



Distr.: General  
12 April 2014



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

第一届会议

2014年6月23-27日，内罗毕

临时议程\*项目5和6

政策问题

跟进和执行各次联合国首脑会议的成果，特别是联合国可持续发展大会、  
以及与联合国环境大会有关的各次主要政府间会议的成果

理事会第27/2号决定的执行情况

增强联合国环境规划署在联合国系统中环境问题方面的协调作用：编制一  
项联合国全系统环境战略的进程

执行主任的报告

摘要

本报告系根据联合国环境规划署作为联合国系统在环境问题上的协调机构所承担的任务撰写，并就如何在落实联合国可持续发展大会成果文件《我们希望的未来》第88段过程中加强这一作用建议了可能采取的方式。报告中介绍了一个拟由执行主任发起的、旨在拟定一项联合国全系统环境战略的进程。

\* UNEP/EA.1/1。

## 一. 引言

1. 环境作为可持续发展整体的一个组成部分，与经济和社会发展密不可分：环境的可持续性与经济和社会发展牢牢绑定在一起，是支撑这些进程的基础。此外，环境问题，尤其是国际社会所关注的全球性环境问题本来就具有多面性，环境、经济和社会问题和利益的各种子集相互交织。

2. 然而，与此同时，包括联合国系统内大多数机构、基金、方案和专门机构在内的个别机构都有自己的具体任务和有限管辖权。因为其理事机构在决策程序中拥有自主权，所以它们在环境和环境相关问题上的政策和行动往往与处理相同或类似问题的其他组织的决策程序和活动无关。

3. 在此背景下，多次呼吁各组织加强其在环境与相关政策和活动上的协调。虽然这一努力已经取得了相当进展，但是，为了在处理环境和环境相关问题上进行更有效的协调，还需要做出进一步的努力，包括在联合国系统各机构、基金、方案和专门机构的环境方案框架内。

## 二. 联合国环境规划署的作用和目标

4. 联合国环境规划署（环境署）作为全球环境领导机构，其主要职责之一就是促进在联合国系统内协调一致地执行环境可持续发展。除了负责制定全球环境议程并成为具有权威的全球环境维护者以外，环境署有效参与协调联合国系统各机构、基金、方案和专门机构在环境领域内的工作是充分履行其职能的关键，联合国可持续发展大会成果文件第 88 段也强调了这一点。<sup>1</sup>

5. 这一作用体现在环境大会以及环境署执行主任的任务和职责中，有关规定见大会 1972 年 12 月 15 日第 2997 (XXVII)号决议。根据该决议给予环境署当时理事会的授权，环境署联合国环境大会的主要职能和职责包括如下：

- (a) 促进环境方面的国际合作，并为此酌情提出政策建议；
- (b) 制定一般政策准则，指导和协调联合国系统内的各项环境方案；
- (c) 接收并审核环境署执行主任就联合国系统内环境方案执行情况提交的定期报告；
- (d) 经常审查世界环境状况，以期确保正在出现的具有广泛国际意义的环境问题能获各国政府的适当和充分考虑；
- (e) 推动有关国际科学界及其他专业界为取得、评价和交换环境知识和资料做出贡献，并酌情在技术方面为联合国系统内环境方案的拟定和执行作出贡献。

6. 为了支持上述职能和职责，大会在同一决议中规定了环境署执行主任的职责。在联合国环境大会成立之后，这些职责包括：在环境大会的指导下协调联合国系统内各项环境方案，经常审核这些方案的执行情况，并评估它们的实

---

<sup>1</sup> 见《关于联合国环境规划署（环境署）的作用和任务的内罗毕宣言》、大会关于《进一步执行〈21 世纪议程〉方案》的第 S-19/2 号决议，以及题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会成果文件第 88 段（大会第 66/288 号决定，第 88 段，附件）。

效；酌情在环境大会的指导下，就各项环境方案的拟定和执行情况向联合国系统内政府间机构提供建议；按照所有有关方面的要求提供咨询服务，以促进环境方面的国际合作；以及执行主任主动或按照要求向环境大会提出有关联合国环境方案的中长期规划的提案。

7. 关于环境署在联合国系统内的协调作用，联合国可持续发展大会在其成果文件第 88 段中强调，环境署作为全球环境领导机构的作用应当增强，除其他外，加强环境署在联合国系统内的发言权及其履行协调任务的能力，为此，要加强环境署对联合国主要协调机构的作用，并加强环境署牵头开展联合国全系统环境战略制定工作的能力。<sup>2</sup>

8. 第二十七届会议是首届普遍成员制会议，在它通过的第 27/2 号决定中，除其他外，理事会决定考虑采取进一步的措施，增强环境署在环境问题上发挥其协调作用的声音和能力，并为此邀请秘书长采取各种必要措施，加强环境署在那些关键性联合国协调机构中的作用。

9. 如上所述，环境署在联合国系统内环境领域发挥的协调作用应当加强，尤其是以与其任务一致的方式。为了确保有效协调以加强联合国系统内环境和环境相关活动中政策和活动规划及实施的一致性，执行主任应当与联合国系统的所有相关机构、基金、方案和专门机构合作发起一项编制联合国全系统环境战略提案的进程，这项提案可以作为对联合国系统内中长期环境方案规划的指导。

10. 考虑到有人一再呼吁国际社会缩小承诺与执行之间的差距，对这项战略的特别关注点可放在协助联合国会员国、各专门机构成员国和其他相关组织的成员国实现国际商定环境目标上。以下几组主题是在汇编现有国际商定环境目标过程中确定的，这些目标是在与各国政府磋商后编写的，并且已经提交环境署理事会前几届会议审议。<sup>3</sup> 这些主题代表了联合国系统各机构、基金、方案和专门机构可以集体或单独解决的可能主题领域：

- (a) 空气污染和空气质量；
- (b) 生物多样性；
- (c) 化学品及废物；
- (d) 气候变化；
- (e) 能源；
- (f) 森林；
- (g) 淡水；
- (h) 海洋；
- (i) 土壤、土地使用、土地退化和荒漠化；
- (j) 环境治理。

<sup>2</sup> 联合国可持续发展大会的成果文件第 88 段还规定了增强环境署的其他方式，包括在现行国际文书、评估报告、专题小组和信息网络（包括《全球环境展望》）的基础上，推动科学与政策的牢固衔接；传播和分享环境方面的循证信息，并提高公众对关键环境问题和新生环境问题的认识；以及向各国提供能力建设服务，并支持和协助获取技术。

<sup>3</sup> 最近在 2012 年 2 月理事会第二十届特别会议上作为会议室文件分发，从而更新了先前提交给理事会的版本。

11. 可在此指出，在上述每一个主题领域中，联合国系统的一些机构、基金、方案和专门机构都会根据各自的任务积极履行某些职能，另外，在每一项职能内，一些实体可能会开展多项涉及若干主题领域的活动。这种跨部门职能可能包括环境数据、信息和评估、制定和支持执行各项规范、标准、程序和国际法律文书以及能力建设等。

12. 因此，在联合国系统各机构、基金、方案和专门机构之间实现环境领域政策协调一致的方式方法可能会以上述主题领域和跨部门职能信息总库为参照，在此基础上或许会考虑可能的联合国全系统环境战略。

13. 应当指出，任何旨在确保促进联合国系统环境方案协调一致的工作都应当有助于联合国会员国、专门机构成员国和其他相关组织成员国各自努力实现环境可持续性。这一点反过来需要它们通过各自政府间议会机关和理事机构内协调一致的决策来积极参与确保跨组织的各项政策协调一致。联合国全系统环境战略只有在获得这些政府间机关和机构的决定支持的情况下才有效。

### 三. 建议采取的行动

14. 鉴于上述背景，谨建议环境大会向联合国大会建议邀请联合国系统的所有相关机构、基金、方案和专门机构为即将由执行主任发起的上述进程做出贡献。

15. 在机构间层面，或许可以通过联合国系统中适当的机构间协调机制推动上述对拟议进程的贡献。环境管理小组作为一项自愿性的机构间协调安排，为整个联合国系统提供服务，并且在制度上独立于环境署，可用于促进相关机构、基金、方案和专门机构秘书处之间在执行主任发起的工作的基础上开展对话。除此以外，还可邀请秘书长做出努力，以确保联合国系统相关机构、基金、方案和专门机构行政首长为一这一进程做出贡献，尤其是在行政首长协调理事会之下协调机制框架内。

16. 不过，应当注意，因为这些机构、基金、方案和专门机构的秘书处需遵循各自成员国和理事机构确定的任务和政策框架指导，所以它们促进环境领域政策协调一致的工作最终必须经过这些理事机构的决定或核准。这种源于协调一致的政府间决定的体制支持对于实现任何联合国全系统环境战略的有效性和可持续性具有关键意义。

17. 鉴于以上背景，在整个联合国系统内展开必要磋商进程后，执行主任应不迟于 2016 年以拟议的联合国全系统环境战略的形式向环境大会今后某一届会议提交上述进程的成果。