

附件 2

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法 (修订草案)(征求意见稿)》修订说明

党的十八大以来，习近平总书记多次就固体废物问题做出重要指示批示，亲自主持召开会议研究部署垃圾分类、畜禽养殖废弃物处理和资源化、固体废物进口管理制度改革等工作，并在党的十九大报告中提出，要加强固体废弃物和垃圾处置，着力解决突出环境问题。2018 年 5 月 18 至 19 日，全国生态环境保护大会胜利召开，正式确立习近平生态文明思想，对全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战作出重大部署和安排。深入贯彻落实习近平生态文明思想尤其是习近平总书记关于固体废物污染环境防治的重要指示批示精神，打好污染防治攻坚战，必须将固体废物作为环境风险管控的重要内容、生态环境质量改善的重要保障，统筹固体废物与大气、水、土壤污染防治。

现行《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(以下简称“固废法”)颁布于 1995 年，尽管 2004 年进行了初次修订，2013 年、2015 年、2016 年又分别对生活垃圾处置设施、进口废物分类管理及危险废物转移制度等特定条款进行了修正，但经过二十多年的发展，固体废物环境管理的目标、内容、方式等均发生了巨大变化，现行“固废法”已难以适应全面加强生态环境保护的新形势、新要求。2017 年，全国人大常委会组织开展“固废法”执法检查，十二届全国人

大常委会张德江委员长亲自担任执法检查组组长，历时3个月，深入10个省市实地检查，并在执法检查报告中明确指出，“尽快启动‘固废法’的修订工作”。目前，全国人大常委会已将“固废法”修订列入2018年立法工作计划。

根据全国人大常委会和国务院的工作安排，生态环境部高度重视“固废法”修订工作，专门制定了工作方案和计划。根据科学立法、民主立法的要求，组织力量认真研究国内外相关立法。多次召开座谈会，听取相关部门、地方和专家意见，并就部分条款书面征求了相关部门和单位的意见，有关意见和建议已充分吸收采纳。在此基础上，形成了“固废法”修订草案征求意见稿。

一、总体要求与修改原则

“固废法”是党的十九大之后，全国人大常委会在生态环境领域制修订的第一部法律，事关生态文明建设大局，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的十九大、二中全会精神，牢固树立绿色发展理念和以人民为中心的发展思想，在总体保持连续性、稳定性的基础上推动“固废法”与时俱进、完善发展，为解决突出环境问题、打赢污染防治攻坚战、推动形成绿色生产与生活方式提供法律保障。

贯彻和体现上述总体要求，这次“固废法”修改主要遵循以下原则：

一是坚持防治结合。立足污染防治法定位，以防止固体废物污染环境为目标，“防”与“治”结合，强化“固废法”减量化和资源化的制度约束和法律约束，注重与循环经济促进法、清洁生产促进法的衔接。

二是坚持改革创新。对排污许可制度、固体废物进口管理制度等中央既定的改革任务，以及地方实践证明行之有效的改革举措，及时“立改废”，做到重大改革于法有据，改革与立法同步推进，夯实全面依法治国的环境法制基础。

三是坚持问题导向。以全国人大常委会“固废法”执法检查发现的重点问题为导向，着力解决当前固体废物环境管理工作中面临的法律制度瓶颈。调整“固废法”与现行法律法规存在冲突的条款，促进相关法律法规的衔接与协调。

四是坚持协同共治。压实企业主体责任，强化地方政府治理责任和监管责任，明确相关部门职责分工，推动形成同频共振、同向发力的良好格局。从主要依靠行政办法，转变为综合运用法律、经济和技术手段，防治固体废物污染。深化政府和企业信息公开，充分发挥社会监督和群众监督的作用，合力解决突出环境问题。

二、主要修改内容

修订草案共六章 102 条，其中修改 50 条（不包括仅修改“环境保护”为“生态环境”的条款），新增 14 条，删除 4 条。主要修改内容包括以下几个方面。

（一）统筹把握减量化、资源化和无害化的关系

一是突出固体废物污染防治的无害化底线要求。在污染防治原则层面，明确“无害化”是“资源化”的前提；提出固体废物综合利用过程和产品的污染防治要求，防止二次污染，确保“资源化”过程和产品的“无害化”。

二是强化减量化和资源化的约束性规定。提出有关部门在制定规划时，应最大限度降低填埋处置量，倒逼源头减量和资源化；增

加关于开展强制性清洁生产审核的规定，要求有关部门定期发布清洁生产技术、工艺、设备和产品导向目录。

（二）明确各方责任促进固体废物协同治理

一是强化产生者的主体责任。按照污染者依法负责的原则，进一步强调固体废物产生者是固体废物治理的首要责任人，谁污染谁负责，谁产废谁治理。建立固体废物排污许可制度，将固体废物纳入排污许可实施“一证式”管理，促进落实产生者主体责任。

二是界定转移相关方的义务与责任。产生者需要委托他人运输、利用、处置固体废物的，必须采用书面合同形式。委托合同不能转移产生者的固体废物治理的法定责任。禁止产生者无合同或采取虚假合同委托他人运输、利用、处置固体废物，防范以买卖的名义非法转移固体废物行为。

三是提出生产者责任延伸制。增加关于生产者责任延伸制度的规定，将废弃电器电子产品管理经验吸纳与固化，鼓励生产者开展生态设计、建立回收体系，促进资源回收利用。

四是明确部门污染防治责任。按照管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的原则，明确相关部门应担负的固体废物污染环境防治主体责任。

（三）为生态文明体制改革提供法律支撑

一是改革固体废物进口管理制度。全面贯彻实施《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，改革固体废物进口管理制度。

二是强化农业固体废物管理规定。明确农业固体废物产生者的回收利用责任，规定有关部门应组织建立农业固体废物回收利用体

系，规范农业固体废物收集、贮存、利用、处置行为，防止污染环境。

三是设立生活垃圾分类制度。增设生活垃圾分类制度，要求地方政府做好分类投放、分类收集、分类运输、分类处理体系建设，为推动实施《生活垃圾分类制度实施方案》提供法律支撑。

四是完善危险废物管理制度。增加鉴别程序和单位管理要求，为开展危险废物鉴别统一管理提供法律依据。本着环境风险控制的原则，建立危险废物分级管理制度。从当前工作实际出发，进一步完善危险废物处置规划、转移运输、经营许可等方面的法律规定。

（四）综合运用手段深化固体废物管理

一是增加经济手段。与环境保护税法衔接，取消危险废物排污费，增加征收环境保护税条款。增加关于环境污染强制责任保险的条款，要求涉危险废物企业强制参保。

二是细化技术手段。增加关于固体废物科技专项规划的具体规定，加强固体废物污染环境防治科技支撑。

三是强化法律手段。新增关于固体废物查封扣押、停产整治的条款，增加针对固体废物违法行为的行政强制措施。修改第五章“法律责任”，提高罚款额度上限。

四是促进信息公开和公众参与。扩大法定要求开展信息发布的城市范围，增加对企业信息公开的要求，填补现行法对企业信息公开法律规定的空白。增加关于公民义务的条款，引导公众参与。