

国际环境治理机制发展趋势和 改革设想[※]

蔡立杰

2022年是联合国第一次人类环境会议（斯德哥尔摩人类环境会议）召开50周年，也是联合国环境规划署成立50周年。在过去的半个世纪里，联合国环境规划署作为联合国环境事务主管机构，在推动国际环境问题解决中一直发挥着非常重要的作用。在1992年联合国环境与发展大会后，许多联合国机构将环境问题纳入其工作范围，随着国际环境问题的不断增加，国际社会制定了大量的多边环境公约，并建立了相关机构和机制推动这些公约的实施。在此过程中，非政府组织、民间社会团体、有关利益相关者以及有关国际组织和区域性国际组织也表现出前所未有的参与力度，这

导致国际环境治理结构日趋复杂，由于这些组织或机构之间缺乏应有的协调合作，也为国际环境治理带来多方面的挑战。为加强国际环境治理，联合国对有关机构改革进行了多次讨论和尝试。本文在简析国际环境治理机制发展趋势与挑战，以及联合国有关改革讨论和尝试的基础上，对今后如何加强国际环境治理机制改革提出一些设想。

一、国际环境治理机制结构现状

谈到国际环境治理，大多数专家认为其包括全球环境保护有关的法律文件、政策、资金机制、参与组织或机构以及规范有关进程的规

[※]本文仅代表作者本人观点，不代表作者所在机构的观点。

则和程序，本文主要涉及国际环境治理组织结构及其运转机制。1972 年联合国召开第一次人类环境会议，并成立联合国环境规划署统筹协调全球环境事务^[1]，自 1992 年联合国环境与发展大会以来，将环境问题纳入其工作范围的联合国系统达 50 多个组织或机构。过去 50 年，特别是 20 世纪八九十年代以来，由于大量全球性和区域性环境问题的出现，国际社会制定了 500 多个多边环境公约或协议^[2]来解决不同领域的环境问题，同时建立了相关机构和机制来推动这些多边公约或协议的执行。特别引人注意的是，参与各个层次环境问题解决进程的非政府组织、民间团体和其它利益相关者数量出现爆炸性增长。同时，许多重要国际和区域组织也积极参与国际环境问题的解决进程。一些重要国家集团如七国集团、二十国集团对国际环境问题也越来越重视，对全球环境有关进程发挥着非常重要的作用。另外，一些非营利组织、非政府间国际机构（如国际标准化组织），也通过制定和执行有关环境标准来推动解决相关环境问题。全球各个层次的组织和机构参与国际环境治理，为国际环境治理带来了前所未有的活力，同时也导致了国际环境治理结构日趋复杂，特别是这些组织和机构之间缺乏应有的协调和合作，给国际环境治理带来了多方面的挑战^[3]。

二、国际环境治理面临的主要挑战

在综合分析众多有关文件和建议基础上，

笔者认为国际环境治理结构或机制主要面临着以下五方面挑战。

（一）联合国环境规划署的地位需要进一步提高

作为联合国环境事务主管机构，联合国环境规划署在推动国际环境法律和政策的制定和执行、全球环境状况监测和评估等方面发挥着非常重要的作用，然而联合国环境规划署并不是联合国专门机构，加之资金和人员不足等方面的制约，其作用和能力受到严重约束，特别是在协调联合国系统内部环境活动的的能力受到限制，对联合国之外一些国际组织的有关环境活动影响力更小。近年来，联合国环境规划署虽然在资金和机构职能等方面得到一定加强，但其协调能力亟待进一步提高。因此，一些国家在国际环境治理改革讨论中呼吁提高联合国环境规划署的地位^[4]，或者设立更高层次的世界环境组织来协调全球环境事务。

（二）多边环境条约之间的协调和合作以及联合国系统内部环境活动协调有待加强

到目前为止，国际社会已制定了 500 多个多边环境条约或协议，很多条约比较注重解决某些领域的问题，与其它领域环境问题和更广泛的社会经济发展问题缺乏足够的联系，条块分割问题较严重。另外，这些条约的议事和决策机构之间也缺乏足够的协调与合作，许多国家在实际履约中也不太注重各项条约实施的协同增效。

自 1992 年联合国环境与发展大会以来，

许多联合国组织和机构将环境问题纳入其工作范围,并开展诸多解决本领域环境问题的活动。然而,由于内部缺乏统一协调,出现了活动重复、竞争有限资金等现象,因此联合国在2001年成立了联合国环境管理小组(UN Environment Management Group)^[5]以协调联合国系统内的环境活动。然而,由于联合国环境管理小组的授权不够明确,资金和人员严重不足等因素,导致协调能力严重受限,这些问题已引起了联合国、很多国家和组织的重视,提出建设性建议并开展一些有益的尝试,比如有关化学品管理的《控制危险废料越境转移及其处置巴塞尔公约》《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》已尝试同时联合召开缔约方大会,为解决共同面临的问题统一协调决策。另外,联合国可持续发展高级别论坛(High-level Political Forum on Sustainable Development)和联合国环境大会(the United Nations Environment Assembly)之间的相互协调支持仍需加强。

(三) 发展中国家的资金支持、能力建设支持和科技等方面的支持严重不足

现有的资金支持机制和履行多边环境公约所需的资金支持严重不匹配,特别是对发展中国家的资金、能力建设和科技等方面的支持严重不足,给国际环境治理效果带来不利影响。总体来说,一些公约有专门资金机制,更多的

公约没有专门资金机制,有些公约即使有专门资金机制,资金需求量与实际供资也差距甚大,这就为发展中国家履行有关多边环境公约和执行国际环境政策带来严重挑战,也成为许多环境公约履约有效性受到影响的主要原因。

(四) 环境领域科学决策支持机制尚需加强和完善

目前,环境领域的科学支撑比较薄弱,需进一步加强科学和政策制定之间的联系,设立新的科学决策支持机构或者增加科技投入,使有关决策过程更科学^[6]。同时,充分利用现有的科技支持机构,如联合国气候变化政府间专家委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)、生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台(The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES)等,基于其在环境问题上做出的科学评估和结论,加强有关政策和措施的制定和实施。

(五) 全球环境治理的整个体系仍需加强

一是全球环境治理的法律体系需进一步完善^[7]。虽然国际社会已经制定了500多个多边环境公约或协议,但是在解决一些重要环境问题上,比如在控制空气和水污染、森林管理等方面仍没有全球性的协议,联合国也没有专门机构来管理空气和水等公共资源。虽然在第72届联合国大会通过一项决议^[8],试图制定一个涵盖所有环境问题的全球环境协议即《世

界环境公约》(Global Pact for the Environment), 然而从目前进展来看, 其谈判举步维艰。另外, 一些重要领域如国际贸易、投资和能源等对环境产生极为重要的影响, 然而联合国环境规划署等国际组织对这些领域的环境问题讨论和决策影响有限。二是国际环境治理结构日趋复杂。近几十年来, 参与各个层次环境问题的非政府组织、民间团体和其它利益攸关者数量增长飞快, 一些重要国家集团如七国集团、二十国集团对国际环境问题也越来越重视, 对解决这些问题进程施加了非常重要的影响。越来越多的机构和组织参与全球环境治理是件好事, 但是如何让它们更加有效参与并发挥作用, 使国际环境治理结构运转高效和协调, 是加强全球环境治理面临的一个重要挑战。

三、有关国际环境治理机构改革的讨论和尝试

自 1972 年联合国环境规划署成立以来, 如何加强联合国环境规划署的作用, 以及如何改革和加强国际环境治理机构的讨论从未间断过, 特别是近二三十年来参与国际环境治理的组织和机构数量增长迅速, 给国际环境治理带来了前所未有的挑战。因此, 改革和加强国际环境治理机构呼声越来越高, 联合国有关机构特别是联合国大会和联合国环境大会(2012 年之前称作联合国环境规划署理事会)就国际环境治理机构改革进行了多次讨论并取得了一定的成果。

(一) 1997 年召开的联合国环境规划署第 19 届理事会, 就加强联合国环境规划署的授权和作用通过了《内罗毕宣言》。作为联合国改革的一部分, 1998 年联合国秘书长成立了环境与人居专门小组^[9], 讨论如何加强协调联合国系统内的环境活动, 该小组最后向联合国大会提交了加强联合国环境规划署作用以及协调联合国系统的环境活动等一系列建议, 其中包括成立联合国环境管理小组, 协调联合国系统的环境活动, 联合国环境规划署成立全球环境部长论坛以加强联合国环境规划署理事会在协调全球环境政策方面的作用。2001 年联合国环境管理小组成立^[10], 由联合国环境规划署执行主任牵头, 联合国 50 多个组织和多边环境公约机构成为该小组的成员, 该小组主要以高级官员协调会议、专题管理小组和相关问题对话会等形式开展活动, 这个小组为协调联合国系统内部环境活动提供了一个可行的机制。

(二) 2005 年联合国首脑峰会之后, 为响应有关加强国际环境治理建议的成果文件, 联合国大会成立了部长级非正式磋商小组, 就加强联合国系统环境活动协调机构框架提出具体建议。该小组联合主席在多次磋商基础上向第 63 届联合国大会提交了改革选项文件(Options Paper)^[11], 包括七个方面的建议。由于各国在一些重要问题上存在较大分歧, 联合国大会最终没有形成决议, 但建议联合国环境规划署理事会成立高级别小组继续研究有关

问题。2009年联合国环境署第25届理事会成立了国际环境治理部长级磋商小组，该小组经过几次磋商讨论提出了系统性改革和机构改革建议，并以书信的形式向联合国大会主席报告了该小组讨论成果（被称为“内罗毕-赫尔辛基成果”）^[12]。其中，系统性改革和机构改革建议包括加强科学和政策联系、制定联合国系统环境活动战略、鼓励多边环境协议加强协同增效、制定环境能力建设战略、加强政策制定与资金支持的联系、加强联合国环境署在区域层次的作用；机构改革建议包括提升联合国环境署的地位、成立新的世界环境组织作为联合国专门机构、成立一个统一协调可持续发展的机构、改革联合国经济及社会理事会和联合国可持续发展委员会、理顺和加强现有机构等。虽然联合国大会没有就这些建议形成决议，但是这些建议为2012年联合国可持续发展峰会有关讨论提供了重要基础，并在该峰会通过的成果文件《我们希望的未来》^[13]中，各国就国际环境治理改革达成了三个主要成果：一是联合国环境规划署理事会改为联合国环境大会，对所有联合国成员国开放（不再需要通过选举产生理事会成员），增加各国参与全球环境政策决策的机会；二是增加对联合国环境规划署的资金支持；三是成立联合国可持续发展高级别政治论坛，替代联合国可持续发展委员会，支持和审议联合国《2030可持续发展议程》的实施，推动经济社会发展和全球环境治理的进一步融合。这次改革是近五十年以来

力度较大的一次，为加强全球环境治理迈出了坚实的一步。

（三）2022年第五届联合国环境大会结束后，为纪念联合国第一次人类环境大会五十周年，联合国环境规划署举行特别会议，会议通过一项政治宣言^[14]，再次确认了联合国环境规划署作为联合国主管环境事务机构的地位，呼吁加强联合国环境管理小组协调联合国系统环境活动的作用，继续增加对联合国环境规划署的资金支持等。2022年6月，“斯德哥尔摩+50”国际大会由瑞典和肯尼亚共同主办，来自两国的大会主席在会议总结中呼吁，加强联合国环境规划署的地位、加强联合国系统和多边环境条约之间的协调和合作等。需要指出的是，以上的政治宣言和主席会议总结在很大程度上只是呼应了前些年提出过的有关建议，没有明显的突破。国际社会没有利用这一重要机会进一步加强国际环境治理，主要原因是发达国家在解决全球环境问题上的政治意愿减弱。

（四）第76届联合国大会通过了联合国人权委员会提出的“享有清洁健康的环境是基本人权”的提议^[15]，该决议可能对今后国际环境治理产生一定的影响，由于这个决议对联合国成员国没有法律约束力，影响大小仍有待观察。

四、国际环境治理机构改革设想

在分析国际环境治理目前结构现状、面临的挑战以及过去改革历程的基础上，笔者针对

如何进一步加强国际环境治理机构改革提出以下几点设想。

（一）应把国际环境治理机构改革和联合国总体改革结合起来统筹推进

近几年来，联合国秘书长一直推动联合国系统一体化管理和联合国发展系统改革，目的是加强联合国系统的协调和合作，将国际环境治理与更广泛领域改革结合起来，有利于加强协调联合国系统的环境活动。从机构改革方面，加强或提升联合国环境规划署的地位和能力，特别是支持发展中国家解决全球环境问题能力、履行国际环境公约的能力，同时加强联合国环境管理小组的能力，进一步协调联合国系统环境活动。同时还应加强联合国机构行政长官协调理事会^[16]（UN System Chief Executives Board for Coordination）统一协调全球环境和可持续发展问题的领导作用。

（二）加强有关多边机构的协调和合作

首先，发挥联合国经济社会理事会（UN Economic and Social Council）协调作用，加强联合国可持续发展高级别政治论坛（High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF）和联合国环境大会（the UN Environment Assembly, UNEA）之间的协调合作，推动可持续发展三大支柱问题进一步融合。其次，加强多边环境条约机构之间的协调和履约协同增效机制，集中有限资源解决共同面临的问题并实现较大的履约效果，建立有效机制，支持并加强国家层面在履行相关公约过

程中的协同增效。另外，国际贸易、金融、投资和能源等重要领域所涉及环境问题的讨论和决策，尽量与其它国际环境政策、法律的制定相一致，让有关联合国机构和多边环境公约机构参与有关问题讨论和解决进程，发挥它们统一协调解决国际环境问题的作用。最后，参与国际环境治理的非政府组织和利益攸关团体也需要加强协调，使其更加有效地参与有关环境问题讨论和解决，推动国际环境治理体系更加有效的运转。

（三）改革要切中国际环境治理的要害，切实解决国际环境治理面临的实质问题

目前，国际相关法律条文和参与机构繁多，但相互之间缺乏协调合作，特别是缺少一个强有力的统一协调机构，影响了国际环境治理有效性。而更重要的问题是，由于提供的资金和能力建设支持等严重不足，发达国家的技术转让基本上没有兑现等原因，造成国际社会制定的很多国际环境政策和法律没有得到有效的执行，因此建议从如何加强资金支持、能力建设和技术支持等方面着手，建立更有效的机制，确保发达国家能够向发展中国家提供更多的资金和技术支持。全球环境治理有关机构的改革或加强不只是在形式上提供解决相关问题的框架，更重要的是要解决增加资金和加强支持等实质性问题。为确保执行机制落地见效，可以考虑在区域和国家层面建立有效的相关机制，提高针对性、实用性和可操作性，为发展中国家提供更加直接有效的支持。

五、小结

国际环境治理面临的挑战是在其组织结构不断发展壮大过程出现的问题，未来将随着联合国的总体改革而得到完善和发展。今后，应进一步提高国际社会特别是发达国家解决国际环境问题的政治意愿，加强现有机构协调合作，建立行之有效的执行机制，加大向发展中国家的资金和技术支持力度，发达国家要拿出更多的实际行动、以更大的力度支持履约行动和政策落实，为全球环境问题的真正解决和不断改善带来实际成效。

参考文献：

- [1] United Nations General Assembly. Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation, A/RES/27/2997[EB/OL]. (1972-09-15) [2023-09-14]. <http://www.un-documents.net/a27r2997.htm>.
- [2] University of Oregon, USA. International Environmental Agreements Database Project[EB/OL]. [2023-09-14]. <https://iea.uoregon.edu/environmental-agreements-date>.
- [3] Najam Adil, Papa Mihaela, Taiyab Nadaa. Global Environmental Governance, A Reform Agenda[R/OL]. International Institute for Sustainable Development (2006) [2023-09-14]. <https://www.iisd.org/system/files/publications/geg.pdf>.
- [4] Ivanova Maria. The Untold Story of the World's Leading Environmental Institution, UNEP at Fifty[M]. Cambridge, Massachusetts, London, England; The MIT Press, 2021: 1-233.
- [5] United Nations General Assembly. Report of the Secretary General on environment and human settlements, A/RES/53/242[EB/OL]. (1999-08-10) [2023-09-14]. https://unemg.org/images/emgdocs/about/a_53_242.pdf.
- [6] United Nations Environment Programme (2017). Strengthening the Science-policy Interface: A Gap Analysis[R/OL]. Nairobi. [2023-09-14]. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22261/Gap_Analysis_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- [7] United Nations General Assembly. Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment - Report of the Secretary General, U.N.Doc A/73/419[EB/OL]. (2018-11-30) [2023-09-14]. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27070>.
- [8] United Nations General Assembly. Towards a Global Pact for the Environment, A/RES/72/277[EB/OL]. (2018-05-14) [2023-09-14]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/143/66/PDF/N1814366.pdf?OpenElement>.
- [9] United Nations General Assembly. Environment and Human Settlements; Report of the Secretary General, U.D.Doc A/53/463[EB/OL]. (1998-10-06) [2023-09-14]. <https://digitallibrary.un.org/record/262644?ln=en>.
- [10] United Nations Environment Management Group; <https://unemg.org>.
- [11] United Nations. Informal Consultation Process on the Institutional Framework for the United Nations Environmental Activities-Co-Chairs' Options Paper[EB/OL]. (2007-06-14) [2023-09-14]. <https://www.un.org/en/ga/president/61/pdf/priorities/environmentalgovernance.pdf>.
- [12] United Nations General Assembly, Second Committee. Letter dated October 6 2011 from the President of the Governing Council of the United Environment Programme to the President of the General Assembly, U.N.Doc A/C.2/66/5[EB/OL]. (2011-11-02) [2023-09-14]. <https://digitallibrary.un.org/record/715044?ln=en>.
- [13] United Nations, General Assembly. The future we want, A/RES/66/288[EB/OL]. (2012-09-11) [2023-09-14]. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf.
- [14] United Nations Environment Programme. Political declaration of the special session of the United Nations Environment Assembly to commemorate the fiftieth anniversary of the establishment of the United Nations Environment Programme, UNEP/EA/SS/1/4[EB/OL]. (2022-03-08) [2023-09-14]. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39995/UNEP_EA_SS.1.4%20-%20POLITICAL%20DECLARATION-English.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- [15] United Nations General Assembly. The human right to a clean, healthy and sustainable environment, A/RES/76/300[EB/OL]. (2022-08-01) [2023-09-14]. <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?ln=en>.
- [16] United Nations System Chief Executives Board for Coordination; www.unsceb.org.

作者：联合国环境规划署《生物多样性公约》秘书处国家报告项目官员

编号：1673-288X(2023)05-0095-07

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202305095