
有效监管化学品和农药

《鹿特丹公约》谈判履约历程

环境保护部国际合作司 编

中国环境科学出版社

有效监管化学品和农药

——《鹿特丹公约》谈判履约历程

环境保护部国际合作司 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

有效监管化学品和农药:《鹿特丹公约》谈判履约历程/环境保护部国际合作司编. —北京:中国环境科学出版社, 2011.10

ISBN 978-7-5111-0514-1

I. ①有… II. ①环… III. ①化工产品—管理②农药—药品管理 IV. ①TQ072②TQ45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 033026 号

责任编辑 丁 枚 孟亚莉

责任校对 尹 芳

封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 10 月第 1 版
印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 9
字 数 180 千字
定 价 32.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载,侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题,请寄回本社更换

序

20 世纪六七十年代以来，化学品生产、使用和国际贸易快速增长，由此可能引发的危害越来越引起政府部门和公众的关注。因缺乏适当的管理和基础设施来监督这些化学品的进口和使用，一些环境管理能力较弱的国家使用化学品的风险急速增加。

为了监督和控制世界各国在国际贸易中对某些极危险的化学品和农药的使用，并就这些化学品的特性、安全使用措施等信息进行交流，使世界各国在国际贸易中就控制这些化学品承担责任和开展合作，促使各国采取良好的化学品管理措施，推动危险化学品以无害环境的方式加以安全使用，防止其对人类健康和环境产生有害影响，联合国环境规划署和联合国粮食及农业组织于 20 世纪 80 年代拟定了一项自愿性信息交流计划，对某些危险化学品和农药采用“事先知情同意”的自愿性程序，并于 1992 年开始实施。

1992 年里约环境与发展大会上，各国政府和环境组织最终认为，对某些化学品和农药的贸易应采取强制性管理措施，在《21 世纪议程》第 19 章明确指出要将自愿性事先知情同意程序上升为具有法律约束力的国际文书。谈判于 1996 年 5 月在比利时布鲁塞尔启动，在经历了五次政府间谈判委员会会议后于 1998 年 9 月 10 日在荷兰鹿特丹召开的外交全权代表大会上正式通过了《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》（以下简称“公约”）。2004 年 2 月 24 日公约生效。截至 2011 年 7 月底，公约召开了五次缔约方大会会议，对公约的实施进行审议和指导，公约管制的危险化学品和农药已由 27 种扩大至 43 种。

1996 年，经国务院批准，由当时的国家环境保护局牵头，组织外交部、农业部、外经贸部、海关总署和化工部等部门组成的中国政府代表团出席了公约政府间谈判委员会第一次会议，并全面参与了其后的历次政府间谈判委员会会议、缔约方大会会议、专家会议和专题会议。1999 年 8 月 24 日，经国务院批

准，中国签署了公约。2004年12月29日，第十届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议决定批准公约。2005年6月20日，公约正式对中国生效。

本书介绍了公约的由来及主要内容，记录了公约文书谈判以来历次重要会议的基本情况，阐述了公约谈判中重点议题的进展情况，记述了中国政府在公约谈判、履行过程中所做的工作和取得的成效，为今后的谈判和履约工作提供了翔实的基础资料。希望本书的出版能对从事化学品管理的技術研究人員和环境保护国际合作人員的工作有所帮助和启发，共同推进中国化学品管理事业的发展。

环境保护部国际合作司司长 徐庆华

目 录

第一章 公约的基本情况	1
第一节 公约的产生	3
第二节 公约的主要内容	7
第三节 公约运作的关键机构	19
第二章 公约的谈判历程	21
第一节 公约文本的谈判 ——三年六次会议	23
第二节 公约的过渡期安排 ——六年六次会议（公约通过后的政府间谈判委员会第六至第十一次会议） ..	27
第三节 持续推进 ——七年五次会议（缔约方大会第一至第五次会议情况）	35
第四节 公约的化学品审查委员会及其历次会议	43
第三章 重点谈判议题	55
第一节 增列物质 ——27→43	57
第二节 履约机制	60
第三节 技术援助	62
第四节 资金机制	65
第五节 公约成效	67
第四章 中国履行公约	69
第一节 公约的批准	71
第二节 公约的履行	73
第三节 履行公约的成效	78
附 录	79
附录一 公约相关国际大事记	81
附录二 公约相关国内大事记	84

附录三	全国人民代表大会常务委员会关于批准公约的决定.....	86
附录四	有毒化学品进出口登记管理目录调整一览表.....	87
附录五	公约文本	89

第一章

公约的基本情况

第一节 公约的产生

一、人类面临的严峻挑战——危险化学品和农药的危害与管理

化学品为现代社会文明提供了强大的物质基础，人类的衣食住行和社会发展都与化学及化学品生产息息相关。化学品的使用对预防和控制疾病、增加农作物产量、促进工业发展起到积极作用，极大地丰富和方便了人类物质生活，推动了社会进步。但是，化学品就像一柄锋利的“双刃剑”，在发挥积极正面作用的同时，也因在其生产、储存、运输、使用和废弃过程中，由于各种原因造成对人体健康的损害、财产的损失和环境的污染，构成了既成或潜在的危害。20 世纪六七十年代以来，化学品生产、使用和国际贸易快速增长，使用化学品的风险也随之急速增加，化学品事故造成的人身伤害和环境污染事件频发。

1976 年，意大利塞维索农药厂发生爆炸事故，致使千克量级的二噁英释放到环境中（二噁英对人致死量为微克级别），造成大片地区严重污染，使 300 多名妇女、儿童患病，8 000 多头家畜死亡。事隔多年，当地居民的畸形儿出生率大为增加。此事故促进了预防和控制类似事故的立法工作，1982 年，欧盟指令 82/501/EEC，即塞维索指令 I 获得通过，该指令关注重大事故，如火灾、爆炸或重大排放危害，要求采取措施防止和控制这些事故及其后果，并对工厂的重大危险源进行识别评价。

1984 年 12 月，印度博帕尔农药厂异氰酸甲酯泄漏，造成 2 500 多人死亡，几万人可能永久性失明或终生残疾。这次事故虽然发生在印度，由于该厂隶属于美国联合碳化物公司，从而促使美国国会于 1986 年通过了应急规划和社区知情权法（EPCRA），该法要求工业界向社区和州政府报告规定的有毒化学品的泄漏，化学品或杀虫剂在社区内的储存量和对所在社区存在的可能危害，并建立危险化学品清单。

1986 年 11 月，瑞士山道士公司化学品仓库着火，几十吨有毒化学品、农药泄入莱茵河，致使下游 300 公里河段的鱼类和水生生物全部死亡。

博帕尔和山道士事故促使欧盟对塞维索指令 I 进行了两次修订，扩大了它的管辖范围，特别是在危险化学品的储存上。

1962 年，美国著名的海洋生物学家蕾切尔·卡逊（Rachel Carson）的《寂静的春天》一书问世，书中描绘了大自然以死寂的春天报复人类的情景。对化学品的滥用直接敲响了警钟，这是现代环境运动的肇始，标志着人类在对自然的认识上一个崭新时代的开始。

几十年中不断出现的危害生命的教训使人们认识到化学品在给人类带来利益的同时，对人体健康和环境带来的危害。因此，如何通过实施严格的管理制度及利用先进的科学技术，趋利避害，在对人体和环境无害的前提下最大限度地利用化学品为人类服务，控制化学品的风险，已经成为国际社会共同关注的重要环境问题之一，也是发达国家通过立法、制定规章制度实现化学品管理的重要原因之一。在确保本国化学品安全管理方面，通常是对本国使用的一些有害的化学品进行测试研究及风险评估，然后通过立法对某些极危险化学品和农药的使用采取禁用或严格限用的控制措施。

受到发展阶段所限，很多发展中国家尚未充分认识到危险化学品和有毒农药可能带来的风险，或缺乏能力对使用化学品所引起的风险进行评估，因此，还远不能实现对化学品的安全管理。

二、公约的由来

为加强粮食安全，同时保护人体健康和环境，联合国粮食及农业组织于 1985 年制定通过了《农药销售和使用国际行为守则》（以下简称《国际行为守则》）。《国际行为守则》是一套全球接受的农药管理标准，旨在为所有从事或涉及农药供销及使用的公共和私营实体，尤其是为没有国家农药管制法律或此种法律不健全的地方的公共和私营实体提供自愿性行为标准。《国际行为守则》颁布的目的是各国政府主管部门、农药制造厂商、从事农药的贸易商以及有关的任何公民可以据此判断他们拟采取的行动以及他人的行动是否为可接受的，以此促进合理使用农药的操作来降低风险，避免因不恰当施用农药而引起的意外中毒；确保农药有效使用，以提高农业产量和增进人类和动植物健康。

1987 年，联合国环境规划署颁布了《关于化学品国际贸易资料交换的伦敦准则》（以下简称《伦敦准则》），旨在通过科技、经济和法律资料的交流，以促进化学品的良好管理。准则中有涉及被禁止的或严格限制的化学品国际贸易资料交流的特别条款，使出口国与进口国据此为保护人类健康及全球环境进行合作。

1989 年，联合国粮食及农业组织对《国际行为守则》进行了修正；同年，联合国环境规划署对《伦敦准则》进行了修正（以下简称《经修正的伦敦准则》），修正后的文件均加入了事先知情同意程序，并于 1992 年付诸实施。事先知情同意指的是，为保护人类健康和环境目的而被禁用或严格限用的化学品，其国际运输不得在未经进口国指定的国家主管当局同意或在违反其决定的情况下进行。为了确保这一程序的有效实施，修正后的文件又增加了禁用或严格限用的化学品的国际贸易资料交流和出口国在发出货物之前应先发出出口通知的规定。

由于《国际行为守则》和《经修正的伦敦准则》对各国而言，均为自愿性准则，因此，

事先知情同意程序也为自愿性程序。最初的事先知情同意程序的运行主要由联合国粮食及农业组织和联合国环境规划署共同组成的事先知情同意程序专家小组提供支持，为备选化学品的评估提供了可靠的技术援助。在此期间，专家小组共召开了八次会议，并一致同意将 17 种农药、5 种极为危险的农药制剂和 5 种工业化学品纳入事先知情同意程序中。

2002 年 11 月，联合国粮食及农业组织再次对《国际行为守则》进行修订，并规定了最新的农药管理标准。由于此时公约已经正式通过，因此，修订后的守则删除了关于事先知情同意程序相关的内容。修订后的守则遵循公约并致力于正确地管理农药以减少危害，保护人类健康，减少环境污染，合理使用农药和应用综合害虫管理（IPM）战略，维持农业可持续发展。它结合了生命周期概念并适用于所有农业、卫生和其他领域的农药管理。

三、公约的产生过程

化学品的使用具有高度风险，由于《国际行为守则》和《经修正的伦敦准则》采用的事先知情同意程序属于自愿性，不能完全有效地避免全球性的化学品所涉风险的影响。因此，缔结国际公约强制性执事先知情同意程序具有重大意义。

为了监督和控制世界各国在国际贸易中对某些极危险的化学品和农药的使用，以及就这些化学品的特性、安全使用措施等信息进行交流，使世界各国在国际贸易中就控制这些化学品承担责任和开展合作，促进各国采取良好的化学品管理措施，1992 年 6 月的联合国环境与发展大会（里约地球首脑会议即里约地球峰会）建议将对某些危险化学品和农药采用的事先知情同意程序上升为具有法律约束力的国际文件。会议通过的《关于环境与发展里约热内卢宣言》和《21 世纪议程》第 19 章明确指出：“考虑到知情同意程序所获得的经验，可行时在 2000 年以前，全面参与和执行这项程序，包括可能通过《伦敦准则》（修正本）和粮农组织《国际行为守则》所载有法律约束力的文书强制执行。”“尽快执行知情同意程序，并根据所获得的经验，请有关国际组织如环境规划署、关贸总协定、粮农组织、卫生组织和其他组织在其各自主管领域考虑尽快缔结有法律约束力的文书。”

联合国粮食及农业组织理事会于 1994 年 11 月举行的第 107 届会议上一致同意“作为粮农组织/环境规划署有关事先知情同意程序联合计划的组成部分，秘书处应和其他有关的国际组织和非政府组织开展合作，着手起草关于实施事先知情同意程序的具有法律约束力的文书草案”；还同意了“本组织应和环境规划署一道筹集资金，以资助这一具有法律约束力文件的起草和定稿”；并讨论了有关事先知情同意程序法律文书的时间表。

联合国环境规划署理事会于 1995 年 5 月举行的第 18 届会议上授权联合国环境规划署执行主任联合联合国粮食及农业组织一道筹建和召集一个政府间谈判委员会（INC），其目的是为拟定一项有关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具有法律约束力的文书。联合国环境规划署还召集了一些愿意提供必要的资金和技术援助的政府以资助参加谈判的，特别是发展中国家和经济转型国家的谈判代表团，确保政府间谈判委员会的作用得以充分发挥。

联合国粮食及农业组织、联合国环境规划署于 1996 年 3 月组织各国政府成立了政府间谈判委员会，就拟定该公约进行谈判。在 95 个参与国及一些非政府组织的共同努力下，经过两年的艰苦工作，终于达成共识，于 1998 年 9 月 10 日在荷兰鹿特丹召开的全权代表会议上，在《国际行为守则》和《经修正的伦敦准则》的基础上，最终通过了《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》的最后文本，使其成为具有法律约束力的国际公约。比里约地球峰会具体确定的日期提前两年。公约于 1998 年 9 月 11 日至 1999 年 9 月 10 日开放供所有国家和区域经济一体化组织签署。公约于 2004 年 2 月 24 日正式生效，截至 2011 年 7 月底，已有 143 个缔约方。

第二节

公约的主要内容

一、公约目标

公约的目标是通过便利就国际贸易中的某些危险化学品的特性进行资料交流，为此类化学品的进出口规定一套国家决策程序并将这些决定通知缔约方，以促进缔约方在此类化学品的国际贸易中分担责任和开展合作，保护人类健康和环境免受此类化学品可能造成的危害，并推动以无害环境的方式加以使用。

二、公约的核心内容

公约的核心内容是要求各缔约方在国际贸易中对受本公约管制的化学品执行事先知情同意程序，并进行资料交流。公约并不禁止缔约方对公约管制的化学品进行国际贸易，是否对这些化学品采取禁用或严格限用的管制行动也是由各缔约方政府自行决定。

1. 事先知情同意程序

(1) 什么是事先知情同意程序

事先知情同意是指这样的原则：为保护人类健康和环境目的而被禁用或严格限用的化学品，其国际运输不得在未经进口国指定的国家主管当局同意或在违反其决定的情况下进行。

“事先知情同意程序”（知情同意程序）是指正式获得和散发其他进口国就是否接受公约附件三中的化学品的进口所做决定的程序。该程序向所有缔约方提供了在知情的前提下做出他们未来是否同意进口的决定的机会。对于公约附件三中的每一种化学品，均编制了一份决定指导文件被发送至所有缔约方，同时要求各缔约方就他们未来是否同意这种化学品进口作出决定。各缔约方可参考决定指导文件进行决定，并将这些进口决定寄回秘书处。秘书处将这些决定汇编成册，并以事先知情同意简报的形式每隔六个月将其分发至所有缔约方。

公约要求所有缔约方都必须确保公约管制的化学品的出口，在不违反进口缔约方决定的情况下进行。这意味着不得向已经表示不愿意接受这些化学品进口的国家出口。同样，如果进口缔约方已表示在特定条件下，允许进口某化学品，则出口缔约方必须确保其出口

遵守这些条件。未得到进口缔约方的事先知情同意，出口缔约方不得将这些化学品运往这些国家。

（2）事先知情同意程序的运作

① 某一危险化学品及其决定指导文件，经缔约方大会审议通过，同意列入公约附件三，它便适用于事先知情同意程序。

② 公约秘书处将其决定指导文件发至各缔约方，协助各国政府就未来是否同意进口该化学品做出决定。决定指导文件提供了该化学品特性的基本资料以及为何禁用或严格限用的理由概要，对于极为危险的农药制剂，则提供在使用条件下所发现的问题。各缔约方可根据本国情况决定是否同意进口。

③ 各缔约方参考决定指导文件和根据本国的情况，作出是否同意进口的决定，并将本国的“决定”发送至公约秘书处，秘书处负责汇编事先知情同意简报，其简报中的附件四包含了各缔约方提交的有关公约附件三化学品的所有“决定”，以及未能提交这些“决定”的缔约方名单，并在每年的6月和12月每隔6个月将事先知情同意简报发至各缔约方指定的国家主管部门。

附件四中的进口回复汇编为拟出口公约管制下的化学品的国家提供了官方的参考材料。

④ 各缔约方政府应将其他缔约方的有关公约附件三化学品的“决定”通知其境内的相关各方。

⑤ 出口公约附件三中化学品的出口缔约方必须采取措施以确保其出口不会出现违反进口国决定的现象，或其出口在遵守进口缔约方的“决定”的前提下进行。

➤ 第一步

- 决定对某一化学品采取事先知情同意程序并将其列入附件三 [缔约方大会]
- 将决定指导文件分发给所有缔约方 [秘书处]



➤ 第二步

- 对应遵循事先知情同意程序的化学品今后的进口作出进口决定 [缔约方]
- 将收到的进口决定分发给所有缔约方 [秘书处]



➤ 第三步

- 履行进口缔约方的义务 [缔约方]
- 履行出口缔约方的义务 [缔约方]

图1 事先知情同意程序的运作

2. 资料交流

资料交流是公约的另一核心内容。资料交流的内容包括范围广泛的化学品，不仅包括公约附件三中的化学品，也包括任一缔约方禁用或严格限用的化学品。

公约有关资料交流的规定广泛适用于任何缔约方为了保护人类健康或环境而禁用或严格限制使用的任何化学品，或适用于在发展中国家缔约方或经济转型国家缔约方的使用条件下引起问题的极为危险农药制剂。

公约第 14 条特别说明了资料交流要求各缔约方促进公约范围内相关化学品的科学、技术、经济和法律的信息资料交流。这包括提供有关各缔约方管制行动的公开资料，还包括将这些公开资料直接通知或通过秘书处通报给其他缔约方。虽然，对于缔约方应在多少时间内作出反馈没有提供任何说明，但是根据公约中所体现的开展合作和资料交流的精神，各缔约方应努力尽快地提供这些反馈信息。

(1) 资料交流的有关条款

公约中有几条资料交流的规定，其中包括缔约方不断地收到所有禁用或严格限用化学品的最后管制行动所有通知的摘要以及有关极为危险农药制剂的的建议的摘要。公约要求缔约方，对于已经在其本国禁用或严格限用的化学品，在每一公历年的首次出口前应通知进口缔约方。这些化学品以及那些属于事先知情同意程序适用范围的化学品（列在公约附件三中的化学品）的出口，必须粘贴适当的标签和附有人体健康和安全基本信息的安全数据单。此外，各缔约方均可获得其他缔约方指定的国家主管部门的相关信息。公约也包含了提供化学品信息的一般的责任，以便使这些信息能够公开，同样，还包括在其他缔约方要求下应提供相关信息的义务。

公约中有关资料交流的关键条款可概述如下：

① 最后管制行动通知

如果某一缔约方出于健康或环境原因而采取最后管制行动禁用或严格限用某化学品时，该缔约方可以将此行动通知秘书处以同其他缔约方共享该信息。秘书处将收到的每份通知的摘要发布在事先知情同意简报中并分发给所有指定的国家主管部门。上述摘要简要地描述了最后管制行动的范围和原因，包括化学品对人类健康或环境造成危害和风险的信息以及管制行动预期产生的影响。

② 极为危险的农药制剂建议

如果某一发展中国家缔约方或经济转型国家缔约方在其境内遇到由极为危险的农药制剂的使用而造成的问题时，该缔约方可以向秘书处提交建议以同所有缔约方共享该信息。秘书处将收到的每个报告的摘要发布在事先知情同意简报中并分发给所有指定的国家主管部门。上述摘要简要地描述了所涉事件、对人类健康和环境产生的有害影响和有关制剂的使用方法。

③ 出口化学品应附的资料

某一缔约方在每一公历年首次出口其境内禁用或严格限用的化学品前，应向进口缔约

方发出一份出口通知。出口通知会使进口缔约方知道他们将会收到已在出口缔约方境内禁用或严格限用的化学品这一实际情况。出口通知向进口商提供识别化学品和装运货物的相关信息，同时提供有关他们所知道的风险和危害的资料。该资料应包括符合国际标准并尽量使用进口缔约方官方语言填写的标签和安全数据单。

公约还要求，在为附件三所列化学品指定编码的情况下，该化学品的装运文件中应包括这一编码。

④ 化学品常规资料的交流

根据公约的目标，鼓励各缔约方共享有关公约范围内化学品的常规资料。

公约要求各缔约方保护好机密资料。但是，公约明确规定了某些特殊类型的资料不能被视为机密，这些资料包括：呈交到秘书处有关化学品的通知或建议中所提供的信息、化学品的失效日期以及毒理学和生态毒理学测试摘要信息。

如果某一缔约方要求秘书处推动上述资料的交流，他可以通过事先知情同意简报和公约网站来完成。

(2) 资料交流的媒介工具

公约的各项规定提供了获得潜在危险化学品的信息的条件，也为面临类似问题的国家之间共享信息和经验提供了机会。开展资料交流最重要的媒介包括事先知情同意简报、出口通知、决定指导文件、指定的国家主管部门的联络网以及公约的网站。

① 事先知情同意简报

事先知情同意简报是公约实施的重要文件之一。它向缔约方提供了有关公约实施情况的信息，特别是按照公约秘书处和缔约方之间信息交流的第4、5、6、7、10、11和14条要求而提供的相关信息，例如，有关缔约方禁用或严格限用化学品的最后管制行动信息以及对极为危险农药制剂的建议、受公约管制的化学品的最新清单、由各缔约方递交的针对附件三内化学品的进口决定回复及汇总，以及未提供进口决定的国家清单、所有指定的国家主管部门的详细联系方式、来自于各缔约方的最后管制行动清单等。

事先知情同意简报附件中的是否同意进口的“决定”汇编为拟出口公约管制下的化学品的国家提供了官方的参考材料。事先知情同意简报由秘书处负责汇编并在每年的6月和12月每隔6个月(每年发布两次)发至各缔约方指定的国家主管部门并发表在公约网站上。简报内容包括：

- 有关禁用或严格限用化学品最后管制行动通知的摘要，以及有关极为危险农药制剂的建议的摘要；
- 附件三所包括的事先知情同意程序所适用的化学品清单；
- 适用于事先知情同意程序的所有化学品的进口决定汇编；
- 未能对适用于事先知情同意程序的化学品提供进口决定的缔约方清单；
- 所有指定的国家主管部门的详细联系方式；
- 其他相关资料，如：某一缔约方希望获得有关附件三所列化学品经其领土过境转