



经济及社会理事会

Distr. :General
12 February 1998
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第六届会议

1998 年 4 月 20 日至 5 月 1 日

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的执行进展情况

秘书长的报告

增编

小岛屿发展中国家的国家机构和行政能力*

目录

段次 页次

一. 导言	1	2
二. 进行机构和行政能力建设的国家行动	2-7	2
三. 区域合作	8-9	2
四. 联合国系统采取的行动	10-20	3
A. 亚洲及太平洋	11-15	3
B. 加勒比区	16-19	4
C. 非洲小岛屿发展中国家	20	4
五. 双边和多边援助	21-22	4
六. 结论和建议	23-31	4
A. 结论	23-25	4
B. 建议	26-31	5

* 本报告是联合国秘书处经济和社会事务部在联合国开发计划署协助下按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的,是联合国各机构、有关的国家机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

一. 引言

1. 追求可持续发展除其他外需要加强国家机构和行政能力。《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》明确承认这种必要性。

二. 进行机构和行政能力建设的国家行动

2. 许多小岛屿发展中国家为了满足可持续发展的新需要采取了各种形式的机构对策。已经出现的一个共同特点是在一些小岛屿国家设立了一个高级别机构,或者是理事会或者是委员会,通常由政府首脑或一位高级部长主持。例如,毛里求斯设立了一个由总理主持的国家环境委员会,委员会的成员广泛,包括负责经济规划、金融、教育、科技、能源和自然资源、旅游、工业、卫生、司法和地方政府的各位部长。该委员会的重要任务是确保参与环境保护方案的公共部门、地方当局和其他政府组织之间的协调与合作。巴巴多斯设立了一个具有广泛代表性的国家可持续发展委员会,其成员来自各部,并且有私营部门和主要团体的参与。该委员会的一项主要责任是促进在国家一级协调可持续发展方案并提高公众的认识。同样,在巴哈马总理办公厅之下设立的环境、科学和技术委员会具有广泛的代表性,参加者包括学术界和私营部门。该委员会的主要任务是协调环保方面的努力,执行可持续发展政策,推动科学和新技术的运用。斐济设立了一种部门间协调机制,以便提供卓有成效的环境管理能力、自然遗产保护和有意义的公众参与。在密克罗尼西亚联邦设立了一个关于环境和可持续发展问题的总统理事会,负责协调和监督联邦政府各部的可持续发展活动。

3. 许多小岛屿发展中国家政府采取的另一项重大主动行动是拟订一项国家可持续发展战略,作为一种总体政策构架。在新加坡,可追溯到 1990 年代初期的《绿色计划》已成为指导该国进入二十一世纪的总计划。已经拟订了 130 多项具体的行动计划并正在执行之中,政府各部、非政府机构和私营组织均提供了投入。工商界采取了更主动的态度,各社区提高了认识从而在更大程度上参与许多环境活动。太平洋上的 13 个岛屿国家拟订并通过了国家环境管理战略。与此同时,大多数太平洋小岛屿发展中国家增加了有关单位的工作人员。

4. 海地在 1995 年设立了环境部并随后拟订了一项国家环境行动计划,其目标是使海地进入环境主流并为政

府提供一项促进该国可持续发展的特别手段。此外还初步拟订了一些同废物管理和减少空气污染及废金属处理有关的具体环保指示。在国际机构的协助下,海地还在编辑环境法律,进一步加强旨在实现可持续发展目标的机构能力。

5. 一些小岛屿发展中国家政府将上述主动行动扩展到具体部门。例如,在作为许多小岛屿发展中国家主要部门的旅游行业,已经采取综合方式来处理旅游业可持续性的所有方面,包括为实现可持续的旅游业所需的新的机构和行政能力。已经执行了一项内容包括新法律、培训和改组政府机构的多重点战略。一些小岛屿发展中国家颁布了广泛的新法律,为旅游用地、旅游设施和旅游投资规定了标准。例如在圣卢西亚,在设立了国家可持续旅游委员会之后通过了《最低标准法》,以便为旅馆、餐馆和旅游接待能力的所有领域建立规范。牙买加对现有环境法律进行了一次审查,其结果是通过了一项新法律,要求对所有新开发项目进行环境影响评估。

6. 此外,一些小岛屿发展中国家,例如塞浦路斯,开始采用经济手段作为改变旅游发展方向的新措施。采用了各种新的税率奖励措施来使旅游产品多样化,并提高其等级。采用了财政手段鼓励合理使用土地和合理利用沿岸区的作法。同样的一套手段也用于同旅游有关的其他部门,以改善可持续旅游的总体质量和平衡。

7. 但是,虽然这些措施是重要的成就,可是仍有一些小岛屿发展中国家尚未采取行动制订必要的法律和行政构架。以满足可持续发展方案和活动日益增长的要求。即使在那些已经采取重要主动行动的小岛屿发展中国家,依然存在阻碍国家进行有效的跨部门和部门间协调的重大障碍;例如,在一些小岛屿发展中国家还没有为执行新法律分配充分的熟练人力资源,其新协调机制的官方地位和权威也太软弱,尚未获得充分的资金和工作人员。小岛屿发展中国家迄今的经验表明,机构和行政能力建设是一个长期复杂的过程,需要有持续的政治承诺和充分的资源。

三. 区域合作

8. 小岛屿发展中国家政府认识到由于自身有限的财政和人力资源而造成的困难,因此对进行区域和分区域合作以建立和加强国家机构和行政能力表现出更大的兴趣。许多区域和分区域组织进行了各种旨在支持小岛屿发展中国家的活动,其中包括加强具体的国家机构

和行政能力的活动(详情见 E/CN.17/1998/7/Add.7)。例如联合国开发计划署(开发计划署)和加勒比开发银行资助的加勒比发展管理中心(发展管理中心)在过去三年中一直同六个小岛屿发展中国家政府合作,以加强制订和执行国家可持续发展计划和方案的机构能力。采取了四种加强国家机构的方式:(a) 建立可持续发展理事会,作为国家咨询和协调机制;(b) 在国家和区域级别上发起协商过程;(c) 对具有革新精神的经验进行个案研究,从中吸取政策和业务方面的远见和教训;和(d)建立区域信息交流网络。从该项目一开始,发展管理中心就同这些国家的国家可持续发展理事会广泛合作,加强公共环境管理系统,在有关机构发展和能力建设的关键领域组织培训,并在优先领域进行个案研究。在最近举行的关于《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况加勒比部长级会议上,人们建议发展管理中心在感兴趣的政府和有关的区域和国际机构的支持下,将国家可持续发展理事会的网络扩大到整个区域。

9. 在太平洋区域,有若干机构参与为小岛屿发展中国家的能力建设提供援助。例如,南太平洋区域环境方案在亚洲开发银行、开发计划署和澳大利亚的援助下,协调整个区域的国家环境管理战略的拟订工作。该进程包括审查有关法律,编写环境状况报告,举办国家讨论会和制订国家环境战略。此外还在开发计划署资助的 21 世纪能力方案项目之下进行了区域合作,该项目的目标是加强可持续发展、可持续发展规划和筹资、环境立法和环境法培训等方面的国家框架。另外,南太平洋委员会正在促进太平洋可持续发展网络的工作,该网络的宗旨是加强该区域的机构能力并发展有成效、高效率的信息交换系统。自从举行小岛屿发展中国家可持续发展全球会议以来,联合国和非联合国组织在太平洋和加勒比区域举办了许多讲习班和讨论会为参与环境管理的公务员进行培训(详情见 E/CN.17/1998/7/Add.9)。

四. 联合国系统采取的行动

10. 联合国机构认识到小岛屿发展中国家缺乏机构和行政能力,已采取各种方案活动和项目,以期加强小岛屿发展中国家追求可持续发展的能力。以下按区域对一些选定的活动和项目做简短述评。

A. 亚洲及太平洋

11. 联合国环境规划署(环境规划署)已向基里巴斯、图瓦卢和瓦努阿图提供环境法方面的支助,协助它们起草环境法和拟订环境法框架。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)设有几个项目,旨在提高亚太经社会区域内小岛屿发展中国家的本国机构和行政能力。一个项目涉及关于经济稳定、自由化和放松管制的分区域讲习班,另一个则涉及加强区域内关于贸易和投资的合作;这两个项目都强调岛屿国家的脆弱生态以及将环境考虑纳入经济决策的重要性。此外,亚太经社会/太平洋活动中心已协助南太平洋区域环境方案执行 21 世纪能力方案的各项目,包括讲习班的设计和进行。它还向南太平洋委员会和南太平洋论坛提供咨询服务,包括关于在各区域机构之间合理管理海洋资源的建议。

12. 开发计划署在其区域方案的框架内,支持建立一个交换太平洋岛屿海洋资源资讯的区域网并支持太平洋岛屿国家作出一致努力,尽量利用丰富的金枪鱼资源,同时确保将来鱼量可持续存在。开发计划署也通过区域指示性规划数字(指规数)支持关于森林和林木资源的改良管理、使用和发展以及关于供水和卫生管理的各项方案。

13. 开发计划署的 21 世纪能力方案所资助的南太平洋促进可持续发展能力建设方案,旨在推动太平洋岛屿传统机构的更多参与和改进能力以协助太平洋小岛屿发展中国家加强政府和非政府促进可持续发展的能力。这个方案促进公众(包括妇女)参与发展规划。预期的结果包括:提高各国政府推动和执行可持续利用土地和海洋资源的能力;为每个分区域(密克罗尼西亚、美拉尼西亚和波里尼西亚)建立促进可持续发展的综合、跨部门和参与性的本国框架;提高财政规划员和投资机构将环境问题纳入贷款政策的能力;改革法律以支持健全的陆地和海洋管理。

14. 联合国秘书处经济及社会事务部通过其技术援助活动,于 1993 年至 1996 年在马绍尔群岛执行了一个项目,旨在改进公共部门的管理。这个项目探讨了马绍尔群岛的部门人员面临的一些限制,包括其组织和人员编制、经济及社会部门的决策能力、以及许多工作人员缺乏适当的技能。世界银行和南太平洋论坛秘书处也支持和参与执行这个项目。

15. 联合国贸易和发展会议/世界贸易组织国际贸易中心已在这个区域以及加勒比区进行了几项培训方案及

其他有关的项目,旨在提高在国际贸易方面的本国能力,包括改进进口管理。这个中心的其他活动包括查明进出口方面的技术合作需要,以及一系列关于传播的讨论会和讲习班。

B. 加勒比区

16. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的加勒比工作方案包括一个环境和发展的组成部分,其目标是加强会员国将环境考虑纳入发展规划的能力。拉加经委会的其他方案活动包括严格审查加勒比区获得环境资料的情况,并评价该情况对规划和决策的影响。它关于这个区域环境统计的工作将导致建立一个环境资料数据库和一个环境资料来源目录。

17. 开发计划署通过区域指规数供资办法正在支助加勒比小岛屿发展中国家的自然灾害管理和减少方案。这些活动的主要目的在创造本国和区域的能力,以处理自然灾害和人为灾害,以及探讨制订和执行紧急对策和纳入本国发展规划进程的综合性长期灾害管理计划。该组织也通过提高加勒比通讯社的区域资讯分布系统,支持建立一个独立的卫星传播区域无线电和数据通讯网;通讯网具有多语文传播能力。预计这个项目也能加强加勒比共同体(加共体)内的区域一体化联系,以及加共体与拉丁美洲之间的资讯联系。此外,开发计划署正在协助改进加共体成员国的海事法律制度和行政制度,以便执行港口国管制制度——这种制度将使它们能够对外国船只行使管辖权,以确保遵守国际海事安全和污染条例。开发计划署也在支持一些其他项目,包括:(a) 在一项人类住区与有关的环境管理方案下,加强整个加勒比区域的土地使用政策和制度;(b) 圭亚那卫生科学、教育、环境和食品政策署环境司的体制加强;(c) 牙买加规划学院的体制加强。

18. 开发计划署根据小岛屿发展中国家技术援助方案的规定,对加勒比小岛屿发展中国家的优先技术需要进行了评估。评估结果载于两份报告。第一份报告是由发展管理中心根据与该区域一些利害相关者进行审慎的协商,查明和评估执行《行动纲要》必要的技术合作和能力建设的优先需要之后编制的。一个多学科工作队访问了具有不同生态、人口和经济特征的一些加勒比小岛屿发展中国家。该工作队拥有的专门知识包括物质规划和环境立法、农业与收获后的技术、自然资源管理、可持续的旅游业发展、体制发展和能力建设等等。第二份报告是发展中国家间技术合作项目的简

介概要,目的是探讨加勒比小岛屿发展中国家在体制资源方面的一些未满足的技术合作需要和差距。大部分项目简介设法通过召开在《行动纲领》的其他优先领域的技术培训讲习班和座谈会,以加强在国家、分区域和区域各级的能力。

19. 开发计划署支助编制的一本四卷的小岛屿发展中国家专家名录,已分发给所有开发计划署办事处和小岛屿发展中国家的重要政府间机构。该名录已成为执行《行动纲领》的宝贵的参考资料,可用以查明利用在小岛屿发展中国家现有的适当的本国和区域的专门知识。

C. 非洲小岛屿发展中国家

20. 环境规划署协助塞舌尔同联合国人类住区中心协作,拟订新的土地规划和发展管制法律和条例,为土地资源的管理和可持续利用制定适当的法律和体制框架。开发计划署设法在其区域方案的框架内帮助非洲的一些小岛屿发展中国家通过小岛屿发展中国家信息网取得新的和可靠的知识与信息。这样将使非洲的小岛屿发展中国家机构能联机更新其数据库,而且除了提供进入重要的小岛屿发展中国家数据库的机会外,小岛屿发展中国家信息网将包括万维网日程表、论坛和目录。虽然它最初将只强调《行动纲领》的三章(海岸和海洋资源;能源;可持续的旅游),但它将逐渐扩大,将《行动纲领》所载的其他问题列入。非洲因特网倡议在小岛屿发展中国家信息网的支助下,将确保向佛得角、圣多美和普林西比及科摩罗提供因特网联系,并且将同印度洋委员会合作,促进岛屿间的联网。此外,开发计划署已委托该区域的一个非政府组织从事关于非洲区域小岛屿发展中国家未满足的技术合作优先事项的评估和拟订任务。

五. 双边和多边援助

21. 国家机构和行政能力是吸引到较多双边和多边援助的少数领域之一。关于小岛屿发展中国家所获外来支助的现有数据表明,在 1994 年,即可获得按照《行动纲领》章次分类数据的最近一年,对该领域的每年双边承诺达到 4 312 万美元,多边承诺则达到 810 万美元。

22. 但是,象人力资源发展的情况一样,该领域的双边来源外援经历了大量缩减。双边承诺总额从 1991 年的 5 488 万美元减少到 1994 年的 4 312 万美元。1994 年同 1991 年相较,多边援助并无重大改变。

六. 结论和建议

A. 结论

23. 自全球会议召开以来,大多数小岛屿发展中国家政府均采取重要主动行动以加强国家机构和行政能力。以上简短的回顾显示,有许多小岛屿发展中国家政府设立了高级别机构,从总体上负责指导和协调旨在将环保和发展结合起来的国家政策和措施。通过了新的法律,为追求可持续发展提供健全的新法律构架。拟订了国家综合战略,为长期的协调行动提供蓝图。公众参与的趋势也日益增长。

24. 各区域组织和联合国系统为旨在进行机构和行政能力建设的国家努力提供了必不可少的支持。它们通过项目资助或技术合作提供的援助已经扩展到众多的方案领域,为小岛屿发展中国家各领域的能力建设作出了贡献。

25. 但是在该领域还必须继续采取强有力的行动,因为小岛屿发展中国家仍然受困于有限的财政、人力和技术资源。有些小岛屿发展中国家甚至连处理机构间协调的能力都非常有限。可持续发展政策和措施的规划和执行仍处于不协调状态,并且总是支离破碎。因此有必要在国家一级改进部际协调,并改善区域一级的合作效果。加强国家的可持续发展机构和行政能力的极端重要性以及因此而来的困难的能力建设过程怎样强调也不为过:该领域的外来财政援助大幅度下降是一个令人严重关切的问题。

B. 建议

1. 国家一级

26. 小岛屿发展中国家政府应进一步加强本国的可持续发展机构,提高这些机构的政治和法律地位,增加其人员配置,改进其业务方式。那些尚未建立这样一个机构的小岛屿国家应当立即行动,确保设立一个指导和协调可持续发展政策的国家机制,并为其有效运作提供充分的地位和资源。

27. 虽然许多小岛屿发展中国家通过了新法律并拟订了国家战略,但是他们必须确保这些新法律和这些战略都付诸实施。特别应当注意培训公务员使其达到适当水平,以便使他们能够卓有成效地执行经过改革的法律和修订过的发展战略。

2. 区域一级

28. 小岛屿发展中国家政府在国家机构和行政能力建设方面、特别是在它们缺乏专门知识但研究和培训方面的联合活动可能有助于克服国家资源短缺的领域,应扩大和深化其区域和分区域合作,促进国家经验的交流,提高区域合作的成本效益。

29. 应当为区域机构提供充分的资源,使其能够提供研究和培训机会,对优先事项和需要进行严谨的评估,并促进交流经验和传播信息。具有适当专门知识的区域机构应视需要协助这些国家起草新法律,并拟订和执行国家战略。

3. 国际一级

30. 国际社会应当为小岛屿发展中国家提供充分的财政资源,使其能够进行必要的机构改革和变革并提高本国的行政能力。联合国各机构应增加培训活动,帮助更新和提高从事可持续发展活动的工作人员的技能。具有适当技术能力的各组织、包括各基金、计划署及专门机构也应当向小岛屿发展中国家提供技术援助或咨询服务,帮助它们建立本国的国家机构。

31. 双边捐助者应当向小岛屿发展中国家提供财政和技术支助,为它们批准和执行有关国际文书提供便利;协助提供培训机会和设施、包括奖学金,特别是在小岛屿发展中国家严重缺乏本国专门知识的领域;支持当前旨在帮助小岛屿发展中国家建立信息网络而作出的努力,以便它们有更好的渠道获得关于最新技术的信息,在经验交流和信息传播方面成为积极的参与者。