

DOI:10.7524/AJE.1673-5897.20191021001

葛海虹, 赵静, 菅小东, 等. “2020年后国际化学品与废物健全管理框架”磋商进展及我国应对建议[J]. 生态毒理学报, 2020, 15(3): 2-10

Ge H H, Zhao J, Jian X D, et al. Process in negotiations on the “Sound Management of Chemicals and Waste beyond 2020” and suggestions for China [J]. Asian Journal of Ecotoxicology, 2020, 15(3): 2-10 (in Chinese)

“2020年后国际化学品与废物健全管理框架”磋商进展及我国应对建议

葛海虹, 赵静, 菅小东, 林军, 叶旌, 韦洪莲*

生态环境部固体废物与化学品管理技术中心, 北京 100029

收稿日期: 2019-10-21 录用日期: 2019-12-02

摘要: 国际化学品管理大会第四届会议(Fourth of the International Conference of Chemicals Management, ICCM4)通过第IV/4决议, 建议考虑2020年后化学品与废物健全管理工作安排, 并决定启动闭会期间进程, 就国际化学品管理战略方针(Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM)及2020年后化学品与废物健全管理工作制定建议。“2020年后国际化学品与废物健全管理”是当前国际化学品管理战略闭会期间历次磋商进程谈判的重点, 了解该框架的谈判进展及各方主要观点将对我国参与国际谈判产生积极作用。本文系统梳理了闭会期间历次磋商进程的主要内容, 并对2020年后化学品与废物健全管理新框架文件涉及的愿景、原则和方法、战略目标和指标、体制安排和实施机制、财政考虑和高级别政治承诺等方面的主要国家立场态度进行了观点综述。为应对国际谈判, 建议我国采取以下措施推进国际谈判: 做好国内发展趋势研判, 积极参与谈判进程; 建立协调机制, 调动利益攸关方的积极性; 加强知识信息共享, 提升化学品管理能力; 充分利用高级别会议, 提升政治层面对2020年后框架的重视程度。

关键词: 化学品; 健全管理; 磋商; 建议

文章编号: 1673-5897(2020)3-002-09 中图分类号: X171.5 文献标识码: A

Process in Negotiations on the “Sound Management of Chemicals and Waste beyond 2020” and Suggestions for China

Ge Haihong, Zhao Jing, Jian Xiaodong, Lin Jun, Ye Jing, Wei Honglian*

Solid Waste and Chemicals Management Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China

Received 21 October 2019 accepted 2 December 2019

Abstract: The Fourth International Conference on Chemicals Management (ICCM4) adopted the resolution IV/4, which recommended to consider the arrangements for the sound management of chemicals and waste beyond 2020, and decided to initiate the intersessional process to develop recommendations for Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM) and the sound management of chemicals and waste beyond 2020. The sound management of chemicals and waste beyond 2020 is the focus of negotiations during intersessional process, to understand the negotiation progress and the main points of stakeholders will have a positive effect for China to partic-

基金项目: 生态环境部国际合作与履约项目(2110106); 生态环境部化学品污染防治项目(2110304)

第一作者: 葛海虹(1980—), 女, 硕士, 高级工程师, 研究方向为化学品环境管理政策研究和国际化学品管理战略谈判技术支持等, E-mail: gehaihong@meescc.cn

* 通讯作者(Corresponding author), E-mail: weihonglian@meescc.cn

ipate the international negotiations. This paper systematically sorts out the main content of the consultations during the intersessional process and summarizes the standpoints of main countries on the vision, principle and approaches, strategic objectives, institutional arrangement and mechanism to support implementation, financial considerations, and high-level political commitments involved in the new framework document of the sound management of chemicals and wastes beyond 2020. In response to international negotiations, it is recommended to research the domestic trends of development, actively participate in the negotiation process, establish the coordination mechanism to mobilize the enthusiasm of stakeholders, strengthen knowledge sharing to enhance chemical management capabilities, and raise the emphasis on the framework beyond 2020 from political level throughout high-level meetings.

Keywords: chemicals; sound management; negotiations; suggestions

国际化学品管理大会第五届会议(Fifth of the International Conference of Chemicals Management, ICCM5)将于2020年在德国波恩举办。ICCM5将在评估《国际化学品管理战略方针》(Strategic Approach to International Chemicals Management, SA-ICM)(简称“化管方针”)实施情况的基础上,审议通过“2020年后国际化学品与废物健全管理框架”(简称“2020年后化学品管理框架”)。新的管理框架将接替2006年国际化学品管理大会第一届会议通过的SAICM,成为指导2020年后国际化学品与废物健全管理新的指导性框架文件。

当前全球化学品与废物健全管理的形势十分严峻^[1-2],距离实现《约翰内斯堡执行计划》2020年目标尚有很大差距,国际社会对“2020年后化学品管理框架”均寄予厚望,该新框架的制订也成为近年来国际谈判的焦点。根据2015年国际化学品管理大会第四届会议(Fourth of the International Conference of Chemicals Management, ICCM4)第IV/4号决议,闭会期间将启动一项磋商进程(Intersessional Process, IP),就《国际化学品管理战略方针》实施进展及2020年后化学品与废物健全管理工作展开磋商和讨论^[3]。闭会期间召开的磋商会,系统梳理了SAICM的实施现状,根据对SAICM实施的评估结果,重点针对2020年后化学品健全管理的目标、里程碑和指标、制度安排、实施机制和财政考虑等进行磋商,初步形成了“2020年后化学品管理框架”的指导思路。

本文系统梳理了历次磋商会的主要内容,综述了主要国家和集团对2020年后化学品与废物健全管理的观点和立场,梳理了2020年后化学品与废物健全管理新框架内容,并就中国参与该框架的制定进程中的应对策略给出了建议,以便为后续第四次闭会期间磋商会(Fourth meeting of the Intersessional

Process for considering SAICM and the sound management of chemicals and waste beyond 2020, IP4)和ICCM5谈判提供技术支持。

1 谈判进程(Negotiation process)

1.1 国际化学品管理大会第四届会议(ICCM4)

2015年9月,国际化学品管理大会第四届会议在瑞士日内瓦召开,考虑到距离实现SAICM“2020目标”期限只有5年时间,ICCM4会议审议通过了一项关于实现SAICM“2020目标”的总体方向和指导文件,鼓励各利益攸关方实现确切的风险降低目标,将某些化学品的生产、使用及处置对人类健康和环境的显著不良影响降低到最低程度。会议期间,结合2014年联合国环境大会第一届会议(The First United Nations General Assembly, UNEA1)通过的1/5号决议^[4]和题为《长期加强化学品和废物健全管理》^[5]的成果文件,就SAICM的实施进展评估、2015—2020年会间议程安排及面向2030的国际化学品管理展开了广泛讨论。会议最终通过《<化管方针>及2020年后化学品与废物健全管理工作》(第IV/4号决议),决定启动一项闭会期间进程(IP),就SAICM实施及2020年后化学品与废物健全管理工作制定建议。根据决议规定,闭会期间进程会向所有利益攸关方开放,闭会期间进程工作将遵循“2030年可持续发展议程”、联合国环境大会第1/5号决议和题为《加强化学品与废物健全管理长期工作》的成果文件,闭会期间进程还要审议为支持2030年可持续发展议程而制定可衡量目标的必要性,并为此制定工作建议,供ICCM5会议审议^[4]。

1.2 第一次会间磋商会(IP1)

2017年2月,国际化学品管理战略方针及化学品与废物健全管理第一次会间磋商会(First meeting of the Intersessional Process for considering SAICM and the sound management of chemicals and waste be-

yond 2020, IP1)在巴西巴西利亚召开,这是自 ICCM4 启动讨论 2020 年后化学品与废物健全管理工作建议后召开的首次闭会期间磋商会,来自全球 67 个国家的政府、39 个产业界代表和非政府组织以及 16 个国际组织的 200 余名代表参会。会议第 5 项议程^[6-7]审议 2020 年后化学品与废物健全管理的愿景和范围、利益攸关方及部门间协作、新出现政策问题以及与 2030 可持续发展议程的关系等,秘书处为此编制了 2 份会议文件和 2 份信息文件,基于发达国家、发展中国家和经济转型国家各自的管理水平和能力,深入讨论 21 世纪中期实现化学品与废物健全管理过程中可能面临的一些挑战、需求以及在区域和此区域层面化学品与废物健全管理可能实施的行动,以及为实现 2030 可持续发展议程而制定的可衡量目标的必要性及建议^[8-11]。

闭会期间的首次磋商会,与会代表重点讨论了 2020 年后化学品与废物健全管理的愿景,包括化学品与废物健全管理与 2030 可持续发展目标(Sustainable Development Goals, SDGs)的关系;SAICM 作为国际化学品管理机制如何发展完善,如 SAICM 作为一种自愿的非法律约束力的机制,未来是否应当具有一定强制性和约束力;是否维持 SAICM 现行的广泛参与、多方协作的机制,即非政府组织和工业界基本是与各国政府一样平等参与 SAICM 相关事务等。SAICM 秘书处邀请会议联合主席根据会议各方发表的观点整理完成“联合主席总结”,从必要性、范围和实施方式等方面概括 2020 年后 SAICM 的发展方向,为后续磋商提供基本的方向和思路。

1.3 第二次会间磋商会(IP2)

继 2017 年第一次会间磋商会和 2018 年 1—2 月联合国 5 个区域相继召开的 SAICM 区域会议之后,2018 年 3 月,国际化学品管理战略方针及化学品与废物健全管理第二次会间磋商会(Second meeting of the Intersessional Process for considering SAICM and the sound management of chemicals and waste beyond 2020, IP2)在瑞典斯德哥尔摩召开。会议继续围绕 2006—2015 年 SAICM 独立评估的初步结果、2020 年后 SAICM 和化学品与废物健全管理的愿景、政策原则、可衡量目标和里程碑、实施和执行、治理、高层政治承诺以及进程的时间安排等事项展开第二轮磋商,磋商的成果将供 SAICM 不限成员名额工作组第三次会议(OEWG3)审议。

SAICM 秘书处提供了第一次磋商会后联合主

席编制的概览文件,详细阐述了第一次磋商会的总结及 SAICM 各利益攸关方提供的后续意见。同时,秘书处提供了 6 份会议文件^[12-17]和 7 份信息文件^[18-24],以支持与参会者共同讨论 2020 年后化学品与废物健全管理思路和框架。根据之前的磋商成果,考虑到:(1)2020 年后需要解决的问题,包括对总体愿景、政策原则、里程碑和目标清单进行陈述说明;(2)识别主要利益攸关方并促进他们共同处理这些问题(包括实施和治理)的必要性;(3)高层政治承诺对支持 2020 年后进程的必要性,联合出席构建了 2020 年后化学品和废物健全管理的框架。框架分 5 个层次,由上至下分别为愿景、政策原则、目标与里程碑、实施与政策和高级别政治宣言,基于该框架对 2020 年后工作建议展开讨论。

1.4 不限成员名额工作组第三次会议(OEWG3)

2019 年 4 月,战略方针不限成员名额工作组第三次会议(Third meeting of the Open-ended Working Group, OEWG3)在乌拉圭蒙得维的亚召开。作为 2020 年 ICCM5 召开前的最后一次技术筹备会,OEWG3 重点对 SAICM 的执行情况,包括新出现的政策性问题及其他关切问题、卫生部门战略的执行、实现 2020 年化学品健全管理总体目标取得的进展以及 2020 年后化学品与废物健全管理等议题进行审议和磋商。

考虑了闭会期间 2 次磋商会上参与者提出的观点和意见,本次会上,联合主席提交了一份关于“2020 年后化学品和废物健全管理”的建议提案^[25],包括愿景、范围、原则、战略目标、制度安排、实施机制和财政考虑等内容。总体来看,2020 年后的化学品和废物健全管理框架,其内容和结构以 SAICM “总体政策战略”为蓝本,考虑到迄今为止闭会期间进程中的讨论和各利益攸关方的意见而编写的,是一个多利益攸关方、多部门行动和参与的建议文书,旨在根据可持续发展目标 17 的要求,加快进展并加强伙伴关系,以保护人类健康和环境免受化学品(生命周期过程中以及废物产生过程中)的有害影响。

对于愿景,提案中提出所有利益攸关方共同的愿景是保护人类健康和环境免受化学品和废物的有害影响,确保所有人的健康生活、可持续性和安全的地球。关于范围,提案中提到的范围包括涉及化学品与废物健全管理的环境、经济、社会、健康、农业和劳工等方面。关于原则,提案中的表述为各利益攸关方应以现有的国际进程及相关国际公约为指导原

则,包括“2030 可持续发展议程”、“2006 迪拜宣言”、“里约环境与发展宣言”、“21 世纪议程”等和已有国际公约,如汞公约、斯德哥尔摩公约、巴塞尔公约和蒙特利尔议定书等。关于战略目标,提案中列出了 5 项,目标 A 是旨在解决所有国家对管理化学品和废物(包括非法贩运化学品)的基本能力、法律框架和体制机制的需要,以及其他利益攸关方(如工业)在其整个生命周期内承担防止化学品危害的责任。目标 B 是旨在解决新的信息和数据方面的差距,以确保全面充分的知识、数据和信息等可供所有人利用,以实现明智的决策和行动。目标 C 是确定、优先考虑和解决需要全球行动的关切问题。目标 D 是期望通过创新、可持续的方案,以解决化学品和废物管理当前和未来面临的问题,降低其对人类健康和环境的风险。目标 E 是提高所有人对实现可持续的化学品和废物健全管理重要性的意识,建立必要的伙伴关系,促进利益相关者之间的互动和资源调动。关于机构安排,提案建议设立一个有高级别、多部门和多利益攸关方参与的国际会议来定期对文书进行审查,并成立主席团和秘书处。关于实施机制,提案中包括议事规则、国家层面的实施、区域间和部门间的合作与协调、政府间组织和国际机构参与、非政府组织参与、附属和/或特设专家机构等。对于国家层面实施,提案中建议各国政府应与利益攸关方协商,制订具体实施的国家行动计划;建立国家联络点和多利益攸关方、多部门参与的国家联络点网络。关于财政考虑,提案中列明了包括综合融资、具体实施基金、多部门参与的伙伴关系以及秘书处财务资助等内容。其中,关于综合融资,提出各国政府应将化学品和废物健全管理纳入国家发展计划和优先考虑事项,加强国家的投入,同时鼓励私营部门参与以及外部融资。

OEWG3 首次对联合主席提交的建议提案内容进行了详细磋商,并对案文内容进行了修改,但因文本内容多、会议时间短,案文中尚有很多不确定的内容和表述留待后续 IP3 继续磋商。

1.5 第三次会间磋商会(IP3)

为尽快推动并填补 2020 年后化学品和废物健全管理新框架内容,SAICM 秘书处于 2019 年 9 月,在泰国曼谷组织召开了第三次会间磋商会(Third meeting of the Intersessional Process for considering SAICM and the sound management of chemicals and waste beyond 2020, IP3)。本次会议重点就 OEWG3

未达成一致意见的议题,包括目标、里程碑和指标、体制安排、支持实施的机制、加强多部门和多利益攸关方参与,以及财政考虑及能力建设等继续进行磋商。磋商的基础文本整合了磋商期间联合主席的案文、欧盟综合性建议以及拉丁美洲和加勒比国家集团、非洲集团和少数亚太地区国家关于财政考虑的建议,并分成(A)战略目标和目标、里程碑和指标;(B)体制安排;(C)实施机制;(D)财政考虑及能力建设 4 个小组进行专题讨论,愿景、范围、原则和方法等内容将在 IP4 期间讨论^[26]。

关于战略目标、里程碑和指标,会议对具体目标及备选方案进行了详细讨论和修改,但仍未能对案文达成完全一致。关于体制安排,“保留国际化管大会作为审查机构,定期审查 2020 年后文书的执行”获得了代表同意,但就是否采取行动建议未达成共识。关于实施机制,重点对“解决关切问题”案文中的关于关切问题的定义、标准和识别程序建议进行讨论,多数参会代表表示,虽然在解决现有新出现政策议题问题(Emerging Policy Issues, EPIs)方面工作进展较小,但仍需保留。阿根廷建议在新出现政策议题范围内需要采取具有法律约束力的行动;挪威建议制定明确时间表的工作计划以解决新出现政策议题;伊朗及非洲集团代表则呼吁提供新的、充足且可预测的资金以解决新出现政策议题,包括适当的技术援助和技术支持,并指出在确定实施措施之前,可将该部分内容应放置在方括号中,留待后续讨论。关于财政考虑及能力建设,焦点主要在于拉美和加勒比集团及非洲集团提出的设立专门用于化学品和废物健全管理的国际基金的设想,发展中国家认为需设立供所有利益攸关方使用的专门国际基金,并以赠款、担保和贷款等方式为发展中国家化学品和废物健全管理提供支持;而美国、日本和欧盟等代表认为应在目前已有资金框架下动员各利益攸关方筹集资金资源,反对建立新的国际基金,由于各方分歧较大,各方未能就上述议题达成一致意见,大部分内容放置方括号中,留待 IP4 继续讨论^[27-32]。

2 主要观点综述(Summary of main standpoints)

自 2017 年启动闭会期间磋商进程以来,对 2020 年后化学品和废物健全管理的磋商正在推进中,经过近 3 年的多次讨论,各方对 2020 年后化学品与废物健全管理新框架文件的筹备、愿景、政策原则、战略目标、实施和执行、财政考虑和高级别政治承诺等形成了初步观点和立场。

2.1 筹备进程

ICCM4 会议通过第 IV/4 决议,建议考虑 2020 年后化学品与废物健全管理工作安排,并决定启动闭会期间进程,就 SAICM 及 2020 年后化学品与废物健全管理工作制定建议,建议闭会期间进程应尽可能的与其他相关会议及进程衔接举行。邀请 ICCM5 主席团在 SAICM 秘书处的协助下,在第一次会间磋商会后制订后续会议时间表。

闭会期间进程向所有利益攸关方开放,并请秘书处以可用资源为限,为各区域及各部门通过主席团明确的符合资助条件的利益攸关方参会提供支持。闭会期间进程首次会议上,应在出席首次会议的政府与会者中选出 2 位共同主席,主持闭会期间进程。

2.2 “2020 年后”新框架

几乎所有的利益攸关方原则上都支持构建一个 2020 年后化学品与废物健全管理的有利框架,绝大多数代表倾向支持 2020 年后的新框架应继续保持自愿性质、鼓励多利益攸关方参与,同时也强调了国家实施的重要性。以伊朗、埃及、巴基斯坦和非洲集团等为代表的发展中国家强调,2020 年后应是一个足够灵活的理想框架,体现共同但有区别的责任原则,才能适应化学品和废物健全管理所面临挑战的不断演变;同时,知识共享、财政援助和技术转让对未来 2020 年后的化学品与废物健全管理也是至关重要的,以缩小发展中国家与发达国家在化学品无害化管理方面的差距。世界卫生组织、联合国训练研究所等联合国机构的代表表示,要加强部门间合作,鼓励所有利益攸关方参与,支持一个新的平台来解决化学品对健康和环境的负面影响。

2.3 “2020 年后”愿景

2020 年后愿景是为了确定 2020 年后化学品和废物健全管理的方向,并促进开展相关行动。代表们均支持在 SDGs 目标 12.4 和 UNEA 第 1/5 号决议的基础上,制定一个新的放眼长远未来的 SAICM 愿景,愿景应是一个简短的口号,可以有一个描述框架总体目标的较长句子作为补充。同时,要能吸引公众与政治关注。

2.4 原则和方法

代表们普遍认为,总体政策战略和“迪拜宣言”中列出的现有原则仍然适用,应予保留,同时,UNEA 第 1/5 号决议的原则应反映在新的框架中。但讨论中也存在分歧,主要分为 3 种观点:一是建议列

出包括新的原则在内的所有相关原则;二是维持已有政策原则;三是如果有强有力的愿景、可衡量目标和里程碑,则不需要讨论政策原则问题。

2.5 战略目标和指标

多数国家和代表支持 2020 年后的目标数量不宜过多,同时应是明确的、简单的和可实现的,应以具体行动为导向,具有时限性,且范围应涵盖全球、区域和国家各级,由多部门和多利益攸关方参与。发展中国家代表强调,在确定可衡量的行动目标时应充分考虑共同但有区别的责任原则以及各国的具体国情,特别是发展中国家及最不发达国家的化学品管理能力以及发达国家和发展中国家的差距。

2.6 体制安排和实施机制

该部分重点聚焦在 2020 年后新出现政策性议题保留的必要性、定义和筛选标准以及国家行动。对于 2020 年后新出现政策性议题,联合国环境署认为应该保留,但应以最新科学数据为基础。美国指出重点关注持久性影响人体健康和环境的问题上。日本认为应增加新出现政策性议题的数量和范围。德国认为 2020 年后议题不应与其他国际公约重复,建议重点考虑有危害的化学品。英国呼吁考虑新的需要关注的问题,如塑料。国际化工协会联合会(International Council of Chemical Associations, ICCA)认为新出现政策性议题的优先领域应是传播信息,认为塑料问题已在其他国际公约中考虑,不应再列入 SAICM。瑞典表示 2020 年后化学品和废物健全管理主要关注点应放在执行上,只有那些真正关切的议题才能转移到新的化学品和废物健全管理框架中来。

对于国家行动,印度表示任何实施框架都应该是促进性的,而不应产生额外或繁琐的机制或报告义务。德国表示未来的框架应该包括一个简化的国家行动计划和进度报告审查制度。阿根廷、泰国和国际消除持久性有机污染物联盟(International POPs Elimination Network, IPEN)呼吁通过一项行动计划,按照 SAICM 规定的目标,明确优先开展的活动。IPEN 进一步建议行动计划可与定期报告和进展评估相结合。尼日利亚提出除非建立了可持续和可获得的专用资金机制,否则国家行动计划将很难实施。

2.7 财政考虑

代表们普遍认为 SAICM 资金不足,2020 年后的新框架应主要考虑 UNEA 第 1/5 号决议中提到的综合化学品和废物管理融资方式,即主流化,行

业参与和专门的外部融资,以及私人募捐等新的资金来源。

欧盟指出,SAICM是一种自愿的方式,不需要资金机制,并强调政府应考虑使化学品和废物健全管理成本内部化。美国表示,关于融资问题应考虑 UNEA 第 1/5 号决议中提到的综合化学品和废物管理融资方法。阿根廷强调充足、可持续和可预测的资金是至关重要的,并呼吁为化学品和废物管理设立专项基金。巴西呼吁建立一个类似快速启动方案(QSP)但资金更多的新国际基金,参与国际医疗合作组织(International Organization for Medical Cooperation, IOMC)的融资机构也应参与其中。泰国呼吁建立适当和可持续的资金机制,以支持各级化学品和废物管理,并表示如果没有良好的资金机制,任何 2020 年后的治理体系都可能会失败。ICCA 表示,全球化工行业已经通过其缴纳的税费支持化学品管理承诺,并将继续致力于能力建设的资金和实物支持。

2.8 高级别政治承诺

高级别政治承诺是确保在最高级别持续提高认识和支持这一进程的基本要素,有助于实现 2020 年后化学品和废物健全管理,促进各级政策实现一致性。会间磋商进程中,有国家代表提及 2020 年后化学品和废物健全管理需要一个“宏伟计划”,提请考虑构建一个志同道合的“高级别利益攸关方联盟”,在 ICCM5 上组织部长级或更高级别会议,以推动各方采纳 2020 年后化学品和废物健全管理框架。

2.9 小结

经过 3 次闭会期间进程讨论,2020 年后的新框架基本成形,讨论过程中可以看出国际社会对 2020 年后新框架存在共识,也有分歧。国际社会一致强调多利益攸关方、多部门参与的做法对实施 SAICM 和 2020 年后的工作具有重要意义,并持续吸引更多的利益攸关方参与。2020 年后目标应与 2030 年可持续发展议程相结合、相联系。

财政资金问题一直是历次磋商的焦点,大家一致同意资金对 2020 年后化学品和废物健全管理具有重要意义,提出应从国内、国际等多途径获取推进这一进程的资金,发达国家普遍支持化学品和废物健全管理的资金应该内部化、本国化;而发展中国家则普遍支持建立长期的、稳定的供资机制或专项基金支持。

对 2020 年后新框架是否具有法律约束力,国际

社会尚存一定分歧,绝大多数代表同意 2020 年后框架继续维持自愿性机制,是不具法律约束力的框架;极少数代表提出在 2020 年后框架中加入具有法律约束力的元素有助于解决高危农药等问题,促进化学品与废物管理。也有代表指出,是否加入法律约束力取决于政治承诺、财政和技术支持。

3 展望和建议(Outlook and recommendations)

3.1 谈判进程展望

现阶段各国对 2020 年后新框架内容进行了深入讨论,2020 年初,计划将在罗马尼亚召开 IP4,重点就 2020 年后化学品和废物健全管理案文内容再次磋商,尤其是 2020 年后框架的愿景、范围、原则和方法,以及之前尚未达成一致意见的目标、体制安排、实施机制和财政考虑等内容,不排除还会产生新观点的可能性。2020 年 10 月,ICCM5 将在德国召开,届时关于 2020 年后化学品和废物健全管理的磋商成果将提交审议。

3.2 关于中国参与“2020年后化学品管理框架”的建议

(1) 做好国内化学品管理发展趋势研究,积极参与国际谈判进程。目前,国际社会对 2020 年后化学品与废物健全管理框架中的诸多问题立场相似,但各方在 2020 年后的目标、资金及实施机制等核心问题仍存在较大分歧。面对国际化学品健全管理日益凸显的现实需要,需密切跟踪国际谈判进程,预判 2020 年后化学品及废物管理可能出现的新动态。同时,结合推进落实《中国落实 2030 可持续发展议程国别方案》的工作要求,开展国内化学品与废物健全管理顶层设计和化学工业未来发展趋势研究,掌握国内基线水平,提出我国对 2020 年后化学品与废物健全管理的优先事项,积极参与国际谈判,贡献中国方案。

(2) 探索建立协调机制,鼓励所有利益攸关方参与。多利益攸关方、多部门参与 SAICM 及 2020 年后化学品和废物健全管理已达成国际共识,SAICM 作为指导各国开展化学品健全管理的指导性框架文件,范围涵盖环境、工信、经济、贸易、社会、卫生和劳工等与化学品相关的诸多领域,涉及外交部、生态环境部、工信部、财政部、农业农村部、应急部和卫生健康委等多部委,属于“政出多门”,缺乏综合协调和顶层设计。同时,国内行业协会、高等院校和科研院所等机构国际谈判参与度较低,应尽快建立部际间协调机制,鼓励所有利益攸关方在实施过程中的参

与度,共同助力2020年后化学品与废物健全管理。

(3) 建立健全法规体系,加强化学品环境无害化管理。在全球化大趋势的推动下,各区域化学品生产、使用和贸易都在增长,2000—2017年期间,全球化工产能几乎翻了一番,并逐步从发达国家向发展中国家转移。但由于我国化学品环境管理工作起步较晚,化学品环境管理法规、标准滞后,化学品环境风险评估制度和风险评估技术体系建设不健全,化学品风险防控管理能力与发达国家仍存在较大差距。应积极学习借鉴发达国家和地区的先进经验,结合我国国情,研究基于我国国情的化学品管理战略和路线,建立和完善化学品管理法规制度体系,提升我国化学品管理能力。

(4) 加大化学品基础科技研究支持力度,为谈判提供数据支持。SAICM框架下不断涌现的新出现政策性议题和关切问题,欧盟、美国和日本等正准备采取一些行动或国际合作活动,但我国相关基础研究不足,技术方法和能力欠缺,总体水平薄弱。应增加资金投入,开展国际关注及一些前沿问题的基础科研,组建跨部门的专家和技术支持队伍,跟踪国际最新的研究动态,推动我国化学品管理技术能力再上新台阶,为国际谈判提供支持。

通讯作者简介:韦洪莲(1973—),男,博士,主要研究方向为化学品与固体废物环境管理政策和风险评估研究等。

参考文献(References):

- [1] United Nations Environment Programme. Global Chemicals Outlook II [R]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2019
- [2] United Nations Environment Programme. Global Environment Outlook 6 [R]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2019
- [3] United Nations Environment Programme. Report of the International Conference on Chemicals Management on the work of its fourth session [R]. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2015
- [4] United Nations Environment Programme. United Nations Environment Assembly resolution 1/5, on chemicals and waste [EB/OL]. (2014-12-13) [2019-10-21]. <https://web.unep.org/environmentassembly/node/41214>
- [5] United Nations Environment Programme. United Nations Environment Assembly resolution 1/5 Annex I, Strengthening the sound management of chemicals and wastes in the long term [EB/OL]. (2014-12-13) [2019-10-21]. <https://web.unep.org/environmentassembly/node/41214>
- [6] United Nations Environment Programme. First meeting of the intersessional process considering the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020, provisional agenda [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [7] United Nations Environment Programme. First meeting of the intersessional process considering the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020, annotations to the provisional agenda [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [8] United Nations Environment Programme, Scenario note for the first meeting of the intersessional process to consider the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [9] United Nations Environment Programme. Thought starter for the first meeting of the intersessional process [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [10] United Nations Environment Programme. 2017–2018 and Its Relevance to the beyond 2020 Process under the Strategic Approach to International Chemicals Management [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [11] United Nations Environment Programme. Role of health sector in SAICM towards 2020 goal and beyond—Note by the World Health Organization [EB/OL]. (2017-01-13) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FirstIntersessional/tabid/5463/language/en-US/Default.aspx>
- [12] United Nations Environment Programme. Co-chairs' overview paper to support preparations for the second intersessional meeting considering the strategic approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>

- ult.aspx
- [13] United Nations Environment Programme. Gender and the sound management of chemicals and waste [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [14] United Nations Environment Programme. IOMC plans for future actions to implement the goals and targets of the 2030 Agenda [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [15] United Nations Environment Programme. Proposal on objectives in support of the 2030 Agenda and related milestones [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [16] United Nations Environment Programme. Financing the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [17] United Nations Environment Programme. Review of existing governance models of potential relevance to the sound management of chemicals and waste, including science-policy interfaces [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [18] United Nations Environment Programme. Road map to enhance health sector engagement in the Strategic Approach to International Chemicals Management towards the 2020 goal and beyond [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [19] United Nations Environment Programme. Stakeholder input to the intersessional process on the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [20] United Nations Environment Programme. The contributions of the Basel, Rotterdam and Stockholm conventions to the sound management of chemicals and wastes [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [21] United Nations Environment Programme. Chemicals and Waste Management: Essential to Achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [22] United Nations Environment Programme. The role of OECD in the implementation of SAICM and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [23] United Nations Environment Programme. Highly Hazardous Pesticides-Sustainable Chemistry-Agroecology [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [24] United Nations Environment Programme. Global Governance of Highly Hazardous Pesticides—A Proposal by PAN [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/SecondIntersessionalmeeeting/tabid/6193/language/en-US/Default.aspx>
- [25] United Nations Environment Programme. Paper by the Co-Chairs of the intersessional process on the Strategic Approach to International Chemicals Management and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2018-01-08) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/About/OEWG/OEWG3/tabid/5984/language/en-US/Default.aspx>
- [26] United Nations Environment Programme. Provisional agenda [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>
- [27] United Nations Environment Programme. Scenario note for the third meeting of the intersessional process for considering the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020 [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>
- [28] United Nations Environment Programme. Additional measures to achieve multi-sectoral and multistakeholder engagement, prepared by the co-chairs of the intersessional process [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>

- Intersessionalmeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx
- [29] United Nations Environment Programme. Addressing issues of concern, prepared by the co-chairs of the intersessional process [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>
- [30] United Nations Environment Programme. Other mechanisms to support implementation, prepared by the co-chairs of the intersessional process [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>
- [31] United Nations Environment Programme. Principles and approaches, prepared by the co-chairs of the intersessional process [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx>
- [32] United Nations Environment Programme. Development of recommendations for consideration by the fifth session of the Conference regarding the Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020: Financial considerations [EB/OL]. (2019-09-01) [2019-10-21]. <http://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/ThirdIntersessionalmeeting/tabid/8024/language/en-US/Default.aspx> ◆