

社科智库

第 7 期

巴彦淖尔市哲学社会科学联合会
内蒙古社科院巴彦淖尔分院

2020 年 8 月 10 日

“我市生活废弃物分类管理” 地方立法建议

——市委党校法学课题组

党的十九大报告提出生态文明建设的重要目标是“满足人们日益增长的优美生态环境需要”。形成节约资源和保护环境的生活方式是创造优美生态环境的重要内容。生活垃圾分类管理则是形成节约资源和保护环境生活方式的重要环节。

一、生活废弃物分类管理地方立法的必要性

习近平总书记考察内蒙古和参加十三届全国人大第一次会议内蒙古团审议时为我区指明的发展思路是，要保持加强生态文明建设的战略定力，要努力探索出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，要加大生态系统保护力度，要打好污染防治攻坚战。

进入 21 世纪，随着经济社会发展和物质消费水平大幅提高，我国生活垃圾产生量也迅速增长。2016 年全国 214 个大、中城市生活垃圾产生量为 18850.5 万吨，处置量为 18684.4 万吨。2017 年全国 202 个大、中城市生活垃圾产生量为 20194.4 万吨。2018 年全国 200 个大、中城市生活垃圾产生量为 21147.3 万吨。垃圾管理处理方式落后，除导致资源严重浪费外，终端处理采用的混合填埋方式侵占土地、污染土壤和地下水；混合焚烧产生的灰烬，其中飞灰会被风带到几十甚至几百公里区域造成更大面积污染，其余灰烬则需要占地设置专门的危险废物填埋场进行填埋。

垃圾分类管理是有效解决垃圾污染的重要举措。近年来，我国加速推进垃圾分类管理工作。党中央、国务院、住建部不断出台涉及垃圾分类管理诸多制度方案。十九大报告明确提出“加强固体废弃物和垃圾处置”。“推进生产和生活系统循环链接，加快废弃物资源化利用”写入了“十三五”规划，标志着生活垃圾分类成为国家战略。住建部出台文件要求 2019 年起全国地级及以上城市全面启动生活垃圾分类

工作，至 2020 年底 46 个重点城市将基本建成垃圾分类处理系统，2025 年底前全国地级以上城市将基本建成垃圾分类处理系统。

二、可行性分析

从前已有 16 个城市将垃圾分类列入立法计划，各省、自治区均制定垃圾分类实施方案。

我市委书记常志刚在市委四届六次全会及经济工作会议讲话中强调，要紧盯生态环境保护重点领域、关键问题、薄弱环节，解决好群众反映强烈的环境问题。要健全完善抓源头、治根本、管长远的制度体系，加强生态环境保护地方立法，推动生态环境治理法治化、常态化。对我来讲，抓好生态环保既是必须迈过的坎，又是绿色崛起的梯，没有良好的生态环境作支撑，实现高质量发展就是一句空话。政府市长张晓兵在《政府工作报告》2019 年重点工作中明确：全面推进垃圾分类管理和处置，规范餐厨垃圾处理。我市《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的实施意见》中提出，全面推进生活垃圾分类管理和处置，开展垃圾分类投放收集、综合循环利用试点。建立有机废弃物收集、转化、利用网络体系，切实解决农村牧区垃圾围村等问题。

从我市生活垃圾处理总体情况看，截止 2018 年底，全市共有生活垃圾处理场（厂）7 座，处理方式全部为填埋，生活垃圾清运量为 309170 吨 / 年（其中餐厨垃圾清运量为

133592 吨 / 年），生活垃圾转运站共 147 座，生活垃圾转运站转运能力 960 吨 / 日，市容环卫专用车辆设备共 579 辆。

目前，我市生活垃圾分类管理已探索试行。生活垃圾分类，是对传统生产和生活方式的一场变革，是一项长期、复杂的系统工程。生活垃圾管理工作艰巨繁重，迫切需要通过地方立法给予规范和引领。

巴彦淖尔作为地级市，如何推进垃圾分类，改善人民生活环境，建设干净整洁、环境优美的我是当前面临的一项重要而紧迫的任务。

为推动我市生活垃圾分类管理这场涉及辖区所有人员生活方式、社会治理和城乡精细化管理方式的变革在法治的框架内有序推进运行，我市委党校组建专门课题组，聚焦垃圾分类管理难点、重点问题，结合我市地域、人口等优势，在尽可能对症我市垃圾分类及管理现状的基础上，以 2019 年《上海市生活垃圾管理条例》为模板，借鉴其顶层框架设计及部分适合本区域举措，参考国际垃圾分类管理法律及管理经验，汲取国内其他城市垃圾分类管理规定精华，以设置“多功能资源循环超市”源头切断“垃圾桶荒岛效应”为突破口，对症提出破解“源头精准分类投放、收集、计量计价收费”等诸多垃圾分类管理国际性难题方案，构建低成本、高效能、简便易行的生活垃圾全程分类管理体系。并按照立法操作规程要求，将上述措施以法条形式整理编撰，汇总拟定《我市生活废弃物分类管理条例草案（建议稿）》（以下简称《分

类管理草案（框架和建议稿）》），作为附件附随本文，期望对推动《我市生活废弃物分类管理条例》尽快制定出台，有所借鉴裨益。

三、《我市生活废弃物分类管理条例》立法起草建议

（一）立法理念定位

1. 坚持问题导向，注重务实管用

法源于方法、办法，是最精准有效解决问题方法、办法的规范化固定和提升。地方立法要旨在于归纳、提炼、固定能够解决本行政区域专项问题的可行性方案创制规则，有效解决实际问题。

我市生活垃圾管理中存在的问题急需解决，实践中突破创新的垃圾分类管理举措，应通过立法上升为法律规范，保障垃圾分类管理在法治的框架内有序推进运行。

2. 坚持注重针对性和可执行性

垃圾分类管理立法在立法模式和体例上，不求大而全，应减少原则性、纲要性条款，注重明确具体细则规定，便于管理实务执行、操作。

3. 尽快启动立法程序，注重立法及时性，

垃圾分类管理形势严峻，但大有可为、大有作为，我市地方人大及其常委会应尽早尽快启动立法程序，以法制保障垃圾分类管理科学有效运行。

（二）切实发挥我市人大在垃圾分类管理立法中的主导作用

1. 人大牵头相关部门参与，采取攻关方式集中时间起草垃圾分类管理草案

垃圾分类管理立法关乎我市人民生活环境、资源节约、文明水平，属于涉及多个职权部门的重要立法项目，故应当由我市人大牵头，组织城建、生态环境、发改、司法、社科联等有关职权部门，吸收法律环境社科专家学者和研究机构，共同组成起草领导小组和工作班子，采取攻关方式，集中时间尽快完稿。

2. 分项组队、分工查阅、汇总提炼，加快立法速度和质量

根据垃圾分类管理立法框架，按章节由起草工作成员分组负责不同章节，小组成员再分工搜集、查阅、提炼、汇总国内外法规、专家意见、论文典籍中垃圾管理精华精髓，对照我市垃圾问题及管理现状，集大成者制定科学、实用的垃圾分类管理条款。

（三）参照国内外垃圾分类管理先进经验

1. 国际垃圾分类管理法律借鉴

日本、德国等国家在垃圾分类管理方面，已经形成完善法律体系，对地方垃圾分类管理立法具有重要借鉴价值。

2. 汲取国内其他城市垃圾分类管理规定精华

目前，全国多个城市已经出台垃圾分类地方性法规或规章，起草小组应当汲取其他地市有益经验，避免走弯路，加快立法速度和质量。

（四）充分调研，夯实垃圾问题及管理现状

组织立法工作班子成员，开展我市垃圾分类及管理现状调研，尽可能掌握详实准确的现存问题资料，保证立法切中问题要害、有的放矢、取得实效。

（五）广泛征求意见，提升立法民主化水平

通过网络报纸等途径公布垃圾分类管理法规草案、说明，广泛征求社会各界意见。充分利用网络及时便捷特点，汇集跟帖反馈意见。

●社科专家建言

提高政治站位，依法治理。通过地方立法，坚定加强生态文明建设的战略定力，加大生态系统保护力度，依法打好污染防治攻坚战和持久战。

战略谋划，完善生态文明制度法规体系。着眼河套大地的生态安全、长治久安、顺应人民群众对美好生活的热切期待，收地方生态、生活文明制度、法规，建设做为一次战略任务、政治任务，专心谋划，提高执行力，构建权责清晰、多元参与，激励约束并重、系统完善的神态文明制度结合体系。

完善地方立法机制，开放立法合作立法。地方立法坚持党的领导、人大立法的原则，激励社会各界参与地方立法的积极性，对涉及生态和民生的重大立法项目采取开放式立法

的方式，内外立法专业资源合作的方式立法，市社科联和内蒙古社科院巴彦淖尔分院的组织协调作用，充分利用充分发挥自治区和国家社科联、社科院的法学研究所、院的立法优势专业资源开展地方立法规划，编制和专项合作。（市社科联党组书记、主席 张建斌）

●社科动态

内蒙古自治区社会科学界联合会第六届委员会第八次全体会议 于 2020 年 7 月 24 日在呼和浩特市举行。全委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时重要讲话精神，传达学习了自治区党委十届十二次全会精神。会议补选高慧广同志为内蒙古自治区社会科学界联合会第六届委员会主席。会议讨论了《关于加强内蒙古哲学社会科学学术社团建设的实施意见（征求意见稿）》《内蒙古自治区哲学社会科学科研诚信建设实施办法（征求意见稿）》。会议指出，做好社科联工作，要坚持宣传思想战线的工作性质、群团工作的特点、社会科学学术职能“三位一体。坚持以学术工作为中心，以组织学术研究、推动学术交流、开展学术评价为主要工作路径，以社会科学普及工作为重要任务，认真落实意识形态工作责任制，弘扬社会主义核心价值观，推动社科联工作高质量发展。要坚持以学习贯彻习近平总书

记对内蒙古重要讲话重要指示批示精神为推动社会科学繁荣发展的主线，紧紧围绕自治区党委政府决策部署和经济社会发展重点，聚合学术力量，回应时代之问，创造时代力作。要坚持以人民为中心的学术导向，围绕各族人民对美好生活的向往，为增强人民福祉而研究，为提高全民族的文明素质而努力。要加强社科类社会组织和全区各级社科联建设，着重关注现实问题，提升学术质量和加强智库作用，努力提升社会科学对经济社会发展的贡献。

●习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话(节选) 新形势下，我国哲学社会科学地位更加重要、任务更加繁重。面对社会思想观念和价值取向日趋活跃、主流和非主流同时并存、社会思潮纷纭激荡的新形势，如何巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，培育和践行社会主义核心价值观，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，迫切需要哲学社会科学更好发挥作用。

报:市委书记、副书记、各常委,市人大常委会主任、副主任,市政府各副市长,市政协主席、副主席,人大、政府、政协秘书长

送:自治区党委宣传部、自治区社科联、内蒙古社科院、自治区发展研究中心、市直有关单位

主 编:张建斌 责任编辑:高永明 校 对:郝国卿 郝逸飞

投稿邮箱 :hetaosheke@163.com

联系电话 :8655989
