关于《漯河市城市生活垃圾分类管理条例

（草案）》的起草说明

一、《条例（草案）》的起草原因及依据

**（一）中央、省委对垃圾分类工作有指示。**习近平总书记高度重视垃圾分类工作，多次作出重要指示批示，深刻指出了垃圾分类工作的重要意义、实施要求、重点任务和科学方法。习总书记强调，实行垃圾分类，关系广大人民群众生活环境，关系节约使用资源，也是社会文明水平的一个重要体现。他指出要加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度，努力提高垃圾分类制度覆盖范围。河南省住建厅《2020年省城市管理重点工作》中对于垃圾提出了“有地方立法权的市要尽快建立完善生活垃圾分类政策法规体系，因地制宜细化生活垃圾分类投放、收集、运输和处理的管理要求和技术标准，为垃圾分类工作开展提供法规和政策保障”。

**（二）是垃圾分类工作的有力支撑。**按照上级要求，漯河市在2019年7月启动生活垃圾分类试点工作。目前，全市生活垃圾分类已实现公共机构全覆盖，全市生活垃圾分类覆盖率达70%以上。通过制定每年的生活垃圾分类实施方案，明确了分类标准，出台了《漯河市新建居住区垃圾分类设施管理办法》《垃圾分类设施配置标准》《漯河市城区生活垃圾分类工作考核办法》等文件，对生活垃圾分类投放、分类运输和分类处理进行了规范，构建了垃圾分类标准体系。但仍然存在不足之处。如：垃圾分类全流程管理制度缺少刚性支撑。由于目前法律对于垃圾分类多为原则性规定，对于垃圾分类投放、分类收集、分类运输全过程管理缺少执法依据，尤其是商户混投混收、保洁公司混装混运等现象缺少有力的执法手段。以立法的形式，建立“垃圾分类责任制”，有利于完善垃圾分类制度体系、明确各级分类管理责任，建立协同高效、合作有力的工作机制，提高城市管理水平。同时明确学校、商场、机关、饭店等各类公共场所垃圾分类主体责任，规范垃圾分类投放、收集、运输、处置等各个阶段的行为，对于出现混装混运、二次污染等行为进行处罚，对加强垃圾分类管理提供重要法律保障。

**（三）是提高全民环保意识的有力抓手。**通过入户宣传、主题活动、积分兑换等形式的活动开展，提升了居民生活垃圾分类意识和居民参与的积极性。由于垃圾分类是新事物，受生活习惯和生活方式的影响，群众对生活垃圾分类的认识还不是很多，参与垃圾分类的意识还比较淡薄，分类习惯还未形成，存在分类不彻底现象。通过广泛的教育倡导，建立以法治为基础的垃圾分类制度，让人民群众认识到实行垃圾分类的重要性和必要性，通过有效的督促引导，让更多人行动起来，更好地提升漯河城市文明的整体水平。

二、《条例（草案）》的起草过程

（一）起草过程。2022年5月，我局收到市人民政府《关于印发〈漯河市人民政府2022年度立法计划〉的通知》（漯政办〔2022〕15号）后，高度重视，立即开展部署工作。**一是**建立组织保障，第一时间成立了以局长为组长的《漯河市城市生活垃圾分类管理条例》（草案）起草工作小组，组成专班，夯实职责，细化任务，落实到人；按照《通知》规定的3项基本工作要求，立足任务重点，依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》等相关法律法规，压茬儿推进立法工作。**二是**外出学习。2019年起，我们组织有关人员先后到郑州、开封、洛阳、安阳、焦作等地实地考察，学习垃圾分类先进工作经验；2020年，安排人员先后到银川、徐州、淮安等地考察学习。**三是**座谈讨论。负责立法工作的业务科室组织各区环卫部门、基层办事处负责人召开座谈会，对我市垃圾分类工作及立法事宜进行探讨，结合我市工作实际，不断研究打磨《条例（草案）》。**四是**借鉴学习。今年因为疫情影响，无法外出学习，通过网络收集15个省、市垃圾分类方面的地方性法规，比照学习，借鉴其特色亮点，重点参考了《郑州市城市生活垃圾分类管理办法》《焦作市生活垃圾分类管理条例》《宜春市生活垃圾分类管理条例》《铜陵市生活垃圾分类管理条例》，完成了《条例（草案）》起草工作。

（二）立法思路。认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，将国家、省委对生活垃圾分类工作的政策措施法治化。坚持问题导向，重点对分类投放不准确，分类处理设施不完善等问题，制定针对性措施。突出漯河特色，精准科学立法，对上位法有规定的，避免重复或少重复，重点针对生活垃圾分类投放、收集、运输、处理四个关键环节进行规范，对《河南省城市生活垃圾分类管理办法》已有规定的，如资源化利用等内容不再重复表述，同时，对上位法原则性规定予以细化。按照全域、全时、全链条理念，探索建立市场化的建设和运行模式，推动企业规模化、集约化运营，促进可持续发展。为规范垃圾分类工作、促进生态文明进步提供法治保障。

（三）征求意见。《条例（草案）》形成后，我们征求了各县区人民政府，经济技术开发区、市城乡一体化示范区、西城区管委会、市发展改革委、市教育局、市邮政管理局、市生态环境局、市自然资源和规划局、市住建局、市商务局等生活垃圾分类领导小组31个成员单位的意见建议，其中30个单位无意见，1个单位反馈1条意见。我们未采纳1条，未采纳原因：上位法已明确或应另行制定部门规章的。征求了我局所属单位的意见建议；征求了市城发新环卫公司、聚力环保公司等3家分类服务企业的意见建议；征求了各区环卫部门、基层办事处的意见建议。根据征求到的意见建议，对《条例（草案）》进行进修改完善。2023年1月，将配合市司法局对《条例（草案）》进行审查、修改。

 三、《条例（草案）》的主要依据

（一）法律法规。《条例（草案）》依据的主要法律法规有《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《城市市容和环境卫生管理条例》《河南省城市生活垃圾分类管理办法》。依据的主要部门规章有建设部《城市生活垃圾管理办法》。参照的政策性文件主要有河南省发展和改革委员会、河南省住房和城乡建设厅联合印发的《河南省生活垃圾分类管理制度实施方案》（豫发改城市〔2018〕734号） 。

（二）借鉴先进地区立法经验。起草过程中，我们借鉴了广州、上海、宁波、南京、铜陵、南昌、宜春、郑州、焦作等地级市在垃圾分类管理立法中的先进经验和做法。

四、《条例（草案）》的主要内容

《条例（草案）》共八章 五十一条。包括总则、规划与建设、源头减量、分类投放、分类收集、运输和处理、监督管理、法律责任、附则。主要内容如下：

**第一章**，总则，共八条。主要明确和规定垃圾分类的目的依据、适用范围、基本原则、职责分工等事项。

**第二章，**规划与建设，共四条。主要对城乡生活垃圾处理专项规划的编制、年度建设计划的制定和实施、设施建设的标准和要求、设施用途等作出了规定。明确了专项规划编制的主体、程序和内容；强化了对生活垃圾收集、转运、处理设施用地的保护；规定了生活垃圾设施的建设应当符合有关环境卫生标准和投放要求等。

**第三章，**源头减量，共五条。主要明确和规定市、县（区）人民政府要建立涵盖生产、疏通、消费等领域的各类源头减量工作机制，单位和个人应当履行生活垃圾分类投放的义务，减少使用或者不使用一次性用品，减少生活垃圾产生。要求单位、公共场所、餐饮及旅游行业等场所优先采购综合利用产品和可重复使用产品、减少使用一次性用品、推行净菜上市等。

**第四章**，分类投放，共七条。结合我市试点工作实践，参照国家标准《生活垃圾分类标志》（GB/T 19095-2019），明确和规定将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、厨余垃圾、其他垃圾四类；为加强生活垃圾分类投放的指导与管理，本章节中明确规定由市环境卫生主管部门编制生活垃圾分类操作指南，制定收集容器设置规范和投放规则向社会公布，并对产生生活垃圾的单位和个人分类投放的方式作出了规定；采用细分类模式，明确了生活垃圾中产生量不高、不适合普通垃圾桶装载、需要单独运输的家具、家电等大件垃圾分出来，堆放至指定地点，或者预约再生资源回收经营者上门收集搬运。同时，还建立了生活垃圾分类投放管理责任人制度。

**第五章，**分类收集、运输和处理，共十条。明确了生活垃圾分类收集、运输、处理的主体和方式；详细列举了收集、运输、处理单位开展作业应当遵守的相关规定；三是针对实践中存在的混收混运、混合处理等问题，建立了拒收制度。

**第六章**，监督管理，共七条。明确规定了政府及其有关部门、街道办事处等在考核检查、引导督促等方面的职责；在综合考核、监督检查、社会监督员职责等方面作出了具体规定，加强生活垃圾分类的监督和管理。

**第七章，**法律责任，共八条。对违反本条例的行为作出了具体处罚规定。针对个人违法投放垃圾的行为，实施渐进式惩戒，规定先由环境卫生主管部门责令改正，情节严重的，对个人处五十元以上二百元以下罚款。在对个人的处罚上，重点把握了处罚与教育相结合的原则。

**第八章** 附则，共两条。

五、《条例（草案）》的基本特点

（一）关于适用范围。我市生活垃圾分类试点工作主要在中心城区推进，但也有一些农村先行先试，考虑到有的区域目前尚不具备生活垃圾分类处理能力，《条例（草案）》明确适用范围为“本市实行城市化管理的区域”，暂不包括农村，从实际工作出发，这样既保证开展效果，也符合我市实际情况。

（二）关于设施规划和建设方面。针对我市生活垃圾设施建设滞后、处理能力不足等问题，**对生活垃圾配套设施建设专项规划（第九条）**、**生活垃圾收集、转运、处理设施建设计划（第十条）**、**垃圾分类设施建设标准（第十二条）**、作出了明确规定，助推我市生活垃圾设施建设，提升城市生活垃圾处理水平。

（三）在分类投放方面。分类投放是生活垃圾分类工作最基本也是最重要的环节。《条例（草案）》对生活垃圾分类投放的方式和要求作了具体规定，**一是**规定建立分类投放管理责任人制度**（第二十一条）**。**二是**细化管理责任人责任，明确了管理责任人有建立日常管理制度，公示投放时间地点、规范设置收集容器、进行指导监督责任单位和个人进行垃圾分类投放等职责**（第二十二条）**。**三是**为提高分类投放质量，对投放人未按标准分类投放的情况，进行明确处理规范，**并创设了对应的法律责任条款（第四十四条）**。确保分类投放工作落实到位。对收运单位、处理单位的设置作出了细化规定，并设定了相应罚则。

（四）关于监督管理。为加强对生活垃圾分类全过程的监督和管理，《条例（草案）》第六章在借鉴外地市先进经验基础上，结合我市工作实际，对建立生活垃圾分类综合考核制度、监督检查制度、应急管理机制、社会监督员制度等作出了具体规定。同时，还规定任何单位和个人有权对违反生活垃圾分类管理规定的行为进行举报、投诉。