



大 会

Distr.  
GENERAL

A/S-19/9  
15 April 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第十九届特别会议  
1997年6月23日至27日  
临时议程\* 项目8

全面审查和评价21世纪议程执行情况

1997年4月9日

美利坚合众国常驻联合国代表给秘书长的信

谨递上负责全球事务的副国务卿蒂莫西·沃思送来的文件(见附件),作为1997年6月23日至27日举行的关于可持续发展问题的大会特别会议正式文件的一部分。这份文件是可持续发展国家理事会工作组最近在巴西召开的里约会议加五会议的成果。报告中明确显示了国家理事会具有的远见卓识和巨大潜力。

鉴于报告十分重要,而且与可持续发展极相关,请将这份报告向联合国所有会员国分发。

比尔·理查森(签名)

\* A/S-19/1号文件(待印发)。

## 附件

### 可持续发展国家理事会

让可持续发展工作发挥作用：

关于国家理事会作为可持续发展有效机制方面的设想和实际措施

1997年3月19日，里约会议加五，里约热内卢

### 草案3

可持续发展国家理事会是一个重要机制，能够让社会团体携手共进，克服不同利益间的相互冲突，推动各项政策和措施，促进把经济、环境和社会正义综合落实的行动。我们敦促各国政府成立并支助由多方利益有关者参加的高级别可持续发展国家理事会。我们建议可持续发展国家理事会发挥积极作用，倡导各项政策，指出可持续发展面临的障碍，支助地方的行动，为私营部门的行动牵线搭桥，开展教育工作，推动参与。最后，我们建议多边机构——世界银行、开发计划署、联合国可持续发展委员会、环境规划署、各区域银行及其他组织参加、信赖并支助可持续发展国家理事会，使其作为促进可持续发展以及动员公民社会和私营部门的关键机制。

## 目录

	<u>页次</u>
一、导言 .....	3
二、可持续发展国家理事会的结构和组成 .....	4
三、国家理事会的作用 .....	6
四、关键问题 .....	8
五、最佳作法 .....	9
六、下一步工作.....	10

### 一、导言

1. 《21世纪议程》第8章和第38章建议成立可持续发展国家理事会(以下简称国家理事会),<sup>1</sup>以便落实可持续发展战略和政策。自1992年以来,已有若干国家成立了国家理事会,或其他形式的协调机制,但因各国理事会的任务、组成和性质不同,所以把可持续发展纳入决策工作方面的成就各不相同。一些国家理事会只专注环境,而另有一些则是政府协调机构,缺少其他部门的广泛参加。

2. 在里约会议加五会议上,许多国家理事会和其他与会者的代表为国家理事会的作用和性质商定了明确的远景规划,望其成为综合各部门和各机构经济、环境和社会目标的多部门政策协进机制。作出这一远景规划是基于人人关心可持续发展这一理解,而且人人参加才能使其发挥作用。为今日人类和子孙后代提供更加美好的生活,一方面需要长远打算,另一方面立刻采取行动,进行经济、环境和社会改革。改革的推动力来自全球性问题,但改革的着眼点在地方行动。

---

<sup>1</sup> 本文件中,可持续发展国家理事会(国家理事会)等同于所有可持续发展协调机制/委员会/机构。

3. 可持续发展是政府的核心问题,但不应只作为政府关心的问题。公民不应只是静候变革,并在变革迟迟不来时责备政府。在20世纪即将结束之时,创造变革的是社会上所有部门的相互交往和接触。政府、产业、非政府组织、劳工和社区都涉身其中,因为这正是社会生存成长的方式,是社会生产和消费并确定其是否可持续下去的方式。社会努力实现可持续能力的成果取决于个人和体制作出的选择,工作进展取决于就变革的目标和进程达成广泛的社会共识。

4. 每个国家国情不同,每个国家的可持续发展道路必须取决于该国政治、社会、经济、历史和文化特征。不过,各国普遍需要找到能够确认繁荣、环境和公平之间相互关系的政策,尤其是妨碍这种政策的社会分歧根深蒂固的地方,我们确信,国家理事会可以发挥重要作用,协助每个国家制订适当的政策,推动有效的可持续能力行动。我们深信,某些一般性原则应指导国家理事会的成立和工作。这些指导原则可以按不同的国情加以调整。还可以在各国的独特情况下,在区域一级集体开展这项工作。为国家和区域可持续发展协调机制制订指导原则是里约会议加五会议的重要成果。这些建议将指导现有国家理事会的逐渐发展,并协助仍未采取行动的国家开始成立的进程。

## 二、可持续发展国家理事会的结构和组成

1. 第一项原则是让公共部门和私营部门的主要方面尽可能广泛地参加。为综合各项目和政策,推动政府内外的行动,国家理事会必须让社会上的各方利害攸关者成为其成员。因此,国家理事会不应只由政府部门组成,若无有效的社会参与,政府本身无法开展可持续发展工作。但是,如果国家理事会只限于非政府成员,也无法充分发挥效力,因为这将削弱其能力,无法确保政府重视并落实理事会的建议。目前政府与其他利害攸关者之间的相互交往十分重要。

2. 一个多方利害攸关者参加的进程必须反应整个社会现实。除政府和准政府机构之外。国家理事会还应有《21世纪议程》确定的所有主要群组派人参加:妇

女、儿童和青年、工会、商业和产业、地方当局、农民、科技界、土著人民和非政府组织。新闻界和教育界也应参加。因政治结构不同,有些国家可能还因国家和地方议员参加国家理事会而获益。如果议会中已设有负责可持续发展的委员会,该委员会应有代表参加国家理事会。

3. 就政府而言,最理想的机构应是一种涉及所有有关部长的跨部门机构,如环境、经济和财政、发展合作、规划、交通运输、农业、贸易和工业、教育、研究和 发展、保健部门等。

4. 在不同的国家中共有三种国家理事会结构:(一) 完全局限在政府内;(二) 非政府型;(三) 混合型。即便政府与公民社会进行协商,第一种方式也被认为无法解决可持续发展的所有方面。第二种结构也缺少效益,如果理事会不参与政府的提议和评价进程的话。第三种结构在处理复杂的可持续发展问题方面可能是最有效的结构。但是否成功则取决于以下几点:

6. 根据辅助性原则,应按照以下顺序在最适当的级别解决问题:(1) 地方;(2) 地区(国内);(3) 国家;(4) 区域(国外)或全球。在某些情况下,包括生态边界(河流盆地、山区、内陆海和国际共属水域...)在内的区域方式也能为突出理事会的活动提供有效方法。在所有这些级别上,多方讨论十分有益。所有这些国家理事会在各个级别进行合作并交流经验似乎是开展可持续发展工作的有效方式。根据同一项辅助性原则,问题还可以通过私营部门(商界和非政府组织)、合作伙伴和政府机构加以解决。

7. 国家理事会成员应代表社会各界。代表问题十分关键,可具有不同形式:

- (一) 执行部门首长逐个物色成员;
- (二) 成员由同级或组成单位选举或指派;
- (三) 以上两者兼有。

8. 这些形式均非完美无缺,各有长短。例如,执行部门挑选的成员会比同级选举的成员享有更大的自由,但又可能脱离基层现实,而且可能在其自身部门落实国家

理事会商定的设想方面缺少效益。另一方面,选举理事会成员可能面临实际困难。某些较大群组没有组织起来,或太过分散,无法选举一名代表。所有这些取决于当地、社会和政治条件。重要的一点是,选举方式和代表成员能保持多方利益攸关者进程的完整无缺,并有助于实现透明、参与和代议的目标。

9. 各种意见百花齐放是成功的一环。理事会成员必须适当地代表并反应其网络或部门意见。国家理事会的成功还取决于其成员的能力和动力。各位成员最好是各自领域的高级决策人,但不必一定是技术专家。

10. 成功还取决于国家理事会内部的工作安排和主持人创造良好的工作环境,协商具有丰富想象力的商定一致解决办法的能力。

### 三、国家理事会的作用

1. 作为倡导可持续能力和综合政策的组织,国家理事会必须探讨国家宗旨这一问题,并提供长期的远景规划、目标和价值观念,为其民族、社会和传统确定和解释可持续能力这一概念。远景规划必须符合国家关切的问题所在,响应影响到所有国家的全球性问题,如让贸易和投资政策同可持续发展相互配合。

2. 国家理事会应是一个丰富的来源,为各种问题提供明确分析,为解决办法提供创造性思维,其中包括经济诱因、支出、信息发表和规章制度等的政策工具。国家理事会还应考虑私营部门和公民社会其他部分的作用和职责。国家理事会并非政府的并行机构,且不应行使行政或立法权,而应推动其他方面的行动。

3. 国家理事会应以工作为重点,有效地倡导在政府内外将可持续发展政策结合起来。国家理事会不仅应是有关价值或目标的讨论进程的一部分,还应是主要群组一道工作的论坛;国家理事会不仅仅是一个“辩论俱乐部”,而应是开展合作行动,并为真正的落实工作作出承诺的地方。可持续发展的前题是:繁荣、公平和健康的环境是未来人类美好生活这一梦想中相互交织的经纬线。国家理事会可作为一个有力的机制,把可持续能力这一概念纳入国家的生活和政策之中,并落实以下职能:

4. 综合一体 综合一体最为重要。首先是政策综合一体--即承认贸易、财政、经济、能源、交通运输、基础设施、农业、土地利用和社会政策极大地影响到可持续能力,而且良好的环境政策能促进繁荣。国家理事会应提供一个论坛,供各方讨论宣讲目标,在政府内部制订跨越工作权限的政策,在政府外部制订跨部门的政策。国家理事会应提供一个机制,协调主流部门、政府和社会主要群组之间的执行工作。最后,因为许多影响到可持续能力的因素是在社区一级确定的,但地方决定的范畴和条件却常常是由国际承诺和国家政策确定的,所以,国家理事会应提供手段,把各级政府的政策和行动综合一体。

5. 推动参与 多方利益攸关者参加国家理事会代表着社会需要的更广泛的变革。国家理事会应显示并推动让所有的利益攸关者参加可持续能力政策的制订和落实的进程,并应采纳有助于参与的透明工作方法。

6. 力求创新 综合一体需要有创新精神。目前的政策通常按部门划分,常常针对服务对象有限而范围较小的国家理事会应该是创造能力、高瞻远瞩和破除因循守旧的根源。

7. 充分展现 破除因循守旧的想法需要实证。可持续能力是一个需要化为具体行动的跨学课概念。国家理事会可以在行动中说明或创造可持续能力的真正的展示科:对自然资源、生态工业园、学校内有关可持续能力的行动和教育进行可持续的社区管理。

8. 教育与宣传 可持续能力需要全社会的变革,国家理事会应在全社会倡导可持续能力,在政府、产业、非政府组织、学校和社区内进行宣传,解释可持续能力的意义、紧迫性以及实现的方式(将可持续发展纳入主流之中)。

9. 监测和评价进展 国家理事会应定期确定工作阶段目标,评价和报告进展情况,为开展行动创造有力的诱因。

10. 传播并推动可持续发展实践的手段 国家理事会正式提议、传播和评价作为21世纪管理一环的各种工具。其中四项工具十分重要:

- 制订可持续发展指数；
- 推动地方的《21世纪议程》；
- 确定最佳工作和最佳技术；
- 制订多方参与方针。

11. 支助地方行动 国家理事会需要与社区创造可持续能力的工作相结合，并应协助建立并支助落实地方《21世纪议程》的社区的全国网络。国家理事会应指出妨碍地方可持续能力的国家法律或政策，并提出支助地方行动的措施。

#### 四、关键问题

1. 国家理事会的作用广泛并且不依常规，其重点是改革。为了确立自己的合法性，国家理事会需要国家领导层明确授权和规定正式合法地位，明确阐述其作用和责任，明确批准其活动。

2. 国家理事会需要高级官员参加，但是也需要有充分的独立性，能够提出构想和问题，提出不一定符合政府原有政策的解决办法。如果获得此种授权并且有同高级官员联系的渠道，国家理事会可以成为向致力于可持续能力的领导人提供创意和支持的独特来源。要取得成功，国家理事会成员必须摆脱部门利益，寻求超越过去矛盾的解决办法。

3. 国家理事会必须广泛注重可持续发展问题，而不应只关注一个单一的问题。发展公民社会各种委员会向环境部提供咨询意见是非常有价值的做法，但是这些委员会不一定能够有效发挥可持续能力的统筹者和监测者的作用。同样，国家理事会应向国家元首或政府首脑负责，而不只是向环境部长负责。

4. 如果一个集团(例如政府)在国家理事会的议程中占主导地位，国家理事会的功效、创造力和可信度都将受到限制。多方利害攸关者共同运作的价值取决于成员的参与，这就要求每个成员都能发表意见并具有平等的影响。

5. 国家理事会应成为一种独立的声音、推动者、统筹者和一股创造力，而不



应成为政府的一个执行机构。它应提出或建议通过法律,但不应制定或执行法律,也不应负责通过或执行政策或项目。

6. 国家理事会应拥有保障其有效运作的财务、技术和人力资源。

7. 国家理事会应具有关于的远见和可行共识,但是应避免就寻求精确的定义进行冗长的技术性辩论。不妨一开始就确定一套要旨和目标。

8. 在一些国家,新规定的国际环境承诺超出了政府的反响能力。在这种情况下,国家理事会可发挥一种特别的协调作用,监测履行和批准国际协定和其他行为守则,但是该职能将取决于多边机构的合作和支持。

9. 成员们应在自己的网络上传播来自国家理事会的信息并与同级协商,因为国家理事会的协议必须成为社会协议的基础。

10. 国家理事会履行监测和报告职能的关键是发展能够比传统的国内总产值衡量法更有效地反映可持续发展目标的适当指标。

## 五、国家理事会行动—最佳作法

由政府、私营部门、非政府组织和其他社会团体代表组成的国家理事会难以就涉及可持续发展核心问题的重大困难事项达成一致意见。国家理事会各部门代表之间在这些事项上的分歧往往阻碍或延缓了可持续能力方面的进步。国家理事会成员不可避免地并且必须将这些分歧提到理事会会议桌上。如果理事会要发挥效力,成员们就必须设法解决分歧。每一个国家理事会都有不同的经验,但是有一些关键的做法有助于建立信任,为协议打下基础。国家理事会的最佳作法是以协商一致方式行事,通过交流信息、通融和理解的方式达成协议。公平的程序、充分接触和对解决问题的承诺是必要的。

以协商一致方式行事:同以多数表决方式解决问题相比,在一个团体内发展广泛的一致意见较慢并更困难。但是国家理事会既不是执行机构也不是立法机构,所以分歧的决定比较无意义,因为它们只是重复整个社会的分歧,没有提出解决办法。国

家理事会的力量不在于有权要求其他人行动，而在于提供了形成一致意见的机会，使其他人能够采取行动和说服其他人行动。国家理事会必须通过其他机构行动，而推动此类行动的关键是发展共识，跨越阻碍行动的原有分歧的界线。

建立共识也是信任的要素。国家理事会成员可能有彼此冲突和猜疑的历史。以分歧的表决通过的决策倾向于加强这些分歧，减少通融和理解的动力。达成协商一致意见的需要使每个成员的意见具有同等重要性，并要求各成员努力相互理解并彼此说服。

公平的程序：有助于建立信任的另外一种做法是采用明确并商定的一套规则确保理事会程序的公平和平衡。必须向成员们保证，它们将有机会发表意见，参见会议，审查草案，并能够平等地获取信息。对没有充分资源的成员而言，重要的是它们能够获得工作人员的支持和协助，参加理事会活动。

透明度：公平的一部分内容是国家理事会自身的做法在内部和外部都是透明的。所有成员都必须知道国家理事会正在做什么和说什么，并且重要的是让公众有机会了解和评论国家理事会的活动。有一些国家理事会努力对社会进行关于可持续能力的教育，它们寻求让大众参加工作组，积极推动报刊的报道，在本国各地举行听询会和讲习班，并建立网址提供信息。

接触和解决问题：克服有关社会、环境和经济目标以及实现这些目标的政策的分歧意见并非易事。这些分歧意见来自根深蒂固的思想和重大的部门利益。解决分歧意见需要接触、毅力、诚意，并常常需要解决争执的技巧。成员们必须参加会议，它们必须看到，克服分歧确实可以为它们带来好处。即使如此，成员们如果也不妨在小组促进和解决争端方面同专家们联系。

## 六、下一步工作

1. 能力建设。如果国际合作机构（世界银行、开发计划署、环境规划署、可持续发展委员会和其他国际组织支持各国努力设立和/或加强国家理事会，国家理事

会将能够更好地协助和协调国际承诺的执行。更多的国际组织(尤其是负责监测和实施《21世纪议程》的组织)应设立经费项目加强国家理事会,特别是在以下领域:

- (一) 可持续发展信息的传播、教育和培训有关机构的决策者和技术人员;
- (二) 设计和执行业务结构,合作和协调,及政策监测和评价机制;
- (三) 在一国范围内国家理事会同中央政府、区域和地方级别的机构的联网和通讯,以及国家理事会的国际和区域间联网和通讯;
- (四) 战略规划以及参与性协商讲习班、公开听询和记者招待会;
- (五) 建立并支持国家一级的专家组,向国家理事会提供技术信息;
- (六) 后勤支持、设备和材料;
- (七) 支持、执行和认可在地方一级实际展示现有可持续能力。

国家理事会可以并且应当发挥多边机构的关键伙伴的作用,成为公共部门和私营部门之间的桥梁。

2. 参与国际决策过程。国家理事会应当将可持续发展列入全球议程,包括参加国际贸易组织和参加讨论诸如全球化、现代化和有关可持续发展的国际协定这些当前趋势的其他论坛。国家理事会参与这些论坛的目的是确保全球贸易、投资和金融活动本身并不是目的,而是推动地方、国家、区域和国际可持续发展议程的战略手段。确保这一点的一个办法是吸收国家理事会成员参加国家代表团。

3. 通过可持续发展委员会、地球理事会和其他论坛建立国家理事会对应机制。国家理事会应继续参加全球会议,交流信息并相互学习。地球理事会一直是该目标的推动者,应继续发挥这一作用。联合国可持续发展委员会应当是国家理事会的主要论坛,例如,后者可在可持续发展委员会每届会议期间专门为此目的举行两天会议。国际发展机构和金融机构应为此提供支持。

4. 这些提案将指导现有的国家理事会,并有助于尚未设立这种理事会的国家在联合国可持续发展委员会第6届会议之前开始设立理事会的过程。