



联合国



Distr.
GENERAL

经济及社会理事会

E/CN.17/1996/11/Add.1
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

增编

目录

	<u>段</u>	<u>次</u>	<u>页</u>	<u>次</u>
一、将环境与发展编入政策、规划和管理各级	1	- 21	2	
二、提供一个切实有效的法律和规章框架	22	- 29	7	
三、有效利用经济手段以及市场和其它奖励措施	30	- 31	9	
四、建立综合环境和经济核算制度	32	- 46	9	
五、今后的主要趋势	47	- 49	12	

一、将环境与发展编入政策、规划和管理各级

国别执行情况

1. 许多国家都表示有决心将可持续发展编入决策过程,这是联合国环境与发展会议(环发会议)以后的一项主要成就(见第E/CN.17/1996/11号文件)。促使采取综合性政策和战略的推动力来自两个方面:国内对问题的了解和内部需求以及国外的需求,例如欧洲共同体的“加入前战略”,欧共体最近同保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉托维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚制定了《(“欧洲”)联盟协定》。除别的以外,加入前战略包括(a) 广泛交换有关可促进可持续发展的政策和战略的资料;(b) 为一个方案评价优先事项,目的在于调和联盟国家的环境政策和环境法律;(c) 同欧洲环境事务所密切合作;(d) 研订一项促进区域发展和鼓励跨界合作的方案;(e) 将环境方面的规定编入运输政策并在筹备联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)1996年运输与环境问题会议方面进行密切合作。

2. 欧洲经委会曾在1993年6月批准采取一系列内部措施,旨在确保将环境考虑因素编入共同体其他决策领域的提案。

3. 国际社会提供的协助也有助于拟订综合性政策和计划。亚洲及太平洋区域将有二十六个国家参与亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)关于将环境考虑因素编入经济决策和管理的项目。亚太经社会还为太平洋岛屿发展中国家开展有关的活动,包括建立监测其负责的《发展中小岛屿国家可持续发展行动纲领》的一个机制,在西亚,西亚经济社会委员会(西亚经社会)同联合国环境规划署(环境规划署)合作,在每个国家开展类似的工作。

4. 联合国开发计划署(开发计划署)国别办事处优先重视支助各国政府对《21世纪议程》采取后续行动,方法是拟订《21世纪议程》国别项目;制订国别环境行动计划或类似的计划和战略。联合国工业发展组织(工发组织)正在协助各国工业部

和工业协会一面制订环境战略,另一面设计具有成本效益的工业环境规章方案。工发组织正在同各国政府合作,为其国家可持续发展战略的特定部门争取经费。

5. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)编制的科学和技术数据资料如果适当应用并与各项社会和经济因素相联系,可以改善决策程序及规划和管理系统。总之,这些数据资料能够对可持续发展国别战略产生影响。基础教育和高等教育、文化发展以及推展社会和人文科学是发展进程的基石。教科文组织人和生物圈方案、政府间海洋学委员会、国际水文方案、国际地质对较局的方案、基础科学和工程科学方面的方案以及管理社会改革的项目,都是为支持一体化所作的努力。新的教科文组织环境与人口教育与宣传为人类发展服务项目预期将可提供跨学科宣传、教育和认识,新的教科文组织沿海地区和小岛屿国家环境与发展跨学科项目也一样,对有关国家提出沿海地区统筹规划和管理办法。

6. 统筹决策重视联合国大学的工作,例如全球自然灾害风险管理网(全球管理网)及其小岛屿网。

7. 人民,特别是农村地区的人民是日常管理自然资源的主要管理员。联合国儿童基金会(儿童基金会)强调指出社区和人民对有效地将环境与发展编入决策、规划和管理过程所产生的影响。如果适当地动员社区,有助于在国家和区域一级编入环境与发展问题。意思是说,必须向社区提高完整的资料,让它们参与综合性战略的研讨工作。工发组织也通过全地区环境质量管理计划来支持区域、市区或地区各级的可持续发展战略。这样做下放评估、列优先次序和行动计划的权力,以补国家一级的不足。

执行办法:联网、能力建设和环境影响评估

8. 环境影响评估近几年来已成为将环境、社会、机构和经济考虑编入决策过程的一种较通用的工具,E/CN.17/1996/11号文件对此作了讨论。此外,欧洲委员会一段时间以来一直在编写《战略环境评估指南》。已提出一项新的提议并列入1995

年立法计划。虽然指南将不在政策一级采用环境影响评估,但将要求在某些计划中,如跨欧洲公路网和为执行政策制订的方案中进行环境影响评估。

9. 联合国系统的若干组织协助各国使用环境影响评估。工发组织支持特定工厂的环境技术评估。它计划研究某些工业政策对环境的影响和成效和环境政策对若干国家竞争力和就业的影响。国际原子能机构(原子能机构)已在与环境规划署、工发组织和世界卫生组织(卫生组织)的一个联合项目的框架内,制订区域风险评估与管理的程序准则。

10. 环境规划署最近改变了环境评估的重点,现在正提出“第二代环境影响评估”,将其传统作用改变为实际有效的可持续发展的工具。其重点是应付环境影响评估所面临的挑战,加强国家能力,促进有效执行和后续行动,评价和提出有效和具体的方法。在此基础上,并通过几次讲习班,环境规划署已发展一种环境影响评估框架作为国家特定的准则,帮助非洲国家将对环境的关切纳入其国家可持续发展战略。1995年3月,环境规划署同世界银行协作,组织一次关于结构调整方案的环境影响的讲习班。

11. 环境规划署同养护自然和自然资源国际联盟合作,正在编写有关环境评估的三个出版物:一份“好办法”文件提出了制订环境影响评估准则和程序的基本原则;一份有关环境影响评估的培训资源手册;和环境影响评估个案研究汇编。其它合作领域包括组织有关环境影响评估训练的区域讲习班,能力建设和方法,和为发展中国家提供环境影响评估服务。

12. 联网是执行可持续发展的综合政策和计划的另一个工具。经过双边接触、讲习班和会议,多数的联网是以信息为基础。国际组织因其多边的作用,能够帮助发起和加强网络。例如,工发组织同国家机构网和人民合作,在制订国家可持续发展战略时纳入工业方面的考虑。并将非洲、亚洲和拉丁美洲国家网络的核心组成员召集在一起交流经验。亚洲第一次区域讲习班1995年在北京举行;非洲和拉丁美洲的讲习班计划在1996年举行。

13. 一些非政府组织也在这方面积极开展活动,如养护自然和自然资源国际联盟、环境与发展国际研究所、和可持续发展问题国际研究所。非政府组织非洲环境和可持续发展网是可持续发展方面的非洲专家交流经验的一个中心。在过去两年中,该网的主要活动是在各成员国内举办研讨会、区域和专题讲习班讨论在政策、规划和管理各级纳入环境考虑的问题,并在七个非洲国家(贝宁、布基纳法索、喀麦隆、冈比亚、几内亚、肯尼亚和马拉维)参与制订环境管理和可持续发展国家战略。

14. 能力建设对好的决策过程至关重要。需要加强关键的机构,对人进行决策工具和方法的训练。在国家之间交流经验可为政策制订人开辟更多的选择。世界所有区域的所有国家正全力进行这一程序。联合国系统各组织支持各国在此方面的工作。国际、国家和地方各级的非政府组织也在促进综合决策的能力建设。

国际合作

15. 至少有以下四种各不相同的行动者影响着在国家一级拟定的战略:(a) 国家一级的决策者;他们首先应对其全国性的选民负责,但是,由于自愿订立了各类的协定,所以,或应对政府间机构、各条约的缔约国会议、各开发银行和捐款国承担一部分责任;(b) 同可持续发展有关的政府间机构;它们对其成员国家负责;这些机构定期要求各国尤其应制订大都属部门性的战略、计划和方案;视执行要求的情况或许可取得多边经费;(c) 同可持续发展有关的国际公约缔约国会议;已批准公约的国家应对有关执行该公约条款的缔约国会议负责;这也时常涉及执行有关可持续发展的具体战略、计划或行动;和(d) 捐款国。

16. 同捐款国的关系可能最棘手。捐款国首先必须对其各自的立法机关和(或)行政机关负责。它们必须能够证明其经费已“妥善地支用了”,即有效促进了可持续发展。它们对授援国亦有责任。捐款国的援助大都也属于部门援助。它越来越倾向附加一些条件,例如环境影响说明、环境战略和较少的有关可持续发展战略的证

据。

17. 行动者极多;需求又复杂;责任也呈现多样化。除了各国本身正在进行的工作之外,为了设法解决某些此类的问题,国际社会已开始进行将讨论这两项主要努力。下文将讨论这两项努力。

18. 捐款国的协调。研究报告表明,受援国可能对决定战略的进程感到被动;捐款国对能力和时间的要求过于严格;供资和技术援助往往都更为结合到各种条件,而非全面的目的或目标或建设能力;所附加的条件往往是短期的;它们使机构间的对抗和孤立更形恶化。

19. 世界资源研究所协同开发计划署、瑞典国际开发署(开发署)和美国国际开发署(美援署)在1995年初合作进行的有关捐款国协调问题的一项主要的研究调查了下列六个国家的可持续发展战略:孟加拉国、玻利维亚、印度尼西亚、马里、尼加拉瓜和坦桑尼亚联合共和国。此项调查结果显示:(a) 大多数情况下的协调都倾向集中注意于各国的环境与自然资源部,而非财政部或经济部,而且,最佳的协调似乎均为部门协调;(b) 需由捐助国提供更多的非正式的国别论坛以利商定共通办法和协力合作;(c) 捐款要求或许有助于指出同国家优先项目相一致的重点。然而,最令人厌烦的乃是必须采用符合不同准则或规格的各类环境标准、采购规章的报告;(d) 捐款国的国内政治、商业要求、不同的方案编制方法和预算周期等因素都限制了捐赠协调工作;(e) 减少财务承诺和技术人员及倾向分权式决策都使把所有复杂的协调工作的决策权力下放。

20. 联合国系统的协调。正如同秘书长在提交给可持续发展委员会第三届会议的关于将环境与发展编入决策过程的报告(E/CN.17/1995/19)内所指出的,可持续发展机构间委员会(机构间委员会)表示关切,当各国考虑拟订可持续发展战略时,它们可能会被现有的各种各样可持续发展的基础结构和体制要求以及联合国系统各组织和双边机构建立的各种环境战略和方案等弄得不知所措。机构间委员会第五次会议(1995年2月1日至3日)同意进一步研究这个问题并且要求开发计划署主动召开一个

有关本专题的工作队会议。1995年7月11日,该工作队首次开会并且同意两点事宜。第一,机构间委员会将设法拟定有关国家可持续发展战略的共通方法并且在1997年向可持续发展委员会提出此件和经验教训架构文件。第二,工作队同意,为了致力使联合国系统能更一致地看待如何使可持续发展计划和战略编入部门问题——不论是直接按照国内法或者依照国际法义务——,联合国系统内各机构将集中于四个国家:亚洲和太平洋地区一国、非洲一国、拉丁美洲和加勒比区域一国、转型经济体一国。目标是为了在委员会第四届会议之前结束这项工作;可是,因为经费上的困难,所以不可能实现。

21. 拟定在发生严重干旱和/或荒漠化的国家,特别是在非洲防治荒漠化的国际公约政府间谈判委员会指出它已同意,捐款国和捐款组织对发展中国家要求过多的不同环境和发展计划;并且指出,《公约》第2条和第9条第1款和地区执行附件第6条第1款都要求采取综合办法。

二、提供一个切实有效的法律和规章框架

国家实施情况和实施手段:能力建设、立法范本和联网

22. 适合具体国情的法律和规章条例是把环境与发展政策变为行动的最重要的文书,它们不仅是指挥和控制方法,而且还是经济计划和市场手段的规范框架。这个领域的主要进展是在满足国家需求和响应在国际一级所作承诺、特别是签署国际协定。对这个问题的讨论见E/CN.17/1996/11号文件。

23. 这个进展通过为发展中国家加强环境立法、政策和行政管理提供技术援助、诸如环境规划署所提供的援助又得到进一步加强,这种技术援助的重点是:(a)在《21世纪议程》的总的内部能力建设范围内编入方案;和(b)与参与能力建设活动的各国际机构建立伙伴关系。例如,一个由荷兰政府资助的环境规划署/开发计划署环境法合办项目目前正在非洲实施,其指导委员会包括荷兰政府、环境规划署、开发计划署、粮食及农业组织(粮农组织)、世界银行、卫生组织和自然保护联盟。

正在考虑为亚洲及太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比地区进行类似的项目。

24. 自1992年以来,训研所、环境规划署以及联合国人类住区中心(生境中心)一直在全球、区域和国家各级合作开展环境法和行政管理方面的训练方案,提高所有参与者的认识,协助拟定立法和政策,有若干联合国的机构和其他国际机构也都参加了协作。

25. 联合国大学在这个领域的主要工作重点是加强发展中国家学术机构的课程和编排新的课程。除其他外,原子能机构与经济合作与发展组织核能机构和欧洲委员会合作,每年为东欧和中欧的律师和订立规章的人举办关于核法律和安全标准问题的训练研讨会。训练的主要题目包括核损害的责任,核设施的安全问题,包括安全文化,及实际保护核材料等问题。《巴塞尔控制危险废料越界运输及其处置公约》秘书处已经设立了训练和技术转让区域中心。

26. 通过统一和编纂惯例的办法制定核安全问题的国际文书与制定国际环境法的工作一直是密切相关的。为了编写这样的文书,原子能机构在其职权范围内,监测其成员国颁布的立法改革。这主要适用于:废物管理和处置、以各种方式运输核材料、放射性保护、核损害的责任、核设施安全、关于事故和事件以及防备紧急情况的资料的立法。

27. 一些公约的秘书处与各国一道制定立法范本和规章条例。例如,《巴塞尔公约》秘书处编写了无害环境管理受《公约》约束的废物问题的国家立法范本和技术准则;《维也纳保护臭氧层公约》秘书处根据需要提供国家立法范本;联合国秘书处法律事务厅海洋事务和海洋法司颁布了实施联合国《海洋法公约》若干条款的准则;环境规划署最近公布了协助各国制定参加事先知情同意原则和合理管理化学物品所需的国家规章制度的立法指导文件。国际民用航空组织(国际民航组织)与各国合作,加强各国对国际民航组织标准及有效实施问题的了解。

28. 一些组织、包括原子能机构还提供核安全和放射性废物管理方面的咨询服务。环境规划署在环境规划署工作人员或国际法律顾问的支助下,同各国负责起草

必要立法文本的工作队合作。只要可能,可持续发展立法和机构方面的问题都在国家环境行动计划的框架内进行讨论。

29. 非政府组织也对这个领域作出了贡献。例如,非洲环发网与资源学会国际发展和环境中心协作进行了为期一年的非洲环境管理机构办法研究。研究重点是九个非洲国家可持续发展的机构结构、包括政策、立法和规划,这九个国家是博茨瓦纳、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、马达加斯加、马里、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。所有这些国家都开始了国家战略规划进程。

三、有效利用经济手段以及市场和其它奖励措施

30. 政策、计划及法律很重要,但不能预期它们单独处理环境与发展问题。价格、市场、政府财政和经济政策在形成态度和行为方面发挥补充作用。

31. 在委员会面前的两个秘书长的报告:消费与生产模式的改变报告增编(E/CN.17/1996/5/Add.1)及可持续发展财政资源和机制报告增编(E/CN.17/1996/4/Add.1)都详细讨论了这些问题。

四、建立综合环境和经济核算制度

加强国家核算制度

32. 若干国家力图建立综合环境和经济核算制度。发达国家一般个别或通过欧洲共同体统计处作出努力;若干发展中国家,包括哥伦比亚、加纳、印度尼西亚、墨西哥、巴布亚新几内亚、菲律宾、大韩民国及泰国在联合国统计司、世界银行、开发计划署和环境规划署的支助下正在执行项目。印度尼西亚、哥伦比亚和加纳在统计司和开发计划署的支助下就应用综合环境和经济核算技术进行试点研究。

33. 研究结果将为这些国家提供其实际可持续增长的调整指标和突出有必要在国民收入核算中说明自然资源的退化和耗尽。匈牙利展开了环境资源核算项目。环境规划署正在就应用环境资源核算技术在某个非洲国家和某个西亚国家进行两个试

点研究,特别强调生物多样性及沿海和海洋资源。将在联合国统计司、环境规划署区域办事处及有关研究所的合作下进行。

34. 联合国统计司建立综合环境和经济核算制度的目的如下:分开传统国民核算中所有与环境有关的流量和总合,特别是环境保护支出;自然资源核算和指标与金融环境核算和决算表的联系;把环境费用和效益算入自然资源耗尽及把环境质量退化算入国民核算制度的收入和生产核算;维持有形财富核算,扩大资本的概念,不仅包括人为资本,而且也包括自然资本;说明和衡量环境调整的成本、资本、收入和生产指标及总和,环境调整的国内生产净值。

35. 这项努力得到世界银行的支持,并进一步制定了在综合环境和经济核算制度中应计算实际节约措施。此外,为改进决策的实践基础,世界银行最近出版了《监测环境进展》的第一版。该报告主要着重总和措施和查明指标应帮助解答的某些关键问题,例如“我们为未来的节约够吗?”、“国家财富在那里?”该报告探讨现有指标的优劣和指点进一步发展的途径。

36. 关于综合环境和经济核算制度和指标的下一步工作(包括个案研究)将在世界银行新设立的指标和环境评价股的领导下进行。这项工作将与联合国统计司以及许多政府组织和非政府组织密切合作进行。欧洲共同体统计处在制定国民核算制度的附属核算方面的工作在文件E/CN.17/1996/11内加以讨论。

37. 亚太经社会根据以前的准则制定了自然资源核算框架和准则,其中包括非市场部门及非商用燃料和评价土壤质量的变化及评价如石油和煤等可耗尽资源。文件列举如下:对印度尼西亚的伐林及石油和天然气开采以及对巴布亚新几内亚的底土资产采用自然资源核算;菲律宾如何努力改变其国民核算制度等。如上所述,个案研究也将由世界银行与联合国统计司密切合作通过综合环境和经济核算制度进行。

38. 已组织若干讲习班,探讨集体应用国民核算制度的问题。1994年,环境规划署与联合国统计司和欧洲经委会合办了环境和自然资源核算讲习班,特别针对转型国家。该讲习班的东道国是斯洛伐克。环境规划署和伊斯兰国家统计、经济、社会

研究和训练中心与联合国统计司、欧洲经委会及西亚经社会密切协作合办了西亚区域国家环境和自然资源核算讲习班(1995年6月,安卡拉)。

39. 1993年年底,世界野生动物基金会开始全面审查国别经验并同从事综合核算的主要国际组织和专家会谈。主要目的是向决策者和公众传播现有资料,以便在全球推动综合核算。1995年5月,世界野生动物基金会发表了题为《自然的实际价值:全球实现真正经济进步的努力概述》的出版物。

40. 世界野生动物基金会网络还在国家一级,例如在印度、意大利、日本、马来西亚、新西兰、西班牙及大不列颠及北爱尔兰联合王国积极支持综合核算。

实施手段:评估、数据和资料的收集及技术合作

41. 对国别项目和试验性研究的结果进行了评估并对方法作了修正。在此过程中,统计司在环境统计和环境核算方面与各区域委员会积极合作。

42. 统计司编制了两份报告,题目是《环境统计的概念和方法》,一份是关于人类住区,另一份关于自然环境。这些报告详细阐述了各组统计变量并协助确定和选择统计序列,以便于国家和国际的数据收集。

43. 世界银行为出版《监测环境进程》收集了192年国家的数据。举办的所有讲习班以及进行的审查和研究都促进了数据和资料的收集。

44. 教科文组织协助制定了建立综合环境 and 经济核算制度的标准。举例说,在具体主题领域定期进行统计调查。国际教育指标得到了改进,其可比性有了提高。教科文组织《统计年鉴》为发展的评估和预测提供了基础。

45. 秘书长关于《21世纪议程》题为“决策资料”的第40章的报告将更详细地阐述如何加强数据和资料的收集(E/CN.17/1996/18和Add.1)。

加强其他方面的国际合作

46. 世界银行在1995年10月的环境可持续发展会议上发行了其新的出版物《监

测环境进展》。1995年5月,罗马俱乐部、欧洲委员会、欧洲议会和世界大自然基金主办了题为“重视自然”的会议,这次会议除其他以外是为了在欧洲联盟加速实施综合环境 and 经济核算。罗马俱乐部和大自然基金推动了一项重点放在欧洲联盟的行动计划。作为对这次会议的后续行动,1995年10月,欧洲议会通过了一项决议,要求欧洲委员会和欧洲联盟成员国在1999年之前实施综合核算。欧洲议会还要求将综合核算列入1995年欧洲核算制度框架。

五、今后的主要趋势

47. 在国家一级似乎出现了更加综合性的决策趋势,当然也并非总是如此,也不一定会采用全面可持续发展战略的形式。但是,在国家、双边和国际各级则更重视协调部门和“特殊利益”计划、战略和目标,以便实现连贯性、效率和效益以及逐步实现可持续发展的一体化目标。此外,还有大量证据表明,国家一级的决策正在欢迎更广泛的参与,在某些情况下欢迎更加基层一级的参与。

48. 国家法律和规章制度领域的进展似乎较慢。尽管多数国家已经确定了一些定期制定综合性战略和计划的进程,但是很少有国家在法律领域确定了类似的常规进程。立法改革需要有一批受过法律方面训练和精通可持续发展需求的强有力的骨干人物。显然,多数国家都没有一大批这样的骨干人员。

49. 至少很可能会加强试行和试验综合环境 and 经济核算。所面临的挑战是,必要的工作方法必须能配合得上在国家一级进行的实施尝试。

注

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

- - - - -