

**第六十一届会议**

临时议程* 项目 52(g)

可持续发展：联合国环境规划署**理事会第九届特别会议报告****联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛的普遍会籍****秘书长的报告****摘要**

本报告是应联大 2004 年 12 月 22 日第 59/226 号决议第 6 段的要求编写的，该段请秘书长就联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍这一重要而复杂的问题，包括所涉及法律、政治、体制、财政和全系统问题，提交一份报告，其中吸纳会员国、理事会和联合国系统的相关机构所表达的意见。本报告简要叙述在理事会主持下审议此一问题的进程，提出一份会员国所表达意见的简明摘要，并建议联大就如何根据为落实《2005 年世界首脑会议成果文件》（联大第 60/1 号决议）第 169 段而对联合国环境活动体制框架进行的审议来审议这一问题的进一步进程作出决定。

* A/61/150。



一. 引言

1. 联合国环境规划署（环境署）由联大 1972 年 12 月 15 日第 2997 (XXVII) 号决议设立。自环境署成立以来，它不断发展变化，以应付全球环保方面各种日益艰巨的挑战。按照该决议，环境署理事会由联大选举的 58 名成员组成，主要职能和职责如下：

(a) 促进环境方面的国际合作，并斟酌情形，建议达到这个目的的政策；

(b) 订定一般的政策准则，来指导和协调联合国系统内的各种环境方案；

(c) 收受并审核执行主任就联合国系统内各种环境方案的执行情形所提的定期报告；

(d) 经常审查世界环境状况，以确保正在出现的具有广泛国际影响的环境问题能获得各国政府充分的、适当的考虑；

(e) 促进有关国际科学界及其他专业各界，对环境知识和资料的取得、评估和交换，并在适当情形下，对联合国系统内各种环境方案的拟定和执行的技术方面，作出贡献；

(f) 不断审查各国和国际上所采取的环境政策和措施对发展中国家产生的影响，以及发展中国家因执行环境方案和项目而可能负担的额外费用问题，并确保这种方案和项目符合这些国家的发展计划和优先次序；

(g) 每年审查和核可环境基金的资源利用方案。

2. 由 58 名成员组成的理事会的各项决定，除其他外，已帮助制订了一些关于全球环境问题的多边协定，并推动了应对全球新出现的环境挑战的国际行动。在随后几年，根据联合国环境与发展会议¹的结果以及环境署理事会第十九届会议的决定，对环境署的任务进行了审查并得到加强，这反映在《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》，²并经联大 1997 年 6 月 28 日第 S-19/2 号决议和 1998 年 12 月 15 日第 53/187 号决议重申，强调环境署是联合国在环境领域的主要机构，它的作用是作为领头的全球环境机构，负责制定全球环境议程，促进在联合国系统内连贯地处理可持续发展所涉的环境问题，并担任全球环境的权威性倡导机构。

3. 作为秘书长于 1998 年在“振兴联合国”的口号下发起的联合国改革倡议的一个组成部分，联大审议了联合国环境和人类住区工作队提出的建议（见

¹ 见《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正）。

² 《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 25 号》(A/52/25)，附件，第 19/1 号决定，附件。

A/53/463, 附件), 在 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议中表示欢迎召开年度部长级全球环境论坛的提议, 环境署理事会在举行常会的年份就兼作这个论坛, 而在其不开会的年份, 论坛采取理事会特别会议的形式。论坛的与会者可审议环境领域的重大的和新出现的政策问题, 并适当考虑到需要确保环境署治理机制有效和高效率地运作, 也要考虑到可能涉及的经费问题。

4. 2000 年 5 月在瑞典马尔默举行的理事会第六届特别会议就是第一届全球部长级环境论坛。理事会/全球部长级环境论坛通过了《马尔默部长级宣言》。³ 理事会/论坛提及那时即将展开的可持续发展问题世界首脑会议的筹备进程, 强调首脑会议应审查一个大大增强的国际环境治理体制结构的各种需求, 为此, 首先应对今后的体制结构需要作出评估, 这个体制结构要具备能力在日趋全球化的世界中有效地应付环境面临的各种各样的威胁。

二. 国际环境治理进程

5. 为此目标, 环境署理事会以 2001 年 2 月 9 日第 21/21 号决定设立了国际环境治理问题政府间部长或其代表开放小组, 着手对现有体制的不足之处以及在增强国际环境治理方面今后的需要和各种选择, 包括环境署的供资问题, 进行一次侧重政策的全面评估。政府间开放小组于 2001 年 4 月至 12 月间共举行了 4 次会议来处理这些问题; 并将结果提交理事会/全球部长级环境论坛第七届特别会议。

6. 在 2002 年 2 月于哥伦比亚卡塔赫纳举行的第七届特别会议上, 理事会/全球部长级环境论坛在 2002 年 2 月 15 日关于国际环境治理的第 SS. VII/1 号决定中通过了政府间开放小组的报告。报告中说:⁴

“国际环境治理进程突显了建立一高级别环境政策论坛的必要性, 作为有效的国际环境治理制度的基石之一。为此目的, 理事会/全球部长级环境论坛应得到更有效的利用, 以增进环境领域的国际合作, 提供广泛的政策咨询与指导和确定全球性环境优先事项, 并根据……联大第 2997(XXVII)号决议第 2 (a) 和 (b) 段的规定提出建议。应在充分尊重其他实体的独立法律地位和理事机构的情况下奉行这一方针; 唯此, 这一方针才能符合大会第 2997(XXVII)号决议赋予环境署的职权——该决议第 2 (b) 和 (c) 段指出, 环境署应为指导与协调联合国系统各种环境方案提供总的政策指导, 审查方案的执行情况, 以及评估方案的有效性。可通过下列各项拟议措施贯彻落实这一方针:

³ 同上, 《第五十五届会议, 补编第 25 号》(A/55/25), 附件一, 第 SS. VI/1 号决定, 附件。

⁴ 同上, 《第五十七届会议, 补编第 25 号》(A/57/25), 附件一, 第 SS. VII/1 号决定, 附录, 第 11 段。

“(a) 应确保联合国会员国和联合国专门机构成员国普遍参与理事会/全球部长级环境论坛的工作。理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍的问题既重要而又复杂，应从可持续发展问题世界首脑会议筹备进程的更广泛的角度考虑这一问题，并应以首脑会议的结果作为基础在理事会/全球部长级环境论坛第二十二届会议上审议这一问题。”

7. 《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》论及在国际一级为促进可持续发展而增强体制框架的问题，指出：⁵

“国际社会应……充分落实环境署理事会第七届特别会议通过的关于国际环境治理的决定的成果，并请联大第五十七届会议审议理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍这一重要而复杂的问题。”

8. 联大在 2002 年 12 月 20 日第 57/251 号决议第 3 和第 4 段中回顾了可持续发展问题世界首脑会议作出的关于充分执行理事会关于国际环境治理问题的决定的结果的决定，并邀请会员国、理事会和联合国系统的相关机构就理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍这一重要而又复杂的问题，包括所涉及的法律、政治、体制、财政和全系统问题，向秘书处提交其意见，并请秘书长在联大第六十届会议之前提交一份报告，载入这些意见，供其审议。这也反映在联大 2003 年 12 月 23 日第 58/209 号决议第 6 段。

9. 在审查可持续发展问题世界首脑会议的成果及其对环境署工作的影响时，理事会依照其第 SS.VII/1 号决定，于 2003 年 2 月 7 日通过第 22/17 号决定，其中表示注意到联大的上述邀请。理事会第二十二届会议审议理事会会籍问题时，面前有一份由环境署与秘书处法律事务厅及其他相关部门磋商后编写的议题文件（UNEP/GC.22/INF/36），其中详细阐述了普遍会籍所涉的问题。随后，在执行第 57/251 号决议第 4 段的框架内，理事会请执行主任邀请各国政府就此事项提出书面意见，并向理事会/全球部长级环境论坛 2004 年 3 月第八届特别会议提交一份载列这些意见的报告，供其审议。

10. 按照大会第 57/251 号决议和理事会第 22/17 号决定，执行主任在 2003 年 6 月 16 日给各国政府发了一封信，邀请它们在 2003 年 10 月 31 日之前就理事会/全球部长级环境论坛普遍会籍问题提出意见。该信还附上一份最新的议题文件，以供参考。这份议题文件也提交给了理事会/论坛第八届特别会议审议。执行主任还向理事会/论坛提供了一份说明，其中综合了各国政府应执行主任之请提出的意见。

⁵ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.），第一章，决议 2，附件，第 140(d)段。

11. 理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议在大韩民国济州举行，在审议了关于国际环境治理的第 SS.VII/1 号决定的执行情况时，于 2004 年 3 月 31 日通过了第 SS.VIII/1 号决定。在该决定中，理事会/论坛注意到各国政府在普遍会籍问题上意见各异，存在分歧，在这届会议上也进一步反映出来；表示注意到关于这一问题的议题文件；请执行主任继续邀请各国政府对普遍会籍问题提出意见，并将这些意见转达给秘书长，作为秘书长应联大第 57/251 号和第 58/209 号决议要求提交给联大的报告的材料；还请执行主任就此事项向理事会/论坛第二十三届会议提交报告。

12. 根据理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议的结果，并按照大会第 57/251 号与第 58/209 号决议，秘书长向联大第五十九届会议提交了一份报告（A/59/262），详述对此事项进行讨论的情况。联大在那届会议上，审议了这个问题，审议结果反映在其第 59/226 号决议之中。

13. 在该决议中，联大注意到此事项仍然是一个重要而又复杂的问题，而且各方仍然意见各异。联大还注意到理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议将审议此事项，并请各方提出进一步的意见，由秘书长编入报告，以便联大六十一届会议进行审议。

14. 根据理事会第 SS.VIII/1 号决定，执行主任邀请各国政府就普遍会籍问题进一步提供意见，并就此问题向 2005 年 2 月举行的理事会/论坛第二十三届会议提交了另一份报告（UNEP/GC.23/6），其中载述成员国对理事会/全球部长级环境论坛普遍会籍问题的意见，这些意见仍然存在很大分歧。⁶

15. 各国政府支持理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍的意见可以总结如下：

(a) 加强国际环境治理应能带来一个更强有力的环境署；也需要有更好的政治指导，这样会加强环境署应付紧急问题和更有效率且更有效地作出决策的能力。为此，应采取一套或一揽子基于理事会/全球部长级环境论坛第七届特别会议结果的措施。环境署实行普遍会籍是加强环境署的过程中的一个关键因素；

(b) 由于环境署负责确保全球范围的环境健康，并负责协调各国相应的活动，所以从逻辑上讲，它的决定必须由联合国所有会员国在平等参与下进行直接讨论予以通过；

(c) 让各国感觉到对环境署的活动拥有掌有权是很重要的，而在目前环境署理事会的选任代表制度下，在理事会没有代表权的国家无法参与有效的决策，因而阻碍了所有国家的充分参与；

⁶ 综合的意见又见于 UNEP/GCSS.VIII/INF/6 号文件。关于此事项的议题文件见 UNEP/GCSS.VIII/INF/11 号文件。这两个文件都是提交给理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议的。

(d) 普遍会籍将使决策更具参与性、更加透明。所有国家的充分参与也有助于促进增强民主精神。环境署涉及到其规范性和推动作用的决定的合法性将可增强,从而加强各国对执行决定的承诺。

(e) 每个有表决权的国家,对所通过的决定及所承担的义务将会有更强的责任感,所以表决权是所有国家更负责任、更积极地共同参与全球范围环境活动的基础;

(f) 实行普遍会籍后,或许有必要探索其它措施来提高决策的效率和效力。一种办法是在实行普遍会籍的同时,设立一个执行局,作为方案决策机构,比理事会/全球部长级环境论坛更加经常地召开会议。应予考虑的是,要确保执行局的公平地域代表性,以及它与常驻代表委员会的关系。

16. 各国政府反对理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍的意见可以总结如下:

(a) 联大附属机构的理事机构通常是由有限成员组成的执行局或执行委员会,很少联大附属机构实行普遍会籍。因此,环境署理事会/全球部长级环境论坛的有限会籍制度与联大附属机构及方案机构的规则及做法相符。不实行普遍会籍并没有阻止各实体进行它们的重要工作。如果实行普遍会籍,环境署将背离联合国系统既定的做法。让环境署实行普遍会籍,就意味着普遍会籍也应在整个联合国系统实行;

(b) 不实行普遍会籍就降低环境署的合法性及支持度的说法意味着联合国所有有限会籍机构的决定都是不合法或缺乏支持,这是不对的;

(c) 环境署实行普遍会籍很可能导致该机构的行政费用大增,而损害其在环境方面的任务的履行;

(d) 实际操作中,目前的环境署理事会会籍制度并不限制以协商一致方式作出决策,很少决定需要进行表决。似乎未曾有任何理事会决定对一个没有正式表决权的国家产生不利影响或者无视其意见。理事会所作的决定都已经是非常公开的,对各国政府和与非政府组织也完全透明;

(e) 现行的会籍制度运作得足够好,没有必要改变。目前环境署理事会的构成反映了公平地域代表性,在发达国家与发展中国家之间也有适当平衡。实行普遍会籍将使环境署很难运作,使有效率的行政管理成为不可能。普遍会籍让所有会员国参与决策过程,这将导致意见分歧,结果是使理事会的协调管理变的困难;

(f) 历史表明,普遍参与,并非普遍会籍,对环境署的运作很重要。所有国家,无论是不是成员,都获益于普遍参与,它们在理事会会议上都有发言权。全球部长级环境论坛的设立进一步提高了理事会的政治层次和参与性,同时为包容性多边对话提供更多机会。理事会/全球部长级环境论坛鼓励各国部长积极参与。

通过普遍参与，对环境署的活动有兴趣的国家都有权发言和发挥作用。所有联合国会员国都有权参与环境署理事会的讨论，并且在联大对环境署理事会会议的结果拥有表决权。

17. 基于联大第 59/226 号决议，理事会/全球部长级环境论坛第二十三届会议在收到执行主任关于这个问题的报告后，审议了普遍会籍的问题。理事会/论坛在其第 23/1 号决定 (UNEP/GC.23/11) 第 10 和 11 段中，注意到在理事会/全球部长级环境论坛实行普遍会籍这一重要而又复杂的问题上意见分歧，决定在 2006 年第九届特别会议的部长级协商期间再进一步审查和审议普遍会籍问题，以便为秘书长向联大第六十一届会议提交的报告提供材料。

18. 接下来，2006 年 2 月 7 日至 9 日于阿拉伯联合酋长国首都迪拜举行的理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议在部长级协商期间，在 2005 年世界首脑会议成果后续行动的大范围内，进一步审议了普遍会籍问题，在此事项上，会员国的意见仍然分歧，互相未能达成共识。

19. 在部长级协商讨论中，一些代表表示支持实行普遍会籍，认为这可增强理事会及整个环境署的决策职能。另一些代表未就此事项表明立场，但表示这个问题需要进一步审议和思考。又有一些代表表示意见说，有必要明确实行普遍会籍还可以得到什么好处和惠益，以及是否会导致更高的行政费用；如果是这样，应该进一步对预期的费用和惠益进行分析。另一些代表则反对实行普遍会籍，并说，现行的结构已经足够。又有代表表示，普遍会籍问题应该由发展、人道主义援助和环境领域联合国全系统一致性问题高级别小组以及在大会所进行的相关协商中处理。

三. 建议

20. 联大可以表示注意到本报告，并决定继续参照它对联合国为落实《2005 世界首脑会议成果》第 169 段而开展的环境活动的体制框架问题的审议，进一步审议理事会/全球部长级环境论坛普遍会籍的问题。