

中国固体废物的 资源化： 政策与法律

吴宇◎著

THE REUSE AND RECYCLING
OF SOLID WASTE IN CHINA:
POLICIES AND LAWS

非
外
借

中国社会科学出版社

中国固体废物的 资源化： 政策与法律

吴宇◎著

THE REUSE AND RECYCLING
OF SOLID WASTE IN CHINA:
POLICIES AND LAWS



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国固体废物的资源化：政策与法律 / 吴宇著. —北京：中国社会科学出版社，2018.9

ISBN 978-7-5203-2785-5

I. ①中… II. ①吴… III. ①固体废物利用-环境保护法-研究-中国
IV. ①D922.680.4

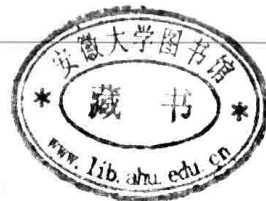
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 154282 号

出版人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 夏慧萍
责任印制 李寡寡

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2018 年 9 月第 1 版
印次 2018 年 9 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 12.5
插页 2
字数 201 千字
定价 56.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为国家社科基金重大招标项目“社会源危险废弃物环境责任界定与治理机制研究”（编号 16ZDA072）的阶段性研究成果。

内容摘要

固体废物问题在现代社会越来越成为值得关注的话题。随着“垃圾围城”现象日益突出，处置固体废物的问题不得不摆在决策者的面前且亟须找到解决方案。固体废物的处置一般有填埋、焚烧和资源化三种方式，然而，前二者需要占用大量的土地资源建设垃圾焚烧厂或填埋场，并且还会产生二次污染。更为重要的是，随着居民环境意识的提高，邻避效应逐渐凸显，垃圾焚烧厂和填埋场的选址都成为当前社会群体事件的重要诱因。因而，在固体废物处置面临困境之时，提出固体废物资源化成为减少固体废物最终处置，减少邻避效应发生概率，缓和社会矛盾的重要途径，因而有着十分重要的意义。

从1949年中华人民共和国成立以来，固体废物资源化政策与法律一直在不断地演进和发展。整个发展历史沿革可以分为萌芽期、草创期和发展期。萌芽期正值新中国成立后政治、经济不稳定的年代，所以固体废物资源化的政策仅仅停留在一些口号上；草创期是中国固体废物管理立法从起草到出台实施的一段时间，历时20年，这一时期是中国固体废物资源化政策和法律逐步显现的历史时期；发展期从2003年新的《固体废物污染环境防治法》修订颁布起计算，该法不仅吸收引进了大量的新理念，政策工具选择方面也显现出多样化的趋势。

在固体废物资源化政策与法律的发展过程中，中国的实践不仅是自我探索，也学习、借鉴和吸收了不少域外的先进经验，如欧洲各国，特别是德国、法国、瑞典、荷兰，以及美国、日本、韩国等国的做法。在固体废物资源化管理当中，中国台湾地区的管理经验也有不少值得借鉴的地方。

通过考察国内外固体废物资源化政策与法律的发展，总结其经验，我们可以进一步反思中国目前固体废物资源化政策工具选择与法律制度的缺陷。在政策工具选择方面，虽然目前的政策和法律已经呈现出多样化的趋势，但是，仍然倾向于使用命令—控制式的行政规制手段，而基于市场的经济手段较为单一。而在信息政策工具方面，还比较落后。所有的政策最终应以立法来保障其实施，所以法律体系的完善也就非常重要，主要是法律原则的更新和法律制度的改进。而综合性的固体废物管理立法的出台是未来的必然趋势。

目 录

绪论	(1)
一 研究的背景	(1)
二 研究的目的	(2)
三 研究的范围	(3)
四 研究的意义	(4)
第一章 固体废物与固体废物资源化	(6)
第一节 固体废物概述	(6)
一 固体废物的定义	(6)
二 固体废物的特点	(9)
三 法律上对固体废物的分类	(9)
第二节 中国固体废物的现状及问题	(10)
一 中国固体废物的产生及现状	(10)
二 中国固体废物的处置方式及现状	(13)
三 固体废物处置产生的环境问题	(16)
四 固体废物处置产生的社会问题	(19)
五 固体废物处置产生的经济问题	(26)
第三节 中国固体废物资源化概述	(30)
一 中国的固体废物资源化的意义	(30)
二 中国固体废物资源化的内涵与方式	(32)
三 中国固体废物资源化的现状	(34)
第四节 中国固体废物资源化的政策理念和发展模式	(37)
一 可持续发展：固体废物资源化的基本发展理念	(38)

二 循环经济：固体废物资源化的经济发展模式	(43)
三 清洁生产：固体废物资源化的技术发展模式	(48)
四 “两型社会”：固体废物资源化的社会发展模式	(51)
五 生态文明：固体废物资源化的绿色发展理念	(54)
第二章 中国固体废物资源化政策与法律之现状分析	(58)
第一节 中国固体废物资源化的公共政策概述	(58)
一 社会政策	(58)
二 经济政策	(60)
三 技术政策	(61)
四 环境政策	(62)
第二节 中国固体废物资源化政策与法律的目标和价值	
定位	(63)
一 中国固体废物资源化政策与法律的目标	(64)
二 中国固体废物资源化政策与法律的价值定位	(65)
第三节 中国固体废物资源化重点政策与法律制度的历史	
沿革	(67)
一 萌芽时期（1949—1984 年）	(70)
二 草创时期（1985—2004 年）	(73)
三 发展时期（2005 年至今）	(77)
四 发展趋势分析	(82)
第四节 中国现行固体废物资源化政策与法律的现实困境	(85)
一 监督管理体制的矛盾	(86)
二 政策工具选择的失衡	(88)
三 法律规范上的空白	(90)
四 政策措施设计缺陷	(91)
第三章 域外固体废物资源化政策与法律概览及分析	(94)
第一节 欧洲国家固体废物资源化政策与法律的发展	(94)
一 德国固体废物资源化的政策与法律	(95)
二 法国固体废物资源化的政策与法律	(98)
三 瑞典固体废物资源化的政策与法律	(103)

四 荷兰固体废物资源化的政策与法律	(105)
五 英国固体废物资源化的政策与法律	(107)
第二节 美国固体废物资源化政策与法律的发展	(109)
一 “固体废物”的定义之争	(109)
二 美国固体废物资源化的主要法律	(110)
三 美国固体废物资源化的法律制度	(112)
第三节 亚洲国家及地区固体废物资源化政策与 法律的发展	(113)
一 日本固体废物资源化的政策与法律	(113)
二 韩国固体废物资源化的政策与法律	(115)
三 新加坡固体废物资源化的政策与法律	(119)
四 中国台湾地区固体废物资源化政策与法律的发展	(121)
第四章 中国固体废物资源化政策工具之选择	(127)
第一节 政策工具的概念与类型	(127)
一 政策工具的概念	(127)
二 环境政策工具的类型与选择	(130)
第二节 固体废物资源化政策工具中的行政规制	(131)
一 行政许可	(132)
二 行政契约	(135)
三 环境标准	(138)
四 强制回收	(139)
五 生产者延伸责任	(140)
第三节 固体废物资源化政策工具中的经济手段	(142)
一 税收优惠与补贴	(143)
二 押金—退款	(144)
三 清理费	(145)
第四节 固体废物资源化政策工具中的信息工具	(149)
一 固体废物回收标签	(149)
二 名录或目录	(150)
第五节 固体废物资源化政策工具的优化选择	(152)

一	优化选择的原则	(153)
二	确立相互配合的行政规制策略	(154)
三	引入以市场机制为核心的经济刺激手段	(155)
四	加强信息工具的使用力度	(156)
五	提高公众参与和环境教育的水平	(157)
第五章	中国固体废物资源化法律体系之完善	(160)
第一节	固体废物综合管理的立法	(160)
一	固体废物综合管理立法的必要性	(160)
二	固体废物综合管理立法的可行性	(163)
第二节	固体废物资源化法律原则的更新	(164)
一	从“三化”原则到“3R”原则的改变	(164)
二	“3R”原则的核心价值取向	(166)
第三节	固体废物资源化管理体制的变革	(168)
一	改变以往设置固体废物资源化管理机构的思路	(168)
二	学习借鉴域外固体废物资源化管理体制的经验	(169)
三	设立固体废物综合管理机构的设想	(170)
第四节	固体废物资源化法律制度的改进	(172)
一	法律保留事项与明确性授权的规定	(172)
二	守法监督方式的改变	(177)
三	拓宽公众参与的途径	(179)
结语：	走出“围城”的固体废物资源化	(181)
参考文献		(183)
后记		(190)

绪 论

一 研究的背景

固体废物从人类产生时起就存在，它是人类活动的产物。人类的发展史是维持自身生存与扩大种群生存空间的历史。为了不断地扩大人类的生存空间，人类需要提高利用自然资源的广度。然而，人类的科技却又无法将资源充分地利用，所以伴随着生产和生活过程，会产生大量的剩余残渣。工业时代以前，固体废物主要由灰烬、木屑、骨头、尸体以及植物残渣组成。人们只需要将这些固体废物埋在地下处置即可，而且这样还可以提高土壤的肥力。随着商业社会的到来，固体废物污染环境日益突出，在长达几个世纪的时间里面，城镇和农村居民要么焚烧其生活垃圾，要么把这些垃圾倾倒入附近的河流或湖泊当中。英国的水路因此而被阻塞，致使英国议会于 1388 年不得不采取禁令，禁止向河流中倾倒垃圾，以保障船舶可以逆流航行。^①

2010 年 3 月，民间环境保护组织“自然之友”发布了《中国环境发展报告（2010）》。报告认为，2009 年是中国“垃圾危机”爆发之年，垃圾填埋场、焚烧厂的选址问题，甚至焚烧厂该不该建、能不能建等问题成了大众热议的话题，这表明过去一直处于后台的隐性问题终于走向前台，成为无法回避且日益尖锐的社会问题。英国《卫报》的评论文章指出，整个中国的垃圾在迅速膨胀，“其速度不亚于中国的经济发展速度”^②。

① [美] 安妮·马克苏拉克：《废弃物处理——减少全球废弃物》，杜承达等译，科学出版社 2011 年版，第 9 页。

② 参见樊夏、林浩、陈静《垃圾“围城”是国际性难题》，《协商论坛》2010 年第 12 期。

固体废物问题是伴随着历史发展一直困扰人类的社会、经济与环境问题。它的复杂性在于，固体废物一方面既是破坏环境的元凶；另一方面又通过回收利用存在大量的潜在经济价值。随着城市的不断发展，固体废物的问题在现代社会中凸显出来。“垃圾围城”，成为现代城市发展的桎梏。所以，人们对于固体废物的感情明显的是又爱又恨。

美国环境专家贝尔用他的研究成果告诉我们，90%的生活垃圾其实都是可以回收利用的，垃圾里蕴藏着巨大的“财富”。只要按照循环经济的理论实施垃圾分类回收，不仅可以“再造”资源，还能减少垃圾带来的环境污染，在经济发展与环境保护间一举两得。^① 所以，研究包括城市生活垃圾和工业固体废物，乃至危险固体废物在内的固体废物的资源化政策和法律，是解决固体废物处置困局，走可持续发展道路的必然要求。

二 研究的目的

固体废物问题可以从多个角度来看：一方面，固体废物问题只是简单的环境污染问题，是一个显著的污染源；另一方面，人类对自然资源的利用尚不完全，许多被废弃的物质还存在利用价值。早在12世纪，中国南宋时期的著名学者朱熹就提出“天无弃物”的观点。近二三十年来，环境问题日益尖锐，资源日益短缺。把固体废物转化为可供人类利用的资源这一理念也越来越引起人们的重视。在可持续发展与生态文明政策理念的引导下，建设资源节约型社会和环境友好型社会（简称“两型社会”）与循环经济成为当前中国追求的理想社会发展模式。建设“两型社会”和发展循环经济是实现社会、经济和环境可持续发展的正确方向，而固体废物的资源化是建设“两型社会”与发展循环经济中关键的一环。2008年出台的《循环经济促进法》在法律原则条文中明确规定了“资源化原则”，把废物特别是固

^① 阎宪、马江雅、郑怀礼：《我们把多少资源放错了地方？》，《环境保护》2011年第5期。

体废物的资源化作为一项法律原则加以规定,说明“资源化”在实现循环经济中占据着重要的位置。

中国目前固体废物管理政策和法律主要是现行《固体废物污染环境防治法》,该法于2004年12月颁布,2005年生效实施。到今日,已经过去了十三年,十三年之后,固体废物资源化的社会、经济和科技背景有了一定的变化,为提出更先进的管制规范提供了基础。《固体废物污染环境防治法》颁布实施的十三年来,对我国固体废物资源化活动所带来的法律管制诱因是十分有限的。造成这种局面的原因是因为固体废物资源化所消耗的成本比填埋和焚烧的成本高,而我国的法律制度又没有提供足够的诱因促使企业和个人开展固体废物资源化活动。况且,如果在立法中加强对固体废物资源化的相关法律规范,则又涉及参与主体之间及其与政府的法律关系问题。虽然固体废物资源化政策近年来不断创新,但是所使用的政策工具及其产生的政策效果仍不尽如人意。

为了保护环境,中国近年来的政策和法律越来越多地使用以市场经济为基础的政策工具来辅助命令—控制式的行政管制手段。因为,在促进企业和个人开展固体废物资源化活动中,除了政府的管制之外,市场机制所带来的经济诱因也不可忽视。经济工具、政策工具和法律工具的配合使用才能够既达到目的,又节约社会成本。而管制在这其中所起的作用就必须通过对固体废物资源化管理中常用的各种工具的分析才能得出结论,并确定管制的范围,进行制度的创设。最后,通过制度的设计,构建一个相对完善的制度体系才是本书最终所追求的结果。通过政治哲学、生态学等多方面理论的阐释,本书认为,为了保护环境,实现资源的节约利用,政府可以提高固体废物资源化程度的标准,特别是当技术具有可行性时;固体废物处置的最佳可行技术应当是更有利于促进固体废物资源的技术,环境立法中应当体现这样的倾向性。

三 研究的范围

通过对固体废物资源化的加强,减少最终需要处置的固体废物数

量，乃是解决困境之道。而法律在管制和促进固体废物资源化的活动中起何种作用？达到何种目的？是本书的主要范围，具体分为以下三个方面。

（一）固体废物资源化的历史沿革与政策的比较分析

固体废物的资源化在中国有着很长的发展历史，并且新中国成立以来相关政策就已经出现。通过划分固体废物资源化政策的发展历史阶段，从中可以发现中国的政策制定者在固体废物资源化理念和技术上的发展和变化。本书将基于国内的固体废物资源化政策与法律发展历史的分析，并结合国外的规范进行对比，找出其中理论上的不足与缺失。

（二）固体废物资源化政策工具运用的现状与分析

一般来讲，法律管制手段通常有命令控制型的手段、基于市场机制的手段以及信息工具，这些政策工具对固体废物资源化的管控有着不同的形式和效果。在固体废物资源化的过程中，采取何种法律管制手段才能获得最佳的管制诱因值得进一步深入研究。一般来说，除去强制要求企业或个人达到规定的固体废物资源化率以外，还有实施许可、指定回收等管制手段，对相对人规定义务。而市场机制的手段则可以补充命令—控制管制手段的不足，降低执法成本，这些经济工具，对于实现固体废物资源化的目的而言同样重要。并且，只有法律管制工具、经济工具以及信息工具的结合，才能明确法律管制的范围，从而对制度的设置提供参考。

（三）固体废物资源化法律制度体系的完善

在研究固体废物资源化法律管制手段的基础上，提出成体系的法律制度构架，为废物资源化的管理奠定立法基础。对固体废物资源化的管理最终应当形成法律制度体系，才能成为社会所遵行的全面有效的行为规则。通常，单独的一个制度无法实现法律所追求的目的，只有形成一个完整的制度体系方能有效。不同制度的选择和协调，是构架法律制度体系的目的所在。

四 研究的意义

在可持续发展理念和生态文明的目标共同引导下，发展循环经

济,建设资源节约型社会和环境友好型社会(简称“两型社会”)是当前中国所追求的理想社会状态。依法开展清洁生产,建立“两型社会”,促进经济的可持续发展,实现生态文明已成为一种社会共识。固体废物资源化是实现社会、经济和环境可持续发展的正确方向,而固体废物的资源化也是建设生态文明中关键的一环。如何正确对待固体废物资源化关系着生态文明的实现。当前固体废物资源化的相关研究多见诸环境管理、环境经济学和工业生态学等学科领域。在中国,专门针对固体废物资源化法律问题的研究比较少,之前更多的关注都放在循环经济等概念之上,只是在探讨循环经济的过程中,偶有提及固体废物管理。所以,对于固体废物资源化法律问题的研究属于填补这一领域研究空白的努力。

对固体废物资源化活动的管制,在世界各国的立法中“仁者见仁,智者见智”。对国内外固体废物管理的立法新发展进行跟踪研究,分析当前世界上一些重要国家在固体废物资源化管理中的管制工具,可以为中国将来修改和完善立法提供参考和建议。从法律上规制固体废物资源化活动,使之走上合法化的道路,建立一套行之有效的法律控制机制是必不可少的。制度的建立应当遵循法治的精神,中国的固体废物资源化正处于制度建立时期,迫切需要一个切合中国实际的制度构架,使之融合在中国法制体系之中。本书的一个重要意义就在于提出一个相对完善的制度构架,改变现有的管制工具,使之能更适应中国的现实。

第一章

固体废物与固体废物资源化

第一节 固体废物概述

一 固体废物的定义

“作为一种文字上的启示，定义是利用一个独立的词来给出语言上的界说，它主要是一个标明界限或使一种事物与其他事物区分开来的问题。”^① 作为日常使用的词语与法律上使用的词语之间既有联系，又有区别。一方面，法律上的定义来自人们日常生活的经验，是经验的抽象形式；另一方面，人们在日常生活中使用词语时往往赋予其不确定的外延，这不符合法律的明确性的要求——准确的内涵和外延——在法律中使用这些词语时必须避免这种状况的出现。因此，法律上所使用的词语必须严格限制其外延。不同的学科关于固体废物的定义是多种多样的，定义的给出取决于该学科研究的范围和方式。但从不同学科的定义中我们可以抽象出固体废物的一般特征。

（一）自然科学学科中固体废物的定义

在环境科学中，固体废物指的是“人类在生产、加工、流通、消费以及生活等过程提取目的组分之后，而被丢弃的固态或泥浆状物质”^②；或者“在社会的生产、流通、消费等一系列活动中产生的一

① [英] 哈特：《法律的概念》，张文显等译，中国大百科全书出版社 1996 年版，第 14 页。

② 刘天齐：《环境保护》，化学工业出版社 2000 年版，第 26 页。

般不再具有原使用价值而被抛弃的以固态、半固态存在的物质”^①；或者“人类生活中，因无用或不需要而排出的固态物料（质）”^②。在《环境名词索引》中，对固体废物的解释是，“从家庭、工厂和服务设施中产生的，被消费者认为是无用的固体抛弃物”“固体废物主要来自矿山、农业剩余物和城市垃圾。一些产业的盛行和技术的市场化，如包装业，导致了包装物和罐装食品被普遍接受，这在某种程度上加剧了固体废物的产生量”^③。

固体废物的名称当中，固体是指的废物的物理形态。但是，在固体废物的定义当中，往往还会包含那些非固体形态的废物，比如以容器包装的液态废物、气态废物，或者含固率小于 50% 的污泥等。这些废物也被纳入固体废物的定义范畴之中。^④

此外，固体废物的判断存在着很强的客观性，指的是那些人类活动所产生的，而非自然界天然形成的废物。而且，其定义当中还存在着很强的主观色彩，如固体废物的无用性判断的主观色彩同时存在于固体废物的定义之中。所以，一个东西是否属于固体废物，既要在客观上看其是不是人类活动所产生的，也要看其是否丧失了有用性或原本的用途。

（三）法律上固体废物的定义

在科学上对固体废物定义的基础之上，中国固体废物立法方面对固体废物也下了定义。1995 年颁布施行的《固体废物污染防治法》中，对“固体废物”的定义为，“在生产建设、日常生活和其他活动中产生的污染环境的固态、半固态废物”^⑤。该法在 2004 年得到修改。修改的重点之一，就是对固体废物的定义进行了重述。2004 年颁布的《固体废物污染环境防治法》的附则中对“固体废物”的定义为：

① 陈立民：《环境学原理》，科学出版社 2003 年版，第 220 页。

② 何品晶、邵立明：《固体废物管理》，高等教育出版社 2004 年版，第 8 页。

③ 长春社（香港保护自然景物协会）：《环境名词索引》，长春社（香港保护自然景物协会）1979 年版，第 11 页。

④ 何品晶、邵立明：《固体废物管理》，高等教育出版社 2004 年版，第 9 页。

⑤ 1995 年《固体废物污染环境防治法》第 74 条第 1 项。