

起草《宁波市生活垃圾分类管理条例(草案修改稿)》的说明

宁波市人民政府法制办公室

2018年7月9日

一、制定《宁波市生活垃圾分类管理条例》的必要性

生活垃圾就在我们的身边，产生自我们的日常生活中。随着经济社会发展和物质消费水平大幅提高，我市每日产生的生活垃圾数量已有1万多吨，并每年以约8%的速度增长，环境隐患日益突出，已经成为进一步提升城乡生态文明建设水平的重要制约因素。遵循减量化、资源化、无害化的原则，实施生活垃圾分类，可以有效改善城乡环境，促进资源回收利用，提高城乡生态文明建设水平。

我市生活垃圾分类管理工作起步较早。2006年起，首先在市中心城区推行餐厨垃圾单独分类、统一收运、集中处置，并制定出台了《宁波市餐厨垃圾管理办法》(政府令第140号)，餐厨垃圾资源化处置水平走在全省前列。2013年起，在市中心城区推行生活垃圾“四分类”管理试点，并逐步扩大到其他区县(市)城区和部分村庄。至今，市中心城区600多个小区、全市1000多个行政村已开展生活垃圾分类管理试点。全市已建成或者基本建成生活垃圾资源化、无害化处置设施11处，日处理能力超1万吨，为我市全面推行城乡生活垃圾分类管理奠定了一定的基础。

2016年12月21日，习近平总书记在中财经领导小组第十四次会议上提出了“普遍推行垃圾分类制度，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”的要求。2017年3月18日，国家发展改革委、住房和城乡建设部印发《生活垃圾分类制度实施方案》。省委、省政府部署“坚决打赢垃圾治理攻坚战”，2018年4月1日起，《浙江省城镇生活垃圾分类管理办法》(省政府令第351号)施行。对照党中央、国务院、省委、省政府和市委的工作部署和要求，我市生活垃圾分类管理存在着六个方面的突出问题：一是部分居民自觉分类投放生活垃圾的认识不足，分类质量不高；二是分类投放设施不够完善；三是收集、运输作业不够规范，混收混运的现象比较普遍；四是低附加值可回收物回收市场失灵；五是资源化处置设施建设不平衡，处置能力有待提高；六是生活垃圾处理收费制度尚未确立；七是生活垃圾分类管理的法治基础薄弱等。这些问题，制约了我市生活垃圾分类管理工作的深入推进，制约了“美丽宁波”建设水平的提升。因此，制定《宁波市生活垃圾分类管理条例》十分必要和紧迫。

二、界定生活垃圾分类管理的适用空间

适用空间是指本市实行生活垃圾分类管理的空间范围。根据国家的统一部署，我市城市范围内必须于2020年前实行生活垃圾分类。按照《浙江省城镇生活垃圾分类管理办法》的规定，全省城市、镇建成区于2018年4月1日起实行生活垃圾分类。研究认为，我市生活垃圾分类管理试点已有五年，试点范围已经扩展到城市、镇建成区以外的经济开发区、产业园区、旅游景区、风景名胜区。农村地区生活垃圾分类管理的试点范围覆盖率也已达40%，同时考虑到全市生活垃圾资源化、无害化处置能力的局限性，草案修改稿第二条规定的适用空间分为城市化管理区域和农村地区两个部分，其中：现行的城市化管理区域自条例施行之日起实行生活垃圾分类管理；农村地区授权市、区县(市)人民政府根据处置能力的进程确定向社会公布实行生活垃圾分类管理的范围和实施时间。城市化管理区域的概念，引自《宁波市市容和环境卫生管理条例》，是指城市、镇建成区、建成区以外的经济开发区、产业园区、旅游景区、风景名胜区，以及市、区县(市)政府确定公布实行城市化管理的其他区域。

三、明确生活垃圾分类标准

生活垃圾分类管理，就是指对生活垃圾分类投放、分类收集和运输、分类处置方面的管理。根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定，生活垃圾是指在日常生活中或者为日常生活提供

服务的活动中产生的固体废物以及法律、行政法规规定视为生活垃圾的固体废物。这个法律定义，只说明了生活垃圾是产生于日常生活和为日常生活提供服务中的固体废物，区别于工业固体废物、危险废物，没有表明生活垃圾的具体内容，对生活垃圾具体分类不具有指向性。因此，国家发展改革委、住房和城乡建设部印发的《生活垃圾分类制度实施方案》，对生活垃圾的类别作了规定，分为有害垃圾、易腐垃圾、可回收物“三类”，具体为：有害垃圾,包括废电池(镍镉电池、氧化汞电池、铅蓄电池等)、废荧光灯管(日光灯管、节能灯等)、废温度计、废血压计、废药品及其包装物,废油漆、溶剂及其包装物,废杀虫剂、消毒剂及其包装物,废胶片及废相纸等。易腐垃圾,包括相关单位食堂、宾馆、饭店等产生的餐厨垃圾,农贸市场、农产品批发市场产生的蔬菜瓜果垃圾、腐肉、肉碎骨、蛋壳、畜禽产品内脏等。可回收物,包括废纸,废塑料,废金属,废包装材料,废旧纺织物,废弃电器电子产品,废玻璃,废纸塑铝复合包装等。《浙江省城镇生活垃圾分类管理办法》规定的生活垃圾分类标准,在国家规定的“三类”基础上增加一类“其他垃圾”。其他垃圾是指除有害垃圾、易腐垃圾、可回收物以外的其他生活垃圾。研究认为,衡量分类标准的合理性,要看市民手上产生的垃圾是否有明确的类别归属,不能留有空白;衡量设定每个类别的必要性,要看分类投放的生活垃圾是否与分类处置的路径一致,不允许出现分类投放且混合处置的现象。

除国家列举的生活垃圾品种外,在人们的日常生活中还有厨余垃圾、大件垃圾、装修垃圾等。这些垃圾是典型的生活垃圾,产生自我们的日常生活中。按照合理性标准判断,餐饮服务、集体供餐等单位产生的餐厨垃圾,居民家庭日常生活产生的厨余垃圾,农贸市场产生的有机废弃物,都具有相同的易腐烂特点,所以归纳在国家明确的易腐垃圾类别中;居民、单位产生的废弃桌椅板凳、沙发、床铺、橱柜等大件垃圾,因具有可回收特征,所以没有作为单独的类别,归为国家明确的可回收物类别中;居民装饰装修房屋过程中所产生的弃土、弃料及其他废弃物等装修垃圾,国家和省、市已经明确纳入建筑垃圾管理,但为明确装修垃圾的归属,草案修改稿在分类标准中作了指向性规定,即装修垃圾归为建筑垃圾类。按照类别设定的必要性判断,草案第三条第二款规定的“四大类”生活垃圾,包括装修垃圾,均具有独立的收运组织体系和处置方式。需要注意的是:在易腐垃圾类别中,还细分了餐厨垃圾、厨余垃圾、有机垃圾“三小类”,这是由本市处置设施多样化所决定的。各地可以根据本地处置方式合理确定分类类别,避免源头分类投放、末端混合处置的问题。

四、逐步实行生活垃圾处理收费制度

根据国务院《城市市容和环境卫生管理条例》的规定,“凡委托环境卫生专业单位清扫、收集、运输和处理废弃物的,应当交纳服务费。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。”2002年,国家发展改革委、财政部、建设部、环境保护总局印发《关于实行城市生活垃圾处理收费制度促进垃圾处理产业化的通知》(计价格[2002]872号)。2008年,《浙江省物价局关于加快建立和完善城乡生活垃圾处理收费制度的指导意见》(浙价服[2008]326号)。因种种原因,全国范围内均未全面执行生活垃圾处理收费制度。2018年6月21日,国家发展改革委发布《关于创新和完善促进绿色发展价格机制的意见》(发改价格规[2018]943号),进一步明确各地坚持污染者付费,坚持激励约束并重,坚持因地制宜分类施策,建立健全城镇生活垃圾处理收费机制。按照补偿成本并合理盈利的原则,制定和调整城镇生活垃圾处理收费标准。2020年底前,全国城市及建制镇全面建立生活垃圾处理收费制度。完善城镇生活垃圾分类和减量化激励机制。积极推进城镇生活垃圾处理收费方式改革,对非居民用户推行垃圾计量收费,并实行分类垃圾与混合垃圾差别化收费等政策,提高混合垃圾收费标准;对具备条件的居民用户,实行计量收费和差别化收费。探索建立农村垃圾

处理收费制度。在已实行生活垃圾分类的农村地区,建立农村垃圾处理收费制度,综合考虑当地经济发展水平、农户承受能力、垃圾处理成本等因素,合理确定收费标准,促进乡村环境改善。据此,草案修改稿第八条规定,逐步实行生活垃圾处理收费制度,具体办法由市、县(市)价格主管部门会同市容环卫部门另行制定,报本级政府批准向社会公布施行。

五、合理设定责任区及责任人义务

生活垃圾分类投放涉及全社会,遍布城乡各个角落,单纯靠市容环境卫生主管部门监督管理显然不太可行。所以,按照分级管理的原则,参照市容环境卫生责任区管理制度和其他城市的做法,草案第十条规定,实行生活垃圾分类投放管理责任区及责任人制度。以居住小区、办公或经营场所、公共场所、市政设施管理范围、施工工地为区域划定责任区,该区域管理单位或经营单位为责任人,分区负责,分区监督,促进分类投放规定的落实。其中,居住小区实行物业管理的,承担该居住小区物业服务的企业为该小区分类投放管理的责任人;未实行物业管理的,所在地的居委会或村委会为小区责任人。需要注意的是:物业服务企业依法委托有关单位承包物业服务区域内环境卫生保洁任务的,那么应当把与保洁有关的分类管理责任写入委托合同,明确约定双方责任。委托合同属于民事合同法律关系,所以本草案修改稿未作具体规定。研究认为,划分责任区比较简单,国内各城市的划分方法基本一致。关键在于如何公正、公平、合理设定责任人的义务,合理区分、界定个人、单位、责任人、政府部门在责任区内的相关责任。草案修改稿第九条规定,在分类投放中产生垃圾的单位、个人是源头分类、分类投放的第一责任人。在第十一条至第十二条、第十六条至第十八条规定了责任人应当履行的义务:(1)确定本区域内装修垃圾、大件垃圾暂存场所,主要为了避免责任区内装修垃圾、大件垃圾随意堆放的问题。责任区有垃圾房的,应当尽量在垃圾房的指定空间暂存。(2)按照市容环卫部门的规定,在垃圾收集点设置规定数量的收集容器,其中居住小区责任人不承担采购收集容器的费用,由乡镇、街道负责保障。(3)按照市容环卫部门的规定,在责任区内公示垃圾房、收集容器布局和投放规范等内容,方便投放人准确找到投放位置。(4)定期清理垃圾房、收集点、收集容器,保持环境清洁卫生。(5)责任人拆解大件垃圾、装修垃圾符合环境保护要求,及时劝阻不按规定分类投放生活垃圾的单位、个人,督促其分类投放;对不劝阻的,报市容环卫部门或者乡镇政府处理。(7)定期、分类归集收集容器内的垃圾,按照市容环卫部门或者乡镇、街道规定的时间,分类交付有关单位收集、运输。

六、明确分类投放行为规范

分类投放是分类收集和运输、分类处置的重要基础,事关分类管理的成败。研究认为,生活垃圾大小有异、干湿有别,收集容器不能完全代替垃圾房的功能,单纯地靠收集容器作为生活垃圾投放设施显然不能满足实际需要。所以,责任区内应当由垃圾房和收集容器组成。较长时间以来,垃圾房不受居民待见,其原因是垃圾房蚊蝇滋生、臭气熏天。因此,必须规范垃圾房的设置要求,垃圾收集点、垃圾房容器间用于放置收集容器,密闭化暂存易腐垃圾,及时清洁,消除蚊蝇滋生空间;垃圾房的其他空间用于暂存大件垃圾、装修垃圾等“干垃圾”。责任区垃圾房无法容纳大件垃圾、装修垃圾的,则需要责任人确定暂存场所(点)。在这个前提下,草案修改稿第十四条规定了生活垃圾产生单位、个人分类投放的义务性规范,所有单位和个人应当自觉遵守,否则将承担相应的法律责任。

实践中,有害垃圾的产生数量较少,产生频率较低,但有害垃圾混入生活垃圾投放或随意丢弃,对环境的污染是长期的、不可逆转的,后果极其严重,将影响子孙后代在这片土地上永续生存。有害垃圾的本质属于危险废物,只是这种危险废物产生于居民家庭,其收集过程根据国家的规定可以豁免危险

废物管理规范,因而定义为有害垃圾。所以,草案修改稿第十四条第三款规定,鼓励责任人实行有害垃圾定点收集、登记制度,采取方便居民投放的方式,随时收集有害垃圾。市容环卫部门将采取每月一次定时收运的方式到责任区收集有害垃圾。力争通过多方努力避免有害垃圾混入其他垃圾的情况发生。

七、规范分类收集和运输行为

在生活垃圾分类管理试点中,广大市民最为诟病的就是将居民已经分类投放的生活垃圾混合在一起收集和运输,前功尽弃。调查发现造成混收混运的原因很多,有的是源头分类质量不好而混收混运;有的是收运单位不规范作业而混收混运。其中,居住小区收运中混收混运的现象比较普遍。研究认为,根据《固体废物污染环境防治法》的规定,组织收集、运输生活垃圾是市容环卫部门的法定职责。当然,分类管理后,市容环卫部门只承担有害垃圾、易腐垃圾、其他垃圾的收运,不当包括可回收物、装修垃圾。同时必须认清市容环卫部门组织收集、运输生活垃圾的空间,是从责任区内的垃圾房到垃圾转运站再到处置场所的范围。责任人只负责把责任区内垃圾收集点的收集容器分类归集到垃圾房,再按市容环卫部门规定的时间交付给市容环卫部门委托的收集、运输单位负责收集、运输。当责任区内的垃圾房周边道路、空间不能满足标准化的收集、运输车辆装载作业条件时,责任区周边需要确定一个定时分类交付收集、运输生活垃圾的地点。草案修改稿第十八条将这个交付地点称为归集点。这是为了解决标准化车辆进不了小区或者不便进行机械化装载作业而采取的措施,也为了消除长期存在的用三轮车收运生活垃圾的现象。因此,草案修改稿第十九条规定,城市化管理区域由市容环卫部门组织分类收运,农村地区由乡镇、街道组织分类收运,分清收运责任主体的边界。今后,责任人将不再承担生活垃圾从责任区到垃圾中转站的运输义务。

根据国家、省和市容环境卫生管理条例的规定,草案修改稿第二十条明确城市化管理区域内的经营性收运单位,应当取得市容环卫部门核发的城市生活垃圾收集运输许可证,并签订收运经营协议。草案修改稿第二十二条规定了生活垃圾收集、运输“五项”行为规范,确保收运主体合法化、收运车辆标准化、收运作业规范化,切实解决混收混运的乱象。需要注意的是,根据现行法律、法规,承担农村地区生活垃圾收集、运输的单位不需要取得行政许可。但是,乡镇、街道在选定收集、运输农村生活垃圾的单位时,应当通过适当的方式,选择具备一定条件的单位承担,受委托的收集、运输单位必须执行修改稿第二十二条的规定。装修垃圾、可回收物的运输活动,在建筑垃圾管理办法、再生资源回收利用管理条例中有规定,草案修改稿不再重复规定。

八、赋予劝阻和拒绝收集、运输生活垃圾的权利

分类收集、运输是生活垃圾分类管理中承上启下的重要环节,为了督促责任区内生活垃圾投放人自觉履行源头分类、分类投放的义务,督促责任人落实分类收集的责任,参照全国部分城市采取的分类管理措施,草案修改稿第二十三条赋予了承担生活垃圾收集、运输单位的工作人员劝阻不按规定分类交付生活垃圾的权利;赋予了对部分责任人不按规定分类交付生活垃圾的拒收权利,以及向市容环卫部门报告的义务。其中,对任何单位交付收集的生活垃圾,未按规定分类或者分类质量不符合标准的,有权要求其重新分拣后,再按规定交付;对拒绝重新分拣的,应当及时报市容环境卫生主管部门或者乡(镇)人民政府、街道办事处处理。公共机构、企事业单位以及大型群众性活动的承办者,交付的生活垃圾不符合分类质量标准,且拒绝重新分拣的,收集、运输单位经报市容环境卫生主管部门或者乡(镇)人民政府、街道办事处同意,可以拒绝收集、运输。需要指出的是,市容环卫部门、乡镇、街道接到拒绝收集、运输报告时,应当在第一时间到现场处理,消除因

拒收带来的不良后果。

九、规范生活垃圾分类处置行为

分类处置是生活垃圾分类管理的末端环节,也是分类投放、分类收运、运输的价值体现。按照国家规定,分类处置的基本要求是实行生活垃圾资源化利用、无害化处理。在处置路径上,资源化利用是首选,无害化处理是补充,卫生填埋应当逐步弱化,特别是原生生活垃圾填埋方式应当逐步取消。当前,我市生活垃圾分类处置设施建设已有一定的规模,但尚不能满足全市域生活垃圾无害化、资源化利用集中处置需要,特别是易腐垃圾的处置能力比较薄弱。因此,草案修改稿第二十七条至第三十四条作了相应规定:(1)按照资源化利用、无害化处理的要求,规定了各类生活垃圾的处置路径和处置方式,要求各地逐步取消原生生活垃圾直接填埋的处置方式,为各地科学规划、建设生活垃圾处置设施指明方向。(2)结合农村地区的实际,赋予农村地区责任人实行易腐垃圾非经营性自行就地处置的权利,解决集中处置规模不足,部分农村地区收运距离远、成本高,且易腐垃圾产生量较少的问题。(3)按照环境保护的要求,明确分类集中处置实行资格许可制度,明确了易腐垃圾、其他垃圾经营性处置行为规范。因法律、法规对有害垃圾处置、可回收物利用行为规范已有明确规定,所以,草案修改稿未作重复规定,相关单位应当按照法律、法规的规定执行。(4)根据国家有关规定,结合区县(市)实际,建立生活垃圾跨行政区域处置的生态环境改善补偿制度,实现处置设施资源共享。生态环境改善补偿的具体办法由市人民政府另行制定。

十、推动低附加值可回收物回收

可回收物是生活垃圾中可利用或者可资源化利用的资源,是可再生资源的重要组成部分,所以称其为可回收物,而不称其为可回收垃圾。可回收物属于再生资源,但再生资源不等于可回收物。再生资源的品种远远大于可回收物的品种。有效回收生活垃圾中的可回收物,对于减少其他垃圾的收运、处置数量具有重要的现实意义。调查发现,绝大多数居民愿意将家庭产生的可回收物交给给再生资源回收经营者或者废品回收个体工商户,获得一定经济收益。实践中,更多的人选择废品回收个体工商户,主要是电话联系、上门收购比较方便,但也有部分居民不了解哪些品种可以交售而放弃。

根据可回收物的回购价格,可回收物还可以分高附加值可回收物和低附加值可回收物。高附加值可回收物,如废旧报纸、废纸箱、废包装材料制品等;低附加值可回收物,如废玻璃、废塑料、废金属、废旧纺织物等。当前,因零星回收低附加值可回收物的成本高于利用企业的回购价格,导致低附加值可回收物的回收市场失灵,也就是再生资源回收经营者不回收低附加值可回收物,这是市场经济规律所决定的。从而导致低附加值可回收物大量进入其他垃圾类,增加了市容环境卫生部门处置其他垃圾的负担,同时浪费了这部分可利用或者资源化利用的资源,增加环境污染风险。根据有关调查统计,可回收物约占生活垃圾产生总量的21%。

国内其他城市在解决低附加值回收市场失灵问题时采取了一系列行政干预措施。主要有三种方式:(1)通过鼓励依法设立的再生资源回收经营者在方便居民交售的地方设立网点,建立和公开预约网络、电话平台,公开可回收物交易品种目录、交易价格,开展上门、定点回收方式,提高回收率。(2)建立本市再利用和资源化利用低附加值可回收企业的财政扶持政策,引导、支持企业充分利用低附加值可回收物,促进循环经济发展。因此,草案修改稿第二十六条、第三十四条作了相应规定。

十一、加强环境卫生配套设施建设

与生活垃圾分类管理有关的环境卫生配套设施,由环境卫生公共设施、环境卫生工程组成。前者包

括垃圾收集点及收集容器等,后者包括垃圾收集站(即垃圾房)、垃圾转运站、垃圾处理设施等。调查发现,受种种因素影响,本市环境卫生配套设施还不够完善,主要是配套建设的垃圾房很少,近几年新建居住小区基本没有配建,这也是国内其他城市遇到的突出问题。小区内的垃圾收集点也没有固定设施,主要依靠收集容器投放生活垃圾,导致体积大于收集容器的垃圾随意丢弃,严重影响居住小区的环境和秩序,对规范投放生活垃圾带来不利。因此,草案修改稿第十一条、第三十二条规定了以下措施:(1)制定本市环境卫生配套设施建设标准,为新建项目配套建设环卫设施提供规划依据。(2)新(改、扩)建居住小区按照地方标准强制建设垃圾房、固定的垃圾收集点。(3)既有居住小区由乡镇、街道组织新(改、扩)建设垃圾房,满足分类投放要求。(4)收集容器纳入环境卫生设施管理。其中,新(改、扩)建项目由建设单位配置首批收集容器;既有居住小区在乡镇、街道财政预算中支出,配备首批收集容器。(5)市容环卫部门制定收集容器配置、更新具体办法,规范收集容器有序更新,避免浪费财政资金。(6)落实固体废物利用与处理规划、环境卫生专项规划、危险废物集中处置设施和场所建设规划,统筹建设生活垃圾处置基础设施,建立和完善再利用和资源化利用体系,提高无害化处理和资源化利用率。(7)鼓励有条件的区县(市)实行生活垃圾处置基础设施、危险废物处置设施及场所、可回收物拆解场所等集中布局,探索建立生活垃圾协同处置利用基地。

十二、着眼长远加强教育引导

全面实现、自觉做到生活垃圾源头分类、分类投放,关键在于改变人们长期养成的垃圾倾倒习惯,任重而道远。调查发现,在履行分类投放义务方面,主要存在着“不知道分”“不会分”“不太愿意分”“不愿意分”的“四不”问题。解决这个问题,需要在政府及政府部门的主导下,全社会共同参与、共同努力。因此,草案修改稿第三十五条至第三十九条主要规定了下列措施:(1)赋予教育机构、单位、社区组织开展宣传教育的义务,受教育对象包括全体市民,外来居住人口。通过长期的、经常性的教育,解决好“不知道分”“不会分”的问题。(2)政府有关部门组织各类媒介大力宣传生活垃圾分类知识,传播生活垃圾分类管理先进典型,批评和谴责污染环境、浪费资源的人和事。(3)鼓励支持社区(村)居委会、责任人建立责任区分类投放激励机制,通过积分兑换等方式,调动居民分类投放的积极性,解决“不太愿意分”的问题。为发挥全社会的作用,这里所称的“支持”主体,包括政府及政府部门,也希望包括环保公益组织、处置企业、其他自愿支持分类的企业、社会组织和个人。通过一系列的宣传教育活动,努力实现垃圾分类家喻户晓,营造分类光荣、污染环境可耻的氛围。

十三、实行全方位监督管理

针对部分“不愿意分”的对象,以及收运、处置行为不规范,屡教不改等问题,主要通过全方位、常态化的监督检查,严厉的行政处罚,赏罚并举,推动生活垃圾分类规定落到实处。因此,草案修改稿第四十条至第四十六条和第六章法律责任作了相应规定。(1)建立部门、乡镇、街道协同开展的网格化监管和信用管理制度,实现监督管理常态化,发现问题及时纠正。(2)发挥各级志愿者队伍的作用,支持志愿者参加监督活动,扩大监督检查覆盖面。(3)建立警示教育培训制度,对初次违反分类投放规定的当事人实行警示教育培训和考核知识考试,对参加教育培训和考核合格的当事人免于处罚。(4)建立责任区分类投放质量第三方评估制度,公开评估结果,营造责任区之间分类质量“比、学、赶、超”的良好氛围。(5)将各级政府及部门(单位)组织实施分类管理工作情况纳入政府目标责任制考核内容,督促政府部门依法履职,督促机关工作人员带头回收物,促进循环经济发展。因此,草案修改稿第二十六条、第三十四条作了相应规定。

与生活垃圾分类管理有关的环境卫生配套设施,由环境卫生公共设施、环境卫生工程组成。前者包