



大会

Distr.: General
6 October 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

议程项目 30

联合国改革:措施和建议

环境与人类住区

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	2
二. 联合国环境与人类住区工作队.....	6-10	2
三. 在秘书处一级采取行动的建议.....	11-32	3
A. 机构间协调	11	3
B. 环境公约和与环境有关的公约间的联系和向这些公约提供支助	12-14	3
C. 在内罗毕的联合国环境规划署、联合国人类住区中心和联合国办事处.....	15-20	3
D. 信息、监测、评估和早期预警	21-23	4
E. 政府间论坛	24-28	4
F. 主要集团的参与	29-30	5
G. 未来倡议	31-32	5
四. 政府间机构的行动建议	33-51	5
A. 在环境公约和与环境有关的公约之间建立联系和向这些公约提供支助.....	36-37	6
B. 政府间论坛	38-46	6
C. 主要集团的参与	47-51	7
五. 结论	52-53	7
附件 环境和人类住区工作队的报告.....		8

一. 导言:

1. 秘书长题为“革新联合国：改革方案”(A/51/950)的报告是对联合国各项活动进行的一次彻底审查的结果，该审查目标是要在我们进入新的世纪和新的千年之际确定联合国应以何种方式更为有效和更加高效率地应付今后的挑战。但是，该报告指出，“改革不是一个事件，而是一个进程”，该报告中所提的各项建议之所以重要不仅是因为这些建议要在近期以具体的方式产生一个更有力量、更有弹性、更加灵活的联合国，而且因为它们将给联合国组织指出未来演变的总方向。

2. 该报告讨论到联合国工作的一个重要方面，即“环境、生境和可持续发展”。该报告回顾了联合国在这一领域所取得的经验和成就，并指出，“国际社会在下一世纪所面临的各种挑战中，最艰巨、最普遍的莫过于在经济增长、减少贫穷、社会平等及保护地球资源、公地和维持生命系统之间实现可持续的平衡。”该报告进一步指出，“大会第十九届特别会议着重指出了阻碍商定合作措施的种种困难和分歧，而这些合作措施是处理这些问题并确保执行所有协议所必需的。”

3. 报告进一步回顾了自联合国环境与发展会议(环发会议)以来的事态发展，包括：在该领域出现许多新的行动者，他们正在扩大参与联合国的审议工作；可持续发展委员会成为重要的政策论坛；联合国各组织中环境能力增加；向一个以城市为主的世界过渡，以及各方对发展中国家增加新资源的需求作出令人失望的反应。该报告认为，这一经验表明，需要一种更完整、有系统的步骤来处理联合国在经济和社会领域的所有活动的政策和方案，其方法是把联合国对可持续发展的承诺导入主流。这就需要联合国环境规划署(环境规划署)与联合国人类住区中心(生境)之间以及这两个实体与经济、社会和发展领域的其他部门、基金及方案之间开展更密切的合作与互动。

4. 该报告重申环境规划署作为联合国环境方面喉舌的作用，并重申必须极其优先地赋予它所需的地位、能力和资源，以便它能够发挥作为世界社会的环境机构的职能，这在环境规划署理事会第十九届会议通过的《内罗毕宣言》中获得确认。报告强调，必须加强环境规划署作为统一和协调环境方面活动的联络中心的作用，并指出秘书长打算全力支持这一进程。报告认为，目前时机最为适当，应该立即采取步骤加强环境规划署和生境中心，同时探讨可能需要何种根本变革，来阐明和集中它

们在改革后的联合国内部的结构和职能，并振兴各方对它们的政治和财政支持。

5. 为了启动这一进程，该报告的行动 12 规定，秘书长将与各国政府、联合国环境规划署执行主任和生境执行主任进行协商，根据大会第 2997(XXVII)号和第 32/162 号决议，并参考环境规划署理事会和人类住区委员会的各项决定和建议，制订新措施以加强和改组这两个组织，并向大会第五十三届会议提出建议。

二. 联合国环境与人类住区工作队：

6. 为了开始编写建议以提交大会第五十三届会议的进程，秘书长设立了环境与人类住区工作队，由环境规划署执行主任负责主持。该工作的成员是 21 名知名人士，包括一些政府部长、高级政府官员、高级联合国官员和非政府组织的代表。它的职责范围包括：审查联合国内部执行环境活动的现行结构和安排，以评价这些安排的效力并就如何作出必要的改革和改善提出建议，以便优化联合国环境工作的成绩和效能，并优化环境规划署作为环境主导组织的工作。编写的建议将提交秘书长审议，并随后提交大会。

7. 工作队举行了四次会议，并于 1998 年 6 月 15 日向秘书长提交了报告。该工作的报告及工作队的构成和职权范围已附于本报告后面，以供大会审议。

8. 工作队报告中的这些建议完成了联合国全面改革工作中的一项重要步骤，并开始了一个进程，该进程的目标是要使联合国能够具体地致力解决国际社会目前所面临的环境与可持续发展方面的紧迫问题。工作队在提出这些建议时所依据的是各方都深信的一项看法，即由于环境方面有若干个单独的政府间进程，造成机构分裂和丧失政策的协调统一性，导致联合国在环境与人类住区领域的工作丧失效力。工作队审查了联合国内现有的各种组织安排，以确定如何可以改变这些安排来更好地应付国际环境与人类住区方面的挑战，并确定如何能够最佳地重新设计联合国现有的结构和安排，以应付国际社会在今后数十年内将关注的问题。在这方面，工作队以秘书长在其 1997 年改革报告中所表达的信念作为全面指南，该信念是：联合国必须在建设一个新的国际系统、并为此提高宗旨的一致性、加强各种努力的协调统一性和改善反应的灵活性以应付日益变化和复杂的世界方面承担主导作用。

9. 工作队的主要结论反映于该报告下列七个部分中所载的 24 项建议中:

- (a) 机构间联系;
- (b) 环境公约和与环境有关的公约间的联系及对这些公约的支助;
- (c) 在内罗毕环境规划署、生境和联合国机构;
- (d) 信息、监测、评估和早期预警;
- (e) 政府间论坛;
- (f) 主要集团的参与;
- (g) 未来倡议。

10. 这些建议是旨在增进联合国协调一致的行动和开始改善整个政策统一性的进程。工作队认为,这些建议构成短期内振兴联合国在环境与人类住区领域的工作而必须采取的措施。与秘书长关于改革的最初建议的方式类似,这些建议需要在不同的级别作出决定和采取措施,也就是说既要在秘书处级别、也要在政府间级别这样做。工作队报告详细地阐述了这些建议及其理由(见附件)。不过,下文将简要概述这些建议,并按必须作出决定的级别将这些建议归类。

三. 在秘书处一级采取行动的建议

A. 机构间协调

11. 工作队的建议 1 涉及改善机构间的协调。工作队认为,有必要开展有效协调,为此它建议秘书长设立一个环境管理小组(环境小组),由环境规划署执行主任担任主席。环境小组应采取解决问题和着眼于结果的方式,使联合国各机构及其合作伙伴能够分享信息,就所提议的新倡议进行协商、促成一个规划框架、以及研拟出商定的优先目标及各自在执行这些优先目标方面的作用,以便更为合理和更有效益地使用这些资源。它还将提供一个论坛和机制,增进环境规划署的分析和规范活动与联合国开发计划署(开发计划署)的业务作用之间的相辅相成。这样,环境小组将是遵循秘书长在其改革报告中所概述的“问题管理”方式。环境小组将得到秘书处安排的支助,这些安排将吸取环境规划署和生境中心的现有实务能力。环境小组的报告可以提供给有关的政府间机构,以增进政府间政策的协调统一。工作队

建议在本届大会结束之后,秘书长将同行政协调会的成员协商,并就设立环境小组的问题作出决定。

B. 环境公约和与环境有关的公约间的联系和向这些公约提供支助

12. 工作队的建议 2 建议采取一系列影响到环境规划署的秘书处和政府间各级的行动,这些行动符合大会有关决议对环境规划署的授权和环境规划署理事会各项决定对环境规划署的任务规定。

13. 为了执行这些建议,环境规划署执行主任应当采取行动,以便:

(a) 在其收集信息、监测和评估能力的基础上支持全球性和区域性的公约,并且这些能力本身也应予以加强(建议 2a)。

(b) 继续主持召开各公约秘书处首长的联席会议,以确保由缔约方会议设立的各工作方案和由环境规划署提供的实质性支助能够相辅相成、弥补差距和收到协调增效作用的效果(建议 2b)。

14. 工作组还建议,秘书长应当通过环境规划署执行主任,请各国政府和缔约方会议考虑由于各公约秘书处位于不同地方所引起的业务效率低下和各种费用带来的影响,并探讨以何种方式克服这一状况。联合国各有关实体之间需要进行进一步协商,以研拟出执行这一建议的方式,并应当产生具体的提议,以供有关政府间机构审议(建议 2d)。

C. 在内罗毕的联合国环境规划署、联合国人类住区中心和联合国办事处

15. 工作队认识到并强调,稳定和加强联合国位于内罗毕的机构极为重要。在供秘书长和环境规划署和生境执行主任采取行动的建议 3、4、5、6、7 和 8 中,工作队讨论到种种有关问题,包括安全、加强联合国驻内罗毕办事处、利用因环境规划署和生境位于共同地方而产生的增效作用以及研拟一项财政战略。

16. 虽然若干这些措施都可以立即执行,但其他措施还需要同各国政府进一步协商,或向各政府间机构提出进一步建议。可以立即采取的行动涉及建议 3、4、5 和 6 的执行。在这方面,联合国驻内罗毕办事处总干事将开始同肯尼亚政府进行协商,以期改善人员的人身安

全,并建议在内罗毕有代表机构的各联合国组织的首脑将其办公室迁至联合国园区内。

17. 关于建议 5,已经采取来加强联合国驻内罗毕办事处的步骤,以为环境规划署和生境提供共同的行政服务。目前秘书长正在积极地考虑增拨经常预算资源、以及免除环境规划署和生境缴付房租的可能性,特别是在 2000-2001 年两年期预算的范围内予以考虑。

18. 秘书长已指定环境规划署的现任执行主任兼任联合国内罗毕办事处的总干事和生境的代理执行主任,因而建议 6 已获部分执行。秘书长还将进一步考虑全面执行这一建议。

19. 在建议 7 中,工作队提议,环境规划署和生境应从行政效率和方案协同增效的方面进一步利用它们同处一个地方的状况。它建议,利用联合国驻内罗毕办事处来统一这两个组织的行政事务,设立信息、新闻和图书馆设施方面的共同支助事务,鉴于这两个方案署的相辅相成将它们的规划和执行活动更紧密地联系起来,以及评估将各区域办事处设在同一地方的可能性。这些建议是环境规划署和生境执行主任在短期内为大幅度节省开支和增进协同作用可以采取的实际措施。将向环境规划署理事会和人类住区委员会通报所采取的行动,同时指出可通过何种途径保持这两个理事机构各自的监督和政策指导作用。

20. 鉴于当前迫切需要为这两个组织都确保良好的财政基础,还将按照建议 8 向该两组织的理事机构提出关于订立一项财政战略的建议。

D. 信息、监测、评估和早期预警

21. 这两个组织都肩负着在其各自的专业知识领域内监测和评估重大事态发展的重要职责,并肩负向发展中国家的决策者们提供有关和有益信息的责任。此外,这两个组织都必须具有能力,应能在其各自的领域及早地向各国政府通报不利或有害的事态发展,以便国际社会采取必要的预防或补救行动。

22. 工作队认识到,必须加强和集中这两个组织在满足成员国信息需求方面发挥重要作用的能力。在建议 9 和建议 10 中,工作队提议该两组织的秘书处采取一系列措施。这些建议同环境规划署和生境的各自理事机构、以及大会和联合国人类住区(生境二)会议所作的决定和提出的建议都是一致的,它们包括下列相辅相成的措施:

(a) 高度优先发展在信息、监测和评估领域的
能力,在提供必要信息方面担任“环境卫兵”,使
国际社会对全球环境实施良好的管理;

(b) 应审查地球观察系统,确定需要采取那些
步骤以将它变为一个有效、可以使用、受到良好
宣传、依据科学、以及能够满足决策者们的各种
需求的系统;

(c) 应为此同各国家和国际伙伴机构开展深
入的联网及合作;

(d) 应制订着眼于问题、行动和结果的环境
与人类住区指数,以促进可持续发展;

(e) 应加强和开发能力,并开发作为数据和信
息交换所的能力,包括吸取来自非政府组织和其他
基层来源的信息;

(f) 应设计和保持一个信息、监测和评估系
统,以最大限度地发挥就紧急状况及早提出预警的
能力;

(g) 环境规划署应考虑建立一种能力,以查明
潜在的环境及有关方面的冲突,并为研拟预防措施
提供信息和分析。

23. 所有上述建议都可以辅助环境规划署理事会、人
类住区中心理事会和生境二提出的现有的政府间指
导。特别是就环境规划署的情况来说,执行主任将编写
一份报告提交环境规划署理事会即将举行的会议审议,
该报告将从环境规划署 2000-2001 年两年期工作方案
的角度进一步阐述执行主任的各项建议。

E. 政府间论坛

24. 工作队就政府间论坛问题提出的各项建议是直接
针对因环境方面的不同的政府间进程数目增加而造成
机构分裂和丧失政策协调统一性的看法提出的,因此是
为开始在环境与人类住区领域重新掌握政策协调统一
性的进程而提出的一整套措施。

25. 所提出的措施载于建议 11 至建议 17 中,它们主要
是针对各政府间机构提出的。要求在秘书处一级采取
行动的措施是辅助性的,并将构成政府间行动的基础。

26. 鉴于将区域观点纳入全球议程十分重要,建议 12
提议,环境规划署各区域办事处应协助各区域内的政府
确定区域优先目标,其中应反映区域需求和促进将其纳

入全球议程。它还提议,为了执行区域优先目标,环境规划署应让各专门机构及其他机构、包括财政机构都参与其中。这些建议的措施与环境规划署各区域办事处的演变作用是一致的,执行主任将向环境规划署理事会的下届会议进一步阐述如何执行这一建议。

27. 关于生境,建议 15a 提议,执行主任应考虑以具体方式培养生境中心实施《生境议程》的能力,具体方法包括加强生境的规范性的核心活动,并把它发展成为受到良好资助的成绩优秀的中心。这一决议的执行对于执行主任为改革和改组生境正在拟订的建议的工作至关重要。执行主任将向人类住区委员会下届会议提出具体建议和在这方面所取得进展的报告。

28. 工作队还指出有效利用全球环境基金的资源的重要性,并在建议 17 中提议,应当加强全球环境基金三个执行机构之间的协作。将向各有关机构转达这一建议,并通报环境规划署全球环境基金战略的进一步发展情况。

F. 主要集团的参与

29. 工作队认识到目前的全球趋势意味着政府以外的成分在影响到环境和人类住区的行动和决定中,包括在联合国系统的活动中,正发挥着越来越多的作用。《21世纪议程》在这一方面特别重要。工作队回顾了各国际进程的经验,并在建议 18 至建议 23 中就政府间各级和秘书处各级别都提出了一系列建议,目的旨在促进采取协调统一的方式,建设性地促使非政府组织和民间社会参与联合国的工作。

30. 建议 19、21、22 和 23 载有下列秘书处的行动建议:

(a) 环境规划署和生境应审查以何种方式建设性地促使工商业参与它们的工作。这一进程早已在这两个组织中进行,并将在它们各自理事机构所订的准则范围内得到加强;

(b) 环境规划署和生境应同开发计划署一道,确定和预先采取措施,以满足南方的非政府组织能力建设需求,同时铭记联网合作的重要性。除其他外,还就这一问题提出了进行机构间协商的建议,以研拟合作方式;

(c) 环境规划署和生境应当同开发计划署协作,设立一个专门单位向非政府组织提供必要的信息,确保非政府组织的能力和贡献得到利用。执行

主任目前正在生境和环境规划署改组的范围内考虑执行这一建议的方式;

(d) 非政府组织应当改善彼此之间的协作,以有效地促进环境规划署和生境的工作,并为此目的设立联络中心;

(e) 环境与人类住区领域的有关联合国机构应采取步骤使各主要集团能够参与它们的活动和会议。秘书长将通过执行主任提请各有关机构注意到这一建议;

(f) 环境规划署和生境应当加强其系统以接受和响应非政府组织的信息,特别是关于正在出现的问题的信息,并鼓励非政府组织就新问题提供信息。

G. 未来倡议

31. 工作队在结束其工作时还审议了若干前瞻性的建议,以使其报告所启动的进程更加面向未来。工作队的建议 24 提出了若干建议,包括:

(a) 环境规划署的执行主任应进行广泛的协商,以筹备环境规划署理事会的下届会议;

(b) 这些协商活动的高潮应是在紧接理事会下届会议之前召开一次为期两天的“环境论坛建会”,该会议应有政府和非政府部门的代表的广泛参加;

(c) 人类住区委员会将提供作为这一进程一部分的前瞻性观点,这些也将促进筹备 2001 年对生境议程的五年期审查。

32. 执行主任目前正在审议以何种方式最佳地组织对理事会和人类住区委员会会议的筹备进程,并将通过环境规划署和生境的常驻代表委员会就此问题同各国政府协商。

四. 政府间机构的行动建议

33. 除了在联合国各秘书处一级的行动建议以外,工作队还就各政府间机构可以采取的一些行动提出建议。结合在一起,工作队的看法是,它的整个报告对在环境和人类住区领域中开始进行所需的改革提供了一个全面办法。在政府间一级所建议的行动是整个改革配套的基本组成部分,直接与工作队在提到联合国系统内在环

境和人类住区领域中的政策贯穿性和行动协调性的主要关切。

34. 下面需要政府间行动的各项建议作一个简单的审查,同时指出这些建议针对的适当政府间机构。秘书长支持工作队的建议,并且认为这些建议的执行将大大有助于提高联合国系统的政策贯穿性和协调性。

35. 政府间机构的行动建议主要是在考虑到与环境和环境有关的公约、政府间论坛和主要集团参与之下提出的,现分述如下:

A. 在环境公约和与环境有关的公约之间建立联系和向这些公约提供支助

36. 除了就秘书长和执行主任应采行动提出的各项建议(这些建议将产生一些将在政府间一级审查提案)以外,工作队(建议 2c)建议环境规划署理事会主席同选定的一些公约的缔约方会议的主席进行协商,安排讨论各公约间交错影响的问题的定期会议。环境规划署执行主任和各公约秘书处的首长应召开和参加这些会议,会议结果应提交环境规划署理事会以及各有关缔约方会议的注意。

37. 执行这项建议符合大会第十九届特别会议中赋予环境规划署的任务,并且有助于审查大会 1997 年 12 月 18 日第 52/445 号决定中对各项公约进度的要求。

B. 政府间论坛

38. 工作队在此领域的各项建议都是针对政府间机构的行动,它们构成全面的一系列措施,旨在提高整个联合国系统政府间一级在环境和人类住区问题方面整个联合国系统的行动的贯穿性和协调性。

39. 所涉建议包括向各国政府提出的一般性建议以及由联合国大会、环境规划署理事会、人类住区委员会和作为环境规划署理事会的一个前附属机关的环境规划署常驻代表委员会应采取的具体措施。

40. 工作队深信,各国政府必须不断向联合国系统内不同的政府间组织发出指示。建议 11 就是根据这个信念,所以它建议各国政府作出额外努力,在不同的政府间论坛中保持一致的立场。在这方面,一个有效的环境小组机制是非常有价值的,对联合国各有关机构的不同主题领域,它可以提供一个在活动、计划和政策趋向方面协调的总览。环境小组设立后,将会明白规定如何把它收到的有关信息转交给各政府间机构。

41. 为了开始克服支离破碎地制定政府间政策的作法,并且为了提供一个论坛,让关于全球问题的高级次辩论能够在一个通盘的国际环境议程的框架下进行,建议 13 提出了对机构作出重大和重要调整的建议。

42. 工作队建议(建议 13a)应成立一个年论坛,并应赋予若干项重要职能。它还建议环境规划署理事会每两年举行一次的届会成为这个论坛,而在其不开会的一年中这个论坛应当以理事会特别会议的形式在世界不同区域举行,其议程应包括区域性的问题。环境规划署理事会是大会的一个附属机构,而秘书长应建议大会在本届会议上审议这项建议。

43. 建议 13b 就理事会未来的议程及其会议的结构与时间提出了一些非常有用的设计,旨在增加可持续发展委员会同在环境方面和与环境有关的公约的缔约方会议之间的协调。为执行这些建议,执行主任将提出具体的协调方法,供环境规划署理事会在其下届会议中审议。

44. 建议 13c 载有一项重要的建议,它所涉重大体制问题需要大会在本届会议上采取行动。工作队建议将环境规划署理事会的成员资格普遍化。这项建议的提出是因为,考虑到全球环境问题日渐重要,对所有国家都有重大影响,而这些问题需要有协调的政策和尽可能广泛的成员国参与。这也符合大会第 2997(XXVII)号决议中所载的环境规划署的任务,并且能够按照大会的设想来提高理事会的在发展国际环境政策方面的协调功能,目前这种政策是以零零碎碎的方式作出。

45. 为了进一步简化政府间的监督功能,工作队在建议 14 中建议把环境规划署和人类住区中心的方案、预算和业务事务分别由两者的常驻代表委员会负责。在这方面,鉴于成立一个年度性的部长级论坛的建议,应重新考虑环境规划署部长和政府官员高级别委员会的未来职责。执行主任在在考虑到大会本届会议上的决定后,将向理事会下届会议提出若干备选提案。

46. 工作队曾经向执行主任提出加强生境执行《生境议程》的建议(建议 15a)为了支持该项建议,建议 15b 中建议人类住区委员会特别注意其监测《生境议程》的执行工作,并采取措施,以准备于 2001 年对《议程》进行审查。执行主任将在委员会下届会议上就这些问题提出建议。基于工作队对有效利用全球环境基金的重视,它在建议 16 中建议加强环境规划署作为联合国系统内环境领域中的主导机构在制定全球环境基金的优先

次序与方案中提供赞助环境、分析和提供咨询意见的作用。在这方面的具体建议将由执行主任向理事会下届会议提出，并要求理事会就加强环境规划署的作用向全球环境基金大会提出建议。

C. 主要集团的参与

47. 工作队在主要集团的参与方面提出了几项建议，这些建议需要在政府间一级采取行动，而这些行动已由上次报告中所述秘书处行动予以加强。

48. 考虑到生境二在伊斯坦布尔上取得的有利经验，工作队建议人类住区委员会考虑给予地方当局一个特殊地位。有关这方面的建议将由执行主任在委员会下届会议上提出。

49. 建议 18b 中建议，主要集团的正规会议应当配合人类住区中心和环境规划署理事会的会议，各主要集团的代表应当给予在这些机构的会议上发表意见的机会。

50. 建议 18c 认识到主要集团参与人类住区中心进程方面的积极贡献，建议所有联合国机构鼓励主要集团参与，并且秘书长应就这方面发出一般性指示。这件事将在行政协调会审议民间社会问题时进一步考虑，包括编制准则的问题。

51. 最后，在建议 20 中，工作队建议，经济及社会理事会核准非政府组织参加会议的程序以及其他处理环境和人类住区问题的机构的核准程序应予加快。这项建议将由秘书长传达给各有关机构。

五. 结论

52. 秘书长认为，环境和人类住区问题联合国工作队的报告是在整个联合国改革的进程上跨了重要的一步，并且是在国际体系在面对全球环境的普遍与严重威胁之下需要作出的紧急调整方面以及在以可持续的方式处理都市化进程方面的果断的一步。

53. 但是，这只是一个进程的开始。大会对这些建议的肯定考虑将可推动这一进程，为将来国际社会带来重大的利益，让那些能够应付未来的巨大挑战的机构为国际社会作出贡献。

附件

环境和人类住区工作队的报告

目 录	段次	页 次
一. 导言	1-3	10
二. 历史背景	4-15	10
三. 需要和反应	16-64	11
A. 机构间联系	19-28	12
B. 环境公约及与环境有关的公约间的联系和向这些公约提供支助	29-31	13
C. 内罗毕的环境规划署、人类住区中心和联合国办事处	32-35	14
D. 信息、监测、评估和早期预警	36-41	15
E. 政府间论坛	42-52	16
F. 主要集团的参与	53-60	17
G. 联合国托管理理事会改组后可能发挥的作用	61-64	19
附件		
一. 工作队成员		21
二. 工作队的职权范围		22

一. 引言

1. 秘书长在他题为《革新联合国：改革方案》的报告(A/51/950)中，承认需要一种更完整、有系统的步骤来处理联合国在经济、社会和发展领域所有各种活动。作为这一努力的一部分，他通知大会他将与各政府、联合国环境规划署(环境规划署)和联合国人类住区中心(生境中心)的领导进行协商，根据大会第2997(XXVII)号决议和第32/162号决议，并参考环境规划理事会和人类住区委员会的各项决定和建议，制定新措施以加强和改组这两个组织。他承诺向1998年召开的大会第五十三届会议提出建议。

2. 为协助自己进行这方面的工作，秘书长于1998年组建了由各政府、民间团体和联合国内的高级顾问组成的工作队。工作队成员列入附件一，职责范围列入附件二。

3. 工作队开了下列四次会议：1998年4月1日，新德里；4月26日至27日，纽约；5月29日至30日，波恩；6月13日至15日，日内瓦。

二. 历史背景

4. 第一次主要政府间环境会议是1972年6月在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议。这次会议通过了高瞻远瞩的《宣言》和《行动纲领》，还导致大会创立环境规划署，任务是推进和协调联合国系统内在环境方面的行动。大会决定环境规划署总部设在肯尼亚的内罗毕。环境规划署的环境规划理事会成为世界上主要的环境论坛。斯德哥尔摩会议后二十年来，为保护环境采取了许多国际行动，包括为许多国际公约和区域公约进行的谈判。

5. 斯德哥尔摩会议认识到，人造环境值得特别注意，并建议就该问题再召开一次联合国会议。联合国生境—住区会议于1976年5月31日至6月11日在加拿大的温哥华召开。温哥华会议的认识之一是，人类住区是发展的内在组成因素，应成为国家一级的优先事项，这一认识此后不断得到加强。

6. 温哥华会议通过了《温哥华宣言》和《行动计划》，使各政府和国际社会认识到世界上人类住区的困境。会议导致1978年创立联合国人类住区中心(人类住区中心)。考虑到环境与人类住区问题的巨大重叠，人类住区中心与环境规划署一并设在内罗毕。当时正

在进行的联合国的行动和方案，包括1960年代中期建立的住房、建设和计划中心，及环境规划署建立的联合国生境和人类住区基金会被纳入人类住区中心。人类住区中心将为联合国人类住区委员会这一新的政府间机构服务，并实行包括研究、政策指导、培训、技术合作和信息在内的综合工作方案。建立了鼓励环境规划署与人类住区中心进行合作的机制。

7. 斯德哥尔摩会议二十年后，联合国环境与发展会议(环发会议)于1992年6月在里约热内卢召开。环发会议比斯德哥尔摩会议吸引了更多的公众参与和媒介报道，包括发展中国家非政府组织和其他主要社会集团更大的参与。与斯德哥尔摩会议不同的是，数十位政府首脑参加了环发会议。环发会议通过了《关于环境与发展的里约宣言》、《21世纪议程》(为实现可持续发展需采取的行动简编)，及不具法律约束力的、关于各种森林的管理、养护和可持续发展的全球组织原则的权威声明(森林原则)。会议还签署了有关气候变化和生物多样性的主要公约。

8. 第二次联合国人类住区会议(生境二)于1996年6月在伊斯坦布尔举行，与会国家核可“确保人人有适当住房以及确保人类住区更安全、更健康、更适宜居住、更公平、更可持续和更具生产力这些普遍目标。”生境二上同意的人类住区中心议程是未来二十年改善人类住区条件的《全球行动计划》。人类住区中心负责协调联合国机构间对计划的实施，并为各国政府及社会其他主要集团实施计划提供便利。

9. 从斯德哥尔摩会议时起，人们已认识到环境问题不能事后再考虑，也不能仅以处理“最后排出物”的方式进行，对环境的考虑必须纳入部门的和着重发展的机构的活动中。1970年代和1980年代已出现了许多这类变化，变化的步伐在环发会议和生境二之后加快了。因此，环境和发展的国际议程已经改变，联合国必须进行工作的框架有了巨大的变化。联合国系统内发生了观念性和机构性的变化，同时不可阻挡的全球趋势的出现和继续改变了联合国工作的背景。

10. 持续发展这一概念把经济、社会和环境关注联系在一起，已为国际社会接受。《21世纪议程》赋予联合国组织和机构，各政府和许多其他国际及国家群体以广泛的行动责任。包括开发计划署、世界银行和区域多边开发银行在内的着重发展的机构，以及诸如联合国卫生组织(卫生组织)、世界气象组织(气象组织)、联合国粮食和农业组织(粮农组织)、联合国教育、文化

及科学组织(教科文组织)、联合国工业发展组织(工发组织)和联合国区域委员会等专门机构的议程上越来越多的出现了环境问题。这些机构的“绿化”是必要的和受欢迎的,但显然还需把对环境的考虑进一步纳入它们的方案中。某些商业和工业部门也认识到需朝这一方向前进,这也是受欢迎的。

11. 环发会议后,可持续发展委员会的建立改变了联合国的结构,该委员会成为环境、发展、社会和经济问题的高级论坛。作为联合国行政协调委员会(行政协调会)的一个常设机构,可持续发展机构间委员会把联合国内涉及这类问题的机构召集在一起,协调它们之间的工作。可持续发展机构间委员会指派某些机构作为特定领域的任务管理者的制度,把在可持续发展的关键领域中协调政策立场的责任下放给这些机构,特别是作为可持续发展委员会的投入。还建立了全球环境基金,成为为解决某些全球环境问题的活动进行筹资的机制。

12. 联合国可持续发展委员会、可持续发展机构间委员会和全球环境基金的成立增加了环境和可持续发展领域内除环境规划署以外的机构安排,突出了在这个框架下审查环境规划署和环境规划理事会在该领域内作用的需要。涉及环境的国际法律文书数量在继续增加。由于包括国际公约缔约国会议在内的高层会议成倍增加,对各国政府和部长与会的需要也增加了。与此同时,可供支持可持续发展的国际和国家行动的资金远远落后于需要,环境规划署的环境基金大量减少。

13. 环发会议后,环境领域的联合国组织机构有了变化,但生境二后人类住区领域却未有这类机构的变化。只是,人类住区委员会在以下领域内被赋予中心作用:监督联合国系统内实施《生境议程》;作为催化剂,促进人人有适当住房和可持续的人类住区发展;就环境问题向经社理事会提出建议;帮助经社理事会协调在联合国系统内实施《生境议程》。不幸的是,局势恶化,人类住区中心缺少完成这些任务的能力。生境二后机构未有显著变化已阻碍了会议结果的有效实施和后续行动的进行。

14. 贫穷与富裕在地球上平行扩大的同时,人类对全球生命支持系统的需求继续增加。尽管斯德哥尔摩会议后做出了一些努力,可是世界上许多地区的环境还是继续恶化。某些社会、经济和技术趋势在加剧这类问题。此外,快速的城市化远远超过了提供健康和福利服务的速度。新的、难以预见的问题必将继续出现。因此,需要在各级采取更加有力和更加有效的协调一致的

行动。进行更好的监督和评估,改善向各国政府提供有效信息的手段也将是关键的。

15. 为迎接这些挑战,采取国际行动是必不可少的。联合国系统必须与社会其它部门进行合作,在这一行动中起关键作用。《21世纪议程》和《生境议程》中所载的全球行动计划使各种利害攸关者卷入发展、实施环境和人类住区的政策和行动的进程中,因此开辟了新的天地。

三. 需要与反应

16. 这些发展、趋势和挑战将会影响和在很大的程度上界定联合国在环境和人类住区领域所起的作用。在这个新的时代,过去的方法是不够的。工作队的结论是,联合国及其政府和非政府伙伴将需要经过改革的结构和新的方法,以便充分发挥其效能。

17. 联合国在环境与人类住区领域的主要作用为:

(a) 就可持续发展的政策与行动的环境部分促进政府间的共识和国际合作,包括有法律约束力的承诺;

(b) 促成特别是发达国家对发展中国家的支助,以便促进商定的环境与人类住区行动计划,特别是《21世纪议程》和《生境议程》的执行;

(c) 让有关的利害攸关者参与、向他们鼓励并提供支助,因此,他们可在全球、区域、国家和当地各级作出适当的贡献;

(d) 监测和评价现有与新的环境问题、提醒决策者和世界上大众注意到这些问题,宣扬和协调各种措施与行动来处理这些问题及其根源,从而减少未来的危险;

(e) 提供支助和资源使得关于环境与人类住区的全球性和国家承诺得以有效地执行,并建立发展中国家采取环境行动的能力。

18. 本报告其余各节审议:

(a) 联合国内关注环境、可持续发展和人类住区的各机构之间在机构间一级的联系,包括环境公约和与环境有关的公约。

(b) 环境公约和与环境有关的公约之间的联系并向这些公约提供支助。

(c) 联合国系统的内部需要,尤其是在内罗比的环境规划署和生境中心的需要。

(d) 联合国在环境数据和资料的收集、评价和分发方面的作用(地球观察职能),包括联合国在环境与人类住区领域对预警和紧急反应所负的责任。

(e) 联合国在环境与人类住区领域的机构间结构。

(f) 民间社会及营利企业的参与。

(g) 改组后的联合国托管理事会的可能发挥的作用。

A. 机构间联系

19. 工作队认为,联合国系统需要一个强有力和受人尊敬的环境规划署作为主导环境组织。为此目的,必须给予环境规划署适当的财政、人员和信息能力。尤其是,环境规划署应该是公认的信息、监测、评价和预警网络中心,并应该尽量充分发挥其作为全球环境设施的执行机构的作用。

20. 工作组审查联合国在环境与人类住区领域的现有的,与不同问题挂钩的结构和安排、其中包括深入审查能和水部门,发现联合国现有活动的特点是,大量重叠、未获确认的关系、及空白。这些缺点是根本的和普遍存在的。这些缺点使联合国系统无法最佳地利用其稀缺的资源来解决对人类前途至关重要的问题;伤害联合国在环境领域的信誉及声望;并损害联合国与其在政府内外的伙伴的工作关系。

21. 需要的是解决问题、结果导向的工作方法,使联合国机构及其伙伴能够交流关于各自的计划和活动的资料;就拟议的新倡议互通消息和协商;促成一种规划框架,使每个参与者的计划和活动都可从所有参与者正在进行的全部活动的框架的角度来加以审查;彼此协商,以期发展一套商定的优先次序和措施,经由它们,每个参与组织都能够最妥善地致力于这些优先事项,以及更加合理和经济实惠地发挥各自的能力和利用资源。

22. 秘书长关于革新的报告中题为“问题管理系统”(见 A/51/950,第 248 至 250 段)确认了这种需要。

建议 1:

工作队建议,为了满足关于环境与人类住区方面的需要,秘书长应该设立一个环境管理小组(环境小组)。这个小组将取代现有的机构间环境协商小组,该协商小组应该予以撤销。

23. 环境小组将由环境规划署执行主任担任主席,并由一个秘书处提供支助。主席向秘书长提出报告。环境小组的核心成员将包括与环境与人类住区有关的主要联合国实体。具体会议将有其他联合国实体、金融机构和联合国系统之外对与议程上的问题有相关经验和专长的组织参与。

24. 环境小组将将在环发会议上界定和随后详细拟订的环境与发展之间的联系的范围内关注环境与人类住区的问题。人类住区中心应该是环境小组的一个重要伙伴,环境小组应该安排其行动,以便实现一个整合的联合国工作方案,这一方案将填补这两个领域之间现有的空白。

25. 环境小组最重要的目标应该是在环境与人类住区关切的重要领域实现有效的协调和联合行动。另一个重要目标应该是协助在环境与人类住区领域内的政府间机构,特别是环境规划署理事会和人类住区委员会,编制向政府间论坛,尤其是可持续发展委员会,提出协调一致的投入。环境小组应该向行政协调会提出报告,以供参考,并应该使可持续发展机构间委员会的工作具有环境观点。环境小组应该设立具有时限的工作队或工作小组,由其负责不同的题目束,在其中涉及同一问题的主要机构代表可以一起努力迅速解决重大的问题(例如,最近改组的生态养护小组)。

26. 当需要时,环境小组应该包括公约秘书处为其参与者。除了促进在下面三.B 节内建议在公约之间建立的那种联系之外,环境小组应该采取行动,确保根据公约规定的活动和国际系统其他相关活动之间有适当的联系。

27. 工作队审议了一个问题,即:环境小组是否应该编制一个类似以前的全系统中期环境方案那样的单一联合国环境方案。工作的结论是,鉴于迅速转变的全球趋势,一个静止的方案,不论它如何迅速的更新,注定是落后于实际的需要。反而,环境小组应该创建一个生动有力的程序,以便参照新的知识来审查已规划的活动和修改目标与活动。不过,环境小组的分小组或愿商定明确

有针对性的行动计划,作为协调在“方案”一级行动和以最有效的方式分配资源的一种手段。

28. 区域性行动和区域性协调在环境与人类住区领域是不可或缺的。在外地行动一级,现有的联合国驻地协调员制度负责关于环境与人类住区活动的有效协调,这个制度应该予以加强。环境小组应该不时审查这种协调的效能。

B. 环境公约及与环境有关的公约之间的联系并向这些公约提供支助

29. 在环境领域编纂许多具有法律约束力的文书一直是国际社会所取得的重大成就。可是,由于各政府所作的决定,各项环境公约及与环境有关的公约的秘书处一向设在很分散的地点,而很少顾到各公约之间的职能性关系。因为无法利用公约之间的协作增效作用,分散减损了效率,并且由于在规模上不经济以及行政、会议和基本设施服务分散造成大量费用。在环发会议之后的期间,在环境公约及与环境有关的公约方面的活动大为增加,而相关条约机构的国际会议的次数也大为增多。这产生了格外负担、特别是对各有关部长。

30. 考虑到各项公约下的重大政策决定是由各自的缔约方会议作出,这些会议都是自主机构,所以增强了公约之间的联系,实现协作增效作用和多重利益以及促进政策和行动的协调一致,应该是国际社会的长期的战略目标。大会在其 1997 年第十九届特别会议中通过的《进一步执行 21 世纪议程方案》(见大会 1997 年 6 月 28 日第 S/19-2 号决议,附件)第 119 至 123 段指出,政府间机构,包括联合国大会在内,有必要更有效的联系和支助。大会特别会议的各项决定和大会和环境规划署理事会先前的决定为环境规划署促进这种联系提供了明确基础。根据这些授权,环境规划署举办了若干环境公约秘书处年度会议,会议处理了一般性问题,如国家一级的执行,包括制订相关的国家立法和体制、能力建设和技术性协助。

31. 必须采取进一步行动以增强联系并提供支助,以确保国际社会从它为这个国际文书制度所付的精力得到最大的利益。

建议 2:

工作队建议,除了在环境小组的工作内整合各公约秘书处和与公约有关的问题之外,环境规划署

在执行上述大会第十九届特别会议的授权上,应该采取下列行动:

(a) 环境规划署应该在收集信息、监测和评估能力的基础上向全球性和区域性公约提供实质性支助;为此目的,这些能力都必须迫切地予以大量增强。环境规划署应该增强能力和支助系统,以期确保各项公约的科学根据、回应提供专门分析和技术评估的要求,并促进公约的执行;

(b) 环境规划署执行主任应该继续举办全球性和区域性公约秘书处首长的联席会议,并利用这一论坛建议应采行动,以确保各公约缔约方会议所设立的工作方案,连同环境规划署提供的实质性支助,是互补短长、弥补空白并发挥协作增效作用,以及避免重叠和重复。这些会议也应该探讨满足共同实质性和行政性需要的方法。这些会议提出的建议应该由其各自秘书处提交缔约方会议;

(c) 环境规划署理事会应该请其主席与某些公约的缔约方会议主席协商,安排这些公约代表之间举行定期会议,处理这些机构的工作方案和工作方案所遵循的政策办法所产生的交错影响各机构的问题。环境规划署执行主任和各公约秘书处首长将组织和参加这些会议。这些会议的结论将由各秘书处提请环境规划署理事会和各自缔约方会议注意;

(d) 关切到各公约秘书处分散各地所造成业务失效和费用增加,工作队建议,秘书长通过环境规划署执行主任请各政府和缔约方会议考虑这一趋势的影响及克服由此所造成的问题的方法。应该尽一切努力将新公约的秘书处与同一职能群的其他公约(如生物资源、化学品/废物、海洋污染)及与具有密切关系的机构的秘书处设在一起。关于现有的公约,则应该包括促进每一职能群之内的秘书处之间合作,以期最后把秘书处设在同一地点或合并成单一的秘书处;长远来说,应进行谈判,拟定概括各职能群的公约。

C. 在内罗毕的环境规划署、人类住区中心及联合国办事处

32. 在举行斯德哥尔摩会议时已经认识到,环境问题和人类住区问题密切相关。因此,温哥华会议决定把人类住区中心设在内罗毕,同环境规划署一起。后来的事态发展已加强了这种关系,世界性的都市化趋势似乎一定使这种关系更加密切。然而,环境规划署和人类住区中心之间的合作仍然很有限。

33. 工作队讨论了联合国在内罗毕的地址,同意它迫切需要加强。内罗毕是联合国在发展中国家设有主要办事处的唯一地点(其他主要办事处,除了在纽约的联合国总部,就是在日内瓦和维也纳的联合国办事处)。联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)应该有符合它的地位的安排。要实现这个目标,除了已经提到在环境规划署和人类住区中心间需要更密切的协调外,还需要几个条件。它们包括较好的通讯能力,改进人身安全,提高联合国在内罗毕的驻留,以及在行政费用方面能够取得联合国经常预算。工作队:

(a) 称赞肯尼亚政府已作出努力来改进内罗毕同世界其他地方的通讯,但是敦促执行主任同肯尼亚政府合作,利用准许以合理的费用无限制地使用 *Mercure* 卫星,以提高和加强通讯能力;

(b) 认识到该区域的社会经济问题,以及确保联合国职员和有关工作人员人身安全的困难,然而,确认在缺乏安全的情况下,环境规划署和人类住区中心很难吸引和保留成功执行任务所需的高度合格的工作人员。

建议 3

工作队建议秘书长通过内罗毕办事处总干事请肯尼亚政府进一步探讨人身安全问题

建议 4

工作队建议鼓励联合国其他机构、基金和方案在内罗毕建立或扩大活动,以便将在内罗毕的联合国办事园区变成全面作业的联合国办事处

(c) 注意到环境规划署和人类住区中心是负有全球性责任而又将总部设在发展中国家的仅有的联合国实体,这反映了国际社会加强发展中国家处理环境和人类住区问题能力的决心。这些组织当前是在困难的财务情况下进行工作;

建议 5

工作队建议加强向环境规划署和人类住区中心提供共同服务的内罗毕办事处的能力,并且作为例外措施,由经常预算向它提供充裕资源,使它能履行其工作,并建议联合国考虑让环境规划署和人类住区中心免付房租的可能性

(d) 认为秘书长任命一人领导环境规划署、人类住区中心和内罗毕办事处是明智的作法。

建议 6

工作队建议将来环境规划署、人类住区中心和内罗毕办事处继续由一人领导。

(e) 认为上面建议的措施是一个进程的重要成分,这个进程能提高对环境规划署和人类住区中心的信心,也能促进这两个组织实现更广、更稳定和更可预测的财务基础。

34. 有一些方法可使环境规划署和人类住区中心从它们驻在同一地点得到好处。其中包括共同行政职能、共同支助机构、共同方案活动以及把区域办事处设在同一地点的可能性。

建议 7

工作队建议环境规划署执行主任和人类住区中心执行主任:

(a) 利用联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)使这两个组织的行政工作在可行的情况下达到最高度的统一;

(b) 为下列建立共同机构,充分利用这两个组织设在同一地点的协作增效作用:

- (一) 信息和数据库及资料中心的职能;
- (二) 新闻和资料事务;
- (三) 图书馆及其他形式的支助。

(c) 在诸如环境卫生和城市存活性等重叠问题方面,通过监测、评估、信息和联合国工作队,确保这两个组织的方案规划和执行紧密地联系。这绝不能破坏环境规划署和人类住区中心的独特性质,而是应该相辅相成;

(d) 评价在同一地点设立两个组织的区域办事处的可能性。

35. 工作队关切到如果它们要履行《内罗毕宣言》的任务以及理事会和联合国大会的各项决定,环境规划署和人类住区中心必须有足够的人力资源和财务资源。因此,工作队同意且强调环境规划署理事会1998年5月特别会议的决定,即迫切需要稳定和可预期的经费来源。

建议 8

工作队建议环境规划署执行主任和人类住区中心执行主任同内罗毕常驻代表委员会密切合作拟订一项财务战略,并就这件事向理事会和人类住区委员会的下次会议提出报告。财务战略应讨论的事项诸如关于借调的政策,包括地域均衡;接受实物捐助的条件;对应捐款在执行环境规划署和人类住区中心的方案方面的作用;以及从基金会及其他私人方面获得的资金的可能性。

D. 信息、监测、评价和早期预警

36. 根据在斯德哥尔摩会议通过的行动计划,环境规划署在1970年代拟订了地球观察系统,以便评估全球环境状况。《21世纪议程》第38章和第40章吁请环境规划署加强地球观察,特别是在都市空气、淡水、土地资源(包括森林和放牧地)、沙漠化、其他生境、土壤退化、生物多样性、大海及上层大气各领域,并且使得出的信息更容易用于决策。

37. 环境规划署被可持续发展机构间委员会指定为地球观察任务的主管机构。地球观察的任务,按照机构间地球观察工作队在1994年商定,是协调、调和与综合联合国系统的观察、评价和汇报活动,以便提供环境和适当的社会经济信息,供国家和国际作出关于可持续发展的决策,以及为需要国际行动的新问题提出早期警报。这应该包括关于在自然系统和人为系统内全球关键资源、变数和过程遭受的压力、现况和趋势的及时信息,以及关于在这些领域的问题的对策。

38. 地球观察系统设法履行这项任务,方法是综合从各种科学上证实的原始资料得来的数据和分析。这些特别包括全球环境监测系统(监测系统),全球资源信息数据基(资源数据基),以及三个全球观察系统(全球气候观

测系统,全球海洋观测系统和全球陆地观测系统)。地球观察使用最新通讯技术在万维网维持一个极优秀的网址。但是,可以利用地球观察系统及其能力的大批决策者和群众中关心环境的人大都不知道这个系统的存在。而且在数据收集和分析的基本系统以及在将数据和分析变成一般人可了解的信息的方法上都有差距和缺陷。环境规划署在监测和评价领域的人手短缺,没有能力查明和矫正这些缺点。

39. 人类住区中心负责监测和评估人类住区情况,它并收集、校对和发表关于人类住区情况和趋势的统计数字。执行《生境议程》的新的监测和评估框架将得到政府中的伙伴和其他社会成员的投入。

建议 9

工作队建议环境规划署和人类住区中心:

(a) 必须作为高度优先事项,发展在信息的监测和评估领域的能力建立作为“环境监护者”,从政府、基金会和国际机构调动必要的资源;

(b) 进行一次短期审查,以决定需要采取什么步骤将地球观察变成有效力、易进入打交道、广为宣传、并且是以科学为基础的系统,以满足环境和人类住区领域决策者和有识之士的需要,并且雇用专家分析和使用者的反馈来矫正缺陷与使自我更新,以满足变化无常的需要;

(c) 在同国家和国际伙伴机构(包括非政府组织及其他重要集团)进行密切建立联络网的合作下,采取行动,使地球观察能顺利应需要,继续保持为一个非常有效的信息、监测和评估系统;

(d) 为促进在环境和人类住区领域中的可持续的发展继续拟制以问题、行动和成果为中心的指标;

(e) 加强和进一步发展其能力,以作为收集和传播关于环境和人类住区的情况的资料的交换中心,包括从非政府组织及其他基层来源收集资料和向它们提供资料。

40. 地球观察系统的设计必须特别能够就新出现的环境问题和趋势向世界提出警告。关于这种问题的信息应以可以了解的说法传递给有关决策者、媒体和知识群众。地球观察也能对环境规划署的《全球环境展

望》汇编和人类住区中心的期刊《全球人类住区报告》等综合刊物作出重要贡献。

41. 通过预测极端的事件或不寻常的环境状况,监测和评估与早期警告可能发生环境上的紧急情况密切有关。这种警报对于环境和经济的决策者极为宝贵(例如事先警告可能发生旱灾能使农民种植耐旱作物)。长期而言,有可能查明潜在的“热点”,即变化幅度可能超过可持续能力的限度,从而对区域或全球的安全构成威胁的地区。

建议 10

工作队建议环境规划署和人类住区中心设计和维持信息、监测和评估系统,以便在发生环境和人类住区的紧急情况时,尽量发挥它提供早期警告的能力。它还建议环境规划署考虑建立一种能力,以查明潜在的环境的以及与环境有关的冲突,并且提供信息和分析来指导制订预防措施,例如利用协商联合行动。

E. 政府间论坛

42. 联合国是一个政府间组织。联合国机关和机构只有得到会员国的明确指导才能有效发挥其职能。象在所有其他领域那样,在环境和人类住区领域也是如此。需要政府间论坛提供这种指导。

43. 在这一级缺少协调一致的指导。例如,专门机构仅对理事机构负责。在环境领域,一些专门机构担负着同国家政府具体单位相一致的部门任务;因此,这些机构的议程可能出现大相径庭的优先事项。

44. 能够始终一贯地指导这些不同机构的唯一实体是国家政府。鉴于不属于秘书长领导的国际机构在环境和人类住区领域发挥着重要作用,除非国家政府本身作出经协调的指导,否则协调工作就不可能充分有效。总之,国际一级的协调应从本国开始。

建议 11

工作队建议各国政府加紧努力,在不同的政府间论坛中保持国家立场的一致性。环境管理小组应协助国家政府实现这种一致性,对整个联合国系统的活动、计划和政策方式提供经协调的总体看法

建议 12

工作队建议环境规划署区域办事处应协助每个区域的国家政府讨论全球议程、确定反映每个区域具体需要的优先事项和在全球议程中宣传这些区域优先事项。环境规划署应让同环境和人类住区有关的专门机构和其它机构以及能筹措资金的机构参与实施区域优先事项

45. 目前的政府间论坛不足以提供环境领域所需的那种指导。这类论坛主要由环境规划署理事会、可持续发展委员会和主要公约缔约国会议的会议组成,它们在时空上很分散。不同组合的部长参加这些论坛工作使它们的结果很不相同:有些是决策机构,而另一些主要作为政策辩论、达成协商一致意见、审查联合国的活动和计划和同重要集团交流信息的论坛。部长们感到不满意,因为他们参加这么多会议太耗费时间。还有,不同会议讨论不同主题使与会者难以获得确定全球优先事项必不可少的“全景”图象。

46. 此外,政府间会议的联合国传统形式不能充分满足高级别审议环境问题的需要。联合国传统形式的特点是通过正式讨论商定一项文本的确切措词。这种形式不适合关于环境和人类住区的政府间会议应达到的许多目的。这些目的需要的形式是要进行实际辩论和发表较少的声明、更深入的讨论、同主要集团加强相互作用和努力有组织地提出能够迎接明天挑战的革新性战略。

47. 工作队申明,可持续发展委员会和环境规划署理事会要发挥必要但有区别的作用。可持续发展委员会提供的论坛是衔接和联系环境、发展和社会经济问题的高级别辩论,包括部长级辩论。而环境规划署理事会是并应继续是政府部长和高级官员能审查整个联合国系统环境问题的执行情况并确定新行动优先事项的主要论坛。

建议 13

工作队建议:

(a) 应有每年开会的部长级全球环境论坛,让环境部长能在可持续发展的范围内开会审议和修改联合国环境议程;监督和评价该议程的执行情况;深入讨论重大问题;确定需要国际环境合作的挑战并编写迎接挑战的行动计划;审查环境规划署在全球环境基金方面的作用;和同伙伴、国际机构的代

表和主要集团进行各种讨论。在理事会开会年份，环境规划署理事会应作为政府间论坛。在理事会闭会年份，该论坛应举行理事会特别会议，集中讨论高度优先的问题。特别会议的地点应按区域轮换并且应把区域问题突出地列入特别会议议程；

(b) 理事会每届会议议程应鲜明地用来促进有关主题的辩论并吸引新闻界的注意。每届会议应涉及具有全球重要意义的题目并在各区域举行的会议上涉及对开会的区域具有特别重大意义的问题。每届会议的组织都应为那一年可持续发展委员会的会议提供投入。每届会议议程的一个主要项目应是横向审查各项环境公约取得的进展；

(c) 环境规划署理事会的成员应具有普遍性。但这项建议不适用于人类住区委员会，因为它是经社理事会的附属机构。

48. 环境规划署执行主任应向理事会的常会和特别会议提出环境管理小组促进联合国系统各部分联系的工作报告。以前建议的经选择公约缔约方会议代表的联席会议可以同理事会的会议“背靠背”举行。

49. 需要加强环境和人类住区之间在政府间一级和机构间一级的联系。因为这两个机构有不同的特点和部分不同的实质性议程，它们涉及两类不同的部长，负责环境的部长和负责住房的部长，并且许多国家政府都不可能向同一会议派出两个部长，所以把环境规划署理事会同联合国人类住区委员会合并不合适。然而，两个机构的议程应相互交叉和相互补充。环境问题应作为人类住区委员会议程的常设项目，而人类住区的有关问题应在理事会的议程中占有类似地位。在可能情况下，应重选两个机构的内罗毕会议。

建议 14

工作队建议执行主任代表其主席召集的常驻代表和高级官员委员会应在内罗毕就环境规划署的方案、预算和业务问题不断进行国际联系。鉴于本报告提出变动的建议，环境规划署理事会应考虑部长和官员高级别委员会将来的作用

50. 考虑到联合国大会 1977 年 12 月 19 日第 32/162 号决议中关于人类住区中心的任务，应保留经《生境议程》阐明和发展的人类住区中心的特征和特点。工作队一个特别重要的考虑是人类住区中心已被指定为执

行《生境议程》的协调中心并且人类住区委员会在监测其执行工作中发挥着中心作用。

51. 人类住区中心具有按需求确定的大型技术合作方案，该方案有明确的发展议程。该方案的财政支助完全来自指定用途的来源。人类住区中心的财政基础最近几年受到严重削弱，特别是对它的规范活动至关重要的核心资金。如果它要在促进《生境议程》的执行方面发挥作用，它的规范职能就必须大为加强。这需要更强大的财政基础，特别是核心资金的筹措。此外，应消除生境技术合作方案和其他部分活动间现有的重迭。

建议 15

(a) 人类住区中心执行主任应考虑各种方式来建立便利《生境议程》执行的能力，特别是加强生境的规范核心活动和把它发展为城市发展的典范，同时获得必要的财政资源；

(b) 人类住区委员会应特别注意它在监测《生境议程》执行工作中的作用并采取步骤筹备 2001 年进行的生境议程执行情况五年期审查

52. 工作队最高度重视全球环境基金资源的有效利用。

建议 16

工作队建议，为同全球环境基金这个工具保持一致，应加强环境规划署在确定全球环境基金优先事项和方案方面进行环境宣传、分析和提供咨询意见中的作用，利用环境规划署目前的职责确保全球环境基金的活动具有科学基础。环境规划署应作为新发展方向的推动者和提倡者并在全球环境基金的 3 个执行机构中率先提供环境咨询意见。这种作用符合环境规划署的地位，它是联合国系统中确定大规模环境威胁并提出补救措施的主导机构

建议 17

工作队建议，根据全球环境基金的有关决定，加强全球环境基金 3 个执行机构的合作

F. 主要集团的参与

53. 全球趋势表明，政府以外的人士的作用与日俱增，他们积极参与有关环境和人类住区的行动和决定，包括联合国系统的活动和决策。《21 世纪议程》确认了这一

现实。《议程》第 24-32 章叙述了妇女、青年、土著人民、非政府组织、地方当局、工会、工商业、科学技术界、农民等“主要集团”的作用。各国政府和各国际机构需要利用这些集团的智慧、经验、知识和资源，才能在可持续发展的框架内就环境和人类住区问题作出具有科学依据、经济上可靠、适合当地情况、符合普通人民愿望的决定。

54. 斯德哥尔摩人类环境会议及其伴随举行的非政府组织论坛在各主要集团参与和影响政府间决策进程方面是一个突破。环发会议是另一转折点。来自 160 多个国家的约 8 000 个非政府组织的代表参加了环发会议。参加 1996 年召开的生境二的有约 2 万人，其中有 500 多个地方当局的代表。生境二采用具有创新性的机制，从筹备进程一开始，就让各主要集团参与下列活动：

- (a) 请所有国家政府建立让社会各阶层参与的生境二全国委员会；
- (b) 让地方当局和非政府组织的代表参加编写《生境议程》的起草小组；
- (c) 会议本身设有“伙伴委员会”（第二委员会），正式邀请民间社会代表在自己的论坛集会，并向政府代表提出其意见；
- (d) 联合国官员与民间社会代表一起进行“关于 21 世纪的对话”，深入探讨与城市的未来有关的关键问题，包括水和能源问题；
- (e) 对话的发言连同主席关于第二委员会讨论的摘要都列于生境二正式记录。

55. 可持续发展委员会也率先同各主要集团发展关系。许多各种不同集团的代表参加了可持续发展委员会会议。具有广泛基础的非政府组织指导委员会为非政府组织的参与提供便利。新的参与者也受欢迎。可持续发展委员会秘书处定期拟订准则，帮助这些组织参与会议，并作出贡献。委员会的惯例是允许各主要集团代表拥有与政府代表几乎平等的发言机会。1998 年举行的委员会第六届会议设有具有创新性的工业分组，各主要集团代表参与了该分组的讨论。委员会计划在今后召开会议时开设更多的“经济部门”分组。

56. 各主要集团广泛参与生境二和可持续发展委员会的活动，使对世界未来十分重要的审议工作更加生动，更加丰富。有必要采取进一步步骤，确保各主要集团普遍

参与联合国各机构的活动。首先应从人类住区委员会和环境规划署理事会着手。

建议 18

工作队建议：

(a) 人类住区委员会应考虑为地方当局代表确定特别地位；

(b) 环境规划署理事会和人类住区委员会今后召开会议之前或同时应分阶段举行各主要集团实务会议，讨论政府间会议也处理的同样的实质性议题。主要集团代表应该有机会在圆桌会议上同各位部长讨论这些会议的结果，并就此报告理事会和委员会。理事会和委员会应该记录各主要集团的反应；

(c) 理事会和人类住区委员会应调整其做法，作为第一步，应采纳可持续发展委员会关于各主要集团参与的标准。理事会和委员会秘书处应采取步骤（例如制订准则），促进主要集团的参与。联合国与环境和人类住区有关的所有其他机构均应重新审查其规则和惯例，以鼓励和促进各主要集团尽可能充分地参与，但同时需遵循关于最终决定须由政府代表作出的原则。工作队还建议秘书长就这些事项发出总的指导方针，并敦促联合国所有机构按此行事；

57. 显然，鉴于全球趋势以及采用清洁生产方法的必要性，环境和人类住区政策必须进一步结合经济决策。这意味着，必须同工商企业和其他经济利益实体持续保持平衡、有效的对话。

建议 19

工作队建议环境规划署和人类住区中心与工商企业和其他经济利益实体代表一起审查如何使工商界以建设性的方式参与讨论。

58. 非政府组织通常都必须获得同经社理事会的咨商地位，才能参与政府间会议和联合国其他活动。拒绝给予咨商地位情况不多，然而，目前获得认可约需要一年时间。

建议 20

工作队建议经社理事会和联合国与环境和人类住区有关的其他实体尽可能加快其认可程序。

59. 发展中国家的非政府组织与工业国的非政府组织相比,通常资源较少,能力较弱。环境规划署和人类住区中心应采取行动,帮助它们提高能力,以便建设性地参与活动。

建议 21

工作队建议:

(a) 环境规划署、人类住区中心和开发计划署与非政府组织及其领导人协商,有计划地确定南方非政府组织培养能力的需要,并采取行动,通过直接资助或动员其他捐助者供资,以满足这种需要。在这样做时,上述机构应考虑到非政府组织间联网、尤其是通过电子通讯联网的重要性,并帮助南方非政府组织培养这方面的能力;

(b) 环境规划署和生境中心设立一个专门部门,负责为有关非政府组织提供所需最新资料,并与开发计划署一起,在技术上、财政上为这些组织提供协助,帮助它们在国家、区域和全球有效开展工作。环境规划署和人类住区中心还应设立机制,确保它们能利用非政府组织的专门知识和贡献;

(c) 鼓励非政府组织加强其能力,对环境规划署和人类住区中心的活动作出有效贡献,包括改进非政府组织之间的合作和联网,并建立联络中心,在便于和区域一致同环境规划署和人类地区中心进行联络。

60. 发展中国家的主要集团虽然有权参与国际谈判和会议,但由于缺乏维护经费和生活津贴,通常难以参加这种谈判和会议。

建议 22

工作队建议联合国与环境和人类住区有关的各个机构尽可能采取步骤,使发展中国家的主要集团能够有效参与其活动,而要做到这一点的途径是培养能力,使这些集团有可能有效参与谈判和会议,同时设立基金,鼓励各国政府和其他捐助者提供资金。

建议 23

工作队建议环境规划署和人类住区中心加强有关系统,便于接收非政府组织关于环境和人类住区、问题尤其是新出现的问题的资料,并对这些资料作出反应。在这方面,环境规划署和人类住区中

心应鼓励非政府组织提供资料,说明因采用新技术或开展新生产或改变经济或社会政策等而产生的新问题。

G. 联合国托管理事会重组后可能发挥的作用

61. 秘书长在其关于联合国改革的报告(A/51/950)第84 和第 85 段中建议国际社会树立“关于托管的新概念”,提议将“托管理事会改为一个论坛,会员国通过这个论坛,为全球环境以及海洋、大气层和外层空间等公共领域的完整,行使集体托管,”以及把联合国同民间社会联系起来,携手探讨全球关注的领域。秘书长在随后给大会的说明(A/52/849)中回顾了这一提议,并指出,目前已愈发明显,有关全球环境和共同领域完好无恙的问题直接影响到人类的未来,这些问题需要从长久战略角度加以理解和探讨。秘书长在说明中建议工作队进一步发挥他的各项提议。

62. 工作队在审查秘书长的提议时,注意到秘书长给大会的说明(A/52/850),其中涉及召开一次“千禧年大会”和举办一次“千禧年论坛”。说明中提议把大会第五十五届会议定为“知禧年大会”,设一个高级别部分,称为“千禧年首脑会议”。将请示首脑会议指导联合国迎接新世纪的挑战,包括联合国的性质及其根本目标,以及如何同越来越多的国际机构、越来越壮大的全球民间社会、越来越综合一体的全球市场和生产系统接触交往。秘书长的说明还提议非政府组织和民间社会的其它行动者在大会期间举办一次“千禧年论坛”。

63. 在给大会的同一说明中,秘书长宣布,为便利集中讨论和作出具体决定,他将就千禧年大会主题“二十世纪的联合国”编写一份报告。报告将融汇会员国和其它方面在世界各区域中心举办的一系列非正式活动、在联合国举办的更专门的活动以及行政协调会目前协商的成果。

64. 工作队还回顾环境规划署最近关于“振兴、改革和加强联合国环境规划署”的第五届特别会议作出的决定。理事会在决定中特别决定在下次常会期间审查环境规划署目前改革的情况,向千禧年大会提供关于联合国系统内制定体制安排,还接下了世纪的环境挑战及环境规划署在这方面发挥作用的结论。工作队认为,这些结论将为千禧年大会提供重要的环境视角,加强筹备进程。

建议 24

工作队建议：

- (a) 环境规划署执行主任在筹备理事会下届常会时,就作出体制安排迎接下个世纪和环境挑战进行广泛协商;
- (b) 这些协商包括政府代表、非政府组织代表、民间社会和私人部门的其他代表,最后是在理事会下届会议即将开幕之前,并与会议相呼应,举办一个两天的环境论坛。论坛应向理事会及千禧年大会和论坛提出保护全球环境的前瞻性建议,包括托管理事会可能发挥的作用;
- (c) 人类住区委员会就人类住区问题提出前瞻性看法,作为这一进程的一环。这些看法还应协助筹备 2001 年对《生境议程》的五年期审查。

附件一**工作队成员****工作队成员**

联合国环境规划署执行主任 Klaus Toepfer 先生(主席)

阿根廷自然资源和可持续发展部长 Maria Julia Alsogaray 女士

加纳教育部长 Christina Amoako-Nuama 博士

安提瓜和巴布达常驻联合国代表团大使/副常驻代表 John Ashe 大使

墨西哥自然资源和渔业部长 Julia Carabiaslillo 女士

联合国经济和社会事务部副秘书长 Nitin Desai 先生

瑞典常驻环境规划署和人类住区中心代表 Lars-Goran Engfeldt 大使

挪威环境部长 Guro Fjellanger 女士

联合国方案规划、预算和帐务厅协助秘书长/财务主任 Jean-Pierre Halbwachs 先生

联合王国 Martin Holdgate 爵士

印度“发展替代途径” Ashok Khosla 先生

马来西亚“第三世界网络主任” Martin Khor 先生

新加坡外交部无任所大使 Tommy Koh 大使

纽约“LEAD”国际公司 Julia Marton LeFevre 女士

联合国开发计划署署长 James Gustave Speth 先生

秘书长特别顾问 Maurice Strong 先生(当然顾问)

开罗环境与发展国际中心主任 Mostafa K. Tolba 先生

乌干达共和国驻印度高级专员 Joseph Tomusange 大使

印度尼西亚常驻联合国代表 Makarim Wibisono 大使

联合国基金会会长 Timothy E. Wirth 先生

联合国气候变化框架公约秘书处(气候公约)执行秘书 Michael Zammit Cutajar 先生

工作顾问

Peter Thacher 先生

Eileen Claussen 阁下

工作队秘书处

Per Bakken 先生

Donald Kaniaru 先生

Donatus Okpala 先生

Lesly Puyol 女士

Thomas Stoel 先生

附件二

工作队的职权范围

联合国环境和人类住区工作队的职权范围如下：

- (a) 审查目前在联合国内开展环境与环境有关的活动的结构和安排,尤其注意那些向秘书长汇报的部门、基金和计划署;同时考虑到各专门机构的有关方案和活动;
 - (b) 在这方面,特别着重政策的独特功能、准则和标准的制订、方案的制订、实施和筹资,以及这些功能之间的关系;
 - (c) 评价目前结构和安排的效能效益,提出改革建议,最高限度地改进提高联合国全球一级环境工作的效益。改进提高环境规划署作为环境主导组织或“权威”组织的工作和效益,改善环境规划署作为向可持续发展委员会工作提供环境投入的主要来源所发挥的作用;
 - (d) 就改革和加强联合国在环境和人类住区领域里的活动编写建议,供秘书长审议,及随后提交给大会。
-