

内部资料  
注意保管

# 垃圾焚烧发电建设项目风险点 防范与化解工作参考手册

生态环境部环境发展中心  
2019年6月

## 编写说明

当前，我国垃圾焚烧发电领域“邻避”问题及群体性事件多发频发，影响社会和谐稳定和绿色发展转型。为指导和帮助防范与化解“邻避”问题，促进垃圾焚烧发电项目平稳落地，本手册以涉“邻避”项目建设全流程为主线，系统梳理项目前期论证与选址、项目审批、施工建设、项目运行等各个阶段的政策要求、可能存在的风险点、环节，并提出风险应对措施，供工作实践中参考。

由于时间和水平有限，本工作手册不妥之处在所难免，敬请批评指正，有任何意见和建议欢迎发至邮箱 [lilin@edcmep.org.cn](mailto:lilin@edcmep.org.cn)。

# 目 录

绪论.....	6
一、前期论证与选址阶段.....	7
(一) 风险点梳理.....	7
(二) 主要风险环节.....	11
(三) 主要相关政策.....	12
(四) 风险应对措施.....	15
二、项目审批阶段.....	19
(一) 风险点梳理.....	19
(二) 主要风险环节.....	20
(三) 主要相关政策.....	21
(四) 风险应对措施.....	26
三、施工建设阶段.....	27
(一) 风险点梳理.....	27
(二) 主要风险环节.....	29
(三) 主要相关政策.....	29
(四) 风险应对措施.....	29
四、项目运行阶段.....	31
(一) 风险点梳理.....	31
(二) 主要风险环节.....	33
(三) 主要相关政策.....	34
(四) 风险应对措施.....	35
附件 1: 垃圾焚烧发电建设项目环境社会风险及应对措施.....	39

附件 2: 相关政策文件目录.....	42
(1) 国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法.....	43
(2) “十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划...	46
(3) 关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知.	67
(4) 城市生活垃圾处理设施向公众开放工作指南（试行）.....	72
(5) 生活垃圾焚烧发电建设项目环境准入条件（试行）.....	80
(6) 环境影响评价公众参与办法.....	85

## 绪 论

随着城镇化快速发展和人民生活水平日益提高，我国城镇生活垃圾清运量快速增长，现有生活垃圾处理设施处理能力不足、普遍存在超负荷运转的短板日益凸显，生活垃圾处理设施建设成为城市发展的刚性需求。但另一方面，近年来各地新建垃圾焚烧发电建设项目“邻避”问题突出，部分项目陷入“一建就闹、一闹就停”的困境，多个生活垃圾焚烧发电项目引发了“邻避”事件，影响项目正常推进。究其原因，主要有认识重视程度不足，抓早抓小不够；项目选址科学性、合理性不够；应对处置能力不足助推冲突升级；信息公开不足，质疑回应不到位、不及时等，必须以解决这些问题为重点和突破口，强化风险全过程管理，系统梳理项目整个链条可能涉及的风险点，针对不同环节的风险等级，统筹优化配置资源力量，抓早抓小抓预防，做好全过程工作衔接，推动风险共同应对防范。

## 一、前期论证与选址阶段

### （一）风险点梳理

#### 1. 地方党委政府领导重视不够

建设项目“邻避”问题关乎经济发展、群众福祉和社会和谐稳定大局，其防范与化解工作具有长期性、复杂性、系统性，单以地方有关主管部门或项目业主牵头推进，对“邻避”问题的综合应对效果有限。地方党委政府主要领导干部对“邻避”问题重视不够、防范不足，疏于调动各部门资源应对和化解建设项目“邻避”问题，使得事件爆发的可能性加大。

（涉及主体：地方党委、政府及其他相关部门）

#### 2. 启动阶段缺乏应对“邻避”问题的系统方案

地方容易迫于项目落地建成进度压力，在项目启动阶段片面追求推进速度，而对潜在“邻避”问题缺乏系统谋划考虑，未能综合评估，全面考虑各方面潜在影响，在项目推进机制、机构、应对处置等方面遗留漏洞，为后续风险防范化解工作埋下隐患。

（涉及主体：地方党委、政府及其他相关部门）

#### 3. 选定的运营主体缺乏实力和经验

我国生活垃圾焚烧行业发展迅速，各类企业、各路资金蜂拥而入。个别企业资金、实力、运营管理能力 and 经验不足，但受利益驱使，采取恶意低价、甚至低于成本价中标方式获取项目，致使项目后续运行水平不高，难以做到达标排放，极易引发公众反对。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门）

#### **4. 确定的工艺技术路线不合理**

前期论证阶段对项目技术工艺路线选择不尽合理，部分地区选定的垃圾处理工艺技术不适应当地垃圾特性，造成后期工艺运行不稳定，污染物排放不达标、恶臭扰民，易遭到群众反对。同时还可能引发“传导效应”，对后续类似新建项目推进建设造成负面影响。

（涉及主体（单位）：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门、运营企业）

#### **5. 选址程序不规范，场址缺乏充分比选**

当地政府未经充分比选论证即仓促确定项目选址，考虑相关影响不够，听取群众意见不够，特别是具有比选条件而不论证时，容易造成当地群众质疑选址科学性，产生对项目选址不理解、不支持的情况。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门、运营企业）

#### **6. 选址过程对场址信息遮遮掩掩，公众参与度不足**

一些地区“邻避”项目选址过程中着重强调选址的技术合理性，而对周边群众“心理安全”距离、文化习俗等公众利益“软诉求”关注不足。选址过程未能让项目周边群众在适当时机、以适当方式参与到选址决策中来，选址的民意基础薄弱，容易被公众视为缺乏正当性，从而难以赢得公众对项目的全程支持。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门、辖区政府）

#### **7. 选址不科学，本身存在“硬伤”**

项目选址不符合相关规范及标准要求，与常住居民居住场所、农用地或地表水体等敏感对象之间位置关系较近，或占地涉及自然保护

区、风景名胜区、饮用水水源保护区和永久基本农田等国家及地方法律法规等明确禁止污染类项目选址的区域。亦或拟选址位于环保社会组织、当地群众关注度高、存在历史遗留问题的敏感区域，易引发炒作。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、网信部门、项目办及其他相关部门）

### **8. 项目选址及建设方案不符合有关规划**

项目选址及建设方案与国家及地方主体功能区规划、城乡总体规划、土地利用规划、环境保护规划、生态功能区划、环境功能区划等，以及生活垃圾焚烧发电有关规划及规划环境影响评价的要求不相符合，成为引发有关环保社会组织和专业人士质疑的问题症结。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、网信部门、项目办及其他相关部门）

### **9. 草率发布项目信息**

信息公开透明是赢得公众信任的重要方式。但部分地区在项目前期，未经充分研讨便“单兵突进”，草率发布项目信息，特别是涉及公众切身利益的重要信息，对信息发布后的结果预估不足。同时，相关工作不充分，各项应急预案不到位，发布、解读、回应配套机制不健全，易引发群众反对和抵制。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门）

### **10. 涉“邻避”项目认知被“妖魔化”**

垃圾焚烧发电等涉“邻避”问题项目专业性强，由于缺乏正面、有效、常态化的科普宣传，公众本身对项目工艺技术一知半解，对项



目建成运行后的环境健康影响缺乏科学、系统认识，心存疑虑。在受到谣言蛊惑后，更容易加剧周边群众对项目的“妖魔化”认知，增强非理性焦虑，产生抵触心理。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、网信部门、宣传部门、项目办及其他相关部门、运营企业）

### **11. 网络舆情及社情民意动态掌握不到位**

个别地区在项目在启动阶段，缺乏对线上网络舆情及线下社情民意的监测措施，对一些激进的、负面的网络舆情和社情民意动态失察。这些舆论未经有效引导会借助互联网“流瀑效应”迅速蔓延扩散，形成项目建设负面舆论场，成为触发“邻避”问题的催化剂。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、网信部门、宣传部门、项目办及其他相关部门）

### **12. 对“关键少数”群体和对象关注不够**

一些“邻避”事件的失败教训表明，宗族长辈、意见领袖、外乡务工人员等群体或个人对事态发展的推动作用不可小觑。但一些地方对这些“关键少数”群体关注度不够，摸排工作不细，未能在前期阶段采取有效措施引导或制约其作用发挥，使其成为“邻避”问题升级的带动者。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、维稳、/公安/镇街部门、项目办及其他相关部门）

### **13. 对涉及项目的举报、投诉及关切回应不及时主动**

要消除群众对于“邻避”类项目的误解和抵触情绪，充分的互动沟通必不可少。一些地方在项目前期推进过程中，“冷处理”网民、群众有关选址、征地、利益诉求等方面的关切，疏于建立有效的沟通渠

道和平台，致使公众疑虑加深，以讹传讹，最终加剧群众对项目的抵制情绪。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、生态环境部门、项目办及其他相关部门、辖区政府、企业）

#### **14. 当地历史遗留环境问题未有效解决，不能赢得群众信任**

一些垃圾焚烧发电项目拟选址于既有垃圾填埋场附近，或者工业园区内。原场址区域历史遗留环境问题（如垃圾填埋场存在跑、冒、滴、漏现象，恶臭扰民；工业园区进驻企业污染物超标排放，政府未有效监管）未得到有效解决，对群众的信任度造成严重损害。此外，周边区域此前的建设项目征地补偿一直未予落实，有关承诺未予兑现，也直接影响群众对政府的信任。

（涉及主体：当地政府及有关部门）

### **（二）主要风险环节**

#### **1. 项目运作模式等招标采购信息公示环节**

项目前期，地方政府在确定项目市场运作模式时，按照有关规定，财政等部门需对社会资本、中介服务咨询采取公开招标方式采购。在此过程中，信息发布单位往往容易忽视可能引发的“邻避”问题，而对发布的招标信息缺乏审慎和审核。部分地区项目前期阶段群众工作基础尚薄弱、各项应对措施还不到位，是“邻避”问题爆发的“窗口期”。

#### **2. 项目选址意见公示环节**

按照程序规定，规划部门需对项目选址意见书进行公示，公开项目场址情况，接收公众有关建议和意见。该环节也易成为“邻避”问题集中爆发的“窗口期”。

### **3. 项目进场开展地质勘查工作环节**

地质勘查是项目选址的必要性基础工作，往往需要在项目前期开展。地质勘查人员和设备进场工作期间，周边公众有时存在误解，把地质勘查等前期工作误认为开工建设，引发“邻避”问题。

#### **（三）主要相关政策**

##### **1. 科学制定生活垃圾焚烧发电中长期规划**

各省（区、市）发展改革委（能源局）应会同相关部门编制本地区省级生活垃圾焚烧发电中长期专项规划，明确建设目标、重点任务、保障措施，统筹推进项目建设。专项规划须列明 2020 年前计划开工建设的具体项目，逐项明确建设规模、建设地点（应明确四至边界）、建成时间、处理能力等。同时，还应提出 2030 年前拟建垃圾焚烧厂目标名单，包括建设规模、建设地点（应明确到具体市县）等内容，纳入新一版城市总体规划。专项规划应符合本地区土地利用总体规划。各省（区、市）已编制的生活垃圾焚烧发电五年规划应与专项规划做好衔接。专项规划编制单位应当依法同步组织规划环境影响评价，为科学制定规划增强支撑。列入专项规划的项目，根据项目进展情况，及时纳入国家发展改革委重大建设项目库和国家能源局可再生能源项目管理系统规划库。

根据项目所在地区的环境功能区类别，综合评价其对周围环境、居住人群的身体、日常生活和生产活动的影响等，确定生活垃圾焚烧厂与常住居民居住场所、农用地、地表水体以及其他敏感对象之间合理的位置关系，厂界外设置不小于 300 米的环境防护距离。防护距离范围内不应规划建设居民区、学校、医院、行政办公和科研等敏感目标，并采取园林绿化等缓解环境影响的措施。

（相关政策文件：《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》《全国城市市政基础设施建设“十三五”规划》《可再生能源发展“十三五”规划》《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》《生活垃圾焚烧处理工程项目建设标准》《生活垃圾焚烧发电建设项目环境准入条件（试行）》）

## **2. 超前谋划生活垃圾焚烧发电项目选址**

省级城乡规划主管部门会同相关部门组织指导市（县）人民政府依法做好生活垃圾焚烧发电项目选址工作。项目选址应符合与“三区三线”配套的综合空间管控措施要求，尽量远离生态保护红线区域，设定防护距离，明确四至边界，合理安排周边项目建设时序，不得因周边项目建设影响生活垃圾焚烧发电项目选址落地。鼓励利用既有生活垃圾处理设施用地建设生活垃圾焚烧发电项目；鼓励采取产业园区选址建设模式，统筹生活垃圾、建筑垃圾、餐厨垃圾等不同类型垃圾处理，形成一体化项目群；鼓励在京津冀、长三角等国家级城市群打破省域（市域）限制，探索跨地市、跨省域生活垃圾焚烧发电项目建设，实现一定区域内共建共享。纳入专项规划并拟于2020年前开工建设的具体项目，及早完成项目选址，明确建设地点（四至边界）；纳入专项规划并拟于2021-2030年开工建设的项目，应至少提前3年完成项目选址工作。

（相关政策：《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》）

## **3. 全面公开规划选址相关信息，组织开展公众参与**

各省（区、市）指导督促有关市（县）人民政府完善生活垃圾焚烧发电厂规划选址信息公开制度和信息共享机制，依法做好信息公开

工作，及时向社会公开生活垃圾焚烧发电厂选址相关信息，鼓励公民、法人和其他组织积极参与。在专项规划编制过程中，要坚持开放透明，广泛征求社会各方面意见。专项规划编制机关应当在规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。专项规划编制完成后，依据法律法规和有关规定，及时向社会公开，接受社会监督，做好环境社会风险防范与化解相关工作。

（相关政策文件：《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》《环境影响评价公众参与办法》《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》）

#### **4. 强化生活垃圾焚烧发电项目监督考核**

省级相关部门应进一步规范事前、事中和事后监管，增强专项规划实施和执行的约束力，项目选址确定后，禁止擅自改变用途，严格控制周边土地开发利用。住房城乡建设部会同相关部门将定期开展全国生活垃圾焚烧发电厂建设项目专项检查，并于2019年开始发布上年度拟建项目规划选址情况，对工作不到位的项目给予通报，其中工作严重不到位的，国家能源局将其从可再生能源项目管理系统规划库中删除。有关部门将逐步探索研究把规划选址情况纳入相关考核体系，并作为考核督查重点。

（相关政策文件：《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》）

#### **5. 定期实施评估考核和专项规划调整**

省级发展改革（能源）部门会同住房城乡建设等部门于每年一季度前完成本地区专项规划上一年度实施情况评估考核。根据评估考核

结果，对专项规划相关项目及时进行调整。未按规定时限完成选址或无法继续实施的项目，应及时调整出专项规划；将已完成选址的新布局项目，列入专项规划。列入专项规划并拟于2020年前开工建设的项目，须充分论证确保科学慎重决策，原则上不应再调整变更项目选址。根据专项规划调整情况，及时更新重大建设项目库和可再生能源项目管理系统规划库。

（相关政策文件：《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》）

#### **（四）风险应对措施**

##### **1. 地方政府要进一步提高重视程度，增强“邻避”问题的风险意识**

防范与化解“邻避”问题是打好防范化解重大风险攻坚战的重要任务。各地在客观理性认识“邻避”问题基础上，需进一步提高政治站位和思想重视程度，强化风险防控意识，坚定信念，既要有担当，也要有定力，充分调动各级政府资源和力量，不仅坚决按照程序依法推进项目实施，更要做细做实群众工作，推动项目平稳落地与运行。

（涉及主体：地方党委政府）

##### **2. 系统谋划，在启动阶段做好“邻避”问题应对方案和应急预案**

（1）统筹辖区各级政府部门、政企各方，建立职责清晰、充分联动、有效监督的工作机制。

（2）制定系统性、针对性强的工作方案，包括项目推进、公众沟通、科普宣传、维稳、舆情应对、应急处置等各方面内容，明确工作目标、重点任务、职责分工和保障措施。

(3) 制定防范“邻避”问题应急预案，明确事件的组织指挥体系和应急管控措施，确保各种情况预判和应对处置措施清楚并且可操作。

(涉及主体：地方党委政府，住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办)

### **3. 审慎选择项目运营主体与技术工艺**

(1) 地方政府及有关部门应审慎选择项目建设、运营单位和设备供应商，将实力雄厚、工艺技术装备先进、具有较强社会责任感、具备良好业绩的企业纳入优先选择范围，并向社会公布。

(2) 组织相关专家学者对工艺技术路线进行科学论证，选择适合本地垃圾特性的处理技术，确保设施后续能够正常运行且排放达标。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办)

### **4. 科学合理选址，适时引入公众参与**

(1) 规范选址程序，科学合理地开展项目场址比选工作。

(2) 选址中不仅考虑技术性、专业性的“硬条件”，也要重视选址地经济社会发展状况、社情民意特点等“软指标”。

(3) 合理确定生活垃圾焚烧厂与常住居民居住场所、农用地、地表水体以及其他敏感对象之间合理的位置关系，厂界外设置不小于 300 米的环境防护距离。占地不涉及自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区和永久基本农田等国家及地方法律法规等明确禁止污染类项目选址的区域。

(4) 做好项目规划选址阶段的信息公开和公众参与工作，尊重公众环境知情权、参与权和监督权。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、辖区政府)

## 5. 稳妥进行信息公开

在项目前期规划、选址，乃至必要的招投标工作过程中，稳妥公开发布的项目信息。项目实施主体部门（住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办）要评估预判项目信息发布后可能带来的各种潜在影响，准备好统一应对口径。信息发布前，应做好必要的群众沟通和铺垫工作，并准备好相关应对预案。对公众通过合法渠道提出的信息公开申请，要认真对待、及时答复，避免信息不透明造成担心和疑虑。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、官方媒体）

## 6. 加强公众科普宣传，及时回应群众关切

各地经验表明，短期内提高群众对相关项目正确认识的有效办法，就是让其“眼见为实”，积极总结样板企业和地方成功经验，组织公众及媒体进行实地考察，增强感性认识，深化理性宣传。

（1）邀请或组织专业人员和机构参与公众科普宣传工作，宣传内容要有严谨的科学逻辑和数据支撑，增强专业性和权威性。

（2）建立统一的宣传口径库，制作垃圾焚烧科普知识手册、海报、科教片、公益广告等形式多样、喜闻乐见、通俗易懂、易于公众接受的宣传品、宣传材料，做到科普与文化结合、与日常生活结合，让公众理性认识垃圾处理的环境污染问题。要把相关科普知识讲清说透，引导公众对环境治理保持合理预期，增强公众对垃圾焚烧发电建设项目环境影响及保护措施的认知度。

（3）对项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众实施精准宣传。识别关键群体，分类开展科普宣传，注重科普的针对性、有效性，具体可通过在基层组织宣传栏张贴海报、召集热心公众举办



科普讲座、组织特色活动等方式开展宣传。

(4) 切实建立公众沟通渠道和平台，认真对待群众意见和利益诉求，及时回应群众关切，答疑解惑，消除疑虑。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、宣传部门、辖区政府、运营企业)

## **7. 及时掌握网络舆情及社情民意动态**

(1) 建立网络舆情及社情民意监测机制，做好舆情分析研判，根据舆情关注度和社会影响力，客观研判舆情发展趋势。

(2) 通过全媒体渠道和社交平台，针对特定区域和人群，进行靶向发布与互动引导。

(3) 加强突发事件舆情应对，事件处置与信息发布同步同调，并从舆论角度评估处置方法，及时调整完善。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、宣传部门、网信部门、辖区政府、运营企业)

## **8. 加快解决历史遗留环境问题，赢得群众充分信任**

(1) 加强对周边已建成项目日常环境、安全监管。

(2) 对群众反映、投诉较为集中的问题要跟踪督办，直至整改到位，并将整改情况公开。

(3) 督促企业实时公开排放信息，以实际行动取信于民。

(4) 建立公众监督常态机制，推动公众、企业良性互动，改变生活垃圾处置企业脏、臭传统不良形象。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、生态环境部门、相关企业)

## 二、项目审批阶段

### （一）风险点梳理

#### 1. 群众质疑环评弄虚作假，建设单位主体责任不落实

近年来，公众对环评编制单位和环评质量的质疑不断加剧，一般表现在：对环境质量现状、保护目标调查失实，公众参与调查流于形式甚至造假，环境影响预测结论有误，环保措施不科学等方面。项目环评编制单位及其编制的环评文件，是环保社会组织 and 公众关注的焦点，一旦出现上述问题，容易遭到公众及环保社会组织质疑，引发“邻避”问题。同时，在简政放权形势下，国家及地方各级环评审批权限逐步下放、简化，部分地区将垃圾焚烧发电等可能引发“邻避”问题的项目也下放到基层审批，或者简化审批程序，造成其环境影响和环保措施缺乏必要的科学论证，为后续建设和运行留下隐患，成为引发“邻避”问题的重要因素。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，生态环境部门及其他相关部门，环评编制单位）

#### 2. 敷衍应付群众反馈意见

部分地区在环评公众参与过程中，公示意见反馈方式和渠道不畅，对群众意见未认真整理记录并采取有效渠道和方式给予答复，或者敷衍应付，未能对群众合理诉求进行有效沟通和解答，造成群众不满，埋下“邻避”风险隐患。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，生态环境部门及其他相关部门，环评编制单位）

#### 3. 征地补偿矛盾纠纷突出

征地补偿事关群众切身利益，往往是群众抵制项目建设的关键因素。个别场址外围未获得征地补偿利益的群众，以及位于征地补偿范围内，但不满征地补偿方案的群众，会借助环境问题做文章、谋利益，反对项目建设。此外，若存在项目拟建场址区域物理界限不清，土地权属界定难度大等问题，可能引发村民对征地补偿款分配的较大争议，借以“保护环境”的旗号反对项目建设。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，自然资源部门及其他相关部门，辖区政府）

#### **4. 群众质疑利益补偿方案不合理**

涉环保项目建设给附近居民带来了负外部性，若缺少应有补偿，不可避免会产生“邻避”问题。部分地区因防范“邻避”问题意识欠缺或地方财政能力有限，在项目推进过程中迟迟未推出利益共享方案，或制定的方案不合理，未能让周边群众有获得感，难以赢得群众支持和认可。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门及其他相关部门，辖区政府）

### **（二）主要风险环节**

#### **1. 环评公示、公参环节**

建设单位按照有关规定，在委托环评编制单位后7日内，应开展第一次项目信息公示，在环评报告书报送审批前，应开展第二次信息公示，公告环评报告书全本信息。两次信息公示环节前后，是公众意见反映较为集中的“窗口期”，易引发“邻避”问题。在环评工作过程中，需采取走访、座谈以及发放调查表的形式，面对面征求周边群众意见，如果公众抵制情绪较为激烈，利益诉求未得到有效回应，也易引发“邻避”问题。

### **3. 现状监测环节**

建设单位在组织开展环评工作过程中，需对场址所处区域的环境质量现状开展监测。在周边群众工作基础还比较薄弱，对项目建设仍有抵制情绪的情况下，监测机构人员和设备进场监测的环节，容易成为引发群众聚集事件的导火索。

### **4. 稳评开展信息公示环节**

稳评工作过程中，按照规定需开展信息公示。公示环节前后，也易引发“邻避”问题。

### **5. 项目“三通一平”进场施工环节**

部分地区为了加快项目推进进度，在正式施工之前，对场址及周边区域进行通水、通电、通路及场地平整等施工作业。周边群众往往会认为政府部门在手续不全，且未征得群众同意的情况下开工建设项目，从而产生强烈的抵触情绪，易引发与群众的冲突事件。

## **（三）主要相关政策**

### **1. 加快推进专项规划项目落地实施**

对纳入专项规划的生活垃圾焚烧发电项目，有关部门应依据投资管理相关规定，加快组织项目审批或核准等前期手续。依托全国投资项目在线审批监管平台，优化审批流程，实现项目网上申报、并联审批。要协助项目单位抓紧落实项目开工条件，推进项目落地实施。按照谁审批谁监管、谁主管谁监管的原则，进一步加强项目建设监管，及时掌握项目进度。

（相关政策：《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》）

### **2. 全面公开项目审批全阶段相关信息**

### **(1) 立项**

当地发改委在项目所在地公众媒体进行立项公示（5 个工作日），出具项目初步服务联系单。通过在线平台公开和项目有关的发展规划、产业政策和准入标准，公开项目核准、备案等事项的办理条件、办理流程、办理时限等。

当地发改委在项目所在地公众媒体进行项目批前公示（5 个工作日），出具项目申请报告核准意见。将核准、备案结果予以公开，不得违法违规公开重大工程的关键信息。

（相关政策：《企业投资项目核准和备案管理条例》《企业投资项目核准和备案管理办法》《政府信息公开条例》）

### **(2) 规划审批**

城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。各级人民政府及其有关部门公开编制依据、规划文本的主要内容和图纸等，公告的时间不得少于 30 日。

审批后，各级人民政府及其有关部门自批后 20 日内公示规划批准文件、主要内容和图纸等，时间不少于 30 日，并依法公开建设项目选址意见审批结果。

（相关政策文件：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国行政许可法》《关于城乡规划公开公示的规定》《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》）

### **(3) 征地**

市、县人民政府在收到征用土地方案批准文件之日起 10 个工作日内进行征用土地公告。公布规划要求，设定使用条件，确定使用方式，

并组织实施。划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。征地补偿安置方案确定后，地方人民政府应当公告，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

（相关政策文件：《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《征用土地公告办法》《建设用地审查报批管理办法》）

#### **（4）环境影响评价**

**建设项目环境影响报告书征求意见稿编制阶段期间**，建设单位在确定环评编制单位后7个工作日内通过网络平台向公众进行第一次公示，公示内容应包括：（一）建设项目名称、选址选线、建设内容等基本情况，改建、扩建、迁建项目应当说明现有工程及其环境保护情况；（二）建设单位名称和联系方式；（三）环境影响报告书编制单位的名称；（四）公众意见表的网络链接；（五）提交公众意见表的方式和途径。

**建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后，项目审批前**，向公众进行第二次公示，征求相关意见，公示期不少于10个工作日。公示内容应包括：（一）环境影响报告书征求意见稿全文的网络链接及查阅纸质报告书的方式和途径；（二）征求意见的公众范围；（三）公众意见表的网络链接；（四）公众提出意见的方式和途径；（五）公众提出意见的起止时间。公开途径应包括：（一）通过网络平台公开，且持续公开期限不得少于10个工作日；（二）通过建设项目所在地公众易于接触的报纸公开，且在征求意见的10个工作日内公开信息不得少于2次；（三）通过在建设项目所在地公众易于知悉的场所张贴公告的方式公开，且持续公开期限不得少于10个工作日。鼓励建设单位通过广播、电视、

微信、微博及其他新媒体等多种形式发布信息。

**建设单位向生态环境主管部门报批环境影响报告书前**，应当组织编写建设项目环境影响评价公众参与说明，并通过网络平台，公开拟报批的环境影响报告书全文和公众参与说明。

**生态环境主管部门受理建设项目环境影响报告书后**，应当通过其网站或者其他方式向社会公开下列信息，(一)环境影响报告书全文；(二)公众参与说明；(三)公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于10个工作日。

**生态环境主管部门对环境影响报告书作出审批决定前**，应当通过其网站或者其他公众容易获悉的方式向社会公开下列信息：(一)建设项目名称、建设地点；(二)建设单位名称；(三)环境影响报告书编制单位名称；(四)建设项目概况、主要环境影响和环境保护对策与措施；(五)建设单位开展的公众参与情况；(六)公众提出意见的方式和途径。公开期限不得少于5个工作日。生态环境主管部门召开听证会的，依照环境保护行政许可听证的有关规定执行。

**生态环境主管部门对环境影响评价报告书作出审批决定后**，应当自作出决定之日起7个工作日内，通过其网站或者其他方式向社会公告审批决定全文，并依法告知提起行政复议和行政诉讼的权利及期限。

(相关政策文件：《环境保护法》《环境影响评价法》《环境影响评价公众参与办法》《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》《环境保护公众参与办法》)

### **3. 积极开展公众参与工作**

#### **(1) 社会稳定风险评估**

项目单位所在组织项目前期工作时，应当对社会稳定风险进行调

查分析，征询相关群众意见，查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的措施，提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。由项目所在地人民政府或其有关部门指定的评估主体组织对项目单位做出的社会稳定风险分析开展评估论证，根据实际情况可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等方式分析判断并确定风险等级，提出社会稳定风险评估报告。

（相关政策文件：《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》）

## **（2）环境影响评价公众参与**

专项规划阶段，专项规划编制机关应举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后，应征求与该建设项目环境影响有关的意见，建设单位应当对收到的公众意见进行整理，组织环境影响报告书编制单位或者其他有能力的单位进行专业分析后提出采纳或者不采纳的建议。针对环境影响方面公众质疑性意见多的建设项目，建设单位应当按照通过组织召开公众座谈会、听证会及专家论证会等方式开展深度公众参与，根据实际需要，向建设项目所在地县级以上地方人民政府报告，请求加强对公众参与的协调指导。在生态环境主管部门受理环境影响报告书后和作出审批决定前的信息公开期间，公民、法人和其他组织可以继续依照规定的方式、途径和期限，提出对建设项目环境影响报告书审批的意见和建议，举报相关违法行为。

（相关政策文件：《环境影响评价公众参与办法》）



#### **(四) 风险应对措施**

##### **1. 依法严格进行项目审批**

(1) 依法合规审批是项目建设的基本条件。避免先开工后补手续。

(2) 各有关部门及地方各级人民政府按照审批职责，严格依法开展项目环评、稳评各环节行政审批工作，坚持把合法性审查贯彻于整个决策程序，避免项目程序存在瑕疵或漏洞。

(3) 对“邻避”问题相对突出的项目，应慎重确定简化程序，强化前端预防。

(4) 加强对环评编制单位的管理，提高编制单位环评报告编制质量。

(涉及主体：生态环境、维稳，有关手续审批部门，环评编制单位)

##### **2. 认真对待群众意见，合理解决群众诉求**

(1) 对项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众开展有针对性的调查。

(2) 项目周边可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众关心、关注的问题突出，或争议较大时，可组织召开座谈会或听证会，并及时启动或深化开展稳评工作。

(3) 公众合理的意见建议要充分吸收采纳，不采纳的应予以说明并向公众反馈，取得公众理解。

(涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，维稳部门、环评编制单位)

##### **3. 制定合理的利益共享方案**

开展社区共建，充分考虑周边区域的平衡发展，落实补偿政策，

为项目所在地公众提供就业、生活、基础设施改善等方面便利，实现与公众的良性互动，取得公众信任，形成利益共同体。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，辖区政府）

### 三、施工建设阶段

#### （一）风险点梳理

##### 1. 不文明施工对周边群众造成影响

在项目施工建设阶段，违反文明施工和质量管理相关规定，造成扬尘、噪声、废水和固废排放等环境污染，甚至引发停水、停电、道路阻隔等突发情况，对周边群众生产生活造成影响，导致周边群众轻则投诉，重则阻挠施工、聚集抗议。

（涉及主体：政府监管部门及其他相关部门、建设单位）

##### 2. 负面舆情或谣言管控不力，蔓延传播

在项目建设阶段，因施工方与周边群众生产生活矛盾等原因，有可能再次出现负面舆情或谣言，并造成大范围传播，引发公众反对。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、宣传部门、网信部门、项目办及其他相关部门）

##### 3. 项目存在批建不符情况

一些项目实际建设内容发生重大变动，但未重新报批环评，擅自开工建设，可能会遭到一些环保社会组织高度关注，反对项目违法建设，易引起周边群众关注和反对。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、生态环境部门及其他相关部门、运营企业）

##### 4. 项目存在未批先建行为

项目在未取得环评批复的情况下贸然开工建设，一经发现且证据确凿时，项目施工方除将面临有关部门的查处外，还容易引发公众反对等社会问题。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、宣传部门、网信部门、项目办及其他相关部门、运营企业）

### **5. 环保设施未能同步建设**

施工期相关环保设施装置与主体工程同步建设是后期运营、达标排放的基本保障。如果环保设施在建设期未能同步建设，则可能导致试运行期、运营期企业污染物未能达标排放，侵害周边公众环境、健康权益，引发“邻避”问题。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、生态环境部门、项目办及其他相关部门、建设单位、运营企业）

### **6. 周边公共基础设施或便民设施建设承诺未按时兑现**

在项目前期承诺给予当地居民的教育、医疗、体育、文化、便民服务、交通等配套服务，或前期征地款项，在建设期迟迟未兑现，引发公众不满情绪。如再出现一些别有用心群体的煽动，很容易引发社会风险。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门、辖区政府）

### **7. 施工过程中出现突发事故**

项目施工过程中的安全生产，除关系着具体施工人员自身的生命安全外，还关系着周边群众对整个项目的认识。一旦频繁出现安全事故，可能会引发周边群众对项目施工方及施工质量的不信任，进而造成群体性事件。

(涉及主体: 建设单位)

## **(二) 主要风险环节**

### **1. 开工动土环节**

项目开工动土时期, 往往是“邻避”问题爆发的关键期。在看到项目将要动土之时, 部分公众已经意识到项目落地的必然性, 前期对项目建设持反对意见者往往会加速抵制, 很容易引发社会风险。如开工动土停工后, 再行启动, 难度会加大。

## **(三) 主要相关政策**

### **1. 全面公开项目建设和验收阶段相关信息**

**(1) 项目建设阶段:** 建设项目施工期间, 应当将《建设用地批准书》公示于施工现场。

(相关政策文件: 《建设用地审查报批管理办法》)

**(2) 项目验收阶段:** 地方各级生态环境主管部门根据实际情况自行确定受理情况、拟作出验收意见和作出验收决定自受理 20 日内进行公开除按照国家需要保密的情形外, 建设单位应当通过其网站或其他便于公众知晓的方式, 向社会公开竣工日期; 调试前公开调试的起止日期; 验收报告编制完成后 5 个工作日内, 公开验收报告, 公示的期限不得少于 20 个工作日。

(相关政策文件: 《建设项目环境影响评价政府信息公开指南(试行)》《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》)

## **(四) 风险应对措施**

### **1. 增强施工建设阶段风险防范观念**

应加强建设单位风险防范意识。建设单位、施工单位、监理单位等都必须有全员风险管理意识, 把风险管理意识贯彻到参与项目的各

类人员中。要树立风险管理的法律意识，依法履约，通过法律手段来解决违约问题。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、运营企业、施工单位、工程监理单位等）

## **2. 加强施工期环境管理**

加强施工期环境管理和监理，确保施工单位做到文明施工，最大限度地减少施工活动对场地及周围环境的不利影响，严格控制噪声污染、废气、废水和废渣污染。政府相关职能部门对造成严重环境污染或者生态破坏的，应当查清原因、查明责任，依法处置，避免施工期对环境产生污染。对未履行环境影响评价审批手续或批建不符的项目应责令停止建设，依法查处未批先建、批建不符的违法行为。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门，生态环境部门、运营企业、施工单位、工程监理单位等）

## **3. 加强舆情监测，明确散谣责任**

提前制定施工期舆情监测及应对工作方案，预判可能出现的舆情，提前准备好舆情回应口径。密切关注境外势力操纵的环保组织和个人，加强对重点人的管控，落实包管责任。对恶意炒作煽动、蓄意挑起事端等违法行为，依法予以严厉打击。针对热点舆情和谣言，通过当地权威媒体和政府官方网站、微博、微信、政务 APP 等平台积极发声、主动回应舆论关切并主动设置议题，掌握话语权，正确引导舆论走向，防止幕后推手兴风作浪。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、宣传、网信部门、公安部门等）

#### **4. 及时兑现前期承诺**

对项目前期工作中给予周边群众承诺的事项，尤其是在施工期应该开展的公共基础设施建设等，应及时兑现，强化公众参与，维护群众监督路径，实现共建共享融合发展，探索建立和谐共赢的社区关系。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、辖区政府、运营企业）

#### **5. 科学制定施工方案**

施工前应当根据相关标准结合设计要求，科学制定施工方案，考虑施工中可能造成的影响，提出解决措施，确保施工顺利进行，保证施工安全，按时完工。施工单位应当按照施工方案科学规范施工，确保相关工程、装置建设符合规范。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、运营企业、施工单位）

### **四、项目运行阶段**

#### **（一）风险点梳理**

##### **1. 环保设施运转不正常，恶臭扰民**

部分企业社会责任感缺失，以减少使用频次甚至停开环保设施节约经营成本，造成废气排放超标，恶臭扰民，使当地群众环境权益受到侵害。部分已运行垃圾焚烧厂旁配套建有垃圾填埋场，城镇垃圾产生量过多时，可能造成垃圾过量堆存情况，臭气扰民，厂区下风向居民受害尤其严重，最终可能酿成群众聚集抗议事件。

（涉及主体：运营企业、生态环境部门及其他相关部门）

##### **2. 垃圾渗滤液泄露造成土地污染**

部分垃圾焚烧发电厂的垃圾储存池，或周边配套建设的垃圾填埋场，

垃圾渗滤液外泄造成周边土地污染，侵害农田，造成周边民众的直接经济损失，容易成为群体性事件的导火索。

（涉及主体：运营企业、生态环境部门及其他相关部门）

### **3. 设备未密闭隔音，噪声大**

垃圾焚烧发电厂发电机、通风冷却塔等设备未密闭隔音，震动产生的噪声较大；垃圾焚烧发电项目夜间仍然进行运输、焚烧作业，影响周边公众正常作息。

（涉及主体：运营企业、生态环境部门及其他相关部门）

### **4. 污染排放数据公开不及时、不准确、不全面**

部分企业未能及时、有效公开污染排放信息，或公开信息有选择性，甚至违法篡改污染排放数据。组织形式上，以回避姿态开展公众参与工作，企图绕过公众，低调运行。

（涉及主体：运营企业、生态环境部门及其他相关部门）

### **5. 周边规划控制不力，厂区逐步被居民区等包围**

一些地方政府因规划控制不力，垃圾焚烧项目用地布局未充分考虑环境兼容性和社会风险，导致已运行垃圾焚烧发电项目周边居民区、小学、医院等敏感目标增加，产生新的环境矛盾。随着城镇化的快速推进，城市用地紧张，政府部门疏于项目周边开发建设活动的有效管控，在规划调整上容易出现随意性和执行的不确定性。在垃圾焚烧发电厂建设和建成运行后，可能因规划原因，厂址周边出现新建居民社区及相关配套开发项目，容易使垃圾焚烧项目成为关注重点并埋下风险隐患。

（涉及主体：地方政府、规划部门及其他相关部门）

### **6. 利益补偿承诺未兑现**

多起建设项目“邻避”问题表明，破解“邻避”问题，必须把“晓之以理、喻之以义”和“晓之以情，动之以利”并举推进。部分地方政府在项目建设前期做出的经济补偿、就业、社会福利保障、基础设施帮建等利益补偿承诺没有得到良好贯彻执行，项目周边群众经济损失和心理失衡弥补无方，产生心里预期和实际受益的巨大落差。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办及其他相关部门、辖区政府）

## **7. 发生环境风险事故**

垃圾焚烧发电项目因自然灾害、工艺设备老化或经营管理不善，可能发生危险废物泄露、火灾等环境风险事故。在当地公众对事故发生原因不确定的情况下，容易盲目将事故发生归咎于企业经营管理不善，继而产生“邻避”问题。

（涉及主体：运营企业）

### **（二）主要风险环节**

#### **1. 点火运行**

垃圾焚烧发电项目点火阶段，企业污染治理技术工艺有效性仍待检验，同时垃圾焚烧处理量未达到额定标准，存在污染排放超标可能。此外，部分垃圾焚烧发电企业将先前填埋的部分垃圾翻出焚烧，异味尤其明显，容易引发周边群众不满。

#### **2. 停开车、停炉故障临时检修**

项目正常状态下的运行故障检修时，污染治理设施暂停运行，导致联网监测数据超标、异常报警。在短期内非正常工况运转导致的黑烟、异味等现象，也可能引发群众疑虑和不满。

#### **3. 运输过程中的跑冒滴漏**



多数地区项目垃圾收集运输主体和处置主体分属两家。虽然处置方垃圾焚烧处理工艺技术先进，但运输方在垃圾输送过程中密闭不严、垃圾和渗滤液跑冒滴漏现象突出，造成运输沿线周边村镇生态环境的破坏，影响项目周边公众正常生产生活，造成公众极大反感。

### **（三）主要相关政策**

#### **1. 企业全面公开项目运行期间信息，开展公众参与**

企业应于每年1月1日至6月30日，公示上一年度年度报告；企业行政处罚的信息等应在发生后20个工作日内向社会公示；设区的市级人民政府生态环境主管部门应当于每年3月底前确定本行政区域内重点排污单位名录，并向公众公布；企业应将自行监测工作开展情况及监测结果向社会公众公开，每年一月底前公布上年度自行监测年度报告；各级生态环境主管部门在获取污染源监督性监测信息后20个工作日内公开。

企业还须按照相关规定要求，针对项目的建设不同阶段，制定完整、细致的环境信息公开和公众参与方案，明确参与方式、时间节点等具体要求。提出通过在厂区周边显著位置设置电子显示屏等方式公开企业在线监测环境信息和烟气停留时间、烟气出口温度等信息，通过企业网站等途径公开企业自行监测环境信息的信息公开要求，并建立与周边公众良好互动和定期沟通的机制与平台，畅通日常交流渠道。

（相关政策文件：《企业信息公示暂行条例》《企业事业单位环境信息公开办法》《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法（试行）》《生活垃圾焚烧发电建设项目环境准入条件（试行）》）

## **2. 有效管理生活垃圾运输车辆**

生活垃圾运输车辆应采取密闭措施，避免在运输过程中发生垃圾遗撒、气味泄漏和污水滴漏。

（相关政策文件：《生活垃圾焚烧发电建设项目环境准入条件（试行）》）

## **3. 积极开展生活垃圾焚烧项目公众开放活动**

2020 年底前，各省份生态环境厅（局）会同住房城乡建设厅（局）组织制定公众开放工作年度实施计划，于当年 4 月底前将拟向公众开放的设施名单上报生态环境部和住房城乡建设部，并向社会公开。开放单位应制定年度设施开放计划，报送主管部门并抄送生态环境部门，每两个月应至少组织开展一次开放活动。有条件的开放单位可以适当增加开放的频次，并区分常规类、专题类等开放类别。

（相关政策文件：《城市生活垃圾处理设施向公众开放工作指南（试行）》《关于推进环保设施和城市污水垃圾处理设施向公众开放的指导意见》）

### **（四）风险应对措施**

#### **1. 强化“邻避”问题风险防范意识，以主动、开放姿态回应群众关切**

当前，因项目运行实际环境侵害导致的“邻避”问题屡见不鲜。因此，需要基层党委、政府持续保持警惕，继续开展舆情监测，关注项目运行期线上、线下社情民意变化情况；加强“邻避”问题防范与化解有关部门的统筹协调；发挥市政府、市民热线作用，建设“政-企-民”三方对话机制，着力解决群众反映强烈的突出环境问题。

（涉及主体：各级党委政府）

## 2. 兑现各项利益补偿承诺

落实已明确的资金、养老、就业、医疗公共服务体系项目周边公众利益补偿承诺，确保补偿足额、到位，弥补企业周边公众因土地征收、生境改变、风险加剧造成的经济损失和心理失衡。适时开展利益补偿后评价，实现利益补偿科学化、动态化。

企业应秉持低利润高环境效益的运营模式。有条件的地区企业可通过出让部分收益等方式回馈周边群众，让周边群众有获得感。另一方面向周边村委、园区免费或低费用提供炉渣、蒸汽等垃圾焚烧运行废料，炉渣经由周边村委开设的环保公司加工制砖后，免费提供给村民使用，蒸汽以成本价提供给周边工业园区，吸引企业入驻，增加就业人口，带动周边经济发展。

（涉及主体：住房城乡建设/城管/市政管理部门、财政、辖区政府、运营企业）

## 3. 加大已运营垃圾焚烧发电项目的信息公开和环境监管力度

生态环境部门要将垃圾焚烧发电项目列为重点监管对象，将垃圾焚烧发电企业全部纳入重点监控企业名单，强化监督检查和执法联动，确保现有企业严格落实环保责任，规范运营和环境管理。建立定期巡查、监测制度，利用在线监测、监督性监测监控污染物排放。省级生态环境部门应设置统一的垃圾焚烧发电企业专项监控平台，并与生态环境部的专项平台联网。运营企业要按照“装、树、联”有关要求做好企业污染排放和停开炉等非正常工况信息公开，不断丰富信息公开的手段和力度。坚持项目运营期间12369投诉举报的高效受理，做到事事有回应。生态环境部门要及时公开对环境违法违规行为的查处情况。

（涉及主体：生态环境部门、运营企业）

#### **4. 完善垃圾焚烧发电项目准入机制**

制定并严格执行生活垃圾焚烧设施运行管理市场准入标准，设定投资建设运行处理企业的技术、人员、业绩等条件。全面加强在线监测系统建设，有条件的应纳入数字城管平台。积极开展第三方专业机构监管，提高监管专业化水平。

（涉及主体：生态环境、住房城乡建设部门）

#### **5. 加强垃圾运输处置过程管控**

严防垃圾运输车辆密闭不严、垃圾中转站清运不及时等问题发生，杜绝垃圾运输对沿途地区环境的不良影响。建立污染第三方治理的准入和退出机制，严把垃圾收储运服务关，选择设施装备完善、信誉好的企业作为运营企业。有条件的地区可根据事权建立派驻监管小组，小组按照规范标准对垃圾焚烧发电厂工程项目全过程进行现场监管，每月形成监管报告作为垃圾处理费支付依据。

（涉及主体：住房城乡建设、城管、环卫部门）

#### **6. 加强垃圾焚烧发电项目规划刚性约束，控制已运行项目周边开发建设活动**

增强规划实施和执行的刚性约束，对包括垃圾焚烧发电在内的民生工程、基础设施类项目，要在切实保障公众权益的基础上，坚持依法推进不动摇，避免规划调整的随意性和规划执行的不确定性。落实住房城乡建设部、发展改革委、自然资源部（原国土资源部）、生态环境部（原环境保护部）联合印发《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》（简称《意见》），将垃圾焚烧项目用地纳入城市黄线保护

范围，严禁擅自占用或随意改变用途，严格控制已运行垃圾焚烧设施周边的开发建设活动，防止因规划控制不力，导致敏感目标增加，产生新的环境矛盾。

（涉及主体：规划、自然资源部门）

# 附件 1

## 垃圾焚烧发电建设项目环境社会风险及应对措施

项目阶段	风险环节	风险点	应对措施	涉及主体
前期论证与选址	一、项目运作模式等招标采购信息公示环节  二、项目选址意见公示环节  三、项目进场开展地质勘查工作环节	1. 地方党委政府领导重视不够 2. 启动阶段缺乏应对“邻避”效应的系统方案 3. 选定的运营主体缺乏实力和经验 4. 确定的工艺技术路线不合理 5. 选址程序不规范，场址缺乏充分比选 6. 选址过程对场址信息遮遮掩掩，公众参与度不足 7. 选址不科学，本身存在“硬伤” 8. 项目选址及建设方案不符合有关规划 9. 草率发布项目信息 10. 周边群众对“邻避”问题的认知被“妖魔化” 11. 对网络舆情及社情民意动态掌握不到位 12. 对“关键少数”群体和对象关注不够	1. 地方政府要进一步提高重视程度，增强“邻避”问题风险防范意识	地方党政部门
			2. 系统谋划，在启动阶段做好“邻避”问题应对方案和应急预案	地方党委政府，住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办
			3. 审慎选择项目运营主体与技术工艺	住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办
			4. 科学合理选址，适时引入公众参与	住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、辖区政府
			5. 稳妥进行信息公开	住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、官方媒体
			6. 加强公众的科普宣传，及时回应群众关切	住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、宣传部门、辖区政府、运营企业
			7. 及时掌握网络舆情及社情民意动态	住房城乡建设/城管/市政管理部门、项目办、宣传部门、网信部门、辖区政府、运营企业
			8. 加快解决历史遗留环境问题，赢得群众充分信任	住房城乡建设/城管/市政管理部门、生态环境部门、相关企业

项目阶段	风险环节	风险点	应对措施	涉及主体
项目审批阶段	一、环评信息公示环节 二、环评公众参与意见调查环节 三、环评进场开展现状监测环节 四、稳评开展信息公示环节 五、项目“三通一平”进场施工环节	1. 群众质疑环评弄虚作假，环评文件失实 2. 环评程序随意简化 3. 敷衍应付群众反馈意见 4. 征地补偿矛盾纠纷突出 5. 群众质疑利益补偿方案不合理	1. 依法严格进行项目审批	生态环境、维稳，有关手续审批部门，环评编制单位
			2. 认真对待群众意见，合理解决群众诉求	住房城乡建设/城管/市政管理部门，维稳部门、环评编制单位
			3. 制定合理的利益共享方案	住房城乡建设/城管/市政管理部门，辖区政府
施工建设阶段	一、开工动土环节	1. 不文明施工对周边群众造成影响 2. 负面舆情或谣言未得到妥善控制，蔓延传播 3. 项目存在批建不符情况 4. 项目存在未批先建行为 5. 环保设施未能同步建设 6. 周边公共基础设施或便民设施建设承诺未按时兑现 7. 施工过程中出现突发事件	1. 增强施工建设阶段风险防范观念	住房城乡建设/城管/市政管理部门、运营企业、施工单位、工程监理单位等
			2. 加强施工期环境管理	住房城乡建设/城管/市政管理部门，生态环境部门、运营企业、施工单位、工程监理单位等
			3. 加强舆情监测，明确散谣责任	住房城乡建设/城管/市政管理部门、宣传、网信部门、公安部门等
			4. 及时兑现前期承诺	住房城乡建设/城管/市政管理部门、辖区政府、运营企业
			5. 科学制定施工方案	住房城乡建设/城管/市政管理部门、运营企业、施工单位

项目阶段	风险环节	风险点	应对措施	涉及主体
项目运行阶段	一、点火运行环节 二、停开车、停炉故障 临时检修环节 三、运输环节	1. 环保设施运转不正常，恶臭扰民 2. 垃圾渗滤液泄露造成土地污染 3. 设备未密闭隔音，噪音大 4. 污染排放数据公开不及时、不准确、不全面 5. 周边规划控制不力，厂区逐步被居民区等包围 6. 利益补偿承诺未兑现 7. 发生环境风险事故	1. 强化“邻避”问题防范意识，以主动、开放姿态回应群众关切	各级党委政府
			2. 兑现各项利益补偿承诺	住房城乡建设/城管/市政管理部门、财政、辖区政府、运营企业
			3. 加大已运营垃圾焚烧发电项目的信息公开和环境监管力度	生态环境部门、运营企业
			4. 完善垃圾焚烧发电项目准入机制	生态环境、住房城乡建设部门
			5. 加强垃圾运输处置过程管控	住房城乡建设、城管、环卫部门
			6. 加强垃圾焚烧发电项目规划刚性约束，控制已运行项目周边开发建设活动	规划、自然资源部门



## 附件 2

### 相关政策文件目录

1. 2012 年，国家发改委，《国家发改委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，发改投资〔2012〕2492 号。
2. 2016 年，国家发改委，住建部，《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》。
3. 2017 年，国家发改委，住建部，国家能源局，环保部，国土资源部，《关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作的通知》，发改环资规〔2017〕2166 号。
4. 2017 年，环保部，住建部，《城市生活垃圾处理设施向公众开放工作指南（试行）》。
5. 2018 年，环保部，《生活垃圾焚烧发电建设项目环境准入条件（试行）》，环办环评〔2018〕20 号。
6. 2018 年，生态环境部，《环境影响评价公众参与办法》，部令第 4 号。

(1)

## 国家发展改革委重大固定资产投资项目 社会稳定风险评估暂行办法

(发改投资〔2012〕2492号)

**第一条** 为促进科学决策、民主决策、依法决策，预防和化解社会矛盾，建立和规范重大固定资产投资项目社会稳定风险评估机制，制定本办法。

**第二条** 国家发展改革委审批、核准或者核报国务院审批、核准的在中华人民共和国境内建设实施的固定资产投资项目(简称“项目”下同)，适用本办法。

**第三条** 项目单位在组织开展重大项目前期工作时，应当对社会稳定风险进行调查分析，征询相关群众意见，查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的方案措施，提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。

社会稳定风险分析应当作为项目可行性研究报告、项目申请报告的重要内容并设独立篇章。

**第四条** 重大项目社会稳定风险等级分为三级：

**高风险：**大部分群众对项目有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件。

**中风险：**部分群众对项目有意见、反应强烈，可能引发矛盾冲突。

**低风险：**多数群众理解支持但少部分人对项目有意见，通过有效工作可防范和化解矛盾。

**第五条** 由项目所在地人民政府或其有关部门指定的评估主体组织对项目单位做出的社会稳定风险分析开展评估论证，根据实际情况可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等多种方式听取各方面意见，分析判断并确定风险等级，提出社会稳定风险评估报告。评估报告的主要内容为项目建设实施的合法性、合理性、可行性、可控性，可能引发的社会稳定风险，各方面意见及其采纳情况，风险评估结论和对策建议，风险防范和化解措施以及应急处置预案等内容。

**第六条** 国务院有关部门、省级发展改革部门、中央管理企业在向国家发展改革委报送项目可行性研究报告、项目申请报告的申报文件中，应当包含对该项目社会稳定风险评估报告的意见，并附社会稳定风险评估报告。

**第七条** 国家发展改革委在委托工程咨询机构评估项目可行性研究报告、项目申请报告时，可以根据情况在咨询评估委托书中要求对社会稳定风险分析和评估报告提出咨询意见。

**第八条** 评估主体作出的社会稳定风险评估报告是国家发展改革委审批、核准或者核报国务院审批、核准项目的重要依据。评估报告认为项目存在高风险或者中风险的，国家发展改革委不予审批、核准和核报；存在低风险但有可靠防控措施的，国家发展改革委可以审批、核准或者核报国务院审批、核准，并应在批复文件中对有关方面提出切实落实防范、化解风险措施的要求。

**第九条** 国家发展改革委未按照本办法规定，对项目可行性研究报告、项目申请报告作出批复，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大或者重大损失等后果的，应当依法依规追究国家发展改革委有关单位和责任人的责任。

评估主体不按规定的程序和要求进行评估导致决策失误，或者隐瞒真实情况、弄虚作假，给党、国家和人民利益以及公共财产造成较大或者重大损失等后果的，应当依法依规追究有关责任人的责任。

**第十条** 国家发展改革委、有关部门和机构及其工作人员应当遵守工作纪律和保密规定。

**第十一条** 各级地方发展改革部门可参照本办法，建立健全本地区重大项目社会稳定风险评估机制。

**第十二条** 本办法由国家发展改革委负责解释。

**第十三条** 自本办法印发之日起，国家发展改革委受理的申报项目执行本办法。

(2)

## “十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》，指导各地推进城镇生活垃圾无害化处理设施建设，国家发展改革委同住房城乡建设部组织编制了《“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》（简称《规划》）。规划范围包括全国（港澳台地区除外）所有设市城市、县城及建制镇。

规划期限：2016-2020年。

城镇生活垃圾无害化处理设施是城镇发展不可或缺的基础设施，是人民安全健康生活的重要保障。“十二五”以来，在国务院相关部门和地方各级人民政府的大力推动下，各地加大资金投入，城镇生活垃圾无害化处理工作取得了重大进展，垃圾收运体系日趋完善，处理设施数量和能力快速增长，生活垃圾无害化处理率显著提高。截至2015年，全国设市城市和县城生活垃圾无害化处理能力达到75.8万吨/日，比2010年增加30.1万吨/日，生活垃圾无害化处理率达到90.2%，其中设市城市94.1%，县城79.0%，超额完成“十二五”规划确定的无害化处理率目标。但同时也应看到，随城镇化的快速发展和人民生活水平日益提高，我国城镇生活垃圾清运量仍在快速增长，生活垃圾无害化处理能力和水平仍相对不足，大部分建制镇的生活垃圾难以实现无害化处理，垃圾回收利用率有待提高。为此，“十三五”期间应按照公

共服务均等化的要求，继续加大生活垃圾无害化处理能力建设，提升运营管理水平，拓展服务范围，加快垃圾收运处理领域的市场化进程，推进生活垃圾源头分类，提高资源化利用水平，最终实现垃圾的减量化、资源化和无害化。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为指导，按照生态文明建设总体要求，加快推进城镇生活垃圾无害化处理设施建设，提升运营管理水平，推动生活垃圾分类，促进城乡公共资源均衡配置，为不断改善城镇人居环境，提升生态文明建设水平奠定良好基础。

### （二）基本原则

统筹规划，拓展范围。合理规划设施建设，在设市城市和县城重点布局处理设施，推动共建共享。统筹建设城市、县城、建制镇的生活垃圾收运体系，将生活垃圾无害化处理能力覆盖到建制镇。

因地制宜，强化监管。针对不同地区实际情况，提前规划、科学论证，选择先进适用技术，减少原生垃圾填埋量，加大生活垃圾处理设施污染防治和改造升级力度，加强运营管理和监督，保障处理设施安全、达标、稳定运行。

分类回收，促进利用。积极推动生活垃圾分类，因地制宜制定分类办法，完善体制机制，建立分类投放、回收、运输、处理相衔接的全过程管理体系，促进生活垃圾回收网络与再生资源回收网络衔接，实现源头减量和资源的最大化利用。

创新驱动，多元协同。大力推行 PPP、特许经营和环境污染第三

方治理等模式，鼓励各类社会资本积极参与城镇垃圾无害化处理设施的投资、建设和经营。以科技创新为动力，不断提高生活垃圾减量化、资源化和无害化处理水平。

### （三）主要目标

——到 2020 年底，直辖市、计划单列市和省会城市（建成区）生活垃圾无害化处理率达到 100%；其他设市城市生活垃圾无害化处理率达到 95%以上，县城（建成区）生活垃圾无害化处理率达到 80%以上，建制镇生活垃圾无害化处理率达到 70%以上，特殊困难地区可适当放宽。

——到 2020 年底，具备条件的直辖市、计划单列市和省会城市（建成区）实现原生垃圾“零填埋”，建制镇实现生活垃圾无害化处理能力全覆盖。

——到 2020 年底，设市城市生活垃圾焚烧处理能力占无害化处理总能力的 50%以上，其中东部地区达到 60%以上。

——到 2020 年底，直辖市、计划单列市和省会城市生活垃圾得到有效分类；生活垃圾回收利用率达到 35%以上，城市基本建立餐厨垃圾回收和再生利用体系。

——到 2020 年底，建立较为完善的城镇生活垃圾处理监管体系。

## 二、主要任务

### （一）加快处理设施建设

1. 建设任务。合理布局生活垃圾处理设施，尚不具备处理能力的设市城市和县城要在 2018 年前具备无害化处理能力。建制镇产生的生活垃圾就近纳入县级或市级垃圾处理设施集中处理，原则上建制镇不单独建设处理设施（距离县市较远的建制镇可视具体情况另行考虑）。

加快现有设施的改造升级，逐步缩小地区间生活垃圾处理水平差距，加快建立与生活垃圾分类衔接的无害化处理设施。

“十三五”期间，全国规划新增生活垃圾无害化处理能力 50.97 万吨/日（包含“十二五”续建 12.9 万吨/日），设市城市生活垃圾焚烧处理能力占无害化处理总能力的比例达到 50%，东部地区达到 60%。

2. 建设要求。坚持资源化优先，因地制宜选择安全可靠、先进环保、省地节能、经济适用的处理技术，严格按照相关建设、技术和环保标准进行设施建设，配备完善的污染控制及监控设施。对不达标设施，尽快开展技术改造或关停。

经济发达地区和土地资源短缺、人口基数大的城市，优先采用焚烧处理技术，减少原生垃圾填埋量。建设焚烧处理设施的同时要考虑垃圾焚烧残渣、飞灰处理处置设施的配套。鼓励相邻地区通过区域共建共享等方式建设焚烧残渣、飞灰集中处理处置设施。卫生填埋处理技术作为生活垃圾的最终处置方式，是各地必须具备的保障手段，重点用于填埋焚烧残渣和达到豁免条件的飞灰以及应急使用，剩余库容宜满足该地区 10 年以上的垃圾焚烧残渣及生活垃圾填埋处理要求。不鼓励建设处理规模小于 300 吨/日的焚烧处理设施和库容小于 50 万立方米的填埋设施。渗滤液处理设施要与垃圾处理设施同时设计、同时施工、同时投入使用，也可考虑与当地污水处理厂协同处置。在充分论证的基础上，按照《生活垃圾处理技术指南》的要求，条件具备的地区，可开展水泥窑协同处理、飞灰减量化、分类后有机垃圾生物处理等试点示范。

## （二）完善垃圾收运体系

1. 建设任务。城市建成区应实现生活垃圾全收集，建制镇应建立



完善的生活垃圾收运系统，交通便利、经济发达地区要通过以城带乡等多种渠道进一步扩大生活垃圾收集覆盖面，加大收集力度。

建立与生活垃圾分类、回收利用和无害化处理等相衔接的收运体系。结合垃圾分类工作的开展，积极构建“互联网+资源回收”新模式，打通生活垃圾回收网络与再生资源回收网络通道，整合回收队伍和设施，实现“两网融合”。“十三五”期间，新增收运能力44.22万吨/日。

2. 建设要求。统筹布局生活垃圾转运站，淘汰敞开式收运设施，减少生活垃圾收运过程中的二次污染。加强生活垃圾转运站升级改造，在城市建成区推广密闭压缩式收运方式，大中型城市要在“十三五”期间全部实现密闭化收运。

特大城市和大城市要按标准建设与处理设施相配套的大中型垃圾转运站，按照转运量与运输距离合理配置收运车辆，鼓励区域内车辆统筹，可考虑采用第三方外包方式运输。建制镇要根据地区人口、垃圾产生情况以及收集频次合理配备垃圾收运设施。研究运用物联网技术探索路线优化、成本合理、高效环保的收运新模式。开展生活垃圾分类的城市，应配备满足分类品种需求、密封性好、标识明显、节能环保的专用收运车辆，有效保障城市生活垃圾的分类收集和运输。

### （三）加大存量治理力度

1. 建设任务。对因历史原因形成的非正规生活垃圾堆放点、不达标生活垃圾处理设施以及库容饱和的填埋场进行治理，使其达到标准规范要求。非正规生活垃圾堆放点整治，要在环境评估的基础上，优先开展水源地、城乡结合部等重点区域的治理工作。对于渗滤液处理不达标的生活垃圾处理设施，要尽快开展改造工作，未建渗滤液处理

设施的要在两年内完成建设；对具有填埋气体收集利用价值的填埋场，开展填埋气体收集利用及再处理工作；对于库容饱和的填埋处理设施，应按照相关要求规范封场。在确保安全环保的前提下，可考虑对库容饱和的填埋场土地开展复合利用。“十三五”期间，预计实施存量治理项目 803 个。

2. 建设要求。非正规生活垃圾堆放点的治理，应结合其规模、设施状况、场址地质构造、周边环境条件、修复后用途等，因地制宜制定治理方案，对堆体整形、填埋气收集与处理、封场覆盖、地表水控制、渗滤液收集处理和其他附属工程等提出措施。在不达标处理设施的升级改造和库容饱和的垃圾填埋场封场过程中，应设置有效的渗滤液收集导排设施，并及时收集利用填埋气，减少温室气体排放。

#### **（四）推进餐厨垃圾资源化利用与无害化处理**

1. 建设任务。继续推进餐厨垃圾无害化处理和资源化利用能力建设，根据各地餐厨垃圾产生量及分布等因素，统筹安排、科学布局，鼓励使用餐厨垃圾生产油脂、沼气、有机肥、土壤改良剂、饲料添加剂等。鼓励餐厨垃圾与其他有机可降解垃圾联合处理。到“十三五”末，力争新增餐厨垃圾处理能力 3.44 万吨/日，城市基本建立餐厨垃圾回收和再生利用体系。

2. 建设要求。根据当地餐厨垃圾产生规模、组分和理化性质，科学选择成熟可靠的处理工艺路线和技术设备，可选择肥料化、饲料化（饲料添加剂）、能源化等工艺，工艺选择须符合《餐厨垃圾处理技术规范》等要求。建立台账登记制度，提高餐厨垃圾集中收集率和收运体系覆盖率。按规定及时收运餐厨垃圾，防止餐厨垃圾收运过程产生环境污染。强化产品应用管控，加强对餐厨垃圾资源化利用产品的质

量监管和流向监控，严格规范餐厨垃圾肥料化和饲料化产品的销售、使用。

### **（五）推行生活垃圾分类**

1. 建设任务。大力推动生活垃圾分类，结合各地实际，合理确定垃圾分类范围、品种、要求、方法、收运方式，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体系。科学设定垃圾分类类别，鼓励对厨余等易腐垃圾进行单独分类。完善垃圾分类与再生资源回收投放点，建立分类回收与废旧物资回收相结合的管理和运作模式。

2. 建设要求。开展垃圾分类的城市要结合现有终端处理设施，确定切实可行的生活垃圾分类方法，按照先易后难、循序渐进的原则大力推进。垃圾分类设施要与回收利用、收集运输、处理处置系统衔接匹配。厨余等易腐垃圾宜采用生物处理技术。整合生活垃圾回收网络与再生资源回收网络，加强对低价值可回收物回收利用企业的政策扶持，促进垃圾分类从粗分到细分的提升，达到生活垃圾减量、再生资源增量的目的。

### **（六）加强监管能力建设**

1. 建设任务。应充分利用数字化城市管理信息系统和市政公用设施监管系统，完善生活垃圾处理设施建设、运营和排放监管体系。加强对生活垃圾焚烧处理设施主要污染物的在线监控，监控频次和要求要严格按照国家标准规范执行。

2. 建设要求。加强城镇生活垃圾无害化处理设施建设和运营信息统计。重点推进对焚烧厂主要设施运行状况等的实时监控。加强对焚烧设施烟气排放情况、焚烧飞灰处置达标情况、卫生填埋场渗滤液渗

漏情况、填埋气体排放情况的监测以及填埋场监测井的管理和维护。

### **三、投资估算和资金筹措**

#### **(一) 投资估算**

“十三五”期间全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设总投资约2518.4亿元。其中，无害化处理设施建设投资1699.3亿元，收运转运体系建设投资257.8亿元，餐厨垃圾专项工程投资183.5亿元，存量整治工程投资241.4亿元，垃圾分类示范工程投资94.1亿元，监管体系建设投资42.3亿元。

#### **(二) 资金筹措**

切实落实地方各级人民政府主体责任，加大投入力度，建立稳定的资金渠道，确保完成规划确定的各项建设任务。同时，积极引导并鼓励各类社会资本参与垃圾处理设施的建设，国家将根据规划任务和建设重点，继续对设施建设予以适当支持，重点支持采用焚烧等资源化处理技术的设施和贫困地区处理设施建设。对暂未引入市场机制运作的城镇垃圾处理设施，要进行政策扶持、投资引导、适度补贴，保障设施的建设和运营。

### **四、保障措施**

#### **(一) 完善法规标准**

建立健全生活垃圾处理相关法律法规，完善相关标准体系。研究完善城镇生活垃圾处理统计指标体系。研究提出垃圾焚烧处理设施建设项目环境社会风险防范与化解工作指南，做好防范和化解社会风险工作。研究制定餐厨垃圾资源化利用条例。制定生活垃圾分类目录和细则，完善生活垃圾分类、回收利用、收集运输、设施建设等相关标准和规范。

## （二）加大政策支持

完善垃圾处理收费制度。各地根据经济发展情况，合理确定收费标准，有条件的地区收费标准应覆盖垃圾收集、清运及处理处置成本。积极探索计量化、差别化收费方式。落实对垃圾处理相关企业税收优惠政策。加强生活垃圾处理设施和监测设施运行的经费保障，征收的生活垃圾处理费全部专项用于生活垃圾处理设施和监测设施的建设和运营，在征收的处理费无法满足处理和监测设施正常运行时，地方政府要积极采取措施适当补偿。各地要对生活垃圾处理设施建设的规模、布局和用地进行统筹安排并组织编制专项规划，纳入土地利用总体规划、城市（镇）总体规划和近期建设规划。

## （三）建立多元机制

加快生活垃圾处理产业化发展、社会化运作，建立多元化投入机制。完善以公共财政为主导的城镇垃圾处理设施建设投资体制，逐步形成“政府引导、社会参与、市场运作”的多元化投资机制。鼓励跨地区、跨部门的合作，培育和发展专业化、规模化的垃圾处理企业，进一步完善市场准入制度。加快政府和社会资本合作（PPP）模式在生活垃圾处理领域的应用。

## （四）强化创新引领

把生活垃圾处理技术纳入国家相关科技支撑计划，加强对垃圾资源化利用、分类处理、清洁焚烧、二噁英控制、飞灰安全处置等关键性技术和标准的研究。加快生活垃圾处理技术创新、示范和推广应用，组织实施关键技术与设备研发及关键装备产业化示范工程。加快利用先进适用技术改造现有生活垃圾处理设施，积极推广“互联网+资源回收”等新模式。围绕生活垃圾处理和监测设施的建设、运营管理，加

强专业技术人才、管理人才建设培养，大力发展职业教育和岗前、岗中职业培训，提高从业人员的文化水平和职业技能水平。

### **（五）加强宣传引导**

综合运用传统媒体和新媒体手段，搭建多层次多方位的信息渠道，大力宣传城镇生活垃圾处理的各项政策措施及其成效，及时全面客观报道有关信息，形成有利于推进城镇生活垃圾处理工作的舆论氛围。积极开展多种形式的宣传教育，倡导绿色健康的生活方式，普及垃圾分类的科学知识，推进生活垃圾分类和回收利用，引导全民树立“垃圾减量从我做起、垃圾管理人人有责”的观念。强化国民教育，着力提高全体学生的垃圾分类和资源环境意识。

### **（六）强化监督管理**

落实党政领导干部生态环境损害责任追究办法，提高地方政府领导责任意识。强化垃圾处理设施运行监管，对故意编造、篡改排污数据的违法企业，依法加大处罚力度。推动垃圾处理设施建设和运营信息公开，垃圾处理设施运营单位应依法向社会公开主要污染物名称和排放浓度等信息，制定应急预案，有效应对设施故障等突发事件。对垃圾渗滤液、焚烧烟气等监测不达标处理设施，依法及时关停整顿。严格按照危险废物管理制度要求，加强对飞灰产生、利用和处置的执法监管。加强公众监督，完善公众参与和政府决策机制，健全居民诉求表达、受理调查和解决回复等机制。

## **五、规划组织实施**

城镇生活垃圾无害化处理设施建设工作由省级人民政府负总责，市、县级人民政府负责具体实施。各省（区、市）和计划单列市人民政府要制定本地区城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划，对所属城

市人民政府实行目标责任制管理，加强监督指导。要将《规划》执行情况作为市、县级人民政府目标责任考核和领导干部综合评价的重要内容。重点流域有关省（区、市）和计划单列市人民政府有关部门在《规划》实施过程中要加强与《“十三五”重点流域水环境综合治理建设规划》衔接。

有关部门要各司其职，加强协调、密切配合，共同研究制定有利于《规划》执行的相关政策和措施。发展改革委将继续安排城镇污水处理设施建设专项中央预算内投资支持设施建设。住房城乡建设部将对各地实施《规划》加强指导。发展改革委、住房城乡建设部将加强对《规划》实施情况的评估和监督检查，推动规划各项任务顺利实施。

附表1 “十二五”全国城镇生活垃圾处理主要指标实现情况

序号	主要指标		2010年	2015年	“十二五”规划目标	目标完成情况
1	无害化处理率(%)	设市城市和县城	63.5	90.2		完成
		设市城市	77.9	94.1	90	完成
		县城	27.4	79.04	70	完成
无害化处理设施数量(座)		设市城市和县城	1076	2077		
		设市城市	628	890		
		县城	448	1187		
2	卫生填埋场	设市城市和县城	919	1748		
		设市城市	498	640		
		县城	421	1108		
	垃圾焚烧厂	设市城市和县城	119	257		
		设市城市	104	220		
		县城	15	37		
2	其他	设市城市和县城	38	72		
		设市城市	26	30		
		县城	12	42		
无害化处理能力(万吨/日)		设市城市和县城	45.7	75.8	87.1	基本完成
		设市城市	38.8	57.7	65.3	基本完成
		县城	6.9	18.1	21.8	基本完成
3	卫生填埋场	设市城市和县城	35.2	50.2		
		设市城市	28.9	34.4		
		县城	6.2	15.8		



序号	主要指标		2010年	2015年	“十二五”规划目标	目标完成情况
3	垃圾焚烧厂	设市城市和县城	8.9	23.5		
		设市城市	8.4	21.9		
		县城	0.46	1.6		
	其他	设市城市和县城	1.5	2.1		
		设市城市	1.3	1.4		
		县城	0.25	0.7		
4	焚烧处理所占比例(%)	焚烧比例		31	35	基本完成
		东部地区焚烧比例		48	48	完成
5	县县具备垃圾无害化处理能力			尚有43个设市城市和367个县城不具备无害化处理能力。	县县具备	基本完成

附表2 “十三五”全国城镇生活垃圾处理设施规模

单位：万吨/日

序号	地区	2015 年处理能力	“十三五”新增能力		“十三五”拟封场处理能力	2020 年处理能力
			续建处理能力	新建处理能力		
	全国	75.83	12.90	38.07	16.31	110.49
1	北京	2.38	0.93	0.99	0.50	3.80
2	天津	1.04	0	1.24	0.53	1.75
3	河北	3.98	0	0.97	0.60	4.35
4	山西	2.35	0	0.90	0.08	3.17
5	内蒙古	1.90	0.17	0.74	0	2.81
6	辽宁	2.34	0.11	1.85	1.01	3.29
7	大连	0.40	0	0.70	0.15	0.95
8	吉林	1.58	0	0.74	0	2.32
9	黑龙江	1.58	0.40	1.20	0.69	2.49
10	上海	2.05	0.50	1.10	1.02	2.63
11	江苏	6.28	0.79	1.46	0.49	8.04
12	浙江	5.12	0.74	1.10	0.33	6.63
13	宁波	0.80	0.23	0.32	0.06	1.29
14	安徽	2.47	0.58	2.34	0.76	4.63
15	福建	2.32	0.44	0.45	0.07	3.14
16	厦门	0.38	0	0.36	0	0.74
17	江西	1.43	0.47	1.11	0.59	2.42
18	山东	4.30	0.20	0.85	0.80	4.55
19	青岛	0.54	0.18	0.18	0.08	0.82
20	河南	3.73	0.23	1.53	0.40	5.09
21	湖北	2.67	0.10	1.75	0.47	4.05

序号	地区	2015 年处理能力	“十三五”新增能力		“十三五”拟封场处理能力	2020 年处理能力
			续建处理能力	新建处理能力		
22	湖南	3.63	0.03	1.60	0.49	4.77
23	广东	6.11	3.10	4.16	2.83	10.54
24	深圳	1.57	0	1.03	0.43	2.17
25	广西	1.45	0.34	0.73	0.33	2.19
26	海南	0.55	0.05	0.38	0.27	0.71
27	重庆	1.19	0.69	1.11	0.26	2.73
28	四川	3.20	0.60	1.90	0.55	5.15
29	贵州	1.36	0.98	0.58	0.72	2.20
30	云南	1.63	0.18	0.84	0.51	2.14
31	西藏	0	0.03	0.12	0	0.15
32	陕西	2.70	0.10	0.60	0.26	3.14
33	甘肃	0.85	0.31	0.95	0.30	1.81
34	青海	0.33	0	0.68	0.12	0.89
35	宁夏	0.46	0.11	0.25	0.11	0.71
36	新疆	1.16	0.26	0.96	0.50	1.88
37	新疆兵团	0	0.05	0.19	0	0.24
38	黑龙江农垦	0	0	0.11	0	0.11

附表3 “十三五”全国城镇生活垃圾处理设施采用技术情况

序号	地区	2015年						2020年					
		处理设施规模(万吨/日)			所占比例(%)			处理设施规模(万吨/日)			所占比例(%)		
		填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它
	全国	50.15	23.52	2.16	66	31	3	47.71	59.14	3.64	43	54	3
1	北京	0.86	1.04	0.48	36	44	20	0.60	2.53	0.67	16	67	17
2	天津	0.53	0.48	0.03	51	46	3	0	1.63	0.12	0	93	7
3	河北	2.81	1.07	0.10	71	27	2	2.75	1.50	0.10	63	34	3
4	山西	1.76	0.54	0.05	75	23	2	1.98	1.14	0.05	62	36	2
5	内蒙古	1.74	0.14	0.02	92	7	1	2.06	0.71	0.04	73	25	2
6	辽宁	2.24	0	0.10	96	0	4	1.83	1.36	0.10	56	41	3
7	大连	0.22	0.18	0	55	45	0	0.37	0.58	0	39	61	0
8	吉林	1.11	0.38	0.09	70	24	6	1.39	0.84	0.09	60	36	4
9	黑龙江	1.20	0.18	0.20	76	11	13	0.96	1.32	0.21	39	53	8
10	上海	1.12	0.83	0.10	55	40	5	0.50	1.83	0.30	19	70	11
11	江苏	2.53	3.65	0.10	40	58	2	2.24	5.80	0	28	72	0
12	浙江	2.02	3.05	0.05	39	60	1	1.74	4.74	0.15	26	72	2
13	宁波	0.15	0.65	0	19	81	0	0.14	1.15	0	11	89	0
14	安徽	1.66	0.78	0.03	67	32	1	1.18	3.27	0.18	25	71	4
15	福建	0.94	1.36	0.02	40	59	1	0.89	2.25	0	28	72	0
16	厦门	0.22	0.16	0	58	42	0	0.23	0.40	0.11	31	54	15
17	江西	1.41	0.02	0	99	1	0	1.41	0.98	0.03	58	41	1
18	山东	2.42	1.68	0.20	56	39	5	1.62	2.73	0.20	36	60	4
19	青岛	0.30	0.24	0	56	44	0	0.22	0.60	0	27	73	0
20	河南	3.24	0.49	0	87	13	0	3.49	1.60	0	69	31	0
21	湖北	1.42	1.15	0.10	53	43	4	1.82	2.03	0.20	45	50	5
22	湖南	3.35	0.16	0.12	92	5	3	2.79	1.72	0.26	58	36	5
23	广东	4.05	1.84	0.22	66	30	4	2.96	7.30	0.28	28	69	3
24	深圳	0.84	0.73	0	54	46	0	0.43	1.74	0	20	80	0

序号	地区	2015 年						2020 年					
		处理设施规模 (万吨/日)			所占比例 (%)			处理设施规模 (万吨/日)			所占比例 (%)		
		填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它	填埋	焚烧	其它
25	广西	1.30	0.15	0	90	10	0	1.57	0.62	0	72	28	0
26	海南	0.31	0.24	0	56	44	0	0.14	0.57	0	20	80	0
27	重庆	0.83	0.36	0	70	30	0	0.92	1.78	0.03	34	65	1
28	四川	2.22	0.95	0.03	69	30	1	2.77	2.37	0.01	54	46	0
29	贵州	1.08	0.26	0.02	79	19	2	1.01	0.78	0.41	46	35	19
30	云南	1.00	0.60	0.03	61	37	2	1.14	0.98	0.02	53	46	1
31	西藏	0	0	0	-	-	-	0.15	0	0	100	0	0
32	陕西	2.49	0.15	0.05	93	6	2	2.35	0.75	0.04	75	24	1
33	甘肃	0.85	0	0	100	0	0	1.18	0.60	0.03	65	33	2
34	青海	0.33	0	0	100	0	0	0.67	0.22	0	75	25	0
35	宁夏	0.45	0.01	0	98	2	0	0.62	0.09	0	87	13	0
36	新疆	1.15	0	0.01	99	0	1	1.34	0.53	0.01	71	28	1
37	新疆兵团	0	0	0	-	-	-	0.19	0.05	0	79	21	0
38	黑龙江农垦	0	0	0	-	-	-	0.06	0.05	0	55	45	0

附表4 “十三五”新增收运设施、存量治理和餐厨垃圾处理设施规模

序号	地区	收运能力（万吨/日）	存量治理（个）	餐厨垃圾处理设施能力（万吨/日）
	全国	44.22	803	3.44
1	北京	1.39	7	0.15
2	天津	0.95	3	0.08
3	河北	1.84	22	0.16
4	山西	0.75	7	0.06
5	内蒙古	1.02	19	0.05
6	辽宁	4.62	17	0.07
7	大连	0.85	6	0.02
8	吉林	0.55	21	0.05
9	黑龙江	1.11	33	0.08
10	上海	0.86	2	0.13
11	江苏	1.87	17	0.22
12	浙江	0.87	10	0.31
13	宁波	0.57	3	0.15
14	安徽	3.13	80	0.10
15	福建	1.04	0	0.08
16	厦门	0.40	0	0.02
17	江西	1.62	102	0.08
18	山东	1.40	10	0.08
19	青岛	0.20	0	0.01
20	河南	1.73	55	0.16
21	湖北	2.30	9	0.09
22	湖南	2.14	41	0.11
23	广东	0	48	0.34
24	深圳	1.28	3	0.07
25	广西	1.21	22	0.05
26	海南	0.21	58	0.02
27	重庆	1.34	8	0.15
28	四川	2.70	39	0.11

序号	地区	收运能力（万吨/日）	存量治理（个）	餐厨垃圾处理设施能力（万吨/日）
29	贵州	1.16	10	0.06
30	云南	0.94	36	0.08
31	西藏	0.17	0	0.01
32	陕西	0.85	20	0.05
33	甘肃	0.70	51	0.06
34	青海	0.48	11	0.01
35	宁夏	0.17	22	0.04
36	新疆	1.33	11	0.12
37	新疆兵团	0.29	0	0.01
38	黑龙江农垦	0.18	0	0

附表5 “十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设投资

(单位:亿元)

序号	地区	新建处理设施	转运设施	餐厨处理设施	存量治理	分类设施	监管体系	总投资
	全国	1699.3	257.8	183.5	241.4	94.1	42.3	2518.4
1	北京	76.5	7.0	9.0	102.5	5	2	202.0
2	天津	51.5	4.8	4.0	1.0	5	1	67.3
3	河北	36.0	9.2	6.6	4.0	2	1	58.8
4	山西	35.8	3.7	3.6	-	2	1	46.1
5	内蒙古	24.6	5.1	3.0	3.5	2	1	39.2
6	辽宁	72.9	25.1	3.9	3.7	2	1	108.6
7	大连	19.9	7.2	0.8	12.5	5	1	46.4
8	吉林	27.2	2.7	3.0	5.1	2	1	41.0
9	黑龙江	55.0	5.5	4.5	2.4	2	1	70.4
10	上海	37.5	4.3	5.2	0.4	5	1	53.4
11	江苏	52.8	11.7	13.2	3.5	2	1	84.2
12	浙江	86.6	8.8	18.5	2.9	2	1	119.8
13	宁波	22.5	9.8	8.8	1.0	3.8	1	46.9
14	安徽	108.0	16.4	5.9	17.3	2.5	1.7	151.8
15	福建	18.9	5.2	4.8	-	2	1	31.9
16	厦门	21.8	2.8	1.2	-	2	1	28.8
17	江西	45.7	8.1	3.6	2.7	2	1	63.1
18	山东	51.0	10.0	4.5	9.0	2	1	77.5
19	青岛	14.4	1	0.6	0	2	1	19
20	河南	63.1	8.6	9.6	8.2	2	1	92.5
21	湖北	64.3	11.5	5.3	3.5	2	1	87.6
22	湖南	70.5	12.4	6.5	7.0	3	3.6	103.0
23	广东	134.0	-	13.7	14.2	2	1	164.9



序号	地区	新建处理设施	转运设施	餐厨处理设施	存量治理	分类设施	监管体系	总投资
24	深圳	90.3	6.4	3.3	2.1	2	1	105.1
25	广西	27.2	6.0	3.0	3.5	2	1	42.7
26	海南	18.3	1.0	1.2	-	2	1	23.5
27	重庆	49.3	6.7	8.4	2.7	5	1	73.1
28	四川	75.2	13.5	5.6	4.6	2	1	101.9
29	贵州	33.0	5.8	2.8	2.0	2	1	46.6
30	云南	25.9	4.7	3.2	5.1	2	1	41.9
31	西藏	9.4	5.2	0.6	0.5	2	1	18.7
32	陕西	25.5	4.3	2.4	1.2	2	1	36.4
33	甘肃	38.7	3.5	3.0	7.5	2	1	55.7
34	青海	54.3	3.8	0.3	2.0	2	1	63.4
35	宁夏	9.1	0.9	2.1	3.4	2	1	18.5
36	新疆	40.9	12.8	7.4	2.4	3.8	1	68.3
37	新疆兵团	6.9	1.4	0.4	-	1	1	10.7
38	黑龙江农垦	4.8	0.9	-	-	1	1	7.7

(3)

## 关于进一步做好生活垃圾焚烧发电厂 规划选址工作的通知

(发改环资规〔2017〕2166号)

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委、住房城乡建设厅(城乡规划、环境卫生主管部门)、能源局、环境保护厅(局)、国土资源厅(局):

为贯彻落实党中央、国务院决策部署,指导各地做好生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作,积极推进生活垃圾焚烧发电项目落地,改善城乡人居环境,提高生态文明建设水平,现通知如下。

### 一、重要意义

焚烧发电是生活垃圾处理的重要方式,对实现垃圾减量化、资源化和无害化,改善城乡环境卫生状况,解决“垃圾围城”“垃圾上山下乡”等突出环境问题具有重要作用。科学合理确定生活垃圾焚烧发电厂规划与选址,对推进焚烧设施项目顺利实施、提高垃圾无害化处理能力具有重要意义。对此,各地应当高度重视,提早规划、合理布局、明确厂址,切实保障生活垃圾焚烧发电厂有序建设。

### 二、重点任务

#### (一) 科学制定生活垃圾焚烧发电中长期专项规划

按照“十三五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划、城市市政基础设施建设规划、可再生能源发展规划等要求,结合本地区经济社会发展规划、城市总体规划等,各省(区、市)发展改革委(能

源局)会同相关部门应于2018年底前编制完成本地区省级生活垃圾焚烧发电中长期专项规划(以下简称专项规划),明确建设目标、重点任务、保障措施,统筹推进项目建设。专项规划须列明2020年前计划开工建设的具体项目,逐项明确建设规模、建设地点(应明确四至边界)、建成时间、处理能力等;同时,还应提出2030年前拟建垃圾焚烧厂目标名单,包括建设规模、建设地点(应明确到具体市县)等内容,纳入新一版城市总体规划。专项规划应符合本地区土地利用总体规划。各省(区、市)已编制的生活垃圾焚烧发电五年规划应与专项规划做好衔接。专项规划编制单位应当依法同步组织规划环境影响评价,为科学制定规划增强支撑。

列入专项规划的项目,根据项目进展情况,及时纳入国家发展改革委重大建设项目库和国家能源局可再生能源项目管理系统规划库。

## (二) 超前谋划生活垃圾焚烧发电项目选址

省级城乡规划主管部门会同相关部门组织指导市(县)人民政府依法做好生活垃圾焚烧发电项目选址工作。项目选址应符合与“三区三线”配套的综合空间管控措施要求,尽量远离生态保护红线区域,并严格按照《生活垃圾焚烧处理工程项目建设标准》要求,设定防护距离,明确四至边界,合理安排周边项目建设时序,不得因周边项目建设影响生活垃圾焚烧发电项目选址落地。鼓励利用既有生活垃圾处理设施用地建设生活垃圾焚烧发电项目;鼓励采取产业园区选址建设模式,统筹生活垃圾、建筑垃圾、餐厨垃圾等不同类型垃圾处理,形成一体化项目群;鼓励在京津冀、长三角等国家级城市群打破省域(市域)限制,探索跨地市、跨省域生活垃圾焚烧发电项目建设,实现一定区域内共建共享。

纳入专项规划并拟于 2020 年前开工建设的具体项目，应在 2018 年前完成项目选址，明确建设地点（四至边界）；纳入专项规划并拟于 2021 - 2030 年开工建设的项目，应至少提前 3 年完成项目选址工作。

### （三）加快推进专项规划项目落地实施

对纳入专项规划的生活垃圾焚烧发电项目，有关部门应依据投资管理相关规定，加快组织项目审批或核准等前期手续。依托全国投资项目在线审批监管平台，优化审批流程，实现项目网上申报、并联审批。要协助项目单位抓紧落实项目开工条件，推进项目落地实施。按照谁审批谁监管、谁主管谁监管的原则，进一步加强项目建设监管，及时掌握项目进度。

### （四）定期实施评估考核和专项规划调整

省级发展改革（能源）部门会同住房城乡建设等部门于每年一季度前完成本地区专项规划上一年度实施情况评估考核。根据评估考核结果，对专项规划相关项目及时进行调整。未按规定时限完成选址或无法继续实施的项目，应及时调整出专项规划；将已完成选址的新布局项目，列入专项规划。列入专项规划并拟于 2020 年前开工建设的项目，须充分论证确保科学慎重决策，原则上不应再调整变更项目选址。根据专项规划调整情况，及时更新重大建设项目库和可再生能源项目管理系统规划库。

### （五）全面公开规划选址相关信息

各省（区、市）指导督促有关市（县）人民政府完善生活垃圾焚烧发电厂规划选址信息公开制度和信息共享机制，依法做好信息公开工作，及时向社会公开生活垃圾焚烧发电厂选址相关信息，鼓励公民、法人和其他组织积极参与。在专项规划编制过程中，要坚持开放透明，

广泛征求社会各方面意见。专项规划编制完成后，依据法律法规和有关规定，及时向社会公开，接受社会监督，做好环境社会风险防范与化解相关工作。

### **三、保障措施**

#### **（一）加强组织领导**

建立健全有利于生活垃圾焚烧发电厂规划选址的工作机制。省级相关部门要切实加强组织领导，强化部门协调配合，落实项目所在市（县）人民政府主体责任，上下联动，形成工作合力。结合省级空间规划和市县“多规合一”试点，对不利于生活垃圾焚烧发电厂提前选址、有关规定相互矛盾的政策文件、技术规范等进行梳理，提出修订完善建议，遇到重大问题和困难及时向主管部门报告。有关部门按照职责分工，指导并协调解决规划选址中的重大问题。

#### **（二）加大政策支持**

各地区、有关部门要对生活垃圾焚烧发电厂规划选址工作给予政策支持。对于列入专项规划的项目，发展改革部门在PPP项目推介、中央预算内投资等方面以支持，住房城乡建设（城乡规划、环境卫生）部门加强行业指导，优先开展选址审查，加快核发建设项目选址意见书，国土资源部门优先安排用地计划指标，环境保护部门积极做好环境影响评价文件审批服务。国家发展改革委、国家能源局指导各省（区、市）编制专项规划。国家可再生能源电价附加补贴资金优先用于支持列入专项规划的项目，专项规划之外布局建设的项目，所需补贴资金原则上由项目所在省（区、市）负责解决。

#### **（三）强化监督考核**

省级相关部门应进一步规范事前、事中和事后监管，增强专项规

划实施和执行的约束力，项目选址确定后，禁止擅自改变用途，严格控制周边土地开发利用。住房城乡建设部会同相关部门将定期开展全国生活垃圾焚烧发电厂建设项目专项检查，并于2019年开始发布上年度拟建项目规划选址情况，对工作不到位的项目给予通报，其中工作严重不到位的，国家能源局将其从可再生能源项目管理系统规划库中删除。有关部门将逐步探索研究把规划选址情况纳入相关考核体系，并作为考核督查重点。

国家发展改革委  
住房城乡建设部  
国家能源局  
环境保护部  
国土资源部

(4)

# 城市生活垃圾处理设施向 公众开放工作指南

( 试行 )

## 1 适用范围

本指南规定了城市生活垃圾处理设施向公众开放的种类、内容、形式、具体要求和管理等内容。

本指南适用于城市生活垃圾焚烧发电厂向公众开放的工作指导。

## 2 总体要求

### 2.1 开放种类

可对公众开放的城市生活垃圾处理设施包括中央控制室、焚烧设施、烟气净化设施、发电设施、垃圾吊控制室、渗滤液处理设施、烟气排放公众显示屏等。除此之外，还应有渗滤液、飞灰、炉渣等样品的展示。

### 2.2 开放内容

开放的内容包括生活垃圾焚烧发电技术特点、生活垃圾焚烧发电工艺流程、各类设施工作原理、控制二噁英排放的有效方法、控制污染物排放的有效方法、控制恶臭排放的有效方法、以及公众显示屏中烟气排放和焚烧炉运行工况的实时数据，落实“装、树、联”。

针对不同的公众群体，可以选择不同的开放内容。开放内容应根据城市生活垃圾处理技术进步的情况不断更新。

### 2.3 开放基本条件

2.3.1 开放单位应具备本指南规定的全部或部分设施种类，且设施运行正常。

2.3.2 开放单位应具备保障参观者安全的相关设施，确保参观过程的安全，并对参观者进行安全教育。

2.3.3 开放单位应配备设施开放的宣传材料；应有规划合理的参观路线及路线标识或指引；应具备对参观者进行展示的显示设备等设施；可配备与参观者交流互动的会议室。

2.3.4 开放单位应有专（兼）职的讲解员，讲解员应经过本单位培训并通过考核，开放单位可建立讲解员定期培训机制。

## 2.4 开放形式

### 2.4.1 设施场所的开放

例行开放以参观讲解为主，开放单位可以采取现场观摩、对话交流、政策咨询、知识讲座、座谈会议等形式开展城市生活垃圾处理设施开放活动，可以开发图书资料、影像、公益广告、模型、展板、沙盘、概况图、仪器设备运行流程图、动漫等产品向公众普及环保知识。

对于不同群体应设计不同的讲解内容和展示形式，如对中小學生，讲解内容应生动形象、浅显易懂，可以采取动漫资料或影像等活泼形式进行展示；对于专业人群，讲解内容应科学严谨、规范专业，可以采用技术讲座的形式；对于环境影响的相关方，讲解内容应深入浅出，科普为主，可以采用座谈会的形式，答疑解惑。

开放单位还可以集体组织的形式，邀请人大代表、政协委员、专家学者、社会组织、媒体代表、学生、企业员工等社会各界人士参与开放活动。

### 2.4.2 其他开放形式



开放单位应不断创新开放形式，利用媒体、网站、微信、微博等平台主动向社会进行信息公开和设施开放，还可以采用进社区、进广场、进校园等形式，主动宣传和普及环保知识，提高社会公众的环保意识。

## 2.5 开放工作程序

城市生活垃圾处理设施向公众开放的工作程序分为活动准备、活动实施和总结反馈三个阶段，详见图 1。

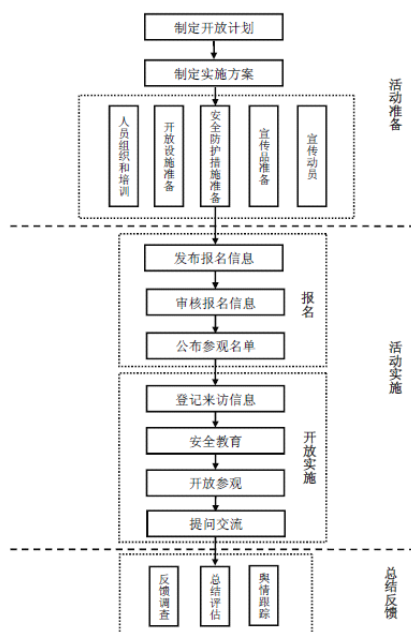


图 1 开放流程图

## 3 具体要求

### 3.1 开放计划

3.1.1 根据《指导意见》的要求，开放单位应制定年度设施开放计划，报送主管部门并抄送环保部门，每两个月应至少组织开展一次开放活动。有条件的开放单位可以适当增加开放的频次，并区分常规类、专题类等开放类别。

3.1.2 计划中应包含：确定开放具体时间，包括报名信息发布时

间、报名截止时间、正式参观时间等；确定开放内容，包括开放设施名称、数量、简介、功能、作用等；确定接待规格，包括接待范围、接待能力、接待频次、接待参观时长等；拟定接待计划，包括讲解及摄影摄像人员分工、场地布置、参观路线、便民设施等；拟定前期宣传计划：监测（检测）单位可利用官方网站、微博、微信等渠道进行宣传，也可由政府环保部门、社会团体等机构牵头联系媒体进行开放活动宣传；拟定应急计划，如预约参观人数较多时应适当增加开放次数，制定突发事件安全应急预案等。

### 3.2 活动准备

开放单位需完成以下准备工作：人员组织和培训、开放设施准备、安全防护措施准备、宣传品准备和宣传动员。

#### 3.2.1 人员组织和培训

根据接待计划确定讲解员、引导员、摄影摄像人员数量，开放单位应对讲解员、引导员和摄影摄像人员进行培训和现场演练，讲解员需经本单位考核合格后方可上岗。

#### 3.2.2 开放设施准备

开放的城市生活垃圾处理设施要确保运转正常，并且排除运行中可能出现的安全隐患，城市生活垃圾处理设施的监控数据应真实准确。

#### 3.2.3 安全防护措施准备

开放单位应做好现场防护措施，保证参观者在活动中的安全。开放的垃圾处理设施现场应设置安全警示、危险源标识、安全出口、安全警戒带等。开放单位应在危险区域加装防护栏，采用地面引导线指示参观者在安全区域活动。开放单位还需根据实际情况准备口罩、安全帽等安全防护用具。

#### 3.2.4 宣传品准备

开放单位应制作系列宣传品：制作宣传手册适当配发给参观者；录制宣传视频，现场播放或通过政府网站、媒体等信息平台推送；制作仪器设备、点位布设模型，在展示厅向公众展示；充分利用开放单位已有的宣传设备，如大屏幕等，播放宣传影像。

#### 3.2.5 宣传动员

各地环保部门要提前做好宣传动员，利用网站、媒体等信息平台，提前公布开放时间、地点、内容、报名方式、行程路线等信息。在电视、广播、报刊、网站、微博、微信等平台 and 渠道宣传报道公众开放工作情况。发挥环保志愿者的积极性，对环保公众开放工作进行宣传动员。鼓励参观人员通过自媒体发表参观体验和感受，扩大环保公众开放活动的社会影响力，吸引更多公众参与。

### 3.3 活动实施

#### 3.3.1 报名

城市生活垃圾处理设施的开放一般采用报名预约的方式，公众开放活动前，开放单位应组织好报名工作，在网站、媒体等信息平台上公布活动时间、内容、地点、参观路线、参观要求以及报名方式、报名开始和截止时间、可接待的人数、报名需填写的信息等内容。

开放单位应要求个人或团体在预约时如实填写来访人员信息表，同时对来访人员信息进行审核，对于提供资料不全或资料虚假的人员，开放单位可以拒绝其参观申请。

开放单位根据审核情况及自身接待能力确定最终的参观名单，并在网站、媒体等信息平台上公布。对于通过信息审核的人员，开放单

位应将开放日程安排通过微信、短信或电话进行告知。

### 3.3.2 开放实施

公众来访当日，开放单位应填写来访信息登记表，用于记录公众来访信息。

参观前，开放单位应对来访者进行安全教育，必要时签订安全承诺书，明确安全责任。明确来访者参观过程中应遵守的规则，不可妨碍设施正常运行。

组织参观时，开放单位应安排相关人员进行参观的组织引导，如发放参观证、安全检查、指引、维持秩序、保证安全等，发放必要的安全防护用具如安全帽、防护服、口罩等。现场参观结束后应设立提问交流环节，为参观者现场答疑解惑。

## 3.4 总结反馈

### 3.4.1 反馈调查

开放单位应采取问卷、微信留言、邮件等形式进行开放活动效果反馈，虚心接受社会公众的意见，不断改进与提高，使城市生活垃圾处理设施开放活动得以持续有效地开展。

### 3.4.2 总结评估

开放单位应对公众开放工作情况进行总结评估，提炼经验，查找问题，整理保存相关材料，将开放活动照片及总结报送主管部门并抄送环保部门。

### 3.4.3 舆情跟踪

在开放活动之后，开放单位应积极关注公众对开放活动的反应，主动做好舆情引导工作。

## 3.5 保密要求

### 3.5.1 当涉及商业机密或自主产权信息时，开放单位可以设置屏

障遮挡，用示意图、原理图等形式代替，并说明情况；不宜拍照、录像的部分，需设立标识并说明情况。

3.5.2 当媒体或非营利组织参观时，开放单位应进行告知，其发布信息应以开放单位确认的信息、数据为准，不得泄露开放单位涉及商业秘密或自主知识产权的信息。

### **3.6 异常情况处理**

3.6.1 仪器（设备）发生故障或信息显示错误时，应在故障仪器（设备）旁设立明显标识，提示仪器故障或信息错误。

3.6.2 因行程安排冲突时，开放单位应提前规划，采取错峰、错时等方式，妥善解决问题，尽量不要取消既定的计划安排。如遇突发情况不具备开放条件时，开放单位应及时向公众说明情况，并公布下次预计可开放的时间。

3.6.3 开放时如遇到紧急情况，开放单位应按照单位应急预案立即组织参观者安全撤离，及时向公众公开情况说明及解决措施。参观中如果发生安全事故，应立即启动安全事故应急预案，并保证参观者的人身安全。事后进行事故调查，并公布调查结果。

3.6.4 开放单位应向公众明确，未成年人和老年人需要在监护人的陪同下参观。

3.6.5 开放单位应有舆情应对预案，妥善应对设施公开过程中产生的不利舆情。

3.6.6 如有参观人员在参观过程中提出额外的参观要求，开放单位应在能够保证安全的前提下，做好相应的防护措施组织公众参观。

## **4 设施开放的管理**

4.1 开放单位主管部门应加强对城市生活垃圾处理设施公开的管理

理，明确开放单位向公众公开的主体责任。加强对开放单位的检查和考核，并将情况向社会公开。

4.2 环境保护部门应搭建社会公众、志愿者和开放单位交流沟通的平台，积极引导社会公众参观城市生活垃圾处理设施，鼓励社会公众、志愿者参与城市生活垃圾处理设施公开的义务讲解和其他工作。

4.3 开放单位应配备专门的管理人员负责相关开放设施的公开工作，建立健全岗位责任制，制定参观制度及管理规定。

4.4 开放单位应在每年做预算时，提前预留相应预算，确保开放活动能够扎实、长期开放。

4.5 开放单位应对开放的相关设施和场所进行定期巡查，发现设施存在故障或隐患的，应及时进行维修。

(5)

## 生活垃圾焚烧发电建设项目 环境准入条件（试行）

（环办环评[2018]20号）

**第一条** 为规范我国生活垃圾焚烧发电建设项目环境管理，引导生活垃圾焚烧发电行业健康有序发展，依据有关法律法规、部门规章和技术规范要求，制定本环境准入条件。

**第二条** 本环境准入条件适用于新建、改建和扩建生活垃圾焚烧发电项目。生活垃圾焚烧项目参照执行。

**第三条** 项目建设应当符合国家和地方的主体功能区规划、城乡总体规划、土地利用规划、环境保护规划、生态功能区划、环境功能区划等，符合生活垃圾焚烧发电有关规划及规划环境影响评价要求。

**第四条** 禁止在自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区和永久基本农田等国家及地方法律法规、标准、政策明确禁止污染类项目选址的区域内建设生活垃圾焚烧发电项目。项目建设应当满足所在地大气污染防治、水资源保护、自然生态保护等要求。

鼓励利用现有生活垃圾处理设施用地改建或扩建生活垃圾焚烧发电设施，新建项目鼓励采用生活垃圾处理产业园区选址建设模式，预留项目改建或者扩建用地，并兼顾区域供热。

**第五条** 生活垃圾焚烧发电项目应当选择技术先进、成熟可靠、对当地生活垃圾特性适应性强的焚烧炉，在确定的垃圾特性范围内，保证额定处理能力。严禁选用不能达到污染物排放标准的焚烧炉。

焚烧炉主要技术性能指标应满足炉膛内焚烧温度 $\geq 850^{\circ}\text{C}$ ，炉膛内烟气停留时间 $\geq 2$ 秒，焚烧炉渣热灼减率 $\leq 5\%$ 。应采用“3T+E”控制法使生活垃圾在焚烧炉内充分燃烧，即保证焚烧炉出口烟气的足够温度（Temperature）、烟气在燃烧室内停留足够的时间（Time）、燃烧过程中适当的湍流（Turbulence）和过量的空气（Excess-Air）。

**第六条** 项目用水应当符合国家用水政策并降低新鲜水用量，最大限度减少使用地表水和地下水。具备条件的地区，应利用城市污水处理厂的中水。

按照“清污分流、雨污分流”原则，提出厂区排水系统设计要求，明确污水分类收集和处理方案。按照“一水多用”原则强化水资源的串级使用要求，提高水循环利用率。

**第七条** 生活垃圾运输车辆应采取密闭措施，避免在运输过程中发生垃圾遗撒、气味泄漏和污水滴漏。

**第八条** 采取高效废气污染控制措施。烟气净化工艺流程的选择应符合《生活垃圾焚烧处理工程技术规范》（CJJ90）等相关要求，充分考虑生活垃圾特性和焚烧污染物产生量的变化及其物理、化学性质的影响，采用成熟先进的工艺路线，并注意组合工艺间的相互匹配。重点关注活性炭喷射量/烟气体积、袋式除尘器过滤风速等重要指标。鼓励配套建设二噁英及重金属烟气深度净化装置。

焚烧处理后的烟气应采用独立的排气筒排放，多台焚烧炉的排气筒可采用多筒集束式排放，外排烟气和排气筒高度应当满足《生活垃圾焚烧污染控制标准》（GB18485）和地方相关标准要求。

严格恶臭气体的无组织排放治理，生活垃圾装卸、贮存设施、渗滤液收集和处理设施等应当采取密闭负压措施，并保证其在运行期和



停炉期均处于负压状态。正常运行时设施内气体应当通过焚烧炉高温处理，停炉等状态下应当收集并经除臭处理满足《恶臭污染物排放标准》(GB14554)要求后排放。

**第九条** 生活垃圾渗滤液和车辆清洗废水应当收集并在生活垃圾焚烧厂内处理或者送至生活垃圾填埋场渗滤液处理设施处理，立足于厂内回用或者满足 GB18485 标准提出的具体限定条件和要求后排放。若通过污水管网或者采用密闭输送方式送至采用二级处理方式的城市污水处理厂处理，应当满足 GB18485 标准的限定条件。设置足够容积的垃圾渗滤液事故收集池，对事故垃圾渗滤液进行有效收集，采取措施妥善处理，严禁直接外排。不得在水环境敏感区等禁设排污口的区域设置废水排放口。

采取分区防渗，明确具体防渗措施及相关防渗技术要求，垃圾贮坑、渗滤液处理装置等区域应当列为重点防渗区。

**第十条** 选择低噪声设备并采取隔声降噪措施，优化厂区平面布置，确保厂界噪声达标。

**第十一条** 安全处置和利用固体废物，防止产生二次污染。焚烧炉渣和除尘设备收集的焚烧飞灰应当分别收集、贮存、运输和处理处置。焚烧飞灰为危险废物，应当严格按照国家危险废物相关管理规定进行运输和无害化安全处置，焚烧飞灰经处理符合《生活垃圾填埋场污染控制标准》(GB16889)中 6.3 条要求后，可豁免进入生活垃圾填埋场填埋；经处理满足《水泥窑协同处置固体废物污染控制标准》

(GB30485) 要求后，可豁免进入水泥窑协同处置。废脱硝催化剂等其他危险废物须按照相关要求妥善处置。产生的污泥或浓缩液应当在厂内妥善处置。鼓励配套建设垃圾焚烧残渣、飞灰处理处置设施。

**第十二条** 识别项目的环境风险因素，重点针对生活垃圾焚烧厂内各设施可能产生的有毒有害物质泄漏、大气污染物（含恶臭物质）的产生与扩散以及可能的事故风险等，制定环境应急预案，提出风险防范措施，制定定期开展应急预案演练计划。

评估分析环境社会风险隐患关键环节，制定有效的环境社会风险防范与化解应对措施。

**第十三条** 根据项目所在地区的环境功能区类别，综合评价其对周围环境、居住人群的身体健康、日常生活和生产活动的影响等，确定生活垃圾焚烧厂与常住居民居住场所、农用地、地表水体以及其他敏感对象之间合理的位置关系，厂界外设置不小于 300 米的环境防护距离。防护距离范围内不应规划建设居民区、学校、医院、行政办公和科研等敏感目标，并采取园林绿化等缓解环境影响的措施。

**第十四条** 有环境容量的地区，项目建成运行后，环境质量应当仍满足相应环境功能区要求。环境质量不达标区域，应当强化项目的污染防治措施，提出可行有效的区域污染物减排方案，明确削减计划、实施时间，确保项目建成投产前落实削减方案，促进区域环境质量改善。

**第十五条** 按照国家或地方污染物排放（控制）标准、环境监测技术规范以及《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》等有关要求，制定企业自行监测方案及监测计划。每台生活垃圾焚烧炉必须单独设置烟气净化系统、安装烟气在线监测装置，按照《污染源自动监控管理办法》等规定执行，并提出定期比对监测和校准的要求。建立覆盖常规污染物、特征污染物的环境监测体系，实现烟气中一氧化碳、颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、氯化氢和焚烧运行工况指

标中炉内一氧化碳浓度、燃烧温度、含氧量在线监测，并与环境保护部门联网。垃圾库负压纳入分散控制系统（DCS）监控，鼓励开展在线监测。

对活性炭、脱酸剂、脱硝剂喷入量、焚烧飞灰固化/稳定化螯合剂等烟气净化用消耗性物资、材料应当实施计量并计入台账。

落实环境空气、土壤、地下水等环境质量监测内容，并关注土壤中二噁英及重金属累积环境影响。

**第十六条** 改、扩建项目实施的同时，应当针对现有工程存在的环保问题，制定“以新带老”整改方案，明确具体整改措施、资金、计划等。

**第十七条** 按照相关规定要求，针对项目建设的不同阶段，制定完整、细致的环境信息公开和公众参与方案，明确参与方式、时间节点等具体要求。提出通过在厂区周边显著位置设置电子显示屏等方式公开企业在线监测环境信息和烟气停留时间、烟气出口温度等信息，通过企业网站等途径公开企业自行监测环境信息的信息公开要求。建立与周边公众良好互动和定期沟通的机制与平台，畅通日常交流渠道。

**第十八条** 建立完备的环境管理制度和有效的环境管理体系，明确环境管理岗位职责要求和责任人，制定岗位培训计划等。

**第十九条** 鼓励制定构建“邻利型”服务设施计划，面向周边地区设立共享区域，因地制宜配套绿化或者休闲设施等，拓展惠民利民措施，努力让垃圾焚烧设施与居民、社区形成利益共同体。

**第二十条** 本环境准入条件自发布之日起施行。

(6)

## 环境影响评价公众参与办法

(部令 第4号)

**第一条** 为规范环境影响评价公众参与，保障公众环境保护知情权、参与权、表达权和监督权，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》《建设项目环境保护管理条例》等法律法规，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的工业、农业、畜牧业、林业、能源、水利、交通、城市建设、旅游、自然资源开发的有关专项规划的环境影响评价公众参与，和依法应当编制环境影响报告书的建设项目的环境影响评价公众参与。

国家规定需要保密的情形除外。

**第三条** 国家鼓励公众参与环境影响评价。

环境影响评价公众参与遵循依法、有序、公开、便利的原则。

**第四条** 专项规划编制机关应当在规划草案报送审批前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见。

**第五条** 建设单位应当依法听取环境影响评价范围内的公民、法人和其他组织的意见，鼓励建设单位听取环境影响评价范围之外的公民、法人和其他组织的意见。

**第六条** 专项规划编制机关和建设单位负责组织环境影响报告书编制过程的公众参与，对公众参与的真实性和结果负责。

专项规划编制机关和建设单位可以委托环境影响报告书编制单位或者其他单位承担环境影响评价公众参与的具体工作。

**第七条** 专项规划环境影响评价的公众参与，本办法未作规定的，依照《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》的相关规定执行。

**第八条** 建设项目环境影响评价公众参与相关信息应当依法公开，涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的，依法不得公开。法律法规另有规定的，从其规定。

生态环境主管部门公开建设项目环境影响评价公众参与相关信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。

**第九条** 建设单位应当在确定环境影响报告书编制单位后 7 个工作日内，通过其网站、建设项目所在地公共媒体网站或者建设项目所在地相关政府网站（以下统称网络平台），公开下列信息：

- （一）建设项目名称、选址选线、建设内容等基本情况，改建、扩建、迁建项目应当说明现有工程及其环境保护情况；
- （二）建设单位名称和联系方式；
- （三）环境影响报告书编制单位的名称；
- （四）公众意见表的网络链接；
- （五）提交公众意见表的方式和途径。

在环境影响报告书征求意见稿编制过程中，公众均可向建设单位提出与环境影响评价相关的意见。

公众意见表的内容和格式，由生态环境部制定。

**第十条** 建设项目环境影响报告书征求意见稿形成后，建设单位应当公开下列信息，征求与该建设项目环境影响有关的意见：

(一) 环境影响报告书征求意见稿全文的网络链接及查阅纸质报告书的方式和途径;

(二) 征求意见的公众范围;

(三) 公众意见表的网络链接;

(四) 公众提出意见的方式和途径;

(五) 公众提出意见的起止时间。

建设单位征求公众意见的期限不得少于 10 个工作日。

指导单位：生态环境部办公厅

编制单位：生态环境部环境发展中心

负责人：刘海东高级工程师

编制人员：黄迪工程师

张维俊助理工程师

李琳助理工程师

周岩工程师

审核人：王亚男正高级工程师