



经济及社会理事会

Distr.
GENERALE/CN.17/1996/11
4 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

将环境与发展编入决策过程秘书长的报告

摘 要

政府应当继续努力建立本国的可持续发展问题委员会和为可持续发展制订一体化的参与性战略。在这点上,联合国系统内的组织和其他有关组织应当支持此种努力;支持的方法可包括加强协调,并就如何制订可持续发展战略及对此种战略给予投入等拟订“最佳作法”的守则。

联合国系统的组织和机构与各国政府和适当的非政府组织合作,应当重视旨在支持与《21世纪议程》的执行有关的国家协调和规划活动的行动。应当公布国家执行项目和方案的指导方针,由所有外部合作伙伴采纳为协调战略的一部分。

应当继续支援和加强支援发展中国家建立法律能力,特别是为了检讨与可持续发展有关的国家立法和执行有关的国际法律协定。

应当在综合经济和环境核算方面进行更多的工作,特别是有关以下三方面:(a) 为建立共识继续开发方法学;(b) 动员和支援各国的国家统计处,促使它们执行国家方案;(c) 加强这方面的技术合作。

导 言

1. 《21世纪议程》第8章(将环境与发展编入决策过程)论及四个相关问题:(a) 将环境与发展问题纳入政策、规划和管理各级;(b) 制订有效的法律和规章框架;(c) 有效利用经济手段以及市场和其他奖励措施;(d) 建立综合环境和经济核算制度。

2. 应当注意的是,《21世纪议程》第8章所列许多活动都是与第40章“决策资料”所提议的活动直接有关的,特别是关于数据及资料和关于指标的各节。本报告没有讨论这些方面的活动。同样,由于秘书长关于消费与生产模式的改变的报告(E/CN.17/1996/5和ADD.1)和关于可持续发展所需的财政资源和机制的报告(E/CN.17/1996/4和Add.1)已讨论了经济手段问题,因此这里不再重复。

一、 政策、规划和管理

3. 许多国家已显示出有决心在可持续发展方面搞一体化的决策过程。这是联合国环境与发展会议举行之后的一大成果。与秘书长关于《21世纪议程》第38章的报告(E/CN.17/1996/16)有关的背景文件附件二指出,为协调与可持续发展有关问题所需的体制安排,148个国家中要么已存在于国家一级,要么目前正在规划中。其中,17%为发达国家,13%为经济转型国家;70%为发展中国家。此外,虽然其中有些机构早在1992年就存在,不过清楚的一点是,有90%以上是响应联合国环境与发展会议而设的,而其他存在较久的机构是按照《21世纪议程》的要求改组了的。

4. 欧洲委员会核可了一系列的内部措施,目的是要确保它关于欧洲共同体决策的其他领域的建议也考虑到环境问题,它也在研究内部进行环境评估的方法。推动可持续发展政策和战略的力量也包括欧洲共同体的“加入前战略”。欧洲共同体最近同下列国家缔定了结盟(“欧洲”)协定:保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

5. 许多这些协调机构有责任为国家的可持续发展战略准备及提供信息和建立

共识。各种协调方法的差异很大：有的是临时性的，只是为了制订一项长期战略而设；有的附属于现有的部处，协调工作是围绕定期的国家战略筹备工作来进行的；有的只是国家一级的部门间委员会；有的既有一个政府间委员会来协调区域、省和国家的事宜，还有一个更着重政治的部级委员会。

6. 此外，几乎所有国家--至少是已经提出国家报告的国家，不论其是发达国家、发展中国家还是经济转型国家，除了有关部处的代表之外，都有主要人群的代表以正式成员或顾问成员的身份参加它们的协调机构。

7. 每一个机构的设计都是明确地要满足一个特定的政治制度的需要的，而多样性是这些机构属于哪些国家的证明。没有一个单一的模式，不过它们有《21世纪议程》建议的若干共同特点，例如它们的跨学科性和开放性。与此同时，在影响不完全与环境有关的政策方面，有的较为成功，有的不那么成功。国家如能进行个案研究，了解它们怎样--和为什么--应付一些问题，如怎样纵向地和横向地连接机构单位，怎样定问题和行动的优先次序，怎样建立奖励架构，怎样同时依靠现有能力和增强能力，怎样查找和取得好的决策所需要的信息，怎样订立可持续发展指标，以便监测和检讨。

8. 在不同的经济、社会和文化环境中进行的个案研究可作为范例，提供一些指导，使国家知道怎样进行。在这方面，国家必须自己摸索，但是国际社会可以给予协助。

9. 有了相当进展的另一个领域是接受环境影响评价的程度。在提出报告的所有国家中，几乎全部都强制要求为项目进行环境影响评价，很多时候也要求为一些可能涉及环境问题的方案进行这种评价。不过，很少国家把环境影响评价作为决策的一部分。一些经济转型国家正在为环境影响评价而修订现有的法律和条例。一般而言，所有国家都都请非政府组织参与这种评价。

10. 国家战略是在国家一级制订的，但其内容受国际一级的决定和协定的影响甚大。举例来说，国家决策者代表的国家是政府间组织的成员、条约的缔约国和贷

款、财政及技术援助的收益者。因此,至少可以确定四种行动者,它们都可能对国家战略的制订发挥影响。它们包括(a) 国家的决策者;(b) 与可持续发展有关的政府间机构;(c) 有关可持续发展的国际公约的缔约国会议;(d) 捐助国。

11. 这些不同的行动者同国家的政策和计划的关系,以及国家和国际两级为开始探讨这些问题而在进行的努力均在本报告增编中有讨论。

二. 法律和规章框架

12. 适合国家具体条件的法律与规章是化环境与发展政策为行动的最重要工具之一,它们不仅是指令和控制方法,而且也是经济规划和市场工具的规范框架。在今年向可持续发展委员会提出报告的国家中,许多国家指出,国家可持续发展战略为审查现行立法和起草新法律提供了框架。一些国家还为此制订了法律框架。此外,目前有越来越多的国家依照全国环境战略审查和修订与环境、包括大气污染和水污染、废物处理和回收以及生物多样性等问题有广泛联系的法律规章。

13. 要想在每一个国家的政策与实践中有用地纳入环境与发展因素,就必须根据健全的社会、生态、经济和科学原则,拟订和实施综合全面的、可以执行的、有效的法律和规章。还必须拟订方案,对已通过的法律、规章与标准的遵行情况进行审查,并切实予以执行。国家行动者和国际行动者正在加倍努力处理这一问题。但是,无论从方法的角度,还是从体制角度看,这项任务都十分艰巨。现在需要以整体和综合的方式看待这个问题,而这种方式通常与通过立法和制订规章的方式相反。

14. 在许多情况下,有关机构的能力建设必不可少。这项工作正在进行,但是现有资源不足以执行这项任务。还必须建立协调机制,不仅要协调各项法律,而且还要协调根据国际法和根据国内法承担的义务。在提出报告的国家中,几乎所有国家都表示在进行这项协调工作,一般是通过部际小组或在同行业各部间进行。

15. 在国家一级执行国际法律文书的情况各不相同。阻碍执行的因素主要是缺乏财力和人力。分开责任及提供资源和技术趋势可能增强发展中国家履行法律义

务的能力。值得一提的是,有迹象表明,各国关于实施国际法律协定的立法适用在该国境内的外国公司时可能不如对国内公司那么严格。

三. 有效利用经济手段以及市场和其他奖励措施

16. 政策、计划和立法很重要,但不能仅指望它们来处理好环境与发展问题。价格、市场及政府的财政和经济政策在影响态度和行为方面可以起补充作用。

17. 委员会正在审议的秘书长的两份报告详细阐述了这些问题。关于改变消费及生产模式的报告增编(E/CN.17/1996/5/Add.1)审查了与这一问题特别有关的手段和办法,包括扩大生产者责任、生态标签计划、定价信号、公共采购、生态税改革及回收等。关于可持续发展的财政资源和机制的报告增编(E/CN.17/1996/4/Add.1)评价了:污染税、自然资源税、排放权贸易计划和补贴等经济手段的运用情况以及加强各国环境基金的收入基数。报告增编还讨论了保护全球环境的创新融资机制。

四. 综合环境和经济核算

18. 综合环境和经济核算试图将环境问题纳入平常的国民核算。平常的国民核算为评估若干年的经济发展情况和发展趋势提供各种指数,但是强调将环境资料纳入这个过程是一种相对新的做法,仍有争议。除其他外,主要分歧在于哪种做法更为可取:通过对环境成本效益作经济估价进行货币经济核算,还是进行实际环境核算。

19. 许多国家试图制定综合环境和经济核算体系。总的来说,发达国家或由单独进行,或通过欧洲共同体统计局进行这方面的工作。有八个发展中国家在联合国统计司、世界银行、联合国开发计划署及联合国环境规划署的支助下开展各种项目。其中三个国家正在就应用综合环境和经济核算的技巧试行案例研究。一个经济转型国家已开始环境资源核算项目。

20. 在尚未就如何将环境资产及其成本效益纳入国际公用的国民核算体系达成共识的情况下,联合国统计司制定了综合环境和经济核算体系(综合环经核算体系),

扩大。现在的问题是,必要的工作方法必须跟得上国家一级实施这一核算办法的尝试。

注

¹ 联合国出版物,销售品编号E.93.XVII.13。
