
**国际化学品管理大会不限成员名额工作组
第二次会议**

2014年12月15-17日，日内瓦
临时议程*项目5(c)(二)

新出现的政策问题及其他关切问题：
其他关切问题：高度危险农药

联合国粮食及农业组织编写的有关高度危险农药的情况说明

秘书处的说明

1. 秘书处谨在本说明的附件中分发由联合国粮食及农业组织提供的有关高危农药的情况说明。
2. 根据国际化学品管理大会第II/6号决议第2段，不限成员名额工作组第二次会议应考虑《国际化学品管理战略方针》的实施、发展和加强问题，包括：
 - (a) 继续就针对正在显露的政策问题所开展的工作进行讨论；
 - (b) 审议有关将新活动纳入《全球行动计划》的提案；
 - (c) 审议正在开展的各项举措，并着手处理在实现如下目标方面所取得的进展和存在的差距问题：截至2020年底使化学品的使用和生产方式可以尽量减少对人类健康和环境造成的重大不利影响；
 - (d) 审议各区域会议的成果；
 - (e) 确定以供审议纳入化管大会各届会议日程的重点问题。
3. 在审议各区域会议的成果方面，秘书处指出，于2013年8月到2014年3月期间召开的所有五次化管战略方针区域会议均强调了高危农药的重要性。
4. 高危农药的有关决议分别在2013年拉丁美洲及加勒比区域会议和2014年非洲区域会议上获得通过。在上述决议中，这些地区邀请联合国粮食及农业组织在考虑发展中国家和经济转型国家的情况和需求的基础上，就高危农药的更安全的替代品编写资料文件。他们还鼓励各国对高危农药开展调查活动，并建

* SAICM/OEWG.2/1。

议化管战略方针各区域协调委员会利用高危农药调查报告，展示在逐步淘汰高危农药方面开展跨部门合作的成功案例。上述决议还鼓励在各区域建立注册、限制和禁止高危农药的联机信息系统。

5. 在亚太区域和中东欧区域的会议上也提出了类似决议。尽管这两个区域均未通过此类决议，但都承认了对高危农药采取行动的重要性。另外，亚太区域通过会议报告邀请各国对高危农药开展调查活动并鼓励该领域的信息交流。

6. 不限成员名额工作组不妨就高危农药方面的相关需求和取得的进展进行审评，并就开展进一步的合作行动提出建议，供国际化学品管理大会第四届会议审议。

7. 附件所载的情况说明系按联合国粮食及农业组织提供的原文照发，未经秘书处编辑。

附件

联合国粮食及农业组织（粮农组织）编写的有关高度危险农药的情况说明

背景

1. 国际化学品管理大会第三届会议提出决议，呼吁对高度危险农药（高危农药）开展一致行动，同时认识到高危农药在使用过程中造成的危害以及弃用高危农药所带来的机遇。此项决议草案由于提出的时间太迟，许多代表团来不及征求其利益相关方的意见，因此在当时未获核准，但仍然在会议期间获得了广泛支持。自化管大会第三届会议以来的所有化管方针区域会议都对高危农药开展了讨论并就所需的进一步行动达成了共识，其中非洲区域会议及拉丁美洲和加勒比区域会议还通过了有关高危农药的具体决议。粮农组织理事会和新获批准的《国际农药管理行为守则》均呼吁采取行动消除高危农药带来的风险。《鹿特丹公约》列出“极为危险的农药制剂”清单，也与识别和减少高危农药风险的努力密切相关。

什么是高危农药？

2. 高度危险农药（高危农药）是指在某些情况下可能被认为太危险而不应被使用的农药。在针对减轻高危农药相关风险的其他措施不起作用的情况下，应对禁止或控制高危农药予以仔细考虑。联合国粮食及农业组织（粮农组织）在《国际农药管理行为守则》¹中将“高危农药”定义为：*...根据国际公认的分类制度（如世界卫生组织（世卫组织）或《全球化学品统一分类和标签制度》（《全球统一制度》）或相关具有约束力的国际协议或公约中所列的清单），被公认为会对健康或环境造成特别高水平的急性或慢性危害的农药。此外，在一国的使用条件下可能会对健康或环境造成严重或不可逆危害的农药也可被视为高危农药或按高危农药处理。*

3. 《守则》还建议：*如根据风险评估认为减轻风险的措施或良好销售做法不足以确保产品的处理不会对人类和环境造成不可接受的风险，则应禁止进口、分销、出售和购买这类高危农药。*

4. 尽管可被界定为“高危”的农药相对较少，但其对健康和环境的危害可能极高。每年由于农药造成的残疾调整生命年数（DALY）² 预计接近 750 万年³，其中 99% 的中毒案例发生在发展中国家。联合国环境规划署（环境署）在《关于化学品健全管理的不作为代价的报告》⁴中保守估计，2005-2020 年撒哈拉以南非洲地区因农药影响造成的累计医疗费用为 970 亿美元。通过采取行动确定和控制少数农药以降低这些巨大影响应该是有可能的。这被称为“挂在低处的果实”，意思是适度的努力能够在减轻风险方面产生显著成效。

¹ 《国际农药管理行为守则》，（粮农组织，2013 年）。

² DALY 是“Disability-adjusted life years”的缩写，指过早死亡导致的丧失岁数和丧失工作能力岁数的加权计算值。

³ Prüss-Ustün 等人，《化学品所致疾病负担的已知和未知：系统回顾》（环境卫生，2011 年，10:9）。

⁴ 《关于化学品健全管理的不作为代价的报告》（环境署，2012 年）。

5. 农药在农业和控制具有破坏性和有害生物的公共卫生领域发挥着重要作用。有人声称农药对于生产足够食物以维持不断增长的全球人口必不可少。在多数区域，农药的使用正在扩大，2012 年全球市场规模约为 400 亿美元。大多数国家已经立法控制农药的贸易和使用，并设有登记系统，用于确定可使用的农药类型及用途。

6. 由于多数农药用于农业，监管和登记机构通常设在农业部，并由卫生和环境主管机构参与。因为这一原因，一般设在环境部的旨在强化化学品管理的各项流程，有时对农药管理的关注较少。这一潜在疏忽对发展中国家的影响尤其重大，农药在发展中国家是最广泛使用的化学品，通常由未经过培训、设备简陋的农民所使用。

7. 目前在全球范围内使用的农药活性成分约有 800 种，这些活性成分被配制成数千种含有一种以上活性成分的产品。所有农药根据其化学性质和作用方式的不同，均在一定程度上对人类及其他生物具有毒性。世界卫生组织（世卫组织）按农药造成的（主要）严重危害进行分类，其中甲级农药（Class I pesticides）危害最大。《全球化学品统一分类和标签制度》（《全球统一制度》）将所有化学品（包括农药）分为不同程度，其中包括慢性长期健康影响。

8. 农药被批准使用之前会接受广泛的测试，以证明其益处多于风险。但是部分风险总是存在，风险程度通常取决于农药的使用条件。

9. 例如，操作员在空调驾驶室里驾驶装有校准良好的喷杆喷雾机的拖拉机施用农药，其风险远小于未经校准且渗漏的背负式喷雾器施药。与之类似，对水生生物有害的农药在远离水域的地方施用可能引起的负面影响很小，而有意或无意进入河流或湖泊时则会造成严重影响。因此，使用条件可用来评估农药的风险，并确定减轻不可接受风险可采取的适当控制措施。

高危农药为什么是个问题？对谁而言？

10. 农药均有毒性，会对接触农药的任何生物产生影响，且易受到其作用方式的影响。例如，作用于昆虫的神经系统的农药（如有机含磷杀虫剂和氨基甲酸酯）也会影响农药接触者的神经系统；阻碍昆虫生成壳质的农药也会对水生环境中产生壳质的生物产生相同作用。由于多数农药在开放环境下进行施用，因此不可能将农药精确对准目标害虫而不接触其他生物。

11. 农药使用者有时不了解农药对其健康和环境的影响。这种无知普遍造成对农药使用者、无意接触到农药的其他人士及环境的保护程度不足。农药中毒者通常身处偏远农村地区，医疗条件有限。农药中毒事件往往不被报道，受害者可能无法得到医疗照顾。执业医师有时也无法诊断农药中毒病例或给予充分治疗。大部分发展中国家缺乏能够为农药中毒诊断和治疗提供意见的毒物控制中心。

12. 即使使用者知道某种农药会引起疾病或对环境造成危害，他们通常认为不存在替代办法。实际上在绝大部分情况下总是有替代办法。可能是生物控制、栽培方法，也可能是机械陷阱或障碍或是低风险农药。使用的高危农药缺乏替代品的情况很少，减轻风险总是可能的，包括采用更好的施药办法和防护设备，限制接触专业农药施药器或改变农药配方以降低其危险性。

13. 农药接触者有时认为这是不可避免的职业危害，还经常认为无法避免或治疗中毒症状。这导致农药使用者损失了工作天数和生产能力，从而影响到他们的收入和更广泛的经济状况。另外，农药还在全球被广泛用作自杀药剂及用

于非法施毒。经验表明，将最危险的农药撤出市场或限制其使用，能够减少这类情况的发生。

14. 高危农药的影响对使用者、接触农药的其他人（贫穷的农村社区、田间的儿童、田间工作的妇女（弱势群体））、消费者（食物中的农药残留、饮用水质量）、环境（野生生物、生态系统服务（传粉媒介、天敌）都是个问题。同时值得注意的是，世卫组织预计，每年有 880,000 人死于自杀，而农药是最常用的自杀方法，在发展中国家和经济转型国家尤其如此⁵。

涉及多少种化学品？

15. 世卫组织和粮农组织的高危农药标准列示如下：

- (a) 符合《世界卫生组织建议的农药按危险性的分类》的 Ia 或 Ib 级 标准的农药制剂 (www.WHO.int/ipcs/publications/pesticides_hazard/en/index.html)；或
- (b) 符合《全球统一制度》致癌性类别 1A 和 1B 标准的农药活性成分及其制剂；或
- (c) 符合《全球统一制度》诱变性类别 1A 和 1B 标准的农药活性成分及其制剂；或
- (d) 符合《全球统一制度》生殖毒性类别 1A 和 1B 标准的农药活性成分及其制剂；或
- (e) 《斯德哥尔摩公约》 (www.chm.pops.int) 附件 A 和附件 B 列示的农药活性成分，及符合该《公约》附件 D 第 1 段所有标准的农药活性成分；或
- (f) 《鹿特丹公约》 (www.pic.int) 附件三列示的农药活性成分及其制剂；或
- (g) 《蒙特利尔议定书》列示的农药 (www.ozone.unep.org/Ratification_status/montreal_protocol.shtml)；或
- (h) 已经显示对人类健康或环境造成严重或不可逆不利影响的发生率高的农药活性成分及其制剂。

16. 高危农药名单本身并不存在，监管机构的职责之一正是识别那些正在使用的、会对人体或环境造成不可接受的高风险的农药。需要重点开展行动将这些农药替换为危险性低的替代办法，或采取措施降低持续使用有害农药的风险。粮农组织和世卫组织正努力协助国家采取适当行动。

17. 粮农组织在多个区域对高危农药相关行动的调查首次表明，在许多发展中国家注册和使用的农药中，高达 70%按上述标准可被列为高危农药。调查还显示，许多国家已经采取行动杜绝使用最危险的农药，而这样做并未对农业生产或公共健康造成不利后果。

你能做些什么？

18. 采取行动降低高危农药风险需要农药管理机构迈出重要的第一步。必须具备行动的意愿，这当然需要做出决定并采取行动。粮农组织、世卫组织和环境署等国际机构有能力为这些流程提供引导和协助。

⁵ 《预防自杀：一项全球要务》，（世卫组织，2014年）。

19. 需要认识到，存在功效已经得到证据和经验证明的替代品，而有销路的化学品总会被生产商和销售商所极力维护。因此，监管机构需要做出客观明智的决定。

20. 莫桑比克的化管战略方针快速启动方案项目所制定的流程正在被其他国家效仿。建议各国监管机构学习这一经验，同时调整各项风险识别、评估和采取行动的流程，以替换高危农药或降低其风险。粮农组织和世卫组织也在起草高危农药的相关指导意见，该指导意见将于 2013 年晚些时候发布。

21. 主要步骤包括：

- (a) 识别已经注册和正在使用的高危农药
- (b) 确认使用范围和条件
- (c) 评估对人体健康的风险
- (d) 评估对环境的危害
- (e) 调查活动
- (f) 找到备选方法：
 - 非化学品控制
 - 危险性较低的化学品
 - 工程和监管控制以降低使用高危农药的风险
- (g) 实施替代办法并逐步淘汰高危农药的使用。

22. 莫桑比克的快速启动方案项目是采取行动降低高危农药风险的一个范例。粮农组织已协助农药监管当局识别高危农药，并根据农药使用的范围和性质评估其风险。农民及使用这些农药的其他人将在寻找危险性较低的替代品方面获得帮助。

23. 为更好地规范和管理化学品而必须采取的行动——这里具体指为降低高危农药风险而采取行动——最终需由国家一级的监管机构负责实施。这一行动在莫桑比克带来的直接结果，就是目前使用的所有高危农药均已于 2014 年 8 月被正式禁止，随着替代品的逐步引入，这些农药的使用将在数月内被逐步淘汰。

24. 鼓励各国采取适当行动并持续关注这一问题，以便将其作为降低化学品风险的具体行动的一个范例，在化管大会第四届会议上予以介绍和讨论。