

国际化学品管理大会 第三届会议

2012 年 9 月 17-21 日，内罗毕
临时议程*项目 4 (d)

国际化学品管理战略方针的实施：实施工作所需的财政与 技术资源

战略方针实施工作所需的财政与技术资源

秘书处的说明

一、 导言

1. 《总体政策战略》第 24 段规定了国际化学品管理大会的职能，即除其他事项外，其职能包括确保国际化学品管理战略方针的实施工作获得必要的财政和技术资源。
2. 化管大会在其关于实施工作所需财政和技术资源的第 II/3 号决议第 18 段中邀请所有利益攸关方，特别是该决议中提到的那些利益攸关方在化管大会第三届会议举行的六个月之前对其为实施战略方针财政安排所采取的措施进行评估并向秘书处报告，并请秘书处汇编和综合这些报告，包括任何额外的相关资料，供化管大会第三届会议审议。
3. 根据上述职能以及在 2011 年 11 月 15-18 日于贝尔格莱德举行的不限成员名额工作组第一次会议上的讨论情况，本说明强调了与实施战略方针所需财政和技术资源有关的近期进展，包括：
 - (a) 为实施战略方针财政安排采取的措施；
 - (b) 关于化学品不健全管理的经济和社会成本的研究和指导；
 - (c) 旨在推动化学品整个生命周期健全管理主流化的工作；
 - (d) 为化学品和废物事宜供资的综合办法；
 - (e) 联合国可持续发展大会的成果及其与战略方针实施供资的相关性。

* SAICM/ICCM.3/1。

二、 化管大会可能采取的行动

4. 化管大会在考虑了财政和技术资源相关的近期进展后或愿采取以下行动：

(a) 探讨促进下列机构增加对战略方针支助的方法：双边援助机构、世界银行和区域开发银行等现有的国际金融机构，以及其他国际、区域和次区域供资机构和政府间组织；

(b) 分析现行化学品健全管理主流化活动的影响，以扩大对政治决策者的宣传，从而加强为改善化学品健全管理进行投资的理据；

(c) 考虑根据环境署执行主任提交的提案（见 SAICM/ICCM.3/12）通过一份有关战略方针近期和长期供资的决议；

(d) 审议“快速启动方案”的执行董事会在该方案的中期评价后提出的建议，并通过一份有关“快速启动方案”未来的决议；

(e) 呼吁各国政府、业界、学术界和其他非政府利益攸关方为加强化学品和废物健全管理的能力和技术而继续保持并建立新的、创新型公私伙伴关系；

(f) 邀请战略方针的有能力的利益攸关方，特别是各国政府、区域经济一体化组织和政府间组织为加快提高实施战略方针的能力提供资源。

三、 背景

5. 《总体政策战略》有关财政考虑事项的第五节规定了战略方针的财政安排，包括：在国家或次国家一级为支持向战略方针各项目标供资而开展活动；加强业界的伙伴关系和在实施战略方针各项目标方面的财政和技术参与；将战略方针各项目标纳入多边和双边发展援助合作；更有效地利用现有的相关全球供资来源；支持为实施战略方针各项目标而开展的初步的能力建设活动；以及邀请各国政府及其他利益攸关方提供资源以使秘书处能够完成其支持战略方针的任务。

6. 化管大会在第 II/3 号决议中重申，在 2020¹年前实现《总体政策战略》有关化学品整个生命周期健全管理的目标，部分取决于为各级不同行动供资，并加强战略方针为其实施工作设想的多项财政安排之间的协同增效和互补性。

7. 化管大会进一步认识到需要为支持化学品健全管理和实现战略方针所规定的目标而开展的活动提供可持续、可预期、充足且可获得的资金，并设定若干需由战略方针利益攸关方采取的行动。

8. 化管大会还请“快速启动方案”的执行董事会评价“快速启动方案”，就其成效及其实施工作的效率进行汇报，并根据其供化管大会第三届会议审议的结论提供建议。

9. 执行董事会相应地编制了中期评价的结论和建议（见 SAICM/ICCM.3/8）。“快速启动方案”中期审查报告的执行摘要载于文件 SAICM/ICCM.3/9，供化管大会获取，而中期审查报告则载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/17。

1 《约翰内斯堡执行计划》列出了该目标，即最迟至 2020 年，应尽可能减少化学品的使用和生产方式对人类健康和环境产生的重大不利影响。如《总体政策战略》第 13 段所述，战略方针通过了该目标，通常称为“2020 年目标”，作为其总体目标。

四、 为实施战略方针财政安排采取的措施

10. 化管大会在第 II/3 号决议第 10 段邀请所有相关财政机构，特别是世界银行和区域开发银行等现有的国际金融机构以及其他国际、区域和次区域供资机构及政府间组织在各自的任务规定内加强支助为促进实现战略方针各项目标而开展的活动，包括通过实物捐助提供支助。

11. 根据第 II/3 号决议，秘书处邀请各利益攸关方通过分发给 41 个利益攸关方的调查问卷对其为实施战略方针财政安排而采取的措施进行评估和汇报，这些利益攸关方包括指定的政府间组织和非政府间组织协调人、区域开发银行、双边和多边援助组织及其他相关机构。该调查问卷的目的是查明自化管大会第二届会议以来为加强支助实现战略方针的活动而采取的一些措施。从 8 个政府间组织、1 个国家政府、1 个非政府组织、1 位研究员和 1 个区域开发银行收到了 12 份答复。

12. 目前可以获得的资料包括：已收到的调查问卷结果的总结、利益攸关方所提交的报告副本，以及发送了调查问卷的利益攸关方清单（见 SAICM/ICCM.3/INF/11）。尽管答复率较低，但已完成的问卷所提供的信息显示，已为国际化学品健全管理采取了一系列强化措施和行动，并表明将《战略方针》纳入了工作方案、活动和计划。这些答复突出了一些为实施化学品管理活动共同供资的很有前景的案例，包括全球环境基金（全环基金）、实施蒙特利尔议定书多边基金、捐助国的双边援助、战略方针快速启动方案信托基金和内部预算。

13. 共有 8 个金融机构、区域开发银行及其他双边援助机构收到了调查问卷，其中只有西非开发银行作出了答复，表明其愿意在该区域与战略方针的实施工作合作。金融部门没有回应可能是因为没有意识到化学品的生产和使用已经从发达国家转移到发展中国家，也没有意识到在化学品健全管理方面不作为的成本，以及对发展中国家的人类健康和环境的潜在不利影响有所增加。

14. 在答复调查问卷时，联合国国际减少灾害战略秘书处指出，虽然提出的问题似乎与其没有直接关系，但它还是非常支持实施战略方针，并强调其《2005-2015 年加强国家和社区的抗灾能力兵库行动框架》作为此类实施工作指导工具的相关性。《兵库行动框架》载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/33，供化管大会参考。

15. 2010 年 5 月的第四次全环基金大会介绍了全环基金第五次充资的结果。第五次充资要求划拨 1,000 万美元用于促进战略方针的总体目标，另外再划拨 1,000 万美元用于旨在补充和推进具有法律约束力的全球性汞问题文书谈判的项目。全环基金化学品方案的目标与战略方针的总体目标相同，即推动在化学品整个生命周期健全管理，以尽可能减少对人类健康和全球环境造成的重大不利影响。

16. 在履行其任务过程中，全环基金支持《战略方针全球行动计划》之中所概括的、可以产生全球环境惠益的战略方针各项重点目标。因其越境因素而可以得到全环基金增量支持的活动和工作领域包括那些与以下方面有关的活动和工作领域：技术转让和污染预防；农药管理；立法与监管框架以及强制执行方面的能力建设；与化学品有关的适应问题；保护区；受污染场址；重金属；尽量减少与处置废物；信息交流和非法运输。在全环基金第五次充资之下，拟定了一项化学品战略，其中包括支持与持久性有机污染物、化学品健全管理和汞

减少有关的各项活动。完整的全环基金战略文件含有一份全环基金可以支持的项目的建议清单。更多信息见 www.thegef.org。

17. 在与战略方针相关的活动方面，全环基金批准了一项花费 100 万美元的在埃塞俄比亚展开的项目，该项目涉及为促进电子和电气废物的无害环境管理提供投资。全环基金也可资助其他正在亚洲和拉丁美洲及加勒比制定的电子和电气废物项目。此外，全环基金正在审议有关其他关于战略方针的问题的提案，包括涂料中的铅和产品中的化学品。

18. 此外，全环基金批准了五项花费 100 万美元的关于汞的项目，包括实施综合措施以尽量减少来自西非（布基纳法索、马里和塞内加尔）和拉丁美洲及加勒比（秘鲁和厄瓜多尔）手工和小规模采金业的汞释放的区域项目；在中国展开的旨在制定一份汞清单并减少锌冶炼操作中汞排放的项目；一项在乌拉圭展开的旨在推动含汞产品和废物的无害环境生命周期管理的项目；以及一项在吉尔吉斯斯坦展开的旨在降低全球和地方初级汞矿开采环境风险的项目。全环基金提供的协助还将用于处理其他由拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会确定的重要和相关的汞问题。

19. 进一步信息，包括与共同供资相关的信息，载于全环基金的呈文中（见 SAICM/ICCM.3/INF/35）。

五、 关于化学品不健全管理的经济和社会成本的研究和指导

20. 化管大会在其第 II/3 号决议中鼓励国家、区域和国际各级对化学品不健全管理的经济和社会成本（包括不采取行动的成本和对于卫生部门的影响）开展更多的研究，以便促进战略方针各项目标的实施能获得适当的优先考虑。

21. 为了支持决议第 3 款，世界卫生组织（世卫组织）于 2011 年发布了一项名为“化学品所致疾病的已知和未知信息：系统评述”的研究，载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/13 供化管大会参考。该项研究的作者系统地审查了关于化学品通过各种媒介（包括空气、水、职业接触和直接摄取）所造成疾病的全球负担的所有信息。虽然普遍低估了由化学品所造成疾病的全球负担，该审查显示已知的由化学品所造成疾病的负担很大，而未知的由化学品所造成疾病的负担也可能很可观。此类信息对于国家、区域和国际各级的来自不同部门和方案的决策者而言很有用，他们在减少人类接触有毒化学品方面能发挥作用。该审查支持一种论点，即应进一步重点关注调查化学品对人口的健康影响以及限制化学品有害接触的预防性措施。世卫组织的疾病负担数据，以及世卫组织在选择具有成本效益的干预措施（称为“WHO-CHOICE”）²方面的工作及其数据库，为上述环境署有关不作为的成本问题的报告之中所采用的卫生资料提供了依据。

22. 与第 II/3 号决议直接相关的环境署工作包括：有关将化学品健全管理问题纳入国家发展政策的活动；评估不作为的成本；编写关于法律和机构基础设施的指导文件（包括经济工具的使用情况）；有关环境与卫生之间的关联的活动；以及《全球化学品展望》报告。

2 www.who.int/choice/en/。

A. 不作为的成本

23. 2010 年，环境署推出了一项有关不作为的成本的倡议，以便评估化学品不健全管理所带来的经济和社会成本。该倡议旨在提高人们对于化学品健全管理的益处（以经济术语表示）的政治意识，以强化将化学品健全管理问题纳入国家发展规划的理由，并建设能力，以评估国家和国际层面不充分的化学品管理所引发的成本。

24. 虽然对不作为的成本做出的估计所依据的是可获得的数量有限的信息，但它揭示了化学品不健全管理会带来严重的经济后果。正如关于化学品健全管理不作为成本的报告所述（见 SAICM/ICCM.3/INF/14），若应用实用的技术和必要的预防措施，可以从更多联合国区域的关键发展部门获取数据，以揭示不作为的成本，这些成本占发展中国家国内生产总值的很大一部分。总体而言，若政府和业界的财政决策者获悉的数据不充分，他们经常会延迟行动。然而，若数据显示不作为的成本很高，延迟相关行动的可能性会较小。

B. 环境和卫生关联活动

25. 环境署正在与世卫组织就有关环境和卫生关联活动进行协作，旨在确保非洲区域各环境部和卫生部之间能就气候变化和化学品管理问题进行紧密合作。正在制定一个关于非洲的化学品管理框架，该文件将提交至非洲环境部长级会议第十四届会议和世卫组织非洲区域委员会第六十二届会议审议。该框架将建设非洲国家的技术和机构能力，以支持具体的行动，减少化学品不健全管理对健康和环境造成的风险。

C. 全球化学品展望报告

26. 《全球化学品展望》旨在强调作为主流化活动的一部分所开展的工作，即：处理人类健康和环境恶化的有关根源；编写经济论点，包括不作为的成本；评估开展行动的潜在益处和利弊权衡；并为促进和实施更安全的替代品提供政策和管理备选方案和措施。它还旨在为未来在国际上设定优先事项提供依据，以及设计有害物质领域的活动，包括为评估和设定化学品问题中的优先事项制定一个持续而连贯的框架，例如被认为是主要关切的新出现议题。该报告将于 2012 年 9 月 5 日在联合国日内瓦办事处发布，并载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/15 供化管大会获取。

六、 旨在推动化学品整个生命周期健全管理主流化的工作

27. 联合国开发计划署和环境署发起的关于把化学品健全管理层面综合纳入发展规划进程的伙伴关系举措的更新资料载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/10。该资料基于实施伙伴关系举措的各国的经验教训，以及一项独立评价，包括在伯利兹、柬埔寨、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌干达和赞比亚开展的主流化项目的成果。该文件提供了关于伙伴关系举措进展的更新资料，包括经验教训和未来方向。以下关于把化学品健全管理综合纳入发展政策和计划主流的建议摘自更新资料：

- (a) 强有力的证据显示各国通过采取主流化方式获得了很大的益处；
- (b) 战略方针应继续为这一工作领域提供财政支持；
- (c) 化学品健全管理主流化项目应与其他支持把环境和卫生关切问题纳入发展规划的举措紧密结合在一起，以确保在国家一级实现最大的影响；

(d) 应开展进一步研究以确保更好地了解不作为的成本以及化学品健全管理的益处，尤其是在密集使用化学品的领域；

(e) 应进一步扩大对政治决策者就化学品健全管理主流化项目所进行的宣传，从而创造对拟议计划的成本和益处的全面经济分析的需求，并加强为改善化学品健全管理进行投资的理据。

28. 此外，作为主流化活动的一部分，环境署就开发法律和机构基础设施起草了一份指导文件。该指导文件旨在为政策制定者就实现化学品健全管理而制定国家法律和机构安排所需的关键要素提供切实支持，包括财政支助的措施。该指导文件包括考量各国通常所需要的结构，以及为改善现存制度所需要的结构。尽管该指导文件考虑到各国国情，性质较为笼统，但却是专为发展中国家和经济转型国家而设计的。现正在若干试点国家进行测试。该指导文件载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/12。

29. 在其就“快速启动方案”中期评价向化管大会提供的结论和建议中，执行董事会认识到许多国家在将化学品整个生命周期健全管理纳入所有相关部门主流方面仍面临一些挑战，并建议化管大会审议相关方法，促进此类纳入所有相关部门主流的活动（见 SAICM/ICCM.3/8）。

七、 化学品和废物健全管理供资综合办法

30. 不限成员名额工作组第一次会议设立了财政和技术援助接触小组。接触小组首先审议了在 2020 年之前为实施各项活动供资的问题，然后审议了与关于化学品和废物供资备选办法磋商进程的联系以及该磋商进程中与战略方针有关的内容。接触小组共同主席就小组讨论中表达的各种意见编写了一份总结摘要。工作组商定将共同主席的总结摘要作为工作文件提交化管大会第三届会议（见文件 SAICM/ICCM.3/11）。共同主席还向环境署执行主任提交了总结摘要以供其审议，并作为参考资料，以便其完成向环境署理事会提交的有关化学品和废物供资备选方案磋商进程结果的报告。

31. 根据理事会关于化学品和废物供资备选方案磋商进程的第 SS.XI/8 号决定，执行主任在 2012 年 2 月举行的理事会第十二次特别会议上提交了关于磋商进程成果的报告。³此后，理事会在其关于化学品和废物供资备选方案磋商进程的第 SS.XII/4 号决定中，请执行主任拟定一份关于化学品和废物健全管理供资综合办法的提案草案，并通过磋商进程就此征询建议，供化管大会第三届会议和 2013 年理事会/全球部长级环境论坛第二十七届会议审议并做出可能决定。

32. 化管大会将收到执行主任关于化学品和废物健全管理供资综合办法提案的报告（见 SAICM/ICCM.3/12），以供其审议。

33. 请化管大会回顾和审查不限成员名额工作组第一次会议上的讨论，审议环境署执行主任关于化学品和废物健全管理供资综合办法的提案，并考虑通过一项关于战略方针近期和长期供资的决定。

3 见 UNEP/GCSS.XII/8。

八、 联合国可持续发展大会的成果及其与为实施战略方针供资的相关性

34. 尽管不存在支持其实施的具有法律约束性的要求，但战略方针还是在 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议和 2005 年在纽约举行的世界首脑会议上得到了各国元首和政府首脑的认可。在《关于国际化学品管理的迪拜宣言》第 11 段中，各部长、代表团团长以及民间社会和私营部门代表坚定承诺，将按照《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》促进化学品和有害废物整个生命周期健全管理。《迪拜宣言》第 12 段通过了《总体政策战略》，反映出了对战略方针及其执行的坚定承诺。

35. 2012 年 6 月 20-22 日在巴西里约热内卢召开的联合国可持续发展大会上，与会者强调需要实行健全的化学品管理，并承认可持续和充足的长期供资是化学品和废物健全管理的关键要素，在发展中国家尤其如此。化管大会与会者呼吁有效执行并加强战略方针，将其作为化学品整个生命周期健全管理的有力、连贯、有效和高效的系统的一部分，包括应对新出现的挑战。

36. 他们关切地注意到，许多国家（尤其是最不发达国家）缺乏对化学品和废物整个生命周期进行健全管理的能力，指出需要做出更多努力，改善现有工作，以加强这些能力，其方式包括建立伙伴关系、获取技术援助和改进治理结构。鼓励在 2020 年前实现化学品健全管理目标方面已取得进展的各个国家和组织通过共享知识、经验和最佳做法，为其他国家提供援助。战略方针提供了一个以有效、协调的方式分享此类信息的机制。

37. 化管大会与会者赞扬了现有的公私伙伴关系，呼吁来自业界、政府、学术界和民间社会的利益攸关方继续保持公私伙伴关系，建立新的和创新型伙伴关系，以提高能力和技术，促进以无害环境的方式管理化学品和废物，包括预防废物的产生。鼓励各方通过酌情进行生命周期评估、开展宣传、扩大生产者责任、开展研究与开发活动、进行可持续的设计和分享知识等方式，开发无害环境的更安全替代品，取代产品和工艺中使用的危险化学品。

38. 国际化学品管理大会第三届会议议程项目 4 下计划开展关于加强战略方针的高级别对话。该对话将重点关注联合国可持续发展大会的各项成果及其他重要倡议，如与斯德哥尔摩+40 可持续发展伙伴论坛同时启动的各项倡议，这些倡议重点关注可在未来八年内于 2020 年截止日期前加强的八个领域。《全球化学品展望》报告的结果可用于提供政策指导，就化管大会将涉足的工作领域制定各项建议。

九、 结论

39. 战略方针的执行已进入一个重要阶段，在此阶段中将采取具体行动以便在发展中国家实现化学品健全管理。自化管大会第二届会议以来，已为实现国际化学品健全管理开展了强化工作和行动。可从战略方针以往的综合实施办法使用经验中汲取一些教训。由于其涉及多方利益攸关方并具备多部门性质，战略方针综合了磋商进程设想的不同途径，包括将化学品和废物问题纳入国家发展计划的主流、对业界和其他非传统利益攸关方的积极作用，以及更具体而言，在实施化学品健全管理方面的伙伴关系以及用于支助初步扶持活动的专门信托基金。

40. 随着战略方针的继续实施，将提名纳入《全球行动计划》的新议题，提出新出现的拟议政策性议题，并采取新的举措，如实施战略方针的卫生部门战

略。尽管解决新的问题至关重要，但提供可用资源以完成与现有问题相关的活动也十分关键。提供持续的资源以支持秘书处的工作，对于确保其有效高效地完成化管大会分配的任务至关重要。可能需要不断努力寻找新的非传统供资来源，包括双边援助机构以及现有国际金融机构，以便按照 2020 年的目标实施化学品健全管理。

41. 联合国可持续发展大会的成果为战略方针的实施提供了可喜的政治动力，化管大会应借助此势头，确定需要加强的优先重点领域，并讨论确保可持续供资的替代方法，以实现 2020 年的目标。
