



华电法学文库

危险废物 越境转移法律制度研究

陈维春◎著

Weixian Feiwu
Yuejing Zhuanyi
Falü Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社

华电法学文库

危险废物 越境转移法律制度研究

陈维春◎著

Weixian Feiwu
Yuejing Zhuanyi
Falü Zhidu Yanjiu



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

危险废物越境转移法律制度研究/陈维春著. —北京：中国政法大学出版社，2013. 12

ISBN 978-7-5620-5133-6

I. ①危… II. ①陈… III. ①危险材料—废物处理—出入境管理—法律—研究—中国 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第270519号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	11.75
字 数	285 千字
版 次	2013 年 12 月第 1 版
印 次	2013 年 12 月第 1 次印刷
定 价	38.00 元

目 录

◆ 第一章 危险废物越境转移的背景与成因分析 1

第一节 危险废物越境转移的背景分析 1

- 一、危险废物越境转移的国际政治背景 3
- 二、危险废物越境转移的国际经济背景 5
- 三、危险废物越境转移的科学技术背景 7
- 四、危险废物越境转移的环境保护运动背景 11

第二节 危险废物越境转移的成因分析 16

- 一、发达国家不可持续的线性生产方式和消费模式 16
- 二、发达国家危险废物产生量急剧增加 18
- 三、危险废物本身具有的危害性特征 19
- 四、发达国家环境法制的日益完善和严格 21
- 五、发达国家公众的环保意识日益增强 22
- 六、危险废物越境转移的经济诱因和利益驱动 23
- 七、发展中国家对可再生利用、循环回收危险废物的需求 24

◆ 第二章 危险废物越境转移国际法律制度的历史发展…… 26

第一节 危险废物越境转移国际法律制度的萌芽阶段 28

- 一、有关危险废物越境转移的联合国决议 28
- 二、《美利坚合众国与墨西哥合众国关于危险废物和危险物质越境运输的合作协定》 30
- 三、有关危险废物越境转移的经合组织和欧共体决议、建议 34
- 四、危险废物越境转移国际法律制度萌芽阶段的特点 39

第二节 危险废物越境转移国际法律制度的形成阶段 40

- 一、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》 40
- 二、《洛美公约 (IV)》 45
- 三、《禁止向非洲进口危险废物并在非洲内管理和控制危险废物越境转移巴马科公约》 47
- 四、危险废物越境转移法律制度形成阶段的特点 55

第三节 危险废物越境转移法律制度的完善阶段 56

- 一、历届缔约方大会主要决议及其对《巴塞尔公约》制度的贡献 56
- 二、《监督和控制欧共体内部以及进、出欧共体的废物运输条例》 80
- 三、危险废物越境转移之禁止 83
- 四、《伊兹密尔议定书》 87
- 五、《危险废物越境转移及其处置所造成损害之责任和赔偿问题议定书》 89
- 六、危险废物越境转移国际法律制度完善阶段的特点 95

◆ 第三章 危险废物越境转移之法律原则..... 96

第一节 国家环境主权与不损害国外环境责任原则 97

一、国家环境主权原则 97

二、不损害国外环境责任原则 105

三、国家环境主权与不损害国外环境责任原则在
《巴塞尔公约》中的体现及意义 110

第二节 国际合作原则 112

一、国际合作原则的含义及理论基础 112

二、国际合作原则的历史发展 117

三、国际合作原则在危险废物越境转移中的
运用和意义 123

第三节 风险预防原则 130

一、风险预防原则的含义 130

二、风险预防原则确立的标准 132

三、风险预防原则的国际法发展及其地位 135

四、风险预防原则在危险废物越境转移中的
运用和意义 144

第四节 危险废物最小化原则 149

一、危险废物最小化原则的含义 149

二、生产方式和消费模式的转变 151

三、废物最小化计划——以美国为例 156

四、危险废物最小化原则对于危险废物越境转移的
意义 161

第五节 危险废物就近处置原则 162

一、危险废物就近处置原则的含义 162

二、危险废物越境转移的风险管理与评估 164

三、危险废物就近处置原则对于危险废物越境转移的意义 170

◆ 第四章 危险废物管理及其越境转移控制的法律制度 … 172

第一节 危险废物鉴定制度 174

一、美国《资源保护回收法》确立的危险废物鉴定制度 174

二、《巴塞尔公约》确立的危险废物鉴定制度 178

第二节 危险废物全过程管理制度 179

一、危险废物全过程管理的含义 179

二、危险废物全过程管理的主要内容 180

第三节 控制危险废物越境转移的国际法律制度 190

一、危险废物无害环境管理制度 190

二、事先知情同意程序制度 197

三、危险废物名录制度 206

四、危险废物非法运输控制制度 214

五、特别控制区制度 220

◆ 第五章 危险废物越境转移的国际赔偿责任制度 …… 223

第一节 危险废物越境转移国际赔偿责任制度概述 223

一、国际责任 224

二、国际环境赔偿责任 229

三、国际环境赔偿责任的构成要件 231

第二节 危险废物越境转移的国家赔偿责任制度 237

一、国家责任与国家赔偿责任制度 238

二、危险废物越境转移的国家赔偿责任制度 244

第三节 危险废物越境转移的国际民事环境赔偿责任制度 248

一、国际民事环境赔偿责任制度概述 248

二、危险废物越境转移的严格赔偿责任制度 254

三、危险废物越境转移的过失赔偿责任制度 267

第四节 危险废物越境转移环境责任保险制度 271

一、环境责任保险的概念 272

二、环境责任保险的特征 275

三、环境责任保险的功能 277

四、《责任与赔偿议定书》确立的环境责任保险制度 279

第五节 危险废物越境转移的环境基金制度 280

一、美国的超级基金制度 280

二、《巴塞尔公约》确立的基金制度 282

◆ 第六章 与危险废物越境转移相关之贸易与环境问题 ... 285

第一节 自由贸易与国际环境保护 285

一、自由贸易和环境保护的关系 285

二、多边环境公约对自由贸易的影响 290

三、环境贸易措施对多边贸易体制的挑战 294

第二节 巴塞尔公约制度与危险废物贸易的关系 302

一、危险废物越境转移与危险废物贸易的关系 302

二、WTO 对《巴塞尔公约》的挑战 304

三、《巴塞尔公约》对 WTO 的因应 307

◆ 第七章 完善中国控制危险废物越境转移法制的建议 ... 310

第一节 中国控制危险废物越境转移的立法史 310

一、20 世纪 90 年代初控制危险废物越境转移政策、
法律的形成阶段 311

二、20 世纪 90 年代中后期控制危险废物越境
转移政策、法律的发展阶段 312

三、21 世纪控制危险废物越境转移政策、法律的
修正完善阶段 316

第二节 中国控制危险废物越境转移法制的缺陷 326

一、《固废法》与相关法规的协调、融合不够 326

二、《固废法》自身存在的缺陷 330

三、《固废法》没有与《巴塞尔公约》完全
接轨 338

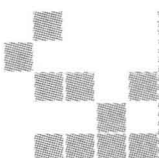
第三节 中国控制危险废物越境转移法制之完善 339

一、中国已有控制危险废物越境转移法律
制度 339

二、完善中国控制危险废物越境转移法律
制度之建议 343

◆ 参考文献 350

◆ 后 记 368



第一章

危险废物越境转移的 背景与成因分析

由于工业进步，社会在趋向什么最终目的呢？
当进步停止时，我们预期它会使人处于什么条件
里呢？

—— [英] 约翰·斯图亚特·穆勒

第一节 危险废物越境转移的背景分析

泰拉尔·德·夏尔丹说：“当前，我们正经历着一个过渡时代。这是一个工业的时代、石油的时代、电气和原子能的时代、机器大协作和科学的时代。……生活正在我们和我们的环境之中迈出步伐，一个决定性的步伐。”^{〔1〕} 我们现已进入了一个全球化的时代，正如德国著名学者乌尔里希·贝克所言：“人们既可以否定、攻击全球化，也可以为它欢呼，但是无论人们如何评价全球化，涉及的都是这样一个强势理论：以领土来界定的

〔1〕 [法] 夏尔丹：《人类现象》，1959年，第212页。转引自 [美] 伯纳德·施瓦茨：《美国法律史》，王军等译，中国政法大学出版社1990年，第296页。

社会领域的时代形象，曾在长达两个世纪的时间里，在各方面吸引并鼓舞了政治、社会和科学的想象力，如今这种时代形象正在走向解体。伴随全球资本主义的是一种文化和政治的全球化过程，它导致人们熟悉的自我形象和世界图景所依据的领土社会化和文化知识的制度原则瓦解。”^{〔1〕}可以说全球化已经成为人们耳熟能详的强势话语体系。

本章的背景分析主要是以全球化^{〔2〕}的国际大背景来进行论述的。全球化描绘了这样的过程，其中，一地区的发展会迅速地对世界遥远地区其他共同体的安全与幸福产生重大影响。它标志着从经济到生态、从文化到犯罪的所有社会活动领域，区域间互动网络与流动的范围不断扩大，影响不断加深，速度不断加快。^{〔3〕}全球化就其迅速扩大的广度和深度，以及对世界范围内互相联系逐步加深的影响而言，虽主要表现为经济全球化，但其给国际政治和国际文化，包括科学技术以及环境保护运动都带来了深刻的影响。世界上任何国家，无论是发达国家，还

〔1〕〔德〕乌尔里希·贝克：“全球化时代民主怎样才是可行的？”，载〔德〕乌尔里希·贝克、哈贝马斯等：《全球化政治》，中央编译出版社2000年版，第14页。

〔2〕全球化(globalization)一词，从1980年代以来就是国际政治经济中最为流行的关键词之一，它指涉以下的现象：过去以民族国家规范为范围的经济和贸易、投资等活动逐渐被世界性的跨国界的组织网络组合起来，而大幅度地避开了国家和国际的规范架构。资本利用国家之间的差异以及通讯资讯科技的发达，选择最有利的地点零散化其生产流程，有利地利用差异化的劳动成本、环境规范、税制优惠、政治因素等条件来扩大其影响的利润。某些学者认为现阶段跨国经济活动的大量出现，已经将全球各地社会整合起来，形成新的全球资本主义，或大前研一所说的“无国界世界”。引自王振寰：“全球化，在地化与学习型区域：理论反省与重建”，载贺照田主编：《后发展国家的现代性问题》，吉林人民出版社2002年版，第71页。当然，有关“全球化”的理论解释很多，笔者仅根据文章的需要选择了一种。

〔3〕〔美〕托尼·麦克格鲁：“走向真正的全球治理”，载俞可平主编：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社2003年版，第145页。

是发展中国家,无论政治与经济、法律与文化,都不可避免地受到全球化的冲击与影响。

一、危险废物越境转移的国际政治背景

从20世纪60年代以来,越来越多的亚非拉国家获得了政治独立。发展中国家数量的猛增给当代的国际政治增添了新的力量。20世纪80年代末90年代初,东欧剧变,苏联解体,冷战结束导致两极格局的终结,多极化趋势日益明显。在新的形势下,发展中国家在国际事务中越来越发挥着重要的作用。发展中国家在国际事务中经常通过事前协商达成一致意见,采取共同立场。这样有利于减少发展中国家之间内部的矛盾,用一个声音说话。比如在1992年联合国环境与发展大会召开之前,发展中国家在中国北京召开了发展中国家部长会议,会后发表的《北京宣言》统一了发展中国家的立场,使发展中国家在国际环境谈判中处于有利的地位。77国集团加中国已经成为国际社会一支非常强大的政治力量。

“《巴塞尔公约》的修正案”的谈判过程非常明显地表明了这一点。在《巴塞尔公约》签订之初,发展中国家提出了全面禁止从发达国家向发展中国家越境转移危险废物,但遭到了众多发达国家的反对而没有成功。在第二次缔约方大会的第一天上午,三个关于禁止的提议就被放在了谈判桌上。一个是来自77国集团的全面禁止的提议;一个是来自丹麦的到1995年底全面禁止的提议;另一个则是欧盟避免禁止的提议。对于欧盟的建议,发展中国家代表纷纷表示反对,77国集团在取得中国以及中东欧国家如匈牙利、乌克兰、斯洛文尼亚、克罗地亚、斯洛伐克等的支持后,态度坚决地要求他们不会在“无例外地禁止”此点上进行谈判,但愿意在实施的日期上进行谈判。但遭到了澳大利亚、加拿大、德国、日本、荷兰、英国和美国的强

烈反对。同时,欧盟所谓的“共同立场”也使其成员国站在反对立场上。加上很多发达国家的工业游说集团的场外活动使全面禁止提议的实现变得异常艰难。但是77国集团和中国以及中东欧国家的坚定立场终于使北欧、南欧国家改变立场支持全面禁止。^[1]“《巴塞尔公约》的修正案”决议的通过进一步说明了在国际政治领域中,发展中国家正发挥着越来越重要的作用。

随着全球化时代的来临,人类的政治生活正在发生着重大的变革,其中最引人注目的变化之一,便是人类政治过程的重心正在从统治(government)走向治理(governance),从善政走向善治,从政府的统治走向没有政府的治理,从民族国家的政府统治走向全球治理。^[2]这种全球治理不再被看做主要是与政府间关系相关的事情,尽管国家仍然是主要行动者,还有非政府组织、公民运动、跨国公司、学术界以及大众媒体都卷入其中,国家必须与这些行动者合作。过去半个世纪发生的变化,使得地球村日益成为现实。地球村的真正意义就在于上述这些主体之间越来越相互依赖,越来越需要合作。需要全球居民一致行动的事物正成倍增长,远处发生的事情对我们的影响正日益加强。^[3]环境治理应成为全球治理的一个重要方面,环境问题的全球化已经使得单个国家无法善治(good governance)它,需要上述这些主体的共同治理与合作。

为了迎接环境与发展挑战,各国已决定建立新的伙伴关

[1] See Jim Puckett and Cathy Fogel, "A Victory for Environment and Justice: The Basel Ban and How it Happened", from file: // I : \Basel Action Network. Files \ avictory. htm, visited on February 13th, 2003.

[2] 俞可平:“全球治理引论”,载俞可平主编:《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第2页。

[3] 参见全球治理委员会:“行动的呼吁:珍爱‘我们的地球之家’”,俞可平主编:《全球化:全球治理》,社会科学文献出版社2003年版,第332页。

系。由于需要实现一个更有效率和公平的世界经济,各国承诺通过这种伙伴关系进行持续不断的建设性对话。同时注意国际社会日益加强的相互依存关系以及应将可持续发展列为国际社会议程中的优先项目。大家认识到,为使这种新的伙伴关系成功,必须摒弃对抗,促进真正的合作和团结。加强国家和国际政策以及多边合作,以适应新的现实情况,也同样是重要的。

二、危险废物越境转移的国际经济背景

经济全球化^[1]已经成为人们耳熟能详的词语。经济全球化的含义,一般都同意是指世界各国、各地区经济日益融合,相互影响、相互制约日益加深的状况和进程。经济全球化的进程体现在国际贸易、对外投资高速增长,世界市场体系加速扩大,跨国公司影响日益加深,国际金融活动日益活跃,多边贸易体制和区域经济合作组织作用加强等各方面。^[2]经济全球化是自由市场、民族国家和信息科技的前所未有的结合,这三个要素及其相互关系构成了经济全球化进程的核心问题。现代科学技术急速发展,特别是运输以及通讯技术的变革,使得流通成本大为降低,因而使各国之间的贸易与投资流动更为容易。

在贸易方面,就世界总体而言,总出口占 GDP 的比例从 1950 年的 7% 上升到了今天的 19% 左右,贸易量增长了 16 倍,生产总值扩大了 5.5 倍。^[3]依据比较利益理论,任何国家都可

[1] 根据国际货币基金组织的定义,经济全球化是指“跨国商品、服务贸易即国际资本流动规模和形式的增加,以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依赖性增强”。参见国际货币基金组织:《世界经济展望(1997年5月)》,中国金融出版社1997年版,第45页。

[2] 张向晨:《发展中国家与WTO的政治经济关系》,法律出版社2000年版,第1~2页。

[3] 瞿宛文:“全球化与后进国之经济发展”,载贺照田主编:《后发展国家的现代性问题》,吉林人民出版社2002年版,第52页。

以在国际市场上找到合适其条件的分工位置,而分工必能提高效率,因此自由贸易能使所有参加者都获利,是最佳体制。^[1]然而,由于发展中国家各方面的条件都比较差,所能找到“适合的”生产活动都是低附加值类的、需要消耗大量资源并对环境造成重大污染或破坏的初级产品,如非洲国家只能输出矿产或初级农产品。

在资本流动方面,由于美国的压力,世界各国大幅度降低了对资本移动的限制,全球的直接对外投资和金融资本流动都有大幅度的增长。外国直接投资现约占全球总投资的6%左右。全球金融资本的流量更是由1980年的9%增加到了1995年的135.5%。但是,国际资本的流动使得污染转嫁行为非常方便,既有污染源直接转移的,也有某一国家在其经济活动中所产生的污染物质越境危及他国环境的事例。在这种情况下,解决对策难以实施的一个原因在于,污染国实施环境对策引起被污染国环境恶化或改善的成本与收益,在对策实施国的经济核算中难于加以考虑。全球化的贸易体制在造成发展中国家经济日益贫困化的同时,还造成了发展中国家的生态环境的日益恶化。

全球化对国际贸易体制也产生了重大影响,国际废物贸易可以说是产生跨国环境污染的一个重要来源。福利经济学认为,如果贸易能够改善本国环境,那么本国的福利在贸易后也会增加。这主要是因为本国生产可能性的扩张以及贸易条件的改善。在贸易给本国带来环境损害的情况下,本国福利增加还是下降,这将取决于生产的模式。如果本国专业化生产,本国的生产可能性收缩,预算约束也减少,这使得本国的福利下降。然而,当本国专业化生产污染产品时,本国福利的变化情况依赖于贸

[1] 瞿宛文:“全球化与后进国之经济发展”,载贺照田主编:《后发展国家的现代性问题》,吉林人民出版社2002年版,第46页。

易条件的改善是否能超过生产可能性收缩。^[1] 外国的福利效果也是一样。

国际废物贸易对废物产生国的福利效果和废物进口国的福利效果如何? 很明显, 国际废物贸易有助于改善废物产生国的环境, 因此废物产生国的福利效果必然会增加。而国际废物贸易往往会带来废物进口国环境的损害和恶化。这会使废物进口国的福利效果增加还是下降, 将取决于生产的模式。但环境恶化使生产可能性边际收缩, 预算线也同样收缩。这意味着废物进口国的福利在废物贸易中是减少的。发达国家正是打着贸易自由化的旗帜, 将本国无法处置或处置成本过高的危险废物运往既无有效的处置设施, 又无处置能力的发展中国家, 自己获取高额的经济利润, 而将巨大灾难和污染留给那些无辜的人民。

三、危险废物越境转移的科学技术背景

“二战”后新的科技革命的不断深化, 特别是近年来的信息技术革命, 形成了“无国界”的“利维坦”。科学技术是加强全球联系、促进世界相互依赖的根本原因。^[2] 原子弹对一直处于近代历史核心的征服自然的全部计划提出了质疑。它使人们开始怀疑科学在道德上的合法性, 怀疑技术发展的混乱程度, 甚至怀疑作为物质财富与进步的基础, 以人类理性取代宗教信仰的文明梦想。^[3] 科技革命使得当代社会成为一个信息社会、后工业社会、风险社会、后物质主义社会, 也是一个资本主义进一步发展、资本家所需之开发规模更加庞大从而需要国家更

[1] 兰天:《贸易与跨国界环境污染》, 经济管理出版社 2004 年版, 第 122 页。

[2] 程琥:《全球化与国家主权——比较分析》, 清华大学出版社 2003 年版, 第 146 页。

[3] [美] 唐纳德·沃斯特著, 侯文惠译:《自然的经济体系——生态思想史》, 商务印书馆 1999 年版, 第 398 页。

积极扶助的生产结构社会。^[1] 特别是随着信息时代的到来,使得人类知识的获取、沟通、交流和创新的限制被突破或摒除,所以人类知识、科技更进一步发展的无限可能性已被开启。当代社会之生产、消费与生活无一不依赖科技,包括科技性的产品、设施与服务,而且经由不断加乘,科技已经成为人类生活或文明的可能钳制者。核能发电厂若发生事故其可能造成的损害,恐怕难以计数,更遑论其他属于化学品或生物科技、危险废物管理不当所可能带来的环境或生态污染的危害。人类创造了现代性的科技文明,但也被其所掌控,我们正处在风险社会。^[2]

第二次世界大战后的几十年里,原子技术由军事化转向民用导致核电站的大量建设以及随之而来的放射性废物的处理问题。以英国为例,位于英国著名的坎伯利亚湖泊之乡的塞拉菲尔德核燃料再处理厂的废物处理产生的污染问题最为严重。该厂是第二次世界大战以后为制造用于核武器的钚而建造的军工厂。1964年以1500吨的年处理量开始了核燃料的再处理业务。1983年令人担忧的事故发生了。在清扫核燃料再处理工厂的设备时,把清扫时使用过的废水没有进行处理就倒入海中,造成了海岸放射性物质的污染。经调查表明,1955年以后,塞拉菲尔德核燃料再处理厂周围地区的白血病和癌症的发病率增高。^[3] 英国面临的问题在其他发达国家也同样存在,因此需要世界各国和国际社会共同努力才可以解决。

另外,现代合成技术导致无数合成产品的问世、农业的机械化导致大面积播种以及化肥和农药的广泛使用等。化学工业

[1] 翁岳生编:《行政法》(上册),中国法制出版社2002年版,第61页。

[2] 参见翁岳生编:《行政法》(上册),中国法制出版社2002年版,第63页。

[3] 参见[日]饭岛伸子著,包智明译:《环境社会学》,社会科学文献出版社1999年版,第51~54页。