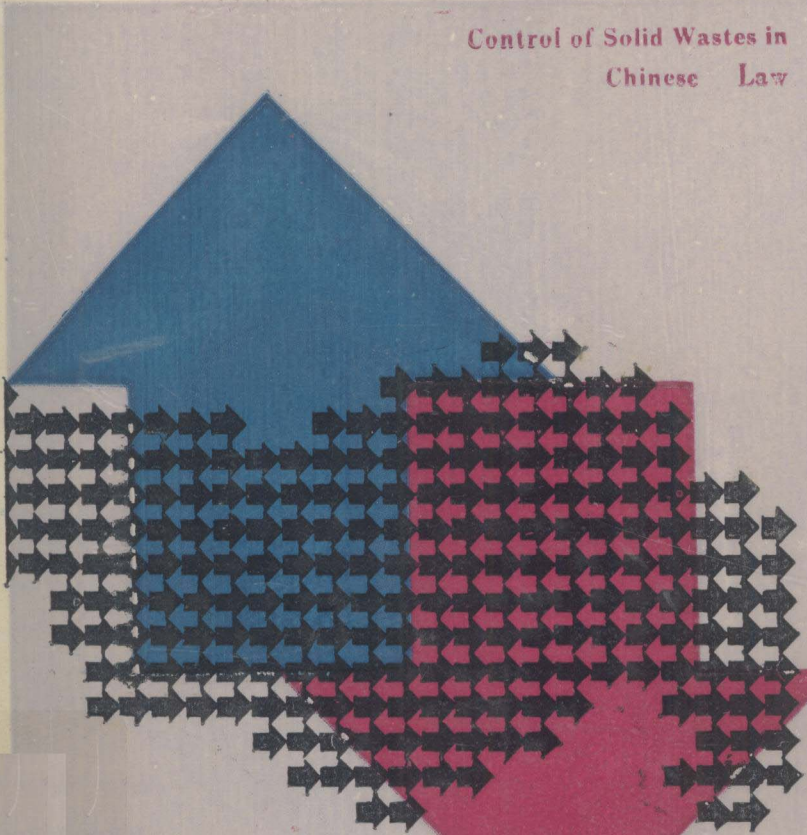


# 固體廢棄物的法律控制

主編 陳明義 李啓家

Control of Solid Wastes in  
Chinese Law



陝西人民出版社

# 固體廢棄物的法律控制

主編 陳明義 李啓家

撰稿人

陳明義 李啓家 曹疊雲  
孫嚮明 徐耀貴

陝西人民出版社

**固体废弃物的法律控制**

主编 陈明义 李启家

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

陕西省新华书店经销 西安昆明印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 12.5印张 5插页 243千字

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷

ISBN 7-224-01446-X/D·152

---

定价：(精) 7.80元

# 目 录

<b>第一章 固体废弃物概述</b> .....	( 1 )
<b>第一节 固体废弃物的定义和种类</b> .....	( 2 )
一、固体废弃物的定义 .....	( 2 )
二、固体废弃物的一般分类方法 .....	( 10 )
三、法律上的固体废弃物的分类 .....	( 12 )
四、有害固体废弃物 .....	( 14 )
<b>第二节 固体废弃物的特点</b> .....	( 22 )
一、量大面广、种类繁多、性质复杂 .....	( 22 )
二、固体废弃物具有多方面的环境污染危害性 .....	( 25 )
三、固体废弃物造成巨大的经济损失和资源浪费 .....	( 37 )
四、固体废弃物对社会环境造成不利影响 .....	( 45 )
五、固体废弃物的可利用性 .....	( 47 )
<b>第三节 固体废弃物的管理</b> .....	( 49 )
一、固体废弃物管理的特点 .....	( 49 )
二、我国的固体废弃物管理体制 .....	( 52 )
三、我国对固体废弃物的综合利用 .....	( 58 )
四、我国对固体废弃物污染和其他危害的防治 .....	( 63 )
五、我国的固体废弃物管理亟待加强 .....	( 64 )
<b>第四节 固体废弃物管理的立法问题</b> .....	( 65 )
一、我国的固体废弃物管理立法的状况 .....	( 66 )
二、国外固体废弃物管理立法的状况 .....	( 70 )

三、建立我国的固体废弃物管理法规体系…………… ( 74 )

**第二章 固体废弃物管理立法的基本原则…………… ( 76 )**

第一节 固体废弃物管理立法基本原则概述…………… ( 76 )

一、固体废弃物管理立法基本原则的主要内容…………… ( 77 )

二、固体废弃物管理立法基本原则的特点…………… ( 79 )

三、固体废弃物管理立法基本原则和基本制度的  
关系…………… ( 82 )

第二节 固体废弃物减量化、资源化、无害  
化原则…………… ( 83 )

一、“三化”原则的概念…………… ( 83 )

二、实行“三化”原则的意义…………… ( 84 )

三、“三化”原则的实施…………… ( 86 )

第三节 全过程管理原则…………… ( 87 )

一、全过程管理原则概说…………… ( 87 )

二、全过程管理原则的意义和实践…………… ( 99 )

第四节 重点管理原则…………… ( 101 )

一、重点管理原则的概念…………… ( 101 )

二、重点管理原则的实践…………… ( 105 )

第五节 分类管理原则…………… ( 107 )

一、分类管理原则的意义…………… ( 107 )

二、分类管理原则的实施…………… ( 110 )

第六节 国家管理与社会管理相结合原则…………… ( 113 )

一、国家管理的意义…………… ( 113 )

二、社会管理的意义…………… ( 114 )

三、国家管理和社会管理相结合…………… ( 115 )

第七节	经济刺激原则	( 116 )
一、	经济刺激原则的意义	( 116 )
二、	经济刺激原则的实施	( 118 )
<b>第三章</b>	<b>固体废弃物管理的重要法律制度</b>	( 120 )
第一节	概 述	( 120 )
第二节	关于环境影响评价制度、“三同时” 制度、排污收费制度	( 126 )
一、	环境影响评价制度	( 126 )
二、	“三同时”制度	( 129 )
三、	排污收费制度	( 133 )
第三节	深化固体废弃物管理的五项制度	( 146 )
一、	环境保护目标责任制度	( 146 )
二、	城市环境综合整治定量考核制度	( 153 )
三、	排放污染物许可证制度	( 155 )
四、	集中控制污染制度	( 161 )
五、	限期治理污染制度	( 163 )
第四节	固体废弃物管理的环境标准制度	( 165 )
一、	概 述	( 165 )
二、	论我国的技术标准制度	( 168 )
第五节	申报登记制度	( 169 )
一、	概 述	( 169 )
二、	论我国的申报登记制度	( 171 )
第六节	许可证制度	( 173 )
一、	概 述	( 173 )
二、	论我国的许可证制度	( 174 )

第七节 名录制度、鉴别制度与标志制度	( 176 )
一、国外名录、鉴别、标志制度简述	( 176 )
二、名录制度	( 179 )
三、鉴别制度	( 181 )
四、标志制度	( 183 )
第八节 合同制度	( 186 )
一、服务合同	( 186 )
二、排用(渣)合同	( 188 )
第九节 控制固体废物污染转移制度	( 189 )
一、污染转移控制的意义	( 189 )
二、我国的有关法律规定	( 191 )
三、国内污染转移的控制	( 192 )
四、国外污染转移的控制	( 194 )
第十节 固体废物管理体制	( 196 )
一、有关国家和地区组织机构考察	( 196 )
二、我国组织机构考察	( 199 )
<b>第四章 防治固体废物危害的法律对策</b>	<b>( 202 )</b>
第一节 概 述	( 202 )
第二节 防治有害废弃物污染的法律对策	( 205 )
一、我国有害废弃物污染防治立法问题	( 205 )
二、国外防治有害废弃物危害的立法	( 207 )
三、我国防治有害废弃物危害的法律问题探讨	( 208 )
四、放射性废弃物管理的法律问题	( 217 )
五、有害废弃物危害的风险估价问题	( 219 )
第三节 防治生活废弃物危害的法律对策	( 221 )
一、生活废弃物的宏观控制	( 224 )

二、生活废弃物产生源清扫体制·····	( 225 )
三、生活废弃物的收运与处理体制·····	( 226 )
四、生活废弃物管理的环境卫生设施·····	( 228 )
五、生活废弃物的管理机构·····	( 229 )
<b>第四节 一般工业固体废弃物污染防治的法律对策</b> ·····	( 231 )
<b>第五节 海洋倾废管理</b> ·····	( 233 )
一、关于《防止倾废废物和其他物质污染海洋的公约》·····	( 233 )
二、我国海洋倾废废物的管理·····	( 243 )
<b>第五章 固体废弃物综合利用的法律对策</b> ·····	( 255 )
<b>第一节 综合利用的理论与实践的考察</b> ·····	( 256 )
一、综合利用的理论考察·····	( 256 )
二、综合利用的实践考察·····	( 258 )
<b>第二节 我国固体废弃物综合利用的立法考察和分析</b> ·····	( 265 )
一、对《关于治理工业“三废”开展综合利用的几项规定》的考察和分析·····	( 265 )
二、对《关于工州企业治理“三废”污染开展综合利用产品利润提留办法的通知》的考察和分析·····	( 268 )
三、对《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》的考察和分析·····	( 272 )
四、对《关于完善现有综合利用政策几点补充规定的通知》的考察和分析·····	( 281 )



五、对《关于对国营工业企业资源综合利用项目实行一次性奖励的通知》的考察和分析·····	( 282 )
六、对《关于进一步开展煤矸石、粉煤灰综合利用的通知》的考察和分析·····	( 284 )
七、对《关于进一步开发利用再生资源若干问题的通知》的考察和分析·····	( 288 )
八、对《关于资源综合利用项目与新建和扩建工程实行“三同时”的若干规定》的考察和分析··	( 291 )
九、综合分析和评述·····	( 292 )
第三节 我国的地方综合利用立法的实践考察和分析·····	( 298 )
一、湖南省的“三渣”综合利用的专门规定的考察和分析·····	( 298 )
二、河南省关于煤矸石利用的专门规定的考察和分析·····	( 302 )
三、安徽省淮南市关于综合利用的专门规定的考察和分析·····	( 305 )
四、综合分析·····	( 306 )
第四节 我国固体废弃物管理的技术政策·····	( 307 )
一、技术政策概述·····	( 307 )
二、能源技术政策·····	( 311 )
三、材料工业技术政策·····	( 313 )
四、城市建设技术政策·····	( 315 )
五、环境保护技术政策·····	( 316 )
第五节 外国综合利用立法的考察·····	( 319 )
一、苏联的综合利用立法·····	( 320 )
二、英国的综合利用立法·····	( 321 )

三、美国的综合利用立法·····	( 324 )
------------------	---------

## 第六章 固体废弃物管理立法中的法律责任问题

·····	( 344 )
第一节 法律责任和法律制裁的概念·····	( 344 )
第二节 行政责任·····	( 347 )
一、行政责任的概念·····	( 347 )
二、行政处分·····	( 348 )
三、行政处罚·····	( 350 )
第三节 民事责任·····	( 357 )
一、固体废弃物污染的民事责任问题·····	( 357 )
二、污染责任的归责原则·····	( 358 )
三、污染的诉讼时效·····	( 361 )
四、污染的民事责任形式·····	( 363 )
第四节 涉及固体废弃物的环境纠纷的处理·····	( 364 )
一、民事纠纷和行政纠纷·····	( 365 )
二、民事纠纷处理方式·····	( 366 )
三、行政纠纷处理方式·····	( 374 )
四、完善固体废弃物纠纷处理制度·····	( 381 )
第五节 刑事责任·····	( 382 )
一、污染的刑事责任概述·····	( 382 )
二、污染的刑事责任种类·····	( 384 )
后记及鸣谢·····	( 387 )

# 第一章

## 固体废弃物概述

---

人类为了自身的生存和发展，已经和正在以及准备开发和利用各种各样的自然的和人工产生、制造的资源、能源和其他物质。特别是在当代，随着科学技术的飞速发展，现代社会生活日益丰富多样和复杂，人类对物质的数量和质量的需求日趋增长，资源的开发、利用和消耗的程度及范围愈为深化和扩大。人类利用大自然的慷慨恩赐和自身的智慧勤奋，创造出数量激增、质量高超、千奇百怪的物质财富和前所未有的舒适、优裕的生活条件，又使资源、能源和其他物质得以发挥极大效用。不过，人类在开发、利用和消耗物质时，并非都是合理的，也并非都是完全的。事实上，人类在利用物质的同时，也有意或无意地丢弃和浪费了许多资源、能源和其他物质。这些被丢弃的资源、能源和其他物质，往往被人们称之为废弃物。

废弃物是一个集合体，按其形态，有液体状的，如生活废水、工业废水等；有气体状的，如烟灰、粉尘等；也有固体状的，如工业废渣、生活垃圾等；还有介于这三种

形态的中间状态的，如半固体、半液体的工业污泥、高浓度废酸等。在这些形态不一的废弃物中，固体废弃物因其数量巨大、种类繁多而成为主要的废弃物。在生产和生活中，由固体废弃物所引起的若干问题，也因此而成为人类需要认真对待和必须努力予以解决的一个重要环境、资源问题。

## 第一节 固体废弃物的定义和种类

固体废弃物，有人也称之为固体废物。这两个名称，长期以来，在许多场合，包括立法、行政文件、学术研究、新闻报道以及人们的日常会话中，一直是交替使用或同时并用。这种情况并不令人感到奇怪，因为人们在使用这两个词时，无论是在广义概念上还是在狭义概念上，都是指着同一事物，即具有一致的内涵和外延。所以，这两个词实际是一个意思，只不过是使用者依据自己的习惯而选择不同的用词罢了。

### 一、固体废弃物的定义

关于固体废弃物的定义，是多种多样的，有自然科学中的定义、语义学中的定义、法律上的定义以及人们日常生活中使用的概念；此外还有广义和狭义的之分。应该指出的是，在这些定义中，其基本内涵都是一致的。不同的只是表达方式和要求有区别。一般地说，法律上的定义是在综合参考了其他定义之后，根据法律的特点和要达到特定目的所确定的，其外延可能要广于或狭于其他定义。这

是因为，法律上的定义，不仅是对某一概念的内涵、外延的表述，而且也是对该法律的适用对象和范围的说明。现以法律上的定义与自然科学中的废弃物定义的关系为例。自然科学的废弃物定义，是根据人们的科学、技术发达程度和认识水平来对固体废弃物进行客观的形态的描述的。只要人们已认识的客观事物，均可包括在内，其范围是广泛的。而法律上的定义却不然，当然首先要以自然科学的定义为根据，遵循自然科学的定义。因为，如果法律上的定义与自然科学方面的定义不相符合或截然不同（在本质上），就会使法律的定义失去科学性，从而也失去法律的应有的尊严与权威，也易为人所误解而产生混乱。但是法律上的定义也并不完全等同于自然科学的定义，并不是将自然科学中的有关定义简单地移植和原封不动地照套到法律规定之中。实际上，法律上的有关定义的规定，与自然科学的定义应当而且必须有所区别。这是由法律的特点所决定的。法律上的定义的范围，不仅受科学定义的约束，也受法律制定者和实施者的权力范围的限制。也就是说，客观存在的事物，可以都归纳到科学定义中，只要人们能认识；而法律上的定义却不能把这些事物全部归纳到其定义范围内。法律上的定义的范围由法律的适用范围所决定，即只是立法者认为需要加以管理和控制的事物才列入到法律上的定义之中，并不是所有的而只是一部分或大部分同类事物才受法律的控制。法律的适用范围，由立法者和执法者的权力范围（权限）和管理能力所决定，不能超出此范围。因此，法律上的定义只是说明某些固体废弃物

应受到法律的控制，处于法律的约束之下。这样，法律上的定义显然要狭于自然科学的定义。当然，根据国家政治、经济、社会的需要，法律上的定义在必要时，亦可广于自然科学的定义。从这一分析中，我们可以认识到：在自然科学中的固体废弃物的定义和有关法律规定中的固体废弃物的定义，在内涵方面，在本质上，应当而且必须是一致的，是不能发生冲突的。但是，这两种定义之间并不是叠合的，而是有着一定的区别的。这种区别实际上只是外延上的差异，即：自然科学中所谈及的固体废弃物的外延范围，系人们认识之所及，取决于人们的认识水平，反映了人们对固体废弃物的认识的深度和广度；而法律上的固体废弃物的范围（定义的外延），不仅是人们对固体废弃物的认识的反映，更主要的是人们对固体废弃物的（通过国家）实际管理能力和必要的控制程度的反映和表现，系人们的实际管理能力之所及，取决于人们对固体废弃物的管理和控制的必要程度和实际可能性。这种必要程度和实际能力，不仅受制于一国的经济社会发展水平和固体废弃物问题的实际状况，更受约束于国家的实际管理和控制能力本身。国家的实际管理能力的表现形式就是国家权力，这是由国家的法律予以昭示和明确的。可以这样认为，法律上有关固体废弃物的范围（定义的外延）的规定，实际上是国家对固体废弃物的管理职责的规定，是国家管理和控制固体废弃物的实际范围的规定。国家的实际管理能力（主要基于国家的经济、社会发展水平）愈强，则法律上规定的固体废弃物的范围便愈广；反之，如果国

家的实际管理能力较弱，则法律上所规定的固体废弃物的范围便相对狭窄。因此，法律所规定的固体废弃物定义的外延即受管制的固体废弃物的范围，只能是相对确定的，并非一成不变的，要随着国家的实际管理能力（权力）的强化或减弱而扩张或缩小。

时至今日，我国尚无关于固体废弃物管理方面的综合性法律规范，因此，亦尚无关于固体废弃物的法律方面的定义规定。但是，在国家有关机关发布的正式的规范性文件中，已经有关于固体废弃物的定义。

国家环境保护局在1986年发布的《工业固体废物有害特性试验与监测分析方法（试行）》第1章第1节中关于固体废物的定义是：“固体废物是指人类生产和生活活动中丢弃的固体和泥状物质。”这一定义的基本内容和本质特征为国内大多数著述所接受。如在《论固体废物环境管理立法》（曹叠云著）一书中定义为：“固体废物是人类在生产和生活活动中丢弃的固体、半固体和高浓度液体物质。”在《固体废物的环境管理》（吴天宝、王韧著）一书中定义为：“固体废物，通常系指人类生产和生活活动过程中产生，生产者在一定时间和地点不再需要，而丢弃的固体、半固体或泥状物质。”《中国大百科全书·环境科学》在“固体废物”词条中解释为：“被丢弃的固体和泥状物质，包括从废水、废气中分离出来的固体颗粒”。

在上述定义中，有如下共同点，即这些定义都认为：

1. 固体废物是在人类生产和生活活动（过程）中产生的；

2. 是在上述活动（过程）中丢弃的；
3. 包括固体物质。

但也有若干不同之处，主要表现在对“半固体”、“泥状”、“高浓度液体”物质的描述。

我国的这些定义，与国外有关固体废弃物法规中对固体废弃物的定义的规定是相同的或相近的。

日本的《废弃物处理和清扫法》第2条中关于定义的规定是“本法所称‘废弃物’是指垃圾、大型垃圾、灰烬、污泥、人粪尿、废油、废酸、废碱、动物尸体及其他丢弃的呈固体或液体的物质（放射性物质及受其污染物质除外）。”美国《1980年固体废物处置法》<sup>①</sup>第1004节第（27）项规定：“‘固体废物’是指从废物处理厂、自来水处理厂、空气污染控制设施排出的污泥废渣和垃圾以及其他被扬弃的物质，包括从工业、商业、矿业、农业活动中及日常生活中所产生的固态、半固态和含气态物质的物质。”

国外的有关立法，其名称多为“废物”处理法律，包括了固体、液体，有的还包括了气体废物，将各种形态的废物都纳入一个统一的法律规范之中实行统一管理，而并

---

<sup>①</sup>美国于1976年制定了《固体废物处置法》（Solid Waste Disposal Law），同年也制定了《资源保护回收法》。1978年，对两个法律进行修改、合并，称为《1978年资源保护回收法》，亦可引称为《1978年固体废物处置法》。1980年，又对该法进行修改，并同1980年的《废油循环使用法》合并，称为《1980年固体废物处置法》，亦可引称为《1980年资源保护回收法》。



非是专门的固体废物法规，尽管是以固体废物为主要管理对象。这种做法，我们认为是较为科学、合理的，是有科学根据并符合现代管理的重要原则——节约原则和效率原则的。当然，这些国家也都同时有着大气污染防治和水污染防治等方面的法律。

在此应当专门指出的是，不论是我国有关行政文件和著述，还是外国的有关立法中，对固体废弃物的内涵和外延的规定和阐述都是比较一致的。这种不约而同的现象，表明了两个方面的意义。第一，表明固体废物问题并不只是我国特有的问题，而是全球性的普遍问题；不仅是我国重视此问题，而且各国都着手解决这一问题。这个意义说明在固体废弃物的控制和管理方面，各国可以互相借鉴和参考。第二，表明各国对固体废弃物的认识具有共同性，法律控制的范围也颇为相似。这一意义说明各国在进行固体废弃物的管理立法时，也可以互相参考。

值得注意的是，前面引述的我国的有关固体废弃物的定义中，都毫无例外地扩大了固体废弃物的范围。把半固体、高浓度液体和泥状物质也包括在内。这种扩大定义范围的方法，是不是与其所确定的名称（固体）不相一致呢？对此，我们认为，扩大定义的范围是合理并可行的。因为，在废物中，除固体的之外，还有某些半固体、高浓度液体或泥状物质并不涉及水污染方面的问题。而我国的水污染防治方面的法规，并不是以废物（废水）为管理对象，而是以环境因素（水）为保护对象，以水污染防治为管理对象，这样，某些并不涉及水污染的液体、半固体