

环境署全球汞行动 伙伴关系总体框架

2020年3月版

本出版物可以全篇或部分复制，以任何形式用于教育或非营利目的，无需版权许可，但请注明来源。联合国环境规划署（UNEP）将感谢使用者向我们寄送任何使用本报告而形成的新的出版物。未经联合国环境规划署事先书面许可，不得将本出版物再次出售或用于任何其他商业目的。

免责声明

本出版物所采用的名称与材料的呈现方式并不意味着联合国环境规划署关于任何国家、领土、城市或地区、或其当局的法律地位或关于其边界划定表示任何意见。同时，本出版物中的观点不一定代表联合国环境规划署的观点或政策规定；提及具体的商品名称或商业过程并不构成环境署对它们的认可或支持。

联合国环境规划署在全球各地及其自身的活动中致力于推广良好环保实践。本出版物采用 100% 再生纸印刷。我们的分发政策旨在减少联合国环境规划署的碳足迹。

导言

为响应联合国环境规划署理事会第 24/3 号决定第 27(a)段要求制订总体框架加强全球汞问题方案的号召，本文件报告了现有伙伴关系正在进行的工作。该文件是经执行主任与各国政府和其他利益攸关者磋商编制的。本文件已呈送理事会第二十五届会议，理事会欢迎该伙伴关系所取得的进展，并赞同联合国环境规划署继续参与该伙伴关系。本文件随后又进行了修订和更新，以反映最新的发展动态。

序言

环境署理事会第 23/9 号决定呼吁建立各国政府和其他利益攸关者汞行动伙伴关系，以减少汞及其化合物在环境中的释放对人类健康和环境造成的危害。这一呼吁与联合国大会第 60/215 号决议“建立全球伙伴关系”相一致。在该决议中，伙伴关系被定义为“……公营和私营部门当事方之间自愿结成的协作关系。所有参与者都同意为实现一个共同目标携手合作，或进行具体工作，并经过彼此同意，分担风险和责任、分享资源和惠益”（第 2 段）。为响应环境署理事会第 23/9 号决定，2005 年确定了五个伙伴关系领域，分别是：燃煤汞排放、个体和小型金矿开采、氯碱汞电池生产、产品含汞，以及汞空运及预期结果研究。

在第 24/3 号决定第四部分，环境署理事会认识到“目前为减少汞构成的各种风险而做出的努力尚不足以在全球范围内应对汞风险方面的各种挑战”并为此认定，“需要为减少这些化学品对人类健康和环境构成的风险而进一步采取长期的国际行动。为此，将审查和评估关于增强各项自愿性备选措施、以及新的和现有的国际法律文书方面的各种备选办法，以便争取在此问题上取得进展。”

环境署理事会第 24/3 号决定第四部分第 27 段规定，环境署有责任与各国政府和利益攸关者磋商，通过以下方式加强环境署汞方案伙伴关系：

“……(a) 通过组织合作伙伴和其他利益攸关者召开会议等手段，制定联合国环境规划署全球汞行动伙伴关系总体框架，包括：

- (一) 制定业务计划；
- (二) 确定伙伴关系目标；
- (三) 制定业务准则；

(b) 扩大伙伴关系的数量和范围，将新兴的、正在发展的或相关部门也囊括在内，如单体氯乙烯生产、有色金属开采以及水泥生产和废弃物燃烧；

(c) 除其他外，通过加强与联合国工业发展组织合作，探索基于市场的创新方式、传播供选择的保存和回收技术等方法，扩大个体和小型金矿开采伙伴关系；

(d) 采取措施确保全球汞行动伙伴关系有充足的资金开展工作。”

另外，环境署汞行动方案受环境署理事会第 24/3 号决定第四部分第 19 段中规定的七项优先事项指导：

“(a) 减少人为来源的大气汞排放；

(b) 为管理含汞和汞化合物废物寻求无害环境的解决办法；

(c) 在全球范围内减少对产品和生产工艺中所使用的汞的需求量；

(d) 减少全球范围内的汞供应量，包括考虑减少初级采矿业活动，并考虑到各种来源的等级顺序；

(e) 寻求以无害环境方式储存汞的解决办法；

(f) 考虑到下文第24(d)段¹中提到的分析结果，设法补救那些已受到污染、而且已影响到公众和环境健康的场址；

(g) 进一步深入了解诸如编目、人类及环境接触、环境监测和社会经济影响等领域的情况。”

环境署理事会第 25/5 号决定第三部分中，除其他外，赞扬“执行主任和联合国环境规划署全球汞行动伙伴关系成员在发展和实施该伙伴关系，以使其成为针对汞问题立即采取行动的工具体现取得的进展”；欢迎“该伙伴关系在建立在第 24/3 号决定第四节确定的优先领域立即采取行动的总框架方面所取得的进展”，并赞同“联合国环境规划署继续参与该伙伴关系”。

环境规划署理事会第 26/3 号决定第二部分确认“联合国环境规划署汞行动方案，包括全球汞行动伙伴关系和其他倡议所取得的进展”；敦促“各国政府和其他利益攸关方继续支持和促进全球汞行动伙伴关系”以及“所有伙伴继续努力，立即采取步骤减少汞暴露带来的风险”。该决定还请“执行主任视资源的可得性，在全球汞行动伙伴关系的范围内采取具体行动，以加强发展中国家和经济转型国家启动或进一步发展其国家汞库存的能力”。

在第 27/12 号决定第三部分中，环境署理事会欢迎“联合国环境规划署秘书处及其合作伙伴通过全球汞行动伙伴关系针对汞问题立即采取行动的努力”，并敦促“所有合作伙伴继续努力”和“各国政府和其他利益攸关方继续支持、参与并促进全球汞行动伙伴关系”。该决定还请“执行主任继续向全球汞行动伙伴关系提供必要的支持”。

在第 25/5 号决定第三部分中，环境署理事会还请“执行主任召集政府间谈判委员会，其任务是编写一份具有法律约束力的全球汞问题文书”。理事会第 26/3 号决定重申了这项任务。谈判进程促成 2013 年 10 月 10 日在日本熊本全权代表会议上通过了《关于汞的水俣公约》。《水俣公约》于 2017 年 8 月 16 日生效。《公约》的目标是保护人类健康和环境免受人为排放和释放的汞和汞化合物所危害。

全球汞行动伙伴关系发挥了重要作用，帮助推动制定具有法律约束力的全球汞问题文书，并通过使《公约》生效，在谈判过程中为谈判代表、其他利益攸关方和公众提供了知识。全球汞行动伙伴关系与利益攸关方密切合作，协助及时批准和执行《公约》。该伙伴关系目前的工作重点是支持及时、有效地执行《水俣公约》，提供有关汞的最新科学知识，以及对全球汞行动进行宣传和提高公众的认识。

环境署全球汞行动伙伴关系总框架文件是在 2008 年与各国政府和其他利益攸关方磋商后制定的，随后又进行了修订和更新，以反映最新的发展动态。本框架是一份不断变化的文件，将根据实施情况进行审查和更新。

1. 环境署全球汞行动伙伴关系目标

环境署全球汞行动伙伴关系的总目标是，通过把全球人为排放到空气、水和陆地中的汞降到最低，如果可能的话全部清除，保护人类健康和全球环境不受汞及其化合物排放带来的危害。

¹ 环境署理事会第24/3号决定第四部分第24.d段：
要求执行主任编写一份报告，编写过程中利用其他论坛就以下方面正在进行的工作：……基于现场的污染
(d)分析有关受污染程度的信息、这些地点所释放的汞化合物给公共卫生和环境带来的危险、无害环境的减缓备选措施和相关费用，以及受污染地点的释放量在全球释放量中所占的比例。

根据理事会第 24/3 号决定第 19 段规定的优先事项，为支持实现伙伴关系总目标，伙伴关系领域应支持完成下列目标：

- 按照来源等级将汞供应最小化，如果可能全部取消，将汞从市场上清除，实行无害环境管理。
- 将人类意外排放到空气、水和陆地中的汞最小化，如果可能彻底杜绝；
- 继续将全球对汞的使用和需求降到最低并彻底消除；
- 在没有经济上可行的合适备选方法时，促进无汞技术的开发。

为实现下列目标，伙伴关系领域还应：

- 加强发展中国家和经济转型国家的能力；
- 信息共享与交流。

环境署全球汞行动伙伴关系及其伙伴关系领域在开展工作时应侧重于以下方面：

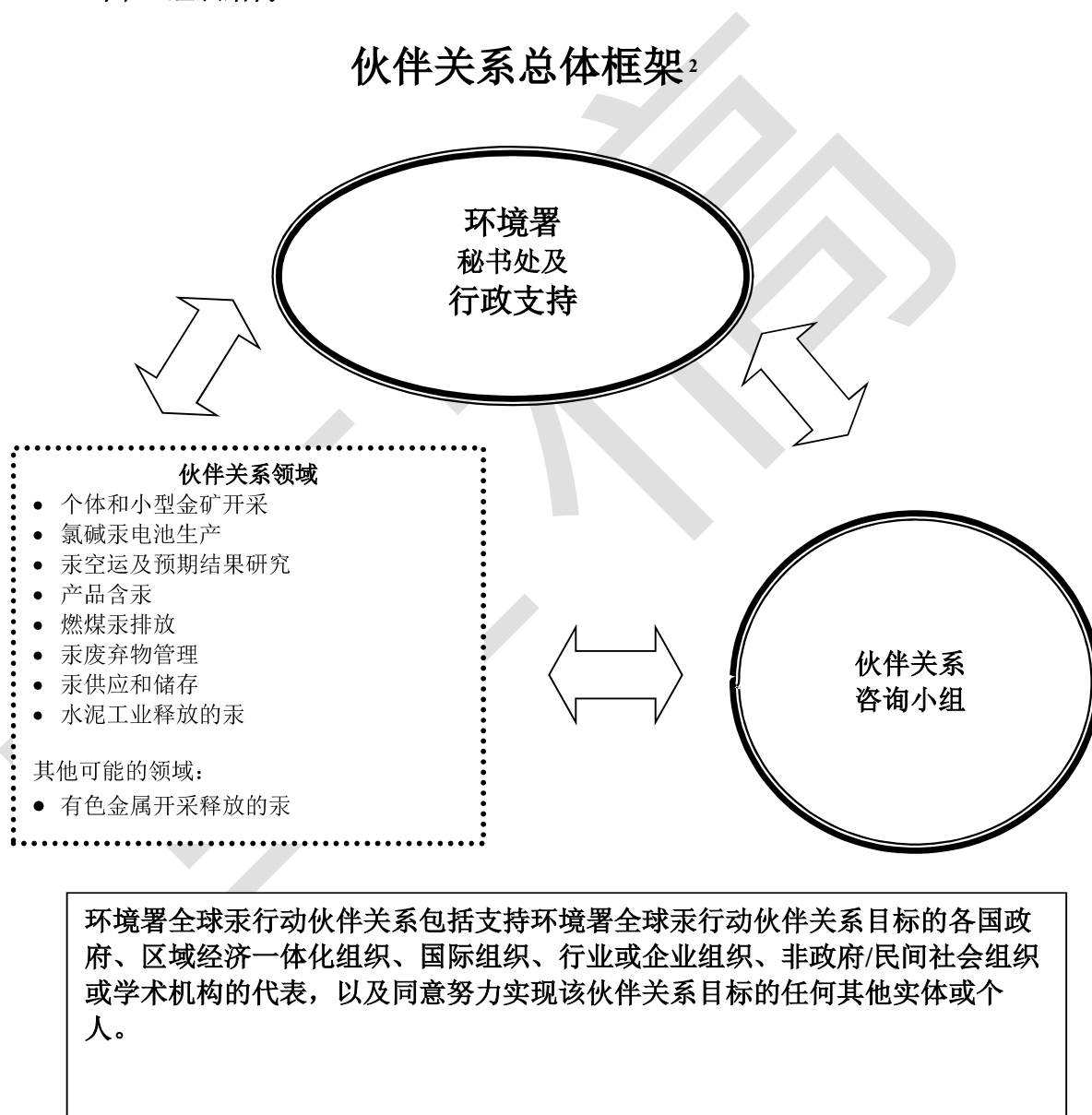
- 支持及时、有效地执行《水俣公约》；
- 提供有关汞的最新科学知识；以及
- 对全球汞行动进行宣传和提高公众的认识。

2. 组织结构

组织结构将以透明、包容、灵活有效的方式促进实现环境署全球汞行动伙伴关系总目标和伙伴关系领域各项目标。

图 1 描述的组织结构旨在提供广泛的监督、协调、指导和便利，协助合作伙伴协调目标，并作为一个机构审议交叉问题。该组织结构旨在作出说明，具有可持续性，并允许进行有效的监督和审查。

图1 - 组织结构



3. 业务准则

² 截至 2020 年 3 月，已确立了 8 个伙伴关系领域。

附件 1 中规定的业务准则适应了环境署全球汞行动伙伴关系下的广泛问题，在以透明、可说明、包容性方式开展伙伴关系领域各项活动方面保持了灵活性。业务准则适用于环境署全球汞行动伙伴关系的各个方面，包括伙伴关系咨询小组和伙伴关系领域。

4. 业务计划

业务计划是环境署理事会第 24/3 号决定要求制定的，

附件 2 中描述了该计划的结构，为伙伴关系领域提供指导。

业务计划应具有灵活性，应允许考虑新合作伙伴的观点并将其包括在内。业务计划还应定期审查。尽管长期来看总体目标和具体目标基本一致，但优先事项和时间表应根据执行进展和情况变化定期进行调整。

5. 信息交换

环境署将按要求履行义务，分享并散发相关信息，制定并散发外联资料，向合作伙伴提供支持。

6. 资金

环境署全球汞行动伙伴关系的运作需要资金。伙伴关系领域目标和业务计划应明确潜在的捐赠者和金融机构，协助以系统、有重点、协调的方式调动资源，实现环境署全球汞行动伙伴关系的总目标。

7. 评估

按照环境署报告格式³，伙伴关系领域将每两年向环境署报告一次。环境署将促进向各国政府报告进展情况，包括视情况向联合国环境大会或其附属机构报告进展情况。

还将向《关于汞的水俣公约》缔约方会议提交关于环境署全球汞行动伙伴关系内所开展活动的定期报告。

报告情况将包括追踪伙伴关系活动和合作伙伴所作的贡献，评估效力，衡量伙伴关系活动对实现总目标的影响。报告将提高环境署全球汞行动伙伴关系的效率、效力和可持续性。

这些报告可在伙伴关系秘书处网站上找到。

³ 环境署将为伙伴关系领域制定系统的报告格式和时间表。

附件 1 - 业务准则

本准则指导环境署全球汞行动伙伴关系的运作。

1. 伙伴关系

(a) 环境署汞行动伙伴关系是各国政府及非政府部门、公营和私营部门当事方之间自愿结成的协作关系，所有参与者都同意展开系统工作，实现环境署全球汞行动伙伴关系的目标，这与联合国大会第 60/215 号决议“建立全球伙伴关系”相符，并将支持实现《国际化学品管理战略方针》(SAICM) 和《关于汞的水俣公约》的目标。

环境署全球汞行动伙伴关系在解决环境署理事会第 24/3 号决定第 19 段所确定之优先事项的伙伴关系领域⁴内进行运作。

2. 参与

(a) 环境署全球汞行动伙伴关系向支持环境署全球汞行动伙伴关系目标的任何国家政府、区域经济一体化组织、国际组织、行业或企业组织、非政府/民间社会组织或学术机构开放。该伙伴关系也向任何同意为实现伙伴关系目标而工作的任何其他个人或实体开放。

(b) 每一实体或个人在成为伙伴关系的参与者（下文称“合作伙伴”）后，将为伙伴关系活动的制定和实施贡献资源或专门技术。

(c) 有兴趣成为合作伙伴的实体或个人应向环境署递交信函，说明其支持环境署全球汞行动伙伴关系及其实现伙伴关系目标的承诺，并详细说明他们为实现环境署全球汞行动伙伴关系目标将做出怎样的贡献。该意向书须呈递到以下地址：

Head
Chemicals and Health Branch
Economy Division
United Nations Environment Programme
Palais des Nations
8-14 avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
电子邮件: metals@un.org

此类意向书将在伙伴关系秘书处网站上公布。

(d) 环境署可根据其规则和政策要求潜在合作伙伴提供更多信息。

(e) 参与该伙伴关系将由环境署确认。

⁴ 截至 2020 年 3 月，已确立了 8 个伙伴关系领域。

3. 伙伴关系咨询小组

(a) 伙伴关系咨询小组包括25名成员，旨在为环境署全球汞行动伙伴关系提供服务。

(b) 伙伴关系咨询小组包括政府、区域经济一体化组织和主要团体及部门（包括非政府组织、科学界和产业界）。该小组成员应包括发展中国家和经济转型国家，还应考虑到地区代表性和性别平衡。

(c) 环境署执行主任应邀请下列代表加入伙伴关系咨询小组：

- (一) 伙伴关系领域领导者；
- (二) 伙伴关系领域提名的合作伙伴；
- (三) 满足b段构成要求可能需要的其他代表。

在新伙伴关系领域建立的情况下，执行主任可能另外邀请代表在过渡基础上加入伙伴关系咨询小组。

(d) 伙伴关系咨询小组将选出一名主席或两名联合主席，任期为两年。主席或联合主席可连任，最多任两届。

(e) 环境署是伙伴关系咨询小组的当然成员，并充当秘书处。

(f) 伙伴关系咨询小组职能与职责如下：

- (一) 鼓励开展符合环境署全球汞行动伙伴关系总目标和业务准则的工作；
- (二) 审查伙伴关系领域业务计划，以便提出建议，使伙伴关系领域业务计划与环境署全球汞行动伙伴关系总目标和业务准则保持一致；
- (三) 向环境署执行主任报告全面进展情况；
- (四) 沟通重要事项和经验教训，推动伙伴关系领域间的配合与协作；
- (五) 报告在环境署全球汞行动伙伴关系下开展的活动。

4. 会议

(a) 伙伴关系咨询小组

- (一) 伙伴关系咨询小组会议将至少每年召开一次，如有必要，将另行召开会议。
- (二) 会议可本人亲自参加，也可以召开电话会议或通过其他方式召开会议。
- (三) 伙伴关系咨询小组需经成员协商一致采取行动。
- (四) 观察员可出席伙伴关系咨询小组会议。
- (五) 成员和观察员自行负担参会费用。但环境署全球汞行动伙伴关系应通过其秘书处采取措施筹集资金，保证发展中国家、经济转型国家和非政府组织成员前来参会。
- (六) 伙伴关系咨询小组会议报告可从伙伴关系秘书处网站上获取。

(b) 伙伴关系领域

- (一) 合作伙伴将至少每年召开一次会议，如有必要，将另行召开会议。
- (二) 会议可本人亲自参加，也可以召开电话会议或通过其他方式召开会议。
- (三) 伙伴关系领域需经本领域合作伙伴协商一致采取行动。
- (四) 如果参加会议的合作伙伴没有异议，观察员可以经伙伴关系领域邀请或该领域领导者或联合领导者邀请出席会议。
- (五) 合作伙伴和观察员自行承担参会费用。但环境署全球汞行动伙伴关系应通过其秘书处采取措施筹集资金，保证发展中国家、经济转型国家和非政府组织成员前来参会。
- (六) 每一伙伴关系领域将指定本领域领导者或联合领导者，任期两年，领导者可连任。

5. 业务准则修正案

任何合作伙伴都可以向先前核准的伙伴关系业务准则提出修正。提出任何修正案的合作伙
伴需向伙伴关系秘书处递交有关拟议修正的书面解释。对业务准则提出的修正案将递交给伙伴关系
秘书处，经其审查后，递交伙伴关系咨询小组进行审议。

6. 作用和责任

各伙伴关系领域作用与责任一致，也与环境署全球汞行动伙伴关系目标相符，但需承认个别合
作伙伴做出了独特贡献。

(a) 合作伙伴作用

伙伴关系领域中的合作伙伴尤其将：

- (一) 在伙伴关系领域下启动并开展活动，必要时与其他合作伙伴协商。
- (二) 在各自组织内分享有关环境署全球汞行动伙伴关系和伙伴关系领域的信息。
- (三) 及时向伙伴关系领导者报告在本伙伴关系领域开展活动的进展和结果，以便监督和审查伙伴关系进展，按照议定目标评估伙伴关系结果。
- (四) 主动积极确定有利于实现伙伴关系目标的新活动、战略和资源。
- (五) 同意单个伙伴关系领域有自己的领导者。
- (六) 代表环境署全球汞行动伙伴关系积极筹资。
- (七) 向伙伴关系领域提供指导和技术援助。
- (八) 酌情帮助新合作伙伴加入环境署全球汞行动伙伴关系。

(b) 伙伴关系领域领导者的作用

各伙伴关系领域领导者或联合领导者有以下作用：

- (一) 召开并主持业务规划和其他会议。
- (二) 帮助制定业务计划。
- (三) 鼓励伙伴关系领域内的所有个体合作伙伴参与并且分享信息和战略。
- (四) 定期分享和传播信息，包括向环境署提供进展报告、经验教训和最佳做法，以便更广泛地向大众传播。
- (五) 在伙伴关系咨询小组中代表各自的伙伴关系领域行事。
- (六) 代表伙伴关系领域向环境署报告。

(c) 环境署的作用

根据可用资源，环境署将：

- (一) 提供行政和秘书处支持。

- (二) 协助环境署全球汞行动伙伴关系向各国政府报告，包括酌情向联合国环境大会或其附属机构以及《关于汞的水俣公约》缔约方会议报告。
 - (三) 代表环境署全球汞行动伙伴关系积极主动筹资。
 - (四) 向伙伴关系领域提供指导和技术援助。
 - (五) 酌情帮助新合作伙伴加入环境署全球汞行动伙伴关系。
 - (六) 作为伙伴关系咨询小组的当然成员。
- (d) 在上文(c)款的作用中，环境署还应为信息交流活动提供以下支持：
- (一) 向合作伙伴传播相关问题的信息。
 - (二) 运行并维护网站，使人们能便捷地获取信息、合作伙伴活动和资源。
 - (三) 保留一份联络人名录。
 - (四) 协助收集提供给国家的适当信息。
 - (五) 制定并传播有关环境署全球汞行动伙伴关系的公共外联资料。
 - (六) 为发展中国家和经济转型国家编制并散发技术资料。
 - (七) 使会议报告和其他相关资料可以公开获取。

附件 2 - 业务计划模板

一、问题摘要（不超过 250 字）

本摘要强调了该问题在环境署全球汞行动伙伴关系总体环境中之所以重要的原因，并为读者提供了一些有关该问题的背景。

II. 伙伴关系领域目标

目标应反映伙伴关系领域的预期成果。目标应明确、可衡量、有针对性且实际可行，同时与环境署全球汞行动伙伴关系的总目标有明确的关联。设定目标有利于以系统方式取得具体成果。

III. 优先行动

本节确定了伙伴关系领域的主要优先活动（建议三到五项优先行动）。伙伴关系领域优先行动与目标相关。

IV. 合作伙伴工作和时间表

本节描述了合作伙伴在每项优先行动中的主要贡献，包括总体性、双边和协作工作：

- 工作必须与伙伴关系领域目标明确相关。
- 对工作进行简单明确的描述，涉及成本、期限、目标和重大事件，描述应恰当可用。
- 提供所有工作的联络信息。

五、机会

本节指出一些其他的构想和观点，这些构想和观点可能有利于伙伴关系领域实现其目标，但在目前时间期限内并未实施。这样一来，合作伙伴就可以记录那些还需进一步研究和/或目前无资金支持的“好的想法”，还可以使合作伙伴就今后业务计划开展的有趣工作相互交流，可能引起新合作伙伴的兴趣，提高透明度。

机会应尽可能具体地与伙伴关系领域的目标明确相关。

六、评价

对所有伙伴关系领域的评价：

按照环境署报告格式⁵，伙伴关系领域将每两年向环境署报告一次。报告情况将包括追踪伙伴关系活动和合作伙伴所作的贡献，评估效力，衡量伙伴关系活动对实现总目标的影响。

⁵ 环境署将为伙伴关系领域制定系统的报告格式和时间表。

在本节中，伙伴关系领域应：

- 列举实现伙伴关系领域目标的进度指标。
- 描述伙伴关系领域如何进行业绩衡量和报告。

七、资源调动

环境署全球汞行动伙伴关系和相关的伙伴关系领域业务计划可以系统、有重点、协调地调动资源。伙伴关系领域目标和业务计划应清楚标明潜在的捐赠者和金融机构。如果合作伙伴希望为个别项目筹措资金，应在本节列明具体细节供合作伙伴审议。

鼓励合作伙伴提供资金并提供实物援助。

合作伙伴可以制定具体措施、与非合作伙伴合作，或开展与伙伴关系目标一致的项目。希望环境署汞行动伙伴关系将作为一项机制，为大型战略项目筹措资金。

鼓励合作伙伴向相关出资人和区域组织申请资金。

八、业务规划程序

本节应列明制定和审查业务计划的程序。伙伴关系将对工作进行评估，测试下一步工作方向和生产率，并相应调整规划。

九、联系

不言而喻，伙伴关系承担交叉工作。本节列举了如下主要相关活动，包括：

- 环境署全球汞行动伙伴关系工作内部的交叉活动；
- 不属于环境署全球汞行动伙伴关系工作范畴的活动。

十、合作伙伴

本节包括合作伙伴名单和主要联络点，还确认了伙伴关系领域领导者和其他相关信息。

更多信息请访问 www.unep.org/globalmercurypartnership。

关于联合国环境规划署

联合国环境规划署（UNEP）是具有领导力的全球性环保机构，负责制定全球性环保议程，推动联合国体系内可持续发展环保方面的协调实施，并担任全球环境的权威代言人。

我们的使命是通过对国家和人民进行启发、告知和赋能，使其在不损害子孙后代利益的前提下提高生活质量，从而在爱护环境方面提供领导力并鼓励合作。

我们的工作包括评估全球、地区和国家的环境状况和趋势；开发国际和国家环境监测手段；以及巩固旨在实现明智环境管理的各项制度。

我们将我们的工作分为七个广泛的主题领域：气候变化、灾害和冲突、生态系统管理、环境治理、化学品和废弃物、资源效率以及受审议环境。在我们的所有工作中，我们始终保持着对可持续发展的总体承诺。

我们与成员国以及民间社会、企业、其他主要团体和利益攸关方的代表密切合作。我们始终在探索利用伙伴关系推动可持续发展的新途径。

www.unep.org

如需更多信息，请联系：

Chemicals and Health Branch
Economy Division
United Nations Environment Programme
Palais des Nations
8-14 avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
电子邮件: metals@un.org
www.unep.org/globalmercurypartnership