关于《揭阳市餐厨垃圾管理办法（送审稿）》的起草说明

为适应当前城市发展的新形势新要求，根据揭阳市餐厨垃圾投放、收集、运输、处置工作现状，立足规范餐厨垃圾处置程序、完善处置设施、改善城乡环境、提升人民群众幸福指数，市城管执法局在收集相关资料、开展调研的基础上，形成了《揭阳市餐厨垃圾管理办法（送审稿）》（以下简称《办法》），现将有关情况说明如下：

1. 立法的必要性

**（一）制定《办法》是深化生活垃圾分类工作的需要**

2019年4月，住房和城乡建设部、国家发改委等部门发布《关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知》，要求加快湿垃圾处理设施建设和改造，统筹解决餐厨垃圾、农贸市场垃圾等易腐垃圾处理问题，严禁餐厨垃圾直接饲喂生猪，并将垃圾分类工作列入住建部考核体系。2019年12月，中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅印发《广东省城市生活垃圾分类实施方案》，要求各地级以上市要结合实际，适时做好生活垃圾分类管理或生活垃圾全过程管理法规规章的制定修订工作。《广东省城乡生活垃圾管理条例》《揭阳市生活垃圾管理条例》也对垃圾分类收运处理提出了明确要求。随着省、市相继出台《广东省城市生活垃圾分类指引》《揭阳市城乡生活垃圾分类指南》，揭阳市的垃圾分类工作已走上了快车道。但上述法规对于餐厨垃圾管理的现实操作性不强、对新出现的问题也缺乏相应的规定。

**（二）制定《办法》是加强揭阳市餐厨垃圾管理的需要**

2019年，广东省住房城乡建设厅印发《加强餐厨垃圾收运处理工作指导意见》（粤建城〔2019〕90号），强调“强化源头管理，构建源头分类，清洁收运、规范处理的餐厨垃圾收运处理体系”。2021年，国家发展改革委、住房城乡建设部印发《关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》，再次强调“加快理顺非居民厨余垃圾收集、运输、处理管理体制和运行机制”。同时，按照《揭阳市城乡生活垃圾收运处理设施专项规划》，揭阳市近年将建成一批餐厨垃圾处理设施和垃圾分类收运系统，垃圾分类收运处理体系逐步形成。因此，对餐厨垃圾管理进行立法，加强餐厨垃圾管理，建立符合揭阳市实际的餐厨垃圾收运处理制度具有必要性。

**（三）制定《办法》是餐厨垃圾管理法治化、规范化的需求**

近年来，国家、省相继下发了餐厨垃圾处理相关文件和法规，一些大中城市也制定了相应的餐厨垃圾管理办法及相关的文件。同时国家相关部门已经实施了餐厨垃圾资源化试点工作，深圳市、东莞市等多个城市成为餐厨垃圾资源化利用和无害化处理试点城市，但揭阳市餐厨垃圾收集、运输及处置还未形成完善的监管体系。由于餐厨垃圾收运体系不健全、打击餐厨垃圾非法收运缺乏相应的法律依据、监管部门职责不清、餐厨垃圾产生单位责任不明等，影响了揭阳市餐厨垃圾管理工作的持续深入发展，亟须通过出台管理办法使得规范餐厨垃圾收集运输和处置工作有法可依，也有利于促进餐厨垃圾资源化循环利用。

**（四）制定《办法》是保障人民群众身体健康的需要**

由于餐厨垃圾具有易腐烂、含有机质等特点，容易产生不良气味，滋生蚊虫，任意丢弃容易对市容市貌和生态环境造成影响。同时，若经非法渠道回流到餐桌，将会带来严重食品安全隐患，危害人民群众身体健康。因此，必须通过建立完善的餐厨垃圾收集、运输、处理体系，加强流向监控、形成闭环管理，才能有效保障人民群众身体健康。

二、《办法》的起草过程

《办法》是我市纳入立法计划的重要立法项目之一，市城管执法局高度重视《办法》的起草工作，多次组织专题研讨会，制定起草计划，并委托广东省环境卫生协会作为《办法》的编制单位进行初稿编制。编制单位在接受委托后，积极收集整理相关资料，听取有关意见，于2023年5月10日形成《办法》初稿。2023年5月17—19日，市城管执法局联合市人大法工委、市司法局和编制单位前往广州市和东莞市进行调研学习，借鉴广州市和东莞市在餐厨垃圾管理立法方面的先进理念和工作经验。2023年6月13—16日，联合市人大法工委、市司法局和编制单位前往各县（市、区）调研，召开《办法》立法调研会，认真听取各县（市、区）关于立法的意见建议。在总结调研意见建议以及先进城市管理经验的基础上，多次进行修改完善。2023年7月24日通过揭阳市城市管理和综合执法局网站，公开征求社会公众的意见。2023年7月24日开始，征求各县（市、区）政府（管委会）、市直有关单位的意见，并对收集的意见建议进行汇总，研究讨论。2023年9月22日，组织召开专家评审会，邀请专家、各县（市、区）人民政府和市直有关部门代表为《办法》的修改完善提出了宝贵的意见。2023年11月10日，通过市城管执法局法制审核。2023年11月13日，通过局党组会审议。

三、立法的依据

立法的依据主要为国家法律法规、部门规章、地方性法规以及相关政策文件：

（一）《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》

（二）《城市生活垃圾管理办法》

（三）《广东省城乡生活垃圾管理条例》

（四）《揭阳市生活垃圾管理条例》

（五）《广州市餐厨垃圾管理办法》

（六）《深圳市餐厨垃圾管理办法》

（七）《江门市餐厨垃圾管理办法》

（八）《中山市餐厨垃圾管理办法》

（九）《肇庆市餐厨垃圾管理办法》

（十）《清远市城市厨余垃圾管理办法》

（十一）《江苏省餐厨废弃物管理办法》

（十二）《国家发展改革委 住房城乡建设部关于推进非居民厨余垃圾处理计量收费的指导意见》（发改价格〔2021〕977号）

（十三）《关于进一步加强餐厨废弃物管理的意见》（粤府办〔2012〕135号）

（十四）《加强餐厨垃圾收运处理工作指导意见》（粤建城〔2019〕90号）

（十五）《揭阳市人民政府关于乡镇街道实行综合行政执法的公告》（揭府规〔2020〕8号）

（十六）《揭阳市城乡生活垃圾收运处理设施专项规划》

四、《办法》的主要内容

本次立法的指导思想主要是以上位法为依据，借鉴先进经验，注重解决实际问题，助力工作推进，以政府主导、市场运作、专业监管、社会监督为原则，构建了一套较为完整的、可操作性强、处罚有理有力、具有揭阳地方特色的法律法规。《办法》分设六章共三十三条，分别是“总则”“餐厨垃圾排放和收运”“餐厨垃圾处置”“监督管理”“法律责任”和“附则”，其主要内容有以下几方面：

**（一）明确《办法》的适用范围**

《办法》适用于揭阳市行政区域内餐厨垃圾的排放、收运、处置及其相关的活动，农村地区则开展餐厨垃圾源头减量，对餐厨垃圾按照农业废弃物资源化的要求，采取污染防治措施后，采用生化处理等就近就地利用。同时，家庭厨余垃圾和其他厨余垃圾参照生活垃圾管理的有关规定执行。

**（二）明确各部门职责分工**

为避免在餐厨垃圾管理中出现权责不清、管理体制不顺等情况，《办法》确立了由市人民政府环境卫生主管部门负责组织实施本办法；县级以上人民政府环境卫生主管部门负责本行政区域内餐厨垃圾排放、收运和处置的监督管理工作，建立和完善餐厨垃圾管理的工作机制和管理体制；生态环境、市场监管、农业农村、发展改革、财政、公安等部门按照各自职责，共同做好餐厨垃圾管理相关工作。

**（三）明确餐厨垃圾收集、运输、处置单位服务许可制度**

依法管理餐厨垃圾是现代文明城市发展的要求，是强化食品安全的重要措施，统一收运、集中处理符合垃圾处理无害化、资源化基本原则，通过制度建立餐厨垃圾统一收运、处理的运行机制非常必要。《办法》依据《城市生活垃圾管理办法》等相关规定，在第十四条和第十九条规定了应当通过招标等公平竞争方式确定餐厨垃圾经营性收集、运输和处置服务单位，并依法签订经营协议，向中标单位颁发城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处置服务许可证。

**（四）明确建立台账和联单管理制度**

《办法》以台账和联单管理为着力点，并在第十五条、第二十条进行细化规定，要求贯穿餐厨垃圾产生、收集、运输和处理全过程，每一个环节都严格落实台账和联单管理制度，防止在中间环节出现偷卖、偷倒等情况，做到从产生者手上收到多少，处置单位就处置多少的闭环管理。

**（五）明确餐厨垃圾产生、收运、处置单位的责任义务**

《办法》第十一条、第十二条、第十五条和第二十条，分别对餐厨垃圾产生者、收运服务单位和处置服务单位提出了规范要求：一是餐厨垃圾产生者应当与取得城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输服务许可证的单位签订收运服务协议，明确餐厨垃圾收运地点和时间、分类质量要求等事项，按照协议交接；建立并落实餐厨垃圾排放台账和联单管理制度。二是从事餐厨垃圾收集、运输服务的单位，应当与餐厨垃圾产生者签订收运服务协议并报送当地环境卫生主管部门；与餐厨垃圾处置单位签订处置服务协议，按照协议交接餐厨垃圾；建立并落实餐厨垃圾收集、运输台账和联单管理制度；按照收运服务协议的约定收集、运输餐厨垃圾，并将收集的餐厨垃圾及时运到指定处理场所；每次收集餐厨垃圾后清理作业场地；以及遵守收运车辆的要求等。三是从事餐厨垃圾处置服务的单位，除了要按照处置服务协议接收餐厨垃圾，建立并落实餐厨垃圾处理台账和联单管理制度，还要按照国家和省要求配备餐厨垃圾处理设施、设备，处理好处理餐厨垃圾过程中排放的废水、废气、废渣等，并对进出站场和处理的餐厨垃圾进行计量，报送当地环境卫生主管部门等。

**（六）明确法律责任**

《办法》对于餐厨垃圾产生、收运、处置单位在餐厨垃圾产生、收集、运输、处置过程中不履行责任、弄虚作假、污染环境、危害食品安全等违法行为，依据上位法授权的类型和幅度予以纠正和处罚。对于执法部门及工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为也依法依规予以严肃处理，并做好行政执法与刑事司法的衔接工作。