



联合国

Distr.: General
28 October 2005



环境规划署理事会

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛

第九届特别会议

2006年2月7-9日，迪拜

临时议程*项目 5 (b)

政策事项：化学品管理问题

为辅助部长级磋商会议讨论能源与环境促进发展、化学品管理、以及旅游业与环境诸项议题而提供的背景文件

执行主任提交的讨论文件

增编

关于环境管理问题的背景文件

内容提要

本背景文件旨在激发各方讨论和突出强调拟由各位部长和代表团团长在订于理事会/部长级环境论坛第九届特别会议期间举行的部长级磋商会议上予以审议的那些政府关注议题。

本文件在预计将由订于2006年2月4-6日在迪拜举行的国际化学品管理大会予以通过的国际化学品管理战略方针(化管战略方针)范畴内对目前有待于处理的化学品管理议题作了介绍。这些议题可分别按照以下三项主题进行分类：化学品安全议题是一项跨领域的可持续发展问题；联合国环境规划署(环境署)在实施化管战略方针过程中的作用；以及在国际一级以跨部门方式致力于化学品健全管理工作的必要性。

* UNEP/GCSS.IX/1。

化学品管理问题

一. 引言

1. 联合国环境规划署(环境署)理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议将在国际化学品管理大会于 2006 年 2 月 4-6 日在迪拜举行之后与之衔接举行。预计化学品管理大会将通过已拟定完毕的国际化学品管理战略方针(化管战略方针)。为此,在这次部长级磋商会议上讨论化学品管理方面的议题可谓正逢其时。

2. 化管战略方针的制定工作系依照环境署理事会 2002 年 2 月的第 SS.VII/3 号决定着手进行;理事会随后又分别在其 2003 年第 22/4 号决定第四部分及第 2005 年第 23/9 号决定中对此提供了进一步指导。这一制定工作还得到了以下重大会议的赞同:于 2002 年间举行的可持久发展问题世界首脑会议、于 2003 年间举行的世界卫生大会及国际劳工大会、于 2004 年间举行的非洲部长级环境会议、以及联合国大会 2005 年第六十届会议的高级别全体会议。过去三年来,各方通过多重利益攸关者协商进程对化管战略方针进行了详尽的拟定。共有来自 140 多个国家政府的代表、连同来自各非政府组织和政府间组织的代表参加了化管战略方针制定工作筹备委员会的三届会议、以及一系列与之相关的区域磋商会议。这些参与者来自与化学品安全问题有关系的一系列范围广泛的部门,囊括农业、环境、卫生、工业、劳工和科学诸领域。化管战略方针制定工作进程系由环境署、政府间化学品安全论坛(化安论坛)、以及组织间化学品健全管理方案(化学品健全管理方案)共同主持。¹

3. 化管战略方针的具体内容包括如下各项:一项高级别宣言、一项总体政策战略、以及一项全球行动计划。所有这些内容将一并为在全球范围内努力实现《约翰内斯堡执行计划》中订立的相关目标提供一个政策性框架,即最迟至 2020 年,应能以最大限度减少其对人类健康和环境产生的有害影响的方式从事化学品的生产和使用。化管战略方针的各项目标按以下五个标题分列:风险减少、知识与资讯、管理、能力建设和技术援助、以及防止国际非法贩运。本文件介绍了旨在供各位部长和代表团团长在其磋商会议期间予以探讨的、与化管战略方针有关的下列各项主题:

- (a) 化学品安全议题是一项跨领域的可持续发展问题;
- (b) 环境署在化管战略方针的实施过程中的作用;
- (c) 在国际一级以跨部门方式致力于化学品健全管理工作的必要性。

4. 各位部长或愿亦参阅文件 UNEP/GCSS.IX/6。该文件介绍了在化管战略方针制定进程中取得进展的情况。将随后编制一份关于国际化学品管理大会成果的更为详尽的报告、其中包括编制完毕的化管战略方针案文,从而在理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议上对上述进度报告作出补充。

¹ 组织间化学品健全管理方案的参与组织如下:联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳国组织)、经济合作与发展组织(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)和世界卫生组织(卫生组织)。

二. 化学品安全议题是一个跨领域的可持续发展问题

A. 概要

5. 化学品的健全管理作为谋求实现各项可持续发展目标的一个因素所具有的重要性一直未能真正得到各方的充分认识。为此，化管战略方针为我们提供了一个促进更好地把化学品安全问题纳入本国发展规划的机会。

B. 导言

6. 随着经济的不断发展，使用化学品的程度频繁地相应增加，而且化学品可在改善生活水平方面发挥重要作用，其中包括在防止疾病、提供安全饮水、以及缓解饥馑诸方面。与此同时，化学品的健全管理对于确保环境可持续性而言至为重要；而后者正是从总体上实现可持续发展的一个先决条件。各方日益认识到化学品健全管理在谋求实现《千年宣言》中所订立的各项国际商定目标方面所具有的重要性、并日益认识到与有毒物质发生接触可能会损害在发展、健康、以及扶贫诸领域进行投资的努力。许多处于贫困状态的民众的免疫系统会因此而被削弱，从而使他们更容易受到因有毒物质所引发的或进一步加剧的疾病，因为他们对其所在社区存在有毒物质的情况缺乏了解。不良居住条件经常使他们苦于危险物质的危害，而且他们所从事的诸如农业和采矿业等职业更不断使他们与有害物质发生接触。化学品接触还可妨碍少年儿童接受初级教育，并妨碍他们的身心健康和成长，而且在诸如铅和汞等金属的影响下，少年儿童的智力发展可能会受到极为严重的和不可逆转的有害影响。

C. 把化学品管理综合纳入国家规划工作和可持续发展战略的必要性

7. 鉴于不健全的化学品管理所产生的跨领域影响及其可能对实现各项发展目标的努力产生的削弱作用，需要确保把化学品安全问题综合纳入各国政府以及国际捐助方社区的可持续发展战略之中。面对此种情况，通常需要强化各部门之间的合作以及作为国家规划手段中的一个重点对化学品管理工作进行评价。对于发展中国家和经济转型国家而言，这将包括国家援助战略及减贫战略文件。各双边和多边发展合作机构及各国际金融机构亦将需要认识到并确认，化学品健全管理工作是此种国家计划的一个合理构成部分。在某些情形中，在努力提高各国的部委所属官员和决策人员及捐助机构对此问题的认识方面可能会遇到相当大的挑战，因为化学品管理工作传统上并未与那些更为明确的发展目标联系在一起。

D. 化管战略方针在推动把化学品安全问题纳入国家规划工作方面具有的潜力

8. 在化管战略方针制定工作进程发起之初，各方便一直强调化学品安全与可持续发展之间的相互关联。例如，理事会在其 2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/3 号决定中便确认，在化学品的整个存在周期内对之实行健全管理、包括对各种危险废物实行管理的工作对于实现可持续发展目标至关重要，并为此强调，化管战略方针应能推动把与化学品安全有关的问题纳入发展议程之中。关于把化学品健全管理目标纳入国家发展战略之中的概念已反映在各级化管战略方针文件之中：即列为高级别宣言中的一项政治承诺、并纳入了总体政策战略各项目标之中、以及列为全球行动计划中的一个工作领域。

E. 供部长级磋商会议讨论的提议

9. 各位部长和代表团团长在其讨论中或愿探讨化学品健全管理与可持续发展二者之间的相互关联、评议在国家发展规划范畴内增强化学品管理的跨部门协调的必要性及其方式方法，并审议化管战略方针在推动此种协调工作方面具有的潜力。

10. 各位部长和代表团团长或愿考虑针对以下方面提出建议：

(a) 进一步确认化学品健全管理工作可对可持续发展事业做出的贡献；

(b) 鼓励把化学品健全管理工作综合纳入国家发展规划之中，同时计及化管战略方针在此方面订立的各项相关承诺和目标。

三. 环境署在化管战略方针实施过程中的作用

A. 概要

11. 本章以化管战略方针筹备委员会在暂定基础上商定的内容、以及来自环境署理事会/全球部长级环境论坛的相关指导为基础，阐述了环境署预计将在化管战略方针的实施工作中发挥的作用。这一作用可分成以下两类：环境署将可按要求为支持化管战略方针整体实施工作而履行的各项职能（主要是秘书处和财务管理服务），以及环境署将为协助参与环保部门工作的各个参与方、特别是发展中国家和经济转型国家实施化管战略方针而计划开展的各项相关活动。

B. 环境署对化管战略方针的全面实施工作的支持

12. 化管战略方针筹备委员会在其于 2005 年 9 月 19—24 日在维也纳举行的第三届会议上商定，将在国际化学品管理大会对此表示同意的前提下，请环境署执行主任确立并全面负责履行为化管战略方针的实施工作提供支持的秘书处职能。环境署和卫生组织将按其各自主管的专门领域在这一秘书处内共同发挥主导作用。根据目前的设想，这一秘书处将与环境署化学品和废物问题的分类组合单位一并设于日内瓦，以充分利用现有的协同增效潜力。为反映出化管战略方针的跨部门性质，该秘书处将与组织间化学品健全管理方案的各参与机构、联合国开发计划署（开发署）和世界银行进行协调和开展合作，并酌情与其他政府间组织进行协调和开展合作。

13. 预计将予订立的秘书处职能包括：为国际化学品管理大会今后将定期举行的各届会议提供会议服务、向化学品管理大会汇报化管战略方针的实施情况、保持一个化管战略方针利益攸关者网络、编制实施工作指导材料、协助编制项目提案、以及提供信息中心服务。

14. 筹备委员会未能在其第三届会议上就化管战略方针的财政考虑事项得出任何结论，但讨论了一项关于由环境署负责管理一项涉及可能称作“快速启动方案”、用以支持化管战略方针实施工作的信托基金的提案。如果各方在国际化学品管理大会上就此达成一致意见，则可请环境署负责履行财务管理职能以及与此项拟议方案有关的其他服务。尽管筹备委员会并未讨论有关为一个秘书处提供经费的具体机制问题，但可通过对一项现行的信托基金进行调整和适用而达到这一目的。

C. 环境署为在环境部门实施化管战略方针提供支持

15. 理事会在其第二十三届会议于 2005 年 2 月 25 日作出的第 23/9 号决定中，请执行主任，作为一个高度优先事项，在化管战略方针获得通过之后，就环境署如何依照国际化学品管理战略方针履行其职能作出适宜的规定。该项决定还进一步请执行主任就旨在支持发展中国家和经济转型国家实施化管战略方针的活动作出相应的规定，同时计及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》中的相关内容。

16. 环境署正在根据上述要求着手编制其 2006—2007 两年期的初期活动方案。以环境署在危险化学品和废物领域内的现行工作为基础，预计这些活动将包括制定一项环境署谋求实现最迟到 2020 年实现化管战略方针各项目标的长期行动计划、以及一系列相关的项目和举措，其中包括过期库存所构成的风险、改进信息流动、成本内部化、把化管战略方针综合纳入为实现各项千年发展目标而做出的努力之中、与各非政府组织和工业界之间建立伙伴关系、对化管战略方针的国家实施计划提供指导、以及防止危险化学品的国际非法贩运等。

D. 供部长级磋商会议讨论的提议

17. 各位部长和代表团团长或愿讨论有关环境署应在化管战略方针实施过程中发挥的作用的建议，并探讨化管战略方针作为化学品管理领域中的一项国际政策举措及可持续发展中的一个环节的重要性、环境署核可化管战略方针和承担履行化管战略方针实施工作的各项辅助性职能的适宜性、以及环境署支持发展中国家和经济转型国家实施化管战略方针的重要性。

18. 各位部长和代表团团长或愿考虑针对以下领域提出建议：

(a) 赞同或以其他方式适宜地确认经国际化学品管理大会通过的化管战略方针；

(b) 请执行主任着手履行化学品管理大会所要求的、与化管战略方针的实施工作有关的各项辅助性职能；

(c) 确认环境署应计及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》、以及在设法各方之间取得协同增效的机会，向各发展中国家和经济转型国家提供旨在协助它们建立贯彻执行化管战略方针的能力的援助。

四. 在国际一级以跨部门方式致力于化学品健全管理工作的必要性

A. 概要

19. 化管战略方针能否最终取得成功的关键之一将是包括各项多边环境协定的秘书处在内的所有相关的政府间组织和国际金融机构能否有效地致力于其实施工作。出席本届会议的各位与会者将仅能做到建议理事会以环境署的名义积极考虑核可化管战略方针，但他们同时亦可大力鼓励来自其他部门的同事们在其他政府间组织的理事机构中开展类似的推动工作。

B. 导言

20. 预计国际化学品管理大会于通过化管战略方针之后，将会把它转交相关的政府间组织的理事机构审议。环境署理事会将率先对化管战略方针进行讨

论。理事会将在化学品管理大会举行之后立即衔接举行其第九届特别会议。其他关键性理事机构将包括：订于 2006 年 5 月间举行的世界卫生大会、2006 年举行的国际劳工大会、以及将于 2006 年间举行的粮农组织大会。

C. 环境署理事会审议化管战略方针

21. 化管战略方针的制定工作系由理事会/全球部长级环境论坛发起。环境署为这一制定工作进程提供了秘书处服务、并为之筹措了所需资金。环境署预计将继续发挥这一中心支助作用。理事会于 2005 年 2 月间请执行主任为化管战略方针的实施活动做出安排。各位部长和代表团团长为此或愿考虑以国际化学品管理大会取得的实际成果为限，建议理事会积极审议上文所概述的、有关由环境署在实施化管战略方针过程中发挥关键作用的各项相关提议。

D. 其他理事机构审议化管战略方针

22. 化管战略方针制定工作进程的显著特点之一便是多重部门的共同参与。在化管战略方针的实施阶段继续采用此种做法十分重要。在国家一级以综合方式实行化学品健全管理十分紧要，而在全球范围内保持各主要政府间组织和国际金融机构的参与亦十分关键，因为只有这样才能使化管战略方针具有真正的战略意义，并可在现行基础上取得进展。在各机构之间为推动化管战略方针的实施工作而开展合作，以及尽最大限度在各项方案和活动之间取得协同增效，这将是确保化管战略方针取得成功的一项必不可少的要素。

23. 虽然是否决定赞同或以其他方式认可化管战略方针、并将其中所列各项目标反映在各不同组织的工作方案之中，将是一个由各有关理事机构自行作出决定的事项，但出席理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议的各位部长和代表团团长仍可设法协助推动这一争取使之得到赞同的平行进程，亦即确保来自本国其他部委的同事们能够充分了解情况、并鼓励他们积极地在其对口的理事机构会议的范畴内使化管战略方针得到积极的考虑。

E. 供部长级磋商会议讨论的提议

24. 各位部长和代表团团长或愿讨论可如何鼓励包括各项多边环境协定的秘书处在内的各相关政府间组织、以及各国际金融机构参与化管战略方针的实施工作，从而尽最大限度在这些方案和活动之间取得协同增效。

25. 除建议以环境署本身的名义对化管战略方针表示赞同(参阅以上相关内容)之外，各位部长和代表团团长或愿考虑提请其他相关的政府间组织和国际金融机构的理事机构注意到化管战略方针，并鼓励各国主管部门设法推动其整个政府全面积极参与化管战略方针的实施工作，从而使之亦能够在适当的时候得到其他理事机构的赞同。