

经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 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

《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

导言.....	1	2
一. 国家机构和行政能力方面的进展.....	2	2
二. 主要行动.....	3-4	2
A. 国家一级.....	3	2
B. 区域一级和国际一级.....	4	3
三. 主要问题和限制.....	5-6	3
A. 问题.....	5	3
B. 限制.....	6	4
四. 未来行动的优先性.....	7-8	4
A. 国家一级.....	7	4
B. 区域一级和国际一级.....	8	4

* 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,对 E/CN.17/1998/7/Add.6 号文件作了简要补充,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。

导言

1. 国家机构和行政能力在促进可持续发展方面发挥着重大的作用。《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》¹ (下称《行动纲领》) 最近的实施经验说明了这一重要作用。一般而言,有适当机构的小岛屿发展中国家较那些没有适当机构的进展更快。适当的机构和行政能力是可持续发展的先决条件。

一. 国家机构和行政能力方面的进展

2. 多数小岛屿发展中国家认识到它们这种固有的特定不利条件使得它们更有必要发展有效的体制和行政能力以便应付由于资源保全和环境保护的必要性而带来的多重挑战。最近的国家评估显示,自从 1994 年小岛屿发展中国家可持续发展全球会议以来,许多的小岛屿发展中国家已采取了旨在加强体制和建设国家能力的主动行动。这些行动包括:

(a) 设立高级别决策或协调机构。许多小岛屿发展中国家设立了高级别的机构来指导和协调可持续发展政策和措施。这些机构的体制结构通常是一个由政府首脑或高级部长领导的高级别委员会或理事会,成员包含政府各部门的人员,有时还包含主要集团和私营部门的代表。虽然不是所有机构都负有决策任务,但多数机构的主要职责中包含咨询和协调任务。这些机构及其领导发挥着推动的作用;

(b) 设立专门机构。某些小岛屿发展中国家在政府部门内设立了新的办事处或事务股,交付给它们特定部门的职责,例如废物管理或渔业资源。另一些小岛屿发展中国家则加强了体制结构的行政状况、人力和筹资能力。加强之后使它们能够更有效的处理新产生的问题;

(c) 制订新的立法。许多小岛屿发展中国家在遵守区域和国际法律文书的情况下为新的经济增长和发展道路制订了法规。接着便往往在广泛的可持续发展的架构下针对各不同部门和问题制定国家战略。制定新的法律并随后颁布行政规则和规章为加强体制和建设行政能力提供了总的法律和政策架构;

(d) 采用环境影响评估和经济手段。某些小岛屿发展中国家对越来越多的项目适用环境影响评估,使之成为重要的环境管理工具。另一些国家则有限度地使用使用费、退回定金和赋税奖励办法等经济手段来促

进有利于可持续发展的行为改变,同时可产生收入来帮助加强体制和行政能力。在这种情况下,适当地使用经济手段已成为环境管理和资源养护的有效行政工具。

二. 主要行动

A. 国家一级

3. 加强国家机构和行政能力的成功行动如下:

(a) 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。斐济在全面审查环境状况之后制订了一项国家环境战略。接着起草了新的全面立法以求达成国家环境战略中指出的各项目标。政府内的环境事务股已升级成为一个正式的部。同样的,林业部和矿物资源部也设置了本身的环境股,由各部门有训练的环境干事担任职责。这两个部都在各自的职责领域制订了环境政策;

(b) 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,成员来自各个部,并且有私营部门和主要团体的参与。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。巴巴多斯的另一项重大行动是设立了一个关于管理危险物质的化学物质技术工作组,由包括私营部门、工会和学术界的各有关机构的代表组成。工作组处理的问题为有毒化学品及其废物的来源、运输、储藏、使用和处置等方面的法律和安全准则。此外,应急办法的问题也在审议之中;

(c) 毛里求斯设立了一个由总理主持的国家环境委员会,其成员广泛,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、司法事务的部长和地方政府代表。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;

(d) 塞浦路斯采用了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,并提高等级。采用了财政手段鼓励合理使用土地,合理利用沿岸区的做法。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。

B. 区域一级和国际一级

4. 小岛屿发展中国家的体制增强和能力建设方面过去几年扩大了区域和国际合作。成功的行动如下:

(a) 美洲开发银行在同西印度大学合作下圆满完成了一项题为“美洲开发银行/西印度大学环境监测项目”的五年期多部门项目;这项广泛的体制加强和能力建设项目包括建立永久性的环境数据库;培训必要的技能;建立基本的用水、土壤和空气数据;制作影像分析图;以及建立数据判读能力和取样标准;

(b) 联合国教育科学及文化组织(教科文组织)通过一笔五年期(1997-2002)赠款来资助题为教科文组织/加勒比海联系学校项目的工作,其目的是在建设沿岸和海洋资源管理方面的能力;项目的主要目标是国家和区域各级的能力建设、方式为教师培训、课程制订、设计和制作新教学材料、环境教学营和旨在发展技能的学生校外实习旅行;

(c) 南太平洋区域环境方案在亚洲开发银行、联合国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。该进程包括为每一国家审查有关法律,编写环境状况报告,举办国家讨论会和制订国家环境战略。同样的,南太平洋委员会还促进太平洋可持续发展网络的工作,该网络的宗旨是加强区域的体制能力,并发展有成效、高效率的信息交换系统;

(d) 开发计划署的二十一世纪能力方案支助南太平洋促进可持续发展能力建设方案,该方案的目的是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,包括妇女在内,参与发展规划,在未来的政策中包含土地和海洋资源系统以及管理措施;开发计划署还利用二十一世纪能力方案的资源来资助圣多美和普林西比的两个项目,其目的是建立部门间机制,促进公共和私营部门参与制订国家的可持续发展计划;

(e) 比利时、瑞典和联合国环境规划署合作向东部非洲分区域的区域协调股提供支助,以加强非洲小岛屿发展中国家应付环境灾难的能力;这一项目的主要目标是提高小岛屿发展中国家的能力来应付环境灾难,包括东部非洲分区域的石油散逸;该项目还处理分区域内沿岸和海洋资源的管理。

三. 主要问题和限制

A. 问题

5. 虽然多数小岛屿发展中国家认识到急需加强其体制和行政能力,但它们在为此目的执行措施时遭遇到许多的困难。虽然每一国家情况各异,但主要的共同问题如下:

(a) 法律未充分执行。对于那些颁布了新法律的小岛屿发展中国家而言,执行方面的不充分是一个主要问题;关于资源养护和环境保护的新法律虽然重要,但需要时间和大量资源来实施;除其他外,法律的实施需要培训人员,并增进法律的执行结构;有迹象显示,近年来若干小岛屿发展中国家实施法律的意志力减弱;某些小岛屿发展中国家法律的实施很不连贯;个别不愿实施法律的情况往往同经济考虑相关,使得问题更加复杂;

(b) 缺乏协调。尽管小岛屿发展中国家新设立的高级别机构多数承担着协调的任务,但这方面仍存在许多的问题;协调是一项困难的工作,特别是在小岛屿发展中国家,原因是其中涉及各种的部门间问题,需要各种不同类型的部门间专门知识,并牵涉到许许多多的机构;国家评估显示,多数小岛屿发展中国家在协调可持续发展政策和措施方面仍然处于钟型曲线的成效较低的一端;

(c) 缺乏主动的战略。小岛屿发展中国家最近的经验显示,政府在体制和能力建设方面采取行动往往是为了应付紧急需要和/或新的区域/国际义务;虽然应急行动是必要的,但小岛屿发展中国家的政府必须在体制和行政能力建设方面采取更加主动的姿态,对国家的社会经济发展及其体制和行政能力的需求采取长远的观点,只有采取这种面向行动的姿态,小岛屿发展中国家才能够改善规划,加强其应付未来问题的能力;

(d) 低优先。一些小岛屿发展中国家尚未对体制和能力建设给予高优先地位;其中一些不得不处理更加急迫的问题,例如自然灾害和宏观经济的不平衡;最近的经济危机对一些小岛屿发展中国家产生直接影响,这些国家的经济情况恶化,进一步缩小了体制和行政能力建设的行动范围;

(e) 缺乏认识。尽管在环境认识方面有很大进展,但公众对于负责资源养护和环境保护的机构的重要性认识不足,有碍于加强这些机构及其能力;公众认识不足还影响到可持续发展政策和措施协调工作的效率,因为协调机制并不一定能够获得它们应有的权力和承认。

B. 限制

6. 对机构和行政能力建设方面国家经验的评估显示出小岛屿发展中国家的一些限制。多数小岛屿发展中国家共有的一些限制如下:

(a) 人力资源有限。绝大多数小岛屿发展中国家人口稀少,严重限制了它们向专门的资源和环境管理机构配制人员的能力;许多小岛屿发展中国家人才外流,以及某些小岛屿发展中国家传统性地依赖旅居外国人员的专门知识,妨碍了体制和行政能力建设的工作,缺乏适当级别的培训,进一步减弱了地方上处理复杂问题的能力;

(b) 缺少财政资源。若干小岛屿发展中国家设立或改进了负责资源养护和环境保护问题的机构,但由于国家预算不足,严重限制了这些机构的业务范围;虽然有些机构有当地的专门知识来处理环境保护和资源管理问题,但由于欠缺资金而无法采取适当行动。

四. 未来行动的优先性

A. 国家一级

7. 国家一级今后的优先行动如下:

(a) 小岛屿发展中国家政府应对体制和行政能力建设采取主动,它们应进一步加强国家的可持续发展机构,提高其政治和法律地位,增加人员,并改进业务方式;尚未设立此种机构的国家应立即采取行动,确保有适当的指导和协调可持续发展政策的国家机制,并给予适当的地位和资源,以便有效运行;

(b) 特定部门应设立专门的机构,并提供足够的工作人员和预算资源来适当运行;渔业、沿海区和生物多样性等主要资源养护问题特别需要设立此种机构;

(c) 小岛屿发展中国家政府应确保环境法律充分实施,国家可持续发展战略得到执行;为此目的,需要进行监测和后续活动;特别应注意培训公务人员和技术人员,使他们能够有效执行有关的法律和规章;在这方面,应采取国家行动来促进环境影响评估和经济手段的使用。

B. 区域一级和国际一级

8. 区域一级和国际一级的优先行动如下:

(a) 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;

(b) 成员国应为区域机构提供充分的资源来进行研究和培训活动,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;

(c) 国际社会应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体制改革和变革,并提高本国的行政能力;联合国各机构和其他组织应增加培训活动,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体制;

(d) 双边捐助者应(1)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;(2)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;(3)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;(4)向小岛屿发展中国家区域组织提供财政和技术援助,使它们能够充分满足成员国的技术援助需求。

注

¹ 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的报告,巴巴多斯布里奇顿,1994年4月25日至5月6日》(联合国出版物,出售品编号 E.94.L.18 和更正),第一章,决议一,附件二。