

新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》术语和定义解析

王玉晶, 田祎, 刘婉蓉, 赵瑞锋, 聂晶磊, 邓毅, 鞠红岩

(生态环境部固体废物与化学品管理技术中心, 北京 100029)

【摘要】 本文对新修订的《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》)所涉及的相关术语和定义进行分析, 重点解读固体废物、工业固体废物、厨余垃圾、有害垃圾等固体废物类别术语, “三化”原则、工业固体废物综合利用、全过程管理、清洁生产和生态设计等生产和管理活动术语, 以及连带责任、生产者责任延伸制度和排污许可制度等管理制度术语, 并针对部分术语定义缺乏相关统一的术语规定、通俗说法和标准术语存在区别、国内外对固体废物分类管理存在差异等方面问题, 提出了关于术语定义的下一步工作建议。以期本文的解读为推动贯彻实施《固体废物污染环境防治法》发挥重要作用。

【关键词】 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》; 术语定义; 释义

中图分类号: X705 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)05-0034-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202005034

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称新《固体废物污染环境防治法》)于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, 自2020年9月1日起施行。与2016年修正版相比, 新《固体废物污染环境防治法》在附则中重新释义固体废物, 增加了建筑垃圾、农业固体废物的含义, 明确了贮存、利用、处置的含义。此外, 在新《固体废物污染环境防治法》中, 涵盖了再生资源、废弃电器电子产品、有毒有害物质、连带责任、生产者责任延伸制度、排污许可制度等术语定义。准确理解和把握这些术语定义, 对贯彻落实新《固体废物污染环境防治法》具有重要帮助。

1 新《固体废物污染环境防治法》术语定义分类

术语和定义是法律的重要基础和组成部分。新《固体废物污染环境防治法》中术语和定义可分为固体废物类别、行为活动、管理活动和管理制度等名词概念。附则第一百二十四条专门规定了9项法律用语的含义, 对固体废物及行为活动等名词概念作出统一规定。此外, 在新《固体废物污染环境防治法》中, 针对固体废物类别, 还使用工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、厨余垃圾、有害垃圾、废弃电器电子产品和医疗废物等术语; 针对行为活动, 涉及污染防治减量化、资源化和无害化原则, 以及固体废物的拆解、处理、清洁生产等活动的术语; 针对管理活动, 涉及全过程管理、生态设计等术语; 针对管理制度, 涉及生活垃圾分类制度、生产者连带责任制度、排污许可管理制度和生产者责任延伸制度等术语。

2 重要术语和定义解析

2.1 固体废物类别方面术语和定义

固体废物类别术语界定是管理的起点, 是判定物质是否属于管控对象的首要依据。新《固体废物污染环境防治法》根据固体废物产生来源和危害程度实施分类管理, 如按来源区分的工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾和农业固体废物等, 以及按危险特性确定的危险废物。

新《固体废物污染环境防治法》重新释义固体废物的含义, 增加了“经无害化加工处理, 并且符合强制性国家产品质量标准, 不会危害公众健康和生态安全, 或者根据固体废物鉴别标准和鉴别程序认定为不属于固体废物的除外”的表述。《固体废物鉴别标准通则》(GB 34330—2017)规定了依据产生来源的固体废物鉴别准则、在利用和处置过程中的固体废物鉴别准则、不作为固体废物管理的物质和不作为液态废物管理的物质。此规定为固体废物综合利用提供了广阔的便利空间。

固体废物主要来源于人类的生产、消费和环境污染治理过程, 可分为工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾和农业固体废物等。工业固体废物是指在工业生产活动中产生的固体废物。《一般工业固体废物贮存场、处置场污染控制标准》(GB 18599—2001)根据固体废物浸出毒性, 界定了第一类一般工业固体废物和第二类一般工业固体废物。生活垃圾类别^[1]分为可回收物、有害垃圾、厨余垃圾和其他垃圾共4个大类和11个小类。其中, 厨余垃圾也可称为“湿垃圾”, 指易腐烂的、含有机质的生活垃圾, 包括家庭厨余垃圾、餐厨垃圾和其他厨

基金项目: 国家重点研发计划专项“遗留堆填场地及周边土壤与地下水原位协同修复技术”项目(编号:2019YFC1806001)

作者简介: 王玉晶, 高级工程师, 硕士, 主要从事重金属污染防治管理技术对策研究

通讯作者: 鞠红岩, 高级工程师, 主要从事固体废物环境管理

余垃圾等。有害垃圾包括废电池(镉镍电池、氧化汞电池、铅蓄电池等),废荧光灯管(日光灯管、节能灯等),废温度计、废血压计、废药品及其包装物,废油漆、溶剂及其包装物,废杀虫剂、消毒剂及其包装物,废胶片及废相纸等。新《固体废物污染环境防治法》增加了建筑垃圾、农业固体废物的定义,并在第六十条至第六十三条明确由环境卫生主管部门负责建筑垃圾污染环境防治工作,第六十四条提出由农业农村主管部门负责指导建设农业固体废物回收体系。

危险废物定义未变,但增加了国家层面出台鉴别单位管理要求,明确了国家危险废物名录应当动态调整,提出危险废物分级分类管理、建立信息化监管体系等内容。我国国民经济行业齐全,产生的危险废物种类繁多。2016年版《国家危险废物名录》^[2]共有46大类479种危险废物和2828种废弃危险化学品,并设有危险废物豁免管理清单。美国危险废物和废弃危险化学品合计875种,欧盟不需要进行鉴别的绝对危险废物200种,俄罗斯五级危险废物共计802种,日本仅几十种^[3]。危险废物鉴别标准共六项,根据原辅材料和反应工艺确定含有的有毒有害物质与危险废物鉴别标准中有毒有害物质进行对照,选取其交集作为有毒有害物质鉴别对象。

2.2 行为、管理活动的术语和定义

新《固体废物污染环境防治法》第四条明确提出固体废物“三化”原则,即固体废物污染环境防治坚持减量化、资源化和无害化的原则。“减量化”是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。“资源化”是指将废物直接作为原料进行利用或者对废物进行再生利用^[4],也指采取适当的工艺技术,从固体废物中回收有用的物质和能源的过程^[5]。“无害化”是指将固体废物通过工程处理,达到不损害人体健康、不污染周围自然环境的目的。循环经济是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。减量化、资源化、无害化是有机统一的,必须作为一个整体加以把握,从全生命周期管理角度加强协同治理^[6]。减量化突出源头治理,资源化注重变废为宝,无害化强调最大限度减少对环境和人体健康的危害性。就固体废物管理而言,无害化是根本目的,也是底线要求。

除贮存、利用、处置生产活动术语外,拆解^[7]是指通过人工或机械方式将废弃资源进行拆卸、解体,以便于处理的活动。处理^[8]是指通过物理、化学、生物等方法,使固体废物转化为适合于运输、贮存、利用和处置的活动。清洁生产是指不断采取改进设计、使用清洁的能源和原料、采用先进的工艺技术与设备、改善管理、综合利用等措施,从源头削减污染,提高资源利用效率,减少或者避免生产、服务和产品使用过程中污染物的产生和排放,以减轻或者消除对人类健康和环境的危害。

全过程管理是指对于废物的处理过程应施行全过程管理的原则,力图避免各环节对环境造成的二次污染。生态设计^[9]是指按照全生命周期的理念,在产品设计开发阶段系统考虑原材料选用、生产、销售、使用、回收、处理等各个环节对资源环境造成的影响,力求产品在全生命周期中最大限度降低资源消耗、尽可能少用或不用含有有毒有害物质的原材料,减少污染物产生和排放,从而实现环境保护的活动。

2.3 管理制度的术语和定义

生活垃圾分类制度^[10]源自2017年3月颁布实施的《生活垃圾分类制度实施方案》。为解决我国生活垃圾产生量迅速增长、环境隐患日益突出的问题,该方案提出了以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度。

生产者连带责任要求产生工业固体废物的单位在发生委托之前,应当尽到事前义务,即对受托方的主体资格和技术能力进行核实,依法签订书面合同,在合同中约定污染防治要求。如果产生工业固体废物的单位没有履行上述义务,且受托方造成了环境污染和生态破坏,则应当承担连带责任。当前,工业固体废物、危险废物非法转移处置案件呈多发高发态势,并呈由发达地区向欠发达地区、由城市向农村规模化、团伙化转移的趋势。生态环境部对最高人民法院公开的污染环境刑事判决书统计分析显示,2014年危险废物非法转移处置案件约占环境污染犯罪案件总数的40%^[11]。主要有三方面原因:一是企业主体责任界定不明确,落实不到位;二是管理制度不完善,处罚力度轻,不足以对违法企业形成震慑;三是废物监管力量薄弱,监控手段落后,部际、省际协调机制不畅等。美国《资源保护与再生法》^[12]规定,危险废物产生者不能通过与运输或处置的第三方签订协议而免除责任。即使是由第三方的行为造成了废物的违法处理,废物产生者仍需对不符合要求的处置所造成的问题承担连带责任或共同责任。

生产者责任延伸制度^[13]是指将生产者对其产品承担的资源环境责任从生产环节延伸到产品设计、流通消费、回收利用、废物处置等全生命周期的制度。从20世纪90年代开始,OECD(经济合作与发展组织)将生产者的责任延伸到其产品的整个生命周期,特别是产品消费后的回收处理和再生利用阶段。近年来,我国在部分电器电子产品领域探索实行生产者责任延伸制度,取得了较好效果。2018年全国共拆解处理废电器8100余万台^[14]。为进一步推行生产者责任延伸制度,2016年12月25日,国务院办公厅印发《生产者责任延伸制度推行方案》(国办发〔2016〕99号),在电器电子产品、汽车和电动汽车动力电池、铅酸蓄电池、饮料纸基复合包装等领域实行生产者责任延伸制度。目前已经基本建立包

括废弃电器电子产品目录、处理发展规划制度、资格许可制度和处理基金制度等完备的管理制度。

排污许可^[15]是指生态环境主管部门依据排污单位的申请和承诺,通过发放排污许可证法律文书形式,依法依规规范和限制排污单位的排污行为并明确环境管理要求,依据排污许可证对排污单位实施监管执法的环境管理制度。实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。《大气污染防治法》《水污染防治法》对排污许可管理作了具体规定。但之前由于缺乏上位法依据,现有的排污许可证申请与核发技术规范没有对固体废物提出污染防治技术要求及相应的内部管理要求。已经核发的排污许可证,部分列出了固体废物产生信息及委托利用处置信息,仅属于载明事

项,并非许可事项。下一步将开展固体废物排污许可制度研究,推动在《排污许可管理条例》中增加固体废物相关内容。

3 关于新《固体废物污染环境防治法》术语定义几个问题的思考和建议

3.1 需注意的几个问题

一是部分术语定义缺乏统一规定。同一用语在不同法规或标准、规范中的概念释义不一致,其管理对象和范围不尽相同,而部分术语定义没有明确界定。如表1和表2所示,有毒有害物质、尾矿、煤矸石、废石等矿业固体废物贮存设施术语,在生态环境管理部门和应急管理部的多个法规标准文件中有相关术语,但所含概念和管理范畴不完全一致。

表1 有毒有害物质在不同法规标准中的术语及释义

相关法规中术语	释义	释义出处
有毒有害物质	是指下列物质: 1. 列入《中华人民共和国水污染防治法》规定的有毒有害水污染物名录的污染物; 2. 列入《中华人民共和国大气污染防治法》规定的有毒有害大气污染物名录的污染物 3. 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》规定的危险废物 4. 国家和地方建设用地土壤污染风险管控标准管控的污染物 5. 列入优先控制化学品名录内的物质 6. 其他根据国家法律法规有关规定应当纳入有毒有害物质管理的物质	《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》 ^[16]
有毒物质	1. 危险废物,是指列入国家危险废物名录,或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的,具有危险特性的废物; 2. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》附件所列物质; 3. 含重金属的污染物; 4. 其他具有毒性,可能污染环境的物质	《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》 ^[17-18]
有毒物质	是指经吞食、吸入或皮肤接触后可能造成死亡或严重损害健康的物质	《危险废物鉴别标准 毒性物质含量鉴别》(GB 5085.6—2016) ^[19]
有毒有害物质	是指对人、动植物和环境等产生危害的物质或元素,包括铅、汞、镉、六价铬、多溴联苯、多溴联苯醚、多氯联苯、含有消耗臭氧层的物质以及国家规定的危险废物等	《废弃电器电子产品处理污染控制技术规范》(HJ 527—2010) ^[20]

表2 尾矿、煤矸石、废石等矿业固体废物贮存设施在不同法规标准中的术语及释义

相关法规中术语	释义	释义出处
尾矿设施	指尾矿的贮存设施(尾矿库、赤泥库、灰渣库等)	防治尾矿污染环境管理规定(国家环境保护局令第11号) ^[20]
尾矿库	指筑坝拦截谷口或围地构成的、用以堆存金属非金属矿山进行矿石选别后排出尾矿、湿法冶炼过程中产生的废物或其他工业废渣的场所	尾矿库环境风险评估技术导则(试行)(HJ 740—2015) ^[21]
尾矿库	用以堆存金属非金属矿山进行矿石选别后排出尾矿的场所	尾矿库设施设计规范(GB 50863—2013) ^[22]
尾矿库	指筑坝拦截谷口或围地构成的、用以贮存金属非金属矿山进行矿石选别后排出尾矿或工业废渣的场所	尾矿库安全技术规程(AQ 2006—2005) ^[23]
尾矿库	指筑坝拦截谷口或者围地构成的,用以贮存金属非金属矿石选别后排出尾矿的场所,包括氧化铝厂赤泥库,不包括核工业矿山尾矿库及电厂灰渣库	非煤矿山企业安全生产许可证实施办法(国家安全生产监督管理总局令第20号) ^[24]

二是部分术语定义通俗说法不规范,应注意区别使用易混淆的词语。易混淆的术语有回收和利用、处理和处置等。回收是指收集活动,利用是指从固体废物中提取物质作为原材料或者燃料的活动。处理是指通过物理、化学、生物等方法,使固体废物转化为适合于运输、贮存、利用和处置的活动;处置是指将固体废物焚烧和用其他改变固体废物的物理、化学、生物特性的方法,达到减少已产生的固体废物数量、缩小固体废物体积、减少或者消除其危险成分的活动,或者将固体废物最终置于符合环境保护规定要求的填埋场的活动。例如,要注意区分废铅蓄电池回收企业和资源化利用企业两者差别。

三是由于法规技术体系不同,部分术语定义与国外相关定义存在差异,进行统计工作要注意在同一范围内开展分析比对。例如,美国依照废物属性将其分为危险废物和非危险废物,其中危险废物依照产生源、非特定源、废弃产品和危险特性进行分类;城市固体废物依照来源和使用属性分类;工业废物依照产生源分类。美国各州可根据实际需要增加危险废物类别。日本对于固体废物的分类制度,根据责任划分为产业废弃物和一般废弃物,根据属性划分为非危险废物和危险废物^[25]。研究人员开展国内外固体废物综合利用情况、生活垃圾分类收集情况效果评价等工作时,要合理设计和选择评价指标。

3.2 对于术语定义的下一步工作建议

固体废物污染防治是打赢污染防治攻坚战的重要内容,是生态环境质量改善的重要保障。为推动新《固体废物污染环境防治法》全面、有效贯彻实施,建议加强对新《固体废物污染环境防治法》的宣传和普及,特别是针对术语和定义要进行重点宣传,让术语定义的概念更清楚、使用更准确、范围更精准。对于没有明确的术语和定义,建议尽快开展新《固体废物污染环境防治法》配套制度的建设,在下层法规和技术标准等配套文件中逐一厘清相关的概念和含义。通过概念的明确,让

相关责任主体和事项更为易于理解和清楚,与其他环境法律的衔接也更顺畅,让新《固体废物污染环境防治法》的实施更精准、更有效。

参考文献:

- [1] GB/T 19095—2019 生活垃圾分类标志 [S].
- [2] 环境保护部,国家发展和改革委员会,公安部.国家危险废物名录(2016年版) [Z]. 2016-06-14.
- [3] 胡华龙,郑洋,郭瑞.发达国家和地区危险废物名录管理实践 [J]. 中国环境管理, 2016, 8(4): 76-81.
- [4] 中华人民共和国主席令(第四号). 中华人民共和国循环经济促进法 [EB/OL]. (2018-10-26). http://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201811/t20181114_673624.shtml.
- [5] GB/T 34911—2017 工业固体废物综合利用术语 [S].
- [6] 宋小龙,徐成,杨建新,等.工业固体废物生命周期管理方法及案例分析 [J]. 中国环境科学, 2011, 31(6): 1051-1056.
- [7] GB/T 29750—2013 废弃资源综合利用环境管理体系实施指南 [S].
- [8] GB 34330—2017 固体废物鉴别标准通则 [S].
- [9] GB/T 32161—2015 生态设计产品评价通则 [S].
- [10] 国务院办公厅.国务院办公厅关于转发国家发展改革委 住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知(国办发〔2017〕26号) [EB/OL]. (2017-3-18). http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/30/content_5182124.htm.
- [11] 储成君,王依,臧宏宽,等.危险废物环境管理的问题与对策思考 [J]. 环境保护, 2016, 44(19): 59-61.
- [12] The Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) [EB/OL]. <https://www.epa.gov/rcra>.
- [13] 国务院办公厅.国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知(国办发〔2016〕99号) [EB/OL]. (2016-12-25). http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/03/content_5156043.htm.
- [14] 2019年全国大、中城市固体废物污染环境防治年报 [R]. 北京:中华人民共和国生态环境部, 2019.
- [15] 环境保护部办公厅.关于印发《排污许可证管理暂行规定》的通知(环水体〔2016〕186号) [EB/OL]. (2016-12-23). http://www.mee.gov.cn/gkml/hbbj/bwj/201701/t20170105_394012.htm.
- [16] 生态环境部(部令第3号).工矿用地土壤环境管理办法(试行) [EB/OL]. (2018-05-03). http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjbl/201805/t20180510_438760.htm.
- [17] 两高关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释 [EB/OL]. (2016-12-27). http://www.spp.gov.cn/zdgg/201612/t20161227_176817.shtml.
- [18] 关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要 [EB/OL]. (2019-02-20). http://www.spp.gov.cn/spp/zdgg/201902/t20190220_408574.shtml.
- [19] GB 5085. 6—2007 危险废物鉴别标准毒性物质含量鉴别 [S].
- [20] HJ 527—2010 废弃电器电子产品处理污染控制技术规范 [S].
- [21] HJ 740—2015 尾矿库环境风险评估技术导则(试行) [S].
- [22] GB 50863—2013 尾矿库设施设计规范 [S].
- [23] AQ 2006—2005 尾矿库安全技术规程 [S].
- [24] 国家安全生产监督管理总局令第20号.非煤矿山企业安全生产许可证实施办法 [EB/OL]. (2009-06-08). http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1528915.htm.
- [25] 废物处理:综合污染预防与控制最佳可行技术 [M]. 胡华龙,温雪峰,罗庆明,译.北京:化学工业出版社, 2009.

Explanation and analysis of terms and definitions in the Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste

WANG Yujing, TIAN Yi, LIU Wanrong, ZHAO Ruifeng, NIE Jinglei, DENG Yi, JU Hongyan

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

Abstract: This paper analyzes the related terms and definitions involved in the new Law of the People's Republic of China on Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste. In view of the problems existing in some terms, such as lack of relevant and unified terms, differences between popular terms and standard terms, and differences between domestic and foreign solid waste classification management, suggestions for further work are put forward.

Keywords: Law of the People's Republic of China on the Prevention and Control of Environmental Pollution by Solid Waste; definition of terms; paraphrase