

中华人民共和国

固体废物污染环境防治法

讲 座

胡保林 著

中国环境科学出版社

ISBN 7-80135-184-3



9 787801 351845 >

ISBN 7-80135-184-3/X·1130

定 价： 3.00 元

中华人民共和国
固体废物污染环境防治法
讲 座

胡保林 著

中国环境科学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国固体废物污染环境防治法讲座/胡保林
著. —北京: 中国环境科学出版社, 1996. 12

ISBN 7-80135-184-3

I. 中… II. 胡… III. 固体废物-污染防治-环境保护
法-中国-学习参考资料 IV. D922.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 23870 号

*
中国环境科学出版社出版发行

(100062 北京崇文区北园子街 8 号)

北京市通县永乐印刷厂印刷

各地新华书店经售

*
1996 年 12 月第 一 版 开本 850×1168 1/32

1996 年 12 月第一次印刷 印张 1 1/2

印数 1—3000 字数 39 千字

ISBN 7-80135-184-3/X · 1130

定价 3.00 元

作者的话

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》已由八届全国人大常委会第十六次会议于1995年10月30日通过，自1996年4月1日起施行。该法的颁布和施行，标志着我国固体废物的环境管理和治理纳入了法制化的轨道，必将促进我国固体废物污染防治工作的开展。同时，也使我国的环境法制建设向前跨进了一大步，不论是在立法指导思想，还是在完善环境法律制度方面，都有很多进展。认真贯彻执行该法，将会促进我国环境质量的改善。

该法颁布以后，各地、各部门、各单位都在组织学习、宣传，以利于更好地执行和贯彻。由于我在国家环境保护局参与了该法律草案的具体起草工作，了解一些起草过程中的情况，所以很多单位请我去讲课，有政府机关、司法部门，也有科研机构和大专院校。我很愿意多做些普法工作，但无耐时间有限，往往顾及不到。一些同志劝我以讲座的形式写成小册子，供广大读者学习、参考，也算是为普法做点贡献。我想，这是个好办法，于是写出此册。如果对大家能有所帮助，是我最希望的。由于水平有限，不当之处，敬请读者们指教。

胡保林

1996年11月

目 录

一、《固体废物污染环境防治法》制定背景·····	(1)
二、《固体废物污染环境防治法》的通过、公布和施行·····	(4)
三、《固体废物污染环境防治法》的主要特点·····	(4)
四、《固体废物污染环境防治法》的主要内容·····	(7)
附：中华人民共和国主席令（第五十八号）·····	(28)
中华人民共和国固体废物污染环境防治法·····	(28)

《中华人民共和国 固体废物污染环境防治法》 讲 座

一、《固体废物污染环境防治法》制定背景

(一) 当前固体废物污染严重，损失巨大，并有发展趋势

我国的固体废物产生量巨大，而处置设施严重不足，处置率低，从而对环境造成严重污染和破坏。据近年统计，全国工业固体废物产生量为6亿多吨，其中危险废物约占5%，城市生活垃圾废物约为1.2~1.5亿吨，工业固体废物历年堆存量达59亿吨，固体废物占用的农田达30多万亩。仅1990年，较大的污染事故就发生了100多起，损失惨重。造成的环境纠纷时有发生，有些难以解决。据1985年测算，全国当年因固体废物造成的污染损失达90亿元，造成的资源损失超过250亿元。目前，全国产生的工业固体废物除约40%利用外，大部分仍处于简单堆放和任意排放状况，其中每年约有1000万吨直接排入江、河、湖泊，污染水体，而使江湖的面积减少；约有2/3的城市陷入生活垃圾的包围之中，阻碍了城市的发展。随着社会经济发展和消费需求增大，今后，每年固体废物产生量还将会大幅度增加。

* 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》也可简称为《固体废物污染环境防治法》——编者。

(二) 防治固体废物污染环境应进一步纳入法制化轨道

防治固体废物污染环境是环境保护工作的一个重要内容，国家采取了一系列措施，先后制定了一些法规、规章，在现行的《环境保护法》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》等法律及有关资源管理的法律中也有一些防治固体废物污染环境、合理利用固体废物的规定。进入 90 年代后，国家环境保护局颁布或国家环境保护局会同有关部门先后颁布了《防治含多氯联苯电力装置及其废物污染环境的规定》、《关于严格控制境外有害废物转移到我国的通知》、《关于防治铬化合物生产建设中环境污染的若干规定》、《防治尾矿污染环境管理办法》及《排放污染物申报登记规定》等规章。颁布了 10 余个固体废物污染控制标准。国务院有关部门还制定了若干个鼓励对固体废物实行综合利用的政策、办法。一些地方制定了固体废物污染防治的法规、标准。如：湖南省制定了《湖南省固体废物管理办法》，山西省制定了《山西省工业固体废物污染防治条例》，成都市制定了《成都市固体废物管理办法》，辽宁省制定了《辽宁省工业固体废物污染控制标准》。

在 1995 年 8 月 23 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上，国家环境保护局受国务院委托，就《固体废物污染环境防治法（草案）》作说明的时候指出：现行法律、法规、规章虽然为固体废物污染环境防治及对其监督管理提供了一些依据，但还远不能满足防治固体废物污染环境的实际需要。有些法律虽然对防治固体废物污染环境作了一些规定，但很零散、不全面、不系统，有些仅适用于某些种类的固体废物，有些仅适用于固体废物污染环境的某些方面；规章的效力不高，难以对固体废物污染环境的基本制度、重大问题等作出相应的规定。随着固体废物污染环境防治及监督管理工作的开展，许多方面还缺乏相应的法律依据，亟待制定专门的法律加以明确。因此，加强我国环

境法制建设，制定一部固体废物污染环境防治的法律，全面、系统地规定防治固体废物污染环境的基本原则、制度、政策和措施及监督管理体制、法律责任，将固体废物污染环境防治进一步纳入法制化的轨道，是十分必要和非常迫切的。

（三）防治固体废物污染环境的立法时机已成熟

首先，社会各界在固体废物污染环境防治所涉及的一些重要问题上的认识，越来越一致，立法要求也成为大家的共识，一些地方和部门已制定的有关法规、规章为国家立法奠定了一定基础。

第二，随着我国社会经济和环境保护事业的发展，在防治固体废物污染环境工作上，各地区、各部门不但积累了很多行之有效的管理经验和措施、制度，而且从经济、技术角度看，将这些措施和制度规范化、法制化也是可行的。近年来，国家环境保护局积极推行固体废物管理制度，在 17 个城市试点的基础上，于 1994 年开始在全国推行了固体废物申报登记制度，以及许可证制度的试点；为推动固体废物资源化和无害化，开展了废物交换试点和推动废物集中利用、处理、处置；为了对固体废物，特别是危险废物实行“全过程”管理，上海、沈阳、深圳、吉林等城市先后实行了危险废物转移报告制度；1988 年开始的城市环境综合整治定量考核，把固体废物处置和综合利用作为考核的指标之一，促进了城市固体废物污染的防治。国家对固体废物污染防治的政策及管理体制也日益健全、明确。

第三，有长时间的调查研究和较好的立法基础。国家环境保护局于 1984 年开始酝酿起草固体废物污染防治法，成立了由环境管理人员、有关科技和法律专家组成的起草小组。在起草过程中，进行了广泛调查研究，收集并分析了国内外的有关立法资料及国际公约，征求了国务院有关部门和各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府环境保护行政主管部门的意见，邀请环境科学、法律专家进行了论证，起草工作历时 10 余年，向国务院提出了《中华人民共和国固体废物污染防治法（送审稿）》。之后，国务院法

制局又广泛地征求了意见，会同国家环境保护局反复研究、修改。1995年7月27日国务院第35次常委会议讨论通过了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（草案）》并提请全国人大常委会审议。全国人大常委会及其工作机构又广泛深入地进行调查论证和征求意见，使该法草案更加成熟可行。

二、《固体废物污染环境防治法》 的通过、公布和施行

依照我国立法程序，《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（草案）》于1995年10月30日由第八届全国人民代表大会第十六次常务委员会会议通过。从此时起，该法草案成为了法律而具有了法律效力。1995年10月30日由国家主席签署的第58号令公布了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》。公布法律是法律生效的前提，也是让全社会知晓法律的一种法定形式。公布法律亦称颁布法律，是制定法律的最后一个程序，我国公布法律的权利由国家主席行使，在指定刊物上公布。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的公布，向全社会明示了适用该法和遵守该法的行为规范，也自此时起，该法对调整有关的社会关系具有了法律约束力。《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》自1996年4月1日起施行。这是该法的生效时间，适用该法时，应首先查明这一时间效力规定，在生效前发生的有关事实和关系则不能适用。

三、《固体废物污染环境防治法》 的主要特点

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》在指导思想、防治方式、管理重点、法律强制力等方面，有其很鲜明的特点，这些特点也反映了我国在固体废物污染环境防治工作上所要达到的

水平，以及在有关环境立法上所取得的新成果。

(一) 体现了减量化、资源化、无害化的“三化”原则

“三化”原则在法中第3条明确规定。“三化”原则代表了当今国际社会在固体废物污染防治工作上的先进指导思想，已被越来越多的国家接受和采纳并用于实践。这一思想对防治固体废物污染，在控制程序上提出了要求：首先，应尽量做到减少废物的产生量，防治污染的最好办法是不让污染物产生；下一步，对于减不了的固体废物要充分合理利用和综合利用，使废物不废，变“废”为“宝”；最后，对于再利用不了的固体废物进行无害化处置，使其不至危害环境。《固体废物污染环境防治法》中的很多条款体现了“三化”原则；如：

1. 在“减量化”方面的规定：第4条（国家鼓励、支持开展清洁生产，减少固体废物产生），第27条（国家经济综合部门和有关部门组织研究、开发和推广减少工业固体废物产生量的生产工艺和设备），第28条（县级以上政府推广能减少产生量的先进工艺和设备），第30条（企事业单位合理选择和利用原材料、能源、资源，采用先进工艺、设备减少工业固体废物产生量），第38条（政府组织净菜进城，减少城市生活垃圾，发展清洁能源）。

2. 在“资源化”方面的规定：第4条（国家采取有利于固体废物综合利用的经济政策措施），第17条（产品应采用易回收利用的包装物，并对产品的生产者、销售者、使用者规定了回收内容），第18条（国家鼓励研究、生产易回收利用的农膜，使用者采取回收利用措施），第25条（在限制、审批情况下，可进口作原料利用的固体废物），第38条（城市政府安排收购网点，促进废弃物回收利用）。

3. 在“无害化”方面规定的更多，而且强制性条款也比较多，如：第12条和13条（三同时），第16条（三防措施），第17条（产品采用易处置或在环境中易消纳的包装物），第32、33、34、40

条（按环保规定建设固体废物贮存、处置设施、场所），第 37 条（积极开展城市生活垃圾的无害化处置），等等。

（二）体现了“全过程控制”

《固体废物污染环境防治法》对固体废物的流向，即从产生到收集、贮存、运输、利用、处置各个环节都作了规定，特别是对危险废物实行“从摇篮到坟墓”的环境管理。更体现了“全过程控制”的管理方式。

（三）突出重点，严格管理危险废物

对危害性大的危险废物作了专章规定（第 4 章），专章中未规定的还适用其他章的有关规定，体现了对危险废物“严格、严密、严厉”的从严方针，即管理思想和行为规范上严格；管理程序和防治手段上严密；法律制裁上严厉。这一章共有 17 条规定，其中 12 条规定是否定性的规范，若违反这些规范，就要迫使行为人承担法律后果，受到制裁。

（四）法律责任具体化和加大了力度

《固体废物污染环境防治法》与其他现行环保法不同的是，不但在法律责任中规定了处罚的种类，还直接规定了处罚金额并提高了处罚金额的数量，最高可达 100 万元。这在我国行政处罚中是前所未有的，而且取消了“警告”这种较轻的行政处罚种类，增加了：没收违法所得、吊销经营许可证等处罚种类。在法律责任中还加强了刑事责任的条款，并对单位犯罪作出了规定，在专门的环保法中作此规定，还是第一次。法律责任一章有 15 条，约占全法总条数的 19% 强，处罚行为有 20 多种。

（五）体现了与国际环境法“接轨”

《固体废物污染环境防治法》符合《关于控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》规定的内容，并实行国际条约优先原则：

我国缔结或参加的有关国际条约与《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》有不同规定的，适用国际条约的规定。

四、《固体废物污染环境防治法》的主要内容

(一) 条款分布

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》全法共 6 章 77 条。总则 10 条，监督管理 4 条，固体废物污染防治 27 条（其中：一般规定 11 条，工业固体废物防治 9 条，城市生活垃圾防治 7 条），危险废物特别规定 17 条，法律责任 15 条，附则 4 条。从总体上看，属于禁止性、否定性实体内容条款约有 28 条之多，占总条数的 36%。

(二) 监督管理体制

1. 规定了“统一监督管理和各部门分工负责”的体制（第 10 条）

(1) 环保部门对固体废物污染环境的防治工作实施统一监督管理。

(2) 国务院有关部门或地方政府有关部门在各自的职责范围内负责固体废物污染环境防治监督管理工作。这里的有关部门，包括了代表国家行使执法权的经济综合部门、海关，也包括了行业主管部门对本行业的固体废物污染防治进行监督管理。

(3) 建设行政主管部门和环境卫生行政主管部门负责城市生活垃圾清扫、收集、贮存、运输和处置的监督管理工作。这里的监督管理有两层含义：一是负责对本行业的监督管理，二是对行业外的监督管理。

2. 环保部门的职责

(1) 环保部门可以单独行使的职责有以下 16 项：

审批环境影响报告书；“三同时”检查；对排污单位进行现场检查；排污申报登记管理；征收排污费；对淘汰设备转移的监督；对防治设施、场所正常运转的监督；对特殊保护区禁止建设污染设施、场所的监督；对擅自转移固体废物的监督；对危险废物的标志、经营、转移、运输、贮存、处置的监督；调查处理污染事故和检查事故应急防范措施；对民事纠纷进行调解；对违法行为进行行政处罚；制定监测制度和规范；制定建设固体废物贮存或处置设施、场所规定及其标准；向政府报告紧急情况。

(2) 环保部门会同其他部门行使的职责有 4 项：

组织监测网；审查作原料进口的固体废物和制定、调整、公布可作原料进口的固体废物名录；对工业固体废物污染环境作界定；制定危险废物名录、规定鉴别标准和方法及识别标志。

(三) 环保法律制度 (归纳起来有 16 项制度)

为实现《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》规定的防治固体废物污染环境，保障人体健康，促进我国现代化建设的立法目的，该法中规定了一些起主要管理作用的法律制度，它包括相应的法律规则和法律程序。这些规则和程序属于强制性规范，必须遵守。如若违反，将会受到法律制裁。

1. 环境影响评价 (第 12 条，第 16 条)

指在建设项目动工兴建之前，对该项目的选址、设计和建成投产使用后可能对周围环境产生的不良影响进行调查、预测和评定，提出防治措施，按照法定程序进行报批的法律制度。环境影响报告书是其文字表现形式。

(1) 第 12 条的第 1 款，对适用这一制度的建设项目的范围作了规定：一是建设产生工业固体废物的项目，这里的项目是指工业生产设施；另一是建设贮存、处置固体废物的项目，包括工业的项目和城市生活垃圾填埋场。审议时，有建议在“贮存”前加“工业”是不合适的，因为限定于工业贮存、处置固体废物的项目，便把城市生活垃圾填埋场排除在适用范围之外了。

(2) 第2款, 关于审批程序, 《中华人民共和国环境保护法》规定: 建设项目的环境影响报告书, 经项目主管部门预审并依照规定的程序报环保部门批准。《固体废物污染环境防治法》考虑很多项目目前随改革进行已没有了主管部门, 因此删去了“经项目主管部门预审”, 直接规定按照国家规定的程序报环境保护行政主管部门批准。

(3) 原草案第3款规定: 环保部门接到环境影响报告书的审批申请后, 必须在规定的期限内作出批准或者不批准的决定。考虑到规定的期限根据审批的项目大小难易复杂程度应有所不同, 而且目前在执行中行政法规或规章对有关期限作了具体规定, 因此删去了草案第3款。

2. “三同时”(第13条, 第61条)

指环境影响报告书确定需配套建设的固体废物污染环境防治设施, 必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的制度。

为了把好工程验收关, 使环保设施能与主体工程同时投入运行, 并提高工作效率, 因此增加了: “对固体废物污染环境防治设施的验收应当与主体工程的验收同时进行。”成为“四同时”。

3. 现场检查(第14条, 第59条2项)

指县级以上环保部门或其他依法行使环境监督管理权的部门, 进入管辖范围内的排污单位现场, 对其排污情况和污染治理等情况进行检查的环境监督管理制度。

这一制度的特点是: 第一, 只能由以上法定机关检查, 检查人员为该机关的代表; 第二, 现场检查是强制行为, 不需经被检查单位同意; 第三, 只能对管辖范围内的与固体废物污染环境防治有关的单位实施检查; 第四, 只能对法定内容进行检查; 第五, 检查者和被检查者必须遵守法定的权利、义务, 即: 检查机关有权要求被检查单位如实反映情况, 提供必要资料, 同时检查机关也有义务为被检查单位保守技术秘密和业务秘密; 而被检查单位则有权要求检查机关为其保守技术秘密和业务秘密, 也有义务向检

查机关如实反映情况，提供必要的资料。

4. 防治设施、场所停用核准（第20条，第40条，第59条5项）

指对固体废物污染环境防治设施或场所，禁止擅自关闭、闲置或拆除，确有必要关闭、闲置或拆除的，必须经法定机关核准同意的制度。固体废物污染环境防治设施、场所，包括工业的和处置城市生活垃圾的。其核准机关：属于工业固体废物的，是所在地县级以上环保行政主管部门；属于城市生活垃圾的，是所在地县级以上环境卫生行政主管部门和环保行政主管部门。

草案中，只对防治设施作了规定，而未对“场所”作规定，审议时增加了；审议时在第20条中增加了“工业”两字，未包括城市生活垃圾的设施、场所，有关内容移至第40条的第2款中。

5. 限期治理（第21条，第62条）

指对造成环境严重污染的企业事业单位，由人民政府决定，环保部门监督其在一定期限内完成治理任务的制度。

（1）关于限期治理的对象。是严重污染环境的企业事业单位。什么为“严重”，留给行政法规作规定。

（2）关于限期治理的决定权。草案中规定：市、县及市县以下政府管辖的企业事业单位，由市、县人民政府决定；中央或省级政府管辖的企业事业单位，由省级人民政府决定。根据“政企分开”原则，改为：“限期治理由县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定。”

（3）关于限期治理的处罚权。对逾期未完成治理任务的企业事业单位，可根据所造成的危害后果处10万元以下罚款，或责令停业、关闭。罚款由环保部门决定，责令停业关闭由政府按国务院规定的权限决定。

6. 特殊保护区管理（第22条，第59条6项）

指在国务院和国务院有关主管部门及省级人民政府划定的特别保护区域内，禁止建设工业固体废物集中贮存、处置设施、场所和生活垃圾填埋场的制度。

(1)《固体废物污染环境防治法》仅对国务院和国务院有关主管部门及省级政府划定的特别保护区域作了规定，省以下人民政府划定的保护区的管理，留给地方政府根据当地情况作出规定。

(2)特别保护区域是指：自然保护区、风景名胜区和需要特别保护的区域。为了特别加强对生活饮用水的保护，在审议时根据人大常委会委员们的意见加上了“生活饮用水源地”。

(3)审议中，认为草案中规定的在特别保护区域内“禁止倾倒、堆放工业固体废物”做不到也不合适，因此删掉了，但保留了原草案的“禁止建设生活垃圾填埋场”。

7. 污染转移的管理（第 23 条，第 24 条，第 51 条，第 58 条，第 59 条 7 项，第 64 条 3 项，第 66 条，第 67 条，第 68 条）

指为防止污染物跨区域或跨境输送而产生环境污染，以及防止将治理污染的负担、损失向他地、他国转嫁的环境管理制度。《固体废物污染环境防治法》对三种形式的固体废物转移作了规定：一是国内转移，如跨出省、自治区、直辖市行政辖区贮存、处置的；二是中国境外的固体废物进入中国境内倾倒、堆放、处置；三是经我国过境转移危险废物（不在我国落地）。

(1)审议时，针对我国实际增加了一条（第 23 条），对国内出省境转移固体废物的，实行报告、许可制度。法律中对国内转移固体废物的情况规定：必须向移出地的省级环保部门报告，并经接受地的省级环保部门许可。

(2)对由我国境外向境内倾倒、堆放、处置固体废物的，予以禁止（第 24 条），并且规定了严厉的处罚措施：除责令退运外，可并处 10 万元以上 100 万元以下的罚款（第 66 条）。为了与《中华人民共和国海关法》衔接，将处罚权规定给海关行使。对已经非法入境的固体废物或已经造成环境污染的，环保部门有向海关提出处理意见的建议权和责令进口者消除污染的权利。

(3)除以上规定以外，还对危险废物作了如下特别规定：对经我国过境转移危险废物予以禁止（第 58 条）。对违反规定的，由海关责令退运，可并处 5 万元以上 50 万元以下罚款（第 67 条）。