



大会
安全理事会

Distr.
GENERAL

A/S-19/15/Add.1
9 June 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第十九届特别会议

1997年6月23日至27日

议程项目8

全面审查和评价《21世纪议程》的执行情况

增 编

1997年6月6日

大韩民国常驻联合国代表

给秘书长的信

奉我国政府的指示,谨随函转递1997年4月12日在汉城举行的各国议会联盟第160次会议所通过的“全面审查议会为执行《21世纪议程》采取的行动”。

请将本函及其附件作为大会第第十九届特别会议的A/S-19/15号文件的增编分发为荷。

常驻代表

朴铉吉(签名)

附 件

(原件：英文和法文)

全面审查议会为执行《21世纪议程》采取的行动

各国议会联盟第160次会议协商一致通过的报告

(1997年4月12日, 汉城)

对调查结果的一般意见

各国议会联盟经过连续不断的调查之后确认了以下主要趋势：

- 在过去, 环发会议掀起了全面认识到环境问题的浪潮, 这当然影响到议会的工作(批准公约、通过旨在保护环境和自然资源的广泛范围的立法、指定相应贷款)。

- 除了上述例行措施之外, 地球问题首脑会议对各议会采取行动的影响力极少: 总的来说, 议会让各国政府采取举措, 而且不想尽办法来影响各国政策。

- 各国议会很少因为里约建议而在环境领域采取行动, 它们通常是因为具体的生态问题恶化而采取行动, 生态问题因国而异, 得看地理环境和经济发展程度。

- 议员的态度绝不单一, 至于应当多么重视里约建议的执行工作这个问题往往在议会中产生了激烈的辩论。因此, 也许可以说, 个人确实有这方面的认识, 但是集体意愿仍然缺乏。

- 当前的经济趋势并不有利于全球实施可持续发展的各项原则。

- 因此, 言行不一即缺乏政治意愿; 何况在发展中国家, 意愿同手段之间有差别, 既缺乏信息又缺乏技术和财力。

一、环发会议对议员的认识和议会行动的影响

根据各国议会联盟的调查结果,环发会议对议员的认识和议会行动产生了扩散影响力。不能否认的是,环发会议重新激发了大家对环境保护问题的兴趣,但是不一定响应了里约的中心思想。

影响程度有差别主要是因为各国的发展水平和各国议会获得信息的程度不一样。

1. 个人对环境问题的认识

国际行动似乎引起个人日益认识到拯救环境并小心管理自然资源的一般趋势。议员更有决心解决环境问题、更坚决支持各项措施建议,并对各国政府施加更多的压力。

这使得个人采取更多的干预措施、书面和口头提出问题,使议员在他们各自的选区加强采取行动(提高认识和使得人民进行磋商,通过传播媒介露面)并还增强技术委员会的工作量(公开申诉、草拟立法、研究和调查、同地方社区讨论、压力集团、非政府组织等等)及各国议会进一步参与区域合作活动。有一些党派甚至还把《里约协议》列入它们的选举宣言(但是总的来说,并不能给它们带来好运)。

2. 全球的认识和资源

在那些认识到环境问题并已在这一领域有政策的工业化国家,里约的影响相当弱,因为它们仍然不把行动同环发会议的建议联系起来。

在发展中国家和转型期国家,这方面的影响却比较显著,要不采取行动,至少也提高认识。至于应当采取哪些措施,这些国家似乎从国际发展中得到了启示,它们深深地认识到生态问题的严重性,但是由于缺乏必要的技术和科学资源,它们只好使用国际社会的信息和指导方针。这些国家议会的许多答复都明确表明它们的讨论和工作进展都配合国际建议,而且它们在环境领域的工作都采用里约协议做指导方针。

这就解释为什么这些国家的议会都深深地认识到它们缺乏信心和支持,其中大部分还认为它们缺乏关于里约工作的信息。有一些甚至还表明它们是通过各国议会联盟的问题单才首次听到关于里约后续行动!

对议员来说,信息及信息质量都是至关重要的。一般认为,正确的信息是改变观点的唯一手段。

工业化国家的议会一般认为它们的信息灵通,而发展中国家的议会往往只能够从提交其政府核可的立法草案中得到信息。

3. 《里约宣言》的效果

发人深省的是,除了少数例外,北半球及南半球的各国议会没有审查过《里约宣言》,而且政府也没有提交它们各自的国会核准。事实上,《宣言》提出的各项原则是为执行其他里约协议,特别是《21世纪议程》的各章奠定基础。

因此,议会议员并不特别重视《宣言》,因为他们不认为要同里约的其他成果分开来看待(公约和《21世纪议程》的某些部分是议员必须投票的立法提案)。

4. 可持续发展的概念

环发会议掀起的浪潮也改变了概念,至少在词汇方面:例如“可持续发展”、“无害环境发展”、“综合政策”、“综合管理资源”等说法已成为议会常用的行话。

即使“可持续发展”的概念目前经常使用,但是根据调查结果,大部分议员并不充分了解它的意义;他们认为“定义不清楚”、他们不能够“了解其影响力”或他们认为,这个概念“实际上行不通”。就日常用语来说,“可持续发展”似乎已取代了“环境保护”这个词。

议员表示,理论概念同彻底接纳里约原则(例如表明经济同环境相互依赖)之间的差距很大。

许多议员认为,通过立法和批准公约完全是理论,仅仅是形式问题,对议员的根本看法并没有任何影响,并不能将可持续发展的各项原则纳入其他政治和立法决定。

这也是为什么来自北半球和南半球的大部分议员都认为,可持续发展原则得到承认,但没有得到充分考虑。

5. 其他因素

环发会议的工作是否得到议会考虑的其他因素包括:特别委员会的影响力、被认为优先的其他问题(经济发展、贫困、失业、预算问题等等)的迫切性,及一般来说,在议会的工作并不能使他们直接接触到环境问题的议员的政治意愿。

6. 里约会议的后续行动

在筹备阶段期间以及紧接着地球问题首脑会议之后表现的兴趣已经降低。

因此,议会几乎不注意联合国可持续发展委员会的工作,而且也很少提到它的建议。议员既不出席会议,也不参加拟订每年提交该委员会的国别报告。

里约会议之后新选出的议会,特别是发展中国家的议会对在里约会议当时提出的报告不熟悉。

许多工业化国家的议员表示,公众的压力在减少,尤其是“绿色”党的选举结果越来越逊色。

这种事态表明,几乎没有议会知道要在1997年进行国际评价,而且几乎没有任何议会打算为筹备这方面的审议工作而在国内召开全体会议来讨论里约协议的执行情况。极少的国家表明将在一个委员会上或在一次全体会议上就此进行辩论。少数国家表明它们在审议这个问题,或自从它们在各国议会联盟的问题单上了解到问题之后将予以审议!

二、里约协议和将协议列入立法

1. 是优先事项吗？

大部分议员认为，列入可持续发展的各项原则，而不是里约协议本身，是迫切需要作出决定的优先事项。

表明不这么做的原因有：缺乏信息、其他问题更重要、更严重的问题（转型期国家的财政危机）、有其他更有利可图或好处更大的优先事项（部门影响、化石能源的经济效益比可再生能源的效益大等等）。

但是许多议员对优先程度及如何最好实现这一目标的看法不一样；联合政府或执政党的政治意愿往往是决定因素，尤其当议员也在部一级的职位上，或者当政府的议会代表也在一个协调机构内。

矛盾的是，那些消息最不灵通以及最缺乏资源的议会议员却最优先重视将可持续发展各项原则列入其工作。

2. 这些原则是否应列入政治或立法决定？

大部分国家，特别是发展中国家和转型期国家，将可持续发展各项原则列入决策过程十分缓慢，而且需要很多时间，特别是在经济和预算政策方面。

大部分议员都认为他们的政府都力图将可持续发展的各项原则列入一些政治和立法决定：宪法可能已载明各项原则；努力使国家规划过程配合《21世纪议程》的优先事项；采用国家战略或环境法；可能指定了负责环境和可持续发展问题的专员；可能通过一般的环境立法或审查了有关立法；可能通过了新的和尊重国际承诺；可能在区域一级协调立法；可能设立了促进可持续发展的协商机构或甚至一个部；为明确促进人民提高认识而可能设立环境理事会。

议员表明，他们会努力将各项原则列入向政府提出的法律和列入他们提出的法案的修正案。他们也在监测法律的执行情况。

但是有许多议员指出,这方面的立法很少执行,可能有其政治原因(环境保护不符合促进发展的资源开采)或财政原因(缺乏执行立法的基金)或缺乏政治意愿(规定产生得慢)。

在所有国家,环境影响研究是使得决策过程更加有效的主要方法。一般认为,例如国家战略或环境法,或为具体领域(消除工业污染或乱伐森林、发展项目等等)的活动制订法律的各项文书都规定了这方面的研究。但是,往往没有系统,而且对最穷的国家来说,这种研究带来的财政问题极大。

三、赞成将可持续发展原则列入所有议会活动的议会机制

几乎没有任何有具体的机制或改变工作方法,以便把环境和发展问题列入所有阶层和所有的议会活动。

几乎所有复文都提到至少有一个委员会在处理环境或甚至可持续发展问题,但是几乎没有任何委员会确保他们将里约提出的各项原则实际列入所有的议会工作。

委员会的职责一般是审查、草拟和批准直接影响环境本身的立法草案;有时候还包括为议会或政府草拟建议,例如遵守国际和国家承诺的建议。在有一些情况下,委员会到实地进行考查,以确定环境状况或调查是否执行立法;他们也参与提高政府、经济伙伴和一般民众的认识。

有一些国家,特别是工业化国家的专门委员会比较积极参与列入立法过程,因为经常需要审查其他立法(不一定环境立法)的环境影响,即政府预算职位或研究部级行动影响环境的情况。

总而言之,这类委员会的效率和影响力因各国的议会而有很大的出入。在一些情况下,委员会十分积极并能激发将环境和发展问题列入立法的政治意愿,但是大部分时间,委员会的工作孤立而且提出的建议不被听取。

许多议员还对专门委员会同其他委员会工作之间缺乏协调以及其他委员会几乎不关注可持续发展问题表示遗憾。

四、议会的办法及如何利用这种办法来影响政府

总之，议会议员认为他们的议会有办法影响国家当局，鼓励当局作出执行里约协议所必要的决定。

当然，议会举措有限度，因为议会主要是决定政府提出的提案。事实上，是政府，而不是议会决定如何遵守国际协议，例如里约协议提出的国际义务（例如，政府可以选择利用行政渠道而不是立法渠道，而在这种情况下，议会采取行动的范围甚至更受限制），而且由政府拟订环境行动方案。

因此，议会辅助政府做决定，而不影响政府，而议会同政府的合作程度又能决定议会的工作效率。

议会能通过立法过程来发挥相当程度的影响力：法律通过之后，议会能够行使修订和更改的权力，并能够偏向符合里约协议的项目。采纳执行规定和监测法律的执行情况也是重要的步骤。

委员会的作用极其重要，当然，它必须尽量执行任务行使权力。

在政府和议会都采取立法举措的国家里，整个议会和个别的议员能够甚至更积极地参与立法过程。

批准预算也是重要的控制办法：通过这个办法，议会能够将优先权给予符合可持续发展原则的方案。

最后，议会辩论也是施加压力的办法，因为辩论中反应出公民关注的问题，因此，在道义上，政府有义务要处理这些问题。

除了少数例外，议会议员认为这些办法还未得到充分利用，但是如果所有议员都认识到问题的重要性，是能够作出许多事的。显而易见的是，只要政治力量团结一致，政府就比较能够考虑到议会的看法。

五、结论和建议

各国议会联盟十分关注的是,自从环发会议以来,在实现可持续发展方面所取得的成果极少,而且许多领域的局势恶化(自然资源耗尽、全球污染、粮食危机、社会动荡不安)。它认为,对环发会议后续措施进行全面评价,应是重新体现里约精神的好机会。

自1992年以来,各国议会联盟曾经多次表示,在筹资和技术转让方面的困难严重妨碍了里约协议的执行工作,而且很可能影响全世界促进可持续发展的伙伴关系。因此,各国议会联盟不断要求各国议会向各国政府表示要遵守它们在这一领域作出的承诺,特别是,去年就此通过了一项宣言。由于这一领域没有取得任何进展,各国议会联盟重申了这一项宣言。

此外,它最后表示,缺乏政治意愿是为可持续发展和为有效执行里约协议采取坚决行动的主要障碍。议会和议员在这方面起的作用十分关键。它们的主要责任是,将必要的政治意愿注入政府并将公民关注的问题转告政府,并也能够推广促进认识的工作。为了做到这一点,它们必须认识到有必要改变他们对问题的看法,并且必须相信里约提出的措施能够得到执行而且有效。

在这方面,各国议会联盟感到惊奇的是,极大部分的议员表示他们不了解可持续发展这个概念的影响,深切遗憾缺少关于联合国可持续发展委员会为切实执行环发会议各项建议所举办的活动方面的信息及各国的议会缺乏认识。

各国议会联盟决定采取一系列举措和举办活动,协助各国议会得到更多的信息及更好地利用各种手段来影响政府采取行动和提高民众对可持续发展问题的认识,但是各国议会联盟也知道,行动本身并不够。它认为,议会必须同可持续发展委员会建立密切的合作关系,而且委员会应当真正地努力使得议员重视委员会的工作,特别是,针对议员发动一次广泛促进认识运动。