



Distr.: General  
24 November 2021

Chinese  
Original: English



## 联合国环境规划署 联合国环境大会

### 联合国环境规划署 联合国环境大会 第五届会议

2021年2月22日至26日和2022年2月28日至3月2日，

内罗毕（混合）\*

临时议程\*\*项目5

### 国际环境政策和治理问题

## 今后的《全球环境展望》的备选方案： 今后的《全球环境展望》指导委员会最后报告

### 引言

1. 鉴于联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会第四届会议在题为“不断审查世界环境：加强联合国环境规划署的科学和政策衔接并核可《全球环境展望》报告”的第4/23号决议中赋予其的任务已经完成，今后的《全球环境展望》指导委员会欣然向环境大会第五届会议续会提交关于今后《全球环境展望》备选方案的报告。经过近两年的审议，指导委员会成功地分析并提出了以下几个方面的备选方案：

- (a) 确定《全球环境展望》在其目标、职能、设计标准和进程方面的总体方向；
- (b) 建立《全球环境展望》的治理和执行架构；
- (c) 请选定的治理和执行架构负责制定程序、开展评估，并满足能力建设、知识生成和政策支持方面的需求；
- (d) 考虑如何最好地为《全球环境展望》进程提供资源和管理，确保能够以及时和具有成本效益的方式实现其目标。

\* 根据2020年10月8日举行的联合国环境大会主席团会议以及2020年12月1日举行的联合国环境大会主席团和常驻代表委员会主席团联席会议所作的决定，环境大会第五届会议于2021年2月23日休会，并预计于2022年2月以现场会议形式复会。

\*\* UNEP/EA.5/1/Rev.2。

2. 某些会员国还起草了一项随附决议，以便环境大会在其第五届会议的现场会议上就今后的《全球环境展望》提供指导或作出决定。本报告旨在就决议草案的各项内容向环境大会提供理由说明和支持性证据。

## 一、 执行摘要

3. 指导委员会向环境大会提交本最后备选方案文件，以协助其就今后的《全球环境展望》作出决定。指导委员会开展了为期两年的工作，与会员国、利益攸关方和评估专家进行了协商，并探讨了关于今后《全球环境展望》的各种办法、备用安排、备选方案和建议，详情见下文以及指导委员会提交环境大会第五届会议在线会议的中期报告（UNEP/EA.5/24）、指导委员会对今后《全球环境展望》的备选方案的财务、行政与协作影响的可行性研究（UNEP/EA.5/INF/26，附件）以及协商进程结果分析（UNEP/EA.5/24，附件）。在这项工作的基础上，环境大会不妨考虑以下理由说明和调查结果，它们可以为设计今后《全球环境展望》进程提供参考。

### A. 对今后《全球环境展望》的分析的理由说明

4. 以下要素构成了对今后《全球环境展望》的分析的理由基础：

(a) 环境署需要履行联合国大会 1972 年 12 月 15 日第 2997(XXVII)号决议规定的科学与政策衔接任务，特别是不断审查世界环境状况；促进相关的国际科学界及其他专业界，对环境方面的知识和信息的获取、评估和交流作出贡献；并提供政策指导和建议；

(b) 可信、相关且正当的专家主导的政府间评估，可以发挥促进科学界与政策界之间的对话并支持环境问题决策的作用，以实现向《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标中规定的可持续未来的转变；

(c) 《全球环境展望》进程自 1995 年启动以来，已经产生了几份旗舰报告，为决策提供了依据，并为环境署理事会和环境大会的关键决定提供了参考，还为加强环境署的科学与政策衔接作出了贡献，包括为此动员了专家和伙伴机构的实物支助；

(d) 环境大会在第 4/23 号决议中决定设立一个由其主持的指导委员会，负责监督关于今后《全球环境展望》进程的协商工作，并负责编写本备选方案文件和备选方案中期报告；

(e) 今后的《全球环境展望》指导委员会提交的备选方案中期报告中汇编了通过协商进程收到和编写的意见，并对其进行了分析。

### B. 设计《全球环境展望》进程的总体办法

5. 《全球环境展望》的目标是不断审查世界环境状况，以定期为联合国会员国、利益攸关方及其他行为体的集体<sup>1</sup>和个人行动提供参考和支持，同时加强环境署的科学与政策衔接。

<sup>1</sup>集体行动是指根据多边环境协定及其他环境进程，如《2030 年议程》及其可持续发展目标采取的行动。

6. 《全球环境展望》进程旨在通过一套相互支持的职能来实现这一目标，这些职能包括开展专家主导的政府间评估，以及为政府间商定的能力建设、知识生成和政策制定需求与条款提供支持。
7. 《全球环境展望》的设计应以本备选方案文件所载的主要标准为指导，以确保任务一致性、相关性、正当性、可信度、可及性、附加值及总体可行性。
8. 备选方案文件中提出的专家主导的政府间《全球环境展望》进程的关键步骤，对于实现《全球环境展望》的目标、职能和主要设计标准至关重要。

### C. 《全球环境展望》进程的治理和执行架构的备用安排

9. 可以在环境大会的主持下，通过三种备用办法（称为 A1、A2 和 B）实现四个通用的治理和执行组件，其各自有不同的权力级别：

(a) 会员国代表和经认可的环境大会观察员组成不限成员名额会议，负责咨询或核可进程，并负责《全球环境展望》评估报告及其他交付成果的规划、预算编制、启动和审核，具体方式如下：

- (一) 备用安排 A1 和 A2：请环境署执行主任召集特设磋商和会议，就《全球环境展望》进程提供咨询意见（仿照《全球环境展望》系列第六期报告（第六期《全球环境展望》））；
- (二) 备用安排 B：设立一个特设不限成员名额附属机构，负责监督《全球环境展望》进程；

(b) 由一个咨询或执行（附属）机构负责主持不限成员名额会议，提供程序、行政和财务监督，并作为《全球环境展望》进程的代表，该机构的组成在性别、地域和学科方面保持均衡。<sup>2</sup> 设立该机构的方式如下：

- (一) 备用安排 A1：请执行主任任命一个政府间和多利益攸关方咨询小组（25 至 30 名成员）（仿照第六期《全球环境展望》）；
- (二) 备用安排 A2：在联合国环境大会的主持下设立一个政府间和多利益攸关方（经认可的观察员）指导小组（25 至 30 名成员）（仿照今后的《全球环境展望》指导委员会）；<sup>3</sup>
- (三) 备用安排 B：请附属机构选举一个由政府官员组成、也可带有观察员代表的主席团（10 至 15 名成员）；

(c) 由一个多学科专家机构负责主持专家会议、提供科学监督、甄选专家，并作为《全球环境展望》进程的代表，该机构的组成在性别、地域和学科方面保持均衡。设立该机构的方式如下：

- (一) 备用安排 A1 和 A2：请执行主任任命一个多学科咨询小组（25 名成员）（仿照第六期《全球环境展望》）；

<sup>2</sup> 成员应：(a) 有能力履行所赋予的职责；(b) 具备自然科学和社会科学方面的环境科学专长；(c) 具备关于《全球环境展望》工作主要方面的科学、技术或政策专长和知识；(d) 具备宣传、推广科学并将科学纳入政策制定进程方面的经验；(e) 具备在国际科学和政策进程中的领导和工作能力。

<sup>3</sup> 指导小组的成员可以从会员国或联合国专门机构成员的提名中甄选，由环境署常驻代表委员会进行评估和核准。

(二) 备用安排 B：请附属机构任命一个多学科专家小组（25 名专家）；

(d) 由环境署秘书处管理的执行架构可包括：

(一) 由联合国所有区域的独立专家组成的编写小组，其具有可靠的出版和研究经验，具备按照核定的范围（设计）开展有时限的评估的经验，包括有能力使用来自联合国所有区域的、用联合国所有语文撰写的文献；

(二) 由几个工作队负责指导制定和实施各种方法，以及履行评估以外的职能，如能力建设；

(三) 由环境署以外的伙伴机构提供的协作中心和技术支持小组，负责支持编写小组或专家主导的工作队开展具体的有时限的评估。

## D. 制定程序、规划、预算编制、范围界定及开展评估，以及支持能力建设、知识生成和政策制定的办法

10. 环境大会不妨审议各种评估备选方案（全面、专题和综合）<sup>4</sup> 或潜在的混合备选方案，并责成《全球环境展望》的治理架构：

(a) 启动一项进程，以制定一套由会员国商定的程序，其反映上述目标、职能、标准和进程；

(b) 根据会员国、利益攸关方和专家的意见，制定滚动工作计划和有时限的预算，并启动下一次《全球环境展望》评估，以处理已确定的需求、优先事项和新出现的问题；

(c) 与相关机构合作，确定支持能力建设、知识生成和政策制定的需求与条款，以及满足这些需求所需的规划和预算服务。

## E. 行政、协作和财务问题

11. 环境大会不妨请环境署执行主任管理《全球环境展望》进程，具体方式包括：

(a) 为全球环境展望秘书处配置足够的人力资源，并培养内部贡献和专长，由包括环境基金在内的核心基金提供充足、可预测和稳定的财政资源；

(b) 推动与各协作中心建立伙伴关系并从各技术支持小组获得援助；

(c) 推动为该进程调集预算外资源，包括酌情设立一个专项信托基金。

## 二、 备选方案文件的目的是和结构

12. 由联合国环境大会第 4/23 号决议作为一个附属机构设立的今后的《全球环境展望》指导委员会，欣然向环境大会提交本最后备选方案文件，以协助环境大会就今后的《全球环境展望》作出决定。

<sup>4</sup>具体而言，这些备选方案是：备选方案 1：每四年进行一次具有区域专门性的全面的全球综合环境评估；备选方案 2：视需要进行专题评估；备选方案 3：相关全球评估的综合。

13. 本报告的结构旨在着重阐述决定今后的《全球环境展望》的较佳备选方案的理由说明，以供环境大会审议，并为环境大会提供与以下四个关键领域相关的潜在决策点：

(a) 确定《全球环境展望》在其目标、职能、设计标准和进程方面的总体方向；

(b) 建立《全球环境展望》的治理和执行架构；

(c) 请选定的治理和执行架构负责制定程序、开展评估，并满足能力建设、知识生成和政策支持方面的需求；

(d) 考虑如何最好地为《全球环境展望》进程提供资源和管理，确保能够以及时和具有成本效益的方式实现其目标。

14. 为协助环境大会作出决定，指导委员会在本最后备选方案文件中对各种备选方案及其影响、优缺点进行了更详细的分析。本报告的辅助文件包括一份详细的背景文件（UNEP/EA.5/INF/18）、备选方案中期报告、详细的可行性研究，以及与会员国、利益攸关方和评估专家进行的两次全面磋商的结果分析。本最后备选方案文件在最相关之处引用了这些辅助文件中的主要支持性证据。

### 三、对今后《全球环境展望》的决定的理由说明

15. 在就今后的《全球环境展望》进行决策的过程中，联合国环境大会不妨铭记环境署的科学与政策衔接任务，这项任务立足于联合国大会第 2997(XXVII)号决议赋予环境署理事会的不断审查世界环境状况的核心职能。这项在成立时就被赋予的任务还包括促进相关国际科学界和其他专业界对环境知识和信息的获取、评估和交流作出贡献这一职能，以及与提供政策指导和建议有关的职能。

16. 环境大会不妨确认，可信、相关且正当的专家主导的政府间评估，可以发挥促进科学界与政策界之间的对话并支持重要环境问题决策的作用，以实现向《2030年可持续发展议程》及其可持续发展目标中提出的可持续未来的转变。

17. 指导委员会中期报告第二部分及随附背景文件总结了《全球环境展望》进程及先前的六份全面的《全球环境展望》评估报告的作用。前三期《全球环境展望》是以专家和伙伴关系为基础的综合评估。自《全球环境展望》系列的第四期报告以来，该进程开始具有专家主导的政府间评估的复杂特征。中期报告所附的 2020 年协商结果分析表明，参加协商的绝大多数会员国（116 个中的 114 个，占 98%）、评估专家（96%）和利益攸关方（94%）赞成《全球环境展望》进程应继续下去。

18. 作为其决定理由说明的一部分，环境大会不妨确认，《全球环境展望》进程自 1995 年启动以来，已经产生了几份旗舰报告，为决策提供了依据，并为理事会和环境大会的关键决定提供了参考，同时还为加强环境署的科学与政策衔接作出了贡献，包括为此动员了专家和伙伴机构的实物支助。环境大会还不妨确认，绝大多数会员国、利益攸关方和评估专家支持将《全球环境展望》进程继续下去。

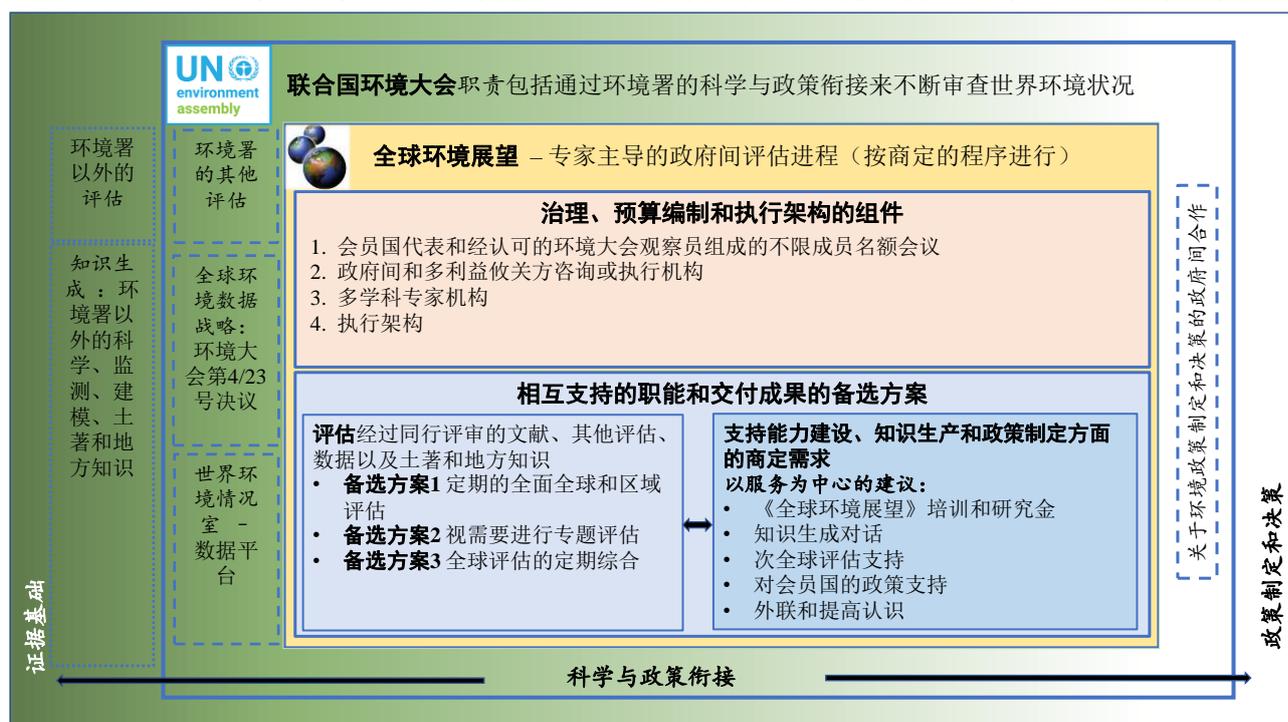
19. 在审议本报告的调查结果时，环境大会不妨回顾其第 4/23 号决议，其中决定设立了一个由其主持的指导委员会，负责监督就今后《全球环境展望》进程开展协商和编写备选方案文件。大会还不妨欢迎通过协商进程收到的意见。

## 四、今后《全球环境展望》的总体设计办法

20. 在编写中期报告和可行性研究过程中进行了大量审议之后，指导委员会制作了一张示意图（如第 6 页所示）来说明《全球环境展望》总体进程，以及拟议的备用安排、备选方案和建议如何与其相适应。该示意图重申，《全球环境展望》是环境大会职权范围内的一项专家主导的政府间评估进程，它是环境署的科学和政策衔接的关键支持要素。《全球环境展望》进程借鉴一个证据基础，其中包括第 4/23 号决议要求的全球环境数据战略、世界环境情况室、全球环境监测系统、关于可持续发展目标指标和统计的工作、有益于环境的全球学习和观察方案（GLOBE）及全球资源信息数据库（GRID）网络、由环境署和联合国主导的各项评估、经过同行评审的大量科学文献、监测数据、全球和区域建模工作，以及土著和地方知识等其他知识体系。

21. 该示意图反映了一个提案，即《全球环境展望》进程可以按照商定的程序进行，而这些程序可以按照本文件第四节的建议加以制定。该示意图介绍了治理、预算编制和执行架构的组件和备用办法，本报告第五节将进一步加以说明和分析。

### 联合国环境大会职权范围内、作为环境署科学与政策衔接一部分的专家主导的政府间评估进程《全球环境展望》今后发展备用安排、备选方案和建议的示意图



22. 最后，该示意图提出了与执行《全球环境展望》的扶持性和相互支持的职能有关的备选方案和建议，它们通过为能力建设、知识生成和政策制定方面商定的需求提供支持，加强环境署的评估职能和科学与政策衔接。与中期报告相比，以服务为中心的办法（中期报告中的备选方案 3）不再被视为一个独立的备选方案，而成为一套以扶持性和加强型服务为中心的建议，可以支持在评估职能下提出的所有备选方案。应指出的是，评估备选方案不一定相互排斥，它们既可以单独进行，也可以组合进行（混合方案）。指导委员会认为，这种重新配置的办法更好地反映了今后《全球环境展望》评估进程的备选方案。与先前中期报告调查结果相比的这一变化，与环境署的科学和政策衔接保持一致，

并且与其他评估进程（例如生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台及政府间气候变化专门委员会）的科学与政策衔接保持一致。下文第六节将进一步说明和分析这些备选方案和建议。

## A. 今后《全球环境展望》的目标和职能

23. 鉴于大家普遍支持将《全球环境展望》继续下去，指导委员会建议，按照其中期报告，《全球环境展望》进程应反映环境署的科学与政策任务，并具有以下目标：

《全球环境展望》的目标是不断审查世界环境状况，以定期为联合国会员国、利益攸关方及其他行为体的集体<sup>5</sup>和个人行动提供参考和支持，同时加强环境署的科学与政策衔接。

24. 环境大会不妨强调该目标，并强调《全球环境展望》进程旨在通过一套相互支持的职能来实现这一目标，这些职能包括开展专家主导的政府间评估，同时为政府间商定的能力建设、知识生成和政策支持需求与条款提供支持。在履行本职能时，《全球环境展望》进程将通过对科学成果和其他信息定期进行可信、正当而相关的评估，彻底审查、分析和综合现有知识，意在促进各国政府和其他利益攸关方对环境采取知情和有效的行动。2020 年对今后《全球环境展望》的协商进程结果确定了对以下方面的支持：可靠的现状和趋势分析、与设想情况制定和模型开发界合作、加强政策分析、政策支持、综合数据共享、科学与政策衔接方面的能力建设，以及为宣传评估成果而进行外联。

## B. 今后《全球环境展望》的主要设计标准

25. 在对今后的《全球环境展望》进行分析时，指导委员会确定了今后的《全球环境展望》应满足的七项主要标准。中期报告的第三部分介绍了这些标准，现将其载列如下：

(a) 《全球环境展望》各期在任务上的一致性和可比性；

(b) 《全球环境展望》在灵活响应会员国和利益攸关方需求方面的相关性（或重要性），例如在提高环境政策成效方面；

(c) 通过公正而有代表性的合理程序以及在地域、性别和学科方面均衡的团队组成，使《全球环境展望》具有被会员国和利益攸关方认可为权威评估的正当性；

(d) 以科学上认可的方法和多个来源的分析为基础，使《全球环境展望》具有作为可靠而严谨的评估报告的可信度；

(e) 《全球环境展望》的可及性，指的是会员国和利益攸关方可以查阅其成果、基础知识库和环境数据，以支持制定政策、决策和加强科学与政策衔接；

(f) 《全球环境展望》的附加值，即确保其符合环境署的任务，避免与其他全球评估进程重复，同时应对相互联系和贯穿各领域的问题并查明差距和新出现的问题；

<sup>5</sup>集体行动是指根据多边环境协定及其他环境进程，如《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标采取的行动。

(g) 就对环境署科学与政策衔接的行政、财务与协作架构及其他倡议的影响而言，使《全球环境展望》具有总体可行性，包括定期编写该报告的业务连续性。

26. 环境大会不妨承认，《全球环境展望》的设计应以上述主要标准为指导。

### C. 专家主导的政府间《全球环境展望》进程

27. 环境大会不妨确认，专家主导的政府间《全球环境展望》进程中的关键步骤对于实现上述目标、职能和主要设计标准至关重要。这些步骤列于下文表 1。

表 1

#### 专家主导的政府间《全球环境展望》进程的关键步骤

(a) 规划和预算编制。《全球环境展望》进程将在会员国和利益攸关方提供的意见的基础上，确定所针对的全球环境问题。以此为参考可以制定一项滚动工作计划和有时限的预算，由会员国审议或（逐段核可）通过（具体取决于所选择治理方案），用以开展评估和支持政府间商定的能力建设、知识生成和政策制定需求与条款。

(b) 会员国将根据一份简短的范围界定预备文件启动评估的范围界定。详细的范围界定文件将由独立专家起草，并由会员国在与专家对话并在区域和全球利益攸关方观察员在场的情况下通过（逐段核可）。该文件将确定时间安排、地域和主题覆盖范围、用户需求、目标受众、大纲、证据基础、相关职能（能力建设、知识生成和政策支持）、编写小组的规模以及有时限的详细预算。范围界定文件将作为会员国决定是否启动评估的依据。

(c) 提名和甄选专家。通过可信的流程、最好是由一个多学科监督机构，甄选出在性别、地域和学科方面组成均衡的评估报告编写小组和负责其他交付成果的专家工作队。应根据优点和资格从会员国和相关利益攸关方的提名中选出专家。

(d) 将由一个以个人身份行事的独立专家小组进行知识状况评估，该小组的组成在性别、地域和学科方面保持均衡。他们将来自现有评估、经过同行评审的科学文献及其他相关知识来源和知识体系的现有知识，开展与政策相关的集体和反复审查、综合、分析、严格评价和判断（包括置信水平）。评估草案将经过下文概述的审查、协商和审核。决策者摘要将强调关键信息和调查结果，带有置信度陈述和对报告全文相关章节中的分析的引述。

(e) 审查和协商。评估报告各章节和决策者摘要草案通常要经过至少一轮专家、各国政府和利益攸关方的审查。对摘要的审查还可能涉及与会员国和利益攸关方观察员进行审查和协商。

(f) 避免利益冲突和错误处理。将采取各项措施确保披露和避免利益冲突，这些冲突可能严重损害个人在《全球环境展望》进程中履行其职责的客观性，又或者可能为参与《全球环境展望》进程的任何个人或组织创造不公平的优势。还将采取各项措施来确保及时调查和纠正评估报告中可能出现的错误。

(g) 审核过程。决策者摘要将由一部分评估报告作者编写，以他们的名义出版，并在环境大会主持下，由会员国在一次单独会议上，在与这些作者对话并在利益攸关方观察员在场的情况下核准（逐行核可）。编写了的完整评估报告通常由会员国接纳（在这种情况下，该材料不会经过会员国的详细讨论和商定，但仍会对主题事项提出全面和平衡的意见）。其他交付成果，如完整的综合报告、战略、计划、指南和工具，将以会员国通过（逐段核可）的方式予以审核。随后，环境大会不妨核可会员国核准或通过的《全球环境展望》产品。

28. 表 1 中列出的所有关键步骤都有助于实现主要设计标准，如任务一致性、可及性、附加值和《全球环境展望》进程的总体可行性。进程中的步骤(a)、(b)、(e)和(g)尤其有助于确保《全球环境展望》的相关性和正当性，而步骤(c)、(d)、(e)和(f)对《全球环境展望》的可信度尤其重要。第四节中介绍的备用治理和执行架构在很大程度上也是该进程的一项职能。此外，该进程适用于第六节中列

出的所有评估备选方案以及第七节中建议的能力建设、知识生成和政策支持职能。每个关键步骤所需的资源对于第八节提出的评估备选方案和支持职能的成本计算和可行性分析至关重要。

## 五、《全球环境展望》的备用治理和执行架构

29. 环境大会不妨为《全球环境展望》建立一个为《全球环境展望》进程的关键步骤量身打造的治理和执行架构。指导委员会在中期报告中确定了下文第四 A 和四 C 节所述的备用治理办法。作为对 2021 年今后《全球环境展望》的协商结果的回应，第四 B 节介绍了另一种可能的混合解决办法。表 2 比较了治理架构的通用组件和备用安排。三种备用安排都是由环境大会主持，由环境署执行主任直接或通过管理《全球环境展望》进程来实施治理。第四 D 节所述的秘书处和执行架构对所有备用治理安排而言都是相同的。

表 2

《全球环境展望》进程的备用治理安排比较

通用组件	备用安排 A1	备用安排 A2 (混合)	备用安排 B
1. 会员国代表和经认可的环境大会观察员组成不限成员名额会议，负责进程的咨询或核可，并负责《全球环境展望》评估报告及其他交付成果的规划、预算编制、启动和审核（见表 1）	由环境署执行主任召集的特别协商会议将产生咨询意见（仿照第六期《全球环境展望》）	由执行主任召集的特别协商会议将产生咨询意见（仿照第六期《全球环境展望》）	环境大会设立的特设不限成员名额附属机构（新）
2. 由一个咨询或执行机构负责主持不限成员名额会议，提供程序、行政和财务监督，并作为《全球环境展望》进程的代表。应确保其组成在性别、地域和学科方面保持均衡 <sup>a</sup>	由环境署执行主任任命的一个政府间和多利益攸关方咨询小组（25 至 30 名成员）（仿照第六期《全球环境展望》）	在环境大会的主持下设立一个政府间和多利益攸关方（经认可的观察员）指导小组（25 至 30 名成员）（仿照今后的《全球环境展望》指导委员会） <sup>b</sup>	由附属机构选举的一个由政府官员组成、也可带有观察员代表的主席团（10 至 15 名成员）（新）
3. 由一个多学科专家机构负责主持专家会议、提供科学监督、甄选专家，并作为《全球环境展望》进程的代表。应确保其组成在性别、地域和学科方面保持均衡 <sup>c</sup>	由环境署执行主任任命的一个多学科咨询小组（25 名成员）（仿照第六期《全球环境展望》）	由环境署执行主任任命的一个多学科咨询小组（25 名专家）（仿照第六期《全球环境展望》）	由附属机构任命的一个多学科专家小组（25 名专家）（新）

<sup>a</sup> 成员应：(a) 有能力履行所赋予的职责；(b) 具备自然科学和社会科学方面的环境科学专长；(c) 具备关于《全球环境展望》工作主要方面的科学、技术或政策专长和知识；(d) 具备宣传、推广科学并将科学纳入政策制定进程方面的经验；(e) 具备在国际科学和政策进程中的领导和工作能力。

<sup>b</sup> 指导小组的成员可以从会员国或联合国专门机构成员的提名中选出，由联合国环境规划署常驻代表委员会进行评估和核准。

## A. 备用安排 A1：环境署执行主任召集的政府间会议和设立的咨询机构

30. 环境大会不妨请环境署执行主任继续召集会员国和经认可的环境大会观察员进行不限成员名额特设协商会议，并为《全球环境展望》进程设立咨询机构。不限成员名额协商会议将类似于为第四、第五和第六期《全球环境展望》召集的协商会议。这些会议将按照环境大会议事规则开展工作，并负责制定《全球环境展望》的程序和监督其执行情况（若如此决定），以及表 1 所列的《全球环境展望》进程的政府间监督工作。执行主任将负责设立一个政府间和多利益攸关方的管理问题咨询小组<sup>6</sup>和一个负责科学监督的多学科咨询小组，类似于为第六期设立的咨询小组。<sup>7</sup>这两个机构将努力确保其组成在学科、性别方面及在联合国五个区域之间保持均衡。

## B. 备用安排 A2（混合）：类似于今后的《全球环境展望》指导委员会的领导小组

31. 备用安排 A1 的一个变通做法（也可以作为备用安排 A1 和 B 的混合）是建立一个类似于今后的《全球环境展望》指导委员会的领导小组，为该进程提供政府间监督，并主持备用安排 A1 的不限成员名额协商会议。该领导小组将在环境大会的主持下设立，可取代政府间和多利益攸关方咨询小组，并与备用安排 A1 中提议的多学科科学咨询小组一起工作。领导小组的成员可以通过一些流程来甄选，包括从会员国或联合国专门机构成员的提名中选出，由联合国环境规划署常驻代表委员会进行评估和核准。

## C. 备用安排 B：联合国环境大会下常设的《全球环境展望》不限成员名额特设附属机构

32. 或者，环境大会不妨设立一个常设的不限成员名额特设附属机构，由会员国和经认可的观察员组成，负责监督《全球环境展望》在环境署科学与政策衔接中的作用。该机构将按照环境大会的议事规则，以环境大会的附属决策机构的身份行事，负责制定《全球环境展望》的程序和监督其执行情况（若如此决定），并负责表 1 所列的《全球环境展望》进程的政府间监督工作。该机构将承担参加第四、第五和第六期《全球环境展望》不限成员名额政府间协商会议的会员国和专家所履行的职能，这些职能反映在备用安排 A1 和 A2 中。

33. 该附属机构将从每个联合国区域甄选干事以组成主席团。它还可以有主要利益攸关方的代表（若如此决定）。该附属机构还将设立一个多学科专家小组，由来自联合国各区域的人数有限的独立专家组成，任务是提供科学监督。在甄选主席团和专家小组成员时，将确保其组成在学科、性别方面以及在联合国五个区域之间保持均衡。主席团和专家小组将一同工作，根据商定的程序（若已制定），监督表 1 所列《全球环境展望》进程的执行情况。主席团和专家小组将承担类似于高级别政府间和利益攸关方咨询小组以及第六期《全球环境展望》科学咨询小组的作用。

<sup>6</sup> 由来自联合国五个区域的 25 至 30 名高级别政府代表以及 8 至 10 个主要利益攸关方组成。

<sup>7</sup> 由 25 位知名科学家组成。

## D. 秘书处和执行架构

34. 两种备用安排及混合安排都将获得秘书处支持。环境署执行主任将为今后《全球环境展望》进程提供秘书处，作为环境署的科学和政策衔接的一部分。秘书处将为《全球环境展望》的程序（若已制定）中规定的选定治理和执行架构提供所需的技术支持，包括支持证据基础<sup>8</sup>、各项流程的日常管理和行政，以及执行《全球环境展望》进程和程序所需的预算和资金。

35. 此外，选定的治理和执行备用安排可利用以下全部或部分执行架构（其财务和行政影响见下文第六节）：

(a) 由联合国所有区域的独立专家组成的编写小组，其具有可靠的出版和研究经验，具备按照核定的范围（设计）开展有时限的评估进程的经验，包括有能力使用来自联合国所有区域的、用联合国所有语文撰写的文献。小组通常由一名或多名共同主席、若干协调主要作者、主要作者以及投稿作者、编审和审稿人组成；

(b) 由几个工作队负责指导制定和实施各种方法，以及履行评估以外的职能，如能力建设；

(c) 由环境署以外的伙伴机构提供的协作中心和技术支持小组，负责支持编写小组或专家主导的工作队开展具体的有时限的进程。协作中心通常由环境署秘书处委托和资助，而技术支持小组通常由会员国提供财政支助，但在环境署秘书处的监督下工作。技术支助小组将为评估进程提供实物支助，包括支持查明用其他联合国语文撰写的经过同行评审的文献，但也可从其他来源获得商定的财政支助。

## E. 影响和优缺点

36. 备用治理安排和执行架构将是执行各项程序和实现上文第三 B 节所列标准的关键。备用安排 B 以及（在较小程度上）备用安排 A2 中的可能的混合解决办法，作为环境大会的附属机构，地位可能高于环境署执行主任设立的咨询机构，因此更好地满足关于正当性的标准(c)。备用安排 B，作为一个常设机构，可能比备用安排 A1 更具连续性，因此更符合关于任务一致性和可比性的标准(a)。

37. 两种备用办法（A1 和 B）及混合办法（A2）都涉及政府间和利益攸关方会议与专家会议相结合，因此在财务影响方面十分相似。费用主要包括支助会议筹备工作。这两种办法的业务费用将取决于会议的规模和频率以及关于评估范围、效用和时间安排的各种备选方案的财务和行政影响（将在下文第六节讨论）。会员国和合作伙伴还可选择承办会议，并为降低总费用作出贡献。所有备用安排的通用治理组件的年度费用估计数为 270 000 美元，用于政府间监督和科学监督（见表 3）。

<sup>8</sup> 包括经过同行评审的文献、经过同行评审的国家评估、环境署和联合国主导的评估、世界环境情况室，以及环境署内外的知识生成要素，包括全球环境监测系统、关于可持续发展目标指标和统计的工作，以及与有益于环境的全球学习和观察方案（GLOBE）及全球资源信息数据库（GRID）网络的关键伙伴关系（作为环境署全球环境数据战略的一部分）。

## 六、 制定经商定的《全球环境展望》程序

38. 指导委员会在其中期报告中指出，环境大会不妨启动一项进程，根据过去《全球环境展望》进程和其他相关进程的经验，制定一套经会员国商定的程序。例如，第六期《全球环境展望》进程以秘书处编写的关于科学可信度的文件、以及科学咨询小组关于起草流程和使用置信度陈述的文件为指导。在 2020 年的协商过程中，大家普遍赞成制定经商定的《全球环境展望》程序。指导委员会已就一套程序开展了初步工作，为其分析提供依据。这项工作反映了上文第三节概述的拟议目标、相互支持的职能、主要设计标准以及专家主导的政府间进程。这项工作以目前的《全球环境展望》做法，以及政府间气候变化专门委员会及生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台中商定的各项程序的要素为基础。这可以为今后与其他此类评估进程进行合作创造条件。

39. 这些程序可以主要反映《全球环境展望》的规划、范围界定、审查和审核流程的目标、职能、原则、架构和政府间方面的情况。这套经商定的程序可得到技术准则的补充，与过去《全球环境展望》的办法一致。准则可涵盖专家提名和甄选、材料编写、置信度评估以及如何处理可能的错误和利益冲突等方面的内容。

40. 这些程序需要由在此类事项上具备专长的会员国代表通过一项进程来商定，还可能要专门针对该任务召开政府间会议来进行审查和审议。这些程序必须量体裁衣，符合环境大会就《全球环境展望》的总体办法、治理和执行架构、评估备选方案及其他办法所制定的方向。指导委员会现有的汇编草案可作为资源使用，为程序的制定进程提供有针对性的参考。

### 影响和优缺点

41. 考虑到已经在现有政府间做法和已商定的措辞基础上开展了初步工作，可以认为编写程序草案供会员国审议的财务、行政和协作影响是适度的。不过，为审议这些程序而开展审查以及相关的会员国专家政府间会议将产生相关费用。因此，环境大会不妨责成今后的《全球环境展望》治理和执行架构负责进一步制定这些程序。这些审议工作可以与其他任务一起进行，因而有可能并入与治理和执行架构相关的费用（见上文第四 E 节）。会员国可能需要召开两次会议才能商定《全球环境展望》程序。会员国可暂行决定，《全球环境展望》进程应以指导委员会在程序方面已开展的初步工作为指导。

## 七、 评估备选方案

42. 如中期报告所述，2020 年大范围协商进程的结果发现，可纳入《全球环境展望》评估范围的问题很广泛，包括：

- (a) 分析环境状况和趋势，包括预计的环境变化；
- (b) 在实现国际商定的环境目标和具体目标方面取得进展；
- (c) 环境变化给人类福祉带来的当前和预计风险；
- (d) 环境变化对落实可持续发展目标的影响；
- (e) 不同尺度与不同地理区域的相互联系；
- (f) 在实现国际商定的环境目标方面的政策差距；

- (g) 不同发展背景下政策对策的成效；
- (h) 可能取得成功的政策办法（有关于如何调动稀缺资源的实例）；
- (i) 向可持续未来转型所需的行动和政策选项。

43. 更具体而言，《全球环境展望》评估作为环境署的旗舰报告，应为环境大会的决议和决定（例如环境署的中期战略）、可持续发展高级别政治论坛、《全球可持续发展报告》以及各多边环境协定、相关区域机构及个别会员国的决议和决定提供参考意见。评估报告可以分析和整合来自现有科学、数据和知识的证据，以及其他相关评估的结果，包括来自土著和地方知识等其他知识体系的资料，以应对令人关切的环境问题。

44. 评估将遵循表1所述的关于范围界定、作者提名和甄选、评估报告草案的编写和审查，以及决策者摘要审核等流程。

45. 表3总结了三种评估备选方案的估计费用，并将其与治理和执行以及可能需要的支助职能的预计费用合并在一起。应指出的是，确切的费用将取决于每项评估的规划和范围界定。

## A. 备选方案 1：每四年进行一次具有区域专门性的全面的全球综合环境评估

46. 具有区域专门性的全面的《全球环境展望》全球评估备选方案有以下特点：

(a) 范围：原则上可针对上述的与所有评估备选方案有关的广泛问题，每四年进行一次。全球和区域层面将按照在《全球环境展望》进程的规划和范围界定阶段商定的方式进行处理，具体是：

- （一）在全球评估报告中对区域方面的问题进行综合分析；
- （二）按照过去《全球环境展望》的做法，在全球评估报告中用单独的章节对各区域进行评估；
- （三）仿照第六期《全球环境展望》的分阶段办法，首先是单独的全面区域评估，然后是全面的全球评估；

(b) 证据基础：与商定的范围相关的现有评估、科学文献、灰色文献、数据、模型和设想情况、国家报告，以及土著和地方知识等其他知识体系。

## B. 备选方案 2：视需要进行专题评估

47. 《全球环境展望》专题评估备选方案有以下特点：

(a) 范围：原则上可针对专题环境问题、向具体行为体（如青年、城市和企业）传播《全球环境展望》的科学知识，或改进针对上述与所有评估备选方案有关的广泛问题的方法方面的指导。它可以针对现有政府间评估未涵盖的问题。例如，评估冠状病毒病（COVID-19）大流行的环境影响或可能需要考虑的新出现的问题。区域方面的问题通常会纳入全球分析。制作一份专题评估报告一般需要两年时间。

(b) 证据基础：与商定的范围相关的现有评估、科学文献、灰色文献、数据、模型和设想情况、国家报告，以及土著和地方知识等其他知识体系。

## C. 备选方案 3：全球评估的综合

48. 《全球环境展望》定期对相关评估结果进行综合的备选方案有以下特点：

(a) 范围：原则上可针对上述与所有评估备选方案有关的广泛问题，但实际上由现有相关评估的范围及其相互联系确定，并可在必要时与其他评估机构合作开展额外分析来进行补充。区域方面的问题通常会纳入全球分析。编写一份综合报告通常需要两年时间。

(b) 证据基础：主要使用现有的评估，并在与商定的范围相关的情况下，有限度地使用其他高影响力科学文献来对分析进行更新或补充。

## D. 影响和优缺点

49. 各种备选方案的比较见表 3。如第三 B 节所述，所有备选方案都将遵循一个进程，它是确保评估具有相关性、正当性和可信度（标准 b、c 和 d）的关键。这些备选方案以下列方式满足今后《全球环境展望》的其他主要设计标准：

50. 任务一致性：所有备选方案都将符合环境大会的任务规定，但它们在环境问题分析的覆盖面和范围上有所不同。备选方案 1（全面）的范围和进程将类似于早期的全面《全球环境展望》评估，这可以确保各期《全球环境展望》之间的可比性。备选方案 2（专题）类似于以前的《全球环境展望》专题进程（如《全球性别与环境展望》），但有一份完整的决策者摘要。在《全球环境展望》的旗帜下进行了一些专题评估，但没有一项是专家主导的政府间评估。备选方案 2（专题）和备选方案 3（综合）分别由于覆盖面有限和依赖现有评估，可能无法十分全面地针对环境大会的任务，导致《全球环境展望》与前几期报告的可比性较低。不过，在备选方案 2（专题）和备选方案 3（综合）下规划的各项评估可以相互补充，以支持环境大会的任务。此外，可以将备选方案 3 中的综合办法的范围界定为包括现有评估之外的资料。

51. 《全球环境展望》的附加值：所有备选方案都遵循一项进程，其确保《全球环境展望》符合环境署的任务，避免与其他全球评估进程重复，同时探讨相互联系和共有问题并查明差距。备选方案 1（全面）适合应对各种环境问题之间的相互联系。它的内容将借鉴其他评估的结果，并通过精心的范围界定、执行、使用熟悉其他评估的作者，以及与其他评估进程开展互动和沟通来避免重复。备选方案 2（专题）侧重于填补空白和应对新出现的问题，适合用于补充大量的现有评估。备选方案 3（综合）可以放大其他评估的结论，并通过论述它们之间的相互联系和将它们放置在更广阔的背景之中来创造附加值，同时按照商定的方式得到高影响力、经过同行评审的文献的支持。

52. 《全球环境展望》的可及性：所有备选方案都有助于确保会员国和利益攸关方可以查阅《全球环境展望》的产出以及基础知识库和环境数据，但是，视范围界定情况，备选方案 1（全面）可能通过提供全面信息来解决可及性问题，而备选方案 2（专题）和 3（综合）将通过突出重点和提高针对性来做到这一点。在所有备选方案之下，评估的范围界定过程和决策者摘要的审核过程有助于提高评估结果的可及性，并支持政策制定、决策和科学与政策衔接。在所有备选方案之下，评估结果以及基础知识库和环境数据均可在世界环境情况室和其他类似平台上提供，并辅以动态信息图表以及可访问的近实时数据更新和前景扫描分析。

53. 《全球环境展望》的总体可行性：所有备选方案都确保《全球环境展望》报告的定期制作，以及环境署科学与政策衔接的行政、财务与协作架构及其他倡议的业务连续性。与备选方案1（全面）相比，备选方案3（综合）和（在一定程度上）备选方案2（专题）意味着流程更精简和业务规模缩减，因此费用低于备选方案1（见表3）。各种备选方案对定期编写报告的业务连续性的贡献将取决于规划。各种备选方案的费用差异不尽相同，取决于商定的评估范围和计划进行的评估频率。

表3  
三种备选方案的费用计算和比较（单位：美元）

备选方案及编写时间	年度评估报告编写费用	年度治理费用	年度能力建设、知识生成和政策支持费用	年度费用总数	费用总数（考虑到持续时间）
(1) 具有区域专门性的全面的全球和区域综合环境评估（三年进程）	268万 <sup>a</sup>	135 000用于政府间会议，137 200用于专家监督	900 000	385万	1 155万
(2) 专题评估（视需要）（两年进程）	257万 <sup>b</sup>	135 000用于政府间会议，137 200用于专家监督	900 000	374万	748万
(3) 全球评估的综合（两年进程）	218万 <sup>c</sup>	135 000用于政府间会议，137 200用于专家监督	900 000	335万	670万

<sup>a</sup>基于与第六期《全球环境展望》相似的设想情况。费用要素包括：一次专家范围界定会议和四次作者会议、津贴、伙伴关系协定、软件许可、通信、数字平台、文档制作、排版和翻译。

<sup>b</sup>基于冠状病毒病专题评估的设想情况。费用要素包括：一次专家范围界定会议、三次作者会议、津贴、伙伴关系协定、软件许可、通信、数字平台、文档制作、排版和翻译。

<sup>c</sup>基于题为《与自然和平相处：应对气候、生物多样性和污染紧急情况的科学蓝图》的环境署报告中的设想情况。费用要素包括：一次专家范围界定会议、两次作者会议、津贴、伙伴关系协定、软件许可、通信、数字平台、文档制作、排版和翻译。

这些设想情况中的所有数额均在经过指导委员会审查的费用计算工作和电子表格中计算出来，并基于过去《全球环境展望》进程、治理模式和能力建设工作的近似值。

54. 所有评估备选方案都可以与其他备选方案结合起来，成为混合备选方案和互补的评估。

55. 因此，环境大会不妨审议上述评估备选方案或潜在的混合备选方案，并责成《全球环境展望》的治理架构制定一项滚动工作计划和有时限的预算，并根据会员国、利益攸关方和专家的意见，针对已确定的需求、优先事项和新出现的问题启动下一次《全球环境展望》评估。该计划也将有助于确定和满足对下文所述的支持职能的需求。在能力建设、知识生成和政策制定方面提供此类支持职能是满足会员国更广泛的科学与政策衔接需求，以及设计专家主导的政府间《全球环境展望》评估进程，同时加强《全球环境展望》的长远基础的关键。

## 八、 能力建设、知识生成和政策支持职能

56. 指导委员会进行的分析和大范围协商的结果表明,《全球环境展望》除了其评估职能外,还可以包括扶持性和相互支持的职能,即支持能力建设、知识生成和政策制定方面商定的需求。《全球环境展望》进程的一个关键职能是推动确定会员国的需求,并商定如何通过《全球环境展望》本身或通过环境署内外的其他进程最好地支持这些需求。确切的需求可能取决于环境大会选择的评估备选方案或评估备选方案的组合。

57. 环境大会不妨要求选定的治理和执行架构确定能力建设、知识生成和政策支持职能的需求与条款,并为与相关机构合作开展满足这些需求的活动制定计划和预算。因此,《全球环境展望》将借鉴过去《全球环境展望》进程和其他倡议的经验,着手制定一种确定需求的办法,以及一种以服务为中心的办法,用以按照表 1 中列出的《全球环境展望》进程要素来满足这些需求。建议按照这种办法开展的活动包括:

(a) 通过研究金、培训、交流、对话和协商,将能力建设纳入《全球环境展望》进程;

(b) 与合作伙伴合作,满足《全球环境展望》进程之外的科学与政策衔接领域的能力建设和支持需求,包括通过支持次全球评估;

(c) 与研究、建模、设想情况制定和数据界开展对话,以满足《全球环境展望》进程中确定的知识生成需求;

(d) 就生成和利用土著和地方知识与土著和地方社区合作;

(e) 应会员国和利益攸关方的要求,确定利用《全球环境展望》结果支持政策制定的工具和方法;

(f) 开展外联和提高认识活动(包括辅助产品)。

据估计,一系列此类活动的年度费用可能为 900 000 美元,详见可行性研究报告(见 UNEP/EA.5/INF/26 号文件附件所载可行性研究报告中的分析)。这种提供支持职能的办法可以创造附加值并避免与其他倡议重复,而且可以与这些倡议密切协调。《全球环境展望》进程可以支持其他全球环境评估并与之协作(可能通过特设全球评估对话)<sup>9</sup>,开发共享工具和数据平台,包括概念框架、设想情况和综合模型,以促进各项评估之间的协同作用,并支持能力建设。

### 影响和优缺点

58. 提供上述支持职能是满足各项标准的关键,特别是任务一致性、附加值和《全球环境展望》的总体可行性方面的标准(标准 a、f 和 g)。评估进程中的能力建设对于确保评估的正当性、相关性、可信度和可及性至关重要(标准 b、c、d 和 e)。开展能力建设以满足全面加强科学与政策衔接的商定需求,也有助于加强《全球环境展望》进程的基础,开展关于知识生成的对话也可以起到这种作用,其对于评估的长期相关性和可信度也至关重要(标准 b 和 d)。外联、提高认识和提供商定的政策支持,是加强《全球环境展望》进程的影响力的关键,这些工作有助于提高评估的相关性和可及性(标准 b 和 e)。

<sup>9</sup> 见 <https://www.unep.org/global-environment-outlook/adhoc-global-assessments-dialogue>。

## 九、行政、协作和财务问题

59. 通常，编制专家主导的政府间评估报告的最大成本要素是：

- (a) 秘书处工作人员的薪金；
- (b) 支付政府间会议和专家会议的费用；
- (c) 评估进程中的实务和专家支持费用。

60. 可行性研究中提供了与专家主导的政府间《全球环境展望》评估进程的治理和执行相关的估计费用摘要，以便于比较。对于这些费用，环境署每年能够从核心资金<sup>10</sup>中提供 100 万至 120 万美元，以支持全球环境展望秘书处。<sup>11,12</sup>然而，指导委员会在其可行性研究中进行的分析确定，除核心供资之外，每年还需要调集的额外资源的范围为 230 万至 290 万美元。该数额将取决于对滚动工作计划的决定。

61. 环境大会不妨请环境署执行主任管理《全球环境展望》进程，由包括环境基金在内的核心基金提供充足、可预测和稳定的财政资源，为环境署秘书处配置足够的人力资源，培养内部贡献和专长，推动与各协作中心建立伙伴关系和从各技术支持小组获得援助，并酌情推动为该进程调集预算外资源，包括设立一个专项信托基金，以按照会员国商定的有时限的预算，支持执行《全球环境展望》进程。

62. 应指出的是，上述投资通常会立即产生以下类型的行政效益和回报：

(a) 对《全球环境展望》等专家进程的投资将产生无偿实物捐助，其来自于最多大约 1 000 名专家、政府代表，还可能来自直接为评估进程作出贡献的伙伴机构。据估计，这些实物捐助与评估进程的直接费用相当，使初始投资立刻得到回报；

(b) 投资用于确保《全球环境展望》进程的可信度、相关性和正当性，包括知名度，可加强科学界与政策界之间就对于环境大会作为世界环境问题的权威声音发挥实质性和政治作用至关重要的问题进行对话。这种投资回报对于环境大会在国际环境治理架构中的地位至关重要；

(c) 对政策相关评估产品和进程的投资，可以促进知识生成和支持向可持续未来转变的行动。这种转变在很大程度上取决于增强知识、进一步理解如何让社会恢复和尊重地球支撑人类福祉的有限能力。

### 影响和优缺点

63. 规划、预算编制和范围界定是资金可预测性、进程稳定性、确保成本节约、维护全球环境展望社区和确保上述投资回报的关键。通过治理和执行架构来制定会员国商定的有时限的预算和工作计划，并为《全球环境展望》设立一个专项信托基金，将有助于从广泛的捐助方募集自愿捐款，从而在每项评估进程开始之前保证资金的稳定性和可预测性。这将使评估进程能够提前得到明确规划，从而减少差旅和会议费用，同时可以明确规划评估报告的交付日期，并通过充分的沟通和外联努力来为其提供支持。

<sup>10</sup> 核心资金包括来自经常预算、环境基金和可预测的预算外资源的资金。

<sup>11</sup> 这包括预算外工作人员的薪金和其他报告费用。

<sup>12</sup> 此外，环境署正式工作人员的薪金由经常预算和环境基金供资。