



联合国
环境规划署理事会



Distr.
GENERAL

UNEP/GC.18/27
21 March 1995

CHINESE
ORIGINAL, ENGLISH

第十八届会议
1995年5月15至26日, 内罗毕
临时议程·项目4(b)

政策问题: 新出现的政策问题

环境与可持续发展

摘要

本报告介绍并论述了有关环境与可持续发展的概念, 得出了需要在可持续发展所有有关领域中充分注意环境保护并就其采取行动这一基本结论。报告还围绕可持续发展委员会和机构间可持续发展委员会的任务和作法论述了理事会和理事会秘书处的任务和作法。报告得出结论认为, 联合国环境规划署(环境署)作为联合国系统在环境领域中的主要机构, 应在其任务范围内确定优先事项, 以避免重复努力并确保优先事项得到实施, 注重实际环境问题, 同时处理这些问题涉及的社会、经济和政治问题。在确认1996--1997年环境基金拟议方案符合这些标准的情况下, 报告请环境规划理事会确认环境署的领导作用和它在下述方面的职责: 提供政策指导, 协调联合国系统的活动, 促进和推动人们采取行动来应付基金方案中的各项挑战。

• UNEP/GC.18/1.

Na. 95-0220

280395

300395

300395

建议理事会采取的行动

理事会可：

- (a) 重申要有效地保护环境就必须广泛地审议各种可持续发展问题；
- (b) 忆及1972年12月15日大会第2997 (XXVII) 号决议，该决议授权环境规划理事会除其他事项外，促进环境方面的国际合作，酌情为此提出政策，为指导和协调联合国系统内的各项环境方案提供政策指导；
- (c) 还忆及同项决议授权环境方案秘书处除其他事项外，在理事会指导下协调联合国系统内的各项环境方案，并在理事会的指导下酌情就各项环境方案的拟订和执行向联合国系统内的政府间机构提供咨询意见；
- (d) 强调指出，环境署自1972年以来一直参照与可持续发展相互关联的问题来处理环境事项；
- (e) 忆及《21世纪议程》第38章，特别是忆及环境署是联合国系统在环境领域中的主要机构，需要在联合国环境与发展会议(环发会议)后增进和加强环境署和环境规划理事会的作用，以及理事会应在其任务范围内继续发挥它有关在环境领域中提供政策指导和进行协调的作用，同时考虑到发展因素；
- (f) 确认环境署在执行其任务时必须避免重复其它机构的工作；
- (g) 还确认，考虑到以上因素，环境署应在其任务范围内确定优先事项并确保它们得到实施，必须注重环境问题，同时处理环境问题所涉及的社会、经济和政治问题；
- (h) 确认1996--1997年基金拟议方案是根据上述因素编制的，同时把重点放在环境领域中的重大挑战上；
- (i) 确认环境署的领导作用和它在下述方面的职责：提供政策指导，协调联合国系统的活动，促进和采取行动来迎接这些挑战；
- (j) 决定为此通报可持续发展委员会。

一. 环境与可持续发展：概念上的辩论

A. 从斯德哥尔摩到里约

1. 直到几代人以前,环境一直被视为是一个独立自给的实体。但是人类对环境产生的影响需要我们现在对这种看法重新进行重大审评。人类不仅对他们周围的自然环境进行直接干预,而且人类的社会活动也对全球环境产生了间接的影响。因此,环境状况在很大程度上是个人和集体活动共同产生的结果。世界的生态正日益受到文化、经济、社会和政治因素的影响。1972年斯德哥尔摩会议确认了这种相互联系。这次会议名为联合国人类环境会议是十分恰当的。

2. 虽然斯德哥尔摩会议赞同对全球环境问题采取综合性的作法,但是这一立场在会议后的实践中有所改变。环境日益被看作是一个孤立的实体。人们把重点放在技术解决办法上,认为它们可以在较短时间内解决现有的环境问题。与此同时,发展中国家和发达国家就涉及贫困与环境的问题进行了重大对话,其结果是于1974年10月8日至12日在墨西哥科科约克举行了环境署/联合国贸易和发展会议主办的座谈会,并由与会者通过了《关于资源使用方式、环境和发展战略的科科约克声明》。

3. 在1980年代期间,人们由注重治理行动转为注重预防行动。但是目前对环境问题关注的重点仍然是要找到解决现有的日益严重的环境问题的方法。

4. 环发会议工作重新确立了环境是可持续发展的一个组成部分、不能孤立考虑环境问题而不考虑它们涉及的经济、社会和政治因素这一概念,为此它应受到赞扬。环发会议强调指出,环境问题是各种社会进程的结果。应该把重点放在平等、发展以及保护自然和自然资源上--这些因素错综联系在一起,只能以综合方式加以分析和管理。

B. 综合看待环境

5. 环发会议确认环境管理不仅仅是一个技术问题。环境退化通常并不是人

们的本意,而是为实现其它目标采取行动产生的副作用。如果环境管理不仅仅限于根除废害和弥补损失,它就必须注重社会目标以及个人和组织为实现这些目标而采用的作法。因此,环境管理是一项社会活动,需要社会技能。

6. 在许多情况下,人们缺少刺激因素来促使他们考虑到自己活动产生的环境后果。他们对产生的环境影响感到遗憾,尽可能的予以避免,但环境影响很少成为不开展具体活动的理由。因此,有必要向人们提供考虑到环境后果和鼓励他们改变自己行为的刺激因素和其他备选办法。这项工作不能留给社会内部的自我管理机制。整个世界的状况很少与个人有直接关系。因此,保障集体福利是国家和国际当局的职责。

C. 环境与经济学

7. 经济学在社会决策过程中起主导作用。但是,由于环境仍然是一项价值基本上没有得到计算的财产,环境因素在经济决策过程中的作用往往很小。计算环境资源的价值是改变这一情况的必要手段,但这样还不够。此外,在技术上和政治上很难做到这一点。技术上的难题是如何计算出大自然的价值。政治上的难题是目前经济力量--宏观和微观经济力量--的分配并没有考虑到一个有具体价值的环境。这项估算价值的工作很可能在经济上对一些重要经济行为者不利。因此,这些行为者不愿意支持变革,尽管他们在原则上同意必须进行变革。所以在这一领域的进展只能来自真正起领导作用的国际组织。

8. 与一些经济学家的看法相反,把环境问题列入经济制度基本上不是一个技术问题。它涉及所有权和与分配有关的事项。仅从传统的法律和金融角度来看待这些问题是不够的。要使解决办法是长期和可持久的,解决办法本身必须是公平和公正的。经济理论并不能解决这一问题。这些要求很难得到满足,并会遇到很大阻力。

9. 在某种程度上,经济发展和社会事项迎合个人的利益。而对于作为可持续发展第三个构成部分的环境来说,情况就不是这样了。与不平等和缺乏经济发展的受害者相比,环境退化的受害者在整体上来说并不是显而易见的。

10. 可持续发展涉及的是后世后代人的需求。但是,决策是由当代人作出的,人们很容易以牺牲长期环境福利来满足当前的需求。出售环境资产会使本代人变富,但会使下一代人变穷。这样做就意味着下一代人要比当代人更多地关注环境问题。要使人们就采取行动保护环境的必要性达成一致意见并不难,但是由于所有行动几乎都涉及到现有的利益,因此很难使他们支持具体的行动。而短期费用对人们的影响力往往大于可能获得的长期收益这一事实进一步加剧了这一问题。

D. 全球化

11. 一连串的因果关系正变得日益国际化。本地的环境问题有时可能与地球另一边的活动有关。但是不可能指望各个国家的政府在作出决定时以尽量造福于全人类为准则。因此,要解决环境问题日益全球化的问题就必须在国际一级进行协调和采取行动。仅注重国际环境协定是不够的。必须注意到环境退化的根源,需要注意的一个主要问题是世界经济全球化和贸易与发展的重要性日益增加。

12. 近年来,对全球和区域环境问题的关注--1972年时几乎不存在这种关注--一直在增加,虽然联合国各会员国对这类问题的重视程度大不相同。在有些情况下,人们注重环境本身,而基本上把可持续发展的其他方面视为创造健康环境的工具。世界其他一些地方则注重经济可持续性和经济平等。总的来说,人们不承认相互利益,也拒不承认可持续发展是一个综合概念。但是从战略和政治角度来看,环境管理不能只限于环境本身。

E. 人类福利与环境

13. 贫困的持续存在与可持续发展不符,但是贫困与环境之间的关系是复杂的。自然资源的减少使人们受益于环境的机会减少,因而促成贫困。贫困反过来又导致环境的过度开发利用。在达到某一发展水平后,一些环境问题--主要是地方和区域环境问题--可以得到更好的处理,但是大都与高水平消费有关的其它环境问题(酸化、二氧化碳排放等)往往会恶化。经济发展程度越高,后一类问题一般会变得

越严重。因此,贫困与富裕似乎都对环境可持续性产生不利影响。

14. 环境管理与人权和民主有关,因此也与资源的获取有关。它与贫困的减少以及公正有关。生态养护还与文化有关,特别是土著人民的传统谋生手段和生产方式。虽然自然因素很重要,但是大多数环境事故都是由社会、经济和政治因素造成的。生态方面的冲突正日益成为政治问题,因此需要制订新的政策来对自然资源进行持久的公平管理。

F. 环境与可持续发展

15. 归根结底,环境与可持续发展之间的任何分割都是人为的。不能孤立地进行环境管理。环境涉及生活的所有方面。促成健康的环境意味着从总体的角度看待可持续发展。

二. 环境与可持续发展: 机构和任务

A. 环境署与可持续发展

1. 1972年的任务

16. 作为1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议的产物和继承者,环境署是联合国系统内的主要环境机构。《人类环境行动计划》根据职能把在会上提出的建议分成三个部分:

环境评估(地球观察)

- 评价与审查
- 研究
- 监测
- 资料交流;

环境管理：有利于进行考虑到人类活动的副作用因而为今世后代保护和加强人类环境的综合规划的各项职能；

支助措施：其他两类活动所需要的有关措施：

- 教育、培训和新闻
- 组织安排
- 财务和其他形式的援助。

17. 大会第2997(XXVII)决议注意到秘书长关于联合国人类环境会议的报告，规定了环境规划理事会和环境秘书处的任务。任务的重点是评估世界环境状况，提供政策指导，协调联合国系统内的环境活动以及促进在更广泛的范围内保护环境，其中包括促进合作和汇集环境知识与资料。

2. 付诸行动

18. 由1974年在墨西哥举行的环境署/贸发会议座谈会产生的科科约克宣言强调指出了人类与环境之间的复杂相互关系。宣言确定了环境退化的内在经济和社会因素、资源的限度和资源所承受的不断增加的压力。

19. 环境署自其设立以来一直确认并考虑到环境与发展之间的相互关系。环境署执行主任在大会以1987年12月11日第14/186号决议通过的环境署报告《到公元2000年及其后的环境展望》的导言中指出，《展望》以确认环境资源是社会和经济发展的命脉、环境状况是世界各地人类福利的一个重要方面为指导思想。

20. 《展望》在其第四段指出，“环境问题涉及到一系列的政策问题，多数根源于不恰当的发展形式。因此，处理环境问题、制定环境目标及采取环境行动，都不能脱离产生环境问题的部门及政策部门孤立进行。”《展望》从头至尾都力图表明环境问题的相互依赖性和关联性。

21. 《展望》在其第117段中提出,环境署的主要优先任务和职能之一应是“就如何恢复、保护和改善实现持久发展的环境基础,在联合国系统以内提供领导、咨询意见和指示,总的来说发挥促进持久发展的催化作用”。

22. 理事会在其第15/2号决定中重申它致力于宣传推广《展望》中阐述的思想和方法。理事会特别报告了在执行大会第42/186号决议以及1987年12月11日大会关于世界环境与发展委员会的报告的第42/187号决议方面取得的进展。理事会指出,各国政府已经并继续根据决议作出反应,并表示希望在实施可持续和无害环境的发展方面进一步取得进展。理事会在第15/2号决定附件二中详细阐述了它对可持续发展的看法。

23. 环境规划理事会在其1988年3月18日第SS.I/3号决定中批准了1990-1995年联合国全系统中期环境方案。方案列有联合国系统计划于1990-1995年期间开展的所有与环境有关的工作。方案指出,“所有这些工作的基础是必须实现可持续发展……”。它指出,“人类与环境之间的关系是……环境方案的实质内容和拟订方案的理由”。该方案“是经环境署的鼓励和协调、在本系统所有成员参与的情况下不断对各种环境问题进行合作审查和评价的产物”。

3. 《21世纪议程》

24. 1992年6月举行的联合国环境与发展会议除其他事项外,为审评自斯德哥尔摩会议以来采取的行动提供了一个机会。各国已认识到,不采取行动阻止环境退化就不能维持经济健康。虽然不能而且不应停止经济发展,但是经济发展应与为今世后代保护环境结合起来。

25. 环发会议是一个划时代的会议,会议召开后,人们再也不能把环境和社会经济发展看成是孤立的概念了。《21世纪议程》代表了环发会议上达成的政治协商一致意见,是一个把健康的经济与高质量的环境结合在一起的蓝本。环发会议对环境署来说也是一个重大里程碑,因为《21世纪议程》重申了它“作为联合国系统内环境领域的主要机构”的作用和职责,确认环境署活动的新范围,并根据可持续发展是主要目标确定了它的任务。第38章第21段指出“在环发会议的后续工作中

将需增进和加强环境规划署及其理事会的作用。理事会应在其任务范围内考虑到发展前景,对环境领域的政策指导和协调继续发挥作用”。

26. 第38章第22段规定了环境署应集中注意的以下优先领域:

- (a) 加强其促进和推动整个联合国系统在环境方面的活动和考虑的促进作用;
- (b) 促进环境领域的国际合作,并为此目的酌情提出各种政策;
- (c) 发展和促进使用诸如自然资源核算和环境经济学等技术;
- (d) 通过联合国系统各机构更有效地参加地球观察方案和扩大与民间的科学及非政府研究机构的关系来进行环境监测和评估;加强其早期警报功能并使其运作;
- (e) 协调和促进有关的科学研究,以便为决策提供统一的依据;
- (f) 向各国政府和联合国系统各机关、计划署和组织分发环境资料和数据;
- (g) 通过与一般公众、非政府实体和政府间机构合作,提高一般人对环境保护领域的认识和行动;
- (h) 进一步制定国际环境法,尤其是公约和准则,促进其执行,并协调由于数量日多的国际法律协定而出现的职能,其中包括各公约秘书处的运作;同时考虑到必须最佳利用各种资源,其中包括在可能时将今后设立的秘书处置于同一地点;
- (i) 进一步发展环境影响评估并使其得到最广泛的利用,其中包括在联合国系统各专门机构组织下就每一重大经济发展项目和活动开展的活动;
- (j) 促进无害环境技术、其中包括其所涉法律问题的资料的交流,并提供培训;
- (k) 促进分区域和区域合作,支助环境保护方面的有关倡议和方案,包括在定于会议后开展工作的有关环境领域的区域机制中发挥重大的促进和协调作用;

- (l) 应要求向各国政府提供技术、法律和体制方面的咨询意见，以建立和加强其国家法律和体制构架，尤其是同开发计划署的能力建设工作合作；
- (m) 应各国政府要求向它们以及各发展机构和组织提供支助，把环境问题列入其发展政策和方案，尤其是通过在方案制定期间提供环境、技术和政策咨询意见来做到这一点；
- (n) 进一步在发生环境紧急事故时进行评估和提供援助。

27. 除了第38章外，《21世纪议程》16个章节中有给环境署或给环境署及其合作的其它机构的具体指示。1992年12月22日大会第47/19号决议批准了《21世纪议程》。

28. 国际社会对环境署的期待和交给它的任务确认了环境署把环境问题置于可持续发展这一更广泛前提下的作法。环境署的任务符合以下结论：不能孤立地看待环境，需要在可持续发展这一综合前题下管理环境。国际社会在环发会议上确认了这一立场。

B. 环境署和可持续发展委员会

1. 任务主题事项

29. 有关环境署和可持续发展委员会的任务可能重复的初步问题之一是它们任务的主题事项--分别为环境和可持续发展--是否有足以造成普遍重复的共同之处。

(a) 环境署的主题任务

30. 在环发会议之前，环境规划理事会的任务通常提及“环境领域”和“环境方案”。《21世纪议程》则规定，环境规划理事会的任务涉及“环境领域，考虑到

发展前景”（第38.21段）。环境署被称为“联合国系统内环境领域的主要机构”，但必须“考虑到环境问题的发展方面”（第38.23段）。虽然环发会议并没有正式打算用这些措词来扩大环境署的任务，但它强调必须充分注意发展问题。

(b) 可持续发展委员会的主题任务

31. 可持续发展委员会则完全涉及以可持续发展为其推动原则的《21世纪议程》。可持续发展把各种环境和发展问题联系在一起。因此，处理可持续发展问题必然涉及环境问题。事实上，《21世纪议程》在规规定可持续发展委员会的职能时特别提到环境与发展问题（第38.13章）。

(c) 结论

32. 就主题任务而言，在可持续发展委员会和环境署的任务都涉及环境与发展这一点上的确存在重复。但是这种重复并不一定是绝对的。环境署的主要重点是环境。它在此前提下考虑到发展问题。可持续发展委员会主要关注可持续发展，而可持续发展更为广泛地注重环境问题与发展问题之间的连结与结合。

2. 职能作用

33. 要审查组织实体的任务之间可能存在的重复，不仅需要了解其主题任务之间的共同之处，而且需要分析它们的职能作用。

34. 大会第2997 (XXVII) 号决议和《21世纪议程》第38.21段规定了环境规划理事会的任务。可持续发展委员会的任务主要源于《21世纪议程》第38.13段、经济及社会理事会第93/207号决定和大会1992年12月22日第47/191号决议。此外，还必须考虑到负责支助理事会和可持续发展委员会的组织机构。环境署的执行主任和她领导的秘书处必须为理事会提供实质性支助并在理事会的指导下行事（大会第2997 (XXVII)）。政策协调和可持续发展部除其他事项外，负责为经济及社会理事会

及其附属机构、其中包括可持续发展委员会的某些职能提供支助(见A/47/753)。

35. 为了在这方面全面地审议环境署和可持续发展委员会的体制,现对出现的重复问题作如下审查:

(a) 协调任务

36. 环境署的职能任务明确列入了协调作用。特别是:

- (i) 大会第2997(XXVII)号决议规定理事会的主要职能和职责之一是制定“一般的政策准则,……协调联合国体系内的各项环境方案”。同项决议为执行主任和环境秘书处规定的任务也体现了环境署的协调作用。在理事会的指导下,执行主任要“协调联合国体系内的各项环境方案……”;
- (ii) 《21世纪议程》再次确认了协调作用,规定理事会要“考虑到发展前景,对环境领域的……协调继续发挥作用”(第38.21段)。由于这项规定,可以说理事会的协调作用有所加强,因为它所处理的主题事项领域有所扩大,即列入了对环境产生影响的发展问题。此外,《21世纪议程》指出,理事会的作用(协调作用只是其中一部分)在环发会议后要得到增进和加强;
- (iii) 作为环境署应该注重的一个优先领域,《21世纪议程》规定“进一步制定国际环境法,尤其是……协调由于数量日多的国际法律协定而出现的职能,其中包括各公约秘书处的运作……”(第38.22(h)段)。

37. 环境署的任务和可持续发展委员会的任务之间可能有三处重复:

- (i) 虽然《21世纪议程》为可持续发展委员会规定的职能大都注重于监测和审查，但是由于这些任务的性质，委员会与参与实施《21世纪议程》的组织和政府间实体之间产生广泛的相互影响和作用。要进行有效地监测和审查，就必须广泛地同各国际组织联系，其中包括联合国。此外，《21世纪议程》明确规定“委员会应当让联合国系统各机关、计划署和组织……积极参与”（第38.11段）；
- (ii) 为政策协调和可持续发展部规定的任务也造成重复问题。如上所述，政策协调和可持续发展部要向可持续发展委员会提供支助。因此，就可持续发展委员会起协调作用而言，可以说政策协调和可持续发展部也要起协调作用。政策协调和可持续发展部的中心重点是“支助经济及社会理事会及其附属机构，包括新的可持续发展委员会内的中央协调……功能”（见A/47/753）；
- (iii) 第三个可能重复之处涉及各公约秘书处的协调工作。《21世纪议程》第38.13(f)段指出，可持续发展委员会的职能之一应是“适当时审议有关缔约国会议可能提供的关于实施各项环境公约的进展情况的资料”。大会第47/191号决议确认了这一任务，建议委员会根据有关要点安排其工作，其中包括：“根据委员会的职能……，审查《21世纪议程》的执行情况，在适当时考虑到关于实施各项环境公约的进展情况的资料……”。

38. 上述规定表明可持续发展委员会以及政策协调和可持续发展部要在某些方面积极参与各公约秘书处的的工作，因此就出现的重复。但是，应指出，这种参与的重点与环境署参与的重点不同。可持续发展委员会的授权和政策协调和可持续发展部因起支助作用而获得的授权旨在进行审查和监测。与此相反，环境署在协调各

公约秘书处方面的任务则是围绕“进一步制订国际环境法”来规定的。

39. 但是，1994年11月28至12月9日在(巴哈马)拿骚举行的《生物多样性公约》缔约国会议第一次会议通过的第I/8号决议表明可持续发展委员会的任务可能进一步涉及具体专题领域。该项决定的附件载有《生物多样性公约》缔约国会议向可持续发展委员会第三届会议发表的声明，其中第7段指出缔约国会议极为重视“与可持续发展委员会建立实质性关系……”并在第8段中“呼吁可持续发展委员会根据自己的权利作出一切努力来推动《生物多样性公约》关注的事项”。

(b) 政策任务

40. 环境署的职能任务明确列入了政策方面的作用。具体而言：

- (i) 大会1972年在其第2997 (XXVII)号决议中规定环境规划理事会的主要职能和职责之一是酌情提出政策，以促进国际合作，并制订一般政策准则来指导和协调联合国系统内的各项环境方案。《21世纪议程》重申了这一作用。具体而言，“理事会应在其任务范围内考虑到发展前景，对……政策指导……继续发挥作用”（第38.21段）。如上所述，就协调而言，有关主题领域的扩大，即列入了对环境产生影响的发展问题，可以说是扩大了有关职能(即政策)任务。而且《21世纪议程》指出，要在环发会议后“增进和加强”理事会的作用(政策职能是理事会作用的一个组成部分)；
- (ii) 《21世纪议程》在为环境署规定的重点领域中进一步详细阐述了环境署的政策作用。其中一个领域重述了大会第 2997 (XXVII)号决议，即酌情提出政策以促进国际合作。另一个重点领域是在方案制订和实施阶段根据各国政府的要求向它们以

及各发展机构和组织提供环境政策咨询意见(38.22(m)段)。

41. 环境署的任务和可持续发展委员会体制的任务之间可能有两个重复之处：

- (i) 可持续发展委员会的任务在某种程度上类同于政策咨询作用。
《21世纪议程》第38.13(g)段指出，可持续发展委员会的职能应是“根据综合审议各项与《21世纪议程》的实施情况有关的报告 and 问题的结果通过经济及社会理事会向大会提出适当建议”。但是，应注意到一些起削弱作用的因素。首先，可持续发展委员会提出建议的主要依据之一是它从各国政府、非政府组织等机构获得的报告。与此相比，人们必须从环境署的实质性任务、特别是它的科学和技术作用(例如环境监测和评估)的角度来看待它的政策作用。第二，可持续发展委员会的建议只涉及《21世纪议程》的实施，而环境署的政策作用就主题事项和接受咨询者而言范围更为全面；
- (ii) 政策协调和可持续发展部的任务也可能有重复之处。如上所述，政策协调和可持续发展部的任务是为经济及社会理事会的某些机构、其中包括可持续发展委员会提供支助。而且政策协调和可持续发展部的中心重点是“支助经济及社会理事会及其附属机构、包括新的可持续发展委员会的中央……决策功能(见A/47/753)”。

(c) 监测和审查方面的任务

42. 《21世纪议程》为可持续发展委员会明确规定了进行评估和审查的明确任务。《21世纪议程》第38.13段指出，可持续发展委员会的职能应是“监测整个联合国系统的《21世纪议程》的实施进展和结合环境与发展目标的活动……”；

“审查《21世纪议程》所载承诺的实施进度……”；“审议各国政府提出的……报告”；“接收和分析具备适当能力的非政府组织……提供的有关投入”；“适当时审议有关缔约国会议可能提供的关于实施各项环境公约的进展情况的资料”。政策发展和可持续发展部的作用是为可持续发展委员会提供支助。政策协调和可持续发展部被视为是“关于会议后续行动的决议草案中所要求的一个‘可明确辨认的实体’，来监测《21世纪议程》……的执行……”(A/47/753, 第8段)。

43. 大会第 2997 (XXVII) 号决议为环境署规定的任务表明它与政策协调和可持续发展部的任务有一些重复。特别是(主管环境秘书处的)环境署执行主任要经常审核联合国系统内各项环境方案的执行情况并考核它们的实效(第2(b)段)。

44. 如以上第29-32段所述,这方面出现的重复之处与主题任务问题有关。但是,正如所指出的,有关重复并不一定是绝对的。

C. 环境署与机构间可持续发展委员会

45. 环发会议后设立的另一个使环境署的任务和地位产生问题的机构是机构间可持续发展委员会。

46. 《21世纪议程》第38.16段指定行政协调委员会(行政协调会)·· 为确保有效监测、协调和督导联合国系统参与环发会议的后续工作的高级别机构间协调机制。根据《21世纪议程》第38.17段设立的行政协调会工作队提出的建议,行政协调会设立了机构间可持续发展委员会(见ACC/1992/32)。

·· 行政协调会是一个由各机构主管人组成的委员会,在秘书长的主持下举行会议,由联合国各机构参加,以确保协调它们所负责的有关方案,促进联合国系统内的密切合作(ACC/1993/14, 第6段)。

47. 如行政协调会所说明的,机构间可持续发展委员会是协调联合国系统环发会议后续工作的一个三层机制的一部分。这一机制包括:

- 行政协调会本身,行政协调会是一个决策性的高级别机构间协调机制;
- 行政协调会的附属机构和其它机构间协调安排,它们旨在在技术和实际工作一级确保实施《21世纪议程》的工作相辅相成和互相结合;
- 机构间可持续发展委员会,它介于技术工作协调和行政协调会实质性决策之间,以加强行政协调会的决策和汇报工作以及有关机构间协调安排的有效性(ACC/1992/32,第10段)。

48. 行政协调会通过了机构间可持续发展委员会的以下职权范围:

“在行政协调会的主持下确定与联合国系统贯彻执行联合国环境与发展会议的结果有关的重大政策事项,并就解决这些问题的途径和方法向行政协调会提供咨询意见,以便确保联合国系统在实施《21世纪议程》方面进行有效合作和协调。为此,机构间可持续发展委员会将:

- (a) 根据行政协调会的指导和指示,审查联合国系统各组织、行政协调会各有关附属机构和非行政协调会协调机构提供的有关《21世纪议程》实施情况的资料,为行政协调会确定影响到联合国系统在会议的贯彻执行工作方面开展合作的总体政策事项、主要差距和限制因素;
- (b) 制定关于加强联合国系统在实施《21世纪议程》方面的合作与协调效率的建议,以供行政协调会审议和作出决定;

- (c) 根据上面(a)和(b)段起草简要报告，查明问题并就总体政策和协调工作提出建议，以供行政协调会作出决定。这些报告应成为行政协调会其后(根据《21世纪议程》第38.17段的要求)提交给有关政府间机构的报告的基础；
- (d) 根据行政协调会的要求开展其它工作，其中包括酌情监测行政协调会有关决定的贯彻执行情况”(ACC/1992/32)。

1. 环境署与行政协调会的关系

49. 设立机构间可持续发展委员会引起的一个问题是它对环境署与行政协调会之间的关系的影晌。可以说行政协调会把初步处理可持续发展事项的职贵交给了机构间可持续发展委员会，因此环境署必须通过机构间可持续发展委员会同行政协调会打交道。这尤其涉及到行政协调会向环境规划理事会提交的由执行主任准备的年度报告。...就这一具体事项而言，问题是执行主任是否必须首先把行政协调会报告的准备工作情况通知机构间可持续发展委员会。

... 大会第2997 (XXVII)号决议规定在行政协调会主持下并在其体制内设立一个环境协调委员会。该委员会负责确保在实施各项环境方案的所有有关机构之间进行合作与协调，并需要每年向环境规划理事会汇报。根据大会1977年12月20日第32/197号决议，该委员会后与行政协调会合并。行政协调会接管了环境协调委员会的职能，其中包括每年向环境规划理事会提出报告。环境署执行主任负责为行政协调会履行这些职能进行筹备工作 (1978年5月24日第6/1号决定，第二节，第7段)。

2. 机构间可持续发展委员会作用的演变

50. 机构间可持续发展委员会作用的演变可能造成环境署和机构间可持续发展委员会工作的重复。机构间可持续发展委员会为协助筹备其实质性工作指定了任务主管人,而主管人的职能尤其突出表明了这一问题。在其最近一次会议上(纽约,1995年2月1--3日),机构间可持续发展委员会确认了任务主管人概念的重要性:

“ 37. 与此同时,人们认为,经过过去两年的发展,任务主管人的概念是一个满足机构间可持续发展委员会和可持续发展委员会工作方面的有关需求的有效机制,需要予以加强和进一步明确阐明。任务主管人活动的重点应从协调汇报工作转变成主要进行战略制订和联合行动的推动与协调工作。

38. 在这方面,人们认为,工作主管人今后应对全系统《21世纪议程》的活动进行协调……” (ACC/1995/3, 包括增订内容的未经校定的初稿)。

51. 可能出现重复努力与执行主任的在联合国系统内协调各项环境方案的任(大会第2997(XXVII)决议,以上第36--39段)有关。可指出,执行主任目前正探讨是否需要设立一个机构间环境组,以有效地发挥这一作用。

D. 对环境署的影响

52. 在1972年,为环境署规定的任务是评估世界环境状况,提供政策指导,协调联合国系统内的环境活动以及推动世界各地的环境保护工作。环发会议确认环境署在其任务范围内应继续在政策指导和协调方面发挥其作用,同时加强它在鼓励促进联合国整个系统的环境活动和环境问题审议方面的推动作用。

53. 由于保护环境意味着促进可持续发展,环境署有责任推动和促进涉及可持续性所有方面的行动。这些方面涉及消除贫困及保护自然,社会一体化及经济持久增长,基本环境养护及微观经济评估和全球评估,以及合作。在完成其起推动作用的任务的同时,环境署必须避免重复工作。它必须认识到资源方面的限制。作为世界环境的唯一监护人,环境署应制订和处理符合其基本使命的优先事项,确保各国政府和国际组织把保护环境列入其政策和方案。

54. 确定优先事项意味着把重点放在环境面临的各项重大威胁上。这样环境署需要强调指出社会经济力量、环境的变化以及对人类福利的影响这些因素之间的关系。评估报告和政策建议必须注重环境发生的各种变化,同时论述其基本起因、相互关系及其对人类福利的影响。在推动采取行动时,环境署必须列入补救行动,但也必须注重涉及经济相互依赖性、社会制度和技术等因素的预防行动。