



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.30
23 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
第五届会议
1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增 编

决策资料*

(《21世纪议程》第40章)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、选定主要目标	1 - 6	3
二、成功情况的报告和分析	7 - 10	4
三、富于希望的变化	11 - 17	7

* 本报告是政策协调和可持续发展部作为《21世纪议程》第40章的任务主管机构与环境规划署作为地球观察的任务主管机构进行合作,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家组织、有关政府机构及一系列其他机构、个人和重要团体的代表之间进行协商和信息交流的结果。

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
四、未实现的期望	18 - 21	10
五、新出现的优先事项	22 - 24	11

方框

1. 可持续发展的指标	5
2. 联合国难民事务高级专员办事处的环境数据库	6
3. 中国的可持续发展联网方案	9
4. 数据库合并所遇到的障碍	11
5. 决策者所需的资料	12

一、选定主要目标

1. 本报告审查实施《21世纪议程》第40章(决策资料)所定目标方面的进展,¹它考虑到了可持续发展委员会1994、1995和1996年在其第二、第三和第四届会议上所作的决定。

2. 《21世纪议程》第40章涉及改善为国家和国际到基层和个人所有各个层次的决策者提供的资料的内容和格式并使他们更方便取得这些资料,而这又需要继续发展国家和地方各级收集、分析、应用和传播数据的能力。

3. 科学、技术、经济、社会和文化方面的资料都在执行《21世纪议程》各项原则方面起着重要作用。管理和使用这种资料需要专门的基础设施、技能和知识。最为重要的是,在为决策者编制、整理和提供关于环境和发展问题的资料时,应确保能促动决策者对这些问题作出政治承诺。

4. 可持续发展委员会在其第三和第四届会议上所作的决定显示,在国家、区域和国际各级,各方实施第40章的决心是很高的。决策者要求获得可靠和相关的资料,并且一般都支持在现有资源范围内收集和分析资料的方案。这一进程在数据的收集和使用两方面都必然带有参与性质,尤其是因为资料越来越多地以电子方式储存和传递。因此,对更完善和可获取的信息的重视已促使非政府组织和其他重要团体参与所有各级的活动。最后,联合国系统为寻求合理改进和分享其众多的数据库,已响应本章要求,开展了一些活动。

5. 第40章确定了两个需要落实的方案领域:(a)弥合数据差距及(b)改善数据供应。在大会于1997年审查《21世纪议程》的执行情况时,它们仍然是两项首要目标。

6. 关于报告结构的说明:要在“成功”、“有希望的变化”和“未实现的期望”之间划一条明确的界限是很困难的。实际上,许多目标将分属所有这三种类型。所取得的成功也许很引人注目,但远远谈不上完整或普遍。取得的进展也许很

明显,但许多并没有达到目标。由于基础设施和资源方面的限制,所开展的努力也许很缓慢,以致于没能达到期望,但是如果断言说尚未或没有为此做任何事情,那就错了。总的来讲,必须指出,由于各国政府、许多非政府团体和国际社会经常协同努力,采取主动并开展艰苦工作,在第40章的执行方面的确已取得实际的进展。

二、成功情况的报告和分析

弥合数据差距

7. 指标是一个重要的工具,可用来帮助决策者了解各种问题、趋势及政策和行动的效力。它们也有助于确定无论是国际、区域、国家还是国家以下一级的每一级需要哪些数据,并且帮助为这些数据的收集、分析和汇报建立概念构架和体制框架。在执行《21世纪议程》第40章过程中,进展最明显的莫过于可持续发展指标的制定方面。在国际一级,联合国系统、政府间和非政府的许多组织根据可持续发展委员会通过的工作方案和执行计划开展了协调努力,导致通过和拟订了一些方法,用于协商编列134种指标的初步清单。这些指标可用于帮助各国衡量可持续发展的情况;各国可根据本国需要,从中进行选择。世界各区域的大约30个国家已制定方案,订立可持续发展的指标,作为在国家一级为决策过程整理资料的途径(见方框1)。在1992年里约会议以前,只有少数几个国家在这个方面开展了任何工作。来自世界各区域的十二个国家现已确认打算为可持续发展委员会测试各种指标。最近在日内瓦(由联合国主办)和比利时根特(由比利时和哥斯达黎加政府主办)的专家会议已经与有关国家进行协商并通过了共同的国家测试准则,从而已经开始测试进程。此外,为继续这一进程并提供指标方法的使用方面培训而安排的区域会议也已开始。与此同时,正在逐步深入地开展工作,在各个部门订立更详细的关于可持续性的部门指标,并在科学界中更加综合地把经济、社会、环境和体制等各方面结合起来。

方框1. 可持续发展的指标

在日本，“基本环境计划”规定政府应负责研究和制订综合的指标，以便将所取得的进展与该计划的各项目标进行比照并为该计划的后续活动及该计划的修订提供依据。环境局于1995年11月举办了一个专家研究小组会议，以参照可持续发展委员会、经济合作与发展组织(经合组织)所进行的工作以及其他国际和国家活动的情况，探讨上述构想，拟订有关架构并审查指标的各种选择。

在墨西哥，可持续发展指标的制定对于直接收集和编制环境及自然资源方面有关资料的国家机构而言，目前是一项高度优先。最初以编制环境方面统计数字为起点而开展的工作，最近已扩大到包括可持续发展指标，这是由于召开了里约会议，其后又签署了《北美洲自由贸易协定》以及墨西哥加入了经合组织。

摩洛哥在实施其1995年6月社会发展战略和最近由环境部颁布的国家发展战略过程中，制定了一套与可持续发展委员会工作有关的可持续发展基本指标。

在尼日利亚，随着最近编制了国家可持续发展战略，拟订可持续发展指标方面的工作已经取得进展。一个多学科专家小组正在筹组之中，它将负责审查和协调现有的指标，以确保这些战略的有效性。

8. 《21世纪议程》特别指出了三类数据差距：(1)正在收集的数据种类的差距，(2)发达国家与发展中国家之间的差距，(3)地理层次，即国际、区域、国家和国家以下一级等层次的差距。所有这三类差距在不同程度上已经缩小，但所取得的成功仍然有限，需要更有力地加以推动并投入更多的资源。

9. 第40章确定的多数数据差距涉及城市空气、淡水、土地资源、荒漠化、土壤退化、生物多样性、公海和高层大气、人口因素、城市化、贫困、保健、资源使用权以及关于一系列主要群体的资料。国际和区域各级已经对这些差距进行调查，并且，通过联合国系统、其他政府间组织和非政府组织的主动行动，在弥合差距方面已经取得重大进展(见方框2)。这项努力得到了下列因素的帮助：联合国全系统地球观察不断加强，对可持续发展意义重大的新条约制度数量日增，其中多数制度规定需建立有关的数据库，以及继里约会议之后又召开了五次大型会议：巴巴多斯小岛屿发展中国家可持续发展问题全球会议、哥本哈根社会发展问题世界首脑会议、开罗人口与发展会议、北京第四次妇女问题世界会议和伊斯坦布尔联合国人类住区问题会议(生境二)。所编写的有关可持续发展指标的方法说明单也应有助于将各国的注意力集中于改善数据的提供。

方框2. 联合国难民事务高级专员办事处
(难民专员办事处)的环境数据库

为获取规划与管理可持续的难民营和居民点所需的重要资料，难民专员办事处的环境数据库使用了地理信息系统及全球定位系统和卫星图像来收集和分析有关的环境数据。该数据库可供在难民救济行动的各个阶段，绘制出标有地点规划优先区域的环境地图。

10. 此外,在最近联合国环境规划署(环境规划署)和联合国秘书处政策协调和可持续发展部主办的会议上,环境与发展方面国际评价和报告所需数据的主要提供者和使用者已商定开展共同努力,确定基本的数据并使其更易于获得。在确定最终必须收集相关数据并以标准格式编列的50多种核心数据变数时,还注意到了一些重大的差距,并且与制订可持续发展指标的工作相协调,提出了弥合差距的工作方案。

三、有希望的变化

弥合数据差距

11. 在国家及国家以下一级取得的此方面进展相对较小,但却很重要。越来越多的国家正在进行全国调查,并组织收集所需的数据。导致出现这一趋势的有若干因素,其中包括国家及国家以下一级可持续发展战略、计划和目标的迅速增多;国家和地方指标的采用;有关国际条约的批准;以及在某些情况中,国际社会对从事这些活动所需的能力建设方面的支持。尤其值得注意的是联合国开发计划署(开发计划署)的可持续发展联网方案(联网方案),它支持各国作出努力,使国家一级资料使用者和收编者联起手来,通过对话和电子通信改善数据的收集、获得与分析。至目前(1996年6月28日)为止,联网方案已在26个国家开展运作,而且还为另外的11个国家核拨了资金。此外,已经完成或正在进行对其他30个国家的可行性研究。另一个例子是CC: INFO/Web,它是联合国气候变化框架公约秘书处的一项主动行动,²目的在于促进国家气候问题公约万维网址的发展并协助各国在国家、区域和国际各级交换有关资料。

12. 与此同时,所取得的进展既不一致,也不统一。许多国家在一些重要的领域,仍缺乏完善的可以比较的数据,必须从正面解决这个问题。如果决策者继续依赖过时、错误或凭空编造的数据,那么,他们的决定和政策不大可能会取得预期的结果。为了解决理解全球环境问题所需的重要长期数据缺乏的问题,各国际组织和科

学界建立了旨在使数据收集工作更加一致和更具成本效益的观察系统。全球气候观测系统(气候观测系统)、全球海洋观测系统(海洋观察系统)和全球陆地观察系统(陆地观察系统)的政府间发起者和非政府发起者之间以及它们与世界天气监视网和全球大气监测等其他实施中的观测活动之间,已经建立密切的协作关系。

改善资料的可用性

13. 在不依靠《21世纪议程》的情况下,资料的提供已由于计算和电讯方面的迅速革命性的技术变革而得到了重大的改善。互联网络的扩增以及互联网络用户数量的增多是自发地出现的。需求与供应同步增加,从而形成了一种持续的压力,要求进行不断的技术革新。与此同时,市场和竞争都已大规模地扩展,致使价格降低,导致市场需求进一步加大,市场范围变得更广。这项技术支持并推动了在分散作业、辅助、参与和赋予权力方面所开展的努力。

14. 然而,两个关键的要素却没有如此自发地出现:其一是对高质量资料进行整理,使决策者能够有效地加以使用;其次是这些变化对属于不同层次发展水平的国家所产生影响不同。

15. 在国际一级,自1992年以来已开展一些活动,改进与可持续发展有关的数据的一致性和便于取得。万维网地址数量的不断增加,部分地反映了这一情况。联合国系统的几乎所有组织现在都有它们自己的主页,而且联合国全系统地球观察拥有一个网址,其中对国际一级的有关资料来源和活动作了说明。可持续发展委员会在其第四届会议上赞同机构间会议提出的改进以电子方式获取有关可持续发展资料的机会。³此外,开发计划署及政策协调和可持续发展部正在开展的关于共同核心成套数据的工作也是着眼于数据的协调以及更加便于取得。CC:INFO/Web行动也是通过促进订立国家气候公约网址的共同标准和格式,寻求实现这一目标。同样,联合国秘书处经济及社会资料和政策分析部(经社分析部)为制订联合国全系统协调一致的统计数据收集方法而作的努力应该有助于使数据得到更标准化地取得。越来越多的国

际非政府组织也正在积极地使用互联网络来整理和提供与可持续发展各个方面有关的资料,例如在有关指标领域开展活动的国际地球科学信息网联合会和可持续发展问题国际研究所。

16. 由于政府、非政府组织和私营部门的联合努力,发达国家的国家及国家以下一级形势普遍良好。发展中国家的情况没有那么好,但在政府和非政府组织以及准公共机构和研究中心的帮助下,情况正在改善。可持续发展联网方案通过技术和资金上的支助,大大帮助了这一进程(见方框3)。

方框3. 中国的可持续发展联网方案

中国的可持续发展联网方案(中国联网方案)已依照联网方案制订并已根据中国的特殊需要作了调整。其目标是通过改善取得资料的机会和鼓励所有各级的协商过程来创造一个有利于促进可持续发展的环境。关于网络的使用与管理、数据库和其他技能方面的技术培训也是这个方案的一个组成部分。一个局部地区网络将于1996年底建成。

资料来源:关于“中国21世纪议程的进展情况”的报告(中国21世纪议程行政中心,1996年5月)

17. 总的来讲,对信息重要性的日益增长的政治认识、信息内容和取得的便利全球化、通讯领域和信息技术领域的技术变化、诸如公众参与及对信息普遍需求等社会趋势、以及大型团体、联合国系统和其他政府间组织与国际组织的支持,都促使在以电子手段获取信息方面取得显著进展。有效利用这一进展方面的主要困难在于对现有资料的协调使用及对它的明确而有效的质量管理,同时也在于发展中国家特别是最不发达国家取得的机会很有限。

四、未实现的期望

弥合数据差距

18. 正如已经指出的那样,在弥合数据差距方面,所取得的进展喜忧参半。在制定指标以及在设立观察系统以弥合数据差距方面的工作进展良好,但用于实施这些方案的资源则很有限。结果是,虽然数据收集技术得到持续改进,但是,在收集和分析指导逐步实现可持续性所需的实际数据方面却没有获得同样的改进。甚至还出现了亟需用来收集时序数据以确定有关趋势的某些数据收集方案遭到削减的情况,此外还存在有些数据收集方案商业化的趋势,致使公共决策和研究所能使用的资料减少。在发展中国家,缺少数据的情况尤其明显。例如,有些卫星不间断地观测地球表面,但涉及发展中国家的图像通常没有记录,因为无人购买或使用。人们往往以为已有足够的资料,只需更有效利用即可,但实际上,某些地区的资料也许已经过多,而另一些地区却只有很少甚至根本没有资料。

19. 此外,许多(尽管绝不是所有)与数据有关的活动能否成功,都取决于是否存在良好而且资金上负担得起的电讯基础设施。迄今在使国家电讯系统有能力应付对电子信息的日益需要方面所采取的行动太少。在某些发展中国家,情况尤其如此,这些国家缺乏足够的电话系统,使它们对新电子网络的使用受到阻碍。

改善资料的可用性

20. 缺乏“交互使用性”,也即没有协调各种方法、定义、格式和质量管理等来合并数据,这依然是限制获取有价值的数据的重大障碍(见方框4)。资料使用者需支付的费用很高,这是因为必须纠正偏误以使成套数据能够交互使用。这一点对国家内部以及对国与国之间都很重要,因为跨国界的数据库要求国家间关于具体问题或具体领域、如土地使用分类的数据具有交互使用性。

方框4. 数据库合并所遇到的障碍

目前在多数国家,信息技术正在迅速发展,但是发展的方向有时是不协调的,结果使为某一活动收集的数据不能与其他数据结合使用。每一个资料收集机构都采用自己的一套数据整编程序、规则和标准,并且,数据规格上的差距往往太大,以致于不经大范围矫正或调整就无法合并整理。此外,作这些调整所需的费用常常过高,大大打击了使用这一资料的积极性。以不同结构汇编的数据库无法合并使用。另外,以不同分类办法和用词指定同一种实体的做法也阻碍数据的合并。

21. 解决问题的办法是鼓励广大的资料使用者和收编者商定出将指导发展信息技术、特别是在国家一级指导发展信息技术的政策。这很可能需要实施可持续发展方案的各个机构之间达成协议。这些协议应解决数据标准、可使用性、费用、所有权等问题,确保能够对来自多部门的成套数据进行比较、分析和合并,以便规划和监测可持续发展。

五、新出现的优先事项

22. 除前面已强调的问题,即弥合国家和国家以下一级重大数据差距并且确保成套数据之间可以交互使用之外,需要取得更大的进展,整理出决策者所需的重要资料,并以决策者能理解的格式将资料传送给他们(见方框5)。对于决定可持续性的许多相互作用的要素来说,尤应如此,但迄今尚未为此制订充分的支持决策工具和综合指标。目前在模式设计和方案制订方面开展的工作就是朝这一方向所作的努力。在这方面的一个关键问题是建立区域综合评价的能力,以支持可持续发展政策。此进程的部分内容包含对许多类型数据的迅速扩大的需求--需要各种指标来衡量执行国

际协议的情况,改进各个部门的管理,并协助地方、国家、区域和国际各级的决策和宣传。在制订指标方面存在高度创造性的时候,人们所面临的挑战将是保持许多层次和不同部门的所有有关各方之间的充分经验交流,以便能在2000年之前使制订每一用途的成套高效率和高效力指标的整个过程融为一体。

方框5. 决策者所需的资料

一般而言,决策者所需的资料必须准确、综合、简明和有代表性,并且容许依不同情况需要而变化以及根据国家或地方的条件作特别调整。各种指标应有助于这一过程。需要掌握现实情况的最新资料,进行地理参考,并以某种方式通过模拟、预测和设想来预计未来的情况,以此确定各种政策选择以及它们的影响。

23. 另一个尚待解决的重要领域是加强私营部门对评价和报告工作的参与。多国公司和中小企业在发展和自然资源管理方面的作用正在扩大,因而需要它们参与同其活动有关的数据的收集和报告工作。此种报告工作有利于它们的集体利益,因为只有获得完整和客观的资料,才会确保稳妥的管理决策,使它们的商业活动有一个稳定而可预测的环境。此外,在有些国家,即使是诸如研究和数据收集等政府的传统干预领域,也正在转入私营。

24. 数据差距的弥合将需要有一项促进更广泛参与数据收集和评价的战略,使政府、科学家、非政府组织、私营部门(包括工业)、地方当局及甚至一般公众一道协调努力,用记录材料反映重要的问题和趋势,以此作为地方、国家、区域和全球各级的管理决策依据。这意味着要扩大《21世纪议程》所概述的决策资料方面的行动基础。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》，第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8和更正），决议1，附件二。

² A/AC.237/18(Part II)/Add.1和Corr.1，附件一。

³ 见《经济及社会理事会正式记录，1996年，补编第8号》（E/1996/28），第一章，C节，第4/5号决定。
