

《巴塞尔公约》下的非法贩运

《巴塞尔公约》框架内提交的国家报告显示，全世界每年产生近1.8亿公吨的危险废物和生活垃圾。¹ 根据上述报告，这些废物之中每年至少有900万公吨从一个国家转移到另一个国家，且此类废物可能会被接收方视为一种颇受欢迎的生意来源。这样算来，约1.7亿公吨的危险废物和生活垃圾想必在本国境内以无害于环境的方式得到了处置。但实际情况果真如此吗？

许多国家怨声连连，声称它们收到自己从未应允接收，或者无法妥当处置的运载货物。从巴西到新加坡，从比利时到加纳，从加拿大到俄罗斯，要想找到一个从未遭受非法垃圾贩运案件之苦的国家，很可能会颇费周章。



Photo: Susan Wingfield

何谓非法贩运？

《巴塞尔公约》是一项国际协定，它对危险废物和其它废物的越境转移和处置进行控制。《公约》确立了一系列需要遵循的强制性程序，目的在于控制特定废物的出口、过境和进口，其中包括诸如电视显示器、塑料绝缘金属电缆、铅酸蓄电池、生活垃圾和待处置的废油这样的日常物品。

《公约》的首要目的在于保护人类健康与环境免受由此类废物的生成和管理——包括越境转移而造成的危害影响。在任何装运的危险废物或其它废物驶离出口国之前，将对废物予以处置的国家及所有过境国家必须接到通知，并表示同意。此外，在允许出口以前，必须确认出口方与处置方之间存在着合同，其中明确规定对相关废物进行无害于环境的管理。

不符合《巴塞尔公约》“事先知情同意”规定的货运，或者导致违犯《公约》的废物有意弃置行为（例如倾倒）的货运是非法的。非法贩运是一种犯罪行为。

《巴塞尔公约》是为数很少的将被禁活动界定为犯罪行为的环境条约之一。非法贩运被视为缔约方承诺加以制止并惩处的犯罪行为，这一事实彰显了国际社会致力于对危险废物和其它废物进行无害环境管理的决心。

¹ 基于送达《巴塞尔公约》秘书处的各2006年度国家报告。
于2010年增订

《巴塞尔公约》第9条规定，任何下列情况的危险废物或其它废物的越境转移均应视为非法贩运：

- (a) 没有依照本公约规定向所有有关国家发出通知；或
- (b) 没有依照本公约规定得到一个有关国家的同意；或
- (c) 通过伪造、谎报或欺诈而取得有关国家的同意；或
- (d) 与文件有实质性出入；或
- (e) 违反本公约以及国际法的一般原则，造成危险废物或其它废物的有意弃置。

似乎并非所有人都认同《巴塞尔公约》所表达的全球共同宏愿。有人找到很多颇具创造性的方式去规避该公约的规定，比如越境走私、贿赂、欺诈和虚假申报。正如许多其它犯罪行为一样，贪婪往往是非法贩运的驱动力。

每天都在与非法贩运作斗争：荷兰查获的非法贩运具体案例

“当荷兰海关人员驱车沿着阿姆斯特丹港内的一个集装箱码头行驶时，他们看到一些人正在从箱子里取出电视机，再把这些电视机装入一个集装箱。海关官员们都知道，该码头以装载发往非洲的集装箱而闻名。接近该集装箱时，他们看到了一些严重损毁的电视机、没有任何外包装的电视机，胡乱堆放在一起。海关人员致电住房、空间规划及环境部督察署，请求协助。最后决定由海关调查从阿姆斯特丹到目的地国加纳的货运，由住房、空间规划及环境部督察署调查这批电视机的来源。海关盘问了负责装载该集装箱的人。他声称自己从坎彭（荷兰）的一家公司手里购买了这批电视机。住房、空间规划及环境部督察署调查了坎彭的那家公司。该公司从蒙斯特（德国）购买了这批电视机，并将其从蒙斯特运抵阿姆斯特丹。这批电视机在阿姆斯特丹的接收方因非法从阿姆斯特丹向加纳装运废物而遭到指控，而坎彭的那家公司则因非法从蒙斯特（德国）向阿姆斯特丹装运废物而遭到指控。”（住房、空间规划及环境部，2010年9月）

何人受其影响？

我们都在受其影响，程度不同而已。我们以将自己的电子或电气废物送往经授权的收集和回收设施的消费者为例。如果这些废物被从合法的废物链中转移出去，并被非法倾倒，那么消费者就受到了影响。居住在倾倒地点附近的个人受到了因遭受上述废物中存在的有毒化学品污染而导致的空气污染、水污染和土壤污染的影响。受雇在不安全、无管控的条件下处置我们的电子或电气废物的工人——包括儿童，也特别容易受到这些废物的不利影响。上述废物处理不当所导致的不利后果将影响子孙后世。

危险性废物如处理不当，可以给人类健康和环境带来骇人听闻的后果。例如，二恶英是焚化过程和诸如纸浆漂白等制造工序的有害副产品。已知持续接触二恶英短期内可导致皮肤损伤和肝功能改变，长期则导致免疫系统受损，甚至癌症。

不当处置危险废物所带来的潜在后果的另一个残酷例子是工人受雇切割电线，剥取贵重的铜，以供重新使用。铜一经取出，塑料外层即被焚毁，向环境释放出聚氯乙烯和溴化阻燃剂。这一过程将工人们置于罹患呼吸道和皮肤疾病、眼部感染和癌症的风险之中。

非法装运的危险废物常常被轻率地倾倒入河流、村庄和海洋之中。除了给人类健康造成的不利影响之外，我们的土地、空气和水体所遭受的污染可以对环境造成无法弥补的破坏。



Photo credit: Swiss Federal Laboratories for Materials Science and Technology (EMPA)

为何该问题应引起我们的关切？

制止危险废物的非法贩运将确保只有那些有意愿而且有能力以无害于环境的方式处置废物的人们才可能收到废物。

制止非法贩运将改善人类健康，特别是贫困人口的健康状况，且将最终导致弱势群体生活质量的整体改善。此外，它将保护我们的环境免于因管控不当的危险废物和其它废物弃置行为而可能出现进一步退化。

防止非法贩运所带来的不良后果还将帮助各国以对环境损害有限的方式发展，使人们得以继续长期享受环境及其提供的资源。

这将使我们向千年发展目标的实现迈进一步，尤其是减贫、降低儿童死亡率、改善孕产妇健康和确保环境可持续性目标。

针对该问题正在采取哪些措施？

如同许多其它犯罪活动一样，危险废物和其它废物的非法贩运是一个复杂的问题。为了加强对危险废物和其它废物非法贩运行为的制止、

查获、控制和惩处，目前正在付诸努力，但需要做的还很多。可以从诸多方面入手：

在国家层面：

- 采用一个适当的法律框架贯彻实施《巴塞尔公约》，其中包括制止和惩处非法贩运的各项措施。该法律框架将阐明相关程序，亦将阐明处理非法贩运问题的各个部门各自的权利和义务；
- 提高所有有关的利益攸关方对《巴塞尔公约》针对非法贩运问题的各项规定以及国家法律框架的认识——法律和政策制定者、司法部门、环境当局、执法部门、港口当局、航运行业、废物生成方、废物处置方；
- 确保拥有尽可能位于本国境内的适当的处置设施，以便对危险废物和其它废物进行无害于环境的管理；
- 培训执法人员（海关、港口当局、海岸警卫队、环境部门、警察），建设其能力，以更好地制止、发现、查获和处理非法贩运案件；

- 像重视进口一样地重视出口，并提供激励措施，鼓励执法部门制止和处理危险废物和其它废物的非法贩运案件；
- 增进在国家层面处理实施、履约和强制执行问题的各部门之间的合作，尤其是《巴塞尔公约》主管当局与执法部门之间的合作；
- 对非法贩运案件进行调查、检控和惩处。
- 建设各国——尤其是发展中国家和经济转型国家有效制止和处理非法贩运活动的的能力。这一点可以通过工具和信息的开发来实现，亦可以通过进行培训来实现——比如通过“绿色海关倡议”以及秘书处和《巴塞尔公约》各中心的项目；
- 加强活跃在非法贩运领域的各机构和网络之间的合作；
- 阐明各项适用程序，并增进受某一非法贩运案件影响的缔约方之间的合作。例如，一旦某批非法装运的货物被出口方收回，各相关国家可以对该装运货物实行联合监控，以确保它能运抵出口方，并遵照《巴塞尔公约》得到处置；
- 提高人们对非法贩运给人类健康和环境带来的影响的认识。

在区域层面：

- 同一区域内各个国家之间进行有效的信息交流和加强合作——特别是那些共享边境口岸或水上航道的国家，将确保所有国家均能获悉区域内可能为非法的废物转移活动，从而减少“在一个又一个港口之间跳港”的企图；
- 分享同一区域内的最佳作法还有助于增强各国处理这一问题的能力。

在国际层面：

- 从供需两方的角度更好地理解 and 解决这一现象的社会和经济驱动力，以及非法活动为何、何处、何时得以进入全球废物链；
- 建设发展中国家和经济转型国家以无害于环境的方式管理危险废物和其它废物的能力；



《巴塞尔公约》秘书处：

Secretariat of the Basel Convention
 UNEP/SBC
 International Environment House I
 13-15 Chemin des Anémones
 CH-1219 Châtelaine
 Geneva, Switzerland

Tel: + 41 22 917 8218 | Fax: + 41 22 797 3454
 E-mail: sbc@unep.org | www.basel.int

