



国际化学品公约与协定的 中国民间行动观察



深圳零废弃
Shenzhen Zero Waste



无毒先锋
TOXICS-FREE CORPS

Chemical
Safety
Network

化学品安全民间合作网络

作者：郭慧

作者简介

郭慧，清鉴环境与文化工作室的独立研究员。积累近十年环境保护、公众及政策倡导工作经验，目前主要开展流域治理、环境政策分析及环境社会学领域的独立研究工作。

致谢

感谢姜超、葛枫、杨红艳、窦虹四位老师接受访谈，并提供许多珍贵的资料信息。感谢刘利群博士给予的细致修改建议。

感谢海因里希·伯尔基金会（德国）北京代表处对深圳零废弃环保公益事业发展中心（无毒先锋）化学品安全民间合作网络建设项目的支持。本报告观点与伯尔基金会无关。

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEIJING REPRESENTATIVE OFFICE

排版：王会

发布方：无毒先锋、化学品安全民间合作网络

发布日期：2019年11月16日

版权所有：© 深圳市零废弃环保公益事业发展中心，2019，保留所有权利。

目录

1. 国际化学品公约及协定概述.....	3
1.1 四公约简介.....	3
1.2 四公约彼此间的联系与差异.....	4
1.3 《国际化学品管理战略方针》的发展历程与聚焦.....	6
2. 中国政府化学品公约履约概况.....	7
2.1 管理概述.....	7
2.2 履约成果.....	8
2.3 国际贡献.....	10
3. 中国民间推动化学品公约及协定落实的行动.....	11
3.1 化学品公约的民间行动梳理.....	11
3.2 综合性行动.....	20
4. 中国民间组织行动的挑战与机遇.....	21
4.1 议题设定视野层面.....	21
4.2 行动过程层面.....	22
4.3 行动效果层面.....	22
5. 建议与思考.....	22
6. 结语.....	23

1. 国际化学品公约及协定概述

现行最重要的国际性化学品管理公约及协定，包括针对危险废物转移与处置的“**巴塞尔公约**”，针对有害化学品及农药国际贸易的“**鹿特丹公约**”，针对持久性有机污染物的“**斯德哥尔摩公约**”，控制并减少汞排放的“**水俣公约**”，以及为弥补已有化学品公约管理漏洞，更加有效地对化学品全生命周期实行管理的《**国际化学品管理战略方针**》。

1.1 四公约简介

巴塞尔公约

1989年，在联合国环境规划署于瑞士巴塞尔召开的世界环境保护会议上通过的“**巴塞尔公约**”，全称为《**控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约**》，于1992年正式生效实施。中国在1991年第七届全国人民代表大会常务委员会（简称“**全国人大常委会**”）第二十一次会议上通过决议批准该公约。

1997年巴塞尔公约第三次缔约方大会决议，“**巴塞尔公约亚太区域中心**”（全称为联合国环境规划署巴塞尔公约亚洲太平洋地区培训和技术转让区域中心）在中国成立，由当时的国家环境保护总局（于2008年设为正部级部门**环境保护部**，2018年组建为**生态环境部**）及清华大学共同建立。

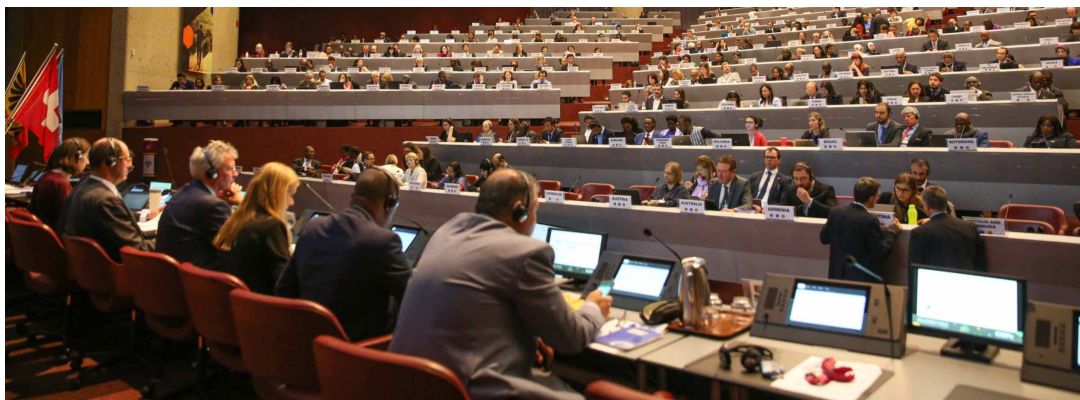
巴塞尔公约旨在遏制越境转移危险废物，特别是向发展中国家出口和转移危险废物。2011年，公约秘书处的执行秘书佩里女士（Katharina Kummer Peiry）称，公约在过去20年间最重要的贡献之一，是制定了大

量关于具体废物流管理技术准则的不具约束力性质的政策文书，这些文书将推动完善各级政府及利益相关方在废物流方面的管理¹。

鹿特丹公约

“**鹿特丹公约**”全称为《**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**》，由联合国环境规划署及联合国粮食及农业组织共同制订，于1998年在鹿特丹举行的外交会议上通过，2004年2月正式生效实施。该公约于1999年8月24日获中国政府签署，2004年12月29日获全国人大常委会批准，2005年6月20日在中国生效。

鹿特丹公约旨在保护包括消费者和工人健康在内的人类健康和环境，通过事先知情同意程序的管理规制，以免受国际贸易中某些有害化学品和农药的潜在有害影响。除此之外，该公约还推动缔约方之间，就范围广泛的潜在有害化学品进行信息交流。



图片来源：http://enb.iisd.org/chemical/cops/2019/images/10may/ENB_BRSCOP_10May19_KiaraWorth-19.jpg

¹ 联合国环境规划署. 控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约. [EB/OL]. (2011-7)[2019-7-15]. <http://www.basel.int/Portals/4/download.aspx?d=UNEP-CHW-IMPL-CONVTEXT.Chinese.pdf>.

斯德哥尔摩公约

2001年在瑞典的斯德哥尔摩，由联合国环境规划署主导，90多个国家及经济一体化组织签署了“斯德哥尔摩公约”，其全称为《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》，又可简称为“POPs公约”²。2004年11月，该公约对中国正式生效。

斯德哥尔摩公约是专门针对具有毒性、难以降解、可产生生物蓄积且可通过生物、水和迁徙物种作长距离迁移的持久性有机污染物，通过禁止或限制生产和使用，推行最佳可行技术（BAT）及最佳环境实践（BEP）等措施，来保护人类健康和环境免受其危害的多边环境协议。

水俣公约

2013年，联合国环境规划署在日本熊本市举行的外交会议上通过了“水俣公约”，全称为《关于汞的水俣公约》，2017年该公约在全球生效实施。2016年全国人大常委会批准通过了该公约，2017年8月该公约对中国生效。

水俣公约旨在在全球范围内控制和减少汞排放，推动各国政府采取具体措施控制人为汞污染。该公约涵盖了人为汞污染整个“生命周期”，以减少汞的排放和使用，并规定了临时储存和处置汞废物的相关机制。



1.2 四公约彼此间的联系与差异

虽然上述化学品公约因有害化学品的生命周期特点，在其管理方面有部分重叠的内容。但彼此各成体系又相互嵌套、连接的特点，使其在有害化学品全周期管理方面，发挥了更加可行且有效的功用。因此，本报告结合四公约在条款内容、目标、核心原则、机制程序、管理框架等方面，对其进行横向比较，以期更清晰的发现化学品管理公约间的联系与差异。

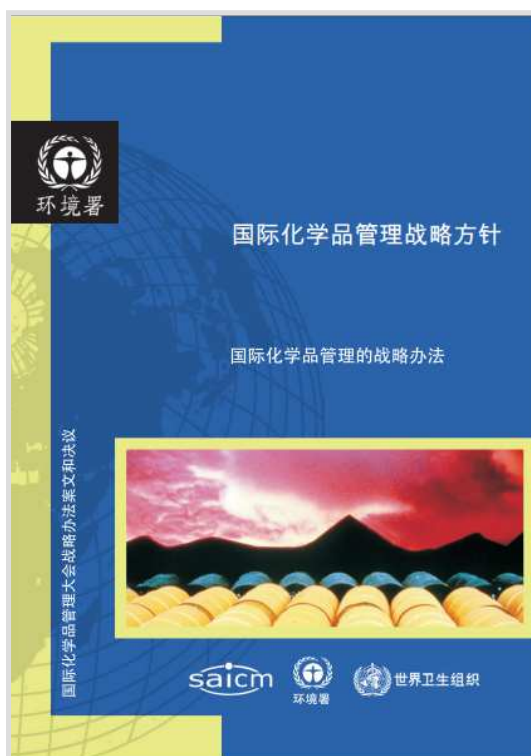
² POPs是Persistent Organic Pollutants的首字母缩略词，中文即持久性有机污染物。

表1 四个化学品管理公约的联系与差异

公约简称	巴塞尔公约	鹿特丹公约	斯德哥尔摩公约	水俣公约
化学品管控范围	因其来源和/或成分及其特性被界定为“危险废物”的各种废物（第1条及附件一、附件三、附件八和附件九），以及被界定为“其他废物”的两类废物（家庭废物和焚化炉灰，第1条和附件二）。	包括缔约方为健康或环境原因而禁用或严格限用的农药和工业化学品。在发展中国家或经济转型国家缔约方使用条件下带来影响的极为危险的农药制剂可能也包括在内。 附件III列出了需要采用事先知情同意程序的工业化学品、农药和极为危险的农药制剂清单。	附件A中所列24种需采取禁止及消除措施的持久性有机污染物； 附件B中所列2种需进行严格限制的持久性有机污染物； 附件C中所列7种无意形成或排放的持久性有机污染物。	包含汞含量按重量计至少占95%的汞与其他物质的混合物，其中包括汞的合金； 氯化亚汞(I)（亦称甘汞）、氧化汞(II)、硫酸汞(II)、硝酸汞(II)、朱砂和硫化汞等“汞化合物”。
公约框架结构	33条，9个附件	30条，5个附件	30条，6个附件	35条，5个附件
总体目标	保护人类健康和环境免受危险废物的不利影响。	保护人类健康和环境免受有害化学品造成的危害，推动以无害环境的方式加以使用。	保护人类健康和环境免受持久性有机污染物的危害。	保护人体健康和环境免受汞和汞化合物人为排放和释放的危害。
核心原则	<ol style="list-style-type: none"> 1. 减少危险废物的产生并促进危险废物的无害环境管理，而无论其处置地点在何处； 2. 限制危险废物的越境转移，除非其转移被认为符合无害环境管理的原则； 3. 在允许越境转移的情况下，实行管制制度。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 通过便利就国际贸易中的某些有害化学品的特性进行资料交流； 2. 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； 3. 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。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 对于有意生产和使用产生的POPs排放，缔约国应当禁止和消除这些化学品的生产和使用； 2. 缔约国有义务制订计划，查明POPs的库存量及有关废物，并采用环境无害化方式进行管理； 3. 对于新型的农药和工业化学品，缔约国应当采取措施，对具有POPs特性的此类化学品的生产和使用进行管制； 4. 对POPs的进出口仅限于特定的案例，如以环境无害处置为目的的进出口。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 针对汞及其化合物进行从供应来源与贸易、使用、排放、含汞废物及污染场地等的全过程管控； 2. 针对汞及其化合物根据其危害性及管理迫切性，分别采取硬性淘汰义务、明确淘汰时限，以及可增列管控对象三种管控方式。
核心机制	事先知情同意程序(PIC)； 环境无害化管理的大量技术准则	事先知情同意程序(PIC)； 资料与信息交流机制	最佳可行技术； 最佳环境实践	最佳可得技术； 最佳环境实践
管理框架	缔约方大会(COP)，不限成员工作小组(OEWG)，履约与履约委员会(ICC)，秘书处，区域和协调中心，缔约方及主管部门	缔约方大会，化学品审查委员会(CRC)，秘书处，缔约方及其主管部门	缔约方大会，秘书处，区域和协调中心，缔约方及其主管部门	缔约方大会，履约及履约委员会，秘书处，缔约方及其主管部门
近年发展焦点	公约的修正案推动（从控制到禁运）；推动海洋垃圾与微塑料加强控制；电子废物技术标准的完善。	对于倍硫磷制剂、百草枯制剂等危险工业化学品及农药，推动其增列至附件清单中。	对存在争议的持久性有机污染物如全氟辛酸、其盐类及其相关化合物的特别豁免，在附件A中进行增设。	缔约方国家实施计划的编制工作。
公约网站	www.basel.int	www.pic.int	http://www.pops.int/	http://www.mercuryconvention.org/

1.3 《国际化学品管理战略方针》的发展历程与聚焦

由于上述化学品管理相关四个公约，分别存在一定的受限范围，并未完全考虑到各个国家关于化学品安全所面临的广泛问题及事宜。因此《国际化学品管理战略方针》（简称“化管战略方针”，Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM），作为更具综合性的全球化学品安全管理框架应运而生。



2006年2月，在阿联酋迪拜召开的第一届国际化学品管理大会正式通过了SAICM的文本，包括《关于国际化学品管理的迪拜宣言》、《总体政策战略》和《全球行动计划》三个部分。其目标是实现2002年可持续发展世界首脑会议（WSSD）上达成的2020年目标，即“最迟到2020年，对化学品

整个生命周期进行良性的管理，尽可能将使用和生产化学品对人类健康和环境的影响减小至最低”³。

为实现上述目标，SAICM提出了包括降低风险、知识及资讯交流、政策管理、能力建设和技术援助、阻止非法国际贩运等多方面的总体政策战略，以及237项行动计划。因各国对化学品管理水平存在差异，各方对SAICM的态度也存在分歧，导致其最终被定位为自愿性的协定。我国作为化学品生产及使用大国，非常重视化学品管理问题，因此在提高化学品管理意识、健全化学品管理体系、开展基础研究方面，开展了许多工作⁴。

SAICM的执行机构为国际化学品管理大会（International Conference of Chemicals Management, ICCM）。ICCM负责定期对各国及区域的SAICM实施进展进行审议。截至2019年，ICCM已举行4次审议会议，第五届国际化学品管理大会将于2020年10月在德国召开。

2015年召开的ICCM 4会议通过了一项决议，发起了一系列的闭门期间进程会议（SAICM IP）。它们的目的是对即将于2020年到期的现行SAICM的后续发展，即2020年以后化学品和固体废弃物的管理战略方针进行审议。近年来，SAICM持续对新的或正在出现的化学品问题，如含铅涂料、商业产品中的化学品问题、纳米技术及纳米人工材料等，提出政策性响应建议，支持开展化学品管理及安全替代物的研究工作，加强国际合作与共识⁴。如何在2020年后建立更加全面且强有力的全球框架，是目前国际化学品管理相关人士的迫切诉求。

³ 化学品环境安全十人会. 专题之参 | 国际化学品管理战略方针 (SAICM). [EB/OL]. (2017-2)[2019-7-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/MF8xoVWNlxgyn0c8M1MBng>.

⁴ 葛海虹, 叶旌, 读刚等. 国际化学品管理战略方针(SAICM)最新实施进展与对策建议[J]. 现代化工, 2014, 34(6):1-4.

2. 中国政府化学品公约履约概况

2.1 管理概述

本报告所讨论的四个国际化学品公约，中国均是最早签署并生效实施的国家之一。由于不同公约所涉具体业务不同，对应中国不同部门进行主要管理。通过下表可就公约签署、生效及主管部门进行详细的比较与了解。

公约名称	巴塞尔公约	鹿特丹公约	斯德哥尔摩公约	水俣公约
公约通过时间	1989.3.22	1998.9.10	2001.5.23	2013.10.10
公约全球生效时间	1992.5.4	2004.2.24	2004.5.17	2017.8.16
中国签署时间	1990.3.22	1999.8.24	2001.5.23	2013.10.10
中国交存批准书时间 ⁶	1991.12.17	2005.3.22	2004.8.13	2016.8.31 ⁵
中国生效时间 ⁶	1992.8.2 (1992.5.5) ⁷	2005.6.20	2004.11.11	2017.8.16
中国主管部门	生态环境部	农业农村部及生态环境部	生态环境部牵头，由13个部委组成的国家履行斯德哥尔摩公约工作协调组	生态环境部
对中国生效的内容、附件及豁免 ⁸	1991.9.4全国人大常委会通过公约全本。 1999.10.31全国人大常委会通过《〈巴塞尔公约〉缔约方会议第三次会议通过的决定 第三 / 1 号决定对〈巴塞尔公约〉的修正》。	2004.12.29全国人大常委会通过公约全本。	2004.6.25 全国人大常委会通过公约全本，同时声明，根据《公约》第25条第4款的规定，对附件A、B或者C的任何修正案，只有在中华人民共和国对该修正案交存了批准、接受、核准或者加入书之后方对中华人民共和国生效。 2009.5.17 我国兑现停止特定豁免用途、全面淘汰杀虫剂类持久性有机污染物的履约承诺（禁止在我国境内生产、流通、使用和进出口滴滴涕、氯丹、灭蚁灵及六氯苯（滴滴涕用于紧急情况下病媒防治可接受用途除外） ⁹ 。 2013.8.30全国人大常委会通过《〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉新增列九种持久性有机污染物修正案》和《〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉新增列硫丹修正案》。 2016.7.2全国人大常委会通过《〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉新增列六溴环十二烷修正案》。	2016.4.28全国人大常委会通过公约全本。 (中国大陆) 附件A，第一部分所列添汞产品中，除没有合适的无汞替代品的大型设备中安装的非电子测量设备外，以下非电子测量设备： (一) 气压表；(二) 湿度计；(三) 压力表；(四) 温度计；(五) 血压计。 生产： (一) 体温计；(二) 血压计。 豁免期限：2025年 (中国澳门特别行政区) 附件A，第一部分所列所有添汞产品的进出口。 ¹⁰

⁶ Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. Joint country profiles-China. [EB/OL]. [2019-9-25]. <http://www.brsmas.org/?tabid=4466>.

⁷ 中华人民共和国外交部. 中国参加国际公约情况一览表. [EB/OL]. (2003)[2019-9-25]. https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t4985.shtml.

⁸ 中国人大网. 全国人大常委会公报. [EB/OL]. [2019-10-9]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/node_4508.htm.

⁹ 生态环境部对外合作与交流中心. 中国履行《斯德哥尔摩公约》主要进展. [EB/OL]. [2019-10-9]. <http://www.mepfeco.org.cn/ywly/gjly/sdgem/>.

¹⁰ 水俣公约. Exemptions under the Minamata Convention on Mercury. [EB/OL]. [2019-12-5]. <http://www.mercuryconvention.org/Countries/Exemptions/tabid/5967/language/en-US/Default.aspx>

2.2 履约成果

对于国际化学品公约及协定所涉及的有害化学品种类，中国是其生产、使用及排放的大国。同时由于对化学品毒理性研究以及检测的科学技术尚处于发展过程中，我们对于这些有害化学品的污染程度，及其带给人与环境的风险，在很多领域仍存未知。因此中国在参与SAICM以及四公约的签署、实施及履约方面都表现得积极主动，以便有效管控有害化学品，减少其对人与环境造成的严重影响。

中国对四公约的履约情况，可以主要从以下五个层面进行了解：

1. 履行缔约方的基本义务

四公约中的条款，都有明确的各缔约方国家需要履行的基本义务的说明。首先，根据公约生效后的第一次缔约方大会确定的时间及格式，中国按要求通过公约秘书处向缔约方大会提交报告。报告内容主要包括：为实施公约各条款而采取的措施；这些措施在实现公约目标方面的成效，以及可能遇到的挑战。中国能够按照公约约定时间及格式提交相应报告，这得到了各公约秘书处及缔约方大会的一致认可。

其次，公约中明确规定缔约方需履行的一般义务。包括对化学品的管控义务、限制及减少危险废物产生的义务、对有害化学品实行环境无害化管理的义务等。对于如巴塞尔公约及鹿特丹公约拥有的核心机制——事先知情同意程序，缔约方需按照要求执行相关的跨境转移及进出口程序。中国在上述一般义务方面，结合国内法律法规的制定、管理能力建设项目的开展，以及与农业、海关、发改委等相关部门的协同配合，在面临污染水平基数缺乏、处

置及减排技术不成熟等挑战下，基本完成了相关管控义务的履约。

2. 开展履约能力建设项目

国际化学品公约及协定中，均有相关技术转让及能力建设项目开展的条款设置。这些设置用以支持缔约方国家之间开展合作，尤其是由发达国家缔约方向发展中国家和经济转型国家缔约方提供与履约有关的技术援助和能力建设项目。中国于2008年开始实施的“中国履行斯德哥尔摩公约能力建设项目”（由“全球环境基金”资助并支持）进行了完善履约计划框架、制定履约经济政策及资金机制、完善监测能力、促进POPs淘汰、开发和推广削减和替代技术等方面工作¹¹。同时在中国已有的《斯德哥尔摩公约履约国家实施计划》的指引下，由履约主管单位组织了各种技术及管理培训项目，如“全国POPs统计报表制度培训班”¹²，“持久性有机污染物监测培训会”¹³等。



图片来源：http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201512/t20151217_23710.html

¹¹ 余刚, 周隆超, 黄俊等. 持久性有机污染物和《斯德哥尔摩公约》履约[J]. 造纸信息, 2011(5):12-15.

¹² 环境保护部环境保护对外合作中心. 环境保护对外合作中心举办2015年全国POPs统计报表制度培训班. [EB/OL]. (2015-4)[2019-7-31]. http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201512/t20151217_23710.html.

¹³ 环境保护部环境保护对外合作中心. 二噁英重点排放源监测情况交流会暨持久性有机污染物监测培训会在京顺利召开. [EB/OL]. (2013-12)[2019-7-31]. http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201312/t20131202_20786.html.

3. 开展履约管控项目

为实现公约对有害化学品有效管控的目标，中国相关主管部门有针对性地开展了一批项目。这些项目一部分源自国际合作项目的支持，另一部分则是本着积极履约的精神自行设计并实施的。前者如2014年7月开始实施的“电子废物POPs减排全额示范项目”，是由全球环境基金资助的第一个致力于减少电子废物处置中POPs排放的项目，其项目预算的20%来自全球环境基金的赠款¹⁴。该项目从电子产品全生命周期分析出发，开展电子废物回收、处理处置技术等示范活动，并推动电器电子产品的生态设计。后者如2015年在江西省崇义县进行的“偏远山区农村生活垃圾分类减量化示范项目”，是其时的环境保护部为履行斯德哥尔摩公约，并全面落实中国十部委关于《全面推进农村垃圾治理指导意见》而开展的管控示范项目。它旨在指导农民开展垃圾分类，实现垃圾回收再利用，减少二恶英等POPs的排放¹⁵。



图片来源：http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201512/t20151228_23753.html

4. 法律法规制的完善

随着中国签署并生效实施四个化学品公约，完善国内的法律法规及制度建设，成为进一步推动公约按期履行的重要方向。同时，中国政府在相关立法、法规制定方

面，积极研究与采纳化学品公约的相关管制名录及制度设计，以此为参照使得法律制度更加有效发挥作用。

例如，2009年11月，工信部颁布的《电子信息产品环保使用期限通则》等6项行业标准，就是针对铅、汞、镉、多溴联苯、多溴二苯醚等电子产品中含有的有害化学品，为防止其过度使用、使用不当而引起的外泄，造成对人体及环境损害进行的管控办法。这对贯彻《电子信息产品污染控制管理办法》将起到重要支撑作用。

作为我国固体废物管理的专门法律——《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》及《国家危险废物名录》，均是在巴塞尔公约批准生效后，逐步完善的法规体系。其中部分条款编写与名录制定，亦参考了巴塞尔公约文本与附件名录。

又如，2006年，其时的环保部与世界银行合作开展了“中国多氯联苯管理与处置示范项目”。浙江省作为试点，开展了多氯联苯电力设备封存点的排查、清理和处理处置示范工作，并于2009年1月颁布《浙江省多氯联苯污染环境防治与控制规定》，成为中国首例针对多氯联苯污染防治的专项省级管理规定。

5. 公众宣传教育及认知提升

化学品四公约中均有单独条款列出有关“公众宣传、认识和教育”的缔约方义务。如向公众提供相关有害化学品信息，制定及实施特别是针对妇女、儿童和文化程度较低人群的教育及公众宣传活动，公众参与制定有害化学品应对措施，编制相关的教育及宣传材料等。中国相关履约主管部门，曾组织针对全国青少年的POPs环保艺术大赛。普及POPs相关科普知识，提高青少年对于POPs对环境和人类健康造成的危害和潜在风险的理解，引导青少年对

¹⁴ 环境保护部环境保护对外合作中心. GEF电子废物POPs减排全额示范项目正式启动实施. [EB/OL]. (2014-7)[2019-7-31]. http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201407/t20140723_22208.html.

¹⁵ 环境保护部环境保护对外合作中心. 农村生活垃圾分类示范取得阶段性成果. [EB/OL]. (2015-12)[2019-7-31]. http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201512/t20151228_23753.html.

环境问题进行深入思考¹⁶。中国政府在此方面的工作虽然有一定的开展，但明显不如上述几方面工作开展的深入且全面。因此民间组织在化学品管理领域多元的项目

工作与倡导活动，作为政府履约工作的补充就显得尤为重要，报告将在后续章节做详细展开与介绍。

2.3 国际贡献

中国在化学品公约的基本履约过程外，还同时积极参与并推动公约的发展。首先，中国积极派出相关专业人士，参与国际公约秘书处及缔约方大会组织的各种管理规则制定、监测，以及技术准则标准的编制工作。如在斯德哥尔摩公约第一次缔约方大会上成立的二恶英减排专家组，清华大学余刚教授被推选为该专家组的联合主席。北京大学胡建信教授以持久性有机污染物审查委员会委员的身份，中科院生态环境研究中心的郑明辉研究员以亚太地区监测委员会委员身份，分别承担了公约附件化

学品科学审查，及区域履约的监测工作¹⁰。

为控制电子废物非法越境转移的环境风险，经巴塞尔公约第十三次缔约方大会批准，我国作为牵头国家建立了越境转移准则的专家工作组。工作组进行面对面会议讨论，就准则长期未能解决的多项难点议题，如电子电器设备维修过程产生危险废物的管理要求、二手设备危险物质含量要求等进行研究磋商，达成一致意见，为准则最终文本的起草，奠定里程碑式的基础¹⁷。



图片来源: http://www.mepsc.cn/zxly/wxfwgl/201804/t20180424_602199.shtml

¹⁶ 环境保护部环境保护对外合作中心. 全国青少年儿童持久性有机污染物 (POPs) 环保艺术大赛”启动. [EB/OL]. (2011-9)[2019-7-31]. http://www.china-pops.org/znxw/lydt/201109/t20110919_14482.html.

¹⁷ 生态环境部固体废物与化学品管理技术中心. 固管中心主持召开巴塞尔公约电子废物越境转移准则专家工作组会议. [EB/OL]. (2018-4)[2019-9-25]. http://www.mepsc.cn/zxly/wxfwgl/201804/t20180424_602199.shtml.

其次，中国积极申请推动的“巴塞尔公约亚太区域中心”及“斯德哥尔摩公约亚太区域中心”分别于1997及2009年成立运行。两中心依托清华大学环境学院的科研优势，履行东道主义务。通过项目支持的形式，积极开展各项能力建设及推动技术援助与交流，

帮助亚太区域各缔约国有效履约。

再次，我国积极推动公约的谈判工作，如2016年召开的关于汞的水俣公约政府间谈判委员会第七次会议中，我国代表团表现积极主动，最终引导谈判取得不错的成果¹⁸。

3. 中国民间推动化学品公约及协定落实的行动

随着政府近年来参与国际化学品公约履约的积极主动推进，中国民间环保组织也逐步加入其中，凭借自身特长及桥梁作用等特点，发挥着重要的作用。尤其在公众宣传教育与认知提升方面，以及中国化学品管理制度倡导方面，均已具有相对丰富的经验。同时，随着“化学品安全民间合作网络”的建立，民间组织间的合作将进一步促进化学品管理制度的完善，发展更加多元、有效的公众参与倡导行动。

3.1 化学品公约的民间行动梳理

本部分将逐一介绍中国民间组织（包括在华合法开展活动的国际机构）参与不同化学品公约的行动情况。并在介绍案例的基础上，尝试梳理出这些行动的特点、策略和成效。同时需要说明的是，由于研究时间及技术所限，本部分暂未包括在香港、澳门及台湾地区民间组织开展的活动。

3.1.1 巴塞尔公约

危险废物越境转移及其处置

有关控制危险废物越境转移及其处置的中国民间行动，最早开始于2003年。2003年9月，环保机构绿色和平组织与中山大学人类学系共同发布《汕头贵屿电子垃圾拆解业的人类学调查报告》¹⁹，从人类学专业视角，研究与评估中国广东贵屿镇的

国外流入有害电子废物拆解行业、行业从业者社会结构、健康状况、受影响群体等，将有害电子垃圾的越境转移对当地环境、人居、健康的影响，全面且深度地展现在普通公众及相关管理部门面前。

2004年，绿色和平与“巴塞尔行动网络”联合公布浙江省台州地区非法进口极具污染性的电子废料并进行加工的行业调查。绿色和平提出企业社会责任及生产者延伸责任制的解决方案，要求生产者回收并做出符合相关公约要求的处置²⁰。

2005年，绿色和平就香港作为电子垃圾亚洲区内自由转运中心的事实，向香港立法会发起行为艺术及倡导行动，要求香港尽快收紧法规，呼吁中国政府加快电子产品无毒化进程²¹。

¹⁸ 李宏涛，温源远，杜譔等. 2016年全球主要多边环境协定动态、发展趋势及对我国履约的启示[J]. 环境保护, 2017(8).

¹⁹ 绿色和平组织. 汕头贵屿电子垃圾拆解业的人类学调查报告. [EB/OL]. (2003-9)[2019-8-20]. https://www.greenpeace.org.cn/china/Global/china/_planet-2/report/2007/11/guiyu-report.pdf.

²⁰ 绿色和平组织. 绿色和平2004年年报. [EB/OL]. (2005-1)[2019-8-20]. https://www.greenpeace.org.cn/china/Global/china/_planet-2/report/2006/8/ar2004.pdf.

²¹ 绿色和平组织. 电子垃圾在港自由出入 绿色和平讽刺如「无门鸡笼」. [EB/OL]. (2005-5)[2019-8-20]. <https://www.greenpeace.org.cn/e-waste-liberty/>.

十余年来，绿色和平持续开展着控制危险废物越境转移的倡导行动，从全球电子行业生产现状调查，到针对行业循环经济、政府政策制定、消费者行为选择等多层面提出解决方案。他们的持续行动为中国其他民间环保组织在有害化学品管理制度倡导项目的策略设计、污染现场调研等方面，提供了非常丰富且宝贵的经验，从而促成更多的民间环保组织加入到有害化学品管理的推动中。



图片来源：绿色和平，<https://www.greenpeace.org.cn/waste-liberty>

废物无害化处置

作为巴塞尔公约核心制度的环境无害化管理及废物源头治理，其相关民间行动也有开展。天津滨海环保咨询服务中心（俗称“天津绿领”）自2018年起持续关注中国华北地区工业聚集区的危险废物排放及环境污染问题。如对北方最大塑料加工聚集区河北廊坊的废旧塑料购销、加工再生产行业散、乱、污排放的调查；对保温材料之乡——河北河间地区的违规倾倒与焚烧工业垃圾、医疗危险废弃物的调查；对保温建材之都——河北大城县混合固废形成渗坑以及随意焚烧废弃物污染调查等²²。天津绿领针对调查现状，通过自媒体进行广泛传播，并对当地政府及环境管理部门提出明确治理建议并跟进整改的成果。



图片来源：<https://weibo.com/u/1824425283>（4月2日16:17发布的微博）

海洋垃圾与微塑料

2016年宜居广州生态环境保护中心（简称“宜居广州”）即开始针对近年巴塞尔公约发展焦点领域——海洋垃圾及微塑料管制开展行动，发布《拒绝塑料微粒——导购指南》以及多篇自媒体传播倡导文章。推动公众从消费者角度在选购日化用品时避免购买含塑料微粒的洗化用品。并呼吁上海家化、珀莱雅化妆品等国内领先日化企业停售含有微塑料的日化产品²³。

经了解，目前国内制造企业对该问题关注不足，部分国内个人护理产品制造商依然制造含有微塑料的产品。因此，我们希望推动国内具有一定影响力的日化企业就该问题做出积极表态，从源头停止生产添加微塑料的个人护理产品，以引起行业内对微塑料产品的关注与重视。



图片来源：宜居广州，<http://www.yjgz.org/a/yewu/changdao2/261.html>

家庭源危险废物

在另一种危险废物——含汞废弃物，以及其他家庭源危险废弃物（亦称“有害垃圾”）的安全收集与管理方面，北京市海淀和谐社区发展中心（简称“和谐中心”）自2018年开始，通过举办“垃圾分类市民论坛”、“社区零废弃日环保嘉年华”，开展住

²² 天津绿领环保. 天津绿领环保的微博. [EB/OL]. (2019-8)[2019-8-20]. <https://weibo.com/u/1824425283>.

²³ 宜居广州. 呼吁国内领先日化企业停售含微塑料产品的公开函. [EB/OL]. (2019-1)[2019-8-20]. <http://www.yjgz.org/a/yewu/changdao2/261.html>.

宅区家庭有害废弃物健康管理项目，与“零废弃联盟”共同开发汞泄露急救处置箱等行动，回应《巴塞尔公约》中有关其他废物（包括家庭废物）的安全处置问题。



图片来源: https://mp.weixin.qq.com/s/AtadcYi7_w_sIPKXi-NACJA

除此之外，持续关注有害化学品安全及其管理的深圳市零废弃环保公益事业发展中心（俗称“无毒先锋”）于2018年底与和谐中心共同发布了讨论有害垃圾回收中存在的问题及其解决建议的《解毒档案（第二期）》。在其中，针对废旧电池、过期药品、废旧荧光灯、废油漆、杀虫剂等有害垃圾在中国的回收现状与问题进行了全面分析。

巴塞尔公约附件二清单为“须加特别考虑的废物类别”。该类别被界定为“其他废物”，是与危险废物相同，会对人类和环境造成可能损害，且需要缔约国在运输及处置方面依照公约履约的类别。该类废物包括Y46——“从住家收集的废物”即家庭/生活垃圾，以及Y47——“从焚烧住家废物产生的残余物”即焚化炉灰。我国民间组织关注上述清单所涉类别的行动，与其他公约所涉化学品议题相比，具有相对丰富且不同层面、多元的参与经验。

生活垃圾

首先，是以生活垃圾分类处置作为推动方向的民间行动。早在1996年4月，民间

环保组织北京地球村环境教育中心（简称“地球村”）已经展开“垃圾回收，保护环境”的社会活动，倡导家庭生活垃圾分类的观念与行为，在北京建立了第一批垃圾分类回收试点²⁴。随后与政府共同在社区层面开展了多年的公众倡导活动以及政策建议推动。

另一民间团体“自然大学”自2009年起，先后进行了全国混合垃圾处理污染问题的调研、北京垃圾分类的调研、北京拾荒体系的调研等工作。基于对北京城市垃圾格局的了解，与其他环保组织共同进行了垃圾分类相关的政策倡导²⁵，如联名公开信、申请信息公开、两会提案以及参与法律法规意见征集等。

导演王久良于2010年拍摄并推出纪录片《垃圾围城》，探查北京周边垃圾污染状况，推动公众及政府部门关注垃圾污染问题，并促成北京近千座垃圾场的整治与生态修复。

民间行动者陈立雯，凭借早前对垃圾处置与污染问题的研究与倡导工作经验，结合国外垃圾管理模式案例，在河北、江西等省的农村地区，开展农村生活垃圾分类与管理的实践探索。她的工作弥补了中国垃圾管理民间行动实践仅在城市开展，在乡村仍处空白的缺憾，为乡村生活垃圾处置提供了诸多实践经验。



图片来源: 绿色生活协同, <https://zhuanlan.zhihu.com/p/45319869>

²⁴ 王莉丽. 绿媒体: 中国环保传播研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2005: 105.

²⁵ 绿色生活协同. 陈立雯 海归女硕士的垃圾分类试验. [EB/OL]. (2018-9)[2019-9-25]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/45319869>.

垃圾焚烧及其残余物

在生活垃圾处置体系中最重要的一环——垃圾焚烧及其残余物控制方面。以推动全国垃圾焚烧厂清洁运行为使命的芜湖市生态环境保护志愿者协会（简称“芜湖生态中心”），分别在推动垃圾焚烧飞灰规范化处置、推动垃圾焚烧厂信息公开、推动《生活垃圾焚烧污染控制标准》新标修订与执行方面，开展了深入的工作。同时建立垃圾焚烧民间监督体系，搭建了“生活垃圾焚烧信息平台”。

因反对广东番禺兴建垃圾焚烧发电厂而自发组建的“绿色家庭”环保志愿小组，即之后的宜居广州，长期关注并推动广州的废弃物管理议题，积极与社会各界合作。从源头减少废弃物和城市垃圾分类的角度，在政策制定及公众生活不同层面开展倡导行动，助力完善城市生活垃圾处置管理体系的建设。有关生活垃圾处置及垃圾焚烧方面的民间行动还有很多，在此无法一一列举，后续篇章亦将从垃圾焚烧产物二恶英污染控制的角度介绍民间行动。



图片来源：<http://www.yjgz.org/a/yewu/changdao2/zhengcechangdao/178.html>

综合能力建设

在能力建设方面，由公益组织及环保人士共同发起的行动网络与合作平台——零废弃联盟，致力于促进社会各利益相关方在垃圾管理过程中的沟通与合作，通过展示国内外专家及行动者在废弃物领域开展工作的成果，及分享其经验，推动中国在垃圾管理方面不断完善与发展。

安徽绿满江淮环境发展中心（简称“绿满江淮”）结合多年在水环境污染调查、能力建设等领域积累的丰富经验，自2018年起在危险废物处置与管理方面，开展了多层面的倡导及能力建设。这些行动包括定期发布的《危险废物环境简报》，针对环保组织及行动志愿者开展的“危废法律赋能工作坊”，以及针对企业处置危废开展的管理培训与研讨等。

《危险废物环境简报》10月第1期

绿满江淮 2018-10-12



图片来源：<https://mp.weixin.qq.com/s/y0VlRrArjKUqyx-AXk7R-SA>

除以上关注领域及推动方式外，在医疗废弃物的处置与管理方面，磐之石环境与能源研究中心翻译、整理了一些国际机构及其他国家医疗机构的医疗废弃物管理理论以及优秀案例，通过自媒体进行传播与分享。

3.1.2 鹿特丹公约

近十年来，随着中国公众对于工业生产安全及食品安全的逐渐关注，涉及鹿特丹公约中有害工业化学品及农药污染的调查、安全管理及可替代方式倡导的民间行动随之增加。

较早开展农药污染调查及可替代方式倡导的机构，是云南思力生态替代技术中心（简称“云南思力”），该机构于2002年至今，持续在社区开展农药使用风险的监测（如2016年针对甲胺磷、滴滴涕、对硫磷、久效磷等20种农药的使用情况，对健

康造成的影响，及公众风险意识进行调研²⁶），将相关监测调查数据及得出的结论反馈至国家农业主管部门。

在农药化学品管理会议上，云南思力分享了农村基层使用农药发生风险的案例，提出农药风险与安全管理建议，并先后为除草剂百草枯水剂、卫生杀虫剂“蝇香”等化学品的安全管理提供了数据支持，在禁用硫丹方面亦做了诸多推动工作²⁷。

基于上述调研与推动经验，云南思力分别通过线上与线下进行广泛的公众教育与倡导工作。线上工作方面，机构于2011年建立的“6维度环境与健康科普网”上汇集了农药化学品、环境与健康、生态农业等方面的丰富资料，并为公众提供农药风险与管理线上课程。线下倡导工作方面，云南思力一方面以集中培训、技术指导等形式，开展农药风险减量 and 生态种植替代工作，并建立城市社区消费者支持可持续农业（CSA模式）体系，对接生态作物种植，促进农村环境保护和农村经济协调发展；另一方面，云南思力走出本省，将已有的工作经验通过组织开展“生物安全交流工作坊”等形式的活动，传播至其他相关民间组织及志愿者群体。

除云南思力集中针对农药化学品管理开展的多维度推动倡导活动外，其他民间组织也扎根自身擅长的工作领域，或运用擅长的行动策略，推动工业化学品及农药的管理。

公众教育与倡导方面，无毒先锋团队于2018年发布的《解毒档案（第一期）》详述了被大量用于建筑、绝热、密封材料领域的石棉对职业工人造成的危害。通过对中国石棉相关法律法规的分析，提出石棉管理方面的不足，从个人防护到政策制定各个方面，提出了应对措施与建议。



法律与政策推进方面，北京朝阳区自然之友环境研究所（简称“自然之友”）结合多年环境污染公益诉讼方面的司法实践经验开展工作。如2017年针对江苏省常州市曾从事农药、化工生产的三家企业，提起常州“毒地”修复责任案与污染案（土壤检测二氯苯及氯苯胺等化合物超标²⁸）。在《中华人民共和国土壤污染防治法》的立法过程中，自然之友凭借自身的平台优势，充分结合社会各界力量，通过立法调研、土壤污染类公益诉讼个案梳理、立法研讨等形式开展工作，有效参与了立法过程²⁹。

污染调查方面，长沙市曙光环保公益发展中心（简称“曙光环保”）基于多年对尾矿污染及治理效果的调查，结合对饮用水与食品安全等调研的工作经验，持续在尾矿调研工作过程中记录工业与农药化学品的污染及管理问题，通过自媒体面向政府、企业等部门进行倡导与推进工作。

²⁶ 云南思力. 年报-2016. [EB/OL]. (2012-1)[2019-8-26]. http://www.panchina.org/cn_program/show-520.aspx.

²⁷ 云南思力. “十年磨一剑”——思力中心2012年会记录. [EB/OL]. (2012-1)[2019-8-26]. http://www.panchina.org/cn_program/show-520.aspx.

²⁸ 刘依曼. 常外“毒地”背后的危废处置乱象[N]. 新京报, 2016-7-4(11-12).

²⁹ 葛枫, 周秀琴, 王鑫一等. 参与环境公益诉讼推动土壤污染类法制的健全——以自然之友参与土壤污染环境治理的法律行动为例[J]. 绿叶, 2019(5):54-63.

3.1.3 斯德哥尔摩公约

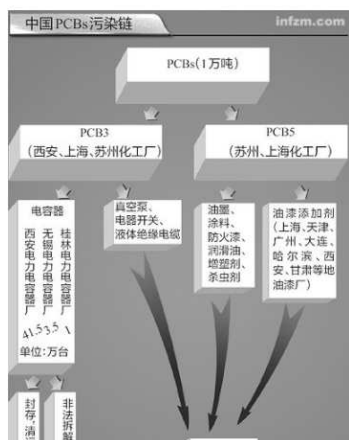
中国民间环保组织涉及斯德哥尔摩公约附件清单所列化学品的污染调查及倡导工作，相比前两个公约更为广泛且多元。究其原因，本报告认为，这与巴塞尔公约及鹿特丹公约强调国家层面知情程序运作，而斯德哥尔摩公约给予社会层面更大参与空间密切相关。

涉及斯德哥尔摩公约的民间行动，其污染调查、政策推动及公众倡导，最初并未完全直指公约清单。当应该由公约管控的，具有强致癌性、在人体内可累积并放大效应的持久性有机污染物（POPs）对公众生活安全与人身健康造成威胁后，民间才开始被动关注。

被动行动

相关的民间行动兴起于上世纪末至本世纪初，有文献记载的报道为1994年四川省资中市铁道部431厂铸造分厂退休职工郭汝中先生，对本厂含多氯联苯电气设备进行的全面调查。2012年，在民间组织自然大学的牵线下，该调查被媒体《南方周末》大幅报道，得到社会关注，之后企业对相关设备进行了妥善移除与处置³⁰。同时达尔问自然求知社（简称“达尔问”）采取申请信息公开、行政诉讼、督促履约等手段，推动国家层面对多氯联苯的管理加以完善。

资阳污染14人罹病去世 揭开多氯联苯全国遗毒
2011年11月18日 13:58 南方周末 吕明合 我要评论(0) 字号: T | T



图片来源: https://news.qq.com/a/20111118/000830_1.htm

另一起公众因污染问题采取民间行动的案例，是2006年于北京六里屯地区开始的公众反对垃圾焚烧及对垃圾焚烧产物二恶英的公民调查邻避运动。该运动持续到2011年，从北京到广州，公众自学垃圾焚烧与二恶英污染相关知识，寻求民间环保组织、专家等群体的支持，以捍卫自身的生存权利。

主动关注

而后，民间环保组织开始主动关注POPs相关化学品，结合自身能力特长，在多领域进行了持续的倡导与推进。如自然大学组建“垃圾学院”，长期进行POPs化学品危害讲座，组织各方学者就垃圾焚烧与二恶英污染问题进行研讨，通过微博等自媒体进行二恶英污染及其对人体健康危害的科普传播。

达尔问汇编《二恶英污染的真相》，对二恶英污染现状、排放源解析、国外治理经验及国内相关政策等进行全面的介绍。四川资中多氯联苯电气设备的处置，于2014年再次出现管理不规范问题，发生非法拆解与丢弃。达尔问在得到当事人反映后，即向环保部门发出立即敦促整改公开信，以推动环保部门做好持续的管控与监督。

近年来，民间组织有针对性的对二恶英、多氯联苯及公约清单中的其他化合物在不同污染场域中造成的污染现状进行调研。如北京丰台区源头爱好者环境研究所（简称“源头爱好者”）于2013-2015年，在废弃物焚烧厂等可疑二恶英污染源附近采集鸡蛋样品，检出高浓度二恶英，推动公众消费者知晓污染源周边食品安全现状，并倡导政府就二恶英污染问题尽快加强管理。

绿色和平于2016年对江苏连云港化工园内河水及底泥沉积物进行采样，检出大量有害化学品，包括斯德哥尔摩公约中附录一明确消除的五氯苯、六氯丁二烯等化学品。绿色和平在其后发表的报告中，详细调研过程与结果数据，并提出针对健全

³⁰ 毛达. 世纪之争——关于二恶英污染问题的历史与现实考察 [R]. 北京: 北京师范大学化学学院, 2015: 87-106.

有害化学品管理体系、完善管理制度等方面的多项建议³¹。



多元参与形式

在政策及法律推动方面，地球村最早于本世纪初即以民间NGO代表身份，参与斯德哥尔摩公约相关的公约谈判与国际会议。

中国生物多样性保护与绿色发展基金会（简称“绿发会”）、自然之友、源头爱好者等13家机构，于2016年共同联署向环保部标准司提出在《农用地土壤环境质量标准（三次征求意见稿）》中设定二恶英指导限值的建议。笔触媒环境科学工作室（简称“笔触媒”）针对二恶英限值制定，尤其是养殖用地二恶英标准制定的重要性，进行严谨分析，以学术论文形式参与国内专业会议交流。虽然标准编制组以该指标技术条件不成熟为原因未采纳该意见³²，但民间组织合力推动政策完善的行为，产生了广泛的社会影响。

此外，无毒先锋自2017年始，面向全

国100余家（2017-18年为140家，2019年为100家）垃圾焚烧厂所在地的环保主管部门，申请公开垃圾焚烧厂周边环境质量信息，及工厂运行前和运行后的二恶英监测布点与监测信息，旨在推动《生活垃圾焚烧污染控制标准》中对垃圾焚烧厂烟气二恶英的监测制度的有效建立与持续运行。



无毒先锋针对垃圾焚烧与二恶英发布的《解毒档案（第四期）》，以及针对全氟和多氟化合物（PFAS）发布《解毒档案（第五期）》，向公众介绍了相关化学品对人体可能造成的危害，其污染源，各国管控经验，以及国际公约对其详细的限制要求。民间组织将有害化学品与公众的日常生活紧密联系在一起，增加了公众对有害化学品的识别与认知程度，强有力的公众支持，进一步推动了政府在相关管理制度建设与实施过程中发生改变。

3.1.4 水俣公约

水俣公约虽是2017年才在全球及中国生效的化学品公约，但作为其主要关注化学品的汞及添汞产品，存在于我国民间化学品管理推动行动中已有相对较长的历史，受到不同视角的关注。

早在2003年，地球村与其他机构合作，制作完成了纪录片《地球上的汞》，并在中央电视台播出。随后地球村还通过网站、电子简讯、学校及社区宣教活动等方式，向公众宣传汞污染及其防护措施。

³¹ 绿色和平组织. 从鱼米之乡到化工危城——江苏连云港化工园区污染调研. [EB/OL]. (2017-5)[2019-8-26]. https://www.greenpeace.org.cn/china/Global/china/_planet-2/report/2006/8/ar2004.pdf.

³² 生态环境部. 《土壤污染风险管控标准农用地土壤污染风险筛选值和管制值（试行）（征求意见稿）》编制说明. [EB/OL]. (2017-9)[2019-8-26]. <http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201709/W020170906378808324077.pdf>.

随后民间组织开始持续开展汞污染防治行动，大体是从以下三个方面切入。

首先，在含汞医疗器械方面，地球村自2008年开始，开展了含汞体温计和血压计及其无汞替代品的销售与使用情况调查。随后于2009年，组织召开了“环境健康与医疗汞管理研讨会”，邀请来自世界卫生组织、国内外医疗及卫生管理部门、国内外医疗器械行业协会等的各界人士，共同探讨含汞医疗器械的健康影响及其无汞替代。随后地球村与秦皇岛创业者协会等机构合作，在秦皇岛市妇幼保健院成功开展了含汞体温计替代试点项目³³。秦皇岛市妇幼保健院的替换经验在之后被复制推广到市内其他医院，秦皇岛市医疗机构的含汞医疗器械替换工作得到了各界的认可，被誉为含汞医疗设备替换的“秦皇岛模式”，填补了河北省乃至全国该方面技术实践研究的空白³⁴。



地球村和长春市儿童医院联合举行的“清汞行动”启动仪式
(中国环境报记者 闫海超 摄)

图片来源：<http://gongyi.sina.com.cn/greenlife/2011-06-15/095427151.html>

除此以外，中华环保联合会很早即开始关注牙科用汞问题（牙科汞合金作为添汞产品在水俣公约附件二中有详细的管制规定）。他们与“世界无汞牙科联盟”合作，在国内邀请政府官员、口腔医务工作者、环保专家、口腔医疗器械检验中心工

作人员、牙科院校师生、媒体等召开研讨会，倡议将医学教材中有关银汞合金内容去除，并走访医院推动无汞牙科在中国的落地。无毒先锋及自然田环境调研团队（简称“自然田”）在2019年加入，共同进行持续的倡导工作。

其次，从社区有害垃圾回收视角切入，和谐中心依托已有的“城市小区治理专题项目”，面向公众倡导含汞体温计及荧光灯等有害垃圾的分类处理，宣传涉汞防护。在垃圾分类市民论坛等场合，邀请相关专家就含汞废弃物的无害化处理进行专题分享。另外，针对推动含汞废弃物管理的完善，他们与北京市环境保护宣教中心、无毒先锋等开展了多方研讨与交流。和谐中心与零废弃联盟共同开发的“家庭汞泄露急救处置箱”，即将通过评议并逐步在社区层面推广。

再次，汞排放及其污染的调研方面，2006年，地球村在素有“汞都”之称的贵州铜仁地区，开展了针对汞矿开采、汞冶炼、汞贸易等的历史与现状调研，了解当地汞污染情况和对人体健康及环境造成的危害。2019年，自然田对贵州铜仁地区的汞矿污染后续进展进行了回访调研。

2013年，达尔问对齐齐哈尔化工厂（后改为“齐化集团有限公司”）相关汞的土壤污染进行调研，并通过申请信息公开、邀请媒体关注报道、进行环境公益诉讼等方式推动汞污染问题的解决。虽然诉讼过程因污染物检测公信力不足而搁浅，但环保部已将“齐化污染案例”作为重点环境案件进行处理，督促当地责任单位就废水、电石渣处理等污染问题进行整改。

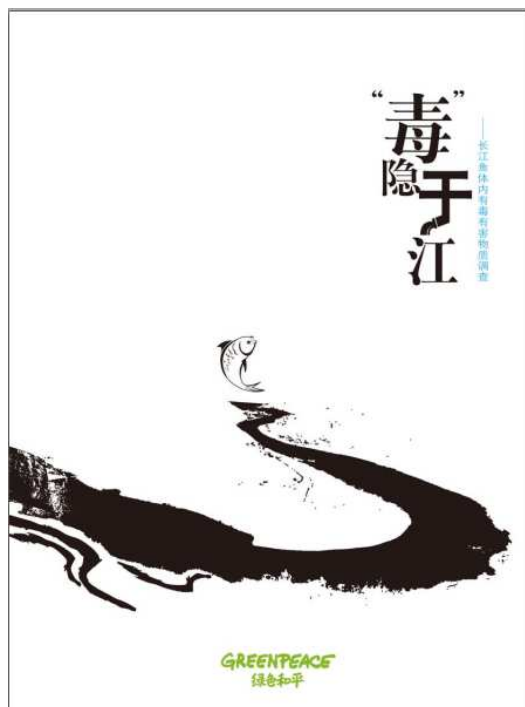
3.1.5 涉及多个公约的行动

除上述针对四个化学品公约可做明确划分的民间行动外，由于四公约具有相互交叉的特征，部分有害化学品管控，只是

³³ 闫海超. 民间组织的“清汞行动”在路上. [EB/OL]. 中国环境报. (2011-6)[2019-9-25]. <http://gongyi.sina.com.cn/greenlife/2011-06-15/095427151.html>.

³⁴ 中国国际公共关系协会. 无汞医疗设备替换的“秦皇岛模式”走上国际讲坛. [EB/OL]. (2013-9)[2019-9-25]. http://www.cipra.org.cn/templates/T_Second/index.aspx?nodeid=8&page=ContentPage&contentid=723.

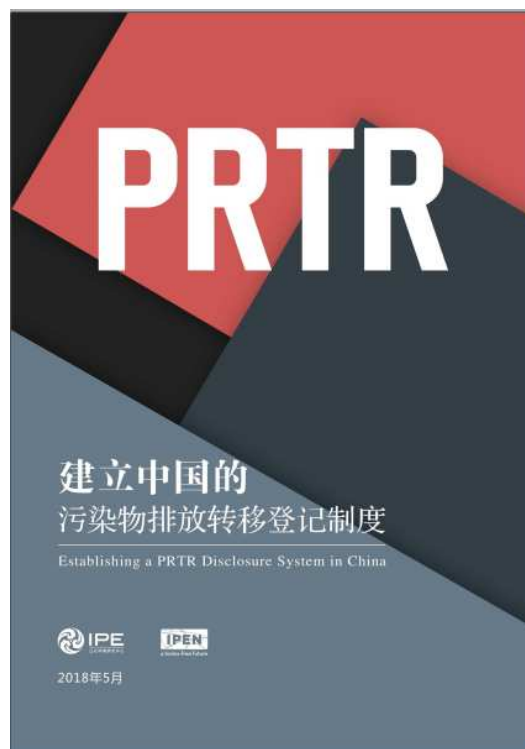
其公约核心原则有所差别。在此对覆盖多公约内容的民间行动单独汇总进行介绍。



斯德哥尔摩公约在附件B所列限制化学品清单，与鹿特丹公约附件三适用事先知情同意程序所列化学品清单，均涉及全氟化合物（PFCs）。PFCs通常作为纺织品及纸制品上的防水防油涂层使用。绿色和平组织于2010年对长江鱼体内的有害物质进行调查，于2012年针对浙江绍兴纺织名城水污染进行调查，及于2016年针对户外防水产品与雪地污染进行调查，这些调查分别检测出不同程度的全氟化合物污染。在其发表的调查报告中，详列了全氟化合物等有害化学品对生物及环境的影响，并提出从源头对有害化学品进行替代使用及管理的建议。

另外，上述两公约均涉及的林丹³⁵，作为农药及控制头虱和治疗疥疮的健康辅助治疗药物在使用。无毒先锋及源头爱好者于2019年对国内多家电商平台的林丹药品

销售情况进行了调查。调查发现其销售及流通环节没有任何限制，由此揭示出国内法规及其更新与国际法之间的衔接存在管理漏洞。两组织采取与相关企业和管理部门进行内部倡导与沟通的方式，督促其解决。



SAICM中特别强调的“污染物排放与转移登记制度（Pollutant Release and Transfer Register, PRTR制度）”是化学品环境安全管理中的重要制度，它旨在通过登记和公开有害化学品环境排放与转移的信息，掌握环境中有害化学品的基本状况，提高政府化学品管理效率，促进企业主动减排，提升公众参与化学品管理的意识。目前，我国虽已建立对化学品管理的PRTR制度的雏形框架，但在体系建设方面仍需逐步完善³⁶。公众环境研究中心（简称“IPE”）联合国际持久性有机污染物消除网络（International POPs Elimination

³⁵ CAS号58-89-9，《斯德哥尔摩公约》位于附件A消除清单，《鹿特丹公约》位于附件三适用事先知情同意程序所列化学品清单。在《斯德哥尔摩公约》中，其作为控制头虱和治疗疥疮的健康辅助治疗药物的使用功能属于特定豁免范围，但在2019年3月发布的《关于禁止生产、流通、使用和进出口林丹等持久性有机污染物的公告》中，3月26日期，禁止林丹的生产、流通、使用和进出口。

³⁶ 于相毅，毛岩，孙锦业. 美日欧PRTR制度比较研究及对我国的启示[J]. 环境科学与技术, 2015, 38(2):195-205.

Network, 简称“IPEN”) 于2018年5月共同发布《PRTR: 建立中国的污染物排放与转移登记制度》研究报告。报告通过分析中国及国外有害化学品管理信息公开相关政策 and 制度, 评估在中国的试点PRTR系统开发及推进项目进展, 以及研究IPE将PRTR信息披露纳入“绿色供应链CITI指数”的评价标准实践经验, 建议政府进行政策及制度层面的倡导, 包括尽快将PRTR制度列入立法进程, 强制企业对PRTR信息进行披露, 建立统一发布平台等³⁷。

除此以外, SAICM近年关注的热点之一为含铅涂料安全管理。无毒先锋及源头爱好者于2014年在国内8个城市的多家商店, 购买141罐装饰涂料, 按照国家标准制定的检测方法, 对其进行铅含量测试, 最终发布中国市场家用溶剂型涂料、磁性装饰涂料铅含量调查报告, 并向政府相关部门、涂料行业、个人消费者及公共卫生组织等提出建议, 以推动国内逐步消除含铅涂料的制造、销售与使用³⁸。

3.2 综合性行动

现实中的化学品管理比四个国际公约所限定的范围要广泛得多, 内容也更复杂, 相应的对民间行动的组织形式也有更高的要求。而议题领域的网络联盟就是一种行之有效的组织形式。国际持久性有机污染物消除网络“IPEN”是一个全球民间行动协作网络, 旨在消除四个公约清单中的化学品, 并推动SAICM持续发挥作用。在中国同样有类似的民间网络联盟已经建立。

自2018年开始, 无毒先锋在联合国开发计划署负责管理的全球环境基金小额赠款计划和海因里希·伯尔基金会(德国)北京代表处的共同支持下, 开始了“化学品安全民间能力建设和网络发展”项目。该项目一方面旨在联结中国已经涉足化学品管理议题或对此议题感兴趣的机构, 实现共同交流、合作、行动, 开展政策倡导及公众教育活动, 持续跟进化学品公约进展; 另一方面希望通过相关线上与线下培训, 开展中国民间组织行动能力建设活动, 推动中国本土民间组织建立化学品管理国际视野, 并将自身擅长的工作方式及着力点与

化学品管理建立联系, 将化学品公约作为控制有害化学品污染的工具之一加以利用。

这个想法并非近几年才诞生, 追溯至2007年, 地球村召开了全国第一次“化学品安全与环境健康培训会”并组建“化学品协作网”, 无毒先锋当下正在推进的“化学品安全民间合作网络”即可认为脱胎于此。如今, 网络拥有12家联合发起机构, 并已成功举办一次线下工作会议以及多次、多主题的线上与线下培训会。

2019年3月, 该网络的参与机构共同参与了在苏州举办的“国际化学品公约亚太区筹备会”; 4月底网络成员机构中国绿发会、绿满江淮及无毒先锋共同参与了化学品四公约缔约方大会。随着中国民间组织力量的壮大, 中国的化学品公约履约民间行动也逐渐得到世界的关注。在此次大会上, 三家机构联合召开了主题为“中国化学品与废弃物管理的公众参与”的边会, 向世界介绍中国民间参与推动化学品管理的行动。

³⁷ 公众环境研究中心与国际持久性有机污染物消除网络. PRTR: 建立中国的污染物排放与转移登记制度. [EB/OL]. (2018-5)[2019-10-9]. <http://www.woa.ipe.org.cn//Upload/201806110230262615.pdf>.

³⁸ 无毒先锋. 中国家用溶剂型涂料的总铅和可溶性铅含量调查. [EB/OL]. (2017-10)[2019-10-15]. <http://www.toxicfree.org.cn/images/file/20191012093976357635.pdf>.



图片来源：<https://mp.weixin.qq.com/s/2qffwLnMA2Xbmn-M1AIVHkw>

2019年9月底至10月初，“第三次审议《国际化学品管理战略方针》以及2020以后固体废物和化学品的有效管理会议”（简称“SAICM IP3”）在泰国举行。会议前两天，全世界关注化学品管理的民间组织集聚于此，共同学习SAICM并探讨对“SAICM

IP3”的期待。中国化学品安全民间合作网络成员机构无毒先锋也参与其中学习讨论，并将国际化学品管理战略的最新动向，通过自媒体分享给国内的民间组织及公众。

在化学品管理政策及制度研究方面，“中外对话”于2018年11月推出《中国化学品环境管理的挑战与机遇》专题报告，从化学品隐性污染管理的监管角度、化学品管理制度体系的加强与完善角度，以及纺织行业消除有害化学品的7年实践行动成效分析角度，对中国的化学品管理进行了系统的分析³⁹。

在化学品公约综合管理方面，经验丰富的绿色和平，在中国已进行多元的政策倡导与公众教育行动。如2010年，绿色和平针对《中国现有化学物质名录2009》进行分析，识别其中有毒有害物质，推动中国政府对有害化学品管制措施的更新做出更好的政策性准备。

另外，绿色和平于2009年在印度开发建立了针对有害化学品管理的，贴合现实情况的高仿真模拟培训，帮助受训者应对有害化学品的危险事故、应急及采样工作。2017年该套模拟培训面向企业及NGO开放，可对从识别有害化学品到制定应对防护方案的全过程进行模拟教学。

4. 中国民间组织行动的挑战与机遇

尽管中国的民间环保组织在有害化学品污染调研与政策及公众倡导、推进方面，已长时间开展工作且具有多元丰富的经验，但纵观这些行动可发现，中国民间组织无论从视野还是策略方面，仍旧面临一些挑战。这些挑战同时也可看做是民间组织在化学品专业领域逐步走向成熟的发展机遇。下面将分别分析中国化学品管理民间行动在不同层面面临的一些挑战。

4.1 议题设定视野层面

中国民间组织因本世纪初国内环境污染问题严重，逐步发起了由污染受害者群体、

环境保护专业人士、媒体从业者等开展的各种污染调查与政策推动行动。虽然在行动中，大家勤于对污染专业知识与相关法律法规进行学习，但多是关注国内知识体系与相

³⁹ 中外对话. 中国化学品环境管理的挑战与机遇. [EB/OL]. (2018-11)[2019-10-9]. <https://www.chinadialogue.net/reports/10941-China-s-chemical-challenges/ch>.

关法律，缺少国际视野。甚至专门开展有害化学品污染调查与防治倡导的机构，对于化学品四公约以及国外相关议题的推动经验与政策情况，同样缺少关注。如何将化学品公约中有害化学品清单及其管理策略与自身工作建立连结，在此方面中国民间组织尚缺少一定的专业知识储备与经验。这在一定程度上导致中国的民间行动多是在污染事件发生后，才开始被动的针对某一有害化学品进行污染调研与政策推动。如果能够在化学品管理前端，进行清单所列化学品的政策与公众倡导，将起到更有效的污染防治作用。

4.2 行动过程层面

某些化学品公约清单所列的类别，如含汞废物以及废旧塑料等，在污染调查过程中容易从外观识别，且相关化学品检测手段较为成熟，检测成本较低。然而另一些，如《斯德哥尔摩公约》清单中所列持久性有机化合物，其检测过程则需要较高专业及技术要求才可实现。这导致中国民间草根组织或污染受害者群体缺少相应的检测资源，在污染调研过程中，无法明确污染物成分、含量，也无法确认其与人体或环境损害间的关联性。这种检测成本和检测资源方面的高门

槛，在一定程度上阻碍了民间行动的顺利开展。同时也在一定程度上影响了民间组织或个人主动针对公约中的有害化学品污染进行关注。

4.3 行动效果层面

化学品公约相关民间行动近十年来始终是个别专注污染防治的组织在开展。这些散落于中国各地，关注不同有害化学品议题的机构，如同孤独漂泊于浩瀚大海中的渺小船舶。一些调研、倡导活动仅能在局部地域及某专业领域产生一定影响，且常无法持续。这种点状行动的特征，缺少足够强的影响力与推动作用，行动效果相较预期明显偏弱。

另外，造成有害化学品污染的始作俑者大部分为工业企业，在中国这类企业通常极度缺乏化学品管理专业知识与经验。很多国内企业对化学品公约了解不足，在企业业务层面，常因对有害化学品管理的视野狭窄、技术落后、能力有限，最终造成严重的经济损失与人身伤害。企业在面对民间质疑及管理规范化推动行动时，从意识到相应措施方面皆表现出一定程度的漠视与消极，对于民间行动的开展造成了很大的挑战。

5. 建议与思考

在结束本报告前，笔者试图针对上述提到的问题和挑战，从不同利益相关者视角出发，基于民间行动与化学品管理制度，进行一些分析提出相关的建议，希望可以激起更多伙伴的讨论与思考。

首先，从民间行动视角观察，如上所述的民间行动，大多是在不清楚化学品公约管制清单及履约内容的基础上，因有已造成的污染被发现，而被迫开始曝光与行动的。我国化学品管理相关法律、制度尚在发展完善过程中，有些国内法律尚未涉及的化学品管理问题，今后可以以化学品公约中的条款框架及内容作为参考，以公约履约过程中各国

政府与民间最佳实践经验作为借鉴，从而推动我国化学品管理政策与制度建设的不断完善。另外，民间组织行动应站在环境受害者角度或弱势群体角度发表客观建议，推动问题解决。换言之，摆脱泛政治化的可能，减少对立，在行动过程中显得尤为重要。国际视野的培养与国际公约框架视角的使用，亦可帮助国内民间组织更好地站在理性且宏观的位置上，对现有化学品安全与管理发表独立见解。

其次，从政府治理化学品问题视角观察，我国政府在化学品四个公约履约过程中开展了大量的工作，从履约义务到信息共享，

以至区域协调、技术与能力培养方面，均不同程度得到联合国有关部门及公约秘书处的认可。然而，政府在化学品管理法律与制度建设方面，仍存在一定的可完善空间。我国是化学品生产与使用的大国，将化学品与水、空气及土壤作为同等级别的防治领域进行制度建设，将是未来2-3年亟待面临的挑战，同时也将为中国其他国家的化学品安全管理提供难得的经验。在法律及制度建设过程中，如何更好的调动民间环保组织与公众参与的主动性与积极性，给予民间更多的参与空间，从本报告的研究视角出发，应是政府部门关注的重点。在水、空气、土壤等环境污染防治过程中，有些形式已有些许尝试，如政府相关管理部门与民间组织在污染管理实践中互动合作机制的探索与建立；各方实践信息共享与经验交流；完善污染管理信息公开渠道；利用逐渐成熟的新媒体互动平台建立多元的公众信息获取与决策参与途径等。这些内容在化学品管理制度建设过程中也可加以利用，将使得政府与民间共同管理更具可操作性，且更具实践意义。

再次，从对化学品危害评估及处置技术研究视角观察，由于相应历史数据的缺乏，我国在化学品毒理学方面，较少发表针对长

时间低剂量暴露之危害效应的研究。短时间高剂量暴露/摄入对生物健康的影响，虽然在实验室环境下容易控制，可以达成其研究目标，但这类研究结论与当下化学品危害的现实情况，尤其是隐形污染物给人体造成的影响有所脱节。因研究思路或方法导致的科学研究结论外推时的局限性，长远来看，将阻碍我国化学品安全管理的发展与完善。因此，建议我国环境化学及毒理学相关专业学者，在条件允许时尽快开始收集环境与健康基础数据，尤其是具有高环境风险地区化学品暴露数据。分析这些数据可作为长期持续跟踪研究的重点。

最后，从公众对化学品安全关注视角观察，已知有害化学品的应用，在生产、生活中正处于逐步管制与淘汰的阶段，然而新研制的化学品及潜在有害化学品，仍日新月异地出现在我们身边。对化学品及其危害的了解虽具有一定的专业门槛限制，但公众应逐渐树立这样的观念：化学品及其安全不确定性已逐渐渗入日常工作生活中，产生着难以估计的影响。我们对化学品危害应保持警惕，并通过实际行动减少购买和使用含有复杂化学品成分的商品，在未来的工作生活方面建立这一习惯，尤为值得关注。

6. 结语

本报告自资料搜集、关键人物访谈至撰写完成，历时近四个月。短短四个月的时间，实在无法将中国民间涉及化学品公约的行动逐一记录与梳理。报告以四个化学品公约进行一级分类，再以民间行动的切入视角或执行手法作为二级分类，挑选具有代表性的机构或案例进行了综述。研究报告撰写过程中，因无法穷尽以往历史资料，在叙述案例中可能存在疏漏，望各位读者可以海涵，并针对案例疏漏及一些细节的表述不当等问题，提出珍贵的补充与改进建议。

附录 I：与化学品公约履约相关的重要政府部门、机构及网站

机构	网站
生态环境部固体废物与化学品司	http://gts.mee.gov.cn
生态环境部国际合作司	http://gjs.mee.gov.cn
生态环境部对外合作与交流中心	www.mepfeco.org.cn
生态环境部固体废物与化学品管理技术中心	http://www.mepscc.cn
国家履行斯德哥尔摩公约工作协调办公室	http://www.china-pops.org/
中国限控汞行动网	http://www.mercury.org.cn/
国家环境保护汞污染防治工程技术中心	http://mppc.basic.cas.cn

附录 II：与化学品公约履约相关的中国民间机构名录

机构	网站	微信公众号	领域（本报告提及到的公约或协定）
绿色和平	http://www.greenpeace.org.cn	绿色和平行动派 绿色和平发布	巴塞尔公约 鹿特丹公约 斯德哥尔摩公约
天津滨海环保咨询服务中心（天津绿领）	www.fgytc.org	天津绿领环保	巴塞尔公约
北京市海淀区和谐社区发展中心	---	和谐社区发展中心	巴塞尔公约 水俣公约
零废弃联盟	http://www.lingfeiqi.org	零废弃联盟	巴塞尔公约
广州市海珠区宜居广州生态环境保护中心（宜居广州）	http://www.yjgz.org	宜居广州	巴塞尔公约
深圳市零废弃环保公益事业发展中心（无毒先锋）	http://toxicsfree.org.cn	环境健康这些事	巴塞尔公约 鹿特丹公约 斯德哥尔摩公约 水俣公约 国际化学品管理战略方针
北京地球村环境教育中心	www.gvbchina.org	乐活云家	巴塞尔公约 水俣公约
零废弃村落	---	垃圾分类行动	巴塞尔公约
芜湖市生态环境保护志愿者协会（芜湖生态中心）	http://www.wuhueco.org http://www.waste-cwin.org （生活垃圾焚烧信息平台）	芜湖生态中心	巴塞尔公约

机构	网站	微信公众号	领域（本报告提及的公约或协定）
合肥市庐阳区深蓝环境保护行动中心（绿满江淮）	http://green-anhui.org.cn	绿满江淮	巴塞尔公约
云南思力生态替代技术中心（云南思力）	http://www.panchina.org http://www.6weidu.com （6维度）	6维度环境健康科普网	鹿特丹公约
北京市朝阳区自然之友环境研究所（自然之友）	http://www.fon.org.cn	自然之友	鹿特丹公约 斯德哥尔摩公约
长沙市曙光环保公益发展中心（曙光环保）	---	曙光环保	鹿特丹公约
北京市朝阳区达尔问环境研究所	http://www.bjep.org.cn	达尔问	斯德哥尔摩公约 水俣公约
北京市丰台区源头爱好者环境研究所（源头爱好者）	---	源头行动派	斯德哥尔摩公约 国际化学品管理战略方针
中国生物多样性保护与绿色发展基金会	http://www.cbcdgf.org	中国绿发会	斯德哥尔摩公约
笔触媒环境科学工作室	http://blog.sina.com.cn/bizudesing	笔触媒工作室	斯德哥尔摩公约
中华环保联合会	http://www.acef.com.cn	中华环保联合会	水俣公约
自然田环境调研团队	---	自然田NatureFields	水俣公约
公众环境研究中心（IPE）	http://www.ipe.org.cn	蔚蓝地图	国际化学品管理战略方针

无毒先锋

无毒先锋是深圳市零废弃环保公益事业发展中心的一支关注“有毒化学品污染对中国人群的健康影响”的团队。使命：“合力抗击‘隐形污染’，消除有毒化学品对中国人群的健康影响”。终极理想：“无毒中国”——中国再无有毒化学品污染受害者。

化学品网络

化学品安全民间合作网络（简称“化学品网络”）是由中国境内多家公益机构发起的非营利的民间合作网络，成立于2019年6月5日。其愿景是各国政府、学界、企业、民间等利益相关方，合力建立起健全的化学品管理体系，使得生态环境和公众健康不再遭受有害化学品和危险废物的严重威胁。使命是合力推动化学品议题主流化，搭建化学品管理多元合作平台，提升民间参与度，直接消除一定的化学品威胁。



无毒先锋

邮箱：info@szzw.org.cn

网址：www.toxicsfree.org.cn

微博：@无毒先锋