

◆本报记者蔡新华 见习记者刘静

2009年,上海市农委、市财政局、市环保局联合发布了《关于本市农药包装废弃物回收和集中处置的试行办法》。《办法》规定了各行政村指定专人收集、乡镇布点回收、委托专业处理公司负责转运和集中处理,通过组织保障、资金落实、考核机制等措施,建立了包装物有偿回收和委托专业公司集中处置的制度,范围覆盖上海市每一个行政村,此举在国内首开先河。

截至目前,上海市对农药、兽药、动物疫苗包装等不易降解的包装废弃物回收处置工作进展如何?记者日前走访上海市嘉定区农业、养殖业相关部门一探究竟。

农药包装废弃物

12个回收点,回收量逐年增加

徐行二牧场为上海市嘉定区规模较大的养殖场,占地90亩,年上市生猪两万头。在牧场一个仓库中,记者看到几个白色蛇皮袋摆放得整整齐齐,打开一看,里面满满的全是牧场所用的兽药瓶和疫苗瓶等包装废弃物。

牧场负责人顾新忠告诉记者:“每次收集到一定数量,就直接送到嘉定区动物疫病预防控制中心回收,既不会污染环境,还能领取回收补贴,真是一举两得。”徐行二牧场包装废弃物的回收,是上海市对农药、兽药、动物疫苗等包装废弃物回收和集中处置的一个缩影。

随着2009年上海市《关于本市农药包装废弃物回收和集中处置的试行办法》出台,嘉定区也随之出台了《关于规范蔬菜种植农药补贴及农药包装废弃物回收和处置的实施意见》,自2010年起全面开展农药包装废弃物回收和集中处置工作,全区设立12个回收网点,累计回收农药包装废弃物200余吨。

嘉定区农药包装废弃物的回收体系包括3个方面。首先是设立回收网点。以各镇农业服务中心为责任主体,结合蔬菜补贴农药连锁经营网点和水稻统供农药发放点,全区共设立12个回

(上接一版)但《环境保护法》作为环境保护领域的基础性法律,这一关于查封、扣押的规定过于原则,目前有关污染防治的单项法律尚无相应规定,急需单行法或其他规范性文件予以细化。为配合新《环境保护法》正式实施,落实这项行政强制措施,强化环境执法手段,制定一部明确、规范的配套实施办法成为当务之急。

三是制定《办法》是一线执法人员的实际需求。《环境保护法》授予环保部门查封、扣押权之后,环境执法人员可以在第一时间查封、扣押企业违法排污的设施、设备,很大程度上改变了以往环境执法“慢半拍”的情况。长期饱受执法手段“偏软”困扰的基层执法人员对此寄予厚望。但对于这一新的执法手段,部分执法人员或多或少会存在“不会用”的情况,翘盼一部能读得懂、用得好的实施办法,将查封、扣押的适用情形、实施程序等问题明确具体化,解决其现实之需。

四是制定《办法》是规范权力运行避免执法风险的迫切需要。《环境保护法》在赋予环保部门查封、扣押的行政强制权的同时,也在第六十八条对违法查封、扣押措施的行为设置了严格的问责条款。执法人员如果用不好,也会带来危害,一方面,乱用、滥用查封扣押措施会直接损害行政相对人的合法权益,另一方面,未严格依法行政也将被司法、纪检部门追究相关责任。因此,健全规章制度,做好顶层设计,对执法程序予以明确规范,这对于降低执法风险也非常必要。

中国环境报:请介绍一下《办法》的主要内容?

答:《办法》共四章二十五条,主要包括以下内容。

一是明确了查封、扣押的定义。《办法》在第二条明确了适用本法实施环境保护查封、扣押的主体、对象及条件。《办法》为部门规章,因此实施主体不包括《环境保护法》第二十五条中规定的其他负有环境保护监督管理职责的部门,仅限于县级以上环境保护主管部门。查封、扣押的对象是企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物造成或可能造成严重污染。环保部门依法对造成污染物排放的设施、设备予以查封、扣押,其根本目的是要及时中止违法行为自发生至被行政处罚或处理的持续状态,遏制污染状态的蔓延与扩大。

二是明确了查封、扣押的适用范围。《办法》在第四条明确了环境保护查封、扣押的适用情形。根据《环境保护法》第二十五条规定,实施查封、扣押的条件是违法排污,造成或可能造成严重污染。关于严重污染的标准,2013年6月,最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》中已界定了严重污染环境的14项认定标准。何为“可能造成严重污染”,《办法》立足实际,从严设置,列举了“可能造成严重污

随手扔了还是收好交了?

上海探索农药、兽药等包装废弃物回收处置办法

最后是回收处置。据介绍,农药包装废弃物回收处置经费由区财政承担,包括农药包装废弃物回收费和处置费两个部分,回收和处置农药包装废弃物单价由区物价局核定,区财政设立专项,区农委统一发放。每年到年底,都会由具有危险废物处置资质的上海安亭环保有限公司派出专用回收车,进行回收处置。

兽药、动物疫苗包装废弃物

统一回收,集中处置

据嘉定区动物疫病预防控制中心主任陈建生介绍,在农药包装废弃物回收的基础上,上海也逐渐重视养殖业中使用的兽药、动物疫苗等包装废弃物的回收与处置工作,由于兽药、动物疫苗包装废弃物中存在大量抗生素,其中所含的病毒一旦流入自然界,就有可能变异成为新传染源。因此,从正规渠道回收处置成为亟待解决的问题。

“在农药包装废弃物回收的基础上,2012年,嘉定区在全市率先开展对兽药、动物疫苗包装废弃物统一回收工作。其中2013年回收3.6吨,2014年回收4.8吨。”中心动物防疫物资科科长陈关明说。

记者在徐行镇兽医站看到,一个角落里放着几个满满的蛇皮包装袋,里面都是收集的疫苗瓶,废弃物回收及处理台账上清晰地记载了回收日期、回收单位、数量以及处置去向。据兽医站有关人员介绍,徐行镇兽医站每年对7000多头生猪进行疫病防疫,按照国家相关规定,每头猪从出生到出栏,至少要打7针疫苗,兽医站每年回收的疫苗瓶大概在

200公斤左右。

在徐行二牧场,顾新忠也告诉记者,统一回收之前,养殖场所用的兽药瓶和疫苗瓶要么是挖坑填埋,要么与场内的生活垃圾混在一起,扔到垃圾箱,对环境造成危害。在嘉定区号召统一回收兽药和动物疫苗等包装废弃物之后,顾新忠意识到,回收兽药瓶等包装废弃物对环境保护意义重大,每次都主动收集好兽药瓶和疫苗瓶并及时送往嘉定区动物疫病预防控制中心。截至目前,牧场一共收集了600多公斤兽药瓶等包装废弃物。

据了解,嘉定区对兽药、动物疫苗包装废弃物的回收点一共包括全区9个兽医站和15个养殖场。其中兽医站的回收方式是上门服务,打完疫苗,疫苗瓶等包装废弃物随手就回收上来,之后送交嘉定区动物疫病预防控制中心。而养殖场的回收方式则是由养殖场统一收集,再送交嘉定区动物疫病预防控制中心,中心回收的兽药、动物疫苗包装废弃物最终送往上海市固体废物处置中心统一处置。

回收处置工作成效显著

加强考核,建立长效管理机制

目前,嘉定区农药、兽药、动物疫苗等包装废弃物的回收处置工作已经取得了一定成效,尤其是农药包装废弃物回收量逐年增加,不少回收点对农药包装废弃物的回收积极性不断提高,除了被动接受回收外,不少门店主动下乡收集农药包装废弃物。

除了嘉定区,松江区、奉贤区、崇明县等农业、养殖业密集的区县也都在政

现了最大限度减少因查封扣押对排污者造成损失的救济目的。事后救济包括在决定书中载明申请行政复议或提起行政诉讼的途径和期限。这些完善行政相对人程序性权利的保障制度设计将有效防止查封、扣押的滥用,维护当事人的合法权益。

二是从实际出发,突出可操作性。便于执行的规章才是好规章,作为一部配套实施细则,《办法》在内容上立足实际,坚持“不抵触、少转抄、可操作”的原则,着重考虑了规章的实用性。首先是少转抄,除对实施程序做了系统规定之外,未再对管辖原则、权利救济途径、责任追究等法律、法规已经明确规定的内容重复规定。其次是可操作,具体操作规定篇幅占全篇的70%以上,关于查封、扣押的具体对象、执行、送达、解除通知等规定都非常具体,切实可行,细到封条张贴的具体部位都予以一一列出,易执行、能落实。第三是有创新,对上位法没有规定但实际又需要的,予以补充、完善和创新。如《行政强制法》并未明确是否可以指定行政相对人负责保管被查封的财物,鉴于环境保护查封的设施、设备大多是易移动的机械设备,若全部交环保部门保管,在实践中存在较大困难,难以操作,参照人民法院指定被执行人负责保管的经验做法,《办法》规定了由排污者承担妥善保管被查封的设施、设备的义务,就是从实际出发做出的变通规定。第四是有规范,《办法》根据查封和扣押的内在属性,将适用情形进一步分为“可以”和“应当”两类,从制度上最大限度地规范了自由裁量权的行使。

三是紧扣公众的关注热点。随着经济快速发展,近年来我国区域性大气污染等环境问题日益突出,严重影响了人民的生活质量及身体健康。解决这一环境污染问题,除优化产业结构,进一步深化工业污染治理外,在出现重污染天气时及时启动应急机制也是重要手段之一。《办法》将较大、重大和特别重大突发环境事件发生后未按要求执行停产、停排措施,继续违反法律法规规定排放污染物的行为列为应当立即查封、扣押的适用情形,通过这一设置,利用查封、扣押的强制力来保障突发环境事件应急预案的执行力,从源头实行强制性控制。

四是紧密结合环境执法实际。非法排放、倾倒污泥行为可以及时查封、扣押。我国现阶段污泥产生量与日俱增与污泥处理能力严重不足,处理手段严重落后形成尖锐矛盾,违法倾倒污泥事件一直频频上演。这类违法行为造成的环境污染已成为无法逃避和亟待解决的问题,除了通过技术开发和政策扶持,实现污泥处理处置的产业化发展之外,在环境监管方面加大对违法排放、倾倒行为的打击力度也成为执法实际的迫切需要。《办法》将违反法律法规规定排放、倾倒化工、制药、石化、印染、电镀、造纸、制革等工业污泥的行为列为可以查封、扣押的情形,这也是顺应群众期盼,从执法实际需要出发做出的举措。

鄞州农资包装废弃物全处理

去年收集农资包装废弃物122吨

本报讯 浙江省宁波市鄞州区出台新方案,以“统一回收、集中处置”为模式,镇乡(街道)属地负责,全面实施农资包装废弃物统一回收和集中无害化处置。日前,鄞州区已实现农资包装废弃物全品种全区域覆盖处置。鄞州区农户把各种废弃农药瓶、农资包装袋等集中送到专用回收箱,然后由镇里集中清运到指定地点,进行科学处理。

早在2011年,鄞州区曾进行有偿回收废弃农资包装物试点。在两个月内,回收抛秧盘、农药瓶及包装袋210吨。当时财政投入资金100多万元,但一些区外的农药瓶、抛秧盘借机流向鄞州,财政资金没有发挥最大效益。

去年“五水共治”开始后,鄞州区实行集中回收、集中处置,镇乡(街道)属地负责。到6月底,全区建设了20个集中收集点,设置农资包装废弃物回收箱1413只,落实专职人员21人。截至去年11月20日,全区累计收集抛秧盘、农药兽药饲料等农资包装废弃物122.30吨。此举既减轻了农业面源污染,也改善了田间生态环境。

据了解,这项工作还列入了对各镇乡(街道)目标管理考核,考核合格的可发放每亩10元的基本农田保护激励资金。 **王璐**

