



Distr.: General
12 January 2011

Chinese
Original: English



联合国
环境规划署理事会

理事会/全球部长级环境论坛

第二十六届会议

2011年2月21-24日，内罗毕

临时议程*项目4(b)

政策性议题：新出现的政策性议题

部长级磋商背景文件

执行主任提交的讨论文件

国际环境治理

摘要

编拟本文件旨在为各国部长就将于理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议期间举行的部长级磋商的第二个主题“国际环境治理”提供简明扼要的背景介绍。其目的在于激发部长级磋商期间的讨论。

* UNEP/GC.26/1。

导言

1. 在 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日于南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议召开后将近十年之际，环境可持续性和可持续发展的挑战变得越发明显，而世界的相互联系和相互依存显著增加。正如世界经济论坛全球再设计倡议所观察到的那样，公众和外交界日益认识到有必要通过更加紧密的全球合作来管理这些问题；然而，目前的全球治理架构难以适应，有人认为国际体制已经到了一个改革的十字路口。¹在另一个时代建立起来的国际组织难以应对国际社会所面临的共同挑战。有必要重新思考我们如何应对这些挑战，并加强对国际秩序的承诺。当初制定这种国际秩序即是为了管理单个国家无法独自解决的问题，而要求一个专注和合作的国际社会采取集体行动。

2. 或许可以把可持续发展比喻成由三个相辅相成的支柱——经济、社会福利和环境——共同支撑起来的一个屋顶。如果这三个支柱不一样坚固，屋顶就可能变得不平衡。联合国可持续发展大会将于 2012 年召开。由于本次会议的一个主题是“可持续发展的机构框架”，此次大会将为创造性地思考如何确保可持续发展的三大支柱同样坚固并在国际社会通常运作的受限机构框架之外采取行动提供宝贵的机遇。

3. 如果此次大会与会代表要利用这次机遇，如果他们要解决治理问题并为可持续发展创造一个可行的框架，他们就必须牢记由三大支柱支撑起来的屋顶这一比喻，而要这样做，就必须承认两个至关重要的事实。首先，他们必须承认，构成可持续发展环境支柱的机构很分散，比构成经济和社会支柱的机构要薄弱得多。第二，他们必须承认，这种分散，时常表现为重叠议程和缺乏融合，有时会给可持续发展的概念化和实施造成弱点。承认这些事实之后，他们必须处理如何补救所观察到的环境支柱缺乏权威问题——以便支持和平衡社会和经济支柱——他们还必须制定办法，为可持续发展作为一个整体提供更多总体协调和权威性。

4. 本文表明环境支柱相对薄弱，但它对经济发展、社会福利和人类福祉很重要且具有根本性价值。它重点考察环境支柱的治理问题，认为要加强可持续发展框架，首先必须加强环境支柱和可持续发展治理范畴内的协调功能。本文提供了一些重要讯息，要想更好地将环境支柱融入可持续发展框架之中，就应该考虑这些讯息。最后，本文向各国部长们提出了一些问题，这些问题有关于建议采用的方法以及他们希望在环境方面实现哪些具体结果，作为大会的成果。

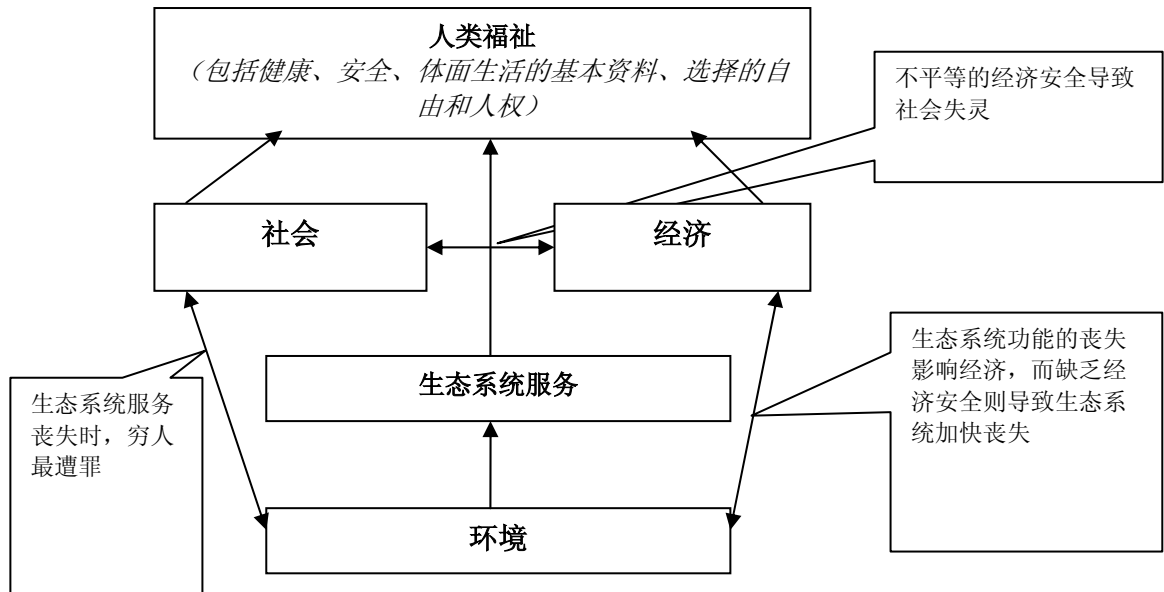
一、环境与可持续发展：环境对于经济和社会支柱的重要性

5. 实现可持续发展的理念在政治上很受欢迎；但是，尽管很多人努力对可持续发展进行定义，我们依然缺乏实施可持续发展的连贯战略。其中部分原因是由于缺乏清晰度，可持续发展变成了特殊利益集团的大杂烩，其结果就是议程不连贯、不断扩展且十分昂贵。

¹ Richard Samans, Klaus Schwab and Mark Malloch-Brown, “Everybody’s Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World”, 2010.

6. 这种情形对于推进可持续发展议程毫无帮助，且已经偏离了最初的主张，即环境可持续性、经济发展和社会福利是相辅相成的目标（见图）。因此，主流政策制定过程中，尚未充分认可环境对于可持续发展其他两个支柱的重要性。²

生态系统服务、可持续发展和人类福祉之间的关系



7. 环境问题与诸多经济发展问题和社会问题紧密相连，与贫困问题密切交织。千年生态系统评估表明，环境（生态系统）的健康状况与经济和社会福利之间有着直接的关系，认定在听任环境继续退化的地方，扶贫工作和改善人类福祉工作不可能取得成功。我们使用的所有资源都来自于生态系统过程：生态系统各组成部分（例如：土壤、水和物种）之间的生物、化学和物理互动。这些过程以食物、清洁水源、碳固存、减少流失等形式为人们提供益处（或称生态系统服务）。³ 实质上，驱动我们的经济和支持我们的社会制度的各种货物和服务在很大程度上来源于健康和正常运作的环境。

8. 然而，环境正受到威胁。定期科学评估和审查表明，由于人类的影响（见框 1），环境正在以惊人的速度衰退。⁴ 这些报告表明，总体而言，地球陆地表面的三分之一到一半已经被人类活动所改变。生态系统和生物多样性经济学中期报告⁵估计，在过去的一个世纪中，我们丧失了 35% 的红树林和 40% 的森林，而过去 50 年间，50% 的湿地和 60% 的生态系统服务已经退化。物种消失的速度比地质时代快 100-1,000 倍。随着气候的变化，这种情况将会进一步恶

2 David G. Victor, "Recovering Sustainable Development", *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 1 (2006).

3 R. L. Goldman, "Ecosystem services: how people benefit from nature", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 52, No. 5, pp. 15–23.

4 国际社会不断将科学和国家报告综合成各种全球审查，例如政府间气候变化专门委员会 1990 年、1992 年、2001 年、2005 年和 2007 年出版的系列审查、环境署出版的《全球环境展望》（2007 年出版到第四版）、联合国开发计划署出版的《人类发展报告》（自 1990 年每年出版）、世界资源研究所出版的《世界资源报告》（2000 年、2002 年、2005 年和 2008 年出版）以及世界自然基金会《地球生命力报告》（2008 年出版最新版，但自 20 世纪 70 年代始汇报物种数量趋势）。

5 See TEEB (2009) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: An Interim Report*. 2010 年 10 月在日本名古屋召开的生物多样性公约缔约方大会第十次会议上发布了生态系统和生物多样性经济学系列报告的最新报告。所有报告均参见：www.teebweb.org/.

化。在世界的鱼类方面，80%被完全或者过度捕捞，至关重要的限值正被日益超越：例如，如果无法快速降低二氧化碳的排放量，珊瑚礁就可能崩溃。⁶

B. 环境、经济发展和社会福利之间的联系

9. 稳定的环境、经济和社会发展的形成以及人类福祉的加强（包括安全、良好生活的基本资料（例如足够和有营养的食物）、健康和良好的社会关系）是彼此相连、密不可分的。繁荣和减贫取决于我们是否能够维持生态系统带来的益处。

10. 来自于环境的商品和服务促进了经济发展、社会福利和人类福祉整体的大幅提升。为国家和国际政策制定者编写的生态系统和生物多样性经济学报告版本表明，经济和社会部门与生物多样性和生态系统服务直接相关，包括农业、渔业、林业、发展、卫生、能源、运输和工业。其中几个部门只有依赖自然资本才能实现投入流动、研究、新产品和商业创新。例如，制药部门 20%-25%的收入（每年 6500 亿美元左右）来自遗传资源。生态旅游每年在就业方面创造大约 1000 亿美元。总体而言，该报告估计，如果无法阻止陆地生物多样性的丧失，到 2010 年，可能要损失 5000 亿美元，这一数字是假定生物多样性保持在 2000 年的水平将会提供的生态系统服务的估计价值。而在海上，估计不可持续的捕捞导致潜在渔业产出每年减少 500 亿美元。⁷

框 1

人类对生态系统的影响⁸

- 人类产生的二氧化碳和其他温室气体导致全球变暖，这一点现在已经铁证如山。
- 到二十世纪末，地球可居住的表面已经有四分之三遭到人类活动的侵扰。
- 人类仅占地球动物生物质的 0.5%，但是人类占用的地球净初级生产却高达 32%。在地方和区域一级，影响则要大得多。
- 人类活动是演变中最重要的力量。
- 人类活动已经将此前的背景灭绝率提高了 100 倍到 1000 倍之间。
- 地球上的大约 1400 万动植物种中 5% 到 20% 受到灭绝的威胁。
- 2005 年，千年生态系统评估所评估的生态系统服务中有大约 60%（24 种生态系统服务中的 15 种）正在退化，或者正被不可持续地利用。
- 如今，大型食肉鱼类的数量不是前工业化水平的 10%。过度捕捞既损害了远洋渔业，也损害了近海渔业。
- 全球范围内，每年有 200 万人因为室外和室内空气污染以及呼吸道疾病而过早死亡。
- 全球人均淡水可得性在不断下降，被污染的水依然是造成人类疾病和死亡的最重要单一环境因素。
- 发展中国家有超过 10 亿人依靠鱼类作为主要的食物来源，所有商业药品中半数以上都来自于天然物质，而其中大部分物质都来自雨林。
- 自然资本的丧失中，首当其冲的是农村地区的穷人，因为这将影响到他们收入的 47%-89%。

11. 实现这些收益的代价正在不断增加，其表现形式为多种生态系统服务退化、非线性变化的风险增加、某些人群中贫困加剧等。⁹

6 TEEB (2009), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers*.

7 同上。

8 Adapted from W. M. Adams and S. J. Jeanrenaud, *Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World* (Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature, 2008), p.16. Available from <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2008-017.pdf>.

C. 更好地融合可持续发展的三大支柱

12. 上文提及的评估表明，尽管面临严重的威胁，我们依然有可能在未来 50 年中扭转环境的退化。但是，扭转所需要的政策和做法变化并没有启动。¹⁰关于将自然经济学纳入生态系统和生物多样性经济学系列报告的主流 2010 年报告¹¹清楚地列出了各种挑战，但也证明，我们能够处理这些问题制定清晰和现实的战略。强调环境变化带来的问题，其目的不在于成为末世预言者，而在于思考如何能够从发现问题走向找到可行的解决方案。

13. 增长与发展的需求和保护与保持自然环境的需求通常被视为彼此对立的目标。在现实生活中，如果没有生态系统提供的各种服务，世界经济将会停滞不前。环境政策受到经济规划和活动的严重影响。如果将环境问题和经济活动与发展割裂开来考虑，就不可能有效实现可持续性。同样，忽略环境影响的经济规划，也可能导致加剧对资源利用和人类福祉的负面影响。因此，决策的机构基础必须将环境和经济决策融合起来，才能创造可持续性。¹²

14. 因此，环境可持续性的治理问题是政治决策者目前面临的一个重大挑战。我们必须加强以经验学习和变化适应为基础的治理，以便处理动态的社会和生态系统。自 1972 年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境大会以来，在通过创造和加强机构机制保护环境方面取得了诸多成就。建立此类机制是为解决部门环境问题，以及环境、发展和经济关切之间的相互关系。尽管已经取得了诸多进展，环境状况仍然在继续恶化。

15. 为减贫而改善环境状况涉及到改革机构和政策工具。有人认为，环境退化的根源在于机构和政策问题，而不是贫困本身；¹³贫困和环境之间的关系是由机构、社会、经济和文化因素造成的。¹⁴

16. 因此，改善环境可持续性的重要政策优先事项之一就是改善国际环境治理。为应对可持续发展的挑战，同时考虑到联合国人类环境大会召开以来所取得的进展，需要在国际、区域和国家三级加强经济、社会和环境领域目前的结构和机构及其相互之间的联系，以确保连贯性、融合政策、限制重叠、加强实施和问责。

二、可持续发展背景下环境治理的薄弱之处

17. 鉴于环境服务能够加强社会和经济福利，最终也能够加强可持续发展，因此所有三大支柱的治理制度共同组成了可持续发展治理的核心内容。一个运作良好的可持续发展治理制度要求每个支柱的治理结构都同样坚固，且三大支柱能够相互支撑。

9 Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press See also TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*.

10 Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Washington, D.C., Island Press, 2005).

11 TEEB (2010) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*.

12 M. Swenarchuk, "International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform", 2004. Available from www.helsinki.fi/netcomm/ImgLib/24/89/swenarchuk_paper_20041018.pdf.

13 Sanjeev Prakash, "Poverty and environment linkages in mountains and uplands: reflections on the 'poverty trap' thesis", CREED Working Paper, No. 12 (London, International Institute for Environment and Development, February 1997), p 3.

14 同上，第 23 段。

18. 比较一下经济和社会支柱的坚固程度，就会发现，它们比环境支柱的基础要稳固得多，因为它们拥有强大的核心机构，正是这些机构决定了全球和区域政策，并向国家一级产生了涓滴效应。在经济支柱中，国际金融机构，尤其是世界银行集团、国际货币基金和世界贸易组织，为经济利益提供强大的堡垒，并对国家政策产生重大影响。它们的影响力得益于其自身的治理结构及其拥有的金融杠杆和履约控制。经济领域的机构设置也反映了金钱和权力之间的密切关系。

19. 在社会支柱中，联合国开发计划署、国际劳工组织和世界卫生组织等机构拥有特定的专业知识领域，并以国际议定标准和原则为依据。虽然国际一级的治理结构不如经济领域那样严格，财政上也没有那样宽裕，但是决策者要确保社会福祉的道德鞭策以及可以代表自身发言的选区的潜在政治压力为成功地开展行动提供了足够的保障。在社会领域，处理各种具体问题的机构的专业化也保证了能够相对广泛地涵盖各种社会问题。

20. 治理结构分散、财政资源相对匮乏的环境支柱比经济和社会支柱要薄弱得多。这种薄弱是由众多因素导致的。其中一个保护环境缺乏保护人类生命所具有的道德意义。另一个是从经济角度来看，保护环境通常被视为“公益事业”；¹⁵ 从大大简化的角度来看，它被视为人类自由享有的东西，不为任何人所拥有，没有经济价值或成本。鉴于环境的特点，环境保护就需要严格的治理结构或者充足的资源，以确保通过激励机制对其加以保护。

21. 秘书长在其向联合国可持续发展大会筹备委员会第一届会议提交的报告（A/CONF.216/PC/2）中承认环境支柱的相对薄弱。他写道，“环境支柱的进展可能最为缓慢”，“环境改善的多数指标没有出现与经济和社会进步明显齐头并进的情况；实际上，总体情况是日益参差不齐。”¹⁶

22. 环境的有效管理还面临另外一个障碍，亦即环境与经济和社会领域中的诸多其他部门彼此交织，包括金融和发展、工业、农业、卫生和文化。这就意味着，可持续发展未能得到有力的实施，因为其实施要求经济和社会支柱将环境纳入其决策过程中，尽管他们并不认为这是他们主要的关切领域。

23. 除环境支柱治理制度自身的弱点之外，缺乏足够权威的可持续发展实体来实现三大支柱的协调治理，意味着可持续发展的总体治理也很薄弱。

24. 尽管全球政策和协定是在国际一级形成的，但最终都需要在国家一级加以实施。因此，有必要研究国家一级并审查这一级的可持续发展治理结构。

A. 国家一级的可持续发展治理情况

25. 国家一级可持续发展行动的依据来自国际政策，尤其是《21世纪议程》。¹⁷在该《议程》中，联合国环境与发展大会预计，可藉通过一项明确的可持续发展战略，实现现有政策和计划必要的协调与延续。其总体目标是“改善或重组决策过程，以便充分纳入社会经济和环境问题的考虑事项，确保公众更广泛地参与”。¹⁸ 2006年，国际可持续发展研究所和经济合作与发展组织合

15 在经济学中，公益事业是指“非竞争性”和“非排他性”事业。所谓非竞争性，是指一个人的消费不会减少他人消费的可得性；而非排他性，则是指无法有效排除任何一个人使用它。

16 同上，第23段。

17 《联合国环境与发展大会报告，1992年6月3-14日，里约热内卢》（联合国出版物，销售品编号E.93.I.8及更正），第一卷：大会通过的决议，决议1，附件二。

18 同上，第8.3段。

作推出了一项研究，旨在评估 21 个国家¹⁹在设计和实施国家可持续发展战略方面的工作。本项研究的作者们研究了六个重要的治理要素，并制定了相关有效性标准。²⁰

26. 国家一级可持续发展治理的主要挑战在于，国家当局倾向于把可持续发展基本上视为环境问题，而不是可持续发展三个同等重要的支柱之一，因而倾向于将可持续发展的任务全盘交给政府中主管环境的部门，而环境部门通常是所有部委中最薄弱的。在国家一级加强环境支柱，同时确定清晰界定的领域，或许可以确保可持续发展与环境授权之间的清晰界限，同时确保三大支柱的融合。

27. 大会在 1972 年 12 月 15 日第 2997(XXVII)号决议中授权环境署协调联合国系统内的环境活动，并对环境进行不断审查。自环境署成立以来，又设立了很多同样处理环境问题的其他机构，造成实质性重叠（有时甚至是矛盾）和行政效率低下。在关于联合国系统内环境治理情况的管理审查中，联合检查组得出的一个主要结论是，由于机构分散和专业化，以及缺乏全面解决环境问题和可持续发展的办法，目前的国际环境治理框架被削弱。²¹

28. 环境支柱薄弱的另一个主要原因是治理制度中缺乏问责。这个意义上的问责制应当被理解为一个总括性名词，用来描述那些能够以完全符合共同但有区别的责任原则的方式推动政策和协定的实施的制度。因此，这个意义上的问责制必须要以创新思维加以考虑，因为问责措施需要能力建设和技术支助予以坚定支持。

B. 缺乏权威

29. 如果有强有力的领导者，能够像管弦乐队的指挥家那样加强集体努力，并让表现不佳的队员负责，机构分散和缺乏问责的问题在某种程度上还有可能得以克服。但是，如今的国际环境治理制度中没有这样一个领导者，明显对实施缺口造成了影响。该制度的确有一个名义上的领导者——环境署。根据环境署理事会在 1997 年 2 月 7 日第 19/1 号决定中通过的《关于环境署职能和授权的内罗毕宣言》第 2 段，环境署的任务是“成为确立全球环境议程、在联合国系统内推动以连贯方式落实可持续发展环境因素、并作为全球环境权威代言人的主要全球环境机构”。然而，各国政府尚未给环境署配备必要的手段，以有效发挥其作用。

C. 通过加强环境治理加强可持续发展治理

30. 根据上述分析，加强国际环境治理将会直接有助于加强可持续发展治理。²²

19 比利时、巴西、加拿大、中国、捷克共和国、欧洲联盟、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、韩国、墨西哥、挪威、菲律宾、葡萄牙、斯洛伐克、南非、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

20 Darren Swanson and László Pintér, “Governance Structures for National Sustainable Development Strategies: Study of Good Practice Examples”, 2006, p. 5. Available from www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf.

21 JIU/REP/2008/3, p. iii.

22 关于环境支柱的资料可参见国际环境治理问题部长或高级别代表磋商进程各次会议的背景文件：www.unep.org/environmentalgovernance/Introduction/GCfeb2010/tabid/4556/Default.aspx.

D. 为有效执行创造激励机制

31. 为加强现有环境法律和政策的执行，支持可持续发展，必须解决上文介绍的形成有效国际环境治理制度所面临的三大挑战。克服机构分散和效率低下的挑战、使这一集体制度更加成功的一个合理出发点，就是加强其领导力。这样做可以提高整个制度对各国政府以及该制度的最终受益者——全球人民的问责。在下文中，将介绍解决各个主要挑战的具体措施。

32. 至于应对权威挑战，根据现有授权，应当通过将环境署理事会成员范围向所有政府永久性地开放，加强其权威。

33. 为应对机构分散和效率低下的挑战，有必要建立一项适用于整个系统的环境战略，通过组合各多边环境协定实现协同增效，并将全球政策与全球供资结合起来。最后一点将有助于更加有效和高效地分配资金，可通过加强理事会和全球环境基金之间的机构联系得以实现。

34. 为应对问责挑战，有必要将审查作为全球部长级环境论坛的一个主要职能，以便实施独立的第三方审查和绩效监测，为良好表现和及早行动创造激励机制，并制定《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》的全球版本。

35. 有效应对执行挑战还将要求更好地回应各国国家一级的需求，在发展中国家，这将包括更好地将环境问题纳入联合国发展援助框架和国家团队之中。此外，还需要加强对环境供资的总体承诺。

36. 尽管加强环境支柱为可持续发展奠定基础迫在眉睫，但是为向可持续发展转型，仍有必要建立能够确保三大支柱融合的总体治理制度，同时考虑到在国家一级学到的经验。

三、加强可持续发展的总体协调

37. 单单处理可持续发展的环境支柱的薄弱之处是不够的。在开展此类行动的同时，必须要制定更强大的治理框架，使其能够有效协调其他支柱并实施和审查可持续发展议程。

38. 《可持续发展问题世界首脑会议约翰内斯堡执行计划》（通称《约翰内斯堡执行计划》²³）第十一节为可持续发展的机构框架绘制了蓝图。它为现有机构如何能够加强其现有活动并在可持续发展背景下进行执行提供了详细建议。它授权三大主要机构监督可持续发展三大支柱的融合，并监测其执行和审查：

(a) 大会将可持续发展的概念作为联合国系统的总体政策框架加以通过，确保政治势头并提供指导；

(b) 经济及社会理事会在联合国下属机构、基金、方案和专门机构之间协调各种可持续发展活动；

(c) 可持续发展委员会从专题角度创造可持续发展三大支柱之间的连贯性，并审查《21世纪议程》的执行情况。其他国际机构也将被委以在可持续发展范畴内实施《21世纪议程》的任务，但只重点关注其自身的工作领域。

23 《可持续发展问题世界首脑会议报告,2002年8月26日-9月4日,南非约翰内斯堡》（联合国出版物，销售品编号E.03.II.A.1及更正），第一章，决议2，附件。

39. 纸面上看,《约翰内斯堡执行计划》似乎提供了清晰的指导,但实践中,可持续发展的概念没有成为贯穿联合国所有工作并为联合国所有活动提供核心指导的战略,而是变成了各组织议程上的一个独立项目。该《计划》也未能建立并确保政治层面的必要权威,以监测可持续发展政策是否以及怎样被纳入联合国系统的规划和预算以及联合国各机构的工作之中。同样的问题亦存在于国家一级的执行审查中。这就提出了问题,亦即:是否有可能通过更好的理解其现有的薄弱之处和缺口加强该框架。应当开展总体分析,作为联合国可持续发展大会筹备工作的一部分,以推动真正地了解存在的问题,并提供充分的解决办法。

40. 在国家一级存在此类分析。从这些分析中,可以得出成功将可持续发展纳入国家政策制定和实施过程方面的一些经验(见框 2)。²⁴这些经验亦能为我们了解需要对国际一级的环境治理机构做出哪些改变提供真知灼见。

框 2

被认为有助于在国家一级纳入可持续发展方面取得成功的要素

高级别协调	连贯性和战略	预算	权威性	监测和评估	审查	利益攸关方的参与
理论上讲,经济及社会理事会应发挥这一作用。但它只是一个论坛,而不是一个协调机制。协调需要法律权威与合法性,以确保规划的活动能够得以实施。	《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》是实施可持续发展的计划,但它们都是复杂的高级别文件,应当在整个联合国系统中予以实施	尚未审查联合国预算中有多少资金或者哪一部分资金专门用于促进可持续发展	很多建议的提案都与在一个分散的系统中建立权威有关。	可持续发展委员会的建议有望在国家一级进行执行,但是没有对执行情况进行系统性的审查和监测。经济、环境和社会支柱下的联合国各机构应当执行《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》以及其他可持续发展的成果,但是没有监测、审查或权威性确保可持续发展的政策都能够得以执行。	可持续发展委员会对其自身的工作方案进行审查,但是没有审查通过其他机构(例如开发署、环境署、粮农组织、教科文组织等)执行的可持续发展工作。亦没有对国家政策的执行情况进行审查。	尽管利益攸关方在可持续发展委员会中有诸多代表,但是他们的意见很少被考虑。框架改革应当建立在委员会内部原先的利益攸关方参与模式的基础之上。

24 框 2 (包括标题) 系原文转载自 Swason, 2006。

41. 预计联合国可持续发展大会与会代表将审查如何加强可持续发展的机构框架。为此，已经提出了诸多提案，包括在国际环境治理问题磋商进程中已经建议的一些提案：

- (a) 为可持续发展设立一个全新的统筹组织；
- (b) 改革经济及社会理事会和可持续发展委员会。

42. 其他论坛或者学术机构提出了其他提案：

- (a) 将可持续发展委员会变成大会下属的可持续发展理事会；²⁵
- (b) 改革托管理事会，将其变成更高级别的可持续发展理事会；²⁶
- (c) 创立可持续发展局；

(d) 将联合国开发计划署和联合国经济和社会事务部合并，建立一个负责执行可持续发展的联合国机构。

43. 这些提案中，很多的确能够加强框架。对各种提案的法律影响和成本效益进行分析，可能有助于理解缺口在哪里以及需要做出哪些改变。国际环境治理问题部长或高级别代表磋商小组等进程可能有助于实现这一点和审查国家一级成功案例。

五、 向联合国可持续发展大会发出的关键讯息

44. 理事会在 2010 年 2 月 26 日第 SS.XI/1 号决定中成立的广泛国际环境治理改革问题高级别磋商进程已经产生了几份旨在加强和改善国际环境治理制度的连贯性的提案。这些提案载于《内罗毕-赫尔辛基成果》²⁷，其目标是建立一套国际环境治理制度，该制度要能够实现理事会早先在第 25/4 号决定中设立的部长和高级别代表磋商小组（其工作后被称为“贝尔格莱德进程”）所确定的目标并履行该小组所确定的职责。

45. 联合国可持续发展大会与会代表可以欢迎高级别磋商进程的成果，将其作为加强可持续发展三大支柱中最薄弱的环境支柱的一个积极步骤。《内罗毕-赫尔辛基成果》也是加强整个联合国系统中经济、社会和环境利益之间以及环境可持续性和经济及社会发展之间的连贯性的一个积极步骤。正如本文所论证的那样，国际环境治理制度能够补充并支持整体可持续发展（包括所有三个支柱）。

46. 可以从高级别磋商进程以及理事会/全球部长级环境论坛中有关国际环境治理改革问题的讨论中得出几条主要讯息。

47. 环境为可持续发展的社会支柱和经济支柱提供至关重要的支持，但是环境治理制度极为分散，缺乏一个权威的统领机构，来保护环境并在联合国系统中有效地开展工作。

48. 在大会主席跟进可持续发展问题世界首脑会议后续工作的提议下，应大会第六十届会议上设立的联合国环境活动机构框架问题非正式磋商进程联合主

²⁵ A/CONF.216/PC/2，第 69 段。

²⁶ 同上。

²⁷ 国际环境治理问题部长或高级别代表磋商小组分别于 2010 年 7 月 7 日至 9 日在内罗毕以及 2010 年 11 月 21 日至 23 日在芬兰埃斯波召开会议。其工作成果由该小组在埃斯波会议上通过，被称为《内罗毕-赫尔辛基成果》，文件 UNEP/GC.26/18 对其进行了转载。

席的请求，环境署理事会已经就加强可持续发展的环境支柱开展了两轮实质性讨论，编制了诸多背景文件，产生了两份重要的成果。贝尔格莱德进程的指导原则是形式应当服从内容，并在环境可持续性和可持续发展范畴内制定了国际环境治理制度的目标和相应职能。此后，又产生了《内罗毕-赫尔辛基成果》。这是查明目前职能中的缺口并为如何填补这些缺口建议整个系统内的改革方面迈出的重要一步。它还制定了几种机构改革备选方案，并缩小了其范围。

49. 理事会第 25/4 号决定设立的部长或其高级别代表磋商小组所确定的渐进式改革方案被提交至理事会第十一届特别会议，并在第 SS.XI/1 号决定中被注意到。这些改革方案对于短期内改善国际环境治理很重要，但是还不足以实现贝尔格莱德进程所确定的目标和职能。国际环境治理制度要想实现这些目标和职能，就必须要进行革命性改革。

50. 在两次磋商进程期间，与会代表未能就国际环境治理最为有效的机构改革的性质达成共识。不过，他们却确定了几种备选方案。现在，时机已经成熟，可以在政治上的更高级别（例如联合国可持续发展大会）做出决定了。

51. 尽管已经开展了大量分析，以便为这样一个决定提供信息，但如有必要，还可通过环境署、其他联合国机构以及环境管理小组提供进一步分析。

52. 持发大会的与会代表可以采取两步法加强可持续发展的机构框架。首先，他们可以贝尔格莱德进程和《内罗毕-赫尔辛基成果》所确定的广泛机构改革备选方案为基础，就改善国际环境治理的适当机构安排做出决定，将其作为加强可持续发展机构框架的贡献。第二，由于可持续发展总体治理制度将确保三大支柱的融合，因此也要就改革可持续发展机构框架做出决定，以便在整个联合国系统中创造三大支柱之间的连贯性，从而加强可持续发展的执行。

六、 供部长们为联合国可持续发展大会考虑的问题

53. 改革国际环境治理将提出各种问题，例如其现有的机构结构和经济及社会部门的机构结构之间有何关系，以及一个有效的可持续发展总体机构框架是否能够得以建立。因此，部长们的讨论可就如何协调和纳入环境治理以及可持续发展的可能改革采取前瞻性的立场。可以考虑的问题包括：

(a) 如果承认加强环境治理是一个优先事项，那么就改革达成一致意见方面面临哪些主要的政治障碍？

(b) 如何将增强的国际环境治理制度融入改革后的可持续发展机构框架之中？

(c) 增强的国际环境治理制度和可持续发展委员会之间有何关系？

(d) 一个更加连贯的国际环境治理制度如何能够更好地帮助实现国家一级的可持续发展？

(e) 如何能够更好地协调和融合可持续发展供资与环境供资，并使其更加容易获取？

(f) 联合国可持续发展大会能否就可持续发展治理以及国际环境治理提出一揽子改革方案？对筹备委员会进程有何影响？