

标 题：国家发展改革委等部门关于加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的指导意见

发文机关：发展改革委 住房城乡建设部 生态环境部 财政部 人民银行

发文字号：发改环资〔2022〕1746号

来 源：发展改革委网站

主题分类：城乡建设、环境保护\其他

公文种类：意见

成文日期：2022年11月14日

国家发展改革委等部门关于加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的指导意见

发改环资〔2022〕1746号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部门：

推进城镇生活垃圾焚烧处理设施建设是强化环境基础设施建设的重要环节和基础性工作。为全面贯彻落实党的二十大精神，贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，加强县级地区（含县级市）生活垃圾焚烧处理设施建设，加快补齐短板弱项，经国务院同意，现提出以下意见。

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，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立以人民为中心的发展思想，健全城乡统筹的生活垃圾分类和处理体系，加快补齐县级地区生活垃圾焚烧处理设施短板，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治，提升生态环境质量和环境治理能力。

（二）工作原则。

坚持因地制宜、分类施策。深入推进生活垃圾分类，加快生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理系统建设。综合考虑地域特点、人口、经济发展水平等因素，针对其他垃圾类别，按照“宜烧则烧，宜埋则埋”原则，选择技术适用、经济可行、环保达标的处理方式，有序推进设施建设。

坚持系统谋划、聚焦短板。以市为单位系统谋划辖区内县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设，县域面积较大地区结合实际布局乡镇小型生活垃圾焚烧处理设施，充分利用存量处理能力，合理确定新建设施规模，优化设施布局，既要聚焦补上能力短板，又要防范项目盲目建设、无序建设风险。

坚持技术引领、建管并重。加强小型焚烧等关键技术和装备研发攻关，稳妥有序推进适用于县级地区的焚烧技术装备示范应用工作。加强新上项目质量管理，强化存量项目污染物排放监管，不断提升设施运营管理水平。

坚持城乡统筹、共建共用。立足县级地区实际情况，鼓励按照村收集、镇转运、县处理或就近处理等模式，推动县级地区生活垃圾焚烧处理设施覆盖范围向建制镇和乡村延伸，以城带乡、共建共用提高县级地区生活垃圾治理水平。

（三）主要目标。到 2025 年，全国县级地区基本形成与经济社会发展相适应的生活垃圾分类和处理体系，京津冀及周边、长三角、粤港澳大湾区、国家生态文明试验区具备条件的县级地区基本实现生活垃圾焚烧处理能力全覆盖。长江经济带、黄河流域、生活垃圾分类重点城市、“无废城市”建设地区以及其他地区具备条件的县级地区，应建尽建生活垃圾焚烧处理设施。不具备建设焚烧处理设施条件的县级地区，通过填埋等手段实现生活垃圾无害化处理。

到 2030 年，全国县级地区生活垃圾分类和处理设施供给能力和水平进一步提高，小型生活垃圾焚烧处理设施技术、商业模式进一步成熟，除少数不具备条件的特殊区域外，全国县级地区生活垃圾焚烧处理能力基本满足处理需求。

二、强化设施规划布局

（四）开展现状评估。各地要抓紧开展县级地区生活垃圾分类和焚烧处理设施现状评估工作，全面梳理辖区内生活垃圾产生、收集、清运、处理情况，排查存在的短板弱项和风险隐患，持续推进相关工作。（住房和城乡建设部等负责指导，各地方人民政府负责落实。以下均需各地方人民政府负责落实，不再列出）

（五）加强项目论证。强化县级地区生活垃圾焚烧处理设施项目评估论证，综合考虑项目所在地区地域特点、经济发展和人口因素，结合生活垃圾产生量、清运量、处理需求及预期变化情况、现有处理设施运行情况，科学安排设施布局，合理确定设施规模，避免超处理需求盲目建设项目。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（六）强化规划约束。各地方人民政府要抓紧梳理本地区生活垃圾处理设施建设相关专项规划，结合县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设需求，及时开展规划编制或修订工作。健全规划动态调整机制，切实做好各类规划衔接工作，确保规划可实施、能落地。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

三、加快健全收运和回收利用体系

（七）科学配置分类投放设施。各地要综合考虑辖区自然条件、气候特征、经济水平、生活习惯、垃圾成分及特点等因素，科学构建与末端处理能力相适应的县级地区生活垃圾分类方式，并相应配备生活垃圾投放设施，避免出现“先分后混”。鼓励农村地区推行符合农村特点和生活习惯、简便易行的分类方式，厨余垃圾就地就近资源化利用。（住房和城乡建设部、农业农村部等按职责分工负责）

（八）因地制宜健全收运体系。县级地区要根据辖区地域特点、经济运输半径、垃圾收运需求等因素合理布局建设收集点、收集站、中转压缩站等设施，配备收运车辆及设备，健全收集运输网络。到 2025 年底，东部地区实现县级地区

收运体系全覆盖，中部地区基本实现县级地区收运体系全覆盖，西部和东北地区有条件的县级地区实现收运体系全覆盖。（住房和城乡建设部等负责指导）

（九）健全资源回收利用体系。鼓励有条件的县级地区根据生活垃圾分类后可回收物数量、种类等情况，统筹规划建设可回收物集散场地和再生资源回收分拣中心，推动建设一批技术水平高、示范性强的资源化利用项目。推动供销合作社再生资源回收利用网络与农村环卫清运网络的“两网融合”，加强废旧农膜、农药肥料包装等塑料废弃物回收处理。（住房和城乡建设部、国家发展改革委、商务部、供销合作总社等按职责分工负责）

四、分类施策加快提升焚烧处理设施能力

（十）充分发挥存量焚烧处理设施能力。各地要根据现有焚烧处理设施能力、负荷率等因素，在保障运行经济性的前提下，进一步健全与焚烧处理能力相匹配的收运系统，尽可能扩大设施覆盖范围，确保现有设施处理能力得到充分利用。现有焚烧处理设施年负荷率低于70%的县级地区，原则上不新建生活垃圾焚烧处理设施。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（十一）加快推进规模化生活垃圾焚烧处理设施建设。东部等人口密集县级地区，生活垃圾日清运量达到建设规模化垃圾焚烧处理设施条件的，要加快发展以焚烧为主的垃圾处理方式，适度超前建设与生活垃圾清运量增长相适应的焚烧处理设施。鼓励城乡生活垃圾一体化处理，建设城乡一体规模化焚烧处理设施。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（十二）有序推进生活垃圾焚烧处理设施共建共享。中西部和东北地区等人口密度较低、生活垃圾产生量较少、不具备单独建设规模化垃圾焚烧处理设施条件的县级地区，可通过与邻近县级地区以跨区域共建共享方式建设焚烧处理设施。各地方人民政府要加强统筹协调，健全工作机制，明确共建共享要求，协调推动相关项目落地。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（十三）合理规划建设高标准填埋处理设施。西藏、青海、新疆、内蒙古、甘肃等人口密度低、转运距离长、焚烧处理经济性不足的县级地区，且暂不具备与邻近地区共建焚烧设施条件的，可继续使用现有无害化填埋场，或严格论证选址、合理规划建设符合标准的生活垃圾填埋场。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

五、积极开展小型焚烧试点

（十四）推动技术研发攻关。针对小型生活垃圾焚烧装备存在的烟气处理不达标、运行不稳定等技术瓶颈，形成亟需研发攻关的小型焚烧技术装备清单，组织国内骨干企业和科研院所通过“揭榜挂帅”等方式开展研发攻关，重点突破适用于不同区域、不同类型垃圾焚烧需求的100吨级、200吨级小型垃圾焚烧装备，降低建设运维成本。（国家发展改革委、住房和城乡建设部等按职责分工负责）

（十五）选择适宜地区开展试点。以中西部和东北地区、边境地区为重点，选取人口密度较低、垃圾产生量较少的部分县级地区积极开展小型焚烧试点，重点围绕技术装备、热用途、运营管理模式、相关标准等探索形成可复制、可推广经验。对试点地区的小型焚烧设施，各地可在试点期间根据实际确定适用的技术参数和标准要求。（住房和城乡建设部、国家发展改革委、生态环境部等按职责分工负责）

（十六）健全标准体系。研究小型生活垃圾焚烧设施污染排放特征，提出适用可行的废气、废水、灰渣等污染防治要求。建立健全小型生活垃圾焚烧处理项目建设标准、环保标准以及相关配套技术规范。（生态环境部、住房和城乡建设部等按职责分工负责）

六、加强设施建设运行监管

（十七）提升既有设施运行水平。积极推动存量生活垃圾焚烧设施提标改造，持续提升设施运行管理水平，确保污染物达标排放。逐步推动将生活垃圾收集站、转运站以及焚烧厂内垃圾运输、卸料、贮存等设施进行密闭式改造。加强存量填埋设施规范化运行，补齐渗滤液、填埋气等处置设施短板；规范有序开展到期填埋设施封场治理工作。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（十八）加强新上项目建设管理。各地要加强新上生活垃圾焚烧项目质量管理，项目建设应符合生活垃圾焚烧处理工程技术规范等相关标准，落实建设单位主体责任，完善各项管理制度、技术措施及工作程序。（住房和城乡建设部、国家发展改革委、生态环境部等按职责分工负责）

（十九）强化设施运行监管。完善生活垃圾分类处理设施建设、运营和排放监管体系，提升全流程监管水平，强化污染物排放监管和日常监管，加强对焚烧飞灰处置、填埋设施渗滤液处理的达标监控。（住房和城乡建设部、生态环境部等按职责分工负责）

七、探索提升设施可持续运营能力

（二十）科学开展固废综合协同处置。推广园区化建设模式，在具备条件的县级地区建设静脉产业基地，鼓励开展辖区内生活垃圾与农林废弃物、污泥等固体废物协同处置，实现处理能力共用共享，提升项目经济性。对没有焚烧处理能力的县级地区，可在确保稳定处理的基础上按照相关政策要求利用水泥窑协同处置生活垃圾。（住房和城乡建设部、生态环境部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（二十一）推广市场化建设运营模式。推广特许经营等市场化建设运营模式，鼓励技术能力强、运营管理水平高、信誉度良好的市场主体积极参与县级地区生活垃圾焚烧处理，具备条件的县级地区因地制宜推进垃圾处理整体托管模式，避免生活垃圾焚烧项目建设过程中低价中标、以次充好等问题。充分发挥专业企业在项目建设、运营及技术等方面的优势，配合当地主管部门做好进场垃圾量统筹

工作，有效提升所在地区的垃圾焚烧处理率。（住房和城乡建设部、国家发展改革委、生态环境部等按职责分工负责）

（二十二）探索余热多元化利用。加强垃圾焚烧项目与已布局的工业园区供热、市政供暖、农业用热等衔接联动，丰富余热利用途径，降低设施运营成本。有条件的地区要优先利用生活垃圾和农林废弃物替代化石能源供热供暖。（住房和城乡建设部、国家发展改革委等按职责分工负责）

八、保障措施

（二十三）加强组织领导。国家发展改革委、住房和城乡建设部、生态环境部等有关部门要加强统筹协调，共同推进县级地区生活垃圾处理设施建设工作。国家发展改革委要加强综合统筹和政策支持，住房和城乡建设部要指导各地区加强项目谋划和建设工作，生态环境部要指导各地区加强生活垃圾处理设施污染物排放监管。省级人民政府对县级地区生活垃圾处理设施建设负总责，市县人民政府负主体责任，要把县级地区垃圾处理设施建设作为解决群众身边生态环境问题的重要任务，列出责任清单，建立任务台账，层层抓好落实。（国家发展改革委、住房和城乡建设部、生态环境部等按职责分工负责）

（二十四）完善政策支撑。积极安排中央预算内投资支持县级地区生活垃圾焚烧处理等环境基础设施建设，对生活垃圾小型焚烧试点予以支持，充分发挥引导带动作用。将符合条件的县级地区生活垃圾处理设施建设项目纳入地方政府专项债券支持范围。按照《国务院办公厅关于印发生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》要求，地方各级财政加大对县级地区生活垃圾处理的资金支持力度。新建生活垃圾焚烧发电项目优先纳入绿电交易。指导各地建立健全生活垃圾收费制度，依法开征生活垃圾处理费，鼓励结合垃圾分类探索推进差别化收费政策，创新收缴方式，有效提升收缴率。落实从事污染防治的第三方企业所得税按 15%缴纳的财税优惠政策。在不新增隐性债务的前提下，鼓励各类金融机构积极支持县级地区生活垃圾处理设施建设。支持符合条件的生活垃圾焚烧处理项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。（国家发展改革委、财政部、住房和城乡建设部、人民银行、税务总局、证监会等按职责分工负责）

（二十五）强化要素保障。各地要根据国民经济和社会发展规划、城市基础设施建设等规划，将县级地区生活垃圾处理设施项目作为重要环境基础设施项目纳入国家重大项目建设库，依法加快办理项目审批核准备案等手续，积极做好环境影响评价文件审批服务，提高项目立项和前期手续办理效率，推动项目顺利建设投用。（住房和城乡建设部、自然资源部、生态环境部、国家发展改革委等按职责分工负责）

（二十六）加大宣传引导。借助广播电视、报纸杂志、新媒体等多种平台，加强宣传报道，增强公众环保意识，加快生活垃圾源头减量，推广绿色生活消费方式。鼓励有条件的地区在保证垃圾焚烧处理设施正常安全运行基础上向社会开放，接受公众参观，有效开展宣传教育，引导社会客观认识生活垃圾处理难题，

凝聚共识，形成良好的社会舆论氛围。（住房和城乡建设部、生态环境部等按职责分工负责）

国家发展改革委
住房和城乡建设部
生态环境部
财政部
中国人民银行
2022年11月14日