

我国固体废物循环利用法律制度初探

王鑫

山东省聊城市茌平区环境监控中心

DOI:10.12238/eep.v5i6.1690

[摘要] 目前我国对于固体废物没有形成相应法规制度来加以管理和治理;同时也缺少相关主管部门进行监管处罚或司法解释规定。因此为了做好固体废物的循环利用工作,本文首先讲述固体废物的概念,接着阐述了我国固体废物循环利用法律制度,对其现状及问题进行了分析,最后提出利用法律制度的建议和意见。

[关键词] 固体废物; 循环利用; 法律制度

中图分类号: TE992.3 **文献标识码:** A

Preliminary Study on the Legal System of Solid Waste Recycling in China

Xin Wang

Environmental Monitoring Center of Chiping District, Liaocheng City, Shandong Province

[Abstract] At present, China has not formed corresponding laws and regulations for the management and treatment of solid wastes. At the same time, there is also a lack of regulatory penalties or judicial interpretation provisions by relevant competent authorities. Therefore, in order to do a good job in the recycling of solid waste, this paper first describes the concept of solid waste, then expounds the legal system of solid waste recycling in China, analyzes its legal status and problems, and finally puts forward suggestions and opinions on the use of the legal system.

[Key words] solid waste; recycling; legal system

引言

部分固体废物在经过处理后可再次利用,但是由于科学技术落后,环境污染问题严重使得我们不得不寻找一种新能源代替原来数量有限却被大量使用或丢弃的一次性资源或者半成品材料来替代这些大规模可再生能源从而达到环保要求;另一方面,我国也是个人口大国,因此带来了严峻的人口压力和生态环境恶化、生态破坏等一系列危机。所以对其立法规制刻不容缓且应从实际出发,充分考虑环境承载能力的限制、资源禀赋状况以及经济条件。

1 固体废物概述

1.1 固体废物概念界定

固体废物是指在生产,生活和其他活动过程中产生的丧失原有的利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固体,半固体,和置于容器中的气态物品,物质以及法律,行政法规规定纳入废物管理的物品,物质。不能排入水体的液态废物和不能排入大气的置于容器中的气态物质。

根据生态环境部、商务部、国家发展改革委、海关总署发布《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》(公告2020年第53号),自2021年1月1日起,我国将禁止以任何方式进口固

体废物,禁止我国境外固体废物进境倾倒、堆放、处置。

法律对固体废物定义如下:固体废物污染防治法规定的固体废物是指由人类生产建设、日常生活和其他活动中产生出来的,对生产者来说是不能用或暂时不能用要抛弃的污染环境的固态、半固态的废弃物质。包括在工业、交通等生产活动中产生的工业固体废物,在城市日常生活中或者为城市日常生活提供服务的活动中产生的城市生活垃圾和列入国家危险废物名录中的危险废物。

1.2 固体废物的产生与类型

固体废物的产生与分类,是指从物质交换、能量转化和经济利用三个不同来源将各种种类繁多且各不相同类型的固体废弃物转变为其他能被使用或者再次使用率地利用,所以说固体废物是可以循环利用的。在《中华人民共和国环境保护法》中关于对可回收资源类垃圾做出了界定:“可以作为不可再生自然资源或不能直接随意丢弃并处置起来所剩无几;属于城市生活垃圾,含有剧毒有害物质、放射性元素和毒性较重等特点”。

固体废物的类型:(1)固体废物的类型按其化学性质可分为有机废物和无机废物;(2)按其危险状况可分为有害废物和一般废物;(3)按其形状可分为固体的(块状废物、粒状废物、粉状

废物)和泥状的(污泥);(4)按其来源(欧美等国)可分为工业固体废物、矿业固体废物、城市固体废物(城市垃圾)、农业固体废物和放射性固体废物等五类;(5)按其管理可分为:工业固体废物、城市固体废物(城市垃圾)和危险固体废物(有害固体废物)三大类^[1]。

1.3 固体废物的特点

(1)污染性:固体废物包括可能含有毒性、燃烧性、爆炸性、放射性、腐蚀性、反应性、传染性与致病性的有害废弃物或污染物、甚至含有污染物富集的生物。有些物质难降解或难处理、还会生成二次污染物;(2)资源性:固体废物是资源开发利用的产物和固体废物自身具有一定的资源价值。固体废物只是一定条件下才成为固体废物,当条件改变后,固体废物有可能重新具有使用价值,因而具有一定的资源价值及经济价值;(3)社会性:固体废物产生、排放与处理具有广泛的社会性。一是社会每个成员都产生与排放固体废物;二是固体废物产生意味着社会资源的消耗,对社会产生影响;三是固体废弃物的排放、处理处置及固体废弃物的污染性影响他人的利益;(4)兼有废物和资源的双重性;(5)所含有害物呆滞性大、扩散性大;(6)具有潜在性、长期性和灾难性;(7)富集多种污染成分,是环境污染的源头^[2]。

2 我国固体废物循环利用法律制度的现状及主要缺陷

2.1 我国固体废物循环利用法律制度现状

我国《固体废物污染环境防治法》第六条规定:“危险垃圾焚烧产生的烟气中含有大量可回收利用价值,可以作为肥料用于生产”。在该法第九十条后半段国家废旧物品和生活废弃物进入土壤之后又被用作粮食作物、饲料以及肥土。第七十九条则提出了将废弃塑料桶拆除并合理堆放不可降解资源等问题,并且对固体废物污染环境这一行为进行法律制裁性措施规定固体废物污染防治法。第六十条的规定,第五十五条则提出了固体废物环境污染治理处罚措施,即对已经被列入土壤类别污染物名单中的废旧垃圾、危险废弃物进行填埋处理。我国《环境保护法》第九十三条明确地指出:“公民在行使环境权过程中有意防止生态资源受到破坏和严重者致使生态环境退化或种群减少时,行为可以视为违反行政环保义务罪”。可以看出,我国虽然已经颁布实施了一系列关于固体废物处理和循环利用法律制度。但是却没有形成完整统一系统的立法模式来解决实际问题;即使制定相关法条也无法满足社会发展需求;在实践中缺乏可操作性且不具有普遍适用性等原因导致其难以落实到各个领域中去、根本起不到任何作用而被搁置一旁固体废物循环利用法也没有取得预期的效果。

2.2 我国固体废物循环利用法律制度存在的主要缺陷

随着经济的快速发展,环境保护法不断地修订与完善,《固体废物污染防治法》(以下简称“法律”)于2015年1月正式施行。该法在废旧资源回收利用、循环经济等方面进行了专门规定。但是该制度目前还只是处于立法状态而非实际运用;并且我国

当前对固体废物处理和循环利用法制体系不够健全的情况也比西方发达国家严重,需要不断借鉴国外先进经验并结合本国国情制定出适合中国特色社会主义法条来解决现实问题。《固体废物污染防治法》自2016年1月开始施行,但是在实施过程中却发现法律的可操作性不强。例如:没有规定循环利用方法和技术鉴定标准;缺乏废物资源监管等方面都有待改进完善;缺少垃圾填埋场与处理设施建设规划等问题需要得到重视并解决。《固体废物污染防治法》的颁布与实施,是对我国固体废物处理相关法律制度中立法空白和缺陷方面的一次有益补充。

3 我国固体废物循环利用法律制度分析

3.1 我国固体废物循环利用法律制度的立法与发展

目前国内大部分地方政府出台相关政策、制度,并且实施使废旧物品成为公共产品或第三产业服务品等的做法,都可以表明由国家制定相应规则来规范和管理这些资源利用行为,但却没有明确规定如何对其进行管理,固体废物资源的利用和回收问题。在《中华人民共和国循环经济条例》(2011年)中虽然有相关法律法规、制度来规范废弃物处理。但是这些都只是原则性要求而缺乏具体可操作细则等细节方面的详细说明,且废旧物资处置行为也是由政府组织实施,而主管部门监管造成了其管理混乱无序发展状况,严重制约着固体废物资源回收利用企业和消费者合法权益,所以我国急需制定固体废物分类收集、垃圾分类处理的专门法规,并将其上升到法律层面,使政府和企业都能从可持续发展视角出发,共同促进固体废物资源循环利用固体废物循环经济。《中华人民共和国循环经济条例》、《中华人民共和国清洁生产促进条例》等法律法规,对固体废弃物的处理做出了相关规定,但对于如何治理“制造”而又有哪些企业是否属于废旧利用,以及这些行为能否有效监督落实则没有详细说明^[3]。所以我国可以借鉴日本经验并结合本国国情制定出专门针对性强且可操作性好的管理制度来规范循环经济发展趋势。

3.2 我国固体废物循环利用法律制度的立法模式

我国《固体废物污染防治法》的立法模式主要为以废旧物资资源回收为主,同时也有部分省份制定了相关配套法律法规,如江苏省、浙江省和安徽省等。但是由于没有明确规定“循环经济”这一概念而使得各省之间差别很大。因此在各地具体实践中出现各种问题时就无法可依甚至是各级政府机关相互推诿责任;其次《固体废物污染防治法》的立法初衷在于保护生态环境,因此固体废物污染防治法的立法模式应以生态环境为中心。《固体废物防治法》的制定是我国废旧物资资源循环利用法律制度建设总体上迈出重要一步。但是在具体实践过程中由于地方政策、经济发展水平等各种因素影响和制约着该法定是否具有可操作性;同时也有一些省份没有充分发挥好环保部门职能在固体废物处理上缺乏专业性指导,导致该法定的立法模式难以符合我国可持续发展战略。

3.3 我国固体废物循环利用法律制度的立法与实施

我国《固体废物污染环境防治法》第五条规定了国务院环

境保护主管部门负责对固体废弃物运输、处理和利用等环节的监督检查职责,并制定相应细则。但在实践中,地方政府既是立法权又拥有行政管理权。这就使得国家治理者与被治污单位之间关系难以界定。因此需要将中央与地方结合起来进行法律规范的拟定工作。《环境法》的制定可以借鉴其他国家和地区有关废物污染防治方面法律法规中对固体废物污染防治有规定的地方,并结合我国国情进行专门立法。同时也要注意在实践中随时随地发现问题解决问题,及时完善已有法条来应对日益严峻环保形势和日趋复杂多变且不断更新升级、不断变化而造成现有法律无法解决环境治理急需面对的新情况及新难题。这就需要国家从宏观角度把握固体废物污染防治法实施状况并制定相应的配套措施。我国目前对固体废物治理已有法律法规,但是没有一部专门针对固体废物污染防治法实施保障方面的基本法,也缺少《中华人民共和国循环经济促进条例》、《关于利用再生资源发展工业废品加氢技术问题意见》(试行)等一系列相关具体细则和规定。因此有必要出台一部以国家层面为基础制订与完善有关环保领域立法规范来明确不同情况下的各法律主体之间关系及行为准则。

4 完善我国固体废物循环利用法律制度的建议

4.1 完善固体废物循环利用法律保障

我国固体废物处置法规的制定与实施尚处于起步阶段,固体废物管理相对落后,缺乏专门针对处理废旧资源循环利用的法律规定。因此要加强对已有法律知识和实践经验进行学习。建立健全有关电子信息系统等基础设施设备投入制度、回收系统建设及运行维护机构等等相关措施来保障国内企业在从事生产活动中能够有法可依,依法使用这些自然资源;完善我国废物处置法规体系是推进固体废物管理法制化研究与立法,确立固体废物处置的主体责任,明确废旧资源回收利用企业及相关负责人应承担的法律责任,以保障我国环境法治化能够有法可依,同时也有助于提高人们对固体废物处理问题重视度^[4]。

4.2 加强固体废物循环利用补偿

建立固体废物循环利用补偿机制,对相关企业给予一定奖励和鼓励。比如在生产技术上、设备使用上以及管理等方面。同时要制定相关法律法规加强政府引导作用,从而形成一个完整循环体系。对于污染环境的企业应当进行严厉惩罚,而固体废物处理厂也可以适当地增加资源储量来解决原料供给问题,建立固体废物处理收益的补偿机制,比如说在设备使用上和资源供给方面进行一定程度的补贴或者是奖励。同时要加强对循环经济理念、技术以及产品等多方面价值观念及法律法规认识教育。通过宣传使人们意识到并不是仅仅简单地将物质回收利用起来就可以了,而是把它作为一种长期战略来实施;而应该从实际出发,实事求是全面落实《固体废物污染防治法》相关立法精神和指导思想,从而实现固体废物的循环利用与经济发展、社会进步等多方面协调统一。

5 结论

本文通过对我国固体废物循环利用法律制度的分析,发现其立法价值取向以人为本,倡导资源节约型社会和环境友好型企业发展理念;但也存在一些不足之处。对此提出了几点建议以期改善我国目前固体废物污染严重这一现状,让我们为促进生态文明建设共同努力。

[参考文献]

- [1]许涛.城市固体废物污染防治法律制度研究[D].湖南:湖南大学,2012.
- [2]王黎.我国固体废物交换法律制度浅析[J].法制与经济(上半月),2007(7):72-73.
- [3]陈德敏.我国城市固体废物资源化利用管理立法刍议[C]//中国法学会环境资源法学研究会年会.中国法学会;武汉大学,2005.
- [4]张国坤,李恒达.城市固体废物的资源化及综合处理初探[J].松辽学刊:自然科学版,1995(3):4.