

突出预防为先 推进统一回收 明确回收职责 强化区域协同

上海立法推动“无废城市”建设

◆本报记者江虹霖 丁波

《上海市无废城市建设条例》(以下简称《条例》)近日出台,标志着我国关于“无废城市”建设的地方立法迈出了第一步。“倡导饮品经营者为自带杯具的消费者提供优惠”“探索建立碳普惠机制”等一系列规定立

建设“无废城市”,预防为先源头减量

记者注意到,《条例》中占最大篇幅的是第三章——预防和源头减量。众所周知,源头减量是建设“无废城市”的关键。而《条例》加了“预防”二字,有何深意?

孙腾发现,在“无废城市”建设的相关文件中,“预防”这个词是罕见的,这也是《条例》制定过程中讨论的焦点。

“无废”不是不产生固体废物,也不是只关心废弃物的循环利用。观察欧盟或日本的相关法律可以发现,他们的第一步不是减量化,而是预防固废的产生。预防的概念,优先级更高。”孙腾说道。

预防理念的落实首要是在生产端。2023年6月,宝钢股份正式发布了“绿色无废城市钢厂”实施方案,固废不出厂是此方案推进的重要抓手。实现这一目标,除了减少固废产生量之外,还有一个重要途径是返生产利用,即通过工艺改进、协同利用等多种途径,使渣渣等关键固体废物直接返回钢铁生产工序利用或经处理后返生产利用。公开数据显示,宝钢股份宝山基地已基本实现固废不出厂。

“这类企业的无废技术革新包含两个层次,一是减少资源消耗,二是尽可能多地使用再生原料。也就是说,企业要从产品设计

刻引发关注和讨论。而在上海市节能减排中心绿色低碳发展部副主任孙腾看来,有一个信息更值得关注。

“《条例》体现出上海对于‘无废城市’建设的超前理念和前瞻性。”作为《条例》起草工作的参与者之一,孙腾认为,一些传统理念可能因此改变。

计上去考虑如何预防固废产生。远景目标就是不产生固废和100%采用再生原料。”孙腾说。而在国内,拥有这种理念的企业占比仍是少数。

因此,《条例》第三章第17条指出,推行产品绿色设计。产品设计应当系统考虑原材料选用、生产、销售、使用、回收、处理各环节对资源和环境的影响,优先选择方便回收、可循环利用的材料,提高产品的可重复使用性、可升级性、可修复性和耐用性。

推动预防和源头减量也不能只盯着生产环节,流通和消费环节同样关键。孙腾举了一个例子,每年换一部手机和每3年换一部手机,产生的电子产品垃圾量有显著差别。欧盟《新电池法》的目标之一就是延长智能手机、平板电脑等设备的使用寿命,这就是在消费环节预防废弃物产生。《条例》中使用可循环快递箱、“光盘行动”等内容,也是这一理念的体现。

“一提到‘无废’,多数人的第一反应就是提高循环利用率,认为这是生态环境部门的事情。其实这是一个很大的误区,应该尽快转变观念,突出预防的作用,并且这不是哪一个部门的任务,而是每一家企业、每一位市民的责任。”孙腾说道。

分类回收体系。孙腾告诉记者,“全品类”指的就是各领域把关键品类的废弃物分出来,再根据某一品类去建设相应的专业化回收体系。

结合《国务院办公厅关于加快构建废弃物循环利用体系的意见》等最新文件,我国目前重点推动的是“两网融合”。垃圾分类回收与再生资源回收属于两套回收体系,“两网融合”就是要把这两个体系从源头投放、收运系统、处置利用等环节进行统筹规划设计,实现投放站点的整合统一、作业队伍的整合、设施场地的共享等,使得不同类型垃圾能得到循环、再生利用和合理处置处理,资源利用效率达到最大化。

“两网融合”在上海已经发展

得较为成熟。2023年9月,上海市天山路街道纺大小区试点启用“两网融合”智能回收箱,居民可通过投递纸类、塑料、纺织物、金属、玻璃兑换相应金额。如此,可以实现生活垃圾源头精准分类和集中管理。

在此基础上,《条例》提出,探索推进再生资源、生活垃圾可回收物和工业固体废物回收体系融合,构建统一的回收体系。这代表上海要往“三网融合”的方向发展。然而,打通线条实现全品类回收,在实操层面难度不小。除了要解决主管部门之间的高效协同机制、规避“各自为战”“各管一摊”的问题,还要解决“合规性”的难题。一位业内人士告诉记者,关键难点在于法律法规对不同回

收主体的要求标准是不一样的。例如,一般工业固废的处置要符合《固体废物污染环境防治法》提出的全过程管理要求,对回收单位的资质、能力等要求较高,而再生资源回收体系更多依托于市场化机制,很多企业达不到全过程管理的标准。这种情况下,如果将工业固废交给一个不规范的回收点,极易产生环境风险隐患。

“我注意到,国家发布的国标《一般固体废物分类与代码》中,鼓励推动各类一般固体废物统一分类体系,应该也是希望各地去探索全品类回收的模式。但在回收体系具体融合过程中,还需配套有力的法治保障、机制建设、设施建设等,确保在提高回收效率的同时实现规范化管理。”孙腾说道。

明确回收职责,生产者消费者均须尽责

《条例》提出的生产者责任延伸制度备受关注。电器电子、铅蓄电池、车用动力电池等产品的生产者应当按照规定,以自建或者委托等方式建立与产品销售量相匹配的废旧产品回收体系,并且要探索拓展生产者责任延伸制度的适用范围。

生产者责任为何要延伸?以报废机动车回收为例,有业内人士指出,我国理论报废车辆数量每年应接近千万辆,实际每年报废车回收数量远达不到这个数量,而日本在这方面可以做到90%以上,因为他们的整车厂负责回收。汽车上的零件,哪部分可以循环利用、哪部分需要拆解,应该怎么利用,没有人比生产者更了解。事实上,在这方面,我国已经开始探索。今年1月,商务部等9部门发布关于健全废旧家电家具等再生资源回收体系的通

知指出,引导家电生产企业落实生产者责任延伸制度,推动更多企业参与家电回收目标责任制。

消费者在回收端也扮演着重要角色。孙腾同样举了日本的例子。在日本,消费者购车需要交一笔费用,用于汽车回收利用。只有车子进入指定的回收渠道,取得相关凭证之后,消费者拿着凭证去相关汽车回收组织获得认定,才可以停缴购置税,如果报废车辆没有进入正规回收渠道,那么消费者需要继续缴纳购置税。还有一种方式是押金制,即消费者先缴纳押金,车子进入正规回收渠道后,押金退回。“虽然这笔费用并不多,但若推行起来很难,不过这提醒我们消费者担当的重要性,这种理念要先建立起来。”

值得关注的是,《条例》还提出,固体废物应当尽可能循环利用。在技术和经济许可的范围

内,固体废物可以再利用或者资源化利用的,应当再利用或者资源化利用;不能再利用或者资源化利用但可以进行热回收的,应当进行热回收;不能再利用、资源化利用或者热回收的,应当依照环境保护法律、法规的要求进行妥善处理。这其实强调了循环利用的顺序问题。

“一提到资源化,很多人最先想到拆解再生,但合理的顺序应该是先做好原级利用(如再制造)和梯级利用。”孙腾介绍,上海作为数字经济高地,数据中心的密度极高,而数据中心的服务器更新换代很快,周期可能只有3—5年。一批服务器“退役”后,里面宝贵的芯片等资源,是直接拆解还是先物尽其用更好?答案显而易见。因此,《条例》第三十五条提出的高端智能再制造将是上海乃至全国未来发展的重点领域。

立足自身特点,强化区域协同协作

上海作为超大型城市,不可避免面临更多个性化问题。

首先是资源紧缺,例如,用地紧张,会导致回收利用设施建设落地难;其次是缺乏规模效应,例如,某类废弃物的回收,需要达到一定量级才能产生经济效益,但上海一地的回收量可能达不到这样的要求;最后,上海虽然是重要的制造业基地,但也是一个庞大的末端市场,更多在其他地方生产的产品都会在上海消费使用,这种情况下,《条例》规定的生产者责任延伸制度就只能局限在上海,而无法对外地企业产生约束。

“上海会更依赖于区域协同。”孙腾认为,仅凭《条例》解决不了所

有问题,但是《条例》也尝试给出了努力方向。例如,与长江三角洲区域有关省市和其他相关省市建立“无废城市”建设区域协作机制,加强资源要素协同配置、产业结构协同优化、固体废物协同治理和关键核心技术协同研发。

记者注意到,上海市生态环境局局长晏波在关于《上海市无废城市建设条例(草案)》的说明中提到,此次立法的基本思路,首要一条便是强化引领性,吸收借鉴国内外先进理念和经验,力求多方面、多举措创新突破,更好发挥“无废城市”建设立法的前瞻、导向作用。

“我认为《条例》达到的一个理想预期就是推动‘无废城市’建

设理念的转变。理念更新了,才能更顺畅地推动接下来的各项工作。”孙腾表示,仅从后端工作去理解“无废城市”建设是远远不够的,事实上,生产、流通、消费、回收、利用各环节都蕴藏着巨大的发展潜力,孕育着富有新动能、新优势的产业。这恰好是新质生产力的题中之义。

地方立法



山东省潍坊市昌乐县引入智能化监管手段,对企业生产废水和雨水排放情况实施全方位连续监控,确保达标排放。图为执法人员现场检查企业雨水收集处置设施。 本报记者董若义摄

“府院+高校”六单位协同共建 秦岭南麓林业碳汇赔偿协作机制建立

本报讯 陕西省商洛市洛南县人民法院等六单位日前共同签署了《关于在办理破坏秦岭南麓森林资源刑事案件中适用林业碳汇价值损失赔偿机制的协作意见》(以下简称《协作意见》)。

据了解,这是陕西境内首次针对秦岭森林生态保护建立的秦岭南麓林业“碳汇赔偿”协作机制。六家签约单位分别为洛南县法院、检察院、发展改革委(秦岭办)、公安、林业及西北政法大学生态环境法律和政策研究中心。按照《协作意见》,协作单位在构建“碳汇赔偿”联席会议、联动平台、信息共享、要素会商、碳汇评估、交流研讨、协作互通、调研培训等方面达成共识。

签约仪式结束后,协作单位召开第一次联席会。会议认为,在司法领域建立秦岭“碳汇赔偿”联动协作机制,是一次司法创新和突破,今后协作单位要以此机制为依托,以“府院+高校”共建协作模式,发挥各自优势,合力护航秦岭生态“碳库”,以协同联动促进“碳汇赔偿”理论和实践更加科学和深入,促进秦岭地区经济社会高质量发展绿色低碳发展。

秦岭森林资源丰富,号称绿色“天然碳库”。商洛市全域

均位于秦岭南麓保护范围内,商洛市洛南县人民法院在致力秦岭南麓森林生态保护和修复过程中,高度重视通过“碳汇赔偿”全面修复秦岭生态。

2022年9月,洛南法院在审理一起失火刑事附带民事公益诉讼案中,查明被告过失引发森林火灾,造成位于秦岭南麓林地原有植被遭到严重毁损,尤其是林地吸收并储存二氧化碳的固碳能力等生态服务功能明显减弱,遂在判处被告人刑罚及赔偿林地清理费用及后期造林费的同时,还一并判决由被告赔偿原告林地碳汇价值损失28578.99元。这是首次在商洛法院环资审判中引入“碳汇赔偿”修复方式,突破了以往仅仅补植复绿等传统修复生态的单一局面,树立了“碳汇赔偿”司法理念,为建立秦岭南麓林业“碳汇赔偿”协作机制提供了鲜活案例样板。

本次六单位共建秦岭南麓林业“碳汇赔偿”协作机制,是当地法院深入总结商洛环资第一案经验做法,并借鉴沿海法院环资审判先进理念的基础上,将“碳汇赔偿”司法理念普遍适用在涉秦岭森林资源案件中的积极探索和尝试。

侯佳明

大连旅顺口排查海带加工企业生产环境 “五查一培训”助企增产增收

本报讯 “旅顺海带”即将迎来收获加工的高峰期,为保证海域生态环境质量,促进海带产业增产增收,辽宁省大连市旅顺口生态环境分局近日组织对全区海带加工企业生产环境进行全面排查,强化环境监管,帮扶企业解难题,确保海带加工生产无环境污染。

“旅顺海带”是旅顺地区一项优质特色产业,被认证为“国家地理标志产品”,畅销海内外,年产量约三四万吨,收入超过十亿元。在增加收入的同时,海带煮加工、运输等环节如管理不善,也容易给环境造成一定污染。

此次大排查,旅顺口生态环境分局5个执法中队全员行动,分片包干,对海带加工企业各项生产设施、监管设备均达到标准要求,海带加工生产环境管理措施得到全面落实,生产环境的优化为海带的增产增收提供了有力保障。

赵冬梅 杨景云

督导赔偿义务人履行损害赔偿义务 仙桃开展生态修复增殖放流

本报讯 “准备放鱼,三、二、一,倒!”湖北省仙桃市生态环境局日前组织开展生态修复增殖放流活动,近一万尾鱼苗跃入东荆河,这是仙桃市生态损害赔偿义务人以增殖放流的方式履行替代性生态修复。

2023年10月,仙桃市生态环境局与湖北非隆公司进行磋商,签订生态损害赔偿协议,协议约定湖北非隆公司分3次履行生态环境损害赔偿义务,在汉江流域仙桃段增殖放流3.97万元等值鱼苗。汉江中级人民法院对签订的赔偿协议予以司

法确认。2024年3月14日,仙桃市生态环境局联合汉江中级人民法院等单位现场督导这家公司履行生态损害赔偿协议内容,向社会公开道歉,放流1.33万元等值鱼苗。

仙桃市生态环境局有关负责人介绍,这次生态环境损害赔偿弥补了赔偿义务人侵权行为对生态环境造成的损害,增强了企业和社会群众的环境保护法治意识,强化了“环境有价,损害担责”的社会共识。

熊争妍 张俊峰

云南新生态环境保护条例草案通过审议

体现云南特色,对新情况新问题作出规定

本报讯 日前召开的云南省十四届人大常委会第八次会议,审议了新制定的《云南省生态环境保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)。

近年来,云南省先后制定、修订了生态文明建设排头兵促进条例、固体废物污染防治条例、土壤污染防治条例、九大高原湖泊保护条例等一批涉及生态文明建设的法规,为不断推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供了法治保障。现行的《云南省环境保护条例》制定于1992年,1997年和2004年进行过两次修正,而上位法《环境保护法》已于2014年进行了修订,《云南省环境保护条例》明显滞后,也与当前生态环境保护工作新形势新要求不相适应。为使云南省地方性法规与国家相关法律法规保持一致,并将近年来云南省在生态环境领域改革的成果和行之有效的政策、措施法制化,制定新的生态环境保护条例十分必要。

《条例(草案)》体现云南特色,规定了构建国家西南生态安全屏障等相关内容,明确全省有关人民政府构建生态安全格局的职责;结合《云南省生物多样性保护条例》的相关内容,对生物多样性保护作出具体规定;对云南省污染防治重点领域的六大水系云南部分及高原湖泊保护作出规定。

《条例(草案)》还对生态环境保护领域的新情况、新问题作出规定。例如,在落实生态环境损害赔偿制度中,确定了赔偿义务人积极履行生态环境损害赔偿义务,相关行政机关依法将其作为从轻、减轻行政处罚的情节;规定了企业环境信用评价制度,以守信激励和失信惩戒等手段促进企业履行生态环境保护职责;规定了碳达峰碳中和相关制度,明确省人民政府制定碳达峰碳中和实施方案,建立健全碳达峰碳中和工作推进机制的职责。

《条例(草案)》中的绿色发展章节,是在《环境保护法》的章节设置基础上,借鉴吸收外省市的先进立法经验创设的章节。此章节的设置,是践行“两山”理念的重要制度设计,更是在生态环境保护中谋求经济健康可持续发展的关键举措。

蒋朝晖

强化服务精准帮扶 助力企业绿色转型 牡丹江推行“生态助企”20项措施



图为执法人员入企服务。

本报记者李明哲供图

本报记者李明哲牡丹江报道 今年以来,黑龙江省牡丹江市生态环境局全面推行“生态助企”20项措施。

主动对接,靠前服务,促进企业绿色转型。成立“生态助企”行动宣讲团,深入6县市4城区及开发区重点企业,发放宣传手册1000余份,并就20项助企服务措施进行全方位宣讲解读。

精准帮扶,跟踪指导,释放

生态红利。依托企业开办全程电子化平台,在企业登记流程中,按照行业类别嵌入生态环境领域行政许可告知性提示内容。灵活运用数字化管理平台等多种受理方式,联系沟通包联企业,梳理问题诉求,并进行精准分类、纳入台账,做好跟进落实。开通环评审批新模式,精简环评文件内容,全面开通绿色通道,建设项目环评审批实行即到即受理、即受理即评

估、评估与审查同步,确保助企政策红利加快释放。

柔性执法,护航企业发展。持续做好正面清单示范激励,减少执法工作对市场主体正常生产经营活动的不必要干扰。大力推行“首违不罚”执法方式,以有温度的执法助企纾困。推行“四书”送达,建立执法、普法、服务三者有机融合的监管制度,引导企业走上绿色发展轨道。