



联合国 环境规划署



Distr.: General
7 October 2004

CHINESE
Original: English

《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》

缔约方第十六次会议

2004年11月22—26日，布拉格

临时议程*项目6(e)

监测消耗臭氧层物质的贸易并 防止非法交易耗氧物质(第XIV/7号决定)

联合国环境规划署技术、工业和经济司关于各区域网络就如何 打击非法交易所展开的活动的报告

秘书处的说明

秘书处谨在本说明的附件中分发一份由联合国环境规划署技术、工业和经济司编写的关于各区域网络就如何打击消耗臭氧物质非法交易所展开的活动的报告。本报告按原文照发，没有经过秘书处的正式编辑。

* UNEP/OzL.Pro.16/1。

附件

各区域网络就如何打击非法交易所展开的活动

环境署技术、工业和经济司的报告

导言

2002 年在罗马举行的缔约方第十四次会议上议定的第 XIV/7 号决定请环境署技术、工业和经济司通过执行委员会向缔约方第十六次会议汇报环境署各区域网络就如何打击消耗臭氧层物质非法交易展开的活动。该请求的目的是审查世界上各地区迄今为止在打击消耗臭氧层物质非法交易方面所作的努力，并建议各区域网络可以如何采取进一步的行动，防止今后这种非法交易蔓延开来。

正如臭氧秘书处在 2002 年 7 月不限成员名额工作组第二十二次会议上向缔约方提交的关于消耗臭氧层物质非法交易的报告¹所表明，非法交易已经成为妨碍发展中国家和经济转型国家顺利地淘汰消耗臭氧物质的一个严重障碍。该报告鼓励各国在国家、区域和全球各级展开旨在改进监测和控制消耗臭氧物质的活动，以及避免非法交易蔓延开来。除了其他事项以外，该报告提到，应该通过对海关资源的投资，包括培训和设备，来加强执行关于消耗臭氧物质的立法，并强调国家和区域各级执法机构之间合作的重要作用。

1997 年，执行委员会批准由环境署举办第一次关于监测和控制消耗臭氧物质的区域讲习班。此后，环境署技术、工业和经济司一直在这一方面积极展开活动。随后，环境署在《冷却剂管理计划》和多边基金和全环基金资助的其他的项目的范围内采取了一些行动。由于建立了由执行委员会于 2002 年批准的协助履约方案（履约方案）并目前在区域一级付诸实施，最近环境署各区域网络旨在打击消耗臭氧层物质非法交易的行动大大加强了。改进对消耗臭氧物质的监测和控制是履约方案的一个关键目标。

本报告中叙述的环境署各区域网络的活动推动了防止和打击消耗臭氧物质的非法交易。这些活动通过提高认识，改进资料交流和为不同利害攸关者群体的合作性努力建立扶持性环境，支持第 5 条国家正在执行的国家和部门逐步淘汰计划。通过联网活动促进了制订关于消耗臭氧物质的有关立法和有效执行这种立法。

¹ “关于监测消耗臭氧层物质、含有消耗臭氧物质的混合物和产品的国际贸易并防止其非法交易的研究报告” - 文件号：UNEP/OzL.Pro/WG.1/22/4,可在臭氧秘书处网页上查阅。

2.0 环境署各区域网络就如何打击消耗臭氧层物质非法交易展开的活动

环境署各区域网络为第 5 条国家的臭氧事务官员交流经验、发展其技能并吸取其发展中国家和发达国家的同仁的专业知识提供了一个平台。各网络在区域一级展开的活动增强了臭氧事务官员展开和管理其本国消耗臭氧物质逐步淘汰的技能。

目前，有 9 个环境署区域网络分别由其所在区域的官员管理：

- 拉丁美洲及加勒比南部（10 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 加勒比及加勒比中部（10 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 拉丁美洲及加勒比-加勒比（13 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 东南亚及太平洋（11 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 南亚（11 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 非洲英语国家（26 个 A5 国家加 1 个 A2 国家）
- 非洲法语国家（27 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 西亚（12 个 A5 国家加 2 个 A2 国家）
- 东欧和中亚（10 个 A5 国家加 5 个 A2 国家）

主办这些网络的环境署办事处是：非洲区域办事处（非洲办事处）、亚洲及太平洋区域办事处（亚太办事处）、拉丁美洲及加勒比区域办事处（拉加办事处）和西亚区域办事处（西亚办事处）。东欧和中亚临时区域网络协调员目前设在巴黎。

环境署各区域网络在有关区域内协助打击消耗臭氧物质非法交易的活动可以分为下文分别简要叙述的三大类，但应该看到它们是密切相互关联的：

- 推动展开国家和区域海关培训
- 联网和结对
- 提高认识

2.1 促进展开国家和区域海关培训

对参与监测和控制消耗臭氧物质的海关官员和其他利害关系者进行适当的培训应该被视为防止非法交易的最重要的方法。海关机构和其他执法机构在有效地监测和控制进出口许可证机制、收集进出口数据、执行消耗臭氧物质规章和防止非法交易方面发挥了关键的作用。

环境署海关官员培训方案采用“培训教练”的办法，其目的是通过培养国内教练来确保培训的可持续性。第一阶段包括举办一个“培训教练”讲习班。一旦国家消耗臭氧物质进出口许可证制度就续或即将就续，并编写了关于消耗臭氧物质的立法和进出口许可证制度国家手册，即展开了第一阶段。“培训教练”讲习班的参加者将在包括一些国家培训班在内的海关培训第二阶段中培训其他海关官员和其他利害关系者。

在有些区域（非洲、南亚、西亚、中欧和东欧），在各国开始执行海关培训方案之前，先举办区域或分区域培训班。环境署还在东欧、独联体国家、非洲、拉丁美洲和其他区域举办关于消耗臭氧物质的监测、许可证制度和统一编码制度的区域讲习班。

区域网络的活动还通过以下方式协作完善和改进国家海关培训班：

- 网络会议上广泛讨论了环境署采用的海关培训办法，并利用建议作为改进国家海关培训实施情况的指导。
- 由于各国在网络会议和海关-臭氧事务官员会议上交流了经验，因而改进了各国海关培训的组织安排。
- 举行了协调会议，特别是关于海关和国家臭氧办事处之间合作的会议，因此达成了实际的协定。
- 通过就各国海关的实际查获案件交流资料，更新了环境署海关培训手册。
- 就拟订许可证制度，特别是与扶持性环境有关的那些方面，例如所要求的各种形式的资料、报告要求、进出口登记等交流资料，因而提高了各国的质量并加速了拟订过程。
- 就采用统一制度编码交流资料还加速了各国实行许可证制度，并促进了海关编码的统一。
- 通过这些网络进行了联系，使一国的专家得以协助其他国家展开海关培训和/或立法起草。

截止 2004 年 9 月 15 日，环境署技术、工业和经济司协调了 51 个国家完成第一阶段培训和 31 个国家完成第一和第二阶段的培训。

海关培训班不仅为海关官员有效地控制消耗臭氧物质贸易提供了必要的手段，而且还促成了各国利害关系者之间（特别是环境、贸易和海关部门之间）的常规联系-见以下“联网和结对”一节，为讨论改进国家立法和有效地执行关于监测和控制消耗臭氧物质贸易的规章创建了一个平台，并促成提高对消耗臭氧物质非法交易之威胁的认识-见以下“提高认识”

一节。环境署各区域办事处通过履约方案积极地参与这一进程，因为其代表参加一些讲习班，随后还协助各国落实讲习班上提出的建议。

最近由于在区域网络一级并与各多边环境协定秘书处、海关当局、非政府组织和专家进行了广泛的磋商，环境署提出了综合海关培训的概念。这个概念所依据的假定是，海关官员在控制与环境公约（《蒙特立尔议定书》、《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《濒危物种贸易公约》）有关的贸易时必须采取的各种办法有类似之处，一种比较有效的作法是，应该通过一种联合的课程，而不是通过组织单独的培训班使海关官员熟悉执行所有这些主要条约方面的问题。这包括尽可能组织国家和区域综合培训班，酌情编写综合培训材料，并在各多边环境协定秘书处的现有网址之间建立链接。

2003年6月2日，开通了“绿色海关”网址。该网址得到了世界海关组织（海关组织）、国际刑警组织、濒危物种贸易公约、巴塞尔公约和环境署技术、工业和经济司臭氧行动方案的支持，并为海关官员打击环境相关商品的非法交易提供了资料和培训材料。现在已经确定了一批训练有素的教员，他们将组成一个工作队，派往参加每一次综合培训班。通过参加海关组织的研究金方案将进一步加强他们的技能。今后将增派更多的教员以满足今后的需求。

今后的计划包括为综合培训制定一项共同的议程，制定专门的培训模块，汇编手册，利用世界海关组织和濒危物种贸易公约的经验制定综合培训的远距离和因特网学习技巧。现在还正在编写一本履约和执法手册，用于培训执法人员，包括海关官员。

环境署关于监测和控制消耗臭氧物质的海关官员培训教练讲习班的标准议程上包括一场关于其他公约中与贸易有关的内容的演示，目的是帮助海关官员理解所有有关的类似性和协同作用。臭氧事务官员和海关官员的区域讲习班和会议上讨论了“绿色”海关培训的概念（见以下“联网和结对”一节）。

2.2 联网和结对

联网和结对为有关国家之间建立了正式和非正式的联系，并改进了资料的收集和交流，无疑是环境署各区域网络的活动，取得了优先事项的地位。联网涉及到许多国家，鼓励这些国家在某些领域里进行合作，而结对是在需要解决共同问题的少数国家或利害攸关者之间建立密切的联系。联网和结对在防止和打击区域和国家一级的消耗臭氧物质非法交易方面必然会发挥关键的作用，因为更好地了解本区域内其他国家监测和控制消耗臭氧物质贸易的状况而且有可能针对非法交易者采取联合行动可以加强一国处理这一问题的能力。

亚洲及太平洋区域办事处（亚太办事处）采取了一种相当独特的做法，因为它们有一个正在执行的瑞典双边项目涵盖南亚和东南亚及太平洋网络国家。瑞典提交了一个旨在进一步促进区域合作以控制小型企业援助项目网络国家中消耗臭氧物质跨界移动的双边项目，在多边基金执行委员会2001年7月第三十四次会议上得到了批准。蒙特利尔议定书执行委员会在第三十九次会议上批准了“防止南亚地区消耗臭氧物质非法交易”的项目，作为小型企业援助项目的延伸。该项目利用区域网络的框架来发展该区域的海关和消耗臭

氧物质事务官员之间的切实合作。该项目的目的是让海关官员参与该区域的臭氧事务官员之间的合作，为在监测和控制消耗臭氧物质贸易方面的连续的区域和国家合作制定必要的框架，收集和传播关于制定风险概况的资料，并制定执行手段。

以下表 1 概述了环境署各区域网络在联网和结对领域里展开的那些活动和其他活动。

表 1

2002 年 1 月 1 日至 2004 年 8 月 31 日期间环境署各区域网络在联网和结对领域里展开的活动的概要和一些实例

	活动	实际执行状况	打击非法交易方面的实效
1	<p>为该区域各国的海关/臭氧事务官员组织联合讲习班,并有有关国际机构(区域情报联络办事处、海关组织、国际刑警组织)和非政府组织(电子工业协会)的代表参加,而且臭氧事务官员例行网络会议的议程中列有消耗臭氧物质非法交易的项目</p>	<p>非洲办事处:计划于 2004 年举办 4 次分区域讲习班</p> <p>亚太办事处:组织了 4 次区域讲习班(清迈-2002 年、普吉-2002 年和 2003 年、亚格拉-2004 年)</p> <p>西亚办事处: 2003 年举办了一次区域讲习班(大马士革)</p> <p>东欧和中欧国家: 2004 年在布达佩斯主办了一次区域讲习班</p> <p>所有网络: 消耗臭氧物质的非法交易已经列入臭氧事务官员网络会议的议程</p>	<p>-成功查获的消耗臭氧物质走私案</p> <p>例如: 2004 年 7 月-格鲁吉亚海关官员查获了伪造的“Genatron 134a”圆桶,实际上其中含有氟氯化碳-12,这些圆桶被人故意贴上错误的标签,准备走私到格鲁吉亚第比利斯;2003 年 5 月-菲律宾海关当局查获了进口的 1,140 桶氟氯化碳-12(每桶为 13.6 公斤,总共为 15,504 公斤;2002 年 11 月-菲律宾环境和自然资源部没收了一家私营企业的 30,000 公斤氟氯化碳-12,并由于该企业非法进口被禁物质而逮捕了其总经理。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 制订关于针对打击非法交易的行动的重要建议(其结果, 见本表格 2-6 栏) - 该区域各国海关官员之间就消耗臭氧物质建立常规联系 - 该区域各国海关和臭氧部门就解决非法交易问题的办法交流资料 - 将各国关于执法方面的倡议与区域合作联系起来 - 海关和国家臭氧办事处之间签订正式协定;在菲律宾、泰国、斐济和马来西亚已经签订了这种协定 - 提高处理非法交易的国际机构和非政府组织对于与消耗臭氧物质贸易有关的区域性问题的认识并增强这方面的合作 - 为各国根据应邀参加讲习班的专家所提供的资料采取特别执行手段并更好地理解对付消耗臭氧层物质的非法交易的国际办法创造机会 <p>例如:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 数据挖掘公司在美国司法部的支持下主动提出根据亚洲区域各国的兴趣免费向它们提供消耗臭氧物质贸易风险概况的软件(数字综合风险概况系统)。环境署将推动采用这套软件, 作为瑞典双边项目下展开的活动的一部分(亚太办事处) - 也门海关在 2004 年大马士革举办的讲习班上演示了其计算机操作风险概况系统(西亚办事处)

	活动	实际执行状况	打击非法交易方面的实效
			<ul style="list-style-type: none"> - 区域情报联络办事处在海关-臭氧官员协调讲习班上演示了其采用的追踪非法消耗臭氧物质船运的办法,促使该区域更多的国家利用区域情报联络办事处的设施来交流关于消耗臭氧层物质的资料,由区域情报联络办事处通过指定的国家联络点加以传播(亚太办事处) - 电子工业协会主动提议在调查援助、汇编资料、改进执行机制和培训方面协助各国。请注意,各国应直接同电子工业协会联系,以便发起这种合作(亚太办事处)
2	为邻国的海关/臭氧事务官员举办联合讲习班(结对)	<p>亚太办事处:2003年举行了两次会议:蒙古对话(蒙古、中国、日本)和尼泊尔对话(尼泊尔、中国、印度)</p> <p>西亚办事处:也门海关官员参加了在科威特举办的培训教练讲习班</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 由中国和蒙古的有关机构的代表组成了一个处理中国和蒙古边境消耗臭氧层物质非法交易的工作队。除了其他事项以外,工作队将针对消耗臭氧物质容器仅仅以中文标签的问题寻求解决办法 - 关于将消耗臭氧物质列入尼泊尔和中国以及尼泊尔和印度边界海关例行会议议程和关于各国指定一名海关官员负责就消耗臭氧物质非法交易问题进行联络的协定(中国尚未正式批准) - 也门海关当局可以了解科威特许可证制度的执行情况,而科威特海关可以得益于了解也门开发和使用的 ESCODA 海关报警系统
3	收集和分析该区域各国消耗臭氧物质贸易的定量数据	<p>亚太办事处:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 根据文件编写的有关研究报告已经完成,结果已经提交各国,并在亚克拉讲习班上得到了讨论(2004年) - 在该讲习班上,电子工业协会提交了一份关于各国进出口数据之间差别的分析报告 <p>拉加办事处:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 区域会议关于包括消耗臭氧物质的来源和原产地在内的各国报告的进出口数据的报告 - 从2003年开始,所有区域网络会议都将列入一个消耗臭氧物质非法交易和消耗臭氧层物质依赖技术的议程 	<ul style="list-style-type: none"> - 确定消耗臭氧层物质非法交易的途径将有助于有关国家查明其来源和目的地 - 使各国意识到并分析两国的进出口数据之间的差别

	活动	实际执行状况	打击非法交易方面的实效
4	发起并推动小型集团国家磋商(结对)	<p>亚太办事处:该区域有关国家在亚格拉举行的海关/臭氧事务官员讲习班上就消耗臭氧层物质非法交易问题进行了磋商(2004年):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 中国和菲律宾 - 中国和斯里兰卡 - 中国、印度尼西亚和电子工业协会 - 印度、印度尼西亚和电子工业协会 - 印度和孟加拉国 - 斐济和日本 <p>- 巴基斯坦、伊朗和阿富汗</p> <p>- 印度和菲律宾</p> <p>拉加办事处: - 推动了以下国家之间的讨论: 委内瑞拉和哥伦比亚</p>	与该区域之间正在进行的消耗臭氧层物质非法交易有关的问题可以得到更有效的处理
5	为工业界、海关和臭氧事务官员组织联合讲习班	亚太办事处:2004年举办了一次讲习班(华杏);与会者包括工业界和中国、印度、欧洲联盟、俄罗斯政府代表、世界银行、环境调查局和斯德哥尔摩环境研究所的代表	该区域的消耗臭氧层物质生产商表示要协助打击非法交易的进程,讲习班在这方面提出了一些极大地有利于打击非法交易的建议
6	建立海关和臭氧事务官员因特网讨论论坛	亚太办事处:2003年设立了有关电子论坛	推动了该区域各国之间就消耗臭氧物质贸易交流资料 例如:斐济和日本借助于电子论坛讨论了解决含有消耗臭氧物质的旧设备贸易的问题
7	协助制定关于消耗臭氧物质贸易的监测和控制法的国家行动计划的内容	亚太办事处:为伊朗和斯里兰卡制定的国家氟氯化碳逐步淘汰计划中提议,设立政策和执法中心。该中心的一个重要任务是监测消耗臭氧层物质非法交易并寻求解决办法	各国处理消耗臭氧层物质非法交易问题的体制性能力将得到显著的增强
8	在处理消耗臭氧层物质非法交易的双边问题上作为各国的联络点	<p>亚太办事处:在日本和越南关于涉嫌氟氯化碳非法进口的讨论中发挥了这种作用</p> <p>西亚办事处/拉加办事处:在该区域各国的讨论中发挥了这种作用</p>	<p>推动了有关国家之间的讨论,并可以迅速阐明具体的问题</p> <p>国家臭氧办事处更加注意并认真地直接与其他国家并/或通过协助履约方案密切注视非法交易案件</p>
9	参加其他有关的区域性和国际性会议和活动	<p>西亚办事处:海关关长区域会议上介绍了消耗臭氧层物质非法交易的问题</p> <p>拉加办事处:参与制订拉丁美洲及加勒比分区域正在制订的区域贸易协定并就此提供指导。</p> <p>拉加办事处还邀请区域贸易和经济机构的代表出席网络会议</p> <p>拉加办事处:向拉丁美洲及加勒比</p>	<p>通过海关关长的合作开创消耗臭氧层物质资料交流的新渠道</p> <p>提高了决策者对消耗臭氧层物质贸易和正在拟订的贸易协定中的依赖消耗臭氧层物质的技术的管理并对《蒙特利尔议定书》的要求的认识和敏感性。</p>

	活动	实际执行状况	打击非法交易方面的实效
		环境部长会议(2004年5月)介绍了落实和持续执行《蒙特利尔议定书》方面的挑战,包括区域贸易和贸易模式	与执行《蒙特利尔议定书》有关的问题,特别是消耗臭氧层物质贸易问题和依赖消耗臭氧层物质的技术等问题,已经列入区域贸易和经济机构的工作方案 鼓励优先将《蒙特利尔议定书》作为国家一级的一项多边环境协定,以便推动执行该协定的进程,包括贸易控制

2.3 提高认识

提高公众和目标群体(海关、工业界、贸易界、非政府组织)对消耗臭氧层物质非法交易问题的认识对于在区域和国家一级成功地解决这一问题非常重要。应该看到,本报告上文中叙述的环境署各区域网络的活动也含有大量的提高认识的内容,因此没有必要在此重复,但应该特别强调前文中没有提到的以下活动:

- 请举办海关培训教练讲习班的国家确保媒体适当地报道讲习班的目标和产出,以便使公众可以了解消耗臭氧层物质非法交易的问题(例如:在所有培训教练讲习班上展开的这种活动)。
- 积极地传播关于特定区域里证据确凿的非法交易案件的资料,并请这些国家在讲习班上和会议上介绍这些案件(例如:亚太办事处以电子邮件的形式就菲律宾查获的打着氟化烃-134 的幌子的氟氯化碳-12 非法交易案广泛地分发了详细的资料,并在一些会议和讲习班上作了介绍,中国代表向南亚网络报告了非法交易案件,拉加办事处向网络中的所有国家并向环境署、技术、工业和经济司通报了苏里南报告的消耗臭氧层物质非法交易的案件
- 编制信息介绍,便于海关和许可证发放机构查明非法船运(例如:亚太办事处编制了信息介绍格式,列明该区域各国的合法进出口商,通过海关-臭氧官员协调讲习班从该区域各国收集资料并将这种资料传播给该区域所有各国)。这种资料还分发给拉加办事处区域,并为西班牙语国家提供了译文。
- 向该区域各国收集关于监测和控制消耗臭氧层物质的立法的资料,并向所有国家传播这种资料(例如:亚太办事处、拉加办事处、西亚办事处)。
- 起草载有有用资料的简明小册子,便于海关和其他有关利害攸关者查明消耗臭氧物质的船运情况(例如:西亚办事处起草并随后通过区域网络协调员分发给所有国家的《海关简明参考手册》)。
- 建立消耗臭氧层物质非法交易网上图片库,便于海关官员加以参考,以帮助他们查明非法船运,(拉加办事处正在展开这项工作)。
- 向区域性贸易和政治组织解释消耗臭氧层物质非法交易问题,然后这些组织可以将这一问题列入工作方案(例如:拉加办事处和加勒比共同体以及区域环境部长会议和西亚办事处和阿拉伯联盟之间在这一方面展开了合作)。