

环境商报

第 20 期

2011 年 4 月 26 日

全国工商联环境服务业商会

关于进一步推进垃圾处理行业发展的政策建议

“十一五”期间我国加大生活垃圾无害化处理设施建设力度，处理能力逐步提高。截至 2009 年底，全国城市（含设市城市和县城）垃圾无害化处理能力 40.15 万吨/日，比 2005 年增加 13 万吨/日。2009 年全国城市垃圾无害化处理厂共有 853 座，比 2005 年净增加 258 座，全国设市城市生活垃圾无害化处理率为 71.03%，提前一年完成“十一五”规划提出的 70% 的目标。

在垃圾无害化处理方面，目前主要有卫生填埋、焚烧和堆肥三种方式。其中卫生填埋运行成本低、技术成熟、操作简便，是我国现阶段的主要处理方式，2009 年占全部处理能力的 78.10%；焚烧具有占地较省，减量效果明显的特点，近年来在土地比较紧张的东部及经济发达地区发展较快，2009 年占全部处理能力的 18.47%；堆肥由于分类难、成本高和质量不稳定，目前处于萎缩状态，仅占 2.06%。总体

上，除堆肥外，卫生填埋和焚烧处理方式均有较大增长，其中 2009 年焚烧处理能力与处理量的增幅均超过 50 %。

一、垃圾处理行业发展中的主要问题

1. 垃圾处理设施建设和运行水平有待提高

一是资金投入不足导致设施建设水平不高。垃圾处理设施建设资金缺口大，到“十一五”末，全国累计完成建设投资额低于“十一五”规划投资的 60%。另外，部分垃圾处理设施由于投资不到位、配套环保设施不齐全等原因，导致设施建设水平不高，达不到设计要求。

二是设施运行经费短缺导致运行不稳。一方面，国家虽然出台了垃圾收费的相关办法，但征收覆盖面低，收费标准低，收缴成本高、难度大，无法满足运行经费的需求。另一方面，由于中国垃圾热值普遍较低，采用何种技术都需添加辅助燃料才能保证焚烧彻底。目前，垃圾发电项目收入主要来自政府支付的垃圾处理服务费和上网电价补贴，自 2007 年开始中国燃料价格不断攀升，燃煤和燃油价格与 2005 年相比涨幅均高达 80% 以上。现行上网电价补贴按 2005 年标杆电价 +0.25 元/千瓦时执行，已不能覆盖运行经费的提升。

2. 政府管理机制不完善

一是垃圾分类收集流于形式。目前中国已经开始推行垃圾分类收集试点工作，取得了一定成效，但效果不甚理想，垃圾分类收集存在

形式化的趋向。一方面垃圾分类收集、收运体系不配套，居民意识和习惯需要适应过程，以及缺乏激励机制和资金保障等原因，造成分类效果不理想。另一方面垃圾分类收集没有考虑后续处理的问题，经密封挤压后的垃圾到了垃圾处理厂根本无法识别垃圾的类别，使分类程序形同虚设，同时也挫伤了市民进行垃圾分类的积极性。

二是对于垃圾处理的宣传力度不够。在公众对垃圾处理设施建设项目环境影响疑虑较大的情况下，政府缺乏诚恳、公开、透明的信息发布渠道和正确的舆论导向，导致垃圾处理设施规划难、选址难、环评难、建设难，加剧了设施能力不足的矛盾。

三是垃圾处理项目审批程序不合理。截至 2009 年底，中国已有近 200 个垃圾焚烧厂投运及在建，但真正达到国家环保复核、投入运营的为数不多。主要原因是政府过多干预项目立项审批、工艺技术与设备选择和建设运营，建设运营复核审批程序也过于繁杂。

二、推进垃圾处理行业发展的政策建议

1. 完善垃圾处理服务费和补贴奖励机制

垃圾处理服务费及补贴问题一直是行业发展的瓶颈问题，制约着垃圾处理行业的健康发展。为此，提出以下几点建议：

一是进一步完善生活垃圾处理收费制度。全面开征垃圾处理费，加大征收力度，确定适合当地情况的征收载体，建立稳定的代收载体，鼓励与水费、电费、燃气费等捆绑收费的方式，提高收缴率，降低收费成本。收缴的处理费要专项用于城镇生活垃圾处理设施建设与运行。

有计划有步骤地进行调整，适当提高垃圾处理服务费，将垃圾处理收费标准调整到保本微利水平，研究开征垃圾税，确保垃圾处理设施正常运行和持续发展。

二是完善垃圾发电上网电价补贴机制。落实垃圾发电上网政策，对不同的焚烧技术一视同仁，只要尾气排放达标，上网电价补贴应保持一致。按各地垃圾热值设定发电量，在一个范围内科学确定某一数值作为垃圾补贴依据。为防止以垃圾发电名义上网获得电价补贴，建议垃圾发电补贴计算方法为：发电量=垃圾处理量×吨垃圾发电量。当计算的垃圾发电量大于实际发电量 80%时，全额补贴垃圾发电。当计算的垃圾发电量小于实际发电量 80%但大于 50%时，按计算电量补贴，其余按标杆电价补贴。当计算电量小于实际发电量 50%时，不予补贴，所有发电量按标杆电价计算，不承认该项目为垃圾发电项目。

三是给予垃圾发电项目一定的运营补贴。在目前垃圾处理收费尚不完善的情况下，为保证垃圾处理设施稳定运行，国家应利用国债资金或设立环境基础设施运营专项基金，对垃圾发电设施进行运营补贴，特别是要向中西部等经济欠发达、地方政府财政困难地区倾斜。

四是给予垃圾发电项目一定的资金奖励。国家应从中央财政节能减排专项资金中安排资金对垃圾发电项目按照主要污染物减排量和一定标准给予奖励。

2. 完善垃圾处理企业税收优惠政策

严格落实已出台的节能环保、资源综合利用税收优惠政策。扩大

享受企业所得税优惠的节能环保产品和项目目录。

一是免征土地使用税、房产税。建议比照由国家财政部门拨付事业经费的单位免征房产税和土地使用税的政策，对垃圾处理厂的生产经营用房及其所占的土地免征房产税和城镇土地使用税。

二是减免企业所得税。从国家扶持战略性新兴产业的角度出发，建议比照国家规划布局内重点软件企业，对垃圾处理等环保企业按10%的税率征收企业所得税。第一年至第五年免征企业所得税，第六年至第十年减半征收企业所得税。

3. 拓宽垃圾处理企业融资渠道

一是探索适应环保企业的财政担保方式。设立包括中央、地方财政出资和企业联合组建的多层次环保企业融资担保基金和担保机构。落实特许经营权、收费权质押贷款政策。在各级担保机构中安排专门用于环保产业的担保资金，提高担保机构对环保企业的融资担保能力。

二是探索多种形式的债权融资产品和方式。鼓励垃圾处理企业以股权融资、项目融资等方式筹集资金。允许符合条件的垃圾处理企业依照国家有关规定发行企业（公司）债券、可转换债券和短期融资券、中期票据等直接融资工具。鼓励各类担保机构为债权融资产品的发行提供担保服务。

三是鼓励垃圾处理企业在资本市场优先上市融资。充分发挥资本市场在发展环保产业中的作用，鼓励、支持符合条件的垃圾处理企业申请境内外上市和再融资。

四是研究设立产业投资基金。鼓励依法设立产业投资基金投资于垃圾处理领域，发挥各级政策性创业投资引导基金的杠杆作用，引导社保基金、保险基金等社会资本投资于垃圾处理领域。研究设立城镇环境基础设施运营基金，为中小城镇的污水、垃圾处理设施提供运营补贴。

五是鼓励利用国外资金。政府应鼓励和引导国外金融机构、投资机构进入垃圾处理领域，支持垃圾处理企业充分利用国外资金。

4. 强化立法和政府监管服务职能

一是建立基于处理设施的垃圾分类标准。针对垃圾源头管理问题，应逐步建立基于处理设施的垃圾分类标准，根据垃圾分类标准和各类垃圾容重，调整现有垃圾收运体系，做到分类收集、分类运输、分类处理。运输体系主要包括运输车辆、转运站和配套设施等。

二是加强公众宣传和舆论引导。充分重视生活垃圾处理的正面宣传和舆论引导，广泛宣传加强生活垃圾无害化处理工作的重要性和必要性，对生活垃圾处理的措施及其成效要全面客观报道；加强有关生活垃圾收运和处理的知识宣传，普及教育。

三是强化立法和政府监管。尽快建立完善以固体废物污染环境防治法、市政公用事业法等为核心，配套法规、标准相协调的垃圾处理法律法规体系。进一步向民营、外资企业开放垃圾处理市场，大力推广公私合营（PPP）模式。简化项目立项审批、工艺技术与设备选择、复核审批程序。严格执法监督检查，严肃查处各类违法违规行为，加

大惩处力度。加强市场监管，强化标准标识监督管理。整顿和规范市场秩序，打破地方保护，打击低价、恶性竞争，促进公平、有序竞争，创造良好的市场环境。

四是加强企业科技研发、推进关键技术国产化进程。目前，“863计划”等国家重大科研课题多针对于各大院校及研究机构，民营及外资企业很难参与。建议国家出台相关政策，鼓励更多的企业参与关键共性技术和先进制造技术研究，以加快我国垃圾发电技术的发展。同时，采取有效措施，加大垃圾发电技术自主创新扶持力度。不分国企、民营、外资，不分何种技术类型，均给予政策扶持，加强垃圾发电企业引进、消化吸收国外先进技术，通过示范工程形成具有自主知识产权的工艺技术，逐步达到国际先进水平。

五是实施“走出去”发展战略。通过完善出口卖方信贷和买房信贷政策，加大对我国垃圾处理技术装备产品出口的支持力度。安排对外援助时，优先安排环境基础设施建设等绿色援助项目，支持国内企业参与项目建设和运营。鼓励国内企业通过收购、参股等方式参与国际市场竞争。

主题词：垃圾处理 行业 发展 政策建议

报送：国家发改委 环保部 住建部 财政部 工信部 科技部 全国工商联

抄送：各会员企业

全国工商联环境服务业商会秘书处

2011 年 4 月 26 日印发