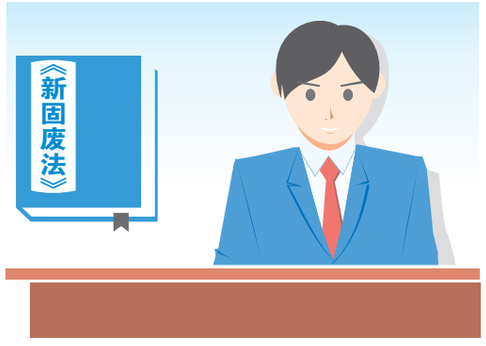
2018年,中国城市和县城生活垃圾清运量达到2.95亿吨,无害化处理率达到98%,同时生活垃圾分类也从试点进入全面推进阶段,生活垃圾治理重点在从无害化向资源化和减量化转变的过程中也面临诸多新的挑战。为应对这些挑战,新通过的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称新固废法)在生活垃圾治理方面,进行了全方位升级,当下人民群众最关心的垃圾分类全面纳入,为未来生活垃圾治理的全面提升提供了有力法治保障。



新固废法助力生活垃圾治理全面提升

——新固废法系列解读之七

◆刘畅

1 顶层设计助力,垃圾分类有法可依

近年来,习近平总书记高度重视垃圾分类和无害化处理工作,多次强调要把加强固体废弃物和垃圾处置作为当前和今后一个时期需要着力解决的突出环境问题,提出普遍实行垃圾分类和资源化利用制度,加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统。这些指示对传统的生活垃圾处理提出了新要求。

2018年,中共中央、国务院印发《关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》,指出要加快推进垃圾分类处理,到2020年实现所有城市和县城生活垃圾处理能力全覆盖,直辖市、计划单列市、省会城市和第一批分类示范城市基本建成生活垃圾分类处理系统。

新固废法开宗明义,首次明确国家推行生活垃圾分类制度,让垃圾分类和垃圾处理不再割裂,而是成为一个整体,垃圾分类重要性也进一步提升。可以确定的是,垃圾分类将成为生活垃圾治理重要的前提和全过程秉持的原则,而不再仅是其中一个环节。

生活垃圾分类顺利实施离不开政府间多部门协同和大量资金投入,缺乏政策抓手和收费机制是当下地方政府在推进垃圾分类过程中面临的两大主要掣肘。

截至2020年一季度,46个分类试点城市仅有11个出台了地方性法规,其余都是以政府规章或规范性文件的形式发布政策;而根据国内外生活垃圾分类开展情况估算,全面开展生活垃圾分类的资金投入将提高10%以上,我国垃圾处理费率和收缴率均偏低,难以覆盖生活垃圾管理的成本和体现垃圾分类少产生、少付费的原则。

新固废法在原有的污染者负责基础上提出产生者付费原则,建立生活垃圾处理收费制度,体现分类计价、计量收费等差别化管理。同时,授权地方政府可以结合实际,制定本地方生活垃圾具体管理办法,直击分类堵点,特别是科学的垃圾收费制度将成为未来地方政府垃圾治理可持续的基石。

2 明确主体,理顺垃圾分类目的

何为分类,为何分类一度是全社会争论的问题。我国从二十世纪五十年代开始进行垃圾分类,1959年,武汉实行有机垃圾和无机垃圾分类收集,因居民不习惯而停止。二十世纪九十年代,农民不再主动使用垃圾堆肥,原因是化肥产量和价格变化,垃圾肥缺乏竞争力。2010年,废品回收率倒退,原因是国际大宗再生料价格降低,国际油价降低,再生资源价格下降。在曲折推进的过程中,垃圾分类的目的逐渐清晰:追求经济效益的垃圾分类不可持续,"生态文明"和"精神文明"的最佳实践才是垃圾分类的目的。

而当下一些似是而非的观点恰恰说明产生者和政府分类目的不清、主体和责任模糊。如"我们分好了,垃圾车又混到一起拉走了,我分了有什么用?""政府只考虑自己,不管我们投放的便利性,还要破袋,没法投。""垃圾分类太麻烦,又没什么好处。"

笔者认为,产生者特别是个人进行垃圾分类投放更多是为了"身体的教养",是一种素质现代化的体现,而政府作为治理者对投放后的生活垃圾进行分类收集、运输和处理是为了"城市治理能力",是为了营造更加宜居的环境,这两者没有先后之分,也没有主次之别。如果这些似是而非的观点得不到纠正,那么治理者和产生者之间将一直处于"囚徒困境"之中,垃圾分类的参与率和效果也难以提升。

新固废法为了解决这些模糊不清的问题,在垃圾分类的主体和责任方面明确了政府和产生者各自的要求:县级以上人民政府负责建立生活垃圾分类管理系统和工作机制,督促引导生活垃圾分类工作,同时还要负责安排回收网点,组织生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理,制定分类相关规章制度并对作业进行监督;单位、家庭和个人应当依法履行生活垃圾源头减量和分类投放义务,承担生活垃圾产生者责任。任何单位和个人都应当依法在指定的地点分类投放生活垃圾。禁止随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧生活垃圾。

厘清了各自责任之后,未来地方政府在实施垃圾分类制度时也将更加科学合理,居民在认识到垃圾分类目的后也将更加积极主动。

3 精细化管理,完善各类垃圾治理要求

伴随着我国垃圾分类四分法的推广,有害垃圾、可回收物、厨余垃圾的分类收运、处理系统亟待完善,规范的各类垃圾治理要求是实现垃圾无害化、资源化、减量化的基础。

有害垃圾在生活垃圾中的占比很低,一般不足1%,但危害最大,生活垃圾焚烧烟气和填埋渗滤液中的重金属等污染物主要来自未分类的有害垃圾,不仅大幅增加了垃圾处理设施的运行成本,还会增加环境污染风险。新固废法中专门指出从生活垃圾中分类并集中收集的有害垃圾,属于危险废物的,应当按照危险废物管理。

可回收物在生活垃圾中占比20%-30%,也是垃圾分类效果最好的部分,可回收物的资源价值相对较高,环境污染相对较少,具有一定的资源属性,但如果分类之后不能规范处理,仍会对环境造成污染,同时PVC等材料进入垃圾焚烧厂将增加焚烧过程中的二噁英产生量。因此,新固废法指出,从生活垃圾中回收的物质应当按照国家规定的用途、标准使用,不得用于生产可能危害人体健康的产品。

厨余垃圾是我国生活垃圾中占比最高的部分,大部分城市生活垃圾中厨余超过50%,导致未分类的生活垃圾含水率超过50%,过高的含水率不仅影响垃圾焚烧效果,也会大幅增加渗滤液处理负担,带来环境风险,而且厨余垃圾还可能流向养殖业,影响我国食品安全。

针对厨余垃圾的特点,新固废法明确提出建立厨余垃圾管理制度,由地方政府环卫部门负责组织开展厨余垃圾资源化、无害化处理工作。厨余垃圾无害化处理单位应具备相应的资质条件,禁止畜禽养殖场、养殖小区利用未经无害化处理的厨余垃圾饲喂畜禽。

4 区域统筹破题县域垃圾治理

我国城市和县城生活垃圾无害化处理率已接近100%,但农村生活垃圾无害化率仍偏低,据估算,我国农村生活垃圾产生量约1亿吨/年,随着城乡统筹和农村生活垃圾治理的推进,县域垃圾治理将面临挑战。

据统计,我国大部分县人口在50万人以下,600多个县人口不到30万,日均垃圾量不足300吨。从环保和经济的角度看,单独建设垃圾处理设施难度较大,开展区域统筹成为县级城市生活垃圾治理的有效途径。

通过区域统筹设施共享,可以有效地降低处理设施建设成本,节约土地资源,并可通过扩大单个项目的规模提高经济效益和确保环保达标,但是在跨地区统筹过程中,我国的属地行政管理特点和缺乏法律保障等问题往往使项目难以推进。

新固废法提出鼓励相邻地区统筹生活垃圾处理设施建设,促进生活垃圾处理设施跨行政区域共建共享。一方面可以充分优化设施布局,利用处理设施能力,避免相邻区域生活垃圾处理设施重复建设等问题;另一方面通过统筹共建共享,可以减少规模小、稳定运行难、运行成本高的小型设施建设,降低污染风险,避免出现邻避现象。

5 提高信息透明度和公众参与感

近年来,生活垃圾治理水平快速提升,但仍然发生了一些邻避事件,公众对于垃圾处理企业的信息越发关注,对生活垃圾治理的参与意愿越发增强。2017年《关于生活垃圾焚烧厂安装污染物排放自动监控设备和联网有关事项的通知》发布至今,全国投运的生活垃圾焚烧厂"装、树、联"比例已达到100%,有效地促进了垃圾治理信息的公开。

在此基础上,新固废法对政府和企业的垃圾治理信息公开都提出了要求,地方政府定期向社会发布固体废物的种类、产生量、处置能力、利用处置状况等信息。产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位,应当依法及时公开固体废物污染环境防治信息,主动接受社会监督,并依法向公众开放设施、场所,提高公众环境保护意识和参与程度。

笔者了解到英国等国家已实现垃圾处理设施建设从开工到运行全过程的公众参与和实时公开,未来我国公众也可以通过多种渠道、多种方式了解周边设施的运行情况,并参与到垃圾治理过程中。

新固废法还进一步加强了对生活垃圾处置企业污染治理情况的管理,提出生活垃圾处理单位应当实时监测污染物的排放情况,将污染排放数据实时公开。监测设备应当与所在地生态环境主管部门的监控设备联网。自此我国生活垃圾处理设施信息实时公开将成为常态,这也标志着我国生活垃圾处置企业监管要求和信息透明度上升到一个新的高度。

垃圾分类的复杂性和艰巨性不容忽视,但垃圾分类的意义同样重大。行百里者半九十,新固废法为我国生活垃圾分类治理夯实了法治基础,但我们仍需要久久为功常抓不懈,才能将生活垃圾分类制度顺利推行,才能实现公民素质现代化和城市治理现代化。

作者系住建部环境卫生工程技术研究中心副总工

深一度

大熊猫爱情走廊有了司法保护神

成都成立专门法庭跨区域审理大熊猫保护及环境资源类案件

◆本报记者辜迅

经四川省高级人民法院批准,大熊猫国家公园成都片区法庭近日在崇州市街子古镇正式挂牌设立。

据悉,该法庭归口受理成都片区包括崇州市、都江堰市、彭州市、大邑县四地大熊猫保护及环境资源类案件。此举标志着以大熊猫为代表的濒危野生动物保护工作在成都有了更进一步的司法保障,地方性环境资源审判跨区域集中管辖试点探索实践工作,进入了全面推进的新时期。

探索环境资源案件审判新机制

大熊猫国家公园横跨川、陕、甘三省,以加强自然生态系统原真性、完整性保护为基础,理顺管理体制、创新运营机制为突破点,强化资源监督管理为抓手,致力于保护野生大熊猫种群。公园幅员辽阔,域内重峦叠嶂、草木繁茂,生物多样性十分显著,其规划面积27134平方公里,共划分为四川省岷山片区、邛崃山-大相岭片区、陕西省秦岭片区和甘肃省白水江片区,其中,四川园区占地面积20177平方公里,约为整个公园面积的3/4,生态环境司法保护工作十分繁重。

"2019年初,随着大熊猫国家公园成都管理分局在龙池-虹口国家级自然保护区成立,成都以大熊猫国家公园为主体的自然保护地体系工作随即正式展开。"成都市崇州生态环境局局长黄荣告诉记者,大熊猫国家公园成都片区面积1459.48平方公里,分别涉及崇州、都江堰、彭州、大邑4个市县,生态环境问题点多面广,司法保护亟待加强。

据黄荣介绍,作为整个邛崃山山脉野生大熊猫种群的关键通道和连接纽带,崇州纳入大熊猫国家公园建设的面积为283平方公里,每年4月、5月间,蜂桶寨国家级自然保护区和卧龙国家级自然保护区的两大野生大熊猫种群,都会跋山涉水、翻山越岭来到崇州,在鞍子河自然保护区鸡冠山国家森林公园寻找自己的配偶,因此鸡冠山一带又称为"大熊猫爱情走廊",也是大熊猫离成都最近的自然活动区域。

黄荣表示,大熊猫国家公园成都片区法庭的设立,不仅意味着"大熊猫爱情走廊"从此有了新的司法"保护神",而且对整个片区的生态建设和环境保护都将发挥积极而重要的作用。

倾力打造环资案件审判"成都样本"

"大熊猫国家公园专业法庭的设立具有重大战略意义。"在对大熊猫国家公园成都片区法庭挂牌成立表示祝贺的同时,成都市中级人民法院副院长蒋敏指出,这是人民法院践行生态文明思想、坚持"绿水青山就是金山银山"生态理念的重要举措,是建设践行新发展理念的公园城市示范区、落实"人与自然和谐共生"的具体实践,也是服务经济高质量发展、推进大熊猫国家公园试点工作的创新之举。

着眼当前和今后时期面临的形势与任务,蒋敏希望崇州法院以此为契机,在进一步配齐配强专业人员,夯实专业化基础,主动适应新要求,不断提高环境资源审判能力水平的同时,立足大熊猫国家公园生态环境一体化保护,公正高效审理好各类环境资源案件,协调处理好矛盾纠纷,大力推动地方经济高质量发展。

在她看来,作为成都唯一的大熊猫国家公园专业法庭,之所以设立在崇州街子古镇并非偶然,除了当地生态条件得天独厚,自然保护区连片成网和久负盛名以外,更主要的还在于"崇州工作推进扎实有力"。

据了解,崇州范围内曾先后成功救护大熊猫等国家重点保护野生动物数十只,多次与其他国家动物园合作完成各类科研项目,濒危动植物保护成绩显赫。与此同时,片区法官常态化开展巡回审判、巡园查看、巡回宣传等工作,环境资源类案件数量下降明显,为地区生态环境保护提供了坚强有力的司法服务和保障。

蒋敏认为,当前的首要任务是,全面落实以生态环境修复为重心的损害救济制度,积极探索建立环境资源案件刑事、民事、行政非诉、执行"四合一"审判新机制,共同打造环资审判"成都样本",努力推动生态环境司法保护工作再上台阶。"希望崇州法院守正出新、再创佳绩"。蒋敏如是说。

擦亮大熊猫国家公园专业法庭"金字招牌"

此前,首任大熊国家公园管理局负责人苏宗海曾表示,建立国家公园的目的是保护自然生态系统的原真性、完整性,始终突出自然生态系统的严格保护、整体保护、系统保护,把最应该保护的地方保护起来,尤其是要加强以大熊猫为核心的生物多样性保护,保护和修复大熊猫栖息地生态系统。

从当今现实情况看,随着大熊猫国家公园的成立,生产空间、生态空间、生活空间的重新定义与交叠,随之必将产生大量全新的司法需求,引发更多的司法理论和实务问题。

"生态建设和环境保护离不开强有力的司法保障。"崇州法院院长张静告诉记者,为进一步筑牢长江上游生态屏障,推进大熊猫国家公园建设,构建与生态文明发展相适应的司法服务体系,此间在崇州法院设立大熊猫国家公园成都片区法庭,不啻为生态环保与司法衔接联动的一项创新举措,进而开启了成都地区环境资源审判首次跨区域集中管辖试点探索实践新征程。

专业法庭成立后,将以"前端预防、中端化解、后端修复"为主线,以法官工作站为平台,全面推行环境资源案件"四合一"归口审执模式,通过跨区域集中管辖的方式,充分发挥专业审判优势,集中审理大熊猫国家公园成都片区环境资源案件,不断推进建立符合生态文明体制改革方向和生态环境保护规律的新型环境资源审判体系,进一步加强生态司法预防和生态修复工作。

张静表示,崇州法院将进一步推动完善生态保护多元共治机制,构建大熊猫国家公园相关司法保护共治新框架,以卓有成效的实际行动,用心擦亮大熊猫国家公园成都片区法庭这块"金字招牌",为成都"三区一地"(具有国际影响力的高端产业聚集区、具有全国领先的科技创新示范区、具有示范引领的改革开放先行区、具有比较优势的各类人才首选地)建设、大熊猫国家公园建设提供更加有力的司法服务和保障,同心共筑长江上游生态环境保护更加严密牢固的法治屏障。

图为四川省高级人民法院大熊猫国家公园成都片区法庭挂牌仪式。 本报记者辜迅摄

CEN新闻+

在大熊猫国家公园猎杀一只毛冠鹿

5名被告人因非法狩猎和持枪获刑

本报记者王小玲崇州报道 大熊猫国家公园四川省雅安片区法庭近日公开审理了魏某某等5名被告人犯非法狩猎罪、非法持有枪支罪暨刑事附带民事公益诉讼案,并当庭宣判。

该案敲响了全国大熊猫国家公园法庭"第一槌",也是以专业化法庭方式审理的全国首例大熊猫国家公园范围内涉环境资源案件。

2020年2月的一天,魏某某等5人相互邀约携带非制式枪支3支、猎狗6条,前往雅安荥经县花滩镇光和村光华山附近狩猎,猎杀毛冠鹿一只(国家"三有"保护野生动物,即国家保护的有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物)。

经庭审,魏某某等5人因犯非法狩猎罪、非法持有枪支罪被分别判处罚金、有期徒刑六个月至一年六个月不等。同时,公益诉讼部分判决5名被告人共同赔偿野生动物资源损失,并在媒体公开道歉。

据了解,大熊猫国家公园雅安片区法庭牌子,是全国首批设立的7个大熊猫国家公园法庭之一。随着大熊猫国家公园的成立,雅安市有超过40%的行政区划面积划入大熊猫国家公园,生产空间、生态空间、生活空间的重新定义与交叠,必将随之产生大量全新的司法需求,引发更多的司法理论和实务问题。

该法庭遵循"绿色司法、以案说法"总基调,探索构建大熊猫国家公园雅安区域涉环境资源刑事、民事和行政案件"三审合一"的专门化审判模式,依法严厉打击破坏环境资源犯罪,维护人民群众的环境权益,引导全民尊重自然,用法治守护大熊猫国家公园雅安区域内的蓝天绿水青山。

生态环境局成立专班进驻

马钢公司突出问题整改清零

本报记者潘骞合肥报道 为扎实推进马钢公司突出环境问题整改清零,安徽省马鞍山市生态环境局成立专班进驻,多向发力。截至2020年7月底,"7+111"项突出环境问题已有65项完成整改,并通过了市生态环境局预验收。其余问题已制定"四责清单",按时序进度推进。

聚焦问题整改。根据部署安排,马钢公司二季度应完成50项突出环境问题的整改。驻点专班办会同企业能环部门按时间节点分批次对各问题点位整改情况进行核查。

聚力跟踪督查。三季度,市生态环境局将工作重点转向跟踪调度后期突出环境问题整改进展,同时做好整改完成的问题点位的复查。驻点组将对梳理出的41项涉及工程措施的点位进行督查,计划11月份、12月份对完成的项目进行实时跟踪。

聚合多方力量。充分利用"12369"、市长热线等渠道,发动群众举报环境问题,全面排查各类生态环境隐患;利用重点污染源在线监测、视频监控安装、联网和第三方运维"三个全覆盖"建设,建立"智慧环保"系统网上巡查机制。

12个联合督查组排查重点行业企业

兴化拉网督查VOCs治理

江苏省泰兴市兴化生态环境局织就空气监测网后,近期针对当前大气污染防治的严峻形势,启动拉网式督查。

为打赢蓝天保卫战,兴化生态环境局在已有3座空气质量监测站的基础上再新建25座自动监测站。目前,站房建设及监测仪器设备安装调试均已完成并投入试运行,实现了乡镇空气质量自动监测全覆盖。

为有效应对臭氧污染突出问题,改善空气环境质量,兴化生态环境局近期抽调了全系统执法人员和机关、监测站、技术所公司等工作人员组成12个联合督查组,重点督查VOCs重点企业、琉璃瓦行业、商品混凝土企业、燃气锅炉低氮改造工程以及餐饮油烟等,并对督查区域内其他涉气企业进一步排查增补。

在烈日炎炎、酷热难当的盛夏,督查人员逐个企业、逐个工序、逐个设备进行现场摸排调查,并向企业主指出存在的问题和整治要求。督查中,一旦发现环境违法问题,立即交由辖区中队依法立案调查。

截至目前,兴化生态环境局共检查涉VOCs排放企业83家,出动执法人员172人(次),立案查处13家。

周日圣 周震