《南京市固体废物污染环境防治条例

（修订草案）》起草说明

一、条例修订的必要性

《南京市固体废物污染环境防治条例》（以下简称《条例》）于2009年3月26日江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第八次会议通过，2018年7月27日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第四次会议对部分条款进行了修正。《条例》共五章四十四条，明确了固体废物污染环境防治的一般规定和防治工业固体废物、危险废物、有害废物、电子废物及其他固体废物污染环境的规定，对加强南京市固体废物污染防治、改善环境质量起到了积极的推进作用。但随着上位法修订、城市治理水平提升和人民群众需求的不断增强，现行《条例》已不能适应城市发展新形势。

《条例》修订是有效衔接上位法的必要举措。新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（以下简称《新固废法》）自2020年9月1日起正式实施，从结构、理念、内容等方面进行了重大系统性修订，涉及删减、调整、新增条款众多，对相关管理制度进行了重建。需通过《条例》修订，补充完善缺失内容，细化上位法规定，明确部门职责，形成系统完备、互相支撑的便于操作的政策制度体系。

《条例》修订是对固体废物污染环境防治新要求的积极响应。党的十八大以来，习近平总书记多次就固体废物污染环境防治工作作出重要指示批示，部署建筑垃圾资源化、垃圾分类、固体废物进口管理制度改革等工作。国民经济和社会发展第十四个五年规划明确提出了加强白色污染治理和危险废物、医疗废物收集处理，加快构建废旧物资循环利用体系等要求。党的二十大报告对新时代新征程生态文明建设作出了重大决策部署，提出重点任务举措，需通过《条例》修订进一步贯彻落实新理念、新思路。

《条例》修订是推动城市现代化治理水平提升的客观需要。南京市高度重视、着力提升固废污染防治水平，取得了明显成效，但在贯彻落实新《固废法》、深入推进“无废城市”建设等方面，仍存在建筑垃圾、农业固废、一般工业固废等管理制度不健全、源头管控力度不足等问题，亟需突破法律制度瓶颈，补齐固体废物治理短板，通过制定并执行更加严格的法规标准，破解固体废物治理难题，提升城市治理能力和水平。

二、立法过程

（一）立法准备阶段。南京市生态环境局将《条例》修订工作纳入《“十四五”时期南京市“无废城市”建设实施方案》《2022年南京市深入打好污染防治攻坚战目标任务》等文件，成立了起草小组，确保《条例》修订工作有序推进。此外，《条例》修订工作被列入市政府2023年度立法计划，根据《市政府办公厅关于印发<市政府2023年度立法计划>的通知》要求，2023年上半年需提交《南京市固体废物污染环境防治条例（修订草案）》进行审议。

（二）调研起草阶段。立法小组对《南京市固体废物污染环境防治条例》（现行）在实施过程中存在的问题、与新《固废法》条款上不一致的地方、固废管理中存在的难点和痛点，进行了梳理分析，结合市政协《治土篇》提案、市人大《关于启动修订<南京市固体废物污染环境防治条例>的建议》和《南京市固体废物污染防治法实施情况评估报告》，编制形成《条例（修订草案）》（初稿）。此后，赴市发改、工信、建设、城管、农业农村、卫健等部门进行现场座谈和调研，就《条例》修订的框架构建和具体条款与各部门深入交流讨论，并书面征求各区人民政府的意见，与市人大环资委、法制委、市司法局等部门3次会议研究，修改完形成《条例（修订草案）》（征求意见稿）。

三、需要说明的内容

《条例（修订草案）》（征求意见稿）在新《固废法》的总体框架下，延续现行条例结构，分为总则、监督管理、工业固体废物、危险废物、其他固体废物、法律责任、附则，共七章六十二条。围绕南京市固体废物管理工作实际，坚持问题导向，在总结现行法规实施效果和执法管理经验的基础上，对我市固体废物污染防治进行了系统性、可操作性、创新性的规定，为固体废物污染环境防治工作提供更加明晰和全面的法律支持和法治保障。

1. **衔接现有规定，理顺法律体系。**框架结构上，考虑与《南京市生活垃圾管理条例》《南京市建筑垃圾资源化利用管理办法》《南京市渣土运输管理办法》等法规规章充分衔接，未专门设置生活垃圾、建筑垃圾章节，在其他固体废物章节提出生活垃圾和建筑垃圾管理原则，明确实行生活垃圾分类和各单位建筑垃圾减量化责任。（第四十条、第四十一条）
2. **明确监管职责，突出联防联控。**强化人大监督，要求市、区人民政府将固体废物污染环境防治目标完成情况纳入高质量发展绩效评价考核和污染防治攻坚考核，实施情况向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告。（第五条）根据上位法、南京市“三定”方案和管理现状，细化了各级政府及其相关部门的固体废物监管职责。（第十二条、第十三条、第十四条）建立固体废物污染环境防治的部门协调和协同应急机制。（第十六条）结合《南京都市圈发展规划》，创新性设计了区域固体废物联防联控机制及联席会议制度。（第七条）
3. **突出规划引领，强化多元参与。**明确各级政府将固体废物污染防治及处置能力建设纳入生态环境基础设施建设规划。（第十一条）建立多元主体参与固体废物污染环境防治宣传教育、建言献策、表彰、奖励等机制，以学校、媒体、企业为宣传重点，增加对社会组织（行业协会、学会等）的要求，充分发挥其行业引领作用，厚植绿色低碳和“无废”理念。（第八条、第九条、第十条）
4. **聚焦绿色低碳转型，推进工业固废全过程管理。**根据南京市工业固体废物产生现状，对产生量较大的粉煤灰、冶炼渣、副产石膏三类工业固体废物，提出了资源综合利用的要求。（第二十条）针对目前存在的部分企业以副产品的名义处置固体废物的问题，明确各部门的监管职责和产废单位义务（第二十一条）补充了工业固体废物转移过程中转出单位和转入单位的具体职责，明确了转移过程中需要申报的内容和虚假申报后的解决办法。（第二十二条）在上位法基础上，细化了尾矿库在闭库、销库等过程中各部门的管理职责，提出了尾矿源头减量和资源利用要求。（第二十三条）
5. **固化实践经验，持续推进危险废物风险防控。**设置环境准入要求，禁止审批无法落实危险废物利用、处置途径的项目。（第二十五条）鼓励对危险废物焚烧残渣、生活垃圾焚烧飞灰等危险废物开展综合利用，明确了减少填埋量的要求。（第二十七条）要求建立危险废物收集体系，解决小微企业危险废物处置难问题。（第三十条）分析南京市危险废物产生及处置单位事故频发的原因，提出了危险废物的包装要求。（第二十八条）针对环境影响评价中存在的危险废错评、漏评等问题，明确了可按照相关规定进行危险废物鉴别，解决了固体废物环境管理中的障碍。（第三十二条）强调了不相容危险废物分区贮存过程中需设置物理隔断。（第二十九条）明确了废弃危险化学品申报管理要求，部门间监管协作和联合执法工作机制。（第三十三条）在上位法基础上，补充了处置设施费用预提资金管理的相关要求。（第三十五条）按照谁受益谁补偿原则，创新设置了处置外市转入危废的生态保护补偿制度。（第三十六条）结合南京市在疫情期间医疗废物收集处置存在的实际问题，明确建立平急结合的医疗废物收集、处置体系，在全国率先要求医疗废物集中处置单位建设医疗废物的全过程信息化管理平台。（第三十七条、第三十八条、第三十九条）

**（六）统筹其他固体废物管理，消除监管盲区。**根据上位法规定，细化农膜、农药包装物、畜禽粪污等农业固体废物分类管理要求。（第四十二条、第四十三条、第四十四条）明确了实施生产者责任延伸制度的固体废物种类。（第四十五条）补充废旧机动车船舶、电子废物、新能源汽车电池、城镇给排水设施污泥、清淤底泥、园林废弃物、污染土壤、假冒伪劣物品、病死动物、环境事件固废等具体环境管理要求。（第四十六条-第五十六条）

**（七）严格法律责任，增强法律刚性。**与上位法补充衔接，对管理部门、违规建设、以副产物名义违规处置固体废物违规转入固体废物等规定了严格的法律责任。（第六章）