



制定和加强合理管理化学品的国家立法和政策的 主题讲习班的情况 1999年6月22日至25日,日内瓦

1. 导言

1.1 缔约国大会第三届会议的报告包括了有关立法、合作和司法协助的下述段落 (C-III/4 的 19.3 分段, 1998 年 11 月 20 日):

“19.3 大会注意到总干事关于第七条的遵守: 立法、合作和法律协助的说明 (C-III/DG.1/Rev.1, 1998 年 11 月 17 日)。第七条要求各缔约国采取必要的措施, 执行其《公约》下的义务, 其中包括对受禁活动颁布刑事立法并向本组织通报已采取的各种立法和行政措施。截至 1998 年 11 月 10 日, 只有 33% 的缔约国履行了这一义务。大会敦促各缔约国: (a) 视需要健全在其管辖范围内实施《公约》的立法和行政措施; (b) 向技术秘书处通报已采取的这类措施; 以及 (c) 加强缔约国间的法律协助, 包括通过禁止化学武器组织召集一次国家履约和司法合作研讨会。”

1.2 在探索研讨会为解决这些关键问题和采用的最佳议程时, 第一决定首先处理在国家履约方面阻止某些国家颁布其履约立法的问题, 第二讨论司法使用问题。在国家履约立法问题讲习班期间, 技术秘书处日益认识到, 由于化学品管理体制存在着相互重叠的问题, 因此一些成员国面临着立法方面的困难。根据《化学武器公约》第七条第 5 款提交的大多数的早些报告都对立法采取了一种部门性的作法, 即以一种全面的法令来执行《公约》。秘书处编制的资源材料也采用了这一方法 (以《公约》的六种语文印发了“全套立法文件”)。一些成员国提出的问题是它们力图起草能够同时执行若干项均涉及管制化学品的公约的立法, 这些国家发现需要在制定一项综合性措施方面获得援助, 以避免各项立法规定之间发生冲突。

- 1.3 同时，秘书处已意识到国际化学品安全论坛，¹ 合理管理化学品组织间方案² 和联合国培训和研究所³在该领域中为制定国家概况以便对管理化学品的国家基础设施进行评估而开展的活动。在编制国家概况期间，91%的国家将制定/加强合理管理化学品的国家立法和政策列为最优先的事项。例如，涉及化学品立法的各种挑战包括：
- (a) 克服化学品立法方面的一种过度的部门性作法（一些国家已查明了100多种往往相互矛盾的有关化学品的法律和条令）；
 - (b) 查明可以用最低的行政成本有效减少危害的立法措施和政策手段；
 - (c) 以有助于实施的方法制定和/或补充国家立法，同时注意到现有的行政和技术基础设施；和
 - (d) 制定能够做到下述两方面的一个国家立法框架：(1) 开展国际协调努力，和(2) 履行在数目日益增多的具有国际约束力的文书下所承担的国家义务。
- 1.4 秘书处认识到作为各缔约国的一项抉择，一项综合性方法是极有价值的，因此秘书处协助主办了由联合国培训和研究所与合理管理化学品组织间方案的其他参与组织（粮农组织、国际劳工组织、开发署、工发组织和世界卫生组织）和化学品安全国际论坛合作组织的一系列主题讲习班中的第三次讲习班。这第三次讲习班的名称是制定和加强合理管理化学品的国家立法和政策的主题讲习班，它是于1999年6月22日至25日在日内瓦举办的。该讲习班的对象是直接负责制定和实施发展中国家和经济转型国家的国家化学品立法的政府官员。此外，来自具有严密的化学品立法的国家、非政府组织（即工业界、劳工、公共利益和学术界）、国际/政府间组织和发展合作机构的代表参加了讲习班。禁止化学武器组织秘书处为一些缔约国的与会者参与讲习班提供了赞助。
- 1.5 在筹备研讨会时，从合理管理化学品组织间方案的文件中，人们有趣地注意到编写国家概况的国家协调机构大多数都设在环境部、卫生部、劳工部或农业部。这与《化学武器公约》国家主管部门绝大多数都设在外交部的情况恰恰相反。其他一些国家协调机构则设在国防部、工业部或其他部中。在相互对照这两份名单时，可以明确地看到，在一些缔约国中，管理工作可能是在与在其他体系下开展的努力相互协调进行的，但是重点负责化学品管理不同方面的主管官员是否实际上定期相互交流则不明确。

¹ 国际化学品安全论坛是1994年在斯德哥尔摩召开的国际化学品安全会议设立的。该论坛在其第一次会议上通过了执行1992年联合国环境与发展会议21世纪议程第19条的倡议的“优先行动”计划，并建议应当编制国家概况，以显示化学品管理的现有能力和潜力以及在这一领域中进行改进的具体需要。

² 合理管理化学品组织间方案是1995年由粮农组织、国际劳工组织、经合发组织、环境署、工发组织和世界卫生组织设立的，联合国培训和研究所于1998年加入。这一方案旨在作为一种机制，对各个参与的组织携手和单独为评估和管理化学品而采取的政策和开展的活动进行协调。其秘书处设在作为行政组织的世界卫生组织中。

³ 1996，联合国培训和研究所在合理管理化学品组织间方案的倡导下发表了指导文件，标题是“为评估管理化学品的国家基础设施编制一份国家概况：一份指导文件”。这一文件后来成为这一方案的不可分割的一部分，协助发展中国家和处于经济转型期的国家编写全面的国家概况。

1.6 大约有 90 名代表参加了研讨会，他们几乎均来自《化学武器公约》的缔约国。在这些与会者中，只有 17 人积极参与了《公约》的实工作：白俄罗斯、保加利亚、智利、克罗地亚、古巴、加纳、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、卢森堡、密克罗尼西亚（联邦国）、马斯顿共和国、圣卢西亚、新加坡、西班牙、乌克兰、乌兹别克斯坦和津巴布韦。参与合理管理化学品组织间方案的试验方案的四个国家均为禁止化学武器组织的成员国：阿根廷、加纳、印度尼西亚和斯洛文尼亚。

2. 讲习班的结构

2.1 讲习班为交流经验和意见提供了一个论坛，其主要目标如下：

- (a) 系统性地查明和记录各国在制定、实施和贯彻化学品立法和政策方面所面临的各种问题；
- (b) 查明一项系统的国家战略的可能的组成部分，即各国为加强其国家化学品立法，其中包括管理和行政方面的立法而可能希望考虑的各种措施、步骤和“最佳作法”；
- (c) 推动制定履行、符合和补充公认的国际协议和技术标准的国家化学品安全立法 / 条例；
- (d) 查明各国对外来援助和 / 或其他指导资料的实际需求；和
- (e) 确定各国际组织和其他愿意提供外来资助的机构可最佳协助各国开展其努力的实际方法。

2.2 讲习班的议程是以下述方法组织的：各位发言者介绍发展中国家、经济转型期国家和已建立严密的化学品管理体制的国家的观点；国际组织和非政府组织的观点。“吸取教训”工作组着重讨论了下述专题：实施和贯彻有关杀虫剂和工业化学品的国家立法和政策；部门性立法与框架性立法的比较；国际协议的协调执行。对在下列“典型”类型国家中加强国家化学品立法和政策进行了国别专题研究模拟练习：一个与农业部门为主的发展中国家；一个工业和消费品部门日益发展的发展中国家；一个经济处于转型期的国家和一个小型的岛国。这些练习的最后是对如何支持各国努力加强国家立法和政策的问题进行讨论并建立了编制实用指导和培训材料的工作组。

3. 主要的讨论情况

- 3.1 绝大多数与会者均负责一个非常专门的重点：不是杀虫剂就是工业化学品，或《化学武器公约》。秘书处的介绍十分有益，因为许多与会者并不了解《公约》并不仅仅涉及化学武器，而实际上要求对其他专家负责的一些相同的化学品实行管制。
- 3.2 国家主管部门和环境、健康和职业安全机构之间进行较高层的相互交流和接触可有助于更好地了解化学品领域中的各自的责任，从而可以进行协调。

- 3.3 有些问题相互交叉，涉及从事管制化学品的所有人。其中一些问题是：查明生产的物质；分类，包装和贴上标签；禁止或受管制的物质的国家清单；发放许可证；视察；对生产、消费和贸易的统计；通知和记录；进出口控制和海关的有效性。每个国家的组织方式都很独特，但是作用和机构的重叠会降低效率并浪费钱财，政府各部之间和部门之间进行交流将有助于将条例纳入或融入目前已存在的国家结构和基础之中。
- 3.4 一体化可以削减费用并精简工作。但是，一体化不必威胁到已建立的作用：一体化的定义包含了一个十分广泛的范围：从加强协调到改善控制机构直到最极端的中央集中管理。而且一体化的速度和强度也各不一样。一个国家可能首先迈出一小步，然后在获得成功之后才由此深入进行。
- 3.5 一个工作组提出建议指出，如果负责各种化学品制度管理或服务工作的秘书处能够为查明它们之间的联系携手工作对各国将是十分有益的。
- 3.6 有关控制所有类别的化学品的框架立法问题工作组并未得到人们广泛的赞同。在日内瓦进行的讨论显示，这一概念对许多国家来说可能过于雄心勃勃，而且可能本身就会产生某些困难。如果任务变得过于复杂，就可能根本不能完成。现在的一个问题是，《化学武器公约》的立法应归属一项有关所有化学品的框架法律的管辖还是归属一项有关大规模毁灭性武器的框架法律的管辖，因为这一立法与两者均发生重叠。一些讲习班的与会者较能接受以下想法，即他们将具体针对某一个管辖制度进行立法，但将在政策一级进行较高级别的协调，并可能将某些执行工作统一起来。在某些国家中，已经将某些方面融入了一个单一的管理制度中：例如，已经可以根据一项单一的管理制度管理有害物质的运输，而海关也几乎肯定可以这样做。发放许可证看来是一个问题。一个国家指出，当其化学武器立法生效之后，一个不利的情况将是一个希望生产列入附表化学品的公司将必须从三个不同的机构中获取三项许可证，因为这一化学品将受到三种管辖制度的管辖。
- 3.7 “吸取教训”的讨论十分有益：讨论涉及了如何处理各项行动以及如何克服各种障碍的问题。一些《化学武器公约》的缔约国已经在其国家主管部门中实现了结构一体化——它们已经成为一个部长间机构或将可能正式成为这样一种机构，而且在讲习班上散发的国家文件也反映了这一点（即白俄罗斯、智利、加纳、伊朗伊斯兰共和国和津巴布韦）。例如伊朗伊斯兰共和国在其设在外交部的国家主管部门的结构中除了其防卫和安全人员外，还有从其他各政府部门借调来的化学品安全人员。它还负责实施事前知情同意程序⁴和最终的长效有机污染物管理⁵制度。其他国家，如古巴和肯尼亚正在积极对化学品的管理采取一项综合的作法，而巴尔干国家和斯堪地纳维亚国家则正在积极开展区域性协调努力。在合理管理化学品组织间方案中编制的斯洛文尼亚国家概况明确介绍了这种作法的组织和程序。斯洛文尼亚在其概况编制完成后，其议会最近通过了两项平等的法令：一项基本的《化学品法令》和一项《化学武器公约法令》。另一个国家报告说，它已

⁴ 事先知情同意程序是在1998年9月的鹿特丹《关于国际贸易中某些有害化学品和杀虫剂的事先知情同意程序公约》中通过的，该项公约已得到61个国家的签署。

⁵ 《长效有机污染物国际行动的具有国际法律约束力的文书》。关于长效有机污染物的谈判已于1997年在开发署执行理事会的倡议下开始。

接近于开展这一进程。而在已经生产附表 3 中的一种化学品的另一个非拥有国中，《化学武器公约》的立法对这一政府的重要性极小。但是，环境立法则具有很高的优先性，所以解决办法是使《化学武器公约》的立法能纳入环境立法的范围内，以便能够获得必要的资金来起草立法并使议会能够重视这一立法。在此方面，值得一提的是第七条的一项基本规定是“每一缔约国在履行其在本公约下承担的义务时应最优先地确保人民安全和保护环境...”合理管理化学品是符合每个人的至关重要的利益的。

4. 未来工作

- 4.1 根据工作组的建议，禁止化学武器组织秘书处将与环境署（联合国环境规划署）、粮农组织（粮食和农业组织）、以及未来的《鹿特丹公约》事先知情通知程序秘书处合作对各自条约义务的审查清单⁶ 进行比较，以查明相互重叠的现象。如果长效有机污染物制度得到同意，也可以将它并入这一机制之中。各秘书处然后将为各国编制一份手册，说明存在的重复现象，这样在执行所有这些不同的化学品管理制度时，各国可以避免结构、作用和机制的重叠。
- 4.2 有关讲习班的最后报告将提供务实和创新的办法，使各国能够用来制定适合其国情需要的战略。秘书处将在最后报告发表后向各成员国分发。
- 4.3 根据该报告，秘书处将对其核查清单及陈述进行修改，以便更好地协助各缔约国起草《公约》的履约立法，其中包括可能选择一种框架立法的作法。将把这些新增添的工具纳入秘书处目前的整套立法文件中，以便向要求为其立法提供协助的国家提供另一种方法。
- 4.4 大会请求的第二部分，即加强各缔约国之间司法协助的可能性（见上文 1.1 小段），不属于日内瓦主题讲习班的范围。正如总干事在关于第七条的遵守情况的说明：立法、合作和司法协助 (C-III/DG.1/Rev.1, 1998 年 11 月 17 日)中所阐述的那样，各缔约国在对罪行提出起诉方面开展的国际合作和司法协助可以扩大至下述方面：查明嫌疑犯、收集证据、查问证人、交换囚犯和引渡。所有这些行为均属于国际刑事法的范围，并肯定将需要警察部门和司法部门之间开展国际合作。秘书处目前正在探索共同主办由各个大学、研究机构和政府所有部门广泛参加的一次关于这一专题的国际专题讨论会，因为它将使各缔约国看到在国际法的更广泛的范围内执行第七条第 2 款的实际情况。

--- 0 ---

⁶ 已经在秘书处整套立法文件中列入了《化学武器公约》下的一般性义务的核查清单，作为一种协助工具，这一核查清单也载入了《禁止化学武器组织：法律案文》的附件中。