



IPEN 对 SAICM OEWG3 的看法

2019 年 3 月

如需获取和“2020 年后”（Beyond 2020）进程相关的更多政策文件，请访问：

<https://ipen.org/conferences/oweg3>

请注意：本文档保留了修订痕迹，以表明相关文字是为联合主席的文件准备的提案。

进程考虑事项

- “2020 年后”联络组的授权应包括讨论除 SAICM 2.0 以外的更高级别赋能框架；
- 应召开额外的 IP4 会议，以保证进程取得圆满结果；
- 删除时间表的《国际化学品管理战略方针（SAICM）》全球行动计划应被纳入新协议中，以免失去相关的广泛工作以及一系列有帮助的工作领域和活动，这是因为它们有利于各国和各利益攸关方提高化学品安全性。

赋能框架

- 该框架应把所有和化学物质相关的多边协议都包含在一个高级别综合体中，尊重每份协议的法律自主权，并顾及未来就相关问题签订具有法律效力之协议的可能性；¹
- 关键要素应包括：
 - 目标、实施和汇报工作彼此更加连贯；
 - 高级别政治所有权和透明度；
 - 在化学品安全方面充分实现对可持续发展目标（SDG）的贡献；
 - 与框架内协议对应的各项有资金保证的强制性国家行动计划建立联系；
 - 各领域的所有利益攸关方以开放、包容和透明的方式参与。
- 不限成员名额工作组第三次会议（OEWG3）应建议在国际化学品管理大会第五届会议（ICCM5）期间或背靠背召开跨领域部长级会议，并提出一份对赋能框架要素予以背书的部长级宣言；
- OEWG3 应建议向联合国大会递交部长级宣言，以便通过一项决议，该决议还要求联合国各机构和多边环境协议在各自授权范围内参与到赋能框架之中并做出相关承诺；
- OEWG3 应启动跨会议进程，以拟定赋能框架文件供 IP3 审议，通过电子手段与一位发达国家联合主席和一位发展中国家或转型国家联合主席合作。

SAICM 2.0 的愿景

- 愿景应该是长期的，应包含优先预防措施，并应采取行动来保护人类健康和环境；
- 文字提案：所有利益相关方的共同愿景理应保护人类健康和环境，使其免受化学物质和废弃物的毒害，以便为世间万物保证健康生命和可持续的安全星球。预防措施是所有利益攸关方的重要事务，并被包含在本协议中。

SAICM 2.0 的范围

- 范围应涵盖整个生命周期以及 SDG12.4 所列的所有废弃物，SDG12.4 阐明了“在化学物质和所有废弃物的整个生命周期内对其实现无害管理……”的重要意义；
- 重要事项之一是包含环境完整性，以便把化学品安全性和生物多样性保护相联系——这两个概念尤其关系到农业生态和可持续食品生产；
- 目前的循环实践包含有毒回收，而后者有损于可持续性。文字提案应明确无毒循环目标；
- 化学品安全和人权之间的联系是联合国环境规划署（UNEP）工作的主流原则和组成部分；

¹ 相关协议应包括但不限于：《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和《水俣公约》，《国际化学品管理战略方针（SAICM）》，粮农组织《行为守则》，国际劳工组织相关公约，以及《国际卫生条例》（IHR）。

- 文字提案：拟议文书的范围包含化学物质和废弃物管理的环境、健康、农业、劳动、社会和经济方面，以增强可持续发展、环境完整性、无毒循环，以及人权保护。文书适当考虑了目前的政府和多个利益相关方文书和流程，并且足够灵活，可以在避免重复工作的前提下考虑新的文书和流程。

SAICM 2.0 的原则和方法

- 清单应包含那些和化学品安全密切相关的协议，其中包括化学品安全关键原则相关地区协议，以及和可持续食品生产、安全生产条件及安全健康环境权利相关的主要协议。
- 有待添加的协议：
 - 《农民和其他农村地区劳动者权利宣言》
 - 1966 年《经济、社会、文化权利国际公约》
 - 1948 年《世界人权宣言》
 - 《埃斯卡苏协议》
 - 《国际劳工组织第 184 号公约》
 - 《奥胡斯公约》
 - 《巴马科公约》
 - 《瓦伊加尼公约》

SAICM 2.0 的战略目标

- 协议应具有数量合理的宏伟目标，它们规定了实现目标的明确期限，并为可持续发展目标做出可衡量的贡献；
- 战略目标 A：确定并实施相关措施，以预防或尽量减轻化学物质全生命周期的有害影响，并预防或尽量减少废弃物；
 - 这三部分都很重要，首要任务应该是预防。
- 战略目标 B：形成全面且充分的知识、数据、信息和意识供各方利用，以促成明智的决定和行动；
 - 知识和数据应该全面且充分，以促成明智决定。
- 战略目标 C：确定值得关注的问题及其优先顺序，并着手解决问题；
 - 对于影响整个地区的问题，不应置之不理。在讨论具体问题的过程中，可能会认可或不予考虑某个问题。
- 战略目标 D：通过更安全的替代方案、创新的可持续解决方案以及前瞻思维，来优先预防人类健康和环境面临的危害；
 - 应该把预防列为优先任务并包含更安全的替代方案，这很重要。
- 战略目标 E：化学品和废弃物的无害管理有助于通过可衡量的行动来实现可持续发展。
 - 化学品无害管理的重要性超过了鉴别工作、更快速的行动以及合作关系的建立——它是在实现化学品的安全，以便能够实现可持续发展。

SAICM 2.0 的制度安排

- 已有良好运行记录的不应无谓地重复带有实用工作记录的 SAICM 要件，不必重新设计和设置要素。这些要素包括国际会议、规程和部门。应该向 Ii、iv 和 vi 添加协同作用；
- 文字提案国际会议 i：促进现有化学品和废弃物相关国际文书和计划的实施，提高这些文书和计划之间的连贯性，并确定欠缺之处；
- 文字提案国际会议 vi：预见并确定各项流程，以便在全球性问题出现之前或出现之时提供行动指引，促使各方就合作行动的优先任务达成共识，并提供适当手段来使各方的注意力聚焦于这些优先任务；
- 为新的第一要素而召开的文字提案国际会议：监督协议的实施；
- 为秘书处准备的文字提案 viii：向各利益相关方实施情况及目标进度国际会议汇报。

SAICM 2.0 的实施工作支持机制

- **各国的实施工作**
 - 有资金保证的国家行动计划是关键的实施工作支持机制；
 - 新文字提案 i: 为了实施对化学品和废弃物的**无害管理**，各国政府均应与其他利益相关方联合拟定国家行动计划，把它提交给秘书处，并向国际会议汇报实施情况。
- **地区、分区和行业合作及协作**
 - 在地区合作方面，行业会议将提供机会来推进一些行动方案，尤其是 SAICM 地区会议一般不涉及的农药相关行动方案，而环境部门通常是这些会议的主角。
- **组织间化学品无害管理方案（IOMC）组织的参与**
 - 通过与《2030 年可持续发展议程》（简称“2030 议程”）目标相关的详细行动计划来显著加强 IOMC 组织的参与。
- **工商界的参与**
 - iii: 工商界在全球优先任务方面的合作行动、能力建设和指导，会对化学品和废弃物**无害管理**工作的实施做出重要贡献。这其中包括产业的自愿行动方案、**产品监管、以制造无毒耐久可复用产品为宗旨的绿色化学实施活动、包含纳米材料在内的所有化学物质全面毒性和使用信息的提供、生产过程有毒有害化学物质和废弃物零排放的实现、包含废弃物和回收基础设施在内的化工生产所有成本内部化，以及对《联合国工商企业与人权指导原则》的遵守**；
 - iv: 各行各业均应参与化学品和废弃物无害管理工作相关政策的制定，以及相关项目及伙伴关系的建立和开展，**并参与法定要求的执行，除非存在利益冲突**。化学品监管应涵盖完整生命周期，涉及初级生产者、下游制造业、分销商和销售商、**出口商、进口商、回收商和废物处理商**，并基于现有的相关行动方案。无论是特定行业的战略还是跨行业战略，都可被用于吸引化学品生产者和使用者的参与。
- **学术界的参与**
 - 学术界应通过独立或合作方式来产生与化学物质和废弃物的**危险、风险**和监测活动相关的知识、数据和信息，包括与某些问题的**鉴别**工作相关的知识、数据和信息，这些问题足以引起担忧并促使有关方面采取行动或寻求**替代品**。
- **附属机构和/或特设专家机构**
 - 附属机构若要起到应有作用，就必须是不局限于毒理学的跨学科机构，以保证其充分地代表并考虑了所有和化学品安全相关的科学和公共卫生学科；
 - 附属机构的职权范围需要十分准确，以保证所有 SAICM 利益相关团体均能充分参与，并确保严格的利益冲突政策得到执行；
 - 在采纳附属机构建立决定之前，应全盘考虑此类机构的可持续充足资金提供事宜。
- **进度评估**
 - 对于国家行动计划规定的各项行动的相关汇报，以及包含利益相关方意见的汇报，应该实行汇报工作定期评审制度。专家小组将对这些报告予以评审并提出建议，对国家的评审可以每三年一次。这些报告可为 SAICM 2.0 有效性评估以及融资、能力建设和协议其它重要组成部分的评估奠定基础。
- **文书的不时更新**
 - SAICM 2.0 应包含修订机制，以便在新信息和新挑战出现时做出相应调整。

SAICM 2.0 的目标

- 请参阅附录 1。

融资

- SAICM 面临资金短缺。全球环境基金（Global Environment Facility, GEF）第七期增资（GEF-7）拨款已经增加了化学物质和废弃物核心领域的资金，但 SAICM 资金依然是 4 年 1,300 万美元，占化学物质和废弃物预算的 1.4%，占 GEF-7 增资的 0.2%；²
- 联合国环境规划署在对综合方法的评估²过程中应该听从建议，“正式请求捐赠者公开表示：化学物质和废弃物属于相关发展计划的一个需要拨款的组成部分”；
- SAICM 清算机制应该公开跟踪化学品无害管理专项发展援助；
- 私营部门融资在综合方法中的实施情况较差。联合国环境规划署的评估²指出：“在促使工业部门投入新的现金和实物资源方面，综合方法的作用不太明显。”
- 充足的、可预测的、可持续的融资，它涉及全球化学品制造产业的成本内部化。对化学工业征收 0.1% 的税，每年就能产生 58 亿美元税收以实施化学品安全措施，并且符合里约原则 16。
- 联合国环境规划署在评估²方面应该听从建议，以便“委托相关机构研究以市场为导向的成本内部化手段以及可持续消费和生产专项激励措施，尤其是在绿色化学投资领域。”
- 联合国环境规划署的评估²指出：“民间社会本可以向快速启动方案（QSP）申请资金，但令人遗憾的是，该方案已经终止。而特别方案没有把民间社会组织（CSO）视为实施机构，这引起了此类组织的担忧。”
- 根据评估，联合国环境规划署应该“提出民间社会融资解决办法”，其中包括“改变特别方案拨款，以包含向民间社会组织分拨款项这一可能性。”
- 应该建立 SAICM 实施工作特别基金，为那些低于全球环境基金类别的拨款项目提供资金，并且该基金的设计应吸取 SAICM 快速启动方案的教训。

伙伴关系

- 伙伴关系不能取代有效的金融机制，也不能取代在化学品制造产业实现成本内部化这一要求；
- 伙伴关系应该：帮助实现国际社会商定的目标；与国家法律、发展计划和战略保持一致；尊重国际法，遵守各方商定的原则和价值观；保持透明和责任心；提供附加值，补充而非替代政府承诺；拥有可靠的资金保证；由多个利益相关方驱动，为不同的合作伙伴规定明确的角色；
- 根据联合国秘书长提出的原则：“与工商界的合作必须透明。应该向联合国相关实体和公众提供主要合作措施的性质和范围相关信息。”
- 伙伴关系的参与企业只能是那些遵守《联合国全球契约》、《联合国工商企业与人权指导原则》和联合国其它指导原则的企业。这其中包括相关的化学品安全原则，比如“企业应该支持环境挑战预防措施”和“企业应该支持结社自由并认可集体谈判权。”

2014-2016 年进度报告

- 鉴于 SAICM 评估工作卓有成效，并且各方需要聚焦于“2020 年后”进程的结果，因此不应编写 2017-2019 年进度报告。

新出现的政策问题和其它值得关注的问题³

- INF9 尚不可得；
- 当前环境绩效指数（EPI）和值得关注的问题应被纳入 SAICM 2.0，以免失去前进动力；
- **油漆含铅问题：**尽管有 71 个国家声称自己已对含铅油漆制定了具有法律约束力的控制措施，但在这些措施当中，自含铅油漆于 2009 年被归类为新出现的政策问题以来，只有三分之一得到采纳。此外，在这些规章制度当中，有许多要么未起到保护作用，要么完全无效。很显然，政府、工业部门和民间社会必须采取紧急行动，以便在各国加快制定并执行具有法律约束力的控制措施。各国政府应该在 OEWG3 声明自己的此类行动意向。
- **产品化学成分问题：**由于可获取的产品化学成分信息有限，因此产品化学成分（CiP）方案目标的实现进度很缓慢。所有产品类别都面临信息缺乏。这方面需要相关产业承担更多责任，推动目标的

² SAICM/OEWG.3/INF/11

³ 新出现的政策问题包括：油漆含铅问题、产品化学成分问题、电气电子产品生命周期内的危险物质问题、纳米技术和纳米材料制品问题、内分泌干扰化学品问题，以及环境持久性制药污染物问题。值得关注的问题包括：高危农药和全氟化学品。

实现。由于各个国家和地区的产品化学成分信息交流规则不相一致，因此有必要披露完整的健康和
安全信息，以及产品成分的全部化学物质名称，特别是根据 SAICM 标准来鉴别的化学物质。这些
信息应在产品全生命周期公布，包括产品制造、使用、回收和/或处置阶段。

- **电子产品中的危险化学成分问题：**该问题的设计和生产阶段工作在很大程度上被忽视了。电子产品
生产显然牵涉到女性和化学品安全之间的关系，这是因为女性经常占相关产业工人的大多数。韩国
和越南等主要生产国的一些公益非政府组织披露了电子产品制造业工人尤其是女工所承受的严重健
康影响。
- **内分泌干扰物（EDCs）问题：**联合国环境规划署在 2018 年发布了 3 份重要的内分泌干扰物报告，
但这些报告未被包含在该议题的会议文件中。联合国环境规划署应该广泛传播关于如何鉴别内分泌
干扰物、暴露情况和后果的信息，并大力推广现有的全球、国家和地区框架。
- **纳米技术和材料问题：**该问题的相关工作在帮助人们提高意识方面起到了作用，但还需要进一步的
努力在全球范围创造动力并推动真正的预防行动。应加强各国政府和联合国机构的参与，这一点至
关重要。
- **全氟化合物（PFCs）问题：**IOMC 组织应着手拟定全氟/多氟烷基化合物（PFAS）类别监管指导方
针。IPEN 在孟加拉、印度、印度尼西亚、日本、马来西亚、尼泊尔、斯里兰卡、泰国和越南的参
与组织（PO）披露了亚洲的全氟/多氟烷基化合物污染是何等严重。IPEN 还与专家合作拟定关于无
氟灭火泡沫的关键技术信息。
- **高毒农药（HHPs）问题：**自国际化学品管理大会第四届会议（ICCM4）以来，尽管该问题的相关
工作对于可持续发展目标 2（SDG2）至关重要，但全球范围的工作进度明显滞后。公益非政府组
织的积极工作包括使用清单的拟定、危害文献的编写，以及农业生态替代方案的实施。粮农组织计
划召开的协调会议应启动一项倡议，以便逐步淘汰高危农药，并代之以非化学替代品、农业生态实
践，以及旨在实现粮食和纤维可持续生产的生态系统方法，并将公共卫生病媒控制作为优先事项。

卫生部门战略

- 在卫生部门战略中有待推进的关键领域包括农药中毒发生率数据的拟定、《国际卫生条例》所规定
的化学成分的实施、含铅油漆的逐步淘汰，以及卫生部门废弃物问题和处置问题的整合。
- 在全球范围，如“总体政策战略”第 29 段所述，世界卫生组织（WHO）应继续在 SAICM 2.0 的
SAICM 秘书处中发挥作用⁴。世卫组织于 2012 年停止其秘书处职责。

附录 1：SAICM 2.0 的目标

**战略目标 A：确定并实施相关措施，以预防或尽量减轻化学物质全生命周期的有害影响，并预防或尽量减少
废弃物。**

- A1：各国采纳实施**全面**法律框架，这些框架针对化学物质全生命周期的有害影响及相关废弃物的
有害影响，力图预防风险并缓解影响；
- A2：各国有足够的能力在全国范围内处理化学物质和废弃物问题，包括**检查、监测、调查、执
法，以及适当的机构间协调机制和利益相关方参与机制**，例如国家行动计划；
- A3：各国正在实施与化学物质和废弃物有关的多边环境协定，卫生**和安全**、劳工和其它相关公
约，以及诸如《全球化学品统一分类和标签制度》和**粮农组织《行为守则》**等自愿机制；
- A4：利益相关方将化学物质全生命周期和废弃物的无害管理纳入其计划、政策和**包括成本内部化
在内的**实践，从而为化学物质管理系统和其它适合各部门的机制的开发和实施工作提供支持；
- A5：政府和产业**实施知情权、参与权、伤害防护、伤病赔偿、结社自由和多级危害控制措施**，以
确保工人免受化学物质和废弃物相关风险的伤害，并保证工人拥有自我保护手段；
- **A6：各国制定实施关于化学物质和废弃物无害管理的国家行动计划；**

⁴ [第 29 段：“将请求联合国环境规划署执行主任建立战略方针秘书处。环境署和世卫组织将在秘书处与各自战略方针
有关的专业领域发挥主导作用，环境署承担全面行政责任。”]

- A7: 化学物质和废弃物所致的发病率和死亡率显著降低，相关环境污染显著减少；
- A8: 私营部门在整个生产和供应链中全面实施生产者延伸责任，包括回收过时的化学品、废弃物和农药容器；
- A9: 各国禁止生产和出口因环境或卫生原因而在全国范围内被禁用的物质、中间体、配方或产品。

战略目标 B: 形成全面且充分的知识、数据、信息和意识供各方利用，以促成明智的决定和行动。

- B1: 提供市场上所有化学品的全面数据和信息，包括有关财产/健康/环境影响和用途的信息和数据、危害风险评估结果和风险管理措施、监测结果，以及本国、其他国家和全球范围内对其全生命周期的监管状况；
- B2: 所有利益相关方，特别是各产业和监管机构，已在利用最适当的标准化工具、指导方针和最佳实践来开展评估和无害管理，并预防危害，降低风险，执行最具保护意义的职业暴露和环境暴露标准，监督和执法；
- B3: 各方均可获得信息和标准化方法，如发病率和死亡率综合数据，以及与工作场所接触化学物质有关的职业伤病的雇主报告法定要求，并利用它们来：了解化学物质和废弃物的影响，以便更好地估算中毒程度、疾病负担和不作为的代价；影响化学品安全措施进展；衡量有关方面为缓解这些影响而采取的相关行动的进度；
- B4: 已经制定实施了与化学品安全和可持续性相关的教育、培训和公众意识强化方案，包括面向弱势群体的方案，以及各级员工安全课程和方案；
- B5: 各国和利益攸关方正在实施培训，内容涉及更安全的无害替代方案、有毒有害物质使用量减少政策、替代品，以及农业生态技术等更安全替代品的使用；
- B6: 以符合工人需求的形式帮助他们了解有毒有害物质接触的实际风险和潜在风险。

战略目标 C: 确定值得关注的问题及其优先顺序，并着手解决问题。

- C1: 针对已查明的值得关注的问题拟定、采用并实施包括时间表在内的工作流程和计划，以减轻或消除危害；
- C2: 各方都可以获得供应链中化学品属性及其无害管理和替代品的信息，都能了解产品的化学成分，以便做出明智的决定，采取明智的行动；
- C3: 就利益相关方应如何解决问题提出建议。

战略目标 D: 通过更安全的替代方案、创新的可持续解决方案以及前瞻思维，来优先预防人类健康和环境面临的危害。

- D1: 企业采纳实施企业政策和做法，包括 C3 所述的政策和做法，它们能够提高资源效率，并涵盖包括新技术和非化学替代品在内的更安全可持续替代方案的开发、生产和使用；
- D2: 各国政府实施创新促进政策，以便在不产生有毒有害物质的前提下促进产品的回收再用；采用包括新技术和非化学替代品在内的更安全可持续替代方案（如对更安全替代品起促进作用的税收手段，对危害较小的替代品、工艺或生产方法给予优先许可，评估框架，标签方案和采购政策，以及农业生态技术）；
- D3: 包括投资机构在内的企业在其投资方法和商业模式中纳入化学品和废弃物无害管理相关战略和政策，并依照国际公认的相关报告标准，在年报中对可持续性标准、化学品使用/管理和有毒有害物质使用量减少计划给予全面公开报告；
- D4: 企业将可持续生产原则和生命周期管理应用于化学物质以及无毒耐久可复用材料和产品的设计之中，充分考虑危害缓解、回收再用设计和非化学解决方案及工艺；
- D5: 企业和行业协会促进有关方面逐步实现可持续发展，帮助他们开展废弃物的安全管理和化学物质及消费品全生命周期的安全管理，包括污染预防、更安全的化学和非化学替代方案的开发实施、生产过程中有毒有害化学物质和废弃物零排放、全面危害信息分享、所有供应链的最佳实践监测推广，以及中小企业的风险缓解能力建设；
- D6: 企业遵守《联合国工商企业与人权指导原则》；
- D7: 各国政府制定实施农民扶持政策，协助其从高危农药和其它农药转向农业生态技术；

- **D8:** 各国政府制定实施政策以终止那些鼓励浪费的化石燃料低效补贴，通过消除市场扭曲现象和逐步取消有害补贴来反映其环境影响。

战略目标 E: 化学品和废弃物的无害管理有助于通过可衡量的行动来实现可持续发展。

- **E1:** 包括政府、工业部门、民间社会和所有相关行业的国际组织在内的最高级别利益相关组织正式认识到化学品和废弃物无害管理的重要性，并**实施有助于**可持续发展的行动；
- **E2:** 化学品和废弃物**无害**管理的政策和程序已融合到国家、地区和**分区**发展战略之中；
- **E3:** 建立跨行业和行业内伙伴关系、网络和协作机制以调动资源，分享信息、经验和教训，并促进国际、地区和**分区**层面的协同行动；
- **E4:** 和私营部门之间的伙伴关系十分透明，并且符合包括《联合国全球契约》和《联合国工商企业与人权指导原则》在内的联合国指导方针。