

附件 2

关于《平顶山市“无废城市”建设实施方案 (2025—2027 年)》(征求意见稿)的 编制说明

为深入推进“无废城市”建设，贯彻落实生态环境部等 18 部门联合印发《“十四五”时期“无废城市”建设工作方案》（环固体〔2021〕114 号）、河南省生态环境厅等 26 个部门联合印发《河南省“十四五”时期“无废城市”建设工作方案》（豫环文〔2023〕10 号）和平顶山市生态环境保护委员会办公室印发《平顶山市“无废城市”建设工作方案》（平环委办〔2024〕6 号）等国家、省、市“无废城市”建设相关政策文件要求，结合平顶山市产业发展特点和固体废物管理，市生态环境局组织起草了《平顶山市“无废城市”建设实施方案（2025—2027 年）》（征求意见稿）（以下简称《实施方案》）。现就有关情况说明如下：

一、立法必要性

“无废城市”建设是我国应对传统城市化带来的固废围城、资源化利用低和环境污染突出等现实治理问题，顺应全球循环经

济发展趋势、践行生态文明理念的重要举措。平顶山市是河南省重要的工业城市与资源型城市，在固体废物管理与风险防控方面面临着许多挑战，一般工业固废、危险废物、农业废弃物、生活垃圾、建筑垃圾等各领域仍存在源头减量力度不足、收运体系存在短板、实际利用处置能力不匹配、监管机制有待健全、市场体系建设仍需完善等问题。推进“无废城市”建设，既能促进减污降碳协同增效作用有效发挥、改善生态环境质量，又能推动资源高效循环利用，增强固体废物治理体系、治理能力现代化，为建设美丽鹰城、美丽中国、实现碳达峰碳中和目标提供坚实支撑。为深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院关于全面推进美丽中国建设的决策部署，实现到 2027 年，“无废城市”建设比例达到 60%，到 2035 年，“无废城市”建设实现全国全覆盖的要求，我市积极启动“无废城市”建设工作，于 2024 年 8 月 10 日成功入选省级“无废城市”建设名单。

二、编制的基本思路和主要依据

在《实施方案》编制过程中，一是坚持统筹规划、一体推进。把实现减污降碳协同增效作为促进经济社会发展全面绿色转型的总抓手，充分发挥固体废物污染防治一头连着减污，一头连着降碳的重要作用，在深入打好污染防治攻坚战和碳达峰碳中和等重大战略部署下系统谋划“无废城市”建设，一体推进。二是坚持问题导向、目标导向。以平顶山市煤矸石、粉煤灰等固体废物

产生强度高、回收利用水平低等常见性、特色问题为重点，按照优先源头减量、充分资源化利用、全过程无害化原则，推动形成绿色生产和生活方式，加快补齐相关治理体系和基础设施短板，持续提升固体废物综合治理能力。三是坚持依法治理、深化改革。落实新修订《固体废物污染环境防治法》等法律法规要求，健全固体废物污染环境防治长效机制。深化体制机制改革，建立健全相关制度、技术、市场、监管四大体系，为“无废城市”建设提供支撑保障。鼓励地方主动创新、先行先试，积累好经验和好做法。四是坚持党政主导、多元共治。构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的“无废城市”建设工作格局。建立分工明确、权责清晰、协同增效的管理体制机制。发挥园区、骨干企业的引领和支撑作用。发动群众，依靠群众，形成全社会参与的良好氛围。

主要依据为《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《固体废物综合治理行动计划》、《“无废城市”建设试点工作方案》、《危险废物经营许可证管理办法》、《河南省固体废物污染环境防治条例》、《平顶山市“无废城市”建设工作方案》等法律法规和规范性文件。同时，还借鉴参考了郑州市、许昌市、南阳市、徐州市等地已发布的“无废城市”建设实施方案。

三、起草过程

（一）项目招标。市生态环境局自 2025 年 3 月底起，启动《实施方案》公开招标工作；6 月份正式确认由中国环境科学研究院联合豫州勘察设计院有限公司开展《实施方案》编制工作。

（二）建立组织。2025 年 7 月 21 日，以市环委办名义成立平顶山市“无废城市”建设工作领导小组，明确各部门职责分工。7 月 22 日在全市召开加快“无废城市”建设工作推进会，明确各县（市、区）政府、相关市直部门职责和《实施方案》编制时间节点，确保任务落地。

（三）开展调研及集中起草。推进会后，市生态环境局积极协助编制单位开展多轮资料收集、重点产废企业现场调研、相关市直部门座谈、重点工程项目征集、专题讨论等工作，在 2025 年 10 月下旬形成了《实施方案》（初稿）。

（四）征求意见及技术评审。通过对 12 个县（市、区）及相关市直部门进行意见征集后，在 2026 年 1 月 13 日召开了专家技术评审会，并顺利通过了专家评审。针对会议提出的意见、建议，编制单位对《实施方案》进行了修改完善，并再次征求了各县（市、区）及相关市直部门的意见，形成了《实施方案》（征求意见稿）。

四、主要内容

《实施方案》内容包括总体要求、建设任务、保障措施三个方面内容：

（一）总体要求。《实施方案》是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以减污降碳、协同增效为准绳，全面考虑各类固体废物在平顶山市的现状和未来发展趋势，建立健全政策制度体系，强化完善科技治理体系，加快构建绿色市场体系，探索构建协同监管体系，形成党委领导、政府主导、企业主体、市场驱动、公众参与、社会监督的固体废物管理体制机制。《实施方案》主要遵循四项基本原则：一是坚持统筹规划、一体推进；二是坚持问题导向、目标导向；三是坚持依法治理、深化改革；四是坚持党政主导、多元共治。《实施方案》提出平顶山市建设范围为平顶山市全市域，方案编制基准年为 2024 年，建设期限为 2025 年至 2027 年，全过程持续推进全市“无废城市”相关建设。《实施方案》提出到 2027 年，平顶山市固体废物源头有效减量，综合利用水平明显提升，无害化处置能力有效保障，减污降碳协同增效作用充分发挥，实现固体废物信息化管理水平明显提升，“无废”理念得到广泛认同，固体废物治理体系和治理能力得到显著加强的总体目标。《实施方案》根据生态环境部及河南省“无废城市”建设相关工作方案要求，设置了符合平顶山市实际情况的建设指标体系。共设置 5 个一级指标、15 个二级指标和 37 个三级指标。其中，必选指标共 27 项，可选指标共 10 项。

（二）建设任务。《实施方案》从固体废物源头减量化、资

源化、无害化方面提出了七大项建设任务：

一是强化顶层设计引领，发挥长效协调机制。提出要明确各部门职责，强化部门联动、齐抓共管，强化数据统计工作，确保各项工作能够落地见效；各区县（市）根据自身实际制定“无废城市”建设分方案；同时，大力宣传“无废”理念，广泛开展“无废细胞”建设。

二是加快工业绿色低碳发展，降低工业固体废物处置压力。提出要严控“两高”建设项目准入，推进工业绿色转型升级，开展领域碳排放核算，扎实推进清洁生产审核；加快构建绿色制造体系，持续推进绿色矿山建设；培育资源化利用骨干企业，开发固废多元利用途径，鼓励利用处置技术创新；完善全市工业固废企业动态管理制度。

三是强化监管和利用处置能力，切实防控危险废物环境风险。提出要开展危废分级分类管理，优化提升危废利用处置；建设危废过程监管平台以及危废应急处置机制，规范医废收运处置管理；推进小微企业收集试点工作，纳入危险废物管理平台管理。

四是促进农业农村绿色低碳发展，提升主要农业固体废物综合利用水平。提出要实施化肥农药减量增效，积极探索以生态循环为核心的绿色种养模式；完善秸秆标准化收储体系、畜禽粪污收运体系、农膜、农药包装废弃物收储运体系建设，规范病死畜禽无害化处理；丰富秸秆利用形式，健全农药包装废弃物回收处

理体系，健全政策保障体系。

五是推动形成绿色低碳生活方式，促进生活垃圾减量化、资源化。提出要推广绿色消费模式，提倡简约适度生活，强化垃圾分类宣传引导；完善垃圾分类设施设备，优化生活垃圾收运一体化体系，实现厨余垃圾、餐厨垃圾资源化利用提质增效；优化城镇污泥利用处置路径，提升生活垃圾焚烧产能利用率；加快推进“两网融合”，逐步提高报废机动车拆解效率及资源回收率，推进废旧新能源电池梯次利用。

六是加强全过程管理，推进建筑垃圾综合利用。提出要制定建筑垃圾专项规划，强化建筑垃圾数字化监管；推动建筑垃圾源头分类管理，提升分质多元化利用水平；强化财政与土地要素保障，培育建筑垃圾利用处置市场；积极推广绿色建筑，推进城市建筑行业绿色发展。

七是加强制度、技术、市场和监管体系建设，全面提升保障能力。提出要建立健全固体废物环境管理制度体系、技术标准体系、市场体系、监管体系。

（三）保障措施。《实施方案》从加强组织领导、强化政策支持、加大资金支持、强化科技支撑、做好宣传引导、加强公众参与等六个方面提出了主要内容，以保障方案顺利实施。