

湛江市生活垃圾分类管理条例

(送审稿)

第一章总 则

第二章规划与建设

第三章分类与投放

第四章分类收集、运输与处置

第五章源头减量和循环利用

第六章监督管理

第七章法律责任

第八章附 则

第一章 总则

第一条【目的依据】为了规范生活垃圾分类管理，控制污染，保护环境，改善城乡环境，保障公众健康，节约生态资源，根据《中华人民

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国循环经济促进法》《城市市容和环境卫生管理条例》《广东省城乡生活垃圾管理条例》《广东省固体废物污染环境防治条例》《湛江市制定地方性法规条例》《湛江市城区市容和环境卫生管理条例》等法律、法规，结合湛江市实际，制定本条例。

第二条【适用范围】本条例适用于本市行政区域内城乡生活垃圾的源头减量、清扫保洁、投放、收集、运输、处置及监督管理等活动。

第三条【定义和分类】本条例所称生活垃圾，是指组织和个人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。

本条例所称生活垃圾分类，是指将生活垃圾按照不同成分、属性、利用价值、对环境的影响以及处理的要求进行分类。

第四条【基本原则】生活垃圾分类管理，应当遵循党委领导、政府主导、属地管理、行业监管，公众参与、市场运作，社会监督的原则，实现生活垃圾源头减量化、处置资源化和无害化。

第五条【政府职责】市、县（市、区）人民政府应当将生活垃圾分类管理工作纳入国民经济和社会发展规划，确定生活垃圾分类管理工作目标，加强生活垃圾分类宣传、教育、培训、行政执法和经费保障，完

善生活垃圾分类管理工作机制，推进分类投放，促进生活垃圾分类收集、运输、处置的产业化发展。

镇人民政府、街道办事处具体实施本辖区内生活垃圾分类工作，指导督促村民委员会、居民委员会履行生活垃圾分类投放、收集、运输、处置和源头减量等义务。鼓励将生活垃圾分类投放要求纳入居民公约。

第六条【部门职责】市城市管理和综合执法部门是市生活垃圾分类管理工作主管部门，负责拟订或者制定生活垃圾分类管理制度并组织实施。

市、县（区）人民政府城市管理和综合执法部门负责本行政区域内城乡生活垃圾的管理工作。

县级以上人民政府农业农村主管部门负责指导农村生活垃圾分类工作和村庄保洁长效机制建设。

县级以上人民政府发展改革、生态环境、商务、市场监管、城乡建设、财政、邮政、交通运输、卫生健康、工业和信息化、供销社、文化体育等有关部门按照职责分工做好城乡生活垃圾管理的相关工作。

第七条【教育引导】机关、企事业单位、社会团体和其他组织，应当把学习掌握生活垃圾分类知识和履行分类投放义务等内容纳入本系统、本单位日常教育、管理和考评内容。

旅游经营者、旅游从业人员应当加强对旅游者生活垃圾分类知识的宣传学习，指导旅游者在本市旅游期间正确分类投放生活垃圾。

家政培训机构、家政服务企业应当将生活垃圾分类和减量纳入家政员技能培训的内容。

大型群众性活动承办组织者应当加强对活动参与者的生活垃圾分类知识的宣传，指导、督促活动参与者在活动结束后将生活垃圾带走或者分类投放至生活垃圾收集容器内。

报刊、广播、电视、新媒体、政府门户网站等媒体单位，应当宣传生活垃圾分类知识，对违反生活垃圾分类管理的行为进行舆论监督。

户外广告牌、电子广告屏、候车亭、公共汽车和轨道交通车辆以及建筑工地围挡的管理单位，应当按照规定刊播、展示生活垃圾分类和减量公益广告。

第二章规划与建设

第八条【专项规划】市、县（市、区）城市管理和综合执法部门应当会同发展和改革、住房和城乡建设、自然资源和规划、生态环境等部门，组织编制生活垃圾分类管理专项规划，并报同级人民政府批准后实施。

生活垃圾分类管理专项规划应当结合生活垃圾产生量预测和成分特点，统筹生活垃圾处置流量、流向，明确生活垃圾处置结构和设施总体布局。

生活垃圾分类管理专项规划确定的中转设施、处置设施的用地位置、用地规模和建设规模，应当纳入控制性详细规划。

生活垃圾分类专项规划确定的生活垃圾收集、转运、处置设施用地，未经法定程序，不得改变用途。

第九条【组织建设】市、县（市、区）城市管理和综合执法部门应当会同有关部门根据《湛江市区生活垃圾分类专项规划》的规定，制定生活垃圾分类中转、处置、回收利用设施的年度建设计划，并报同级人民政府批准后，由市、县（市、区）人民政府确定的有关部门或者单位，按照国家、省有关标准、技术规范组织建设。

鼓励社会资本参与本市生活垃圾分类收集、处置设施建设。

第十条【建设要求】生活垃圾分类收集、转运、处置设施建设应当符合有关环境保护和环境草案卫生标准，采取密闭、渗沥液处理、防臭、防渗等污染防控措施。

建设生活垃圾转运、处置设施，应当依法进行环境影响评价，确定环境保护措施；环境影响评价文件报批前，建设单位应当征求社会公众意见，并公示环境影响评价结论。

现有生活垃圾设施达不到标准要求的，市、县（市、区）人民政府应当及时制定治理计划，并责令有关单位限期完成改造。

第十一条【配套设施建设要求】新建、改建、扩建建设项目，建设单位应当按照标准和规范配套规划、建设生活垃圾分类收集设施。生活垃圾分类收集设施应当与建设项目主体工程同步设计、同步建设、同步验收、同步使用；竣工后，建设单位应当向所在地城市管理和综合执法部门备案。

已有的生活垃圾分类收集设施不符合标准和规范的，应当予以改造。城市住宅区、农村居民点生活垃圾分类收集设施的改造由所在地人民政府组织实施。

本条例所称生活垃圾分类收集设施，包括生活垃圾收集站点、场地、收集亭、垃圾房等设施。

第十二条【未经批准不得改变用途】任何单位和个人不得擅自拆除、迁移、改建生活垃圾分类收集、中转、处置设施或者改变其用途。确需拆除、改建或者改变其用途的，应当依法经市城市管理和综合执法部门

批准并提供替代设施；确需迁移的，应当在新的分类收集、中转、处置设施建成后，再依法经市城市管理和综合执法部门批准后拆除需迁移的设施。

第三章分类与投放

第十三条【分类投放指引和方案的制定】市城市管理和综合执法部门应当根据国家、省和本条例有关规定，制定、调整、公布生活垃圾分类指引。

市城市管理和综合执法部门应当会同市商务、生态环境、农业农村等部门，建立生活垃圾分类管理信息平台，向社会公众提供分类投放查询、预约回收、可回收物交易价格查询、投诉举报等服务。

生活垃圾分类收集容器、车辆等设备的类别、标识、规格，应当统一规范、清晰醒目、易于辨识。

第十四条【分类投放】产生生活垃圾的单位、家庭和个人应当依法履行生活垃圾源头减量和分类投放义务，承担生活垃圾产生者责任，不得随意倾倒、抛撒、焚烧或者堆放生活垃圾，应当按照下列规定分类投放生活垃圾：

（一）按照厨余垃圾、可回收物、有害垃圾、其他垃圾的分类，分别投入相应标识的收集容器；

（二）废旧家具家电等体积较大的废弃物品，单独堆放在生活垃圾分类管理责任人指定的地点；

（三）建筑垃圾按照生活垃圾分类管理责任人指定的时间、地点和要求单独堆放；

（四）农村村民日常生活中产生的灰土单独投放在相应的容器或者生活垃圾分类管理责任人指定的地点；

（五）国家和本市有关生活垃圾分类投放的其他规定。

第十五条【生活垃圾分类投放管理责任人制度】本市实行生活垃圾分类投放管理责任人制度。管理责任人按下列规定确定：

（一）住宅小区、街巷实行物业管理的，物业服务单位和业委会为管理责任人；单位自行管理的，自行管理单位为管理责任人；既没有物业管理又没有单位自行管理的，村（居）民委员会为管理责任人；

（二）建设工程的施工现场，建设单位为管理责任人；待建地块，业主单位为管理责任人；

（三）集贸市场、商场、展览展销、餐饮服务、商铺等经营场所，经营管理单位为管理责任人；没有经营管理单位的，经营单位为管理责任人；

（四）道路、公路、铁路沿线、桥梁、隧道、人行过街通道（桥）、机场、港口、码头、火车站、长途客运站、公交场站、公园、旅游景区、河流与湖泊水面等公共场所和公共建筑，所有权人或实际管理人为管理责任人；

（五）农村居住区，村民委员会为管理责任人；

（六）机关、部队、企事业单位、社会团体及其他组织的办公场所，由本单位负责；

按照前款规定不能确定生活垃圾分类管理责任人的，由所在地镇人民政府、街道办事处按照规定落实管理责任人。

第十六条【生活垃圾分类投放管理责任人的职责】生活垃圾分类投放管理责任人应当承担下列职责：

（一）按照市城市管理和综合执法部门制定的标准，建立生活垃圾日常分类管理制度，明确生活垃圾的投放方式、时间、地点，记录产生的生活垃圾种类和去向，合理设置生活垃圾分类收集站点、配置生活垃圾收集容器，并接受环境卫生、农业农村主管部门的监督检查；

（二）根据生活垃圾产生量和分类方法，按照标准和分类标志设置生活垃圾分类收集点和收集容器，并保持责任区内生活垃圾分类收集容器正常使用，制止混合已分类的生活垃圾；

（三）在责任区内开展生活垃圾分类知识宣传，指导、监督单位和个人开展生活垃圾分类；

（四）将各类垃圾分类后分别交由相应的运输单位进行收运；

（五）建立生活垃圾管理台账，定期向所在地城市管理和综合执法部门报送；

第四章分类收集、运输与处置

第十七条【分类收运】生活垃圾应当分类收集、运输，禁止将已分类投放的生活垃圾混合收集、运输。

收集、运输单位应当按照下列规定，对生活垃圾进行分类收集、运输：

（一）对可回收物实行预约或者定期收集、运输，由生活垃圾投放管理责任人与收集、运输单位协商确定收运时间；

（二）对有害垃圾实行预约或者定期收集、运输，生态环境部门确定，并向社会公布；

（三）对厨余垃圾和其他垃圾实行每日定时收集、运输，由所在地城市管理和综合执法部门确定，并向社会公布。

第十八条【收运规范】从事生活垃圾分类收集、运输的单位应当执行相关技术规范和操作规程，并遵守以下规定：

（一）按照规定的时间、地点以及相关要求，实施分类收集、运输作业，完成作业后及时将垃圾收集容器复位并清理作业场地；

（二）运输工具密闭、整洁、完好，不得飞扬、撒漏、吊挂生活垃圾；

（三）需经转运站转运的生活垃圾密闭存放，且存放时间不超过十二小时；

（四）建立管理台账，设置运输车辆定位系统，记录生活垃圾来源、类别、数量、去向等，并定期向城市管理和综合执法部门报告；

（五）制定生活垃圾分类收集、运输突发事件和污染防范应急方案，并报城市管理和综合执法部门备案；

（六）不得擅自停业、歇业；

（七）国家、广东省和湛江市的其他规定。

第十九条【未达标拒收制度】生活垃圾分拣员或者收集、运输经营者发现生活垃圾投放不符合分类要求的，可劝导投放人进行分拣；投放

人拒绝分拣的，生活垃圾分拣员或者收集、运输经营者可拒绝收集、运输，并向所在管理责任人报告。

生活垃圾转运站运营管理者、生活垃圾处置经营者发现生活垃圾分拣员或者生活垃圾收集、运输经营者收集、运输的生活垃圾不符合分类要求的，可要求其进行分拣；生活垃圾分拣员或者生活垃圾收集、运输经营者拒绝分拣的，生活垃圾转运站运营管理者、生活垃圾处置经营者可拒绝接收，并报告城市管理和综合执法部门处理。

第二十条【分类处置】生活垃圾应当按照下列规定分类处置：

（一）可回收物应当由再生资源回收经营者进行处置。

（二）有害垃圾应当由具有相应处置资质的单位按照规定进行处置。

（三）厨余垃圾应当按照规定交由厨余垃圾处置单位集中处置或者进行就地就近处置；实行就地就近处置的，处置方案报所在地市、县（市、区）城市管理和综合执法部门备案。

（四）其他垃圾应当由符合规定的生活垃圾终端处置单位进行处置。

第二十一条【处置要求】生活垃圾处置单位应当按照技术标准、行业规范和操作规程进行处置，并遵守下列作业要求：

(一) 按照规定配置处置设施以及管理、操作人员。

(二) 保持生活垃圾处置设施、设备正常运行，对接收的生活垃圾及时进行处置，防止或者减少对周边环境造成污染。

(三) 按照技术标准分类处置生活垃圾，不得将已分类的生活垃圾混合处置。

(四) 对废水、废气、废渣、噪声、土壤采取污染防治措施；对周边环境造成污染的，按照规定进行修复。

(五) 建立管理台账，定期向城市管理和综合执法部门报送接收、处置生活垃圾的来源、数量、类别等信息。

(六) 接受政府监管和社会监督，定期向社会公开年度环境报告书、生活垃圾处置设施主要污染物排放数据、环境检测等信息。

(六) 国家、广东省和湛江市有关生活垃圾处置的其他规定。

第二十二条【农村垃圾分类模式】农村生活垃圾应当因地制宜就近就地资源化利用和减量化处理，可回收物应当充分回收利用；厨余垃圾按照资源化利用要求，采用生化处理等技术就地处置，直接还田、堆肥或者产沼，有条件的地方可以采用厨余垃圾处置设施设备进行处置；有

害垃圾应当建立收集点，专项回收，集中处理；其他垃圾应由市、县（区）统筹处理。

第二十三条【环保责任险】鼓励生活垃圾处置单位投保环境污染责任保险。

第二十四条【停止收运、处置】任何单位和个人不得擅自关闭、闲置、拆除生活垃圾集中转运、处置设施。确有必要关闭、闲置、拆除的，必须报市、县（区）人民政府城市管理和综合执法部门核准，按先建后拆的原则，重建、补建或者提供替代设施。

因特定事由暂停或者在协议期限内确有必要关闭、闲置或者拆除的，必须经所在地城市管理和综合执法部门同意后核准，并采取先行重建或者提供替代设施等措施，防止生活垃圾污染环境。

第二十五条【应急预案】生活垃圾收集、运输、处置服务单位应当制定本单位生活垃圾收集、运输、处置应急预案，报所在地的城市管理和综合执法部门备案。

因突发性事件造成无法正常收集、运输、处置生活垃圾的，所在地城市管理和综合执法部门应当立即启动应急预案，及时安排生活垃圾收集、运输、处置。

生活垃圾收集、运输、处置服务单位在约定服务期内，不得擅自停业、歇业。确需停业、歇业的，应当提前六个月书面向所在地的城市管理和综合执法部门报告。

第五章 源头减量和循环利用

第二十六【源头减量原则】市、县（区）人民政府应当建立涵盖生产、流通、消费等领域的各类废弃物减量机制，鼓励单位和个人在生产、生活中减少生活垃圾的产生，促进资源节约。

鼓励单位和个人通过线上、线下交易等方式，促进闲置物品再利用。

第二十七条【绿色办公】国家机关、国有企事业单位和使用财政资金的其他组织应当实行绿色办公，优先采购节能、节水、可循环再利用和资源化利用的办公用品。

鼓励社会团体、企业等单位推广绿色办公，减少使用一次性用品。

第二十八条【绿色消费】各级市场监管、文化旅游主管部门应当加强行业管理，督促餐饮服务单位和旅馆经营单位减少一次性塑料制品及其复合制品的使用。

餐饮服务单位应当提示、指导消费者理性、适量点餐，不得主动向消费者提供一次性餐具。

旅馆经营单位不得主动向消费者提供一次性日用品。

第二十九条【包装物减量】各类商品的生产者和销售者应当严格执行国家、省、市对限制产品过度包装的标准和要求，减少包装材料的过度使用和包装性废弃物的产生；对列入国家强制回收目录的产品和包装物按照规定予以标注并进行回收。

各级市场监管、邮政管理部门应当促进快递包装物的减量化和循环再利用。

快递企业应当推广使用电子运单和环保箱(袋)、环保胶带等环保包装。鼓励寄件人使用可降解、可循环再利用的环保包装。

电子商务企业应当提供多种规格封装袋、可循环再利用包装袋等绿色包装选项，并运用计价优惠等机制，引导消费者使用环保包装。

第三十条【净菜上市】各级农业农村、商务、市场监管等主管部门应当加强对果蔬生产基地、集贸市场、标准化菜场、超市的管理，推行净菜上市。

有条件的果蔬生产基地、集贸市场、标准化菜场、超市可安装符合标准的厨余垃圾处理设施设备，就地处理厨余垃圾。

第三十一条【收费制度】产生生活垃圾的组织和个人应当按规定缴纳生活垃圾处理费。

本市按照多排放多付费、少排放少付费，混合垃圾多付费、分类垃圾少付费的原则，逐步建立计量收费、分类计价、易于收缴的生活垃圾处理收费制度，加强收费管理，促进生活垃圾减量、分类和资源化利用，具体办法由市人民政府另行制订。

第三十二条【鼓励技术创新、社会资本参与】鼓励志愿服务组织和志愿者参与生活垃圾分类工作，鼓励社会各界向生活垃圾分类事业捐助资金和设施、设备。

鼓励和支持生活垃圾处理的科技创新，推动生活垃圾源头减量、分类投放、无害化处置以及再生资源利用等新技术、新工艺的引进、研发与应用。

市、县（市、区）人民政府应当采取相应的政策措施，通过政府和社会资本合作、投资补助、政府购买服务、特许经营等方式，鼓励和引导社会资本参与生活垃圾源头减量和分类投放、收集、运输、处置以及回收利用等。

第三十三条【奖励措施】本市实行生活垃圾源头减量和分类的鼓励和引导机制，对成绩突出的单位、个人和生活垃圾分类投放管理责任人给予奖励。具体办法由人民政府另行制定。

本市实行责任区生活垃圾分类投放激励机制，调动居民分类投放生活垃圾的积极性。

第三十四条【处置补偿】本市实行生活垃圾跨区域处理生态环境补偿制度。使用其他行政区域的生活垃圾终端处置设施的行政区域，应当根据生活垃圾处置数量，向终端处置设施所在的行政区域支付环境补偿费。具体办法由市人民政府另行制定。

第六章 监督管理

第三十五条【考核、监督制度】市、县（市、区）人民政府应当建立生活垃圾源头减量和分类管理综合考核制度，通过建立全流程信息监管系统、第三方考核等方式强化监督管理。

第三十六条【社会监督】镇人民政府（街道办事处）可以招募督导员、志愿者或者委托社区工作者、物业服务人员进行生活垃圾分类的入户宣传、指导工作。

城市管理和综合执法部门可面向社会公开选任社会监督员，社会监督员发现问题的，应当向城市管理和综合执法部门报告，城市管理和综合执法部门应当向社会监督员书面反馈处理情况。

第三十七条【信用管理】市、县（市、区）信用管理部门应当将下列违反生活垃圾管理规定的有关事项纳入公共信用信息平台：

- （一）不履行生活垃圾分类义务且拒不改正，造成严重不良影响的；
- （二）阻碍执法部门履行职责，造成严重后果的；
- （三）打击、报复投诉举报人，造成一定后果的；
- （四）法律、法规、规章规定的其他情形。

前款规定的违法行为人可以申请通过参加生活垃圾分类志愿服务活动，提前将相关信息移出公共信用信息平台。具体办法由市人民政府制定。

第三十八条【举报与投诉】任何单位和个人对违反生活垃圾分类管理的行为有权进行制止、投诉和举报。

城市管理和综合执法部门对举报的违法行为进行查实并依法处理后，可以给予相应奖励。

第七章 法律责任

第三十九条【违反处置设施设置的法律责任】任何单位和个人违反本条例第十一条第二款规定，擅自拆除、迁移、改建生活垃圾分类处置设施或者改变其用途的，由市、县（市、区）人民政府城市管理和综合执法部门责令恢复原状并处一万元以上十万元以下罚款。

第四十条【违反投放管理责任人制度的法律责任】生活垃圾分类投放管理责任人违反本条例第十六条规定，未履行相关职责的，由市、县（市、区）城市管理和综合执法部门责令改正；拒不改正的，处一千元以上一万元以下罚款。

第四十一条【违反分类投放规定的法律责任】任何单位和个人违反本条例第十七条的规定，未按要求分类投放生活垃圾的，由市、县（市、区）城市管理和综合执法部门责令改正；拒不改正的，对单位处五千元以上五万元以下的罚款、对个人处五十元以上二百元以下罚款。

依据前款规定应当受到处罚的个人，没有严重情节且自愿参加市、区主管部门组织的生活垃圾分类培训、宣传服务或者现场督导等活动的，不予行政处罚。

第四十二条【违反收运管理规定的法律责任】违反本条例第十八规定，收集、运输单位有下列情形之一的，由市、县（市、区）城市管理和综合执法部门责令改正，按照下列规定处理：

（一）未建立生活垃圾管理台账，或者已建立生活垃圾管理台账，但未真实、完整记录相关信息的处五百元以上三千元以下罚款；

（二）未使用密闭化车辆的，处二千元以上二万元以下罚款；拒不改正的，车辆不得上道路行驶；

（三）未按规定的时间、地点、线路收集、运输或者未按规定运输至指定场所的，处五千元以上三万元以下罚款；

（四）沿途丢弃、遗撒生活垃圾的，处五千元以上二万元以下罚款；情节严重的，处二万元以上五万元以下罚款；

（五）将分类交付的生活垃圾混收混运的，处五千元以上三万元以下罚款；情节严重的，处三万元以上十万元以下罚款；

（六）未按规定实时、如实记录收集的生活垃圾类别、数量和运输去向的，处五千元以下罚款。

第四十三条【违反处置规范的法律责任】处置单位违反本条例第二十一条的规定，由市、县（市、区）城市管理和综合执法部门责令限期改正；逾期不改正的，处三万元以上十万元以下罚款。

第四十四条【相关部门工作人员的法律责任】相关部门的工作人员违反本条例规定，在生活垃圾分类监督管理活动中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为，尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章附则

第四十五条【实施时间】本条例自 2022 年 X 月 X 日起施行。

附件 2

湛江市生活垃圾分类管理条例（送审稿）

起草说明

湛江市城市管理和综合执法局

一、必要性

2016 年 12 月 21 日下午，习近平总书记主持召开了中央财经领导小组第十四次会议，强调要普遍推行垃圾分类制度，努力提高垃圾分类制

度覆盖范围。2017年3月《国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知》(国办发〔2017〕26号)(以下简称《实施方案》)指出,加快完善生活垃圾分类方面的法律制度,推动相关城市出台地方性法规、规章。《实施方案》对分类收集的分类方式、实施范围、实施路径等均有相应的规定和阐述。为保障强制分类有序推进,该方案明确地方政府是方案实施主体,要求各地在2017年底前制定垃圾强制分类办法,建立领导小组。明确生活垃圾强制分类要求,依法推进生活垃圾强制分类。根据《住房和城乡建设部等部门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》(建城〔2019〕56号)、《广东省住房和城乡建设厅关于在全市地级及以上城市开展生活垃圾分类工作的通知》(粤建城〔2019〕613号)、《广东省住房和城乡建设厅关于加快推进地级及以上城市生活垃圾分类工作的通知》(粤建城函〔2019〕1019号),自2019年起在全省地级及以上城市全面启动生活垃圾分类工作。

目前,我市已全面开展了生活垃圾分类工作并积累了一定的经验,但分类工作中施行的是《湛江市城区市容和环境卫生管理条例》,主要是对生活垃圾管理做了原则性规定,未对生活垃圾分类工作中涉及的部门的职责等进行规定,无法满足分类工作要求。因此出台《湛江市生活垃圾分类管理条例》(以下简称《条例》)对明确各部门分类职责、分类实施主体责任,推动分类工作有序进行,规范群众垃圾分类行为和观念等具有重要作用,制定此《条例》很有必要。

（一）制定《条例》是贯彻落实党中央、国务院普遍推行生活垃圾分类制度部署要求的需要。十八大以来，党中央、国务院高度重视生活垃圾管理工作。习近平总书记 2019 年 6 月初对垃圾分类工作作出重要指示。习近平强调，实行垃圾分类，关系广大人民群众生活环境，关系节约使用资源，也是社会文明水平的一个重要体现。为了落实中央要求，有必要制定相应地方性法规，保障本市生活垃圾减量化、资源化、无害化的管理目标顺利推进。

（二）制定《条例》是提升城市管理水平和文明水平，建设卓越的全球城市的需要。通过地方立法推行生活垃圾分类制度，规范生活垃圾分类投放、收集、运输、处置各个环节，完善源头减量和资源化利用的各项措施，有助于改善城市人居环境、维护生态安全，建设更加美丽的生态之城；有助于提升城市精细化管理整体水平，促进经济社会可持续发展；有助于增强社会公众建设生态文明的责任意识，展现湛江作为省域副中心城市的文明形象，并为建设现代城市创造有利条件。

（三）制定《条例》是总结本市生活垃圾管理实践，全面推进生活垃圾全程分类管理工作的需要。经过多年实践，本市生活垃圾管理工作在坚持全程管控、确保系统推进、推动社会参与等方面取得了不少有益的经验。这些经验需要通过地方立法将其制度化、法治化。同时，本市生活垃圾管理工作还存在着全程分类管理体系不健全、基础设施建设和改造有待加快推进、源头减量和资源化利用水平有待提高等问题，亟需

学习和借鉴国际国内先进经验，发挥立法智慧破解难题，推动本市生活垃圾管理工作全面深入开展。

二、可行性

我市于 2015 年 5 月获得地方立法权，我市可按照突出地方特色的要求，在城乡建设与管理、环境资源保护、历史文化保护等方面制定符合湛江发展实际要求的地方性法规，《湛江市生活垃圾分类管理条例》的出台将有利于建立完善生活垃圾分类相关法律法规，推动生活垃圾分类工作的实施，确保湛江市生活垃圾分类工作的有序开展，有利于不断改善人居环境、提升城市品位，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

三、制定依据

（一）法律法规依据

1. 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》；
2. 《中华人民共和国循环经济促进法》；
3. 《中华人民共和国可再生能源法》；
4. 《中华人民共和国清洁生产促进法》；

5. 《中华人民共和国环境保护法》；
6. 《中华人民共和国城乡规划法》；
7. 《城市生活垃圾管理办法》；
8. 《城市市容和环境卫生管理条例》。

（二）政策文件依据

1. 《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作的意见》（国发〔2011〕9号）；
2. “十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划；
3. 国家发展改革委 住房城乡建设部关于印发《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》的通知（发改环资〔2021〕642号）；
4. 住房和城乡建设部等部门印发《关于进一步推进生活垃圾分类工作的若干意见》的通知（建城〔2020〕93号）；
5. 住房和城乡建设部等部门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（建城〔2019〕56号）；

6.住房和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 (建城〔2017〕253号);

7.教育部办公厅等六部门关于在学校推进生活垃圾分类管理工作的通知 (教发厅〔2018〕2号);

8.国务院办公厅关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知 (国办发〔2017〕26号);

9.国家发展改革委关于印发《城镇生活垃圾分类和处理设施补短板强弱项实施方案》的通知 (发改环资〔2020〕1257号)。

(三) 其他参考依据

主要包括有代表性的省份及地级以上城市已出台的相关条例,包括《北京市生活垃圾管理条例》、《福建省城乡生活垃圾管理条例》、《广东省城乡生活垃圾管理条例》、《上海市生活垃圾管理条例》、《深圳市生活垃圾分类管理条例》等。

四、关于《条例(送审稿)》的主要思路

习近平总书记2018年11月在上海考察时指出,“垃圾分类工作就是新时尚,垃圾综合处理需要全民参与,上海要把这项工作抓紧抓实办好”。生活垃圾分类管理涉及到人们行为习惯的改变,“新时尚”的形成需要一

个长期的过程。日本、德国等国家生活垃圾精细化治理都是经历了几十年，甚至更长时间的努力，才有今天的成就。因此，要在全市层面建立和推行生活垃圾全程管理制度，必然是一场攻坚战、持久战。在这样的背景下由市人民代表大会开展生活垃圾管理立法工作，既是动员全市力量，在法治框架内推进垃圾管理、把改革发展决策同立法决策更好结合起来的需要，也是充分发挥地方立法功能，通过立法对垃圾管理工作进行主动谋划、全面推进的需要。

据此，《条例（送审稿）》的起草过程遵循了以下思路：一是注重立法引领推动。考虑到本市生活垃圾管理工作与立法工作处于同步推进阶段，《条例（送审稿）》一方面在管理理念等方面与国内先进城市对接，另一方面根据本市实际，对一些看得准、有共识的管理要求予以固化，对一些还在探索的内容着重规定其工作目标和方向，以便为实践创新预留空间。二是注重全过程综合治理。《条例（送审稿）》按照到生活垃圾“减量化、资源化、无害化”的目标，在建立健全全程分类体系的同时，分设促进源头减量、资源化利用专章，将管理范畴向两端有效延伸。三是注重建立全社会责任体系。《条例（送审稿）》重点对全过程管理各环节主体的责任作了明确，力求建立横向到边、纵向到底，垃圾产生者、政府部门、管理责任人、收运处置单位、社会组织各司其职、各尽其责的全社会责任体系。四是注重激励与约束并举。生活垃圾分类行为习惯的养成，不可能一蹴而就，需要多管齐下。为此，《条例（送审稿）》既注重发挥宣传教育的功能，坚持完善正向激励机制，又对违

反管理要求的行为设定必要的处罚，引导单位和个人自觉履行生活垃圾管理义务。五是注重体现时代特色。为了加快广东省域副中心城市建设，湛江需要在创新社会治理、加强基层建设、提高城市精细化管理水平上不断提高，吸收建设智慧政府上的新举措，吸纳科技成果。为此，《条例（送审稿）》对在生活垃圾管理中强化本市基层社会治理、政府管理以及提倡科技创新的要求。

生活垃圾分类是一项复杂的系统性工作，关系千家万户，涉及诸多部门，包含诸多环节，关乎民众公益，需要法治建设、文化建设、制度建设、设施建设多管齐下。其中法治建设是基础，文化建设是条件，制度建设是保证，设施建设是根本。分类后续的收集、运输、处理等环节直接影响到垃圾分类能否顺利实施，每个环节都涉及责任主体，需要通过立法予以明确。

五、《条例（送审稿）》的起草过程

为了进一步促进生活垃圾分类工作深入有效开展，根据湛江市人大常委会的立法计划，湛江市城市管理和综合执法局积极推进《条例》的立法工作，委托岭南师范学院法政学院孟庆吉博士团队承担条例起草工作。起草组收集相关政策文件、法律法规和参考依据，市城市管理和综合执法局起草工作相关人员与起草组成员深入相关部门、基层一线展开调研座谈，并吸收和借鉴北京、上海、深圳等地条例，形成了《条例（征求意见稿）》。市城市管理和综合执法局书面征求了各县（市、区、管

委会) 人民政府、市直单位意见, 先后收到复函 37 份, 书面意见 73 条。经认真梳理, 全部采纳的意见 65 条, 不采纳的意见 8 条。向社会公开征求意见, 未收到相关意见建议。市城市管理和综合执法局组织对《条例(征求意见稿)》逐条进行修改完善后, 经过专家评审、局党组会审议通过形成《条例(送审稿)》并报送市司法局审核。

六、《条例(送审稿)》的主要内容

《条例(送审稿)》按照分类投放、分类收集、分类运输和分类处理的全过程立法思路, 对垃圾分类全过程的职责划分和工作要求作了细致周密的安排。共设八章, 四十五条, 即总则; 规划与建设; 分类与投放; 分类收集、运输与处置; 源头减量和循环利用; 监督管理; 法律责任; 附则。

第一章总则。共七条, 包括立法目的及依据、适用范围及定义、原则和机制、主管单位、政府及其部门职责、部门职责、教育引导。

第二章规划与建设。共五条, 包括专项规划、组织建设、建设要求、配套设施建设要求、任何单位和个人不得擅自拆除、迁移、改建生活垃圾分类收集、中转、处置设施或者改变其用途。

第三章分类与投放。共四条，包括分类投放指引和方案的制定、分类投放、生活垃圾分类投放管理责任人制度、生活垃圾分类投放管理责任人的职责。

第四章分类收集、运输与处置。共九条，包括分类收运、收运规范、未达标拒收制度、分类处置、处置要求、农村垃圾分类模式、环保责任险、停止收运及处置、应急预案。

第五章源头减量和循环利用。共九条，包括源头减量原则、源头减量原则、绿色消费、包装物减量、净菜上市、收费制度、鼓励技术创新和社会资本参与、奖励措施、处置补偿。

第六章监督管理。共四条，包括考核和监督制度、社会监督、信用管理、举报与投诉。

第七章法律责任。共六条，包括违反处置设施设置的法律责任、违反投放管理责任人制度的法律责任、违反分类投放规定的法律责任、违反处置规范的法律责任、相关部门工作人员的法律责任。

第八章附则。共一条，对实施时间进行明确。

七、《条例（送审稿）》的特色亮点

《条例（送审稿）》贯彻落实习近平生态文明思想，并特别针对湛江的地域文化特点回应了湛江市民关注的难点问题，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的要求，以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的生活垃圾分类制度，努力提高生活垃圾分类制度覆盖范围。体现了针对性和创新性，符合湛江城市发展定位，具备地方特色，亮点纷呈。

（一）打破分类瓶颈，制定了科学合理的分类标准。延用广东省暨湛江市长期采取的“2+2”分类方式，明确规定本市生活垃圾以“可回收物”“有害垃圾”“厨余垃圾”“其他垃圾”为基本分类标准，并对各类别垃圾作了较为详细的列举说明。《条例（送审稿）》对不属于生活垃圾，但与生活垃圾息息相关的绿化作业垃圾、装修垃圾等，立法从引导操作、避免混淆的角度出发，就相关垃圾的分类和处置作出提示性规范。市城市管理和综合执法部门应当会同相关部门制定生活垃圾分类指导目录，并向社会公布。生活垃圾分类指导目录应当根据经济社会发展的客观要求适时调整，便于查询。

（二）强化了各级政府责任，明确了监督检查制度。在推动强制分类落地的初始阶段，对各级政府责任作了明确规定。在市级层面，《条例（送审稿）》强调市人民政府要加强对本市生活垃圾管理工作的领导，明确市城市管理和综合执法局部门是生活垃圾管理工作的主管部门，负责相关工作的综合协调、统筹规划、指导督促和检查考核等，并明确了各条口部门的职责。在区级层面，明确区人民政府负责本区域内的生活

垃圾管理工作，组织落实市人民政府确定的生活垃圾管理目标和本区域生活垃圾源头总量控制计划。在街镇层面，规定镇人民政府、街道办事处负责辖区内生活垃圾管理的日常工作，指导居民委员会、村民委员会组织动员辖区内个人和单位参与生活垃圾减量、分类工作。

（三）整体推进生活垃圾分类工作。生活垃圾分类工作实行城乡统筹。《条例（送审稿）》规定全市行政区域内的城市和农村区域都要开展生活垃圾分类工作。对城乡结合部、人口密集的农村地区和其他有条件的地方，要求建立城乡一体的生活垃圾分类管理系统；其他农村地区，体现因地制宜原则，确定生活垃圾分类标准及管理模式，就近就地利用或者妥善处理生活垃圾。由区县人民政府划定纳入城乡一体生活垃圾分类管理的区域。

（四）齐抓共管，垃圾分类融入基层社会治理大格局。《条例（送审稿）》吸纳民法典最新精神，把“党委领导、政府主导、全民参与、社会协同、城乡统筹、系统推进”作为原则写进条例；强化党建引领，发挥组织优势，驱动社区、村党组织“火车头”作用；特别是强化“多委联动”、建立居民（村民）自治、居委（村委）协调、业主、物业参与“四位一体”的基层工作推进机制；还鼓励群众团体、社会公益组织、志愿服务组织和志愿者参与其中。目的就是引导多方主体同抓共管，发挥各自优势，形成共建共治共享的生活垃圾治理工作格局。

（五）提出源头减量理念，从生产、流通、消费、办公等环节作出系统要求。源头减量是当前推进全过程垃圾管理的薄弱环节和难点问题，为此，《条例（送审稿）》在倡导性规定的基础上，按照新的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的要求，提高了源头减量措施的刚性。一方面积极推进减量工作，规定政府部门要带头实行绿色办公，电子商务、快递、外卖等行业要优化物品包装，减少包装物的使用。另一方面，对生产经营者未遵守限制商品过度包装的强制性标准的，未遵守国家有关禁止、限制使用不可降解塑料袋等一次性塑料制品的规定，或者未按照国家有关规定报告塑料袋等一次性塑料制品的使用情况的，设置了处罚。要实现垃圾减量，最有效的方法还是加快转变生产和生活方式、树立绿色环保理念，从源头上减少垃圾产生量，促使垃圾不产生、少产生。《条例（送审稿）》从生产、流通、消费、办公等环节作出系统要求，就限制过度包装、快递包装物减量、绿色消费、绿色办公等内容进行了明确规定。《条例（送审稿）》要求生产者、销售者和经营者减少资源消耗和废弃物产生，优先选择易回收、易拆解、易降解、无毒无害、可循环利用的材料，避免过度包装。

（六）积极回应人民群众对餐饮经营场所产生的厨余垃圾的高度关注。《条例（送审稿）》对餐饮经营场所产生的厨余垃圾的收集、运输和处理实行特许经营，确立了市场监管、生态环境、公安等部门建立执法联动机制，保证餐饮经营场所产生的厨余垃圾实现闭环管理。同时，

禁止畜禽养殖场、养殖小区利用未经无害化处理的厨余垃圾饲喂畜禽。

禁止以厨余废弃食用油脂为原料加工食用油及其他食品。

（七）坚持奖罚并举，注重教育引导。着力培养市民分类习惯；提高群众参与垃圾分类的积极性，确保垃圾分类取得实效。《条例（送审稿）》规定了“本市实行生活垃圾源头减量和分类的鼓励和引导机制，对成绩突出的单位、个人和生活垃圾分类投放管理责任人给予奖励。”这一规定旨在调动群众参与垃圾分类的积极性，提升垃圾分类的自觉性。