

大会

联合国粮食及农业组织 罗马

C
C89/LIM/23

1989年11月10日

第二十五届会议

1989年11月11-30日 罗马

项目17.1

工作中使用化学制品的安全问题

背景

粮农组织《农药供销和使用国际行动为准则》

1 《农药供销和使用国际行动为准则》（《准则》）的制定工作于1981年开始，进行这项工作的目的是为了处理在安全和有效地使用农药方面遇到的种种问题：就如何处理与这类产品有关的问题的方式而言，过去一直存在着各种各样的看法，因此有必要提供一项准则，使之有可能有效地处理这个问题。

2 《准则》由1985年11月粮农组织大会第二十三届会议一致通过。大会作出这个决定前在各种技术会议上进行了长期的谈判，其中包括同成员国政府、其他联合国组织和其他有关各方进行的广泛的磋商，以及在农业委员会中和理事会各届会议上的讨论和审议。

3 这一自愿性的《准则》的基本功能之一是作为有关农药供销和使用的一个衡量标准，特别是在各国建立适当的管理基础结构以前。

4 在1987年11月的大会第二十四届会议上，通过了第5/87号决议，特别要求在下一个两年度中把“预先通知同意”原则纳入《准则》。

拟议的国际劳工组织公约

5 从1921年的第三届会议起，随着人们对一些具体的化学物质的危险性的了解，国际劳工组织已通过了一些关于使用这些化学物质的安全问题的公约和建议。这些年来，工作中使用

的化学制品的数量有了惊人的增加。鉴于化学工业遍及全世界的性质和该行业中的工人的广泛流动，国际劳工组织强调必须使有关化学制品的危险性的信息和传播这种信息的形式保持高度的一致性。

6 国际劳工组织理事会在其第238届会议（1987年11月）上决定把工作中使用化学制品的安全问题列入国际劳工会议第76届会议（1989年）议程。

7 根据有关双重讨论程序初级阶段的大会议事规则第39条，劳工局起草了题为“工作中使用化学制品的安全问题，报告六(1)”的初步报告，目的是为第一次讨论这个问题奠定基础，并根据收到的答复起草了第二个初步报告（“工作中使用化学制品的安全问题，报告六(2)”）。第二个报告的附录中提出了一系列拟议的结论。

8 该报告以及拟议的结论已经由1989年6月26日的国际劳工组织大会通过。大会认为应该在其下一届例会的议程中列入一个题为“工作中使用化学制品的安全问题”的项目，以便进行第二次讨论，以期通过一项公约和建议。

《准则》和国际劳工组织拟议的公约和建议 之间重复的领域

9 粮农组织的《准则》涉及农药的使用和供销。国际劳工组织拟议的公约和建议则涉及化学制品包括农药的生产、管理、储存、运输和处置，工作活动引起的化学制品的有毒物质的释放以及化工设备和容器的保养、维修和清洗。由于农药构成了拟议的公约和建议旨在处理的化学制品的相当大一部分，因而粮农组织的《准则》和国际劳工组织拟议制定的文件，无论是涉及的产品还是活动，都有相当多的重复和重叠的领域。在一些重要的领域，《准则》的规定更加全面，确定的标准比拟议的公约和建议确立的更加详细。这两套文件的条款在其目前的形式下虽然肯定有重复，但看来并不是不相容的。本文件的附录中列出了对这些条款作的简短的比较性分析。

10 鉴于上述情况，出现的问题是粮农组织的《准则》和国际劳工组织文件内容重叠的后果和可取性。从理论上讲，这两套文件的涉及面有一定的重叠看来或许是可以接受的，因为国际劳工组织和粮农组织的重点领域不同和有关的两套法律文件的性质不同：粮农组织的《准则》是一个非约束性的行为准则，而国际劳工组织拟议的公约将是具有充分约束力的法律协议。这一点劳工组织总干事在同总干事的通信中已经讲明。

11 然而，从实际的角度来看，应该指出几点。首先，尽管粮农组织和国际劳工组织的文件的重点不同，但这两个文件在目前的形式下实际影响的是同一个行动者即政府、生产者和销售商。其次，直到公约和建议最终批准为止，不可能确切了解哪些条款将具有充分的约束力而

哪些则不然。第三，涉及同一或重叠的领域的两套不同的法律文件可能会产生造成一定程度的混乱的后果。影响也可能是因使用虽然具有法律约束力但较一般的“公分母”公式而“冲淡”粮农组织的《准则》的效果。例如，在信息交流/预先通知同意领域和包装、标志和广告的标准方面，可能尤其是如此。此外，重复性法律文件的存在会导致支持有关法律文件的活动包括技术援助活动的重复。

12 鉴于上述情况，大会不妨审议一下，就农药而言，把拟议的国际劳工组织的新文件的应用范围限制在农药“出厂前”的生产和处理上，而粮农组织的《行为准则》处理“出厂后”的供销和使用，这样做是否可取？

13 起码必须确保《准则》和拟议的国际劳工组织文件之间没有不一致的情况和国际劳工组织的文件充分考虑《准则》的成就。实现这一目的部分方式是确保在拟议的公约中，在序言和确立实质性标准的条款中均提及《准则》中更加具体的条款。

结 论 和 建 议

14 大会不妨审议一下上述情况，并审议请总干事提请国际劳工组织和国际劳工会议注意法律文件在农药供销和使用方面重复的危险和确保两套法律文件的一致性的必要性，以及就农药而言，最好把劳工组织的文件限制在农药“出厂前”的生产和处理上等做法是否可取。

拟议中的公约／建议和“准则”：
简要的比较性分析

1—总则

拟议中的“公约”第1点规定国际劳工大会应当通过两个有关“工作中使用化学制品”的安全问题的国际文件。

第6(C)点对此下的定义包括：

- “ (1) 化学制品的生产；
- (2) 化学制品的管理；
- (3) 化学制品的贮存；
- (4) 化学制品的运输；
- (5) 化学制品的处置；
- (6) 由于工作活动造成的化学制品有毒物质的释放问题；
- (7) 化学工设备和容器的保养，维修和清洗”；

“工作中使用化学制品”的所有方面几乎都适用于“准则”也涉及的农药。既然如此，这两个文件在主要问题上就有相当多的重叠。

2—标志（拟议中的公约的第10.1点，拟议中的“建议”的第32和33点；“准则”的第3.4.1至3.4.4，4.1, 5.2.2.5, 8.1.3, 10.2各条）。

“准则”所提及的粮农组织指导方针涉及了“公约／建议”所研究的题目。此外“准则”还提到了其他一些重要方面，如下述情况：每一个地方都有不同需要，因此每一种标志应适合于每个具体市场（拟议的公约第10.2.1点；准则的第3.4.1条）。还提到了其他国际组织，包括世界卫生组织，国际民航组织，国际空运组织的工作。

3—广告（拟议中的“建议”的第33(2)点；准则的第11条）。

建议仅规定：

“有关打算在工作中使用的危险化学制品的宣传材料应提醒人们注意这些制品的危险性”，而准则还是对以下方面规定了非常严格的规则：良好的商业活动，正确的购买信息，采用保护使用者的若干方法，推销人员的技术知识，等等。

4—贮存（拟议中的建议的第37点；准则的第5.1.6, 5.3和10条）。

拟议中的公约和准则（包括准则所提到的粮农组织的指导方针）内容非常相似。然而后者

在要求尽量将农药与其他物品（粮食、药物等参见5.1.6条）进行隔离方面规定得精确得多。

5 处置（拟议中的公约第15点；拟议中的建议第39和40点；准则的第10.3.1条）；

虽然粮农组织的指导方针（准则所提及的）仅限于“农场”内处理，但也涉及到国际劳工组织文本所提及的大部分要点：处置场地的选择，农药容器的污染清除，处理方法，等等。

6 通报（拟议中的建议的第44点，准则的第9条）。

拟议中的建议的第44点规定：

“当出口国有关工作中使用化学制品的法律和条例禁止或严格限制某些危险化学制品时，出口国或出口商应将这一事实及其理由通报进口商和进口国”。

应当指出：准则中有关上述事项的第9条是今年一月份一次政府磋商会的议题，而且交流信息的概念已发展为“预先通知同意”的概念。

在磋商会上对准则第九条提出了好几项修正。这些修正案后来为1989年6月召开的粮农组织理事会第九十五届会议所核准，并提交本届大会通过。

如果这些修正案获得通过，参加“预先通知同意”条款的国家就接受下述规定：在向进口国提供了所有有关信息之后，若没有获得进口国指定的国家机构的明确同意，不得对被禁止或严格限制的农药进行任何装运。

虽然公约文本与拟议中对第9条的修正案的内容不是不相容的，但是看来上述条目的新条文如获通过，所规定的内容就立即会大大超出一种简单的通报制度。

对没有参加“预先通知同意”条款的国家来说，互相通报制度仍然适用。

拟议中的修正案的文本载于C/……号大会文件中。