

# 推进“建筑垃圾分类处理、回收利用和全过程管理”

——新固废法系列解读之九

◆鲁官友

4月29日,新修订的《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)审议通过,自2020年9月1日起施行。新固废法新增了大量的建筑垃圾方面的具体条文,明确了建筑垃圾污染防治方面的内容,具体如下:

## 1 增加三方面内容,对应三大明显新变化

为了加强建筑垃圾源头管控,有效减少工程建设过程建筑垃圾产生和排放,强化对建筑垃圾生产者责任的约束性制度要求,推动工程建设单位采用先进技术、工艺、设备和管理措施,从源头减少建筑垃圾的产生,新固废法主要从以下几个方面进行了修订和创新,完善法律制度,加强顶层制度设计。

一是新固废法将“建筑垃圾”单独作为一大类进行管理。

新固废法将“建筑垃圾”从固废法中的“生活垃圾”单独分出来,将“建筑垃圾”单独作为一大类进行管理。以前固体废物分为“生活垃圾、工业固体废物和危险废物”三大类,“建筑垃圾”是“生活垃圾”的一小类;新固废法将固废分为“工业固体废物、生活垃圾、建筑垃圾、农业固体废物和危险废物”五大类,“建筑垃圾”与“生活垃圾”并列为一类,这样有利于“建筑垃圾”在各个领域独立管理。

二是新固废法对县级以上地方人民政府及主管部门的建筑垃圾管理从法律上提出了建立“政府版”的分类、利

用和管理的“两制度一体系”新要求。

新固废法要求,县级以上地方人民政府应当加强建筑垃圾污染防治,建立建筑垃圾分类处理制度;应当制定包括源头减量、分类处理、消纳设施和场所布局及建设等在内的建筑垃圾污染防治规划。国家鼓励采用先进技术、工艺、设备和管理措施,推进建筑垃圾源头减量,建立建筑垃圾回收利用体系,县级以上地方人民政府应当推动建筑垃圾综合利用产品应用;县级以上地方人民政府环境卫生主管部门负责建筑垃圾污染环境防治工作,建立建筑垃圾全过程管理制度,规范建筑垃圾产生、收集、贮存、运输、利用、处置行为,推进综合利用,加强建筑垃圾处置设施、场所建设,保障处置安全,防止污染环境。

综上所述,从新固废法实施之日起,县级以上地方人民政府应当建立“政府版”分类、利用和管理的“建筑垃圾分类处理制度”、“建筑垃圾全过程管理制度”两个制度和“建筑垃圾回收利用体系”一个体系,政府是环保责任的第一主体,政府将会依法强制推动建筑垃圾的分类处理、回收利用和全过程管理。

三是新固废法对施工单位从法律上提出了必须“编制建筑垃圾处理方案并备案”的新要求。

新固废法要求,工程施工单位应当编制建筑垃圾处理方案,采取污染防治措施,并报县级以上地方人民政府环境卫生主管部门备案;应当及时清运工程施工过程中产生的建筑垃圾等固体废物,并按照环境卫生主管部门的规定进行利用或者处置;工程施工单位不得擅自倾倒、抛撒或者堆放工程施工过程中产生的

建筑垃圾。

综上所述,从新固废法实施之日起,施工单位法律上将必须按县级以上政府管理建筑垃圾制度和体系“编制建筑垃圾处理方案并备案”,这必将倒逼施工单位对应建立“工地版”分类、利用和管理的“建筑垃圾分类处理制度”、“建筑垃圾全过程管理制度”两个制度和“建筑垃圾回收利用流程”一个流程。

## 2 对“建筑垃圾”的规划、减量和执法将产生新影响

我国建筑垃圾转运、集中处置等设施建设用地一直没有专项规划,导致此类项目难以落地;我国以前处于建设高峰期,工程建设单位一直专注于施工进度和质量,基本忽略工地现场的建筑垃圾源头减量,导致大量的建筑垃圾运往郊外填埋,造成“垃圾围城”;同时,各级政府和工程建设单位对于建筑垃圾的污染防治重要性不够重视,新固废法从细从严的法律条文规定,将从以下三方面产生积极的新影响。

一是将对促进“建筑垃圾规划”并解决“建筑垃圾设施建设用地瓶颈”产生积极的新影响。

新固废法要求,国务院有关部门、县级以上地方人民政府及其有关部门在编制国土空间规划和相关专项规划时,应当统筹生活垃圾、建筑垃圾、危险废物等固体废物转运、集中处置等设施建设需求,保障转运、集中处置等设施用地,这将从顶层设计层面解决建筑垃圾设施建设用地瓶颈问题。

二是将对促进“建筑垃圾减量化”并解决“建筑垃圾围城”产生积极的新影响。

为落实新固废法有关精神,住房和城乡建设部2020年5月8日印发《关于推进建筑垃圾减量化的指导意见》,对建筑垃圾施工现场的“回收利用”后排放控制限量提出了具体的“量化”要求;2020年年底,各地区建筑垃圾减量化工作机制初步建立。2025年年底,各地区建筑垃圾减量化工作机制进一步完善,实现新建施工现场建筑垃圾(不包括工程渣土、工程泥浆)排放量每万平方米不高于300吨,装配式建筑施工现场建筑垃圾(不包括工程渣土、工程泥浆)排放量每万平方米不高于200吨。

这一目标是在充分考虑我国工程建设实际情况和未来发展预期基础上提出的。据权威机构测算,目前我国新建工程单位面积建筑垃圾(不包括工程渣土、工程泥浆)排放量约为500~600吨/万平方米,采取一系列的技术和管理措施后,可以达到相应的建筑垃圾排放控制目标。

《意见》明确了建筑垃圾减量化的总体要求、主要目标和具体措施,将推动当前和今后一个时期建筑垃圾源头减量化、推进城乡建设绿色发展。

三是将对促进建筑垃圾污染防治“从严执法”产生积极的新影响。

新固废法规定,对于工程施工单位违反本法规定,未编制建筑垃圾处理方案报备案,或者未按时清运施工过程中产生的固体废物的;擅自倾倒、抛撒或者堆放工程施工过程中产生的建筑垃圾,或者未按规定对施工过程中产生的固体废物进行利用或者处置的,处十万元以上一百万元以下的罚款,力度之大,前所未有,必将实质性推动建筑垃圾的污染防治工作。

## 3 最终实现减量化、资源化、无害化的目标

据有关部门测算,截至2020年,建筑垃圾堆存总量已达到200亿吨左右,增量每年35亿吨左右,占城市固体废物总量的40%左右,是我国城市单一品种排放数量最大、最集中的固体废物。

目前我国建筑垃圾主要采取外运、填埋和露天堆放等方式处理,不但占用大量土地资源,还产生有害成分和气体,造成地下水、土壤和空气污染,危害生态环境和人民健康,还存在严重安全隐患,譬如深圳2015年12月20日的“光明滑坡事件”造成了74人死亡的后果。

新固废法将建筑垃圾的环境污染防治管理和安全隐患防治管理提升到新的高度,必将促进我国“建筑垃圾分类处理、回收利用和全过程管理”制度和体系逐步建立,实现建筑垃圾从原来的不可控管理,向“建筑垃圾分类处理、回收利用和全过程可控管理”过渡,最终实现减量化、资源化、无害化的目标,建立健全建筑垃圾减量化工作机制,推动工程建设生产组织模式转变,从源头上预防和减少工程建设过程中建筑垃圾的产生,有效减少工程全生命期的建筑垃圾排放,不断推进工程建设可持续发展和城乡人居环境改善。

作者单位:中国建筑技术中心

# 《天津市生活垃圾管理条例》十二月一日起施行

## 餐饮经营者需设节俭消费标识

◆本报记者郭文生 见习记者任效良

天津市加快推进生活垃圾分类和处理工作再添坚实法治保障。7月29日,天津市第十七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议通过《天津市生活垃圾管理条例》(以下简称《条例》),将于今年12月1日起施行。

生活垃圾分四类,实行全程分类管理

“依据国家有关标准,结合我市实际情况,《条例》将生活垃圾分为厨余垃圾、可回收物、有害垃圾、其他垃圾四类。”天津市人大常委会法工委主任王泽庆说,《条例》明确规定全市生活垃圾管理坚持减量化、资源化和无害化的原则,建立健全生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的全程分类管理系统,实现生活垃圾分类制度全覆盖。

《条例》完善了源头减量措施,明确机关、事业单位、国有企业以及使用财政资金的其他组织应当实行绿色办公,优先采购和使用有利于保护环境的产品、设备和设施,提高再生纸的使用比例,减少使用一次性办公用品,内部办公场所不得使用一次性纸杯。餐饮经营者应当在餐饮服务场所设置节俭消费标识,提示消费者适量点餐;餐饮经营者不得主动向消费者提供一次性餐具。旅游、住宿经营者不得主动向消费者提供客房一次性日用品。

明确了各方主体的义务。按照生活垃圾管理不同环节,突出规定产生生活垃圾的单位和个人应当履行生活垃圾分类投放义务,不得随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧生活垃圾;生活垃圾分类投放管理责任人应当履行按照规定设置生活垃圾分类收集点、配备收集容器并保持正常使用、引导、监督单位和个人分类投放生活垃圾等管理责任;从事生活垃圾收集、运输的单位应当遵守按时分类收集生活垃圾并分类运输至规定的转运站或者处理场所等规定;生活垃圾处理单位应当按照有关规定和技术标准等要求分类处理生活垃圾。

《条例》的制定有利于提高城市管理水平

“《条例》是今年市人大常委会的重要立法项目,将为全市做好生活垃圾管理工作提供坚实的法治保障。”天津市人大常委会城建环保办公室主任程治山说,《条例》的制定是天津市城市管理和人民群众生活中的一件大事,影响深远,意义重大。

他认为,制定《条例》的意义和作用主要体现在五个方面。一是贯彻落实党中央关于垃圾分类工作重要指示的关键举措。二是落实党中央、国务院决策部署和衔接法律规定的必然要求。三是加快推进生态文明建设,建设生态宜居现代化天津的需要。

“四是保障和改善人民群众生产生活和卫生健康,促进社会文明进步的需要。”程治山说,天津市常住人口1500余万,日产生生活垃圾约1.2万吨,要做到对垃圾处理的减量化、资源化、无害化,必须依法规范和引导全社会推行垃圾分类制度,让绿色生活理念、绿色生活方式深入人心。

此外,制定《条例》还是提高天津市城市管理和水平的需要。依法、有序、科学、高效地处理好生活垃圾是城市管理和水平的具体体现,也是城市现代化水平的重要标志。”程治山最后说。

生活垃圾分类小区覆盖率:年底达到100%

“在目前生活垃圾分类小区覆盖率60%基础上,年底力争达到100%。”天津市城市管理委员会主任刘峰说,下一步,全市将主要采取五大措施,全力推进垃圾分类落地。

在居民社区垃圾分类方面,总结推广“北辰区宝翠花都”等社区垃圾分类模式,开展以街镇为单位整建制打造垃圾分类示范片区,推动实现生活垃圾分类全覆盖。

在推进农村垃圾分类方面。结合农村人居环境整治,打造“双桥河

村”分类模式,实现分类桶入户、上门分类收集;结合翠屏湖退村还水工程,打造“洲河湾镇”分类模式,树立智能设备和分类厢房相结合分类新标杆。

在可回收物收集管理方面。对老旧小区多的区域,采用“整合物回从业员+人工上门收集”模式,逐步实现可回收物收集正规化。对新建社区较多的区域,加大智能设备和互联网预约回收覆盖面,方便群众分类投放。对居住较分散的区域,鼓励社区便利店参与积分兑换,吸引群众分类投放。

在健全有害垃圾全链条体系方面。进一步规范48个有害垃圾暂存点的运行措施,加强前段城市管理部门收集和后段生态环境部门指定的第三方运输、处理单位之间的衔接、配合,实现有害垃圾管理全链条管理。

在提升末端设施分类处理能力方面。加快推进生活垃圾分类设施建设,到年底,全市将一共运行13座生活垃圾处理厂,确保满足生活垃圾分类处理的需要。同时,推动建设北辰区大件垃圾处理厂、园林绿化垃圾处理厂和宁河区秸秆焚烧发电厂建设,实现更细的生活垃圾分类处理。

“最后还要监管到位。我们将把生活垃圾分类管理纳入城市管理考核内容,每月进行检查考核,考核结果公开通报,对问题严重的予以追问责。”刘峰说。

## 上海修订生态环境行政处罚裁量基准 更加体现“过罚相当”原则

本报见习记者丁波 记者蔡新华上海报道 纳入不予行政处罚条款,明确生态环境行政处罚裁量基准应当遵循的原则。日前,上海市生态环境局印发了新修订的《上海市生态环境行政处罚裁量基准规定》(以下简称《规定》),将于9月1日起实施。

据上海市生态环境局相关负责人介绍,《规定》进一步规范了生态环境行政处罚行为,更加体现行政处罚“过罚相当”的原则,行政处罚裁量的合理性得到有效增强。

《规定》指出,生态环境行政处罚裁量基准应当遵循合法、合理、过罚相当及公开公平公正原则。上海市生态环境行政处罚的罚款金额裁量采用百分比模式。百分比模式根据生态环境违法行为设定裁量起点和若干裁量因素,对裁量起点和裁量因素在总百分比

以内分别确定若干具体百分值,将生态环境违法行为对应的各项具体百分值累加后,乘以生态环境违法行为法定最高罚款数额,得出罚款金额的模式。

《规定》对特定生态环境违法行为设定了专门的行政处罚罚款金额裁量表,对除特定生态环境违法行为以外的其他生态环境违法行为设定通用行政处罚罚款金额裁量表。

有下列情形之一的,《规定》明确可从重处罚:一是在案件查处过程中拒不配合、干扰、阻挠调查取证,以及对执法人员、举报人、证人进行威胁、辱骂、殴打、恐吓或者打击报复的;二是生态环境违法行为造成重大环境污染的;三是生态环境违法行为引起重大群体性事件,或被电视、电台、报刊、网络等主流媒体曝光且造成不良社会影响的;四是其他符合从重处罚情形的。



## 珍爱土壤环境 防治土壤污染

山东省滨州市生态环境局日前开展“珍爱土壤环境,防治土壤污染”普法宣传活动,通过有奖问答的方式与公众互动,旨在唤起群众对土壤污染防治重要性、紧迫性的认识,为土壤污染防治做出自己的贡献。

滨州市生态环境局供图

中国环境报公益发布

# 请规范利用处置危险废物!

我国对危险废物污染防治实行“减量化、资源化、无害化”原则:

减少危险废物的产生量和危害性;

充分合理利用危险废物;

不能利用的危险废物应当进行无害化处置;

收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的全过程,均应当遵从无害化的要求,

采取措施防止或者减少危险废物对环境的污染,保障人体健康。

