



联合国



环境规划署理事会

Distr.  
GENERALUNEP/GC.22/9  
24 January 2003CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛  
2003 年 2 月 3—7 日，内罗毕

## 执行主任的政策咨文

### 导言

1. 理事会/全球部长级环境论坛本届会议召开之际，正值环境和可持续发展国际政策的制定工作处于紧要关头之时。其召开地点又恰在非洲；<sup>1</sup>我们的东道国肯尼亚所在的大陆；<sup>2</sup>该国刚刚完成的民主选举进程因其透明度和权力和平移交而赢得了各方的普遍赞赏。这一事态发展有力的表明，非洲对善政的态度是严肃认真的，而我们总部就设在肯尼亚内罗毕的联合国环境规划署（环境署）更有幸见证了这一具有重大历史意义的时刻。我们深信，我们这一独特的联合国工作地点势将因此而得到进一步增强。还应在此范畴内提及与我们相邻的联合国机构；<sup>3</sup>“人类住区规划署（人居署）”<sup>4</sup>方面出现的积极事态发展，这一点亦极为重要。人居署去年已升格为正式的联合国方案。我们将携手继续为应付非洲面对的各种挑战做出努力。环境署将不遗余力地确保我们的“以环境促发展”的核心思想得到贯彻执行。

#### A. 联合国环境规划署已步入四十不惑之年

2. 理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛本届会议亦逢早先决定设立环境署的联合国人类住区会议举行三十周年纪念日之后不久。我们应充分利用我们身后已有的三十年经验，并夹数月前在约翰内斯堡举行的可持续发展世界首脑会议的尚存威势，趁热打铁，为进一步扩大国际社会在过去三十年间推动国际环境政策向前发展过程中所取得的各种战果而大干一场。具体而言，我们应制定出对环境与可持续发展方面的各项主要挑战作出回应的对策，并对可持续发展问题世界首脑会议所规定的各项实施工作当务之急作出响应。

K0360211 020203 020203

## B. 需由理事会/全球部长级环境论坛处理的各项主要议题

3. 本届会议使我们有机会基于旨在确定联合国环境规划署(环境署)在其第四个十年中开展工作的根本基础的一项战略性远景规划,订立一项强有力的方案。理事会/部长级环境论坛将在本届会议上就这一新十年所面对的以下方面的主要挑战开展讨论:

- (a) 水;
- (b) 化学品;
- (c) 贸易与环境;
- (d) 环境与文化多样性;
- (e) 改变不可持续的消费和生产方式;
- (f) 赖以消除贫困的自然资源基础;
- (g) 区域化。

理事会/全球部长级环境论坛本届会议必须寻求在可持续发展问题世界首脑会议上所确立的框架内处理这些议题;这一框架包括:一项侧重行动和具体指标的《执行计划》、<sup>1</sup> 一项憧憬未来、但同时又具有务实特点的《约翰内斯堡可持续发展宣言》<sup>2</sup>、以及再度要求建立据以全面实施《21 世纪议程》的伙伴关系的呼声。

## C. 以区域为重点

4. 此外,依照全球部长级环境论坛所确立的以区域为重点的工作方针,我们亦应把握住这次机会,把重点放在为促进非洲发展建立新的伙伴关系方案(非洲新伙伴关系方案)之上。大会在其 2002 年 9 月 16 日第 57/2 号决议中所通过的《关于非洲新伙伴关系方案的宣言》中,对非洲新伙伴关系方案表示欢迎,并认为它是一项以非洲联盟为主导、由非洲联盟自行制定和负责管理的举措,并促请联合国系统及国际社会共同协助实施该项方案。在理事会/部长级环境论坛第一天的开幕会议上,我们将重点处理非洲及其所面对的各项特殊挑战问题。大多数最不发达国家皆位于非洲,因此环境署亦须在其所开展的各项活动中,在理事会/部长级环境论坛所确立的各个框架之内,并基于诸如非洲联盟、非洲新伙伴关系方案及各项分区域举措的区域结构,为促进这些国家的发展做出贡献。具有特殊重大意义的是,非洲现已肩负起把握自己命运的职责,致力于制订一项本土计划,不仅要实现增长,而且同时要以透明的和有尊严的方式提高其各国民众的生活水平。我们必须在本届理事会的讨论过程中切实地认识到这一积极的现实情况。

5. 正如在《世界首脑会议的执行计划》中所强调的那样,应认识到每一区域所处的独特境况,这对于评估和应付人类当今所面对的共同问题具有根本的重要意义。这些共同问题是:贫困、不可持续的消费和生产方式、以及赖以实现发展的自然资源基础的退化。必须找到具体适用于每一区域的特定需要的解决办法,但同时亦须制订一项战略,用于确保这些办法能够取得实效,并能够在今天日益全球化的世界中对民众生活的环境基础产生切实的和积极的影响。在本届理事会/全球部长级环境论坛上,将邀请各国部长和代表团团长就各区域的政策和战略与全球性政策和战略之间的重大关联开展讨论。

#### D. 各次重大会议的成果

6. 更为广泛的国际政策环境对于我们今年的工作而言具有特殊重要的意义。在此方面，世界贸易组织的多哈会议<sup>3</sup>的《部长级宣言》把更广阔的贸易与环境范畴内的贸易与环境议题摆到了前所未有的重要位置。于2001年5月间在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议确认，环境、发展和贫困三者之间有着不可分割的联系。国际促进发展融资会议达成的《蒙特雷共识》<sup>4</sup>界定了对促进发展融资问题的新的国际共识，而《执行计划》及世界首脑会议的其他各项成果则为我们绘制了着手开展实施工作的明确而又有针对性的行进图。

#### E. 成就

7. 对我们在过去三十年间所取得的进展，我们有理由感到某种自豪。我们迄今所取得的一些主要成就包括：建立了一套涵盖各主要区域和全球环境议题的全面的国际法和协定体系、以及建立了国家环境机构、法律框架和实施能力，同时还取得了科学和技术上的进展，从而使我们增进了对各种复杂的环境议题的了解并增强了我们解决这些问题的能力。

#### F. 挑战

8. 然而，正如在第三期《全球环境展望》(GEO-3)报告中所指出的那样，我们在过去三十年间的亲身经历是，以市场为推动力的经济增长和不断增长的消费量并未能与所有民众和国家的基本人类需求保持同步。我们还亲眼目睹了各种不可持续的和过度地使用自然资源的所作所为；“它们并未能满足人类的多重性需要。尽管在地理上或在功能上取得了某些进展，但与1972年的情况相比较，目前的环境状况已变得更为脆弱、甚至出现了更为严重的退化。与此同时，各种全球化的驱动力量继续对环境政策的实施工作提出了新的挑战，并在带来新的机会的同时亦加剧了贫困和致使世界上人口的相当大一部分被推到边缘尽头。面对这些挑战和风险，我们必须在人类活动与大自然之间取得平衡，因为这正是本星球的安危所系。

#### G. 马尔默部长级宣言

9. 在应付这些全球性挑战方面，《马尔默部长级宣言》<sup>5</sup>仍然是一项具有重大意义的和具有激励性的政策指导。各国部长和代表团团长在该项《宣言》中意识到全球环境退化及其各种成因实际上植根于社会和经济问题，诸如普遍贫困、不可持续的生产和消费方式、财富分配不平均及债务负担繁重等。《马尔默部长级宣言》确认了各种新的和正在形成的威胁，并确认需要发动民间社会和私营部门参与，大家携手以系统性方式应付这些威胁。《宣言》还确认，所作承诺与实际行动之间存在着差距，并确认需要侧重为采取实施行动而调集资源。在《宣言》的远见卓识指导下，形成了对世界首脑会议的筹备工作的初期投入。

#### H. 方案主旨

10. 提交理事会/部长级环境论坛本届本会议的各项建议和工作方案表明，环境署决心以其在过去三十年间所取得的经验教训为基础，并以体现在经过去两年间所举行的各种会议达成的国际共识为其出发点，尝试为环境署拟订一套前瞻性行动方案。这一工作方针所依据的基本思想是：首先，若仅仅着眼于环境问题本身，将无法有效地予以解决，而是应把其涉及的社会和经济因素融入任何解决办法之中；其次，我们目前已获得了相关的政策指导，因此必须把重点放在切实的实施工作方面。

## 一. 关于环境与发展的政府间政策

### A. 各项千年发展目标

11. 在 2000 年 9 月间举行的联合国千年首脑会议上，各国领导人宣布他们郑重承诺并有政治意愿支持联合国及其今后各项优先目标，同时还强调，当今各国所面对的中心挑战是确保使全球化进程成为有益于世界所有民众的积极力量。他们在《千年宣言》<sup>6</sup> 中商定了一整套努力消除贫困、饥馑、疾病、文盲、环境退化和对妇女歧视的、并附有具体时间框架和可加以测定的目标和指标；“这些目标和指标其后又称为千年发展目标。在《千年宣言》“保护我们的共同环境”的章节中，各国国家和政府首脑表示决心在所有环境行动中采用一种新的保护和养护道德观念，并为此概述了一系列初期步骤。在此方面，所订立的千年发展目标之一便是确保环境的可持续性，其中包括把可持续发展原则融入各国的国家政策和方案之中、扭转环境资源丧失的趋势、至 2020 年时把不能持续获得安全饮水的人口比例减少一半、以及大幅度提高至少 1 亿贫民区居民的生活水平。在许多情形中，各项千年发展目标不仅重申了、而且还进一步增强了 2002 年可持续发展问题世界首脑会议的《执行计划》，并进一步推动了诸如渔业、海洋、化学品、生物资源惠益的共享、消费和生产方式及卫生等领域的发展。

12. 大会在其 2000 年 12 月 14 日关于贯彻落实千年首脑会议的成果的第 55/162 号决议中，请秘书长就如何履行这些承诺绘制一份“行进图”。大会请秘书长就联合国系统及其各会员国在实施《千年宣言》方面所取得的进展编制年度报告和以五年为期编制一份全面的报告。年度报告将重点介绍全面的跨部门性议题、以及在行进图中所列出的各个主要领域；而五年期综合报告则将审查在实施《千年宣言》中所作各项承诺方面取得的进展。

13. 大会在其第五十七届会议上审议的第一期此种年度报告（文件 A/57/270），重点探讨了在《千年宣言》的所有章节中所作的承诺，并特别注重各章节之间的跨领域关联，并重点讨论了为该年份指定的两项特别专题：防止武装冲突、以及治疗和预防各种主要疾病，包括爱滋病毒/爱滋病、疟疾和肺结核。大会在审议该项报告过程中通过了其第 57/144 号决议，其中确认了各次大会和特别会议、特别是在多哈举行的世界贸易组织(世贸组织)第四次部长级会议、在蒙特雷举行的为促进发展筹措资金问题国际会议、以及在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议所做出的重要贡献。大会决定在其第五十八届会议上考虑在其第六十届会议期间召开对《千年宣言》的实施情况进行审查的高级别全体会议。大会还决定，将考虑为此在以综合划一和协调一致方式贯彻落实经济和社会领域内的各主要联合国会议和首脑会议的成果的框架内发起一个审查进程。

14. 值得在此指出的是，拟由秘书长在其关于在 2003 年之前贯彻落实《千年宣言》的报告中讨论的主题为：“为促进发展筹措资金”和“可持续发展战略”。这进一步推动了联合国系统制订一项连贯划一战略，以确保在多哈发起的各轮新的贸易谈判彼此相辅相成、并贯彻落实为促进发展筹措资金问题国际会议的成果、以及实施世界首脑会议的各项成果、以及尽最大限度加大这些进程对各项千年发展目标所做的总体贡献。

### B. 多哈

15. 于 2001 年 11 月 9-14 日在卡塔尔的多哈举行的第四次世贸组织部长级会议上就进一步推动全球贸易谈判的议程达成了一致意见。该次会议议程的内容是前所未有的：它首次把发展中国家的需要和利益置于全球贸易谈判的核心，其中包括讨论增加发展中国家产品的

市场准入方面的需要等；同时还作出了有关为澄清现行世贸组织规则与各项多边环境协定中所订立的具体贸易义务之间的关系问题发起谈判的具体承诺。这些谈判首次涵盖一系列与贸易有关的、设面广泛的环境问题，其中包括单独的谈判目标、以及那些列入其他谈判目标的议题。所订立的目标是，于 2005 年 1 月完成多哈“发展”回合的谈判，同时决定在订于 2003 年 9 月 10-14 日在墨西哥的坎昆举行的第五届世贸组织部长级会议上对所取得的进展进行全面审查和回顾。

16. 《多哈部长级宣言》在其序言部分中重申了国际社会的坚定信念，即为维系和保障一个公开的和不对歧视的多边贸易体系及保护环境和促进可持续发展而采取行动，可以、而且必须彼此相辅相成。各国部长还特别对世贸组织继续与环境署及其他国际环境组织开展合作表示欢迎。

17. 各国部长在关于贸易与环境的章节中商定：就各项多边环境协定的秘书处与世贸组织之间定期交流信息的程序开展谈判；就减少或取消对环境货物和服务的关税和非关税壁垒开展谈判；澄清和改进世贸组织关于渔业补贴的规则；以及制订关于使多边环境协定秘书处世贸组织各相关委员会中取得观察员地位的标准。各国部长指示世贸组织的贸易与环境问题委员会特别注重：环境措施对市场准入、特别是对发展中国家产品的市场准入所产生的影响；“三赢”情况(即通过消除或减少贸易限制和扭曲现象,使贸易、环境和发展同时获得惠益)；知识产权问题(包括继续澄清与贸易有关的知识产权问题协定(TRIPS)及《生物多样性公约》)；和张贴环境标签的规定。在处理这些议题时，要求贸易与环境委员会提出任何需要作出澄清的世贸组织规则。各国部长还确认了向各发展中国家提供贸易与环境方面的技术援助和能力建设的重要性，并鼓励各成员国相互交流专门知识和经验。

18. 在此方面，环境署充分认识到以贸易促进可持续发展的重要性。为此，我们已通过与各相关机构和各项多边环境协定密切合作，在国家一级扩大了我们的能力建设活动。我们已尝试通过扩大协作网络在各国之间交流经验，并利用以项目为基础的分析工作，制定了各种评估方法，协助决策人员据以对贸易政策所产生的环境和社会影响进行评估。这对于渔业和农业部门而言尤其具有重大的帮助作用。本届理事会/部长级论坛的一个具体重点便是这一相互关联；应认识到当今全球化的世界贸易政策将对我们的生存环境产生影响，这一点十分重要。

### C. 蒙特雷

19. 为促进发展筹措资金问题国际会议是国际发展进程中的另一重大事件。共有 50 多位国家和政府首脑及 200 多位外交部、贸易部和发展部的部长于 2002 年 3 月 18-22 日在墨西哥的蒙特雷举行了该次会议。这是联合国首次发起的、旨在解决全球发展事业所涉重大财政问题的首脑会议，旨在使各国际组织、各捐助方及客户国家有机会共同审查在公共和私营部门向各发展中国家提供资金方面所涉及的各种因素。该次会议还涉及为贯彻落实九十年代间举行的各次联合国会议和世界首脑会议的成果而调集资源问题，其中亦包括各项千年发展目标。

20. 各国国家和政府首脑通过了《蒙特雷共识》，其中概述了为实现各项国际商定发展目标而拟在六个关键领域内采取的一系列行动，其中包括那些在《千年宣言》中所列出的目标：为促进发展调集国内财力资源；为促进发展调集国际资源；外国直接投资和其他私营部门的资金供给；以贸易作为促进发展的动力；增强国际财政和技术合作；外债问题；系统性问题；以及为推动发展而努力增强国际货币、金融和贸易系统的连贯性和协调性。

21. 在该次会议上形成的全球性总体约定是，各发展中国家持续进行的政治和经济改革将辅之以各发达国家以援助、贸易、债务减免和投资形式提供的直接支持；这是朝向逐步使二十一世纪成为“为所有人谋发展”的世纪方向迈进的第一步。在目前全球经济出现滑坡的情况下，采取此种策略具有特别重大的意义，因为经济衰退进一步加剧了发展中国家的脆弱性，并妨碍了它们实现可持续发展目标的能力。在可持续发展问题世界首脑会议召开之前数月举行的该次会议被视作为在可持续发展框架内应付各种全球环境挑战确保财政基础的关键所在。这一积极的信号不仅在其后的世界首脑会议上得到了响应，而且还特别体现在全球环境基金(环球基金)成功地进行的第三期、也是历来幅度最大的一次增资，其中亦包括对于环境署的工作及对其他各执行机构的工作具有重大意义的两个新的重点领域。

## 二. 可持续发展问题世界首脑会议

### A. 我们的初期步骤

22. 在理事会第六届特别会议暨第一届全球部长级环境论坛上，环境署开始着手为订于2000年5月举行的世界首脑会议开展实质性筹备工作。各国环境部长在该届会议上通过的《马尔默部长级宣言》中表明了各国对未来前途的以下看法：

“在新世纪伊始之际，我们业已掌握了据以实现可持续发展的人力和物力资源，可持续发展已不再是一个抽象的概念、而是一个具体的现实。生产和信息技术空前发展、年青一代具有明朗的乐观精神、团结精神和价值观念、妇女日益提高认识并在社会中发挥更大的积极作用，所有这些都表明，一种新的意识正在萌发。我们能够在避免环境退化的情况下，于2015年之前使贫困减少一半，我们能够通过早期警报确保环境安全，我们能够更好地在经济政策中纳入环境考虑，我们能够更好地协调法律文书，我们也能创建一个没有贫民窟的世界。我们在此郑重承诺为实现这一共同理想而竭尽全力。”

23. 这一对未来的憧憬已随后纳入《联合国千年宣言》之中，并已成为国际社会赖以就应付环境和可持续发展方面的全球性挑战的方式方法达成共识的准则。

24. 《马尔默部长级宣言》强调，2002年审查会议的目的“应是深入探讨如何应付可持续发展事业面临的各種重大挑战，特别是贫困的重压对很大一部分地球居民普遍产生的不利影响；而与这种贫困状况形成对照的则是挥霍浪费型消费方式以及资源使用的低效率，致使环境恶化和日趋贫困的恶性循环持续不断。”《马尔默部长级宣言》是对世界首脑会议筹备工作的第一项政府间战略性政策投入。它促进了若干领域的发展，包括基于对未来体制构架的需要进行的评估，增强国际环境管理体制结构的实际运作，即具备有效应付在一个日益全球化的世界中所出现的各种广泛的环境威胁的能力。有关增强体制安排以便为可持续发展与环境奠定坚实基础问题的政府间讨论正是在马尔默会议上首先发起的。

25. 可持续发展问题世界首脑会议成功地把在马尔默提出的远景规划和政策指导融入了以下具体执行计划的各项指标和行动。因此，该次世界首脑会议的各项成果对理事会本届会议所要审议的各项提议具有极为重大的意义。

### B. 世界首脑会议的成果

26. 可持续发展问题世界首脑会议取得了全面的和多层次成果，其中包括：

(a) 《约翰内斯堡可持续发展宣言》；<sup>6</sup>提供了据以实现可持续发展的政治框架；

(b) 《执行计划》；<sup>7</sup>为国际社会贯彻执行联合国环境与发展会议(地球首脑会议)所作各项承诺提出了一整套综合性行动方案，并以各项行动和目标为重点，订立了具体的实施指标；

(c) 伙伴关系问题全体会议；<sup>8</sup>提出了以创新办法促进可持续性的多重利益相关者伙伴关系；和

(d) 在全体会议上就秘书长提出的水与卫生、能源、健康、农业和生物多样性(WEHAB)举措进行了讨论。

### C. 对联合国环境规划署的意义

27. 《执行计划》在其 11 个章节中阐述了以各项千年发展目标为基础的可持续发展承诺和指标。对环境署工作的肯定和确认贯穿整个《执行计划》。各国政府对环境署所做的贡献表示欢迎；《执行计划》中还列出了一系列直接或间接涉及环境署工作的一系列建议。自世界首脑会议结束后，环境署系统性地审查了首脑会议的各项成果所具有的意义和含意，并根据首脑会议的各项建议重新改变了其提交理事会的各项提议的主旨和方向。尽管《执行计划》中的几乎所有章节中都涉及环境署可发挥的作用，但同时亦须考虑到首脑会议的总体性成果。鉴于本届会议是世界首脑会议结束之后时期内举行的第一次重大政府间论坛会议，因此它不仅应在为我们的工作提供必要指导方面发挥关键作用，而且还应在确保使可持续发展所涉环境层面得到优先重视方面发挥关键作用。

### D. 约翰内斯堡执行计划

28. 在约翰内斯堡开展的讨论中占据主要地位的一项主题是，确认《21 世纪议程》及《进一步执行 21 世纪议程的方案》<sup>7</sup> 仍然有效。各方强烈感到，虽然在贯彻执行《21 世纪议程》方面取得了某些进展，但就实施工作而言，尚有许多事情要做。因此，《执行计划》提供了一个紧迫的实施工作行进图，其中订立了对可持续发展的实施工作进行监测的各种标准。它还提出了把可持续发展的三大支柱融合在一起的框架，以及为审查在未来十年内实施各项千年发展目标方面所取得的进展提供了一个参照点。

29. 《执行计划》强调必须对可持续发展的三大支柱进行整合，并须把重点放在贫困问题和发展问题上，从而进一步推动了“以环境促进发展”的概念。针对下列各项议题作出的重要决定对若干方案领域的工作起到了新的催动作用：诸如改变不可持续的消费和生产方式、保护和管理经济和社会发展所依赖的自然资源基础、在一个日益全球化的世界中促进可持续发展、健康与可持续发展、小岛屿发展中国家的可持续发展、非洲的可持续发展、其他各项区域举措、谋求实现可持续发展的方式及体制框架等。

### E. 意义重大的成果

30. 可持续发展问题世界首脑会议在非洲大陆的南非举行这一事实本身，便是向世界各国领导人发出的一个强有力信息：即他们通过非洲憧憬一个基于人人为实现可持续发展承担责任和作出新承诺的充满希望的未来。这也是基于国际社会为实现各项可持续发展目标重新作出的承诺、从而给全世界民众和国家带来希望的强有力的信号。

31. 《执行计划》中所订立的具有重大意义的目标和指标如下：

(a) 为支持各区域和国家采取旨在加速转向可持续的生产和消费方式的举措，订立一个十年期方案框架；

(b) 废物和化学品管理：鼓励各国实行对化学品进行分类和标识的新的全球统一制度；

(c) 保护和管理经济和社会发展所依赖的自然资源基础：扭转目前自然资源退化的趋势，同时随之发起为实现获得安全饮水和卫生目标的努力；其中将侧重自 2002-2006 年始，着手在《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》的框架内处理城市废水问题；

(d) 保护海洋环境：商定应不遗余力地在订于 2006 年举行的下一次全球行动纲领审查会议上取得重大进展，以及到 2004 年时应在联合国主持下发起一个定期对海洋环境状况进行全球汇报和评估的进程；

(e) 空气污染：在《执行计划》中商定至 2010 年时增进各发展中国家获得消耗臭氧物质的替代品的机会；

(f) 荒漠化问题：《执行计划》呼吁全球环境基金把土地退化问题列为其重点领域之一；

(g) 生物多样性：《执行计划》为此订立的相关目标是，到 2010 年时大幅度减少目前生物多样性的丧失速率，并呼吁通过谈判订立一项旨在促进和保障以公平和公正方式分享因遗传资源的利用而产生的惠益的国际制度；

(h) 能源：《执行计划》确认应增强可再生资源的使用，并应使能源供应多样化，利用清洁及更有效的和可负担得起的技术；

(i) 在一个日益全球化的世界中促进可持续发展：《执行计划》呼吁积极促进以各项里约原则为基础实行产业责任制和问责制；

(j) 健康与可持续发展：所商定的各相关段落内容构成了对实现各项千年发展目标的重要贡献；

(k) 小岛屿发展中国家的可持续发展：《执行计划》呼吁在国家和区域两级开展实施工作，并为之配备充足的财力资源、促进技术转让、开展能力建设、以及支持海洋和沿海生物多样性工作方案、淡水方案、以及对《小岛屿发展中国家的可持续发展行动纲领》的实施工作进行全面审查；<sup>8</sup>

(l) 促进非洲的可持续发展：首脑会议确认，它承诺通过为在非洲新伙伴关系方案框架内实施《21 世纪议程》采取具体行动来促进非洲的可持续发展。

32. 在所有这些领域及其他领域内，我们已尝试在 2004-2005 两年期工作方案中列入环境署为推动实现上述各项目标而开展的筹备工作。就世界首脑会议的成果对环境署的意义的更为全面的评估列于世界首脑会议的成果所涉问题的报告 UNEP/GC.22/5 之中。



## F. 伙伴关系

33. 世界首脑会议产生新的催进作用的另一个重要层面是伙伴关系概念的提出和实行。各方所达成的共同谅解是, 伙伴关系可以是基于现实情况努力实现可持续发展的一个关键; 亦即在谋求可持续发展的努力所采用的连贯划一的国际办法中必须包括动员所有非国家行动者参与, 而政府各部门内部和各不同部门之间的伙伴关系、以及政府与各主要团体之间的伙伴关系亦须发挥核心作用。令人感到鼓舞的是, 我们在约翰内斯堡订立了为数众多的自愿性伙伴关系举措; 目前面对的具有挑战性的任务是对所做出的这些努力进行监测, 以帮助实现可持续性目标。在此方面, 环境署与私营部门有着长期的合作经验, 特别是通过各项部门性举措、针对特定工业部门的自愿性举措及行为守则积累的经验。我们还已为特别动员整个民间社会和青年参与我们的工作做出了新的努力, 并已提出了针对这些领域的新战略。由于我们已具备了相关的经验并已下定决心, 我们对推动这一进程和增强我们作为一个战略伙伴的作用充满了信心。

## G. 环境署在各种伙伴关系中的作用

34. 环境署一直在与各政府和非政府合作伙伴携手, 积极通过自愿性合作伙伴举措 (第二类举措) 针对各项关键性环境议题开展相关活动。除作为全球环境基金基金的一个执行机构发挥作用外, 环境署还与其他各相关合作伙伴建立了伙伴关系, 以便共同采取相关的行动。这些举措所涵盖的领域包括: 淡水; 沿海和海洋环境; 珊瑚礁; 山地; 大型类人猿; 健康与环境; 环境法; 全球能源网络; 技术转让; 清洁燃料和机动车辆; 太阳能技术; 贸易、环境与发展领域内的能力建设; 以及环境紧急情况的应对等。

## H. 总体性评估

35. 大会在其第五十七届会议上所通过的第 57/253 号决议中决定把可持续发展列为联合国总体框架中的一项关键内容, 特别是努力实现各项国际商定的发展目标, 从而确认了首脑会议所具有的重大意义。大会还鼓励实施在首脑会议上所通过的各项自愿性伙伴关系举措和承诺、方案及附有时间框架的指标。在此方面尤具相关性的是, 大会重申根除贫困、改变不可持续的消费和生产方式、以及保护和管理经济和社会发展所依赖的自然资源基础, 皆为实现可持续发展的必备条件。

## I. 综合性后续行动

36. 连同在世界首脑会议上所取得的各项成果, 上述所有这些会议的成果表明, 业已在全球化范畴内形成了一项具体的国际议程。目前已开始在在政府间一级讨论联合国各次会议的综合性贯彻落实行动。大会还为此通过其 2002 年 12 月 20 日第 57/270 号决议设立了一个不限成员名额特设工作组, 负责处理在上一个十年内举行的联合国各次大型会议的综合后续行动所涉全部事项。与最不发达国家和小岛屿发展中国家相关的具体重点领域亦得到了政府间最高级别的重视; 这些境况极为不利的国家所面对和各种挑战值得特别重视。在此方面, 环境署正在通过全系统工作, 努力发挥其作为全球环境的主要权威机构的作用。

### 三. 2004-2005 年工作方案

#### A. 综合性办法

37. 世界首脑会议强调了可持续发展的三大支柱：「环境保护、社会公正和经济发展」之间的重大关联。然而，我们亦须确认环境与发展之间的重大关联，正如贫困与环境退化之间的关系所确证的那样，并确认因不可持续的生产和消费方式对我们的环境产生的日益繁重的压力。基于这一视角的认识、连同上述具有重大意义的首脑会议就各项新的优先事项作出的各项决定，从总体上界定了 2004-2005 年工作方案草案的拟订范畴，同时亦确保其与环境署的任务规定、及与可持续发展问题世界首脑会议关于把重点放在实际实施工作上的宗旨相符合。

#### B. 五个优先领域

38. 尽管最近举行的各次重大会议产生了为数众多的重要成果，但理事会于五年之前 (1998 年) 通过的下列五个重点领域仍然是其制订工作方案的基础：

- (a) 环境信息评估和早期报警；
- (b) 增强对各项环境公约的协调和制定环境政策手段；
- (c) 淡水问题；
- (d) 技术转让与工业；和
- (e) 对非洲的援助。

#### C. 三个方案类别

39. 在 2004-2005 年工作方案中，我们已通过三个主要活动类别中把我们的各项方案优先事项联系融合在一起的办法，进一步增加了所采用的方针和办法的连贯性和综合性。这三个主要活动类别分别为：

- (a) 环境监测、评估和早期报警；
- (b) 水与卫生、能源、健康、农业和生物多样性；和
- (c) 促进政策整合。

##### (a) 环境监测、评估和早期报警

40. 这一类活动与《世界首脑会议的执行计划》中所作的如下阐述相符合：即关于环境状况和发展趋势的可信资讯对于采取战略性干预政策是一个十分重要的先决条件。在此方面，我们必须确保以坚实的科学研究为基础作出环境决策。上述各项活动将与我们的各个合作伙伴、其他国际机构和科学界共同开展，并扩大包括与环境署/世界保护监测中心、以及诸如全球资源数据库-阿伦达尔分库等环境署各协作中心之间的联盟。我们有幸能够通过由我们的各协作中心所提供的研究和分析活动大幅度增强了我们的相关能力。

41. 我们将特别侧重按照理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛关于国际环境管理的第 SS.VII/1 号决定的相关内容,使环境变化问题政府间研究小组得以建立和投入实际运作。我们还将继续通过诸如全球环境展望系列报告、千年生态系统评估、全球国际水域评估等项活动开展全球性优先评估工作,并继续支持政府间气候变化研究小组的工作。在这些努力和工作中,诸如全球资源信息数据库-阿伦达尔分库等环境署协作中心、以及环境署保护监测中心等机构均可发挥宝贵的作用。我们还将继续支持诸如世界气候方案等研究工作和实际应用。我们将继续与世界气象组织(气象组织)及其他联合国机构携手建立和实施全球观测和监测系统,并在此过程中相互提供支持。此外,我们还将继续支持在区域、分区域和国家各级建立进行综合性环境评估以提供早期警报和对新出现的环境问题进行脆弱性评估诸方面的能力,并与其他联合国机构和利益相关者合作,制订和实施关于自然和人为灾害的早期报警、防范、适应和减缓的准则和战略,同时侧重与这些事件相关的环境问题。我们亦将协助各国对环境紧急情况情况进行预测、防范和应对,包括为此进行相关的灾害后和冲突后环境评估工作。

#### (b) 水与卫生、能源、健康、农业和生物多样性(WEHAB)

42. 环境署在秘书长为可持续发展问题世界首脑会议所制订的 WEHAB 举措过程中发挥了关键作用。在未来的两年期内,环境署将把其许多活动的重点放在确保把环境构成部分综合纳入 WEHAB 的五项议题方面:即水与卫生、能源、健康、农业和生物多样性。为此,环境署将侧重环保工作与减贫之间的相互关系,包括制订和实施有关把环境考虑因素综合纳入减贫战略之中的各项准则。我们将与联合国开发计划署(开发署)、世界银行及参与 WEHAB 实施工作的联合国其他机构开展密切合作,携手开展这一领域内的工作。气候变化的影响跨越 WEHAB 的各个议题领域,因此应采取综合划一的方式加以处理,同时努力解决涉及 WEHAB 议程的不可持续的生产和消费方式问题。我们亦应促进非国家作用者参与为实现这些目标而做出的努力,与他们共同实施伙伴关系举措和建立战略性联系。在健康领域内,业已通过对资源实行良好的管理和确保私营部门的参与取得了很大的成绩。

#### (c) 促进政策整合

43. 这一类别的活动重点是强调世界首脑会议所采取的方针和办法,即把可持续发展的社会、经济和环境三大支柱融合贯通在一起。要成功地实现可持续发展及有效地实施环境政策和 WEHAB 议程,便将需要在针对各项跨领域问题的决策方面采取综合划一的方针和办法。环境署业已在上述许多领域中留下了良好的记录,而世界首脑会议的成果又进一步推动了在下一个两年期内增强环境署在此方面开展的各项活动。在此活动领域内实施的各项重大举措将包括:改变消费和生产方式;尽最大限度降低气候变化的风险;努力在贸易、金融、环境和发展诸方面的政策之间取得协同增效;加强环境管理和法律工作;促进开展区域合作;以及发动民间社会、私营部门和公众的参与。有关这一方针和办法的详尽介绍和表述列于业已提交理事会本届会议的 2004-2005 年战略方案综述之中。

### D. 国际环境管理

44. 提交本届理事会/部长级环境论坛的工作方案的另外一项主题是:贯彻实施环境署国际环境管理进程所取得的各项成果。国际环境管理问题政府间部长或其代表不限成员名额小组<sup>9</sup>所提出的各项建议已得到可持续发展问题世界首脑会议的通过,其中包括对于今后执行环境政策具有重大意义的若干领域,而相关的实施措施也已列入该项工作方案之中。关于理事会/部长级论坛的作用问题,环境署将通过增强其对环境进行监测和评估的活动,协

助在不断审查世界环境状况方面承担核心职责，并在良好的科学基础上，制订针对新出现的具有广泛国际意义的环境问题制定指标和对策。此外，还就理事会/部长级环境论坛本届会议的结构作出了相应的安排，以便计及政府间部长小组就理事会/部长级环境论坛的体制结构问题提出的各项相关建议。

#### E. 与各项多边环境协定之间的关联

45. 我们将为增强各项多边环境协定之间的协同增效和相互关联做出特别努力，并将更为侧重订立一项旨在区域、分区域和国家各级实施这些公约的连贯划一的能力建设方案。

#### F. 使科学与政策相互衔接

46. 科学评估在增强政策和决策方面的作用问题正是需要在国际环境管理进程中予以探讨的一项主要议题。理事会在其第七届特别会议上作出的关于设立一个全球环境变化问题政府间研究小组的决定与世界首脑会议关于建立更有效的科学和技术咨询渠道的呼吁不谋而合。理事会/部长级环境论坛已收到了关于设立这一研究小组的综合性建议。一个能够充分履行职责的研究小组将使我们得以汇集世界各地的科学和技术专门知识，从而增强环境署的知识基础、向理事会/部长级环境论坛提供及时的和经过深思熟虑的咨询意见、增强理事会/部长级环境论坛的权威，并进而提高其执行任务的能力，同时促进在现行国际环境管理结构的各个不同实体之间采取协调划一的行动。

#### G. 能力建设和技术支持

47. 将把能力建设列为一个优先事项，并将之融入在国际环境管理进程中所强调的每一重点活动领域。在此方面，我们正在与开发署讨论有关建立一个能力建设战略合作伙伴的问题，从而扩大环境署的分析、技术和规范能力以及开发署在实地实施工作方面的能力。我们将为此充分利用我们现有的资源。设于日本大阪的环境署国际环境技术中心将进一步增强其为能力建设提供技术支持的活动，以确保我们得以实现各国政府寄予我们的厚望。在此方面，我们必须改进技术转让工作，以便以无害环境和对社会负责任的方式努力减少贫困。制订一项关于向各发展中国家提供支持和能力建设活动的政府间战略计划，如在卡塔赫纳会议上所商定的那样，将是朝向订立总体性战略方向迈进的重要一步。

#### H. 环境管理小组

48. 我们目前正在着手增强环境管理小组的秘书处，以期发掘环境管理小组作为联合国系统内就环境事项进行政策协调的一种手段所具有的潜力。

#### I. 理事会/全球部长级环境论坛实行普遍成员制

49. 曾在国际环境管理范畴内予以探讨、且随后已转交世界首脑会议的一项议题是关于环境署理事会实行普遍成员制这一复杂但又十分重要的议题。大会在其最近举行的一届会议上审议了这一事项，并在其 2002 年 12 月 20 日通过第 57/251 号决议中论及这一事项。大会邀请各会员国、理事会/全球部长级环境论坛及联合国系统内各相关机构就此问题向秘书处提交其意见和看法，并请秘书长向大会提交一份综合汇编这些意见和看法的报告，供其第五十八届会议审议。在为大会第五十八届会议开展筹备工作的过程中，理事会/全球部长级环境论坛应于 2004 年就此事项提出具体的提议。大会还在同一项决议中请环境署，在其任务规定范围内，继续对在各个级别上为各项可持续发展方案及《21 世纪议程》的实施做

出贡献。我们相信，提交理事会/部长级环境论坛本届会议的工作方案将是对国际社会热切希望环境署在此方面发挥核心作用的一个全面响应。

#### 四. 供资问题

50. 过去五年来，环境署秘书处一直因其各成员国对本组织工作的信心与日俱增而感到欣慰和鼓舞。不久前一些主要捐助国政府相继宣布将大幅度增加其对环境基金的捐款，这进一步表明此种信任感又有所增强；环境署对此不胜感激。

51. 环境署于最近就我们的方案所涉各核心领域开展合作问题与若干国家政府订立了双边伙伴关系协定，从而增加了相应的财政拨款。按照这些协定提供的款项是以方案为中心的，而不是与捐助方所偏爱的具体项目挂钩，从而将可确保对我们的工作方案的供资获得更大的稳定性和可预测性。

52. 与私营部门和各主要团体的伙伴关系是另外一个潜在的重大资金来源。环境署致力于与私营部门和各主要团体开展合作，并将在这些领域内促进与它们建立伙伴关系。只有通过动员所有利益相关者积极参与，才能切实地实现可持续发展，这一点自世界首脑会议结束以来已日趋明显。

53. 这一不断增大的信心还表现在交付给本组织的政府间任务数目的增加。然而，尽管出现了这些积极的事态发展，环境基金可获得的资源数量仍然十分拮据，且有证据表明在对环境署所寄予的希望与向它提供的资金之间差距甚大。提交理事会/部长级环境论坛的2004-2005年工作方案是根据金额为1.3亿美元的一揽子概算拟议编制的，其总预算额要比上一个两年期略有增加。此项概算是根据对目前阶段各成员国可予接受的资源数额的现实评估基础上编制的，它仅仅是为实现其工作方案中所列出的各项雄心勃勃的拟议目标所需要的最低资金需求。《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》<sup>10</sup>要求“获得稳定的、充足的和可预测的”财政资源；这一要求在今天仍与《宣言》获得通过时一样具有切实的相关性。

54. 尽管各成员国今后的供资水平将取决于它们是否继续对本组织的工作持有信心，但总体性供资情况迄今一直令人感到鼓舞。所发起的自愿捐款指示性比额业已开始对环境基金的捐款构成情况产生积极的影响。自向各成员国通报了这一指示性捐款比额之后，已有一些国家表示它们将予接受，为此将有100多个成员国很快成为环境基金的捐助国，这在环境署历史上尚属首次，令人感到十分满意。此种事态发展固然加大了环境基金资源的可预测性，但更为重要的是，这反映出各国对环境署的主人翁感和随之增大的支助。正如在理事会第七届特别会议/全球部长级环境论坛上所设想的那样，指示性捐款分摊额将提交2004年间的理事会/部长级环境论坛会议，供其作进一步审议。

55. 联合国大会在其2002年12月20日第57/251号决议中重申需要向环境署提供稳定的、充足的和可预测的财政资源；大会更曾在其1972年12月15日第2997(XXVII)号决议中强调需要考虑在联合国经济预算中充分反映出环境署的所有行政和管理费用。大会在同一项决议中还请秘书长经常性地审议环境署及联合国内罗毕办事处的资源需求情况，以便以有效的方式向环境署及设于内罗毕的联合国其他机构和组织提供必要的服务。在此方面，应注意到，在上一个两年期内，我们的行政费用一直保持稳定，且2004-2005年预算总额也保持了这一发展趋势，这一点很重要。尽管我们在尝试以审慎和保守的方式处理行政开支方面取得了成功，但仍在此时期内获得了必要的资金，用于增强内罗毕联合国工作地

点，这不仅将会使本工作地点的工作人员获益，而且亦将会有益于各国派驻环境署和人居署的代表人员。

56. 大会在其先前作出的各项决议中（2000 年 12 月 20 日第 55/200 号及 2001 年 12 月 21 日第 56/193 号决议）还确认，需要增强由联合国经常预算提供的支助。然而，目前来自联合国经常预算的经费总额仍然保持在占环境基金的 5% 左右。各成员国或愿在理事会/部长级环境论坛上进一步就这一事项开展讨论，但更为重要的是，应在大会下属各相关委员会中探讨这一事项。

## 五. 结 论

57. 就我们一直在致力于向前推动的复杂而又多变的各种政府间进程而言，过去两年来的时间对于环境署来说实为其前所未有的经历。令人感到欣慰的是，各成员国已通过其实际行动表明了其积极的政治意愿，而且还为增强环境署从而使之成为联合国系统内的环境代言人提供了有力的支持。世界首脑会议进程及其所取得的各项成果表明各方承诺消除彼此之间的各种分歧，并商定一项执行计划，以确保本星球的未来具有可持续性。世界首脑会议还以各种实例表明可如何为提高数百万民众的生活水平而实施各种自愿性伙伴关系。

58. 在推进这些进程之际，时时会遇到各种艰难困苦，但其最终结果却令人获益匪浅。这表明，尽管当今世界在安全方面仍然面对着各种不确定性和威胁，但国际社会可为实现一个共同的目标携手做出集体努力，确保本星球的整体环境及其可持续性得到保护，从而保证我们的子孙后代安全无恙。

59. 向理事会/部长级环境论坛本届会议提出的工作方案试图针对世界首脑会议所提出的实施工作方面的各种挑战采取切实的行动。它正是环境署为就实现可持续发展而采取的行动达成国际共识所做的贡献，同时也再度表明了我们的决心和我们的实施工作蓝图。

60. 世界各国环境部长在马尔默会议上表明了对未来的憧憬将进一步指导我们为填补承诺与实际行动之间的差别而做出努力。环境署将在各国政府及其他合作伙伴的支持下，大力采取重点明确的行动，着力利用环境根除贫困并促进在不损害自然环境的前提下改善人类的生活质量。我们在此承诺进一步努力增强关于可持续发展和环境安全正是维系和平的两大必要支柱的理念。我们必须加倍努力，为在人类与大自然之间建立可持续的和睦关系而采取行动。我们还必须为使当今和未来和平的基石更加稳固而做出努力，并确保我们所做的一切努力皆能造福于当代人类及其子孙后代，使他们都得以因此而共同分享本星球为之提供的良好的环境支持。

---

<sup>1</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日—9 月 4 日，南非约翰内斯堡》(联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1)，第一章，决议 2，附件。

<sup>2</sup> 同上，决议 1，附件。

<sup>3</sup> WT/MIN(01)/DEC/1。

<sup>4</sup> 《为促进发展筹措资金问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18—22 日，墨西哥蒙特雷》(联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

<sup>5</sup> 理事会第 SS.VI/1 号决定，附件。

<sup>6</sup> A/57/270 和 Corr.1。

<sup>7</sup> 大会第 S-19/2 号决议，附件。

<sup>8</sup> 《小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议的报告，1994 年 4 月 25 日—5 月 6 日，巴巴多斯布里奇敦》(联合国出版物，出售品编号：E.94.I.18 和更正)，第一章，决议 1，附件二。

<sup>9</sup> UNEP/GCSS.VII/L.4/Add.1。

<sup>10</sup> 理事会第 19/1 号决定，附件。

— — — — —