

附件 1

“十四五”时期深入推进 “无废城市”建设工作方案

（征求意见稿）

开展“无废城市”建设，是深入贯彻落实习近平生态文明思想的具体行动，是推动实现减污降碳协同增效的重要举措，是美丽中国建设目标的内在要求。党中央、国务院高度重视“无废城市”建设工作。2018年，国务院办公厅印发《“无废城市”建设试点工作方案》（国办发〔2018〕128号），在深圳等11个城市和雄安新区等5个特殊地区开展改革试点，取得明显成效。为指导地方做好“十四五”时期“无废城市”建设工作，在总结改革试点实践经验基础上，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，统筹城市发展与固体废物管理，强化制度、技术、市场、监管等保障体系建设，大力推进减量化、资源化、无害化，发挥减污降碳协同效应，提升城市精细化管理水平，为全面加强生态环境保护、建设“无废社会”和美丽中国作出贡献。

（二）基本原则。

坚持系统谋划与协同推进。以经济社会发展全面绿色转型为引领，把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手，系统谋划碳达峰、碳中和重大战略部署下的“无废城市”建设行动路线图。

坚持目标导向与问题导向。以持续提升固体废物减量化、资源化和无害化水平为目标，以固体废物产生强度高、回收利用水平低、处置缺口大等突出问题为突破口，推动形成绿色发展方式和生活方式，加快补齐基础设施短板，提升固体废物综合治理能力。

坚持依法治理与深化改革。落实新修订《固体废物污染环境防治法》等法律法规要求，健全固体废物污染环境防治长效机制。深化体制机制改革，完善制度、市场、技术、监管四大体系，为“无废城市”建设提供支撑保障。

坚持党政主导与多元共治。构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的“无废城市”建设工作格局。建立分工明确、权责清晰、协同增效的管理体制机制。发挥园区、骨干企业支撑作用。发动群众，依托群众，形成全社会户户知晓、人人参与的良好氛围。

工作目标。推动 100 个左右地级及以上城市开展“无废城市”建设，到 2025 年，城市固体废物产生强度稳步下降，综合利用水平和比例大幅提升，区域处置设施缺口基本补齐，减污降碳协同增效作用明显，基本实现固体废物管理信息“一张网”，“无废”理念得到广泛认同，固体废物治理体系和治理能力得到明显提升。

二、主要任务

（一）加强规划统筹衔接，强化顶层设计引领。

将“无废城市”建设目标任务纳入城市或者区域国民经济和社会发展“十四五”规划及其他相关专项规划，持续推进。因地制宜编制“无废城市”建设实施方案，与碳达峰碳中和、乡村振兴等国家重大战略以及城市建设管理有机融合，明确任务措施，一体推进，协同增效。建立完善“无废城市”建设评估机制，推动将建设成效纳入当地党委、政府绩效考核。

锚定广泛形成绿色生产生活方式的远景目标要求，着力优化产业结构、能源结构和运输结构，大幅降低固体废物产生强度。统筹市域范围内固体废物利用处置设施布局，加强设施共建共享。明确建设期内城市基础设施保障能力需求，将生活垃圾、市政污泥、建筑垃圾、再生资源、工业固体废物、危险废物、医疗废物、农业废弃物等固体废物分类收集及无害化处置设施纳入城市基础设施和公共设施范围，保障设施用地。构建集污水、垃圾、固体废物、危险废物、医疗废物处理处置设施和监测监管能力于一体的环境基础设施体系，形成由城市向建制镇和乡村延伸覆盖的环境基础设施网络。

（二）加快工业发展方式绿色转型，降低工业固体废物贮存填埋量。

以“三线一单”为抓手，严控高耗能、高排放项目盲目发展，鼓励发展低碳特色产业，提高资源利用效率。推行产品绿色设计，构建绿色供应链，实现源头减量。结合工业领域碳达峰碳中和有关要求，加快探索钢铁、有色、化工、建材等重点行业工业固体废物

减量化路径，坚决压减过剩产能，全面推行清洁生产，降低大宗工业固体废物产生强度。全面推进绿色矿山、“无废”矿区建设，推广尾矿等大宗工业固体废物环境友好型井下充填回填，减少尾矿库贮存量。大力推动大宗工业固体废物在提取有价值的组分、生产建材、筑路、生态修复、土壤治理等领域的规模化应用。以锰渣、赤泥、废盐等难利用冶炼渣、化工渣为重点，加强贮存处置环节环境管理，推动建设符合国家有关标准的贮存处置设施。支持金属冶炼、造纸、汽车制造等龙头企业与再生资源回收加工企业合作，建设一体化废钢铁、废有色金属、废纸等绿色分拣加工配送中心和废旧动力电池回收中心。加快绿色园区建设，推动园区企业内、企业间和产业间物料闭路循环，实现固体废物循环利用。推动利用水泥窑、燃煤锅炉、生活垃圾焚烧等协同处置固体废物。开展历史遗留固体废物排查、分类整治，加快历史遗留问题解决。

（三）发展农业循环经济，促进主要农业废弃物综合利用。

推进农业农村碳达峰碳中和转型发展，发展生态种植、生态养殖，探索建立农业循环经济发展模式，促进农业废弃物综合利用，推进化肥农药减量增效。鼓励和引导农民增施有机肥、秸秆还田、种植绿肥，持续减少化肥农药使用比例。加大畜禽粪污和秸秆资源化利用先进技术和新型市场模式的集成推广，推动形成可持续运行机制。探索推动农膜、农药包装等生产者责任延伸制度，着力构建回收体系，促进农业废弃物回收利用。以龙头企业带动，发展“工农复合”农业，加快产业融合。统筹农业废弃物资源化利用和农村清洁能源供应，推动农村发展生物质能。

（四）践行绿色生活方式，提高生活垃圾减量化、资源化水平。

以节约型机关、绿色饭店、绿色学校、绿色商场、绿色快递网点（分拨中心）、“无废”景区等为抓手，大力倡导“无废”理念，推动形成简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。坚决制止餐饮浪费行为，推广“光盘行动”，引导消费者适量消费。积极推行共享经济，推动二手商品交易和流通。坚持共建共治共享，深入推进生活垃圾分类工作，建立完善分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统。构建城乡融合的农村生活垃圾治理体系，推动城乡环卫制度并轨。加快构建废旧物资循环利用体系，推进垃圾分类回收与再生资源回收“两网融合”，促进废玻璃等低值再生资源回收利用。完善废旧家电回收处理管理制度和支持政策，畅通家电生产消费回收处理全产业链条。优化城市垃圾中转站环境，建设“无臭”垃圾中转站。提升厨余垃圾资源化利用能力，着力解决好堆肥、沼液、沼渣等产品应用的“梗阻”问题。提高生活垃圾焚烧发电能力，大幅减少生活垃圾填埋处置，规范生活垃圾填埋场管理，减少甲烷等温室气体排放。推进市政污泥源头减量，压减填埋规模，推进资源化利用。推进塑料污染全链条治理，大幅减少一次性塑料制品使用，推动可降解替代产品的应用，加强废弃塑料制品回收利用。加快快递包装绿色转型，推广可循环绿色包装应用。开展海洋塑料垃圾污染清理整治，推动沿海大中城市建立实施“海上环卫”制度。

（五）加强全过程管理，推进建筑垃圾综合利用。

落实建设单位建筑垃圾减量化的主体责任，将建筑垃圾减量化

措施费纳入工程概算。推动建筑垃圾源头减量，采用绿色设计、绿色施工等措施减少建筑垃圾产生、排放。以保障性住房、政策投资或以政府投资为主的公建项目为重点，大力发展装配式建筑，有序提高绿色建筑占新建建筑的比例。积极推广钢结构装配式住宅，推行工厂化预制、装配化施工、信息化管理的建造模式。推行全装修交付，减少施工现场建筑垃圾的产生。制定完善施工现场建筑垃圾分类、收集、统计、处置和再生利用等相关标准。统筹建筑垃圾治理体系，实施政府主导、市场运作、循环利用模式，加强收集、运输、利用和处置管理，合理布局转运调配、资源化利用和消纳处置设施。鼓励建筑垃圾再生骨料及制品在建筑工程和道路工程中的应用，将再生产品应用要求纳入工程项目设计标准、工程验收条件，深入推进建筑垃圾资源化利用。推动在土方平衡、林业用土、环境治理、烧结制品及回填等领域大量利用经处理后的建筑垃圾，提升建筑垃圾综合利用率。开展存量建筑垃圾治理，对堆放量较大、较集中的堆放点，经治理、评估后达到安全稳定要求，进行生态修复。

（六）强化监管和利用处置能力，有效防控危险废物环境风险。

支持研发、推广减少工业危险废物产生量和降低工业危险废物危害性的生产工艺和设备，促进源头减少危险废物产生量、降低危害性。以废矿物油、废铅蓄电池、实验室废物等为重点，开展小微企业、科研机构、学校等产生的危险废物收集转运服务。开展工业园区危险废物集中收集贮存试点，推动收集转运贮存专业化。强化危险废物利用处置企业的土壤地下水污染预防和风险管控；促进规模化发展、专业化运营，提升集中处置基础保障能力。在环境风险

可控的前提下，探索“点对点”定向利用豁免管理。规范医疗机构可回收物收集利用，完善医疗废物收集转运处置体系，保障重大疫情医疗废物应急处理能力，完善应急处置机制。建立危险废物环境风险区域联防联控机制，强化部门间信息共享、监管协作和联动执法工作机制，形成工作合力。严厉打击非法排放、倾倒、收集、贮存、转移、利用或处置危险废物等环境违法犯罪行为，实施生态环境损害赔偿制度。

（七）加强制度、技术、市场和监管体系建设，提升系统保障能力。

建立健全固体废物环境管理制度体系。建立部门责任清单，进一步明确各类固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置等环节的部门职责边界。完善固体废物统计范围、口径、分类和方法。实行环境信息依法披露制度，增强固体废物管理信息透明度。深化固体废物分级分类管理、生产者责任延伸、跨区域处置生态补偿等制度创新，提升综合管理效能。

建立健全固体废物环境管理技术体系。加快固体废物源头减量、资源化利用和无害化处置领域绿色低碳技术攻关和推广应用，激发绿色低碳的新动能。积极引领和参与固体废物相关标准制定，完善固体废物污染控制技术标准与资源化产品标准，推动上下游产业间标准衔接。强化企业创新主体地位，支持企业联合高校、科研院所等开展固体废物高值化、规模化利用技术研究。

建立健全固体废物环境管理市场体系。进一步优化营商环境，鼓励民营、外资资本参与“无废城市”建设工作。健全价格收

费机制，结合生活垃圾分类情况，逐步推行分类计价、计量收费制度。按照合理盈利原则，探索建立以乡镇、村、企业或经纪人为主体的秸秆收集储存体系。鼓励金融机构在风险可控前提下，加大对“无废城市”建设的金融支持力度。加强“无废城市”建设的市场化投融资机制和商业模式探索，深化政银合作，更好发挥社会资本的市场配置作用。加大县级以上人民政府及其有关部门综合利用产品在同类产品中的采购比例。

建立健全固体废物环境管理监管体系。建立完善固体废物信息化平台，打通多部门固体废物相关数据，形成“纵向到底，横向到边”的监管格局和服务模式。强化企业环境信用评价，推动跨部门依法依规开展失信惩戒。在危险废物经营单位全面推行环境污染强制责任保险。督促和指导企业全面落实固体废物排污许可事项和管理要求。实施“双随机、一公开”环境监管模式，建立健全环境污染问题发现机制。

三、工作步骤

（一）确定开展“无废城市”建设的城市

设区的市级人民政府提出申请，由省级生态环境部门汇总并会同省级有关部门提出意见后，于2021年11月底前报送生态环境部。直辖市确定开展“无废城市”建设的城区范围，由直辖市生态环境局会同同级有关部门提出意见后，报送生态环境部。

生态环境部会同有关部门，根据各省推荐情况，综合考虑城市基础条件、积极性和国家重大战略等，确定开展“无废城市”建设的城市。具有重大示范意义的县级行政区、开发区等，可参照“无废城市”建设要求一并推进。

（二）制定印发实施方案

开展“无废城市”建设的城市，参照方案任务和指标体系，科学编制“十四五”时期“无废城市”建设实施方案。省级生态环境部门会同省级有关部门对本省城市实施方案编制进行技术指导。各城市党委、政府于2022年6月底前印发实施方案，同时报送省级生态环境部门和生态环境部。

（三）全面推进“无废城市”建设

开展“无废城市”建设的城市，建立专门工作机制，制定责任清单、任务清单和项目清单，逐级细化分解各项任务，明确时间表、路线图，加强工作调度、督导和考核，全面推进“无废城市”建设。各省组织调配技术力量，成立“无废城市”建设专家库和技术帮扶组，为城市提供全流程跟踪式技术指导。

建设期间，每年年底前，城市政府对“无废城市”建设总体情况、主要做法和成效、存在的问题及建议等进行总结，形成总结报告，并于次年1月底前报送省级生态环境部门；省级生态环境部门会同省级有关部门对全省（自治区、直辖市）“无废城市”建设总体情况进行总结，于次年3月底前将总结报告报送生态环境部。生态环境部会同有关部门系统总结成效和经验，把行之有效的创新举措制度化，形成可复制可推广的模式，加强推广应用；对“无废城市”建设成效突出或固体废物管理水平提升明显的城市给予资金激励。

四、保障措施

（一）加强组织领导

生态环境部会同有关部门建立部际协调机制，负责“无废城市”

建设各项工作的组织领导和统筹协调，促进政策、资金、技术等相关资源要素集聚，形成工作合力。

省级生态环境管理部门会同省级有关部门建立协调工作机制，切实加强对“无废城市”建设的组织和指导，增进部门间的协调配合，推进“无废城市”建设各项工作。

（二）加大资金支持

开展“无废城市”建设的城市政府要加大各类资金整合力度，统筹运用相关政策，将“无废城市”建设财政资金需求列入部门预算保障，加快区域固体废物集中处置等基础设施和公共设施建设。加大多渠道投入，加快固体废物减量化、高值化利用关键技术、工艺和设备研发制造。鼓励有条件的省份设立专项资金支持“无废城市”建设。

（三）强化宣传引导

增强全民节约意识、环保意识、生态意识，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。面向学校、社区、家庭、企业开展生态文明教育，凝聚民心、汇集民智，推动生产生活方式绿色化。积极探索创新宣传方式，增强宣传实效。将绿色生产生活方式等内容纳入有关教育培训体系。鼓励公民和社会组织积极举报环境问题，支持新闻媒体开展舆论监督。积极搭建“无废城市”交流平台，交流先进技术和管理经验。