**关于《盘锦市生活垃圾分类管理条例（草案）》的起草说明**

为了加强生活垃圾分类管理，加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理系统，促进生态文明建设和实现城市可持续发展，根据有关法律、按照市人大常委会2020年立法计划，市住建局组织相关人员起草了《盘锦市生活垃圾分类管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》），现将《条例（草案）》起草情况说明如下：

一、制定《条例》的必要性

随着经济社会快速发展和物质消费水平大幅提高，我市生活垃圾产生量迅速增长，环境隐患日益突出。遵循减量化、资源化、无害化的原则，实施生活垃圾分类，逐步建立“源头避免产生-中端资源回收利用-末端分类资源化处理”的垃圾管理新模式，才能有效改善城乡环境，促进资源回收利用，提高新型城镇化质量和生态文明建设水平。

2015年9月，中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，明确要加快建立垃圾强制分类制度。2017年3月, 国家发改委住房和城乡建设部联合颁布《生活垃圾分类制度实施方案》, 明确提出了“加快完善生活垃圾分类方面的法律制度，推动相关城市出台地方性法规、规章，明确生活垃圾强制分类要求，依法推进生活垃圾强制分类。” 2019年4月，住房和城乡建设部等部门印发了《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》，明确“要结合实际，适时做好生活垃圾分类管理或生活垃圾全过程管理地方性法规、规章的立法、修订工作。”2019年6月，生态环境部发文，对包括我市在内的11个城市提出了在“无废城市”建设试点工作中落实垃圾分类有关要求，要加强科学管理、形成长效机制、推动习惯养成。2019年11月，省政府办公厅颁布了《关于加快推进城乡生活垃圾分类工作的指导意见》，盘锦市作为全省地级市生活垃圾分类试点地区，大洼区为全国第一批农村生活垃圾分类和资源化利用示范县（区、市），明确要求我市到2020年完成垃圾分类地方立法。2020年3月，国家发展改革委司法部印发《关于加快建立绿色生产和消费法规政策体系的意见》，明确了加快推行城乡居民生活垃圾分类和资源化利用制度。生活垃圾分类实行地方立法,是贯彻落实党中央、国务院、省政府等有关生活垃圾分类工作部署的必然要求。

2017年3月，市委、市政府办公室下发了《中共盘锦市委办公室、盘锦市人民政府办公室关于印发﹤盘锦市城市生活垃圾分类和资源化利用工作实施方案﹥的通知》。2017年10月，市政府办公室又印发了《盘锦市人民政府办公室关于印发盘锦市城乡生活垃圾分类和资源化利用实施方案（2017-2020年）的通知》。按照上述要求，市住建局牢牢把握强化组织领导，形成工作合力；完善工作流程，建立分类体系；做好日常管理，强化措施保障等工作重点，依托盘锦市城乡一体化大环卫体系，在全市城区范围内推行生活垃圾分类试点。通过近年来的工作实践，推进垃圾分类仅依靠政府号召、引导和群众自觉，垃圾分类工作成效并不尽如人意，而实现生活垃圾分类既定目标, 需要各级政府和相关部门、街道和社区、各企事业单位、社会各阶层乃至每一个市民共同发力。因此, 需要通过地方立法, 将垃圾分类这项工作固定下来，明确各方权利义务和责任, 形成政府推动、部门合作、社会参与的有效合力与良好社会氛围, 切实保障生活垃圾分类工作取得实效。目前，国家尚无针对生活垃圾分类管理的专门立法，只有国家和省市相关工作方案指导我市城乡生活垃圾分类管理。因此，为了统筹推进我市城乡生活垃圾分类管理工作，制定《盘锦市生活垃圾分类管理条例》十分必要。

二、《条例（草案）》的起草过程和法律依据

今年年初，市人大常委会把制定《条例》列入工作计划。2020年2月25日，市人大法制委下发了《关于提前着手谋划2020年立法工作的预通知》，对立法中需要调整解决的问题清单提出了具体要求。2020年2月26日，我局制定并下发了《盘锦市住建局2020年立法工作实施方案》，成立了由主管局长牵头的起草领导小组，负责《条例（草案）》起草工作。2020年2月27日，市人大法制委、市司法局召开2020年立法工作会议，对今年的立法工作进行了部署。按照会议精神，起草小组随即开始收集生活垃圾分类相关法律法规和外省市已经出台的垃圾分类管理条例，整理生活垃圾分类工作存在问题清单，着手《条例（草案）》起草工作。

2020年3月10日市人大法制委、环资委召开了2020年度立法工作调度会，起草小组汇报了《条例》起草准备及相关问题清单整理等情况，市人大法制委、环资委对制定《条例》提出具体要求。起草小组坚决贯彻落实市人大两委工作要求，认真学习《中华人民共和国立法法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法法》、《中华人民共和国循环经济促进法》和国务院《城市市容和环境卫生管理条例》、住建部《城市生活垃圾管理办法》等法律、法规，研读中央、省有关生活垃圾分类工作的政策措施，以及兄弟省、市关于这方面的地方性法规，到相关单位调研，征求有关部门对制定《条例（草案）》的意见和建议，结合《盘锦市城乡容貌和环境卫生管理条例》贯彻实施、最近三年垃圾分类工作实践及人大代表建议和政协委员提案办理情况，形成了《条例（草案）》。

三、《条例（草案）》主要内容说明

此次生活垃圾分类管理立法基本思路是：以明确垃圾分类标准、建立垃圾分类系统为问题导向，注重可操作性，着力强化全程分类体系监管，形成本市城乡生活垃圾分类管理的基本制度规范。

《条例（草案）》共九章四十六条, 分别为总则、规划和设施建设、源头减量、分类投放、分类收集与运输、分类处理与资源化利用、促进措施、监督管理和附则。主要内容如下:

（一）明确适用范围

当前，我市生活垃圾分类试点的范围已经市域城乡全覆盖，借助城乡一体化大环卫体系支撑，完全满足城乡生活垃圾分类集中处置的需求，总体上城乡同步实行分类管理的条件已基本成熟。因此，《条例（草案）》将生活垃圾分类管理的适用范围为城乡统筹实施。

（二）明确生活垃圾分类基本标准，建立生活垃圾分流分类体系

生活垃圾如何分类是分类管理的重要基础。对生活垃圾进行四分类是全国大多是城市的普遍做法，可回收物、有害垃圾、其他垃圾基本一致，主要争议是厨余垃圾还是易腐垃圾问题。我市自2017年开始，依照《辽宁省生活垃圾分类管理工作导则》，将生活拉垃圾分为可回收物、有害垃圾、易腐垃圾、其他垃圾四类。2019年12月，国家颁布了《生活垃圾分类标志》（GB/T 19095-2019）标准，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。鉴于国家《生活垃圾分类标志》（GB/T 19095-2019）标准是推荐性标准，如果是厨余垃圾，则贝壳类、废餐具等不利于后期处理，结合我市生活垃圾处理设施建设规划，按照末端处理方式决定前端分类方法的思路，考虑到目前的分类标准已实施3年、逐步定型，市民认知度和配合度逐渐提高，此种情况下不宜轻易作出调整。《条例（草案）》确定将生活垃圾分为可回收物、有害垃圾、易腐垃圾、其他垃圾四类。

同时，采用“大分流、细分类”模式，明确了将生活垃圾中产生量不高、不适合普通垃圾桶装载、需要单独运输的垃圾分类出来，建立餐厨垃圾、大件垃圾、建筑垃圾、绿化垃圾等分流分类处理体系的要求。

（三）明确管理体系

目前，市住建局负责城乡生活垃圾分类试点工作。为统筹推进城乡生活垃圾分类管理工作，根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，对市、县（区）政府、街道办事处（镇人民政府）职责作明确规定。

《条例（草案）》还明确了盘锦市住房和城乡建设局、盘锦市城市管理综合行政执法局、盘锦市商务局、盘锦市发展和改革委员会、盘锦市生态环境局、盘锦市财政局、盘锦市农业农村局、盘锦市自然资源局、盘锦市教育局、盘锦市文化广电和旅游局、盘锦市公安局、盘锦市交通运输局及盘锦市机关事务管理局的职责。对分类工作涉及的各职能部门的职责作具体规定，有利于形成合力。

（四）生活垃圾分类全过程管理

关于分类投放管理，着力解决源头监管难、收集容器配备和设置主体责任不明确、投放行为不规范等问题,《条例（草案）》主要规定下列内容：一是明确了产生生活垃圾的单位和个人由分类投放生活垃圾的义务；二是明确了生活垃圾分类实行管理责任区及管理责任人制度，对生活垃圾分类管理责任人的义务进行了详细规定。三是明确了分类投放的具体要求以及未按要求分类投放的处罚规定。

关于分类收集运输管理，着力解决混收混运现象普遍等问题，《条例（草案）》规定：一是明确了生活垃圾分类管理责任人分类归集、分类交付生活垃圾的义务；二是明确了生活垃圾的收集、运输单位应当遵守分类运输等具体规定；三是明确了未按规定收集、运输生活垃圾的处罚规定。

关于分类处置管理，着力解决生活垃圾规范化处理和资源化利用的相关问题。按照生活垃圾资源化、无害化分类处置的基本要求，《条例（草案）》一是明确了生活垃圾分类处置的具体方法；二是明确了规范生活垃圾处置单位的有关规定；三是明确了对生活垃圾处置单位违法行为的处罚规定。

（五）关于促进措施

《条例（草案）》规定了促进垃圾分类的相关措施：一是逐步建立差别化的生活垃圾处理收费制度。二是鼓励和引导环卫服务企业参与生活垃圾分类，支持建立生活垃圾分类投放激励机制，通过礼品兑换、物质奖励等方式，调动村（居）民分类投放生活垃圾的积极性。三是建立可回收物预约回收平台，公开交易目录及价格，制定低附加值可回收物回收利用的扶持政策。四是建立广泛的宣传教育制度，包括建立生活垃圾分类宣传教育基地、利用新闻媒介等，开展垃圾分类宣传、组织垃圾分类知识进学校课堂等。

（六）关于监督管理

《条例（草案）》明确的主要措施：一是建立和完善全市统一的生活垃圾分类管理考核制度；二是招募督导员对垃圾分类进行检查指导；三是建设全市统一的生活垃圾分类管理信息平台，接受社会监督；四是通过报刊、广播、电视、互联网等媒体，对违反生活垃圾分类规定的行为予以曝光。