



大会

Distr.: General
26 February 2013
Chinese
Original: English

第六十七届会议

议程项目 20(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

可持续发展委员会的经验教训

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 67/203 号决议提交的，大会在决议中请秘书长就可持续发展委员会的经验教训提交一份重点突出的报告，为大会就确定联合国可持续发展大会成果文件为跟进可持续发展落实情况而设立的高级别政治论坛的形式和组织架构举行的谈判提供参考资料。根据大会授权，本报告在同会员国协商并听取主要群体和其他相关利益攸关方的意见后编写。

报告显示，可持续发展委员会为保持可持续发展在国际议程上的显著地位发挥了重要作用，表明在这一议题上存在一个高级别机构具有重要意义。委员会还在一些领域作了重要贡献，在调动主要群体参与方面很有创意。但是，报告也着重阐述了委员会工作中的几个缺点，例如，未能成功地将可持续发展的经济、社会和环境层面纳入到工作和成果当中。委员会对可持续发展落实情况的审查和影响仍然薄弱，而且未能充分灵活地回应新兴议题。委员会对涉及财政、技术和能力建设等实施手段的协定的执行进展情况进行的监测和审查，也被认定为不足。这些经验教训在设计高级别政治论坛的形式和模式时应加以考虑。



一. 引言

1. 大会第 67/203 号决议要求就可持续发展委员会的经验教训提交一份重点突出的报告，本报告就是根据这一要求编写的，目的是为大会就确定其根据联合国可持续发展大会的决定、为跟进可持续发展落实情况而设立的高级别政治论坛的形式和组织架构举行的谈判提供背景文件。¹ 根据大会授权，报告编写时邀请会员国提供了投入，² 并征求了主要群体及联合国系统各组织和实体的意见。

2. 可持续发展委员会于 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上设立，是联合国关于可持续发展的第一个机构。可持续发展当时还是一个比较新的概念。委员会的设立为该领域的国际行动体制安排，包括大会和经济及社会理事会的作用提供了更加广泛的指导。委员会意在成为联合国政府间可持续发展治理框架的基石。广义而言，委员会在成立后的最初几年符合预期。

3. 但是，随着时间推移，会员国、联合国系统各组织和主要群体认识到委员会已逐渐失去光彩和效力，而且存在多处缺陷，包括对可持续发展政策的执行缺乏影响，未能有效将可持续发展的经济、社会和环境层面纳入到联合国系统的工作中，决策过程繁琐且成果不明确等。同时，他们也普遍承认，如果没有委员会，可持续发展领域就不会像今天这样在全球议程中占据突出地位。委员会已证明在某些情况下能够推动发起倡议并将新专题引入政府间辩论。

4. 本报告提供了委员会成立的背景资料(第二节)以及自 1992 年成立以来委员会工作的经验教训(第三节)。最后一节就今后方向提出了建议，这些建议对会员国确定高级别政治论坛的形式和组织架构具有重要意义。

二. 可持续发展委员会的成立和任务

委员会的成立

5. 1992 年，联合国环境与发展会议建议设立一个高级别的可持续发展委员会，“以确保有效贯彻会议成果，加强国际合作并使政府间决策过程合理化，使其有能力统筹兼顾环境与发展议题，并审查国家、区域和国际各级执行《21 世纪议程》

¹ 大会第 67/203 号决议第 3 段回顾联合国可持续发展大会成果文件(大会第 66/288 号决议)第 84 至 86 段，呼吁至迟于 2013 年 1 月开始在大会领导下启动一个谈判进程，以确定高级别政治论坛的形式和组织架构，并力求到 2013 年 5 月结束谈判，以便为在大会第六十八届会议开始时召开的第一届高级别论坛的筹备工作留出充裕时间，请秘书长同会员国协商，并听取主要群体和其他利益攸关方的意见，就可持续发展委员会的经验教训提交一份重点突出的简明报告，汇编现有相关资料，为谈判提供参考资料。

² 下列国家为本报告提供了投入：澳大利亚、巴西、布基纳法索、哥斯达黎加、危地马拉、以色列、日本、马来西亚、墨西哥、黑山、沙特阿拉伯、瑞士、塞内加尔和美利坚合众国。欧洲联盟也代表其成员国提出了书面意见。

的进展情况”。³ 会议在成果文件《21 世纪议程》中界定了委员会的任务，并得到大会第 47/191 号决议认可。大会在该决议中设立可持续发展委员会，作为经济及社会理事会的一个职司委员会。委员会的任务是：

(a) 通过分析和评价联合国系统处理各类环境与发展议题，包括与金融有关议题的所有相关机关、组织、方案和机构提出的报告，监测整个联合国系统执行《21 世纪议程》的进展情况以及整合环境与发展目标的活动；

(b) 审议各国政府以定期来文或国别报告等形式，就他们为执行《21 世纪议程》而开展的活动、面临的问题例如与财政资源和技术转让有关的问题、以及他们认为相关的其他环境与发展议题提出的资料；

(c) 审查履行《21 世纪议程》所载承诺、包括与提供财政资源和转让技术有关的承诺的进展情况；

(d) 接收和分析主管非政府组织、包括科学和私营部门在全面执行《21 世纪议程》背景下提供的相关投入；

(e) 在联合国框架内增进与非政府组织、独立部门和联合国系统外其他实体的对话；

(f) 酌情审议相关缔约方会议可能提供的关于环境公约执行进展情况的资料；

(g) 在综合审议与执行《21 世纪议程》有关的报告和议题的基础上，通过经济及社会理事会向大会提供适当建议；

(h) 适时审议将由秘书长尽速对环发会议就能力建设方案、信息网络、工作队和其他支持在区域和次区域整合环境与发展的机制提出的所有建议进行审查的结果。

6. 大会在第 47/191 号决议中建议委员会将《里约环境与发展宣言》的原则纳入《21 世纪议程》执行工作并保持对《21 世纪议程》的审查，决定委员会还将监测在促进、便利和酌情资助尤其是发展中国家获取和获得转让环保型技术及相应专门技能方面的进展情况，并审议与《21 世纪议程》所述由所有供资来源和机制提供财政资源有关的议题。

7. 此外，大会第 47/191 号决议还强调，联合国系统所有相关部分以及包括国际金融机构和区域开发银行在内的其他相关组织将协助委员会开展工作并提供咨询意见。决议规定通过《21 世纪议程》界定的九个主要群体，以创新方式推动非政府部门参与委员会工作。委员会的任务在 2002 年南非约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议上进一步扩大。

³ 《联合国环境与发展会议报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢，第一卷，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，第 38.11 段。

8. 委员会 53 名成员由经济及社会理事会选举产生，任期三年。委员会的工作接受由所有五个区域派代表组成的五人主席团指导。为确保公平地域代表性，委员会主席一职采用轮任制，几乎总是由部长级官员、通常为环境部长担任。委员会每年 5 月举行为期两周的主要届会。

进一步执行 21 世纪议程方案

9. 在 1997 年第十九届特别会议上，大会在 S-19/2 号决议中评估了 1992 年联合国环境与发展会议以来取得的进展（见 S-19/2 号决议，附件）。大会确认仍有许多工作要做，但委员会促成了新的行动和承诺，并为重新审议可持续发展作出了贡献。大会还审查了《21 世纪议程》在需要紧急行动的领域，包括整合经济、社会和环境目标、部门、议题及实施手段方面的执行情况。

10. 在同一决议中，针对可持续发展的国际体制安排，大会强调各个政府间组织和进程要有更大一致性，并为此呼吁加强可持续发展机构间委员会及其任务主管机构制度，以便进一步增强全系统的部门间协调与合作，促进执行《21 世纪议程》。大会还强调委员会在促进区域执行《21 世纪议程》方面的重要作用，并在这方面要求加强与区域委员会的合作。

11. 大会在 S-19/2 号决议中还指出，委员会未来工作方案要继续审查进展情况并敦促进一步执行《21 世纪议程》，要举办一次高级别政策辩论建立对可持续发展的共识，还要推动所有各级对可持续发展采取行动并作出长期承诺。决议还着重强调，委员会在履行职能时应与经济及社会理事会其他附属机构及相关组织和机构协调，包括在任务范围内向理事会提出建议。

12. 在这方面，大会还建议委员会通过 1998-2002 多年工作方案，内容摘录如下：

1998 年届会：首要问题：贫穷/消费和生产模式

部门主题：	跨部门主题：	经济部门/主要群体：
淡水管理战略办法	技术转让/能力建设/教育/科学/提高认识	工业
审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的未审章节		
在上述主题下综合讨论的主要议题：	在上述主题下综合讨论的主要议题：	在上述主题下综合讨论的主要议题：
《21 世纪议程》第 2-8、10-15、18-21、23-34、36、37 和 40 章	《21 世纪议程》第 2-4、6、16、23-37 和 40 章	《21 世纪议程》第 4、6、9、16、17、19-21、23-35 和 40 章

13. 在第十九届特别会议上，大会还就委员会的工作方法提出了建议，包括推动经济、社会和环境部门高级别参与的必要性以及在推动交流国家经验方面的作用（见下文方框）。

大会第十九届特别会议就可持续发展委员会的工作方法提出的建议

大会吁请委员会：

(a) 协力吸引负责具体经济和社会部门的部长和高级别国家决策者更多参与委员会的工作，并与负责环境与发展部门的部长和决策者一道参加委员会的高级别部分，这一部分应更具互动性，并应集中探讨每一届会议特定的优先问题；

(b) 继续提供一个交流国家经验和最佳做法的论坛，包括采取自愿提交国家来文和报告的形式，并考虑以更有效的方式进一步执行《21 世纪议程》中所做的承诺，同时适当注重实施手段；

(c) 考虑到区域发展情况，提供一个交流在可持续发展领域的经验和倡议的论坛，包括采取各种方式，促进自愿同意这样做的国家在区域内交流本国在实施《21 世纪议程》方面的经验；

(d) 与国际金融、发展和贸易机构建立更密切的互动联系；

(e) 加强与各主要团体的互动交流，包括更好地利用重点对话会议和圆桌会议；

(f) 以最有效和最富成果的方式安排多年工作方案，利用闭会期间特设工作组来查明需要讨论的要点和委员会工作方案中需要处理的重要问题，从而使委员会的届会更加重点突出。

可持续发展委员会在可持续发展问题世界首脑会议之后开展的工作

14. 在 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议上，会员国通过了《约翰内斯堡执行计划》，其中概述了大会、经济及社会理事会和可持续发展委员会在促进可持续发展方面的作用，要求大会将可持续发展作为联合国活动总揽框架的关键要素，并对《21 世纪议程》的执行及其审查工作提供全面政治指导；还要求经社理事会除其他外增强在监督全系统协调和均衡整合可持续发展三个层面方面的作用，安排定期审议可持续发展议题包括实施手段，充分利用实质性会议的各个部分考虑联合国在可持续发展领域所做工作的所有相关方面，促进各职司委员会及其他附属机构在执行《21 世纪议程》方面增强各项活动的协调、互补、效力和效率，并推动主要群体和职司委员会更多地参与高级别部分。

15. 《约翰内斯堡执行计划》还规定，可持续发展委员会应更加强调有助于各级执行的行动，包括推动和促进政府、国际组织、主要群体和相关利益攸关方为执行《21 世纪议程》建立伙伴关系。为实现这一目标，建议委员会侧重于具体部门议题的跨部门方面，为更好地整合政策提供一个论坛，包括推动负责可持续发展各个层面和部门的部长通过高级别部分进行互动；侧重于采取与执行《21 世纪议程》有关的行动，限定委员会届会每两年进行一次谈判，并限制每届会议的议题数目。

16. 此外，《约翰内斯堡执行计划》还建议委员会为国际组织和主要群体更加直接和实质性的参与做好准备，并更多地关注科学对可持续发展的贡献。

17. 后来，委员会第十一届会议通过了一个多年工作方案。该方案从 2004 年开始，涵盖七个两年周期，一个是审查年，一个是政策年。委员会设想在审查年进行主题讨论，在政策年通过政策决定。按照这一模式，委员会举行了八届会议，完成了四个周期。⁴

18. 2012 年，联合国可持续发展大会决定借鉴可持续发展委员会的长处、经验、资源和包容性参与模式，设立一个具有普遍性的政府间高级别政治论坛来取代可持续发展委员会。论坛的任务是跟进可持续发展的落实情况，并避免与现有结构、机构和实体重叠(见第 66/288 号决议，第 84 段)。

三. 委员会的经验教训

19. 在评估委员会业绩时，必须认识到可持续发展这个领域异乎寻常的宽广。委员会最重要的成就或许是为不断积极审查可持续发展议程提供了一个独特的场所，但委员会在吸引可持续发展所有三个层面的代表参与方面并非如此成功。它吸引的主要是环境界成员，因此在很大程度上被视为“环境委员会”。尽管如此，委员会仍为多方利益攸关方的参与和互动对话包括部长级对话做好了准备，而多方利益攸关方可持续发展自愿伙伴关系的重要性和价值也在委员会的工作中得到了承认。

20. 委员会的经验教训或可大致分在三个标题之下：

(a) 审查监测《21 世纪议程》和《约翰内斯堡行动计划》及有关成果(《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》和《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》)的执行进度；

(b) 设定议程：拟订政策建议；

⁴ 剩余三个周期的主题是：森林、生物多样性、生物技术、旅游、山区(第一个周期)；海洋、海洋资源、小岛屿发展中国家、灾害管理和脆弱性(第二个周期)；总体评估《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》的执行情况。

(c) 主要群体及多方利益攸关方伙伴关系的介入和参与。

A. 审查监测《21 世纪议程》和《约翰内斯堡行动计划》及有关成果的执行进度

21. 委员会的核心职能之一是审查《21 世纪议程》的执行进度，让会员国和所有相关利益攸关方参与。一些会员国认为，委员会在化学品、能源、海洋和森林等领域相当成功。委员会各项建议在这些领域形成具体行动的头十年尤其如此。

国家一级

22. 委员会设有一个由各国就委员会所审议题自愿提交报告的流程，其目的是分享各国在政策构思、战略拟订以及落实国家或区域商定承诺方面的经验、个案研究和最佳做法。一些国家认为，这些报告调动了国家一级的相关行为体。尽管如此，正如一个会员国所指出，提交报告的准则却非常模糊，因此报告也参差不齐。此外，提供给发展中国家用于建设此类报告能力的支助很少，而发展中国家又往往缺乏数据，并因承担其他报告义务而不堪重负。国别报告资料在为可持续发展问题世界首脑会议编写的综合国别概况中得到了最佳利用，而且还被秘书长的报告用作说明。不过，就对全球一级讨论的影响而言，这些报告的作用非常小。

23. 为了加强对国家一级界定的可持续发展优先事项的管理和实施，并提高国家、区域和全球各级之间的一致性，1992 年的联合国环境与发展会议和 1997 年的大会第十九届特别会议都要求制订国家可持续发展战略。可持续发展战略被界定为一个经过协调、供人参与且周而复始的思想和行动流程，目的是在国家一级和地方一级以平衡和整合的方式实现经济、环境和社会目标。2002 年的可持续发展问题世界首脑会议要求立即采取步骤，在构思和拟订国家可持续发展战略并自 2005 年起加以执行方面取得进展。

24. 许多国家已经制订可持续发展战略并编写了执行情况报告，这类战略和计划还在不同区域的支持下广泛拟订。各国政府彼此协作并实施技术援助项目，促进国内及国家间共同学习和能力建设。然而，尽管每个国家通过多方利益攸关方协商在构思和改写可持续发展战略方面取得的进展已经被列入国别报告，有关该战略的数据也已经每年一次提供给会员国，委员会却从未专门花时间进行系统的审查。

25. 为增强各国对可持续发展优先事项的监测能力，《21 世纪议程》号召各国和国际社会制订可持续发展指标。1995 年，委员会通过了可持续发展指标工作方案，并据此于 1996 年促成编写了一套初始指标。这套指标通过与发达国家和发展中国家的政府专家、联合国系统各组织及其他相关国际实体的协商测试和完善作了进一步修订，2001 年获得委员会认可后供国家一级使用。2006 年对这套指标作了再次修订，反映了在工作方法、数据提供和使用方面的进展。从一定程度上看，这项努力是成功的，许多国家已开始汇编此类指标数据供决策时使用。不

过，由于缺乏系统的监测以及国家一级与国际一级的互动，评估国家可持续发展战略和指标在支持执行可持续发展协定方面有多大效果并不容易。

区域一级

26. 从 1992 年举行联合国环境与发展会议到 2012 年召开联合国可持续发展大会，所有国际协定都要求有一个强大的区域组成部分并增强各区域委员会的作用。

27. 委员会第十一届会议批准在审查年举办区域筹备会议(区域执行会议)。一些会员国表示，这些会议在他们看来是有用的，但在全球一级的影响相对较小。

28. 在委员会随后几届会议上，审查年举行了区域讨论，政策年则讨论了区域观点。区域讨论提供了背靠背展示区域执行会议成果以及就区域特有障碍、限制和经验教训进行互动对话的机会。不过，由于是与全体会议同时举行，这些会议对总体讨论的影响不大。

29. 委员会第十八届会议举行了区域间对话。来自不同区域的众多对话方相互听取发言，显示许多国家面临相似的挑战。

全球一级

30. 许多会员国认为，委员会在审查各国实现可持续发展及有关承诺的进展情况方面不够有效，而且也没有提供充足空间来反映全球一级的执行差距和前进障碍。委员会在分析其自身决定的执行情况方面也不大成功。一个值得注意的例外是委员会决定在第十七届会议上审查第十三届会议作出的有关水的承诺。作为这项审查的组成部分，联合国水机制对各国相关进展情况作了研究，显示了将审查机制纳入政策决定的价值。

31. 不过，许多会员国和联合国系统许多组织仍然认为，委员会拥有推动分享最佳做法和经验教训的强大能力，这对于帮助各国及其他利益攸关方作出政策选择和走上可持续发展道路越来越重要。

32. 许多会员国和联合国系统许多组织表示，委员会与联合国系统各业务实体的联系一直不够强大。无论是理事机构还是其秘书处，都没有寻求委员会的指导。尽管一些实体的代表相当经常地参与委员会工作，他们仍认为委员会的决定不会自己的工作带来变化，因为他们在工作中已经接受各自理事机构的充足指导。联合国系统一些组织表示，委员会虽然对政策决定没有任何显著影响，但提供了促使采取行动的平台。

33. 委员会议程上的一些主题吸引了联合国系统各机构的参与。例如，第十六届和第十七届会议审议的农业和农村发展主题就吸引了联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)和世界粮食计划署(粮食署)的参与，而

第十八届和第十九届会议则在可持续消费和生产十年方案框架内吸引了联合国环境规划署(环境署)的更多参与。

34. 协调是委员会面临的另一个挑战。虽然大会在 S-19/2 号决议中要求加强可持续发展机构间委员会,该委员会却于 1998 年废除。取而代之的是总揽全局的机构间协调机制(包括联合国系统行政首长协调理事会及其附属机构)和特设协作安排,对可持续发展在联合国系统各项工作中的主流化进程产生了好坏参半的结果。

B. 设定议程:拟订政策建议

主题和工作方案

35. 对调查问卷的答复显示,在某些情况下,委员会在设定国际可持续发展议程方面发挥了重要作用。委员会关于具体议题的建议得到了经济及社会理事会和大会的推动。会员国注意到许多成功的事例,例如,委员会的工作促成理事会于 2000 年设立了促进森林管理、养护和可持续发展的联合国森林论坛。该论坛已获授权的工作填补了联合国环境与发展会议留下的空白,为该论坛 2007 年通过关于所有类型森林的无法律约束力文书铺平了道路。

36. 此外,大会正是根据委员会第七届会议的建议,设立了审查海洋事务事态发展的联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程。

37. 委员会第二届会议的建议也启动了制订《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的进程。

38. 在能源领域,委员会也推动议程前进。委员会第九届会议系统地讨论了重大能源问题,包括可供量、能源效率、可再生能源、核能和有关挑战。鉴于能源在联合国系统中缺少一个机构论坛,该届会议为在更广泛的可持续发展框架内审议能源问题提供了机会。委员会的工作通过一个特设工作组完成,整合了不同国家组别相关行为体的观点,为形成共识提供了帮助。委员会主要届会期间的谈判因此变得相对容易。可持续发展问题世界首脑会议以委员会第九届会议的工作为基础,在为现代能源服务筹措资金,以及朝着更加清洁和可再生能源的方向实现能源资源多样化方面取得了一些进展。

39. 然而,委员会第十五届会议却未能就同一个课题达成共识。这或许是因为委员会议程上议题太多(工业发展、空气污染、大气和气候变化),也可能是因为委员会缺少一个类似于第九届会议特设工作组的筹备进程。不过,委员会仍就能源问题进行了很有意思的讨论,讨论情况后来还被 2010 年大会关于千年发展目标的高级别全体会议在审查可持续能源问题时采用。有一个联合国机构表示,这一审查转而为秘书长的人人享有可持续能源倡议铺平了道路。

40. 委员会还是审查全球小岛屿发展中国家会议各项成果执行情况的唯一论坛。在 1998 年第六届会议上，委员会呼吁经济和社会事务部、环境署及联合国贸易和发展会议(贸发会议)帮助制订一个脆弱性指数，用于对小岛屿发展中国家的脆弱性进行量化分析。从第十二届会议开始，委员会还专门花一天时间，称为“小岛屿发展中国家日”，从这些国家的角度讨论各个主题。委员会还积极参与筹备 2005 年在毛里求斯举行的审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况国际会议。

41. 通过在经济和社会事务部可持续发展司设立小岛屿发展中国家股，以及创建小岛屿发展中国家网络在线交流平台，对小岛屿发展中国家的支持得到了具体实现。此外，在毛里求斯会议之后，机构间小岛屿发展中国家问题协商小组也应运而生。该小组由活跃于这一领域的联合国及非联合国组织组成，在联合规划定于 2014 年举行的第三次小岛屿发展中国家问题国际会议以及协调有关议题的实质性工作方面起到了推动作用。

42. 如上文所述，在可持续发展问题世界首脑会议之后，委员会通过了多年工作方案，意在使议程更加可预测，留出时间更好地筹备届会，并促进利益攸关方增加在所有各级的参与。此外，审查年也有望进行更多讨论。大多数会员国、联合国系统组织和主要群体现在都已同意，提前数年设定多年工作方案不利于委员会工作，已经被证明过于死板，导致委员会无法应对当代重大挑战和新兴议题。而且，这也未能促进委员会根据约翰内斯堡首脑会议的建议更好地整合政策。如果这样做，委员会就必须为主管可持续发展各个层面和部分的部长在高级别会议部分进行互动提供便利，并着重采取以执行《21 世纪议程》为目标的行动。许多会员国认为这一点并没有做到。会员国还注意到，有关环境的议题在委员会议程中占据首要地位。

43. 许多会员国还认为，每一个特定年份都聚集了太多议题，导致无法进行深入讨论。一些会员国表示，审查年的辩论友善包容、重点突出，但这没有延续到政策年。代表们在审查年能够更多地侧重于进展、挑战和经验交流，而不是冗长的谈判。总体而言，两年一周期并没有产生以行动为导向的成果。

44. 由于议程上议题太多，委员会关于各个主题的决定都在一份单一的长篇成果文件中发布，其结果是，某个领域缺乏一致意见连累了其他领域的进展。可持续消费和生产十年方案框架就是一个例子。虽然在委员会第十九届会议上大体商定等待核准，但由于对总体成果缺乏共识，该框架并没有获得通过。该框架最终是在联合国可持续发展大会上通过，作为成果文件的一部分。然而，有关采矿的案文尽管也在第十九届会议上大体商定等待核准，却从未正式通过，只有部分内容在联合国可持续发展大会成果文件中提及。

45. 委员会还受命审议可持续发展的资金筹措和技术转让情况。委员会的所有成果都有一个专门阐述执行手段的章节，但这一章节很少突破已经在其他论坛上商定的内容。不过，委员会第十七届会议确定，每一个主题领域都要有适足的财政资源和技术转让，才有助于形成对成果文件的全面共识。

科学政策界面

46. 一些会员国、联合国系统许多组织和几个利益攸关方强调了科学政策界面的重要性。有的认为，为委员会届会编写的文件考虑到了会员国、联合国系统及相关利益攸关方的观点，虽然可能并没有得到充分利用，但却是很有用的。他们认为，有些文件与可持续发展议程上的议题仍然相关。

47. 另一些会员国表示，虽然科学和技术也是九个主要群体之一，但由于科学家们鲜有机会与决策者互动，政策决定并不是以充足的科学结论为依据。

政策决定和谈判

48. 有几个会员国及其他利益攸关方表示，审查年无助于就政策年谈判的议题建立共识，原因是议程上挤入了太多议题，导致无法进行深入讨论和建立共识，也不能审视议程上各项议题之间以及与国际发展议程上其他议题的相互联系。委员会的讨论常常强调国家一级的挑战和全球承诺未获履行的情况，但却没有足够时间就各项议题建立共识并找到共同对策。

49. 此外，年度会议筹备进程既不够强有力，也没有得到适足利用。为期一周的政府间筹备会议每隔一年举行一次，主要用于编写主席案文，作为同一年政策届会时谈判的基础。该案文常常是在最低共同标准级别进行谈判，不考虑审查年查明的挑战和制约因素。因此，除了一些值得注意的例外，例如第十七届会议的成果，相关成果都是不可实现或不以行动为导向的。而且，区域筹备会议的成果没有得到充分利用或考虑。国别报告有助于在审查年开展更加突出重点的讨论，但利用率也不足。

50. 因此，许多会员国认为政策年的谈判拖拖拉拉，没有价值。在某些情况下，例如在委员会第十五届和第十九届会议上，谈判就没有形成商定的结果。

51. 有一个会员国指出，委员会作为经济和社会理事会的一个职司委员会，其决定取决于理事会和大会的补充审议情况，因此，决定的权威性和影响力都是有限的。有一个会员国还指出，鉴于理事会已经承担起整合可持续发展三个层面的任务，这一事实导致委员会无法成为可持续发展的对话论坛。

整合可持续发展的三个层面

52. 在一些会员国、联合国系统组织和利益攸关方眼中，委员会无法吸引可持续发展所有三个层面的代表参与是一大缺陷。委员会尤其在过去十年，已经变成一

个环境部门论坛。有时如果主题相关，农业或其他职能部门也会参与讨论。但财政、规划或发展部门却没有派出代表。委员会在一些决定中虽然是从所有三个层面的角度审视议题，但这些决定却缺少合理性，因为在讨论和通过政策时没有其他核心职能部门的参与。这一事实破坏了委员会各项决定的落实，还让人普遍感觉它是一个环境机构。

53. 许多会员国认为，这一看法已经进一步放大，因为包括最不发达国家在内的发展中国家，都由于缺乏资金而减少了对委员会届会的参与。

54. 许多会员国表示，加强委员会秘书处有助于委员会监测进度并向各国提供具体支助。秘书处在成立之初曾得到系统化的加强，但最近几年由于其他紧迫议题需要资源，其规模已经缩小。

C. 主要群体及多方利益攸关方伙伴关系的介入和参与

55. 多数会员国及其他答复方认为，委员会的一个主要特点是对主要群体⁵（非国家行为体）的参与保持开放。根据大会第十九届特别会议授予的任务，委员会第六届会议正式推出了多方利益攸关方对话。

56. 主要群体编写正式文件，有机会参与讨论过程，还可以就谈判商定的案文发表意见。委员会每届会议都有一名主席团成员负责保持与主要群体的联络并向他们通报政府间进程的情况。多方利益攸关方对话还增进了与会员国的对话。但是，正如少数会员国所认识到的那样，主要群体对决策进程的影响好坏参半，有时是有限和间接的。⁶

57. 大家普遍感觉，利益攸关方将基本观点和专才引入政府间讨论，使得审议更加知情可靠。委员会作为各种类型的利益攸关方，包括在实地拥有实质性政治、知识和业务存在的组织和执行者开展对话和交流最佳做法的平台，展现出了极大的潜力。

58. 然而，一些会员国认为主要群体没有充分介入特别是决定的执行工作。此外，由于缺乏资金，南方非政府组织很少出席，能出席的也主要来自环境部门。有两个会员国表示，主要非政府组织、地方政府和私营部门已不再将委员会视为促进他们可持续发展工作的重要论坛。

59. 在可持续发展问题世界首脑会议上，会员国确认了多方利益攸关方自愿伙伴关系在执行可持续发展政策方面的作用，但也认识到伙伴关系不能取代政府间承诺。在后续行动中，委员会第十一届会议授权秘书处建立一个数据库，对后来所

⁵ 工商界；儿童和青年；农民；土著人民；地方当局；非政府组织；科技界；妇女；工人和工会。

⁶ Dodds,F.;Gardiner, R.;Hales, D.;Hemmati,M.;and Lawrence,G.,Post-Johannesburg,The Future of the United Nations Commission on Sustainable Development, stakeholder forum paper, No.9, 2002年11月。又见 http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/prep3_background_papers/msdhstudy2.pdf。

称的可持续发展伙伴关系进行登记。此类伙伴关系登记前必须符合若干标准。这些事态发展为与包括工商界在内的所有利益攸关方开展合作提供了灵活框架和可靠授权。

60. 委员会历届会议都举办伙伴关系展示会，展现伙伴关系作为执行和参与机制的作用和重要性。遗憾的是，展示会在时间上与委员会届会重叠，这不但阻碍了对伙伴关系所作贡献的审查，也减少了委员会为伙伴关系提供指导的机会。此外，虽然秘书长的报告在已登记伙伴关系自愿自我报告的基础上提供了摘要报告，但关于伙伴关系的最新资料却很难获得。伙伴关系数据库从未成为一个资源充足和新潮现代的平台。

61. 自第十一届会议以来，委员会每届会议都组织可持续发展议题学习中心，通过课程传授关于可持续发展的实用知识并促进相关政策的执行。然而，有些课程被用来展示现有举措，并未提供足够的复制和推广空间，因此有一个会员国认为，这限制了此类举措的影响力。必须指出的是，一些提供专门知识的课程很受欢迎。

62. 一些会员国认为，会边活动虽然不是委员会届会的正式组成部分，但大大有助于推动非国家行为体的介入。会边活动的质量或许参差不齐，但它们为伙伴关系提供了一个展示成果、建立联系和争取支持的平台。

四. 今后方向

63. 下文将阐述委员会的经验教训对联合国可持续发展大会所设高级别政治论坛的形式和组织架构可能产生的影响。这些信息既非详尽无遗，也无意为高级别政治论坛上的政府间讨论预设立场。

64. 正如本节所讨论的那样，高级别论坛如果想要增加价值并调动所有相关行为体参与执行各级可持续发展政策，那么，任何讨论显然都应围绕整合、执行、统一、协调和议程等议题进行。

A. 审查和监测进度

65. 一些会员国建议，论坛如果想要象联合国可持续发展大会建议的那样能够采取后续行动并对执行工作提供高级别政策指导，就应分配足够时间用于筹备高级别会议。其他会员国则强调，审查可持续发展承诺履行情况的任务应交给经济及社会理事会。

66. 全面彻底且具有包容性的论坛筹备进程还有助于加速可持续发展领域的进展，有助于避免在论坛上进行旷日持久的谈判导致谈判结果的影响力被削弱，而且还能产生对论坛成果“自下而上”的自主权，从而赋予成果更大的合法性。

67. 此类筹备可采取正式或非正式形式，但要从国家一级开始，向上推进到区域和全球各级，包括对实施手段的讨论。

68. 在**国家一级**，论坛可鼓励创建平台，促进包括多方利益攸关方伙伴关系在内的政府和非政府利益攸关方与实地联合国系统各实体分享经验教训并提出自愿承诺。

69. 一些会员国强调了论坛在推动会员国之间以及与其他行为体交流本国经验教训方面的重要作用。论坛每届会议都可以安排少数几个国家自愿介绍情况，让各国能够分享经验教训和相互学习。发达国家和发展中国家都可以作介绍。

70. 重要的是加强各国参与论坛及其筹备工作的能力，联合国系统可在这方面提供帮助。有一个会员国建议论坛维持一个互动且不断更新的可持续发展知识管理平台和一个数据库，用于分享做法和经验教训。

71. 在**区域一级**，区域委员会应加强可持续发展并将其作为工作的总揽框架，帮助安排讨论每个区域特有的议题，审查在实现承诺、克服差距和应对挑战方面的进展，联络包括主要群体、联合国系统其他机构及其他合作伙伴在内的本区域所有相关行动体，针对论坛主题、新兴议题或其他问题拟订建议供论坛审议，并促进可持续发展在国家一级的主流化，确保全球一级作出的政策决定与区域和国家两级相关并且得到执行支助。

72. 有几个会员国建议论坛在届会期间更加系统地调动各区域委员会参与，包括让区域委员会参与经强化的执行情况报告和问责机制。区域间对话也可以成为论坛方案的有益组成部分。

73. 在**全球一级**，应充分审议区域和国家两级提供的投入，以便在制订政策决定时予以考虑。

74. 许多会员国提出了论坛如何吸引可持续发展所有三个领域高级别参与者的问题。有一个答复方建议，论坛应在各界参与的其他重要会议召开时举行，例如在经济及社会理事会实质性会议期间举办。另一个想法是论坛可设立三名共同主席，分别来自可持续发展的三个领域。论坛工作必须有整合指导原则支撑。论坛应当(a) 在规范化方面通过提供适当政治指导，以及(b) 在区域和国家两级通过促进执行和推广实用处理办法，来推动整合工作。论坛要设定议程，处理会员国面临的高度优先、紧迫相关的议题和挑战，要确保各项决定以行动为导向，可在所有各级执行。

B. 设定议程和制订政策建议

75. 论坛议程是促进综合讨论可持续发展三个层面以及确保论坛能对人民生活产生影响的核心要素，对于确保经济、社会和环境领域所有相关行为体参与其他论坛上没有讨论的主题，尤其是影响小岛屿发展中国家的议题而言也至关重要。

76. 为推动整合可持续发展的三个层面，论坛可每年讨论一个跨部门主题，这样能吸引所有相关职能部门以及联合国系统各组织和机构的参与。在选取此类主题时，可以参考但不必局限于联合国可持续发展大会上确定的议题。
77. 论坛还可以重点关注一系列议题或一组关键主题，例如水、能源、气候变化、粮食或农业。有几个会员国强调，审查任何主题都应从可持续发展三个层面的有利角度出发，论坛应注重议题的相互关系以及可能发生的转换。
78. 选择主题或主题组时，应确保将重点放在具有相关性和现实性的主题上，因为论坛在这些方面能促进“挑战极限”，正如委员会在推动森林、化学品、能源和海洋领域的议程时所为。
79. 论坛还应找到适当方式继续处理与小岛屿发展中国家有关的提议，例如指定一个小岛屿发展中国家特别日，以及将这些国家的关切纳入论坛工作的主流。
80. 论坛应均衡处理和整合可持续发展的三个层面及其相互联系(见第66/288号决议，第246段)，因此可成为针对可持续发展目标采取后续行动的天然平台。有一个会员国建议制订共同框架，纳入所有各方都能接受的指标，以审查在可持续发展方面取得的进展。
81. 论坛还应适当和协调一致地解决实施手段问题，应利用委员会在可持续发展领域完成的任务，将政府间专家委员会今后关于审查可持续发展筹资战略的报告纳入审议范围。
82. 设定议程应确保均衡兼顾以下两个方面：(a) 确保某种程度的可预测性，这就需要事先确定议程，以便有足够时间筹备论坛届会，(b) 允许论坛讨论可持续发展方面的新兴议题。例如，可制订为期两到三年的预定议程，其中包括一个专门处理新兴议题的项目。
83. 论坛的工作和指导要有一个更加强大的科学政策界面提供支持。要让科学界更加密切地参与文件编写工作。联合国可持续发展大会授权编写的全球可持续发展报告在这方面至为关键。
84. 论坛秘书处因此应足够强大，能够成为与科学界的联结点。还应具备充分能力，与联合国系统密切合作，帮助满足各国与参加论坛有关的支助需求。
85. 正如一些会员国所指出的那样，论坛应为联合国系统提供高级别政策指导和领导作用，促进全系统范围的协调和统一。有一个会员国指出，联合国系统，包括国际金融机构，应在各级参与论坛筹备会议，并由专门机构提供重要专才。这将增强各方对论坛建议的自主意识并加大将这些建议纳入各自战略计划的承诺，从而推动执行工作。

86. 一些会员国认为，通过谈判产生成果可能不是论坛促进可持续发展的最佳方式。在这方面，可考虑包括公报、技术决定或推出新举措在内的各类成果。

87. 许多会员国强调，论坛应避免重复其他机构的工作，注重实现与大会、经济及社会理事会、联合国系统其他组织和多边环境协定秘书处等现有论坛的协同增效作用。考虑到最近的治理变革，作为更紧密整合可持续发展三个层面的工作内容之一，必须与实行普遍会员制并于新近成立联合国环境大会的环境署保持强有力联系。与经济和社会领域的相关机构也是如此。有两个会员国设想由论坛在不影响与经社理事会关系的情况下直接向大会报告。另有两个国家指出，作为一个基于职能的机构，经社理事会在追求可持续发展过程中通过指导附属机构和推动附属机构加强协调等方式，能够增加价值。

C. 非国家行为体的参与

88. 许多会员国和其他利益攸关方认为，论坛的一大挑战是如何调动非国家行为体以更有意义的方式参与论坛工作，同时还保留论坛的政府间性质。高级别政治论坛的筹备进程可以具有多方利益攸关方性质，供决策者审议的各项建议可以因此而受益于主要群体的投入，这正是可持续发展委员会举办的部长级多方利益攸关方对话的做法。

89. 还必须探讨在委员会采取的模式之外，非国家行为体还可以通过哪些不同模式进行参与和协商。会员国建议在正式辩论中给予主要群体更多时间并推动私营部门更有效参与。有一个会员国提议研究创新模式，包括在经济及社会理事会内部设立一个咨询小组。除了可持续发展委员会的良好做法外，粮农组织粮食安全委员会和国际化学品管理战略方针采取的做法也是可能的模式。有一个会员国建议审查主要群体的结构。

90. 还需要加强可持续发展伙伴关系和自愿承诺，以促进可持续发展的执行工作。有一个会员国建议论坛注重优先领域的创新伙伴关系及其在执行中的作用。

91. 还可以考虑举办执行情况会议，出于促进问责的目的，专门介绍伙伴关系和自愿承诺在执行方面取得的进展。这类会议注重专题优先事项，能吸引不同利益攸关方参与。还可以讨论在闭会期间为主要群体举办开展能力建设和中介活动、交流良好做法和经验教训的讲习班。

92. 一些会员国和其他利益攸关方认为，应提供资金支持发展中国家和这些国家的主要群体参与论坛，以确保更好的代表性。国家和区域两级的筹备工作也需要得到支持。

结论

93. 应以可持续发展委员会 20 年工作的经验教训为起点，完成对其替代者，即可持续发展问题高级别政治论坛的最后定型。成功的关键在于设定重点突出的议

程、确定工作方法以及应对充满活力的高级别参与所带来的有关挑战。作为可持续发展体制框架的组成部分，论坛应有明确定位，应与联合国可持续发展大会及其他有关会议和首脑会议的后续行动密切挂钩，同时协助将可持续发展纳入联合国工作、包括大会和经济及社会理事会工作的主流。为克服委员会的不足之处并利用其优势，论坛要保持对所有各级执行工作的大力关注，包括交流相关经验；要进一步整合可持续发展的三个层面；要更加紧密地联系经济和社会决策群体；要加强主要群体以及学术和科学界的参与；要在更加强大的联合国机构间进程的支持下，维持一个重点明确且灵活的议程以及一个坚强有力的筹备进程；要鼓励和加强伙伴关系、积极举措和自愿承诺；还要定期审查和监测进展情况。
