

# 再生资源回收体系建设中长期规划

(2015——2020 年)

二〇一五年一月

目 录

一、行业发展现状及主要特点.....	1
(一) 政策环境不断优化.....	1
(二) 企业实力日趋增强.....	2
(三) 回收体系逐步建立.....	2
(四) 技术水平稳步提高.....	2
二、存在的问题及面临的形势.....	3
(一) 问题及原因分析.....	3
(二) 面临的形势.....	5
三、指导思想、基本原则和主要目标.....	6
(一) 指导思想.....	6
(二) 基本原则.....	6
(三) 主要目标.....	7
四、主要任务.....	8
(一) 分类建立回收体系.....	8
(二) 完善回收节点功能.....	9
(三) 培育龙头回收企业.....	10
(四) 强化行业秩序监管.....	11
(五) 健全回收管理制度.....	12
(六) 深入开展宣传教育.....	12
五、重点工程.....	13
(一) 回收模式创新工程.....	13
(二) 回收分拣示范工程.....	13
(三) 分拣技术创新工程.....	13
六、保障措施.....	14
(一) 建立部门协同工作机制.....	14
(二) 加大财税支持政策力度.....	14
(三) 完善土地金融支持手段.....	14
(四) 建立科技人才支撑体系.....	<u>14</u>
七、组织实施.....	15



为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，大力推进生态文明建设，根据《中华人民共和国循环经济促进法》、《国务院关于印发循环经济发展战略及近期行动计划的通知》（国发[2013]5号）及《国务院办公厅关于建立完整的先进的废旧商品回收体系的意见》（国办发[2011]49号）要求，编制本规划。

## 一、行业发展现状及主要特点

“十一五”时期以来，国家采取一系列措施，大力推动循环经济发展，再生资源回收的理念渐入人心。在相关政策带动下，再生资源回收行业规模明显扩大，对国民经济贡献度进一步提高。截至2013年底，全社会再生资源回收企业10多万家，从业人员超过1800万。2013年，废钢铁、废塑料、废有色金属、废纸、废轮胎、报废汽车、废弃电器电子产品、报废船舶8大品种回收量超过1.6亿吨，回收总值接近4800亿元；废钢铁、废有色金属、废弃电器电子产品的回收率超过70%。初步测算，与使用原生资源相比，相当于节约1.7亿吨标准煤，减少废水排放113亿吨，减少二氧化碳排放4亿吨，减少二氧化硫排放375万吨。行业发展呈现出如下特点：

**（一）政策环境不断优化。**2007年，商务部、发展改革委等6部门发布《再生资源回收管理办法》，明确商务主管部门作为再生资源回收行业主管部门。2009年，国务院公布《废弃电器电子产品回收处理管理条例》，明确废弃电器电子回收

处理的生产者责任。2011年，国务院办公厅印发《关于建立完整的先进的废旧商品回收体系的意见》，根据文件精神，2012年5月，经国务院同意，建立了由商务部牵头，22个单位组成的废旧商品回收体系建设部际联席会议制度。

**（二）企业实力日趋增强。**供销合作社系统企业和一些民营企业借力政策支持，不断拓展回收网络，延伸产业链，成为回收体系的主体，初步实现了经营产业化、利废资源化和处理无害化。一批规模较大、技术设备较先进、分拣加工能力较强的全国性和区域性龙头企业脱颖而出，其中年销售额1亿元以上企业超过200家，10亿元以上企业超过20家。

**（三）回收体系逐步建立。**自2006年起，商务部会同相关部门开展了以回收站点、分拣中心和集散市场建设为核心的“三位一体”回收体系试点，到2012年试点城市达90家。2009年至2012年，中央财政累计投入33.5亿元，支持75个城市新建和改扩建51550个网点、341个分拣中心、63个集散市场；同时，支持建设122个区域性回收利用基地，有效推动了试点城市向网点布局合理、管理规范、回收方式多元的方向发展，试点城市重点品种回收率超过60%；回收利用基地对再生资源利用企业和城市矿产项目形成有力支撑。

**（四）技术水平稳步提高。**再生资源回收企业积极引进先进设备和加工利用技术，开展精深加工，创新经营业态，传统的回收、分拣、加工处理工艺得到改造升级。如聚酯塑料(PET)瓶片熟料生产技术，废印制电路板环保处理及资源回收设备，

均达到国际先进水平。电池回收企业与生产企业开展废电池再生利用活动,利用电镀废渣及冶炼废渣等工业废料提取各种有价金属等,取得了良好成效。部分城市借助现代信息技术,设置智能回收设施和设备,方便市民自助完成废弃物交售;有些地区设立了固体废物信息交换中心,整合了回收热线、信息系统和回收站点,形成客户交投、信息交换、废品回收、在线监控于一体的网络服务平台。

近年来再生资源主要品种回收情况

序号	名称	单位	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	
1	废钢铁	万吨	7060	7620	8310	9100	8400	8570	
2	废有色金属	万吨	196	361	405	455	530	562	
3	废塑料	万吨	900	1000	1200	1350	1600	1366.2	
4	废纸	万吨	3128	3423	3695	4347	4472	4377	
5	废旧轮胎	万吨	314.3	306.9	334.7	329	370.3	375	
6	废弃电子 电器产品	数量	万台	9670	12129	12317	16058	8264	11430
		重量	万吨	259.7	280	284.3	370.6	190.7	263.8
7	报废 汽车	数量	万辆	45.9	41.1	93.4	56.6	60	83
		重量	万吨	165	147	276	183	200	276.7
8	报废 船舶	数量	艘	162	442	286	317	340	351
		重量	万轻吨	69.4	323	187	225.2	255	250
合计(重量)		万吨	12092.4	13460.9	14692	16359.8	16018	16040.7	

## 二、存在的问题及面临的形势

(一) 问题及原因分析。再生资源回收体系建设工作虽然取得了明显成效,但与加快转变经济发展方式,建设两型社会的要求还有较大差距,存在的问题也较为突出,具体表现为“四低”:

1. 组织化程度低。再生资源回收以社会化个体回收为主,具有一定规模的企业回收量仅占回收总量的10%-20%。行业小、散、差的特点明显,回收主体组织化程度低,市场竞争力

差，管理工作难度大。

**2. 分拣技术水平低。**行业内技术研发普遍投入不足，操作工人缺乏技术培训，专业知识水平和技能操作水平较低。除少数企业回收工艺和装备较先进、环境保护设施较完善外，大多数从业主体设备简陋、技术落后，分拣精细化、专业化水平较低，在一定程度上影响再生资源的利用率。

**3. 经营规范化程度低。**标准化、规范化的运作流程尚未形成，回收、运输、储存、利用各环节协作配套不够。酸浸、火烧等野蛮拆解和不具备资质私自拆解现象普遍存在，偷盗销赃行为时有发生，乱堆乱放、乱设摊点现象还比较严重，造成行业秩序混乱，存在一定环保隐患。

**4. 部分品种回收率低。**废玻璃、废电池、废节能灯、废纺织品等品种，受回收成本高、利用价值较低和利用水平有限等因素影响，经济效益较差，回收率较低，一般只有 30%左右，个别品种甚至随生活垃圾丢弃，对生态环境造成影响。

上述问题产生的原因主要有以下几方面：

**公众认识不到位。**社会上普遍存在把再生资源等同于“垃圾”的错误认识，对再生资源回收工作不够重视，没有在源头上做好分类，在一定程度上提高了后端回收成本。一些地方对做好回收工作的认识不足，没有科学规划，定位不清，回收行业发展滞后于当地经济社会发展。

**各方责任不清晰。**除对废弃电器电子产品回收处理建立了基金制度外，其他品种尚未明确相关制度要求。特别是对于价

低量小的品种，缺乏相关制度规范，生产者责任延伸制度不健全，销售者和消费者对产品废弃后的回收责任尚未明确。

**监管执法难度大。**由于市场准入门槛低，企业数量多、规模小、经营分散，对无照经营、技术落后、环保不达标或根本没有任何环保设施的小企业和小作坊有效监管难度大，致使不规范企业依靠低环保成本抢占市场，出现“劣币驱逐良币”现象。

**政策配套性不强。**2011年回收行业增值税优惠政策取消后，受宏观经济形势影响，再生资源回收企业发展面临较大困难，亟需进一步完善相关税收政策。废玻璃、废节能灯等品种由于回收成本高、利润薄，靠市场机制难以调动企业积极性，缺乏政策支持和制度创新。此外，行业监管政出多门、职权分散，支持政策和工作措施缺乏配套性。

**(二) 面临的形势。**从国际形势看，发展循环经济已成为抢占新一轮经济和科技发展制高点的重大战略，发达国家纷纷加快部署，采取立法和财税支持等多种手段，推动再生资源回收等行业快速发展。如欧盟提出将在未来10年重点发展低碳产业与循环经济，到2020年实现主要金属和建筑材料基本由再生资源提供。

从国内现实看，我国经济高速增长，但发展的不平衡、不协调、不可持续性日益显现，粗放发展方式已难以为继。我国现有主要矿产资源人均储量和占有量大大低于世界平均水平，石油、铁矿、铜矿国际依存度不断提高，随着工业化、城镇化

进程加快，资源消耗量将有增无减，资源瓶颈愈发突出，对国家经济安全构成严重威胁。

面对严峻局面，只有将废弃商品有效、及时回收，提高再生资源回收率和利用水平，才能形成“资源—产品—废弃产品—再生资源”的循环发展模式，实现资源的循环利用，达到缓解资源紧张局面、减少污染、保护生态环境的目的。

从政策环境看，国家“十二五”规划纲要明确提出要“完善再生资源回收体系，推进资源再生利用产业化”，把“再生资源回收体系示范”作为七项重点工程之一，首次将回收工作列入国民经济发展规划。《国务院办公厅关于建立完整的先进的再生资源回收体系的意见》（国办发[2011]49号）是关于再生资源回收的指导性、纲领性文件，为实现回收体系建设提供了政策保障。

### **三、指导思想、基本原则和主要目标**

**（一）指导思想。**全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以深化改革、转变发展方式和发展绿色流通为主线，围绕规范回收利用秩序，降低回收利用成本和提高回收利用率，着力加强再生资源回收管理法律法规建设，推进再生资源回收管理体制改革的回收模式创新，提升再生资源回收行业规范化水平和规模化程度，构建多元化回收、集中分拣和拆解、安全储存运输和无害化处理的完整的先进的回收体系。

#### **（二）基本原则。**

**1. 坚持政府引导和市场运作相结合。**政府部门通过制定法

规、制度改革、标准建设和政策引导等措施，着力加强对市场失灵品种的引导，提高重点品种的回收率。其他品种的回收则以市场化运作为主，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

**2. 坚持统筹当前和立足长远相结合。**结合当前再生资源回收行业发展中存在的突出问题，提出有针对性的政策和措施。同时，着眼于长远，坚持减量化、再利用、资源化的循环经济发展理念，通过制度改革和技术服务创新，为行业发展提供制度保障。

**3. 坚持突出重点和兼顾全局相结合。**以回收、分拣环节为重点，同时，着眼于再生资源回收全程和全产业链管理。从产废源头入手，建立健全回收渠道，逐步实现应收尽收；通过提高分拣加工技术水平，实现与利废环节的有效衔接。

**4. 坚持总体设计与因地制宜相结合。**加强再生资源回收体系的整体规划，总结经验，借鉴国外做法，明确工作目标和任务。各地根据经济社会发展水平、资源条件等情况，科学选择建设模式，避免重复建设、资源浪费和污染环境。

**（三）主要目标。**到 2020 年，在全国建成一批网点布局合理、管理规范、回收方式多元、重点品种回收率较高的回收体系示范城市，大中城市再生资源主要品种平均回收率达到 75%以上，实现 85%以上回收人员纳入规范化管理、85%以上社区及乡村实现回收功能的覆盖、85%以上的再生资源进行规范化的交易和集中处理。培育 100 家左右再生资源回收骨干企

业，再生资源回收总量达到 2.2 亿吨左右。行业规模化经营水平大幅提升，技术水平显著提高，规范化运行机制基本形成。

#### **四、主要任务**

**（一）分类建立回收体系。**从产生源头看，再生资源主要分为四类：生活类（居民家庭）、产业类（工业、农业、建筑业等）、服务消费类（超市、百货店、维修店等）和公共机构类（机关、学校、医院等）。针对四类再生资源的特点，应分类建立不同模式的回收体系：

**1. 以三级网络为基础的生活类再生资源回收体系。**在城市，巩固和提升以回收网点、分拣中心和集散市场（回收利用基地）为代表的三级回收网络，并根据城市发展需要调整网络构成；在农村，建立城乡一体化、县域一盘棋的规划管理和实施机制，鼓励龙头企业延伸回收网点，以城带乡，城乡互动，建设与城镇化进程相适应的再生资源回收体系。

**2. 厂商直挂的产业类再生资源回收体系。**鼓励回收企业与各类产废企业和产业集聚区建立战略合作关系，建立适合产业特点的回收模式。同时，鼓励有条件的企业将分拣和加工的再生资源直接配送给利用企业和国家城市矿产示范基地，通过厂（企）商直挂，减少中间环节，满足下游利用企业的需求，提高回收利用率。

**3. 与回收企业对接的公共机构类再生资源回收体系。**组织有资质、实力强的回收企业与公共机构对接，通过开展义务回收、协议回收、定期回收、流动回收等多种方式，建设规范

收集、安全储运、环保处理的示范模式。

#### 4. 以逆向物流为特点的服务消费类再生资源回收体系。

充分发挥流通企业面向广大消费者分散销售且便于集中回收的优势，倡导销售者责任，推动绿色商场建设，利用销售配送网络，试点建立逆向物流回收渠道。

**(二) 完善回收节点功能。**完整的回收体系应以回收网点为基础，分拣中心为核心，集散市场为补充，储存运输为联结，信息管理平台为支撑，为有效提高回收利用效率，重点从以下几方面推进：

1. **多样设置回收网点。**按照“便于交售”的原则，城市每 1000-1500 户居民设置一个回收点，乡镇每 1500-2000 户居民设置一个回收点，结合垃圾分类工作的开展，鼓励和推动回收体系与垃圾收运体系各环节有机结合。对难以设立固定站点的地区，组织统一管理、规范作业的流动回收车，借助电话、便民服务平台等各种方式，构建便民利民的回收网络。在部分有条件的社区、商场及公共场所设置自动回收设施，试点智能回收。

2. **提高分拣加工水平。**分拣加工是回收体系的核心，分拣中心的数量、规模和结构，既要充分考虑周边地区再生资源回收量，与回收网点有效衔接，又要兼顾周边产业和利废企业的需求，实现产废、利废的衔接。加大分拣加工技术研发力度，促进分拣自动化和精细化。在有条件的地区，按照土地集约、生态环保的原则，试点建设一批回收分拣集聚区，推动再生资

源回收行业从松散粗放型向集约型、规模型、产业型、效益型方向转化。

**3. 升级改造集散市场。**推动集散市场向具备分拣、加工、处理等多功能的回收分拣集聚区转变，实现信息交换、价格形成、商品配送和资金结算等功能，推动线上与线下交易相结合。同时配备集中的污染治理设施，杜绝露天堆放等易造成二次污染的储藏方式。

**4. 完善储存运输系统。**合理规划和建设各类中转和存放设施，防止出现扬散、流失、渗漏。进一步提高再生资源回收企业运输能力，同时借助专业物流企业的力量，建立安全、高效、环保的物流系统。按照相关法律法规开展危险废弃物的运输。

**5. 建设公共服务平台。**完善信息采集、分析、处理和发布机制，编制发布重点品种价格指数，解决传统交易中信息滞后和不对称的问题，为回收处理及再利用的相关服务商提供信息，引导资源合理配置，促进回收体系各节点、各环节的对接和整合，促进回收与利用环节的有效衔接。

### **（三）培育龙头回收企业。**

**1. 支持回收企业公司制改造。**引导传统回收企业按照建立现代企业制度的要求，完善公司法人治理结构，建立健全科学的决策程序和激励约束机制。加强企业采购、销售、资金和财务管理，积极运用信息技术，提高管理效率和管理水平。

**2. 鼓励各类资本进入回收领域。**积极推进跨地区、跨行业、跨所有制的资产重组，促进产业集聚和整合。鼓励国内外各类

资本进入再生资源回收、分拣和加工环节，健全外国投资者并购安全审查管理。鼓励龙头企业以连锁经营、特许经营等现代组织方式整合中小企业和个体经营户。

**3. 加大与利用企业的对接。**鼓励回收企业与国家“城市矿产”示范基地等利用企业建立战略合作，促进回收与利用的有效衔接。同时，鼓励有实力的企业开展供应链管理，形成部分重点品种上建回收网络、中连物流、下接利废产业的产业链，拓宽企业发展空间，稳定和保障再生资源供应。

**（四）强化行业秩序监管。**强化回收渠道的治安管理，严厉打击利用再生资源制假售假、以假充真、以次充好、以旧充新等违法犯罪行为，依法查处收购国家禁止收购物品、收赃销赃等违法犯罪行为。强化再生资源回收利用各环节的污染防治工作，支持污染防治设施建设，加大环保执法力度，依法查处污染环境的企业并向社会公布。严格以环保、节能指标为主要依据的行业准入和退出机制。推动企业开展环境管理体系认证及清洁生产审核。加大预防和打击废物非法进口力度，加强对进口再生资源的监管，规范市场秩序，降低交易成本，营造统一规范、竞争有序的市场环境和回收秩序。同时，积极发挥行业中介组织作用，制订行业自律性行规、行约，引导行业规范有序发展。

#### **（五）健全回收管理制度。**

**1. 加大法治工作力度。**加快出台《报废机动车回收拆解管理条例》，推动将《再生资源回收管理办法》上升为《再生资

源回收管理条例》。研究建立销售商、消费者对于废弃产品回收处理的责任分担机制。积极研究废旧纺织品、餐厨垃圾等品种的回收管理制度。加大《废弃电器电子回收管理条例》的实施力度，进一步落实生产者责任制度。积极探索再生资源回收体系与城市垃圾清运体系的有效融合，促进两网协同发展。

**2. 强化标准化工作。**研究建立科学合理、功能齐全、统一权威的再生资源标准体系总体框架，加强回收目录、产品分类、分拣加工作业、运输储存、回收污染控制技术为基础类和通用类标准的制修订。通过认证认可等多种方式，加大标准贯彻落实力度，加强对现行标准的宣传，引导行业规范化发展。

**3. 加强行业统计和信息发布。**在典型企业调查的基础上，形成分品种、分地区的统计报表，建立适应行业发展特点的统计体系。加强对统计数据进行分析，定期形成行业发展报告。制定《再生资源主要品种回收模式指南》，加强分类指导。

**（六）深入开展宣传教育。**充分运用媒体优势，倡导绿色低碳、环保健康、循环利用的生产生活方式，强化道德约束。鼓励使用资源循环再生产品，减少一次性用品生产和消费，限制商品过度包装。广泛推介各具特色的回收体系建设成功模式，宣传推广再生资源回收的先进理念、方法途径、政策法规，提高全社会对再生资源回收体系建设工作的认识，营造全社会重视和支持再生资源回收的良好氛围。

## **五、重点工程**

### **（一）回收模式创新工程。**

**1. 重点品种回收模式创新。**针对废玻璃、废电池、废节能灯等价值低、易污染品种，探索与垃圾分类试点相结合、自动回收设施布点与专业物流相结合等回收模式，探索借助再生资源交易平台，实现面向全社会的第三方回收模式。

**2. 企业回收模式创新。**按照布局前瞻化、物流专业化、分拣精细化、产业一体化的要求，积极探索、创新各种行之有效回收模式，大力发展整合网络、产业共生、“三位一体”等各类再生资源回收模式，鼓励其他回收模式的创新。

**(二) 回收分拣示范工程。**在全国范围内规划建设一批分拣技术先进、环保处理设施完备、劳动保护措施健全的区域性回收分拣基地和专业性分拣中心。充分考虑全国各区域再生资源主要品种产生量及增长趋势、再生产业及相关产业的发展规模、人口密集度、经济发展水平、城镇化进程、区域面积、区位交通条件等综合因素，到2020年，建设区域性回收分拣基地200个，专业分拣中心2000个，与遍布全国城乡、网络纵横的回收站点有效衔接，形成完善的再生资源回收体系，与以再生资源加工利用为主的城镇矿产基地形成有效对接。

**(三) 分拣技术创新工程。**鼓励企业研发和应用智能型回收设施、设备，推广机械化、自动化和先进适用的分拣加工处理装备，促进再生资源分拣处理企业技术升级改造。鼓励研发基于物联网的再生资源收运系统监测技术和传感识别设备，推动企业回收处理技术的创新。

## **六、保障措施**

**（一）建立部门协同工作机制。**进一步完善各级再生资源回收体系建设工作领导与协调机制，明确专门机构和人员，建立部门协调机制，明确责任，形成工作合力。充分发挥行业协会的桥梁和纽带作用；加强行业数据的统计分析，建立行业信息定期发布制度和行业预警制度。

**（二）加大财税支持政策力度。**按照向公益性品种、向产业集聚和向科技创新倾斜的原则，利用各级财政资金，加大对回收企业的支持力度。对引进先进技术后开展消化吸收并产业化的建设项目，国家有关专项资金给予重点支持。完善促进再生资源回收体系建设的税收政策。研究通过发展基金、财政补贴、税收优惠等多种方式，逐步构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，支持新型回收模式开发创新，鼓励先进适用技术、工艺及装备的推广示范。

**（三）完善土地金融支持手段。**落实和完善支持再生资源回收体系建设的用地政策，对列入各地再生资源回收体系建设规划的重点项目，在符合土地利用总体规划前提下布局和选址，不断提高土地节约集约利用水平。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续的原则，创新金融产品，完善金融服务，推广应收账款、收费权质押以及专利、版权等知识产权在内的无形资产质押贷款业务，加大对再生资源回收重点项目和骨干企业的信贷支持力度，引导社会资本参与再生资源回收体系建设。

**（四）建立科技人才支撑体系。**建立再生资源回收分拣加

工利用相关技术遴选推广机制,适时发布国家鼓励的再生资源分拣加工利用有关技术、工艺、设备名录。鼓励企业采用融资租赁方式对分拣设备进行更新改造。建立促进产业发展的咨询服务体系,培育和扶持一批专业化服务公司,为行业发展提供咨询服务。积极创造条件吸引专业人才,加大人才引进和培育力度。支持高校开设循环经济和再生资源回收相关专业,完善专业人才培养和健全产学研衔接互动机制,鼓励大专院校、科研院所参与再生资源回收、分拣、处理技术联合攻关,增强自主创新能力。支持有条件的企业设立职业培训机构,强化回收一线工人的职业教育和培训。

## **七、组织实施**

商务部将会同国务院有关部门按照职能分工,完善相关政策措施,形成合力,推动规划顺利实施。各地区要按照规划确定的目标、任务和政策措施,结合当地实际抓紧制订具体落实方案,确保取得实效。

商务部将会同有关部门加强对规划实施情况的跟踪问效监督检查,及时开展中期评估和终期检查。针对规划实施中出现的新情况、新问题,适时提出解决办法。规划实施期间,如运行环境出现重大变化,依照相关程序调整本规划预期目标。