联合国

EP

UNEP/GC/24/11/Add.1

联合国

环境规划署理事会

Distr.: General
16 January 2007

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛
第二十四届会议
2007年2月5－9日，内罗毕
临时议程*项目4（b）

政策性议题：新出现的政策性议题

部长级磋商会议背景文件

执行主任提交

增编

秘书长设立的联合国全系统在发展、人道主义援助和环境诸领域内的一致性问题高级别专题小组的报告

摘要

本报告概述了联合国环境规划署（环境署）国际环境治理方面的工作情况、以及联合国秘书长授权设立的全系统一致性问题专题小组的报告的结论和联合国大会主席发动的关于联合国环境活动体制框架的非正式协商进程的结论。高级别专题小组的报告和非正式协商进程中涉及的各种事项，是环境署理事会/全球部长级环境论坛关于国际环境治理这一主题的许多讨论的中心问题。本文件联系环境署过去所进行的工作说明上述报告和协商，着重论述部长级协商期间讨论的若干问题。

* UNEP/GC/24/1。

K0760080 010207 010207

为节省开支，本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会，勿再另行索要文件副本。

一. 导言：联合国改革进程

1．2005 年世界首脑会议成果文件[1] 在第 169 段中呼吁，除其他事项外，加强协调、增进科学知识、展开评估与合作、以及通过能力建设等措施更好地在实际作业一级把环境活动纳入可持续发展大框架。为了落实这一段,联大发动了就联合国环境问题体制框架进行非正式协商的进程。这个进程下的第一轮协商于 2006 年 6 月结束，2007 年 7 月又再次展开这一工作。此外，秘书长设立了一个联合国全系统在发展、人道主义援助和环境诸领域内的一致性问题高级别专题小组。2006 年 11 月 9 日该小组发表了一份题为“一体行动，履行使命”的报告[2] ，其中载有预计联大将在 2007 年初审议的各项建议。

2．在这两个进程下进行的工作都表明，虽然政策指导不断增加，并取得了一些成功，但人们仍然在以不可持续的方式使用世界自然资源，环境状况恶化的现象持续存在，有增无减。此外，在规范性工作和分析性工作中、以及在实际活动中，存在的差距在明显扩大。在这方面，各种资源没有得到有效利用，所有各级的能力建设也没有取得最佳效果。在这种情况下，不仅必须把环境关注事项更全面地纳入联合国发展活动，并应纳入国家经济规划进程，以及在向决策者提供合理的科学建议时考虑到这些事项。环境问题主流化是专题小组在其建议中特别强调的一个主题。

3． 2006 年 7 月发表的联合主席关于联合国环境活动体制框架非正式协商进程的摘要，列出了若干可作出改进的主要领域。许多机构都参与环境工作，因而在各种具体领域产生了重要的举措和方案，但这也造成政策制订和执行工作分散零碎，所采用的方式互不协调。尤其是发展中国家在参与多边环境进程、遵守和切实执行法律文书、按要求提交报告和进行国家一级协调方面，面临许多困难。进行能力建设、技术转让和增加对环境活动的财政支助，是使条约得到遵守和执行的关键。

4．非正式协商进程还着重指出，出席全球部长级环境论坛的部长们可通过以下方式发挥重要作用：参与实质性讨论以作出注重实际问题的决定、制订多年期工作计划、监测政策制订和多边环境协定的执行、切实同其他政府间论坛和各种多边环境协定的缔约方大会相互配合行动。

5．进程还表示普遍支持加强环境署，使环境署在协调环境问题方面发挥更显著的作用。许多成员国主张，应采取措施，特别与联合国开发计划署（开发署）合作，使环境的可持续性问题主流化，加强环境署的科学技术评估能力和预警能力。

6．高级别专题小组在其报告中呼吁提高环境署地位，以使它作为联合国系统的环境政策支柱部门能够更有权威地运作。专题小组还呼吁在规范工作方面更好地进行协调、提高各种多边环境协定的效率和加强它们之间的协调、扩大环境署的资金来源以及各执行机构更有成效地利用全球环境基金。

[1] 联大 2005 年 9 月 16 日第 60/1 号决议通过。
[2] A/61/583。

7．就这个主题进行的讨论将推动环境署目前执行《巴厘技术支持和能力建设战略计划》的努力，并将使环境署同其他联合国机构和相关利益攸关方建立伙伴关系的工作重点更加突出。

二. 法定任务

8．理事会在 2000 年 5 月瑞典马尔默举行的第六届特别会议上通过的《马尔默部长级宣言》中说，必须对大力加强国际环境治理体制结构的各种所需条件进行审议，审议应根据对今后须建立一种能够在日益全球化的世界上有效地处理各种各样的环境威胁的体制结构这一需要进行评估的结果。《宣言》还强调，必须加强环境署在这方面的作用，扩大环境署的财政基础，使其更具可预见性。理事会在 2002 年 2 月于哥伦比亚卡塔赫纳举行的第七届特别会议通过的关于国际环境治理的 SS.VII/1 号决定中提出了一整套政府间商定的建议，除其他事项外，其中呼吁:

(a) 通过加强理事会/全球部长级环境论坛的作用和结构、处理其普遍成员资格的问题和加强环境署的科学基础，使国际环境政策制订工作更加协调一致；

(b) 加强环境署的作用和改善其财务状况；

(c) 使各种多边环境协定更加协调和更有成效；

(d) 为可持续发展的环境支助部门进行能力建设、技术转让和国家一级协调；

(e) 通过加强环境管理集团的作用，增进联合国全系统的协调。

9．可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）强调，应全面执行理事会的 SS.VII/1 号决定。为执行该决定最近采取的行动之一是通过了《巴厘技术支持和能力建设战略计划》。如 2005 年世界首脑会议成果文件所述，这项决定中论及的所有事项都仍然与目前关于联合国改革进程的审议相关。

10．理事会在其 2005 年 2 月 9 日第 23/1 号决定中强调，应全面执行 SS.VII/1 号决定中所载的关于国际环境治理建议的所有组成部分。理事会在这项决定中通过了《巴厘技术支持和能力建设战略计划》，要求全面执行这项计划，并载有关于 SS.VII/1 号决定其他内容的规定。联大在 2006 年 12 月 20 日第 61/205 号决议中注意到理事会第二十四届会议继续讨论国际环境治理问题。联大在这项决议中强调，必须进一步推动和全面执行《巴厘技术支持和能力建设战略计划》，并必须进一步加强联合国有关组织在促进可持续发展的环境方面工作中的协调与合作。联大还认识到必须加强环境署的科学基础，重申环境署必须有稳定、充足和可预见的财政资源。联大还决定，若有必要，将在其第六十四届会议上审议理事会/论坛普遍成员资格的问题。

三. 国际环境治理

11．在可持续发展问题世界首脑会议在《约翰内斯堡执行计划》中核准的关于国际环境治理的 SS.VII/1 号决定的附录中，理事会指出，当前关于需要具备何种条件才能使国际环境管理的机制更加统一、更加有效的辩论，是过去 10 年国际间制

订体制性对策支持采取国际行动应付威胁各国的日益增加的环境威胁的努力的继续。越来越多的科学数据证明环境退化形势严重，促使为解决具体环境问题开展国际合作的法律和机构安排不断增加。因此，国际社会越来越关注不仅应建立一种有力的国际协调行动框架，而且应确保现有有限资源的利用尽可能取得最理想的效益。

12．理事会在附录中还指出，制订国际环境政策的范畴也有所变化。从最近建立的各种机制的工作方案可看出，正在越来越多地从可持续发展这一更广泛的角度谋求实现各种环境目标。《21 世纪议程》重申环境署作为联合国系统内环境领域主要机构的作用，同时还指出环境署应考虑环境问题所涉及的发展层面。

13．《马尔默部长级宣言》中强调，必须审查须具备何种条件来极大地增强国际环境治理的体制结构，审议应依据对今后须建立一种能够在日益全球化的世界上有效处理各种各样环境威胁的体制结构这一需要进行评估的结果。该结构应包括使环境署发挥更有力的作用，具有更广泛和更可预见的财政基础。针对这种需要，理事会在 2001 年 2 月的第二十一届会议上展开了一个关于国际环境治理的政府间协商进程，其他联合国机构和政府间机构、民间社会组织、专家机构和相关的利益攸关方提供的投入将补充该进程的工作。

14．执行主任在向理事会第七届特别会议提交的报告中指出，国际环境治理的新模式必须基于符合社会、经济和环境要求的可持续发展需要。再也不能够孤立地处理今天的各种环境问题，因为其中大多数问题具有跨界性质，相互联系。环境问题同经济发展之间的联系是很清楚的，在应对下一世纪各种挑战的任何前瞻性做法中都必须全盘考虑到这种联系。旨在加强和精减国际环境治理工作的任何方法都必须符合以下条件：

(a) 公信力－经改革的体制结构必须能得到各国及其政府内所有部长的普遍坚定支持，建立在透明、公正和信任的基础上，确保这些机构是完全独立的，有能力就环境问题提出建议和作出裁决；

(b) 权威－改革进程必须确保作出不受质疑的体制任务规定，为划分职责和追究责任建立明确的框架；

(c) 资金筹措－与更广泛的可持续发展目标相联系的充足而稳定的财政资源是进行有效治理的先决条件；

(d) 所有利益攸关方的参与－鉴于环境问题对主要群体的行动产生重要影响，必须找到将这些群体的观点纳入决策工作的各种方式，因为这样做既丰富了环境议程，又扩大了人们对环境议程的归属感。

15．理事会关于国际环境治理的 SS.VII/1 号决定提出了各国政府商定的一整套建议。这些建议的目的是使国际环境治理更加协调一致，取得更大成效，在当前联合国改革进程中，包括在对 2005 年世界首脑会议成果采取的后续行动中，这些建议日益重要。在 SS.VII/1 号决定的各部分中，应进一步注意以下问题：

(a) 更有效地利用理事会／全球部长级环境论坛。作为一个高级别环境政策论坛，该论坛是有效的国际环境治理制度的基石之一。它促进环境领域的国际合作，提出广泛的政策建议和指导意见，并根据联大 1972 年 12 月 15 日第

2997 (XXVII)号决议第 2 (a) 和 2 (b)段说明全球优先环境事项。加强环境署的科学基础有助于该论坛的工作；

(b) 理事会 / 全球部长级环境论坛努力确定以何种方式方法改进和加强它同诸如多边协定缔约方大会等自主决策机构之间的相互关系，以便更加协调一致地就这些机构共同关心的全球环境问题作出决策；

(c) 全面和有效地执行《巴厘技术支持和能力建设战略计划》，这不仅是环境署加强在各国的服务的战略政策框架，并且有助于在环境领域进行能力建设和提供技术支助方面加强同各国政府和其他相关组织的协调一致；

(d) 增加为环境署提供的资金；

(e) 进一步加强环境署在促进联合国系统各种环境方案之间合作方面的作用。通过加强环境管理集团的协调职能，支助这项工作。

四. 联合国全系统一致性问题高级别专题小组的报告：“一体行动，履行使命”

16. 联合国改革进程极其重视环境问题。在 2005 年世界首脑会议上，来自全球各国的领导人商定，必须继续努力改革联合国，以使各种联合国机构、基金会和方案在更高程度上实现全系统协调一致。他们具体要求秘书长加强联合国业务活动的管理和协调，尤其注意尽可能扩大联合国对实现诸如千年发展目标等国际上商定目标的贡献，并注意增强联合国在发展、环境和人道主义援助这三个关键领域的成效、一致性和业绩。

17. 联合国全系统一致性问题高级别专题小组在联合国改革活动中为环境问题协商编写的议题说明中强调，必须在联合国国家一级活动中更好地把环境观点纳入更广泛的可持续发展原则。专题小组在这份议题说明中表示，在联合国系统国家活动范畴内管理环境的最好方式可能包括，加强联合国规范系统同其业务活动之间的联系、促进非驻地机构参与联合国的国家一级发展活动、以及增强联合国驻地协调员制度的作用。

18. 此外，专题小组提请注意在把环境问题作为发展决策工作的一个主要方面所遇到的各种挑战和制约因素，尤其是环境署遇到的这些问题。

19. 关于加强联合国环境体制框架的问题，专题小组在议题说明中指出，“现行制度的特点是分散零碎，缺乏一致性，包括在规范层面和业务层面之间缺乏一致性，致使无法取得成效和高效率”。

20. 专题小组的报告载有与环境署相关的若干建议，包括：

(a) 改进环境署的工作，更新其任务，改善其供资情况，从而加强国际环境治理，使其更加协调连贯；

(b) 环境署作为联合国系统的环境问题支柱部门，应具有真正的权威，具备制订规范和进行分析的能力，负责审查在改善全球环境方面取得的进展；

(c) 应加强环境署的科学技术能力；

(d) 应增强促进履行各项国际承诺的能力，应以战略方式执行《巴厘战略计划》，必要时环境署应通过驻地协调员制度参与联合国国家工作队；

(e) 环境署应在量化环境成本和效益以及将其纳入主要决策工作这个两阶段进程中带头向各国提供援助；

(f) 在环境领域负有责任的联合国各机构、方案和基金会应通过以专门从事各专题工作的机构为中心的伙伴关系，按专题更有效地进行合作；

(g) 应在相辅相成的基础上加强环境署（规范性工作）和开发署（实际业务活动）之间的合作关系；

(h) 秘书长应授权对目前的联合国国际环境治理制度进行一次独立的权威性评估。

21．秘书长在他向联大转递专题小组的报告的说明中表示，虽然“在关于报告中重要建议的协商和决策过程中，联大将发挥关键性作用”，但他也要求联合国各专门机构、基金和方案的行政首长将报告转给各自的理事机构审议。

五． 联大进程

22．关于为落实 2005 年世界首脑会议成果第 169 段而展开的联大非正式协商进程，2006 年 6 月 27 日发表的联合主席的总结提及许多代表团表达的观点。联合主席认为，这些观点将为改进联合国环境工作体制框架而进一步讨论各种具体提案奠定良好的基础。其主要结论和提议包括：

(a) 尽管提供了越来越多的政策指导，人们却继续以不可持续的方式使用世界自然资源，环境状况恶化的现象持续存在，有增无减；

(b) 由于有很多机构参与环境工作，各种具体问题能成功地得到有效解决，但这也使政策制订和执行工作分散零碎，所采用的方式互不协调；

(c) 虽然已进行了大量政策工作，并且这一工作在继续扩大，但规范性工作和分析性工作同业务活动之间的差距仍在不断扩大；

(d) 没有充分把环境关注事项纳入联合国发展活动；

(e) 执行《巴厘战略计划》，以及根据环境署和开发署各自的相对优势加强二者之间的合作，将能为在这些领域取得进展作出重要贡献；

(f) 环境署继续依靠一种既不稳定也不可预见的供资基础，削弱了它卓有成效地完成其任务的能力；

(g) 理事会／全球部长级环境论坛可通过展开方案活动、制定长期战略和进行多边环境协定预算规划，发挥一种政策协调作用；

(h) 环境管理集团不仅应加强其成员之间的协调，还应加强同诸如联合国发展集团等其他机构间机制的协调。

六． 供会议讨论的问题

23．作为非正式协商进程的一部分，联大最近向会员国分发了载于本报告附件的调查表。部长们在进行审查时或愿考虑到调查表中的问题。在审议这些问题时，部长们还不妨探讨以下基本问题：就环境署理事会和秘书处及其同各多边协定和其他机构的关系而言，应采取何种行动使全球环境治理在应对全球环境挑战方面成效更大、效率更高，环境署应在环境治理中发挥何种作用。审议的重点应由其是环境部长的作用。

附件

联大作为非正式协商进程的一部分向会员国分发的调查表

A. 国家一级执行工作

1．参与环境领域工作的机构（环境署、开发署、其他联合国实体、世界银行和多边环境协定）在支助贵国环境目标或贵国活动领域方面，在所具备的科学知识，所提供的规范性建议和政策建议及活动支助中，有哪些长处和哪些弱点？

2．根据贵国的优先事项，应在贵国展开哪些关于科学知识、规范性建议和政策建议及业务支助的活动？

3．可在国家一级如何加强贵国与不同的实体之间的互动以及这些实体相互间的互动？

4．贵国对在执行《巴厘战略计划》和卡塔赫纳成果其他要素方面所取得的进展有何评价？可如何改进执行工作？

5．可如何更好地协助各国努力把环境目标纳入发展规划和活动、以及纳入经济政策？在自然灾害和复杂的紧急情况下可如何更好地实现各项环境目标？

B. 加强全球治理：在全球一级为各种行动者提出的建议

6．根据国家一级经验，贵国对环境署与开发署之间的合作、环境署与多边环境协定之间的合作、各种多边环境协定相互间的合作、环境署与其他联合国实体的合作、环境署与世界银行的合作，有何结论？

7．可如何改进联合国系统内及全球范围的合作与协调机制？

8．经加强的环境署可如何有效地履行其作为联合国系统环境问题支助部门所承担的任务？

9．可在现有任务范围内采取何种实际可行的措施使联合国的环境活动取得更大成效？是否有必要修改各种实体的任务？

C. 供资问题

10．目前的供资制度在及时提供足够资金方面有何长处和弱点？

11．可如何改进供资工作？

D. 伙伴关系

12．可如何增进全球环境治理系统同民间社会、商业界和科学界的伙伴关系？