



联合国

Distr.: GENERAL
18 January 2005



环境规划署

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

**关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约
缔约方大会
第一届会议**

2005年5月2-6日，乌拉圭，埃斯特角城
临时议程项目*6(j)

**供缔约方大会审议或采取行动的事项：
成效评价估**

成效评估**

秘书处的说明

1. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》第16条就成效评估问题作了规定。该条第1款规定如下：

“缔约方大会应自本公约生效之日起4年内，并嗣后按照缔约方大会决定的时间间隔定期对本公约的成效进行评估。”

该条第2款规定如下：

“为便于进行此种评估，缔约方大会应在其第一届会议上着手做出旨在使其获得关于附件A、B和C所列化学品的存在、及其在区域和全球环境中迁移情况的可比性监测数据的安排。”

此外，该条在其他款项中亦针对成效评估事项作出了进一步的规定。

* UNEP/POPS/COP.1/1。

** 《关于持久性有机污染物斯德哥尔摩公约》，第16条；斯德哥尔摩公约全权代表会议，决议1，第4段；拟定一项关于对某些持久性有机污染物采取国际行动的具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会第六届会议会议工作报告（UNEP/POPS/INC. 6/22），附件一，第INC-6/17号决定；政府间谈判委员会第七届会议工作报告（UNEP/POPS/INC. 7/28），附件一，第INC-7/12号决定。

2. 拟定一项关于对某些持久性有机污染物采取国际行动的具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会，在其第六届会议的第 INC-6/17 号决定中，请秘书处着手依照《公约》第 16 条所述的环境监测和评估需要处理环境监测和成效评估方面的问题，并在进行此项工作过程中：

(a) 订立关于成效评估性质的指南；

(b) 确定用于支持成效评估工作所需要的基本数据；

(c) 对各项现行监测方案的能力进行评估，并随后着手为提供成效评估所需要的可比性监测数据做出相应的安排。可继续进行由环境署化学品处针对附件 A、附件 B 和 C 所列各种物质发起的工作，以此推动进行上述评估；

(d) 查明那些无法获得适宜的监测数据的领域；

(e) 为进行数据收集工作订立相应的指南，并以可获得额外的外部供资为限，在一个或多个区域实施试行项目，以期对所订立的指南进行实地测试；

(f) 便利做出相应的安排，以便使那些非如此便无法获得此种信息和资料的区域能够获得附件 A、附件 B 和 C 所列物质方面的适宜监测信息和资料，同时计及其他的区域评估工作业已通过采取分层次的办法实现了成本效益（例如，其中一种办法是在区域各节点上对最先进的实验室能力实行中央控制）；

(g) 向谈判委员会第七届会议汇报进展情况。

3. 秘书处根据上述要求编制了一份进度报告并将之列入文件 UNEP/POPS/INC. 7/20 中提交政府间谈判委员会第七届会议。

4. 在其第 INC-7/12 号决定中，谈判委员会请秘书处计及谈判委员会所发表的评论意见，编制一份关于《斯德哥尔摩公约》成效评估工作的报告，其中包括酌情做出的相应安排，供缔约方大会第一届会议审议和作出决定，从而使缔约方大会得以获得关于附件 A、B 和 C 中所列化学品的存在情况及其在区域和全球范围内的迁移情况的可比性监测数据。

5. 按照上段内所述及的要求，秘书处编制了下列报告和提议供缔约方大会审议：

(a) 列于本说明附件一中的、关于成效评估问题的报告；

(b) 列于本说明附件二中的、关于做出旨在向缔约方大会提供可比性监测数据的相应安排的提议。

6. 环境署化学品处已订立了关于持久性有机污染物的全球监测方案指南，现列于文件 UNEP/POPS/COP. 1/INF/23。

7. 环境署化学品处业已编制和保存一份全球性持久性有机污染物实验室清册，可在以下网页上读取：www.chem.unep.ch/gmn/gmnlabs/default.htm。该清册的第一版列于文件 UNEP/POPS/COP. 1/INF/24。

缔约方大会可能采取的行动

8. 缔约方大会或愿：

(a) 审议列于本说明附件一中成效评估问题报告；

(b) 请秘书处拟订一项旨在协助缔约方大会对《公约》的成效进行评估的进程所涉要点草案，供其第二届会议审议；

(c) 注意到列于文件 UNEP/POPS/INF/23 中的、关于持久性有机污染物全球监测方案的指南；

(d) 注意到列于文件 UNEP/POPS/INF/24 中的、持久性有机污染物实验室全球清册的第一版；

(e) 商定做出相应的安排，以便为其本身提供可比性数据，从而如本说明附件二所述，协助它对《公约》的成效进行评估，并可对之作出任何必要的修正；

(f) 请秘书处，如本说明的附件二中所提议的那样，对在缔约方内做出的监测安排进行实地测试。

附件一

成效评估报告

A. 引言

1. 要对旨在减少各种化学品对环境和人体健康的各种参数所产生的影响的政策的成效进行评估，将需要开展十分复杂的工作，而且可涉及到对健康和环境的各种参数进行十分微妙的、所涉费用昂贵和长期的监测工作。二者之间的因果关联分析很难加以测定，而且可以观察到的各种变化未能在长时期的时间范畴内及时加以确定和记录。经常采用的一种更为切合实际的办法是对造成所涉影响的各种因素的相关变化进行评估（例如，各种物质的存在情况等）、为控制这些影响制定和实施管理政策、以及对这些物质在环境中的具体含量进行评估。此种评估可在国家一级针对某些特定问题进行、亦可在区域或全球两级针对普遍存在的跨越边界的问题进行。

B. 在《斯德哥尔摩公约》下进行的成效评估

2. 《斯德哥尔摩公约》的目标是保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的影响。《公约》要求各缔约方制定和采用各种旨在减少或消除持久性有机污染物向环境中的排放的措施，以期减少人类、环境生物体与这些物质的接触。《公约》各缔约方将分别选择采用一些有助于减少或消除持久性有机污染物的排放的政策措施。这些措施因国家的不同而不同，并可反映出各不同国家所处的境况和所遇到的具体的持久性有机污染物问题。预计所采用的措施将可从总体上减少持久性有机污染物的排放，从而给人体健康和环境带来惠益，但将很难把任何单一的措施与某一特定惠益联系起来。

3. 《公约》的实施工作成效将是各缔约方所分别采取的措施的综合成果。为此，有益的做法是，设法寻求用于确定这些措施的综合总体效果是否能够及时改进在《公约》正式生效之前普遍存在的情况的方法。这一点特别重要，因为《斯德哥尔摩公约》并未规定立即对所有物质实行禁用。

4. 《公约》第 16 条规定，缔约方大会应定期对《公约》的成效进行定期审查：这一审查将使缔约方大会得以评估《公约》的各项要求是否得当。将通过审查工作表明是否应采取其他类型的措施、活动或项目来补充或改进《公约》并推动和帮助实现其目标。

C. 拟在评估工作中使用的信息和资料

5. 如《公约》第 16 条的第 3 款所表明的那样，应根据所掌握的科学、环境、技术和经济信息和资料进行此种评估工作，其中包括：

- (a) 依照第 16 条的第 2 款提供的报告及其他监测信息和资料；
- (b) 依照第 15 条提供的国家报告；
- (c) 依照在第 17 条下订立的程序提供的不遵守情事方面的信息和资料。

6. 可通过一个全球性网络从各项现行的国家和国际监测方案中收集关于《公约》的附件 A、B 和 C 中所列持久性有机污染物在环境中的存在情况方面的监测数据，并利用各种适用的标准和准则，以确保数据的可比性。关于此种网络的一项提议

列于本说明的附件二。

7. 《公约》各缔约方将依照第 15 条提交其国家报告，介绍说明缔约方为履行《公约》的各项条款而采取的措施方面的信息和资料、以及关于这些措施在实现《公约》各项目标方面的成效的信息和资料。

8. 继缔约方大会规定设立了用于确定不遵守情事程序机制和体系之后，将依照第 17 条收集涉及不遵守情事的信息和资料。

9. 关于前一类型的信息和资料，秘书处业已着手确定用于做出提供监测信息资料的安排的各种机会。一个初期步骤是举行一个专家讲习班，以期订立关于持久性有机污染物的全球性监测方案的指南。随后进行的工作反映了第 16 条所作的各项规定、以及该讲习班所提出的建议，即尽可能利用各种现行的监测方案机制。业已为此而确定了下列现行方案、并正在着手与这些方案订立协议：全球环境监测系统（食物和水）；北极地区监测和评估方案；监测和评估欧洲长程空气污染迁移情况的合作方案；以及若干区域海洋方案。目前正在努力确定更多的此种方案，以便于在将来与之建立联系。

D. 汇编和评估相关信息和资料的方式方法

10. 关于监测数据问题，将努力利用通过各项现行方案收集到的数据，并视需要通过新的数据收集活动加以补充。本说明的附件二中列出了关于获取此种信息和资料的相关建议。

11. 《公约》并未表明应以何种方式或由何者负责编制相关的报告，但规定应由缔约方大会负责做出相应的安排，并负责收取这些报告。以下为此目的列出了四种备选方案，供缔约方大会审议：

(a) 备选办法 1：由缔约方大会设立一评估小组，负责从秘书处收取国家报告和不遵守情事方面信息和资料，并依附件二中所列提议，从一个全球协调小组收取全球性监测信息和资料。这一评估小组将负责进行评估工作，并向缔约方大会提交其评估报告。

(b) 备选办法 2：缔约方大会设立两个小组，一个小组负责审查由秘书处提供的国家报告和不遵守情事方面的信息资料。第二个小组负责审查由全球协调小组提交的监测数据。这两个小组均直接向缔约方大会汇报，以便使缔约方大会得以综合整理和相关的信息资料。

(c) 备选办法 3：由秘书处负责汇编来自国家报告中的信息和资料、不遵守情事方面的信息和资料、以及由全球性协调小组提交的任何监测报告，并负责将此方面的信息和资料提交缔约方大会。

(d) 备选办法 4：缔约方大会决定扩大全球协调小组的任务规定，即由它负责把监测报告与秘书处所提供的国家报告和不遵守情事方面的信息和资料综合在一起，并负责进行全面的成效评估工作。

E. 评估进程的时间安排

12. 应按拟由缔约方大会具体规定的时间间隔向缔约方大会提交监测报告。尽管第一期成效评估报告将在《公约》正式生效之日起四年之内提交，但第一期监测报告必须在这一时间框架内编制完毕，以帮助进行这一评估工作。此外，还将需

在第一期全球监测报告中反映出全球数据收集工作以及对这些数据进行的评估。

F. 评估标准

13. 缔约方大会将需要确定它据以确定成效的相关标准。如上所述，这一标准似可包括对以下各项进行的削减：

- (a) 环境和人体中的持久性有机污染物含量；
- (b) 对目前在《公约》的条款下使用的持久性有机污染物实行豁免的必要性；
- (c) 持久性有机污染物在环境中的含量。

14. 缔约方大会还可确定其他相关的标准。

附件二

关于向斯德哥尔摩公约缔约方大会提供涉及《公约》附件 A、B 和 C 中所列化学品的存在情况的可比性监测数据安排的提议¹

1. 可订立一项全球性持久性有机污染物监测方案，以便把各项现行的国家、区域和全球性监测工作联系在一起，并为拟列入这一全球性方案的要点提出建议。
2. 这一全球性监测方案的目标将是“提供一个用以收集和评估关于《斯德哥尔摩公约》附件 A、B 和 C 中所列化学品存在情况的可比性监测性数据的协调划一的组织框架，以便确定时间方面的以及酌情提供地域方面的发展趋势，以及提供关于这些化学品的区域和全球性环境迁移情况的相关信息和资料”。
3. 《公约》缔约方大会有责任作出旨在获得关于这些化学品在环境中的含量方面的必要信息和资料的相应安排，但应由各缔约方负责其具体实施工作。第 16 条论述了相关的区域实施工作、以及尽可能利用各项现行方案的主导思想。
4. 许多国家和区域充分参与此种方案的能力和实力不足。为此需要为改进此种情况而开展相应的能力建设工作、以及为此而推动技术和专门知识的转让。

一. 一般性原则

5. 在着手订立全球性持久性有机污染物监测方案过程中，采用了一些一般性原则，以下列出了其中的一些主要原则：

(a) 这一方案应努力做到简单易行，并尽可能利用各项现行方案来满足目前的和今后的需要；应能鼓励确保灵活性，即随着时间的推移不断发展演变的能力，以应对和满足《公约》的各种需要，同时保持数据的可比性；

(b) 各区域内及各区域之间在能力上的差异使各区域的能力建设工作有机会重点确保查明各区域的发展趋势的能力。为使监测方案能够在各区域的基础上得到实施，能力建设将是实施工作的一个关键层面。为采用针对全球监测方案提议的区域办法，在此项方案下开展的能力建设工作应酌情包括以下各项要点：

- (一) 体制能力，以确保监测工作的长期可持续性；
- (二) 实验室和技术能力；
- (三) 人员能力，其中包括专业人员和技术人员的能力；

(c) 仅将在第 16 条的范畴内考虑《公约》附件 A、B 和 C 中所列的化学品问题。之所以对这些附件所列化学品在环境中的含量进行测定，主要是为了查明其随着时间的推移而不断发生的变化——这对一成效评估工作十分紧要。为此，工作重点应是持久性有机污染物在未受当地来源影响的情况下的先前含量；

(d) 至为紧要的是，这一方案应在方案设计、实施和评估进程中的所有层面保持包容性和透明性。如果不能做到这一点，则会导致其最后报告缺乏可信性和

¹ 本提议系根据于 2003 年 3 月 24—27 日在瑞士日内瓦举行的一次旨在制订一项全球性持久性有机污染物监测方案、以支持《斯德哥尔摩公约》成效评估工作的环境署讲习班所提出的建议、以及根据环境署分别于 2003 年 10 月和 2004 年 5 月在日内瓦举办的旨在制订关于获得此种可比性监测数据、以支持《斯德哥尔摩公约》成效评估工作的建议的专家会议所提出的相关建议拟订。

实用性；

(e) 成效评估工作的环境监测构成部分(第 16 条, 第 2 款)并非意在解决以下问题: 履约方面的议题; 编制对拟增列入各项附件的物质的专项研究报告; 对各种热点的探查和对有关科学理解方面的具体议题进行评估。

二. 评估工作的战略纲要

6. 如第 16 条中所规定的那样, 提议全球监测方案应包括“区域”和“全球”层面。应在区域基础上按照所商定的全球框架对区域一级的信息收集和评估工作进行规则、安排和实施。

7. 全球层面: 建议缔约方大会设立一个可称之为全球协调小组的附属机构, 负责对全球监测方案的所有层面进行监测。

8. 这一全球协调小组或任何对之负责的分组亦可就为了监测安排的目的对各区域的划分提出建议, 除非缔约方大会业已就此事项作出了决定。

9. 区域评估亦可按照以下商定的全球模式为全球评估报告的编制工作奠定基础。在后文图一中列出了在本节内提议的组织性结构和安排的示意图。该示意图按照时间顺序安排, 表明拟随着时间的推移而发挥的各种不同作用。

三. 区域层面

10. 以下列出了可协助针对区域的划分作出决定的三项考虑因素:

(a) 利用现行的区域结构, 而不是作出新的划分, 因为这些机构:

(一) 业已得到了组织方面的支持;

(二) 可提供在各区域内及在各区域之间进行能力建设和技术转让工作的更好机会;

(b) 数目有限的区域性结构将更便于管理。可采用计及语言、政治和地理因素的各种分区域安排来进一步支持相关的组织工作;

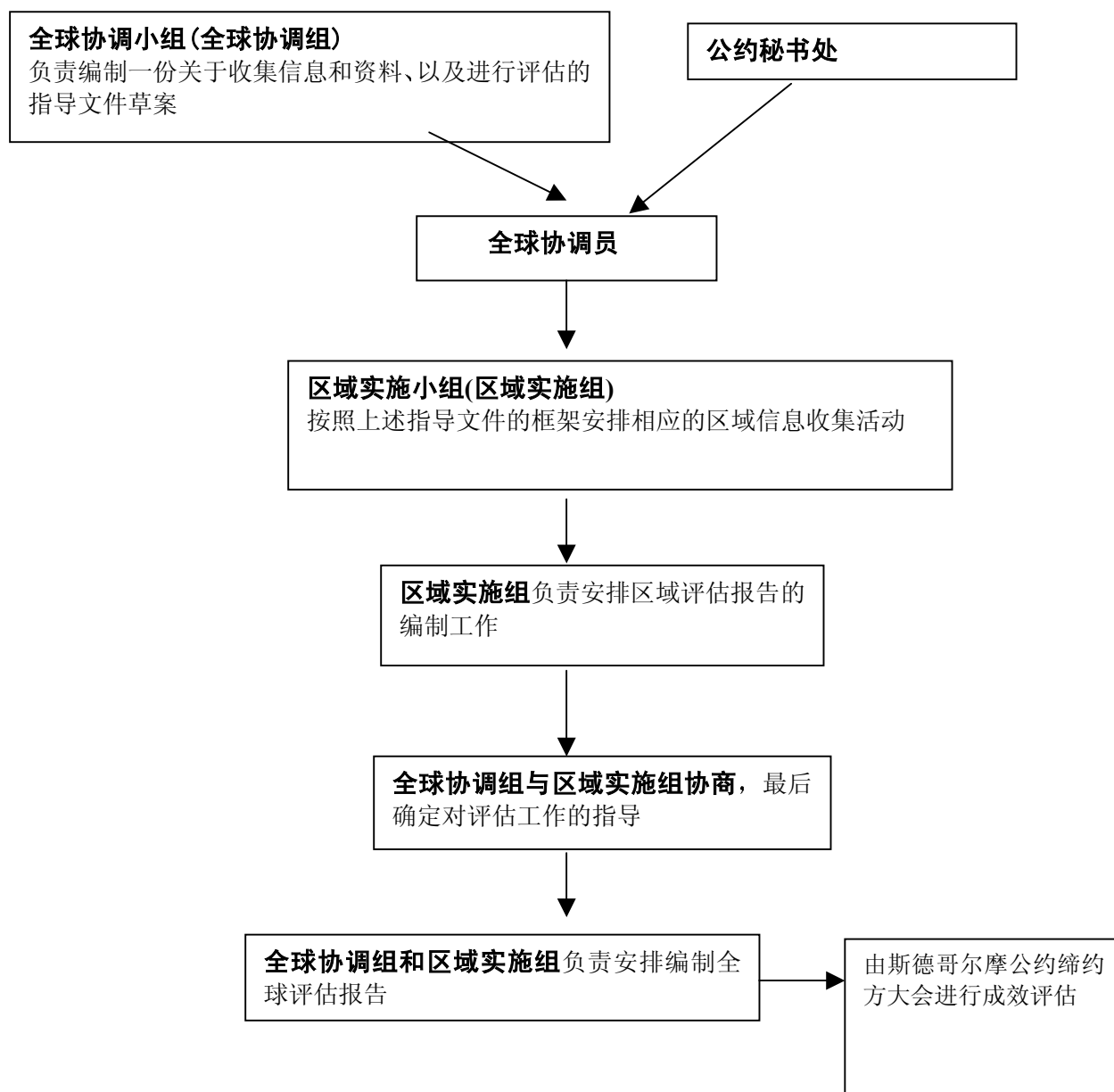
(c) 可能需要在先前已有方案方面做出特殊性安排, 不过这些方案与全球监测方案拟采用的区域系统有所不同。

11. 业已对若干项备选办法进行了审议, 亦即为此项方案提供基本的区域结构。所提议的办法是采用基于联合国的五个区域划分的相应结构。

12. 以下图 1 列出了一个进行区域评估的组织结构示意图; 其中提出了利用现行区域结构的最佳综合使用办法, 即那些业已得到组织支持、可提供在各区域之内及其之间进行能力建设和技术转让工作的机会的现行区域结构。

13. 在每一区域内, 都将在一个“区域实施小组”的指导下开展所有活动。可采用计及语言、政治和地理考虑因素的分区域安排来支持相关的组织工作, 并将鼓励在各区域之间做出结对安排和建立伙伴关系。

图 1：直至最终完成评估报告编制工作的拟议组织机构和活动流程图



三. 全球性信息和资料收集战略

14. 按照以上提议的模式，来自各缔约方的一队主管人员和专家—在此称为全球协调小组—负责监督收集和评估拟用于成效评估的、关于持久性有机污染物在环境中的含量方面的信息和资料。全球协调小组的职责，除其他外，包括如下各项：

- (a) 确定监测网络的结构；
- (b) 订立进行质量保证和质量控制的规范、以及选样收集和分析方法；
- (c) 订立关数据存档和读取的规范；
- (d) 订立趋势分析方法的规范；
- (e) 确定区域性和全球性环境迁移情况评估方面的信息和资料需求和方法；

- (f) 确定各区域实施小组的构成标准(亦参阅以下内容);
- (g) 与所有区域实施小组保持联系和相互配合;
- (h) 订立用于鼓励开展相应的能力建设工作的要点。

四. 区域信息收集战略

15. 各区域将是数据和信息资料收集、分析和评估工作的运作单位。将在每一区域建立一个区域实施小组,负责计及本区域的现实情况在本区域内贯彻落实全球指导文件的规定。区域实施小组的各项职责,除其他外,将包括如下各项:

- (a) 确定其成员构成;
- (b) 确定区域监测网络的结构;
- (c) 做出选样和分析工作的相应安排;
- (d) 确保遵守质量保证和质量控制的规范、制定选样收集和分析方法;确保数据的存档和读取;以及订立发展趋势的分析方法;
- (e) 与全球协调小组及酌情与其他区域实施小组进行配合;
- (f) 订立用于鼓励能力建设工作的各种要素;
- (g) 确定是否有机会获得现有的适宜监测数据。在此方面的两种重要手段为区域持久性有毒物质评估;以及《关于减少和/或消除持久性有机污染物的排放的行动总清单》第五版。

16. 在此要点下制作的区域实施小组的最后产出将是区域监测运作方案和一份区域评估报告。区域报告将达到以下两个目的。从个体看,这些报告将用于向缔约方大会通报持久性有机污染物在区域一级的存在情况;作为整体,这些报告将为编制全球评估报告奠定技术基础(拟由全球协调小组负责进行此种全球性评估)。

五. 关于区域和全球评估活动的全球战略

17. 预计全球监测方案的最后产出将是基于每一区域编制的区域评估报告进行汇编和编制一份全球性综述报告。按照所提议的方案,将采用下列方式编制这一汇编报告和综述报告。

A. 区域评估工作

18. 每一区域实施小组将负责监督由所涉区域实施小组为本区域遴选的一个专家起草小组起草的实质性区域评估报告的编制工作。这些评估报告将是缔约方大会得以掌握区域发展趋势、以及持久性有机污染物向环境中的排放情况的主要手段。

B. 全球性评估工作

19. 全球性报告将由全球协调小组职权范围内的一个专家起草小组负责编制。该小组亦将有来自各区域评估报告的编制小组中遴选的某些专家。

C. 对全球和区域评估报告的指导

20. 据设想,继缔约方大会核可全球监测方案的安排之后,全球协调小组将与各区域实施小组协商,编制一份指导文件增编,其中将详细拟订编制区域和全球评

估报告的相应指导。这一指导，除其他外，将阐明：

- (a) 一项关于完成区域和全球评估报告的共同战略；
- (b) 每一类型的报告的附加说明的结构(区域、全球和环境迁移问题)；
- (c) 概述从事评估工作的各方的职责和责任；
- (d) 信息和资料方面的需求、拟采用的方法、以及可提交的区域和全球环境迁移情况评估报告。

21. 建议在安排和进行评估工作过程中，各区域实施小组和全球协调小组做出旨在促进下列各项工作的相应安排：

- (a) 明确了解相关数据的所有权。在其他类似的方案中曾出现过知识产权方面的争议；
- (b) 确保不受任何限制地获得进行评估所需要的数据和辅助性信息和资料(例如，取样物种的年龄或性别等方面的信息和资料)；
- (c) 各评估小组所有成员都能统一地了解其所承担的任务的具体目标；
- (d) 所有从事评估工作的人员确立明确责任制的必要性(鉴于评估进程的区域化，这一点尤为重要)。

六. 其他信息来源

22. 《公约》第 11 条论述了开展旨在增进对诸如持久性有机污染物在环境中的来源、转移情况、转归性、表现方式和毒性等特点的基本了解而进行的研究和监测工作。这些活动可在任何组织级别上开展(例如，国家、区域可全球各级等)，这些活动并不限于《公约》中所列的物质，而且并非正式与成效评估工作相关联。然而，可从通过此种活动收集到的信息和资料推动在第 16 条下进行的评估工作。

23. 第 16 条并未具体把尚未成为《公约》缔约方的国家排除在提供信息和资料的范围之外。将鼓励这些国家提供与在本文件中所述框架相吻合的信息和资料。然而，以此种方式参与的国家将是“被动的”提供者，不得参与决策，亦不得成为定期评估工作编制小组的成员。

七. 进行全球和区域迁移问题评估的相应安排。

24. 《斯德哥尔摩公约》第 19 条第 2 款规定，应作出旨在使缔约方大会获得关于在其各项附件中所列化学品的存在情况、及其在区域和全球环境中迁移情况的可比性监测数据的安排。为此，全球监测方案应为满足此种需要做出相应的安排。现提议，一俟缔约方大会通过了全球监测方案，则全球协调小组和各区域实施小组便将编制指导文件增编，其中将详细介绍说明针对评估工作所涉迁移构成部分提供一个指导框架。这一指导将包括对下列各项内容的说明：

- (a) 第 16 条中订立的各项不同目标。全球监测方案的建立并非旨在从整体上全面了解《公约》各项附件中所列化学品在环境中的具体表现；
- (b) 所设想的目标是针对全球和区域的各种迁移要素向缔约方大会提供最准确和可靠的信息和资料，同时铭记预算方面的限制因素；
- (c) 需要为支持提供最准确和可靠的信息和资料提供何种相关的数据、以及分

析和评估手段；

(d) 可利用科学界制定的各种不同手段所具有的能力协助论证持久性有机污染物的远程迁移性；其中许多手段均涉及不同的模式。区域转归性和迁移模式可用于协助对通过全球监测方案所收集的观测数据进行分析，特别是在对区域和全球性迁移情况的计量方面。其他严格程度较低的方法则采用回溯性轨迹分析技术；

(e) 可对目前在区域和全球两级对持久性有机污染物迁移情况开展的广泛科学研究努力进行评估。
