



## 企业如何完善一般工业固废的全过程监管

里格环境法团队

2020年4月29日由十三届全国人大常委会第十七次会议审议通过新修订的《固体废物污染环境防治法》（简称新固废法）自2020年9月1日起施行。新固废法首次建立了固废的全过程管理，企业面对的是全新的固废管理法律体系。

为了便于管理，一般的立法分类方法是以危害程度来划分，将危险废物做重点管理及规制，对于一般工业固体废物，做一般性规定。新固废法又为了回应新的政策要求，将农业固体废物、建筑垃圾、生活垃圾等特别专章规定，但是就非工业固体废物的规制而言，依然需要结合其它单行法的规定。由于企业通常对于危废管理的法律要求已经比较熟悉，而对于新固废法对于一般工业固体废物的合规管理，亟需更新法律知识，特撰小文，以飨读者。

### 一、理念发展与植入：从摇篮到坟墓

“从摇篮到坟墓 (from Cradle to Grave)” 常用于战后西欧的福利制度，国家管一个人的福利覆盖出生、儿童、中学、成年、失业、退休及死亡，故而是“从摇篮到坟墓”全生命周期。在固废管理中，美国于1965年发布《固体废物处置法案》(Solid Waste Disposal Act)，提供联邦基金用以鼓励各州重视固体废物的管理。1976年，《资源回收利用法》(Resource Conservation and Recovery Act, RCRA) 颁发并提供综合的“从摇篮到坟墓”的联邦规制手段，要求生产者对于危废的管理达到全生命周期各个环节。在美国环境法体系中，刚颁布的RCRA曾被赋予终结环境法漏洞的高期望（因为美国在1970年颁布清洁空气法 < CAA >，1972年颁布了清洁水法 < CWA >，而固废处置方面的规制存在空白）。

RCRA建立了国家固体废物管控系统，同时突出对危废的特别管制。“从摇篮到坟墓”主要指subtitle C (第三章) 下的危险废物。首先，何为“危险废物”，同样需要环境署 (EPA) 规章明确。其次，subtitle C实施联邦许可项目，该项目针对处置、贮存和处置设施 (Treatment, storage and disposal facilities, TSDFs)，危废处置必须在持有联邦强制许可资质的单位进行。

危险废物产生单位和运输单位并不需要持有RCRA的许可,但是危废的场外运输均必须持有证明(manifest),这个证明相当于踪迹记录,保证危废运输切实运输至目标处置单位。固体废物专章则明确禁止露天倾倒垃圾,并为市政垃圾和工业垃圾填埋场的运行设定统一的最低联邦标准,包括设计标准、选址限制、财务保证、纠正措施(清理)和关闭要求等。各州政府在实施这些法规方面起着主导作用,并可设定更严格的州要求。

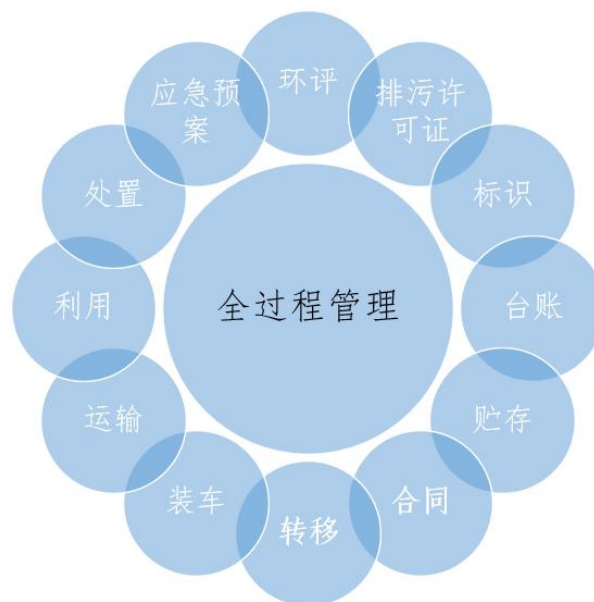
近年来,我国除了逐渐加快环境立法进度,也逐步加大对固体废物管理中的不合规行为进行专项执法监督、严厉打击。2018年12月29日,国务院办公厅形成《“无废城市”建设试点工作方案》,该“无废城市”环境政策旨在推进危险废物源头减量和资源化利用,减少填埋量。2019年确定了“11+5”个“无废城市”建设试点城市和地区;2018年和2019年连续开展固体废物排查整治(“清废行动”),以长江经济带为重点,重点查处、打击企业的固体废物环境违法行为;多部门联合开展了废铅蓄电池污染防治专项行动等。从监管形势上看,国家对于固废污染防治的重视度空前提升,这一方面与土壤及地下水污染防治意识的提升及法律实施有关,另一方面也是逐步弥补环境法律实施的漏洞,尽可能地形成生态文明建设政绩,推进生态文明。

笔者认为,新固废法对于固废全生命周期的管理要求,是企业主体责任的深化,要求企业建立全面的固废污染防治责任制度。从今日(2020年9月1日)起,企业除了重视危废的合规管理,同时需要重视和强化一般工业固体废物的合规管理,包括从车间产生、厂内收集转移、固废入库出库、对固废服务商的能力核实和合同签订、交付运输、流向及利用处置信息的反馈和跟踪监督等各环节。

## 二、一般工业固体废物的全过程管理

## “全过程管理” 从摇篮到坟墓 Cradle-to-Grave

- 国务院有关部门推进固体废物收集、转移、处置等全过程监控和信息化追溯。（第十六条）
- 产生工业固体废物的单位应当建立健全工业固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染环境防治责任制度。（第三十六条）



对于企业而言，如何合规产废和处置工业固体废物，新固废法有了更全面、细致的要求。

### （一）环评制作及排污许可证申领阶段

企业生产涉及固废产生的，在需要建设固体废物处理设施设备时，可以参照相关的技术政策，选用生态环境部公布的先进工艺和设备，避免选用淘汰或低效的工艺和设备。按照《产业结构调整指导目录》（2019年版）的规定，及时淘汰落后工艺、设备，不得转让。

制作环评过程中，关于固体废物综合利用，可以参考导向目录选择适用的技术工艺和设备。

新固废法首次明确，企业应当取得排污许可证，与排污许可证制度实现监管对接。企业有法定义务向所在地生态环境主管部门提供工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等有关资料，以及减少工业固体废物产生、促进综合利用的具体措施，并执行排污许可管理制度的相关规定。

### （二）生产运营期间

企业应当建立健全工业固体废物产生、收集、贮存、运输、利用、处置全过程的污染环境防治责任制度，建立工业固体废物管理台账，如实记录产生工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等信息，实现工业固体废物可追溯、可查询，并采取防治工业固体废物污染环境措施。为此，企业应当建立相关制度：

1、工业固废的污染防治责任制度，且应当是全过程的，包括从车间产生、厂内收集转移、固废入库出库、对固废服务商的能力核实和合同签订、交付运输、流向及利用处置信息的反馈和跟踪监督等各环节，既包括危险废物，还包括一般工业固废的管理责任制。

2、建立一般工业固废台账制度，其中应当如实、及时记录，内容全面，并且信息可追溯，包括各批次废物信息可追溯以及责任人可追溯、可查询，建议建立纸质与电子台账并行的制度。在主管部门出台实施细则前，可参照危险废物台账要求管理。

3、明确固体废物分类投放和收集要求，对收集容器和设施设置规范的标识，并且对员工进行相应培训和指导。

### （三）委托利用或处置

企业委托他人运输、利用、处置工业固体废物的，应当对受托方的主体资格和技术能力进行核实，依法签订书面合同，在合同中约定污染防治要求。受托方运输、利用、处置工业固体废物，应当依照有关法律法规的规定和合同约定履行污染防治要求，并将运输、利用、处置情况告知委托单位。

新固废法下，委托方需要提升风险防范意识和合规管理水平，建议做到以下几点：

1、注意核实的资料，包括营业执照的经营范围、排污许可证、环评及验收证明、环境信息公开情况、资源综合利用评价报告等，必要时进行现场核查（涉及废旧金属回收的，需要对方出示公安机关备案证明）。

2、合同应当约定包括情况告知在内的履行条款，受委托单位提供虚假信息以及违法倾倒、丢弃固体废物的违约责任，并且与费用支付条款相关联。

3、对受委托单位的运输、利用、处置的情况告知进行督促和必要的核查，发现异常情况及时依据合同约定要求改正，发现违法问题及时向管理部门报告等。

这对于企业的实质性审核提出了很高的要求，企业如果本身缺乏这方面的判断能力，向专业人士咨询及谨慎确定为宜。

## 三、合同法律风险防范

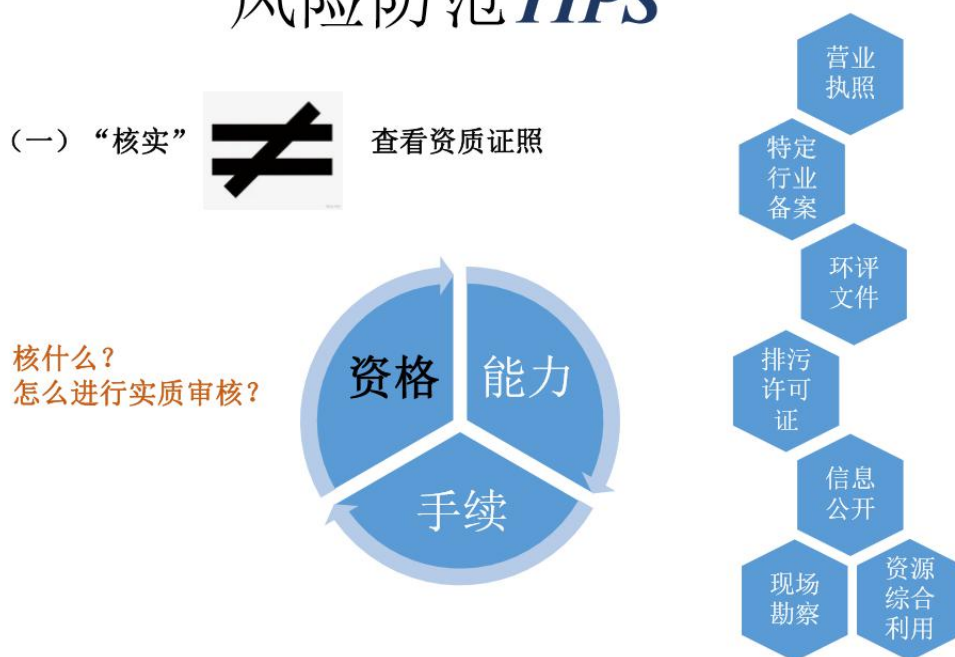
企业违反新固废法第三十七条第一款规定的，除依照有关法律法规的规定予以处罚外，还应当与造成环境污染和生态破坏的受托方承担连带责任。

法律填补原来的漏洞之后，固废处置并非“委托”了事，而是具有全过程合规处置的记录义务及监督义务。因此，企业在相关合同订立过程中，至少但不限于关注如下事项：

### （一）履行“核实”的法定义务

包括受托方的资格、技术能力及相关经验等，如有必要，通过现场察看受托方的固体废物贮存场所及实际处置能力。

## 风险防范 *TIPS*



### （二）明确处置范围

对于处置内容：一般工业固体废物，不包括生活垃圾、危险废物。废弃物种类较多的，可将分项报价表作为附件。除非经委托方同意，严禁受托方清运处置与委托方协议范围以外的各类废物，包括称重方式、处置量以及清运处置地点。

### 一般工业固体废物清运及处置协议

注：  
1. 本协议设计不是穷尽所有情况的，欲详细了解请至 [zlf.com.cn](mailto:zlf@zlf.com.cn)；  
2. 本协议主要考虑委托方的法律风险；  
3. 蓝色字体根据合同相对方及合同内容调整，可删减、修改。

委托方（甲方）：

受托方（乙方）：

根据《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国土壤污染防治法》之相关规定，甲方委托乙方清运及处置甲方生产过程中产生的一般固体废物，乙方将严格按照国家有关规定，安全、无害化处理处置。经双方友好协商，双方达成本协议，以兹遵守。

#### 一、 处置范围

1. 处置内容：一般工业固体废物，不包括生活垃圾、危险废物，除非经甲方同意，严禁乙方清运处置与甲方协议范围以外的各类废物。

2. 甲方以散装或袋装方式包装固体废物；

3. 处置量：\_\_\_\_\_；

4. 甲方委托乙方清运处置的地点为：\_\_\_\_\_。

甲方处置计划见附件《如有》；

甲方应于每个月\_\_日前将下个月的处置计划提前以书面方式提供给乙方。

#### 二、 价格与结算

1. 单价：人民币\_\_\_元/吨（含税）。《废弃物种类较多的，可将分项报价表作为附件。在合同期内，此单价保持不变，且已包括乙方为完成本协议项下工作所发生的直接间接成本、费用、税、保险、劳动保护、机具、管理费、

## （二）合同条款关注点

### 哪些条款不可忽视？

- 处置范围
- 价格与结算
- 装车
- 运输
- 利用
- 处置



## （三）价格与结算

1、为了防止受托方在合同履行期间临时加价，约定在合同期内，单价保持不变。

2、对账与结算方面，可以约定按月统计，按季结算。每月末，受托方将清运的日期、车次、种类、数量、费用、去向、处置、污染防治情况等信息制成书面报告，作为结算申请单的附件，交由委托方EHS部门进行审核、存档，在每季度过后的次季度特定日期开具增值税专用发票，并明确适用税率等。

## （四）装车

1、明确约定装车条件：委托方负责对产生的一般工业垃圾和废弃物进行规范的暂存管理，避免将生活垃圾、危险废物或危险化学品等混入，明确如发生上述情况，则受托方有权拒绝装车。同时，约定受托方有权要求在装车前进行抽样，并就检测费用谁来承担进行明确。

2、对于装车负责方是至关重要的，也是潜在的风险所在。包括在装车过程中，如需大型机械的，需要由受托方自行解决。双方就劳保、安全规范进行相应的规定。例如，要求受托方服务人员应认真接受委托方安全教育，受托方服务人员在现场必须穿戴合适的劳保用品，服从委托方管理要求，服从委托方现场人员的指挥，接受委托方有关人员的监督检查，确保工作期间作业环境的清洁规范等。

3、明确清运车辆要求、装车凭证交付等。

#### (五) 运输与处置

- 1、明确运输规范合规要求、运输目的地、凭证交付等；
- 2、明确委托方监督权利及要求不当、违法处置的整改，以及受托方对应的义务；
- 3、明确风险转移事项等。

此外，对于合同的变更与解除、违约责任等通用条款也必须明确约定。

王羽、张秀秀律师提示，新固废之下，责任提前，产废单位、处置利用单位的风险防范意识也要相应前置。