



鹿特丹公约秘书处

制定实施 鹿特丹公约的 国家法律指南

2004年9月



如欲了解更多情况，
请通过以下地址与秘书处联系：

联合国粮食及农业组织（FAO）
植物生产及保护司
植物保护处
鹿特丹公约秘书处
地址：Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italy
电话：（+39 06）5705 3441
传真：（+39 06）5705 6347
电子信箱：pic@fao.org <mailto:pic@fao.org>

联合国环境规划署（UNEP）
鹿特丹公约秘书处
地址：11-13 Chemin des Anemones
CH - 1219 Chatelaine
Geneva Switzerland
电话：（+41 22）917 8296
传真：（+41 22）797 3460
电子信箱：pic@unep.ch

目 录

引言	1
如何使用本指南	3
I. 《鹿特丹公约》概述	4
A. 法律地位	4
B. 宗旨	4
C. 义务	4
D. 批准	7
II. 其它相关文书和整合的机会	8
A. 《粮农组织国际农药供销与使用行为守则》	8
B. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》	9
C. 《关于危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》	11
D. 其它国际文书	11
E. 能力建设举措	12
III. 关于化学品和农药的国家法律	13
A. 不同国家的不同法律传统	13
B. 有效法律的基本基础	13
(1) 国情和现有法律框架	13
(2) 法治和能力问题	14
(3) 法律结构和设计、明确性	15
(4) 与环境法律有关的基本概念和原则	15
(5) 化学品管理领域的国际文书	16
(6) 体制基础	16
C. 关于化学品管理的国家法律的可能要素	17
(1) 保护的目标、优先重点和理想水平	17
(2) 农药与化学品	18
(3) 管制手段和其它手段：农药	18
(4) 管理和其它手段：其它化学品	21
(5) 负责化学品管理的机构	24
(6) 使公民社会参与	25
IV. 通过国家法律履行条约义务	27
A. 实施法律的作用和重要性	27
B. 实施法律的结构和设计	27
C. 区域一级的合作	29

V. 通过国家法律履行《鹿特丹公约》的特定义务	30
A. 目标（第 1 条）	30
B. 定义和范围（第 2 条和第 3 条）	30
C. 与公约行政管理有关的义务（第 4 条）	32
D. 通知最后管制行动的义务（第 5 条）	33
E. 将极为危险的农药制剂列入清单的建议（第 6 条）	34
F. 与进口有关的义务（第 10 条）	35
G. 与出口相关的义务（第 11 条）	37
H. 与出口通知和出口化学品应附资料相关的义务（第 12-13 条）	40
I. 关于资料交流和实施的义务（第 14 条和第 15 条）	41
J. 与国内生产供国内使用和从任何来源进口化学品有关的义务（第 10 条第 9 款）	42
K. 与技术援助有关的义务	43
VI. 促进遵守国家执行法律的方法	44
附件 1-参考资料清单	46

引言

本指南是作为一种参考文件和培训工具而设计的，旨在协助制订实施《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“鹿特丹公约”）的国家法律。本指南可用作：

- 与《鹿特丹公约》有关的技术援助活动的单独参考资料和培训工具；
- 供化学品管理领域其它技术援助举措使用的补充文件，帮助确保《鹿特丹公约》的问题在这些举措中得到适当反映。

本指南供已经或准备成为《鹿特丹公约》缔约方的国家使用。本指南特别为实施该公约或加强实施基础的法律及法规方面的官员和专家编制。他们可包括政府有关各部（如环境、农业、卫生、贸易/海关等部）的法律顾问、管理人员、海关官员、执法人员、技术专家，立法人员，法官以及感兴趣的利益相关方。

本指南在关于农药和化学品管理的国家法律范围内为实施《鹿特丹公约》提出了可能采取的行动。本指南还包括如何将这些行动与实施其它国际化学品文书相联系，支持采取一种综合方法的建议。本指南借鉴了附件1中列出的各种现有参考资料和培训材料。

本指南旨在可灵活适用于化学品管理的各种现有法律途径，协助各国根据本国的国情、传统和优先重点采取特定的实施行动。为了促进意见交流，设定了一系列问题。按以下六个主要部分进行了探讨：

- **第一部分- -《鹿特丹公约》概述。**这一部分对该公约的主要义务和规定进行了总的概述。
- **第二部分- -其它相关的国际文书和整合的机会。**这一部分回顾了化学品管理领域的其它文书，包括《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《关于危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》和《粮农组织国际农药供销与使用行为守则》。这一部分还强调了与这些其它文书协调一致实施《鹿特丹公约》的机会。
- **第三部分- -关于化学品管理的国家法律。**这一部分确定了有关化学品和农药的有效国家法律的基本基础，以及可纳入这些法律的关键要素。第四和第五部分探讨了关于如何履行《鹿特丹公约》义务的更具体的指导框架。其中包括有助于重点考虑的一系列问题。
- **第四部分- -关于利用国家法律履行条约义务的意见。**这一部分仔细考虑了国家法律对实施条约的作用和重要性，强调需要根据各国的法律状况和传统采取特定的行动。这一部分指出了可将条约义务纳入国家法律的各种方法，以及关于这些法律结构和设计的各种考虑。
- **第五部分- -通过国家法律履行《鹿特丹公约》的特定义务。**这一部分就可纳入实施《鹿特丹公约》的国家法律的具体内容提供了指导。按公约中不同类型的义务对讨论进行了划分。其中涉及与国家实施有关的体制方面，并就真实世界情况和实际问题提出了建议。

- 第六部分- -促进遵守国家法律的方法。这部分就促进在国家一级遵守实施法律的方法和行动提供了指导。

如何使用本指南

对本指南的6个部分可以单独或整体考虑。在考虑加强实施法律的行动时，建议政府官员、专家和其他人员遵照以下步骤：

- **第1步**：回顾第一部分和第二部分提供的关于《鹿特丹公约》和其它国际文书的基本资料。这种回顾旨在为具体考虑国家实施法律创造条件。
- **第2步**：根据第三部分提供的指导和信息，考虑并确定了关于化学品和农药的国家法律的基本基础及关键要素。目的是确定履行《鹿特丹公约》义务的法律框架，并突出对实施和执行都很重要的国家法律的要素，其中包括一系列促进国家对话和确定国家需要的问题。
- **第3步**：回顾如何通过国家法律实施条约。第四部分就此提供了一般性意见，并阐述了为何仅将《鹿特丹公约》的条款纳入国家法律尚不够充分的原因。第四部分还就实施法律的结构提出了建议。
- **第4步**：考虑并确定了强化国家法律以履行《鹿特丹公约》每一相关义务可采取的措施。在这方面，第五部分就可能纳入国家法律的要素提出了具体建议，而第六部分则就促进遵守这些法律的方法提供了指导。

I. 《鹿特丹公约》概述

A. 法律地位

《鹿特丹公约》是化学品管理领域一个较新的国际条约。该公约于 1998 年 9 月在荷兰鹿特丹举行的一次外交会议上开放供签署。在交存第 50 份批准书后，《鹿特丹公约》于 2004 年 2 月 24 日开始生效。截至 2004 年 9 月缔约方大会第一届会议开幕时，该公约共有 73 个缔约方。

1998年9月至2004年2月，《鹿特丹公约》根据1998年外交会议确定的“临时安排”运作。临时安排旨在继续执行与某些危险化学品国际贸易有关的已经存在的自愿性事先知情同意（PIC）程序，为纳入因公约而出现的新特点进行了修订，并为公约生效后的有效运作奠定了基础。

B. 宗旨

《鹿特丹公约》的宗旨是通过促进关于国际贸易中某些危险化学品特性的信息交流、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，推动缔约方在此类化学品的国际贸易中分担责任和开展合作，从而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（第1条）。

在其它条款中，《鹿特丹公约》为各国提供了一套“预警系统”，帮助他们免受在国际贸易中流通的某些危险化学品的伤害。正如本指南第二部分充分阐述的那样，《鹿特丹公约》旨在通过在化学品管理生命周期中处理这一关键要素（国际贸易）而为其它国际文书提供补充。

C. 义务

《鹿特丹公约》陈述了实现其所述宗旨的几种机制和义务。其中的一些机制和义务涉及公约在国际一级如何运作，如公约秘书处列入清单的过程中的作用。其它机制和义务包括必须由缔约方履行的义务，如指定国家主管部门、通报最后管制行动、提供进口回复意见等要求。下面对公约的机制和义务进行概略介绍。

（1）范围和定义

正如在其关于范围的条款和术语定义中所列，该公约适用于两类化学品。¹第一类是“禁用或严格限用的化学品”。这些是为了保护人类健康或环境，通过国家一级的最后管制行动已经禁用或严格限用的工业化学品和农药。²第二类是“极为危险的农药制剂”。这些是发现在发展中国家或经济转型国家的使用条件下会导致健康或环境问题的农药制剂。³这两类化学品都符合列入公约清单的条件。公约还具体指出了其不适用的物质⁴。

¹ “化学品”一词被界定为包含两个类别：工业化学品和农药，其中包括极为危险的农药制剂。

² 见第3条（范围）、第2条（定义）。

³ 同上。

⁴ 下列物质明确不包括在鹿特丹公约的术语中：麻醉药品和精神药物；放射性材料；废物；化学武器；药品，包括人用和兽用药品；用作食品添加剂的化学品；其数量不可能影响人类健康或环境的化学品，但其进口是为了研究或分析目的，或个人进口是为了本人使用，且供这种使用的数量合理。

(2) 化学品清单 (包括通知)

1998 年 9 月, 公约在鹿特丹开放供签署时, 有 27 种化学品列入附件三。其中 17 种列入“农药”类, 5 种列入“极为危险的农药制剂”类, 5 种列入“工业化学品”类。关于公约附件三中的现有化学品名单, 请查询《鹿特丹公约》网站: www.pic.int。

公约为列入更多的化学品确定了具体的程序和标准。下面介绍“禁用或严格限用化学品”以及“极为危险的农药制剂”须遵循的不同程序。

- **将禁用或严格限用化学品列入清单的程序。**第 5 条和附件一涉及将“禁用或严格限用化学品”列入清单。第 5 条规定, 当某一缔约方采取最后管制行动禁用或严格限用某种化学品时, 应通知秘书处。秘书处应核实所提交的通知是否符合附件一规定的资料要求。秘书处在收到至少两个不同的“事先知情同意区域”的缔约方就某一化学品发来的两份通知以后, 必须将其送交化学品审查委员会 (“CRC”) 审议⁵。然后化学品审查委员会根据附件二的标准对资料进行审查, 就是否将该化学品列入清单向缔约方大会提出建议。
- **将极为危险的农药制剂列入清单的程序。**第 6 条和附件四对极为危险的农药制剂规定了单独的程序。根据这些规定, 任何发展中国家缔约方或经济转型国家缔约方可建议秘书处将在其境内使用条件下会造成问题的极为危险的农药制剂列入清单。秘书处必须核实该建议是否符合附件四第一部分的资料要求。如果符合, 则秘书处应将一份收到的资料概要送交各缔约方, 收集某些额外资料, 然后将建议和相关资料送交化学品审查委员会。化学品审查委员会应审查资料, 并根据附件四第三部分规定的标准, 就是否将该制剂列入清单向缔约方大会提出建议。
- **决定指导文件。**对于化学品审查委员会已决定建议列入清单的每一化学品, 均应编制一份含有该化学品相关信息的决定指导文件 (DGD) 草案。该决定指导文件草案应同列入清单的建议一起提交缔约方大会 (见第 5-7 条; 第 18 条第 6 款)。
- **缔约方大会关于列入清单的决定。**缔约方大会按照第 22 条第 5 款规定的程序, 就是否将某一化学品列入清单和是否批准相关的决定指导文件作出最后决定。当某一化学品被列入公约附件三的清单一时, 必须指出该化学品是作为“农药”、“工业化学品”还是“极为危险的农药制剂”列入清单。

(3) 事先知情同意程序

公约建立了一个要求进口缔约方对附件三列出的化学品的进口采用“事先知情同意”的程序。这个程序可称为 PIC 程序。与事先知情同意程序有关的主要义务包括如下方面:

- **将决定指导文件通知缔约方。**一旦作出将某一化学品列入清单的决定并批准相关的决定指导文件, 秘书处必须立即将这一信息通知所有缔约方 (见第 7 条第 3 款)。

⁵ 见第 5.5 条。事先知情同意区域的组成由缔约方大会确定。化学品审查委员会由缔约方大会根据第 18 条设立。

- **进口回复。**每一缔约方必须在决定指导文件发送日期后的 9 个月内向秘书处作出回复，说明是否同意进口列入清单的化学品，如果同意进口，则指出按何种条件进口（见第 10 条）。
- **事先知情同意通函。**要求秘书处每六个月通过“事先知情同意通函”向所有缔约方通报其收到的回复（见第 10 条）。事先知情同意通函尤其要包括第 5 条第 4 款中关于最后管制行动通知的信息。
- **出口商遵守进口回复的义务。**各缔约方必须采取必要的措施，确保其出口商遵守根据第 10 条在进口回复中通报的决定。还对处理在某一时限内未作出进口回复的情况作出了规定。

（4） 出口通知和信息交流

公约包含关于化学品信息交流的各种规定，其中包括但不限于附件三中列出的化学品。主要规定包括：

- **出口通知。**当某一缔约方从其领土出口其已禁用或严格限用的某一化学品时，要求该缔约方向进口缔约方提交出口通知，出口通知应和附件五中所列的信息一致（见第 12 条第 1 款）。当该化学品已列入附件三时，或在某些其它特定条件下，这种义务终止。第 12 条第 2-5 款提供了有关这一义务的更详细的信息。
- **出口应附的资料：海关编码、标签、安全数据单。**第 13 条阐述了在出口附件三所列或第 12 条第 1 款所涉及的化学品时使用海关编码和标签的要求（见第 13 条第 1-2 款）。若这些化学品用于职业目的，每一出口缔约方必须要求向每一进口商发送一份安全数据单（见第 13 条第 4-5 款）。此外，每一缔约方可要求在其境内遵守环境或健康标签规定的化学品在出口时，遵守特定的标签要求（见第 13 条第 3 款）。
- **关于化学品和管制行动的资料。**第 14 条包含交流有关《鹿特丹公约》范围内的化学品以及禁止或严格限制这些化学品的一种或多种用途的国内管制行动的科学、技术及其它信息的规定。
- **国家一级的信息举措。**第 15 条规定了国家一级支持实施的行动。除了实施公约所需的措施外，还可包括建立化学品的国家登记册和数据库，以及鼓励业界提高化学品安全性的举措。此外，还要求每一缔约方在切实可行时确保公众适当获取关于化学品处置、意外事故管理以及对人类健康或环境比附件三中所列化学品更安全的替代措施的信息。
- **决定指导文件。**编写和散发决定指导文件是根据公约进行信息交流的一个重要手段。决定指导文件包括其所涉及的化学品特性的各种信息、最后管制行动的依据（禁用或严格限用化学品的情况）、与化学品有关的突发事件的信息（极为危险的农药制剂的情况）等等⁶。鉴此，决定指导文件旨在协助各国就是否

⁶ 根据第 7 条，国家决定指导文件至少应以附件一（对于禁用或严格限用的化学品）或附件四（对于极其危险的农药制剂）中规定的资料为基础制定。

进口和按何种条件进口公约附件三中所列以及须遵循事先知情同意程序的化学品作出知情决定。

- **事先知情同意通函。**上一部分指出的事先知情同意通函，也向缔约方提供信息，尤其包括第 5 条和第 6 条中规定的关于通知和建议的信息。

(5) 国内生产

公约包含一项与管理列入清单的化学品在国内生产相关的重要条款。这一条款，即第 10 条第 9 款 (b) 项及其伴随条款第 10 条第 9 款 (a) 项，相当于国际贸易规则中包含的国民待遇和最惠国待遇规定。

第 10 条第 9 款 (b) 项特别指出，若某一缔约方决定不同意进口某一化学品或仅同意按规定的条件进口，如其尚未进行，则必须同时禁止或按同样条件限制该化学品从任何来源进口，以及供国内使用的国内生产。

这一条款对制定实施公约的国家法律具有重要的影响。通过规定对进口的任何限制必须同时适用于供国内使用的国内生产，使公约的范围超越了出口/进口的范围，延伸到对国内生产的国内管制的领域。

(6) 技术援助

公约载列了一些关于技术援助的义务和规定。特别在第 16 条中要求缔约方合作促进技术援助，以支持公约的实施，并指出拥有更先进的化学品管理计划的缔约方应该向其它缔约方提供技术援助，以增加他们在化学品整个生命周期对其进行管理的能力。其它条款，包括第 10 条第 3 款要求秘书处向缔约方提供援助(酌情帮助进口回复)。

此外，《鹿特丹公约》的执行条款，如事先知情同意程序，其性质是协助各国作出知情决定，并更加有效地处理非自愿性和非法的进口问题。

(7) 行政管理、指定的国家主管部门

最后，公约包含与缔约方根据公约的规定行使其行政职能相关的规定。特别是第 4 条要求每一缔约方指定一个或数个国家主管部门，代表其行使公约所要求的行政职能，并确保这一或这些国家主管部门拥有充足的资源以有效执行其任务。

D. 批准

公约秘书处以前已经公布了一份题为“如何成为《鹿特丹公约》缔约方”的文件。这份文件登载在 www.pic.int 上，确定了成为缔约方的一些一般步骤，同时认识到在国家一级各国的具体方法不同。除其它事项外，该文件指出，可能需要采取立法和/或行政措施，作为一个国家成为缔约方的基础。本指南为确定和考虑这些行动奠定了基础。

II. 其它相关文书和整合的机会

除《鹿特丹公约》外，在化学品管理领域还有一些其它国际文书。这些文书提供了一个总体规范框架的关键要素，协助各国处理在化学品和农药的整个生命周期产生的风险。在某些情况下，这些文书对指定的化学品和农药子集规定的具有法律约束力的义务。它们构成了正在开展的技术援助活动的基础。

随着各国制定或加强实施《鹿特丹公约》的法律，建议它们考虑结合《鹿特丹公约》实施这些其它文书（它们是其缔约方）的机会。首先，这些文书处理相关事项，结合在一起对化学品管理提供了一个比任何单一文书都更加全面的完整方法。其次，为国际文书制定新的或修订的实施法律往往并非易事。因此，一旦启动制定以化学品和农药为重点的实施法律的举措，采用综合方法可以显著提高效率。

下面简要回顾三个文书：《粮农组织国际农药供销与使用行为守则》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》以及《关于危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》。探讨它们的实施与《鹿特丹公约》的实施可以怎样互动。

A. 《粮农组织国际农药供销与使用行为守则》

联合国粮食及农业组织（粮农组织）国际农药供销与使用行为守则（“守则”）自 1985 年通过以来，一直作为农药方面的指导规范框架。该行为守则适用于所有从事或涉及农药供销与使用的公共和私营实体，包括政府、农药界和国际组织确定了自愿性标准。它强调了非政府组织在监督和提请注意背离守则的行为方面的作用。⁷

该行为守则是《鹿特丹公约》的前身。1989 年，为纳入对农药贸易采用事先知情同意程序的条款对行为守则进行了修订。这些条款以及联合国环境规划署修订的伦敦准则中关于工业化学品的条款，为制订关于事先知情同意的具有法律约束力的义务奠定了基础，这些义务现在已经包含在《鹿特丹公约》之中。

2002 年，粮农组织的领导机构通过了行为守则的修订和更新版。修订版包含 12 条和一个新的附件，该附件确定了与行为守则相关的国际政策文书。最近的修订旨在根据以往的经验教训，考虑农药领域的新发展，使行为守则成为农药管理的最新标准。修订还删除了行为守则中关于事先知情同意程序的章节，因为事先知情同意程序现在已由具有法律约束力的《鹿特丹公约》管理。

行为守则的主要特点是，它为制定管理农药的国家法律提供了具体指导。例如，行为守则第 5 条（减少健康和环境风险）规定政府应落实一个农药登记和管理系统，定期检查本国国内销售的农药及其可接受的用途。该条款还要求政府监测农药的职业暴露、中毒和在食品中的残留，并建立农药中毒信息中心。

行为守则第 6 条（管理与技术要求）阐述了与建立国家农药管理系统相关的具体规范和指导。除其它事项外，该条作出了如下规定：

- **立法。** 各国政府应采用必要的法律来管理农药，并为这些法律的有效执行作出规定，同时顾及当地条件。

⁷ 关于《国际农药供销与使用行为守则》的文本和进一步信息，请查阅 www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/。

- **登记制度。** 各国政府应根据风险评估和管理以及一个指定的等效评估的方法制定农药进入市场前的登记制度。
- **再登记程序。** 各国政府应建立再登记程序，确保对农药进行定期审查。
- **监测/数据。** 各国政府应收集和记录关于农药进口、出口、制造、配方、质量、数量和使用的数据，以便评估对人类健康或环境的可能影响，并关注其发展趋势。
- **遵守。** 各国政府应只有在农药的施用和人员保护设备符合既定标准时才允许其销售。
- **非法贸易。** 各国政府应查明和控制非法贸易。

行为守则还包含关于在制定国家法律时应考虑的一系列其它主题的一些规定和指导。其中包括：与农药管理有关的术语定义（第 2 条）；农药的检测（第 4 条）；确保农药有效成分和配制产品符合粮农组织和世卫组织有关规范的制度（第 6 条）；供销与贸易（第 8 条）；信息交流（第 9 条）；标签、包装、储存及处置（第 10 条）；广告（第 11 条）；监督与遵守（第 12 条）

在 2002 年修订之前，行为守则还包含处理专有信息的条款。然而，由于在修订过程中缺乏一致意见，修订后的行为守则不再包含这方面的条款。

为了详细阐述行为守则的规定，制订了许多准则。其中与实施法律特别有关的一个准则的标题为：关于简单的国家农药登记和管理方案的最初拟定及后续发展。这些准则和其它准则目前正在由粮农组织的行为守则专家小组审查和更新。⁸

总之，行为守则为国家一级的农药管理指明了一个总体架构，并为国家法律指明了具体途径。正如本指南第三部分进一步阐述的那样，这些是实施《鹿特丹公约》的基本基础。因此，建议各国考虑将粮农组织的行为守则与进一步制订实施《鹿特丹公约》的国内法律的行动结合起来。

B. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》

与《鹿特丹公约》一样，《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（“斯德哥尔摩公约”）是该领域的一个较新的条约。该公约的谈判于 2000 年 12 月在南非的约翰内斯堡结束，2004 年 5 月 17 日条约开始生效。⁹

《斯德哥尔摩公约》阐述了减少和/或消除列入清单的某些属于持久性有机污染物的农药和工业化学品的生产和使用的义务。该公约还规定了与这些物质的进口和出口有关的义务。目前列入清单的 10 种农药和/或工业化学品是艾氏剂、氯丹、狄氏剂、异狄氏剂、七氯、六氯苯、灭蚁灵、毒杀芬、滴滴涕和多氯联苯。这些农药和/或化学品列在附件 A（消除附件）和/或附件 B（限制使用附件）的清单中。除异狄氏剂外，其它农药和/或化学品也全部被列入了《鹿特丹公约》的清单。

⁸ 这些和其它准则可查阅 www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/。

⁹ 关于《斯德哥尔摩公约》的文本和更多信息，可查阅 www.pops.int。

《斯德哥尔摩公约》还包含减少或消除某些物质的无意生产的义务和规定，包括通过采取措施减少排放和消除源头，对指定的源头使用最佳可行技术和最佳环境实践。这些物质列在附件 C 中，包括六氯苯和多氯联苯（作为无意生产的工业燃烧和其它活动的副产品），二恶英和呋喃。《斯德哥尔摩公约》包含关于在其附件中所列物质的库存和废物的附加义务，以及允许在未来将一些物质增补进附件名单的机制。

《斯德哥尔摩公约》和《鹿特丹公约》在处理化学品和农药的危害及风险方面相互补充。可关注的一些重要的比较如下：

- **范围：**《斯德哥尔摩公约》侧重于“持久性有机污染物”。该公约既对有意生产的物质（某些农药和化学品），又对无意生产的副产品（例如二恶英和呋喃）规定了义务。相比而言，《鹿特丹公约》适用于在国家一级禁用或严格限用的化学品，以及某些极其危险的农药制剂。该公约不包括处理《斯德哥尔摩公约》中的那些无意生产的副产品的释放的特别措施。
- **关于生产和使用的义务。**《斯德哥尔摩公约》包含禁止或限制附件 A 和附件 B 中所列化学品的生产和使用的规定。相比而言，《鹿特丹公约》主要侧重于其所涉及的化学品的国际贸易方面，而非其生产和使用。然而，《鹿特丹公约》第 10 条第 9 款要求在禁止或限制某种化学品的进口时，同样禁止或限制该化学品的国内生产，与生产和使用有关。
- **贸易。**《鹿特丹公约》阐述了与该公约涵盖的化学品贸易有关的规定，同时制定了本指南第一部分所述的事先知情同意程序和其它义务。《斯德哥尔摩公约》还包含一些与贸易有关的义务。例如，除了环境无害处置的目的以外，该公约不允许附件 A 列出的不属于公约特别豁免的物质的出口。见《斯德哥尔摩公约》，第 3 条第 2 款 c 项。对于附件 A 中仍然需要特别豁免的物质，或附件 B 中的物质，仅在某些特定条件下才允许出口。见《斯德哥尔摩公约》，第 3 条第 2 款 b 项。
- **列入新的物质。**《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》均含有未来增列物质的机制。然而，列入新物质的程序和标准大不相同。根据《斯德哥尔摩公约》，须考虑的因素包括持久性、生物蓄积、长距离运输的可能性、负面作用（《斯德哥尔摩公约》，附件 D）、关于风险信息的信息（《斯德哥尔摩公约》，附件 F）。相比而言，《鹿特丹公约》考虑化学品是否在两个“事先知情同意区域”被两个或多个缔约方“禁用或严格限用”，或该化学品是否在发展中国家或经济转型国家的使用条件下作为极为危险的农药制剂造成问题（见本指南第一部分）。

如上所述，虽然《鹿特丹公约》与《斯德哥尔摩公约》之间有差异，但它们之间也密切互补。由于《鹿特丹公约》中列入清单的程序部分来自于缔约方的最后管制行动，可以预计的是，至少《斯德哥尔摩公约》中列出的一些的化学品将首先列入《鹿特丹公约》。许多化学品已经同时列入两个公约之中。

在实施两个公约的国家行动中，综合考虑这些密切相关的义务和程序，确保互补和避免重复和重叠将很重要。

C. 《关于危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》

《关于危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》（巴塞尔公约）阐述了与该公约中规定的危险废物越境转移相关的义务。该公约还包含事先知情同意程序，根据该程序，公约涵盖的废物的出口方在满足下述情况之前不得允许产生者或出口者开始越境转移：

- 通知人已得到进口国的书面同意；并且
- 通知人已得到进口国证实，在出口者与处置者之间存在一份契约协议，详细说明对有关废物进行环境无害管理的方法。¹⁰

《巴塞尔公约》涵盖的废物将包括含有《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》所列化学品或由这些化学品产生的废物。见第 1 条和第 2 条（范围和定义）；附件一（应控制的废物类别）和附件三（危险特性清单）。《巴塞尔公约》还包含一项单独的规定，明确指出了那些构成废物非法贩运的做法。见第 9 条（非法贩运）。若废物的某一出口者或生产者参与了非法贩运，则出口国必须确保将有关废物运回，如不可行，则按照《巴塞尔公约》另行处置。见第 9 条第 2 款（对其它情况也作了规定）。

总之，《巴塞尔公约》与《鹿特丹公约》之间也密切互补。《巴塞尔公约》可被视为处理化学品生命周期的后期，例如当这些化学品成为废物时。此外，《巴塞尔公约》的义务可以适用于《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》涵盖的化学品（作为废物），《巴塞尔公约》包含的机制（如其事先知情同意程序）与《鹿特丹公约》中的机制类似。

是将这些国际文书的实施综合成一套单一的国家法律，还是分别采取行动，当然应由各国根据其自身的国情和优先重点作出决定。无论该决定如何做出，在制订实施《鹿特丹公约》的法律时，考虑这些国际文书间的相互关系，确保互补及避免重复和重叠将很重要。

D. 其它国际文书

还有一些其它的国际文书处理与化学品和/或农药管理相关的问题。这些文书包括：

- 关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书，1987 年通过，1989 年生效（侧重于消耗臭氧层的化学品），1990 年、1992 年、1997 年和 1999 年修订，1990 年、1992 年、1995 年、1997 年和 1999 年调整（更多资料和文本请查阅 www.unep.org/ozone）。
- 食品法典及其农药残留委员会（食品中的农药残留标准）（关于食品法典最大残留限量的更多资料和数据库，请查阅 www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid）。
- 国际劳工组织关于作业场所安全使用化学品的公约，1990 年通过，1993 年生效（文本请查阅 <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm - document 170>）。
- 21 世纪议程，第 14 章（促进可持续农业及农村发展）和第 19 章（化学品的环境无害管理）（更多的资料/文本请查阅 www.un.org/esa/sustdev/agenda21）。

¹⁰ 见第 6 条（也指出了与巴塞尔事先知情同意程序相关的其它情况）。

- 世界粮食安全罗马宣言和世界粮食首脑会议行动计划，1996 年通过（更多资料和本文请查阅 www.fao.org/wfs/homepage.htm）。
- 世界卫生宣言和 21 世纪人人享有卫生保健，1998 年通过（更多资料和本文请查阅 www.who.int/archives/hfa/policy.htm）。
- 可持续发展世界首脑会议执行计划，第 23 段，2002 年通过（更多资料和本文请查阅 www.un.org/esa/sustdev）。

这些文书中有些是具有法律约束力的公约。另一些则是国家元首和部长代表世界各国政府签署的宣言、承诺或行动计划。总体上，这些文书为处理与化学品有关的风险的行动确定了行为标准。每一份文书都体现了正在执行的与化学品管理重要方面有关的工作计划。

在确定实施《鹿特丹公约》的行动时，建议考虑这些文书及其相关倡议如何以一种综合方式在国内法律和计划中也能得到反映。

E. 能力建设举措

有若干能力建设举措可促进实施上节中所列的文书。例如，根据《斯德哥尔摩公约》，许多国家正在致力于制定实施该公约的国家实施计划。这些计划的一个组成部分将是根据需要加强国内立法。根据《巴塞尔公约》，采取了许多举措，其中包括一项培训海关官员的计划，帮助他们处理该公约涉及的越境转移问题。¹¹

其它重要举措包括粮农组织有害生物综合治理（IPM）计划和废弃农药计划以及联合国环境规划署培训方案、研讨会及环境法律出版物，这些举措提供了关于实施和执行以及遵守多边环境协议（MEAs）的能力建设。联合国训练研究所也执行关于化学品管理的培训和能力建设方案。¹²

这些举措与制定实施《鹿特丹公约》的法律有很强的潜在联系。例如，在根据《斯德哥尔摩公约国家实施计划》制定实施法律和行动时，推进《鹿特丹公约》的贯彻和实施存在重大的机遇。《巴塞尔公约》培训海关官员的方案，也可适用于开展类似的重要培训，帮助实施《鹿特丹公约》。

《鹿特丹公约》秘书处为缔约方大会第一次会议准备的文件中含有关于各种技术援助举措之间协同机遇的更多信息（尤其见 UNEP/FAO/RC/COP.1/28 –提供区域技术援助的建议）。鼓励各国考虑这些机遇。

¹¹ 关于这些计划的更多资料可查阅 www.pops.int（《斯德哥尔摩公约》）和 www.basel.int（《巴塞尔公约》）。

¹² 关于粮农组织各项计划的补充信息，请查阅 www.fao.org/AG/AGP/AGPP。关于联合国环境规划署方案和行动的信息，请查阅 www.unep.org。关于联合国训练研究所有关化学品管理能力建设举措的信息，请查阅 www.unitar.org。

III. 关于化学品和农药的国家法律

本节确定了关于农药和化学品总体国家法律框架的可能要素。它同时考虑了可能纳入这些法律的基本基础和关键要素。其目的是协助各国确定可以履行《鹿特丹公约》义务的法律背景，并强调其国家法律框架的要素，以便取得充分和有效的实施。本节还简要说明了本指南第二部分指出的文书如何才能与这一国家法律框架相联系。

A. 不同国家的不同法律传统

在考虑有关化学品和农药的国家法律时，一个基本出发点是不同的国家具有不同的法律体系、传统和方法。这是为何许多条约不规定在国家一级如何履行特定义务的一个重要原因。制定或加强国家法律需要根据各国自己的决定，在这些传统和方法的框架内进行。

本指南的设计是为了使其能够适应任何特定的法律制度和体制框架。鉴于每个国家需要制定最适合其社会、政治、文化和法律传统的方法，指南未提供也不适宜提供一个特定的“样板”法律或方法。

更确切地说，讨论确定了在国家一级实施《鹿特丹公约》的有效法律框架可能的要素。就本文而言，“国家法律”或“国家一级法律框架”的提法可包括法律、法规或具有法律约束力的其它类文书，以及为促进实施、执行和遵守这些文书而建立的机构。

B. 有效法律的基本基础

本节回顾了与化学品管理领域有关的有效国家法律的基本基础。随后的 C 部分更具体地侧重于这些法律可能的要素。为了促进在国家一级的讨论，提出了关于如何强化这些法律以支持《鹿特丹公约》实施的若干问题并提出了建议。

(1) 国情和现有法律框架

如上所述，《鹿特丹公约》的实施法律需要根据国情定制。每个国家应以其本身的基本法律框架和传统为背景，在其社会、政治和环境条件下开展工作，并使本指南中建议的指导和这种背景相适应。

许多国家已经为处理化学品管理建立了基本法律和体制框架。《鹿特丹公约》侧重于与化学品和农药有关的事项，与本指南第二部分提及的其它文书结合，可能最适合这一框架。

这些已制定的法律框架的范围在各国之间互不相同。此外，虽然许多国家已有处理农药风险的法律架构，但处理工业化学品风险的架构却较少。而且，就农药而言，粮农组织的调查表明，尽管近年来取得了重大进展，但许多问题仍然存在。例如，调查表明，由于缺乏技术专长和资源，国家法律未能得到广泛执行，那些极为危险和达不到标准的农药制剂仍在广泛使用，最终用户往往得不到足够的培训和保护来确保以最小的风险处理农药。¹³

¹³ 见对粮农组织行为守则开展的粮农组织调查的回复 www.fao.org。

下文和随后各节阐述官员和专家在考虑制定或加强实施和执行《鹿特丹公约》的国家法律时可能希望处理的问题。这些问题旨在促进对话并确定与制定充分有效的实施法律相关的国家需要。这些问题列入插文之中，并按主题分类。

请注意，考虑一些这样的问题可能有助于突出妨碍国家法律有效制定和实施的问题。希望通过促进对国家情况的更全面的了解，对这些问题的探讨将有助于取得进展和酌情采取进一步的行动。

问题 -- 国情：

- 是否已经建立关于化学品管理的专门法律和体制框架？
- 该框架是否既处理农药，又处理工业化学品？
- 该框架是否处理与危险化学品进出口有关的问题？如何处理？
- 该框架运作是否得当？若否，遇到了何种困难？
- 该框架是否已包含实施《鹿特丹公约》的规定？本指南第二部分提及的其它文书如何？
- 若国家决定修订或加强实施《鹿特丹公约》和其它相关文书的现行法律(包括法规)，将涉及哪些内容？

(2) 法治和能力问题

本指南一个重要的前提是，实施法律将在有助于支持法治的体制背景和其它条件下制定。除其它事项外，这应包括在国家背景下，法律将得到尊重并将依照其条款得到公平实施，支持法律的基本目标。在制订实施法律时，各国应考虑这方面是否存在需要加以解决的任何障碍。

此外，正如下文更详细探讨的那样，已认识到缺乏能力和资源可能是实施和执行国家法律的一个重大制约因素。

问题 -- 法治和能力问题：

- 在执行管理化学品和农药的国家法律方面是否存在任何基本障碍？若是，则是哪些障碍？
 - 例如，实施法律是否缺乏能力和资源？
- 这些法律中是否存在割裂的问题？其有何要求及谁要求等方面是否缺乏明确性？
- 是否缺乏实施法律的政治意愿？
- 在形成公众的法律意识或遵守法律的承诺方面是否有问题？
- 应采取何种具体行动处理这些可能有助于实施《鹿特丹公约》的问题？

(3) 法律结构和设计、明确性

国家法律的结构和设计将因每个国家的做法和传统而异。本指南第四部分简要探讨了在国家一级使用的各类文书。

无论使用哪类文书,决定其效力的一个关键因素是该法律的条款是否明确和能够理解。例如,应明确如何回答下列问题:

问题 -- 法律结构和设计:

- 涵盖何种内容(管制的产品、活动)
- 宗旨、关键术语定义、基本标准和义务究竟为何?
- 谁须遵守各种义务(例正确粘贴农药标签的义务)?
- 违法行为何时发生?谁对违法行为负责?(例对误贴标签的农药?)
- 在不遵守法律的情况下,谁负责采取执法行动?用何种方法?对违法行为如何处罚?
- 如受伤害,是否有权寻求补偿?通过何种方法寻求补偿?如何计算补偿?是否包括经济损失?环境危害如何补偿?

(4) 与环境法律有关的基本概念和原则

过去30年来,国际社会强调了与制定保护人类健康和环境及处理经济和社会发展相互联系的需求的政策、法律相关的若干主题、原则和概念。这些主题、原则和概念反映了多年来的经验、试验和失误、成功和错误(及谈判动态)。它们既与化学品管理领域有关,也与健康和环境政策的其它领域有关。

在制定实施《鹿特丹公约》的法律时,各国不妨考虑这些概念和原则已经纳入其法律框架的程度,以及在这方面是否需要采取进一步行动。相关的概念和原则尤其包括:可持续发展的概念;环境保护、人类健康与贫困之间的关系;公众参与和社区了解有毒化学品存在及排放的权利;防止污染;共同但有区别的责任;科学和防范;与发展中国家有关的特殊问题;土著社区、其它群体和亚群体的公平及风险升高的问题;以及采用生命周期方法来处理环境危害。¹⁴

问题 -- 重要概念和原则的应用:

- 国家法律是否反映这些重要概念和原则?
- 国家一级的法律框架是否包括在实践中利用这些概念和原则的有效手段?例如:
 - 这一框架是否为处理有毒化学品在从提取、开发到使用、贸易、搬运、储存和处置的整个生命周期产生的潜在危害奠定了基础?
 - 在化学品危害发生以前,框架是否有助于预防这些危害?例如,框架是否为使用对健康和环境危害较少的物质或做法提供奖励?

¹⁴ 这些概念和原则的参考资料有许多来源,包括1992年的《里约宣言》和《21世纪议程》、2001年的《千年宣言》、2002年的可持续发展世界首脑会议《约翰内斯堡行动计划》、1987年的《布伦特兰委员会报告》、1972年的《斯德哥尔摩宣言》和中美洲联盟可持续发展文件。例如,在《斯德哥尔摩公约》中,已经意识到与土著社区面临的有毒化学品引起的特别风险有关的问题。

- 框架是否规定以科学为基础的过程和预防方法？是否有适当的法律机构收集良好的科学信息？
- 框架是否提供了一个向公众和社区通报有毒化学品存在和释放的制度？
- 框架是否认识到某些社区（如土著社区）、群体和亚群体（如儿童、老人）处境特别危险的可能性？如何处理这一关注？
- 在法律和政策进程中，通过何种手段实现公众参与？

（5） 化学品管理领域的国际文书

如本指南第二部分所述，在化学品管理领域存在若干国际文书，如粮农组织的《农药销售与使用行为守则》等。这些文书确定了基本规范框架的关键要素，突出了某些与化学品管理有关的关键原则和概念。此外，还有各种正在开展的支持化学品管理的能力建设举措。

问题 -- 国际文书的实施：

- 是否已为将实施粮农组织行为守则纳入国家法律体系作出努力？这些努力的情况如何？
- 是否已为将实施《斯德哥尔摩公约》纳入国家法律体系作出努力？这些努力的情况如何？
- 是否已为实施《巴塞尔公约》和本指南第二部分提及的其它文书作出努力？这些努力的情况如何？
- 是否已为在现有能力建设举措（包括粮农组织、联合国环境规划署、联合国训练研究所和其它组织的能力建设举措）中制定一个改进的化学品管理制度作出努力？这些努力的情况如何？

（6） 体制基础

体制框架是影响上述类型的管理方案，尤其是《鹿特丹公约》的义务的实施的另一个关键因素。相关机构需要制定和实施国家计划及活动，执行法律并确保遵守法律。这些机构还有责任参加根据公约开展的国际活动（如缔约方大会、增列化学品的程序）。

可确定一个有效的体制框架的若干一般要素。这些要素包括下列内容：

- 充分的法定权限。国家行政管理部门一般在相关法律中包含的法律授权和职权基础上开展工作。这些机构需要得到充分的权限来履行法律赋予它们的责任。这应包括相关部委的权限或开展下列活动的权限：
 - 建议和起草法规；
 - 确定或实施政策和优先事项；
 - 制定和管理计划；
 - 收集信息和开展所需的技术分析；以及
 - 采取执法行动及其它行动以促进和确保遵守法律。

- **确定首要行政责任。**可协助法律行政管理部门确定一个对实施某一管理计划的各种要素负有首要责任的行政实体。本指南第三部分 D 阐述了在关于化学品的法律中如何落实此项规定。
- **足够的资金和资源。**许多国家在为实施法律以处理农药和化学品风险提供资源 and 能力方面面临严重的制约。认识到这一问题，将需要为这些目的提供充足的资金和资源。否则，即使制定得非常完善的法律也只能获得很少的实际效果。
- **协调。**农药和化学品领域的管理计划旨在保护人类健康和环境，但在实现这一目标的过程中，它们也影响包括农业和贸易在内的一系列活动。其结果是，一些行政管理机构可能至少对法规体系中的某些方面感兴趣（如环境部、农业部、卫生部等）。因此，为这些实体之间的协调制定适当的程序尤为重要。
- **透明度和公民社会参与。**如上所述，透明度和公众参与被认为是一个有效的法律和决策过程的关键要素。应考虑这些如何在负责任的行政实体的运作方式中得到反映。本指南第三部分 C.6 款阐述了可能的方法。

问题 -- 体制基础：

- 实施和执行关于化学品的国家法律是否有足够的资金和其它资源？若无，如何弥补不足？可采取何种措施确保实施《鹿特丹公约》具备充足的资源？
- 法律框架对负责实施和执行相关法律的国家机构之间的责任是否有足够明确的划分？若无，重叠和差距何在？
- 在这些方面，国家机构与准国家机构之间的责任是否有明确的划分？若无，重叠和差距何在？
- 可采取何种措施解决这些方面的任何问题？
- 主管机构的工作是否有透明度和公众参与？

C. 关于化学品管理的国家法律的可能要素

以上文为基础，并考虑到各种其它研究和参考资料，本节确定关于化学品管理的有效的国家法律的若干潜在要素。请注意一些案例中对农药和其它化学品进行了区分，同时考虑到这两类物质之间的差异。

(1) 保护的目标、优先重点和理想水平

制定有关化学品管理的有效的法律的一个重要步骤是确定具体目标和重点。尽管受到资源和能力的限制，但通过集中注意那些最重要的行动，这样做也为运作奠定了重要的基础。

公民社会参与的概念表明，确定目标和重点的过程应通过一个吸收公众、利益相关方以及政府决策人员共同参与的过程来完成。其结果可通过各种方式在国家法律中得到反映，并通过正在执行的实施这些法律的计划进一步完善。

可考虑下列问题以在确定目标和重点的过程中提供帮助。

问题 -- 问题、目标和重点：

- 问题何在？例如：
 - 农药使用对农场工人的影响
 - 食品中的农药残留对公众的影响
 - 接触有毒物质对工厂工人的影响
 - 工业排放物，农业或城市废物，运输、搬运、处置以及事故的排放物引起的水和空气污染对人和野生动物的影响

- 产生这些问题的根源何在？例如：
 - 缺少适当的法律框架来预防和控制这些问题？
 - 无能力—或缺乏政治意愿—来落实和执行现有法律框架？
 - 受管制物质的非法贸易？
 - 遵守使用条件的问题（如没有或不使用保护设备，使用者不能阅读标签说明，错误的标签等）？
 - 潜在的社会和经济因素（生产方法和农业，其它）？

- 国家法律拟涵盖所有这些问题还是仅涵盖部分问题？
- 公民社会如何参与目标和重点的制定？
- 法律是否容纳了国际文书的目标、重点和义务（见本指南第二部分）？
- 法律是否对潜在危险规定了选定的保护水平？何为这种保护水平？是否考虑到对某些群体，如儿童、其它人的特别风险？

（2） 农药与化学品

下面的讨论确定若干手段和技术，这些手段和技术可纳入处理农药和化学品风险的国家法律。正如将要看到的那样，对农药和其它化学品分别予以考虑。

进行这种区分的一个原因是，农药设计起来就是有毒的，因而可能因其真实性质而对人类健康和环境构成风险（虽然风险程度不同）。比较而言，虽然一些其它化学品对人类健康和环境构成严重风险，但作为产品它们通常并不具备毒性效果，其用途和农药相比也有很大差别。¹⁵因此，虽然在农药和其它化学品的法规中有许多方面重叠，但在某些情况下建议采用不同的手段和技术。

（3） 管制手段和其它手段：农药

以粮农组织行为守则和其它来源为基础，以下各项可视为管理农药的一个有效系统的重要要素。讨论侧重于农药作为产品，并更简要地指出了对农药管理采用生命周期方法的其它方面。

（a） 登记制度

正如粮农组织行为守则和其它文书建议的那样，农药进入市场前的登记制度被视为处理农药风险的关键出发点。除非农药产品按照旨在保护人体健康和环境的规定的标准

¹⁵ 化学品立法：概览（联合国环境规划署 1995 年）回顾了各类化学品的法律随时间发展变化的情况（20-24 页）。

首先进行登记,否则登记制度应确保农药产品不在国内生产、销售、使用和/或进口(出口见下文)。登记制度可包括以下要素:

- **登记申请、资料要求。**应制定登记申请程序,可通过这种程序提交登记申请。登记申请程序应规定资料要求,资料要求可以包括:
 - 化学和物理特性
 - 毒理学
 - 环境行为(如持久性,生物累积)
 - 在食品和食品业界中的残留
 - 生态危害和暴露(包括濒危物种)
 - 对预期目的的效果

- **管理决定的依据、科学和风险。**关于登记的决定旨在达到健康和环境保护的选定水平。可在现有数据或信息以及预防措施的基础上,依据风险评估和风险管理对此作出决定。应考虑以下方面:
 - 危害:急性和慢性毒性(如致癌、诱变、致畸、神经毒性、生殖和其它)
 - 暴露:膳食、饮用水、职业、住宅;儿童、面临特别风险的其它群体
 - 对人体健康(包括各种群体,如工人、儿童、老人)的风险(与暴露结合的危害)和生态风险(如野生动物、濒危物种)
 - 如何处理科学的不确定性;误差范围
 - 如何处理管理决定的成本与效益
 - 现有资料、信息及分类

- **利用现有资料和信息。**农药的分析属于资源密集型工作,已对许多物质做过分析。因此,建议各国酌情利用现有的资料和信息。这些资料和信息包括:
 - 根据《鹿特丹公约》制定的决定指导文件(DGDs),以及《鹿特丹公约》事先知情同意通函中关于其它国家管理行动的信息
 - 世界卫生组织按危害对化学品的分级(见 www.who.int/pcs_act.htm)¹⁶
 - 对危险化学品的其它国际评估和评价,其中包括世卫组织的环境健康标准研究、世卫组织/经合组织的高产量化学品筛选信息数据表,以及粮农组织关于农药残留的农药残留联席会议计划¹⁷。

- **决定的可能类型。**例如,管理决定可包括:
 - 拒绝登记
 - 带有强制条件的登记。例如:
 - 仅在配备保护设备的情况下才允许使用(假设有保护设备);
 - 仅限于认证的、经过严格培训的施用者使用(假定可行);

¹⁶ 粮农组织行为守则(第7.2款)规定,各国政府应酌情利用世卫组织按危害对农药的分级,作为其管制措施的依据并将危害级别与公认的危险符号结合起来。在确定风险和限制程度时,应考虑制剂的类型和施用方法。

¹⁷ 见 www.who.int (世卫组织计划)、www.oecd.org (世卫组织-经合组织计划)、www.fao.org (粮农组织计划)。

- 在特定的时间段内工人不得再进入施药地块（以便毒性消散）；
 - 对使用数量、次数和/或地点的限制。
- **标签、包装、搬运和处置。**国内法律可包括在标签上清楚标明危害（针对生产商/其他人员）和按标签使用（针对农民/使用者）的要求。对包装、搬运和处置还可以提出具体要求。见粮农组织行为守则的相关条款（特别是守则第 10 条）。

（b）根据当地使用条件定制登记制度

正如粮农组织行为守则指出的那样，农药规则和管理决定应符合使用者培训和专业知识的现有水平（守则第 7 条第 1 款）。

例如，为了达到保护的理想水平，某些农药可能仅能由经过严格培训的施药者在配备某些类型保护设备的情况下使用。然而，如果在使用该农药的国家或地区没有保护设备或没有经过培训的施药者，则农药登记可能导致无法接受的危害或风险水平。这还表明，利用其它国家的管制批准和条件作为国内批准程序的模式时要特别慎重。可能在一个国家实施的一些管理条件在另一国家不可行。这一概念也在《鹿特丹公约》关于极为危险的农药制剂在某些条件下使用的条款中得到反映，并认为在某些国家的使用条件下会产生特别问题，说明将化学品单独列入该公约是合理的。

（c）登记后审查

还可为审查已登记农药的使用情况制定程序，以确保在出现问题时可以采取及时有效的措施。例如，这一程序可包括在有关条件未得到满足时，或关于性能或风险的新的资料或信息显示需要采取这种行动时，将农药产品从市场撤回的可能性。

（d）公民社会参与

公众中的利益相关者应有适当的机会参与登记和登记后决定的过程。本指南第三部分 C.6 阐述了可能的途径。

（e）立法禁止或管制

对于极其危险的农药，包括那些纳入国际协议的农药也可以采用具体的立法禁止或其它管制措施。为了通过立法挑选出令人特别关注的农药，这些措施可与登记制度中的管理措施联合实施。任何有关这些化学品的管制行动都必须符合这些法律。

（f）进口和出口措施

可采取具体措施处理受管制农药的进出口，其中包括确保海关官员和其他人员能够建立和实施必要控制的措施。这些措施应包含履行《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》以及其它具有法律约束力的文书中各种进出口义务的规定。

（g）关于专有信息的规定

对于根据某种登记制度进行申请而提供的机密或专有信息的相关问题，可以作出规定。

（h）资料收集、监测和报告

根据粮农组织行为守则，可建立一个框架，监控与农药生产、使用、进出口、农药使用的实际条件以及对人类健康和环境影响有关的资料。这个框架可包括：报告要求，例如作为收集所需信息的一种手段对生产商、进口商和出口商提出的报告要求，以及事故报告和后续行动。

(i) 促进和确保遵守法律的规定

可制定框架监控相关国家法律和法规的遵守情况，并采取行动促进守法和处罚违法行为。这个框架尤其可包括授予主管机构特别权力来监测实际遵守的情况，调查潜在的不遵守的情况，促进遵守和处罚违反行为。

应建立指导这些工作的方法，包括检查过程、诉请程序和相关事项。对被管理实体适当的报告要求也可以作为收集有关遵守信息的重要手段。遵守的手段，包括对违反行为采用的适当处罚，应同时适用于法律的程序和实质要素。（亦见本指南第 4 部分）。

(j) 国际文书

应制定具体规定，履行对每个国家生效的国际文书中的具体义务，包括来自《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和其它国际文书的义务。本指南第 5 部分对实施《鹿特丹公约》的规定提供了详细的指导。

(k) 非管制行动（如有害生物综合管理）

粮农组织行为守则提出了为支持农药生命周期方法可采取的一系列其它行动的指导。重点是促进较少依赖农药并减少或尽量降低对人类健康和环境风险的改良的农作方法的举措，如有害生物综合治理（IPM）。行动可以采取各种形式，包括与农民一起工作、食品供应链中的鼓励措施、废弃农药库存计划等。还应制定促进教育和公众意识以及咨询、推广和卫生保健服务的举措。

问题 -- 农药管理制度：

- 法律框架是否规定了登记制度？
- 法律框架运作是否有效？如何有效或无效？
- 使用者是否遵守农药使用条件？若否，或若执行这些条件不可行或不可能，是否采取有效行动扭转这种情况？是否考虑预防行动？
- 法律框架是否包含履行《鹿特丹公约》义务的规定？其它国际文书如何？
- 农药管理系统是否为开展有害生物综合治理等上述其它活动提供一个支持框架？

(4) 管理和其它手段：其它化学品

本节阐述可用于管理农药以外的其它化学品的手段和技术。除其它来源外，讨论基于“化学品立法：概览”（联合国环境规划署，1995 年）。讨论确定了处理化学品风险的有效国内制度的可能要素。讨论侧重于作为产品的化学品，并简要提及了生命周期方法的其它方面。

(a) 登记或许可制度？

对于工业化学品，一种选择方案是制定类似于农药登记制度的售前许可制度。然而，从实际的角度来看，由于生产中潜在的化学品数量很大，可能难以实行这种许可制度。而且，如上所述，农药和其它化学品间的差异可能意味着，需要采取多少有些不同的管理办法。

(b) 售前或产前通知（新化学品）

对新化学品采取的一种替代办法是建立售前或产前通知制度，该制度应包括下列内容：

- **通知。**要求生产商在新化学品进入市场前将其通知给负责的行政管理部门。
- **相关资料。**通知中应包括化学品是否对人类健康或环境构成任何潜在风险的相关资料。
- **管理审查过程。**管理机构将对化学品进行审查并确定允许、不允许或仅有条件允许化学品进入市场（如条件可包括，例如由申请者进行监测以确定是否出现任何负面影响）。
- **利用现有资料。**在审查期间，管理机构可以尽量确定该化学品是否已经受到任何其它管理部门的管制，以及该化学品是否属于任何国际文书的管辖范围。《鹿特丹公约》事先知情同意通函是提供这些资料的一个重要渠道。

(c) 法律禁止或管制（受到关注的现有化学品）

结合上述通知制度，国内法可通过立法对多氯联苯、铅等极为危险的工业化学品采取特别禁止或其它管制措施。对这些化学品采取的任何进一步的管制措施应与相关的法律规定保持一致。

(d) 产品名录或登记簿

国内法也可要求制定一份现有化学品的详细目录（这是资源高度密集的）或一份附有某些产品中化学品资料的比较有限的清单。在后一种制度中，可要求生产商或进口商定期提交正在使用的潜在有害化学品的相关信息。

(e) 进口和出口措施

对于受管制化学品的进出口问题可采取特别措施，其中包含确保海关官员和其它人员能够建立和实施必要管制的措施。这些措施应酌情包含履行《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》以及其它具有法律约束力的文书中关于进出口义务的规定。

(f) 利用现有的数据和资料

对化学品进行分析属于资源密集型工作，已经对多种物质进行了分析。建议各国酌情利用现有的数据和资料。资料的主要来源包括《鹿特丹公约》的决定指导文件和事先知情同意通函，以及世卫组织、经合组织和粮农组织可提供的资料（见本指南第 24 页和脚注 17）。

(g) 关于专有资料的规定

对于根据许可和/或通知制度提交的机密或专有资料的相关问题，可作出规定。

(h) 资料收集、监测和报告

对于监测工业化学品生产、使用、进出口及其对健康和环境影响的相关资料，可制定一个框架。可通过各种手段实现，例如：收集所需信息的报告要求（如对生产商、进口商和出口商）以及事故报告和后续行动等。

(i) 促进和确保遵守法律的规定

对于监测相关国家法律和法规的遵守情况，可制定一个框架，并采取行动促进遵守和处罚违法行为。该框架可包括，对负责的管理机构赋予特别的权力来监控实际执行情况，调查潜在的不遵守情况，促进遵守和处罚违法行为。

应为指导这些工作制定一种方法，包括检查过程、上诉程序和相关事项。对被管制实体的适当的报告要求也可以成为收集有关遵守信息的重要手段。遵守的手段，包括对违法行为采用适当的处罚，应同时适用于法律的程序性和实质性内容。亦见本指南第6部分（促进遵守法律的方法）

(j) 国际文书

关于履行对各国生效的国际文书中的特定义务，包括《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》和其它国际文书要求的那些义务，应制定具体规定。本指南第5部分对实施《鹿特丹公约》的规定提供了指导。

(k) 生命周期的其它方面

除将化学品作为产品处理的制度外，国家法律还应处理化学品生命周期的其它方面。这些方面当然可在与实施《鹿特丹公约》相关的法律以外的法律中处理，在此列出供参考。生命周期的关键阶段包括：

- 提取活动（如重金属的开采）；
- 生产和加工活动（如职业暴露；对空气、水或土壤造成污染的非故意生产的副产品的释放）；
- 搬运和使用（如消费者）；
- 贮存和处置（如废弃农药库存等）；
- 事故和非故意释放（生命周期的所有阶段）。

(l) 监管

国家法律和计划可确定认定和支持化学品良好监管私人举措的手段。

问题 -- 其它化学品管理制度：

- 法律框架是否对农药以外的化学品的通知和/或许可制度作出规定？
- 该制度是否行之有效？
- 对处理特别关注的现有化学品是否作出特别规定？这些规定如何？
- 法律框架是否包含涉及上述其它主要事项的规定？这些规定是否得到有效应用？
- 对促进遵守是否有充分的规定？这些规定实际运作如何？
- 法律框架是否包括履行《鹿特丹公约》义务的规定？其它国际文书如何？

(5) 负责化学品管理的机构

(a) 责任和职能

国家行政管理部门要能够履行实施农药和化学品管理制度的若干职责，如农药登记制度、化学品售前通知制度（与其它措施一起）等。

职责之一是根据资源限制确定行动重点。虽然法律条款一般会确定基本目标、义务和要求，但可能要求负责机构确定实施的手段。确定优先重点是这项任务的关键。

第二个职责是制定和实施管理方案以及相关法律中提出的有关要求。例如，可包含制定实施法律的法规、举措和计划。

例如，管理机构可能需要进一步完善和实施上面提及的那类登记和通知制度，并履行相关的国际承诺。为此目的，管理机构可能需要通过规章或其它文书等来规定附加的程序和标准。管理机构还需要提高实施这些措施的人员的能力：例如，评审登记建议、分析现有资料、监控与登记后决定有关的情况等等。

第三个职责是参与实施《鹿特丹公约》（和其它文书）的相关活动。诸如《鹿特丹公约》等国际文书，并不仅限于建立行为规范和标准。这些文书为最大限度地实现文书目标和义务提供了国际合作的平台。这些文书也是动态的法律系统，随着时间的推移，可由缔约方依据变化了的环境和优先考虑事项进行修订。例如，《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》都设定了加入新化学品的程序。所有缔约方能够有效地参与这些行动非常重要。

第四个职责是采取行动来促进和保证遵守管理农药和化学品的国家法律，其中包含促进和保证遵守那些使《鹿特丹公约》生效的国家法律。如本指南其它章节所述，这些行动包括监控法规的遵守（例如，通过报告要求、检查和其它手段）以及对未遵守情况的及时反应。

国家管理部门的第五项任务是在他们内部进行协调，利用相关授权和专长来提高效率。完成这一任务有许多途径：通过部际协定、评审登记建议的程序等。不论如何进行协调，一个主要的要素通常是确保在制度中有尽可能多的确定性，如谁负责什么。缺乏明确的职责划分，在行政和管理过程中出现交叉、重复和混乱的可能性就会非常大。

最后，应强调使公民社会能够参与管理的重要性。这应包括按照下列问题中的建议，想方设法使公民社会能更有效和适当地参与法律和政策的制定过程。其中还应包括制定方法（例如关于有毒物质释放的报告制度）来提高公众和社会对有毒化学品存在和风险的识别。

国家主管部门也将是实施《鹿特丹公约》的关键。正如本指南第 5 部分讨论的那样，公约包含有指定国家主管部门来履行公约规定的某些行政职能的具体规定。一般而言，指定的国家主管部门（DNA）和/或其它主管部门需要负责促进实施和遵守国家法律的各种内容，这些法律使公约在国家一级生效。

(b) 确定负有首要责任的机构

各国要确定负责履行这些职责和更具体实施与《鹿特丹公约》相关的法律的国家行政部门或部委。首要责任可由一个行政部门，如环境部承担，或由几个部分担。就农药而言，可考虑建立一个专门的跨部委员会帮助落实登记制度。

问题 -- 负责化学品管理的机构：

- 哪个单位是贵国的国家主管部门（如有的话）？
- 哪一个或几个国家行政部门对实施与农药有关的管理制度负有首要责任？化学品呢？
- 哪一个或几个国家行政部门对实施与《鹿特丹公约》有关的国家法律和法规负有首要责任？可能是：
 - 环境部
 - 农业部
 - 卫生部
 - 由各部委代表组成的跨部委员会
- 该行政部门履行其职责是否有足够的权力和地位？例如，是否负责：
 - 制定和协调相关政策？
 - 根据需要起草法规，从而能够实施？
 - 管理和实施相关的法律和法规，履行《鹿特丹公约》规定的各种义务？
 - 对遵守这些法律和法规进行监督？
 - 执行这些法律和法规？
- 是否涉及其它行政部门？涉及哪些行政部门？可能是：
 - 工业/商业部
 - 贸易部
 - 海关官员；其它
- 管理部门之间的责任是否有明确的划分？实际上是否遵循这种划分？负责的部门之间是否有适当的协调手段？
- 是否有任何准国家管理部门参与实施《鹿特丹公约》的活动？若有，国家管理部门与准国家管理部门之间的责任是否有明确的划分？负责的部门之间是否有适当的协调手段？

(6) 使公民社会参与

公民社会（一般公众、非政府组织、业界、劳工和许多其他人）可以通过许多方式参与化学品和农药的相关法律和政策过程。例如，公民社会，特别是非政府组织，在确定和强调化学品和农药引起的人类健康和环境问题方面发挥了重要作用。

近些年来，已采用若干手段和方法促进公民社会参与化学品管理的相关法律和政策过程。在这方面，各国不妨考虑下列问题：

问题 -- 使公民社会参与：

- 法律框架是否为公民社会评论以下内容发出通知和提供机会：
 - 与化学品管理有关的拟议法规？
 - 与农药登记或再登记有关的拟议决定？或工业化学品使用的许可制度？
- 公民社会是否可通过其它方式参与法律和政策过程，如通过咨询机构或委员会？若是，这些方式是否促进公众有效参与？
- 那些因暴露于农药和/或工业化学品，包括《鹿特丹公约》和其它文书涵盖的农药和/或工业化学品而受到伤害的人是否有为康复提起诉讼的法律权利？这些权利是否有效？
- 对政府的行为或不作为，如未执行与农药和化学品相关的保护法，公民是否有提出质疑的手段？
- 是否有要求污染者提供关于社区中有毒物质和排放物的公共信息的制度（以社区知情权为基础）？
- 是否有足够的机制和程序使可能面临农药和工业化学品特别风险的群体有效参与决策过程？

IV. 通过国家法律履行条约义务

本节就利用国家法律履行条约义务提出了看法。考虑了国家法律在这方面的作用和重要性，并强调了与实现有效实施的国家法律的结构和设计相关的因素。

A. 实施法律的作用和重要性

条约在国内获得法律效力的方式因国家而异。在一些国家，条约根据国内法取得法律效力以前，可能需要将其提交给国家立法机构批准。在另一些国家，无需国内立法机构事先批准，条约对该国生效后，即可在国家一级直接实施。¹⁸

将国际条约的义务转化为国家法律也采用了不同方法。这些方法包括：

- 条约一旦对该国生效，条约义务即直接生效并成为国内法律的组成部分；
- 通过引证将条约义务纳入国家法律；
- 将条约义务直接转化为国家法律；
- 调整国家法律，使其与条约义务一致并为实施条约提供必要的权力和职责。

然而，极为重要的是，无论通过何种方式使条约在国家法律中生效，具体修订和加强国家法律往往对实施条约至关重要。之所以如此是因为条约通常在规定缔约方的义务时并不规定在国家一级应如何履行和由谁履行这些义务，以及对不遵守的情况如何处罚。

作为其结果，一个条约即使在国家一级直接生效，也不可能对国家一级执行和实施该条约所需的管理或其它行动的类型提供指导。同样，简单地将条约的义务纳入国内法律，或建立履行这些义务的基本法律机构，也不能为充分有效的实施奠定足够的法律基础。而应由各缔约方在其国家法律范围内奠定足够的法律基础，并确定一套使条约义务在国家一级生效的要求和程序。

《鹿特丹公约》是这种条约的一个例子。该公约包含若干必须由各缔约方履行的义务，但却由各缔约方决定如何操作。例如，该公约与事先知情同意程序相关的两个核心条款要求各缔约方“...采取适当的立法或行政措施...”履行相关的义务（第10条第1款和第11条第1款）。许多其它关键义务未就国家一级应采取的措施提供指导。因此，应由各缔约方为其本身制定这些措施。

B. 实施法律的结构和设计

以下就实施法律的结构和设计提出几点一般性的意见，供制订这些法律时考虑。

1. 权力与职责

提供采取行动的“权力”（如指定的国家主管部门受权履行下列职能）与规定采取行动的“职责”（如指定的国家主管部门应履行下列职能）有别。在实施公约的条款时，应为采取所需行动确定“权力”和“职责”，同时考虑有关义务的性质。

¹⁸ 在一些国家，确定一个条约是否直接生效取决于条约本身的条款。法律专家也区分所谓的“一元论”和“二元论”方法。一元论方法认为国家法律和国际法是一个单一整体的组成部分，而二元论方法则认为，国家法律和国际法是单独的，（通常）两者之间的关系由国内法决定。见 Brown Weiss、McCaffrey、Magraw、Szasz 和 Lutz, 国际环境法与政策 (Aspen, 1998年) 第 196 页。

2. 统一的术语

在实施法律中确保术语使用的总体一致或统一非常重要。

3. 特异性和明确性

虽然是否需要特异性取决于背景，但制定明确易懂的法律具有很大的价值。重要的是实施《鹿特丹公约》可以或必须采取的行动应当具体和明确，因为这尤其将促进对法律的理解和公平实施。

4. 法律、法规或其它文书

对于决定适当整合履行条约义务的法律、法规或其它文书，每个国家都有自己的一套做法和方式。一般而言，法律规定基本义务、标准和体制安排等，而法规或其它配套文书则规定实施法律条款的更具体方法和计划。如上所述，《鹿特丹公约》一般性地提及各缔约方实施“适当的立法或行政措施...”的义务，由缔约方确定这些措施的确切性质。无论使用哪个或哪些文书，可能认为重要的是，条款应具有法律约束力，以加强缔约方履行一般国际法规定的义务的能力，从而履行其根据公约作出的所有承诺。

19

下面是一份供设计和起草法律时考虑的事项清单。各国不妨考虑本指南第 5 部分阐述的实施《鹿特丹公约》的行动如何在其国家方式和情况的背景下遵循这份清单。

国家法律的可能要素：

- 适当的名称
- 定义和范围
- 目标和原则
- 基本义务、标准和管理手段
- 其它，非管理机制；计划（也可在法律框架外制定）
- 机构权力和责任
- 遵守和执行，包括对违法的处罚
- 使公众社会能够参与的规定
- 参与国际倡议
- 废除矛盾的法律或过时的法律的规定

5. 法规的功能和作用

考虑法规的功能和作用也很重要。一般而言，主体法例用于建立基本法律权力和义务，而法规则阐述法例。为此，法规可就定义、义务、标准和程序等内容提供更多的特异性，从而说明法律将如何投入实施。

就农药和化学品而言，法规可用于阐述本指南第 3 部分指出的许多条款的细节，其方式是说明这些条款在实践中如何实施，以及《鹿特丹公约》的要求将如何落实。鉴于各国的法律传统和方式不同，不同国家在决定其法律与法规的详细程度时可能采取不同的方式。

¹⁹ 正如《维也纳条约法公约》（1969年）第 30 条所述：“凡有效之条约对其缔约方均有约束力，必须由各国善意履行。”

6. 起草法规的程序

考虑起草法规的程序对支持实施也很重要。可考虑下列步骤和行动：

- 制定相关管理部门之间适当协调的机制；
- 制定公民社会参与和投入的机制（如法规草案的通报、评论机会、采用咨询机构）；
- 包含技术和法律专业知识；
- 建立官方“记录”，包括审议过的资料和评估意见，公众评论和其它项目；
- 确保法例中有法律权威支持法规的方式，以及法规内部一致。

C. 区域一级的合作

也有机会通过相邻国家在区域一级的合作行动支持国家实施。要认识到，按照这些国际义务的条款，最终要由每个缔约方负责履行其国际义务。尽管如此，区域合作可以支持缔约方努力履行他们根据《鹿特丹公约》和其它文书所作的承诺。

例如，在农药领域，在资料收集、登记等方面有许多正在开展的区域举措。这些努力进一步集中了专门知识和资源，否则这些知识和资源只可供给个别国家利用。未来根据《鹿特丹公约》开展的技术援助活动可为加强区域合作和努力提供机会。建议各国考虑如何借助区域一级的行动推动他们履行其国际承诺。

V. 通过国家法律履行《鹿特丹公约》的特定义务

本节提出了实施《鹿特丹公约》所含义务的国家法律中可包含的内容。它考虑了公约中各种类型的义务，以及这些义务如何才能适应关于化学品和农药的国家法律背景。本节还指出了可能出现的实际问题以及解决这些问题的可能方法。

这些建议可供那些想成为缔约方的国家在制定实施法律时考虑。这些建议也可作为供缔约方使用的资源，以便他们决定进一步调整国家法律、法规或体制安排对促进更有效的实施是否具有价值。

本节以本指南关于国际文书（第二部分）、关于化学品和农药的国内法律（第三部分）以及实施条约的国家法律的采用和设计（第四部分）的前几节中所含的指导为依据。凡可行时，它交叉引用了前面这些章节。

A. 目标（第 1 条）

第 1 条阐述了《鹿特丹公约》的如下目标：

“ 本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。 ”

这一目标可以直接或通过引证纳入国家法律。

B. 定义和范围（第 2 条和第 3 条）

《鹿特丹公约》第 2 条界定了公约中使用的若干术语。第 3 条阐述了公约的范围，明确了公约适用和不适用的物质。这些条款为准确理解公约义务奠定了必要的基础。

一些定义和关于范围的条款涉及将新物质增列进公约的程序。由于增列的程序是在国际层面进行的，这些术语似乎是可以从国家法律层面去掉的一个步骤。然而，有几个术语与缔约方必须在国家层面实施的义务直接相关。

为支持实施，建议采取以下步骤：

- 审查公约使用的术语与国家法律中使用的术语是否不一致
- 酌情将重要的定义纳入国家法律（见表 1）

表 1
定义和范围

定义和范围	实施法律
<p>“ ‘ 化学品 ’ 是指一种物质, 无论是该物质本身还是其混合物或制剂的一部分, 无论是人工制造的还是取自大自然的, 但不包括任何生物体。它由以下类别组成 : 农药 (包括极为危险的农药制剂) 和工业用化学品。 ” (第 2 条 (a) 款)</p>	<p>- 确保实施公约的国家法律中使用的术语包括本定义中包含的物质非常重要。否则, 实施实体可能缺乏必要的权力来处理违法和不遵守法律的行为。</p>
<p>“ ‘ 禁用化学品 ’ 是指为保护人类健康或环境而采取最后管制行动禁止基在一种或多种类别中的所有用途的化学品。它包括首次使用即未能获得批准或者已由工业界从国内市场上撤回或在国内审批过程中撤销对其作进一步审议、且有明确证据表明采取此种行动是为了保护人类健康或环境的化学品。 ” (第 2 条 (b) 款)</p> <p>“ ‘ 严格限用化学品 ’ 是指为保护人类健康或环境而采取最后管制行动禁止其在一种或多种类别中的几乎所有用途、但其某些特定用途仍获批准的化学品。它包括几乎所有用途皆未能获得批准或者已由工业界从国内市场上撤回或在国内审批过程中撤销对其作进一步审议、且有明确证明表明采取此种行动是为了保护人类健康或环境的化学品。 ” (第 2 条 (c) 款)</p> <p>“ ‘ 最后管制行动 ’ 是指一缔约方为禁用或严格限用某一化学品而采取的、且其后无需该缔约方再采取管制行动的行动。 ” (第 2 条 (e) 款)</p>	<p>- 由于这些术语是理解公约的一些义务, 包括第 5 条 (通报最后管制行动) 和第 12 条 (出口通知) 中的义务的关键, 因此确保这些定义在国内法律中得到反映非常重要。</p> <p>- 使用注意 : 除那些须采取特别管制行动的化学品外, 禁用化学品和严格限用化学品的定义都包括工业界撤回的化学品 (见文本)。这个概念需要在国内法律中得到反映, 以确保涵盖所有相关情况。</p>
<p>“ ‘ 极为危险的农药制剂 ’ 是指用作农药用途的, 在使用条件下一次或多次暴露后即可在短时间内观察到对健康或环境产生严重影响的化学品。 ” (第 2 条 (d) 款)</p>	<p>- 由于这一术语是理解公约义务和规定的关键, 其中包括第 6 条 (将极为危险的农药制剂列入清单的建议), 确保在国家实施法律中反映这一术语的定义非常重要。</p>
<p>“ ‘ 出口 ’ 和 ‘ 进口 ’, 就其各自含义而言, 是指化学品从一缔约方转移到另一缔约方, 但不包括纯粹的过境运输。 ” (第 2 条 (f) 款)</p>	<p>- 由于缔约方须履行的义务中使用了这些术语 (如第 10 条和第 11 条的进口商和出口商的义务), 因此在国家法律中反映这些术语非常重要。</p>
<p>第 3 条 (公约的范围)。这条明确公约适用于 : (a) 禁用或严格限用的化学品 ; 和 (b) 极为危险的农药制度。该条还明确了许多公约不适用的物质。</p>	<p>- 本条指出了公约适用和不适用的物质。实施法律要包括那些公约适用的物质。还应考虑第 15 条第 4 款关于采取比公约的要求更为严格的保护行动的权利。</p>

即使某些术语在公约中没有定义, 在国家法律中对它们进行定义可能也很重要。然而, 在这种情况下, 必须注意保证采用的术语确切地反映公约的精神和意图。这些术语可包括 : 指定的国家主管部门、经销商、出口商、制剂生产商、进口商、生产商、购买者、化学品评审委员会、鹿特丹公约 (作为术语) 和其它。在下面的讨论中提到了其中的几个术语。

C. 与公约行政管理有关的义务（第 4 条）

公约明确规定，各缔约方应指定一个或数个国家主管部门来行使公约要求的行政职能，并力求确保国家主管部门有足够的资源来有效履行其职责。下面的插文列出了这些义务（实际的条约规定用斜体字表示），其后是关于在国家层面履行这些义务的行动建议。

第 4 条（指定的国家主管部门）

- 第 4 条第 1 款（国家主管部门的指定）：“各缔约方应指定一个或数个国家主管部门。国家主管部门应获得授权，在行使本公约所规定的行政职能时代表缔约方行事。”
- 第 4 条第 2 款（为国家主管部门提供足够的资源）：“各缔约方应力求确保国家主管部门有足够的资源以有效地履行其职责。”
- 第 4 条第 3 款（通知秘书处）：“各缔约方应在不迟于本公约对其生效之日将国家主管部门的名称和地址通知秘书处。各缔约方应在国家主管部门的名称和地址有变动时立即通知秘书处。”

为支持实施，可考虑下列步骤和方式：

1. 评估现有法律框架

作为第一步，各国不妨审查是否已经履行指定一个国家主管部门的义务。若否，国家应：

- 通过内部程序确定哪个或哪些国家政府实体作为指定的国家主管部门行事；
- 确保该实体获得履行国家指定的主管部门的职责所需要的权力、职责和资源（见下文）
- 将填写好的关于指定的国家主管部门的提名表提交《鹿特丹公约》秘书处。该表格可在 www.pic.int/forms 找到。

2. 机构权力和职责

国家法律或法规可规定，被选定的实体有权并应当履行职能，行使根据《鹿特丹公约》赋予国家主管部门的职责，参加公约的会议。如下面 D-K 部分讨论的那样，这些职责还可以更详细地在国家法律和法规中给予确定。

3. 综合总体授权

应以一致的方式将指定的国家主管部门的职责纳入其本身的总体管理权限之中。

4. 明确协调机制

应在法规中或更有可能通过其他行政手段阐明指定的国家主管部门在使规定的职能时如何与其它政府实体和公众进行协调。

5. 明确资源

依照公约，应在法律、法规中或通过其它行政手段规定，指定的国家主管部门应获得行使这些职责所需要的资源。这将需要以适当的方式在各国内部正常的预算编制过程中得到反映。

6. 关于对指定的国家主管部门给予指导的文件

登载在 www.pic.int 网站上的“对国家主管部门的指导”文件阐述了关于对指定的国家主管部门根据《鹿特丹公约》应采取的行动的详细指导。本指南提出了这些行动在国家层面的可能的法律框架。

D. 通知最后管制行动的义务（第 5 条）

如本指南第 1 部分所述，公约包括有关将其它化学品列入公约的若干条款。“禁用或严格限用的化学品”和“极为危险的农药制剂”须遵循不同的程序。

这些条款中有几个条款规定了将新化学品列入公约清单的国际程序的运作。另一些条款是缔约方必须履行的特定义务。下面的几节阐述了这些义务，首先是通知最后管制行动的义务，随后是关于通过国家法律，采取行动履行这些义务的建议。

第 5 条（禁用或严格限用化学品的程序）

- **第 5 条第 1 款（最后管理行动的通知）。** 第 5 条第 1 款规定“采取最后管制行动的各缔约方应将此类行动书面通知秘书处。这一通知应尽早发出、且在任何情况下不得迟于最后管制行动生效后九十天，如有附件一所需提供的资料，则应包括这类资料。”
- **第 5 条第 2 款（生效的通知）。** 第 5 条第 2 款规定“各缔约方应在本公约对其生效之日将届时已生效的最后管制行动书面通知秘书处，但已根据《经修正的伦敦准则》或《国际行为守则》提交了最后管制行动通知的各缔约方则无需再提交此种通知。”
- **通知所需资料（附件一）。** 附件一规定了根据第 5 条发出通知所需提供的资料。这些资料包括化学品的特性、名称和用途，以及最后管制行动的依据和其它详细情况的信息。

（1） 评估现有法律框架

准备成为缔约方的国家不妨审查其现行法律是否含有充分的规定，授权并要求发布第 5 条规定的通知。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。下面指出了可纳入国家法律支持实施的关键要素，供考虑。

（2） 机构权力和责任

国家法律可规定指定的国家主管部门有权力并应依照公约第 5 条和附件一，提供最后管制行动的通知。国家法律既可以通过引证将第 5 条和附件一纳入，也可以将其直接转换为国家法律。

在这方面，应注意第 5 条要求缔约方通知其已采取的最后管制行动，但未要求缔约方采取这些行动。是否采取最后管制行动取决于国家制度。上面第三部分指出的农药和化学品管理方法的要素，为此提供了一个基本框架。

(3) 基本义务；管制手段

建立一个充分的管理框架来收集和提交《鹿特丹公约》附件一所确定的关于最后管制行动的那类信息非常重要。本指南第三部分阐述了可用于此目的的手段。

(4) 遵守法律和公民社会的作用

除其它事项外，国家法律可规定：不遵守的后果，考虑到这项义务是行政管理部門的责任；以及公众为得到或强制遵守可采用的方式（如请愿和法律行动）

(5) 程序和表格

国家法律可包括或引证通知最后管制行动的表格（见 www.pic.int），并规定该表格可用于通知。

E. 将极为危险的农药制剂列入清单的建议（第 6 条）

第 6 条与第 5 条在结构上有许多不同。首先，第 6 条仅适用于那些发展中国家缔约方或经济转型国家缔约方。其次，该条指出这些缔约方“可”提出新的名单，但并不要求它们这样做。最后，如果某一缔约方确实提交一份建议，则该建议“应”包括附件四第 1 部分规定的信息。

下面的插文载列了《鹿特丹公约》第 6 条规定的摘录，与缔约方提出的将极为危险的农药制剂列入公约的建议有关，其后是通过国家法律采取行动，实施这些规定的建议。

第 6 条（关于极为危险的农药制剂的程序）

• 第 6 条第 1 款（将极为危险的农药制剂列入公约的建议）

第 6 条第 1 款规定“任何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在使用条件下造成的问题时，可建议秘书处将此极为危险的农药制剂列入附件三。在起草提案时，缔约方可利用任何来源的专业技术知识。提案应包括附件四第 1 部分所需提供的资料。”

(1) 评估现有法律框架

那些想要成为缔约方的发展中国家或经济转型国家，不妨审查他们现行法律是否包括实施第 6 条的规定。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。鉴此，可考虑下列要素是否已纳入或应纳入国家法律，以支持实施：

(2) 资料收集、监测和报告

国家法律可建立一种程序，以确定某种农药制剂是否在该国的使用条件下造成健康或环境问题。该程序可包括：

- 农药制剂的生产商和购买者与附件四第一部分所需资料有关的报告义务；

- 与附件四所需资料相关的，确定使用条件下潜在问题的监测和资料收集规定。制定这些规定应最大限度地利用各国现有或潜在的信息渠道，包括使用制剂地点（如诊所、毒物中心、其它场所）。

(3) 机构权力和责任

国家法律可赋予指定的国家主管部门采取必要行动的权力和责任，以便：

- 确保实施关于资料收集、监测和报告的规定，以及获得和准备与附件四中极为危险的农药制剂相关的资料；和
- 依照第 6 条和附件四，提交将一种极为危险的农药制剂列入公约的任何建议。

(4) 程序和表格

国家法律可包括或引证用于提交第 6 条提议的事故报告表格（见 www.pic.int），并规定这些表格可用于这些提议。

(5) 补充定义

为了实施这些规定，最好是对“制剂生产商”和“购买者”等补充术语予以界定。

F. 与进口有关的义务（第 10 条）

《鹿特丹公约》第 10 条（进口商的义务）和第 11 条（出口商的义务）列出了与《鹿特丹公约》事先知情同意程序有关的主要规定。下面的插文列出了第 10 条的主要义务，随后是关于通过国家法律采取行动，实施这些规定的建议。

第 10 条（与附件三所列化学品进口有关的义务）

- **第 10 条第 1 款（采取适当的措施）。** 第 10 条第 1 款规定“各缔约方应采取适当的立法或行政措施，以确保及时就附件三所列化学品的进口作出决定。”
- **第 10 条第 2 款（提交进口回复）。** 第 10 条第 2 款规定“应在决定指导文件发送后尽快、且无论如何不得迟于发送日期后九个月，就今后该化学品的进口向秘书处作出回复。如果缔约方修改其所作的回复，则应立即向秘书处提交经修改的回复。”
- **第 10 条第 3 款（如未作回复秘书处与缔约国的沟通）。** 第 10 条第 3 款规定“秘书处应在第 2 款中规定的时限期满时立即致函尚未作出回复的缔约方，要求其作出回复。如该缔约方不能作出回复，秘书处应酌情协助其第 11 条第 2 款最后一句所规定的时限内作出回复。”
- **第 10 条第 4 款（进口回复的内容）。** 第 10 条第 4 款规定“根据第 2 款作出的回复应采取以下形式之一：
 - (a) 根据立法或行政措施作出的最后决定：
 - (i) 同意进口
 - (ii) 不同意进口
 - (iii) 同意在特定条件下的进口
 - (b) 临时回复，它可包括[条款列出如下]。...
- **第 10 条第 5 款（进口回复必须与类别相关）。** 第 10 条第 5 款规定“在第 4 款下作出的回复应与附件三中为该化学品列明的类别相关。”

- **第 10 条第 6 款（所附资料）。** 第 10 条第 6 款规定“最后决定应附有据以作出最后决定的任何立法或行政措施的说明。”
- **第 10 条第 7 款（各缔约方在公约生效前的进口回复）。** 第 10 条第 7 款规定“各缔约方应在不迟于本公约对其生效之日向秘书处送交其就附件三所列各种化学品作出的回复。已依照《经修正的伦敦准则》或《国际行为守则》作出此种回复的缔约方则无需另作回复。”
- **第 10 条第 8 款（进口回复可在管辖范围内获得）。** 第 10 条第 8 款规定“各缔约方应根据其立法或行政措施向其管辖范围内的有关各方提供根据本条作出的回复。”
- **第 10 条第 9 款（从其它来源的进口；国内生产）。** 第 10 条第 9 款规定了在化学品待遇中的不歧视规定。该规定在下面第 5 部分单独讨论。
- **第 10 条第 10 款（秘书处汇总的资料；事先知情同意通函）。** 第 10 条第 10 款规定“秘书处应每六个月将所收到的回复通报各缔约方。如有可能，此类通报应包括有关据以作出决定的立法或行政措施的资料。此外，秘书处还应向缔约方通报任何未能送交回复的情况。”

（1） 评估当前的法律框架

上面所列义务是《鹿特丹公约》事先知情同意程序的核心要素。那些想要成为缔约方的国家，不妨审查他们的现行法律是否包含与第 10 条一致的授权和要求提交进口回复的充分规定。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。有鉴于此，可考虑以下通过国家法律履行这些义务的方式：

（2） 机构权力和责任

国家法律可规定指定的国家主管部门有权力并应依照第 10 条的规定向秘书处提交进口回复。

（3） 基本义务：管制手段

国家法律可包括确保指定的国家主管部门具有就进口回复作出决定的充分依据，并收集第 10 条第 6 款规定的必须附在进口回复后的那类信息。应考虑是否：

- 负责的主管部门能够有效地利用决定指导文件中包含的信息以帮助作出知情的进口决定；
- 关于农药和化学品的国家法律在其它方面为作出此类决定提供充分的依据。

在这方面，本指南第三部分阐述的关于农药和化学品，特别是关于风险分析和管制决定的国家法律的要素，为此提供了一个基本框架。

国家法律还可规定除按照进口回复中指出的决定进口外，任何个人和实体进口附件三所列化学品均属非法。这一规定需要结合第 10 条第 9 款，在管制化学品生产、销售、使用、进口和出口的现有法律条款范围内实施，并与实施关于化学品的其它国际文书的义务协调一致。

(4) 程序和表格

国家法律可包括或引证向《鹿特丹公约》秘书处提交进口回复的表格，并规定该表格可用于通知。

国家法律还可规定应将进口决定通知负责控制进口的部门，包括海关官员。在这方面，世界海关组织已经为列入《鹿特丹公约》的化学品制定了协调的海关编码。²⁰此点应在相关的法规或程序中说明，管制官员和海关官员应了解海关编码，将其作为在边境检查和控制进口的依据 (www.wcoomd.org)。

国家法律可进一步规定，依照第 10 条第 8 款，这些进口决定应提供给“那些在其管辖范围内的有关人员”。完成这项工作的一种手段是建立和公布一份提交给公约秘书处的所有进口回复清单，并定期更新。该清单可登载在官方网站上并通过一些其它的适当方式显示。还应当指出，秘书处每六个月分发一次的事先知情同意通函包含来自所有缔约方的进口回复清单和其它信息。

(5) 监测和报告

国家法律可规定一个监测是否有任何列入附件三的物质违反进口回复进入国内的制度。监测制度中可包括海关官员收集和汇总这种资料的权力和职责，以及对进口商报告进口列入附件三的任何物质的要求，并指出应报告的信息的确切性质。

(6) 遵守法律和公民社会的作用

除其它事项外，国家法律可规定：不履行提交进口回复义务的后果，同时考虑到这是行政管理部的责任；公众得到或执行遵守规定采用的手段；违反进口回复所列条款和条件的进口产生的后果。这些规定可适用于进口商，或许也适用于其他人。本指南第 6 部分对这些问题提供了进一步指导。

(7) 与第 10 条第 9 款的关系

国家法律可包括确保指定的国家主管部门和负责的管理部能够实施第 10 条第 9 款非歧视要求的规定。下面第 5 部分第 J 节对这些规定进行了讨论。

(8) 补充定义

对于实施这些规定，界定“进口商”等其它术语或许是可取的。

G. 与出口相关的义务 (第 11 条)

第 11 条阐述了与出口附件三中所列的化学品相关的义务。下面的插文列出了与缔约方义务有关的第 11 条的摘录，随后是关于可通过国家法律采取行动，实施这些规定的建议。

第 11 条 (附件三所列化学品出口的相关义务)

- 第 11 条第 1 款 (遵守进口回复)。第 11 条第 1 款规定“各出口缔约方应：

(a) 采取适当的立法或行政措施，将秘书处根据第 10 条第 10 款送交的回复制通知其管辖范围内的有关各方。

²⁰ 关于协调制度的信息可查阅 www.wcoomd.org。

(b) 采取适当的立法或行政措施，以确保其管辖范围内的出口商在不迟于秘书处根据第 10 条第 10 款向缔约方首次通报此类回复之日后六个月遵守每一回复中的决定。

(c) 根据要求并酌情建议和协助进口缔约方：

(i) 获取进一步资料以协助其根据第 10 条第 4 款和下列第 2 款 (c) 项采取行动；和

(ii) 加强在化学品生命周期内对化学品进行安全管理的能力。”

- 第 11 条第 2 款 (缔约方未能送交进口回复时的出口义务)。第 11 条第 2 款规定“各缔约方应确保不从其境内将附件所列化学品出口到因特殊情况未送交回复或送交了一份未包括临时决定的临时回复的缔约方，除非：

(a) 该化学品在进口时已作为化学品在进口缔约方注册登记；或

(b) 有证据表明该化学品以前曾在进口缔约方境内使用过或进口过，且没有采取过任何管制行动予以禁用；或

(c) 出口商曾通过进口缔约方的指定的国家主管部门要求给予明确同意、且已获得了此种同意。进口缔约方应在六十天内对此要求作出回复，并应立即将其决定通知秘书处。

本款所规定的出口缔约方的义务应从秘书处根据第 10 条第 10 款将一缔约方未送交回复或送交了一份未包括临时决定的临时回复的情况首次通报各缔约方之日起期满六个月时开始适用，并应适用一年。”

(1) 评估现有法律框架

关于缔约方作为出口方的这些义务也是《鹿特丹公约》事先知情同意程序的核心内容。那些想要成为缔约方的国家不妨审查现有法律是否已经包含授权和要求遵守这些义务的一些规定。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。有鉴于此，各国不妨考虑通过国家法律履行第 11 条中这些义务的下列途径：

(2) 机构权力和责任

国家法律可赋予指定的国家主管部门监督第 11 条义务遵守情况的权力和责任。

(3) 基本义务

国家法律可规定一项法律义务，即除非符合第 11 条和《鹿特丹公约》的其它相关规定，否则不得出口《鹿特丹公约》附件三所列的任何物质。其中尤其包括遵守第 10 条缔约方的进口回复中所含其是否同意进口，以及同意时按哪些条件进口的决定之义务。

(4) 程序和报告

国家法律可包括在国内法中明确指出何为其他缔约方的进口回复。此点可以通过引证事先知情同意通函而完成，该通函是《鹿特丹公约》中用于向缔约方通报进口回复的机制（见第 10 条第 10 款）。

在这方面，应当指出，2004 年 6 月的事先知情同意通函包含有一份截至该日期收到的所有进口回复的清单，其中包括那些来自临时程序的回复。《鹿特丹公约》缔约方大会第一届会议将阐明这些早期回复的情况。此点应在国家法律中得到反映。以后的事先知情通函将包含持续更新的缔约方的进口回复。

国家法律还可包括进一步的程序，以确保在某一进口缔约方未提供进口回复时，第 11 条第 2 款中规定的条件应得到满足。该程序可包括：

- 出口商通知指定的国家主管部门其准备向未依照第 10 条提供进口回复的某缔约方出口附件三中所列某种物质的要求。
- 指定的国家主管部门确定第 11 条第 2 款关于这种潜在出口的义务是否得到履行的程序。

(5) 遵守：跟踪系统

国家法律还可包含确保指定的国家主管部门对监督遵守情况具有足够依据的规定。根据第 13 条（见下文）中与标签和安全信息有关的规定，这些规定可包括：

- 生产商和制剂配制商在其生产或配制的附件三所列或须采取最后管制行动禁用或严格限用的任何化学品的包装/容器上张贴标签的要求。标签可指出：
 - 该化学品是“《鹿特丹公约》附件三所列化学品”或“在其境[国]内禁用或严格限用的化学品”；
 - 协调的海关编码（见下文第 13 条第 1 款）；
 - 说明与该化学品有关的风险和/或危害的数据和资料；
 - 其它资料要求，如下文指出的“安全数据单”（见第 13 条的讨论）。
- 从事化学品销售，包括出口的所有其他人员或实体，应保持此标签，如果标签遗失，在允许出口前再张贴一张含有这一信息的标签的要求。注意：第 13 条第 2 款要求对附件三所列化学品和禁用或严格限用的化学品“在出口时”均张贴标签。
- 出口商向指定的国家主管部门报告附件三所列农药的所有出口以及日期、数量、目的国等相关指定资料的要求。注意：在一些国家某些类别的信息可能被视为专有。
- 对出口是否符合第 11 条的规定存在疑问时，要求其它国家政府提供从该缔约方的出口商进口附件三所列物质的信息的机制。

国家法律还可包括确保将进口决定通知负责管理进口的部门，包括海关官员的规定。在这方面，已经为列入《鹿特丹公约》的化学品编制了协调的海关编码。此点应在相关的法规或程序中予以说明，管理部门和海关官员对此应有了解，作为在边境核查和控制进口的依据。

国家法律可进一步包含授权指定的国家主管部门和/或一些其它的专门执行机构在不遵守或潜在不遵守这些义务时采取行动的规定，并规定违反行为的后果。更多的指导见本指南第 6 部分。

(6) 补充定义

为了实施这些规定，对“出口商”等其它术语予以界定或许是可取的。

H. 与出口通知和出口化学品应附资料相关的义务（第 12-13 条）

第 12 条和第 13 条含有与出口通知和出口应附资料相关的要求。下面列出了这些要求的摘录，随后是关于通过国家法律落实这些要求可能采取行动的建议。

第 12 条（出口通知）和第 13 条（出口化学品应附的资料）

- 第 12 条（出口通知）。第 12 条第 1 款规定“*缔约方从其境内出口其已禁用或严格限用的某一化学品时，应向进口缔约方发出出口通知。出口通知应包括附件五所述及的资料。*”第 12 条第 2-5 款提供了关于此项义务的更多细节（如当该化学品被列入附件三或在某些其它情况下，这一义务终止）。
- 第 13 条第 1 款（协调的海关编码）。第 13 条第 1 款规定“*缔约方大会应鼓励世界海关组织酌情为附件三所列各种化学品或各化学品类别指定特定的海关编码协调制度。在为此类化学品指定了编码的情况下，各缔约方应要求该化学品在出口时其装运文件中填有这一编码。*”
- 第 13 条第 2 款（附件三所列化学品和禁用或严格限用化学品的张贴标签）。第 13 条第 2 款规定“*在不损害进口缔约方任何要求的情况下，各缔约方应要求附件三所列化学品和在其境内禁用或严格限用的化学品在出口时均符合张贴标签的规定，以确保充分提供有关对人类健康或环境所构成风险和/或危害的资料，同时顾及有关国际标准。*”
- 第 13 条第 3 款（化学品符合国家张贴标签规定）。第 13 条第 3 款规定“*在不损害进口缔约方任何要求的情况下，各缔约方可要求在其境内遵守张贴环境或健康标签规定的化学品，在出口时要符合张贴标签的规定，以确保充分提供有关对人类健康或环境所构成风险和/或危害的资料，同时顾及有关国际标准。*”
- 第 13 条第 4 款（用于职业目的的化学品安全数据单）。第 13 条第 4 款规定“*关于第 13 条第 2 款所述用于职业目的的化学品，各出口缔约方应要求向每个进口商发送一份采用国际公认格式，并列有现有最新资料的安全数据单。*”
- 第 13 条第 5 款（标签和安全数据单的文字）。第 13 条第 5 款规定“*标签和安全数据单上的资料应尽可能用进口缔约方的一种或多种正式文字填写。*”

（1） 评估现有法律框架

准备成为缔约方的国家不妨审查其现有法律是否已经包含符合第 12 条和第 13 条提出的出口通知、使用海关编码、张贴标签和安全数据单等要求的充分规定。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。有鉴于此，各国不妨考虑通过国家法律落实这些义务的如下途径：

（2） 机构权力和责任

国家法律可赋予指定的国家主管部门监督第 12 条和第 13 条义务遵守情况的权力和责任。国家法律还可包括确定指定的国家主管部门对履行其职责具有足够的依据的规定。此外，许多国家可将执行的责任赋予专门执行机构。可在国家法律中反映的规定包括：

- 使指定的国家主管部门能够在出口通知中包括附件 5 第 1 款(e)项中要求的“*为减少有关化学品的暴露及其排放而采取的预防措施的资料*”的规定。上面第三部分关于农药和化学品国家法律的讨论指明了能够在这方面提供帮助的法律框架的要素；

- 授权指定的国家主管部门和/或其它专门的执行部门对不遵守或潜在不遵守法律时采取行动的规定（更多的指导见本指南第 6 部分）；
- 要求其它国家政府提供关于第 12 条涵盖的任何化学品进口/出口资料的机制。

（3） 基本义务（出口通知）

国家法律可规定指定的国家主管部门应代表该缔约方，依照公约第 12 条和附件 5 的规定，向进口缔约方发出出口通知。

（4） 程序（出口通知）

国家法律可规定出口商在打算从缔约方境内出口被该缔约方禁用或严格限用的任何物质时，应通知指定的国家主管部门，并提供指定的国家主管部门在起草出口通知时可能利用的与附件 5 每一条款相关的信息。在设计这一要求时可考虑到第 12 条出口通知要求的性质和时间。注意：秘书处尚未为此制定标准表格。

（5） 基本义务（海关编码、标签和安全数据单）

国家法律可规定上面第 11 条提及的标签要求，作为帮助实施第 13 条第 1 款和第 13 条第 2 款的手段。国家法律还可规定出口商和其它人员应符合第 13 条第 3 款和第 13 条第 4 款中关于标签和安全数据单的要求。

（6） 遵守法律和公民社会的作用

国家法律可规定不遵守的后果，包括公民社会可力求取得和遵守国家执行法律的手段。关于该问题的进一步指导见本指南第四部分。

I. 关于资料交流和实施的义务（第 14 条和第 15 条）

第 14 条和第 15 条包含关于资料交流、实施和相关事项的补充规定。下面的插文列出了这些规定，随后是关于通过国家法律实施这些规定的要素的建议。

第 14 条（资料交流）和第 15 条（公约的实施）

- **第 14 条-** 关于化学品和管制行动的资料。第 14 条含有交流公约范围内化学品的科学、技术和其它资料，以及严格限用所涉化学品一种或多种用途的国内管制行动的资料的规定。
- **第 15 条-** 在国家层面的资料和行动。第 15 条要求在国家一级支持《鹿特丹公约》实施的行动。除了实施公约所要求的措施，还可包括建立化学品国家登记册和数据库，鼓励工业界采取主动行动，以提高化学品的安全程度，以及其它措施。此外，要求各缔约方在切实可行的范围内，确保公众有适当机会获得下列资料：化学品的处理和意外事故的管理以及比附件三所列化学品对人类健康或环境更安全的替代品。

各国不妨审查现有法律是否已包含涉及第 14 条和第 15 条阐述的资料交流要求的充分规定，以及这些规定是否已得到有效利用。有鉴于此，各缔约方不妨将这些规定直接或通过引证纳入国家法律，并授权指定的国家主管部门监督这些规定的实施。本指南第三部分对关于农药和化学品的国家法律的讨论确定了可用于帮助实施这些规定的要素。

J. 与国内生产供国内使用和从任何来源进口化学品有关的义务（第 10 条第 9 款）
如本指南第 1 部分所述，《鹿特丹公约》包含与国际贸易规则中体现的国民待遇和最惠国待遇规定一致的条款。下面的插文列出了这些条款，随后是关于通过国家法律实施这些条款的要素的建议：

第 10 条第 9 款（关于国内生产和从任何来源进口）

- 本条规定“根据第 10 条第 2 款和第 4 款以及第 11 条第 2 款决定不同意进口某一化学品或只同意在特定条件下进口该化学品的缔约方，如其尚未同时禁止或以同样条件限制下列情形，则应同时禁止或以同样条件限制：

- (a) 从任何来源进口该化学品；和
- (b) 供国内使用的该化学品的国内生产。”

（1） 评估现有法律框架

准备成为缔约方的国家不妨审查其现有法律是否已经包含涉及他们实施第 10 条第 9 款的足够规定。各国还不妨审查这些规定如何发挥作用和得到应用。有鉴于此，各缔约方不妨考虑通过国家法律实施这些规定的下列途径：

（2） 基本义务和规定

国家法律可包括确保依照第 10 条第 9 款 (a)，对一个来源的化学品的进口控制同时适用于从其它所有来源进口的规定。这一规定可通过对所有来源的进口采用上述（见对第 10 条的讨论）已建立的控制进口系统予以实施。在适用时，这一规定可与实施国际贸易规则相应条款（关于“最惠国”待遇）的法律联合实施。

然而，第 10 条第 9 款 (b) 项的实施提出了额外的考虑因素。该条对制定实施公约的国家法律有重大影响。通过规定对任何进口的限制必须伴有对国内生产供国内使用的相应限制，将公约的范围扩展到对国内生产的国内管制领域。换言之，缔约方不能对进口附件三所列物质施加条件，除非同时满足第 10 条第 9 款 (b) 项中有关控制国内生产的要求。

因此，在制定实施这一规定的国家法律时，需要强调两点：

- 国家法律应包括一项确保对国内生产供国内使用的化学品采用对进口附件三所列化学品施加的相同条件。
- 国家法律应为确保真正对国内生产供国内使用的化学品施加这些条件奠定坚实的基础。

这一点很重要。实际上，它强调在国家一级需要一个有效运作的管制系统，作为实施这些控制的基础。本指南第三部分关于农药和化学品国家法律要素的讨论为此提供了框架。建议各国审查这一框架，考虑是否需要为制定理想的国家法律框架采取任何额外的行动。

K. 与技术援助有关的义务

《鹿特丹公约》阐述了一些关于技术援助的义务和规定。下面的插文列出了这些义务和规定，随后是关于通过国家法律落实这些义务和规定的要素的建议。

第 16 条（技术援助）和其它相关规定

- **技术援助。**第 16 条规定“*缔约方在特别考虑到发展中国家和经济转型国家的需要的同时，应开展合作促进技术援助，以发展管理化学品所必须的基础设施和能力，从而能够实施本公约。拥有更先进的化学品管理规划的缔约方应该向其它缔约方提供技术援助，包括培训，以发展它们在化学品整个生命周期内对其进行管理的基础设施和能力。*”

一些其它条款，包括第 10 条第 3 款（酌情协助进口回复）要求秘书处向缔约方提供援助。

（1） 评估现有法律框架

那些准备成为缔约方的国家不妨审查其现行法律和行政惯例是否能使他们履行这一义务。各国还不妨审查这些法律和惯例如何发挥作用和得到应用。在这方面，应考虑下列途径和行动：

（2） 机构权力和责任

国家法律可包括依照公约第 16 条酌情赋予指定的国家主管部门和其它机构合作促进技术援助的权力和责任的规定。

（3） 基本义务和规定（技术援助计划）

国家法律可规定依照第 16 条对合作促进技术援助作出承诺。拥有更先进的化学品管理计划的缔约方不妨在国家法律中纳入继续和加强向其它缔约方提供技术援助活动的规定，以便发展他们在化学品整个生命周期对其进行管理的基础设施和能力。

在这方面，缔约方大会第一届会议（COP 1）将审议通过一项关于根据《鹿特丹公约》提供区域技术援助的提案。建议各缔约方设计其本身的活动，以符合并酌情支持缔约方大会第一届会议关于该事项的决定。

VI. 促进遵守国家执行法律的方法

详细审查促进遵守国家执行法律的做法超出了本指南的范围。下面指出几个一般性的考虑因素。《化学品立法：概览》，第 68-74 页（联合国环境规划署 1995 年）包含进一步的指导。缔约方和其他方面不妨在审查他们实施《鹿特丹公约》的国家法律时考虑这些事项。

- **起草促进遵守和可执行性的法律。**促进和实现遵守国家法律的一个重要手段是确保在设计和制定这些法律时考虑与可执行性有关的因素。考虑的因素包括：
 - 制定明确和具体规定、义务及处罚，尤其是刑事处罚的重要性。这涉及需要明确以下方面：
 - 需要采取何种行动？
 - 违法在何时发生？
 - 谁违法？
 - 责任的范围和性质为何？
 - 现有补救措施和处罚为何？
 - 谁负责执行？
 - 审查或呼吁采取执行行动的机制为何？
 - 根据国情、条件和现实定制法律的重要性：
 - 在这样做的同时仍要确保完全履行公约中义务。
- **体制基础。**如本指南自始至终强调的那样，促进和实现遵守国家法律，包括实施《鹿特丹公约》的国家法律的一个关键因素是为此建立一个充分的体制基础和管理权限。各国将根据其各自的传统和国情发展这一基础。可采取行动促进和确保遵守法律，对违法行为作出反应的相关机构尤其可包括：对实施相关法律和法规负有首要责任的行政管理部门（如《鹿特丹公约》指定的国家主管部门）、专门执行机构、司法机构和准国家主管部门。还强调了公民社会的作用。
- **监督遵守。**可采用若干方法和手段对履行义务的情况进行监督，并根据现有制约因素帮助筹措资源。这些方法和手段包括：
 - 根据伤害风险确定优先重点（如最大风险列为最高重点）
 - 保存记录和报告的要求
 - 自我监督与环境审查相结合
 - 对投诉的回应
 - 检查（包括抽查）
 - 培训现有检查员（农业、卫生、劳工、海关）识别违法行为
 - 要求延长许可证，为检查记录、活动和做法提供机会
 - 使公众参与（见上面第三部分，可能的手段）
- **促进遵守的手段。**有一系列促进遵守和处罚违法行为的手段。这些手段可视为适合于背景。这些手段包括：
 - 适合情况的警告、嘉奖和授勋；

- 罚款和处罚（行政、民事、刑事）；撤销许可；法人责任；将公司或个人从未来的政府合同中排除；机构或法院要求采取或不采取特定的行动；关押（针对刑事犯罪）；
 - 正面激励和与被监管实体的技术合作举措。这些包括：提供信息；关于遵守或符合相关事项的培训；加强环境管理和审查的能力；新的清算安排方式，允许对预防污染作出承诺以促进满足处罚要求；田间支持和教育及其它方法；
 - 使公众参与和提高认识，承认在制定政策和行为方面公众意见和对话的重要性。这可能在下列情况下发生：通过公布不遵守情况；落实社区知情权措施，向公众通报有毒化学品的存在和释放；使公众中有兴趣的成员能够采取请愿或法律行动以取得实施。
 - 支持业界防止风险和良好管理的举措；宣传正面行动。
- **对违法行为定制处罚措施。** 可考虑设计一项关于遵守和执行的政策，确保连贯一致和公平，并保证根据违法行为的性质适当定制处罚措施。

附件 1-参考资料清单

文件、研究、准则和培训材料

- Legislating Chemicals: An Overview (UNEP 1995)
- Strengthening Pesticide Regulations: FAO and Asian Development Bank (1989)
- Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides, FAO, Rome (1989) , at www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid
- FAO Surveys on Implementation of the FAO Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides, at www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid
- Documents on management of chemicals prepared by UNITAR, at www.unitar.org

国际文书

- The FAO Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides (Revised Version) , www.fao.org
- The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, at www.pops.int
- The Basel Convention on the Transboundary Movements of Wastes and Their Disposal, at www.basel.org
- The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, adopted in 1987 and entered into force in 1989 (focusing on chemicals that deplete the ozone layer) (further information and text at www.unep.org/ozone)
- The *Codex Alimentarius* and its Committee on Pesticide Residues (standards for pesticide residues in foods) (further information and database on Codex maximum residue limits, or MRLs, at www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid)
- The Convention concerning Safety in the Use of Chemicals at Work, adopted in 1990 and entered into force in 1993 (text at <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm - document 170>)
- Agenda 21, Chapter 14 (Promoting Sustainable Agriculture and Rural Development) and Chapter 19 (Environmentally Sound Management of Chemicals) (further information/text at www.un.org/esa/sustdev/agenda21)
- The Rome Declaration on World Food Security and the World Food Summit Plan of Action, adopted in 1996 (further information and text at www.fao.org/wfs/homepage.htm)
- The World Health Declaration and Health-for-all in the 21st Century, adopted in 1998 (further information and text at www.who.int/archives/hfa/policy.htm)
- The Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, adopted in 2002 (further information and text at www.un.org/esa/sustdev)

注意

- 本指南由《鹿特丹公约》秘书处的 Peter L. Lallas 先生与粮农组织和环境规划署的专家磋商后撰稿。本指南已由粮农组织和环境规划署的众多官员和专家评阅，并采纳了他们的意见。

