



南湖法学文库



—— Studies on Legal Issues Related to
Hazardous Wastes ——

危险废物法律问题研究

尤明青 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



南湖法学文库

危险废物法律问题研究

尤明青 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

危险废物法律问题研究/尤明青著. —北京: 北京大学出版社, 2015. 1

(南湖法学文库)

ISBN 978 - 7 - 301 - 25262 - 8

I. ①危… II. ①尤… III. ①危险物品管理—废物管理—法律—研究—中国
IV. ①D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 301038 号

书 名 危险废物法律问题研究

著作责任者 尤明青 著

责任编辑 李 昭

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25262 - 8/D · 3742

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址 <http://www.pup.cn>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印刷者 北京溢漾印刷有限公司

经 销 者 新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 16 印张 229 千字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元



未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370

总 序

历经几回寒暑,走过数载春秋,南湖畔的中南法学在不断精心酿造中步步成长。中南法学的影响与日俱增,这离不开长江边上这座历史悠久、通衢九州的名城武汉,更离不开中南法律人辛勤耕耘、励精图治的学术精神,中南学子源于各地聚集于此,又再遍布大江南北传播法学精神,砥砺品格、守望正义的同时也在法学和司法实践部门坚持创新、止于至善,作出了卓越的贡献。

纵观中南法学的成长史,从1952年9月成立中原大学政法学院,到1953年4月合并中山大学、广西大学、湖南大学的政法系科,成立中南政法学院,后至1958年成为湖北大学法律系,1977年演变为湖北财经学院法律系,转而在于1984年恢复中南政法学院,又经2000年5月的中南财经大学与中南政法学院合并至今,中南财经政法大学的法学院已然积攒了50年的办学历史。虽经几度分合,但“博学、韬奋、诚信、图治”的人文精神经过一代又一代中南学人的传承而日臻完善,笃志好学的研习氛围愈发浓厚。中南法学经过几十年的积累,其学术成果屡见丰硕。“南湖法学文库”这套丛书的编辑出版,就是要逐步展示中南法学的学术积累,传播法学研究的中南

学派之精神。

中南法学经过数十载耕耘,逐渐形成了自成一格的中南法学流派。中南法律人在“为学、为用、为效、为公”教育理念的引导下,历练出了自有特色的“创新、务实”的学术精神。在国际化与跨地区、跨领域交流日益频繁的今天,中南法学以多位中南法学大家为中心,秉承多元化的研究模式与多样性的学术理念,坚持善于批判的学术精神,勇于探讨、无惧成论。尤其是年轻的中南法学学子们,更是敢干扎根基础理论的研习,甘于寂寞;同时也关注热点,忧心时事,活跃于网络论坛,驰骋于法学天地。

从历史上的政法学院到新世纪的法学院,前辈们的学术积淀影响深远,至今仍为中南法学学子甚至中国法学以启迪;师承他们的学术思想,沐浴其熠熠生辉的光泽,新一代的中南法律人正在法学这片沃土上默默耕耘、坚忍不拔。此次中南财经政法大学法学院推出这套“南湖法学文库”,作为中南法学流派的窗口,就是要推出新人新作,推出名家精品,以求全面反映法学院的整体科研实力,并使更多的学者和学子得以深入了解中南法学。按照文库编委会的计划,每年文库将推出5到6本专著。相信在中南法律人的共同努力下,文库将成为法学领域学术传播与学术交流的媒介与平台,成为中南法律人在法学研习道路上的阶梯,成为传承中南法学精神的又一个载体,并为中国法学研究的理论与实践创新作出贡献。

晓南湖畔书声朗,希贤岭端佳话频。把握并坚守了中南法学的魂,中南法律人定当继续开拓进取,一如既往地迸发出中南法学的铿锵之声。

是为序。

吴汉东

2010年12月1日

前 言

现代环境法的源起与化学品密切相关。正是美国生物学家蕾切尔·卡森的名著《寂静的春天》使人们认识到化学品及其导致的危险废物能够使春天百花不再开、万物不复苏,并引发了“世界环境日”运动,促成了席卷全球的环境法发展。可以说,危险废物是现代科技在知识光辉照耀下的长长的、沉重的阴影,是现代工农业生产、医疗服务、家庭生活的副产品。

中国的危险废物问题,已经成为整个社会的一个恶性肿瘤,亟须解决。本书力求在中国当下的语境中,研究危险废物的法律规制问题。对于中国语境,本书将其归纳为经济、社会的五重转型,即以工业化为核心的经济转型、以城镇化为核心的社会转型、以市场化为核心的经济体制转型、以法治化为核心的政治体制转型、以数字化为核心的信息传播方式转型。危险废物的产生、危险废物转化为社会问题的机理、危险废物作为一个社会问题的解决机制,都与这五重转型密切相关。而且也正是这五重转型,使危险废物在中国产生的社会问题和解决之道,都具有鲜明的特色。

本书除了从社会整体的角度分析之外,也试图尽其

所能地站在市场主体的角度分析相关法律制度。市场应当在经济中发挥决定性的作用,市场主体的行为最终决定了环境保护的成败。缺乏对市场主体的研究,环境法制度将难以按照社会期待的方式影响市场主体的行为,最终会无法实现转变经济发展方式、发展生态文明的目标。

本书是中南财经政法大学环境资源法研究所与安徽绿满江淮环境咨询中心(绿满江淮)在“清除危险废弃物行动”项目下的合作成果之一,瑞典自然保育协会(Swedish Society for Nature Conservation)是该项目的资助方。绿满江淮“清除危险废弃物行动”项目,通过调查、对话、环境教育、政策倡导等形式,监督企业的危险废物的产生、排放和处理,减少危险废物的非法转移与倾倒,促进中国危险废物的规范性管理。本项目同时搭建公众获取环境信息、参与危险废弃物污染控制的平台,建立中国的民间环保组织参与危险废弃物防治的行动网络,最终达到推动中国污染物排放与转移信息强制披露的进程的目的。本书系经过独立思考产生的研究成果,本书的观点为作者所有,并不必然反映瑞典自然保育协会(SSNC)或绿满江淮的观点或立场。

由于国内法学界对危险废物的专门法学研究不多,可供参考的资料比较匮乏,加之本人才疏学浅,多有不足之处。希望本书能够对广大环境法学研究人员、实务工作者和关心环境保护的人士有所助益,并恳请读者将反馈意见发送至本人电子邮箱(Mingqing.You@fulbrightmail.org),以便本书能够得到不断更新和提升。

尤明青 谨识

2014年10月

重要法律、法规、司法解释、国际条约列表

简称	全称	制定及修改情况
宪法	中华人民共和国宪法	1982 年 12 月 4 日第五届全国人民代表大会第五次会议通过,1982 年 12 月 4 日全国人民代表大会公告公布施行,根据 1988 年 4 月 12 日第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》、1993 年 3 月 29 日第八届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》、1999 年 3 月 15 日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》和 2004 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正。
环境保护法	中华人民共和国环境保护法	1989 年 12 月 26 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,2014 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订。
固体废物污染环境防治法	中华人民共和国固体废物污染环境防治法	1995 年 10 月 30 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过,2004 年 12 月 29 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议修订,根据 2013 年 6 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》修正。
环境影响评价法	中华人民共和国环境影响评价法	2002 年 10 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过。
循环经济促进法	中华人民共和国循环经济促进法	2008 年 8 月 29 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过。

(续表)

简称	全称	制定及修改情况
清洁生产促进法	中华人民共和国清洁生产促进法	2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过,根据 2012 年 2 月 29 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议《关于修改〈中华人民共和国清洁生产促进法〉的决定》修正。
刑法	中华人民共和国刑法	1979 年 7 月 1 日第五届全国人民代表大会第二次会议通过,1997 年 3 月 14 日第八届全国人民代表大会第五次会议修订。根据 1999 年 12 月 25 日《中华人民共和国刑法修正案》、2001 年 8 月 31 日《中华人民共和国刑法修正案(二)》、2001 年 12 月 29 日《中华人民共和国刑法修正案(三)》、2002 年 12 月 28 日《中华人民共和国刑法修正案(四)》、2005 年 2 月 28 日《中华人民共和国刑法修正案(五)》、2006 年 6 月 29 日《中华人民共和国刑法修正案(六)》、2009 年 2 月 28 日《中华人民共和国刑法修正案(七)》、2009 年 8 月 27 日《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》、2011 年 2 月 25 日《中华人民共和国刑法修正案(八)》修正或修订。
侵权责任法	中华人民共和国侵权责任法	2009 年 12 月 26 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,自 2010 年 7 月 1 日起施行。
危险废物经营许可证管理办法		2004 年 5 月 19 日国务院第 50 次常务会议通过,2004 年 5 月 30 日公布,根据 2013 年 12 月 7 日国务院公布的《关于修改部分行政法规的决定》修订。
规划环境影响评价条例		2009 年 8 月 12 日国务院第 76 次常务会议通过,2009 年 8 月 17 日公布,自 2009 年 10 月 1 日起施行。
医疗废物管理条例		2003 年 6 月 4 日国务院第 10 次常务会议通过,2003 年 6 月 16 日公布,自公布之日起施行,根据 2010 年 12 月 29 日国务院第 138 次常务会议通过的《关于废止和修改部分行政法规的决定》修改。

(续表)

简称	全称	制定及修改情况
废弃电器电子产品回收处理管理条例		2008年8月20日国务院第23次常务会议通过,2009年2月25日公布,自2011年1月1日起施行。
2013年关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释	最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释	2013年6月17日公布,自2013年6月19日起施行。
2014年关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释	最高人民法院、最高人民检察院关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释	2014年2月24日最高人民法院审判委员会第1608次会议、2014年6月13日最高人民检察院第十二届检察委员会第23次会议通过。
巴塞尔公约	控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约	1989年3月22日通过并开放签字,1992年5月5日生效;中国于1990年3月22日签署,1991年9月4日批准。
斯德哥尔摩公约	关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约	2001年5月22日通过并开放签字,2004年5月17日生效;中国于2001年5月23日签署,于2004年6月25日批准。
鹿特丹公约	关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约	1998年9月10日通过并开放签字,2004年2月24日生效;中国于1999年8月24日签署,于2004年12月29日批准。
水俣公约	关于汞的水俣公约	2013年10月10日通过并开放签字,尚未生效;中国于2013年10月10日签署。

注:除非特别指明,本书所用的简称即指以上法律、法规、司法解释或国际条约。

目 录

第一章 导论 / 1

第一节 危险废物的含义及分类 / 1

第二节 危险废物的认定机制 / 6

第三节 当前在中国管理危险废物的经济社会背景 / 14

第二章 危险废物管理的理念和原则问题 / 20

第一节 危险废物的环境社会治理理念 / 20

第二节 危险废物管理的可持续发展理念 / 25

第三节 危险废物法律制度的基本原则 / 29

第三章 与危险废物产生者环节相关的法律问题 / 33

第一节 对危险废物事前阶段的规制问题 / 33

第二节 产废建设项目验收之后的事中管理制度 / 66

第三节 危险废物的贮存、处置、循环利用问题 / 83

第四章 与危险废物的经营和运输有关的特殊法律问题 / 95

第一节 危险废物经营及运输产业促进制度 / 95

第二节 危险废物经营及运输市场准入制度 / 98

第三节 与危险废物收集有关的特别问题 / 106

第四节 与危险废物贮存有关的特别问题 / 110

第五节 危险废物以及固体废物利用中的危险废物问题 / 117

第六节 危险废物的处置 / 122

第七节 危险废物的转移 / 142

第五章 与危险废物有关的国际合作及进出口问题 / 158

第一节 有关危险废物的国际法律体系 / 158

第二节 有关危险废物的国际合作机制 / 161

第三节 危险废物的进出口管理制度 / 164

第六章 与危险废物有关的侵权责任问题 / 170

第一节 侵权责任概述 / 170

第二节 责任构成要件问题总述 / 177

第三节 损害问题 / 179

第四节 因果关系及其证明问题 / 194

第五节 归责原则问题 / 199

第六节 责任承担方式问题 / 201

第七节 数人侵权问题 / 204

第七章 与危险废物有关的刑事责任问题 / 211

第一节 走私废物罪 / 211

第二节 非法处置进口的固体废物罪 / 214

第三节 擅自进口固体废物罪 / 218

第四节 污染环境罪 / 221

第五节 环境监管失职罪 / 228

参考文献 / 232

后记 / 238

第一章 导 论

第一节 危险废物的含义及分类

一、危险废物的基本含义

“危险废物”(hazardous wastes)的基本含义体现在作为中心词的“废物”和作为修饰语的“危险”之中。“废物”,广义上是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失其原有利用价值或者被视为丧失利用价值的物质。由于在环境管理和环境法的语境中,“废物”与“废水”“废气”并列,因此,“废物”一般为固态或半固态,又被称为“固体废弃物”或“固体废物”(solid wastes)。“危险”是指对人体健康和环境具有相当的危害性。顾名思义,危险废物是指具有相当危险性的固态或半固态废物。

二、危险废物的法律含义

作为法律概念的“危险废物”具有特定的含义,体现了法律对其基本含义的识别、扩张或限制。因此,在不同国家、不同的历史时期、不同的法律语境,其含义可能有所不同。

(一) 中国法律所采用的含义

在中国法律语境下,“危险废物”是“固体废物”的一种,其含义主要体现在《固体废物污染环境防治法》等法律、法规之中。根据《固体废物污染环境防治法》第88条,固体废物,是指在生产、生活和其他活动中产生的丧失原有利用价值或者虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃的固态、半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质;危险废物,是指列入《国家危险废物名录》或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的具有危险特性的固体废物。

就物理形态而言,《固体废物污染环境防治法》及相关配套规定对固体废物的含义予以扩张,不仅包括固态物质,而且也包括半固态和置于容器中的气态的物品、物质以及法律、行政法规规定纳入固体废物管理的物品、物质,从而扩张了危险废物的含义。但是就危险性质以及受影响的环境因子而言,该法第2条将固体废物污染海洋环境的防治和放射性固体废物污染环境的防治排除在该法的适用范围之外,从而限缩了“危险废物”的含义。^①

就危险特性而言,《国家危险废物名录》规定的危险特性包括腐蚀性、毒性、易燃性、反应性或者感染性等。虽然固体废物一般都具有危害性,给人们的生产和生活带来不便,危害人体健康^②,但并不必然都被视为具有我国法律所规定的危险特性。

就所有权而言,危险废物并不必然具有无主性。在没有法律特别干预的情况下,固体废物可以被所有权人抛弃而成为无主物。因此,有学者认为固体废物一般具有无主性。^③但是法律也可以限制所有权人的处分权能,禁止抛弃固体废物或者禁止抛弃某些类别的固体废物,不承认所有权人抛弃行为的法律效果,因此固体废物并不必然具有无主性。就此而言,对于《固

① 对于固体废物污染海洋环境的防治,我国已经制定《海洋污染防治法》等相关法律、法规。对于放射性固体废物污染环境的防治,我国已经制定《放射性污染防治法》《放射性废物安全管理条例》等相关法律、法规。

② 赵由才、牛冬杰、柴晓利:《固体废物处理与资源化》(第二版),化学工业出版社2012年版,第1页。

③ 同上。

体废物污染防治法》第 88 条中所使用的“虽未丧失利用价值但被抛弃或者放弃”一语,应作辩证理解。一方面,所有权人主观上具有抛弃或放弃的意愿并将其意思表示行诸于外,或者被合理认为具有抛弃或放弃的意思表示,从而使该物成为固体废物;另一方面,法律并不必然承认该“放弃或抛弃”导致消灭物权的法律效果,仍然可以要求其所有权人承担与该物相关的义务。由于危险废物所具有的危险特性,法律对于其所有权的消灭作出了更加严格的限制。

(二) 其他代表性法域所采用的含义

经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)1985 年理事会第 C(85)100 号决议通过了关于危险废物的协议草案。该文件以系列技术附件列举废物的种类,并规定缔约方可通过国内立法增加危险废物的类别。

(三) 相关国际法律文件所采用的含义

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(也称为《巴塞尔公约》)借鉴了经济合作与发展组织理事会第 C(85)100 号决议的模式,从物质类别、特性、排除适用等方面综合确定其调整的危险废物的含义。该公约首先规定,“废物”是指处置的或打算予以处置的或按照国家法律规定必须加以处置的物质或物品。对于是否构成危险废物,该公约规定,为该公约之目的,越境转移所涉下列废物即为“危险废物”:(a) 属于附件一所载任何类别的废物,除非它们不具备附件三所列的任何特性;(b) 任一出口、进口或过境缔约国的国内立法确定为或视为危险废物的不包括在(a)项内的废物。附件一列举了应加控制的废物类别,包括从医院、医疗中心和诊所的医疗服务中产生的临床废物,从药品的生产和制作中产生的废物,废药物和废药品等类别,以字母 Y 加阿拉伯数字的组合进行编号。附件三列出了危险特性的等级,包括爆炸性、易燃性、毒性、传染性等,以字母 H 加阿拉伯数字的组合进行编号。根据该规定,危险废物包括两类,即(a)各缔约方共同承认的危险废物和(b)特定缔约方特别规定的危险废物。此外,该公约附件八和附件九对废物作了进一步分类,细化了该公约所适用的废物的范围。该公

约管辖的附件二所列的其他废物,包括从住家收集的废物和从焚化住家废物产生的残余物。这两类废物不属于危险废物,但属于公约的管辖范围,是公约确定的需要特别考虑的废物。该公约第1条第3款和第4款将放射性废物和船舶正常作业产生的废物排除在适用范围之外,因此放射性废物和船舶正常作业产生的废物不是该公约所调整的危险废物。

三、危险废物的分类

危险废物分类是对危险废物实施分类管理的基础。除了按照危险废物的物理形态,将危险废物分为固态、半固态、液态、气态危险废物这种最为基础的分类之外,还发展出按照危险特性、来源、风险水平等分类方法。加强危险废物分类的研究,对于突出管理重点,找准管理抓手,提高管理效率,具有重要意义。

(一)《国家危险废物名录》的分类方法

《国家危险废物名录》按照废物类别、行业来源等标准对危险废物进行分类,设定编码,并标注出危险特性。“废物类别”是按照《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》划定的类别进行的归类。“行业来源”是某种危险废物的产生源。“废物代码”是危险废物的唯一代码,为8位数字。其中,第1—3位为危险废物产生行业代码,第4—6位为废物顺序代码,第7—8位为废物类别代码。“危险特性”是指腐蚀性(Corrosivity, C)、毒性(Toxicity, T)、易燃性(Ignitability, I)、反应性(Reactivity, R)和感染性(Infectivity, In)。《国家危险废物名录》所采用的分类方法是国际通行的分类方法,也是我国危险废物管理中使用最广、体系化程度最高的分类方法。

表 1.1 国家危险废物名录(式样)

废物类别	行业来源	废物代码	危险废物	危险特性
HW01 医疗废物	卫生	851-001-01	医疗废物	In
	非特定行业	900-001-01	为防治动物传染病而需要收集和处置的废物	In