

巴塞尔公约发展和我国履约实践

段立哲¹, 李金惠²

(1. 巴塞尔公约亚太区域中心, 北京 100084; 2. 清华大学环境学院, 北京 100084)

【摘要】 随着全球废物量的持续增长, 废物管理成为影响人类可持续发展的主要环境问题之一, 健全废物管理体系已成为国际社会的普遍共识。巴塞尔公约有望成为推动实现联合国2030年可持续发展目标的重要法制化国际平台。中国作为巴塞尔公约缔约方之一, 健全废物管理体系将是我国下一阶段履约的重要内容, “无废城市”建设可作为有力的抓手。

【关键词】 固体废物; 可持续发展; 巴塞尔公约; 无废城市

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)05-0027-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202005027

人类社会自从有了消费就产生了废物问题, 特别是危险废物的产生, 与工业化发展密切相关。20世纪80年代后期, 在工业化国家危险废物产生量和处理成本急剧增加的背景下, 危险废物漂洋过海向非洲、拉丁美洲、亚洲等发展中国家倾泻的情况频繁发生, 引发了严重的环境污染事件。为了保护人类健康和环境, 特别是保护发展中国家免受因危险废物和其他废物产生、越境转移和处置所造成的危害, 在联合国环境规划署及国际社会的积极努力下, 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(简称巴塞尔公约)于1989年3月22日获得通过, 并于1992年5月5日生效。巴塞尔公约确立了产生方对其危险废物和其他废物承担全生命周期责任的基本原则, 建立了以事先知情同意为核心的危险废物和其他废物越境转移的国际规则, 是以保护发展中国家环境利益为宗旨的国际环境公约。

巴塞尔公约是一项管控废物环境污染的综合性环境公约, 危险废物和其他废物的减量化、环境无害化和越境转移控制是巴塞尔公约的三大宗旨, 它不仅管辖越境转移, 还强调减量化和环境无害化。随着发展中国家工业化进程的快速发展, 巴塞尔公约对全球特别是对发展中国家的可持续发展、生态环境和人类健康保护具有更加重要而深远的意义。目前, 巴塞尔公约正处于新战略发展的关键时期, 公约秘书处正在组织开展“巴塞尔公约战略框架(2012—2021年)”终期评估, 建议拟于2021年3月召开的缔约方大会第15次会议考虑讨论是否开始就公约的未来战略框架或有效性评价开展工作, 以有效地与2030年可持续发展目标同步, 以及使巴塞尔公约在全球一级增加循环经济概念的价值。

1 联合国层面对废物治理的关注

1992年, 里约热内卢召开的联合国环境与发展会

议通过了旨在对人类造成的环境影响采取综合行动计划的《21世纪议程》, 在第20章和第21章强调要对危险废物和固体废物进行环境无害化管理, 呼吁各国收集与废物回收处理相关的数据和信息, 发展并强化国家无害环境技术研究和设计能力, 在能力范围内采取措施将废物的产生量降到最低限度^[1]。

2015年, 第七十届联合国发展大会通过了《2030年可持续发展议程》, 提出了17项可持续发展目标, 其中有4项与化学品和废物管理相关, 从水环境管理、城市废物管理、可持续生产和消费角度提出了废物的管理目标, 具体包括“到2020年, 根据商定的国际框架, 实现化学品和所有废物在整个生命周期的环境无害化管理”“到2025年, 预防并显著减少各种海洋污染, 特别是陆上活动, 包括海洋垃圾和营养物污染”“到2030年, 通过预防、减少、回收和再利用, 大幅减少废物的产生”。

2019年, 以“寻找创新解决方案, 以应对环境挑战并实现可持续的消费和生产”为主题的第四届联合国环境大会(UNEA 4)一次性通过了6份废物相关决议, 占到会议决议总数的1/4。其中, 《化学品和废物健全管理》决议呼吁各国政府采取行动从源头减少废物的产生, 在本国进行环境无害化管理, 并尽量减少废物的越境转移; 《废物无害环境管理》决议将“无废”列为固体废物管理的创新举措, 鼓励会员国制定和实施固体废物管理创新解决方案、技术, 并促进各界参与。

2020年, 随着新型冠状病毒肺炎疫情在全球蔓延, 联合国环境署发文称废物管理是全球战“疫”背后的另一场硬仗, 敦促各国政府将废物管理视为当前紧急且必不可少的公共服务, 确保对医疗废物、家庭垃圾和其他危险废物进行妥善管理, 从而最大限度地减少其对健康和环境造成潜在的二次影响。

基金项目: 本文系生态环境部国际合作司“巴塞尔公约履约谈判技术支持及巴塞尔区域中心能力建设支持”项目的研究成果

作者简介: 段立哲, 巴塞尔公约亚太区域中心研究人员, 主要研究方向为固体废物环境管理

通讯作者: 李金惠, 清华大学环境学院教授, 主要研究方向为固体废物和化学品管理政策、循环经济与城市矿产

表1 历届联合国环境大会通过的固体废物相关决议

时间	会议	决议	数量
2014年 6月	UNEA 1	第1/5号 化学品和废物 第1/6号 海洋塑料废弃物和微塑料	2
2016年 5月	UNEA 2	第2/7号 化学品与废物健全管理工作 第2/9号 预防、减少和回收食物废物 第2/11号 海洋塑料垃圾和微塑料	3
2017年 12月	UNEA 3	第3/7号 海洋垃圾和微塑料 第3/9号 消除对含铅涂料的接触和促进对铅酸电池的无害环境管理	2
2019年 3月	UNEA 4	第4/6号 海洋塑料垃圾和微塑料 第4/7号 废物无害环境管理 第4/8号 化学品和废物健全管理 第4/9号 治理一次性塑料制品污染 第4/1号 实现可持续消费和生产的创新途径 第4/2号 促进可持续做法和创新解决办法以遏制粮食损失和浪费	6

2 巴塞尔公约对废物管理的要求

2.1 公约的核心宗旨

巴塞尔公约有3项核心宗旨：一是减少危险废物和其他废物的越境转移；二是尽可能在产生国进行环境无害化管理；三是预防并尽量减少其产生。在公约的长期发展中，由于国际影响和可操作性，减少越境转移的宗旨一直受到广泛关注和重视，而预防废物产生和环境无害化管理的宗旨则在近几年才获得更多关注。

2011年第十次缔约方大会通过了“2012—2021年执行《巴塞尔公约》的战略框架”的决定，确立了公约未来十年的工作重点。战略框架从指导原则、目标、实施手段和评价指标各个方面都强调了环境无害化管理的重要性，并特别关注废物的减量化和回收利用。此外，会议通过了《关于防止、尽量减少和回收危险废物及其他废物的卡塔赫纳宣言》(简称《卡塔赫纳宣言》)，并于2015年第十二次缔约方大会上通过了《卡塔赫纳宣言》实施路线图，强调源头预防和尽量减少废物的产生的重要性，呼吁各国政府将“预防、尽量减少和以环境无害化方式回收废物”纳入发展战略。^[2]

随着战略框架和《卡塔赫纳宣言》的实施，关于预防废物产生和环境无害化管理的废物全生命周期管理的宗旨逐渐成为巴塞尔公约谈判和履约的热点。

2.2 公约的管辖范围

巴塞尔公约的管辖范围包括危险废物和其他废物。危险废物包括《巴塞尔公约》附件一中的45种废物，以及缔约国立法确定的危险废物；其他废物包括从住家收集的废物和焚化住家废物产生的残余，以及塑料废物^[3]。

近年来，越来越多高关注的废物被纳入公约讨论议题，主要包括以下几类：一是从住家收集的废物。2015年第十二次缔约方大会通过了“通过巴塞尔公约为家庭废物的无害环境管理制定创新的解决方案”的决议，强调应采取措施有效处理家庭废物中含有的危险物品或物质。二是电子废物。巴塞尔公约框架下建立了“计算设备行动伙伴关系”和“手机伙伴关系”两个倡议，制订了涉及收集、翻新、材料回收利用、公众意识提高、越境转移等方面的10项技术准则。三是塑料废物。为应对全球广泛面临的海洋塑料垃圾和微塑料及其源头塑料废物问题，提高公约对塑料废物管制的明确性，2018年挪威政府向巴塞尔公约秘书处递交了“关于将‘B3010：固体塑料废物’条目从《巴塞尔公约》附件九中删除的申请”；2019年第十四次缔约方大会通过了巴塞尔公约塑料废物修正案，将不可回收和受污染的塑料废物列入公约受控范围，于2021年1月1日起生效^[4]。四是含持久性有机污染物(POPs)的废物。制订了包括含非故意产生POPs、多氯联苯、全氟辛烷磺酸等废物在内的10项技术准则。五是纳米废物。2018年巴塞尔公约不限成员名额工作组开始关注含纳米材料的废物，2019年第十四次缔约方大会对含纳米材料的废物再次展开讨论，旨在获取解决含纳米材料废物所涉环境风险问题的相关信息，包括与含纳米材料废物管理有关的案例研究和最佳做法，鼓励缔约方制定对含纳米材料的废物实行无害环境管理的战略。

随着全球对固体废物治理的关注以及巴塞尔公约的发展，各类高关注度的固体废物逐渐被纳入其管辖范围，巴塞尔公约有望逐步发展成涵盖各类固体废物的基准性国际法律文本。

3 我国履行巴塞尔公约的实践

一是建立了完善的固体废物污染防治法规体系，包括国家法律法规、部门规章、目录、标准、政策、规划及地方法规7个方面，涵盖工业危险废物、医疗废物、电子废物、再生资源、生活垃圾等废物类别。我国签署巴塞尔公约推动了国内《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的出台，全面规定了对工业固体废物、生活垃圾、危险废物以及废物进口的要求，是我国固体废物管理的重要基础和主要依据。在危险废物定义方面，我国危险废物名录(第一版)基本是以巴塞尔公约附件一为基础编制而成的，并配套制定了《危险废物鉴别标

准》。在废物进出口管理方面,我国根据公约赋予各缔约方有权禁止危险废物和其他废物进口的权利,建立了固体废物进口管理制度和《危险废物出口核准管理办法》。在废物环境无害化管理方面,制定出台了《危险废物经营许可证管理办法》《医疗废物管理条例》《废弃电器电子产品回收处理管理条例》等系列法律法规及其配套的污染控制标准,上海市、天津市等全国十几个省市还颁布实施了危险废物管理的地方条例。

二是大力推进危险废物和其他废物处置设施建设。2003年,国务院批准实施《全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划》。2004年,原国家环境保护总局、国家发展和改革委员会联合发布《关于印发〈全国危险废物和医疗废物处置设施建设规划〉的通知》,要求用三年时间,投资149.2亿元建设综合性危险废物集中处置设施31座、医疗废物集中处置设施300座,基本实现全国危险废物和医疗废物的安全处置。截至2019年,全国危险废物(含医疗废物)经营许可证持证单位达到4066家,核准收集和利用处置经营规模为12896万吨/年,其中利用规模8490万吨/年,处置规模2580万吨/年,收集规模1826万吨/年。2020年2月,中共中央政治局召开会议,要求加快补齐医疗废物、危险废物收集处理设施方面的短板。2020年4月,国家发展和改革委员会会同国家卫生健康委员会、生态环境部印发了《医疗废物集中处置设施能力建设实施方案》,就加快优化处置设施、健全收集转运处置体系做出了具体部署和安排,督促各地加快项目建设,全面提升医疗废物处置能力。

三是持续加强巴塞尔公约履约能力建设。早在1994年就成立了原国家环境保护局废物进口登记管理中心,于2006年依托该中心成立了原国家环境保护总局固体废物管理中心(2019年更名为生态环境部固体废物与化学品管理技术中心),作为国家固体废物管理工作的技术支持单位,并在全国陆续建立了各省级固体废物管理中心和市级固体废物管理中心^[5]。为加强危险废物管理的能力建设,每年组织开展国家级、省级和市级环保部门(现生态环境部门)的危险废物管理培训。巴塞尔公约创新性地在全球建立了14个区域中心,由发展中国

家主办,目的是协助推动区域层面履约。我国主办的巴塞尔公约亚太区域中心就是其中之一,持续开展区域履约能力建设,在公约缔约方大会组织的两次全球巴塞尔公约区域中心评估中均获得第一名(满分),具有较高的国际影响力。此外,成立了中国环境保护产业协会固体废物处理利用委员会、中国再生资源回收利用协会危险废物专业委员会、中国环境科学学会固体废物分会等多个组织,培育固体废物处理相关概念股企业70多家。

4 结语与展望

面对全球废物的持续增长及其带来的严峻环境问题,废物健全管理已成为国际社会的热点议题和普遍共识。巴塞尔公约是落实联合国《2030年可持续发展议程》的重要法制化国际平台,可通过强化缔约方对废物的环境无害化管理,推动实现可持续的消费和生产模式,助力达成“到2030年,通过预防、减排、回收和再利用,大幅减少废物的产生”的可持续发展目标。作为巴塞尔公约缔约方,我国在完善废物管理法规体系、推进废物利用处置设施建设、提升废物管理能力建设等方面开展了大量工作,取得了良好的履约成效。未来十年,我国可将健全废物管理作为履约的重要内容,在新修订实施的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的引领下,在城市、省域以及重点区域三个层面开展“无废城市”建设,总结凝练废物源头减量、资源化利用和无害化处置的管理经验和模式,构建以环境风险管控和全生命周期考虑的化学品和废物管理机制,推动实现城市的可持续发展,促进国家治理体系和治理能力现代化,为全球特别是发展中国家的废物管理提供我国的智慧和方案。

参考文献:

- [1] 李金惠,卓玥雯.“无废城市”理念助推可持续发展[J].环境保护,2019,47(9):8-13.
- [2] 李金惠,段立哲,郑莉霞.固体废物管理国际经验对我国的启示[J].环境保护,2017,45(16):69-72.
- [3] 谭全银,郑莉霞,赵娜娜.我国固体废物禁止进口新政的国际形势分析[J].环境与可持续发展,2018,43(1):39-42.
- [4] 李金惠.加强塑料污染治理全球携手正当时[N].中国环境报,2020-09-11(003).
- [5] 环境保护部国际合作司.控制危险废物越境转移及其处置:巴塞尔公约二十年[M].北京:化学工业出版社,2012.

Development of Basel Convention and China's implementation practice

DUAN Lizhe¹, LI Jinhui²

(1. Basel Convention Regional Centre for Asia and the Pacific, Beijing 100084, China;

2. School of Environment, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: With the continuous growth of global waste, waste management has become one of the main environmental problems affecting the sustainable development of mankind. Sound waste management has become the general consensus of the international community. Basel Convention is expected to become an important legal international platform to promote the realization of the United Nations Sustainable Development Goals in 2030. China is a party to the Basel Convention, and sound waste management will be an important part of China's implementation of the Basel Convention in the next stage, and the construction of “Zero-waste City” is the key.

Keywords: solid waste; sustainable development; Basel Convention; Zero-waste City