



关于汞的水俣公约缔约方大会 第五次会议

2023年10月30日至11月3日，日内瓦
临时议程 *项目 4 (c)

供缔约方大会审议或采取行动的事项：
手工和小规模采金业

关于手工和小规模采金业的《关于汞的水俣公约》第七条 执行情况

秘书处的说明

一、 引言

1. 手工和小规模采金业仍然是全球汞使用、排放和释放量最大的部门，对人类健康、土地、生态系统和生物多样性产生了重大影响。
2. 《关于汞的水俣公约》第七条适用于采用汞齐法从矿石当中提取黄金的手工和小规模采金与加工活动。《公约》第七条第三款规定，每一缔约方若在任何时候确定其领土范围内的手工和小规模采金与加工活动已超过微不足道的水平，则应：(a) 就此通知秘书处；(b) 根据《公约》附件 C 制订并实施一项国家行动计划；(c) 在《公约》对其生效后 3 年之内，或在通知秘书处后 3 年之内——二者之间以较迟者为准，将其国家行动计划提交秘书处；(d) 其后，每 3 年对其在履行第七条规定的各项义务方面所取得的进展进行一次审查，并将上述审查结果纳入依照第二十一条提交的报告。
3. 本说明提供了关于第七条第三款执行情况资料，并结合 UNEP/MC/COP.5/INF/6 和 UNEP/MC/COP.5/INF/7 号文件一并阅读，前者提供了国家行动计划的数据、经验教训和最新执行情况，后者提供了在最初参与全球环境基金（全环基金）planetGOLD 方案的 8 个国家开展的技术转让活动中吸取的经验教训。
4. 本说明还提供了依照 MC-4/4 号决定以下两段落开展的工作的信息：第 2 段：促请缔约方让土著人民、地方社区和其他相关利益攸关方参与制定和执行

* UNEP/MC/COP.5/1。

国家行动计划；第 3 段：请秘书处汇编关于土著人民和地方社区在手工和小规模采金业中汞使用方面的需求和优先事项的意见。

二、按照《公约》第七条第三款发出通知和提交关于手工和小规模采金业的国家行动计划的情况

5. 缔约方通知和呈文的详细情况载于 UNEP/MC/COP.5/INF/2 号文件。截至 2023 年 8 月 1 日，已有 43 个缔约方通知秘书处其领土范围内采用汞齐法的手工和小规模采金与加工活动已超过微不足道的水平。这些通知发布在水俣公约网站的“缔约方”标签页下。此外，七个非缔约方提交了此类通知，签署方在寻求全环基金的扶持活动供资时需要提交此类通知。这些通知与缔约方通知一并发布在网站上。

6. 通知日期是计算提交国家行动计划截止日期的依据。按照《公约》第七条第三款通知秘书处的任何缔约方或非缔约方应在通知之日起 3 年之内或《公约》对该缔约方生效后 3 年之内——二者之间以较迟者为准，提交其国家行动计划。

7. 大多数已按照第七条第三款通知秘书处的缔约方和非缔约方已获得全环基金的扶持活动支持，以制定其国家行动计划。¹ 全环基金已资助了 48 个国家行动计划项目和一个国家行动计划的全球知识管理部分。一个缔约方在没有全环基金支持的情况下制定了其国家行动计划，但尚未提交。

8. 截至 2023 年 8 月 1 日，已有 27 个缔约方向秘书处提交了其国家行动计划。这些计划发布在水俣公约网站的“缔约方”标签页下。此外，三个非缔约方也提交了其国家行动计划。截至 2023 年 8 月 1 日，已按照第七条第三款通知秘书处且其提交截止日期在 2020 至 2022 年期间的 10 个缔约方尚未向秘书处提交国家行动计划。

9. 执行秘书于 2022 年 12 月 9 日致函所有国家联络人和常驻代表团，重申第七条规定的程序的重要性。当时，她还致函提交截止日期已过的几个缔约方。秘书处还开展了更多外联活动，以鼓励及时提交材料。此外，通过这一外联活动，秘书处了解到，其中一些缔约方已经完成并在某些情况下已经在执行其国家行动计划，不过在等待国家主管部门的正式验证或提交。履约和遵约委员会第五次会议注意到一些国家行动计划提交的时间较晚，提醒这些缔约方有义务提交其计划，并请它们尽快通知秘书处其预计完成日期，并迟于 2023 年 12 月 31 日提交。

10. 此外，执行秘书努力提高对采取行动解决手工和小规模采金业汞使用问题以及制定和执行国家行动计划的重要性的认识，作为这项努力的一部分，她参加了 2022 年 9 月 20 日举行的人权理事会第五十一届会议，在此会议上理事会讨论了危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员关于手工和小规模采金业汞使用问题的报告。会员国的 40 多项发言提供了有力证据，证明它们对《水俣公约》关于手工和小规模采金业的要求有实质性了解。执行秘书还向国家联络人和常驻代表团分享了该报告，供其参考。

¹ 见全球环境基金理事会向关于汞的水俣公约缔约方大会所作报告（UNEP/MC/COP.5/INF/14）。

三、关于手工和小规模采金业的第七条和国家行动计划的执行和审查情况

11. 《公约》第七条要求制定国家行动计划的缔约方也执行这些计划。《公约》资金机制对于制定和执行国家行动计划均是一个重要的支持来源。迄今为止，已有 22 个缔约方（以及一个非缔约方）参与了全环基金资助的 planetGOLD 方案。planetGOLD 项目的组成部分旨在匹配《公约》附件 C 要求列入国家行动计划的关键要素。这些组成部分包括：采用无汞提金方法、推进正规化、消除正规融资障碍以及创造获取正规供应链的机会。外联、知识管理、传播和性别平等也是该方案所有方面的重要组成部分。

12. 符合条件的缔约方可请求全环基金提供支持，以采取行动执行第七条。除了制定国家行动计划所需的扶持活动支持外，已按照第七条第三款通知秘书处的缔约方还可以为化学品和废物重点领域战略范围内的中型或大型实施项目寻求资金，例如在 planetGOLD 框架下。在生物多样性重点领域和其他重点领域以及多重点领域和综合方案下的方案拟定也可成为活动的一种支持来源，以减少和消除手工和小规模采金活动中汞的使用，特别是在生物多样性受到此类活动威胁的地区。

13. 缔约方还可通过支持能力建设和技术援助的专门国际方案寻求支持，以满足执行国家行动计划的具体需要。一个已完成的专门国际方案项目为农村卫生工作者建设其对手工和小规模采金社区汞风险的能力。

14. 履约和遵约委员会第五次会议上呼吁缔约方继续开展合作，在为手工和小规模采金业开发和获取可持续无汞替代技术方面提供能力建设、财务和技术援助及技术转让方面的支持，同时认识到缔约方为减少并在可行时消除手工和小规模采金业中汞和汞化合物的使用而采取的措施。这项建议反映在关于能力建设、技术援助和技术转让的决定草案案文（UNEP/MC/COP.5/13）中。

15. 提交国家行动计划的缔约方应在提交国家行动计划后每 3 年对其在履行第七条规定的各项义务方面取得的进展进行一次审查，并将此类审查纳入按照第二十一条提交的国家报告。根据第七条第三款第三项，审查范围是履行第七条义务的整体进展情况，而限于国家行动计划的执行情况。在 2021 年 12 月 31 日到期的完整国家报告提交之时，秘书处尚未收到任何审查报告。在已提交国家行动计划的 24 个缔约方中，有 8 个缔约方应在 2023 年底前进行审查，并与国家报告一并提交。下一次简短国家报告应迟于 2023 年 12 月 31 日提交。

16. 第七条没有具体规定审查的必要内容。审查为缔约方评估其在执行第七条方面的进展提供了机会。缔约方还可利用这一机会更新汞使用基准、评估在实现减排目标和消除附件 C 所列最差做法方面取得的进展、提供有关土著人民、地方社区和利益攸关方参与执行工作的信息、评估战略和项目活动在注重性别问题方面的进展，如果缔约方取得的进展有限，则强调执行工作面临的挑战。

17. 关于制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划的指导文件²第 4.5 节（关于制定国家行动计划的评估进程）介绍了缔约方

² 水俣公约缔约方大会在 MC-1/13 号决定中商定采用载于 UNEP/MC/COP.1/17 号文件附件二的国家行动计划编写指南。缔约方大会 MC-4/4 号决定通过了经更新并载于 UNEP/MC/COP.4/29 号文件附件一和二的指南，其中包括由世界卫生组织编写的关于公共卫生战略和防止弱势群体接触的新章节，以及由全球汞伙伴关系与秘书处合作编写的关于尾矿管理的新章节。

为履行这一义务可采取的进程。该指导建议结合几种不同的办法，包括由参与国家行动计划执行工作的每个部委或其他实体进行内部审查，并注意对照该实体商定工作计划中预期成果取得的进展；由不参与国家行动计划执行工作的独立评估人员进行外部评估；对个别项目进行持续评估。该指导还提供了可用于评估国家行动计划各目标进展情况的样本指标以及数据和信息收集方法。

18. 秘书处已了解到，一些缔约方不确定如何进行审查。此外，对第七条国家报告的分析³表明，对审查内容或应纳入的内容缺乏认识。履约和遵约委员会第五次会议讨论了这方面的问题，并认识到许多缔约方将按照第七条第三款第三项的规定，从2023年开始审查其在履行第七条义务方面取得的进展。委员会发现，提供实用、方便用户的审查指导可能会对缔约方开展审查有所帮助，相关缔约方可利用此类指导编写和完成评估，即通过借鉴缔约方在根据关于制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划的指导文件执行和评估国家行动计划、使用替代技术方面的经验与挑战及其在国家行动计划方面的实际经验。

19. 通过全环基金信托基金第八次充资下的扶持活动资金封套，将有可能协助缔约方开展审查，例如通过制定和试行补充指南草案，以及开发一个在线工具，供缔约方上传审查结果，其中可能包括最新数据和为实现减排目标所取得的进展。此类工具可借鉴并补充通过全环基金资助的国家行动计划全球部分开展的工作，已为此开发了一个看板，显示基线数据、减排目标、根据《公约》附件C有待消除的做法的现存情况以及已提交的国家行动计划的战略。

四、土著人民和地方社区的需求和优先事项

20. MC-4/4号决定第2段促请缔约方让土著人民、地方社区和其他相关利益攸关方参与制定和执行国家行动计划。第3段请秘书处汇编关于土著人民和地方社区在手工和小规模采金业中汞使用方面的需求和优先事项的意见。

21. 秘书处根据该决定聘请了一名顾问进行研究，以了解受手工和小规模采金业产生的汞污染影响的土著人民和地方社区的需求和优先事项。

22. 该研究描述了使土著人民和（或）地方社区特别容易受到汞污染影响的因素⁴，包括与他们生活的土地以及相关的食物和水资源的历史、精神和文化联系。该研究反映了不同需求和优先事项的复杂性，特别是考虑到一些土著人民和（或）地方社区本身就从事手工和小规模采金业，而另一些土著人民和（或）地方社区不从事手工和小规模采金业，但受到其领土范围内存在的手工和小规模采金业的负面影响，包括未经他们同意且依据国家立法规定属于非法方式的手工和小规模采金活动。由于汞的远距离迁移及其生物累积，其他土著人民（如北极地区的土著人民）也受到遥远地区手工和小规模采金业的影响，包括影响鱼类和其他食物来源。

23. 该研究指出，经MC-4/4号决定更新并通过的关于制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划的指导文件包括一项规定，即确保土著居民、包括来自冲突地区的土著居民参与旨在保护人类健康和环境的

³ 见 UNEP/MC/COP.5/INF/20。

⁴ 根据生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台对“地方社区”一词的用法，该研究使用这一词来指与地方和生计有历史联系的非土著社区，其特点是与自然环境有长期关系，往往是历经数代人的关系。

尾矿健全管理决策进程，并强调需要根据适合于不同需求和优先事项的最佳做法提供额外指导，以支持缔约方按照 MC-4/4 号决定第 2 段的要求，让土著人民、地方社区和其他相关利益攸关方参与制定和执行国家行动计划。

24. 此外，该研究还强调，打算在土著人民和地方社区的领土范围内进行手工和小规模采金活动时，必须征得他们的自由、事先和知情同意；提高人们对接触汞的风险的认识，并推广减轻风险的做法；在执行与汞国际贸易有关的国家法律方面加强多边合作，包括减少流向根据国家立法被视为非法或未经授权的手工和小规模采金活动的汞；确保土著人民或地方社区自愿参与卫生和环境监测方案，并以文化上适当的方式执行这些方案；以文化上适当、可靠和便于获得的方式为面临接触手工和小规模采金业所用汞的高风险的土著居民和（或）地方社区提供保健服务，以便早期诊断与汞有关的健康问题。

25. 该研究的报告将作为 UNEP/MC/COP.5/INF/8 号文件提交缔约方大会第五次会议。

26. 此外，将提交一份关于在手工和小规模采金场及其周围现场监测汞和汞化合物的技术文件，作为 UNEP/MC/COP.5/INF/9 号文件。它将提供一种逐步测量汞污染对野生动物、水和沉积物影响的办法，这种污染会进而影响手工和小规模采金场内外的土著人民和地方社区。

五、 建议缔约方大会采取的行动

27. 缔约方大会不妨表示注意到本说明和相关资料文件中载列的信息，并通过一项与本说明附件中载列的决定草案措辞大致相同的决定。

附件

决定草案 MC-5/[--]: 手工和小规模采金业

缔约方大会，

注意到全面执行《关于汞的水俣公约》关于手工和小规模采金业的第七条对于实现《公约》目标和促进实现昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的目标和具体目标至关重要，

回顾 MC-4/4 号决定，其中促请缔约方让土著人民、地方社区和其他相关利益攸关方参与制定和执行国家行动计划，

认识到关于手工和小规模采金业的国家行动计划对于履行第七条规定的义务至关重要，又认识到许多缔约方为制定和提交此类计划所做的努力，

1. 促请所有已根据第七条第三款通知秘书处的缔约方，特别是已从全球环境基金获得制定国家行动计划方面的支持但尚未提交计划的缔约方，考虑到第七条第三款第二项规定的截止日期，尽快向秘书处提交其最终计划；

2. 鼓励所有已提交国家行动计划的缔约方，按照第七条第三款第三项的规定，对其在履行第七条规定的各项义务方面所取得的进展进行一次审查，并将审查结果纳入其根据第二十一条提交的报告；

3. 请全球环境基金将支持缔约方开展第一次此类审查作为向缔约方提供的扶持活动支持的一部分，并在该活动范围内支持制定和试行审查指导，补充关于制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划的指导文件中的信息，⁵ 并开发和试行一个供缔约方在进行审查时使用的在线工具；

4. 促请缔约方和全球环境基金加倍努力，寻找机会，在生物多样性、土地退化、国际水域和贸易项目的背景下推进第七条的执行，并继续通过项目和方案推进国家行动计划的执行；

5. 鼓励缔约方和其他利益攸关方：

(a) 采取适当措施，在土著人民和当地社区的领土范围进行手工和小规模采金活动时，获得他们的自由、事先和知情同意；

(b) 为土著人民和当地社区发展并促进可持续替代经济活动和生计；

(c) 加强多边合作努力，以执行与汞的国际贸易有关的国家法律；

6. 请秘书处为关于制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划的指导文件编写一个补充章节，内容涉及土著人民、地方社区和其他利益攸关方有效参与制定和执行国家行动计划；

7. 又请秘书处继续与土著人民和地方社区接触，了解他们在手工和小规模采金业中使用汞方面的需求和优先事项，并支持努力提高土著人民和地方社区对手工和小规模采金业中使用汞的相关风险的认识；

⁵ 获 MC-4/4 号决定通过并经 UNEP/MC/COP.4/29 号文件增订的“指导文件：制定减少并在可行时消除手工和小规模采金业所使用汞的国家行动计划”。

8. 还请秘书处向缔约方大会第六次会议提供关于根据第七条提交通知、呈文和审查的最新进展情况，并提供本决定第 3 和第 6 段中提及的指导文件补充章节，供缔约方大会第六次会议审议。
