

化管方案增强各国化学品管理能力战略

提交第二届国际化学品管理大会

2008年12月

IOMC



INTER-ORGANIZATION PROGRAMME FOR THE SOUND MANAGEMENT OF CHEMICALS

A cooperative agreement among FAO, ILO, UNEP, UNIDO, UNITAR, WHO and OECD

本出版物是在组织间化学品健全管理方案范围内制定的。内容不一定反映该方案具体参与组织的看法或声明政策。

组织间化学品健全管理方案是 1995 年根据 1992 年联合国环境与发展大会的建议建立的，目的是加强化学品安全领域的合作和国际协调。参与组织为粮农组织、劳工组织、经合组织、环境规划署、工发组织、联合国训研所和世卫组织。世界银行和开发计划署为观察员。管理方案的目的是共同或单独地促进对参与组织政策和活动的协调，以实现对关涉人类健康和环境的化学品的健全管理。

化管方案增强各国化学品管理能力战略

提交第二届国际化学品管理大会

定稿 (2008年12月)

1. 本文件概述了组织间化学品无害管理方案（化管方案）的各参与组织增强各国与国际化学品管理战略办法（化管战略办法）相关的化学品管理能力的战略。本文提交第二届国际化学品管理大会（化管大会），作为向（临时）议程项目下开展的讨论提出的意见：

4. *实施国际化学品管理战略方针：(d) 加强各国化学品管理能力*

背景

2. 组织间化学品无害管理方案（化管方案）由七个参与组织组成：联合国粮食及农业组织（粮农组织）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国环境规划署（环境署）、联合国工业发展组织（工发组织）、联合国训练研究所（训研所）、世界卫生组织（世卫组织）及经济合作与发展组织（经合组织），以及两个观察员组织：联合国开发计划署（开发署）和世界银行。
3. 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年化学品无害管理目标的杰出机制。方案为各参与组织基于各自不同的任务和专门知识，相互之间及在支持各国的所做贡献中配合提供了一个框架。
4. 化管方案各参与组织尤其执行了以下任务：
- 在各国已确定能力差距的特定领域提供援助；
 - 提供国际协定论坛，并制定全球标准和规章；
 - 提供支持，制定形势分析和基线报告；
 - 支持各国政府拟定和讨论政策及相关文书；
 - 提供信息；
 - 为区域和国际活动开展外联和提高认识活动；
 - 向各国提供技术援助，发展各国化学品管理总体基础设施（例如制定和执行各国可持续的化学品综合无害管理）；及
 - 协助确定、开发和转让无害（环境方面）技术。

5. 向发展中国家和经济转型国家提供国际援助，支持它们履行执行各类国际协定的义务并响应各国的优先发展事项，已提高了对许多国家一直存在的化学品管理能力薄弱状况的认识，以及对需要增强这方面能力的认识。
6. 在化管战略办法方面，化管方案各参与组织正在协助各国制定和执行广泛的项目，尤其是在化管战略办法快速启动方案下的项目。
7. 本战略反映了化管方案各参与组织以援助各国开展广泛的化学品管理国家能力建设活动的历史形成的经验和思路。
8. 本文件附件 1 列入了一些案例研究，其中突出了化管方案各参与组织独立或合作致力于加强化学品无害管理能力的领域。

战略目标

9. 本战略的核心目标是协助各国加强化学品管理国家能力，以便有效执行化管战略办法，并实现化学品无害管理 2020 年目标。该战略将有益于个人（例如资源使用者、所有者、消费者、社区和政治领导人、私立和公立部门管理人员及专家）机构和国家组织。
10. 该战略还提供了机会，化管方案可藉此进一步确定各参与组织在协助确定能力建设需求中的作用。

战略

11. 战略有七个行动领域：
 - (i) 增强参与能力：加强与其它国家积极主动并建设性地参与化学品无害管理的能力。
 - (ii) 提高创造、获得与使用信息和知识的能力：提高研究、汲取、交流、教授和利用相关信息的能力，以便可以判断分析和理解化学品管理中的挑战，并确定可能的解决方案。
 - (iii) 增强制定政策和法律的能力：以化学品无害管理中的知情决策过程为基础，增强规划与制定有效政策和法律、相关战略和计划的能力。
 - (iv) 增强方案制定能力：增强制定和执行有效的化学品综合无害管理方案。

- (v) 增强管理和执行能力：增强颁布化学品管理政策和/或管制决定以及规划和执行相关的可持久的化学品管理行动/解决办法的能力。
- (vi) 提高监测和评价能力：提高能力，根据预期结果有效监测和评价项目和/或方案成绩，并为学习性的适应管理提供反馈，如实现化学品无害管理需要，就行动方向提出调整建议。
- (vii) 提高筹集资源能力：提高在国家级有效筹集资源的能力，以便支持增强落实化学品管理活动的行动。

塑造战略的关键问题

- 12. 自 1995 年成立以来，化管方案基于其协助各国开展化学品无害管理的经验，已确定了塑造并贯穿战略的以下一些关键问题：
 - (i) 各部委之间以及不同利益攸关者（包括政府、私立部门和民间社会）之间在国家级的承诺和协调对化学品无害管理必不可少，但是对许多国家而言，实现这一目标是项重大和持续的挑战。
 - (ii) 化管方案应确保化管方案各参与组织所代表的各部门活动之间是互补的，并避免重复。
 - (iii) 一些化管方案参与组织正在开展更多的国家级活动（例如通过国家和区域办事处），减少总部的活动，将重心从项目执行转至政策咨询及方案和项目开发。这会形成更有效的实地行动，同时也提出了必须予以解决的协调问题。
 - (iv) 提供方案援助最好具有持续的可预期资金，但鉴于一段时间以来从常规预算可用资源转向需要预算外资助的活动（化学品管理的关键资金来源示例见附件 2），这一目标难以实现。此外，一些活动（例如外联和提高认识活动）可能只需要相对较少的投入，而国家级的化学品管理核心基础设施的建立和/或加强取决于各国政府给予的重视程度（另见下一点）。
 - (v) 化学品管理发展援助日益要求“主流化”和被纳入国家发展优先事项和规划中（例如对联合国各组织而言，与联合国发展援助框架挂钩），并得到“国家推动”（国家对化学品无害管理给予重视）。见附件 3：将化学品纳入发展规划和援助的理由。此外，全球环境基金最近参与向特定国际公约（诸如《斯德哥尔摩公约》）提供支持，从而影响到向化学品管理提供发展援助的传统方式。

- (vi) 各行动计划也应努力将化学品无害管理列入其它专题问题中，例如气候变化、能源、食品供应（农业）经济，等等。
 - (vii) 关于化管战略办法，全球行动计划的范围和缺乏明确的优先事项对确定能力建设重点形成了挑战。
13. 确定如不进行能力干预将会产生的情况，有助于协助确定能力需求。在发展规划过程中，包括在工业、卫生、劳动和农业部门，化学品管理中不行动造成的代价并未得到充分的认识或理解。例如，如果化学品无害管理能力不予以增强，那么对环境、能源利用、人类健康和经济增长的可能不利影响是什么？

执行战略

14. 在执行战略时，化管方案认识到一些关键的切入点和行动：

切入点

- (i) 化管战略办法全球行动计划包括化管方案各参与组织可做出贡献的大量活动。
- (ii) 在国际和国家级，关键是确定化学品无害管理如何为包括千年发展目标在内的可持续发展一般性问题做出贡献。
- (iii) 在国家级，战略的执行需要与国家发展规划过程/联合国发展援助框架下的各计划（减贫战略文件/国家援助战略、国家环境评估、共同国家评估、战略性环境评估、国家体面工作方案）挂钩，确保这些行动从战略上参与获得用于具体问题的资源和基金拨款。附件 4 提供了世界银行处理发展援助规划过程的示例。

行动和后续步骤

15. 化管方案各参与组织将

总体

- (i) 促进建立化管战略办法国家活动（例如在其相关部门）。
- (ii) 向化管方案各参与组织的理事机构提供关于化管战略办法执行进展的最新情况。

- (iii) 由于化学品无害管理的总体目标宽泛，因此与各国和其它伙伴合作，以化管战略办法等现有框架为基础，确定目标作为战略的部分内容（例如在国家级执行化学品统一分类系统等特定工具）。
- (iv) 确保增强利用现有能力建设活动，推进和执行战略（例如在最初阶段利用现有项目作为平台），以便实现减贫战略、可持续发展与保护人类健康和环境。
- (v) 促进各国接受和使用化管方案的成果和工具（包括化管方案化管战略办法资源指南与发展化管战略办法国家能力评估指南等现有材料）。
- (vi) 审查现有关于一致性、差距等的指南和培训材料，必要时进行更新。

与快速启动方案有关的

- (vii) 在制定可与联合国发展援助框架（减贫战略文件、共同国家评估、战略性环境评估、体面工作国家方案等）挂钩并促进其发展的快速启动方案项目方面，确定可进行合作的“联合国一体化”试点国家。
- (viii) 确保提供持续进行的主流化试点项目所制定的材料和工具，并将其纳入其它快速启动方案项目中。

附件 1：案例研究

案例研究 1 - 全球更清洁生产方式网络

国际社会于 1991 年批准了“更清洁生产方式”，作为防止产生污染的关键战略，因此有助于将经济增长与环境压力相分离。从本质而言，更清洁生产是一种预防性环境战略，可提高生态效率并降低对人类和环境的风险，而且其它机构也使用类似术语表达这一概念，诸如绿色生产力、绿色增长、防止污染、3R（减少、再利用和循环）或废物最少化。

联合国工业发展组织（工发组织）更清洁与可持续生产科和联合国环境规划署（环境署）企业及工业科是联合国系统内更清洁生产的主要联络点。1994 年，这些机构发起了建立更清洁生产国家中心的联合方案，作为对 1992 年里约环境和发展会议的后续行动（<http://www.unido.org/cp>; <http://www.unep.fr/scp/cp/>）。

更清洁生产国家中心设于各国家机构内，致力于提高对更清洁生产的认识，培训公司职员和其他专业人员，开展工厂评估（尤其是在中小企业中），游说进行政策变革并支持转让无害环境技术。1994 年以来在 37 个发展中国家和经济转型国家设立了更清洁生产国家中心/方案。工发组织和环境署认为更清洁生产方案是其促进可持续工业发展的活动的基石。更清洁生产中心拥有丰富的经验和专业知识，在过去 14 年中在将更清洁生产列入议程、提供职业培训以及执行特别是中低等技术选择方面取得了进展。此外，该方案已努力地有效收集和宣传最佳做法。

在能力建设方面，更清洁生产方案处理以下领域的问题：

1. **资源生产力**：有效使用自然资源（原料、能源、水等），产生提高生活质量的商品和服务；
2. **环境管理**：最大程度地降低企业对环境的影响，保护工作人员和社区的健康以及自然环境的生态完整；
3. **企业家精神**：企业的所有者/经营者经营企业的技能、工具和制度，以理性和有计划的方式实现短期利润和中长期生存之间的稳固平衡；
4. **公立与私立部门伙伴关系**：政府和企业部门认识到需要关于国家关注问题（包括环境管理和生产力）的合作以及技能。

更清洁生产国家中心在各类目标群体中开展关于更清洁生产及其相关主题的培训，建设地方能力。目标群体包括：公司的技术人员和/或管理人员代表，未来的更清洁生产审计人员（例如来自咨询公司、大学、技术研究院和/或政府机构）和政府代表（国家、区域和/或地方各级的立法者、政策制定者等）。实际执行是培训活动的部分内容，以便加强各国计划和执行有关更清洁生产的行动和解决办法的能力。

当来自工发组织和环境署的最初财政资助结束之后，更清洁生产国家中心应实现财政自立。因此，支持各中心继续运作的筹集资源能力建设是工发组织和环境署的另一个干预领域。几乎 50%的更清洁生产国家中心已有记录显示出此能力建设工作的积极成果。

案例研究 2 - 世界可持续发展首脑会议执行化学品统一分类系统能力建设全球伙伴关系

2002 年 4 月，训研所和劳工组织与经合组织合作，发起了世界可持续发展首脑会议执行化学品统一分类系统能力建设全球伙伴关系。最近通过的化学品全球统一分类和标签系统（化学品统一分类系统）的最终目标是确保在全世界各国以统一的可理解的方式向工作人员和消费者提供关于化学危害品的信息，诸如标签和安全资料表。世界可持续发展首脑会议的筹备和举行促进了“第 2 类伙伴关系”的发展，该伙伴关系计划让所有利益攸关者对世界可持续发展首脑会议的成果作出切实贡献。在对世界可持续发展首脑会议前向各伙伴所发出邀请的回复中，超过 25 个政府、国际组织和非政府组织回答表示有兴趣参加伙伴关系。

世界可持续发展首脑会议化学品统一分类系统全球伙伴关系的目标是在全球、区域和国家各级调动支持并促进伙伴关系，开展协调一致的活动，加强发展中国家和转型国家的能力，努力实现有效执行化学品统一分类系统。从中长期来看，该伙伴关系有望降低由于使用有害化学品对环境和人类健康造成的影响。因此，这直接有助于实现可持续发展的重要目标，包括保护边缘群体、保护水供应和饮用水、减贫和联合国千年发展目标。

伙伴关系的具体目标包括为以下活动筹集资源：

- 区域级执行化学品统一分类系统的提高认识和能力建设活动；
- 国家级执行化学品统一分类系统的提高认识和能力建设活动；
- 制定化学品统一分类系统的指南、培训和资源材料。

此外，贯穿训研所/劳工组织执行化学品统一分类系统能力建设方案所开展的各项目和活动直接与上述目标相联系，并构成对伙伴关系的核心贡献（详情请见 <http://www.unitar.org/cwm/ghs/index.html>）。

迄今为止，伙伴关系举行了两次伙伴会议（2003 年和 2007 年），而且自 2002 年以来发布年度报告，详细说明取得的进展和结果。详情请见 http://www.unitar.org/cwm/ghs_partnership/index.htm。

案例研究 3- 将化学品无害管理纳入国家发展规划过程（主流化）

开发署和环境署在 2006 年制定了执行化管战略办法的伙伴行动计划，其中利用每个合作机构能提供的独特支持服务。该伙伴行动计划设法促进将化学品无害管理纳入发展中国家和经济转型国家支持可持续发展的国家发展规划过程中。

伙伴关系行动计划协助各国：

- 确定化学品管理有可能形成已证实的环境、卫生和经济利益的特定领域，并制定计划开始处理这些确定的特定领域问题；
- 评估通过化学品无害管理保护环境和人类健康免于遭受不良影响的国家发展战略；
- 增进将化学品管理优先事项纳入国家发展规划中。

该伙伴关系行动利用各合作机构可提供的独特支持服务。

开发署是联合国的全球发展网络，在 166 个国家有办事机构，为伙伴关系行动带来了在支持各国能力发展方面的经验，确保化学品无害管理等环境考虑因素被纳入核心的体制考虑和决策中。开发署的环境主流化措施涉及向各国提供支持，协助将可持续发展目标纳入减贫做法中，建设必要能力，增强环境无害性和基于千年发展目标的国家政策、方案和执行进程的可持续性，以及在实现更广泛的社会经济和人类发展目标时，普遍提高环境方案的质量。

继 2006 年通过化管战略办法后，开发署在挪威政府提供的支持下，投资于制定指导文件，协助各政府和联合国工作队认识并评估将化学品无害管理纳入国家发展规划过程的机遇。除提供关于化学品无害管理的重要背景资料，“*开发署关于将化学品无害管理纳入基于千年发展目标的政策和规划主流的技术指南*”在其它主题之外解释了化学品无害管理和发展目标之间所存在的协同作用，并建议采取步骤确定各国化学品无害管理能力建设的需求/优先事项以及促进将化学品无害管理纳入各国发展规划和部门战略中的“切入点”。

环境署正在全球、区域和国家各级致力于通过帮助政府采取化学品无害管理行动，制定技术问题指南，建立法律和体制框架，以及促进交流化学品信息，并通过帮助世界各地建设安全生产、利用与处理化学品，增进保障世界免于受到有毒化学品的危害。

环境署最近与世卫组织一起，为伙伴关系行动开展了关于卫生和环境行动的工作，即如何将化学品无害管理与可持续发展和减贫相联系，以及如何将此类评估列入发展计划和减贫战略。

在化管战略办法快速启动方案信托基金所确保资金的资助下，该伙伴关系已在马其顿和乌干达启动，而白俄罗斯、伯利兹、洪都拉斯、厄瓜多尔、利比亚和毛里塔尼亚的活动将在 2009 年第一季度启动。此外，得益于瑞典政府通过瑞典

化学品局提供的支持，又增加了两个国家：2007 年开始执行工作的赞比亚和 2008 年 6 月开始开展活动的柬埔寨。

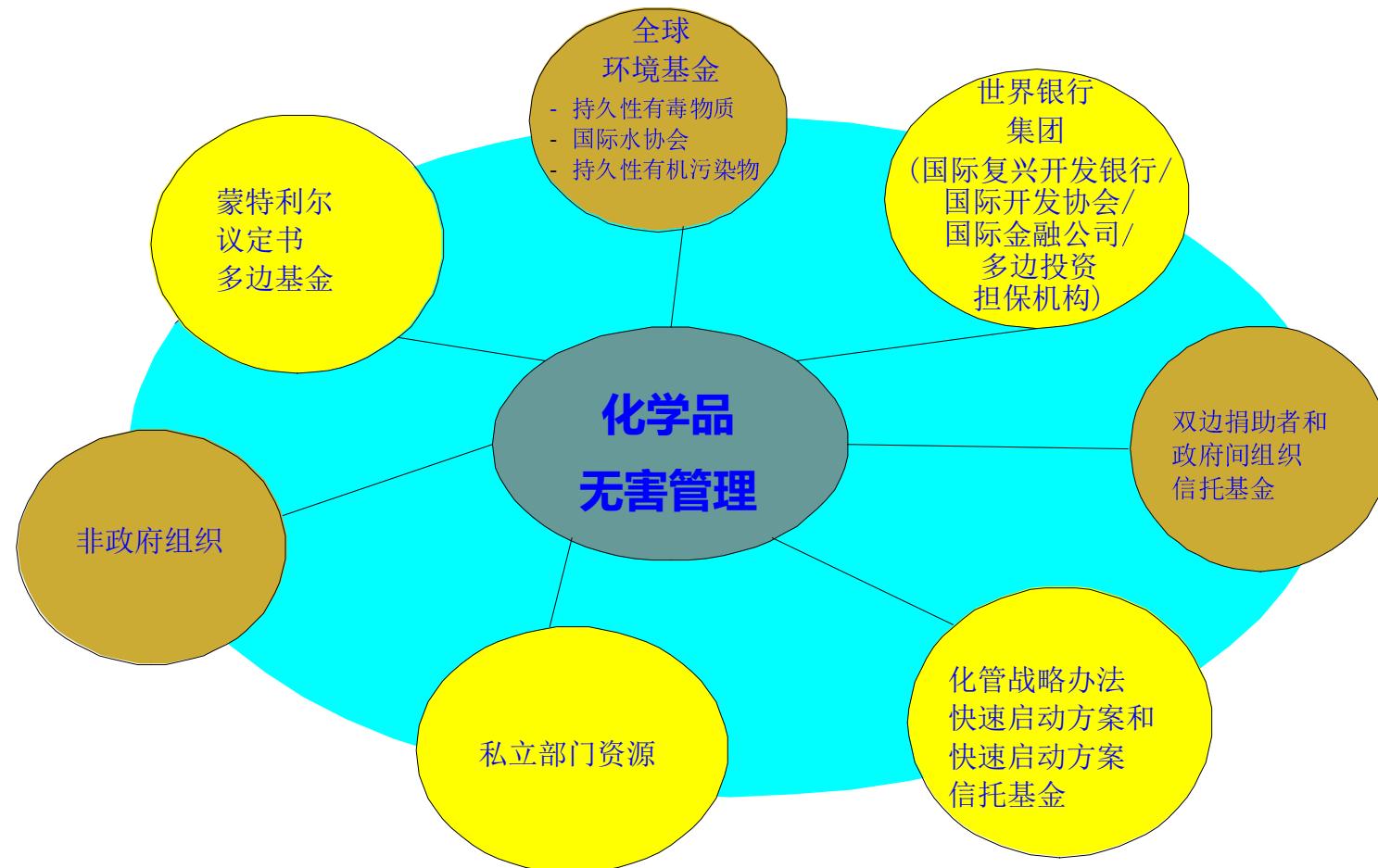
环境署和开发署在开展国家活动的同时，组织了四个促进负责发展规划的官员和负责化学品管理的官员之间理解的区域研讨会。由于挪威政府的资助，研讨会得以举行。

区域研讨会有两项主要目标：

1. 通过加强负责化学品管理的国家机构和负责发展规划的国家机构之间的对话和理解，推进将有害管理纳入发展规划的主流。
2. 为提交给第二届化管大会的参考文件提供材料，以便协助增进第二届化管大会上从发展中国家和经济转型国家的实际经验出发的关于主流化的讨论。

详情请见 <http://www.undp.org/chemicals/> 和 <http://www.chem.unep.ch/>。

附件 2 化学品管理的关键资金来源



附件3

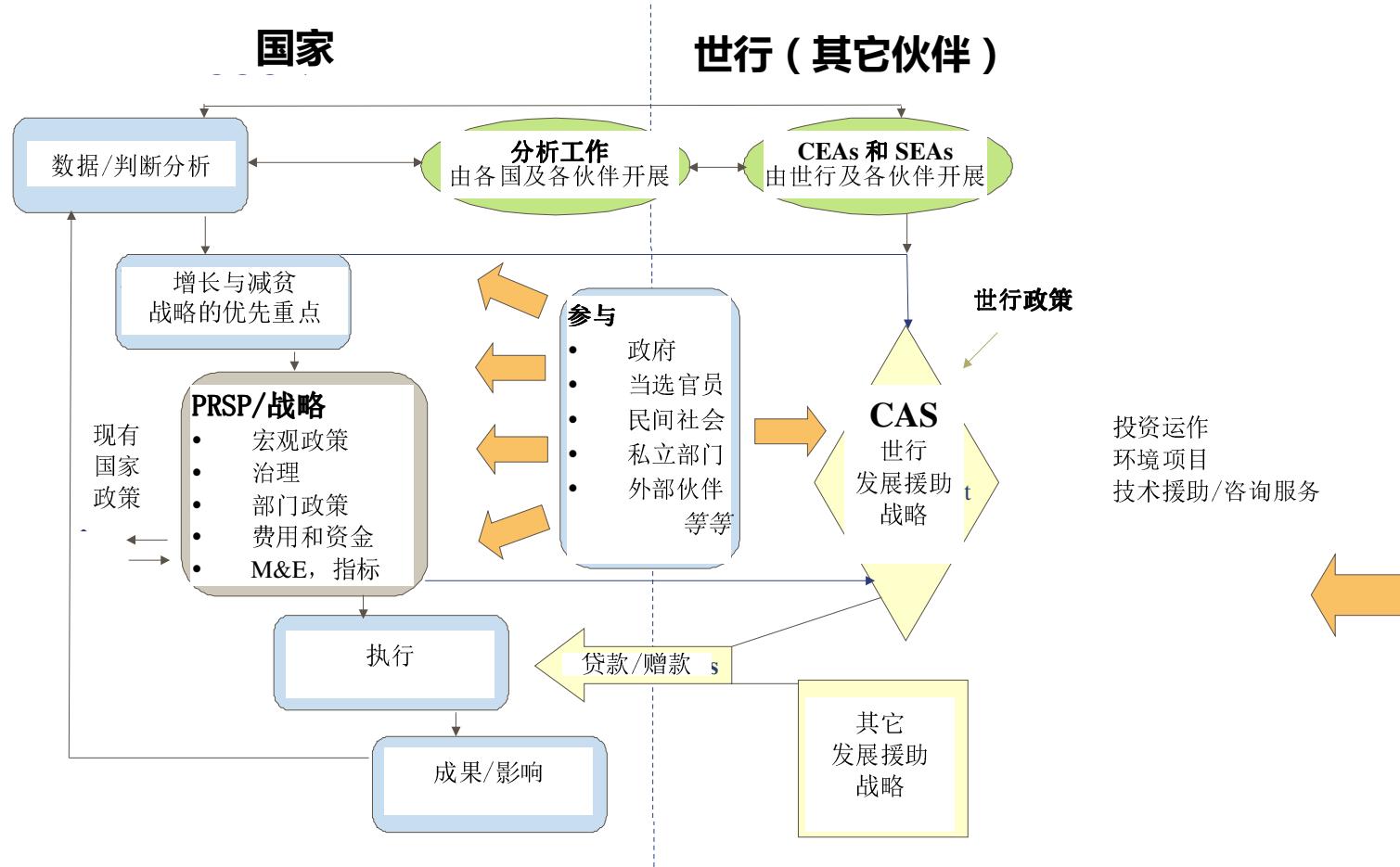
将化学品纳入发展规划和援助的理由

- 化学品在性质上涉及众多方面，而且是部门和国家发展的基础；
- 公共政策必须管理与减少各国经济及社会分展道路中产生的化学品接触风险

部门	各部门相关的化学品及分类示例
农业及农药管理	有机磷酸酯, POPs、PTSs, ODS
能源	SO ₂ 、NOx、PCBs、二恶英、HAPs、VOCs
采掘业	重金属
卫生保健	二恶英、DDT
家庭	粉尘 (SO ₂ 、NOx)、二恶英
工业	全部 (重金属、POPs、其它有毒物质)
基础设施	重金属、POPs、石棉
制造业	溶剂、重金属、PVCs、ODS
电信与信息技术	重金属、溶剂
交通运输	铅、SO ₂ 、NOx、二恶英、碳氢化合物、PAH
废物管理	二恶英、有机溶剂、PCBs
水资源	PAH、重金属、PCPs、PCBs

缩略语： POPs: 持久性有机污染物; PTS: 持久性有毒物质; ODS: 消耗臭氧层物质; SO₂: 二氧化硫; NOx: 氮氧化物; PCB: 多氯化联(二)苯; HAP: 有害空气污染物; VOC: 挥发性有机化合物; DDT: 滴滴涕; PVC: 聚氯乙烯; PAH: 多环芳烃; PCP: 苯环己哌啶.

附件4 发展援助规划过程 (世界银行)



缩略语: WB: 世行; PRSP: 减贫战略文件; CAS: 国家援助战略; M&E: 监测与评价; CEA: 国家环境评估; SEA: 战略性环境评估.