



IPEN 有关汞公约政府间谈判委员会第二届会议要点草案的观点综述

2011 年 1 月

国际消除持久性有机污染物联盟 (IPEN) 对秘书处编制的“以全面合适的方法拟定具有法律约束力的全球性汞问题文书的要点草案”感到十分失望。¹我们感谢秘书处所做的工作，但在我们看来该草案缺乏力度。汞污染严重威胁着全球人类健康和环境，我们迫切需要全世界各国共同参与的强有力的应对行动。然而，秘书处要点草案中涵盖的应对措施作为一个整体来看并不充分。这些措施，总的来说并不足以带动减少汞排放保护人类和环境不受伤害的有效行动，亦不能使汞排放量减少到可以使人们重新吃到安全的鱼的程度。

因此，我们呼吁与会的各国及各区域代表提出并支持强化汞公约的修改意见，促成一项足够强、足够全面的控汞公约，以使我们的后代免受影响儿童智力发育的汞所导致的神经损伤。

经过多年的辩论，世界各国终于就需要建立一项具有法律约束力的汞污染控制文书达成一致。随即就建立了关于汞公约的政府间谈判委员会 (INC) 以制定这一文书。不幸的是，秘书处提交给 INC2，作为汞公约制度谈判基础的建议草案所描绘出的控制文书在很大程度上是自愿性的、仅仅表达了空洞的良好愿望。如果它的方法被谈判委员会接受，结果将仅有一部分最大的高度工业化的发展中国家和经济转型期国家受到最严厉的制约。同时，草案中建议的资金机制还严格限制了履约活动的资金和技术支持。如果这一方法被采用，可能只有少数国家有资格从资金机制中获得履约支持。

该要点草案甚至建议是否制定国家实施计划可自行决定 (第 21 款)。如果这一建议被采纳，编制国家实施计划可能不会被认定为是履约行为，也就可能不能自动获得财政援助的资格。通过斯德哥尔摩公约的经验我们可以知道，制定国家实施计划对国家的认可、充分了解国家排放源和有效参与公约实施都非常关键。

¹ UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/3 以全面合适的方法拟定具有法律约束力的全球性汞问题文书的要点草案

IPEN 关于要点草案的观点涉及“不允许”这个短语的使用、添加汞的产品、用汞制造工艺、个体及小规模采金业、大气排放和污染场地修复。下面就各点进行了分别讨论。

“不允许”

该要点草案在第 3 款（汞的供应来源）、第 7 款（添加汞的产品）和第 8 款（使用汞的制造工艺）中通常使用“严禁”、“禁止”或“防止”等词的地方使用了“不允许”。这些条款应将所有相应的“不允许”改为“禁止”。

短语“不允许”语义模糊。以往的其它法律文书并没有使用过这一短语，并且缺少对它的精确法律定义。这一用语具有被动性，且要求缔约方“不允许”某一活动是使其有责任停止活动还是避免活动发生并不清楚。根据要点草案，“不允许”适用于“并非发生在缔约方境内的特定活动，因此缔约方无需通过一项法律或法规来处理该情况。”这一说法并不能令人信服。使用该词可能造成的漏洞将大大超过将其替换为“禁止”和“防止”为缔约方带来的额外的微小的负担。

第 7 款：添加汞的产品

IPEN 认为应禁止除了受豁免产品外的所有添加汞的产品。相反，秘书处草案第 7 款建议只有列在附件 C 中的添加汞的产品受公约控制。

如果秘书处的建议被采纳，应该修改附件 C 使其包括以下类别：含汞农药和杀虫剂，和含汞涂料及颜料。

秘书处要点草案对豁免的使用描述并不清晰。草案第 7 款：

- 留给 INC 来讨论所有可允许的使用豁免；
- 没有提供建立或更新有时间限制的豁免的程序；和
- 没有提供公约生效后更新豁免名单的程序。

应在草案第 7 款中限定豁免期限。秘书处的要点草案只要求一种豁免：允许用途豁免。一种允许用途豁免对于像紧凑型荧光灯这样的产品，至少在中期可能是合适的。（虽然从长远来看，当无汞节能灯可以被广泛接受时，可能需要废止这种允许用途豁免。）然而，没有时间限制的豁免条款，将使允许用途豁免永远不会停止，即使是那些经过一些年之后缔约方可以轻易淘汰的高污染用途。因此，可以也应该淘汰对添加汞的产品用途的无期限豁免。

该条款还应该建立一个修改附件 C 的有序程序，使其能增加其它添加汞的产品，这将使公约能接受新产品和新信息。

第 8 款：使用汞的制造工艺

该条款不包括淘汰任何用汞制造工艺的全球时间表，尽管这样一个程序将非常有用，例如，相对较快地实现最终消除全球用汞氯碱工业。

附件 D 列出了所有受公约控制的用汞制造工艺，但仅包括两项：氯碱生产和单体氯乙烯生产。应扩展附件 D 使其同时包括其它使用汞化合物作为催化剂的化学品生产工艺，如乙醛生产和聚氨基甲酸乙酯生产。最初水俣病就是由用汞作催化剂的乙醛生产厂排放到水俣湾的污水导致的。如果通过一项名为水俣公约的全球汞控制公约，但公约却不包括保护公众不受像水俣湾这样的污染场地危害的责任将是极具讽刺意味的。

草案第 8 款要求每个拥有一个或多个使用附件 D 列出的用汞生产工艺设备的国家制定国家行动计划，减少在这些工艺中汞的使用。然而条款 8 并没有说明这些缔约方有任何实施这些计划的责任。

第 8 款中提到的国家行动计划被要求包括附件 D 第二部分的要点。第二部分要求国家行动计划应包括拟定使用汞的制造工艺的设备数量和种类清单，包括预测每年的耗汞量。然而，附件 D 第二部分并没要求测量或预计这些设备的汞排放或汞释放量，这一关键的数据。目前，国际社会完全没有以汞做催化剂的单体氯乙烯生产的汞排放和环境释放数据。2008 年，联合国环境规划署 (UNEP) 估计单体氯乙烯生产共耗汞 770 公吨。而仅仅有以上数字大约一半的汞消耗有出处记载，所以单体氯乙烯可能是全球人为汞污染的最大来源之一。但是因为数据不足，无人能知。

草案第 8.2 款禁止引进在《公约》生效之日前在缔约方的领土内没有使用或不存在的、有意使用汞的制造工艺或设备。这一条款存在两个严重问题。首先，它给那些国内存在用汞设备的缔约方提供了无限扩大数量和规模的许可。其次，它鼓励了那些将来想要建立和使用这些设备的缔约国在公约生效之前尽快建厂。这样就给了缔约方在公约生效之前的这段时期随意建设的无限许可。应该修改这一条款使其对建设此类用汞设备和对已有设备的扩建进行明确限制和约束。如果需要设定一个终止时间点来允许某些国家在此之前继续使用即有设备，那应该是公约通过的谈判会议日期而不是公约生效的日期。

第 9 款：个体和小规模采金业

UNEP 将个体和小规模采金业列为全球第二大汞排放源，预计占汞大气排放总量的 18%。个体和小规模采金业同时也是直接排放到水系统中的汞的一大来源。它导致严重的职业和社区汞暴露，并且，虽然它给社区带来了财富，但也常常导致通货膨胀，扰乱当地经济，使原本贫困的社区更加贫穷。随着金价不断攀升，如果不采取控制措施，个体和小规模采金业将不断扩大。然而，草案第 9 款仅仅建议各缔约方自行决定是否禁止或

限制在个体和小规模采金业中使用汞。这可能使缔约方针对个体和小规模采金业采取的限汞措施不在履约制度范围内，从而使这些限制措施不具备资格获得公约资金机制支持。

草案第 9 款以陈述这样一个美好的愿望开头：

“在领土内有个体和小规模采金业的所有缔约方应在《公约》对其生效之日减少并尽可能消除汞在此类采金业中的使用。”

然而，第 9 款并未包含任何真正的履约职责。所有缔约方为实现这个令人称道的伟大目标所需承担的责任仅仅是“考虑采取措施。”实质上是没有采取任何措施的责任。条款说明这是为缔约方提供“灵活的、非约束性的办法。”无论是刻意与否，草案也同时给那些捐助缔约方足够的灵活性来自行决定是否给那些减少和限制小规模采金业中使用的汞的措施提供技术和资金支持。

草案第 9.2 款表示缔约方将自行决定是否向其他国家的减少和限制在采金业中使用汞的措施提供技术和财政支持。在技术、财政支持和其它相关问题上条款原文写到“各缔约方可以开展相互合作以及与相关政府间组织合作”（重点标出）。IPEN 认为应将远大的计划和其支出，以及有效的国家减少采金业用汞的计划结合起来考虑。一个强有力的汞控制公约将需要包括捐助国向这样的项目提供支持的责任。

应修改草案第 9 款，要求在其领土内存在个体和小规模采金业的缔约方制定和执行国家行动计划，旨在尽可能减少和消除在个体和小规模采金业中汞的使用。计划将包括：

- 陈述国家目标、减排目标及为了实现目标将要采取的措施；
- 限制用于个体和小规模采金业汞供应的措施，包括禁止进口及其它来源用于个体和小规模采金业的汞；
- 禁止、限制或阻碍整体矿石汞齐化，这一最差的采金技术的措施；和
- 采金活动停止之后，国家清理、修复和恢复个体和小规模采金业场地的措施和机制。

各缔约方应定期向公约报告他们的计划实施进展。草案第 9 款也应说明计划要定期更新。

这一方法可以给缔约方以充分的灵活性，但同时使缔约方减少和消除个体和小规模采金业用汞的活动在履约制度范围内，从而使这些减排活动有资格获得公约资金机制的支持。

第 10 款：大气排放

根据 UNEP 的 2008 年全球大气汞排放评估报告，非故意汞排放（化石燃料燃烧、金属开采和冶炼、水泥生产和垃圾焚烧）占汞大气排放总量的 70%。这说明在公约中制

定有效的减排措施将是具有决定性意义的。IPEN 同意要点草案中提到的，要求和推动使用最佳可得技术的责任应该是公约相应措施的核心内容。然而，我们十分担忧草案所使用的具体语句。

我们同意要点草案的看法，认为将具体的最佳可得技术指南与公约文本结合是十分复杂的，因此，需要成立专家组制定最佳可得技术详细指南，并在缔约方大会上最终通过。然而，目前尚没有一个国际认可的控制汞排放的最佳可得技术的定义。应修改第 10.4 款并定义最佳可得技术。此外还需要清晰陈述配合最佳可得技术指南的目标、指导原则和政策体系。

这些修改意见应经 INC 接触组 (contact group) 讨论决定并向专家组充分说明，以保证专家组编制的最佳可得技术指南将足以实现实际的汞减排目的。

如果这些修改意见不能被 INC 认可并融入到公约文本内，承担编制最佳可得技术指南重任的专家组将几乎处于瘫痪状态，不能取得有用成果。鉴于最佳可得技术指南对公约的成功实施意义重大，应该给予编制指南的专家组以成功开展工作的机会，而不是让他们承担一项必将失败的并不明确的任务。

对于该条款我们还有其它的担忧。草案并没有全面考虑在第 10 款中排除水体和土壤排放而只涉及大气排放的含义。这一条款是为了解决附件 E 所列的四个排放源：燃煤发电厂和工业锅炉、有色金属冶炼、垃圾焚烧设备和水泥生产厂。草案没有就控制这些主要排放源向水和土壤中排放的汞提出建议。然而，如果公约只对这些排放源的大气汞排放进行限制，将可能导致排放媒介转移。操作者们可能会因为通过增加汞的水体排放和土壤排放来减少大气汞排放而获得鼓励和褒奖。应将第 10 款和第 11 款合二为一，运用最佳可得技术同时控制汞的大气排放以及汞的水体和土壤排放。合并之后的条款应指向一个单一的经过扩充的附件 E，使附件 E 同时包括草案附件 F 中列出的排放源和其它重要的汞排放源，因此而编制的最佳可得技术标准将十分有用。

一项尤其引起关注的非故意汞排放源是居民和工业供暖使用化石燃料造成的汞排放，UNEP 的 2008 年全球大气汞排放评估报告估计，这一来源排放的汞占全球人为大气汞排放总量的 20%，这也使它成为最大排放源之一。然而，要点草案并未涉及这一重要排放源。应该修改第 10 款和附件 E，使其涵盖并控制这一重要排放源。

最后，IPEN 建议修改草案第 10.5 款，去掉其两种层次区别对待的方法，因为在这种情况下只有相对较少的 (大的、高度工业化的) 具有“大量汞排放”的缔约方将负具体的履约责任，而其他缔约方将不被要求制定和实施旨在控制第 10 款中排放源的国家行动计划。应该修改该条款要求每个缔约方通过一项减少和消除汞大气排放的国家目标，制定国家计划，减少和在可能的情况下消除这些排放，并实施其国家计划。

草案中的两种层次区别对待建议可能仅使一小部分国家能从资金机制中获得有意义的支
持来控制第 10 款中涉及的汞排放源。对于其他国家来说，将在很大程度上自行决定是
否采取措施控制这些汞排放源，并且不能获得支持。IPEN 担心这一措施将不能达到其预
定目标。我们相信一个成功的公约应鼓励各区域所有感兴趣的政府共同参与。对很多最不
发达国家和小岛屿国家来说，公约成功与否十分关键，尤其是那些以鱼为主要食物来源，
又没有好的替代品的人们。他们的政府应该充分参与公约的制定和实施，以建立一个良好
的全球行动势头，这将有助于促使那些汞排放大国采取必要措施减少他们的汞排放量。

第 13 款：受污染场地

最初的水俣病事件就是因为水俣湾被一个用汞做催化剂的乙醛工厂污染。秘书处草案
第 13 款却是一个完全自愿性的，不要求缔约方为处理其领土内受污染场地负任何履约责
任。这使得处理受污染场地的行为不在履约制度范围之内，也就可能没有资格获得公约资
金机制的支持。如果通过一项名为水俣公约的全球汞控制公约，但公约却不包括保护公众
不受像水俣湾这样的污染场地的危害的责任将是极具讽刺意味的。

公约应要求缔约方担负制定并实施处理汞污染场地的责任。其计划应包括如下要点：

- 国家境内汞污染场地的认定和评估，包括设备关闭后的遗弃场地；
- 充分实行污染者负其责原则的程序，以使责任方有义务支付修复费用并保证所有汞
污染受害者获得合适的补偿；
- 防止汞污染扩散的措施；
- 保证以环境友好的方式修复受汞及汞化合物污染的场地的国家准则
- 保证在修复之前、之后和修复期间人体汞暴露达到最小化的国家准则，尤其要考虑
易受伤害人群；
- 调查对汞污染场地周围居住人群健康的影响的程序，考虑对易受伤害人群的影响；
和
- 向居住在汞污染场地附近的居民提供关于汞暴露危害信息的措施。