

深圳市福田区人大常委会文件

福人常〔2019〕63号

关于印发《福田区机动车维修行业危险废物 处置和监管工作调研报告》的通知

福田区人民政府：

福田区第七届人民代表大会常务委员会第三十六次会议听取了《福田区机动车维修行业危险废物处置和监管工作调研报告》，现将调研报告予以印发，请认真研究，推动我区生态文明高质量建设，营造和谐宜居环境。

福田区人大常委会

2019年10月25日

抄送：区委、区人大常委会、区政府领导，区政府办公室、区人民检察院、市交通运输局福田管理局、市生态环境局福田管理局。

深圳市福田区人大常委会办公室

2019年10月29日印发

福田区机动车维修行业危险废物 处置和监管工作调研报告

近年来，随着我市、区机动车数量的持续增长，机动车维修产生的危险废物总量不断增加，对人民生命健康和生态环境带来了严峻挑战。去年区人大常委会开展的《环保法》执法检查发现，我区机动车维修行业危险废物从产生、贮存、收处到监管等方面都存在不少问题和困难，对福田辖区带来一定程度的区域安全风险。为深入贯彻落实习近平生态文明思想，切实维护生态环境安全，促进我区机动车维修行业危险废物从产生到处置的全过程规范管理，根据区人大常委会工作安排，法制和内务司法工委牵头成立调研组开展专题调研，通过听取生态环境、交通运输等主管部门汇报、走访相关企业、召开企业行业座谈会等形式了解工作情况，并赴重庆市北碚区、武汉市武昌区等地学习考察相关工作开展情况，分析存在的问题和不足，结合我区实际研究提出意见建议。现报告如下：

一、福田区机动车维修行业危废处置及监管工作基本情况

（一）机动车维修行业危险废物的主要种类及危害

机动车维修行业产生的危险废物是指在机动车维修过程中产生的，列入《国家危险废物名录》的危险废物，或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的具有危险特性的废物。主要包括废铅蓄电池、废矿物油（如废发

动机油、制动器油、废润滑油及废汽柴油）、废尾气净化催化剂、废漆渣等 9 种。9 种危废按照处置类型可分为废机油、废铅蓄电池、其他（焚烧处置）三大类。机动车维修产生的危险废物具有腐蚀性强、毒性大、易燃烧和易感染等特点。随意排放、贮存的危废在雨水地下水的长期渗透、扩散作用下，会污染水体和土壤；危险废物通过摄入、吸入、皮肤吸收、眼接触极易引起毒害，或引起燃烧、爆炸等危险性事件；危险废物不处理或不规范处置，也将对大气、水源、土壤等造成严重污染。

（二）福田区机动车维修行业危险废物产处情况

据统计，截至 2018 年底，深圳市汽车保有量近 340 万辆，福田区实际运行车辆总数约 54 万辆。深圳市取得维修经营许可资质的机动车维修企业共 2897 家，其中福田区 125 家。按照不同类型车辆机油、电池等更换频次，结合机动车运行的流动性及福田区 125 家取得资质的机动车维修企业的维修能力，经交通部门测算，2018 年福田区机动车维修企业产废量为 2668.11 吨，其中废矿物油 1332 吨、废铅蓄电池 1113.91 吨、其他类 222.03 吨。

危废处置主要流程为：机动车维修企业产废后，自行分类储存，应按固定周期或按累计量通过信息平台申报申请转出，与之签订协议的危废处置企业接收申请后，自行回收或通过第三方有资质车队回收危废，运输到处置企业。2018 年，福田区机动车维修企业通过省、市固体废物管理信息平台申报转移危险废物 505.65 吨，其中废机油转移量 451.45 吨、

废铅酸电池转移量 45.87 吨、其他焚烧类 8.33 吨。测算产废量和申报处置量对比情况见下表：

福田区机动车维修行业 2018 年测算产废量与申报处置量对比表

类型	测算产生量 (吨)	企业合规申报处置量 (吨)	申报处置比例
废矿物油	1332.17	451.45	33.89%
废电池	1113.91	45.87	4.12%
其他焚烧类	222.03	8.33	3.75%
总量	2668.11	505.65	18.95%

(三) 福田区机动车维修行业危险废物监管情况

1、职责分工。根据《中华人民共和国固体废物污染防治法》、《广东省固体废物污染环境防治条例》等法律法规和地方政府对行政部门职责划分，主要由生态环境部门和交通运输部门对机动车维修行业危险废物进行监管。市生态环境局福田管理局依法履行对危险废物的污染防治实行统一监督管理的职责，负责辖区生态环境执法，依法开展污染防治等方面的日常监督检查，依法对不如实申报登记危险废物、未按照规定建立和保存危险废物台账、超期贮存或者不依法处置危险废物等违法行为进行处罚。市交通运输局福田管理局作为机动车维修行业和道路运输行业主管部门，依法履行行业监管责任，负责将机动车维修企业事业单位和其他生产经营者收集、贮存、利用、处置危险废物的情况，纳入机动车维修经营备案、检查和考核中。此外，街道办事处应当加强本辖区固体废物污染环境防治的日常巡查和隐患排查。

2、监管工作开展情况。近两年来，我区不断规范机动车维修企业危险废物处置管理，努力防范危险废物污染事故

风险，严厉打击涉危险废物违法和犯罪行为，主要开展了以下具体工作：

（1）强化危险废物源头管理。建立主要经营人固体废物污染防治责任制，落实危险废物申报登记制度，建立危险废物管理台帐，规范危险废物贮存设施、危险废物转移处置，编制环境应急预案和开展环境应急演练。严把资质准入关。依照《机动车维修管理规定》和《汽车维修行业开业条件》等有关规定，严把维修开业条件审查，对未设立规范的危险废物贮存场所、未建立完善的危险废物管理制度等不符合环境保护要求的情形不予审批。

（2）加强规范指引和日常监管。结合福田区机动车维修行业的特点，依据《危险废物规范化管理指标体系》等规范文件要求，组织专家编制汽修行业危险废物规范化管理行业指引，进一步提高产废企业落实危险废物规范化管理工作的可操作性。将危险废物的管理情况纳入诚信考核，对于机动车维修企业不按要求落实环境保护的，根据《广东省交通运输厅关于道路运输企业诚信评价的管理办法》，在年度诚信评价考核中扣除“环境保护”相应指标分数。

（3）开展问题排查和执法检查。将危险废物的管理工作纳入行业安全检查、双随机执法检查内容，作为检查事项的必查项目。对环境违法行为依法查处，性质严重涉嫌犯罪的，依法移交公安机关处理。执法检查中发现，部分机动车维修企业受利益驱使，环保法律意识淡薄，未将废机油等当作危险废物进行管理，将废机油非法出售的现象较为严重，

长期以来，已形成了地下利益产业链。2018年，市生态环境局福田管理局配合市公安局严厉打击和制裁了一起牵连出跨多地、涉3家企业非法转移、倒卖废机油的违法利益产业链，有效遏制废机油二次利用影响环境安全的行为发生。2019年1-8月，我区日常检查汽修企业总计131家，检查364次；查处机动车维修企业环保违法行为7家，处罚金额11万元。

（4）联合开展专项培训。组织开展危险废物规范化管理暨环境安全培训，从机动车维修行业危废的识别、危废管理制度建设规范化、危废贮存规范化、环境应急能力建设规范化等四个方面，结合相关危废管理方面的案例进行详细讲解，使从业人员全面认识机动车维修行业危险废物特性和潜在危害以及违法后果，并建立沟通平台指导企业做好自身危废规范化管理工作。

二、福田区机动车维修行业危废处置及监管存在的问题与困难

（一）科学规划不够，政策引导不到位。机动车维修行业危险废物监管涵盖产生、申报、贮存、运输、处置等流程，各个环节的监管涉及不同的政府职能部门。我区虽然开展了执法检查、专项培训等监管工作，但总体缺乏统筹规划，市级层面也未就危险废物处置设施布局和处置监管工作进行顶层规划设计。同时，没有建立涵盖政府相关职能部门、维修企业、车主、社会公众在内的辖区机动车维修行业危废工作综合监管服务体系，在调动产废企业和回收处置企业合规

申报收处的积极性等方面也缺乏相应的政策引导和激励措施。随着机动车数量不断增长，产废量不断增加和规划引导滞后之间的矛盾日益凸显。

（二）实际产废底数不清，危废合规申报处置率低。依法开展危险废物备案登记是产废企业合法转移处置危废的源头，源头监管是合规处置的顶层抓手。调研发现，相关部门监管力度不足，对在辖区开展实际经营活动的机动车维修企业底数掌握不清，大量小型维修企业未向主管部门申请许可或备案，游离在监管体系之外。这些企业产废之后不报以及合规企业漏报成普遍现象，实际产废底数难以掌握，严重影响危废处置监管工作的开展。从 2018 年全区维修企业危废申报量来看，危废申报量只占测算产废量的 18.95%，其中，产废量最高的废机油申报量仅为测算产废量的 33.89%，废铅蓄电池和其他类申报率均低于 5%，申报量与测算产废量存在巨大反差。申报率低暴露出危废大量流入非正规渠道处置，源头数量掌握不准确成为处置监管的短板。

（三）危废收集处置企业供需失衡，处置能力明显不足。由于危险废物经营收集处置属于特许经营，鉴于资金、装备、技术水平、场地要求等多种原因限制，致使我市从事各类危险废物经营处置的单位数量过少。目前，我市的危险废物综合经营单位有共 9 家企业，只能处置废机油和焚烧类等危废，暂无废铅酸蓄电池回收处置企业。调研发现，机动车维修行业三大类危废的处置能力各不相同，一是废矿物油类，全市相关危废经营处置企业有 4 家，总处置额度还有较大富余，

未来几年都可满足处置需求；二是废铅酸蓄电池类，全市没有相关回收处置企业，全省仅有 3 家，总处置额度为每年 20.3 万吨。2018 年企业处置能力已基本饱和。但据交通部门测算，去年我市机动车维修行业废铅酸蓄电池危废总产量约 18946 吨，仅有 207 吨合规处置，18739 吨去向不明；三是焚烧类危废，全市只有 2 家危废收集处置企业具有焚烧处置能力，总处置额度为每年 1.9 万吨（涵盖所有行业产废）。2018 年企业处置能力已饱和。但据交通部门测算，去年全市机动车维修行业焚烧类危废总产量约 5422 吨，合规焚烧处置仅 113 吨，占比 2%。由此可见，由于危废经营单位处置额度有限，我市机动车维修行业废铅酸蓄电池和其他焚烧类危废的处置严重供需失衡，处置能力明显不足。此外，由于危废经营单位危废处置种类和额度受限，机动车维修企业要将产生的危险废物全部进行合法转移，往往需签订废机油处置协议、废铅酸电池处置协议、其他危废的综合处置协议等三份协议，大大增加了机动车维修企业的危废处理成本和处理难度。

（四）监管力量不足，部门间协调联动机制不健全。从生态环境部门来看，机动车维修产生的危险废物与工业生产等大量产生危险废物的行业相比，其总量并不大，在环保部门监管力量有限的情况下，难以深入对机动车维修行业危险废物进行全面、精准、高效的监管；从交通部门来看，负责机动车维修监管的在编执法人员只有 1 人（非专职），难以有效对辖区上千家涉机动车维修企业尤其是无证企业进行

有效的监管。同时，部门间协调联动机制不健全。环保、交通、公安、应急等部门对维修企业均有监管，但多头监管之间的职责划分、联合监管机制尚不够明确，在未形成监管合力的情况下，难以确保机动车维修企业的监管频次和力度，对各维修企业产生的危险废物难以起到有效跟踪管理。各部门之间、市区职能部门之间没有相应的信息共享机制，缺乏针对机动车维修行业危险废物监管的信息共享和协作。

（五）危废运输回收渠道不畅，企业规范贮存难度大。

一是危废合规贮存成本高。危废合规贮存对场所、地面、标识、存放、安全管理等要求较严格，企业合规贮存的成本较高。部分维修企业缺乏安全可靠的现场储存能力，一些中小企业受利益驱动，存在高价值的危废非法售卖、低价值的危废随意倾倒丢弃等现象。二是危废收运不及时。由于机动车维修企业的地理分布点多面广、单个企业危废产生量少，危废经营单位基于处置能力和成本考量，加上危废运输车辆限行等原因，在与机动车维修企业签订危废处置协议后却又未能及时收运的情况时有发生，造成部分机动车维修企业危废积压，增加了区域环境安全风险。三是危废运输存在监管盲区。危废运输企业、车辆、驾驶员、押运员都需要相关资质，合规的运输车辆运输成本较高，合规运输车辆不足，对小型维修企业的危废难以及时回收，进而加重了维修企业贮存的场地成本和安全风险。部分危险废物通过非法途径售卖，主管部门存在监管盲点。四是回收处置的价格机制不尽合理。废机油、废铅蓄电池等价值高的危废处置，缺乏必要的计价

准则或报酬机制，申报、运输储存、回收处置各方利益未有效平衡，回收处置的市场和价格机制部分失灵，需要政府加强指导。

三、国内兄弟城区的经验做法与借鉴

为了学习国内兄弟城区在机动车维修行业危险废物处置和监管方面的经验，本课题调研组赴重庆市北碚区、武汉市武昌区进行了学习考察，同时通过查阅资料等方式了解浙江、四川、上海等地的相关经验做法，对我区机动车维修行业危险废物处置和监管工作带来一些启示和借鉴。

（一）注重科学规划。重庆市全面贯彻落实党的十九大关于生态文明建设要求，印发《重庆市危险废物集中处置设施建设布局规划（2018-2022年）》，规范引导、科学布局该市危险废物集中处置设施建设，健全完善危险废物全过程管理机制，建立与全市经济社会发展相适应的危险废物处置体系，实现危险废物集中处置的精细化监管，实现全市危险废物处置需求与能力相匹配，有效防控环境风险。浙江省、四川省也分别制定出台了危险废物集中处置设施建设规划，浙江省还制定了危险废物处置监管三年行动计划，对当地危险废物处置监管工作起到了良好的统筹指引作用。

（二）注重政策引导。四川省加强危险废物处置的政策扶持，对持证单位收取的危险废物处置费给予税费优惠。采取市场化和政府指导相结合的收费机制，利用价格杠杆推动危险废物规范化处置，及时修订危险废物处置价格标准。鼓励和支持产生、收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的

单位参加环境污染责任保险。浙江省建立危险废物处置收费标准的动态调整机制，对危险废物处置项目收入不能覆盖成本和合理收益的，可通过政府付费等方式给予适当补贴。出台《浙江省固体废物环境违法行为举报奖励暂行办法》，鼓励市民举报非法倾倒、转移、处置危险废物的环境违法行为。

（三）注重严格监管执法。武汉市武昌区通过全面排查，明确整治重点，在集中整治前逐一上门做好法规宣传教育，通过严格执法规范了一批、整改了一批、关闭了一批涉危机动车维修经营店，有效理顺了汽车维修行业危险废物的管理秩序。重庆市北碚区强化环境司法联动，完善区法院、区检察院、北碚公安分局在信息共享、案件移送、联席会议、会商督办等方面的联动机制，实现行政执法与刑事司法的高效衔接，深化“刑责治污”，保持执法严打高压态势。

（四）注重提升精细化管理。重庆市开展废铅蓄电池集中收集和跨区域转运制度试点，建立逆向物流回收体系，实现生产企业对其废弃产品的回收，推动铅蓄电池生产企业落实生产者责任延伸制度，有力推动解决汽车维修企业危险废物收集、贮存难的问题。同时依托市固体废物管理信息系统，建立废铅蓄电池收集处理专用信息平台，实现对全市废铅蓄电池收集、贮存、转移、利用处置及核查情况的信息化管理。重庆市北碚区开展危险废物精细化管理试点工作，通过规范包装及标签实现废物产生、收集、贮存、转移、处置全过程的信息追踪。浙江省整合危险废物信息化监控与智慧环保、移动执法等平台资源，建立监控平台报警后的执法检查制

度，形成系统报警、执法联动、违法查处的链式反应机制。

四、对策和建议

区政府及相关部门要深入贯彻落实习近平生态文明思想，进一步提高政治站位，按照《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》中关于“率先打造人与自然和谐共生的美丽中国典范”的要求，努力推动我区解决突出环境问题，促进机动车维修行业危险废物从产生到处置的全过程规范管理，切实维护生态环境安全。针对我区当前工作现状和问题，调研组提出以下意见建议。

（一）加强统筹规划，切实建立符合我区特点的危险废物综合监管体系。全面开展辖区所有机动车维修企业数量和类型排查，认真分析、准确掌握辖区机动车维修企业的实际产废种类和数量以及处理总量，做到底数清、情况明。在此基础上，一方面，积极主动向上级主管部门反映情况、提出建议，推动市级层面加强对全市危险废物处置设施布局和处置监管工作的顶层规划设计。另一方面，尽快研究建立符合我区特点的危险废物综合监管体系。完善监管链条，掌握监管重点，实现危废产生、申报、贮存、运输、处置以及机动车维修行业经营主体管理、安全监管、服务考核、公众监督一体化，全面提升行业监管水平，促进我区机动车维修危废处置和行业运行持续健康发展。

（二）推动简政放权，着力解决处置能力不足问题。充分利用《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》“用足用好经济特区立法权”、“支持

深圳实施综合授权改革试点”等相关规定，积极推动将《危险废物经营许可证》颁发许可权限下放至地级市。通过简政放权，尽快实现属地审批为主，以便地市级环保部门根据实际情况研究出台相关政策，引导和鼓励具有收贮、处理条件的企业申请从事汽修行业危险废物的收运、处置工作，推动危险废物回收、处置行业开展良性的市场竞争，切实解决机动车维修行业危废处置供需失衡、回收处置能力不足等问题，特别是要切实加大焚烧类企业处置能力建设。

（三）强化政策引导，推动解决制约危废处置监管的瓶颈问题。针对我区机动车维修行业危险废物监管工作薄弱环节，认真梳理存在的问题，敢于破和立，建立完善相关制度，积极堵塞监管漏洞。一是研究制定激励政策。通过政府财政扶持等方式，对在我区申报的机动车危废物企业，或从事危险废物收集、运输、贮存和处置的企业给予一定的奖励补贴，鼓励维修企业如实申报产废情况，鼓励处置企业合规处置，调动产废申报和危废处置“两个积极性”。二是探索危险废物集中收集贮存管理。鼓励和支持有危险废物经营许可证的单位建设区域性危险废物收集、贮存设施，依法收集、贮存机动车维修行业危险废物，破解当前行业危险废物量小分散、合法收集难、规范处置成本高、非法转移处置的困局。三是探索将机动车维修行业危险废物管理工作纳入区级生态文明建设考核。建立机动车维修行业危险废物污染防治目标责任制度，从源头减量、健全收集体系、加强转运管理、规范利用处置、推进能力建设等方面稳步推进危废管理工作，完

善固体废物从产生到处置的全过程链条式闭合管理体系，逐步探索将危险废物管理工作纳入区级生态文明建设考核内容。**四是**酌情放宽危废运输车辆限行规定。建议区政府向市政府反映实际情况，由市有关部门牵头，深入细致、全方位地研究在危险废物运输方面存在的柴油车限行问题，从法律完善、政策扶持、制度创新、监管等方面着手，畅通危废运输过程，缓解危废转移不畅通而导致的积压问题。**五是**建立危险废物环境违法行为举报奖励制度，鼓励公众积极参与危险废物监督管理。**六是**采取市场化和政府指导相结合的收费机制，利用价格杠杆推动危险废物规范化处置，及时修订危险废物处置价格标准。

（四）加大监管执法力度，严厉打击违法行为。加强对辖区机动车维修企业的监管执法，尤其是要将大量未注册备案的企业纳入监管范围，确保环境监管执法的力度和效果。**一是**加强日常监管，按照交通部《机动车维修企业质量信誉考核办法(试行)》要求，完善考核制度，将危险废物管理情况纳入机动车维修企业年度考核内容。完善企业环境信用评价制度，对违反危险废物规范化管理要求的，降低其环境信用评价等级，切实加大企业违法成本，保护守法企业的合法权益。**二是**加大执法力度。组织相关部门开展机动车维修行业联合执法检查，对危险废物环境违法行为“零容忍”。对存在环境问题的，依法责令其限期整改;对不符合开业条件的，要依法取消其机动车维修资质;对存在环境违法行为性质严重、涉及危险废物环境犯罪案件的，依法移送公安机关处理。

三是加强环境公益诉讼工作。在机动车维修行业危险废物监管工作中充分发挥检察公益诉讼的监督作用，对违反法律污染环境导致公共利益受损的民事主体提起民事公益诉讼，对怠于履职或违法行使职权导致公共利益受损的行政机关提起行政公益诉讼。

（五）充实监管力量，建立多部门联动机制。一是合理调整充实执法力量。加强各部门人员的配置和资金投入，定期开展相关的技术培训，建立起一支专业强、能力突出的监管队伍，加大执法力度，改变一两个人监管全区上千家机动车维修企业的现状。二是形成监管合力。机动车维修行业危废处置的监管工作流程长、涉及危险废物监管、道路运输、服务质量、诚信考核、纠纷调解、安全生产、环境保护等多个方面，需要交通、环保、工商、公安、城管、街道等建立联动机制，各业务部门有针对性监管，精细施策、精准发力，共同推进行业有序建设。三是扩大社会参与。建议引入第三方专业机构协助开展日常监管、安全检查和培训工作，发挥专业优势，缓解专业力量不足的问题，提升监管工作效率和质量。鼓励各相关行业协会加强行业自律和行业监督，共同推动行业危险废物的规范收集、运输和处置利用工作。四是提升工作信息化水平。依托互联网、大数据技术，探索多部门协同、精准化监管、实时可记录、信息可共享的全流程数字化监管，切实推进部门间信息共享，提升工作信息化水平。

（六）加强宣传培训，提升辖区企业和市民环保意识。一方面，加强对企业的宣教。督促企业切实加强机动车维修

人员、道路危险废物运输从业人员的教育培训和安全应急培训，将危险废物管理规范 and 运输安全的相关要求纳入培训内容，提高从业人员责任意识和业务水平。通过宣传，让企业认识到危险废物的种类和危害性，向其宣传国家对危险废物的管理要求和在处理处置方面的法律责任，提高其环保认知和法律意识。另一方面，积极扩大公众参与。大力宣传危险废物污染防治法律法规和政策规定，普及机动车维修废物污染防治知识。研究通过制定奖励政策、公开举报方式等方法，鼓励、发动广大人民群众积极举报非法倾倒、转移和处置危险废物的违法行为，查处结果应及时向公众公开，接受群众监督。加大对违规企业的曝光力度，形成强力震慑，营造良好的机动车维修行业危废处置氛围。