

规制塑料废物跨境转移的里程碑： 《巴塞尔公约》修正案的影响

刘冰玉

摘要：2019年5月《巴塞尔公约》缔约国以协商一致的方式通过了《巴塞尔公约》修正案，标志着全球共同规制塑料废物贸易的决心和努力。该修正案将有助于更好地规范国际废物贸易并改善全球塑料废物的流通。修正案关于对塑料废物出口必须事先获得进口国的书面同意的规定将有助于增强全球塑料废物贸易管理和规制的透明度，并赋予发展中国家拒绝塑料废物进口的权利。此外，修正案还将有效倒逼并拉动塑料加工产业减少与限制塑料制品的出口和运输，促进循环经济发展。然而，《巴塞尔公约》及其修正案在规制全球废物贸易及跨境转移方面还存在一定的局限性。其规制标准的明确性以及执法的有效性等问题均使《巴塞尔公约》及其修正案在何种程度上减少或禁止塑料废物跨境转移的实际效果存疑。国际社会需要针对修正案制定国内配套实施措施，并通过提升各国对塑料垃圾分类及回收能力以从根本上解决全球塑料废物跨境转移危机。

关键词：《巴塞尔公约》修正案；废塑料跨境转移；塑料废物国际规制；“洋垃圾”禁令
[中图分类号] D993.8 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2020) 02-0047-13

塑料废物问题具有全球性、跨区域性的特点。随着塑料废物引起的环境问题日渐突出，国际社会意识到了海洋中塑料污染问题的严峻性。过去百年间，全球生产的63亿吨塑料垃圾中，近八成塑料都或被丢弃或被填埋或随着雨水和河流流入，对自然环境产生了巨大的负面影响。⁽¹⁾近年来，海洋塑料废物污染的危害日益受到国际社会的关注，如不及时采取行动则将导致海洋塑料废物污染的进一步恶化。联合国环境规划署已宣布海洋中的塑料碎片是全球环境的新兴主要问题之一。⁽²⁾

2017年8月我国环境保护部（现生态环境部）牵头调整了《禁止进口固体废物目录》，将此前限制进口的四类固体废物（来自生活源的塑料废物、未经分拣的废纸、废纺织原料、钒渣）列

【作者简介】刘冰玉，法学博士，中国政法大学国际法学院讲师。

(1) United Nations Environmental Programme (UNEP), *Our Planet is Drowning in Plastic Pollution*, 2018.

(2) United Nations Environmental Programme (UNEP), *UNEP Year Book 2014 Emerging Issues Update: Plastic Debris in the Ocean*, 2014.

入禁止进口清单,并依法定程序向世界贸易组织通报。⁽³⁾此禁令对国际废物贸易造成一系列影响。许多发达国家已采取措施促进减少废物和回收利用,同时将其废物运输转移到以东南亚和非洲为代表的发展中国家。在中国实施禁令不久之后,挪威于2018年9月首次提出了对《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(下称《巴塞尔公约》)的修正案,试图更好地规制各国间的废物转移和处置。2019年5月10日,缔约方大会审议通过了附件九中有关固体塑料废物的条目B3010修正案,将塑料废物纳入了全球公认的控制废物国际转移的法律标准中。根据修正案,出口国所出口的塑料废物必须事先获得进口国的书面同意,体现了全球塑料废物规制的重大变化。本文分析了现行废物贸易的国际监管框架的发展以及现有国际废物转移规制在管理塑料废物跨境转移规制的不足,以及《巴塞尔公约》修正案规则对缔约国与包括美国在内的非缔约国在全球废物跨境转移规制方面带来的潜在影响及局限性。本文最后提出对塑料废物国际规制的政策建议。

一、问题的产生:塑料废物跨境转移

自1950年以来,全球化和工业化的发展使废物贸易达到了前所未有的水平。全球塑料年产量已从2亿吨增加到3.8亿吨,预计到2035年将翻一番。⁽⁴⁾塑料,尤其是塑料废料会对生态环境产生重大影响。塑料生产和加工以及塑料废物管理(即焚化和垃圾填埋场)产生的温室气体排放量正在迅速增长。其中,海洋塑料垃圾对当今全球范围内海洋生物多样性的保护产生了严重的不良影响。2019年,第四届联合国环境大会特别强调治理海洋垃圾及海洋微塑料的重要性,各国政府承诺到2025年减少此类污染对环境和人类健康的不良影响。⁽⁵⁾

自1970年以来,随着国际环境法的发展以及由于贸易和投资引发的环境丑闻不断发生,有关废物贸易与环境之间的关系问题成为国际贸易和投资领域的新兴问题。固体废物进出口问题之争实际上反映了贸易与环境以及发达国家与发展中国家之间的冲突。⁽⁶⁾有观点认为贸易自由化可以通过确立更严格的污染标准来鼓励发展中国家环境保护。⁽⁷⁾20世纪80年代,发达国家开始加强有关废物处理和健康标准的立法。然而在现实中,为了避免制定环境法规及执行手段的高成本问题,发达国家也开始将其垃圾出口到缺乏可持续管理能力的发展中国家,使其成为污染避风港和

(3) 环境保护部、商务部、发展改革委、海关总署、质检总局:《关于发布〈进口废物管理目录〉(2017年)的公告》,公告2017年第39号。

(4) UN Environment Programme, *Global Chemicals Outlook II*(2019), <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28113/GCOII.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last visited Nov. 8, 2019).

(5) UN Environment, *UNEA-4 Resolution* (2019), <http://un-spbf.org/unea-4-resolutions/>. 2017年和2018年联合国环境大会上也通过了有关海洋塑料污染决议。

(6) 于亮:《论禁止进口固体废物的生态主权》,《环球法律评论》2019年第4期,第162-177页。李寿平:《WTO框架下贸易与环境问题的新发展》,《现代法学》2005年第1期,第35页。

(7) Nancy Birdsall and David Wheeler, *Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where Are the Pollution Havens?*, 2 J. ENV'T & DEV. 137(1993).

全球垃圾场。⁽⁸⁾ 发达国家跨国公司将有毒废物倾倒在非洲和拉丁美洲等发展中国家并引发了一系列的跨国公司丑闻。⁽⁹⁾ 日益严重的废物环境问题也导致出现了“废物殖民主义”的新名词。环保主义者认为所有国家均享有享受清洁环境的国家权利。工业化发达国家放任甚至鼓励企业向他国输出固体废物的废物贸易,破坏环境正义并损害了发展中国家人民的基本人权。⁽¹⁰⁾

二、全球废物转移的国际监管框架

(一) 国际废物转移规制在管理塑料废物跨境转移上的不足

由塑料废物引起的环境和社会问题日渐突出以及塑料废物向发展中国家倾倒在转移的不良影响促使国际立法者解决废物越境转移的环境影响。《巴塞尔公约》于1989年通过,并于1992年生效,是关于危险废物和其他废物的最为全面的全球环境协定。除美国外的绝大多数国家均为《巴塞尔公约》缔约国。该公约针对附件一、附件三、附件八和附件九而被界定为“危险废物”的废物和其他废物的越境转移进行了规定,并要求其缔约国确保以无害环境的方式管理和处置此类废物。其目的是规制危险有毒有害废弃物的越境转移,以有效应对这一困扰发展中国家的问题。《巴塞尔公约》通过建立三种废物类别以规范废物的国际贸易。⁽¹¹⁾ 《巴塞尔公约》规定了“事先知情同意”制度,即危险废物或其他废物在缔约国之间越境转移时,出口国应当书面通知有关国家的主管当局并取得书面同意。根据《巴塞尔公约》,缔约国可以在国内立法中将塑料废物列为危险废物,因此,不允许与该缔约国进行其他缔约国之间的塑料废物贸易。⁽¹²⁾ 如果出口国认为进口国对塑料废物的管理有害于环境,则出口国也应禁止向该国进行危险废物或其他废物进口。⁽¹³⁾ 同样,如进口国当局认为进口的废物将得不到适当的管理,则也必须禁止该贸易。⁽¹⁴⁾ 除非出口国与非缔约国进行过事先安排,否则不允许与非缔约国进行危险废物或其他废物贸易。⁽¹⁵⁾ 如出口国不具备

(8) “污染天堂假说”认为,发达国家的重工业企业将生产转移到劳动力成本、原材料成本和环保合规成本较低的国家,以减少本国废物管理成本。See Gunnar Eskeland and Ann Harrison, *Moving to Greener Pastures? Multinationals and the Pollution Haven Hypothesis*, 70 J. DEV. ECON. 1(2003); Arik Levinson and M. Scott Taylor, *Unmasking the Pollution Haven Effect*, 49 INT'L ECON. REV. 223(2008).

(9) Jennifer Clapp, *The Toxic Waste Trade with Less-Industrialized Countries: Economic Linkages and Political Alliances*, 15 THIRD WORLD Q. 505, 507(1994).

(10) 联合国核心人权条约虽未直接使用“环境权”的表述,但有关条款隐含着环境方面的人权保障要求。例如,《经济、社会和文化权利国际公约》第11条规定的“适足生活水准权”包含公民享有获得良好生态环境的权利。Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next*, 23 EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 613, 628(2012). Francis Adeola, *Environmental Injustice and Human Rights Abuse: The States, MNCs and Repression of Minority Groups in the World System*, 8 HUMAN ECOLOGY REVIEW 39, 53(2001).

(11) 废物分为红色、黄色和绿色三类类别。红色清单上的任何废物均被视为危险废物,而黄色清单上的废物则包括可能带来风险的其他种类的废物。红色或黄色列表上的所有内容均受到控制,且两者均需要接收方的事先知情同意。在修正案通过之前,所有塑料均被列入绿色清单,可在全球范围内自由交易。

(12) 《巴塞尔公约》第3.1条,第4.1条。

(13) 《巴塞尔公约》第4.2.e条。

(14) 《巴塞尔公约》第4.2.g条。

(15) 《巴塞尔公约》第4.5条,第11条。

确保对环境无害和有效处置的技术能力和基础设施，则允许在缔约国之间进行危险废物或其他废物贸易，但是必须将允许的贸易减少到最低限度。⁽¹⁶⁾

此外，经济合作与发展组织（OECD）和欧盟等国际和区域机构的成员也制定了相应的废物贸易法规。OECD 框架下的废物贸易管理始于 20 世纪 80 年代初，形成了危险废物分类系统并构成了《巴塞尔公约》相关附件的内容的基础。⁽¹⁷⁾ 2011 年 OECD 理事会《关于控制跨界运输边界的决定》（The 2011 OECD Council Decision on the Control of Trans-boundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations）规定，用于回收作业的废物的转移使用两层程序系统来管理 OECD 成员之间废物的越境转移。然而，相较于《巴塞尔公约》的规制，OECD 规制体系在规制废物跨界转移方面较为薄弱。首先，OECD 规制没有《巴塞尔公约》“事先知情同意”的要求严格。该决定规定，当进口国在出口国提供书面通知后的 30 天内未提出异议时，则视为进口国表示“默许”。⁽¹⁸⁾ 欧盟发布的 2006 年《欧盟废物运输条例》（The 2006 E.U. Regulation on Shipments of Waste, 下称《废物运输条例》）在一定程度上比 OECD 的规定更为严格。根据欧盟法规规定，即使转运活动符合进口国和出口国的国内法律和法规，转运国也可能限制废物的转运。⁽¹⁹⁾ 此外，该条例对非 OECD 成员的废物的出口采取了更严格的控制程序，并向国家/地区提供了三种选择，即禁止进口、需要事先通知和同意程序或不控制进口。⁽²⁰⁾ 为了加强国家执法，欧盟于 2014 年修订了 2006 年的《废物运输条例》，要求成员国制定更详细的检查和调查计划。⁽²¹⁾ 值得关注的是，废物贸易跨境倾倒也是造成海洋污染的重要原因之一。近年来，随着海洋倾废规模的逐步扩大，海洋环境恶化加剧，国际社会在海洋倾废法律制度上发展较为迅速和完善。从 1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》签订到 1982 年《海洋法公约》签订期间，大量的海洋倾废全球性公约和区域性公约签订，许多国家也纷纷进行本国海洋倾废立法。⁽²²⁾

总体来说，尽管《巴塞尔公约》以及 OECD 和欧盟已建立了规制框架以限制和管制从发达国家到发展中国家的危险废物的越境转移，但上述规制还是在一定程度上允许其他类型的废物自由贸易，尤其是当废物准备再利用和回收时。由于严格的国际法规会损害其国内的回收行业，出口

(16) 《巴塞尔公约》第 4.9 条，第 4.2.b、d 条。

(17) Katharina Kummer, INTERNATIONAL MANAGEMENT OF HAZARDOUS WASTES: THE BASEL CONVENTION AND RELATED LEGAL RULES 43-44(1999).

(18) Mirina Grosz, *Sustainable Waste Trade under WTO Law: Chances and Risks of the Legal Frameworks' Regulation of Transboundary Movements of Wastes*, BRILL, 2011, 178.

(19) Case C-259/05, *Omni Metal Service*, 2007 E.C.R. I-4967.

(20) Ying Xia, *China's Environmental Campaign: How China's War on Pollution Is Transforming the International Trade in Waste*, 51 NYU INT'L L. & POL. 1117-1122(2019).

(21) Regulation 660/2014, of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 Amending Regulation 1013/2006 on Shipments of Waste, 2014 O.J.(L 189) 135, 136-137.

(22) 陈维春：《国际海洋倾废法律制度的新发展及其对我国之启示》，《华北电力大学学报（社会科学版）》2018 年第 5 期，第 1-10 页。

国不愿对废物的跨境流动施加限制。⁽²³⁾《巴塞尔公约》的最终文本体现了缔约国间不同利益诉求的妥协。⁽²⁴⁾尽管修正案是进一步解决废物跨境转移方面的重大发展，但也存在一定的规制局限性。其面临的挑战之一为该公约在对有关废物与非废物之间的区别，以及危险废物与非危险废物之间的区别方面存在着重大的定义漏洞。由于《巴塞尔公约》仅对“危险废物”和其他废物的越境转移进行了规定，但因其并不包括对塑料废物跨境转移的规制，在一定程度上限制了《巴塞尔公约》规制内容的全面性。⁽²⁵⁾

此外，《巴塞尔公约》在危险废物规制内容上不够明确。《巴塞尔公约》将危险废物或其他废物的无害环境管理定义为“采取一切切实可行的步骤以确保”以“保护人类健康和环境免受此类废物可能产生的不利影响”的方式管理此类废物⁽²⁶⁾，但上述规定存在相当的模糊性。例如，何谓构成采取适当措施以实现对环境无害的管理，或如何确定因非法废物运输造成的损害的赔偿责任或赔偿的标准等问题均缺乏明确性。⁽²⁷⁾《技术准则》(Technical Guidelines for the Identification and Environmentally Sound Management of Plastic Wastes and for Their Disposal)虽然详细说明了塑料废物的识别和无害管理及其处置的一般性指南⁽²⁸⁾，但由于该指南不具有法律约束力，实际执行也面临困难。

最后，为了平衡利益冲突，《巴塞尔公约》并未全面禁止危险废物的进出口，而是要求事先从潜在的进口和过境国进行危险废物越境转移的事先知情同意。⁽²⁹⁾然而，“事先知情同意”制度适用于打算最终处置和再循环的危险废物，但适用于“直接再利用”的废物除外。如经进口国政府同意仍可以出口塑料废物，则未能完全保护发展中国家。如缺乏关于区分废物和非废物的技术标准的协议，则这种“直接再利用”豁免有可能损害整个监管机制的风险。⁽³⁰⁾法律上的模糊为各类危险废物逃避《巴塞尔公约》的管制创造了可能性。

(23) Jonathan Krueger, *The Basel Convention and the International Trade in Hazardous Wastes*, Y.B. INT'L COOPERATION ON ENV'T & DEV. 43, 45(2002).

(24) 李金惠、王洁璐、郑莉霞：《在博弈中发展的国际废物管理——以〈巴塞尔公约〉为例》，《中国人口·资源与环境》2016年第5期，第94-97页。

(25) David Azoulay et al., *Plastic and Health: The Hidden Costs of a Plastic Planet*, Center for International Environmental Law(2019); Center for International Environmental Law, <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/02/Plastic-and-Health-The-Hidden-Costs-of-a-Plastic-Planet-February-2019.pdf> (last visited Dec. 29, 2019). Ksenia J. Groh et al., *Overview of Known Plastic Packaging-Associated Chemicals and their Hazards*, 651 SCIENCE OF THE TOTAL ENVIRONMENT 3253(2019).

(26) 《巴塞尔公约》第2.8条。

(27) *Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, U.N. Doc. UNEP/CHW.1/WG.1/9/2(Dec. 10, 1999). 该议定书试图建立责任框架，但由于缺乏足够签约国签署未能生效。

(28) *Basel Convention Secretariat, Technical Guidelines for the Identification and Environmentally Sound Management of Plastic Wastes and for Their Disposal* (UNEP/CHW.6/21), United Nations Environment Programme 2002.

(29) 《巴塞尔公约》附件九列出不被认为是危险废物的废物清单，该清单不受进口国事先知情同意的要求。

(30) Sabaa Ahmad Khan, *E-Products, E-Waste and the Basel Convention: Regulatory Challenges and Impossibilities of International Environmental Law*, 25 REV. EUROPEAN COMMUNITY & INT'L ENVTL. L. 248, 254(2016).

（二）《巴塞尔公约》修正案的制定和运作

在《巴塞尔公约》生效近30年后，挪威于2018年10月对《巴塞尔公约》提出了一项关于塑料废物的修正案，建议将塑料废物添加到适用于“事先知情同意”制度的废物清单中以解决日益严重的全球塑料环境危机。在2019年4月29日至5月10日的巴塞尔公约缔约国会议上，各国通过不到一年的时间对《巴塞尔公约》进行了修正，将塑料废物纳入具有法律约束力的框架中，以期待彻底终结“洋垃圾”的全球倾销时代。修正案对其附件中有毒物质的清单进行了修改，将原先不在附件内的大部分塑料废物纳入其中。

在2019年5月通过修正案前，大多数塑料废料均不被认定为是有害的。修正案现在将塑料废物分为三个法律类别：“危险废物”（附件八所列塑料）；需要特别考虑的“其他废物”（附件二所列塑料）；“非危险废物”（附件IX所列塑料）。⁽³¹⁾ 修正案规定，缔约国越境转移的废物凡是属于附件二和附件八所列的塑料废物，均应书面通知有关国家并取得书面答复，以迫使出口塑料废物的国家获得接收方的事先知情同意。此外，修正后还将附件二与附件八所列塑料废物的非法运输行为认定为犯罪行为。根据《巴塞尔公约》第9条的规定，“凡未依照公约规定向所有有关国家发出通知、未得到有关国家的同意、通过伪造、谎报或欺诈而取得有关国家的同意、越境转移的塑料废物与有关文件不一致、违反公约以及国际法的一般原则，造成塑料废物的蓄意处置均为非法运输”。修正案还要求缔约国履行国际合作、信息交流及向发展中国家提供技术支持的义务。缔约国在获悉塑料废物越境转移及其处置过程中发生意外并可能危及其他国家的人类健康和环境时，应立即通知有关国家。缔约国还应协助发展中国家最低限度地生产塑料废物，并对塑料废物的管理、处置设施及人员等事项提供技术支持或援助。

修正案将对全球塑料废物贸易产生巨大影响，促进全球塑料废物贸易更加透明和得到更好的监管，以保障人类健康和环境更安全。在各国通过该决定之前，所有塑料均已被列入绿色清单，可以自由贸易。修正案根据《巴塞尔公约》对塑料废物进行重新分类，将绝大多数混合和有问题的塑料废物转移到了黄色和红色名单上，以限制各国可以自由地将塑料废物作为“绿色”废物运往世界各地。修正案将于2021年1月开始生效。从2021年1月开始，只有分批、清洁、无污染且有效地用于回收的单个非卤代聚合物（或聚乙烯，聚丙烯和聚乙烯混合物）批次可以在全球范围内自由交易。本质上，只有不含所有不可回收材料且已准备好立即进行无害环境回收的，经过预先分类且未污染的可回收塑料，才可以被视为“清洁”或无害的塑料废物，并且可以不受限制地进行交易。向公约缔约国出口塑料废物的企业，必须事先获得进口国监管机构的许可。

三、《巴塞尔公约》修正案的潜在影响

以修正案为代表的国际塑料废物规制体系正倡导在国际和国家层面对塑料废物贸易进行更多

(31) *Proposal to Amend Annexes II, VIII and IX to the Basel Convention*, U.N. Doc. UNEP/CHW.14/27(Dec. 17, 2018).

的监管。本节主要分析修正案对《巴塞尔公约》缔约国及非缔约国的潜在影响,特别是对我国“洋垃圾禁令”的潜在影响。

(一)对缔约国的潜在影响

修正案针对《巴塞尔公约》将大多数塑料废物列为需要特别考虑的类别,是国际社会为减少塑料废物和塑料污染所作出的共同努力。在修正案颁布以前,发达国家可以将低质量的塑料废物出口到发展中国家的私人实体,而无须得到进口国政府或相关主管部门的批准。修正案意味着大量塑料废物已成为事先知情同意程序的一部分。受污染的塑料废物和大多数塑料废物混合物均须事先获得进口国的同意才能进行交易。进口国从国外接收混合的和未分类的塑料废物,将有权拒绝不符合规定的货物,这是一项旨在迫使出口国清洁生产和推动可回收塑料出口的重要措施。

对塑料废物进出口实行可追溯系统将有助于全球可追溯性地管理,旨在使全球塑料废物贸易更加透明,以解决平衡发达国家和发展中国家发展的社会和环境发展问题。对发展中国家而言,在修正案生效后规定无论废物是否已出售给私人废物管理公司,均要求进口国在废物运输之前获得同意。自2018年4月起,越南、印度、泰国、马来西亚等国也纷纷出台限制性政策。印度尼西亚已要求对废纸和塑料进口进行100%的检查⁽³²⁾;泰国于8月宣布了对塑料进口的临时禁令,并计划在两年内禁止电子垃圾和塑料废物的进口;马来西亚于10月对塑料废物征收进口税,并宣布将在三年内停止接收所有种类的塑料废物;菲律宾已行使其主权将69集装箱的废物运回至加拿大。⁽³³⁾拒绝外国塑料垃圾已成为部分发展中国家,特别是东南亚国家的一种新型爱国主义姿态。

总体来说,修正案可能导致采用更严格的跨国环境法规,使塑料生产者与消费者反思过度消费的问题,并在减少塑料的生产和消费方面发挥更加积极的作用。作为主要的塑料废物出口国,发达国家在改善其国内回收系统以应对修正案方面将面临更大压力。修正案对于改善消费与环境意识,并在政府、行业与社会之间建立共识与合作将起到推动作用。长期来看,修正案的最终目标有助于提高国内塑料废物的回收利用率,甚至倒逼前端垃圾分类,促进循环经济的发展。修正案赋予发展中国家拒绝塑料废物进口的权利,将有可能拉动各缔约国国内塑料加工利用产业发展和垃圾分类回收,例如建设国内循环工业的能力以减少塑料废物的生产和加工。⁽³⁴⁾修正案生效后,发展中国家再生行业的原材料供给缺口只能依靠国内的土垃圾来补足,塑料废物企业将面临每年数百万吨的原材料缺口。这将有效倒逼国内的土垃圾做好后端处理,需要通过国内的垃圾分类和固体废物回收体系填补。⁽³⁵⁾修正案可能产生相关的连锁反应,如将鼓励各国,尤其是发展中国家在减少废物和回收利用方面进行更多投资,并加速国际法和其他国家国内法对规制塑料废物采取更为严格的环境标准。通过逐步淘汰过剩的生产能力以促进产业升级,使塑料废物处理和回收行

(32) *Indonesia Imposes Preshipment Inspection Policy on Fiber Imports*, RE-CYCLING TODAY (Megan Workman ed., May 31, 2018), <https://www.re-cyclingtoday.com/article/indonesia-imports-preshipment-inspection-isri> (last visited Dec. 12, 2019).

(33) *International Policies Affecting Global Commodity Markets*, CAL. RECYCLE, <https://www.calrecycle.ca.gov/markets/nationalsword/globalpolicies> (last visited Dec. 17, 2019).

(34) *Id.*

(35) *Supra* note (20), at 1101.

业的发展与绿色经济发展和转型相一致。与此同时，各国国内政策制定也可能导致全球塑料回收行业的经济利益分配不均。许多国家的财务状况由于对当地再生塑料的需求下降导致价格下降，使得当地的回收商经营状况恶化并加剧正规与非正规回收商间的经济失衡，使得前者享有更大的经济利益，而后者面临更高的违规风险。⁽³⁶⁾

(二) 对非缔约国的潜在影响

作为世界上最大的塑料废物生产和出口主体的美国为《巴塞尔公约》的非缔约国。根据修订前的《巴塞尔公约》，通常认为非发展中国家的 OECD 成员可以从美国等非缔约国获得废物进口。这意味着美国与加拿大和墨西哥进行贸易将不受《巴塞尔公约》变更的影响，运往大多数欧洲国家和包括韩国在内的少数其他国家的塑料废物也不会受到影响。修正案的制定则意味着作为世界第一大塑料废物出口国的公约非缔约国美国将不被允许向非 OECD 成员出口混合塑料，并将可能影响美国塑料废物的生产和阻碍其出口。修正案要求《巴塞尔公约》的当事方不能再从以美国为代表的非缔约国进口这些类型的塑料废物。根据美国与 OECD 成员的协议，在 2021 年后，美国将只能与 OECD 成员进行少数几类塑料废物的交易，而无法再向广大的发展中国家合法出口塑料废物。除非有特别的双边或区域协定对此类转移进行管制，但要求其采取的标准与《巴塞尔公约》所确立的标准相同⁽³⁷⁾，禁止缔约国将危险废物运入和运往非缔约国。因此，修正案将迫使以美国为代表的大量塑料废物出口国重新配置其生产和加工塑料。

(三) 对我国“洋垃圾禁令”的潜在影响

我国在全球制造业中心的地位导致我国对廉价原材料的海量需求。作为世界工厂的中心，过去 20 年中，发达国家向中国的固体废物出口量已从 400 万吨增长了十倍。⁽³⁸⁾ 发达工业国家，特别是日本、美国和德国是向中国出口废料的主要来源国。废物回收业一方面为中国的工业增长作出了巨大贡献，但同时也产生了各种监管问题，例如环境违法和非法废物运输。随着近年来中国废物回收产业的发展和环保的压力，“洋垃圾”的检测标准一直在收紧，进口门槛一直在提高。在《巴塞尔公约》修正案通过之前，为积极缓解国内环境与社会矛盾，中国政府于 2017 年宣布禁止进口外国废物（“洋垃圾”禁令），要求对进口固体废物行使报批程序。该禁令覆盖 4 类 24 种固体废物，将包括来自生活垃圾的塑料废物、未经分拣的废纸和废纺织原料等内容列入禁止出口清单。⁽³⁹⁾

实施禁令一年后，欧盟 28 国向欧盟以外国家的塑料废物出口进行了重新分配，且出口减少。由于我国进口限制，且欧盟缺乏提高回收利用和再利用的能力，塑料废物出口减少的趋势可能在短期内会导致焚化和填埋的增加。这一方面说明了我国“洋垃圾”禁令的威力，另一方面也展现

(36) *Supra* note (20), at 1164–1168.

(37) 《巴塞尔公约》第 11 条。

(38) 苏雨：《中国对“洋垃圾”进口的限制》，《中国民商》2019 年第 2 期，第 18 页。

(39) 环境保护部、商务部、发展改革委、海关总署、质检总局：《关于发布〈进口废物管理目录〉（2017 年）的公告》，公告 2017 年第 39 号。

出发达国家通过出口来转移本地处置的压力。⁽⁴⁰⁾ 随着诸多发达国家的废物堆积,主要的废物出口国将废物转向东南亚、中东和非洲的国家。当地的回收商将其视为一个巨大的商机,并希望将东南亚变成全球塑料回收的下一个中心。⁽⁴¹⁾ 然而,由于发展中国家缺乏相应的管理设施,诉诸垃圾掩埋场或焚烧的处置方式增加了对环境和空气质量的负面影响。马来西亚、泰国、印度尼西亚、越南迅速成为全球废物的进口国。⁽⁴²⁾

在《巴塞尔公约》修正案公布前,我国“洋垃圾”禁令一方面可能会鼓励在减少废物和回收利用方面进行更多投资,并加速国际法和其他国家国内法对更严格环境标准的采用。但另一方面,也可能导致发展中国家在环境标准方面角逐最低水平。修正案生效后也会对我国废物出口海外造成一定的影响,并督促我国推进海外塑料废物转移的合规性。为缓解原材料短缺,更多的中国回收商加快了其海外扩张的步伐。⁽⁴³⁾ 绿色“一带一路”倡议要求各国对废物管理设施以及清洁能源和回收技术的研发进行更多投资,包括禁止向海外转移废物在内的规制将有助于增强我国政府国内治理能力以及国际软实力。《巴塞尔公约》修正案将影响我国在一定程度上停止将健康和环境影响及相关费用转移给发展中国家并加剧这些国家的塑料污染危机,以解决中国的“洋垃圾”禁令导致的大量废物和巨额资金转移到马来西亚、越南和泰国等其他发展中国家的现状,并有效防止这些发展中国家在环境标准方面逐底竞争的现象发生。尽管发展中国家对回收行业的投资增加可能有助于当地的工业化和经济增长,但也可能为其带来高昂的环境成本。优先考虑环境合规和可持续发展可为我国吸引更多的国际投资者并提高我国对全球环境治理的参与度和领导能力。

四、《巴塞尔公约》修正案规制的局限性及展望

(一) 修正案的局限性

首先,《巴塞尔公约》修正案的一些具体的监管标准不够明确和全面。修正案将 B3010 条目为无害的塑料物增加了限定性条件,即必须符合“未达到妨碍以无害环境的方式回收废物的程度、相互混合、同其他废物混杂或受到污染”的程度。然而,如何界定哪些塑料废物属于修正案附件九的 B3010 条目的范围与修正案的有效实施紧密相连。对于何种情况属于“妨碍以无害环境的方

[40] 2018 年第一季度,我国废物进口量暴跌 57%。由于原材料短缺,宣布禁令八个月后,废钢价格上涨 40%,废纸价格上涨近 60%。由于国外废品禁令和石油价格上涨,我国塑料制造业利润率下降近一半。人民日报:《一季度我国固体废物进口量同比下降 57%》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-06/17/content_5299243.htm, 最后访问时间:2019 年 12 月 20 日。

[41] Michael Taylor, *Southeast Asian Plastic Recyclers Hope to Clean up After China Ban*, REUTERS, Jan. 15, 2018, Nikki Sun et al., *China's Scrap Plastic Ban Saddles Neighbors With Piles of Problems*, NIKKEI ASIAN REV. (June 26, 2018).

[42] 根据绿色和平东亚分部对世界 21 个最大的塑料进出口国的贸易数据的梳理,在我国 2017 年实施“洋垃圾”禁令后,马来西亚每月塑料废物进口量,由 2016 年的 2 万吨飙升至 2018 年初的 11 万吨;截至 2018 年 4 月,泰国则由每月进口少于 1 万吨塑料废物增至 8 万吨;越南在 2018 年收紧塑料废物入口前,每月进口量多达 6 万吨,比 2016 年增逾一倍。2018 年 1 月至 4 月间,英国对马来西亚的塑料废物出口增长了两倍。同一时期,对中国大陆和香港的出口分别下降 97%和 71%。2018 年下半年,美国对泰国的塑料废物出口增长近 2 000%,对马来西亚的出口增长 273%,对越南的出口增长 46%。See *Supra note* (36), at 1165.

[43] DeAnne Toto, *China to Impose Tariffs on Scrap Imports from the US*, RE-CYCLING TODAY (Nov. 25, 2018).

式回收”“相互混合”以及“同其他废物混杂或受到污染”等问题标准，修正案却为缔约国留有较多自由解释的空间，也为实际履行修正案留有余地。⁽⁴⁴⁾ 上述条款制定的妥协在一定程度上适应了发展中国家经济转型时期的客观需要，但也从另一层面上为部分发展中国家规避修正案规制提供了客观条件。此外，目前尚无国际约束性协议来解决塑料整个生命周期中的污染问题。从化石燃料的提取到（海洋）塑料废物，其主要目的是减少塑料的产量。废物管理仅处理塑料在使用和丢弃后发生的情况，缺乏与有关各国控制减少塑料的生产和消费的其他相关协议的协调机制。

其次，《巴塞尔公约》及其修正案在提供减少塑料废物的产生或其贸易的指标、目标、报告也使得在国家、区域和全球一级难以衡量进展。修正案的执行和遵守取决于相应的地区协议和国家立法以在国内层面实施。相关国际协议的执行在很大程度上取决于各国政府的监管自由裁量权，各国对于《巴塞尔公约》以及修正案的执行力也可能存在差异和不确定性，即使缔约国总体上遵守了修正案的要求，例如颁布了检查和制裁规则。然而，塑料废物进出口国的国内法律有效监测国际废物贸易对环境和健康的影响能力，以及各国在执法实践技术标准、数据收集与交换和对违规行为的制裁能力方面还存在较大差别。证据和信息收集的困难将进一步对一些国家进行事后检查造成挑战。

最后，各国执法水平和能力不同，以及环境保护政策通常在决策中服从于经济发展目标，使得《巴塞尔公约》和修正案的执行存在问题。目前，国际上的监管、检查和调查计划在执法机制不足的国家的实际执行力以及监测和赔偿方面存在一定的问题。缔约国主管当局是否具备严格履行公约的能力是决定《巴塞尔公约》及修正案是否有效执行的重要条件。由于一些发展中国家对廉价原材料的较高需求，地方保护主义盛行以及执法人员的腐败行为等因素使得跨境塑料废物运输还将继续存在。发展中国家的无害处理塑料废物技术发展的落后也将对《巴塞尔公约》的执行造成一定挑战。“事先知情同意”制度本身存在的局限性，在现实中可能被一些国家的执法机关所滥用。由于修正案仅增加了需要进口国同意的条款，一些发展中国家为使其在国际经济体系中获得竞争优势，有可能会以牺牲国内环境保护为代价继续进口塑料废物。目前，断言修正案是否可持续或在多大程度上有助于实现废物跨境转移还为时尚早。

（二）后续规制展望

尽管《巴塞尔公约》及其修正案在减轻塑料生命周期的有害影响方面起着不可或缺的作用，但为了有效消除全球塑料污染仍需要一种更全面的塑料监管方法。在国际层面上，各国关于海洋塑料垃圾和微塑料规制方法会是今后谈判和磋商的一个重点问题。联合国环境大会正在进行有关是否可能开发“解决海洋塑料垃圾和微塑料的全球治理新架构”的讨论。⁽⁴⁵⁾ 2019年3月联合国

(44) 孟令浩：《〈巴塞尔公约〉修正案的法律影响及中国的因应——以全球海洋塑料废物治理为视角》，《黑龙江省政法管理干部学院学报》2019年第6期，第115-119页。

(45) UN Environment, *Combating Marine Plastic Litter and Microplastics: An Assessment of the Effectiveness of Relevant International, Regional and Subregional Governance Strategies and Approaches*(2017), https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/unca-3_mpl_assessment-2017oct05_unedited_adjusted.pdf.

环境大会在内罗毕举行会议指示专家组⁽⁴⁶⁾, 其任务尤其包括探索“具有法律约束力的治理策略和方法”以及制定《塑料和塑料污染公约》的可能框架。⁽⁴⁷⁾ 随后, 国际海事组织在 5 月伦敦举行会议讨论海船造成的塑料污染。相关国际平台及区域行动计划将有助于更好地修改或制定具有约束力或自愿性国际文书, 以消除当前海洋塑料国际规制的空白。通过鼓励各国在国内立法中采用相关标准, 将有助于相关标准在纳入具有约束力的文书之前得到试验和检验。此外, 一些国际环境机构也在不断推进制定《塑料和塑料污染公约》的可能框架。⁽⁴⁸⁾ 尽管制定解决塑料污染的具有法律约束力的国际协议的势头强劲, 但除延长海洋垃圾和微塑料问题特设专家组的任务期限外, 第四届联合国环境大会尚未在这一问题上形成重大进展。

修正案得到包括中国在内的全体发展中国家的支持, 反映出国际社会对于全球性塑料危机规制的决心。然而, 仅依据《巴塞尔公约》及其修正案从贸易角度控制塑料废物的跨境转移并不能解决塑料垃圾带来的环境危机, 国际社会解决塑料危机仍然任重道远。如无法有效遏制即用即弃的塑料包装的泛滥之势, 同时提升全球各国对塑料垃圾分类、回收、再生的能力, 则无法从根本上解决全球的塑料废物危机。目前, 一些国家和地区已经开始力图以更彻底的解决办法从源头减少塑料垃圾的产生。例如, 欧盟于 2019 年 3 月投票通过法规规定从 2021 年起将不可使用一次性塑料吸管、刀叉等产品, 而 2029 年起塑料饮料瓶的回收率要达到 90%。⁽⁴⁹⁾ 在推出“洋垃圾”禁令后, 我国国务院于 2017 年推出生产者延伸责任制 (EPR) 推行方案, 计划在包含饮料包装等四个行业中推广从产品设计到末端回收, 覆盖产品全生命周期的循环经济变革。⁽⁵⁰⁾ 2020 年 1 月, 国家发展改革委与生态环境部共同发布《关于进一步加强塑料污染治理的意见》, 以进一步禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用, 以及规范塑料废物回收利用和处置等问题。⁽⁵¹⁾

为了确保在全球范围内减少塑料废物的影响, 各国政府需要具有相应能力并采取措施确保各国的设施和技术能力足以处理所有产生的塑料废物。因此, 进口国和出口国有必要进一步制定国内法, 以确保遵守相关废物贸易的国际法规。此外, 透明的塑料废物贸易需要对负责检查和执法的主管政府部门进行评估, 以确保有效实施全球和国内相关标准和法律法规, 诸如出口税和退税之类的贸易控制措施, 并进一步发展国际进出口标准、法规和行业标准以帮助实现国内执法的有效性。⁽⁵²⁾ 各国还应着手修改相关法律及技术标准, 加强进口许可和废物运输检查执法运动, 以打

(46) UN Environment Assembly Third Session, *Marine Litter and Microplastics Resolution*, U.N. Doc. UNEP/EA.3/Res.7(Jan. 20, 2018). See also, EIA and CIEL, *Toward an International Legally Binding Agreement on Plastics and Plastic Pollution*(2017).

(47) UN Environment Assembly Third Session, *Marine Litter and Microplastics Resolution*, U.N. Doc. UNEP/EA.3/Res.7(Jan. 20, 2018).

(48) EIA and CIEL, *Toward an International Legally Binding Agreement on Plastics and Plastic Pollution*(2017).

(49) EU Parliament, *Parliament Seals Ban on Throwaway Plastics by 2021*, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190321IPR32111/parliament-seals-ban-on-throwaway-plastics-by-2021>(last visited Jan. 9, 2019).

(50) 《国务院办公厅关于印发生产者责任延伸制度推行方案的通知》, 国办发〔2016〕99号。

(51) 《关于进一步加强塑料污染治理的意见》, 发改环资〔2020〕80号。

(52) Raubenheimer, Karen, and Alistair McIlgorm, *Can the Basel and Stockholm Conventions Provide a Global Framework to Reduce the Impact of Marine Plastic Litter?*, 96 MARINE POLICY 285(2018).

击塑料废物回收和处理活动中的环境违法行为。同时，各国还应加强问责机制，通过包括将塑料废物的生产者、进口商和回收商的环境绩效评估纳入社会信用体系等方式对塑料废物跨境转移进行监督和规制。除了法律规制外，绿色技术与废物处理和处置设施将有助于减少塑料废物所造成的环境和健康危害。

五、结语

《巴塞尔公约》修正案是国际社会管制塑料废物方面的扩展，为全球处理塑料废物跨界转移中的里程碑。修正案生效后的进一步实施则有助于全球各国，特别是发展中国家应对塑料危机。全球绝大部分国家都将对塑料废物的进口进行事前审批，无疑将显著提高塑料废物跨境贸易的门槛以有效迅速地应对当前的塑料废物贸易。修正案标志着全球共同治理废物贸易以及塑料污染的新发展和决心，通过提高透明度并提供更准确的数据和监测，为发展中国家提供预警和保护机制。

修正案生效后将对缔约国和非缔约国废物贸易产生影响，特别是对我国海外废物倾倒和转移造成间接影响。修正案将对全球塑料生产和贸易链条产生连锁反应，包括逐步淘汰过剩的塑料生产能力以促进产业升级，并鼓励各国废物处理和回收行业的污染控制与绿色经济转型目标保持一致。修正案的规定将有助于推进各国国内有关塑料废物管理和回收规制。通过倒逼机制，修正案将逼迫更多出口国清洁生产，减少与限制塑料制品的生产和运输。然而，仅依据《巴塞尔公约》及其修正案从贸易角度控制塑料废物的跨境转移并不能解决塑料垃圾带来的环境危机，还需要国际社会提升全球各国对塑料垃圾分类、回收、再生的能力以从根本上解决全球的塑料废物危机。投资绿色技术与更安全的废物处理和处置设施以及加强对相关正规回收行业的建设将有助于减少废物，并控制回收过程中产生的环境和健康危害。

各国应针对《巴塞尔公约》及其修正案制定配套国内实施措施，通过制定实施的具体目标、路径与方法，以求促成其他缔约国共同在国内法层面作出减少塑料废物产生和越境转移的承诺，以更好地推动塑料废物全球治理。国际社会未来需加强对负责检查和执法的主管政府部门进行评估，并不断讨论具体的监测标准以及非法废物运输造成的损害赔偿或赔偿标准明确性等问题，以确保缔约国有效实施全球和国内相关标准和法律法规，确保《巴塞尔公约》及其修正案的有效实施。

Milestones in Regulating Transboundary Movement of Plastic Waste: Implications of the Amendment to the Basel Convention

LIU Bingyu

Abstract: The Parties to the Basel Convention adopted the amendment to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (Amendment to the Basel Convention) in May 2019, which marks the international community's joint determination and efforts to govern the trade regulations of plastic waste. The amendment would better regulate the international waste plastic trade, and help developing countries to enhance the rights of preventing the import of plastic waste. The amendment, which requires the prior written consent of importing countries for the export of plastic waste, would help increase transparency in the management and regulation of the global plastic waste trade and empower developing countries the right to reject imports of plastic waste. In addition, the amendment may also effectively force and stimulate the development of the domestic plastic waste processing, recycling and utilization industry of state parties. However, the Basel Convention and its amendment still have certain limitations in regulating global waste trade and cross-border transfers. The unclarity of monitoring standards and the non-effectiveness of law enforcement may result in the uncertainty regarding to what extent the Basel Convention and its amendment would contribute to the regulation of cross-border movement of plastic waste. The international community needs to enhance the capability to recycle and plastic waste so as to fundamentally solve the crisis of plastic waste cross-border transfer.

Keywords: Amendment to the Basel Convention; Cross-border Transfer on Plastic Waste; International Regulation on Plastic Waste; "Foreign Waste" Ban

(责任编辑：边永民)