

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL
E/CN.17/1996/12
26 February 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

主要群组在执行《21世纪议程》中的作用

秘书长的报告

摘 要

本报告以一项对主要群组在1995至1996年期间对执行《21世纪议程》所起作用 and 所作贡献加以分析的较为详尽的背景文件为基础。主要群组适用于《21世纪议程》第三节第23至32章所承认的9个非政府部门的作用。

分析以所获得的投入(来自世界各地主要群组的100个组织、联合国机构的报告和各国政府对国家指导方针的反应)以及通过出版物和电子媒体所进行的研究为基础。

分析发现,各主要群组继续表示致力于《21世纪议程》的后续行动,办法是传播、收集和分析信息、建立各种其他国际进程与可持续发展委员会进程之间的网络与联系,提供技术援助以及参与和组织各种方案以帮助来自政府、非政府和政府间论坛的行动者建立伙伴关系、促成协商一致的意见和确定共同的优先事项。

本报告包括一些根据分析得出的结论和特别考虑到大会将在1997年的特别届会上对《21世纪议程》进行审查而提出的一套未来行动建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言	1 - 4	4
一、主要趋势	5 - 7	4
二、主要障碍	8 - 10	5
三、未来行动建议	11 - 13	6
A. 信息传播与收集	13 - 16	6
B. 参与安排	17 - 28	8
C. 方案支助	29 - 33	10

导 言

1. 可持续发展委员会请求就主要群组对执行《21世纪议程》所起作用 and 所作贡献提交年度报告,以监测在国家、区域和国际各级取得的进展,本报告就是根据这一请求编写的。

2. 关于主要群组作用的年度报告的主要基础是委员会在第一届实质性会议上通过的委员会多年专题工作方案(E/CN.17/1993/3/Add.1)。委员会随后的会议进一步阐明了关于主要群组作用以及主要群组对委员会工作作出贡献的各种模式的年度报告内容。

3. 本报告载有主要结论和主要群组作用问题背景文件中所确定的未来行动建议。背景文件详细审查和分析了100多个主要群组组织提供的投入、各国政府对1996年国家宣传指导方针的反应以及联合国和非联合国国际组织提供的资料。

4. 向委员会第四届会议还提供了另外两组关于主要群组的背景材料。一组是14项关于商业与工业和工人与工会的可持续发展主动行动的专题研究。这些专题研究是“工作场所日”进程所产生的结果。另一组是第一个“闭会期间青年”编制的材料。关于使这些附加材料得以产生的各个进程和合作关系的进一步细节请见背景文件。

一、主要趋势

5. 各主要群组继续在地方、国家、分区、区域和国际一级表现出持之以恒地致力于《21世纪议程》目标。为委员会第四届会议提供的投入(来自103个组织)比第三届会议提供的投入(来自41个组织)多一倍多。这些投入表明,各主要群组继续通过在可能的情况下参与《21世纪议程》的监测与执行活动,开辟对话、协作及合作的新途径。各主要群组继续积极参加委员会本身的工作,包括其闭会期间的会

议。为委员会各次会议筹备的与主要群组有关的特别活动似乎对某一主要群组部门中部分参加者更直接的参与产生了积极的作用。

6. 国别报告表明，为增加主要群组参与国家决策过程和国家协调机制所作的努力在继续进行。大多数国家感到，地方、国家、区域和国际主要群组作出的贡献对其国家努力十分有益。还有迹象表明，一些国家正在打算把主要群组纳入其派往委员会的国家代表团中。

7. 各国际组织似乎更集中地注意非政府行动者在其一般性活动中所发挥的作用。国际组织的投入和进行的交流表明，它们在程度不同地努力制定将非政府主要群组包括在内的战略、框架和指导方针，以此作为加强总体合作与协作的方法。

二、主要障碍

8. 一些障碍依然存在。融资（为项目以及为培训和建立机构能力融资）问题仍然是一个障碍。鉴于越来越需要交换意见，进行项目协作和加强所有各级行动者总的奉献精神，目前的参与安排是不够的。所有各种规模和各个地区的主要群组组织正在支持国际和国家决策机构要求获得更可预料的、多少正式的、可靠的和平等的合作机会。

9. 这些要求似乎是《21世纪议程》执行过程本身产生的有益结果。目前，《21世纪议程》的执行和监测工作较少地集在在一般性的可持续发展问题上，而更多地集中在在这些问题的具体方面。主要群组行动者感到，如果它们能够以更可预料的、实在的和多少正式的方式参与，它们就可以作出重大贡献，对越来越专门化的讨论产生更大影响。鉴于《21世纪议程》的各项目标需要在国际、区域、国家和地方各级一致努力执行，进一步采取行动加强国家一级的参与是可取的。大型国际非政府组织的促进作用以及区域和国际多边行动者似乎对促进政府与主要群组之间的战略性伙伴关系越来越重要。

10. 在国际一级，似乎需要进一步增加整个透明度和主要群组的直接参与机会。就此而言，一个特别方面是，各主要群组组织越来越要求布雷顿森林机构有更大的开放性和透明度，并让它们更多地参与进去。尽管许多主要群组组织承认世界银行一类的机构最近为增加非政府部门对项目设计和执行过程的参与作出努力，但它们也要求其他多边金融和贸易组织在这些方面作出进一步的努力。

三、未来行动建议

11. 考虑到大会即将在其 1997 年 6 月召开的特别届会上对《21 世纪议程》后续行动进行第一次五年期审查，可能在委员会第四届会议上通过的与主要群组有关的建议具有特殊的意义。

12. 对关于主要群组的投入进行的分析表明，至少在三个方面需要做进一步的工作，以鼓励、加强和实现《21 世纪议程》所设想的那种参与。这些方面包括：信息收集与传播、参与安排和方案拟订支助。

A. 信息传播与收集

13. 信息对于有效参与是必不可少的。收集有用信息并以及时的和易于获得的方式传播这些信息可增加透明度和国际努力中的信任度。在 1990 年代，信息的最重要方面不是其数量，而是其质量，或者说它对使用者而言使用价值多大和相关性多大。下文详述了一些可加强信息收集与传播的工作方面。

(a) 进一步发展有助于当地人在评估当地环境条件中发挥更加积极作用的简单而易于获得的信息收集办法

14. 主要群组组织，特别是地方一级的群组组织获得各种信息资料库和方法，其中包括监测手段的机会较少。这些方面的能力有助于社区 (a) 为其当地环境问题和需要确定基线并相应地确立优先项目和战略；(b) 与世界各地的其他社区交流

其当地监测结果以评估总体进展情况。因此,发展简化的信息收集办法和手段并将其在当地主要群组中广泛传播将有助于当地决策和国家、区域及国际各级的决策。已发展出监测当地情况的各种手段和成套方法并建立起更广泛传播这些手段和成套方法的网络的国际组织,其中包括联合国机构和大型非政府组织可在这方面发挥重要作用。

(b) 向委员会更加全面地报告有关《21世纪议程》的情况

15. 随着报告内容的日趋全面,对《21世纪议程》的总体监测将产生更加重大的结果。这不仅与各国家和政府间机构的报告有关,而且同样与主要群组行动者提供的信息有关。尽管一些特别方案拟订努力如“工作场所日”或“地方当局日”已经增加了对各主要群组部门活动的了解,但现有的了解远未反映全面情况。报告过程可特别受益于商业与工业、土著人、妇女及农民提供的更多信息。

(c) 发展数据库

16. 许多主要群组组织及其他参加《21世纪议程》后续行动的政府和政府间行动者正越来越多地索取关于主要群组的作用和参与情况的信息。尽管按照委员会1995年的请求已建立一个这方面的初级数据库,但仍需进一步努力。在审查现有数据库,特别是主要群组团体中的现有数据库,以及探索如何将其联网方面具有潜力。一些非政府组织对就这一问题进行协作很感兴趣,如果这种努力旨在以电子方式为所有有关方面提供数据库则尤其如此。这一主动行动还可有益于收集关于主要群组制订的可持续发展备选办法与方法的信息并将这套数据提供给所有其他方面,供其受益和使用。这种审查可包括收集各种备选方法对改变消费和生产格局、人类住区、可持续农业和养护生物多样性等的实用性的信息,并对其加以评估。

B. 参与安排

17. 随着委员会工作的进展,主要群组通过体制机构,如特设政府间森林问题小组,或通过制订工作方案,如关于技术转让或关于可持续发展指标的工作方案,把精力越来越集中在具体问题上。随着可持续发展的讨论越来越深地涉及到具体方面,主要群组行动者将需要更适当的参与安排,使其能够提供最佳投入。

18. 各国为将主要群组的代表纳入其国家代表团中所作出的努力是积极的,需要继续下去,考虑到1997年的审查工作尤其如此。应该强调,需要采取进一步的主动行动,将主要群组纳入国家代表团。这方面的若干其他建议叙述如下。

(a) 在国家一级建立可预料的、透明的和公开的参与结构

19. 全球目标需要有地方和国家的承诺这一有利环境才能实现。《21世纪议程》强调了这一点,它把地方和国家努力置于后续过程的核心地位。有实例表明,一些国家在努力让主要群组参加国家可持续发展讨论以及有关项目设计与执行,这些都是积极的步骤。同样,各主要群组,特别是地方当局努力让当地社区和组织参与可持续发展决策也是可喜的事态发展。不过,这些努力有许多仍然是孤立的最佳做法范例,而未成为一项强调促成协商一致意见和与所有有关行动者进行对话的全球性战略。重要的是在这一方面进一步作出持续努力。

20. 可以看出,需采取若干实际步骤。可能值得注意的一个方面是在国家政府与地方当局之间形成伙伴关系。这种伙伴关系可用以探索地方和国家一级的基础广泛的协商机制如何能够进一步推动共同的可持续性目标。另一个可集中注意的方面是,更加努力加强地区和国家一级的普通公众对现有可持续发展机构以及公众广泛参与这些机构的规则的了解。在许多情况下,主要群组,特别是地方和基层组织似乎还不知道有国家或地方参与机制和它们能够参与这些过程。寻找交换意见和协商决

策的机遇必须是一项大家共同分担的责任，而不是仅属于主要群组或政府行动者的任务。总的来讲，需要通过集中注意共同目标，克服业已形成的观念与偏见。

(b) 允许国际一级更直接和有效的参与

21. 在委员会和其他论坛已开创一些积极的参与先例。这些先例包括允许非政府参与者更积极地参加谈判，把非政府行动者吸收到非正式群组中以及在拟订建议、报告和其他文件时听取非政府行动者的意见。例如，最近两年中，委员会的一些报告活动包括了通过非正式电子邮件清单或其他方法与非政府组织和其他主要群组进行的更经常和直接的接触。在委员会中，非政府组织和主要群组一直享有比较公开和透明的参与工作的机会。

22. 同样，第一个特设政府间森林问题小组所举行的讨论允许非政府组织在谈判中发言和提供投入。《生物多样性公约》缔约国会议的一些会议工作组是由非政府组织的参与者主持的。生境二筹备会议以及地方当局和其他有关行动者的参与以实例证明了伙伴关系为会议进程带来的活力。生境二议事规则，特别是第 61 条规定了地方当局在参与会议、其主要委员会以及酌情参与其他委员会方面享有特殊地位。

23. 这些先例中有些需要正式确认，考虑到这些先例似乎已在国际一级加强了非政府行动者与政府行动者之间的信任、协作与合作，尤其需要这样做。收集更多的有关这类先例的信息并在考虑到 1997 年的情况下探索如何将这些经验用于 1997 年以后的可持续发展努力可能是有益的。

(c) 探索在国际一级协调参与规则的方法

24. 联合国机构及其他区域和国际政府间机构已采取步骤，围绕着在其主管领域内的可持续发展问题增强协作与合作。尽管这些努力得到主要群组的欢迎，但各组织采用的参与规则与要求的多样性仍在造成混乱和时间上的浪费。

25. 非政府组织和主要群组常常侧重于主题而不是机构过程。后者通常为非政

府行动者做出不同的参与安排。尽管出于体制方面的理由,有这种差别可能是合理的,但它在主要群组试图应付各种安排时对其造成了不必要的混乱和时间上的浪费,或者说对主要群组和国际组织间交流主题经验设置了障碍。

26. 在这方面可采取的一项主动行动是,在一个由研究可持续发展问题的国际机构和主要群组的代表组成的非正式委员会中,审查各种参与安排,包括各国际机构制订的各种框架、指导方针和战略。这一委员会可将其审议结果提交委员会第五届会议。

(d) 维持非政府组织对委员会本身工作的参与基线并扩大参与基础

27. 在 1400 个联合国环境与发展会议的参加者中,共有 570 个非政府组织会后被列入名册而且根据经济及社会理事会第 E/1993/215 号决定第 2(c) 段目前被列入享有对经济及社会理事会咨询地位的组织名册上。这些组织一直是委员会工作,包括其各项闭会期间活动的重要部分并有助于使可持续发展问题在地方、国家和国际议程上始终处于优先地位。保持有这样一个基本数目的非政府组织积极参与委员会的工作是十分重要的。在这方面采取的行动可以是,努力确保这些组织被确认为享有对理事会的正式在册地位。

28. 还有越来越多的非政府组织及其他主要群组组织希望成为委员会和有关进程的积极部分。自从联合国环境与发展会议召开以来,许多组织重新规划了其优先事项和方案,以加强其为全球性可持续发展努力作出贡献的组织能力。使它们能够参与国际论坛是在全世界增强对可持续发展和《21 世纪议程》的了解以及为后续过程获得进一步势头的有效方法。便于新组织加入积极参与委员会工作及其他有关国际论坛的主要群组行列的努力将是有益的,并应予以考虑。

C. 方案支助

29. 主要群组的投入表明,有大量的开展《21 世纪议程》活动的方案拟订工作

都是以主要群组为基础的。一些实例,包括各种协作性技术援助方案已在上文以及为委员会前几届会议编写的有关主要群组的背景文件中报告。这些持续进行的活动如若得到不断的支持与鼓励,将会像雨后春笋般地蓬勃开展。下面是一些可有助于这一过程的活动。

(a) 支持组网

30. 主要群组组织在继续作出组网努力,以便促进主要群组之间就《21世纪议程》后续行动的主要领域交换意见。这些网络为在国家、区域和国际各级促成协商一致的意见创造了有利条件,并加强了非政府行动者对联合国环境与发展会议后续过程的认识。组网努力必须得到各国政府和各国际组织的不断支持,以便各网络可继续为达成协商一致的意见和确立共同的优先事项作出重要贡献。

(b) 支持和鼓励在委员会开展专门的主要群组活动

31. “地方当局日”、“工作场所日”以及“闭会期间青年”所作出的贡献是非常积极的。这要从两个方面看,一是在筹备过程中建立了重点鲜明的伙伴关系,二是加强了人们对特定主要群组部门内的行动者所提倡议的全面了解。从这些活动中获得积极经验部分地归因于与主要群组伙伴及其网络达成的平等伙伴关系。与主要群组合作的这些经验与模式如在其他领域加以运用与传播可能是有益的。除其他以外,这些经验可以为可能结合1997年的审查开展的特别活动提供有益的指导。

(c) 支持和鼓励所有主要群组参与1997年的审查

32. 主要群组行动者已表明,它们完全致力于《21世纪议程》的目标。迄今为止所体现的所有权的程度需要得到进一步的鼓励和支持,以便得以进行五年期审查,使主要群组行动者能像其对联合国环境与发展会议的成功作出贡献一样,也对这一审查的成功作出贡献。主要群组对1997年审查筹备工作的直接参与更为重要,因为

主要群组在所审查的执行活动中起到了重大作用。

33. 一些主要群组已经制订了为 1997 年的审查作出特殊贡献的初步计划，其中有地方当局计划对《21 世纪议程》地方主动行动进行的全球性调查以及一些青年组织计划编制的一项关于青年人对执行《21 世纪议程》所持看法的扩大报告。应请求并鼓励其他主要群组采取类似的主动行动。在这类为 1997 年审重开展的特殊活动中如有专门着眼于土著人、农民和妇女作用的方案将是值得欢迎的。尽管这些群组中的单个组织和行动者积极参加了这一过程，但是可能还需要将它们协调一致的共同意见与经验，包括最佳做法或伙伴关系范例提交委员会和 1997 年的审查过程以资借鉴。