



联合国



环境规划署理事会

Distr.
GENERAL

UNEP/GC.21/3/Add.1
15 December 2000

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第二十一届会议
2001年2月5-9日，内罗毕
临时议程*项目4(b)和项目5

全球部长级环境论坛

政策问题:新出现的政策问题

第一届全球部长级环境论坛/理事会第六届特别会议的结果

进一步改进对环境紧急情况的预防、准备、评估、应对和缓解

执行主任的报告

提要

理事会已将环境紧急情况定为联合国环境规划署(环境署)需予处理的环境威胁之一,并要求执行主任提出一个战略草案,此战略草案现作为本文件的附件附后。由环境署和联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)建立的联合环境股,作为一个联络点,改进了这方面的合作。迄今已在中国、几内亚、肯尼亚、科索沃、莫桑比克、罗马尼亚、南非、土耳其和委内瑞拉等国采取了行动。环境署对环境状况、变化和发展趋势的信息进行监测、评估和传播,

* UNEP/GC.21/1。

而地方警觉和准备(地方一级对紧急情况的警觉和准备)方案则是灾害预防的主要手段。建议的行动议程涉及环境法、地方警觉和准备方案、清洁生产、全球资源信息数据库(资源数据库)和由环境署与联合国人类住区中心(人居中心)共同设立的巴尔干问题特别工作组。除强化各项服务外,还将加强预防和准备、环境法、地方警觉和准备方案、评估和早期预警、应对和缓解工作。

建议理事会采取的行动

理事会或愿通过内容大致如下的一项决定：

理事会，

审议了执行主任关于进一步改善环境紧急事件的预防、准备、评估、应对和缓解的报告(UNEP/GC.21/3/Add.1)，

1. 注意到联合国环境规划署执行理事会 1999 年 2 月 5 日第 20/8 号决定所取得的进展；
2. 欢迎关于紧急事件预防、准备、评估、应对和缓解的战略框架；
3. 表示支持执行主任实施该战略框架；
4. 进一步欢迎执行主任为增强秘书处处理环境紧急事件的能力而作出的努力；
5. 表示支持这些努力；
6. 对联合国环境规划署、联合国人道主义事务协调厅和联合国其他机构和组织之间积极合作，增强联合国通过提供更加协调一致的环境紧急事件评估和早期预警、准备、应对和缓解办法，最终预防和减少此类紧急事件及其环境影响来协助受环境紧急事件影响的国家，特别是发展中国家的能力表示满意；
7. 赞同以上第 6 段提及的合作；
8. 请执行主任继续加强环境署处理灾害的有关活动，以便提供充分综合协调一致的办法，应付包括造成严重环境影响的自然和技术灾害在内的环境紧急事件；
9. 并请执行主任通过联合环境股继续加强联合国环境规划署与联合国人道事务协调厅之间的合作；
10. 邀请各国政府和联合国有关机构和组织、其他国际组织和非政府组织继续协同联合国环境署作出努力，为各国特别是为发展中国家应付、预防和

减少环境紧急事件, 提供援助;

11. 吁请各国政府建立和加强其处理环境紧急事件的国家法律和机构安排, 使它们得以采取综合而协调的办法对环境紧急事件作出反应;

12. 促请有能力的各国政府和国际组织对环境紧急情况信托基金提供捐款;

13. 进一步请执行主任向理事会第二十二届会议提交一份关于联合国环境规划署在环境紧急事件方面的活动的进度报告。

一. 导言

1. 人类正受到越来越频繁的环境紧急情况之害。自然的和人为的灾害,例如洪水、干旱、龙卷风、地震、山崩、森林大火等,在全世界范围内发生的频繁度和严重程度不断增大。在人为事故方面,尽管作出了努力,但诸如化学品排放和石油流溢事故仍没有得以防止,世界上许多地区的武装冲突正在触发各种环境紧急情况。所有此种灾害给经济和人类生命造成了巨大的损失,而在可见的将来,各种环境紧急情况仍将继续发生。随着生态系统的退化、迅猛的工业增长和越来越多地使用化学品,人们期待着对紧急情况作出及时而又有效的反应。此外,同时涉及自然和人为两种因素的紧急情况的数目和复杂性也在增大。与此同时,许多发展中国家的工业发展步伐业已超出了其政府发展用于应付此种灾害的必要基础设施的能力,从而大幅度加剧了其脆弱程度和对国际援助的严重依赖。

2. 理事会在其第五届特别会议的第 SS.V/2 号决定中把“环境信息、评估和研究,包括应付环境紧急情况的能力以及加强联合国环境规划署的早期报警和评估职能”列为环境署活动的重点领域。后来,理事会在其第 20/8 号决定中请执行主任注重并强化利用其环境署的环境专门知识,以便协调联合国全系统对由于自然现象或自然现象加上人类行为后果而引发的自然灾害作出反应,以期向那些受到此种自然灾害影响的国家、特别是发展中国家提供联合国协调一致的援助”。

3. 理事会在其第六届特别会议上通过了《马尔默部长级宣言》,其中把日益增多的环境紧急情况列为须予应付的环境威胁之一,并对环境署为应付环境紧急情况而开展的各项活动表示支持,同时请执行主任向理事会第二十一届会议提交一份应付环境紧急情况的战略。现将关于预防、准备、评估、应对和缓解环境紧急情况的战略框架草案载于本文件的附件之中。

4. 针对此种情况并依照理事会的各项决定,环境署加强了其在防止、准备、评估、应对和缓解环境紧急情况方面对联合国全系统协调一致努力的贡献。环境署业已制订了一项处理环境紧急情况的战略并增强了它在这方面的能力。

二. 合作与联系

5. 依照理事会第 20/8 号决定, 发展了环境署与人道协调厅之间的建设性协作关系, 从而使联合国得以增强自身的能力, 协助受到环境紧急情况影响的国家、特别是发展中国家努力缓解和减轻此种紧急情况所造成的环境后果。在过去七年间, 环境署/人道协调厅联合环境股作为一个联络点, 成功地增强了这两个机构在各个方面的合作, 协调和动员向面对环境紧急情况的国家提供援助。由于联合环境股在人道协调厅灾害应对处内的独特地位及其与设于内罗毕的环境署总部之间的联系, 使它得以同时有效地利用环境署内的环境专门知识以及人道协调厅内强有力的应付环境紧急情况和应付灾难的能力和结构。此种联盟关系是该环境联合股得以有效而又及时地针对世界范围内的各种环境紧急情况协调并调集紧迫的援助。联合环境股的目的在于为面临环境紧急情况的国家动员国际援助, 协助其缓解和减轻环境影响。该联合股提供一个务实的、有目标的和有效率的机构, 填补紧急情况国际反应中的空白。联合股还作为一个信息交流中心和转送灾害通知的中转站, 发布警报并起到寻求捐助国的经纪人作用。它提供关于紧急情况的公正而独立的评估。这样一来, 各国可在任何时候调动国际援助。执行这一方案的措施包括持久监测、及时通知国际社会、接洽双边援助、快速动员多边援助和及时进行紧急情况评估。

6. 随着时间的推移, 环境署与人道协调厅之间的合作伙伴安排在一些重大领域中不断发展。除了应付自然灾害的传统作用之外, 联合国灾害评估和协调小组机制也为应付环境紧急情况发挥了作用。现有安排中所取得的最新进展之一便是使环境署的工作人员在更大程度上和更全面地参与联合国灾害评估和协调小组的工作并得到正规的培训。环境署-人道协调厅之间的此种重要而又卓有成效的联盟关系继续为联合国各机构之间的积极合作与协作提供了良好的范例。

7. 继“国际减少自然灾害十年”之后, 又通过了“国际减灾战略”并设立了一个机构间减少灾害特别工作组和减灾战略秘书处。环境署目前是机构间减少灾害特别工作组的一个成员机构, 并参与了涉及下述领域的三个工作组: 厄尔尼诺和拉尼娜现象、早期预警和量化灾害风险、脆弱性和灾害影响。

8. 大会在其第 53/242 号决议中要求环境署和人居中心增强双方合作并进一步协调其活动。过去两年来, 这两个组织一直在紧急事件预防、准备、缓解和应对领域内携手合作开展许多活动。

9. 在难民引起的环境影响方面, 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员

办事处)一直是环境署的重要合作伙伴,这两个组织一直与非政府组织和捐助方进行合作。

10. 环境署继续在联合国系统内外发展与许多其他合作伙伴的重要联系与合作。一些国际组织制订和商定了分享信息和相互协助的合作安排。与其他合作机构共同制订和实施此种相互配合程序,将有助于加强那些对环境紧急事件的预防、准备、评估、应对和缓解给予共同关注的各个机构的责任。

三. 自理事会第二十届会议以来采取的重大行动

11. 依照理事会的有关决定或有关政府的请求,与人道协调厅、人居中心和其他联合国机构和国际组织密切合作,针对环境紧急事件或复杂紧急事件所涉及的环境方面,采取了各种行动。

12. 作为环境署改革和振兴进程的一部分,在环境署总部突出强调了紧急事件的预防、准备、评估、应对和缓解的中心工作。随着专业人员和财政资源的增加,环境署在应付环境紧急情况方面的能力得到了增强。然而,在这一领域中,对各种挑战作出回应的主要障碍仍然是资金不足。尽管环境署一再发出呼吁,但迄今为止环境紧急情况信托基金尚未收到任何捐款。

13. 环境署单独地或联同合作伙伴在援助受到环境紧急事件影响的国家方面开展了下列主要活动。为评估巴尔干地区的冲突对环境和人类住区的影响,1999年5月建立了环境署/人居中心巴尔干问题联合特别工作组。该工作组于1999年9月间发表了“科索沃冲突对环境和人类住区带来的后果”的报告。该项报告建议立即对南斯拉夫四个城市的环境关注“热点”采取补救行动。2000年2月至4月,特别工作组在这四个“热点”进行了关于特定活动和技术要求的可行性研究。环境署编制了一个关于清除这些“热点”的项目文件,目前该项目已开始实施。2000年9月至2001年1月,环境署还在阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国进行了一项战后环境评估,并于2000年11月5-19日在科索沃就冲突中使用贫铀弹问题进行了一次实地评估。

14. 1999年1月间,环境署对1998年中国发生的严重洪水灾害进行了研究,评估灾害对环境所产生的影响及其促成因素。共举行了三次技术讲习班和两次专家工作组会议,会议的议事记录概要地总结了共同努力缓解洪水灾害和管理过程中所取得的经验和教训。环境署目前正在与人居中心合作,协助中国

评估长江流域易受洪水灾害的脆弱性。

15. 环境署与人居中心一道制订了一个称为“南亚洪灾的减缓、管理和控制”的联合项目,促进南亚各国之间就减轻和管理洪水灾害问题开展技术合作。2000年举行了两次技术会议,来自孟加拉国、中国、印度、尼泊尔和越南的专家及政府官员出席了这两次会议。五个参与国编制了国家报告,并广泛交流了减缓和管理洪灾的经验。会上还确定了进一步开展合作的领域和办法。

16. 1999年12月间,环境署/人居中心向土耳其派出了一个联合考察团,其任务是评估地震对环境和人类住区所产生的影响。考察团就如何减少损失和准备应对今后的地震提出了建议。

17. 应匈牙利、罗马尼亚和南斯拉夫的请求,环境署与人道协调厅于2000年2月26日至3月5日向这三个国家派遣了一个评估团。该评估团对罗马尼亚巴亚马雷地区的一个金矿溢出含有氰化物和重金属的液体和悬浮废物所产生的环境影响进行了评估,并就对应措施和更好地进行预防和准备以及可能的国际援助提出了建议。环境署分别于2000年5月和10月举办了两期关于采矿业灾害预防和准备的讲习班。

18. 继1999年9月至2000年2月委内瑞拉发生了洪水和山崩灾害后,环境署对洪水灾害引起的损害进行了初步的环境评估。环境署/人居中心于2000年6月间向委内瑞拉派遣了一个联合技术考察团,旨在确定在哪些方面向该国提供缓解和管理洪灾的援助。将与该国政府合作,共同筹划后续行动。

19. 环境署/人居中心联合向莫桑比克派遣了一个工作团,对2000年1月至3月间该国发生的洪水对环境和人类住区的影响进行了评估。该工作团还就缓解灾害和防备今后的洪水灾害提出了建议。该工作团还制订了六个项目提案。其中三个已列入联合国关于向莫桑比克提供紧急救济和初期重建的综合呼吁之中,另外三个项目提案提交给2000年5月间在罗马举行的一次捐助方大会。

20. 环境署于2000年3月15日发表了一份标题为“几内亚难民的环境影响”的报告,此份报告是人居中心和难民专员办事处应几内亚政府的请求联合编制的。该项报告是在向该地区派出了联合考察团之后,根据一份案头研究编制的,并已于2000年3月10日转交秘书长。该项报告对最近由于塞拉利昂和利比里亚发生的冲突而大批涌入几内亚南部的难民所产生的环境影响进行了初步分析。

21. 2000年9月至11月间,环境署与肯尼亚政府一道在各政府机构和非政府组织的支持下,对肯尼亚的旱情进行了考察。考察小组初步评估了旱灾对该国的环境所产生的影响并就后续行动提出了建议。环境署帮助肯尼亚对环境状况进行了基准调查,其中包括土地使用状况、森林和植被情况、脆弱地区、砍伐森林的情况等。

22. 2000年9月14-15日在内罗毕环境署总部举行了一个关于防止和减缓非洲难民安置和流动对环境的影响的讨论会。该次讨论会是由环境署举办的,一些联合国机构、捐助方和非政府组织的代表出席了会议。与会者针对难民安置和流动对环境所产生的影响交流了工作经验并讨论了协调问题以及可能的行动。

23. 环境署“在地方一级提高对紧急事件的警觉和准备”(地方警觉和准备)方案继续推动提高广大公众对防备紧急事件的必要性和预防及减少环境紧急情况及其损害的认识。自理事会第二十届会议以来,开展了下列各项活动:分别在印度、约旦和卡塔尔、南非、突尼斯和联合王国、举办了有关地方警觉和准备的六次研讨会;就罗马尼亚巴亚马雷发生的氰化物外溢事件提供了技术资料;分别于2000年5月和10月间举办了两期关于罗马尼亚的巴亚马雷氰化物外溢事件后续行动的两次讲习班;出版了“地方社区以“地方警觉和准备”方案为指导规划危险货物运输紧急情况”的出版物;还发表了两份报告,其标题分别为:“采矿业的地区警觉和准备方案”和“自然灾害的准备和缓解”。

24. 环境署/人道协调厅联合国环境股协助许多国家对付多种多样的环境紧急状况。它为下述一系列环境紧急事故协调和动员国际援助并提供寻求援助的中介服务:肯尼亚1999年3月间在洛基楚吉奥发生的航空燃料外溢事件;塔吉克斯坦1999年7月间发生的大堤坝决口危机;土耳其1999年8月间发生的地震,引发一个炼油厂出现石油泄漏和火灾;委内瑞拉2000年1月间一个主要港口地区发生的化学品污染事件;罗马尼亚和匈牙利2000年3月间在巴亚波萨发生的矿渣外溢事件;科索沃2000年9月间在米特罗维察的一个电池工厂发生的大量硫酸外溢事件。该联合环境股还建立了一个由官方指定的国家联络点组成的全球网络,作为提供信息和援助的渠道。这使环境署得以与潜在的受援国和捐助国之间保持有效的联系。这一网络的范围已大幅度扩大,目前囊括了世界所有区域的100多个国家。

25. 2000年11月20-21日在布鲁塞尔举行了环境紧急情况咨询组的第四次会

议,讨论环境署与人道协调厅之间的合作以及联合环境股的工作。咨询组邀请这两个机构进一步增强其在应付环境紧急事件方面的合作,并要求继续保持该联合环境股并综合纳入人道协调厅设于日内瓦的灾害应对系统之中。咨询组建议联合环境股继续发展合作伙伴关系和协作安排,并支持联合环境股与地方警觉和准备方案之间建立强有力的联系。咨询组请联合环境股继续将其工作重点侧重于向面临灾害并引起环境后果的国家、特别是发展中国家提供切实可行的援助。会议对人道协调厅决定由它为联合环境股主管提供经费表示欢迎。

四. 今后的工作

26. 考虑到联合国系统内的现有机制以及为环境署规定的任务,环境署的作用主要侧重于自然和人为灾害所涉及的环境问题。环境署在处理紧急情况的所有阶段均发挥作用,其中包括预防、准备、评估、应对和缓解各个环节,但以预防为主。环境署通过其全球环境信息交流网络(环境署网络),监测、评估和传播有关全球、区域和国家环境状况、变化和发展趋势的信息,其中包括环境署-全球资源信息数据库(资源数据库)、环境署-环境信息系统、《全球环境展望》进程以及国家联络点网络。环境署计划制定一个总的方法,分析由于环境变化而增大的脆弱性,并为制订环境脆弱性指数拟定一个概念方法。还将建立一个网址,提供环境脆弱性信息,全球脆弱性指数和全球易于发生环境紧急事件的地图,并定期更新补充,以便为早期预警提供权威性的参考信息。环境署还将为土地管理活动的评价提供投入。

27. 地方警觉和准备方案将继续作为预防和防备灾害的一种手段予以实施,环境署将继续增强其促进更清洁生产的方案。考虑到各项环境公约和行动计划有助于防止和减少环境紧急事件的风险,环境署将继续实施“为二十一世纪第一个十年制订和定期审查环境法方案”(蒙特维的亚方案三)的相应构成部分;还将促进和协助在全球、区域和国家各级制订和实施连贯而又有效的法律体系,诸如事先知情同意公约、持久性有机污染物公约等,以便建立灾害预防和准备的长期能力。还将继续促进各项公约和行动计划之间的相互协作和协同增效作用。环境署将支持各国政府加强其本国应付环境紧急事件的国家法律和体制安排,改进和完善应各国政府请求向它们提供环境紧急情况服务的质量。它将继续侧重于向那些遇到灾害并发生严重环境后果的国家、特别是发展中国家提供切合实际的援助。环境署还将继续与潜在的受援国和捐助

国保持并增强联系,并进一步扩大现行的全球国家联络点网络。环境署将针对与环境有关的灾害开展紧急事件发生后的环境影响评估,并通过促进和利用国家公司集团和信息网络协助各国政府发展进行此种评估的能力。环境署将进一步保持和增强与人道协调厅、国际减灾战略秘书处、人居中心、难民专员办事处、开发署、世界银行和其他国际机构、国际组织和非政府组织之间的合作与协调,以便采取更为协调一致的方法进行环境紧急情况的预防、准备、评估、应对和缓解。

附件

紧急情况预防、准备、评估、应对和缓解战略框架

一. 框架和战略

1. 理事会在其 1998 年 5 月 22 日第 SS.V/2 号决定中欢迎执行主任关于为加强联合国的环境紧急情况反应能力而实行一项改革方案的建议。根据该决定,理事会在其 1999 年 2 月 5 日的会议上请执行主任集中并加强环境署在协调联合国全系统对由于自然现象或自然现象加上人类行为后果引发的自然灾害做出的反应方面的作用和确保环境署在这方面的工作与其环境评估和早期预警的整体工作之间建立密切联系。这需要有一项处理紧急情况的预防、准备、评估、应对和缓解的战略。本文件提出了环境署在紧急情况领域今后工作的框架,为此目的而确定了环境署行动的机构和全球条件,阐明了环境署在联合国系统内对于处理环境紧急情况和处理复杂的紧急事件与环境有关问题的作用。

A. 任务规定

2. 环境署从一开始就负有三项彼此相关的主要任务:制定一项环境议程并为联合国的各种活动提供实质性指导;在与环境有关的许多领域中协调全系统的努力;管理支助环境项目和方案的基金。《关于环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》(1997 年)以及《马尔默部长级宣言》(2000 年)均重申了这些责任。紧急情况的预防和缓解完全属于这项任务的范围。随着环境紧急情况的影响变得更明显,对紧急情况的全球性反应受到联合国系统内更多的注意,制订议程和进行协调的职能变得日益重要。环境署的特别任务--评估全球状况以期确定潜在的环境问题;采取新的办法处理环境变化对可持续发展的复杂影响;强调全球环境议程的跨国性质--要求环境署特别注意环境紧急情况的广泛原因与后果。

B. 全球背景

3. 紧急情况--不论是人为的还是自然发生的--日益受到全球性关注,这反映了经济、社会、政治和环境状况彼此之间复杂的相互作用。高速的人口增长和城市化使越来越多的人在灾害期间面临风险。在财产和投资受到威胁时,弱小的经济尤其容易受到严重损失。缺乏应付紧急情况的充分能力--无论是

由于管理机制薄弱还是由于经济资源的集中和使用不平衡——既可能是脆弱性的原因,也可能是它的后果。反之,脆弱的环境又使紧急情况更难抵御:一般而言,贫困对环境,具体而言对人类住区和生物多样性构成很大风险。人为的和自然的灾害以及技术事故的频繁度和严重程度日益增加,这种情况有可能大大改变全球环境,对国际经济带来直接影响。对环境的所有这些威胁明显地表现在最近的自然灾害和环境紧急情况中。最近两年中频频发生的紧急灾害已经使得国家、区域和全球资源难以承受。很多自然灾害与国内冲突或跨界冲突接踵而来,迫使环境议程处于与缔造和平和建立和平、救济和恢复、减轻贫困和可持续发展等全球关切事项的竞争局面。

4. 紧急情况通常定义为突然发生的具有长期严重后果的事件。环境紧急情况是造成或可能造成环境破坏以及生命和财产损失的、突然发生的自然和人为的灾害或事故。尽管紧急情况总是突然暴发,但它们多数会对一个国家或一个区域中的生活留下长期的烙印。紧急情况的很多方面需要既有迅速的反应,又有长期的减灾工作。应对紧急情况的最重要考虑不是事件本身,而是受影响的人口抵御其影响和恢复生活的能力。

5. 复杂的紧急情况和环境紧急情况以多种形式相互交织。对环境署来说,最重要的是,紧急情况包括会对地方、区域和全球环境条件产生巨大影响的事件、行动或由此造成的后果。其起源可能是环境性质的,但也可能起因于战争、不公平的发展、不当的政策、不适当的发展选择、或行政上的失误。紧急情况对环境的影响是由于它们对生态和人类住区产生的直接和间接后果远远超过立即作出的人道主义反应。改变生态状况会对有形环境造成多种压力,从而引发紧急情况。预防紧急情况和减轻灾害后果是确保环境安全的国际努力的主要环节。

C. 机构背景

6. 对紧急情况的传统反应往往集中于人道主义救助行动,联合国在调集资源以满足受灾人口的紧迫需要方面起了先导作用。在紧急情况持续较久的情况下,人道主义援助往往伴随着发展努力。随着国际社会在对付灾害方面越来越有经验,救济和发展援助相结合出现了一些新的方面。秘书长在最近关于在这一问题的报告中突出强调了国际社会对紧急情况作出反应的义务以及联合国可以通过提供协调和有效的援助而作出重大贡献(A/54/154-E/1999/94)。最近几年中,联合国紧急情况反应工作中的环境构成部分增加了,但仍未被视

为紧急情况预防、准备、评估、应对和缓解工作的重要组成部分。环境署通过进行具体活动,并通过在众多伙伴之间进行机构间合作而对全系统的反应作出贡献。显然,在环境问题上的进一步协调与合作将依赖环境署制定一项对紧急情况作出反应的环境议程的能力。特别是,环境署对预防、准备、评估、应付和缓解的关注应有助于联合国密切注意导致紧急情况的条件以及对灾害立即作出反应的资源管理。

D. 环境署在预防和减轻紧急情况方面的目标

7 在确定环境署今后在联合国范围内与紧急情况有关的活动中的作用时,以下目标极其重要:加强环境关切在紧急情况的预防、准备、评估、应对和缓解中的重要地位;把环境关切纳入救济、恢复、重建和发展规划;使联合国及其合作伙伴集中注意紧急情况的跨国和全球方面;加强联合国各机构、基金和方案在长远环境考虑的基础上作出短期紧急反应的能力。

8. 以上每项目标都不仅是要加强联合国及其伙伴的能力,而且还要加强各国和各国人民的下述能力:为应付紧急情况作准备、灾后重建家园、管理资源以维持发展、部署资源以确保环境安全。

E. 环境署在预防和减轻紧急情况方面的作用

9. 以其现有资源和能力为基础,环境署在紧急情况中的首要作用是调集知识资源,确保对紧急情况所涉及的环境问题有清楚的认识并充分承认预防和准备的紧迫任务,包括预测和早期预警,对人和环境的安全极其重要。为制定和保持一项预防和准备紧急情况的环境议程,环境署必须将其部门责任转化为一种更广泛的能力,起到联合国在环境问题上的智囊团的作用。这项努力要求环境署同时在四个方面进行投资:发展早期预警方法;对过去和现在的紧急情况环境评估;通过合作和培训在整个联合国范围内及其合作伙伴之间建立和保持分析能力;着手建立并加强进行全球环境管理的机构,以帮助预防紧急情况 and 减轻其后果。

10. 所有这些努力都着重要求环境署致力于为紧急情况的预防和准备而拟定一个新的全球议程。

F. 实施这一框架的战略

11. 环境署为国际社会服务的最好办法是利用其分析能力并与其合作伙伴一道使传统的紧急情况反应与旨在实现预防和准备的创新政策和做法结合起来。为此目的将需要作出两项彼此加强的努力:重新集中和组织内部资源以制订一项综合的紧急情况预防方案;和制定一项在联合国之内以及在其各个最密切合作伙伴之间开展合作的战略。

12. 为了实施这两个议程,应采取措施,把预防、准备、评估、应对和缓解综合起来,为应付紧急情况而进行的所有活动应连结成为一个整体,对资源和人员的组织应该反映出预防和准备与评估、应对和缓解之间的密切联系。在这项努力中,评估--为预防提供的早期预警、事后对政策和做法的改进、以及在全球加强一项广泛的预防议程--的作用是极其重要的。作为这项工作的必然结果,应将环境署的紧急情况议程纳入其总体方案之内,使其主要分析手段能够利用它在预测、预防和准备方面日益增长的专门知识。为确保将分析工作付诸实施以及不断改进政策,环境署应集中力量开展一套活动,把短期、中期和长期的活动整合起来。

13. 负责制定环境署紧急情况议程的少数工作人员将加强环境署对于机构间任务、研究和培训的参与。环境署的贡献应立足于其技术专门知识,以及为实施环境议程而调集外部技术、财政和人力资源的能力。

14. 作为联合国的环境监护者,环境署的作用非常适于发起一个机构间培训方案,以便在整个系统中建立和保持环境能力。通过与联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人类住区中心(人居中心)以及其他机构和方案合作,环境署可以实行有助于防止进一步发生环境问题的紧急情况预防办法和做法。

15. 环境署在国际社会中的关键作用是提供其在环境领域的技术知识。它的紧急情况活动最重要的内容是它的脆弱性评估和预测方法。环境署特别适合于研究紧急情况对环境的广泛影响、以及复杂紧急情况所涉环境问题。很多分析性产出,包括每隔半年发表的《全球环境展望》,可以方便地用于紧急情况的定向。通过这样做,环境署本身的工作方法将得到改进。

二. 行动议程

A. 背景

16. 环境署针对环境紧急情况 and 复杂紧急情况的环境问题采取行动的任务来自理事会各项决定、有关政府的请求,以及可利用的资源情况。它与下述机构密切协调所开展活动:人道协调厅、人居中心、难民专员办事处、开发计划署、世界银行以及其他联合国机构、国际组织和非政府组织。作为环境署改革和振兴进程的一部分,已进一步集中注意环境紧急情况以及加强环境署在紧急情况预防、准备、评估、应对和缓解方面的能力。具体而言,环境署通过增加专业工作人员和财政资源而加强了它的能力。

17. 环境法是建立预防和减轻环境紧急情况及其后果的长期能力的一个重要手段。环境署在制定多边环境协定以及在促进其有效性方面发挥了推动作用。“制定和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案”(蒙得维的亚方案三)载有这方面的一项计划。

18. 作为一个重要防备手段,“地方一级对紧急事故的警觉和准备”(地方警觉和准备)方案是环境署与各国政府和工业界共同制订的,并于 1988 年开始执行。地方警觉和准备方案承认:减轻环境灾难的后果的最好办法是在地方一级实施预防和准备措施。它致力于最大限度地减少由于人的活动或自然灾害的后果造成的技术事故和紧急情况的发生并减轻其有害后果,特别是在发展中国家。已经在全世界的 30 多个国家中和 80 多个工业地区中成功实施了地方警觉和准备方案。在实施了此种方案的很多社区中发生了引人注目的变化,例如普遍的安全意识和对于环境问题的更大关注。此种方案所产生的很多报告、材料和辅助工具已经广泛用于改进紧急情况的防备和反应。

19. 通过更清洁的生产防止污染,这意味着从资源的利用到废物的处置的整个生产和消费过程中采用更清洁、更安全和无害环境的技术,并充分利用原材料、预防污染以及减少对人和环境构成的危险。更清洁的生产是防止和减少出现环境紧急情况特别是技术紧急情况的危险的一种根本性作法。环境署在全世界促进采用更清洁的生产工艺和技术并协助各国成立促进更清洁生产中心。迄今为止,40 多个国家的政府和工业界的 200 多名高级决策人已签署了 1998 年的环境署《国际促进更清洁生产宣言》。

20. 环境署的全球资源信息数据库(资源数据库)方案在接到通知后的短期内即可提供与灾害有关的资料,包括地图(一些国家的森林火灾、科索沃冲突的环境后果)确定哪些地区为环境敏感地区,这方面的资料在紧急事件中非常有用,并可作为早期预警的一个重要手段。

21. 环境署为应付环境紧急情况而进行的活动主要是通过环境署/人道协调厅联合环境股与人道协调厅合作进行。这个联合股自从 1994 年成立以来通过有效的利用其辅助工具, 通过协调和反应能力, 及早减轻环境紧急情况事件所造成的消极环境影响, 协助很多国家对多种环境紧急情况做出反应。这个联合股为协助受环境紧急事件影响的国家而进行的活动包括长期监测紧急情况、迅速通知国际社会、为双边援助搭桥、迅速动员多边援助以及派出专家进行紧急情况评估。联合股代表环境署和人道协调厅对一系列重大的环境紧急事件进行了协调和动员了国际援助, 其中包括在巴尔干地区、匈牙利、印度尼西亚、肯尼亚、罗马尼亚、塔吉克斯坦、土耳其、委内瑞拉和南斯拉夫发生的环境紧急事件。

22. 紧急事件后的环境影响评估是环境署紧急情况方案的一个重要组成部分。环境署在这方面的活动的一个例子是环境署/人居中心联合巴尔干工作队。巴尔干工作队在科索沃进行了冲突后评估并在题为“科索沃冲突:对环境和人类住区造成的后果”(1999 年)的报告中提出了相关的建议。巴尔干工作队的报告不仅成为可靠的资料来源, 并且为国际社会进行应付紧急情况的全面人道主义努力提供了一个管理手段。在过去两年中, 环境署在很多其他国家进行了有关化学品溢漏、森林火灾、洪水、地震、难民、干旱以及废物场地紧急事件后评估。这些努力促进了灾害的缓解以及对今后灾害的预防和准备。

B. 今后的行动

23. 环境署需要有更加全面的方法以及明确定义的任务和职责来进行更加一体化的紧急事件处理。实现这一目标的最佳途径是加强各种服务和活动、确定关键性联系、内部的改进的扩展。由于环境紧急事件的交叉性质, 由于卓有成效地预防或减少环境紧急事件的影响极大地依赖于众多利益攸关者的承诺与合作, 这一点尤其重要。下述几方面构成了增强环境署处理环境紧急事件能力的行动议程。

24. 预防和准备. 预防和准备是紧急事件处理周期的两个不同部分。预防是任何一个紧急情况方案的基石, 目的在于消除或减少灾害的发生。环境署主要通过实施促进长期预防和减少灾害的环境法和更清洁生产方案来实现预防目标。准备措施旨在通过提高公众对紧急事件风险的认识而加强公众的准备。环境署主要通过实施地方警觉和准备方案来实现这一目标。预防和准备是紧密联系在一起, 都有助于减少社会和经济基础设施以及环境资源的风险和

损失。

25. 预计将完成下述工作:推动制订和执行环境法规;加强地方警觉和准备方案,以提高公众对环境紧急事件的意识和准备;加强更清洁生产方案,以防止和减少环境紧急事件及其后果;增强国家和国际准备应付环境紧急事件的能力。

26. 各项活动可划分为环境法、地方警觉和准备方案以及更清洁生产方案三个方面。

环境法

- (a) 实施《制订和定期审查环境法的二十一世纪第一个十年方案》(蒙得维的亚方案三);
- (b) 促进并协助制订和执行一致而有效的法律制度,例如《事先知情同意公约》和《持久性有机污染物公约》,以建立长期的灾害预防和准备能力;
- (c) 研究为开展应付环境紧急事件的国际合作而制订国际法律框架的可行性;
- (d) 促进各公约和行动计划之间的合作并确定其协同增效作用,以增强预防和减少环境紧急事件的能力;
- (e) 支持各国加强关于环境紧急事件预防、准备、评估、应对和缓解的法律和机构。
- (f) 鼓励各国政府将灾害预防、准备、评估、应对和缓解纳入与之相关的立法和条例之内(环境、卫生、工业、财政、保险等);
- (g) 协助各国政府进行管理机构的能力建设,以便将紧急事件预防原则纳入各种危险设施的核准和执照核发过程。

地方警觉和准备方案

- (a) 加强作为包括自然灾害和技术事故的灾害预防和准备手段的地方警觉和准备方案;

- (b) 鼓励各国政府采用地方警觉和准备方案中确立的原则；
- (c) 编制和更新地方警觉和准备方案的技术出版物和电子信息系统；
- (d) 制订和促进采用地方警觉和准备方案的政策、管理体系、守则、部门准则、方法和文书；
- (e) 举办关于地方警觉和准备的会议和讲习班；
- (f) 推广地方警觉和准备方案, 并支持各国的地方警觉和准备中心；
- (g) 促进建立专家网络；
- (h) 促进将地方警觉和准备原则纳入发展机构和其他相关组织的进程。

更清洁生产方案

- (a) 加强谋求更清洁生产的方案；
- (b) 包含有风险评估和减少风险措施；
- (c) 编制和更新有助于进一步认识更清洁生产方法的技术出版物和电子信息系统及举行培训；
- (d) 执行必要的政策、管理制度、守则、方法和文书, 包括《国际促进更清洁生产宣言》；
- (e) 为相关中心和网络提供技术援助。

27. 评估和早期预警. 人类社会越来越多地面临自然灾害、人为公害和环境变化, 更容易受到这些灾害、危险和变化的损害。为了减少人类受到的由于环境变化和人类社会之间相互作用而带来的危险, 至为重要的是确定易受害地区和人口以及传播为决策所需的有用信息。系统评估和传播环境变化的影响是为准备和应对灾害而提供早期预警的先决条件。环境署早期预警和评估方案的一个主要目标是评估人类社会由于环境和气候变化而日益增大的易受害性。

28. 预计将完成下述工作：

- (a) 关于土地管理方法问题的信息和数据；
- (b) 关于环境健康和人类健康之间相互关系的信息；
- (c) 评估土地利用、土地植被变化和环境变化所引起的环境风险和易受害性；
- (d) 建立一个提供环境易受害性信息的网址，制订与环境紧急事件潜在影响有关的易受害性指数和全球易受害区地图集；
- (e) 关于环境影响的紧急事件事后评估，并增强各国政府进行此类评估的能力。

将开展下列各项活动：

- (a) 通过其全球环境信息网 (UNEP. Net)、环境署—全球资源信息数据库 (UNEP-GRID)、环境署—环境信息系统 (UNEP-INFO TERRA)、《全球环境展望》的编写过程，提供关于环境状况、变化和趋势的信息；
- (b) 审查易受害性评估和指数方面的工作；
- (c) 制订用以分析因环境变化而增大易受害性的一般方法；
- (d) 编制用以制订环境易受害性指数的概念方法；
- (e) 建立用以传播环境易受害性的网址；
- (f) 制订关于全球易受害性指数和全球易受害区地图集，以便发出早期预警；
- (g) 针对与环境有关灾害的环境影响进行紧急事件事后评估；
- (h) 评价、防止和减缓非洲难民的环境影响。

29. 反应和减缓。由于环境紧急事件在频率和规模上都有所增大，人们越来越多地期望对紧急事件作出及时而有效的反应。环境署将进一步加强与人道协调厅和其他组织的合作，特别是通过环境署/人道协调厅的联合环境股对紧急事件作出反应。

30. 预计将完成下述工作：

- (a) 及时动员国际援助,以便最大限度地减少环境紧急事件的影响;
- (b) 及时减缓和补救紧急事件产生的环境影响;
- (c) 通过迅速获取手段和资源,提高紧急事件处理、减缓和反应的质量;
- (d) 更有效而及时地传播信息和进行紧急事件的全面协调与处理。

将开展下列各项活动：

- (a) 向受到环境紧急事件影响的国家派遣评估工作团,并扩大处理环境紧急事件的全球国家联络点网络;
- (b) 制订一个事后评估框架,评价事故发生后的国际援助;
- (c) 建立一个计算机跟踪系统,以便确定和分析环境紧急事件的发展趋势,改进预防、准备和反应工作;
- (d) 定期召开环境紧急事件咨询组会议;
- (e) 与联合国项目事务厅合作,实施一个项目,清除科索沃冲突后的环境热点和制订冲突后环境损害评估和补救措施准则。

31. 环境署内部的协调。环境署将加强其紧急事件处理过程中各主要部分的内部协调。环境署环境紧急事件特别工作组是环境署内部对紧急事件有关问题实现所需协调的组织结构。

32. 传播和宣传。环境署将充分利用媒体和公众信息渠道,提高决策人对环境紧急事件的警觉性。

33. 财政资源不足仍然是环境署有效地增强其环境紧急事件方面能力的主要制约因素。需要有额外的核心资金确保环境署内部作好充分的准备,以利于在全球范围迅速作出反应。为核心的环境紧急事件处理方案而确定和调集可靠的额外资金来源是至关重要的。环境署必须制订创新的资源调集战略,并采取措​​施,使 1977 年建立的环境紧急事件信托基金发挥作用。

- - - - -