SAICM/ICCM.2/13

Distr.: General
18 February 2009

Chinese
Original: English

国际化学品管理
战略方针

国际化学品管理大会
第二届会议
2009 年 5 月 11－15 日，日内瓦
临时议程*项目 4(e)

国际化学品管理战略方针的执行情况：
战略方针实施工作的财政和技术资源

关于妨碍捐助方提供捐助支持国际化学品管理战略方针实施工作的各种障碍的报告

秘书处的说明

一、 导言

1. 2008 年 10 月 23－24 日在罗马举行了国际化学品管理大会有关筹备第二届会议的非正式讨论会议，与会者建议，秘书处应当编制一份关于可能妨碍包括工业界在内的潜在捐助方捐助资源支持《国际化学品管理战略方针》实施工作的各种障碍的报告，[1] 并强调报告应包含可能克服任何已查明障碍的解决方案，以免该报告被当作不作为的借口。针对非正式讨论会议中提出的这一要求，本说明按不同的捐助种类，即多边供资、双边供资和私人供资，讨论了妨碍捐助方为《战略方针》实施工作供资的各种障碍和可能的解决方案。

2. 下文有关可能的障碍和解决方案的概述，除其它外，是基于这样的认识，即虽然原则上各专题部门都有用于支持《战略方针》实施活动的资源，但是这些资源没能全部获得或分配，以用于化学品管理的工作。例如，个别情况表明，可以通过各发展援助合作方案获取的资源中只有相对较少的部分被分配或调用。

---

* SAICM/ICCM.2/1。

1 国际化学品管理大会关于筹备第二届会议的非正式讨论会议的报告 (SAICM/InfDisc/8)，第 39 段。

K0950740 240309 240309

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。

3. 秘书处还注意到，不仅缺乏有关各国政府在《战略方针》实施过程中所开展活动的信息，还缺乏有关所有利益攸关方开展活动的信息。如果缺乏有关捐助方所提供捐助（以实物或财政的形式）的信息，则当捐助方察觉整体的供资负担分摊存在不均衡时，会打消它们承诺提供更多资源的积极性。全面了解包括工业界在内的所有利益攸关方所作的努力，有利于增进共同责任感和明确承诺。

二、 潜在障碍的概述

A. 多边供资

4. 《战略方针》缺乏一个除了能促进“快速启动方案”及其信托基金所涵盖的活动外还能为《战略方针》活动的捐助方供资提供一个可见且可进入的切入点的专门财政机制。因此，要求愿意提供财政捐助以支持实施《战略方针》的捐助方参照现有多边供资结构，并明确相关机制。不过，现有财政机制的任务规定和职权范围不包括《战略方针》广泛的活动范围和相应的供资需求，而仅在特定领域提供供资机会，因而只为符合《战略方针》的跨领域和主流性质的化学品管理专门供资提供有限的切入点。现有财政机制在供资需求方面的特定性（与其各项活动的任务规定的特定性一致）可能会给希望遵循与《战略方针》的范围相应的总体政策的捐助方造成障碍。有关该范围的表述可参见《战略方针》第二节，其中包括“化学品安全的环境、经济、社会、卫生和劳动方面”[2]。对于捐助方而言，要向其国内选民解释为什么应该将用于发展援助和其他部门的财政资源分配到主要由环境部门开展的财政机制下的活动，也许会尤其困难。此外，这种特定性也可能使致力于实现《战略方针》的全面和跨领域性质的捐助不易为人所知。

5. 全球环境基金（全环基金）是目前为协助实施《战略方针》设立了广泛（可能的）范围的少数财务机制之一，可能成为《战略方针》活动的一个供资来源，因而也可能成为捐助方的一个供资渠道。然而，尽管 2007 年制定了跨领域战略，鼓励加大利用全环基金的现有相关重点领域，例如土地退化、持久性有机污染物和国际水域等领域，但这些窗口仍然局限于特定的问题和专题，无法为支持《战略方针》的全面性提供机会。针对这一问题，若干利益攸关方建议在全环基金内部建立一个特定的“化学品管理”重点领域，以便更广泛地支持化学品的工作。然而即便这样一个重点领域得以建立，在将全环基金的资源用于全面实施《战略方针》的活动方面也仍然存在一些限制，原因是全环基金供资被指定用于旨在获取全球性环境惠益的活动，且仅涵盖“增量成本”[3] 秘书处将进一步注意所提出的有关全环基金的申请和项目核准过程过于缓慢和繁琐的批评。类似的观点也适用于执行《蒙特利尔议定书》多边基金，该多边基金是一个专门针对消耗臭氧层物质的财务机制。[4] 其更具体的任务规定表明，通过该多边基金为更广泛的化学品管理工作提供资助的可能性更小。不过，秘书处注意到，有关该多边基金支持实施《战略方针》的可能性的信息非常有限。

---

2 《总体政策战略》，载列于国际化学品管理大会第一届会议（2006 年 2 月 4 日－6 日，迪拜）工作报告 SAICM/ICCM.1/7 附件二，第三段，a 项。

3 《关于建立经调整的全球环境基金的文书》，第三条。

4 见缔约方第二次会议（1990 年 6 月 27－29 日，伦敦）上商定的 1987 年《蒙特利尔议定书》的《伦敦修正》第 10 条。

6. 相反地，现行的多边发展机制无法为支持化学品管理援助（通过可持续发展窗口间接地予以支持）提供专门的切入点。按照上述提及的《战略方针》的逻辑，已提供的发展援助，比如作为能力建设组成部分向各国卫生部提供的发展援助，能够且应当包括有关化学品管理的预防工作。然而，在捐助方和受援方的选民中存在一种有害的观念，即认为化学品管理主要是一个环境问题，与可持续发展的关系不大，而可持续发展可以为官方发展援助提供一个切入点。[5] 类似地，处理卫生问题的政府间机构也倾向于在化学品管理中将注意力完全放在事后治疗方面（例如当污染发生后），而忽略了其预防层面。秘书处进一步注意到，在国际化学品管理大会第一届会议协商制定《战略方针》的最后阶段，部分与会者认为，《战略方针》不应提及诸如世界银行等机构，因为化学品管理工作超出了世界银行减少贫困这一核心任务规定。世界银行也是 9 个组织间健全管理化学品方案的参与和观察组织中唯一一个不是“快速启动方案”信托基金执行委员会成员的组织。然而，与直接参与《战略方针》实施工作的其他政府间组织相比，世界银行仍将继续以其强大得多的筹资能力在化学品管理工作方面发挥显著的作用。

7. 而且，《战略方针》是一个战略政策框架而不是一个具有法律约束力的机制，有人认为这一实质特点不利于在捐助国调集资源。虽然与根据国际法作出具有约束力的承诺相比，申请国内的预算拨款更加容易，但是《战略方针》缺乏强制性，有别于多边法律文书，这似乎为在国内调集资源带来了更多的障碍。

8. 类似地，实施《战略方针》活动所需的资源将与为国内预算拨款过程所确定的其他优先事项形成竞争。尽管国际化学品管理大会第一届会议已就《战略方针》目标作出承诺并已记录于《战略方针》的文件中，但《战略方针》目标尚未在各国国内被完全看作发展援助框架下多边供资的重要构成部分。

9. 但是，对《战略方针》的重视力度不够，这也与发展中国家和经济转型国家几乎未提出什么需求有着密切的关系。尽管化学品管理作为跨领域可持续发展议题（影响健康、工作安全、水的质量和食品安全等）非常重要，但是发展中国家在与双边和多边援助机构进行磋商时，却很少将其纳入优先事项清单。受援助的国家在与多边机构评估需求和制定方案时没有将化学品管理列为优先事项，可能是由机制和能力问题所导致的。与享有绝对优先权的部委相比，发展中国家负责化学品管理的部门可能无法将其需求反映在国家预算和发展合作计划中。例如，环境部门很难与国防、教育和卫生部门争夺预算份额。虽然从理论上说，前者应该有能力在国家计划中得到认可，但是如上所述，重点却被放在事后治疗而不是预防方案上。预防方案可以解决化学污染影响的最根本问题，比如母幼保健。此外，有些国家在现行机制下评估需求和递交供资申请时缺乏确保化学品管理得到足够重视的能力。秘书处将指出，《战略方针》本身就在应对这些挑战，在提供国际一级商定的政策框架对这些挑战作出补救。[6] 例

---

5 秘书处注意到，在《联合国防治荒漠化公约》全球机制下也存在类似的各种挑战。参见建立一个长久而可持续的财务机制的可能备选办法，载列于秘书处为《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》缔约方大会第二届会议（2005 年 9 月 27－30 日，罗马）所作的说明 UNEP/FAO/RC/COP.2/10，第 175 段。

6 见《关于国际化学品管理的迪拜宣言》第 1、9、26 和 27 段；《总体政策战略》第 17 段第 f (一) 项和第 19 段第 c 项；国际化学品管理大会第一届会议通过的 I/4 号决议的附录一：国际化学品管理战略方针：《快速启动方案》的战略优先事项和体制安排，第 3 段，第 c 项。

如，将化学品的健全管理纳入国家规划的主流并从而通报发展援助优先事项，是《战略方针》“快速启动方案”的三个战略优先事项之一。[7] 由“快速启动方案”信托基金支助、并通过与联合国环境规划署和联合国开发计划署的伙伴关系而推动的若干个项目正在处理这一主流化问题。

10. 最后，秘书处指出，由于所有相关捐助方之间的供资分摊责任不合理，某些捐助方可能感到一定程度的捐助疲劳。虽然“快速启动方案”信托基金的捐助方名单显示，捐助方基础的涉及面相对较为广泛，但是大部分资金仅由极少数捐助方提供，这些捐助方的供资量与其国内生产总值很不相称。

B. 双边供资

11. 阻碍通过双边供资进行化学品管理工作资源分配的因素，与多边供资所涉及的许多阻碍因素相类似。特别是在更加广泛的国内资源分配过程中对化学品管理没有给予重视，而是在没有探索和利用潜在的协同增效作用（例如：发展和卫生）的情况下，主要服务于其他优先事项。与此相反，在评估国内需求以及制定能够就捐助方援助申请提供信息的优先事项的过程中，对化学品管理问题的重视程度相对有限。

C. 私营供资

12. 《战略方针》提到了几项内容，旨在鼓励对除政府以外的利益攸关方的供资进行分配。例如在《关于国际化学品管理的迪拜宣言》中，与会政府承诺将“继续调动国际和国内的公私资源为化学品的寿命周期管理供资。”此外，《战略方针》邀请“工业界……为实施本《战略方针》的各项目标提供包括实物捐助在内的各种资源，继续并加强在良好的企业社会和环境责任方面的各项举措。”[8] 在“快速启动方案”[9] 那一部分，《战略方针》还另外提到了各种非政府基金，作为对秘书处各项供资安排的补充。[10]

13. 然而，实际公开宣布的来自私营渠道的捐助非常有限。尽管私营利益攸关方宣称已经通过“快速启动方案”提供实物捐助，[11] 但秘书处注意到尚未收到专门用于实施《战略方针》的私营供资。缺乏《战略方针》专项供资与全世界化学品工业巨大的营业总额形成对比。然而，预计缺乏私营供资可能是由于缺乏关于在私营部门正在实施《战略方针》的相关领域开展的各项活动的资料。例如，许多企业可能正在大幅度地投资于针对其员工和客户的化学安全方案，但是几乎没有与此相关的资料。另外，在对话方和相关的利益攸关方的有限层面之外，主要是在全球各工业协会的层面上，虽然这些协会直接参与了《战略方针》的制定，但可能缺乏对《战略方针》的认识。

---

7 国际化学品管理大会第一届会议通过的 I/4 号决议的附录一：国际化学品管理战略方针：《快速启动方案》的战略优先事项和体制安排，第 3 段，第 c 项。

8 《总体政策战略》，第 19 段，第 b(三)项。

9 国际化学品管理大会第一届会议通过的 I/4 号决议的附录一：国际化学品管理战略方针：《快速启动方案》的战略优先事项和体制安排，第 5 段（“本方案应有助于确定可由包括工业界以及其他非政府组织在内的私营部门进行援助的各项活动，并为这些活动铺平道路[……]”；另外，该方案将“邀请[……]私营部门开展合作”）。

10 《总体政策战略》，第 19 段，第 f (三)项。

11 见为 2008 年 2 月 11 日在巴黎举行的《战略方针》捐助方第二次会议而编写的关于工业界对实施《战略方针》的捐助的秘书处的说明附件 B，可在 http://www.saicm.org 查阅。

14. 假设工业界可提供额外的资源，那么除了对《战略方针》缺乏认识外，还可以确定若干阻碍为实施《战略方针》提供专项捐助的因素。首先，工业界本已受制于国内税收制度和捐助计划，这可能会促使各利益攸关方对在国际一级增加捐助产生抵触情绪。而且，可能有人会认为，为实施《战略方针》供资不会像为具有市场潜力的举措和节约生产成本供资那样带来直接或间接的经济回报。鉴于所涉利益攸关方不尽相同，通过“快速启动方案”信托基金等渠道为《战略方针》各项活动提供财政支持也可以看作是减少控制和影响范围的手段。因此，工业界可能会优先直接支助那些能够带来可获得更为明确的承认的有形成果的具体项目。

三、 可能的解决办法

A. 多边供资

15. 在把化学品管理纳入发展援助框架的主流并提高其在受援方和捐助方总体发展议程中的重要程度方面，似乎还有很大的空间来改进《战略方针》各项目标的实施情况。在此方面化管大会或愿加强其于第一届会议作出的承诺。作出此承诺后应另外开展各种提高认识和开展能力建设的活动。秘书处指出，“快速启动方案”旨在帮助确定可通过除其他以外的多边合作获得援助的活动并为其铺平道路。[12]

16. 此外，通过进一步提高对化学品的健全管理的跨领域性质的理解可增加多边供资的渠道。这将包括提高卫生和发展部门中的政策利益攸关方在针对公共卫生与预防的化学品健全管理的重要性以及可持续发展方面的认识。[13]

17. 除实施《战略方针》中已设想的涉及上述障碍的措施之外，建立可持续的供资机制——不管是基于现行安排或其他安排——都可使捐助方更加愿意提供而受援方也更加愿意请求获得化学品管理活动的专项供资。化管大会或愿审议的具体解决办法包括扩充现有机制如全环基金和多边基金，或者创建新机制。[14]

18. 然而，各种机制的存在本身并不会产生额外的资源，所以需要同时作出提供财政资源的相应承诺。所有《战略方针》利益攸关方应分担捐助方的责任，进而促进作出此承诺。

19. 由于缺乏专门针对《战略方针》实施工作的长期财政机制，几个即时解决办法似乎可以支助健全化学品管理活动。首先，“快速启动方案”供资作为寻求全环基金及其他供资的较大项目的担保可有助于更好地利用“快速启动方案”的框架。在此层面上利用“快速启动方案”可有助于解决申请方可能在其他方面难以遵守共同供资要求的问题，从而启动可获得的资源。相似地，可以探讨其他现有机制能否为开展有助于实施《战略方针》的供资活动提供空间——例如，是否能将一些较广泛的化学品管理工作与多边基金的臭氧项目联系起

---

12 见国际化学品管理大会第一届会议通过的 I/4 号决议的附录一：国际化学品管理战略方针：《快速启动方案》的战略优先事项和体制安排，第 2 段。

13 关于对官方发展援助、卫生和化学品管理之间的关联的讨论，见《战略方针》秘书处为 2008 年 2 月 11 日在巴黎举行的捐助方第二次会议编写的资料文件，可在网站 http://www.saicm.org 上查阅该文件。

14 见为国际化学品管理大会第二次会议（2009 年 5 月 11-15 日，日内瓦）编写的关于《战略方针》实施工作的长期供资的秘书处的说明，文件 SAICM/ICCM.2/12。

来。同样地，可以鼓励拥有广泛授权的多边供资机构，如世界银行，参与《战略方针》的实施工作。此外，可对现有的供资和申请程序加以修正，以期使其更具有灵活性，从而可以将更多的化学品管理目标纳入符合供资条件的活动范围。最后，可以简化申请程序，为增强可得性提供进一步协助。

B. 双边供资

20. 与在多边供资方面所确定的解决办法类似，把化学品管理置于受援方和捐助方发展议程的重要位置将成为确保化学品管理活动能够获得充足供资的关键。除其他目的外，“快速启动方案”旨在把化学品的健全管理纳入国家战略的主流从而通报发展援助合作优先事项，并帮助查明可以通过双边合作获得援助的活动。[15] 鉴于以往的经验，同时为了确保持续性，化管大会或愿考虑延长并扩大其七年的任务授权时限。

21. 进一步加强对化学品的健全管理的跨领域性质的认识可以促进获得双边供资。例如，额外的能力建设和提高认识活动可为此提供有效的手段。此外，应该采取进一步的鼓励措施，将化学品的健全管理纳入各国政府的可持续发展目标、国家援助战略和减贫战略文件中去。例如，可查明不通过且不实施化学品健全管理的发展中国家可能付出的代价，如环境清理费用、医疗费用和工人生产力下降等。[16]

C. 私营供资

22. 关于私营供资，首先必须更全面地了解工业界和私营基金会等非政府利益攸关方为实施《战略方针》各项目标已经提供的捐助。基于这一认识，所有《战略方针》利益攸关方便可以共同探讨需要更多捐助的领域。

23. 对于工业界，有必要采取创造性的办法来满足工业界参与的前提（如成本效益和创新方面的考虑），并扩大企业的社会责任感和社会认可度。应制定更多的激励措施来鼓励工业界通过国际机制而不是双边机制来推动实现《战略方针》的各项目标。可以进一步探讨企业社会责任认可度并为企业展示其社会责任提供机会。《战略方针》各项目标的实施不应被看作多边官僚作风的又一个层面，而应视为体现对化学品的健全管理所作承诺的一种途径。同样，可加强《战略方针》与现有的促进公私合作及社会责任的平台之间的联系。例如，与联合国全球契约的合作并参与其中，可以为克服已查明的障碍提供机会。[17] 此外，应该进一步研究并计算化学品的不健全管理的成本，以便评估化学品的健全管理在长期效益和生产率方面的惠益。最后，秘书处注意到加强工业界代表的参与将使各方能更好地认识到各自的需要，从而为加强工业界的参与提供可能的解决办法。

---

15 见国际化学品管理大会第一届会议通过的 I/4 号决议的附录一：国际化学品管理战略方针：《快速启动方案》的战略优先事项和体制安排，第 2 和 3 段第 c 项。

16 见长久和可持续的财务机制的各种可能备选方法的研究，载于《鹿特丹公约》缔约方大会第三届会议（2006 年 10 月 9—13 日，日内瓦）秘书处的说明，UNEP/FAO/RC/COP.3/13，第 108 段。

17 关于联合国全球契约的更多信息见 http://www.unglobalcompact.org/Issues/Environment/index.html。

D. 秘书处筹资

24. 秘书处指出，闭会期间可以做出额外的努力来扩大《战略方针》的捐助方基础，并使这一基础更为多样化。视秘书处新增工作人员的工作安排，除了鼓励现有捐助方视其能力加大捐助之外，此种努力可侧重于发掘新的来源，如尚未纳入捐助方清单的基金会、工业界、区域开发银行、新兴工业化国家政府和发达国家政府等。这将需要采取持续、完善、目标明确且更为直接的筹资努力。