

塑料废物跨境转移的国际法律规制

——以《巴塞尔公约》塑料废物修正案为视角

王玫黎 陈悦*

摘要：塑料废物的跨境转移曾长期处于国际法规制的真空地带。2021年1月《巴塞尔公约》塑料废物修正案的正式生效意味着国际社会首次就塑料废物的跨境转移达成了有约束力的国际安排。该修正案的出台使绝大多数的塑料废物跨境转移有了国际规则的指导，并开始形成塑料废物规则的一般实践，有望扭转发展中国家一味地替代发达国家承受塑料废物跨境转移带来的环境负外部性现状。然而，《巴塞尔公约》最初在制度设计上的缺陷、塑料废物修正案关键术语的模糊、对发展中国家的合理政策考量的缺失以及非法跨境运输的上升趋势也将限制塑料废物修正案的实际效果。故此，未来《巴塞尔公约》塑料废物修正案的实施可从减少缔约方塑料废物的产生源头、将较为模糊的条款在国内层面执行、适当放宽发展中国家的出口标准和简化出口程序、采取必要手段遏制塑料废物的非法运输等方面予以改进。中国应把握这一历史机遇，尽早实现塑料废物修正案的国内法转化，尽快完善国内的塑料废物法律监管体系，加强塑料废物跨境转移规制中的区域合作以及增加在塑料废物跨境转移法律规制议题中的中国作为。

关键词：巴塞尔公约 《巴塞尔公约》塑料废物修正案 跨境转移 事先知情同意程序 非法跨境运输

引言

全球塑料生产量的增加带来了全球塑料贸易的空前繁荣，也由此产生了大量的塑料废物。在过去的半个多世纪里，发达国家在全世界寻找环境污染的转嫁目标，发展中国家成为了塑料废物跨境转移的主要接收者，但它们从中所获的经济收益远不足以解决塑料污染带来的长期危害。2017年我国开始实施固体废物的进口管理改革，逐步实现了固体塑料废物的零进口。但与此同

* 王玫黎，西南政法大学国际法学院教授，博士生导师；陈悦，西南政法大学国际法学院博士研究生，西南政法大学海洋与自然资源法研究所研究员。本文系2020年重庆市教委科技项目“陆海贸易新通道背景下货物多式联运法律保障体系研究”（KJZD-K202000302）、2020年重庆市研究生科研创新项目“无人船碰撞的法律问题研究”（CYB20136）的阶段性研究成果。本文所有网络资料最后访问时间均为2022年1月26日。

时, 东南亚国家的塑料废物进口总量激增, 这些国家国内的废物处置系统原本就不堪重负, 塑料废物的增加更令其情况雪上加霜, 不断泄漏至海洋的塑料垃圾加剧了本就已十分严峻的海洋塑料污染。据世界自然基金会的研究报告分析, 尽管现有国际社会努力遏制海洋塑料垃圾污染, 但仍不足以有效降低塑料垃圾泄漏至海洋的数量, 相反, 每年进入海洋的塑料垃圾数量仍以惊人的速度增加, 若任由当前情况继续发展, 估计到 2025 年海洋塑料垃圾的泄漏率将比 2010 年增加一倍以上。^① 国际社会认为, 全球塑料危机不能简单地被视为一国国家内部或地区性的问题, 必须尽快在国际层面达成一致安排, 为全球的塑料污染危机, 尤其是海洋塑料垃圾的治理作出有效努力。

以联合国环境规划署为主的国际机构已多次就海洋塑料垃圾和微塑料议题召开会议和发布报告。^② 不少学者从自然科学的角度对塑料产品的生命周期、塑料污染对海洋生态系统和人类健康的挑战开展了研究。^③ 近年来, 从国际政治角度探讨塑料废物治理的公共政策、从国际法角度分析塑料废物污染治理路径的文献也在不断增加。^④ 总的来说, 已有的学术研究大都侧重污染产生后的解决路径, 尤其是对海洋塑料污染的治理, 对酿成海洋塑料污染的陆地来源研究并不多。对塑料废物的跨境转移进行有效的法律规制, 能够极大地减少转移至发展中国家的塑料废物, 进而减少塑料垃圾泄漏到自然环境中的风险, 也能“倒逼”塑料废物的生产者转向研发循环塑料产品, 以及提升一国处置回收国内废物的能力, 从而在源头上减少塑料污染的发生。2017 年, 《控制危险废物跨境转移及其处置的巴塞尔公约》(The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 以下简称《巴塞尔公约》) 专家工作组开始考虑在该公约的框架下加强对塑料废物的跨境转移控制, 以应对不断恶化的海洋塑料污染。2019 年 5 月, 《巴塞尔公约》第十四次缔约方会议于日内瓦召开并通过了《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第十四次会议第 14/12 号决定对〈巴塞尔公约〉附件二、附件八和附件九的修正》(以下简称《巴塞尔公约》塑料废物修正案或塑料废物修正案)。2021 年 1 月 1 日, 该修正案正式生效。随着修正案的生效, 国际社会有了一套透明且行之有效的法律框架可适用于塑料废物的跨境转移。本文将以此修正案为主要视角, 分析塑料废物跨境转移的国际法律规制现状, 进一步剖析该修正案在规制塑料废物跨境转移中的积极作用与实施困境, 并为《巴塞尔公约》塑料废物修正案的实施提出完善建议以及中国在此背景下的治理思路。

- ① “Tackling Marine Plastic Pollution: It is time to begin negotiations on a new legally binding agreement”, Report of the World Wide Fund for Nature, 2019, p. 2, https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/tackling_marine_plastic_pollution_-_wwf_2019.pdf.
- ② “Marine Plastic Debris and Microplastics-Global Lessons and Research to Inspire Action and Guide Policy Change”, Report of the United Nations Environment Programme (UNEP), pp. 1 - 274, <https://www.semanticscholar.org/paper/Marine-plastic-debris-and-microplastics-%E2%80%93-Global-to-Kershaw/44712170b3f0f9fa8d23f34a0991fd60ff81ec8>.
- ③ Gall, S. C., and R. C. Thompson, “The Impact of debris on Marine Life”, (2015) *Marine Pollution Bulletin* 170, pp. 170 - 179; 王佳佳、赵娜娜、李金惠:《中国海洋微塑料污染现状与防治建议》, 载《中国环境科学》2019 年第 7 期, 第 3056—3063 页。
- ④ 张相君、魏寒冰:《海洋微塑料污染的国际法和国内法协同规制路径》, 载《中国海商法研究》2021 年第 2 期, 第 92—101 页; Karen Raubenheimer and Alistair Mellgorn, “Can the Basel and Stockholm Conventions Provide a Global Framework to Reduce the Impact of Marine Plastic Litter?”, (2018) *Marine Policy* 285, pp. 285 - 290; 刘瑞:《东南亚海洋塑料垃圾治理与中国的参与》, 载《国际关系研究》2020 年第 1 期, 第 125—142 页; 斜晓东、赵文萍:《深海塑料污染国际治理机制研究——人类命运共同体的深海落实》, 载《中国地质大学学报(社会科学版)》2019 年第 1 期, 第 59—70 页; 崔野:《全球海洋塑料垃圾治理: 进展、困境与中国的参与》, 载《太平洋学报》2020 年第 12 期, 第 79—90 页。

一 《巴塞尔公约》塑料废物修正案的产生

(一) 塑料废物跨境转移的经济动因

塑料最早产生于19世纪60年代,在工业文明时期得到了爆发式的增长。在过去半个世纪里,全球塑料的使用量已经增加了20倍,预计到2050年使用量还将再次翻番,^①塑料用量的激增带动了全球塑料贸易的空前繁荣。据联合国贸易和发展会议发布的一项报告显示,涵盖塑料初级、中级和最终形式的塑料产品出口总额,仅在2018年就超过1万亿美元,约占全球贸易总值的5%,^②并将继续以每年9%的速度增长。塑料产品生命周期的最终形式是塑料废物。据统计,世界塑料废物的总出口量已经从1992年的91万吨增至2016年的1559万吨,并突出地表现为从发达国家向发展中国家转移的趋势。^③随着经济发展水平的不断提升,发达国家国内民众已经不能接受工业化产生的环境危害,要求改善本国的废物处理系统,使得发达国家处理塑料废物的经济成本不断攀升。而此时正处在经济高速发展时期的发展中国家因普遍缺少工业资源,以为可以在发达国家塑料废物的加工回收中形成新的工业原料,从而带动本国的经济增长。同时,发展中国家还存在片面强调经济的发展,忽视环境法律法规的建设,缺少完善本国废物回收利用系统的经济实力。在经济利益的驱动下,发展中国家就逐渐沦为了发达国家的“污染避风港”。^④

(二) 塑料废物跨境转移国际法律规则的缺失

国际社会对危险废物跨境转移产生的环境危害认知较为充分。早在20世纪80年代,出于对发展中国家人体健康和环境保护的特别考虑,联合国环境规划署第十四届理事会会议通过了《危险废物无害环境管理的开罗指导方针和原则》(Cairo Guidelines and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes),呼吁各国尽快就危险废物的跨境转移制定法律法规,并使危险废物尽可能地以无害环境的方式得到妥善处置,会议同时决定成立法律与技术专家组负责起草控制危险废物跨境转移的国际公约。1989年,世界各国在瑞典巴塞尔召开

① “The New Plastics Economy: Rethinking the Future of Plastics”, Report of the World Economic Forum and the Ellen MacArthur Foundation, p. 6, <https://ellenmacarthurfoundation.org/the-new-plastics-economy-rethinking-the-future-of-plastics>.

② United Nations Conference on Trade and Development, “Global Trade in Plastics: Insights from the First Life-cycle Trade Database”, UNCTAD Research Paper No. 53, UNCTAD/SER.RP/2020/12, p. 27, https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d12_en.pdf.

③ “Controlling Transboundary Trade in Plastic Waste”, Report of the GRID-Arendal, Norway, 2019, p. 3, <https://www.grida.no/publications/443>.

④ “污染避风港”是指外国资本可能利用本国与发展中国家之间环境标准的不对称,进而通过产业转移的方式,在这些国家获取产品比较优势;同时为了促进投资和吸引外资,广大发展中国家也可能会有意或无意地放松本国的环境政策。“污染避风港”主要有三种表现形式,一种是将重污染产业从环境政策严格的发达国家转移到环境政策松懈、执行不力的发展中国家;一种是将发达国家工业或核能生产产生的危险废物倾倒在发展中国家;最后一种是发达国家的跨国公司在发展中国家无限地开采石油、木材和森林资源等不可再生的自然资源。See the Mohammed Aminu Aliyu, “Foreign Direct Investment and the Environment: Pollution Haven Hypothesis Revisited”, in Eighth Annual Conference on Global Economic Analysis, June 2015, pp. 2-3, <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2131.pdf>.

控制危险废物跨境转移的全权代表会议，会上最终决定通过了《巴塞尔公约》。1992年5月5日《巴塞尔公约》生效。截至2022年2月，《巴塞尔公约》已有189个缔约方（party），^①其中海地和美国虽然签署了该公约，但两国国内尚未批准。《巴塞尔公约》是首个正式将危险废物的跨境转移纳入国际法律规制范围内的全球性公约，并确立了危险废物的产生最小化、跨境转移法律规制和环境无害化处理这三大核心宗旨，对各国危险废物的跨境转移和缔约方国内的废物立法都有重要的指导意义。

然而，控制危险废物跨境转移及其处置的法律规制也非一日之功，《巴塞尔公约》自通过以来历经多次修改，该公约最初由29个条文和6个附件^②共同组成，在塑料废物修正案通过前已经丰富为29个条文和9个附件。1995年《巴塞尔公约》的第三次缔约方大会通过了《巴塞尔公约禁令修正案》（The Basel Convention Ban Amendment），新增的修正案禁止附件7所列国家^③将公约界定的危险废物出口到发展中国家或经济转型国家，但该修正案直至2019年12月5日才正式生效，目前已经有98个国家批准。^④接着，《巴塞尔公约》第四次缔约方大会通过了公约附件8和附件9，附件8细化了附件1中受《巴塞尔公约》管控的废物种类，附件9则规定了不受《巴塞尔公约》管控的废物类型，其中就包括固体塑料废物。在《巴塞尔公约》第五次缔约方大会上，各缔约方又审议通过了《关于责任和赔偿的巴塞尔议定书》（The Basel Protocol on Liability and Compensation），该议定书意在为危险废物跨境转移中产生的环境损害纠纷提供全面的责任制度以及充分和及时的赔偿。遗憾的是，该议定书自通过后批准进程十分缓慢，至今仍未生效。

从上述分析可知，在《巴塞尔公约》塑料废物修正案产生前，《巴塞尔公约》对塑料废物跨境转移的规制主要出现在以下三种情况：一是满足《巴塞尔公约》附件1和附件3规定的具有危险特性应当加以管控的危险废物；二是《巴塞尔公约》附件2中“来自家庭的塑料废物”，并被视为公约中“需要特别予以考虑”的废物；三是被缔约方国内立法中列为危险废物从而被禁止进出口的塑料废物。总的来说，绝大部分的塑料废物在过去都被视为属于《巴塞尔公约》附件9中“不受公约约束的其他废物”，从而可以在发达国家与发展中国家之间自由跨境转移。

（三）《巴塞尔公约》塑料废物修正案的产生历程

海洋塑料污染危机可以简单地分为三个阶段，第一阶段为塑料废物的产生，第二阶段为大量的塑料废物不受管控地转移至发展中国家，第三阶段是指由于发展中国家的处理不善并不断泄漏至海洋从而产生污染。为解决这一重大国际环境议题，2017年《巴塞尔公约》下设的无限名额专家组根据联合国环境规划署第三次环境会议前的评估报告，开始考虑在《巴塞尔公约》的框

① “Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal”, <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx#enote1>.

② 《巴塞尔公约》的前3个附件规定了其适用范围，分别为附件1《应加控制的废物类别》和附件3《危险特性清单》中因其来源和/或成分及其特性被认为是“危险废物”的各种废物，以及附件2《须加特别考虑的废物类别》中被认定为“其他废物”的两种废物类型。附件4《处置作业》是所有被《巴塞尔公约》认定或视为危险废物的物质的处置方式。附件5规定了危险废物在跨境转移的过程中通知书和转移文件内应提供的资料内容。附件6《仲裁》则是《巴塞尔公约》第20条争端解决之国际仲裁应遵守的仲裁程序。

③ 《巴塞尔公约》附件7《缔约方和作为经合组织和欧共体成员国的其他国家、列支敦士登》。

④ “Amendments to Annexes II, VIII and IX to the Basel Convention”, Basel Convention, <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PlasticWasteamendments/tabid/8377/Default.aspx>.

架下解决全球的塑料垃圾污染危机。2018年6月,挪威政府率先向《巴塞尔公约》秘书处提交了关于修订《巴塞尔公约》附件2和附件9的提案,建议删除附件9中的固体塑料废物条目(B3010),同时在附件2^①中新增塑料废物条目(Y48),使塑料废物成为受《巴塞尔公约》约束的“须特别考虑的废物”。同年9月,《巴塞尔公约》不设成员名额工作组(The Open-ended Working Group)^②第十一次会议讨论了挪威这一提案,不少国家对此表示支持,会议最终决定将挪威提案移交至公约第十四次缔约方会议继续讨论,建议第十四次缔约方会议考虑是否修改以及如何修改附件9中的塑料废物条目(B3010)等。^③2019年3月,挪威再次向《巴塞尔公约》秘书处提交了规制塑料废物跨境转移的关于修订《巴塞尔公约》附件2、附件8和附件9的提案,建议将原《巴塞尔公约》附件9中的固体塑料废物条目(B3010)重新拆分为三大类,使之分别受《巴塞尔公约》附件2、附件8和附件9的约束。《巴塞尔公约》秘书处接受了挪威的提案,并以此向各缔约方公开征求意见,最终于第十四次缔约方大会上展开正式磋商。

2019年4月,《巴塞尔公约》第十四次缔约方大会就《巴塞尔公约》附件的修订议题展开了艰苦的谈判与磋商,最终通过了修改公约附件2、附件8和附件9的塑料废物修正案,旨在明确《巴塞尔公约》对塑料废物跨境转移及其处置的适用与规制。2021年1月1日起该修正案正式对未提出反对声明的缔约方产生法律约束力。《巴塞尔公约》塑料废物修正案是对塑料污染的中间环节的法律介入,修正案生效后塑料废物的跨境转移将受到《巴塞尔公约》相关内容的约束,其规定作为缔约方的发展中国家还可以获得来自发达国家的废物回收技术援助与资金支持,将有助于各国尤其是发展中国家应对全球塑料危机,是规制塑料废物跨境转移的里程碑。^④与此前的挪威提案相比,最终的塑料废物修正案保留了在附件2和附件8中增加对塑料废物的管制条款提议,符合条款规定的塑料废物及塑料混合物在未来的跨境转移中应自觉履行《巴塞尔公约》所规定的事先知情同意程序(Prior Informed Consent Procedure,以下简称PIC程序)、确保环境无害化管理、标准包装和粘贴标签要求,以及在必要时重新进口等义务。另一方面,塑料废物修正案中进一步减少了不受公约约束的附件9中的塑料废物范围,同时附件2增加了允许各缔约方在此基础上制定更加严格的分类标准或管制要求,以及在附件9中增加了相关的国际和国家技术文件可为无害塑料废物分类提供规定的规定。^⑤这些表明《巴塞尔公约》塑料废物修正案意在塑料废物的跨境转移执行更加严格的法律规制,并为今后可能的进一步严格管控预留了空间。

① 《巴塞尔公约》原附件2《须加特别考虑的废物类别》只有两类:一类是Y46,从住家收集的废物,一类是Y47,从焚化住家废物产生的残余物。

② 不限成员名额工作组是根据《巴塞尔公约》缔约方大会第六次会议通过的第VI/36号决定成立的公约附属机构之一,该机构主要负责:1. 协助缔约方大会制定并不断审查《巴塞尔公约》的工作计划,以及缔约方大会为执行公约而作出的政策和决定的执行情况;2. 在预算范围内审议和执行与《巴塞尔公约》有关的政策、技术、科学、法律、体制、行政、财务、预算和其他方面的问题,并就缔约方大会审议议题提出建议等;3. 制定工作计划供缔约方大会审议;4. 向缔约方大会报告在缔约方大会各次会议之间开展的活动。

③ “11th Meeting of the Open-Ended Working Group of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (OEWG11)”, Basel Convention, [http://www.basel.int/TheConvention/OpenedWorkingGroup\(OEWG\)/Meetings/OEWG11/Overview/tabid/6258/Default.aspx](http://www.basel.int/TheConvention/OpenedWorkingGroup(OEWG)/Meetings/OEWG11/Overview/tabid/6258/Default.aspx).

④ 刘冰玉:《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》,载《经贸法律评论》2020年第2期,第58页。

⑤ “Basel Convention Plastic Waste Amendments”, Basel Convention Controlling Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Basel Convention, <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWasteAmendments/Overview/tabid/8426/Default.aspx>.

表 1 《巴塞尔公约》塑料废物修正案对塑料废物规制范围的前后对比^①

《巴塞尔公约》附件	修改前	修改后
附件 2: 须加特别考虑的废物类别或其他废物	来自家庭的塑料废物	1. 增加对塑料废物的管控条目 Y48, 包含了附件 8 和附件 9 均未涉及的塑料废物及塑料废物的混合物; 2. 塑料废物修正案指出各缔约方可对此条款施加更加严格的要求。
附件 8: 对附件 1 的细化	无	增加对塑料废物的管控条目 A3210, 包括含有附件 1 中的危险废物成分或受其污染、从而表现出附件 3 的危险特性的塑料废物及塑料混合物。
附件 9: 不受《巴塞尔公约》规制的废弃物	条目 B3010 固体塑料废物	1. 条目 B3010 的有效期至 2020 年 12 月 31 日; 2. 插入新条目 B3011: 仅允许“几乎不污染不混合”的单一品种塑料废物和分类回收的聚乙烯、聚丙烯和聚对苯二甲酸乙酯混合塑料废物; 将非卤化聚合物和多聚物的塑料废物类别缩减为 6 类, 且要求最终应进行环境无害化的方式回收; 3. 新增附件 9 的分类可参考执行相关的国际和国家技术文件的规定。

二 《巴塞尔公约》塑料废物修正案规制塑料废物跨境转移的法律影响

《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案的生效使绝大多数的塑料废物跨境转移有了国际法依据, 期望能进一步推动国际社会缔结其他有约束力的全球或区域塑料污染防治法律文书。

(一) 绝大多数的塑料废物跨境转移将受法律规制

《巴塞尔公约》已有 189 个缔约方, 其中大部分的塑料废物进口国都是该公约缔约方。塑料废物修正案生效后, 大多数的塑料废物跨境转移都将受《巴塞尔公约》有关规则的约束。第一, 对《巴塞尔公约》的缔约方来说, 缔约方应采取必要的、适当的措施, 以防止危险塑料废物和其他塑料废物的产生。^② 第二, 根据《巴塞尔公约》第 4 条, 只有在满足出口国缺乏废物处理技术或设备、进口国可循环或回收使用该废物、跨境转移行为满足有关缔约方国内不低于《巴塞尔公约》规定的废物处理标准的情况下, 危险塑料废物和其他塑料废物才得以允许跨境转移。^③ 第三, 塑料废物跨境转移的整个过程都必须满足《巴塞尔公约》中最为重要的 PIC 程序, 这意味着出口国在塑料废物在出口前, 当以书面文件的形式告知进口国有关责任部门出口塑料废物的信息, 进口国可根据对方提供的信息作出允许进口、拒绝进口或要求进一步补充资料的决定, 出口国只有在取得进口国的同意后才能跨境转移塑料废物,^④ 否则可能会被视为危险塑料废物跨境转移中的非法运输, 从而构成非法行为。^⑤ 第四, 无论在缔约方国内还是出口到它国, 根据《巴塞尔公约》的规定, 塑料废物的处理必须以无害环境的方式进行, 危险塑料废物及其他塑料废物的处理应至少达到《关于〈巴塞尔公约〉规定的废物无害环境管理技术准则的指导文件》中

^① 表 1 内容由作者归纳和整理。

^② 参见《巴塞尔公约》序言、第 4 条“一般义务”和第 14 条“财务方面”的规定。

^③ 详见《巴塞尔公约》第 4 条第 8 款、第 9 款。

^④ 张湘兰、秦天宝:《控制危险废物跨境转移的巴塞尔公约及其最新发展: 从框架到实施》, 载《法学评论》2003 年第 3 期, 第 95—96 页。

^⑤ 参见《巴塞尔公约》第 9 条第 1 款。

的环境处理标准，若进口国无法满足无害环境管理的要求，出口国则必须履行公约规定的再进口义务。^①第五，对那些同时批准了《巴塞尔公约禁令修正案》的缔约方来说，已不可再向非附件7国家转移危险塑料废物。

（二）形成规制塑料废物的一般实践

塑料废物修正案生效后的法律影响不仅局限于缔约方，还可能对《巴塞尔公约》的非缔约方产生影响。以美国为例，美国是世界上最大的塑料废物出口国之一，国内十分重视废物对环境的负面影响，本应在塑料污染的全球治理中承担起更大的责任与义务，但美国至今尚未批准《巴塞尔公约》。在美国，规制危险废物进出口的法案主要是《危险和固体废物修正案》（Hazardous and Solid Waste Amendments），但该修正案适用范围十分有限，仅适用于美国国内认定的危险废物种类，并不包含塑料废物。因此，美国在过去一段时间内曾长期依赖向发展中国家出口塑料废物以解决本国的废物问题。2017年中国开始逐步禁止固体塑料废物的进口后，美国又开始将大部分的塑料废物转移至泰国、马来西亚、越南等废物回收水平堪忧的东南亚国家，^②使这些国家的海洋环境受到严重污染。

根据《巴塞尔公约》第4条和第11条，在没有特别双边或区域协议的前提下，缔约方将不被允许从非缔约方出口或进口受《巴塞尔公约》管制的塑料废物。即使缔约方与非缔约方之间存在双边或区域协议，也需要严格履行环境处理义务和PIC程序。^③《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效不仅意味着非缔约方的美国今后再不能自由地向《巴塞尔公约》的缔约方出口或进口塑料废物，还意味着在与缔约方签订双边或区域塑料废物跨境转移的协议时，很可能被要求按照塑料废物修正案的分类标准划分塑料废物、设定环境处理标准，以及遵守PIC程序。

国际公法中的国际惯例，也即《国际法院规约》第38条第1款（丑）项规定的“通例”（general practice），是指多数国家一贯、重复遵守的国家实践，也就是国家的“一般实践”。^④国际私法中的国际惯例则是存在于特定区域内或特定行业内特定群体间的一般实践。^⑤目前大多数国家已是《巴塞尔公约》的缔约方，同时考虑到塑料污染的现状，《巴塞尔公约》塑料废物修正案将塑料废物依照来源或成分划分为不同的废物类型，这些做法将得到更多国家的认可与主动实践，又与塑料废物国际贸易行业内的组织和个人相互影响，从而形成国家间、特定行业内特定群体间的一般实践。从这一层面上，《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效将形成塑料废物规则的国家“一般实践”。

（三）对塑料污染治理国际立法的推动

塑料废物修正案赋予了广大发展中国家对发达国家的塑料废物说“不”的权利。尽管塑料

^① 参见《巴塞尔公约》第2条、第4条和第8条。

^② Jan Dell, “157, 000 Shipping Containers of U. S. Plastic Waste Exported to Countries with Poor Waste Management in 2018”, Plastic Pollution Coalition, <https://www.plasticpollutioncoalition.org/blog/2019/3/6/157000-shipping-containers-of-us-plastic-waste-exported-to-countries-with-poor-waste-management-in-2018>.

^③ 参见《巴塞尔公约》第4条、第11条。

^④ 白桂梅：《国际法》（第三版），北京大学出版社2015年版，第42页。

^⑤ 翟仲：《国际惯例与国际习惯的概念界分及现实考察》，载《国际法研究》2021年第4期，第28页。

废物贸易在一定程度上为发展中国家带来了可加工利用的工业材料，同时也为这些国家带来了就业机会和经济增长，但在普遍缺乏足够废物管理能力的情况下，进口塑料废物对发展中国家环境、人体健康所造成的有害影响是不可弥补的，发展中国家中所获的经济收益远不足以解决塑料污染带来的长期社会危害和环境危害。

塑料废物修正案的通过将吸引更多非缔约方的发展中国家参与，进一步影响其他国际或区域文书，又或者将推动其他有约束力的法律文书的达成。比如，在经济合作与发展组织内部达成的《控制拟用于回收作业的跨境废物转移协定》中，《巴塞尔公约》原附件2、附件8和附件9中的废物类别分别被纳入了该协定附录4和附录3的管控，分别按照协定中的“琥珀色程序”和“绿色程序”处理。现在《巴塞尔公约》修正案对附件2、附件8和附件9的调整，这也将意味着除少数的塑料废物外，大多数的塑料废物都将列入该协定“琥珀色程序”的管控范围。但是，由于经合组织内部成员国尚未对塑料废物修正案的直接适用达成一致意见，因此这种调整并非自动成立，目前该协定对塑料废物的管控仍遵照前述规定。^①除此以外，世界贸易组织（以下简称世贸组织）成员因环境问题而实施的与塑料贸易有关的限制措施也在世贸组织的环境数据库中持续更新，世贸组织贸易和环境委员会已开始就塑料贸易与塑料污染间的交叉议题展开讨论。^②《巴塞尔公约》塑料废物修正案通过时，各缔约方还同意就塑料废物问题建立伙伴关系，动员企业、民间组织和其他利益攸关方从多个方面来解决塑料污染问题。在塑料废物伙伴关系的第一次会议上，会议成立了四个项目组，其中第三个项目组的工作重点是帮助海关厘清在执行塑料废物修正案中的作用和责任，与世界海关组织协调塑料废物的相关海关编码，以及收集和编写塑料废物跨境转移的进出口数据等，旨在支持塑料废物修正案的实施。联合国环境规划署也已经在第三次联合国环境会议召开前提出了改进海洋塑料垃圾治理的方案。《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效是国际社会对防治塑料污染的一次有益尝试，其他具有法律约束力的安排未来可期。

三 《巴塞尔公约》塑料废物修正案的实施困境与改进

（一）《巴塞尔公约》塑料废物修正案规制塑料废物跨境转移的实施困境

《巴塞尔公约》塑料废物修正案生效后将对各国的塑料经济产生重要影响。但是，这不意味着仅凭塑料废物修正案的实施就能完全禁止发达国家向发展中国家转移塑料废物的行为，或者扭转全球塑料污染尤其是海洋塑料垃圾污染的现状。综合《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案的内容来看，在今后的实践中，塑料废物修正案还将面临如下几方面的挑战。

^① “The OECD Control System for Waste Recovery, Appendix 3 List of Waste Subject to the Green Control Procedure”, OECD, <https://www.oecd.org/env/waste/theoecdcontrolsystemforwasterecovery.htm>.

^② 在2019年世界贸易组织环境与贸易委员会的会议上，各国普遍认为塑料的生产、消费和污染带有全球性质，世贸组织秘书处可就全球的塑料经济、塑料污染和世界贸易体系之间的相互关系作为后续的研究计划，各国在2020年会议上进一步探讨了世贸组织如何为国内和全球的塑料污染作出贡献，包括但不限于提高透明度、监测贸易趋势、加强政策一致性、提高发展中国家的评估能力和技术援助需求，以及促进国际合作等措施。See “Report of the Committee on Trade and Environment”, WTO document WT/CTE/26, December 2019, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/26.pdf>; “Report of the Committee on Trade and Environment”, WTO document, WT/CTE/27, December 2020, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/27.pdf>.

1. 《巴塞尔公约》及塑料废物修正案的制度缺陷

根据《巴塞尔公约》第4条,受《巴塞尔公约》调整的塑料废物的跨境转移只能发生在缔约方之间,且只有在满足规定的特定情形下才可允许跨境转移。然而,《巴塞尔公约》第11条又允许缔约方之间或缔约方与非缔约方之间可通过双边、多边或区域协议的方式跨境转移塑料废物,只要协议内容不与《巴塞尔公约》中“无害环境管理”(environmentally sound management)的有关规定相违背。^①如此矛盾的规定源于《巴塞尔公约》在缔结时发达国家与发展中国家的相互博弈,是双方在是否完全禁止废物的跨境转移上相互妥协的结果。这些安排将会影响减少塑料废物跨境转移的效果。2019年生效的《巴塞尔禁令修正案》虽然直接禁止了附件7国家向非附件7国家转移危险废物,但在塑料废物的国际贸易中,附件7国家之间、非附件7国家之间以及非附件7国家向附件7国家出口危险塑料废物或其他塑料废物的标准并没有因此变得更为严格。

2. 《巴塞尔公约》及塑料废物修正案的关键术语有待澄清

在塑料废物修正案提出以前,《巴塞尔公约》就常因模糊的术语和过于原则的规定而受到批评。《巴塞尔公约》仅通过列举的方式指明应受《巴塞尔公约》管控的塑料危险废物名录,并没有从学理上界定危险废物的内涵与外延。另外,《巴塞尔公约》中“无害环境管理”的规定也十分原则。这一规定主要是为了鼓励所有缔约方确保以无害环境的方式管理危险废物和其他废物,但太过宽泛且没有统一执行标准的无害环境管理要求同样会带来塑料回收利用方式上的判定困难。缔约方会议已通过的《危险废物和其他废物的无害环境管理框架》曾就无害环境管理的标准取得了一些进展,包括监管基础设置、采用无害环境技术的设施以及对参与废物管理的人员开展培训等方面;^②然而该文件仅是一般性的指导建议,对无害环境管理的相关术语澄清,尤其是用于界定塑料废物的处置对环境无害的程度并没有有效的影响。2002年,缔约方大会通过了《塑料废物的识别和无害环境管理及其处置的技术准则》,这一准则出于减少塑料废物的数量和环境破坏的目的,提及了塑料废物的分类和处理塑料废物的一般指南。^③但该准则通过时间较早,没有法律约束力,指导意义十分有限。最后,塑料废物修正案中附件9出现的“几乎没有污染”(almost free from contamination)和“几乎由一种”(almost exclusively consisting of one)等类似表述同样不清晰,尽管修正案规定“国际和国家规范可作为参考”(international and national specifications may offer a point of reference),但目前国际上也缺乏通用的国际污染标准,各国技术标准参差不齐,塑料废物修正案的实施效果恐难令人满意。

3. 《巴塞尔公约》塑料废物修正案缺少对发展中国家的合理考量

塑料废物修正案通过后效力将及于所有未明确表示不接受的缔约方,其中包括大多数的发展中国家,而大多数发展中国家在塑料废物回收利用的过程中都遭遇各种现实的困境,并不利于发展中国家处理本国的塑料废物。对发展中国家的小岛屿国家尤其如此,这些国家不仅缺乏塑料废

① 详见《巴塞尔公约》第11条。

② Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, “Framework for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes and Other Wastes”, UNEP/CHW. 11/3/Add. 1/Rev. 1, <http://www.basel.int/Portals/4/Download.aspx?d=UNEP-CHW.11-3-Add.1-Rev.1.English.pdf>.

③ Conference of the Parties to the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, “Technical Guidelines for the Identification and Environmentally Sound Management of Plastic Wastes and for their Disposal”, UNEP/CHW. 6/21, <https://digitallibrary.un.org/record/474806>.

物回收利用的基础设施，还由于国内经济结构高度依赖渔业和旅游业，更容易受到海洋塑料垃圾污染的影响。^①《巴塞尔公约》塑料废物修正案的目的在于保护发展中国家的人口和环境免受塑料废物的产生和跨境转移后的社会危害和环境危害，若增加发展中国家回收利用塑料废物的困难，反而不利于发挥修正案的作用。另外，尽管《巴塞尔公约》规定了对发展中国家的技术援助条款，但在塑料废物的防治过程中前述条款并非解决问题的核心，其仅能发挥一些“锦上添花”的作用。同时，《巴塞尔公约》中曾规定的用以帮助发展中国家履约的技术合作信托基金，也因为捐款意愿低和发达国家的捐款喜好而难以为发展中国家提供有力的支撑。^②

4. 《巴塞尔公约》塑料废物修正案缺少对非法跨境运输的防控举措

国际刑警组织在一份关于塑料垃圾市场出现的犯罪趋势报告中指出，自2018年我国及东南亚各国陆续收紧对塑料废物的进口政策后，塑料废物的非法运输呈不断增长的趋势，至少有24个国家受到了非法进口塑料废物的影响，17个国家受到了非法出口塑料废物的影响。在欧洲到亚洲的塑料贸易中，以及北美洲到亚洲的塑料贸易中，均发现了超过三分之一比例的非法运输。^③常见的非法运输塑料废物的手段包括贴假标签、虚假申报和在运输中混合其他材料等。《巴塞尔公约》塑料废物修正案生效后，塑料废物跨境转移需要耗费比以往更多的边际成本，还可能遭到过去进口国的拒绝；而发达国家自身在面对国内突然大量出现的塑料废物时也会显得力不从心，导致大量的塑料废物将不再有合法的去处，可能出现塑料废物非法运输的爆发，因此有必要在塑料废物修正案的实施中采取适当的措施来防止走私活动的增加。

(二) 《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案对规制塑料废物跨境转移的改进

1. 促进缔约方减少国内塑料废物

签署国际公约是国际环境问题治理中的重要环节。国际公约在缔结的过程中，不同参与主体受到其自身实力与可得利益等多方面因素的综合影响，可能会采取一些平衡策略尽早使公约生效，而后再通过议定书、修正案等的形式充实、完善该公约的具体内容，细化缔约方的权利与义务。《巴塞尔公约》的缔结也采用了这一路径。为使塑料废物修正案的实施效果最大化，《巴塞尔公约》可在减少塑料废物的产生和提升广大发展中国家的履约能力上继续发挥重要作用。具体而言，一方面，《巴塞尔公约》的执行与合规委员会可为正在制定减少塑料废物生产、消费实施战略的缔约方提供指导，包括减少塑料废物的含义、缔约方可采取的行政禁令与经济政策、塑料废物的减量国家计划以及塑料产品生命周期的循环使用办法等，若缔约方产生的塑料废物足够少且都能在本国内回收利用，则塑料废物跨境转移的动因也就不复存在。另一方面，执行与合规委员会也应加强对缔约方是否履行修正案以及履约实际效果的审查，及时掌握塑料废物修正案的实施情况。除此之外，修正案的实施还应该更加重视

① Florina Lachmann et al., “Marine Plastic Litter on small Island Developing States (SIDS): Impacts and Measures”, Report of the Swedish Institute for the Marine Environment, April 2017, p. 5, <http://www.symbiosentrum.se/download/18.2cf567be1689544cee22f1d8/1549286680745/SIME%202017-4%20Marine%20plastic%20litter.pdf>.

② 李金惠、王洁聰、郑莉霞：《在博弈中发展的国际废物管理—以〈巴塞尔公约〉为例》，载《中国人口·资源与环境》2016年第5期，第96页。

③ Interpol Strategic Analysis Report, “INTERPOL’s strategic analysis on emerging criminal trends in the global plastic waste market since January 2018”, <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-alerts-to-sharp-rise-in-plastic-waste-crime>.

对发展中国家环保意识的培育、废物处置法律体系的完善和塑料制品可替代产品的研发，发展中国家是塑料废物的最主要接收者，发展中国家的履约能力更是影响塑料废物修正案能否达到理想效果的关键因素。

2. 明确《巴塞尔公约》及塑料废物修正案的规制范围、内容和手段

为了更加严格地规制塑料废物的跨境转移，在借鉴国际组织对危险废物的定义基础上，《巴塞尔公约》也可以采取定义加排除管辖的形式。例如，只列举少数不受《巴塞尔公约》规制的塑料废物，将更多的塑料废物跨境转移都纳入《巴塞尔公约》的规制范围。同时，《巴塞尔公约》文本中存在“无害环境管理”和“几乎没有污染”（almost free from contamination）这样的模糊定义，可能导致无法在世界范围内达成一致的环境标准。若缔约方制定了比《巴塞尔公约》更加严格的环境技术标准，那么可能产生更好的环境保护效果，反之将使实施效果事倍功半。因此，《巴塞尔公约》在今后的执行中可以通过定期开展研讨会的形式，促进达成更详细的履约指导意见，争取在无害环境管理的具体标准、塑料废物环境污染国际标准，以及对《巴塞尔公约》附件9中不受管控的塑料废物采用封闭式列举的方法等方面形成更为严格的法律规制。目前，《巴塞尔公约》技术委员会正在加紧制定关于塑料废物的确定和无害环境管理的技术准则。

3. 增加对发展中国家的合理政策考量

《巴塞尔公约》执行委员会目前可考虑切实执行《巴塞尔公约》中规定的对发展中国家的技术援助条款，积极促成发达国家与发展中国家的合作。这将是有利于发展中国家借鉴国际最佳实践、提升本国的塑料污染治理能力的有效路径之一。同时，《巴塞尔公约》第4条第9款规定，缔约国应采取适当措施，以确保危险废物和其他废物的越境转移，仅在“出口国没有技术能力和必要设施……”等情况下才予以许可。考虑到发展中国家的治理能力，它们更容易满足这一条件，因此，《巴塞尔公约》未来可在继续遵照技术援助条款的基础上，制定向发展中国家适当倾斜的政策。美国、欧盟等发达国家或地区本身有着更充足的资本和废物回收利用设施，环境合规要求也普遍领先，可以借用这些国家的便利条件促进塑料废物的回收利用。另一方面，国际环境法的基本原则也要求发达国家与发展中国家承担不同的责任，发达国家曾经向发展中国家出口了大量不可回收、污染严重的塑料废物，本应在塑料污染的防治中承担更大的责任。此外，为了促进《巴塞尔公约》塑料废物修正案的实施，基于不同发展中国家国内塑料废物的总量、回收利用能力和塑料污染状况，《巴塞尔公约》执行委员会还可以考虑一些新的做法，例如当一国的塑料废物总量远超过一国的废物处置能力时，可鼓励这些国家出口塑料废物，简化塑料废物出口的行政程序。最后，在塑料废物出口的种类上，《巴塞尔公约》执行委员会也可为发展中国家提供较为宽松的标准，增加发展中国家可出口的塑料废物种类，从而调动发展中国家参与塑料污染防治的积极性。

4. 建立塑料废物跨境转移数据库，提高国家的执法能力

塑料废物非法运输现象目前仍较为严重，主要是由于大多数缔约方分配给塑料废物通关执法的资源不足、非法运输稽查部门调查权力有限制，以及塑料废物跨境转移缺乏可追溯性等原因。《巴塞尔公约》执行委员会可通过提升缔约方海关检验人员的能力，定期加强对塑料废物非法运输的稽查力度等做法，警惕通过谎报、欺诈或以假乱真等方式开展非法运输。《巴塞尔公约》塑料废物伙伴关系工作组可加大与世界海关组织的合作，尽快细化不同塑料废物的海关编码，未来

还可开发记录塑料废物跨境转移的电子平台，并且允许所有指定机构在全球范围内访问，改善进口国与出口国的情报分享渠道，从国际层面增加塑料废物跨境转移的可追溯性。

四 中国塑料废物治理的实践与完善

（一）中国限制塑料废物跨境转移的实践

中国自成为《巴塞尔公约》缔约方以来，始终履行国际义务，遵守《巴塞尔公约》所倡导的原则和宗旨。在《巴塞尔公约》履约过程中，中国始终坚持提升本国的能力建设，在国内大力兴建危险废物和其他废物回收处理的基础设施，并推广无害环境管理，逐步建立起本国固体废物的污染防治立法体系。^①早在《巴塞尔公约》塑料废物修正案通过前，中国就已经开始对国际进口塑料废物实施管控，2017年国务院办公厅印发了《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，要求在当年年底前禁止进口来自生活来源的塑料废物，并要求自2019年起禁止进口来自工业来源的塑料废物，逐步实现塑料废物零进口。

中国的这一“洋垃圾”禁令有着深刻的国内背景。在禁令颁行前的20多年间，据估计，大量塑料废物（如一次性塑料瓶、食品包装纸、塑料袋等）进入中国，^②这些进口塑料废物一部分被回收利用成为了工业制造中的原材料，也有很大一部分对国内的生态环境造成了严重的负面影响。党的十八大以来，国家高度重视生态文明建设，重拳出击、陆续整治国内环境乱象，一系列开创性的、建设性的环境制度开启了国家环境治理的新篇章，并将“绿水青山就是金山银山”理念写入党的大报告。减少塑料污染关乎生态文明建设大局，是国家坚持绿色发展的重要表现。与此同时，我国国内经济的增长方式也逐步转变为资源节约型、环境友好型。^③可以说，“洋垃圾”禁令是我国根据国情作出的合理决策。只是由于我国的“洋垃圾”禁令对全球的塑料废物贸易市场造成了强烈的冲击，才招致一些国家的质疑，^④也暗示着此后塑料废物跨境转移将纳入国际法律安排。2019年《巴塞尔公约》塑料废物修正案通过后，我国与日本、英国一道共同牵头商讨制定关于塑料废物的确定和无害环境管理及其处置的技术准则，共同为修正案的实施贡献方案。

（二）中国塑料废物治理的完善

《巴塞尔公约》塑料废物修正案为我国提供了保护环境利益的又一重要屏障。立足于我国实

① 段立哲、李金惠：《巴塞尔公约发展和我国履约实践》，载《环境与可持续发展》2020年第5期，第28—29页。

② Sandra LAVILLE, “Chinese Ban on Plastic Waste Imports Could See UK Pollution Rise”, The Guardian, <https://www.theguardian.com/environment/2017/dec/07/chinese-ban-on-plastic-waste-imports-could-see-uk-pollution-rise>.

③ 韩子燕：《固体废物进口制度变革：必要性、挑战与应对》，载《华北电力大学学报（社会科学版）》2020年第6期，第26—28页。

④ 2017年在我国向世界贸易组织通报紧急调整了固体废物进口清单后，同年11月在世界贸易组织成员对技术性贸易壁垒协议进行第八次三年审查上，我国的“洋垃圾”禁令制度遭列为一项新的提案被提交审查，美国、加拿大和日本等国家纷纷对我国的这一举措提出了质疑，美国更是指责我国违反了世界贸易组织项下的国民待遇原则。实际上，我国实施的“洋垃圾”禁令制度是我国根据《巴塞尔公约》的有关规定作出的合法贸易举措。具体参见师华、白莹莹：《〈巴塞尔公约〉视角下中国固体废物进口禁令的合法性分析》，载《环境保护》2020年第1期，第62—65页。

践,创设或完善适应我国国情的国内法规制度,积极履行公约修正案的义务,需从国内、区际与国际三个维度予以把握。

第一,实现《巴塞尔公约》塑料废物修正案的国内法转化。尽管《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效对规制全球塑料废物跨境转移意义重大,但其更加侧重于塑料废物进出口管制的原则性指导与框架性制度设置,受《巴塞尔公约》及其修正案约束的塑料废物范围还有待国内立法进一步明晰。鉴于我国已于2020年10月正式批准塑料废物修正案,为履行相应国际义务,我国可尽快实现《巴塞尔公约》塑料废物修正案的国内法转化。一方面,根据《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案的内容与我国的国情,形成我国执行《巴塞尔公约》附件2、附件8和附件9的目录清单,尤其是在附件2和附件9中缔约方可行使自由裁量权的地方,我国可在深入调查研究的基础上提出本国的应对方案。另一方面,对于《巴塞尔公约》文本中关键术语的模糊定义,我国也可尽快整理出本国的执行技术准则等,为相关部门的执法提供明确的指导建议。

第二,完善国内塑料废物立法体系。塑料废物的管理是塑料污染问题的关键环节。以一国内法方式对其调整是较为稳定和有效的管理方式。2017年后我国实施的塑料废物进口管理改革,减少了塑料废物的跨境转移,这对保护我国的自然环境安全和国内民众身体健康意义重大,是我国以实际行动践行可持续发展生态理念的例证。

我国目前还没有专门以塑料废物为调整对象的实体法,现有塑料废物治理主要受《固体废物污染环境防治法》(2020年修订)、《环境保护法》(2017年修正)和《海洋环境保护法》(2017年修正)的调整。这些法律较为侧重塑料污染后的末端治理,且存在针对性不强、约束力不够、执行效果差等问题,因此在塑料废物的防治中作用有限。相较之下,国务院及其他国家部委公布的塑料政策更有针对性,却又缺乏全面性和整合力,种种因素共同导致了我国在塑料废物的防治工作中成效甚微。因此,我国应整合现有的塑料废物防治经验,尽快出台以塑料废物为主要调整对象的国内立法或暂行条例,以禁止塑料危险废物及其他塑料废物的进口、减少国内塑料废物的产生、实现塑料废物的无害环境处理和塑料废物的污染治理为主要目的,以改善塑料废物处理的基本设施、管理方式和提升塑料废物的回收利用技术为重要抓手,明确塑料废物责任人的责任义务条款,设计完善的污染者付费、污染损害赔偿等相关制度,明确执法机关及其执法权责等。

第三,加强塑料废物跨境转移规制中的区域合作。我国禁止塑料废物的国际进口后,大量原本出口至我国的塑料废物开始转向东南亚国家。过量的塑料废物进口对这些国家的废物回收造成了巨大的负担,加剧了塑料废物泄漏在自然环境中尤其是被排入海洋中的塑料污染现状,引起国际社会对海洋塑料污染问题的高度关注。目前,东南亚被认为是塑料污染最严重的区域。区域方案一直被认定为国际环境治理的有效措施。在规制塑料废物的跨境转移、防治塑料垃圾污染的区域治理上,我国与东南亚国家有着天然的密切联系,也有着共同的区域利益。目前,东南亚国家正在逐渐收紧本国的塑料废物进口政策,但国内塑料废物回收、可替代产品的研发尚处起步阶段,我国可利用自身在处理塑料废物中形成的有益经验,通过现有的联合国环境署巴塞尔公约亚太区域中心、中国—东盟环境保护合作中心等平台,加强与东南亚地区塑料废物防治的交流与合作。为此,我国至少可以从以下几个方面进行努力:一是支持东南亚国家实施严格的塑料废物进口政策,并对其海关执法人员就打击可能增加的非法运输开展交流;二是增加对东南亚国家国内

塑料废物回收能力与可替代产品的技术支持，促进国家最佳实践的分享；三是为东南亚国家提供塑料污染的评估方法和衡量指标，建立起区域级别的塑料污染监测系统和数据库；四是会同各国制定减少塑料废物的国家行动计划和最低标准，争取实现我国与东南亚国家塑料行业的生产和回收标准，运行塑料产品生命周期管理办法。

第四，增加在规制塑料废物跨境转移上的国际作为。我国作为曾经进口塑料废物最大体量的发展中国家，可在《巴塞尔公约》塑料废物修正案的实施过程中提出代表广大发展中国家利益的中国方案。例如前文提到的塑料国际污染标准问题，2018年我国就将进口塑料废物的污染限值定在了0.5%，相比发达国家采用的塑料废物规范，^①我国的限值更具普适性。另外，我国也可以在未来的缔约方大会中为发展中国家争取更多的政策优惠，如前文提到的更宽松的出口标准与更简易的出口程序，这对发展中国的环境外交，提升国家软实力都将大有助益。最后，加强对《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案内容的理论解读。基于《巴塞尔公约》文本与塑料废物修正案中专业名词、语序逻辑及引申词义的差异性，我国学界可在充分调研、深入研究基础上，对于《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案的有关条款作出符合《巴塞尔公约》目的与宗旨的解释，这既有利于履行《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案，也能帮助我国更好地参与全球环境治理。

五 结语

发达国家无节制地向发展中国家转移塑料废弃物，而无需承担塑料污染责任的时代已然一去不复返。《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效不仅对缔约方有法律效力，而且将影响非缔约方的塑料废物跨境转移方式。但是，这并不意味着《巴塞尔公约》塑料废物修正案的生效就能帮助发展中国家完全摆脱塑料废物跨境转移的负面影响，就《巴塞尔公约》及其塑料废物修正案的有效实施来看，将模糊不定的条款转化为有利于国家履行的条款，增加对发展中国家合理的政策考虑，以及实施有效遏制塑料废物非法跨境运输趋势的举措等，都将增强塑料废物修正案的实施效果。同时，在我国的治理实践中，尽快实现塑料废物修正案的国内立法转化、完善国内塑料废物立法体系、加强塑料废物跨境转移规制中的区域合作，以及增加在塑料废物跨境转移法律规制议题中的中国作为等，都是需考虑的重要内容。

On the International Legal Regulation of Transboundary Movement of Plastic Waste: From the Perspective of the Basel Convention Plastic Waste Amendments

Wang Meili and Chen Yue

Abstract: The transboundary movements of plastic waste have long been in the vacuum of international legal regulation. The official entry into force of the Basel Convention Plastic Waste Amendments in

^① 发达国家普遍采用的是美国行业组织美国废料回收工业协会（ISRI）制定的塑料废物规范。

January 2021 means the international community has reached a binding international arrangement for the transboundary movements of plastic waste for the first time. The introduction of the Amendments enables the vast majority of transboundary movements of plastic waste under the guidance of international rules, and begins to form the general practice for plastic waste rules, which is expected to reverse the *status quo* in which developing countries are bent on replacing developed countries to bear the negative environmental externalities caused by transboundary movements of plastic waste. However, the initial flaws in the institutional design of the Basel Convention, the ambiguity of key terms in the Plastic Waste Amendments, the absence of preferential policies for developing countries, and the rising trend of illegal transboundary shipments will also limit the practical effects of the Plastic Waste Amendments. Therefore, the implementation of the Plastic Waste Amendments in the future can be improved by reducing the sources of plastic waste, enforcing the more vague provisions at the domestic level, appropriately relaxing export standards and simplifying export procedures for developing countries, and taking necessary measures to curb illegal transboundary shipments of plastic waste, etc. . China should seize this historical opportunity to transform the Plastic Waste Amendments into domestic law, improve the domestic legal supervision system of plastic waste, strengthen regional cooperation in the regulation of transboundary movements of plastic waste, and increase China's role in the legal regulation of transboundary movements of plastic waste.

Keywords: Basel Convention, Basel Convention Plastic Waste Amendments, Transboundary Movements, Prior Informed Consent Procedure, Illegal Transboundary Movements

(责任编辑: 何田田)