

化学品、危险废物国际环境公约整合探析

毛岩,于相毅,孙锦业

(国家环境保护总局化学品登记中心 北京 100012)

摘要:近 2 年,国际机构不断推动相似环境公约间的整合与协同增效(Synergy),以促进各国履约及资源的有效利用。鹿特丹公约、斯德哥尔摩公约、巴塞尔公约作为化学品及危险废物管理的重要环境公约,因彼此之间密切的关联性,其整合谈判进程已列入议事日程。我国是三公约的共同缔约方,公约间的整合与协同势必对我国产生影响,增加我国的履约压力,并可能带来对我国国内现行化学品管理体制的变化。本文介绍了上述三公约整合的目标与背景、整合的国际发展趋势,在此基础上,对整合行动进行了利弊分析,提出了我国可能的应对策略。

关键词:协同增效;化学品;危险废物;环境管理

中图分类号:X32

文献标识码:C

文章编号:0253-4320(2007)11-0009-05

Analysis on Synergies among International conventions related to Hazardous Chemicals and Waste

MAO Yan, YU Xiang-yi, SUN Jin-ye

(Chemical Registration Center of SEPA, Beijing 100012, China)

Abstract: In recent years some international bodies such as UNEP are keen on promoting "Synergies" among similar conventions. As the most important MEAs related to the environmental management of Hazardous Chemicals and Waste, "Synergies" for PIC convention, POPs convention and Basel convention are under negotiation. China is the party for all of the three conventions, so "Synergies" will have a great effect on the implementation of these conventions in China. The background, aim and progress of "Synergy" in international level are introduced in this paper, and based on these, the advantage and disadvantages of "Synergies" are analyzed and some suggestions given.

Key words: synergy; chemicals; hazardous waste; environmental management

近十几年来,关于化学品及危险废物的国际活动十分频繁,国际公约不断推出,但是,一些国际机构及发达国家认为,公约执行效果不甚理想,彼此之间缺乏有效的协调与合作,常出现各公约下开展的活动交叉和重复,造成有限资源的利用效率不高,因此必须加强各多边环境协定(MEAs)间的协同增效,开展相似公约整合(Synergy)的探索。目前,联合国环境署(UNEP)也正积极推进与化学品管理有关的《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》(简称“PIC 公约”)、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(简称“POPs 公约”)、《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》(简称“巴塞尔公约”)的整合行动。我国是 POPs、PIC、巴塞尔等三公约的共同缔约方,公约间的整合与协同势必对我国产生影响,一方面可能会推动各公约在我国的执行,另一方面也给我国提出挑战。

1 产生背景与目标

随着国际社会对全球环境问题认识的深化和全球环境保护行动的进展,一个多层次的全球环境治理体系正在建立与形成。这种治理体系的发展趋势必然是对目前“分而治之”方法的整合,充分发挥各参与主体的特点和优势,形成更加有效的全球环境治理体系^[1]。

环境问题的全球化使得全球环境问题单靠某个国家、某个区域、某个环境公约的努力不可能解决,国际合作也一直是全球环境保护领域的核心原则之一^[2]。现有的 700 多个 MEAs 和 1 000 多个双边条约、议定书以及修正案等,存在着比较分散的局面,必须寻找一种有效的机制,促进国际环境合作的实现。公约整合与协同增效设想正是全球环境合作与国际环境管理发展的产物。在 2006 年第 61 届联大会议上,联合国高级别小组一份报告也提出“各种多

边环境协定应当继续努力提高效率,互相加强协调,以支持各项主要多边环境协定的有效实行”^[3]。与此同时,国际有关机构在 Synergy 上已开展一些行动,如气候变化秘书处作为联合秘书处为《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》提供支撑服务;《生物多样性公约》及其《生物多样性安全议定书》也是由一个联合秘书处提供服务的;臭氧秘书处为《维也纳公约》及其《关于消耗臭氧物质的蒙特利尔议定书》提供服务^[4]。化学品与危险废物环境公约的合作与协调也正成为国际环境协调统一战略和行动步骤的重要内容。

就 Synergy 的目标而言,可简单归纳为 2 点:①提高工作效率,优化资源的使用;②通过整合推进各缔约方国内层面履约工作的开展。

2 国际进展与可行性分析

巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约之间存在着一定程度的关联性,基本涵盖了对化学品实行“从摇篮到坟墓”(cradle-to-grave)管理的核心要素,管理内容也有许多交叉领域,诸如持久性有机污染物的控制,近些年三公约也开展了卓有成效的合作。三公约的整合与协同存在空间和可能性,然而,其中的困难也相当明显。虽然巴塞尔公约、鹿特丹公约、斯德哥尔摩公约同属于一个环境专题,但各公约的具体目标、管制对象、体制均有所不同,从而表现出强烈的、错综复杂的交叉性和综合性,特别是三公约都具有各自的法律独立性和理事体制。如何实现协同?协同能否真正促进各公约下履约工作的开展及其成效、提高资金使用成本的有效性?这些问

题都需要在实践中逐步摸索与研究。可以预期的是,解决这些问题的方法一定不是唯一的。

2.1 Synergy 国际行动进展

目前,无论是 UNEP,还是三个公约秘书处,对于如何进行协同增效尚没有成熟的方案,但公约秘书处的整合被广泛认为是公约整合的第 1 步,因此,在“斯德哥尔摩公约”第 2 次缔约方大会上,其秘书处提交的关于三公约秘书处的整合备选方案正在被 UNEP 及各公约缔约方大会审议,其中提到的整合方案有 2 种^[5]。

方案 1:共同行政首长和仅仅针对核心管理职能的共同公约支助,即任命单一的执行秘书掌管 3 个秘书处,并将行政、法律和财务支助合并成为所有 3 个秘书处服务的单一部门。

方案 2:综合行政支助以及综合履约和技术援助服务,即部分合并斯德哥尔摩公约、鹿特丹公约、巴塞尔公约秘书处,提供共同的管理服务,并建立单一的支助部门履行 3 个秘书处共同的支助职责,包括法律、财务、行政与会议服务、信息交流、能力建设与培训、资源调集等。

方案 1 与方案 2 并无实质区别,方案 2 整合力度更大。然而,巴塞尔公约秘书处体系已渐成熟,是否能参加到这个行动中、参加的程度如何仍未可知。UNEP 还对上述整合方案进行了初步的财务核算,总体来看,节约费用不多,但在报告中明确提出“尽管这些节约费用看来不多,但通过提供共同服务为这所有 3 个秘书处大大提高了效率”^[6]。目前,三公约的缔约方大会已对公约整合议题进行了审议,并已于 2007 年成立了 45 人特设联合工作组(每个

(上接第 8 页)

2006 年,韩国乙烯产量同比增长 0.8%,达到 617 万 t。丙烯产量 432.9 万 t,增长 5.8%。苯产量 381.8 万 t,增长 2.9%;氯乙烯单体产量 152.2 万 t,增长 2.4%。

2006 年,韩国高密度聚乙烯产量减少 2.2%,为 196.5 万 t;低密度聚乙烯产量增长 0.9%,为 172.9 万 t;聚丙烯产量为 294.2 万 t,增长 1.7%。但 ABS 树脂产量大幅增长了 8.4%,为 129.5 万 t;聚氯乙烯产量增长 2.5%,为 137.3 万 t;聚苯乙烯产量为 106.2 万 t,减产 7%。而且,这几种产品都是高比例出口产品。其出口比例分别为:低密度聚乙烯 46%,高密度聚乙烯 58%,聚丙烯 56%,聚苯乙烯 60%,ABS 树脂 85%,聚氯乙烯 38%。

2006 年,韩国化工企业的设备投资实现大幅度增长。12 家主要石化公司的合计设备投资达到 1.736 万亿韩元,比上年飙升了 47%。2006 年,LG 石化、SK 化学、丽川石化(YNCC)公司扩大了乙烯产能。不过,2006 年 12 家韩国企业的研发投资基本与上年持平,约为 1 000 亿韩元的水平。

2006 年韩国化学品和石化产品进出口均实现大幅度增长,贸易顺差继续扩大。化学品出口增长 14.6%,达到 318 亿美元;进口增长 12.5%,为 276 亿美元;贸易顺差 42 亿美元,高于 2005 年的 32 亿美元。包括合成树脂、合成纤维原料和合成橡胶在内的石化产品的出口增长 15.8%,为 241 亿美元,进口增长 9.3%,为 104 亿美元;贸易顺差为 137 亿美元,高于 2005 年的 113 亿美元。■

公约 15 人)启动了 Synergy 磋商进程。

然而,在 Synergy 问题上,各国立场却有不同^[7]。以欧盟为代表的一些发达国家(如新西兰、挪威、瑞士、加拿大等)积极推进三公约协同增效,核心目标就是督促各国履约。部分发达国家(如瑞典、日本等)和发展中国家(如伊朗、尼日利亚、赞比亚等)对三公约整合事项持谨慎关注态度,倡导稳步推进。美国则相对态度消极,提出“不应在没有开展详细的分析之前就对三公约整合,预先得出结论,特别联合工作组的任何决定或研究成果都应通过公约缔约方大会或 UNEP 重新讨论”。更多的发展中国家对三公约整合的问题持观望或反对的态度(如巴西、印度等),强调必要的、充足的财力支持才是保证发展中国家以及经济转型国家参与到公约整合以及履约行动中的关键所在。一些国家对于一个联合秘书处能更好的服务于各个公约持怀疑态度。

2.2 可能的方案及利弊分析

从三公约的管理目标、内容及已开展的合作来看,Synergy 可能的方案主要有以下几种:

(1) 秘书处整合

秘书处整合,即前述的 2 种方案。理论上讲,可能会带来一些好处,如以更协调的方式利用现有资源,在一定程度上节约人力和财力(节约的空间十分有限),提高工作效率(效果如何也有待进一步论证),使秘书处的专业技术人员更为专心地致力于推进履约的实质性活动。但无论哪个方案,均涉及以下问题。

①建立起一个新的体制结构本身就是一个相当复杂的工作,需要消耗额外的资金和资源。费用-效率分析的结论只是粗略的估算,如何保证方案的成功还有很多疑问。

②各公约涉及的技术领域不同,所需专业知识差异大,整合后人力消耗是否有明显减少,效率是否有大的提高尚有待考量。但额外的协调和管理工作的增加却是必然。

③目前联合国系统正在进行改革,有关改革的事态发展可能会影响到目前所做的公约秘书处的体制改组,这种改组也需要符合国际环境管理的总体方向,但在这 2 个备选方案中均未体现出对此方面内容的分析与论证。

④各公约都有自己的体制结构和理事规则,每个公约都会衡量秘书处整合后会对公约的推动带来多大效益,产生的效益与实现这一整合所需要开展的协调活动是否匹配,会对整合议题采取更为谨慎

的态度。

(2) 行政安排的整合

在秘书处整合的基础上,开展必要的行政安排的整合是具有一定的便利性,如安排连续背靠背的会议。可能会降低秘书处总体的会议服务费用、参会费用,提高缔约方政策措施一致性的可能性。但困难和问题依然很多,就背靠背连续会议而言,举行连续会议需要增加更多的协调工作,操作难度大;连续会议会期长,组织方带来负担沉重,会议却未必产生附加效益;对参会的缔约方的国内协调也带来困难。

(3) 建立协同机制,联合规划与行动

在三公约之间建立信息交流机制,或者设立由有关秘书处代表组成的联络或协调工作组,其工作任务是确认具有协同增效的领域,规划联合行动,提出如何实现协同增效的提案。针对所确定的联合活动,各秘书处可以展开联合的资源调集工作,从而优化资源的使用,还有重要的一点是,有公约缔约方大会的授权,使得这种联合行动的安排可能不需要再做进一步的授权。因此,这些行动可能是更易操作和更易产生实效的。如斯德哥尔摩公约与巴塞尔公约在制定关于持久性有机污染物低含量、销毁水平和永久质变定义的联合准则或标准等事项方面开展合作,从而促进履行公约义务方面的协调一致。

需要说明的是,上述联合活动应不局限在 3 个公约之间,国际上现有的多边环境协定均应予以考虑,以便在共同的领域联合更多的伙伴。如在船舶拆解领域里,巴塞尔秘书处可以与国际海事组织和国际劳工组织秘书处展开联合战略规划和执行活动;而且,联合规划和联合行动还可不限于在各秘书处和国际机构层面,可考虑与区域机构开展联合活动。为了真正推动公约在各缔约方的实施,这种信息交流机制或协调工作组也同时应该在区域和国家一级建立,毕竟在国际或区域各级促进合作和协同增效的机制最终是要在国家一级体现有效的合作和协同增效。

然而,上述的方案存在的问题是:①目前的化学品国际会议已十分繁多,是否还能够协调出时间召开此类协调会议,同时会议的费用如何解决也是一个必须面对的问题;②目前业已有那么多的组织开展同类目标的行动,如组织间健全管理化学品方案(IOMC)、为实施国际化学品管理战略方针而建立的秘书处等,是否还有必要建立额外的机构。

综合上述方案,行政整合可能会提高秘书处的

工作效率和资源共享,而建立协同机制,在必要的领域开展联合行动,则对于实现公约之间真正的协同增效更具实效与可行性。

公约整合虽有可能提高效率,但在履约问题上,很难弥补或满足资金与资源的较大缺口,充分和兼顾平衡的供资才是履约以及实施各项协同增效活动的基本先决条件。各国政治上的差异以及缺乏信息和相互理解,也造成了现有环境公约内部、不同公约之间以及环境制度与非环境制度(如 WTO)之间的矛盾冲突,机构改革对于解决这类问题的作用仍十分有限^[8]。

3 趋势预测及对我国可能产生的影响

3.1 发展趋势预测

(1) 协同增效是大势所趋

无论从联合国内部环境事务管理机构的改革,还是国际环境管理的新浪潮,斯德哥尔摩公约、鹿特丹公约和巴塞尔公约 3 项公约整合问题的提出与研究,都是以高效方式应对各种环境问题、建立协调一致环境体制框架的一种尝试,符合了当前国际环境管理的要求。必须承认,公约间的整合与协同增效是国际潮流的大势所趋。

(2) 实现三公约整合是个漫长的渐进过程

每项公约均是一个独立的法律实体,具有自主的决策机构——缔约方大会,不受包括联合国环境署在内的任何机构的制约,而且,各公约的管理体系已日渐成熟,打破目前格局势比需要有充足的依据和协商。同时,三公约的任务、缔约方、工作程序和具体情况毕竟不尽相同,各个缔约方的国内政治、经济水平、文化传统等也各不相同,实现真正的协调统一必然是一个漫长的渐进过程。

(3) 建立有效的协调机制、保证行动一致性是三公约协同增效的核心

秘书处整合还是一个局限在 UNEP 内部机构重组层面的问题,仅仅是为协同增效提供机构准备,协同增效的实质和根本应放在公约之间就共同领域开展的联合规划和联合行动上,除提高效率,更有效保证国际层面环境政策的一致性和协调性。

3.2 对我国可能产生的影响

公约之间横向合作、协调、整合现象渐显,必将给各个缔约方的国内履约带来一系列深远影响。

(1) 公约整合势必要经历复杂的谈判磋商过程,我国已面临很多履约的谈判工作,应接不暇,整合谈判势必会进一步增加人员、资金的额外消耗。

(2) 公约整合的核心目标就是推进各缔约方履约,因此必然会带来履约压力和负担的增大。

(3) 由于公约的主管部门和履约执行机构各有不同,公约整合后,国内履约的协调工作量也会加大。

(4) 履约最大的困难就是缺乏资金。可以预见,发达国家对三公约执行所能提供的资金额度不会在公约整合后有太多的改善,面对不断增加的国内履约压力,资金缺乏问题会变得更为突出。

(5) 关键技术仍然掌握在发达国家手中,发达国家会以技术和能力建设为诱饵,用经济和贸易制裁手段施压,迫使诸如我国这样的发展中国家承担更多的义务。

当然,公约间的整合和协同也会给我国带来一些益处,如推动提升我国化学品和危险废物的管理能力,特别是推动建立和完善国内公约履约协调机制,这对有效履约是具有实际意义的。公约的整合也可促进优化我国现阶段复杂纷乱的化学品管理体制,建立全生命周期的化学品管理体系,使我国化学品管理更具有合理性、科学性。

4 应对策略

无论是协同、合作或是整合,其真正的意义和目标在于改进各公约的运作效果,提高有限资源的使用效率,促进环境政策的协调性与一致性。因此,关于协同增效的问题,核心在于协同方案的效率和成效,特别是对发展中国家的影响。首先,“秘书处整合”应在充分论证、分析且保持秘书处工作正常运行的基础上,考虑整个联合国系统改革的事态发展后,谨慎行动。其次,公约协同增效措施应注重实效,而整合面临很多政治上和技术上的难题,很难快速看到成效。现阶段仍应把重点放在如何开展有效的国际环境合作与协调上。第三,在促进不同公约在一定范围和条件下共同开展活动时,可考虑建立一个实效性高的协调机构或机制。采用这种自下而上的、基于过程的整合方法,相对大规模的机构重组更为平稳、易操作,政治阻力也会小一些。目前各公约已在自己的战略计划中为促进协同增效而开展合作计划。从方案设计来说,联合规划还需要充分考虑各公约的需求和优先事项。不同的问题可能需要的合作伙伴不同,且一定不局限在这 3 个公约内,而不同的机制也可能需要不同的合作伙伴。此外,应注重政府间组织、区域、和国家一级同时开展合作和协同增效。

尽管在整合问题上面临重重问题,但其发展进程无可阻挡。作为3个公约的缔约方,一方面,对于公约整合进程,应密切跟踪,认真谨慎参与,并及早就整合问题开展更为深入细致的研究,力争实施影响以向我国希望的方向发展;另一方面,我国应积极推进国内化学品和危险废物管理的能力建设工作,唯有自身能力加强,才有可能对任何国际环境行动自如应对,主动出击。

5 结语

公约整合是一个艰巨而复杂的任务,是一个不断推进、在实践中不断探索的发展进程。究其实质,其最大障碍并不在于机构设置本身,而在于发达国家与发展中国家之间在制度建设上存在的难以弥合的意见分歧,如责任义务的分担、资金和技术转让、能力建设等。在环境问题上的南北对立,其根源在于发达国家与发展中国家发展水平上的巨大差异。发达国家凭借其在政治、经济、技术和信息上的优势,往往在国际制度上起着主导作用,而发展中国家总是处于不利的从属地位。发达国家通过主导国际制度的制定,为本国经济、政治利益服务。而被“边缘化”的发展中国家,由于发展的特殊要求难以在国

际制度中得到充分的体现,发展权利很容易受到损害。对于国际规则制定权的争夺已经成为国际政治经济关系中一个利益攸关的重大问题,因此,这就要求我们在各种环境决策中必须发挥主动,积极参与,惟有如此才有可能更好地维护自身利益。

参考文献

- [1] 孙凯. 演进中的全球环境治理体系[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2006(4): 35.
- [2] 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1995: 444.
- [3] 联合国高级别小组. 一体行动, 履行使命: 联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题高级别小组的报告[R/OL]. [2007-08-02] <http://www.un.org/chinese>. 2006.
- [4] GEF/UNDP 中国国家环境履约能力自评估项目办公室. 中国履行国际环境公约国家能力自评估报告[R]. 北京: 中国环境科学出版社, 2006.
- [5] UNEP/POPS/COP.2/INF/12 附件, 关于增进巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约的秘书处之间的合作与协同增效的研究报告 (UNEP/POPS/COP.2/INF/12) [R/OL]. [2007-08-02] <http://www.pops.int>. 2006.
- [6] UNEP/FAO/RC/COP.3/20, 三公约秘书处和环境署就改进合作和协同增效可能提出的任何变革而需作出的财务和行政安排的补充分析报告 (UNEP/FAO/PIC/RC/COP.3/20) [R/OL]. [2007-08-02] <http://www.pic.int>. 2006.
- [7] <http://www.iisd.ca>.
- [8] 陈迎. 多边环境协定的机构改革[J]. 研究快讯, 2003(5): 2. ■

源讯和中国化工签署全球战略合作框架协议

全球领先的信息技术服务公司源讯公司 (Atos Origin) 于 2007 年 9 月 26 日在北京宣布, 同中国化工集团公司 (中国化工) 签署一项战略合作框架协议, 将双方在业务咨询和信息技术方面的成功合作提升至战略合作高度, 以帮助中国化工集团公司发展成为全球化工市场上世界级水平的公司。

根据这一全球合作框架协议, 源讯将成为中国化工优先选择的 IT 服务供应商, 在战略性业务顾问、咨询服务、信息技术解决方案和管理方面为其提供服务。同时, 中国化工也将能利用源讯在化工领域的国际性专长, 包括其面向制造业市场的“协同共赢做强制造 (MMT)”计划。该计划可帮助企业采用 SAP 最佳解决方案和方法论, 以实现卓越运营的目标。

该协议进一步巩固和加强了双方自 2007 年 1 月启动的重大业务与 IT 咨询项目以来所建立的互利合作关系。通过该项目, 派生了一系列重要的建议和规划方案, 包括以 IT 为先导的业务变革、综合 IT 战略、绩效改进、以及 ERP 推动的新业务模式和相关的变革计划。

源讯公司董事会主席兼首席执行官博纳·瑞居先

生 (Bernard Bourigeaud) 在联合签署协议之后表示: “这一全球战略合作框架协议无论是对于中国化工和源讯之间的合作关系, 还是对于源讯中国而言, 都是一个重要的里程碑。这也进一步表明源讯在利用北京奥运会 IT 合作伙伴的契机推动业务增长的战略中, 取得了卓有成效的进展”。

在正式签字仪式上, 中国化工集团公司总经理任建新先生说道: “我们对于源讯的服务和专业建议非常满意, 我们期待与源讯继续下一个阶段的合作, 从而使中国化工步入国际领先的化工企业阵营”。

全球战略合作伙伴框架协议规划了 2 家公司今后的合作方式, 同时包含源讯在今后 5 年内向中国化工提供管理咨询和 IT 服务的具体商业条款。该合作框架将有助于中国化工利用源讯一流的制造业和运营解决方案, 在努力成为化工行业全球领先企业的过程中应用最佳实践。

源讯公司中国区总裁严开先生总结说: “源讯中国非常高兴能够与中国化工行业的领头军中国化工集团进行合作。这一合作是源讯中国与源讯全球团队携手向客户交付顶尖解决方案的又一范例”。(黄硕)