



# 无废城市部门责任清单 初步研究

---

李丽平

生态环境部环境与经济政策研究中心

2019年12月11日



---

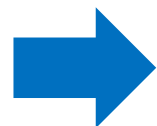
九龙治水

谁来治废？



# 目录

## CONTENTS



1

背景、目的和理论基础

2

国际经验

3

中国政策分析

4

固废管理责任清单制定思路



## 背景

- 推行政府部门权力和责任清单制度是党的十八届三中、四中全会部署的重要改革任务，是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要举措。
- 《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》（中共中央办公厅 国务院办公厅，2015年3月）**提出“积极推进责任清单工作”**
- 《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》（国办发〔2015〕92号）**提出“可优先编制专项权责清单”**
- 十九届四中全会，国家治理体系和治理能力现代化





# 背景

优化固体废物管理体制机制，强化部门分工协作。根据城市经济社会发展实际，以深化地方机构改革为契机，**建立部门责任清单**，进一步明确各类固体废物产生、收集、转移、利用、处置等环节的部门职责边界，提升监管能力，形成分工明确、权责明晰、协同增效的综合管理体制机制。（**生态环境部指导，试点城市政府负责落实**）





## 目的

---

- 提高固废治理能力和治理体系现代化，依法行政
  - 固废全链条治理，不留死角、没有交叉（越位）、没有空白（缺位）
  - 形成长效机制
  - 法治化和制度化
  - 明确追责



# 理论基础

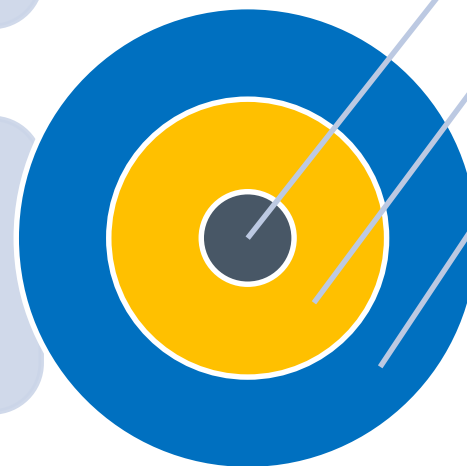
## 环境 经济学

- 环境外部性
- 谁污染谁治理
- 公共物品

## 国家 治理

- 政府
- 企业
- 公众

## 博弈

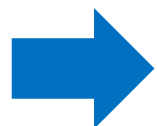


固废  
水  
大气



# 目录

## CONTENTS



1

背景、目的和理论基础

2

国际经验

3

中国政策分析

4

固废管理责任清单制定思路





# 日本固废治理体系

## 政府

- **国家政府：**1.制定和修改固废相关法规和政策。2.践行绿色采购。3.推广环境教育。4.制定资源循环利用、公私合作、与固废相关的技术推广等综合性措施等。
- **地方公共团体：**1.协调地方各主体间的关系。2.分析地区循环资源、再生资源等状况。3.主导制定地区管理机制等。

## 企业

- **排污企业：**1.承担**排放单位责任**：杜绝非法投弃、不合理处理等。2.承担**扩大生产者责任**：在生产阶段进行环保设计、由一次性产品向可重复使用的产品转换、使用简易包装和再生材料、合理循环利用废弃物、信息公开等。
- **固废处理企业：**回收和循环利用有用资源、合理处理废弃物等。

## 个人

- 做为**消费者**，形成绿色消费习惯：减少消费、自带环保袋等、优先购买利用木材等可再生资源的产品和再生品等
- 做为**排放者**，配合资源的合理回收：生活垃圾分类、小型家电回收等

**NGO：**信息收集和公布、社会监督、与其他主体进行合作等

**学术机构：**为各种政策或行动提供专业意见、技术研发

**金融机构：**在投资中充分考虑项目环境绩效、支持资源循环的项目



# 日本固废治理体系-政府部门责任

## 分级、分部门管理

- **产业废弃物：**1.日本环境省制定基本方针及废弃物处理设施管理计划，研制处理标准、设施标准、委托处理标准，进行废弃物出口审批及进口许可等。2.都道府县负责产生单位、处置单位及处理处置设施的具体管理。3.废家电、容器包装物、报废汽车：由日本环境省、经济产业省共同负责
- **一般废弃物：**1.日本环境省制定处理设施建设、维护及设备标准。2.市町村制定处理计划，并监督管理。

例：报废  
汽车管理  
部门分工

**经产省、环境省：**负责制定汽车报废回收行业的准入标准、行业标准

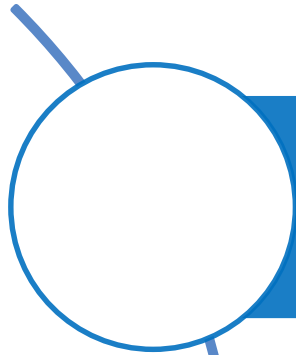
**国土交通省级其下属支局：**负责汽车户籍管理

**地方自治体政府：**负责汽车报废回收处理行业的登记和准入审批

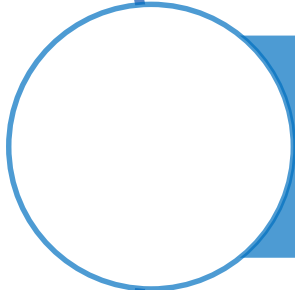
**财团法人日本汽车回收再利用促进中心：**负责汽车回收处理中的信息管理、资金管理、协助汽车生产或进口商实施废物回收处理



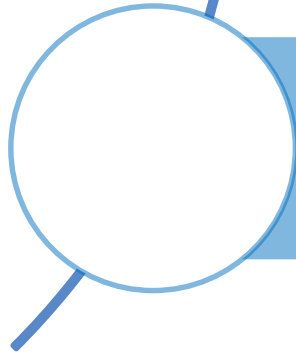
## 日本固废管理体系-特点



限定政府职责，进行顶层设计、综合管理和协调等



突出企业和个人责任，职责具体且清晰

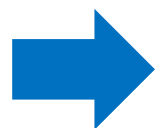


最大限度推动固废领域的多元共治（除三大常规主体之外，发挥NGO、研究机构、金融机构的作用）



# 目录

## CONTENTS



1

背景、目的和理论基础

2

国际经验

3

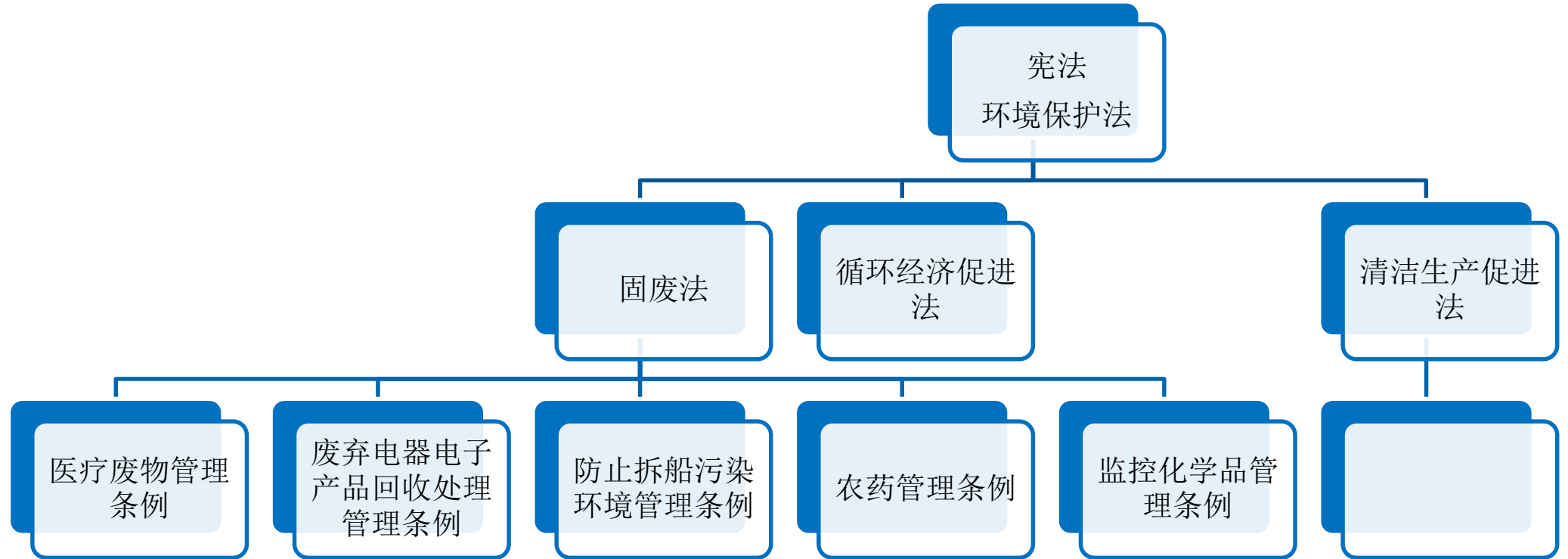
中国政策分析

4

固废管理责任清单制定思路



# 法律





# 法律——《固体废物污染环境防治法》

部门	固废治理职责
县级以上人民政府	规划 处理率 组织净菜进城 农村生活垃圾
环境部门	技术标准制定 监测制度、监测规范 监督检查 制定、调整并公布禁止进口、限制进口和非限制进口的固体废物目录 公布名录 危险废物 畜禽污染处罚 尾矿处罚
标准化委员会	制定产品包装标准
质量监督检验检疫部门	进口固体废物检验
工程施工单位	应当及时清运工程施工过程中产生的固体废物，并按环境卫生行政主管部门的规定
环境卫生行政部门	对城市生活垃圾进行清扫、收集、运输和处置
企事业单位	建立固废管理制度 环境影响评价 处理各自单位产生的垃圾





# 法律——《循环经济促进法》

部门	固废治理职责
国务院标准化主管部门	制定循环经济标准体系
循环经济主管部门	定期发布鼓励、限制和淘汰的技术、工艺、设备、材料和产品名录
农业主管部门	应当推进土地集约利用，鼓励和支持农业生产者采用节水、节肥、节药的先进种植、养殖和灌溉技术，推动农业机械节能，优先发展生态农业
建设单位	对工程施工中产生的建筑废物进行综合利用；不具备综合利用条件的，应当委托具备条件的生产经营者进行综合利用或者无害化处置
林业草原主管部门	积极发展生态林业，鼓励和支持林业生产者和相关企业采用木材节约和代用技术，开展林业废弃物和次小薪材、沙生灌木等综合利用，提高木材综合利用率
地方人民政府	按照城乡规划，合理布局废物回收网点和交易市场，支持废物回收企业和其他组织从事废物的回收、储存、运输及信息交流



中华人民共和国  
循环经济促进法



# 法律——《清洁生产促进法》

部门	固废治理职责
清洁生产综合协调部门会同国务院环境保护、工业、科学技术部门和其他有关部门	编制国家清洁生产推行规划 定期发布清洁生产技术、工艺、设备和 <a href="#">产品导向</a> 目录
国务院教育部门	将清洁生产技术和管理课程纳入有关高等教育、职业教育和技术培训体系
地方人民政府	负责领导本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府确定的清洁生产综合协调部门负责组织、协调本行政区域内的清洁生产促进工作。县级以上地方人民政府其他有关部门，按照各自的职责，负责有关的清洁生产促进工作。







# 法律法规——医疗废物管理条例

部门	固废治理职责
卫生行政主管部门和环境保护行政部门共同制定	医疗废物分类目录 医疗废物专用包装物、容器的标准和警示标识的规定 接到对医疗卫生机构、医疗废物集中处置单位和监督管理部门及其工作人员违反本条例行为的举报、投诉、检举和控告后，应当及时核实，依法作出处理
医疗卫生机构和医疗废物集中处置单位	应当采取有效措施，防止医疗废物流失、泄漏、扩散。 发生医疗废物流失、泄漏、扩散时，医疗卫生机构和医疗废物集中处置单位应当采取减少危害的紧急处理措施，对致病人员提供医疗救护和现场救援；同时向所在地的县级人民政府卫生行政主管部门、环境保护行政主管部门报告，并向可能受到危害的单位和居民通报。
医疗卫生机构	建立医疗废物的暂时贮存设施、设备 运输 处置
环境部门	颁发经营许可证 对医疗卫生机构和医疗废物集中处置单位从事医疗废物收集、运送、贮存、处置中的环境污染防治工作进行定期监督检查或者不定期的抽查



医疗废物管理条例



# 目录

## CONTENTS

1

背景、目的和理论基础

2

国际经验

3

中国政策分析

4

固废管理责任清单制定思路





责任清单  $\neq$  任务清单



## 思路——原则

坚持职责法定

坚持问题导向和全链条治理，注重系统性和完整性

坚持把对责任主体的明责、履责、追责作为责任清单具体制定的主线

坚持强化主管部门监管责任，区分监管者和责任者

坚持公开透明

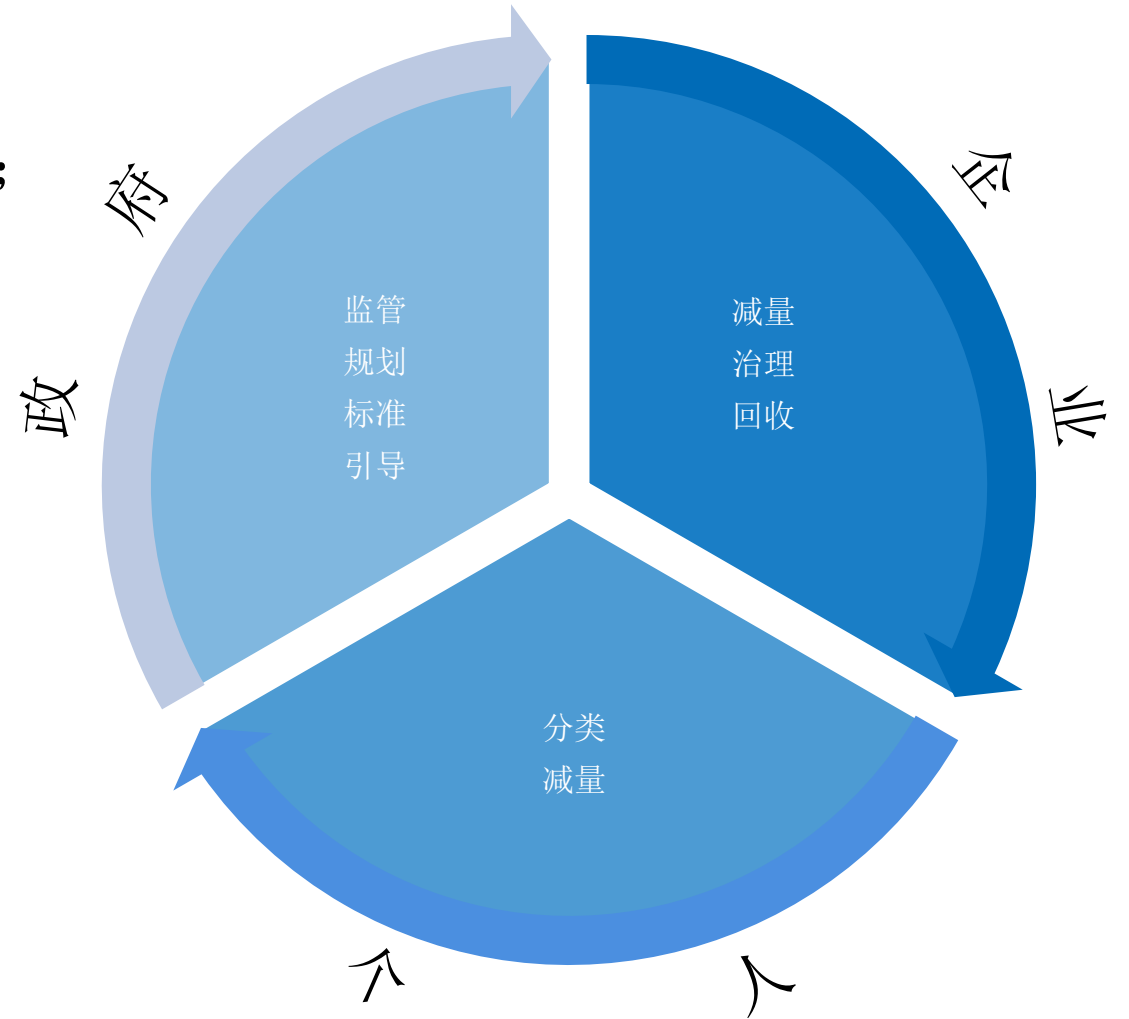
坚持体现地方特色（一市一单，没有对错）深圳



# 处理好几个关系

## 政府—企业—个人三者关系（明晰责任边界）

- **生活垃圾**：公共属性强，但居民有分类责任；政府代表居民寻找企业处理，行使监管和甲方权利；处置企业承担乙方责任
- **工业固废**：企业主体责任，政府指导监管、社会监督
- **农村垃圾**：兼具以上产业和生活属性
- **危险废物**：企业主体责任；由于其危害性更大，政府需加强指导监管；社会监督

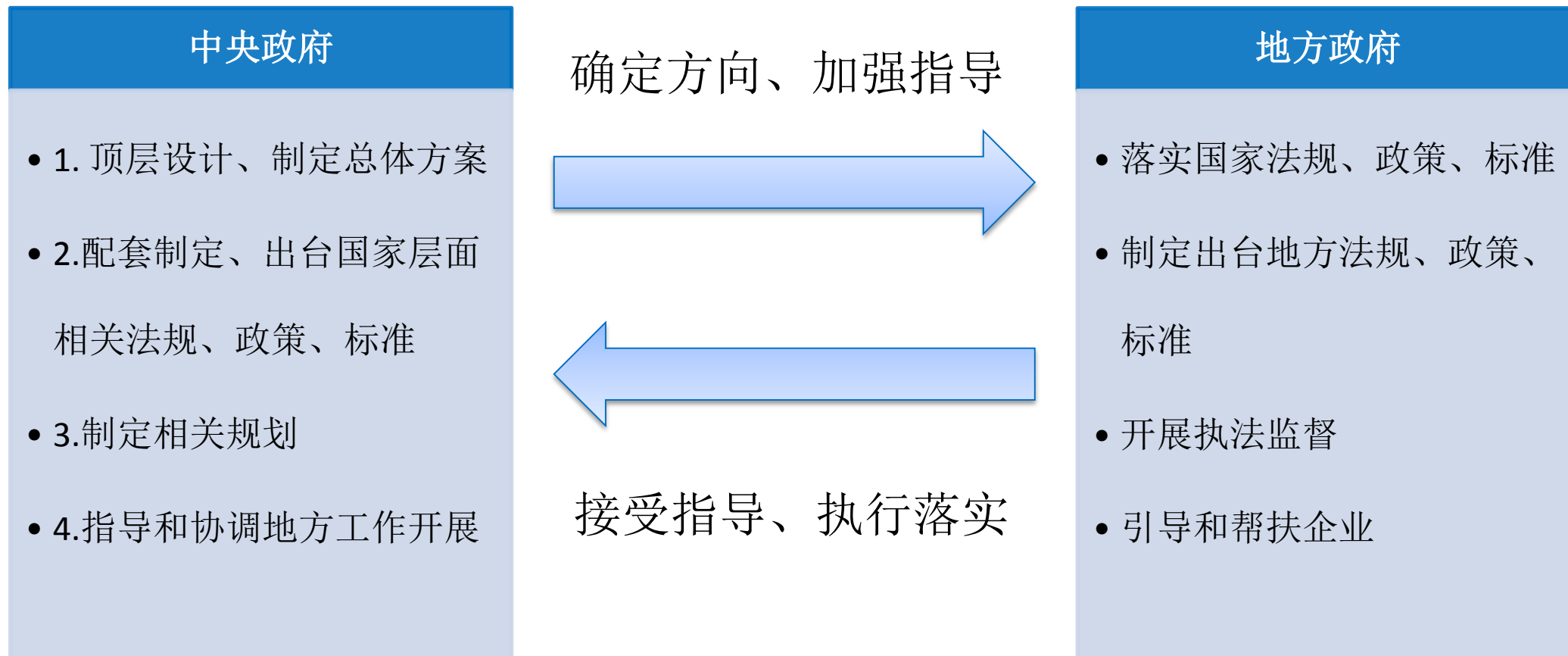




# 处理好几个关系

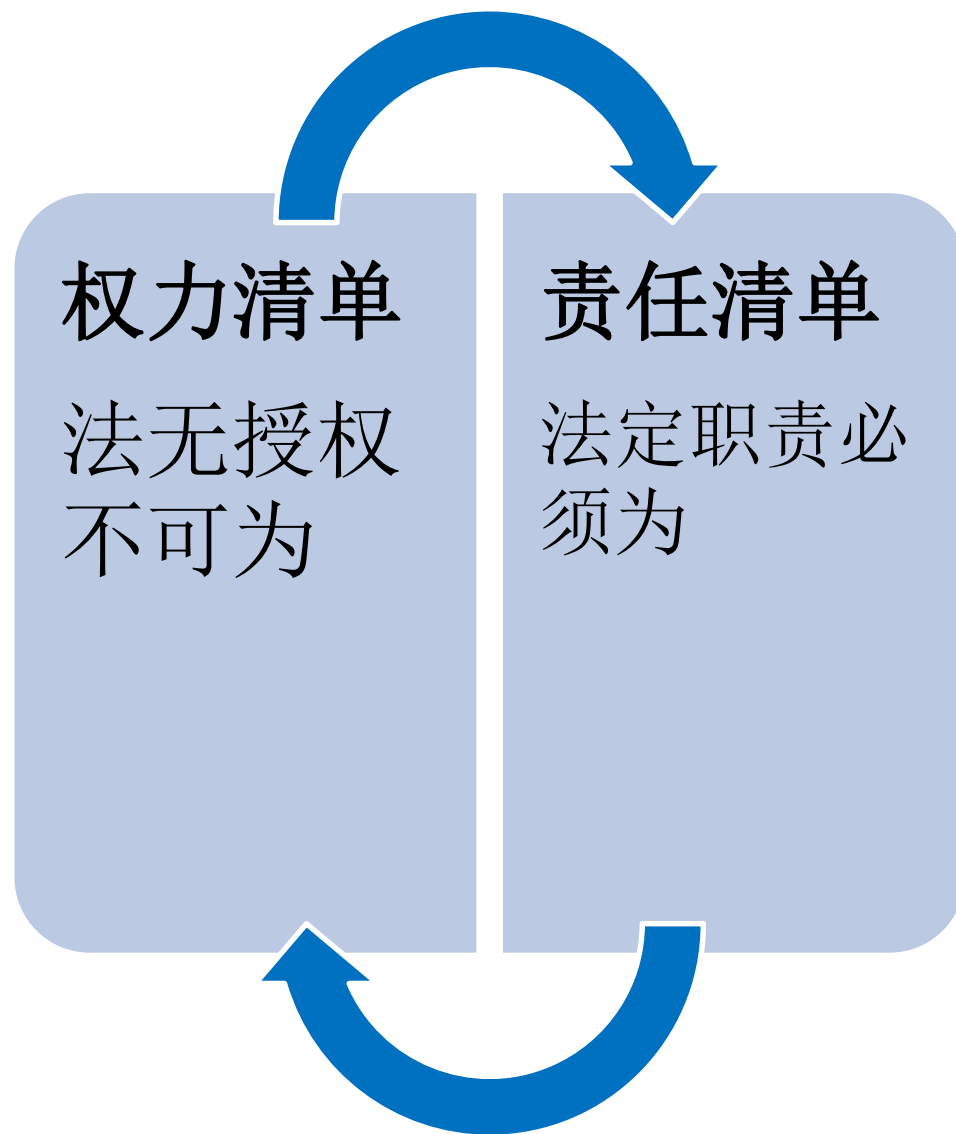
## 中央与地方关系（纵向关系）

- 指导、监督 V.S. 履责、实施





## 处理好几个关系





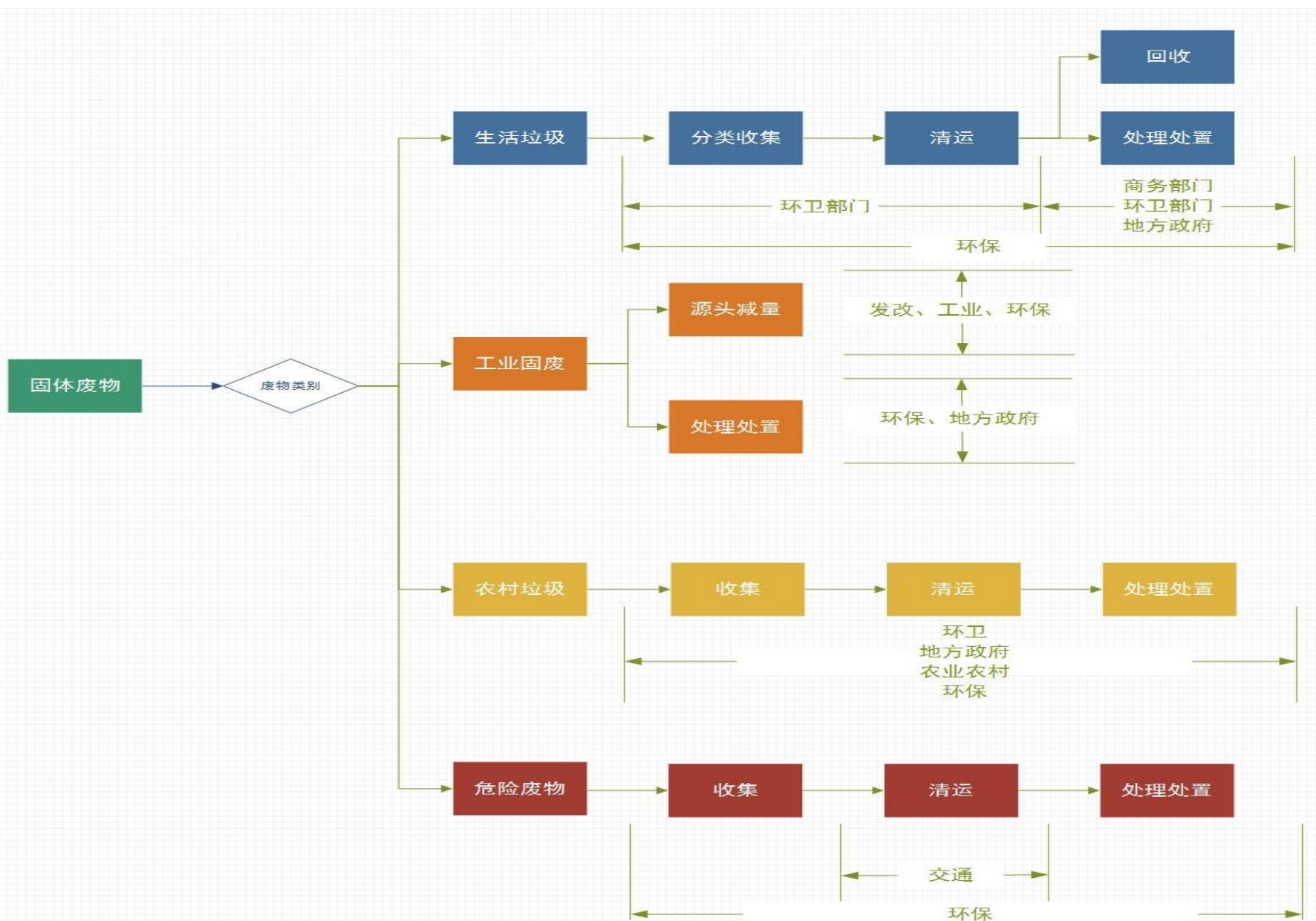
# 责任清单的几个关键要素

问题（事项）	职责主体 （边界清晰）	法律政策 依据	事中事后监管	责任追究
产生、收集、 运输、处置 等全链条  生活垃圾 工业固废 危险废物 农业废弃物	负责。。。 承担。。。	法律法规规章、 部门“三定”规 定 编委编办文件	制定事中事后 监管制度 规范自由裁量 权 定期检验和年 度检验 不得以考核代 替监管	
	比“三定”细化 完善		公开透明	细致具体



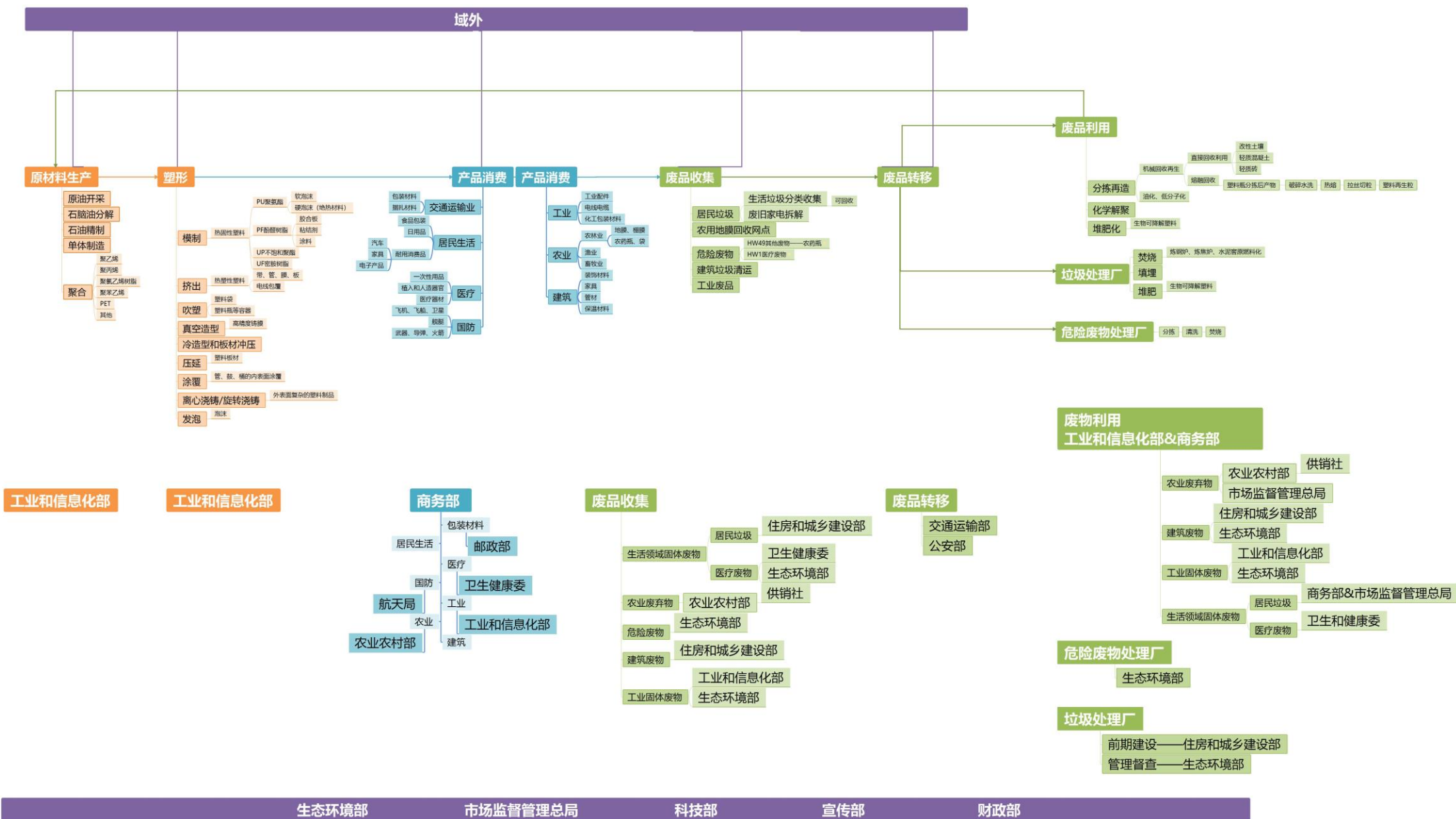


# 初步思路和方案（概括）



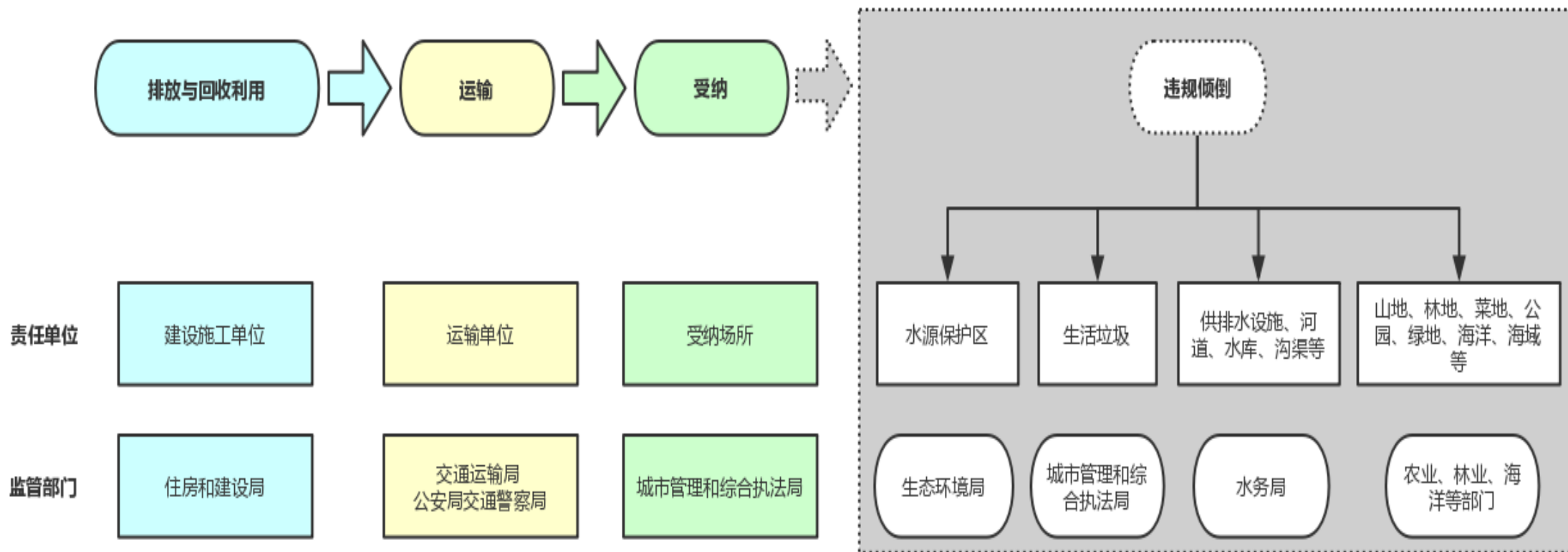


# 初步思路和方案（塑料）





# 固废管理——建筑垃圾





# 初步思路和方案





## 小结

---

- 责任清单制定不是要不要的问题，而是如何做的问题
- 责任清单不等于任务清单
- 明确监管者和责任者，什么是政府职责
- 责任清单制定是从问题出发的全链条全覆盖，要问题有对应，责任有对应
- 责任清单制定应有法可依
- 责任清单制定应因地制宜



# 谢谢！

---

