



可持续发展委员会

第十九届会议

2011年5月2日至13日

临时议程* 项目3

执行周期专题组

2010-2011年政策会议

加速实施进展的政策选择和行动：化学品

秘书长的报告

摘要

确保无害管理化学品是实现千年发展目标的一个重要内容。化学品的全球生产、贸易和使用量日益增多，给发展中国家的化学品管理提出了越来越高的要求。应从其使用寿命和可持续发展的角度更好地研究化学品管理办法，同时考虑到化学品对人类福祉例如社会、经济和环境的多重影响。未来化学品管理政策选择应注重把无害管理纳入以千年发展目标为基础的国家发展规划进程的主流；加强管理条例和立法，加强化学品安全、防止和减少风险；促进更多地获得和分享信息；促进使用有毒化学品的替代物；加强实施手段，在公共和私营部门各级调动财政资源；在所有利益攸关方之间建立伙伴关系；加强国际政策、法律框架和有利环境，努力实现化学品无害管理的目标。

* E/CN.17/2011/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 无害管理化学品政策	7-44	4
A. 治理	7-11	4
B. 信息分享	12-18	5
C. 化学品安全及防范和减少风险	19-29	7
D. 监测	30-35	9
E. 新出现的问题	36-41	11
F. 伙伴关系	42-44	12
三. 加强执行框架和创造有利环境	45-63	13
A. 国际政策框架：国际化学品管理战略方针	45-51	13
B. 国际法律框架	52-58	14
C. 实施手段	59-63	16
四. 前进的道路	64-81	18

一. 引言

1. 可持续发展委员会第十八届会议(2010-2011 年第四个执行周期的审议会议), 根据《二十一世纪议程》、《进一步执行二十一世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》,¹ 对化学品专题进展情况进行评价。委员会还确定了各种制约因素和障碍, 以及化学品专题领域实施活动中遇到的新挑战和机遇。
2. 在第十九届会议(本执行周期政策会议)期间, 委员会将就如何加快化学品专题领域执行工作政策选择和切实措施作出决定。会议拟在政府间筹备会议之后召开, 筹备会议将起草一份谈判文件草稿, 供委员会审议。
3. 本报告是对加快化学品无害管理进展政策选择和切实行动政府间筹备会议讨论的贡献。本报告对委员会第十八届会议报告(E/2010/29-E/CN.17/2010/15)中强调的挑战和障碍提出应对之举。报告由经济和社会事务和联合国环境规划署(环境署)共同编写。报告受益于各国政府、主要群体和联合国系统各实体的投入, 特别是国际化学品管理战略方针、《组织间健全管理化学品方案》、² 《持久性有机污染物斯德哥尔摩公约》、《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》和《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》。
4. 确保无害管理化学品是实现千年发展目标的一个重要内容, 包括消除贫穷的目标, 尤其是考虑到生产和使用化学品与发展中经济体的主要部门, 包括农业、卫生保健、能源和工业部门之间的密切联系。可持续发展委员会第十八届会议发出的主要信息是, 各级化学品的无害管理已取得了重大但仍不充分的进展。重大事故时有发生, 化学品对人的健康和环境仍有不利影响。为实现可持续发展问题世界首脑会议制定的到 2020 年无害管理化学品的目标, 要做的事情仍然很多。
5. 化学品的全球生产、贸易和使用仍在增加, 给发展中国家化学品管理带来了日益沉重的负担。因此需要对社会管理化学品的方式方法作出重大调整。由于化学品的特殊性质, 今后应从可持续发展的角度来考虑采取何种措施。
6. 《约翰内斯堡执行计划》认为改变不可持续的生产和消费方式贯穿于可持续发展的主要目标, 而且是可持续发展的重要条件。从使用寿命来看, 化学品管理和可持续消费和生产方式间的关联十分密切, 包括把公司社会和环境责任纳入世界主流、负责任的广告、营销和消费者信息工具, 以及制作标签和认证, 努力扩大消费群体。

¹ 见 E/2010/29-E/CN.17/2010/15。

² 组织间健全管理化学品方案集中了 9 个活跃于化学品安全领域的政府间组织: 联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、环境署、联合国工业发展组织、联合国训练研究所、世界卫生组织、世界银行和经济合作与发展组织。

二. 无害管理化学品政策

A. 治理

7. 为可持续发展而对化学品进行无害管理的重要性没有得到各国的充分重视。结果，化学品管理未充分纳入国家发展战略和计划中。在很多发展中国家，化学品无害管理工作在其发展政策中不属于头等大事，因而资金不足。捐助国的发展援助政策也有类似情况。

8. 化学品管理是一个跨部门问题，涉及国家政府多个部门，包括众多的利益攸关方。化学品管理始终是对国家和国际各级不同部门间促进合作、确保采取统一做法和提高资源利用效率的巨大挑战。

9. 治理框架包括国家管理化学品的法律和机构基础设施。在很多发展中国家，这种治理结构要么支离破碎，要么不完整，地方当局的参与程度也不一致。没有一个统一的国家协调框架，能使相关利益攸关方参与化学品管理，包括执行国际协定和进程。

10. 另一个挑战是，仍然没有执行化学品管理可持续发展里约原则。在逐步清除危险化学品的全球努力中，发展中国家需要得到国际社会的更多支持，进而使其经济走上可持续发展的道路。

11. 为了确保高效率，化学品管理政策选择和措施应首先评估化学品问题的根源，找出问题，提出统一的解决办法，讨论决策过程中的政策链问题。这都要求建立全面管理和机构框架，而不是单纯依赖技术性措施。化学品无害管理政策选择应包括：

(a) 把无害管理化学品列为发展与环境战略的重中之重。提高决策者对为可持续发展管理化学品的认识，需制定更多准则，说明如何把化学品无害管理与卫生保健和扶贫挂钩，说明如何衡量和评价关联与影响，如何以系统方式进行评估，如何把评估纳入部门发展计划和减贫战略，如何解决具体问题与发展的联系，包括控制疟疾和使用杀虫剂；

(b) 建立或加强国家协调框架，使所有相关机构和利益攸关方参与化学品无害管理，包括实施国际协定和进程，通过跨部门、参与式和以合作为主的干预措施，积极主动地管理有害物质和危险废物，避免潜在的各种问题，而不仅仅是在问题发生时才做出反应；

(c) 评价和加强国家一级的法律和机构基础设施，确保建立统一高效的行政管理体制。尤其要把重点放在执法和规章条例上；

(d) 加强国家政府发展法律和管理制度的机构能力，对危险物品进行有利于环境的无害管理，包括建立有效的化学品事故预防和应急预案；

(e) 把卫生保健与环境部门挂钩，研究化学品安全、预防和减轻危险问题，使世界卫生组织(世卫组织)办事处在国家和区域各级加强协调合作；

(f) 执行里约原则，包括共同但有区别责任的原则，采取预防措施，“污染者付费”，环境成本国内化，发展经济手段，促进在整个使用寿命期间对化学品进行无害管理。

化学品无害管理治理框架的关键内容：

- 宪法规定(卫生保健；生活质量、环境、可持续发展)
- 有利的政策和法律框架
- 国家协调机制
- 国家计划和优先事项
- 利益攸关方参与，包括妇女、土著社区、工人和其他弱势群体
- 国家基础设施和政府风险评估和管理机构能力
- 向决策者通报风险管理基本信息，跟踪进展情况，例如：
 - 化学品进口、制造、制作、过境和交易资料
 - 临床、流行病学和环境数据
 - 有毒物品、后果、分配、接触路径
- 国家监测战略，支持评估和决策基本信息，监测人口、食品(包括动物食品)和环境(包括空气、水、土壤、沉积物、动植物群)
- 风险通报战略，用于提高对预防和减轻风险的认识，对外宣传和教育(能够及时和适当的得到信息，包括适用于弱势群体的信息)
- 支持开展研究活动
- 财政资源

资料来源：(开发署，《把无害管理化学品纳入千年发展目标政策和计划技术指南》，2009年)

B. 信息分享

12. 在化学品的整个使用寿命期间，交流信息和进行有效沟通是让用户避免接触危险化学品、管理对用户和环境危害的关键。在这方面取得了进展：大约 50 个

国家或已经或正在建立国家或区域污染物释放和转移登记册；³ 《执行全球化学品统一分类标签制度的法律文书》已在很多国家生效；事先知情的同意程序经《鹿特丹公约》得以实施。相关机构和多边公约建立了国际一级化学品信息框架，例如国际化学品管理战略方针建立和管理的信息中心；巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约下的信息中心；世卫组织和国际劳工组织(劳工组织)制作和不断更新的国际化学品安全卡；由经济合作与发展组织(经合组织)管理的化学药剂全球信息门户网站。

13. 自社会发展问题世界首脑会议举办以来，有关化学品的信息越来越多并很容易得到。这方面仍有很大的改进余地。社会发展委员会第十八届会议特别确定，化学品安全和毒性的信息和数据，特别是以本国和当地语言提供的资料和数据仍远远不够。关于有毒化学品替代物的信息分享仍不充分，这对发展中国家和经济转型国家尤为重要。各国也没有足够的能力来解释和利用关于化学品安全和毒性的信息。

14. 关于正在进行的改善污染物释放和转移登记册的工作，很多国家都提到，没有执行“使用污染物释放和转移登记册”的能力和实验室基础设施不足都是执行该文书的主要障碍。

15. 社会发展委员会第十八届会议确定的另一项挑战是，没有充分的关于产品中化学物质的资料。产品中有毒化学物的逐渐增多对人体健康和环境造成危害，特别是在使用和对这些产品进行回收或当它们成为废品时。含有有害化学物质的产品也经由国际贸易而成为全球问题。这方面的例子包括儿童玩具、纺织品、珠宝、电器和家具。弱势群体，例如儿童和孕妇特别容易因接触产品中的各种物质而受到伤害。然而，到目前为止仍然没有一个向消费者和其他人说明产品中化学物质信息的全球系统。

16. 第二届国际化学品管理会议于 2009 年 5 月召开。会议认定产品中的化学物质为新问题。在其第 II/4 号决议中，会议决定执行一个项目，努力改善有关产品中化学物质信息的情况，鼓励所有利益攸关方为这个项目提供实质性和资源支持。

17. 斯德哥尔摩公约缔约国会议第四届会议于 2009 年 5 月举行。会议增加了公约准备消除或限制的 9 种新的化学品，包括在产品中广泛使用的工业化学品。

18. 要想切实有效地汇集和分享信息，就需要在各级采取行动，开展合作：

(a) 进一步实施《全球化学品统一分类标签制度》，建立国家污染物释放和转移登记册，参与和执行事先知情的同意程序，充分利用现有的国际和区域信息网络，向发展中国家和经济转型国家提供相关培训和技术援助；

³ 见 2009 年经合组织对执行欧洲经济委员会(欧洲经委会)建议 C(96)41/Final，“污染物释放和转移登记册”执行情况进行的调查。

(b) 帮助国家的所有利益攸关方，包括专家、立法者、政治家、政策制定者、农民、工人、生产和制造公司以及公共和国家组织加强无害管理化学品和价值链方面的知识、培训、教育和认识；

(c) 执行“不提供数据，不准销售”原则，把采购、管理和传播关于有害物质相关信息综合纳入开发和销售化学品过程中，普遍获得这些信息和知识对开发预防和保护工具十分重要。这包括评估化学品中的危险物质，加强对新化学品进入市场之前的筛选和评价制度；

(d) 通过产品标签、环境报告、环境影响评估、生态审计、排放清册和类似工具来加强社区掌握知识的权利。应当向公众提供有关化学品对健康和环境影响方面的相关数据；

(e) 传播关于产品中化学成分及其对人体健康影响的信息。还需要采取其他举措，促进生产商承担责任，向公众提供明确和可获得的有关产品中化学成分的信息；

(f) 建立通报风险和危害情况全球系统，促进普遍获得关于危险物品的可靠信息；

(g) 发展全球网络，协助分享最佳做法、方法、干预措施、做法和研究成果，促进对危险物质实行无害管理；

(h) 加强得到环境署支持的区域信息交换网络；

(i) 促进发达国家和发展中国家之间分享关于有毒化学品研究结果的信息；

(j) 加强关于安全和可获得的有毒化学品替代物的信息交流。

C. 化学品安全及防范和减少风险

19. 化学品安全及防范和减少风险对从化学品中获益处但又免受其对环境和人类健康的不利影响至关重要。

20. 化学品长期污染的主要来源包括农药、能源生成和工业活动造成的排放以及库存过期化学品。

21. 发展中国家的弱势群体，如儿童、妇女、土著人、穷人和工人因接触化学品而受到严重影响，之所以发生这种情况的原因除其它外还包括，大量接触水、食物、居住地点、从业环境以及对需要保护自己和他人免遭化学品可能造成的危害。

22. 发展中国家化学品的消费增长率高于发达国家，到 2020 年将占全球消费量的三分之一。若不对化学品进行无害管理，这一趋势会导致化学品造成更多的污染和负面影响。此外，化学品对一国造成的风险可能会影响其他国家，原因是化学品可能会通过空气、水和迁徙物种在不同环境中传播。

23. 许多发展中国家缺少基本的法律、机制、人力和知识，不能进行适当的化学品风险评估和管理。在许多发展中国家，增加农业生产是其发展计划的首要任务，这往往会导致更多地使用农药。然而，这些发展计划很少包含有效评估和管理农药的规定，也没有提出诸如综合虫害管理和有机生产等替代方法。此外，很多情况下非法进口农药，且未经贴上有关正确使用的标签就重新包装，使用户通过接触而受到危害。

24. 发展中国家涉及化学品的大部分工业活动由国家公司和/或中小型企业开展。这些公司和企业往往没有足够的人力和技术能力，不能采用发达国家较大规模产业所用的确保保护工人及工艺和产品安全的工具和方法。

25. 目前，没有化学品工业使用指南。鉴于目前的趋势是发展中国家增加生产和使用化学品，因此，亟需制订指南。各国需要一个连贯统一、具有互补性、协调一致且针对具体部门的国际商定指南和标准。

26. 应当指出，危险废物和化学品越境转移对小岛屿发展中国家的威胁日益严重，主要来自于这些国家专属经济区外沿陆地和船只上的废物和化学品。小岛屿发展中国家生态脆弱、高度依赖沿海和海洋资源且对环境和社会经济的承载能力低，因此，化学品风险对小岛屿发展中国家的严重性大于其他国家。

27. 有多种风险评估和管理工具。但是，这些工具是发达国家针对其特定情况开发的。因此，发展中国家和经济转型国家须修改和制订与化学品管理有关、适合国家环境、生态和社会经济条件的评估工具和方法。

28. 各国对危险化学品的依赖表明，有必要发展可替代有害化学品的安全替代品，或制订减少化学品使用和排放的其他办法。

29. 关于化学品安全及预防和减少风险的有效政策和措施取决于开展若干活动，比如：

(a) 提高国家和地方各级决策者以及私营部门、民间社会和化学品用户对化学品安全重要性的认识。若要把制订必要措施以防止和减少化学品对环境和人体健康的负面影响作为国家优先事项，提高认识是其先决条件；

(b) 建立一个有效的监管制度，制订关于化学品使用登记、评价和限制规则。监管制度应涵盖化学品整个使用寿命期间，包括化学品的生产、运输、使用、回收和处置。化学品的营销监管至关重要。监管框架应包括执行和实施有法律约束力的国际文书，如劳工组织各项公约和关于化学品和废物的多边环境协定，以及自愿标准和协议，如《农药销售和使用国际行为守则》；

(c) 制定关于损害环境的责任和赔偿的立法，作为对传统化学品管理立法办法的补充。可以考虑利用新的市场手段，因为这可以促进减少有害化学品的使用；

(d) 加强国家从事对化学品整个使用寿命期间进行技术评估和管理的人才。这需要广泛培训工作人员，包括执法人员、检查人员和海关官员；

(e) 发展必要的实验室能力，监测化学品在环境中的分布和影响。可以通过区域和次区域合作发展能力，减少对个别国家预算的压力；

(f) 加速开展活动，处理污染环境的废弃化学品现有库存。各国需要制订积极主动的策略，以避免今后在化学品被禁或退出市场后大量积存；

(g) 促进工业界和学术界研究更安全的替代产品和技术以不再使用危险化学品，还要促进采用更可持续的方法，如病虫害综合管理和有机耕作方法；

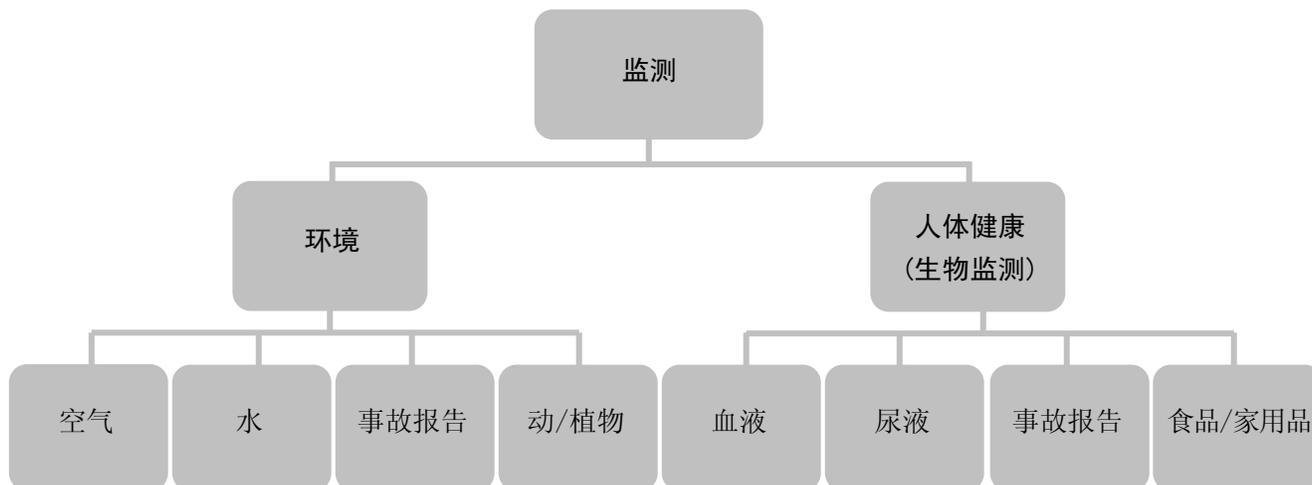
(h) 评估现行国际化学品风险评估和管理方法，使其适应发展中国家和经济转型国家的需要。应考虑制定与《农药销售和使用国际行为守则》类似的针对工业化学品的国际守则和标准。这些举措可以借鉴全球统一分类和标签制度、污染物释放和转移登记册等现有材料和方法，且利用国家和区域经验。组织间化学品无害管理方案参与机构应考虑共同致力于向各国提供这种连贯一致的工业化学品指南和标准。

D. 监测

30. 化学品生产、交易和使用量巨大、特性各异，这意味着用同一种方式监测所有这些化学品是不可行的。最令人关切的化学品是那些危险、在环境中持久存在且从被排放处可长距离移动的化学品。

31. 目前的监测方案主要分为两类：监测环境影响和监测对人体健康的影响(生物监测)。环境监测指标包括土壤、空气、水、事故报告、动物和植物。生物监测指标包括人乳、血液、尿液、事故报告，食品和其他家用品。例如，监测方案可以是例行抽样检查，以确定肉类等原材料的重金属水平。

图 1：用于监测化学品的指标



32. 关于监测方法的信息可见于论坛和科学文献，其中包括世卫组织和环境署的报告。环境监测信息主要通过国际接触科学学会及其刊物《Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology》收集。生物监测无中央数据库，信息和数据按不同主题分散收集。世卫组织、环境署和其他与化学相关机构和多边公约，如《斯德哥尔摩公约》也参与化学品监管。世界银行还向有关方案提供财政和人力支持。非政府组织等利益攸关方也参与生物监测。例如，生态毒理学和化学品毒理学欧洲中心这一非盈利科学协会提供解释生物监测数据的指导。

33. 在国家一级，发达国家和发展中国家在实施监测方案方面差异很大。发达国家分配资源且有分析能力，广泛监测化学污染物。例如，欧洲监测和评估方案监测和报告持久性有机污染物，将其作为月平均浓度，以此评估跨界空气污染情况。化学污染常见于发展中国家，但发展中国家往往缺乏可生成有意义数据的有效监测方案。学术网络和政府网络的环境监测也有差异；也许可以把两者更好地结合在一起。

34. 监测面临的总体挑战包括：监测化学品对人体健康和环境的整体影响极其困难，化学品的影响可能因其他影响而改变；对化学品整个使用寿命期间的潜在风险监测不力；环境介质的化学污染和人体接触方面的监测数据不足；有必要扩大现有各项指标列表。

35. 应更加努力制定专门针对化学品使用寿命期间各阶段的监测方案。加强监测的政策办法应包括：

(a) 进一步制订监测指标。这需要更多投资于监测技术和检测机制方面的技术进步，以便更方便地监控化学品；

(b) 制订最佳做法时更好地利用现有数据和数据推断，促进更多获取监测收集到的信息。有必要开发有各类化学品相关信息和监测化学品最佳做法的中央数据库。还需要把公共健康和环境专家和活动纳入一个全面的综合监视和监测系统框架下；

(c) 协调展开监测方案，并提供充足资源维持现有方案。例如，评估持久性有机污染物水平的斯德哥尔摩公约全球监测计划有必要继续适用，以便继续评估进展情况；

(d) 加强区域或双边合作活动，因为化学品可长距离迁移。富有成效的合作例证是北极监测评估方案；⁴

(e) 提高和维持发展中国家的分析能力。可以通过更好地宣传发达国家现有方案来加强人力资源；应该发展或加强专业知识中心和网络，制订培训方案，以

⁴ 方案涉及加拿大、丹麦、冰岛、瑞典、挪威、芬兰、俄罗斯和美利坚合众国(阿拉斯加)。

改善发展中国家的专业知识。应促进诸如相互校准等方案，来加强质量保证和质量控制，便利全球数据对比；

(f) 通过比较各种有害化学品的影响，排定要监测的特定化学品的优先次序。

E. 新出现的问题

36. 除了传统的危险化学品，一些新兴领域也引起高度重视。2009年5月国际化学品管理大会第二届会议确定了纳米技术、电子废物、产品中所含的化学品和油漆中的铅为“新出现的政策问题”。对这些问题没有充分认识或适当应对，对人类健康和环境造成了既有风险或潜在风险。

37. 委员会第十八届会议表示特别关切纳米技术。与会者指出，对纳米粒子的潜在风险知之甚少，而纳米粒子已应用于广泛的民用产品、工业产品和食品中。大不列颠及北爱尔兰联合王国皇家学会建议，鉴于有新证据表明存在严重的纳米毒性风险，纳米粒子应被视为新的化学品，并接受新的安全评估，然后才能被纳入消费品。

38. 电子废物是另一个主要关切问题，特别是在发展中国家。虽然各国际组织特别是根据《巴塞尔公约》为应对这个新出现的问题做了一些工作，但需要做更多工作，特别是在电子产品中尽量少使用有害化学品。

39. 各政府机构正研究新的测试方法，以评估化学品对健康和环境的新风险。然而，这项工作主要是在发达国家进行。委员会第十八届会议强烈呼吁加强合作行动，这应包括发展中国家在内。会议还强调采取预防措施解决新出现的问题。

40. 国际化学品管理大会第二届会议在这方面取得了一些进展。在其第 II/4 号决议中，会议赞同建立“含铅涂料全球伙伴关系”。决议还预见实施一个项目，以应对关于产品中化学物质的信息改进问题。为进一步审议电器及电子产品问题，将召开研讨会，会议邀请利益攸关方为研讨会提供专门知识和资源。关于纳米技术，会议在决议中鼓励利益攸关方协助发展中国家和经济转型国家加强必要能力，邀请利益攸关方共同开展研究工作，并请他们协助获得和共享信息。此外，会议同意设立一个联络组，讨论闭会期间的机构安排，包括就新出现的政策问题开展今后工作所需的安排。

41. 新出现的问题要求各级采取协调一致行动，其中包括：

(a) 加强对新出现问题的研究和风险评估，以减少化学品风险，其中包括列入多边环境协定的新化学品、电子废物和纳米技术；

(b) 利用国际化学品管理大会——化学品管理方针理事会——关注新出现的问题，呼吁采取适当行动，并就合作行动的优先事项达成共识；

(c) 支持关于新出现问题的现行方案和项目，如关于新出现政策问题的化学品管理战略方针联络组，将由《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》秘书处和工发组织实施的关于电气和电子产品的化学品管理战略方针研讨会，训研所和经合组织提高发展中国家和经济转型国家对纳米技术和制造的纳米材料的认识且发展其能力的合作伙伴关系，以及经合组织-组织间化学品无害管理方案对全氟化学品的管理和过渡到更安全的替代品工作；

(d) 加强各国之间的相关信息共享。

F. 伙伴关系

42. 化学品无害环境管理依赖所有利益攸关方的参与。在有关利益攸关方、包括非政府组织、民间社会和私营部门的参与下作出的决定更有可能顺利地付诸实施。这些行为者不仅可提供机会获得各种专门知识，还提供相关的本地信息据以评估政策方案。他们开展监测和数据收集工作，还开展社区宣传、公众教育和提高认识活动。

43. 这些利益攸关方在化学品政策和管理中的重要作用逐步得到认可，然而，这与其有效参与政策制订进程的情况并不相称。一些国家政府对公众参与决策进程的支持不力，为利益攸关方相关活动提供的资源少之又少或难以获得这种资源。

44. 有必要加强各国政府、私营部门、研究机构和民间社会之间的伙伴关系，以便对化学品进行无害管理，还需要为注重公共利益的非政府组织和民间社会组织提供更多的财政、技术和能力支持，促使和促进其负责任地积极参与政策制定过程。今后行动应包括：

(a) 加强与民间社会、学术界和科学团体及其他利益攸关方的合作，并鼓励他们为无害管理化学品做出贡献；

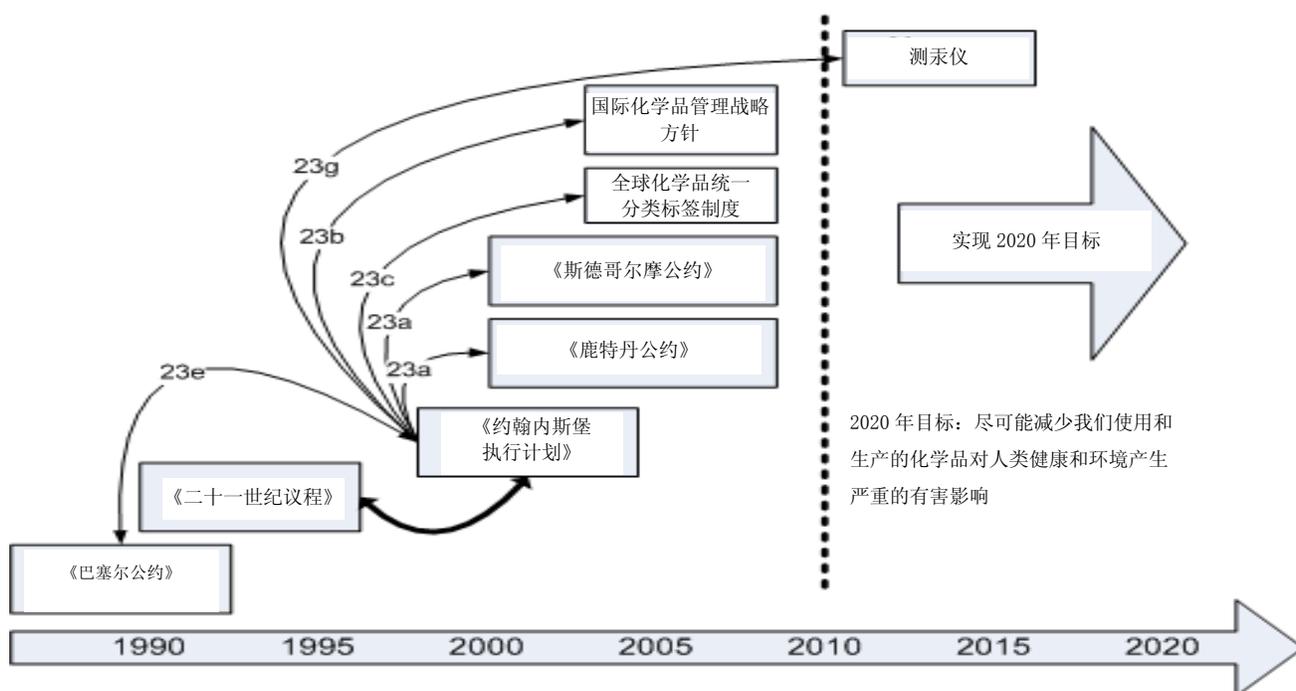
(b) 促进公私合作伙伴关系，以加强民族工业和中小型企业安全和负责任地使用和处置化学品、包括危险化学品的能力；

(c) 建立评估和宣传有关化学品风险和危害伙伴关系的信息，借鉴诸如负责任的经营全球宪章和全球产品战略等榜样；

(d) 促进产业在信息共享中的作用和实施化学品安全预防方法，加强负责任的广告和营销，贯彻“不提供数据，不准销售”原则，把企业的社会责任和环境责任做法纳入化工业的主流。

三. 加强执行框架和创造有利环境

图 2: 明确的构想——实现 2020 年目标



A. 国际政策框架：国际化学品管理战略方针

45. 履行国际化学品管理战略方针最初承诺的情况令人鼓舞，这表现在：高级别的批准、国家协调人的提名、初步进展报告，以及各种类型的快速启动方案项目。国际化学品管理战略方针提供的国际政策框架不具法律约束力，全面执行战略方针面临的挑战包括：缺乏能力建设、加强体制和其他活动所需的资源；各关键部门的参与程度各异，以及难以连续监测进展情况。

46. 化学品管理方针秘书处和快速启动方案信托基金的资金筹措以自愿捐助为基础，而自愿捐助受各捐助国优先事项的影响极大，可能随时会发生变化。目前，快速启动方案的主要捐助来源仅限于少数几个捐助国或区域经济合作组织。在化学品管理战略方针的整个适用过程中，为必要活动筹集资金都将是一个挑战。

47. 全球环境基金(全环基金)为有关化学品管理方针的活动开辟了一个供资窗口。然而，这只不过是全面执行化学品管理战略方针所需资金的一小部分。

48. 国际化学品管理大会在通过化学品管理方针时决定，快速启动方案信托基金将于 2013 年到期，最后一笔款项于 2012 年支付。然而，对用于支持在化学品管

理方针下无害管理化学品资金的需要任何时候都不会过期。有必要寻找一个替代化学品管理方针快速启动方案的方案，并采用能得到财政支持的长期办法。

49. 化学品管理方针确认化学品是一个跨部门问题，力图超出环境问题，将所有与化学品无害管理有关的部门囊括在内。在国际一级，这种设想只在较小程度上实现，因为化学品管理方针的理事会——国际化学品管理大会——仍然由环境部和卫生部主导。大部分其他部门，包括发展部门，均缺席国际化学品管理大会。

50. 在维持国际化学品管理战略方针活动协调方面、以及越来越多地在执行和发挥影响力的伙伴关系方面，组织间化学品无害管理方案等现有机制已被证明卓有成效。然而，区域组织和金融机构的参与参差不齐，也不充分。在国家一级，战略方针总体政策战略中所提倡的部际委员会已经在一些国家设立，但在许多情况下部门之间似乎仍缺乏协调。

51. 在确保有利于化学品无害管理的国际环境的未来政策选择和措施方面，仍有必要采取下列措施：

(a) 加强关于化学品的国际政策框架，其方式包括充分有效执行化学品管理方针。2012年国际化学品管理大会第三届会议将是下一个重大机遇，可以评估化学品管理战略方针执行情况并重新推动其执行，以及审议其他新出现的政策问题；

(b) 进一步加强关于化学品现有机构和进程之间的协调、一致和协同作用，包括委员会和其他各机构之间的协调。委员会的讨论结果应提交给研究化学品问题的其他论坛；

(c) 审议并更加重视2020年战略方针到期后国际结构需要变动或加以补充的可能性，这可能包括以下可能性：发展执行有关化学品的政策行动全球结构，并倡导对化学品管理采取积极主动的做法。定于2015年和2020年举行的国际化学品管理大会第四届和第五届会议可能会重点讨论这些问题。在此期间，可持续发展委员会第十九届会议、国际环境治理进程——包括环境署理事会会议和联合国可持续发展大会(里约会议二十周年)等，可能提供先期辩论的机会。

B. 国际法律框架

52. 通过如下一些指标观察到，在执行《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》等关于化学品和废物的法律协定方面取得了一些进展：《斯德哥尔摩公约》下国家执行计划获得批准的数量增加、提交率良好、根据《斯德哥尔摩公约》和《鹿特丹公约》审查并列名的新化学品数量，以及《鹿特丹公约》下的进口对策。

53. 仍有一些挑战阻碍着这些国际文书在国家一级得到更广泛执行。缔约国所面临的困难包括：未充分利用市场机制、法律和技术能力不充分、无法获得负担得起的更安全的技术和替代品，特别是有必要将化学品战略纳入国家发展计划并列为优先事项。

54. 监管基础设施的薄弱之处，特别是发展中国家缔约方和转型期经济体缔约方的化学品管理执行机制，均被确定为执行各公约的重大挑战之一。在这些国家中，有许多国家法律框架的实施支离破碎而且不一致，导致国家一级的法律协定之间缺乏合作和协同。此外，获得充足和可持续的财政资源仍然是落实和执行国际法律文书的一个主要障碍。

55. 在国际一级，2010年2月在巴厘举行了关于三大公约协同增效的巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约缔约方大会同期特别会议。会议认识到这三个公约的总体目标是保护人类健康和环境并促进可持续发展，并认识到加强这三个公约之间协调与合作的目的是为了促进实现这一目标。这一缔约方特别会议以及加强这三个公约之间合作与协调的进程，为全球环境议程其他部分提供了令人鼓舞的范例，表明可以在若干密切关联的多边环境协定内加强国际环境治理。目前正在制定并实施各秘书处间的联合活动，这些活动的具体任务是为国家一级的缔约方带来益处，加强它们履行公约义务的能力。

56. 化学品管理和有关国际法律框架面临的一个普遍性挑战，是各国际协定所覆盖的化学品数量有限。这是由于，只有当这些化学品被证明不安全而且引起全球关注并就此达成国际共识后，化学品才能在国际一级得到处理。这导致在确立科学证据与实际采取行动之间有漫长的谈判期，但由于促进了对所审查化学品的强有力信息交流和指导，包括对人类健康和环境的已证实影响力，以及逐步推广潜在替代品，现已证实利大于弊。在各公约科学委员会框架内进行的审查也鼓励各缔约国对就已仔细审查过的化学品采取行动。

57. 及时、适当地提供技术援助和进行技术转让被认为是对在国家一级执行关于化学品和废物的法律协定所必不可少的。根据一些协定，已经设立了一些区域和次区域能力建设和技术转让中心，并授权它们协助缔约国履行公约规定的义务。这些中心在广泛领域提供援助，例如：替代品的开发和引进研究；评估化学品风险及监控污染程度等实验室能力；制定监管和执行计划。

58. 关于今后建立有效的化学品无害管理国际法律框架的行动，应采取各种政策措施和行动，以：

(a) 调动各级公私营财政资源，以支持批准、实施和执行关于化学品和危险废物管理的法律文书，特别是上述各公约；

(b) 将化学品管理和执行具有国际法律约束力的文件纳入国家发展计划，以确保双边和国家提供的经费用于落实和执行各公约，以及促进加强对发展中国家技术和财政援助的倡议和伙伴关系，包括来自产业界的支持；

(c) 促进三个公约在国家一级的合作与协调，确保国家在实施和执行各公约时实现协同增效。这可以通过修订已在国家一级建立的国家协调机制的任务规定实现，以促成执行公约和总的化学品议程所涉及的各部委之间的进一步合作。协调机制应包括主要负责经济和规划的部委，以确保其支持各公约的实施，这一点很重要；

(d) 真正履行与《斯德哥尔摩公约》附件 A、B 和 C 新列入清单的化学品有关的义务，包括 2010 年 8 月 26 日生效的修正案中所列 9 种化学品；

(e) 顺利批准《巴塞尔公约》下的《禁令修正案》，该修正案禁止从附件七国家(欧洲联盟、经合组织成员中的巴塞尔公约缔约方以及列支敦士登)向非附件七国家(所有其他公约缔约国)出口危险废物进行最终处置及回收利用；

(f) 成功谈判达成关于汞的具有全球法律约束力的文书。除了现有法律文书外，国际社会在 2009 年初决定制定一个关于汞的具有法律约束力的文书。其目标是在 2013 年之前制定出一个这样的文书；

(g) 通过绿色海关倡议和无持久性有机污染物产品等举措和“安全星球”⁵等国际宣传活动，提高公众和决策者的认识。

C. 实施手段

59. 国际化学品管理战略方针和关于化学品及废物的国际法律协定确认，发展中国家可在何种程度上取得无害管理化学品和废物方面的进展，包括实现可持续发展问题世界首脑会议制定的 2020 年目标，部分取决于各国政府、私营部门以及双边、多边和全球性机构或捐助者所提供的财政资源能否到位。在可持续发展委员会第十八届会议、化学品和废物公约缔约方大会的历次会议，以及国际化学品管理大会的会议上，这个问题再次得到确认。

60. 根据《斯德哥尔摩公约》，对前 12 种持久性有机污染物执行国家计划做出的财政需求预测中，可以清楚地看出，所需财政资源估计为 90 亿美元。⁶ 这些资源远远超出全球环境基金可动用的资源。

⁵ 联合国发起的关于对危险化学品和废物承担责任的宣传活动(安全星球宣传活动)，是环境署和联合国粮食及农业组织牵头的全球运动，旨在确保环境和人类健康安全不受有毒化学品和废物危害。详见：<http://www.facebook.com/safe.planet>。

⁶ 这个数字没有考虑到尚未批准《斯德哥尔摩公约》和持久性有机污染物的国家。因此，虽然可能有一些粗略估计数，但其实并没有将所需数字汇集在一起。

《斯德哥尔摩公约》对四个区域 68 个缔约方全部资源估算摘要

(单位: 百万美元)

区域	2004-2009 年	2010-2014 年	2015 年以后	区域总额
非洲	836.85	729.11	502.08	2 068.04
亚洲和太平洋	2 088.64	3 430.40	676.80	6 195.84
中欧和东欧	292.71	242.38	132.84	667.93
拉丁美洲和加勒比	118.28	86.88	22.40	227.56
各期间共计	3 336.48	4 488.77	1 334.12	9 159.37

注: 转载自 UNEP/POPS/COP.4/27, 附件。对 2010-2014 年期间发展中国家或经济转型国家缔约方执行《斯德哥尔摩公约》所需资金评估, 第 7 页。

61. 目前, 分配给各国化学品无害管理工作的双边和多边资金比例少得不成比例, 因为这种举措很少被作为国家优先事项纳入发展计划和国家援助战略主流之中。

62. 由于缺少资金, 大多数发展中国家没有制定、实施并执行化学品管理方案的技术和分析能力。这些国家缺乏训练有素的科学、法律、行政人员、执法人员和海关官员。此外, 它们还缺乏必要的机构, 例如化学品无害管理实验室。

63. 实施手段应进一步加强, 以实现化学品无害管理的目标。这些行动应包括:

(a) 调动各级公私营财政资源, 以支持向无害管理化学品过渡。在中短期时间范围内, 新筹资安排的具体提案可以包括: 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》等化学品多边基金; 在国际化学品管理战略方针存在期间将快启方案改造成一个永久性供资安排, 以及扩大全球环境基金在化学品重点领域的供资。然而, 化学品管理的长期可持续供资必须来自国家。这意味着加大对把化学品无害管理纳入国家发展计划和战略主流的支持, 以及更多利用经济手段来维持国家对化学品管理相关政策措施的供资;

(b) 支持环境署执行主任就确定化学品和废物议程供资选择开展协商的倡议;⁷

(c) 加强根据三大公约建立的区域和次区域能力建设和技术转让中心;

(d) 推动公营私营、北南和南南合作伙伴关系, 以加强国家工业和中小型企业安全和负责任地使用和处理化学品(包括危险化学品)的能力;

⁷ 2010年2月24日至26日理事会/全球部长级环境论坛第11届特别会议通过(SS. XI/8号决定)。

(e) 提供一整套决策工具和指导，并提出一系列有科学依据的经济论述，就化学品无害管理作出令人信服的经济论证；

(f) 开发和转让安全替代品技术，并发展生产此类替代品的能力，特别是在发展中国家；

(g) 考虑建立一个制度，防止向发展中国家转让过时技术，并促进合作发展无害环境技术；

(h) 考虑建立一个国际机制，与依据各公约建立的分区域和次区域中心以及环境署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)区域办事处合作，支持与实施国际化学品管理战略方针和三大化学品公约相一致的化学品无害管理教育和能力建设；及

(i) 加强政府和公益组织风险评估、减少风险及监测的人力和技术能力，并向发展中国家提供援助。

四. 前进的道路

64. 如果不实行化学品无害管理，预计化学品生产和使用的增长，特别是在发展中世界和经济转型国家，可能对健康和环境造成相当大的不利影响。需要在国际、区域和国家各级解决制定政策与实际情况之间的差距。

65. 应建立一个强大的国家化学品无害管理基础设施。各国需要将化学品无害管理的优先事项纳入基于千年发展目标的国家发展规划进程主流，并在多方利益攸关方参与下进一步重组并加强其部际委员会、任命国家协调人，并按照国际化学品管理战略方针、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》以及其他有关化学品的文书制定并实施国家计划。

66. 应该采用使用寿命方法，并加强对如下一些基本原则的承诺：预防原则和污染者付清理费原则、“不提供数据，不准销售”原则、公众的知情权利原则，以及“逐步取代最危险化学品”原则。

67. 还有必要寻找化学品和气候变化、生物多样性、土地退化和水资源等其他环保领域之间的相互关联并加以研究，以加强致力于全球化学品无害管理的行动对实现可持续发展的贡献。

68. 应加强监测和执行要求生产商和进口商完善产品安全立法以及现有法规。应更多提供有关产品中所含化学物质方面的信息。

69. 应加强各国政府发展法律和监管制度的能力，从而生产和使用无害环境的危险化学品，包括防止和防备化学品事故的有效框架。

70. 应当制定简洁清晰的指标，包括各国在化学品无害管理方面想要实现的目标、具体目标和时间表，并在国家发展计划中阐明各优先事项。
71. 应加强研究与推广有毒化学品和持久性化学品的替代品。应向各国广为散发关于安全可用替代品的所有信息，如《斯德哥尔摩公约》科学委员会制定的导则，以协助这些国家制定并执行本国的监管和执行框架。
72. 应坚持让卫生部门全面参与国家、区域和国际战略措施论坛和国家部际进程，从而改善公共健康。应专门制定确保妇女、儿童和工人健康的战略。
73. 就及时提供信息并将技术数据转换成可供决策者使用的信息形式而言，环境与卫生部门管理者应成为发展规划进程中开展有效合作的伙伴，包括在化学品无害管理领域。
74. 为减少工作场所有害物质对环境、工人和行业的影响，有必要对其进行无害管理。各国应实施国际劳工组织有关化学品的主要公约，即《1990年化学品公约》(第170号)和《1993年预防重大工业事故公约》(第174号)。
75. 为加强信息共享和可及性，各会员国实行《全球化学品统一分类标签制度》仍然是当务之急。有必要建立一个交流危害和风险信息的全球系统。应加强信息交流，包括发达国家和发展中国家之间交换化学品毒性研究结果的相关信息。应考虑建立一个国际机制，支持化学品无害管理教育和能力建设。
76. 化学品安全应成为国家政策的重要组成部分。应通过执行《农药销售和使用国际行为守则》来处理高度危险的农药。应在国家一级建立农药授权制度。应制定工业化学品国际规范和标准。各国都需要处理现有废弃化学品库存，同时采取积极主动的策略，以避免今后出现新的废弃化学品库存。
77. 有必要加强各国之间的合作，以防止化学品的不利影响从一个地区转移到另一个地区，并避免重复以往的错误。为此，办法之一是根据《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》的规定更多使用国家之间事先知情同意程序。向发展中国家和经济转型国家提供技术援助是关键。各国还应建立和加强处理中毒事件和化学品事故的能力。
78. 化学品安全、预防和减少风险以及可持续发展之间的关联，应在双边发展援助合作机构的供资决定中得到充分反映。捐助者应认识到并鼓励将化学品安全目标列入发展合作的重要内容。与此同时，各国应将化学品无害管理目标充分纳入国家计划和相应预算中。还应考虑扩大全球环境基金中对化学品重点领域的供资。应建立一个长期和可持续的化学品管理方针财政机制，以取代化学品管理方针快速启动方案信托基金。

79. 应全面执行现有国际文书和方案，包括劳工组织化学品公约以及《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》和《巴塞尔公约》等重要公约。应在各级加强这些文书的一致性和协同增效作用，其方式包括各公约协调中心与国际化学品管理战略方针之间的协调，以及更多利用按照各公约建立的区域中心。

80. 应加强各国在研究、风险评估和信息共享方面的合作，进而对电子废物和纳米技术等新问题采取更有力的行动。

81. 应通过充分有效地执行国际化学品管理战略方针、成功开展关于汞的具有法律约束力的全球文书的谈判、审查更广泛的化学品法律文书的用处以及制定 2020 年之后化学品无害管理的国际结构等方式，进一步加强化学品国际政策和法律框架。
