



联合国



环境规划署理事会

Distr.
GENERAL

UNEP/GCSS.VII/4/Add.1
4 December 2001

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第七届特别会议
2002年2月13-15日，卡塔赫纳
临时议程* 项目6

全球部长级环境论坛

理事会第二十一届会议/全球部长级环境论坛
通过的各项决定执行情况报告

执行主任的报告

增 编

进一步发动民间社会参与联合国环境规划署工作的战略草案

执行主任的说明

本说明的后面附上了进一步发动民间社会参与联合国环境规划署工作的战略草案。该战略草案是遵照理事会第21/19号决定编写的，现提交理事会供审议。

*
UNEP/GCSS.VII/1。

进一步发动民间社会参与环境署工作的战略草案

一. 环境署的民间社会参与概况

A. 目 标

1. 本战略的目的是促使民间社会更多地参与环境署的工作。理事会第 21/19 号决定要求拟定此项战略。在与民间社会继续发展伙伴关系和合作关系的情况下,有必要审查环境署与民间社会之间的关系,以便继续执行使其参与环境署活动的有效框架,而不淡化各国政府的决策作用。此战略将提出环境署所涉民间社会参与的概况并审查此种加盟的强处和弱点,同时就加大民间社会对环境署工作的参与程度提出进一步行动的建议。

B. 导 言

2. 来自主要群体的利益相关者参与作为环境署开展工作的伙伴具有重要作用,这有多方面的原因。第一,外部有关利益方许多不同的观点应当得到考虑,以便形成对环境署工作长期而广泛的支持。第二,发动范围广泛的众多利益相关者—包括民间社会和私营部门—共同处理环境问题,可以扩大战略的范围和影响,使之大大超出环境署本身有限的财力和人力资源所能达到的程度。第三,众多利益相关方的积极参与可以弥补环境署在国家一级有限的业务代表人员的不足,而在国家一级,有许多环境问题需予处理,而且有着许多方案伙伴。

3. 近年来,特别是自从 1992 年召开联合国环境和发展会议以来,民间社会的性质及其所起的作用有了变化,因而越来越有必要设法适应这种变化。定于 2002 年举行的可持续发展问题世界首脑会议将成为建立有效的国际环境管理过程中的另一个里程碑,因此,极为重要的是,环境署应审查和激活其与民间社会协同工作的方式方法。

4. 理事会在 2001 年 2 月举行的第二十一届会议上通过的第 21/19 号决定要求进行此项审查。按照该决定,执行主任在全球以及区域范围进行了必要的协商。他还征求了常驻代表委员会的意见、观点和指导,常驻代表委员会十分支持这一工作。执行主任编写的报告和常驻代表委员会 2001 年 11 月会议对其内容的讨论为此项文件的编写打下了基础。本文主要侧重于直接涉及民间社会与环境署管理机制有关的事项。所提出的建议涉及方案执行、运作结

构和外联活动—属于执行主任直接负责的事项—都在本战略草案内加以考虑。

C. 环境署与民间社会、私营部门和其他主要群体协同工作的历史背景

5. 民间社会在全球环境问题上所起的作用既是负责的，又是具挑战性的。主要群体参与的概念已在《21世纪议程》中获得接受。环境署现在面对的主要挑战是确保民间社会的参与适应新的现实。

6. 在环境署的历史上，涉及其与民间社会的关系的重大事件如下：

- 1972年 — 联合国大会第2997号决议要求建立环境署；
- 1973年 — 在环境署内设立非政府组织办公室；
- 1988年 — 建立青年咨询理事会；
- 1995年 — 理事会通过第18/4号决议，要求制定与民间社会、私营部门和其他主要群体协同工作的政策框架和适当的机制；
- 1996年 — 发表关于非政府组织参与环境署活动的政策陈述，同时在环境署项目手册中列入了专门涉及非政府组织的一节；
- 2000年 — 设立民间社会和非政府组织处；
- 2000年 — 秘书长与私营部门的“全球协约”启动，环境署在其中作为一个重要伙伴；
- 2000年 — 通过了《马尔默部长级宣言》，确认民间社会具有与政府和私营部门的同等重要性；
- 2001年 — 理事会第21/19号决定要求执行主任向理事会第七届特别会议提出一份动员民间社会、私营部门和其他主要群体积极参与环境署工作的战略草案。

二. 优势、弱点和挑战

7. 环境署在公众当中特别是在民间社会中享有良好声誉。理事会第21/19号决定为进一步加强环境署与民间社会的关系打下了坚实基础并提供极好机会。这将能保证环境署将拥有广泛的协同工作的伙伴，可以借重于民间社会

组织的力量，切实有效地共同推动执行环境政策和行动。在进行协商过程中，审研了在政策、方案、机构、外联、协商和资金各个方面的具体优势和弱点，并已提请常驻代表委员会给予注意。

A. 挑战

8. 主要的挑战是，环境署须作为全球领导者，设计政策和战略行动框架，其中的基本原则是协商一致、利益相关方的主人地位和联合行动伙伴关系。关于民间社会参与工作的战略和政策应反映出这一挑战。

9. 此战略的第二个挑战是确保环境署实施的战略也为其民间社会伙伴所接受。为能达到这一点，有必要与这些利益相关方进行大量协商，征求它们对未来工作的意见。

10. 民间社会群体在一系列问题上，从贸易到债务，直到发展中国家的贫困问题，对近期国际会议的反应是应予考虑的经验教训。此项挑战涉及创立机制以便于民间社会群体对国际对话作出贡献。

三. 促使民间社会更多地参与环境署工作的战略

A. 政策

11. 制定政策方面的核心需要是提供更为有效的机制，确保民间社会对环境署的政策制定进程作出更好的贡献。此种机制将保证倾听到民间社会组织的意见。确保获得信息原则和参与原则是发动民间社会组织参与的政策的核心。在拟定针对这一需要的反应时，本战略受到理事会主席最近发表的言辞的启发，他的原话如下：

“为加强全球部长级环境论坛，必须使民间社会，包括非政府组织和私营部门得到参与机会，使它们有明确的渠道得以向政府提出意见。需要作出特别努力，使来自发展中国家的民间社会组织得到参与机会。在这方面，可以考虑运用可持续发展委员会同其众多利益相关方对话的经验。应建立一个环境署民间社会/私营部门论坛来进一步发展民间社会、私营部门和其他主要群体同环境署及其管理机构之间的关系，并应把环境署各区域非政府组织网络包括在内。”¹

12. 据此，民间社会组织将被赋予一种同理事会/全球部长级环境论坛更加制

¹ “环境署理事会主席提交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建议”(UNEP/IGM/4/2, 第 10(d) 段。

度化的关系，为此而建立的利益相关方代表论坛将考虑到环境署的任务规定、决策进程、业务安排和政府间性质。这个众多利益相关方机构将在理事会/全球部长级环境论坛开会之前举行会议，讨论全球环境重大关切领域的问题并就这些事项提出建议供上述会议审议。这一机构将不具有任何决策作用，但建立此论坛的方式方法将与常驻代表委员会共同商定。

13. 各利益相关方的贡献将反映出各个区域的平衡代表性，同时尽可能反映出地方一级和国家一级利益相关方的意见。各区域办事处将在创造参与条件方面起关键作用。对于环境署各国委员会、青年方案、国际环境信息系统、原非洲非政府组织环境网络以及技术、工业和经济司发展工业自愿行动方面的经验将应用于加强环境署与民间社会的协作关系。为达到这一目的，本战略规定应更多地支持按照可持续发展问题世界首脑会筹备进程的模式，举行分区域的和区域的众多利益相关方论坛。这些区域论坛会议将提名参加全球论坛的代表。

14. 为确定分区域和区域论坛的相关与会者，环境署的区域办事处将在可能范围内同国家一级的总社团或主要群体网络进行协商，或者同环境署的国家委员会或各国的可持续发展理事会共同协商。如果还没有建立起这些机构，则可提请有关国家的政府公开众多利益相关方会议，由这些会议待定出席区域会议的代表，以及就一些实质性问题讨论和提出建议。无论何种状况，区域办事处在此进程中的一个重要职能将是致力于加强国家机构在环境问题上建立共识的能力。环境署的有关部门将与区域办事处密切合作，共同设计和执行本战略的这一部分。对于私营部门，环境署将进行广泛协商，以期确定它们派出代表的方式方法。

15. 本战略将确保各方案和各项目考虑为众多利益相关方提供商讨机会，包括让主要群体参与设计、执行和监测/评价各项目和方案。

16. 将建立强有力的机制来监测/评价各利益相关方会商的质量和影响。这将包括向理事会/全球部长级环境论坛和可能情况下亦向环境管理小组提出关于进展情况的实质性报告。

17. 秘书长关于环境和人类住区问题特别工作组的报告指明有必要使民间社会参与全球政策进程，这一点在目前关于国际环境管理的讨论中一直予以落实。环境署对这些讨论的投入需通过与民间社会组织和私营部门的广泛对话提供信息。今后，关于外部的一以及内部的一管理环境的此种对话可以通过上述协商进程而得到到更大的促进。

B. 立法事项

18. 通过协商而确定的需要和选择办法应当加以考虑，为此应注意到理事会议事规则第 69 条的现有强项和差距。似应作出的具体修改如下：

(a) 由于对国际非政府组织参加理事会的限制已经过时，可给予观察员地位的群体类别之中应当包括民间社会网络国际非政府组织的代表(包括国家一级 的代表)，审查环境政策全球各利益相关方网络的国家/地方非政府组织成员，对全球环境政策进程确实做出了贡献的国家组织，以及对可持续发展委员会或对某一国际环境公约具有确认地位的非政府组织；

(b) 在理事会主席或会议主席的邀请下，或者得到理事会或相关的附属机构的同意，经过确认资格的民间社会组织可就其活动范围的事项作口头发言。为使此种发言在理事会或有关的附属机构讨论过程中得到考虑，会议主席将作出一切努力在政府代表发言的时间内安排此种发言，而不安排在最后。在这方面，将优先考虑正式的民间社会论坛作发言。

(c) 确认资格和评估资格的程序需予以修改，以便使之与第 69 条相一致，并且提供基础，加强主要群体关于政策制定的建议的质量，并扩大潜在执行伙伴的范围。若把资格确认和评估程序看作是提供方便，使参与突破仅仅参与管理活动的界线，将使它起到更加广泛的作用，在某种意义上说，就是敞开参与的大门。一套妥善拟定的评估标准将有助于环境署选定一些既具有能力又具有技术专门知识的组织，使其对方案的实施起到好的作用。因此，十分重要的事项是，环境署应与常驻代表委员会协商，努力制定这么一套标准。

C. 资金问题

19. 为执行理事会第 21/19 号决定的目标，需要在环境署的两年期方案预算中预先安排资金。环境署的民间社会参与完全符合 2002—2003 两年期次级方案 2 的目标 3。除次级方案 2 的核心资金之外，建议各个方案都协同民间社会伙伴确保方案的设计和 实施反映出民间社会组织的意见并得到必要的资金分配。在环境署各个相关的次级方案的预算项目中都应反映出民间社会组织的参与。

20. 应建立一个信托基金，按照需要的资金水平提供指定目标的资金，支持本战略的充分实施，包括执行上面所述的机构、能力建设和方案措施。应重视为执行本战略的各个 方面而提供补充资金。

21. 显然，机构的加强需要得到新的资源，以便建立必要的内部能力来支持本战略的执行。

D. 方案、机构和外联事项

22. 执行主任拟定的战略，应由秘书处采取的进一步促进民间社会参与的行动，特别是关于方案实施、组织机构和外联事项的行动，均已列述于执行主任关于理事会第二十一届会议/全球部长级环境论坛通过的各项决定的执行情况报告之内(UNEP/GCSS.VII/4)。执行主任将会定期地向理事会汇报执行本战略的进展情况。

四. 关于进一步行动的建议

23. 战略中的许多选择办法将要求某种水平的后续。下面摘要列出由本战略引发的、拟由理事会采取行动的主要建议：

(a) 理事会及其作为政府间机构的附属机构将得益于一个利益相关方代表论坛，其议事规则尚待确定。参加这一论坛的代表除其他外，将由环境署各区域办事处召开的平行区域论坛提名。区域论坛的与会者将由国家一级的总社团或主要群体网络提名，或由环境署的国家委员会或者各国的可持续发展理事会提名。在尚未建立起此种机构的情况下，可提请政府为代表提名而创设条件。为此，似可召开各种利益相关方会议，在会议上选定参加区域会议的代表。私营部门代表的选定将采取另外的方式方法；

(b) 理事会议事规则第 69 条要求加强和扩大民间社会在各个级别上的参与水平；

(c) 建立一个民间社会组织信托基金—通过捐助方提供支助—确保有确定目标地执行本战略；

(d) 执行主任将适时地不断审查关于与民间社会协同工作的政策和战略，并向理事会每年召开的届会作出汇报。

— — — — —