

控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约

联合国环境规划署

控制危险废物越境转移及其处置

巴塞尔公约执行秘书

卡塔琳娜·库默尔·佩里博士 撰

背景

自从 1980 年代初期，危险废物的管理就被列在国际环境议程上，1981 年，它作为三个优先领域之一，被列入联合国环境规划署(环境署)第一项《蒙得维的亚环境法方案》。1980 年代发现在非洲和发展世界其他地区倾倒外国运来的有毒废物之后群情激愤，为应对当时的情况而通过了《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》)。1970 年代和 1980 年代，工业化世界逐渐唤醒环境意识并相应收紧环境条例，导致公众日益抵制危险废物的处置——即所谓 NIMBY(不许在我后院)综合症——并造成处置费用急剧上升。这种情况反过来又导致业者到东欧和发展中世界去寻找处置危险废物的廉价办法，因为那里的环境意识远远落后，也缺少条例和执行机制。《巴塞尔公约》就是在这个背景之下于 1980 年代后期商订的，在通过的时候，其主旨是对抗当时所谓的“毒性贸易”。这项《公约》在 1992 年生效。

巴塞尔谈判过程(1987-1989 年)

1987 年 6 月，根据瑞士和匈牙利的一项联合提案，环境署理事会授权执行主任召集一个工作组，负责参照环境署和其他国家、区域和国际组织以前进行的工作，草拟一项管制危险废物越境转移的全球公约。理事会还授权执行主任在 1989 年初召开一个外交会议，以便通过和签署这项公约。这项决定和由此产生的谈判工作后来都得到联合国大会的认可。

理事会制定的日程表预定在不到两年的期间内进行公约的起草和谈判。负责拟订一项关于管制危险废物越境转移的全球公约的特设法律和技术专家工作组(以下简称“工作组”)在 1987 年 10 月一次组织会议上开始其审议工作，并在 1988 年 2 月至 1989 年 3 月举行了总共五届谈判会议。

关于管制危险废物越境转移全球公约的全权代表会议于 1989 年 3 月 20 日至 22 日在巴塞尔召开(以下简称“巴塞尔会议”)，有 116 国的代表出席，审议工作组提交会议的公约最后草案。会议在 1989 年 3 月 22 日一致通过《巴塞尔公约》，还通过关于《巴塞尔公约》的未来发展和实施的 8 项决议。一百零五个国家和欧洲经济共同体签署了《巴塞尔会议最后文件》。《巴塞尔公约》按照其第 21 条的规定，在 1990 年 3 月 22 日截至签字，当天已有 53 个国家和欧洲经济共同体签字。《公约》于 1992 年

5月5日在第二十份加入书交存时生效(第25条)。截至2010年9月,《巴塞尔公约》共有174个缔约方(173个缔约国和欧洲联盟¹)。

描述《巴塞尔公约》通过以前的谈判过程和《公约》缔约方会议的讨论情况,如果不概略说明背景情况以及在工作组审议期间出现、甚至《公约》通过后在某种程度上继续存在的一般性困难,是不够完全的。《巴塞尔公约》的谈判工作有极大的困难和争论。其主要原因是这个问题有巨大的政治敏感性,因而很难平衡兼顾情况和利益相差极大的各个国家的目标。因此,谈判工作激起各方很大的兴趣,这种兴趣反过来又产生出许多学术著作,其中除了分析《公约》的条款之外,还分析谈判工作本身。

1980年中期,危险废物国际运输问题、尤其是这类废物非法越境运输问题的政治讨论逐渐增加势头,在1988年媒体广为传播的报道中达到了高潮,其中包括来自工业化国家的有毒废物在第三世界国家非法倾倒的事件。各国政府、政府间组织以及非政府环境团体在国家与国际两级着手讨论这个问题。出席工作组会议的国家从组织会议的24国增加到最后一届会议将近80国,而以观察员身份参加会议的组织的数目也同样增加,这两种情况反映出各方对这个问题的兴趣不断增加。

由于上述情况,在《巴塞尔公约》的谈判过程中,舆论的焦点几乎完全在于这个问题的“南北”因素:工业化国家的危险废物的非法输入对设备不良的发展中国家的环境造成的威胁。实际上,即使在当时,国际废物运输绝大部分是在工业化国家之间进行,但这个事实却广为人们所忽略。这一点给谈判过程增加了一个政治因素,而这个因素对讨论的方向有很大的影响。许多人把《巴塞尔公约》的拟订主要看成一个制止国际废物从北方向南方非法运输的机会。为数甚多的发展中国家,在非洲联盟的前身、非洲统一组织(以下简称“非统组织”)的领导下,把审议工作看作一个表现团结的机会,借此拒绝容许它们的领土被用作来自工业化世界富国的有毒废物的倾弃场。它们要求完全禁止全世界危险废物的一切越境转移活动,这个要求得到环境方面的非政府组织的坚决支持。另一方面,许多发达国家集中讨论的选项是有管制的废物运输,它们不准赞同任何提议的措施,对工业化国家之间的废物贸易——尤其是具有经济价值、可以再循环的废物贸易——施加太多的限制。环境署采取立场,认为从环境的观点来看,完全禁止危险废物的国际运输不是最佳的解决办法,因为这种做法将禁止此种运输,纵使废物不在来源国处理,而在另一国家处理,对环境是有利的。这个立场受到发展中国家和环境方面的非政府组织的严厉批评,认为这是背叛它们与非法运输进行的斗争,也是积极支持工业化世界的利益。在其他重大问题上,发达国家与发展中国家之间也出现歧见。

随着谈判的进展,工业化国家与发展中国家的裂痕加深。非统组织部长理事会于1988年5月通过一项关于在非洲倾弃核废料和工业废料的决议,其中谴责将这类

¹ 《里斯本条约》于2009年12月1日生效,修正《欧洲联盟条约》和《建立欧洲共同体条约》,从此以后,按照修正后的《欧洲联盟条约》第1条,欧洲联盟取代并继承欧洲共同体。

废物输入非洲是“对非洲和非洲人民的一种罪行”。接着，非统组织的成员国在谈判中巩固它们的立场，要求把多项关于废物从发达国家运入发展中国家的保障措施，以及关于在废物管理方面对发展中国家提供财政和技术援助的广泛规定，纳入公约草案。1989年1月，塞内加尔政府与开发署合作，在达喀尔召开一次非洲部长会议，作为非洲国家和少数西方国家的代表讨论争议问题的论坛。这次会议导致双方公开的分歧。这次会议的唯一结果是措辞非常笼统的一项呼吁，要求非洲国家积极参加巴塞尔谈判。在此后不久举行的工作组第四次会议上，双方分歧太大，工作组无法按照原来的计划，提出一份再次修订的公约草案；相反地，只能对为数有限的条款达成协议。当时各方开始怀疑起草一份商定草案提交巴塞尔会议一事是否可行，并因此怀疑会议本身能否成功。为了设法挽救这个局面，开发署执行主任临时召开工作组的一轮非正式谈判，讨论最有争议的问题。这些会谈在1989年3月初举行，根据会谈的结果，工作组在紧接全权代表会议之前举行第五次会议，恢复工作。

在通过仪式开始时，有人代表马里总统、当时非统组织主席发表讲话，声称非洲国家不准备签署《公约》，因为它们认为这项《公约》太软弱，它们同意在非统组织的框架内进一步讨论之后再决定它们的最后立场。这使其他代表团极为惊讶。若干其他国家，包括德意志联邦共和国、美利坚合众国、英国和日本，基于恰恰相反的理由，也推迟决定签字。实际上，这意味着：如果所有这些国家最后决定不加入《巴塞尔公约》为缔约国，这项公约就会险些变成一项没有实效的意向声明。这也表明这个商定的折衷办法是多么不牢靠。在全面禁止危险废物的国际运输这个关键问题上，所得结果主要被发展中国家和环境方面的非政府组织(以及一些学术界作家)视为不够圆满：全面禁止危险废物越境转移，尤其是禁止转移到发展中国家，由于工业化国家的反对而被否决。根据国际绿色和平组织的建议，以折衷方式增列一项条款，规定缔约方会议定期重新审议这个问题。

《巴塞尔公约》的目标和规定

《巴塞尔公约》的首要目标是保护人类健康和环境，免受危险废物的不利影响。公约的适用范围包括根据来源和/或成分和特性被界定为“危险废物”的广泛一系列废物(第1条附件一、三、八和九)，以及被界定为“其他废物”的两类废物(住家废物和焚化炉灰烬；第1条附件二)。《公约》的条款围绕着下列几个主要目标：(一) 减少危险废物的产生并促进危险废物的环境无害管理，不论处置场所位于何处；(二) 限制危险废物的越境转移，但被视为符合环境无害管理原则者除外；(三) 一套适用于可准许的越境转移情况的管理制度。

第一个目标是通过若干一般性规定来实现，要求各国遵守废物的环境无害管理原则(第4条)。若干禁令旨在实现第二个目标：不许将危险废物出口到南极洲、《巴塞尔公约》非缔约国或已经禁止危险废物进口的缔约国(第4条)。但是，各缔约国可同其他缔约国或非缔约国缔结关于危险废物或其他废物越境转移的双边、多边或区域协定或协议，只要此类协定或协议不减损《巴塞尔公约》对环境无害的要求(第11条)。

原则上未经禁止的一切越境转移情况，必须代表一种对环境无害的解决办法，遵守环境无害管理原则和无歧视原则，并按照《公约》的管理制度，才可以进行。

管理制度是原来通过的《巴塞尔公约》的奠基石。这个制度，根据事先知情同意的理念，规定在可以出口之前，出口国当局必须通知未来进口国和过境国，向其提供关于拟议转移的详细资料。须经所有有关国家书面同意，才可以进行转移(第 6 条和第 7 条)。《巴塞尔公约》还规定缔约国之间的合作，从与公约的实施有关问题的信息交流，到技术援助，特别是给发展中国家的技术援助(第 10 条和第 13 条)。秘书处必须充当信息交换所，便利并支持这种合作(第 16 条)。如有非法进行危险废物越境转移，也就是说，违反第 6 条和第 7 条规定的情况，或者不能按照预期计划完成，《公约》规定应由一个或多个有关国家承担责任，并规定有义务将废物运回出口国或以其他方法，确保安全处置(第 8 条和第 9 条)。

《巴塞尔公约》，类似现代大多数多边环境协定，有自己的体制框架。缔约国会议是《公约》的最高决策机构。巴塞尔公约秘书处，由环境署提供，负责筹备和组办《公约》规定的会议，并为会议提供服务，促进信息交流，并就法律和技术问题向缔约国提供指导和协助。秘书处还有一种有限的任务，就是便利各缔约国实施《公约》。缔约国会议的附属机构是扩大主席团、不限成员名额工作组及实施和遵守委员会。

《公约》还规定根据各区域和分区域的具体需要，针对危险废物和其他废物的管理并使其产生减至最低限度，建立区域的或分区域的培训和技术转让中心(第 14 条)。迄今已建立 14 个此类中心。这些中心在各区域进行培训和能力建设活动。

后来的发展(1992-2010 年)

1. 禁令修正案和《巴塞尔议定书》

继《巴塞尔公约》通过后，在缔约国会议的框架内继续谈判关于增列危险废物越境转移的全面或部分禁令的问题。谈判结果，第三次缔约国会议在 1995 年通过《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约修正案》(以下简称《禁令修正案》)。《禁令修正案》规定禁止将《公约》所涵盖而打算进行最后处置、再循环和回收的一切危险废物从《公约》附件七所列国家(缔约国及经合组织、欧洲共同体成员国和列支敦士登)运到所有其他国家。但是，潜在的强烈争执依然存在，《禁令修正案》迄今仍未生效。经济合作与发展组织(经合组织)成员的演变，新的废物流及再循环和资源回收技术的出现，以及非经合组织成员国日益可以取得最新的再循环设备，使这个问题有了新的转机。一面保护弱势国家免于进口无用的危险废物，同时又不排除将被视为有价值的二手原料的废物进口到有能力以无害环境方式处理废物的国家，这个挑战因而日益重大。2008 年，在缔约国会议上开始进行非正式讨论，设法使《禁令修正案》生效，同时解决所有国家在这方面关切的问题和需要。

第五次缔约国会议在 1999 年通过《危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书》(以下简称《巴塞尔议定书》)。如同过去 20 年所通过的大多数环境损害民事责任条约的情况一样,这项议定书迄今仍未生效。《巴塞尔议定书》规定危险废物及其他废物越境转移、包括因非法运输而发生的事件所造成损害的民事责任。越境转移的每个阶段,从废物装载地点起到废物的出口、国际转运、进口和最后处置,都包括在内。代表们还在第五次缔约国会议上商定一个临时安排,适用于紧急情况,直至《议定书》生效为止。第六次缔约国会议核定关于扩大技术合作信托基金范围的第 V/32 号决定的临时实施准则。

2. 实施和遵守委员会

第六次缔约国会议于 2002 年在日内瓦成立一个促进实施和遵守机制管理委员会(以下简称“实施和遵守委员会”)。这个机制的目的是帮助缔约国遵守《公约》规定的义务,并便利、促进、监测和争取各方实施和遵守《公约》规定的各项义务。这个机制在本质上是非对抗性的、透明的、具有成本效益的、预防性的、简单的、灵活的、无约束力的,旨在帮助缔约国实施《巴塞尔公约》的规定。它将特别注意发展中国家和经济转型国家的特别需要,并立意促进所有缔约国之间的合作。这个机制必能补充其他公约机构和《巴塞尔公约》各区域中心所进行的工作。实施和遵守委员会负责审查具体的提案以及遵守和实施方面的一般问题。

3. 政策制订与软性法律

过去 20 年,《巴塞尔公约》最显著的贡献之一是拟订许多无约束力的政策性文书。在《公约》的框架内,政府技术专家组拟订了关于某些废物流管理问题的大量技术准则,并经缔约国会议核准。这些无约束力的文书是给各级政府和其他利益相关人用来提供实用的指导,从而促进有关废物流的管理。

2002 年,第六次缔约国会议通过 2002 至 2010 年关于实施《巴塞尔公约》的《战略计划》,以协助发展中国家和经济转型国家实施《公约》的规定。其后在秘书处和《巴塞尔公约》各区域中心的协助下,并在《战略计划》的统筹下,实施了许多全国性和区域性的能力建设和培训项目。预料第十次缔约国会议将在 2011 年通过 2011 至 2021 年的新战略框架,界定《公约》在这十年的基本目标和优先事项,同时考虑到《公约》通过以来发生的变化。

第六次缔约国会议还制定与工商业之间的伙伴关系方案。迄今已在这项方案之下成功地建立两个公私合作伙伴关系,两者的目的都是拟订具体的技术准则——供有关工业和当局用来管理寿命终了的电子用具和电子废物——并在国家一级开办有关的试验项目,包括在公司内部开办这种项目。2003 年至 2008 年,移动电话伙伴关系(MPPI)倡议制定寿命终了移动电话每个管理阶段的准则,这些准则目前正为有关设施所采用。2008 年,第六次缔约国会议创立计算机设备行动伙伴关系(PACE)。根据移动电话伙伴关系所获的经验,计算机设备行动伙伴关系设法加强废旧和寿命终

了的计算机设备的环境无害管理。除其他外，打算在其框架内制定并实施具体项目。这两个伙伴关系得到相关工业的主要行动者参加，分享他们的经验和知识。

对国际法和国际惯例发展的贡献

1. 概况

《巴塞尔公约》是处理危险废物和其他废物越境转移和环境无害管理的唯一全球性法律文书。《公约》在通过以来的 20 年里，已经成为这个问题的国际法律制度的核心。其中一些基本原则，例如就近处置废物、环境无害管理和进口潜在危险物质须经事先知情同意等原则，可以说已对有关领域的习惯国际法的发展做出贡献。世界各地的国家集团后来通过了许多区域条约，把这些原则纳入其中，以补充《巴塞尔公约》的全球制度并应对区域的特殊需要。近年来，一直努力同在补充并加强《巴塞尔公约》的领域中执业的许多组织合作，特别是在强制执行方面与世界海关组织和国际刑警组织合作，并在越境转移受管制物质造成海洋污染方面和废旧船只解体方面与国际海事组织合作。

2. 《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》与《斯德哥尔摩公约》之间的协同效应

《巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》有共同的目标，就是保护人类健康和环境免受危险化学品和废物之害。这三项公约的适用范围有部分重叠，因为它们涵盖某些化学品(例如持久性有机污染物)生命周期的不同阶段。《巴塞尔公约》第九次缔约国会议(2008 年 6 月)、《鹿特丹公约》第四次缔约国会议(2008 年 10 月)和《斯德哥尔摩公约》第四次缔约国会议(2009 年 5 月)分别通过了所谓“协同效应决定”，规定加强这三项公约之间的合作与协调。这些协同效应决定列出各项化学品和废物公约之间加强合作与协调的五个领域：实地组织问题、技术问题、信息管理和公众意识问题、行政问题和决策。《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的缔约国会议在 2010 年 2 月 22 日至 24 日同时举行第一次特别会议，以配合环境署理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议，采取必要步骤进一步加强协同效应的进程。三个缔约国会议的特别会审查了协同效应决定的实施情况。三个特别会议就联合活动、联合管理职能、合办事务、统一预算周期、联合审计和审查安排，通过了大体上相同的总括决定，借此授权进一步推广协同效应的进程。三个特别会议最显著的成果是设立一名联合处长的新增员额，来领导环境署属于三个秘书处的部分工作，并设立一个联合公约事务处，负责向三个秘书处提供非公约专属领域的支助，特别是行政与财务、会议事务和行政支助；公众意识与对外联系；调动资源；法律及信息和通信技术等方面的支助。

这个所谓“协同效应”的进程，确保任务有部分重叠的三项公约在所有各级进行更密切的合作，同时充分保持每项公约的法律自主性；这个进程被广泛认为是一种开创性的发展，可被视为国际努力促进和加强国际环境治理的第一个具体成果。因此，它

在整个联合国的国际环境治理的全面进程中可能发挥显著的作用,并且往往被视为其他国际合作领域的一个可能的模范。从法律上说,三项独立的条约的最高理事机构同时举行特别会议——并且三个会议都通过大体上相同的决定——也是一个空前和创新的步骤。

参考资料

A. 法律文书

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约修正案》,日内瓦,1995年9月22日(UNEP/CHW.3/35)。

《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》,鹿特丹,1998年9月10日,联合国,《条约汇编》,第2244卷,第337页。

《危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书》,巴塞尔,1999年12月10日(UNEP/CHW.1/WG/1/92)。

《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》,斯德哥尔摩,2001年5月22日,联合国,《条约汇编》,第2256卷,第119页。

B. 文件

大会 1987 年 12 月 11 日第 42/183 号决议(有毒和危险产品及废料的贩运)。

非洲统一组织 1988 年 5 月 25 日 CM/Res.1153(XLVIII)号决议(在非洲倾弃核废料和工业废料)。

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》缔约国会议第三次会议的报告,1995年9月18日至22日(UNEP/CHW.3/34)。

《巴塞尔公约》缔约国会议,1999年12月10日V/32号决定(扩大技术合作信托基金的范围)。

《巴塞尔公约》缔约国会议第五次会议的报告,1999年12月6日至10日(UNEP/CHW.5/29)。

《环境无害管理问题巴塞尔宣言》(UNEP/CHW.5/29,1999年12月10日,附件二)。

《巴塞尔公约》缔约国会议,2002年12月13日VII/1号决定(关于实施《巴塞尔公约》的《战略计划》(至2010年))。

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》缔约国会议第六次会议的报告,2002年12月13日(UNEP/CHW.6/40)。

《巴塞尔公约》缔约国会议,2008年6月27日IX/10号决定(《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调)。

《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》缔约国会议第九次会议的报告,2008年6月23日至27日(UNEP/CHW.9/39)。

《鹿特丹公约》缔约国会议,2008年10月31日RC-4/11号决定(加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调)。

《斯德哥尔摩公约》缔约国会议,2009年5月8日SC-4/34号决定(加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调)。

《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的缔约国会议同时举行的特别会议的报告,2010年2月22日至24日(UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.1/8)。

C. 学术论著

M. Gubb and M. Younes,“SAICM—A New Global Strategy for Chemicals”, Environment House News,vol.14,2006,pp.6-7.

A. Kellow, International Toxic Risk Management: Ideals, Interests and Implementation,Cambridge University Press,Cambridge,1999.

J. Krueger, International Trade and the Basel Convention, Earthscan Publications,London,1999.

K. Kummer Peiry, International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules,Oxford University Press,Oxford, 1995/99.

K.Kummer Peiry,“The Basel Convention:Ten Years On,in: Review of European Community and International Law”,Review of European Community and International Environmental Law,vol.7,No.3,1999,pp.227-36.

K. Kummer Peiry,“Prior Informed Consent for Chemicals in International Trade: The 1998 Rotterdam Convention”,Review of European Community and International Environmental Law, vol.8,No.3,1999,pp.239-42.

K.Kummer Peiry,“Accepted and Hidden Realities of the Basel Ban on Hazardous Waste Exports”,Bureau of National Affairs International Environment Reporter,vol.23,No.21,2000.

K.Kummer Peiry,“International Chemicals and Waste Management”,in: M. Fitzmaurice and D.Ong(Eds.),Research Handbook on International Environmental Law,Edward Elgar Publishing(forthcoming),2010.

M.Pallemaerts,Toxics and Transnational Law,Hart Publishing,Oxford,2003.

F.X.Perrez,“The Strategic Approach to International Chemicals Management: Lost Opportunity or Foundation for a Brave New World?”,Review of European Community and International Environmental Law,vol.15,No.3,2006,pp.245-57.

注：与《巴塞尔公约》有关的所有文件均可在该公约的网址(www.basel.int)上查阅。
《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的有关资料 and 文件均可在其各自的网址
(www.pic.int 和 www.pops.int)上查阅。
