



经济及社会理事会

Distr.: General
2 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题 世界首脑会议的筹备委员会

组织会议

2001年4月30日至5月2日

决策资料和机构*

秘书长的报告

目录

	段次	页次
导言.....	1	2
一. 决策资料.....	2-11	2
二. 决策的法律和体制结构及机制.....	12-32	3
A. 国际一级.....	12-18	3
B. 国家一级.....	19-32	5
三. 供进一步审议的问题.....	33-41	6

* 本报告是由联合国秘书处经济和社会事务部作为《21世纪议程》第8、38、39和40章的任务主管机构与联合国环境规划署；及联合国开发计划署作为《21世纪议程》第37章的任务主管机构合作编写的，联合国其他机构和国际组织提供了意见。报告简述实际情况，旨在向可持续发展委员会说明专题领域的关键事态进展。

导言

1. 可持续发展要求以新的方式作出公共决策，也要求对经济、社会和环境问题采取更综合统一的方针，如人们对《21 世纪议程》¹ 的注意程度所示，这可改善决策的环境。这包括改变体制和法律框架、拟订综合国家可持续发展战略、以及改善支助决策的信息系统。过去十年这些领域已有所改变。

一. 决策资料

2. 新信息技术已改变了社会中信息流通的基本原则。信息向来受可用信息传播技术（印刷、电话等）能力的限制。因特网和以电脑为中介的通信系统势将使管制平衡从供应方转移至消费方。这类信息系统使用户有能力自己作出决定，允许以更分散更适应地方情况的方式进行管理。产生的结果之一是，非政府组织和民间社会内的其他新机构迅速增加，大众参与决策的范围也因而扩大。

3. 已提出一些重大的倡议用以改善环境观测和数据收集，其范围包括依照《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》² 进行臭氧监测和执行三个全球观测系统，以由非政府组织监测森林和珊瑚礁。同时也已努力改善协调工作和提高成本效益，例如通过综合全球观测战略来进行。不过，相对于改善数据以应付全球数据需求，例如多边环境协定需求而言，这些努力所获资金极不足够。

4. 在进行更一体化前瞻性环境和可持续发展评估方面据报已取得进展，有关报告包括：秘书长为 1997 年进行的联合国环境与发展会议五年期审查编写的题为“全球变化与可持续发展：重大趋势”的报告（E/CN.17/1997/3 和 Corr.1）、联合国环境规划署（环境规划署）《全球环境展望》报告，以及《世界资源》报告（环境规划署/世界资源学会/联合国开发计划署（开发计划署）/世界银行）。不过这些报告必需改善国际一级上许多专题的核心数据集，以加强可以从可用资料得出的结论。

5. 国际一级和国家一级在制定指标作为支持国家决策进程工具方面已大有进展。其中一个例子是可持续发展委员会可持续发展指标工作方案，该方案是至今为止在根据超过 30 个参与机构、国际组织和各国政府之间的共识发展指标框架和方法学方面规模最大的联合国全系统和国家合作。希望各国将在监测其国家可持续发展战略和加强各国向委员会提交的报告的事实基础方面越来越多地使用指标。

6. 另一因素是环境观测和监测系统方面的技术不断进步。卫星遥感和空前精细的仪器以及经改善的清晰度和范围，装有自动仪器配套的漂流浮标将其衡量转为实时，效能更高的电脑能增进将数据融入复杂模式和决策支助系统，例如地理信息系统，使全球数据更便于利用。综合全球观测战略伙伴关系、全球观测系统和全球研究方案等倡议已促使加强协调所有这些因素的体制能力

7. 已开辟新的道径利用决策者和一般群众较易了解的方式编写和提供资料。多媒体技术、软件配套、以及各种指标和动画片等工具可助决策者开展可持续发展工作。制定和使用地理信息系统和以地图为主的资料工具近年来已迅速扩大。它们提供有用的规划工具，使得能够对各种影响和可用资源进行视觉评估，以应付各种问题和环境紧急情况。

8. 随着信息系统的迅速发展，人们日益关注差距越来越大的问题，即信息革命中“有”与“无”之间所谓的数字鸿沟。最显著的差距是由于传递信息的技术和通信系统覆盖不足而造成的。

9. 里约会议以来出现的第二个信息差距涉及我们所处环境基本数据和人类活动所造成的压力，这一差距继续存在。就算是在工业化国家，数据往往过于有限或过于不相干，因而无法使用。在发展中国家，就算是最基本的统计数字也往往缺乏。没有任何评估或决策支助系统能够提供优于投入质量的结果。即使在新技术产生大量数据的情况下，分析和利用数据的能力往往落后于形势。

10. 在现场收集可靠数据和培养评估这些资料并为其增值的能力方面的类似投资未能配合遥感和其他仪器带来的新信息泛滥。尽管自动化和人工智慧带来各种奇迹，但训练有素的思想 and 成熟的经验仍发挥重大作用，这必须在人员和技术方面进行投资，以作为有效信息系统的不可分割部分。

11. 要发展民间社会各群组潜力并使它们参与其事就必须拥有更健全而且适应情况的技术，经改良的信息包装，以及新的销售战略。需要有具体政策发挥信息和信息技术应有的作用以处理消除贫穷的问题。

二. 决策的法律和体制结构及机制

A. 国际一级

12. 联合国环境与发展会议后缔结的关于可持续发展的具有法律约束力的文书致力于促进实现《21世纪议程》的各项目标并扩大支助可持续发展的法律框架。其中较重要的有：

(a) 联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约（1994年）；³

(b) 核安全公约（1994年）；⁴

(c) 执行1982年12月10日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定（1995年）；⁵

(d) 国际水道非航行使用法公约（1997年）；⁶

(e) 废燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约（1997年）；⁷

(f) 关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约（1998年）；⁸

(g) 控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约的危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿议定书（1999年）；⁹

(h) 关于生物技术安全的卡塔赫纳议定书（2000年）；

(i) 将于2001年5月通过的持久性有机污染物公约。

13. 联合国气候变化框架公约¹¹1997年京都议定书¹⁰特别令人关注，因为它在加强气候变化国际对应措施方面作用重大。公约缔约国会议第三届会议于1997年12月11日通过该议定书，其中载有2000年后期间附件一（发达）国家新排放目标。该议定书抵制和扭转150年前在这些国家开始出现的温室气体排放，承诺促使国际社会更接近实现该公约的最终目标，即，防止“气候系统受到危险的人为干扰”（第2条）。

14. 2000年11月，只有31个国家（所有发展中国家）批准了京都议定书。联合国气候变化框架公约缔约国会议第六届会议留下各种各样未解决问题。今后的会议将必须就一些问题作出决定，例如该议定书的清洁发展机制（第12条），其联合执行和排放额贸易问题，以及其他关键问题。

15. 大会在联合国环境与发展会议五年期审查时强调各种国际公约和协定之间必须进一步合作和协同，以此作为工具来加强其影响和效能、环境规划署、联合国开发计划署（开发计划署）和联合国志愿人员（志愿人员）设法通过有关秘书处和联合国各机构之间的会议来促进这种协调。讨论过程中认识到，通过若干公约秘书处之间进行的联合项目已存在某种程度的协调，但这方面仍须努力。

16. 除上述各点外，已制定各种各样无约束力国际文书和机制，用以补充具法律约束力的文书，其中包括；1994年国际化学品贸易业务道德守则、1995年环境规划署生物技术安全国际技术准则¹²以及环境规划署制定的一些工业和企业自愿行为守则。1995年保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领¹³提供一个国际机制辅助1982年联合国海洋法公约¹⁴执行适用于陆源物质污染海洋的各项规定。联合国环境与发展会议后也已就原有区域海洋公约拟订一些新的议定书。

17. 2000年10月，经济及社会理事会也设立了森林问题论坛（森林论坛），已获普遍加入（见2000年10月18日第2000/35号决议）。森林论坛是1993年设立可持续发展委员会以来经社理事会第一个新的附属机构。森林论坛的主要目的是促进所有类型森林的管理、养护和可持续发展，以及加强为此目的作出的长期政治承诺。

18. 整个1990年代，环境规划署1990年代环境法发展和定期审查方案（蒙得维的亚方案二）在制定针对环境和可持续发展问题根源的环境法方面发挥了作用。

B. 国家一级

1. 法律文书

19. 为执行国际法律文书，这些文书的缔约国必须依照文书的规定采取国家法律和行政措施。这类措施可以不同的方式执行，例如国家立法、体制安排和行动计划。

20. 发展中国家经常需要获得技术援助以发展其本国的国家环境立法和体制。为应付这类需求，环境规划署通过其蒙得维的亚方案，并与开发计划署、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、世界银行、国际自然及自然资源保护联盟（自然保护联盟）以及其他有关组织合作，已向它们提供技术援助和专家意见，包括提供咨询服务以助编写环境法草案以及订正现有法律及进行培训和提高认识活动。

21. 一些公约，例如巴塞尔公约、保护臭氧层维也纳公约、联合国海洋法公约等的秘书处已为执行这些公约的若干条款制定国家示范立法、条例和准则。

22. 环境规划署、联合国训练研究所（训研所）以及联合国人类住区中心（人居中心）与其他一些联合国机构和国际机构合作，在全球、区域和国家各级上就环境法律和行政开展培训方案，以协助拟订法规和政策。

23. 修订国家管理框架有助于推动可持续方面（宪法、法律和条例）的一体化。以下因素促进这种修正：地方政府日益参与导致拟订和执行地方可持续发展议程；部门间合作和协调取得进展，这促进了各不同部门公共政策在可持续发展概念方面的一体化；以及区域可持续发展倡议。

24. 所有国家的主要需求之一是发展中国家法律和条例框架、政策指导和有关体制框架以支助整修可持续发展进程。虽然大多数国家已开展一些进程制定综合战略，并经常拟制各种计划，但较少国家在法律方面开展可比较的例行进程。

25. 立法改革需要有一批在法律方面受过训练并熟悉可持续发展需求的强有力骨干。但很少迹象显示大多数国家在极大程度上拥有这种骨干。可持续发展方面的许多立法工作似乎是权宜之计和零碎做法，或没有获得提供必要的体制结构和当局负责执行和及时调整。

2. 国家可持续发展战略

26. 国家可持续发展战略的概念是在《21 世纪议程》内提出的，进一步执行 21 世纪议程方案¹⁵ 内进一步呼吁执行这一战略概念，其中至迟在 2002 年确定拟定这种战略的目标（方案第 24（a）段）。虽然没有商定单一的模式，国家可持续发展战略的目的在于依赖并协调在该国国内开展的各种部门经济、社会和环境政策和计划。

27. 主要的概念是：在战略进程中将各政府部门和代表财政、规划、环境、健康的决策者和其他主要部门以及与政策结果有关的民间社会各部门聚集起来，以求在决策中统一和综合各种经济、社会和环境问题。根据从各国政府收到的国家报告，约有 85 国已制定国家 21 世纪议程计划、国家可持续发展战略或环境行动计划。

28. 在一些国家内设立参与体制结构或论坛，例如可持续发展国家理事会或各国际委员会等，已对高级别决策以及在拟订和执行国家可持续发展战略方面建立共识产生一些影响。

29. 开发计划署已通过 1993 年提出的 21 世纪能力方案在培养发展中国家拟订和执行国家可持续发展战略的能力方面发挥重大作用。21 世纪能力方案与各国政府、民间社会和私营部门紧密合作以开展国有和国营进程，从而影响并支助国家可持续发展进程。

3. 可持续发展国家理事会

30. 1992 年地球首脑会议以来，约有 70 个国家设立了可持续发展国家理事会或类似机构。可持续发展国家理事会的性质、组成、结构和宗旨因不同国家和地区而有相当大的差别，其对决策和拟制国家可持续发展战略的影响也各异。此外，有许多国家仍未设立这种理事会。

31. 尽管存在各种差别，国家理事会倾向于执行四项基本任务，(a) 协助民间社会参与决策，(b) 促进对各种经济、社会和环境问题采用综合方针，(c) 使全球协定地方化以及 (d) 协助民间社会参与联合国进程和审议工作。

32. 国家理事会面临若干限制和压力，其效能因而受限，其中包括 (a) 在政府内和民间社会各团体之间竞争优先地位，(b) 缺乏人力和财政资源，(c) 互相竞争利益集团之间难以达成共识，(d) 不是所有群组都有代表参与，(e) 最高政治级别没有表示充分的政治意愿，(f) 政府与民间社会的不同作用和职责，(g) 缺乏可持续发展包涵的所有专题方面的专门知识以及 (h) 难以将可持续发展进程的地方、区域、国家和国际方面问题综合起来。

三. 供进一步审议的问题

33. 联合国秘书处经济和社会事务部联合国统计司制定的综合环境与经济会计制度需进一步开展工作并酌情由更广泛的国家采用。

34. 继续需要协调报告要求并使之合理化。经济及社会理事会正作出努力，并使发展数据制度化，以求应付联合国系统方案活动需要越来越多数据的情况。同时也亟需国家一级的基本数据，并迫切需要建立和加强国际统计能力。

35. 为了有效地在每个国家的政策和做法中融入环境与发展，必须以妥善的社会、生态、经济和科学原则为基础，制定和执行综合全面、可予执行而且行这有效的法律和规则。同时也必须设立各种方案以审查和确保遵守已通过的法律、规则和标准。

36. 虽然各国似乎不可能商定一个包罗万有的统一结构以供在国际公约和协定方面进行全球治理，但必须进一步研究，而各国之间也应展开互动，以了解如何能进一步加强各公约之间的协调与合作。

37. 必须解决环境保护和可持续发展与贸易有关的各方面问题。必须在国际论坛上根据多边环境协定的拟订和执行工作和世界贸易组织积极审查多边环境协定与贸易有关的条款同关税及贸易总协定（总协定）/世界贸易组织规定的国际贸易规则之间的相互关系。

38. 必须为国家可持续发展战略进一步编写国际商定准则和标准。

39. 培养各部门的体制能力以达成综合方针，以实现可持续发展的经济、社会和环境目标仍是必须解决的重大挑战。

40. 可持续发展国家理事会各不相同，成为拟订共同方针和目标方面的特殊挑战。根据情况需要促进各国家理事会间在区域和分区域两级上建立更大的关系网。

41. 根据大会 2000 年 12 月 20 日第 55/199 号决议，筹备 2002 年世界首脑会议时除其他外应探讨加强可持续发展体制框架的途径，评价和确定可持续发展委员会的工作方案的作用。可持续发展为整个联合国系统提供了一个包罗万有的框架以利在经济、社会和环境领域内开展各种活动。实现可持续发展也涉及广泛的全球和区域发展和金融机构。这必须加强地方、国家、区域和国际体制结构，以进一步促进政策一体化和参与，从而在所有各级上支助更有效的可持续发展管理制度。秘书长为作为首脑会议筹备委员会的可持续发展委员会下一届会议编写的报告内将就这些问题提出建议。同时也希望环境规划署理事会/全球部长级环境论坛设立的政府间小组为筹备进程作出特别的贡献，设立该小组是为了为加强国际环境治理提出备选办法，这是可持续发展更有效体制结构的重要组成部分。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号 E.93.I.8 和更正），决议 1，附件二。

² 联合国《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号。

³ A/549/84/Add. 2，附件，附录二。

- ⁴ 见国际原子能机构，INFCIRC/449。
- ⁵ 《国际渔业文书》（联合国出版物，出售品编号 E. 98. V. II）第一节；同时参看 A/CON. 164/37。
- ⁶ 大会 1997 年 5 月 21 日第 51/229 号决议，附件。
- ⁷ 见 GOV/INF/821-GC (41) /INF/12，附录一。
- ⁸ UNEP/FAO/PIC/CONF/5，附件三。
- ⁹ 联合国，《条约汇编》，第 1673 卷。
- ¹⁰ FCCC/CP/1997/7/Add. 1，第 1/CP. 3 号决定，附件。
- ¹¹ A/AC. 237/18 (Part II) Add. 1 和 Corr. 1，附件一。
- ¹² 见 UNEP/Global Consultation/Biosafety/4，附件二。
- ¹³ A/51/116，附件二。
- ¹⁴ 《联合国海洋法会议正式记录》，第十七卷（联合国出版物，出售品编号 E. 84. V. 3），A/CONF. 62/122 号文件。
- ¹⁵ 大会第 S-19/2 号文件，附件。
- ¹⁶ 见联合国秘书处经济和社会事务部与地球理事会于 2000 年 4 月 17 日至 19 日在纽约联合主办的可持续发展国家理事会国际论坛的报告。
-