

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 修订历程回顾及其意义

侯琼, 陈瑛, 王芳, 李岩, 罗庆明

(生态环境部固体废物与化学品管理技术中心, 北京 100029)

【摘要】 2020年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议修订通过《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。此次修订是自1995年该法出台以来力度最大的一次修订, 修改、增加、删除的法律条款过半, 涉及对多项重要制度的调整。本文系统回顾了该法的历史变迁, 全面梳理了近年来所取得的实际成效, 深入分析了该法对固体废物环境管理工作的重要作用和广泛影响, 以期本研究有助于理解此次修订的背景及意义。

【关键词】 固体废物; 立法; 修订; 历程

中图分类号: X705 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)05-0030-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202005030

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称《固体废物污染环境防治法》)是我国固体废物污染环境防治工作的基本法。《固体废物污染环境防治法》自1995年出台, 历经1次修订和3次修改, 整体框架和各项制度日益完善。2018年, 全国人大常委会再次启动《固体废物污染环境防治法》修订工作, 此次修订是自1995年该法出台以来力度最大的一次修订, 修改、增加、删除的法律条款过半, 涉及对多项重要制度的调整。本文系统回顾《固体废物污染环境防治法》20多年的发展历程及其成效, 深入分析《固体废物污染环境防治法》对我国固体废物管理工作的影响和意义。

1 起步阶段(1996—2003年)

相对于大气污染防治和水污染防治, 我国固体废物环境管理工作起步较晚, 认识较为不足, 尤其是立法工作一直进展缓慢。早在1984年, 原国家环保局就开始酝酿起草我国首部《固体废物污染环境防治法》, 耗时十年、十易其稿。直到1995年, 《固体废物污染环境防治法》经第八届全国人大常委会第十六次会议通过。此次立法本着“防治结合、以防为主”的指导思想, 确立了固体废物减量化资源化无害化原则、全过程控制原则、集中处置和分散处置相结合原则、分类管理原则, 全文共计6章77条。

1.1 管理制度逐步完善

《固体废物污染环境防治法》自1996年实施后, 我国固体废物管理工作也开始起步。国务院及其有关部门陆续制定了30余项配套法规和标准, 一批具有可操作性的地方性法规和行政规章也相继出台。例如厦门市制

定了《城市市容和环境卫生管理办法》, 天津市制定了《危险废物污染环境防治办法》《征收城镇居民生活垃圾处理费实施办法》等多部政策文件。这些法规和规章的实施, 推动和保障了《固体废物污染环境防治法》的贯彻落实。

1.2 固体废物利用处置率大幅提高

2001年, 我国工业固体废物综合利用量为4.73亿吨, 综合利用率为52.1%, 比1995年的43%提升了近十个百分点。2001年, 我国拥有垃圾处理场(厂)741座, 垃圾年处理量为7835万吨, 垃圾处理率为58.2%, 处理率由1995年的32.7%提高近26个百分点^[1]。自1998年起, 全国在环保资金方面的投入大幅提升, 其中在城市生活垃圾处理方面投资131亿元, 建设垃圾处理场147座, 年处理能力增加1970余万吨; 建设了92座危险废物集中处置厂, 日处置能力3416吨^[1]。

1.3 工业固体废物综合利用水平不断提高

企业在废物资源化方面取得了良好效益。为防止固体废物污染环境, 实现固体废物减量化、资源化, 地方秉承《固体废物污染环境防治法》中减量化、资源化、无害化的原则, 采取了推进清洁生产、固体废物综合利用等措施, 不断提高固体废物综合利用率和污染防治水平, 一批先进典型企业也随之涌现。例如宝山钢铁公司, 每年生产钢材1150万吨, 各类工业固废年产生量约550万吨, 工业固体废物实现100%综合利用^[1]。

地方政府积极推进工业固体废物资源化。2002年, 重庆市建成煤矸石发电厂20个, 装机容量达31万千瓦; 工业固体废物综合利用量超过960万吨, 综合利用率为71%^[1]。天津市政府大力推动, 将电厂产生的200

基金项目: 生态环境部固体废物污染防治(编号: 22110304001)

作者简介: 侯琼, 硕士, 主要从事固体废物污染防治研究

通讯作者: 罗庆明, 硕士, 高级工程师, 主要从事固体废物环境管理政策研究

多万吨粉煤灰用于制造水泥、砖等建筑材料,并将部分粉煤灰堆场改造成大型绿地公园;将300多万吨历史遗留钢渣用于制造水泥、空心砌块和道路建设;将两座碱渣山用于制工程土,填垫洼地970多万立方米,并用于建设居民住宅区和大型环保公园^[1]。

1.4 生活垃圾处理步伐加快

原建设部于2002年6月发布《关于实行城市生活垃圾处理收费制度 促进垃圾处理产业化的通知》(计价格〔2002〕872号),一批水平较高的垃圾处理厂相继在各地建成。地方开始建设生活垃圾处理设施。上海市在浦东新区投资建设了1座垃圾焚烧厂和1座垃圾生化处理厂,日处理能力分别为1000吨,浦东新区的垃圾实现100%无害化处理^[1]。

1.5 危险废物管理不断加强

我国危险废物环境管理是以1996年《固体废物污染环境防治法》实施为起点的,比发达国家落后20余年。发展初期,主要是制定危险废物环境管理法规、标准等。1998年7月,原国家环境保护总局发布《国家危险废物名录》,其中包含47类危险废物。1999年10月,《危险废物转移联单管理办法》实施。随后,陆续出台了危险废物贮存污染控制标准、危险废物焚烧污染控制标准、危险废物填埋污染控制标准等政策文件。《国家危险废物名录》和《危险废物转移联单管理办法》的颁布实施,进一步实现了危险废物安全管理。由于危险废物有较强的危害性,因此,各地采取一系列举措,加强危险废物管理力度。根据《固体废物污染环境防治法》中的相关制度规定,对危险废物实行申报登记、转移联单、经营许可证等制度,进行统一管理。

2003年SARS(传染性非典型肺炎)促进了我国固体废物管理的发展,是固体废物管理发展史上的里程碑事件。2003年春天,随着SARS病毒的爆发,多地出现医院废水和医疗废物处理处置能力不足的问题。针对SARS带来的大量医疗废物,2003年6月国务院颁布了《医疗废物管理条例》,为配合《医疗废物管理条例》的实施,原国家环境保护总局与原卫生部联合发布了一系列标准和规范。2003年,国家发展改革委和原国家环境保护总局制订了《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》,要求用3年时间建设综合性危险废物集中处置设施31座,医疗废物集中处置设施300座,基本实现全国危险废物、医疗废物和放射性废物的安全处置^[4]。

2 发展阶段(2004年以来)

2003年5月至6月,全国人大常委会对《固体废物污染环境防治法》的实施情况进行了检查。从检查结果来看,《固体废物污染环境防治法》的颁布和实施对我国固体废物环境管理工作发挥了积极作用。各项管理制

度不断建立和完善,工业固体废物的综合利用水平、城市垃圾和危险废物无害化处置水平得到了明显的提高。与此同时,检查中也发现,随着我国工业化、城市化的发展以及人民生活水平的提高,固体废物污染防治工作面临着许多新的情况和问题。

2003年7月,全国人大常委会启动《固体废物污染环境防治法》的修订工作。2004年,第十届全国人大常委会第十三次会议通过了修订后的《固体废物污染环境防治法》。修订后的《固体废物污染环境防治法》共六章九十一条,修改的主要内容包括:确立了国家对固体废物污染环境防治实行污染者依法负责的原则;增加了国家促进循环经济,鼓励购买、使用可再生产品和可重复利用产品的内容;明确了制定有关标准,防止过度包装造成环境污染;增加了对农业和农村的固体废物污染防治的规定;完善了固体废物的进口分类管理规定;加强和完善了管理危险废物的措施;完善了相关法律责任的规定,增加了环境污染损害赔偿诉讼中举证责任倒置、法律援助、环境监测机构提供监测数据方面的规定。2013年、2015年、2016年,全国人大常委会又分别对生活垃圾处置设施、进口废物分类管理及危险废物转移制度等特定条款进行了修正。

2.1 法律法规制度体系不断健全

修订后的《固体废物污染环境防治法》自2005年实施以来,国务院制修订了一系列配套法规政策,例如《医疗废物管理条例》《畜禽规模养殖污染防治条例》《城市市容和环境卫生管理条例》《废弃电器电子产品回收处理管理条例》《危险废物经营许可证管理办法》《报废汽车回收管理办法》等。国务院各有关部门根据责任分工,制定了一系列部门规章、标准规范和技术指南,固体废物管理制度体系逐步完善。例如,在危险废物方面,建立了危险废物申报登记、鉴别和转移联单等8项制度,涵盖了危险废物产生、贮存、转运、利用处置的全过程;在电子废物方面,明确了名录、规划和基金补贴等4项制度,制定了基于生产者责任延伸制度的电子废物管理办法;在生活垃圾方面,发布了生活垃圾收集、运输、处理等相关管理规章和标准规范100余项;与此同时,陕西、湖南等21个省区市结合本地区实际开展了固体废物污染防治地方立法,使《固体废物污染环境防治法》的规定更加细化,便于实施。

2.2 固体废物集中处置能力不断提高

一是危险废物集中处置能力不断提升。截至2018年底,我国持危险废物(含医疗废物)经营许可证单位共3220家。危险废物(含医疗废物)经营单位核准收集和利用处置能力达到10212万吨/年,2018年度实际收集和利用处置量为2697万吨^[3]。2018年全国危险废物持证企业数量和利用处置能力分别是2006年的3.8倍和14.8倍。二是城市生活垃圾无害化处理率逐步提升。

截至2018年,我国城市共有生活垃圾无害化处理设施1091座,无害化处理能力76.6万吨/天,无害化处理率达到99%^[5],比2004年提高了近47个百分点。三是工业固体废物综合利用和处置能力逐步提高。据统计,2015年我国工业固体废物综合利用量达到19.9亿吨,综合利用率为65%,比2001年提高了13个百分点;单位工业增加值固体废物产生强度逐年下降,2014年比2005年下降了28.7%^[2]。

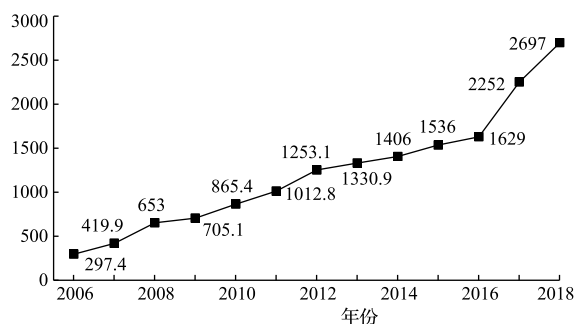


图1 2006—2018年危险废物实际收集和
利用处置量/万吨

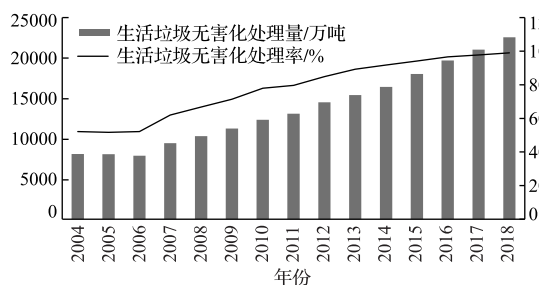


图2 2004—2018年我国生活垃圾无害化处理量
及无害化处理率统计情况

2.3 督察执法力度不断加强

2018年5月,生态环境部启动打击固体废物环境违法行为专项行动,即“清废行动”,组成150个督察组进驻长江经济带11省市,对固体废物倾倒情况进行全面摸排核实,共发现问题点位1308个。其中,111个严重问题点位由生态环境部挂牌督办,665个问题点位由省级生态环境部门挂牌督办,其余问题由当地立查立改并报整改情况^[6]。公安部部署沿江重点省市公安机关开展集中打击整治长江流域污染环境违法犯罪工作,侦破污染长江刑事案件150起^[6]。针对危险废物犯罪呈现产业化迹象等新情况新问题,最高法、最高检修改环境污染刑事案件司法解释,进一步明确涉重金属、危险废物和进口固体废物等污染环境入罪标准。

3 此次修法的背景及主要内容

自2004年《固体废物污染环境防治法》初次修订以来,我国固体废物环境管理的目标、内容、方式等均发

生了巨大变化,现行《固体废物污染环境防治法》暴露出诸多缺陷与不足,难以适应全面加强生态环境保护的新形势、新要求。近年来,我国固体废物年产生量保持在亿吨的高位,因不能得到及时利用处置而贮存的固体废物总量逐年增长,固体废物污染环境的潜在风险和现实危害日益增加。部分企业出于利益驱动,为了规避治理责任铤而走险,危险废物、生活垃圾等固体废物非法倾倒、处置事件频发,反映出《固体废物污染环境防治法》自身在制度安排上的缺陷。不同种类、不同来源的固体废物、新兴行业产生的固体废物,需要进行分类管理。

2015年,原中央全面深化改革领导小组审议通过《党的十八届四中全会重要举措实施规划(2015—2020年)》,将修订《固体废物污染环境防治法》纳入规划。2017年,全国人大常委会组织开展《固体废物污染环境防治法》执法检查,第十二届全国人大常委会委员长张德江同志亲自担任执法检查组组长,历时3个月,深入10个省市实地检查,并在执法检查报告中指出,“尽快启动《固体废物污染环境防治法》的修订工作”。2018年,全国人大常委会将《固体废物污染环境防治法》修订列入立法工作计划和常委会工作要点。2019年6月,第十三届全国人大常委会第十一次会议首次审议《固体废物污染环境防治法》修订草案,并面向社会公开征求意见。2020年4月,新修订的《固体废物污染环境防治法》正式发布。全国人大此次修订《固体废物污染环境防治法》,正是从执法检查发现的重点问题出发,着力突破当前管理实践面临的法律制度瓶颈。

此次修订工作主要以习近平生态文明思想为指导,以全国人大常委会执法检查报告指出的问题为重点,主要的修订内容包括:建立固体废物污染环境防治信用记录制度;补充完善查封扣押措施;明确国家逐步基本实现固体废物零进口;强化工业固体废物产生者的责任;强化与清洁生产促进法的衔接;补充完善排污许可制度;推行生活垃圾分类制度;规范生活垃圾分类工作;加强生活垃圾处置企业管理;建立餐厨垃圾管理制度;规定按照产生者付费原则实行生活垃圾处理收费制度;加强农村生活垃圾处置;完善农业固体废物、建筑垃圾、污泥处理处置、塑料袋等一次性塑料制品管理以及生产者责任延伸等管理制度;对危险废物实施分级分类管理;加强危险废物集中处置设施建设、危险废物跨省转移管理;增加重大传染病疫情等突发事件发生时对医疗废物等危险废物应急管理的工作要求;建立强制责任保险制度;增加了按日连续处罚的规定,增加了拘留的处罚措施。

参考文献:

[1] 盛华仁. 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染

- 环境防治法》实施情况的报告 [EB/OL]. (2020-5-15). http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2003-08/12/content_318892.htm.
- [2] 张德江. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》实施情况的报告 [EB/OL]. (2020-5-15). <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201711/97460620c6db74c89bfaa08483f907a52.shtml>.
- [3] 生态环境部. 2019年全国大中城市固体废物污染环境防治年报 [R]. 2019.
- [4] 国家环境保护总局. 关于印发《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》的通知 (环发〔2004〕16号) [EB/OL]. (2020-6-5). http://www.cn-hw.net/html/sort056/200609/180_4.html.
- [5] 国家统计局. 生活垃圾 [EB/OL]. (2020-5-18). <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0C06&sj=2018>.
- [6] 李于杰. 国务院关于研究处理固体废物污染环境防治法执法检查报告及审议意见情况的报告 [EB/OL]. (2020-5-18). <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201806/87c6fc3c60ac4b3a9c341a894f9f669.shtml>.

Review on the revision process of the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste and its implication

HOU Qiong, CHEN Ying, WANG Fang, LI Yan, LUO Qingming

(Solid Waste and Chemicals Management Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, 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. This is the most vigorous revision since the law was introduced in 1995. More than half of the legal provisions were amended, added, and deleted involved many important system adjustments. This article systematically reviewed the historical changes of the law, comprehensively sorted out the actual results achieved in recent years, and deeply analyzed the impact of the law on the environmental management of solid waste, which is helpful to understand the background and reasons of this revision.

Keywords: solid waste; legislation; revision; implication

生态环境部环境与经济政策研究中心 召开生态环境政策短板地方及行业调研座谈会

2020年9月17日,生态环境部环境与经济政策研究中心(简称政研中心)召开生态环境政策短板地方及行业调研座谈会,旨在深入了解和分析我国生态环境政策的主要短板,了解各地政策制定和执行面临的难点和问题,把问题说准、说清、说透,为“十四五”生态环境政策制定和完善提供可靠依据。会议以视频方式召开,由政研中心田春秀副主任主持,生态环境部综合司政策处李华友处长出席会议。来自唐山市、铜陵市、佛山市、深圳市、哈尔滨市、陕西省西咸新区生态环境局的代表,以及中国环境保护产业协会、中国水泥协会、中国印染行业协会、北控水务的行业专家参加会议。

田春秀副主任介绍了会议的背景情况并指出,加快生态环保政策的补弱增强,提高生态环境保护政策的科学性、系统性、协同性、有效性,是当前阶段和“十四五”时期非常重要的任务。期待着今天的会议能够聚焦政策,谈问题尽可能详细,能够汇聚来自政策执行一线的声音。

李华友处长强调,为了有利于政策研究,描绘好未来,首先要把目前的情况,尤其是问题摸清楚。希望与会代表畅所欲言,坚持问题导向,为下一步做好政策制定提供支持。政研中心环境经济政策首席专家沈晓悦围绕讨论提纲,介绍了政研中心课题组在生态环境政策短板方面的关注重点,从政策贯彻执行、协调性、协同性、精准性、差异性等方面提出了主要议题。

与会代表围绕议题进行了深入讨论,认为我国生态环境政策为地方及行业企业生态环境管理提供了重要支撑,但也存在一些共性的问题和短板,如部分政策法律支持不足、个别政策统筹与衔接不够、部门职责划定不清晰、标准体系有待完善等。与会代表围绕排污许可、环境影响评价、土壤污染状况详查、畜禽养殖污染防治、VOCs污染防治、生态环境约束性指标、“一岗双责”、污染物排放标准、环保大数据、水价管理、第三方治理等具体领域,讨论了生态环境政策在实际执行中存在的痛点与难点,建议加强政策顶层设计,强化统筹考虑,促进政策在地方和行业更顺畅地落实。

(生态环境部环境与经济政策研究中心 供稿)