

联合国环境规划署如何渐进强化

董 亮

摘 要: 联合国环境规划署是全球环境治理的权威机构, 在组织多边环境大会、促进达成国际环境协定以及分享环境信息等方面, 具有重要作用。2012 年以来, 环境署推动了诸多环境目标进入《2030 年可持续发展议程》。在无法得到直接升级为联合国专门组织的情况下, 借助“里约+20”成果所形成的政治共识, 环境署采取了一种渐进的强化路径, 获得了机构能力的提升和发展机遇。与此同时, 宏大的国际环境议程与环境署的弱势地位形成了巨大的反差, 也引起了国际社会对 UNEP 改革与强化的再次关注。

关键词: 2030 年可持续发展议程; 联合国环境规划署; 全球环境治理; 渐进强化; 国际组织

中图分类号: D813.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)01-0100-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.93.011

本文研究的问题是联合国环境规划署如何实现渐进强化? 近年来, 在联合国环境规划署 (简称“环境署”或 UNEP) 不懈的努力下, 环境议程在国际议程的排序中不断上升^①。2013 年, UNEP 发布了关于将环境可持续性纳入可持续发展目标 (SDGS) 的讨论文件《嵌入环境的可持续发展目标》, 推动了环境成为 2030 年可持续发展议程的进程^[1]。2014 年 6 月, 首届联合国环境大会 (UN-EA) 于肯尼亚内罗毕的环境规划署总部召开, 共有来自 160 多个国家政府代表等 1 200 多人参加。大会讨论了 2015 年后的环境保护和发展、非法野生动植物贸易、绿色经济融资等议题, 商讨和确定了一系列目标和指标, 推动了新的国际发展议程实现等方面的内容^[2]。

2015 年 9 月, 联合国可持续发展峰会正式确立了《2030 年可持续发展议程》, 环境目标成为可持续发展的支柱之一, 并在 12 月协助达成《巴黎协定》^[3]。2016 年 1 月 1 日, 议程正式生效。2016 年 5 月, 第二届联合国环境大会召开, UNEP 的渐进发展得到巩固。2016 年 9 月, 第 71 届联合国大会一般性辩论以“可持续发展目标: 共同努力改造我们的世界”为主题。各国均表示加紧推动落实, 包括国际环境合作在内的可持续发展目标在内的国际议程。

与此同时, 多项环境目标的落实为 UNEP 未来在全球环境治理中的发展, 提供了重要历史机

基金项目: 中国—东盟研究院“教育部长江学者和创新团队发展计划”(CWZD201405)

作者简介: 董亮, 法学博士, 外交学院亚洲研究所助理研究员 (北京 100037)

① 关于环境规划署改革的代表性文献, 可参见: P. M. Haas, Institutions: United Nations Environment Programme, Environment, Vol. 36, No. 7, 1994, pp. 43-45.; M. Ivanova, Institutional Design and UNEP Reform: Historical Insights on Form, Function and Financing, *International Affairs*, Vol. 88, No. 3, 2012, pp. 565-584.; S. Bernstein, Rio+20: Sustainable Development in a Time of Multilateral Decline, *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 4, 2013, pp. 12-21.; S. Andresen, The Effectiveness of UN Environmental Institutions, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 7, No. 4, 2007, pp. 317-336.; F. Biermann, Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society: Would a World Environment Organisation Benefit the South?, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 2, No. 4, 2002, pp. 297-315.; A. Najam, The Case against a New International Environmental Organization, *Global Governance*, Vol. 9, No. 3, 2003, pp. 367-384.

遇。在《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》的落实过程中，UNEP面临着在全球环境治理中发挥更大作用、实现更大的制度发展的可能性^[4]。

一、作为协调者的环境规划署

当前人类正在大量耗费自然资源，破坏了赖以生存的生态系统，形成了环境恶化与贫困加剧的恶性循环。自然资源的枯竭和环境退化产生的不利影响加剧，主要包括荒漠化、干旱、土地退化、淡水资源缺乏和生物多样性丧失等全球问题，使得人类面临的挑战不断增加并日益严重。在国家与国际层面上，生态环境系统退化的影响没有得到足够重视。1992年里约会议以来，国际环境治理进展缓慢。国际环境治理困境主要来自于全球环境问题的复杂性以及缺乏国际领导与合作。

（一）UNEP与国际环境外交

所谓环境外交，是指各国围绕全球或区域环境治理展开的双边或多边外交行为，其参与主体包括国家行为体、政府间组织和非政府组织等。劳伦斯·苏斯金德等学者认为环境外交主要是指以达成环境协定为目的的谈判过程。环境外交作为现代国际关系的一种独特发展，实际上是围绕环境合作所展开的国际会议与谈判。可以说，它是建立环境治理制度和协定的有效手段^{[5](P259)}。在环境外交40多年的演变过程中，这一概念已经在国际关系研究内得到了学理上的不断拓展。由于环境治理具有重要的国际规范意义，环境外交的过程可能是国家间利益与环境认知趋同的过程。

在这一领域，国家行为体、国际机构和其他行为体达成了日益繁多的双边、区域、全球的协议与安排。从国际关系角度上讲，这些努力提升了国际环境规范的作用和认知改变，为进一步提升环境治理创造了条件^[6]。英国学者巴斯顿认为环境外交具有四个构成部分：合作机制、主要行为体、进程以及某种形式的协议^{[7](P183)}。在这其中，国际环境外交中的主体仍然是国家行为体，特别是大国。

环境署是联合国系统内负责全球环境事务的牵头部门，也是联合国唯一有权处理环境问题的专门机构。目前，环境署的主要治理机构——理事机构秘书处（SGB）是由联合国环境大会（原环境署理事会）和常驻代表委员会组成的，具体负责支持环境署理事会，其功能是为理事机构的会议设置议程、沟通各方，并向各国政府提供环境署的项目和活动信息等方面^①。

环境署的作用仅是辅助达成了一些重大的多边环境协定，如《保护臭氧层维也纳公约》、《蒙特利尔议定书》、《生物多样性公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《联合国气候变化框架公约》和《联合国海洋法公约》，同时也包括一些无法律约束力的文书，如1972年《斯德哥尔摩宣言》、1992年《里约宣言》和《21世纪议程》、2002年《约翰内斯堡执行计划》、《千年峰会宣言》、“里约+20”《我们希望的未来》和特定机构主办会议的成果等。

（二）UNEP协调者的弱势地位

一直以来，UNEP充当着国际环境外交协调者的角色，类似于催化剂和召集人，为全球环境外交提供了交流的渠道，与其他行为体一同推动全球环境治理的进程，但是距离环境外交的领导者角色仍相差甚远。这种脆弱性特别体现在协议的细化和执行过程中的弱势地位。1992年，可持续发展委员会、全球环境基金和可持续发展问题机构间委员会的设立，增加了更多职权上的重叠和相互竞争的机制，进一步淡化了环境署在联合国的影响^{[8](P50)}。整体而言，国际环境治理缺乏解决多边环境协定矛盾的共同机制，没有整合成一个共同的行政管理、资金和技术支持框架，以促进联合国机构和多边环境协定之间的协同作用。很多国际环境协定拥有秘书处，处于各自为政的混乱局面^[9]。

虽然在前任主席阿齐姆·施泰纳的领导下，UNEP取得了一定的进展，影响力有所扩大，这

① 参见 UNEP, <http://www.unep.org/>。

些进展包括 2008 年推出的绿色经济计划、“里约+20”峰会所形成的升级、加强环境署的职能和作用的政治共识、建立生物多样性和生态系统国际科学政策平台,及推动《水俣公约》的最终签署等,但是这些成绩仍然难掩机构自身的弱势。UNEP 的作用面临着诸多的难以突破的限制性因素。玛利亚·伊万诺娃指出内部组织及其所属环境的重要性(特别是在领导力和地理位置方面)是环境署难以逾越的障碍^[10]。通过对 UNEP 近年来的表现可以发现,四种因素限制着机构的作用,这四个因素分别是制度设计、地理位置、领导力及资金问题。

首先,从最初的制度设计上看,UNEP 仅是一个协调性技术机构,并不具有如世界卫生组织(WHO)的国际法律地位,这种制度上的缺陷成为 UNEP 发展上的“硬伤”。UNEP 一直没能突破这一制度上的局限。在全球环境治理中,缺少这种制度合法性,必然影响其能力建设和管理范畴。

其次,从地理位置上看,环境署的所在地给机构造成了很大的运营负担。1973 年 1 月,UNEP 的临时总部设在瑞士日内瓦,后于同年 10 月迁至肯尼亚首都内罗毕。从联合国人事管理上,日内瓦是联合国欧洲总部的所在地,具有内罗毕所不可比拟的地理优势。从目前的情况看,UNEP 在内罗毕遭遇了运营和招工困难等情况,从而削弱了其全球环境治理上的影响力和协同能力,并因此也危及了其权威的地位^[10]。

第三,UNEP 在领导力上难以统领联合国系统内的环境政策。从联合国系统的机制安排看,这一体系缺乏连贯性,在司法上存在重叠与缺失。这是由于环境与发展问题密不可分导致联合国多个部门参与制定国际环境政策与规则,如联合国粮农组织、联合国开发计划署、世界银行、世界贸易组织等都是参与国际环境外交的重要国际组织^{[11](P152-153)}。这些机构职能的重叠已经超出了 UNEP 的领导能力的范畴。基于这个原因,一些学者认为,从长远看,成立一个更强有力的全球性环境组织,无疑有助于提升国际环境治理的能力^[12]。因此,建议整合联合国系统内的机构,特别是重新划分环境署与其他相关机构的关系与职能^[10]。

最后,UNEP 的资金缺口日益扩大,已经影响到机制进一步开展业务。根据环境署理事会 GC27/13 决议所表明:与 2013 年环境资金预算比较,环境资金预算从专项捐款向环境基金转移已造成 2014 年的 1 500 万美元和 2015 年的 4 000 万美元的资金缺口。为填补该资金缺口,UNEP 不断呼吁成员国重新考虑对环境署的资助以支持环境署的工作^[13]。

总之,正如保罗·肯尼迪所言,环境署目前充当了一个协调者和刺激者的角色,肯尼亚作为环境署的所在国,无法有力支撑环境署^{[14](P149-150)}。

(三) UNEP 改革争议

在全球环境外交的话语下,全球环境治理却没有独立的全球环境管理机构。就目前的情况,国际环境外交需要联合国专门机构的引领,UNEP 首当其冲。在历史上,UNEP 曾推动了众多的国际环境协定、进行了多次国际环境评估、发布重要报告,推动全球环境治理的重要节点^[15]。

1972 年 12 月 15 日,联合国大会达成建立环境署的决议。40 多年来,联合国通过这一机构,提升了环境领域内的国际合作;协调了在联合国系统内的环境政策;评估审查了世界环境状况及促进环境知识的交流等功能。虽然 UNEP 在评估全球环境状况、协调各国环境政策、倡导新的国际环境谈判等方面取得了积极效果,但是在国际环境外交中,仍面临多种困难和多层治理的挑战。

1992 年联合国环境与发展大会的成果文件《21 世纪议程》强调,环境署将承担国际环境条约和深化国际环境法的责任,并为可持续发展委员会提供科学、技术和政策建议^[16],但在里约大会期间,环境署的升级并没有得到支持,发达国家拒绝这种额外的负担和潜在的政治后果。此后,UNEP 作为一个国际机构一直处于领导能力偏弱和影响力有限的窘境。总之,UNEP 的协调者身份难以领导全球环境外交。

帕特莎·波尼等学者认为 1997 年审议里约进展的联合国特别大会的决议,提高了环境署的资

金，并且获得了各国对该机构的广泛关注^[8](P50-51)。2003年，法国总统雅克·希拉克在第58届联大上提出了将UNEP转变为联合国环境组织(UNEO)的倡议，其核心是升级机构的地位和赋予UNEP更多的权力^[17]。但是，这种倡议并没有得到发展中大国的积极响应，UNEP的升级无果而终。此后，学界与政界关于UNEP的改革问题及如何推进国际环境治理方面存在着严重的分歧。对环境署的改革当时存在着两种观点：第一种观点认为，国际社会在全球环境治理方面的最初尝试基本上失败了。他们强调环境署在制度安排上的缺陷，UNEP主要是技术性机构，缺乏全球环境外交的领导力，并呼吁深层次的机构改革，包括建立一个世界环境组织(无论是改革环境署或建立全新的机构)。第二种观点则认为，环境署的制度需要进行改革。UNEP的失败是因为它已经超越了自己原有的设计。这种观点假设环境署的原始使命和任务在后期发展中界定不当，并要求进一步澄清环境署的任务，专注于信息发布、谈判管理职能，并且进行有限的协调等功能^[10]。从事态发展上，这两种观点都被证明是错误的。UNEP采取了一种渐进式的发展。

2012年的“里约+20”大会推动了UNEP在联合国系统内的强化进程。“里约+20”峰会期间，施泰纳提出将环境署的战略考量投放在新的机构发展规划上的主张，希望能在未来将机构升级为类似于世界卫生组织的联合国专门机构，并且表示UNEP在强化现有职能的同时，欲成为全球环境工作的权威领导。在这次大会期间，UNEP的升级得到了欧盟和非盟的支持。然而，升级的阻力依然强劲。美国、日本、俄罗斯、巴西担心未来可持续发展中环境内容过多，导致国际议程的不平衡，转而反对升级环境署^[9]。最后，“里约+20”成果文件《我们希望的未来》的第88条，明确要强化UNEP，并增加其机构的预算。《我们希望的未来》明确了具体强化UNEP作用的方式，例如，建立环境署理事会普遍会员制；由联合国经常性预算和自愿捐款为其提供可靠、稳定、充足和更多的财政资源；加强环境署在联合国系统内的发言权及其履行协调任务的能力；推动科学与政策的牢固衔接，将其作为旨在为支持知情决策而汇总信息和评估资料的一个进程；传播和分享环境方面的信息；向各国提供能力建设服务；与联合国系统其他相关实体密切协作，逐步巩固内罗毕总部职能；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市民社会有效参与的新机制^[18]。总之，这些国际政治共识对环境署日后的渐进强化起到了重要的合法性支撑，影响深远。

二、环境署对国际环境议程的推动

2012年后，UNEP通过推动和协调诸多国际环境议程和多边环境协定，并且在全球范围内提升环境认知水平，获得了国际社会的赞誉。特别是面对全球环境治理的困境，环境署在环境目标纳入《2030年可持续发展议程》的过程中做了大量的工作。UNEP已经为其机构的发展创造了积极的外部条件。

(一)《2030年可持续发展议程》与《巴黎协定》

在2015年9月达成的《2030年议程》和年底《巴黎协定》上，UNEP都在关键问题和节点上，进行了技术性支撑并施加了积极的影响。在《2030年议程》上，UNEP的作用体现在评估全球环境状况、推动环境进入国际发展议程两方面。

第一，UNEP的《全球环境展望5》(GEO5)对千年发展目标中环境可持续能力的评估。2012年出版的GEO5报告对实现全球环境目标的进展及差距进行了评估，报告为国际社会提供最新的有关全球环境状况和发展趋势的信息，并且评估了千年发展目标中环境目标的现状^[19]，认为尽管取得了一些显著的成就，但国际社会在实现这些目标和改善环境状况方面取得的进展仍然非常不均衡。根据GEO5的评估，半数环境目标几乎没有或完全没有进展，甚至出现了恶化，但是与可衡量指标相关联的具体目标取得较大进展。这一大规模国际科学合作引起了国际社会的重视。

第二, UNEP 纲领性报告《将环境纳入可持续发展目标》的发布。2013 年 UNEP 的报告《将环境纳入可持续发展目标》为环境进入可持续发展议程提供了政策建议与指导, 并且明确了环境如何将融入可持续发展的议程。这一报告的重要性体现在原则与具体目标两个方面: 一方面 UNEP 倡导将环境可持续力作为可持续发展的基础, 并提出了以综合的方法将环境嵌入目标; 另一方面 UNEP 提出建立六个具体的标准评估目标, 包括环境与社会、经济的强关联性; 停止环境恶化的社会经济发展; 纳入重要的不可逆转的全球环境变化; 充分体现当前的全球环境目标和指标; 在科学上, 这些目标要是可信和可核查的; 目标的进展具有可追踪性。总之, 这个报告的目的是为环境进入可持续发展议程提供广泛的对话空间, UNEP 刺激了环境与全球发展议程间关系的思考^[1]。此后, UNEP 进行了广泛的活动来推动这一倡议, 并与联合国系统内其他部门展开了协调工作。

2014 年 8 月 12 日通过的联合国可持续发展目标的开放工作小组 (Open Working Group, OWG) 成果文件 (A/68/970) 列出了 17 项可持续发展目标^[20]。2015 年 7 月, 联合国通过了为实施《2030 年可持续发展议程》的《亚的斯亚贝巴行动议程》, 特别是为投资的领域、时间和规模方面奠定了基础。该议程针对科技、基础设施、社会保障、卫生、中小型企业、税收、气候变化, 以及最贫困国家的一揽子援助措施等方面均提出了新举措, 其中包括建立“技术促进机制”和“全球基础设施论坛”等措施^[21]。但根据以往经验, 《亚的斯亚贝巴行动议程》的全面执行仍不可预计。

2015 年 8 月, 联合国《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》文件明确表示要在 5 个领域采取行动, 这其中包括“保护地球: 决心阻止地球的退化, 包括以可持续的方式进行消费和生产, 管理地球的自然资源, 在气候变化问题上紧急采取行动, 使地球能够满足今世后代的需求”^[3]。2015 年 9 月, 联合国召开了可持续发展峰会, 各国领导人充分意识到环境问题的严重性, 通过了《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》, 最终达成了 2030 年可持续发展的国际协议。

在气候变化问题上, UNEP 在 2015 年 12 月《巴黎协定》达成过程中, 起到了重要的协助与倡议的作用。首先, 帮助 36 个国家完成了国家自主决定贡献 (INDCs) 的制定; 其次, 动员了大额低碳发展的投资; 第三, 推动了非洲可再生能源倡议; 第四, 协调了一些市民社会、国际组织共同配合了法国的大会领导工作^[22]; 第五, UNEP 是政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 的母机构, IPCC 一直以来通过全球大规模气候评估报告推动政治共识的达成^[23]。在 2013—2015 年间巴黎气候谈判进程中, IPCC 的《第五次评估报告》为《巴黎协定》的达成提供了重要的科学依据。此外, 2016 年 11 月 UNEP 最新的《2016 年排放差距报告》为《联合国气候变化框架公约》第 22 次缔约方会议大会提供了科学支撑。这次摩洛哥马拉喀什大会的主要任务是如何落实《巴黎协定》, 对此, UNEP 的《排放差距报告》不仅指出了全球减排的差距, 而且也在科学上引领了马拉喀什大会的国际谈判。

(二) 倡导“综合方式”实现国际环境发展议程化

对 2030 年的国际发展议程, 环境署倡导了“综合方式”, 综合考虑经济、社会和环境方面及其相互联系中最突出的问题^[24]。

首先, UNEP 利用了环境、气候变化与经济、社会的发展密切关联, 推动国际议程的发展。因为国际环境治理具有深刻的复杂性, 国际环境政策涉及诸多问题协调, 治理的连贯性尚处于起步阶段, 充分考虑到环境、气候与卫生、安全、人权、投资、国际贸易等领域的密切关联是未来全球环境治理需要破解的难题。由于国际环境治理呈现碎片化, 需要建立新的伙伴关系。UNEP 认为市民社会与环境非政府组织将发挥重要作用, 多种行为体的参与的多种全球环境治理架构并存。

其次, 《2030 年可持续发展议程》目标的重叠和治理领域的关联性成为新时期全球治理的突出特点。在落实《2030 议程》和《巴黎协定》的过程中, UNEP 的功能会得到进一步的拓展, 特别是在履约方面的技术支持和监督权力。这种变化为 UNEP 在制定国际政策及引导环境外交上提供

了便利，是其获得渐进强化的重要手段。

总之，《2030年可持续发展议程》将“地球母亲”列为五大领域之一，并将应对全球气候变化列为优先国际政策议程之一。这是由于全球环境治理的复杂性与紧迫性日益加剧所决定的，同时引起了国际社会对 UNEP 未来作用的关注。2015年后，各国均在本国内提升了对全球环境治理的重视，提出了相关内化的战略。当然，这些全球性挑战需要 UNEP 强化能力和作用，突破仅仅是协调者的角色，不断为全球环境治理提供支撑和引导。

三、环境署的渐进强化及其影响

对于国际关系研究而言，国际机构在多次升级提议失败后，选取何种方式扩大机构功能与影响力，无疑具有重要的理论和现实价值。建构主义学者迈克尔·巴尼特和玛莎·芬尼莫尔将国际组织视为国际政治中的自治行为体 (Autonomous Actor)^{[25](P465)}。在这一视角下，任何国际组织机构都有强化和发展的内在需求和动力，对于环境署也是一样。获得更多的国际权力才能提升其国际影响力和国际地位。通过国际议程所产生的规范，对于国际组织的发展具有重要作用。在联合国系统内推动国际环境与气候议程过程中，UNEP 一直不遗余力。在当前的全球治理中，《2030年议程》和《巴黎协定》的重要性不言而喻。

此外，国际组织不仅反映其成员国的偏好和权力，同时也塑造成员国的偏好和权力^{[26](P64-65)}。在此种条件下，国际议程与国际机构能力不能匹配，两者的关系呈现一种不对称性。利用这种不对称性和国际规范，谋求机构的渐进发展也自然成为环境署的发展机遇。

目前，环境署也正试图将自己打造成为“全球领先的环境权威，通过全球环境议程，促进协调一致地执行可持续发展的环境目标，并在联合国系统内成为全球环境权威的代言人”^{[10](P31)}。

(一) 渐进强化的机制：联合国环境大会的启动

UNEP 的近期发展体现在理事会普遍会员制的实施与联合国环境大会 (UNEA) 机制的推出。原有的环境署理事会权限十分有限，其前身是联合国环境规划署理事会。改革前的 UNEP 理事会共有 58 个会员国，每三年选举一次，并对联合国经社理事会作出报告。2013 年联合国大会通过决议，将环境规划署理事会升格为 UNEA。经过会员制改革后，会员国共有 193 个，实现了最大全球代表性。UNEA 已经被 UNEP 定义为全球环境问题的最高决策机制。

2014 年 6 月，第一届 UNEA 在肯尼亚内罗毕的 UNEP 总部召开。潘基文、施泰纳及来自 160 多个国家政府代表参加，讨论了 2015 后的环境保护和发展、非法野生动植物贸易、绿色经济融资等议题，旨在商讨和确定一系列目标和指标，推动联合国千年发展目标的成功实现^[2]。

在利用这一机制的强化过程中，UNEP 得到非洲国家的有力支持。对于东道主国肯尼亚来说，在内罗毕召开联合国环境大会是具有一个里程碑意义的事件^[27]。理事会的普遍会员制体现了“里约+20”会议的精神^[28]。此外，UNEA 不仅确定了环境署的未来工作方向，而且为可持续发展和全球环境议程的制定提供了进一步的制度框架和平台。UNEA 的成果文件表达了渐进发展的意图，并再次强调了其作为全球环境的权威部门，提供全方位的政策指南的重要意义，以及为全球环境议程制定解决方案的作用等内容^[29]。

2016 年 5 月，第二届联合国环境大会明确未来全球环境治理的行动方向，特别是落实《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》目标。这次会议重点审议通过《联合国环境署 2018~2021 中期战略》、《联合国环境署 2018~2019 工作方案》和《第二届联合国环境大会高级别会议成果文件》。

总之，联合国环境大会体现了所有 193 个联合国成员国对环境署管理机构全面和预期的参与^[30]。从宣传文件上看，环境署力图将 UNEA 打造成全球环境政策制定的领导平台^[31]。当然，对

此,一些发展中国家由于面临经济发展与保护环境的双重压力,对 UNEA 的作用持有保留态度。当然,这种态度与 UNEP 升级问题具有相同的根源。

(二) 强化环境与贫困、卫生、安全与资源的关系

2016年5月,埃里克·索尔海姆当选新一任的 UNEP 执行主任^[32]。为落实国际议程,他提出 UNEP 应该更多地协调国家行为体,并将海洋和空气污染、气候变化、冲突、移民和环境之间的关系问题列入 UNEP 的核心治理领域等主张。近年来,通过倡导“综合方式”的关联领域的治理,UNEP 提升了机构的全球重要性。领域间治理要求 UNEP 参与更多的全球治理程序规则和国际合作,全球治理领域间由此产生一种深度的相互依赖性。目前,环境治理已经与贫困、卫生、安全和资源等问题不可分割。

一是推动环境与贫困的关联治理。过去40年间,一系列的地震、干旱、洪水和火山爆发使经济及社会遭受巨大损失^[33]。近年来,国际社会目睹了自然灾害及与全球气候变化相关的极端天气的频繁发生。在2005到2014年的十年间,全球平均每年出现25次重大的热浪,导致每年有7200多人丧生。秘书长减灾特别代表格拉瑟指出全球气候变化正在扩大许多极端天气事件的影响,包括热浪。国际社会应该确保贫穷和弱势人口能够得到早期预警,并采取实际措施确保他们获得水和充足的庇护所,避免受到热浪和强烈日照的影响^[34]。由于可持续发展目标非常重视贫困问题,减贫问题仍然是《2030年可持续发展议程》的核心之一。因此,突出两者的关系,UNEP 可与联合国系统内其他机构协调全球发展政策。

二是推动环境与卫生的关联治理。空气污染目前已成为全世界最大的环境健康杀手,仅在2012年死于空气污染的人数就高达700万^[35]。环境恶化与多种健康问题有关,包括部分癌症、病媒传播的疾病、营养不良、呼吸系统疾病等。全球近四分之一的疾病与死亡是由不健康的生活和工作环境造成的,全球每年有370万死亡病例与户外空气污染有关^[36]。近年来,UNEP 与世界卫生组织(WHO)的合作日益广泛,各种系统内的议程不断重叠,互相借力,共同促进全球治理^[37]。

三是推动环境与安全的关联治理。环境因素经常会引发暴力冲突,导致长期的社会动荡。在过去60年的暴力冲突中,其中至少40%与自然资源有关。气候变化导致自然灾害更加频发,依赖自然资源的低收入经济体受害最严重。当前,环境署在灾难和冲突方面工作的主要政策分为三类:一是评估减少灾难的风险;二是应对气候变化和环境引发的人口迁徙;三是应对国际环境冲突,倡导从冲突到和平建设。UNEP 已经在一些非洲失败国家开展了相关工作^[38]。总之,环境署试图将国际环境合作建构成缓解国家间紧张局势的功能领域。

四是推动环境与粮食、水、能源的关联治理。UNEP 倡导全球粮食生产体系需要改革,减少浪费,增强粮食安全。水资源管理对保障粮食生产、减少旱涝灾害也至关重要。可持续发展目标推动各国政府进一步改革能源政策,提高能源使用效率,鼓励绿色能源的研发与应用,减轻经济对化石燃料的依赖^[39]。

总之,由于环境署在“里约+20”会议上已经获得制定全球系统性环境战略的授权,其在应对领域间治理上的行动更加积极^[9]。这些广泛的活动有效地提高了环境署的能见度和国际环境动员能力。

(三) 环境署渐进发展的广泛影响

“里约+20”会议以来,UNEP 在机构与能力上取得了一些重要进展。环境署已经朝着更加高效、更大影响力的方向发展。环境署秘书处与多边环境条约及这些条约的秘书处互动频繁,影响力得到进一步渗透。联合国大会决议27/2批准设立联合国环境大会,支持加强和升级环境署的作用^[40]。在这种渐进强化中,环境署也形成了广泛的全球影响。

第一,通过议程化国际环境目标,UNEP 强化了与相关联合国机构在相关问题领域上的协调,有利于 UNEP 一直处于全球治理的核心制度之中。联合国环境规划署发布报告认为,可持续发展目标必

须平衡环境、社会和经济三个维度。可持续发展目标的核心是通过保护环境和自然资源来解决紧迫的社会和经济问题，包括消除贫困、改善人类健康、促进和平、提供可持续的水和能源服务等。

第二，UNEP 原有功能得到强化，特别是传播环境知识和分享环境技术的转移，及制定标准与监督执行的功能。UNEP 作为协调性技术机构已经存在了 30 多年，具有管理多边环境协定的经验，因此，在环境目标未来的执行过程中，也将不断发挥重要作用。预计在 2017 年正式发布的《全球环境展望 6》(GEO6) 将以地区性评估为基础，对全球环境进行评估和汇报并展望环境治理。此外，环境署也强化了与全球环境基金 (GEF) 的联系。

第三，UNEP 强化了与非国家环境行为体的合作，推动多种行为体在环境治理中的作用，形成了多种的伙伴关系。在国际环境治理行为体关系上，可持续发展议题也体现了在国际环境治理中多种行为体互动与协调的重要性。UNEP 一直强调利益攸关方的参与^{[41](P473)}。

总之，在此基础上，UNEP 已经提出了在联合国系统内统领环境治理、建立可持续发展议程的法律与制度保障。UNEP 力图维持环境与发展始终在同一个国际进程之中的战略，并在自身定位、规范与制度三个路径上维护了机构发展的空间^[4]。面对可持续发展的国际议程，UNEP 在渐进强化中必定获得更大的国际政治动力和资源。

四、结 语

综上所述，UNEP 通过推动《2030 年议程》和《巴黎协定》等国际议程和启动联合国环境大会和普遍会员制改革，加强了环境署的能力建设^[42]。联合国大会回应了巴西“里约+20 峰会”，成为加强和升级联合国环境署并使其成为全球环境事务权威政府间机构的标志性事件。

同时，世界各国已经重申了在“里约+20”成果文件《我们希望的未来》中做出的加强 UNEP 的国际承诺，为其渐进拓展功能提供了合法性。就目前情况而言，环境署正在试图将自己打造成为全球领先的环境权威，通过制定全球环境议程，促进协调一致地执行可持续发展的环境目标，在联合国系统内成为一个全球环境权威的代言人。与此同时，UNEP 发展需要处理好前文所提到的限制性因素，如机构运营、用工和联合国系统内统筹等问题。

总之，在无法获得类似世界卫生组织的法律地位的情况下，UNEP 采用渐进方式提高了国际影响力。这种方式特别注重联合国环境大会机制和领域间关联性治理。未来，环境署应该根据国际政治的大背景进行渐进的变化，着力在机制的形式、资金和功能上谋求发展^[43]。与此同时，《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》也为 UNEP 的发展提供了历史机遇。UNEP 可借助宏大国际议程与自身能力不匹配的矛盾，获得进一步改革机构和提升能力的国际政治动力。无疑，未来对 UNEP 的改革与升级问题的研究仍然具有十分重要的理论与现实意义^[44]。

参考文献

- [1] UNEP. *Embedding the Environment in Sustainable Development Goals* [EB/OL]. <http://www.unep.org/pdf/embedding-environments-in-SDGs-v2.pdf>, 2013-07-19.
- [2] 联合国. 首届联合国环境大会: 会议时间表 [EB/OL]. http://www.unep.org/chinese/unea/docs/UN-EAcalendar_final.pdf, 2016-10-11.
- [3] United Nations. 改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程 [EB/OL]. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=C, 2015-08-12.
- [4] UNEP. *Environmental Governance: Strengthening Global Governance in an Interconnected World—UNEP 2015 Annual Report* [EB/OL]. <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/10945/retrieve>, 2016-10-11.

- [5] Dimitrov, R. S. Environmental diplomacy[A]. P. G. Harris. *Routledge Handbook of Global Environmental Politics*[C]. London: Routledge, 2014.
- [6] 董亮. 全球气候治理中的科学评估与政治谈判[J]. *世界经济与政治*, 2016, (11).
- [7] Barston, R. P. *Modern Diplomacy*[M]. London: Routledge, 2014.
- [8] [英]帕特莎·波尼, 埃伦·波义尔. 国际法与环境[M]. 那力, 等, 译. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [9] Biermann, F. Curtain down and nothing settled: Global sustainability governance after the Rio + 20 Earth Summit[J]. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 2013, (6).
- [10] Ivanova, M. UNEP in global environmental governance: Design, leadership, location[J]. *Global Environmental Politics*, 2010, (1).
- [11] Jolly, R., L. Emmerij, T. G. Weiss. *UN Ideas That Changed the World*[M]. Bloomington: Indiana University Press, 2009.
- [12] Biermann, F., S. Bauer. Assessing the effectiveness of intergovernmental organizations in international environmental politics[J]. *Global Environmental Change*, 2004, (2).
- [13] UNEP. 资金缺口[EB/OL]. <http://www.unep.org/about/funding/>, 2016-10-11.
- [14] [美]保罗·肯尼迪. 联合国过去与未来[M]. 海口: 海南出版社, 2009.
- [15] 董亮. 国际环境政治研究的变迁及其根源[J]. *教学与研究*, 2016, (5).
- [16] 联合国. 二十一世纪议程[R]. <http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>, 2016-10-11.
- [17] 刘国智. 联合国环境规划署改革与法国倡议的联合国环境组织问题初探[J]. *环境保护*, 2005, (8).
- [18] UNCS. *The Future We Want*[EB/OL]. http://www.uncsd2012.org/content/documents/774futurewewan_t_english.pdf, 2012-01-01.
- [19] 联合国环境署. 测量进步: 环境目标与差距[R]. http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Measuring_Progress_ch.pdf, 2016-10-01.
- [20] OWG. *OWG proposal for SDGs*[EB/OL]. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>, 2016-10-11.
- [21] United Nations. *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*[EB/OL]. <http://www.un.org/>, 2015-07-27.
- [22] UNEP. *A Victory for the Climate in Paris—UNEP 2015 Annual Report*[EB/OL]. <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/11122/retrieve>, 2016-10-11.
- [23] 董亮, 张海滨. IPCC 如何影响国际气候谈判: 一种基于认知共同体理论的分析[J]. *世界经济与政治*, 2014, (8).
- [24] UNEP. *Designing the Agenda: UNEP's Role*[EB/OL]. <http://www.unep.org/post2015/DesigningtheAgenda/tabid/133346/Default.aspx>, 2016-10-11.
- [25] [美]丽萨·马丁, 贝思·西蒙斯. 国际制度[M]. 黄仁伟, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [26] [美]何塞·阿尔瓦雷斯. 作为造法者的国际组织[M]. 蔡从燕, 等, 译. 北京: 法律出版社, 2011.
- [27] UNEP. *First UN Environment Assembly in Nairobi Heralds New Era in Global Efforts to Address Environmental Sustainability*[EB/OL]. <http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2788&ArticleID=10868>, 2014-05-29.
- [28] 联合国. 我们希望的将来[R]. 联合国大会第六十六届会议, 2012.
- [29] UNEP. 历史性的联合国环境大会共通过 16 项决议, 应对空气污染等环境问题[EB/OL]. <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2791&ArticleID=10931&l=zh>, 2014-07-28.
- [30] Twenty-seventh Session of the UN Environment Programme (UNEP). *Governing Council/Global Ministerial Environment Forum (GC27/GMEF)*[EB/OL]. <http://www.iisd.ca/unepgc/27unepgc/>, 2013-02-22.
- [31] UNEP. *United Nations Environment Assembly: Parliament of the Environment UNEA2*[EB/OL]. ht-

- tps://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/11276/retrieve,2016-10-11.
- [32] UNEP. *Former Norwegian Minister Erik Solheim Takes Reins at UN Environment Programme*[EB/OL]. <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?l=en&DocumentID=27076&ArticleID=36222>, 2016-07-27.
- [33] 联合国. 联合国与减灾[EB/OL]. <http://www.un.org/zh/humanitarian/disaster/>, 2016-10-11.
- [34] 联合国. 气候变化推升气温[EB/OL]. <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=26570>, 2016-07-28.
- [35] 新华网. 联合国环境署发布年鉴, 回顾十年来十大环境问题[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2014-06/24/c_1111276985.htm, 2014-06-24.
- [36] UNEP. 历史性的联合国环境大会共通过 16 项决议: 应对空气污染等环境问题[EB/OL]. <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2791&ArticleID=10931&l=zh>, 2014-06-28.
- [37] 董亮, 张海滨. 全球环境与卫生的关联性: 政策响应与制度构建[J]. *中国卫生政策研究*, 2015, (7).
- [38] UNEP. 灾难与冲突[EB/OL]. <http://www.unep.org/chinese/conflictsanddisasters/>, 2016-10-11.
- [39] 联合国环境大会重点议题: 可持续发展目标[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/energy/2014-06/24/c_126663969.htm, 2014-06-24.
- [40] UNEP. *Change of the Designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme*[EB/OL]. http://www.unep.org/pdf/environment_assembly_draft_resolution_A67_784.pdf, 2013-03-07.
- [41] UNEP. *5th Global Environment Outlook (GEO-5)*[R]. UNEP, 2012.
- [42] UNEP. 联合国大会批准设立联合国环境大会, 支持加强和升级环境署的作用[EB/OL]. <http://www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2711&ArticleID=9441&l=zh>, 2013-03-14.
- [43] Ivanova, M. Institutional design and UNEP reform: Historical insights on form, function and financing[J]. *International Affairs*, 2012, (3).
- [44] 董亮. 2030 年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响[J]. *中国人口·资源与环境*, 2016, (1).

How Does the UNEP Utilize Incremental Strengthening ?

DONG Liang

Abstract: The United Nations Environment Program (UNEP) is the world's leading authority on environmental governance and plays an important role in organization of multilateral environmental conferences, promotion of international environmental agreements and sharing of environmental information. With UNEP's promotion a number of environmental objectives are included in 2030 Sustainable Development Agenda. In the absence of a direct upgrade, UNEP has taken a self-reinforcing path in recent years through the political consensus formed by the outcome of "Rio +20" to advance incremental strengthening and enhance institutional capacity. However, the asymmetry in the gap between the international agenda and UNEP's capacity has also aroused new interest in the reform and strengthening of the international community.

Key words: 2030 SDGs; UNEP; global environmental governance; incremental strengthening; international organization

(责任编辑 朱 蓓)