



联合国

Distr.: General  
13 February 2004



环境规划署理事会

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

**理事会/全球部长级环境论坛  
第八届特别会议**

2004年3月29-31日，大韩民国，济州  
临时议程\*项目7

**国际环境管理：理事会/全球部长级环境论坛及可持续发展问题世界首脑会议  
针对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报告  
所作各项决定的贯彻执行情况**

**国际环境管理方面的进展情况综述**

**执行主任的报告**

**增编**

**可酌情列入政府间技术支持和能力建设战略计划的要点**

**摘要**

在其2003年2月7日第22/17号决定的第一部分中，理事会/全球部长级环境论坛请执行主任与各相关组织通力协作，根据各国就其国家或区域相关优先事项提供的投入，拟订一项政府间技术支持和能力建设战略计划草案。执行主任谨此依照该项决定的相关规定分发本背景情况文件，以期提供相关的信息资料和草拟可能的要点，供各国在进一步审议这一事项过程中加以考虑，从而为拟订一项政府间技术支持和能力建设战略计划草案及为此目的而启动一个政府间进程奠定基础。

\* UNEP/GCSS.VIII/1, ¶ 15

## 一. 引言

1. 继大会<sup>1</sup>作为审查环境领域内重要的和新出现的政策议题的一个手段，设立了环境署全球部长级环境论坛之后，理事会/全球部长级环境论坛在其首届会议上通过了《马尔默部长级宣言》<sup>2</sup>，从而正式启动了若干最终促发举行可持续发展问题世界首脑会议的重要进程。

2. 除对我们在二十一世纪中所面对的各项关键性环境挑战进行审查之外，《马尔默部长级宣言》还为着手筹备可持续发展问题世界首脑会议而开展实质性辩论做好了先期准备工作、为进一步增强环境体制构架奠定了基础、并确定了在所作各项承诺与实际行动之间存在的各种主要障碍和差距。在此问题上，《马尔默部长级宣言》强调，必须及时贯彻落实国际社会所商定的各项相关目标和指标。《马尔默宣言》还重申，为确保在这一领域内取得成功，需要调集远远高于目前水平的国内和国际资源，包括建立各种系统。

3. 其后，出席可持续发展问题世界首脑会议的各国首脑又强调，应努力遏制和扭转目前在全球范围内出现的环境退化趋势。可持续发展问题世界首脑会议在其《执行计划》<sup>3</sup>的范畴内，订立了一系列旨在实现这些远大目标的特定目标和指标，同时还决定把具体工作的重点放在区域执行工作方面。《约翰内斯堡执行计划》为进一步建立各发展中国家和经济转型国家的能力、从而使它们得以贯彻落实在约翰内斯堡首脑会议上所议定的各项承诺提供了一个基准。

4. 很明显，各国履行国际社会所共同商定的目标和承诺的能力仍然存在着很大差异而且有着很大的欠缺。于1992年举行的联合国环境与发展会议（即地球首脑会议）已认识到这一局限性，并将之反映在《里约原则》之中。<sup>4</sup>其后，国际社会又重新确认了这一挑战，并在《约翰内斯堡可持续发展宣言》中作了如下阐述：

“...我们将齐心协力，共同为获得财政资源、利用开放的市场、确保能力建设、利用现代技术实现发展而做出努力，并努力确保为永远消除不发达状况而进行技术转让、人力资源开发、教育和培训。”

5. 尽管政治意愿是为弥补所作承诺与其具体实施工作之间的差距而采取行动的必要先决条件，但我们仍须在此基础上做出进一步努力，以满足发展中国家和经济转型国家在能力建设和获得技术方面的各种需要。这些措施对于使这些国家具备应付各种复杂的环境挑战、切实地参与各项国际协定的谈判工作、履行它们在这些协定下作出的承诺、以及采取切实的履行措施至为重要。

6. 在2001—2002年间不断推进的国际环境管理进程中，我们审查了包括环境署在内的联合国各组织和机构为满足各方在环境领域内的能力建设和技术支持需求而开展的工作。我们在这一国际环境管理进程中发现，此方面的活动常常采用的是基于单独

<sup>1</sup> 大会1999年7月28日第53/242号决议。

<sup>2</sup> 理事会第SS.VI/1号决定，附件。

<sup>3</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002年8月26日至9月4日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：E.03.IIA.1和更正），第一章，决议2，附件。

<sup>4</sup> 参阅《关于环境与发展的里约宣言》，《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3—14日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8和更正），第一卷：会议通过的各项决议，决议1，附件一。

项目的办法，或是在临时或部门性基础上开展的。这表明，自 1992 年地球首脑会议结束以来，我们一直未能针对能力建设采取一种战略性办法。国际环境管理进程还突出表明，我们未能采用连贯的和综合的办法，在为数众多的各类多边环境协定、特别是在区域和分区域两级的协定所开展的能力建设方面尤为如此。在此问题上值得注意的是，过去 30 年间缔结的各项多边协定中约有 70% 为区域或分区域协定；而其中大多数区域和分区域协定都与全球性协定有联系，并且是通过其所涉及的区域框架使相关的全球性协定得以在某一地域或某一生态区域或分区域范围内得到实施的。

7. 我们需要制定一种更为连贯的、更注重国际协调的办法，包括在区域和分区域两级的国际协调，以便把发展中国家目前在能力建设方面的需求切实地转换为一整套注重所需要的财政和技术相互关联、及有助于采用更具战略性的办法的优先目标和办法。

8. 国际环境管理进程的关键成果之一是明确了制订一项政府间技术支持和能力建设战略计划的必要性。依照理事会/全球部长级环境论坛在其于 2002 年 2 月 15 日在哥伦比亚的卡塔赫纳举行的第七届特别会议上通过第 GCSS.VII/1 号决定中所订立的、其后又在其第二十二届会议 2003 年 2 月 7 日的第 22/17 号决定第一部分中再度予以强调的任务规定，此项政府间战略计划将在环境署的主持下，与联合国开发计划署、全球环境基金和其他各相关组织协作，以各国提供的相关投入为基础予以拟订。

9. 本文件审查了环境署在这一领域内不断发展演变的任务规定、简要综述了与环境署在这一领域内的工作有关的背景资料、并提出了可酌情纳入此项政府间战略计划的拟订工作的一个大略框架和各项要点。鉴于此种战略计划所具有的重要性及其政府间性质，还在此提议，理事会/部长级环境论坛在其本届会议上，为此目的着手启动一个政府间进程；这一进程的最终目标是设法在其第二十三届常会上最后通过这一战略计划。

## 二. 环境署在技术支持和能力建设领域内不断发展演变的任务规定

10. 自其设立以来，环境署一直担负着协助国际社会为满足各项国际商定目标建立体制结构和相应能力的重要任务。

11. 大会在其正式设立联合国环境规划署的 1972 年 12 月 15 日第 2997(XXVII)号决议中，就环境署参与发展中国家的能力建设活动作出了广泛的概要规定。该项决议在其的序言部分中作了如下阐述：“意识到需要在联合国系统内制定办法，切实帮助发展中国家执行与其发展计划相吻合的环境政策和方案，并切实地参与各项国际环境方案”；“深信为使之切实有效，需为在环境领域内开展的国际合作提供更多的财政和技术资源”。在该项决议的第 1(f)段中，大会还规定赋予环境署理事会以下列各项职能和职责：“不断审查国家和国际两级的环境政策和措施对发展中国家所产生的影响、并审查发展中国家因执行环境方案和计划而可能负担的额外费用问题，务求此种方案和计划符合这些国家的发展计划和优先目标”。

12. 在其 1975 年 12 月 9 日第 3436(XXX)号决议第 1 段中，大会“请联合国环境规划署执行主任为实现各项相关目标采取各种必要措施、并实施与联合国环境规划署在国家和国际环境法领域内的方案有关的各种战略，特别是应采取按照发展中国家的要求向它们提供技术援助的措施，以协助它们制定其国家环境立法”。在该项决议的第 4

段中，大会“请联合国环境规划署执行主任按照各国提出的要求，协助它们起草据以遵守环境管理领域内的各项公约的必要立法或其他措施的提议”。

13. 《21 世纪议程》第 38 章规定环境署应集中力量予以处理的优先领域包括“推动关于无害环境技术的信息交流，包括其所涉法律层面，以及提供培训”（第 38.22J 段）；“特别与开发署的能力建设工作相配合，于接获请求时，向各国政府提供关于建立和增强其国家法律和体制框架的技术、法律和体制咨询意见”（第 38.22I 段）；以及“于接获请求时，特别通过在方案制订和实施过程中提供环境、技术和政策方面的咨询意见，支持和协助各国政府及各开发机构和部门努力把环境层面综合纳入其发展政策和方案之中”（第 38.22m 段）。

14. 《21 世纪议程》在其 38.23 段中作了如下规定：“为履行所有这些职能，环境署在保持其作为联合国环境领域内的主要机构发挥的作用之外，还应计及各项环境问题所涉及的发展层面，力求获得更多的专业知识和更为充足的财政资源，并需与各发展机构及联合国系统内其他各相关机构开展更为密切的合作与协作。此外，环境署的各区域办事处亦应予增强，但同时不应削弱其设于内罗毕的总部；环境署还应采取各种步骤，增强和扩大其与开发署和世界银行之间的相互配合。”

15. 在着手筹备对地球首脑会议的成果的贯彻落实情况进行五年期审查过程中，环境署理事会于 1997 年 2 月 7 日通过了《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》。该《宣言》在其第 3 段中作了如下阐述：

“恢复活力后，联合国环境规划署重点任务的核心内容应包括如下各项：

“(a) 利用现有最佳科学技术能力，分析全球环境状况并评估全球和区域环境发展趋势、提供政策咨询意见、针对各类环境威胁提供早期警报信息、以及促进和推动在这些领域内开展国际合作和采取行动；

“(b) 进一步制定旨在促进实现可持续发展的国际环境法，其中包括在各项现行国际公约之间建立连贯协调的关系；

“(c) 促进采用各项商定国际准则和政策、监测并促进恪守各项环境原则和国际协定，同时为应付各种新出现的环境挑战促进采取合作行动；

“(d) 利用环境署的相对优势和科学技术专长，加强它在协调联合国系统环境领域内的各项环境活动方面的作用，并加强它作为全球环境基金的一个执行机构发挥的作用。”

16. 大会在 1997 年间对《21 世纪议程》实施情况进行五年期审查过程中核可了《内罗毕宣言》；其后又在其 1998 年 12 月 15 日第 53/187 号决议的第 5 段中“强调联合国环境规划署一直是、也必须继续是联合国在环境领域内的主要机构，其作用是作为居主导地位的全球环境事务主管机构，负责订立全球环境议程、促进联合国系统内可持续发展所涉环境层面的协调实施、以及发挥全球环境的权威代言人的作用”。

17. 此外，大会还在其 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议的第 7 段中表示“支持关于包括联合国环境规划署在内便利和支持各项环境公约及与环境有关的公约之内及其相互之间加强联系和协调的各项提议，同时充分尊重各公约秘书处的现有地位和各公

约缔约方大会的自主决策权，并强调必须向联合国环境规划署提供为履行这一任务而需要的适当资源”。大会在同一项决议的第 11 段中还“强调必须确保环境和人类住区领域内的能力建设和技术支持、特别是各发展中国家在体制方面的能力建设和技术支持、以及相关的研究和科研工作，继续成为联合国环境规划署和联合国人类住区规划署在其各自的现行任务规定范围内的工作方案的重要组成部分，同时还强调必须为此提供适当的财政资源并避免做出重复努力”。

18. 在其 1999 年 12 月 22 日通过的第 54/216 号决议的第 6 段中，大会“鼓励联合国环境规划署通过提供国际环境谈判的政策支持和能力建设，特别是通过恢复非洲部长级环境会议的活力，向各发展中国家、尤其是向非洲提供支持”。

19. 可持续发展问题世界首脑会议在其于 2002 年 9 月 4 日通过的《约翰内斯堡执行计划》中着重论述了各项与根除贫困有关的、有针对性的目标。在此方面，《执行计划》所作的设想是，联合国系统将通过采用协调一致的办法，在发展中国家建立据以实现各项可持续发展目标的能力。大会在其 2002 年 12 月 20 日第 57/253 号决议中对可持续发展问题世界首脑会议的成果表示欢迎，并重申，“根除贫困、改变不可持续的生产和消费模式、以及保护和管理经济和社会发展的自然资源基础等，是压倒一切的可持续发展目标和根本要求”；并在其第 4 段中“促请各国政府和所有相关的国际和区域组织、经济及社会理事会、联合国各基金、方案和各区域经济委员会、各专门机构、各国际金融机构、全球环境基金、以及其他各政府间组织和主要团体，及时采取行动，确保有效贯彻落实《约翰内斯堡可持续发展宣言》及《约翰内斯堡执行计划》的各项规定”。

### 三. 技术支持和能力建设方面新出现的和不断发展变化的需求

20. 自 1972 年以来，在环境署的不断支持下，各发展中国家在针对各项环境议题建立国家机构及增强法律规章和技术能力方面取得了长足的进步。本报告的附件内列述了环境署最近在这一领域内开展活动的一些实例说明。

21. 然而，日趋明显的是，鉴于我们已通过科学进展了解到全球环境现象日趋复杂、其规模和性质也日趋增大和日趋严重、以及鉴于环境与发展之间不可分割的相互关联，我们日益需要针对环境与可持续发展方面的能力建设和技术支持工作采取一种其战略性要比现行手段高出许多的处理办法，并辅之以得当的财务机制和在各政府间组织之间开展良好的相互协调。

22. 于 2002 年 2 月间在哥伦比亚卡塔赫纳举行的理事会/全球部长级环境论坛第七届特别会议正式启动了制定一项政府间能力建设和技术支持战略办法的进程；在该届会议上，各国政府特别要求在此方面采取有针对性的行动。为此，该届会议在其第 SS.VII/1 号决定中的附录第 34 段中作了如下阐述：

“在此方面，应制订一项向发展中国家提供技术支持和能力建设的政府间战略计划，据以增进能力建设的成效，并在环境基金以外的资金许可和考虑到因此而需要提供的额外资金的情况下，弥补通过对现有活动和需要进行的评估、包括目前的全球环境基金调查清单所发现的各种差距。可通过加强环境署与其他有关机构、包括全球环境基金和开发计划署之间的协调执行这一

战略计划。这一计划可包括加强环境署在国家一级赋能方面的作用，尤其可通过加强与开发计划署的协作来予以执行。

“此项工作似可按以下两个组成部分进行：

“(a) 能力建设与培训：负责环境问题的国家主管机构得到加强和多边环境协定得到执行，将可加速实现可持续发展环境构成部分的目标。环境署将根据各国政府的要求努力发展地方和国家两级处理环境问题的能力，推广最佳做法和经验；这将依赖于环境署作为全球环境基金三个执行机构之一发挥的作用、以及依赖于环境署/全球环境基金互补作用行动计划所订立的环境署/全球环境基金多年期伙伴关系方案预期产生的效益；

“(b) 在国家一级协调可持续发展的环境构成部分：除调集国内资源外，发展中国家还需要自国际社会获得财政、技术和技能资源，需要进行更好的内部协调，以贯彻实施可持续发展的战略。应把各级改善环境的各种努力与各项多边环境协定的执行结合起来，从而使各国实现其国家优先考虑和目标。为此，鼓励各国促进在部长一级就环境领域现有多边国家框架进行协调”。

23. 尽管国际社会正在朝向这一领域的目标努力，在各主要国际会议上或在各项国际公约的范畴内订立了旨在扭转所有级别上的环境退化的趋势的承诺和目标，但至为重要的是必须注意到，各发展中国家和经济转型国家需要为此得到用于建立充足的能力和技术的援助，以使它们得以切实地实现这些承诺和目标，同时还应铭记有关共同、但有区别的责任的原则。如果不能得到此种援助，个别的国家将无法按规定采取有针对性的行动和国际社会共同确定的具体时间框架、而且目前在所作承诺与实际实施之间存在的差距仍将会延续下去。

24. 此外，还应确保通过在所有级别上进行更好的协调和采用更联贯的实施方式，提高有限的可得财政和人力资源的效率和功效，这一点也十分重要。面对各种复杂的环境挑战—这些挑战与可持续发展的经济和社会组成部分密切相关—我们需要一系列广泛的行动者参与和开展相关活动，而这些活动有时不能协调划一、而且相互重复。为此，需要努力采取一种综合办法，以确保以最佳方式使用可得资源。

25. 考虑到各不同国家所处的独特境况，必须使每一国家得以确定其自己的能力建设和技术支持方面的需要，使它们得以针对其自己的环境优先目标采取行动。正如在《21 世纪议程》内标题为“转让无害环境技术及开展合作和能力建设活动”的第 34 章中所阐明的那样，无害环境技术及与之相关的能力建设需求涵盖一系列广泛的议题；每一国家似可自行设法从中选出那些适用于它在努力实现可持续发展的各项环境目标方面的特定需要的议题。应通过多边系统确保做出切实可行的安排，把每一国家的具体需要转化成一整套战略优先事项和与之相应的必要支持。环境署、开发署、全球环境基金、以及特别是各项环境协定之间的更为密切的合作在确保有效应付这一挑战方面的作用至为重要。

26. 在此方面，各项多边环境协定之间的更好的协调、特别是在针对涉及具体议题的领域和国家汇报机制提高协同增效方面、以及在能力建设举措的方案性分类组合方面的良好，将推动环境署的能力建设活动和确保更为有效地利用财政资源。与此相类似，提高相互勾通的做法将有助于以杠杆方式利用有限的人力资源致力于各方共同关

注的事项、增强区域和国家两级的活动、以及为确保采取多边办法和保持技术转让的联贯性提供一个运作平台。

27. 根据以往的全球环境基金/开发署联合能力建设举措方面所取得的经验，仍须把一些重要的相关要点纳入此项战略计划之中：

(a) 必须以现有能力为基础做出进一步努力；

(b) 需要各国在履行其已成为缔约方的各项全球环境公约过程中明确其各项行动的优先顺序；

(c) 必须注重国家的切实参与和主人翁感，以确保长久地保持所建立起来的能力；

(d) 必须针对各不同国家的具体境况制订能力建设方案；

(e) 必须使拟着手开展的工作与正在做出的努力相互协调和建立联系，并将之与其他可持续发展的举措综合在一起。

28. 在 2000 年 4 月间于哈瓦那举行的 77 国集团南方国家首脑会议上，各发展中国家的国家元首和政府首脑共同通过了《哈瓦那行动纲领》；各国领导人在该《纲领》中探讨了各方如何应付在 21 世纪中所面对的各种挑战。面对全球化向这些国家提出的挑战，他们承诺，除其他外，通过在南方各国之间相互交流专门知识、经验、信息和文献，加倍努力推进体制能力建设，开发人力资源和大力增强南方各国的体制机构。<sup>5</sup> 在知识和技术问题上，他们指出，目前迅速发展的科学和技术领域在经济和社会发展中发挥着比以往任何时候都更为关键的作用、因而对人类事业的所有领域都产生了影响。正如在该次首脑会议的报告中阐明的那样，技术的发展和进步亦可带来风险和不确定性、甚至可能会产生破坏作用，特别是其对环境所产生的影响。科学和技术亦比以往任何时候都可能对地球资源的使用及其共同分享的方式产生重大影响。因此，科学知识正在作为一种主要动力和影响力来源发挥作用，并已成为确定本星球的可持续性及其人类未来的一个关键因素。面对这一挑战，我们亟需详细拟订出一项旨在促进在科技领域内开展国际合作的得当战略。<sup>6</sup> 与会各方着重强调了调南-南合作的重要性。在着手拟订一项与可持续发展的环境层面相关的能力建设和技术支持战略办法过程中，需要充分考虑到 77 国集团的南方国家首脑会议、以及诸如联合国贸易与发展会议等其他相关的重大会议所取得的成果。

29. 此外，于 2004 年 1 月 14—15 日在内罗毕举行的关于增强环境署科学基础的政府间协商会议也清晰地阐明了能力建设方面的下列各种需求：

(a) 增进发展中国家从事数据收集、分析、监测和综合性环境评估的国家能力；

(b) 建立体制能力、开展工作人员培训、转让适用和易于修改的技术和方法；

<sup>5</sup> 第二章，第 12(4)段。

<sup>6</sup> 第三章，第 1 和第 4 段。

(c) 扩大能够理解决策进程的科学家队伍，并在各相关级别上向决策人员提供与政策有关的咨询意见；

(d) 促进发展中国家的科学家和研究机构在更大程度上参与国际环境评估工作；

(e) 增强进行环境研究、数据收集和分析的能力，并为此增强环境署进行评估和监测的能力和专门知识，从而协助环境署转让经验、知识、技能和最佳做法；

(f) 增强与国家、分区域和区域机构之间的合作和对它们的支持，包括通过科学交流及建立环境和各学科之间的信息网络来实现此种增强；

(g) 特别在各区域框架内，诸如促进非洲发展新伙伴关系方案及其他区域和分区域举措等，在针对新出现的环境议题开展评估和提供早期警报方面，增强与各区域机构之间的合作和向它们的支持；

(h) 酌情增强环境署在区域和分区域两级开展的工作，以便进行更为有效和更为全面的评估工作；

(i) 进一步增强全球环境展望进程及环境署其他评估工作和各监测机构的科学可信性，并扩大评估活动方面的协作范围，从而把各级协作中心囊括在内，其中包括那些设于发展中国家和经济转型国家内的协作中心；

(j) 包括通过各协作中心，支持对具区域和分区域重要意义的环境议题进行评估；

(k) 促进在能力建设和资源调集方面采取联贯的合作伙伴办法，以便为评估、监测和数据收集工作制定方法、开展培训、以及做出体制培训安排，包括使用卫生信息资料；

(l) 提高决策人员对用于决策的研究工作所具有的价值了解。

30. 该次政府间协商会议完全认同以下看法，即环境署为在环境研究、监测和评估领域内建立能力而做出的努力至为重要，并需要在国家、分区域和区域各级予以增强和扩大。

31. 应把上述各项需求通报给现行的环境体制建设活动及环境管理文书的订立和促进工作。这些考虑因素亦应成为与各国政府、民间社会、以及联合国系统内各合作伙伴携手做出努力的基础。

#### 四. 战略计划的框架

32. 此项战略计划应对目前在整个联合国系统内实施的各项活动和方案、特别是那些通过联合国发展援助框架和在与开发署密切合作基础上通过其驻地代表处以及通过联合国派驻各国的协调员开展的活动和方案有所补充和进行相互协调。应依照各项现行政府间决定、并根据各国或各区域的需要和优先事项拟定此项战略计划的框架，同时亦应把那些在区域和全球两级举行的各类政府间论坛上所明确的各种需要和优先目标囊括在内。

33. 环境署理事会在其卡塔尔第七届特别会议上确定的国际环境管理方面的任务规定中提到了通过增强除其他机构外与开发署开展协调来实施此项战略计划的需要。该任务规定中还提到了增强环境署在国家一级协助开展能力建设工作、特别是通过与开发署开展更为密切的协作来增强其在此方面的作用，同时还阐明，环境署与开发署在建立其独特的国家实地能力方面有着特殊关系，而且它可亦推动这些努力并便利为些目的而调集更多的资源。根据该任务规定，环境署目前正在与开发署协作，着手拟订一份关于双方进一步开展协作的新的谅解备忘录框架，以期增强拟订一项战略计划的联合能力建设活动。此项活动已充分考虑到订立明确的运作方式方法的需要，从而避免工作上的重复并计及这两个组织各自的权限范围。

34. 环境署应在全球环境基金所资助的、旨在其以下六个重点领域内实现全球环境惠益的各项活动的基础上进一步开展工作：生物多样性；气候变化；国际水域；臭氧；土地退化；以及持久性有机污染物。应依照业经环境署理事会和全球环境基金理事会核可的环境署/全球环境基金互补性行动计划的规定开展此方面的工作。

35. 关于国际环境管理问题的第 GCSS.VII/1 号决定规定，应以除环境基金以外的可得资金为限度，并计及可为此目的获得的额外资源的情况，制订这一战略计划，以期改进能力建设的成效，并设法填补通过评估各项现行活动和需要查明的各种空白，包括全球环境基金现行清册中列出的那些空白。该项决定中还列出了用以指导此项战略计划的拟订工作的下列要点：

“ (a) 能力建设与培训：负责环境问题的国家主管机构得到加强和多边环境协定得到执行，将可加速实现可持续发展环境构成部分的目标。环境署将根据各国政府的要求努力发展地方和国家两级处理环境问题的能力，推广最佳做法和经验；这将依赖于环境署作为全球环境基金三个执行机构之一发挥的作用、以及依赖于环境署/全球环境基金互补作用行动计划所订立的环境署/全球环境基金多年期伙伴关系方案预期产生的效益；

“ (b) 在国家一级协调可持续发展的环境构成部分：除调集国内资源外，发展中国家还需要自国际社会获得财政、技术和技能资源，需要进行更好的内部协调，以贯彻实施可持续发展的战略。应把各级改善环境的各种努力与各项多边环境协定的执行结合起来，从而使各国实现其国家优先考虑和目标。为此，鼓励各国促进在部长一级就环境领域现有多边国家框架进行协调”。

## A. 职能

36. 似可在拟订此项战略计划过程中考虑到下列各项专属职能：

(a) 在全球和区域两级继续审查政府间政策，以确保此项战略计划保持与各种新出现的需要具有相关性并对之作出反应；

(b) 评估现行能力建设和技术支持活动方面的薄弱环节和所存在的空白；

(c) 在各国政府的领导下并根据各国在可持续发展的环境构成部分的国家优先目标，安排或努力推动开展能力建设和培训活动，并在全国范围内开展相关的协调工作；

(d) 拟订关于在国际、区域和国家各级采取有效的和附有时限的措施的商定计划；

(e) 为促进在部委一级协调环境领域内现行多重国家规章而明确相关的需求和提供支持，并努力增强包括发展中国家及经济转型国家的环境部委在内的国家机构；

(f) 订立安排或做出努力，推动实施此种安排，以便获得或转让各种无害环境技术，包括旨在转让国家所拥有的各种技术的相关步骤。

37. 尽管将根据对现行政府间政策进行实质性审查的结果确定各种切实的需要，但仍根据环境署在持续的能力建设和技术支持领域内所开展的活动取得的相关经验，在以下各节中提供了一个此方面的指示性框架。此项战略计划的框架似可根据在以下每一节的标题中所列明的构成部分予以订立。

## **B. 指导原则**

38. 应在此项战略计划的指导原则部分中应列出实质性政策指导、以及涉及具体操作和程序性事项的原则。政策指导和指南将基于对与能力建设和技术支持工作具有特殊相关性的现行政府间政策的战略审查结果予以拟定。

39. 关于具体运作和程序事项的原则，可利用新近订立的各项政府间协定或文书中所载列的方式来方法来确定此项计划的总体设计。例如，这些方式方法似可包括确立具体的时限和指标、问责制、管理工作的透明性、多方参与决策过程、以及明确界定参与标准等。

## **C. 可酌情列入此项战略计划的各项要点**

40. 应在此项政府间战略计划的要点中包括针对关键性特选议题明确界定的目标、旨在实现这些目标的相应战略、以及一整套实施这些战略的附有战略时限的活动。

41. 应通过自下而上的办法来明确这些目标和战略活动，以便反映出各国和各区域的实际需要。这些需要应根据各国政府所提供的相关投入、以及对各区域部长级论坛所提出的优先事项的审查结果予以确定。还应考虑到政府和非政府两级的各相关组织和各利益相关者的意见和观点。

### **1. 全球一级**

42. 应由对那些在政府间一级获得核可的各项现行协定的审查结果构成拟定一项明确的和优先顺序分明的全球性战略计划框架的基础；这应与环境署的具体任务规定相符合，并应采用一项计及与其他各相关政府间组织的互补性的协调划一的办法。

43. 应以更为有效的方式对旨在增强技术支持和能力建设的各项活动进行协调（例如，评估和信息网络，包括全球环境展望进程、支持和推动各项法律文书的实施、增强环境管理工作的连贯性、促进在各项公约之间取得协同增效等）。

### **2. 区域一级**

44. 此项战略计划应能对《约翰内斯堡执行计划》中所强调的区域层面作出回应。此种办法可计及在协助非洲各国拟定和最后确定促进非洲发展新伙伴关系的环境举措的行动计划和通过能力建设来支持该举措的实施工作方面所取得的经验。这一办法系基于下列四种具体方式方法订立：

- (a) 支持实施各项全球和区域性环境公约和其他法律文书；
- (b) 提供培训和增强现有各专才中心；
- (c) 促进南—南合作；
- (d) 交流所取得的最佳做法和经验教训。

45. 为支持诸如非洲发展新伙伴关系方案、非洲环境问题部长级会议、以及非洲部长级水事会议等区域举措，需要使各项相关的区域安排体制化。需要特别注重增强对各区域环境部长级论坛的支持，从而使它们得以在推动拟订、实施和审查此项战略计划方面发挥作用。

### 3. 国家一级

46. 此项战略计划应能协助环境署订立其对各国就与其任务规定具有相关性的议题开展能力建设方面的需要作出反应的措施。环境署的活动应能对那些由全球环境基金负责实施、并通过开发署的能力建设活动予以协调的各项措施作出补充。正如在开发署所发起的新的能力开发举措—“2015 能力建设方案”中所概述的那样。“2015 能力建设方案”将为若干关键性能力开发举措确定方向和提供支持，其中包括建立地方可持续发展的能力、拟定各项可持续发展战略、发展地方履行各项多边环境协定的能力、以及为降低各小岛屿发展中国家的脆弱性而进行的能力建设工作。<sup>7</sup>

## D. 体制机制

47. 鉴于按照其各项现行职能和组织结构，环境署目前的能力建设活动是分别在那些由其各不同的司和处所负责实施的工作方案内开展的，为此，需要建立一个涉及持续的能力建设和技术支持活动的中心数据库，并进一步依照此项战略计划予以扩大和发展。为此，似需对环境署的组织结构作出进一步的调整，以便在该组织内设立一个明确的协调事务联络单位。

48. 应以区域能力建设行动计划为指导来实施这一框架，并似需为此而从各区域机制得到支持和需要利用政府间和秘书处两级的现有机构，诸如非洲环境问题部长级会议、非洲水事问题部长级会议、阿拉伯环境部长理事会、及其他机构等。环境署内的体制事务联络单位将可确保以协调一致方式开展方案活动和在全球、区域和国家各级实施各项协作举措。

### 1. 政府间一级

49. 理事会/全球部长级环境论坛将依照其负责审查全球环境状况和促进开展国际合作的相关任务规定，定期审查此项战略计划的执行情况并为之提供政策性指导。此项

<sup>7</sup> 参阅网页：<http://www.undp.org/capacity2015/index.html>。

战略计划亦将成为理事会/部长级环境论坛的一个实施手段，将其全球性决策进程与国家一级的决策进程连接起来，同时加强其具体的实施工作。

50. 通过采用各种灵活的程序，应能使环境署秘书处得以从各国政府收到各国或各区域提供的关于其优先目标的投入，并确定协助此种实施工作的运作和审查的方式方法，同时计及各项优先目标不断发生变化的情况。将为此而随时提请理事会/全球部长级环境论坛注意到在此方面作出的相关调整。

51. 为确保此项战略计划实施工作的政策间参与，可为开展磋商的目的订立一种休会期间的常设安排，诸如在理事会/全球部长级环境论坛下设立一个常设委员会等。

52. 另一项备选办法是举行理事会主席团与常驻代表委员会主席团的联合会议，以作为这一战略框架的实施及筹备和执行各项区域行动计划的指导机构行事。这一技术支持和能力建设事项主席团的联合会议可至少每年举行一次，并视需要随时举行，最好能利用由环境署举办的主要政府间会议的间隙举行。另外还可考虑任命一个由来自每一区域的若干国家政府组成的常设委员会，但需首先为选择此种委员会的成员进行政治谈判。

53. 另外一项备选办法是利用现行的各区域部长级论坛，而不是为此而设立一个正式的委员会。为使之具有广泛的包容性，此种论坛的参与者可包括在理事会主席团和常驻代表委员会主席团中任职的各区域代表、以及来自各相关区域组织的代表。

54. 促进非洲发展新伙伴关系方案的指导委员会将继续通过非洲环境问题部长级会议发挥作用，负责指导在该方案的环境行动计划下开展的能力建设项目。

## **2. 秘书处一级**

55. 环境署将为此项战略计划的运作管理工作提供秘书处服务。环境署各区域办事处的能力将需因制订和实施各项区域行动计划而予以增强；同时将尽一切努力促进与各相关区域组织和开发署开展机构间合作。可为此目的利用现有的内部能力订立协调工作安排。

56. 将需要增强环境署各部门的能力，以确保在其各司处的职能之间进行内部协调、并确保进一步支持环境署在联合国发展小组范畴内提供国家一级活动的环境投入方面的作用，并促进在各区域之间相互交流经验和努力增强南-南合作。

57. 将由各组织的总部及环境署设于纽约的办事处和开发署设于内罗毕的办事处分别负责指定各相关联络点。

## E. 财务机制

58. 如关于国际环境管理问题的第 GCSS. VII/1 号决定中所设想的那样，应除环境基金之外，设法确保为实施此项战略计划而获得更多的预算外资金。应考虑对此种资金实行管理的各种备选方法，据以从各国收取捐款、对这些捐款实行管理、以及按照各项目标的优先顺序加以有效使用。根据促进非洲发展新伙伴关系方案的经验，区域能力建设行动计划可根据不同的项目确定其各自的经费来源。另一种办法是，各成员国或愿考虑增加其对环境基金的捐款，并确保以作为此项战略计划的一个组成部分予以实施的各项活动在环境署两年期工作方案中得到必要的重视。

59. 按照第 GCSS. VII/1 号决定中提出的相关要求，将提议在环境署与全球环境之间建立一种战略伙伴关系，供理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议以及订于 2005 年 5 月间举行的全球环境基金理事会第二十五届会议予以通过。这一战略伙伴关系系基于全球环境基金 2003 年 11 月间举行的理事会会议所通过的能力建设战略和业经全球环境基金理事会核可的第三期全球环境的战略优先目标订立。

60. 环境署的工作方案将包括拟由理事会在通过环境署两年期预算中予以商定的具体的能力建设经费拨款。此外，还将通过在每一预算周期内筹措的额外资源予以增加。

## 五. 结论

61. 本报告中所列述的拟议框架和相关的背景材料旨在为各成员国在理事会/部长级环境论坛本届会议上就制订一项关于能力建设和技术支持的政府间战略计划的基本原则开展实质性辩论提供一个基础。各成员国或愿在这一辩论的范畴内，采取步骤启动一个体会期间进程；或许可为此目的设立一个理事会/部长级环境论坛的工作小组，负责进一步审议在政府间范畴内、并基于拟由环境署提供的任何必要信息资料和相关投入拟订此项战略计划。可通过这一进程最后制订出一项战略计划草案，供提交理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议通过。

## 附件

### 环境署开展能力建设和与技术有关的活动的实例说明

(a) 为能力开发工作提供技术援助的实例：

- 提供与评估和早期警报及其他信息和知识有关的数据，从而为决策和提高意识活动奠定基础：此方面的实例包括全球环境展望进程、关于环境法的 ECOLEX 数据库、国际可能有毒化学品登记簿的法律档案和与化学品有关的数据；
- 增强以无害环境方式管理自然资源和在化学品领域内开展能力建设，诸如开发和提供技术、以及提供政策指导材料、咨询服务、举办讲习班和培训课程等；
- 得当地利用环境署在为区域卫生和环境举措开展能力建设方面取得的新经验；
- 为发展和增强体制和法律提供技术援助和专家咨询服务，包括双边或区域咨询服务（诸如在非洲实施的环境法制定方案等）、关于环境法和政策的全球培训方案、以及专门针对司法部门的能力建设活动。在此方面，于 1994 年发起的非洲制定环境法和建立法律体制的合作伙伴项目为如何改进管理环境和自然资源的国家法律和体制框架提供了一个范例。该项目已获得了超过 300 万美元的供资，共有 13 个非洲国家直接从此项目的活动中获益；
- 协助各国政府实施全球和区域环境公约和其他协定：此方面的活动包括：协助各国政府增强其官员有效参与各项多边环境协定的谈判工作的能力；在《蒙特利尔议定书》的多边基金下开展的臭氧行动方案和信息中心的活动，向各国臭氧主管单位提供了 100 多份不同的指南手册、简册和其他材料，并建立了臭氧主管官员的区域网络和由 124 个发展中国家和 13 个发达国家组成的 8 个网络，从而为第 5 条国家的臭氧主管官员提供了一个相互交流经验、发展技能和利用同行专门知识的操作平台；支持发展中国家和经济转型国家实施《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》及《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》所涉及的能力建设工作；以及协助各项区域海洋公约和议定书的缔约方等；
- 通过诸如联合国发展小组等联合国全系统机制，协调能力开发活动，以期避免重复工作并利用其他联合国机构、方案和基金、特别是那些在实地一级的机构、方案和基金的相对优势。上述非洲制定环境法和建立环境机构的合作伙伴方案便是由开发署、世界银行世界自然保护联盟和捐助国政府共同实施的项目的实例；
- 建立各区域和分区域论坛，诸如非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比区域的部长级环境会议等；
- 为区域一级的实施工作提供支持，诸如在促进非洲发展新伙伴关系方案下为非洲区域提供的此种支持等。在此方面，环境署通过非洲环境问题部长级会议协助制定了非洲发展新伙伴关系方案下的环境举措。这一进程涉及在诸如荒漠化、外来入侵物种、贫困和环境、森林、湿地、卫生与环境、沿海和海洋环境及气候变化等重点领域内的资源调集和项目实施工作。环境署还通过开展旨在简化和协调划一联合国系统内的规划工作、方案制订、汇报工作和拨款程序的行动向非洲发展新伙伴关

系方案提供了支持。除其他外，旨在支持该项非洲方案的进一步方案将重点解决自然灾害和风险管理、可持续的和更安全的城市、废水管理、农村与城市之间的相互关联以及保护海洋环境等领域内的工作。

- 通过实施综合评估贸易政策和贸易自由化的项目或实施关于使用和应用各种经济手段实现环境目标、以及通过编制关于环境影响评估的参考手册和指南，协助各国政府把环境考虑因素综合纳入发展计划和经济部门之中，包括贸易与环境及贫困与环境之间的相互关联问题。作为环境署设法改进关于贸易、环境和发展这三个领域的能力建设有成效的努力的一个组成部分，于 2001 年间在联合国贸易与发展会议下设立了一个特别工作小组，并于 2002 年间与世界贸易组织联合举办了相关的讲习班。环境署/贸发会议开展的各项协作活动旨在确保所开展的综合评估在政策、规划和方案各级的可持续发展决策中切实地顾及经济、社会和环境方面的考虑因素。例如，这一办法将协助改进和发展长期的能力建设方案，从而确保在政策设计工作中采用无害环境的技术、在各个决策者之间以连贯的方式相互交流信息、以及确保从发展旨在摒弃不可持续的做法的区域合作框架中得到惠益。环境署促进来自亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比、非洲、东欧、高加索和中亚地区的国家参与这些项目；
- 通过针对冲突后情况进行环境评估，协助各国政府在遇到环境紧急情况时与其他组织开展协作；
- 促进各民间团体、私营部门及科学界参与和做出努力；
- 为各国政府官员提供关于实行可持续的消费政策方面的培训方案；
- 增强环境署作为全球环境基金的一个执行机构在有关的全球性环境议题所涉能力建设活动方面的作用；
- 增强与开发署之间的合作，特别是在国家一级与开发署之间的合作，合作内容包括汇编国家联合评估报告以及项目实施和执行情况等。

(b) 技术和技术支持活动方面的实例：

- 促进环境署在其与全球环境基金的战略伙伴方案下在促进基于可持续发展技术转让网络开展技术转让活动方面的作用；
- 由环境署国际环境技术中心订立各种无害环境的技术举措，以解决目前技术效能方面缺乏全面和可信的资料的问题。在此方面，环境署正在与各国政府协调，着手帮助它们明确和订立相关的标准、基准和规范，用以支持为评估和核查此种技术效能而制订的国家和区域方案；
- 促进实施农村能源企业开发方案；此类方案的重点是为企业开发和提供种子资金，以期使企业家得以规划、启动和进一步扩大其清洁能源业务；并作为技术转让战略的组成部分，展示创新性清洁能源作业和可在本国范围内及其所在区域范围内加以仿效和推广的运作模式；

- 促进对太阳能和风能资源进行评估，并向从事能源市场开发工作的国营和私营部门经理人员提供关于太阳能和风能资源的数据和地理信息评估工具；
- 为东非地区的地热蓄积层评估工作制作联合地理显象方法；
- 为各国的经济生产中心开展能力建设活动；促进对发展中国家的清洁生产进行投资；为清洁生产和高效能源技术的一体化开展能力建设活动；
- 促进建房和建筑部门实施逐步实现可持续发展的可持续的建筑项目；
- 实施旨在加深了解各汇水区水文情况及其生物地理化学作用的植物学技术项目；
- 以城市水资源为重点，开展对暴雨、废水和水需求实行管理的项目，以期制订一项对城市地区水资源实行管理的协调划一的战略；
- 作为在亚洲和太平洋区域各国之间开展技术合作的框架，实施区域废水综合管理战略，以期使所涉各国政府得以更深入地了解实行可持续的和综合的废水管理政策的必要性；
- 通过采用电子方式的学习和进修手段，建立无害环境技术信息系统以及创新性信息和知识管理系统，以期改进无害环境技术的转让工作。

-----