



## 关于危险化学品管理的主要多边环境协议概述

**摘要：** 为了加强化学品的管理，减少化学品尤其是有毒有害化学品引起的危害，国际社会达成了一系列的多边环境协议，包括巴塞尔公约、鹿特丹公约、斯德哥尔摩公约等。本文对主要的多边环境协议以及其他化学品管理的国际机制进行了概述，并重点对有毒有害化学品的管理体制和环境污染防治做了分析，以帮助发展中国家完善其化学品管理体系，提高环境污染恶性突发事件的预防能力。

### 1. 背景介绍

化学工业的发展给人们的日常生活带来方便，同时也给人类健康和环境带来潜在威胁。联合国环境署（UNEP）2006 年的数据表明，全球化学产品在今后的 15 年内将增加 80%，其中的大多数的生产正在从发达国家转移到发展中国家。

过去发生的恶性环境污染突发事件使国际社会越来越关注化学品排放对环境和人类健康所带来的负面影响，并进一步关注国内和国际间对化学品管理所采取的行动。

在 UNEP 的支持和组织下，国际社会达成了一系列的多边环境协议，对有毒有害化学品的环境无害管理提供了国际法律框架（UNEP，2003）。这些协议包括巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约等。对于声明履行公约所规定的义务并完成批准、接受、正式确认和最后核准程序的缔约方，这些公约中所规定的管理机制和手段具有法定约束力。

本文将简要介绍以上三个公约以及其它与化学品管理有关的主要国际机制，重点侧重于管理体制方面。文章的目的是为化学品管理处于早期阶段的发展中国家，提供有毒有害化学品管理和环境污染防治方面的参考。

### 2. 巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约的共同要求

---

这篇文章是世界银行政策分析建议援助项目中，关于环境紧急应对和化学品管理的国际经验系列背景材料之一。由刘国智于 2006 年夏在世界银行完成。刘国智是中国国家环保总局国际司高级项目官员，2005-06 年曾做美国 Humphrey Fellow 在加利福尼亚大学戴维斯分校学习。

有关世界银行“中国水战略研究”项目的信息和其它报告，请与世界银行谢剑博士联系，电邮：[jxie@worldbank.org](mailto:jxie@worldbank.org)，传真：202-522-1666；或访问项目网站 <http://www.worldbank.org/eapenvironment/ChinaWaterAAA>。

在这三个公约中有一些共同的要求，其中包括公约执行机构、技术援助条款、信息交流和筹集资金的方式等。

### 2.1、公约执行机构

- a) 主管机构和联络点。为了保证公约的执行，三个公约都要求缔约国指定或者建立一个或多个有能力的主管机构和一个联络单位。联络单位负责信息交流。根据鹿特丹公约，缔约国可以指定或者授权国家级主管机构，代表缔约国行使公约所要求的行政职能。
- b) 技术审查委员会。这三个公约分别建立了缔约方大会（COP），缔约方大会又建立了各自的技术审查委员会作为附属机构，如鹿特丹公约化学审查委员会，斯德哥尔摩公约持久性有机污染物审查委员会等。技术审查委员会的主要职责是评估某项特定的化学品是否应该包含在公约中，并提出相应的建议，由缔约方大会做最后决定。
- c) 履约执行委员会。如巴塞尔公约促进履约实施管理机制委员会和鹿特丹公约执行委员会等。这些委员会帮助缔约国履行公约所规定的义务，并促进、监督和保证公约的遵守和执行。

### 2.2、技术援助

三个公约的缔约方认识到，对发展中国家和处于经济转型中的国家提供及时的和可行的技术援助，对于公约的履行非常必要。巴塞尔公约和鹿特丹公约建立了区域中心，负责提供培训和技术转让，以及提高处在该区域的国家的能力建设。斯德哥尔摩公约的区域和亚区域（sub-regional）中心的核心任务还包括咨询和提高管理意识，减少有害的和其它废物的产生。鹿特丹公约要求在化学品管制方面比较发达的缔约国，对需要在化学品管理方面提高设备和能力建设其他国家，提供包括培训在内的技术援助。

### 2.3、信息交流和传播

总体来讲，三个公约都要求其缔约方促进科学、技术和其它信息的交流。斯德哥尔摩公约要求每个缔约国促进持久性有机污染物替代品的研究。缔约国还应当促进和提高公共意识、教育水平以及信息公开化。

### 2.4、融资安排

三个公约都建立了（一般性）信托基金和技术信托基金。（一般性）信托基金用于公约秘书处的日常支出。其主要资金来源是：(a) 公约缔约国根据缔约方大会通过的一个指示性比例和缔约方大会可能采用的联合国评估比例，每年对公约所提供的资金；(b) 由非公约缔约国和其他政府的、政府间的、非政府组织以及其他资源提供的资金。

技术信托基金在以下方面提供专项资金支持：(a) 技术援助、培训和能力建设；(b) 为缔约国中来自发展中国家和经济转型中的国家的代表参与公约的活动提供费用。

### 3. 关于控制危险废物及其处置越境转移的巴塞尔公约(巴塞尔公约)

#### 3.1、巴塞尔公约所适用的物质

在巴塞尔公约中，废物是指被处置的，或计划被处置的，或根据国内法律的要求必须被处置的物质或物体。易燃易爆的、有毒的、易引起传染病的、腐蚀性的、有毒性的或者生态毒性的废物适用巴塞尔公约。比如，医院、医疗中心和诊所产生的医疗废物适用该公约（对废物的分类见公约附件 1-3，危险废物清单见附件 8，非危险性废物清单见附件 9）。

#### 3.2、公约产生的背景及发展

针对工业发达国家将有害废物倾倒在发展中国家和经济转型中的国家 (UNEP, 2003) 这一现状，巴塞尔公约于 1989 年被国际社会通过，并于 1992 年开始实施。到 2005 年 8 月为止，包括中国在内共有 168 个国家加入该公约。公约的根本目的是控制和减少公约所管制的危险废物和其他废物的越境转移，防止和最大限度减少废物的产生，对废物进行环境无害管理，促进清洁生产技术的转让和使用。

在巴塞尔公约通过后的头十年（1989-1999），公约的主要任务是集中控制危险废物的“越境”转移，即危险废物的跨国境转移 (UNEP, 2003)，并取得了重大进展。以此为基础，1999 年，巴塞尔环境无害管理宣言（巴塞尔宣言）通过，作为公约在第二个十年（2000-2010）进一步发展的行动纲领。该宣言强调要最大限度减少废物的产生，加强能力建设。2002 年，缔约国通过了执行巴塞尔公约的战略性计划（到 2010 年为止）。

1995 年公约通过了所谓的“禁止修正案”以加强最初的“事先知情同意”（Prior Informed Consent）程序。目前，有 62 个成员国批准了这一修正案。该修正案将在四分之三成员国的批准后生效。

1999 年，公约通过了对危险废物及其处置的越境转移所造成损失的责任和补偿条约（责任和补偿条约）。该条约将在第 20 个成员国的批准后生效。条约的目的是对危险废物及其处置的越境转移以及非法运输所造成的损失建立全面的责任制度，并提供充分和迅速的补偿。到目前为止，有 13 个成员国签字，但还没有成员国批准。

另外，巴塞尔公约还通过了几个技术指南，以帮助成员国根据公约对危险废物进行环境无害管理。

#### 3.3 巴塞尔公约所采用的主要机制

通过以下管理手段，巴塞尔公约对危险废物越境转移施行严格的控制：

- 越境转移危险废物的成员国之间必须执行“事先知情同意”程序，即出口国应当书面通知废物越境转移可能影响到的所有国家。在收到进口国和经过的国家的书面同

意之前，出口国不应当许可废物产生者或者出口者开始实施越境转移；

- 成员国不应当许可危险废物或其它废物出口到非缔约国或者从非缔约国进口此类废物；
- 当废物的越境转移根据合同的条件无法完成时，出口方有义务运回已经出口的危险废物或其它废物，即便是在有关各方事先表示同意的情况下。

禁止修正案一旦生效，包含在其所提议的新的附件清单中的国家（OECD、欧盟、列支敦士登公国的成员国或其它成员组织）将禁止出口危险废物到没有列入到附件清单中的国家去。

巴塞尔公约要求缔约方应当：

- 采用适当的中央/国内立法以防止和惩罚非法运输行为；
- 采取适当的措施将废物的产生减至最低限度；
- 在可能的范围内，保证在其领土内提供废物处理设施；
- 在其领土管辖区内，除得到授权或许可从事这类工作的人以外，禁止任何人从事危险废物或其它废物的运输或处置。

#### 4. 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（鹿特丹公约）

##### 4.1 鹿特丹公约所适用的物质

该公约适用于缔约方大会通过的禁用或严格限制使用的化学品和危害严重的农药及其成分。目前，有 37 种化学品适用该公约，包括：

- 24 种农药 (2, 4, 5-T 和它的矿盐、酯、艾士剂等)；
- 6 种危害严重的农药成分 (含有 benomyl 混合物 7%或超过 7%的粉末成分等)；
- 7 种工业化学品。

上述物质的完整清单见公约附件 3。清单可以适时修改。

##### 4.2 公约产生的背景及简介

在过去三十年间，化学品产量和贸易的显著增长，导致危险化学品和农药所带来的潜在风险不断增加 (UNEP, 2003)。缺乏足够的基本设施来监控和使用这些物质的国家更容易受到影响 (UNEP, 2003)。上世纪八十年代，UNEP 和联合国粮农组织 (FAO) 制定和发展了自愿

性的行为规则和信息交流系统，并于 1989 年采用“事先知情同意”程序(UNEP, 2003)。鹿特丹公约采用强制性的“事先知情同意”程序代替了上述行动。

鹿特丹公约于 1998 年通过，2006 年 2 月 24 日开始实施。至 2006 年 5 月 12 日为止，共有 106 个国家和欧盟加入该公约。中国于 1999 年在公约上签字，2005 年 3 月正式成为会员国。公约的目的是促使成员国在某些危险化学品的国际贸易方面分担责任，开展合作。通过加强对危险化学品特性的信息交流，建立化学品进出口的国家决策程序并将有关决定通知其他成员国，保护人类健康和环境免于潜在风险，促进危险化学品的环境无害使用。换句话说，该公约使国际社会能够对某些危险化学品的贸易实行监督和控制。它并不主张禁止某些特定化学品的全球贸易或者使用，而是为进口成员国提供了一种机制，使其能够决定他们需要什么样的化学品，而排除他们不能安全管理的化学品。

#### 4.3、鹿特丹公约的主要机制

a) 通报机制 - 鹿特丹公约强制要求成员国向公约秘书处通报以下事项：

- 有关禁用或严格限制使用的化学品的最后管制行动的信息；
- 对未来进口列入附件 3 清单中的化学品问题的反应；
- 出口国应当就出口其国内禁用或严格限制使用但不包含在附件 3 清单中的化学品问题向进口国提供一份出口通告。

b) 增加或清除附件 3 化学品清单的机制 - 鹿特丹公约对于禁用或严格限制使用的化学品和危害严重的农药及其成分提供不同的标准和程序。

### 5. 关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约(斯德哥尔摩公约)

#### 5.1 公约所适用的物质

斯德哥尔摩公约要求对以下三类共 12 种持久性有机污染物采取国际行动：a) 农药：艾士剂、氯丹、滴滴涕 (DDT)、狄士剂、异狄士剂、七氯、灭蚁灵和毒杀芬；b) 工业化学品：六氯(双)酚(HCB)、多氯联苯(PCBs)；c) 非故意生产的持久性有机污染物：二恶烷和呋喃。该公约所管制的持久性有机污染物的清单是开放的，未来可以根据情况进行修改。

#### 5.2 公约产生的背景及简介

2001 年国际社会通过了斯德哥尔摩公约，作为保护人类健康和环境免受持久性有机污染物 (POPs) 危害的全球行动。POPs 是指高毒性的、持久的、易于生物积累并在环境中长距离转移的化学品(UNEP, 2003)。公约于 2004 年生效，目前有 124 个成员国，其中包括中国。

公约旨在消除或限制所有有意生产的 POPs (如工业化学品和农药) 的生产和使用。同时

继续最大限度减少，并在可行情况下最终消除无意生产的 POPs（如二恶烷和呋喃）的排放 (UNEP, 2003)。对有关库存物应当采用安全的、有效的和环境无害化的方式进行管理和处置。

### 5.3、主要要求和机制

a) 消除 POPs 的生产和使用及贸易限制机制 斯德哥尔摩公约采用以下规则和措施：

- 对于有意性生产和使用的 POPs 的排放，缔约国应当禁止和/或者消除这些化学品的生产和使用；
- 对于生产中无意性释放的 polychlorinated dibenzo-p-dioxins、dibenzofurans (PCDD/PCDF)、六氯（双）酚和多氯联苯等化学品的排放，缔约国应当采取措施，减少每一类化学物质来自人为因素的排放总量，并最终消除它们。缔约国应当促进最佳可行技术和最佳环境实践的应用；
- 缔约国有义务制定计划，查明 POPs 的库存量及有关废物，并采用环境无害化方式进行管理；
- 对于新型的农药和工业化学品，缔约国应当采取措施，以预防为目的，对具有 POPs 特性的此类化学品的生产和使用进行管制；
- 缔约国应当对公约所定义的滴滴涕和多氯联苯采取特别的措施；
- 对 POPs 的进出口仅限于特定的案例，如以环境无害处置为目的的进出口。

b) 特定豁免机制 - 一旦成为公约的成员国，任何国家有权利注册一种或几种有意生产和使用所排放的 POPs 的特定豁免。缔约国也可以在任何时候书面通知秘书处，撤销特定豁免。一般来说，所有的特定豁免注册在公约在某一项特定化学品的注册生效之日起五年后过期。缔约国有义务采取措施，确保在此种豁免之下的任何生产和使用，都以防止或最大限度减少人类接触和释放到环境中去的方式进行。

c) 资金筹措机制 - 目前，全球环境基金（作为临时措施）是受委托负责斯德哥尔摩公约资金机制运作的主要机构。在缔约方大会和全球环境基金理事会之间通过了理解备忘录。

## 6. 提高国际化学品管理的其他主要政府间机制

### 6.1、政府间化学品安全论坛 (IFCS)

该论坛由 1994 年召开的国际化学品安全会议 (ICCM) 成立，主要功能是咨询和建议，属于非机构性安排。IFCS 在 2000 年通过巴伊亚宣言。这份宣言重申对里约宣言的承诺，以及执行 1992 年里约大会所提出的化学品安全问题的要求。

IFCS 设立了以论坛会长为主席的常务委员会，负责在论坛会议的准备和管理方面提供建议和帮助，监督论坛工作的进展，并作为论坛的一种机制迅速而有效地对新的发展和问题作出反应。

各国政府的外交事务部应当确定一个国家联络点，作为论坛活动和信息传播的一种交流渠道。世界卫生组织是论坛及其秘书处的管理机构。论坛的费用由成员国和其他参与者自愿提供。中国是论坛的成员国，其国家联络点是国家环保总局。

## 6.2、国际化学品管理战略方针(SAICM)

自 1995 年起，联合国环境署理事会用不同的形式提出了建立国际化学品管理战略方针的想法。2006 年 2 月，在国际化学品管理大会上，100 多个国家的环境和卫生部长采纳和通过了 SAICM。SAICM 的目的是以最大限度减少对健康和环境的负面影响的方式来生产和使用化学品(IISD, 2006)。目前，中国尚没有签署该协议。

SAICM 包括一个高层次的宣言(国际化学品管理 Dubai 宣言)，一个总体性政策方针(OPS)和全球行动计划(GPA)。Dubai 宣言确认，有效地管理化学品，对于实现可持续发展是非常必要的。这份高层次的宣言从政治上加强了政策方针和行动计划的重要性(IISD, 2006)。总体性政策方针声明，为了执行 SAICM，政府和其他利益相关者应当遵守：

(a) 斯德哥尔摩和里约宣言、21 世纪议程、联合国新千年宣言、约翰内斯堡执行计划所确立的原则和方针；巴伊亚化学品安全宣言，以及

(b) 下述适用于自己的国际条约：蒙特利尔公约、巴塞尔公约、鹿特丹公约、斯德哥尔摩公约等。

该政策方针包括国际化学品会议局的行动指南，及由联合国环境署执行主任建立的 SAICM 秘书处的职能等。它还声明，联合国环境署和世界卫生组织在秘书处分别承担各自领域的领导作用。

## 7. 总结

巴塞尔、鹿特丹和斯德哥尔摩公约涵盖了对危险化学品实行“从摇篮到坟墓”管理的主要要素。对于比较复杂的问题如 POPs 的管制，三个公约都作了规定(UNEP, 2003)。包含在这三个公约中的国际法律框架大大提高了国际危险化学品的管理。缔约方大会和其他许多组织对公约的观察，将有益于提高三个公约和其他化学品和废物管理的多边环境协议之间的协调和合作。

这些公约采用了一系列的管理措施来控制特定的化学品。这些措施为发展中国家建立自己的化学品管理体系提供了参考。同时，通过执行这些公约，在发达国家所提供的技术、信息和资金支持下，发展中国家可以不断提高其化学品管理能力。

但是，由于资金的提供是自愿的，对发展中国家来说，主要技术援助的资金来源是无法预料并且不充分的。为公约的进一步执行寻找持续的资金来源，是国际社会迫切需要解决的

问题。

如国际化学品管理大会所认识到的，政府间化学品安全论坛在化学品无害管理方面起到了独一无二的和多方面的作用。ICCM 已经邀请 IFCS 继续在国际化学品管理战略方案和其它与化学品有关的国际组织和机构中承担这一角色 (IISD, 2006)。这一趋势还在发展。

对 SAICM 来说，一些批评意见认为，协议的“自愿性”特点弱化了文件所规定责任和义务。一方面工业和农业化学品的范围有限，另一方面，其所确立的原则和方针没有新的突破。但另一种意见认为，SAICM 作为一项“进展中的工作”，在将来会不断加强 (IISD, 2006)。SAICM 的存在和执行主要取决于是否能够筹集到足够的和可以预期的资金，使 SAICM 能够长期发展下去。

### 参考资料和相关网站：

可持续发展国际研究所 (IISD)，2006，*GCSS-9 FINAL, Earth Negotiation Bulletin*, <http://www.iisd.ca/unepgc/unepss9>

联合国环境署 UNEP，2006，*新的全球化学品方案对政府亮了绿灯*，UNEP 在其理事会第 9 次会议上发布/全球部长级环境论坛，<http://www.unep.org/gc/gcss-ix/>

巴塞尔公约：<http://www.basel.int>

鹿特丹公约：<http://www.pic.int>

斯德哥尔摩公约：<http://www.pops.int>

政府间化学品安全论坛：[http://www.who.int/ifcs/documents/ifcs\\_overview](http://www.who.int/ifcs/documents/ifcs_overview)

联合国环境署 UNEP：<http://www.unep.org>

联合国网站条约部分：

<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXXVII/treaty20.asp>

### 免责声明 Disclaimer

本文中的阐述、发现和结论仅代表作者的观点，并不反映世界银行和其它相关机构的观点，也不反映世界银行执行董事会和他们所代表的政府的观点。