

经济及社会理事会

Distr.: General
5 April 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第七届会议

1999年4月19日至30日

自愿行动和协议

秘书长的报告

目录

段次 页次

一. 背景.....	1-5	2
二. 审查自愿行动的关键要素	6-7	2
三. 提议编制自愿行动和协议资料手册	8-10	3
四. 关于今后步骤的讨论	11-17	3
五. 结论.....	18-21	4
六. 建议.....	22-26	5

一. 背景

1. 可持续发展委员会赞同各国政府、工业界、工会、非政府组织和国家组织在 1998 年第六届会议工业部分会议中所进行的互动对话。¹ 同时,委员会“注意到审查自愿行动和协议对”各国政府和这些不同的利害攸关者的代表之间的“对话提供内容和指出方向的潜在价值”。² 作为第一步,委员会请工业界、工会和非政府组织的代表“审查自愿行动和协议,以查明这种审查中可以审议的要素”。² 它进一步表示,联合国秘书处的经济和社会事务部“可协助进行这项进程”,便利工业界、工会和非政府组织的代表对自愿行动进行初步审查,以期查明可能进行的审查中可以审议的要素。它要求秘书处将这项初步审查的结果提供给各国政府,供它们参考。委员会请该部与联合国环境规划署(环境规划署)和联合国工业发展组织(工发组织)合作,就“自愿行动和协议能促进委员会今后工作的方法”向委员会第七次会议提出报告。

2. 根据这些任务,于 1999 年 3 月 10 日至 12 日在多伦多(加拿大)召开了一次多利害攸关者协商会议,以查明审查自愿行动和协议的关键要素。

3. 按照其设计和安排,多伦多会议是一个通过由可持续发展委员会召开的,包括工业界、工会、非政府组织和环境规划署的代表在内的指导委员会来进行的多利害攸关者的过程。该指导委员会决定,将需要举办一个由在自愿行动和协议方面具有直接经验的专家参加的更大型的多利害攸关者协商会议,由它来查明审查那些方法的关键要素。加拿大政府表示愿意在多伦多担任协商会议的东道。参与者来自所有主要的利害攸关者集团,包括经过挑选的,具有同自愿行动和协议相关的经验和(或)利益的政府代表。

4. 会议的目的在于根据参与者的个人经验,审查自愿行动方面人们所取得的教训(正面和负面的)。会议上提出了关于自愿行动的各不同方面的若干个案研究,并吁请与会者针对每一项行动所述目的和目标,查明和讨论各种可行的或不可行的要素。这样做的目的是要查明在对自愿行动和协议进行的任何审查中都可能需要审议的关键要素。

5. 协商会议在两天半的时间里举行了全体和工作组会议。在星期三下午举行开幕式之前,加拿大工业协会举办了一个参观多伦多附近的 Chrysler-Bramalea 工厂

的节目,这次参观为实际进行自愿行动提供了一个极好的例子。

二. 审查自愿行动的关键要素

6. 参与者在全体会议和分组会议中都提出并讨论了他们关于自愿行动和协议的经验,他们强调任何对自愿行动和协议的审查都应该考虑到它们之间的巨大差异,应该把任何一项自愿行动和协议放在适当的社会、环境和经济政策的框架内来加以审议。自愿行动和协议应该是管制架构的补充,应该促进持续的改善。自愿行动和协议是可用来实现可持续发展的许多手段中的一种。应特别注意发展中国家的特殊需要,包括各种利害攸关者在能力建设方面的需要。

7. 与会者至少查明了九项要素,它们是为了促进更好的了解和持续改进而在任何审查中都需要审议的。下面列出了这些要素,同时针对每一项要素还列出了若干可能需要处理的关键问题。

(一) 推动力和范围

什么是导致自愿行动和协议的条件、事件、考虑因素——譬如,针对外来压力、政策空隙、社会责任、希望预先实施管制或对管制进行补充?

利害攸关者是以什么方式参与的?什么因素导致它们进行参与?

(二) 自愿行动和协议的目的和设计

什么是自愿行动和协议的目的和目标?它们同可持续发展有什么样的关系?

那些目标和目的是如何确定的?是由谁确定的?

选择了什么样的战略机制来达到那些目标?

透明和责任制的机制是什么?

预期有哪些危险和利益?在设计中它们是如何处理的?

什么是行动的日程表?

(三) 多利害攸关者的参与

利害攸关者是如何查明的?如何确保他们的参与?

由谁主导?

哪些团体扮演配角?

如何代表各种不同的利益?

参与的有哪类团体—例如政府、工商业、非政府组织工会?它们扮演什么样的角色?

如何处理各种不同的利害攸关者的责任的问题?

(四) 承诺维持自愿行动或协议

什么因素促使利害攸关者作出承诺?

面临不断变化的环境时如何维持承诺?

(五) 相互信任和尊重

运用什么方法来建立和维持各利害攸关者之间的相互信任和尊重?

相互信任一旦建立起来后,如何对成功的解决问题和调解冲突作出贡献?

(六) 监测和评估

在多大程度上自愿行动或协议达到了它所说的目标和目的?它如何有助于达到可持续发展的目的?

由谁来评估自愿行动或协议的成绩、结果和影响?

如何分享和报告评估的结果?

运用什么方法来测量自愿行动或协议的费用和利益?

(七) 核查

哪些独立的外来参与和专门知识对于审查和核证评估的结果是有帮助的?

就财务、独立性和可信性而言,应如何安排核查的结构?

(八) 沟通

将会产生并同利害攸关者和公众分享那些类型的资料?

提供的资料对于利害攸关者进行充分而明智的参与来说是足够的吗?

为了确保透明度和尊重机密性,应如何进行这项沟通?

如何运用学习和反馈来促进不断的改进?

(九) 复制和能力建设

自愿行动和协议如何对能力建设和广泛的复制和采用作出贡献以期确保不断的改进?

三. 提议编制自愿行动和协议资料手册

8. 指导委员会提出的一项提议得到了多伦多会议各与会者的进一步讨论,该项提议是,编制一套关于自愿行动和协议的资料,譬如一个“工具包”。这种资料手册将告诉有兴趣展开自愿行动或协议的各方如何着手这方面的设计、执行、监测、评估和改进。国际商会在多伦多会议上提出了这样一种产品的大纲。ECOTEC 咨询公司为国际商会和环境规划署编制了“工具包草稿”。提出的草稿中包括了 10 个核心模块,它们是围绕着以下两个主要问题组织起来的:(a) 你需要自愿行动吗?(b) 为了产生有效的自愿行动,你需要采取哪些步骤?那些模块带着可能的使用者走过以下一些合理的步骤:如何发展一项自愿行动或协议、如何散播关于它的资料、如何执行、如何测量它的成绩以及如何确保它能不断的改进。

9. 与会者认为该草稿是一个有用的出发点,但觉得,应该在一个充分参与性的,包括政府代表在内的多利害攸关者过程的范围内发展该手册,以便使所有方面都觉得该产品是它所有的。还必须扩大目前提议中的工具包的焦点,以确保最后的产品能涵盖可持续发展的所有方面。

10. 人们普遍同意,应在现有的指导委员会的架构内,在可持续发展委员会秘书处的支持下进一步探讨工具包的构想。有人认为,在这一过程中应特别注意到发展中国家的需要,因为这类指导手册往往会错误地假设存在着(a) 有组织的利害攸关者团体和(b) 促进这种构想的管制架构。

四. 关于今后步骤的讨论

11. 一般而言,所有集团都同意,自愿行动和协议作为若干政策选择办法中的一种,可以发挥重要的作用,帮助实现可持续发展的目标。与会者表示决心共同作出建设性的努力,对自愿行动和协议在可持续发展中的作用取得更好的了解。每一团体都承诺以后采取某些行动。

12. 商业界将继续强调作为专门知识和创新的资源存在着各种各样的自愿行动和协议,它并鼓励它们的发展、散播和不断改进。这些将来的努力将特别注意到发展中国家和经济转型国家的需要,以及特别注意到各项自愿行动和协定必须不断改进。在地方、国家、区域和国际各级上,以法律、标准和协定等形式出现的管制机制是十分重要的,商业界将继续赞同自愿行动和协

议在这方面发挥的补充作用——以及在有些情况下发挥的主导作用。支持所有利害攸关者的参与和伙伴关系将继续是一个关键的方面。

13. 商业与会者欢迎通过多利害攸关者过程进一步发展自愿行动和协议工具包草稿,以期使人们对这些手段能得到更好的了解,促使人们进一步利用它们来促进可持续发展,产生关于自愿行动和协议的有系统资料并确保它们不断得到改进。

14. **工会**认为,自愿行动和协议应该明确指出它们所要补充的管制条例或标准。它们不接受认为自愿行动或协议只是“管制的补充”的有限观点。它们认为,应该在划分明确的,各项标准已得到改进和加强的综合管制改革过程中作出自愿行动和协议。因此,工会试图将可持续发展委员会对自愿行动和协议的审查,如果进行这种审查的话,同目前经济合作和发展组织/公共管理事务处(经合发组织/公共管理处)的管制遵守状况审查联系起来。工会虽然提倡自愿行动和协议作为可持续发展的积极手段,但它还将提倡确定自愿行动和协议绝对不能与之抵触或破坏的社会、环境和经济最低限度指标(例如,最低社会指标将包括国际劳工组织(劳工组织)的核心劳工标准、关于儿童和强迫劳动的规定、和就业平等的要求)。

15. 工会承诺继续与雇主和各国政府共同制定或使它们支持可接受的可持续发展协定,不论是通过行为守则、环境协议还是集体协议。工会表示支持继续可持续发展委员会发起的多利害攸关者过程,特别是为了审查过程本身和为了它们的执行,并表示支持进一步发展提议中的工具包。为了推行这些活动,工会的主要焦点将是集体谈判过程,可持续发展将是其中的一个重要部分,以便让雇主和它们的组织参与拟定行为守则。

16. **非政府组织**认为多伦多会议是一个长期过程的开始,这个过程需要所有的利害攸关者不断作出努力。后续行动的一个关键焦点是要探讨自愿行动和协议对发展中国家的价值。应通过包括国家政府、商业界、工会和非政府组织在内的多利害攸关者过程来进行这项探讨。非政府组织希望可持续发展委员会知道,各利害攸关者可以为具体的产品共同努力,譬如为制定各要素的概念架构、自愿行动和协议工具包、和多利害攸关者审查过程。必须确保这些活动是在透明、负责和有焦点的状况下进行的。非政府组织建议制定后续行动三年计划,其中把焦点放在关于农业、森林、能源和运

输等专题领域内的自愿行动和协议的多利害攸关者圆桌讨论上。

17. 与会者对上面的各项提议提出了以下意见:

(a) 对这些手段制定明确的类型对于后续活动将是有利的;查明围绕着自愿行动和协议的推动者和法律架构;进一步研究自愿行动和协议的政治经济问题(即它们的成本和效益),与其他的手段进行比较;

(b) 有需要探讨为它们在发展中国家的业务采取自愿行动和协议的多国公司如何可以使那些国家的利害攸关者进行参与;

(c) 应该试探非政府组织是否有可能提供支持,促使发展中国家政府和多国公司进行对话,探讨发展跨界自愿行动和协议的可能范围。

五. 结论

18. **多伦多会议及其筹备**显示出多利害攸关者过程是可行的。它们有助于使参与各方都觉得享有更大的所有权,它们根据《21世纪议程》³的建议,为可持续发展建立了广泛的参与基础。根据多伦多会议的讨论和提出的个案,应该注意到,自愿行动和协议使商业界和其他的主要集团为可持续发展采取了更多直接行动。设计和执行方面具有参与性的自愿行动和协议也有助于参与各方间建立新的伙伴关系和使它们再次为长期的可持续性作出承诺。

19. 自愿行动和协议是多种多样的,活动和赞助者的范围非常广泛,应该从它们个自的社会、环境和经济政策的框架内来看待它们。自愿行动和协议是各国为促进可持续发展可以选择的若干政策办法中的一种,它们可以是对管制架构的一种有用的补充。它们可以对可持续发展委员会的工作和实现《21世纪议程》的目标和其他联合国环境与发展会议的承诺作出重要贡献。需要对在发展中国家进行的自愿行动和协议的可能用途和影响进行更多的研究,特别是在管制和遵守机制仍处于形成阶段的地方。

20. 如果要对自愿行动和协议进行审查,人们对于应审查哪些主要因素有了广泛的一致看法,但对于这种审查应有什么样的结构仍需进行进一步的协商。例如,应通过一个集中的过程还是应通过自愿行动/协议的直接参与者和受影响者在地方一级上采取的行动来进行呢?

21. 所有利害攸关者集团在多伦多都为将来的行动作出了重要的承诺,包括愿意为工具包、或资料产品采取后续行动,这可以解释自愿行动和协议如何能对达成可持续发展的各项目标作出贡献。

六. 建议

22. 委员会不妨欢迎有工业界、工会、非政府组织、国际组织和国家政府参与的协商过程,由其秘书处提供便利,以期查明作为 1998 年通过的其第 6/2 号决议的后续活动而发起的自愿行动和协议的审查工作的各项要素。

23. 委员会不妨重申多利害攸关者过程对可持续发展的价值,并鼓励在今后关于自愿行动和协议的工作中和其他可持续发展问题方面利用那种过程。

24. 委员会不妨鼓励各利害攸关者集团在有关的联合国机关的合作下,继续提出关于自愿行动和协议的资料,包括进行可能的审查的最恰当方法,并广为散播这一资料。可持续发展委员会秘书处应可以除了别的以外通过它的因特网网址促进这些努力。委员会还不妨请秘书长定期将关于这方面的进步和发展情况通知委员会。

25. 委员会不妨鼓励进行进一步的研究,以期更好地了解自愿行动和协议对发展中国家的可能影响,并请各利害攸关者通过委员会的秘书处定期提出报告,说明它们为协助发展中国家酌情了解和利用从运用自愿行动和协议中取得的教训方面已采取的步骤或已取得的进展。

26. 委员会不妨欢迎各利害攸关者在多伦多会议上为将来行动提出的承诺,并鼓励各利害攸关者就可能有助于各国和有关组织了解自愿行动和协议在可持续发展的范围内的用途和价值的资料性产品进行进一步的对话。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1998 年,补编第 9 号》(E/1998/29),例如第二章。

² 《同上》,第一章,B 节,第 6/2 号决定,第 18 段。

³ 《联合国环境与发展会议,里约热内卢,1992 年 6 月 3 日至 14 日,第一卷,会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号 C.93.L8 和更正),决议 1,附件二。