关于全面加强本区建筑垃圾管理的

实施细则

（草案）

1. 总体要求

以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记的重要批示精神，全面践行新发展理念和人民城市理念，按照“全程管理、依法治理、源头减量、分类处理、资源利用、数字赋能”的原则，坚持系统治理、底线约束、安全韧性，着力解决突出问题，完善建筑垃圾全链条全过程闭环监管体系，提升建筑垃圾资源综合利用质量和水平。

1. 适用范围

本细则建筑垃圾指建设工程的新建、改建、扩建、修缮或者拆除等过程中，产生的工程渣土（以下简称“土方”）、工程泥浆、拆房（拆违）垃圾和获得施工许可项目的装饰装修过程中产生的建设工程垃圾。

三、职责分工

**各镇人民政府、街道办事处和管委会是所辖区域内建筑垃圾管理的责任主体**，负责对辖区内建筑垃圾落实全流程管控，依法对建筑垃圾违法违规行为实施行政处罚。

**区绿化市容局**负责建立健全建筑垃圾全程管理体系，对各街镇（街道）建筑垃圾管理进行行业指导，对建筑垃圾全程管理工作进行统筹协调。

**区规划资源局**负责牵头编制嘉定区土方消纳处置场所专项规划，落实项目规划阶段的土方消纳平衡；负责对建设工程以外的消纳场所开展指导服务和行业核查；对建筑垃圾非法堆存情况开展排查；负责研究确定集中成片建设地区地块标高控制要求。

**区建设管理委**负责落实建筑工程的建筑垃圾源头管控措施。

**区交通委**负责落实对交通行业内项目的建筑垃圾源头管控，落实建筑垃圾运输整治工作，对中转码头、出省道口（水运）的检查，从严处罚超限建筑垃圾运输车辆。

**区水务局**负责落实对水务行业内项目的建筑垃圾源头管控；对建筑垃圾非法堆存情况开展排查。

**区住房保障房屋管理局**负责落实对房管行业内项目的建筑垃圾源头管控。

**区国防动员办公室**负责落实对国防动员行业内项目的建筑垃圾源头管控。

**（备注：市级及以上报建工地建议由对应条线区级管理部门进行监管）**

**区发展改革委**负责核定土方处置行情价格。

**区审计局**负责监督集体土地性质消纳场所合同签订和往来账目。

**区农业农村委**负责对涉农用地的消纳场所的指导服务和行业核查。

**区生态环境局**负责对土方消纳场所进行环境影响评价技术审查工作，对非法跨省转移倾倒建筑垃圾行为的查处。

**区城管执法局**负责对建筑垃圾违法违规处置管控；对拆违项目的建筑垃圾源头管控；对建筑垃圾非法堆存情况开展排查。

**公安嘉定分局**负责加强对出省道口（陆运）的检查，对建筑垃圾车辆运输过程中各类交通违法行为进行查处，并协助城管执法部门追查建筑垃圾偷乱倒车辆，开展行刑对接。

**区数据局**负责支持各部门间平台数据互通，整合共享建筑垃圾管理的数据资源。

四、主要任务

1. **构建产消平衡的处置体系**
2. **推动源头减量。区规划资源局**和**区建设主管部门[[[1]](#endnote-0)]**加强规划统筹布局，强化竖向设计，从源头减少建筑垃圾产生。**区规划资源局**在项目规划、立项、设计文件中，明确土方综合利用处置要求，通过提高标高、堆坡造景等方法提升工地回填利用比率，减少土方外运。**区建设主管部门**在施工方案中，明确建设单位或施工单位采取工程泥浆“源头干化”等符合国家和本市有关规划、环保等方面规定的施工工艺；在规划和施工阶段，通过优化规划和施工方案，减少土方外运，加大源头减量。
3. **提升消纳处置能力。区规划资源局**和**区绿化市容局**依照市规划资源局和市绿化市容局联合制发的《关于<上海市工程土方消纳专项规划>编制及<关于加强本市工程土方消纳管理的规划资源指导意见>制定的工作方案》（沪规划资源总〔2024〕395号）等工作要求，编制嘉定区土方消纳处置场所专项规划，近期规划设置一批区级消纳场所及暂存中转场所应急保障土方消纳，远期计划设置设施配套齐全、稳定的区级消纳场所以保障本区土方消纳。**区规划资源局**和**区建设主管部门**结合城市开发、交通、公园城市、森林城市建设及土地综合整治等工作，拓展区域土方消纳空间。**区规划资源局**和**区土地储备中心**针对成片开发地区，结合地区“七通一平[[[2]](#endnote-1)]”等相关方案研究，确定地块标高的控制要求，提升区域土方消纳能力。**区建设主管部门**要求建设单位或施工单位落实工程泥浆原则上按照“源头干化”要求就地预处理后，以土方形式申报处置，确无干化条件的，应落实相关单位规范工程泥浆申报处置。**区交通委**根据市交通部门要求，结合本区需求和水运码头规划建设，配置建筑垃圾水运码头，提升水路运输能力。
4. **强化资源化处理。区绿化市容局**积极协调本区拆房垃圾、获得施工许可项目装饰装修过程中产生的建设工程垃圾等进入嘉定建筑垃圾资源化处理厂。**区住房保障房屋管理局、区城管执法局**分别落实拆房垃圾、拆违垃圾的现场分拣（如需采取就地化资源利用措施应符合环保要求），委托中标建筑垃圾运输单位实施申报运输处置。**区建设管理委**按照市住房城乡建设管理部门要求，会同**区交通委、区绿化市容局**建立健全建筑垃圾资源化利用建材产品推广应用办法和强制使用标准，加强建筑垃圾再生骨(粉)料和资源化利用建材产品质量把关；在技术指标符合设计要求及满足使用功能的前提下，推进在政府投资的建设项目中强制应用符合标准的建筑垃圾资源化利用建材产品；公布建筑垃圾再生骨（粉）料和资源化利用建材产品生产、供应厂家目录。

**（二）构建全链条全过程闭环的监管体系**

**1.加强备案申报管理。区建设主管部门**督促建设单位或施工单位依法编制建设工程垃圾处理方案，报**区绿化市容局**备案（实行零报告制度），明确全量建筑垃圾消纳处置去向，采取污染防治措施。**区绿化市容局**根据建筑垃圾任务量清单核发建设工程垃圾行政许可和处置证，要做好计划产生量（即土方开挖任务量）、累计申报量、工地回填量、运输合同量和消纳处置量等的比对核验，指导各街镇做好批后监管。**区建设主管部门**将建筑垃圾运输处置纳入工程竣工验收，征询**区绿化市容局**意见，对建筑垃圾处置情况进行核查，如发现违法违规行为，移交城管执法部门查处，对核查无误的建设工程，**区建设主管部门**予以验收。

**2.加强源头工地监管。区建设主管部门**按照相关规范和标准，推进在有建筑垃圾进出的工地车辆出入口安装视频监控和车辆车牌识别等设备，加强对工地进出车辆的严格管控；视频监控信息接入各建设主管部门市级信息管理平台后汇聚至市城运中心视频底座，供相关部门按需调用；车辆车牌识别信息、高位抓拍全景图片接入市大数据中心建设的“上海市建筑垃圾数字化智能监管平台”,进行研判分析和推送，**区建设主管部门**和**区城管执法局**做好推送信息处理；**各街镇**、**区建设主管部门**、**区绿化市容局**和**区城管执法局**等通过视频数据和车牌识别信息加强源头工地建筑垃圾数字化监管；**城管执法部门**及时对系统报警的异常情况加强现场检查，对违法违规行为进行查处，并抄告**区绿化市容局**；**区绿化市容局**对系统报警的调查处理情况定期开展跟踪监督，配合做好执法协助工作。

**区建设主管部门**在开展施工质量安全现场审核时，应当查验建筑垃圾处置证，加强对施工现场建筑垃圾管理处置的宣贯告知和监督检查；发现未取得建筑垃圾处置证等违法情形的，告知**区城管执法局**和**区绿化市容局**，并由**区城管执法局**依法予以处理；督促工程施工单位严格落实“两不挖、两不进、两不出[[[3]](#endnote-2)]”。

**各街镇**切实履行属地建筑垃圾管理及执法责任，尤其是未纳入建设主管部门管理的限额以下建设工程，根据区绿化市容部门出具的行政许可决定，对已申报项目开展批后监管工作，依托网格管理每周对辖区内工地进行检查，严格落实“两不挖、两不进、两不出”，发现违法违规行为及时依法查处、上报。

**3.加强运输处置市场监管。区绿化市容局**完善建筑垃圾运输单位招投标管理制度，对建筑垃圾运输企业严格把关；会同**公安嘉定分局、区生态环境局、区建设管理委、区交通委、区城管执法局**等部门制定建筑垃圾运输企业考核办法；严查建筑垃圾运输单位挂靠现象；每半年对本区土方处置行情价格进行调研，由**区发展改革委**核定后予以发布。**区建设主管部门**严查项目非法转包现象。

**4.加强运输车船监管。区绿化市容局**完善建筑垃圾运输管理制度，规范建设工程垃圾运输许可证核发，督促取得建设工程垃圾运输许可证的运输单位加强车辆管理；加快推进建筑垃圾车辆车载定位系统升级和车载计重装置普及安装；配合市绿化市容局督促取得建设工程垃圾运输许可证的运输单位加强船舶管理。**区城管执法局**、**公安嘉定分局**、**区生态环境局**、**区交通委**和**各街镇**等强化对建筑垃圾运输车船的监督检查和执法，对违法违规情节严重的运输单位，由**区城管执法局**报市城管执法局依法吊销其建设工程垃圾运输许可证。

**5.加强消纳场所监管。区绿化市容局**进一步完善本区建筑垃圾消纳场所管理制度；全面推进土方消纳场所消纳接收凭证管理，对在消纳场所安装视频监控和车辆车牌识别设备、在大中型消纳场所安装称重系统等电子信息装置加强监管；依据各相关委办局和各街镇意见完成消纳场所备案。**区生态环境局**指导土方消纳场所经营单位落实环境影响评价并出具审批意见。除建设工程消纳场所外，**区规划资源局、区农业农村委**应配合**区绿化市容局**开展消纳场所备案前后的核查、审核、验收等工作。**区审计局**负责将集体土地性质的消纳场所的结算管理纳入对农村集体经济组织资金监督管理，监督农村集体经济组织签订的建筑垃圾消纳合同和往来账目。**各街镇做好辖区消纳场所统筹管理**和日常监管，力争实现辖区内平衡；指导辖区内消纳场所的收费管理；督促属地消纳场所经营单位开展事前备案等工作，加强巡查，对发现的违法违规行为进行查处和上报。

**（三）构建全链条全过程闭环的执法打击体系**

**1.严查非法处置。区城管执法局**要加强工地检查，每周至少全覆盖检查一次本区出土工地，查验建筑垃圾处置证，对违法行为依法进行严格查处，并做到“一案三查[[[4]](#endnote-3)]”,依法没收违法所得。

**2.严打“黑车”运营。公安嘉定分局**会同**区城管执法局、区交通委**等部门开展打击“黑车运营”专项执法整治行动，每月至少开展2次联合检查，重点聚焦夜间等敏感时段、国省干道等关键路段、施工工地和运输码头等重点区域以及非法运输的高发车种，严厉打击非法运输建筑垃圾行为；对道路交通安全违法行为进行查处，并对非法倾倒填埋建筑垃圾刑事案件进行侦查；配合**区城管执法局**查清“黑车”运行轨迹。**区城管执法局**对“黑车”运输行为进行查处，进一步查清消纳去向，追查处理委托“黑车”运输的建设、施工单位或个人。**区交通委**对无道路运输证从事违法运输经营活动的行为进行查处。

**3.严处非法消纳**。**区城管执法局、区规划资源局、区绿化市容局、区水务局和各街镇**按照各自职责，结合日常巡查，强化建筑垃圾非法堆存情况的排查，严打“黑卸点”，发现问题的要追溯运输单位或个人和建设、施工单位或个人非法行为，涉嫌犯罪的及时移送公安部门。

**4.严管跨省倾倒。区生态环境局**、**区城管执法局**、**区建设主管部门**和**区绿化市容局**等加强对非法跨省倾倒建筑垃圾行为的源头工地、运输单位进行查处，对涉及非法跨省外运并严重污染当地环境的工地，依法责令停业或者关闭，落实生态损害赔偿。**区交通委、公安嘉定分局**结合超限超载整治，采取有效措施，将疑似车船拦截在嘉定境内，并交由区城管执法局和区生态环境局等执法部门严格查处。

**（四）构建数字赋能监管体系**

**1.推动数据平台建设。区数据局**支持整合各相关部门涉及建筑垃圾管理的数据资源，加强部门间平台数据互通，重点解决数据共享程度低、业务协同难的问题。**区绿化市容局**应用市级建筑垃圾综合服务监管平台，推进源头工地建筑垃圾全量申报。**区生态环境局**应用市固废数字化监管平台，重点强化固体废物领域违法违规行为的发现、反馈、通报、处置闭环。

**2.推动数据共享研判。区绿化市容局**应用市建筑垃圾数字化智能监管平台，平台信息供**公安嘉定分局、区城管执法局、区交通委、区生态环境局**等执法部门甄别研判。**区交通委**要对疑似外运建筑垃圾的车辆信息进行研判，及时通报**公安嘉定分局、区城管执法局、区生态环境局**等执法部门开展调查处置工作。**公安嘉定分局、区生态环境局、区交通委**和**区城管执法局**等执法部门要及时将涉及建筑垃圾违法查处的信息对接市建筑垃圾综合服务监管平台。**区数据局**配合支持研判数据推送。

五、保障措施

**（一）加强机制保障**

加强组织领导，建立健全由区绿化市容局、区规划资源局、公安嘉定分局、区生态环境局、区发展改革委、区建设管理委、区交通委、区农村农业委、区水务局、区审计局、区住房保障房屋管理局、区城管执法局、区数据局、区城运中心、区国防动员办公室、各街镇共同参与的建筑垃圾管理工作推进机制，强化统筹协调管理。

**(二)加大执法力度**

依照各级建筑垃圾相关法律法规，进一步加强部门间合作，完善管理执法联动机制，定期开展联合执法检查。

**(三)加强宣传引导**

通过主流媒体、微信公众号、行业网站等媒介，不定期通报工地违法违规处置建筑垃圾典型案例，公布建筑垃圾运输企业诚信信用信息。宣传建筑垃圾管理和资源化利用工作，普及建筑垃圾减量排放、资源化利用和无害化处置的理念。

1. **加强执纪问责**

对涉及建筑垃圾管理及执法中监管执法不力、不作为、乱作为、失职渎职的单位和个人要问责追责。各级纪检监察部门对涉及建筑垃圾管理工作中党员干部、公职人员涉嫌失职、渎职、受贿等违纪和职务违法犯罪问题的，发现一起查处一起。

附件：1.各街镇建筑垃圾管理工作任务清单

2.关于试行嘉定区工程土方（泥浆）消纳场所

“两资”管控的工作提示

附件1：

各街镇建筑垃圾管理工作任务清单

| **序号** | **类别** | **事项** | **主要任务** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | 工地源头管理 | 政策宣贯 | 做好源头规范申报处置、工程泥浆源头干化等建筑垃圾管理政策的宣传，并督促辖区工地落实；落实未纳入区建设主管部门管理的限额以下的建设工程且无建筑垃圾排放需求的工地，建设工程垃圾处置方案备案。 |
| 源头工地事中监管 | 每周对辖区内出土工地进行检查，并形成台账。重点检查：工地各类建设工程垃圾产生和申报情况、冲洗设施、路面硬化、运输车辆扬尘管控、进出车辆携证、申报量和处置量是否相符、视频监控和车辆车牌识别安装等，确保流向、流向准确规范，对发现的违规情况进行执法查处。 |
| 2 | 消纳场所管理 | 事前入库 | 组织城建、水务、交通、规资、农委、动迁等部门，定期对辖区需要回填点位开展备案前入库管理，并形成相应台账 |
| 备案前审核 | 对消纳卸点备案材料进行初审，并进行现场查看，确保现场无其他垃圾、有实际回填需求等，并形成相应台账 |
| 事中事后监管 | 每周对辖区内消纳卸点进行检查检查内容：冲洗设备、路面硬化、运输车辆扬尘管控、进出车辆携证、视频监控和车辆车牌识别安装、大中型消纳场所称重系统安装等，对不合规卸点暂停作业，核查卸点完工后实际消纳量与备案量是否一致、实际消纳地址与备案地址是否一致等，对违规情况进行执法查处 |
| 3 | 开展专项治理 | 专项治理 | 组织相关管理执法部门开展联合检查，每月至少开展2次，并形成台账重点检查：建设工程垃圾运输车辆是否为中标车辆、是否持证运输、是否按路线行驶等，从严从速查处产生、运输、处置利用等环节存在的违法违规行为。 |
| 4 | 违法违规行为查处 | 立案查处 | 依法对建筑垃圾产生者委托未取得建筑垃圾运输许可证的单位运输、承运运输单位未取得处置证，以及擅自倾倒、堆放、消纳处置建筑垃圾等违法行为进行查处，并实施行政处罚。 |

附件2：

关于试行嘉定区工程土方（泥浆）消纳场所

“两资”管控的工作提示

各建设主管部门、各镇人民政府、街道办事处、菊园新区、嘉定工业区管委会：

为深入贯彻城市精细化管理理念，进一步完善嘉定区工程土方（泥浆）全过程管理体系，切实做好工程土方（泥浆）消纳场所统筹管控。依据有关法律、法规、规章规定，结合本区实际情况，现拟试行本区工程土方（泥浆）消纳场所“两资”管控工作提示如下：

一、总体目标

构建科学、规范、高效的工程土方（泥浆）消纳处置管理体系，实施统筹管理、分类收费、资金监管，实现消纳场所“两资管控”(资源管控和资金管控)，全面提升工程土方（泥浆）消纳场所管理水平。

二、工作原则

消纳场所以政府统一管理为主，运输处置市场化经营为辅；优先保障市区两级重大工程，消纳以辖区自平衡为主，跨区域调度为辅。

三、工作任务

**（一）出土需求管理**

建立工程土方出土需求和排放计划动态排摸机制。**各建设主管部门**根据职责分工开展本行业建设工程的土方出土需求和排放计划排摸工作；**各街镇**做好未纳入建设主管部门管理的限额以下建设工程的土方出土需求和排放计划排摸工作。**各建设主管部门和各街镇**应督促建设单位、施工(总包)单位根据工程设计、施工工艺、工程进度等，科学制定土方排放计划。**各建设主管部门和各街镇**每年年初将排摸的当年土方出土需求和排放计划汇总至区绿化市容局，并在每季度末做好下季度的更新。**区绿化市容局、区重大工程专班**根据土方排放计划指导各街镇做好消纳空间匹配工作。

**（二）消纳资源管控**

**1.实施资源统筹。**将工程土方（泥浆）消纳场所由市场化运营逐渐转为政府统筹调度，卸点资源由区镇两级实施统筹管理。消纳场所管理实施分类管理，主要为建设工程和非建设工程两大类。**区绿化市容局**负责跨街镇消纳处置的统筹调度和备案，建立本区消纳卸点资源储备库；**各建设主管部门、各街镇**负责落实卸点资源储备库制度，全量排摸管辖范围建设工程类和非建设工程类消纳场所；**各街镇**负责统筹调度辖区消纳场所，落实消纳场所备案初审，确保“应备案尽备案”；**区绿化市容局**负责落实区镇两级所有消纳场所资源的信息公开。

**2.落实企业运营。**根据属地管理原则，**各街镇**落实一家镇属**集体企业**对辖区消纳场所实施运营管理，对消纳场所建库、备案、事中事后监管等环节全流程运营，对监管所需物资（如：视频监控、计量地磅等）实施统一采购和管理，并落实专人对消纳场所现场环境、进出车辆、计量收费、土质管控等进行管理。

**（三）专项资金管控**

本区工程土方（泥浆）消纳资金管控实行计量和消纳结算，落实一家本区的国有银行开设消纳处置资金监管专户，对各项目工程土方（泥浆）资金实施全程监管。

**1.核算消纳价格。各街镇**参考本区工程土方（泥浆）处置行情价格，通过政府决策程序明确辖区消纳场所处置价格，并报**区绿化市容局**备案，价格核定和资金使用应当符合属地审计部门、财政部门相关要求。**各街镇**应落实对消纳场所经营单位、处置价格、监管电话予以公开公示。

**2.加强批前管理。区建设主管部门和各街镇**负责告知消纳场所处置资金监管事项，督促项目建设单位或总包单位根据工程土方（泥浆）任务量，与中标运输单位签订运输处置合同，明确运输及处置费用；督促总包单位与消纳场所经营单位签订消纳处置合同，明确处置去向、处置量和处置价格；督促建设单位或总包单位以及运输单位与银行签订资金监管协议；项目建设单位或总包单位根据合同约定将运输费用总额的85%以预付款的方式打入银行专项账户，运输单位根据合同约定将土方（泥浆）消纳处置费用的30%作为保证金打入银行专项账户。**区建设主管部门**根据消纳合同、监管协议、专户资金凭证制发施工许可证或开工备案证明，**区绿化市容局**根据施工许可证核发建筑垃圾处置证。

**3.规范结算管理。消纳场所经营单位（即镇属集体企业）**负责核验产、运、消等各环节的工程土方（泥浆）量，核验结果作为消纳处置结算依据，向银行递交卸点付费申请资料（含行政许可文书、运输合同、消纳处置合同、结算凭证等）；**银行**负责审核消纳场所经营单位递交的结算申请资料，对符合结算支付要求的，按照合同约定内容向土方（泥浆）运输单位清算运输费用及退还保证金，向其提供清算支付凭证，并报区绿化市容局备案。

1. [] 区建设主管部门：包括区建设管理委、区交通委、区水务局、区绿化市容局、区住房保障房屋管理局、区国防动员办公室等部门，各街镇，市级及以上报建项目由对应区管理部门实施监管； [↑](#endnote-ref-0)
2. [] 七通一平：基本建设中[前期工作](https://baike.baidu.com/item/%E5%89%8D%E6%9C%9F%E5%B7%A5%E4%BD%9C/15545114?fromModule=lemma_inlink" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%83%E9%80%9A%E4%B8%80%E5%B9%B3/_blank)的道路通、给水通、电通、排水通、热力通、[电信通](https://baike.baidu.com/item/%E7%94%B5%E4%BF%A1%E9%80%9A/3709896?fromModule=lemma_inlink" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%83%E9%80%9A%E4%B8%80%E5%B9%B3/_blank)、燃气通及[土地平整](https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%B9%B3%E6%95%B4/1068355?fromModule=lemma_inlink" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%83%E9%80%9A%E4%B8%80%E5%B9%B3/_blank)等的[基础建设](https://baike.baidu.com/item/%E5%9F%BA%E7%A1%80%E5%BB%BA%E8%AE%BE/313762?fromModule=lemma_inlink" \t "https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%83%E9%80%9A%E4%B8%80%E5%B9%B3/_blank)； [↑](#endnote-ref-1)
3. [] 两不挖、两不进、两不出：空气污染预警天气不挖，施工单位和运输企业的现场管理员不到岗不开挖；无处置证副本的车辆和密闭装置破损的车辆不许进入施工区域；未密闭盖平的车辆和未冲洗干净的车辆不许驶出施工区域； [↑](#endnote-ref-2)
4. [] 一案三查：查源头工地、查运输企业、查消纳场所。 [↑](#endnote-ref-3)