



编者按

2019年《政府工作报告》指出，今年政府工作报告任务之一即是“加强污染防治和生态建设，大力推动绿色发展”，其中提出要“加强固体废弃物和城市垃圾分类处置”。结合2018年12月国务院办公厅印发的《“无废城市”建设试点

工作方案》（以下简称《方案》），围绕“无废城市”建设的背景、如何选取试点、如何推进工作等问题，我们特约请了生态环境部相关负责人、专家、地方领导等就此展开三方会谈。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

“无废城市”建设应采取科学合理的方法

中国在后发追赶的工业化道路上，因为自然资源利用工艺和技术粗放、环境保护基础设施建设滞后、循环经济产业链条不健全、环境污染控制和资源化利用关键技术整体落后等原因，产生了巨量的工业和生活固体废弃物。据统计，截至2018年5月，我国工业固体废物历史累计堆存量超过600亿吨，占用土地超过200万公顷。这些堆存既有巨大的环境风险，也有巨大的安全生产风险。在历史堆存的基础上，近几年我国工业固体废物年产生量约33亿吨。以往对固体废物包括可以再生利用固体废物的处置方式主要是填埋，但这种方式既浪费了资源，侵占了土地，也威胁地表水和地下水的环境安全。因为城市之间处理固废的能力不一、成本不一，于是出现了一些跨区域非法转运、非法倾倒、非法利用和非法填埋的违法犯罪事件。尽管2018年生态环境部等部门联合开展了“清废”行动，严厉打击了一些违法行为，但是这种现象仍然在个别地方存在。为此，对于《方案》的实施，必须坚持科学和实事求是的态度。

坚持系统论，全面布局。与其从事后处置，不如从全过程科学防控的系统角度特别是源头减量、资源化利用的角度予以解决。废物的源头产生、中间的再生利用和末端的处理处置涉及工业、农业、第三产业，涉及城市和农村，涉及生产和生活，其解决也应依靠社会、经济、技术和行政等综合的手段，是

一项系统工程。因此，“无废城市”建设应当对城市进行系统性的改造和完善，形成固体废物产生量最小、资源化利用充分的良性循环，并确保最终的处置安全。当然，对于一个城市内部难以消化的固体废物，也可以立足于城市群和城市之间的产业协同格局，搭建城市之间的废物利用链条，系统地实现固体废物的跨区域利用。可以说，“无废城市”建设既是一种先进的城市综合管理理念，也是一种先进的城市群协同发展理念。因此，监管部门必须围绕固体废物污染控制的环境保护需求和固体废物需要有序流动的市场需求，开展适应性的监管改革，不能为了监管省事，就简单粗暴，一禁了之。

坚持持久战，稳步推进。“无废城市”建设涉及各方面，如城市产业结构的调整、城市工业园区的优化和改造、资源利用和环保技术的创新、环境保护产业的培育、环境保护基础设施的补短板，还涉及城乡垃圾分类、集中收集、转运和处理处置设施的建设，以及居民和社区垃圾分类意识的提升。这些问题的解决，对于中西部地区及城市病相当突出的特大型城市，绝不是一朝一夕甚至一两年就能够完成的。因此，必须立足现实，设计长远的工作方案，稳扎稳打，确保实效。不过，为了树立标杆，还是可以在规模适当的城市中，选择一些经济条件较好、环境保护基础设施较为完善、危废管理成效显著、垃圾分类参与度高的地方开展试点，

尽快搭建“无废城市”的工作框架，形成一批可复制、可推广的示范模式。

坚持安全第一，防止出现环境污染和安全生产事故。在工业园区建设中，应加强工业园区规划环境影响评价与园区内具体建设项目环境影响评价的衔接，选好地址，并严把产业准入负面清单的市场准入关。如有的地方开展了“区域环境影响评价+环境标准”改革试点，强化规划环境影响评价在优布局、控规模、调结构和促转型的作用。在工业园区的规划布局中，既要考虑环境因素，在园区内设立固体废物特别是危险废物的集中处理处置设施，或者集中收集和转运设施，也要在环境管控的同时考虑安全生产的风险。为了防止出现与固体废物有关的重特大安全生产事故和环境污染事故，首先，应当加强应急管理和生态环境两个政府部门的工作衔接，建议出台综合性的“危险废物安全生产和环境管理法”或者“危险废物安全生产和环境管理条例”。其次，需加强衔接性执法或者联合执法，让应急管理和生态环境两个部门在危险废物特别是危险化学品领域开展联合执法。为了防止监管者和企业成为利益同盟，必须开展工业园区的交叉执法或者对执法队伍定期进行轮换。再次，加强企业员工和社会的有奖举报监督，建立公益诉讼制度，建立举报信息在线记录和公开制度，建立领导干部干预环境监管的信息记录和责任追究制度。只有这样，才能使固体

废物安全生产和污染防治监管制度在各界的监督之中有效运转起来，使企业内部的安全生产和环境管理制度在政府的严厉监管中实实在在地运转起来，使制度成为不可逾越的高压线。

必须全面开展，重点突破，方法适当。按照要求，“无废城市”建设要以大宗工业固体废物、主要农业废弃物、生活垃圾和建筑垃圾、危险废物为重点，如实施工业绿色生产，推动大宗工业固体废物贮存处置总量趋零增长；推行农业绿色生产，促进主要农业废弃物全量利用；践行绿色生活方式，推动生活垃圾源头减量和资源化利用等。要求全面，但也要体现地方特色。如结合各地的产业实际，在一些煤炭等资源产量大的城市开展资源型城市的“无废城市”建设，可以开展煤矸石回填、粉煤灰修路，尾矿渣加工为建筑砂石等工作；对于建筑垃圾产生量巨大的城市，可以开展粉碎和回用等工作；对于一些旅游型城市，可以在城乡全域开展垃圾分类和集中转运处理工作。只有这样，才能体现示范性和引导性。“无废城市”建设必须选择适合的行政、经济和法律工具，确保方法适当，如不要把塑料再生利用和危险废物的再生利用产业妖魔化，应当针对现实的环境污染和安全生产问题开展针对性的污染防治和安全生产工作，而不是一棍子打死；再如塑料袋的回收，完全可以通过加大塑料袋厚度、生产可以降解的塑料袋等方法解决。

既要考虑环境效益和社会效益，也要考虑经济成本。不考虑环境影响的固体废物资源化产业是不容许的，不考虑经济承受能力的固体废物资源化产业是不可持久的。因此，必须强化固体废物再生利用的网络建设和科技创新，减少经济成本，克服环境污染。为了减少经济成本，促进科技创新，必须培育一批固体废物资源化利用骨干企业，通过规模化、社会化和市场化运作，不断发展壮大，体现“无废城市”的共治性。

五，耐心细致固守巡查。在固定的时间、固定的地点开放箱房，并由志愿者、管理员等专人进行指导和监督，能更快地帮助居民转变垃圾处理的方式，帮助大家养成源头分类、正确投放的良好习惯。第六，研究出台激励措施，发挥志愿者等社区骨干力量的积极作用，进一步激发居民对垃圾分类的参与热情。

凝聚强合力。固体废物的分类涉及各类生活空间、各种生产活动等，需要各个群体的通力协作，必须全力以赴、集各方智慧，同抓共管、聚各方力量，形成全社会共同推进的强大合力。强化“一盘棋”的意识，加强条块间的协同联动，及时发现、研究、解决工作推进中的突出和普遍性问题。建立健全清运评价机制，并配套完善相应的管理措施，主动接受群众和社会监督。开展全覆盖执法检查，依法查处、严格执法，保证垃圾分类实效。充分发挥电视、报纸、新媒体等各类媒介作用，加强对群众身边垃圾分类新时尚、好做法的宣传，主动将生活垃圾分类工作与“无废城市”“美丽家园”“美丽街区”建设等工作有机结合起来，切实推动固体废物收集、利用与处置工作，满足广大人民群众对美好生活的追求。

生态环境部固体废物与化学品司司长 邱启文

『无废城市』背景及工作重点

2018年12月，国务院办公厅印发《方案》，这是党中央、国务院在打好污染防治攻坚战、决胜全面建成小康社会关键阶段作出的重大改革部署，是深入落实习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神的具体行动。

“无废城市”建设试点背景

我国是世界上固体废物产生量最大的国家之一，每年新增固体废物100多亿吨，历史堆存总量高达600-700亿吨。固体废物产生量大、利用不畅、非法转移倾倒、处置设施选址难等问题日益突出，已经成为民心之痛、民生之患，也影响到经济社会的可持续发展。

固体废物带来的问题归根结底是发展方式和生活方式的问题。党的十八大以来，党中央、国务院把固体废物污染防治摆在了生态文明建设的突出位置，出台了禁止洋垃圾入境、推行生活垃圾分类等一系列重要举措。国家相关部门和地区落实《生态文明体制改革总体方案》，围绕加强固体废物分类处置，促进减量化、资源化、无害化方面开展了大量的试点工作，取得积极成效，为在区域层面系统开展“无废城市”建设试点奠定了很好的基础。

“无废城市”建设试点工作是固体废物领域生态文明体制改革的一个组成部分，旨在集成党的十八大以来固体废物领域生态文明体制改革成果，进一步深化探索建立分工明确、相互衔接、充分协作的联合工作机制，探索建立固体废物源头产生量最少、资源充分循环利用、非法转移倾倒排放量趋零的长效机制，为进一步深化固体废物综合管理改革积累宝贵经验，为

推进固体废物领域治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

准确把握试点工作要求

“无废城市”建设是一个长期的探索过程，需要试点先行，先易后难，分步推进。

从试点城市数量和选择上看，在全国范围内选择10个左右有条件、有基础、规模适当的城市，在全市域范围开展试点。试点城市选择主要综合考虑以下因素：一是城市党委政府积极性高；二是工作基础好；三是城市剪表剪性强，考虑城市类型、地域、发展水平以及支撑国家重大发展战略等情况。

从试点方案要求来看，试点工作要处理好“无废城市”建设试点与城市“十三五”经济社会发展规划的关系，与城市建设运营的关系，与其他正在开展的相关试点的关系。

从试点任务来看，主要包括6方面任务：一是强化顶层设计引领，发挥政府宏观指导作用。二是实施工业绿色生产，推动大宗工业固体废物贮存处置总量趋零增长。三是推行农业绿色生产，促进主要农业废弃物全量利用。四是践行绿色生活方式，推动生活垃圾源头减量和资源化利用。五是提升风险防控能力，强化危险废物全面安全管控。六是激发市场主体活力，培育产业发展新模式。核心是通过深入开展“无废城市”建设试点工作，积极探索各类固体废物源头减量、资源利用、无害化处置技术路线、商业模式、体制机制等，构建制度体系、技术体系、市场体系，形成可复制可推广的模式。

从试点推进来看，既需要国家、省级层面宏观指导，更需要城市层面勇于开拓创新。试点要取得成功，主要看城市党委政府积极性，是否真正重视试点工作，调动各方积极参与到试点工作中；是否能因地制宜，科学编制高质量的实施方案；是否能够一以贯之抓好方案实施工作。

下一步工作重点

一是组建部际协调小组、专家委员会和工作组。我部会同18个部门和单位组建部际协调小组，建立工作协调机制，共同指导推进“无废城市”建设试点工作。

二是筛选确定试点城市。目前共有23个省（区、市）推荐了59个候选城市，我部正会同相关部委组织开展试点城市筛选，近期将公布试点城市名单，并组织召开启动会。

三是指导城市编制实施方案。我部将印发“无废城市”建设试点实施方案编制指南和建设指标体系，发挥专家委员会作用，指导试点城市因地制宜编制好实施方案。

四是加强试点工作跟踪指导。组织开展专题调研，指导城市试点工作。发挥咨询专家作用，解决试点工作中的重大技术问题。采取走出去、引进来等多种方式，加强试点城市间的学习交流。

2019年《政府工作报告》提出“加强固体废弃物和城市垃圾分类处置，促进减量化、资源化、无害化”。我们将以“无废城市”建设试点为抓手，会同有关部门共同组织好、推进好试点工作。

上海市长宁区委书记 王为人

让生活垃圾分类成为新时尚

在创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念引领下，“无废城市”建设是提升生态文明、建设美丽中国的重要举措。其中，生活垃圾分类是生态文明建设的重要内容，是“无废城市”建设的有力举措。看似小事情，实则大文明，事关群众生活环境改善，事关绿色可持续发展大局，是从源头减少固体废物并促进固体废物资源化利用、无害化处置的前提。全面推进生活垃圾分类，是一项具有复杂性、艰巨性、长期性的工作，既是攻坚战，也是持久战，需要以时不我待的紧迫感和久久为功的坚韧劲，聚焦重点、盯牢难点、直击痛点，确保各项措施落到实处、取得实效。

坚持高标准。生活垃圾分类管理的环节多、链条长，从投放到收运再到处置，任何一个环节出现问题，都会影响整体效果，甚至前功尽弃。建设“无废城市”需在推进生活垃圾分类工作的伊始，明确推进垃圾分类的目标，分类的要求和

标准也必须坚持高水平，甚至始终向国际一流水平看齐。可在吸收借鉴以往经验的基础上，推行“自觉源头分类+定时定点分类投放+全程分类收运处置”，充分鉴别固体废物并有效回收处置。

下定大决心。“无废城市”建设虽是聚焦固体废物这种“小”事情，实则并不简单。但从生活垃圾分类来说，这一“新时尚”的形成，可不比穿新衣、开新车那么轻松，而是需要付出艰苦的努力。越是困难的事情，越见精神、越见担当。只要下定决心、考虑周到、多想办法、发动群众，很多困难都能克服。应充分发挥居民区党组织引领下的多位一体作用，紧紧抓住基层党组织这个“火车头”，推动形成居民区党组织、居委会、业委会、物业、志愿者、社区民警、城管等一体推进的工作格局。

落实细举措。固体废物的分类收集涉及千家万户，与每一个人的行为习惯都有关系，是一件最简单

但又最复杂的事。过程中，应以细而又细的工作举措，务真功、求实效。第一，可挨家挨户宣传发动。垃圾分类看似围着垃圾转，实质是居民思想认同、形成行动自觉的过程，深入细致地做好宣传发动、最大限度争取群众的理解和主动支持至关重要。第二，充分发挥社区党员的先锋模范作用，努力形成“党员带动骨干、骨干带动楼组、楼组带动家庭”的连锁示范效应，让人心聚起来、垃圾分出来。第三，在全覆盖基础上，做到聚焦重点。要因地制宜定时定点。每个小区情况不同，绝不能搞一刀切，应主动通过多种形式充分了解和征求居民的意愿和各方意见，尽量用人性化、个性化的方法，来获得更多居民的认同、支持和配合。第四，有效攻克撤桶难题。根据不同小区的实际情况，组织各方开展广泛的沟通协商，商议出既能普遍认可又能切实可行的办法，最终是要实现全面“撤桶”和自觉源头分类投放。第