关于《淮安市建筑垃圾

管理条例（送审稿）》的起草说明

淮安市城管局

《淮安市建筑垃圾管理条例（送审稿）》（以下简称《条例（送审稿）》）的起草说明如下：

一、制定《条例》的必要性

近年来，随着我市经济社会的快速发展，城镇化进程的日益加快，各地产生的建筑垃圾也日益增多，而目前我市没有相应的法规或规章对此进行有效的监管，导致在建筑垃圾管理方面存在规范化程度不高、管理效果不够理想情况的存在。一是建筑垃圾处置消纳、利用能力不足，部分建筑垃圾未经任何处理，就被运往郊外或乡村露天堆放、填埋，不但占用了宝贵的土地资源，还对土壤、水源、河道、植被等造成了很大的危害；二是建筑垃圾运输市场管理混乱，建筑垃圾清运和堆放过程中的遗撒、扬尘以及噪声扰民等问题突出，不仅对市容市貌和生态环境造成了严重影响，而且给广大市民的生活和出行带来影响；三是存在建筑垃圾混入生活垃圾和其他固体废物混入建筑垃圾的情况，不但违背垃圾分类的政策规定，也影响到其他固体废物的处理。因此，加强建筑垃圾管理势在必行，制定出台《淮安市建筑垃圾管理条例》，依法加强建筑垃圾管理十分必要。

二、《条例（送审稿）》起草依据

《条例（送审稿）》主要依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》、住建部《城市建筑垃圾管理规定》和《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》等法律、法规和规章，同时参照和借鉴了福州、西安、南京等地的立法经验。

三、《条例（送审稿）》的起草过程

根据市政府2022年立法工作安排，为确保《条例》起草工作顺利进行，市城管局成立了立法工作领导小组，将立法工作摆上了全局工作重中之重的位置。一是强化目标管理。结合城市管理实际，制定立法起草工作计划，建立立法工作台账，根据立法工作时间节点，做好调研、起草及相关材料收集整理工作，确保立法工作有序进行。二是加快工作进度。2021年12月初，我局抽调精干力量，组建了《条例（送审稿）》起草专班，两个多月来，起草小组先后召开10次会议，专题研究立法工作，对《条例（送审稿）》的框架结构、章节设置、条文内容等进行讨论研究。《条例（送审稿）》初稿形成后，我们及时通过局网站向社会公开征求意见，并多次向市有关部门，局属各处室和单位，各县区城管部门书面征求意见和建议。同时开展立法前评估、社会稳定风险评估、立法风险评估，召开专家论证会，组织基层单位和服务对象代表座谈会，并召开局党组会集体讨论研究。期间共收到意见和建议98条。针对反馈的意见建议，起草小组经过认真研究、逐条分析，合计采纳47条，部分采纳25条，未采纳意见26条。充分吸收采纳修改完善后，形成了《条例（送审稿）》。三是坚持质量第一。牢牢把握立法质量这一核心要求，起草小组认真学习《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《城市建筑垃圾管理规定》等上位法以及其他城市的立法经验，同时赴南通、福州、漳州等城市进行考察调研，在此基础上拟定了《条例（送审稿）》的框架，并结合近几年城市管理工作面临的新情况、新问题，解放思想、大胆创新，确保按时高质量完成《条例（送审稿）》起草工作。

四、《条例（送审稿）》的主要内容

《条例（送审稿）》共7章53条，分别是总则、规划建设、综合利用、处置管理、监督管理、法律责任和附则，主要内容包括：

（一）明确适用范围。《条例（送审稿）》根据我市城市化发展水平和建筑垃圾管理要求，参照《淮安市市容管理条例》适用范围，明确了建筑垃圾管理适用范围，即本市市区、县城以及实施城市化管理的其他区域建筑垃圾的排放、运输、消纳、利用等处置活动及其监督管理。

（二）明确建筑垃圾定义及管理原则。明确本条例所称建筑垃圾是指新建、改建、扩建、拆除各类建筑物、构筑物、道路、管网等，以及装饰装修房屋中所产生的弃土、弃料、泥浆和其它固体废物。明确建筑垃圾管理遵循政府主导、社会参与、条块结合、分类处理和“谁产生、谁负责”的原则。

（三）明确建筑垃圾规划建设有关要求。明确市、县城市管理部门应当根据建筑垃圾污染环境防治工作规划，会同自然资源和规划等部门编制建筑垃圾处理专项规划，明确建筑垃圾资源化利用、消纳场所的设施布局、规模和用地面积等要求，并纳入本级人民政府国土空间规划体系管理。

（四）明确建筑垃圾综合利用有关要求。明确使用政府性资金进行采购的，应当优先采购建筑垃圾再生产品。鼓励社会投资项目使用建筑垃圾再生产品。

（五）明确建筑垃圾处置核准有关要求。明确排放、运输、消纳建筑垃圾的单位和个人应当依据本条例规定办理《淮安市建筑垃圾处置证》。同时明确本条例所称的《淮安市建筑垃圾处置证》，包括《淮安市建筑垃圾处置（排放）证》《淮安市建筑垃圾处置（运输）证》和《淮安市建筑垃圾处置（消纳）证》。

（六）明确了建筑垃圾排放、运输、消纳管理的有关要求。一是施工现场建筑垃圾需分类收集、堆放；二是泥浆需进行干化处理；三是装修垃圾需分类投放；四是需实行密闭运输；五是建筑垃圾需运输至经核准的消纳场、回填场地或者综合利用场所。

（七）增设部分行政处罚。结合实际管理需要，对个人擅自运输建筑垃圾，施工现场未分类堆放建筑垃圾、未安装视频监管，装修垃圾未分类投放、在建筑垃圾运输过程中承运未批准排放的建筑垃圾、未密闭运输、不正常使用视频监控设施等目前管理中普遍存在，但上位法中没有设置行政处罚的违法行为设置行政处罚。

五、需要说明的事项

一是坚持立法原则。坚持法治统一原则，在《条例（送审稿）》起草工作中，做到不与上位法相抵触；同时，坚持以人为本、立法为民的立法理念和价值取向，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程。在《条例（送审稿）》的体例设置上，按照设区市地方立法补缺原则，不追求“大而全”，而是针对实际需要进行设定，尽量不重复上位法规定，突出简洁明了，方便群众，更方便今后依法管理。

二是坚持问题导向。坚持问题导向是制定《条例（送审稿）》的基本原则之一。城市建筑垃圾管理工作出现的新情况、新问题，往往是群众反映的突出问题，通过前期调研，认真梳理出需要解决的问题，在管理和处罚标准上进行了设定；对上位法有依据无罚则的管理处罚事项，则结合淮安实际进行立法补充。

三是坚持开门立法。积极畅通市民参与立法渠道，零距离倾听市民诉求；采取多种形式征求有关部门、单位的意见，通过开门立法，发挥公众和社会的智慧，提高立法工作质量，提高广大市民的认可程度，让《条例》在今后的城市建筑垃圾管理工作中真正发挥作用。

四是坚持突出特色。在认真学习相关法律法规，研究好上位法，为《条例（送审稿）》起草找到充分依据的同时，结合实际，把解决我市在建筑垃圾管理方面存在的问题作为出发点和着力点，适当增加了部分条款，如把建筑垃圾阳光运输、限速行驶等纳入本《条例（送审稿）》，从而使《条例（送审稿）》凸显出了淮安特色。