



第十九届特别会议
临时议程* 项目8

审查和评价21世纪议程的执行情况

秘书长的说明

秘书长谨随函附上行政协调委员会的一份说明供大会特别会议审议。

* A/S-19/1(有待印发)。

附件

行政协调委员会向大会特别会议提出的说明

1. 可持续发展仍然是人类步向第二十一世纪时面临的最重要挑战之一。人们日益关切的是,如果不能加速全世界广泛地区的经济增长和发展,不能解决令人困扰的社会问题,不能纠正不可持续的生产消费型式以及日益增长的不公平,不能制止环境的恶化,则不免会限制国家应付未来挑战的能力。

2. 联合国系统参与行政协调委员会的各组织行政首长一致认为,可持续发展的概念为联合国全系统在全球、区域和国家各级的整个活动提供了“包罗一切”的政策架构。在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议的行动计划,《21世纪议程》中表明,可持续发展要求执行促进经济发展、提倡社会公平和环境可持续性 etc 彼此相关的政策。因此,需要更加一体化的政策发展,需要新的思考方式,新的体制结构以及包括广泛的政府和非政府利害攸关者的新的伙伴关系。

3. 需要重新进行全系统的努力来考虑世界经济全球化和自由化的影响,铭记贸易与投资以及信息和技术流动所打开的重大机会,但也要考虑到最贫穷国家以及国家内最贫穷群体,特别是妇女和儿童边缘化的危险。

4. 国际对达成可持续发展的承诺由于1990年代期间举行的一系列重大世界发展会议的成果而得到加强。¹ 这些会议集中注意可持续发展的社会方面,特别是最为优先的减轻贫穷问题。普遍的贫穷是造成经济滞长、社会剥削、健康不良以及环境退化的主要因素。其他一些会议则较为注重可持续发展的社会经济方面。²

¹ 儿童问题世界首脑会议、普及教育世界会议、世界人权会议、国际人口与发展会议、社会发展问题世界首脑会议、世界减少自然灾害会议、小岛屿发展中国家可持续发展全球会议、第四次妇女问题世界会议和联合国人类住区会议。

² 联合国贸易和发展会议第九届会议、世界贸易组织新加坡部长级会议以及世界粮食首脑会议。

5. 取得的工作成果包括提高公众认识和动员国际合作,以及制订具体方案来执行《21世纪议程》和在国际、区域、国家和地方各级建立有关的体制结构。但是,为了恢复里约会议所产生的动能以及履行会议上所作的承诺,还有许多工作有待进行。需要以更强大的政治领导来形成全球伙伴关系,推进《21世纪议程》。

6. 行政协调委员会决心应付这些重大挑战,以便有效执行里约会议的各项承诺。后继工作需要高度的政策一体化,委员会打算继续发展有效的工具和技术来提高联合国系统内全系统的协调。在这方面已经进行了主要的改变和适应,以协助国际一级和国家一级的有效执行。

7. 行政协调委员会十分重视通过国家一级的协调来推进里约会议各项承诺在实地的执行。它特别支持区域一级机构间合作的加强,这样可以大大推动实际的方案执行。加强合作将包括联合国系统以外的区域组织在内。

8. 行政协调委员会决心进一步加强联合国系统各组织以及广泛的非政府利害攸关者,包括非政府组织、主要团体和民间社会其他部门之间的合作。信息资源、政策制订和作业方案等各种职责之间的联系将在1997年审查之后期间加以探讨。

9. 行政协调委员会认为,可持续发展机构间委员会项目主任制度较为有效地利用了联合国内的资源和专门技能,大大改善了过去在机构间合作方面的努力。但是,这种办法还没有充分发挥潜力来界定政策关连以及分担责任,实现充分的方案协同作用。行政协调委员会将继续加强机构间的合作,以期推动更加一体化和具有费用效率的政策途径。可持续发展机构间委员会将在这方面发挥重要作用。

10. 然而,协调不可能在秘书处一级单独实现。参与行政协调委员会的联合国系统各组织行政首长欢迎政府间一级和国家一级制订更加明确和更加一致的可持续发展政策。国际一级和国家一级明确的指导将大有助于联合国各机构有效执行任务的努力,减低浪费稀少财政资源的可能性。

11. 一个重大的限制因素是联合国及其许多专门机构所面临的财政危机,在这种情况下几乎没有扩大行动的余地。里约会议上增加资源的期望没有实现。因此,

许多组织无法进行由该会议所产生的重要活动,无法应付可持续发展委员会增加的工作要求。

12. 自里约会议以来取得的经验使行政协调委员会坚决认为,现在已经到了对决策采取新的态度的时候,要强调以实际的行动来达成可持续发展。政府间的政策讨论应转移方针,集中于有限的一些战略性优先问题,着重于资源管理和经济行为者和主要群体的作用之间的联系。这样的态度可以促使更加注意横断面的问题,例如人口、性别、保健、对儿童的影响、生产和消费形式,以及执行手段,特别是财政机制和技术转让、能力建设和教育。

附 录

联合国系统的可持续发展：解释性说明

从概念到行动

1. 联合国环境与发展会议和其他各大型专题会议所作的承诺向整个联合国系统的方案和体制提出了重大的挑战。《21世纪议程》和里约会议其他各项公约的有效执行,以及向政府间可持续发展的过程,特别是可持续发展委员会提供连贯的多学科支助的必要性,对于联合国系统几乎所有组织和方案,不论是联合的,特别是通过可持续发展委员会机构间委员会,还是个别的,都有重大的影响。行政协调委员会认为,联合国系统对于这项挑战一般来说采取了积极的态度,并作出了实在的承诺。联合国系统各专门机构和方案都灵活地作出结构、方案和预算的修改,以便支持《21世纪议程》的执行。

2. 但是,联合国系统面临的一个主要困难是,并不是所有理事和决策机构都对可持续发展概念持有相同的了解。在某些情况下,可持续性被视为等同于对自然资源的环境无害管理,而忽略了更广泛的社会和经济问题。必须要增强联合国系统内各不同理事机构的政策协调才能确保政策一贯,更有效地联合制定方案,更加有效率地调配资源,以及避免由于各不同理事机构向各自秘书处交付同类任务而造成重复。

3. 可持续发展要求在决策和方案执行两个级别进行性质不同的协调。联合国各机关和会议秘书处需要作出新的体制安排来促进部门间的合作,以及各组织之内和之间新的方案拟订技术。各国家援助机构也在进行体制革新。双边和多边机构之间增强合作将有助于这些措施的推展。

4. 此外,各会员国应促进政府间决策一级的有效协调。按照《21世纪议程》,可持续发展委员会将“使政府间在环境与发展问题相结合方面的决策能力得到合理化”。这项任务并没有充分实施。可持续发展委员会的任务是政治性的;它对其他

政府间程序并没有决策的权力,但是,只要整个联合国系统作出响应,它就可以推动跨部门问题上的共同政策方针,以实行可持续发展。

未来的挑战

国际决策的新途径

5. 自里约会议以来这几年政策制定和执行方面的经验显示,需要对可持续发展采取着重业务方面的新途径。政府间机构关于可持续发展的对话最好加以重组,讨论有限的几个战略性优先问题,以使联合国系统内国际一级以及区域和国家各级有关的活动重点更加集中。行政协调委员会支持《秘书长的报告:联合国里约会议以来所取得的全面进展》所载有关可持续发展委员会1997年以后工作方案的提案。⁴新的工作方案将深入讨论有限的一些主题方面,突出《21世纪议程》有关各章与相关的经济部门和主要群体的作用之间的联系。这一途径更加重视横断面的问题,诸如生产和消费类型、人口、保健、对性别和儿童的影响、执行手段,包括财政和技术转让、能力建设和教育,只有这样才能制定出实际的一体化政策。

区域一级的行动

6. 自里约会议以来,区域一级出现了机构间合作的新形式。其中包括联合国各区域委员会同全球性联合国机构和方案的区域代表之间的合作。实际的例子如下:亚洲和太平洋制定了区域行动纲领;西亚经济社会委员会与联合国环境规划署和联合国粮食及农业组织合作,在阿拉伯区域设立了环境与发展联合委员会;以及即将产生的联合国儿童基金会与世界银行关于非洲供水、环境与卫生等方面合作的谅解备忘录。此外,联合国系统以外各区域组织也在某些区域积极拟定区域计划和方案

⁴ E/CN.17/1997/2。

来进行联合国各专题会议的后继活动、其他国际方案活动,以及各项公约的执行。但是,全球一级的工作和区域一级的工作必须取得进一步的平衡才可能使《21世纪议程》下一阶段的执行取得成功。在区域途径最可发挥作用的这些可持续发展领域内,应探讨是否可以向联合国各区域委员会交付以更加积极的协调任务。

7. 三项里约公约,即《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是非洲防治荒漠化的公约》,在区域的执行必须加强,特别是通过旨在联系干旱和荒漠化、气候变化、森林和生物多样性等领域活动和项目的行动。另外还必须进行区域合作,才能执行联合国自1990年以来所举办一系列全球性专题会议所产生的有关公约和承诺,这些公约和承诺全都包含了《21世纪议程》的基本原则和政策目标。对于执行区域性环境协定,区域合作也仍然是十分重要的。

国家一级的行动

8. 经认识到,国家一级的体制合作应以国家需要和适当的条件为基础。如果存在国家的可持续发展战略,则国家体制安排就可促进一体化途径,从而便利机构间的合作和伙伴关系。但这些领域的进展一直是缓慢的。主要发挥分析或规范作用的组织没有国家代表,在国家一级没有直接联系,同可能的合作者之间没有多少交流的途径。

9. 增强国家一级的协调,不只在国际和区域组织之间是必要的,而特别是在捐助者的方案和活动之间是必要的,这些方案和活动往往是在不接触有关的机构间活动和国家协调机制之下进行的。这种协调对于执行《21世纪议程》的倡议,以及对各项主要的环境、社会和发展公约的联络中心之间进行有效的后续工作都是必要的。作为国家一级协调的基础而提出的国家战略说明并没有成为可以确保有效的组织间合作的机制,驻地协调员制度也没有充分发挥其潜力,需要进一步加强以及整个系统的承诺。

机构间协商的审查*

可持续发展机构间委员会及其项目主任制度

10. 里约会议之后,行政协调委员会考虑到《21世纪议程》的各项规定,几乎立即就决定了促进全系统一致响应会议后继活动要求的体制框架。这一框架有个创新的模式,就是结合了行政协调委员会和新设立的可持续发展机构间委员会任务中的中心协调职能,以及向联合国系统各有关组织分散具体职责,根据各组织的相对能力,担任《21世纪议程》各不同方案组成部分的项目主任。

11. 随着《21世纪议程》的执行以及可持续发展委员会的工作日益取得经验,机构间合作的方式也有了很大发展。可持续发展机构间委员会取得了作为协调行动中心的地位,同时给予众多更加专门化的机构间体制以充分的权利。经验显示,这些机制在采取集中的专题方式时最能发挥作用。因为这样可以深入地利用每一机构的专门技能和资源,促进数据和信息,政策和措施、或业务方案等方面更加细致的技术合作。将来的工作必须要充分考虑到这一点,其中包括提高行政协调委员会淡水问题小组委员会以及沿海和沿海区小组委员会的效率;对于后者,可持续发展委员会已经提出了这项要求。

12. 里约会议之后,旨在进一步扩大和加深现有的机构间合作和协调的全系统工作已成为联合国系统不断进行的过程。其中包括继续审议旨在增强执行能力和外地一级协调的措施,加强全球、区域和国家各级的政策协调,可持续发展机构间委员会与行政协调委员会其他各机关和机构间协调机制进一步的交流,报告的要求精简,以及联合国系统之外各组织的参与。

* 行政协调委员会对可持续发展机构间委员会的职能进行了审查,作为大会特别会议筹备工作的一部分。这一节所载就是审查结果摘要。

13. 项目主任制度应继续促进同其他机构间安排的进一步交流,包括为进行最近联合国举行的其他大型会议的后继工作而产生的安排。同时还延伸到联合国系统架构以外,以便联络其他的有关政府间组织和程序,以及各主要团体和非政府组织的合伙者。

14. 项目主任应继续扩大努力,使更多的主要团体参与有关编制可持续发展委员会报告的协商以及可持续发展活动的执行,并斟酌情况,邀请各主要团体的专家出席机构间专家会议。

15. 行政协调委员会认为,这些新产生的安排一般而言,使得联合国系统可以提供一个灵活、合作和参与性的机构来支持《21世纪议程》的执行,以及对各不同可持续发展活动的协调。全系统合作,特别是方案一级和国家一级取得成功的实例如下:为支助政府间化学品安全论坛而设立的一个机构间合作安排,化学品无害管理组织间方案;为响应森林问题政府间小组的需要而设立的非正式森林问题机构间工作队;以及在委员会可持续发展指标方案下的合作。里约会议之前的若干机构间合作方案,特别是科学、信息和分析领域,如今已通过项目主任制度而联系到可持续发展机构间委员会,例如世界气候方案。

16. 行政协调委员会认为,可持续发展机构间委员会的项目主任制度一般而言导致联合国系统内各项资源和专门技能的更有效利用,而且对过去的机构间合作和联合行动做了相当的改进。可持续发展委员会报告的编制经过了合理化,各组织之间根据其专门任务而更有效地作出贡献。由于鼓励有系统的交流和信息交换,而有助于传播促进可持续发展手段的知识,减少工作的重复。

17. 然而,行政协调委员会认为,项目主任制度还没有充分发挥在所有机构之间达成协调的潜力。行政协调委员会对可持续发展机构间委员会的职能进行审查后作出了一项结论,就是需要更加平衡全球、区域以及国家/外地一级的协调。区域一级的协调仍然不足,尽管在某些情况下,例如亚洲及太平洋经济社会委员会区域,各机构已被指派担任区域行动纲领各特定方案领域的协调者。

18. 项目主任的任务还需要进一步规定,以便区分例如当前的各项数据和资料职能,以及区域或国家一级关于项目执行的合作。应鼓励项目主任促进区域一级和分区域一级的联合方案制订,并以更加一体化的方式来结合可持续发展的社会和经济方面。

资源问题

19. 机构间协调既有好处也有代价。它的目标是结合个别机构的专门技能和财政资源,使得政策、资料资源和业务方案能够更好地配合可持续发展的特定关切事项。此外,当各机构以相互辅助的方式进行合作,或各机构实行分工,避免方案的重复时,资源的分配可以发挥更大的费用效率。然而各不同领域专家之间的协商和联络需要时间,虽然现代的通讯技术可以促进和加快通讯,还是需要面对面交谈才能产生反应和增强效果。而会议则需要工作人员来编制讨论文件和报告,还需要旅费。

20. 因此,项目主任制度也需要费用。全系统的汇报责任给予个别组织相当的压力,因为他们现有的人力和财政资源有限,可持续发展委员会、可持续发展机构间委员会和与《21世纪议程》有关的会议,以及与机构任务有关的方面都很难在财政上满足报告要求。政府间一级达成新的政治协定的进一步执行和联合方案制定都可能产生额外的要求。

21. 联合国及其许多专门机构和计划署所面临的财政危机使得整个系统个别机构没有多少余地来进行创新和更加合作的行动。里约会议上关于增加现有资源的期望并没有实现,而需要进行的活动却大大的增加了。因此,联合国系统各组织和机构受到很大压力,既要执行原有的任务,又要执行由里约会议所产生的任务和可持续发展委员会的工作要求。同时,由于方案和程序有很大的改进,于是提供了新的机会,并使得各会员国方面作出进一步的承诺和要求。

22. 直接涉及有限的一些最相关机构的联合方案制订需要进一步加强。政策一体化和协调行动是《21世纪议程》的中心信息。然而,促进决策和方案执行各级协

调一体化的工作并没有得到协调筹资机制的配合。联合国参与联合方案的机构一般需要从本身的筹资机构寻求资金,这对资源的效率有不利的影晌。在这一点上,应进一步努力加强联合国各不同机构与国际财政机构,包括联合国系统以外的机构,例如各区域开发银行之间合作的效率。此外,还必须进一步发展联合筹资安排,使得联合筹资提案可供适当的筹资机构和机制进行更加有效的审议。
