附件2

江门市建筑垃圾管理办法（草案送审稿）

起草说明

为深入贯彻落实习近平生态文明思想和党的二十大精神，在法治轨道上不断推进建筑垃圾管理工作,促进建筑垃圾减量化、资源化、无害化，根据《江门市人民政府2023年政府规章制定计划 》工作安排，江门市城市管理综合执法局负责牵头起草《江门市建筑垃圾管理办法》。我局经过深入调研、广泛征求意见，拟定了《江门市建筑垃圾管理办法（草案送审稿）》（以下简称《办法（草案送审稿）》），相关工作情况如下说明：

1. 《办法（草案送审稿）》的起草背景

党的二十大报告强调，要加快发展方式绿色转型，深入推进环境污染防治，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治。推动建筑垃圾治理是贯彻落实党中央、国务院决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念、推进高质量发展和城市可持续发展的重要抓手，是大力推进生态文明建设、构建美丽宜居环境的有力举措，是响应人民群众需求、增强民生福祉的可行之路。2020年全国人大常委会修订通过《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，将建筑垃圾单列为固体废物的一类进行管理，并对建筑垃圾源头减量、分类处理、综合利用等作出新的规定。《广东省建筑垃圾管理条例》于2023年3月1日施行，全省多个城市也相继制定了建筑垃圾管理相关的地方政府规章和行政规范性文件，为《办法》立法提供了不少好的经验参考。开展《办法》立法，有利于规范我市建筑垃圾管理、也为提高城市管理精细化水平提供法治保障。

二、制定《办法（草案送审稿）》的必要性和可行性

**一是加强建筑垃圾管理的需要。**建筑垃圾管理涉及城市市容、环境保护等多个层面，是城市管理工作中的重点、难点问题。随着我市城市规模的不断扩大、城市建设的快速推进和旧城区改造的持续进行，建筑垃圾产生量持续增加，处理需求与处理能力不适应的矛盾日益凸显，给城市管理和固体废物污染环境防治带来了较大的压力。因此，有必要制定《办法（草案送审稿）》，为规范建筑垃圾防治、保护和改善生态环境、促进绿色低碳发展提供法治保障。

**二是贯彻落实上位法的重要举措。**2020年4月29日，全国人大常委会修订通过《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，将建筑垃圾单列为固体废物的一类进行管理，并对建筑垃圾源头减量、分类处理、综合利用等作出新的规定。2022年11月30日，广东省人大常委会审议通过《广东省建筑垃圾管理条例》，对建筑垃圾管理单独立法，进一步明确建筑垃圾全过程管理、分类处理等制度，并对跨区域平衡处置和生态补偿制度作出原则性规定。在我市大力实施垃圾分类制度和全力打好污染防治攻坚战的背景下，为有效衔接上位法，明确各职能部门建筑垃圾管理职责，促进建筑垃圾源头减量和综合利用，缓解建筑垃圾的消纳处理压力，有必要尽快制定适应我市建筑垃圾管理工作实际需要的地方政府规章。

**三是指导全市各级政府对建筑垃圾管理的现实需要。**目前我市建筑垃圾管理体系有待健全，各部门间协调机制有待完善，全市建筑垃圾管理科学化、制度化、规范化水平有待提高，通过制定江门市政府规章，能为全市各级政府及职能部门统筹推进建筑垃圾管理工作提供法制支撑，有助于形成联合监管、协同高效的管理格局。

**四是具备一定的立法实践基础。**我市一直重视建筑垃圾管理工作，2014年制定出台规范性文件《江门市区城市建筑垃圾管理办法》（由江门市人民政府办公室发布，有效期至2019年2月6日），积极探索建筑垃圾的排放、运输、受纳、综合利用等管理措施，自市城市管理综合执法局2019年成立以来，不断推进各县（市、区）加大建筑垃圾处理设施建设力度和日常管理及执法力度，积累了一定的管理经验，有必要进一步总结提炼，在《办法（草案送审稿）》中予以明确。

**五是相关上位法规依据更加充分。**《办法（草案送审稿）》的上位法依据主要有《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》《广东省建筑垃圾管理条例》《江门市城市市容和环境卫生管理条例》等，特别是2023年3月正式施行的《广东省建筑垃圾管理条例》，对建筑垃圾源头减量、联单管理、处理方案备案、运输、综合利用、消纳、跨区域平衡处置等工作提供了法治保障。此外，原建设部《城市建筑垃圾管理规定》《关于纳入国务院决定的行政许可条件的规定》等部门规章和2019年3月出台的住建部《建筑垃圾处理技术标准（CJJ/T 134-2019）》等行业标准，也为我市建筑垃圾管理立法提供了相应的参考依据。

**六是具备其他省市相关立法经验可供借鉴。**目前，其他省市在建筑垃圾管理方面，也陆续出台相关的地方性法规或政府规章，如北京、上海、厦门、南通、许昌、深圳、韶关等，为我市建筑垃圾管理立法工作提供了有价值的可借鉴经验。

三、制定《办法（草案送审稿）》的法律法规和政策文件依据

（一）法律法规

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《广东省建筑垃圾管理条例》《城市市容和环境卫生管理条例》《江门市城市市容和环境卫生管理条例》

（二）政策文件等

《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》《关于推进建筑垃圾减量化的指导意见》《广东省住房和城乡建设厅关于加强建筑垃圾管理工作的通知》《建筑垃圾资源化利用行业规范条件（暂行）》等。

四、《办法（草案送审稿）》的起草过程

**（一）2021年起草及暂缓立法情况**

2021年4月15日，江门市政府印发了《江门市2021年度政府规章制定计划》，明确由市城市管理综合执法局负责起草《江门市建筑垃圾管理办法》，经调研、起草、征求意见，于2021年9月30日形成《办法（草案送审稿）》并经市政府送市司法局审查。12月17日，鉴于《广东省建筑垃圾管理条例》拟列入《广东省人大常委会2022年立法工作计划》初次审议项目，经市政府同意暂缓办理。

**（二）2023年重启立法情况**

2022年11月30日，《广东省建筑垃圾管理条例》经广东省第十三届人民代表大会常务委员会第四十七次会议表决通过，自2023年3月1日起施行。市政府将《江门市建筑垃圾管理办法》列为《江门市人民政府2023年度规章制定计划》年度内完成项目。2023年2月28日，市城市管理综合执法局重启该立法项目，组织认真研究对比《广东省建筑垃圾管理条例》规定内容，进一步修改完善《办法（草案送审稿）》。3月底，组织到相关先进城市考察调研建筑垃圾管理立法情况，学习借鉴其严格建筑垃圾处置核准、坚持规划引领、加大执法力度、完善配套政策等立法理念和管理措施。其后，组织三次研讨会对《办法（草案送审稿）》进行逐条修改完善，于6月14日形成《办法（第三次征求意见稿）》。

**（四）征求意见情况**

1.**第一次征求意见**。2021年7月20日，向各县（市、区）人民政府、市发展改革局、市工业和信息化局、市公安局、市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市市场监督管理局、市政务服务数据管理局、市税务局、市消防救援支队征求《办法（草案征求意见稿）》意见，共收到23条反馈意见，经过认真研讨，采纳10条，部分采纳9条，不予采纳4条。8月16日形成第一次征求意见情况汇总表；

2.**第二次征求意见及首次网上公开征求意见。**2021年8月19日，发出草案第二次征求意见稿，再次向各县（市、区）人民政府、市直各有关单位征求意见，并在市人民政府、市城市管理综合执法局门户网站上向社会公众征求意见，为期30天。期间共收集单位意见7条，没有收到公众反馈意见。同年9月17日，再次召开座谈会，与江海区、鹤山市人民政府，市公安局，市司法局，市生态环境局，市交通运输局等部门就《办法（草案第二次征求意见稿）》收集到的针对部门职责、法律责任等条款提出的修改意见进行重点讨论并达成一致意见，最终决定采纳3条，部分采纳2条，不予采纳2条。9月19日形成第二次征求意见情况汇总表。

**3.第三次征求意见及再次网上公开征求意见。**2023年6月14日，发出草案第三次征求意见稿，征求各县（市、区）人民政府、市直各有关单位意见；同时在市人民政府、市城市管理综合执法局门户网站上向社会公众再次征求意见，为期30天。共收集单位意见12条，收到公众反馈意见1条。经研究，结合第二次征求意见处理情况，对单位反馈的12条意见，采纳4条，部分采纳1条，不予采纳7条（其中4条是在第一、第二次征求意见阶段已反馈意见并达成一致，此次又提出的）对于不采纳的意见，已沟通并达成一致；采纳公众反馈的1条意见。

4.**其他征求意见情况。**2021年9月1日，召开《办法（草案征求意见稿）》座谈研讨会，听取相关建筑工程施工企业、建筑垃圾消纳场、资源利用化的企业、设计单位、行业协会以及有关管理部门负责人意见和建议，并于会后作出反馈汇总。2023年7月，向市环境卫生协会、建筑业协会、物业管理协会、市政行业协会等行业协会书面征求意见，未收到意见建议。

五、《办法（草案送审稿）》的主要内容

《办法（草案送审稿）》共六章三十五条，按照“有依据、解难题、可操作”的立法要求，突出问题导向，严格制度设计，加强建筑垃圾排放、运输、消纳等处置活动全流程管理，促进我市建筑垃圾管理制度化、规范化、常态化。主要内容包括：

**第一章“总则”**（第一条至第十三条），主要规定建筑垃圾立法目的和依据、适用范围、基本原则、政府和部门职责、分类处理、联单管理、信息化服务、联合监管、跨区域平衡管理、宣传教育及投诉举报等，共13条。

**第二章“源头减量”（**第十四条至第十九条），主要规定政府、建设单位、设计单位、施工单位在建筑垃圾源头减量排放的职责要求，以及施工场地管理、装修垃圾排放管理等，共6条。

**第三章“运输管理”（**第二十条至第二十三条），主要规定建筑垃圾运输核准、车辆运输要求和运输规范、运输动态信息等，共4条。

**第四章“消纳与综合利用”（**第二十四条至二十九条），主要规定建筑垃圾消纳与综合利用核准、消纳场管理、消纳场关停、综合利用规范、综合利用扶持政策及综合利用产品推广等，共6条。

**第五章“法律责任”（**第三十条至第三十四条），主要规定行政责任、工程施工单位的处罚、法律责任转致等，共3条。

**第六章“附则”（**第三十五条），对《办法》的施行时间作出规定。

六、《办法（草案送审稿）》的主要特点

制定《办法（草案送审稿）》的基本思路是：明确建筑垃圾分类制度，厘清管理职责，细化监管规定和要求，构建建筑垃圾从源头减排到综合利用的全过程监管体系，形成本市建筑垃圾管理的基本制度规范。

**（一）明确适用范围**

根据《广东省建筑垃圾管理条例》等，结合我市实际，经深入研究论证，在《办法（草案送审稿）》第二条明确了建筑垃圾管理的适用范围：1.适用地域为“本市城市规划区内”；2.管理外延为“建筑垃圾的产生、收集、贮存、运输、利用、处置等处理活动”。

**（二）明确政府及部门管理职责**

国家和省相关法律法规对县、镇级政府及部门就落实建筑建筑垃圾处置工作的职责未能作出更具体的规定，为使各级政府和相关职能部门能依法履行建筑垃圾监督管理职责，《办法（草案送审稿）》第四条、第五条对各级政府以及城管、住建、自然资源、交通、公安、生态等职能部门职责进行细化规定，突出地方政府落实相关设施建设管理的主体责任，强化部门监管职责，并在第九条明确县级以上政府应当建立建筑垃圾执法协调机制，加强联合监管。

**（三）强化建筑垃圾处理全程管理**

目前，我市对城市建筑垃圾管理的重点放在运输环节，主要针对建筑垃圾运输企业和运输车辆，而对建筑垃圾源头减量和资源化利用等管理依据不足。为了强化对建筑垃圾处理全程管控的法治保障，《办法（草案送审稿）》分三章从建筑垃圾的源头减量、运输管理、消纳与综合利用等全流程作出具体明确的法律规范。在源头减量方面，在《办法（草案送审稿）》的第十四条明确属地政府应组织推动建筑垃圾源头减量，并在第十五条至第十八条明确建设单位、设计单位和施工单位的源头减量义务，促进从源头上减少建筑材料的消耗和建筑垃圾的产生。在消纳与综合利用环节，在《办法（草案送审稿）》的第二十四条、第二十五条明确了消纳、综合利用单位的资质核准条件和运营规范，确保安全、规范、有序运营。

**（四）细化装修垃圾管理**

现实中商铺和住宅装修活动点多面广量大，产生的建筑垃圾量虽不大但分散，此类建筑垃圾一直也是我市建筑垃圾管理工作中的难点，亟需通过制度规范来管控。在依照住建部《建筑工程施工许可管理办法》和参考其他一些外地市经验做法的基础上，经充分研究论证，在《办法（草案送审稿）》的第十九条规定，“镇人民政府、街道办事处按照便民和利于保洁的原则，组织物业服务企业或者居（村）民委员会合理设置装修垃圾临时堆放点；房屋业主、使用人或者施工单位对于装饰装修、修缮维护等活动产生的建筑垃圾负有处理责任，应当采用袋装、桶装等密闭化措施将其投放至装修垃圾临时堆放点，并委托有资质的运输单位清运至合法处置场所；任何单位与个人不得将装修垃圾交给个人或者未经核准从事建筑垃圾运输的单位运输。”以此进一步规范装修垃圾的临时堆放和清运。