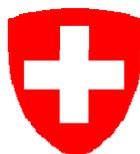


化学品无害管理行动计划编制指南

指导性文件

2009年3月版



IOMC

INTER-ORGANIZATION PROGRAMME FOR THE SOUND MANAGEMENT OF CHEMICALS
A cooperative agreement among UNEP, ILO, FAO, WHO, UNIDO, UNITAR and OECD

欲知更多信息，请联系：

化学品及废物管理项目署
联合国训练研究所 (UNITAR)
联合国“万国宫”总部
CH-1211 GENEVE 10
瑞士
传真：+ 41 22 917 80 47
电子邮件：pops@unitar.org
网址：www.unitar.org/cwm

目录

序言	1
培训概述及简介	1
行动计划编制简介	4
模块 1 启动：任务准备和考虑事项	12
模块 2 确定行动计划的目的是和范围	17
模块 2.A. 确定问题陈述和总体目标	17
模块 2.B. 形势分析和差距分析	20
模块 2.C. 设定具体目标和指标	22
模块 3 细节规划：活动，时间表，资源等	25
模块 4 . 实施与评估行动计划	34
模块 4. A. 获取高层承诺	35
模块 4. B. 活动的执行，监控和评估	40
附件	
附件 1: 行动计划层级图	41
附件 2.A.: 利益相关方分析	42
附件 2.B.: 可能的利益相关方核查清单	43
附件 2.C.: 利益相关方参与行动计划编制及实施的原则	45
附件 2.D.:利益相关方参与的一些途径	50
附件 3: 行动计划编制工作组工作大纲	49
附件 4: 优先性识别工具	51
附件 5: 选项评估工具	53
附件 6: 部长简报	55
附件 7: 新闻发布要素	56
附件 8: 捐赠者观点	57
附件 9: 词汇表	59

序言

培训概述及简介

背景和基本原理

面对一系列的化学品管理问题，各国都需要一种灵活、策略的方法以确保项目和计划的成功。利用已有的行动计划编制流程、工具和技术，可以为制定和实现实用的总体目标提供所需的框架、重点、相关性和调控。了解一个项目的规划和实施需要哪些必要条件以及如何提高项目成功的可能性是编制一项行动计划的根本。

通过发展和共享一个愿景，编制行动计划可以帮助工作组将重点放在优先事项：共同的总体目标，为实现总体目标工作组成员一致认同的流程，业绩监督手段（确保透明度），以及适应变化的能力。时虽然在开始阶段这种努力可能会比较花费时间，但对于编制长期行动计划而言，则会节省时间、精力、资源，并且可降低失败的风险。

编制行动计划的技能以及更广泛的、合理规划的原则一直颇受商业界人士的重视。如今，所有援助国、捐助机构、政府间援助组织以及化学品管理领域的专家们（他们中的许多人已表示出对在该领域开展能力建设的需求），都已充分认识到行动计划的编制在各个领域中的价值。此外，本文件中采用的原则——国家/地区所有权、所有利益相关方的参与等——是基于对过去几十年在能力建设方面开展的国际合作进行评估而设定的。

本指南提供的框架具有广泛的指导意义。一个国家在编制一项行动计划时采用的方法取决于其特有的“国情”或文化、政治和行政制度。在对本指南所提供的编制流程及工具等进行解释和修正时，须考虑具体国情，旨在确保行动计划是以效率和效益最大化、冲突最小化的方式编制的。在某些情况下，编制行动计划之前须取得承诺。在其他情况下，确定如何将行动计划纳入国家优先计划中以及从何处获得承诺是至关重要的。另外，借鉴其他地区/国家经验和已有的经验教训也非常重要。

培训目标

本指南的目的是帮助化学品和废物管理者加强如下几方面能力：为任何需要的项目制定合理的、切合实际的行动计划；以透明的方式与利益相关方进行有效协作；在其提交申请资金建议书时提升其国际竞争力；并最终实施该计划（实施过程中将伴以随时出现的挑战或机遇）。

为了实现这些具体目标，本文件为读者提供了关于行动计划编制流程、工具和技术方面的指导，旨在帮助其：

- 考虑和理解项目的要素以及编制行动计划的相关重要性；
- 提高编制行动计划的技能；
- 将这些技能应用于各自项目中。

术语

本指南选用的术语是常用但并未广泛通用的词语。例如，行动计划编制也可称为项目规划；同样，指标性目标、总体目标、具体目标和策略等词语在其他地方使用时可能意义不尽相同。为此，建议编制行动计划的国家提供一份词语表并明确其定义，便于所有利益相关方和审阅者在阅读时理解这些行动计划。本指南使用的词汇及定义见附件 9。

培训范围和内容

本指南旨在提高在化学品和废物管理领域中活跃的各利益相关方（包括政府和非政府组织）编制行动计划的技能。

以下是本指南的简单摘要（附有相应的行动计划流程图）。

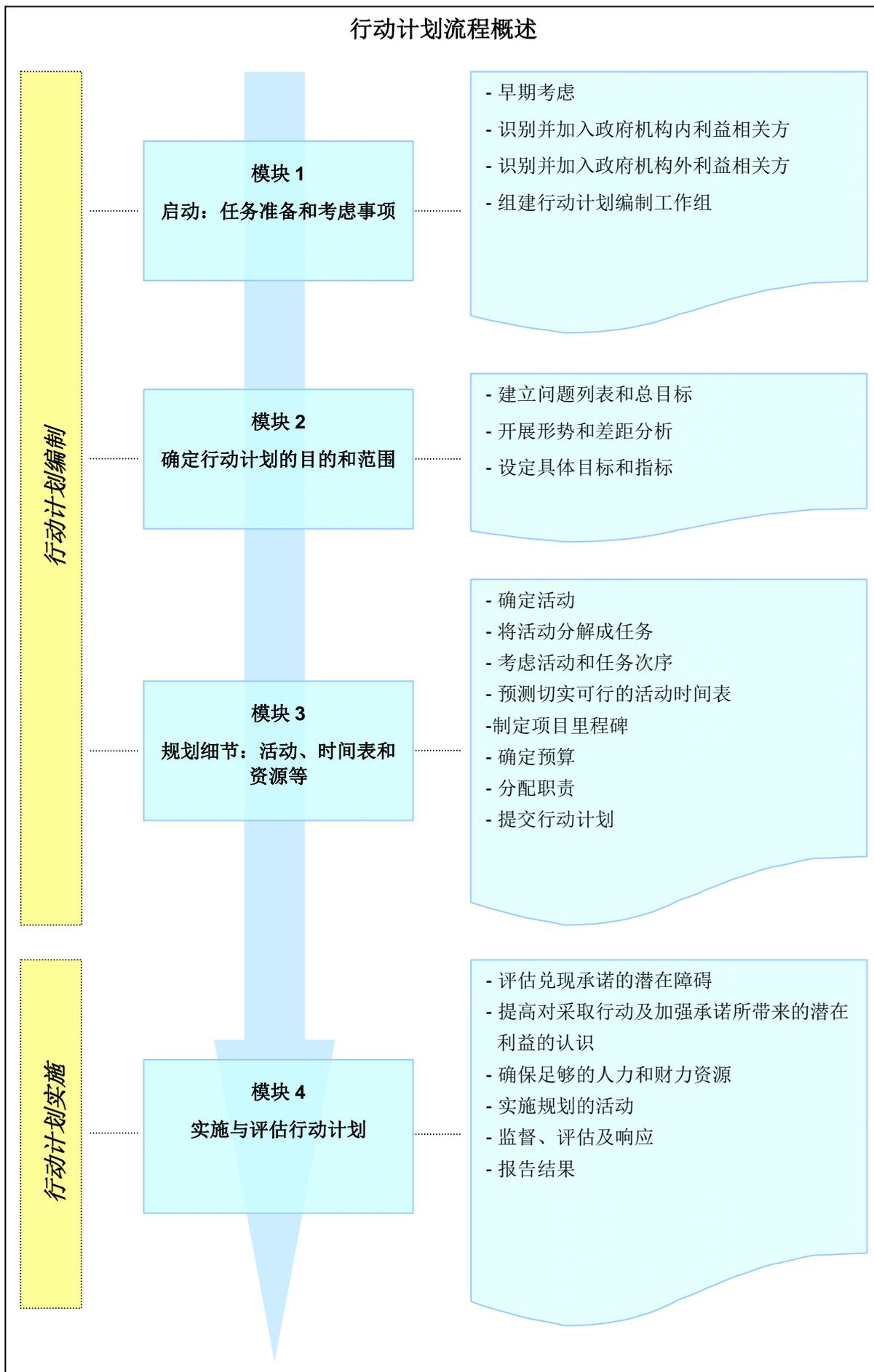
行动计划编制简介： 主要是行动计划编制的总体概念及其潜力，以促进解决优先议题的国家化学品管理的行动。

模块 1. 启动：任务准备和考虑事项： 列出工作组在开始编制行动计划之前可能出现的组织问题。

模块 2. 确定行动计划的目的是和范围： 引导参与者准备行动计划编制所需的“前期工作”。

模块 3. 细节规划：活动、时间表、资源等： 指导参与者充分理解编制完整的行动计划所需要的所有组成部分和相关细节。

模块 4. 实施与评估行动计划： 关注行动计划的推广、保障资源，并采取必要措施确保其成功实施。



培训方法

本指南作为联合国训练研究所（UNITAR）关于行动计划编制的培训方法的核心材料，运用了行动计划编制的概念、特定的化学品管理案例、以及适用于行动计划编制各阶段的一系列工具和实践。

在培训会上，通过各环节的互动交流，参与者将通过他们各自的方式参与到行动计划编制过程的重要部分。对于在培训会召开之前已组成的工作组或已选定的活动计划主题，参与者将在分组讨论环节里更关注这些问题。

行动计划编制简介

学习目标

本模块讲述行动计划编制的概念，鼓励读者：

- 提高其对行动计划编制整体概念的了解；
- 理解行动计划编制的意义和对在不同层面运用这些工具/技术的潜在性，例如，编制的行动计划是《斯德哥尔摩公约》国家实施计划的一部分；编制提交给外部捐资方的建议书；或规划和实施国家化学品管理项目。

模块重点

本模块的主要问题包括行动计划编制中涉及的重要定义和要素、行动计划编制的实际效益，以及陈述选择。讨论的问题包括：

- 什么是行动计划？
- 行动计划的要素
- 行动计划编制的潜在效益
- 行动计划编制和实施的重要原则
- 提交行动计划

什么是行动计划？

行动计划的目的是为解决一个已确定的优先问题提供清晰的基本原理或“路线图”。如果一个行动计划可能涉及多方团体或个人且这些团体和个人尚未习惯于共同工作并且各自的利益和看法不同时，这种规划工具尤为有用。

一项精心编制的计划应列出要达到的特定目标和具体目标、要开展的活动、时间框架、资源要求、参与者责任以及评估细节。行动计划的三个主要组成部分是：质量、成本和时间。值得注意的是，一项行动计划不应被简单视为一种特殊情况或一种一次性事件。相反，应将行动计划视为正在开展工作的一部分，必要时可对行动计划进行修改（随着新信息出现相应进行修改）。

行动计划编制也可称为“项目规划”。考虑到“行动计划编制”是化学品管理领域更为常用的术语，从本指南的编制的目的出发，选用“行动计划编制”这个词。

一项行动计划具有明确的开始时间和结束时间。这与典型的正在进行中的“规划”不同。无论如何，一般的方案性工作仍可参考本指南中关于行动计划编制的原则。

行动计划的要素

一项行动计划的主要要素包括：

- 形势分析和差距分析；
- 总目标和具体目标；
- 活动和任务以及相关时间表、资源和责任等内容的概述

下面的方框图内提供了一项行动计划可能包括的目录。行动计划“层级”流程图见附件 1。

行动计划编制的潜在效益

合理的行动计划有助于各项活动之间的协调，帮助工作组实现具体目标，并且确保更多可预测性结果的实现。应用得当时，行动计划编制可以使你实现“对项目的百分之百掌握”。

合理规划的潜在效益包括：

- 确保行动计划具有共同的总目标；
- 确保对规划过程的清晰理解；
- 在规划和实施（以及评估）项目过程中提高透明度；
- 预测、识别和解决潜在的后勤问题；
- 促进交流、协作、承诺并树立团队精神；
- 提高项目融资的可能性；
- 提高成效和业绩，以及对资源（如时间和金钱）的最佳配置；
- 持续动力和重点；
- 促进对行动计划进行系统性的实施和监测；
- 促进对行动计划产生的影响进行清晰评估。

其他与行动计划编制相关的效益包括：

集中编制行动计划： 与各种不同的团体合作分别编制各自的行动计划并且确保取得成功是比较困难的。集中编制行动计划可以使工作组具有对项目的责任心和“所有权”，更好的理解他们在整个项目以及项目实施中的作用。

更新行动计划： 在行动计划编制过程中，参与者可以预测和解决潜在的与项目后勤有关的问题。在实施过程中，行动计划也会促进对活动实施情况进行监督，因此可对出现的机会或问题作出迅速反应。另外，对行动计划进行定期更新有利于编写进展报告，从而有利于在实施项目的小组成员之间以及与捐资方之间的美好沟通，还有助于在项目结束时对项目的成果进行评估。

行动计划目录

执行摘要

- 行动计划的合理性概述 包括供决策者参考行动内容清单(决策者可基于本计划进行决策) (2页)

1. 介绍和背景

- 行动计划的合理性和背景
- 参与和编制本计划的过程概述 (2-3 页)

2. 形势分析和差距分析

- 对现状和差距的概述 (详细的现状和差距分析可见附件) (2-3 页)

3. 总体目标和具体目标

- 列出行动计划的总目标和具体目标清单 (1 页)

4. 实施战略建议

- 对建议开展的活动、任务和责任以及监督和评估细节进行详细描述 (提议的时间轴和预算可见附件) (10-20 页)

5. 后续工作建议

- 简要描述为实施行动计划须开展的后续工作 (本节应阐明由谁来完成什么工作) (1-2 页)

附件

- 行动计划工作组工作大纲 (包括工作组成员姓名和联系地址)
- 详细的现状和差距分析 (20-30 页)
- 实施行动计划的甘特图/技术评审技术表
- 初步预算

行动计划编制和实施的主要原则

行动计划编制是一个长期的过程：从想法形成到编制计划和具体实施，以及后续工作。这一过程包括：

- 编制行动计划所需的准备工作（如果是《斯德哥尔摩公约》国家实施计划（NIP），至少需要几个月的时间）；
- 编制详细的行动计划（对于编制 NIP 而言需要几年的时间）；
- 行动计划的实施、后续工作和修订（如有必要）（对于 NIP 而言需要几年至几十年的时间）。

经验表明，行动计划编制所需的这一长期过程有利于：

- 预测未来（不时对过程结果进行预测）；
- 以小步伐前进（过多的规划或庞杂的项目导致低效）；
- 回顾（不时对取得的经验进行回顾，有针对性地对行动计划进行修订）。

提交行动计划

编制一项行动计划有助于为项目及大纲等以及行动、时间轴和资源提供一个清晰的可视化前景。计划可以多种方式在视觉上呈现出来。以下列出了其中一些最常用的方法。

甘特图 (Gantt chart)

在项目管理中，对项目时间表和实际进度进行可视化的一种常用工具是甘特图法。¹ 通过这种方法可对项目一目了然。

该图表用一条单杠清楚地列出了每一项行动和任务。这些（“甘特”或“任务”）杠穿过甘特图顶端的时标。每一条单杠的长度代表完成一项行动或任务的预计时间，而单杠的位置代表相应的起始日期。

甘特图中相连的单杠也反应不同任务之间的关系，例如某一项任务是否可以在另一项任务完成之前开始。甘特图还可包括预算和人力资源等细节。

甘特图可直接在纸上画出，或者通过文字处理软件（如微软公司生产的文字处理软件）的帮助完成。

¹ 甘特图由 Henry Laurence Gantt (1861-1919)发明，他是 20 世纪 20 年代的一名机械工程师、管理咨询师和行业顾问。甘特图如今被认为是一种常用的项目管理工具，它是 20 世纪初具有世界范围重要性的一种创新。在早期，甘特图被用于重要基础设施项目，包括胡佛大坝（始建于 1931 年）和美国的州际高速公路网（始建于 1956 年）。

PERT 图表(项目评审技术表)

当对行动和任务之间的关系的关注比对时间表的关注更为重要时，计划评审技术表，即大家所知的网络图表，比甘特表更为有用。计划评审技术表显示的是不同任务之间的相关性。在计划评审技术表中，每一项行动或任务由一个方框代表（有时也称为节点），方框包括行动或任务的基本信息。互为相关或根据事情的进展前后简单相联的不同任务之间由连接线连接。计划评审技术表以图表的方式展示项目不同行动和任务之间如何彼此相连。

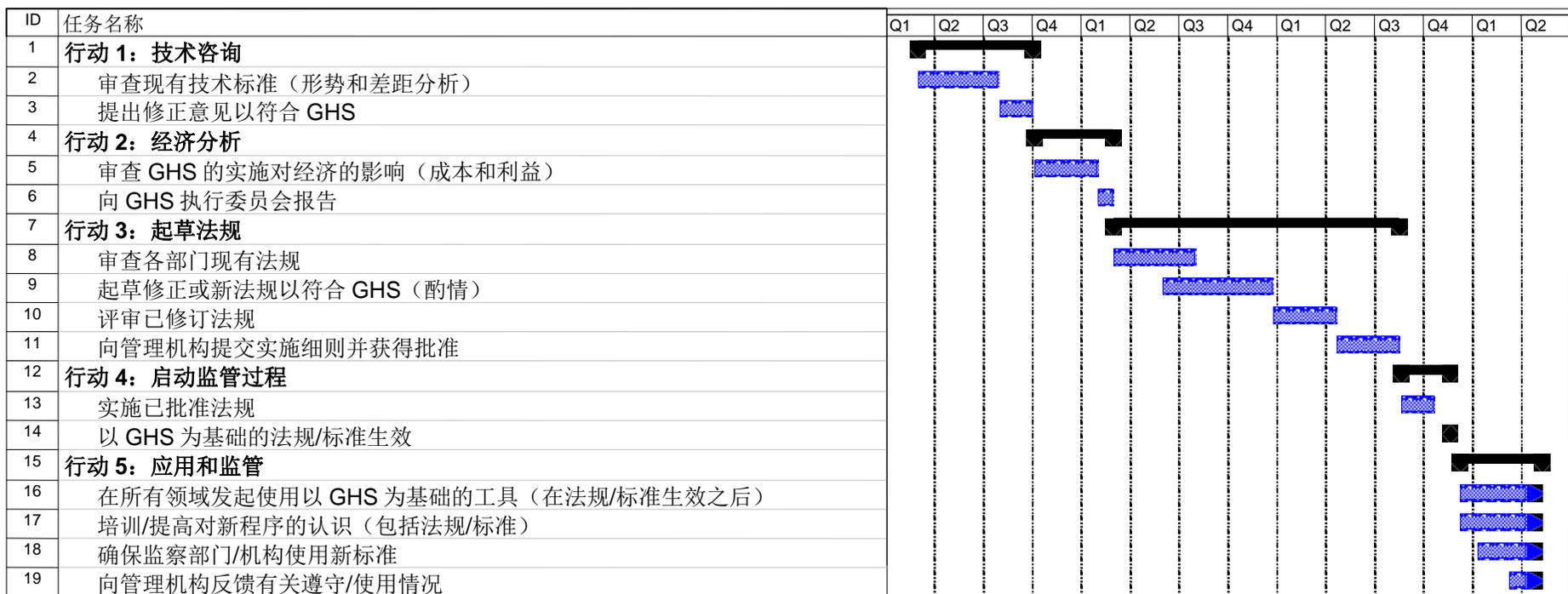
如果将计划评审技术表与甘特图一起使用，它们可以提供项目行动、任务和时间表的补充信息。

尽管可以通过使用具体的软件如微软公司生产的项目软件（Microsoft Project）来画出计划评审技术表，微软公司生产的图像显示或文字说明软件如矢量图绘制软件(Microsoft Visio)和制作幻灯片的软件（PowerPoint）等可以简化这种过程。

甘特图和计划评审技术表案例参见下面内容。

甘特图示例

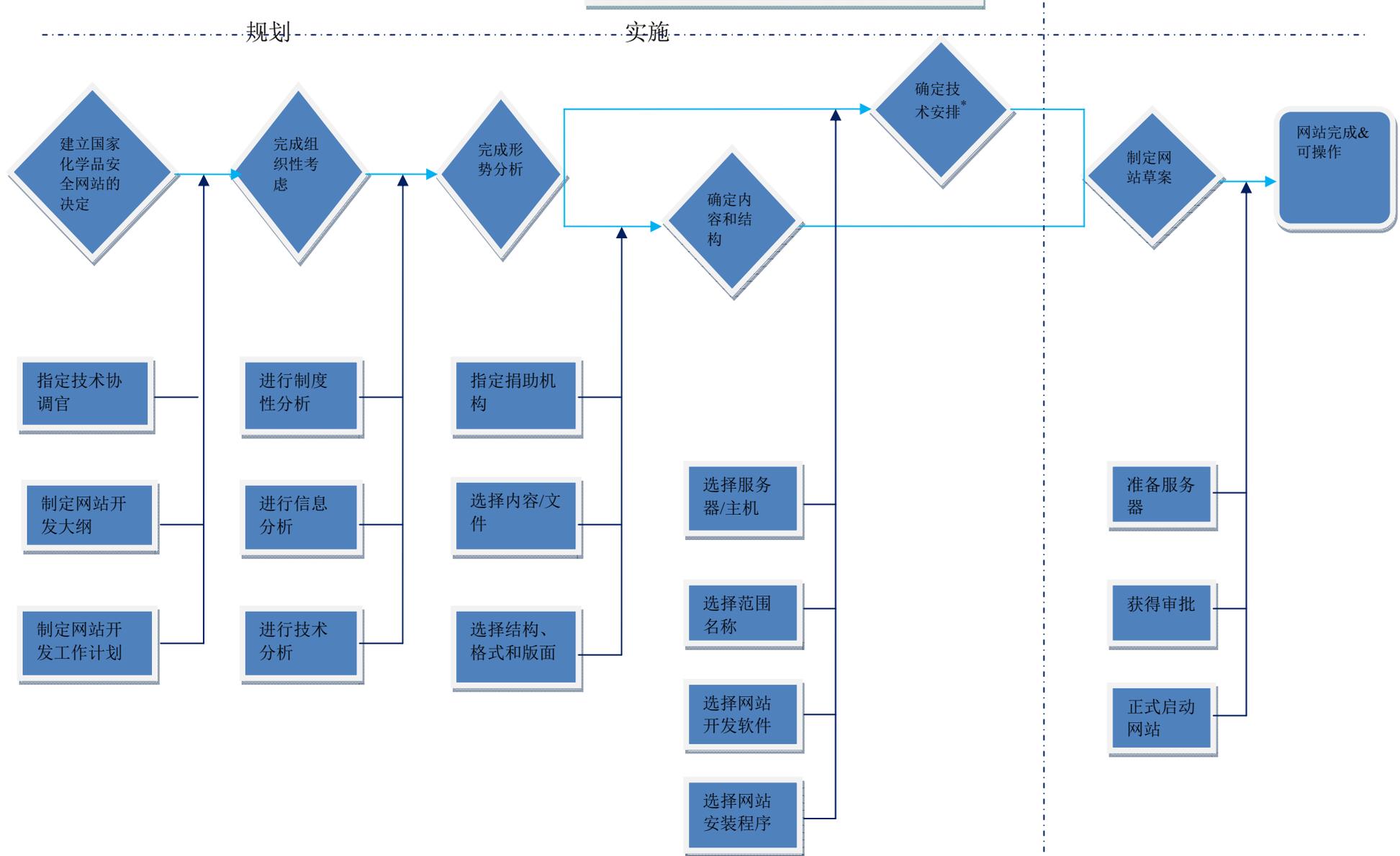
2008 全球协调制度 (GHS) 法规实施行动计划



PERT 图表示例

UNITAR

开发国家化学品安全网站



*如果主机/执行安排出现严重挑战，可安排由联合国训研所主办，如有必要，编写国家化学品安全网站

模块 1 . 启动：任务准备和考虑事项

学习目标

本模块列出了一些在工作组编制行动计划之前可能出现的早期组织问题。

模块重点

本模块讨论的重要问题包括：

- 早期考虑
- 识别并加入政府机构内利益相关方
- 识别并加入政府机构外利益相关方
- 组建一个行动计划编制工作组

早期考虑

在开始时，决定编制多少项行动计划应作为项目组工作的一部分。为确保一定数量的、易于管理的行动计划，在一个国家内确定优先主题或问题非常重要。例如，在编制作作为《斯德哥尔摩公约》国家实施计划一部分的行动计划时，可编制至少 17 项可能的行动计划（或“策略”或其他类似计划）。在这种背景下，各方必须决定哪些行动计划是至关重要-重要键的，哪些行动计划的重要性较低。

另一个关键考虑点是关于行动计划编制过程的资源保证。在某些情况下，一个项目会进行行动计划编制预算（如全球环境基金（GEF）为实施《斯德哥尔摩公约》而提供资金的行动）。在其他情况下，调动专用于行动计划编制的其他资源非常必要。在这一方面可提供一系列技术和工具援助。例如，这可能涉及决策者和公众对化学品问题认识的提高；在一个国家的内部优先事项清单上提高与化学品有关的问题的优先性；确保负责化学品问题的组织及个人理解该国分配政府内部资源的内部决策过程，以及提高其获取外部资助机会的信息（包括此类融资过程的细节）²。关于这些概念在模块 4 中有进一步讨论。

关于上述问题，为行动计划的实施考虑可能的资金援助者以及相关的项目预算应尽早进行。将化学品管理“主流”划入整体国家优先计划中，如国家扶贫策略或国家可持续发展策略，是一种扩大行动计划宣传力的方法。此外，除了国家融资外，另一个有用的实践是考虑或审查行动计划实施可能的资金援助者。例如，资助者可以是欧洲委员会或全球环境基金。再者，考虑可能的或现实的实施预算也是有帮助的（例如，全球环境基金提供的基金，联合国训练研究所基金）。这些考虑可以帮助确保行动计划涵盖了预算的所有适当范围。

² 联合国训练研究所（UNITAR）已在此领域开发出指导性文件《化学品无害管理的财政资源调动：指导性说明——工作草案（2001）》，参见 www.unitar.org/cwm。

识别并加入政府机构内利益相关方

有必要识别政府机构内的利益相关方，因为他们可能参与到行动计划编制过程中。那些可对行动计划主题直接下达命令的潜在伙伴是最容易识别的。然而，有些伙伴关系并不立即显现出来。例如，财政部官员可能对化学品管理问题不能直接下达命令，但是他们的决定对于行动计划的成败具有深层意义。如果一个论坛设立是为了加强不同部委之间的对话和协作³，它就可能为识别潜在的伙伴提供一种有效的机制。

识别并加入政府外利益相关方

使政府部门以外的利益相关方参与到行动计划中可以：

- 引领产生更好的决策；
- 提高决策的可接受度；
- 培育责任性及可靠性

不是所有对行动计划感兴趣和受其影响的非政府人员（以下简称利益相关方）都有必要直接参与到行动计划的编制和实施中来。然而，了解一个特定问题中有哪些利益相关方并确保他们的观点和关注点被考虑到也是非常重要的。将主要利益相关方加入到行动计划中也具有现实性，因为他们的行动和承诺对于行动计划的实施和成功可能非常必要。

最初需考虑的有关利益相关方参与的重要问题包括：

- 有关利益相关方参与流程，是否有一份清楚的目的和意图声明？
- 是否已清楚设定完成这一流程的最后期限以及其间的不同阶段？临时活动是否已得到澄清？
- 是否所有利益相关方同意这一流程（包括如何管理信息，原则概述须得到尊重）？
- 是否所有利益相关方清楚了解其职责？在涉及其利害关系方面，是否已为他们提供广泛的参与选择？
- 典型利益相关方是否包括那些受拟议行动计划影响者？他们是否代表相关部门、利害关系和/或地区？
- 是否有足够的资金支持利益相关方参与过程（例如提供信息、会议相关成本以及能力建设要求等）？
- 这些利益相关方是否需要特殊的能力建设或参与方面的援助（如信息、差旅费用、语言翻译或特殊设施）？
- 关于利益相关方参与方面是否已制定评估和反馈机制？

³ 关于不同部委之间的对话和协作，为加强对话和协作而建立的机构，以及基于国家经验的此类措施的共同特征，参见联合国训练研究所的指导性文件：《开发和持续有效化学品管理的国家综合计划》，参见 www.unitar.org/cwm。

关于进行“利益相关方分析”的工具——评估哪些利益相关方应参与或想要参与行动计划——以及关于利益相关方团体、参与机制等的讨论，参见附件 2.A-2.D。

利益相关方参与

利益相关方对行动计划的拥护和“大力支持”对于行动计划编制的成功和最终实施非常关键。例如，《奥尔胡斯公约》规定，可持续发展只有通过所有利益相关方的参与和积极合作才能得以实现，并且将政府责任与环境保护联系起来。《公约》对《里约宣言》的第10条规则进行了阐述，这条规则确定了公众获取信息、参与决策和处理环境事务的权利。

资助者（如全球环境基金）愈加鼓励利益相关方参与到具体的行动计划编制和实施中。例如，在《斯德哥尔摩公约》第 7 条（实施计划）和第 10 条（公众信息、认识和教育），明确要求利益相关方参与到公约的实施过程中。

组建行动计划编制工作组

行动计划编制应被视为获得新经验、增长新技能和知识以及为相关主题做出积极贡献的宝贵机会。任务准备和考虑事项的一部分包括组建一个行动计划编制工作组。工作组成员的挑选应基于上述 *识别并加入利益相关方* 一节中所规定的过程。然而，并不是所有的利益相关方都能够成为工作组成员，均衡各方利害关系将有助于这一过程的顺利进行。

工作组应在行动计划编制过程的早期会面，并编制一套工作大纲、工作计划和预算。编制工作大纲、工作计划和预算将有助于确保每个工作组成员都同意与行动计划编制相关的重要的行政和组织细节。本小节只关注行动计划的 编制；行动计划本身将包括实施细节。

工作大纲

工作大纲应包括对与行动计划编制相关的各种行政和组织问题的简要和可操作细节（建议的工作大纲见附件 3）。这些问题包括：行动计划编制工作组应包括哪些参与者，工作组如何共同工作，以及如何做出决定。

工作计划

工作计划可为行动计划 编制 设定其他细节，如：

- 预期成果（如已确定的具体目标、行动计划草案初稿）；
- 行动计划编制过程中事件和时间顺序（例如，何时举行会议、何时进行形势分析），以及确保这一过程不偏离轨道的监督程序；
- 里程碑（监督过程的基准点，如：何时完成某项规划活动）。

在同时编制几个行动计划的情况下，例如在编制国家实施计划的过程中或作为化学品无害管理国家综合方案中的一部分，应制定不同行动计划编制工作组之间的、以及实际行动计划与其他国家行动之间的协作机制（更多讨论参见模块 4）。

预算

预算应为以上工作计划各组成部分所需资源成本提供详细的预测（如会议支出、差旅和秘书处支持）。多数情况下，如果涉及到所有利益相关方，行动计划编制将需要适量的资源。

评估行动计划编制流程

我们强烈建议对行动计划编制进行评估，以帮助识别编制过程中的优势和劣势。它将为未来其他行动计划的编制提供重要参考。此外，识别行动计划编制过程中存在的优势和劣势，可有助于洞察行动计划的有效实施。

模块 2. 确定行动计划的目的和范围

学习目标

这一模块可引领参与者编制行动计划的“基础”，例如确定总体目标、具体目标和对当前国情进行形势和差距分析。

模块焦点

本模块关注于：

- 确定问题陈述和总体目标
- 进行形势和差距分析
- 设定具体目标和指标

通常，行动计划编制和项目规划领域有一系列术语。本指南中所使用的术语（见附件 9）是最适合化学品管理过程的。

模块 2.A. 确定问题陈述和总体目标

确定问题陈述

在着手进行行动计划编制时，首先确定问题陈述是有用的。问题陈述是对行动计划要解决的具体问题进行的简要描述，应包括足够的前后关系细节以确定其重要性。问题陈述包括确定行动计划的**需求**；它是决策者的重要依据。

问题陈述尤其基于：国际层面的决策，如公约的编制；导致媒体/公众关注某一特定化学品管理问题的事故或其他事件；或者在国家水平的行动计划编制过程中（如建立国家档案），识别化学品管理结构中重大的危险或关键差距（如杀虫剂食品残留测试的缺失）。

问题陈述的例子包括：

- 《全球化学品统一分类和标签制度》（GHS）：危险化学品的生产、进口和使用未提供其危害性信息。某些情况下发现商店货架上陈列的化学产品没有正确或完整的标签，或者其标签上关于危害性的陈述其使用的语言和符号不为普通群众所容易理解。
- 《污染物排放及转移登记制度》（PRTR）：化学品排放到环境中产生的负面影响是很清楚的，然而，我们缺乏关于这种排放发生地点的信息，因此很难编制有效措施。

确定总体目标

在问题陈述的基础上，确定行动计划的总体目标是可能的。总体目标就是对行动计划的目的（即要达成的目的）进行的简要陈述。这些总体目标必须是现实的而不是过于不切实际的。

可能的总体目标的例子包括：

- 避免使用和储存多氯联苯（PCBs）；
- 根据《全球化学品统一分类和标签制度》（GHS），全面实施对化学品进行分类和标识的国家制度。
- 编制一项有效的《污染物排放及转移登记制度》（PRTR）

某些情况下，总体目标是事先确定的；例如，作为一项公约的一个签约方要求履行一定的承诺，这就形成了总体目标。在其他情况下，需要根据特定的国情来确定总体目标；例如，为了解决某一特定问题，或者一个国家关于实施某一计划的决定（如PRTR）。

什么是能力建设?

“能力建设”一词可被用于许多情况下，往往与其意义没有什么关联。在过去几年中，许多国家的专家已对这一词语的定义达成了共识，目前普遍认同的定义是：“能力建设”可被视为“为了提高个人、机构和系统做出和实施决定，并以有效的、经济的、和可持续的方式发挥其作用所需采取的行动”。

模块 2.B. 形势分析和差距分析

形势分析

实施行动计划的情况或事态如何？当前的基础设施是什么？实现总体目标面临哪些挑战和机会？进行形势分析有助于回答这些问题并为讨论行动计划优先提供基础。形势分析的主要成果包括对现有的可用于建立/增强合作关系的相关结构进行识别，以及揭示潜在的重复。形势分析的过程包括两部分：信息收集和 Information 分析。

为了识别需要收集何种信息以进行形势分析，应将总体目标按常规水平进行分解。例如，为了“避免使用或储存多氯联苯”这一总体目标，了解该国当前相关法律和行政问题（如对实践和法规进行监测和报告）的现状非常重要。还须考虑相关操作问题，如为了维护和处理所建的基础设施，提供可供选择的办法等。这也会在未来有助于对当前状况和理想目标之间的差距进行分析。

为了进行形势分析所需的信息可通过以下途径获得：文献综述，个人交流，访谈或集体讨论/会议，以及现场参观等。如果已建立《化学品管理国家档案》，可作为这种分析一个良好的开端。然而，形势分析应不仅包括文献综述。

考虑优先事项

在整个行动计划编制过程中，应考虑优先事项。例如，作为情况分析的一部分，行动计划编制工作组可先对优先领域进行识别。同样，在进行差距分析时，工作组可能会发现有一些差距应给予优先考虑。例如，对无意产生的持久性有机污染物（POPs）减排制定行动计划时，优先事项可能是提高对市政垃圾露天燃烧的认识。有一系列关于优先事项设定的指导/工具可供各国使用。有关案例详见附件 4。

由于每项行动计划各不相同，提出一些基本问题将有助于组织形势分析。这些问题包括：

- 存在哪些法律工具、政策和/或非法规性机制？
- 存在哪些相关部门、机构和其他政府机构？
- 存在哪些相关产业、公共利益群体以及研究机构？
- 存在哪些相关技术基础设施（包括数据存取和使用）？
- 关于行动计划编制要解决的问题，政府工作人员、工人和公众的意识、理解和能力水平如何？
- 行动计划实施可利用的（人力和财政）资源有哪些（此阶段仅为初步理解）？

差距分析

基于形势分析的成果，可以识别当前现状中哪些未能达到已确定的总目标和相关的可能要求——即回答“*缺失了什么？*”这一问题。

这可能包括对立法、执法、分析能力以及物质和人力资源等方面的差距和需求进行识别。

通过形势分析和差距分析并对国情有更完整的了解之后，为了更精确反应当前情况，对总体目标进行修订是有用或必要的。然而，如果总目标是国际协议确定的，唯一可能的机会就是强化这一目标。

模块 2.C. 设定具体目标和指标

设定具体目标

基于形势和差距分析，为实现总体目标须达到哪些要求将会变得明确。这将为设定具体目标提供指导方向。

作为比总体目标要求具有更高水平细节的具体目标状态，行动计划预期实现的具体成果是——回答“从当前状态达到理想状态须达到哪些要求？”这一问题。有些具体目标只能在项目结束时达到；其他具体目标则可在过程中实现。先易后难的原则（在介绍模块中加以讨论）应始终坚持（也见于文本框“SMART 具体目标”）。和总体目标一样，必要时可对具体目标进行重新审查。

下面给出了一些总体目标和相关的具体目标的例子：

为了实现“避免使用和储存多氯联苯”这一总体目标：

- 在 2008 年以前对包括该国当前使用和储存的各种 PCB 的目录进行修订。
- 在 2009 年以前将编制替代变压器中的 PCB 的计划。
- 为了实现“根据全球协调制度对化学物质进行分类和标识这一国家制度的完全实施”这一总体目标：
 - 在 2007 年以前对新制度立法并开始生效。
 - 在 2008 年以前就新制度对所有相关方进行培训。
- 为了实现“编制一项有效的《污染物排放及转移登记制度》”这一总体目标：
 - 在 2007 年以前加强化学品排放电子信息交流。
 - 在 2008 年以前编制和完成数量有限的化学品试验性报告。

SMART 具体目标

经过精心开发的具体目标是“智能”的（‘SMART’）具体目标：具体性（**S**pecific）、可测量性（**M**easurable）、可分配性/可协商性（**A**ssignable/agreed）、现实性（**R**ealistic）和时间性（**T**ime-dependant）。

应避免设定不切实际的具体目标——因为这可能会使行动计划失败。因此，对具体目标可行性进行评估并选择使用可利用手段可达成的具体目标（或者在合理预算范围内）非常重要。一个不切实际的具体目标的例子是“在一年内以 1 万美元预算建成一个功能完备的金属分析实验室”。一项行动计划基于不可达成目标所产生的令人失望和不满意的结果就是产生一份纸上谈兵的文件。在行动计划编制过程中不断问这样一些问题：“是否具有现实性？”及“这样是否有效？”将会确保行动计划编制这一主题始终获得关注并最终取得成功。

确定业绩指标

一项行动计划成功与否取决于其具体目标实现的程度。对各个具体目标的业绩指标的确定具体规定了如何对这种成果进行测量和鉴定。

一项指标可被视为一种关于变化信息的统计或量度标准。它可以解决许多因素：
（1）质量：变化类型或本质；（2）数量：变化范围或程度，如多少变化等；（3）时间选择：变化应当发生的时间。在行动计划实施过程中的各个阶段使用不同指标可以帮助项目组理解他们在达成各个具体目标过程中的位置和进展。

各项指标应以最低成本反应最多信息。简单地说，可以通过提出“怎样才能知道我们是否已实现这一具体目标？”这一问题确立指标。可用来确立有效指标的标准包括：

- 可行性：一项指标在成本、设备和技能以及测量所需时间方面应是适当的；
- 相关性和精确性：一项指标应当精确反映要测量的事物；
- 敏感性：一项指标应当能够检测出特定时段内发生的变化；
- 无偏见性：一项指标应当可用于有几种不同解释的被测量事物以及收集的数据——不论是何人进行测量，它应当具有清晰的操作定义；
- 适度性：对某一特定成果进行测量所用的指标数量应越少越好，从而确保有效获得最终成果。

最早用于衡量目标是否实现的指标是那些与行动有关的指标。例如，可用于衡量“2008-2020 变压器中多氯联苯替代计划”是否实现的具体目标可以是“2008 年后每年使用含多氯气联苯变压器的数量”。而衡量“成功培训实验室员工示范项目”的指标可以是“实验室分析的响应时间”。

往往，只要求回答“是”或“否”这样的二元指标是最简单的衡量方法，仍然可以确保对该目标影响进行评估的有效性。另外一个可以采用二元指标对目标进行衡量的例子是：“国会已采用立法的手段确保在 2008 年前完成变压器中多氯联苯的替代”。

更为复杂的指标也是可能的，但它们往往操作起来更为困难且需要更高的成本。例如，用于衡量暴露（如二恶英、呋喃或多氯联苯）的指标，每次衡量所需的费用可能就需要几百美元。这类指标很少用于广泛的行动计划，但却可能更适用于衡量范围更有限的具体目标。例如，衡量“杀虫剂污染现场 X 应于 2011 年前进行修复”这一具体目标的指标可以是“2011、2016 及 2021 年测量的邻近村庄典型食品样本中相关杀虫剂的含量水平”。在这种情况下，利用健康效应数据库（如中毒或职业疾病）可能更为合理；然而，建立这种数据库需要长期努力。

模块 3：细节规划：活动，时间表，资源等

模块目标

本模块具有明确的目标，它引导参与者了解各个组成部分和细节，这些内容是准备一份详尽的行动计划所必需的。这包括如下内容：

- 选择将有效地满足该行动计划的目标的活动；
- 开展一系列切实可行的相关实施细则的工作⁴；
- 使用甘特图和计划评审技术图（考虑采用各种软件编制甘特图和计划评审技术图）。

模块重点

本模块的重点是：

- 确定活动
- 将活动分解成任务
- 考虑活动和任务次序
- 预测切实可行的活动时间表
- 制定项目里程碑
- 确定预算
- 分配职责
- 提交行动计划

⁴ 请注意，后面所述的工具以及示例内容并非规范性要求，可以根据实际情况进行修改，以便适应特定的国家需求、形式等。

识别和评价方案

确定存在于行动计划编制过程中所有阶段的选项的需要。例如，通过确定哪些利益相关方的参与，从而确定在哪些任务中必须履行某一项活动。对于任何一个行动计划，其方案也可能是实现某个目标或达到某个目的。例如，以下的方案可能会促进进行立法改革，使得在健全管理化学品方面的综合性法律更为有效：一个国家可以采取如下行动：*(i)*制定新的综合性法律；*(ii)*改革现行的法律并通过新法律来填补空白；*(iii)*保留现有的法律不变并通过新的法律和自愿行为来填补空白。

一般而言，方案可能包含下列各项措施的组合，例如法律措施（如修改现行的法律）；行政措施（如确保执行行动计划的员工是合格的并已到位）；以及业务措施（开展培训/能力加强活动，以便保证方案的成功执行）。

在某些情况下，有必要正式评估现有的不同方案。**这可能通过一套评价标准来对方案进行评估（考虑到具体的国家需求、形式和资源），例如：*

- *紧迫性/时间性方面：* 能够同时满足健康、环境或两者之一的需求的方案是否将以一种紧迫性的方式来安排？方案是否能在规定的时间内执行？
- *实用性/可行性：* 在考虑到具体的社会经济因素的基础上，方案能否以一种合理的方式开展，等等。是否还有其他因素使得方案不切实际？
- *承受能力：* 是否能承担得起方案实施的预算费用？
- *效率和有效性：* 方案是否资源得以最优的利用？方案有多大程度地满足目的/目标的需求？
- *成本效益：* 方案在多大程度上发挥了它的成本的价值？
- *可监控性：* 能否监控执行过程，以衡量是否朝着完成方案的方向前进。

**使用某一工具来评价方案的例子请见附件 5。*

确定活动

在模块 2 中，参与者对实际情况与差距有了深刻的理解，并为行动计划确定了明确的目标。活动必须实现这些目前可以开发出来的目标。在某些情况下，活动仅仅涉及一个目标，而在另一些情况下，活动有助于实现多个目标。

在行动计划的等级划分中，活动是最高级别的行动（见附件 1）—它们为已经开发出来的细节铺路。一项活动可以定义为项目过程中工作的一个组成部分。一项活动包含预计的周期、费用和资源需求。

为一个项目定义并选定活动的一个办法是通过交流来集思广益。工作组成员可以提出定义任何活动的建议，只要他们确信这有助于完成目标。收集这些建议并进行比较，得出一个全面的清单，对此清单进行评估，以确定一系列有效的、符合逻辑的活动。与哪些曾经有过类似行动计划工作经验的人（工作组成员、其他组织机构等）进行沟通也是有益的。

考虑可能的资金来源和相关的项目预算

尽可能考虑行动计划可以获得的资金来源（如，欧洲联盟委员会、全球环境资金（GEF）），并考虑何种预算更适合或更实际（如，（GEF）全球环境基金扶持活动的资金、联合国训练研究所补助金）是一个有益的做法，这将有助于确保行动计划有一个适当的预算范围。

另一个需要关注的问题是某些特定的活动在资金尚未落实时能否持续。换句话说而言，如果特定活动的资金调度时间比预期的时间要长，活动是否能坚持到获得所需资源？在这种情况下，考虑两种可行的线路是有用的：所需资源能及时获得的一组活动与所需资源不能及时获得时的另一组活动。一个有用的类比就是快速城际列车和较慢的区间列车，它们都能够到达相同的目的地，只是速度不同而已。

将活动分解成任务

因为活动通常由很多部分组成，将之分解成更易于管理的任务是很有必要的。活动只需被细分到行动计划编制组能够为特定的活动或者任务有效地预估时间和所需资源，并为负责该项活动或任务的成员提供足够信息的程度。任务划分过细将导致过分强调计划，并难于掌控全貌。经验表明，一个活动若被分解超过 10 至 20 个任务将会难于控制。

确定容易达成的目标

通常是技术员或者是中层管理人员对化学品管理问题最关心，并对化学品管理改进的需求有清楚的认识。在这个层面上，哪些行动是可以开展协调一致的全国努力，以改进该国的化学品管理方法，并在行动计划中进行描述？对于所需引进的高层次的支持和承诺是不能打折扣的，在工作层面上有许多步骤可以触发动作。当在化学品管理日常工作的人发现有机会改善并决定采取行动时可以做许多事情。当某些目标需要政策层面的支持和更多的资源时，另一些目标可以通过美好的意愿、无私奉献或者是微小的代价达到目的。先完成容易达成的目标是有好处的，当多个目标实现时可以有一个累积效应，也可以相互加强，从而推动整体上的量变到质变。此外，在实际行动中，这种方法可以应用于工作层面之外的所有决策层面。

考虑活动和任务次序

一个完整的行动计划需要一张活动和任务的完备清单，对于确定执行时的顺序以及识别相互之间的依赖关系而言，评估它们之间的关联关系是很重要的。换言之，哪些活动/任务是可以马上开展的？哪些活动/任务必须在其他活动/任务开始前就要结束的？是否某些活动/任务需要同时启动？

工作分解结构

在将活动细分为更易于管理的部分时常用的一个计划工具就是工作分解结构（WBS）。这包括将行动计划描绘成由活动和任务组成的一个层次结构。工作分解结构首先列出所有的活动，在每个活动下面，列出完成该项活动所需要的所有任务；并依此类推，直至达到所期望的详细程度。工作分解结构也是甘特图和计划评审技术图的基础。

活动： 以对环境安全的方法重新包装和储存 100 吨过期农药
任务： 获得联合国提供的适合长期储存的化学品的包装材料
任务： 重新包装（在可能的情况下）和用标签标识化学品储存包装
任务： 运输重新包装的储存物
任务： 使用精心设计的、安全的、可控的设施来保存一年

预测切实可行的活动时间表

对于编制一个有效的行动计划而言，预估完成每个活动/任务所需的时间是十分关键的。在此阶段，每个活动/任务所需的时间只能是预估的（为在行动计划实施过程中进行调整准备），每个活动/任务所需的时间都应认真估算，以保证行动计划尽可能的精准⁵。审查以前的项目将有助于提供更为准确的时间预算，经验表明这在实际计划中最为有效的方法。此外，如果活动或者任务具有技术性质，为了提供更准确的预估时间，请教那些具有技术背景或专业知识的人是十分必要的。经验表明，无论是多么认真地计划，预留额外的时间以应付突发事件是一个明智的做法。

如果行动计划的资金到位，在此阶段可能将不仅仅预估每个活动/任务开始和结束的时间，同时还可以为每个活动/任务设置具体的日期。如果无法做到这一点，可以使用格式独立的时间描述，如“第一个月，第二个月”，等。

制定项目里程碑

项目里程碑是一些参考点，它是在项目实施过程中，能够用来监控实施过程，并且标记可辨别的事件。它们是用来衡量项目是否在正确的轨道进行的预定点。最简单的项目里程碑就是一项活动预估的开始和结束的时间。例如，“过期农药库存更新”。⁶

确定预算

一项行动计划的实施通常需要一系列特定的资源。这可能包括：人力资源、设施、设备和材料。其他费用包括旅费、培训费用等。

通过以下问题，确定完成每项活动和相关任务所必需的资源：

- 需要多少人？
- 他们需要掌握哪些技能和专业知识？
- 是否需要一些特定的设施、设备、服务或材料？
- 除上述内容外，是否还有其他特殊的需求？

审查以前的项目可能有助于深入了解实际所需的资源。

在此阶段，尽可能准确地估算所需的资源是十分重要的。经验丰富的资金贡献者能够识别出一个不切实际的预算。此外，在项目执行过程中，越是准确的预算，项目遇见的问题就越少（需要申请额外的资金）。每项资源的细节可以通过以下因素来界定：

⁵ 低估一项活动或者任务所需的时间将导致一系列的判断错误，例如：脱离了至关重要的活动和任务；相互依赖的活动或任务不正确的核算；设备订购与交付所需时间的错误预估；对竞争资源的错误安排，例如：为同步进行的活动或任务分配同一个人或者设备。

⁶ 项目里程碑与指标的区别在于，项目里程碑监控行动计划的实施计划表而指标衡量行动计划的有效性，是否符合目标。

- 人力资源：知识和技能（包括活动管理）；人日需求；费用预算；
- 设施：类型；空间和时间的需求；费用预算；
- 设备：类型；时间需求；费用预算；
- 服务：类型（例如旅行费用，翻译）；数量；费用预算；
- 材料：类型；数量；费用预算；
- 其他特殊的需求：独特的技能；资源等。
-

通常，每项活动和任务的费用总和构成了整个行动计划的预算⁷。

一般而言，项目所需的所有资源不会完全获得批准，可以在不影响项目总目标和具体目标的条件下目的之处可以妥协。例如，当一项名为“PCB 清单完善”的行动计划预算为 25,000 美元，可是仅仅获得了 10,000 美元的资金资助时，需要对行动的目标进行调整，使得行动的目的在于编制一个较为完整和准确的 PCB 清单，而不是绝对完善的清单。此外，应该有可能在次优的资金资助条件下尽早完成一些行动计划的实施活动。可能的话，这些活动应该可以实现至少一个或更多行动计划目标。

资源需求矩阵，如下所述，有助于识别和记录行动计划的各类成本。

⁷ 实物资源同样要考虑。

资源需求矩阵

资源需求矩阵是一种有助于将一项行动计划各类成本图表化的工具。它将有助于准备行动计划的预算和资金筹集行动。利用这个矩阵将有利于将资金分配给行动计划管理者，并对行动计划的实施情况进行监督和控制。还可以将资源整合成甘特图。

工作细化框架下的活动和任务	人类资源	设施	设备	服务、材料等	特殊资源	总资源成本
活动：以环境无害化的方式将 100 吨废弃杀虫剂库存进行重新包装和贮存						
任务：获得经联合国批准的可对化学品进行长期存储的包装材料	有资质的司机（10 人-日） 工人（20 人-日）		运输卡车	包装材料	石油	10 人-日/日工资\$XX 20 人-日/日工资\$XX 卡车: \$xx 包装物: \$xx 石油: \$xx
任务：对存储的化学品进行重新包装（可能情况下）并标识	工人（40 人-日） 管理者（5 人-日）		防护服（工装裤、口罩、手套...）			40 人-日/日工资\$XX 5 人-日/日工资\$XX 防护服: \$xx
任务：运输重新包装的存储物	有资质的司机（16 人-日） 工人（56 人-日） 管理者（5 人-日）		运输卡车		石油	16 人-日/日工资\$XX 56 人-日/日工资\$XX 8 人-日/日工资\$XX 卡车: \$xx 石油: \$xx
任务：在指定的设计良好、安全和可控制的设施中存储 2 年	仓库和监管人员（730 人-日）	长期存储设施	监督设备（报警系统...）			365 人-日/日工资\$XX 设施: \$xx

备注：此处列出的活动只是示意性的并不全面。

备注：“人-日”指的是完成一项活动或任务所需的全职工作量。如，5 人-日相当于一个人全职工作 5 天或 2 个人同时工作 2.5 天。这是对人力资源投入成本进行估计的一个重要指标。又如，同样是 1 人-日的工作量，但管理者获得的酬劳比工人更高。

责任分配

这一步骤有助于以初步的方式确定每一项活动和任务的负责人。这将向出资方表明，原则性的协议和承诺已取得行动计划参与者的共识。在该阶段（当人力资源和资金都得到充分保障时），假设已识别的参与者都能参与每项活动和任务，但要记住，实际上每个参与者的责任需要调整。

主要问题包括：

- 谁具备相应的知识？
- 谁的承诺是必须的？
- 在分配每项活动和任务的责任之前是否已经考虑了利益相关方，工作组成员的能力、技能和专业知识等？
- 是否每个参与者都明白对他们的要求？

责任分配矩阵

可以采用各种各样的工具来推动本步骤，其中包括责任分配矩阵。罗列责任也可以整合进甘特图中。

1. 工作分解结构中的活动和任务	人/组织： 农业部	人/组织： 环境部	人/组织： 项目协调组	人/组织： 技术咨询组
活动：以环境无害化的方式将 100 吨废弃杀虫剂库存进行重新包装和贮存				
任务：获得经联合国批准的 可对化学品进行长期存储 的包装材料		安排运输	选择使用的包装材料 (p)	对可选择的包装材料提供建议
任务：对存储的化学品进行重新包装（可能情况下）并标识	获得防护服		雇佣合适的劳动者 监控任务的执行 (p)	计划重新包装和标识的过程
任务：运输重新包装的存储物			选择一家运输公司 监控任务的执行 (p)	对可选择的有能力确保危险物品安全运输的运输公司提供建议
任务：在指定的设计良好、安全和可控制的设施中存储一年	对可选的设施提供建议	选择合适的设施 雇用和管理仓库的工作人员 (p)	编写并提交可选设施的建议书 组织监控设备	对可选的合适设施提供建议以及设计平面图

注：(p)表示每项任务的主要责任方。

提交行动计划⁸

统筹考虑所有的行动计划

当正在同时编制的几个行动计划是一项范围更广的计划中的一部分时，如编制一项关于斯德哥尔摩公约的国家实施计划，确保各个行动计划之间的协调与统一非常重要。例如：

- 这些行动计划是否在结构、术语、标题等方面完全一致？
- 是否有些活动在多个行动计划中同时存在？识别出此类共性活动，并分解成任务级别将大大有助于编制更切合实际的人力和资金资源的预算。考虑相关活动之间的相互参考是十分可取的（同一个行动计划或者是不同的行动计划中的活动），或者对合并活动的可能性以及在活动实施前对此可能性进行详细评估给出综合性意见。

甘特图

甘特图能够为行动计划提供简洁的图形化概要。这对与让潜在的资金提供方更有效地理解行动计划的内容十分有用，同时，对在执行过程中项目组成员衡量自己的努力成果同样有用（见引言模块）。

计划评审技术图

当更为关注活动和任务之间的关系而不是进度表时，计划评审技术图，也称为网络图，将更为有用。这种工具在行动计划的沟通和执行中同样有用。

同时使用计划评审技术图和甘特图能够对项目的活动、任务和进度提供补充信息（见引言模块）。

行动计划获得批准

在这一阶段，行动计划应该获得行动计划编制工作组所有成员的一致正式的审定。这有助于保证对实际计划的所有权和承诺，从而增加项目成功实施的可能性。

⁸可以从联合国训练研究所获得甘特图以及计划评审技术图的指导材料 *Developing a Gantt and PERT Chart, Draft Training Manual*. 见 www.unitar.org/cwm

模块 4. 实施与评估行动计划

学习目标

本模块指导参与者进行行动计划的推广，获取资源，并采取必要步骤，以确保顺利实施。

模块重点

本模块重点如下：

模块 4.A. 获取高层承诺

- 评估潜在的障碍
- 提高对采取行动及加强承诺所带来的潜在利益的认识
- 确保足够的人力和财力资源

模块 4.B. 活动的执行，监控和评估

- 实施规划的活动
- 监督，评估及响应
- 报告结果

模块 4.A. 获取高层承诺

在编制行动计划过程的不同阶段都需要获得国家决策者的承诺，包括：起始阶段，过程中间的关键点，及行动计划定稿时的结束阶段。有不同形式的承诺，例如：正式的协议，部委的指示等等。在得到国内批准之后，可能也需要获得来自国外决策者的承诺。

评估兑现承诺的潜在障碍

获得高层承诺的一个重要部分是评估潜在的障碍或瓶颈。这些障碍或瓶颈可能包括：可能威胁到对行动计划的支持的优先事项竞争；对主题或问题缺乏认识；对行动计划的反对或双重授权（或者缺少授权）。这些障碍或许已经在行动计划的编制过程中被发现并已提出。在其它情况下，则需要被进一步的关注。

提高对采取行动及加强承诺所带来的潜在利益的认识

在此阶段，必须及时与那些对计划的实施有决策权的人沟通行动计划的意图。提高对行动计划的认识是开始获得支持的一种有益的方式。

行动计划本身提供了一个拟议的行动的简洁概述，并包含了行动计划的背景信息，例如计划制定的基本原理，预期的利益，与其它国家优先项目的关系，以及行动计划如何被编制的简介⁹；关键成果，例如主要活动和任务；监控和评估过程的介绍。一项基本活动是将行动计划中一些表格以预先核准的形式及时并适当地分发给那些对表格审批有影响的人。对材料进行修改以适应不同审阅者也非常重要。例如，对高层的人来说，用行动计划概述（或部级的简报，详见附件 6）来描述行动的需求，部分拟议的活动，以及期望达到的成果，或许就足够了。而通过文字报道或大范围地公众沟通，一份新闻稿或许将是最适合的用来推广行动计划的文件（见附件 7）。

与决策者沟通行动计划并最终能增进承诺及合作，一种可能的方式是突出几个能被行动计划所支持的国家目标。在行动计划编制是作为履行斯德哥尔摩公约的国家实施计划的一部分的情况下，相关问题实例可以包括：

- 行动计划是否包含了有助于更大范围化学品管理的内容，例如杀虫剂或通常的工业用化学品？
- 在更广泛的发展议程中是否包含了可用于促进的国家目标实现的因素？例如，化学品问题经常与农业，健康，水源，能源，或更通常的贫困问题有关系（参见下表：项目制度化）。

⁹提供有关参与编制行动计划的利益相关方、部委等的简要介绍，以及有关发展进程本身的信息（如一些会议、经验教训、用于确定优先次序的标准等）可以作为实施过程的一个历史记录，并有助于与潜在捐赠者分享有关细节。

确保足够的人力和财力资源

如果缺乏足够的人力和财力资源，行动计划的总体目标和具体目标将无法实现。化学品管理的优先事项总是与许多其它合法问题竞争资源。因此负责承诺人力和物力资源的决策者们（包括国内和国外的¹⁰），不但需要知道并了解行动计划将要解决的问题，而且需要通过分配足够的资源来表示出他们的支持。

一些需要考虑的问题包括：

- 是否能将职责分配到非政府部门，例如企业，以减轻政府实施行动计划的负担？
-
- 行动计划是否得到高层的支持，这种支持的信息是否被清晰地传达给国外的捐赠者？
-
- 行动计划是否包含将有助于捐赠者了解行动计划中最紧迫问题的优先次序？
-
- 资源需求是否是现实的并尽可能地从全面考虑？

¹⁰关于捐助方和编制机构就有关化学品安全方面能力建设的援助观点，参见附件 8。

项目制度化

在某些情形下，项目制度化可能是一个行动计划长期成功的基础。在其他一些情形下，针对特定范围或有限时间段的行动计划，“项目制度化”或许对此并不适用。这个概念不适用于一次性的人力和物力资源的获取：即确保项目中的活动被看成是政府执行正常工作的一部分。例如，一个被成功制度化的行动计划的指标可以是由决策者提供的一项长期的财务承诺，以及一个永久的监察体系的建立。

与此相关，确保当前的承诺是必不可少的，以便于当资助此项行动计划的资金用完后，该国能致力于建立实施行动计划的筹资措施，例如，在国家预算中设立支持此项行动计划实施的常规预算。

同样重要的是拓展化学品问题与无数的经济和社会可持续发展的相关问题的联系，例如：保护人类健康；一个清洁的环境对吸引投资所能带来的经济效益；为国内市场，培养可持续的农业，为国外市场，顺应农业和其它出口需求；可巩固一个国家的立法和政策构架的化学品无害管理的贡献。一个有用的方式是将化学品管理活动纳入到所有国家优先事项的主流中，如国家的减贫战略或国家可持续发展战略。通常，在行动计划编制过程中的每个阶段，事实上都应该考虑到如何将化学品管理问题与减贫及可持续发展问题相联系。

模块 4.B. 活动的执行，监控和评估

实施规划的活动

在得到对行动计划的批准和支持之后，可以在行动计划制订的活动和细节的基础上开始执行阶段。启动实施该行动计划的关键步骤可以包括：

- 选择一个项目小组组长和小组成员
- 举行项目小组会议，正式启动实施行动计划（讨论总体目标、具体目标、活动、可能面临的挑战等，以确保所有小组成员理解并同意该行动计划）；并且
- 商定工作准则和流程（包括沟通方式）

同样有用的方式是编写一份一至两页的'启动'或'开始'报告，概括总结总体目标、具体目标、重大活动，以及与会者名单。

监督，评估及响应

监控实施阶段有助于确保原始的行动计划能如期进行。由于各种因素可能会影响质量、时间以及与实施行动计划相关的费用，而一个预警监控系统可为此提供所需的“保险”，以便引导项目回到正轨（参见模块 3 “项目里程碑”一节）

如下问题有助于对项目进行监督：

- 依照项目时间表，是否每个项目里程碑都已经达到？
- 是否有些活动比预期的更具挑战性，是否影响了质量？
- 有多少次估计的费用超过了预算？

在项目的不同阶段，对实现行动计划目标（和最终目标）的成功程度也应进行评估。这一点可以通过使用业绩指标（如模块 2.C 中所定义）达到。如果业绩指标都得到满足，因此可以说具体目标和总体目标正在/已经实现了。

如果业绩指标表明某些目标没有实现，则有必要确定什么地方出现差错，并制定修订的行动计划。从长期来看，评价项目产生的影响可以提供深入了解哪些教训可以吸取，以便指导今后的努力（如未来的行动计划的编制和实施）。

行动计划的监控和评估是基于三个基本步骤：

- **衡量进展：**项目组组长应当有一种用来不断了解项目进展状况的机制。通过与项目小组成员进行交流，项目组组长就可以知悉计划的活动是否在商定的质量标准和预算范围内按时实施（根据项目里程碑、计划的时间表、预算等）。实现项目里程碑是衡量项目进展的一个很好的方法。此外，在一定时间内根据业绩指标对项目的有效性进行评估，将提供一个有关预期影响的最新成功程度的指标，以及深入了解该项目是否朝着正确的方向以达到具体的目标和实现最终的目标。
- **分析局势：**如果进展和效果并没有按计划进行，应该分析相关的情况，以确定是什么原因造成任何积极或消极的偏差。

- **确定必要的行动：** 监控和评估项目进展的结果或许揭示出有必要采取一些附加的行动，以补救这种状况。这可能需要修改行动计划。

有效的监控和评估可提供用以衡量项目进展的所需要的信息，使这些进展能够被系统地传达给项目组成员，利益相关方，资助者等，并给出调整任何行动计划的理由。

更新行动计划

谨记行动计划不是一个静止的文件，它应该是一个可以被调整以应对任何偏离原来计划的“活”的文件。当计划需要更新时，下列步骤可有助于使之尽可能地便捷：

- 与项目小组成员讨论所提议的变更；
- 修改行动计划，以涉及新的形势和协商一致的答复；并且
- 分发修订的行动计划，以获取小组成员的批准。

报告结果

通过提供一个记录行动计划实施阶段的标准框架，进展报告可以作为一个对监控进展以及随后评估影响都重要的工具。类似于获取承诺的讨论，也许有必要编制进展（最终）报告的候补版本，以便能够到达特定受众。

进展报告可以包括：¹¹

- 项目的目的和范围；
- 项目的进展，着眼于项目的里程碑（重点是活动的质量、时间和费用等方面）和业绩指标（侧重于质量、数量、以及有关预期影响的时机）；
- 与原来计划的偏离和理由；
- 修订的计划（如适用）；
- 财务报告；并且
- 修订的预算（如适用）。

在达到预定的结果后，该项目将正式结束，结清该项目的财务账目，编写正式的项目的最后报告，并举行最后的项目小组会议。

最后的报告是一个记录了项目方方面面的有用的工具，包括概述了项目所实现的成果，与项目小组成员、资助者、以及任何其他有利害关系及受影响各方就项目结果进行沟通。这也可能是应行动计划资助者的要求（很可能除整个计划实施过程中各种进度报告以外）。

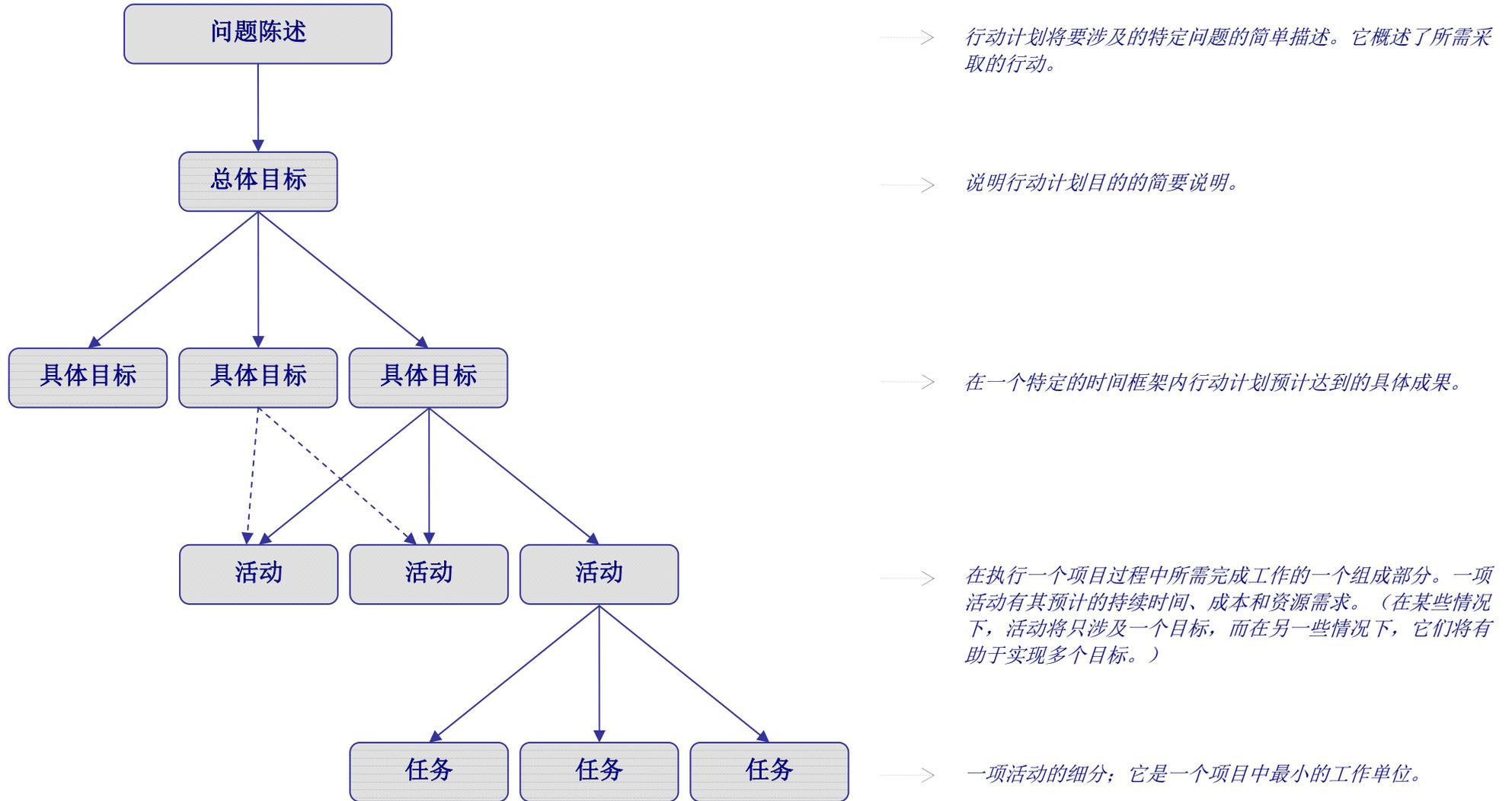
¹¹改编自世界卫生组织《规划讲习班手册（草案）》2004年版

最后的报告可以包括:

- 项目的目的和范围;
- 在项目执行方面（使用项目里程碑）和影响方面（使用业绩指标）的项目评估;
- 与原来计划的偏离和理由（质量、时间、费用等）;
- 财务报告（评估起初预计的资源需求与那些实际使用的，以及任何改变的原因）;
- 概述项目的优势和劣势（“教训”）;
- 出版物清单; 以及
- 结论。

在某些情况下，如特别公约下的行动，可能已经建立了一个正式的报告制度。

附件 1: 行动计划层级图



附件 2.A.: 利益相关方分析

在模块 1 中利益相关方的辨认和参与被广泛讨论了。为了决定谁可能会参与或谁可能想要参与，可通过回答下列问题：

- 谁可能受到行动计划的影响？到在何种程度？
- 他们的利益和立场是什么（表达出来的、暗指的、或隐藏的）？
- 谁拥有信息，知识，或可能有助的新观点？
- 谁已经参与到类似的措施或计划中？谁能为开发新的政策或项目作出积极贡献？他们是否有特殊技能？
- 谁以前曾经表示过有兴趣参与到类似的措施/努力中？
- 谁还可能对编制行动计划感兴趣？
- 所有受影响的利益是否与其重要性成比例？
- 某些利益相关方是否有可能阻碍决策的制定或妨碍执行？如若如此，如何防止其发生？

如下所示一个将利益相关方进行分类的简化表格，旨在帮助进行利益相关方分析。确定利益相关方、他们的利益等之后，可能有助于将利益相关方分为四类：那些想要完全投入的或他们的积极参与将会决定进程可靠性的利益相关方；那些将会发挥有限作用的利益相关方；那些可能只希望保持消息灵通的利益相关方；那些不希望参与其中的利益相关方。这种分类可以帮助组织事项。

<i>谁?</i> 利益相关方 名称	<i>什么?</i> 利益相关方 利益、立场、正式 授权等	<i>为什么?</i> 包括的原因	<i>如何?</i> 可能的作用

附件 2.B.: 可能的利益相关方核查清单

与“化学品无害管理”相关的部委

化学品管理是一个多样化的领域，涵盖公共卫生问题，环境保护，经济，工业，农业，劳动方保护，国际关系和贸易等诸多方面。因此，许多部委和政府机构对化学品管理负有责任。

与化学品管理相关的、或在其中起作用的部委包括：农业部、商务部、海关、经济部门、环境部、财政部、外交部、卫生部、工业部、司法部、劳动部、建设部、通讯部和交通部。其他政府部门政府实体（如中央机构或委员会），包括那些负责制定和执行法律，法规，政策和有关化学品管理活动的，和/或进行污染防控方面的政府机构也会对此有兴趣。

责任的分配也因国家而异。不同的国家对他们的部委/机构可能会使用不同的称呼。大多数情况下：

- 农业部普遍关心农用化学品的使用，旨在确保粮食供应；
- 海关通常负责确保违反政府规定的化学品不进入或离开该国，以及收缴关税；
- 环境部普遍关心化学物质释放到环境中，如排放到空气、水和土地中的排放量和废物，对环境直接和间接的影响；
- 财政部在给与化学品有关的活动进行金融资源分配中起到核心作用；
- 外交部通常协调处理所有与化学品管理相关的国际方面的事物，如参加有关国际协定和公约，以及外国援助；
- 政府印刷/出版部门普遍关心法律，法规和其他政府文件的出版和发行，并可在提高公众意识方面发挥作用；
- 卫生部主要关注化学品对一般市民或特定人群健康的短期和长期的影响（包括紧急情况 and 中毒）；
- 工业部关注的往往是化学品的生产和化学产品，以及清洁生产技术的引进；
- 司法部或法律事务部普遍关心法律法规的制定和执行，并且经常处理有关公众获取信息，商业信息的保密，刑事和法医，以及事故/事件/恐怖主义等诸多问题；
- 劳动部普遍关注有关在工作场所使用和处置化学品的职业健康和安全问题；

- 计划部主要处理经济规划（和土地使用/区域发展）。该部还经常处理接收捐赠或发展援助，其中包括农用化学品，对化学工业发展的技术或财政援助，或化学品管理的技术援助
- 科学技术部在决定未来发展方向和针对研究的资源分配方面发挥重要作用，至少间接地对化学品采取行动；
- 贸易部一般负责管理化学物质的进口和出口，并且有权发放相关的贸易许可证；以及
- 交通运输部一般关注在配送过程中化学品的安全运输和储存。

政府部门之外的利益相关方

在现代生活的几乎所有方面，化学物质都发挥着作用。因此，社会上的许多个人和团体都对化学品的管理和使用方式以及这种方式的潜在影响感兴趣。那些生产、销售和使用化学产品的人，从企业经理、零售商、到家庭主妇都对他们的明智、正确地使用化学品以及无害管理负有责任。使用者，劳动者，以及其他可能人对利益以及化学品相关风险感兴趣。因此，一个成功的行动计划就需要那些政府之外的人的参与。如果公共利益和私人利益不支持和/或参与，计划得再好的政府方案也只不过是一纸空文。

大多数利益相关方都有可以辨别的类别。这些类别包括：

- 行业协会和工业企业；
- 农业部门（如农民，农业协会，合作社）；
- 零售商和分销商；
- 公共卫生专业人员
- 劳动者和工会
- 公共利益团体（如环保团体，消费者保护团体）
- 研究机构和学术界；
- 妇女组织；
- 社区；以及
- 公民个人。

附件 2.C.: 利益相关方参与行动计划编制及实施的原则

以下简要概述了经过富有意义的努力使利益相关方参与行动计划的制订和实施的主要原则和步骤¹²。

透明度

成功合作的根本关键原则是透明度。在有些情况下，负责决策和寻求利益相关方意见的机构对于那些为决策提出建议的利益相关方，要给他们机会，使他们的意见得到充分的听取、考虑、和答复，特别是当所做出的决定违背他们所寻求的时候。为了最大限度地提高透明度，决策者必须就做出这项决定的理由及相关的考虑因素与利益相关方进行充分的沟通。任何疏忽，例如在向曾提出建议的利益相关方宣布决定时没有提供他们所作决定的背后原因，将会在他们中间播下不信任的种子，并可能影响到他们今后的参与。

确保角色和责任明确

所有利益相关方需要有明确的角色和责任。与利益相关方的协调应从制定合理的工作大纲开始。实际上，这种工作大纲就是参与的规则。他们概述了决策是如何制定的，例如，在可能的情况下各政府官员对未达成一致的决策进行协商。工作大纲也应明确利益相关方是否会收到来自各自选区的反馈意见和建议，或只是尽力凭借其自己的经验来代表他们认为的选民的意见。

全面参与

提高利益相关方参与的关键因素之一是在化学品管理的整个进程中酌情加入利益相关方（例如，从决策的制定和行动计划的编制到实施和审查）。尤为重要的是在早期和成型阶段利害相关方的介入，特别是在做有关制定公共政策的决定时。尽早使利益相关方参与其中，可以识别可能被忽视的、或未视为重要的但对某些利益相关方或正讨论的事项来说已证明是非常重要的、或对最后的决定或行动也是非常重要的问题。此外，如果利益相关方只参与后期的政策讨论或制订，由于关键的决策可能已经做出，那些在初始阶段没有加入的利益相关方往往不能影响决策或关键因素的选择。

为了便于全面参与，应尽早在可能的时候与利益相关方展开讨论。在这一过程中，那些知道他们影响力的局限性是什么的利益相关方（如果工作大纲已经明确）应该可以理解他们的意见不一定总是被采纳，从而能够畅所欲言地给出他们的建议。总之，整个进程将大大得益于这种参与。

双向沟通

为了使利益相关方最大限度地参与到化学品管理中，政府和利益相关方之间必须存有一种沟通关系。如果这些关系不具有双向沟通的特点，而仅仅是一个单向的、从

¹² Adapted from Turner, Brandon. "Public Participation in Environmental Impact Assessment: Recommendations for Improvement". *International Journal of Environmental Education and Information*, 19 (2), 2000.

主要决策方（如政府）到利益相关方的信息流动，利益相关方的成功参与将会受到严重的挑战。有各种各样的方式可使二者参与其中，并促进利益相关方（与政府）的互动关系，这可以被战略性地补充应用到化学品管理的各个阶段。这些措施包括广告，传单，媒体，展示，展览，问卷调查，电话“热线”，公众开放日，个人联络，社区联络人员，社区咨询委员会，简报，圆桌会议，研讨会，公众大会，和公众质询。

可理解的和及时的信息披露

另一个可以极大地影响利益相关方参与化学品管理的程度和效果的因素是充分迎合各种介入者不同需要的信息的提供。明确的书面文件及相关材料对利益相关方是非常重要的。及时提供信息也是至关重要的，特别是为那些对过程不太了解的新人建立信任和信心时。利益相关方之间的语言障碍和可能的技术知识的缺乏也必须得到解决。

尽管有足够的信息可以获取，即使资料在编写过程中已考虑到其对广大利益相关方的可读性，但某些利益相关方仍有可能发现化学品管理的技术特性以及环境影响的复杂性。虽然身处相对较高层的个别利益相关方可能会非常熟悉化学品的问题，但那些其他级别的参与者可能具有很少的相关知识。对化学品管理缺乏了解无疑将会降低文献和文件质量的价值。另一个提高利益相关方参与及致力于解决这些问题的手段是对利益相关方的教育。

利益相关方的教育

对利益相关方进行有关的化学品管理的教育可以使他们在从事化学品管理活动中更积极、更有效地达到效果，并保护他们的利益。通常情况下，某些利益相关方，如工作人员或社区居民，就其在化学品管理中潜在的作用并没有得到适当的通知。但是，有各种方法可以用来改进这种缺陷，其中包括针对利益相关方的培训方案，以计算机为基础的参与，公众开放日，普通语言，电话，教育出版物，以及视频录像。这种由可靠团体组织管理的、针对利益相关方的教育越多，利益相关方对相关知识的信任就越有可能，并且更愿意参与到行动计划的制订和实施中。

充足的资金

虽然配备足够的技能和材料以便对化学品管理做出明智的和有意义的贡献，某些利益相关方仍可能由于缺乏财政资源而使其参与处于严重的劣势。资源不足会极大地影响某些利益相关方参与到化学品管理中，从而大大地降低了他们参与的效率和对参与信任程度，以至对参与失去信心。例如，在建立化学品管理行动计划的早期阶段，某些利益相关群体可能就有关问题需要技术咨询以确保所有关键问题和有争议的地方得到确定。此外，其他费用，如参与过程中发生的差旅费，会严重削弱某些利益相关群体，如工人代表和社区居民，他们在资源上势必不能与如工业界的代表的私人团体相比。

当那些负责制订有关化学品的政策、方案和行动计划的机构设法获得制定决策所需的意见时，即使在一个像化学品管理一样充满政治色彩的领域，有些决定还是可以比较容易地在与会者之间达成一致的。只要参与者感到他们所受到的待遇平等，拥有

最终的决策权的参与结构和其他的基本规则是完全清晰明朗的，这种过程可以成为综合化学品管理可持续平台的有效支柱。

附件 2.D.:利益相关方参与的一些途径

利益相关方参与途径	定义	举例	优点
双向沟通	基本信息收集和及时回应公众关注的问题。	调查, 问卷调查, 因特网讨论小组, 研讨会, 论文讨论, 反馈。	与利益相关方相互交流和适应评估的机会, 以便更直接地解决具体问题。
咨询机构	一个负有收集专家意见或汇集不同类型专业知识职责的短期机构。	科学咨询委员会, 专家咨询小组, 方案咨询委员会。	提供多方明达的见解和建议; 为公众举办的论坛以影响决策。
利益相关方磋商会	一个旨在促进对话和收集公众意见的便利步骤。	咨询会, 电话会议, 关注群体, 社区会议, 听证会。	专业人士的参与以引导讨论、寻求可以建立信任的共同点, 并且显示政府承诺的公开性和透明度。
伙伴关系	一个两方或多方对进程中的各个方面共同承担责任的共享步骤。	共同举办研讨会, 共同制作教材, 联合提供服务	调解人协助以确保所有的声音都被听到。各参与机构的代表与其它成员分享信息, 并代表各自机构行事。
联合决策	一个有关两个或多个缔约方就政策, 方案和/或进程做出决定, 并分享责任和目标责任制的办法	起草政策指导文件的联合工作组, 多方董事会, 共同赞助方案, 圆桌会议, 建立共识。	关键利益相关方通常在早期就加入, 并分享过程和成果的所有权。

来源: 改编自加拿大卫生部。公众参与的指导文件(草案) 1999年10月1日

附件 3: 行动计划编制工作组工作大纲 (附有说明和举例)

1. 背景介绍

- 行动计划基本准则
- 优先主题的驱动力/关键问题

2. 行动计划工作组的目标

- 起草行动计划
- 就行动计划的编制获取有关部委的支持

3. 组织结构

姓名, 职务, 机构, 以及下列各成员的详细联系方式:

- 工作组组长
- 工作组秘书处
- 工作组其他成员
- 额外资源个人和/或资源机构

4. 行动计划工作组成员的责任

4.1 工作组组长的责任

- 监控和报告编制行动计划的进展情况和成果
- 为行动计划工作组会议提供方便
- 确保所有成员都被平等地聆听 (已作好安排)

4.2 工作组秘书处的责任

- 协调行动计划工作组
- 安排和准备行动计划工作组会议
- 为行动计划工作组会议提供设施和材料的
- 编写和分发行动计划工作组会议的报告
- 记录行动计划工作组会议纪要并提交给工作组领导人
- 作为信息流通的联络点

4.3 工作组其他成员的责任

共同责任:

- 参加行动计划工作组会议
- 向行动计划工作组秘书处汇报

- 向各自选区汇报
- 提供专业知识及有关信息
- 协助编写行动计划
- 执行行动计划工作组所商定的任务

特定成员的责任:

- 针对具体议题准备数据
- 轮流主持会议

5. 操作流程

- 召开行动计划工作组会议的时间和地点清单
- 建立工作小组（如有必要）
- 编写工作组会议纪要
- 轮流主持会议的详细步骤
- 讨论机制（如：圆桌会议，研讨会）
- 决策流程（如：意见一致）

附件 4: 优先性识别工具

关于优先次序，有各种指导文件和工具。例如，作为为履行斯德哥尔摩公约而编制的国家实施计划的一部分的有关进行优先评估指导文件在联合国环境署/世界银行文件《为履行斯德哥尔摩公约而制订国家实施计划的临时性指导文件》¹³中被提供。一个可以用来将关注的问题或领域进行分级的优先性识别工具的例子如下所示。对于这个工具，它提供了一套简单的、可以评估并优先考虑各种问题的决策标准。然而，最好的一套标准是由工作组同意并决定的。

问题的优先次序矩阵

根据下列标准对问题进行分级处理将允许对每个问题的相对重要性做一个简单的比较，从而便于关于确定，确认或审查优先事项的进一步的小组讨论。然而，这样一个工具不应被当作一个简单的工具。它首先是一种评价工具。仅仅简单地将指定的数值加到每个问题上将会忽略特定标准的不同的权重分配。

问题	标准			优先顺序 ³
	问题规模 ¹	关注程度 ²	充分地解决问题的能力 ²	
- <u>问题 1</u>				
- <u>问题 2</u>				
- <u>问题 3</u>				
- <u>问题 4</u>				
- <u>问题 5</u>				
- <u>问题 6</u>				

¹ 键入：当地、地区、国内、或全球。

² 键入：低、中、高。

³ 提供国家所面临的问题的相对等级从 1 到 5（1 = 最严重的问题；2 = 次要问题，等）。不同的问题可酌情考虑标以相同的等级。

¹³ 参考网址 www.pops.int/documents/implementation/nips/guidance/default.htm

由于优先性识别可以发生在行动计划制订过程中的各个阶段，因此，在不同的情况下，上述表面的有效性被限定了。它通常在进行情形分析之后、或在制定优先次序的研讨会上被使用。在其他情况下，可能有其他更合适的标准。例如，作为编写斯德哥尔摩公约的国家实施计划的一部分，一个国家可能希望优先考虑它的行动计划。对这种做法适当的标准可能包括，为满足有关公约规定的各项义务而发生的紧急事物，时间限定，或与其他国家的优先事项协同合作的机会（如减少贫困，健康问题）。

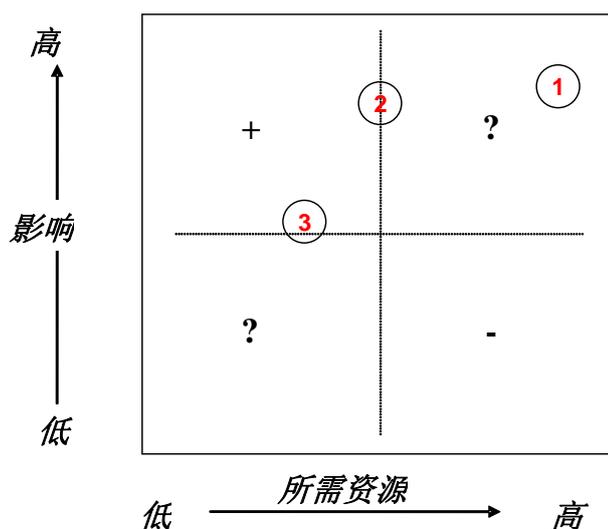
附件 5: 选项评估工具

选项评估矩阵

一种便于选项评估的工具是选项评估矩阵。如上文所讨论的，一系列标准可以用来方便评价。因此，有必要考虑具体情况下的行动计划，并确定哪些标准是最合适的。对于下面的例子中，影响和资源已经被选定为例证。

在这个例子中，每个选项可以根据其影响程度和所需的资源进行评估，从而有助于比较。“影响”是指选项会在行动计划中出现的、预计积极的影响。“所需资源”是指为完成选项所需要的资源。但是，在估算所需资源之前界定“资源”一词是有益的，因为它可能包括劳动力成本，培训参与者所需的时间，材料费，雇用专门的工作人员等

在矩阵图上绘制选项有助于确定哪个选项对最低成本的回报率最高¹⁴。左上象限是高影响/低资源区域--最理想。右下象限是低影响/高资源区域--应避免的选项。剩下的两个象限（低影响/低资源和高影响/高资源）含有问号，因为选择落入这些区域的选项比较困难，且可能只基于行动计划的长期目标和发展方向。



为了说明这个工具，上述选项的可能的评估办法已经在矩阵图上标出，旨在进行立法改革，对化学品无害管理实施综合有效的法律：

1. 针对右上象限中间区域的选项制定全面的化学品管理法律
2. 改革现行法律，以新法的颁布填补旧法的空白
3. 保留现有法律，以将新法和自愿行动相结合的方式填补空白

¹⁴根据矩阵选择“最好”的选项是不明确的，而是需要修改以适应每一个独特的背景。例如，可能在有些情况下，会有相当多的资源可用，从而希望选择“高影响”选项，尽管其高资源需求。

多标准分析

另一个评估选项的可能的方式是建立一个使用两个以上变量的多标准分析方法，如下图所示。针对这个工具同样有必要对特殊情况选择最适当的标准。

凭借此工具，针对下列一套标准的评价办法将对每种情况的相对优势和劣势做一个简单的比较，以便于小组的进一步讨论。然而，这样一个工具不应被当作一个简单的工具。它首先是一种评价工具。仅仅简单地将指定的数字加到每个选项上将会忽略特定标准的不同的权重分配。

标准	选项 1	选项 2	选项 3	选项 4
紧急/时间方面	4	3	2	1
实用性/可行性	1	3	4	5
承受度	4	4	3	2
效率和效益	2	4	2	1

- 1 = 强烈反对选项的标准
- 2 = 反对选项的标准
- 3 = 既不反对亦不支持选项的标准
- 4 = 支持选项的标准
- 5 = 强烈支持选项的标准

附件 6: 部长简报

政府部长们，由于他们的职业性质，在处理、解决大量问题上时间非常有限，其中许多问题需要明智的决策。在许多国家部长简报已发展成为一个情况介绍、提出建议的有效工具，从而使部长和其他高级政府官员对重大问题随时了解。

当一个国家在编制化学品无害管理行动计划时，应定期向高级官员通报有关细节。当需要就有关影响该国化学品管理的未来工作方向做出决策时，明确的沟通显得尤为重要。

标题	日期
<p>问题 _____</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. 	
<p>背景 _____</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. 	
<p>状况 _____</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X X XX XX XXX. XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. 	
<p>建议 _____</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. 	
<p>建议的行动或决策 _____</p> <ul style="list-style-type: none"> • XXXC XXXX XX XXXX XXXX XXXX XXX XXX XX XXXXXX XX XX XXX XX XX XX X XXX XX XXX. 	
姓名, 职务, 电话号码, 签名	

简报应包括:

3. 一个简洁的情况或问题陈述;
4. 重要的背景资料及现况; 和
5. 建议或希望的发展方向, 如果有的话。

简报一般应不超过两页, 且必须是明确而准确的

应当采用要点的形式, 除非另有要求。简报也应清楚地注明日期。

数字是简报的一个例子, 可能的标题, 并建议文本类型。

依照部里的相关流程, 所有简报都应当得到政府高级官员的批准。编写简报及批准简报的官员的姓名、职位、电话号码等, 连同他们的签名应同时写在简报的底部。

附件 7: 新闻发布要素

下面是一份可用于宣传有关化学品无害管理的行动计划、活动规划或其他应传达给广大公众的重要事项的新闻稿的附注例子。

- **信头:**

新闻稿应使用印有部委或其他官方笺头的信纸上。

- **一份新闻稿的标准引言:**

即时发布

- **获取更多信息的联系人, 包括地址和电话号码:**

联系人: _____

新闻办公室: _____

政府信息部门, 领头部委 _____

联系人姓名及电话号码: _____

- **吸引读者注意力的简洁标题:**

例如: “某国推出计划, 旨在保护公民和环境免受危险化学品的危害”。开始的, 引入

- **以地点和日期开头, 然后是涵盖所有要点的导言:**

城市名称、国家名称、日期。

- **引述某个政府官员或代表的讲话是有益的 (部长的讲话最理想):**

一个引述的例子: “这个新的计划一旦实施, 它将是我国向可持续发展迈出的具体一步。”

- **包含有关这一事件发生原因的背景信息是值得报导的:**

背景信息样本: “这项有关农药的行动计划的编制是作为由瑞士政府资助的、联合国训练研究所 (联合国训研所) 开展的项目的一部分, 旨在发展和支持一个针对化学品和废物无害管理的综合的国家方案。这是一个新设计的步骤, 以确保我国所有政府部门和社会团体能够一起合作、制定计划, 以强化针对化学品无害管理的法律, 政策和准则。每年都会有人与环境毫无必要地接触到危险化学品。一旦该计划实施, 这种努力将有助于在减少或防止化学品对人与环境的伤害的同时确保将继续安全地使用它们从而为我们的社会提供许多好处。该项目已于 2004 年 3 月在我国启动, 将在 2005 年 9 月结束。”

- **最后以进一步的联络信息结束:**

“欲知更多信息, 请联系 (姓名, 电话号码和网址) (如果有的话)”。

附件 8: 捐赠者观点

多年来, 针对化学品无害管理的能力建设已积累了相当多的经验。鉴于此, 捐赠机构和发展署的一些观点已于最近被汇编成一份题为“协助化学品安全的能力建设: 透视捐助机构和发展援助机构¹⁵”的讨论文件中。论文中的一些重要信息是:

- 特别是在发展合作领域中, 有必要在政府的政策中表明化学品的安全对健康和环境的保护的附加值, 并令人信服地证明安全处理和使用化学品对经济和社会的可持续发展是必不可少的先决条件。
- 通常情况下, 捐助者并不仅将化学品管理问题作为一个单独的问题进行考虑, 而是将其作为发展援助项目方案的整个组成部分进行考虑, 特别考虑经济、生态、文化和社会问题。因此, 化学品安全项目的建议方案必须在逻辑上与受援国的国家可持续发展战略相联系, 请参见世界可持续发展峰会二十一世纪议程行动计划, 实现千年发展目标, 以及其他有关国际文书和宣言。
- 发展援助的方式应该认识到对生产商、经销商、用户、政府、及国际组织的化学品无害管理共同分担的义务和对所提议的项目的捐款。这包括实物和所有利益相关方的预算工作方案, 例如: 方案是否影响到正在进行的活动方案, 或已就位的机制/机构。
- 必须确保能力建设项目有效地到达直接参与处理和使用的化学品的目标利益相关方。例如, 当选定培训师培训的方法, 方案的有效实施必须是最终目标, 并对其进行监督和记录。
- 对国家发展进程中的组成部分--化学品管理项目的附加值应给予明确的说明。这些涉及化学品安全的活动随后可更容易地与现行的发展援助方案和项目一起被纳入主流。根据发展援助的优先事项, 大多数与化学品有关的项目将被提及, 并且不需要被分别介绍给捐助者。
- 如果一个方案或项目已在相关部门内启动, 化学品安全问题就应纳入到这个方案/项目中, 而不是被单独地制定和实施。例如:
 - 发展援助方案和项目的系统地评估将有助于确定化学品管理的组成元素和可能的与化学品安全问题的联系, 例如: 用于医院基础设施的技术援助应涉及医院废物的减少和以环境无害化方式处置剩余的废物, 以避免特别失控燃烧造成高二恶英/呋喃和汞的排放量。
 - 化学生命周期分析可以做为一种互补的方法来确定其他相关的干预领域, 例如: 如果在一个地方进口或生产化学品, 而在其他地方使用该化学品, 在运输部门, 正在进行的和已计划的方案/项目也应对运输和储存危险货物进行考虑。
 - 在执行不同的多边环境协定之间进行的协同合作应被系统地查明并记载在项目建议书中, 如加强化学品的进口/出口管制不应该只着眼于事先知情同

¹⁵由“政府间化学品安全论坛常设委员会”编写的这份文件可以在下列网址下载:
www.who.int/ifcs/documents/saicm/donor_persp_en.pdf

意的化学品，而同时对所有化学品和有毒废物也要关注，以支持建立一个全面的针对所有有毒物质的边境管制和注册制度。

- 在能力建设方面的工作应该系统地开展，并以基于清查现有的基础设施和涵盖所有有关化学品管理的能力建设的活动开始，即通过根据由联合国训研所/跨组织化学品无害管理计划开发的流程而制定或修订国家概况，同时采用一个多方利益相关方参与的办法。
- 在受援国国家一级，发展援助方案的信息交流和协调应在各国际组织，多边环境协定秘书处和捐助者之间系统地进行。信息交流工具，如信息交流网络系统，应被所有参与的利益相关方使用。
- 正在进行的，计划的和已完成的有关化学品问题的工作方案应在新方案启动之前准备好，并由受援国和不同的捐赠者及机构进行交叉检查，以避免重叠和重复工作。
- 制定指标，既提供有关与可持续发展目标相联系的影响化学品安全干预的信息，又允许效果监测，即跟踪和汇报取得成果的进展情况，并最终实现可持续发展目标。
- 在化学品安全能力建设方面的进展应通过使用可衡量的指标进行评估。如用指标来衡量的成就和进展的文件，影响监测和审查实施情况应该是一个针对进一步活动和发起新方案以确定优先事项的先决条件。

这些考虑也符合更广泛的、化学品无害管理以外领域的经验¹⁶。对要求的主要内容已概括如下：

- 从一开始就涉及利益相关方的所有权；
- 整合并充分考虑正在进行的行动；
- 在捐助者和接受者之间进行跨行业协调；
- 更多地使用现代通讯技术；和
- 开发新的合作形式，如地方当局之间的分散性合作。

¹⁶ World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002: Partnership plenary sessions, WEHAB discussions, Summary report of the Chair. www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/0902_conf16_add2.pdf

附件 9: 词汇表

行动计划:

一项行动计划概括了一个项目的基本要素：明确的、即将实现的总体目标和具体目标，需开展的相关活动，时间表，资源需求，参与者之间的责任，以及评估的细节。

活动:

在实施一个项目的过程中需要执行的工作的一个组成部分。每项活动都有预计的持续时间，成本和资源需求。活动往往被分割成任务。在某些情况下，活动将只涉及一个目标，而在另一些情况下，它们将有助于实现多个目标。

预算:

制定关于工作计划或行动计划各组成部分的详细费用估算，是必须的一项资源。

承诺:

一个就提供资源（如人力，财力）用于特定目的正式决策。

甘特图:

甘特图常被用于项目管理中，是一个提供了时间表图形说明的单杠图表，用于帮助规划、协调和跟踪一个项目中的具体活动和任务。

差距分析:

识别（基于形势分析的结果）在现状未达到既定的目标以及满足有关可能的要求-回答问题“遗漏了什么？”或“需要发生什么事情可以使我们从现有的到想要的？”这可能包括明确差距，特别是：立法，执法，分析能力，以及物质和人力资源。

总体目标:

简要陈述，说明该行动计划的目的是。

指标:

评估一个目标达到的程度的关键信息。他们必须是相关的（实际上表达的意图），可靠（根据一致和准确地收集的统计数据），并清晰（容易理解）。

实施阶段:

项目阶段是指将实施的行动计划活动和任务。

国家概况（化学品管理）:

全面评估与法律，体制，行政和技术相关的化学品管理的国家基础设施，以及对该国化学品供应和使用的性质和程度的理解。

具体目标:

比总体目标更细致详尽的具体目标规定了在一个特定的时间范围内行动计划希望达到的明确的成果。他们应足够详细以便在没有给出为实现目标所需的具体步骤的情况下仍能提供一个对所希望实现的最终目标的总体认识。具体目标“向上”链接到总体目

标, “向下”链接活动。有些具体目标只有在行动计划结束时才能达到, 而其它一些可在实施过程中得以实现。

PERT 图表:

一个用于计划、组织、协调一个项目中各项任务的项目管理工具。PERT 图表的优点是明确表明了各项活动、任务等之间的依赖关系。

项目里程碑:

一个提供了衡量实施行动计划的进展程度的关键事件。最简单的里程碑是完成某些重要活动的预估日期。

项目:

一系列需要开展的相互关联的活动和任务, 以完成特定的目标或最终结果。一个项目有开始和结束, 而不是正在进行、持续不间断的。

进展报告:

行动计划进程的描述。它可以显示出在特定时间间隔内哪些行动计划的内容已经完成, 偏离原计划的理由, 以及包括资金问题。

资源:

完成某项活动或任务所需要的任何事物。可能包括: 人力资源, 设施, 设备, 材料等

形势分析:

关于行动计划将开展的背景情况调查将付诸实施的情形, 有助于分析存在的挑战和机遇。。

利益相关方:

可能对化学品管理的决定或倡议感兴趣或受其影响的个人、团体、或组织。

利益相关方分析:

一项练习, 旨在识别对一项行动计划、倡议等感兴趣的和受影响的各方, 并评估他们的兴趣点。

利益相关方的参与:

在行动计划、方案等的编制或实施的决策过程中利益相关方的介入。参与可以包括各种层面的介入, 如“双向沟通”、“联合决策”等

任务:

一项活动的细分; 它是一个项目中最小的工作单位

工作大纲:

在一项行动计划的背景下, 工作大纲包括与编制行动计划有关的各种行政和组织的问题的简短但充分的操作细节的描述。

工作计划:

为行动计划的编制列出了细节, 如一系列事件、时间表、里程碑、和预期结果。



unitar

United Nations Institute for Training and Research

联合国训练研究所（UNITAR）成立于 1965 年，是联合国内部的一个自治机构，其宗旨是通过适当的训练和研究来增强联合国的效率。联合国训练研究所的管理机构是其理事会，由一名执行理事领导。该机构的经费主要来自于政府、政府间组织、基金会及其他非政府来源的自愿捐款。

按照联合国大会 47/227 号决议，联合国训练研究所总部于 1993 年 7 月 1 日迁往日内瓦。联合国训练研究所的职能包括：

- 确保与联合国的各组织机构以及常驻日内瓦、纽约及其他联合国机构所在城市的代表团保持联络，从而与工作人员及学术机构开展和加强合作。
- 为派驻日内瓦的外交官和工作范围同联合国活动相关的国家官员在多边外交和国际合作领域实施培训计划。
- 在社会和经济发展领域里开展内容广泛的培训计划：
 - a. 多边外交、协商和冲突管理中的培训计划；
 - b. 环境及自然资源管理培训计划；
 - c. 特别强调法律方面的债务及财政管理的培训计划；
 - d. 灾害控制培训计划；
 - e. 维护和平、促成和平及缔造和平培训计划。

街道地址： 11-13 chemin des Anémones 1219 Châtelaine 日内瓦 瑞士	邮政地址： 联合国训练研究所 联合国万国宫总部 日内瓦 CH-1211 瑞士	电话： +41 22 917 1234 传真： +41 22 917 8047 网址： http://www.unitar.org
--	--	---