

制度研究

阿拉伯国家环境治理与可持续发展的制度因素*

徐婷 徐美丽

摘 要: 过去 30 年,阿拉伯国家环境治理和可持续发展取得了重大的成就,主要体现在国家环境战略和相关行动计划的制订、新环境机构的建立、支持环境政策的法律和法规的颁布以及多边和区域环境协定的批准等方面。以 1992 年联合国环境与可持续发展大会和 2002 年世界环境峰会的筹备工作为契机,阿拉伯国家开启了筹建区域性环境治理平台,并开始了可持续发展评估的进程,阿拉伯环境部长理事会和阿拉伯环境与发展联合委员会都为实现区域性可持续发展协调行动作出了重要努力。

关键词: 阿拉伯国家; 环境治理; 可持续发展; 国际制度

作者简介: 徐婷,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院 2007 级博士研究生(上海 200083);

徐美丽,青岛建设集团零零一工程有限公司总会计师(山东青岛 266001)。

文章编号: 1673-5161(2010)05-0041-08

中图分类号: X321

文献标识码: A

* 本文属上海外国语大学研究生科研基金项目“八国集团的全球气候治理”的成果,并受上海外国语大学“211 工程”三期“碳排放权交易机制及其在中国实施的可行性研究”的资助。

从 20 世纪八十年代后期开始,尤其是 1992 年联合国环境与发展大会后,环境问题迅速成为当今国际社会普遍关心的问题。由于中东地区位于热带与温带,大部分处在热带沙漠气候之中而干旱少雨,水资源奇缺。同时作为世界上最大的石油库,随着大规模的工业化、石油开采和经济发展,中东的环境破坏和资源争端日渐突出^[1],环境和可持续发展问题已成为中东国家普遍面临的重大挑战。海湾战争造成石油设施和油轮泄漏,形成海洋大面积污染,直接危及该地区海洋鱼类的生存。气候条件的异常变化还可能进一步加重中东地区的干旱程度,从而加快土壤的退化。^[2]为应对环境问题,阿拉伯各国在国家 and 地区层面都采取了积极的措施。

在国家层面,过去 30 年阿拉伯国家的环境治理取得了重大进展,体现在国家环境战略和相关行动计划的制订、多边和区域环境协定的批准、支持环境政策的法律和法规的颁布以及新环境机构的建立,在管理空气、水等自然资源、确定各行业特别是工业和农业存在的环境问题上取得了巨大改进,但新建立的制度框架仍不足以对可持续发展进行有效管理,环境、经济和社会综合政策的制定和实施尚未取得突破性进展。在地区层面,区域性环境与可持续发展制度得以建立。特别是以 1992 年联合国环境与发展大会和 2002 年世界环境峰会的筹备工作为契机,阿拉伯国家开启了筹备和建立区域性环境治理平台和开展可持续发展评估的进程。1987 年由阿盟成立的阿拉伯环境部长理事会(Council of Arab Ministers Responsible for the Environment, CAMRE)是阿拉伯区域性环境治理的分水岭,是阿拉伯国家为解决地区性环境问题建立的第一个政治平台。阿拉伯环境与发展联合委员会(Joint Committee on Environment and Development in the Arab Region,

JCEDAR) 着重于环境与发展之间的联系, 同样也是重要的里程碑事件。

一、阿拉伯各国环境治理与可持续发展的制度建设

(一) 阿拉伯各国环境制度框架的演变

阿拉伯各国的可持续发展以改善公众健康和环境管理为目标, 并在这一理念的指导下进行环境制度建设。过去 30 年阿拉伯国家主要公共部门在环境问题上进行了众多的跨部门合作和制度建设。理解现有制度安排的历史发展能够更好地理解可持续发展治理背景下建立的各种制度安排。更重要的是, 这一发展历史揭示了阿拉伯各国政府在应对不断变化的环境需求和可持续发展优先领域中表现出的灵活性, 同时也表明只要有充分的激励, 阿拉伯地区能够重组并强化现有的制度框架实现可持续发展的目标。纵观阿拉伯各国环境制度建立的历程, 大致经历了三个主要的结构调整时期:

第一阶段(1960~1980 年), 从地方转移到国家层面。在奥斯曼帝国和随后的法国和英国委任统治时期, 自然资源作为经济和收入的主要来源一直处于集中化管理之下, 而环境事务则主要由地方负责。从国家独立到国家治理结构趋向稳固的最初阶段, 地方和社区继续负责环境事务。随着联合国人类环境会议的召开和“斯德哥尔摩宣言”及行动计划的出台, 阿拉伯国家建立负责环境事务国家机构的呼声越来越高, 要求在确保环境质量的前提下规划、管理和控制国家环境资源^[3], 这为阿拉伯各国建立国家环保机构铺平了道路。由于最初环境问题属于公共健康问题, 环境责任最早由卫生部下设的环保卫生部门负责, 其主要职责包括管理水质、空气质量、噪音污染、放射性废物、食品中农药残留以及职业健康等问题。中东主要国家在初始阶段大都倾向于建立环境委员会或环境理事会而不是环境部, 环境保护理事会通常跨部委, 解决包括饮用水质量到野生动物保护的各种环境问题。直到 20 世纪九十年代卫生部一直是跨部委环境理事会和委员会的主导者。越来越多的环境服务和基础设施建设需求对环境进行集中管理, 根据国家发展计划, 环境理事会对环境事务实行自上而下的管理, 地方在应对环境问题中的作用越来越小。然而, 自然资源仍然处于环境管理的范畴之外; 国家部委主要负责管理消费, 如石油、渔业、农业和土地使用规划等, 自然资源的保护则不属于他们的管辖范围。然而, 保护地区自然资源也取得了一些显著的成果, 如 1966 年在约旦成立的“皇家自然保护协会”明确将自然和野生动物保护列为主要目标。阿拉伯国家还参加了各种与自然资源管理相关的科学项目, 包括联合国教科文组织 1950~1960 年开展的“干旱区域项目”(Arid Zone Program) 及国际科学联盟理事会(International Council of Scientific Unions) 1962~1968 年间的“国际生物项目”(International Biological Program)。与此同时, 约旦和沙特的非政府组织保护国家自然资源的公共责任得到认可, 这为环境保护公私伙伴关系和中东地区公众参与环境治理提供了成功的典范并产生了持久的影响。尽管已经付出了诸多努力, 环境和自然资源保护理念的滞后及国家内部制度安排妨碍了阿拉伯国家环境治理综合性思维和可持续发展的进程。

第二阶段(20 世纪九十年代), 广泛建立了阿拉伯国家的环境机构。随着联合国可持续发展委员会的建立, 中东地区的环境治理取得了重要的发展。这也归因于新的理念框架从环境管理扩展到环境与发展的关系。传统上属于社会经济事务部门管辖范围下的问题开始成为环境机构的任务。国家广泛关注的灌溉与水质, 工业、市政和固体废物管理, 健康与饮用水质量, 规划与分区, 环境评价、教育及贸易等跨行业问题都需要环境部门的参与解决。这扩展了环境机构问题领域、拓展了管理的责任, 也不可避免地导致制度管辖权的重叠。应对的首要措施是加强阿拉伯国家环境部门的能力, 使其能够应对新的责任。在 20 世纪九十年代早期, 除伊拉克、沙特和叙利亚外, 中东大多数国家的环境制度框架都发生了改变。阿尔及利亚、巴林(1995 年)、埃及(1994 年)、约旦(2003 年)、黎巴嫩(1993 年)、阿曼(1991 年)、巴勒斯坦(1996 年)、卡塔尔(1995

年)、苏丹和突尼斯(1991年)分别建立了独立或共同处理环境问题的环境部。此外,埃及(1994年)、约旦(1995年)、科威特(1995年)、巴勒斯坦(1996年)和阿联酋(1993年)建立或重组成立了新的环保机构。^[4]1992年,也门在内战结束后成立了环境理事会。然而这些努力所形成的新环境框架仍不足以从跨部门的角度解决日益扩大的环境问题。为了促进各部委和政府机构之间的协调,在联合国环境与发展大会方针的指导下,大多数阿拉伯国家建立了某种形式的国家可持续发展委员会,并为2002年的世界环境峰会做准备。在此情况下,黎巴嫩建立了跨部门的可持续发展委员会,叙利亚成立了21世纪议程协商委员会。巴林、埃及、约旦、沙特、突尼斯和也门相继成立了类似的委员会。这些委员会通常包括负责经济、环境、外交事务等各部委的代表及来自市民社会的专家。然而,这些机构往往是特设的,仅为了报告的需要或为了筹备国际会议。鉴于中东地区国家可持续发展委员会的功能有限,这些委员会没有能力和授权协调或实施可持续发展政策,往往只能作为一个咨询部门。虽然中东国家的可持续发展政策常常以国家可持续发展委员会专家编写的报告建议为基础,但以目前的能力可持续发展委员会并不能作为公共咨询或部门间政策协调的常设机构。

第三阶段(21世纪以来),反思制度性安排。世界可持续发展峰会的筹备工作促进了对可持续发展制度框架的重新思考。自1997年以来国家层面发生了一些变化,特别是国家可持续发展委员会重新恢复了活力,主要体现在:埃及和沙特在国家部委内设立了环保部门;约旦建立了环境部;阿曼将区域城市和环境部的职责范围扩展到水资源管理等重要问题;巴勒斯坦迫于政治需要将环境部转变为以环境质量为重点的权威部门;突尼斯整合并设立了农业、环境和水资源部。

(二) 阿拉伯国家环境治理机构的共同职责

尽管可持续发展的议题范围日益扩大,但阿拉伯地区各国环境机构的任务仍保持不变。通常阿拉伯国家的环境机构职责包括:规划和协调有关政策;制定环境法规和标准;评估、监测和检查各级环境部门;促进多边协定的环境考虑;提高环境意识、推动环境教育。阿拉伯地区各国环境机构以促进可持续发展为主要目标,环境保护机构通常需要与外交部门密切合作,报告其主要活动和谈判立场。此外,在划拨可持续发展具体活动经费方面,阿拉伯国家的规划部也参与其中,其可持续发展的制度框架在很大程度上依赖于与传统部委相关联的环境制度结构和实力。

(三) 阿拉伯国家环境治理体制模式

过去30年,阿拉伯地区存在六种环境制度类型:第一,约旦、黎巴嫩和叙利亚建立了有自治权的环境部,摩洛哥也曾设立过这种环境部。这些国家的环境部拥有自主权,有自己的技术人员、预算分配和实施行动的授权。虽然在法律上这些部委与其他部委拥有相同的地位,但在实践中,相对于经济和社会事务部他们往往在政治上比较软弱;第二,阿尔及利亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、苏丹、突尼斯和也门分别建立了联合环境部,巴林之前也是。这些联合部门赋予部长在环境和一两个与之相关部委的共同责任:在巴林,国家和地方的环境问题相联系使城市与环境事务相互合作并组合成统一的环境事务部;在阿曼,水资源管理被纳入到环境部的职责;在突尼斯,农业、水资源和环境被合并成一个部;在苏丹和也门,旅游业与环境最初也被整合在同一部门,此后苏丹将环境与卫生部相结合,也门在2003年5月成立了水资源与环境联合部;第三,独立的环保机构或委员会,与环境部长或部长理事会相联系,例如巴林、埃及和巴勒斯坦。在有些情况下,独立的环境机构受跨部门的理事会领导,这样能够将专家和非政府组织代表纳入其中,如埃及;第四,部委内部的环境主管部门,如沙特的环境主管部门是其他部委下设的机构或部门。在沙特,环保机构气象研究的职责隶属于国防和航空部的职权范围。卡塔尔也曾是如此,20世纪九十年代在卡塔尔环境问题隶属于城市事务与农业部,直到2000年成立了环境理事会;第五,设有秘书处的部长级环境理事会,如卡塔尔和阿联酋。环境理事会是跨部的机构,拥有技术秘书处执行理事会的具体决定。在阿联酋,联邦环境理事会在很大程度上依赖全国环境机构对实施方案的

支持；第六，由副首相领导的跨部委环境委员会，例如科威特。该模型使政府高层政要担任环境委员会主席，推动环境议程的开展。这使环境管理机构能够冲破部门政治的束缚。

就加强可持续发展来说，目前科威特模式的前景较好。在科威特，环境委员会受副总理领导，成员包括与环境问题直接相关的五个部委的部长、其他部委的副部长和环境机构的执行主任。委员会每6个月举行一次会议，对环境机构进行政策授权。此外，委员会中各部委代表负责执行委员会的决策和政策协调支持，促进各机构间的互补。科威特的这种做法考虑到以下几个增强环境机构的重要因素，包括政治影响力、领导力和各部委之间的协调。但是，由于环境理事会在很大程度上仅作为一个咨询机构，科威特的环保机关在执法方面的能力有限。此外，由于环境执法涉及多个职能部委，因此仍非常薄弱。同时，环境理事会各成员之间往往还会出现权力政治破坏环境权威的有效性。

（四）阿拉伯国家可持续发展治理制度的共同特征

尽管阿拉伯国家环境治理的形式和制度不同，但在制订有效的可持续发展制度时需要充分考虑大多数阿拉伯国家的共同特点，而不是简单地将世界其他地区的模式引入，它们可能并不适合阿拉伯各国和中东地区的情况。阿拉伯本土的可持续发展治理模式具有以下共同特征：第一，强有力的国家领导。通常阿拉伯各国政府拥有强有力的领导者，他们在确定国家政策方向和优先事项上发挥重要作用。王国、苏丹国、酋长国以及总统多个任期是阿拉伯国家的主要形式，这保证了决策执行的连贯性和领导的一致性。只要国家领导者履行政治承诺，致力于实现既定政策，这种政权结构能够推动并实施长期政策；第二，集中治理、分权非常有限。阿拉伯各国决策非常集中。只有阿联酋实行联邦制政府，除了国防和外交政策问题，每个酋长国在大多数领域拥有自主权。在其他阿拉伯国家，城市一般通过国家治理结构例如内政部进行管理。市政部门很少有权筹集资金，其预算多由国家分配。城市税收通常要先上交国家预算，然后重新分配到地方政府。缺少分权限制了地方政府根据21世纪议程和相关行动计划制定或实施地方战略的能力，阻碍了他们在国家政策框架以外运用经济手段影响地方行为的能力。虽然一些国家进行了地方化治理的努力（例如埃及），中央化仍然是实施地方可持续发展举措的重大障碍；第三，自上而下的政治文化和有限的公共问责制。阿拉伯国家自上而下的政治文化使环境管理和决策方法限制了环境部门对公众需求的关切，特别是公众与政府利益相悖时，决策过程中公众参与和自下而上协商方式仍非常有限，这导致公众利益相关者与政府机构之间的沟通严重脱节。这并不是阿拉伯国家独有的问题，但大多数阿拉伯国家自上而下的政治文化极大限制了公众对政府行动的问责制。

（五）环境机构的成果和制约因素

在过去10年中，大多数阿拉伯国家的环境机构得到加强并极大地改善了环境管理水平，取得的主要成效包括：1.制定环境法规、规章和标准；2.提高了制定环境战略和行动计划能力；3.通过地理信息系统和其他信息工具的使用，提高了数据收集、监督投资和培训的技术能力；4.提高了环境意识和环境教育水平；5.对气候变化和生物多样性等全球性环境问题有了更深入的了解。但这些改进仍然停留在环境管理领域，还不是全面的可持续发展。尽管环境管理的制度性框架不同，阿拉伯国家环境机构面临着共同的挑战：

第一，阿拉伯国家环境机构大部分都是新近成立或通过各种形式的改组和重组而建立，而经济部、贸易部和自然资源部在独立后早已建立，阻碍了他们制度化和建立强有力的政策网络的能力。同时，由于机构管辖权的重叠导致较晚成立的环境机构与业已存在、政治影响力较大的农业部、工业部、市政和水资源部之间的摩擦，进而导致政策冲突、项目重叠、效率低下等问题，在缺少政策协调和互补的制度框架下这些挑战很难克服。尽管政府能够建立新的制度框架，但改革却受到各级官僚的阻碍，他们规避风险、害怕提高工作开放性和透明度对自身既得利益的损害。因此，各部门却总是想方设法维持旧的管理模式，制度变革的阻力相对较大。

第二，有限的制度性授权通常使环境机构缺少立法、执法或批准权。根据定义环保机构的责

任就是解决环境问题，没有解决贫困、贸易、教育和资源等跨领域问题的授权；大型政治经济发展项目和海湾地区石油公司等活动远远超出了环保部门法律管辖权之外。大部分海湾石油公司履行其西方国家母公司的环境政策，其环境记录往往令人不甚满意。权力政治使环境机构在管理石油、矿产、水资源和渔业等自然资源时成为经济和社会事务部的辅助部门；作为咨询或协调者的作用相对较小，限制了环境机构制定和执行政策或方案的能力；相对于经济和贸易事务部，环保部创造收入的能力有限，环保部很少有权收取许可费或使用其他经济手段增加国家收入或机构预算，有限的预算制约了环保部门执行政策、监督履行和技术开发的能力，大大限制了环保部在决策过程中的影响力。

当前环境管理及相关的制度安排还不能实现综合性、参与性的可持续发展部分原因在于对环境管理和可持续发展的目的和功能理解不同，因此认识到可持续发展不是某个组织而是所有组织和利益攸关方的责任尤为重要。阿拉伯国家的环境规划和环境政策以部门为基础，而可持续发展涉及贫困、卫生、贸易和教育等议题的复杂关系，远远超出了改善环境管理的范畴，需要涵盖社会经济环境政策规划、防治污染、执行监督、公众参与的适当模式和综合性方法，具备更广泛、跨部门的眼光和以过程为导向的战略性参与。自20世纪九十年代以来，以国家可持续发展机构的建立为基础，各会员国开始着手实施联合国秘书处建立区域机制的提议并开始了机构改组和强化的进程，只有植根于国家环境机构的区域性机制才能有效。2002年在阿盟推动下提出的“阿拉伯可持续发展倡议”正是这一进程开始的重要标志。地方和国家环境机构是地区和全球合作链的开始，区域性制度的成败取决于阿拉伯国家扎根于国家环境机构的环境承诺。

二、阿拉伯区域性环境治理与可持续发展的制度框架

以1992年联合国环境与可持续发展大会和2002年世界环境峰会的筹备工作为契机，阿拉伯国家开启了筹备和建立区域性环境治理平台和开展可持续发展评估的进程。阿拉伯区域环境与可持续发展基本上形成了依赖区域性行动计划和制度化机制等协调手段综合运用、与优先事项有机衔接的基本制度框架。

（一）区域性可持续发展行动计划

阿拉伯可持续发展倡议被认为是充分利用阿拉伯国家、地区组织和国际组织可用资源的框架性安排，确定了各国一致赞同的区域性核心问题。倡议在2001年10月25日开罗会议可持续发展部长宣言的基础上提出：“阿盟需要采用综合的区域性方法，依靠阿拉伯环境部长理事会(CAMRE)和其他专业化的部级委员会，与国际组织、地区性组织和阿拉伯各国密切合作，以应对阿拉伯地区面临的环境挑战、实现地区性可持续发展为主要目标。”^[5]倡议确认了阿拉伯国家执行21世纪议程和千年发展目标以及世界可持续发展峰会的成果，充分考虑“共同但有区别的责任”原则，提出在全球化及其影响日益加深的情况下加强可持续发展、建立环境保护和可持续发展融资机制。阿拉伯可持续发展倡议把自然资源管理及生产和消费模式列为两项关键的优先事项，同时顾及和平与安全体制，减轻贫困，人口与卫生、教育、科研及技术转让，全球化、贸易和投资等领域的工作，并提出充分尊重和考虑阿拉伯国家可持续发展宣言¹和国际、地区性会议达成的协议²。在实施过程中与阿拉伯地区组织合作优先考虑水资源综合管理项目、土地退化和防治荒漠化项目、沿海地区和海洋资源综合管理项目三个领域并从2002年10月底将其纳入区域性机制。^[6]但由于倡

① 阿拉伯各国可持续发展宣言主要包括：2002年吉达伊斯兰环境宣言、2001年阿布扎比阿拉伯环境行动宣言、2001年阿曼环境与可持续发展宣言、2002年阿布扎比农业发展和防治荒漠化宣言、2002年可持续发展伊斯兰议程框架、2001年安曼环境与可持续发展国际论坛。

② 有关国际和区域会议和专题讨论会的结果包括：2002年迪拜干旱地区水资源综合管理宣言、2002年阿曼水道开发与管理国际会议的马斯喀特宣言。

议以宣言的形式提出，因此有必要制定更加具体有效的实施战略和行动计划。各成员国需要协调一致，确定区域性可持续发展目标及其实施机制。

（二）区域性制度框架

过去30年阿拉伯地区新的环境机构相继建立，20世纪六七十年代以阿拉伯区域经济和社会组织的建立并负责处理环境问题为主要特点，七八十年代一些区域环境机构和环境理事会陆续成立（见表一），其中包括1987年阿盟环境部长理事会，专门负责处理该地区的环境问题。为阿拉伯环境合作的发展建立了积极框架，确定了阿拉伯地区主要环境问题及设计优先行动计划。1992年里约首脑会议后，理事会通过了一项重要文件，确定了阿拉伯可持续发展的行动原则。这一文件曾充当了阿拉伯国家环境保护工作基本法律的作用。它涉及以下诸多问题：防治荒漠化和增加绿地、控制工业污染、环境教育和信息、海洋环境、开发水资源，环境管理的制度规定、环境信息网络、生物多样性和保护文化遗产不受污染。理事会将防治荒漠化、工业污染、环境教育和信息的传播作为优先考虑的领域。^[7]

20世纪九十年代，两个以环境与发展为重点的机构相继建立：“阿拉伯和欧洲环境与发展中心”（CEDARE）和“阿拉伯环境与发展联合委员会”（JCEDAR），前者属于非政府性的智库，后者则是在阿盟主持下成立的部际委员会，作为阿拉伯环境部长理事会的咨询委员会，为联合国西亚经济社会委员会（UNESCWA）和联合国环境规划署等机构提供咨询。阿拉伯和欧洲环境与发展中心的主要功能是支持国家、次区域和区域性层次可持续发展倡议，积极本地区国际公约和协议执行。阿拉伯环境与发展联合委员会由阿拉伯各国环境事务主管机构负责人、非政府组织、私营企业和区域组织组成，其秘书处包括联合国环境署西亚区办事处和阿拉伯环境部长理事会技术秘书处。在阿拉伯国家联盟框架下，阿拉伯环境部长理事会和阿拉伯环境与发展联合委员会都努力为可持续发展建立协调平台。

2000年12月，联合国大会发起了一项对里约地球首脑会议10年实施进展的回顾，强调了阿拉伯国家区域协调的必要性。在此背景下，2001年成立了筹备世界可持续发展峰会联合秘书处，负责可持续发展世界首脑会议的区域性筹备工作。联合秘书处成功地举办了一系列区域性活动包括：知名人士专题圆桌会议；由非政府组织、行业代表、议会成员和区域利益相关者组成的区域性论坛；2001年10月24~25日在开罗召开了西亚区域筹备会议^[8]；2002年在开罗召开了非洲部长级环境会议和阿拉伯环境部长理事会会议并发表关于可持续发展的联合宣言（Joint AMCEN/CAMRE Declaration on Sustainable Development）。此外，2002年约翰内斯堡首脑会议前夕，联合秘书处和阿盟合作建立阿拉伯区域可持续发展项目。

2002年10月开罗会议期间，筹备世界可持续发展峰会联合秘书处达成重要协议，建立能够完善并充分利用现有区域性机构的地区制度框架。各国普遍认为建立有效区域机制的重要前提是各成员国建立一定形式的可持续发展国家委员会。此外，随着各国可持续发展委员会的建立，由各环境部门任命可持续发展协调员（通常是环境部门负责人）通过现存的区域性平台实现以下两个目的：1. 作为可持续发展的组成部分解决环境问题；2. 协调区域可持续发展活动，适当平衡社会、经济和环境各个方面。执行阿拉伯倡议的区域政策需要建立工作组，以跨部门的综合性方法解决各优先领域的问题。

阿拉伯国家环境部长理事会第十五次会议2003年12月8~9日在开罗举行。会议审查了环境署在该区域的活动，包括关于巴勒斯坦和伊拉克环境现状的案头报告的编制工作、阿拉伯可持续发展倡议的执行情况、全球部长级环境论坛第八届特别会议和可持续发展委员会第12次会议的筹备工作以及联合合作方案的其他主要内容。^[9]

中东可持续发展区域性组织的建立（表一）^[10]

1. 区域、经济和社会发展机构（20世纪七十年代到20世纪九十年代）
1970年阿拉伯卫生部长联盟理事会；1972年阿拉伯规划研究所；1973年伊斯兰开发银行（1973年成立，1975年开始运作）；1974年阿拉伯经济和社会发展基金（1968年成立，1974年开始运作）；1973年西亚经济委员会（1985年解散并成立联合国西亚经济社会委员会）
2. 区域环境机构的发展（20世纪七十年代到20世纪九十年代）
1971年阿拉伯干旱地带和旱地研究中心；1975年地中海行动计划；1977年国际干旱地区农业研究中心；1978年海洋环境保护区域组织；1984年巴林研究中心；1985年联合国西亚经济和社会委员会；1987年阿拉伯国家环境部长理事会；1996年中东海水淡化研究中心；1996年人与环境事务中心；1996年红海和亚丁湾环境保护区域组织
3. 区域可持续发展机构逐渐形成（20世纪九十年代至今）
1992年阿拉伯地区和欧洲环境与发展中心（1992年环境部长理事会提议建立，1993年启用）；1993年阿拉伯区域环境与发展联合委员会；1996年水、环境与健康国际网络；2001年筹备世界可持续发展峰会联合秘书处及后续行动

（三）区域框架内实现可持续发展的不足

第一，由于国家层面协调跨行业和跨部委的可持续发展政策存在相当大的困难，这些机构在促进区域可持续发展的作用还非常有限。截至目前阿拉伯地区尚未建立起跨部门可持续发展的区域性制度安排。然而，由于其授权仅限于环境事务及其成员国资格的限制，使他们无法成为有效协商和发布可持续发展地区政策的跨行业制度性机制；第二，由于缺少资金和政治决策权，环境部长理事会的工作仅限于宣言。联合国环境署在第一阶段提供一半的资金，其余由成员国提供并最终承担全部资金。但在实践中，理事会未能找到任何持续的来自阿拉伯国家的基金，其固定预算只有由环境署提供的有限资金，几乎不够秘书处和一些研究方面的开支；第三，阿拉伯环境与发展联合委员会在推动阿拉伯地区可持续发展议程上的成效有限。阿拉伯环境与发展联合委员会虽然是一个地区性部际机构，但从操作层面看，只有各国环境部门官员参与其进程。同时它只是阿拉伯环境部长理事会的咨询委员会，这大大减弱了它在可持续发展问题上联络非环境部长的能力。因此，当前阿拉伯区域环境机构不能从跨行业的角度充分完成支持区域性可持续发展的任务。

三、结论

综上所述，过去 30 年阿拉伯国家和区域性环境治理与可持续发展取得了重大进展。国家层面以环境战略和相关行动计划的制订、多边和区域环境协定的批准、支持环境政策的法律和法规的颁布以及新环境机构的建立为主要特点，区域层次形成了以阿拉伯环境部长理事会为核心、以阿拉伯环境与发展联合委员会及阿拉伯地区和欧洲环境中心为依托的区域性环境与可持续发展机制，在国家和地区两个层次为环境与可持续发展提供了制度保证和政策支持。但阿拉伯地区的环境治理和可持续发展仍存在着一系列的挑战和制约，包括对可持续发展达成一致的定义和理解；建立清晰简明的政治纲领，确定可持续发展的具体目标和优先行动，采取实现可持续发展的综合办法，在保证环境优先的同时解决经济和社会问题。由于相对较晚成立或重建，有限的预算、制度授权和创造收入的能力，作为咨询者或协调者的作用相对较小以及制度管辖权的相互重叠和权力政治，阿拉伯国家的环境组织在政治上通常缺乏执行力，国家层面不同行业和部门间可持续发展政策的协调困难。现存的制度框架仍然无法充分应对国家和区域性可持续发展中逐渐拓展的跨部门环境议题。制度滞后已成为实现阿拉伯地区可持续发展有效治理的主要挑战。因此，需要突破目前缺乏具体实施机制、资金预算和充分授权的现状，利用国家、区域性组织特别是联合国环

境规划署的相关资源，促进阿拉伯地区的环境与可持续发展。

[参考文献]

- [1] Badr-el-din A. Ibrahim. Economic Co-operation in the Gulf: Issues in the Economies of the Arab Gulf Cooperation Council States [M]. London: Routledge, 2007.
- [2] M. A. Mohammed. Shriadah. Impacts of An Oil Spill on the Marine Environment of the United Arab Emirates Along the Gulf of Oman[J]. Marine Pollution Bulletin, 1998, 36 (11).
- [3] Principle 17 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment[EB/OL]. [2009-06-23] <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.
- [4] Osman Mirghani Mohamed Ali. Policy and Institutional Reforms for an Effective EIA System in Sudan[J]. Journal of Environmental Assessment Policy & Management, 2007, 9 (1).
- [5] The Sustainable Development Initiative in the Arab Region [EB/OL]. [2009-06-23]. http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/activities_initiate/101202_sd_initiative_arab_region.pdf.
- [6] Statement by Mrs. Fatma Salah Al Din Al Mallah, Director of the Department of Environment and Sustainable Development, The League of Arab States, at the World Summit for Sustainable Development Johannesburg, South Africa [EB/OL]. [2002-08-30]. <http://www.un.org/events/wssd/statements/lastatesE.htm>.
- [7] Najib Saab. Environment: A Second Class Ministry, Environment Development [J]. 1999, 4 (18).
- [8] United Nations ESCWA. World Summit on Sustainable Development Assessment Report for the ESCWA Region, New York, 2002, E/ESCWA/ENR/2002/19 [EB/OL]. [2009-06-23]. <http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/ENR-02-19-Sum.pdf>.
- [9] 全球部长级环境论坛第八届特别会议成果及执行主任报告[EB/OL]. [2004-03-30]. www.unep.org/GC/GCSS-VIII/K0363961.c.doc.
- [10] United Nations. Governance for Sustainable Development in the Arab Region: Institutions and Instruments for Moving Beyond an Environmental Management Culture, GENERAL E/ESCWA/SDPD/2003/8[EB/OL]. [2009-06-23]. <http://www.escwa.un.org/information/pubdetails.asp?division=sdpd>.

The Institutional Factors of Arab Environmental Governance and Sustainable Development

XU Ting & XU Meili

Abstract During the past thirty years, the environmental governance and sustainable development in Arab region have achieved great success. It is manifested by the formulation of national environmental strategies and related plans of action, the ratification of multilateral and regional environmental agreements, the enactment of a number of environmental laws and regulations as well as the establishment of new environmental institutions. Preparations for United Nations Conference on Environment and Sustainable Development in 1992 and for World Summit on Sustainable Development in 2002 stimulate the establishment of regional environmental governance platform and the implementation of sustainable development assessment process. Council of Arab Ministers Responsible for the Environment and Joint Committee on Environment and Development in the Arab Region are the important efforts to achieve regional environmental governance and sustainable development.

Key Words Arab Countries; Environment Governance; Sustainable Development; International Institution
(责任编辑: 钮松)