

# 推进固体废物的减量化、资源化和无害化，实现环境与发展的双赢

——从《固体废物污染环境防治法》修订看我国污染控制法的发展

罗 吉

(武汉大学环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 《固体废物污染环境防治法》修订是自 1996 年 4 月 1 日该法实施至今 8 年多来, 立法机关首次对其作全面修订。修订案共 91 条, 与 77 条的原法相比, 内容有大幅度增加, 增加了许多重要内容, 同时对原有的制度和措施做了重要修改和补充。修订的《固体废物污染环境防治法》为固体废物特别是危险废物污染防治工作提供了重要依据, 将大力推进固体废物的减量化、资源化和无害化, 使固体废物污染防治与发展循环经济紧密结合, 促进经济社会可持续发展, 实现环境与发展的双赢, 有利于和谐型社会的建立。

**关键词:** 固体废物; 污染防治; 法

**中图分类号:** D922.66

**文献标识码:** A

《固体废物污染环境防治法》已于 2004 年 12 月 29 日由十届全国人大常委会第十三次会议修订通过, 当日修订后的《固体废物污染环境防治法》由中华人民共和国主席令第 31 号公布, 自 2005 年 4 月 1 日起施行。

## 1 修订《固体废物污染环境防治法》的必要性

固体废物环境管理是环境保护工作的重要组成部分。《固体废物污染环境防治法》于 1995 年 10 月 30 日由第八届全国人大常委会第十六次会议通过, 并于 1996 年 4 月 1 日起施行。该法的实施对我国固体废物污染防治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, 我国固体废物管理工作取得了较大成效。

但总体而言, 我国固体废物环境管理历史欠帐较多, 污染呈加重趋势; 一些发达地区还出现了由于土地资源紧缺导致的废物处置危机; 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。主要表现在以下几个方面: 一是固体废物产生量持续增长, 工业固体废物每年增长 7%, 城市生活垃圾每年增长 4%; 二是固体废物处置能力明显不足, 导致工业固体废物(很多是危险废物)长年堆积, 垃圾围城的状况十分严重; 三是固体废物处置标准不高, 管理不严, 不少工业固体废物仅仅做到简单堆放, 城市生活垃圾无害化处置率仅达到 20%左右; 四是危险废物集中处置设施建设严重滞后, 大部分危险废物处于低水平综合利用或简单贮存状态, 不符合安全处置标准, 2002 年工业危险废物处置率仅为 24.2%, 1996 年到 2002 年危险废物累计贮存量达到 2633.9 万吨; 五是农村固体废物污染问题日益突出, 畜禽养殖业污染严重, 大多数农村生活垃圾没有得到妥善处置; 六是废弃电器产品等新型废物不断增长, 造成新的污染。同时, 环境监督管理能力和工作基础依然薄弱, 固体废物环境管理工作亟需加强。

在新的历史条件下, 原《固体废物污染环境防治法》已经难以适应新形势的需要。针对固体废物污染防治存在的问题, 全国人大常委会将固体废物污染环境防治法的修订列入了第十届全国人大常委会的立法规划。在总结近年来我国固体废物污染环境防治管理实践的基础上, 吸收和借鉴了国外成功经验, 结合我国固体废物污染环境防治管理的实际需要, 对《固

固体废物污染环境防治法》进行了修订，以加强防治固体废物污染环境工作,保障人体健康，维护生态安全，促进经济社会可持续发展。

## 2 修订《固体废物污染环境防治法》的重大意义

《固体废物污染环境防治法》修订是自 1996 年 4 月 1 日该法实施至今 8 年多来，立法机关首次对其作全面修订。修订案共 91 条，与 77 条的原法相比，内容有大幅度增加，增加了许多重要内容，同时对原有的制度和措施做了重要修改和补充。修订的《固体废物污染环境防治法》为固体废物特别是危险废物污染环境防治工作提供了重要依据，将大力推进固体废物的减量化、资源化和无害化，使固体废物污染防治与发展循环经济紧密结合，促进经济社会可持续发展，实现环境与发展的双赢，有利于和谐型社会的建立。主要体现在：

### 2.1 “维护生态安全”首次进入中国的环境资源立法，保障国家稳定、协调发展

生态安全问题是实现可持续发展的基础和前提条件，修订的《固体废物污染环境防治法》将“维护生态安全”作为立法宗旨加以规定，是对可持续发展的进一步深化与细化，更明确的体现了将生态问题作为国家安全、民族安全、社会安全的重要内容的现代发展观。

### 2.2 明确提出了国家促进循环经济发展的原则，倡导绿色生产、绿色生活

生产和消费既是经济发展的根本，也是环境污染产生的根源。倡导绿色生产、绿色生活，发展循环经济是防治环境污染、实现经济和社会可持续发展的有效途径。通过循环经济理念的实践可以减少固体废物的产生、保护环境，还可以缓解当前的资源压力，减少资源使用中的浪费现象。修订的《固体废物污染环境防治法》从固体废物防治的原则上加以规定，将循环经济的“减量化、再利用和再循环”理念与减少固体废物的产生量和危害性、充分合理利用固体废物和无害化处置固体废物的原则相结合，鼓励固体废物循环利用，减少固体废物的产生量和危害性，推进固体废物的无害化处置，促进清洁生产和循环经济发展，体现了全面、协调和可持续发展的科学发展观。

### 2.3 全面落实污染者责任，保障公民环境权益，公平享有和使用环境

明确污染者的责任与确立公民环境权益是环境法的重要内容。修订的《固体废物污染环境防治法》一方面，全面体现污染者依法负责的原则，扩展了责任主体范围及其责任内容；另一方面，完善程序规范，保障公民环境权益。

污染者依法负责的原则是污染控制基本原则。如何将这一原则具体化为具有可操作性的制度，是一个十分重要的问题，这一原则在法律中的全面落实，有助于从根本上解决固体废物污染问题。修订的《固体废物污染环境防治法》确立了生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物承担污染防治责任的原则，明确了生产者、销售者、进口者、使用者的积极责任，表明了污染者在固体废物污染防治方面应履行的法定义务。并扩大了生产者的责任范围，不仅明确和加大了生产者的责任，而且将生产者在固体废物污染防治方面的责任不仅限于生产过程中，规定在产品销售后也要承担一定的责任；建立了强制回收制度。这些对于固体废弃物的处理、资源的循环利用和环境质量的提高都有很大的意义。

同时，修订的《固体废物污染环境防治法》除了规定环境污染损害赔偿的无过错责任以外，还对举证责任、环境监测、法律援助等程序问题作出了较为明确的规定。使得国家在承担防治固体废物污染防治职责的同时，公民依法享有的在不被固体废物污染的环境中生活的权利进一步得到程序规范保障。

### 2.4 将限期治理决定权明确赋予环保部门，合理配置权力

从污染控制的角度看，建立有效的管理体制十分重要，而管理体制的核心问题是管理机构的权力配置。

以前的污染防治立法将一些对企业直接产生影响的禁限权都赋予政府，但由于在经济发展与环境保护发生实际冲突时，政府对经济发展考虑往往较多或者未能及时限期污染严重的企业治理。《固体废物污染环境防治法》修订体现了新的价值取向，将限期治理的权限赋予环境保护行政主管部门，规定造成固体废物严重污染环境的，由县级以上人民政府环境保护行政主管部门按照国务院规定的权限决定限期治理。这一规定对政府与环境保护行政主管部门的权力进行了重新配置，赋予了环境保护行政主管部门以限期治理决定权，将原来的从限期治理到停业和关闭的所有权力都由政府享有的模式进行了改变，权力配置方式更加合理，为环境保护行政主管部门增加了法律手段，使环境执法更加顺畅。

## **2.5 农村固体废物防治纳入法律规制范围，关注保护与改善农村环境**

随着农业产业化发展和农村生活水平的提高，农业废物和农村垃圾所造成的污染问题已经非常突出。为了实现统筹、协调发展，改善农村环境卫生面貌，保障食品安全，加强对农村固体废物的管理是十分必要的。修订的《固体废物污染环境防治法》首次将农村生活垃圾纳入管理范围，强化了农村固体废物污染防治的规定。

## **2.6 完善管理措施，严格防治危险废物污染环境**

危险废物污染环境的防治问题是固体废物污染防治中的重中之重。因为，危险废物对环境的威胁远比一般固体废物要大。针对危险废物处置工作中面临的处置设施不足、长期贮存不处置、应急措施力度不够、处置设施与场所的维护和安全退役资金不足等问题，修订的《固体废物污染环境防治法》强化了危险废物污染防治的特别规定。

## **2.7 加强固体废物进口分类管理，体现了中国入世承诺和 WTO 规则要求**

根据我国加入世贸组织时所作的承诺，针对近年来固体废物进口管理存在的实际问题，《固体废物污染环境防治法》对固体废物进口管理作了以下修改：将固体废物分为禁止进口类、限制进口类和自动许可类，分别制定目录，实行分类管理。

# **3 修订《固体废物污染环境防治法》的主要内容**

## **3.1 关于循环经济**

明确国家鼓励固体废物的循环利用，提出了国家促进循环经济发展的原则。《固体废物污染环境防治法》规定，国家对固体废物污染环境的防治，实行减少固体废物的产生量和危害性、充分合理利用固体废物和无害化处置固体废物的原则，促进清洁生产和循环经济发展。国家采取有利于固体废物综合利用活动的经济、技术政策和措施，对固体废物实行充分回收和合理利用。国家鼓励、支持采取有利于保护环境的集中处置固体废物的措施，促进固体废物污染环境防治产业发展。（第三条）县级以上人民政府应当将固体废物污染环境防治工作纳入国民经济和社会发展规划，并采取有利于固体废物污染环境防治的经济、技术政策和措施。国务院有关部门、县级以上地方人民政府及其有关部门组织编制城乡建设、土地利用、区域开发、产业发展等规划，应当统筹考虑减少固体废物的产生量和危害性、促进固体废物的综合利用和无害化处置。（第四条）

## **3.2 关于污染者责任**

确立了生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物承担污染防治责任的原则，体现了生产者对废弃产品污染防治的责任延伸制度。为了在法律中全面落实污染者承担污染防治的责任的原则，《固体废物污染环境防治法》规定“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。”同时进一步明确“产品的制造者、进口者、销售者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任。”（第五条）

为了减少固体废物产生量和危害性，目前有很多国家已经开始对电器产品、包装等实行生产者延伸责任，即生产者不仅要对其生产过程中的环境污染承担责任，还需要对报废后的产

品或使用过的包装物承担回收利用或者处置的责任。一些国家的实践表明，这种责任机制可以比较有效地解决生产、消费与废物处置责任割裂带来的问题，控制固体废物的过快增长。现行固体废物污染环境防治法对生产过程中的污染防治责任规定的比较全面，而对使用后的产品和包装的回收利用及处置责任基本没有涉及。2002年公布的《清洁生产促进法》对产品和包装的回收虽提出了要求，但过于原则。为了进一步完善有关法律制度，《固体废物污染环境防治法》补充了有关生产者延伸责任的要求，规定“产品和包装物的设计、制造，应当遵守国家有关清洁生产的规定。”“生产、销售、进口依法被列入强制回收目录的产品和包装物的企业，必须按照国家有关规定对该产品和包装物进行回收。”（第十八条）

### 3.3 关于限制过度包装

国家鼓励购买、使用再生产品和可重复利用产品，限制过度包装，体现了倡导绿色生产和绿色消费的精神。修订的《固体废物污染环境防治法》规定各级人民政府应当加强防治固体废物污染环境的宣传教育，倡导有利于环境保护的生产方式和生活方式（第六条第二款）。国家鼓励单位和个人购买、使用再生产品和可重复利用产品（第七条）。

随着我国经济的发展，包装物在生活垃圾中所占的比重越来越大。目前，城市生活垃圾体积的30%是由各种包装物构成的。因此，有效地控制和减少包装性废物，对于减少固体废物产生量十分重要。为了解决我国当前存在的过度包装问题，修订的《固体废物污染环境防治法》，一方面，规定了对部分包装要强制回收；另一方面，规定“国务院标准化行政主管部门应当根据国家经济和技术条件、固体废物污染环境防治状况以及产品的技术要求，组织制定有关标准，防止过度包装造成环境污染。”（第十八条）

### 3.4 关于危险废物污染防治

增加了危险废物集中处置设施的规划和建设要求，新增了利用危险废物的必须申领经营许可证的规定，增加了危险废物贮存时间的限制，建立了危险废物跨行政区转移审批制度，赋予有关主管部门处理危险废物污染事故应急手段，对危险废物集中处置设施、场所的退役费用的资金来源作了规定。

针对危险废物处置工作中面临的处置设施不足、长期贮存不处置、应急措施力度不够等问题，《固体废物污染环境防治法》在危险废物管理措施方面增加了下列内容：一是增加了危险废物集中处置设施的规划和建设要求，规定国家环境保护总局会同国务院经济综合宏观调控部门组织编制危险废物集中处置设施、场所的建设规划，报国务院批准后实施；县级以上地方人民政府应当依据危险废物集中处置设施、场所的建设规划组织建设危险废物集中处置设施、场所（第五十四条）；二是增加了危险废物贮存时间的限制（第五十八条第二款）；三是赋予有关主管部门处理危险废物污染事故应急手段（第六十四条）；四是对危险废物处置设施关闭或者退役后的维护资金来源作了规定，明确重点危险废物集中处置设施、场所的退役费用应当预提，列入投资概算或者经营成本（第六十五条）。

此外，针对近年来，从事危险废物利用的单位明显增多，其中很多是不具备条件的小型企业，还有一些是为了规避管理打着“利用”旗号处置危险废物的单位，在利用和处置危险废物的过程中造成了严重的污染和安全隐患。为了堵塞管理漏洞，《固体废物污染环境防治法》将危险废物的利用纳入了危险废物经营许可的管理范围（第五十七条）。

### 3.5 关于农村固体废物防治

增加了规模化畜禽养殖的污染防治要求，首次将农村生活垃圾纳入管理范围，强化了农村固体废物污染防治的规定。修订的《固体废物污染环境防治法》增加了规模化畜禽养殖的污染防治要求，规定从事畜禽规模养殖应当按照国家有关规定收集、贮存、利用或者处置养殖过程中产生的畜禽粪便；（第二十条）同时规定：“农村生活垃圾污染环境防治的具体办法，由地方性法规规定。”（第四十九条）既将农业和农村的污染问题纳入法律调整的范围，避免

出现法律调整空白；又可以考虑农业固体废物污染法律控制的可操作性和实施条件，通过授权立法方式交由各地自行规定。

### **3.6 关于企业终止、变更出现的固体废物污染责任**

针对因企业终止、变更出现的固体废物污染责任问题，增加了历史遗留污染责任的规定。规定产生工业固体废物的单位终止之前，必须妥善处置固体废物以及有关场所和设施；除了当事人另有约定的情形外，变更后的单位应当按照有关规定对原单位的工业固体废物负责处置。对本法施行前已经终止的单位未处置的工业固体废物及其贮存、处置设施、场所进行安全处置的费用，该单位享有的土地使用权依法转让的，应当由土地使用权受让人承担处置费用。（第三十五条）

### **3.7 关于加强了环境保护部门监督管理职能**

《固体废物污染环境防治法》首次将限期治理决定权明确赋予环保部门（第八十一条），丰富和加强了环保部门的执法手段；新增了固体废物污染防治信息统一发布制度，规定大、中城市人民政府环境保护行政主管部门应当定期发布固体废物的种类、产生量、处置状况等信息（第十二条第二款），增强了环境保护部门统一监督管理职能；增加了违法行为及其处罚的种类，强调了预防性措施的采用，并较大幅度地提高了罚款的数额（第五章），强化了环境保护行政管理部門的纠正违法行为的权力。

### **3.8 关于污染损害赔偿纠纷**

新增了污染损害赔偿实行举证责任倒置的规定，提出了国家鼓励法律服务机构对受害人提供法律援助的要求，为保护环境污染受害者弱势群体和维护公民环境权益提供了新的法律依据。《固体废物污染环境防治法》规定因固体废物污染环境引起的损害赔偿诉讼，由加害人就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任（第八十六条）；提出了国家鼓励法律服务机构对受害人提供法律援助的要求（第八十四条）；固体废物污染环境的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托，如实提供有关监测数据（第八十七条）。

### **3.9 关于环境污染责任**

增强了环境污染损害民事责任的规定，首次对造成固体废物污染环境的致害人提出了恢复环境原状的责任，规定造成固体废物污染环境的，应当排除危害，依法赔偿损失，并采取恢复环境原状。（第八十五条）

### **3.10 关于废物进口管理**

对废物进口提出了禁止、限制和自动许可进口分类管理的规定，体现了中国入世承诺和WTO规则要求。一是根据对外贸易法的要求，将固体废物按照资源化程度和环境风险高低分为禁止进口类、限制进口类和自动许可类，分别制定目录，实行分类管理（第二十五条）；二是对限制进口类固体废物的进口，必须依法办理进口审查许可；对自动许可类固体废物的进口，必须依法办理自动许可手续。进口任何固体废物都必须符合国家标准，而且必须经检验检疫机关检验合格（第二十五条）；三是针对当前普遍存在的以进口旧货为名大量进口废物、而进口者与管理部门又经常对进口的货物是否属于固体废物发生争议的情况，增加了争议的解决程序（第二十六条）；四是按照修改后的《刑法》规定，对非法进口固体废物增加了追究刑事责任的规定。同时，针对进口者不明、无人承担固体废物退运责任的情况，规定承运人作为固体废物退运的责任人或承担处置费用（第七十八条）。

# Advancing Reduction of the Solid Waste , Recycle and Innocuous Treatment, and Realizing the Win-win of the Environment and Development

——On Development of Law on Pollution Control of China Basing on the Revision of "*Law of PRC on Prevention and Control of Solid Waste Pollution*"

LUO Ji

( Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China )

**Abstract:**The revision of "*Law on Prevention and Control of Solid Waste Pollution*", in more than 8 years so far since implemented on the 1st of April in 1996, is the first all-around revision. The revising case amounts to 91 articles , compared with the original laws of 77 articles, in which the content increases by a large margin and a lot of important contents are increased. It has importantly revised and supplemented to existing system and measure at the same time . The revised "*Law on Prevention and Control of Solid Waste Pollution*" has offered the important basis to work of *preventing and controlling* solid waste pollution, especially hazardous waste pollution. So it will energetically advance reduction of the solid waste , recycle and innocuous treatment, make solid waste prevention and control of pollution and development of recycling economy combine closely , promote sustainable development of economy and society , realize the win-win of the environment and development , and be favorable to the setting-up of the harmonious society.

**Key words:** solid waste; *prevention and control of pollution* ; law

收稿日期: 2005-5-15

基金项目:

作者简介: 罗吉 (1962-), 女, 湖北武汉人, 武汉大学副教授。