006 年焚烧生活垃圾量约 4000 万 t，直接焚烧处理比例达 76.7%，直接填埋处理仅有 4.6%。美国 2006 年填埋处理占生活垃圾处理的比例为 55%，焚烧处理占 12.5%。

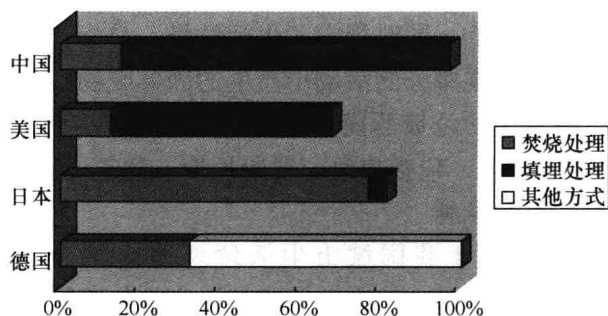


图 1-1 垃圾处理方式对比

2. 存在的主要问题

(1) 生活垃圾产生量持续增长

2002~2010 年,我国城市生活垃圾清运量年内增长率为 3.1%。城市生活垃圾的产生量与人口数量、居民生活消费习惯等因素紧密相关。按照目前我国经济社会快速发展的势头,预计今后 10 年我国城市生活垃圾仍将按每年 3%左右的速度增长,到 2020 年我国城市生活垃圾产生量将超过 2 亿 t。“十一五”期间我国城市生活垃圾无害化处理率得到一定提高,主要依赖于新建设施能力的提高和现有设施的超负荷运转,但随着清运量的不断增长,生活垃圾无害化处理压力仍然很大。

(2) 设施处理能力依旧不足

在全国 657 个设市城市中,仍有 203 个城市没有生活垃圾无害化处理设施,占城市总数的 30.9%。据估算,全国累积的未经处理城市生活垃圾约 40 亿 t。餐厨垃圾的试点工作刚刚起步,目前各地的餐厨垃圾大部分未经无害化处理,不少直接进入“地沟油”等地下产业。每年产生建筑垃圾约 5 亿 t,大部分未经妥善处理利用。这些垃圾占用大量的土地,污染水体、空气和土壤,对公众健康造成威胁。

现有生活垃圾处理设施超负荷运行现象普遍存在,大大缩短设施使用年限,严重影响运行质量。北京市、上海市的填埋设施全部超负荷运行。近期全国每年约有 70 座填埋场要关闭,减少处理能力达 3 万 t/d。与此同时,垃圾产生量仍在增长,处理能力不足的矛盾更加尖锐。

(3) 设施建设运营水平不高

我国一些地区的生活垃圾处理设施建设受行政和经济等因素影响,存在技术选择不当、建设档次偏低、施工过程不规范、配套设施不齐全,生产运营难达到相应标准等问题,导致工程建设质量较差。如部分垃圾填埋场设计之初就先天不足,雨污分流不规范,造成后续一系列问题,部分填埋场中一些防渗膜的生产原

料采用再生料比例较高，抗老化时间短、抗拉伸强度差，造成防渗工程隐患；焚烧厂中部分小型垃圾焚烧设备简陋，烟气净化手段简单；一些地方盲目建设大型堆肥厂，或选用一些不能全量处理垃圾的边缘技术，建成后不能正常运转。

(4) 新建处理设施落地困难

近年来，一些地方尤其是城镇化发展较快、城镇化率较高的地区，陆续发生公众反对城市生活垃圾处理设施建设事件，特别是反对生活垃圾焚烧事件，导致许多已经规划的生活垃圾处理设施无法落地，甚至影响了部分已建成设施的正常使用。

导致设施落地难的原因较为复杂，在国外也是一个难题。一是政府对生活垃圾处理的正面宣传工作缺失或者不足；二是公众参与机制不完善，公众对设施的实际处理效果不知情；三是有的设施建设运营水平不高；四是由于“邻避”心理，公众都不希望在自己的家门口有垃圾处理设施，要求扩大防护距离甚至搬迁现有填埋场和焚烧厂的呼声很高。地方政府既要维护社会稳定大局，又面临“垃圾围城”的巨大压力，陷入两难境地。

3. 问题产生背景及原因分析

(1) 城市化因素

我国的城市化已经进入快速发展时期，城市人口迅速膨胀，居民消费总量增加，造成生活垃圾数量的激增。而城市化发展多是“摊大饼”模式，原来在城乡结合部的处理设施逐渐被建成区包围，如果新的处理设施选在建成区外，只能加大垃圾运输的距离，不断提高垃圾处理的成本，甚至引发边界地区的争议。生活垃圾处理设施的防护距离要按照相关标准要求和环境影响评价结果确定，在地产繁荣和土地不断升值的背景下，一些城市已经没有能够满足防护距离的场址可选。

(2) 工业化因素

我国的工业化整体仍处于初级阶段水平，距离资源化、低碳经济、循环经济等目标还有很大的距离。大量难于处理甚至有害

的废物如家用电器、电子产品、塑料制品等进入城市生活垃圾，使垃圾成分更加复杂。同时工业化发展带来人们饮食习惯和生活水平的改变，水分高、热值低、难于回收利用的厨余垃圾含量也随之增加，进一步增加了生活垃圾的产生量 and 处理难度。

（3）资金因素

我国环卫设施固定资产投资（含垃圾收运处理、粪便处理、公厕等）占市政公用设施固定资产投资的比例一直低于 5%。同时运行经费不足严重影响垃圾处理水平，发达国家用于生活垃圾管理支出约占居民收入的 1%，而我国城市生活垃圾管理支出占居民收入不足 0.5%，经济发达的城市也不足 0.2%。所以，在目前的财税体制之下，仅凭地方政府的财政力量已经难以满足对垃圾处理方面的资金需求。

（4）管理因素

规划建设滞后。一是发展规划严重滞后于城市基础设施的发展；二是部分规划没有考虑生活垃圾处理设施用地的要求，造成选址困难；三是部分设施规划没有及时建设，对周边的建设开发也没有严格控制，造成后续一系列的环境矛盾。

技术市场不规范。部分城市因垃圾处理技术选用不当或盲目引进，一些边缘性技术、伪技术充斥市场，造成处理设施运行效率低下或难以正常运行。部分城市引入市场机制后，未能找准政府与市场的最佳结合点，对设施的建设和运营监管不到位，造成恶性低价中标、建设工程质量不高、运营不能达标排放等一系列问题。

政策标准体系不完善。我国的生活垃圾管理法律法规体系正在逐渐构建和完善中，与生活垃圾有关的立法工作起步较晚。由于生活垃圾处理的地区差异性，一些法律法规的可操作性不强，原则性规定较多，而强制性、惩罚性的措施少，造成实施困难，甚至于因与新技术、新工艺、新材料的跟进不足和标准体系的覆盖范围不够而缺乏可操作性。

专业队伍素质不高。环卫行业长期存在职工文化层次低、工

资待遇少、工作时间长、劳动强度大、作业环境恶劣、劳动卫生和作业安全得不到保障等问题，造成队伍不稳定、学习能力差、安全意识弱等，从而影响设施作业效果和运营管理水平。

(5) 社会不稳定因素

污染防控不达标。部分未经无害化处理的生活垃圾污染水源、土壤、大气，传播疾病、危害人体健康，存在严重的安全隐患，易引发群体性事件。如北京市海淀区六里屯垃圾填埋场附近居民长期受到臭气的困扰，居民与海淀区政府之间的争议持续了十几年。

信息不透明。由于政府正面宣传工作缺失、舆论引导不到位、对现有的生活垃圾处理设施建设和运营情况及环境参数没有定期公开，加上部分媒体不负责任的片面报导，造成信息不对称，公众不了解垃圾处理的基本概念、项目建设过程和污染物排放状况，产生各种误解，群体性恐慌和激愤容易被放大，引发矛盾和冲突。

公众参与制度不完善。现有法律法规体系中缺乏垃圾处理设施选址中公众参与范围与程序的相关规定，各地设施规划公示、环评民调过程的公众参与度不够，造成选址工作很难推动。

公众维权意识增强。客观地说，生活垃圾处理设施的存在难免会给周边居民生活、心理等带来诸多负面影响。随着土地和房产的升值，进一步加大了公众对环境价值的预期，“邻避”效应更加显现，公众都不希望在自己的家门口建设垃圾处理设施。

第2章 指导思想、基本原则和发展目标

2.1 指导思想

【原文】

（一）指导思想。以科学发展观为指导，按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的总体要求，把城市生活垃圾处理作为维护群众利益的重要工作和城市管理的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，切实加强全过程控制和管理，突出重点工作环节，综合运用法律、行政、经济和技术等手段，不断提高城市生活垃圾处理水平。

【解读】

生活垃圾处理工作就是为了使广大人民拥有良好的生活和工作环境，直接体现了以人为本的科学发展观核心思想。城市生活垃圾处理不仅仅是一项行业管理工作，它涉及社会各方面和每一个人。通常所说城市生活垃圾处理工作，包含生活垃圾的收集、运输、处理和处置等环节。而城市生活垃圾全过程管理，贯穿从原材料开采或选择、商品设计、制造、流通、销售，到消费、废弃、收集、运输、再利用、处理和处置“从摇篮到坟墓”整个过程。要实现生活垃圾减量化、资源化、无害化，就必须实施全过程管理。

2.2 基本原则

【原文】

（二）基本原则。

全民动员，科学引导。在切实提高生活垃圾无害化处理能力的基础上，加强产品生产和流通过程管理，减少过度包装，倡导

节约和低碳的消费模式，从源头控制生活垃圾产生。

综合利用，变废为宝。坚持发展循环经济，推动生活垃圾分类工作，提高生活垃圾中废纸、废塑料、废金属等材料回收利用率，提高生活垃圾中有机成分和热能的利用水平，全面提升生活垃圾资源化利用工作。

统筹规划，合理布局。城市生活垃圾处理要与经济社会发展水平相协调，注重城乡统筹、区域规划、设施共享，集中处理与分散处理相结合，提高设施利用效率，扩大服务覆盖面。要科学制定标准，注重技术创新，因地制宜地选择先进适用的生活垃圾处理技术。

政府主导，社会参与。明确城市人民政府责任，在加大公共财政对城市生活垃圾处理投入的同时，采取有效的支持政策，引入市场机制，充分调动社会资金参与城市生活垃圾处理设施建设和运营的积极性。

【解读】

国际上关于固体废物管理的原则或优先顺序，第一是“避免（Avoidance）或减少（Reduction）”，第二是“再利用（Reuse）和回收（Recycling）”，最后才是“处理和处置”，即“3R”原则。5个原则中前三个原则即生活垃圾处理的“减量化、资源化、无害化”，简称“三化”原则。这二者含义相近，内容相似，没有本质区别。

在全过程管理过程中，实现城市生活垃圾“减量化、资源化、无害化”是一项长期目标和任务，需要广泛宣传，全民动员，既包括转变观念，逐步改变生活习惯和行为方式，如减少过度包装，倡导节约和低碳生活，参与垃圾分类，积极使用再生产品等，也包括统筹规划，合理布局，协调城乡发展。针对当前突出的生活垃圾污染环境问题，近期以加快生活垃圾无害化处理设施建设，提高环境质量，改善民生为主要任务，大力发展循环经济，这是城市人民政府的主要责任。因此，需要不断加大公共财政在这方面的投入，同时也鼓励社会资金参与城市生活垃圾处理

设施建设和运营，促使环境卫生服务健康发展。

2.3 发展目标

【原文】

（三）发展目标。到 2015 年，全国城市生活垃圾无害化处理率达到 80% 以上，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。每个省（区）建成一个以上生活垃圾分类示范城市。50% 的设区城市初步实现餐厨垃圾分类收运处理。城市生活垃圾资源化利用比例达到 30%，直辖市、省会城市和计划单列市达到 50%。建立完善的城市生活垃圾处理监管体制机制。到 2030 年，全国城市生活垃圾基本实现无害化处理，全面实行生活垃圾分类收集、处置。城市生活垃圾处理设施和服务向小城镇和乡村延伸，城乡生活垃圾处理接近发达国家平均水平。

【解读】

截至 2010 年年底，全国设市城市和县城生活垃圾年清运量 2.21 亿 t，生活垃圾无害化处理率 63.5%，其中设市城市 77.9%，县城 27.4%。

《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》提出“到 2015 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 90% 以上，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 70% 以上，全国城镇新增生活垃圾无害化处理设施能力 58 万 t/d”。

“到 2015 年，全国城镇生活垃圾焚烧处理设施能力达到无害化处理总能力的 35% 以上，其中东部地区达到 48% 以上。”

“到 2015 年，全面推进生活垃圾分类试点，在 50% 的设区城市初步实现餐厨垃圾分类收运处理，各省（区、市）建成一个以上生活垃圾分类示范城市。”

“到 2015 年，建立完善的城镇生活垃圾处理监管体系。”