



联合国开发计划署  
理事会

Distr.  
GENERAL

DP/1992/14  
30 April 1992  
CHINESE  
Original: ENGLISH

第三十九届会议  
1992年5月4日至29日,日内瓦  
临时议程项目 3

方案一级的活动

环境与发展:  
开发计划署与持续发展方面的新需要

署长的报告

摘 要

现提交本报告,以便使理事会了解开发计划署为了响应关于增强本署在环境与持续发展领域内作用的要求而展开的活动。报告中还简要列出了计划用作联合国环境和发展会议后续活动的一项支助发展中国家的方案。

## 一、导 言

1. 现提交本报告,以便使理事会了解开发计划署为了更积极地响应发展中国家在持续发展领域内不断增长的需要而采取的行动。本报告还简要列出了一项援助发展中国家的方案,作为环发会议的后续活动。

2. 开发计划署这方面行动的依据是近期的大会决议(1989年12月22日第44/227号和第44/228号决议)和理事会的决定(1988年7月1日第88/57号、1989年6月30日第89/28号和1990年6月23日第90/34号决定)。这些决议和决定以及环发会议筹备委员会最近的议事工作是今后筹划在环发会议之后按设想增强开发计划署作用的基本框架。

3. 持续发展最近已经成为国际社会关心的一个主要重点。一段时期以来,开发计划署已经参与了为实现这个目标制订的方案和项目。相对较新的关注是,要把环境与发展之间的特殊关联变成所有相关方案的中心特点。本报告所讨论的各项行动的目的是,使开发计划署更积极地响应这一重要的关注。

## 二、环境活动中对开发计划署支助不断增强的需求

4. 如上所述,开发计划署过去就已致力于持续发展。几十年来,开发计划署与各国政府一起努力改善发展中国家人民的生活条件并向他们提供更好的机会。这项工作经常涉及到需要考虑持续性的问题,有时持续性还是主要考虑的问题。在林业、水土管理及粮食生产等领域内,持续发展既是间接目标,也是直接目标。在消除贫困和改善健康状况等其他一些领域,虽然没有明确说明把持续发展作为目标,但这仍是主要考虑的问题。据估算,开发计划署现有属于这一类别的630多个项目,价值约为7亿美元。开发计划署计划把持续发展变成其发展方案中的一个永久性特点,以加强这方面的努力。发展中国家面临着把环境活动与发展结合起来的艰巨任务。在接受这一挑战时,它们对开发计划署援助的需求也就随之增长。由于开发计划署的职权是多部门性的,就可以支助发展中国家努力寻找新的办法,在实现发展利益的同时避免对自然资源和人口产生的不良环境影响。开发计划署过去一向重视建设本国能力和体制,因此尤为适于与各国合作,加强制订和实施持续发展战略所必需的技术和管理能力及相应的体制和结构。

5. 理事会在建立本国人类发展能力的总框架内特别要求开发计划署把六个领域作为重点(消除贫困和群众参与发展;环境问题和自然资源管理;管理开发;发展中

国家间技术合作;为发展转让和改造技术;妇女参与发展),在持续发展的任何战略当中这六个方面全都是关键的内容。各国政府对此已经确认,其体现是,在第五个周期中,大约有80%的国别方案草案都把持续发展列为主要的工作重点。

6. 最后,开发计划署在环发会议筹委会工作中的作用及计划由开发计划署在会议之后发挥的重大作用,特别是在建立能力和实施《21世纪行动议程》方面的作用,也促使对开发计划署这方面的支助需求大为增加。

### 三、开发计划署的作用

7. 开发计划署权力下放和基于外地的决策过程可确保其作用特别注重支助国家优先项目和建设国家实力,使发展中国家能够自行负责自身的持续发展规划和管理。

8. 通过在其所有方案中纳入环境方面的考虑,开发计划署还为人类发展大力促进着无害的环境管理。

9. 开发计划署在联合国发展系统中的中心位置和它的协调作用还使它承担着确保充分利用联合国各专门机构能力的重要任务。

10. 工业化国家和发展中国家的环境优先事项不同。这有时会掩盖住它们之间存在许多共同之处和相互利益的事实。理事会代表席位均衡及按协商一致意见行动的特点使它有了一项重要的潜在作用,即阐明和增进有共同点的方面。这可为国际环境协作提供重大的机会。

### 四、开发计划署为了接受更多挑战而正在做的工作

11. 开发计划署继续根据以下特点发展自己的战略:

- (a) 促进无害的环境管理作法。开发计划署将利用专门为每个发展中国家的需要制订的培训教材,加速推行其促进外地一级无害环境管理战略的方案。现已在30个发展中国家开始了一个对发展中国家参与发展方案的国家官员和项目人员进行培训的方案。开发计划署还继续增进公众意识,主办加强妇女和民间所有方面参与环境决策的培训方案及宣传方案。“持续发展网络”是这方面的一项重大努力。
- (b) 关于审查、评估并在必要时修改其所有方案和项目以兼顾到环境考虑的一项新要求。(→)这个要求已经列入了“政策和程序手册”及开发

计划署的“环境管理手册”，向所有的外地官员印发了这两份手册。

(c) 根据理事会第90/34号决定赋予的职权，开发计划署努力在第五周期国别和国家间方案中促进人类和持续发展和改善全球环境。如前所述，约有80%的第五周期国别方案将把环境和持续发展作为主要的重点领域。开发计划署将把这些新的国别方案作为重要的工具帮助发展中国家加强环境与发展之间的联系。这类方案还将为与联合国专门机构一起执行建设能力方案并为筹集资源提供极好的机制。将以指规数和特别方案资源及预算外资源通过区域和区域间开展的活动补充这些方案。

- (c) 参与主动行动支助全球环境。开发计划署通过“全球环境设施”和“蒙特利尔议定书”与世界银行和环境署一起支助为了解决有全球环境影响问题的主动行动，这类问题包括全球变暖、生物多样性、国际水污染和臭氧损耗。除了共同管理“全球环境设施”之外，开发计划署还积极参与确保这一设施针对发展中国家的需要和关注解决其职权范围与管理的问题。开发计划署认为，这个设施应当灵活，得到民主管理。开发计划署认为“全球环境设施”是预计从环发会议中产生的《21世纪行动议程》的“绿色资金一揽子计划”的一个组成部分。因此它的演变发展与环发会议不可分割，而且必须把它看作是为包括《21世纪行动议程》在内的持续发展国家、区域和全球方面供资的组成部分。因此，开发计划署认为这一设施的支助范围应超出与公约和议定书直接相联的活动。与以国家优先项目为基础的国内持续发展战略之间的关联同样重要。开发计划署还支助非政府组织和群众团体对所有全球环境设施的方案和项目周期的系统参与。开发计划署坚决支持环境署、世界银行和开发计划署联合管理这一设施而产生的强化协作，并且认为必须保持这种联合管理。过去几个月的经验表明，这些机构各有优点，其相互补充的特点有助于确保为满足发展中国家的需要制订较为平衡和质量上更有针对性的方案。三方执行委员会体现的管理伙伴关系还可确保投资和技术合作活动供资方面的适足平衡。
- (d) 继续努力加强外地和总部有效处理环境问题的能力。这将包括区域性方案和政策评价局和其他单位的内部效率和政策的严谨及其提供的技术和管理支助。在这方面有重要意义的是，方案和政策评价局内建立了环境和自然资源组，并在各区域局内聘用了全日工作的环境顾问。

在外地一级，每个外地办事处都指定一名成员负责就与持续发展有关的环境问题和建设能力问题进行联络。

## 五、需要加强能力

12. 环境和持续发展领域中对开发计划署技术合作的需求将继续增长。多数国家的第五周期方案和环发会议筹备过程的议事工作将全部以此为方向。这种情况，以及继续需要根据持续发展方面的考虑完善和调整技术合作工具的这一要求使开发计划署必须审查其内部结构和能力以接受挑战。

13. 因此，开发计划署准备审查其内部能力，以此作为向理事会第四十届会议(1993年)作出说明的依据，同时提出关于加强能力，特别是在外地满足新出现需要的能力的建议。在审查中应努力确认一些更好的方法，协调环境和人类发展方面的主要活动。

## 六、开发计划署支持环发会议的活动

14. 开发计划署一直积极地参与着环发会议的筹备工作。开发计划署的办事处和驻地协调员在各国为环发会议做准备的工作中发挥着中心作用。有几个技术人员还参加了为筹备委员会会议编写了不少文件的工作组。借调出了两名工作人员在两个重要领域提供援助：协调国家活动和妇女在《21世纪行动议程》中的作用。开发计划署与荷兰政府一起共同主办了1991年11月在海牙举办的世界环境专家座谈会。座谈会的讨论将是对地球问题最高级会议的一大贡献。

15. 在建设能力方面，开发计划署快速评估了80多个国家建设能力的需要。另外还评估了每个区域的情况。在为环发会议做准备方面，开发计划署召开了一次能力建设问题圆桌会议，会上专家们讨论了这个领域内的主要需求。

16. 开发计划署积极地参与了筹备环发会议的区域性磋商。例如，开发计划署与美洲间开发银行合作主办了拉美和加勒比地区“我们自己的行动议程”的准备工作，其中提出了该地区的各项战略。开发计划署还积极地推动和支持发展中国家非政府组织参加环发会议的筹备。开发计划署为非政府组织参与环发会议筹备会议主办了几项活动并提供了资助，以使这类组织参与有关环发会议的本国活动，为会议准备文件和立场说明。开发计划署与联合国妇女发展基金一起努力确保在筹备环发会议时在《21世纪行动议程》中使妇女问题得到恰当的反映。开发计划署与私有部

门一起积极参与了“持续发展商业理事会”的活动，探索私有部门参与《21世纪行动议程》，特别是参与技术转让活动的机制。

### 七、开发计划署支助《21世纪行动议程》的方案

17. 在环发会议后续行动方面，开发计划署将发挥关键的作用。它将通过外地办事处网络推动联合国系统的集体努力，执行下列各项任务，以在国家、区域、区域间和全球各级支助实施《21世纪行动议程》：

- (a) 作为领导机构组织联合国系统在建立能力方面的努力；
- (b) 代表各国政府筹集建立能力的捐助资源，为此酌情利用圆桌会议机制；
- (c) 帮助各国查明和筹措国内资金；
- (d) 增强对妇女在环境领域重要作用的意识；
- (e) 促进民间特别是非政府组织和私有部门一切方面的参与。

18. 开发计划署对《21世纪行动议程》的支助将主要集中于两个相关的领域：

- (a) 帮助发展中国家制订国内持续发展的战略和规划；及
- (b) 建立持续发展的能力。

用于此类活动的资金来源多种多样，包括第五周期的国别方案和“全球环境设施”。另外还将努力筹措特别资源。

19. 持续发展战略。开发计划署将援助各国制订国家持续发展战略和规划。这方面努力的重点还包括加强各国在发展和管理总体计划中兼顾环境问题的能力。虽然在有些国家这项努力会产生一个国家方案，但同时开发计划署还将强调改进环境管理进程而不是具体编写文件。开发计划署在执行这一任务时将以各国为环发会议所做的筹备工作为基础。它将尤其努力支持继续开展许多国家建立的广泛协商，它还将支助完善国别报告，将其并入国家战略框架文件的工作。联合国的专门机构将发挥重要作用，与开发计划署协作，在其专长领域方面做出贡献。

20. 发展本国能力。发展中国家向持续发展过渡时遇到的主要局限之一是缺少合适的本国能力。在环发会议筹备过程中，各国政府强调需要大力建设本国能力以支持持续发展。开发计划署计划注重各项能力建设方案，以此作为对执行《21世纪行动议程》的重大贡献。它计划在这方面取得各联合国专门机构和区域开发银行的咨询及协作。执行这类方案时，开发计划署将争取建立协调和协作的国家和区域协商机制以援助建设能力的工作。

21. 建设能力工作的中心有四个主要的构成部分：

- (a) 与环境署和其他联合国专门机构密切协作，帮助各国制订政策和法律以支持环境和持续发展；
- (b) 在每个国家的《21世纪行动议程》优先领域中纳入一项人力资源开发的内容；
- (c) 加强关键的区域和国家机构，特别是《21世纪行动议程》优先领域中技术研究和发展的专门机构；
- (d) 加强国内民间各部门特别是非政府组织和妇女的公众参与机制。在这方面还包括在《21世纪行动议程》及整个环境领域的关键方面改进信息和诀窍的交流。

22. 在技术转让领域，开发计划署将支助促进公有和私有部门加强伙伴关系的国家方案。它还将支助向发展中国家转让无害环境技术的各种方案，便利工业化国家与发展中国家间的技术合作。

23. 开发计划署在执行其环境活动时将尤其注意那些其经过实践检验的知识和技能特别有助于保持自然资源和保护环境的原住社区的需要、关注和诀窍。除了支助恢复、巩固和传播土著居民的环境文化和习惯之外，开发计划署还将鼓励他们参与资源管理和保护战略、方案及项目。

24. 除本报告其他段次中提到的支持和促进妇女参与环境的活动以外，开发计划署将支持和推动妇女局、妇女非政府组织和妇女团体为持续发展加强能力建设。在其新的环境教育小型赠款方案中，开发计划署将为非正规部门的教育，特别是注重妇女及儿童需要和技能的活动中提供支助。开发计划署还将为在地球问题最高级会议上设立一个妇女问题中心及此中心的日常工作提供支助。另外，开发计划署将继续参加联合国妇女、环境和发展机构间工作组的工作，这是由妇女基金1991年为促进改善方案协调而建立的一个工作组。

25. 开发计划署将与联合国苏丹-萨赫勒办事处一起并通过有关的国家方案积极参与执行《21世纪行动议程》有关防治干旱和沙漠化及有关土地资源管理的规定。