



联合国  
环境规划署理事会

Distr.: General  
14 December 2010

Chinese  
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛

第二十六届会议

2011年2月21至24日，内罗毕

临时议程\*项目4(a)

政策性议题： 环境状况

环境状况及联合国环境规划署面对实质性环境挑战所做的贡献

附录

专题优先领域定向评估移徙的“环境署实况”有利框架

执行主任的报告

摘要

本报告描述了对专题优先领域定向评估移徙的要求，特别是支持此类评估的框架的特点，该框架在理事会 2009 年 2 月 20 日第 25/2 号决定第三节中被称为“环境署实况”。

本报告注意到任何此类移徙的战略性质都会要求联合国环境规划署及参与此历程的合作伙伴做出同等战略的、持续的承诺，并讨论了可能对国家技术能力及体制能力需要进行的投资。它强调了即将开展的任务的重要性，即需要明确环境评估产品和结论的用户和消费者要求、以及确定满足那些需求的成本。此外，它还强调了统一和协调现有和计划中的全球重大评估努力的关键必要性，同时确保对现有数据、信息、系统、服务、专门知识和体制安排的最大利用及再利用。

\*

UNEP/GC.26/1。

## 导言

1. 在关于世界环境状况的第 25/2 号决定中，联合国环境规划署（环境署）理事会请执行主任进一步阐述由“环境署实况”有利框架支持的专题优先领域定向评估移徙要求，并就此在 2011 年理事会第二十六届会议上做出报告。在脚注中，理事会规定这样的框架应当是能使决策者易于获得评估结果、综述、概述和技术摘要的框架。
2. 本报告<sup>1</sup>即为响应该决定而编制。它主要关注的是支持和促进专题优先领域定向评估移徙框架的建立方式，这种移徙被设想为在未来五或六年中一个广泛的、战略性的、一体化的环境署评估进程变革。
3. 本报告介绍了要确定“环境署实况”<sup>2</sup>框架的目标受众及其要求所必须采取的行动、以及要让合作伙伴参与实施进程而必须做的事情。报告还建议在 2011-2015 年期间分阶段实施该框架。
4. 报告最初的建议之一是，建立一个原型框架，用案例研究来实际示范建议平台的一些惠益，包括决策者能够更方便地获得评估结论、数据及摘要。原型的规模和范围会加以限制，应在未来的两年内得到开发。原型应包括已完成的和正在进行的专题领域评估结果，比如生物多样性、化学品和绿色经济。拟议的原型还会指出支持未来环境署全球评估和专题评估的、真正的全功能平台的缺口、需求及要求。缺口和要求包括框架所需的联合工作办法的类型（即，机构合作与协调）、通用数据和内容、基础设施和工具、以及框架所涉财务问题和资源要求。
5. 若全面实现，“环境署实况”框架会为理解和组织全球环境知识活动、以及评估和报告能力建设提供总体概念框架。它会通过更灵活地满足各国的具体利益和优先任务来使各国受益，特别是通过提供通用信息内容、技术基础设施、标准和导则来支持各国履行评估和报告义务的努力。通过组织评估知识和信息，它还将促进必要信息的获取，从而为参与国际环境治理讨论的政策制定者提供支持。
6. 本报告进一步建议，通过分步骤和分阶段的方法，在未来五到六年内开发一个全功能的联合“环境署实况”。它进一步强调了实现这一点的必要条件，包括来自所有合作伙伴的长期战略承诺、对用户要求的彻底评估、必要的协调机制的建立与维持、以及建立国家体制能力和技术能力的必要资源。它认识到，特别是阶段二和阶段三的实现将完全取决于赞助和资金募集。

## 一、背景

7. 实施像“环境署实况”这种框架的背景将是高度动态的，从而为合作伙伴提供了许多宝贵的机遇。
8. 环境署的使命始于 1972 年 12 月 15 日的第 2997 号决议，大会通过该决议建立了环境署。该决议部分地规定环境署应保持对全球环境的审查，而该功能的关键是与其他战略环境进程相整合。今天，此类进程包括环境署全球环境

<sup>1</sup> 环境署在编写该报告期间，得到了全球十几位受邀专家的宝贵支持。贡献者们根据他们在环境信息管理、以及在共享各国政府、区域机构、学术机构的发展和商业技术开发方面的经验，提供了广泛的建议和指导。任何错误或疏漏均为环境署的失误，而非受邀专家的失误。

<sup>2</sup> 环境署实况是一工作名称，可随时变更，以反映各组织间更广泛的参与途径。

展望进程、全球海洋环境状况汇报和评估、拟议的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台、政府间气候变化专门委员会、以及地球观测组织/全球对地观测分布式系统。环境署实况框架将推进此类整合。

9. 为实现其任务，环境署及其合作伙伴还需依赖于关于全球评估全局的了解。<sup>3</sup> 在所有情况下，重点都将是确定政策相关性输出，因为此类输出必定能单独或共同地帮助实现环境署每一个优先领域寻求的成果类型。

10. 环境署要保持对全球环境的审查，显然关键在于各国政府及其机构，因为它们既是数据及信息网络的贡献者，也是“环境署实况”所供工具的使用者。国家和区域倡议的范例包括：在西亚，阿布扎比全球环境数据倡议；在欧洲，欧洲环境信息和观察网以及全球环境与安全监测；在北美，像美洲生物多样性信息网等；在拉丁美洲，GeoSUR 方案（南美地理坐标网）。在中美洲、东非和喜马拉雅/兴都库什次区域运行的泛区域倡议，例如针对拉丁美洲和加勒比地区的区域可视化和监测系统。在以上各例中，都必须明确各方在这些关系中的确切角色。

11. 在输入方面，环境署实况框架应在提供材料、确定及促进协同增效方面在组织之间建立伙伴关系，同时避免重复。为了建立网络和基础技术设施，以便分享和再次利用环境信息，全球正在进行着无数的重大努力。<sup>4</sup> 关于国家环境信息共享倡议的实例包括：加拿大地理空间数据基础设施、西澳大利亚土地信息共享平台以及在美利坚合众国的门户网站 [geodata.gov](http://geodata.gov)。欧洲环境信息和观察网则是在广泛区域范围上的国家联合行动的实例。最近欧洲联盟依据欧洲议会和欧洲理事会的 2007/2/EC 号指令，在欧洲共同体建立了空间信息基础设施，<sup>5</sup> 是众多重要的环境专题领域的一项目标远大的泛欧洲数据共享活动。

12. 所有这些活动都是为了给利益攸关者提供一个能够高效、经济地开展合作的环境，以便使它们能够在从本地到全球的、广泛的规模范围内、跨专题领域地开展合作，从而更好地实现共同的目标：更好地收集、管理、获取以及使用环境信息。作为关键的输入源，专题内容的提供者包括联合国各机构，例如针对森林、林业和生态系统服务的联合国粮食及农业组织；各种环境公约，例如针对湿地生态系统的《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）；维护数据和信息资源的业务方案，例如全球环境监测系统水事方案和世界保护区数据库。

13. 人们一直呼吁国际社会建立一个多规模、多主题、融合了国家、国际和独立的科学知识的全球信息网络，从而持续审查环境变化对人类福祉的影响，并提供预警。该网络将在机构间合作安排的支持下，通过基于网络的设施分享最新的可靠信息。网络将巩固环境署实况的开发和渐进发展。

14. 专题内容的供应者也将是网络输入的关键来源。它们可以包括各种机构，例如针对森林、林业和生态系统服务的联合国粮食及农业组织；以及针对湿地生态体系的《拉姆萨尔公约》。

<sup>3</sup> 关于评估全局的讨论，请参考文件 UNEP/GC.26/INF/13。

<sup>4</sup> 全球地理空间信息基础设施的网站（[www.gsdi.org/](http://www.gsdi.org/)）列出了约 100 个跨国、国家、区域和本地级别的此类活动、以及与特定利益领域相关的活动。

<sup>5</sup> <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>。

15. 所有这些活动仍是为了给利益攸关者提供一个能够高效、经济地开展合作的环境，以便使它们能够在广泛的规模范围内、跨专题领域地开展合作，从而更好地实现共同的目标：更好地收集、管理、获取以及使用环境信息。

## 二、环境署实况的目的、目标、成果和效益

16. 环境署实况的一个目的是提供一个协调节点，用于显示和进入全球评估和汇报系统的联盟。受益者将是各国政府和公众，他们将能够更好地提供、确定和获取评估结果、综述、概述以及技术摘要。

17. 这些材料反过来将有助于回答下述重要问题：

(a) 一个国家应如何设计并开展下列类型的评估？在哪里可以找到能指导工作的资源？如何识别和选择最合适的资源？还有谁已经用过这些资源，用下来结果如何？基于现有的投资，当前的努力还能加强吗？

(b) 全球状况如何？或在一个地理区域内，这个特定方面的状况如何？是在改善还是恶化？有多快？

(c) 对于这个环境问题，一个国家的立场如何？与 20 年前相比如何？一个国家与世界其他国家相比如何？它的邻国呢？

(d) 最重要的是，为了应对上述问题有什么备选方案吗？

18. 另一个目的是，在对于决策者具有实际意义的层次上，使支持双向评估进程的工具和信息随时可以获得。此类工具和信息的范例包括：确定支持国家评估和报告的通用数据和信息要求、就各种多边环境评估进行汇报的国家义务、新出现的像拟议的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台的专题评估领域、全球海洋环境状况汇报和评估（包括社会经济方面）的定期进程、以及环境署的综合和专题评估进程。受益者将是各国政府、评估参与者和政策制定者，他们将拥有更好的条件来得出评估结论和参与全球战略评估。

19. 该框架的目标是：

(a) 提高对现有评估进程结果和产品的利用和再利用；

(b) 提供一个背景，在这个背景下能够确定国家的能力发展要求，并将其作为调动资源的依据；

(c) 制定体制机制并形成文件，以建立和维持一个评估生产者 and 消费者的全球联盟。

20. 以下章节将介绍分阶段分步骤的实施进程及预计的结果。

## 三、环境署实况的要求

21. 在优化环境署方案执行的同时，通过改进和提高对现有资源的利用，向开发和提供专题环境评估和综合环境评估的动态平台移徙，这将需要：

(a) 关键合作伙伴——尤其是各国政府——就拟议的框架发展方向和遵守已商定的数据共享和获取的整套原则，达成的 *体制* 协定；

(b) 开发一个进程，供环境署从 2011 年开始确定未来的评估要求，包括与下列推动者保持一致：像多边环境协定和政府间气候变化专门委员会这样的已知推动者、以及像拟议的生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平

台、全球海洋环境状况汇报和评估的定期进程（包括社会经济方面）这样新出现的推动者；

(c) 评估环境署成员国在环境评估方面需要得到的支持，并在理事会2012年第十二届特别会议上做出报告；

(d) 建设可持续的国家能力——包括人的、体制的和技术的的能力——以履行区域协定和全球多边环境协定下的国家和国际报告义务；

(e) 建立合作伙伴联合会——尤其是各国政府和区域政府间机构，它们掌控着现有资产和能力，例如环境数据库、评估专门知识中心、环境信息网络、以及先进的计算机设施——由环境署和合作伙伴召集起来，根据共同的环境信息需求，协调对体制文书、标准、导则和伙伴关系原则的联合制定；

(f) 合作伙伴，包括负责战略评估进程的各国政府，愿意与环境署在共同的、重大的、长期战略承诺的基础上合作，以维持框架的持续运行；

(g) 一旦确定筹资战略，（也许基于对全球现有模型和创新模型的审查），落实该战略，以资助框架开发的各个阶段，并保持其持续运行；

(h) 与合作伙伴一起实施一个或多个原型，以便向合作伙伴证明所提议的环境署办法的有效性和惠益，包括更容易获得评估结论和成果、满足报告要求的精简的数据准备进程、以及参与环境署和其他评估进程的更高能力；

(i) 建立有适当资金支持的秘书处机构，以促进合作伙伴间以及与合作伙伴的协调和磋商，评估未来的评估需求和用户要求，并定期报告进展情况。

#### 四、分阶段实施方法

22. 定向专题评估移徙将以环境署实况有利框架为基础，在当地、国家和区域一级具备能力的地方，依靠这些能力开展全球联合实施，在不具备上述能力的地方帮助其建立能力。重点将不在于技术开发，因为技术被认为已臻成熟，而在于问题的困难部分：机构合作和能力。

23. 最初的重点将在于修订众所周知的协作模型，激发定向专题领域主题专家的全球参与，整合诸如评估结论、综述、概述以及技术摘要这样的关键信息来源，即信息，而非数据。来自公共和私营部门、以及学术团体的主题专家将作为专题领域、议题和大类的编辑参与工作。

24. 环境署实况框架将采用分阶段实施的办法，通过对国际标准和最佳做法的优化和持续改进，最大程度地降低参与的成本，同时最大程度地扩大现有评估机制的惠益。其目标是在2012到2015年间实现移徙。各个阶段可按端到端分步实施，在各个阶段之间设立检查点（也可是终止点），反过来，若理事会选择加速实施框架，其实施也可以有一定程度的重合。

25. 具体来说，阶段二和阶段三的实施将完全取决于赞助和资金募集。

## A. 阶段一：合并和探索未来的备选方案（2011-2012 年）

26. 阶段一的主要目的是拓宽对现有环境评估进程的输入或结果的利用——数据、评估、信息系统、方法、专门知识、体制关系、区域和专题信息共享网络等。这个起步阶段将关注两大关键任务：第一，知识管理任务，组织并着手使环境署的评估产品更容易获得、更有用；第二，总结环境署评估伙伴及其需求和要求的特点。

27. 例如，一个办法是针对《千年发展目标》的目标 7 选择一个指标，该指标也普遍用于环境评估的状态，可从过去 10 年的报告中获得数据，再以各种方式展示数据和指标。选择此项的一个标准可以是与目前编写的第五期《全球环境展望》报告或《全球化学品评估》的相关性。另一个关注的标准是数据源，为此环境署已经投入精力与国家提供者合作，以获得数据输入，例如世界保护区数据库和全球环境监测系统——水事计划（GEMS-Water）。

28. 应用上一段所述的方法将引出有关数据可得性和数据流的问题，开启科学家和专家参与政策事宜的进程。接着可采取步骤，增加指标，提高初始指标的数据采集率，直到在可行且相关的情形下使采集率接近于实时数据。

29. 阶段一要求环境署及其合作伙伴：

(a) 安排一个参照组，其构成将在秘书处和理事会协商的基础上通过全球部长级环境论坛来决定，该参照组将作为环境署实况优先专题的使用者和推动者，代表并支持决策者；

(b) 建立社区合作网络（国家和区域机构以及现有网络），确保各种通用数据、信息和评估（待确认）流动和可及性，确保支持未来监测和评估任务所需的建模进程，包括像绿色经济这样新出现的领域；

(c) 通过定位、地理编码和网上发布，促进现有评估结论、综述、概述和技术摘要的可得性和可及性；

(d) 与选定的合作伙伴一起实施一个原型，通过开发文档及内容的定位工具提高信息的可及性，确定并促进通用信息和数据流，从而简化遵守国家、区域和国际评估及报告要求的进程；

(e) 着手建立详细设计的机制，这样当阶段二开始时，它们将准备就绪可供使用。这将包括设计框架的结构，开发和测试组件，规定标准、协议和可接受的方法，以确保未来的互操作性；

(f) 建立工具，提高现有评估及其方法、经验及教训的可及性，从而确保与相关的能力建设活动相链接；合并环境署的所有评估产品，包括像全球环境预警服务公告这样的新一代产品，以文献、数据、方法和分析的汇编的方式，包括正在制作的那些产品，例如由环境署分发的《全球环境展望》和《全球化学品展望》；

(g) 开发并演示原型可视化工具。

30. 阶段一将广泛采用现有资源，立足于当前环境署内的数据源、环境署以外的数据源（例如，由国家和区域组织掌控的那些数据源）以及当前环境署工作方案中相关活动的数据源（例如，网络项目、环境数据和指标平台项目）；现有数据和信息资产（例如，原型环境评估和汇报展望、全球环境展望数据门户、世界保护区数据库和全球环境监控系统水事方案），并与环境署更广泛的知识管理任务领域保持协调一致。

31. 阶段一预计持续一年左右，到阶段一结束时将取得如下成果：

- (a) 选定的评估伙伴将参与到具有有效协调、治理和共同目标的、能切实发挥作用的网络中；
- (b) 路线图，以便对用户的要求和期望进行持续评估；
- (c) 将投入使用定位和使用关键评估结果的简化方法。

32. 预计阶段一的成本为 400,000 美元，其中大约 250,000 美元将用于原型开发和演示。

## **B. 阶段二：详细设计（2012–2013 年）**

33. 阶段二的主要目的是设计一个能满足明确的用户需求的未来评估支持系统。此阶段的一个关键任务是完善环境署及其合作伙伴的评估和报告需求和要求。阶段二要求环境署及其合作伙伴：

- (a) 审查潜在的其他用户及用户需求，包括确定并探索与其他国际进程的联系；
- (b) 调查并在可能的情况下处理知识产权和与数据和信息共享、特许及类似事宜有关的其他法律问题；
- (c) 制定充分列明成本的实施计划，包括可持续战略，以便在可预见的将来提供环境数据和信息服务，尤其是评估结果；以便发展国家的体制能力和技术能力，从而在更多参与战略性全球评估活动的同时，更好地履行国家评估和报告义务；
- (d) 必要时，确定伙伴关系，达成合作协定（例如，国家环保局、统计局、研究机构和其他，能够通过环境署实况提供数据和方法）。此类行动需要环境署法律顾问的参与，以便确定使用了正确的法律文书；
- (e) 着手发展国家体制能力和技术能力，以便更好地履行国家评估和报告义务；
- (f) 在国家和国际层面向广泛的听众演示原型，开展交流；
- (g) 制定一个范围文件，作为与潜在用户和合作者一起审核的基础，在修订的范围文件和用户反馈的基础上设计一个参考评估支持系统模型；
- (h) 制定环境署实况的通用语言，即符合语义学、实体论和数据模型的，这对加强传达环境署评估产品的含义至关重要；
- (i) 与不同级别的用户一起测试已经建立的内容，并进行相应调整。

34. 预计阶段二持续两年左右，其最终产品将是设计完善的网络和技术基础设施。

## **C. 阶段三：变革（2014–2015 年）**

35. 阶段三的主要目的将是提高对环境署及其合作伙伴在前两个阶段设计并测试的“环境署实况”的利用。

36. 因此，阶段三要求环境署及其合作伙伴：

- (a) 继续开发和扩展阶段二的部分活动，将其扩展至新用户，提高并加强机构的伙伴关系和协作；

- (b) 继续发展国家的体制能力和技术能力，以更好地履行国家的评估和报告义务；
- (c) 与其他评估进程、现有伙伴和新伙伴一起设计，开发更复杂的新工具（例如，模型和情景方案）；
- (d) 持续审查环境署实况的用户价值，确保成本效益，促进对其使用和影响的报告，并对需求做出回应；
- (e) 开始向互动的、动态的评估移徙；
- (f) 基于历史评估，测试并调整建模进程和情景方案生成模型；
- (g) 推动前瞻性情景方案，帮助确定新出现的环境问题。

37. 预计阶段三持续两年左右，其最终产品将是基于体制合作的全面运转的环境署实况框架，该框架将实现定向专题评估移徙，在各个国家建立评估和报告能力。

## 五、 结论

38. 开发并实施一个联合的环境署实况框架，对环境署来说，是一个雄心勃勃而又适宜与可行的协调工作。它只有基于战略伙伴关系才能成功，因为战略伙伴关系能确保尽可能最佳地利用现有的工作成果，为国际环境治理倡议做出关键的贡献。

39. 如果环境署实况得以开发，它将通过以下方式给各国、其他环境署合作伙伴和利益攸关方带来惠益：对于为满足国家、区域和国际评估和报告要求所需的环境数据和信息，简化其管理与交换，包括推动能力建设，同时提升各国对全球环境展望等全球战略评估活动的参与和贡献。合作性的环境署实况事业将为同行学习、加速环境署合作伙伴之间的能力建设，提供更多的机会。

40. 与各国政府、区域组织和私营部门之间的伙伴关系，是环境署实况这样一个复杂倡议的核心。有明确的初步迹象表明，一些此类利益攸关方愿意从阶段一的原型开始，与环境署共同开发环境署实况。

41. 有关供理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议审议的建议行动，可参见文件 UNEP/GC.26/4。