

Distr.: General
9 July 2012

Chinese
Original: English

国际化学品管理大会

第三届会议

2012 年 9 月 17-21 日，内罗毕

临时议程*项目 4(d)

国际化学品管理战略方针的执行： 执行工作所需的财政和技术资源

快速启动方案中期审查报告执行摘要

秘书处的说明

1. 国际化学品管理大会在其关于财政和技术资源的第 II/3 号决议中，要求快速启动方案执行董事会对方案进行评估，报告其有效性以及实施效率，并根据其结论提出建议，供化管大会第三届会议审议。同一决定要求化管大会在第三届会议上审查和评估上述报告，并审议战略方针实施的财政和技术安排是否充足，以酌情采取行动。
2. 执行董事会在 2010 年 4 月 19 日和 20 日于日内瓦举行的第五次会议上，批准了快速启动方案中期审查的职权范围，秘书处于 2011 年 5 月聘请了两位国际专家进行审查。执行董事会在 2011 年 9 月 13 日和 14 日于日内瓦举行的第六次会议上审议了审查结果，认定利益攸关方需要进一步投入，执行董事会才能根据审查结果向化管大会提出建议。根据利益攸关方的进一步投入，对报告进行了修订。执行董事会于 2012 年 5 月 7 日和 8 日于日内瓦举行的第七次会议上审议了报告草案修订版。
3. 执行董事会审议报告后，认为其已包含足够的信息，可作为评估该方案并向大会提出建议的基础。文件 SAICM/ICCM.3/8 载有秘书处就执行董事会对快速启动方案中期评估得出的结论和提出的建议编写的说明。
4. 秘书处谨向化管大会转呈快速启动方案中期审查报告的执行摘要，供其审议（见附件）。快速启动方案中期审查报告的全文载于文件 SAICM/ICCM.3/INF/17。

* SAICM/ICCM.3/1。

附件

国际化学品管理战略方针

快速启动方案中期审查报告

执行摘要

导言

快速启动方案及其信托基金是国际化学品管理战略方针下的供资机制。该方案于 2006 年设立，旨在支持发展中国家、最不发达国家、小岛屿发展中国家以及经济转型国家启动能力建设 and 实施活动。全世界范围内使用的化学品有 100,000 多种¹，每年许多新化学品进入市场，提高化学品的管理能力和改善化学品的治理变得越来越紧迫。

根据关于实施国际化学品管理战略方针（化管方针）所需的财政和技术资源的第 II/3 号决议，国际化学品管理大会要求快速启动方案执行董事会对方案进行中期评估，包括评价方案整体有效性、实施的效率和并提出建议。本报告采用评估快速启动方案整体效果的标准，总结了项目中期审查的结果，包括快速行动方案信托基金的运营、信托资金资助项目的影响或教训，以及方案的总体治理情况。

快速启动方案以其方便性、灵活性和实用性获得利益攸关方的广泛赞誉。自从 2006 年设立开始，快速启动方案方案批准了 104 个国家的 145 个项目，成功支持多个国家开启化学品健全管理活动。

中期审查的范围、目标和方法

中期审查依据 2006 年 12 月 31 日至 2011 年 12 月 31 日得到的信息。根据经批准的评估范围和评估时间表，截止 2012 年 2 月 29 日获得的信息也被用作支持性证据。

快速启动方案执行董事会批准的职责范围中规定了评估范围，其中包括对如下几类信息的分析：

- a) 快速启动方案的总体效果
- b) 快速启动方案的机构和行政安排
- c) 项目执行情况和影响
- d) 主要发现和结论

该评估综合使用多种方法收集数据。方法包括：

- 对与快速启动方案、其运作以及项目相关的文献进行案头研究；
- 对实施方、执行董事会和快速启动方案实施委员会成员、环境署化学品处官员等掌握重要信息的利益攸关方进行访谈；
- 对 46 个利益攸关方进行电子邮件调查，调查重点为项目结果和成就，包括能力建设、提高意识、主流化、活动计划、成本效益、催化作用、同快速启动方案战略重点的关联性、国家自主性、利益攸关方的参与度；
- 审查快速启动方案项目文件，包括最终陈述性报告和监测评估报告；

¹ 《健全的化学品管理实践》（联合国经社事务部、环境署、斯德哥尔摩公约，2010 年）

- 对 4 个非洲国家和 3 个拉丁美洲国家进行实地考察，以收集与项目影响和成就相关的更多信息。

快速启动方案 整体执行情况

快速启动方案设立之后，在许多国家支持开展项目，加强基本能力建设，取得相当大的成就。截止 2011 年 12 月 31 日，共批准项目 145 个，资金总额达 3090 万美元。在审查开始时，37 个项目已完成所有活动，其中 30 个项目已经按要求提交最终报告，其余七个项目正在准备提交给秘书处的最终报告。

项目实施方的资金大约占捐助方捐款的 20%，这表明发展中国家致力于化学品健全管理的坚定决心。考虑到它们资源有限，这样的举动尤其具有说服力。该方案还在动员、利用、并按重点分配资金方面获得很大成功：

- 快速启动方案共筹集资金 4080 万美元，包括向信托基金的捐款以及项目实施方和执行机构的配套实物捐助；
- 快速启动方案成功利用全球环境基金（GEF）资金 2520 万美元，支持非洲和亚太地区的项目；
- 快速启动方案信托基金按照工作重点，成功地向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供援助，这些项目占全部受资助项目的 70%。

快速启动方案战略重点

快速启动方案信托基金设立时确定了三个战略资助重点，见《化管方针总体政策战略》第四部分战略目标：

- A) 编制或更新国家化学品概况，查明健全化学品管理的能力需求；
- B) 基于落实化学品管理国际协定和倡议的工作成果，确立并强化国家化学品管理机构、计划、方案和活动，以执行战略方针；
- C) 开展旨在通过把化学品健全管理纳入国家战略（主流化）促进战略方针实施的分析、机构间协调和公众参与活动，为发展援助合作重点提供参考。

根据中期审查结果，迄今为止，项目主要关注战略重点 A)和 B)。

这是一个理性的起步方针，因为这些活动将通过基本基础设施建设，让相应国家更好地了解自身化学品管理状况。对于化学品管理不是重点或严重缺乏与化学品问题相关信息的国家来说，这一点尤其重要。有理由相信，已经完成重点 A)和 B)中的活动的国家，会决定再接再厉，在属于国家层面重点的特定工作领域（比如在扶持活动中确定的领域），强化能力建设，并继续努力实施化管方针。

《快速启动方案资助指南》强调多利益攸关方和多部门框架。因此，方案得到了来自所有部门的利益攸关方的广泛认可，并利用多个渠道分享与方案相关的信息。这些渠道包括有关化

化学品和废物管理的国家、区域以及国际会议；各化管方针战略发布材料的出版和传播；政府间组织和执行机构等的信息分享机制等。

虽然申请和报告过程对多方支持有内在要求，但是利益攸关方的参与仍然是一个问题。从利益攸关方那里获得的数据表明，总体上，利益攸关方的参与面临挑战。我们注意到研讨会出席率不高，对化学品管理问题的意识不强，因此化学品在发展议程中排位较低，项目重点不是主流化（重点 C）。未来在方案的评估中，要进一步分析这个特点，从而更好地评估其为促进利益攸关方广泛参与化学品健全管理作出的重要贡献。

另外，虽然大部分项目的提案中写着采用多部门方法，但是大部分项目由环境部门牵头。继续积极鼓励其他部门参与项目的计划和实施过程非常重要，因为其他部门在化学品管理生命周期的不同阶段扮演重要角色。

机制和行政安排

快速启动方案的治理机构包括：作为最高机构的国际化学品管理大会（化管大会），以及接下来的快速启动方案执行董事会和快速启动方案实施委员会。执行董事会制定与化管大会议定的快速启动方案标准一致的运作规则，审查进展，指令必须的或必要的行政变动。

快速启动方案信托基金实施委员会的业务开展方式也与此相仿。对每年召开的执行董事会会议的报告和每年两次召开的实施委员会会议的报告进行审查后发现，这两个组织都以极高的职业操守开展工作。

执行董事会和实施委员会也确保快速启动方案继续动态地运行。这主要体现在各方的热烈而积极的回应上：捐助方积极向信托基金捐款；政府及其他执行方积极提交提案；执行机构积极参与并为项目执行提供技术和方法支持。

对包括会议报告和面对面访谈结果在内的信息进行审查后看到，执行董事会的工作高效且富有成果，其业务开展方式亦符合治理机构应遵循的原则。

快速启动方案实施委员会对快速启动方案的治理的发挥的作用符合评估提案和监督项目的标准程序。然而，需要注意的是，虽然筛选和审批过程符合为每轮申请制定的准则，对受资助项目进展的监督过程还有提高的空间，即通过设立项目评估的标准和指标，帮助实施委员会和秘书处评估进展。这些工具会有助于提高快速启动方案实施委员会和秘书处的监督和评估能力。

快速启动方案实施委员会负责确保信托基金账户中的所有可用资金在每一轮申请中都得到分配，但前提是有完整且符合要求的项目提案，以及维持地理和部门上的长远平衡。同时，在提供帮助时，优先考虑最不发达国家和小岛屿发展中国家²。审查还显示：

- 项目申请的过程是透明的，但是应提高清晰度并加强指导，以促进实施方更好地设计提案；

² 《快速启动方案业务计划》，2007 年 4 月

- 目前的规定允许在 2013 年 11 月 30 日前拨付资金，这可能影响到第 12 至 14 轮的新项目，以及实施中项目按期完成所有活动的能力；
- 化管方针秘书处下的行政架构变得能力不足，原因是从 2009 至 2012 年，信托基金资助项目的数量翻了一番；
- 自 2009 年起，快速启动方案项目的数量由 71 个升至目前的 145 个，增长一倍多。工作负荷的持续增长削弱了秘书处及时为快速启动方案提供全面服务的能力。

秘书处的一个重要局限是工作量日益增多，这些工作全部由两位雇员负责。鉴于方案不断扩充，需求不断增加，为快速启动方案所有项目的运行和执行提供足够的后续保障面临挑战。为了改善快速启动方案行政和管理的总体效率和执行效果，秘书处如能为如下任务增加人员将大有裨益：

- 推进并加快快速启动方案项目的机构和行政程序的过程，例如环境规划署和执行或实施机构达成协议的过程。
- 设定项目指标并确定核查方式，同时在整个周期中对项目进行严格跟进。这种额外的支持，将有助于秘书处在项目执行中就项目进展情况向实施方做出更快的回应和持续的反馈。

项目执行情况及影响

针对 30 个已完成项目成果的审查显示，被批准工作计划的各目标均已完成。这 30 个项目的最终文件及其它应交付材料已于 2012 年 2 月 28 日呈交秘书处。这些证据说明，快速启动方案在提出与战略方针相关的新倡议、进一步增强与战略方针相关的化学品健全管理方面，是卓有成效的。由于取得这些成果，各利益攸关方也表现出继续实施化管方针工作的强烈动力和兴趣。

的确，已完成的项目已产生积极影响并取得重要进展，加强了能力建设，完成了化管方针实施活动，并且成功实现了与国情和需求相关的目标。另外，多方的报告显示，项目影响了国家的计划和决策过程，主要是加强了政治承诺和同利益攸关方的沟通、协调与合作。通过建立社会政治和机构框架、加强化学品领域的治理，所有已完成的项目都产生了长远而积极的影响。

这些项目的结果同时也成为未来各国化学品管理评估的基准。一些项目指出，通过提高对于国家化学品管理的认识以及设定国家的化管方针重点，它们已经为未来实施化管方针奠定了基础。

大多数的项目报告都举出具体事例，说明项目实施对化学品管理的国家方案、立法和政策的制定做出的贡献。从政策角度来说，所有的项目都表示，它们通过以下方式，直接或间接地影响了国家计划和决策：

- 政治承诺（例如通过会议和研讨会）；

- 地方当局增强了对自身角色和功能认识（得益于新的信息和数据）；
- 地方当局强化了有关化学品管理及相关风险的知识和认识；
- 增强了政府和利益攸关方之间的沟通、协调和合作；
- 通过各自的项目，在不同国际化学品公约和条约间形成合力。

利益攸关方的参与和项目的延期是项目面临的最严峻挑战。一些项目得到多个部门的利益攸关方的参与。然而，另一些项目则指出，达到这样的参与水平一直是个挑战。在审查过程中显露出来的另一难点是不能按期完成项目。大多数的项目都因各种原因申请延期，原因包括行政程序的延误（包括内部和外部程序）、政局不稳、自然灾害和缺乏多部门参与。项目完成日期因此受到严重影响，延期甚至超过两年。

根据各国的需求和发展水平，所有项目都激发了实现化学品健全管理的行动。不过，如果在项目的初始和最终报告中能够提供对国情更为详尽的描述，则会更容易评估项目贡献的性质和意义。

经验教训

中期审查总结了项目实施中取得的一些经验，这涉及化学品管理的能力建设、法律、政策和法规的制定，以及管理和体制的改善。其中的一些重要经验如下：

- 技术和推广研讨会对吸引利益攸关方参与项目实施活动有关键作用；
- 快速启动方案为在国家和区域层面分享信息和经验提供了机会；
- 如条件具备，在相关部门间形成合力可能会增强化学品管理的合作；
- 实施化管方针的战略应与更广泛的国家政策相一致；
- 一些被发现的问题，例如技术能力不足或数据有限，可能是因项目设计不全面造成的，设计之初没有考虑到各国的种种不足；
- 另一些带有政治色彩的挑战需要得到妥善解决，例如缺乏政治承诺及化学品管理在国家的环保议程中处于次要位置。

结论

快速启动方案的中期审查显示，化管方针倡议在发展中国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家中已经成功地开展了初步的能力建设活动。快速启动方案的方便性和灵活性已经得到了广泛的认可，且已成为快速实施项目的实用工具。虽然指出在快速启动方案的项目中需要采用多部门参与方式，但是还是应鼓励除环境以外的部门更广泛参与。

快速启动方案的治理结构似乎足以从行政和决策上保证方案的有效实施。然而，化管方针秘书处作为方案的行政支持单位，其结构在 2009 年尚属合理，目前已经不足以支持秘书处管

理的众多项目，因为 2009 至 2012 年之间快速启动方案资助的数量项目翻了一番。项目数量的增加削弱了秘书处高效地管理方案的能力。

针对所有已完成项目的总体评估显示，这些项目完成了战略目标，并在能力建设和化管方针实施活动方面产生了积极的影响。通过扶持活动取得积极成果之后，一些国家以主流化为重点，在朝着化管方针的实施迈进。然而，旨在完成战略重点 C（主流化）的项目数量少于战略重点 A（能力需求评估）和 B（制度建设）下的项目。这表明可能仍有必要支持各国将战略方针纳入主流。

总之，经审查的证据表明，快速启动方案在支持初步能力建设活动上是成功的。化管方针通过六年以后，已经进入了实施的关键阶段，除了扶持活动之外，可能还需要更持久的融资机制以支持其实施。
