

危险废物环境治理体系和治理能力现代化建设初探

靳晓勤, 周强, 蒋文博, 贾佳, 郑洋

(生态环境部固体废物与化学品管理技术中心, 北京 100029)

【摘要】 生态环境治理体系和治理能力现代化是打赢污染防治攻坚战必然要求, 是推进生态文明建设、加快实现美丽中国目标的内在需求。危险废物污染防治是生态文明建设和生态环境保护的重要方面, 是打赢污染防治攻坚战的重要内容。本文在分析我国危险废物环境管理现状的基础上, 针对现阶段危险废物环境管理和利用处置能力方面存在的短板, 提出了以下加强危险废物环境治理体系和治理能力现代化建设的对策与建议: 健全完善危险废物环境治理政府领导责任体系; 健全完善危险废物环境治理企业主体责任体系和全民行动体系; 健全完善危险废物环境治理政策法规体系; 健全完善危险废物环境治理监督管理体系。

【关键词】 危险废物; 生态环境治理体系和治理能力; 现代化建设

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)02-0028-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202002028

2018年5月, 习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出, “要加快构建以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系”, 为生态文明建设和生态环境保护指明了方向。2020年3月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 对构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系提出明确要求。

危险废物污染防治是生态文明建设和生态环境保护的重要方面, 是打赢污染防治攻坚战的重要内容。2018年6月, 中共中央、国务院《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》对危险废物污染防治作出重要部署。2020年2月, 习近平总书记在主持召开中共中央政治局常委会会议时指出, “加快补齐医疗废物、危险废物收集处理设施方面短板”。因此, 加强危险废物环境管理, 提升环境风险防控能力, 强化危险废物全面安全管控, 对于加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化具有重要意义^[1]。本文拟在分析我国危险废物环境管理现状的基础上, 梳理了现阶段危险废物环境管理和利用处置能力方面存在的短板, 有针对性地提出了加强危险废物环境治理体系和治理能力现代化建设的对策与建议。

1 危险废物环境治理体系和治理能力内涵与关系

习近平总书记指出, “国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现”。健全完善制度体系, 综合运用各项制度、工具和手段提高治理能

力, 是危险废物环境治理体系和治理能力现代化的核心要义。危险废物环境治理体系是由政府领导责任体系、企业主体责任体系、全民行动体系、政策法规体系、监督管理体系、市场体系、信用体系等要素构成的一个完整的制度运行系统。危险废物环境治理能力则是运用各项制度管理危险废物污染防治各方面事务的能力。

治理体系呈现相对静态, 侧重治理要素构成, 是治理能力形成的前提和基础; 治理能力呈现相对动态, 侧重治理要素的功能发挥, 是治理体系有效运转的结果^[2]。治理体系是治理能力的基础。通过治理要素的设计建构一个有机协调同时又具有弹性的体系, 才有可能形成强大的治理能力, 满足生态环境保护工作对治理能力提出的需求^[3]。在此基础上, 通过充分发挥治理能力功能, 推动治理体系的改进。因此, 危险废物环境治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体, 有了好的治理体系才能真正提高治理能力, 提高治理能力才能充分发挥治理体系的效能。

2 危险废物环境治理体系和治理能力现代化存在的短板

建立权责清晰的政府领导责任体系是构建危险废物环境治理体系, 提升危险废物治理能力的的前提。但是, 当前“中央统筹、省负总责、市县落实”的危险废物污染防治工作机制尚不完善。首先, 有关部门在危险废物污染防治方面的职责不明确, 存在监管链条断裂问题。如危险废物转移运输监管涉及交通、公安等部门, 社会

基金项目: 国家重点研发计划 2018 年度固体废弃物资源化专项资助项目(课题编号: 2018YFC1902804)

作者简介: 靳晓勤, 工程师, 主要从事危险废物环境管理政策研究

通讯作者: 郑洋, 理学硕士, 正高级工程师, 研究方向主要为固体废物环境管理技术

源危险废物源头监管涉及住房和城乡建设、交通、市场监管、教育、科技等部门,危险废物安全生产监管涉及应急管理等部门,实际工作中存在职责不清、联合监管机制缺位和信息共享机制不顺畅等问题,存在危险废物监管漏洞和风险隐患。卫生健康、生态环境等部门在医疗废物监管过程中存在监管盲区,有的地方医疗废物非法倒卖案件多发。其次,各级地方党委和政府危险废物污染防治监管责任落实不到位,特别是未有效落实危险废物集中处置规划建设责任,在能力评估、用地保障、规划建设、财税政策保障、科技研发支持等方面缺位。部分地区危险废物焚烧、填埋等集中处置能力缺口依旧突出,废酸、废盐、飞灰等低价值、无价值、难处理危险废物处理能力严重不足。

企业是危险废物污染防治的第一责任主体,企业环境治理责任制度建设的好坏直接关系到危险废物环境治理体系和治理能力现代化建设的成败。当前,部分企业主体责任意识不强、守法意识淡薄、管理水平不高、相关法规制度执行不到位等问题较为突出。主要表现为企业对危险废物相关政策法规要求不熟悉、不落实;危险废物产生单位申报登记虚报、瞒报,台账记录流于形式,自行利用处置设施无环评手续、无台账记录、监测项目和频次有缺漏,违规贮存、非法转移或处置危险废物等情况较多;危险废物经营单位存在超范围、超规模经营,经营记录簿未如实记载经营情况,监测项目或频次不满足相关要求等现象;部分企业为谋求非法利益逃避监管,非法转移、倾倒和处置危险废物,严重危害生态环境安全和人民群众身体健康。

政策法规体系是推进危险废物环境治理体系和治理能力现代化的关键,但是当前制度体系建设还存在一些不足和短板。在法律法规方面,《固体废物污染环境防治法》《危险废物经营许可证管理办法》《危险废物转移联单管理办法》的部分条款已不能满足新形势下危险废物环境管理的实际需求,亟须修改完善。在制度建设方面,危险废物鉴别缺乏统一管理,鉴别程序和鉴别机构不够规范,危险废物鉴别难、取证成本高。危险废物环境影响评价技术导则不完善,未能充分发挥源头预防效能,相当一部分企业的环评文件危险废物源头识别、认定不准确,管理措施不到位的问题突出,且缺乏相应的纠错机制,不能为基层生态环境部门执法人员日常监管提供技术支持。在标准规范方面,危险废物利用的污染防治技术规范和产品中有毒有害物质含量标准普遍缺乏,《危险废物鉴别标准》等标准规范需进一步修订^[4]。在金融扶持方面,危险废物产生单位和经营单位等环境高风险领域尚未推行环境污染强制责任保险制度,现有固体废物综合利用的经济激励政策往往不能涵盖危险废物利用处置。

监督管理体系是推进危险废物环境治理体系和治理

能力现代化的基本保障。危险废物监管体制、监管模式、监管能力建设亟须优化和提升。一方面,危险废物“源头严防、过程严管、后果严惩”监管体制尚未完全建立。危险废物尚未有效纳入环境影响评价源头准入把关、排污许可过程守法运行、执法检查监督兜底的现代环境管理体系基本框架,相关环节存在缺位问题。另一方面,危险废物环境监管队伍建设严重滞后。固体废物监管机构不全、人员力量不足问题突出,并且越到基层情况越严重。据统计,全国约1/3地级市没有固体废物管理技术机构,县级行政单位普遍没有独立的固体废物管理技术机构,原本较为健全的省级固体废物管理技术机构近两年来出现弱化现象,部分已建机构被撤并。

3 对策与建议

3.1 健全完善危险废物环境治理政府领导责任体系

首先,建立分工明确的部门责任清单。以实施中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单为契机,落实工业和信息化、卫生健康、交通、公安、住房和城乡建设、市场监管、教育、科技等相关部门危险废物污染防治监管事权,努力形成“横向到边、纵向到底、齐抓共管”的工作格局。其次,压实各级地方党委和政府危险废物污染防治责任。各地要切实落实危险废物、医疗废物集中处置设施的环境保护公共设施地位,开展危险废物处置能力调查评估,分析焚烧、填埋能力缺口,合理规划布局,落实集中焚烧、填埋设施中长期建设用地,并保障处置设施正常运行。对危险废物污染治理、监管工作不力的,采取通报、约谈、问责等多种手段,紧扣责任链条。

3.2 健全完善危险废物环境治理企业主体责任体系和全民行动体系

一方面,落实企业主体责任,加大日常监督检查力度。强化危险废物规范化环境管理,督促企业全面落实危险废物管理计划、申报登记等各项管理制度。加大危险废物违法犯罪打击力度,严格追究当事人的法律责任,加大索赔、罚款和刑事处罚力度。另一方面,强化社会监督,建立健全环保有奖举报制度,将危险废物非法转移倾倒列为重点举报内容。充分发挥媒体作用,对危险废物污染环境典型案例进行宣传报道,切实起到警示作用。

3.3 健全完善危险废物环境治理政策法规体系

一是完善法律法规。修订《固体废物污染环境防治法》《危险废物经营许可证管理办法》《危险废物转移联单管理办法》等法律法规。二是完善管理制度。研究制定危险废物鉴别单位管理办法,强化企业的危险废物鉴别主体责任,鼓励科研院所、规范化检测机构开展危险废物鉴别^[5]。新建项目严格执行《建设项目危险废物环境影响评价指南》,研究制定不同行业、不同类别危

危险废物环境影响评价导则；强化环境影响评价事中事后监管，对现有项目环境影响评价文件中危险废物种类、数量和污染防治措施等开展技术校核。三是完善标准规范。修订《危险废物鉴别标准》等标准规范，推进研究制定危险废物利用处置过程污染控制标准，污染控制最佳可行技术指南，以及资源化利用产品中有毒有害物质含量限值标准。四是完善金融扶持。依法将危险废物产生单位和危险废物经营单位纳入环境污染强制责任保险投保范围，完善危险废物利用处置财税优惠政策。

3.4 健全完善危险废物环境治理监督管理体系

首先，完善监管体制。结合省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革，明确环境执法机构对危险废物日常执法职责；将危险废物日常环境监管纳入环境执法“双随机、一公开”内容。加快推进将危险废物纳入排污许可制度，建立固定源危险废物产生单位清单和自行利用处置设施清单，明确危险废物排污许可管理要求。其次，强化监管能力。各地要加强和优化基层生态环保机构及执法队伍，确保基层固体废物污染防治工作力量得到加强^[6]，强化危险废物环境管理培训与技术交流。加强危险废物专业机构及人才队伍建设，组建危险废物环境管理专家团队，强化重点难点问题的技术支持。加强突发环境事件及其处理过程中产生的危险废物应急处置的管理队伍和专家队伍建设，将危险废物利用处置龙头企业纳入突发环境事件应急处置工作体系。

4 研究小结

危险废物污染防治是生态文明建设和生态环境保护的重要方面，是打赢污染防治攻坚战的重要内容，是推进生态环境治理体系和治理能力现代化建设的重要领域。本文在分析我国危险废物环境管理现状的基础上，针对现阶段危险废物环境管理和利用处置能力方面存在的短板，提出了以下加强危险废物环境治理体系和治理能力现代化建设的对策与建议：（1）健全完善危险废物环境治理政府领导责任体系；（2）健全完善危险废物环境治理企业主体责任体系和全民行动体系；（3）健全完善危险废物环境治理政策法规体系；（4）健全完善危险废物环境治理监督管理体系。

参考文献：

- [1] 郑洋, 蒋文博, 李克, 等. 规范危险废物管理 推进“无废城市”建设 [J]. 环境保护, 2019(9): 26.
- [2] 田章琪, 杨斌, 棕艇渝. 论生态环境治理体系与治理能力现代化之建构 [J]. 环境保护, 2018(12): 49.
- [3] 王伟, 芮元鹏, 江河. 国家治理体系现代化中生态环境保护规划的使命与定位 [J]. 环境保护, 2019(13): 38.
- [4] 黄启飞, 王菲, 黄泽春, 等. 危险废物环境风险防控关键问题与对策 [J]. 环境科学研究, 2018(5): 790.
- [5] 生态环境部关于提升危险废物环境监管能力、利用处置能力和环境风险防范能力的指导意见 [EB/OL]. (2019-10-15).
- [6] 中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见 [EB/OL]. (2018-12-04).

On reinforcing the environmental management of hazardous wastes to promote the modernization construction of the ecology and environment governance system and capacity

JIN Xiaoqin, ZHOU Qiang, JIANG Wenbo, JIA Jia, ZHENG Yang

(Solid Waste and Chemicals Management Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: The modernization of the ecology and environment governance system and capacity is the inevitable demand of the battle against pollution, and is an important content to promote the construction of ecological civilization and the realization of a beautiful China. The prevention and control of hazardous waste is an important aspect of ecological civilization construction and ecology and environment protection, and it is also an important content to win the battle against pollution. Reinforcing the environmental management of hazardous wastes is of great significance for promoting the modernization of the ecology and environment governance system and capacity. Based on the analysis of the current status of environmental management of hazardous wastes in China, the paper analyses the existing problems of environmental management of hazardous wastes and proposes countermeasures and suggestions to reinforce the environmental management of hazardous wastes. There are the following corresponding countermeasures and suggestions: to improve the system of government leadership responsibility for environmental management of hazardous waste; to improve the system of corporate responsibility for hazardous waste environmental governance and the system of public action; to improve the system of policies and regulations on environmental management of hazardous wastes; to improve the supervision and management system for environmental governance of hazardous waste.

Keywords: hazardous wastes; ecology and environment governance system and its capacity; modernization construction