

## 附件 3

# 《“十四五”时期深入推进“无废城市”建设 工作方案（征求意见稿）》编制说明

## 一、背景和必要性

### （一）“无废城市”建设试点取得明显成效

开展“无废城市”建设试点，是党中央作出的一项重大改革部署。2018年12月29日，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）。试点工作启动以来，生态环境部会同发展改革委等18个部门和单位指导深圳等11个城市，以及雄安新区等5个特殊地区扎实推进各项改革任务，构建一套指标体系，带动试点城市完成工程项目422项，涉及资金投入逾1200亿元；形成97项可复制推广模式，解决一批短板弱项问题；为在全国范围内深入开展“无废城市”建设积累了经验，探索了路径。

### （二）“无废城市”建设示范带动作用凸显

“无废城市”建设呈现由点到面的良好态势。浙江省人民政府印发《浙江省全域“无废城市”建设工作方案》；广东省人民政府发布《广东省推进“无废城市”建设试点工作方案》；重庆市在巩固中心城区试点成果同时，推动万州等9区开展新一轮“无废城市”建设，并与四川省共同推进成渝地区双城经济圈“无废城市”建设。

### **（三）稳步推进“无废城市”建设是深入打好污染防治攻坚战的重要任务**

2021年8月30日，中央全面深化改革委员会审议通过了《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》。会议强调，要加强固体废物和新污染物治理，全面禁止进口“洋垃圾”，推动污染防治在重点区域、重要领域、关键指标上实现新突破。深入开展“无废城市”建设，是提升固体废物治理体系和能力现代化的有效抓手，是深入贯彻习近平生态文明思想的具体行动，是美丽中国建设目标的内在要求。及时印发《“十四五”时期深入推进“无废城市”建设工作方案》（以下简称《工作方案》），对指导地方做好“十四五”时期“无废城市”建设工作具有重要意义。

#### **二、编制过程**

2020-2021年，委托中国工程院开展“无废城市”建设试点次第推进策略研究。

2021年1月-4月，总结“无废城市”建设试点工作成效和存在问题，结合固体废物管理新形势、新要求，研究起草《工作方案》初稿，期间多次召开研讨会，征询专家意见。

2021年5月-8月，征求相关部委和单位、各省（自治区、直辖市）生态环境厅（局）、新疆生产建设兵团生态环境局、“11+5”试点城市人民政府以及相关研究机构等单位意见，共收到212条意见建议，经认真研究吸收，修改完善后，形成《工作方案》（征求意见稿）。

### 三、编制思路

#### **(一) 把握新阶段新理念新格局的内涵和要求**

一是深入贯彻落实党中央、国务院决策部署。《工作方案》深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的十九届五中全会关于加快推动绿色低碳发展的决策部署，在推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、全面提升环境基础设施水平、严密防控环境风险等方面，提出有针对性的任务。二是落实固体废物污染环境防治法的要求和执法检查中反映出一些急需解决的突出问题。比如，细化地方层面固体废物管理清单，加快将固体废物污染环境防治目标完成情况纳入考核评价等。三是贯彻落实“实现减污降碳协同效应”的总要求。《工作方案》强化了“无废城市”建设任务与碳减排工作的衔接，进行一体谋划、一体部署、一体推进。例如，在工业领域提出“严控高耗能、高排放项目盲目发展，鼓励发展低碳特色产业”，在农业领域提出“减少化肥农药使用比例”，在生活领域提出“规范生活垃圾填埋场管理，减少甲烷等温室气体排放”等任务。四是加强与“十四五”相关规划、方案的衔接。例如，与《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》衔接，设置推进生产生活方式绿色转型、推进城乡环境基础设施建设相关任务；与国务院《强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》衔接，设置强化危险废物、医疗废物监管和利用处置能力相关任务；与《“十四五”循环经济发展规划》

衔接，设置发展工业循环经济、农业循环经济，构建废旧物资循环利用体系相关任务；与《关于“十四五”大宗固体废弃物综合利用的指导意见》衔接，设置推进大宗工业固废规模化利用相关任务；与《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》衔接，设置加快完善垃圾分类设施体系相关任务；与《“十四五”城镇污水处理及资源化利用发展规划》衔接，设置加强市政污泥减量化、资源化相关任务。

## **（二）继承和吸收“无废城市”建设试点经验做法**

一是继承《“无废城市”建设试点工作方案》文件框架。《工作方案》主要章节和重点任务与国务院印发的《“无废城市”建设试点工作方案》（国办发〔2018〕128号）保持一致，在此基础上，结合工作实际，对个别章节和任务适当调整。例如，考虑到城市普遍存在建筑垃圾产生量大，利用处置能力不足的问题，将“加强全过程管理，推进建筑垃圾综合利用”单独作为一个章节；考虑到突出“四大体系”的系统保障作用，将“加强制度、技术、市场、监管体系建设”单独作为一个章节。

二是吸收“无废城市”建设试点成功改革举措和好的经验做法。试点城市先行先试、大胆创新，在工业固体废物贮存处置总量趋零增长等方面形成97项经验模式，为推进固体废物治理体系和治理能力现代化提供了可复制可推广的改革经验。我们对97项经验模式的基本情况、主要做法、取得成效、推广应用条件等进行了深入分析，筛选出一批可操作性强、适用范围广、效益突出的经验模式，在《工

作方案》中予以体现，加强推广应用。如绍兴“无废城市”信息化平台建设、徐州、铜陵秸秆经纪人制度、三亚“海上环卫”制度、许昌建筑垃圾资源化利用模式、绍兴小微企业危险废物收集转运试点、重庆危险废物跨省转移“白名单”制度等。

#### 四、主要内容

《工作方案（征求意见稿）》共四部分。

**第一部分是“总体要求”。**主要包括指导思想、基本原则和工作目标。

**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。

**基本原则：**一是坚持系统谋划与协同推进；二是坚持目标导向与问题导向；三是坚持依法治理与深化改革；四是坚持党政主导与多元共治。

**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。

**第二部分是“主要任务”。**包括7个方面：一是加强规划统筹衔接，强化顶层设计引领；二是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；三是发展农业循环经济，促进主要农业废弃物综合利用；四是践行绿色生活方式，提高生活垃圾减量化、资源化水平；五是加强全过程管理，推进建筑垃圾综合利用；六是强化监管和利用处置能力，防控危险废物环境风险；七是加强制度、技术、市场和监管体系建设，提升系统保障能力。

**第三部分是“工作步骤”。**包括确定开展“无废城市”建设的城市、制定印发实施方案、全面推进“无废城市”建设3个阶段。

**第四部分是“保障措施”。**包括加强组织领导、加大资金支持、强化宣传引导3个方面。