

# 关于《漯河市城市生活垃圾分类管理条例（草案）》的起草说明

——2023年6月27日在漯河市第八届人民代表大会

常务委员会第四次会议上

市城市管理局局长 郭海平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就《漯河市城市生活垃圾分类管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明，请予审议。

## 一、制定《条例（草案）》的必要性

2016年以来，习近平总书记对垃圾分类工作多次作出重要批示，强调要形成以法治为基础、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。2019年6月，住房和城乡建设部等9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》（建城〔2019〕56号），决定自2019年起在全国地级及以上城市全面启动生活垃圾分类工作。2020年，省住房和城乡建设厅明确提出，“有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。”

我市于2019年9月启动生活垃圾分类试点工作，目前，已经初步建立了垃圾分类工作机制、构建了垃圾分类标准体系、建设了垃圾分类处理设施，形成了垃圾分类全链条闭环式管理。但由于垃圾分类是新事物，受传统生活习惯和生活方式影响，群众的垃圾分类意识还比较淡薄，分类习惯尚未普遍形成，存在分类不彻底现象；垃圾分类全流程管理缺少刚性制度支撑，混投混收、混装混运等现象依然普遍存在，严重影响了群众参与的积极性。出台《条例（草案）》将有效提升我市垃圾分类管理法治化水平，对规范垃圾分类管理、增强群众垃圾分类意识十分必要。

## 二、《条例（草案）》的起草过程

（一）起草过程。2022年1月9日，市城市管理局收到市人大常委会《关于印发〈漯河市人大常委会2022年度地方立法计划〉的通知》（漯人常〔2022〕1号）（以下简称《通知》），高度重视，第一时间成立了《条例（草案）》起草工作小组，按照《通知》规定的基本要求，依据《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》等相关法律法规，收集15个省、市生活垃圾分类管理方面的地方性法规，纵向对照，横向学习，厘清立法空间。一是外出学习。自2019年起，我们就组织人员到郑州、开封、洛阳、安阳、焦作、银川、徐州、淮安等地多次学习垃圾分类先进经验。2023年3月6日至11日，市人大常委会

副主任徐汇川带队赴安徽省铜陵市和湖北省咸宁市、宜昌市进行了实地学习考察，并对起草工作给予指导。二是**座谈讨论**。多次组织市直部门、县区环卫部门、基层办事处、专家学者、行业企业召开座谈会，对我市生活垃圾分类管理中存在的突出问题和难点、堵点进行探讨分析和认真梳理，进一步明确立法方向，力争通过立法解决工作中的实际问题。三是**立法审查**。市人大常委会法工委、城环工委和市司法局提前介入，先后组织到我市垃圾分类试点小区、生活垃圾焚烧发电和餐厨垃圾处理项目实地调研，并多次召开座谈会进行专题讨论，对《条例（草案）》进行精简和提升。2023年4月28日，召开《条例（草案）》立法审查会，组织市政府法律顾问、市律师协会专业律师、市委党校法学教授等立法相关人员，结合上位法依据对《条例（草案）》逐条进行分析论证，不断打磨《条例（草案）》。

（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、省委省政府对生活垃圾分类工作的政策措施法治化，开门立法，深入调研，广泛征求意见建议。坚持问题导向，对分类投放不准确、混投混收、混装混运等问题，制定针对性措施。突出漯河特色，精准科学立法，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，对上位法已有规定的不再重复表述，对上位法原则性规定予以细化。

（三）征求意见。《条例（草案）》形成后，先后征求了各县区人民政府（管委会）、市住建局、市教育局等生活垃圾分类领导小组 31 个成员单位和各区环卫部门、基层办事处、律师团队、社会层面，以及市城发新环卫（漯河）公司、河南聚力环境公司等 3 家分类服务企业的意见建议。共收到反馈意见 37 条，经过认真梳理研究，采纳 28 条。

（四）政府审议。《条例（草案）》征求了市委常委、市政府各位副市长的意见，2023 年 5 月 24 日经市政府第 5 次常务会议审议通过。

### 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》《中华人民共和国循环经济促进法》、国务院《城市市容和环境卫生管理条例》。依据的部门规章有住房和城乡建设部《城市生活垃圾管理办法》，政府规章有《河南省城市生活垃圾处理管理办法》。

（二）先进地区经验。起草过程中，我们借鉴了上海、广州、宁波、铜陵、南昌、宜春、焦作等地市在生活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，五十二条。包括第一章总则，第二章规划与建设，第三章源头减量，第四章分类投放，第

五章分类收集、运输和处理，第六章监督管理，第七章法律责任，第八章附则。主要内容如下：

（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，考虑到有的区域目前尚不具备生活垃圾分类处理能力，按照“分步实施、试点带动”的原则，明确了我市实施生活垃圾分类管理的具体区域，由市、县人民政府按照稳步推进原则确定，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。针对我市生活垃圾设施建设相对滞后、处理能力不足等问题，对生活垃圾配套设施建设专项规划、生活垃圾收集、转运、处理设施建设计划、垃圾分类设施建设标准等作出明确规定，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）关于分类投放。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，一是建立分类投放管理责任人制度，明确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、指导监督单位和个人进行分类投放等职责。二是为提高分类投放质量，可以通过招募志愿者或者向第三方购买服务的方式，在居民区聘请城市生活垃圾分类指导员。三是对投放人未按标准分类投放的情况，明确处理规范。

（四）关于分类收集、运输。针对实践中存在混装混运、抛洒滴漏等现象，《条例（草案）》对生活垃圾收集、运输的主体、方式和要求进行了明确，规定收集、运输单位应当使用密闭且有明显分类标志、标识的车辆，按照规定的时间、地点、线路运输，不得将已经分类投放的生活垃圾混合收集、运输，不得沿途丢弃、遗撒等。

（五）关于分类处理。对生活垃圾不同的处理方式分别作了规定，明确生活垃圾处理单位应当安装使用监测设备，建立环境信息公开制度和处理台账，不得将已经分类收集、运输的生活垃圾混合处理，不得擅自停业、歇业等。明确对投放、收集、运输、处理环节发现分类不达标，应当要求重新分类，拒不重新分类的，及时报告环境卫生主管部门，从而倒逼各个环节的落实。

（六）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）》在借鉴外地市先进经验基础上，结合我市工作实际，将生活垃圾分类目标完成情况纳入政府考核评价体系，将生活垃圾分类与减量纳入文明单位和卫生单位创建评选，对建立监督管理制度、分类管理信息系统、应急处理机制及社会监督等作出具体规定。同时，还明确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。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，虽然我们在《条例（草案）》起草过程中，做了大量调查研究，广泛征求意见，进行反复修改，但仍有不周全、不严密之处，敬请提出意见建议。

以上说明和《条例（草案）》，请予审议。