



联合国



环境规划署理事会

Distr.
GENERAL

UNEP/GCSS.VII/INF.1
29 October 2001

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第七届特别会议
2002年2月13-15日，卡塔赫纳

国际化学品管理的战略方法

导言

1. 联合国环境规划署(环境署)理事会在2001年2月举行的第二十一届会议上通过了第21/7号决定。该项决定请执行主任与各国政府、组织间化学品健全管理方案、政府间化学品安全论坛以及其他相关组织和利益攸关者协商，审查是否需要制定国际化学品管理的战略办法和编制关于这一主题的报告，供2002年理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛详细审议。此外，理事会促请各国政府、组织间化学品健全管理方案、政府间化学品安全论坛及其他相关组织和利益攸关者积极参与这一进程。

K0100415 191101 271101

为节省开支，本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会，勿再另行索要。

一. 化学品已成为一个国际问题

2. 在崇尚建立和/或维护高标准生活水平的现代社会中，化学品发挥的作用不胜枚举。尽管在许多化学制品中，化学品的现代化用途或许对公众而言是显而易见的(水处理所用化学品、干洗液、家庭用品和清洁剂、农药等等)，而其他一些用途，特别在产品和用品中的用途，或许不易受到人们的瞩目(石油、现代电子装置例如电脑中的元件、新研制的合金和车辆中的塑料等等)。尽管许多人把化学品问题视为高技术性质的问题，但一般公众目前对于化学品政策的关注，如同对于电讯、交通以及海洋和淡水的保护一样，都是明显带技术性的主流问题。事实上，化学品问题在所有这些其他领域都是不可忽视的因素，有时作为解决某些问题的一种手段，有时又成为令人头痛的问题，比如当今市场无数化学制品和产品在生产、使用和排放过程中产生有害废物、对环境的污染和对人类健康的危害。因此在发达国家、发展中国家和经济转型国家内，健全的化学品政策是现代社会总的公共政策中一个不可缺少的部分。

3. 2001年，经济合作与发展组织(经合组织)发表了一篇有关全球化学工业的报告：《化学工业的环境展望》。根据这份报告，化学工业占全球收入的7%，占国际贸易的9%。1998年，化学品的销售额约为1,500亿美元，是全球通讯设备和服务市场销售总额的两倍以上。报告指出，化学工业正在经历一场生产产品和生产地点的变革。报告预期，至2020年，跨国公司将会减少但规模更大，全球的化学品产量将会比1995年的水平增加85%。比较之下，发展中国家的化学品生产增长最大，这是由于大量化学品的生产将转至这些国家内进行。报告还讨论了今后化学品政策的变化趋势，反映出目前做法的进一步改变。报告指出，尽管化学工业是世界上管制最为严格的工业之一，人们还是担心今日所使用的成千上万种化学品可能会在制造、使用、运输或处置过程中被排放出来，并且可能会对环境中的生物或人类造成损害。

4. 人们日益意识到目前在全球市场上各种各样的制剂和产品所采用的成千上万种化学品尚缺乏科学数据，针对这个问题，各国政府和工业界在过去几年内发起了一些举措，对几千种大量生产的化学品确定成套数据。在今后若干年内，将以远远超过以往的速度持续不断地提供试验数据和危害性评估，在有些情况下，还将提供风险评估。能否及时对大量化学品进行评估和做出决定，对经合组织和各国政府的集体能力将是一个考验。对各国政府而言，

主要的问题是如何评估工业数据的质量，和如何对认明的、可能包括大量化学品的风险作出反应(产品分类和标签、职业中的接触限度、风险管理决定等等)。

5. 在过去 30—40 年内，国际社会针对所认明的问题，越来越关注化学品问题的影响。环境署在针对解决这类问题的若干多边环境协定的谈判中发挥了重要的作用。《保护臭氧层维也纳公约》及其《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》分别于 1988 年和 1989 年生效。此后《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》于 1992 年生效。最近于 1998 年和 2001 年分别通过了《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《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。

6. 1992 年联合国环境与发展会议(地球首脑会议)在《21 世纪议程》第十九章具体论述了有毒化学品的问题，并且以同样的方式在第二十章内论述了有害废物的问题。自那时起，各国政府、政府间和非政府组织在国家、区域和全球各级采取了各种各样的行动，制定和实施解决化学品问题的政策。特别值得一提的两件事是设立了政府间化学品安全论坛和组织间化学品健全管理方案。这两个机构在制定和实施化学品政策方面极为重要并极有影响。

7. 为协调全球努力以对付第十九章内提到的有关有毒物质的挑战，并帮助各国政府、政府间和非政府组织采取集体行动，于 1994 年成立了政府间化学品安全论坛。化学品安全论坛对于改进利益相关者之间的交流、为《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的谈判而拟定建议，为发展中国家和经济转型国家的能力建设确定需求，发挥了重要的作用。2000 年 10 月，政府间化学品安全论坛拟定了优先行动项目，并发表了《关于化学品安全的巴伊亚宣言》，提请政治家和公众注意对若干化学品问题采取行动的必要性。1995 年建立了组织间化学品健全管理方案，作为在参加化学品评估和管理的政府间组织之间进行协调的机制。该组织目前的成员包括环境署、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国训练研究所(训研所)和经合组织。

二. 理事会关于此事项的审议

8. 自 1995 年以来，环境署在各种论坛上对国际化学品管理的战略方法的

概念开展了积极的讨论。由于问题的复杂性、某些协调选择方法所涉法律和司法问题的难度，以及贯彻某些选择方法的成本效益问题，辩论复盖面极其广泛。以下按时间顺序简述自 1995 年以来的有关事件：

1995 年 5 月：理事会在其第十八届会议上通过了第 18/12 号决定。该项决定请执行主任成立一个由政府指派专家组成的工作组以审议和建议减小有限数量化学品所致风险需要采取的进一步措施。并请执行主任向理事会 1997 年第十九届会议作出汇报。

1996 年 4 月：专家组举行会议并决定针对以下四个问题领域进行审议和提出建议：

- (a) 发展中国家无足够能力处理有害化学品和农药的问题；
- (b) 积压的过时农药和其他化学品的处置；
- (c) 在化学品管理决策和行动方面得不到足够的信息；
- (d) 禁用和逐步淘汰某些化学品的可能必要性。

专家小组还注意到一项有关国际综合管理有害化学品机制的可能惠益的提议，并邀请环境署执行主任和粮农组织总干事和政府间化学品安全论坛主席一起征求各国政府有关这个问题的意见以便供理事会第十九届会议审议。

1997 年 2 月：理事会在其第十九届会议上通过了第 19/13 D 号决定。该项决定请执行主任拟定一份提交理事会第二十届会议的报告。报告将概述在有关化学品，包括《鹿特丹公约》及有关持久性有机污染物的国际活动中加强一致性和有效性的选择方法。报告将：

- (a) 提出法律和行政两方面的选择方法；
- (b) 评估这些选择方法在环境惠益、行政和组织诸方面的利弊，包括成本和效益在内；

(c) 概述目前的法律文书和负责化学品组织的作用和责任；

(d) 考虑到发展中国家和经济转型国家的能力。

1999年2月： 向理事会第二十届会议提交了有关加强一致性和有效性的报告。报告概述了以下选择方法：

(a) 在普遍维持现状的同时，鼓励改进自愿性活动和义务；

(b) 协调地定时审查有关协定和活动的任务和方案；

(c) 在公约和/或组织或有关活动方案的决策机构之间举行联合会议或衔接会议；

(d) 设立或改进协调机制；

(e) 将有关公约和/或方案的秘书处设在同一地点或者甚至合并这些秘书处；和

(f) 为有关法律文书制定一个“伞形协定”。

理事会赞赏地注意到该报告，并邀请执行主任考虑筹备在2001年理事会第二十一届会议上举行一次有关化学品管理的一般性政策讨论。

2001年2月： 在理事会第二十一届会议上，执行主任特别根据1999年提交的报告和全球化学品议程所取得的重大进展举行了有关国际化学品管理的小组讨论。理事会在其第21/7号决定内请执行主任与各国政府、组织间化学品健全管理方案、政府间化学品安全论坛以及其他相关组织和利益攸关者协商，审查是否需要制定国际化学品管理的战略办法和编写一份有关该主题的报告，供2002年举行的理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛详细审议。

9. 在理事会第二十一届会议的讨论中，就国际化学品管理的法律、政策和

其他方面提出了一系列问题，其中包括：

(a) 各项全球法律文书(《蒙特利尔议定书》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》、和《巴塞尔公约》)之间的关系；

(b) 全球法律文书和区域法律文书(例如联合国欧洲经济委员会会议定书、区域海洋协定等)之间的关系；

(c) 执行化学品方案的各个组织机构(例如环境署、化学品安全论坛、化学品健全管理方案等等)之间的关系；

(d) 所提议的化学品战略同《化学品安全论坛巴伊亚宣言》和《2000年以后的优先行动》之间的关系；

(e) 负责化学品政策的机构和负责发展方案的机构之间的关系；

(f) 跳出自始至终的管理方法(例如开发阶段的管理、大规模平衡兼顾做法)；

(g) 审查有关资源的制约因素或新资源需求所涉的问题。

A. 从各国政府及其利益攸关者收到的对环境署调查表的答复

10. 根据理事会第 21/7 号决定，环境署化学品处于 2001 年 5 月 8 日向各国政府(通过环境署的正式联系渠道)、化学品健全管理方案、化学品安全论坛及其他有关组织发出了一份调查表及背景说明，以征求它们的意见。调查表请各国政府和组织考虑是否有必要为国际化学品管理采取一个战略方法。如果需要的话，则请这些国家和组织说明原因并认定在这类战略中需解决的主要问题、机会、需要和/或目标。

11. 共 43 个政府、4 个化学品健全管理方案成员、两个政府间组织、9 个非政府组织和另外两个组织提交了对调查表的答复。文件 UNEP/GCSS.VII/INF/1/Add.1 载有各答复的要点，下文也按主题作出综述。

12. 几乎所有的答复都认为需要有一项国际化学品管理的战略方法。第 14 至 25 段归纳了需要有一个战略方法的主要原因。其中提到的事项包括：健全化学品管理和可持续发展之间的关系；化学品问题的全球性质、全球化学

品贸易的增长和由此在发展中国家和发达国家引起的生产和使用模式的变化；在国际化学品管理中需要确定优先项目和加强重点和一致性；在全球、区域和国家各级加强协调的必要性和潜力；各国政府、公众和其他利益攸关者参加化学品管理的重要性；《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》已完成，提供了进一步推动化学品议程的机会；政府间组织和国家一级都需要有关化学品管理的准则和资料；对发展中国家的援助及化学品安全领域内的保健和环境保护要求；加强多边环境协定的实施。化学品健全管理方案两个成员组织还就国际化学品管理的战略方法的目标和原则提出了一些初步建议。

13. 一个国家的政府认为，目前的国际协定和公约已经足够。另一国政府认为现有机制，例如化学品安全论坛和化学品健全管理方案，足以支持战略方法。该国政府尽管赞成应继续进行协调努力，但并不认为需要对现有的方案或者组织进行任何正式的法律和行政改动，也没有必要设立新的组织。一国政府指出，在某种程度上已经存在了一种战略方法，例如通过化学品安全论坛的工作。下一步的工作的重点应是确定优先项目、查明差距、改进协调、和避免工作重叠。另一国指出，不明白“国际化学品管理战略方法”将涉及哪些事项，该国注意到扩大或增加国际机制和/或商谈设立新的或修订已有的全球制度都需要资源。该国政府支持在现有的论坛和机制之内加强协调，并欢迎诸如化学品安全论坛的《2000年以后的优先行动》和环境署对环境管理的审查等举措。一个国家的政府认为在决定一项战略方法是否合适时应考虑到发达国家和发展中国家在化学管理经验和技術方面有着巨大的差异，因为一个单一的方案将会对这两组国家产生极不相同的结果。该国政府还认为，发达国家以往并没有兑现其在谈判协定中所做出的承诺。

14. 一个非政府组织认为，目前尚不需要一个战略方法，因为《21世纪议程》第十九章已经提供了这样一个方法。该非政府组织还赞成政府间化学品安全论坛的《巴伊亚宣言》和《2000年以后优先行动》，但感到需要有进一步的措施以确保发达国家和发展中国家获得同等待遇。在发展中国家需要特别注意进行化学品管理的能力建设。并且国家化学品管理制度也应尽可能地简单，以避免烦琐的官僚手续。另一个非政府组织尽管同意《21世纪议程》为有毒化学品和有害废物的工作提供了战略步骤，但认为需要有一项战略以执行管理方案，包括化学产品和有害残余物的获得、包装、处理和最后处置。

15. 一些政府尽管指出需要一项国际化学品管理的战略方法，但对管理问题

普遍持有保留意见。这个问题将在有关国际环境管理的政府间不限成员名额小组中进行讨论。¹

B. 支持国际化学品管理战略方法的论点

16. 一些政府在解释其支持需要有一个国际化学品管理战略方法的论点时，认为这个问题需放在更为广泛的发展范围之中。尽管化学产品在世界社会和经济发展中起着关键的作用，但对可持续发展而言，减少或者消除化学品产生的风险也是至关重要的。一个国家的政府指出，环境和保健之间的联系是即将召开的可持续发展问题世界首脑会议(2002年9月，约翰纳斯堡)的一个具有重大意义的问题，认为化学品战略将是环境署对这一事件的一项重大贡献。化学品健全管理方案的一个成员组织认为，化学品战略将极其有用地援助各国在可持续发展的前提之下为保护环境和人类健康而最有效地利用匮乏的资源。

17. 一些国家政府指出，由于全球生产、销售和使用化学品，其对环境和人类健康的污染并不受到国际边界之限制，因而需要有一项全球的方法减少化学品对环境和人类健康的风险。一个国家的政府认为全球化并不意味着安全及其他条件方面的平等，因而诸如环境署、政府间论坛和化学品方案这类改进化学品安全的全球机制是重要的。一个非政府组织评论说，化学品生产、使用和处置产生的地方、区域和全球影响需要有一个类似《斯德哥尔摩公约》和《东北大西洋海洋环境保护公约》区域战略那样的一种战略性方法。另一个非政府组织指出，鉴于化学品工业在全球范围内相互联系的性质，需要有一个战略方法。

18. 若干政府认为，化学品贸易的增长更加需要有一个国际管理的战略方法。他们提到世界商业的高速变化、贸易自由化程度的提高、和全球化学品市场的不断向前发展等现象。预期随之而来的将是对化学品的进一步利用和依赖以及化学品管理和处置问题的相应增加。一国政府认为21世纪的一个重大挑战是解决日益增加的大量有害物质。许多政府对无法得到有关化学品对环境和保健影响方面的资料表示关注。一个非政府组织提示，一项战略方法将促使更多的科学研究者致力于化学品安全问题。

¹ 该小组的报告也将提交给审议国际化学品管理战略方法可能性的全球部长级环境论坛的同一次会议。

19. 若干政府认为，需要有一项战略方法以便在国际化学品管理中确立优先事项，或者着手开展 2000 年在巴伊亚举行的化学品论坛第三次会议认明的优先行动。一国政府指出，化学品安全论坛和化学品健全管理方案的建议尚未得到某些成员组织的理事机构核准，因为导致缺乏实施的授权和资源。一国政府建议，尽管在某种程度上已经存在一项战略方法，但需要进一步把重点集中在高浓度有毒化学品和现有多边环境协定业已确认的化学品之上。该国政府还认为，通过能力建设改进国内方案对于完成本国的和化学品安全论坛的优先行动至为重要。另一个国家认为战略方法将促进所有利益相关者之间的交流，以便摆脱自始至终的管理框架确定化学品管理的优先行动。

20. 一些政府强调战略方法在改进国际化学品管理的重点和一致性方面的价值。它们认为有必要在现有的化学品管理机构和方案之间改进协调和合作、找出差距、减少重复，把体制效率和协同增效提高到最大程度。一个国家的政府认为，处理有害化学品的各种国际法律文书需要有一个“结构性括号”。另一个政府认为为了控制全球社会决定采取行动的具体化学品，例如影响内分泌的化学品或者持久性的非有机物污染物，现在比以往更为重要的是，需为有关法律文书和今后有关制定商标和获得信息等一般性政策的法律文书确立一个“综合机制”。

21. 一个政府指出，几个与化学品相关的公约中涉及的某些共同的问题，例如进出口、销毁问题、非法贩运、不履约、争端解决、赔偿责任、加强机制和向发展中国家提供财政援助等问题的处理，都应该有一个战略方法。这将减少秘书处的费用和对共同的问题进行集中谈判。化学品健全管理方案的一个成员组织认为，战略方法应限于化学品对全球环境影响的问题。这将为全球的环境保护管理和各成员国采取行动提供一个极其重要的基础，并将补充现有的国际文书，例如针对工作场所制定的国际文书。一非政府组织预言，一个更加统一的做法将节省资源，并同时加强现有的化学品安全举措。

22. 一些政府认为制定一项战略方法对国际化学品管理的下一步工作是合适的。一个国家的政府提出，迄今为止所谈判的多边环境协定已经表明，涉及危险化学品的全球性法律文书十分重要；现在既然《斯德哥尔摩公约》已经完成，那么时机已到，应即着手根据化学品安全论坛拟定的巴伊亚优先行动，讨论今后的步骤和如何深入推进化学品议程。另一政府持有同样的意见，认为时机已经成熟，应该考虑如何在《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和《巴塞尔公约》、欧洲经委会《持久性有机污染物议定书》所创立的法律制度之上，为国际化学品管理采取何种进一步的重大步骤。另一个政府认为《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的工作指明了需要采取统一做法的一系列问题，例如在发展中国家和经济转型国家进行能力建设、和工业界进行合作、工业界的责任、赔偿责任、为发展中国家的化学管理提供财政援助、以及政府和科学之间的关系。化学品安全论坛的一个国家中心认为，考虑到预先防范原则、减少风险和加强国际化学品工作的一致性，下一步应考虑在禁用某些持久性有机污染物质之外采取更为广泛的方法。

23. 其他政府认为，一项战略方法将有助于在国家、区域和全球各级的协调行动，确保各国政府、一般公众和其他利益攸关者参加化学品管理的工作。若干政府评论说，在国际一级的战略方法将和其在国家一级的做法一致，例如邀请各种部委和其他利益攸关者参加化学品管理，更新环境规则，以便最大地利用机制和信息资源，减少行政费用。另一个国家的政府指出，有害物质的适当管理必须依靠建立在虑及技术、法律、体制、经济和社会各个方面的战略方法之上的科学规划。

24. 一些政府认为，战略方法既能为国际组织又能为国家一级的健全化学品管理提供有用的准则和信息。战略方法还将在国际一级促进各国按照所确立的标准更好地管理化学品，这将有益于缺乏其本身法律框架的国家。国家规章制度基础结构需要有国际行动予以辅助。一个国家的政府预期，战略方法将有助于管理诸如倾销、处置、食物中的农药残余等问题；有助于确保所有国家分享近期研究结果和处置程序的信息、并允许采取普遍一致的标准和惩处制度。另一国家指出，欧洲的工作表明风险信息对决策的重要性。另一个国家的政府认为，国际化学品管理战略方法是处理和控制《公约》及其他协定所涉及的物质中的一个附加工具。

25. 许多答复提到国际化学品管理战略方法对援助和保护发展中国家的潜在作用。并且承认，与发达国家相比，许多发展中国家在生产、销售、转运和利用中缺乏化学品安全管理所需要的资源、法律框架、技术能力和信息。意识到大量化学品生产将从发达国家转至发展中国家，需要对这些国家提供国际援助，以帮助其实施安全措施和化学品安全论坛《巴伊亚宣言》、帮助它们获得信息、资源和技术、开展地方研究、为工业灾害制定有效的紧急应对计划。一些发展中国家还谋求得到保护免受农药倾销、防止原产国出口已经禁用的化学品、和防止进口未公布有害影响的产品。一些政府要求考虑小岛屿发展中国家的特别脆弱性。

26. 一些政府希望，国际化学品管理战略方法能够有助于解决非法贩运问题。另一个政府认为国际化学品管理战略方法将普遍促进加强对多边环境协定的遵守。

27. 一个国家的政府评论，工业界应寻找一个全球共同的惠益方式。另一国政府指出，在需要改进全球化学品安全的同时，应保护各国和私营部门的经济利益。

28. 组织间化学品健全管理方案的一个成员组织建议，在审查国际化学品管理战略方法必要性的时候，有益的做法是制定一套目标和原则，以帮助界定战略方法的可能范围，例如是否应把重点放在国家需要之上(特别是发展中国家)；认清所涉及的化学品的范围；在已确立的活动之上发展；在国际和国家各级加强合作；在国际和国家各级为一致和统一的化学品管理方法提供准则；并且应把促进监测的指标包括在内。另一个成员组织建议，国际化学品管理

战略方法应该是以需求为导向，邀请广泛的利益攸关者参加、应该具有部门间性质、并应采取综合性的方法。

C. 在战略中需予处理的主要事项、机会、需求及目标

29. 收到的答复对于在战略方法中需予处理的主要事项、机会、需求及目标的意见可归并为三个题目在下文加以综述：政策；协调；以及能力建设和发展合作。

三. 政策

30. 正如一些政府指出的那样，对此问题的界定或其范围将是国际化学品管理战略方法中的关键事项。化学品健全管理方案的一个成员组织认为，战略方法需要反映出不同种类的化学品在管理办法上也大有区别，同时它举例指出，就农药而言，在全球、区域和国家各级都已有了既定的一整套管理制度，但是对于工业化学品却没有相对应的活动。化学品健全管理方案的另一成员组织推荐基于以安全和健康为首要原则的一种“逻辑步骤”或“基本构件”办法：确定危险，评估危险水平和接触风险，制定和执行控制或防范措施。一个非政府组织表示，战略方法的主要目标应该是在采取预防措施基础上消除危险物质的生产、使用或释放，其中包括寻求替代材料、产品和工艺的战略。

31. 答复中提到的许多题目已经是正在进行的工作和合作项目的主题，这些问题似乎可以吸纳到国际化学品管理战略方法之内。这些主题包括：

- (a) 鼓励尽量减少废物，在源头上尽量减少残余物，废品回收以及再生；
- (b) 更清洁的生产和从剧毒化学品转向低毒化学品或转向非化学的替代品；
- (c) 禁止和逐步淘汰某些化学品；
- (d) 处理过时的和多余的化学品和农药库存以及废弃副产品；
- (e) 非法贩运，包括加强在此方面的区域合作，防止倾销和走私；
- (f) 标志和安全包装；

- (g) 弥补许多化学品所缺少的科学数据；
- (h) 对将来优先事项作出有科学依据的决定以及为作出这些决定而进行研究；
- (i) 制定评估方法,特别是针对内分泌干扰素的评估方法；
- (j) 更好的风险评估方法和统一的风险评估和通知战略；
- (k) 编写普查清册,包括加速建立《污染物释放和转移登记册》以及排放量清册和减少释放化学品；
- (l) 统一普通术语和技术术语以及化学分类和标志制度；
- (m) 关于化学品管理、最佳工艺和最佳环境做法的临时技术准则；
- (n) 批准和执行《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》,鼓励发达国家和发展中国家遵守《鹿特丹公约》和其他协定就有关化学品的进出口开展合作的机制；
- (o) 协调统一通知和评估办法；
- (p) 利用经济手段促进良好的作法；
- (q) 汞的全球评估；
- (r) 《蒙特利尔议定书》各项修正的批准和履行。

32. 一些政府提出的事项,可以看成是推动或者说是扩大当前国际化学品安全议程。一些政府提议拟定更加普通的方法和手段(比如:在详尽的风险考虑基础上突破逐个物质进行审查的方法)。一个政府指出,目前生产出来的成千上万的化学品中仅仅挑选了有限的化学品列入目前各个公约的管制范围,公众对大多数化学品的知识是非常有限的。它认为,在现行的制度下缺乏防预能力意味着提出证据的整个责任落在了各国政府身上。一个政府提议扩大全球管制来涵盖除了持久性有机污染物外的其他化学品并且认为国际化学品管理战略办法应该包括预防原则和替代品原则。该政府强调战略办法的工作不应耽误《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》进一步的工作,也不应妨碍汞的评估和其他重金属的工作。一个政府和与其相对应的政府间化学品安全论坛联

络点指出,通过商品来传播化学品是一个需要注意的问题。另外一个政府建议设立专家会议来查明化学品管理上可能值得国际关注的方方面面。它暗示,多边环境协定作为解决问题的办法,不一定比得上其他手段那么有效,比如自愿准则、技术援助、能力建设和信息交流。一个政府设想了一个关于处理有毒化学品以及统一有毒化学品的销售、分销和使用的国际议定书。它指出有必要考虑到有些生物化学品在其他国际文书中有可能实行、不同的标准,一个政府间化学品安全论坛的联络人认为除了汞之外还应同时评估其他某些重金属。

33. 一些政府,化学品健全管理方案的一个成员组织和政府间化学品安全论坛的一个联络人提及国家和国际办法的结合,指出:后者可以用来支持国家和区域化学安全政策;全球法律文书应该反映在国家法律中;化学品管理和处置方面的国际法律管理框架经适当修改后可以为国内使用。一些政府认为国际化学品管理战略办法会有益于协调化学品管理的国家计划以及环境法律的制定和执行,同时为国家环境应急计划提供指导方针,有助于自然灾害后的环境评估,分析性的方法以及处置和补救技术。化学品健全管理方案的一个成员组织感到,各国在履行国际条约规定的有关义务的同时亦可在完成化学品管理的国内优先事项方面取得协同增效。

34. 工业部门对于化学品安全的责任是许多政府、政府间化学品安全论坛一个联络点和几个非政府组织提出的问题。一个政府提及产品责任和污染者缴费原则的概念,而另外一个政府则认为有必要把更多责任从政府转到工业部门。一个政府认为,各国政府和工业部门在管理化学品上不仅需要凭借以前的成绩,而且要设计新办法。另外一个政府和与其相对应的政府间化学品安全论坛联络人谈到为将化学品投入市场一事制定国际标准。一个政府注意到最近国际间化学品安全的创新活动包括工业界努力填补资料空缺,而且在其区域内政府各项重大政策,牵涉到把更多的责任转向工业界。一个政府认为国际化学品管理战略办法提供机会,使生产化学品的国家能够达到更高的安全标准。一个非政府组织认为其国家化学品工业的一个主要问题是在履行化学品安全措施的同时不至于丧失竞争力。另一个组织谈到有必要改进履行化学安全措施,比如工业部门负责的预防方案,寻求更清洁的生产,同时保持就业机会,支持可持续发展委员会闭会期间工业与可持续发展工作组会议的决定。

35. 一些国家政府提出了监测问题和建议,包括确立一些全球指标来衡量风

险管理的进展;查明地区一级和国家一级的问题所在;定期审查履行国际战略各项活动的有效性;建立全球环境监测网络;及环境损害的评估。政府间化学品安全论坛的一个联络点认为很有必要建立一种环境健康影响评估机制。

36. 透明度和公众参与化学品管理是许多答复中提到的另一个主题。提到的问题包括方便获取和散发关于危险化学品的数据:包括物品安全数据单;提高社会所有部门包括公众和工人的环境意识,使他们认识到对于危险物质的“知情权”并促使他们参与对环境无害的化学品管理。

37. 危险化学品资料的国际交换受到极大的关注。各国政府从不同方面提及有必要建立一个集中的国际信息系统,一个危险化学品数据库并协调不同国家的数据系统。其他国家对化学品的特性、替代品和替代工艺及非法贩运方面的信息表示了兴趣。一个政府提及国家间就登记以及禁用农药的信息交换。另一些政府提议建立一个环境信息网络,提供化学品和危险废物管理的指示文件;并提供减少化学品对人类健康和环境影响的最佳做法。几个政府提到化学品健全管理的能力建设信息交换网络的重要作用。化学品健全管理方案的一个成员组织强调有必要在化学品安全的各个方面建议起容易进入、实用、经核实并且是综合性的信息库。一个非政府组织强调了在化学品管理上分享国家经验的重要性。

38. 几个政府强调了国际化学品管理上有必要采用综合性方法,使之包括有关化学品的整个生命周期。一个政府提议对一种化学品生命周期的每一阶段施加国际管制,其中顾及到生产国、出口国及进口国各自的责任。另一些国家想到了覆盖化学品生产、流动、进口、出口、使用(包括滥用和不正当使用)、储存、处理以及最后处置的控制措施系统。一个政府提及了对化学品和污染的综合控制。

39. 一个非政府组织提及到有必要让各大学继续获得化学生产品供教学和其他活动,当然要根据各国法律,按照国际协定,而且要有妥善的管理计划的管束,目的是尽可能减少环境影响。

四. 协调

40. 许多政府把协调目标和机会看成是编制国际化学品管理战略办法的重要组成部分。很多政府表示有必要阐明和理顺拥有化学品方案的国际组织和

机构之间的关系：比如政府间化学品安全论坛和联合国环境规划署，国际化学安全方案和化学品健全管理方案其他成员组织之间的关系。

41. 许多政府，在重提联合国环境规划署理事会上的讨论时，突出提到了各项国际法律文书之间的关系问题。有些政府提及到有必要协调和增强各项公约之间的一致性(虽然有人认为协调的方法需要进一步审议)。其他政府强调通过增强多边环境协定之间的一致性来达到法律预见的重要性。另一个政府提议统一现行的议定书、协定和承诺以便更好地界定这些“国协性约定”并保证有效的配合和控制。同样地，许多政府注意到全球法律文书和区域法律文书之间关系的问题。一个政府认为区域法律文书应当与全球性文书保持一致并且协助其实施。另一个政府提及到有必要把需要采取全球方法来解决的事项(适当地突出可能的“战略”)和需要采取区域和本地方法的事项区分开来。

42. 在建立同其他国际活动的联系上，许多答复人强调了拟议的国际化学品管理战略方法同政府间化学品安全论坛的《巴伊尔宣言》和《2000年以后优先行动》的关系。一个政府说，政府间化学品安全论坛优先事项文件订出了国际化学品议程的主要提纲，并提供了一个坚实的行动基础。一个政府注意到政府间化学品安全论坛和组织间化学品健全管理方案的有些建议尚未得到成员组织的理事会核可，结果是在执行中缺乏授权和资源。另一些政府建议，化学品战略应该考虑到欧洲经济委员会和联合国经济及社会理事会的最新发展。一个政府注意到欧洲针对新的和现有的化学品的“REACH”系统作为全球系统的参考的潜力。另外一个政府提到经济合作与发展组织最近的《化学工业环境展望》中讨论的议题的恰当性。化学品健全管理方案的一个成员组织强调已经有了与工作场所化学品管理有关的文书以及有必要在战略方法中顾及就业问题、工作环境的健康和安全考虑。

43. 许多政府认为战略方法应牵涉把相关的公约、秘书处和各项国际方案以某种方式合并起来。一些政府认为应有更好的协调和安排优先次序，以及鼓励以更加有效、共同增效和高效方式实现各项目标，同时避免重复和不必要的官僚手续。一个政府主张采用整体方法，比如召开巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约的联合讲习班。化学品健全管理方案的一个组织指出，化学品健全管理方案的成员似宜全面地参与在工作任务的互补性方面编制战略方法。

44. 一个政府建议合并各多边环境协定的会议和报告义务。另一个政府承认

一些相关的公约安排前后相接的会议的潜在价值, 并注意到这样的办法有利有弊。

45. 一些政府寻求各公约秘书处之间更紧密的联络和合作。一个政府建议各秘书处联合编制预算和工作方案计划以及安排工作优先事项。另外一个政府感觉到, 危险化学品的健全管理应由一个秘书处来承担。几个政府支持在适当并且实际可行的情况下各秘书处集中设在同一地点。一个精干的行政结构将是具有效率的, 而且合并后将发挥机构的共同增效。一个政府提议各公约秘书处都应由环境署领导并且都设在波恩市。

46. 一些政府也提到了与化学品管理范畴外各机构的协调问题。几个政府注意到负责化学品政策的机构以及那些负责发展方案的各机构之间的关系的重要性。一个政府提到了与联合国各机构之间的关系。另一个政府建议在国际化学品管理战略方法中把区域和分区域经济组包括进来。一个政府主张考虑其他领域比如生物多样性中的政策和能力建设活动。

47. 几个政府提到了联合国环境规划署的关键作用。一个政府预见到这种作用不断增强。此外, 另一个政府要求环境署与其他机构合作, 加强化学品议程的工作。一个政府期望环境署带头促进科学合作和根据科学的进步确定需要国际予以关注的问题。另外一个政府评论说, 环境署化学品处和政府间化学品安全论坛需要紧密合作以有利于全球战略。

48. 一个政府建议建立一个国际协调论坛, 就各国化学品管理问题和资料交换问题进行合作和协商。

五. 能力建设和发展合作

49. 几个政府和一个非政府组织强调化学品安全同可持续发展之间的联系。在这方面, 一个政府要求提高化学品安全在国家发展战略、在官方发展援助方案中的优先地位并与国际化学品安全办法相协调。一个政府提议对于较不发达国家的经济援助应联系到遵守国际上已商定的化学品管理办法。另外一个政府要求在能力建设活动中实行更具综合性的办法。组织间化学品健全管理方案的一个成员组织强调有必要有效地利用现有的国际方法来支持区域和国家化学品安全政策。

50. 能力建设被看成是执行国际化学品管理的一个关键基本组成部分。答复中提出了一系列能力建设需求和涉及发展中国家的考虑事项。化学品健全管理方案的一个成员组织注意到似宜在联合国训练研究所和国际劳工组织已经进行的广泛工作基础上来开展能力建设活动。一个非政府组织认为能力建设对于尚无有效的管理系统的国家而言是压倒一切的战略需要。提出的议题包括：

(a) 需要承认发达国家和发展中国家在化学品管理经验和技术转让方面的巨大差别；

(b) 针对具体环境项目的筹资办法；

(c) 通过训练和技术转让加强技术和管理能力；

(d) 某些活动的能力建设，比如化学品管理的战略计划，风险评估，基础设施评估和确定优先事项的进程；

(e) 需要增大发展中国家的技术能力以保证在科学证据的基础上作出客观决策；

(f) 突破自始至终的管理模式，提高化学品管理水平的能力建设战略，以及帮助各项多边环境协定的国家协调和执行；

(g) 改进获取其他国家化学物质的现有资料以便在发展中国家建设各项能力并考虑到经济、社会和环境各方面；

(h) 在生产危险化学品方面保护最不发达国家、照顾到小岛屿发展中国家的特殊情况，包括对环礁、地下水和海洋生态系统的污染威胁；

(i) 就紧急情况 and 工业事故开展技术合作和在社区一级进行“地方一级紧急事故意识和防范系统”的训练；

(j) 获取具成本效益的有关危险化学品的替代物和相关的技术；

(k) 帮助发展中国家在环境保护中防止来自发达国家的化学品，并且顾及一些化学品的生产从发达国家转到发展中国家；

(l) 支持发展中国家在开发对环境无害的农药方面进行教育与研究，

包括无化学成份的防治病虫害产品；

(m) 环境审计；

(n) 销毁过时的或无标志的农药库存及其他有毒废物, 处理化学品或农药和化学品容器；

(o) 缺乏适当储存设施和处置场所；

(p) 毒物控制中心和健康部门的重要性；

(q) 化学品特别是农药对乡村妇女生殖系统健康的影响；

(r) 众多利益相关者的联合方法和在化学品使用者当中比如促使工人和农民提高认识。

51. 一个政府建议通过国家或区域的配对合作, 建设有效的化学品管理国内基础设施。它还重点介绍了化学品健全管理能力建设的信息交流网络。

52. 几个政府提到了动员财政资源的问题。一个政府注意到为达到《21世纪议程》第19章的目标, 还有不少工作要做, 包括确保提供更多和更加稳定的资源以帮助现有协定和优先事项的进一步工作。另一个政府提议工业方面根据它们在全球生产和使用的份额在财政上支援国际化学品安全措施。它也要求主要化学品生产国自愿加大捐款。一个政府提到在任何将来的谈判中使用现有的多边基金机构和机制早日参加谈判以便增强有效履行国际协定的重要性。

- - - - -