



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
14 December 2009

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛

第十一届特别会议

2010年2月24-26日，印度尼西亚，巴厘

临时议程*项目4

新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题

部长级协商会议背景文件

执行主任发表的讨论文件

国际环境治理和可持续发展

摘要

编制本文件的目的是就将在理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议期间举行的部长级协商会议的主题一“多边体制中的环境问题：国际环境治理”为各国部长提供简明扼要的背景简报，希望能在部长级协商会议期间推动讨论。

* UNEP/GCSS.XI/1。

导言

1. 定于联合国环境规划署（环境署）理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议期间举行的部长级协商会议将围绕“多边体制中的环境问题”这一主题展开讨论。这一主题下将讨论对国际议程有重大意义且相互联系的话题展开讨论。第一个话题是“国际环境治理和可持续发展”。讨论将利用理事会/论坛第二十五届会议上的部长级协商成果，这些成果在主席摘要中得到了反映。¹

2. 协商会议将为世界各国的环境部长提供机遇：

(a) 审查关于国际环境治理改革的部长或高级别代表协商小组所提供的投入，并讨论接下来如何处理理事会/论坛协商小组所提供的一套备选方案；

(b) 审议联合检查组关于联合国系统内环境治理情况的管理审查报告中所载的建议，包括秘书长对大会作出的回应，以及执行主任对理事会作出的回应；

(c) 讨论《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》缔约方大会同时举行的第一次特别会议的成果，以及可以为生物多样性相关公约提供的经验教训；

(d) 审议环境署——尤其是环境署重点关注可持续发展体制框架的做法对定于2012年举行的联合国可持续发展会议的贡献。

3. 本背景文件中载列了关于国际环境治理的协商小组会议的成果；联合检查组对联合国系统的环境治理作出管理审查后提出的建议，以及秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会和环境署执行主任对这些建议作出的回应；《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》持续的协同增效进程为缔约方带来的惠益；相关的进程和声明；为定于2012年举行的联合国可持续发展会议所做的筹备工作；以及将在该届特别会议期间举行的协商会议的可能成果。

一、背景

4. 世界各国的环境部长在《马尔默部长级宣言》中深表关切地指出“尽管国际社会在斯德哥尔摩大会举行以来，作出了大量成功和持续的努力，尽管取得了一些进展，但地球生命赖以存在的环境和自然资源库在以惊人的速度继续恶化。”²因此，他们呼吁国际社会“根据对体制架构未来需求的评估，即必须能有效解决当今全球化世界广泛的环境威胁，[于2012年]审查对大力加强国际环境治理的体制结构的各项要求”。³这项呼吁导致2002年2月15日制定并通过了关于国际环境治理的第SS.VII/1号决定，这项决定与其附录统称为“卡塔赫纳一揽子文书”。

5. 联合国近来针对国际环境治理改革采取了一些其他举措，其中包括：

1 A/64/25，附件二。本主席摘要反映了参加理事会/论坛第二十五届会议的各位部长和其他代表团团长之间的互动对话。其中反映的是提出并讨论的想法，而不是与会者提出的所有要点的共识看法。

2 理事会第SS.VII/1号决定，附件。

3 同上，第24段。

(a) 大会为落实可持续发展问题世界首脑会议成果文件第169段中所载列的措施，于2006年发起了关于联合国环境工作体制框架的非正式协商进程；⁴

(b) 高级别小组就联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性编写了报告；⁵

(c) 联合检查组于2008年实施了联合国系统内环境治理情况管理审查。⁶

6. 鉴于2008年爆发了多重危机，包括粮食危机、水危机、能源危机和金融危机，各国政府和国际社会除了进一步认识到气候正在变化的事实，以及其可能加剧粮食危机、水危机和能源危机的事实，还再次对现行国际环境治理体系的能力提出了疑问。这促使环境署理事会/全球部长级环境论坛选择将国际环境治理作为2009年2月举行的第二十五届部长级协商会议的第二大主题，以补充第一大主题“全球化与环境——全球危机：国家混乱？”⁷

二、理事会/全球部长级环境论坛第二十五届会议期间举行的关于国际环境治理的部长级协商会议

7. 来自147个国家以及192个主要团体和利益攸关方的代表，包括110位部长和副部长参加了第二十五届会议期间举行的主题为“国际环境治理：有助还是有碍？——从国家角度看国际环境治理”的高级别协商会议。根据讨论结果，理事会/论坛主席编制了一份摘要；摘要中列明了各部长所强调的一些主要挑战和机遇，并明确建议世界各国政府、联合国系统、民间社会和私营部门采取行动。

8. 各部长还反思了与粮食、能源、金融和水资源有关的多重全球危机，包括急涨骤跌的能源和粮食价格，以及水资源日益匮乏的问题。他们讨论了因气候变化而造成的更多复杂情况，他们认为这些复杂情况正加剧其他全球危机的影响。他们指出，这些影响遍及世界各地，并可能对实现“千年发展目标”带来影响。

9. 关于国际环境治理的丰富且硕果累累的讨论正是在这一背景下开展的，当时的南非环境和旅游部部长 *Marthinus van Schalkwyk* 先生曾作过一次主题发言，进一步鼓舞了讨论，他说：“只有当我们明白了前进的方向，我们才应该提出那些有关形式和结构的体制性问题。形式必须服从职能。如果我们一开始就进行两极化的体制辩论，而不是寻求关于原则和目标的共识，那么我们面临的风险是，我们的对话又将是内向型的，而且有可能制定出力度不如从前的联合国全系统环境和可持续发展任务。”⁸

4 由2005年9月16日的大会第60/1号决议通过。

5 A/61/583。

6 JIU/REP/2008/3（按文件UNEP/GC.25/INF/33重发）。

7 为了筹备这些讨论会，编制了两份简明的启迪性背景文件（UNEP/GC.25/16及Add.1）。这两份文件高度相关，因为都对现行国际环境治理体系的发展和缺点提供了背景资料。理事会/论坛第十届特别会议期间还讨论了国际环境治理。更多细节请参阅文件UNEP/GCSS.X/10。

8 主题发言，2009年2月19日。

10. 主席摘要中还载列了出席第二十五届会议的各部长和代表团其他团长之间开展的互动对话，其中反映的是提出并讨论的想法，而不是与会者提出的所有要点的共识看法。该摘要是为理事会/论坛第十一届会议期间举行的部长级协商会议提供的一份资料文件。⁹

三、部长或高级别代表协商小组的工作

11. 理事会根据 2009 年 2 月 20 日关于国际环境治理的第 25/4 号决定的第一段，设立了一个由部长或高级别代表组成的区域代表协商小组，以回应大会关于联合国环境工作体制框架问题非正式协商会议共同主席于 2009 年 2 月 10 日所作的报告中所载的一项建议，即：“所有相关各方应充分利用即将举行的政府间会议，继续关注此事项”；这项建议是大会在难以就关于加强现有国际环境治理体系的决议达成共识的情况下而提出的。¹⁰

12. 理事会在该决定第 2 段中要求该小组完成其工作，并向理事会/论坛第十一届特别会议提交一套改进国际环境治理的备选方案，以期为大会提供投入。

13. 根据上述决定的要求，协商小组分别于 2009 年 6 月 27 和 28 日和 2009 年 10 月 28 和 29 日在贝尔格莱德和罗马举行了两次会议。在罗马举行会议之前，于 10 月 26-27 日举行了一次高级官员技术会议。分别有 39 个国家政府和 43 个国家政府的代表出席了第一次和第二次会议。意大利环境、国土和海洋部部长 Stefania Prestigiacomo 女士和肯尼亚环境和矿产资源部部长 John Njoroge Michuki 先生担任了这两次会议的共同主席。

根据理事会第 25/4 号决定而成立的部长或高级别代表国际环境治理协商小组所开展的讨论遵循以下指导原则：

- 针对国际环境治理的任何改革都应遵循“形式服从职能”的原则。
- 关于职能的协商将引发关于形式的讨论，改革的形式可以是渐进式变革，也可以是更广泛的体制改革。
- 应该在环境可持续性和可持续发展这一更广泛的背景下开展国际环境治理辩论。
- 在制定一套改进国际环境治理的备选方案之前，应重新对各种不同挑战和新出现的机遇进行核查。
- 国际环境治理的渐进式变革可与其他更基本的改革一起审议。
- 小组的工作应该继续保持政治性质。

14. 理事会主席兼塞尔维亚环境和空间规划部部长 Oliver Dulić 先生在小组第一次会议上致开幕词时指出：

国际环境治理辩论由来已久，我清楚摆在我们面前的挑战。但是我相信，如果说能获得好的时机来面对这些挑战，那么现在时机来了，因为前所未有的挑战也带来了前所未有的机遇。我们许多年来第一次有机会在国际环境治理方面取得进展，这是在当前开展的气候变化谈判以及 2012 年可能举行的“里约会议 20 周年”会议进入倒计时后所取得的一部分成就。

⁹ UNEP/GCSS.XI/INF/9。

¹⁰ UNEP/GC.25/INF/35。

15. 小组在第一次会议期间决定了其工作的结构和形式，这在共同主席编制的题为“贝尔格莱德进程：制定一套国际环境治理备选方案以向前迈进”的摘要中得到了反映。¹¹

16. 小组还讨论了环境署执行主任在向会议提供的背景文件中确定的六项可能的核心目标；这些目标是为阐明整个联合国系统的主要职能提供依据而提出的。¹²

17. 协商小组在《贝尔格莱德进程》第17段中邀请执行主任利用小组第一次会议上的讨论成果以及政府随后提出的任何书面评论意见，编制一份文件，提出若干项可能的职能以及与这些职能相关的可能形式，并通过共同主席以电子的方式向各参与政府分发该文件，以获得评论意见。执行主任在收到评论意见后，将与共同主席开展协商，编制最终版本的文件，以提交给协商小组的第二次会议。

18. 此外，执行主任向小组提供了一份关于联合国系统环境问题的情况说明草案。该草案除其他外，还列举了国际环境治理的关键职能性和主题性方面的演进过程，以及这些方面被纳入以及分布到联合国系统的程度。

根据理事会第25/4号决定而成立的部长或高级别代表国际环境治理协商小组确定了联合国系统的以下各项国际环境治理目标以及相应的职能：

- (a) 创建一个坚实、可靠且容易获得的科学基础和政策互动机制：
 - (一) 获取数据和信息，并进行汇编、分析和解释；
 - (二) 信息交流；
 - (三) 环境评估和预警；
 - (四) 科学建议；
 - (五) 科学政策互动机制。
- (b) 针对环境可持续性提出全球性的权威回应意见：
 - (一) 设定全球议程，提供政策指导和建议；
 - (二) 将环境纳入其他相关政策领域的主流；
 - (三) 推动制定规则、设定标准和普遍原则；
 - (四) 监测、遵守商定的承诺，建立相应的问责制，并进行相关的能力建设；
 - (五) 避免争议，解决争议。
- (c) 在联合国系统内部实现成效、高效和连贯一致：
 - (一) 协调各项政策和方案；
 - (二) 对多边环境协定进行有效和高效的管理与实施；
 - (三) 促进环境方面的机构间合作。
- (d) 确保充足、可预期和连贯的供资：
 - (一) 为全球环境筹集和获取资金。
 - (二) 制定创新型的融资机制，以补充官方资金来源。
 - (三) 根据商定的优先事项有效、高效地使用资金。
- (e) 确保满足各国需求的有凝聚力的回应性方法：
 - (一) 人员和体制方面的能力建设；
 - (二) 技术转让和财政支助；
 - (三) 将环境纳入发展进程的主流；
 - (四) 促进南南、北南和三角合作。

¹¹ 该次会议的所有文件载于：

<http://www.unep.org/environmentalgovernance/IEGReform/tabid/2227/language/en-US/Default.aspx>.

¹² 虽然执行主任将“促进向全球绿色经济过渡”确定为一项核心目标，但在小组第一次会议上，与会者决定将其移出核心目标清单，因为他们认为这更像一个总体目标，可以通过实现其他五项目标而实现。

19. 小组根据执行主任的文件，并依照“形式服从职能”的办法，在罗马会议上首次讨论了整个联合国系统要实现确定的目标所必需履行的职能。
20. 小组在确定了这些职能后，开始确定环境署秘书处以及理事会可能以单边的方式或与其他机构合作的方式采取的渐进式步骤，以改进现行的国际环境治理体系。环境署秘书处以及理事会的合作机构包括各多边环境协定的缔约方大会和秘书处，以及环境署在环境管理小组和联合国系统行政首长协调理事会的合作伙伴。
21. 小组总结，虽然渐进式改革有助于实现国际环境治理系统的各项目标和职能，但在对该系统进行直接改善的同时，也应考虑更广泛的改革，同时避免对结果作不成熟的判断。¹³
22. 小组的讨论是公开而有建设性的，目的是要确定对现行系统的改革备选方案，以支持各国更好地应对当前的环境挑战并抓住机遇。改革是在环境可持续性和可持续发展的范围内确定的。
23. 小组在完成工作之后，通过共同主席向理事会/全球部长级环境论坛介绍了讨论成果(UNEP/GCSS.XI/4)。

四、联合检查组的报告

24. 联合检查组是根据大会 1976 年 12 月 22 日第 31/192 号决议而设立的常设附属机构，对大会以及联合国专门机构、基金和方案的理事机构负责。联检组的报告面向一个或多个相关组织，或者当报告的主题涉及整个系统时，面向所有组织，以供相关组织的主管立法机关审议。2008 年，联检组对联合国系统内的环境治理开展了一次管理审查。¹⁴
25. 该审查的目标是“通过确定各项措施，推动改进多边环境协定与联合国系统之间的协调一致和协同增效，加强联合国组织对多边环境协定的治理和方案支助及行政支助，从而确保联合国系统在国家、区域和国际各级，推动更为综合的国际环境治理和管理方针作出更大的贡献。”¹⁵
26. 联检组在其报告中强调了在联合国全系统为多边环境协定提供方案及行政支助，尤其是共同支助服务，分析了联合国系统内环境治理和管理的关键领域。该报告涵盖以下方面：¹⁶
- (a) 适用的环境治理原则、政策和框架，用以确保多边环境协定和参与环境相关活动的其他组织之间的协同增效；
 - (b) 环境活动的筹资、资源管理和机构间协调的管理框架；
 - (c) 通过在国家一级，尤其是在共同国家评估和联合国发展援助框架的进程的背景下实施多边环境协定等方式，将环境保护纳入主流。

13 小组确定的所有渐进式改革和更广泛的改革都在文件 UNEP/GCSS.XI/4 中列明，该文件是环境署理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议正式文件的一部分。

14 JIU/REP/2008/3（以文件 UNEP/GC.25/INF/33 重发）

15 同上，第三页。

16 同上，第 5 段。

27. 该报告载有 12 项建议，涉及以下方面：在各种环境协定和机构的国际环境政策中连贯一致地做出决策和设定目标；建立体制架构来实施和协调环境政策和决定；管理和落实各项政策和决定；以及在国家一级协调各项国际环境治理决定的有效实施。

28. 执行主任分别通过 2009 年 1 月举行的常驻代表委员会会议，以及 2009 年 2 月 16-20 日举行的环境署理事会/全球部长级环境论坛会议，向各国政府分发了该报告，并就其内容做了发言。他还邀请联合检查组检查员 Tadanori Inomata 先生出席在内罗毕举行的理事会/全球部长级环境论坛会议，以介绍该报告和研究成果。理事会注意到了列于第 25/1 决定第一节中的该报告。

29. 2009 年 7 月，经济及社会理事会在关于经济和环境问题的议程项目 13 (e) 下审议了联检组的报告，各成员国欢迎该报告的研究成果和建议。2009 年 11 月，大会经济和财政委员会（第二委员会）在关于可持续发展的议程项目 53 下审议了该报告。

30. 为回应联合检查组的建议，秘书长编制了一份说明，¹⁷其缩略版反映在本文件的附件中。¹⁸该说明由联合国系统行政首长协调理事会与其成员协商编写。下文所列的执行主任评论意见是对秘书长说明的补充，并对与环境署及其方案具体相关的问题作了进一步阐述。

五、执行主任对联合检查组建议的回应

31. 执行主任对联合检查组编制的综合报告表示欢迎，并认可了所开展的大量研究工作，以及其内容和建议的战略价值。该报告对联合国全系统的环境治理安排进行了独立审查和分析，这对环境署来说具有重大的价值。报告的研究成果和建议加强了成员国要求改进国际环境治理的呼吁，而综合报告推动了这些呼吁的势头。

32. 执行主任针对所提出的建议编写了评论意见，并于 2009 年 11 月 5 日向常驻代表委员会各成员分发，请他们提供投入。这些评论意见形成文件 UNEP/GCSS.XI/5，供理事会/论坛参考，并汇总成表格形式，列于本文件的附件中。

33. 虽然环境署的许多活动已经涉及联检组建议中所提出的问题，但它们只反映出与国际环境治理改革有关的渐进方针。因此，执行主任在回应时指出，可能有必要采取结构性改革，以充分实施所有已提出的建议。

34. 该报告与 2009 年 2 月 20 日的理事会第 25/4 号决定下有关国际环境治理的协商进程独立开来，将在理事会/论坛上分别单独处理。然而，协调小组讨论了联检组提出的若干建议，并在协商小组所提出的关于渐进和更广泛改革的建议中有所反映。

17 A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1。

18 秘书长的回应与执行主任的评论意见一起列于表格。

六、《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的协同增效进程中出现的有利于缔约方的惠益

35. 如加强《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》之间合作与协调的特设联合工作组所建议，这三大公约的缔约方大会通过了大致相同的有关加强此种合作和协调的决定（称为“协同增效决定”）。

36. 三大公约之间协同增效进程的总体目标是，加强各缔约方在国家、区域和全球各级的公约实施工作，以便对化学品和危险废物进行实用的生命周期管理。协同增效决定还旨在加强向各缔约方提供支助和服务的效率，以减少所有各级的行政负担，并最大程度地提高对资源的有效和高效利用。

37. 《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》同时举行的缔约方大会特别会议将于 2010 年 2 月 22-24 日在印度尼西亚巴厘，与理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议联合举行。

38. 特别会议的与会者将就下列事项采取相同的决定：联合活动、联合管理职能、确立长期联合服务、三大公约的同步预算周期、各秘书处账目的联合审计，以及一个审查机制。

39. 协同增效进程包括特别会议前的过渡期，显示出了在实施三大公约的过程中奉行合作协调程度更高的方针有着如下优势和附加值：

(a) 通过建立跨领域问题方面的秘书处间小组对实质性的技术活动进行联合规划和实施，已经在区域和国家两级汇集和分享了专门知识，并减少重复，从而促进实施面向各缔约方的联合技术援助活动。比如，在国家和区域两级召开的联合研讨会旨在传递一个具有凝聚力的共同信息，解决三大公约之间的跨领域问题，并吸引代表三大公约的国家主管部门参与，其成果是在国家一级制定了健全管理化学品的更加综合的方针。在南非针对非洲区域、以及在乌拉圭针对拉丁美洲和加勒比区域成功地组织了此类研讨会。还规划了 2010 年及以后要举行的更多研讨会；

(b) 联合利用与三大公约的工作有关的、按区域分布的区域中心网络（联合国粮食及农业组织的办事处、《巴塞尔公约》和《斯德哥尔摩公约》的区域中心，以及环境署的区域办事处），加强了这些中心和办事处对规划和实施能力建设及技术援助活动的参与，并提高了各缔约方在国家和区域两级为充分实施三大公约而制定一个更可持续、更独立的方针所需的能力；

(c) 活动的实施已经下放，并且通过组织联合项目、联合活动和联合研讨会，对国家和区域两级实施活动所需的稀缺财政资源进行了更有效地利用；

(d) 利用与区域中心有关的区域专家，并在三大公约之间进行合作，有利于制定国家和区域两级的联合解决办法，以满足当前和新出现的需要；

(e) 环境署建立了一个设在现有环境署区域办事处的区域化学品和废物组协调员网络，以促进区域活动、国家联络点、三个秘书处组织的活动、通过支持能力建设而组织的活动以及三大公约秘书处联合组织的技术援助活动之间的双向交流，从而支持各缔约方在与化学品和废物有关的问题方面的工作；

(f) 与合作伙伴和潜在捐助方进行联合合作，提高了与化学品和废物有关的问题在全球环境议程上的地位，从而加强支持缔约方实施与三大公约的工作方案有关的活动。现正与可持续发展委员会、世界贸易组织、世界海关组织、绿色海关计划及其他的关键伙伴组织合作，实施具体的联合方针、代表权和对其他进程的投入；

(g) 建立了三个秘书处之间的联合服务，以提高面向缔约方的服务的效率和质量。如协同增效决定中所界定，这些服务包括财政、行政、法律和信息技术方面的服务，以及涉及信息和公众认识的服务。通过以更协调、高效和有效的方式联合提供这些服务，在国家、区域和全球各级将资源从行政转移到实施层面，有利于各缔约方，并且有利于向各国提供更全面、更有效的支助，以便实施三大公约；

(h) 通过联合服务继续努力加强三个秘书处之间的合作和协调，取得了如下成果：通过建立一个面向三个秘书处技术人员的更广泛的专门知识库，提高了支助和服务各缔约方的能力；统一了程序的应用和用以增加联合规划机会的工具；通过一个有效的备份系统提高了服务的连续性；并且更有效地利用员工技能和培训。

40. 协同增效进程旨在加强化学品和废物组内部的合作和协调，提高了这一政策领域的可见度，并对其进行了政治重组。该进程还将继续吸引国家、区域和全球各级对实施三大公约的财政支助。

41. 环境署将继续在化学品和废物组内利用多边环境协定之间的协同增效，并以与其任务相符的方式注重与下列事项有关的问题：在即将到来的两年期内实现与生物多样性有关的多边环境协定之间的协同增效，同时充分认识到各缔约方大会的权力和自主权。

七、相关进程和声明

42. 全球环境基金（全环基金）成立的目的是提供“新的和额外的赠款和优惠资金，以支付各类旨在实现商定全球环境惠益的措施的商定增量成本。”¹⁹环境署一份有关全环基金未来方向的报告的作者指出，“有关全环基金改革的谈判和要求环境署‘升级’的呼声反映了为加强国际环境治理的连贯性和领导力所作的努力。然而，在考虑全环基金和环境署在加强国际环境治理方面分别发挥的作用时，应该回顾两者各自的起源、职能和任务”。²⁰在国际环境治理的范围内，全环基金的任务是“服务、促进，而不是领导。”²¹第五次充资进程目前正在进行中，将于2010年2月结束。

43. 秘书长在最后总结中表达了出席2009年9月22日在纽约举行的气候变化首脑会议的领导人的普遍情绪，并指出“气候变化对策应该在可持续发展的更

19 《关于建立经调整的全球环境基金的文件》，全环基金，华盛顿，2008年，第12页。

20 C. Martin 和 J. Werksman，《关于全环基金未来的思考》，环境署，2009年，第26页。

21 同上，第27页。

广泛的范围内考虑”。他进一步指出，领导人表达了“需要一个公正的治理框架，具有均衡的代表权，并尊重发展中国家的优先事项”。²²

44. 法国和德国的领导人在致秘书长的公开信中呼吁“建立一个新的体制架构……，以促进制定国际环境法律”；“修整环境治理”；并利用“哥本哈根会议上形成的势头，为成立一个世界环境组织而取得进一步进展”。²³

45. 巴西和法国的领导人于 2009 年 11 月进一步呼吁建立一个国际组织，他们发表联合声明：

巴西和法国赞同需要建立一个致力于环境和可持续发展的国际组织，以确保国际社会在这些领域的努力连贯一致。两国确信应在 12 月的哥本哈根会议上加以推动，以便于这样的组织能在 2012 年里约热内卢的“里约会议 20 周年”成立。²⁴

46. 2009 年 11 月 17 日，在亚的斯亚贝巴举行的气候变化十国首脑委员会会议上，肯尼亚总统敦促非洲各国首脑合作努力，推动环境署成长为一个成熟的驻内罗毕世界环境组织。

47. 2009 年 11 月 27-29 日在西班牙港举行的英联邦政府首脑会议上，与会代表“支持当前为改革国际环境治理安排而作出的努力。”他们特别指出，“这项改革应当涵盖国际体系中所以符合以下条件的要素，即：与在环境方面具有可持续性的发展有关，纳入环境和发展方面的优先事项，并且迅速切实地应对小国家和最不发达国家的优先需求”。²⁵

48. 2009 年 12 月，由非洲、加勒比和太平洋国家集团成员为一方与欧洲共同体及其成员国为另一方之间的《伙伴关系协定》（《科托努协定》）签约国的议员所组成的非加太-欧盟联合议员大会通过了一项关于气候变化的决议，呼吁“推动联合国环境规划署（环境署）成长为一个成熟的驻（肯尼亚）内罗毕世界环境组织，具有充足的能力应对全世界严重的环境灾难以及相关的挑战”。²⁶

49. 2009 年 12 月在哥本哈根举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第十五届会议上，法国总统与埃塞俄比亚总理联合声明：

哥本哈根会议为发起一项进程以成立世界环境组织提供了一个历史性的机会。这次会议将确保环境、可持续发展和与气候变化的斗争仍然是[会议]以外的国际议程中的首要优先事项，而且也将是在改革国际治理以适应二十一世纪的挑战和现实的道路上向前迈出的一步。²⁷

22 总结的案文请参见 http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/Chair_summary_Finall_E.pdf

23 萨科奇总统和默克尔总理 2009 年 9 月 21 日的公开信。

24 http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=8&press_id=3097

25 《公报》。

26 ACP-EU/100.613/09/fin。

27 http://www.elysee.fr/documents/index.php?cat_id=1&lang=fr&mode=view&press_id=3195

50. 《哥本哈根协议》可能会对国际环境治理产生影响，包括对供资以及对技术开发和转让产生影响。²⁸

51. 2009年6月，几代环境领导人在耶鲁大学于瑞士格里昂组织的全球环境治理论坛上汇聚一堂，重新认识国际环境治理的历史，分析国际环境治理的现状，并畅想国际环境治理的未来。与会者得出结论，“切实、务实和现实的步骤是在改革进程中形成势头所必不可少的。同时，一项广泛的、变革性的愿景需要提供各种进行变革的提议。”²⁹

八、联合国可持续发展会议（里约会议 20 周年）

52. 大会在 2009 年 12 月 24 日的第 64/236 号决议中决定于 2012 年组织一次为期三天的联合国可持续发展会议，或者叫做“里约会议 20 周年”会议，以纪念 1992 年举行的联合国环境与发展会议的第二十周年。会议的主题将包括：可持续发展和消除贫困背景下的绿色经济以及可持续发展的体制框架。³⁰这次会议将形成一份重点突出的政治文件。³¹

53. 大会在该决议序言部分的第十项声明中指出，在实现可持续发展三大支柱的目标方面，尤其是在当前全球危机的背景下，仍然存在各种挑战；并在序言部分的第十二项声明中重申，消除贫困、改变不可持续的生产和消费模式，保护和管理经济与社会发展的自然资源基础，都是可持续发展的总体目标和基本要求。

54. 大会在该决议第 23 段中决定，将在可持续发展委员会的框架内成立一个筹备委员会，负责联合国可持续发展会议的筹备工作。筹备工作将为便利联合国全体国家会员、各专门机构的成员以及可持续发展委员会的其他参与者的充分有效与会做好准备。

28 FCCC/CP/2009/L.7。

29 M. Ivanova, 《二十一世纪全球环境治理：前景远大》，全球环境治理项目，2009年6月。

30 第 20 (a)段。

31 第 20 (b)段。

55. 大会在第 26 段中请秘书长提供一份关于可持续发展领域主要首脑会议成果的实施工作中目前取得的进展和存在的缺口的报告，以及一份关于上文所确定的主题的分析，并提交给政府间筹备委员会第一次会议。

九、前景

56. 各国政府经过讨论，认识到有必要采取行动，以确保各国环境的可持续性；环境在两个方面具有同等重要的地位：它不仅是各国国家财富不可或缺的组成部分，而且是各国经济和社会发展的必要因素。只要考虑到环境在社会几乎所有的基本政策部门（包括农业、卫生、能源和交通部门）中所发挥的作用，这一点就非常明确了。³²

57. 已经有充足的科学证据说明气候变化等环境变化对社会和经济发展造成了负面影响。各国所面临挑战的根源和规模决定了必须在《里约原则》的基础上作出全球性的回应。

58. 鉴于上述原因，仅凭各国的环境部长显然无法应对当今的环境挑战。要加强环境部长相对于其他部门的地位，一个方法就是加强国家治理体系。

59. 上文提及的所有治理进程，包括全环基金和《联合国气候变化框架公约》的谈判，都是各自单独开展工作的。理事会/全球部长级环境论坛的任务就是联合所有环境方面，制定广泛的政策咨询意见和指导。

60. 部长或高级别代表协商小组是依照第 25/4 号决定而成立的。小组为一个能够支持各国应对当今环境挑战并抓住新出现的机遇的国际环境治理体系设定了目标和基本职能，从而为理事会关于促进国际环境治理改革的各项讨论取得成果打下了基础，以期为大会提供投入。

十、协商成果：一些可能的信息

61. 理事会/全球部长级环境论坛是联合国的高级别环境政策论坛，汇聚了世界各国的环境部长，他们共同审查环境领域重要的和新出现的政策问题。理事会/论坛提供广泛的政策咨询意见和指导，其中一个目的就是推动环境领域的国际合作。为此，理事会/论坛邀请了联合国各机构的官员和众多多边环境协定秘书处的首长参加会议，与各国环境部长进行交流，并努力推动包括私营部门在内的主要团体和非政府组织的代表参加会议。

62. 理事会/论坛主席编写一份关于每届会议期间各次部长级协商会议的摘要已成为惯例。主席摘要提供了一个机会，使各国环境部长得以集体向联合国系统、各国政府、民间社会和私营部门发出信息，表明他们对所讨论话题的观点。

63. 除编写摘要以外，主席提议理事会/论坛还应通过一项部长宣言、声明或公报。印度尼西亚和塞尔维亚政府已联合提交了该部长宣言、声明或公报的草案。

32 在为国际环境治理协商小组于罗马举行的会议所编写的背景文件中，环境署执行主任概述了在三大相互依赖、相互促进的支柱的背景下，环境在可持续发展中的作用。

64. 在依照第 25/4 号决定成立的协商小组的工作成果基础上，意大利和肯尼亚政府提交了一份关于国际环境治理的决定草案。

附件

执行主任就联合检查组的建议作出的评论³³

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
<p>第 1 条建议：秘书长应通过环境署理事会/全球部长级环境论坛，向大会提交并请大会审议对发展机构，即环境署和多边环境协定之间劳动分工的明确理解，说明其各自的领域以及在环境保护和可持续发展方面的规范化和业务能力建设活动的种类。</p>	<p>除了加强应对劳动分工问题的持续努力，以及通过环境管理小组、行政首长协调会与开发署等机构和共同国家评估与联发援框架等工具，加强在联合国的业务发展活动中有效纳入环境考虑因素，执行主任还提出，可能有必要进行更深刻的结构性变革，以有效解决这一问题。为此目的，他建议大会应考虑通过《巴厘技术支助和能力建设战略计划》，将其作为一项整个系统范围的计划。</p>	<p>行政首长协调会的成员普遍支持本建议的意图，但他们认为应当以合作的方式推行本建议。这样的话，将要在现有任务的基础上，为多边环境协定和专门机构等各合作伙伴提供建议。本建议的前提是在各会员国通过“千年发展目标”及其他商定的战略优先事项所设定的框架内，切实评估各机构的比较优势和它们在标准设定及业务实施方面的成功历史。此外，各组织指出，比起严格规定环境署和多边环境协定等发展机构之间的劳动分工，在联合国系统内形成有效且高效的群集协调可能是一项更为合适的促进机构间一致性的工具。</p>
<p>第 2 条建议：大会应在制定两年期方案计划时，考虑在联合国战略框架中纳入联合国系统环境保护和可持续发展的全系统政策导向。如果作出该决定，应请秘书长通过行政首长协调会确定这一全系统导向，提交大会核准。</p> <p>第 3 条建议：大会还应作出决定，授权环境署理事会/全球部长级环境论坛通过环境署的中期战略，将其作为一项全系统工具，并成为联合国战略框架不可分割的组成部分。</p>	<p>执行主任对本建议表示欢迎，赞成纳入可持续发展的环境保护方面这一全系统政策导向；该措施还将与大会的基本决议³⁴中所规定的环境署最初的任务完全一致，以支持 2009 年 9 月 14 日第 63/311 号决议。</p> <p>虽然环境署的 2010-2013 年中期战略为其本身提供了宝贵的指导，但该战略还需重新调整，以满足整个联合国系统的需求，并成为联合国系统战略框架的必要组成部分。</p>	<p>各组织支持纳入可持续发展的环境保护要素这一全系统政策导向。但它们仍然怀疑，通过大会所讨论的由秘书处编制的两年期方案预算战略框架，能否实现这一导向，因为该导向没有涵盖整个联合国系统。它们指出，通过行政首长协调会等机制以及针对具体问题的环境管理小组，已经开展了相关的全系统规划。</p>

33 这些建议按从联合检查组收到的原文转发，未经正式编辑。秘书长的回应全文见 A/64/83/Add.1-E/2009/83/Add.1，执行主任的回复全文见 UNEP/GCSS.XI/5。

34 1972 年大会第 2997(XXVII)号决议。

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
<p>第 4 条建议： 秘书长应在环境署执行主任的协助下，通过环境署理事会/全球部长级环境论坛向大会提出方式建议，在不设立独立公约秘书处的情况下，会员国能够通过这些方式，更好地制定和管理多边环境协定。</p>	<p>许多国家、尤其是发展中国家在人力和财政资源方面正面临着日益增长的限制因素，它们所关切的一个问题就是，既要回应多边环境协定的管理和实施效率问题，同时又要尊重各多边环境协定的法律独立性。因此，执行主任支持本建议，即确定各种方式，通过大会来管理今后各项协定的制定和运作，包括目前关于一项汞文书的谈判。根据上述结果和国际可持续发展研究所的近期研究成果（其中强调了各国政府面临高昂间接费用的问题），他进一步提出，应当密切关注各化学品和废物公约目前的协同增效进程，将所吸取的经验教训应用于汞谈判，并通过生物多样性相关公约各自的缔约方大会以及环境署理事会，向这些公约交流经验教训。</p>	<p>行政首长协调会的成员大部分同意本建议的意图，因为本建议适用于为今后各项多边环境协定的制定和管理规定相关的标准方式。然而，本建议没有考虑到，可能存在更重要的实质性理由，要求设立独立的条约秘书处。如果考虑到此类理由，现有多边环境协定的职能可能会发生变动。在实质性责任与工作领域之间的关系足够紧密的情况下，如果多边环境协定是联合管理的，而且各协定的汇报要求与能力建设活动之间的协同增效得到了提高，那么将更有可能利用基于各国优先事项的共同国家评估/联发援框架体系等，来确保国家一级的工作。如果让代表各多边环境协定的环境管理小组，或更专业化的协调机制，如生物多样性相关公约联络小组或里约各公约联合联络小组，来负责制定这些方式，则很可能大有裨益。</p>
<p>第 5 条建议： 大会应该通过启动其自身对多边环境协定报告的定期审查，为环境署理事会/全球部长级环境论坛提供充分支持，从而促进理事会/全球部长级环境论坛履行其任务，即定期审查和评估所有联合国系统内管理的多边环境协定实施情况的能力，以便按照第 SS.VII/1 号决定，确保多边环境协定之间的协调和一致，并向大会告知已经取得的进展。</p>	<p>虽然根据现有任务，该事项已属于环境署的职权范围，但是增强理事会/全球部长级环境论坛作为环境事务全球主管的作用和地位，对于环境署扮演这一角色来说至关重要。通过在休会期间不断就这些问题展开工作，就有机会加强理事会/全球部长级环境论坛在履行其任务方面的作用。</p> <p>但是，除其他因素外，在此方面的取得进展的关键在于大会解决下述重要问题：将理事会的成员范围从现有的 58 个成员国扩大到全体成员国。³⁵ 10 多年来，普遍成员制的问题一直在</p>	<p>各组织同意该建议，并指出，根据现有任务，该事项已属于环境署的职权范围。考虑到该建议所依据的基本原理，这一做法的有效性也将受到任何有关环境署理事会普遍成员制的最终决定的影响。</p>

35 参见理事会第 SS.VII/1 号决定、《约翰内斯堡执行计划》和 2003 年 12 月 23 日的大会第 58/209 号决议，该决议要求将各成员国、理事会及联合国系统的相关机构就普遍成员制所发表的评论意见提交大会，供其在第六十届会议上审议。

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
	<p>议程之列，秘书长已就“这一复杂的问题”³⁶向大会提交了两份报告，即2004年8月的第A/59/262号报告和2006年8月的第A/61/322号报告，以供其审议。</p> <p>大会第六十四届会议有望解决这一问题，其所做决定将帮助环境署秘书处明确在此事项上的方向。</p> <p>执行主任进一步强调，可以支持环境署理事会/全球部长级环境论坛和缔约方大会的工作，他建议，大会应通过第二委员会引入一个常设议程项目，用于讨论与实施协定相关的战略问题，以及一个环境分项目，用于全面地讨论与千年发展目标 7 下的环境可持续性直接相关的所有项目。</p> <p>为尊重辅助性原则，大会还可以通过第二委员会引入一个常设议程项目，用于讨论与实施相关的战略问题，以支持理事会/全球部长级环境论坛和缔约方大会的工作。有必要向大会通报各成员国作为不同多边环境协定的缔约方的情况，以确定大会的作用，因为并非所有成员国都是所有多边环境协定的缔约方。</p>	
<p>第 6 条建议：秘书长应根据环境署执行主任的建议，与多边环境协定秘书处进行协商，向大会提交关于建立环境保护和可持续发展政策的国家平台，以及适时建立区域平台的准则，供大会审议和核准。这些准则能够将多边环境协定的实施纳入共同国家评估和联发援框架进程。</p>	<p>考虑到各国在国家和区域两级的支助需求，执行主任欢迎这一建议。他还指出，所建议的国家和区域平台不应仅限于共同国家评估和联发援框架进程，还应包括发达国家和发展中国家其他相关进程。</p>	<p>根据可持续发展框架所确立的国家优先事项，行政首长协调会成员同意，有必要建立能够促进将环境保护和可持续发展政策，包括多边环境协定的实施纳入共同国家评估和联发援框架进程的区域或国家平台。应当在一个联合国/驻地协调员制度内建立这些平台，并通过一个能够确保必要的所有权和获得联合国系统关键部分的</p>

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
		支持的进程加以建立。环境署秘书处正与发展集团和联合国系统职员学院合作，努力将环境可持续性问题的，包括多边环境协定的工作纳入与联发援框架相关的进程。目前还没有制定针对此类平台的预算条款。因此，在环管小组和发展集团所提供投入的基础上，行政首长协调会提议，应由主管机构开展最终的平台设计工作及作出有关维持平台所必需的资金的决定。在创建这些国家和区域平台前，应对现有平台进行分析，因为与创建新的平台相比，能利用现有平台会更好。
<p>第 7 条建议： 作为行政首长协调会的主席，秘书长应鼓励各组织和多边环境协定的行政首长：</p> <p>(a) 采纳大会第 60/257 号决议批准的注重结果的管理框架，为管理和协调环境活动制定一个全系统联合规划框架，并为此目的，</p> <p>(b) 拟订一份指示性规划文件，协助其对环境领域的活动进行联合规划。</p>	<p>执行主任认识到了该建议的重要性及其与第 2 条和第 3 条建议的密切关系。为实现这一建议，他建议利用现有大会的各项决议，包括 1975 年 12 月 9 日的第 3437 (XXX)号决议，以及 1982 年 12 月 20 日的第 37/217 号和第 37/219 号决议，这些决议提供了制定用于管理和协调环境活动的全系统联合规划框架的基础；以及拟订一份指示性规划文件，以便对环境领域的活动进行联合规划。</p>	<p>行政首长协调会成员支持该建议，并且已经开始在行政首长协调会和环管小组框架内实施这一建议，环管小组的成员中包括了多边环境协定。各组织计划更好地利用来自环管小组和环境署的专家建议和准则，包括在规划其采购或其它活动时利用这些建议和准则，以减少活动对环境产生的影响。要制定注重结果的联合规划框架，需要一个政府间进程商定并通过一项政策方针和战略，而这就需要在制定联合框架前就明确的劳动分工达成一致（参见上文第 1 条建议），以及就奖励措施和合作方式展开分析（参见上文针对第 2 条和第 3 条建议的评论意见）。</p>

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
<p>第 8 条建议： 秘书长应与多边环境协定以及相关的联合国系统内各组织协商，就环境活动筹资的充分性和有效性进行审查，重点审查增量成本的概念，并通过相关的政府间机构向大会提交报告。</p> <p>第 9 条建议： 大会应在接到秘书长上述报告以及相关政府间机构的意见后，重新确定适用于现有财务机制的为增量成本筹资的概念。</p>	<p>整个国际环境治理系统都需要增加对实施工作的供资。与其他机制相比，环境领域的资金筹集和有关的治理安排极为分散，各机构不断地竞争资金，这表明在总体上，交易效率低下，间接费用高昂。分散的供资系统导致出现下述问题的风险增加：出现重复现象，同时忽略资金缺口。</p> <p>全环基金汇报说，针对全环基金任务中各项全球环境问题的资金需求正在迅速增加，全环基金成立的目的是，提供新的和额外的赠款和优惠资金，以支付各类旨在实现商定全球环境惠益的措施的商定增量成本。</p> <p>全环基金建议，应大幅提高全球环境问题的供资水平，以解决各种日益紧迫的问题。</p> <p>鉴于发展中国家在履行各项全球环境义务方面日益增加的资金需求，执行主任认为，在联合国全系统范围内对环境活动筹资的充分性和有效性进行审查，对于理解缺口并应对这些挑战是至关重要的。但是，如果仅关注增量成本这一概念，可能太过于狭隘了。环境署秘书处将支持全面看待国际环境治理方面的供资挑战的任何倡议。</p> <p>因此，执行主任支持这两条建议，只要它们与审查现行财务机制有关，同时注意到 2007 年 12 月 19 日大会第 62/208 号决议。</p>	<p>行政首长协调会对该建议表示关切，并提出，增量成本的概念仅适用于全环基金提供的资金，但不适用于其他由联合国系统、国际筹资机构或双边捐助者所提供的资金。各组织提出了一个更为根本的关切事项，即环境方面的开支没有完全依据相关理事机构，包括多边环境协定理事机构所设立的优先次序，并建议，大会应考虑建立一个用于环境目的的财务追踪系统，该系统可参照人道主义领域追踪系统的条线，并考虑环管小组在实施这一事项过程中可能发挥的作用。</p>

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
<p>第 10 条建议：秘书长应参照环境署执行主任的提案，与环境署管理的多边环境协定秘书处协商：</p> <p>(a) 制定和/或审查为缔约方大会提供行政、财务和人力资源管理服务的各个实体的权力分配、角色和责任的划分；以及</p> <p>(b) 拟订关于服务程度的明确协定，界定联合国内罗毕办事处和日内瓦办事处为多边环境协定秘书处提供服务的程度和种类。</p>	<p>执行主任支持这一建议，并正在审查环境署与多边环境协定秘书处之间的现有行政安排。正在根据审查结果、缔约方大会的相关决定以及环境署权力分配方面的经验，确定环境署多边环境协定秘书处的权利分配范围。</p> <p>环境署秘书处的行政服务科目前正在审查各项行政安排，同时考虑到环境署所有办事处、包括多边环境协定秘书处对人力资源管理处的要求。这一做法将清楚地划分各个向环境署多边环境协定提供行政、财务服务和人力资源服务的实体的角色和职责。</p> <p>环境署秘书处向各秘书处提供行政支助。对于很多服务，这一支助职能已外包给内罗毕办事处和日内瓦办事处，并已针对各类服务拟定了服务程度协定。不过，环境署正在审查这些协定，以期改进环境署得到的行政支持，并界定为多边环境协定提供服务的水平。</p>	<p>行政首长协调会成员支持这一建议，并指出，已围绕提议的服务程度协定展开了工作。</p>
<p>第 11 条建议：秘书长应在环境署执行主任的协助下，经与多边环境协定秘书处协商，对环境署和内罗毕办事处为多边环境协定秘书处录用工作人员的相关做法进行审查，并就改善员额配置和工作人员的地域分布提出步骤建议。</p>	<p>员额补充由相应的缔约方大会核准，人员的选择通过联合国征聘系统进行。环境署执行主任已任命了一位协调人，以改善员额配置和管理方面的协调工作。</p> <p>员额配置和地域分布情况正在若干个层面得到进一步改善，包括根据人力资源行动计划所设立的目标以及执行主任与秘书长所签署条约中的目标实施控制，以便及时录用。</p>	<p>行政首长协调会成员支持这一建议，他们认为，与第 10 条建议的情况一样，该建议适用于环境署管理的多边环境协定，并指出，相关工作已在进行中。</p>

联合检查组的建议	执行主任的综合回应	秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）作出的综合回应
<p>第 12 条建议： 秘书长应：</p> <p>(a) 提高根据实际成本使用方案支助费用资源情况的透明度，以及为联合国和环境署管理的多边环境协定提供服务情况的透明度，并为此确保为这些服务收取的方案支助费用按照实际发生支出制定预算和应用；</p> <p>(b) 要求联合国财务主任与向缔约方大会提供行政服务的联合国实体进行协商，并根据协商结果向大会建议，为提供给多边环境协定的行政支助服务设立共同预算，供大会通过，并向各缔约方大会告知这类安排造成的行政和预算影响。</p>	<p>执行主任原则上支持第12条建议(a)，且正在完成一项有关方案支助费用的内部研究。要实施该建议，需考虑行政首长协调会就方案支助费用的定义和使用所达成的一致意见，特别是那些被界定为“间接”性质的费用（CEB/2005/HLCM/R.22，第2页）。还将适当考虑1982年3月3日第ST/AI/286号行政指令：控制方案支助费用收入使用的联合国政策。</p> <p>但是，执行主任不支持第12条建议(b)中所述内容。必须在制定补算战略之前，对控制各独立秘书处的数量和扩张这一事项加以考虑。第4条建议对这一点做了说明。还应认识到，要实施第12条建议(b)，需划分执行主任、理事会/全球部长级环境论坛和缔约方大会的职责。</p>	<p>各组织支持建议(a)，并指出，环境署秘书处正在开展一项有关方案支助费用的内部研究。关于建议(b)，行政首长协调会成员指出，鉴于各多边环境协定相应的缔约方大会的自主政策、工作权限和供资安排，可能必须由各缔约方大会发起审查工作，以确定为提供给多边环境协定的行政支助服务设立共同预算是否可行。审查工作可能会涉及管理结构问题和获得共同预算的标准，以及共同预算是否会节约开支。只有在开展了上述审查后，才可能向大会提供知情的建议，供其核准（可参见上文第4条建议的相关评论意见）。</p>