联合国

EP

UNEP/GC.25/INF/20

联合国

环境规划署理事会

Distr.: General
12 November 2008

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛
第二十五届会议
2009 年 2 月 16 至 20 日，内罗毕
临时议程*项目 4（c）
政策性议题：国际环境管理

国际环境管理

强化联合国环境规划署的科学基础：环境观察战略：2020 年愿景

执行主任的报告

摘要

本报告系依据理事会第 24/1 III 号决定第 7 段编制。该决定请执行主任与各国政府、其他联合国机构、包括全球环境基金在内的金融机构、私营部门和民间社会、多边环境协定以及包括全球观察系统在内的科学界和其他伙伴磋商，以便进一步完善拟议的环境观察战略。它还进一步请执行主任向理事会第二十五届会议报告，并提交一份列有 2010-2011 两年期工作拟议工作估计成本要素的订正提案。

本报告介绍了作为执行环境规划署中期战略必要组成部分的最新环境观察战略。订正和更新的战略主要侧重于能力建设，以便为政策制订和决策提供环境信息。它还充分考虑了在磋商进程中收到的评论，并阐述了该战略如何支持《巴厘技术支持和能力建设战略计划》以及“一体行动”倡议在国家一级的实施。该战略还包括一项指示性成本计算。

* UNEP/GC/25/1。

K0842582 090109 090109

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、背景情况：以环境科学促进发展

A. 联合国全系统的一致性和改革：环境科学的作用

1. 各国政府在 2005 年世界首脑会议上确认，增进联合国全系统一致性对于实现各项发展目标而言至关重要，并在此背景下明确，必须在联合国全系统内提高开展环境活动的工作效率。[1]在这方面的一个重要关注领域是强化的环境科学知识和评估的必要性。各方还认为，环境科学和技术也是极为重要的。[2]该次首脑会议重点强调在发展和全系统一致性基础上增强环境科学知识的必要性，因为知识共享可促进协调一致的行动。

2. 作为首脑会议的后续行动，大会主席提议就联合国环境活动体制框架展开非正式协商进程。在协商进程中，各会员国普遍表示支持增强联合国环境规划署（环境规划署）及其在环境问题中的协调作用，包括增强环境规划署的科学能力，特别是其在评估和预警活动方面的科学能力。[3]各方确认，制订环境观察、环境规划署全球展望进程，以及政府间气候变化专门委员会的工作都是值得进一步审议的事项。

3. 关于发展、人道主义援助和环境问题，由秘书长负责的联合国全系统一致性问题高级别小组还审议了如何在监测、评估和报告重大环境趋势方面发展更强有力的科学和分析能力的问题。作为一个致力于联合国改革的机构，环境规划署所面临的关键挑战是承担国际社会环境环境预警机制的职能，以便如专题小组建议的那样，监测、评估和报告全球环境状况。迅速提供关于重大环境趋势的信息和资料需要有能够支持这种行动的信息基础设施。而现在世界许多地区还没有这样的基础设施。为此，该小组建议，应通过一个以现有机构为基础的网络系统，包括学术机构、英才中心、各专门机构以及各项多边环境协定的科学附属机构，来增强环境规划署在这一领域的作用。

4. 环境规划署理事会/全球部长级环境论坛（以下简称为“理事会/部长级论坛”）在 2002 年承认，日趋复杂的环境退化问题需要在科学评估和监测以及向各国政府提供预警方面有更强大的能力。[4]为满足这方面的需要，理事会/部长级论坛发起了一个关于增强环境规划署科学基础的广泛的协商进程。

5. 各方在这一协商进程中认识到，关于当前和未来可能出现的环境变化的知识对于环境决策至为重要，包括把环境问题纳入发展主流。各方还承认，这些知识需要反映出各国之间、各种环境挑战之间，以及环境与发展之间的相互关联。增进各国政府、联合国各机构、各项多边环境协定、各区域环境论坛、科学界和学术界等之间的合作与协同效应，以及增强国家和区域机构之间的网络，对于致力于满足下列各项核心需要至为重要：

---

1 2005 年 9 月 16 日大会第 60/1 号决定，第 169 段。

2 同上，第 60 段。

3 其审议意见见联合主席的摘要。

4 见国际环境治理问题不限成员名额政府间部长或其代表小组报告第 8（e）段，如第 SSVII/1 号决定所通过的。

（a）增强发展中国家和经济转型国家在数据收集和分析以及环境监测和综合评估方面的国家能力；

（b）在包括自然灾害相关预警在内的众多环境问题方面，提高数据和信息的数量、质量、互用适用性以及获得这些信息和资料的机会：

（c）增进科学与政策之间的互动，特别通过加强各项环境评估之间的可信性、及时性、合理性、相关性和互补性，从而避免科学和政策机构因相互竞争而负担过重。

6. 环境观察战略是作为对上述需求的拟议回应而制订的。本报告阐述了 2007-2008 年期间旨在进一步完善战略的协商进程，尤其是通过执行环境规划署中期战略来完善其修订版的范围和内容；本报告还阐述了协商进程与《巴厘技术支持和能力建设战略计划》以及“一体行动”倡议之间的关系；进程的功能性做法、组成部分和成本估计。UNEP/GC.25/3 号文件载有针对国际环境治理建议采取的行动。

B. 2004-2008 年环境观察的协商进程

7. 2005 年 2 月向理事会/部长级论坛第二十三届会议提交了最初的环境观察提案。[5]理事会/部长级论坛请执行主任与各国政府和其他利益攸关方协商，进一步制订这一提案。[6]各国政府和合作伙伴通过书面陈述和磋商编制并审查了更新的提案和一份调查表。由此产生的增订提案[7]说明了环境观察制度的结构，环境规划署理事会在 2006 年 2 月的第九届特别会议上审议了这一提案。此后，代表们认为，环境观察制度在提交理事会审议核准之前还需进一步完善。但与此同时，代表们承认能力建设和技术支持在环境观察所描述的领域非常重要，不能因对环境观察制度的持续审议而被搁置。在更新的战略中，能力建设和技术支持应成为优先事项。

8. 执行主任与有关合作伙伴和机构进行了其他的多重利益攸关方磋商（详见 http://www.unep.org/scienceinitiative），并在磋商基础上提议把环境观察提案的重点从制度转移到一项持续到 2020 年的多年期战略。该战略已提交给 2007 年 2 月理事会/部长级论坛第二十四届会议。作为回应，理事会/部长级论坛核准了第 24/1 III 号决定，呼吁执行主任进行广泛协商，以进一步改进拟议的环境观察战略，将其作为联合国环境规划署更广泛战略愿景的组成部分，并向理事会第二十五届会议报告，同时提交一份列有 2010-2011 两年期拟议工作要素成本估算的订正提案。

5 见 UNEP/GC.23/3 号文件和 UNEP/GC.23/INF/18 号文件附件二 。

6 理事会第 23/1 号决定。

7 见 UNEP/GCSS.IX/3/Add.2 号文件。

C. 2007-2008 年环境观察协商进程的结论

9. 在 2007 年和 2008 年，执行主任与各国政府、其他联合国机构、包括全球环境基金在内的金融机构、私营部门和民间社会、多边环境协定、包括全球观察系统在内的科学界和其他伙伴磋商，以便进一步改进拟议的环境观察战略。

10. 联系了 400 多个国家政府和机构以征求意见，收到了 53 份呈件。对各利益攸关方评论的详细分析（见 http://www.unep.org/scienceinitiative）重点强调了以下要点：

（a）环境观察战略应与环境规划署中期战略概括的执行六个交叉主题优先领域的目标、预期成果以及组织结构保持一致。该战略应该为环境规划署各司提供执行六个交叉主题优先领域所必需的科学知识和评估，此外，还应该满足各国政府在这方面提出的需求。该战略应与《巴厘战略计划》在发展中国家、经济转型国家和小岛屿国家的实施有着明确的联系；

（b）该战略在制订时应认识到环境与可持续发展的联系，并且应当是一项渐进的多年期战略；

（c）该战略应利用环境规划署在环境科学和评估领域相较其他国际、区域和国家一级所具有的比较优势。环境规划署应该发挥协调和整合的作用，而不是重复其他机构在这些领域的工作；

（d）环境规划署必须查明国际、区域、次区域和国家一级环境科学和评估中的空白，协助发展适当的科学和其他能力以填补空白。环境规划署必须为其他机构的努力增加价值；

（e）该战略必须加强土著群体、妇女和穷人在环境方面的知识和实践。发展他们的知识、提高他们的认识应该成为战略制订和实施过程中的优先事项。在制订战略时应考虑到环境变化对这些部分的影响；

（f）环境规划署应该为执行该战略设立一个内部机制并提供充足的人力和其他资源。制订和实施战略需要一个专门的环境规划署内部实体。在必要时应该评估和加强环境规划署的内部能力；

（g）为实现预期成果，环境规划署必须制订一份实施路线图和各项具体指标。

（h）环境规划署必须在工作方案（2010-2011 年）的整体参数范围内提供执行战略的成本估算。必须获得必要资源，明确指定专款以执行战略。

D. 环境规划署中期战略和环境观察战略一体化

11. 2007 年 12 月 19 日大会第 62/195 号决议重申，将联合国系统内对于环境的主要职责赋予环境规划署。理事会第 24/9 号决定要求编制环境规划署 2010-2013 年中期战略，明确说明愿景、目标、优先事项、影响措施和健全的机制，以供各国政府审议。

12. 为此，执行主任根据六个交叉主题优先领域编制了 2010-2013 年中期战略以及相应的 2010-2011 年工作方案和预算草案（根据理事会第 SS.X/3 号决定）。同时，环境规划署的业务结构基本保持不变，并采取矩阵管理方式。采用这种方式的目的是加强成果管理制，提高方案执行和资源利用的问责制，同时确保相关主题的专门知识惠及整个工作方案。

13. 执行六个交叉主题优先领域[8]需要功能学科范围内的各种专业知识，如环境科学、经济学、法律和外联。修订的战略已经充分考虑了这些方案变化，并且已重新制订战略，以确保能够完全适应新的矩阵式结构。环境规划署将充分利用各司和区域办事处的能力和专门知识，通过其工作方案在六个交叉主题优先领域开展活动。

14. 环境科学与评估构成了环境规划署的核心能力与职责。与科学信息和评估相关的工作将成为全部六个交叉主题优先领域的必要组成部分，而衡量环境变化所必需的相关、可靠和及时的数据将为科学信息和评估工作提供支持。而这又依赖于技术支持、能力建设、关系网和战略伙伴关系。通过将科学评估纳入六个交叉主题优先领域，环境观察战略的实施将为中期战略的执行提供战略指导，从而增强环境规划署的科学基础、使环境规划署的科学评估更加一致。

二、 修订的环境观察战略

15. 环境观察战略的主要目标是加强体制、科学和技术基础设施，以便在不断审查环境状况方面开展合作，并提供有关中期战略所有六个交叉主题优先领域的及时、准确、可信、相关和连贯的环境数据和信息，同时在“一体行动”倡议的框架内充分考虑各国的优先事项。

16. 环境观察战略是以下列五个相关的功能性组成部分为基础的：

（a）能力建设和技术支持；

（b）评估；

（c）预警、监测和观察；

（d）环境指标、数据支持和信息交流；

（e）关系网和伙伴关系。

17. 下文更加详细地说明了环境观察战略的五个要素。每个功能性组成部分都概括了各自具体的、有时限的目标，并在附件一的图表中说明。健全的科学和评估以及根据该战略开展的能力建设必须反映各国政府的需求，在可用资源范围内促进对环境现象因果关系的理解、确定政策优先事项、技术支持和国家能力建设，以及根据《巴厘战略计划》和“一体行动”倡议制订方案措施。环境观察战略的

8 环境规划署 2010-2013 年中期战略阐述了以下六个交叉主题优先领域：气候变化；灾害和冲突；生态系统管理；环境治理；有害物质和危险废物；资源效率——可持续的消费和生产。

执行需要各国政府和合作伙伴以及南南、北北和北南合作的共同承诺。环境观察战略和《巴厘战略计划》特别是关于为决策提供信息的 F 节之间的联系已经引起了大家的关注。]

A. 能力建设和技术支持

18. 环境观察战略的第一个目标是建设发展中国家和经济转型国家的国家机构和技术能力，从而为支持国家发展目标的决策工作收集、管理、分析和传播环境数据和信息。战略目标和计划的方案活动将有助于《巴厘战略计划》相关部分的执行，尤其是第四章 F 节为决策提供信息：科学、监测和评估的作用。这一目标将通过下述三项主要次级目标来实现。

1. 加强国家环境信息基础设施和能力

19. 第一个次级目标是应要求并根据可用资源，支持加强国家环境信息基础设施和能力。这是与《巴厘战略计划》F 节相关的一项主要目标，该目标详细叙述了将在中期战略框架内、在国家一级、作为“一体行动”倡议一部分而采取的能力建设措施的类型。

20. 联合国系统发展方面业务活动三年期全面政策审查（大会第 62/208 号决议）强调，需要并且支持提高联合国业务的方案一致性，以及联合国发展援助框架作为高效协调联合国系统发展方面业务活动的重要工具。

21. 《巴厘战略计划》呼吁环境规划署加强其在发展中国家和经济转型国家技术支持和能力建设领域的参与，环境规划署在上述两个领域中具有比较优势和专门知识。环境规划署在国家一级的参与必须以国家和区域优先事项为基础，并考虑到各国政府在国际协定中的义务。

22. 环境规划署 2010-2013 年中期战略强调，除其他外，环境规划署将把工作重心放在显著促进《巴厘战略计划》目标的实现。将通过以下进程和伙伴关系加强实施：

（a）加强区域办事处的作用，以支持环境规划署对各国的综合支持，使其在全球、区域和国家一级开展的各项活动之间有更好的联系；

（b）加强环境规划署对联合国开发集团的参与，努力加强联合国国家文件，即联合国发展援助框架的环境可持续性部分；[9]

（c）为其他联合国实体制订有关环境可持续性的工具和培训；

（d）通过联合国驻地协调员并与之共同开展工作，在联合国国家工作队和有关机构间团体中发挥积极作用；

9 通常，一个联合国发展援助框架将具有大量支持国家发展优先事项和目标的定义广泛的成果。每一种成果都是通过落实一些结果来实现的。而结果实现又是通过联合国机构和方案承诺供资以及与各国机构合作来实现的。

（e）加强环境规划署和联合国开发计划署之间的伙伴关系。

23. 对建立国家能力从而为政策制订和决策提供环境信息以实现国家发展目标和优先事项而言，环境观察战略的功能性组成部分是必不可少的。例如，在气候变化领域中，将适应计划、筹资和具有成本效益的预防性行动纳入国家发展进程必须有科学信息、综合气候影响评估和地方气候数据的支持。

24. 从国家角度看，环境规划署将作为联合国国家工作队成员开展工作，在国家的联合国发展援助框架的方案框架内执行环境观察战略的相关内容。其目标（或建议的框架成果）是建设国家能力从而不断地审查环境状况，其中尤其包括实现以下特定目标的能力：

（a）定期为公众、政府和决策者提供有关环境状况和愿景的准确、及时和可以获得的信息；

（b）推动制订、审查和报告一系列商定的国家环境指标；

（c）针对潜在问题和新出现的问题提供预警；

（d）报告为应对环境变化而制订的政策和方案的效力，包括在实现环境标准和目标方面所取得的进展，协助评估国家在实现环境可持续性方面的进展情况（如第七个《千年发展目标》所述）；

（e）协助评估国家在保护生物多样性和维护生态进程和系统方面的进展情况；

（f）建立一种机制以便将环境信息同社会和经济信息结合在一起，从而为将环境因素纳入长期的、生态上可持续的经济和社会政策奠定基础；

（g）查明有关环境状况和趋势的知识的不足，并建议研究和监测战略以弥补这些不足；

（h）履行国际环境报告义务；

（i）帮助决策者就社会、经济以及环境政策和计划的广泛环境影响做出明智的判断。

25. 为实现这些目标，国家一级的环境知识基础设施需要以协调划一的方式将政策、数据、信息系统、网络、技术、方法、机构和专家相结合，并且在相关利益攸关方机构中开展能力建设。

26. 联合国国家工作队编制参与计划以及为审查国家分析工作所做的努力是审议以下两个问题的理想切入点，即额外环境评估的必要性以及对于将不断审查环境状况作为实现国家发展目标和优先事项的重要因素的支持措施。

27. 显然，各国的发展需求是不同的。共同国家评估加上联合国国家工作队的联合战略会议将通过一个多边利益攸关方的磋商进程确定这些需求，因此预先判断

这些进程的成果是不合适的。然而，根据对目前实施的联合国援助框架的分析、各种需求评估以及以往环境规划署应各国政府的请求在国家一级开展方案活动的经验，可以确定环境规划署能够与其战略伙伴合作提供的一套一般性服务，以及支持旨在建设国家能力从而不断审查环境状况的框架成果。表 1 说明了这些提议的服务包。它们阐述了可能需要的能力发展措施的类型以及环境规划署可以发挥作用的方面。

28. 但是，这些服务包将由联合国国家工作队提供，环境规划署仅作为工作队的一个成员并提供财政支助。服务包在内容和成本方面截然不同，它取决于国家大小和所需要的能力发展支持水平。应指出，任何特定的服务包都是环境规划署整套服务的一个组成部分，这些服务支持在联合国发展援助框架内实现其他成果。

表 1

在国家一级执行环境观察所需的能力发展服务包说明

框架成果：建立了一个有利的政策框架，以支持环境管理和生态系统养护方面的有效系统[10]

框架成果：增强不断审查环境状况的国家能力[11]		
服务包	能力发展服务说明	成果
SP-1（基础或入门级参与）	在框架筹备阶段将环境因素纳入到共同国家评估之中 审查现有环境监测系统 关于综合环境评估的基本训练；快速环境评估和环境指标制订 确定机构数据提供者 基本的机构合作安排	国家环境摘要 国家环境愿景 环境指标基本组（3-5） 培训员的资源基础 试行的国家环境信息网络
SP-2（适度参与）	SP-1 + 加强国家评估程序，提高对区域和次区域进程的参与 加强涵盖优先问题的环境监测和观察系统，提高对全球和区域预警系统的参与 关于额外评估程序的培训（城市展望、战略环境评估、环境影响评估和生态系统评估等）；信息系统/网络；遥感/地理信息系统 加强国家数据收集系统 在建设国家空间数据基础设施方面加强合作 为支持国家客户学习方案的试行技术提供支持	国家优先问题评估，如气候影响评估 生态系统评估 根据国家重点优先事项进行的专题评估（淡水、海洋等） 城市环境愿景 其他评估产品（战略环境评估、环境影响评估等） 扩大环境指标组（6-15），包括城市一级指标 扩大的训练员资源基础 环境变化国家地图集 试行的国家空间数据基础设施 试行的环境知识平台 操作信息网络

10 从卢旺达 2008-2012 年发展援助框架中摘录的成果。这一广泛成果得到了另外五项具体成果的支持。

11 在卢旺达框架中，这一成果被称为自然资源信息管理系统，提供该系统所需的能力发展服务大致属于第 2 号服务包。

框架成果：增强不断审查环境状况的国家能力[11]		
服务包	能力发展服务说明	成果
	加强对区域和次区域信息网络（南南和北南合作）的参与 将环境纳入其他部门	
SP-3（全面参与）	SP-2 + 全面参与全球和区域评估进程 全面操作数据收集系统 高级训练方案（根据专家需求） 全面参与全球和区域监测和预警系统 全面的操作数据和信息共享机制 全面可使用的国家空间数据基础设施 全面参与全球和区域信息网络	由一套涵盖了优先问题的评估进程组成连贯的评估框架（土地、淡水、海洋、生态系统、气候、灾害等） 国家和环境指标核心组、地图集产品、专业数据组等 一套监测和观察系统，以提供优先事项数据流，从而支持环境变化指标 国家训练员网络和环境电子学习中心 一套网址、门户网站和信息系统，以促进数据和信息共享 国家空间数据基础设施 可操作的环境知识平台 可持续的国家环境信息网络

2. 以地域均衡方式参与由环境规划署实施的评估

29. 第二个次级目标是支持各位专家参与由环境规划署实施的国际环境评估，确保地域均衡。这将包括支持年轻科学家参与，包括通过提供研究金。还将考虑在《巴厘战略计划》下设想开展的北南和南南科学交流。

3. 基于万维网的能力发展平台

30. 此项战略目标下的第三个次级目标是到 2012 年建立一个基于万维网的、可操作的能力发展平台。该平台将通过适当整合环境规划署、更广泛的联合国系统以及伙伴机构的训练课程和资源来涵盖中期战略的所有六个领域。该平台将在电子学习格式中纳入一个提供各种课程和培训模块的电子学习部分。

31. 该平台将有助于获得一套结构化的培训课程和资源，如手册、程序、准则、最佳做法、标准、工具等内容，以及监测、数据质量保证、数据管理、评估、联网、预警以及数据和信息交流方面的技术。它还将提供获得全球各类培训人员的机会。在线实践社区将促进实践者和协作中心之间的培训后合作。该平台还将有助于分享所有六个交叉主题优先领域中的最佳做法和经验。例如，决策者和利益攸关方必须在全球和区域一级传播和交流信息和经验，从而提高资源效率。

B. 评估

32. 该战略的第二个目标是通过对环境状况和愿景进行及时、可信、合理和相关的评估来增强科学家和决策人员之间的互动。计划开展的方案活动将有助于中期战略和《巴厘战略计划》相关部分的实施，特别是在第四章 F 节中的呼吁，即为区域和次区域两级的环境评估提供支持。此项战略目标将通过三个主要次级目标来实现，即采取协调划一的评估办法、一套结构化的多层次评估和一个基于万维网的评估展望平台。

33. 以下五个原则将为评估提供指导：

（a）政策相关性；

（b）科学可信度；

（c）合理性；

（d）能力建设和网络；

（e）参与和磋商。

1. 协调划一的评估方法

34. 第一个次级目标是，到 2010 年制订出一种协调划一的环境评估方法，囊括从环境影响评估到国际环境评估的各种，因为二者都补充并有助于各项评估的开展。这一办法将包括一个完善的概念和分析框架，以及对宏观经济概念、生态系统服务和人类福祉彼此关联的更深入了解。这一办法将与相关的评估伙伴密切协商制订。UNEP/GC.25/4/Add.1 号文件在 UNEP/GC.25/INF/12 和 UNEP/GC.25/INF/12/Add.1 号文件的深入审查基础上提供了国际评估展望概览，并为加强协调划一性提供了建议。

2. 结构化的多层次评估

35. 第二个次级目标是到 2020 年建立一套结构化的世界范围的环境评估（根据 UNEP/GC.25/4/Add.1 号文件所载的建议），以便开展有科学家、合作伙伴和决策者参与的互为支援的尖端评估进程，从而解决由决策者确定的各种需求。需要审议的问题包括提高同一等级各项评估的同步性以及不同等级评估的间隔交错，以期提高国际评估工作的成本效益，因为这些评估将更好地利用和综合较低等级评估的结论。

36. 结构化评估将重点编制如下一套相辅相成的评估进程，而环境规划署在其中发挥着领导或辅助的作用：

（a） 以《全球环境展望》的形式进行定期的全球评估，评估内容涉及重要环境挑战及其相互关联方面的知识状况、可能的未来以及应对措施。UNEP/GC.25/4/Add.1 号文件概述了根据以往《全球环境展望》进程（根据第 SS.X/5 号决定）制订新的全球环境变化评估的可能备选办法，UNEP/GC.25/INF/

11 号文件综合了从近年来全球环境评估中吸取的政策教训。UNEP/GC.23/4 号文件概述了环境规划署在评估、监测和预警领域的活动出现的问题。UNEP/GC.24/INF/13 号文件讨论了《全球环境展望：环境促进发展》的影响。全球综合评估将为理事会/全球部长级环境论坛审议 2013 年以后环境规划署的战略和方案方向奠定基础；

（b） 涉及中期战略六个交叉主题优先领域的专题环境评估动态信息组。例如 2010-2011 年工作方案已经设想了与资源效率（次级方案 6）和化学品（次级方案 5）有关的环境展望。这些评估将为理事会/部长级论坛审议联合国全系统环境活动和治理奠定基础；

（c） 针对由环境规划署提供的部长级环境论坛提出的要求，编制关于环境挑战和新出现的议题的区域和次区域环境评估报告，从而为其做出决策奠定基础；

（d） 国家和国家以下各级评估，如上文第二章 A 节所讨论的。

37. 理事会/部长级论坛以及其他国际治理机构，如多边环境协议缔约方会议，将酌情制订全球评估的优先事项。区域部长级论坛和相关政府间论坛将确定区域和次区域一级评估的优先事项。国家政府将为国家一级的评估确定优先事项，而国家以下各级评估的优先事项将由当地政府结构确定，城市一级评估的优先事项由市政当局确定。

3. 基于万维网的评估展望平台

38. 此项目标下的第三个次级目标是建立一个基于万维网的评估平台，负责提供专题和涵盖各个地域的环境评估综述，作为确定今后各种评估需要的优先顺序的基础，其最初的工作模型将于 2008 年形成，并将于 2012 年全面投入运作。其宗旨是跟踪各项评估进程及与其相关的任务规定，并提供获得其公开成果的机会，如报告、技术研究、政策简况、综述、重要图示和绘图等。

39. 迄今为止，业已在这一系统中添加了 2,400 多份评估报告全文。60 多项重大的全球、区域和次区域评估均已详细规划完成，已经调查了约 160 个国家，以便安排国家一级的评估进程。UNEP/GC.25/INF/12 和 UNEP/GC.25/INF/12/Add.1 号文件分别概括了这两项规划工作的成果。UNEP/GC.25/4/Add.1 号文件提出了国际评估展望大纲以及建议。未来关于制订评估展望的工作将系统地跟踪六个优先领域的环境评估。

C. 预警、监测和观察

40. 该战略的第三个目标是以一种易于广大使用者理解的格式综合环境观察、评估、监测功能以及有效及时地传播信息，从而系统地开展对新出现的环境问题和威胁的预警工作。战略目标和计划的方案活动将有助于执行《巴厘战略计划》（为新出现的环境问题的评估和预警工作提供支持），并将通过以下次级目标得以实现。

1. 协调划一的预警方法

41. 预警是指通过指定机构及时有效地提供信息，从而使各国政府和民间社会采取行动避免或降低潜在环境风险的威胁，并为有效应对做准备。一种协调划一的预警方法将包含以下要素：观察和监测；检测和筛查；分析和评估；警示讯息的汇编和传达；以及行动和响应。

42. 环境规划署预警功能是建立在四个战略原则基础上的，即科学可靠性和可信性、政策相关性、国际合作和相关能力发展。

43. 环境规划署将会重点关注在中长期新出现的重大环境问题和威胁，或渐渐呈现出的环境问题——递增和累积的环境变化，这些变化最初没有引起多少注意，但是久而久之可能成为全面爆发的危机。它不是针对如地震和海啸等自然灾害的预警系统。应特别关注重要生态系统的脆弱性和风险分析以及人类福祉问题。在中期战略的优先领域内，将会首先强调气候变化和适应、灾害和冲突、生态系统管理以及环境治理相关领域。

44. 预警方法将得到全球环境警报服务的支持，提供在线访问关于目前环境变化动态信息的通道。已经制订了全球环境警报服务说明，服务将于 2010 年前投入使用。该警报服务将包括三个组成部分，为做出决策提供信息：接近实时的环境变化信息、环境热点警报和环境科学警报。服务将利用环境规划署多年来制订的各种工具和伙伴关系，并在需要时增加新的工具。

45. 实现这一愿景的重要合作伙伴包括：全球对地观测系统和进程及其国家组成部分（如全球对地观测分布式系统以及全球陆地、气候和海洋观测系统；[12]全球环境监测和安全倡议等）；科学界和发展机构。预警功能将支持环境规划署首席科学家的工作，使各国政府和其他利益攸关方注意到新出现的问题。

D. 环境指标、数据支持和信息交流

46. 该战略的第四个目标是确定和调动必需的优先数据流，以支持中期战略六个专题领域的一系列全球、区域、国家和城市一级指标的发布，以及通过在国家和区域一级建设必要的能力来促进对环境知识的获取。战略目标将通过以下两个次级目标来实现。

1. 采用协调划一的方式获得环境数据和指标

47. 该项目标的第一个次级目标是制订一组有可靠、相关和及时的数据支持的协调划一的环境指标。为了不断审查环境状况以及为新出现的环境问题和变化提供及时的预警，环境规划署和会员国家需要获得并定期利用说明地球表面和大气状况及趋势的专门数据流和衡量参数。这些将针对中期战略的优先领域，并且除其他外包括归一化差异植被指数或类似指数，定期更新的全球和区域土地覆被以及土地变更地图，供差异检测和预警；生物多样性和自然保护区数据库；人口趋

12 为全球气候观测系统、全球海洋观测系统、全球陆地观测系统以及全球对地观测分布式系统。后者正在通过为期 10 年的执行计划而展开，由政府间地球观测组监督，到 2015 年结束。

势，包括移民和增列依性别分列的类别；影响气候变化和敏感生态系统的世界冰川和珊瑚礁数据库；淡水消耗和质量。

48. 实现第七个《千年发展目标》和监测“一体行动”倡议国家方案程序下的环境可持续性需要完善的环境指标来支持。正如《巴黎战略计划》F 节呼吁的，环境规划署将利用其专门知识和现有数据库，重新安排其伙伴关系、网络和平台，以建设各国在关键数据和指标领域的能力。

49. 在环境规划署内，核心环境数据和指标支持中期战略优先领域内的全球和专题综合环境评估，包括全球《全球海洋评估》、未来的全球全面环境评估、环境规划署《年鉴》以及其他环境规划署产品。

50. 随着全球环境变化加剧，环境规划署需要更加快速地以综合其他评估进程涉及的所有专题领域——如气候变化、生物多样性、淡水、食品、森林、渔业、海洋、土壤、沙漠化和土地使用——的方式报告地球状况，快速浏览人类社会的全球影响以及各种环境资本的侵蚀速度。没有完美的指标，但是环境规划署将努力在 2010 年以前选择一个或更多指标来交流关于环境职责和良好业绩的信息。

51. 少数新的专门数据需求可以在内部满足，这项目标能否成功实现有赖于能否同众多数据供应和分析人员建立长期的合作伙伴关系，如环境规划署世界养护监测中心、联合国教育、科学及文化组织、联合国食品及农业组织、全球环境监测中心水方案、联合国统计司和联合国人口司、联合国人口基金、联合国难民事务高级专员办事处以及国际移民组织。应《巴厘战略计划》F 节要求，环境规划署还将重新安排其伙伴关系、网络和平台，以建设各国在重要数据和指标领域内的能力。

2. 信息获取和交流

52. 信息和通讯技术，尤其是互联网的快速发展为通过能力建设与合作加强环境知识和信息基础设施提供了一个独特的机会。该目标下的第二项次级目标就是提供通过开放渠道获取信息和数据的机会，这些渠道利用了能够支持环境决策进程的新的信息和通信技术，如 Web 2.0。便利环境知识的获得与环境规划署在不断审查世界环境状况方面所发挥的催化作用相一致。

53. 环境规划署将通过提供与技术伙伴联合开发的技术支持工具来促进相关级别环境信息收集的自动化，以支持环境评估、报告以及环境指标的汇编，并且以电子形式提供这些数据。推动采用可以促进互通操作和信息交流的标准、技术和方法将成为优先事项，这将影响未来的技术支持和能力建设。

E. 联网与合作伙伴关系

54. 本战略的第五个项目标是整合国家、国际、科学和技术能力和工作，以便不断审查环境状况。战略目标和计划的方案活动将有助于《巴厘战略计划》相关内容的实施，特别是其中第四章 F 节的呼吁：支持科学交流以及建立环境和跨学科网络，促进协调一致的合作伙伴关系。该项战略目标将通过以下两项次级目标实现。

1. 协调一致的环境和跨学科网络

55. 第一项次级目标是逐步连接各级相关的专题和以地域为导向的网络，包括区域的、多学科的、专题网络，以及适时纳入国家环境信息网络和合作伙伴机构，从而在 2020 年前建立一个高度连接的系统。这些联网结构将为上述四个功能领域内开展的活动提供支持。

56. 该做法将连接现有区域环境信息网络的各个节点和联络点以及合作机构，如联合国专门机构及其他国际机构、多边环境协议的分支科学机构、科学机构及观察系统。将在“一体行动”倡议的框架内建立国家环境信息网络，第二章 A 节有更详细的阐述。

57. 到 2013 年，以循序渐进方式增强的区域环境信息网络将在所有联合国区域内试行。在组织网络联络点或节点与环境规划署秘书处指定的区域联络点缔结的协定中将详细阐明这一网络中的每一机构的作用和职责。

58. 目前在环境规划署的支持下正在着手建立或考虑建立的各区域网络包括非洲环境信息网络第二阶段，它将涵盖非洲半数以上的国家。目前，欧洲环境局赞助的欧洲环境信息和观察网络涵盖了欧洲大部分国家。正在努力建立西亚环境信息网络，其中涵盖两个次区域部分：一个针对海湾合作理事会国家，另一个针对马什拉克地区国家。东南亚次区域环境信息网络也在建设中。

2. 战略合作伙伴关系

59. 第二项次级目标是到 2013 年建立一个协调一致的合作伙伴关系总库，这个总库将为在上述五个功能组成部分开展的以及与六个环境开发署次级方案相交叉的活动提供支持。这将包括制订一项北南方案，包括参与南部有着众多国家和区域合作伙伴和机构的英才中心以及北部的各个组织，尤其是在环境数据、信息和评估领域。把促进南南合作作为在当地执行能力建设和技术支持项目的一个重要机制将引发众多合作伙伴和组织的参与。这与实施《巴黎战略计划》、中期战略和“一体行动”倡议相吻合。

60. 将酌情从各种组织部门中吸收战略伙伴。例如，在国家一级的“一体行动”倡议中，联合国工作组中的其他联合国机构和方案将成为主要的合作伙伴。不过，根据所实现的成果也可接纳其他战略伙伴的参与。例如，在开发获取环境知识的工具过程中，信息技术部门的私营部门公司在开发和定制技术工具方面具有相对优势。许多机构，如欧洲环境局、美洲生物多样性信息网和国际科学理事会已经在联网领域取得了相对优势，因此，它们在实现联网目标的过程中将会成为环境规划署的主要合作伙伴。

三、 监测和评价环境观察战略

61. 将通过每年的联合国发展援助框架审查和评价进程（见 http://www.undg.org）以及环境规划署次级方案来监测战略在国家一级的执行。通过理事会/论坛和环境规划署内部方案和项目监测程序对整个战略进行监测和评

价，包括超国家的执行情况。附件一的图表概述了在 2009 年至 2020 年这一既定时间框架内将要实现的目标。

四、 预期效益

62. 预期环境观察战略的执行将产生以下效益和增加值：

（a）通过将健全的科学纳入 2010-2011 年工作方案，以战略性、协调一致的方式执行中期战略；

（b）在从全球到地方的各级，为加强在六个交叉主题优先领域开展的科学评估以及加强评估和预警活动之间的联系提供长期战略指导，例如：

（一） 更加完善和协调的多边环境协定报告；

（二） 加强提出和交流与确定潜在气候变化影响和可能的适应重点优先领域相关信息的能力；

（三） 通过增加对有关潜在热点的信息的获取，降低环境灾害（洪水、危险废物和有害物质）的风险；

（四） 通过建立跨部门的数据和信息系统，更好地理解生态系统服务和人类福祉。

（c）加强环境规划署对那些支持“一体行动”倡议的国家方案拟订进程的参与，增加在国家一级开展的联合国全系统活动的价值。特别是，环境规划署作为联合国负责环境事务的主管机构，应行使其会议召集权并发挥出比较优势，以加强联合国发展援助框架的环境可持续性。

（d）为会员国提供了一整套科学的评估工具，并且通过环境署加强了保持这一效益的能力；

（e）在六个交叉主题优先领域以及各地域层面加强《巴厘战略计划》的行动，特别是关于为决策提供信息的 F 节；

（f）商定了在科学评估、监测、观测、预警、指标、数据收集、信息共享和相关技术应用方面的价值标准；

（g）能力发展支持工具和系统，一旦在某个国家建立并实施，就可以复制到其他国家，从而实现规模经济；

（h）增强国家和国际体制、科学和技术能力，用以通过在数据收集和管理，以及在编制和传播相关信息和评估结果领域内交流咨询意见、手段、进程、专门知识和经验，从而不断对环境状况进行审查；

（i）确定拟由各国通过协调努力在世界范围内予以收集和汇报的、拟作重复使用的国际优先数据和信息流，其中包括用于拟定一套核心环境指标和供环境规划署编制报告和开展评估工作的数据和信息；

（j）增进国家和国际两级的环境数据、信息、报告、警报和预警的提供及其及时性、准确性、可信性、相关性和连贯性；

（k）为进行国家汇报工作、自然资源核算，包括确定生态系统服务的价值；进行与缓解和适应环境变化有关的决策；把环境考虑因素作为主流事项纳入旨在提高人类福利水平的发展活动之中；减贫、处理冲突后灾难情况、实施各项多边环境协定，以及为实现国家和国际各项发展目标，提高获得环境数据和资料以及交流此种数据和资料的机会和程度、并减少所涉费用。

五、估计战略成本

63. 第 24/1 III 号决定呼吁执行主任向理事会第二十五届会议报告订正后的提案，其中应包括 2010-2011 两年期拟议工作的要素成本估计数。以下假设是计算环境观察战略成本的基础：

（a）完善的科学和评估对于在国家、区域和全球一级就所有环境相关问题和可持续发展战略做出合理决策而言是至关重要的。健全的科学以及及时、可信的数据为在中期战略六个焦点领域进行的评估奠定了基础，这些科学和数据将会共享并用于制订环境变化的指标。网络结构、战略伙伴关系和能力发展将为这些活动提供支持；

（b）在联合国，环境规划署在环境事项上具有比较优势，并作为联合国成员充分参与关于发展和联合国发展援助框架执行问题的国家工作队；

（c）将制订在“一个联合国”倡议和联合国发展援助框架下，与其他联合国机构合作在国家一级开展工作的适当模式。当战略在国家一级的执行工作涉及联合国国家工作队和东道国政府时，将共享所有权。通过框架筹备进程确定国家需求；

（d）在全球和区域一级，战略不应成为独立的环境规划署倡议，而是必须与其他伙伴——国家、区域和国际伙伴——在战略的各功能部分方面已经或计划开展的工作建立联系。环境管理小组将成为在机构间协调战略执行工作的渠道；

（e）应当通过从下往上的方法，从国家一级开始提出并合计制订和执行战略的成本估计数。实施办法应当是渐进的，首先是在与环境规划署和其他利益攸关方协商确定的一组试点国家。此后，应在区域和全球一级预测和合计估计数，以提出完整的制订和执行 2010-2011 两年期及以后战略的估计成本；

（f）必须将战略的可持续性作为首要的考虑因素，从而不断地对环境状况进行审查。

64. 环境观察战略将由执行主任与各国政府、联合国伙伴以及一个国际组织和金融机构联合会密切合作，通过工作方案予以执行。

65. 战略在国家一级的执行工作将与各国的联合国发展援助框架充分结合，这些国家正在提议与联合国国家工作队建立多方利益相关方协商进程，以制订通常以五年为周期的新框架。

66. 据预测，环境规划署必须提供所有特定服务包估计成本的 20%。国家工作队其他成员和在该国开展活动的捐助方也将适当提供捐助。

67. 战略被作为一套支持大、中、小国家框架成果的、界定明确的服务包（见表 1），表 2 概述了执行这一战略的估计成本。成本估算依据的是现有框架的环境部分和联合国全系统在过去两年期内的能力建设措施。

表 2

在国家一级执行环境监察：在五年内为规模不等的国家提供能力建设服务包的估计成本（百万美元）（括号内为估计的环境规划署捐款）

框架成果：加强不断审查环境状况的国家能力[13]			
服务包	小	中	大
SP-1（基础或入门级参与）	1.5 (0.3)	3.0 (0.6)	6.0 (1.1)
SP-2 （适度参与）	4.0 (0.7)	8.0 (1.4)	16.0 (2.8)
SP-3（全面参与）	6.0 (1.1)	12.0 (2.2)	24.0 (4.4)

68. 目前，环境规划署核准的预算不足以支持其对所有国家在各框架下方案拟订进程的持续参与。如果环境规划署计划在今后进一步参与“一体行动”倡议，那么就必须有额外的资料以支持其对将于 2010 年和 2011 年推出的所有框架中环境部分的捐助。每年约有 27 至 34 个新的框架陆续提出。 虽然在现在这一初期阶段很难量化环境规划署对这些即将提出的框架的参与程度，但是几乎所有的国家都已公布，因此估算能力发展参与水平及其相关成本是有可能的，此外，成本也取决于国家规模。计划开展更为详细的成本计算工作，并将其作为为 2010-2011 年环境观察制订更详尽执行计划的一部分。为参与新框架的制订，环境规划署必须共同资助一些特定成果，它将作为国家工作队成员提供帮助。表 3 列出了非常保守的环境规划署额外成本估计数，前提是假设其在近一半在 2010 年有新框架推出的国家有可靠的参与程度。

表 3

环境规划署在五年间对 18 个在 2010 年有新框架推出的国家的基础和适度参与的估计成本（百万美元）（见括号内）

框架成果：加强不断审查环境状况的国家能力			
服务包	小	中	大
SP-1（基础或入门级参与）	6 国 (1.8)	4 国 (2.4)	1 国 (1.1)
SP-2（适度参与）	4 国 (2.8)	2 国 (2.8)	

13 在卢旺达发展援助框架中，这一抽样成果被列为成果 1.2（自然资源信息管理系统），成本总额为 355.5 万美元，其中环境规划署承诺提供 65 万美元。卢旺达被归类为小国，基本的假设是实施这一系统至少需要 2 号能力发展服务包。相关成本估计为 400 万美元，环境规划署计划提供 70 万美元。表中的其他数字是根据卢旺达估计数得出的合计或分解估计数。

SP-3（全面参与）	1 国 (1.1)		
估计总成本：1200 万			

69. 有 34 个最不发达国家计划在 2010 年和 2011 年推出新框架，环境规划署不可能参与所有国家的工作。必须根据既定标准选择一些国家。例如，甄选标准可能包括以下因素：

(a) 在国家领土内有大量受到威胁的环境热点（即必须小心谨慎以避免超过环境无法恢复的限值）；

(b) 国家有法律基础，要求不断地对环境进行审查，但是有些内容尚未执行或需要加强；

(c) 国家发展计划和战略包含了强调对环境进行持续审查的重要性的环境因素；

(d) 具备科学能力和政治意愿，以及与国际伙伴和邻国合作的精神。

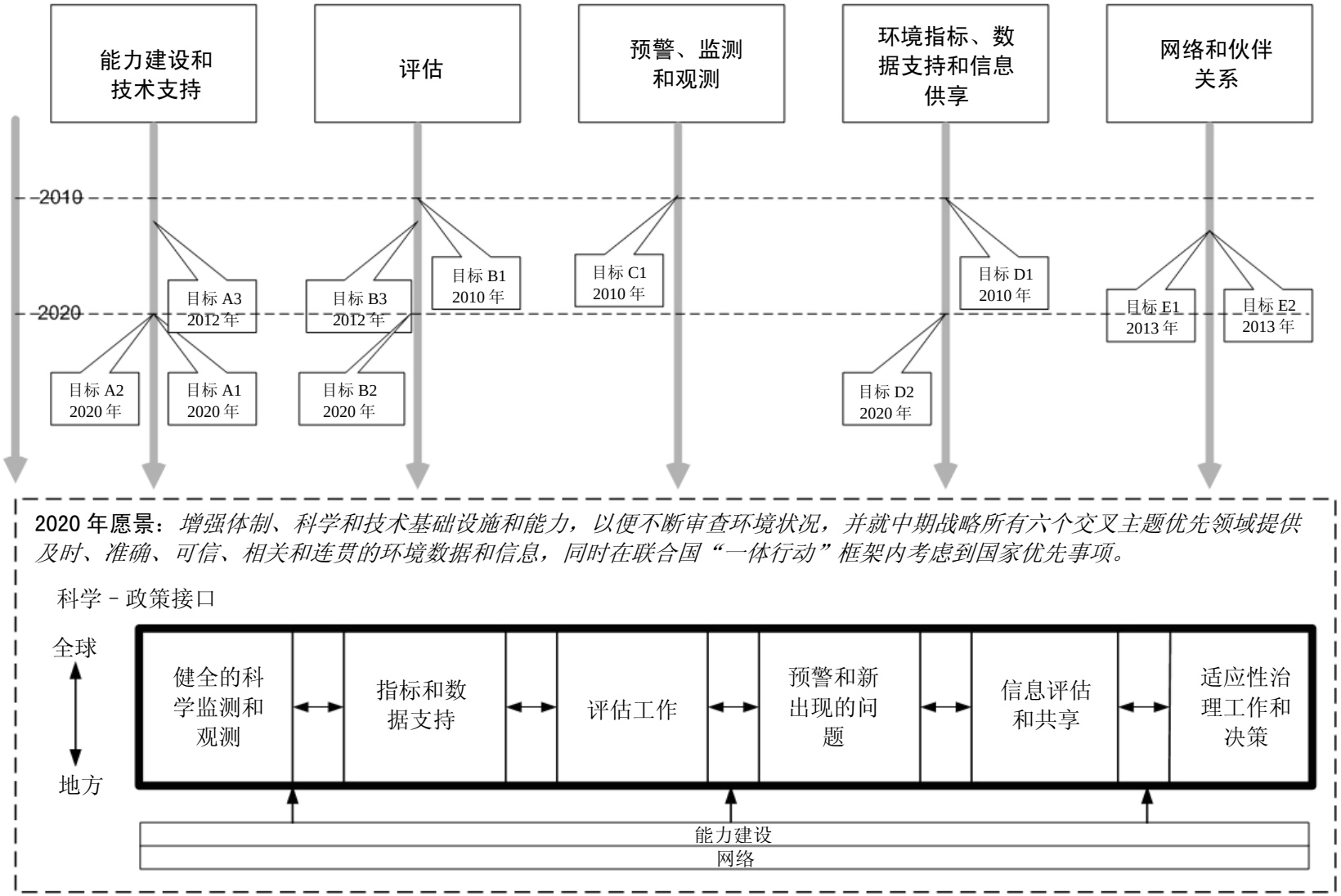
70. 环境规划署将根据可用资源，通过已核准的 2010-2011 两年期工作方案为在超国家一级执行战略的相关部分提供资金。关于六个交叉主题优先领域，将在全球、区域或次区域一级进行科学评估和预警，这些已体现在 2010-2011 年工作方案草案中。表 4 提供了执行战略五个功能部分的估计成本，这些部分已根据产出和概算估计数（包括工作人员、间接费用和活动）纳入了 2010-2011 年工作方案，载于提交理事会/论坛的 UNEP/GC.25/12 号文件。

表 4
在环境规划署 2010－2011 年工作方案内执行环境观察战略的估计成本

次级方案 组成部分	CC	DC	EM	EG	HS	RE	共计
能力建设和技术支持	4.7	3.3	5.0	14.4	3.4	2.0	32.8
评估	4.7	3.8	5.7	12.9	2.2	4.0	33.3
预警、监测和观测	4.7	2.9	4.4	4.8	1.1	2.0	19.9
环境指标、数据支持和信息共享	2.3	3.3	5.0	7.2	2.2	4.0	24.0
网络和伙伴关系	3.1	1.0	1.9	4.8	2.2	1.3	13.3
共计	19.5	14.3	21.0	44.1	11.1	13.3	123.3
总计 2010–2011 两年期	123.3						

71. 该战略将通过已核准的工作方案逐步执行。战略的执行速度将取决于已核准工作方案的内容和资金的可用性。希望一个有针对性的、多年期的、在政府间获得核准的战略能够为环境基金吸引更多的投资，使各项目标得以提前实现。谨建议理事会/论坛呼吁所有国家、伙伴和金融机构为战略的执行提供捐助。

环境观察战略


能力建设和技术支持
评估
预警、监测和观测
环境指标、数据支持和信息供享
网络和伙伴关系
2010
2020
目标 A3 2012 年
目标 A2 2020 年
目标 A1 2020 年
目标 B3 2012 年
目标 B2 2020 年
目标 B1 2010 年
目标 C1 2010 年
目标 D1 2010 年
目标 D2 2020 年
目标 E1 2013 年
目标 E2 2013 年
2020 年愿景：增强体制、科学和技术基础设施和能力，以便不断审查环境状况，并就中期战略所有六个交叉主题优先领域提供及时、准确、可信、相关和连贯的环境数据和信息，同时在联合国“一体行动”框架内考虑到国家优先事项。
科学－政策接口
全球
地方
健全的科学监测和观测
指标和数据支持
评估工作
预警和新出现的问题
信息评估和共享
适应性治理工作和决策
能力建设
网络