



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.18
17 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
第五届会议
1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来取得的全面进展

秘书长的报告

增 编

有毒化学品的无害环境管理包括防止在国际上
非法贩运有毒的危险产品*
(《21世纪议程》第19章)

目 录

	段 次	页 次
导言	1	2
一、关键目标	2	2
二、取得的成功	3 - 19	3
三、有希望的改变	20 - 25	10
四、为实现的期望	26 - 27	11
五、新兴的有效事项	28 - 30	11

* 报告是联合国环境规划署(环境规划署)作为《21世纪议程》第19章的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家科学组织、有关政府间机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

导 言

1. 本报告审查了在执行《21世纪议程》第19章(有毒化学品)所列各项目标¹方面取得的进展,其中考虑到了可持续发展委员会1995年第二届会议就此主题所作的决定。在我们向第二十一世纪迈进的时候,我们很清楚看到,满足世界社会的社会和经济目标必然需要大量利用化学品。今天最好的做法显示出,可以利用具有成本效益的方法,高度安全地,以保护环境的方式广泛利用化学品。应该以保护人体健康和环境的方法制造、进口、出口、加工、运输、在商业中分配、利用和处置各种化学品。从最初生产到最终处置的生命周期的所有各阶段上都可能出现接触到人类和污染环境的情况。仍有许多工作有待进行,以确保防止化学品对人体健康造成伤害和对它们进行无害环境的管理。《21世纪议程》第19章注意到了这项需要并为将来应如何最好地解决这项问题提出了商定的准则和政策。

一、关键目标

2. 在关于有毒化学品的无害环境管理的第19章里,联合国环境与发展会议为六个需要增加国家和国际努力的方案领域制定了目标。第19章的一些关键目标是:

(a) 加强风险的国际评估。按目前的选择和评估标准,到2000年应当评估几百种单项或成组的重点化学品,其中包括对全世界都很重要的污染物和沾染物;

(b) 针对更多的有毒化学品提出可容许的接触水平准则,以同业审查和科学共识为依据,为此要区分健康或环境方面的接触限度和与社会经济因素有关的接触限度;

(c) 如果可行应于2000年前建立全球统一和配套的危险化学品和标签制度,包括物质的安全数据单和易懂的符号在内;

(d) 在所有有关各方之间,促进加强关于化学品安全、使用和排放的资料交流;

(e) 考虑到事先知情同意(知情同意)程序所获得的经验,可行时在2000年以前,

全面参与和执行这项程序,包括可能通过经修订的《关于国际贸易中化学品资料交流伦敦准则》和粮农组织《农药销售和使用国际行为守则》所载有法律约束力的文书强制执行;

(f) 采用基础广泛的办法,包括广泛选择各种减少危险的办法以及采取根据基础广泛的寿命周期分析所得预防性措施,消除化学品造成的不能接受或不合理的危险,并将危险减少到经济可承受的限度;

(g) 在2000年以前,尽可能在所有国家建立化学品无害管理的国家制度,包括实施和强制执行这些制度的立法和规定;

(h) 加强国家能力,以查明和停止任何违反国家法律和有关国际法律文书,非法将有毒和危险产品带进任何国家国境的企图;

(i) 协助所有国家,包括是发展中国家,取得一切有关有毒和危险产品非法贩运的适当资料。

二、取得的成功

3. 为了对各国政府为改善政府、非政府组织和政府间组织之间的沟通和协调的要求作出反应,以及为了处理联合国环境与发展会议主张加强国际化学品安全方案(化学品安全方案)的许多建议,成立了两个新的国际实体:化学品无害管理组织间方案(化学品方案),和化学品安全政府间论坛(化学品安全论坛)。于1994年4月在斯德哥尔摩成立的化学品安全论坛是各国政府、各政府间组织和非政府组织为促进化学品危险评估和化学品无害管理进行合作的一个非机构性机制。该论坛的目的是综合和加强国家和国际努力,促进化学品安全,它将提供政策指导、以协调一致和综合的方式制定战略、促进履行这些职责所需的政策支助。化学品方案是1995年成立的,它将协调参与化学品评估和管理的国际组织和政府间组织的各项努力(联合国环境规划署(环境规划署)、国际劳工组织(劳工组织)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、和经济合作和发展组织(经合发组织))。化学品方

案的科学技术工作是通过这六个组织的现有结构个别或联合进行的。这两种机制合起来为协调与统一各国政府、非政府组织和政府间组织为实现第19章的目标所作的种种努力建立了框架。虽然在处理全球化学品方面的议程必然还有一些没有实现的期望,这两种机制已经显示出,同从事化学品安全工作的机关密切合作,可以使工作更具成效,从某固定水平的努力和资源可以得到更高质量的成果。

4. 为现有的化学品和农药的全球评价工作发展出一个协调一致,逐步实施的过程已经进行了许多工作,其中将最大程度地分担工作量,和最大程度地利用评价成果。化学品安全论坛在1997年之前评价200种新化学品的指标将通过化学品安全方案和经合发组织的活动来达到。但事实可能证明,较难达到在2000年以前评价300种新化学品的第二项指标,原因是由于目前预算方面的种种限制,以及由于各国政府和工业界将资源用于这项工作的承诺减少了。

5. 若干已设立的国际方案继续提供基础,发展国际和国家标准—例如食品添加剂、食品污染物、兽医药品残留物、和农药残留物。至今已经评价了1160多种化学品和200种农药。卫生组织的《饮水质量指南》第二版已于最近出版,提供了有关某些特定污染物的环境准则,卫生组织的《欧洲空气质量指南》第二版将于1997年出版。

6. 在进行毒性测验和危险评估的方法学领域里,化学品安全方案和经合发组织发展了进行合作和互相参与和支持的架构。除了若干进行中的活动外,1993年发起了一项主要的努力,以便在评估接触化学品引起的危险方面采取统一办法。这些项目的所有各阶段上所取得的进展将会使资源得到有效利用并使各种评价具有一致性,并将使国家当局和国际机关进行的危险评价都能得到最广泛的利用。粮农组织/卫生组织食品标准法典继续根据粮农组织/卫生组织农药残留物问题联合会议和食品添加剂联合专家委员会的建议,制定关于食物中农药残留物和食品添加剂的国际标准。这些标准目前已在《适用卫生和植物卫生措施适用协定》中得到确认。

7. 在为通过《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动方案》举行的政府间

会议²（华盛顿哥伦比亚特区，1995年10月/11月）通过的《保护海洋环境免受陆上活动污染华盛顿宣言》里，各国政府同意采取行动，拟定一个具有法律约束力的全球性文书，以减少和（或）消除持久性有机污染物的释放、排放，并斟酌情况停止其生产和使用。在区域一级上，欧洲经济委员会（欧洲经委会）下的《远距离越界空气污染公约》³的执行机关在1995年12月举行的第十三届会议上同意，可以开始就持久性有机污染物议定书展开谈判，并将展开这项谈判的任务交给了战略工作组，拟议中的最后期限是1997年底。环境规划署理事会1995年5月通过的第18/32号决定请化学品方案同化学品安全方案和化学品安全论坛一道努力，由12种物质开始，展开持久性有机污染物的评估进程。它进一步请化学品安全论坛根据这项评估进程的结果和按照《公约》已经进行的工作和政府间会议的结论，就关于持久性有机污染物采取适当国际行动作出可能决定提出建议和所需的资料，供环境规划署理事会和世界卫生组织大会审议。环境规划署以化学品方案的名义召集了一个工作组，由各国政府、非政府组织和政府间组织充分参与。它完成了评估的过程，并为化学品安全论坛的一系列建议提供了基础，它总结认为，除了别的以外，需要采取国际行动，包括制定具有法律约束力的全球性文书，以减少释放12种特定持久性有机污染物对人体健康和环境带来的危险。化学品安全论坛建议，环境规划署理事会请环境规划署同有关的国际组织一道，作好准备，召开一个政府间谈判委员会，任务是拟定一份具有法律约束力的国际文书，以实施国际行动，最初由12种特定持久性有机污染物开始。化学品安全论坛进一步提议，应指示谈判委员会在其第一次会议上成立一个专家组，负责拟定以科学为基础的标准，和建立确定可成为将来国际行动的对象的其他持久性有机污染物的程序。

8. 在化学品方案化学品统一分类制度协调组的架构内，劳工组织、经合发组织和运输危险货物委员会是负责执行此方案领域的主要国际机关。所有技术性的统一工作主要是由各国在现有制度内进行的。其他利害攸关者，如工业界、工人、消费者组织和关心环境保护的组织也参与了这方面的工作。工作正在按进度进行，将

在统一分类标准和测验方面的1997年底最后期限和危险通知工具(标签和数据单)方面的2000年最后期限之前完成这些工作。1997年举行的化学品安全论坛第二届会议将讨论/综合拟定一项机制,不论是具有约束力或不具有约束力的,以便在国家一级或国际一级上执行全球统一制度。加强政府间和机构间合作以建立协商一致意见,并作出更高度努力,以完成必要的技术工作,这些都显示出了这个方案领域内所有利害攸关者都受到了高度优先的注意。人们也普遍认识到,执行全球统一制度对人类的健康和环境将会产生有利的影响,将会减少进行动物测验的需要,并可促进化学品的国际贸易。

9. 确认到化学品方案和其他组织在向它们的组织成员提供关于有毒化学品的资料方面所起的作用,成立了一个资料交流协调组,在化学品方案的框架内,促进以协调一致的方式向各国政府和其他有此需要者提供这些数据。该协调组将帮助促进以更协调一致和透明的方式,通过激光只读存储器,互联网络,和打印的材料提供资料。为了改善获得关于化学品的资料的情况,日本帮助设立了一个关于新的全球化学品资料网络的试点方案。

10. 关于事先知情同意程序(知情同意程序),环境规划署和粮农组织正在联合执行知情同意程序。自愿参加此自愿程序的国家增加到了148个,包括的化学品有17种。将进一步发展和散发关于17种新的化学品的决定准则文件,将向所有参与国传递各国政府作出的决定。关于订立一个知情同意程序公约已经展开了很多谈判。就国际贸易中某些危险化学品和农药适用知情同意程序制定具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会举行了头两届会议(布鲁塞尔,1996年3月11日至15日;内罗毕,1996年9月16日至20日)。关于该文书已经取得了广泛进展,在1997年于荷兰举行全权代表会议之前还将举行两届谈判会议。

11. 自1993年以来,以协调一致的方式执行第19章中有关排放清册,或目前题为污染物释放和转移登记册方面的各项关键性建议已经取得了进展。两项主要的发展是:经合发组织出版了一份污染物释放和转移登记册指南文件,题为“污染物释放和

转移登记册：促进环境政策和可持续发展的一个工具”，和联合国训练和研究所在三个国家里执行了污染物释放和转移登记册试点项目，其中记载了在工业化和发展中国家推行污染物释放和转移登记册作为环境管理工具的可行性，它们导致训研所编制了一系列指南文件，帮助各国执行设计国家污染物释放和转移登记册的项目。此外，以下机构还展开了同污染物释放和转移登记册有关的支助服务：环境规划署（关于国际和国家污染物释放和转移登记册活动的互联网络资料交换中心）、卫生组织（关于排放估计技术的文件）、欧洲经委会（空气污染的排放清册指南）、和工发组织（污染物释放和转移登记册数据的数据库）。这些活动和服务合起来将能够协助有兴趣的国家设计和执行国家污染物释放和转移登记册制度，但以有资源可用为限。

12. 确认到必须采取行动以解决化学品对公共健康和环境带来的危险的问题，委员会第二届会议注意到人接触到铅所产生的严重健康影响，它鼓励人们作出努力，减少这种接触。若干政府间机关和联合国机构正在进行各种持续性的活动以处理铅污染的问题，包括吸入因燃烧含铅石油而释放到空气中的铅所引起的问题。例如，化学品安全方案环境健康标准工作组最近关于无机铅举行的会议提出的建议中包括了一套旨在减少和防止接触到铅的公共卫生措施，它牵涉到了在汽油、油漆、食物容器、水处理和分配系统、农业、和民间医疗和化妆品中使用铅的问题。

13. 经合发组织国家在减少同铅的接触方面取得了最重大的进展。经合发组织的环境部长们通过了一个关于铅的宣言，其中他们承诺他们的国家将加紧国家和合作努力，减少由于接触到铅而引起的危险。对于人接触到铅所产生的健康和环境影响，还采取了若干其他的区域倡议和行动。譬如美洲国家首脑会议（迈阿密，1994年12月）提出了宣言，支持除了别的以外，就化学品安全和第19章的其他目标采取政府行动，其中包括就农药、铅污染、污染预防、危险减少、废物、空气和水的质量、公共认识和知情同意程序的执行等方面的行动。

14. 工发组织亚洲和太平洋区域农药网已扩大到了15个国家。根据它的成功经验，某些非洲和阿拉伯国家要求工发组织为减少农业发展中的危险设立类似的网

络。工发组织为发展中国家制定的农药制剂综合安全准则已被许多发展中国家采用。由于这些努力的结果,发展中国家已对生态毒理学和对有关化学品进行环境监测更加注意了。

15. 化学品安全方案出版了一份关于毒物信息中心的内容的指南、一份供实地使用的毒物控制手册,和一份关于基本分析技术的手册。它的INTOX信息包旨在帮助各国成立自己的毒物中心,其中包括一个激光只读存储器数据库,储存了关于几百种化学品、药品、有毒植物和动物引起中毒现象的预防、诊断和治疗的信息,其中还包括了信息管理的软件。它有英文版、法文版、印度尼西亚文版、葡萄牙文版、和西班牙文版。

16. 在一个关于预防和处置过时的农药库存的项目中,粮农组织正在促进利用各种预防措施以避免过时的农药的进一步?积,为防止?积过时的农药编制了一份准则,说明了发展中国家应如何处置这种农药的方法,并编辑了32个国家过时农药的库存清单。粮农组织已在有限的规模上开始了过时农药高温焚化的工作。

17. 综合害虫管理是减少对农药的依赖的主要战略。粮农组织正在通过参与性的训练方案、成立农民实地学校和训练人员的培训等方法帮助亚洲各国建立综合害虫管理。它还把稻米综合害虫管理方案取得的经验扩大到其他作物上,和扩大到其他区域内仍在利用不可持续作物保护做法的其他国家里;它同世界银行、开发计划署和环境规划署共同赞助了一项设施,利用参与性的办法来促进农民进行综合害虫管理;它提高人们的认识,发展执行方案的能力和建立国家能力,以巩固各国在综合害虫管理原则和做法的架构内使用农药的国家政策并使该政策体制化。

18. 加强管理化学品的国家能力是所有机构的业务的主要焦点。尽管资源日益减少,化学品方案各组织仍然保持了某些建立能力的活动,例如:

(a) 在世界所有区域内进行了关于知情同意程序方案作业的训研所/环境规划署/粮农组织联合训练方案;

(b) 环境规划署在国家一级、次区域一级和区域一级上进行了广泛的训练活

动,为管理化学品信息建立国家信息系统;

(c) 劳工组织目前正在八个国家里执行行动方案,旨在加强化学品安全方面的工厂视察,并促进这一领域内的国家协调;

(d) 训研所正在支持30个国家编制全面的国家概况,以评价它们在化学品管理方面的基础结构;

(e) 训研所发起了一个训研所/化学品方案能力建立试点方案,协助三个国家以综合的方式执行第19章;

(f) 粮农组织通过其技术合作方案向成员国提供农药管理方面的援助。它还开始了一个由荷兰资助的项目,以改善撒哈拉国家的农药管理。原子能机构和粮农组织正在为参考和训练的目的在于奥地利赛伯尔斯多夫成立一个关于农药质量的实验室;

(g) 工发组织同环境规划署合作,在12个不同的国家里设立了更清洁的生产中心,计划在希腊设立一个区域中心;⁴

(h) 做为化学品生产安全全球网的一部分,工发组织同国际纯粹和应用化学联合会(化学联合会)一道利用北南合作设立了一个高级的化学安全训练方案。印度和波兰正在作出努力,设立一个关于化学生产综合安全的国家网络,以小型和中型企业为重点;

(i) 化学品安全方案进行了新的培训倡议,以多阶段办法为基础,先是对高级国家和地方官员提出多部门的介绍说明,接着是就国家特别规定的专题提供目标明确的密集培训;

(j) 化学品安全方案为安全使用农药和毒物方面的培训人员办理培训方案的办法已在若干国家里产生了倍数效应。

19. 许多国家和区域已经设立了对化学紧急情况作出反应时可利用的信息来源,并改善了使用这些来源的方式。还利用环境规划署/apell方案的协助,通过了为紧急情况作好准备和反应的国家制度,包括人员培训。在国家一级和工业一级上人

们更广泛地认识到了防止意外事故、对其作好准备和做出反应的重要性,并已把这些目标纳入了工业发展的规划中。

三、有希望的改变

20. 化学品安全论坛主张到1997年时所有国家都应编制一份国家概况的建议获得了发展中国家和经济转型国家的普遍接受。到1996年8月时,已有70多个国家正式向上面提到的训研所/化学品方案国家概况支助方案提出了申请。该方案是一个由国家推动的过程,在国家一级上由政府内外一切有关各方参与,而在国际一级上,所有与化学品管理有关的关键组织则将在方案执行的关键方面进行合作。一旦编制好之后,国家概况应能为指导和协调各项努力提供更好的基础,以支持加强化学品管理的国家基础结构的工作。

21. 各国政府、工业界和非政府组织已在收集和制定各种所需的数据,以便对大量生产的化学品和化学品方案测验和评估现有化学品方案的架构内所关切的其他化学品进行危险评价。由于它们的合作,供各国就危险管理作出决定时利用的高质量评价的数目正在大量增加。

22. 化学品方案的伙伴们正在进行合作,以确保这方面的努力不会发生重复的情况,并且国家评价将得到国际同业团体的审查;确定大量生产的化学品方面将来工作的需要的初步评价和有关人们关心的其他化学品的全面评价将能得到统一利用,使全球都能得到的最好和最有用的资料。

23. 在1995年,改善全球环境的一个财政机制,由开发计划署、环境规划署和世界银行联合管理的全球环境设施(环境设施)通过了一项作业战略,它将首次为处理国际水体中的化学污染物的资金筹措提供便利。这项倡议为人们有可能在重大和可持续的资源基础上处理许多全球一级、区域一级和国家一级上的有毒化学品问题。

24. 化学品安全论坛和化学品方案间进行合作,为持久性有机污染物的全球行动进行研究和提出建议是各国政府、非政府组织、和政府间组织为解决主要的有毒

化学品问题进行合作的一项重大里程碑。这项以健全的科学和高质量评价为根据的合作是以迅速、公开和透明的方式进行的,是将来处理有毒化学品危险的各种倡议的有用模式。

25. 整个说来,设立化学品方案和化学品安全论坛大大地改进了毒物问题上的合作与协调。这些机制促使人们对为实现第19章各项目标而采取的各种倡议有了更好的了解,并改进了从事这方面工作的各机关之间的协调。

四、未实现的期望

26. 有些有关第19章的期望没有实现。例如,虽然化学品方案的各伙伴到1997年底时将编制出200份新的国际化学品评价,但它们很难达到环发会议规定到本世纪结束时提出500份新评价的指标。关于提议中加强有毒化学品的资料交流的国际体制和网络方面所取得的进展低于所需的水平,因此在全球分享数据方面希望达到的改善并未实现。一个主要的障碍是很难在各级(国家、次区域、和地方)上轻易地取得信息。尽管化学品方案各组织的努力和作出了各种双边努力,所有--或甚至大部分--国家仍不大可能都已为化学品的无害环境管理建立好了制度。

27. 未能达到希望的目标可以大致归因于两各原因。首先,在进行工作方面,大量缺少必要的资源。不仅没有新的资源,而且许多有关的实体的资金面临到严重的一有些甚至极端急剧的裁减。不仅政府间组织有这种情况,双边一级也是如此,而在国家一级上,政府只愿意为它们自己的方案作出财政承诺。此外,捐助者的资金中越来越多的部分是指明对象的,而不是一般性的资金。因此,政府间组织在创意性地管理它们的资源方面越来越没有弹性,同其他组织进行有效合作的机会也越来越少。除了短缺资源外,在某些地区,某些曾同意执行这些方案的伙伴的承诺也减少了。

五、新的优先事项

28. 最近关于若干优先的化学品问题(例如持久性有机污染物)提出的倡议在制定具有法律约束力的国际文书以执行国际行动,减少和管理各项危险方面正在取得

进展。为了全面有效地处理各项迫切的问题,应考虑和推行自愿措施,它们可以作为具有法律约束力的文书的补充或作为独立的措施予以执行。这种自愿措施可能更有可能在较短时间内取得预期的成功。

29. 各国政府已确认过时农药,可能还有其他化学品的库存的管理和处置为高度优先的事项。鉴于最近对处理同某些种类的化学品(例如持久性有机污染物)有关的问题提出了种种全球性的倡议,这个问题有可能受到越来越多的注意。目前,政府间组织从事这方面的协助(例如粮农组织过时农药方案)的资源 and 努力都很有限。

30. 有人开始对某些可能在低的环境水平上产生不利影响的有毒化学品感到关切。科学界和公众正在对其中某些化学品,例如内分泌干扰物和免疫毒性化学品进行更多的详细审查,它们可能成为将来研究或行动的优先主题。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,第一卷,环发会议通过的决议》(联合国出版物,销售品编号C.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² A/51/116,附件一,附录二。

³ 见E/ECE/1010。

⁴ 还见E/CN.17/1997/2/Add.27。

- - - - -