《中山市生活垃圾分类管理办法》

起草说明

根据中山市人民政府办公室《关于印发中山市人民政府2020年立法工作计划的通知》（中府办〔2019〕48号），《中山市生活垃圾分类管理办法》（以下简称《办法》）为2020年我市政府规章立法项目，市城管和执法局为牵头单位。为做好《办法》的起草工作，在《办法》的起草过程中，我局贯彻开门立法、公众参与、实事求是的指导思想，多次进行系统内部、市内相关镇区、部门和外地立法调研，结合本市实际，借鉴其他城市的相关先进立法经验，同时征求各部门、各镇区、人大代表意见，在充分听取各方面意见的基础上，经过多次修改完善，形成了《办法》（草案送审稿）。现就有关问题说明如下：

一、制定《办法》的背景

随着我市城市化进程的进一步加快，城市生活垃圾的增长量也与日俱增，给我市生态环境带来巨大的压力。城市生活垃圾处理是城市管理和环境保护的重要内容，是社会文明程度的重要标志，关系人民群众的切身利益。党的十九大提出：加强固体废弃物和垃圾处置。提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。2019年4月住建部发布《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（建城〔2019〕56 号）》，其中工作目标要求：地级城市实现公共机构生活垃圾分类全覆盖，至少有1个街道基本建成生活垃圾分类示范片区。到2022 年，各地级城市至少有1个区实现生活垃圾分类全覆盖，其他各区至少有1个街道基本建成生活垃圾分类示范片区。到2025 年，全国地级及以上城市基本建成生活垃圾分类处理系统。因此，2020年4月中共中山市委办公室、中山市人民政府办公室印发《中山市生活垃圾分类实施方案》的通知也提出：加快推进我市生活垃圾分类工作，强化顶层设计，推进生活垃圾分类管理法规规章制定工作。

二、制定《办法》的必要性

对生活垃圾进行科学合理分类，并进行相应的分类投放、收集、运输、处理，进行源头减量，是控制污染、保护环境的重要措施，也是城市管理的重要内容。为引领和推动此项工作，国家、省、市各个层面都加快了立法步伐，许多有立法权的地方已经进行了地方立法，因此以地方立法方式推进生活垃圾分类成为大势所趋。我市近年来制定了政策性文件《关于印发中山市推进生活垃圾强制分类实施办法的通知》（中府办函〔2017〕275号）、《关于印发<中山市生活垃圾分类实施方案>的通知》（中山办字〔2020〕14号），试点推进垃圾分类工作，取得了良好的效果。但由于政策性文件层级低、稳定性不够，有必要将其相关成熟的做法和经验上升到地方立法加以确认。同时，我市不同程度存在着各类垃圾混杂、生活垃圾不分类、生活垃圾的投放、收集、运输、处理等各个环节不规范、生活垃圾处理相关设施建设不足等影响环境卫生的行为。为防范、减少乃至杜绝上述影响我市环境与卫生的行为，需要我市相关部门发挥其相应的管理职能，依法对生活垃圾各环节影响城市环境与卫生的行为进行管理和处理。由于国家层面法律、法规的规定有待进一步细化，《广东省城乡生活垃圾处理条例》又根据新的形势需要正在修订完善，这也促使我市急需制定符合我市实际的生活垃圾分类管理的法律文件，进而为相关工作提供具体明确、可操作性强的法律依据和相关标准。为加强我市城市环境与卫生管理，创造清洁、优美的城市工作及生活环境，很有必要建立一套科学合理、可操作性强，符合现代城市管理要求并结合中山市实际情况的地方政府规章。因此，《办法》的制定势在必行。

三、所要解决的主要问题

（一）适用范围不明。根据城市发展的需要，本市的镇区城市化进程将不断加快，规划布局中的城区范围将不断扩大，城乡接合部也不断地向外推移。为了满足这种乡镇城市化动态发展的实际需要，依法对本市所有区域的生活垃圾分类工作进行统一管理，《办法》需要结合本市实际明确适用范围。

（二）生活垃圾分类标准有待进一步明晰。生活垃圾分类标准是一个随科技发展、社会进步而不断发展变化的问题。各地分类标准不一，适用借鉴困难。长期以来，我市一直在探索研究中。科学合理地对生活垃圾进行合理分类，是做好生活垃圾分类管理及其相关工作的前提。《办法》试图解决好此问题。

（三）部门责权有待依法明确。城管和执法、生态环境、住建、商务、发展和改革、农业农村等部门责权不清晰，分工不明确，未形成合力，存在着职权交叉、相互扯皮的情况。《办法》为解决这一棘手问题，对各相关政府职能部门的职责以地方政府规章的形式进行明确分工。

（四）规划建设与设施管理不到位。要做好生活垃圾分类工作，必要的经费投入、设施设置、设施管养等都非常重要。《办法》的相关规定，力求解决好这一问题。

（五）生活垃圾分类投放、收集、运输、处理的相关要求和责任人及其主体责任不明确。在垃圾分类的投放、收集、运输、处理等各个环节，必须明确相关要求，对责任人及其主体责任作出明确界定，才能使生活垃圾分类工作层层落到实处，让相关规定具有可操作性。《办法》根据近年来实际工作取得的经验，在原有的生活垃圾分类实施方案确定的相关制度的基础上加以补充完善，在《办法》中正式确定了生活垃圾分类指引、管理责任人及其职责，规定了生活垃圾的分类收集要求、运输要求和分类收集、运输的企业责任，以及生活垃圾的分类处理要求和分类处理企业的责任。

（六）法律责任未明确，处罚标准不明晰。原有的政策性文件《中山市生活垃圾分类实施方案》，试点推进垃圾分类工作，成效显著，但由于其规范属性，不能设置处罚责任，从而导致在实际工作中，对违反与生活垃圾分类有关的危害环境卫生管理的行为的法律责任不明确，处罚标准不明晰，执法部门在执法过程中困难重重。《办法》结合相关上位法的最新规定，对违反本办法应当承担的法律责任做出了明确规定。法律责任部分是相关部门进行行政管理与执法处罚的重要依据，对于存在违法行为的单位及个人，首先应当依据相关法律、法规等上位法的规定进行处罚。《办法》参考了相关上位法律、法规的规定，结合《立法法》及其他法律法规关于地方规章设置法律责任的权限规定，对违反生活垃圾分类管理行为的法律责任及处罚标准做了明确规定，便于执法部门的实际操作与执行。

四、制定《办法》的主要参考依据

（一）《中华人民共和国环境保护法》；

（二）《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》；

（三）《中华人民共和国循环经济促进法》；

（四）《广东省城乡生活垃圾处理条例》；

（五）《再生资源回收管理办法》；

（六）《广东省城市生活垃圾分类指引（试行）》。

五、《办法》的主要亮点

（一）明确分类标准

生活垃圾分类是推进生活垃圾减量化、资源化、无害化的基础，有效、清晰、便于施行的生活垃圾分类标准有利于市民自觉、科学的参与垃圾分类工作。结合上位法律、法规和相关文件，参考各地市的实际经验与立法例，拟定我市生活垃圾分为可回收物、厨余垃圾、有害垃圾、其他垃圾四大类。同时要求城市管理和综合执法部门要制定生活垃圾分类指引，便于指导生活垃圾分类投放工作，顺利推进改变市民生活习惯，引导市民全面积极参与。

（二）明确生活垃圾配套设施建设

《办法》第二章规划、建设与设施管理中，规定了生活垃圾分类设施的规划建设、设施设置和管养责任单位主体。依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法(2020修订)》第十八条，将生活垃圾分类设施作为需要配套建设的固体废物污染环境防治设施之一，纳入“三同时”制度，并将其费用纳入建设工程投资概算。

（三）明确管理责任人

《办法》第十五条规定了生活垃圾分类投放管理责任人制度。规定了实行物业管理的区域，物业服务企业为管理责任人。对未实行物业管理的区域，管理责任人按不同区域性质作了具体规定。同时规定了因管理责任人不清或者有争议的，由产权人负责。无法确定产权人的区域，由所在地镇人民政府（街道办事处）确定管理责任人。由此，通过一系列具体分类，科学、有序地对生活垃圾分类投放管理责任人加以确定，明确规范与灵活调整相结合，更有利于实践中确定管理责任人。

六、《办法》的主要内容

《办法（草案）》施行分章编排，共设七章四十三条，分别是总则，规划、建设与设施管理，分类投放，分类收集、运输与处理，监督管理与促进措施，法律责任，附则。主要内容有以下几个方面：

（一）总则（第一条至第九条，共9条）。明确了制定目的和依据、适用范围、管理原则、生活垃圾分类标准、部门职责分工等。

（二）规划、建设与设施管理（第十条至第十四条，共5条）。对生活垃圾分类及其设施的规划建设、政府经费落实责任、设施设置责任单位、设施管养责任主体等进行了明确规定。

（三）分类投放（第十五条至第十七条，共3条）。主要规定了管理责任人制度及其职责要求、生活垃圾分类投放要求等。

（四）分类收集、运输与处理（第十八条至第二十五条，共6条）。主要规定了生活垃圾的分类收集、运输要求和分类收集、运输的企业责任，以及生活垃圾的分类处理要求和分类处理企业的责任。

（五）监督管理与促进措施（第二十六条至第三十五条，共10条）。主要规定了生活垃圾分类的监督管理要求与促进措施。

（六）法律责任（第三十六条至第四十三条，共8条）。主要规定了违反本办法生活垃圾分类管理义务的法律责任。

（七）附则（第四十四条，共1条）。明确《办法》的施行日期。

中山市城市管理和综合执法局

2020年5月29日