



伊朗伊斯兰共和国



最高审计法院

对伊朗废弃物管理政策执行情况的审计

第六次环境审计研讨会

暨

第五次 ASOSAI WGEA 工作会议

2016 年

前言:

伊朗在废弃物及废弃物管理方面，开展工作的时间较短。因此，其监管规定即为最新的环境条例。在伊斯兰革命、大城市发展及工业发展之后的近 20 年，立法者和环保部门已将废弃物视为最为顽固和令人困扰的污染物。

因此，根据禁止不可逆性毁坏环境的《宪法》第 50 条规定，为了管理废弃物并保护环境不受其有害影响，提升生活条件，防止因生活废弃物的不合理倾倒而引起疾病爆发，伊朗议会通过了《废弃物管理法案》。

该法案及其行政法规明确规定了行政机构和其他各方的义务及职责。该法案将废弃物归为如下 5 类：

1. 普通废弃物
2. 医疗废弃物（医院）
3. 特殊废弃物
4. 农业废弃物
5. 工业废弃物

审计的重要性：

以下即为开展废弃物管理审计的主要原因：

- 关注人类健康的必要性
- 关注为后代保护环境和追求可持续发展的必要性
- 矿产资源和自然资源的有限
- 通过回收工艺，废弃物能够提供所需能量
- 废弃物中隐含的财富价值
- 防止环境及自然资源因不规范的废弃物处置而遭受污染等.....

审计目标：

- 确保可提供废弃物管理所要求的法律手段和足够的保证
- 保证执行机构能及时编制并指南、标准及准则
- 确保执行机构的行为遵守《废弃物管理法案》
- 确保执行机构合理开支根据《废弃物管理法案》而分配的资金
- 在相关执行机构内开展有效的废弃物管理审计

采用的准则：

- 应制定产品及回收材料的安全标准及质量标准
- 应举办由村级行政人员和村民参加的关于固体废弃物管理的讲习班及培训课程
- 提供关于如何计算固体废弃物管理服务成本的说明
- 规定并传达垃圾填埋场的环境标准
- 决定建立特殊废弃物专用的垃圾填埋场
- 提供建立废弃物处理厂的资金及设施

- 不得将医疗废弃物与其他废弃物混合、排放和排入环境
- 特殊（有害）废弃物的生产者须降低废弃物产量和排污强度

审计范围：

- 考虑到 2015 年是废弃物管理审计开始的第一年，因此审计范围仅包括 2013 至 2014 年间的吉兰省、戈勒斯坦省和马赞德兰省。

审计方法：

- 最高审计机构可检测系统、程序和规章中存在的问题，并将其明确反映出来，以协助政府达到环境目标。
- 伊朗伊斯兰共和国最高审计法院实施环境审计，以帮助相关机构，包括环保机构和管理及规划组织开展工作。并根据审计发现、结果和建议，鉴别废弃物管理系统的机制、程序和政策之中存在的问题，以支持对问题情况的改正和改善。最后，将其结果报告给伊朗议会。

病状概念：

- 病状：指的是对问题及缺陷的起因和效应进行的分析
- 问题：指的是导致不能实现系统目的的所有事项
- 处理病状要求使用系统性的方法，针对需解决的问题，了解其本质。它检测并修补整个不同监管领域，在不同时间点的隐患，并促进事务的不断改善。

识别问题的必要步骤：

- **第一：了解主题的本质：**
这一步中，我们努力了解治理废弃物管理系统的条例、规则、指南、标准和机制。
- **第二：识别潜在危险信号：**
在这一步中检测问题出现的迹象。
- **第三：识别问题起因：**
在这一步中，我们尽力识别问题的起因，如：缺乏处理废弃物的指导方针及标准、对废弃物管理负责的系统和组织之间缺乏相应的互动。
- **最后：提出解决该问题的方案：**
这一阶段中，应提出若干解决问题因素的建议。

结果：

- 1- 国家标准组织与卫生部及其他相关机构合作，已就产品及回收材料的安全及质量，制定了相应标准。就这一方面，我国已制订了二十二项有关回收及回收产品的国家标准，可在以上组织的官网上获取详情。

- 2- 内政部已根据《固体废弃物管理》的第六条，为村民和村级行政人员举办了多项关于固体废弃物管理的培训研习会及课程，并采取了许多国家层面上的废弃物管理措施，以促进公民文化，包括：
 - 2.1_编制手册《从农村地区的易腐败的废弃物和动物废弃物中生产生物堆肥》，并将手册发放给全国所有地区，以指导村民对易腐败固体和农业废弃物进行正确管理，包括我国农村地区的天然（有机）和非天然废弃物。
 - 2.2_2013年，通过省级官员，为村级行政人员举办关于“废弃物管理和堆肥生产”的课程和研讨会，并为专家和管理人员举办特殊废弃物处置课程和培训研讨会。
 - 2.3_在各省份的村子中举行关于《固体废弃物管理法案条例》目标群体的培训研讨会
 - 2.4_内政部已根据《固体废弃物管理法案》，在从市民处收到的建议的基础上，编制了如何确定固体废弃物管理服务成本的说明，并将其发放给所有省长及相关机构。根据以上提及的指导方针，确定收费是市议会责任，而目前，我国大多数城市的收费均是根据市议会的指导方针，向废弃物生产者收取。
- 3- 为了实施废弃物管理细则，环境保护组织已确定了为普通和特殊废弃物填埋场定位的环境准则，并已将这项准则告知政府各部及相关执行机构。
- 4- 考虑到市民对垃圾填埋场位置的兴趣，确定废弃物填埋地点的环境准则草案，已由环境保护机构与民间组合共同合作编制，并在过审后，将其告知废弃物管理的执行机构。
- 5- 在马赞德兰省，大多数普通的废弃物处理厂未根据环境条例，且未在与环境保护与农业组织的协调下选址。28个处理厂中仅有15个获得了环境组织的许可，其余均无执照。萨里市的唯一一家处理厂配有沥出液处理系统，巴波尔的废弃物处理厂和堆肥厂配有沥出液处理池，但效率偏低。
- 6- 该省的28个市政固体废弃物处理厂中，垃圾收集方法不正确，且中心区域的环境卫生管理不适当。多数垃圾填埋场均将收集的垃圾堆置不管。很多情况下，上述处理厂位于河流附近，所有沥出液直接流入河流，对该省的人口造成危险。
- 7- 马赞德兰省没有特殊的工业废弃物处理厂。
- 8- 在《固体废弃物管理法案》通过的数年后，吉兰省仍然没有垃圾填埋场，该法案的规定仍旧未实施。
- 9- 在戈勒斯坦省，环境保护组织根据与沙赫鲁德大学合作开展的研究，指定了一座便捷处理厂，用于处置特殊废弃物。根据该法案，最高城市规划委员会须在综合计划内考虑适于建设废弃物处理厂的区域。
- 10- 市政组织提出，应在年度财政预算中划拨要求的资金款项，而后将其分配给该组织，并在交换协议的框架内，支付普通废弃物回收项目贷款的利息及费用。
- 11- 吉兰省对公立医院废弃物进行了清除，但私人诊所的医疗废弃物仍与其他废弃物一同倾倒，并排入环境中。因此，卫生组织仍未就这一点进行有效和足够的监控。
- 12- 在马赞德兰省环境部开始追踪后，第一阶段中，医院及大型诊所均配备了废弃物安全系统。在第二阶段中，省级废弃物工作小组决定以相同的方式，跟进追踪小型卫

生中心和诊所等的所有废弃物。它还决定，中心应向省级废弃物工作小组秘书处，汇报与传染性医疗及特殊废弃物相关的信息及处理程序。正在跟进该问题。

13- 在戈勒斯坦省，医科大学监测医疗废弃物，同时着重负责以发布通告的形式，将特殊废弃物与其他废弃物分离，但是未采取措施要求医疗废弃物的生产者承担义务。

审计建议：

- 1- 实行监管要求和必要的承诺，以加快负责执法的执行机构、市政部门和村级行政部门及其他机构的进程。
- 2- 持续追问相关官员，以在各省举行废弃物指导委员会会议，实施工作小组的经过批准的建议，并解决《废弃物管理法案及其法规》内存在的歧义内容。
- 3- 将资金、设备、人力等分配至相关机构，以支持废弃物管理项目。
- 4- 采取相应措施，为建造垃圾填埋场（作为短期解决方案）、垃圾焚烧厂及堆肥厂项目提供土地。
- 5- 编制正确实施《固体废弃物管理法案》的指导方针，并向所有执行机构宣传。
- 6- 卫生部应就医疗废弃物处理方式引入标准，以便卫生中心可根据该标准选择最佳的实践方案。
- 7- 发电厂的工业及特殊废弃物管理具有必要性和重要性。因此，建议在国家层面上，对这些物质进行鉴定，并编制相应的清单。
- 8- 石油和石油产品的运输网对废弃物管理和水土污染防治来说相当重要。因此，为了防止泄露、管道爆裂及环境污染，建议为其配备不间断的监控系统。
- 9- 源头分离，又称路边分离，要求加固基础设施，如分离废弃物收集系统，且需要私营部门积极参与，建立分离废弃物加工及回收单位等等。建议为上述项目提供资金支持。
- 10- 培养执行源头分离的文化很关键，但很耗时，该过程直接与社会文化、社会收入水平以及有关机构（电视媒体、高校、研究中心、学校、清真寺等）的合作息息相关。
- 11- 北部省份的农业产品非常重要，所以肥料也是最重要的农业投入之一。因此，建议建立堆肥厂，将农业与城市废弃物隔离，并以可控的加工程序，在不产生任何环境问题的前提下，生产高质量的肥料。而这一过程中产生的气体可用于发电。
- 12- 省级医疗委员会须要求传染性废弃物生产者，须与代理商签署传染性废弃物收集及消毒合同。

检测到的问题：

因缺乏对《固体废弃物管理法案》实施的足够监督，且因上述省份近年刚成立指导委员会，因此出现了以下问题：

- 解决相关机构的规定因出现不同解读，而造成的众多歧义。
- 废弃物管理的相关机构及行政部门之间存在差异（特别是众多的市政部门和村级行政部门）。

- 缺乏促进法案及相关法规实施的法律义务。
- 有关废弃物管理项目的机构缺少资金、设施和设备等。
- 缺乏正确实施废物管理法案所需的资料，且还未向各省传达。
- 未给堆肥厂及垃圾焚烧厂项目分配必要的资金。
- 错误地使用有关废弃物管理程序的技术知识。
- 发电厂尚未制定特殊废弃物管理的标准。
- 未能在石油设施（如精炼厂、石油及天然气管道、公共事业设备等）附近鉴定、分析并评估受污染的土壤。
- 编制废弃物管理计划的顾问能力与经验欠缺。
- 各省缺少可监控并评估项目的有能力、资质和经验的废弃物领域专家。

效果:

1. 以上审计报告已呈交伊朗议会和政府，且立法机构已对本审计报告的结果进行了评述。
2. 为使用本文中取得的环境效益，内政部、环境保护机构及其他执行机构，应关注审计结果及实施建议。

5.挑战及障碍

审计中遇到的挑战如下:

1. 因执行机构的权限和数量过多，审计人员遇到了许多问题。
2. 因审计结果的内容及信息过大，整合审计结果将变得异常困难。
3. 因为是首次编纂废弃物管理审计报告，因此审计人员对审计中涉及的一些法律法规有不同的解读，为确定审计结果带来困难。
4. 废弃物管理法律及规则的范围过大，导致审计速度的降低。

此外，上述个别挑战是在审计过程开始之前，通过与审计团队开会协调而解决的。

6.经验教训

1. 通过使用病状方法，并同时检测问题，且如具备准确和快速的开展机制，那么北部省份的废弃物及环境问题将可大大改善。
2. 由于环境审计的目的在于确保程序及政策的正确及有效实施，以实现可持续发展的目标，因此，达成废弃物领域的目标、制定程序、政策和相应指南仍是最高优先级任务。
3. 环境审计能够提供帮助我国建立有效计划，以保护城市不受废弃物污染的机会。
4. 最后，本文明确提出，本文与公认的环境审计无异，伊朗伊斯兰共和国最高审计法院意在充分使用 INTOSAI 环境指导方针，以达到预期效果。