

国际法视野下 废弃物法律概念评析 与重思

师 华 韩子燕

摘 要：废弃物法律概念是废物越境转移监管的基础与关键。通过“视差”方法审视废弃物具有多维性，以致废弃物法律概念在结合了废物管理现实利益衡平与博弈后变得更加复杂。现有规制废弃物越境转移的国际法律对废弃物概念采用了三种定义方式并涉及不同的概念要素，这关系到废物与非废物的判断，以及危险废物与非危险废物的区分。据此，基于中国生态利益立场，考虑到现有定义方式带来的规制困境，建议推动《巴塞尔公约》废物概念的变革，将其中“危险”要素的判定转为“风险”要素的管理，从而纳入对“非危险”废物的规制，化解技术和知识框架下对各国“处置和回收管理条件”差异忽略导致的“不公”。

关键词：废弃物； 法律概念； 越境转移； 概念要素； 风险

作者简介：同济大学 法学院 教授 博士生导师 上海 200092

同济大学 法学院 博士研究生 上海 200092

中图分类号：DF969

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2021)03-0098-19

一、问题的提出

废弃物^①法律概念的明晰对于正确实施废物立法至关重要。无论是国际上的相关立法还是各个国家的国内法都在努力给出全面的废弃物定义,但事实上,并没有哪个国家能制定出完全令人满意的废弃物法律概念。因此,各国在实践中各自为政,进而造成一些冲突与争议的发生。最近几年,以中国为首的越来越多的发展中国家重新调整了国家进口废物的法律与政策,禁止一些原本可以进口或者限制进口的废物,以维护国家的生态利益,^②这也引起了一些发达国家的异议^③。目前,中国已于2020年9月1日施行修订后的《固体废物污染环境防治法》,该法第24条明确规定“国家逐步实现固体废物零进口”,首次将固体废物零进口写入法律。2020年11月24日,生态环境部、商务部、国家发展和改革委员会、海关总署发布《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》(2020年第53号),规定自2021年1月1日起,禁止以任何方式进口固体废物。废物管理问题再次回归全球视野。然而,此时的焦点已经不再是“有害、危险废物”,而是“可回收、可利用”“可被用作次级原料”的废物,以及被定义为“非危险废物”而可能被排除在国际法律框架外的废物。如果美国、日本、欧盟等主要的废物输出方借此契机,率先推动《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(以下简称《巴塞尔公约》)框架下“废物”概念的变革,扩大“非废物”范围,使“灰色”(非危险)废物越境转移合法化,^④中国将处于被动局面。基于此,审视废物概念的不同内涵,提出中国生态利益下《巴塞尔公约》中废弃物概念进一步完善的建议非常必要。

^① “废弃物”“废物”“废品”“垃圾”等词汇都可以用来形容“废弃、无用、被抛弃”的物质或物品。目前,国际公约、欧盟法中普遍使用“waste”(废弃物、废物)一词,美国法中使用“solid waste”(固体废物)。本文将“废弃物”用作概称,与“废物”同义,也即“固体废物”。

^② 2017年7月18日,中国政府向世界贸易组织通报了《2017年底前调整为禁止进口的固体废物目录(4类24种)》和《固体废物鉴别标准通则》。随后,一些东南亚国家也纷纷采取行动。参见《从哪来回哪去!多国拒收“洋垃圾”》,央视网, <http://m.news.cctv.com/2019/07/21/ARTIAIODAQVoswQDXg-PVdT1e190721.shtml>, 访问日期:2021-08-20。

^③ “欧盟、美国、澳大利亚、加拿大和日本强调,过渡期(14周)不足以使相关行业适应这一措施。它们还警告说,如果找不到可回收的替代品,废料最终会被填埋或焚烧,这一措施将对环境造成影响。”“成员询问中国这些标准是否以与外国运营商相同的方式适用于国内运营商,并敦促中国寻找替代措施,以较少贸易限制的方式实现相同的环境目标。”参见 World Trade Organization, “WTO Members Continue Review of Technical Barriers to Trade Agreement, Discuss New Concerns”, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/tbt_20mar18_e.htm, 访问日期:2021-09-08。

^④ 谭全银、郑莉霞、赵娜娜等:《我国固体废物禁止进口新政的国际形势分析》,载《环境与可持续发展》,2018年第1期,第39-42页,这里第41页。

二、“视差”审视下的废弃物概念

法律的有效性首先应取决于术语的明确性,即法律概念的明确化。其语义所指的是作为制度性事实的法律事实,在法律推理中发挥着首要功能;但法律事实也依赖于其他概念的内涵以及与外部世界的对应关系,包括自然的、社会的、文化的概念等;^①不同视角下的概念内涵和法律概念并非毫无关系。因此,本文在分析法律概念前,将废物作为一种“视差”(Parallax)物来审视,探索其深度与边界。“视差”在天文学中,是指从两个相距很远的点观察到的天体方向上的差异。“视差”的测量直接用来确定天体到地球的距离(地心视差)和到太阳的距离(日心视差)。一般来说,是指由于观测者位置的变化而引起物体位置的明显变化,意味着从两个不同的位置或角度所看到的物体的明显的位移或位置差。以“视差”作为审视废物的方法,不仅从不同空间、角度或维度呈现出废物不同的特征,而且可以进一步挖掘废物在“视差”这个表象深处的性质与内涵,产生由表及里的效果。

(一)“视差”审视下废弃物内涵的多维性

有句俗语说,“一个人的垃圾是另一个人的宝藏”,但纯粹的“宝藏”不会成为另一个人的负担。“废物”不仅仅是简单的一体两面的事情。从废物的属性来说,废物是积极性与消极性(正负性)、风险性与价值性的交织,看似矛盾冲突却又缠绕共存。

首先,废物的产生伴随人类活动的始终,当这些废物在自然生态系统无法被容纳、消化之后,便开始反噬人类,带来了诸如“垃圾围城”的危机,并且威胁着生态环境与人类健康。从这方面特征来说,废物是需要被管理和治理的对象,它涉及对城市固体废物管理等各方面的工作^②。

其次,废物可作为一种社会发展的反映或符号。如英国著名的社会学家齐格蒙特·鲍曼(Zygmunt Bauman)认为,“废弃物”是秩序构建(order-building)的产物,是经济进步的附属品,也是经济全球化导致的危机。^③秩序始于混乱而又造就了一种时代,催生了“过剩”,使之成为多余的、无用的、不需要的;而经济发展带来的消费主义使消费者满足于“现成可使用”及“瞬间满足”的世界,在大量废弃物产生的同时也践踏着消费社会以外的生活方式;^④经济全球化的胜利还会带来“全球满

^① 雷磊:《法律概念是重要的吗》,载《法学研究》,2017年第4期,第74-96页,这里第88页。

^② 由此产生的废物管理问题通常涉及废物管理对城市可持续性的影响、地方法规对城市废物管理的影响、私有化问题和基于社区的废物管理的有效性等。

^③ [英]齐格蒙特·鲍曼:《废弃的生命》,谷蕾、胡欣译,南京:江苏出版社,2006年版,第7页。

^④ 废弃物的大量产生也意味着对垃圾处理者的需求扩大,这些人被游离在了现代性之外,甚至成为“人类废弃物”。