关于《建德市建筑垃圾管理办法（试行）》的制定说明

**一、起草背景**

近年来，中央对环境保护工作要求不断提高和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《浙江省固体废物污染环境防治条例》等法律法规的修订，原有的建筑垃圾处置方式和体系已经无法适应新的环保工作要求。随着我市城镇化进程的不断加快，建筑垃圾的规范处置已经是亟待提升的民生工程，目前我市原有的规范性文件已经不能适用现有要求，导致在建筑垃圾的管理方面存在规范化程度不高、管理效果不够理想。一是部分建筑垃圾（拆除垃圾）未经任何处理，就被运往郊外或乡村露天堆放、填埋；二是部分处置建筑垃圾的单位因利益驱使，存在违规经营行为，亟需有担当有责任的公司参与运输和处置；三是建筑垃圾的消纳场地建设相对滞后，建筑垃圾的资源化利用率不高，还影响到全市重点项目建设进度。

今年以来，在市委、市政府的正确领导下，全市相关职能部门积极作为，大力加强建筑垃圾的监督管理，在中央环保督察期间未发现重大问题，但是加强建筑垃圾管理势在必行，制定出台《建德市建筑垃圾管理办法（试行）》进一步加强建筑垃圾闭环管理十分必要。

1. **起草依据**

《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》

《浙江省固体废物污染环境防治条例》

《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》

《杭州市城市市容和环境卫生管理条例》

**三、起草过程**

（一）听取各方建议。2024年4月市综合执法局根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《浙江省固体废物污染环境防治条例》、《城市建筑垃圾管理规定》和《浙江省城市市容和环境卫生管理条例》《杭州市城市市容和环境卫生管理条例》等法律法规，初步起草了《建德市建筑垃圾管理办法（试行）》（以下简称《办法》）。2024年5月方继明副市长召集市综合行政执法局、市发改局、市住建局、市林业局、市水利局、市农业农村局等10个行业主管部门、16个乡镇街道以及国有企业对《办法》进行座谈、讨论。市综合行政执法局对收集的意见建议多次讨论研究，调整形成《办法（征求意见稿）》。

（二）征求各方意见。5月30日开始，市综合行政执法局向《办法》涉及的11个部门、16个乡镇（街道）和6大国有公司意见征求，其中市规划和自然资源局、市农业农村局、市林业局、市水利局、杭州市生态环境局建德分局、新安江街道以及市城投公司提出来相应的反馈意见。

1.市规划和自然资源局提出：

（1）第三条第二款：“工程建设项目开挖产生的砂石料，应当按照《关于进一步规范建德市工程建设领域砂石土料处置工作的通知》执行；矿产品竞价处置后，其中的残坡积层、强风化层、人工填土等废弃物，由建设单位按照建筑垃圾的堆填方式消纳”。建议修改为“工程建设项目开挖产生的土石方，包括矿产品、工程渣土以及不按矿产品管理的砂石土料等。其中，矿产品可以按照《关于规范建德市工程建设领域砂石土料处置工作的通知》执行；工程渣土以及不按矿产品管理的砂石土料，建设单位可以按本办法的堆填方式消纳。”

（2）第六条第六款“规划部门配合市环境卫生主管部门编制建筑垃圾消纳场地规划，指导做好相关用地手续审批等工作；落实涉矿资源认定、处置和监督管理工作”。建议修改为“规划资源部门配合市环境卫生主管部门编制建筑垃圾消纳场地规划，指导做好相关用地手续审批等工作；落实矿产品认定和处置审查工作”。理由：矿产品是开挖土石方中的可用部分，其处置方式的后续监督管理属于工程建设项目管理内容，应由项目主管部门和建设单位管理，省自然资源厅和杭州市政府办公厅文件已明确。

（3）第十六条第二款“施工单位在建设项目审批用地之外临时贮存建筑垃圾的，应当依法取得临时用地许可和消纳场地登记许可，未取得许可不得临时贮存。”建议修改为“施工单位在建设项目审批用地之外临时贮存建筑垃圾的，应当由建设项目业主单位依法取得临时用地许可和消纳场地登记许可，未取得许可不得临时贮存”。理由：一是审批范围不适用。根据《自然资源部关丁规范临时用地管理的通知》(自然资规〔2021〕2号),《浙江省自然资源厅关于进一步规范临时用地管理的通知》(浙自然资规〔2023〕18号):建筑垃圾堆放场地不在临时用地审批范围内。二是主体工程不明确。从临时用地审批管理角度来说，临时用地是用于保障具体项目的建设过程，而建筑垃圾堆放场地一般为长期使用，堆放主体不具有特定性，可能涉及多主体，甚至无法找到堆放主体如果按临的用地审批，将导致使用和复垦监管困难。二是申请主体不匹配。根据《浙江省自然资源厅关于进一步规范临时用地管理的通知》(浙自然资规〔2023〕18号),“临时用地申请人应为项目建设依据文件明确的项目业主”。《杭州市建筑垃圾管理条例》要求，施工单位依法取得临时用地许可，违反省厅临时用地管理规定。

（4）《办法》附件4《建德市建筑垃圾消纳方案立项审查(备案)表》涉及相应单位建议应由属地乡镇街道、规划资源部门、综合执法部门、项目主管部门组成。并明确矿产品处置方式。

以上建议已全部采纳。

2.市农业农村局提出：第六条第十二款“农业部门负责农田改造类资源化利用场地建设的审批和指导”。根据最新版《杭州市建筑垃圾长效管理实施细则(征求意见稿)》“耕地功能恢复和土地整治类”责任单位为规划和自然资源局，建议部门职责分工参照杭州市局征求意见稿。又因高标田无渣土消纳内容且农业农村部门无农田进渣土审批权，建议删除。以上问题经对接，与农业农村局形成统一意见，修改为“农业部门负责农村基础设施和乡村治理等项目建筑垃圾消纳的监督管理，督促建设、施工单位落实建筑垃圾管理主体责任；探索将农民建房产生的建筑垃圾处置方案纳入审批或备案和农田改造类项目与建筑垃圾（弃土）直接利用方式相结合的综合利用型消纳场。”

3.市林业局提出：第六条第十款“林业部门负责林业设施建设工地的建筑垃圾闭环管控工作，督促建设、施工单位落实建筑垃圾管理主体责任”，建议删除。以上问题经对接，与林业局形成统一意见，修改为“林业部门负责林业设施建设项目建筑垃圾消纳的监督管理，督促建设、施工单位落实建筑垃圾管理主体责任。”

4.市水利局提出：第六条第十一款“负责农村水源保护类消纳场地建设的审批和指导”，建议删除。以上问题经对接，与水利局形成统一意见，修改为“负责堆填消纳场地《水土保持方案》审批和指导。”

5.杭州市生态环境局建德分局提出：第六条第七款建议修改为“生态环境部门负责指导建筑垃圾中分选出的危险废弃物规范处置，以及建筑垃圾处置过程中环境影响评价。”该建议已采纳。

6.新安江街道提出：目前《办法》中，仅第五条明确了乡镇建设和运营小型消纳场，但是却没有按照法律要求明确市里谁做大型消纳场，同时，市里建设的大型消纳场应该是公用的，而非专用的，即所有项目，包括农民建房，产生的建筑垃圾都可以进入处置，如此才能根源上较好的消除建筑垃圾偷倒问题。建议依法明确市里谁来建设大型消纳场地。以上问题经对接，市级统筹的大型消纳场地由国有公司建设运营。已与新安江街道形成统一意见。

7.市城投公司提出：

（1）第三条第二款:“工程建设项目开挖产生的砂石料，应当按照《关于进一步规范建德市工程建设领域砂石土料处置工作的通知》执行;矿产品竞价处置后，其中的残坡积层、强风化层、人工填土等废弃物，由建设单位按照建筑垃圾的堆填方式消纳”。建议修改为“全部由买受人处置，如果由建设单位处置，跟买受人容易产生争议，造成买受人挑肥拣瘦。”以上问题经对接，建筑垃圾与矿产品的界定已在本办法中明确，矿产品的处置按照《关于印发建德市涉矿工程项目资源处置管理办法的通知》执行。已与城投公司形成统一意见。

（2）第五条第二款:“乡镇人民政府、街道办事处应当做好本辖区内建筑垃圾日常管理工作，每年12月25日前编制下一年度建筑垃圾产销平衡”一镇一方案”;根据《建德市建筑垃圾污染环境防治工作规划》要求，积极参与市级统筹或重点保障项目的消纳场地建设”。建议修改为“乡镇街道应根据属地年度项目土石方出土量在年初提供足够容量的建筑垃圾消纳场地，并考虑就近原则，减少运输成本”。以上问题经对接，建议内容包含在“一镇一方案”内。已与城投公司形成统一意见。

（3）第十四条第一款第二项:“建筑垃圾运输和利用处置费用纳入工程投资概算，并在工程量清单单独列项”，建议相关部门明确计算方式，价格组成。以上问题经对接，建筑垃圾处理方案有明确的消纳场地，即可精准测算运费和处置费。已与城投公司统一意见。

（三）公开征求意见。2024年5月，市综合行政执法局将《办法》通过面向社会公开征求意见，经过7个工作日的网上公开征求意见，市综合行政执法局未收到与征集意见相关的反馈意见。

（四）合法性审查意见。2024年6月，市司法局经合法性审查认为《办法》内容合法。

**四、主要内容**

《办法》分为基本规定、工作职责、规划与建设、源头管理、运输管理、利用处置、装修垃圾管理、责任追究等八项内容。《办法》依据建筑垃圾领域相关法律法规以及规范性文件，将成熟的日常管理规定一一予以明确。重点内容如下：

（一）区分建筑垃圾和矿产品处置管理。《办法》进一步明确区分建筑垃圾和矿产品的分类管理，规定涉及矿产品资源拍卖的，建筑垃圾处置费用按实际处置量（核减矿产品资源拍卖量）结算。

（二）明确乡镇街道工作职责。乡镇人民政府、街道办事处应当每年编制建筑垃圾产销平衡“一镇一方案”，并积极参与市级统筹或重点保障项目的消纳场地建设，完成辖区内农民建房等项目的消纳场地规划和建设。

（三）明确部门职责。依据省、市相关文件规定和我市实际对部门职责进一步规范和明确，并对“其他未办理施工许可的工程及限额以下工程、村级工程由属地或相应平台公司负责建筑垃圾的监督管理”。

（四）探索纳入项目前期立项条件。《办法》规定发改部门探索将建筑垃圾闭环处置方案纳入立项审查（备案）范围，同时要求在项目立项阶段时应确定好相应的消纳场地，防止偷倒乱倒问题发生。

（五）支持国有公司参与。综合考虑消纳场地运营长久性以及后续监管等因素，鼓励由国有公司参与建筑垃圾消纳场地的建设、运营以及推动新能源车辆在建筑垃圾运输领域的应用。

（六）明确处置费用纳入工程投资概算。规定将建筑垃圾运输处置费用纳入工程投资概算事项，以保障处置资金到位。

（七）明确建筑垃圾管理协调和执法监管协同机制。根据《浙江省住房和城乡建设厅等8部门关于印发<浙江省工程渣土处置领域专项治理工作方案>的通知》和《杭州市人民政府办公厅关于成立杭州市工程渣土治理工作专班的通知》，建立“建德市建筑垃圾管理协调和执法监管协同机制”，督促有关部门依法履行监管职责，实行建筑垃圾管理绩效目标责任制考核等。