



Distr.: General
10 March 2016



联合国环境规划署
联合国环境大会

Chinese
Original: English

联合国环境规划署
联合国环境大会
第二届会议

2016年5月23日至27日，内罗毕
临时议程*项目6

利益攸关方参与

利益攸关方参与政策

执行主任的报告

摘要

本报告介绍了联合国环境大会主席与各成员国举行的不限成员名额非正式磋商的成果。磋商旨在就联合国环境规划署（环境署）利益攸关方参与新政策中的以下未决要素提出新提案：

- (a) 利益攸关方定义；
- (b) 认可程序和标准；
- (c) 获得会前和会期文件；
- (d) 获得认可的主要群体和利益攸关方与联合国环境大会主席团的会议。

利益攸关方参与的新政策系依照关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的理事会第 27/2 号决定拟订。该决定是环境署理事会在 2013 年 2 月 18 日至 22 日于内罗毕举行的首届普遍成员制会议上通过的。

本报告还包括截至联合国环境大会第一届会议结束时的政策案文，但删除了本人提案所针对的段落。案文包含一项供全体委员会审议的决定草案。

* UNEP/EA.2/1。

截至 2016 年 2 月 18 日下午 14 时 30 分。

关于联合国环境规划署利益攸关方参与政策草案中未决要素的非正式磋商成果： 供联合国环境大会主席审议的要素

	未决要素	供大会主席审议以便形成一致提案的要素
1	A.指导原则	<p>8.8.区域平衡</p> <p>应方便所有区域的利益攸关方，特别是发展中国家的参与，以帮助实现世界所有区域和地区的利益攸关方公平、均衡、有效的参与。</p>
2	利益攸关方定义（第 10 段之二）	<p>10. 因此，环境规划署承认下列九个主要群体为利益攸关方：农民（包括小农、渔民、牧民和林农）；妇女；科技界（包括研究和学术界）；儿童和青年；土著人民及其社区；工人和工会；工商企业；非政府组织；以及地方当局。</p> <p>10 之二. 环境规划署承认环境领域非政府组织在非政府组织主要群体中的重要性。环境署将通过九个主要群体推动其他利益攸关方如地方社区、志愿团体和基金会、移民和家庭、老年人和残疾人参与。</p>
3	认可程序和标准（第 11-16 段）	<p>12. 秘书处遵循该政策提出的指导原则，确保遵守《联合国宪章》和联大相关决议，对符合下列标准的利益攸关方予以认可，并将该标准列入议事规则：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 是某个国家内依法成立的非营利实体； (b) 成立两年以上； (c) 在环境问题或可持续发展方面，拥有记录和经证实的兴趣； (d) 拥有活动记录和经证实开展全国性或国际活动。

4		13. 利益攸关方如已通过联合国经济及社会理事会认可，或通过具有相当于第12段认可标准的多边环境协定的认可，且能提供此类认可的充分证据，则经申请可获得环境署的认可。
5		<p>14. 认可程序</p> <p>寻求通过认可的利益攸关方向环境署秘书处提交所有相关文件，包括下列文件：</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 以本组织信笺打印的认可申请书； (b) 本组织章程、宪章、规约或细则及其修正案复印件； (c) 附属机构清单； (d) 环境问题或可持续发展方面的经验或兴趣证据； (e) 关于本组织活动范围的详细说明； (f) 简要说明该组织与环境署的工作和任务相关领域内的方案和活动。
6		<p>15. 环境署秘书处将根据认可标准和申请人提供的证明材料对认可申请进行审查；之后，理事机构的秘书将会和符合标准的组织进行沟通，使这些组织能够依照第 17 和 18 段的要求与环境署展开合作。</p> <p>15 之二. 不限成员名额常驻代表委员会会议和联合国环境大会期间，秘书处不受理认可申请。</p> <p>15 之三. 符合认可标准的组织名单将在不限名额常驻代表委员会会议前至少两个月向大会成员散发，成员国可以在不限成员名额常驻代表委员会会议前至少一个月就特定组织遵守认可程序的问题提出关切。证明材料应与秘书处分享，并提供给常驻代表委员会。秘书处将与提出关切的成员国进行磋商，并通知相关组织。</p> <p>15 之四. 没有通过此认可标准审查的组织将从名单中移除。最终通过认可的组织名单将作为认可程序报告的一部分供不限成员名额常驻代表委员会会议参考，报告中包括成员国提出的问题 and 这些问题的解决方式。这次会议之后，相关组织将被告知已通过资格认可。</p>
7	获得会前和会期文件 (第 18d 段)	18 (d). 通过认可的利益攸关方将有权获取在环境署网站和门户网站上公开发布的文件，环境署的正式文件和报告，以及与环境大会及其各附属机关的工作有关的文件，包括公开会议的会前和会期文件。环境署秘书处将竭尽全力及时提供获取这些文件的途径，同时利用电子和其他现代信息系统便利交付。将准许通过认可的利益攸关方访问相关信息门户网站。环境署秘书处将确保主要群体和利益攸关方提供的投入发布在相关门户网站上。
8	通过认可的主要群体与联合国环境大会主席团的会议 (第 26 段)	

附件

联合国环境大会第一届会议结束时留下的关于利益攸关方参与的政策案文，删除了大会主席提案所针对的段落

关于利益攸关方参与联合国环境规划署工作的政策

注

本政策系由联合国环境规划署（环境署）秘书处依照关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的理事会第 27/2 号决定拟订。该决定由环境署理事会在 2013 年 2 月 18 日至 22 日于内罗毕举行的首届普遍成员制会议上通过。决定呼吁确保所有相关利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，并探索采用各种新的机制，以在多边组织最佳做法的基础上提高透明度和促进民间社会有效参与联合国环境规划署理事机构及其各附属机关的工作。¹

因此，本政策阐述了提高透明度和促进民间社会有效参与环境大会及其各附属机构的新机制，以提交定于 2014 年 6 月 23 日至 27 日在内罗毕举行的环境大会首届会议。

¹ 本政策系根据利益攸关方参与多边组织的最佳做法拟订。环境署秘书处按照理事会第 27/2 号决定的要求，编写了《利益攸关方参与多边组织的当前做法回顾》，于 2013 年 7 月发布 (http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/resources/stakeholder_engagement/Review_of_current_practices_of_stakeholder_engagement_in_multilateral_organisations_30July_2013.pdf)。

目录

执行主任的报告	Error! Bookmark not defined.
1. 背景	6
政策宗旨	Error! Bookmark not defined.
2. 政策	7
A. 指导原则	7
B. 利益攸关方定义	8
C. 认可标准和程序	8
D. 获认可的利益攸关方特权	8
E. 获认可的利益攸关方的责任与义务	9
A. 主要群体和利益攸关方论坛	9
B. 主要群体和利益攸关方机制	10
C. 利用信息和通信技术加强有效参与	10
D. 未经认可的利益攸关方的参与	10
E. 根据 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 8 删除	10
F. 供资	10

1. 背景

1. 利益攸关方对联合国环境规划署（环境署）工作的参与可追溯到《里约环境与发展宣言》的原则 10 和联合国可持续发展大会题为“我们希望的将来”的成果文件第 88 (h) 段。成果文件第 88 (h) 段呼吁在关于加强联合国环境规划署作为全球环境领域牵头机构作用的决定框架内，“借鉴相关多边机构的最佳做法和模式，探索提高透明度和促进民间社会有效参与的新机制，确保各利益攸关方积极参与”。²

2. 环境署理事会在 2013 年 2 月的首届普遍成员制会议上通过了关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的第 27/2 号决定，其中第 7 段授权理事机构“确保所有利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，并将探索采用各种新的机制，以提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作，为此应特别：

(a) 最迟于 2014 年发起一个按照现行《议事规则》促进对利益攸关方的认可及其参与的进程，并考虑到可持续发展委员会以及联合国其他相关机构所采用的包容性模式；

(b) 最迟于 2014 年制定出关于汲取利益攸关方专家的投入和咨询意见的机制和规则；

(c) 最迟于 2014 年增强旨在使所有利益攸关方得以就政府间决策过程开展知情讨论和为之做出贡献的工作方法和进程。

3. 利益攸关方的投入可以为政府间进程做出宝贵贡献，但环境署内的决策依然是成员国的特权。本项政策旨在促进利益攸关方有效参与联合国环境规划署联合国环境大会及其各附属机关的工作以及环境署的工作。本项政策为环境署、其工作人员和利益攸关方提供一套原则和指南，旨在改进惯常情况下和特殊情况下与利益攸关方合作和交往的做法，促进利益攸关方有效参与环境署的治理。本项政策将配有一本执行手册，该手册将在本项政策获得批准后起草。³

4. 本项政策与环境署和联合国的所有相关规章条例，以及与有关联合国与利益攸关方合作的指导方针和倡议相一致。⁴ 它还以关于可持续发展问题高级别政治论坛的形式和组织方面问题的联大第 67/290 号决议为基础。

² 联大第 66/288 号决议，附件。

³ 本项政策将附带一本执行手册，其中将确定主要群体和利益攸关方机制的业务和自我组织模式。执行手册将在本项政策获得批准后，由环境署秘书处以开放和透明的方式编写。

⁴ 若干参考文件为环境署和联合国与利益攸关方合作的工作提供了指导。它们包括：“关于主要群体和利益攸关方参与环境署政策制定工作的准则”（2009 年 8 月）（<http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/Guidelines-for-CSO-participation-Aug2609.pdf>）；“环境署与土著人民：保护环境的伙伴关系”（2012 年 11 月）（http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/UNEP_Indigenous_Peoples_Policy_Guidance_endorsed_by_SMT_26_11_12.pdf）；“环境署关于制定在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的国家立法的准则”（2010 年 2 月）（http://www.unep.org/civilsociety/Portals/24105/documents/Guidelines/GUIDELINES_TO_ACCESS_TO_ENV_INFO_2.pdf）；“环境署与企业合作准则”（2004 年 3 月）；“联合国与工商界合作准则”（2000 年 7 月）；以及环境署的伙伴关系政策和程序（2011 年 9 月）。

政策宗旨

5. 联合国可持续发展大会的成果文件多次呼吁⁵在环境问题上让公众更多参与，增加获得信息的机会，便利诉诸司法，并强调在实现其成果文件中的远大目标过程中与民间社会建立伙伴关系的重要性。

6. 环境署与民间社会合作，以利用民间社会在可持续发展方面的广博知识和经验，得益于它们参与环境署不断审查环境状况和制定全球环境议程的各种进程和活动，参与制定和执行各项政策和方案，以及参与改善环境决策工作，因为如果在制定议程、制定政策、进行决策和执行过程中考虑到利益攸关方的观点，政府间决策就会得到公众更广泛的认可与支持。

7. 民间社会的利益攸关方往往能为传递那些最有可能受到环境问题和相关政策影响的群体的声音提供途径，同时提请注意新出现的环境问题，考虑子孙后代的利益并深入社会和广大公众。

2. 政策

A. 指导原则

8. 根据联合国可持续发展大会的成果文件，考虑到主要群体和利益攸关方 2013 年 2 月在环境署理事会首届普遍成员制会议之前举行的全球主要群体和利益攸关方论坛上通过的原则，本项政策立足于下列原则：⁶

8.1. 确认环境署各种进程的政府间性质，如上文第 3 段所述

8.2. 参与决策进程

环境署将依照其工作规则与惯例，赋予所有获认可利益攸关方参与工作和获得信息的特权。环境署还可利用社交媒体和新的信息技术促进更加广泛的参与。

8.3. 获得信息

尽可能广泛地传播和提供环境署的工作情况和方案生成的信息至关重要。透明度、问责制和开放性可以成为实现更大影响的推动力量。特别是考虑到《关于环境与发展的里约热内卢宣言》原则 10，向利益攸关方和大众提供相关信息至关重要。

8.4. 促进互利的透明和问责

与主要群体和利益攸关方合作以互信互利、透明、责任和问责为前提。

8.5. 尊重多样观点与自我组织

⁵ 成果文件多处提及民间社会和利益攸关方的参与（例如，见关于动员主要群体和其他利益攸关方的第 42 至 55 段）。此外，第 99 段指出：“我们鼓励区域、国家、国家以下和地方各级在环境问题上采取适当行动，增加获得信息的机会，让公众更多参与，便利诉诸司法”。

⁶ 在 2013 年 2 月 17 日第十四届全球主要群体和利益攸关方论坛上通过的《关于利益攸关方参与环境署的原则》（http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/GMGSF/GMGSF%2014/Stakeholder_participation_principles/Participation_and_Transparency_11_principles_as_adopted.pdf）。

环境署承认其利益攸关方的观点多种多样，并且为力争更加开放，以及为迎接包括环境署国家委员会在内的所有民间社会行为体，环境署将确保不同的声音能够被听见，包括九个主要群体以外的利益攸关方的声音。

8.6. 改善现行参与做法

环境署将促进对现行做法的持续改进，包括探索创新机制的机会，而不使现行做法倒退。

8.7. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 1 第 8.8 段替代。

B. 利益攸关方定义

9. 环境署根据《21 世纪议程》提出以及 2002 年 2 月 15 日理事会 SS. VII/5 号决定指出的利益攸关方类别，采用九个主要群体方法。

10. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 2 第 10 段替代。

11. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 2 第 10 段之二替代。

C. 认可标准和程序

12. 获认可是利益攸关方参与环境署治理的主要先决条件。上文第 9 段中提到的申请环境大会及其各附属机构观察员地位的组织，必须按照下文规定的程序通过认可。

13. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 3 第 12 段替代。

14. 获联合国经济及社会理事会和（或）多边环境协定认可
用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 4 第 13 段替代。

15. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 5 第 14 段替代。

16. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 6 第 15 段替代。

17. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 6 第 15 段之二替代。

18. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 6 第 15 段之三替代。

19. 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 6 第 15 段之四替代。

20. 获认可不是参与执行项目、方案或伙伴关系的必要条件。参与执行此类项目、方案或伙伴关系的方式在环境署伙伴关系政策中规定。

D. 获认可的利益攸关方特权

21. 在保持环境大会及其各附属机关的政府间特性的情况下，获认可的利益攸关方将有机会参与环境署的治理并在两个层面开展工作，即：制定议程进程以及政策制定和决策进程。

22. 所有获认可的利益攸关方均享有相同特权，其中包括下列特权：

(a) 获认可的利益攸关方可按照相关议事规则，参加环境大会及其各附属机构的所有公开会议。若对参加特定会议有限制，将提前发布通知。环境署秘书处将及时通知获认可的利益攸关方会议的日期、地点和议程。

(b) 环境署将依照理事会第 27/2 号决定第 5 (e) 段的规定，在环境大会届会期间召集一次多利益攸关方对话。秘书处将及时通知获认可的利益攸关方会议的日期、地点和议程。

(c) 在环境大会及其各附属机构的所有公开会议上，将为主要群体和利益攸关方保留指定座位。主要群体和利益攸关方将按照本项政策的配套执行手册中规定的标准，指定各自的代表。

(d) 用 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 7 第 18 (d) 段替代。

(e) 通过鉴定的利益攸关方将能够依照相关议事规则，向环境大会及其各附属机关提交书面材料。提交的此类材料可包括对于环境大会及其各附属机构届会议程项目的意见和建议，以及关于决定草案主题事项的建议，以供成员国审议。这种意见和建议可提交环境署秘书处，以及时分发给成员国，供有关机构审议。环境署秘书处将把此类材料提供给成员国，且尽可能用电子方式提供。

(f) 在环境大会及其各附属机关的公开会议期间，可依照相关议事规则，邀请通过鉴定的利益攸关方发言。鼓励会议主席在此类公开会议上给予获认可的利益攸关方机会，就所关心的专题发言。

(g) 可邀请获认可的利益攸关方参加环境署举办的相关区域磋商会议。

E. 获认可的利益攸关方的责任与义务

23. 所有获认可的利益攸关方均具有相同义务，其中包括下列义务：

(a) 获认可的利益攸关方应依照本项政策以及所出席会议或届会的相关议事规则行事；

(b) 获认可的利益攸关方将遵守所出席的会议或届会的登记要求和座位安排。在公开会议期间，会议和届会的组织者将竭尽全力为利益攸关方提供充足的座位，以便利它们参加会议。在座位有限的情况下，可要求利益攸关方按照环境署秘书处将与主要群体和利益攸关方协商编写的执行手册中规定的程序，指定代表在所提供的座位就座；

(c) 获认可的利益攸关方将每两年向秘书处提交一份材料，概要说明其前两年在环境领域开展的活动。该材料可采取本组织年度报告形式，也可以是为遵守本项报告要求而专门编写的单独文件。

3. 其他事项

A. 主要群体和利益攸关方论坛

24. 在环境大会每届会议和常驻代表委员会不限成员名额会议之前，环境署将为组织一次主要群体和利益攸关方论坛提供便利，而此类论坛将为获认可的利益攸关方综合各方意见、准备对环境大会及其各附属机构的投入提供机会。

25. 成员国和国际组织代表可作为观察员参加主要群体和利益攸关方论坛。鼓励主要群体和利益攸关方在论坛的第一个工作日，通过环境署秘书处，将此类会议的主要成果以书面形式提交环境大会。

B. 主要群体和利益攸关方机制

26. 获认可的利益攸关方可组成利益攸关方团体或其他团体，以协调它们的贡献，便利它们参与环境署的各种进程。在进行自我组织时，此类机构应恪守透明、责任和问责以及尊重利益攸关方当中在各种问题上的多样观点等原则。⁷

C. 利用信息和通信技术加强有效参与

27. 现代信息和通信技术的利用，将以具有成本效益的方式加强利益攸关方的有效参与。除了到场参加会议外，依照议事规则和有关信息获取政策，还有可能通过对环境大会及其各附属机构的相关会议网上直播、环境署的各种活动、信息平台 and 讨论论坛，实现虚拟和在线参与。

D. 未经认可的利益攸关方的参与

28. 在保持环境大会及其各附属机构的政府间性质的情况下，环境大会主席或附属机构主席可依照现行议事规则，为特定任务或目的，经与有关主席团磋商，根据未经认可的组织或个人的能力、专业知识和经验，邀请其出席环境大会及其各附属机构的会议。

29. 其他环境署会议的组织者可根据未经认可的利益攸关方的能力、专业知识和经验，酌情邀请其参加关于相关专题的小组讨论或专题讨论。

E. 根据 2016 年 2 月 18 日大会主席提案 8 删除**F. 供资**

30. 利益攸关方参与的资金问题将在环境署工作方案和预算内解决。环境署将努力调集充足的资金，包括通过预算外资源，以支持利益攸关方，特别是来自发展中国家的利益攸关方参与。

31. 请成员国提供财政资源或采取其他举措，支持利益攸关方，特别是那些来自发展中国家的利益攸关方参与相关进程。

⁷ 如本报告第 3 段中所指出，本项政策有一本执行手册作为补充，其中载有主要群体和利益攸关方机制的业务和自我组织方法。该手册将由环境署秘书处以开放和透明的方式编写，并且将邀请成员国发表意见，包括对所涉预算问题的意见。