



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/19
28 March 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第三届会议

1995年4月11日至28日

临时议程* 项目3

关于《21世纪议程》实施进度的一般性
讨论,集中于《21世纪议程》的跨部门组成部分
和可持续能力的关键因素

将环境与发展编入决策过程

秘书长的报告

提 要

《21世纪议程》第8章“将环境与发展纳入决策过程”覆盖四个互相关连的问题:(a)将环境与发展问题纳入政策、规划和管理各级进程;(b)制订有效的法律和规章框架;(c)有效利用经济手段以及市场和其他奖励措施;(d)建立综合环境 and 经济核算制度。

本报告审议了促进可持续发展的国家战略,这是把所有这些问题综合全面地加以讨论的一个办法。此外,又讨论了如何连结经济、社会、环境和体制等变数的方法学问题。有关建议见第21至24段。

* E/CN.17/1995/1。

导言

1. 本报告是委员会收到的一份背景文件的提要,它反映了《21世纪议程》¹第8章“将环境与发展纳入决策过程”所提出的主要问题,并最后列出各项建议供委员会审议。

2. 应注意的是,《21世纪议程》第8章中所列各项活动许多都是与第40章“决策资料”所提议的活动直接有关的,特别是关于数据及资料和关于指标的各节。本报告没有讨论这些方面的活动。同样,由于秘书长题为“可持续发展的财政资源和资金机制:当前问题及发展的概览”的报告(E/CN.17/1995/8)内容涉及《21世纪议程》第33章,其中载有有关经济手段的分析性讨论,有关材料即不在此重复。

一、方法学问题概览

3. 制订综合全面的计划与战略的目标是对未来提出一种共识远景,在共识建设与规划的框架范围内查明共同的优先议题和关键活动,并为可持续发展创造其所需要的体制支持。

4. 大家知道,战略过程正如一般的决策,是一个调整适应和周而复始的过程,它包含五个既独立而又相互关键的阶段:查明问题、拟订政策、实施、监测和评价。可持续发展战略必须是参与性的,向通讯传媒纵横开放;应当是综合性和部门间的;应当是各种行动的依据。

二、审查已取得的进展、主要政策问题和经验

A. 将环境与发展问题纳入政策、规划和管理各级进程

1. 改进决策进程

5. 决策中的经济、社会和环境因素可反映在一种综合的方法途径以及一种更

通盘地考虑各种部门计划的框架的应用之上,又反映在部门性经济规划中列入社会和环境参数之上。建立诸如可持续发展理事会等机构可能也有助于决策过程,因为它们都是为了提供机制,用这些机制来促使政策的综合统一。

6. 最近就可可持续发展的决策进行了若干研究;每项研究都列举了这个过程固有的各种特性。这些研究尽管重点不同,所列举的特性数目也不一样,但都同意:

(a) 决策必然受国家需要、优先次序和目标所驱使。外来力量,诸如多边和双边捐助者,在某些情况下的确会提供推动决策过程的动力,但这些捐助者仅应当起成人之美的作用,而不应成为主宰过程的力量。

(b) 决策必须是多部门、综合性,以克服体制分离和政策错乱为目的。适当时,应包括在一个框架内加强改善现有的计划和战略。跨部决策需要有坚强的政治支持和细密的体制发展,这方面要与国家的需要及条件相配;

(c) 决策必须是参与性的,与通常涉及具体项目的参与性实施工作相反,参与性决策涉及在政策拟订及管理阶段征求人民的意见。应注意的是这种参与需要时间;对于某些由捐助者驱动的过程,有一种经常提出的批评,就是虽然它们提倡广泛参与,但总是更热衷于赶限期。

7. 下面关于各国可持续发展战略的讨论反映出,越来越多的国家都在设法完善其拟订可持续发展战略、政策和计划的决策结构。之所以作出这些努力,大多是由于各国国内对各项问题的认识增加,各国政府也在这方面采取了主动。联合国系统内各组织和非政府组织也与各国政府协调,协助它们推行此一过程。

8. 传统上,特别是在发达国家,制订国家可持续发展战略是它们管理自然资源和改良环境素质的起步点。许多发展国家通过拟订发展规划以及处理具体的部门发展问题,如荒漠化问题,开始对环境问题表示关切。在发展规划方面,它们面临的挑战是如何把环境关切事项结合到其他部门机构的政策中,结合到经济关键部门实践中。在处理荒漠化问题时,必须把发展概念引伸扩大到超过眼前的经济考虑,要了解到可持续能力的经济影响。过去几年已做了不少工作;然而一项重大的障碍是,在制

订综合规划与决策方法和技巧方面,进展仍然不足。

2. 国家可持续发展战略

9. 政府和非政府的行动主体采用了若干部门性和多部门的国家战略规划方法。部门计划的好处是,它们把大量的专业知识集中在政府之内(理想的情况是来自各利害攸关方面);目标可以十分明确;而且通常建立了政府体制,在部门一级实施和监测这些计划。但它的不利之处在于,各个部门的所有计划总起来可能有不一致或不兼容的目标。同时,可持续能力的问题可能被排挤,在经济计划拟订以后,可持续能力常常会变成了余留问题。

10. 此外,由于缺乏广泛,多部门的方法,一种把环境与可持续发展等同的趋势仍然很强。可持续发展并非只意味着在政策过程中随处插入环境问题。它需要一种范式变化。为此,《21世纪议程》呼吁各国政府采用一个国家战略,利用和协调国内不同部门的经济、社会和环境政策与计划。这些战略应当是多部门的、建立共识的参与性过程,要确保对社会负责的经济发展,同时保护资源基础和环境,造福子孙后代。

11. 同时,还有人表示,要求各国政府提出的各种相关战略实在太多。经济合作为发展组织(经合发组织)于1993年12月的发展援助委员会高级别会议注意到一种由捐助者驱动、扩大对发展中国家提出规划要求的危险。可持续发展机构间委员会也表示关切,当各国考虑拟订可持续发展战略时,它们可能会被现有的各种各样可持续发展的基础结构和体制要求以及联合国系统各组织和双边机构建立的各种环境战略和方案等弄得不知所措。机构间委员会第五次会议(1995年2月1日至3日)同意进一步研究这个问题。有人要求联合国开发计划署主动召开一个不限成员名额的工作队会议,继续讨论国家战略和报告要求。精简报告问题将列入机构间委员会下次会议的议程。

12. 国家一级的协调是可持续发展战略最大和最复杂的问题。统筹国际和国家

倡议只有在国家优先次序清楚明确的情况下才有可能。各种倡议之间缺乏一致性或缺乏统一的控制便可能会产生若干不利后果,包括工作重叠、费用增多、时间精力的浪费、以及缺乏方向。这就是为什么应由各国建立自己的、内生的可持续发展战略,以之作为协调框架和适当的协调机制蓝图的另一强有力的理由。

B. 制订有效的法律和规章框构

13. 适合国家具体条件的法律与规章是化环境与发展政策为行动的最重要工具之一,它们不仅是指令和控制方法,而且也是经济规划和市场工具的规范框架。然而,许多国家的立法似乎都只是特设性和零碎不全的,或者是缺乏必要的体制机制和执法当局,也没有及时的调整。

14. 要想在每一个国家的政策与实践中有效地纳入环境与发展因素,就必须根据健全的社会、生态、经济和科学原则,拟订和实施综合全面的、可以执行的、有效的法律和规章。还必须拟订方案,对已通过的法律、规章与标准的遵行情况进行审查,并切实予以执行。

15. 许多国家的法律制度都是多年来零碎凑合而成,所根据的情况条件已不相同。通常,法律规定太笼统、不充分、不协调、也不符合现代的规划实践。所有各国都有一项重大需要,就是制订一个本国法律和规章的框架,制定政策指导方针和相关的体制框架,以支持整体的可持续发展进程。

C. 有效利用经济手段以及市场和 其他奖励措施

16. 委员会在第二届会议上决定处理如何在变动的消费和生产形态的范围内利用经济手段的问题(《21世纪议程》第4章),除其他外,它要求秘书长编写一份关于在发达国家利用改变消费形态的经济手段和其他政策措施的分析报告,特别要提到关于委员会在第三届会议议程的部门性议题,作为对不限成员名额资金问题特设工

作组的投入。正如上文第2段所指出的,这个问题在另一报告中已有述及,在此不再重复。

D. 建立综合环境与经济核算制度

17. 传统的国家经济核算圈限于市场交易,因而排除了若干关于生产和消费的非市场方面的人类活动。综合环境与经济核算就是要对自然资源供应、废物吸收以及其他一切不能再视为是大自然免费馈赠的公共福利方面的环境服务进行估计。因此,综合环境与经济核算制度的目标就是在一个比较广的国民核算框架范围内将可持续发展的环境、社会和经济方面一炉共冶,应将其视为是对传统国民核算实践的补充。

18. 综合环境和经济核算制度(综合环经核算制度)是1993年国民核算体系的一个卫星制度,它已结合了某些自然资源核算在内。目前正在相当努力地进一步发展方法及进行数据收集,以及支持各国加强国家环境核算制度。

19. 有几个国家在国家一级实施自然资源和环境核算方面已取得了进展。一旦有足够多的国家从事了试验研究或国家方案,将对其成果进行审查、评估,并将相应改善有关方法,精益求精。

20. 还将进行一个总体项目作为联合国秘书处统计司与开发计划署的合办活动,以改善国家方案的协调,提高调整宏观经济指标的国际可比性。

三、 结论和行动建议

21. 各国政府应继续努力设立可持续发展国家委员会和促进可持续发展的综合参与性战略。在这方面,联合国系统各组织及其他有关组织应通过进一步的方法学工作,特别是制订环境经济学模式,探讨各种经济手段的影响,同时利用综合经济及环境核算支持这种工作。

22. 联合国系统各组织及机关应与各国政府合作,并斟酌情况与非政府组织合

作,高度优先重视旨在支持有关实施《21世纪议程》的国家协调与规划活动的各种行动,特别是要强调制订国家战略框架,其中应能采纳部门性的计划。

23. 联合国系统各组织及其他有关组织应举办区域一级讲习班,以探讨、讨论和进一步发展各种方法学办法,为可持续发展进行综合全面的规划,例如可以利用环境经济学、价值、自然资源核算和综合经济及环境核算方面的成果。

24. 联合国统计司和联合国系统的其他有关组织及机关、其他政府间组织及非政府组织,应进一步进行综合经济及环境核算的工作,特别是有关(a)继续关于共识建设方面的方法学发展;(b)推动实施国家方案,支持和鼓励国家统计服务;(c)加强这一领域的技术合作。此外,在中期方面有关组织应(a)修订国际方法学,特别是国民核算手册:综合环境与经济核算;²(b)开展数据收集和散发数据,可能的话供地球观察方案以及预期与之相互补充的发展观察方案使用。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日,第一卷,环发会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号第C.93.I.8和更正),决议1,附件二。

² 联合国出版物,出售品编号第C.93.XVII.12号。