

我国消耗臭氧层物质备案管理制度体系研究及对策建议

胡俊杰¹, 滑雪², 李仓敏¹, 王祖光^{*2}

(1. 生态环境部固体废物与化学品管理技术中心, 北京 100029;

2. 生态环境部对外合作与交流中心, 北京 100035)

【摘要】本文对我国消耗臭氧层物质(Ozone Depleting Substances)备案管理制度体系现状、存在的问题进行了分析,并就未来如何进一步完善 ODS 经营活动的备案管理制度体系提出了对策建议。研究指出,目前 31 个省区市除了新疆和西藏外,其余 29 个省区市均以制度、通知等文件形式对从事含 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动,以及从事 ODS 回收、再生利用或者销毁等经营活动提出备案管理要求。但目前依然存在着备案管理工作整体滞后、备案管理规定差异较大、备案信息整合难度较高等困境。下一步,我国需要从以下方面采取针对性措施进一步完善 ODS 经营活动的备案管理制度体系:一是从国家层面提出统一备案管理制度体系规定;二是构建国家 ODS 管理信息系统;三是明确企业主体责任;四是提高事中事后监管能力。

【关键词】消耗臭氧层物质; 制冷剂; 备案; 对策建议

中图分类号: X32 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2022)04-0091-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202204091

为了使人类避免受到因臭氧层破坏而带来的不利影响,并在国际间采取适当的合作与行动措施,联合国环境规划署于 1985 年组织召开了“保护臭氧层外交大会”,会上通过了《关于保护臭氧层的维也纳公约》(以下简称《公约》);1987 年,通过了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(以下简称《议定书》)^[1]。经过三十多年的不懈努力,我国较好地履行了《公约》和《议定书》所规定的各项国际义务。2001 年,国家消耗臭氧层物质(Ozone Depleting Substances)进出口管理办公室成立,对 ODS 进出口实施有效监管。我国制定了《消耗臭氧层物质管理条例》(以下简称《条例》)以及 100 多项政策措施,对 ODS 生产、使用、进出

口实施了以总量控制制度和配额许可证管理制度为核心的法规政策体系,为履约工作提供法律保障和政策支持^[2]。在 31 个省区市开展履约能力建设,将履约行动覆盖到全国(除香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区外)。化工生产、家用制冷、工商制冷、泡沫、烟草、粮食等十多个行业先后实施了 31 个行业计划,累计淘汰受控 ODS 物质约 28 万吨,占发展中国家总量一半以上^[3]。与国内民众和国际社会一起,共同分享政策管理、替代技术、行业发展等各方面信息,提高全社会保护臭氧层意识,切实推动形成绿色生产生活方式。

2013 年,为履行《议定书》相关规定,我国实施含氢氯氟烃(HCFCs)淘汰计划,原环境保

基金项目: 能源基金会“《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》受控物质回收再用管理模式研究”项目(G-2105-32870); 国家重点研发计划“危险废物全过程环境风险评估技术方法研究”项目(2018YFC1902801)

作者简介: 胡俊杰, 高级工程师, 硕士, 主要研究方向为化学品环境管理政策

通讯作者: 王祖光, 高级工程师, 博士, 主要研究方向为环境污染防治

护部根据《条例》发布了《关于加强含氢氟氯烃生产、销售和使用管理的通知》(环函〔2013〕179号),提出含 HCFCs 生产、销售、使用要求的配额和备案管理要求^[4]。随后,部分地方省级生态环境管理部门陆续出台 ODS 备案管理相关管理文件,对含包括 HCFCs 在内的 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动,以及从事 ODS 回收、再生利用或者销毁等经营活动提出备案管理要求。

1 ODS 经营活动备案管理制度体系现状

目前,在 31 个省区市中,除新疆和西藏外,其余 29 个省区市均以制度、通知等文件形式对从事含 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动,以及从事 ODS

回收、再生利用或者销毁等经营活动提出备案管理要求。

1.1 备案管理部门

从备案管理部门看,对从事 ODS 回收、再生利用或者销毁等经营活动的企业,除浙江、湖南和青海要求在县级生态环境管理部门备案外,北京、天津、辽宁等地均要求在省级生态环境管理部门备案;对从事含 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动的企业,天津、上海、广东、四川等地要求在省级生态环境管理部门备案,辽宁、浙江、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、青海等地要求在县级生态环境管理部门备案,北京要求在各区生态环境管理部门备案,安徽要求在地市级生态环境管理部门备案。参见表 1。

表 1 主要省区市 ODS 经营活动备案管理部门概览

备案范围与主体	备案管理部门		
	省级生态环境管理部门	地市级生态环境管理部门	县(区)级生态环境管理部门
从事 ODS 回收、再生利用或者销毁等经营活动的单位	北京、天津、辽宁、上海、安徽、江西、山东、广东、河南、湖北、广西、四川		浙江、湖南、青海
从事含 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动的单位	天津、上海、广东、四川	北京、安徽	辽宁、浙江、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、青海

1.2 备案时间

从备案时间看,主要分为事前备案和事后备案两种类型。在要求事前备案的省区市中,天津要求企业每年 10 月 31 日前申请下一年度备案,辽宁要求企业每年 9 月底前申请下一年度备案;在要求事后备案的省区市中,四川、安徽要求企业每年 1 月 15 日前备案上一年度情况,北京、上海、浙江、江西要求企业每年 1 月底前备案上一年度情况,广西要求企业 2 月底前备案上一年度经营活动,山东要求企业每年 3 月备案上一年度经营情况,河南要求企业每年 7 月 17 日前备案上一年度经营活动,广东要求企业每年 11 月 31 日前备案上一年度经营情况。

1.3 备案申请条件

从备案申请条件来看,辽宁、湖南在备案管

理文件中明确要求申请办理含 ODS 经营活动备案的企业,除具备法律、行政法规规定的条件外,还应当有合法使用相应 ODS 的业绩,有使用相应 ODS 的场所、设施、设备和专业技术人员,有健全完善的生产经营管理制度。此外,辽宁还要求企业备案经生态环境主管部门验收合格的环境保护设施。

1.4 备案审核程序

从审核程序来看,对于从事含 ODS 制冷设备、制冷系统或者灭火系统的维修、报废处理等经营活动的企业备案,主要以县级审查备案为主;对于从事 ODS 回收、再生利用或者销毁等经营活动的企业备案,北京、上海、安徽、江西等地主要以省级生态环境管理部门审查为主,天津、辽宁、广东等地主要是市级生态环境管理部

门初审、省级生态环境管理部门审核。

1.5 备案申请材料

从备案申请材料要求来看,除 ODS 经营活动备案表外,不同省区市对于企业资质证明复印件、危险化学品经营许可证/安全许可证、环评文件和环保竣工验收报告、工艺、设备等技术材料和人员情况、污染防治设施设备以及包装容器等材料、岗位责任、环境保护和操作规程等管理制度、经营记录、台账等相关材料的要求各不相同。

1.6 信息公开

从信息公开来看,天津、辽宁、上海、广东等地在 ODS 经营活动备案管理文件中提出了备案企业信息公开要求,天津、上海和广东等地在实际工作中落实备案企业公开要求。

1.7 日常管理

从日常管理要求看,北京、天津、安徽、江西、湖北、广东等地均提出规范经营行为,完整保存有关生产、经营活动原始材料 3 年以上的管理要求,备案企业应当接受并配合各级生态环境主管部门对已备案的企业执行情况和报送的数据台账进行不定期检查等。

2 存在的主要问题

2.1 备案管理工作整体滞后

国务院早在 2010 年就在《条例》中明确提出对相关经营活动单位实行备案管理的规定。原环境保护部 2013 年也发布了《关于加强含氢氯氟烃生产、销售和使用管理的通知》,对 HCFCs 生产、销售、使用提出配额和备案管理要求。各地方从 2014 年至 2019 年陆续出台管理文件。截至目前仍有少数地方未出台相关管理文件,相关备案管理工作整体滞后。

2.2 备案管理规定差异较大

各地备案管理规定各不相同,不利于国家层面的统一管理。各地在备案管理部门、备案

时间、申请条件、审核程序、申请材料、信息公开和管理要求等七个方面的要求大多不相同。各地规定不一致,国家层面无法统一调度,不利于 ODS 经营活动备案统一管理。

2.3 备案信息整合难度较高

根据目前各地的备案管理工作实际,有关部门并未掌握相关经营活动中回收、再利用和无害化处置的 ODS 种类、数量等信息和物质的流向信息。因此 ODS 经营活动中存在底数不清、流向不明、无害化处置不畅等问题。

3 相关政策建议

一是从国家层面提出统一备案管理制度体系规定。减少备案资料要求,简化备案管理流程,实施承诺性备案管理,对备案材料完整齐全的直接发送备案回执。

二是构建国家 ODS 管理信息系统。相关单位在统一管理平台备案,便于规范相关经营活动备案单位和 ODS 流向的信息化环境管理,摸清经营活动中 ODS 使用和流向等底数,保证各省区市信息数据互联互通。

三是明确企业主体责任。备案单位按规定进行备案申报,对备案材料的真实性、完整性、准确性和合法性负责,按要求保存经营活动相关原始资料,规范经营行为。

四是提高事中事后监管能力。地方生态环境主管部门加强对辖区内备案单位的监督检查,根据监管能力按比例进行符合性审查,对未按规定向生态环境主管部门备案,未按时申报,谎报、瞒报有关经营活动数据资料等违反《条例》的行为进行依法查处。

参考文献:

[1] 洪岚,龙珍.江苏废弃家电产品制冷剂回收处置现状及对策[J].资源节约与环保,2018(11):103-105.

[2] 中华人民共和国国务院.消耗臭氧层物质管理条例[EB/

- OL].(2010-04-08).http://www.gov.cn/zw/gk/2010-04/16/content_1583769.htm.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府.全国累计淘汰消耗臭氧层物质约28万吨[EB/OL].(2018-09-18).http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/18/content_5322884.htm.
- [4] 生态环境部.关于加强含氢氯氟烃生产、销售和使用管理的通知[EB/OL].(2013-08-07).http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bh/201308/t20130808_257204.htm.

Research and countermeasures on ozone-depleting substances record management system in China

HU Junjie¹, HUA Xue², LI Cangmin¹, WANG Zuguang^{* 2}

(1. Solid Waste and Chemicals Management Center, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, Beijing 100029, China; 2. Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, Beijing 100035, China)

Abstract: This article analyzes the current situation and existing problems of ozone-depleting substances (ODS) record management system in China, and puts forward countermeasures and suggestions on strengthening ODS business activities in the future to implement the record management system. The study pointed out that, with the exception of Xinjiang and Tibet, the other of 31 provinces have issued record management documents in the form of systems, notices and other documents. However, there are still dilemmas such as the overall lagging of the record management work, the large difference in record management regulations, and the difficulty of record information integration. Therefore, here are some targeted measures to further improve the record management system of ODS business activities: (1) propose a unified record management system and regulations from the national level; (2) build a national ODS management information system; (3) clarify the main responsibility of the enterprise; (4) improve the ability to supervise during and after the event.

Keywords: ozone-depleting substances (ODS); refrigerants; record; countermeasures and suggestions

(责任编辑 吴玉萍)

(上接第85页)

这十年是立法力度最大的十年。我国生态环境立法实现了从量到质的全面提升。作为生态环境领域的基础性、综合性法律,《环境保护法》经过全面修订,于2015年生效实施,确立了按日连续处罚、查封扣押、移送行政拘留等制度,被称作史上最严的环境保护法。全国人大常委会制修订25部生态环境相关的法律,涵盖了大气、水、土壤、固废、噪声等污染防治领域,以及长江、湿地、黑土地等重要生态系统和要素。生态环境领域现行法律达到30余部,初步形成了覆盖全面、务实管用、严格严厉的中国生态环境保护法律体系。

这十年是生态文明制度出台最密集的十年。2015年,党中央、国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。之后,一系列创新性制度陆续出台,比如中央生态环境保护督察、环保垂改、排污许可制度等。“四梁八柱”性质的制度体系基本形成,为推进生态文明建设提供了重要制度保障。

“特别是中央生态环境保护督察制度发挥了极为重要的作用。”黄润秋说,中央生态环境保护督察是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的党和国家重大体制创新和重大改革举措。这一制度的建立和实施,推动了习近平生态文明思想落地,压实了生态环境保护“党政同责”“一岗双责”,解决了一大批突出生态环境问题,促进了经济高质量发展,也成为检验广大领导干部生态环境保护责任担当的试金石。两轮督察公开曝光了262个典型案例,受理转办的群众生态环境信访举报28.7万件,已办结或者阶段办结了28.6万件,第一轮督察共问责1.8万人,取得了很好的政治效果、经济效果、环境效果和社会效果。

这十年是监管执法尺度最严、法律制度实施效果最显著的十年。2021年全国环境行政处罚案件数量,是新环保法实施前的1.6倍。2013—2021年,人民法院审理的以污染环境罪定罪的案件年均超过2000件,而2013年之前每年只有几十件甚至一二十件。2015年新环保法实施以来,已处理按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪等五类案件共计17万多件。

来源《人民日报》(2022年09月16日第06版,记者:刘毅)