

**公共行政专家委员会****第七届会议**

2008年4月14日至18日，纽约

临时议程* 项目6

**从公共行政角度看落实可持续发展方面
的国际商定目标和承诺的问题****从公共行政角度看落实可持续发展方面的国际商定目标和承
诺的问题****秘书处的说明****摘要**

秘书处的这份说明是作为一份背景文件，供公共行政专家委员会审议从公共行政角度看落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺的问题，并就此提出建议。2008年经济及社会理事会高级别部分的年度部长级审查将讨论会员国在这方面的进展情况。

本文件分为六节。导言着重指出了可持续发展和气候变化在当今的重要性。第二节概述了各国为了在国家一级落实关于可持续发展和适应气候变化的全球共识，面临着哪些治理和公共行政挑战。第三节探讨新的或经过改革的公共机构、伙伴关系、结构和进程可以通过何种方式最好地应对这些挑战。第四节指明了各国政府在为可持续发展和适应气候变化创造一个有利环境方面所需要的能力建设。第五节根据会员国对执行问题表示的兴趣，介绍了一些个案调查结果和在某些国家发挥作用的做法的实例。本文件最后提出了供经济及社会理事会、各会员国和联合国秘书处考虑、采纳和落实的政策建议。

* E/C.16/2008/1。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 千年发展目标和为落实目标 7 所需要的治理环境	5-14	3
A. 气候变化，包括水和荒漠化问题	7-9	4
B. 贫穷与环境之间的关系	10-11	5
C. 城市贫穷问题和贫民窟居住者	12	5
D. 撒哈拉以南非洲	13	5
E. 小岛屿发展中国家	14	5
三. 可持续发展与气候变化：主要的治理问题和纳入主流问题	15-28	6
A. 把环境问题纳入规划和实施进程的主流	20-25	7
B. 把适应气候变化的工作纳入主流	26	8
C. 促进协调机制	27-28	8
四. 为可持续发展创建一个有利环境的能力	29-30	9
五. 个案研究：某些国家的做法	31-36	9
A. 南非：把环境可持续性纳入综合发展规划进程的主流	31-34	9
B. 德国：把适应气候变化纳入国家规划的主流	35	10
C. 小岛屿发展中国家：把适应气候变化纳入主流	36	10
六. 建议	37-41	10
A. 给会员国的建议	37-39	10
B. 给经济及社会理事会的建议	40	11
C. 给联合国秘书处的建议	41	11

一. 引言

1. 各区域和各国在可持续发展和气候变化方面的需要和挑战多种多样，受彼此截然不同的社会、文化和经济因素的影响，因此，在各国把关于可持续发展和气候变化的全球共识落实为国家发展议程方面，探讨它们为此所面临的治理和公共行政挑战是一项复杂的任务。尽管这些复杂性，本说明仍寻求全面说明，正在和计划进行哪些努力和采取何种做法，以把各种可持续发展问题纳入公共行政，特别是强调气候变化及其与可持续发展之间的密切关系。为此，本说明着重讨论把可持续发展原则纳入决策过程的主流问题，并分析各国在经济、文化和环境领域所需要的资源分配。

2. 维护自然环境不仅对于人类福祉至关重要，对于经济和社会进步也是如此。可持续发展根据定义，所包括的发展道路和格局既能满足目前需要，又无损于满足子孙后代的需要的能力，因此明显地与代间公平相联系。在这方面，联合国环境与发展会议（“地球问题首脑会议”）通过的《关于环境与发展的里约宣言》¹ 在 一项关键原则（原则 4）中指出，必须把环境保护作为发展进程的一个内在成分，而不是将其作为一个分开的构成部分。《里约宣言》的另一个关键原则，即实现可持续发展，要求既在发展中国家消除贫穷，也使发达国家的生活方式减少对环境的破坏。因此，可持续发展是一个广泛的概念，把社会、经济和环境层面纳入一个全面的发展范畴之中。

3. 正是本着这一理解，组织了联合国气候变化会议。这次会议于 2007 年 12 月 3 日至 14 日在印度尼西亚的巴厘举行，最终导致：(a) 成功发起就一项全球气候变化协定举行的谈判；(b) 就谈判议程达成共识；(c) 商定在 2009 年完成这些谈判。巴厘路线图因此设想，世界各国政府将立即开始应对关键的环境挑战，这些挑战除其他外包括：适应气候变化、推广不引起污染的技术以及同毁林作斗争。

4. 除了地球问题首脑会议和巴厘气候变化会议的成果之外，千年发展目标也对环境与可持续发展具有极其重要的意义。千年发展目标是一项关于减贫和可持续发展发展的全球契约。这些目标与以前的发展议程有所不同，还为每一项发展目标和具体目标规定了具有时限的量化目标。目标 7 是“确保环境的可持续能力”。

二. 千年发展目标和为落实目标 7 所需要的治理环境

5. 目标 7 下面有四个具体目标。第一个主要具体目标是“将可持续发展原则纳入国家政策和方案；扭转环境资源的流失”，要求所有治理工作参与者——包括政府、民间社会组织和各级市场——采取协调行动。第二个具体目标是“到 2015

¹ 联合国环境与发展会议（1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢）的报告，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，附件一。

年使无法持续获得安全饮用水和基本环境卫生的人口比例减半”。如果成功地满足这些与水有关的需要，将大大有利于人类发展，因此所有国家的发展战略都应将此作为一个固有的目标。第三个主要具体目标是“到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善”，其中确认，对于环境可持续性具有核心意义的城市化和城市贫穷带来越来越大的挑战，并对此予以特别注意。

6. 在落实千年发展目标 7 方面，主要的挑战之一是建立一个全面促进、支持和维持发展的治理制度，也就是说，这个治理制度应同时促进经济增长，减少贫穷，支持社会公平，并维护环境的可持续性。这些多重发展目标在短期内经常相互竞争，因此有必要作出治理安排，以战略性的和通盘的方式把每一个目标的要求纳入主流。特别重要的是，需要把环境关注——例如与水与荒漠化有关的关注——和减贫问题——包括农村和城市贫穷问题——纳入主流，特别是注意撒哈拉以南非洲、沿海地区和小岛屿发展中国家的特殊情况。

A. 气候变化，包括水和荒漠化问题

7. 气候变化或是直接通过增加对其有害影响的暴露，或是间接通过损害适应变化的能力，可以减慢朝可持续发展方向取得进展的速度。而与此同时，可持续发展通过加强适应能力和增加恢复能力，也会减少对气候变化的脆弱性。为了实现可持续发展，需要立即注意以下两个针对气候变化的最紧迫措施：(a) 采用将阻止或减轻气候变化当前和今后带来的有害影响的工具、政策和技术；(b) 进行准备工作，以更好地适应气候变化的已经出现或尚未出现的不可逆转的影响。各国政府需要充分认识这些挑战，调整其治理安排，改变资源的分配，并重新检查本国的宏观经济框架，以把应对这两个目前挑战的方法纳入主流。

8. 荒漠化是一个正以惊人速度加剧的重大环境问题。土地退化影响到 10 亿多人和地球面积的 40%。在最严重的情况下，土地变得贫瘠和毫无用处，从而促成饥荒和旱灾。每年有 1 200 万公顷土地因荒漠化而丧失，而且丧失速度正在加快。荒漠化在那些已经贫困不堪，无法承受巨大农业损失的国家导致长时间持续的旱灾和饥荒。世界上最贫穷的国家受害最烈，因为在这些国家，人民依赖土地生存的程度要大得多。在发展中国家，贫穷、对资源的激烈争夺和政治不稳定使问题更为恶化。荒漠化和土地退化问题是可以解决的，除其他外，可以通过努力减轻旱灾和洪水的影响以及下面这样的措施来解决：更好地利用气候和气象信息和预测、预警系统、土地和自然资源管理、更好的农业做法以及加强对生态系统的保护。

9. 气候变化不仅影响土地，也影响水。对水流的过度利用会导致水质和人类健康的急剧恶化、与之成比例的荒漠化和土地盐碱化以及生物和地貌多样性的丧失，因此会触发环境危机。由于供水的减少，穷人往往迁移到多山地区，从而导致毁林、水土流失和山区退化。在很多情况下，由于没有适当的分享水资源的跨界协定和管理安排，生态和社会经济体系的脆弱性更为恶化。

B. 贫穷与环境之间的关系

10. 穷人以多重方式依赖于环境。在发展中各国的很多地区，穷人的健康和生产力取决于环境质量。自然资源也为穷人的非现金收入来源做出贡献。农村地区的穷人常常依赖没有受到保护的森林、渔场和其他自然资源生存。城市地区的穷人缺乏得到清洁用水、新鲜空气和适当的环卫系统的途径，并在很多情况下暴露于有害的固体废物，因而患病和更加贫穷。

11. 直到最近，贫穷和环境保护所带来的挑战被作为分开的问题。现在，人们对贫穷与环境之间多种多样的直接联系有了更好的认识。例如，在 1995 年举行的社会发展问题世界首脑会议上，世界领袖们确认了经济发展、社会发展和环境保护之间强有力和相辅相成的联系。此外，联大第十九届特别会议于 1997 年 6 月 28 日通过的《进一步执行 21 世纪议程方案》² 决定，把消除贫穷作为可持续发展的首要目标。

C. 城市贫穷问题和贫民窟居住者

12. 城市地区的穷人多数居住在贫民窟。当前有 9 亿多人居住在城市贫民窟，而且随着发展中国家继续迅速地城市化，这个人数正在增加。在全球范围内，贫民窟人口据估计在 2000 至 2020 年期间将以每年 2 700 万人的速度增加。世界城市人口据估计会于 2007 年首次超过农村人口，在这种情况下，贫民窟居住者在健康、识字率和经济上将受到严重影响，甚至比农村穷人的情况更糟。

D. 撒哈拉以南非洲

13. 撒哈拉以南非洲是世界上最贫穷的区域，也是病媒传染的疾病、荒漠化和土地退化对发展构成最严重障碍的区域之一，而病媒传染的疾病与多种多样的环境状况有关，这些状况包括水污染和环境卫生不足。这个区域的千百万最贫穷的人居住在贫瘠和生态脆弱的土地上。因此，《千年宣言》³ 和随后历次全球会议的成果特别注意非洲。

E. 小岛屿发展中国家

14. 岛屿，特别是小岛屿，面临着各种短期和长期的环境危害，其发展因此受到妨碍。岛屿的基础设施和生产能力特别易于为更加频繁和日益严重的自然灾害所破坏。由于气候变化，水位上升的风险以及飓风、龙卷风、地震等等的频繁程度都增加了很多倍。这些情况影响到小岛屿国家和沿海地区人民的生活和生计，特别是影响穷人、老年人、妇女和儿童。各国需要特别注意气候变化所引起挑战的这一具体层面。

² 大会第 S-19/2 号决议，附件。

³ 见大会第 55/2 号决议。

三. 可持续发展与气候变化：主要的治理问题和纳入主流问题

15. 在可持续发展和把适应气候变化的工作纳入公共行政的主流方面，有三个关键的治理问题。第一，在环境层面，必须形成对清洁和可再生能源的认识，同时考虑到毁林问题和碳排放引起的臭氧层消耗。在经济层面，必须制订和执行污染较少的增长战略，同时为各个部门的工业建立适当的监管框架，为私营部门采取财政刺激措施，并同企业结成关于工业和投资战略和方式的联盟，包括以此增加旨在使清洁技术发挥杠杆作用的方案和活动。纳入主流的工作的第三个层面（社会）强调最弱势和最没有权力的社会群体和国家在争取实现可持续发展方面所面临的风险。气候变化对穷人、老年人、妇女和土著居民造成的影响最大。在地理上，气候变化也影响最为脆弱的区域，例如撒哈拉以南非洲、南亚和小岛屿发展中国家。

16. 在可持续发展的所有这三个层面中，都可以看出两个行动层次。在国家层次，照顾到子孙后代的自然资源管理和保管必不可少。在跨国层次，协调和条约制订工作可能起着关键作用，这些工作须在关于全球公域的区域和国际公约和协定的框架内进行，包括所有利益攸关方的参与，例如有从事或考虑参加减轻温室气体排放的项目的非政府组织、大学、基金会和跨国公司的参与。

17. 上述各项挑战对治理和公共行政带来复杂的影响，为此需要通过改进机构间协调，把有关问题纳入政府的全面规划和发展进程的主流。各国政府正在寻求新的结构、流程、机制和工具，通过它们来促进可持续发展。正在出现旨在补充传统的、以国家为主导、自上而下的决策过程的新治理形式。在世界上各个地区，特别是在最不发达国家，一些最近出现的工具，比如国家可持续发展战略、减贫战略文件和联合国发展援助框架，已帮助在立法和管理框架内把减贫以及其他经济、社会和环境目标列为优先事项。

18. 虽然很多国家现在都建立了有多个利益攸关方参加的决策过程，并建立了像国家可持续发展理事会以及国家经济和社会理事会这样的机构，用以协助做出综合决策，但一些这样的理事会仍然在组织上或政治上薄弱无力，或尚未着手应对可持续发展的挑战，包括气候变化的风险，因此还没有把这些问题纳入其审议工作的主流。而且，很多国家还没有在地方政府和/或社区一级建立类似的包括多个利益攸关方的或参与性的进程。

19. 这些国家面对多种多样的议题和问题。与可持续发展有关的治理挑战，包括气候变化，所引起的问题包括：

- 如何在国家一级开展辩论并增加认识和确保政治承诺；
- 如何在既定的治理结构内把环境、经济和社会这三个支柱结合起来；

- 如何把可持续发展原则，包括环境关注事项，纳入政府的全面规划和发展进程；
- 如何保证必要的协调（各部委、机构、特别单位、议会、捐助国政府以及联合国行为者和组织之间的协调），以把环境和发展融合为一体；
- 应在国家、地区、地方政府和社区各级建立什么样的实施能力或进程；
- 应采用那些机制、工具、战略和指标，以衡量既按照取得的成果，又按照导致这些成果的进程所具效力来界定的进展情况。

A. 把环境问题纳入规划和实施进程的主流

20. 把环境问题纳入国家规划和实施进程是治理方面的关键挑战之一。纳入主流的工作包括各种进程，其目的是使参与就一个国家的经济、社会 and 物质发展作出决策的组织和个人对环境考虑因素，包括气候变化，予以注意。在这方面，应该集中注意如何把环境考虑因素纳入所有部门（例如工业发展、金融结构、能源、卫生、运输、教育、国防部等部门）的政策、计划和方案决策以及实施工作。而不是仅仅是提高环境政策在政府和机构议程中的能见度。

21. 最近对欧洲联盟（欧盟）成员国和非欧盟国家的 20 个案例进行的一次分析查明，用于把可持续发展问题列入政策的进程、体制和沟通机制有三个关键模式：宪法/立法模式、进程/战略模式、特设机构模式。

宪法/立法模式

22. 这个模式包括制定专门的环境保护法律规定，并把“合并的”立法（采用通用的或框架性的跨部门立法）和对公共团体规定义务的立法纳入国家宪法。

进程/战略模式

23. 这个模式的核心是一项协调的、有多个利益攸关方参与或由政府主导的可持续发展战略，其中的一些例子包括：绿化政府行动、国家可持续发展战略、本地 21 世纪议程和土地使用规划。

特设机构模式

24. 这个模式可以存在于一项集中协调的战略之外，包括审计委员会/独立审计师、环境保护机构/主管部门、国家可持续发展委员会/理事会和圆桌会议。

25. 在现实中，在所研究的每个国家都可以发现，它们综合运用了上述各种成分。从查阅的文献和进行的调查中发现，能够通过下列“手段”，以不同的程度在政策层面把环境问题考虑在内：

- 环境战略评估

- 战略环境分析
- 环境检验
- 环境评价/审计
- 可持续性评价/评估
- 综合环境评估
- 经济手段/工具
- 绿色核算
- 环境管理系统
- 总目标、具体目标和指标
- 环境监测和报告
- 公众的参与、教育和提高认识
- 对照表/评价表

B. 把适应气候变化的工作纳入主流

26. 多数国家的国家发展计划都没有把适应气候变化作为其固有组成部分之一。无论发达国家还是发展中国家，都主要是通过以项目为基础的体制结构来应对适应方面的挑战，这些结构运行于宏观经济政策框架和预算制度之外。很多发展中国家在环境部委进行适应气候变化的规划，这些部委对其他部委的影响有限，对财政部尤其如此。虽然某些适应气候变化的项目正在取得成效，但是以项目为基础的机制无法提供基础，来以必要的速度或质量提升适应工作。因此，必须改为实行以政策为基础的框架，将其纳入更广泛的国家规划和实施工作当中。

C. 促进协调机制

27. 在国家 and 地方一级促进协调机制的工作应该包括：(a) 部门协调（部委、机构、特别单位、议会）；(b) 联络其他国家利益攸关方（民间社会组织、学术/科学机构、私营部门）；(c) 与国际合作机构相协调（政府捐助者协调、双边和多边）；(d) 在国家、地区和地方政府部门之间进行协调。

28. 为了在负责各部门的部委和机构之间进行必要的协调，以把可持续发展关注事项纳入发展计划，要有各级决策者的参与，并涉及一系列部门的活动和机构。一些国家正在进行创新，试验创立使这种复杂的协调成为可能的进程和机构，包括建立特别单位、部门间特别工作组等等。例如，阿富汗国家环境保护局正在争取把环境考虑因素纳入阿富汗政府的国家发展战略，这项战略也是该国的减贫战

略文件。国家环境保护局正在制订战略，并从环境角度审查其他部委的部级战略。此外，国家环境保护局还依照法律授权成立了部际环境协调委员会。

四. 为可持续发展创建一个有利环境的能力

29. 由于人力资源和财务资源有限，而且政府各部委和机构之间在资源和能力上存在差别，影响到针对新的需要采取行动的能力，包括安排处理环境、气候变化和可持续性问题的能力。这些障碍并不是可持续性问题的特有，而是影响到所有跨领域关注事项，例如环境、贫穷、社会性别等事项。为了执行跨领域政策，需要：(a) 支持处理新的问题；(b) 找到办法来把这些问题纳入现有进程的主流；(c) 建设新的能力。

30. 为了有效地把可持续发展原则和关注事项纳入国家规划和执行进程的主流，必须建设个人和机构能力。规划工作者和管理专家需要学习各自专业领域的指导原则、方式方法和法律规定。他们需要通过短期课程、进修教育方案和团队工作得到培训。为了使规划进程所产生的设想、战略、方案和项目得到全面的认可和充分的实施，还需要提高参与纳入主流进程的政界人士、非政府组织和社区团体的认识。为了把新出现的可持续发展问题和气候变化问题纳入主流，可能还需要调整各部门的结构并改革现有的体制安排，以使适应进程更为综合和全面。

五. 个案研究：某些国家的做法

A. 南非：把环境可持续性纳入综合发展规划进程的主流

31. 1994 年以来在南非推行的法律改革进程把环境可持续性关注事项明确列入政府的政策议程。法律现在规定，所有部门和各级的规划、发展和决策活动都把可持续性原则和环境管理问题考虑在内。地方政府已按照设想成为协调中心，来着手满足地方社区的社会经济需要并可持续地提供服务，实现这些发展目标的主要工具则是综合发展计划。

32. 综合发展计划进程与南非过去的规划方法有很大不同，后者基本上听命于技术官员，并属于部门性质。综合管理计划日益显示出，它是一个强有力的转变，是以更为综合和参与性的方法来进行地方规划。法律规定，应该征求所有部门和有关方面的意见，从而改进了政府不同部门和不同领域之间以及传统主管部门与新设立的地方主管体制之间的沟通与合作。

33. 随着时间的推移，以下二者之间出现了趋同：(a) 关于处理可持续性和环境管理关注事项的法律规定；(b) 关于规划和实施的法律规定。地方政府的综合发展计划尤其如此，不仅是这些计划的目标与环境关注事项相一致，而且其编制过

程和打算取得的成果也与可持续性原则密切协调。在国际上推行的地方 21 世纪议程方法也与南非所要求的综合发展计划方法高度一致。

34. 最近得出的一个评估结论是，环境可持续性问题被纳入综合发展计划进程的程度有限，针对这一结论，编写了题为“在综合发展计划进程内加强环境可持续性”的国家框架文件，用以提供指导。有人提出，虽然这是一个起点，但在南非地方政府中参与促进环境管理和可持续性的人需要更进一步，充分了解规划的性质，包括规划人员使用的进程、措辞和工具，以及要求规划人员和管理人员在综合发展计划进程的每个阶段作出的各种选择和决定。

B. 德国：把适应气候变化纳入国家规划的主流

35. 德国的一些大面积地区由于气候变化而面临越来越大的洪水风险。在巴登-符腾堡州和巴伐利亚州的内卡河集水地区进行的研究预测，到 2050 年代，小规模 and 中等规模的洪水将增加 40% 至 50%， “百年”洪水将增加 15%。巴登-符腾堡州的环境部估计，长期防洪基础设施将增加 6.85 亿美元的费用。在 2002 和 2003 年发生大规模洪水之后，德国通过了《洪水控制法》，规定把气候变化评估纳入国家规划，并为确定洪水地区和人类住区作出了严格规定。

C. 小岛屿发展中国家：把适应气候变化纳入主流

36. 小岛屿发展中国家已经在适应气候变化方面表现出领导作用。面对影响到社会、经济和生态生活的所有方面的气候变化风险，这些国家的政府制订了一个综合对应措施，把国家和区域的规划和实施工作联系起来。加勒比于 2002 年发起了把适应气候变化纳入主流方案，以推动把适应战略和气候风险管理战略纳入水资源管理、旅游业、渔业、农业和其他领域。在太平洋区域，基里巴斯政府与捐助者们一道，通过高级别部级委员会进行工作，把气候变化纳入国家规划。继为期两年的筹备阶段（2003 至 2005 年）之后，是为期三年的实施期间，在这个期间，捐助者们为关键领域中增加的适应气候变化支出提供对应出资。

六. 建议

A. 给会员国的建议

37. 政治承诺和伙伴关系是可持续发展取得成功的关键。因此，国家和地方上的政治领导层都必须表示出对可持续发展进程的承诺，同时各个层次和所有部门都彼此之间并与其他利益攸关方进行有效的协作。在那些建立了战略规划委员会或经济和社会理事会的国家，可以考虑把国家内部的各个多利益攸关方网络联系起来。可以增加和加强这些委员会和理事会的职权范围和组成以及信息和通信技术在一体化过程中的应用。

38. 作为巴厘进程的一项后续行动，必须把适应和减轻气候变化的政策纳入国家发展议程。这项工作不应该零打碎敲和挑三拣四，而应该是迅速和全面的。本着这个目标，适应和减轻气候变化的政策和措施，包括各种形式的财政奖惩措施，应该以可持续发展为方针。像战略环境评估和环境影响评估这样的工具在适当情况下可以对方案、项目或投资决策提供支持。应该向最弱势的国家提供适当援助，应该加强发展中国家的适应能力。优先事项之一应该是满足穷人的基本能源需要，包括为此增加获得能源的机会，同时不导致温室气体排放的大幅度增加。

39. 为了在气候变化问题上取得进展，需要改善治理，包括有一个活跃的民间社会，并有开放、透明和实行问责的制订政策和决定的进程。在这个框架内，必须建设能力，以把贫穷与可持续发展之间的联系纳入国家发展规划进程的主流，例如减贫战略和实现千年发展目标的战略的主流。在这方面，必须修订所有国家可持续发展战略和减贫战略，以纳入气候变化问题，并确定减少脆弱性的政策，同时为这些政策所需投资提供指示性估计数。

B. 给经济及社会理事会的建议

40. 经济及社会理事会应继续努力，把关于可持续发展问题的讨论确定为优先事项，特别是优先讨论与巴厘进程后续行动有关的进程。理事会可以发挥的一个重要作用是，在其职权范围内协调各个职能委员会的技术研究和政策建议。理事会特别是应该考虑注意治理问题的跨领域层面以及国家能力，以协助会员国应对可持续发展的挑战。

C. 给联合国秘书处的建议

41. 联合国秘书处应在治理与可持续发展，包括气候变化方面协助传播和交流最佳做法并支持能力建设举措。委员会可请秘书处提请经济及社会理事会在其 2008 年实质性会议高级别部分期间，并在其就会员国实现关于可持续发展的国际商定发展目标的进度举行年度部长级审查期间，注意委员会关于这个项目的讨论所得出的结论。