



Distr.: General  
12 April 2014



## 联合国环境规划署 联合国环境大会

Chinese  
Original: English

联合国环境规划署

联合国环境大会

第一届会议

2014年6月23-27日，内罗毕

临时议程\*项目5和6

政策问题

跟进和执行各次联合国首脑会议的成果，特别是联合国可持续发展大会、  
以及与联合国环境大会有关的各次主要政府间会议的成果

### 理事会第 27/2 号决定的执行情况

### 利益攸关方参与联合国环境规划署工作

### 执行主任的报告

#### 摘要

本报告系依照联合国环境规划署理事会通过的关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的第 27/2 号决定编写，这一决定是在首届普遍成员制定会议上通过的。在该项决定中，理事会呼吁借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，加强所有相关利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，并且呼吁开发新机制，以提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作。

本报告为提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作，提出了拟议的新机制，同时反映了与环境署常驻代表委员会磋商的结果。在不影响委员会就此事项进一步开展工作的情况下，谨此将本报告附件中提出的拟议机制提交联合国环境大会审议。

\* UNEP/EA.1/1。

1. 在联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件<sup>1</sup>第 88 段中，各国国家元首和政府首脑呼吁加强联合国环境规划署（环境署）的作用，借鉴相关多边机构的最佳做法和模式，探索提高透明度和促进民间社会有效参与的新机制，确保各利益攸关方积极参与。<sup>2</sup>

2. 在2013年2月18日至22日于内罗毕举行的首届普遍成员制会议上，环境署理事会通过了关于执行联合国可持续发展大会成果文件第88段的第27/2号决定。在该项决定第7段，理事会决定将确保所有利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，并将探索采用各种新的机制，以提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作，为此应特别：

(a) 最迟于2014年发起一个按照现行《议事规则》促进对利益攸关方的鉴定及其参与的进程，并考虑到可持续发展委员会以及联合国其他相关机构所采用的包容性方式方法；

(b) 最迟于2014年制定出关于汲取利益攸关方专家的投入和咨询意见的机制和规则；

(c) 最迟于 2014 年增强旨在使所有利益攸关方得以就政府间决策过程开展知情讨论和为之做出贡献的工作方法和进程。

3. 为此，环境署拟订了利益攸关方参与的新方式方法，以确保所有相关利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构包括联合国可持续发展问题高级别政治论坛的最佳做法和模式，并提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作。

4. 本报告附件载有截至2014年4月3日环境署秘书处拟订并经常驻代表委员会修正的政策草案。该政策系依照第27/2号决定的精神拟订，按照在与委员会磋商时成员国提出的要求，在现行规则和做法方面采用了不后退原则。

5. 因此，政策草案阐述了下列方面：

(a) 新的鉴定和参与方式；

(b) 便利专家提出建议和咨询意见的机制；

(c) 促进利益攸关方为政府间决策过程做出贡献的工作方法和进程。

<sup>1</sup> 大会第 66/288 号决议，附件。

<sup>2</sup> 同上，第 88 (h)段。

## 附件

### 关于利益攸关方参与联合国环境规划署工作的政策 (截至 2014 年 4 月 3 日的草案)

## 注

本项政策系由联合国环境规划署（环境署）秘书处依照关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的理事会第 27/2 号决定拟订。该决定是环境署理事会在 2013 年 2 月 18 日至 22 日于内罗毕举行的首届普遍成员制会议上通过的。决定呼吁确保所有相关利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，并探索采用各种新的机制，以在多边组织最佳做法的基础上提高透明度和促进民间社会有效参与联合国环境规划署理事机构及其各附属机关的工作。\*

因此，本项政策阐述了提高透明度和促进民间社会有效参与环境大会及其各附属机关的新机制，以提交定于 2014 年 6 月 23 日至 27 日在内罗毕举行的环境大会首届会议。

---

\* 本项政策系根据利益攸关方参与多边组织的最佳做法拟订。环境署秘书处按照理事会第 27/2 号决定的要求，编写了《利益攸关方参与多边组织最佳做法述评》，该述评于 2013 年 7 月发布（[http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/resources/stakeholder\\_engagement/Review\\_of\\_current\\_practices\\_of\\_stakeholder\\_engagement\\_in\\_multilateral\\_organisations\\_30July\\_2013.pdf](http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/resources/stakeholder_engagement/Review_of_current_practices_of_stakeholder_engagement_in_multilateral_organisations_30July_2013.pdf)）。

## 目录

1.	背景.....	6
	政策宗旨 .....	7
2.	政策.....	7
	A. 指导原则 .....	7
	B. 利益攸关方定义 .....	8
	C. 鉴定标准和程序 .....	8
	D. 通过鉴定的利益攸关方的特权 .....	9
	E. 通过鉴定的利益攸关方的责任与义务.....	10
3.	其他事项.....	10
	A. 主要群体和利益攸关方论坛 .....	10
	B. 主要群体和利益攸关方机制 .....	11
	C. 利用信息和通信技术加强有效参与 .....	11
	D. 未通过鉴定的利益攸关方的参与 .....	11

## 1. 背景

1. 利益攸关方对联合国环境规划署（环境署）工作的参与可追根溯源到《里约环境与发展宣言》的原则 10 和联合国可持续发展大会题为“我们希望的未 来”的成果文件第 88 (h)段。成果文件第 88 (h)段呼吁在关于加强联合国环境规划署作为全球环境领域牵头机构作用的决定框架内，“借鉴相关多边机构的最佳做法和模式，探索提高透明度和促进民间社会有效参与的新机制，确保各利益攸关方积极参与”。<sup>1</sup>

2. 环境署理事会在 2013 年 2 月的首届普遍成员制会议上通过了关于执行联合国可持续发展大会成果文件第 88 段的第 27/2 号决定，其中第 7 段授权理事机构“确保所有利益攸关方、特别是那些来自发展中国家的利益攸关方的积极参与，同时借鉴各相关多边机构的最佳做法和模式，并将探索采用各种新的机制，以提高透明度和促进民间社会有效参与理事机构及其各附属机构的工作，为此应特别：

(a) 最迟于 2014 年发起一个按照现行《议事规则》促进对利益攸关方的鉴定及其参与的进程，并考虑到可持续发展委员会以及联合国其他相关机构所采用的包容性方式方法；

(b) 最迟于 2014 年制定出关于汲取利益攸关方专家的投入和咨询意见的机制和规则；

(c) 最迟于 2014 年增强旨在使所有利益攸关方得以就政府间决策过程开展知情讨论和为之做出贡献的工作方法和进程。”

3. 利益攸关方的投入可以为政府间进程做出宝贵贡献，但环境署内的决策依然是成员国的特权。本项政策旨在促进利益攸关方有效参与联合国环境规划署联合国环境大会及其各附属机关的工作以及环境署的工作。本项政策为环境署、其工作人员和利益攸关方提供一套原则和指南，旨在改进惯常情况下和特殊情况下与利益攸关方合作和交往的做法，促进利益攸关方有效参与环境署的治理。本项政策将配有一本执行手册，该手册将在本项政策获得批准后起草。<sup>2</sup>

4. 本项政策与环境署和联合国的所有相关规章条例，以及与有关联合国与利益攸关方合作的指导方针和倡议相一致。<sup>3</sup>它还以关于可持续发展问题高级别政治论坛的形式和组织方面问题的大会第 67/290 号决议为基础。

<sup>1</sup> 大会第 66/288 号决议，附件。

<sup>2</sup> 本项政策将由一本执行手册作出补充，后者确定主要群体和利益攸关方机制的操作和自我组织方法。执行手册将在本项政策获得批准后，由环境署秘书处以开放和透明的方式编写。

<sup>3</sup> 若干参考文件为环境署和联合国与利益攸关方合作的工作提供了指导。它们包括：“关于主要群体和利益攸关方参与环境署政策制定工作的准则”（2009 年 8 月）

（<http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/Guidelines-for-CSO-participation-Aug2609.pdf>）；“环境署与土著人民：保护环境的伙伴关系”（2012 年 11 月）

（[http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/UNEP\\_Indigenous\\_Peoples\\_Policy\\_Guidance\\_endorsed\\_by\\_SMT\\_26\\_11\\_12.pdf](http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/UNEP_Indigenous_Peoples_Policy_Guidance_endorsed_by_SMT_26_11_12.pdf)）；“环境署关于制定在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的国家立法的准则”（2010 年 2 月）（[http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/GUIDELINES\\_TO\\_ACCESS\\_TO\\_ENV\\_INFO\\_2.pdf](http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/Guidelines/GUIDELINES_TO_ACCESS_TO_ENV_INFO_2.pdf)）；

## 政策宗旨

5. 联合国可持续发展大会的成果文件多次<sup>4</sup>呼吁在环境问题上让公众更多参与，增加获得信息的机会，便利诉诸司法，并强调在实现其成果文件中的远大目标过程中与民间社会建立伙伴关系的重要性。

6. 环境规划署与民间社会合作，以利用民间社会在可持续发展方面的广博知识和经验，得益于它们参与环境署不断审查环境状况和制定全球环境议程的各种进程和活动，参与制定和执行各项政策和方案，以及参与改善环境决策工作，因为如果在制定议程、制定政策、进行决策和执行过程中考虑到利益攸关方的观点，政府间决策就会得到公众更广泛的认可与支持。

7. 民间社会的利益攸关方经常为传递那些最有可能受到环境问题和相关政策影响者的意见提供一种途径，同时提请人们注意新生环境问题，考虑子孙后代的利益并联系社会和广大公众。

## 2. 政策

### A. 指导原则

8. 根据联合国可持续发展大会的成果文件，考虑到主要群体和利益攸关方 2013 年 2 月在环境署理事会首届普遍成员制会议之前举行的全球主要群体和利益攸关方论坛上通过的原则，本项政策立足于下列原则：<sup>5</sup>

8.1. 确认环境署各种进程的政府间性质，一如上文第 3 段所述

8.2. 参与决策进程

环境署将依照其工作规则与惯例，赋予所有通过鉴定的利益攸关方参与工作和获得信息的特权。环境署还可利用社交媒体和新的信息技术促进更加广泛的参与。

**[8.3. 获得信息**

**通过鉴定的利益攸关方将有权获取所有相关文件并被准予访问相关信息门户网站。]**

**[备选 8.3. 通过鉴定的利益攸关方将有权按照联合国信息获取政策获取文件。]（主席提出的提案）**

---

“环境署与企业合作准则”（2004 年 3 月）；“联合国与工商界合作准则”（2000 年 7 月）；以及环境署的伙伴关系政策和程序（2011 年 9 月）。

<sup>4</sup> 成果文件多处提及民间社会和利益攸关方的参与（例如，见关于调动主要群体和其他利益攸关方的第 42 至 55 段）。此外，第 99 段指出：“我们鼓励区域、国家、国家以下和地方各级在环境问题上采取适当行动，增加获得信息的机会，让公众更多参与，便利诉诸司法”。

<sup>5</sup> 在 2013 年 2 月 17 日第十四届全球主要群体和利益攸关方论坛上通过的《关于利益攸关方参与环境署的原则》（[http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/GMGSF/GMGSF%2014/Stakeholder\\_participation\\_principles/Participation\\_and\\_Transparency\\_11\\_principles\\_as\\_adopted.pdf](http://www.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/GMGSF/GMGSF%2014/Stakeholder_participation_principles/Participation_and_Transparency_11_principles_as_adopted.pdf)）。

#### 8.4. 促进互利的透明和问责

与主要群体和利益攸关方合作以互信互利、透明、责任和问责为前提。

#### 8.5. 尊重多样观点与自我组织

环境署承认其利益攸关方的观点多种多样，并且为力争更加开放，以及为迎接包括环境署国家委员会在内的所有民间社会行为体，环境署将确保能够听到有不同意见的利益攸关方，包括不属于九个主要群体的那些利益攸关方的意见。

#### 8.6. 改善现行合作做法

环境署将促进对现行做法的持续改进，包括探索创新机制的机会，而不使现行做法倒退。

### B. 利益攸关方定义

9. 环境规划署根据《21世纪议程》提出以及2002年2月15日理事会SS.VII/5号决定指出的利益攸关方类别，采用九个主要群体方法。

10. 因此，环境署承认下列利益攸关方类别：

1. 九个主要群体：农民（包括小农、渔民、牧民和林农）；<sup>6</sup>妇女；科技界（包括研究和学术界）；儿童和青年；土著人民及其社区；工人和工会；工商企业；非政府组织；以及地方当局；
2. **[环境领域的非政府组织，为只就环境问题开展工作的组织]；**
3. **[其他利益攸关方，例如地方社区、志愿团体和基金会、移民和家庭、老年人和残疾人。]<sup>7</sup>**

**[备选 10.3.环境署承认环境领域非政府组织在非政府组织主要群体内特别重要。环境署将努力将其他利益攸关方，例如地方社区、志愿团体和基金会、移民和家庭、老年人和残疾人，纳入九个主要群体。]（主席提出的提案）**

### C. 鉴定标准和程序

11. 鉴定是利益攸关方参与环境署治理的主要先决条件。谋求环境大会及其各附属机关观察员地位的组织，必须按照下文规定的程序通过鉴定。

12. 鉴定标准

对于符合下列标准的利益攸关方，将予以鉴定：

1. **[是某个国家内依法成立的非营利实体；]**

**[备选 1.提供其组成文书（例如：公司章程和细则）文本并说明其成立日期和地点]**

2. 成立两年以上；

<sup>6</sup> 摘自联合国大会第66/288号决议，附件，第43、52和53段。

<sup>7</sup> 同上，第43段。

3. 在环境问题[或可持续发展]方面，拥有[记录和]经证实的兴趣；
4. 具有国家或国际活动范围。

13. 通过联合国经济及社会理事会[和/或多边环境协定]鉴定

通过联合国经济及社会理事会[和/或具有同等鉴定标准的多边环境协定]鉴定并提供了此类鉴定的充分证据的利益攸关方，经申请将得到环境署的鉴定。

14. 鉴定程序

谋求通过鉴定的利益攸关方应向环境署秘书处提交所有相关文件，包括下列文件：

- (a) 以本组织信笺打印的鉴定申请书；
- (b) 本组织章程、宪章、规约或细则及其修正案复印件；
- (c) 附属机构清单；
- (d) 环境[或可持续发展]方面的兴趣或经验证据；
- (e) 关于本组织活动范围的详细说明。

15. 环境署秘书处将对申请进行审查并通知申请者其是否通过鉴定。整个审查过程不超过三个月。通过鉴定的组织名单将提交环境大会常会[审查]。

16. 鉴定不是参与执行项目、方案或伙伴关系的必要条件。参与执行此类项目、方案或伙伴关系的方式在环境署伙伴关系政策中规定。

#### D. 通过鉴定的利益攸关方的特权

17. 在保持环境大会及其各附属机关的政府间特性的情况下，通过鉴定的利益攸关方将有机会参与环境署的治理并在两个层面开展工作，即：制定议程进程以及政策制定和决策进程。

18. 所有通过鉴定的利益攸关方均享有相同特权，其中包括下列特权：

(a) 通过鉴定的利益攸关方可按照相关议事规则，参加环境大会及其各附属机关的所有公开会议。若对参加特定会议有限制，将提前发布通知。环境署秘书处将及时通知通过鉴定的利益攸关方会议的日期、地点和议程。

(b) 环境署将依照理事会第 27/2 号决定第 5 (e)段的规定，在环境大会届会期间召集一次多利益攸关方对话。秘书处将及时通知通过鉴定的利益攸关方会议的日期、地点和议程。

(c) 在环境大会及其各附属机关的所有公开会议上，将为主要群体和利益攸关方保留指定座位。主要群体和利益攸关方将按照本项政策的配套执行手册中规定的标准，指定各自的代表。

(d) 通过鉴定的利益攸关方将有权获取环境大会及其各附属机关的所有公开文件[，包括会前和会期文件]。环境署秘书处将竭尽全力及时提供获取这些文件的途径，同时利用电子和其他现代信息系统便利交付。将准许通过鉴定的利益攸关方访问相关信息门户网站。环境署秘书处将确保主要群体和利益攸关方提供的投入发布在相关门户网站上。

[备选 18 (d). 通过鉴定的利益攸关方将有权获取在环境署网站和门户网站上公开发布的文件，环境署的正式文件和报告，以及与环境大会及其各附属机关的工作有关的文件，包括会前和会期文件。环境署秘书处将竭尽全力及时提供获取这些文件的途径，同时利用电子和其他现代信息系统便利交付。将准许通过鉴定的利益攸关方访问相关信息门户网站。环境署秘书处将确保主要群体和利益攸关方提供的投入发布在相关门户网站上。]（主席提出的提案）

(e) 通过鉴定的利益攸关方将能够依照相关议事规则，向环境大会及其各附属机关提交书面材料。提交的此类材料可包括对于环境大会及其各附属机关届会议程项目的意见和建议，以及关于决定草案主题事项的建议，以供成员国审议。这种意见和建议可提交环境署秘书处，以及时分发给成员国，供有关机构审议。环境署秘书处将把此类材料提供给成员国，且尽可能用电子方式提供。

(f) 在环境大会及其各附属机关的公开会议期间，可依照相关议事规则，邀请通过鉴定的利益攸关方发言。鼓励会议主席在此类公开会议上给予通过鉴定的利益攸关方机会，就所关心的专题发言。

(g) 可邀请通过鉴定的利益攸关方参加环境署举办的相关区域磋商会议。

## E. 通过鉴定的利益攸关方的责任与义务

19. 所有通过鉴定的利益攸关方均具有相同义务，其中包括下列义务：

(a) 通过鉴定的利益攸关方应依照本项政策以及所出席会议或届会的相关议事规则行事；

(b) 通过鉴定的利益攸关方将遵守所出席的会议或届会的登记要求和座位安排。在公开会议期间，会议和届会的组织者将竭尽全力为利益攸关方提供充足的座位，以便利它们参加会议。在座位有限的情况下，可要求利益攸关方按照环境署秘书处将与主要群体和利益攸关方协商编写的执行手册中规定的程序，指定代表在所提供的座位就座；

(c) 通过鉴定的利益攸关方将每两年向秘书处提交一份来文，概要说明其前两年在环境领域开展的活动。该来文可采取本组织年度报告形式，也可以是遵守这一报告要求而专门编写的单独文件。

## 3. 其他事项

### A. 主要群体和利益攸关方论坛

20. 在环境大会每届会议和常驻代表委员会不限成员名额会议之前，环境署将为组织一次主要群体和利益攸关方论坛提供便利，而此类论坛将为通过鉴定的利益攸关方综合各方意见、准备对环境大会及其各附属机关的投入提供机会。

21. 成员国和国际组织代表可作为观察员参加主要群体和利益攸关方论坛。鼓励主要群体和利益攸关方在论坛的第一个工作日，通过环境署秘书处，将此类会议的主要成果以书面形式提交环境大会。

## B. 主要群体和利益攸关方机制

22. 通过鉴定的利益攸关方可组成利益攸关方团体或其他团体，以协调它们的贡献，便利它们参与环境署的各种进程。在进行自我组织时，此类机构应恪守透明、责任和问责以及尊重利益攸关方当中在各种问题上的多样观点等原则。<sup>8</sup>

## C. 利用信息和通信技术加强有效参与

23. 现代信息和通信技术的利用，将以具有成本效益的方式加强利益攸关方的有效参与。除了到场参加会议外，依照议事规则和有关信息获取政策，还有可能通过对环境大会及其各附属机关的相关会议网上直播、环境署的各种活动、信息平台 and 讨论论坛，实现虚拟和在线参与。

## D. 未通过鉴定的利益攸关方的参与

24. 在保持环境大会及其各附属机关的政府间性质的情况下，环境大会主席或附属机关主席可依照现行议事规则，为特定任务或目的，经与有关主席团磋商，根据未通过鉴定的组织或个人的能力、专业知识和经验，邀请其出席环境大会及其各附属机关的会议。

25. 其他环境署会议的组织者可根据未通过鉴定的利益攸关方的能力、专业知识和经验，酌情邀请其参加关于相关专题的小组讨论或专题讨论。

### (a). 与联合国环境大会及其各附属机关主席团磋商

26. **[环境大会及其各附属机关主席团可就共同关心的与环境大会各种进程有关的具体项目，与通过鉴定的利益攸关方举行非正式磋商。]**（主席提出的提案）

### (b). 资金来源

27. 利益攸关参与的资金问题将在环境署工作方案和预算内解决。环境署将努力动员充足的资金，包括通过预算外资源，以支持利益攸关方，特别是来自发展中国家的利益攸关方参与。

28. 请成员国提供财政资源或采取其他举措，支持利益攸关方，特别是那些来自发展中国家的利益攸关方参与相关进程。

---

<sup>8</sup> 如本报告第 3 段中所指出，本项政策有一本执行手册作为补充，其中载有主要群体和利益攸关方机制的操作和自我组织方法。该手册将由环境署秘书处以开放和透明的方式编写，并且将邀请成员国发表意见，包括对所涉预算问题的意见。