

专家解读 | 因地制宜 分类施策 有力有序补齐县级地区生活垃圾焚烧处理设施短板

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，是改善人居环境的重要内容。党中央、国务院高度重视城镇环境基础设施，党的二十大报告明确提出要“提升环境基础设施建设水平”。近日，经国务院同意，国家发展改革委、住房和城乡建设部、生态环境部、财政部、人民银行等部门联合印发《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，以下简称《指导意见》），全面系统提出加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的指导思想、工作原则、主要目标、重点任务，指导各地有力有序推进焚烧处理设施建设。《指导意见》作为首个聚焦县级地区生活垃圾处理的政策文件，是贯彻落实党的二十大精神的重要举措，对加快补齐县级地区生活垃圾焚烧处理短板、提升生活垃圾治理水平、改善人居环境具有重要意义。

一、充分认识加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的重要意义

（一）加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设是推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要途径。县级地区（含县级市）是我国城镇体系的重要组成部分。截至2021年底，我国县及县级市数量超过1860个，约为全国县级行政区划数量的65%、地级及以上城市市辖区数量的2倍；城区人口约2.5亿人，约占全国城镇常住人口的30%。生活垃圾分类和处理是城镇化建设的重要内容，今年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，明确提出要建设与清运量相适应的垃圾焚烧设施。加强焚烧处理设施建设，加快完善县级地区环境基础设施，对促进新型城镇化建设具有重要意义。

（二）加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设是提升环境基础设施建设水平的重要内容。环境基础设施是基础设施的重要组成部分，是深入打好污染防治攻坚战、改善生态环境质量、增进民生福祉的基础保障。党的二十大报告对提升环境基础设施建设水平作出明确要求，今年1月，国务院办公厅转发国家发展改革委等部门《关于加快推进城镇环境基础设施建设的指导意见》对城镇环境基础设施建设作出系统部署。生活垃圾焚烧处理设施是环境基础设施的重要组成部分，加快县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设，为构建系统完备、高效实用的环境基础设施体系提供有力支撑。

（三）加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设是推进城乡人居环境整治的重要方式。环境基础设施水平影响县级地区人居环境和整体面貌，是县级地区生态文明建设的重要支撑。近年来，我国生活垃圾焚烧处理方式快速发展，城市生活垃圾焚烧处理率明显上升，但大量县级地区生活垃圾清运量小，不具备建设规模化垃圾焚烧处理设施的条件，生活垃圾处理以填埋为主，存在较大安全隐患。加强生活垃圾焚烧处理设施建设，加快发展以焚烧为主的生活垃圾处理方式，是满足群众对优美生态环境需要的重要举措，是改善人居环境、保障人民健康的重要途径。

二、因地制宜提出县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的主要目标

我国县级地区数量大、类型多，经济社会发展水平、人口资源分布、饮食习惯、生活垃圾组分等各不相同，《指导意见》充分考虑县级地区资源环境承载能力、区位条件、生活垃圾焚烧处理设施建设工作基础，分四类地区因地制宜提出了“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”的目标，并提出了“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升，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”的目标。

三、准确把握加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的重点任务

《指导意见》坚持因地制宜、分类施策，按照“宜烧则烧，宜埋则埋”的原则，聚焦县级地区生活垃圾焚烧处理能力短板，坚持问题导向、目标导向，从设施布局、回收转运体系建设、焚烧能力建设、小型焚烧试点、设施运营监管、提升可持续运营能力等方面部署了19项重点任务，为推进县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设提供了行动指引。

（一）坚持规划引领，有序开展设施规划布局。《指导意见》明确各地要结合县级地区生活垃圾焚烧处理设施项目建设需求，及时开展生活垃圾处理设施建设相关规划编制或修订工作。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，新建设施要在开展现状评估的基础上，科学规划设施布局，合理确定设施规模。

（二）坚持因地制宜，科学合理推进设施建设。《指导意见》提出要综合考虑项目所在地区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等因素，因地制宜推动县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设。对于达到建设规模化焚烧处理条件的县级地区，要加快发展以焚烧为主的处理方式；对于不具备单独建设规模化焚烧处理设施条件的，可与邻近地区跨区域共建共享生活垃圾焚烧处理设施；对于暂不具备建设焚烧设施条件的，可合理规范建设高标准填埋处理设施。

（三）坚持建管并重，规范设施建设运营管理。《指导意见》要求要根据现有焚烧处理能力、负荷率等因素，在保障项目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，设施规划建设既要聚焦补上能力短板，又要防范盲目建设、无序建设风险。同时要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。

（四）坚持试点优先，有序推进小型焚烧处理方式。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，《指导意见》提出组织国内骨干企业和科研院所开展研发攻关，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吨级的小型垃圾焚烧装备，降低建设运维成本。选取部分人口密度低、垃圾产生量少的县级地区开展试点，重点围绕运营管理模式、技术装备、热用途、相关标准等探索形成可复制、可推广经验，为科学推进小型生活垃圾焚烧处理设施建设夯实工作基础。

（五）坚持协同高效，提升设施可持续运营能力。《指导意见》提出推广园区化建设模式，鼓励具备条件的县级地区开展生活垃圾与农林废弃物、污泥等固废协同处置。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。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，降低设施运营水平，有力推动县级地区生活垃圾焚烧处理设施可持续运营。

四、有力保障加强县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设各项重点任务落地见效

为推动各项重点任务落地见效，《指导意见》提出了加强组织领导、完善政策支撑、强化要素保障、加大宣传引导等组织保障措施，明确完善县级地区生活垃圾焚烧处理设施建设的资金支持、税收优惠、要素保障等，要求各级政府要把县级地区垃圾处理设施建设作为解决群众身边的生态环境问题的重要任务，列出清单、建立台账。相信在《指导意见》的指导和推动下，县级地区生活垃圾焚烧处理能力将得到有效提升，城镇环境基础设施建设将取得新的更大成效。（中国国际工程咨询有限公司资源与环境业务部主任 张英健）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/188992.html>