

# 环保社会组织关于《“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）》的总体建议

中央经济体制和生态文明体制改革小组、国务院相关领导、国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、环境保护部、商务部、农业部：

我们是关注中国生态文明建设和可持续垃圾管理的环保社会组织和环保志愿者，现就前不久发布的《“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“征求意见稿”或“十三五”规划）提出如下建议，望采纳。

## 一、“生活垃圾处理设施建设规划”应彻底转变为“生活垃圾管理发展规划”

### （一）问题

生活垃圾管理是系统工程，需要全过程和综合性视角，需要跨部门协作，因此该领域的中长期规划，不能只包含或偏重整个系统中的某一个环节，也不能仅由这个环节的主管机构来承担编制、评估和监督落实的任务。

“十一五”时，“全国城市生活垃圾无害化处理设施建设”五年规划的编制单位不仅包含全国生活垃圾清运处理的主管部门住建部，也包含生活垃圾处理设施污染防治的主管部门国家环保总局，这才使处理设施建设与处理过程二次污染防治两项彼此紧密相连的工作规划有机统一起来，也部分地回应了生活垃圾系统管理的需求。

“十二五”时，“全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划”虽然在牵头部门上仍保留发改委、住建部和环保部三家，没有扩展到其他相关部门，尤其是与再生资源管理有关的商务部，及与餐厨垃圾资源化利用有关的农业部，但其内容却大大丰富和扩展了，表现在对生活垃圾管理的中游环节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非常具体的要求。这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。

垃圾管理的“十三五”规划本应完成“十二五”规划两项未尽事宜，即将规划标题名符其实地修正为“垃圾管理发展规划”，并纳入商务部和农业部等相关部门参与编制和实施。但征求意见稿不仅没有进步，反而倒退，表现在：第一，规划内容又退回到只谈末端处理设施建设的“小规划”；尽管保留了“十二五”

规划中“垃圾分类”和“运行监管”的内容，但缺乏量化目标和具体要求，实际成了一种虚设。第二，即便再次窄化为处理设施建设“小规划”，但要真正实现“无害化”，不能没有已经参与了前两个五年规划编制和实施环保部的参与。如此“小规划”，如此“大缺失”，无法不让人担忧它最终只能满足个别部门或行业的利益需求。

## （二）建议

1. 由国务院相关领导牵头，成立跨部门工作组，成员包含国家发改委、住建部、环保部、商务部、农业部等与城乡垃圾管理有紧密关系的部门的代表，协作编制《“十三五”全国城乡生活垃圾管理发展规划》。

2. 规划内容应该至少包含如下五方面：垃圾产生总量和末端处理总量控制、垃圾分类推广和相关软硬件设施建设、资源化利用技术（重点是餐厨和园林垃圾的生化处理和利用、再生资源回收利用）的推广和相关设施建设、末端处理设施（即焚烧厂和填埋场）建设、处理设施监管和污染物总量控制。

## 二、增强规划文本形式上的合规性、科学性和严谨性

### （一）问题

作为一项国家级的专项规划，征求意见稿的文本存在不少形式上不合规、不科学和不严谨的地方，试举几例说明。

根据发改委 2007 年发布的《国家级专项规划管理暂行办法》，国家级专项规划在起草阶段“必须认真做好基础调查、信息搜集”的工作，规划文本应包括“现状”和“趋势”的内容，才能对规划期的任务作出科学预测和合理计划。征求意见稿对垃圾处理设施的建设需求缺乏必要的论证说明，没有垃圾产生和处理“现状”和“趋势”的专门分析，不符合上述暂行办法的要求。此外，其附表 1 显示编制部门对“十二五”全国城镇生活垃圾处理多个主要指标的完成情况没有掌握完整数据，所获数据也未经核实，在历史和现状信息如此不充分的情况下，就编制出了未来五年的发展计划，严重缺乏科学性。

征求意见稿未对“城市生活垃圾”这一重要术语进行定义，并出现了内涵前后不一致的情况。“城市生活垃圾”一词先是与“无害化处理率”指标一同出现，实际所指的应是得到统计的环卫部门清运的垃圾，因为它的数量是计算无害化处理率的基数。该词后来又和回收利用率指标一同出现，但明显不可能指的是环卫部门清运的垃圾，因为征求意见稿中 2020 年规划采用的处理方式 98% 都是非回收利用技术，即焚烧或填埋，由此计算所得的回收利用率不会超过 2%。所以，若要达到规划所说的 35% 的回收利用率目标，与之对应的“城市生活垃圾”必然

要包含环卫部门清运垃圾之外的其他社会源固体废弃物或再生资源。一项国家级专项规划出现了内涵有别却又未经说明的同一术语，实在欠缺严谨性。

征求意见稿附表 3 关于填埋、焚烧和其它处理技术设施规模所占比例的计算，全国和多个地区的合计出现或超过 100%、或不足 100%的情况，让人费解，不论原因如何，都是不应该出现的问题。

## （二）建议

1. 待完整收集并核实“十二五”规划相关指标完成情况的信息数据后，再对规划内容进行论证和调整，并重新对相关部门和公众征求意见。

2. 按《国家级专项规划管理暂行办法》增加“现状”和“趋势”的内容。

3. 对规划中涉及的所有专业术语进行定义。

## 三、依照中央关于“加快强制分类制度”的部署要求，增加垃圾分类推动工作的量化目标和刚性要求

### （一）问题

2015 年 9 月 11 日中共中央政治局审议通过的《生态文明体制改革总体方案》，明确提出“加快建立垃圾强制分类制度”。这是我党决议文件中首次提出垃圾强制分类的理念，并强调要通过制度建设来实现它，所以已经成为指导我国生活垃圾管理的一项政治原则。然而征求意见稿却并没有将之明确列为“十三五”规划的编制前提，也未出现在“指导思想”和“基本原则”中，是不该有的一项缺失。

尽管如此，2016 年 6 月 15 日发改委、住建部发布征求意见的《垃圾强制分类制度方案》，还是提出“实施垃圾强制分类制度，不仅可以有效减少垃圾的清运量和最终处理量，减轻末端处理压力，而且能够有效回收利用垃圾中的重要资源，促进资源节约型、环境友好型社会建设”，但征求意见稿完全没有体现上述方案的基本思路。

征求意见稿虽设立餐厨垃圾无害化处理和资源化利用率达 30%、城市生活垃圾回收利用率达 35%以上的目标，但这二者所针对的固体废弃物原本就不进入生活垃圾清运体系的餐饮垃圾和再生资源，与强制分类最直接攻坚对象——长期混收、混运、混合处理的绝大部分家庭厨余垃圾、园林垃圾、有害垃圾，以及一部分低价值可回收物和其他不可回收废弃物的分类收集、利用没有关联，也对“减少垃圾的清运量和最终处理量，减轻末端处理压力”没有显著贡献，所以根本不能体现对中央强制分类政策部署的落实。

从征求意见稿附表 3 的数据中也能看出，规划的实际内容和目标与强制分类

制度“减少垃圾的清运量和最终处理量”的基本理念背道而驰，这种矛盾在北京市体现得非常突出。2014年底北京焚烧和填埋合计末端处理设施规模为17321吨/日，而预计到2020年底将增至26371吨/日，增幅达52%。可以想象，若此规划得以实施，为了满足快速增长的末端处理设施对垃圾原料的巨大需求，未来几年垃圾管理部门非但不能想方设法推动垃圾分类，还可能被迫将原来已经分流出去的一部分可被利用的垃圾再混入最终进入末端处理设施的废物流。

## （二）建议

1. 按照中央《生态文明体制改革总体方案》的部署要求，将“加快建立垃圾强制分类制度”明确写入“十三五”垃圾管理发展规划，作为整个规划的指导原则。

2. 将《垃圾强制分类制度方案》（征求意见稿）中提及的“有效减少垃圾的清运量和最终处理量，减轻末端处理压力，而且能够有效回收利用垃圾中的重要资源，促进资源节约型、环境友好型社会建设”的管理思路贯穿到规划制定的每一个环节。

3. 设立与“有效减少垃圾的清运量和最终处理量”直接对应的工作目标，可参考中国人民大学国家发展与战略研究院《我国城市生活垃圾“十三五”管理目标和管理模式建议》中提出的“到‘十三五’末期，省会和直辖市人均垃圾日清运量不超过0.65千克，其他地级市不超过0.8千克”（2013年该指标的全国数值为1.11千克）的建议，制定相关目标，作为倒逼分类工作最有力的政策工具。

4. 参照上述目标，按照各地的实际情况，重新规划家庭厨余、园林垃圾、有害垃圾、低价值可回收物这些强制分类重点对象的分类收集和处理的软硬件系统或设施的建设。

5. 将“十二五”规划期间基本未开展的“各省（区、市）建成一个以上生活垃圾分类示范城市”的工作及其目标，继续纳入“十三五”规划，并根据最新情况，包括参考本建议内容，对已经部署的一些工作进行及时调整。

## 四、依照中央关于“树立垃圾是资源和矿产的理念”的部署要求，增加垃圾多元化和高效资源化利用设施建设的内容和目标

### （一）问题

2016年2月6日中共中央、国务院发布的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出要加强垃圾综合治理，“树立垃圾是重要资源和矿产的观念……通过分类投放收集、综合循环利用，促进垃圾减量化、资源化、无害

化……推进垃圾收运处理企业化、市场化，促进垃圾清运体系与再生资源回收体系对接……力争用5年左右时间，基本建立餐厨废弃物和建筑垃圾回收和再生利用体系。”

征求意见稿显然没有忠实遵循上述政策的要求，而是将垃圾焚烧作为最主要的技术路线，提出了全国50%、东部地区60%的焚烧处理率目标，而多个省市（包括上海、江苏、浙江、福建、山东、青岛、深圳、海南）的焚烧比例甚至将超过70%。

虽然垃圾焚烧发电过程能够回用一定的能源，可以算作是一种“资源化处理技术”，但相比以分类收集为前提的家庭厨余和园林垃圾生化处理、可回收物（甚至是一部分有害垃圾）的材料回收利用，焚烧能源利用是一种低效且二次污染风险高的技术，不可作为优选。

征求意见稿将非焚烧的资源化和城市矿产利用技术的发展目标设置过低，或者根本没有提及，如此严重排斥其他技术路线的规划完全不符合“通过分类投放收集、综合循环利用，促进垃圾减量化、资源化、无害化”的政策方向。征求意见稿附表3显示，若规划得到落实，到2020年福建、深圳、广西、四川等12个地区将仅有填埋和焚烧两种混合垃圾处理技术路线；上海、浙江、宁波、天津、广东、重庆等33个地区其它处理设施所占比例也不会超过6%，而全国合计其它处理设施比例仅有4%，较“十二五”规划要达到的6%的目标不增反降。

## （二）建议

1. 忠实遵循中央关于“垃圾是重要资源和矿产”的理念，规划建设更多元化和更高效的垃圾资源化处理设施，特别是家庭厨余和园林垃圾生化处理设施、可回收物分拣集散中心和回收利用设施、有害垃圾（特别是废电池和废灯管）的安全处置和资源化利用处理设施。

2. 餐厨垃圾（餐饮垃圾和家庭厨余）和园林垃圾等有机易腐废弃物的生化处理是重要的垃圾资源化技术路线，而处理产物的农业利用或土壤改良应用与农业管理部门的工作有紧密关联，因此农业部应参与相关规划内容的编制。

3. 通过垃圾分类，从原来混收、混运、混合处理分流出来的有一定价值的可回收物，应按照“两网融合”的发展思路，融入再生资源管理系统，因此商务部应该参与相关规划内容的编制。

## 五、依照中央关于“严守资源环境生态红线”的部署要求，增加与垃圾管理有关的总量控制指标

### （一）问题

征求意见稿没有设置生活垃圾产生总量、末端处置总量以及相关污染物排放总量的控制目标，跟不上中央关于“严守资源环境生态红线”的政策步伐。

《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求“树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。”“生态红线”理念也应指导垃圾管理规划的制定，因为生活垃圾在其产生和处理的全过程不可避免会产生相当大的环境和健康危害，如果不对垃圾产生总量和污染物排放总量进行控制，必将逼近或突破生态红线。此外，设置垃圾产生总量控制目标也符合《循环经济促进法》对“在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生”，即所谓“减量化”的根本要求。

以控制垃圾焚烧处理产生的二恶英污染为例。据 2007 年发布的《中华人民共和国履行〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉国家实施计划》，被列为“优先控制的二恶英重点排放源”的生活垃圾焚烧行业 2004 年的二恶英排放总量为 338 克（毒性当量）。最近科研机构估算 2013 年该行业二恶英排放总量达到 555 克（毒性当量），说明即使污染控制技术显著提高，由于垃圾焚烧总量快速增长，二恶英排放总量持续增长的趋势仍得不到有效遏制。

与此同时，一些科学研究表明我国北京、上海、广州、杭州等大城市中大气环境中的二恶英浓度已经逼近、甚至超出了环境影响评价技术标准规定的上限。说明在环境容量已趋饱和或已经饱和的状态下，任何新增污染源都会增加公众健康风险，因此有必要对垃圾焚烧总量和相应的特征污染物排放总量进行控制，而不是放任自流地任其无限制增长。

迄今为止所有的垃圾管理中长期规划都是在预期垃圾会随经济增长同步增长的假设下，被动做出末端处理设施不断扩张的规划，这显然是不可持续的，也放弃了规划引领社会发展正确方向本身应有的功能。以德国 21 世纪初以来成功将经济发展与生活垃圾产生量成功脱钩（即生活垃圾产生量不随 GDP 的上升而上升，反而稳步下降）的经验来看，我国垃圾管理部门若积极利用规划这一政策工具，对垃圾产生总量和处理排污总量的增长进行干预，会成为“严守资源环境生态红线”的关键举措。

## （二）建议

在充分了解垃圾产生和处理现状，充分论证通过循环经济发展、垃圾强制分类、“两网融合”等战略措施所能达到的减量潜力的基础上，设置生活垃圾产生量、末端处理量、关键污染物排放量的总体量化控制目标，并对相关战略措施的相应减量效果进行具体说明。其中，末端处理总量的控制目标可参考前文建议的每日人均垃圾清运量减少目标进行推算。

## 六、修正“垃圾进入无害化处理设施等同于得到无害化处理”的错误认识，增加强化垃圾处理设施监管的量化目标和刚性要求

### （一）问题

生活垃圾进入“无害化处理设施”后，只有在保证规范运营和连续达标排放的前提下，方可被认为成为得到了“无害化处理”。历次全国垃圾处理的五年规划，包括此次征求意见稿，始终将“垃圾进入无害化处理设施等同于得到无害化处理”，由此得出的所谓“无害化处理率”是完全不科学的。事实上，征求意见稿“仅考虑”的两种“无害化处理技术路线”——焚烧和填埋在过去五年中，频繁出现违法运营、排放超标、遭到周边公众强烈投诉的情况，这种条件下的垃圾处理显然不能被认为是“无害化”的。

根据2016年7月民间环保组织发布的《231座生活垃圾焚烧厂信息公开与污染物排放报告》报告，2015、2016年列入国家重点监控企业名单的焚烧厂共涉及104座，其中仅77家通过企业自行监测信息平台公布信息，而对这些垃圾焚烧厂调查发现，仅2016年1月1日到3日就有17座存在超新标排放行为，超标累计达735次，24座没有按要求实时公布监测数据；对浙江、福建两省垃圾焚烧厂2016年第一季度的监督发现，共31座实现实时在线公布监测信息，30座都有超出新标准行为，累计超标达到4682次；而飞灰作为焚烧产生的危险废弃物，曾在2013年就曝出武汉锅顶山垃圾焚烧厂“未经批准擅自投入试生产，将飞灰交给无危险废物经营许可证的单位处理”等不规范运营的现状。这些事实充分证明垃圾焚烧技术恰恰才是《设施建设规模及投资核算说明》所说的“‘十二五’运行情况普遍不佳”的那种技术路线。

### （二）建议

1. 对“无害化处理率”指标的计算进行定义和条件限制，只有那些满足排污信息实时在线公开、连续达标排放、飞灰得到规范化处理、二恶英经过连续采样、周期性分析并验证达标条件的处理设施，才能将入厂（场）垃圾的量纳入“无害化处理率”的计算。同时，应照此标准，修正“十二五”规划垃圾“无害化处理率”指标的评估计算。

2. 应规划将全国所有生活垃圾焚烧厂列入国家重点监控企业名单，完全实现污染源监测信息100%实时在线公开。由于此项工作与环保管理部门紧密关联，因此环保部应参与相关规划内容的编制。

## 联署机构：

北京市朝阳区自然之友环境研究所  
芜湖市生态环境保护志愿者协会  
深圳零废弃环保公益事业发展中心  
中国生物多样性保护与绿色发展基金会  
上海仁渡海洋公益发展中心  
广州市海珠区宜居广州生态环境保护中心  
成都根与芽环境文化交流中心  
郑州环境维护协会  
河南绿色中原环境保护协会  
北京合一绿色公益基金会  
北京市朝阳区环友科学技术研究中心  
北京市昌平区五色土环境研究所  
时尚环保联盟  
好空气保卫侠  
上海闵行区青悦环保信息技术服务中心  
上海龙南绿主妇环保科技工作室  
上海闵行莘庄工业区先锋环保服务中心  
上海爱易青年公益服务社  
深圳市蓝天生态环保志愿者协会  
深圳市绿典环保促进中心  
深圳市福田区生态文明促进会  
深圳绿果果低碳环保志愿服务协会  
成都青朴社会工作服务中心  
安徽绿满江淮环境咨询中心

合肥深蓝环境保护行动中心  
合肥绿迹环保公益咨询中心  
合肥市善水环境保护发展中心  
福建省绿家园环境友好中心  
福建省绿行者环境保护公益中心  
温州市鹿城区环保志愿者协会  
厦门市思明区绿拾字环保服务社  
成都市善济社会工作服务中心  
成都济溪环保咨询有限公司  
长沙市绿动社区环保服务中心  
湘潭市绿叶环保志愿者协会  
湖南创意环境科技传播中心  
湘潭环境保护协会  
野娃娃自然教育  
昆明环保科普协会  
银川青绿环境与可持续发展中心  
临汾市志愿者联合会  
太原市希望社会工作服务中心  
潍坊市图蓝天下环境保护公益服务中心  
蓝山县环保志愿者协会  
平湖市美丽家园环保服务中心  
大连市环保志愿者协会  
北京碧澄生物科技有限公司  
深圳市英尔科技有限公司  
贵州高远再生资源回收有限公司  
废品大叔（厦门）环保科技有限公司  
南京志达环保科技有限公司