



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
20 December 2010

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛

第二十六届会议

2011 年 2 月 21-24 日，内罗毕

临时议程*项目 4 (a) 和 (f)

政策性议题：环境状况

政策性议题：环境与发展

增强化学品和废物集群内部的合作和协调

执行主任的报告

摘要

本报告审查了为提高化学品和废物集群中的合作和协调而进行的努力，并建议了在某些与化学品和危险废物有关的多边环境协定之中和之外扩展当前的合作和协调进程的可能方式。它初步反映了直到 2050 年这一时期的对于化学品和危险废物的未来体制安排。

* UNEP/GC.26/1。

一、 建议理事会采取的行动

1. 理事会不妨考虑通过一项措辞大致如下的决定：

理事会，

回顾 《二十一世纪议程》第 19 章¹以及理事会关于化学品管理的全球政策的 1995 年 5 月 26 日第 18/12 号决定、1995 年 5 月 25 日第 18/32 号决定、1997 年 2 月 7 日第 19/13 号决定、1998 年 5 月 22 日第 SS.V/5 号决定、1999 年 2 月 4 日第 20/22 号决定、1999 年 2 月 4 日第 20/23 和 20/24 号决定、2001 年 2 月 9 日第 21/3、21/4、21/5 和 21/6 号决定、2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/3 号决定、2003 年 2 月 7 日第 22/4 号决定、2005 年 2 月 25 日第 23/9 号决定，2007 年 2 月 9 日第 24/3 号决定和 2009 年 2 月 20 日第 25/5 号决定，

回顾 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《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》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》缔约方大会在上述三个公约缔约方大会同期特别会议上于 2010 年 2 月 24 日通过的第 BC.Ex-1/1、RC.Ex-1/1 和 SC.Ex-1/1 号决定，

赞赏地承认 在化学品和废物集群内部增进一致性和协同增效的进展，

欣见 在实施国际化学品管理战略方针方面取得的进展，

注意到 在关于具有法律约束力的全球性汞问题文书的谈判中取得的进展，

还注意到 在 1992 年联合国环境和发展会议上设定的、于 2002 年在约翰内斯堡的可持续发展问题世界首脑会议上确认的目标，即在 2020 年以前化学品的使用和生产方式将使其对人类健康和环境的重大不利影响降到最低程度，以及需要在 2012 年的联合国可持续发展会议的背景下审查这一目标，

进一步注意到，可能需要采取补充行动，从而在直到 2050 年的这段时期在全球加强化学品和危险废物健全管理，

注意到 国际化学品管理战略方针的目标是最迟到 2020 年化学品的使用和生产方式将使其对人类健康和环境的重大不利影响降到最低程度，并且可能需要在该日期之后采取进一步行动，以在全球、区域、特别是国家层面上落实这一目标，

赞扬 联合国环境规划署执行主任使环境署始终关注于化学品对人类健康和环境、以及在人类发展的所有领域构成的全球性挑战，以及为应对这些挑战而采取行动的必要性，

赞赏地注意到 在关于化学品和废物供资备选方法协商进程中取得的进展，

注意到 联合国环境规划署对于加强持续的化学品健全管理的需求和机会的初步分析²，同时考虑到支持一个更有力、更协调的化学品和危险废物方案的跨部门全球进程意向的分析中的论据，

¹ 《联合国环境与发展会议报告》，里约热内卢，1992 年 6 月 3-14 日（联合国出版物，销售编号：E.93.I.8 及更正），第一卷：大会通过的决议，第 1 号决议，附件二。

² UNEP/GC.26/16。

认识到 化学品带来的挑战是全球性的、长期的和不断演变的，且它们与严峻的环境问题是相互关联的，如依赖于环境的人类健康、生态系统健康和更好的生态系统管理、保护生物多样性、以及贫困与环境、环境灾难、气候变化和可持续消费之间的联系，从而形成对于国际环境治理的挑战的一部分，

承认 关于化学品的国际法需要编纂和逐步发展，并承认那些进程将促进关于化学品健全管理的国际文书和用于化学品健全管理的办法之间未来的协同增效，

认识到 化学品是可持续发展的一个组成部分，但化学品健全管理尚未完全纳入可持续发展的进程，

鼓励 联合国环境规划署发挥其主导作用，以制订一项实现统一的化学品管理的全球性协调方法，并且，为达到此目的，邀请执行主任针对化学品和危险废物挑战的多学科、跨部门方面，与所有相关的国际组织进行协调，

已经审议了 联合国环境规划署针对加强进一步的化学品健全管理的需求和机会而进行的初步分析，³

1. *请* 执行主任与巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处、以及全球层面上化学品和危险废物健全管理领域中的其它主要利益攸关方合作，以便为了加强国家、区域和全球层面上化学品和危险废物相关议程的合作和协调而继续其成功努力；
2. *注意到* 联合国环境规划署及其合作伙伴在制订一项全球性化学品展望中取得的进展，该展望将为评估和确定优先次序提供一个统一的框架，其目的是支持一体化的综合化学品政策，刺激在该领域的进一步国际关注和行动；
3. *请* 执行主任拟定对于更有力、更协调地长期管理化学品和危险废物的备选方案的详细研究，包括在全球、区域和国家层面上改进对化学品和危险废物议程的当前管理所需的体制安排、进程和体系，以便向理事会第二十七届常会提交；
4. *还请* 执行主任就拟定该研究的进程制定一份详细的提纲，包括它的质量审查以及要在研究加以审议的主要因素，该提纲应不迟于[2011年 月 日]与各国政府进行沟通；
5. *建议* 执行主任考虑在该研究中，除了其它问题之外，纳入以下问题：
 - (a) 研究的范围；
 - (b) 进展指标；
 - (c) 全球化学品展望的评估结论；
 - (d) 确定并响应新出现的全球关切问题的进程；
 - (e) [其他问题]；
6. *促请* 各国政府以及有关政府间组织和非政府组织不迟于[2011年 月 日]就迄今为止制订的全球化学品管理要素、以及应在该研究加以考虑的、针对化学品和危险废物采取进一步全球行动的备选方法，向联合国环境规划署提交其意见；

³ 同前。

7. 还促请有关的政府间组织不迟于[2011年 月 日]向联合国环境规划署提交其意见，其中应包括对于它们参与进一步的全球行动以及避免机构间重复努力的具体意见；
8. 请执行主任在上述研究的基础上，为关于化学品和危险废物管理的广泛讨论提供投入，作为2012年联合国可持续发展会议对治理问题讨论的一部分；
9. 促请能够提供预算外资源的各国政府和其他利益攸关方提供预算外资源，以实施该研究。

二、 引言

1. 在联合国环境规划署（环境署）理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议全体委员会报告中，第72段记录了以下的讨论结果：

考虑到现有化学品和危险废物协定之间增强协同增效方面取得的重大进展，有些代表团表示支持由执行主任就实现化学品和废物集群内部协同增效的备选办法展开分析。

2. 本研究审查了用于此等分析的案例，以便理事会在根据需要决定应当采取的行动时作为决策依据。对进一步协同增效的任何探讨，除了能够预期的之外，还应考虑在当前阶段的化学品和危险废物管理中已经认识到的挑战。

三、 背景

3. 联合国环境与发展会议（地球首脑会议）设定了一个雄心勃勃的环境行动议程。除了商定重要的《二十一世纪议程》之外，全球社会通过了各项国际框架公约，以应对公认的具有政治重要性和紧迫性的三个问题——气候变化、生物多样性的丧失以及荒漠化——并对那些挑战设定了广泛的一体化办法。

4. 在地球首脑会议上，成员国还针对管理化学品通过了一项雄心勃勃的政策性目标，这个目标在2002年于南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议上得以重申，其目标是在2020年以前化学品使用和生产方式将使其对人类健康和环境的重要不利影响降到最低程度。对于公认的、且已经就需要采取的国际行动达成一致的具体挑战，已经为应对这些挑战制订了单独的文书，而不是通过一项类似其它部门的总体框架公约。因此，与其它领域相比，化学品和危险废物的全球制度是以某种特设的方式制定的。对于臭氧消耗物质、持久性有机污染物、危险废物、汞以及危险物质贸易的事先知情同意程序，已经一一以及正在就具有法律约束力的协定进行谈判。尚未建立总的国际法律框架，以确保实现健全管理的总体目标。

5. 自愿性国际化学品管理战略方针是在2006年商定的，源于环境署理事会的一项倡议。该战略方法反映了由可持续发展问题世界首脑会议设定的目标。这是一项自愿性方针，目前的任务期限是到2020年。虽然它已经在若干具体问题上取得了进展，手头的任务仍然繁重，但是在1992年作为优先事项确定的问题中，而且如果不是大部分问题的话，至少仍有很多问题可能到2020年还悬而未决。这需要在这样的背景下审议：全球社会有义务应对的、不断出现的全球关切问题越来越多。

6. 由于战略方针的任务只到2020年的国际化学品管理大会第五届会议为止，使得确定二十一世纪的全球化学品和危险废物管理框架的问题解决变得前

所未有的迫切。为了在战略方针的任务结束之前来解决这个问题，需要启动工作，以确保有足够的时间进行全面的辩论和广泛的审议。此外，2012年联合国可持续发展会议会是一个进行高层战略辩论的机会。环境署执行主任的审议对该问题进行的初步分析预计会为这一进程提供方便。

7. 考虑到《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的广泛范围，并铭记到其全面实施这三个公约的承诺，缔约方发起了在各缔约方之间加强协调与合作的进程。这一进程的目标，仍然是加强国家、区域和全球层面的公约落实。在发起这个进程中，各缔约方强调了由缔约方保持推动的必要性，考虑全球关切，响应发展中国家和经济转型国家的具体需要。它们还注意到，该进程应促进连贯的政策指导，加强向缔约方提供支持的效率，从而减少它们的行政管理负担，使所有层面的资源的切实有效利用最大化。

8. 增强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调的进程，最终在2010年2月22日至24日于印度尼西亚巴厘岛举行的上述公约缔约方大会同期特别会议上通过了各项总括决定。这些各项总括决定，实质上很相似，呼吁在联合活动、联合管理职能、联合服务、同步预算周期、联合审计和审查安排领域中加强合作和协调。

四、 问题

9. 化学品和危险废物健全管理在应对广泛的人类基本需求中，将在国家和全球经济中发挥越来越重要的作用。随着人口和经济的持续增长，以及由此带来的消费增加，将对全球的资源和生态系统施加越来越大的压力。为了缓解这些压力，需要更加可持续的消费模式和更为聪明的技术。在化学品和危险废物工业中的投资和创新，对于应对这些挑战至关重要。已经能够看到生产和使用模式中的显著变化，包括随着新经济的涌现而发生的生产转移和因创新而导致的用途改变。

10. 除了与化学品和危险废物健全管理的经济联系之外，还有因化学品的不当使用、以及危险废物的跨境转移和处置对人类健康和环境造成的确切风险，这既有实际存在的，也有潜在的风险。人们一度接受：某些广泛使用的化学品带来风险，通过采取国家、区域或国际行动来消除或管理这些风险。这样的行动包括缔结上面所提及的多边环境协定。然而，许多仍在使用的化学品至今还没有对其可能带来的风险进行过综合评估，新的化学品以及化学品的新用途正在不断出现。对于化学品在总体发展进程以及在世界经济中的作用，各国也有着不同的看法，对于化学品安全存在着一系列广泛的国家、文化、专业、经济和道德方法。所有这些因素都将影响如何评估来自化学品的风险以及如何在全球背景下应对这些风险。

11. 人们也越来越认识到，对化学品造成的风险的传统评估方法，可能不一定充分。例如，对于化学品的混合物——也可以称为“鸡尾酒”——的性质、以及因与之接触而导致的风险，就没有充分了解。不断出现的证据也显示，某些化学品在超低接触水平时，也可能对胎儿健康和成长产生严重的、永久性的影响。

12. 迄今为止的许多国际争论都集中在化学品在环境中的远距离迁移风险。远距离迁移的潜力已经成为确定全球关切问题的主要标准。例如，这为通过一个公约来应对持久性有机污染物的风险提供了依据，还为决定开始关于具有法律约束力的汞问题文书的谈判提供了依据。然而，实际上化学品的许多全球性

转移都是通过贸易、以及通过将其加入或纳入到产品中实现的。这些也可能构成对人类健康和环境的风险。此外，如果挑战是本地的，而影响却是全球性的，在本地的解决方案看来不够充分时，寻求全球的解决方案也许是合适的。

13. 一代代的危险废物和其它废物在世界各地问世，给人类健康和环境带来严重影响。这些影响与那些危险废物进行适当处理和管理的程度直接相关。危险废物的不当管理所造成的污染，能给人类健康和环境带来令人惊恐的后果。当工业废物、生活废物或危险废物在被装运以供使用或修理从而成为一个污染源时，可能在农田、居民区或水源附近被不当处置。这是发展中国家和经济转型国家特别关注的一个问题。

14. 在应对危险废物带来的挑战中，对危险废物和其它废物进行环境无害管理与消除贫困、健康、教育、性别平等、环境可持续性和发展全球伙伴关系领域中的进展这两者之间能够展示一种联系。鉴于这一联系，显然化学品和危险废物健全管理不仅仅是一个单纯的环境问题，因为在涉及农业、贸易和一般经济发展领域中的化学品相关问题时，它与人类健康，特别是工人的健康密切相关。

15. 环境署为化学品和危险废物管理提供了辩论的主要论坛，并发起了创建关于化学品和危险废物相关问题的国际文书的进程。随着对那些成就的认识，化学品和危险废物健全管理的框架应考虑更广泛的因素、以及现有的国际文书和安排。

五、 迄今为止取得的经验

16. 如上所述，化学品健全管理的现有安排是以一种特设的方式制定的，并且是为了应对那些已经确定的具体问题的。这样一种方式有其不足之处，因为它不全面，有一些空白，不能充分应对新问题或正在显现的问题。对新问题，如果需要有基于法律的方法，就要求从零开始谈判以达成新的架构。

A、 国际化学品管理战略方针

17. 国际化学品管理战略方针是为应对以下需求而设想的：需要超越单独的、孤立的文书编制——也许可以称之为“本位”的方式——以及单独文书的编制，从战略角度看待旨在在2020年以前实现化学品健全管理目标的化学品管理。如上所述，这是一项自愿性方针，涉及政府以外的利益攸关方，目前运作的任务到2020年国际化学品管理大会第五届会议为止。

18. 认识到作为在“快速启动方案”下开展的项目，已在利益攸关方中间建立了对于战略方针的意识。同样，诸如主管卫生、财政、预算和规划的关键政府部长们，正越来越意识到并参与到化学品健全管理之中。战略方针已经能够实现其作为多重利益攸关方框架的概念，为了在2020年以前实现化学品健全管理的目标而定期地将政府、政府间以及非政府的利益攸关方集合在一起。所有相关的政府间组织对战略方针的核可，使其能够发挥作为参与促进化学品健全管理的所有利益攸关方的政策框架的关键职能。

19. 此外，国家、区域和政府间层面上的战略方针协调中心综合网络已经为实施战略方针而开展的活动赋予了持续的动力。战略方针的专项财务机制——“快速启动方案”，已经促进了它的实施，特别是在能力建设方面。在为实施战略方针制定准则、形成对不断出现的政策性议题采取行动的进程方面，也取得了进展。

20. 遗憾的是，缺乏连贯的、可预测的资金支持，延缓了实现可持续发展问题世界首脑会议设定的化学品目标的进展。许多国家缺乏资源履行其在当前关于化学品和危险废物的多边环境协定下的义务。显然，没有足够的资金来支持当前的方法。即使对于确实拥有财政机制的那些多边环境协定，可能也难以得到及时处理其优先事项的 necessary 资金。

B. 加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调

21. 加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调的进程，是由这些公约的缔约方发起的，以应对向缔约方提供更切实有效的支持从而在国家、区域和全球层面执行这些公约的需要。

22. 在三个公约缔约方大会同期特别会议上通过了关于增强它们之间的合作和协调的总括决定之后，在加强其实施方面已取得了显著的进展。该等进展是通过向各缔约方、三个公约秘书处的执行秘书以及环境署执行主任提出明确请求实现的。由于进程的主要目的是提高在国家层面上的影响，这些总括决定的实施焦点是联合活动、联合管理职能、联合服务、同步预算周期、联合审计和审查安排。

23. **联合活动：**这些活动已经在批准这三个公约的工作方案的基础上展开。已经制定了联合活动的未来提案，以便在计划于2011年举行的缔约方大会的今后几次会议上审议和通过。联合活动都集中于增强在国家层面上为缔约方提供的支持，其核心是能力建设、技术援助、科学支持、支持区域中心、以及联合公众意识和外联活动。计划阶段的协调与合作，对于把握机会以超越联合实施现有活动的方式增强方案执行，是至关重要的。通过提供联合活动在国家层面上支持缔约方的一致方案，也许能提供一种有效的手段，克服这三个公约的零碎任务。

24. **联合管理职能：**在编写本报告时，对于巴塞尔公约和斯德哥尔摩公约秘书处的执行秘书职位和鹿特丹公约秘书处共同执行秘书（联合主管）职位的申请人名单，已发给了环境署执行主任，供联合国总部人力资源管理厅进行审查和评估。空缺公告在2010年10月12日到期，在三个缔约方大会的主席团核准该职务说明之后予以公告。

25. 招聘过程现在正按照联合国D-2级职等的条例和细则进行。联合主管将由环境署执行主任推荐以后，由秘书长任命。执行主任在提出推荐人选供秘书长审议时，将与三个缔约方大会的主席团主席进行磋商。根据总括决定的要求，联合主管的职位将由自愿捐助供资，直到2012年年底为止。

26. 根据设想，联合主管的首要任务之一，将是审查三个秘书处的结构，并提交一份重组建议书，供缔约方大会于2011年在它们相应的会议上审议。预计重组将带来一个明显精简得多的秘书处结构简，从而能最好地开展能力建设和技术援助，在所有层面上支持缔约方履行各项公约。对重组的进一步期待结果是腾出资源，以支持更好、更高效地实施三个公约的工作方案。

27. **联合服务：**应缔约方之请，在缔约方大会同期特别会议之前，于2009年创建了一个临时的联合公约服务科。以其成功的表现，在跨三个秘书处提供联合服务时赢得了效率，提高了有效性，随后依照上述各项总括决定，于2010年3月作为一个永久性实体建立了联合公约服务科。

28. 在以下领域中提供联合服务：财政和行政管理支持；法律服务；信息技

术；信息；以及资源调动。五项联合服务中，有四项直接涉及到项目执行。建立联合公约服务科的首要目的是使行政管理支出降至最低，以便能有更多的资源用于支持缔约方在所有层面上实施方案的努力。它的建立所产生的效率已经使各秘书处提升了它们对缔约方的支持。对秘书处结构的总体重组以及联合主管的任命将进一步加强联合服务的提供。

29. **预算周期的同步：**根据各项总括决定的要求，三个公约的预算周期已经与环境署和联合国粮食及农业组织（粮农组织）的预算周期同步，目前没有设想进一步的行动。

30. **联合审计：**设想按各项总括决定的要求对三个秘书处进行联合审计。

31. **审查机制：**正如各项总括决定所要求，将便利三个缔约方大会对联合活动、联合管理职能和联合服务的实施情况进行审查的秘书处报告的详细职权范围，将提交2011年举行的那些缔约方大会通过。对在总括决定中要求的审查的详细职权范围，包括绩效指标和一张时间表，也将由环境署执行主任和粮农组织总干事提交，供缔约方于2011年的会议上通过。

C. 化学品和废物供资备选办法协商进程

32. 为回应各缔约方呼吁实现可持续、可预测、充分和可获得的供资，以在国家、区域和全球层面上实施化学品和废物议程，环境署执行主任于2009年5月在斯德哥尔摩公约缔约方大会第四次会议上发起了化学品和废物供资备选办法的磋商进程。

33. 就广义而言，协商进程的重点是为与化学品和废物有关的活动更有保障地供资确定可能的备选方法，包括采用现有机制或新机制、通过外联和意识提高活动提升政治优先级别、与其它关联目标相联系并纳入其它部门的主流、执行机制的协同利用、以及为了使化学品和危险废物管理的社会和环境成本内化而探索利用公私伙伴关系和经济手段。

34. 这些备选方法的大多数并不是相互排斥的，如果以协调的方式制定和实施，甚至还能相互增强。预计磋商进程结束时将提交旨在加强国家、区域和全球层面实施化学品和废物议程的一揽子供资备选方法，供2012年国际化学品管理大会第三届会议通过、以及2013年理事会第二十七届会议根据第SS.XI/8号决定的要求通过。此举意在用一揽子备选方法最终增加和便利可用的能力和资源流，以支持化学品和危险废物健全管理，特别是那些属于多边环境协定职权范围内的。会员国从当前关于化学品和废物供资备选办法的协商进程预期成果中获得的惠益，很可能远远超过与化学品和危险废物相关的三个公约的实施。

D. 概述

35. 迄今为止的经验表明，在国际化学品管理战略方针下、以及在改进现有的与化学品和危险废物相关的公约之间的合作和协调方面，已取得了重大的、受欢迎的进展。由于对稀缺资源的更加高效的利用，这一加强合作与协调的成果在国家、区域和全球层面上都可以看到显著成果。通过所有层面的主要利益攸关方的一致努力，也已经在更加一致地实施三个公约方面取得了进展。尽管在加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间的合作与协调方面已取得了成功，但在这个领域中仍需展开更多的工作。

36. 在得出上述结论时，还应注意到，到目前为止，还没有系统地试图把化学品和危险废物文书的法律义务联系起来。由于预见到制定与化学品和危险

废物相关的有法律约束力的未来文书，从长远来看，在确定并处理新的问题时，继续制订独立的、分散的文书而不是着眼于更加综合性的方法，可能是没有效率的。这些考虑基于人们广泛持有的观点，即把一种化学品或危险废物纳入国际议程、随后再认可为全球关注问题，需要太长的时间。还有人指出，接下来的条约谈判进程既耗时又耗资；谈判达成一项新的文书，其直接成本估计要超过1000万美元，而其最终产物，一般来说，仍是孤立的，独立于相关条约和支持结构。

37. 基于上述考虑，有人建议，这些阶段将需要纳入二十一世纪中叶的化学产品和危险废物体制安排的未来框架中。

六、 未来的挑战

38. 当前的一些国家或地区倡议预期将产生更多关于潜在的化学品和危险废物相关风险的信息。反过来，预期公众也将能够获得这种信息。相应地，到了二十一世纪中叶，关于可获得的风险信息应当大幅增多，我们也将更理解上面提到的、化学品和危险废物相关问题的某些更微妙的有害影响。当全球经济寻求满足不断增长的世界人口的基本需要和消费者日益提高的要求时，化学品和危险废物健全管理在全球经济中可能会变得更加不可或缺。随着新经济关系的发展，生产和消费的模式也在不断改变。

39. 现有的国家和全球框架一直在奋力应对这些挑战，而且，虽然糟糕的化学品和危险废物管理的后果已得到更好的理解，但这一理解还没有跟上该部门的产业发展。一些国家和地区已开始雄心勃勃的方案，以应对其中一些问题，但当前全球监管系统所提供的框架，可能并不足以应对相关的风险。

40. 环境署正与其它参与组织间化学品健全管理方案（化管方案）的组织一起，制定一项全球化学品展望，以评估与化学品的生产、使用和处置相关的健康状况、环境、经济和体制因素，重点是与发展中国家和经济转型国家有关的问题；在千年发展目标的背景下考察化学品管理的备选方法；提供有关信息，说明对化学品的危害不采取行动的经济代价；并对于在2020年前实现化学品健全管理的努力提供指导。该展望将在2013年的环境署理事会/全球部长级环境论坛第二十七届会议上提供，但初步结果将呈交2012年的理事会/论坛第十二届特别会议。环境署还在编写全球环境展望系列中的第五份报告，其中有一章专门论述化学品和危险废物。这一章还将针对化学品和危险废物健全管理的挑战提供重要见解，并提供与更广泛的环境和可持续发展议程的联系。

七、 未来的挑战

41. 在为了进一步加强化学品和危险废物的议程在国家、区域和全球层面上的合作和协调并管制化学品和危险废物，而展开努力的道路上仍有许多挑战。有一些挑战正通过国家或者区域方案加以应对。并非所有挑战都需要全球层面的行动，但是一个有利各国努力应对其各自管辖范围内的问题的全球框架，无疑会让有利于应对这些挑战。

A、 加强化学品和危险废物相关议程的合作和协调

42. 为了进一步增强各缔约方的惠益，可以关注许多目前尚未开发的机遇，这些机遇不仅能进一步加强化学品和危险废物有关的公约之间的合作与协调，还能进一步加强那些文书以外的中短期合作与协调。那些机会可能包括：

- (a) 除其它领域外，在下列领域通过《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》进行联合决策：增强合作和协调的新措施；共同制定、通过和审查所有层面上的联合方案活动；核可未来的秘书处结构和工作人员补充，以支持联合活动和联合服务的开展和实施；以及制定和批准联合活动的预算。可以预见，三个公约的这种联合决策可以在 2010 年的同期特别会议取得的经验和教训的基础上，在三个公约的缔约方大会同期高级别会议部分进行。这种方法可以由工作层面的事先磋商来补充，这种高级别会议的频率可以由缔约方大会确定；
- (b) 有法律约束力的未来汞文书和《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》及其秘书处之间方案和行政管理关系。通过确保在关于将来汞公约的谈判阶段建立了这些有法律约束力的文书之间的结构化合作和协调，将来汞秘书处的增量费用将是有限的，因为它应能得益于已经为《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》秘书处建立的基础设施，特别是在联合活动、联合管理职能和联合服务方面，正如上面详述的。通过在这些实体的规划进程中建立正式的联系，可以最好地实现此等协调；
- (c) 一个切实可行的、完全由政府支持的、涵盖了从摇篮到坟墓的整个生命周期的一揽子供资备选方法，不仅包括《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》以及将来的具有法律约束力的汞文书要应对的问题，还包括与国家、区域和全球层面的化学品和危险废物健全管理相关的广泛挑战；
- (d) 下列组织间的方案活动合作与协调的更结构化的方法：《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》、将来的具有法律约束力的汞文书、国际化学品管理战略方针、环境署技术、工业和经济司化学品处、以及国家、区域和全球层面上化学品和危险废物健全管理领域中的其它主要利益攸关方。在方案规划阶段明确并商定上述利益攸关方之间的联合方案活动，对于确保最佳利用稀缺资源并使所有层次上的干预影响最大化来说，至关重要；
- (e) 进一步将化学品和危险废物问题纳入国家发展计划和战略的主流，从而受益于关于实施国际化学品管理战略方针的开发署-环境署伙伴关系倡议吸取的教训和最佳做法；
- (f) ，化学品和危险废物领域主要利益攸关方联合参与国家可持续发展战略和方案编制，包括参与联合国发展援助框架。人们对化学品和危险废物健全管理的经济和社会发展惠益理解得越来越深，关于诸如无所事事的代价和环境署绿色经济倡议此类事宜的主要报告突出了必须实施化学品和危险废物健全管理的发展要求。通过在国家层面的这种联合参与，不管是方案编制还是对这些活动供资中，生命周期方法都将是政策和战略制定的核心；
- (g) 各种与化学品和危险废物有关的多边环境协定、战略方针以及与化学品和危险废物健全管理有关的其它进程的国家或区域会议和论坛的一致性。目前，在这样会议中，有些具有政策制定的性质，在不同的时段召开，然而常常涉及的是相似的主题、挑战和国家代表。这些会议和论坛常常追求同一个目标，即促进化学品和危险废物的

健全管理。联合会议、同期会议或连续召开会议的组织，将酌情为国家和地区层面增强合作和协调打开机会。即使没有制定联合方案，它也将允许所有有关方面采用一种更关注主题和方法的方法。它还将减少各国代表和秘书处官员差旅管理的费用和行政管理负担，释放人力和财务资源为缔约方的能力建设和技术援助提供支持，还有可能鼓励对这些会议和论坛的更多、更多样化的国家参与。它还将培育在国家级化学品和危险废物管理部门中工作的机构人员间的定期跨机构对话。

43. 在中期和短期内为加强化学品和危险废物相关议程中的合作和协调的持续努力中，至关重要的是对具有法律约束力的文书的法律自主性、主要利益攸关方的不同目标和任务、以及各种所涉机构的成员资格给予应有的尊重。

44. 同样重要的是，确保所采取的任何步骤都应该有以下目标：

- (a) 加强在国家、区域和全球层面化学品和危险废物议程的实施；
- (b) 促进连贯的政策指导；
- (c) 酌情减少相关多边环境协定和其他主要利益攸关方秘书处一级的行政管理负担；
- (d) 在所有层面，最大程度地切实有效利用资源；
- (e) 考虑全球关切问题、以及发展中国家和经济转型国家的特定需要；
- (f) 保护人类健康和环境以促进可持续发展。

B. 管制化学品和危险废物

45. 从长期来看，制订一项超越加强化学品和危险废物相关集群的合作和协调的、连贯的一体化全球方法，是下一个阶段的重要任务，将需要进行论证。

46. 化学品和危险废物管理对全球经济的重要性，加上对其进行健全管理的管制成本和其它成本，表明应当找到一种更连贯一致的方法。一般来说，化学品和危险废物问题都相当复杂，足以引起超越环境领域和环境署职责范围的审议。化学品和危险废物健全管理的终点，将始终是人类的健康。总的说来，通过环境机构处理化学品和危险废物问题反映了环境作为化学品进入人类的媒介所发挥的功能。如果要可持续地管理化学品和危险废物，将需要真正的跨部门的方法。此外，要确保可持续性，纠正当前的这种观念——特别是，在化学品的生产和销售中的获利者与保护环境和人类健康成本的承担者之间没有建立公平的联系，就要求工业部门的全面参与。

47. 从各个政府的立场出发，为实现化学品和危险废物健全管理，寻求一个更连贯一致的、有效的国际方法的动机可以包括：

- (a) 保护其社区和环境不受其它地方生产的化学品和危险废物的影响，无论这种影响来自于远距离环境迁移还是来自贸易；
- (b) 通过以不破坏市场竞争性的国际协调方式制定的措施，保护竞争性；
- (c) 启发全球性关切（即，关切是否所有国家都有能力保护其人口和生态系统）；

- (d) 通过分担制定管制行动的负担、降低履约成本的共同国际方法，潜在地降低各国及其工业部门管理化学品和危险废物的成本。

48. 应该认识到，各国政府在决定是否批准和实施一项条约时，将评估参与国际共同义务的惠益是否会大于因加入集体行动而导致的主权损失、财政和行政管理费用。因此，各国政府倾向于要求条约要围绕核心，几乎不留自行决定的空间。没有迹象表明，这种方法在将来会有任何改变。尽管如此，全球性的一致行动是有好处的。

49. 为了推进更长期的化学品和危险废物管理，有一系列彼此不排斥的备选方法可供各国政府采用，包括以下各项：

- (a) 总体上维持现状，或仅限于当前系统的增量发展，同时鼓励在各种化学品和危险废物的多边环境协定下的活动中不断改进，从而将重叠减到最少，并制定补充活动和义务；
- (b) 按照物质或问题，继续制定条约；
- (c) 对相关协定和活动的任务和方案进行协调的定期审查；
- (d) 逐步提高当前增强合作和协调的动力，以通过协同增效的因果追求提高实施和方案实现进程中的一致性；
- (e) 制定新的体制安排，既要包括当前与化学品和危险废物相关的多边环境协定，又要在新问题出现时顾及那些问题。

50. 此外，在全球层面，有三种广泛的方法可以沿用，经常以组合方式采用：

- (a) 条约办法，它可以包括：第一，全球性条约的方法——涵盖所有的化学管理问题的多边条约；第二，继续基于物质——或基于问题的方法，会带来具有因果关系的协同增效；第三，关于化学品管理的法律汇编，作为国际法的一个附属分支；或者第四，尽可能利用现有条约中的规定。所有这些基于条约的方法都有这样的缺点：可能未包括关键国家和关键利益攸关方，或者范围太窄，无法应对新问题，或者范围太宽，使得有些国家不愿意赞同；
- (b) 自愿框架办法，可以由现有的国际化学品管理战略方针提供。这样一种方法有可能通过一个多组织的磋商进程在 2020 年延长战略方针来实现。可能需要发起该进程，并在全球层面上做出关于化学品的决定；
- (c) 与其他联合国的其他组织或方案合作，为国家综合化学品政策制定一项大的国际方案。

51. 上面提及的所有三个备选方法，以及它们与其它倡议的关系，例如为化学品和废物供资的备选方法磋商进程，都需要详细探讨。它们都各有利弊，取决于所追求的目标。一个关键问题是解决方案的成本是否能担负得起，以及如果能担负得起，供资应采用怎样的结构。迄今为止，几乎没有机会就长期目标进行辩论——讨论主要以解决短期的迫切问题的需要为主——还没有设定进程以方便审议。

八、 结论

52. 尽管已经取得了实质性进展，然而当前的全球化学品和危险废物管理方法——无论是基于物质或基于问题的多边环境协定，还是国际化学品管理战略方针提供的自愿框架——都不足以应对二十一世纪的化学品和危险废物挑战。

53. 基于物质和基于问题的多边环境协定方法正受到质疑，因为制定和实施的成本太高，现已有寻求更精简、高效的过程来制定此类文书的行动。战略方针的目标年是2020年，因而需要审议2020年之后的安排。各国政府可能需要更多的信息，才能够考虑从现状方法再向前迈进。

九、 展望前景

54. 理事会不妨考虑请环境署执行主任发起对导致更强有力、更协调的化学品和危险废物管理的、跨部门的全球进程的研究，并在理事会第二十七届会议上报告该研究的成果。除其它方面外，该研究应该考虑应于2011年完成的化学品展望评估报告。

55. 理事会不妨考虑请环境署执行主任与巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处、以及全球层面上化学品和危险废物健全管理领域中的其它主要利益攸关方合作，以便继续旨在进一步加强国家、区域和全球层面化学品和危险废物相关议程的合作和协调的成功努力。
