



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 19(a)

可持续发展：《21 世纪议程》、《进一步执行〈21 世纪议程〉方案》以及可持续发展问题世界首脑会议和联合国可持续发展大会成果的执行情况

## 代际团结与后代需要

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告根据联合国可持续发展大会成果文件第 86 段编写，该成果文件请秘书长顾及后代需要，提交一份关于为实现可持续发展必须促进代际团结的报告。

本报告评估了联合国系统如何能够满足代际团结的需要，分析了如何把代际团结问题纳入可持续发展的概念和现有条约、宣言、决议和政府间决定。它还回顾了代际团结和子孙后代的概念和伦理基础以及如何在国家一级各种机构的决策中考虑到这个问题。

本报告概述了联合国把关切后代问题制度化的可能选择模式，提出了向前迈进的一些选择。

---

\* A/68/150。



## 一. 引言

1. 本报告根据题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会成果文件第 86 段编写，其中商定顾及后代的需要，考虑务必倡导代际团结，推动实现可持续发展，为此请秘书长就这个问题提交一份报告。后来大会第 66/288 号决议核可了这份成果文件。

2. 本报告的目的是审议代际团结的需要，其中考虑到后代的需要，同时评估联合国系统如何能够满足这类需要。本报告分析了如何把代际团结问题纳入可持续发展的概念和现有条约、宣言、决议和政府间决定。它回顾了代际团结和子孙后代的基本伦理基础以及审查了如何在国家一级各类机构的决策中考虑到后代的需要。最后，本报告概述了联合国把关切后代问题制度化的可能模式并提出了向前迈进的一些选择。

## 二. 概念框架

3. 在世界各地和各种文化中处处可见尽心培养后代的做法。这是一种人类共享的普世价值观。这种价值观是宪法和国际条约的根本所在；是经济的推动力并体现在家庭的宗教信仰、传统和文化中。社区的现有成员得益于上几代人作出的牺牲和投资。很少有人质疑在这个世界上对其子女和孙子女的责任，即使不是严格的法律责任，至少也是道义上的责任。我们的政治思维反映了这些关切问题，阐明了这些义务。

4. 尽管存在上述思想，但是在法律和政治领域，对后代人的责任在理论上是一个相对新的概念，在实践中更是如此。有人提出，科学和技术的进步促使人们认识到，后代人易受当前行动和政策的伤害。<sup>1</sup> 科学探索让社会了解其行动造成的长期影响，而技术进步意味着如果作出相关选择，它就能够减轻危害后果。

5. 后代人没有任何政治权力，他们利益的代表仅限于当代人的间接关注。世界环境与发展委员会题为“我们共同的未来”的报告指出：“我们可以为所欲为，因为我们可以毫无顾虑：后代人不参加选举，他们没有任何政治或财政权力，对我们作出的决定不能提出反对”（A/42/427，附件，第 25 段）。

6. 代际团结被广泛理解为几代人之间的社会凝聚力。不过，最常见的是，它指较年轻和较年长的在世几代人的关系，<sup>2</sup> 包括子女父母的关系、社区老年人和儿童的社会参与、老年人养恤金和护理的负担问题。与代际团结相关的家庭

---

<sup>1</sup> Ernest Partridge, “子孙后代”, 《环境伦理指南》, Dale Jamieson 编(2001 年, Malden, Massachusetts, Blackwell 出版公司)。

<sup>2</sup> 见 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_269\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_269_en.pdf)。

政策范围越来越逐步扩大，从注重有幼童的家庭到列入各代人，这是迅速老龄化的社会，其中针对家庭的政策需要考虑到不断变化的角色和各代人的要求(见 A/68/61-E/2013/3，第 46 段)。

7. 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》提出：在家庭、社区和国家各级的代际团结是实现不分年龄人人共享社会的根本，是社会凝聚力的主要先决条件，也是正式公共福利和非正式护理制度的基础。<sup>3</sup> 经济及社会理事会第 2012/10 号决议请社会发展委员会把促进社会融合和代际团结作为国际家庭年二十周年筹备工作的三大指导主题之一。

8. 在可持续发展的背景下，代际团结超越了当前几代人现存代表间的关系，包括还不存在的后代人。在 1995 年举行的社会发展问题世界首脑会议上，各国致力于创建一个行动框架，其中除其他外包括，确保世代间公平和保护环境的完整与可持续利用，以履行我们对今世后代的责任”。<sup>4</sup> 按照这个观点，整个人类构成一个代际社区，其中所有成员互相尊重和相互照顾，以实现人类生存的共同目标。

9. 本报告第三节提及现有的条约和宣言并审查它们与阐述国际一级促进代际团结和满足后代需要的有关前进方向的相关性和重要性。它分析了关于后代问题的争论中一些概念和伦理层面的问题。

#### A. 概念和道德层面

10. 世代间的公平已纳入可持续发展的概念；满足今世需要不应该以牺牲后代人为代价。从广义上讲，当代人追求福利不应该减少后代人追求美好和体面生活的机会。因此，对后代需要的关注属于代际公平或代际正义的范畴，实质上是在几代人之间分配负担和收益的问题。代际公平已被定义为可持续发展问题，涉及在环境范围内跨代公平分配天赋自然资源或利用这些自然资源的权利。<sup>5</sup> 代际正义与此密切相关，但可以理解为一个更广泛的概念，除了分配因素外，它涉及程序、恢复和惩罚等方面。

11. 当代人需要决定对后代人采取行动的道德基础，特别是这种行动涉及到巨大的牺牲。当代人还需要了解为何要像他们认为做正确的事或好事一样，至少把条件良好的地球留给后代。

<sup>3</sup> 《第二次老龄问题世界大会的报告，2002 年 4 月 8 日至 12 日，马德里》(联合国出版物，出售品编号：C.02.IV.4)，第一章，决议一，附件二，第 42 段。

<sup>4</sup> 《社会发展问题世界首脑会议报告，1995 年 3 月 6 日至 12 日，哥本哈根》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.8)，第一章，决议 1，附件一，第 26(b)段。

<sup>5</sup> 《环境统计术语表，方法研究，F 系列，第 67 号》(联合国出版物，出售品编号：C.96.XVII.12)。

后代是什么含意？

12. 虽然普遍关注未来和提及后代问题有悠久的历史，但是哲学家认真关注对后代的道德责任却是近期的问题。确定后代人的道德地位，提出了独特和非同一般的道德和元伦理学问题，而传统的道德和政治理论都无法充分应对这些问题。<sup>6</sup> 为子孙后代或为我们的子女和孙子女采取可持续行动和拯救我们地球的呼吁几乎可以互换。然而，从道德角度来看，我们的子女和孙子女与遥远的尚未出生的世代之间存在重要区别。首先，现存的当代人毫无疑问是权利拥有者。在适用代际正义的概念前，需要明确到底谁属于讨论的范围。似乎可信的是人们对未来发生的情况和生活在未来的人的关注往往会随着未来的久远而逐步减弱，这与我们的直觉相一致。同时，有人认为，每一代人都作为其后代的受托人或管理员掌管地球的概念，与所有文化、宗教和民族特性产生了深深的共鸣。例如，易洛魁六民族联盟传承的一项原则是，其决定应考虑到第七代人的福利及待遇。<sup>7</sup> 几乎所有的人类传统都认识到，现存者是地球上的过客，是地球资源的临时看管者。<sup>8</sup>

13. 我们对人类行为的道德直觉和观察产生的结论是，我们中许多人往往最深切关心在时空上离我们最近的人，即我们的直系亲属、朋友和我们所认同群体的那些人。人们观察到，地理距离——更不用说时间间隔——在具体表示对人类同胞的关注方面存在着差异。这就是说，最近几十年来全球化和信息和通信革命趋于缩小空间，可以说向外延伸了我们强烈的认同范围。但迄今为止技术并没有为缩小今世后代的时空间隔做多少工作。从道德的角度来看，为我们的子女和孙子女保护和改善世界的努力和牺牲是最直接的行动，然而，根据出生日期区别对待人类的道德理由却不是那么直观明显，因为这样做对他们的人性没有影响。《世界人权宣言》第一条规定，人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相互对待。因此，可以说，我们对后代人的道德义务的基础，是我们对所有人类平等的关注和尊重，而不论他们何时何地可能出生。

14. 对一些全球性环境问题，我们目前行动所带来的后果数十年、甚至数百年都不会出现。例如，气候变化的某些甚高危影响可能不会涉及到我们的子女或孙子女，但是会涉及或许5代、10代或20代后出生的人。

<sup>6</sup> Stephen M. Gardiner, “一场完美的伦理风暴：气候变化的伦理悲剧”(牛津大学出版社, 2011年, 牛津)。

<sup>7</sup> 见 [www.sehn.org/bemidjistatement.html](http://www.sehn.org/bemidjistatement.html)。

<sup>8</sup> Edith Brown Weiss, 对后代的公平：国际法，共同遗产和代际公平(跨国出版公司, 1989年, 纽约阿兹利)。

牺牲当代人的利益？

15. 可持续发展议程与代内公平和公正的问题深深交织在一起。联合国可持续发展大会成果文件申明，消除贫穷是当今世界面临的最大的全球挑战，是可持续发展不可或缺的要求（大会第 66/288 号决议，附件，第 2 段），这是有充分理由的。在当代人之间公平和公正地分配利益和机会是世界上最困难的挑战之一。然而，如果与满足当代人的需要脱钩，满足后代人的需要将没有意义。鉴于父母把贫穷传给子女的趋势极强，消除贫穷不仅涉及代内公平，而且涉及代际公平。这种情况一个社会与另一个社会不同，取决于社会流动性；不过，至少在近几十年来许多发达国家的流动性似乎在下降。穷人有可能在下一代继续贫穷。

16. 可持续发展的愿景并不认可以后代名义牺牲最贫穷人口的合法愿望。同时，这绝不意味着当代人的需要总是优先于后代人的需要，最起码不应该要求最贫穷和最弱势的人为人类的长期利益作出牺牲。

17. 在一个资源有限的世界中，不能主观地企望相互竞争的利益方之间放弃分配资源的需要，而是必须要公开面对这种需要。首先，这意味着应该尽可能准确地确定和阐明后代人的需要；除非能够合理地预计这将造成差异，否则当代人不应该放弃利益。同时，在当代人的行动非常可能造成后代人的巨大损失时，当代人不应该追逐蝇头小利。其次，当代人应该在公开和理性的过程中，而不是通过封闭或间接的决策系统作出物质上影响当代人与后代人之间负担和利益分配的決定。

18. 有人还提出，应从积极方面阐述代际关系，较少地强调消极的交换，更多地注重协同效应或双赢局面。<sup>9</sup> 沿着这些思路，正义也是平等获得公共资源的问题——人类在一段时间共享的资源——而不仅仅是分配私有财产。这就转换为一种对共同遗产或祖传财产的权利，今天活着的人享受前几代留下的遗产，同时应为后代人保护和保障这些遗产。这些遗产不仅包括自然财富，而且包括文化瑰宝。

未来人拥有权利吗？

19. 尽管直观上很多人可能会同意，当代人从道德和法律上都对后代人拥有义务和责任，但是很难把道德意义赋予尚不存在的人。简而言之，有人认为，由于未来人还不存在，他们不能拥有权利；他们不能拥有任何东西，包括权利。有人认为，从法律上讲，权利与义务紧密相联；没有法律权利，就不存在法律义务。因此，当代人不可能承担后代人的法律义务。如果权利拥有者不存在，很难想象有任何人会承担相应义务。

<sup>9</sup> 见 <http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2013/07/Global-Conference-Synopsis.pdf>。

20. 有人认为，现行政策不可能改善未来特定的生活，因为不论通过何种政策，它都会创造一批不同的未来人。<sup>10</sup>

21. 有人回应这一观点，认为权利和义务之间的联系并不是铁板一块，因此，可以想象的是，在没有相应权利拥有者的严格要求下，个人不能够受到义务的制约。因此，后代人可以被视为权利的承受者：例如，不被因自然资源耗竭而剥夺机会的权利或不受退化环境伤害的权利。<sup>1</sup> 在这种情况下，当代人被视为承担尊重这些权利的义务。

22. 还有人争辩说，后代人的环境权利最有可能通过群体权利获得，即有别于个人权利的代际地球权利<sup>8</sup> 或群体权利。<sup>11</sup> 对后代人应享有的权利并没有达成共识；在技术快速进步和人类生活其他方面不断变化的情况下，非常难以宣称我们能够了解后代人的需要。不过，一种较广泛的共同意见是，(生命、健康、生存与和平等)一些基本权利在将来任何时间都是与作为生物生命的人相关的重要权利，当代人应在其能力范围内尽可能保护这些权利。

23. 一个有影响力的观点，即社群主义认为，我们通过跨代社群共享成员的方式在道义上对后代人承担责任。<sup>12</sup> 根据这种观点，当代人通过文化互动和伦理相似度对后代人承担义务；因此，作为同一社群的成员，我们对后代承担巨大的义务。一些人认为，在全球性环境问题方面社群主义方式的适用性可能受到质疑。然而，社群主义者呼吁“放眼全球思考，脚踏本地行动”，强调许多全球性环境问题既有本地原因，又有全球原因，解决这些问题的国际努力并不降低当地努力的重要性，也不减少当地社区为解决这类问题采取行动的道德义务。

24. 另一种观点认为，我们对继承人的主要义务是为维持公正机构，即在一段时间中的公平治理制度节省足够的物质资本：所谓的正义储蓄原则。<sup>13</sup> 这种储蓄可以采取不同形式，从对机械和其他生产方式的净投资到对学习和教育的投资。一方面强调物质资本，另一方面进行运作，以便每一代人都保留文化和社会的收益、保持已建立的公正治理制度完好无损并在每段时间进行适量的实际资本积累。这一观点最初是为一个国家实体提出的，后来扩展到全球一级并应用到环境情景中。这种约定的结果是代际公平的基本原则，其中每代人都把地球至少按该代人接收地球时那样好的条件留传给继承人。<sup>8</sup> 这项总原则分为以下三个部分：

<sup>10</sup> Derek Parfit, “理性与人”(牛津大学出版社, 1984年, 牛津)。

<sup>11</sup> Alan Gewirth, “权利群体”(芝加哥大学出版社, 1996年, 芝加哥)。

<sup>12</sup> Avner de Shalit, “后代为何重要：环境政策与后代”(劳特利奇出版社, 1995年, 伦敦)。

<sup>13</sup> John Rawls, “正义理论”(哈佛大学出版社, 1971年, 麻省剑桥)。

(a) 选择守恒，要求每代人保留自然和文化资源基础的多样性，以便它不会过分限制可供后代解决其问题和满足自身价值观的选择；后代人也应有权享有与前几代人可比的多样性；

(b) 质量守恒，要求每代人维持地球的质量，以便把地球按不差于接收地球时的条件留传下去，后代人也应有权享有与前几代人可比的地球质量。

(c) 获取守恒，每代人都应为其成员提供获得过去几代人遗产的公平权利并应为后代人保护获取的途径。

25. 从简要思考关于后代需要的伦理观点中可以得出其他结论，而思考这些结论颇有裨益。首先，我们不能十分有把握地确定后代人的准确需要和喜好，我们在制定政策时至少可以考虑到两方面因素：尽可能减少伤害和做有益于当代人和后代人的事情，即不是设法查明和促进什么可能是后代人的美好生活，而是从后代人角度确定政策重点时应以避免和尽可能减少伤害为指导。这实际上意味着现在和将来都避免为人类生活提供基础的生态系统受到不可逆转的影响。

26. 其次，考虑后代人的需要将有助于提出无论是对当代人还是对后代人都有利的政策，提出在其他因素大致相等的情况下对当代人的负担最小的政策。第三，在对后代人利益的风险相当清晰和随之发生的情况下，当代人应当忍耐，放弃一些利益。它表现在被广泛接受但没有被普遍接受的预防原则上。导致大型和重要生态系统遭受不可逆转的伤害的活动或导致没有现成替代物的自然资本遭受重大损害的活动可以被视为属于这一类。上述考虑也可能导致采取风险最小的选项，以达到给定目的。

27. 第四，教育也在其中发挥关键作用。教育本身就是代际团结的关键，它是向后代人传输积累的或至少是最新的科学和其他知识的手段。对后代人的关切依赖于各级知情的利益攸关者公开和明晰地参与道德和伦理的选择。可能采取的行动涉及加强公民教育、可持续发展教育和对领导人的培训，以便促使态度的转变，促进代际团结和代际正义。在此背景下，为迎接 21 世纪的挑战，必须促进对儿童、青年和成人的可持续发展教育和全球公民教育。这包括增强自由和容忍以及必须保护、促进和维护当代人和后代人的有形资产(包括自然遗产与文化遗产)和非物质文化遗产。

28. 第五，长期的科学研究和发展构成了代际战略的一部分。这样的研究对于开发枯竭资源替代物、更有效地提取和使用资源以及了解和管理对环境质量的长期威胁是必要的。<sup>8</sup> 虽然大部分研究可能在私营部门中开展，但是它需要公众支持，以促进重大领域的转换性变革，特别是在市场失灵的情况下。

## B. 经济

29. 至少自 1990 年代初以来经济模式左右和指导环境政策，包括减缓和适应气候变化的政策。适用这种针对不可逆转影响的分析框架可能出现不少问题，如珊瑚礁等生态系统的损失和不能以货币充分估算价值的系统的损失。此外，有人可以提出，不能仅仅通过行动费用就作出关于应对气候变化或生物多样性丧失等问题的决定，因为我们通过对注重之事的假设了解费用。

30. 成本效益分析一般被视为一种客观决策方式。然而，它强调的是，预测所根据的初步假设代表对价值的判断。<sup>14</sup> 这种分析涉及给定政策的费用和效益之间的比较：例如：避免的损失。鉴于损害在时间上可能间隔遥远，必须量化所避免损害的现值。可通过应用贴现率这样做，它表明鉴于竞争性投资机会，利益或避免的损失在时间越遥远，它对我们的现值就越低。高贴现率意味着采取相对温和的行动解决问题，而低贴现率意味着立即采取鲜明的行动。例如，使用 5.5% 的贴现率，与使用 1.4% 的贴现率产生的结果相比，100 年后发生的给定损失只有五十五分之一。因此，有人认为，分析减缓气候变化时采用高贴现率，当代人将被视为比后代人更有价值。

31. 更广泛地说，有人认为，当一项政策主要提出规范、政治和体制问题而不是技术问题时，成本效益分析将不会奏效。<sup>15</sup> 此外，传统的成本效益原理不适合估算不可逆转物项的价值。<sup>16</sup> 从总体而言，选择贴现率的理由——不论是根据观察的市场利率，还是根据其它利率——在文献中都没有定论。不过，在后代需要的背景下，考虑到伦理问题，即当代人的福利不应比后代人的福利拥有更高的价值，采用较低贴现率有充实的基础。

## 三. 现有的安排和汲取的经验教训

32. 一系列法律文书，包括越来越多的国家宪法都提及后代问题。在各个管辖区也建立了以保护后代人利益为任务的国家机构。

### A. 国际法律文书中关于后代的需要

33. 区域和国际一级的各种条约和宣言都提到后代问题。<sup>17</sup> 《联合国宪章》的序言中指出，成立本组织的目的之一是“欲免后世再遭战祸”。《关于人类环境的

<sup>14</sup> Nicholas Stern, “伦理、公平和气候变化经济学”, 气候变化经济学和政策中心第 97 号工作文件 (2012 年)。参阅 [www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/90-99/WP97-ethics-equity-economics-of-climate-change.pdf](http://www.cccep.ac.uk/Publications/Working-papers/Papers/90-99/WP97-ethics-equity-economics-of-climate-change.pdf)。

<sup>15</sup> Jonathan Masur 和 Eric Posner, “气候调节和成本效益分析的局限性”, *California Law Review*, 第 99 卷, 第 6 号 (2011 年), 第 1557-1599 页。

<sup>16</sup> 德国全球变化咨询理事会, 《转换中的世界: 环境与伦理》, 1999 年, 特别报告。

<sup>17</sup> 该审查从 Halina Ward 和 Peter Roderick 从事的研究中获益匪浅, 他们的讨论文件题为“致力于我们希望的未来: 里约+20 后代问题高级专员”。参阅 [www.fdsd.org/2012/03/committing-to-the-future-we-want/](http://www.fdsd.org/2012/03/committing-to-the-future-we-want/)。



斯德哥尔摩宣言》(1972年)在环境背景下提及后代问题。它的原则1提出一项“共同信念”，即人类承担为今世后代保护和改善环境的庄严责任。《关于环境与发展里约宣言》(1992年)原则3提出：为了公平地满足今世后代的发展和环境需要，必须实现发展权。

34. 《联合国气候变化框架公约》(1992年)、《生物多样性公约》(1992年)、《联合国防治荒漠化公约》(1994年)和《乏燃料管理安全和放射性废物管理安全联合公约》(1997年)都突出地强调了后代的需要。1997年联合国教育、科学及文化组织大会通过的关于当代人对后代人的责任的宣言直接提到了这个问题。其他宣言和《世界大自然宪章》(1982年)也涉及需要保护后代人的问题。

35. 提及后代问题和共同遗产的其他国际协定和宣言有：《国际管制捕鲸公约》(1946年)；《濒危野生动植物种国际贸易公约》(1973年)；《养护自然和自然资源非洲公约》(1968年)；《禁止为军事或任何其他敌对目的使用改变环境的技术的公约》(1977年)；《保护野生动物移栖物种公约》(1979年)；《养护欧洲野生生物和自然生境公约》(1979年)；《保护欧洲建筑遗产公约》(1985年)；《关于保护自然和自然资源的东盟协定》(东南亚国家联盟)(1985年)；《保护东北大西洋海洋环境公约》(1992年)；《关于工业事故越境影响的公约》(1992年)；《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》(1992年)；《北美环境合作协定》(1993年)；《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(1998年)；《欧洲联盟基本权利宪章》(2000年)；《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(2001年)；《世卫组织烟草控制框架公约》(世界卫生组织)(2003年)；《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)；《世界生物伦理与人权宣言》(2005年)；《南极条约》(1959年)；《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》(1979年)；《联合国海洋法公约》(1982年)；《世界人类基因组与人权宣言》(1997年)。

36. 这些文书的广度和数量表明，对后代人的关注已经发展成为国际规范的指导原则。这些文件的存在也表明，各国至少在一定程度上不仅愿意、而且已经作出了为后代人着想的国际承诺。然而，在大多数情况下这些文书都在前言，而不是在执行部分提及后代问题。在国际一级一直还没有促使各国具体承诺保护后代人的具有法律约束力的文书。

## B. 国家一级的法律规定

37. 许多国家都在《宪法》中提及后代问题。例如，玻利维亚多民族国、厄瓜多尔、德国、肯尼亚、挪威和南非都在《宪法》中列入了后代人的权利。《玻利维亚多民族国宪法》第9条规定，为今世后代的福利负责地使用自然资源、促进工业化和保护环境属于国家的宗旨和职能。《厄瓜多尔宪法》第317条规定，在管理不可再生资源方面，国家应优先处理代际责任、保护自然、收取特许权使用费或其他非税收缴款和法人股等问题。《厄瓜多尔宪法》第400条规定，国家对生物多样性行使主权，须根据代际责任进行生物多样性的行政和管理。《挪威宪

法》第 110(b) 条规定，人人有权享有有利健康的环境，必须在全面长远考虑的基础上管理自然资源，还要为后代人保障这一权利。《德国基本法》第 20(a) 条规定：国家应承担责任，为后代人保护生命和动物的自然基础，而“生命基础”一词被视为包括长期维持生命所需环境的各个部分。因此，这项规定将保护自然环境的责任放在国家身上。《南非宪法》规定，人人有权通过合理的立法和其他措施为今世后代的利益保护环境。同样，《肯尼亚宪法》规定了清洁和健康环境的权利，其中包括通过立法和其他措施为今世后代的利益保护环境。

38. 从美利坚合众国夏威夷州和蒙大拿州的宪法中可以找到提及后代人的实例。环境框架立法，如《美国国家环境政策法》<sup>18</sup> 和《南非国家环境管理法》<sup>19</sup> 也提到了后代人。

### C. 后代问题国家机构

39. 加拿大、芬兰、匈牙利、以色列、新西兰和(大不列颠及北爱尔兰联合王国)威尔士都设立或已有旨在保护后代人需要的办公室。虽然菲律宾没有设立具体办公室，但是其司法机构在一个著名的案件中承认以后代人名义保护自然资源。挪威等其他国家也在设立后代问题机构方面取得了进展。

40. 1986 年新西兰设立了议会环境专员的职位。议会专员的职能类似于监察员，虽然他并不明确地满足后代人的需要，但是他致力于涉及这些需要的工作。议会专员的主要职责是调查。其办公室收集有关环境的信息、审查政府对资源的管理并调查具体的环境问题。议会专员还发挥咨询作用，能够鼓励采取补救行动并向众议院报告情况。

41. 1993 年芬兰设立了未来问题委员会。它的作用比较有限。尽管它可以调查未来的发展因素和发展模式并可以评估技术的开发和技术对社会的影响，但是它仅应要求向议会说明情况。

42. 1995 年加拿大设立了环境和可持续发展专员的职位，该职位设在审计长办公室，从事业绩审计工作。该专员负责评估联邦政府各部门是否实现其可持续发展目标并监督环保请愿过程。该专员还可以在可持续发展的范围内处理关于环境问题的公民请愿书并监察各联邦部长作出的反应。

43. 2001 年以色列第一个建立了后代问题委员会，由一名法官担任专员。该委员会的主要职能大部分是调查。委员会被赋予的任务包括审查立法后果及其对后代人的影响，还负责确定涉及后代权益的领域。该委员会拥有调查权力，如能够要求国家机构提供信息。该委员会还拥有相当大的咨询力量。它可以向议会提供对

<sup>18</sup> 该法第 101(a) 条规定，它是联邦政府的持续政策，其中除其他外满足美国今世后代的社会、经济和其他方面的需求。

<sup>19</sup> 该法序言规定，人人都有权通过合理的立法和其他措施为今世后代的利益保护环境。

立法草案和法规的建议和有声意见。在其调查和咨询的作用中，该委员会还声称有权对可能影响后代人的立法提出知情的意见。拖延收集数据和进行评估的工作意味着该委员会能够影响立法起草工作，其方式与美国参议院使用的阻扰议事的手法相类似。专员第一个任期于 2006 年结束。2007 年议会解散了该委员会。

44. 2008 年匈牙利设立了后代问题议会专员的职位。该专员是议会四个监察员之一，他的主要任务是保护健康环境的宪法权利。该专员以这个身份可以调查公民对环境问题的投诉。这项调查能力已得到极大增强，如经权威机构指派可获取信息和进入房地。该专员的另一项主要任务是宣传考虑到后代人需要的可持续政策。为了推进这两项任务，专员还负责开展关于环境、可持续性和立法机构政策制定的研究、收集研究成果和编写研究报告。2012 年一个更广泛的单一实体，基本权利专员办公室取代了该专员办公室与其他议会专员办公室。新的专员预计将特别注意保护被确定为后代利益的价值，他或她的副手则负责发挥保护后代利益的具体作用。

45. 具有促进可持续发展法定义务的联合王国威尔士政府在 2011 年 4 月设立了可持续未来专员的职位。该专员的主要作用是领导可持续发展工作和提供有关咨询意见。该专员在民间社会和威尔士政府内与利益攸关者定期召开会议、发展自愿伙伴关系和联盟以及促进可持续发展。该专员还向威尔士政府提供可持续发展政策和方式的咨询意见，尤其注重长期实施工作。

46. 在挪威，儿童问题监察员拥有调查个别投诉的法定权力并且还监察影响儿童的立法和政策。民间社会已建议设立后代问题监察员。

47. 在德国，2009 年议会设立的议会可持续发展咨询委员会用于倡导政治进程的长期责任。除其他外，咨询委员会在议会议事过程中支持联邦政府的国家可持续发展战略，还可以提出中长期规划的建议。咨询委员会评估所有立法和法定命令的可持续性影响。这种评估以国家可持续发展战略为基础，包括四个方面：代际公平；社会凝聚力；生活质量和国际责任。咨询委员会关于可持续性影响评估的建议仍然是咨询性的，因为议会的相关规则并没有具体规定其他议会委员会必须在何种程度上考虑它的建议。

48. 各级都有若干关于后代人需要的举措和机构。一个实例是由许多知名人士组成的牛津大学马丁后代问题委员会，<sup>20</sup> 它的目的是促进较长期的思考和探索气候、贸易、安全等重大领域和其他谈判的前进方向。该委员会将于 2013 年年底提出报告。另一个实例是澳大利亚国家可持续性问题的理事会的成立报告，其中探讨了影响环境、社会、经济和集体福利的趋势、问题和挑战的种种迹象，作为澳大利亚人讨论自己和后代希望的那种社会的基础。

<sup>20</sup> <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/commission/about>。

## D. 儿童和青年

49. 子孙后代人的福祉在很大程度上是由我们如何对待当今的儿童来决定的，这意味着对后代人的关怀应特别注重对当今儿童的人权和发展投入力量。各项国际人权文书、尤其是《儿童权利公约》中均提出了在代际间正义背景下对儿童的关注。

50. 家长与子女之间的相互理解至关重要。研究证实，特别是在发展中国家，母子健康以及母子教育程度之间存在着显著联系。<sup>21</sup> 父母的福祉在相当大的程度上决定了子女面对的选项，包括世代相传的贫穷的作用。母亲的健康和教育情况以及父母和子女关系的全面质量，都应当作为一个不可分割的整体以及对代际团结的重要促进因素而处理。

51. 代际团结的另一个重要方面，就是儿童和青年如何参与实施可持续发展活动。各位领导人在联合国可持续发展大会上确认，儿童和青年的声音、选择和参与是可持续未来的关键。实际上，题为“我们希望的未来”的持发大会成果文件第 50 段十分明确地指出：

“我们强调青年人积极参与决策进程的重要性，因为我们正在处理的问题对今世后代都有深刻影响，而儿童和青年的贡献对实现可持续发展至关重要。我们还认识到有必要倾听他们的意见，促进代际对话和团结。”

52. 必须提到，在持发大会期间，民间社会的儿童和青年主要群体同造福后代联盟一道，提出了设立后代问题高级专员的提案。当今儿童不论是否会融入后代，均应在可持续发展范围内以及 2015 年后发展议程中得到相当的注意。

## E. 关于设立后代问题高级专员的提案

53. 联合国可持续发展大会筹备委员会在 2011 年 3 月其第二届会议上，决定请各会员国、联合国系统相关组织和各利益攸关方提供建议和材料，以便纳入编绘文件，作为起草持发大会成果文件预稿的基础(A/CONF.216/PC/9, 第 2/1 号决定)。<sup>22</sup> 几个会员国在其提供的材料中强调，持发大会需要顾及后代人的需求和权利。在这方面，提议设立一个在全球一级保证后代人长期利益和需求的机构。这一设立后代问题高级专员的提议得到一些国家政府和很多民间社会团体的响应和支持，却是由儿童和青年主要群体同造福后代联盟带头提出的。

54. 例如，儿童和青年主要群体呼吁在国家一级设立后代问题监察员，负责评估公共政策和立法提案的长期影响。他们还回应公民的请愿，调查对环境犯罪和过

<sup>21</sup> Uchenna Onuzo 和其他人, Intergenerational Equity: Understanding the Linkages between Parents and Children; A Systematic Review(伦敦政治经济学院, 2012 年 4 月)。见 [www.unicef.org/socialpolicy/files/LSE\\_Capstone\\_Intergenerational\\_Equity.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/LSE_Capstone_Intergenerational_Equity.pdf)。

<sup>22</sup> 所有呈件见 [www.uncsd2012.org/compdocument.html](http://www.uncsd2012.org/compdocument.html)。

失的索偿，并参与和解或诉讼。这一呼吁得到其他利益攸关方群体的支持，它们还支持关于需要具备法律权力的独立行为体参与的观点。设立这些监察员的工作，将得到后代问题高级专员的部分支助，后者的办公室将具备制定议程和咨询功能。

55. 2011年9月3日至5日在德国波恩举行的第六十四届新闻部非政府组织年会上通过的宣言重申了这一呼吁(A/66/750, 附件)。宣言呼吁在全球、国家和地方各级设后代问题监察员，他们将按照世界环境和发展委员会的设想和界定，倡导可持续发展，以加强今世后代的福祉和前景，满足他们的需要，担任处于政府核心的审计员并处理公民的投诉。

56. 正如许多民间社会群体表示的那样，后代问题监察员将推进全球代际正义目标，鼓励人们注重对后代人的福祉至关重要但在当代政治和法律制度的结构和程序中常常被搁置一旁的问题。联合国设立这一办公室将有助于专心致志地应对当前行动的长期后果，提请人们注意未来的实际、非抽象性影响，并号召支持各国政府、企业和个人将可持续性纳入规划决策。该办公室还将发挥宣传作用，强调为后代人留下一个可生活的健康世界的道德要求。最后，该办公室可在联合国的范围内发挥最佳作用，因为其对更美好明天的愿景和为后代所作的规划，符合《宪章》规定并属于本组织的推动价值。<sup>23</sup>

57. 联合国系统内已经有两位高级专员，自1951年设立的联合国难民事务高级专员和自1993年设立的联合国人权事务高级专员。尽管任何一个模式都被认为不具有潜在的可比性，但有人认为其现有的责任和内容可成为对后代问题高级专员的权力和责任的直接启发。有人提议后代问题高级专员的核心权力和责任包括：(a) 确定国际议程和承担领导作用；(b) 监测、预警和审查；(c) 公众参与；(d) 国家和国家以下各级的创新能力和；(e) 公众的理解和证据；(f) 报告。<sup>23</sup>

58. 如上所述，作为联合国系统内的一个国际实体，后代问题高级专员的行动范围将与满足后代人需求的国家机构的行动范围截然不同。支持者认为，在国际上基本不存在国家机构的政治动态、责任和权力，高级专员发挥的作用更加有限。对国家机构的审查的原因虽然有几个，但不应认为是一定反映或预见到国际机构的困难、成功或职能。

59. 然而，各国将其对后代的关注制度化的努力，显示出可能在设立类似的国际机构方面发挥作用的要素。首先，不妨考虑以各种方式设立这种机构的国家数目是有意义的。其次，这一设想是如何在结构上和程序上实施的，可为决策者的重要考虑提供有益的指导。最后，实际的成功和困难可突显出潜在的关注方面。

<sup>23</sup> 讨论文件提交给联合国可持续发展大会。见说明17。

60. 可以推出各种其他方法来满足后代的需求，包括在现有机构和办公室内提高对后代的认识并加大注重后代的力度，在可持续发展目标中确认青年和后代的请求，或设立特使的职位。然而，设立后代问题高级专员的支持者认为，更有限或更有抱负的办法尽管是有益的，但总体上证明在满足后代需求方面是缺乏效力的。<sup>23</sup>

61. 在持发大会上，同关于设立高级专员的呼吁密切相关的，就是提议设立可持续发展倡导者职位，以提高认识并调动政治支持。同样，一些利益攸关方要求任命一名高级官员领导对联合国旨在支持青年和后代的方案的成就和缺陷进行审查的工作，并提出关于如何更有效地应付妨碍青年发展和参与的挑战的建议。

#### 四. 前进道路上的选项

62. 本报告论述了会员国和联合国系统可采用的多种方法，用以加强代际团结，吸取国家以下、国家和区域各级类似机构的经验教训。会员国可在这种广泛的背景下审议各种选项，包括下文所阐述的选项。

63. 专员。在联合国可持续发展大会的筹备进程中，所提出的提案中有一个得到了民间社会的大力支持，这就是设立一个后代问题高级专员：

(a) 高级专员可作为代际团结的倡导者，同会员国和其他利益攸关方并在联合国各实体和专门机构之间开展互动；

(b) 该办公室可开展研究并增强关于政策做法的专长，用以在可持续发展范畴内加强国际、区域、国家和国家以下各级的代际团结，并酌情推广这种专长；

(c) 该办公室可在联合国或其任何实体、专门机构或附属组织的要求下，就如何实施现有促进后代人权利和满足其需求的政府间承诺提供咨询意见；

(d) 该办公室还可应请求就加强代际团结的最佳做法和政策措施，向包括个别会员国在内的各方提供支助和建议。

64. 该办公室不会进入实地或接受会员国的报告，除非后者是自愿提供报告。设立高级专业及相关办公室，将需要充足的资金以确保其工作的质量。

65. 特使。一个不太具机构性质的相关选项，可能是任命秘书长负责后代问题的特使。该特使可担任全球代际团结的独立倡导者，尤其关注后代人的福祉，并推动和帮助把最佳做法纳入各级的决策。该特使将促进和帮助所有利益攸关方参与和充分参加联合国有关代际团结的进程，例如可持续发展问题高级别政治论坛，开展公共宣传以在全球提高对必要措施的认识。该特使将每年向大会提出报告，并应请求而向高级别政治论坛提出报告。该特使获任命后，任期为一个确定的时间。秘书长青年问题特使负责促进当今青年的需求，即他们的教育、就业和对其

权利的尊重。后代问题特使的任务尽管在某种程度上包含青年人的需求，但不限于特定一代人的需求。该特使的职能将是考虑更广泛的因素的影响，也有可能涉及后代的需求。

66. 高级别政治论坛中的一个议程项目。高级别政治论坛可讨论代际团结和后代人的需求，将其作为经常性议程项目；此举将有助于使该问题留在国际决策的议程之上，并促进其纳入可持续发展框架。具体地讲，代际团结和后代的问题可通过全体和圆桌专题讨论会加以讨论，并可由此提出可纳入本坛宣言的可能建议。

67. 关于后代需求的机构间协调。可请秘书长通过联合国系统行政首长协调理事会及其他各种机制而在联合国系统内促进代际团结和后代的福祉，确保该系统内的政策一致性。

### **建议**

68. 会员国不妨请高级别政治论坛在 2014 年其第二次会议上审议可能在其中提出的用以促进代际团结的机构安排和其他适当机制，以实现可持续发展并同时考虑到后代的需求。