



在制订《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》国家实施计划过程中的经验教训和良好做法

全球报告

全球环境基金大型项目的贡献：

“制订有关持久性有机污染物管理的国家实施计划”

2006年4月

目 录

1. 导言

2. 方法

3. 全球范围内的经验教训和良好做法

附件 1: 区域会议议程

附件 2: 区域研讨会报告

表 1. 参加区域会议和实况调查活动的国家

1. 导言和方法

本报告收集了制订《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》国家实施计划方面的经验教训和良好做法。它是 2006 年 1 月至 3 月期间总共 98 个国家的人员参加的七个区域研讨会的成果。

这次活动是“制订关于持久性有机污染物管理的国家实施计划”项目“总体”活动的一部分。该项目由全球环境基金供资，由环境规划署负责实施。按照最初的构想，该项目是一个示范项目，由来自世界各区域的 12 个国家组成一个初期小组先行制订国家实施计划，并为在所有有资格获得全球环境基金供资的国家有条不紊地实施授权活动铺平道路。结果，许多国家的授权活动提案都比预计日期提前了很长一段时间获得批准，因此 12 国小组的示范作用也就被弱化了。不过，在该项目下制订的通用指南已惠及所有国家。

此外，虽然“吸取经验教训”活动已不再有助于将 12 国示范小组的经验传播给所有其他国家，但是基于下列许多原因，它仍然是一项可取的活动：

- 它为处于制订国家实施计划各个阶段的参与国提供了一次机会，它们借此可以收集和分享各种经验，并就制订国家实施计划的工作交换意见；
- 它为仍未开始制订国家实施计划、但却有意这样做的国家提供了一份有益的经验教训概要；

- 它为参与国提供了一次机会，它们借此可以确定一些可能会对其有所帮助的、适于特定区域的成功战略和专业性知识；
- 它为全球环境基金及其支持和监督现有授权活动方案的机构和参与支持更新和修订国家实施计划（特别是吸收新增列入《公约》的化学品）的机构提供一些经验教训；
- 它确定了一些问题和可行的解决办法，这些可能会促进缔约方大会就属于发展中国家和经济转型期国家的公约缔约方的需求展开讨论。

这些区域会议的举办地分别为：太平洋区域在斐济；亚洲区域在马来西亚；非洲英语国家区域在肯尼亚；非洲法语国家区域在喀麦隆；中东欧和中亚区域在保加利亚；拉丁美洲区域在秘鲁；加勒比英语国家区域在巴巴多斯。在筹备和举行会议方面，各东道国当地的实施计划小组都提供了相当多的帮助，对此我们表示感谢。

一些国家正在执行由全球环境基金供资的持久性有机污染物授权活动，该示范项目向每一个此类国家的一名与会人员提供资助。我们在邀请信中明确规定，与会人员应当是项目协调员，或是一名非常了解本国国家实施计划制订工作的、十分相关的工作人员。结果，一些国家，包括许多刚刚开始制订国家实施计划的国家，决定利用其国家实施计划项目预算，资助更多人员参加会议。

在喀麦隆和秘鲁举行的会议分别是以法语和西班牙语进行的；在保加利亚举行的会议有俄英同声传译。其他会议都是以英语进行的。我们认为，这些安排能够使与会人员利用自己熟悉的语言，尽量表明自己的意思，进而也便于我们准确地了解他们的意见。在附件 2 中，仅为一致起见，我们把喀麦隆和利马会议的报告翻译成了英文。

我们深切体会到，《公约》在国家一级取得成功往往依靠的是领

导或参与授权活动的、为数相对不多的一些具有奉献精神的个人的勤勤恳恳和远见卓识。我们这一工作的意图向来是提供一种工具，以便让更多的人听到他们的“声音”。我们相信，这些读者，特别是参加会议和实况调查的读者，会在本文的表格和附件中看到自己的意见。

环境规划署

2006 年 4 月

2. 方法

收集本文所列结果时采用的方法非常简单。所有研讨会都采用了一份共同议程。该议程载于附件 1，它确定了六个讨论的主要领域：

- 编制持久性有机污染物清单，评估国家能力；
- 确定有关持久性有机污染物的国家优先行动，并将其与国家发展优先事项和行动计划联系起来；
- 持久性有机污染物的影响及行动的成本和惠益；
- 项目管理和过程组织，协调机制；
- 利益有关者的参与、承诺和所有权；
- 立法与监管，监督与其执行。

前三个主要领域是制订国家实施计划工作的技术部分，与全球环境基金 2001 年 5 月公布的持久性有机污染物授权活动初期准则规定的五步计划中的第 2、3 和 4 步基本对应。不管支持这项工作的机构是哪一个，这些初期准则都是所有关于持久性有机污染物的授权活动提案的基础。

后三个主要领域属交叉问题，它们对成功制订国家实施计划和随后的实施工作非常重要。

在每个会议上，这六个领域中的每一个都有一个工作组讨论。议程中包含一些可供每个工作组利用的议题，其目的在于促进讨论。已向工作组清楚地说明，这些议题不是必须讨论的，也不是需要回答的问题。有些工作组将这些议题当作讨论和报告的框架，有些则决定不讨论这些议题，而是独立地开展工作。议程规定前三个主题工作组用半天的时间同时开展工作。之后，它们向随后召开的全体会议汇报，以便将与会人员的其他评论意见纳入报告。其他三个交叉问题的讨论也采用同一模式。每个会议的六份工作组报告都构成有关区域的成果。

这些区域报告见附件 2。读者会发现，各工作组和区域会议的成果差别很大。一些工作组和会议决定以演示文稿的形式展示它们的结论，另外一些则决定以文本报告的形式展示。一些工作组喜欢以一套商定的建议为目标开展工作，另外一些则偏向于表达组内提出的各种不同办法。在编制这份全球报告时，我们既没有改变会议报告的原始格式，也没有对其内容进行编辑。因此，我们认为这些报告真实地反映了各区域与会人员的意见。

为支持区域研讨会，该项目还聘请了四名区域专家。他们不仅参加了研讨会，而且还到个别国家去进行实况调查，以提供这方面更全面的信息。他们共挑选了 22 个国家进行实况调查。挑选国家的惟一条件就是其已经完成了国家实施计划的制订工作，或是在这项工作中走在最前面。他们努力做到在全球范围内代表国家达到均衡，

并确保访问每个区域内不同机构支持的国家。表 1 列出了所访问的国家。

这份全球报告吸取了区域报告和实况调查报告的精髓。四名区域专家在环境规划署的协助下完成了报告的编制工作。在起草该全

球报告时，这些专家并未给所确定的问题排列优先顺序和等级，把它们列入第二章表格的各个部分只是为了将类似观点放在一起。另外，我们始终竭力限制列入直接来自区域会议或实况调查的评论意见。因此，这份报告是国家工作队而非国际机构及其专家顾问对于国家实施计划制订工作的意见。

表 1：参加区域会议和实况调查活动的国家

1. 阿尔巴尼亚	27. 赤道几内亚	53. 毛里求斯	79. 塞尔维亚和黑山
2. 安提瓜和巴布达	28. 埃塞俄比亚	54. 墨西哥	80. 斯洛伐克
3. 阿根廷	29. 斐济 (东道国)	55. 密克罗尼西亚联邦	81. 斯洛文尼亚
4. 亚美尼亚	30. 加蓬	56. 摩尔多瓦	82. 斯里兰卡
5. 孟加拉国	31. 冈比亚	57. 蒙古	83. 圣卢西亚
6. 巴巴多斯 (东道国)	32. 格鲁吉亚	58. 摩洛哥	84. 叙利亚
7. 白俄罗斯	33. 危地马拉	59. 莫桑比克	85. 塔吉克斯坦
8. 伯利兹	34. 几内亚	60. 瑙鲁	86. 坦桑尼亚
9. 贝宁	35. 几内亚比绍	61. 尼泊尔	87. 泰国
10. 玻利维亚	36. 海地	62. 尼加拉瓜	88. 多哥
11. 博茨瓦纳	37. 匈牙利	63. 尼日尔	89. 汤加
12. 巴西	38. 印度	64. 尼日利亚	90. 突尼斯
13. 保加利亚 (东道国)	39. 印度尼西亚	65. 巴基斯坦	91. 图瓦卢
14. 布基纳法索	40. 牙买加	66. 帕劳	92. 乌干达
15. 柬埔寨	41. 哈萨克斯坦	67. 巴拿马	93. 乌克兰
16. 喀麦隆 (东道国)	42. 肯尼亚 (东道国)	68. 巴布亚新几内亚	94. 乌拉圭
17. 中非共和国	43. 基里巴斯	69. 巴拉圭	95. 瓦努阿图
18. 智利	44. 吉尔吉斯斯坦	70. 秘鲁 (东道国)	96. 越南
19. 中国	45. 拉脱维亚	71. 菲律宾	97. 赞比亚
20. 科摩罗	46. 立陶宛	72. 波兰	98. 津巴布韦
21. 哥斯达黎加	47. 马其顿	73. 刚果共和国	
22. 科特迪瓦	48. 马拉维	74. 多米尼加共和国	
23. 古巴	49. 马来西亚 (东道国)	75. 俄罗斯联邦	
24. 刚果民主共和国	50. 马里	76. 萨摩亚	
25. 多米尼克	51. 马绍尔群岛	77. 圣多美和普林西比	
26. 厄瓜多尔	52. 毛利塔尼亚	78. 塞内加尔	

以**黑体**显示的国家参加了 12 国示范项目：**黎巴嫩**也参加了示范项目，不过它未能参加区域会议。

以**楷体**显示的国家是选定进行实况调查的国家。**约旦**也接受了调查，不过它未能参加区域会议。

3. 全球范围内的经验教训和良好做法

3.1 项目管理和过程组织

3.2 现有指导

3.3 协调机制；利益有关者的参与、承诺和所有权

3.4 立法与监管，监督与执行

3.5 持久性有机污染物清单与国家能力评估

3.6 确定有关持久性有机污染物的国家优先行动，并将其与国家发展优先事项和行动计划联系起来

3.7 持久性有机污染物的影响及行动的成本和惠益

3.1 项目管理和过程组织

吸取的教训	各国采取的良好做法
<p>项目活动和计划时限</p> <p>大多数国家工作队都未能在规定时限内完成工作¹：下面列举了一些常见的原因：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 政府变动 • 政局不稳 • 项目小组和项目协调员变动 • 划拨和发放资金时出现延迟 • 行政系统延误进程（如要与各级机构进行沟通） <p>为国家实施计划制订工作设计的时限不合适。</p> <p>未在项目管理方面进行早期培训，对《公约》缺乏了解。</p>	<p>确定一个现实的时限并加以评估（例如，考虑到当地的条件和运作模式）。</p> <p>通过以下办法，对项目进行妥善规划：</p> <p>设立工作组</p> <p>设立小组委员会</p> <p>组织介绍性研讨会/会议，概要说明项目的目标、范围和预期产出/成果</p> <p>任命经验丰富的工作组和国家项目协调员</p> <p>国家项目协调员的信誉和相关部委的认可</p>
<p>地方和国际顾问的作用和价值</p> <p>许多国家都有一定的本地专业知识，不过还不够充足²</p> <p>职责范围不明确或要求过高限制了实用性，使挑选进程出现了延误</p> <p>雇用技术熟练的地方和国际顾问来执行任务</p> <p>让对建设国家能力、所有权和可持续性至关重要的政府官员参与进来</p> <p>国际顾问使人们对执行工作有了更广泛的了解，也有助于确定各项任务和国家实施计划工作</p>	<p>让有关政府机构参与制订国家实施计划，以保障后续实施工作</p> <p>公开、灵活地挑选顾问</p> <p>因地制宜地制订职责范围</p> <p>在执行机构的支持下制订职责范围</p>

组织安排

孤立的实施工作管理小组并未确保可持续性

国家协调员和主要利益有关者间的积极互动非常重要，可以促进工作进程

建立由具有代表性的主要利益有关者领导的工作组（如由电力公司代表领导的计划协调委员会）

脚注

1. 12 国示范项目以及在更广范围内实施全球环境基金支助授权活动的 125 个国家的经验显示，没有几个国家实施计划小组能在两年的项目期内完成工作。

2. 为了按时完成工作，必须在特定的时候利用当地专门知识。在顾问“储备”少和顾问很繁忙的国家，要做到这一点可能比较困难。一些国家虽然能够确定本地的专业知识，但是这种知识没有完全达到项目小组制订的职责范围的规定。有一个国家与中标者协商修订了职责范围，解决了这个问题，取得了双方都很满意的结果。

3.2 现有指导

吸取的教训

指导文件会使初期工作比较顺利，不过往往还需要根据当地情况和经验加以改编：现有区域性指导文件对区域内所有国家都非常有用

国家工作队发现，由于缺少一个共同的资料来源，他们很难获取指导材料和相关工具，包括区域性的指导材料和相关工具

有关于持久性有机污染物杀虫剂清单的指导文件，不过较难获取

有关于多氯联苯清单的指导文件，不过必须对其加以修订，以便列入关于原始文件中没有但在许多国家都已发现的品牌和产品的信息

工具指南有助于对二噁英和呋喃进行初步评估，但是有必要对其加以更新，并增添关于对无意生产的六氯苯和多氯联苯进行评估的指南

缺少关于社会经济分析和风险宣传的适当指导文件

各国都希望在调集资源和了解可用于支持关于持久性有机污染物的行动的财力机制方面提供指导

3.3 协调机制；利益有关者的参与、承诺和所有权

吸取的教训/经验	良好做法
<p>增进政府所有权、部委支持、利益有关者承诺和支持；建立国家协调委员会，形成并获取对国家实施计划整个制订进程的持续支持</p> <p>政府/各机构的参与程度往往不足以保证采取后续行动</p> <p>一开始就界定和商定参与国家协调委员会的各部委和其他利益有关者的作用有助于协作</p> <p>一些利益有关者的承诺和支持比较有限，因为：</p> <p>他们并未充分理解自己的作用</p> <p>代表不具备所需的地位</p> <p>代表变动</p> <p>期望不同</p>	<p>各部委在国家协调委员会中展开合作，并确定各自在实施阶段的作用；国家协调委员会经常召开会议，使各机构了解最新信息，进而维持承诺</p> <p>利用现有的相关化学问题委员会</p> <p>将持久性有机污染物管理问题纳入国家立法</p> <p>在较高的行政和议会一级开展提高认识活动</p> <p>在主管部委和其他利益有关者之间达成谅解备忘录</p> <p>让利益有关者参与制订国家实施计划过程的各阶段工作（各个部委、私营部门和非政府组织）</p> <p>将活动委派给不同的利益有关者</p>
<p>与利益有关者分享信息和知识</p> <p>通过举办研讨会讨论了许多相关问题，加强了利益相关者的参与程度</p> <p>项目小组根据各区域的实际情况，具体规划了以不同方式（网页、邮递清单等）进行信息交流的工作</p> <p>一些国家的持久性有机污染物联络点尚未参与进来</p> <p>在向大众宣传方面至关重要的媒体包括一国所有的现有技术——研讨会</p>	<p>工作队拜访每个相关的利益有关者</p> <p>制订一种形式多样的传播战略，同时谨记国家的各种现实和需求</p>

和阶梯式讲堂、小册子和新闻、电台和电视，以及互联网

- 许多国家都已开始建立持久性有机污染物网站，他们认为这种网站有助于国内、地区和国际间的信息交流，不过许多网站都不进行更新，使用起来不大方便，而且功能也不够强大

建立实用的持久性有机污染物网站，提供资源以便频繁更新

在区域/国际一级交换信息

提供给其他国家的信息（双边、三边会议、区域研讨会等）有助于分享各种经验，更加清楚地了解项目进程，发起和加强合作，以及确定区域内现有的专业知识

将国家实施计划问题引入各区域机构

区域内各国的国家协调员和工作队成员之间相互交流信息，共享专业知识

让非政府组织参与进来

非政府组织的重要作用已被认可，不过在一些国家，非政府组织的知识和能力不足限制了它们在不同任务中的参与程度

在一些区域，有必要制订奖励措施，促使利益有关者参与各种会议；在一些国家，还有必要借此促使国家协调委员会参与会议

利益有关者真正参与整个进程：

培养非政府组织参与国家实施计划制订工作的能力，在必要时，为以下目的分配资金：

参与各种会议和研讨会

培训活动

为特定任务与非政府组织缔约：特别是让公益非政府组织参与提高认识活动

确定关注的共同问题，找到普遍接受的解决办法¹

已邀请企业参与国家实施计划的制订工作，但有时候企业会拒绝参与

让私营部门参与各项任务，如报告、编制清单和行动规划，包括成本核算

学术界经常参与各种编目和制订行动计划的工作

让学术界参与并努力完成特定任务，如汇编/提供现有数据，制订和实施培训活动计划

拟订“主管”部委之外的行动

早期的政治认识非常重要，它可以使不同部委参与进来
将各项任务交给责任部委是一种非常有效的办法，借此可以获取它们的专业知识，并使其积极参与该项目及其他活动

在规划和制订国家实施计划的过程中，要让不同部委分担各项具体任务的职责
确定国家协调委员会及其成员的具体作用和职责

让利益有关者批准并接受国家实施计划和行动计划

与其他利益有关者交流各种意见和计划的磋商非常有效
人们认识到，在制订行动计划的同时制订一项资源调集战略非常重要²

利益有关者尽早参与国家实施计划进程可以使批准过程更加顺利，也会增强其实施能力
在高层开展提高认识活动

脚注：

1. 《斯德哥尔摩公约》要求各缔约方把二噁英和呋喃的排放量降到最低限度，这两种物质尤其涉及到燃烧问题。环境部通常负责管制焚烧活动，但是它不太可能主管焚烧活动。要想规范或禁止露天焚烧，承担相关任务的各部委之间就必须达成共识。

2. 一个小公司参加了提高认识活动之后，决定在自己的运作中引入环保的管理办法。它们找出了 200 多个含有多氯联苯但含量不详的废弃变压器。该公司无力进行综合检测，因此它与多家收购废旧变压器的非正规金属回收商，即“废品回收者”，签订了一份“合同”。根据这份“合同”，该公司同意按照规定的价格出售不含多氯联苯的变压器，并留下含有多氯联苯的变压器。作为回报，废品回收者同意承担利用检测工具检验变压器油的任务。为抵消检测费用，公司同意废品回收者以较低的价格收购变压器。公司出售无多氯联苯变压器所获得的收入将被用于改进其余含有多氯联苯设备的存放环境。

3.4 立法与监管、监督与执行

吸取的教训	良好做法
<p>履行公约义务的立法与监管</p> <p>一些国家对立法的审查不够充分。原因包括：</p> <p>不了解必要的干预手段</p> <p>缺少国际环境问题和协议方面的法律专业知识</p> <p>事实证明漏洞分析非常必要，它可以使我们正确理解关于持久性有机污染物的管制框架</p> <p>杀虫剂已普遍受到管制，但是管制工作并不一定涵盖整个生命周期。与此相反，工业化学品往往没有适当的文书</p> <p>软性措施（包括关于使用替代品的指南、说明和奖励办法）的应用有助于改善法律文书的执行情况</p> <p>制订具体的持久性有机污染物立法：</p> <p>确保涵盖所有义务</p> <p>证明比修订大量的现有立法更有效</p> <p>在缺少其他化学品管制法的领域里，提供法律支持</p> <p>很难发起改进行业立法以便履行公约义务的活动，不过在覆盖范围和可持续性方面，还有一些有利条件</p>	<p>在这项工作初期编制或更新国家化学品管理情况简介有助于了解管制框架，确定不明确的责任、漏洞和重复之处。</p> <p>让一名法律顾问与技术专家合作，共同审查法律框架</p> <p>成本分析会为完善的立法奠定良好基础</p> <p>体现了《斯德哥尔摩公约》之要求的、有关持久性有机污染物的具体法律，是对其他行业法律的有益补充</p> <p>修订现有管制框架使之涵盖整个化学生命周期的工作，有益于履行各项公约义务</p>

控制和禁止持久性有机污染物，消除属于持久性有机污染物的化学品和产品的非法贸易

让海关各部门参与行动规划及提高海关官员的认识，对于控制持久性有机污染物贸易非常重要

对海关官员进行产品鉴定（如多氯联苯工具箱）方面的培训非常有效，不过仍需开发一些工具箱并编制指南

在没有关于持久性有机污染物的立法的地方，通过签发许可证来控制化学品贸易及其使用是非常有效的

提高公众认识，宣传替代品和环保办法，以减少对违禁化学品和产品的需求

开展区域合作，对属于持久性有机污染物的化学品、产品和废物采用特定海关编码

监督与执行

由于缺乏政治意愿，一些国家监督和执行立法的工作受到了阻碍

减少公共服务的国家和国际政策有碍于为监督和实施工作提供额外的人力资源

没有对基础设施如实验室能力进行监督，或者监督不当

许多国家没有为执行工作制订能力和体制框架

有些国家执行立法的分散结构非常有效

事实证明，一些区域进行跨境协调和区域合作是可能的，也是有益的

一些国家不同管制机构的责任明确、合作密切，这促使监督和执行工作的效率更高

地方政府参与监督和执行工作

利用现有跨境活动和合作产生了极大的惠益

3.5 持久性有机污染物清单与国家能力评估

吸取的教训	良好做法
<p>在利益有关者的协助下，获取持久性有机污染物清单的信息</p> <p>在一些国家，重要的是让以前就承担着收集和保存持久性有机污染物清单这一任务的相关机构参与进来</p> <p>对获取信息而言，企业的直接参与是必须的</p> <p>最初，许多利益有关者不愿意合作，因为它们感觉会产生一些不良后果</p> <p>使用先前的登记册、清单、数据集以及技术熟练的专业人员是一个很好的开端</p> <p>对编制二噁英和呋喃清单来说，环境规划署的工具箱是一个极具价值的起步工具，不过：</p> <p>文件中的排放系数不合适</p> <p>其中没有来自企业的信息，或者这类信息不容易进行归类</p> <p>很难从企业获得原始数据</p> <p>在一些地区，持久性有机污染物清单提供了一个机会，借此它们可以评估更广泛的环境问题</p> <p>清单没有反映出非正式部门的作用；如果非正式部门在经济活动中占据了很大的份额，那么清单的价值就会有所降低。</p> <p>重要的是保存并更新各项记录，以便交流信息，编制报告；必须做出体制安排，以确保做到这一点</p>	<p>在开展初期提高认识活动，说明清单的目的和《斯德哥尔摩公约》的目标，使利益有关者参与进来并避免信息滞留</p> <p>让省级监察员参与数据收集工作</p> <p>开展外联活动（调查问卷、电话调查、面对面访谈），为初期清单收集信息</p> <p>采取综合办法编制清单¹</p> <p>确定清单的范围和地位，作为确定清单编制办法的起点</p> <p>将清单视为动态文件</p> <p>把多氯联苯清单与标签计划联系起来，作为多氯联苯登记工作的一个重要组成部分，以保障可持续性</p>

许多国家都无法在授权活动项目规定的时间和预算范围内编制出全面的国家清单

提供并验证清单信息

在有些国家，某一专题由几个部委分管，这就很难使不同的方法和授权所产生的结果相一致²

利益有关者间的合作使得可以交叉核对信息

将研讨会作为一种手段，用以提出结果、验证清单和达成共识

为存储、处理、共享和提供信息建立一个共同的数据库或数据管理系统

确定编制更全面、更详细的清单所需开展的进一步工作

一些国家认识到那些清单是不完整的，是“动态文件”，有待进一步修订

为完善各种清单，必须改进各种模型、技术辅助工具并提供更多资源

应当明确今后工作的任务，并将其列入管制框架³

为持久努力，建立一个专门的持久性有机污染物单位是个好办法

脚注

1. 例如，在管理属于持久性有机污染物的废弃杀虫剂的工作中，如需要对不属于持久性有机污染物的废弃杀虫剂加以管理，则将这类杀虫剂列入清单。
2. 杀虫剂管制工作通常由农业部和环境部及其各机构分管，它们采用了不同的法律文书和办法。至少有一个国家报告说，由于在关于杀虫剂清单的工作中采用了不同的、相互矛盾的办法，在项目内部以及不同部委之间产生了矛盾。只有进一步联合盘点，现场解决结果上的差异，才能解决这个问题。
3. 将清单转化为关于多氯联苯设备识别、标记、登记、存放和处理（包括废物管理方面的后果）的具体条例。明确监察员的责任（环境、能源），规定控制和报告程序。

3.6 确定有关持久性有机污染物的国家优先行动，并将其与国家发展优先事项和行动计划联系起来

吸取的教训	良好做法
<p>将关于持久性有机污染物的技术性目标与国家政策和战略联系起来</p> <p>一些国家的政局变动促使政策和战略也经常发生变化，这对政策和战略与有关持久性有机污染物的优先行动间的有力联系产生了不利影响</p> <p>各国采用不同方法来保障有关持久性有机污染物的战略与其他政策间的联系： 在政治干部中间开展提高认识活动</p> <p>将有关持久性有机污染物的优先行动纳入关于废物管理、化学品管理和空气保护的战略</p> <p>承认持久性有机污染物是非关税贸易壁垒（如出口食品中的残留杀虫剂）</p> <p>将这些任务与其他双边和多边环境协定联系起来</p> <p>许多国家发现很难将持久性有机污染物问题与国家发展优先事项联系在一起，因为它们无法确定或证明持久性有机污染物在国家一级产生的影响</p>	<p>为部委间合作和关于持久性有机污染物/化学品的协调机构提供便利，以加强有关持久性有机污染物的行动和其他政策间的联系</p> <p>切实可行的第一步是在技术层面而非更高层面上将各种战略联系在一起^{1,2}</p>
<p>编制行动计划和选择最优方案的最有效程序</p> <p>与利益有关者磋商，明确界定优先事项</p> <p>与利益有关者和项目受益人一起确定有可能可行的管理方案</p> <p>制订行动计划期间，必须进行多次磋商</p> <p>为使公众接受行动计划，公众参与和早期的提高认识活动非常必要</p> <p>国际顾问的一个非常重要的作用就是，介绍更多经验说明行动规划的可行替代办法</p>	<p>制订符合国家管制框架并考虑到本地能力与条件的行动计划</p> <p>使利益有关者积极参与最优方案的挑选和行动计划的制订</p>

脚注

1. 《斯德哥尔摩公约》要求各缔约方把二噁英和呋喃的排放量降到最低限度。医疗废物焚烧被确认为一个潜在的排放源。已成功地将旨在减少废物焚烧所产生的排放的努力与许多国家保健系统内更广泛的努力联系起来，其目的是通过废物回收、再利用和尽量减少废物的计划改进废物管理。
2. 一个国家确定，运输部门对废物焚烧和排放疏于管理造成的排放，在无意产生的持久性有机污染物总排放量中占有相当大比重。国家实施计划小组利用项目活动和资金，支持修订国家废物管理战略和国家运输战略的活动，衍生利益惠及所有人。

3.7 持久性有机污染物的影响及行动的成本和惠益

吸取的教训

查明受到持久性有机污染物威胁的人们

许多国家先前都在其人口中和某些小环境中进行过有关持久性有机污染物载量的具体研究，这些研究通常与国际方案相关；不过，大部分国家发现很难或不可能查明因果关系，或是评估持久性有机污染物的影响

一些国家的受影响风险评估是以清单中确定的来源排放量为基础进行的

一些国家认识到，必须在区域和全球一级、而非零星地在国家一级讨论对人类健康的影响评估问题

一些国家制订了以来源为基础的行动计划，它们认为控制持久性有机污染物的全球行动就是一次充分的风险评估

评估行动计划的成本效益

大部分国家都无法对其行动计划进行成本效益分析，因为：

它们缺少专业知识和方法论指导

清单还只是初步的

缺少关于各种持久性有机污染物管理方案的相对成本的具体信息，例如：

不同处理和处置技术的比较成本

与环保的储存和运输、保险和包装有关的成本

附件 1： 区域会议议程



环境规划署/全球环境基金协调司：
制订有关持续性有机污染物管理的国家实施计划



关于制订国家实施计划过程中的
经验教训和良好做法的区域研讨会

最后议程

第一天：上午

1	会议开幕
	主席正式宣布会议开幕
2	研讨会的组织安排
2.1	研讨会的组织安排与通过议程
	研讨会组织者向与会者通报拟议的研讨会组织安排
	与会者对临时议程进行讨论，并通过最后议程。应以书面形式提出有关其他议题的提案，以便酌情在议程项目 4、5 和 6 下讨论。
2.2	介绍与会者
	请与会者向会议作自我介绍

3	介绍示范项目和研讨会目标
3.1	国家实施计划的制订与示范项目
	根据《斯德哥尔摩公约》制订国家实施计划的背景
	示范项目的结构：国家活动和总体活动
	本区域制订国家实施计划的现况
3.2	实况调查的成果概要（若有此类调查）
	环境规划署的一名顾问将访问区域内的几个国家。任务是总结在制订国家实施计划的过程中吸取的经验教训，收集人们所关切的议题。将为与会者提供一份在区域研讨会之前进行的实况调查的成果概要，以促进研讨会的讨论

第一天：下午

4	讨论在制订国家实施计划的过程中吸取的经验教训和形成的良好做法	
	请与会者组成若干工作组，讨论他们在自己的工作中取得的经验教训，指出在制订国家实施计划的过程中形成的良好做法。	
	每个工作组选出一名主席兼报告员，负责向全体会议报告本工作组的结论	
	讨论包括以下议题：	
4.1	制订国家实施计划中的技术问题	
	组成如下三个工作组：	
	工作组主题	可能促进讨论的议题
第一工作组	编制持久性有机污染物清单，评估国家能力	在利益有关者的支持下获得持久性有机污染物清单信息的最佳做法；
		呈交并确认清单信息；
		说明国家管理持久性有机污染物的能力；

		评估完成优先行动需要的额外能力
		确定制订更加全面、详细的清单所需的进一步工作的程序
		指导和培训的提供情况及适宜性
第二工作组	确定有关持久性有机污染物的国家优先行动，并将其与国家发展优先事项和行动计划联系起来	确定“技术性”持续性有机物目标与国家政策和战略之间联系的程序
		查明其他方法并确定最适宜的方法
		制订国家行动计划的有效程序
		利用在各种授权活动中形成的能力，促成在更大范围内改善化学品管理
第三工作组	持久性有机污染物的影响及行动的成本和惠益	查明受到持久性有机污染物威胁的人员和环境的最佳做法；
		确定持久性有机污染物化学品的影响；
		评估使用持久性有机污染物的成本和惠益，属非持久性有机污染物的替代品；
		在行动规划中考虑到成本效益；
		指导材料、培训和支持的提供情况和适宜性

第二天：上午

4.1 (续)	第一、二和三工作组向全体会议报告各小组的结论以供讨论
------------	----------------------------

第二天：下午

4.2	管理和交叉问题	
	组成如下三个工作组：	
	工作组主题	可能促进讨论的议题
第四工作组	项目管理和过程组织	项目的设计与适宜性
		制订国家实施计划工作的有效规划、管理、组织和协调
		达到项目目标、与时俱进的管理和行动的灵活性
		对项目经理和项目小组的支持、指导和培训的提供情况及适宜性
		国际和区域顾问的作用和价值
		非政府顾问、非政府组织和其他利益有关者在项目活动中的作用
		在提高公众认识与教育方面，特别是在提高最弱势群体的认识与教育方面的最佳做法
第五工作组	协调机制、利益有关者的参与、承诺和所有权	发展和保留政府的所有权、利益有关者的承诺和支持
		获取和保持部委间的支持与合作，分享信息和知识
		国家协调委员会的最佳做法——不断发挥作用并参与国家实施计划的制订工作
		查明相关非政府组织及其他非政府利益有关者，并与其合作
		与利益有关者分享信息和磋商的机制
		拟订“主管”部委之外的行动
		获得利益有关者和政府对国家实施计划及其行动计划的核准的有效程序
第六工作组	立法与监管、监督与执行	审查有关遵守公约的立法和监管情况的最佳做法和方式
		查明控制和禁止持久性有机污染物的各种方案

	禁止非法或并非故意地交易属于持久性有机污染物的化学品和产品
	国家和省一级对持久性有机污染物的管理和控制加以协调
	区域和国际协调与合作
	管理化学品和废物的多边环境协定，特别是各个小部门产生具有成本效益的协同增效作用
	“授权活动”以外的支持行动
	化学品管理和控制的自愿性计划的价值——不断变化的工业和用户行为
	鼓励企业和社区对于持久性有机污染物给人类健康和环境造成的影响负起责任

第三天：上午

4.2 (续)	第四、五和六工作组向全体会议报告各小组的结论以供讨论
------------	----------------------------

第3天：下午

5	在制订国家实施计划方面令本区域关切的问题
	请与会者确定并讨论在按照《斯德哥尔摩公约》的要求制订国家实施计划方面令本区域关切的问题
6	其他工作
	讨论建议的其他相关议题

7	通过会议报告
	对各工作组的报告进行汇编，以形成研讨会的报告草案。将印发该草案供与会者评论/批准。 在研讨会闭会后的四周内，将向与会者提供一份详细的报告。
	这份详细报告将是全球报告的一部分，后者将总结在 示范项目 下举行的所有区域研讨会和进行的实况调查的成果。
	将编写全球报告，作为资料性文件提交 2006 年 5 月 1-5 日在日内瓦举行的斯德哥尔摩公约缔约方大会第二届会议。
8	会议闭幕

附件 2: 区域研讨会报告 (见光盘)

附件 2.1. 非洲英语国家区域研讨会报告

附件 2.2. 非洲法语国家区域研讨会报告[法文本]

附件 2.3. 非洲法语国家区域研讨会报告[英文本]

附件 2.4. 亚洲区域研讨会报告

附件 2.5 加勒比区域研讨会报告

附件 2.6. 中欧、东欧和中亚区域研讨会报告

附件 2.7. 拉丁美洲区域研讨会报告[西班牙文本]

附件 2.8. 拉丁美洲区域研讨会报告[英文本]

附件 2.9. 太平洋区域研讨会报告