



联合国

Distr.: General
23 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

**关于联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛
应否实行普遍成员制问题的议题文件**

执行主任的说明

执行主任谨此以本说明附件的形式分发一份关于联合国环境规划署(环境署)理事会/全球部长级环境论坛应否实行普遍成员制问题的议题文件。此项文件先前系作为文件 UNEP/IEG/UM/1/1 于 2003 年 6 月 16 日编制、并已连同执行主任的一封信旨在征求各方对此事项的意见和看法的信函一并分发给各国政府。

* UNEP/GCSS.VIII/1。

附件

联合国环境规划署理事会/全球环境部长级环境论坛实行普遍成员制问题

一. 背景情况

1. 在着手设立联合国环境规划署（环境署）时，大会已意识到“紧迫需要在联合国系统内做出旨在保护和改善环境的长久体制安排”，因此在其 1972 年 12 月 15 日第 2997 (XXVII) 号决议中，决定设立联合国环境规划署理事会，由大会依照下述规定选出的五十八个成员国组成，任期三年：非洲国家 16 席；亚洲国家 13 席；东欧国家 6 席；拉丁美洲国家 10 席；西欧及其他国家 13 席。

2. 大会在同一决议中还决定，理事会应每年编制、并通过经济及社会理事会向大会提交报告，以便经济及社会理事会得以连同其所提交的报告向大会提交它认为必要的意见陈述，特别是针对协调事项、以及在联合国系统内环境政策和方案与经济和社会总体政策和优先事项之间的关系的意见陈述。经济及社会理事会的此项职能符合《联合国宪章》第 64 条的规定：该条为经济及社会理事会规定的任务之一便是负责接收各专门机构定期提交的报告、指导全系统的协调事项以及联合国的政策和方案所涉及的环境和发展层面的整和。经济及社会理事会在其 1995 年 2 月 10 日第 1995/207 号的决定中，又进一步确定了环境署理事会与经济及社会理事会之间的关系：经济及社会理事会在该项决定中决定，“经济及社会理事会在其 1995 年的实质性会议上审查人类住区委员会第十五届会议的报告及联合国环境规划署理事会第十八届会议的报告时，将不再审议任何新的提案草案，而将仅审议在这些报告中提出的、需要经济及社会理事会采取相应行动的具体建议、以及涉及这两个机构的工作的协调事项。”经济及社会理事会在其后举行的各届会议上仅表示已注意到环境署理事会的报告，而未对之采取任何行动。

3. 自环境署设立以来，它在应付全球环保方面的各种日益艰巨的挑战过程中不断发展变化，并依据理事会的各项相关决定，订立了若干关于全球环境问题的多边协定。1992 年的联合国环境与发展会议（地球首脑会议）以及在该次会议期间及在其后年份中通过的各项全球环境公约，为环境署基于可持续发展的任务规定和职能增添了新的内容。

4. 为了反映这些发展和变化，环境署理事会在其 1997 年 2 月 7 日第 19/1 号决定内所列《关于环境署的作用和任务规定的内罗毕宣言》¹中，宣布环境署的作用是成为全球环境的领导机构，负责制定全球环境议程，并促进在联合国系统内以连贯划一的方式处理可持续发展所涉的环境问题和成为具有权威性的全球环境的维护者。为此目的，理事会决定改进环境署的管理结构，并在此问题上强调，环境署应成为各国负责环境事务的部长和高级别政府官员的一个世界政策和决策论坛。大会在对地球首脑会议的成果进行五年期审查时所通过的 1997 年 6 月 28 日第 S-19/2 号决议中核可了该项《内罗毕宣言》。

5. 作为秘书长于 1998 年在“振兴联合国”的口号下发起的联合国改革进程的一个组成部分，大会在审议了秘书长设立的环境与人类住区问题特别小组提出的相关建议后，通过了 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议。在该项决议中，大会对有关以环境署理事会的形式设立年度部长级全球环境论坛的提议表示欢迎，亦即在理事会举行常

会的年份举行环境论坛会议；而在其余的年份则采取理事会特别会议的形式举行环境论坛会议，从而使与会者得以共同审查环境领域内的重要的和新出现的政策问题，同时还应适当考虑到确保环境署理事机制的有效和高效运作的必要性、以及由此而可能产生的财政问题。

6. 于 2000 年 5 月在瑞典的马尔默举行的理事会第六届特别会议同时也是第一届全球部长级环境论坛会议。理事会/全球部长级环境论坛于 2000 年 5 月 31 日通过了《马尔默部长级宣言》。²《宣言》中论及那时即将展开的可持续发展问题世界首脑会议的筹备进程，并强调，该次首脑会议应根据对一个有能力有效应付在一个日益全球化的世界中日趋严重的各种环境威胁的体制结构的今后需要进行评估的基础上，审查大力增强国际环境管理体制结构的各种必备条件；同时还强调，环境署在此方面的作用应予加强、其财政基础应予扩大、并使之更具可预测性。

7. 依循环境署理事会第二十一届会议 2001 年的 2 月 9 日第 21/21 号决定中所确立的这一目标，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应着手对现有体制的不足之处及其今后的需要和增强国际环境管理的各种备选办法进行一项侧重政策的全面评估，包括对环境署的供资情况进行评估。该政府间不限成员名额小组于 2001 年 4 月至 12 月间共举行了四次会议，以着手处理这些事项；其后向理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛提交了该小组的讨论结果。

8. 理事会/全球部长级环境论坛在其于 2002 年 2 月间在哥伦比亚卡塔赫纳举行的第七届特别会议上所通过的关于国际环境管理的 2002 年 2 月 15 日第 SS.VII/1 号决定中，通过了理事会在其第 21/21 号决定中设立的国际环境管理问题政府间部长其代表不限成员名额工作组的报告。该报告中有如下阐述：

“国际环境管理进程突显了建立一高级别环境政策论坛的必要性，作为有效的国际环境管理制度的基石之一。为此目的，理事会/全球部长级环境论坛应得到有效的利用，以增进环境领域的国际合作，提供广泛的政策咨询与指导和确定全球性环境优先事项，并根据 1972 年 12 月 15 日大会第 2997 (XXVII) 号决议第 2 段 (a) 和 (b) 项的规定提出建议。应在充分尊重其他实体的独立法律地位和理事机构的情况下奉行这一方针；唯此，这一方针才能符合大会第 2997 (XXVII) 号决议赋予环境署的职权——该决议第 2 段 (b) 和 (c) 项指出，环境署应为指导与协调联合国系统各项环境方案提供总的政策指导、审查方案的执行情况、以及评估方案的有效性。可通过下列各项拟议措施贯彻落实这一方针：

“(a) 应确保联合国会员国和联合国专门机构成员国普遍参与理事会/全球部长级环境论坛的工作。实行理事会/全球部长级环境论坛的普遍成员制问题既重要而又复杂，应从可持续发展问题世界首脑会议筹备进程的更广泛的角度考虑这一问题，并应在该首脑会议结果的基础上在理事会/全球部长级环境论坛第二十二届会议上审议这一问题[……]”

9. 《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》³ 第 140 段论及在国际一级为促进可持续发展而增强体制框架的问题。在该段的第 (d) 项中，《执行计划》作了如下规定：

“国际社会应[……]充分落实环境规划署理事会第七届特别会议通过的关于国际环境管理的决定的成果，并请大会第五十七届会议审议理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制这一重要而复杂的问题。”

二. 议题

10. 可从以下各不同角度审查理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制问题:

(a) 合法性: 是否有可能在联合国的法律框架内实行普遍成员制;

(b) 合理性: 就理事会/全球部长级环境论坛的程序的合理性及其决策进程的结果而言, 不限成员名额的普遍成员制度与经选举产生的 58 个理事国的有限成员制度之间的实质性区别;

(c) 所涉及的实际问题和财政问题: 实行普遍成员制所涉及的实际后果和财政方面的问题。

11. 为了本文件的目的, “普遍成员制”是指按照联合国惯例, 所有联合国会员国、其各专门机构的成员国或国际原子能机构(原子能机构)的成员国均有资格成为理事会的成员。为了简明扼要起见, 以下提及“联合国会员国”之处亦同时指各专门机构及原子能机构的成员国。

A. 合法性

12. 《联合国宪章》第 22 条规定: “大会得设立它认为对其履行职能属于必要的附属机关。”

13. 与此相类似, 大会议事规则第 96 条规定如下: “大会可设立它认为为执行其职务所必需的委员会。”大会据此设立的主要委员会清单列于第 98 条内。关于这些主要委员会的成员构成问题, 第 100 条规定如下: “每一会员国可派代表一人出席各种主要委员会及大会所设立的、全体会员国均有权派代表出席的任何其他委员会。会员国亦可委派顾问和技术顾问、专家或具有同等地位的委员出席这些委员会。”

14. 大会议事规则第 161 条在述及《宪章》第 22 条之后, 作出了如下规定: “关于大会各委员会议事程序的规则及第 45 条和第 60 条, 适用于任何附属机构的议事程序, 除非大会或附属机构另有决定。”

15. 大会适用这些规则设立了若干实行普遍成员制的附属机构, 诸如联合国贸易与发展会议(贸发会议)和裁军委员会; 二者均为大会下属的、实行普遍成员制的附属机构(大会 1964 年 12 月 30 日第 1995 (XIX) 号决议及 1978 年 6 月 30 日第 S-10/2 号决议)。贸发会议的成员国即为联合国的会员国。裁军委员会的成员亦由联合国所有会员国组成; 该委员会取代了大会先前根据其 1952 年 1 月 11 日 502 第 (VI) 号决议设立的一个实行有限成员制的机构。

16. 鉴于理事会是大会的一个附属机构, 因此其实行普遍成员制或改变其现行成员制度在法律上并无任何障碍。尽管大会在其第 2997 (XXVII) 号决议中赋予环境署以内容广泛的广泛任务规定, 但大会仍将其成员数目限制为 58 名, 明显将之视为一个执行机构, 负责订立由环境基金供资的活动的全面方针, 而不是将之视作涉及全球环境问题的具有代表性的世界论坛。由于环境署的作用和任务规定在过去三十年间已发生了很大变化, 似有充分的理由作出如下阐述, 即上述概念的基本假定已发生了根本性转变。此外, 鉴于已建立了全球环境部长级论坛, 故从法律角度而言, 该论坛是与理事会地位相同的实体; 同时还应铭记, 各会员国已表明, 全球环境部长级论坛应实行普遍参与制(2002 年 2 月 15 日在卡塔赫纳通过的理事会第 SS.VII/1 号决定中作了此种阐述)。因此, 作为增强国际环境管理努力的一个组成部分, 重新审议理事会/全球环境部长级论坛的正式成员构成已成为一项重要议题。

17. 此外，最近在环境署内部的体制安排方面、以及在那些诸如联合国人类住区规划署(人居署)等相关领域内的事态进展亦对这一议题产生了影响。在环境署内部，理事会作为其附属机构设立了实行普遍成员制的常驻代表委员会，从而使联合国各会员国及各专门机构的成员国均成为其成员。人居署在此方面的情况亦大致相同，即联合国人类住区委员会亦作为其附属机构设立了一个实行普遍成员制的常驻代表委员会。这两个委员会的设立表明，各方日益要求在涉及全球环境事项的政府间论坛中实行更具包容性的、更为透明的和更为民主的代表制度。在与此相关的另一领域中，经济及社会理事会也作为其附属机关设立了实行普遍成员制的联合国森林论坛。

18. 还应在此指出，大会或经济及社会理事会的附属机构的成员构成反映了各有关机构的具体情况，包括其职能和任务规定方面发生的变化，因此有必要在个案基础上对其背景情况进行审查。例如，最初依照大会 1978 年 12 月 19 日第 33/115 C 号决议设立的联合国新闻政策和活动审查委员会——其后已更名为信息委员会，其成员国数目亦已因自其设立以来发生的变化而从 41 个增至目前的 98 个。另一个例子是，大会根据其 1993 年 12 月 20 日第 48/162 号决议，分别把联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)及联合国儿童基金会(儿童基金会)的理事机构转变成负责提供政府间支助和监督每项基金或方案的活动的执行局；这些基金或方案各有 36 名成员国，均受经济及社会理事会的领导。

19. 第三个例子是上述联合国森林论坛。该论坛作为经济及社会理事会的一个附属机构，亦实行普遍成员制。从总体情况看，大会曾在其关于对经济、社会及其相关各领域内的附属机构进行结构改组和振兴的框架问题的 1992 年 4 月 13 日第 46/235 号决议中指出，“没有适用于所有附属机构的结构改组和振兴工作的单一的或划一的办法。必须通过一个公开和全面的进程并根据其自身的具体情况对每一附属机构进行审查。”关于环境署理事会/全球环境部长级论坛实行普遍成员制的问题，亦应根据其独特的背景情况及其自身的具体情形予以审议。

B. 合理性

20. 过去三十年来，全球环境议题已成为所有国家的国内政治和经济优先事项的至关重要的构成部分。目前，环境问题已在包括大会在内的联合国各主要机关内的讨论中占据了更为显著的地位。各方同时还确认，这些进程应尽可能具有广泛的代表性，并应采用民主、透明和参与式机制，以便处理所有国家所共同关注的议题，这一点极为重要。为此目的，大会欢迎以环境署理事会形式设立了全球部长级环境论坛。在《内罗毕宣言》和《马尔默宣言》中、以及在大会对地球首脑会议的成果进行五年期审查和可持续发展问题世界首脑会议的成果中，均强调环境署在这一进程中的作用，即它应作为全球环境领导机构和审议全球环境议题的世界论坛发挥作用。

21. 实际上，派代表出席最近几届理事/全球部长级环境论坛会议的联合国会员国数目已达 120 至 140 个——远远超过了理事会的 58 个成员国这一数目。此种“普遍参与”已日趋常见，且无论是其成员国还是非成员国，与会代表均已积极地参与了实质性政策事项的讨论，然而，有关的决策进程却仍然仅限于成员国参加。理事会议事规则第 67 条规定，非成员国无权在理事会会议上参加投票表决。它们可提交或发起提案，但只有成员才有权要求把此种提案付诸表决。此外，尽管环境基金的捐助方基础已有所扩大：过于十年间共有 100 多个国家向环境基金提供捐款，但许多提供捐款的非成员国却无权就涉及环境署方案预算的事项投票表决，这无疑是不正常的。

22. 随着近年来全球环境公约数目的增加，以及按照《21 世纪议程》⁴ 所规定的那样，环境署的任务规定得到了增强，着手在各项多边环境协定之间以及在这些环境协定与环境署的活动之间进行协调的重要性亦相应增大。诸如涉及气候变化、臭氧层的保护、生物多样性、荒漠化及危险化学品和废物事项等全球性公约的构成即向所有国家开放，其中一些公约的成员国几乎囊括联合国所有会员国。大会在其第十九届特别会议上通过的《进一步执行 21 世纪议程方案》⁵ 指出，环境署应依照其理事会各项相关决定、并与各项相关公约的缔约方大会和理事机构密切协作，对各项公约的生态关联进行更好的科学评估、认定具有多重惠益的方案、并增强公众对这些公约的认识和了解(参见该项《方案》的第 119 段)。

23. 在其 1999 年 12 月 22 日第 54/217 号决议中，大会首先回顾了《进一步执行 21 世纪议程的方案》，继而强调了包括由环境署推动和支持增强各项环境公约和与环境有关的公约内部和相互之间的关联与协调的重要性，同时应充分尊重这些公约秘书处的特有地位以及这些公约的缔约方大会独立作出决策的权力。大会在其 2000 年 12 月 20 日第 55/198 号决议中，鼓励以下公约的缔约方大会和秘书处：《联合国气候框架变化公约》、《生物多样性公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，并鼓励其他与环境可持续发展有关的国际文书和各相关组织，特别是环境署，其中酌情包括环境管理小组，继续努力增强这些公约、文书和组织之间的互补性和相辅相成，同时充分尊重这些公约秘书处的自主地位、及其各自的缔约方大会独立作出决定的权力，同时还应增强相互合作，以期推动在国际、区域和国家各级实施这些公约方面取得进程，并就此事项向其各自的缔约方大会作出汇报。

24. 鉴于此种相辅相成和相互补充的努力能否取得进展直接取决于联合国各会员国的政治意愿及各项相关公约缔约方的政治意愿，因此应予考虑的是，依循各相关决策机构所采用的相同的成员构成原则是否可确保有关决定具有同等的效力和得到普遍支持。

C. 所涉实际问题和财政问题

25. 此种普遍成员制度将会涉及某些实际的和财政方面的问题，以下各节对这些问题作了阐述。

1. 大会

26. 《联合国千年宣言》重申了大会作为联合国主要的议事、决策和代表机构的核心地位。《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》亦在其第 143 段中作了如下阐述：

“联合国大会应把可持续发展作为联合国的活动、特别是旨在实现国际商定发展目标包括《千年宣言》所载目标的活动的一项关键性内容，并应为实施《21世纪议程》及其审查提供全面政治指导。”

27. 从这一范畴着眼，目前应提出的问题是：理事会实行选举 58 名成员的代表制与实行普遍成员制这二者之间的区别是否会在环境署理事会/全球部长级环境论坛确保得到更广泛的支持、并使其在就各种具有全球重大意义的环境问题作出的各项决定时促发主人翁感这两个方面产生任何不同效果、且亦可因此而进一步增强大会的作用。

2. 经济及社会理事会

28. 大会在其第 2997 (XXVII) 号决议中决定，理事会应每年编制、并通过经济和社会理事会向大会转交报告；经济及社会理事会可就这些报告向大会提出它认为必要的意见陈述，特别是关于协调事项和关于联合国系统内环境政策和方案与总体经济及社会政策和优先事项关系方面的意见陈述。

29. 可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》在其第144段中规定，按照《联合国宪章》的有关规定和《21世纪议程》中关于经济及社会理事会的规定、以及大会第48/162号和第50/227号决议，其中重申经社理事会是协调联合国系统及其专门机构以及监督附属机构，特别是其各职司委员会的中央机关，并通过加强全系统的协调促进实现《21世纪议程》，经社理事会应：增强其在监督全系统的协调和联合国旨在促进可持续发展的政策和方案的经济、社会和环境三方面均衡整合中的作用；在实施《21世纪议程》方面安排定期审议可持续发展议题，包括实施手段。可持续发展委员会可就这类议题提出建议；充分利用其高级别、协调和业务活动以及常务部分，有效地考虑到联合国关于可持续发展的工作的所有有关方面。在这方面，经社理事会应鼓励主要群体按照其高级别部分及其各有关职司委员会各自的议事规则，积极参与它们的工作；促进增强各职司委员会及其附属机关有关实施《21世纪议程》的活动的协调、互补性、效益和效率。

30. 应予探讨的问题是：环境署理事会/全球部长级环境论坛是否可通过实行普遍成员制使之得到更广泛的支持、是否可由此而使其针对具有全球重大意义的环境议题作出的决定更具包容性和使作出这些决定的决策者的构成更具透明度、以及可否使其与可持续发展的其他层面之间的关系亦将因此而得到增强。这反过来亦将进一步推动考虑由经济及社会理事会发挥更广泛的协调作用。此外，在经济及社会理事会与其成员数目超过经社理事会自身数目的任何联合国机构之间的职司或业务关系上亦无限制（即如贸发会议的情况所表明的那样）。因此，经济及社会理事会与环境署之间的现有关系将不会因后者的成员结构发生变化而受到不利影响。

3. 可持续发展委员会

31. 继地球首脑会议结束之后，大会在其 1992 年 12 月 22 日第 47/191 号决议中请经济及社会理事会依照《联合国宪章》第 68 条，设立一个高级别的可持续发展委员会，作为经社理事会的一个职司委员会。其后，经济及社会理事会以其 1993 年 2 月 12 日第 1993/207 号决议设立了可持续发展委员会，作为经社理事会的一个职司委员会，负责履行大会第 47/191 号决议第 3-5 段中所列述的各项职能。经社理事会在同一决议中还决定，可持续发展委员会应由从联合国会员国及其各专门机构的成员国中选出的 53 名成员组成，并按照该项决议中所具体规定的席位分配方式确定其成员构成，每一位成员的任期均为三年。

32. 《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》还在其第 145 和 146 段中进一步规定：

“可持续发展委员会应继续成为联合国系统内可持续发展问题高级别委员会，并作为审议可持续发展三个方面的整合问题的论坛。虽然《21世纪议程》有关各部分中规定并由大会第47/191号决议通过的关于委员会的作用、职能和任务继续有效，但考虑到有关机构和组织的作用，委员会的工作应得到加强。此种得到加强的作用应包括审查和监测《21世纪议程》的实施进展情况，以及促进实施工作、举措和伙伴关系的协调一致。”

“在此方面，委员会应更加强调采取实际行动，推动各级实施《议程》，包

括推动和促进政府、国际组织和利益相关者为实施《21世纪议程》建立伙伴关系。”

33. 作为联合国在环境领域内的主要机构，环境署主要通过其所开展的工作推动可持续发展的环境层面。具有实际意义的是确定以下问题：若环境署理事会/全球环境部长级论坛实行普遍成员制，这能否将使其意见和观点更具包容性和更具普遍代表性；如果是，这能否将使各成员国对其与环境有关的举措和决定更具普遍的主人翁感，从而进一步推动可持续发展委员会有效开展工作。已分别为环境署和可持续发展委员会订立了明确和独特的、在政府间一级商定的任务规定；两者之间具有基于要求环境署负责可持续发展委员会工作的环境层面的各项政府间决定的职司关系。由于环境署是大会的一个附属机构，而可持续发展委员会则是经济及社会理事会的一个附属机构，因此其各自的成员构成标准各不相同。就经济及社会理事会而言，环境署理事会/全球环境部长级论坛的成员构成的任何变化，将不会对其与可持续发展委员会之间的关系产生任何不利影响。

4. 所涉财政问题

34. 依照大会第 2997 (XXVII) 号决议，理事会所涉及的服务费用应由联合国的经常预算予以承担。鉴于理事会各届会议的安排方式已考虑到其成员及非成员的参与，因此，预计将其成员从 58 名改成普遍成员制将不会增加理事会/全球部长级环境论坛的服务费用。这些费用通常涉及文件的编制和分发、口译服务、会议设施的使用等。由于一直依照理事会/全球部长级环境论坛的议事规则向联合国所有会员国提供所涉文件，因此文件数量将基本保持不变，即预计不会产生额外的费用。与此相类似，理事会/全球部长级环境论坛的各届会议也一直配有以所有联合国语文提供的全面口译服务，因此在此方面亦不应产生任何额外费用。目前由环境署和人居署使用的会议设施，业经诸如《生物多样性公约》和《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的缔约方大会等机构的会议证明，足敷使用，因此预计理事会普遍成员制将不会造成任何后勤方面的困难。

35. 为发展中国家的代表提供差旅资助并非属于强制性规定，以往此方面的资助是根据自愿捐款从环境署的信托基金中、而不是从联合国的经常预算中予以提供。此种预算外资助既提供给理事会成员国的部长和代表团团长、又提供给非成员国的部长和代表团团长。因此扩大理事会成员的构成、以囊括所有联合国会员国的做法，将不致大幅度改变差旅资助方面的现有安排，因为先前要求得到此种资助的所有国家均已根据现有预算外资源得到了公平的待遇。此种资助将继续从自愿捐款、亦即预算外资源中予以提供。

5. 会议的安排

36. 依照理事会的议事规则，目前理事会各届会议的会议通知书及理事会的所有正式文件均通过正式的通讯渠道向联合国所有会员国分发。议事规则第 7 条规定执行主任应向联合国所有会员国发送关于理事会每届会议第一次会议的举行日期的通知书。第 64 条要求秘书处向理事会所有理事国及出席会议的其他人各方发理事会、其各会期委员会及视情况包括由其他附属机构所通过的决议、建议和其他正式决定的案文。该条还要求秘书处于会议结束后向联合国所有会员国分发此种决议、建议和其他正式决定以及理事会向大会提交的报告的印刷文本。为此，理事会成员构成的改变将不会增加文件分发方面的工作量。

37. 有关就特别会议或某届会议的举行日期的更改作出决定的程序可保持不变，或可视需要由各会员国予以修改。如有需要，可通过对理事会的议事规则作出修正来实现此种改变，从而得以实行普遍成员制，即如果此种成员制能够得到接受的话。目前，联合国所有会员国，依照议事规则第 5 条第 2(a) 款和第 9 条，均有权要求举行特别会议和提议把具体项目列入理事会常会的议程之中。

38. 在为理事会/全球部长级环境论坛的各届会议进行筹备工作过程中，常驻代表委员会，作为理事会的一个附属机构，负责依照理事会 1997 年 4 月 4 日第 19/32 号决定拟定供理事会审议的理事会决定草案。鉴于所有联合国会员国均有资格成为常驻代表委员会的成员国，因此目前拟定决定草案的方式方法将不会发生任何变化。

39. 实践证明，联合国内罗毕办事处的会议设施足敷举行理事会的常会之用，即理事会所有成员和非成员国可拥有各自的座位（为这两类代表团的代表安排的座位分别为 4 名和 2 名）。按照普遍成员制度，唯一需要作出改变的是使所有代表团均得到同样数目的座位。

6. 会议的掌握

40. 因实行普遍成员制度而需作出的更为重大的改变是，联合国每一会员国亦将成为理事会中具有表决权的成员国，并将得以享有参与决策进程的所有权利。这将是与现行议事规则的不同之处。按照现行议事规则，理事会的 58 个成员国拥有表决权，而其余三分之二以上的联合国会员国则无权参加表决。每年出席以理事会形式举行的全球部长级环境论坛会议的各国部长超过 100 位，共同参与关于全球环境事项的政策讨论。按照现行的议事规则，约有半数部长无法实际参与决策进程、无法提出提案和通过决定或参加表决。

41. 理事会议事规则第 67 条准许非成员国提交提案，但任何此种提案均须在理事会成员国的要求下才能付诸表决。如果所有会员国均能同样享有理事会成员国的权利，则这一限制便会消失。

42. 要实行普遍成员制度可能需要对理事会议事规则的某些条款作出修正，诸如关于会议法定人数的规定等。然而，大多数条款则仍将继续有效。

D. 程序

43. 《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》邀请大会在其第五十七届会议上审议有关理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制的议题。

44. 联合国大会在其 2002 年 12 月 20 日第 57/251 号决议的第 3 第 4 段中回顾了可持续发展问题世界首脑会议关于充分贯彻落实联合国环境规划署理事会在其第七届特别会议上通过的关于国际环境管理问题的第 1 号决定的决定，并邀请联合国各会员国、联合国环境规划署理事会、以及联合国系统内各有关机构就理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制这一重要而又复杂的议题向秘书处提交其意见和看法，包括这一议题所涉及的法律、政治、体制、财政层面及其在全系统范围内的影响，并请秘书长向大会提交一份囊括这些意见和看法的报告，供其第六十届会议审议。

45. 在审查世界首脑会议的成果及其对环境署工作的影响过程中，理事会依照其 2002 年 5 月 15 日第 SS.VII/1 号决定，审议了在贯彻落实国际环境管理进程的成果方面所取得的进展情况。理事会在其 2003 年 2 月 7 日第 22/17 号决定第一部分中注意到大会的上述邀请。在贯彻执行第 57/251 号决议第 4 段的范畴内，理事会请执行主任邀请各国政府于 2003 年 10 月 31 日之前以书面形式提交其效果意见和看法，并向理事会/全球部长级环境论坛提交一份列有这些意见和看法的报告，供其 2004 年的第八届特别会议审议。

-
1. UNEP/GC.19/1, 附件。
 2. UNEP/GCSS/I, 附件。
 3. 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26-9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1）第一章，决议二，附件。
 4. 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3-4 日，里约热内卢》，A/CONF.151/26/REV.1（第一卷和第一卷/更正、第二卷、第三卷和第三卷/更正.1）（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 和各项更正），第一卷：《会议通过的各项决议》，决议一，附件二。
 5. S-19/2, 附件。