



联合国

Distr.: General  
25 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**

**国际环境管理方面的进展情况综述**

**执行主任的报告**

**一. 导言**

1. 在其第七届特别会议上，理事会/全球部长级环境论坛在其2002年2月15日关于国际环境管理问题的第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提交的相关报告，其中列有旨在加强国际环境管理的各项建议，并决定作为落实可持续发展问题世界首脑会议成果的后续行动，在其第二十二届会议上审查这些建议的执行情况。理事会/部长级论坛还决定在其第二十二届会议上审议旨在加强联合国环境规划署（环境署）的进一步措施。

2. 可持续发展问题世界首脑会议在其《执行计划》中决定，国际社会应：“充分贯彻执行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相关决定，并请大会在其第五十七届会议上审议关于实行理事会/全球部长级环境论坛普遍成员制这一重要而又复杂的问题。”<sup>1</sup>

\* 因技术原因重新印发。

\*\* UNEP/GCSS.VIII/1。

<sup>1</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议报告，南非，约翰内斯堡，2002年8月26日—9月4日》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1和更正）第一章，决议2，附件，第十一章，题为“可持续发展的体制框架”，第140（d）段。

3. 大会第五十七届会议在其第 57/251 号决议中回顾了可持续发展问题世界首脑会议的上述决定，并请“各会员国、联合国环境规划署理事会及联合国系统内各有关机构向秘书处提交其关于实行理事会/全球部长级环境论坛普遍成员制这一重要而又复杂的问题的意见和看法，包括其所涉法律、政治、体制、财政和全系统诸方面的问题”，并请秘书长“向大会提交关于这些意见和看法的综述报告，供大会第六十届会议审议”。

4. 理事会/全球部长级环境论坛注意到大会第 57/251 号决议，并在其第二十二届会议第 22/17 号决定第一部分中，请执行主任在该决议“第 4 段的实施框架内，请各国政府于 2003 年 10 月 31 日前提交关于这一事项的书面意见”，并向理事会/全球部长级环境论坛“提交关于各国政府意见个看法的综述报告”，供其在订于 2004 年在大韩民国济州举行的第八届特别会议上审议。

5. 在该决定中，理事会要求执行主任“与联合国开发计划署、全球环境基金和其他相关组织合作，依照第 SS.VII/1 号决定第 33 和第 34 段，制订政府间技术支持和能力建设战略计划，并向 2004 年的理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议提交该战略计划草案。”理事会还具体指明，“这一战略计划草案应根据各国在地区和国家两级提供的相关投入，囊括国家和地区优先事项。”

6. 理事会要求执行主任向理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议汇报其第 22/17 号决定第一部分的贯彻执行情况。

7. 本报告介绍在第 22/17 号决定第一部分和第 SS.VII/1 号决定及其中国际环境管理问题政府间部长或其代表小组依照《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》而提出的建议的实施中所采取或提议的关于国际环境管理的行动概要。涵盖下列问题：

- (a) 理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制问题；
- (b) 加强环境署的科学基础；
- (c) 政府间技术支持和能力建设战略计划；
- (d) 加强对环境署的供资；
- (e) 多边环境协定；
- (f) 加强联合国全系统内各机构和组织及环境管理小组的协调。

8. 理事会/全球部长级环境论坛在其第 SS.VII/1 号决定中还决定，理事会/全球部长级环境论坛应促进包括私营部门在内的主要团体和非政府组织代表的切实参与，并向它们提供据以向其各自的政府表明其看法的明确渠道。理事会在其 2003 年 2 月 7 日第 22/18 号决定中，请环境署常驻代表委员会继续努力促进民间社会参与环境署工作，并要求计及联合国目前正在推进的改革进程，在理事会程着手修正其议事规则第 69 条时，随时向它通报秘书长所设立的联合国与民间社会关系问题知名人士小组正在进行的工作情况。由巴西前总统费尔南多·恩里克·卡多佐先生担任主席的该小组正在审议如

何改进联合国与民间社会、私营部门和各国议会之间的关系，预期将于 2004 年 4 月提交其最后报告。

## 二. 理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制问题

9. 按照大会第 57/251 号决议和理事会第 22/17 号决定第一部分，执行主任于 2003 年 6 月 16 日致函各国政府，请它们于 2003 年 10 月 31 日前就理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制问题提交看法。随函附上一份增订议题文件（UNEP/IEG/UM/1/1），供参阅；该文件同时载于提交理事会本届会议审议的文件 UNEP/GCSS.VIII/INF/11。

10. 截止 2004 年 1 月 13 日，环境署秘书处共收到来自下列国家政府的书面意见：巴巴多斯、加拿大、智利、中国、格鲁吉亚、意大利（代表欧盟 25 个成员国和加入国）、马来西亚、墨西哥、摩纳哥、新西兰、挪威、俄罗斯联邦、斯洛文尼亚、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、美利坚合众国和委内瑞拉。

11. 以上 18 份回复（包括代表一个区域经济一体化组织成员国和加入国的一份回复）中，有 12 份表示支持实行普遍成员制；3 份表示反对；其他 2 份则表示尚未决定其立场，因而需要更多时间考虑该问题；另有一份表示正在对这一问题进行积极讨论。

12. 在其回复中，各国政府提出了支持和反对实行普遍成员制的若干理由。持赞成意见的那些国家政府提出的理由如下：

(a) 管理结构应该是最适合当前需求的、同时应能确保环境署得益于完全开放的、透明的和可参与的结构。实行普遍成员制可满足这一需求并使联合国所有会员国得以全权参与决策过程，同时亦可促进全球环境事务的决策过程和使其合法化；

(b) 环境署作为主要的全球环境管理机构，负责制定全球环境议程、促进可持续发展所涉环境层面得到连贯划一的贯实施，并作为全球环境的权威倡导者发挥作用；这就要求其成员制是普遍的。理事会目前实行的成员制系基于以下假定：理事会的主要任务是负责指导由环境基金供资的全面活动的执行机构。它甚至不能称为负责处理全球环境问题的具有代表性的世界论坛。过去三十年来环境署的作用和任务的演变情况证明我们有理由重新对这些基本假定进行审议；

(c) 负责处理全球环境事务的政府间论坛日益需要实行更加广泛的、透明的和民主的代表制，以便设法解决各国所关注的问题。尽管业已在理事会/全球部长级环境论坛中确立了各国政府普遍参与的议事方式，但其决策过程的范围仍仅限于 58 个成员国，因而可能会使理事会/全球部长级环境论坛提出的环境倡议和做出的相关决定对各国的普遍主人翁感产生负面影响。因此，应为开始普遍成员制而着手采取法律步骤；

(d) 环境署可针对联合国系统内的环境活动发挥重要的协调作用，其中包括需要加强各项亦实行普遍成员制的多边环境协定之间的协调；

(e) 面对环境持续恶化的趋势和人类福祉所面临的各种挑战，我们亟需开展普遍的环境政策讨论和提供相应的指导。贯穿所有领域的中心目标应是努力实现连贯划一的、全面的、有效的和高效率的国际环境管理。自然环境是普遍的，我们面对的许多环境问题也是普遍的，而且每个国家都与这些全球性挑战直接有关。因此，理事会/全球部长级环境论坛作为负责就环境事务提供政策指导和进行审查的主要国际论坛，也相应地需要实行普遍的会员制；

(f) 理事会的成员和非成员的确通常共同就各种政策性事项开展广泛的讨论。然而，包括提交正式提案的资格在内的决策过程范围则仅限于各成员国。这一缺陷必须予以纠正。只有实行普遍成员制，才能使理事会/全球部长级环境论坛得以有效地发挥作用，才能使之成为负责处理全球性环境问题的具有代表性的世界论坛；

(g) 各国环境部长在国际环境管理问题的理事会第 SS.VII/1 号决定中商定，理事会/全球部长级环境论坛应负责提供涵盖各领域的、必要的总体性政策指导。这就要求各项相关的多边环境协定和进程的所有成员亦成为理事会/全球部长级环境论坛的成员，从而直接参与正式的决策过程；

(h) 在理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制方面并不存在任何法律、体制或财政障碍。联合国森林问题论坛的范例清楚地表明在体制上不存在任何障碍；

(i) 如果理事会/全球部长级环境论坛通过实行普遍成员制而得到加强，则联合国系统内的可持续发展所涉其他层面及与之相关的其他机构也会同样受益。由于联合国各不同机构的工作和活动是相互联系的，因此加强可持续发展的一个支柱也会使其他支柱亦得到加强；

(j) 不应把理事会实行普遍成员制视为改变联合国系统内其他决策机构的体制框架的一个先例；

(k) 大会关于其各主要委员会和附属机构的议事规则规定每一会员国均有权向这些机构派驻代表；而后者亦支持其附属机构（诸如理事会等）实行普遍代表制；

(l) 鉴于环境问题具有全球或跨国性质，各国应普遍地参与环境署开展的全面的环境管理各自，而不应仅限于某一组国家。全球环境的主要管理机构—环境署—的决策过程应对所有国家平等开放，亦即应使之具有充分普遍的代表性；

13. 反对理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制的国家提出的理由大略如下：

(a) 环境署理事会的构成已具有普遍性质，而且一直胜任工作。确认理事会决定具有开放性质是重要的。事实上，对理事会非成员国的唯一限制是这些国家不得参加理事会的表决会议；而此种会议实际上极少召开。我们必须铭记，理事会的绝大多数决定都是以协商一致方式做出的；<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 此外，应予注意的是一尽管在所提交的评论意见中未提到这一点—非成员不得担任理事会主席团的成员。

(b) 难以理解实行普遍成员制的总体价值以及为何非要使联合国的一个规划署实行此种成员制；

(c) 理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制意味着环境署财政开支将会出现大量增加，特别是用于对发展中国家的充分和平衡参与而提供的资助的大幅增加。各位部长的出行需要发展中国家派出与发达国家相类似的相等的政治、外交和技术人员。发展中国家无法承担此种负担，不知可否通过提供自愿捐款来满足实现平等参加谈判方面的基本需要；

(d) 理事会内部的现行工作方式和做法基本上是完全符合民主原则，足以确保理事会各成员以及联合国其他会员国和包括民间社会代表在内的合作伙伴的意见得到适当的反映和记录；

(e) 实际上，实行普遍成员制可能会实现形式上的民主思想，但在现实情况中则可能会致使环境署的决策过程更为复杂化、并导致其结构和财政性质发生各种变化；

(f) 与那些实行有限成员制的联合国其他机构分开考虑环境署理事会的普遍制问题、而不顾及由此而产生的先例可能会导致的后果是不合理的；

(g) 大会各附属机构极少实行普遍成员制；

(h) 担心环境署实行普遍成员制意味着整个联合国系统都将采用此种成员制；

(i) 注意到不实行普遍成员制并不妨碍可持续发展委员会、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国儿童基金会和联合国人类住区规划署（人居署）等实体从事其重要工作。开创普遍成员制会使环境署背离联合国系统的一贯做法；

(j) 采用普遍成员制很可能导致本组织行政费用的大幅提高，并可使会议规模更大和更为冗长。由于额外的差旅和会议事务费用将来自核心资源，因此可用于制定方案的资金将会比以往更少；

(k) 所有国家，不论其是否为成员国，同样受益于环境署的普遍参与。所有国家的部长都获邀积极参与理事会 / 全球部长级环境论坛的工作。的确，许多国家的部长已经参与。对环境署活动感兴趣的国家通过普遍参与而得到发言权和发挥作用的机会；

(l) 实际上，环境署理事会几乎总是以协商一致方式做出每项决定。从未有过理事会的任何决定不利于或忽视缺乏正式表决权国家的意见和观点的事例；

(m) 从历来的情况可以看出，普遍参与而非普遍成员制对于环境署发挥职能是重要的。普遍成员制是试图对实际上并不存在的问题找到一个昂贵的解决办法。

14. 那些表示将进一步积极考虑这一问题的国家政府所提出的意见概述如下：

(a) 欢迎把所涉议题文件作为供大会开展讨论的一项积极投入；

(b) 坚决支持环境署在国际环境议程中发挥更大和更有力的作用；

(c) 关于应否实行理事会/全球部长级环境论坛普遍成员制的讨论十分重要；

(d) 应把环境署理事会的改革与联合国系统内的其他经济和社会机构的改革结合起来加以考虑，同时还应考虑到各个领域之间的相互交叉问题；

(e) 重申需要在国际一级加强可持续发展的体制框架；

(f) 重申作为加强可持续发展总体体制结构的更广泛努力的一部分加强国际环境管理的重要性；

(g) 应在现行结构上加强国际环境管理，特别是环境署。这可促使环境署逐步升格成为一个广泛负责环境事务的联合国专门机构；

(h) 关于改进国际环境管理的审议工作将促使环境署的工作得到加强，并使所有国家都有资格在平等基础上参与环境署的工作；

(i) 要更深入地反映出理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制的合法性、合理性、及其所涉财政和实际问题，将需要更多的时间；

15. 一国政府称，期望秘书长拟向大会提交的列有各国关于此项问题的意见和观点的报告将主要以文件 UNEP/IEG/UM/1/1 为基础编制，并于必要时以各国另外提出的意见作为补充。

16. 以上各国政府的意见和观点的更为详尽的综述见文件 UNEP/GCSS.VIII/INF/6。

17. 理事会/全球部长级环境论坛关于此项问题的审议将予详细记录并提交联合国秘书长，由其依照大会第 57/251 号和第 58/209 号决议向大会第五十九届会议作出汇报。秘书长还将考虑到这些决议中提到的其他实体的意见和观点。

### 三. 加强环境署的科学基础

18. 理事会在其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。该报告认定，面对环境日趋恶化和复杂的局面，亟需增强科学评价、监测和提供早期警报的能力。该小组还建议“应进一步考虑通过改进其监测和评价全球环境变化的能力，特别是包括通过成立政府间全球环境变化问题研究小组等来加强环境署的科学基础。”

19. 执行主任向于 2003 年 2 月举行的理事会/全球部长级环境论坛第二十二届会议提交了关于设立政府间全球环境变化问题研究小组的提案，供理事会/全球部长级环境论坛审议。然而，理事会/论坛决定这一问题需要作进一步审议，并因此发起了关于加强环境署科学基础的协商进程。理事会在其第 22/11A 号决定中，请各国政府、各政府间

组织、非政府组织和科学机构就有关环境和环境变化的评价以及环境署和其他组织在此领域的工作这三项问题和相关的八点考虑要点提交其意见和看法。

20. 在执行该项决定（“加强联合国环境规划署的科学基础”，亦称为科学举措）中，环境署接触了 627 个机构，其中包括 197 个国家政府、186 个政府间组织、101 个非政府组织和 143 个科学机构，请它们提出其意见和看法。

21. 为推进这一协商进程，环境署制作了网上任选调调查表，以帮助回复者提出其意见，协助对反馈意见的分析和归纳整理，并按照第 22/1IA 号决定第 4 段的要求，方便公众读取意见。网上调查表可从<http://science.unep.org>上获取，同时亦可在该网页上获得所有相关背景文件和提交的反馈意见。未获邀参与这一协商进程的组织 and 机构亦可经注册后参与这一活动。接收意见的截止日期为 2003 年 9 月 15 日，但目前仍在对 2003 年 11 月 12 日之前收到的 123 条意见进行分析。

22. 第 22/1IA 号决定第 4 段还要求环境署执行主任为理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议编制一份综合报告。该综合报告载于第 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.3 号文件，根据在国际科学理事会环境问题科学委员会主持下于 2003 年 10 月至 11 月进行的对 123 条反应意见的独立分析编制而成。秘书处在任选调调查表中添加了一些额外的问题。对这些问题的反馈意见的分析尚未编入综合报告，但可参阅资料性文件 UNEP/GCSS.VIII/INF/8。

23. 截止 2004 年 1 月 8 日，环境署共收到 153 条反馈意见，其中 75 条来自各国政府。业已收到、但未予以分析的其他意见主要是确认全面分析结论。第 22/1IA 号决定第 4 段要求公众可以获取所有意见；这些意见于 12 月初登入环境署的网页<http://science.unep.org>。

24. 继综合报告发表后，环境署执行主任还应要求促进筹备理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议的政府间磋商。政府间磋商于 2004 年 1 月 14-15 日在内罗毕进行，由挪威和荷兰政府提供财政支持。磋商由代表 93 国政府的 157 名与会者和来自政府间组织、非政府组织和科学机构的 50 多名观察员出席。执行主任还利用政府间磋商组织了于 2004 年 1 月 12-13 日召开的主要科学技术专家的两日会议，以及于 2004 年 1 月 16 日召开的非正式机构间会议。非政府磋商的结论和建议以及科学技术会议的简要报告载于第 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.4 号文件。

25. 通过广泛参与的和透明的协商进程，在理事会第 22/1IA 号决定中提出的以下三项议题方面取得了大量透彻的意见和看法，即：议题 1：环境和环境变化评估需求方面可能存在的空白及其类型为何？议题 2：环境署和其他组织目前正在采取何种办法来满足这些评估需求？议题 3：目前在解决任何属于联合国环境规划署作用和职责范围内的、尚未得到满足的需求方面有哪些备选办法？如第 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.4 号文件中所报告的那样，广泛参与的和区域均衡的政府间协商会议得出的相关结论和建议综合概括了更广泛的协商进程的结论；这些结论和建议均载于执行主任提交的综合报告（UNEP/GCSS.VIII/5/Add.3）。

26. 关于议题 1，政府间协商尤其注意到应确立评价现有环境挑战的长期优先事项，以支持适当的环境监测和管理。各国着重提出了一些国家和地区的特定评价需要，诸

如水、土地退化、森林、化学品、生物多样性、生态系统服务、消费与生产、环境与人类健康，以及冲突局势前后的环境情况等。需要对环境挑战之间和环境与发展之间的相互联系进行集中基于科学和多方利益相关者的评价，作为改善协调和将环境考虑纳入部门计划和政策的基础。利用最佳科学专门知识进行基于可靠数据的独立的、同行审查的评价可加强科学可靠性。然而，就大多数环境问题而言，数据质量和数量需要加以改善。科学和政策之间的相互作用需要通过更有效的政府间和多方利益相关者磋商来改善。现有机构和多边环境协定的成本效益、合作和加强也有待于改善。区域协商、合作和联网对于联系不同规模的评价和加强信息交流据认为至关重要。强烈呼吁加强发展中国家参与国际评价和增强发展中国家的环境监测和评价的国家能力。

27. 关于议题 2，环境署发起、参与和实施现有国际评价的关键作用得到广泛公认。包括联合国机构在内的其他许多组织在进行和支持环境评价中也发挥关键作用。建议环境署通过定期审查正在进行的环境评价活动提供协调保护。在与联合国其他机构和公约秘书处以及区域部长级论坛加强合作方面大量仍有最大限度地扩大协力增效作用的很大余地。注意到环境署在能力建设方面的重要作用，特别是通过《全球环境展望》进程与发展中国家的中心进行合作。南—北机构结对和鼓励南—南合作被视为需要进一步加强的重要职能。

28. 关于议题 3，确定了在环境署任务范围内加强环境署科学基础的一些相互支持选择，作为对上述议题 1 和 2 项下各项结论的反应。特别提及科学技术专家会议关于加强全球环境展望进程的科学可靠性的建议。认为环境署在环境研究、监测和评价的能力建设方面的努力至关重要，必须得到加强并在各级加以扩大。在技术支持和能力建设战略计划<sup>3</sup>的制定中应考虑到这些努力。此次协商会议确认了相关的综述报告中目前关于设立政府间全球环境变化问题研究小组问题上存在分歧的结论。强调连贯地加强现有机制的需要。应在国际商定的《联合国千年宣言》的各目标以及《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》范畴内以连贯的环境评价合作伙伴关系框架的形式确定评价优先事项。

29. 政府间协商会议的结论和建议明确与现行两年期工作方案和理事会第 22/11B 号决定的贯彻执行有关。在该项决定中，理事会要求执行主任编制 2007 年《全球环境展望》综合报告，支持次全球的、主题的和交叉的评价，并促请各国政府提供用于能力建设的额外供资。政府间协商会议确认，许多相关建议意味着环境署将实施额外的活动，但这些额外活动的实施应以现行工作人员和预算拨款额为限。2006-2007 两年期工作方案的制定是实施经理事会/全球部长级环境论坛核准的这些协商进程结论的重要手段。

30. 政府间协商会议标志着涉及各国政府、各政府间组织、非政府组织和科学团体的全面的、参与式的和相互作用的协商进程的结束。载于文件 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.4 中的政府间协商会议的相关结论和建议现已提交理事会/全球部长级环境论坛。此次协商进程得出的结论和经验将用以协助环境署优先考虑和加强其环境评价、监测和早期报警方面方案活动的科学基础，并促进科学家与决策者之间的相互作用和配合。

#### 四. 政府间技术支持和能力建设战略计划

<sup>3</sup> 亦参阅理事会 2003 年 2 月 7 日第 22/17 号决定。

31. 理事会在其第 22/17 号决定第一部分中回顾了可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，特别是其中关于执行方式的第十章；该章强调加强对发展中国家和经济转型国家能力建设的支持以及技术支持的需要，并注意到环境署发起制订政府间技术支持和能力建设战略规划过程的创新努力。在该项决定中，理事会要求执行主任“与联合国开发计划署、全球环境基金和其他相关组织合作，依照第 SS.VII/1 号决定第 33 和第 34 段，制订政府间技术支持和能力建设战略规划，并向 2004 年的理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议提交战略规划草案。”理事会明确要求“该战略规划草案应根据各国在地区和国家两级提供的投入，囊括国家和地区的各个优先事项。”

32. 根据该决定，环境署秘书处按照理事会/全球部长级环境论坛的指示，与相关组织一道开始此次协商工作的筹备过程。为确保各国在其国家和地区优先事项上的投入，秘书处不久将向各国政府分发陈述未来的政府间战略规划可能的框架要素的文件，该文件根据环境署在此领域的经验以及各国政府在各种区域或国际论坛上表示的观点而编制。这份文件将作为文件 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.1 向理事会/论坛提交。

33. 政府间战略规划草案的编制和定稿拟议包括下列步骤：

(a) 载有政府间战略规划草案各项可能要点的执行主任的报告将提交给理事会/论坛，并概括制定这一计划的实质性过程；

(b) 理事会/全球部长级环境论坛可望为政府间战略规划的编制和定稿的进一步进程提供指导。秘书处将根据济州会议讨论结果，组织以最后完成政府间战略规划草案的定稿为目的的政府间协商进程；

(c) 秘书处将汇集各国政府的投入及其相关要点文件的投入，并向理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议提交；

(d) 政府间战略规划草案一经政府间协商定稿，便可提交理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议审议和通过。

## 五. 加强对环境署的供资

### A. 采用自愿捐款指示性分摊比额表

34. 理事会/全球部长级环境论坛在其第七届特别会议第 SS.VII/1 号决定中强调，联合国所有会员国均应向环境署提供财政捐款，并鼓励它们，计及其各自的经济和社会境况，要么按照指示性自愿捐款分摊比额、要么按照两年期认捐办法、或联合国会费分摊比额表、或其历来的捐款水平、或一会员国所确定的任何其他办法，向环境基金提供捐款。要求执行主任向所有会员国通报所提议的指示性捐款分摊比额表，并促请所有国家通知环境署它是否打算使用提议的分摊比额表，抑或是选择另一依据捐款。

### B. 2003 年指示性性分摊比额表：试行阶段

35. 2002年9月，依照国际环境管理问题的第SSVII/1号决定、以及呼吁全面实施该决定的可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，环境署执行主任就指示性自愿性分摊比额表一事致函联合国所有会员国政府，并请各国着手于2003年阶段予以试用。

36. 制定指示性分摊比额表系根据下列各项主要目标订立：

(a) 保持向环境基金捐款的自愿性质；

(b) 把年度捐款额提高到6千万美元，这相当于理事会所核准的2002—2003两年期环境基金预算额的一半；

(c) 拓宽捐款基数，请联合国所有会员国考虑向环境基金定期捐助充足的款额；

(d) 保持传统捐款国以往提供的高额和充足的捐款；

(e) 请那些其目前捐款额低于联合国分摊比额和低于其以往高捐款额的主要捐款国逐步提高其捐款额。

37. 共有127个国家对环境署向各国政府发出的考虑指示性分摊比额表和2003年捐款的邀请作出反应。94个国家对指示性比额表的态度是积极的，其中87个认捐或支付了接近或高于提议的比额。另外3个国家也按照和高于指示性比额支付了捐款，但表示不支持提议的比额。12个国家未对比额表发表任何意见，支付了低于指示性比额的自愿捐款。15个国家表示持保留意见，并决定按低于提议比额的其他依据捐款。一个国家请求将其排除在指示性比额表以外。最后，两个国家请求得到更多的时间来考虑这一指示性分摊比额。

38. 试行阶段取得的主要结果是大幅扩大了自愿捐款的基数。2003年，共有118个国家向环境基金认捐或捐款。这比每年向环境基金捐款的74个国家的平均数字高出50%以上，比2002年90个捐款国的以往最高数字高出30%。

39. 试行阶段取得的另一个重要结果是各国向环境基金的付款有所增加。截止2003年底，70多个国家政府认捐或支付了高于前一年的美元捐款。50多个国家增加了向环境署捐款的预算拨款，其中36个国家是首次认捐或恢复向环境基金的付款。有利的汇率致使另外20个国家的捐款额有所增加。

### C. 2004-2005 年的指示性分摊比额表

40. 按照第 SS.VII/1 号决定，并考虑到试行阶段各国政府的反馈意见，环境署订立了目前 2004-2005 两年期的新的指示性分摊比额表。2003 年 7 月至 8 月，执行主任致函所有国家政府，请它们考虑采用 2004-2005 年增加的环境基金方案预算的新的指示性分摊比额表。要求各国于 2003 年 9 月 30 日前作出反应。截止 2003 年底，61 个国家对环境署的请求作出了回复。45 个国家支持采用这一指示性分摊比额表，其中 43 个支付了 2004 年的捐款或作了认捐。这是在与认捐有关的日历年开始之前向环境基金认捐的国家的最高数目。另一国家也按照指示性比额认捐，但表示不支持这一比额表。6 个国家通知环境署，因其国家异常困难的经济状况而不能按指示性比额支付其捐款。4 个国家表示持保留意见，并作出了低于指示性比额的认捐。另外两个国家则未发表任何意见，但也作出了低于指示性的分摊比额的认捐。一个国家再次确认要求将之排除在指示性分摊比额表以外。两个国家请求得到更多的时间考虑来所提议的分摊比额。

### D. 提高可得资源的使用效率和有效性，包括基于环境署的事先管理审查的相关建议使用外部管理审查机制的可能性

41. 2002 年间，环境署加入了联合国秘书长发起的侧重成果的专项行动。这一专项行动最终目标是使各组织更加明确而系统地确定其工作的实用性、相关性、有效性和影响。这一办法的重点主要在于各组织预期将取得的成果，并非主要在于通过其预算分拨资源和投入。这将重点从产出的实际完成转移到取得切实的成果，从而使管理者对有效和高效地利用所分拨的资源负有责任。

42. 第一个实际步骤是在 2002-2003 年阶段的两年期预算中采用合理的框架。这一侧重成果的新办法的主要特征是在次级方案一级目标、预期成就和成绩指标的结合，以帮助将前提为投入产出核算的系统改变为通过以指标证实的基于切实成果来表明责任分工的系统。在 2002-2003 年环境基金工作方案中，26 个预期成就和 32 个指标分布在环境署的 7 个次级方案中。

43. 上个两年期期间采取的第二个重要步骤是采用侧重成果的管理和规划。此种管理办法把战略、过程和计量结合起来，从而改进决策过程。它通过被证实为有用的管理审查机制的定期自我评价促进过程矫正和工作改进。实行侧重成果的规划的目的为决策者和其他利益相关者提供明确的方案成果指示。以往联合国和环境署的规划和预算中心围绕资源的分配和产出的交付，而不是侧重这些产出的有效性及其实际影响。而目前采用的规划过程自预期的成果着手，并确定取得这些成果的手段。而且，附有结果的方案预算除包含传统提供的信息以外，还包括预期成就。这些预期成就依次由成绩指标来衡量。

44. 根据第 SS.VII/1 号决定第 15 (b) 段，环境署秘书处还审议了“基于事先管理审查机制的建议使用外部管理审查机制的可能性…”环境署秘书处通过使用下列审查机制响应在卡塔赫纳提出的管理审查要求：

- (a) 环境署评价监督组委任的外聘专家；

(b) 大会设立的内部监督事务厅；

(c) 联合检查组，如其网页上所称，该组是“联合国系统负责从事全系统关系到参与组织的效率和资源适当利用的一切事务的检查、评价和调查的外部监督机构。”该检查组的报告提交给一个或更多有关组织，或当主题关系到整个系统的利益时提交给包括环境署在内的所有组织；

(d) 联合国外聘审计员。

45. 环境署评价监督组从事次级方案、项目和环境署活动的自我评价，以确保责任、进修和自我考评。该监督组负责编制年度评价报告，作为理事会闭会期间文件。这些报告根据联合国的相关性、有效性、效率和影响的标准评价参数分析环境署活动。评价报告的建议在高级管理层讨论，由秘书处各相关各单位予以实施。

46. 由内部监督事务厅、外聘审计员和联合检查组进行的审查是经常性的工作。2002-2003 年间，内部监督事务厅对技术、工业和经济司与早期报警和评估司进行了审计。审计过程中提出了用于改进司一级和全系统的管理和确保遵守联合国的规章和规则的建议。此外，内部监督事务厅还对环境署世界养护监测中心进行了审查，并对其特定职能进行了审计，诸如环境署的出版活动等，以便提供关于如何更好地组织和管理这些活动的咨询意见。

47. 联合国外聘审计员对 2002-2003 年阶段环境署工作的若干方面进行了审查。外部审计尤其集中在帐目和财务报告、财务管理、预算管制、方案和项目管理、信息和通信技术、人员培训方面和各类环境问题上。在这些审查的基础上提出了供秘书处予以实施的相关建议。

## E. 高度注重环境署所商定的优先事项及目前对先前订立的优先事项的审查

48. 理事会负责确保环境署工作方案和诸如《1972 年斯德哥尔摩人类环境宣言》<sup>4</sup>、《1997 年关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》<sup>5</sup>和《2000 年马尔默部长级宣言》<sup>6</sup>以及《2000 年联合国千年宣言》<sup>7</sup>、《2002 年约翰内斯堡可持续发展宣言》<sup>8</sup>和《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》等指导文件中所确定的各个优先事项与赋予环境署的任务完全一致。目前仍然在为确保环境署工作方案与联合国 2002-2005 年中期计划和大会的相关指示相一致而作出努力。

49. 通过使用理事会核准的方案和方案支持预算，把环境基金的所有资源都用于工作方案的实施。环境基金方案由附有明确的商定优先事项的 7 个次级方案组成。

<sup>4</sup> 《联合国人类环境会议报告，斯德哥尔摩，1972 年 6 月 5-16 日》（联合国出版物，出售品编号：E. 73. II. A. 14 和更正）。

<sup>5</sup> 理事会第 19/1 号决定，附件。

<sup>6</sup> 理事会第 SS.VII/1 号决定，附件。

<sup>7</sup> 大会 2000 年 9 月 8 日的第 55/2 号决议。

<sup>8</sup> 《可持续发展世界首脑会议报告，南非，约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日-9 月 4 日》（联合国出版物，出售品编号：E. 03. II. A. 1 和更正），第一章，决议 1，附件。

50. 为在方案活动中取得更高的实施速度，环境署还筹集了由相关国家政府提供的额外专用捐款，并选定了非政府合作伙伴。专用捐款用于支持商定方案优先事项内最紧迫和重要的活动。

51. 环境署正在从支持单一优先项目的特定资金筹措转向用于长期优先项目和方案活动的系统的和战略的资源调集。这一战略的关键要素是合作伙伴协定或类似协定体系。此类协定的主要目标是在理事会核准的方案内环境署优先活动的合理而统一的供资。此类协定可有助于取得更可预见的和更稳定的供资，从而使环境署得以在减少用于行政管理上的时间和资源的同时更好地提前作出规划。

52. 环境署以不同的形式和方式与挪威、比利时、爱尔兰和荷兰制定了合作伙伴协定。现有各项协定集中于环境署在最不发达国家和发展中国家的优先方案和项目活动与加强发展中国家改善其环境和参与全球和地区环境合作的能力。环境署正在与考虑加入环境署长期合作伙伴协定的其他一些捐助国政府进行讨论。全部额外的专用资助将用于理事会核准的和环境署在双边磋商中与各个国家政府商定的方案优先事项。

## F. 按照联合国适用规则和程序，从私营部门和其他主要团体调集更多的资源

53. 环境署在调集各种非政府来源的额外捐款，包括对环境基金的非专用捐款和支持环境署优先项目和方案活动的专用捐款方面取得的结果良莠不齐，需做出进一步努力。

54. 大多数非政府合作伙伴似乎不赞成向环境基金提供非专用捐款，因为它们认为这主要是联合国各会员国政府的责任。同一观点在 2001 年理事会第二十一届会议审议的环境署资源调动战略中得到了各国政府的确认。该战略文件称“由于环境署是政府间组织，其大量筹资必须由国家政府的捐款组成”。<sup>9</sup> 另一方面，该战略强调迫切需要加强环境署与非政府组织、包括私营部门公司、银行和小型企业在内的主要团体以及认为环境署妥善地处于促进环境保护和可持续发展地位的非盈利组织、基金会、服务组织和个人的资源调集活动。

55. 2002-2003 年间，与私营部门和其他主要团体的资金筹措的主要努力放在鼓励优先项目的联合供资上，将供资的主要作用留给捐款国政府。专用认捐和捐款通过联合国国际合作伙伴基金机制来自于联合国基金会。2002-2003 年，从这一来源筹集了大约 1,130 万美元的总额，以支持环境署各项方案活动。过去两年中，总额超过 2 亿美元的额外专用捐款来自于 110 多个国家和国际私营部门公司和其他主要团体。而且，还提供了非专用捐款，8 个私营捐助部门和个人向环境基金提供了约 10 万美元。

## 六. 多边环境协定所涉问题

56. 环境署的大部分活动为支持全球和区域多边环境协定的实施做出贡献。这包括制定相关文书、为会议秘书处提供行政支持、为各缔约方提供咨询服务或技术援助（例如，加强相关的国家立法或机构和促进科学合作或良好做法）、为包括通过全球环境

<sup>9</sup> UNEP/GC.21/7/Add.1。

基金供资的项目实施提供支持服务，以及在国家、分地区或地区各级提高政府官员和利益相关者间的意识等。

57. 《21 世纪第一个十年内环境法制定和定期审查方案》（蒙得维的亚方案三）<sup>10</sup> 为环境署在环境法领域的活动提供了长期战略指导，确定了对现有多边环境协定实施的服务和支持以及进一步制定此类协定的方向。

58. 近年来在环境领域内新的国际协定的制定方面，在环境署向各国政府提供的协助下，缔结了《东盟各国防止越境烟雾污染协定》、《里海海洋环境保护框架公约》和《保护和可持续开发喀尔巴阡山框架公约》。在全球一级，环境署与联合国粮食及农业组织（粮农组织）一道，举行了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具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会、以及关于对某些持久性有机污染物采取国际行动的具有法律约束力的国际文书政府间谈判委员会的进一步会议，以推进可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》中针对这些公约所规定的相关目标，并协助各国政府筹备各自的缔约方会议的进一步会议。

59. 环境署继续支持各项区域海洋公约和议定书以及其相关的行动计划的实施。新近取得的相关进展包括：缔结了《里海海洋环境保护框架公约》、以及在西北太平洋行动计划方面所取得的进展。有关环境署在这一领域内所作贡献的情况综述，请查阅以下网页：<http://www.unep.ch/seas>。

60. 按照理事会第 22/17 号决定第二部分，环境署于 2002 年间通过支持环境法方面的能力建设活动，包括各项现行多边环境协定及环境领域的相关规范和原则，加强其支持司法部门的活动，特别是在发展中国家和经济转型国家。

61. 环境署一直努力在国家一级的能力建设和汇报等方面加强各公约之间的互补性和联系。环境署自 1994 年 3 月旨在为公约秘书处提供审议共同利益或共同关心方面的论坛而召开的 9 次会议突出表明环境署在确定各项公约之间方案的协力增效作用与改进公约秘书处和环境署各自方案之间合作方面作出了持续努力。

62. 环境署通过世界养护监测中心促进在 4 个国家（加纳、印度尼西亚、巴拿马和塞舌耳）实施的试行项目，旨在检验给全球有关生物多样性公约（《生物多样性公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）、《保护野生动物移栖物种公约》和《关于特别是水禽生境的国际重要湿地公约》）的国家报告范围内的信息管理和划一概念。工作重点放在国家和国际级两级的机构协调机制和相互联系。

63. 理事会/全球部长级环境论坛在其第 SS.VII/4 号决定中通过了关于遵守和履行各项多边环境协定的自愿准则。该决定要求执行主任促进该准则的实施并推进发展中国家和经济转型国家的能力建设努力。为贯彻执行该决定，环境署拟定了培训手册草稿。环境署还举办了一系列关于遵守和履行各项多边环境协定的区域培训班。这些培训班意在促进对手册草稿提出反馈意见，并将通过加入区域附件的办法来进一步修订

---

<sup>10</sup> UNEP/Env. law/4/4。

手册草稿。环境署已展开一项大型行动，在国家和区域两级与世界海关组织合作，与诸如《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《濒危物种公约》和《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》等载有贸易规定的多边环境协定的秘书处一道对各国海关人员提供培训。

64. 环境署正在启动一项关于在非洲取得公约之间协力增效作用的大型项目。该项目的供资已得到保证。其目标是实施可持续发展问题世界首脑会议关于“增进多边环境协定间的协调和有效性”的建议所提到的各项活动。该项目将在撒哈拉以南非洲地区的 7 个国家实施，包括两个发展中小岛屿国家。

65. 环境署正在组织一系列地区和分地区研讨会，旨在促进各国协调地实施《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》。在相关秘书处的全力支持下召开的研讨会目的在于提供分享经验和最佳做法的论坛、改善三个公约的国家联络中心间的相互作用和加强《巴塞尔公约》区域中心。该系列的第一个研讨会于 2002 年 11 月在贝宁科托努举行；第二个于 2003 年 9 月在南非比勒陀利亚举行。至少另外 3 个排定在 2004 年，以 2004 年 1 月的拉丁美洲研讨会为开端。旨在提高全球和区域多边环境协定的普遍意识的一个单独系列的国家研讨会于 2002 年 10 月与泰斯里克、波斯尼亚和黑塞哥维那的事件一道开始；2003 年 12 月在阿尔巴尼亚地拉那。至少另外一个此类研讨会计划于 2004 年举行。

66. 环境署一直努力解决各项多边环境协定之间的协同增效作用和相互联系问题。除环境署的相关工作外，近年来有一些旨在解决各项多边环境协定间协同增效作用的试行项目和相关活动，例如在联合国大学主持下，以及各公约本身之间的双边行动。2003 年，环境署编写了迄今所从事的所有相关行动的提要，由世界养护监测中心汇编。

67. 上述各项活动系与各相关公约秘书处磋商和协调制定和开展。

## 七. 环境管理小组

68. 环境管理小组系由联合国秘书长按照大会 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议、为加强环境和人类住区领域的机构间协调而设立。大会在其 1999 年 12 月 22 日关于增强与环境和可持续发展有关的各项国际协定之间互补性问题的第 54/217 号决议中亦对秘书长关于设立一个环境管理小组的提议表示支持。自其设立以来，环境管理小组就包括生物多样性报告、洁净水、卫生设施和人类住区的环境等方面的某些特定议题进行了磋商，并对诸如国际环境管理等政府间进程的工作做出了贡献。

69. 按照第 SS.VII/1 号决定和可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，环境管理小组重新恢复活力，并随着其常驻代表处在瑞士日内瓦的设立于 2003 年中期开始全面运作。

70. 环境管理小组召开了若干次会议，旨在制订其新的短期和中期工作方案，并特别决定集中探讨可持续发展问题世界首脑会议的各项成果和注重对环境和人类住区方面的可持续发展议程的实施做出切实贡献。

71. 环境管理小组商定，它应成为一个供其各成员分享其就共同利益问题的看法和关注、审查该小组工作的进展情况、查明障碍、确定政策方向的工具，并将其看法和建

议转达给诸如理事会/全球部长级环境论坛、联合国人居署理事会和可持续发展委员会等政府间论坛。本着可持续发展问题世界首脑会议的精神，环境管理小组准备促使那些在拟由环境管理小组负责处理的各具体领域内具有专能或专长的相关利益者参与其工作。

72. 按照这一总体方针及其当前的侧重面之一，环境管理小组在与关于水资源的机构间协调机制（联合国水方案）的密切磋商下，展开了联合国全系统水议程实施工作中侧重其所涉环境层面的磋商，其结果已纳入关于水、卫生设施和人类住区综合领域的文件 UNEP/GCSS.VIII/4。此外，环境管理小组还编制了提供联合国在这些方面的主要活动概况和包括对进一步联合行动的一些建议的参考文件（UNEP/GCSS.VIII/INF/5）。

73. 环境管理小组通过专项议题管理小组继续从事关于连贯的生物多样性公约国家报告方面的工作。该小组编制了附有如何进一步促进以连贯方式进行国家汇报的建议的报告。环境署和环境管理小组其他各成员商定努力促进这些建议的实施，并于2005年初审查此方面的进展情况。

74. 至于其未来两年的工作方案，环境管理小组正在审议其所成员提出的一些主题，诸如能力建设的协调办法、设法改变不可持续的消费和生产模式、以及绿色采购等。

75. 依照第 SS.VII/1 号决定，环境管理小组将向可持续发展委员会、联合国人居署理事会、及各项多边环境协定的缔约方大会通报其工作结果。该小组还将按照大会第 58/209 号决议的要求，通过理事会/全球部长级环境论坛向大会提交报告。为使环境管理小组得以发挥其全部潜力和支持其发挥职能，需要向该小组提供充足的资源，包括酌情为其开展的特定活动提供相应的资助等。关于环境管理小组工作的进一步详情将载于文件 UNEP/GCSS.VIII/5/Add.2 中提交理事会/部长级论坛。

-----