附件2

**关于《深圳经济特区生活垃圾分类条例**

**（征求意见稿）》的起草说明**

为全面推进深圳经济特区生活垃圾强制分类，加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的生活垃圾处理系统，促进生态文明建设和实现城市可持续发展，根据有关法律、法规的基本原则，结合特区实际，起草了《深圳经济特区生活垃圾分类条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现就有关情况说明如下：

一、制定的必要性

**（一）贯彻落实党的十九大精神，践行绿色发展理念，适应生活垃圾分类工作新形势的客观需要**

习近平总书记在党的十九大报告中提出：“加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。”2016年12月21日，习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上强调，要加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，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。2017年3月，国务院办公厅印发《生活垃圾分类制度实施方案》，将深圳市列为先行实施生活垃圾强制分类的46个重点城市之一，并要求推动出台地方性法规、规章，依法推进生活垃圾强制分类。2017年12月，住建部印发《住房城乡建设部关于加快推进部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》，要求2020年底前，46个重点城市基本建成生活垃圾分类处理系统，基本形成相应的法律法规和标准体系，形成一批可复制、可推广的模式。2018年1月17日，陈如桂市长在市六届人大六次会议作政府工作报告时提出,要求对标国际先进城市，注重运用法规制度标准管理城市，细化城市管理的法规规章，修改和完善垃圾处理等管理办法，力求城市管理各个领域都有法可依，推动各项标准规范向细处延伸、向基层拓展，满足精细化管理要求。在新的形势和要求下，迫切需要进一步加强垃圾分类工作的法治保障，为推动深圳生态文明建设和实现城市可持续发展提供有力支撑。

**（二）结合特区实际，破解“垃圾围城”危机，全面提升垃圾分类工作法治化、科学化、精细化的需要**

垃圾处理是当今世界城市化进程中环境保护和环境治理的重大难题，是代表着城市建设和管理水平的一项重要指标。据统计，2017年我市生活垃圾产生量约18000吨/天。在生活垃圾处理设施难以落地的情况下，按照传统“产生多少－收运多少－建设多少处理设施”的被动式处理模式，势必出现“垃圾围城”危机。2015年8月1日起施行的《深圳市生活垃圾分类和减量管理办法》（以下简称《办法》）是对2000年、2011年两轮生活垃圾分类试点工作的总结，侧重于对分类行为本身进行约束。经过两年多的实践，《办法》难以满足当前生活垃圾分类工作的需要：一是在管理体制层面，《办法》未对分类工作涉及的各职能部门的职责作详细界定与规定，不利于形成合力，制约着生活垃圾分类工作进展；二是在操作层面，特区垃圾分类工作形成了“大分流、细分类”模式，初步建立完善了玻金塑纸、大件垃圾、年花年桔、废旧织物、有害垃圾、绿化垃圾、果蔬垃圾等分流分类体系，《办法》规定的生活垃圾“三分法”的分类标准已不符合当前分类工作推进的需要；三是构建了“源头充分减量，前端分流分类，中段干湿分离，末端综合利用”的深圳模式。因此，有必要在梳理总结《办法》实施情况的基础上，结合国家层面推进生活垃圾强制分类工作要求，利用特区立法的优势，适度创新，制定符合深圳强制分类实际和需求的垃圾分类法规。

**（三）借鉴先进经验，夯实垃圾分类基础，构建具有特区特色的生活垃圾科学分类管理体系的需要**

垃圾分类工作成效较好的国家和地区法律法规体系普遍较健全。如日本2000年12月公布实施《促进建立循环社会基本法》，确定了建立循环型社会的基本原则。2001年4月实施《促进资源有效利用法》和《固体废弃物管理和公共清洁法》，随后制定了《促进容器与包装分类回收法》、《家用电器回收法》和《绿色采购法》等一系列专项法律法规。由于法治保障体系健全，执行严格，处罚严厉，有效保障各种垃圾分类和资源回收政策得以实施。为尽快在特区建立以分类投放、分类收集、分类运输、分类处理为核心的全过程生活垃圾治理体系，形成一套分类方法更加细致、责任划分更加清晰、执行上更具刚性和约束力的垃圾分类管理体系，有必要借鉴先进经验，并结合特区实际，通过立法对垃圾分类制度重新设计，体现强制分类要求，实行严惩重罚，并适时建立生活垃圾按质计价、按量收费制度，以便于在特区全面推进垃圾分类工作，形成从源头减量到末端处理全过程的地方管理规范。

二、《条例》的主要内容

《条例》共计六章五十七条，分别是总则、科学分类、政府推动、全民参与、法律责任和附则。主要内容如下：

**（一）建立了精细的生活垃圾分类体系。**在前几年探索与实践的基础上，《条例》第二章规定了具有深圳特色的垃圾分类方法，运用“大分流、细分类”的推进策略，生活垃圾总体细分为废弃玻璃、废弃金属、废弃塑料、废弃纸类、废旧织物、大件垃圾、年花年桔、有害垃圾、厨余垃圾、餐厨垃圾、果蔬垃圾、绿化垃圾和其他垃圾等13类，并完善了玻金塑纸、大件垃圾、年花年桔、废旧织物、有害垃圾、绿化垃圾、果蔬垃圾等分流分类体系。同时，在全市总体细分为13类的基础上，根据区域不同，对特定场所的分类类别作了详细规定，对家庭、单位及公共场所的生活垃圾分类提出了不同的要求，餐厨垃圾产生单位应当分类餐厨垃圾，农贸市场、农产品批发市场、大型超市应当分类果蔬垃圾，公园及绿化养护单位应当分类绿化垃圾，并对不同类别的垃圾在收运、处置提出了不同的要求。

**（二）明晰了生活垃圾强制分类责任。**垃圾分类是一项长期系统的社会工程，涉及社会各界、各行各业。《条例》第三章专门用整个章节的内容，详实细致规定了政府、主管部门、相关管理部门的分类责任，第四章规定了相关单位、个人以及收运、处置、生产流通消费各环节主体的分类责任，跨度涵盖从宏观的国民经济和社会发展规划到个人分类投放生活垃圾的具体要求，把企业、单位和个人的**“点上责任”，**收运处理企业、生产流通环节的**“线上责任”**，以及各级主管理部门、各职能部门对其行政区域与职责范围内的**“面上责任”**，这**点、线、面三个层次的责任**有效地统一起来。整个垃圾分类的社会架构清晰明朗，为打造共建共治共享的社会治理格局奠定基础。

**（三）建立垃圾分类责任主体制度。**为了保证垃圾分类工作的落实，《条例》第三十八条规定了垃圾分类责任主体制度，尽量明确责任主体，方便相关责任的追究。《条例》将垃圾分类责任主体与环境卫生事务的责任主体结合起来，由负责环境卫生事务的物业服务公司、保洁公司、专业机构或个人作为垃圾分类的责任主体，没有负责环境卫生事务主体的，在住宅区、城中村等生活区域，实际管理人（业主、村委、股份公司等）为生活垃圾分类责任主体；在生产、经营、办公场所，由单个单位使用的，该使用单位为生活垃圾分类责任主体；由多个单位使用但产权归单个单位或个人所有的，该产权人为该场所生活垃圾分类责任主体；有多个使用单位和产权单位的，各使用单位为本单位所占区域的生活垃圾分类责任主体，各产权单位为公用区域的生活垃圾分类责任主体；公共场所和市政道路的实际管理人（经营管理单位）为该区域的生活垃圾分类责任主体。

**（四）规定了垃圾分类的具体要求。**突出强调实操性，《条例》针对垃圾分类工作中的难点问题进行了特别规定。**一是要求生活区楼层垃圾撤桶。**由于住宅区楼层设桶不利于垃圾分类投放环节监督管理，《条例》第三十九条第（二）项规定楼层撤桶，要求居民在集中设置的分类投放点投放生活垃圾，解决了楼层投放难以监管、难以取证的问题，为后续宣传督导、指导劝阻、监控执法等一系列配套举措创造了实操的条件。楼层撤桶有利于改善居住环境，减轻物业保洁压力，确保消防安全。深圳不少新建住宅区已经取消楼层垃圾桶，楼层撤桶具备实施的条件。**二是要求垃圾分类纳入单位入职培训。**《条例》第四十条项规定党政机关、企事业单位、社会团体及社会组织都有垃圾分类宣传教育的责任，将相关内容纳入员工入职培训内容，否则将面临5万元的罚款。**三是要求纳入公用信用信息系统。**《条例》第四十八条规定，任何单位和个人拒不承担生活垃圾分类责任被处罚的，作为不良行为记录纳入公用信用信息系统，限制其参与政府采购活动。

**（五）规定了生活垃圾源头减量制度。**随着社会经济发展，城市垃圾管理面临外卖餐盒、快递包装等新型问题。《条例》第四十二条至第四十四条通过对生产流通消费各领域予以规范，从源头减少垃圾产生量。例如，要求生产单位应当推进资源全面节约和循环利用，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接。电商和物流服务单位应当选择可循环再生、可重复使用或易于降解的快递包装材料，促进快递包装物回收和循环利用。餐饮、酒店、宾馆等经营单位禁止提供免费一次性用品，通过收费制度，减少一次性用品的使用，源头减量生活垃圾。

**（六）推动智能技术在垃圾分类中的应用。**《条例》第五条鼓励生活垃圾分类智能化创新，推动互联网、大数据、智能投放设备和生活垃圾分类深度融合，提高生活垃圾分类智能化、信息化水平。《条例》规定由市主管部门建立生活垃圾分类信息管理系统；垃圾分类责任主体建立分类投放台账，并向街道办报送；收运单位安装定位、视频监控等设备，建立管理台帐，向区主管部门报送相关信息；区主管部门负责采集、录入生活垃圾分类投放、收集、运输、处理信息。通过建立基于“物联网”、“大数据”的生活垃圾分类智能系统，可及时、准确收集分类投放、收集、运输和处理各环节的数据，实现垃圾分类实时、可视化、远程管控，为日后精准施策提供参考，提升生活垃圾分类管理水平。

**（七）优化垃圾收费制度。**台北已实现随袋征收，香港启动了立法程序，最快于2019年实施随袋征收政策。《条例》授权市政府，结合具体实践，通过综合比较、研究论证“随袋征收”等方式。《条例》第十条规定，市人民政府应当按照产生者付费的原则，适时建立生活垃圾按质计价、按量收费制度。通过制度设计，探索并建立其他垃圾按量收费，正确分类的废弃玻璃、废弃金属等不收费的生活垃圾处理收费模式，鼓励、引导市民源头减量、分类投放。

**（八）教育与处罚相结合，适当提高了违法成本。**垃圾分类是生态文明建设的重要举措，《条例》采取了教育与处罚相结合的方式。《条例》第四十八条中规定，违法的单位或个人可以选择接受处罚或教育培训，培训考核合格可以免予处罚， 但培训不得超过2次；同时，《条例》在合理范围内提高罚款金额，充分体现严惩重罚的原则，并依法限制违法单位或个人参加政府招标或采购活动。例如《条例》第五十一条对未按照要求投放生活垃圾的个人，处500元以上2000元以下罚。而《广东省城乡生活垃圾处理条例》仅处200元以下罚款。《条例》第五十二条对未分类收运生活垃圾的收运单位，处20000元以上50000元以下罚款。而《广东省城乡生活垃圾处理条例》仅处1000元以上5000元以下罚款。