

《国际化学品管理战略方针》 执行计划制定指南

2009年版

本文件由《国际化学品管理战略方针》秘书处、联合国训练研究所
并协同《组织间化学品健全管理方案》共同编制



unitar
United Nations Institute for Training and Research

IOMC

INTER-ORGANIZATION PROGRAMME FOR THE SOUND MANAGEMENT OF CHEMICALS
A cooperative agreement among FAO, ILO, UNEP, UNIDO, UNITAR, WHO and OECD

文件介绍

根据《国际化学品管理战略方针》（SAICM，简称《化管战略方针》）总体政策战略28(d)段的规定，秘书处的功能为“促进指导材料的制定与传播，支持利益攸关者实施《战略方针》。”为协助国家、区域和组织制定《化管战略方针》执行计划，特编制本文件。本文件由联合国训练研究所（UNITAR）、《化管战略方针》秘书处协同《组织间化学品健全管理方案》（IOMC）起草完成。初稿于2009年2月提交UNITAR项目工作组（包括IOMC成员组织、禁止化学武器组织（OPCW）、《巴塞尔公约》秘书处以及瑞士和德国政府的代表）评议并于2009年4月提交《组织间化学品健全管理方案》评议。

本文件草案已于2009年5月递交国际化学品管理大会进行审议并对本文件的进一步修订提出可能的建议。国际化学品管理大会第二届会议最终报告第54段声明：

“大会已注意到此指导文件，并要求秘书处和UNITAR与其他利益攸关者协商进行进一步修订。”

国际化学品管理大会第二届会议之后，在为期2个月的评议期内，各利益攸关者可从《化管战略方针》秘书处网站获取文件草案并对文件发表评议。利益攸关者可自愿使用目前的版本即“2009版”，制定《化管战略方针》执行计划。欢迎就文件内容和指导性意见进行反馈，以协助更新、完善本版本并推出今后各版本。

《化管战略方针》秘书处和联合国训练研究所
谨此感谢德国联邦环境、自然保护和核安全部及
瑞士政府为编写此文件所提供之资金支持。

目 录

内容提要.....	1
词汇.....	2
第一部分：简介.....	3
1. 《国际化学品管理战略方针》	3
2. 建立和开展化学品健全管理与《化管战略方针》执行统一方案.....	4
3. 《化管战略方针》国家、区域和组织执行计划.....	5
第二部分：《化管战略方针执行计划》制定建议.....	9
4. 制定《化管战略方针》国家执行计划.....	9
4.1 建立协调机制和体制安排	9
4.1.1 加强部际协调与合作	9
4.1.2 利益攸关者的有效参与	14
4.1.3 确保决策者关注并提供支持	16
4.2 国家基础设施和能力评估	18
4.2.1 编制/更新国家情况简介	18
4.2.2 准备能力评估	20
4.2.3 确立和协调优先事项	20
4.3 《化管战略方针》国家执行计划的制定	23
4.3.1 制定行动计划	23
4.3.2 解决伙伴问题	27
4.3.3 获取认同和高层承诺	28
4.4 《化管战略方针》国家执行计划的实施	31
4.4.1 提高认识和开展交流	31
4.4.2 调集资源	31
4.4.3 执行活动、监测与评估	36
5. 制定《化管战略方针》区域执行计划.....	39
5.1 协调机制和体制安排	39
5.2 评估基础设施和能力	41
5.3 《化管战略方针》区域执行计划的制定和实施	42
6. 制定《化管战略方针》组织执行计划.....	45
6.1 政府间组织	46
6.2 民间社会和公共利益非政府组织	47
6.3 企业和私营部门	50
附录1:《化管战略方针》国家执行计划参考目录.....	53
附录2: 制定国家化学品管理政策：重要考虑事项.....	55

内容提要

《国际化学品管理战略方针》（SAICM，简称《化管战略方针》）是为促进世界化学品安全而建立的政策框架。为赋予此框架实际工作内容，《化管战略方针》设想制定国家级和区域执行计划，以及组织内部和利益攸关者的执行计划。《化管战略方针》总体政策战略28(d)段规定秘书处的职能为“促进指导材料的制订与传播，支持利益攸关者实施战略方针”，为此，《化管战略方针》秘书处和联合国训练研究所共同准备了本文件，以协助制定《化管战略方针》国家、区域和组织执行计划。

本指导文件中所建议的做法和活动考虑到了保持连贯一致性的重要性，并参考了之前化学品健全管理工作中所积累的大量经验教训。本文件非规定性文件，各政府、区域实体或组织可自行决定是否全部或部分使用本文件、并与其它有关来源材料（如《化管战略方针》各文件和来自各相关组织的其它指导材料）相结合，成功制定执行计划。

我们鼓励制定《化管战略方针》执行计划，但制定与否完全自愿，而且并非所有情况都需制定执行计划。无论是在制定《化管战略方针》执行计划或具体实施过程中，都应适当考虑并利用现有的国家和区域级机制（如，国家级化学品安全委员会或区域健康与环境倡议）。执行计划的具体内容也可以参照大量现有文件内容，如国家级规划文件、国家级化学品管理情况文件、《斯德哥尔摩公约》国家执行计划等。

本文件介绍了众多可实施的活动项目，并就如何采取具体行动、制定和实施《化管战略方针》执行计划提供了切实可行的建议。适用于国家、区域和组织执行计划的总体建议包括：建立协调机制和体制安排；评估基础设施和能力；制定行动计划和实施事宜。同时尽可能纳入了能阐明具体问题的国家示例和案例研究。在简介部分结束后，本文件结合具体情况，依次详细讨论了《化管战略方针》国家执行计划、区域执行计划和政府间组织、国际金融机构以及私有部门可采取的执行计划。

词汇

AMCEN	非洲部长级环境会议
ASEAN	东南亚国家联盟
FAO	联合国粮农组织
GEF	全球环境基金
GHS	全球化学品统一分类和标签制度
GPA	（国际化学品管理战略方针）全球行动计划
ICCA	化学协会国际理事会
ICCM	国际化学品管理大会
ICEM	国际化学、能源、矿产与其它行业工会联盟
ICMM	国际采矿与金属委员会
IHR	国际卫生条例
ILO	国际劳工组织
IOMC	组织间化学品健全管理方案
IPEN	国际消除持久性有机污染物联盟
IUPAC	国际理论和应用化学联合会
MDGs	千年发展目标
MEA	多边环境协议
NGO	非政府组织
OAS	美洲国家组织
OECD	经济合作及发展组织
OPCW	禁止化学武器组织
OPS	（国际化学品管理战略方针）总体政策战略
PAN	农药行动网
POPs	持久性有机污染物
PRTR	污染物释放和转移登记制度
QSP	（国际化学品管理战略方针）快速启动方案
QSPTF	（国际化学品管理战略方针）快速启动方案信托基金
SAICM	国际化学品管理战略方针
SETAC	环境毒理学和化学学会
TOR	授权调查范围
UNDP	联合国发展计划署
UNEP	联合国环境规划署
UNIDO	联合国工业发展组织
UNITAR	联合国训练研究所
WHO	世界卫生组织
WSSD	世界可持续发展首脑会议

第一部分：简介

1. 《国际化学品管理战略方针》

所有工业都在使用化学品，现代社会几乎所有制造过程都依赖于化学品，这使化学品生产成为世界经济最主要最全球化的领域。虽然人类已经认识到化学品起到的重要作用以及化学品对改善人们生活水平所做的贡献，但同时也应认识到化学品对环境和人体健康可能存在的不良影响。这些影响会带来众多潜在的后果，使得无害化的化学品管理涉及多个领域并成为实现可持续发展的重要因素。

2006年2月6日在阿联酋迪拜举行的国际化学品管理大会第一届会议通过了《国际化学品管理战略方针》这一政策框架，旨在促进全球化学品安全。《化管战略方针》包括《**迪拜宣言**》和《**总体政策战略**》（OPS）。《迪拜宣言》表明了对于《化管战略方针》的高级别政治承诺，《总体政策战略》则规定了《化管战略方针》的范围、需求、目标、资金考虑、基本原则和做法以及实施和审查安排。目标分为5个主题：

- 风险降低；
- 知识与信息；
- 治理；
- 能力建设和技术合作；
- 非法国际贩运。

国际化学品管理大会通过了《迪拜宣言》和《总体政策战略》，并出台了《**全球行动计划**》（GPA），为《化管战略方针》和其他相关文件和倡议的实施提供实际支持和指导。《全球行动计划》目前共包括273项活动，将由利益攸关者根据自身条件加以实施¹。

《化管战略方针》是保护环境和人体健康方面国际合作的里程碑。在2002年约翰内斯堡世界可持续发展首脑会议和2005年纽约世界峰会上，各国元首和政府首脑都赞同开展国际化学品管理。经过各国政府、相关政府间组织和民间社会（包括农业、环境、卫生、产业和劳工等各领域）代表的磋商，2006年，国际化学品管理大会通过了《化管战略方针》²。

《化管战略方针》的政策框架核心是指导实现《约翰内斯堡执行计划》的目标，即迟至2020年，生产和使用化学品对环境和人类健康造成的严重不利影响得以最大程度地减少。2006年国际化学品管理大会第一届会议的参会者坚定承诺遵循《化管战略方针》，推

¹ 更多关于《国际化学品管理战略方针》的信息及全文请参见《化管战略方针》秘书处网站：www.saicm.org

² 自此之后，一些政府间组织的管理机构、国家元首和部长级论坛纷纷承认或签署《国际化学品管理战略方针》。签署《化管战略方针》的区域和国际实体或组织详细情况请分别参见第5节和第6节。

动其实施，并誓愿与所有利益攸关者进行合作，实现化学品安全，由此协助消除贫困，保护脆弱群体，促进公共健康和人类安全。

2. 建立和开展化学品健全管理与《化管战略方针》执行统一方案

为国家化学品管理采取统一协调的做法是《化管战略方针》的一项主要内容。《总体政策战略》第16(b)段指出目标之一就是“促进各相关领域内化学品健全管理，并在所有领域促进化学品健全管理统一方案”。《全球行动计划》将“以灵活方式在国家层面对化学品健全管理实施统一国家方案”列为工作领域之一。在此工作领域内，《全球行动计划》第166项活动具体建议：

“在实施国家方案方面：制定全面的国家级情况说明；在化学品管理事项上，建立正式的部际和多利益攸关者协调机制，包括协调在国际会议上国家政府与多个利益攸关者的立场；制定国家级化学品安全政策，明确战略目标及实现约翰内斯堡峰会2020年目标的阶段性目标；建立国家化学品安全信息交流体系；制定国家级战略，调集国家级和外部的各种资源，提高化学品管理在国家级可持续发展框架中的重要性；制定有关政策确保利益攸关者的系统参与，使相关化学品管理行动实现协同增效。”

因此，化学品健全管理和《化管战略方针》实施统一方案要加强协调，确保开展不同活动时，有关参与者的工作互为补充³。在统一方案之下，以国家层面为例，农业部、环境部、卫生部、工业部、劳动部、科技部、贸易部、交通部、海关当局等各部门应继续执行各自的部门职责，同时要合理协调，避免政策相互冲突、出现漏洞或造成不必要的重复。一个统一的方案也意味着要把财政、外交、司法或法律事务、规划等各部门纳入其中，并把化学品管理纳入到发展规划之中（使其“主流化”）。从受监管社团和其他政府外部部门的角度来看，这样的协调应是一个更加精简、更加合理的体系。

以全局眼光看待化学品管理可以促使人们考虑化学品在存在周期各阶段对健康和环境产生的潜在风险，并采取适当措施管理和降低这些风险。这种做法也会有助于暴露出现有机制中单个部门或机构“所忽视”的化学品存在周期某个特定阶段的问题。对于很多国家来说，如何建立一致、统一的化学品管理框架，使其既能符合国家宏观发展政策、又能有效解决当地需求，这在很大程度上仍是“摸着石头过河”的挑战。

³ 目前正在制定统一的化学品管理国家方针，这方面的努力在《化管战略方针》通过之前就已开始。例如，自1996年以来，UNITAR和IOMC在瑞士政府的支持下已在11个国家开展化学品统一管理项目。2006年ICCM第一届会议通过《化管战略方针》之后，已在5个国家进行试点项目开展化学品和废品无害管理国家级统一方案，重点是加强管理、利益攸关者参与并通过合作伙伴支持国家层面实施《化管战略方针》。在《化管战略方针》快速启动方案及其信托基金（QSPTF）的框架下，一些其他与统一方针相关的项目也在进行之中。更多信息见www.unitar.org/cwm/inp

通过统一的做法实施《化管战略方针》也提供了一次重要的机遇，可借此精简有关国际协议的国家层面努力。例如，协调各个国际协议和相关活动国家级联络点的工作，促进达到各项协议对国家层面的普遍要求，如信息交流和传播、风险评估、风险管理决策、教育和培训项目、化学品分析和监督以及进出口控制。

在《化管战略方针》框架内就化学品管理形成统一的做法会带来众多好处，包括精简行政程序、建设一个更健康的社会等。国家级层面的益处包括：

- 行政方面的益处，例如可最大程度地减少部门与规划项目之间在政策和方案上的重叠和矛盾；
- 沟通交流方面的益处，包括改善相关方内部及之间的信息交流，提高公众意识等；
- 确保对化学品存在周期各阶段进行管理，由此化学品相关问题将不再仅是从一个媒介转向另一个媒介，而是对人体健康和环境进行全面保护；
- 有利于确保化学品安全，进而消除贫困，保护脆弱群体和人权，促进公共健康和人类安全。

3. 《化管战略方针》国家、区域和组织执行计划

为共同努力迅速实施《化管战略方针》，利益攸关者应采取适当的行动实现目标。具体而言，《总体政策战略》第22段提出：

“实施《化管战略方针》初期可进行必要的能力建设，并适当考虑现有情况如法律法规、国家情况、行动计划、利益攸关者的行动与差距、优先事项、需求和具体条件，在有关利益攸关者参与下制定国家级《化管战略方针》执行计划。也可参照类似方法制定《化管战略方针》区域执行计划。之后各实施阶段应着重实施具体的行动计划。同时，应鼓励政府间组织、国际金融机构和私营部门支持这些活动并考虑制定适合本组织的行动计划。利益攸关者之间应建立合作伙伴关系支持实施工作。

此外，国际化学品管理大会通过的决议I/1（第2段）涉及实施工作的具体安排，“鼓励政府将初期实施工作的重点确定为促进实现约翰内斯堡2002年目标《执行计划》及《化管战略方针》中所规定的目标，如继续推动现有的国际化学品管理优先事项，考虑加大力度制定《化管战略方针》国家执行计划，包括结合现有工作重点和实际情况，进行适当的能力建设，做出体制安排。”

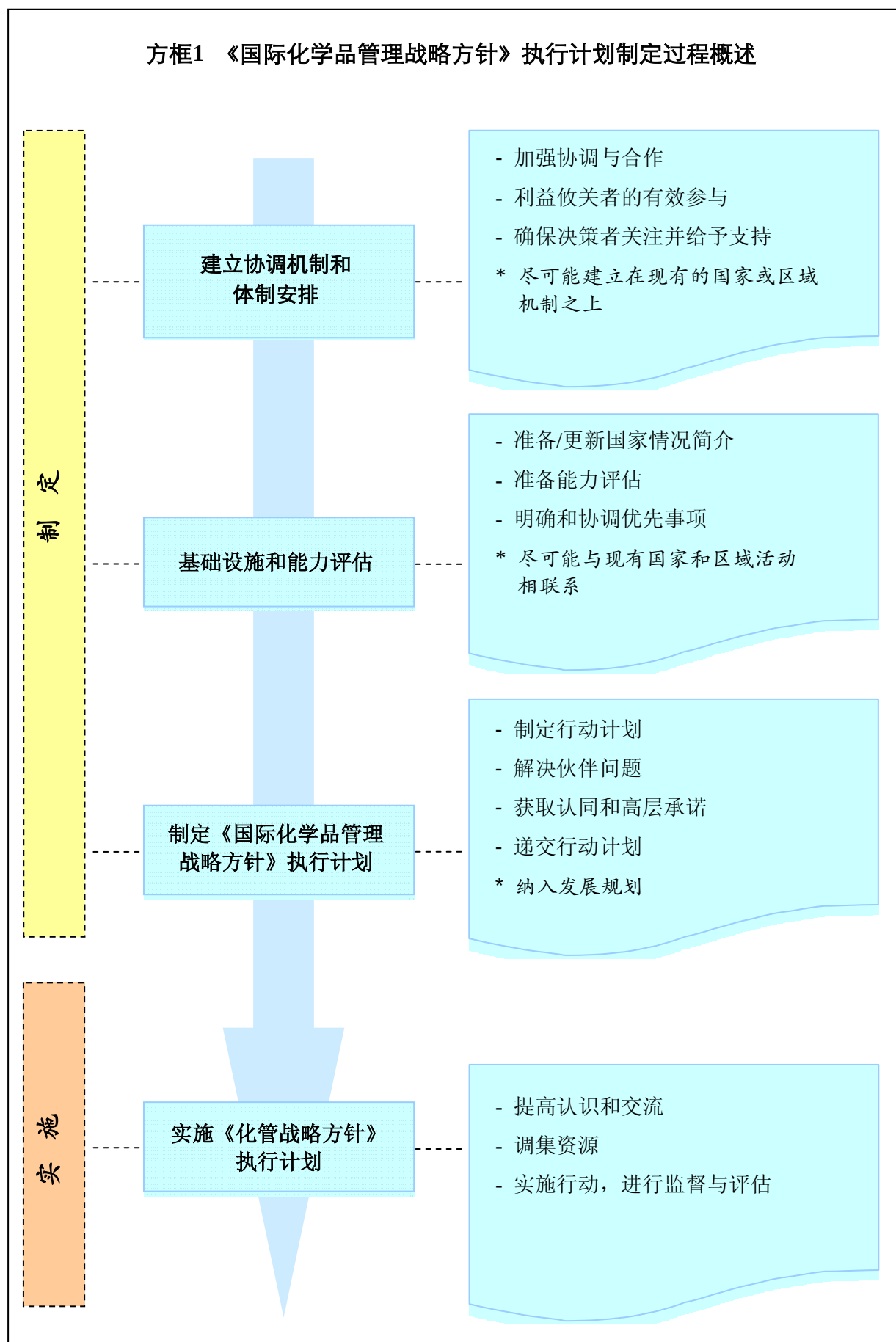
无论是在国家级、区域级或是组织，制定《化管战略方针》执行计划可有助于满足各个利益攸关者的需求。不同层面的互动对于总体实施工作来说亦非常重要。当然，实施工

作均涉及短期（如，解决当前问题）和长期（在有诚意的参与者之间建立一个支持性的协调网络，促成具体变化）。

我们鼓励制定《化管战略方针》执行计划，但制定与否完全自愿，而且并非所有情况都需制定执行计划。无论是在制定《化管战略方针》执行计划或具体实施过程中，都应适当考虑并利用现有的国家和区域级机制（如，国家级化学品安全委员会或区域健康与环境倡议）。执行计划的具体内容也可以参照大量现有文件内容，如国家级规划文件、国家级化学品管理情况文件、《斯德哥尔摩公约》国家执行计划等。制定《化管战略方针》执行计划的目的是不是重复现有的工作，而是在现有工作基础上提供有关框架，全面利用相关工具和文件。同样重要的是，在制定和实施《化管战略方针》执行计划时，应考虑并利用现有的国家（如，国家化学品安全委员会）和区域行动。此外，也可从多个来源获取制定计划和相关领域的指导性材料，如协调、利益攸关者的参与、国家情况的发展、能力评估、优先事项的设定和意识的提高等。

在介绍大体情况之后，文件第二部分概述了一系列活动，并提出了一些切实可行的建议，有利于采取具体行动制定和实施《化管战略方针》执行计划，依次详尽讨论了国家级《化管战略方针》执行计划（第4节）和区域级及组织《化管战略方针》执行计划（分别见第5节和第6节）。

方框1 《国际化学品管理战略方针》执行计划制定过程概述



方框2 《国际化学品管理战略方针》联络点

国家联络点

《总体政策战略》第23段规定：

“为了持久地执行综合化学品管理办法，各国政府应为在各部委之间或机构间执行战略方针做出安排，这样才能代表所有有关的国家部门和利害攸关者的利益并涵盖所有有关的实质性领域。为了促进国家一级和国际一级的沟通，各国政府应指定一个战略方针国家联络点，作为战略方针问题上的一个有效的沟通渠道，包括邀请出席会议和传播信息。战略方针国家联络点应反映一国的任何部委间或机构间安排。”

《国际化学品管理战略方针》秘书处已通过各国外交部邀请各国政府确立国家级联络点。截止2009年9月，已指定164个国家级联络点。

区域联络点

国际化学品管理大会关于实施工作的决议1规定：

“通过举行区域会议、指定区域《化管战略方针》联络点、向《化管战略方针》秘书处通报联络点具体细节等工作，促进闭会期间的工作。”

国际化学品管理大会第一届会议结束后，通过与有关政府代表的磋商（这些政府均派代表参加《化管战略方针》筹备委员会和国际化学品管理大会执行委员会），指定了5个区域联络点。

非政府组织联络点

国际化学品管理大会关于实施工作的决议1呼吁：

“非政府组织参与者指定《化管战略方针》联络点，并向《化管战略方针》秘书处通报联络点详情。”

《化管战略方针》秘书处为此已邀请国际化学品管理大会非政府组织参与者就非政府组织联络点的指定展开必要的磋商。截止2009年9月，已指定62个非政府组织联络点。

政府间组织联络点

2006年4月20日至21日，组织间化学品健全管理方案下属组织间协调委员会在日内瓦举行第25次会议，同意提名《化管战略方针》联络点以促进与《化管战略方针》秘书处的交流，就《化管战略方针》的实施提出协助请求。同时欢迎其他组织提名联络点。至今已有12个政府间组织提名了《化管战略方针》联络点。

更多关于《化管战略方针》联络点的信息见：<http://www.saicm.org/index.php?ql=fc&pageid=6>

第二部分：《国际化学品管理战略方针》执行计划制定建议

本指导文件的第二部分就制定《化管战略方针》国家、区域和各组织执行计划提出建议。尽管提供的很多细节有关制定《化管战略方针》国家执行计划，很多建议步骤和活动同样适用于区域和组织执行计划。此外，本文件也提供了制定区域和组织执行计划的更多详情（分别见第5和第6节）。

4. 制定《化管战略方针》国家执行计划

本节首先讨论制定《化管战略方针》国家执行计划（和化学品健全管理）在体制安排上的考虑，如部际协调与合作、利益攸关者有效参与和确保决策者关注并给予支持。之后讨论为实施《化管战略方针》评估国家基础设施和能力。其后为制定《化管战略方针》国家执行计划分步骤建议。最后考虑计划执行中的一些问题⁴。

4.1 建立协调机制和体制安排

在一些情况下，化学品管理国家协调机制或许已经存在，因此，与《化管战略方针》相关事宜可纳入现有机制。之前没有化学品管理国家协调机制的国家可考虑在其《化管战略方针》各项活动中建立协调机制，包括制定国家执行计划。为确保协调一致，也可把《化管战略方针》执行活动与国家层次上其他正在进行的化学品管理活动或更广泛的框架（如在环境和健康等宏观事项上的国家工作）联系起来或纳入其中。

4.1.1 加强部际协调和合作

与化学品健全管理相关的部委

化学品管理涉及内容非常广泛，包括公共卫生、环境保护、经济学、工业、农业、劳动者保护、国际关系和贸易等。除相关部委及对化学品管理起作用的部委（如农业部、环境部、卫生部和劳动部），其他政府实体（如中央机构或委员会）均有可能关注和涉及，包括负责制定和实施与化学品存在周期各阶段有关和/或与污染防治有关的法律、规章、政策和活动部门。

⁴ 对本阶段可能会有所帮助、提供大量《化管战略方针》和化学品管理相关内容培训和指南性材料的一大资源是《化管战略方针国家执行：组织间化学品健全管理方案成员组织资源、指导和培训材料指南》，见www.who.int/iomc/saicnVen/index.html。

方框3 加强部际协调——巴拿马做法

《国际化学品管理战略方针总体政策战略》：第23段：“为了持久地执行综合化学品管理办法，各国政府应为在各部委之间或机构间执行战略方针做出安排，这样才能代表所有有关的国家部门和利益攸关者的利益并涵盖所有有关的实质性领域。”

为开展 “在统一的国家化学品和废物管理规划下加强治理、促进民间社会参与与伙伴关系”（2006-09）《国际化学品管理战略方针》实施试点项目，巴拿马最初成立了部际指导委员会作为政府机构之间的协调机制。该委员会有望于2009年通过行政法令成为正式的官方机构“部际协调委员会”，由所有相关部委和机构充分讨论一切关于化学品管理的问题并做出共同决定。该委员会也将提供平台分享关于化学品管理具体事项的各种技术知识和不同观点。该协调委员会的具体职责将包括：促进和讨论化学品管理的监管机制，定期确定国家化学品管理的优先事项，明确宣传活动和培训项目实施的资源等。委员会计划每两个月举行一次会议。

在大多数情况下，不同部委负责管理化学品存在周期的不同阶段，这使得实行统一的化学品管理更加复杂。突发事件的应对等其他事务则由不同的部委和机构负责。各国机构职责分布各不相同，其名称也千差万别。多数情况下：

- 农业部一般管理为保证粮食供给所使用的农业化学品
- 海关当局负责确保违法化学品不进入或离开本国，以及化学品关税
- （公民）国防部或国内事务部通常负责突发事件的服务；如消防和应对化学品相关突发事件，并为涉及有毒化学品的事项提供警务保护和执法。
- 教育部会通过中小学等正式教育体制以及大学和高等教育机构发挥重要作用，开展宣传和培训活动，提高化学品安全意识。
- 环境部通常负责化学品排放或废物排放进入空气、水和土壤所产生的直接或间接影响。
- 财政部在化学品相关活动财政资源分配方面起核心作用。
- 外交部通常协调与化学品管理有关的所有国际事项，如参与相关的国际协定和公约。
- 卫生部负责确保有关体系良好运行，保证公共健康较高水平，并负责公众所接触的化学品安全（包括突发情况下的化学品暴露）和化学品所产生的长短期效应，尤其是脆弱群体所遭受的效应。
- 工业部常常负责化学品和化工产品的生产，并引进更加清洁的生产技术。
- 司法部或法律事务部通常负责制定和实施法律和法规（包括法律、法规和其他政府文件的出版和传播，有助于提高公众意识），并常常处理有关公众获取信息、保护机密商业信息、违法犯罪及事故 /事件/恐怖主义等事项。

- 劳动部通常负责工作场所化学品使用和处理有关的职业健康和安全问题。
- 规划部主要负责经济规划（以及土地使用和区域发展）。规划部同时还经常负责做出捐赠或接受发展援助，包括农用化学品、化工行业发展所需的技术或经济援助、或化学品管理所需的技术援助。
- 科技部在决定未来发展方向和研究资源分配上起重要作用，并至少会间接影响化学品相关行动。
- 贸易部通常负责监管化学物质进出口，常常有权发放相关的贸易许可。
- 交通部通常负责化学品配送过程中的运输和存储安全。
- 当地政府在化学品管理上也会起到重要作用，其职责可能隶属于中央某部委，由部委负责协调地方政府事务。
- 政府印刷/出版部门通常负责出版和分发法律、法规和其他政府文件，是进行公众化学品安全教育和提高公众意识的一个重要本地资源。

协调与合作的益处、挑战和机遇

政府各部门参与化学品管理经常以业务领域为基础（如各自独立的职权领域），因此可能不习惯相互合作，共享信息。其他不直接参与化学品活动的部门或许难以清楚认识本部门工作与化学品健全管理之间的联系，化学品健全管理常被认为主要是环境和卫生部门的职责。此外，在执行化学品管理项目、法律和政策时，政府不同层次如联邦政府、省政府和地方政府通常会分担职责（但通常没有正式的协作关系）。事实上在一些国家，大量的化学品相关项目和有关法律的执行是由地方开展的。

所有负责化学品事宜或关注化学品的部门应开展有效协调，熟悉彼此与化学品相关的主要活动、优先事项、立场及决定其立场的根本原因。更重要的是，所有利益攸关者应运用这些信息，从战略高度合理决策化学品相关事项。

国家经验和国际讨论已明确部际协调会带来的一系列益处，包括：

- 确认和加强对于有关问题的共同立场；
- 形成协同增效——部门间可进行合作而不必孤军奋战，给双方（或几方）带来额外的益处；
- 尽可能避免重复劳动，把稀缺资源用于其它优先事项；
- 明确化学品管理方面的差距；
- 增进对分歧点的了解，进而减少误解

部际和部内协调与合作可能存在的挑战包括：

- 职权冲突或竞争
- 部际和部内交流少
- 专业技术差距
- 缺乏资源
- 部际或部内在化学品问题上有不同的优先事项

大多数试图解决这些问题的国家已认识到通过统一协调的方式、建立多利益攸关者“平台”会为化学品国家管理工作带来很多益处。这样的平台常与现有的委员会（如农药注册委员会、政策制定委员会或PIC决策工作组等）有明确的关系。对于大多数问题（某些问题会通过一个商定的流程制定适用于整个政府范围的政策，这种情况除外），各委员会通常仍然各司其职、自行决策。这种做法有利于整个“网络”的统一，并使本职工作更有价值。

根据各国实际需求和偏好，此类网络的正式程度可以有所不同。为此可通过法令或法律使国家级努力正式化，提高工作的效率。法令或法律可确保所做工作产生切实效应，且即使出现人员或政治领导人变更，该网络仍能长期继续发挥作用。相反，如果仅为非正式协调，即现有委员会和部委间仅仅是非正式地分享信息，协调机制或可成为一个活跃的论坛，供参与者分享经验、最佳实践和经验教训，同时确信其各自职责不会因为作出的决定而改变。但是，协调机制常需要大量讨论，且可能耗费时日。因此找到一种合适的日常协调机制是非常重要的。只有这样才能平衡协调工作带来的成本和收益。

方框4 《国际化学品管理战略方针》和现有国际化学品管理文件

《化管战略方针》与现有的国际化学品和废物管理文件（如《巴塞尔公约》，《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》）有着明确和直接的联系。国际化学品管理大会的作用包括促进执行现有国际文件和规划，在国际层面加强各化学品管理文件之间的协调一致。

《化管战略方针》文本多处提到《迪拜宣言》等国际协议。在《迪拜宣言》中，国际化学品管理大会表明决心“执行我们所参加的适用的化学品管理协定，加强这些协定的一致性和协同性，并致力于酌情弥补国际化学品政策框架范围内的现有差距”（《迪拜宣言》第8段）。

此外，《总体政策战略》的目标之一是“加强实施和鼓励制定有关化学品管理的国家法律法规，包括用于实施国际协议的法律法规”（《总体政策战略》，第16d段）

《总体政策战略》也提到“在制定和实施《化管战略方针》和《全球行动计划》时，政府和利益攸关者均应以……下列协定为指导行事：

- i. 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》；
- ii. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》；
- iii. 《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》；
- iv. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约；
- v. 《劳工组织关于在工作场所使用化学品所涉安全问题的第170号公约》。”（《总体政策战略》，第20段）

此外，“促进巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约合作和协调特别联合工作组”也就《化管战略方针》提出了一些建议。如，就国家层面的合作，特别联合工作组：

“邀请各方酌情建立或加强国家进程或机制，……协调实施巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约的各项活动，尤其是酌情加强这三个公约、《国际化学品管理战略方针》和其他相关框架联络点和指定国家当局的活动。”

更多信息见国际化学品管理大会第二届会议文件：SAICM/ICCM.2/INF/2。在2009年2月召开的联合国环境规划署管理理事会第25次会议上，各国环境部长同意自2010年起制定一项有关汞的法律约束性文件，这可能会涉及《化管战略方针》的执行。制定《化管战略方针》执行计划的国家可参考联合国环境规划署管理理事会第25/5号决议，包括明确协商准备过程中各自需求，以及明确开展伙伴活动最为有利的领域。

4.1.2 利益攸关者的有效参与

化学品出现在现代生活的几乎所有方面。因此化学品的管理和使用会影响许多社会个体和组织。生产、出售和使用化学品的人为数众多，从企业经理、商店经营者到家庭主妇，均有责任正确、审慎地使用化学品，对化学品进行健全管理。

大部分利益攸关者都（很幸运，出于过程管理的要求）自发组织形成了不同团体。这些团体包括：

- 工业协会和工业企业
- 农业部门（如：农民、农业协会、合作社）
- 省、市、自治区和地方政府
- 零售商和分销商
- 公共卫生专家
- 工人和工会
- 公共利益团体（如环保团体、健康倡导团体、消费者保护团体）
- 科研机构 and 学术界
- 妇女组织
- 土著部落
- 社区
- 公民个体

这些团体的支持和参与对于化学品管理战略和行动的成功实施尤为重要。例如，公共利益团体享有较高社会信誉，有了他们的支持，很多事情都更容易开展。公众能监督操作标准的承诺执行情况，也能参与执行化学品相关法律法规。同样，私营部门作为重要伙伴参与化学品管理至关重要，否则化学品相关法规和/或其他措施（如自愿措施等）就很难甚至根本无法实施。生产或使用化学品的工人（因此更有可能接触有害化学品）在所有综合管理化学品的过程或方案中同样具有至关重要的作用。专家学者拥有专业知识和批判能力，能更好洞察业务过程或方案，因此也会发挥重要作用。

因此，政府应考虑如何有效组织这些团体的代表，找出问题症结，制定和实施切实可行的解决方案。很多利益攸关者常具有能“拿出来分享”的国际关系网和经验。收集这样的专业知识和实际经验能让所有参与者了解应对复杂问题的其他潜在解决方案，避免重蹈覆辙。

在调动利益攸关者有效参与《化管战略方针》国家级执行活动时，可考虑一系列原则和程序。事实上，这些原则和程序中很多内容不仅适用于调动利益攸关者参与，也适用于化学品问题的部内和部际参与。主要的原则和程序包括：透明度、明确角色和职责、广泛参与、双向交流、简明易懂和及时的信息披露、利益攸关者教育以及充裕的资金支持。

大多数政府已在处理化学品问题过程中在单个或多个层面邀请外部利益攸关者参与，如邀请利益攸关者参与一些委员会或行动，并经常就总体政策征求其建议。但是，要使利益攸关者参与到更加一体化的管理结构中仍面临挑战。

在很多国家，利益攸关者的参与已经成为化学品一体化管理的重要力量。但在某些情况下有必要保证代表利益攸关者的团体与政府性质的机构保持分离。公务员是政府不可或缺的组成部分，通过所在部门部长承担其特殊的作用和职责，并接受公众问责。因此，代表利益攸关者的团体的职能和作用通常应为提出意见建议，且利益攸关者的成员组成应有别于政府性质。尽管如此，政府可决定在某些有限的情况下，授予这些团体一定的决策权。

方框5 利益攸关者的参与

《化管战略方针总体政策战略》第2段：“鉴于此项战略方针是一个透明的和公开的实施进程、并由广大公众参与决策，同时特别注重增强妇女的作用，因此所有相关部门和利益攸关者，包括其在地方、全国、区域和全球各级的参与，正是实现这一战略方针所涉各项目标的关键所在。”

瑞士政府已向环境组织（非政府性质）系统提供资金支持，以开展宣传活动并发表独立、批判性观点。在化学品安全方面，提供资金建立了“国际化学品秘书处（ChemSec）”，目的是加强宣传、教育公众并参与国际讨论。该机构接受环境组织的领导，更多详情请参见<http://www.chemsec.org/index.php>。

《化管战略方针》快速启动方案（QSP）积极鼓励多部门、各利益攸关者的共同参与。评估快速启动方案信托基金申请时会考虑是否有多部门、各利益攸关者的共同参与。向快速启动方案信托基金申请资金的项目必须说明项目的部门覆盖面，特别是是否覆盖农业、环境、卫生和劳动部门，并提供利益攸关者的支持信。大多数已获批的申请项目都是多部门、多利益攸关者共同参与的。项目活动可包括建立跨部门、跨机构的协调机制来研究和审议化学品健全管理的优先事项和政策；向区域、国家和民间组织的不同利益攸关者和部门提供能力建设机会和信息交流论坛；加强宣传，提高公众（特别是脆弱群体）对于化学品危害和安全使用化学品的意识。

4.1.3 确保决策者关注并提供支持

在制定有关化学品健全管理政策和预算决策时，通常涉及众多国家决策者，如农业部、环境部、卫生部、产业和劳动部以及财政部、规划部和外交部等。地方当局和议员也可能发挥一定作用。（例如2002年，赞比亚新任议员参与制定了国家化学品危害沟通及《全球化学品统一分类和标签制度》执行政策。）只有让决策者“加盟”并赢得他们的支持才能确保获得必要的人力和财政资源，确保在制定其他对化学品管理没有直接作用却有间接影响的政策和规划（比如经济政策、贸易、农业政策等）时也能考虑到化学品管理问题。同样重要的是获得政府之外的决策人士的支持和承诺，如企业高管、环保主义者和社团领导人等。

化学品管理本身往往不是高层决策者的首要优先事项，他们可能更关注其他社会和发展目标，如经济和产业发展、农业生产和公共健康保护等。他们的决策还受到诸如贸易全球化、经济、国际/区域政策承诺等推动力量的影响。然而，这些问题与化学品管理的目标存在紧密联系，将化学品管理纳入发展规划之中已被认为是至关重要的（常被称作“主流化”——见4.4.2节和方框六的国家案例研究）。

因此，要赢得政府内外决策者的支持，关键在于强调这些密切联系，并阐明化学品管理如何关系和影响到优先事项和考虑。例如，如果一个国家的出口作物想要获得稳定的国际市场，那么就必须保证该国有能力保证农作物的农药残留能达到主要贸易伙伴的标准，由此说明化学品管理与贸易的联系。可通过具体实例如重大化学品事故、危害环境和人类健康的灾难等，向决策者说明推迟化学品事故预防和控制活动会付出沉重的代价。

方框6 主流化案例研究：赞比亚和联合国开发计划署/联合国环境规划署伙伴行动

2006年，联合国开发计划署和联合国环境规划署以各自能够提供的、独特的支持服务为基础，共同发起《化管战略方针》执行伙伴行动。

该伙伴行动旨在促进化学品健全管理（SMC）与国家发展规划的整合，支持发展中国家和经济转型国家的可持续发展。伙伴行动帮助各国：

- 明确化学品管理的具体领域，尤其是可能带来可观的环境、卫生和经济效益的领域，并制定针对这些具体领域的具体计划；
- 从化学品健全管理的角度出发，评估国家发展战略是否会危害环境、人类健康；
- 进一步将化学品管理整合到国家发展计划中。

在《化管战略方针》“快速启动方案”信托基金确保的资金支持下，联合国开发计划署/联合国环境规划署伙伴行动已在马其顿王国和乌干达启动，同时计划于2009年第一季度开始在白俄罗斯、伯利兹、洪都拉斯、厄瓜多尔和利比亚开展相关活动。此外，在瑞典政府通过瑞典化学品处（KemI）提供的帮助下，又新增了两个国家：赞比亚于2007年开始启动实施，柬埔寨则于2008年6月开始开展相关活动。

“联合国开发计划署-联合国环境规划署携手赞比亚案例研究：将化学品健全管理作为主流内容纳入基于千年发展目标的国家发展规划”项目由瑞典化学品处（KemI）提供支持。赞比亚旅游、环境和自然资源部部长迈克尔·L·凯恩古（Michael L. Kaingu）议员亲自出席项目启动会（2007年11月14号和15号于卢萨卡召开）并宣布项目启动。20个政府部委和机构以及私营部门、学术界和非政府组织均派代表参加了项目启动会。他们的广泛参与增进了人们对于化学品管理跨部门性及其重要经济意义的了解。财政和国家规划部的积极参与和推动清楚表明这一合作项目的重要战略意义。

项目成立部门组编制国家化学品管理现状报告并于2008年第四季度完成。由一位经济学家、一位环境健康专家和一位来自赞比亚环境委员会（ECZ）的环境专家组成的核心分析组在现状报告的基础上，明确了国家发展计划中化学品健全管理国家级优先行动重点并于2008年12月提交给部际协调机制（ICM）批准实施。同时联合财政和国家规划部召开一系列会议，确保其“加盟”到化学品健全管理优先事项纳入赞比亚国家发展规划的过程中。

2009年第一季度启动喀辅埃河流域治理社会和经济成本效益分析。届时将汇报化学品相关备选做法和干预措施，在改善流域卫生和环境条件的同时，促进发展。赞比亚第五个国家发展规划（FNDP）目前正在接受中期审查。因此本项目过程中一直有国家规划部门的参与，确保规划官员清楚认识化学品健全管理与千年发展目标之间的联系并能致力于实现项目目标，从而促进化学品健全管理的首要优先事项得以主流化，纳入赞比亚国家发展计划。鉴于进一步加强赞比亚环境经济学能力的重要性，挪威政府目前正在向本项目提供更多资源，培训一位青年环境经济学家。该青年环境经济学家作为核心分析组成员，与资深经济学家一同工作。

4.2 国家基础设施和能力评估

4.2.1 编制/更新国家情况简介

《国家化学品管理情况说明》全面介绍和评估国家级化学品管理行政、体制、法律和技术基础。它包括但不限于以下信息：化学品生产、进口、出口和使用；法律文书和非监管性机制；部委、机构和其他与化学品管理相关的组织；产业界、公共利益集团和研究部门的相关活动；跨部委委员会和协调性机制；数据获得和使用；技术基础设施和国际合作等。迄今为止，已有超过100个国家（包括发展中国家、经济转型国家以及具备先进化学品管理体制的国家）编制了国家情况简介以明确这一基本的、最新基线情况⁵。很重要的一点是，《国家情况简介》应是一份“活”文件，定期进行审核并适当更新，确保其一直具有国家级权威性。

将《国家情况简介》作为分析的出发点

很多已经编制《国家情况简介》的国家发现这是一个很好的国家工作基础以加强化学品管理基础设施和相关能力建设。通过《国家情况简介》，不仅能提供一个国家现有情况的缩影，同时能反映出目前化学品管理体制中潜在的缺陷和不足，包括需要特别关注的领域/问题。例如，各国编制的《国家情况简介》反映出以下问题：

- 有关部委之间和/或部委内部协调不足；
- 化学品管理相关部门之间缺乏信息交流、无从获得信息；
- 现有部门政策无法覆盖化学品存在周期所有阶段；
- 有必要加强现有法律法规的执行力度；
- 技术基础设施薄弱，比如分析能力欠缺等。

因此，《国家情况简介》的编制（或更新和审核）是采取行动加强国家化学品管理基础设施某些方面和准备实施《化管战略方针》的出发点之一。

从《国家情况简介》出发开展协调与协作

《国家情况简介》的编制也可能是各相关政府和非政府部门携手共同开展的第一项工作（另见上文4.1）。《国家情况简介》作为一项工具，可揭示现存挑战和机遇，并能汇聚众多主体，因此能提供开展战略对话的机会和进行后续活动的良好基础。很多国家组织了确立国家级优先事项的业务进程或设立其他国家级论坛，讨论《国家情况简介》的成果，明确和决定行动的优先事项。

⁵ 有关联合国训练研究所支持的国家情况简介项目（包括国家情况简介指导文件（更新中））信息可参见：
www.unitar.org/cwm/national-profile

方框7 《化管战略方针》和《国家情况简介》：蒙古案例研究

《化管战略方针全球行动计划》：《全球行动计划》有关《化管战略方针》执行活动列表和工作领域中多次提及《国家情况简介》，包括：

- 活动1：编制国家情况简介
- 活动165：建立多部门和多方利益攸关者参与的机制，以编制国家情况简介和确定优先行动
- 活动166：关于国家方案的执行：编制一套综合性国家情况简介
- 活动207：为编制国家情况简介提供援助和培训
- 活动211：促进制定各种方案，着手拟定化学品管理方面的文书（国家情况简介、国家执行计划、国家备急和应急计划）

此外，国际化学品管理大会第I/4号决议设立“快速启动方案”来执行《化管战略方针》各项目标，指出：“快速启动方案”的首要战略目标是“编制和更新国家化学品情况简介，查明健全化学品管理的能力需求。”

第一份《蒙古国家情况简介》于1999年编制。在《化管战略方针》“快速启动方案”信托基金的支持下，于2008年更新编制了《蒙古国家情况简介》第二版。经过对蒙古化学品管理的分析和调查，《2008年蒙古国家情况简介》得出以下结论：

1. 法律环境：标准和规范存在很多缺陷和重复；非监管性机制薄弱。
2. 不同部门的战略和计划互相矛盾，且制定时缺乏公众参与；缺乏执行力度。
3. 公众意识不足。有必要（需要国库拨款）提高公众对化学品管理的认识。
4. 公共和政府机关均缺乏便捷、完整的数据库。所有的信息和数据分散在不同部门/机构，且难以获得国际文献。
5. 技术基础设施能力不足，难以获得化学品方面具有可操作性、正确的分析结果。

该情况简介同时包括在8个重点领域如何完善蒙古化学品管理的一些建议：

- 开展公众宣传活动，呼吁公众支持化学品和废物健全管理。
- 制定化学品事故和应急处理战略，编制技术和材料资源清单，说明能力需求。
- 应制定健康和环境风险评估管理计划。
- 应制定危险废物管理规划，并与国家废物管理计划保持一致。
- 建设有效的国家基础设施以执行各项国际化学品管理公约和协议。
- 邀请公众广泛参与和开展有关化学品管理的社会经济和政策分析。
- 制定计划，改善非正式采矿等特定领域的化学品管理。
- 建立化学品和废物管理综合数据库。

资料来源：www2.unitar.org/cwm/publications/cw/np/np_pdf/Mongolia_National_Profile_2009.pdf

4.2.2 准备能力评估

国际化学品管理大会第I/4号决议决定“在国际化学品管理大会的成果以及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》的基础上制订一项执行《化管战略方针》的《快速启动方案》”并明确“快速启动方案”的战略目标之一就是“编制或增订国家化学品概况，查明健全化学品管理的能力需求”（附录1.C.3(b)）。开展能力评估（包括明确优先事项）被认为是制定《化管战略方针》执行计划的一个关键步骤⁶，因为各国基线情况各异，需要针对本国需求和优先事项开展活动，且单个国家无法同时开展《化管战略方针》所列众多可能活动，而是需要集中精力满足最为紧迫的需求。

组织间化学品健全管理方案（IOMC）已制定有关“针对化学品健全管理和《化管战略计划》国家执行活动开展能力评估”的指导文件⁷。文件指出，国家评估可包括两项主要内容：对国家治理框架的评估和对特定化学品事宜和优先事项的能力评估。治理框架评估可涵盖跨部门协调、利益攸关者参与、立法以及将化学品管理纳入国家发展规划等内容。化学品管理能力评估可针对具体的化学品管理事宜，如化学品信息生成和传播、风险减少和进口控制等。针对开展评估而提议的做法和架构参考了《迪拜宣言》、《总体政策战略》和《全球行动计划》。除此之外还包括《21世纪议程》第19章规划领域E（“增强国家能力及化学品管理能力”）中所涉及的国家能力需求有关概念。

4.2.3 确立和协调优先事项

《化管战略方针》国家级执行工作的另一项重点活动是确立和协调优先事项。在很多国家，在编制《国家情况简介》和开展能力评估的过程中，进行现状分析和信息交流后都会提出工作的优先事项。一个国家级的协调机制常常会协助确认优先事项。

优先事项指的是需要给与关注或特别关注的领域。重点化是指根据重要性进行排列。本文中所指重点领域是指享有较高关注度（如鉴于其重要性/迫切性）和支持度（如组织和公众愿意投入时间和资源）、所作决定通常能发起行动的话题/领域。必须认识到各个层面都有优先事项：部委内部、利益攸关者团体，外交相关国家优先事项以及与国家发展规划相关的优先事项等。

⁶ 《化管战略方针总体政策战略》第22段。

⁷ 见www.unitar.org/cwm/publications。

方框8 《化管战略方针》和优先事项的确立：国家实例

《国际化学品战略管理方针全球行动计划》：《全球行动计划》向全球、区域、国家和地方各级利益攸关者提供指导，包括指导他们评估当前行动状况以支持化学品健全管理，明确优先事项以克服管理中所存在的缺陷。在很多工作领域，必须采取统一行动，才能取得最佳效果。因此在全球优先事项上，所有的利益攸关者应进行适当的合作行动。

《全球行动计划》第八段列举了一些优先事项，包括：将化学品问题纳入更广泛的发展日程；促进批准和执行相关的现有国际卫生、安全、职业健康与安全的环境公约；鼓励实施现有的、国际公认的化学品防护、环境和卫生标准、工具和方法，如《全球化学品统一分类和标签制度》以及污染物释放和转移登记制度。

作为《化管战略方针》“快速启动方案”信托基金支持项目的一部分，2009年，哥斯达黎加、刚果共和国和海地根据本国《国家情况简介》和《化管战略方针》能力评估的结果，列出了国家优先事项。

在哥斯达黎加，所明确的国家优先事项是：

- 在危险化学品和废物管理中推进公共-私营部门的伙伴关系
- 发挥各国际公约（包括试点项目）的协同增效作用
- 制定《污染物释放和转移登记制度》
- 制定国家化学品废物目录清单
- 制定针对12个重点化学品的监管条例，并明确未来潜在的重点化学品种类
- 开展监督计划，加强对现有法律法规的控制
- 设计和编制危险废物管理行动计划（参考国家《废物综合管理法》）
- 加强“国家化学品管理技术协调秘书处”的作用，明确其工作议程和优先工作领域
- 在已受污染地点进行能力和基础设施建设并开展研究
- 加强培训海关工作人员（参考非法贩运和《巴塞尔公约》）
- 促进和加强发展替代技术，管理危险废物
- 研究化学品所产生的影响和引发的疾病。

在海地，所明确的国家优先事项是：

- 化学品和废物立法（包括编制现有法律法规的清单，提高利益攸关者意识）
- 危险化学品造成的地下水和饮用水污染（包括收集地下水污染物污染程度的信息，就所需的措施开展全国性的宣传活动）
- 危险废物的管理（包括编制废物清单，通过专门机制提高全民意识）

刚果共和国明确了以下优先事项：

- 进一步完善国家机制和规划框架（包括执行行动计划，定期更新进展和时间安排，定期向利益攸关者和公众通报最新情况）
- 实施有关机制，将化学品健全管理纳入发展规划的优先事项
- 制定和实施具体的法律法规

组织工作，明确优先事项

明确《化管战略方针》国家级执行工作中统一和分散活动的优先事项是一项重要的步骤，是编制《化管战略方针》国家执行计划的基础，也是《化管战略方针》国家综合方案计划制定阶段的重要组成部分。在明确优先事项时，所有利益攸关者的广泛参与至关重要。所有参与者应具备足够的权威，能有效参与明确优先事项和制定决策，并能推动各自所在组织采取行动。

《国家情况简介》和/或能力评估可作为明确化学品管理优先事项领域及采取后续行动的重要参考内容。也可将《全球行动计划》的273项活动列表作为出发点。现有经验表明，可审视《全球行动计划》所列出的众多活动，结合有关利益攸关者自身的经验和最紧迫的需求，选择一定数量的活动作为初始重点。

在明确优先事项时，还应考虑相关部门正在开展的工作。可能没有必要确立新的优先行动重点或新的工作领域：加强推进各部门正在开展的工作往往更具现实意义。事实上，如果在明确优先事项的过程中没有考虑相关部门正在开展的工作，可能会挫伤现有项目参与方的热情和积极性。

参与各方在整个过程中的投入同样能有助于明确优先事项领域。明确优先事项的工作会生成：

- 尚待解决的化学品管理国家级优先事宜清单；
- 重要部委和利益攸关者成员清单；
- 工作计划、编制（例如，制定《化管战略方针国家执行计划》）和实施计划的时间表

确定合理数量的优先事项

总体而言，明确优先事项的工作涉及征求各利益攸关者和部委的意见（可亲自了解或通过《国家情况简介》等），并由此确定一系列广泛的问题/事项。然后根据商定的标准缩小范围，确定优先次序。要决定哪些和多少事项成为优先事项，迅速采取行动。最后这一步骤通常取决于现有的人力和财务资源。当前无法提供资源的问题/事项并不是被遗忘，而是被暂时搁置，留待日后进行。

本过程的关键是确定优先事项的决定标准。一些可能的标准包括：

- 可行性：鉴于现有或能够获得的能力和资源，该问题/事宜是否能得到有效解决（例如是否能取得重大的积极成效）？
- 时间框架：是否能在可接受的时间框架内产生效益/结果？至少可选择一些短期内一定能见效的事宜。

- 利益攸关者的承诺：利益攸关者是否有足够的兴趣和诚意（特别是那些对工作成败与否发挥决定作用的利益攸关者）？
- 潜在的支持：如果解决该问题需要外部的支持和专业技能，是否有国际组织和/或其他外方愿意提供指导和帮助？
- 评估：是否能跟踪或衡量工作中的进展？

制定决策标准以及将这些标准应用到各问题/事项的过程应是透明的，并应获得有关各方的参与。一旦商定了标准，就可以比较各个问题/事项，明确其是否符合标准。这可能会要求获得更多信息，因此有必要动员相关领域工作人员以及掌握现状、现存限制性条件等第一手信息的人参与。选定优先事项后，应向所有各方通报结果，这将有助于激发有关方面的关注，从而获得必要的支持解决选定问题/事宜。

同时要牢记明确优先事项的工作不是一过性的。相反，要对优先事项工作的成败进行定期监督和评估，并在未来某些时间重新审查（必要时重新确定）优先事项（另可参见4.4.3.关于“实施活动、监督与评估”）。

4.3 《化管战略方针》国家执行计划的制定

《化管战略方针》国家执行计划的内容和结构取决于各国自身的利益和需求，但也会有一些共同的组成部分，包括总结国家级化学品管理现状（如基于《国家情况简介》和《化管战略方针国家能力评估》）、简述《化管战略方针》国家级优先事项（基于明确国家级优先事项的工作）以及一些针对优先事项事宜的行动计划。附录一举例说明《化管战略方针》国家执行计划可使用的目录。下文就制定行动计划、建立伙伴关系和获得支持与高层承诺提出了一些可行的建议。同时涉及了制定化学品管理国家级政策的相关事宜。

4.3.1 制定行动计划

制定行动计划有助于工作团队统一思想、追求共同目标、具有实现目标的统一进程、明确跟踪进展的方法以及具备随机应变的能力，从而将精力集中到优先事项上。制定行动计划最初可能比较费时，但从长远来看能节约时间、精力和资源，并减少失败的风险。

行动计划的关键内容包括：

- 现状分析和差距分析
- 总体目标和具体目标
- 活动和任务大纲，相关时间表、资源和职责等

准备工作和考虑事项

除了决定针对国家级优先事项问题/事宜制定行动计划的数量（即根据之前明确的国家级优先事项，见4.2.3节）之外，还应明确政府内外的利益攸关者并邀请其参与制定行动计划（另见上文4.1.2节）。虽然无需所有的利益攸关者都直接参与制定和实施行动计划，很重要的一点是，要了解特定事宜的利益攸关者分别是谁，并确保考虑到了他们的想法和关切。在很多情况下，关键利益攸关者的参与会直接关系到实际工作，因为他们的行动和承诺对行动计划的实施和成功极有可能是必不可少的。

方框9 《化管战略方针》和行动计划

《国际化学品管理战略方针总体政策战略》：《总体政策战略》第22段提到“执行战略方针首先应该展开一个……赋能阶段。其后的执行阶段应着眼于执行具体的行动计划。与此同时，应鼓励政府间组织、国际金融机构和私营部门支持这些活动并考虑酌情制定其本身的行动计划。”

《国际化学品管理战略方针全球行动计划》：《全球行动计划》所列多项活动中也都提到了制定和实施行动计划，包括：

- 活动1：编制国家情况简介和化学品健全管理行动计划
- 活动7：编制指导材料，协助为各国初步评估环境健康和确定优先事项做准备工作，开发并执行解决这些优先事项的行动计划
- 活动69：制定和执行关于尽量减少废物和处置废物的国家行动计划，同时考虑到有关国际协定，并采用从摇篮到摇篮和从摇篮到坟墓的方法
- 活动101：完成全球统一制度提高认识和能力建设指导和培训材料（包括全球统一制度行动计划制定指导、国家情况分析指导和其他培训工具）并提供给各国。

确定“问题说明”和总体目标

在开始编制《化管战略方针》执行重点问题行动计划时，建议首先完成“问题说明”。“问题说明”简要描述行动计划所针对的具体问题（例如从之前已经明确的国家级优先事项列表中选取一个问题—见4.2.3节）并应包括充分的背景详情，说明该问题的重要性。“问题说明”应简要概括制定行动计划的必要性，这对决策者至关重要。假设已选中“污染物释出和转运”作为行动计划的优先事项，则“问题说明”可以是：“尽管工业设施大量生产和使用化学品，有关污染物排放的数据少之又少。这是因为法律法规执行不力而且排放数据库维护不善。缺乏此类数据使得下述问题难以得到解决：确定环境管理优先事项；加深企业对低效、浪费的生产流程的认识；提高公众对潜在有毒物释放的意识；和加强所有利益攸关者参与环境决策的能力。”

根据问题说明，可为行动计划设立总体目标。总体目标应为一个精炼的陈述句，描述行动计划的目的是（想要实现的结果）。总体目标必须合乎实际，不能太雄心勃勃。例如：

“通过在2012年前设计和实施《污染物释放和转移登记制度》，定期获得有关化学品释放和/或转移的信息，并向感兴趣和/或受影响的有关各方提供这些信息，以促进制定和实施切实有效保护环境、实现可持续发展的政策。”

开展现状和差距分析

编制《国家情况简介》、《化管战略方针》能力评估或《斯德哥尔摩公约国家执行计划》等现状分析工作可为行动计划提供重要信息。在充分了解现状之后，就能找出现状与行动目标所设定的总体目标之间的差距以及有关要求，即回答“还差什么？”这个问题。这可能包括明确以下等方面存在的不足或需求：立法、执行力度、分析能力、人力和物力等。在一些情况下，可能还需要更多信息（可通过文献综述、个别交流、面谈或小组讨论/会议、实地考察等方式获得），如一个具体行动计划所处的条件或大环境、现有的基础设施、面临的挑战和存在的机会等等。

设定具体目标和指标

根据现状和差距分析，可以非常清楚地看到要实现总体目标需要做哪些努力。这能为设定具体目标指明方向。具体目标比总体目标更为细致地指出了行动计划预期的具体成果，即回答“需要做哪些工作才能达到我们的目的？”一些具体目标只有在项目结束时才能实现，其它的则可能在项目开展过程中就能实现。举例说明总体目标和可能的相关具体目标：针对上述制定《污染物释放和转移登记制度》的总体目标，具体目标可包括“在2010年前建立一个信息定期收集体系（有统一的化学品标示符、设施和地点、并进行自动化分析）来识别主要释出源和污染物转运源，并逐渐开展趋势跟踪”以及“在2011年前，建立法律框架，加强此类信息收集的法规执行力度”。

衡量一个行动计划是否成功要看其具体目标实现的程度。给每个具体目标设定绩效指标（尽可能加以量化）说明以何种方式衡量和验证最终成果。简而言之，指标的设定即是回答“我们如何知道是否已经实现了这一具体目标？”

确定活动和任务

根据对现状和差距的充分了解，在确定清晰的行动计划具体目标后，可制定实现具体目标的各项活动。有时各项活动可能只针对某个具体目标，有时也会有助于实现多项具体目标。活动是行动计划等级层次中的最高层，为确定具体细节明确方向。活动有预定的持续时间、成本和资源要求。

由于各项活动通常包含较多内容，有必要将其细分为多个更容易管理的任务。活动的细分要做到有助于行动计划工作组能有效估计时间和资源要求，并能向具体负责某一活动或任务的人提供足够的信息。例如，针对“设计国家级污染物释放和转移登记制度的主要特征”活动，细分的任务可包括“明确国家级污染物释放和转移登记制度的范围”、“加强国家级污染物释放和转移登记制度的执法工作”、“制定数据收集和数据管理流程”以及“制定数据分析和发布流程”。

确定时间表、预算和职责

预测完成每一个活动/任务所需时间也是制定有效行动计划的重要工作。回顾之前的项目可有助于确定现实的时间表。此外，如果活动或任务是技术型的，可能有必要咨询相关技术专业人士，从实际出发作出估计。经验表明，不论制定多么周密的计划，都有必要预留时间以防万一。

预算方面，执行行动计划通常需要一系列资源，可包括：人力资源、设施、设备、差旅和材料等。在决定完成各项活动和相关任务所需资源投入时，试回答下列问题：需要多少人？这些人需要掌握什么技能/专长？是否需要某些特定的设施、设备、服务或材料？有没有其他特殊要求？回顾之前的项目也会有助于从实际出发明确资源要求。将各项活动和任务的成本加总就能得出行动计划大致成本估计。

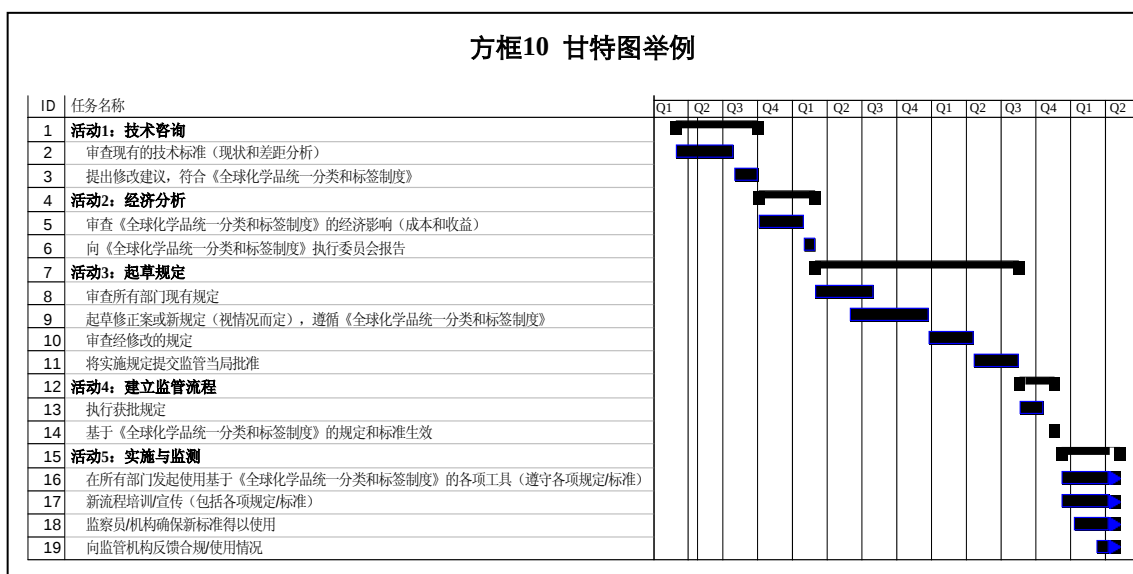
鉴于多个原因，对行动计划进行准确和详尽的成本决算十分重要，例如，可由此说服经验丰富的捐助方（预算委员会等）预算的现实性，减少项目在实施过程中出现问题（和需要额外追加资金）的可能性。与此相关的另一个重要工作是尽早规划和定期调集资源，最大程度地确保项目成功（另见4.4.2节）。

本阶段另一重要工作是初步确定完成每项活动和任务的责任人。这能向捐助者表明行动计划各参与者已原则同意和作出承诺。核心问题包括：谁具有相关知识？需要谁的承诺？在分配活动和任务职责之前，是否充分考虑到每位工作组成员、利益攸关者等的能力、技能和专长？所有的参与者是否都已明了自己的职责？

展示行动计划

可制定甘特图列出行动计划各项活动和任务，横框内以时间表方式标示活动和任务的起始、结束日期和持续时间，直观展示行动计划（见方框10）。这样做能有效地向潜在的资金提供者展示行动计划的内容，同时帮助项目组成员在执行计划时有所依据。

方框10 甘特图举例



4.3.2 解决伙伴问题

《化管战略方针》的执行是所有利益攸关者的责任。《迪拜宣言》和《总体政策策略》鼓励各利益攸关者通过伙伴关系合作行动。《化管战略方针》特别号召在政府、私营部门和民间社会之间建立伙伴关系。

在《迪拜宣言》（第19段）中，国际化学品管理大会与会者承诺将积极参与伙伴关系，包括加强中小企业和非正式部门的参与。与会者同意通过邀请产业界审议和加强目前的自愿行动，增进工业伙伴关系；开展新行动，其中包括与基金会、学术界和非政府组织通过伙伴关系共同开展的新行动；以及为《化管战略方针》各项目标的执行提供资源。

《总体政策策略》所含目标包括促进政府、私营部门和民间社会在国家、区域和全球层面的合作，实现化学品健全管理。在有关执行安排的决议（I/1.4）中，国际化学品管理大会与会者特别鼓励非政府组织和私营部门与政府、政府间组织、区域经济一体化组织和其他利益攸关者建立伙伴关系。

在《化管战略方针》国家执行计划中，解决伙伴问题的办法可以是在已明确的优先事项行动领域中，选择某些领域，开展政府、企业和产业界、公共利益和劳工组织共同合作的具体项目，最好地实现目标。根据上文所述之行动计划制定方法，制定此类“伙伴项目”的实施计划，其中可包括：

- 伙伴项目协调安排
- 项目总体目标和具体目标
- 现状分析
- 所有合作伙伴的活动要求

- o 工作计划和预算
- o 合作伙伴的承诺
- o 与国家发展优先事项的联系

方框11 《化管战略方针》国家级执行工作伙伴项目案例研究：坦桑尼亚

在坦桑尼亚，支持《化管战略方针》国家级执行工作的两个伙伴项目于2008年启动和开展，分别是“通过信息分享和培训提高化学品安全和《化管战略方针》执行意识”和“加强突发事件备急、检查和培训领域工业危险化学品人类健康与环境保护”。

在提高认识项目中，农业部和非政府组织CREFT共同协调各项活动。最初的活动包括：建立工业危险化学品和杀虫剂国家数据库，确保坦桑尼亚化学品经销商方便获得化学品健全管理信息；针对某些重点工业化学品的重点废物管理做法进行最佳可行技术/最佳环境实践（BAT/BEP）文档记录（此活动涉及清洁生产中心）；编制和（计划）向重要利益攸关者分发近500份有关坦桑尼亚化学品健全管理和《化管战略方针》执行情况的信息包（包括图册、宣传册、海报等）。下一步将是“师资培训”，计划于2009年内开展工作场所化学品健全管理培训师学习（对80名技术人员进行为期5天的培训）。

在工业化学品项目中，由政府化学家实验室机构（GCLA）和非政府组织Agenda共同协调所有活动。项目初期的活动重点是建立一个统一的国家级化学品事故预防和管理体系，其中包括编制和分发300份突发事件准备、预防和报告国家级指南；培训国家级化学品和杀虫剂检查员，并为其配备装备（即驻守在坦桑尼亚15个化学品主要进口点的50名检查员、30名海关人员和30名警察）。此外，在某些选定行业（纺织、油漆、泡沫塑料、采矿和农业）也将开展培训，防止和尽可能减少危险废物的生成。更多信息可见<http://www.saicmtz.or.tz>

4.3.3 获取认同和高层承诺

在《化管战略方针》执行计划制定的开始、重点和结束等各个阶段都应获得国家级决策者的承诺（另见4.1.3节）。承诺可采取正式协议、部长令等多种形式。例如，有的国家已执行国家级化学管理政策，《化管战略方针》执行计划可推动该政策或被纳入其中；尚无国家级化学品管理政策的国家则可在国家执行计划的推动下，制定相应政策并以此作为一个有效的总体性工具，开展综合、可持续的《化管战略方针》国家级执行规划。（见附录二）。

获得高层承诺的重要内容涉及评估潜在的障碍或瓶颈。此类障碍或瓶颈可包括：与其它优先事项构成竞争从而可能威胁到对于执行计划或某些行动计划的支持；对于各问题缺乏认识；与执行计划相关的指令相互矛盾或重复（或缺乏）。这些障碍可能在执行计划的制定过程中已经被发现和解决，否则应继续重视。

本阶段有必要与贯彻执行计划的决策者就执行计划的意图进行交流。提高人们对于执行计划的认识，能更好地为计划赢得支持。执行计划本身可很好地概述建议行动，并包括相关背景信息，如实施计划的依据、预期效益、与其他国家级优先事项之间的联系和执行计划形成过程总结等；重要成果，如主要活动和任务；以及监督和评估工作程序摘要。一项关键活动是采取适当方式，以预先批准的格式及时向影响最终决定的人士发放执行计划。根据不同的审阅对象适当调整材料也非常重要。例如，高层读者可能只有时间阅读执行计划的内容提要（或部长级简报），了解行动的必要性（及该行动如何推动实现国家级发展优先事项）、一些建议活动和希望实现的成果。通过平面媒体发布新闻稿宣传执行计划可能是与公众交流的最好形式。

要向决策者介绍执行计划的重要性，并最终促使决策者做出承诺进行合作，可以凸显执行计划对于一些国家总体目标的促进作用。例如，执行计划是否包括有关内容，有助于推动化学品管理和一般的环境管理？是否有相关内容促进实现更广泛的国家发展议程目标（如，与农业、卫生、水、能源或更广泛的贫困问题相关）？

方框12 墨西哥案例研究：《化管战略方针》执行最初阶段

2007年，墨西哥政府开始执行《化管战略方针》。第一项工作便是参考《化管战略方针》各项具体目标确定优先事项。为完成这一任务，政府确定了一套方法来指导所有相关部门并提供标准，促进明确主要工作领域和相关活动。首先召集一次利益攸关者研讨会，包括政府和私营部门、学术界和非政府组织在内的所有感兴趣的部门都参加了这一研讨会。研讨会还包括此前成立的工作组（《总体政策战略》各具体目标均设专门工作组），分会后再召开全体会议交流结果。在上述方法的支持下，参与者能运用选定标准来评估《全球行动计划》所列出的全部273项活动情况。会议最终选出了62项活动作为国家级优先事项。这为制定计划开展必要的赋能活动提供了重要基础。

之后，在外交部（由国家联络点指定）的协调下，所有相关公共机构和部委利用前阶段所列出的优先事项，设计了一个包括一系列国家级优先事项的矩阵模型，并对其中的重点进行审议、按重要程度评定（如高、中、低三级）。同时提供考虑这些优先事项的依据，以及完成相关目标的时间表。在某些情况下，还会提供可得资源。这一活动的目的在于为《化管战略方针》执行计划的编制工作提供参考指导。

制定该行动计划的主要活动包括：

- 明确各政府职能机构的具体活动；
- 《总体政策战略》所包括的各项具体目标部际工作组的融合；
- 为每个工作组制定项目计划，计划中应包括能在国家层面开展的相关行动；
- 将各工作组制定的文件整合成为一个行动计划；
- 将计划送交所有部委审批；
- 将计划送交所有相关部门审阅。

完成制定后，该行动计划将能整合所要求的国家级具体行动，遵循《化管战略方针》框架下的国家承诺。希望能通过有关政府机构的有效协调、借助《斯德哥尔摩公约国家执行计划》等现有化学品管理机制，实现这一目标。

4.4 《化管战略方针》国家执行计划的实施

在多个利益攸关者共同完成制定《化管战略方针》国家执行计划后，基于行动计划所确定的各项活动和细节，可正式开始实施阶段。实施阶段的关键步骤可包括：开展外展服务和交流；调集资源；实施各项活动并定期开展检查和评估。

4.4.1 提高认识和开展交流

得到相关团体以及公众的理解和支持对于确保《化管战略方针》执行成功与可持续性至关重要。大力开展宣传工作、外展服务和交流沟通有助于持久吸引人们的关注和支持。这一过程的主要目的在于使相关各方了解《化管战略方针》执行的重要进程和成果，并在执行过程中随时吸引利益攸关者进行投入。可能需要在各个层面开展活动。比如，可能需要向公众分发有关化学品管理国家级目标和行动的信息，告知某些利益攸关者（如企业、工人）他们尤其感兴趣的问题的解决进展，和/或向国际社会提供有关国家能力建设活动和成绩的信息。

提高认识、开展普及和交流活动有多种工具和做法，如：组织战略吹风会、国家或区域研讨会、部际会议和行业与其他非政府团体磋商会；邀请媒体参与；制作和分发简单的信息产品。方框13为国别举例。

4.4.2 调集资源

资源问题可能是一个重大挑战，应尽早考虑并在《化管战略方针》国家执行计划的制定和实施中注意解决。经验表明，资源调集行动如果能做到周密计划、持续开展和享有充分的高层支持，就能大大增强成功的可能性。

尽管在促进某些行动计划/项目时需要外部资源，国家级/地方级的资源承诺才是至关重要的。通过作出资金、人员和数据等资源承诺，官员或组织表明其对于该行动的兴趣和支持。这些承诺预示着成功的执行工作和长期的可持续性。完全由外部资源支持的行动一旦丧失外部支持便会难以为继。

方框13 增强《化管战略方针》意识：以德国为例

2008年6月6日，“德国《化管战略方针》执行全国会议”在德国柏林举行。化学品管理各利益攸关者广泛参与会议，标志着德国在综合执行《化管战略方针》上取得突出进展。会议由联邦环境、自然保护和核安全部牵头并得到联邦环境署的支持。农业、消费者、卫生、经济和技术等相关部委以及工业和非政府组织均派员参会。会议的宗旨是为利益攸关者提供相关信息，并鼓励他们为《化管战略方针》的执行做出贡献。约有130名与会者展示了各自正在进行的与《化管战略方针全球行动计划》工作领域有关的化学品安全管理行动。会议还总结了与执行《化管战略方针》相关的现有国家文书和措施，可以此作为明确不足和下一步必要行动的基础，例如，确保含有化学品的产品在世界范围贸易的安全性。会议的英文总结报告（可能还有另一种联合国官方语言）将在国际化学品管理大会第二届会议时分发。更多信息请登录：www.saicmkonferenz.de/。

来源：www.saicm.org/documents/newsletter/SAICM%20Newsletter%208%20-%20Nov%2008.pdf

《化管战略方针总体政策战略》：《总体政策战略》第8段写到“知识、资讯和公众意识正是针对化学品、其中包括含有化学品的产品和物品实行健全管理作出决策的基本需要。”

《化管战略方针全球行动计划》：《执行摘要》第10段解释道：“增强知识与资讯领域的措施包括：改善针对在化学品存在周期内的任一阶段有可能接触毒性物质人员的教育、培训和提高认识工作，以及在考虑合法商业机密的前提下，编制并传播所有商业化学品危险性的资讯。增强这一领域的其他措施还可包括：加紧监测化学品对健康和环境的影响、协调风险评估，执行全球化学品统一分类和标签制度，以及编辑和出版国家污染物排放和转移情况登记簿等。”

除了作为执行工作的一个方面被多次提及，提高认识还出现在很多《全球行动计划》活动中，包括：

- 活动101：完成全球统一制度提高认识和能力建设指导和培训材料（包括全球统一制度行动计划制订指导、国家情况分析指导和其他培训工具）并提供给各国。
- 活动110：在风险交流方面纳入一系列防范战略、教育、提高认识和能力建设。
- 活动112：展开提高认识活动，特别是让消费者了解化学品使用的最佳做法，他们所使用化学品对他们本人及其环境造成的危险以及产生危险的途径。
- 活动163：展开提高认识和采取预防措施的运动，来推广化学品的无危害使用。
- 活动195：建立国家化学品多方利益攸关者协调机制，就其危害性提供信息和提高认识。

调集资源的重要出发点是了解预算和资源分配决定是怎样做出的。直接参与化学品管理活动的人员通常不会深度涉入这些过程和决定，因此必须通过共同努力来收集有关信息。首先可以联系财政部、外交部、有关职能部委（如环境、卫生、农业部等）预算办公室、国家立法机构、大学和其他相关部门，以充分了解整个预算和决策过程以及其中各方的作用。例如在哥斯达黎加，作为2008-2009年《化管战略方针》能力评估工作的一部分，对所有相关部委和组织开展了一次调查，审视化学品管理活动年度计划和相关预算，以更好地了解国家级化学品管理可能已有的经费。调查显示，环境部、财政部、农业部、卫生部和国立大学等机构和组织现有预算中均有针对化学品相关活动的经费。

了解官方程序和明了通常情况下如何提出预算提议以及哪些因素能促成积极成果都很重要。理解政治优先事项以及这些重点如何影响资源分配决策会变得十分重要。同时要重视这些活动的时间框架。这些因素再次凸显了将化学品管理纳入发展规划的重要性（参见方框14有关“主流化”内容）。

方框14 《化管战略方针》和主流化

《迪拜宣言》宣布“化学品的健全管理是实现可持续发展的必要条件，其中包括在处于所有各级发展水平的国家内根除贫困和疾病，改进人类健康和环境以及提高并保持生活水准。”

2006年国际化学品管理大会第一届会议上通过的决议I/4在谈及“快速启动方案”的战略优先事项时，指出“快速启动方案应按照《总体政策战略》第四节战略目标所列的工作领域，为国家优先事项活动筹集资源，特别是：……c）在国家战略中纳入，即作为其主流纳入化学品的健全管理，并通报发展援助合作的优先事项，从而就帮助执行《化管战略方针》的问题作分析，开展机构间合作和公共参与活动。”

2009年国际化学品管理大会第二届会议通过的决议II/3提到：

鼓励所有国家努力将化学品健全管理主流化，并号召捐赠者和相关机构在其援助战略中，优先对发展中国家以及经济转型国家提供资金和技术援助，帮助他们将化学品管理主流化，并纳入国家发展政策和计划中；

化学品健全管理也有助于实现千年发展目标（MDGs）。参考各项计划（国家千年发展目标计划、共同国家评估和减贫战略等）编制的周期，寻找机会将化学品管理和《化管战略方针》的执行纳入基于千年发展目标的计划是非常重要的。更多信息请见：www.undp.org/chemicals/mainstreamingsmc.htm

除了解国家预算和资源分配体系以外，了解外部捐赠者如何分配资源也很重要。每个捐赠实体（例如双边援助组织和多边银行）很可能都有接受国家申请、给予支持的具体程序，同时有一些机构自身的目标，影响其决定资助哪些类型的项目。较好的做法是列出所有相关外部捐赠者名单，尤其是那些在本国设有办事处和开展活动的捐赠机构，获取信息了解他们的有关程序以及每个捐赠季最有可能支持的项目类型。列出各捐赠机构目前正在资助的活动也会有所帮助。为确保能不断获得这些信息，应考虑开展有关工作，定期收集/交换捐赠机构活动和优先事项信息。此工作也会有助于更好地协调资金申请。

在了解各捐赠机构工作流程和作用的同时，建立和保持与捐赠机构中相关官员的工作联系也很重要。让外部援助机构随时了解国家优先事项、需求以及所取得的成就，或建立有效的沟通渠道，将会使捐赠机构更积极接受支持申请。

获得必要的资源可能需要较长时间的努力。为确保这些努力的高效和持久性，在一些国家，会有一个相关部委参与的委员会（如果已成立委员会）或一个相关机构制定和实施资源调集战略（其基础是充分了解申请和获取国家级和外部支持的相关流程）。该战略应明确需要什么资源、从哪些来源需求资源、为此需采取什么行动以及由谁/哪些机构负责。

提交符合捐赠机构或相关人士兴趣和优先事项的项目申请书会大大有助于申请成功。各组织、部委或外部捐赠者都有自己的目标和优先事项。因此，不仅要说服他们申请项目的必要性和可行性，还要让他们了解该项目对于他们的好处和项目将如何有助于实现其机构目标。

资源调集是一项持久的任务，并会不断随着国家能力建设重点的调整而改变。因此，资源的调集不会一劳永逸，而是《化管战略方针》执行工作中一个不间断的内在组成部分。调集国家级“内部”资源非常重要，但同时应考虑更大范围的潜在外部资源，这包括（但不仅限于）《化管战略方针》快速启动方案信托基金（见下文）、双边捐赠者、私人基金会和全球环境基金（例如涉及持久性有机污染物时）等等。

国际化学品管理大会在第二届会议上，强调了《化管战略方针》执行过程中多种财务安排间可能的协同效应和互补性。除其他内容外，决议II/3鼓励采用经济手段、将化学品健全管理主流化、在发展、卫生和环境规划及有关预算分配工作中将化学品健全管理作为优先事项、将《化管战略方针》各项具体目标融入多边和双边发展援助合作中并以此为优先事项推动获得必要资源等。决议进一步明确了相关财务机构、私营部门、快速启动方案资金和全球环境基金的补充过程。2012年国际化学品管理大会第三届会议将审议《化管战略方针》执行行动的资金和技术安排充分性。

《化管战略方针》快速启动方案

《化管战略方针》快速启动方案（QSP）提供了一个调集财务资源的机会。《总体政策战略》关于财政考虑事项的第19段展望到，快速启动方案将支持执行《化管战略方针》各项目标初步能力建设活动。国际化学品管理大会在第一届会议上通过的决议I/4中决定，“在国际化学品管理大会的成果以及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》的基础上，制订一项执行《战略方针》的《快速启动方案》。”快速启动方案包括由联合国环境规划署（UNDP）管理的有时限的自愿信托基金（快速启动方案信托基金，QSPTF），以及多边、双边和其他形式的合作。

《化管战略方针》快速启动方案（QSP）旨在支持发展中国家、最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家的初步赋能活动。快速启动方案的目的在于，按照《化管战略方针总体政策战略》第四节战略目标规定的工作领域，为国家优先事项初始赋能活动调集资源，特别是：

- a) 编制或增订国家化学品概况，查明健全化学品管理的能力需求；
- b) 在为落实与化学品有关的国际协定和倡议而开展的活动的活动的基础上，确立并加强执行《化管战略方针》的国家化学品管理机构、计划、方案和活动；
- c) 在国家战略中纳入，即作为其主流纳入化学品的健全管理，并通报发展援助合作的优先事项，从而就帮助执行《化管战略方针》的问题作分析，开展机构间合作和公共参与活动。

快速启动方案由执行董事会监督工作。执行董事会由联合国各区域的两名政府代表以及所有双边和多边捐助者以及其他捐款者组成。快速启动方案信托基金执行委员会由组织间化学品健全管理方案的七个组织和联合国开发计划署（UNDP）组成。《化管战略方针》秘书处为执行董事会和信托基金执行委员会服务，并促进快速启动方案的整体运作，包括信托基金收到的申请⁸。

⁸ 更多快速启动方案和快速启动方案信托基金信息见：www.saicm.org/index.php?menuid=22&pageid=252

方框15 《化管战略方针》和调集财务资源

《化管战略方针总体政策战略》：《总体政策战略》第6段指出“许多国家目前缺乏用于解决化学品安全问题的资源，特别是缺乏用于缩小发达国家与发展中国家和经济转型国家之间日益扩大的差距的资源。”为此，“……《化管战略方针》应要求现有的和新的财政支持来源提供额外的资源。……《化管战略方针》还应规定调集额外的国家和国际财政资源，其中包括通过“快速启动方案”以及其他措施……以加速增强实现《化管战略方针》所订各项目标的能力和实力。”（第19段）

“为支持本战略方针各项目标而在在国家和次国家一级采取的筹资行动包括把化管方针的各项目标综合纳入各级有关的方案、计划或战略；评估现行法律、政策和规章以确定可能为推动执行本战略方针各项目标而需进行的修改，包括酌情评估筹资需要；（以及）在国家和次国家一级评估并视必要通过适当的政策，包括经济手段，以便能够支付化学品健全管理的费用。”（第19段（a）（i-iii））

《化管战略方针全球行动计划》：《全球行动计划》多个《化管战略方针》执行工作相关活动和工

作领域提及资源调集，包括：

- 活动166：……制定调集本国和外部资源和在本国可持续发展框架内提高化学品管理工作的重要地位的国家战略……
- 活动209：通过对发展中国家和经济转型国家的财政援助和技术转让来加强这些国家基础设施方面的能力，从而设法缩小发达国家与发展中国际及经济转型国家之间在能力上日益扩大的差距。
- 活动222：为国家执行计划和项目开发资源。
- 活动234：为各国政府侦查和防止有毒和危险货物和危险废物非法贩运提供必要的技术培训和财政资源。
- 活动250：提供充分的财政和技术资源，以支持发展中国家和经济转型国家中国家和区域一级《全球化学品统一分类和标签制度》能力建设项目。

4.4.3 执行活动、监测与评估

每隔一段时间（可以是每两到三年）暂停脚步，审视《化管战略方针》国家执行工作的方向，重新评估国家级优先事项，考虑现行活动是否仍能满足本国不断变化的需求是十分重要的。这样的定期评估工作也会有助于利益攸关者对国际化学品管理大会正式评估全球进展做出贡献。

《化管战略方针》执行进展的正式报告

就《化管战略方针》执行情况进行报告是评估《约翰内斯堡执行计划》2020年化学品健全管理目标进展的重要工具。同时，报告将有助于评估《化管战略方针》所列出的各项具体目标的进展情况。《总体政策战略》第24段规定国际化学品管理大会将定期审查《化管战略方针》。为此，国际化学品管理大会将接受所有利益攸关者《化管战略方针》执行

进展报告。国际化学品管理大会将会根据2020年目标审查全球和区域进展，评估《化管战略方针》的执行，并酌情做出战略性决定、制定方案、确定工作优先次序和更新做法。《总体政策战略》第26段规定了区域会议的职责之一是审查执行《化管战略方针》的进展情况。

《化管战略方针》秘书处的职责包括向国际化学品管理大会报告所有参与方执行《化管战略方针》的情况。

2009年5月国际化学品管理大会第二届会议通过了《化管战略方针》执行进展正式报告样本。样本包括供所有利益攸关者报告进展使用的20项指标、2006-2008年基线报告编写安排、以及此后每三年定期向国际化学品管理大会会议进行报告的安排。

商定的指标被分成若干部分以收集各国针对《总体政策战略》具体目标所开展的活动信息，即风险减少、知识和资讯、治理、能力建设和技术合作以及非法国际贩运。例如，治理方面的一个指标旨在收集执行《化管战略方针》的承诺类型信息，如正式的执行计划、政策和管理部门作出的各种承诺⁹。

评估现行活动的结果

除了向国际化学品管理大会进行报告以外，各国可考虑如何评估进展、重新评估优先事项、以及何时进行这些工作。《化管战略方针》国家执行计划应通过设定国家优先事项、设计国家政策和编制行动计划等明确各项可衡量的目标（或衡量其进展的具体方法）。

本阶段应已启动执行《化管战略方针》的众多活动。其中许多活动都与本国在制定/执行《化管战略方针》国家执行计划最初确立的优先事项直接相关。应努力了解这些各式各样、较为分散开展的活动已取得的成绩。理想的情况是，在活动各方之间已不断进行交流。这些个人和团体应已对其活动开展评估，从而能够证明其行动计划的执行力度以及取得的成就。

通过收集所取得的成就的信息，并评估最初确立的国家级优先事项的完成情况，有关各方应能准确了解取得的进展和仍然存在的挑战。这样的“衡量情势”工作可能会生成国家方案报告或更新《化管战略方针》执行计划，但其目的并非凸显没有达到预期结果的工作领域，而是确保《化管战略方针》执行工作不断进行，并能反映和适应不断变化的情况和需求。此外，对明确的目标和经成本核算的活动和计划进行评估的结果可提交给潜在的捐助者，使其支持《化管战略方针》今后的执行工作。

⁹ 有关《化管战略方针》报告的更多信息请见<http://www.saicm.org/index.php?menuid=32&pageid=297>

更新《国家情况简介》和《化管战略方针能力评估》

更新《国家情况简介》和/或《化管战略方针》国家级能力评估有助于评价和再评估工作。这些文件提供了一套系统的方法来回顾国家级化学品管理基础设施的状况，包括立法、行政、技术和组织方面，并根据《化管战略方针》的要求评价这些能力。同时还能开展国家级对话重新审查国家需求和优先事项奠定重要基础。

召集和持续国家级对话

一些国家发现，在本阶段重新召集相关各方审视目前所取得的进展，再度审视国家优先事项并酌情调整，为下一阶段进一步执行《化管战略方针》打下基础很有裨益。经验表明，通过定期召开这样的会议持续开展国家级对话能发挥重要作用，使利益攸关者及时获得信息，保持对于执行工作的兴趣，并确保所有各方不断变化的需求和优先事项得以考虑。

5. 制定《化管战略方针》区域执行计划

国际化学品管理大会第一届会议（决议I/1实施工作安排）承认《化管战略方针》的参与者来自众多不同的地理区域、而且在化学品管理领域中亦取得了各不相同的经验、设想和机制，因此应利用此种多样性来加强集体的力量、促进各方实现共同的目标。区域级协调一致的行动也是贯穿《总体政策战略》和《全球行动计划》的中心主题。在《化管战略方针》执行的赋能阶段，《化管战略方针总体政策战略》第22段建议，《化管战略方针》区域执行计划可酌情采用国家级类似方式制定¹⁰。总体而言，《化管战略方针》区域执行计划可和上文第4节所述国家执行计划的制定有很多相同内容和活动。本节提供有关区域协调机制和组织问题、基础设施和能力评估以及制定和执行《化管战略方针》区域执行计划事宜的建议。

在区域级，《化管战略方针》已获得下列论坛的承认：2006年第11届和2008年第12届非洲部长级环境会议（AMCEN）关于国际化学品管理和其他化学品和危险废物管理事宜战略方针执行的决议5；2007年1月25-26日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟执行理事会第十届常会决议Ex.CL/Dec.322，同时赞同第11届非洲部长级环境会议的决定；以及2008年5月16日在秘鲁利马召开的拉丁美洲和加勒比—欧盟首脑会议通过的《利马宣言》¹¹。

5.1 协调机制和体制安排

决议I/1也规定“除其他手段外，通过举行各次区域会议和指定化管战略方针联络点的办法来促进在闭会期间开展的工作，并尽快把这些联络点的详情通报给化管战略方针秘书处”（第8段）¹²。《总体政策战略》第26段敦促这些《化管战略方针》区域会议的召集者承担多项职责：

- 审查有关区域内执行战略方针的进展情况
- 就执行问题向区域一级的所有利益攸关者提供指导
- 为进行技术和战略讨论和信息交流创造条件

国际化学品管理大会第二届会议强调了《化管战略方针》执行中区域和协调会议的重要作用。决议II/2鼓励区域和次区域，除其他外，“确定共同的优先事项，制定《化管战略方针》区域执行计划，并考虑区域或次区域级的做法和项目”（第3段）。决议进一步设想通过区域网络讨论执行《化管战略方针》，并提及为区域内执行《化管战略方针》提供（财

¹⁰ 《化管战略方针》采用联合国大会的非正式区域结构，包括：非洲区域，亚太区域，中欧和东欧区域，拉美和加勒比海区域和西欧以及其他集团。

¹¹ 有关全文见www.saicm.org/index.php?menuid=4&pageid=4

¹² 区域联络点是在国际化学品管理大会第一届会议之后，通过与有关政府代表的磋商（这些政府均派代表参加《化管战略方针》筹备委员会和国际化学品管理大会执行委员会）提名确定的。《化管战略方针》区域联络点名单见www.saicm.org/index.php?ql=fc&pageid=6

政）援助。区域联络点应发挥作用，促进本区域内《化管战略方针》的执行，并向国际化学品管理大会第三届会议报告闭会期间区域会议和其他区域活动的成果。

自2006年2月《化管战略方针》通过后，所有区域都已至少召开一次区域会议，并召开过几次次区域会议（见方框16）。

方框16 《化管战略方针》区域和次区域会议

2006年6月至2009年9月期间已召开下列区域和次区域会议以及区域协调机构会议：

非洲

- 非洲核心组会议，埃及开罗，2006年6月13日至15日
- 《化管战略方针》非洲区会议，埃及开罗，2006年9月11日至14日
- 《化管战略方针》阿拉伯核心组会议，埃及，2006年10月29日
- 阿拉伯次区域会议，埃及开罗，2007年4月1日至2日
- 非洲区域第二次会议，坦桑尼亚联合共和国首都达累斯萨拉姆，2008年7月14日至19日
- 非洲核心组会议，肯尼亚内罗毕，2009年8月20日至21日

亚太区域

- 《化管战略方针》阿拉伯核心组会议，埃及，2006年10月29日
- 阿拉伯次区域会议，埃及开罗，2007年4月1日至2日
- 《化管战略方针》亚太区会议，泰国曼谷，2007年5月21日至23日
- 《化管战略方针》太平洋岛国研讨会，萨摩亚阿皮亚，2007年11月8日至9日

中欧和东欧

- 《化管战略方针》中东欧区会议，拉脱维亚里加，2006年12月4日至6日
- 第二届《化管战略方针》中东欧（CEE）区域会议和相关研讨会，罗马尼亚布加勒斯特，2008年9月8日至11日
- 中东欧区域协调组（CEE RCG）会议，捷克共和国布尔诺，2009年9月6日

拉丁美洲和加勒比

- 《化管战略方针》拉丁美洲和加勒比会议（紧接联合国环境署研讨会），巴拿马巴拿马城，2008年2月14日至16日
- 拉丁美洲和加勒比区域协调委员会会议，特立尼达和多巴哥西班牙港，2008年6月11日至13日
- 当前国际化学品管理问题拉丁美洲和加勒比区域磋商会，智利比尼亚德尔马，2008年12月17日至19日
- 《化管战略方针》和相关化学品和危险废物文书加勒比研讨会，巴巴多斯布里奇敦，2009年3月10日至13日

西欧和其他集团

- 第一届《化管战略方针》欧盟-JUSSCANNZ伞型集团区域会议，西班牙巴塞罗那，2006年11月20日至22日
- 第二届《化管战略方针》欧盟-JUSSCANNZ伞型集团会议，法国巴黎，2007年6月12日
- 第三届《化管战略方针》欧盟-JUSSCANNZ伞型集团会议，法国巴黎，2008年2月12日

非洲、中东欧和拉美加勒比这三个区域已建立区域协调机构，并多数已为本区域协调机构和/或联络点确立了职权范围（TOR）。阿拉伯核心组已为本协调单位制定职权范围。这些职权范围的共同内容包括¹³：

- 在工作中支持《化管战略方针》本区域联络点
- 协助本区域联络点和《化管战略方针》快速启动方案执行董事局代表
- 鼓励倡导扩大全球环境基金化学品管理重点领域
- 不时回顾《化管战略方针全球行动计划》并确定可能纳入其中的新事宜
- 协助区域联络点酌情起草区域立场文件以提交给区域、部长级会议和国际化学品管理大会

除制定职权范围之外，一些区域协调机构还制定了优先事项清单和工作计划¹⁴。

5.2 评估基础设施和能力

为编制区域执行计划，可提前评估区域能力和需求。评估的基础可以是（但不仅限于）在《化管战略方针》相关区域和次区域会议上已经进行的讨论、与化学品有关的多边环境协定区域级评估或从《国家情况简介》或区域内各国《化管战略方针》能力评估结果的相关资讯汇编。方框17是针对《全球化学品统一分类和标签制度（GHS）》东盟开展的区域评估举例。

方框17 评估能力和编制《区域执行战略》：东盟全球化学品统一分类和标签制度项目经验

作为加强东盟国家能力、执行《全球化学品统一分类和标签制度》两年期（2005-2007年）项目的一部分，东盟筹备开展区域能力评估和制定执行战略。这些活动汇聚了该区域的各国政府、企业和工业集团、公共利益和劳工组织以及区域组织东南亚国家联盟秘书处。该举旨在促进区域内以协调一致的方式执行《全球化学品统一分类和标签制度》，并考虑《全球化学品统一分类和标签制度》这样一个与化学品相关的问题如何被纳入现有的区域结构和工作计划之中（比如东盟的《万象行动方案》）。由一个区域研究机构筹备的能力评估工作针对《全球化学品统一分类和标签制度》执行工作明确了国家和区域级的现有能力和现存挑战。2007年5月召开的大型区域会议审议并通过了《全球统一制度东盟区域执行战略》。该战略概述了需要采取的行动、时间框架和执行单位，成为本区域执行《全球统一制度》的“路线图”。详见<http://www.unitar.org/cwm/ghs>。

¹³ 成员结构、区域联络点和协调组织职权范围的详情见www.saicm.org/index.php?menuid=14&pageid=294。

¹⁴ 例如，非洲核心组2007年第一季度初步工作计划包括10项活动、牵头组织、时间框架和预期成果。见www.saicm.org/index.php?content=meetings®ion=AFR&menuid=16&pageid=292。2009年9月中东欧区域协调组第一次会议起草了工作计划，见<http://www.saicm.org/index.php?content=meeting&mid=79&menuid=16&def=1>。

5.3 《化管战略方针》区域执行计划的制定和实施

制定《化管战略方针》区域执行计划可通过区域协调机构（或指定工作组）在各自区域内牵头开展类似上文第4节概述的《化管战略方针》国家执行计划编制工作。本节列出了制定《化管战略方针》区域执行计划时可能需要考虑的更多因素。

对重点事宜进行优先排序和制定行动计划

《化管战略方针》区域执行计划有助于充分利用《化管战略方针国家执行计划》的编制和实施，通过区域合作，推动国家和区域优先事项（或共同的国家优先事项）工作。在许多情况下，某些问题或事宜最适宜在区域层面解决。根据对现有区域基础设施和执行《化管战略方针》能力的评估，可考虑对重要事宜、关切点或行动进行优先排序，并针对区域优先事项制定行动计划。

到目前为止，已有非洲与拉丁美洲和加勒比两个区域制定了《化管战略方针》区域执行计划的一些内容。2006年9月非洲区第一次会议通过了非洲区执行《化管战略方针》的行动计划¹⁵。该计划包括区域行动计划的原则和方针、战略考虑、具体目标和行动计划可包括的内容。非洲核心组2009年8月会议审议了区域行动计划的执行状况，并建议该计划作为“活文件”不断发展¹⁶。

拉丁美洲和加勒比区域在其2008年《执行化管战略方针的区域战略编制要素》文件当中，明确了若干跨领域事宜（如加强多部门参与和资源调集等事宜），以及区域合作的一些具体领域（包括非法贩运和执行《全球化学品统一分类和标签制度》）¹⁷。

根据迄今为止的经验，在区域优先事项和行动计划方面出现了一些共同的主题或“挑战”：区域内和区域之间沟通与协调的问题（包括区域联络点的能力问题）；资源的挑战，包括快速启动方案信托基金的局限性和《化管战略方针》区域级和国家级执行项目从其他来源获得资金的需求；以及确保所有相关部门和利益攸关者能持续有效地参与工作。

邀请区域组织和基础设施

在《化管战略方针》的执行中，区域组织可发挥不可或缺的作用，支持其成员国之间关于《化管战略方针》的协调、培训和宣传工作。例如，美洲国家组织（OAS）为促进拉美和加勒比区域执行《化管战略方针》发挥了关键作用（关于美洲国家组织的更多信息可

¹⁵ 见http://www.saicm.org/documents/meeting/afreg/cairo_06/meeting_docs/6%20Mrica%20meetmg%20final%20report.pdf（附录五）。

¹⁶ 见<http://www.saicm.org/documents/meeting/afreg/ACG/ACG%20Nairobi%202009/meeting%20documents/ACG%204%203%20Africa%20Core%20Group%20meeting%20report.pdf>（附录六）。

¹⁷ 见www.saicm.org/index.php?menuid=19&pageid=74&submenuheader。

参见第6节)。在2009年3月的加勒比次区域研讨会上,加勒比共同体(CARICOM)的代表也应邀参会。

2008年6月非洲部长级环境会议明确作出下列决定:

- 为制定和实施《国际化学品管理战略方针》及化学品相关公约国家执行计划提供高层政治支持
- 邀请次区域和区域经济共同体和区域经济一体化组织与公约秘书处和《国际化学品管理战略方针》秘书处进行合作,在区域层面成功开展工作¹⁸。

除《化管战略方针》已使用的五个区域,还可利用或成立更多区域或次区域集团推动执行《化管战略方针》。这些集团可包括区域内集团(如中美洲等次区域集团¹⁹)或区域经济一体化组织(如东盟、南方共同市场或南盟一体化组织等),也可以是跨区域组织,如横跨非洲和亚太区域的阿拉伯国家在2006年9月在开罗举行的“危险化学品和废物管理相关多边环境协定阿拉伯技术组会议”上成立的阿拉伯核心组。这些团体(以及《化管战略方针》五个区域集团)可重点关注一个或几个专题或特别感兴趣的领域,比如技术支持、农业/杀虫剂问题(如中毒)、信息共享和提高认识等。这些集团可发挥重要的互补作用,协助确保实现区域和次区域实现《化管战略方针》的愿望。

与现有区域举措相联系

制定《化管战略方针》国家执行计划应考虑的一个重要事项便是与现有相关区域举措建立联系。这方面可包括将《化管战略方针》的执行工作与目前正在实施的相关区域性部门行动(如实施2005年国际卫生条例的工作,见方框18)相联系,并确保在社会和经济发展战略、相关环境和劳工举措以及区域经济一体化组织所参与的活动中均涉及《化管战略方针》(见上文)。区域层面也可注意一些跨部门举措,如有关健康和环境的行动。

例如在非洲,一些国家已承诺执行2008年8月29日定稿的《利伯维尔健康和环境宣言》²⁰。《利伯维尔宣言》是由各国卫生部长和环境部长共同参加的高级别区域进程通过的。承诺包括实施11个“行动要点”以解决健康和环境之间相互联系的问题,并将进行形势分析和需求评估,为所有国家制定战略计划提供基础。形势分析将针对国家机制,分析现有机制如何执行包括多边环境协定在内的国际公约和国家法规,保护人民免受环境相关健康威胁。化学品管理是一个交叉性的主题。

¹⁸ www.saicm.org/documents/meeting/afreg/Dar%20es%20Salaam_08/Documents/Afr2%20INF14%20AMCEN%2012%20Declaration.pdf

¹⁹ 在美国国家环境保护局的支持下,联合国训练研究所目前正在协助中美洲区域制定2009-2010年《化管战略方针》次区域执行战略。

²⁰ <http://www.afro.who.int/declarations/LibrevilleDeclaration.pdf>

在美洲，1994年至1998年间举行的一系列美洲国家首脑会议呼吁卫生部长和环境部长采取行动，改善本区域各国的卫生和环境状况。第二届美洲卫生与环境部长会议（HEMA）产生了一个工作议程，该议程包括在化学品健全管理和儿童环境健康等问题上的合作。《化管战略方针》区域活动将有助于实现美洲卫生与环境部长会议合作议程²¹。

所以，尽管一个“独立”的《化管战略方针》区域执行计划会很有用，将《化管战略方针》区域计划与现有的举措和工作计划联系起来（或纳入其中）可能会带来众多优势。将《化管战略方针》活动与现有化学品管理、卫生和环境举措相联系，并利用由此带来的协同增效性是十分重要的。此外，现有活动可能已经获得了分配给他们的预算和资源，这将有助于《化管战略方针》区域执行工作解决调集“新”资源的挑战²²。

方框18 部门案例研究：化学品管理和国际卫生条例（IHR）

为了在全球范围内实施《国际卫生条例》（IHR，2005），所有国家都正在评估所需的核心能力。《国际卫生条例》法律框架支持采取现有的和创新的方法，在全球范围内发现和应对公共卫生风险和突发事件，包括由化学品风险造成的事件。该框架已经成为卫生部门的一项优先事项。一些有关政策和协调、监测、应对、防范、风险通报、实验室和人力资源的核心能力也与《化管战略方针》的执行有关。更多信息请访问：www.who.int/csr/ihr/en/。

²¹ 见美洲卫生与环境部长会议《马德普拉塔声明》，2005年6月17日，第5段（b）和《合作议程》第2条。

²² 至今为止，快速启动方案信托基金一直支持《化管战略方针》区域项目，但只局限于非政府组织主持的项目；见6.2节。

6. 制定《化管战略方针》组织执行计划

各组织制定和实施的《化管战略方针》执行计划也是促进实现《化管战略方针》各目标的重要方法。“组织”概念所包括的团体范围广泛，可包括国际和区域组织、民间社会和公共利益非政府组织（包括农业和杀虫剂、环境、卫生、劳工和研究部门等）和化工企业、行业协会等工业/私营部门等²³。

在国际化学品管理大会有关《化管战略方针》实施工作安排的决议 I/1（第 1 段）中，2006 年迪拜会议参会者呼吁“……政府间组织和非政府组织……民间社会及私营部门的代表为努力实现《化管战略方针》中所订立的各项相关目标而采取适宜的行动。”此外，在考虑具体活动时，正如 4.3.1 节讨论国家执行计划时所谈到的，决议 I/1（第 4 段）应鼓励非政府组织和私营部门与各国政府、各政府间组织、各区域经济一体化组织以及其他利益攸关者建立伙伴关系。此外，《全球行动计划》希望所有的利益攸关者（包括组织）“采取灵活的方案，按照本国国情和化管战略方针的各项目标建立和保持充分和全面的化学品健全管理能力”（《全球行动计划》第 6 段）。

总体而言，一个组织的《化管战略方针》执行计划与第4节和第5节所讨论的制定《化管战略方针》国家和区域执行计划可能会有更多的相同内容和活动。本节提供有关政府间组织、民间社会和公共利益非政府组织以及工业和私营部门的活动信息。

指定联络点和认可《化管战略方针》

与国家级和区域级实体一样，各组织应首先确定《化管战略方针》联络点。国际化学品管理大会在决议 I/1（第7段）中特别呼吁“各非政府组织与会方指定其各自的化管战略方针联络点、并把此种联络点的详情通报给化管战略方针秘书处”。根据《总体政策战略》第28段，之后这些联络点会成为秘书处所建立和保持的《化管战略方针》利益攸关者网络的一部分。政府间组织也已经为《化管战略方针》指定了联络点²⁴。

国际化学品管理大会关于实施工作安排的决议 I/1 “提请各政府间组织的理事机构注意到《化管战略方针》，并鼓励它们对之表示赞同或以其他方式予以认可，以便把《化管战略方针》的各项相关目标纳入其各自的工作方案、并就此事项向国际化学品管理大会作出汇报。”很多组织已正式批准或以其他方式支持《化管战略方针》及其执行。

²³ 《化管战略方针总体政策战略》第2段更宏观地提到，“据认为，此项战略方针的主要利益攸关者囊括各国政府、各区域经济一体化组织、政府间组织、非政府组织、以及来自所有相关部门的、参与整个化学品存在周期管理工作的个人，同时亦包括且不限于农业、环保、卫生、工业、各类相关的经济活动、为促进发展而开展的合作、劳工和科学等诸领域和部门。属于各不同群体的利益攸关者则包括广大消费者、化学品废物处置者、雇主、农民、生产商、条例制定者、研究人员、供应商、运输人员和工人。”

²⁴ 非政府组织和政府间组织联络点名单可见《化管战略方针》网站：www.saicm.org/index.php?ql=fc&pageid=6。

自2006年以来，《化管战略方针》已得到下列政府间组织理事机构的正式承认或支持：联合国环境规划署、联合国训练研究所、世界卫生组织、国际劳工组织、粮农组织、联合国工业发展组织和经合组织。

6.1 政府间组织

国际组织和政府间组织在《化管战略方针》的执行中发挥关键作用。《总体政策战略》第26(c)段提到：

本战略方针的执行将在很大程度上取决于有关政府间组织的活动。为了协助确保这些活动得到适当的协调，组织间化学品健全管理方案（化管方案）应继续为政府间组织活动和工作方案发挥协调作用。

许多不同的组织已经将其活动与《化管战略方针》所包含的各项目标和众多活动相联系，而且如上所述，许多组织已正式认可《化管战略方针》。此外，各组织可制定工作计划支持执行《化管战略方针》，或将《化管战略方针》各项目标纳入其已有的工作方案之中。例如，联合国环境规划署已根据《总体政策战略》和《全球行动计划》制订了2008-2020年期间支持《化管战略方针》执行的工作计划²⁵。该工作计划于2007年得到联合国环境规划署理事会的认可，并作为有害物质和危险废物这一跨领域专题重点内容纳入2010-2013年总体中期战略²⁶。2008年，经合组织理事会决定“将《化管战略方针》各目标的执行工作……作为其化学品方案的主要内容”²⁷。

此处不妨提及组织间化学品健全管理方案（化管方案）。化管方案是发起、促进和协调国际行动、实现世界可持续发展首脑会议2020年化学品健全管理目标的卓越机制²⁸。它提供了重要框架，供参与组织（POs）根据各自不同的权限和专长，在工作中发挥互补作用，向各个国家和地区提供支持²⁹。由参与组织组成的组织间协调委员会（IOCC）协调有关活动。组织间协调委员会负责规划、编制、执行和监督参与组织联合或单独开展的活动。由此确保所有有关各方充分协商，从而避免重复，保证执行工作的高效。组织间化学品健全管理方案是2006年在迪拜举行的国际化学品管理大会第一届会议共同召集组织之一，而且为第二届会议的筹备工作做出了积极的贡献。化管方案在执行政府针对《化管战略方针》

²⁵ UNEP/GC/24/INF/15。

²⁶ UNEP/GC/25/5。

²⁷ C(2008)32, 1 (2008年3月28日)。

²⁸ 组织间化学品健全管理方案及其参与《化管战略方针》情况的更多信息见：www.who.int/iomc/en/和www.who.int/iomc/saicnVen/index.html

²⁹ 组织间化学品健全管理方案的7个参与组织是：粮农组织、国际劳工组织、经合组织、联合国环境规划署、联合国工业发展组织、联合国训练研究所和世界卫生组织。此外还有两个观察员组织也参与组织间化学品健全管理方案：联合国开发计划署和世界银行。

所议定和授权的优先事项工作中起着关键作用³⁰。此外，化管方案编写了一些指导材料，供各国政府、利益攸关者和其他可以协助《化管战略方针》执行的组织使用³¹。

在化管方案内部执行计划方面，已于2009年5月国际化学品管理大会第二次会议上提交“加强国家化学品管理能力的化管方案战略”³²。该战略明确了化管方案参与组织行动的各项目标、行动领域、关键事宜和未来步骤，以帮助各国加强国家化学品管理能力，从而有效执行《化管战略方针》，并使化管方案得以进一步明确各参与组织在协助满足已知能力需求方面的作用³³。

国际组织参与的另一个例子是美洲国家组织（OAS）³⁴。2008年2月，美洲国家组织参加了在巴拿马举行的拉丁美洲和加勒比区域（LAC）《化管战略方针》区域会议。2008年6月，美洲国家组织与《化管战略方针》秘书处共同组织了第一届《化管战略方针》拉丁美洲和加勒比区域协调委员会会议。会上区域和国际专家提出各个建议并确定了在拉美和加勒比区制定《化管战略方针》区域执行战略的机遇（另见上文第5节）。更重要的是，会议明确了建立有关机制、实现《化管战略方针》目标的紧迫性³⁵。目前正在开展美洲国家组织可持续化学品管理行动。该举措旨在建设国家和区域合作机制并提供必要的决策支持工具，促进本区域遵守《化管战略方针》中提到的斯德哥尔摩、鹿特丹和巴塞尔公约以及有关多边环境协定。

6.2 民间社会和公共利益非政府组织

《化管战略方针全球行动计划》的一个工作领域特别提到“民间社会和公共利益非政府组织（NGO）的参与”和相关活动。非政府组织可选用《全球行动计划》协助制定《化管战略方针》执行计划，也可考虑其现有和规划活动如何有助于实现《化管战略方针》各项目标、活动和目的。

六个国际非政府组织网络已经联合成为联盟，其宗旨包括促进化学品健全管理各方面工作，共同参与“化管战略方针非政府组织全球宣传运动”。这一运动的目的是提高所有区域对于接触有毒化学品所造成的危害的认识，并扩大致力于《化管战略方针》执行相关事

³⁰ 见化管方案提交给国际化学品管理大会第二届会议的报告《化管方案及其参与组织和观察员组织《化管战略方针》执行活动报告》(SAICM/ICCM.2/INF/3)。

³¹ 例如，《化管战略方针国家执行：化管方案参与组织的资源、指导和培训材料指南》、《开展能力评估进行国家级化学品健全管理和化管战略方针执行》以及《化管方案：协助转型国家实施《全球化学品统一分类和标签制度》。见www.who.int/iomc/saicm/en/index.html。

³² SAICM/ICCM.2/11

³³ 该战略的7个行动领域是：加强参与能力；提高生成、获得和使用资讯和知识的能力；加强政策和立法发展能力；加强方案开发能力；加强管理和执行能力；提高监控和评估能力；改善加强资源调集能力。

³⁴ 更多信息见www.oas.org/dsd/Quimicos/Default.htm

³⁵ 更多信息见www.saicm.org/index.php?menuid=19&pageid=74&submenuheader= 和 <http://www.oas.org/dsd/Quimicos/Meetingjune2008.htm>

宜的民间社会团体的力量。支持这一运动的国际非政府组织网络都已作为《化管战略方针》非政府组织联络点在秘书处登记³⁶。

这一运动的活动之一是编制和分发宣传册《化管战略方针非政府组织指南：国际化学品管理战略方针》。该宣传册针对民间社会内关注或理应关注化学品安全的组织，包括公共健康和环境宣传机构、医疗保健专业人员组织、代表可能受有毒化学品暴露影响的社区或选区的组织以及工会等³⁷。2009年下半年预计将推出配套文件，为民间社会促进执行《化管战略方针》提供更具体的指导。该运动还为非政府组织编制和分发介绍性的宣传册，介绍其他化学品安全问题，包括持久性有机污染物、危险杀虫剂、有毒金属等。此外，参加运动的非政府组织网络还起草并通过了《非政府组织/民间社会组织国际化学品管理战略方针全球共同声明》。这一声明目前已分发给80多个国家的非政府组织和其他民间社会组织供其签署赞成，希望能征得超过1000个组织的认可。非政府组织和民间社会组织一旦认可这一共同声明，即意味着做出承诺努力实施《化管战略方针》政策，如推动国内化学品评估和管理方面的法律、政策和措施改革，实现《化管战略方针》2020年目标³⁸。

国际消除持久性有机污染物联盟（IPEN）负责协调这一宣传运动。该联盟是一个由80多个国家的非政府组织组成的网络，成立伊始是为了促进关于持久性有机污染物的《斯德哥尔摩公约》的订立和执行。国际消除持久性有机污染物联盟现已将其使命扩大到涵盖《化管战略方针》执行工作的所有方面³⁹。2008年，国际消除持久性有机污染物联盟从发展中国家和经济转型国家中选出200多个开展化学品安全工作的非政府组织进行调查，收集有关其优先事项、问题、计划和需求的信息。目前正在使用这些信息编制2009-2012年8个区域的非政府组织区域行动计划，这8个区域是：英语非洲区；法语非洲区；阿拉伯语国家；中欧；东欧、高加索和中亚区；南亚；东南亚和拉丁美洲。

农药行动网（PAN）是由90多个国家的600多个非政府组织、机构和个人组成的网络，旨在用生态无害替代品取代危险农药的使用。其项目和活动通过5个自治的区域中心协调。农药行动网代表积极参加整个《化管战略方针》进程，特别关注和重点推动第一届和第二届国际化学品管理大会《全球行动计划》减少风险的工作领域，这些领域针对有害农药问题，促进获取和使用较低风险或无风险、非化学的、生态替代品。农药行动网现已有5个工作组制定核心立场和目标声明，涉及消除最差农药；基因工程和农药；人民的粮食主权和企业权力；以社区为基础开展监测和可持续的农药替代品⁴⁰。由于这些工作组，农药行动网

³⁶ 这些网络是：绿色医疗保健（HCWH），国际消除持久性有机污染物联盟（IPEN），国际医师支持环保协会（ISDE），农药行动网络（PAN），欧洲妇女共创未来国际组织（WECF）和世界公共卫生协会联盟（WFPHA）。

³⁷ 多语言版本指南见 www.ipen.org/campaign/education.html

³⁸ 有关全球非政府组织宣传运动的更多信息见 www.ipen.org/campaign

³⁹ 有关国际消除持久性有机污染物联盟的更多信息，请访问www.ipen.org/

⁴⁰ 5个工作组和农药行动网的更多信息，访问 www.pan-international.org/panint/?q=en/node/33。

的工作与《化管战略方针》2020年目标直接相关，通过努力消除危险合成农药为实现《化管战略方针》各项目标做出贡献。

与《化管战略方针》有联系的另一个组织是环境毒理学和化学学会（SETAC）。该学会是一个全球性的学会，由来自80多个国家的5000多位环境毒理学家、化学家和科学家组成。其成员来自政府、工业界和学术界，各界人数平均。与国际消除持久性有机污染物联盟一样，环境毒理学和化学学会会有一个指定的《化管战略方针》非政府组织联络点。环境毒理学和化学学会主要致力于建立发展中国家的科学能力，通过《化管战略方针》快速启动方案信托基金支持的一个项目于2009年3月在坦桑尼亚举办区域培训研讨会，其目标是尽可能汇集有关风险评估的现有培训材料，并以此为基础建设该区域最不发达国家的科学能力。2008年在澳大利亚悉尼举行的第五届环境毒理学和化学学会世界大会以“保护我们的全球环境”为主题，也提供了一个好机会思考环境毒理学和化学学会等科学协会和机构在《化管战略方针》执行中具有的价值和能够作出的贡献⁴¹。

国际理论和应用化学联合会（IUPAC）是一个科学、中立的国际非政府组织，旨在推动化学科学的世界性作用，并促进化学应用，更好地为人类服务⁴²。在《化管战略方针》方面，国际理论和应用化学联合会已采取行动力图促成联合国指定2011年为“国际化学年”。在2007年8月和2009年，《化管战略方针》秘书处参加了国际理论和应用化学联合会双年度大会期间定期举办的世界化学领导会议。该会议吸引了75名与会者，重点关注化学品的健康和环境安全性、社会关注的新问题、以及由此产生的监管趋势。会议还提供机会向科学界成员介绍《化管战略方针》并讨论国际理论和应用化学联合会参与《化管战略方针》工作的可能途径。

2007年国际化学、能源、矿产与其它行业工会联盟签署了该联盟化学工业世界大会（2006年11月29日至12月1日在特立尼达和多巴哥的西班牙港召开）制定的行动计划。该行动计划注意到《化管战略方针》的通过以及由此可能为工会参与工作带来的机会。两次会议均通过的化工部门行动计划号召“通过《化管战略方针》进程，对国家、区域和全球层面的化学品管理、安全和职业健康和安全发挥更大的影响”⁴³。

⁴¹ 详情访问: www.setac.org.

⁴² 详情访问: www.iupac.org.

⁴³ 详情访问: www.icem.org/index.php?id=165&doc=2058&la=EN

**方框19 为各组织调集资源：快速启动方案信托基金的
《化管战略方针》民间社会项目**

资源调集对于各组织编制和实施《化管战略方针》执行计划也是至关重要的。民间社会网络可申请获得快速启动方案信托基金的支持。到目前为止，非洲区、亚太区、中东欧区和拉美与加勒比区已有7个获批项目。项目主题包括但不限于：

- 《化管战略方针》的执行
- 提高认识
- 能力建设

详情可见：www.saicm.org/index.php?menuid=27&pageid=302

6.3 工业和私营部门

《化管战略方针全球行动计划》的一个具体工作领域是“促进工业界参与和责任”以及相关活动。工业部门可选用《全球行动计划》协助制定《化管战略方针》执行计划，也可考虑其现有和规划活动如何有助于实现《化管战略方针》各项目标、活动和目的。

化学协会国际理事会（ICCA）代表世界各地的化工、化学品制造商和生产商。在国际化学品管理大会第一届会议上，化学协会国际理事会通过启动《全球产品战略》和 Responsible Care® 责任关怀全球宪章确认了化工行业的产品管理方法。这些行动都标志着化学协会国际理事会对《化管战略方针》执行的贡献。

化学协会国际理事会还加强了其建立全球特别是发展中国家能力的承诺，以实施安全评估最佳做法和风险管理流程。自国际化学品管理大会第一届会议以来，在哥伦比亚、保加利亚、斯洛伐克共和国和泰国都举行了产品管理区域研讨会，并计划未来在阿根廷、印度、台湾、菲律宾、印度尼西亚和俄罗斯等国举行研讨会。

在这些努力的基础之上，化学协会国际理事会将2009年5月召开的国际化学品管理大会第二届会议视为一次展现化学品行业支持执行《化管战略方针》并取得进展的重要机会。为此，向大会提交了一份进度报告，并组织了一次行业高层圆桌会议⁴⁴。

在《化管战略方针》工作中，另一个活跃的工业组织是国际作物保护联盟⁴⁵。它表示，联盟对《化管战略方针》执行工作做出贡献是一次很好的机会，能够借此改善化学品和农药安全管理，进一步宣传作物保护产品的益处，促进有效管理，充分发挥其在可持续农业发展中的重要作用。在制定国际作物保护联盟《化管战略方针》执行政策时，联盟决定把

⁴⁴ 进展报告 http://www.icca-chem.org/ICCADocs/ICCA_Progress_Report09_final.pdf?epslanguage=en 圆桌会议信息 http://www.icca-chem.org/ICCADocs/ICCA_Progress_Report09_final.pdf?epslanguage=en

⁴⁵ 详情访问 www.croplife.org

实施《农药分发和使用国际行为准则》作为执行《化管战略方针》的主要手段。已明确的优先事项包括综合虫害管理和农药负责任使用、容器和过期库存管理、2010年管理愿景、非法贸易和伪造⁴⁶。

其他企业或私营部门组织也都支持《化管战略方针》，并预计将制定化学品健全管理和《化管战略方针》执行行动方案。例如，在2009年5月召开的国际化学品管理大会第二届会议上，国际采矿与金属委员会（ICMM）启动了“2020年矿产和金属管理项目”，其行动计划旨在推动采矿和金属业加强化学品管理，实现2020年及之后的目标⁴⁷。该行动计划文件包括23项安全、负责任地生产和使用矿产品和金属产品的优先事项行动，并表明国际采矿与金属委员会对于《化管战略方针》总体各项目标的支持。预计伴随着《化管战略方针》执行工作的开展，将会继续跟进和加强工业和私营部门的参与。

⁴⁶ 见www.saicm.org/documents/iccm/ICCM2/Submissions%20on%20reporting%20questionnaire/Organizations/ICCM2%20reporting%20questionnaire%20Croplife.pdf

⁴⁷ 见<http://www.icmm.com/page/13781/news-and-events/news/articles/icmm-launches-minerals-and-metals-management-2020-strategy->。

附录1：《化管战略方针》国家执行计划参考目录

内容提要

- 概述本计划缘由、制定过程和提供给决策者的行动项目清单（根据此文件决定谁应该做什么）。

1. 简介和背景

- 本计划缘由和背景（包括与《化管战略方针》的关系）
- 概述参与和筹备进程
- 与国家发展计划或战略的关系或联系

2. 现状与差距分析

- 对现状和需要填补的差距的概要总结（详尽的现状和差距分析可收入附录）

3. 总体目标和具体目标

- 本计划的总体目标和具体目标清单

4. 提议的执行战略

- 详尽描述提议的活动、任务、责任等（包括伙伴项目）以及监督和评估细节（提议的时间表和预算可收入附录）

5. 提议的未来步骤和后续行动

- 简要描述执行本计划所需要采取的未来步骤（本节应说明谁应该做什么）

附录

- 《化管战略方针》国家执行计划编写团队的职权范围（包括成员姓名和联系地址）
- 详尽的现状和差距分析
- 执行本计划的甘特图/PERT图
- 预算草案

附录2：制定国家化学品管理政策：重要考虑事项

一些国家发现，制定一项有关化学品管理的国家政策会有所帮助，可以此制定原则和程序，要求所有部委同意并遵守，从而解决一系列广泛的化学品问题。

政策和计划之间的区别

- 政策可以是一项长期的、整体性工具，指导《化管战略方针》执行计划，具有广泛的范围，并描述更宏观的优先事项。政策针对化学品管理提供最高级别采纳的国家行动体系（在此体系内可实施《化管战略方针》执行计划）。在政府和参与制定此类政策的利益攸关者之间试图找到共同点、甚至达成共识这种做法本身就会大大有利于执行《化管战略方针》。
- 计划的范围可能会较为有限，经常被修订，并根据不同的时间框架描述详细行动（活动、任务、预算等）。之后可由协调机构采纳。

主要国际建议

《化管战略方针全球行动计划》在有关《化管战略方针》执行活动和工作领域列表中多次提出及政策问题，包括：

- 活动120：考虑化学品存在周期事宜，解决政策整合的问题。
- 活动194：加强政策、法律和监管框架，并促进遵守和执行。
- 活动231：提供有助于立法办法、政策制定、分析和管理能力开发所需的培训。

制定国家化学品管理政策的参考进程

一些国家可能发现，成立一个咨询机构或独立委员会负责起草国家政策会有所帮助。一个现有的化学品管理多部门国家级平台可监督国家政策的制定，并有助于确保现有优先事项得到考虑，代表不同的利益。确保利益攸关者的大量参与很重要，因为这将有助于遵循政策所概述的各阶段要求和指导、推动政策实施并促进已明确的优先事项行动，包括得到必要的政治和财务支持。

在认可国家政策的同时，提高人们的认识是一个重要步骤，从而可以获得来自利益攸关者组织的支持，并使政策原则得到广泛传播和赞成。了解国家政策及含义的团体和个人数量越多，这个国家化学品管理问题的决策原则就越容易得到认可。

国家化学品管理政策的可能内容

各国可能会有不同的国家政策内容，但关键是要说明国家化学品管理要推动的重要原则。作为将国家政策中所确定的总体目标付诸实施、并将其转化成具体可衡量的行动的一种方法，政策声明中可包括一些具体的“里程碑”（里程碑就是目标的简单陈述）。尽管里程碑目标应现实可行，但也不一定会在短时期内全部完成。尽管如此，这些目标会很有帮助，因为它们为努力的过程提供方向明确的终点和衡量成功、进展或失败的标准。

设计、更新或实施化学品管理政策和方案时应牢记的原则是：

- 应由社会各部门共同承担化学品安全责任
- 化学品可以而且应该被用来促进可持续发展，化学品管理问题应被纳入发展战略
- 应设定优先事项
- 要考虑存在周期各个方法，全面了解污染物来源和途径
- 应强调预防
- 应采取预防措施
- 要评估成本、收益和风险，确保明智决策
- 应实行污染者付费原则
- 应利用现有最好的科学信息和评估
- 应具备适宜的先进技术
- 政府、工业界、工人和公众都应能够轻松获得有关化学品安全、化学品使用及其危害的信息
- 只需公开必要的健康和环境保护信息，同时应尊重专属信息
- 化学品风险管理应包括应对化学品突发事件的应急计划
- 公众参与决策很重要
- 应考虑国家义务，促进国际合作和协调，保护健康和环境不受跨界暴露影响

国家政策纲要可以是：

I. 简介

- 国家和国际背景

II. 范围

- 涉及的各部门，包括国家政策的领导人
- 政策框架下的化学品清单

III. 目标

IV. 原则和方法

- 化学品管理国家政策的原则应与基础目标保持一致，避免对人类健康危害和环境负面影响。化学品安全政策中经常出现的原则举例已在上文列出。

V. 工作领域和可能的里程碑

- A. 风险减少
- B. 知识和资讯
- C. 治理
- D. 能力建设和技术合作
- E. 非法国际贩运

VI. 财政考虑和执行机制

