



可持续发展委员会
第五届会议
1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增 编

国际体制安排*

(《21世纪议程》第38章)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 3	3
一、选择关键目标	4 - 5	3
二、前程远大的改革	6 - 44	4

* 本报告是联合国秘书处政策协调和可持续发展部作为《21世纪议程》第38章的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
A. 联合国环境与发展会议后的体制安排	6 - 25	4
1. 可持续发展委员会的作用	6 - 16	4
(a) 可持续发展委员会的运作	6 - 9	4
(b) 工作方案	10 - 11	5
(c) 主要特征	12 - 16	6
2. 使可持续发展委员会与各组织的理事机构 联系	17 - 24	7
与联合国环境规划署(环境规划署)的联系	20 - 24	7
3. 可持续发展高级别咨询委员会	25	8
B. 区域倡议	26 - 30	9
C. 个别组织	31 - 38	10
D. 联合国系统的合作与协调	39 - 44	12
三、未实现的期望	45 - 51	13
A. 加强联合国系统作用和职能	45 - 48	13
B. 联合国系统的合作与协调	49 - 51	13
四、新的优先事项	52 - 66	14
A. 加强机构能力和安排	52 - 53	14
B. 加强联合国系统的作用和职能	54 - 62	15
C. 区域性合作	63 - 66	17

导 言

1. 本报告审查实施《21世纪议程》第38章(国际体制安排)所载目标方面所取得的进展,¹ 其间考虑到可持续发展委员会分别在1994年和1996年第二届和第四届会议上就这个题目所作出的决定。另外提出一份背景文件,就联合国系统内的体制安排提供较详细的分析。这份背景文件和本报告是根据1997年10月31日至11月1日在纽约举行的联合国环境与发展会议后体制安排机构间专家会议期间所进行的协商编写的。个别组织所采取的联合国环境与发展会议后体制安排的说明载于秘书长1996年的报告(E/CN.17/1996/16)和1996年背景文件第1号。

2. 必须联系其他各方面来评价对联合国环境与发展会议后的国际体制安排。《21世纪议程》以及与联合国环境与发展会议有关的其他协议影响深远,因为它们认识到必须以一体化和均衡的方式处理发展的社会、经济和环境各方面。它们确认不能再孤立地处理个别部门。鼓励在联合国系统各机构、国际金融机构、联合国系统之外的其他政府间机构包括区域组织和主要集团之间建立新的较强的关系。这些相互作用对联合国环境与发展会议召开之后建立的体制安排构成特别的挑战。它们需要专家间的多学科探讨以及在地方、全国、区域和全球各级的部门间协调。

3. 此外,联合国环境与发展会议后的体制安排是在不断努力加强、改组和恢复联合国系统在经济、社会和有关领域的活力的背景下发生的。而且,越来越多国际公约呼吁加深认识其政府间安排和支助安排与联合国系统及其他组织的同类安排之间的关系。

一、选择关键目标

4. 本报告的重点是评价联合国系统在实现《21世纪议程》第38章的关键目标方面的成绩。国家实施和非政府组织、该章的其他方面将在某种程度上由国家简介、秘书长关于第8章的报告(E/CN.17/1997/2/Add.7)、关于主要群组的报告(E/

CN.17/1997/2/Add.22)、特别是关于第27和第28章以及关于第37章的报告(E/CN.17/1997/2/Add.27)加以探讨。在这方面,本报告将探讨第38章的四个目标。

5. 第一个目标是提高联合国系统在环境与发展领域的作用和运作。在这个领域,联合国系统所有有关机构、组织和方案将在职权领域内通过实施《21世纪议程》的具体方案,向联合国的活动提供政策指导,并应要求向各国政府提供咨询意见。第二个目标是加强联合国系统内关于环境与发展的合作与协调。第三个目标是加强《21世纪议程》的有效实施、采取后续行动和审查所需的体制能力和安排。第四个目标是协助加强和协调本国、分区域和区域在环境与发展领域的能力和行动。

二、前程远大的改革

A. 联合国环境与发展会议后的体制安排

1. 可持续发展委员会的作用

(a) 可持续发展委员会的运作

6. 可持续发展委员会是大会第47/191号决议在1992年成立的,作为经济及社会理事会的职司委员会,每年开会二至三个星期。

7. 在闭会期间积极工作是可持续发展委员会探讨可持续发展的一个重要特色。这包括由各国政府、政府间组织和非政府组织个别和联合举办的无数闭会期间会议和倡议,它们大量充实了可持续发展委员会在年度会议及其附属机构的会议的实质性筹备工作。可持续发展委员会还举办两个年度性的闭会期间特设不限成员人数工作组,它们在委员会常会之前开会,准备委员会对具体的议程项目的讨论。

8. 委员会主席团在1993年至1996年期间定期开会,就可持续发展委员会即将召开的会议的筹备工作提供政策指导。可持续发展委员会主席团的工作使可持续发展委员会在与可持续发展有关的其他会议和进程上有更大的能见度,并且提高委员会全面接触的范围。鉴于上述各点,会员国不妨在1997年审查的范围内,审议可持续

发展委员会主席团第二届会议提出并获得一些国家支持的提案。这个提案是：今后选举可持续发展委员会主席团的方式和时间不仅要能够指导可持续发展委员会如何筹备即将召开的会议，并且还必须让它负责即将召开的会议。

9. 1995年可持续发展委员会第三届会议成立了一个不限成员人数的森林问题特设政府间小组，作为可持续发展委员会的附属机构，任务期限是两年，以追求一致意见和拟订供采取行动的经过协调的提议，旨在防止砍伐森林和森林退化及促进各类森林的管理、养护和可持续发展。该小组已开会四次，将在1997年向可持续发展委员会提交最后报告，它得到下列的支持：(a) 一个非正式的高级别机构间工作队，包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国环境规划署(环境规划署)、国际热带木材组织、世界银行、联合国秘书处的政策协调和可持续发展部及《生物多样性公约》秘书处；² 以及(b) 由自愿的预算外捐助资助的一个小型秘书处，这种捐助包括由粮农组织、环境规划署、开发计划署和国际热带木材组织借调工作人员。这些体制安排，由于强调非正式的机构间协作和相互作用，以满足小组的工作需要，对其有效的运作非常重要。

(b) 工作方案

10. 可持续发展委员会在1993年的第一届会议上通过一个多年工作主题方案，³ 并在1996年的第四届会议上完成这个方案。安排这第一个工作方案的方式是能够深入审查《21世纪议程》的每一章，以及审查在实施《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》方面的进展。⁴ 有些跨部门章节每年都审查，而其他跨部门各章和大多数部门性章节在三年期间内只审议了一次。这种工作方法便利可持续发展委员会对《21世纪议程》各章至少审议一次。它协助分析在国际、全国和“主要群组”各级为了实施《21世纪议程》各章所发生的体制和政策改变和活动。它还帮助可持续发展委员会通过具体建议将联合国环境与发展会议的具体建议化为行动，及提供交换有关经验的论坛。

11. 可持续发展委员会作为这个最初审查周期的结果,通过关于下列的四个具体工作方案:(a) 可持续发展指标,(b) 无害环境技术的转让、合作与能力建设,(c) 改变生产和消费形态,(d) 教育、公众认识和培训。

(c) 主要特征

12. 委员会每届会议都包括一个高级别部分,这个部分采取就大家关切的优先问题进行对话的形式。全世界各地为数众多的各部部长(超过40人)和高级决策者都出席了会议。

13. 可持续发展委员会作为高级政策机构,促进可持续发展,强调一体化的办法,使所有行动者参与一种强调大家参加的进程。可持续发展委员会发挥制定议程作用的领域的例子包括特别是由可持续发展委员会倡议的全球淡水评价和上述的森林问题特设政府间小组。可持续发展委员会还确定在国际讨论可持续发展方面存在重大差距的领域,包括能源、运输、旅游业等经济部门。

14. 可持续发展委员会各届会议都看到为数众多的主要群组的代表参加,他们不仅直接与实质性地协助委员会的工作,并且就有关题目举办许多配合的活动,这使常会期间的辩论更为充实。

15. 各国政府和组织按照可持续发展委员会在1993年第一届会议上作出的决定,在委员会其后各届会议上提出资料和报告。在委员会的要求下,以及在联合国系统各组织与公约秘书处间的协商下,报告的编写已逐渐精简和简化。为了1997年会议,前几年在审查中各章摘要提出的国家报告都已汇编成日后可用来据以编制和修订报告的国家简介。在委员会第三和第四届会议上,在全体会议上提出了选定的国家情况介绍。这样便可以根据在审查中的各章,就具体的国家经验进行深入审议,直接交换意见。

16. 联合国系统对可持续发展委员会会议的筹备工作作出了大量贡献。可持续发展机构间委员会所创立的任务主管机构在进行协商、编制报告及确保可持续发展

委员会的后续行动方面有效地运作。在该进程中,任务主管机构征求在联合国系统内外的有关组织提供投入,包括主要群组在内。这种强调参与的做法获得所有各方的赞赏,有助于加强接触和促进合作的前景。

2. 使可持续发展委员会与各组织的理事机构联系

17. 对于大多数组织,从各自的理事机构得到的授权都是相互补充的,重申可持续发展委员会在《21世纪议程》的实施和后续行动方面所作的决定。

18. 各机构的理事机关经常获悉可持续发展委员会的决定,在某些情况下,这些机关先审议机构报告,然后才提交给可持续发展委员会。在其他情况下,各秘书处已经将可持续发展委员会的建议纳入为理事机关编写的文件。与此同时,任务主管机构系统帮助确保其他理事机关的决定和关切获纳入秘书长向可持续发展委员会提出的报告。

19. 可持续发展问题继续在各组织的理事机关获得高级别的政治注意。这一点反映在凡是对可持续发展有现实意义的方案,一般都较少受到全面裁减预算的影响。

与联合国环境规划署(环境规划署)的联系

20. 《21世纪议程》第38章强调必须提高和加强环境规划署及其理事会的作用,理事会应该在职权内继续在环境领域的政策指导和协调方面发挥作用,同时必须考虑到发展前景。

21. 环境规划署的理事会与可持续发展委员会维持密切的关系。因此,可持续发展委员会的有关决定都提请理事会常会注意,以便理事会在履行它指导规划署的工作及确定这些工作的优先次序时充分考虑到它们。因而环境规划署获得理事会核可的1996至1997两年期工作方案,是为综合全面地响应可持续发展委员会的关切提供正确构架所作的努力。在这方面,环境规划署理事会第十八届会议再次强调环境

规划署必须根据其授权及在执行《21世纪议程》方面,继续向可持续发展委员会的工作提供有效的支助。⁵

22. 理事会还请环境规划署执行主任通知可持续发展委员会它的有关决定。在这方面,环境规划署理事会第十八届会议确认阐明在可持续发展领域的许多行动者的作用的重要性。理事会第18/7号决定根据可持续发展委员会和可持续发展机构间委员会的职权和做法阐明理事会及其秘书处的职权和做法。还决定在1997年初举行理事会下届会议,以便理事会可以向大会特别会议提供实质性的投入。

23. 环境规划署和联合国系统致力于联合国环境与发展会议的后续行动的其他许多组织有这两个授权来源,它们促进了精简组织安排的进程,使工作方案有重点,有整体性,以便能够有效地响应各别而不是相互补充的指示。当然,由于必须响应可持续发展委员会的决定,人力和财力资源将承受大量额外的负担,而且必须在现有财力范围内承担。

24. 以环境规划署而言,其组织和方案的改组反映在环境规划署理事会第十七届会议(1993年5月)的预算指示中,标志着重点改变很大,倾向于实现《21世纪议程》的目标。理事会第十八届会议核可的1996至1997年工作方案,同样彻底重新安排了正在出现的环境问题的优先次序。鉴于将向环境规划署理事会第十九届会议提出的1998至1999年工作方案的提议,这种趋势可能继续下去。环境规划署象联合国系统其他许多组织一样,最近财务拮据,正日益受到以较少资源取得较多成果的挑战。

3. 可持续发展高级别咨询委员会

25. 可持续发展高级别咨询委员会由以个别身份服务的杰出人士组成,成立于1993年,就可持续发展问题向秘书长提供意见。它的做法是通过研究可持续发展的创新办法,确定正在出现的问题,拟订政策提议供各国政府和国际组织审议。它充当主要社区和群组的意见与关切之间的联系,并且是同它们加强伙伴关系,加深它们对

联合国系统内各项活动的认识和了解的方法。作为对大会特别会议的贡献,委员会成员强调能源、水和运输,他们认为这些对今后的可持续发展是极为重要的问题。他们已确定实际可行的政策措施,特别是关于定价和投资,以促进在那些领域的可持续发展。

B. 区域倡议

26. 很多区域倡议都是在联合国环境与发展会议进程中提出的。例如,所有的地理区域都举办了部长级会议,作为环发会议的一项后续行动。这些会议有助于通过确定各区域实施环发会议结果的各项方案的优先事项,将全球问题转变成区域问题及提高公众和政治认识。这些部长级会议的政策指示一般都是为促进国家一级的体制发展和能力建设。由于这些会议的重点已从资源保护转向资源的可持续利用和发展问题,从而吸引了环境部以外的其他各部的参与。

27. 区域范围问题也通过其他手段加以处理,例如,区域和次区域公约、贸易协定和联合方案。区域倡议在实施某些国际公约方面发挥日益重要的作用,尤其是《控制危险废物越境转移及其处理巴塞尔公约》、《关于损耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《联合国气候变化框架公约》⁶ 和《关于具有国际意义的湿地,特别是作为水禽栖所的湿地的公约》(《拉姆萨尔公约》);《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》的附件中明确列入了区域重点。⁷ 像亚洲这样一个大的地理区域,次区域合作在生物多样性、气候变化、沿海环境和淡水等领域发挥了重要作用。

28. 在多边贸易谈判乌拉圭回合结束以后,区域经济安排已将新国家和新政策领域迅速纳入其内并继续得到发展。例如,北美自由贸易协定北美环境合作协定的三个成员国达成了一项平行的协定,设立了一个环境合作委员会。这一框架使公民能够参与监测国家环境法和条例的遵行情况。

29. 联合国系统内所有区域委员会都在上述各次部长级会议之后制订了环境或

可持续发展方案。此外,联合国各组织的区域办事处也为加强其区域活动采取了措施。各区域开发银行在与联合国系统各区域机构更密切的合作下,也在日益促进可持续发展目标,反映各国政府希望在可持续发展领域提供援助的日益增多的要求。

30. 在各区域委员会、联合国其他机构和方案署和其他组织所设的区域和国家办事处之间已形成了一种新的合作形式。区域一级举行的一些政府间会议通过了有关可持续发展的政策声明和行动计划。这些会议是与各区域委员会和其他区域组织,例如美洲国家组织(美洲)、非洲统一组织(非统组织)、南太平洋区域环境方案和东南亚国家联盟(东盟)等协作举办的。

C. 个别组织

31. 联合国系统内个别组织对联合国环境与发展会议可持续发展议程的响应可按政府间组织的三个基本职能加以评价:(a) 制定政策、(b) 收集、综合、分析和传播数据和信息,以将行动通知到各级和(c) 提供技术和财政支助,加强国家和区域两级的人的能力和机构能力。这些职能领域的发展反映在并受制于每个机构组织安排的变化上。

32. 很多机构在联合国环境与发展会议之前的准备进程中就已经制定或发展了与环发会议目标有关的方案。环发会议后续行动扩大了现有方案的范围,使财政和人力资源的需求发生了变化并有助于强化不同机构的责任。

33. 所有机构都根据其理事机构提供和核准的指导原则对方案进行了调整。用来评价这些变化和影响的各项标准需要进一步充实和补充。

34. 环境规划署在联合国环境与发展会议之后进行的改组是为了使该组织能够以综合性方法将重点放在《21世纪议程》为环境规划署所规定的优先领域和传送所取得的结果。环境规划署组织结构和环发会议以后各个两年期工作方案中所反映的环境规划署的作用和优先事项,主要为了响应《21世纪议程》和根据对需求所作的明确评价,发生了基本的转移,由处理环境问题的部门性方法变成应付可持续发展议

程的全面的综合性战略。环境规划署的方法是集中注意规划署有着相对优势的领域并加强环境规划署在环境领域提供全面政策指导和协调的能力,其中考虑到发展前景(见《21世纪议程》第38.21段的授权)。

35. 一般来说,政策是各组织进行组织和方案改革的动力。在某些情况下,制订一项可持续发展政策促使对其结构安排作出决定并导致设立一个新的组织单位。在另一些情况下,机构的现行政策和优先事项强调了社会、经济、环境和文化等各个方面,充分突出了可持续发展,从而没有必要建立新的结构。而在另一些情况下,联合国环境与发展会议作出的任务规定其影响之广,必须重新制订和调整整个方案预算。

36. 外部和内部的影响及相互作用在修订各机构的政策和方案重点时起着重要的作用。这些影响包括各国政府的政治和方案优先事项的变化、国际公约要求和希望通过全球环境融资等筹资机构提供进一步资金。非政府组织和主要团体已日益成为影响机构优先事项的一个因素。

37. 机构内部的政策决定了各组织和整个方案议程,而国家政策则规定了发展活动的基本起点,不论这些活动是在那里和由谁来开展。这些政策提倡将合理的方法从个别项目传播到整个部门。政府间机构和理事机构提供了一个论坛,使各国政府能够确定和达成无害环境的准则、程序和做法。这已十分明确地体现在国际公约的进程中,在联合国各组织通过的指导原则和行为的很多范例中也证实了这一点。

38. 无论选择什么样的结构性安排,一个组织成功的关键是必须促进可持续发展方面的协调、合作和统一做法。由各组织最高一级提供强有力的政治支持是全组织范围作出积极反应的关键。与此同时,正在通过联合国系统内外尤其是与主要团体和私营部门的伙伴关系和网络,加强可持续发展工作方面的知识基础。还必须通过组织内部相应的财政安排,加强结构性安排以及扩大和综合与可持续发展有关的专门知识。

D. 联合国系统的合作与协调

39. 预计《21世纪议程》将需要联合国内外负责与可持续发展有关的具体的经济、社会或环境方面的各有关国际机构的积极参与。联合国环境与发展会议后续行动和可持续发展委员会的工作调动了整个联合国系统和全世界范围内众多的非联合国组织对可持续发展目标的承诺。在秘书处间一级,这项工作是由可持续发展机构间委员会领导和协调的,其中包括与各政府间和非政府组织伙伴进行广泛的联系和相互作用。

40. 可持续发展机构间委员会通过的任务主管机构制度尽管仍存在一些局限性,仍不失为机构合作和联合行动的一个有效方法。它为交流信息和编制可持续发展委员会的文件提供了一个全系统的协调中心网络。行政协调会在1997年大会特别会议就此题目的发言中更详细地评价了可持续发展机构间委员会的职能,此项评价还将提交给可持续发展委员会第五届会议。

41. 环境规划署还通过机构间环境协调组环境协调组在政策一级发挥协调作用,联合国各有关机构和计划署都是该协调组成员。目前,环境协调组内部提出的一项重要倡议就是制订一项“联合国环境领域全系统战略。”

42. 合作与伙伴关系的范围已经扩大,不仅包括了联合国其他机构和常设秘书处,还包括联合国系统外的新伙伴,例如双边捐助方和各种主要群组,包括私营部门。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和第三世界科学院促进的发展中国家科学杰出成就中心便是一个典范。

43. 在国别一级,开发计划署驻地代表/联合国驻地协调员有时在联合国各组织和双边捐助机构参与下,主办了农业、环境、林业、供水、消灭贫穷及性别与发展等领域的部门或主题协调论坛。有时世界银行也发挥协调捐助会议的作用。

44. 但是应该承认,协调来自多边、双边或其他国际组织的外部援助的责任首先应由有关政府来承担。各国政府日益着重于发展或加强其自身能力以协调与外部

伙伴的合作。

三、未实现的期望

A. 加强联合国系统作用和职能

45. 用来支持《21世纪议程》和联合国环境与发展会议后续活动的已有财政资源并未达到环发会议筹备阶段所设想的水平。官方发展援助数额的减少对联合国系统内多边方案的交付了产生不利的影响。联合国各组织的经常预算连续几年出现零增长或普遍紧缩的局面,而为了直接响应《21世纪议程》的各项活动却是由经常预算提供资金的。与此同时,与经常预算相比,预算外资源有所增加,以满足在联合国环境与发展会议后续行动所需方案方面稳步和大幅度增加的需求。目前为止,这些预算外资金只是投入在很少的一些国家,今后必须要有更多的国家来支持具体的后续活动。

46. 各政府间机构包括可持续发展委员会所确定的优先事项与联合国各组织经常预算中的优先事项和为此提供的资金之间差异越来越大或越来越不相符。捐助国政府在提供预算外支助时不妨更仔细地考虑一下联合国有关组织理事机构所作的任务规定。

47. 应尽可能广筹资金,与此同时,须进一步审议筹集可得资金的创造性计划。某些优先方案的供资不足,不仅只是内部机制薄弱,更主要是未能有效吸引外部资源。尽管集资的整个数额十分重要,但如何使用资金也同样十分重要,因此有必要在全球和地方一级制订更好的筹资战略。

48. 关于全球环境融资,今后在与确定和实施项目有关的全球环境融资工作中应更好地考虑和充分利用联合国系统内已有的能力。

B. 联合国系统的合作与协调

49. 必须大力挖掘任务主管机构制度的潜力,以促进共同实施和分享系统内资

源。必须考虑任务主管机构方法是否适用于在区域一级派有代表的联合国系统各组织。

50. 如果有可能,联合国系统各组织以及双边和多边方案必须在国家一级进一步开展方案规划和协调工作,同时应承认政府尤其是财政和规划部在此方面的核心作用。

51. 在国家一级建立一个单独规划框架将会积极的影响对联合国系统,包括布雷顿森林机构向各国提供方案协调支助产生。

四、新的优先事项

A. 加强机构能力和安排

52. 更加系统地审议联合国环境与发展会议以及联合国相关重大会议的后续行动,将能进一步确认可持续发展概念所包含的经济、社会、环境和文化原则。联合国系统须更加努力将联合国各次专题会议的成果纳入其政策和方案中,包括在政府间一级。可持续发展委员会在审议时应以综合的方式,处理联合国涉及可持续发展问题重大会议的成果,另外,该委员会也应审议如何加强支持在区域和国家一级的统筹后续行动。为防止经济及社会理事会结构中各职能的重复,可能需要进一步进行精简和调整活动。

53. 鉴于涉及可持续发展的决策机构进一步增加,包括那些涉及国际公约的机构,因此,更加需要通过各国政府在各种论坛中保持前后一致的立场在政府间一级进行协调,另外,也更加需要各秘书处开发和加强合作进程。这能够促进加强具体政策和方案的关系,因为各项主动行动是在国际机构和全球及区域会议过程中制订的。如果各秘书处进行合作,明确表明机构和会议主动行动与数据及资料、政策制订和业务方案之间的相互作用及协同作用,并确定对区域和部门的影响,则有助于各国政府和其他有关方面。

B. 加强联合国系统的作用和职能

54. 联合国系统各组织秘书处的共同看法是,可持续发展概念应继续为联合国在全球、区域和国家一级的经济、社会和环境领域中的各项活动提供“统制一切的”政策框架。可持续发展的进一步工作不应只限于审查《21世纪议程》实施情况和可持续发展委员会及可持续发展机构间委员会的工作。所有政府间和机构间组织及进程均需在其任务规定和职权范围内,通过全球和区域及国家各级的行动和方案,促进进一步实现可持续发展的目标。另外,必须完全考虑到国际社会为协调联合国最近举行的所有专题会议的后继行动而商定的全面合作框架,因为所有这些会议均对全球可持续发展议程的具体方面作出重要贡献。

55. 然而,这些考虑不应得出结论,认为今后关于可持续发展所有问题的政府间审议应在可持续发展委员会或在其指导下进行。未来的挑战是要确保所有有关决策以及理事和专家组织的活动均致力于实现可持续发展的目标,并确保继续在政治上对这方面作出承诺。只有这样,联合国系统才能发挥《21世纪议程》所设想的支助作用。在大会和经济及社会理事会的全面指导及协调下,这种工作应前后一致和相互加强,促进更多的行动和合作,实施《21世纪议程》的具体方案领域的内容。

56. 第38章概述关于实施《21世纪议程》的全面机构框架,似乎对于1997年审查工作之后的时期完全相关。然而,大会特别会议不妨审议该框架如何在今后能够得到最佳的部署,同时考虑到1992-1997年期间所获得的经验和自里约会议以来所取得的实质性成果,以及大会和经社理事会在联合国正进行的改组和其他国际会议后续行动的框架中最近所作出的决定。尤其是,似乎必须确保旨在实施《21世纪议程》的更多工作能提供一项综合和协调的办法,实施里约会议之后召开的其他全球性会议所取得的与实现可持续发展十分有关的成果。

57. 大会特别会议必须考虑到上述各项因素,以便制订联合国系统各机构、方案署和组织在1997年审查后的期间里如何发挥具体作用的决定及建议。

58. 可持续发展委员会似乎在今后发挥大会第47/191号决议所概述的职能时,应集中在那些具有相对优势的领域。它提供了一个论坛,能定期审查实施《21世纪议程》的全面进展情况;进行关于可持续发展问题的政策辩论和达成共识;并加强为可持续发展建立的合作伙伴关系,包括与主要群组的关系。在其他领域,如协调国家一级实施情况或部门评价等,委员会可集中在维持和加强与其他涉及实施《21世纪议程》的参与者之间的交流和互动关系。其目的是要建议经社理事会和大会促进采取前后一致的行动,并提供总的政策指导。关于可持续发展委员会1997年之后工作方案草案的具体提案载于E/CN.17/1997/2号文件。

59. 至于联合国系统其他机构、规划署和组织,包括金融机构,它们在实施《21世纪议程》中的未来作用似乎应包括以下两方面:

- 它们活动的重点应放在协调实施《21世纪议程》产生的具体方案和活动,与可持续发展有关的公约以及可持续发展委员会和其他组织及会议在环发会议之后所通过的决定和文书(如政府间化学品安全论坛。《华盛顿保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》⁸、《生境议程》⁹等)。此处的优先重点应放在实现协同作用、促进共同制订方案和支持国家一级的实施活动;
- 它们应继续支持可持续发展委员会中关于可持续发展问题的辩论,办法是就可持续发展问题的具体方面向该委员会提供专家意见和政策提议(如环境规划署:环境;世界卫生组织(卫生组织):保健;国际劳工组织(劳工组织):就业与可持续生计;联合国人类住区(生境)中心:人类住区;联合国贸易与发展会议(贸发会议):经济增长与贸易;粮农组织:(粮食与农业等)。这种建议将通过它们的理事和决策机构并通过它们的秘书处(任务主管机构)加以提供。

60. 主要的挑战是要确保国际一级通过的关于可持续发展的政策决定及建议(换句话说,通过可持续发展委员会)能够转变成由各机构和组织在相关部门/领域中

执行的具体方案和项目,并转变成实地的具体行动。同时,应确保关于可持续发展的政策讨论能够获益于通过国家和区域各级的国际合作以及在具体部门方案中所获得的实际经验。若要实现该目标,有两项主要条件似乎是必不可少:

(a) 加强各国政府中的政策协调,以便:

- 会员国在联合国系统各理事机构和其他决策机构中采取的立场,以及在
这些机构中、包括金融组织的理事机构所作的决定更具有连贯性;
- 根据商定的优先事项更有效地分配资源;

(b) 进一步加强通过行政协调会机构间可持续发展委员会及其任务主管机构制度进行的部门间合作,尤其是要加强在全球一级自上而下的政策决定与国家和区域一级自下而上地确定优先事项之间的联系。

61. 全球政策讨论、国家/区域需求和现实状况以及联合国系统对国家和区域各级实施活动的支持需要建立更为有效和相辅相成的联系。更具体地说,必须确保国际一级通过的关于可持续发展的政策决定和建议能转变成各机构和组织在相关部门/领域中执行的具体方案和项目,并转变成实地一级的具体行动。同时,关于可持续发展的政策讨论可获益于通过国家和区域各级的国际合作以及在具体的部门方案中所获得的实际经验。

62. 1997年期间计划为全球环境融资设施补充新的资金进行谈判。这些谈判将对全球环境融资设施未来工作具有特殊重要性,并将直接影响到在全球、区域和国家各级是否能为有利于全球的可持续发展目标获得新的和更多拨款及减让性贷款的问题。

C. 区域性合作

63. 需要加强政府间的各项进程,在区域一级的政策、资料资源和业务规划方面明确表达和强调《21世纪议程》的目标和战略。可持续发展委员会应始终认识到具有区域性质的可持续发展问题,以确保这种问题能在全球一级得到审查,同时考虑

到区域和分区域合作实施《21世纪议程》的重要性,以及不同参与者在区域一级所能发挥的作用。需要建立和加强可持续发展委员会与各区域主动行动及方案之间的直接联系。

64. 各区域实施多边环境协定和公约,以及各区域制订更详细地实施文书的做法正更加得到强调。根据公约建立的秘书处和联合国各机构已越来越多地被要求在区域一级协助各国政府筹备与公约有关的会议,并实施会议的成果。各项活动包括协助制订区域性协定,制订议定书和修正案,实施这些协定的方式和方法论,以及研究各项协定之间的影响和相互关联性。另外,还需要指定具有所需能力和专门知识的适当机构,促进谈判区域性可持续发展的协定。

65. 从区域角度集中处理可持续发展问题的重要性越发得到承认,目前各区域组织和在区域一级进行活动的国际组织之间正进行部门间的合作。越来越多的区域组织需要明确分工,并更好地利用现有的区域合作机制。

66. 各机构的安排需要得到加强,以确保总部与联合国系统在各区域和各国一级的区域性机构之间能进行有效的磋商和协调。这种安排有助于将《21世纪议程》所涉的执行活动从全球一级分散到区域一级,可持续发展委员会第四届会议已强调这一点。环发会议后续行动呼吁区域各实体在联合国系统内外进行相互合作和建立合作伙伴关系,作为这种安排的组成部分。这应包括不同区域性政府间组织及其秘书处的工作应进行更密切的合作,并具有更多的一致性。

注

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

² 见联合国环境规划署,《生物多样性公约》(环境法和机构方案活动中心),1992年6月。

³ 《经济及社会理事会正式记录,1993年,补编第5号》(E/1994/25/Rev.1),第二部分,第一章,A节,附件。

⁴ 《小岛屿发展中国家可持续发展问题世界会议的报告,布里奇敦,1994年4月25日至5月6日》(联合国出版物,出售品编号C.94.I.18和更正),第一章,决议1,附件二。

⁵ 见《大会正式记录,第五十届会议,补编第25号》(A/50/25),补编,第18/7号决定,第3段。

⁶ A/AC.237/18(Part II)/Add.1和Corr.1,附件一。

⁷ A/49/84/Add.2,附件,附录二。

⁸ 通过保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领政府间会议的报告(A/51/116,附件一),附录二。

⁹ 《联合国人类住区会议(生境二)的报告,伊斯坦布尔,1996年6月3日至14日》(A/CONF.165/14),第一章,决议1,附件二。
