



联合国  
环境规划署理事会

Distr.: General  
14 December 2004

CHINESE  
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛  
第二十三届会议  
2005年2月21-25日，内罗毕  
临时议程\*项目8

联合国系统内在环境事项上的合作与协调

联合国系统内在环境事项上的合作与协调：  
环境管理集团开展工作的情况

执行主任的报告

摘要

本报告概要介绍环境管理集团按其 2005-2005 年工作方案开展工作的情况，并概要介绍其今后两年的工作方案。

\* UNEP/GC.23/1。

## 一. 导言

1. 联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛在其 2002 年 2 月 15 日标题为“国际环境管理”的第 SS.VII/1 号决定中，通过了国际环境管理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组的相关报告。该报告针对增强国际环境管理的主题提出了各项建议，并在论及环境管理集团问题时作了如下阐述：

“理事会/全球部长级环境论坛若要有效发挥其在政策方面的作用，就需要有机构间的手段来加强其对整个联合国系统在环境活动方面的协调。环境管理集团就是这种手段，应在顾及大会第 54/217 号决议的规定和联合国系统环境领域的工作中产生的具体议题的情况下，责成环境管理集团每年向部长级环境论坛作出汇报。该环境论坛则可围绕这些议题就该集团的工作提出建议”。

2. 环境管理集团向理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议提交了一份全面的工作报告(UNEP/GCSS.VIII/5/Add.2)。在标题为“关于国际环境管理问题的第 SS.VII/1 号决定的执行情况”的第 SS.VIII/1 号决定中，理事会/全球部长级环境论坛决定将该报告转交大会审议。在同一决定中，理事会/环境论坛还请执行主任“继续促进针对在联合国系统内开展的各项环境活动、特别是针对那些与联合国系统的运作有关的环境事项进行协调，同时铭记第 SS.VII/1 号决定第 36 和 37 段的规定，通过环境管理集团开展的工作进行此种协调。”

3. 该决定还进一步请执行主任“向理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议提交一份介绍这一事项的进展情况报告，其中亦应对环境管理集团秘书处的设立地点问题进行一项综合性评估，并应，除其他事项外，计及目前正在为增强联合国内罗毕办事处、联合国环境规划署总部、以及联合国人类住区规划署而做出的努力，并考虑到环境管理集团的任务规定和成员构成情况。”

4. 本报告摘要介绍了环境管理集团按照其 2004—2005 年工作方案开展工作的情况，并概述其在今后两年中的工作方案。第 SS.VIII/1 号决定中所要求就环境管理集团秘书处的设立地点问题编制的相关报告列于文件 UNEP/GC.23/6。

## 二. 体制机构方面的背景情况

5. 环境管理集团系由联合国秘书长为在联合国全系统的环境和人类住区领域内增强机构间协调的目的而设立。这是大会根据秘书长在其关于环境与人类住区问题的报告(A/53/463)中提出的相关建议，在其 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号议中所核可的一系列旨在增强联合国系统在这些领域内采取连贯行动的核心成果之一。大会随后又在其 1999 年 12 月 22 日第 54/217 号决议中进一步核可了环境管理集团的设立。

6. 可持续发展问题世界首脑会议在其《执行计划》内论及“可持续发展的体制框架”的第十一章第 140 段(b)分段中进一步确认了环境管理集团的任务规定；其中所作的相关阐述如下：国际社会应“增强联合国系统内及其与各国际金融机构、全球环境基金及世界贸易组织之间的相互协作，同时应特别利用”环境管理集团。

### 三. 环境管理集团的任务规定和结构

7. 环境管理集团寻求采用针对不同具体议题的管理和解决问题办法来增强机构间合作，旨在设法解决环境和人类住区议程上的重要的和新出现的议题、并为此而促进各方采取联合行动。

8. 继通过行政协调委员会(行政协调会)的机构间可持续发展委员会与环境署常驻代表委员会进行协商之后，行政协调委员会于 1999 年核可了环境管理集团的职权规定。按照这些职权规定，环境管理集团应为一个灵活的机制，负责根据要求促进及时处理各种新出现的议题，并把联合国系统内现有的相关知识综合成为一个整体。此外，还规定环境管理集团应由以下两层结构组成：一个高级别决策机构，即环境管理集团，由环境署执行主任担任其主席，其成员为来自该集团各成员组织的高级官员；另一结构则应由环境管理集团本身针对各不同的具体议题专门设立的临时性议题管理小组组成，其任期仅限于完成所涉特定任务所需要的时限。应由环境署担任环境管理集团的秘书处。

9. 环境管理集团的成员机构为联合国系统内各专门机构、方案和机关，亦包括各多边环境协定的秘书处、以及布雷顿森林机构和世界贸易组织。

### 四. 2004-2005 年工作方案

10. 环境管理集团的宗旨是推动环境和人类住区领域内的可持续发展议程得到贯彻落实。环境管理集团负责为其各成员组织针对各方共同感兴趣的议题交流意见和关注、审查进展情况、确定所存在的障碍、以及把其看法和建议转交诸如环境署理事会/环境论坛、可持续发展委员会和大会等政府间论坛提供便利。

11. 迄今为止，环境管理集团已审议了各类不同的议题，其中包括生物多样性所涉议题的汇报工作的协调划一、水事问题所涉环境层面、卫生与人类住区、以及与环境事项有关的能力建设工作等。该集团分别向环境署理事会/全球部长级环境论坛于 2004 年间举行的第八届特别会议、以及于 2004 年 4 月间举行的可持续发展委员会第十二届会议提交了介绍其就这些事项开展工作的结果的报告(UNEP/GCSS.VIII/5/Add.2)。

12. 环境管理集团 2004 年工作方案的主要涉及以下两项议题：即环境能力建设和联合国系统的可持续的采购工作。

### 五. 环境能力建设

13. 可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》着重强调在可持续发展所涉所有领域内开展能力建设的重要性，并为此要求在各项目减贫和可持续发展方案中开展资源更为充足的、更为有效的、更为协调划一的辅助性能力建设活动。在《执行计划》的指导下，环境管理集团在其 2004 年 2 月间举行的第六届会议上决定，其各成员机构均应把其与环境有关的能力建设活动的重点放在以下方面：查明现有需要和存在的空白、力求在联合国各机构和各多边环境协定秘书处之间取得进一步协同增效和开展合作、以及确定它们在进一步推动开展此种合作方面的作用。环境管理集团特别着重明确它作为一个以更为协调的方式促进联合国系统内交流所取得的经验教训及其方法方面的信息和数据库所发挥的作用，并正在为此探讨在环境管理集团的框架内设立一个文献和资料馆的可能性。

14. 为此目的，环境管理集团业已在与环境署世界保护监测中心及联合国训练研究所合作的基础上，初步制定了两个关于生物多样性和化学品管理所涉能力建设领域的试行情况/需求分析的研究项目。这两项研究均旨在全面探讨联合国各机构、各相关多边环境协定及其他相关组织在这两个领域内开展活动的总体情况。通过这两个项目得出的研究结果亦已作为环境管理集团对负责拟订政府间技术支持和能力建设战略计划的政府间高级别不限成员名额小组第三届会议(于2004年12月在印度尼西亚的巴厘举行)的贡献予以提交。

#### **A. 关于生物多样性所涉能力建设问题的研究得出的各项主要结果**

15. 此项研究取得的结果表明，能力建设是贯穿各机构和各多边环境协定在生物多样性领域内实施的方案和开展的活动的一项核心内容。此外，在许多情形中，还有专门针对能力建设制定的具体方案和项目。能力建设方面的各种努力旨在满足在个人、机构和总体系统各级满足能力建设方面的需要。

16. 能力建设活动包括一系列广泛的内容，诸如开办培训课程和讲习班、提供信息资料和使用相关的万维网站等。还经常制定或设想订立具体的战略和行动计划、甚或设立区域能力建设中心，这反映出各方对能力建设活动的高度重视。此外，还通过由各机构向本国的利益相关者或信息中心提供具体的奖励、供资、直接的咨询和援助等手段，进一步支持能力建设工作。收集和提供关于生物多样性的地方知识也是能力建设努力的一个重要组成部分。

17. 能力建设是在与生物多样性有关的各项多边环境协定下订立的战略规划、工作方案、工作计划和其他战略文件中的一项重要内容。各项公约的联合工作计划亦经常涵盖能力建设内容。多边环境协定也把能力建设活动作为其根据与供资有关的条款提供资金的一项重点内容。

18. 许多生物多样性项目，包括旨在支持与生物多样性有关的条约的实施的項目，均旨在推动能力建设或把能力建设列为一项核心内容。实际上，在地方、国家和区域各级开展的能力建设活动在筹资方面正在获得高度重视。

19. 在联合国各机构和各项多边环境协定内积累的一系列广泛的能力建设经验和教训可以与各方共同分享，但要切实获得这些经验和教训并非易事。其中一些经验教训体现在涉及诸如以伙伴关系为主导和培养领导才能、多重利益相关者参与、需求的自我评估、促进建立伙伴关系、边干边学方法和区域办法等议题的具体研究项目之中。

20. 目前所掌握的信息和资料表明，联合国各机构和各项多边环境协定的能力建设努力的重点是诸如养护生物多样性可持久地使用、研究和监测、外联和公众宣传、法律、财务和体制等诸方面的问题。其他一些领域，诸如生物安全和遗传资源的获取及共同分享惠益等，则仅涉及为数较少的机构。

21. 目前正在在生物多样性所涉能力建设领域内开展为数众多的协作活动，不仅涉及联合国各机构和各项相关公约，而且还涉及各非政府组织、学术界和商界。大多数此类活动都是采用具体项目形式、并以国家和地方两级为主要对象开展的。所涉供资、特别是通过全球环境基金提供的供资的主要重点对象即为这些具体活动。

22. 目前在整个联合国系统内针对生物多样性所涉能力建设工作的建立的横向合作框架十分有限，致使各方无法有利地推动相互交流和分享所取得的经验和教训。与生物多样性有关的各项公约之间在较小规模上订立的一些联合工作方案的相关条款有潜力发展演变为此种框架。另一些小规模的合作框架涉及生物多样性部门，但亦存在着超出该部门所涉范围、即同时促进发展、气候变化、荒漠化和贸易等诸部门参与的情况。

23. 目前明显普遍缺乏对各种能力建设努力进行自我评估；而且也未建立起关于生物多样性所涉能力建设的更广泛的框架，而此种框架将可使各方得以向其他机构提供能力建设活动方面的信息和资料并共同分享经验和有用的教训。环境管理集团可着手建立一个用以推动此种信息交流的常设机制。此类信息交流将可使各机构得以规划其本身的能力建设工作，同时避免重蹈其他机构可能经历的失败的覆辙。与有效的能力建设办法有关的高质量信息将使各方得以制定更好的政策。

## **B. 化学品管理工作所涉能力建设的研究得出的主要结论**

24. 此项研究旨在综合审查联合国系统内化学品管理工作所涉能力建设领域的现有政策框架、活动和协调安排。它摘要介绍化学品管理工作所涉能力建设方面的关键协定和决定、概要介绍参与这一领域工作的各国际组织的组织做出的相关安排和活动、并审查该领域内的各种协调机制和信息交流机制的现状。最后，此项研究提出了一些供各方进一步交流信息和协调的议题、并探讨环境管理集团可在此方面发挥的作用。

25. 此项研究按照《21世纪议程》第19章（第19.56节）方案领域21所规定的那样，在国家一级的化学品健全管理工作所涉要素的范畴内对各项现行国际协定进行分析。这些要素包括适宜的立法；信息收集和传播；进行风险评估和作出诠释的能力；订立风险管理政策；实施和执行能力；恢复和补救受到污染的场址和中毒人员的能力；实施有效的教育方案；以及应对各种紧急情况的能力。

26. 此项研究得出的结果表明，许多多边环境协定均订立了与这些核心能力要素有关的类似条款，诸如适宜的立法及信息收集和传播等，以使各国有机会审议和制定各种适宜的方法、使本国有关部委得以与各利益相关者开展协作、并确保采取协调划一的和连贯的处理办法。除以上所述各项要素外，对各项国际化学品协定进行的“横向”审查结果还表明，亦可在其他潜在领域内针对能力建设活动采取协调划一或可促进协同增效的处理办法。例如，这可包括公众和利益相关者的参与、综合性进口控制和技术转让等。

27. 目前有一系列广泛的联合国组织和机制参与涉及化学品健全管理的能力建设工作。这些组织和机制从其各自的理事机构或所涉公约的缔约方大会获得此方面的任务规定。然而，这些任务规定的涵盖面十分广泛；这着重表明开展协调工作的重要性。对各项现行能力建设方案进行分析的结果表明，若干要素，例如适宜的立法等，是各组织开展活动的重点。为此，增强交流经验和协调相关的能力建设活动（例如编制指南和培训材料等）可使各方获益。在协调工作方面面对一项特殊挑战是，若干国际组织都设有积极从事一有时采用独立方式参与一化学品管理工作所涉能力建设的区域办事处。

28. 业已为协调化学品管理所涉能力建设工作的制定了若干正规和非正规的机制。然而，并未对各类团体、其宗旨和成员进行全面的审查。目前存在的许多协调机制和咨询团体均与特定公约的相关能力建设举措或特定项目相联系。目前各专题

领域内的协调工作(例如立法方面的能力建设等)并未得到重视。鉴于在国际一级和在许多国家内日益注重如何取得协同增效,为此可探讨对各专题领域进行综合协调的机会。

29. 就化学品管理所涉能力建设工作的信息交流而言,业已订立了若干机制,用以提供此方面的信息。鉴于化学品管理所涉能力建设工作的的重要性日益增大,国际机构和进程—诸如组织间化学品健全管理方案、国际化学品管理战略方针、政府间技术支持和能力建设战略计划等—将可能需要处理如何促进提供关于化学品管理所涉能力建设工作方面的信息、并对各项相关活动进行协调。

30. 尽管在化学工业界开展了大型对话和信息交流活动,但目前尚未采取系统性方式努力应对有关把化学品管理工作与其他环境议题联系在一起和将之综合成为一个整体(例如生物多样性)、以及将之作为主流事项纳入环境议题(例如性别问题和除贫等)方面的挑战。

31. 组织间化学品健全管理方案计划于 2005 年 1 月间举行一届专门讨论能力建设问题的特别会议,以期查明、审查和探讨旨在增强化学品管理所涉能力建设领域内的信息交流和协调的潜在问题。在为环境管理集团编制的、与组织间化学品健全管理方案订于 1 月间开展的讨论有关的报告中提出了以下可能的议题:

(a) 寻求把化学品管理问题作为主流事项纳入发展议程、以及纳入《千年宣言》中所载列的各项国际商定目标的执行工作之中的各种机会;

(b) 增强对诸如立法的订立或进口控制等专题领域的跨领域协调工作;

(c) 在化学品管理所涉能力建设的信息交流方面采用连贯的办法;

(d) 探讨各种机会,支持各国制订本国的化学品健全管理综合方案。

32. 此项研究最后提出了一些环境管理集团可提供宝贵的机构间协调增值的领域。首先,环境管理集团可推动开展跨部门性讨论和协商,例如,水事议题与化学品问题之间的相互关联等。第二,环境管理集团可推动针对联合国各组织和部门共同感兴趣的议题交流经验,诸如在以下诸方面的经验:现有能力的自我评估方法、各利益相关者参与项目的实施工作、以及把涉及具体部门的能力建设工作作为主流纳入等。第三,环境管理集团可针对在各部门之间做出涉及具体部门的协调安排促进开展经验交流,从而通过进行协调而取得增值价值。

### C. 对《巴厘技术支持和能力建设战略计划》的投入

33. 环境管理集团针对环境能力建设问题开展的工作亦推动了理事会第 SS.VIII/1 号决定的贯彻落实;理事会在该项决定中,除其他事项外,请执行主任编制和提交相关报告,包括环境署与其他各相关国际组织在能力建设和技术支持领域内开展的各项活动的编目,用以协助负责拟订一项政府间技术支持和能力建设战略计划的政府间高级别工作组开展工作。

34. 为此,环境管理集团秘书处汇编了一份联合国各机构、方案和组织在与环境有关的能力建设领域内开展的活动和发起的举措的汇编;该汇编已提交于 2004 年 9 月 2—4 日在内罗毕举行的负责拟订一项政府间战略计划的政府间高级别不限成员名额工作组的第二届会议审议。

35. 环境管理集团进一步决定在环境署和联合国开发计划署的共同主持下设立一个议题管理小组，负责讨论该战略计划所涉及的机构间层面，并编制联合国系统对该计划提出的增强联合国系统内环境能力建设活动的潜力的综合投入。该议题管理小组针对其所开展的活动编制了一份报告，供政府间战略计划问题工作组第三届会议的与会者审议—该届会议已于 2004 年 12 月 2—4 日在巴黎举行 (UNEP/IEG/IGSP/3/INF/5)。环境管理集团注意到在联合国各机构针对与环境有关的能力建设和技术支持领域内现有的各项合作实例，并以此为基础探讨了在开展协调工作方面存在的各种障碍和空白、同时着重提出了加以改进的各种机会。

## 六. 推动在联合国系统内开展可持续的采购工作

36. 《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》(第三章, 第 19 段)均确认, 需要进一步把可持续发展方面的考虑因素纳入采购工作之中; 出席与 2003 年 6 月间举行的关于可持续消费和生产方案十年期框架的国际专家会议的各位与会者亦确认了此种必要性, 并在该次会议报告的第 154 段中建议, “联合国系统本身应为其办公室用品和业务活动实行可持续的采购和环境方案”。

37. 此外, 联合国审计委员会于 2001 年建议, 环境署应主动提请联合国系统行政首长委员会注意到制定一个在联合国系统内实施环境政策的框架的可能性。该项建议请环境署制定一个政策框架, 用以管理其以无害环境方式进行运作(再循环、能源消费、采购工作所涉环境层面等)并与联合国系统内其他组织分享。

38. 在此种背景下, 环境管理集团讨论了它可如何协助在整个联合国系统内制订可持续的采购政策和实施环境管理方案。

39. 环境管理集团指出, 若干联合国机构业已开展了单独的或联合的行动, 旨在把可持续发展列入货物或服务的采购标准之中。然而, 目前仍然缺乏一个关于可持续的采购的协调一致的全系统政策。各机构目前所采取的采购程序各不相同, 取决于其具体的业务活动规定。

40. 环境管理集团与联合国开发计划署的机构间采购服务办事处、世界银行、联合国项目服务、以及注重环保和负责任的社会采购问题机构间工作组密切合作, 在环境署的技术、工业和经济司内设立一个议题管理小组, 作为此方面工作的主管单位。该议题管理小组将完成一项对现行条例和活动的情况调查, 并着手就制订供货商行为守则和培训问题开展工作。它将结合由两个为把全球协约原则在联合国系统内内部化而设立的设施管理和采购问题的工作组所开展的工作协调其自己的活动, 以避免出现工作重复、并设法在各项举措之间取得协同增效。关于环境管理集团及其目前开展的活动的综合信息, 请查阅网页: [www.unemg.org](http://www.unemg.org)。

## 七. 今后的活动

41. 作为在联合国全系统内促进环境和人类住区领域的机构间合作的唯一机制, 环境管理集团最适于推动在具体的环境和人类住区问题方面采取联合行动、促进信息交流、以及推动在其各成员机构的活动之间取得协同增效和互补性。通过支持增强在联合国各机构之间开展合作和推动进一步交流最佳做法, 环境管理集团将在其任务规定所涉各领域内为推动实现《千年宣言》中所载列的各项国际商定目标而做出贡献。

42. 在有待于处理的具体议题方面，环境管理集团将继续针对与环境有关有能力建设开展工作，以期促进相互交流信息、最佳做法和经验。经实践证明，生物多样性和化学品管理领域内的试运行情况调查成果已为继续在其他环境领域内开展此种活动奠定了良好基础。作为其后续步骤，环境管理集团目前正在审查设立一个联合国全系统环境能力建设信息交流中心的各种备选办法。此种信息交流中心可补充拟由环境署在《巴厘技术支持和能力建设战略规划》下设立的能力建设和技术支持活动数据库；关于技术支持和能力建设战略规划问题的第三届会议的与会者已于 2004 年 12 月 4 日通过了这一战略规划。

43. 关于在联合国系统内采取可持续的采购政策和环境管理方案的议题管理小组业已着手开展工作，并将于 2005 年中期向环境管理集团作出汇报。

44. 环境管理集团将为可持续发展委员会在下一周期内开展的讨论(即分别于 2006 和 2007 年举行的该委员会第十四和第十五届会议)提供综合性投入。环境管理集团将于 2005 年开始，从其各成员机构收集关于最佳做法、所取得的经验教训和可能的个案研究方面的数据和信息；所涉工作重点将是空气污染/大气及工业发展问题的专题组合。

45. 环境管理集团亦将根据联合国人居署的要求着手探讨与城市贫困和环境有关的各项具体议题。

46. 最后，环境管理集团将进一步与诸如联合国水事方案、联合国能源方案和组织化学品健全管理方案等其他机构间机制开展合作，并与联合国系统行政主管协调委员会的高级方案委员会、以及与联合国发展集团建立更为密切的联系。它亦将继续发挥其作为一个机构间论坛的作用，以期努力确保把环境和可持续发展方面的考虑因素作为主流事项纳入整个联合国系统的工作之中。