关于《河源市城市生活垃圾管理办法》

的起草说明

根据立法工作安排，现就《河源市城市生活垃圾管理办法》（以下简称《办法》）起草的有关情况，作简要说明如下：

一、《办法》制定的必要性及可行性

（一）必要性

2020年5月6日中共河源市委办公室、河源市人民政府办公室印发《河源市城市生活垃圾分类管理实施方案》，对生活垃圾分类工作进行了总体部署安排，明确了总体任务、部门分工和工作重点。近年来，河源市对标国家、省、市的工作要求，开展了一系列推进全市城市生活垃圾分类管理水平的工作。但目前我市在生活垃圾管理工作中仍然存在以下较为突出的问题：

**一是我市城市生活垃圾产生量与日俱增。**随着经济的快速发展，人民生活水平提高，生活垃圾产生量也急剧增加。因此，通过立法手段，规范生活垃圾管理，对实现生活垃圾减量化、资源化、无害化有着重要的现实意义，也对促进生态平衡、保障经济社会可持续发展有着重要意义。

**二是生活垃圾管理顶层设计亟待完善。**生活垃圾管理工作需要各主管部门相互配合、协调，以便形成合力，目前因缺乏城市生活垃圾管理的专门的地方性法规或政府规章，各主管部门的城市生活垃圾管理职责有待厘清。同时，单位及个人的垃圾分类法律责任尚不明确，日常执法缺乏相应的法律依据。

**三是生活垃圾基础设施建设滞后。**由于垃圾工作经费投入有限，生活垃圾收集、运输和处理体系还未健全，混收混运现象较为普遍。分类收运、处理能力不足，严重影响了生活垃圾管理工作推进。

**四是市民分类投放意识尚未完全形成。**居民参与垃圾分类的意识、积极主动性待进一步提升，垃圾分类知识和分类投放操作规范待进一步掌握，距离形成垃圾分类的习惯还有一定距离。

鉴于现今我市城市生活垃圾管理工作存在以上问题，故应完善关于城市生活垃圾管理的有关规定内容，以提升生活垃圾减量化、资源化、无害化水平，改善生活环境，促进生态文明建设和经济社会可持续发展，推动资源节约型、环境友好型社会建成，助力碳达峰、碳中和目标的早日实现。

（二）可行性

**一是有上位法依据。**《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》《广东省城乡生活垃圾管理条例》等法律、法规，对生活垃圾的投放、收集、运输、处理等有明确规定，我市立法可以结合地方实际，将上位法的规定予以明确、细化。

**二是国家有明确要求。**2017年3月，国务院办公厅转发国家发展改革委住房城乡建设部《生活垃圾分类制度实施方案》，明确提出了生活垃圾处理的目标要求。2018年6月14日，国家住建部印发了《住房城乡建设部办公厅关于印发城市生活垃圾分类工作考核暂行办法的通知》（建办城函〔2018〕304号），将地市公布或修订生活垃圾管理地方法规和规章作为考核内容。2019年4月26日，住房和城乡建设部等九部委印发了《住房和城乡建设部等部门关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知》，要求各地级城市编制生活垃圾分类实施方案，明确生活垃圾分类标准，推动生活垃圾分类的目标任务、重点项目、配套政策、具体措施。2019年12月30日，省委办公厅省人民政府办公厅印发《广东省城市生活垃圾分类实施方案》，各地级以上市要结合实际，适时做好生活垃圾全过程管理法规和规章的制定修订工作，强化生活垃圾分类法制约束能力。

**三是我市有扎实的实践基础。**我市在推进生活垃圾管理工作的具体实践中积累了大量有益的经验，为制订符合我市实际情况的城市生活垃圾管理办法提供了实践基础。

**四是其他省市已有相关立法实践。**住建部公布的全国46个生活垃圾分类重点城市中，有26个城市已在2019年出台了相关法规，如上海、北京、广州、杭州、武汉等，济南、呼和浩特、咸阳等城市在2020年出台了相关法规；2022年，广东省全省21个地市中已有16个地市出台与垃圾管理相关的地方性法规或政府规章，5个地市正在制定相关法规。

二、《办法》制定的依据

（一）法律、行政法规

《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》《中华人民共和国循环经济促进法》《城市市容和环境卫生管理条例》《城市生活垃圾管理办法》《广东省城乡生活垃圾管理条例》等。

（二）参考省内外其他地市的法规和规章

《蚌埠市城市生活垃圾管理条例》《清远市城市生活垃圾管理条例》《北京市生活垃圾管理条例》《上海市生活垃圾管理条例》《杭州市生活垃圾管理条例》《广州市生活垃圾分类管理条例》《宁波市生活垃圾分类管理条例》《珠海经济特区生活垃圾分类管理条例》《深圳市生活垃圾分类管理条例》《嘉兴市生活垃圾分类管理条例》《梅州市城市生活垃圾分类管理办法》《中山市餐厨垃圾管理办法》等。

三、《办法》制定的过程

为贯彻落实习近平总书记关于生活垃圾分类的重要指示，响应党中央、国务院及省委、省政府关于生活垃圾分类工作的决策部署，我市高度重视城市生活垃圾分类的管理工作，市城市管理和综合执法局负责牵头《办法》的制定，并委托第三方开展立法工作。

本《办法》编制工作主要分为五个阶段，分别为立法调研阶段、起草阶段、意见征求阶段、专家论证阶段和报批审查阶段。前期经过文献资料收集、整理现有上位法、行政规章、规范性文件和相关研究报道等，为立法合法性、可行性和可操作性奠定了坚实的基础。同时，为推进科学立法、民主立法，充分掌握我市城市生活垃圾分类管理的相关工作情况，立法调研组前往各县（区）开展现场调研工作，通过座谈交流和派发调查问卷等方式向各县（区）环境卫生主管部门、环境卫生工作人员以及市民群众了解各县（区）城市生活垃圾分类管理现状情况，收集各方对立法工作的宝贵建议。立法调研组还于2023年8月赴珠海市、中山市、清远市、宁波市、蚌埠市等省内外城市调研，吸取了各城市丰富的立法经验。

《办法》起草过程中，起草小组多次与有关部门工作人员进行交流讨论，听取主管部门意见和建议，结合最近三年生活垃圾管理工作经验、问题清单，初步形成《办法》（初稿）。《办法》（初稿）形成后，市城市管理和综合执法局牵头召开内部座谈会、改稿会，对《办法》（初稿）进行逐条研究，提出修改意见。根据现场的反馈意见重新修改完善，形成了《办法》（征求意见稿）。

2023年7月24日-8月28日，市城市管理和综合执法局向各县（区）人民政府（管委会）、市直有关单位征求意见，并组织专家召开现场论证会，同时在河源市人民政府门户网站广泛征集群众意见。2022年8月28日，市城市管理和综合执法局组织省内专家和其他相关人员，通过现场论证的方式，对《办法》（征求意见稿）进行了研究与论证。经综合各方意见建议，反复研究修改，形成了《办法》（送审稿）。

四、《办法》的主要内容

《办法》共五十条，主要内容包括总则，源头减量，投放和清扫， 收集、运输和处理，设施建设与保障，监督管理及法律责任等内容。

（一）总则。第一条至第八条明确了本办法的制定目的与依据、适用范围、基本定义、基本原则和制度、政府及基层组织职责、部门职责、经费保障、宣传教育等内容。总则在《办法》中起着统领性作用，集中反映了《办法》的立法精神和宗旨，是整个《办法》制度安排的集中体现。

（二）源头减量。随着社会经济发展，生活垃圾产生量呈快速增长趋势，第九条至第十二条对建立涵盖生产、流通、消费等领域的生活垃圾源头减量管理提出相关要求。

（三）投放和清扫。第十三条至第二十二条涉及到管理责任人、分类投放责任、餐厨垃圾管理、定时定点投放、垃圾分类投放督导员、清扫制度与要求等规定。生活垃圾源头分类是分类收运处理的前提和基础，可缓解终端处理设施的处理压力，有效降低转运成本和处理费用，促进资源回收利用。

（四）收集、运输与处理。第二十三条和第二十四条规定了分类收集、分类运输要求和收集、运输单位作业要求以及分类处理、生活垃圾处理单位运行要求。

（五）设施建设与保障。第二十五条至第三十三条明确规划编制、设施建设、设施保护、生态补偿等规定，保障生活垃圾设施建设顺利推进，促进生活垃圾管理工作的顺利开展，倡导绿色生活习惯，提升全民素质。

（六）监督管理。第三十四条至第三十九条确立了考核评估、监督检查、信用管理、应急管理等监督管理制度，通过建立生活垃圾管理违法行为投诉举报制度和激励奖励机制的方式推动全社会共同参与生活垃圾管理，为后续全民参与生活垃圾管理，形成齐抓共管良好氛围具有促进作用。

（七）法律责任。第四十条至第四十八条为法律责任，基于《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《广东省城乡生活垃圾管理条例》相关条款，并参考生活垃圾分类先行城市已有的生活垃圾相关规定和措施，明确规定违反生活垃圾分类管理规定的处罚流程及处罚标准。

（八）附则。第四十九条、第五十条为附则，主要对相关术语的补充解释规定，如第四十九条对家庭厨余垃圾、餐厨垃圾、其他厨余垃圾、废弃的大件家具等的解释；第五十条是实施日期的规定。

五、《办法》的主要亮点

1. 明确了各部门职责

生活垃圾管理涉及社会各界、各行各业，管理环节众多，牵涉面广，是一项需要社会各界和各行业各部门共同参与方能取得实效的系统工作。为进一步理顺各职能部门管理职责，形成工作合力，《办法》第六条详实细致规定了环境卫生、自然资源、生态环境、住房和城乡建设、商务、民政等主管部门的垃圾分类管理责任。（第六条）

1. 细化了分类投放规定

**一是细化了各类垃圾的投放要求。**由于大部分已出台的法律法规未对各类垃圾作具体的分类投放要求，未充分发挥法律法规的现实指导意义。本《办法》对可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾、废弃大件家具、废弃年花年桔、日常花卉绿植的投放进行了具体、清晰的规定。（第十五条）

**二是明确了定时定点投放制度。**由于不定时定点投放生活垃圾不利于生活垃圾投放环节监督管理，为此，《办法》规定逐步推行定时定点投放制度，县（区）环境卫生主管部门可以根据本行政区域生活垃圾分类管理实际情况，确定生活垃圾具体投放时间段。（第十九条）

**三是明确了投放督导员管理制度。**结合我市在推进生活垃圾管理工作中积累的有益经验，在前端投放环节设置督导员管理制度，创新了引导和监督管理的方式方法，促进生活垃圾分类管理水平的提高。生活垃圾投放管理责任人可以组织物业服务企业工作人员、志愿者等担任督导员，引导投放人按照要求分类投放生活垃圾。（第二十条）

1. 强化了餐厨垃圾的监督管理

随着经济发展，餐厨垃圾产生量迅猛增长，餐厨垃圾处理行业日益暴露的问题越来越多，餐饮服务单位将餐厨垃圾交由无资质的企业或个人收运处理，难以保证安全处理，且餐厨垃圾产生单位容易受利益驱动，存在用餐厨垃圾饲养牲畜、制作废油回流餐桌等问题，直接威胁着公共卫生安全。本《办法》对餐饮单位的餐厨垃圾管理提出了具体要求，对餐厨垃圾的排放和饲喂畜禽有禁止性规定，并鼓励对餐厨垃圾进行预处理。（第十八条）

1. 规定了“不分类”拒收制度及其处理流程

由于我市生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理各环节衔接机制有待完善，监督手段薄弱，大量存在先分后混、混收混运的现象，故规定，收集、运输、处理单位发现拟交付的生活垃圾不符合分类质量标准的，有权拒收，同时明确了拒收的处理流程。（第二十三条、第二十四条）

1. 细化了设施建设规定

生活垃圾处理设施不健全会导致前端已分好类的垃圾最终被混合处理的问题出现。厨余垃圾、其他垃圾、废弃的大件家具的处理方式应当符合现行有关技术标准和要求，确保有足够的设施设备对已经分类的生活垃圾分类处理。（第二十九条）

1. 关于不得擅自拆除、转移或毁坏已有的生活垃圾投放、收集设施的规定

《广东省城乡生活垃圾管理条例》仅对于生活垃圾集中转运、处理设施、场所不得擅自关闭、闲置、拆除进行规定，对于生活垃圾分类投放、收集设施的拆除、转移或毁坏未予规定。本条是专门针对不得擅自拆除、转移或毁坏已有的生活垃圾投放、收集、转运、处理设施的规定，有利于生活垃圾设施的稳定。（第三十一条）

1. 关于企业信用管理

监管不到位直接影响我市生活垃圾处理水平的提高。建立环境卫生服务单位的信用档案，利用好信用管理系统，强化对生活垃圾分类收集、运输和处理服务单位、物业服务企业信用评价等方面监管，可促进政府管理水平和企业运营服务质量的提高。（第三十六条）

六、争议问题协调处理情况

《办法》涉及的重大争议问题基本没有，只是在部门职责分工方面，有一些争议。经过反复沟通和协调，部门职责基本理顺。

七、征求意见情况

（一）向各单位征求意见采纳情况说明

我局向各县（区）人民政府（管委会）、市直有关部门等102个单位发出征求意见的函。共收到49个单位书面回复意见，无修改意见的单位44个，未反馈意见的单位53个。反馈意见15条，采纳4条，部分采纳1条，未采纳10条。

（二）公开征求意见采纳情况说明

2023年7月24日-8月24日，《办法》（征求意见稿）在市政府门户网上向社会公开征求意见，期间未收到相关修改意见和建议。

综合各方反馈的意见，我们进行了认真研判，据此对《河源市城市生活垃圾管理办法》进行修改完善后形成《送审稿》。

特此说明。