**《江门市建筑垃圾管理办法（草案送审稿）》起草说明**

根据市政府工作安排，《江门市建筑垃圾管理办法》（以下简称《办法》）被列入《江门市2021年度政府规章制定计划》，由市城管局负责起草草案。现将《办法》的相关起草工作说明如下：

 一、制定《办法》的必要性

 （一）是贯彻和落实国家关于绿色发展规划的重要举措

十八大以来，习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”。推动绿色发展也是十四五时期的重要任务，围绕绿色发展，全面提高资源利用效率的任务也更加迫切。而加强建筑垃圾管理工作,让建筑垃圾减量化、资源化、无害化,不仅可以从根本上解决建筑垃圾污染环境、占用土地等问题,而且可以创造巨大的经济和社会效益。近年来，国家各部委也陆续发布了建筑垃圾资源化利用相关政策法规及指导意见。2020年5月，住房和城乡建设部印发《关于推进建筑垃圾减量化的指导意见》，根据意见，2020年底各地区初步建立建筑垃圾减量化工作机制。结合目前垃圾分类、无废城市、打好污染防治攻坚战等新要求，我市建筑垃圾管理急需规范，并与上级要求相适应。因此，制定《办法》是以法治建设为基础，贯彻落实国家绿色发展规划的必然需求。

 (二)是我市建筑垃圾管理法治化的需要

近年来，随着我市经济社会加快发展和城市建设快速推进，建筑垃圾的产生量也逐年增长，建筑垃圾处置需求不断增加，管理工作难度加大，各类矛盾日益突出。依据《城市建筑垃圾管理规定》和《广东省城市市容和环境卫生管理规定》等法规，我市早于2014年出台了《江门市区城市建筑垃圾管理办法》（江府办〔2014〕6号），自施行以来，对我市建筑垃圾管理，维护市容和环境卫生，发挥了重要作用。但该办法有效期5年，已过期失效，目前对于建筑垃圾管理缺乏贴合我市具体情况和实际需要的法律制度。同时，新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》已开始施行，其中新增了对于建筑垃圾污染防治方面的具体规定，包括将“建筑垃圾”从原本的“生活垃圾”分类中分出来，作为单独的一类进行管理。 因此，为了落实上位法对建筑垃圾管理提出的新要求，根据我市实际情况制定政府规章，使我市建筑垃圾管理做到有法可依、有章可循，实现法治化管理。

 （三）是补齐短板，统筹推进我市建筑垃圾管理的需要。

 目前，我市建筑垃圾管理方面存在不少问题，比如收集、中转、受纳场所和资源化综合利用设施建设滞后，缺乏受纳场所规划，不能有效缓解我市不断增大的建筑垃圾排放量与有限的消纳场地之间日益突出的矛盾；建筑垃圾运输过程中超高装载、超速运输、随意倾倒、撒漏污染路面等问题时有发生；建筑垃圾监管部分环节缺失，执法信息共享程度不高、管控合力不强、管理效果不佳；政府相关部门的职责以及部门之间的协调、合作机制不明确，在实际工作中容易出现互相推诿等等。这些存在问题均要通过在市政府一级层面制定建筑垃圾管理办法，通过相关制度的设计，才能有效指导全市各级建筑垃圾管理部门的工作开展，为其提供法律依据。因此，为了统筹推进我市建筑垃圾管理工作，制定《办法》十分必要。

二、 制定《办法》的可行性

（一）我市建筑垃圾管理工作具备立法的良好实践基础

 我市一直注重建筑垃圾管理工作，尤其市政府规范性文件《江门市区城市建筑垃圾管理办法》出台以来，我市在建筑垃圾的排放、运输、受纳的管理，以及建筑垃圾的综合利用等方面，均累积了一定的经验，并进一步通过工作机制，督促有关部门做好建筑垃圾跟踪管理工作；加大了硬件设施建设力度，新增3个消纳场，目前全市共8个建筑垃圾消纳场，鹤山2个，其余市区（蓬江，江海，新会，台山，恩平，开平）各一个。因此，《江门市城区建筑垃圾管理办法》虽然失效，但其中的一些制度规定和相关实践经验，可以保留、改进并上升为法条，为我市建筑垃圾管理立法奠定良好的实践基础。

（二）国外及其他省市拥有相关立法经验可供借鉴

 正随着城市化进程的加快,建筑垃圾越来越多。垃圾问题如果处理不好,不仅对环境造成污染,还会浪费可再生资源,严重阻碍城市发展的步伐。世界许多发达国家,已经把城市建筑垃圾利用作为环境保护和社会发展的重要目标,其有效方法值得借鉴。日本从20世纪60年代末就着手建筑垃圾的管理并制定相应的法律、法规，1977年制定了《再生骨科和再生混凝土使用规范》，1991年又制定了《资源重新利用促进法》；韩国政府2003年制定了《建设废弃物再生促进法》，要求使用建筑垃圾再生产品，并对未按规定使用建筑垃圾再生产品的行为设置处罚；德国早在1994年就发布了《循环经济和废物清除法》，对建筑垃圾进行再生利用。还有诸如丹麦、荷兰、美国这些国家，对建筑垃圾的处理也比较先进，也有相关经验可借鉴。

 目前，我国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地方政府规章，如上海、厦门、许昌、北京、深圳、韶关等，这些外省市的立法经验也为我市建筑垃圾管理立法提供了丰富的可借鉴经验。

 三、《办法》 的法律依据

 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》《广东省大气污染防治条例》和《江门市城市市容和环境卫生管理条例》等，这些法律、行政法规和地方性法规都对建筑垃圾相关内容作了规定；另外，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》等规章规范和住建部《建筑垃圾处理技术规范（CJJ134-2009）》等行业标准，也为我市建筑垃圾管理立法提供一定的管理和技术参考依据。

四、《办法》的制定过程

 江门市地方立法研究院受市城管局委托，负责《办法》具体起草工作。经过广泛听取各有关部门、专家的意见建议，组织收集建筑垃圾管理相关的法律法规，结合近年来我市建筑垃圾管理工作实践、问题清单以及全国各地立法实践及经验，研究院的立法团队于2021年6月9日形成了《办法》（草案第一稿）。

6月19日至7月19日期间，市城管局牵头多次召开内部座谈会，主管部门领导及工作人员、立法团队成员、市司法局立法科相关同志和法律顾问团成员参加，对《办法》（草案第一稿）进行逐条研究，提出修改意见。根据各位专家的反馈意见重新修改完善，形成了《办法》（草案征求意见稿）。

2021年7月20日，市城管局向各市（区）人民政府、市直各有关单位发函，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，对《办法》予以修改完善。8月19日，市城管局发出草案第二次征求意见稿，再次向各市（区）人民政府、市直各有关单位，及于市人民政府、市城市管理综合执法局官网上向社会公众再次征求意见，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。9月1日，城管局召开《办法》（草案征求意见稿）座谈研讨会，邀请相关建筑和市政施工企业、建筑垃圾消纳场、资源利用化企业、有关设计单位、行业协会以及管理部门的负责人参会，再次征求意见。9月17日，城管局再次召开座谈研讨会，与江海区政府，鹤山市政府、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。根据收到的意见和座谈会研讨形成的意见，起草单位对原征求意见稿进行修改完善，并将意见采纳情况向各单位反馈。

市城管局经深入调研、广泛征求意见、公平竞争审查、合法性审查、市城管局局务会议研究通过等立法起草工作流程，拟定《江门市建筑垃圾管理办法（草案送审稿）》。

五、《办法》的主要内容

 本次制定《办法》的基本思路是：构建建筑垃圾从源头减排到资源化利用的全过程监管体系，在此基础上形成本市特色建筑垃圾管理的基本制度规范。具体内容包括：总则、源头排放、运输管理、消纳与资源化利用、监督管理、法律责任以及附则。

 （一）明确适用范围

 根据住建部有关城市建筑垃圾管理的部门规章和行业规范，结合我市实际，经深入研究论证，在《办法》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“建筑垃圾的源头减量、排放、运输、消纳、资源化利用等处理活动”。

 （二）建筑垃圾处理全程管理

 目前，大多数城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排和资源化利用等管理不足。为了强化对建筑垃圾处理全程管控的法治保障，《办法》从第二章至第四章从建筑垃圾的源头减排、运输管理、消纳及资源化利用等全流程作出具体明确的法律规范。

 （三）明确监督管理体制

 为进一步强化对建筑垃圾的监督管理，在《办法》第五章设定“监督管理”专章，强化行政监管和行业内部监督，完善全市统一的建筑垃圾监管平台，建立建筑垃圾信用管理制度。

 （四）建筑垃圾处理的核准

 《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》(中华人民共和国国务院令第412号)中将“城市建筑垃圾处置核准”列为行政许可事项，而后《建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定》中对城市建筑垃圾处置核准设定了六项条件，但将建筑垃圾排放、运输、消纳等处置核准条件全部混合在一起作出规定，不便于操作执行。因此，在严格遵循“不增设行政许可条件”的立法原则下，结合我市建筑垃圾管理实际，在《办法》第十八条、第二十二条和第二十九条分别对建筑垃圾排放、运输、消纳的核准要件分别作出相应的具体规定。

 （五）装修产生的建筑垃圾排放管理

 现实中商铺和住宅装修活动点多面广量大，产生的建筑垃圾量不大且分散，此类建筑垃圾一直也是我市建筑垃圾管理工作中的难点，也需通过制度规范来管控。在对接住建部《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》的第二十条规定，“业主、使用人或者施工单位实施依法不需要办理施工许可的房屋装饰装修、修缮维护等活动，应当在施工前向物业服务企业备案，并将装修建筑垃圾袋装投放到物业服务企业指定的地点，由物业服务企业组织有资质的运输单位清运，费用由装修建筑垃圾产生人支付；未实施物业管理的区域，业主、使用人或者施工单位可将装修建筑垃圾袋装投放到镇人民政府、街道办事处指定的地点临时堆放，并委托有资质的运输单位进行清运。”以此进一步规范装修垃圾的临时堆放和清运。

 （六）法律责任

 关于法律责任的规定，《办法》中第三十九、四十条按照上位法相关规定设定了行政法律责任和工程施工单位责任，由于上位法未对建筑垃圾处理的所有违法行为作出专门规定，根据立法法和目前行政处罚法关于“没有上位法依据，政府规章不得增设行政处罚”的立法权限规定，同时《城市建筑垃圾管理规定》对建筑垃圾处理中的主要违法行为已作出明确具体的罚则规定，而且建筑垃圾的处理还涉及到固体废物防治污染、文明施工管理、道路交通安全、大气污染防治、市容环境卫生等多部法律法规规章，因此对于其他违法行为的法律责任，《办法》的第四十一条采用了转致规定，即建筑垃圾管理的相关执法部门对《办法》中涉及的建筑垃圾违法处理行为，可以依据有关法律法规和规定作出相应的处罚。