**韶关市城乡生活垃圾处理“十四五”规划**

**（征求意见稿）**

**业主单位：****韶关市市政管理中心**

**编制单位：中国城市建设研究院有限公司**

**二〇二一年十月**

**目 录**

[前 言 1](#_Toc85210133)

[一、“十三五”规划实施情况 2](#_Toc85210134)

[二、面临形势与需求分析 2](#_Toc85210135)

[（一）面临形势 2](#_Toc85210136)

[（二）需求分析 2](#_Toc85210137)

[三、总体要求 3](#_Toc85210138)

[（一）指导思想 3](#_Toc85210139)

[（二）基本原则 3](#_Toc85210140)

[（三）规划目标 4](#_Toc85210141)

[四、主要任务 6](#_Toc85210142)

[（一）积极推进生活垃圾分类工作 6](#_Toc85210143)

[（二）提升生活垃圾焚烧处理能力 6](#_Toc85210144)

[（三）提高厨余垃圾资源化利用水平 7](#_Toc85210145)

[（四）监管体系建设 8](#_Toc85210146)

[五、保障措施 9](#_Toc85210147)

[（一）政策法规保障 9](#_Toc85210148)

[（二）组织和专业队伍保障 9](#_Toc85210149)

[（三）资金保障 10](#_Toc85210150)

[（四）建设用地保障 11](#_Toc85210151)

[（五）市场化机制保障 11](#_Toc85210152)

[（六）宣传教育保障 12](#_Toc85210153)

# 前 言

生活垃圾处理设施是城市环境基础设施的重要组成部分，是实现生活垃圾减量化、资源化、无害化处理的基础保障，是推进生态文明建设的重要支撑，对改善人民群众生活环境、保障人民安全健康意义重大。

为深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示批示精神，落实党中央、国务院决策部署及省委、省政府有关垃圾处理的工作要求，指导全市各地做好生活垃圾分类和处理设施建设，推动实现行业高质量发展，提升全市生活垃圾分类处理水平，促进实现社会更加文明进步、生态环境更加美丽、人民生活更加幸福、治理效能更加显著，根据韶关市委、市政府、省住建厅和韶关市住房和城乡建设管理局的工作部署，韶关市市政管理中心组织编制《韶关市城乡生活垃圾处理“十四五”规划》。规划范围包括全市10个县（市、区），规划实施期限为2021-2025年。

# 一、“十三五”规划实施情况

“十三五”期间，韶关市城乡生活垃圾收转运处理系统逐渐完善，生活垃圾无害化处理水平逐步提高。根据现状并结合《韶关市城乡生活垃圾处理“十三五”规划》，韶关市生活垃圾无害化处理率、农村保洁覆盖率和垃圾有效处理率、存量生活垃圾治理、餐厨垃圾处理厂等达到“十三五”规划目标，餐厨垃圾收运处理系统、城乡生活垃圾资源化利用率等未达到“十三五”目标要求。

“十三五”期间，全市生活垃圾管理工作在取得积极成效的同时，也存在部分问题：一是管理系统与生活垃圾收运营运管理体制有待完善；二是环卫机械设备参差不齐，部分环卫工人作业条件落后；三是部分现有设施建设标准较低，二次污染较大；四是生活垃圾的产生源没有得到有效控制；五是垃圾中转运行成本过高；六是系统经济性存在优化空间。

# 二、面临形势与需求分析

## （一）面临形势

“十四五”时期是我市生活垃圾处理工作进入转型升级和高质量发展的重要时期，主要面临以下形势：一是需进一步提升生活垃圾焚烧处理能力建设。二是需进一步推行生活垃圾源头分类减量，强化垃圾分类方案可操作性。三是需完善厨余垃圾收运处理系统，推进厨余垃圾处理设施的建设。四是需强化健全生活垃圾收运处理市场化运作和运营监管体系。

## （二）需求分析

根据近年生活垃圾清运量变化趋势，结合我市人口发展趋势和生活垃圾分类工作进程等实际情况，预估2025年全市生活垃圾清运量约3070.56吨/日。

# 三、总体要求

## （一）指导思想

本规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，按照省“1+1+9”工作部署和高质量加快构建“一核一带一区”区域发展格局要求，紧紧围绕全力筑牢粤北生态屏障、打造绿色发展韶关样板、争当北部生态发展区高质量发展排头兵的目标定位，突出生态优先、绿色发展，加快对接融入粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设，把生活垃圾分类和处理处置作为推动城市治理体系和治理能力现代化、支撑城镇化健康发展和生态文明建设的重点领域，加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾系统，推进治理体系和治理能力现代化，实现生态环境持续改善，精神文明建设和文化建设再上新台阶，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌作出韶关贡献。

## （二）基本原则

**（1）以人为本原则：**在对各种垃圾收运处理基础设施布局规划中，结合居民生活习惯，以方便居民使用为出发点，合理设置垃圾设备；提高机械化作业率，降低收运处理工人工作强度；实现垃圾无害化处理，密闭化收运，减少对环境的污染。

**（2）可持续发展原则**

从整个城市的角度进行环卫专项规划，充分利用现有设备，对收集、转运、处理等环节合理配置，合理布局各类垃圾收运设施，提高垃圾分类收集率、资源回收率，避免或减轻垃圾收运系统对环境的污染，建立资源节约型、环境友好型社会。

**（3）协调原则**

与国土空间规划、近期建设规划、各组团控制性规划、涉及环卫的专项规划、现在正在计划或建设中的垃圾收运处理设施以及韶关市经济社会发展特点相互协调。

**（4）适度超前规划原则**

坚持适度超前的原则，优化布局、完善网络，确保系统的合理性

和先进性。实行近远期结合，确保系统的可行性，便于分期实施。

## （三）规划目标

**1、总体目标**

持续提升生活垃圾无害化处理水平，大力提高生活垃圾资源化处理比例，进一步推进焚烧处理能力建设，稳步提升厨余垃圾处理水平，提高总体生活垃圾处理能力和管理水平。

因地制宜推进生活垃圾分类，以分类为契机促进共建共治共享社会治理格局，创造清洁环境，建设宜居城市、美丽乡村，探索形成韶关特色的分类实施模式。

**2、主要目标**

**（l）无害化处理能力**

2025年末，生活垃圾无害化处理率达到99%以上，加强生活垃圾填埋场和焚烧发电厂的运营维护。

“十四五”期间，韶关市基本建成全覆盖的生活垃圾收运处理系统。

**（2）资源化利用率**

2025年末，城市生活垃圾资源化利用率不低于60%。

“十四五”期间，韶关市中心城区基本建成餐厨垃圾收运处理系统，规划建设韶关市区第一厨余垃圾处理厂。

**（3）焚烧处理能力**

2025年末，城市生活垃圾焚烧处理能力占比65%左右，鼓励有条件的县（市、区）尽早实现原生生活垃圾“零填埋”。

“十四五”期间，规划新建翁源县循环经济环保园和始兴县循环经济环保园，并扩建韶关市循环经济环保园一期工程（生活垃圾焚烧发电）项目。

**（4）生活垃圾分类**

2022年末，韶关市至少有一个区实现生活垃圾分类全覆盖，其他各县（市、区）至少有1个镇或街道基本建成生活垃圾分类示范片区。2025年末，韶关市市区和具备条件的县城应基本建成生活垃圾分类处理系统，城市生活垃圾回收利用率达到35%以上。

“十四五”期间，规划建成韶关市区可回收物分拣站、乳源瑶族自治县二次转运站、仁化县二次转运站、南雄市二次转运站、新丰县二次转运站，在各转运站内设置有害垃圾和可回收物的分拣暂存功能区。

# 四、主要任务

## （一）积极推进生活垃圾分类工作

我市垃圾分类工作尚处于起步阶段，相关部门对垃圾分类宣传和指导力度仍需加大。全民参与垃圾分类减量意识有待加强。监管、考核评分、整改等工作的执行力度及规范性应进一步提升。同时，“十四五”期间应进一步健全相关法律法规，完善生活垃圾分类收运及处理体系的建设，加快推行生活垃圾源头分类减量。

结合韶关市省实际情况，城市生活垃圾应当分为可回收物、有害垃圾、厨余垃圾和其他垃圾四大类。严禁工业固体废物、危险废物、医疗垃圾、建筑垃圾等混入生活垃圾处理体系。

规划区域的生活垃圾分类按照“分类投放，分类收集，分类运输，分类处理”的原则，建立健全的垃圾分类系统，使垃圾源头减量实现最大化，并建立与生活垃圾分类种类相适应的分类运输和处理体系。通过完善管理配套措施和落实具体实施措施两个方面进行生活垃圾的分类工作。

“十四五”期间，规划升级全市生活垃圾收转运体系，新建或改造后的生活垃圾转运站应具备有害垃圾和可回收物的分拣暂存功能，以及大件垃圾和园林垃圾破碎功能。可回收物运至暂存点进行分拣、打包、暂存后，定期由回收公司进行回收利用。有害垃圾运至暂存点分类及暂存后，定期有有资质的第三方公司进行收运处置。大件垃圾和园林垃圾进行破碎后，运至生活垃圾处理终端进行处置。

## （二）提升生活垃圾焚烧处理能力

目前我市生活垃圾的处理方式较为单一，以卫生填埋方式为主，占地面积较大，不能满足垃圾处理的资源化、减量化的要求。随着经济社会发展和城市扩容提质的不断加快，城镇规模迅速扩大，城镇居民日益增多，以及村收集、镇转运、村收集体系的日益完善，将进一步加大县级填埋场的处置压力。我市的生活垃圾产量将持续上升，因而“十四五”期间需要进一步提升韶关市的生活垃圾焚烧处理能力。

各县（市、区）应根据其生活垃圾清运量，适度超前建设垃圾焚烧处理设施，提高焚烧能力占比，有条件的区域实现原生生活垃圾“零填埋”。应统筹规划设施布局，在合理选择垃圾焚烧处理设施建设场址和有效控制污染物排放和保护环境的前提下，加大生活垃圾焚烧处理设施建设力度。同时，对于以焚烧处理为主的区域，现有卫生填埋场主要作为垃圾焚烧产物最终处置场所以及垃圾无害化处理应急保障设施使用。

此外，各地在规划建设生活垃圾焚烧处理设施时要同步落实飞灰的安全、无害化处置场所，新建垃圾焚烧设施原则上应配套飞灰处置设施，确保生活垃圾焚烧飞灰得到安全处置。

## （三）提高厨余垃圾资源化利用水平

我市厨余垃圾收运和处理能力严重滞后，尚未形成统一规范的收集、运输、处理体系。

“十四五”期间，各县（市、区）应建立与市场化运作要求相适应、相对独立、完善的厨余垃圾收运、利用、处置系统，建立产生者付费、处理者受益的厨余废弃物无害化处理和资源化利用长效机制。

规划近期开展厨余垃圾分类收运处理系统项目建设任务，试点地区厨余垃圾收运处理系统逐步成熟完善。餐厨垃圾实行统一收集、密闭运输、集中处理、闭环监管，严防未经无害化处理的厨余废弃物流入养殖环节。

规划远期我市基本建成厨余垃圾分类处理系统，基本完成厨余垃圾分类收运处理系统项目建设，全区域范围内各类厨余垃圾均能分类、规范、安全、有效闭环处理。各区域厨余垃圾收运处理设施已经建成投入使用，餐厨垃圾单独收运体系已经完善，收集运输处理设施配置齐全，厨余垃圾收运处理率进一步提高。

## （四）监管体系建设

**1、明确考查、监督、管理职责，完善环卫管理体制。**

根据政、企分开，管理与作业服务分离的原则，明确职责，逐步建立环卫主管部门宏观调控，企业具体负责运作的管理体系。即由环卫部门负责环卫发展规划的编制，相关政策措施的起草与实施，核定各环卫企业作业任务并进行检查、考核、管理、监督环卫招投标市场，负责大型环卫设施的建设等，并将分散于各有关单位的城市环卫管理权、责统一归口（如车辆冲洗、高楼外墙清洗、水上保洁等），形成大环卫格局。

**2、建立合理的价费机制，完善环卫作业市场化机制。**

按照公益性作业公平竞标，非公益性作业有偿服务的原则，把环卫作业和设施建设有序推向市场。按照“作业成本+税费+合理利润”的原则，制定和完善各环卫作业劳动定额及物耗标准，作为具体作业项目招投标评定依据，对生活垃圾清运，按清运量及运输里程核定报酬，对车辆及其他环卫设施、装备的维修保养按工作量核定报酬。公益性环卫作业要分阶段、有步骤地面向社会，公开招标。

**3、整体培育垃圾处理的“产业链”，推动垃圾处理产业化的快速发展。**

一是保证垃圾填埋处理能力，因为填埋是相对费用较低、技术较成熟稳定的垃圾处理方法。二是充分鼓励垃圾焚烧处理，引导垃圾处理产业向更彻底、更环保、更资源化的方式发展。三是鼓励再生资源回收利用，引导垃圾产业向更经济的方式发展。

# 五、保障措施

## （一）政策法规保障

韶关市各县（市、区）生活垃圾主管部门应组织学习已出台的各级环境卫生行业政策法规，认真领会其精神、内涵。

根据国家和行业的相关规范要求，紧跟行业发展需要，适时制定具有韶关市地方特色的相关法规及规章，保障生活垃圾管理有指导性文件支持，有可操作的实施办法与细则。

## （二）组织和专业队伍保障

各县（市、区）人民政府作为责任主体要落实属地管理原则，压实责任，进一步提高认识，承担生活垃圾收运处理系统建设的责任，做好规划统筹，建立工作方案，推动项目落实。市、区（县/市）两级要建立协调机制，形成市负总责、区（县/市）抓落实的工作推进机制，强化上下联动、协同配合，切实推动生活垃圾收运处理的工作。住房城乡建设、城市管理、发展改革、生态环境、农业农村、市场监督等部门要密切配合，形成监管合力，采取最严格的监管措施，共同推动生活垃圾管理工作。各有关部门要建立信息交流与共享机制，加强工作措施、信息数据的互通。措施如下：

（1）提高从业人员素质，改进专业人才结构

（2）建立长效人员培训机制和学习交流机制

（3）规范生活垃圾管理和作业人员相关规章制度

（4）完善环卫人员社会保障体系

（5）主管部门应制定环境类本硕士生引进年度计划，以相近专业技术人员或管理人员。

## （三）资金保障

首先，政府应继续加强环卫事业财政投入。有关部门按规定程序积极将生活垃圾收运处理基础设施工程申报纳入各级政府基本建设投资计划，积极争取上级专项资金，保障基础设施建设和维护经费支出。有关部门应鼓励、支持社会企业自筹资金进行生活垃圾收运处理基础设施建设，对综合利用项目要减免税收，在产品价格确定、信贷等方面实行优惠的经济政策。

其次，应广开融资渠道。积极探索多元化融资方式，吸引社会资本投入，积极利用政府和社会资本合作等模式。各县（市、区）政府要积极创造条件，优化市场配置，通过直接融资、间接融资、特许经营、投资补助、政府购买服务等方式，鼓励社会资本参与生活垃圾处理设施投资和运营。推广使用政府与社会资本合作模式（PPP）开展生活垃圾处理设施投资建设和运营，形成政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式，切实提高公共服务供给水平和效率。发挥市级统筹作用，完善城市公用事业特许经营管理制度，规范社会资金参与城市基础设施建设运营。积极争取中央或省级各类专项补助资金，充分运用政策性银行优惠政策以及其他金融机构产品。通过市场化经营机制拓展生活垃圾收运处理资金来源，利用经济手段降低作业的成本。特别是在生活垃圾收运处理设施的建设投资方面，应多渠道、多层次的筹集资金，改变单一的资金来源，充分发挥市场作用，加快产业化进程。

再者，应加强收费管理，全面施行生活垃圾收运处理费征收制度。应结合韶关市具体情况和发展需求，因地制宜建立生活垃圾收运处理费征收制度，采用合适的收费方法，提高收缴率，降低收费成本，并确保收费全部用于生活垃圾收运处理工作。同时，应根据实际情况制定生活垃圾处理收费标准及鼓励政策。

## （四）建设用地保障

各县（市、区）、新区园区和相关部门要提前介入，切实提高供地效率和项目落地条件，通过多种举措，保障规划设施建设用地，加快项目落地运行。

制定选址机制，充分保障规划中的项目用地，机制应规定选址机构的组成办法、选址程序和选址方法，既发挥政府及其公共事业机构的作用，又保障公众合适参与，从而最小化“邻避效应”。

应在处理设施周围划定用地红线，红线内禁止建设医院、学校、养老院、居民区等环境敏感设施。

此外，应为新建项目提供足够的预留地，提前圈定下来，避免在远期项目扩建时陷入无地可找、无地可用的被动局面。

## （五）市场化机制保障

积极推进生活垃圾收运处理市场化，近期的重点是完善收集运输环节市场化，然后逐步将末端处理等各环节工作推向市场。具体内容包括：

（1）健全招投标机制，鼓励合理低价中标，避免恶意低价中标；

（2）建立市场准入机制，选择装备技术水平高的公司；

（3）建立企业诚信档案，淘汰信誉度差的企业；

（4）建立市场化服务指导市场价格范围；

（5）统一服务质量标准和考核标准，定期修订和完善；

（6）通过市场化逐步提高作业效率、降低作业成本，提高文明生产水平和污染控制水平。

## （六）宣传教育保障

利用报刊、电视、电台、网络等媒体广泛宣传国家城镇环境卫生有关政策与法规及韶关市的具体措施。

利用各类媒介加强全民环境意识教育，特别是加强对中小学生及幼儿进行城市环境卫生知识教育，使他们从小养成讲卫生、爱护环境、自觉维护市容市貌的好习惯，全面提高中小学生的文明素质，真正做到环境卫生宣传教育从娃娃抓起。同时通过教育活动的延伸，影响和带动学生的家庭成员，使学生和家长一起积极参加爱护市容环境卫生的活动。

加强垃圾源头管理意义的宣传，对城市居民进行垃圾袋装收集、分类收集工作的解释，重点宣传、讲解垃圾分类的意义、作用、实施方法，有关要求及相应管理条例。近期加大监督执法力度，提高居民和各单位的环保意识。

加强对旅游景点及相关餐厨企业的环境保护的宣传教育。

加强对环卫管理法规中有关惩处条款的宣传，说明违反有关法规的相应后果。用专业法规制约、规范人们的社会行为。

通过媒体、网络多形式多渠道，广泛开展源头分类减量的宣传，促进生活垃圾的源头减量化，提高社会各界特别是餐厨服务企业对生活垃圾管理工作重要性和必要性的认识，为生活垃圾管理工作逐步营造“企业主动参与、群众积极监督”的良好社会舆论氛围。