



Distr.: General
2 January 2013

Chinese
Original: English



联合国环境规划署 理事会

理事会/全球部长级环境论坛

第二十七届会议

2013年2月18-22日，内罗毕

临时议程*项目4(b)

政策性议题：新出现的政策性议题

部长级磋商背景文件

联合国环境规划署实行普遍会员制

执行主任提交的讨论文件

摘要

编制本文件的目的是为各位部长提供有关联合国环境规划署普遍会员制的第一轮平行圆桌讨论会的简要信息。本文件涵盖以下五项内容：科学政策互动平台；对国家需求的响应；为履行环境署的任务规定提供可靠、稳定、充足、更多的财政资源；利益攸关方的参与；以及部长一级今后的参与。

* UNEP/GC.27/1。

一、背景

1. 2012 年联合国可持续发展大会（“里约+20”峰会）的成果文件¹以及大会随后通过的相关决议²标志着在创造更有效的环境治理结构的道路上迈出了历史性的步伐。为回应成果文件第 88(a)段中提出的请求，大会设立了联合国环境规划署（环境署）理事会普遍会员制。授予理事会普遍会员制加强了其权力和合法性，并促使其能更有效地决定环境领域的全球政策，从而履行其职责，即“作为全球环境领导机构，负责制定全球环境议程”。³

2. 在这一轮圆桌会议上，将请各位部长就其今后的参与设定参数，并讨论设定全球环境议程需要包含的基本要素。常驻代表委员会已确定的基本要素为：

- (a) 科学政策互动平台；
- (b) 对国家需求的响应；
- (c) 为履行环境署的任务规定提供可靠、稳定、充足、更多的财政资源；
- (d) 利益攸关方的参与；
- (e) 部长一级今后的参与。

二、科学政策互动平台

3. 人类历史上所出现的环境挑战从未像如今所面临的挑战这么紧迫、复杂或难以解决。环境署于 1972 年成立，旨在“审查世界环境状况”，以及“务期正在出现的具有广泛国际意义的环境问题，能获得各国充分的、适当的考虑”。⁴然而，决策工作与科学成果、信息和知识之间从未建立良好的联系。第 88(d)段提供了将科学与政策之间的联系加以正规化的机会，从而可提高政策制定者所做决定的质量。

A. 现状

4. 如今的环境知识基础架构涵盖全球、区域、国家和地方各级，并涉及联合国系统内的多个实体。若干多边环境协定，特别是里约三公约⁵设立了重要的政府间科学和技术咨询机构。其它例子包括，全球环境基金设立了海洋环境保护的科学方面联合专家组和科学和技术咨询小组。

¹ “里约+20”峰会成果文件《我们希望的未来》，在大会 2012 年 7 月 27 日第 66/288 号决议中得到核可。

² 大会 2012 年 12 月 21 日第 67/213 号决议。

³ 《我们希望的未来》，第 88 段。

⁴ 大会 1972 年 12 月 15 日有关国际环境合作的机构和财政安排的第 2997 号（二十七届会议）决议。

⁵ 《生物多样性公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》和《联合国气候变化框架公约》。

5. 然而，环境署理事会从未建立过任何能够监测技术议程，以便审查环境状况并确保科学政策互动平台的不同职能要素能够互为补充的政府间辅助技术咨询机构。全球范围内很多杰出的区域和国家环境主管机构均具备承担技术监督职责的能力，这已广为人知。现有科学知识与环境署在科学方面的政策需求之间可能存在的巨大差距如下所列：

(a) 应用科学方面的政策需求与科学信息的收集方式及向决策者分发此类信息的方式之间不完全匹配；

(b) 环境署的各个科学政策互动平台是临时机构，导致国家政府常常缺乏对有关各平台所取得科学成果归其所有的认识；

(c) 没有采用全局的视角看待涵盖环境主题所有层面的科学政策性议题。很多单项科学评估之间不存在任何整体联系，导致各项评估与其旨在探讨和处理的各项问题和挑战之间出现差距；

(d) 发展中国家对全球科学进程的兴趣没有得到充分体现。为填补这些差距而做的努力过于分散、过于从上至下和缺乏连贯性，以致与为维持国家体制基础架构发展所需开展的长期努力之间无法匹配。

B. 可能方式：科学政策机构

6. 可在环境署内部设立一个长期科学政策机构，以加强政策制定者与科学家之间的重要联系。该机构将通过开展直接评估的方式，促进科学服务供需之间的互动，决定何时需提供科学服务及服务的提供方式，还将促进各方根据环境署理事机构的要求就具体问题编制报告。

1. 职能

7. 该机构可发挥以下职能：

(a) *评估关于关键政策性议题的科学知识现状，并将向政策制定者予以通报。*通过这一职能，政策制定者可进一步参与环境署的科学评估工作。首先，他们可以就环境署评估报告主题的选取事宜向秘书处提供意见；其次，作为环境署各项评估的利益攸关方团体，与参与评估的科学家及其它专家互动；最后，为向广大政策制定者通报评估结果提供了一条重要的新途径。可在全球、区域和国家各级开展各项评估。国家评估可作为国家一级支持的基础，并且其有助于各国开展能力建设，以建立各项科学机制来自行开展针对其国内环境的长期科学审查。该机构还可定期要求秘书处及科学界概述环境署各项评估中归纳得出的跨领域问题相关经验教训；

(b) *召集科学家评估各项可用于应对某项政策挑战的行动。*通过这一职能，该机构可请秘书处（可通过与联合国其它机构合作的方式）委托科学界就某一关键主题编制报告，归纳各项科学和政策备选方案。过去编制的此类科学报告包括《蓝碳：健康的海洋在控制碳含量方面的作用》，⁶其中概述了有关海

⁶ Nellemann, C.、Corcoran, E.、Duarte, C. M.、Valdés, L.、De Young, C.、Fonseca, L.和 Grimsditch, G.（编辑），2009年，环境署，全球资源信息数据库-阿伦达尔中心，www.grida.no。

洋所具备的气候变化减缓能力的知识；《防止今后出现饥荒：通过可持续粮食系统加强粮食安全的生态基础》，⁷其中审查了粮食安全的环境层面；以及《近期气候保护和清洁空气惠益：为控制短期气候改变因素而采取的行动》，⁸其中向政策制定者描述了短期气候污染物的科学基本知识和政策备选方案；

(c) *确定有可能引起政策制定者重视的新环境问题*。设定这一职能的目的是为环境署内部一项具有前瞻性的进程提供指导，该进程可被称为“前瞻性进程”。该进程将编制定期报告，确定政策制定者需予以关注的新出现的重要全球环境问题。这些报告不仅可反映科学家的意见，还可反映其它团体（如土著居民）的意见。该机构还可协助确保把前瞻性进程的结果直接纳入各项有关环境署及联合国其它机构的方案工作的决定；

(d) *为政策制定者提供影响科学议程的机会*。有了这一职能，政策制定者就能对科学议程产生更大的影响，进而确保投入更多的科学能力来应对紧急可持续性问题。例如，一致认为需要投入更多的科学资源来支持开展气候变化适应措施的评估和规划工作。可定期组织关键科学和政策参与方召开会议，以便影响科学研究议程。可在本机构和“未来地球”倡议间建立直接联系。这一为期十年、全新的国际研究倡议旨在推动全球环境变化和转型方面的研究，以求最终实现全球可持续发展；

(e) *制定有关与多边环境协定建立科学联系的建议*。为改善对多边环境协定中的跨领域科学知识的使用情况，本机构可委托其它机构对当前为这些协定服务的各科学咨询机构所提供的知识类型开展分析。以此分析为基础，本机构就能制定建议，促进在各咨询机构间共享科学知识和资源。

2. 治理结构

8. 科学政策机构可以：

(a) 作为环境署实行普遍会员制的理事机构的附属机构设立；

(b) 由具有代表性的若干国家的政策成员组成；

(c) 由具有国际影响力的科学家和专家组成，这些人员由国际公认的业界人士和各国通过名册制度（与政府间气候变化专门委员会使用的类似）提名，其中特别关注发展中国家科学家的参与；

(d) 根据要求在理事机构各届会议间召开会议，但召开频率不应给各国造成不必要的负担；

(e) 与非政府科学机构和秘书处密切合作，创建额外的专门知识库并加强协同增效；

(f) 应全球理事机构的要求召开会议，但不作为常设机构。

⁷环境署综合报告，2012年。

⁸环境署综合报告，2011年。

三、 对国家需求的响应

9. 在“里约+20”峰会成果文件第 88(f)段，各国元首和政府首脑呼吁增强和升级环境署，以便向各国提供能力建设服务，并支持和协助获取技术。另外，在文件第 278 段中他们呼吁继续重点执行《巴厘技术支助和能力建设战略计划》，并在第 273 段中请联合国相关机构提出促进清洁、无害环境技术开发、转让和推广的推动机制备选方案。

10. 因此，第 88(f)段给各国提供了机遇，能获得更好的国家实施支持并为环境署开拓了新的工作领域。虽然“里约+20”峰会的目的并非是将环境署转变为业务型组织，但各国越来越意识到必须在国家一级加强落实各项环境承诺。《巴厘战略计划》中指出，环境署的任务是加强向发展中国家和经济转型国家提供技术支持和能力建设，方法包括把技术支持和能力建设作为主流事项融入环境署的所有活动。⁹《计划》中指出环境署在国家一级提供能力建设和技术支持时发挥的作用是在环境署的任务规定范围内¹⁰或以其相对优势和专门知识¹¹为基础。但是，由于多项原因，其中重要的一项是缺乏资源，该任务规定并未达到预期的业务目的。

A. 当前进行能力建设和应对挑战的方法

11. 2009 年 1 月最终确定了环境署的战略性存在政策，以便为有效实施 2010-2013 年的中期战略提供机制。该政策的目标包括：加强环境署提供的能力建设和技术支持；有效并一致地在区域和国家各级实施环境署的方案；环境署积极参与针对“一个联合国”倡议在区域和国家各级开展的联合国进程（如联合国发展援助框架）；加强环境署各区域办事处的职能，同时维护其在全球的实质性专门知识，以造福各区域和国家；以及通过战略伙伴关系加强影响力。图一概括介绍了环境署区域办事处职能在通过战略性存在政策前后的演变情况。

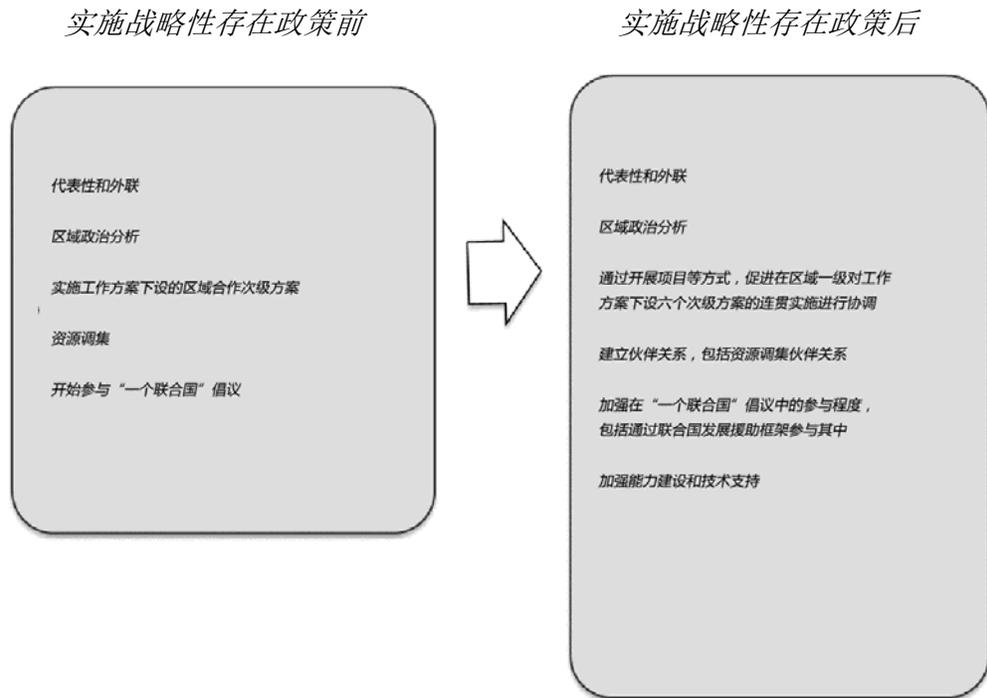
⁹ UNEP/GC.23/6/Add.1，附件第 3(h)段。

¹⁰同上，第 3(a)段第（一）项。

¹¹同上，第 4 段。

图一

环境署区域办事处职能演变情况



12. 近期，针对区域办事处在援助各国将环境优先重点纳入主流和在国家及区域各级维持环境署的战略存在性方面开展了审查，结果表明环境署在实施战略存在性政策方面取得了显著的进展。区域办事处能发挥促进作用，确保在实施工作方案时考虑到各国的需求和优先重点。2014-2015 年工作方案中将进一步加强这一作用，因为该方案首次明确制定了针对各区域的成果。将根据这些预期成果确定并实施环境署在如下领域为区域和国家各级提供的支持：将环境可持续性纳入主流；通过、调整和定制全球环境政策、法律和工具；以及推广此类政策、法律和工具。

B. 能力建设和促进技术转让方面面临的挑战

13. 环境署在国家一级支持政府工作方面面临多项挑战。因资源有限，环境署参与联合国发展援助框架时受到了严重制约。还需在国家和区域两级开展科学评估并加强科学和政策间的互动，以加强多边环境协定的实施工作，并加强环境可持续性与发展战略及规划间的联系。

C. 机遇和未来方针

14. 根据资源可用情况，已规划若干活动来重新调整现有战略和方案方针，以应对上述挑战：

(a) 确保环境署提供的服务能有效地满足各国需求和优先重点，并确保实现最佳协同增效和效率。有人提议在 2014-2015 年引入环境署区域方案框

架，将次级方案的全部区域和国家组成部分整合起来。区域方案框架还能促进环境署在区域和国家各级更深入地参与“一个联合国”进程，因为大部分其它机构都制定了区域或国家战略和方案。区域方案框架还将提高环境署交付模式的连贯性、相关性、成本效益和灵活性；

(b) *提高环境署在国家一级开展工作的连贯性、相关性和有效性。*可通过加强方案编制过程中环境署总部和区域办事处间的对话来实现这一目标，以确保更好地平衡全组织规范性优先重点和区域及国家各级的需求；

(c) *促进形成战略伙伴关系。*这或许可通过下列举措实现：

- (一) 进一步加强环境署在联合国发展集团的区域小组结构及进程中的参与；
- (二) 加强环境署与相关区域机制合作的能力，以支持并影响各种国家进程，例如区域协调机制；
- (三) 与多边环境协定秘书处展开更密切的合作，以促进其在国家发展进程中的参与，并进一步将各项活动纳入该进程；
- (四) 在国家一级调动补充性资源，以确保发挥环境署的比较优势及执行能力；
- (五) 通过强调环境署在应对各国需求及优先重点过程中的承诺、成就及附加值，扩展提高认识活动及外联活动的范围，以便扩大环境署的影响力。

15. 环境署的工作将以对各国需求的初步评估为基础，独立开展或作为联合国发展援助框架的一部分开展，着重关注以下三项战略重点：

- (a) 实施商定的环境承诺及目标；
- (b) 支持将环境可持续性优先重点纳入经济政策以及发展与减贫战略；
- (c) 在更广泛的意义上开展规划及能力建设。

D. 促进获得技术

16. 在实施《巴厘战略计划》的过程中，环境署取得了相关经验并培养了专业知识，其范围涉及清洁及无害环境技术的开发及转让过程中出现的所有问题。具体包括：协助各国开展技术需要评估；管理对此类需要做出的回应；为相关技术的有效利用开展能力建设并提供支持；促进有关技术开发及转让的合作项目；促进发展合作网络、伙伴关系、培训及结对安排；开发工具及制定政策；整理并共享最佳做法；以及管理其它支持活动。环境署还在如下领域积累了经验：促进获取资金、企业家发展、技术许可和知识产权管理，以及监测和评价。

17. 根据环境署在此领域的经验，同时根据“里约+20”峰会成果文件第 273 段的要求，可建立一个机构间技术推动机制，该机制的目标如下：

(a) 根据各发展中国家的能力、国情和优先重点，按要求向其提供援助，以便发展或加强其能力来确认技术需求并促进制定和实施那些可促进可持续发展的技术项目及战略；

(b) 促进技术合作；

(c) 加强技术开发及转让。

E. 按成员国的需求调整实质性决策

18. 反应能力的提高不仅要通过结构改革，还要依赖所做出决定的类型。这意味着决定的内容与所做决定中各国的需求之间必须有更紧密的联系。例如，“里约+20”峰会成果文件第 88(f)段中对能力建设问题的强调可从所做决定的类型上得到体现。在这方面，环境署可就如何通过以下做法更好地解决执行问题提出明确、具体的建议：在科学评估结果的推动下或以其为基础来确认差距，设定优先重点以应对挑战，以及确认有效的政策方法及最佳做法以便解决区域和国家两级的环境问题，包括如何以最佳方式将环境问题纳入其它领域的政策和法律制定主流化工作。

四、为履行环境署的任务规定提供可靠、稳定、充足、更多的财政资源

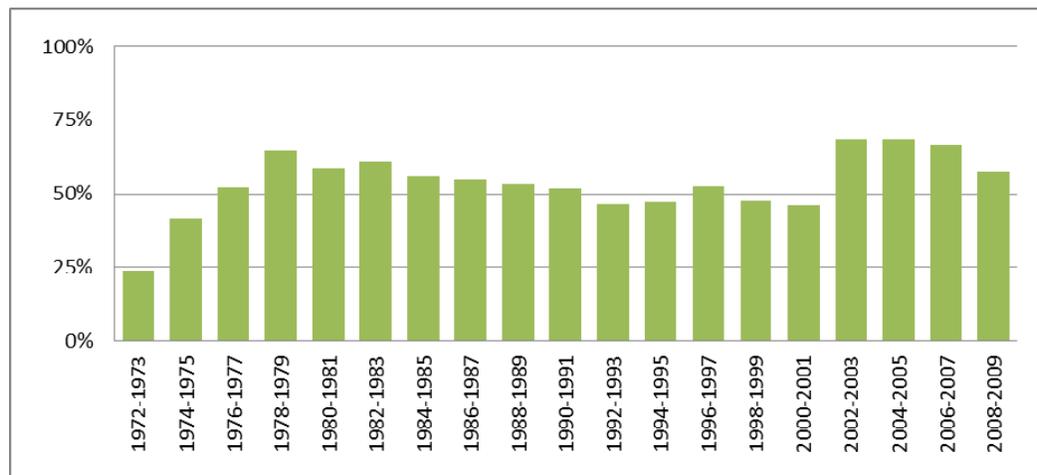
19. 在“里约+20”峰会成果文件第 88(b)段中，各国政府商定通过经常预算和自愿捐款为环境署提供可靠、稳定、充足、更多的财政资源来加强环境署。在 2012 年 12 月 21 日第 67/213 号决议第 5 段，大会回顾决定由联合国经常预算和自愿捐款提供可靠、稳定、充足和更多的财政资源，以便联合国环境规划署履行其任务规定，并决定：(a)请秘书长根据成果文件第 88(b)段，在 2014-2015 两年期拟议预算方案中调配资源，其中应顾及联合国环境规划署的拟议修订工作方案和成果文件第 88 段第(a)至(h)分段的执行情况，以及进一步有效利用资源的机会；(b)敦促捐助方增加对联合国环境规划署，包括对环境基金的自愿供资；以及(c)请秘书长根据联合国的预算做法，并考虑到成果文件第 88 段的执行情况，持续审查联合国经常预算中联合国环境规划署的资源需求。

20. 大会第五委员会将详细讨论从经常预算中拨出更多资源的问题。增加联合国经常预算对环境署的供资将使该组织将其行政费用的支付来源从 1972 年建立的、负责环境活动的环境基金转移到经常预算，因此可为更多的活动提供大量资源。

21. 各国部长不妨考虑审议“里约+20”峰会成果文件第 88(b)段提出的另外两个有关自愿捐款的问题。首先，他们不妨讨论如何扩大自愿捐款的捐助方基础。目前，联合国会员国中有近半数未向环境基金捐款（见图二），并且截至 2009 年，其将近 60%的资金都只来自同一个区域，而其它捐助方已逐渐降低了捐款额。

图二

向环境基金捐款的国家占联合国全部国家的百分比

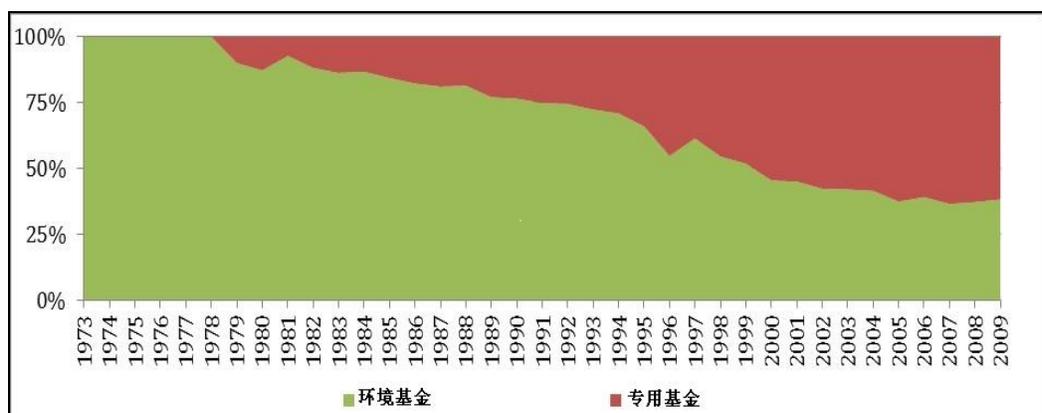


22. 第二个问题涉及专用捐款与非专用捐款的相互关系。自 1978 年资金专用首次成为可能以来，专用捐款出现了稳定的增长。截至 2009 年，所有捐款中超过半数都捐给了专用信托基金（见图三）。

23. 为确保获得和稳定资源以落实环境署的工作方案，从专用捐款转向非专用捐款将会更加有效。一些捐助国政府已在执行这一转变。这也与国际发展合作机构最近所采取的立场一致，其一再表示，不针对具体项目的非专用捐款是除减少管理和行政费用之外最有效的供资方法。此外，行政和预算问题咨询委员会对这一趋势表示欢迎。若该趋势能够持续，其可极大地帮助回应大会提出的有关提供更多和更稳定的自愿捐款资源的要求。全球部长级环境论坛不妨考虑采取方法，来鼓励这一趋势以及支持为环境基金的捐款带来更具决定性和更稳定的增长。这可能包括审议环境基金如何能进一步吸引捐助方进行捐款。

图三

1973-2009 年环境基金和专用基金所获捐款的相对比例的趋势



五、 利益攸关方的参与

24. 在“里约+20”峰会成果文件第 88(h)段中，呼吁环境署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，确保所有相关利益攸关方的积极参与。

25. 提出上述呼吁的基础是，使相关利益攸关方参与所有各级的决策过程不仅会提高组织的合法性和有效性，也会增强社会对于政府间决策成果的主人翁意识。因此，将鼓励公民和民间社会更积极地与各国政府和其它利益攸关方合作在实地落实政策。另外，可借此机会为二十一世纪创建一个能够充分适应各种不同类型的利益攸关方的机构，该机构还将在公众参与和信息获取方面采用国际机构中的最佳做法和模式。

26. 各位部长不妨讨论主要团体和利益攸关方当前发挥的作用以及公众参与和获取环境署信息的相关机制，并改变与这些团体和利益攸关方进行磋商的现有模式。一项磋商进程已启动，将在 2013 年 2 月召开理事会本届会议之前举行的主要团体和利益攸关方论坛上讨论这些问题。改革当前机制的一项可选方案是设立一个正式的多方利益攸关方咨询机构，这可以确保民间社会的诉求和专家意见正式化，并更直接地纳入决策进程。

六、 部长一级今后的参与

27. 增强环境署权威性的另一个关键因素是确保尽可能在最高级别进行决策，以尽可能多地获得高级别支持。在第 67/213 号决议第 4(b)段中，大会特别规定理事会从其实行普遍会员制后的第一届会议起进一步为全球部长级环境论坛作出安排。各位部长不妨审议以下做法是否有助于提高理事会实行普遍会员制后的权威性：用与实行普遍会员制的机构的决策联系更密切的高级别会议取代至今一直在全球部长级环境论坛下举行的高级别部长会议。

28. 若干国际组织和机构召集高级别会议，并将会议讨论结果纳入实行普遍会员制的相关机构的决策进程，而不是开展缺乏决策权力的平行讨论。实行普遍会员制的机构的高级别会议可讨论具有高度政治重要性的议题，并对这些具有显著政治重要性或敏感性的决定以及与环境署长期政策有关的决定提出意见。

A. 其它机构部长级会议的职能

29. 对国际机构法律和做法的审查表明这些机构的部长级会议从多个方面为政府间协商做出了贡献，具体包括：

(a) 各国政府在全体会议上发表政治宣言：世界贸易组织（世贸组织）部长级会议，人权理事会；

(b) 通过一份载有优先重点和长期政策的政治文件：经济合作与发展组织（经合组织）；

(c) 提请注意具体问题：世贸组织部长级会议，经合组织部长级宣言；

(d) 讨论具有高度政治重要性的当前议题：经合组织，《生物多样性公约》缔约方大会，联合国粮食及农业组织（粮农组织）；

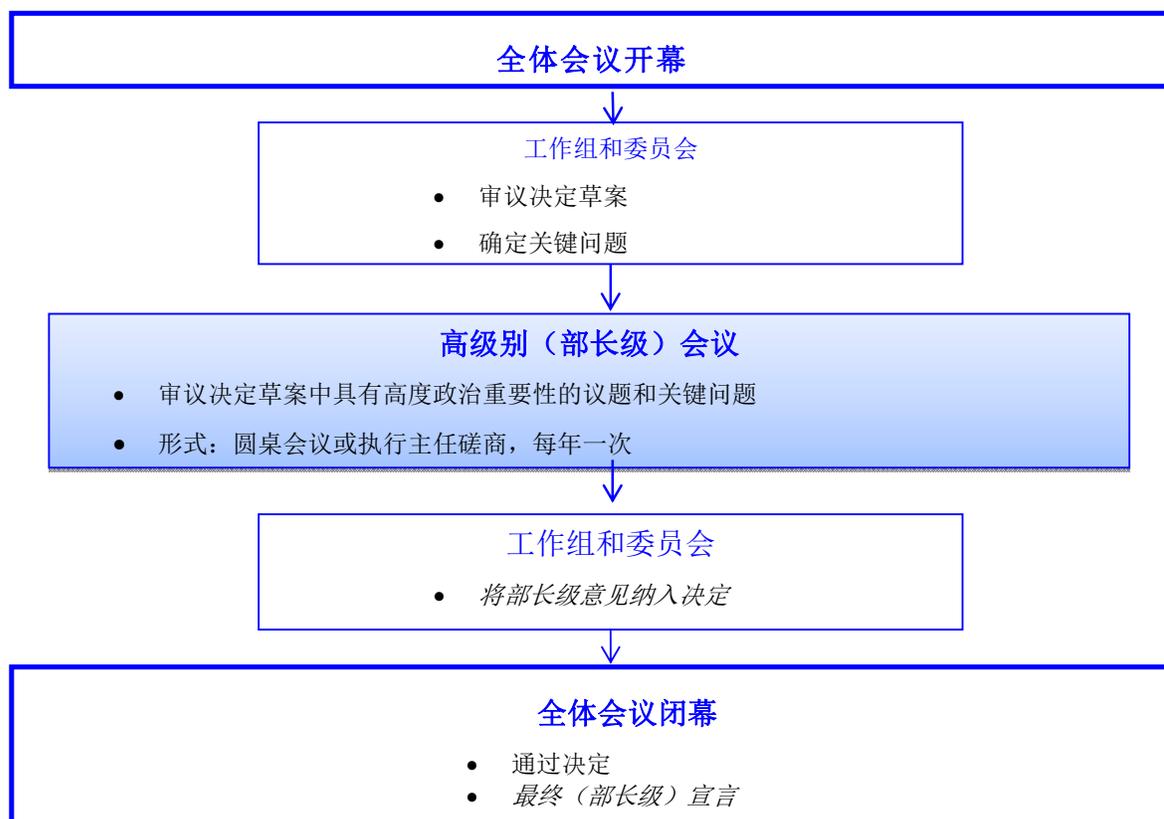
(e) 通过所有决定，尽可能协商关键问题：《联合国气候变化框架公约》。

可选方案 1：环境署理事机构的高级别会议

30. 除在全体会议上做出高级别宣言外，全球部长级环境论坛可被密切参与决策进程的理事机构高级别会议取代。各工作组和委员会将讨论各项决定草案，确定政策性议题和关键问题。该高级别会议在本届会议临近结束时召开，将讨论政策性议题，并就这些议题进行非正式磋商和协商（可以圆桌会议或执行主任磋商的形式）。各工作组和委员会将讨论高级别会议的成果，并对决定草案进行定稿。

图四

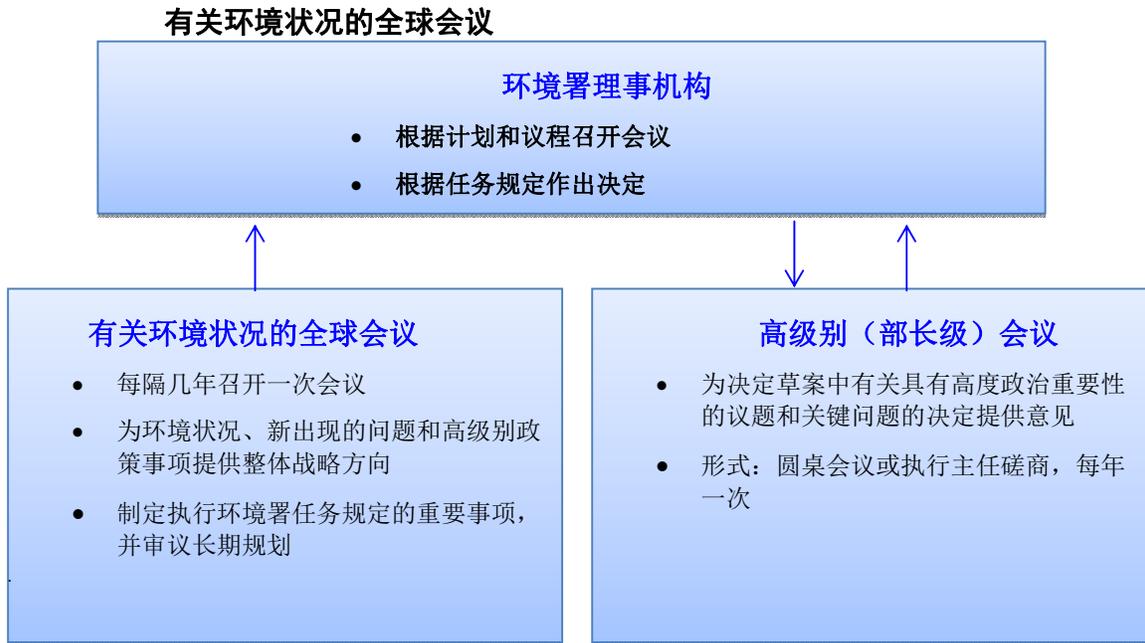
理事机构的工作组和委员会与高级别会议间的互动



可选方案 2：有关环境状况的全球会议

31. 或者，也可由一个有关环境状况的全球会议取代全球部长级环境论坛。这将召集所有利益攸关方（包括部长、科学界、大学、私营部门等），并将每隔几年召开一次会议。该会议将就环境状况开展高级别讨论，并作出高级别决定。会议本身将不会直接参与决策进程，但会审议有关环境状况、新出现的问题和高级别政策事项的整体战略方向。《全球环境展望》报告将为该会议提供重要意见，这些意见将成为会议讨论的基础。该会议可制定执行环境署任务规定的重要事项，并审议长期规划。

图五



B. 环境署理事机构的名称

32. 各位部长还被邀请为环境署新理事机构起一个能全面反映其普遍性和作用的名称。在环境署理事机构中设立普遍会员制，这使其在联合国系统中有与众不同、更具权威性的地位。各成员国已意识到该机构现有的名称可能无法充分反映其强化的作用，也不能作为全新开始的标志。根据有关国际机构的法律，“理事会”一词通常是指一个附属部门，而不是一个最高级别的理事机构，通常此类机构不具有普遍会员制。因此，在第 67/213 号决议第 4(b)段中，大会规定环境署理事会就体现其实行普遍会员制的名称提出建议。

33. 可以设想许多可能的新名称，包括：“理事机构”、“理事大会”、“总理事会”、“大会”、“环境会议”、“联合国环境大会”等。作为一项指导原则，各成员国将需商定一个名称，能反映该实行普遍会员制的机构的包容性、其在环境署体制结构中的领导地位以及其在联合国系统中对环境问题的领导权威。鉴于其在联合国系统中的地位得到提高，“环境大会”或“环境会议”这些名称可能比“理事机构”更合适，因为前者同时反映了普遍会员制和政府间机构职责的范围。建议向大会提交有关名称的决定，供其审议。

七、 引发讨论的问题

34. 为引发有关上述话题的讨论，各位部长不妨考虑以下问题：

- (a) 为确保科学政策互动平台的有效运作，应作出何种安排？
- (b) 为提高环境署应对国家优先重点的能力，需要作出何种决定？
- (c) 如何促进民间社会的有效参与？

(d) 在环境署新设的实行普遍会员制的理事机构中，部长应发挥何种作用？

(e) 什么名称能充分体现环境署新设的、实行普遍会员制的理事机构的特征和作用？
