

附件

垃圾强制分类制度方案

(征求意见稿)

随着人民生活水平的提高和城镇化发展进程的加快，我国城镇生活垃圾产生量增长迅速，许多地区饱受“垃圾围城”困扰，环境隐患日益突出，已经成为新型城镇化发展的制约因素。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，同时，更有利于培养全社会资源环境意识，不断提升中华民族整体文明素质。根据《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》要求，现提出以下城镇生活垃圾强制分类制度方案。

一、明确垃圾分类的总体要求和目标任务

(一) 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照生态文明建设和新型城镇化发展的总体部署，把生活垃圾强制分类作为推进绿色发展和创新城市管理的一项重要举措，遵循“减量化、资源化、无害化”原则，建立健全政府主导、部门协同、市场运作、公众参与的工作机制，建设生活垃圾分类投放、分类收运和分类处理设施，推进城镇环卫系统与再生资源回收利用体系的有效衔接与融合，完善激励和约束政策，强化宣传教育，不断提高

城镇生活垃圾分类水平，为建设美丽中国打下坚实基础。

（二）基本原则

1、鼓励为主，强制为辅。生活垃圾分类涉及千家万户，直接关系到群众利益和社会稳定，对城镇居民个人应以鼓励为主，引导居民积极参与并逐步形成主动分类的生活习惯。对城镇范围内责任主体明确的公共机构和企业，应强制其进行垃圾分类。

2、因地制宜，循序渐进。我国各地区气候特征、发展水平、生活习惯不同，导致垃圾成分差异显著，应结合各地实际，合理规划垃圾分类范畴、品种、要求、方法、收运方式，统一规划、分类施策，先易后难、稳步推进。

3、创新发展，完善机制。引入市场机制，提高垃圾分类效率水平。加强技术创新，利用信息化手段促进垃圾收运系统平台与线下物流实体相结合。建立健全垃圾分类法律法规标准，完善有利于垃圾分类的激励和约束政策。

4、协同推进，有效衔接。构建与垃圾分类配套的收运体系，推动垃圾收运系统与再生资源回收系统有效衔接，建立健全非工业源有毒有害垃圾收运处置系统。建设和完善物流中转设施和垃圾终端处置设施，形成统一完整、协同高效的垃圾分类收集、运输、资源化利用和终端处置的全过程管理系统。

（三）主要目标

到 2020 年底，重点城市生活垃圾得到有效分类，垃圾分类的法律法规和标准制度体系基本建立，生活垃圾减量化、无害化、

资源化和产业化体系基本形成，初步形成可复制、可推广、公众基本接受的生活垃圾强制分类典型模式。实施生活垃圾强制分类的重点城市，生活垃圾分类收集覆盖率达到 90%以上，生活垃圾回收利用率达到 35%以上（含再生资源回收、分类收集并实施资源化利用的厨余等易腐有机垃圾）。

到 2030 年，生活垃圾分类得到全社会的普遍认可和积极参与，差异化的垃圾分类模式在全国所有城镇得到推广，农村生活垃圾分类水平明显提高。

二、合理划定实施范围和强制对象

（一）实施垃圾强制分类的范围

2020 年底前，在以下城市的城区范围内先行实施垃圾强制分类。

1、直辖市、省会城市和计划单列市。

2、列入住房城乡建设部会同有关部门确定的第一批生活垃圾分类示范城市（区）名单（建办城[2015]19 号）中的其他城市，包括：河北省邯郸市、江苏省苏州市、安徽省铜陵市、江西省宜春市、山东省泰安市、湖北省宜昌市、四川省广元市、四川省德阳市、西藏自治区日喀则市、陕西省咸阳市。

（二）强制对象

对上述实施垃圾强制分类范围内产生生活垃圾的以下主体，应实施生活垃圾强制分类。

1、公共机构。主要包括党政机关，学校、医院、科研、文化出版、广播电视等事业单位；协会、学会、联合会等社会团体组织；车站、机场、公共体育场馆、文艺演出场馆等公共场所管

理单位。

2、相关企业。主要包括宾馆、饭店、商场、农贸市场、农产品批发市场、商用写字楼管理企业以及快递企业、食品加工企业等。

(三) 其他规定

1、鼓励各省、自治区、直辖市结合本地实际，选择本地区卫生城市、园林城市、环保模范城市、优秀旅游城市等开展垃圾强制分类工作。

2、鼓励各地结合实际制定地方性法规，对城市居民（个人、家庭）实施垃圾分类提出明确要求。

3、本方案仅针对城市生活垃圾，其他大件垃圾、建筑垃圾等仍按原有规定进行处理。

三、加快制定垃圾强制分类办法

实施垃圾强制分类的城市要结合本地实际情况，于2017年底前制定出台针对强制对象的垃圾强制分类办法，细化垃圾分类类别、品种、投放、收运要求以及各项活动的责任主体。垃圾强制分类办法中应规定强制对象必须将有害垃圾作为强制分类的类别；同时，根据强制对象的具体情况，可在易腐垃圾、可回收物、特殊行业废弃物等几种分类中，再选择并规定至少1类进行强制分类。分类后剩余的其他垃圾仍按现行环卫垃圾收运体系进行处理。

(一) 有害垃圾品种

1、主要品种。包括：废旧电池（含镍氢、镍镉电池、充电电池、纽扣电池、蓄电池等）、含汞荧光灯管（日光灯管、节能

灯等)、废旧含汞物品(温度计、血压计等)、过期药品、油漆、农药废物、涂料杀虫剂罐、X光片等感光胶片等。

2、投放及暂存。强制对象应按照方便、快捷、安全的原则,设立专门的场所或容器对各品种进行分类投放、收集、暂存,并在醒目位置设置有害垃圾标志。列入危险废物管理名录中的品种,应按照有关危险废物贮存污染控制标准的要求设置临时贮存场所。

3、收运及处置。强制对象可根据产生有害垃圾的品种、数量,合理确定或约定收运频率。涉及危险废物运输、处理的,应符合国家有关规定。鼓励龙头骨干企业,实施垃圾分类、收集、运输和处理处置全过程统筹。

(二) 易腐垃圾

1、主要品种。包括:公共机构、相关企业的食堂、餐厅以及饭店等餐饮企业产生的餐厨垃圾;食品加工企业产生的废料、有机废弃物、废食用油脂;商场、超市、食品店等产生的过期食品、残废食品;农贸市场、农产品批发市场产生的蔬菜瓜果垃圾、腐肉、肉碎骨、蛋壳、畜禽产品内脏、壳毛等。

2、投放及暂存。易腐垃圾应设置专门容器单独投放,加强对不利于后续处理杂质的控制。除农贸市场、农产品批发市场可设置敞开式容器外,易腐垃圾原则上应采用密闭容器存放。餐厨垃圾可由专人收拾,避免废餐具、塑料、饮料瓶罐、废纸等混入,并做到日产日清。除农贸市场、农产品批发市场外,其他产生易腐垃圾的强制对象要建立台帐制度,详细记录废弃物的种类、数量(重量或体积)、去向等情况。

3、收运及处置。易腐垃圾应采用密闭性好的专门车辆运输，送餐厨垃圾处理单位进行处理。运输过程中不得泄露和遗撒，防止臭气排放。其中，餐厨垃圾由相关部门统一对运输、处理全过程进行有效监控。易腐垃圾运输、处理单位须取得政府许可。

（三）可回收物

1、主要品种。包括：废纸（废纸箱、废报纸、废杂志、信封、打印纸、广告单等），废塑料（食品瓶罐、饮料瓶、塑料碗盆等），废金属（易拉罐、废铁、废钢、废铜、废铝等），废包装物（包装袋、编织袋、胶带、泡沫塑料等）。

2、投放及暂存。强制对象应根据废物产生数量，设置容器或临时存储空间，单独分类、定点投放，必要时可设专人进行分拣打包。

3、收运及处置。强制对象可自行运送，也可采取电话、网络预约的方式由再生资源回收企业上门收集，进行资源化处理。

（四）特殊行业废弃物

1、主要品种。重点针对近年来发展迅速的快递行业产生的大量废包装物，包括：废塑料（胶带、填充物、塑料袋等）、编织袋、废纸、废纸板箱等。

2、收运及处置。快递企业在送件的同时，应告知收件人可免费带走回收废包装物，也可根据收件人意愿，由快递业务人员将废包装物收回，重复利用或单独分类收集。可由快递企业自行送到区域内的资源回收站点，也可采用电话或网络预约方式，由再生资源回收企业上门回收。

四、鼓励引导城镇居民自觉开展垃圾分类

实施垃圾强制分类的城市可参照垃圾强制分类办法，制定城镇居民生活垃圾分类指南，引导居民自觉、科学地开展垃圾分类。

（一）有害垃圾单独投放

居民社区应通过设立宣传栏、垃圾分类督导员等方式，指导、劝说居民将有害垃圾单独投放。针对居民产生的有害垃圾数量小、投放频次低的特点，可在居民小区设立固定回收点或设置专门容器分类收集有害垃圾，独立储存，由居民自行定时投放，物业服务单位负责管理，并委托有资质的单位定时上门集中收运。

（二）日常生活垃圾分类投放

重点对居民日常生活垃圾中可回收利用的资源进行分类。可根据本地垃圾处理设施建设实际情况，采取灵活多样、简便易行的分类方法。可由居民将自家产生的“湿垃圾”即厨余垃圾滤出水分后，与厨余以外的“干垃圾”分类收集、分类投放。居民区可设置专门设施对“湿垃圾”实现就地处理，或由环卫部门、专业企业采用专用车辆运至餐厨（厨余）垃圾处理厂，日产日清。也可将“干垃圾”再分为可回收垃圾和其他垃圾。可回收垃圾主要包括废纸、废塑料、废金属、废玻璃等有价值废弃物，可由专人进行再次分类，或由再生资源回收企业进行收运和处置。有条件的居民社区可对可回收垃圾进一步细分。此外，鼓励居民自行联系再生资源回收企业回收废弃电子电器产品等。

（三）建立有利于居民垃圾分类的鼓励机制和收运方式

鼓励地方政府与再生资源回收利用企业、环保公益机构等合作，建立针对居民的垃圾分类奖励机制，通过建立居民“绿色账

户”、“环保档案”等方式，对能够正确分类并投放垃圾的居民给予一定数额的积分奖励，积分可兑换包括个人（集体）荣誉、社会公益服务、商业优惠服务或一定数量的实物奖励。有条件的地区，可积极探索在居民区内取消固定垃圾桶，采取定时定点分类收运方式，逐步培养居民分类投放垃圾的习惯。

五、加快建立有效衔接的垃圾分类收运回收处理系统

垃圾分类是一项系统工程。实施垃圾强制分类的城市要统筹规划，协同推进，加快相关设施建设，确保与分类转运、回收、利用、处置衔接匹配。

（一）建立与分类品种配套的收运体系

推进城市现有生活垃圾收、转、运系统升级改造步伐。按照本地垃圾分类办法，加快配套标识清晰的分类收集容器。改造城区内的垃圾房、转运站、压缩站等，使之满足生活垃圾分类要求。实施老旧垃圾运输车辆更新换代，配备满足垃圾产量需求、密封性好、标识明显、节能环保的专用收运车辆。鼓励采用“车载桶装”等多种收运方式，避免垃圾分类投放后重新混合收运。

（二）建立与资源利用衔接的回收体系

按照方便快捷、规范有序原则，健全再生资源回收利用网络，合理布局布点，提高建设标准，清理取缔违法占道、私搭乱建、环境卫生不符合要求的违规站点。推进垃圾收运系统与再生资源回收系统的衔接，建设兼具垃圾分类与再生资源回收功能的交投点和相互衔接的物流体系。鼓励相关企业进社区、进企业，设置专门回收设施，派驻人员指导投放和分类。建立再生资源回收利用信息化平台，提供回收网点位置、回收种类、当日价格、预约

电话等信息。

（三）建立与分类衔接的垃圾终端处理设施

加快危险废物处理设施建设，建立健全非工业源有毒有害垃圾收运处理系统，确保分类后的有害垃圾得到安全处置。已开展餐厨垃圾处理试点的城市，要在稳定运营的基础上推动区域全覆盖。鼓励利用易腐垃圾生产工业油脂、生物柴油、饲料添加剂、土壤调理剂、沼气等，或与秸秆、粪便、污泥等联合处置。尚未建成餐厨（厨余）垃圾处理设施的城市，对居民暂不宜将厨余“湿垃圾”单独分类。加快培育大型资源循环利用龙头企业，推动再生资源规范化、专业化、清洁化处理和高值化利用。鼓励回收企业按照市场需求，将再生资源送钢铁、有色、造纸、塑料加工企业利用。

（四）探索建立垃圾协同处置利用基地

在条件许可的前提下，应统筹规划建设垃圾终端处理利用设施，积极探索建立集垃圾焚烧、餐厨垃圾资源化利用、再生资源回收利用、垃圾填埋于一体的城市垃圾协同处置利用基地。实行基地内消防、安全、环保等基础设施的共建共享，清洁化、集约化、集成化、高效化配置相关设施，实现垃圾处理、资源利用、废物处置的无缝高效衔接，降低“邻避”效应和社会稳定风险，提高土地资源节约集约利用水平。

六、强化组织领导和措施保障

要充分认识开展生活垃圾分类的长期性、复杂性、艰巨性，健全领导体制和工作机制，勇于探索和创新，积极稳妥地加以推进。

（一）加强组织领导

实施垃圾强制分类城市的人民政府是实施本方案的主体，要于2017年底前制定并公布垃圾分类工作方案，逐年确定重点任务和年度目标。要建立以市政府主要负责同志为组长，住房城乡建设（市容环境卫生）、发展改革、商务、环境保护、宣传、教育等有关部门参加的领导小组，加强对垃圾分类工作的组织领导，协调解决工作推进中遇到的重大问题。要细化工作措施，将任务逐级分解到区、街道和社区。省级政府、国务院有关部门要加强对垃圾分类的指导。住房城乡建设部、发展改革委、财政部、环境保护部、商务部要认真梳理总结生活垃圾强制分类城市的好经验好做法，并加以推广。

（二）加快法律法制标准体系建设

加快修订《固体废物污染防治法》、《城市市容卫生管理条例》等法律法规，明确垃圾强制分类的法律要求，依法推进垃圾强制分类。完善生活垃圾分类相关标准，细化垃圾类别，明确标识标志。鼓励相关城市先行出台地方性垃圾分类的法规，规定垃圾强制分类的奖励和处罚措施，发布生活垃圾分类指导目录、印制图例图示，方便公众掌握各类标识、容器、分类方法、清洗要求、摆放位置等要求。

（三）实施有效的经济政策

按照“污染者付费”原则，完善垃圾处理收费制度，探索按垃圾产生量、指定垃圾袋等计量化、差别化收费方式促进分类减量。加大中央财政资金投入，采取投资奖励、补助、贷款贴息等多种方式，支持实施垃圾分类的城市建设垃圾收运、垃圾处理等项目。

中央财政循环经济专项资金今后不再支持未实施垃圾分类城市的餐厨垃圾资源化利用项目。严格落实国家对资源综合利用企业、再生资源回收利用企业以及资源综合利用产品减免税的优惠政策，修改完善资源综合利用企业增值税优惠目录。按照市场化原则，建立完善向再生资源投放者适当付费的机制。研究建立财政补偿调整机制，当原材料市场价格偏低对再生资源产品造成较大影响时，在分析测算企业成本基础上，对再生资源回收利用企业进行合理补偿。强化生产者责任延伸制，研究设立垃圾分类回收处理基金。地方财政应设立专项资金，在垃圾分类收运处理系统的建设运行经费不足时予以兜底，确保实施强制分类的各类垃圾得到有效处理。

（四）推动体制机制创新

加快推进市容环卫系统企业化改革步伐，鼓励社会资本参与垃圾分类收集、分类运输和分类处理。积极探索特许经营、承包经营、租赁经营等多种运营方式，通过公开招标引入专业化服务公司，承担垃圾分类收集、分类运输和分类处理服务，提高服务质量。加快城市智慧环卫系统研发和建设，推广“互联网+”等回收模式，促进垃圾收运系统平台与线下物流实体的结合。鼓励生产者、销售商、维修机构、售后服务机构开展废弃电子电器产品等回收业务。逐步将垃圾分类强制对象纳入环境信用体系。推动建设一批以企业为主导的垃圾资源化产业技术创新战略联盟及技术研发基地，提升垃圾分类回收和处理水平。

（五）强化监督和目标任务考核

实施垃圾分类的城市要对强制对象垃圾分类情况进行严格

监督，对不按要求进行分类的，应依法予以处罚。城市人民政府每年对区、街道、社区垃圾分类实施情况进行考核，考核结果向社会公布，并采取适当的奖惩措施鼓励先进，鞭策后进。在开展创建卫生城市、环保模范城市、园林城市和优秀旅游城市等工作时，把垃圾分类情况纳入考核指标。2020年底前，实施垃圾强制分类的城市，应将垃圾强制分类实施情况上报国务院并向社会公布。

（六）广泛动员社会参与

树立“垃圾分类，人人有责”的行为准则。积极开展多种形式的宣传教育，普及垃圾分类的科学知识，引导公众从自身做起、从点滴做起。强化国民教育，从娃娃抓起，着力提高中小学生的资源环境意识，发挥“小手拉大手”作用，常抓不懈。加快建设垃圾博物馆、垃圾资源化教育示范基地，使广大公众能够亲身体会到实施垃圾分类对社会和环境的益处。开展垃圾分类收集专业知识和技能的培训，指导和规范生活垃圾分类工作。建立垃圾分类督导员及志愿者队伍，指导和监督公众分类投放。充分发挥新闻媒体、民间组织和志愿者作用，报道垃圾分类先进典型，形成良好工作氛围。