



联合国
环境规划署



Distr.: General
29 October 2010

Original: English

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书
政府间谈判委员会
第二届会议

2011年1月24-28日，日本，千叶

临时议程*项目3

拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书

对产品中的汞进行管制的备选方案

秘书处的报告

在于2010年6月7日至11日举行的第一届会议上，拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会请秘书处编写一份报告，探讨对产品中的汞进行管制的两种方法的各自优缺点：第一种是带有时间限制豁免的全面禁止；而第二种是对具体的产品实行禁止。该报告将包括用于确定可容许的、有时间限制的用途的可能准则，并考虑如何为产品分类、潜在的环境影响及社会和经济问题。本报告对该要求做出了回应。

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.2/1.

目录

导言	3
一 备选方案：描述和示例	4
A. 主要特点	4
B. 多边环境协定的实例	4
二 豁免	5
A. 豁免备选方案	6
B. 识别允许用途的导则	6
三 对加汞产品分类	7
A. 产品用途、功能或型式	7
B. 管制方法	8
C. 确定行动的优先次序	8
D. 汞含量水平	9
四 优点和缺点	9
A. 环境效应和社会和经济方面的考虑	9
B. 实施	10
C. 汞问题文书的制订	11

导言

1. 在 2010 年 6 月 7 日至 11 日于斯德哥尔摩举行的第一届会议上，政府间谈判委员会请秘书处编写一份报告，探讨对产品中的汞进行管制的两种方法的各自优缺点：第一种是带有时间限制豁免的全面禁止；而第二种是对具体的产品实行禁止。本报告是对该请求做出的回应。该报告将包括用于确定可容许的、有时间限制的用途的可能准则，并考虑到如何为产品分类、潜在的环境影响及社会和经济问题。

2. 根据这两种方法中的第一种，即带有时间限制豁免的全面禁止，将不允许有任何加汞产品，除非它们被列在待通过的汞问题文书的附件中。这种方法可称为“否定式清单”法，因为附件中列出的产品可能不受禁止或限制一切加汞产品的全面承诺的约束。

3. 根据第二种方法，即采用一种对具体产品加以禁止的清单，除了列在汞问题文书的附件中的产品之外，所有加汞产品都将被允许使用。这种方法可称为“肯定式清单”法，因为只有某一缔约方根据条约要求加以禁止或限制的加汞产品才会被列在这个附件中。¹

4. 虽然本报告探讨了针对加汞产品的两种不同方法，但是经过讨论的许多考虑因素也可以应用于利用汞的工业过程的解决方法中。此外，有一些考虑因素也可以应用于根据汞问题文书通过采用否定或肯定式清单可能要应对的其它问题，包括根据汞问题文书可能会受到约束的汞化合物、汞废弃物、汞的供应源和大气汞排放源。

5. 第一章讨论了两种方法之间的一些基本差别，包括它们可能应用于国际层面和国家层面的差别。重要的一点是，用于国际层面的方法，不需要限制某一缔约方可能在国家层面上采用何种方法。还给出了这些方法是如何在多边环境协定中予以采用的实例。

6. 第二章承认，在汞问题文书生效之后的一段过渡期内，对某些加汞产品可能会有持续需求。讨论了在这一时期可允许继续生产、交易或使用某些加汞产品的豁免规则。注意到这些豁免规则可以有各种不同的形式，且可以在根据汞问题文书而制订的产品清单的宽严性方面，产生显著的差别。还讨论了在考虑了潜在的环境影响和社会及经济问题的同时，确定允许带时限用途的导则。

7. 第三章给出了根据两种不同的方法，可能对加汞产品进行分类的途径。注意到，除了单纯的否定和肯定的方法（即带有时间限制豁免的全面禁止或针对具体产品的禁止），也可以采用结合了这两种方法中的元素的混合方法。例如，覆盖较广的产品分类，如电池、测量器具或电器开关和继电器的肯定式清单，可以禁止或限制很大一部分的加汞产品，同时略去模糊的、无关紧要的或尚不知道的用途，这些用途可能对全球的汞污染没有明显影响，但会对缔约方构成实施和合规方面的挑战。

8. 最后，在第四章，探讨了对产品中的汞进行管制的两种方法的一些优缺点，并始终记住对潜在的环境影响和社会和经济问题的影响。

1 “否定式清单”和“肯定式清单”两种提法，在国际贸易协定中是普遍使用的。作为实例，可参见美洲国家组织的国际贸易信息系统（SICE），www.sice.oas.org/dictionary/SV_e.asp。

一 备选方案：描述和示例

A. 主要特点

9. 在采用否定式清单方法时，根据汞问题文书，不允许任何加汞产品。然而，可以通过采用豁免的方式，允许继续使用某些加汞产品。作为这种方法所特有的豁免清单，将作为文书的附件。

10. 在采用肯定式清单方法时，将只列出要加以禁止或限制的加汞产品，通常是在附件中列出。未列出的产品可以继续使用、生产和销售。同样，像采用否定式清单方法时一样，可以通过采用豁免的方式，允许继续使用某些不被允许的加汞产品，豁免项目也可以作为文书的附件。

11. 在汞问题文书中采用的方法，并不一定强制规定某一缔约方履行其在该文书下的承诺的方式。例如，如果该文书是通过禁止具体产品的清单来对加汞产品进行管制的（肯定式清单方法），缔约方只要愿意，可以通过制定一项禁止所有加汞产品的国家法律或法规，来遵守其承诺。另一种方式是，如果除了列在豁免附件中的加汞产品，汞问题文书禁止使用所有加汞产品（否定式清单方法），各缔约方仍然可以通过采用肯定式清单方法，即通过制定一项仅列出并禁止在其领土上制造的加汞产品的国家法律或法规，来履行其义务。该法律或法规可以允许对符合列在汞问题文书的豁免附件中的产品进行豁免。只要各缔约方具有准确识别和管制在其领土上制造的所有加汞产品的能力，这一肯定式清单方法就能使它遵守在汞问题文书中采用的否定式清单方法。

12. 否定式清单方法和肯定式清单方法之间的关键差别，在于承受行动责任的实体。采用否定式清单方法时，默认的规则是所有加汞产品都受到禁止或限制。在国际公约层面上，寻求豁免的各个国家将负责明确其需要的豁免并获得这种豁免。在国家执行层面，各个制造商或用户将要负责证明其豁免需求，并从其本国政府获得这种豁免。

13. 在采用肯定式清单方法时，默认的规则是不对加汞产品进行禁止或限制，除非做出了决定，将其列入产品禁止或限制的附件中。在国际层面，要么是政府间谈判委员会，要么是在文书生效后的缔约方大会，将有责任商定要纳入这个附件的各个产品或产品种类。在国家执行层面上，各国政府将要负责满足将一种产品列入其禁止或限制产品清单中的适用法律要求。而在这两种情形中，一旦一种产品被列入被禁止或限制的产品清单中，寻求豁免的责任就将转移到缔约方（在国际层面上）或制造商或用户（在国家层面上），其方式类似于采用否定式清单方法时的豁免。

B. 多边环境协定的实例

14. 大量的多边环境协定采用肯定式清单或否定式清单来识别要根据这些协定进行管制的物质、产品或用途。大多数与化学品相关的协定采用肯定式清单方法。

15. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》通过采用若干肯定式清单的附件，来识别要施加控制措施的危险废物。这些附件明确了危险废物的种类

(附件一)、危险废物的特性(附件三)和具体的危险废物(附件八)。还有一个单独的废物清单,列出非危险废物(附件九)。²

16. 《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》和《保护臭氧层维也纳公约》的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》,都采用肯定式清单来明确其涵盖的化学物质。《鹿特丹公约》中有一个肯定式清单,列出了需要履行事先知情同意程序的化学品,而《蒙特利尔议定书》则包含几个附件,列出要根据议定书分阶段淘汰计划淘汰的消耗臭氧层物质。根据该议定书,每个附件都按具体的物质分类,且每个类别都要遵照为该类别定制的具体时间表。例如,氟氯化碳列入附件 A 的第一类,它要按第 2A 条规定的分阶段淘汰计划淘汰。

17. 由于这些协定的肯定式清单附件都不是包括一切的,缔约方预期,随着时间的推移,会把其它物质添加到这些附件中去。《蒙特利尔议定书》允许其缔约方通过三分之二多数的投票,来修正其肯定式清单的附件。缔约方已几次将新的受控物质添加到该议定书中。相对而言,《鹿特丹公约》则要求其缔约方先达成共识才能将化学品或农药添加到公约中去。在第一次会议上添加了不少物质之后,缔约方会议自那以后还没有形成再添加物质所需要的共识,尽管大多数缔约方多年来一直在不断地为此而努力。

18. 上面几个例子,是采用肯定式清单来识别要施加协定规定的控制措施的物质几项协定。《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》则是这类协定的另一个例子。它采用肯定式清单方法来明确要加以消除(附件 A)和限制(附件 B)的有意生产和使用的物质、以及要减少或消除其排放(附件 C)的非有意生产的物质。然而,一旦某个持久性有机污染物被列入附件 A 或附件 B,所适用的附件就起着否定式清单的作用,因为所列物质的一切用途均被禁止或限制,除非它出现在附件的豁免清单中。

19. 大多数多边环境协定采用肯定式清单方法;少数则采用否定式清单。采用否定式清单方法的一个例子,是《防止船舶和飞机倾弃废物或海上焚烧污染地中海议定书》,它所基于的思路是倾倒废物或其它物质在原则上是被禁止的,其例外是专门列出的五类材料。原先的议定书(本《倾倒议定书》拟予以替代的)则是基于原则上允许倾倒的思路,只在附件中给出了一些例外。原先文本中的逻辑思路被完全反了过来,以寻求更好地保护环境。³《倾倒议定书》是在 1995 年通过的,但至今还没有生效。

二 豁免

20. 本章讨论采用豁免,以在从汞问题文书生效到不再允许加汞产品的这段过渡时间内,允许继续制造、销售或使用某些加汞产品。豁免是重要的,因为要达到汞问题文书的目标,很可能需要一个过渡期,而在这个过渡期中,要对某些加汞产品进行豁免,无论文书采用的是否定式清单还是肯定式清单方法。此外,豁

2 See Hackett, D. P., "An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal", *American University Journal of International Law and Policy* vol. 5 (1990), pp. 291-323, available at <http://www.auilr.org/pdf/5/5-2-5.pdf>; Jaffe, D., "The International Effort to Control the Transboundary Movement of Hazardous Waste: The Basel and Bamako Conventions" *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 2, pp. 123, 133, available at <http://heinonline.org/HOL/Welcome>.

3 Scovazzi, Tullio, "Implementation of environmental legal regimes at regional level: The case of the Mediterranean Sea", in *The Future of International Environmental Law*, David Leary and Balakrishna Pisupati, eds., (Tokyo, Japan, United Nations University Press, 2010).

免的可得性、豁免的设计以及豁免发挥作用的方式，对于根据汞问题文书的任何产品规定的潜在环境效应以及社会和经济影响，都具有重大的意义。

A. 豁免备选方案

21. 在否定式清单方法（不允许任何用途）中，在附件中列出的加汞产品将作为豁免，从而作为不允许任何加汞产品的全面条约承诺的例外。在肯定式清单方法中，条约所涵盖的某些或所有载列产品或产品类别都可以包括豁免。例如，诸如“电池”这样的一个产品类别将意味着不允许任何加汞的电池；然而，清单也许包括一个对某一具体类型的电池（如纽扣电池）的豁免。这些豁免可以是一般性的，适用于被列出的产品的所有类别或型号，也可以是更具针对性的。一种选项可以是在列出产品的同时，列出豁免，其方式与《斯德哥尔摩公约》附件 A 的第一部分采用的方式相似。

22. 实际的豁免规则，可能对在汞问题文书中对加汞产品的禁止或限制有多严格或宽松产生显著的不同。政府间谈判委员会或缔约方大会不妨审议的问题包括：是否某一缔约方提出要求后就应给予豁免；要求一项豁免的缔约方是否应提供论证，以证明该豁免是必需的；是否应该有审批过程，对豁免进行审议或认可，以及如果有的话，谁应当是决策机构；以及每项豁免的时限应该有多长。

23. 对于豁免是否有可能延长或展期，也可以提出诸如此类的问题。豁免可以是有严格时间限制的，且展期的机会有限，或根本没有。采用这类豁免的否定式清单，将会随着时间的推移而自动缩短，并且最终不再存在任何豁免。这将形成对加汞产品的全面禁止，而不再需要召开缔约方大会来商定从产品附件中取消豁免。对于肯定式清单方法，这种形式的豁免将最终实现全面禁止附件所列产品。

24. 虽然带有严格时间限制的豁免可能带来有价值的环境和卫生方面的收益，但在一些国家，如果生产和使用列出的加汞产品可能提供重要的就业和收入来源，或这类产品对于某一缔约方的福利的某些其它方面相当关键，则这类豁免也可能造成重大的经济和社会挑战。如果所列产品没有负担得起的替代方案，这个问题就更为突出。在这种情况下，对有时间限制的豁免，如果允许有更为自由的展期或延长条款，就可以极为便利过渡到无汞替代方案。

25. 另外一个要考虑的问题是，应在汞问题文书下建立一个附属机构，以便为缔约方大会提供关于豁免的建议。汞问题文书可以有一条关于建立这样一个机构的规定，或者，它可以授权缔约方大会在文书生效之后建立这样一个机构。例如，《蒙特利尔议定书》的缔约方建立了一个技术和经济评估小组，除了其它事务之外，还委托它提供与政策相关的技术和经济信息，包括通过评估对议定书下必要用途和关键用途豁免的提名。

B. 识别允许用途的导则

26. 委员会不妨审议，汞问题文书是否应该包括不允许制造或交易加汞产品的规定，以及这些规定是否应该包括对允许用途的豁免，以便能够便利过渡到在产品中减少或淘汰汞的使用。在文书生效之后，缔约方大会也不妨审议，如果文书采用肯定式清单的方式，对于新列入的产品，是否应该有豁免。无论文书采用肯定式清单还是否定式清单的方式，缔约方大会也不妨根据情况的变化，修改那些现有的、可容许使用豁免的期限。

27. 诸如此类的问题，可以通过专项办法来加以考虑：例如，各个缔约方可以提名它们认为应当采用以及因此可以仅通过对其进行登记就自动变为有权使用的

任何豁免。或者，委员会或缔约方大会也可以制定导则，用于识别那些应该为缔约方提供的允许使用的豁免。这样的导则可能预见到并考虑禁止或限制加汞产品的潜在环境、社会和经济效应。它们可能包括分析一项具体用途的必要性，以及支付得起的、对环境更好的替代产品的可得程度或开发程度，特别是针对在发展中国家和经济转型国家中的情况。

28. 2007年，北欧部长理事会发表了一份报告，对于替代加汞产品以及用汞的工艺给出了一份优先工作清单。⁴ 该报告中采用的方法可能涉及到制定导则，以识别允许的、有时间限制的用途。它包括：

- (a) 对于考虑中的汞产品，确定是否有可行的替代品；
- (b) 根据能否得到无害环境替代品，将产品分为三类。这三类是：
 - (一) 已经有现成替代品的产品；
 - (二) 已有替代品或替代品正在开发的产品，但由于体制、社会或技术方面的挑战，这些产品可能还需要一个较长的逐步淘汰期；
 - (三) 对于汞的替代或逐步淘汰尚有大量挑战的产品，包括社会和经济的因素和缺乏可靠的替代品；
- (c) 对于要逐步淘汰的每一个产品类别，要实行切合实际的时间跨度，或者，对于否定式清单，考虑采用没有时间限制的、而不是有时间限制的豁免，对于肯定式清单，考虑该产品是否应从清单中略去。

三 对加汞产品分类

29. 本章确定了在否定式清单和肯定式清单方法下、将加汞产品分类列入清单时应依据的标准。这些标准可能包括：产品的用途、功能或型式；对产品可能施加的控制措施的种类；政府据以淘汰某种产品的优先次序；或产品中的汞含量。这些标准不是相互排斥的；在大多数情况下，可对它们相互组合加以利用。

A. 产品用途、功能或型式

30. 按用途、功能或型式进行分类的加汞产品，将按照其服务的功能或用途加以考虑，如照明产品还是牙科产品。根据否定式清单方法，它们将构成对于全面禁止的加汞产品的豁免产品。根据肯定式清单方法，它们将构成在汞问题文书下加以禁止或限制的产品。产品的用途、功能或型式，还可以在肯定式清单中用于识别可能得到的任何豁免。

31. 以这种方式对产品进行分类的一个关键问题是一个附件的清单应当有多概括或者有多具体。例如，加汞测量器具的一般分类，包括如血压计、大气压力计、气体流量计和许多其它表计这样的具体分类。对加汞电器开关、触点和继电器的一般分类，包括许多具体的类别，如汽车安全气囊激活器、红外线检测用半导体和挖掘机中的多极料位开关。

32. 如果在采用否定式清单方法的文书中采用一般分类法，就意味着相当广范的加汞产品将符合获得豁免的条件，而采用更为针对性的分类，则会使豁免的范

4 Nordic Council of Ministers, "Mercury substitution priority working list: an input to global considerations on mercury management (May 2007), available at www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf.

围狭窄得多。采用肯定式清单方法时，采用非常具体的产品清单，将意味着汞问题文书仅包括一小部分加汞产品，除非附件中包括许多清单。在某些情形下，通过修改一种加汞产品的描述，使它看上去不符合所列类别，就可能相对容易地避开或绕开有高度针对性的清单。

33. 反过来，具有较广范围的清单的肯定式清单方法，也可能具有否定式清单的某些属性。例如，具有诸如“电池”或“加汞灯具”的肯定式清单附件，将包括整个类别的加汞产品，包括属于这些类别的新产品。确实，一份包含了五种较大类别产品——电池、电器开关和继电器、牙用汞合金、照明和测量器具——的肯定式清单可以涵盖大约 80%在加汞产品中使用的汞。因为它的综合性程度相当高，这种方法可以减少汞问题文书包含一个专门的修正程序以将加汞产品添加到附件中去的必要性。相应地，采用类别较广、且进行过策略性选择的肯定式清单方法，可以将重点放在最重要的优先用途上，而不需要识别和管制可能不会严重加剧全球性汞污染、以及能够证明非常难以控制的用途，比如宗教的或传统的用途。

B. 管制方法

34. 汞问题文书也可以按将对产品施加的管制或控制措施的类型，对加汞产品进行分类。如果需要对不同的产品组实施不同的规则，这样一种方法可能是必要的。例如，根据《斯德哥尔摩公约》，计划加以消除的持久性有机污染物，是与那些计划加以限制并用不同的要求加以约束的分开列在不同的附件中的。因此，可供选择的管制目标——消除还是限制——就成了对附件中的物质进行分类的依据。虽然《斯德哥尔摩公约》中没有这样的标准，规定何时应当对一种持久性有机污染物加以限制而不是消除，但还是已经列出了计划要加以限制的物质，以便为了在特殊情况下为了保护公众的健康（如用于防治疟疾的滴滴涕）以及当某些缔约方认为该物质的继续使用具有重大经济重要性和不确定性时（如全氟辛酸磺酸），允许其使用。

35. 根据《蒙特利尔议定书》，消耗臭氧层物质是按其逐步淘汰的时间表进行分组的。如要根据何时不再允许使用来对加汞产品进行分类，可考虑更安全的替代产品的当前或预期的可得性、以及对这些产品立即或推迟采取行动的潜在社会和经济收益及成本。

C. 确定行动的优先次序

36. 各国政府也可以根据汞问题文书决定哪些应予以优先注意来对加汞产品进行分类。这种方法很可能与某种产品或产品类别是否应列入一份肯定式清单中去这个问题最为相关。它也可能与在否定式和肯定式清单方法下可能获得的豁免程度相关。

37. 在第一种情况下，各国政府考虑优先行动的需要时，可以根据一种产品或产品组的污染程度或对于人类健康和环境的威胁程度，也可以根据汞问题与加汞产品或产品组的生产、使用或处置的相关程度。对于是否优先安排具体的加汞产品或产品组的决定，可能因考虑上面所列的各种因素而受到进一步的影响；即，是否有可行的替代产品，是否有体制的、经济的、社会的或技术的障碍阻碍对某种加汞产品安排优先行动。

D. 汞含量水平

38. 在否定式和肯定式清单方法中，加汞产品中的汞含量也可以作为分类的另一个依据。虽然一种产品中的汞含量水平，很可能无法为在汞问题文书的附件内对清单分组提供有用的依据，但它可以是具体的产品清单的适用性设立门槛的主要因素。例如，如果小型荧光灯被列入肯定式清单方法中，就可以设立一个每只灯管 x 毫克汞的门槛值，作为列清单的一部分。所含汞含量低于门槛值水平的那些灯管，可以从清单中加以豁免，或暂不列入清单留待以后再定。同样，在否定式清单方法中，汞含量水平低于规定量的产品，也可以不受适用于其它加汞产品的控制措施的约束。

四 优点和缺点

39. 对根据汞问题文书处理加汞产品的否定式清单和肯定式清单方法，要评估其优点和缺点，可能需要进行几方面的考虑，包括：

- (a) *环境效应*：每种方法在推动实现汞问题文书的环境和健康目标方面，可能会有哪些优势和不足？
- (b) *社会和经济影响*：在社会福利和经济发展方面，每种方法的代价和收益可能是什么（如对于就业、人类健康（包括母亲和儿童的健康）、税收、公司赢利和研发（包括更安全的替代产品）等方面的积极和消极影响）？
- (c) *实施*：在实施和遵守一种方法或另一种方法时，对每个国家的法律、体制和技术挑战可能是什么？
- (d) *条约的起草*：在起草汞问题文书的条款时，每一种方法是否会给政府间谈判委员会造成特有的困难？

A. 环境效应和社会和经济方面的考虑

40. 否定式和肯定式清单方法之间的核心不同在于，否定式清单方法涵盖了所有的加汞产品，而肯定式清单方法只把重点放在列出要消除的那些产品或产品类别上。否定式清单方法，从定义上看是综合性的，因为其基本规则是不允许使用任何加汞产品。它自动涵盖了任何新的加汞产品。它符合汞问题文书之消除一切汞用途的目标，因为在其列出的豁免期满之后将不再允许任何加汞产品。

41. 肯定式清单方法可能更符合汞问题文书之减少汞的使用、并在可行时消除汞的使用的目标，因为它允许优先处理问题最大的汞用途，并在可能的情况下消除汞用途，但并不寻求对所有用途进行控制。肯定式清单方法在这些情况下可能特别有用：某些汞的应用在一个国家可能并不为人所知，或者使用量很小，不会严重加剧汞污染，并且难以对其进行有效的管制。在采用肯定式清单方法时，如果某一缔约方未能对一种新的或未知的、未涵盖在附件所列产品中的加汞产品进行管制，将不构成其对条约的承诺的违反。

42. 根据每种方法潜在使用或避免的汞的数量，可以被视作确定其有效性的一个指标。根据这一衡量标准，否定式清单方法可以最终在产品中消除所有的汞。肯定式清单方法则要取决于所列加汞产品或产品类别的数量和性质。例如，采用上面所定义的五大类产品，可以消除大约 80% 的汞。然而，无论用哪一种方法，实际实现的减量将取决于缔约方成功履行其承诺的程度，以及在短期内，取决于能否得到豁免及利用豁免。

43. 与实施汞问题文书的产品规定相关的大部分成本和收益会取决于各个国家的具体情况，因此在各个国家之间会大相径庭。其结果是，大部分将是难以精确量化的。实际上，能在多大程度上得到豁免——其范围有多广，有多少缔约方使用豁免，获得豁免的程序，特别是，它们是有严格的时间限制的还是更为开放的——对于加汞产品的规定的环境效应以及社会和经济影响，其影响可能要大于这项规定是采用否定式清单还是肯定式清单方法。

44. 无论采用何种方法，对于委员会来说，考虑允许引入新的加汞产品，作为现有的汞含量更高的产品的替代品，可能都是明智的。更安全的替代品和替代方案的可得性及成本，将对实施汞问题文书的产品规定的各缔约方在总成本和收益方面带来重大差异。

B. 实施

45. 作为国家法律下的管制方法，否定式清单方法可能更易于各国政府的立法和实施，因为它可以将识别汞的用途和要求豁免的责任落实到生产商、经销商或零售商，而不是政府。一个国家实施这样一种方法的能力，将取决于其国内管制和执法能力的强弱。

46. 如果是在国际层面上采用和实施，否定式清单方法的综合性可能会要求各缔约方做出相当的努力来证明其合规性，因为它们将需要对产品中的所有汞用途进行列表、管制和监督。要某一缔约方确定其对于所有加汞产品的禁令是否成功，可能是困难的，因为它可能缺乏执行禁令的能力，不了解某些用途，包括具有文化、传统或宗教意义的用途。这样的挑战可通过采用豁免来应对，这取决于能否获得这些豁免、豁免的程度和性质。然而，需要各国预先明确它们希望申请豁免的所有形式的加汞产品。

47. 在采用肯定式清单方法时，这种条约实施问题可能不那么具有挑战性，因为肯定式清单的综合程度，只会相当于委员会——或，在文书生效之后，缔约方大会——商定的应有程度。肯定式清单方法将意味着，各缔约方不一定需要查找隐藏的或未知用途。反之，它们可通过将重点放在最重要的问题上，或那些可能以最合理的成本产生最大的环境、健康、经济和社会效益的问题上，来安排对加汞产品进行减量的优先次序。正如北欧部长理事会的文件所述，建立并采用一份逐步淘汰加汞产品及用途的优先次序的清单，可以帮助缔约方关注主要问题，从而以更为划算的方式来减少汞的使用。⁵

48. 如否定式清单方法的情形一样，在最初阶段和汞问题文书生效之后的中期阶段，如能较宽松地获得豁免，可以显著地缓解各缔约方的实施和履约责任、以及不确定性，尤其是对于发展中国家和经济转型国家。采用豁免，可通过增强各国政府有能力遵守其对条约的承诺的信心，可以使委员会能够达成一个相当综合的肯定式清单，以纳入广泛的产品类别，而不是有限数目的具体用途。如上所述，这种方法可以将肯定式清单和否定式清单方法的某些长处结合起来，同时避免某些不足。

5 Nordic Council of Ministers, *Mercury substitution priority working list: An input to global considerations on mercury management* (May 2007), available at www.basel.int/techmatters/mercury/comments/240707hsweden-2.pdf.

C. 汞问题文书的制定

49. 如果汞问题文书对加汞产品采用肯定式清单方法，但在开始时只列出了少数具体产品，则在其通过时可能需要有这样的预期，即在汞问题文书生效之后，随着时间的推移，将有更多的产品会被加入到合适的附件中去。这种预期反过来又意味着，除了缔约方大会据以增加在文书中列出的产品的程序之外，委员会也会需要制订和通过供纳入文书的程序和机制，以便提名和评估其它的加汞产品。⁶ 制订这样的程序和机制，对于委员会来说也许是困难和费时的。此外，其它有关化学品的公约缔约方在将更多的物质纳入已经生效的那些公约的范围方面，已经经历过了相当大的挑战。

50. 如果委员会考虑一种肯定式清单的混合方式，将较多类别的加汞产品纳入清单，而不是只列出狭义上定义的单个产品，这样的程序和机制也许就不需要了。如果采用否定式清单方法，这样的程序和机制也没有必要。

51. 然而，采用肯定式清单方法会使委员会在起草时面临挑战，而用否定式清单方法则不会有这样的挑战。这种挑战之一，可能是在文书中如何提及加汞产品的允许用途。在否定式清单方法下，只有允许用途被作为豁免列在附件中。这样，举例来说，在加汞产品的国际贸易条款中，文书只需要通过简单地援引附件中列出的用途，就可以明确所有允许用途。然而，对于肯定式清单的情形，这样一个条款除了经豁免程序容许的用途外，还需要提及未被条约涵盖的用途。

52. 起草的另一项挑战可能来自引进新型加汞产品。缔约方可能最终认定，汞问题文书不应允许开发、交易或使用新型加汞产品。否定式清单方法不需要有这样一个条款，因为它不允许任何加汞产品，除非它是作为豁免列出的。反之，肯定式清单方法将要求对新产品制订一条规定，因为只要不在列出的产品或产品类别中，任何产品都是允许的。定义什么是“新”产品也许有些困难，所以如果委员会倾向于在汞问题文书中采用肯定式清单方法，就需要仔细考虑这个问题。无论采用哪一种方法，委员会可不妨考虑，是否需要做出规定，来支持开发和使用能够取代汞含量高的产品的新的代用品和替代产品。

6 有关这些程序和机制的实例，请参见《斯德哥尔摩公约》第 8 条、第 19 条第 6 款和第 22 条第 4 款，以及《鹿特丹公约》第 5-7 条、第 9 条、第 18 条第 6 款和第 22 条第 5 款。