

三亚市人大法制委员会 关于《三亚市餐厨垃圾管理规定（草案）》 审议结果的报告

--2020年7月2日在三亚市七届人大常委会第四十次会议上
三亚市人大常委会副主任、法制委员会主任委员 林有炽

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018年12月27日召开的市七届人大常委会第二十一次会议，对市政府提请的《三亚市餐厨废弃物管理规定（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。会后，市人大法制委员会通过媒体将草案全文公布，广泛征求社会各方面意见。市人大常委会法工委组织召开草案修改征求意见座谈会，认真听取有关职能部门、行业协会、餐饮业经营者、餐厨垃圾收运处置服务企业和部分人大代表、法制委委员、法工委委员的意见，并实地调研餐厨垃圾产生、收运和处置情况。省人大常委会法工委对我市餐厨垃圾管理立法工作非常重视，给予了有力指导，提出了修改意见和建议。

需要特别说明的是，在草案修改过程中，全国人大常委会正在修订《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，省人大常委会也在制定《海南省生活垃圾管理条例》。为避免出现本法规刚制定即与上位法相抵触的情形，根据省人大常委会法工委的建议，草案修改工作暂停一段时间。在《海南省生活垃圾管理条例》正式公布和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》修订完成后，草案修改工作继续推进。

2020年6月22日，市七届人大法制委员会召开第十七次会议，对法规案进行了统一审议。法制委员会认为，为了加强餐厨垃圾管理，改善人居环境，保障食品安全和公众身体健康，有必要制定本法规。根据常委会组成人员的审议意见及各方面的意见建议，法制委员会建议对草案作相应修改完善。现将草案修改的主要问题报告如下：

一、关于餐厨垃圾名称及定义

有的单位、委员提出，虽然此前“餐厨废弃物”的名称并不统一，有称之为“餐厨废弃物”，也有称之为“餐厨垃圾”，但是在国家市场监督管理总局、中国国家标准化管理委员会于2019年10月发布的《生活垃圾分类标志》和海南省人大常委会于2019年11月公布的《海南省生活垃圾管理条例》中已统一称之为“餐厨垃圾”，且其内涵和外延发生了一定变化，建议对草案中的“餐厨废弃物”名称及定义作相应修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将法规名称和草案条文中的“餐厨废弃物”全部修改为“餐厨垃圾”。二是参照《生活垃圾分类标志》中关于餐厨垃圾含义的说明，将草案第三条关于餐厨垃圾的定义修改为：“本规定所称餐厨垃圾，是指餐饮业经营者、单位食堂（以下称餐厨垃圾产生者）在食品加工、饮食服务、单位供餐等活动中产生的食物残渣、食品加工废料和废弃食用油脂等。前款所称废弃食用油脂，是指不能再食用的动植物油脂和各类油水混合物。”

（草案修改稿第三条）

二、关于政府职责和监督管理体制

有的常委会组成人员、委员和专家学者提出，草案未规定市、区人民政府的领导职责和行业协会的相关职责，建议增加相应规定；草案中关于政府职能部门监管职责的表述过于繁琐，且有些部门职责与机构改革不相符，建议修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是增加规定市、区人民政府的领导职责，表述为：“市、区人民政府应当加强对餐厨垃圾管理工作的领导和组织协调，建立资金投入保障机制，将相关经费纳入本级财政预算。”二是将政府职能部门的监管职责修改为：“市环境卫生主管部门负责全市餐厨垃圾的监督管理工作。区环境卫生主管部门应当做好本辖区内餐厨垃圾的日常监督管理工作。生态环境主管部门负责餐厨垃圾产生、收运、处置过程中污染防治的监督管理工作。发展和改革、财政、自然资源和规划、市场监督管理、旅游文化、商务、水务、农业农村、公安、综合行政执法等有关部门应当按照各自职责，做好餐厨垃圾的相关监督管理工作。”三是增加规定行业协会的相关职责，表述为：“餐饮业行业协会应当发挥行业自律作用，协助有关部门做好餐厨垃圾的监督管理工作。”四是增加规定育才生态区管理委员会的职责，表述为：“育才生态区管理委员会应当确定负责本辖区内餐厨垃圾日常监督管理工作的具体部门。”（草案修改稿第四条）

三、关于特许经营方案

有的委员提出，草案虽然规定了“对餐厨垃圾实行统一

收运、集中处置的特许经营管理”，但是未规定餐厨垃圾收运、处置项目特许经营实施方案从提出到审定的主体和程序，实践中不好操作，建议增加相应规定。

法制委员会审议后，建议增加一条，参照《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的有关规定，对餐厨垃圾收运、处置项目特许经营实施方案的提出、评估、审查、审定等环节的主体和程序作出明确规定，以增强法规的可操作性。（草案修改稿第八条）

四、关于取消特许经营权

有的委员和专家学者认为，草案第十二条关于“撤销许可证书”的情形，与《中华人民共和国行政许可法》第六十九条关于“撤销行政许可”的情形完全一致，属于照搬照抄上位法，建议删除；草案对于“餐厨垃圾收运、处置服务企业存在重大违法或者违约行为，环境卫生主管部门应当依法取消特许经营权”的情形未作出规定，建议增加相应规定。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是删除草案第十二条。二是增加一条，参照《市政公用事业特许经营管理办法》第十八条，规定餐厨垃圾收运、处置服务企业在特许经营期间有擅自转让、出租特许经营权等七种情形之一的，市环境卫生主管部门应当依法终止特许经营协议，取消其特许经营权，并可以实施临时接管。（草案修改稿第二十条）

五、关于安装使用监测设备

有的委员提出，新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》对生活垃圾处理单位安装使用监测设备作出

了明确规定，并设定了较为严厉的罚则，而草案中无此内容，建议增加相应规定。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是在“餐厨垃圾处置服务企业应当遵守的规定”中增加一项，表述为：“按照国家有关规定安装使用监测设备，并与生态环境主管部门的监控设备联网，实时监测污染物的排放情况，将污染排放数据实时公开。”二是依照新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定，设定相应罚则。（草案修改稿第十七条、第二十九条）

六、关于禁止擅自关闭处置设施

有的常委会组成人员、委员和单位提出，草案第二十二条关于“餐厨垃圾收运、处置企业不得擅自停业、歇业”的规定，与新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定不一致，且未设定相应罚则，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是将草案第二十二条修改为：“禁止擅自关闭、闲置或者拆除餐厨垃圾处置设施、场所；确有必要关闭、闲置或者拆除的，应当经市环境卫生主管部门商市生态环境主管部门同意后核准，并采取防止污染环境的措施。”二是依照新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定，设定相应罚则。（草案修改稿第十九条、第三十一条）

七、关于定期监测评价

有的委员提出，为了加强对特许经营者的监督管理，保障餐厨垃圾收运、处置服务的质量和效率，市环境卫生主管

部门有必要定期对餐厨垃圾收运、处置服务企业经营情况进行监测评价，并建立根据监测评价结果对价格或者财政补贴进行调整的机制，建议增加相应规定。

法制委员会审议后，建议增加一条，参照《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第四十三条，规定：“市环境卫生主管部门应当根据特许经营协议，定期对餐厨垃圾收运、处置服务企业经营情况进行监测分析，会同有关部门进行绩效评价，并建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或者财政补贴进行调整的机制，保障餐厨垃圾收运、处置服务的质量和效率。市环境卫生主管部门应当将社会公众意见作为监测分析和绩效评价的重要内容。”（草案修改稿第二十三条）

八、关于法律责任

有的常委会组成人员、委员和专家学者提出，草案中部分法律责任条款与上位法相抵触，且未规定监管部门法律责任条款、集中执法条款和法律法规衔接条款，建议进行修改。

法制委员会审议后，建议作如下修改：一是对草案中部分与上位法相抵触的法律责任条款，依照或者比照上位法规定进行修改。二是增加规定监管部门法律责任条款，表述为：“环境卫生主管部门和其他负有餐厨垃圾监督管理职责的部门及其工作人员在餐厨垃圾监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假的，依法给予处分。”三是增加规定集中执法条款，表述为：“本规定规定的由有关部门处理的行政违法行为，按照国务院相对集中行政处罚权的规

定已经确定集中由综合行政执法部门处理的，从其规定。”

四是增加规定法律法规衔接条款，表述为：“违反本规定的行为，本规定未设定处罚，但是其他法律、法规已设定处罚的，从其规定。违反本规定，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”（草案修改稿第二十六至三十条、第三十二至三十四条）

此外，根据常委会组成人员的审议意见及各方面的意见建议，法制委员会还对草案部分条款进行了合并、删减或者修改。

根据以上审议意见，法制委员会提出了草案修改稿，建议提请市七届人大常委会第四十次会议审议后交付表决。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请予审议。