



环境署

**联合国
环境规划署****联合国粮食及农业组织**Distr. General
3 March 2011Chinese
Original: English

**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
缔约方大会
第五次会议**

2011年6月20-24日，日内瓦
临时议程*项目5(f)

与执行《公约》有关的事项:技术援助

**加强缔约方提交工业化学品进口回复和最后管制行动通知能力的
战略计划草案**

秘书处的说明

1. 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缔约方大会在其关于在国家和区域两级提供技术援助的第 RC-4/9 号决定中，请秘书处根据可得资源，支持秘书处在 2009-2011 年在区域和国家两级提供技术援助计划中提出的活动，其中包括一份提案，建议“编写有关健全管理工业化学品的有针对性的方案，主要关注支持国家跨部门工业化学品管理方案所需的法律、管制和行政基础设施和框架”。缔约方大会还请秘书处在开展技术援助活动时，关注发展中国家和经济转型国家确定的问题和需求，并特别关注缔约方在满足《公约》第 10 条第 2 款要求方面的需求。

2. 根据第 RC-4/9 号决定，秘书处编写了一份加强公约缔约方提交工业化学品进口回复和最后管制行动通知能力的战略计划草案，载于本说明的附件中。

缔约方大会可能采取的行动

3. 缔约方大会不妨：

(a) 审议并核准旨在加强缔约方根据《公约》提交工业化学品进口回复和最后管制行动通知能力的战略计划草案，作为 2012-2013 年两年期及之后提供技术援助的一部分；

(b) 邀请缔约方和其他相关利益攸关方促进和推动与战略计划有关的能力建设活动。

* UNEP/FAO/RC/COP.5/1/Rev.1。

附件

关于加强缔约方根据《鹿特丹公约》提交工业化学品进口回复和最后管制行动通知能力的战略计划草案

一、 情况分析

A. 背景和任务规定

1. 《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》建立了对其附件三中所列农药和工业化学品进行贸易管制的国际机制。《公约》规定上述化学品在缔约方领土上的运输需得到该缔约方的事先知情同意。它还允许缔约方通过一份称为“进口回复”的文件，拒绝或限制附件三所列化学品经其领土转移。编写了针对每种化学品的“决定指导文件”，以指导缔约方决定是否允许该化学品经其领土转移。

2. 《公约》包括公约缔约方为保护健康或环境而禁用或严格限用的化学品。在已列入附件三的 40 种化学品中，有 11 种是工业化学品。此外，《公约》的化学品审查委员会建议另外三种工业化学品应列入附件三。

3. 除其他事项外，《公约》第 5 条第 1 款规定，采取“最后管制行动”禁用或严格限用化学品的缔约方“应将此类行动书面通知秘书处”。此外，第 10 条第 2 款规定：“各缔约方应在第 7 条第 3 款述及的决定指导文件发送后尽快、且无论如何不得迟于发送日期后九个月，就今后该化学品的进口向秘书处做出回复”。

4. 尽管《公约》于 2004 年生效，并在附件三中逐步纳入了工业化学品，然而很多发展中国家没有工业化学品管制计划，或此类计划不充分，因此缺乏工具有效地保护人类健康和环境不受工业化学品的潜在有害影响。

5. 鉴于这种情况，缔约方大会第 4/9 号决定强调了就有针对性的专题问题有效且协调地提供技术援助的重要性，要求秘书处实施由其拟议的健全管理工业化学品方案中描述的活动。它还要求秘书处在提供技术援助时：

(a) 关注发展中国家和经济转型国家确定的问题和需求；

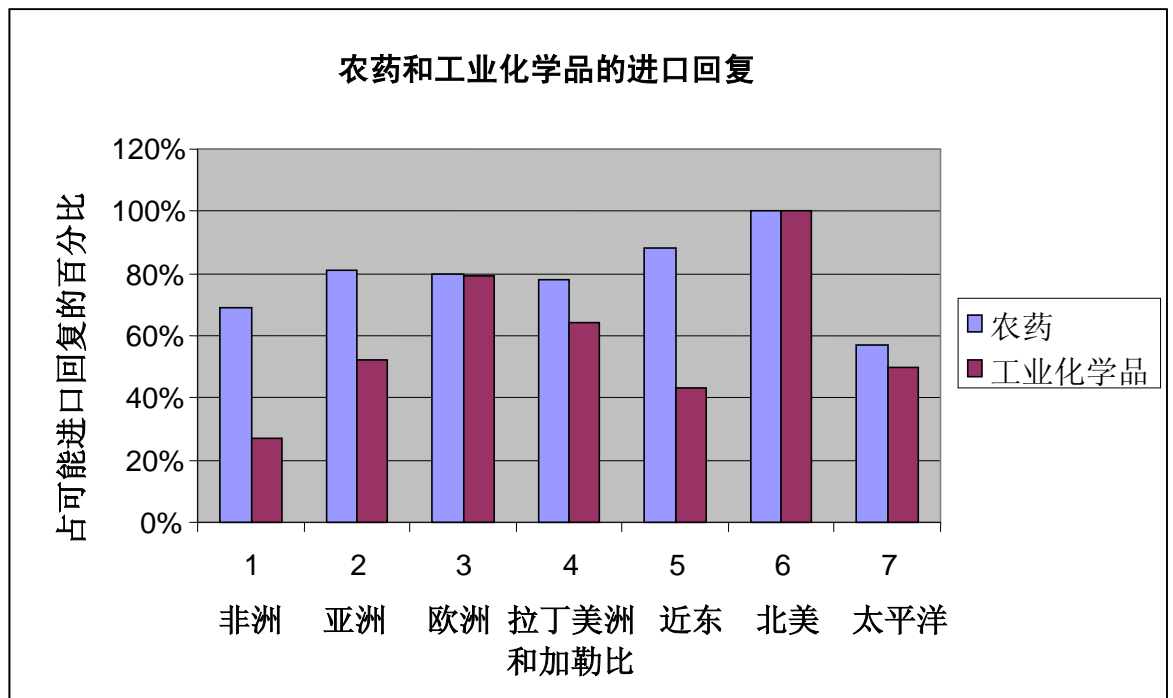
(b) 特别关注各缔约方在满足《公约》第 10 条第 2 款要求方面的需求。

B. 工业化学品管理的进口回复和需求

6. 如上文所述，《公约》第 10 条第 2 款要求各缔约方就《公约》附件三所列的每种化学品向秘书处提交一份进口回复。在 2000 年 6 月至 2010 年 12 月期间，缔约方共计向秘书处提交了 837 份有关工业化学品的进口回复。非洲有 45% 的发展中国家提交了进口回复，占回复总数的 27%。图一显示了各地理区域中已提交进口回复的缔约方百分比。

图一

各区域收到的进口回复占所有可能回复的百分比



7. 此外，非洲、亚洲和近东缔约方提交的农药进口回复数目与工业化学品进口回复数目之间存在重大差异。

8. 在国家和分区域研讨会审议实施计划期间，很多缔约方表示要改善国家管制框架，以实现《公约》为工业化学品设定的目标。缔约方已确定的一些特别需求有：

- (a) 有关健全管理工业化学品的立法；
- (b) 国家化学品政策框架和国家协调；
- (c) 进行危险和风险评估的能力；
- (d) 对选定化学品进行风险管理的决策进程；
- (e) 提高公众对危险工业化学品造成的潜在风险的认识，并增加此方面的信息。

9. 将工业化学品的安全最大化、风险最小化是各国可持续发展的关键，也是化学品工业在世界范围内取得成功的关键。尽管农药由很多国家、区域和国际计划控制，但工业化学品的管制却落后了，当评估和管理这些化学品造成的风险时，发展中国家的能力和知识都有限。

C. 全球工业化学品管理格局

10. 当前有 40 项国际化学品安全和风险管理的方案和倡议。表 1 列了其中一些范例。

表 1
 发展中国家和经济转型国家有关化学品健全管理的方案和倡议

	伙伴组织	作用和目标	当前倡议	与《鹿特丹公约》的联系
1	关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约	旨在消除持久性有机污染物的全球条约	举办有关下列方面准则的培训研讨会：更新国家实施计划、新持久性有机污染物、物品和产品中的持久性有机污染物以及健全管理工业化学品。	国家实施计划促进了基本的化学品管理，进而促进并改进了《公约》的实施。
2	环境署技术、工业和经济司化学品处	支持国家能力建设，在化学品的整个生命周期内进行健全管理	促进各项旨在减少和消除化学品所造成风险的全球行动、准则和计划	有关法律和经济工具的准则
3	瑞典化学品管理局	在各国实施有关健全管理化学品的发展合作活动	根据千年发展目标加强健全管理化学品的能力	鼓励遵守化学品和废物的多边环境协定
4	德国技术合作署	帮助各国根据国际化学品安全公约履行其义务	通过公私伙伴关系，开展各种培训和能力建设活动	化学品安全培训主要介绍作为化学品健全管理必要工具的各多边环境协定
5	联合国训练研究所	编写旨在加强化学品健全管理能力的方案	与实施国际化学品管理战略方针以及化学品和废物公约有关的项目活动	培训活动支持《公约》的实施
6	联合国工业发展组织	促进各国的可持续工业发展	创造和传播知识，并为项目实施提供技术支持	化学品安全项目为制定有关多边环境协定的政策提供了指导
7	世界卫生组织	确立安全使用化学品的科学依据，并加强国家在实现化学品安全方面的能力	评价化学品对人类健康和环境造成的风险。统一风险评估方法。评价食品中的化学品安全状况。预防和管理中毒事件。进行健全管理化学品的能力建设。化学品事故的公共卫生管理。	化学品评价为国家风险评估和管理提供了信息。 针对对应适用事先知情同意程序的化学品进行有关人类健康风险评估和管理方面的培训 人类健康风险评估工具包
8	组织间健全管理化学品方案	加强化学品安全方面的合作与协调	促进和协调国际行动，以实现世界可持续发展首脑会议 2020 年化学品管理目标	就所有九个参与组织商定的化学品安全问题编写指导材料，特别关注支持战略方针的能力建设材料。编制一个在健全管理化学品方面的决策工具包（包括风险管理工具）
9	联合国开发计划署	支持将健全化学品管理纳入基于千年发展目标的国家发展和减贫战略	加强环境机构和非政府利益攸关方的作用	编写有关法律和其他与健全管理化学品相关的问题的指导材料

	伙伴组织	作用和目标	当前倡议	与《鹿特丹公约》的联系
10	经济合作与发展组织	促进经济发展和世界贸易	风险管理方案支持对化学品造成的风险进行管理，并统一风险评估方法和管理活动	开展环境风险管理方面的培训并编写相关指导材料
11	国际劳工组织	通过有关化学品安全的建议和公约，确保适当的工作标准	为涉及化学品的工作环境建立国际安全标准	编写有关对一些应适用事先知情同意程序的化学品（如石棉）进行安全管理的指导材料
12	化学协会国际理事会	通过化学协会国际理事会，化学品行业致力于实现安全的化学品生命周期管理	旨在协调信息共享，促进利用分层次的程序评价化学品贸易的风险评估和风险管理	参与有关应适用事先知情同意程序的化学品方面的化学品安全问题和决策的国家一级主要利益攸关方
13	国际环境法中心— —化学品方案	利用并加强国际法律和体制，以保护环境并改善人类健康	化学品方案旨在在化学品和废物多边环境协定下制定法律框架并促进公众参与谈判	促进制定包含公私伙伴关系的综合立法
14	禁止化学武器组织	管理《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》	为和平利用化学业的各方之间的国际合作创造条件	能力建设活动和技术转让能促进《公约》下各项义务的履行
15	国际消除农药网络	致力于实现无毒未来的公益组织组成的全球网络，在无毒未来，化学品的生产、使用和处置不会对人类健康或环境造成危害	国际项目能发展非政府组织的能力，提高对化学品问题的认识，形成有关环境和社区中的化学品的资料，并推广化学品健全管理机制	提高对《公约》下各项义务的认识，举办与化学品的监测和评价有关的培训活动
16	《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》	促进危险废物和其他废物健全管理的全球条约	制定化学品废物（如持久性有机污染物废物和滴滴涕）的无害环境管理准则	制定法律材料和准则，促进并加强《公约》的实施

11. 工业化学品管理涉及多种不在《公约》管辖范围内的危险化学品。为促进工业化学品的有效管理，《公约》应支持并加强已采取措施编制材料、开展项目并提供技术援助的其他主要组织和机构的行动，以帮助加强发展中国家和经济转型国家制定工业化学品的健全管理框架的能力。

二、 愿景

12. 《公约》缔约方之间的信息交流旨在实现《公约》保护人类健康和环境免受某些危险化学品影响的目标。要实现这一目标，缔约方必须有能力为《公约》列出的化学品提供进口答复和最后管制行动通知。

13. 因此，战略计划的愿景是《公约》与其他国际机构合作，利用各种方式帮助发展中国家和经济转型国家加强工业化学品的管理能力。

三、 目标

14. 战略着重加强发展中国家缔约方和经济转型国家缔约方的以下能力：评估和管理风险，编制和交流进口回复，根据事先知情同意程序做出有关《公约》中列出的危险工业化学品的最后管制行动的决定。

15. 战略旨在为各缔约方提供针对某些化学品开展危害和风险评估的能力，并根据评估结果决定旨在降低人类健康和环境面临风险的风险管理行动。总目标下共有两项具体的目标待实现，详情参见下文。

A. 目标 1：促进制定为各国提供资料的工具包并推动加强各国管理工业化学品能力的进程

1. 重点

16. 已有很多举措可支持各国设立工业化学品管理框架。这包括开发工具开展危害评估和风险评估，做出有关危险工业化学品风险管理的决定，以及应要求提供相关能力方面的资料。其中很多活动并不关注《公约》的要求，而是在更广泛层面上与工业化学品管理有关。

17. 战略计划旨在促进与现有举措开展结构化的合作，支持秘书处与其他利益攸关方合作制定工具包，各国可利用工具包评价国家状况并制定工业化学品健全管理的框架。下文概述了各项可衡量的指标，包括指导和评价目标实现进度的各项战略以及相应的职责和责任。

2. 宗旨

18. 战略计划的目标 1 下包括五项宗旨，具体概述如下：

(a) *国家融合*：旨在引入各国都可利用的流程，用以设立工业化学品管理的可持续国家委员会，以采取、审查并更新有关设立国家工业化学品管理框架的职责、责任和优先事项的决定；

(b) *法律和监管框架*：旨在设立各国都可用的流程，以评价并更新国家法律和监管措施及政策，进而支持做出有关危险工业化学品管理的风险管理决定。采用适当的国家法律框架，包括法律和监管措施，也应支持落实工业化学品管理做法；

(c) *国家状况分析*：旨在设立流程，各国都可凭借其收集数据并编制介绍工业化学品管理状况的国家报告。报告将与根据联合国训练研究所设计的方

法而更新或编制的化学品管理国家概况互为补充。国家报告中列出的资料还能促进国家实施计划的制定；

(d) *实施计划*: 旨在设立各国都可用的流程, 在国家实施计划内部针对各项问题形成一致意见并进行优先排序, 以在各国发展的背景下实现工业化学品管理的健全框架;

(e) *汇编现有工具并开发新工具或改进后的工具*: 旨在制定包含由合作的国际机构和酌情由区域机构研发的多种工具组成的工具包, 各国可根据各自的需求和资源状况利用工具包在国家一级采用分层次的方法实现并加强工业化学品的管理。

3. 战略

19. 将通过下文列出的五项战略实现目标 1 下的五项宗旨:

(a) *选择试点国家获取经验*: 该战略包括选择试点国家, 对将纳入工具包的程序进行测试。可从联合国所有区域中选择具有不同发展和能力水平的国家作为试点国家, 为测试奠定良好的基础;

(b) *在每个试点国家内选择一家指定机构对项目进行监督*: 该战略包括在每个国家指定一家牵头机构, 为试点研究做出安排。可通过与相关部委和机构的部长或负责人进行讨论及吸引其参与来实现这一目标, 这些是通过试点国家的《公约》官方联络点和指定的国家机关的努力联系起来的;

(c) *与国际专家签订合同以推动试点国家的活动*: 该战略包括利用顾问来支持在各个试点国家开展的工作。可通过选拔在工业化学品管理领域得到国际认可、在该区域类似领域有丰富工作经验以及在提供工业化学品管理培训方面有丰富经验的专家来实现这一目标;

(d) *确定职责和责任, 并通过研讨会为实施计划确立优先事项*: 该战略包括在试点国家与相关利益攸关方举行会议, 以针对后续的程序和各项程序及活动的实施方式达成一致意见。可通过以下方式实现这一目标:

- (一) 开展预先范围界定工作, 与相关部委和机构的高层人员进行讨论;
- (二) 举行利益攸关方初期研讨会, 确立职责和责任, 收集数据, 并提供有关开发国家工业化学品健全管理系统的流程和工具的资料;
- (三) 综合评估国家工业化学品管理方面的状况;
- (四) 与适当的专家(或专家组)签订合同, 针对国家的法律和监管框架的状况开展法律研究;
- (五) 再举办一次研讨会, 根据工业化学品管理国家概况(待编制)审议国家状况, 酌情制定包括优先事项在内的工业化学品管理国家计划, 并制定实施计划将跟进的流程;

(e) *与国际机构、并酌情与区域机构开展合作, 并以两种机构开展的相关活动为基础*: 该战略包括与所有其他国际机构进行合作, 努力支持各国发展管理工业化学品的能力。可通过以下方式实现这一目标:

- (一) 相关机构的代表参与试点国家的研讨会;

- (二) 相关机构参与秘书处的工作；
- (三) 利用并以相关机构的工作为基础支持秘书处的活动；
- (四) 与此类机构合作以避免重复和重叠，以确保《公约》的目标能在活动中得到审议和落实。

4. 各项宗旨和战略之间的关系

20. 各项宗旨和战略之间的关系如表 2 所示。为促进评价，将在战略实施第一阶段前制定各项宗旨的可衡量指标。

表 2

制定加强国家工业化学品管理能力的工具包的各项宗旨和战略之间的关系

战略	宗旨				
	国家融合	法律框架	国家概况	实施计划	工具包
选择试点国家	是	是	是	是	是
选择牵头机构领导试点项目	是	是	是	是	是
与国际专家签订合同，促进活动执行		是	是	是	是
确定职责和责任	是	是	是	是	是
与合作伙伴合作			是	是	是

5. 职责和责任

21. 以上列出的各项宗旨和战略将通过秘书处、试点国家、顾问和关键支持伙伴执行的工作计划中详细列出的各项活动予以实施。表 1 总结了合作伙伴当前开展的各项举措及其与《公约》的关联。

B. 目标 2：通过实施能力建设和提高对工业化学品的认识，增加进口回复和最后管制行动通知

1. 重点

22. 许多发展中国家和经济转型国家已获得旨在提高工业化学品管理的一些支助，但目前尚未实现预期结果。所有国家都应该制定提高能力的活动和计划，并在其国家发展的背景下建立有关监管工业化学品的必要法律框架。同样，所有国家必须具有促进维持现有努力的政治意愿。

23. 该目标的重点是激励各国继续努力，并采用能够在国家、区域和全球各级提供积极性的方案，从而确保各缔约方可持续地履行向秘书处递交进口回复和最后管制行动通知的义务。下文列出了各项可衡量的目标，包括旨在指导和评价该目标实现进展的各项战略和相应作用及职责。

2. 目标

24. 下文概述的三个目标有助于提高认识，促进并鼓励支持实现上述目标：

(a) *能力水平和国别指导*：目的是帮助各国根据各自工业化学品管理的国情评估其发展状况，以确定其目前的能力水平，并促进和指导进一步加强能力；

(b) *捐助方支助*: 目的是向捐助方列出可以提供财政支助和技术支持的国家集团, 并说明已确定的活动及既有条件, 以期获得理想结果。各集团将包括同一区域发展水平类似的国家, 以促进信息交流和合作。

(c) *提高认识*: 将在一个国际论坛上利用工具包并通过区域小组开展全球进展审查。该论坛将推动各国活动, 提高官员和一般公众对工业化学品管理的认识, 并继续推广这一管理, 激励各国实施其国家管理计划。

3. 战略

25. 将通过以下四项战略实现有关第二个目标的目的:

(a) *制定有关建立符合国家发展水平的国家工业化学品健全管理框架的准则*: 该战略涉及与国际伙伴合作界定并采用各项程序与参数, 借此各国可以评估其在工业化学品管理方面的状况。通过使用由世界银行根据国别分析设计的经济发展指数和国家进程指导, 各国将能够获得适用于某一特定发展水平的工具包, 从而开始能力建设, 并建立符合其目前发展水平的工业化学品健全管理框架;

(b) *国家分组*: 该战略将根据各区域国家的发展水平将其分组。将鼓励同一小组的国家共同努力提高能力, 并借鉴其他国家集团中发展水平相似的国家所取得的成就。该战略旨在引起捐助界的兴趣并建立其信心, 以确保为国家计划的实施提供可持续财政支助。

(c) *全球论坛*: 该战略要求每两年举行一次国家集团全球会议, 以审查所取得的进展并为进一步行动提供建议。除各国家外, 国际社会的所有伙伴也将参与会议, 各捐助方可通过该会议与受援国会面, 进而了解问题, 评估过去的活动, 审议成功案例并重申或作出承诺。通过该会议提高认识, 将加强各国的政治承诺并提高一般公众的支持;

(d) *互联网推广*: 该战略要求使用选定网址, 利用简单而有效的信息推动工业化学品管理, 并强调《公约》涵盖的化学品以及适用于这些化学品的最后管制行动。将对全球主要网站提出有限的请求: 转载以联合国六种官方语文编写的旨在推动工业品化学管理的简短信息。该请求将与关键的国际伙伴和捐助方联合制定, 以提高该战略的形象、可信度和价值。

4. 各项目标和战略之间的关系

26. 目标 2 下的各项目标和战略之间的关系如表 3 所示。为促进评价, 将在实施战略的第一阶段前制定各项目标的可衡量指标。

表 3

旨在通过实施能力建设和提高对工业化学品的认识来增加进口回复和最后管制行动通知的各项目和战略之间的关系

战略	目标		
	分级结构	捐助方支助	提高认识
制定有关分级结构的准则	是	是	是
国家分组	是	是	是
全球会议		是	是
互联网推广	是	是	是

5. 作用和职责

27. 秘书处将在实施和协调上述战略的过程中发挥关键作用。但其他伙伴对这些战略的成功落实也很重要，它们与《公约》下预计开展的各项倡议的关系如表 1 所述。

四、概念、实施和时间安排

A. 定义

28. 在本战略计划中，各术语的定义如下：

(a) *试验阶段*：指初始阶段，该阶段的启动旨在从各国采用的进程中汲取经验，以建立工业化学品管理框架；

(b) *实施阶段*：指所有国家开始建立工业化学品管理框架进程的阶段；

(c) *工具包*：指各国用于建立工业化学品管理框架的工具组合。工具包包括各类化学品管理工具，如灾害评估、风险评估和风险管理工具，这些工具将帮助各国根据其资源和需求情况逐步（分级）建立框架（基础、标准或复杂）；此外，还包括关于工业化学品健全管理的背景资料，以及如何制定国别工业化学品管理系统的指导；

(d) *能力水平*：根据各国目前的工业化学品管理分析情况，以及建立相关工业化学品框架的需求和目标而确立的不同水平，此水平是对各国进行分类的依据。

B. 概念

29. 加强发展中国家和经济转型国家缔约方建立工业化学品管理框架的能力，是一个多方利益攸关方进程，各缔约方将在秘书处和关键政府间伙伴的共同支持下实施该进程。该机制包括以下组成部分：

(a) *体制和法律能力*：需要充足的人力资源和基础设施资源，为建立和实施工业化学品管理框架奠定坚实基础。所谓的“充足资源”取决于制定相关国家法律和体制措施、建立基础设施以及制定其他相关辅助政策的需求。

(b) *灾害和风险评估能力*：各缔约方还需要充分理解并获取相关工具和知识，以根据国际程序、流程和标准在国家一级对工业化学品开展科学的灾害和风险评估；

(c) *风险管理能力*：还需要建立合适的政治、法律、体制、科学、社会和执行制度，以帮助各国就是否禁止或严格限制特定的工业化学品做出知情决定。

30. 将满足上述领域明确的各项需求，帮助各参与国加强在三个层级管理工业化学品的能力。这三个层级是：

(a) *进口回复——临时决定*：各缔约方能够审查应适用事先知情同意程序的各类化学品并做出临时回复。这是所有缔约方均应努力实现的基础能力水平；

(b) *进口回复——最终决定*：在具备各项法律和体制要件时，各缔约方能够针对应适用事先知情同意程序的各类化学品做出最终进口回复；

(c) *最后管制行动*：在具备各项法律、科学、人力和体制要件时，各缔约方能够针对应适用事先知情同意程序的各类化学品展开最后管制行动。

C. 实施

31. 战略实施涉及两个阶段。第一个试验阶段将由秘书处与关键伙伴合作领导实施，伙伴包括：经济合作与发展组织、世界卫生组织、联合国训练研究所，以及环境署技术、工业和经济司化学品处。该阶段旨在编制工具包的所有工具，并在试点国家进行试验，以获取各国建立工业化学品管理框架应使用流程的经验；还将测试会纳入工具包的指导和程序。之后将根据试验阶段的所获经验修改工具包。

32. 实施第二阶段时，将要求向所有缔约方提供工具包，以帮助其启动所采纳的流程，并支持这些缔约方加强建立工业化学品健全管理框架的能力。将在根据不同发展水平的国家集团而建立的分级结构内有条不紊地实施第二阶段。鼓励通过参与合作的国际机构和捐助方的支持，在同一层级和同一区域的国家之间进行信息共享和合作。将在 2013 年启动该阶段后，对该进程开展全球审查，此后每两年举行一次（见图三）。

D. 评价

33. 将通过两个主要机制定期开展评价。首先将对各缔约方展开调查，以提供有关该战略实施水平和成效的反馈，并就今后的最佳实施方案提出建议。第二，秘书处将委托对战略实施情况开展独立评价。为支持评价，秘书处将与独立审查人员合作制定绩效指标。

34. 这些评价的结果将于缔约方大会第五次会议后提交各后续会议。

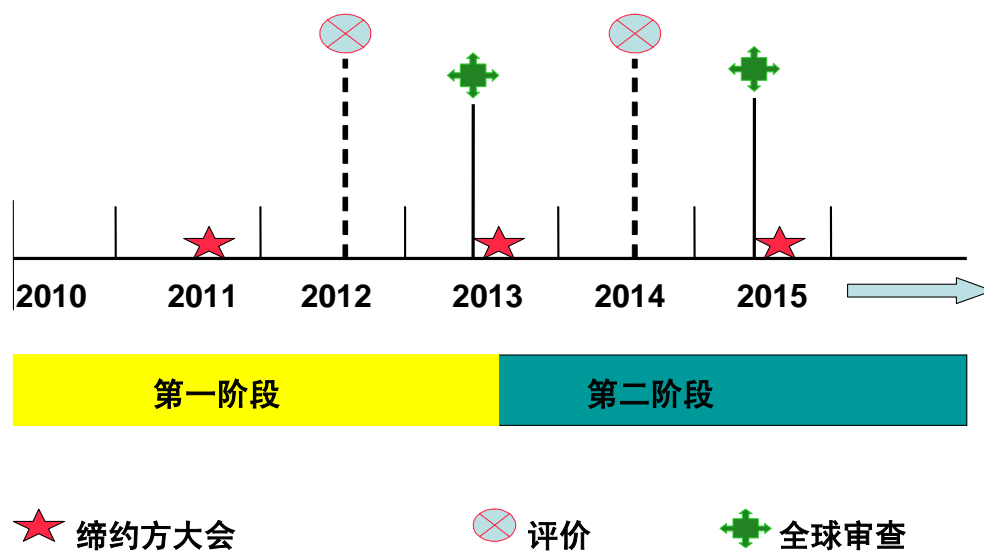
E. 供资

35. 有人提议通过《公约》的自愿预算和合作组织的独立支助，逐个对项目进行供资。秘书处制定的工作计划仅包括秘书处正在展开的活动，但将通过与其他国际和区域组织的类似或相关活动建立合作与协同增效联系予以加强。

F. 时间安排

36. 两个阶段第一周期的实施安排如图三所示。

图三
实施工业化学品管理战略的安排



37. 有两个国家于 2010 年开始参与初期的试点项目，以编制国家简介并进行法律研究，参与活动将持续至 2013 年。将于 2013 年开展有关工业化学品管理战略的首次全球审查，此后将每两年在缔约方大会的各会议上进行审查。