

凝心聚力砥砺前行 以新固废法为引领开启固废管理新篇章

邱启文

(生态环境部固体废物与化学品司, 北京 100006)

【摘要】2020年4月29日,十三届全国人大常委会第十七次会议全票通过了新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(简称《固体废物污染环境防治法》)。本文在阐述充分认识《固体废物污染环境防治法》修订重大意义的基础上,强调指出要全面把握《固体废物污染环境防治法》修订的主要变化:强化固体废物污染环境防治责任、完善固体废物污染环境防治制度、健全固体废物污染环境防治手段、加大固体废物违法行为处罚力度。最后重点提出深入推进《固体废物污染环境防治法》实施取得实效的重要举措:一是加大普法宣传力度;二是推动配套制度建设;三是强化执法司法工作。

【关键词】《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》;固体废物;修订;实施

中图分类号:X705 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-288X(2020)05-0005-03 **DOI:**10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202005005

2020年全面建成小康社会,是我们党向人民、向历史做出的庄严承诺。习近平总书记一再强调,小康全面不全面,生态环境质量是关键。防治固体废物污染,与大气、水、土壤环境保护密切相关,是生态文明建设和环境保护工作的有机组成部分,是重要的民生工程 and 民心工程。

完善的法律、健全的制度,是防治固体废物污染环境的前提和基础。2020年4月29日,十三届全国人大常委会第十七次会议全票通过了新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(简称《固体废物污染环境防治法》)。学好用好新修订的《固体废物污染环境防治法》,对于进一步强化固体废物污染环境防治,依法打赢打好污染防治攻坚战、全面建成小康社会、建设美丽中国具有重要的推动作用。

1 充分认识《固体废物污染环境防治法》修订的重大意义

第一,《固体废物污染环境防治法》修订是贯彻习近平生态文明思想、落实党中央生态环境保护重大决策部署的重要举措。党中央、国务院高度重视固体废物污染环境防治工作,习近平总书记对固体废物环境管理工作多次做出重要指示批示,亲自主持召开会议研究部署生活垃圾分类、固体废物进口管理制度改革、“无废城市”建设试点和塑料污染治理等工作。2018年5月,全国生态环境保护大会在北京胜利召开,正式确立习近平生态文明思想,为生态环境保护工作提供了根本遵循和行动指南。新修订的《固体废物污染环境防治法》充分体现新思想、适应新形势、把握新特点、创新新举

措,首次将“推进生态文明建设”纳入立法目标,明确提出“国家逐步实现固体废物零进口”“国家推行生活垃圾分类制度”,这是在固体废物领域践行习近平生态文明思想、落实党中央决策部署的重要成果。

第二,《固体废物污染环境防治法》修订是满足人民群众优美生态环境需要的迫切要求。当前,我国固体废物产生量大、利用处置不平衡不充分,非法转移倾倒事件屡禁不止,与人民群众日益增长的优美生态环境需要还有较大差距。良好生态环境是最普惠的民生福祉。生活垃圾分类、制止餐饮浪费、过度包装、塑料污染和建筑垃圾治理等问题,是老百姓普遍关心的身边事,习近平总书记和党中央高度重视、一直牵挂。新修订的《固体废物污染环境防治法》增设“生活垃圾分类”“建筑垃圾、农业固体废物等”专章,对生活垃圾分类作出系统全面规定,明确了生活垃圾分类目标、原则、实施范围和工作要求;加强建筑垃圾污染环境的防治,明确建立建筑垃圾全过程管理和分类处理制度。针对电子商务、快递、外卖带来的新环境问题,新法对“白色污染”综合整治、限制过度包装和一次性塑料制品使用等作出了明确规定;针对新冠肺炎疫情防控新要求,明确了重大疫情的医疗废物等危险废物应急处置管理规定。可以看到,新修订的《固体废物污染环境防治法》建章立制促规范,能细化的尽量细化,能具体的尽量具体,做到应管尽管。

第三,《固体废物污染环境防治法》修订进一步完善了生态环境保护的法律制度体系,为固体废物防治工作提供了法治保障。党的十八大以来,我国先后制定修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土

壤污染防治法等一批生态环境保护法律,健全了最严格最严密的生态环境保护法律制度。《固体废物污染环境防治法》是生态环境保护法律制度体系的重要组成部分,修订《固体废物污染环境防治法》是完善生态环境保护法律体系的具体举措。新修订的《固体废物污染环境防治法》针对新问题建立新制度、针对已有问题健全已有制度,明确固体废物污染防治的减量化、资源化、无害化原则和污染担责原则、全过程管理原则,强化行政机关及相对人的权利和义务,严格设定法律义务对应的法律责任,力求出真招见实效,为防治固体废物污染环境、打赢打好污染防治攻坚战提供了强大的法律武器。

2 全面把握《固体废物污染环境防治法》修订的主要变化

2.1 强化固体废物污染环境防治责任

一是压实产生企业的主体责任。将固体废物纳入排污许可实施“一证式”管理,明确产生工业固体废物的单位应当建立固体废物管理台账。确立产生者污染连带责任,工业固体废物产生者需要委托他人运输、利用、处置固体废物的,应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实,并在合同中约定污染防治要求,否则要承担污染治理的连带责任。强化减量化和资源化的约束性规定,要求产生工业固体废物的单位依法实施清洁生产审核,从源头减少工业固体废物产生量。

二是强化地方政府的属地管理责任。提出地方政府对本行政区域固体废物污染环境防治负责,并将固体废物污染环境防治工作纳入考核评价机制,工作完成情况要向同级人大或者人大常委会报告。加强地方政府对固体废物污染防治工作的规划引导,保障工业固体废物、生活垃圾、危险废物等处置设施的规划和建设。

三是明确部门的监督管理责任。按照管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的原则,进一步明确农业农村主管部门对农业固体废物、工业信息化主管部门对工业固体废物、住房和城乡建设主管部门对建筑垃圾和厨余垃圾,以及发展改革、交通运输、商务、卫生健康等部门对固体废物产生、收集、运输、利用环节的污染防治工作职责。

2.2 完善固体废物污染环境防治制度

一是改革固体废物进口管理制度。落实习近平总书记重要指示批示精神,全面贯彻实施《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》《禁止洋垃圾入境 推进固体废物进口管理制度改革实施方案》,改革固体废物进口管理制度,明确国家逐步实现固体废物零进口,由生态环境部会同商务部、海关总署等部门组织实施。

二是推动落实生活垃圾分类制度。要求地方政府做好分类投放、分类收集、分类运输、分类处理体系建

设,任何单位、家庭和个人都应当按照有关规定,依法履行生活垃圾分类投放和源头减量义务。制止餐饮浪费行为是生活垃圾源头减量的重要途径。建立生活垃圾处理收费制度,由县级以上地方人民政府结合生活垃圾分类情况,根据本地实际制定。

三是完善危险废物管理制度。针对危险废物鉴别难等问题,增加危险废物鉴别单位管理要求规定。本着环境风险控制的原则,要求制定国家危险废物名录,根据危险废物的危害特性和产生数量,科学评估其环境风险,实施分级分类管理。强化对危险废物转移和运输的监管,明确建立联控机制统筹危险废物转移工作,完善危险废物转移联单制度,健全跨省转移审批信息通报制度,强调危险废物转移管理要全程管控、提高效率。

四是对新增废物种类做出专门规定。针对农业固体废物,明确由县级以上人民政府农业农村主管部门负责指导建设农业固体废物回收体系。针对厨余垃圾和建筑垃圾,规定由县级以上人民政府环境卫生主管部门负责组织开展厨余垃圾无害化处置工作,建立建筑垃圾分类处理和全过程管理制度。针对产品类废物,确立电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品的生产者责任延伸制度。针对快递包装废物,鼓励电子商务、快递外卖等行业优先采用可重复使用、易回收利用的包装物,同时要求商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递外卖企业按照国家有关规定公开塑料袋等一次性塑料制品的使用和回收情况。针对污水污泥,明确其处理处置责任主体,并要求城镇排水主管部门将污泥处理处置设施纳入城镇排水与污水处理规划,同步建设污泥处理处置设施与污水处理设施。针对量少面广的实验室固体废物,要求其产生单位加强管理,依法收集、贮存、运输、利用、处置实验室固体废物。

2.3 健全固体废物污染环境防治手段

新增“强化保障措施”一章,从保障设施建设用地、经济技术政策、政府资金支持、绿色金融、税收优惠、环境责任保险、鼓励社会参与等方面,全方位强化保障措施。在经济手段方面,要求各级政府加强对固体废物污染环境防治的资金投入力度,鼓励金融机构加大对固体废物污染环境防治项目的信贷投放,增加关于环境污染强制责任保险的条款,建立产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和其他生产经营者信用记录制度。在技术手段方面,对固体废物综合利用的标准做出专门规定,要求有关部门定期发布导向目录以引导工业固体废物综合利用。建立全国固体废物污染环境防治信息平台,推进固体废物收集、转移、处置等全过程监控和信息化追溯。在信息公开方面,扩大法定要求开展信息发布的城市范围,增加对企业信息公开的要求,规定生活垃圾处置企业将污染排放数据实时公开,监测设备应当与所在地生态环境主管部门的监控设备联网。

2.4 加大固体废物违法行为处罚力度

大幅提高固体废物违法行为的罚款额度，针对违法排放固体废物且拒不改正的，实施按日连续计罚。增加行政处罚种类，对工业固体废物、生活垃圾、危险废物等违法获利行为，没收违法所得。强化处罚到人，对擅自倾倒固体废物等六类违法行为，由公安机关对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处以行政拘留。进一步提高固体废物违法行为环境执法的可操作性，由“结果罚”转向“行为罚”，促进法律责任与法律行为相对应。推动生态环境损害赔偿制度改革，提出生态环境损害赔偿诉讼。

3 深入推进《固体废物污染环境防治法》实施取得实效

制度的生命力在于执行。习近平总书记指出，如果有了法律而不实施，将其束之高阁或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。因此，必须从宣传、执法、司法等方面共同发力，把《固体废物污染环境防治法》的制度和要求贯彻到固体废物污染防治工作的全过程和各方面。

一是加大普法宣传力度。按照“谁执法、谁普法”的原则，各级政府和有关部门应当切实担负起《固体废物污染环境防治法》宣贯的职责和任务，针对《固体废物污染环境防治法》中的新规定、新制度、新办法、新举措，深入宣传和解读，讲清楚制度完善创新，讲清楚

立法原意。要加强新媒体新技术在普法宣传中的运用，创新宣传形式，增强普法宣传的渗透力。要做到分类施教，针对行业企业、社会公众等不同对象，采取不同方法，增强宣传教育的针对性和实效性。通过普法宣传，引导全社会自觉尊崇、严格执行、坚决维护《固体废物污染环境防治法》，逐步树立《固体废物污染环境防治法》的法律权威。

二是推动配套制度建设。固体废物污染环境防治链条较长，涉及部门较多、领域较广，需要进一步压实企业主体责任，强化部门监管协作，严格依照新法规定，抓好各项法律制度的落实，形成齐抓共管、共同落实的大格局，确保新法实施取得成效。法律规定明确要求对专门事项作出配套的具体规定的，如授权国务院有关部门制定的名录、标准、技术规范 and 办法，要在法律规定的时限内制修订配套法规。加强与立法机关沟通衔接，推进地方危险废物污染环境防治条例、生活垃圾管理条例等配套法规和制度制修订，加强跨区域联防联控机制建设以及固体废物转运、集中处置设施规划建设运营等工作。

三是强化执法司法工作。加强日常监督执法，创新监管手段和机制，提高执法效能和依法行政水平。强化行政执法与刑事司法衔接，严厉打击固废危废环境违法犯罪行为，实现“源头严防、过程严管、后果严惩”的监管体系。对典型违法案件及时曝光、形成震慑。推动生态环境保护督察向纵深发展，督促地方各级政府依法履行固体废物污染防治责任。

Making a great effort to promote the solid waste management guiding by the new revised Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste

QIU Qiwen

(Department of Solid Waste and Chemicals Management, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100006, China)

Abstract: On April 29, 2020, the Seventeenth Meeting of the Standing Committee of the Thirteenth National People's Congress revised and passed the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste. Based on the analysis on the significance of this revision, the paper emphasizes to fully grasp the major changes of this revision: strengthening the responsibility of prevention and control of environmental pollution by solid waste, perfecting the system of prevention and control of environmental pollution by solid waste, improving the methods for prevention and control of environmental pollution by solid waste, increasing the punishment intensity of solid waste violations. Finally, the paper puts forward some important measures to further promote the implementation of the Law on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste: first, intensify publicity about the law; second, promote the construction of supporting systems; third, strengthen law enforcement and judicial work.

Keywords: the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste; solid waste; revision; implementation