

强化固体废物环境管理和新污染物治理 助推绿色发展 建设美丽中国

周志强

固体废物和新污染物治理是生态文明建设的重要内容，是建设美丽中国画卷不可或缺的重要组成部分。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视固体废物与化学品环境管理工作，习近平总书记多次作出重要指示批示、亲自部署推动重大改革工作。十年来，全国固体废物与化学品环境管理领域将习近平生态文明思想和习近平总书记系列重要指示批示精神作为根本遵循和行动指南，紧紧围绕以生态环境质量改善为核心，以推进绿色低碳发展为导向，以解决群众反映强烈的突出环境问题为重点，以有效防范生态环境风险为底线，推动固体废物环境治理能力和水平大幅提升，危险废物全过程环境风险得到有效管控，重点领域固体废物污染防治成效显著，固体废物与化学品环境管理发生历史性、转折

性、全局性变化的特征更加显著。

一、十年以来取得的重要成效

长期以来，环境管理领域突发事件时有发生，“洋垃圾”污染、“垃圾围城”、固废危废非法转移倾倒等民心之痛、民生之患，严重影响人民群众生产生活；随着人民群众对美好生活的需要不断增长，新污染物逐步受到广泛关注，固体废物与化学品环境风险管控压力不断凸显。党的十九大以来，禁止“洋垃圾”入境、生活垃圾分类、“无废城市”建设、强化危险废物监管和利用处置能力、塑料污染治理等多项工作被纳入党中央重大改革，取得重大突破，解决了很多长期难以解决的问题，切实增强了人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（一）坚决贯彻落实党中央重大决策部

署，多项改革和重点工作取得突破性进展

一是禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革圆满完成。此项改革是党中央、国务院在新时期新形势下作出的一项重大决策部署，是我国生态文明建设的标志性举措，此项改革成果写入《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》。从 2017 到 2020 年，持续减少进口固体废物种类和数量，严厉打击涉洋垃圾违法犯罪行为，完善固体废物进口管理法规制度，加快构建国内废旧物资循环利用体系，经过 4 年努力，全面完成禁止洋垃圾入境改革工作。改革期间，累计减少固体废物进口量 1 亿吨左右，同时国内再生资源回收量由改革前 2016 年的 2.56 亿吨增加到 2021 年的 3.81 亿吨。改革如期实现固体废物零进口目标，发达国家将我国作为“垃圾场”的历史一去不复返了。此项改革有力促进大宗原料供给结构优化，引领国际固体废物治理格局和理念转变，相关举措成为重塑国际固体废物循环利用秩序的重要推动力量。

二是“无废城市”建设试点工作取得积极进展。开展“无废城市”建设试点，是中央全面深化改革委员会确定的一项改革任务。2019 年以来，生态环境部会同相关部门按照国务院办公厅印发的《“无废城市”建设试点工作方案》指导深圳等 11 个试点城市和雄安新区等 5 个地区扎实推进“无废城市”试点。至 2021 年，“11+5”个试点城市累计完成固体废物利用处置工程项目近 600 项、相关保障能力任务 1000 多项，形成 97 项经验模式，顺

利完成改革任务。在试点基础上，2021 年 12 月，生态环境部会同 17 个部门印发《“十四五”时期“无废城市”建设工作方案》，确定 113 个城市和 8 个地区开展“无废城市”建设。江苏等 14 个省份也陆续印发文件，积极推动全省域或区域“无废城市”建设，“无废城市”建设从局部试点逐步向全国推开迈进。实践表明，“无废城市”建设通过推动形成绿色发展方式和生活方式，持续推进固体废物源头减量和资源化利用，有效提升固体废物治理整体水平，已成为推进减污降碳协同增效和生产生活方式绿色转型的综合载体，“无废城市”作为一种新型城市管理模式，逐步得到认同，“无废”理念逐步深入人心。

三是化学品环境管理进入新阶段，新污染物治理迈出关键一步。开展新污染物治理，是党中央、国务院深刻把握我国生态文明建设和生态环境保护工作发展规律，立足持续改善生态环境质量、满足人民群众日益增长的美好生活需要作出的重大决策部署，是深入打好污染防治攻坚战拓宽度、延伸深度的必然要求和具体体现，是深入打好污染防治攻坚战的重点任务。习近平总书记多次作出有关重要指示，党的二十大将开展新污染物治理作为深入推进环境污染防治的新任务，经过近两年的广泛深入研究和全力推动，2022 年国务院办公厅印发《新污染物治理行动方案》，对新污染物治理工作进行全面系统部署。这是在化学品环境管理领域首个由国务院印发的重要文件，将带动对化学品实施全生命周期环境风险管控的整

体工作进入新阶段，对以更高标准打好蓝天、碧水、净土保卫战具有重要意义。该行动方案印发后，生态环境部牵头部署落实工作，高效建立推进工作机制和任务清单，及时发布配套文件，努力推动多部门多领域形成合力，加大资金申请力度，强化科普宣传和帮扶指导，各项落实工作正有力有序推进。

（二）危险废物全过程环境风险得到有效管控

强化危险废物监管和利用处置能力改革，源头严防、过程严管、后果严惩的监管体系基本建立。利用处置能力短板基本补齐，非法转移倾倒案件多发态势得到有效遏制。一是提升能力，着力补齐短板。推动全面提升危险废物环境监管和利用处置能力和水平。信息化监管能力不断加强，初步实现固体废物环境管理信息系统全国“一张网”。截至2022年底，全国危险废物集中利用处置能力约1.8亿吨/年，较“十三五”末提高29%。紧盯全国涉疫医疗废物100%收集转运和安全处置，有效切断疫情传播最后链条。二是先行先试，疏解难点堵点。统筹推进废铅蓄电池收集等试点工作，建设废铅蓄电池集中转运点896个、收集网点14389个，有效打通小微企业危险废物收集“最后一公里”。支持中国石化开展全国首个“无废集团”建设试点，促进行业龙头企业危险废物减量化、资源化和无害化。探索开展危险废物“点对点”定向利用以及跨省转移审批“白名单”试点，提高跨省转移时效，促进危险废物资源化利用。三是严管严打，化解

风险隐患。组织开展危险废物专项整治三年行动和废弃危险化学品等危险废物风险集中治理，深化危险废物规范化环境管理评估，连续3年开展打击危险废物环境违法犯罪专项行动，移送涉嫌危险废物环境违法犯罪案件超3000起，有效化解环境风险隐患。

（三）尾矿和重金属污染治理规范化和科学化水平不断提升

一是强化尾矿污染治理分类分级管控。因量大、面广、底数不准、基础弱等原因，尾矿库环境风险防控一直是生态环境安全工作的重点和难点。针对这一状况和要求，尾矿污染治理重点突出分级分类管控和风险隐患排查治理两个重点，精准发力、科学施策。制定完善尾矿库环境管理法规标准，建立尾矿库污染隐患排查治理制度和尾矿库分类分级环境监管制度，累计出动2.7万余人次，完成全国上万座尾矿库污染隐患的全面排查，有效防范了汛期环境风险。聚焦长江经济带、黄河流域以及嘉陵江上游尾矿库治理，持续提升尾矿库环境治理设施运行和风险防控水平。二是重金属污染防治取得积极成效。2013年以来，我国先后编制实施《重金属污染综合防治“十二五”规划》《土壤污染防治行动计划》，以重点区域、重点行业和企业为抓手，持续加大重金属污染治理力度，初步建立起相对完善的重金属污染防治体系和事故应急体系，2020年底全国超额完成重点行业重点重金属比2013年减排10%的目标任务，涉重金属环境事件高发频发态势得到有效遏制。“十四五”以来，

印发实施《关于进一步加强重金属污染防治的意见》，持续实施重金属排放总量减排措施，加强重点区域重金属污染综合治理，全力防控重金属环境风险。

（四）化学品全生命周期环境管理扎实推进

一是加强源头准入管理。严格落实新化学物质环境管理登记制度，防范具有不合理环境风险的新化学物质进入经济社会活动和生态环境；共批准登记 2 万余种新化学物质，提出 3200 多项环境风险控制措施，对 300 多条涉嫌违规生产新化学物质线索进行查处。二是推动环境风险管控。开展化学物质环境风险评估，印发两批优先控制化学品名录，列入共计 40 种类化学物质，推动禁止生产使用、实施清洁生产、产品中含量限制管控、纳入大气、水、土壤有毒有害污染物名录等措施。三是参与全球履约行动。以履行《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》《关于汞的水俣公约》为抓手，会同有关部门，限制、禁止了一批公约管控的化学物质。截至 2022 年，全面淘汰了 20 种类持久性有机污染物，停止了公约管控的 7 个行业的用汞工艺和 9 大类添汞产品的生产，通过履约行动，我国每年减少了数十万吨持久性有机污染物、汞及汞化合物的生产和环境排放。

二、固体废物与化学品环境管理面临的形势

党的二十大对推动绿色发展，促进人与自然和谐共生，建设美丽中国作出重大决策部

署，提出一系列新理念新论断、新目标新任务、新举措新要求。特别是针对固体废物与化学品领域，提出了“加快构建废弃物循环利用体系”“开展新污染物治理”“严密防控环境风险”等具体任务要求。面临新形势、新使命和新要求，固体废物和新污染物治理工作面临三个方面挑战：

一是污染防治和环境风险防控形势依然严峻。当前，我国发展不平衡、不充分问题依然突出，产业结构、能源结构和运输结构还没有发生根本性改变，结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解，固体废物增量和历史存量仍将处于高位，新污染物治理刚刚起步，污染治理的任务依然十分繁重，风险防控压力还在持续增加。我国每年各类固体废物的产生量超过 100 亿吨且依然呈增长态势。全国尾矿库近万座，近 1/3 分布在长江流域，1/3 环境风险隐患比较突出；危险废物违法转移倾倒案件时有发生。风电、光伏、新能源行业产生的废旧风机叶片、光伏组件、退役动力电池等新兴固体废物带来的环境问题日益显现。我国是化学品生产消费第一大国，有毒有害化学物质生产使用基数大，环境与健康风险隐患高，但同时，有毒有害化学物质的环境与健康风险状况还底数不清、环境风险不明。

二是治理体系和治理能力现代化尚有较大短板。与美丽中国建设目标相比，固体废物与化学品治理体系和治理能力尚不能满足工作需要。在加强固体废物污染防治与水、气、土污染防治工作协同方面还存在研究不深不透、协

同不够等问题；新污染物治理与大气、水、土壤中传统污染物治理尚未形成协同统筹效应，其协同治理机制尚未建立，新污染物环境风险筛查、评估和管控等资金保障不足；我国尚未建立化学物质环境管理专门法规，有毒有害化学物质环境风险评估与管控缺乏法律依据；中西部地区对于固体废物收集处置项目建设配套资金难以落实，历史遗留固体废物处置缺少专门资金。

三是推动绿色转型、减污降碳协同增效的支撑作用发挥不足。固体废物与化学品的环境问题归根到底是由于生产方式和生活方式导致的，反过来加强固体废物与化学品管理又可以推动经济社会绿色转型和绿色生活方式的形成。我国对于法律确立的固体废物“减量化、资源化、无害化”原则落实不均衡，减量化、资源化的约束和激励政策仍然不足，对产业绿色发展的倒逼作用十分有限。固体废物循环利用的低碳化路径不清晰、降碳效益核算方法学不足等，一定程度上制约了固体废物资源化利用与减污降碳协同增效。此外在化学品环境管理方面，我国化工行业的销售总额超过9万亿人民币，占全球37.2%，但新污染物治理与国家产业政策等相关制度统筹衔接不够，对行业发展和布局等源头控制工作措施有限。

三、下一步工作思路和任务举措

从我国环境治理的发展阶段看，“十一五”“十二五”期间，我国实施以总量控制为核心抓手的管理。“十三五”以来，转向以环

境质量为核心的目标要求。“十四五”时期，我国生态文明建设进入以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期，蓝天、碧水、净土需要成为常态的同时，“无废”“健康”将成为质变的重要特征，固体废物与化学品环境管理的战略定位进一步凸显。

（一）工作思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的二十大、中央经济工作会议和全国两会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，坚决落实党中央决策部署和生态环境部党组工作要求，按照2023年全国生态环境保护工作会议部署安排，坚持稳中求进工作总基调，更好统筹经济发展、民生改善和生态环境保护，更好统筹发展和安全，认真践行“六个必须坚持”，更加突出“三个治污”，全面落实“减量化、资源化、无害化”原则，以固体废物特别是危险废物全过程监管和有毒有害化学物质全生命周期环境风险管理为主线，以“无废城市”建设和新污染物治理为抓手，严守“一废一库一品一重”的生态环境风险底线，推动“十四五”固体废物与化学品环境管理工作取得新的成绩。

（二）重点任务

下一步，要重点抓好以下四个方面：

第一，坚决贯彻落实好习近平总书记重要指示批示和党中央、国务院各项决策部署。要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强

“四个意识”、坚定“四个自信”，将做到“两个维护”落实到做好固体废物与化学品环境管理的具体行动和实际成效上来。落实深入打好污染防治攻坚战的意见以及“十四五”生态环境保护规划，坚持综合施策、标本兼治，持续推进白河县硫铁矿区和“锰三角”污染治理向纵深发展，清醒认识治理的复杂性和艰巨性，科学把握工作节奏和步骤，确保治理工作经得起历史的检验。持续深化巩固禁止洋垃圾入境工作，扎实推进塑料污染全链条治理，深入推进强化危险废物监管和利用处置能力改革。

第二，推动新污染物治理行动方案重点工作落地见效。持续推动有毒有害化学物质环境风险管理条例制订工作，深入推进新化学物质环境管理登记制度全面落实，加强新化学物质排查和环境监督执法，组织完成首轮化学物质环境信息调查，启动新污染物治理试点工程，淘汰一批持久性有机污染物。组织各省份落实《新污染物治理行动方案》，完成首轮化学物质环境信息调查，落实《重点管控新污染物清单（2023 年版）》《第一批化学物质环境风险优先评估计划》，启动新污染物治理试点工程。

第三，深入推进“无废城市”高质量建设并取得阶段性成效。研究制定“无废城市”建设成效评估办法，支持部分省份实施一批“无废城市”建设探索创新工作。推动“无废城市”建设相关任务和工程项目取得明显进

展，在固体废物重点领域和关键环节初步形成一批经验模式。稳步推进“无废城市”高质量建设，抓好废物清单、任务清单、项目清单、责任清单的落实，不折不扣推进各领域建设任务。力争通过“无废城市”高质量建设，充分激发地方党委、政府积极性，加快“无废”制度、技术、市场和监管体系建设，构建城乡各类固体废物回收利用体系，补齐相关设施短板，提升城乡固体废物综合治理能力。

第四，扎实做好“一废一库一品一重”生态环境风险防控工作。不断强化责任意识和底线思维，严守“一废一库一品一重”生态环境安全底线。推动危险废物“1+6+20”重大工程建设取得实质性进展，大力推进危险废物信息化环境管理，强化危险废物规范化环境管理评估质量，在规范有序、不增加生态环境风险的前提下积极开展危险废物“点对点”定向利用豁免、以“白名单”方式简化跨省转移审批等助企纾困举措。深化尾矿库分类分级环境监管制度落实，推进常态化尾矿库污染隐患排查治理。扎实开展长江经济带尾矿库污染治理“回头看”和黄河流域尾矿库综合治理。深入开展重点行业重金属污染防治，推动实施一批重金属减排工程，持续减少重金属污染物排放，加强涉铊污染源排查整治。

作者：生态环境部固体废物与化学品司一级巡视员

编号：1673-288X(2023) 03-0045-06

DOI: 10. 19758/j. cnki. issn1673-288x. 202303045