

# 为化学品 妥善管理筹资

美国路易斯安那  
州台塑石化厂

2020年9月

## 主要调研结果

- 化学工业的年销售额达数万亿美元，但却没有承担其活动所产生的巨大健康和环境成本。
- 为了有效保护本国居民，使其免受化学品生产、使用和处置过程中的潜在健康和环境危害，各国政府需要具备大量相应的管理能力和基础设施。
- 对基础化学品的产值征收0.5%的小额协调收费，就有可能为全球化学品和废弃物的妥善管理提供足够的资金。

## 引言

全世界正在努力应对目前的有毒化学品使用、接触和危害水平。石化工业将在未来十年急剧增长，而化学品管理、排放和事故负担也将相应增大。在各国，这些负担不成比例地落在最脆弱和最边缘化的人群身上，中低收入国家感受最深，原因是这些国家在应对化学品威胁方面的保护措施及资源最少。

“与化学品生产、消费和处置有关的绝大部分人类健康成本并不是由化学品生产者承担的，也不是由价值链分担的。对人类健康和环境造成的损害并未得到补偿，这属于市场失灵，需要纠正。”（联合国环境规划署，英文简称UNEP）

《为2020年后的化学品妥善管理筹资》阐述了某个以完善的法律和经济学原理为基础的政策机制，能够消除化学品妥善管理所面临的严重财政阻碍。拟议的基础化学品协调收费机制遵循“污染者付费”原则。该提案出台之时，恰逢全球社会正在协商如何开展全球化学品管理，其中包括支付方式。

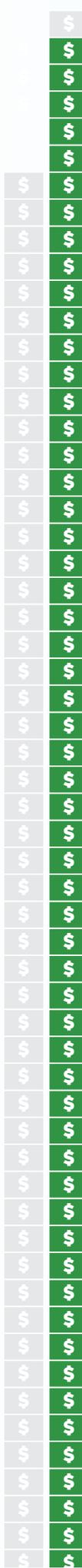
## 化学工业没有为其真正的产品成本付费

“在市场上种类数以万计的化学品中，只有一小部分经过了彻底的人类健康和环境影响评估。”（联合国环境规划署）每15秒就有一位工人死于工作期间的有毒暴露。职业病占工作相关早逝案例总数之比超过86%。

公众承受的化学品生产、使用和处置相关成本负担之大，出人意料。危险化学品存在于玩具、服装、电子产品、消费品、包装和农业土壤中。它们在我们的食物、饮用水和空气中日渐累积，也越来越多地出现在我们自己的体内。2018年，世界卫生组织（WHO）保守估计：可归因于原本可预防的化学品管理不当的全球疾病负担为每年160万个早逝案例和4,500万个残疾调整生命年（DALY）损失。

化学品危害的驱动因素和影响都是全球性的。化学品是通过国际贸易传播的。化学污染物跨越空气和水的边界。化学品的生产和使用对全球变暖起了很大的作用，而且这种作用普遍没有得到解决。

要想安全地管理化学品的生产、使用、处置和清理，以及化学品危害对环境和人类健康的影响，就需要投入大量的人力资源、制度资源和财政资源。大多数国家缺乏必要的财政资源，因此无法确保化学品的妥善管理，也无法保护人类和环境健康，使其免受化学工业的危害。迄今为止，即使是最富裕的国家也未能为化学品有效管理所需的法律和监管基础



**化学工业  
年销售额  
5.7万亿美元**  
到2030年将  
升至11万亿美元

设施提供足够的资金。在世界大多数国家，资源需求和资源供应之间的差距是巨大而危险的。

### 化学工业规模庞大，并在迅速扩张

化学工业是世界第二大制造业、第一大工业能源消费行业和第三大二氧化碳排放行业。其年销售额（含药物和塑料）迅速提升，2017年总计5.7万亿美元，预计2030年将增长一倍，超过11万亿美元。化学工业一直处于盈利状态。例如美国化学工业公布的2018年营业利润率为16.3%。2017年，全球50大化工企业的营业利润率中值为12.7%。

### 基础化学品协调税或收费

作为全球化学品贸易的主要推动者和受益者，化学品生产者必须对其产品的安全管理承担更大的责任。他们首先要为化学原料生产承担财务责任，这类原料如同是包括快速增长的石化产业在内的全球化学品行业的燃料。如果相关国家对生产这些物质的企业征收其相应产值0.5%的小额收费或税款，然后将这笔钱捐给某个全球基金，就可以产生足够的资金来解决全球化学品管理问题，同时防止相关危害从一个地区转移到另一个地区。该全球基金既可以是为此目的建

立的新基金，也可以是联合国环境规划署管理的现有基金，例如特殊方案。

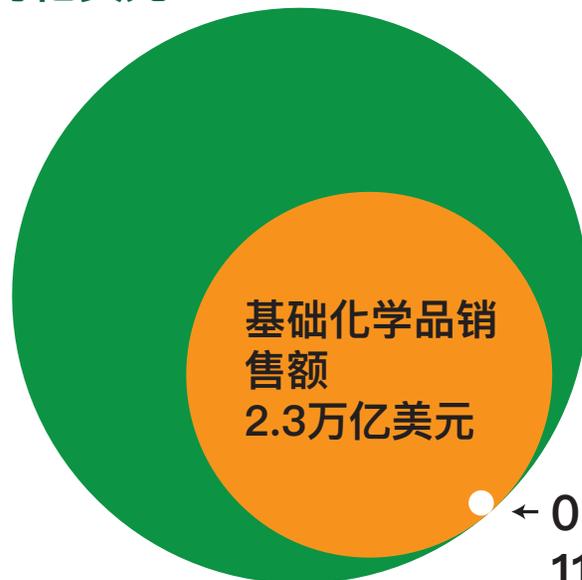
化学原料或基础化学品是由石油、天然气和其它原料制成的初期化学品。这些化学品代表着其它所有化学品的基础构成要素。2018年的基础化学品销售总额为2.3万亿美元。因此，假如每年对基础化学品产值征收0.5%的税，就能筹得115亿美元资金，约为全球环境基金（GEF）和特殊方案目前流入化学领域资金（分别为1.31亿美元和470万美元）总额的85倍。

该项协调收费所得资金将使各国能够制定、实施和执行化学品和废弃物妥善管理相关法律、政策和条例。这其中包括化学品测试、新化学品审批、化学品生产设施监管和监测、化学品政策执行情况监测、含有化学品的产品安全处置保障等活动的支持体系。

### 为何要实施协调方法？

协调方法的优点是利用现有的国内监管基础设施来征收税费，同时避免因将税收权力下放给某个国际机构而造成的挑战。由于税基庞大，因此税率很低，仅为0.5%。

## 2017年化学品销售总额 5.7万亿美元



基础化学品销  
售额  
2.3万亿美元

← 0.5%税率产生  
115亿美元资金

1,000亿美元



### 行业的全球化学品议程资金提供责任

与化学品和废弃物相关的主要国际协议如下：

- 《斯德哥尔摩公约》：通过实施持久性有机污染物（POPs）禁令，来保护人类健康和环境。这些物质具有持久性，在生物体内和食物链中累积，能够远距离传播，并导致人类健康和生态系统受损。
- 《鹿特丹公约》：对危险化学品和制剂贸易实施监管，并促进各方分享各项禁令和限制措施的相关信息。涵盖工业化学品、农药和极其危险的农药制剂。
- 《巴塞尔公约》：对危险废弃物和其它废弃物（包括塑料废弃物）贸易实施监管。
- 《水俣公约》：通过缩减汞供应和贸易，逐步淘汰或减少使用汞的特定产品和工艺，并控制汞排放量，来应对人类所致的汞污染。
- 《国际化学品管理战略方针》：相关国家政府和利益攸关方采纳的一项全球政策和战略，旨在保护人类健康和生态系统，使其免受因接触有毒化学物质而导致的危害。

将根据制造企业生产的化学品数量向其收费，而不管被列入“已售”的化产品的比例如何。针对已生产的化学品来收费，就可确保在纵向一体化企业内部转移的化学品即便没有销售记录也仍需缴费，从而堵住一个潜在的重大漏洞。相对于零售税而言，生产税费同时限定了需要征税的国家数量和被征税实体的数量。此外，该提案符合世界贸易组织（WTO）的规定。

协调收费可以产生全球发展中国家和转型国家全面有力实施化学品和废弃物管理所需的资金规模。它也显著大于捐助国政府可能持续提供的赠款援助规模。

现有国际化学品妥善管理机制的资金严重不足。化学品和废弃物的有效管理需要相应的监管能力、基础设施、信息和监测系统以及废弃物管理和清理系统。相关资金

是通过捐助国捐款的方式公开资助的。因此，无论是在国内还是国际层面，化学工业都已将其运营活动的大量成本转嫁到了公众身上，而不是将这些成本在本行业内适当消化。

发达国家的纳税人向其国家政府纳税，以便为 **全球环境基金** 提供资金。全球环境基金则为《斯德哥尔摩公约》和《水俣公约》提供 **财务机制**，后者可帮助发展中国家和转型国家履行这两项协议所规定的义务。通过这种方式，公众是为这些公约所述的化学品和废弃物妥善管理付费，而不是为化学工业付费。《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《国际化学品管理战略方针》（SAICM）不具备协议实施所需的财务机制和项目，而是从全球环境基金和若干特殊基金那里获得临时资金。

## 化学品的健康成本实例

欧洲经济区的全氟/多氟烷基化合物概况  
520亿欧元

欧盟的1-乙基-(3-二甲基氨基丙基)碳二亚胺盐酸盐概况  
1,570亿欧元

挥发性有机物污染  
2,360亿美元

中低收入国家儿童铅中毒情况  
9,770亿美元

5万亿美元

3万亿美元

1,000亿美元



拾荒者们在印度尼西亚的一处名为“Bantar Gebang”的垃圾山对塑料做分类收集，以便回收。

基础化学品协调收费将把化学品和废弃物妥善管理方面的财务责任分配给理所应当的承担者，即那些生产相关化学品并从中牟利的行业参与者。

### 协调收费实例

目前既有实施协调收费的功能实例，也有对化学原料征税的国家实例。

- **国际石油污染赔偿基金**的资金来源是那些通过海运获得原油和重油的企业所缴纳的协调收费。该项收费所得资金被用于清理泄漏的石油并就其所致损害提供赔偿。
- **国际航空旅行团结税**目前在9个国家征收，为发展中国家的药品采购提供资金。
- 美国征收的**某个税种**非常类似于其在1980至1995年间的某项税种。该税种最初适用于美国制造或进口的42种化学原料，**日后则增加了**由这些化学品制成的特定进口商品。在停征该税前的最后四年，美国平均每年筹得3.31亿美元资金。

阅读报告全文：  
[ciel.org/ChemicalsTax](http://ciel.org/ChemicalsTax)  
[ipen.org/ChemicalsTax](http://ipen.org/ChemicalsTax)