



联合国

Distr.  
GENERAL



环境规划署理事会

UNEP/GC.22/10/Add.1  
20 December 2002

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛  
2003 年 2 月 3-7 日，内罗毕  
临时议程\*项目 4(a) 和 6

政策问题：环境状况  
可持续发展问题世界首脑会议的成果

供全体会议审议的背景文件：  
环境状况

执行主任提交的讨论文件

增 编

联合国环境规划署在化学品领域内开展工作的情况

本背景文件旨在提出和激发讨论各国政府所关注的议题，以便在理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛的全体会议上对这些议题进行审议。

\* UNEP/GC.22/1。

## 导 言

1. 理事会/全球部长级环境论坛需讨论涉及一些个别化学品的议题。本资料性文件概要介绍了联合国环境规划署在化学品领域内开展活动的情况，以推动开展广泛的讨论。

### **一. 化学品方面的挑战**

2. 化学品对于取得发展和我们的日常生活而言至关重要。现代化肥和农药给农业生产带来了福音，帮助我们为日益增长的人口提供粮食。化学品还在许多方面为医疗事业提供了服务，包括药品及医疗设备和材料不等。从运输业到信息技术和娱乐活动，<sup>1</sup> 设若没有一个健康的化学品和化学品制造业，则我们今天的生活质量将达不到现在的水平。如今，全球化学品工业增长速度之迅猛令人吃惊。目前市场上大约有 70,000 多种化学产品，每年更有 1,500 种新的化学品问世。

3. 然而，我们逐步了解到，并非所有化学品都是温和的和无害于健康的。一些化学品已成为导致各种失调和疾病的罪魁祸首，其中包括癌症、生殖系统失调和衰竭、婴儿畸形、神经和行为紊乱及免疫功能受到损害等。因不当使用剧毒农药制剂、或在不具备所需保护设备或未使用此种保护设备的地点使用此种剧毒农药制剂，已导致数以千计的意外中毒事件。化学品还可消耗臭氧层、造成气候变化和影响生物多样性。它们可在管理不善的库房和废物弃置地积聚起来。许多此类化学品可长期存在于环境之中并形成生物蓄积，致使其在人类和野生物内的含量不断增加。然而，这些只是我们现已了解到的不利影响——目前尚未能掌握涉及我们所使用的大多数化学品的足够数据，因此无法了解这些化学品对我们构成了何种危险。此外，亦经常缺乏对消费者、工人和环境实行保护的最基本措施。化学品的生产活动现已逐步从发达国家转移到发展中国家，而后者提供此种保护的能力十分有限。

4. 随着全球化程度不断增加、以及化学品及含有化学品的产品有着巨大市场，必须加强确保化学品安全的方案，亦须采取各种步骤，在可持续发展的努力中对这些化学品安全方案进行全面整合。《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》<sup>1</sup>、以及环境署在此方面采取的各种应对措施正是朝着一个方向做出努力的第一步。

### **二. 联合国环境规划署为解决化学品安全问题而采取的各种行动**

#### A. 《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》

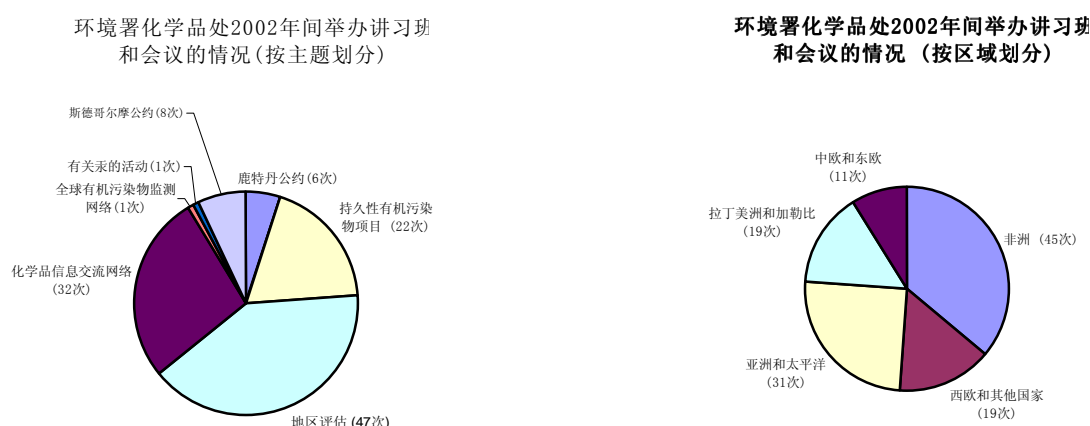
5. 环境署分别为《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、并与联合国粮食及农业组织（粮农组织）联合为《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采取事先知情同意程序的鹿特丹公约》提供秘书处。<sup>2</sup> 这两个秘书处、以及环境署对这两项条约提供的支助，均属环境署化学品处的总体职权范围之内；环境署化学品处还负责推动与控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约秘书处开展密切合作。在这些公约下开展的活动，包括在与全球环境基金（环球基金）的伙伴关系基础上开展的其他许多活动，正是环境署化学品处在全球范围内促进提高化学品安全程度所做出的更广泛的努力的核心构成部分。

#### B. 化学品安全方面的能力建设活动

6. 环境署已订立了一项积极、且不断予以加强的方案，旨在协助各国逐步建立其对化学品实行安全管理方面的能力。所采取的总体办法是，在向《鹿特丹公约》或《斯德哥尔摩

公约》提供支助的过程中，通常亦提供关于关键性化学品安全构成部分的宣传和培训活动，继而开展以国家为主体的项目，以便帮助这些国家把培训活动综合纳入其促进健康和环保的方案。仅在 2002 年一年内，便举办了 112 次会议和能力建设讲习班，使各国政府、组织间妥善管理化学品方案（妥善管理化学品方案）的各成员组织、政府间化学品安全论坛（化学品安全论坛）、工业界和其他非政府组织聚会一堂，共同探讨如何处理化学品安全问题。这些活动是根据国际环境管理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组在其报告中提出的、关于增强环境署的能力建设活动的要求开展的；理事会已在其 2002 年 2 月第七届特别会议上核可了该项报告。<sup>3</sup> 以下图一按主题领域分列，介绍了于 2002 年内举办相关会议和讲习班的情况。

图 1：按主题和区域划分的环境署 2002 年化学品讲习班情况概览



7. 环境署化学品处目前正在通过由环境基金提供资金的赋能活动，协助约 45 个国家制订其《斯德哥尔摩公约》国家实施计划，并正在与另外 12 个国家携手制订项目提案。这些项目是环境基金正在日益扩大的持久性有机污染物和持久性有毒物质项目特别方案的一个组成部分，其所涉总金额超过 4,000 万美元。

8. 此外，环境署化学品处还负责管理一个囊括专门由各捐助方供资的项目的、有相当规模的特别方案，旨在协助 80 多个发展中国家和经济转型国家对化学品实行安全管理。这些项目涉及范围十分广泛，包括协助各国开展下列各项活动：编制二恶英和呋喃来源和排放登记簿；编制多氯联苯清册和管理计划；查明过期农药库存；寻找和使用可代替持久性有机污染物农药的替代品；以及参与化学品信息交流网络——该网络业已协助了非洲 20 多个国家建立电脑和互联网系统以获得关于化学品安全问题的信息和资料。

9. 环境署化学品处能力建设方案下的各项活动大都由各捐助方和环球基金供资，尽管该项方案亦在很大程度上依赖由环境基金所提供的核心基础设施经费。

### C. 评估工作

10. 环境署化学品处最近开展的重大评估项目包括：全球汞评估及由环球基金供资的对持久性有毒物质进行的区域评估。理事会目前正在审议一项汞评估报告，以期确定在此方面的前进方向，<sup>4</sup> 同时正在着手根据 12 项区域报告，汇编关于持久性有毒物质的全球报告。环境署化学品处一直在参与关于制订污染物排放和迁移登记簿方面的工作，同时还着手调

查含铅汽油的使用情况和努力促进予以淘汰。<sup>5</sup> 此外，环境署化学品处还正在部分地基于《斯德哥尔摩公约》成效评估的需要，推动建立一个全球持久性有机污染物的监测网络。

11. 评估工作中的这些新进展极大地补充了环境署在以下方面开展的工作：与世界卫生组织(卫生组织)和国际劳工组织(劳工组织)携手，继续在与经济合作与发展组织(经合组织)的合作伙伴基础上，进行国际化学品安全方案(化学品安全方案)中的高产量化学品-筛选信息数据组合方案及其参与。这两项方案加在一起实际上构成了所有国际商定化学品风险评估工作的全部内容。

#### D. 政策制定

12. 继关于《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的谈判工作结束之后，环境署化学品处对国际政策制定工作的支助目前已逐步转向于今后制定一项国际化学品管理战略方针。此项举措的依据是环境署理事会 2002 年 2 月第七届特别会议所订立的、并于其后得到 2002 年 9 月可持续发展问题世界首脑会议核可的相关任务规定。以化学品安全论坛的《巴伊亚宣言》及《2000 年及其之后的优先行动》<sup>6</sup> 为基础，将在制定战略方针的过程中寻求促进所有利益相关者参与订于 2005 年间完成的这一协商进程。<sup>7</sup>

13. 此项战略方针的制定工作将很可能需要在一定程度上借鉴环境署化学品处先前作出的政策分析，诸如其关于增强与化学品有关的各项国际活动之间的连贯性和高效率的 1999 年报告中所作的分析、及其对国际环境管理问题政府间不限成员名额小组于 2001 年间开展的讨论所提供的投入。其他现行政策制定工作包括帮助在各项化学品条约的框架内——诸如在《斯德哥尔摩公约》下详细拟订最佳环境范例和现有最佳技术范畴内的技术指南。

#### 5. 协调工作

14. 环境署是积极参与化学品安全领域工作的若干国际组织之一；所有这些组织均可按照其各自的任务规定提供明确的、可相互补充的专门知识。环境署在妥善管理化学品方案框架内开展工作；该项方案于 1995 年设立，负责协调在评估和管理化学品方面的各项努力，其目前的成员组织包括：粮农组织、劳工组织、经合组织、环境署、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国训练和研究所(训研所)和卫生组织。另外一个关键机构便是于 1994 年设立的化学品安全论坛；该论坛是一个有各国政府代表及非政府组织和政府间组织的代表共同参与的、非体制性安排，旨在促进对化学品进行风险评估和对之实行无害环境管理。在这些合作伙伴的框架内，环境署为在全球范围内对化学品实行无害环境管理发挥领导作用，而其他组织则主要是在其各自的特定专门领域内负责化学品的安全问题。

15. 在新近设立的斯德哥尔摩公约财政机制基础上，世界银行和开发计划署最近更为积极地参与了化学品安全领域内的工作，协助各国实施由环球基金供资的《斯德哥尔摩公约》项目、同时还在其各自的领域内开展化学品安全活动，诸如世界银行的有毒物质与贫困问题方案等。

### 三. 可持续发展问题世界首脑会议所通过的《执行计划》与 联合国环境规划署在化学品领域内采取的应对措施

16. 可持续发展问题世界首脑会议于 2002 年 9 月 4 日所通过的、其后又得到联合国大会核可的《执行计划》着力支持在化学品和危险废物领域内做出国际努力。该次世界首脑会议在其会议报告中商定：

“22. 防止和尽量减少浪费，尽量再利用、回收利用和使用无害环境的替代品，促使各国政府和所有利益有关者参加，以尽量减少对环境的有害影响，提高资源的使用效率，并向发展中国家提供财政、技术和其他援助；包括在各级采取以下行动：

“(a) 建立废物管理系统，高度优先注重防止和尽量减少废物的生成、再利用和回收利用及无害环境的处置设施，包括废物能源回收技术；鼓励小规模废物回收利用举措，以支持城市和农村的废物管理及提供创收机会，并向发展中国家提供国际支助；

“(b) 鼓励生产可再利用的消费品和可生物降解的产品，以促进防止和尽量减少废物的生成。

“23. 重申《21 世纪议程》中所作承诺，在化学品出厂到最后消费的过程中对其以及对其所涉有害废物进行妥善管理，以促进可持续发展，保护人类健康和环境，力求确保到 2020 年时，利用具有透明度的科学风险评估和科学风险管理程序，尽可能减少我们使用和生产的化学品对人类健康和环境产生严重的有害影响，同时铭记《关于环境与发展里约宣言》原则 15 规定的预防方针，通过提供技术和财政援助，支持发展中国家加强妥善管理化学品和有害废物的能力。这包括在各级采取以下行动：

“(a) 促进批准和执行关于化学品和危险废物的相关国际文书，其中包括《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》，以使其得以于 2003 年生效和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，以使其得以于 2004 年生效，并鼓励和改进这些文书的执行和支助发展中国家执行这些文书；

“(b) 根据政府间化学品安全论坛的《巴伊亚宣言》和《2000 年后行动优先事项》，于 2005 年进一步拟订国际化学品管理的战略方针，并促请联合国环境规划署、化学品安全论坛、负责化学品管理问题的其他国际组织及其他相关国际组织和行动者酌情就此开展密切合作；

“(c) 鼓励各国尽快采用全球化学品统一分类和标签制度<sup>8</sup>，以便得以于 2008 年开始全面实行这一制度；

“(d) 鼓励建立伙伴关系，以促进开展以下列事项为目的的活动：加强对化学品的无害环境管理，执行各项多边环境协定，提高对化学品和危险废物相关问题的认识，以及鼓励更多地收集和利用科学资料；

“(e) 以符合诸如《控制危险废物越境转移及其处巴塞尔公约》等相关国际文书所规定的方式，促进防止危险化学品和危险废物越境转移和处置造成的这些化学品非法国际贩运；

“(f) 鼓励诸如通过建立全国污染物排放和转移登记簿<sup>9</sup>等手段，汇编关于化学品的连贯一致的综合资料；

“(g) 促进减少有害人体健康和环境的重金属所构成的风险，具体做法包括审查有关研究结果，例如联合国环境规划署有关汞及其化合物的全球评估。”

“56. 减少空气污染造成的呼吸系统疾病和对健康的其他不良影响，特别注意妇女和儿童的境况，其方法包括：

[...]

； (b) 支持逐步淘汰汽油中的含铅；

[...]”

“57. 逐步去除铅涂料和其他人体接触来源，努力特别防止儿童接触到铅，加强监测和监督努力，并治疗铅中毒患者。”

17. 在此向环境署理事会本届会议提交五项关于化学品事项的决定草案，分别涉及世界首脑会议的《执行计划》中所提出的各项议题（《斯德哥尔摩公约》、《鹿特丹公约》、进一步制定国际化学品管理的战略方针、全球汞评估及汽油含铅问题）。这些决定将使环境署得以把其对这些领域工作的贡献保持在适当水平。《执行计划》中所论及的一些其他事项正在由环境署各伙伴组织牵头开展工作。例如，全球化学品统一分类和标签制度、以及目前正在由组织间妥善管理化学品方案各成员组织共同处理的污染物排放和转移登记簿方面的事项。除此之外，理事会亦不妨根据《执行计划》中所列出的一些其他目标订立和增强环境署的应对措施。这些目标似应包括进一步增强环境署以发展中国家和经济转型国家为对象在化学品安全领域内实施能力建设方案、强化改进化学品和危险废物活动与继续评估危险化学品对人类健康和环境构成的风险这二者之间的相互协调和协同增效而做出的努力。

#### 四. 今后需处理的议题

18. 鉴于《21 世纪议程》第 19 章反映了人们当时对化学品安全问题的认识，其中并未对其他潜在的领域范畴进行全面的审议，诸如废物、发展援助、以及可持续的生产和消费方式等。尽管自联合国环境与发展会议（地球首脑会议）结束以来已开展了出色的工作，其间化学品安全论坛的《巴伊亚宣言》及《2000 年之后的优先行动》堪称此方面工作的关键性里程碑，但仍有许多工作要做。随着全球化程度日益增高，以及化学品及含有化学品的产品拥有巨大的市场，这意味着必须增强化学品安全方案和必须采取各种步骤把这些方案纳入可持续发展关注问题的主流。依照理事会第七届特别会议的要求进一步制定国际化学品管理战略方针，便是对这一需要作出的反应，旨在以地球首脑会议和巴伊亚成就为基础，更好地把化学品安全方面的优先事项与其他相关关注问题融合在一起。此种办法应，除其他外，为处理现行和新出现的国际关注问题提供一个政策和程序框架，并应可推动有系统地把政策、协调工作及各项可持续发展目标结合起来。

19. 除进一步制定对化学品实行国际管理的战略方针之外，环境署还将依照可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》从事与化学品有关的其他工作。环境署将通过诸如《斯德哥尔摩公约》国家实施计划项目等机制，支持各国逐步成为各项关键的化学品和危险废物国际公约的缔约方。环境署还将支持在妥善管理化学品方案的各个牵头组织的领导下，努力使全球化学品统一分类和标签制度早日生效，并将继续推动订立污染物排放和转移登记簿。此外，还将进一步为促进对化学品实行无害环境管理建立伙伴关系，例如通过能力建设联合活动建立此种伙伴关系。环境署化学品处预期将在应付重金属所构成的风险方面发挥核心作用，此方面的初期工作是按照拟由理事会确定的方式贯彻落实全球汞评估结果。

20. 另一个很有希望的领域是，依照国际环境管理问题不限成员名额小组在其报告中提出的、并经理事会对 SS.VII/1 号决定核可的要求，努力改进各项与化学品和废物有关的国际公约之间的相互协调和开展更为密切的合作。加强这些公约之间的协调和开展更密切的合作，不仅将改进在全球范围内实施这些公约的绩效，而且还将增强各区域和国家两级的运作和积极影响——诸如巴塞尔区域中心、国际清洁生产中心及履约执法协助方案等。此外，还有以更好的方式把化学品和废物的“生命周期”纳入国家优先目标的制订工作之中的余地，以及利用本以十分短缺的能力建设资源作为杠杆，实施化学品和废物管理方案。

21. 此外，在如何把化学品安全和废物管理工作纳入目前正在进行的与贸易和发展有关的工作方面亦向我们提出了挑战。特别是继世界贸易组织(世贸组织)发起了多哈谈判、包括各项多边环境协定与世贸组织之间的关系的谈判之后，需要增强世贸组织与环境署在涉及贸易的议题方面的合作。重要的是，应确保《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的临时秘书处有机会观察并酌情准确了解目前在世贸组织贸易与环境委员会的特别会议中进行的谈判。在环境署的推动下开展的、旨在各项多边环境协定与世贸组织之间取得协同增效的进程，可极大推动在此方面进行有用的分析和提供新的视角。应不断保持和增强各发展援助机构、特别是世界银行、开发署及捐助国政府的援助机构参与设计相辅相成的环境与发展政策，从而推动对危险化学品实行妥善的管理、利用和处置。

22. 在资源不断减少的情况下，如何通过保持环境署化学品处的能力建设方案来实现理事会所赋予它的任务，包括支持《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》及开展各项主要的新活动，诸如贯彻落实全球汞评估结果及进一步制定国际化学品管理战略方针等，正是环境署面对的一项巨大挑战。与前几个两年期相比较，环境基金于 2002-2003 现行两年期内向环境署化学品处提供的支助已出现大幅度下降，从而使化学品处的工作在更大的程度上依赖于个别国家政府以不定期方式提供的预算外捐助；这些国家政府的承诺和慷慨支助对地球首脑会议以来这一十年中所取得的成就至为关键。如要保持取得进展的势头并实现所作出的各项承诺，便须提高国际化学品安全工作的优先程度和为之提供更多的资源。

## 五. 供讨论的问题

23. 理事会或愿在其讨论中审议下列各项问题：

(a) 为鼓励各国尽早批准《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》需要采取何种最为适当的行动？

(b) 进一步制定国际化学品管理战略方针的预期实质性和政策性结果为何(例如，对发展、生产或消费和废物管理进行整合)？

(c) 环境署目前在化学品安全和废物管理这两个领域内开展的能力建设活动的规模和注重程度是否足以满足各发展中国家和经济转型国家的需要？应考虑可采取何种步骤进一步增强或更好地指导此项方案来满足各国的需要？

(d) 按照国际环境管理进程中所提出的要求，增强环境署化学品和废物方案的行政和技术相互关联的最佳办法为何？

(e) 在化学品安全领域内新出现的议题之一是重金属所构成的风险。在理事会先前就铅和汞问题所作的各项相关决定的基础上、以及根据全球汞评估的结果，明显需要采取切实的后续行动。然而，由于资源有限和其他更为优先的事项（例如，《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的批准工作等），致使我们采取行动的集体能力受到了限制。为此，环境署在重金属活动方面的“正确规模”为何？此方面工作的核心重点又应放在何处？

## 六. 建议草案

24. 为增强环境署化学品和危险废物方案，理事会或愿提出如下各项建议：

(a) 考虑到世界首脑会议的《执行计划》中关于确保到 2020 年时以尽最大限度减少化学品对人类健康和环境产生的重大不利影响的方式使用和生产这些化学品的目标，执行主任应定期向理事会汇报环境署为实现此项目标所做出的贡献，包括，例如，在完成进一步制定国际化学品管理战略方针方面的工作之后向理事会的有关届会作出此种汇报；

(b) 执行主任应加强环境署为促进批准和实施各项涉及化学品和危险废物的国际文书而提供的支持，包括《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》，以便使之得以于 2003 年开始生效，以及《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，以便使之得以于 2004 年开始生效；

(c) 应实现可持续发展问题世界首脑会议所订立的于 2005 年完成进一步制定一项国际化学品管理战略方针的目标；

(d) 各国应尽快着手实施关于化学品分类和标签的新的全球统一制度，以期使该制度得以于 2008 年投入运作；

(e) 执行主任应探讨进一步推动和增强伙伴关系的潜力，以促进开展旨在推动增强对化学品和危险废物实行无害环境管理、实施各项多边环境协定、提高公众对化学品和危险废物问题的认识 and 了解、以及鼓励收集和利用更多的科学数据；

(f) 执行主任应确保环境署继续通过有针对性的评估和国家污染排放和转移情况登记簿等手段，对编制和汇编连贯的和综合性的化学品信息和资料做出贡献；

(g) 执行主任应依照理事会于其 2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/1 号决定中通过的、由国际环境管理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组所提出的各项建议，进一步增强联合国环境规划署的化学品安全能力建设方案；

(h) 执行主任应努力增强各项化学品和危险废物公约的技术和行政关联，包括在联合国环境规划署内部设立一个综合化学品和危险废物事务处，以便实现通过国际环境管理



进程确定的、关于提高行政工作效率的目标，并向各发展中国家和经济转型国家提供更为连贯的和协同增效的服务，以支持它们为安全管理化学品和危险废物所做出的努力；

(i) 执行主任应为着手设立一个综合性化学品和危险废物事务处订立相应的计划，从而处理世界首脑会议的《执行计划》第 22 段中提出的关于废物的各项议题；

(j) 各国政府和其他利益相关者应铭记诸如贯彻落实全球汞评估成果和进一步制定一项国际化学品管理战略方针等新举措所涉及的额外资源需求，努力捐助充足的资源，以使联合国环境规划署得以继续在化学品安全和危险废物领域内开展其宝贵的工作。

---

<sup>1</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26-9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1），第一章，决议 2，附件。

<sup>2</sup> UNEP/GC.22/2。

<sup>3</sup> UNEP/GCSS.VII/1,附件。

<sup>4</sup> UNEP/GC.22/2，UNEP/GC.22/2/Add.1，UNEP/GC.22/INF/2 和 UNEP/GC.22/INF/2。

<sup>5</sup> UNEP/GC.22/2 和 UNEP/GC.22/INF/23。

<sup>6</sup> 国际化学品安全论坛，第三届会议，论坛第三届会议的最后报告 (IFCS/ForumII/23w),附件 6。

<sup>7</sup> UNEP/GC.22/2 和 UNEP/GC.22/INF/22。

<sup>8</sup> 目前针对全球化学品统一分类和标签制度开展的工作正在由国际劳工组织连同联合国训练和研究所共同牵头进行。

<sup>9</sup> 国际污染物排放和转移登记簿方面的工作属于组织间妥善管理化学品方案协调小组的工作范围；该协调小组的成员机构包括：联合国环境规划署、经济合作与发展组织和联合国训练和研究所。