

中国固体废物管理现状及塑料污染治理成效

李全奎

中国是人口大国、农业大国,又处于工业化后期和新型城镇化深入推进期,每年来自工业源、农业源和生活源各类固体废物总量近百亿吨。中国政府高度重视固体废物管理,20世纪70年代就将“废渣”治理作为环境治理的重点,不断通过完善法规制度标准,深入推进固体废物减量化、资源化和无害化。

近年来,特别是党的十八大以来,国家通过优化完善依法治理体系,大力推进相关领域深化改革,部署实施了禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革、普遍推行垃圾分类制度、“无废城市”建设试点等重点工程,固体废物治理体系和治理能力得到显著提升。与此同时,针对全球关注的塑料污染治理问题,中国政府率先垂范、勇于探索,为其他国家和地区提供了有益的借鉴。

建章立制,固体废物污染防治的法规制度体系日臻完善

中国自1995年就制定了《固体废物污染环境防治法》(以下简称《固废法》),建立了固体废物申报登记制度、危险废物经营许可证制度等核心制度,为防治固体废物污染环境、保障公众健康提供了法律依据。随着管理的需要,《固废法》2004年第一次修订,2013年、2015年、2016年分别对特定条款进行了修正,2020年再次进行修订,并经十三届全国人大常委会第十七次会议审议通过。新修订的《固废法》坚持以习近平生态文明思想为指导,突出问题导向,强化政府及有关部门监督管理责任,进一步夯实企业主体责任,大幅提高处罚力度,将逐步实现固体废物零进口、实施生活垃圾分类、工业固体废物排污许可、危险废物分级分类监管、重大疫情医疗废物应急处置等重要制度写入法律,为新时代全面加强固体废物污染防治,推进中央改革措施落地和打赢打好污染防治攻坚战提供了坚强法律保障。

与此同时,以《固废法》为龙头,以法规标准为补充的治理体系日趋完善。国务院制定(修订)了危险废物经营许可证、医疗废物管理、畜禽规模养殖污染防治、城市市容和环境卫生管理、废弃电器电子产品回收处理、报废汽车回收管理等行政法规。相关部门按照职责分工,制定了一系列部门规章、标准规范和技术指南,固体废物管理制度体系逐步完善。在危险废物方面,建立了危险废物鉴别、申报登记和转移联单等8项制度,涵盖了危险废物产生、贮存、转运、利用处置的全过程;在电子废物方面,明确了名录、规划和基金补贴等4项制度,制定了基于生产者责任延伸制度的电子废物管理办法;在生活垃圾方面,发布了生活垃圾收集、运输、处理等相关管理规章和标准规范100余项;在工业固体废物和农

业废弃物方面,出台了促进资源综合利用和无害化处置的相关管理办法和技术文件。

深化改革,不断提升固体废物综合治理效能

一是普遍推行垃圾分类和资源化利用制度。2017年3月,国务院办公厅转发《生活垃圾分类制度实施方案》,明确要求在直辖市、省会城市、计划单列市以及第一批生活垃圾分类示范城市的城区范围内先行实施生活垃圾强制分类。2019年,住房城乡建设部会同有关部门印发《关于在全国地级及以上城市全面开展生活垃圾分类工作的通知》,决定在全国地级及以上城市全面启动生活垃圾分类工作。2020年9月1日,中央全面深化改革委员会第十五次会议审议通过《关于进一步推进生活垃圾分类工作的若干意见》,要求从落实城市主体责任、推动群众习惯养成、加快分类设施建设、完善配套支持政策等方面入手,加快构建以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类长效机制,树立科学理念,分类指导,加强全链条管理。目前,绝大部分地级以上城市已经启动生活垃圾分类工作,生活垃圾分类成为新时尚,再生资源回收比例和质量稳步提升。

二是危险废物(含医疗废物)处理处置领域补短板强弱项成效显著。2019年,生态环境部印发《关于提升危险废物环境监管能力、利用处置能力和环境风险防范能力的指导意见》,推动地方提升危险废物利用处置能力。2020年,国家发展改革委牵头印发《医疗废物集中处置设施能力建设实施方案》,加快推进医疗废物处置能力建设,补齐医疗废物处置短板。截至2019年底,全国危险废物利用处置能力接近1.1亿吨/年,相比2012年(3238.7万吨/年)增长2.4倍。新冠肺炎疫情暴发后,生态环境部紧急围绕“两个100%”,即全国所有医疗机构及施工环境监管与服务100%全覆盖,医疗废物、医疗污水及时有效收集和处置100%全落实,指导督促各地抓紧抓实抓细有关工作,坚决打好疫情医疗废物防控阻击战。目前,国家各有关部门正在组织实施医疗机构废弃物综合治理,进一步规范医疗废物等废弃物的规范化管理水平。

三是开展“无废城市”建设试点,推进城市固体废物管理综合改革。“无废城市”是以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领,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,最大限度减少填埋量,将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。自2019年以来,广东省深圳市等“11+5”个城市和地区编制印发试点建设实施方案,建立试点工作推进体制机制,将推进试点工作与城市经济社会发展相

融合、相促进,着力推动制度、技术、市场监管体系建设,初步形成一批可复制、可推广的示范模式。

聚焦难点,持续深化塑料污染治理工作

治理塑料污染已经成为国际社会的普遍共识,在联合国环境大会、二十国集团(G20)领导人峰会等国际多边场合,均提出全球共同应对塑料污染的相关倡议。塑料污染防治涉及生产、流通、消费、国际贸易、回收处置等多个环节、多个部门,治理难度非常大。中国是发展中大国,在全球共同应对塑料污染问题上,始终积极发挥负责任大国作用,把倡议变成行动,把理念转为实践,为全球共同应对塑料污染贡献中国智慧和方案。

一是以限制塑料购物袋为抓手,减少塑料制品使用。早在2007年12月31日,国务院办公厅就发布了《关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》(以下称“限塑令”)。“限塑令”实施后,2015年全国主要商品零售场所塑料购物袋年使用量较2010年减少2/3。这对于节约能源资源、保护生态环境、积极应对全球气候变化发挥了重要作用。

二是强化全链条管理,多部门合作,推动建立形成治理塑料污染的长效机制。为更有效解决“白色污染”这一老百姓身边的突出环境问题,2020年1月,经国务院同意,国家发展改革委和生态环境部联合印发实施《关于进一步启动生活垃圾分类工作的意见》。各部门各地方迅速行动,相继作出部署安排。生态环境部牵头配合全国人大有关机构修订《固体废物污染环境防治法》,自9月1日正式实施,加强了塑料污染防治相关要求,对农用薄膜、包装物、一次性塑料制品的污染防治作出明确规定,同时明确了相关违法行为的法律责任,大幅提高了法律威慑力,为塑料污染治理提供了法治保障。发展改革委、生态环境部等9部委联合印发《关于扎实推进塑料污染治理工作的通知》。市场监管总局将超薄塑料购物袋等淘汰类产品纳入年度执法检查工作重点,牵头完善限制商品过度包装等关键领域标准。农业农村部等部门出台《农用薄膜管理办法》,细化了农膜生产、销售、使用、回收等环节管理要求。商务部积极出台商品零售、电子商务等领域推进塑料污染治理的细化措施。国家邮政局印发《邮件快件绿色包装规范》,推动出台《邮件快件包装管理办法》。

同时,地方也在加快行动。截至目前,已有29个省份出台了省级实施方案。北京市结合实施生活垃圾分类,于今年5月起组织开展塑料专项整治行动。河南省开展塑料垃圾治理工作专班,定期由省政府负责同志主持召开专题会议,统筹部署各项重点工作。青海省加大市场执法力

度,落实市场经营主体责任。海南省持续推进全省试点,搭建塑料污染治理信息化管理平台。福建省、浙江省将治理塑料污染作为深化生态文明试点示范的重要内容。随着各项措施逐步落实到位,尤其是生活垃圾清运和无害化处置能力大幅提升(2019年,城市生活垃圾无害化处理率达到99%以上,且生活垃圾焚烧占比约50%),我国塑料垃圾对河流、海洋等的影响日益减小。华东师范大学海洋塑料研究中心主任李道季等人的研究表明,2020年中国塑料垃圾入海量估值为25.71万~35.31万吨。国际学者由于没有充分了解我国相关废物管理政策措施,在进行塑料垃圾入海量估算时参数选择不合适,估算值普遍偏高,从而导致国际社会认知不准确。

三是全面禁止废塑料进口,为发展中国家做出表率。长期以来,部分发达国家打着国家贸易的幌子,将废塑料披上再生资源的外衣,向发展中国家大量倾销废塑料,给当地带来了严重的环境污染,影响了工人和当地群众的身体健康。为保护生态环境和人体健康,中国自2017年开始实施禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革,大幅度削减固体废物进口种类和数量,明确提出到2020年年底基本实现固体废物零进口的目标。针对废塑料,中国自2019年起已全面禁止废塑料进口。中国禁止废塑料进口的举措,促使发展中国家逐步觉醒。泰国、印度等东南亚国家先后效仿我国收紧固体废物进口政策。泰国拟于2021年起完全禁止可回收废塑料进口。印度于2019年修订相关条例全面禁止进口废塑料。

四是积极参与和推动国际社会共同应对塑料污染问题。2019年3月,第四届联合国环境大会通过了“海洋塑料垃圾和微塑料”“治理一次性塑料制品污染”两项决议。作为专门管控废物的国际公约,国际社会高度关注《巴塞尔公约》在防治塑料垃圾和微塑料方面发挥的作用。2019年5月4日-10日,在《巴塞尔公约》缔约方会议第十四次会议上,我国代表团积极参与有关加强塑料废物越境转移管控议题的谈判,推动大会审议通过塑料废物修正案。通过这次附件修正,发展中国家首次获得对进入本国的塑料废物相关信息的知情权,并有权拒绝这些塑料废物的进口,标志着国际社会在源头减少塑料废物产生、管控塑料废物越境转移等方面迈出了实质性一步。同时,大会审议通过《在巴塞尔公约下进一步采取行动应对塑料废物》,从全生命周期的角度对塑料废物提出了全球性的管理方案,包括塑料制品绿色设计和绿色生产、塑料废物越境转移控制和环境无害化管理等各方面。《巴塞尔公约》的相关决议使全球塑料废物管控进入了实操阶段,全球防治塑料废物污染框架基本建立。

作者单位:清华大学

学术报告厅

◆本报记者刘蔚

全国党校(行政学院)系统学习贯彻党的十九届五中全会精神推动生态文明学科发展研讨会11月10日-11日在浙江省湖州市举行。与会专家和代表围绕“两山”转化实践、生态产品价值实现机制、生态产业化和产业生态化、生态文明体制改革、生态补偿、自然资源产权制度等议题进行了研讨。

中国社会科学院学部委员、研究员潘家华表示,从词义上看,绿水青山是自然或生态资产,金山银山则是货币收益或物质财富。“两山”理念更多的是其经济学内涵,涉及价值认知、测度和分配,归属经济学,但目前经济学关注度还不够高,需要学理深化和理论升华。他表示,绿水青山就是金山银山,绿水青山和金山银山是画等号的。绿水青山如何转化为金山银山值得探讨,金山银山如何转化为绿水青山也同样值得研究。

浙江农林大学党委书记、教授沈洪洪认为,“两山”转化的本质是实现生态经济化和经济生态化,但目前“两山”转化仍存在一些障碍。不仅有产权计量、产权监控、产权定价等问题,而且涉及制度障碍、过度管理等体制问题。因此,“两山”转化需要制度改革推进,特别是在自然资源产权制度改革方面,应积极推动不控总量到控制总量的转变,开放产权到封闭产权的转变,无偿使用到有偿使用的转变,不可交易到鼓励交易的转变。

当前,生态产品存在供给不足、供给效率低、供给不平衡等问题,急需通过机制改革激发生态产品供给。中国人民大学环境学院教授曾贤刚说,从各地实践经验看,一般路径是根据生态产品自身特征、资源禀赋,设计具体制度安排,提升生态产品保值和增值能力。特别要区分基于政府的公共生态产品和基于市场的私人生态产品,积极推动生态产品及其产权界定,构建不同方式的实现机制。

国务院发展研究中心研究员、管理世界杂志社副总编辑苏杨表示,生态产业化是生态产品价值实现的主要形式。实现生态产业化,需要在保护方式(最严格的保护)、发展模式(生态产业化)、治理结构(社会主义现代化治理体系)三方面创新。生态产业化需要打通哪些环节?中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部主任、教授李宏伟认为,前端要打通自然资源要素整合环节,通过资源和项目对接、产权交易市场等方式,实现自然资源要素产业化集聚。中端要打通开发

探索与思考

生态环境资金绩效评价管理应注重七个环节

◆叶扬

生态环境资金绩效评价管理是建立完善生态环境现代财政制度和提升公共服务质量的重要手段,是协同推进成渝地区双城经济圈生态环境高水平保护和高质量发展发展的关键举措,是推进生态环境治理体系和治理能力现代化、建设美丽四川的内在要求。

“十三五”期间,四川省生态环境资金投入大幅增加,省级生态环境资金投入保持年均增幅30%以上,远超同期GDP和一般性公共预算收入增幅。四川省高度重视生态环境资金绩效评价管理工作,并取得良好成效。笔者结合工作实践,认为在开展生态环境资金绩效评价管理工作中,应注重把握7个环节。

第一,制度机制是基础。积极构建生态环境资金绩效评价管理“四梁八柱”,省生态环境厅及时出台省级环保资金支出绩效评价暂行办法、四川省生态环境保护专项资金管理办法等多项制度,创新出台“两办法、一平台”。2016年12月,设立生态环境投资评估与绩效评价工作专门机构。采取“走出去、请进来”方式,先后与中国财政科学研究所、生态环境部对外合作与交流中心、四川省财政厅等部门单位建立良好工作合作机制,共建共享、合作发展。

第二,指标体系是关键。每次开展绩效评价工作前先行调研,收集资金项目相关资料,了解掌握资金项目情况后草拟评价重要内容和关注点,并据此制定评价指标体系。一方面,把共性的、原则性的指标纳入体系范围;另一方面,结合资

全国党校系统推动生态文明学科发展研讨会召开

通过会议交流、案例开发等方式,建立具有党校特色的生态文明学科体系

收益的合理分配环节,通过推进自然资源产权制度改革和推广多元的资源定价回报机制,推动自然资源的要素提质,实现合理收益分配结构。后端要打通生态产品的生态价值经济体现环节,着眼于生态产业化、打造产业“选得准”、产品“卖出价”、资本“引进来”的自然资源产业化开发格局。

湖州市委常委、组织部长、浙江生态文明干部学院院长、湖州市委党校校长徐仲仪表示,湖州坚定不移举生态旗、打生态牌、走生态路,始终坚持生态优先,积极拓展“两山”转化路径,把绿水青山做成最大财富、最大优势、最大品牌,奋力当好践行“绿水青山就是金山银山”理念的样板地、模范生。浙江省委党校(浙江行政学院)哲学教研部原主任、教授董根洪总结了浙江省在“绿水青山就是金山银山”理念实践经验方面的三大模式,即以余村为代表的自我超越模式、以鲁家村为代表的绿色创新模式。他表示:“当前,全国开始进入一个‘大循环’的‘绿水青山就是金山银山’践行新阶段新模式,展现出全面性、现代性、高品质等特点。”

与会专家和代表认为,生态涉及人类生产生活方方面面,既是生产要素,也是生产目的。生态文明建设涉及各类不同主体,既涉及不同区域、不同国家间关系,也涉及纵向的代际关系,需要多学科、多领域、多团队的长期合作研究。既要加强基础理论研究,也要结合各地方、各行业特色加强应用研究。

中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部主任龚维斌表示,党校(行政学院)系统要在研究阐释宣传习近平生态文明思想上走在前、作表率。特别是要在如何把习近平生态文明思想讲授好、如何把生态文明学科建设好、如何把“十四五”时期的生态文明建设研究好、如何把以浙江为代表的优秀生态文明实践总结好等方面下功夫、见成效。要大力发展生态文明学科,建立具有党校特色的生态文明学科体系,引领整个学术界相关学科发展。通过会议交流、案例开发、办师资班、教研协作、校地合作等方式发挥系统合力,加强各地党校(行政学院)生态文明专题班次、课程、课题、机构建设和发展,打造全国党校系统生态文明教研学术共同体。

本次研讨会由中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部、中共浙江省委党校(浙江行政学院)共同主办,主题是学习贯彻党的十九届五中全会精神,推动生态文明学科发展,以实际行动助推“十四五”规划和2035年远景目标的实现。来自中央和国家机关有关部门、全国党校(行政学院)系统、湖州市等单位同志参加了会议。

绍兴做好“放管服”文章助推高质量发展

◆李维花

今年以来,浙江省绍兴市生态环境局强化新发展理念引领,抓牢环评审批优质服务、排污许可全覆盖两项支撑,夯实“三线一单”站位、规划环评质量、项目环评效能三大重点,以“放管服”推动制度建设有进展、服务决策有抓手,优化审批有亮点,全力助推经济高质量发展 and 环境高水平保护。

第一,精简审批事项,服务复工复产。

一方面,统筹推进疫情防控和复工复产。2月13日印发《关于疫情防控期间保生产稳发展十条措施》,明确应对疫情防控和复工复产急需的医疗卫生、物资生产、研究试验、供水供电等建设项目,实行报备制绿色通道;对医疗机构因疫情防控工作需要增加X射线影像设备用于肺炎诊断的,豁免环评、辐射安全许可和同位素转让审批手续。制定绍兴市生态环境局直接审批清单,固化疫情期间审批正面清单。截至8月

底,全市185家项目实施告知承诺制审批,192家企业采取豁免环评措施。

另一方面,精简审批事项。对标先进,深入推进减材料、减环节、减次数、减时间工作,实现环评文件审批申请材料减少至4项、后评价备案时间减至1个工作日,环评报告书、报告表审批时间分别法定60天和30天减至6个工作日和4个工作日。同时,进一步深化14个省级以上开发区和9个省级特色小镇的环评审批改革,降低197个项目环评等级。

第二,严格监管,守住排污许可管理质量生命线。

夯实“三线一单”源头管控。严格按照“三线一单”生态环境分区管控要求,坚持“五不批”,切实从源头上控制排污,服务污染防治攻坚战。

严格环评单位和从业人员监管。贯彻落实全国环评“放管服”工作推进会议精神和生态环境部《关于严惩弄虚作假提高环评质量的意见》,强化日常监督检查、

加大复核抽查比例和频次,全过程加强环评文件质量管理,对区域规划环评和“两高一重”建设项目环评委托省环能公司进行技术评估。同时,按照信用管理有关规定,组织开展环评中介机构质量评文件审批申请材料减少至4项、后评价备案时间减至1个工作日,环评报告书、报告表审批时间分别法定60天和30天减至6个工作日和4个工作日。同时,进一步深化14个省级以上开发区和9个省级特色小镇的环评审批改革,降低197个项目环评等级。

一方面,持续落实浙江省“回头看”名单,截至目前,已核对落实4批共435家排污单位核登记信息。另一方面,自我加压,线上线下同步、分局交叉检查,对今年全省937家(含限期整改)应发证企业抽查信息超百份,及时发现并解决了一批核发和登记问题。

第三,服务大局,全力助推产业升级提升。

全力服务市区印染化工产业

跨行政区域改造提升。疫情以来,推进印染组团环评,指导帮助协调上虞经济技术开发区(拓展区)环评,对庆茂印染分拆搬迁提出意见建议并提前介入服务。赴绍兴市城投集团等一批重点企业和上虞、嵊州等重点区域走访,服务一批企业复工复产。

立足服务企业,创新排污许可申领。加大改革力度,在认真研究法律法规和有关政策基础上,明确有关事项和解决办法,为排污许可证发证过程中“未批先建”“批少建多”等历史问题解决指明了方向。针对2017年第一批国家排污许可证于2020年12月底到期,印染企业废水排污指标抵押较为普遍的问题,为方便企业办理排污权抵押工作,也为规范后续到期企业有序办理延续手续,浙江省率先在柯桥区试行允许企业许可证到期前6个月内提前办理延续事项。这一举措方便107家企业办理事宜。

立足服务群众,打造服务标杆。市政政务服务大厅设立重大项目“绿色通道”审批服务窗口,推行红色代办员制度,确保重大产项目及时审批落户,进一步方便群众办事。

作者单位:浙江省绍兴市生态环境局

作者单位:四川省生态环境对外交流合作中心