

国际化学品管理战略方针 **NGO** 指南

行动框架：保护人类健康和环境，远离有毒化学物质危害

作者：**Jack Weinberg**

国际消除持久性有机污染物联盟高级政策顾问

缩写表

| | |
|--------|---|
| BAN | 恤孀尔脏动茜 Basel Action Network |
| BAT | 楨旒鼻脏敝术 Best Available Techniques |
| BEP | 楨旒环孟实鈔 Best Environmental Practices |
| CSO | 卞瀑糍儔组织 Civil Society Organization |
| EU | 浚竇 European Union |
| FAO | 联嘘灯附食及农业组织 United Nations Food Agriculture Organization |
| GAIA | 斟睥瓠啗璜榻登联竇 Global Alliance for Incinerator Alternatives |
| GEF | 斟睥环孟膝霆 Global Environment Facility |
| GHS | 斟睥啗帔坨统倂吉类噌标记协调吵恻 Globally Harmonized System of Classification and Labeling of Chemicals |
| GPA | 斟睥脏动计吐 Global Plan of Action |
| HCWH | 梅干嚶疗 Heath Care Without Harm |
| ICCM | 灯际啗帔坨狼睨寯儔 International Conference on Chemicals Management |
| IFCS | 柝惶间啗帔坨榑斟论坛 Intergovernmental Forum on Chemical Safety |
| ILO | 灯际劳恩组织 International Labor Organization |
| IOMC | 组织间啗帔坨梅干狼睨梭歌 Inter-Organizational Program for the Sound Management of Chemicals |
| IPEN | 灯际煩鬥既僂抵槎樋污穰痿联竇 International POPs Elimination Network |
| ISDE | 灯际嚶师矜既环滢协儔 International Society of Doctors for the Environment |
| MDG | 唧惑发弥耗标 Millenium Development Goals |
| NGO | 罅柝惶组织 Nongovernmental Organization |
| OECD | 经济嘘克倍发弥组织 Organization for Economic Co-operation and Development |
| PAN | 农药脏动茜 Pesticide Action Network |
| PBT | 既僂抵確痿腺积抵槎潘污穰痿 Persistent Bioaccumulative and Toxic Substance |
| PCB | 寤氮联蜞 Polychlorinated Biphenyls |
| POP | 既僂抵槎樋污穰痿 Persistent Organic Pollutant |
| PRTR | 污穰痿释叶噌转鑠磗报吵恻 Pollutant Release and Transfer Register |
| REACH | 啗帔坨茨鄂わ评儘わ 晗杈倍鬚吵吵恻 Registration Evaluation Authorization and Restriction of Chemicals |
| SAICM | 灯际啗帔坨狼睨战礲梭针 Strategic Approach to International Chemicals Management |
| UNEP | 联嘘灯环孟规吐苻(United Nations Environment Program |
| UNIDO | 联嘘灯恩业发弥组织 United Nations Industrial Development Organization |
| UNDP | 联嘘灯慙发计吐苻 United Nations Development Program |
| UNITAR | 联嘘灯训练篤緯攝 United Nations Institute for Training and Research |
| WECF | 浚焯局抵卣创棹藪灯际组织 Women in Europe for a Common Future |
| WPHA | 僂磗卞卣卫確协儔联竇 World Federation of Public Health Associations |
| WHO | 僂磗卫確组织 World Health Organization |
| WSSD | 僂磗鼻既续发弥往儔 World Summit on Sustainable Development |

目录

1. 前言

2. 国际化学品管理战略方针介绍

- 2.1 实现化学品安全的承诺
- 2.2 国际化学品管理战略方针：有用的工具

3. 国际化学品管理战略方针背景：简要介绍有毒化学品历史和为控制其做出的努力

- 3.1. 滴滴涕和寂静的春天
- 3.2. 多氯联苯
- 3.3. 汞和铅
- 3.4. 化学品控制的第一批条例
- 3.5. 顾虑的增长
- 3.6. 产品中有毒化学物质
- 3.7. 巴塞尔公约
- 3.8. 里约地球峰会和政府间化学品安全论坛
- 3.9. 斯德哥尔摩公约和鹿特丹公约
- 3.10 联合国粮农组织行动守则
- 3.11 全球化学品统一分类及标记协调制度
- 3.12. 化学品相关的国际公约和项目为国际化学品管理战略方针做好了准备工作
- 3.13. 国际 NGO 网络联盟的增长
- 3.14. 北大西洋和东大西洋海洋环境保护委员会承诺
- 3.15. 化学品注册、评估、授权与限制制度
- 3.16. 加拿大环境保护行动
- 3.17. 战略方针

4. 详情介绍：什么是国际化学品管理战略方针：

- 4.1. 国际化学品管理战略方针的范围
- 4.2. 国际化学品管理战略方针的目标
- 4.3. 国际化学品管理战略方针的风险减少目标
- 4.4. 国际化学品管理战略方针知识和资讯目标
- 4.5. 国际化学品管理战略方针政管目标
- 4.6. 国际化学品管理战略方针能力建设目标
- 4.7. 国际化学品管理战略方针关于非法国际贩运目标
- 4.8. 国际化学品管理战略方针财政考虑事项
- 4.9. 国际化学品管理战略方针的实施工作和进展情况评估
- 4.10. 国际化学品管理战略方针全球行动计划
- 4.11. 作为全球行动工具的国际化学品管理战略方针

5. 公民社会如何使用国际化学品管理战略方针和为其作贡献

- 5.1. 公民社会正致力于推行国际化学品管理战略方针
 - 5.1.1. 化学品相关的政策和实践

- 5.1.2. 农药
- 5.1.3. 国际公约
- 5.1.4. 生物监测
- 5.1.5. 儿童健康
- 5.1.6. 废弃物处理
- 5.1.7. 职业健康
- 5.2. 国际化学品管理战略方针增强了 NGO 的工作
- 5.3. 国家立法和法规
- 5.4. 欧盟 REACH 法规
- 5.5. REACH 法规建立的核心规则
- 6. 实行国际化学品管理战略方针的技术支持和财政支持
 - 6.1 化学品安全和可持续发展
 - 6.2 NGO 的努力
- 7. 结论
- 8. 编后语：全球公民社会国际化学品管理战略方针运动
 - 8.1. 关于非政府组织/公民社会化学品管理战略方针的宣言

1. 前言

本手册介绍了国际化学品管理战略方针（以下简称 SAICM）。这项全球政策和战略经由各国政府和利益相关方采用，致力于保护人类健康和生态不受到有毒化学品暴露的侵害。本手册的读者是那些正关心或应该关心化学品安全的公民社会组织。这些组织包括提倡公众健康和环境的组织；医药和职业医疗组织；那些受到有毒化学品暴露影响的社区和选区代表；贸易组织；其他。

为了帮助提高全世界对有毒化学品的意识，将之视为一个全球范围、国家领域内和当地的严重问题，出版了一系列的手册，本手册是第一步，它是全球运动中的一部分，为全世界国家范围内的公民社会提供支持，以便行动起来，对化学品的生产、使用和管理进行改革，将目前有毒化学品暴露造成的影响降至最低或减少其影响。

本手册以简介开篇，而后就其对 SAICM 将写入历史提供了一些背景信息。然后对 SAICM 的本质内容进行细节描绘。最后，它向民间组织和公民社会介绍如何使用 SAICM。本手册以号召行动结尾，内容包括关于非政府组织/公民社会化学品管理战略方针的宣言，此宣言邀请所有国家的民间组织和其他类型组织阅读并期待他们的加入。

这项全球运动有六家国际民间组织网络联盟联合，分别如下：无害医疗（HCWH）；¹国际消除持久性有机污染物联盟（IPEN）；²国际医师支持环保协会（ISDE）；³农药行动网（PAN）；⁴欧洲女性共创未来国际组织（WECF）；⁵世界公共卫生协会联盟（WFPHA）。⁶

感谢欧盟、瑞典和加拿大政府、联合国训练研究所（UNITAR）和其他资助方为此项运动和本手册的出台做出的贡献。本手册中的观点不代表资助方的意见。

Jack Weinberg
IPEN 高级政策顾问
2008 年 6 月 9 日

¹ HCWH: <http://www.noharm.org/>

² IPEN: <http://www.ipen.org/>

³ ISDE: www.isde.org/

⁴ PAN: <http://www.pan-international.org/>

⁵ WECF: www.wecf.eu

⁶ WFPHA: <http://www.wfpha.org/>

2. SAICM 介绍

2006 年，各国政府和利益相关方采用了一项新的全球政策和战略方针：国际化学品管理战略方针（简称 SAICM）。⁷ 这项战略方针的目标是改变化学品的生产和使用，将其对人类健康和环境的影响降至最低。

2006 年 6 月，在迪拜召开的国际化学品管理大会-1 上，来自于 100 多个国家的参会代表包括各国环境部长、卫生部长和其他代表就 SAICM 达成了共识。此次会议由联合国环境规划署主办，得到了世界卫生组织和有化学品相关项目的其他组织的积极支持。⁸

来自于不同地区倡导公众健康和环境的 NGO 也参加了国际化学品管理大会和之前的准备会议。国际工会联盟、化学品和农药生产工业和金属及矿业均派代表参加。最后，所有 NGO 参会者与各国政府和国际机构代表达成共识，通过 SAICM。SAICM 不是一个法律意义上的公约，然而，各国政府和其他部门⁹在认识到化学品暴露并积极有效地倡导在化学品生产和使用方面进行改革，力求将这些影响降至最低，在此基础上，出台了这项全球的政治承诺。

实现化学品安全的承诺

在审议 SAICM 过程中，参加国际化学品管理大会的各国政府和其他参会人员同意在防止化学品对儿童、孕妇、生育期人群、老年人、穷人、工人、其他易受影响的群体和环境造成危害的方式有待提高。代表们指出虽然在化学品管理方面已有所进步，但全球性的进步方面仍显不足，全世界的环境仍将受到空气、水和土地污染，这也会影响上百万人的健康和福利

国际化学品管理大会的参会代表同意 SAICM 的总体目标是“取得化学品在生命周期内的良性管理。到 2020 年，化学品的使用和生产方式改革能够将其对人类健康和环境的不利影响降至最低。”他们表示了对 SAICM 本身和对其实行的坚定承诺，宣称，本着团结与合作的精神，将与公民社会和其他部门共同努力，力求化学品安全，为减少贫穷、保护易受影响群体、提高公众健康和人类安全提供帮助。

国际化学品管理大会同意应就化学品安全顾虑方面提高行动力，这些因素包括：发展中国家和经济转型期国家中化学品管理能力的缺乏；农业中农药的依赖性；工人有害化学品的暴露；长期的健康影响。大会意识到全球的化学品生产、贸易和使用在迅速地增长，这对于发展中国家和经济转型期的国家而言是一个特别的负担。同时，大会同意良性的化学品管理对所有发展程度的国家而言都是必要的，社会对化学品的管理急需根本性的改变。

SAICM：有用的工具

所有区域的 NGO 和其他公民社会组织在支持化学品安全方面进行了积极的运动。从部分程度上而言，各国政府和其他部门对 SAICM 的协商和采用可以视为对压力和来自全球公民社会要求的回应。当然，众所周知，政府间会议上采用的声明和协议并不能解决世界问题。无论

⁷ SAICM 全文的核心文件和完整的会议报告提供六种联合国语言，详情见：
<http://www.chem.unep.ch/saicm/SAICM%20texts/SAICM%20documents.htm>

⁸ 除了联合国环境规划署和世界卫生组织，还包括国际劳工组织（ILO）；联合国粮食及农业组织（FAO）；联合国开发计划署（UNDP）；联合国工业发展组织（UNIDO）；联合国训练研究所（UNITAR）；经济合作与发展组织（OECD）和其他组织。

⁹ 由于参加国际化学品管理大会政府间组织代表无权代表各自的机构通过 SAICM，遵循国际化学品管理大会，他们向各自主管主体提交了考虑 SAICM 的执行和授权进行机构支持的决定。

怎样，作为一项工具，SAICM 的潜在有用性能够让所有国家的公民社会运用他们的努力提高化学品安全的目标。

3. SAICM 的背景：简要介绍有毒化学品历史和为控制其做出的努力

直到二战后的几年，合成化学品的生产和发放才成为了主要的工业部门。20 世纪 50 年代，化学农药和化肥的使用迅速增长，不久就在农业领域占据了主导地位。最初，它在高度工业化国家使用，而后遍布到世界的许多角落。同时，制造业也开始在消费品和工业品中大量地使用合成化学品。

SAICM 诞生于化学品工业兴起的半个世纪后。通过实行 SAICM，世界社会正式地意识到，由于化学品暴露造成的对人类健康和环境的影响已经成为了一个严重的全球问题，需要采取紧急行动和整体的全球战略。为了了解 SAICM，有必要简要回顾下为了促进化学品安全做出的努力和政府回应的历史。

滴滴涕和寂静的春天

到 20 世纪 60 年代，合成化学品工业兴起造成的环境危害开始变得显而易见。1962 年，Rachel Carson 编著了《寂静的春天》，文章描述了滴滴涕和其他化学农药的大面积使用，它记录了这些化学品是如何破坏鸟类和生态系统。Carson 使用了大量的笔墨来表现农药对自然生态系统的影响，同时，该书提供了农药对人类的毒害影响、造成癌症和其他人类疾病方面的信息和论据。Carson 完成这本著作的时候，得知其本人也身患乳腺癌。1964 年，Carson 离开了世界。

最初，化学厂商以起诉为由威胁出版商，企图极力阻止此书的出版。当此举失败后，他们又试图攻击本书而且对作者进行诋毁。然而，Rachel Carson 所要传达的信息已在公众中占据了地位，于是，这本书就成为了现代环境运动的早期灵感。许多国家的公民社会开始施加压力，促成新的法律法规，同时也希望能改变化学品生产和使用的方式。从此，这场借由 Rachel Carson 兴起的公民社会运动不断增长、加强和传播。现在，它成为了名副其实的全球运动。

多氯联苯

继 Carson 之后，瑞典研究学者 Soren Jensen 博士试图研究滴滴涕在人体血液中的水平。然而，他发现，样本中存在一群神秘的化学物质干扰了他的分析。在进一步研究后，他于 1964 年发现，这些化学物质是多氯联苯（以下简称 PCBs）。这种物质是工业化学品中的一族，广泛使用于电力输送系统和其他用途。

经继续研究，Jenson 发现 PCBs 存在于每一个角落：在野生动植物内和人体样本中。让 Jenson 感到害怕的是，在所有样本中，他正处于哺乳期的女儿血液中 PCBs 累计量最高。

汞和铅

很早以前，有毒金属汞和铅就为人类广泛所用，远远超过合成化学品的使用历史。20 世纪 50 年代，在日本水俣湾的沿海渔村中发现了水俣病，病人反映：感觉消失和手脚麻木；走路摇晃；视觉、听觉和下咽困难。大量的患者死去。1959 年，水俣病的原因认定为海湾内鱼类、贝壳类和淤泥中含有大量的汞，原因是一家工厂在乙醛生产中使用了汞作为催化剂。公民社会为了阻止汞污染奋斗了 10 年；日本政府只在 1968 年正式认识了水俣病。2001 年，2265

名受害者进行了官方认定，超过 10000 人得到了赔偿。另据评论报道仍有上百名受害者没有得到官方认可，仍在为争取合理的赔偿进行斗争。

铅污染有着很长的历史。早在 20 世纪 20 年代，公共卫生专家对家用油漆和汽油添加剂中所含的铅对儿童和工人健康的影响表示了担忧。1921 年，国际联盟第三届国际劳工大会建议禁止在室内使用含铅的油漆，各国在六年内完成这项提议的签署。到 1940 年，已有 24 个国家正式地表示了同意。然而，对于大多数国家而言，本国的铅工业和其贸易协会成功地维护了其产品生产和铅的扩大使用。在许多年内，含铅的油漆和后来含铅添加剂的汽油仍大范围地使用。

随后，在 20 世纪 70 年代，关于铅暴露的新医药信息出现。在那段时期之前，几乎所有关于铅带来的健康影响方面的数据都基于高剂量暴露导致的临床表现基础之上。美国儿童心理和儿科教授 Herbert Needleman 表示儿童低剂量的铅暴露也是一个非常严重的问题，它会降低儿童的智商、缩短儿童的注意力、延迟儿童对语言的熟知度。

化学品控制的第一批条例

Rachel Carson、Soren Jensen 和 Herbert Needleman 的研究发现提高了科学界和公众对有毒化学品暴露造成的影响的认识。在许多国家，这转化成了公众对政府的压力，要求对农药、有毒化学品和其他形式的化学品污染进行立法和控制。作为对这些反映的回应，环境立法作为一个不同的系统出现了。许多国家第一次建立了环境部和环保机构。1972 年，在瑞典的斯德哥尔摩，联合国召开了第一届关于环境的国际会议，并成立联合国内专门的部门：联合国环境规划署（UNEP）。

大多数的高度工业化的国家已经立法，逐步停止和禁止继续生产和使用滴滴涕和 PCBs。这当中，大多数国家也禁止了含铅的家用油漆，开始逐步淘汰汽油中的铅添加剂。更为广泛的是，许多国家开始对农药的使用开始立法和控制，通过了法律对控制有毒物质、水污染、空气污染和废弃物管理。在大多数案例中，发展中国家的行动力显得滞后。

第一代环境法和控制经常显得不够充分，它们执行起来也经常不够力度和不具持续性。那些需整改的企业往往能够通过其经济和政治权力来逃避履行法律。因为这样或那样的原因，公民社会对新法律和那些实施的机构表现得非常失望。在 20 世纪 80 年代，许多国家内以社区为基础的调动力量，反对当地设施造成的污染。代表工人、农民和其他组成部分利益的工会和其他组织继续施加压力进行工作场所的保护。环境倡导组织在许多国家内占据了地位，开始成长。在那个时期，他们当中的许多组织将有毒污染物认定为优先处理的重要部分，通过施加压力促成更好的立法和执行。

顾虑的增长

1984 年，在印度的博帕尔，隶属联合碳化物公司的一家化学品工厂释放了 40 吨的有毒异氰酸甲酯，立刻导致了 3000 人死亡，据长期估算，受害者达到 20000 人或者更多。¹⁰ 虽然这

¹⁰ 25 年后，博帕尔受污染地区仍没有被完全清理，受害者也没有得到正确的对待和赔偿。更多信息，请登陆博帕尔公义的国际行动：<http://www.bhopal.net/>

是所有化工业造成的危害中死亡人数最多和最显而易见的一次事件，但还有其他的一些事件发生在世界其他地方，如意大利的 Seveso；美国的 love Canal；还有更多。

到 20 世纪 80 年代中期，化学品安全方面在社区层面上的动员非常的普遍，这当中的一些运动与地区的生态系统运动结合，尤其是北美的大湖、北海、波罗的海、地中海和 北极地区。环境健康研究得以扩大，研究这些生态系统的科学家发现人造的有毒物质正造成严重的破坏。

生殖能力的减少、免疫系统的破坏、行为损伤、癌症、肿瘤和其他残疾导致这些生态系统中鱼类、鸟类和其他野生生物的减少。导致这些损坏的有毒污染物通过排水管的直接排放或农田和城市街道的水流间接排放进入水体。然而，当研究者得知以下事实时十分吃惊--这些大型水体中的大多数有毒污染物是以空气中微尘的形式降落到水体中：一些来自于附近的源头；一些来自于遥远的源头。

进一步的研究显示在这些生态系统中的人类居住受到同样的健康损害，尤其是那些以当地鱼类和野生动物为食的当地居民。研究显示食用北美大湖地区鱼类的母亲将化学污染物传输给她们的孩子，这导致了儿童智力缺陷、学习能力下降和行为紊乱。接下来的研究进一步证实了这些结论，它发现了许多化学品污染和大量人类健康缺陷和疾病相关。

产品中的有毒化学品

化学品方面不断增长的忧虑不仅仅限于化学品事故、工业污染、有毒农药和广泛的化学品污染，消费品中所含的有毒物质导致的化学品暴露方面的忧虑也不断增长。很早人们就知道消费品中如含铅和汞会影响人体健康尤其是儿童。最近，科学家和公民社会活动人士对大量存在于消费品中合成有机化学品提出警示。

公民社会的担忧和行动主要集中在影响人体健康的一族化学品称为邻苯二甲酸盐，它广泛地作为乙烯基塑料产品中增塑剂和许多化妆品中的原料成分。¹¹同时引起关注的是室内装潢用品和塑料商品中用于阻燃剂的溴化化学品。¹²双酚 A，这种用来制作聚碳酸酯塑料的化学品成为了公民社会关注的另一焦点。¹³化学工业说客对于这些和其他生产的有问题的化学品进行了强烈地维护。不论如何，在一些国家，公民社会的运动成功地保证一些关于化学品的政府法规和限制条例。然而，这样的运动仍在继续，因为即使这些法规和限制得到保证，但其问题的重要性还没有得到足够的重视，略显不足。

巴塞尔公约

在 20 世纪 90 年代，化学品安全问题才开始表现为国家和当地的担忧。作为国家控制废弃物法规的结果，在许多高度工业化的国家，规定设施中进行废弃物处理的成本代价非常高。这就刺激了那些厂家将产生的有毒废弃物减至最低，于是产生的有毒废弃物总量明显地减少。然而，一些人却试图继续违法倾倒垃圾。于是，当政府部门关闭了这些非法操作后，一些厂家便

¹¹ 关于邻苯二甲酸盐的更多信息见：http://www.chemicalbodyburden.org/cs_phthalate.htm 或 <http://www.ourstolenfuture.org/NEWSCIENCE/oncompounds/phthalates/phthalates.htm>

¹² 关于溴化阻燃剂的更多信息见：<http://www.noharm.org/details.cfm?type=document&id=1095> or <http://www.ehponline.org/members/2003/6559/6559.html>

¹³ 关于双酚 A 的更多信息见：<http://www.bisphenolafree.org/> OR <http://www.ourstolenfuture.org/NewScience/oncompounds/bisphenola/bpauses.htm>

开始寻求其他成本低廉的方式处理有毒废弃物。他们发现有些无法无天的中间商愿意接受这些废弃物，将其从发达国家转移至发展中国家和东欧，而后将其倾倒在附近不设监测的社区。

输出国和接受国的 NGO 和社区团体对于这种不公正的行径进行了抗议。他们组织运动，确保能有一项合法的全球公约能控制跨国境的有毒废物的转移。于是，在 1992 年，出台了《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》(简称巴塞尔公约)。¹⁴

里约地球峰会和政府间化学品安全论坛

1992 年，里约地球峰会将有毒化学品事宜列入了行动计划《21 世纪议程》中。《21 世纪议程》中的第 19 章标题为有毒化学品的环境友好管理。¹⁵ 它指出化学品污染可能成为对人类健康、基因结构和生殖造成极大影响的来源。19 章尤其强调了发展中国家的特殊要求和面临的问题，它意识到许多国家缺乏处理化学品危险的国家系统，大多数国家缺乏收集环境中错误使用和判定有毒化学品影响证据的科学方式。

第 19 章同时号召世界卫生组织和国际劳工组织的成员国加入联合国环境规划署，并于 1994 年召开了一次推进化学品安全的全球论坛，这次论坛引发了政府间化学品安全论坛的建立。这次论坛的预算很少，没有设定权力意识。然而，它却出人意料地被证明非常成功，尤其是对许多来自发展中国家监督国家化学品管理项目的环境和健康部门的官员而言，非常地适用。

政府间化学品安全论坛具先锋性的成就是赢得了国际的理解和支持，允许和鼓励全面的多部门和多方利益相关方积极参与到国际间关于化学品安全事宜方面的政策设定过程。论坛开了一个先例：当涉及到化学品安全政策的形成时，健康和环境 NGO 应有权与各国政府代表和工业协会代表同时参会。1996 年，政府间化学品安全论坛向联合国环境规划署提出建议，应建立一个全球公约的框架，力求保护公共健康和环境远离持久性有机污染物（以下简称 POPs）。

斯德哥尔摩公约和鹿特丹公约

POPs 是环境中有毒化学品的一族，它集聚在鱼、野生物和圈养动物体内，破坏生态系统，导致大量的健康问题。因为 POPs 能通过空气和水流进行长距离的迁移，因此没有一个政府可以单独行动，保护其国民和生态系统不受到 POPs 的影响。这正好证明了建立一个全球性的公约是有效控制 POPs 的唯一方式。关于全球 POPs 公约的协商开始于 1998 年，2001 年，通过了《斯德哥尔摩公约》。¹⁶ 这项公约旨在控制和减少公约中最初所列的 12 种 POPs，包括滴滴涕和多氯联苯。公约进一步规定为了控制和减少 POPs，还包括了控制减少一些具有 POPs 特性的其他有毒化学品的条款。

另一个全球公约，事先知情同意的《鹿特丹公约》¹⁷ 也经协商于 20 世纪 90 年代中通过。这项公约列出了至少在两地区禁止和严厉控制的化学品的清单。成员国的企业如果向发展中国

¹⁴ 关于巴塞尔公约的更多信息见：<http://www.basel.int/>

¹⁵ 《21 世纪议程》中的第 19 章内容见：<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21chapter19.htm>

¹⁶ 斯德哥尔摩公约的更多相关信息见：<http://www.pops.int/>

¹⁷ 鹿特丹公约的更多相关信息见：<http://www.pic.int/>

家出口公约所列的化学品，必须事先告知输入国政府，该国政府有权不接收。2004年，《斯德哥尔摩公约》和《鹿特丹公约》进入行使阶段。

联合国粮农组织行动守则

联合国粮农组织（简称 FAO）在 1985 年采用了第一版的《农药销售和使用国际行为守则》。随后，在 2002 年，它进行了本质上的修改和更新，改正了主要的缺点，反映了变化的国际政策框架，尤其是鹿特丹公约的实施。¹⁸

FAO 守则建立了农药发放和使用的国际标准，尤其是为那些国家法律法规不健全的国家。它推行实践，努力地将因使用农药对人类和环境造成的不利影响降至最低。在推行这项修改后的守则方面，农药行动网（以下简称 PAN）起了重要的作用，促成守则的有效推行。¹⁹

全球化学品统一分类及标记协调制度

2002 年，国际社会采用了全球化学品统一分类及标记协调制度（简称 GHS）。²⁰ 这项制度针对化学品的分类和危害通识建立了国际同意的标准。它要求有害化学品的标记包括标准的图标；记号文字；有害性的说明；预先警告性的说明；产品标识符；供应商信息。制度进一步要求各种语言的化学品标识应一致。

GHS 的目的是保证处理、运输和使用者能够知晓这些化学品的物理有害性和有毒性。对于许多正建立本国综合的化学品安全项目的发展中国家来说，这也是适用的。工会与 NGO 和政府间组织一起，为 GHS 的形成和采用做出了重要的积极的贡献，如今，他们正努力地促进 GHS 的全面实行。²¹

化学品相关的国际公约和项目为国际化学品管理战略方针做好了准备工作

巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约还包括政府间化学品安全论坛、FAO 守则、GHS 和其他关于化学品安全的国际项目为各国政府和 NGO 追寻重要的化学品安全目标提供了重要的框架和机会。然而，每项条约都有其受限的范围，没有考虑到国家面临的化学品安全的全面事宜。这就使得一项更具相关性和综合性的全球化学品安全项目的显得必要了，这就为 SAICM 的发展和采用做好了准备工作。

国际 NGO 网络联盟的增长

在一些国家，早在 20 世纪 70 年代和 80 年代，一些有着化学品安全专家的 NGO 就出现了。PAN 就是在那个时期建立的。然而，在 20 世纪 90 年代，化学品安全成为了许多发展中国家逐步重视和认识的事宜，部分原因是三项化学品公约和其他国家行动的回音。

国际环保组织比如绿色和平和其他组织在许多发展中国家积极行动，为废弃物贸易和 POPs 的政府间协商做了准备，而这些协商也最终形成了巴塞尔公约和斯德哥尔摩公约。通过

¹⁸ 联合国粮农组织行动守则的更多信息见：http://www.fao.org/ag/AGP/AGPP/Pesticid/Code/PM_Code.htm

¹⁹ 欲了解更多关于 PAN 对联合国粮农组织行动守则的执行情况，见 <http://www.fao-code-action.info/>

²⁰ GHS 的更多信息见：http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_e.html;

关于此制度有一 PPT 文档，见：http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/GHS_presentations/English/hazcom_e.pdf

²¹ IPEN 最近成立了 GHS 工作小组。详细信息可见 2008 年 2 月 IPEN 的快讯：<http://www.ipen.org/ipenweb/news.html>

这些行动，他们促进了许多国家内意识的增长和本土 NGO 在健康和环境领域的参与，并为新的全球网络联盟的形成做出了铺垫。无害医疗（HCWH）、国际消除持久性有机污染物联盟（IPEN）、全球焚化炉替代联盟（GAIA）、²² 巴塞尔行动网络（BAN）²³ 和其他一些组织于此出现。这些新的网络联盟与 PAN 一起，在许多发展中国家，帮助传播知识和提供专家帮助，促进了公民社会在化学品安全目标方面的行动。在这些行动增长和传播时，这些 NGO 网络联盟变得更强大和具影响力。

北大西洋和东大西洋海洋环境保护委员会承诺（OSPAR）

在关于化学品的全球公约正在进行协商，化学品安全的公民社会运动正在发展中国家出现和增长时，在高度工业化地区正发生着重要的新发展。在西欧，保护北海和波罗的海免受有毒污染的地区 NGO 运动成功地影响了地区政府政策。1998 年，来自大西洋沿岸欧盟国家环境部长聚首于葡萄牙，讨论北大西洋和东大西洋海洋环境保护委员会承诺，²⁴ 通过了 Sintra 宣言。²⁵

此宣言包括了一份行动承诺，防止海洋环境受到毒性、持久性和生物累积性物质的污染。各国部长确立了目标：环境中的有害物质的聚集应接近自然存在的背景值，环境中所含的人工合成物质应接近于零值。部长们将 2020 年设定为目标年，届时应禁止所有有害物质的排放、释放和流失。

Sintra 宣言的采用有着深远的影响。后来 SAICM 将 2020 年定为国际间取得良性化学品管理的目标年。更重要的是，它在欧洲内部掀起了一场政策讨论，最终以欧盟关于化学品立法方面重要和积极的改革结束。

化学品注册、评估、授权与限制制度

2001 年，欧盟委员会启动了一场欧盟内部关于未来化学品政策战略方针的讨论。这引发了政府和利益相关方的激烈讨论，其结果是建议建立一个新的欧盟法规框架，替代 20 世纪 70 年采用的第一代化学品控制立法。了解到早期立法的弱点和失误，欧盟提议建立更具影响力和有效的控制制度，于是便有了《化学品注册、评估、授权与限制制度》（简称 REACH）。²⁶

欧洲国家的健康和环境 NGO 在其他国家同仁的支持下，开始了推行 REACH 法规采用的运动。2006 年，REACH 法规最终以合理正确的形式得到了通过。大多数公共健康和环境 NGO 视 REACH 法规为重要和基础的政策改革，应该在其他国家也加以同样的影响。REACH 法规为化学品控制立法建立了一个新模范，修正了 20 世纪 70 年代开始的化学品控制立法的许多失败之处，这项立法具有潜力将化学品暴露产生的未来影响降至最低和避免其产生。

²² GAIA 的更多信息见：<http://www.no-burn.org/>

²³ BAN 的更多信息见：<http://www.no-burn.org/>

²⁴ OSPAR 承诺代表了 15 个签订 OSPAR 公约的国家，OSPAR 公约包括并更新了 1972 年关于海洋废弃物倾销的奥斯陆公约和 1974 年关于海洋污染陆地来源的巴黎公约，见：<http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html>

²⁵ OSPAR 承诺框架内环境部长会议的 Sintra 宣言见：<http://www.ospar.org/eng/html/md/sintra.htm>

²⁶ 欧盟官方关于 REACH 法规的信息见：<http://ecb.jrc.it/reach/>；JNGO 关于 REACH 法规的信息见：*Navigating REACH: an Activists Guide to Using and Improving the New EU Chemicals Legislation* at: http://www.wecf.eu/cms/download/2007/navi_reach.pdf。REACH 法规的全文见：<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0849:EN:PDF>

加拿大环境保护法

有的国家已经开始了对评估化学品的操作方式进行了改革。1999年的加拿大环境保护法规定政府对以下物质进行分类和认定：持久性、生物累积性和本身具毒性；对人体有着潜在的最大的暴露性。这项立法认定了4300种需要进一步立法的物质，并引发了加拿大化学品管理计划的颁布。²⁷

战略方针

上文历史简介中提到了所有事件为SAICM的实施进行了准备工作。一个重要的驱动力是NGO和许多其他方认识到20年代70年代在许多国家建立的第一批化学品控制立法已经过时和失败了，在西欧和其他地方的新近经验上建立一项新的国际认可的化学品管理战略方针将会有力地推动建立新型21世纪化学品控制法律法规。另外一个驱动力是来自于许多发展中国家的政府官员和NGO认识到建立一个全球统一的良性化学品管理政策和战略将会对他们在本国努力提高化学品安全的目标方面非常的有用。

2002年，世界可持续发展峰会(简称WSSD)在约翰内斯堡召开，各国首脑采用了WSSD执行计划。这个计划包括了化学品良性管理的一部分，²⁸它尤其号召各国政府发展SAICM。WSSD申明SAICM将建立在政府间化学品安全论坛的结论和优先性上，它还为此项过程建立了一个颇具野心的全球目标。

“到2020年，将化学品的使用和生产方式对人体健康和环境的严重不利影响降至最低。”

作为对WSSD这项要求的回应，UNEP与其它政府间组织合作，为了准备SAICM召开了一系列的政府间会议。NGO应邀参加并受鼓励积极参与。2006年2月，在迪拜，由各国政府代表和利益相关方参加的国际会议采用了SAICM。

²⁷ 加拿大化学品管理计划的信息见：http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/plan/index_e.html

²⁸ 见2002年世界可持续发展峰会约翰内斯堡执行计划，第33段，见http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIChapter3.htm

4. 详细介绍：什么是国际化学品管理战略方针

SAICM 是为了促进化学品良性管理的国际政策框架。它于 2006 年 2 月在迪拜召开的第一次国际化学品管理大会 (ICCM-1) 达成共识并通过。100 多个国家的环境部长、卫生部长和其他代表参与了决策过程，这当中也有利益相关方的代表。

SAICM 包括了三个核心文案：国际化学品管理迪拜宣言、SAICM 总体政策战略和 SAICM 的全球行动计划。²⁹SAICM 的秘书处的建立是用来召开会议和协助战略方针的执行；为了帮助发展中国家开展 SAICM 的实行，建立一项有时间限制的 SAICM 快速启动项目。

SAICM 的范围

政策战略有详细描述，SAICM 的范围很广。它代表了世界所有政府的承诺：实现化学品的良性管理，农业和工业化学品暴露不再对人类健康和环境造成伤害。SAICM 不仅强调了合成化学品，而且还包括了有毒金属如铅、镉和汞。

SAICM 强调对化学品生命周期中所有阶段进行良性管理。它对国家层面和全球在合成化学品的生产和使用方面的改革设定了阶段，包括禁止方式的可能性、逐步淘汰、对具最高担忧性的化学品的生产和使用进行限制。它的执行将建立机制确保工人、农民和公众不再因职业和环境的化学品暴露而遭受健康的缺乏、疾病和死亡。

SAICM 的良好执行将推动在避免或减少有害废弃物方面的实践和对任何有害废弃物进行良性管理的政策。

另外 SAICM 强调产品中所含的化学品造成的潜在危害。它建议有必要禁止那些含有对健康造成严重影响的化学品元素。SAICM 的执行也强调对家庭和商业废弃物进行良性管理，因为大多数的现代消费中含有如聚合物（塑料）、添加剂、粘合剂、染色剂和有毒金属的化学元素。当这些产品变成废弃物时，如没有进行正确的管理，其中的化学元素会造成严重的有毒污染。

SAICM 的范围最终包括了化学品安全的所有环境、经济、社会、健康和劳工方面，它是一个有着广泛范围、颇具野心的全球努力。

SAICM 的目标

本战略的总体目标是：在化学品的整个存在周期内对之实行健全的管理，以便最迟至 2020 年把化学品的使用和生产方式对人类健康和环境产生的重大不利影响降至最低程度。为了实现这个整体目标，SAICM 建立了以下子目标：

- 减少风险
- 知识与资讯
- 政管
- 能力建设与技术合作
- 非法国际贩运问题

²⁹ 迪拜 ICCM 通过的文件和解决方式提供六种联合国语言的文本，可在以下网址下载：
<http://www.chem.unep.ch/saicm/SAICM%20texts/SAICM%20documents.htm>

风险减少

在 SAICM 的语言中，所有旨在保护人类健康和环境免受化学品暴露的行动称为“风险减少行动”。SAICM 风险减少目标如下：

- 确保在做出关于化学品的决定时，顾及并努力保护那些特别脆弱或特别易与可能构成风险的化学品发生接触的人类群体、各类生态系统及其不同组成部分；
- 实施透明的、全面的、高效率的和有效的风险管理战略。它应建立在对健康与环境方面影响的合适的科学理解、以及根据旨在防止污染、减少或消除风险的合适的社会和经济分析的基础上。这些战略应旨在防止污染、减少和消除风险；
- 到 2020 年，确保那些对人类健康和环境构成不合理的和无法加以管理的风险的化学品不再予以生产或用于这些用途；
- 对于无法加以管理风险的评估应优先考虑以下化学品：具持久性、生物累积性和毒性的化学物质（PBTs）；具有非常强持久性和生物累积性的化学物质；致癌物质、突变性和那些影响生殖、内分泌、免疫系统和神经系统的化学物质；持久性有机污染物、汞和其他引起全球关注的化学物质；大量生产和使用的化学物质；广泛并分散使用的化学物质；其他那些国家范围关注的化学物质；
- 风险减少行动应运用预防性措施，应优先考虑采取各种预防性措施，诸如预防污染的措施等。应发展、促进和支持环境友好和更安全的替代品。这些包括更清洁的生产方式、在知情的前提下取代引起特别关注的化学品、以及不含化学物质的替代品。

知识与资讯

本战略方针在知识与资讯方面的目标如下：

- 确保关于化学品和化学品管理的知识与资讯足以使各方在化学品的整个存在周期内对之进行充分的评估和以安全的方式加以管理；
- 确保所有利益相关者都能够得到化学品的信息，这些信息应以适宜的语言发送。这些信息包括化学品整个生命周期的信息：生产、使用和最终处理方式，包括产品中化学品的正确信息。这些信息应可提供、有途经可循、易于客户使用和充足的而且切实符合所有利益相关者的具体需要的资讯。应提出化学品对人类健康和环境的影响；自身所含的物质；潜在的用途；保护方式和条例；
- 在认识到本国的相关法律和条例有时会要求对机密商业和工业资讯及知识进行保护的同时，应让利益相关者能够得到这些化学品信息，不应把涉及人类及环境健康的安全的化学品资讯视为机密性资料；
- 加速旨在确定评估化学品对人类和环境产生影响的科学研究步伐。确保针对化学品控制技术进行研制和开发工作，研制更安全的化学品，更清洁的技术，以及不含化学物质的替代品和技术；
- 掌握和积累关于如果不能对那些引起全球关注的化学品实行健全的管理而将可能对可持续发展事业产生的、目前估计的和预计将会产生的财政和其他方面的影响的知识和资讯。

政管

本战略方针在政管方面的目标如下：

- 为了实现化学品的良性管理，采取涉及多重部门的、综合的、有效的、高效率的、透明的、连贯的和具有包容性的、适宜的国家、区域和国际机制。确保实行问责制；
- 促进在每一相关部门内对化学品实行健全管理。（相关部门可能包括环保部、卫生部、农业部、劳工部、工业和发展部。）推动采用跨越所有部门的化学品健全管理综合方案；
- 增强执行和鼓励实施有关化学品管理方面的本国法律和条例。促进按照相关的行为守则行事，包括那些与法人环境和社会职责相关的行为守则；
- 推动在不同国家的各海关机构之间开展密切的信息交流合作，以推动相互交流旨在防止所有危险化学品非法国际贩运的相关资讯；
- 推动和支持公民社会所有阶层，特别是妇女、工人和土著人（社区）切实和积极参与与化学品安全有关的条例制定工作和其他决策过程。增强各国政府、私营部门和民间社会在国家、区域和全球层面为健全管理化学品而开展的合作；
- 促使贸易政策和环境政策取得相辅相成的效果。

能力建设与技术合作

本战略方针在能力建设与技术合作方面的目标如下：

- 视需要提高所有国家，特别是发展中国家和经济转型国家在化学品整个存在周期内对之实行健全管理的能力。在国家间制定和执行可持续能力建设战略，促进国家之间的合作；
- 建立和加强促进技术合作的伙伴关系和机制，包括合适的清洁技术和转让；
- 把化学品健全管理能力建设作为一个优先事宜列入社会和经济发展战略，包括国家可持续发展战略、减贫战略文件和国家援助战略，并把化学品列为国家政策的一个重要组成部分；
- 鼓励和推动发展中国家和经济转型国家适当利用其他国家和国际组织在此方面已开展的工作和已建立的化学品管理模式；
- 资助方、多方组织和其他相关部门应该意识到化学品安全与减少贫穷和可持续发展的联系。

非法国家贩运问题

本战略方针关于防止非法国际贩运方面的目标如下：

- 防止有毒、危险、禁用和严格限用化学品，包括含有这些化学品、混合物和化合物的产品，以及废物的非法国际运输；
- 加强各种国内与区域一级的执行机制，这些机制存在于关于防止非法国际贩运条款的现行多边协定中；
- 推动发展中国家和经济转型国家在国家 and 区域一级防止和控制非法国际贩运方面的信息交流并加强其在此方面的能力。

财政考虑事项

迪拜国际化学品管理大会同意 SAICM 的实施需要调动现存和新的财政资助来源，各发展中国家、最不发达国家、小岛屿发展中国家实现 2020 年目标的进展程度部分取决于这些财政资助。

- 在国家层面，鼓励各发展中国家和经济转型国家将化管方针的各目标综合纳入相关的国家项目、计划和战略中。评估现行法律、政策和规章以确定能为推动执行本战略方针各项目目标而需要进行的修改，包括酌情评估筹资需要。评估和通过旨在帮助解决化学品健全管理费用的经济手段，包括考虑旨在将化学品外部费用内部化的经济手段；
- 把本战略方针各项目目标综合纳入多边和双边发展援助合作。发展中国家应考虑将本战略方针目标纳入影响发展援助合作的有关国家文件之内。作为对此需求的回应，捐赠人应视本战略方针目标为支持可持续发展双边援助机构合作的重要组成部分；
- 邀请联合国专门机构、基金会和项目及其他政府间机构酌情将本战略方针各项目目标纳入其各项活动之内；
- 为支持实施本战略方针各项目目标初步能力假设活动方面建立一个自愿“快速启动方案”。这一方案应囊括一项自愿附有时限的信托基金，包括多边、双边和其他形式的合作。

实施工作和进展情况评估

迪拜的国际化学品管理大会建立机构安排以支持 SAICM 的实施和进展情况评估，包括如下：

- 执行战略方针首先应该展开一个酌情建立必要能力的赋能阶段，在各利益相关方的参与下制定一项国家化学品管理战略方针的执行计划。同时酌情考虑现有要素，例如立法、国家简介、行动计划、利益相关方倡议以及目前存在的各种空白、优先事项、需求和具体情况。化学品管理方针区域执行计划亦可酌情采用类似的方式制定。其后的执行阶段应着眼于具体行动计划的执行；
- 鼓励政府间组织、国际金融机构和私营部门支持这些行动，考虑其行动计划发展的适宜性。寻求利益相关方之间的伙伴关系以支持 SAICM 的实施；
- 为了持久地执行综合化学品管理办法，各国政府应在各部委之间或机构间执行战略方针做出安排，这样才能够代表所有有关的国家部门和利益相关方的利益并涵盖所有有关的执行领域。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协调中心，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；
- 化管大会将负责对本战略方针的实施工作情况进行定期审查。大会接收所有利益相关方关于战略方针执行情况进展的报告，评估战略方针的执行情况，以便对照 2020 年目标审查进展情况，并视情况做出战略决定、规划、优先考虑和修订本战略方针。化管大会将评估 SAICM 在财政方面的表现，努力为执行工作确保必要的财政和技术资源，促进所有利益相关方参与战略方针的执行过程。大会的界会应分别于 2009、2012、2015 和 2020 年举行，除非化管大会另有决定；
- 必须利用一种公开的、涉及多重利益相关方和多重部门的办法，在化管大会各界会议之间继续切实执行本战略方针。这些区域会议将为化管战略方针活动、筹备国际化学品管理大会今后各届会议、以及各区域之间进行专门知识交流和信息交流提供便利。这些会议将审

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相关方提供指导；为进行技术和战略讨论和信息交流创造条件；

- SAICM 的执行很大程度上依靠相关政府间组织的行动，尤其是参加组织间化学品无害管理方案的七个成员组织和两个观察员组织，组织间化学品无害管理方案的成员组织如下：联合国粮农组织（FAO）；国际劳工组织（ILO）；经济合作与发展组织（OECD）；联合国环境规划署（UNEP）；联合国训练研究所（UNITAR）；世界卫生组织（WHO）；观察员组织为：联合国开发计划署（UNDP）；世界银行（World Bank）；
- SAICM 的秘书处位于 UNEP 日内瓦办公室，它将为化管大会的各届会议和 SAICM 闭会期间和 SAICM 各区域会议提供便利，并尽量争取更多的多重利益相关方参加，同时还负责分发化管大会的报告和建议，推动建立并保持国家和区域一级的战略方针利益相关方网络。

SAICM 的全球行动计划

SAICM 的全球行动计划是一份具指导意义的文件，它列出了各利益相关方在执行 SAICM 时应考虑的行动名单。作为一个工作的工具，它将进一步发展，更具开放性地提出目前和变化中的需要。

全球行动计划囊括了 SAICM 执行中的 36 个工作领域。在每一个工作领域，行动计划都列出了提请的具体活动以及所指定的行动者、目标和时限、进展情况指标和实施方面。总体而言，行动计划囊括了 273 个提请的 SAICM 执行活动。

对于 273 个 SAICM 全球行动计划而言，很难将其所有名单进行小结。也许一些非政府组织和公民社会组织对以下由 SAICM 全球行动计划支持的活动感兴趣：

- 鼓励全面执行联合国粮农组织关于农药分发和使用的国际行为准则；
- 在对剧毒农药自身危害性和预期的当地暴露进行评估的基础上，拟定国家决议；
- 对农药和可迁移的疾病矢量的管理建立生态健全和综合的战略方针；
- 鼓励工业自愿停止使用有害和在一般条件下不能安全使用的剧毒农药；
- 确认受污染场地和热点地区，推进和执行受污染场地修复计划以减少对公众和环境的风险；
- 为农药和其他化学品（尤其是多氯联苯）的认定和废弃物的处置提供便利；
- 优先评估和研究对人类健康和环境造成过分和无法管理的风险；
- 促进减少由于铅、汞和镉对人类健康和环境造成的风险；全面地考虑汞行动的选择，包括对设备进行合法限制、伙伴关系和其他行动；
- 建立和执行将废弃物最小化和废弃物处置的国家行动计划；
- 促进和建立国家一级的国际劳工组织安全工作项目，履行和执行国际劳工组织 170、174 和 184 号条约；³⁰

³⁰ ILO 安全工作项目强调工作和环境的安全和健康，内容提供法文、英文和西班牙文，<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/intro/>
ILO 170 对工作场所化学品使用的安全表示了担忧，见：<http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/cis/products/safetytm/c170.htm>
ILO 174 对预防重大工业事故公约表示了担忧，见：http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/speech/ct_28apr06.pdf
ILO184 对农业中的安全和健康表示了担忧，见：<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/c184.pdf>

- 建立工人的权利。如果不能提供充分和正确的信息来说明他们工作环境中的化学品暴露和如何正确保护自身安全，工人有权拒绝在有害的环境中工作；
- 促进儿童化学品安全的教育和培训；
- 建立所需的框架以求建立污染物释出及转运申报制度；
- 建立发展中国家非政府组织、民间社会和社区的能力，为他们负责任和积极的参与提供便利；
- 加强政策、法律和条例的框架并促进和执行其；
- 将公民社会代表纳入政府委员会中，对 SAICM 执行计划进行明确描述、执行和检测；
- 执行废弃物最小化的能力建设项目，增加来源的效率，包括零废物来源管理、防止废弃物、替代品和减少有毒物质的使用，减少废弃物的数量和毒性。

作为全球行动工具的 SAICM

来自于各地区的健康和环境非政府组织应邀参加了 SAICM 的起草和准备过程，他们起了积极的作用，起到了真正的影响力。然而参与的民间组织不可能得到所想的全部。在进程的最后一，一小部分政府极力干预，企图改变之前已获政府利益相关方通过的 SAICM 规定，这些规定招致化学品行业贸易协会的反感。在这种情况下，经过艰苦的协商，SAICM 的最终方案也被修改并且作用有所减弱。不管如何，最后，参与 SAICM 准备过程的健康和环境非政府组织及工会都参与了 SAICM 采用的最终共识决议。

这些非政府组织认识到，尽管 SAICM 的部分内容还稍显弱，但 SAICM 的采用代表了一个重要的全球成果和发展。世界上大部分国家的重要政府首脑代表与社会其他部门的代表一起针对化学品安全成为重要的全球健康和环境目标形成了正式的认识。各国政府同意一个综合的解决方案的必要性；他们承诺至 2020 年需要真正的改变；采取有用的政策和战略；同意建立行动指南；最后，遵循执行安排，包括在需要的情况下，召开一系列的对进程进行回顾以确保方向正确的国际会议。

5. 公民社会如何使用国际化学品管理战略方针和为其作贡献

SAICM 的采用标志着化学品污染和暴露现在已经与气候变化和生物多样性退化一起被认定为全球环境议程的重要内容。多年来，科学家和研究者了解到人类和野生生物对于有毒化学品的暴露情况及其带来的严重危害。世界上有些地区的公民社会已经对这方面增长的信息进行了回应，要求行动和施加压力寻求解决方案。SAICM 的采用提高了这些公民社会的地位和其努力的可信度，而且为公民社会努力的进一步扩大和成长创造了条件。

公民社会正致力于推行国际化学品管理战略方针

在大多数国家和所有地区，已有非政府组织和公民社会组织致力于推行国际化学品管理战略方针，有些可能在对 SAICM 不熟知的情况下开展着相关的工作。

- √ **化学品相关的政策和实践。**许多国家的非政府组织正努力地寻求国家、地方省相关的化学品政策、法律和条例。民间组织积极开展行动：终结工业污染；要求污染行业采用最佳可行技术和最佳环境实践；建立国家污染物释出及转运申报制度，支持促进减少有毒物质使用和清洁生产的项目。行动强调了在儿童玩具、化妆品和其他消费品中的有毒化学物质。非政府组织也努力地促进清洁技术的转让。
- √ **农药：**公民社会大量的工作表现为：停止农业中错误使用农药和对农药的依靠；促进环境友好方式，将农药管理和农业生态实践结合起来；建立生态食品的消费者市场。在没有充分农药条例或进行实施的发展中国家，非政府组织开展行动以求在国家范围内全面执行联合国粮农组织的《农药销售和使用国际行为守则》。在非洲、东欧和其他地区，公民社会已经对那些农药废弃物的储存和其他有毒热点进行了确认和性质鉴定，并通过对政府和国际机构施加压力以采取清理和正确的处置。在受疟疾影响严重的国家，非政府组织正努力促进有效的疟疾控制方式，而不依靠在矢量控制中持续使用滴滴涕。
- √ **国际条约。**许多国家的非政府组织在推动巴塞尔公约、鹿特丹和斯德哥尔摩公约的协商、采用和履约过程中扮演了非常关键的角色。如今，许多国家的非政府组织正开展行动，争取一个全球条约来控制由于暴露于重金属比如汞、铅和镉而造成的严重问题。目前斯德哥尔摩公约控制和寻求减少名单上列出 12 种持久性有机污染物，这 12 种物质已被认为对环境造成的危害达数十年。最近几年，科学界确认了许多与斯德哥尔摩公约所限制的物质具同样危害的候选持久性有机污染物。包括：溴化阻燃剂；一些氟化物；农药林丹和硫丹；其他物质。非政府组织正在全球开展行动确保禁止或限制这些候选物质和与斯德哥尔摩公约所列的持久性有机污染物具同等顾虑的化学污染物。
- √ **生物监测。**许多国家的非政府组织开展项目提取人体血液中所含的有毒化学物质，对结果进行公布。结果清楚地说明了现在所有人体结构组织中都含有大量不同的合成有毒化学物质。这些行动关注有着特殊顾虑的有毒污染物，比如：持久性、生物累积性和毒性物质（PBTs）；极具持久性和生物累积性物质；致癌物和诱导有机体突变的物质，影响生殖系统、内分泌系统、免疫系统和神经系统的物质。

- √ **儿童健康。**儿童的环境健康对于许多的家长、医护人员和其他人而言，变得越来越重要，原因在于研究者发现未出生的胎儿、婴儿和年幼的孩子是有毒污染物造成的健康影响的易受害人群。通过自身对化学品的暴露，妇女在婴儿出生前将这些物质传给孩子，而后通过母乳喂养继续将污染物传给孩子。³¹ 出生前和婴儿期暴露于这些污染物会导致儿童时期和今后的生活里各种疾病和畸形的产生。一些案例显示妇女可以通过饮食来减少她们自身和孩子的暴露，但是仍应将预防限制为最有效的途径。因此，许多非政府组织采取支持终止那些在最初就导致污染的行为。
- √ **废弃物处置。**废弃物的不当处置是有毒污染的另一主要来源。这引起了许多国家的社区团体反对废弃物弃置和焚烧；不鼓励露天焚烧；促进废弃物的最小量化包括大量具影响力的零废弃物行动。非政府组织还在全球范围内阻止电子废弃物的贩运贸易和将高度工业化国家的废弃物转移到发展中国家的行为。巴塞尔公约规定废弃物贸易商可以通过声称这种行为是合法的回收行为从而达到进行废弃物贸易的目的，非政府组织开展行动对此公约中的漏洞进行填补。
- √ **职业健康。**工会和其他提倡者寻求采用国家法律和条例、国际公约和项目来保护工人、农民、渔民和其他人群免受工作场所的化学品暴露和化学品危害。一旦这些国家法律和条例、国际公约和项目被采纳，他们就极力地保证其尊严性和实施性。

以上只是列举了一些事例说明公民社会在支持目前在全世界出现的化学品安全目标方面所提出的主张和开展的行动。每一个行为都是对 SAICM 实施的贡献。从 SAICM 的意义上而言，它们组成了一个具整体性、关联性和全球意义的大整体；它们都为未来世界中化学品暴露不再成为对人类健康和生态系统造成伤害的来源做出了贡献。SAICM 的采用和将化学品安全视为紧急全球问题的认识的不增长，为传播和加强行动本身及其他 NGO 和公民社会在提高化学品安全目标方面的努力创造了条件。

国际化学品管理战略方针增强了 NGO 的工作

在 SAICM 迪拜宣言中，各国政府承认公众卫生和环境非政府组织、工会和其他公民社会组织在促进化学品安全方面做出了重大的贡献。他们表明希望继续与公民社会积极合作参与 SAICM 的执行。这使得公民社会在提倡和开展化学品安全目标的时候能减少非议更具主流性，而不致于像以往一样招致非议。这也使得污染者更难以否认现实问题的存在。在那些公民社会行动有一定的危险性的国家，这让非政府组织能够将他们的工作与该国的政府在执行战略方针方面的政策结合起来，以求实现 SAICM 2020 目标。

国家立法和法规

虽然公民社会的行动能够为 SAICM 目标的实现做出贡献，但最终，保护人类健康和生态系统免受有毒化学物质影响的责任还是需要政府来履行。这就要求建立一个基于有效的国际层面的政策、法律和条例基础上的国家法规政体。它还需要建立充分的国家法规基础设施，包括

³¹ 医生建议不论怎样，妇女仍应继续母乳喂养，因为母乳含重要的有益物质。

足够的实验室、受过培训的人员和当政人士，从而对化学品管理法律和法规进行有效的监督和促进。

当今世界，很少国家建立了充分的国家法规政体能够在本国实现 SAICM 2020 目标。然而，对于想为 SAICM 的执行做贡献的非政府组织和民间组织而言，重要的一个目标是对国家化学品法规政体进行改革。

欧盟 REACH 法规

在欧盟国家、挪威和瑞士。正像之前描述的行动，在这些国家，公民社会成功地开展行动，保证了已付诸实施的关于化学品控制的新法规—REACH 法规。法规的前文阐明了欧盟的目标是实现 2020 年目标，建议采用 REACH 法规以实现 2020 目标。

在 REACH 法规之下，那些想在市场上以欧盟意志使用化学品的化学品生产商和进口商，³²很多情况下，需要首先提供关于化学物质特性的完整数据，包括它的危害特性，还需提供化学品适用的信息和使用者安全使用方式的信息。对于那些表现具危害性的化学品，需要使用的特殊授权。只有那些能证明风险是可控制的厂家才能保证授权，或者在不能提供替代物和技术的时候，社会和经济利益风险更具价值的情况下。*

REACH 法规建立的核心规则

REACH 法规是非常具体和复杂的立法，它适用于欧盟国家。它给高度工业化的国家提供了一个好模式，但它对那些在工业相对不发达和财富相对较少的国家中普遍尚不具备的财富和技术基础设施水平进行了设想。尽管如此，REACH 法规建立基础的中心原则应该在各种发展水平的国家中实行。

- 在 REACH 法规之前，很少有数据显示由于大多数工业化学品的使用导致对身体的潜在影响。在 REACH 法规之下，希望在欧洲市场以每年 1 吨的量销售一种化学品的生产商和进口商必须向法规制定者和使用者提交一份综合的数据和信息，这就形成了一项新原则，有时称作：无数据，无市场。
- 在 REACH 法规下，与化学品的健康和环境影响相关的数据不仅提交给政府，而且要向公众公布。这正体现了 SAICM 的原则，也是公民社会视之为重要的权利：知情权。
- REACH 法规还号召在确认了合适的替代品时，应对最危险的化学品进行有步骤地替代。这也为厂商创造了经济动力，将更安全的替代品引入市场；当更安全的替代品出现时，它也会实现有害化学品的最终禁止和逐步淘汰。这种方式称为：替代原则。
- REACH 法规要求生产商、进口商和下线使用者确保他们生产、投入市场和使用的化学品不会严重地影响人类健康和环境。这种受到支持的方式称为：预先告知原则。

³² REACH 法规要求将运用于每年生产和进口超过 1 吨的每位生产商和进口商。另外，对于那些生产和进口在 1-10 吨之间的物质只要求一份关于化学品特性的有限数据。

* REACH 法规的全面执行需要时间，因此对这项新法规和其行政体的最终判定还不太可能。另外，REACH 法规没有扩大到：农药和重金属的控制；工业污染的控制；确保正确的废弃物管理的实施。然而，大多数在化学品管理方面具有专家的健康和环境 NGO 及公民社会认为法规非常重要，具有正面的进步性，其他国家可以学习和效法。

以上四项原则：1) 无数据。无市场；2) 知情权；3) 替代原则；4) 预先告知原则，为各国非政府组织开展国家化学品管理立法和法规方面的工作提供了非常适用的开端。

REACH 法规产生的化学品方面的数据和信息将提供给各国的法例制定者。替代原则与本国法律的结合，将使国家严格地控制有害化学品的使用或者是在有更安全的替代品时停止进口和生产；它逐步淘汰本国市场上的化学品，尤其是对使用者而言难以安全管理的化学品。这种方式减少了国家法规和条例制定者的工作量，它将告知终端使用者如何安全使用化学品的主要责任赋予在了生产商和进口商。通过预防原则与法例的结合，它使得法例制定者在进行裁定，甚至在面对争议时，采用预先告知和预防原则。

REACH 法规可以有助于非政府组织在对化学品相关的政策、法律和法规进行倡导性改革，促进国家实现 SAICM 2020 目标。其他一些国际上认可的原则比如污染者付费原则和污染受害者追究责任和要求赔偿的权利也是非常有效的。

6. 实行 SAICM 的技术支持和财政支持

非政府组织，尤其是发展中国家和经济转型期国家的非政府组织意识到化学品相关的国家政策、法律和法规方面的改革其本身是不能实现 SAICM 的目标。法律和法规至多能限制必需的化学品管理基础设施的缺失，包括足够的执行和监测的机制。更多的是，能够实现化学品安全的要求，投资于更清洁的技术、更安全的产品和实践和污染场地的修复。许多发展中国家，尤其是最不发达国家和小岛发展中国家，缺乏自我产生资源来建立和维持化学品管理基础设施，不能够在技术方面进行必要的投资，不知该如何操作。

如果这样的国家希望正确的执行 SAICM，需要外部的技术和财政支持。因此，那些致力于化学品安全的非政府组织必须扩大财政和技术资源，将这些资源提供给那些需要的发展中国家，来推动 SAICM 目标实现的进程。

化学品安全和可持续发展

迄今为止，化学品安全目标的财政和技术的支持非常有限，难以得到保证。国际发展协助机构和各国政府将化学品安全视为奢侈的事宜，贫穷的国家难以负担。即使战略方针没有解决这个问题，但它的采用却为解决方式提供了基础。SAICM 迪拜宣言的第一句话声明：

“如果我们要实现可持续发展包括消除贫困和疾病、提高人类健康和改善环境、提高和维持处于所有发展水平国家的生活标准，实行良性的化学品管理是必要的。”

在采用 SAICM 的过程中，各国政府同意应将提高化学品安全视为可持续发展议程的必要元素。那些由于化学品暴露而导致的疾病和行为紊乱不仅对人类造成伤害，而且也阻碍了经济生产力，给国家的健康和教育系统带来了额外的负担。一个国家在化学品管理方面能力的不足会阻碍经济发展和减少贫穷的行为。

SAICM 的总体政策战略号召将战略方针的目标纳入多边和双边发展援助合作。它号召发展中国家将 SAICM 目标纳入国家文件，借以影响发展援助合作；号召捐助方将 SAICM 目标视为双边援助机构合作的重要元素。SAICM 总体政策战略的实现将扩大发展中国家的潜在资源，这些国家正希望能提高本国的化学品管理条例政体并希望能向清洁工业和技术转型。

在战略方针采用后的两个月，高度工业化国家的发展部和环境部的部长在巴黎公共召开了会议。本次会议通过了一项新政策，称为 *为实现目标而采取共同行动的框架*。³³ 在之前的会议上，来自发展部的部长同意气候变化、沙漠化和生物多样性的消失值得发展机构的支持。2006 年 4 月，部长们第一次同意了化学品管理也是一项全球环境目标，应该更好地将其纳入国家和地方发展政策和计划。

联合国发展计划署（简称 UNDP）也对 SAICM 进行了回应。如今，UNDP 已将 SAICM 的执行与千年发展目标联系起来，创立了将化学品的正确管理纳入千年目标基础上的政策和计划的工具包。³⁴

³³ OECD 发展援助协会和 OECD 环境政策委员会的部长级联合会议通过的这项政策宣言见：<http://www.oecd.org/dataoecd/44/27/36427017.pdf>

³⁴ 见 <http://www.undp.org/chemicals/Documents/UNDP%20toolkit%20-%20Mainstreaming%20the%20Sound%20Management%20of%20Chemicals%20-%205D.pdf>

NGO 的努力

NGO 通过工作能够更好地认识到化学品安全对于实现可持续发展和减少贫穷是非常重要的。在发展中国家，NGO 鼓励政府将化学品管理的目标纳入到他们要求的援助项目。作为一个全球的社区，NGO 能够监测发展机构是如何对这样的要求进行回应的。

NGO 还能够促进建立 SAICM 快速启动项目之外的 SAICM 财政机制。快速启动项目是一个适度和受时间限制的项目，它设计的目的并不在于向许多的发展中国家提供实现正确的 SAICM 执行所需的资源。自 SAICM 第一次开始准备以来，发展中国家就要求一个成熟的 SAICM 财政机制，这项要求得到了许多资助国家的深度考虑。

这项机制规定每年 5 千万至 1 亿美元和其他的资助。这些资助应优先考虑最欠发达国家、小岛发展中国家和其他一些工业发展较弱的国家。这些受助国应该是在以下方面缺乏自我筹资能力：建立有效的化学品管理条例、监测和执行的基础设施；清理现存的化学品热点地区；开始向更清洁的产品和工业过程进行转型。实现的一条途径是寻求新的全球环境基金关于正确的化学品管理的焦点领域的投入。然而，如果一些大型的捐助国仍然反对这种途径，那么可以寻求另外的机制。

SAICM 的采用创造了一种新的可能性，为支持化学品正确管理目标提供了发展援助资金；它还创造了国际层面上的讨论，对实现这个目标而建立国际财政机制的可能性进行了辩论，这些机制比如全球环境基金焦点领域和与之相等的机制。不幸的是，这些新的可能性并没有在范围上进行具体物质化，而这种范围的物质化对于在全球努力执行 SAICM 和实现它的目标是必要的。因此，来自各地区的 NGO 将继续提高对 SAICM 这方面不利的认识，努力帮助确保新的和其他的资金能够用以资助 SAICM 的执行。

7 结论

SAICM 的采用提供了一个机遇，帮助建立和加强那些旨在防止由于化学品和其他有毒物质暴露而对人体健康和生态系统造成进一步影响的全球公民社会运动。

在 REACH 法规第一次在欧洲议会引起争议时，议会成员也是 REACH 原始创造者 Inger Schörling 出版了一本立法指南：揭开欧盟化学品政策秘密的唯一指南—REACH，事实和原因的解读。³⁵ 此指南帮助欧洲的公民社会成功施压，促成了 REACH 法规的采用。在指南当中，Schörling 表达了为什么化学品政策改革如此重要。

“地球是唯一适合人类居住的星球。我们和其他生灵共同分享着它，地球上的生命也将生生不息。所有人类和那些尚未出生的人都依赖着全球的生态系统生存。它是一个封闭的系统，如果我们冒着风险摧残它和毁坏它，受害的将是我们自己。”

当迪拜政府间会议上通过战略方针时，就设定了这是一项全球运动，将对每一个国家的化学品政策和实践进行改革。成功的关键在于全球公民社会是否具备利用此次机会、挑战和实现真正改变的能力。

³⁵ 见：<http://assets.panda.org/downloads/theonlyplanetguide.pdf>

8 编后语：全球公民社会国际化学品管理战略方针运动

2008年1月，来自于6个国际NGO联盟³⁶的代表在多伦多举行了一次计划会议。同意共同开展全球SAICM运动，将SAICM告知所有地区的NGO和公民社会。这鼓励他们以各自的方式推动SAICM的执行。会议还同意了关于SAICM的NGO/公民社会的共同宣言。

所有国家的NGO和公民社会被要求对公共宣言进行回顾并考虑支持它。SAICM运动其中的一个目标是至少保证80个国家的1000NGO和公民社会支持它。本手册也将作为运动的部分产物。

欲了解全球SAICM运动的更多信息，请查阅www.ipen.org/campaign。共同宣言和NGO的支持表格提供以下7种语言：阿拉伯文、中文、英文、法语、德语、俄语和西班牙语。

共同宣言见下：

³⁶ 这些网络组织包括：Health Care Without Harm (HCWH); the International POPs Elimination Network (IPEN); International Society of Doctors for the Environment, (ISDE); Women in Europe for a Common Future (WECF); and the World Federation of Public Health Associations (WFPHA).

关于国际化学品管理战略方针的 非政府组织/公民社会全球共同宣言ⁱ

在意识到在“整个社会对化学品的管理需进行基础性的改变”，ⁱⁱ2006年2月6日，来自100多各国家的环境部部长、卫生部部长和政府部门其他代表、公民和私人企业的代表在迪拜发表了联合宣言：全球空气、水和土壤仍遭受着污染，危害着上百万人口的健康和福利。ⁱⁱⁱ大会通过了具全球计划性的国际化学品管理战略方针（SAICM），目标是：到2020年，对化学品整个生命周期进行良性的管理，应将化学品的使用和生产对人类健康和环境的影响减至最低。^{iv}

国际化学品管理战略方针宣布了农业和工业的化学物质，涵盖了化学品的生产、使用和处置的生命周期，包括了产品中和废弃物中的化学物质。

（组织名称）_____，作为公民社会组织，加入这全球行动，寻求无有毒化学品污染的未来，我们同意国际化学品管理战略方针的以下内容：

- 采取行动，阻止化学品危害孩子、孕妇、人口繁殖、老人、穷人、工人及其他易受影响群体和环境；^v
- 采取预先预防原则，^{vi}优先考虑预防方式比如污染预防；^{vii}
- 告知发展中国家和经济处于转型期国家在能力方面的不足，公开农业生产中仍使用某些农药、工人暴露于有害化学品、化学品对人类健康和环境的长期影响方面的情况；^{viii}
- 承诺促进和支持更具创新性和环境友好安全的替代品的发展和运用，包括清洁生产、告知出于特定情况考虑下的化学品替代和非化学物质的替代；^{ix}
- 促进适当的转变，寻求更清洁和安全的技术，^x呼吁现存的和新的资助来源；^{xi}
- 从所有利益相关方的角度出发，促进在良性化学品管理方面的能力建设、教育培训和信息交流；^{xii}
- 如果要进行可持续性发展，良性的化学品管理必不可少，包括消除贫困和疾病，改善人类健康和环境，提高和保持处于各种发展阶段的国家的生活标准；^{xiii}
- 承诺促进和支持公民社会各部门尤其是妇女、工人和传统本土社区积极地参与到化学品安全领域的法规和其他决策过程；^{xiv}
- 承诺为化学品整个生命周期的信息和知识包括对人类健康和环境的风险提供便利途径。^{xv}

我们承诺并号召所有的利益相关方包括政府、非政府组织、私人部门、政府间组织和其他部门协作，共同推行国际化学品战略方针，对国内的化学品评估和管理法律、政策和实践进行改革，力争在所有国家实现2020目标。

i 国际化学品管理战略方针包括三个主要文件：由各国部长、公民社会代表和私人部门代表承诺的迪拜宣言 (*The Dubai Declaration*)；设定 SAICM 范围及其需求和目标的总体政策战略(*Overarching Policy Strategy*)；设定战略推行方面的工作领域和活动的全球行动计划(*Global Plan of Action*)。此三份文件可在联合国以下网址进行查阅：

<http://www.chem.unep.ch/saicm/SAICM%20texts/SAICM%20documents.htm>

ii SAICM 迪拜宣言第 7 段

iii SAICM 迪拜宣言第 5 段

iv SAICM 总体政策战略第 13 段

v SAICM 总体政策战略第 7 段 c

vi SAICM 总体政策战略第 14 段 e

vii SAICM 总体政策战略第 14 段 f

viii SAICM 迪拜宣言第 6 段

ix SAICM 总体政策战略第 14 段 j

x SAICM 总体政策战略第 10 段 b

xi SAICM 总体政策战略第 19 段

xii SAICM 全球行动计划摘要，第 8 段 i

xiii SAICM 迪拜宣言第 1 段

xiv SAICM 总体政策战略第 16 段 g

xv SAICM 迪拜宣言第 21 段