



经济及社会理事会

Distr. :General
3 February 1998
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第六届会议

1998年4月20日至5月1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

区域机构与促进小岛屿发展中国家 可持续发展的技术合作*

目录

段次 页次

一. 导言	1	3
二. 参加执行《行动纲领》的机构	2-5	3
A. 亚洲及太平洋	2-3	3
B. 加勒比	4	3
C. 非洲	5	3
三. 区域性联合国和非联合国机构的加强区域合作以执行《行动纲领》的倡议	6-16	3
A. 亚洲及太平洋	6-9	3
B. 加勒比	10-15	4
C. 非洲	16	5
四. 区域机构的技术合作活动	17-20	5
五. 对小岛屿发展中国家区域组织的国际支助	21-23	6
六. 区域机构面临的障碍	24-27	6

* 本报告是联合国秘书处经济和社会事务部按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的,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。

七. 结论和建议.....	28-40	7
A. 结论.....	28-30	7
B. 建议.....	31-40	7
1. 国家一级.....	31-33	7
2. 区域一级.....	34-36	7
3. 国际一级.....	37-40	7

一、导言

1. 《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》(《行动纲领》)的执行明确规定要依赖国家、区域和国际一级的三方伙伴关系。区域合作对《行动方案》特别重要,因为它们人力资源有限,幅员小,所以特别需要通过区域合作和机构来调集资源。此外,为了避免重复并且尽最大限度促进发展援助项目的互补性起见,一定要通过区域机构来协调向区域项目提供的有效支助。区域组织,包括联合国系统内外的区域组织,都能在促进向小岛屿发展中国家提供有效率和有成效的援助与执行区域方案方面起到关键作用,而区域机构的制定方案、行政和执行能力也能在成员国和其他捐助者的支助下进一步提高。

二、区域机构参加执行《行动纲领》

A. 亚洲及太平洋

2. 现在,亚洲及太平洋经济社会理事会(亚太经社会)有 13 个成员和 7 个准成员是小岛屿发展中国家。他们都积极参加亚太经社会太平洋岛屿发展中国家问题特别小组的年会和亚太经社会立法机构的会议。他们当中有几个还担任关于可持续发展方面的分区域和区域会议的东道国。

3. 太平洋岛国还组成结构健全的 8 个区域政府间组织,各组织都有具体的重点工作,并由成员捐款提供经费:论坛渔业局,论坛秘书处,太平洋岛屿发展方案,南太平洋委员会,南太平洋区域环境方案,南太平洋地球科学委员会,南太平洋旅游业理事会和南太平洋大学。为了避免重复并协调它们的活动,上述组织设立了南太平洋各组织协调委员会(南太平洋协委会),它的一项重要职能就是协调区域方案。1995 年,达成协议设立南太平洋区域环境方案(南太环境方案),它以前属于南太平洋委员会,如今是为保护和改善南太平洋环境提供合作与援助的一个独立的政府间组织。1997 年,太平洋小岛屿发展中国家政府签订《关于禁止向论坛岛屿国家输入有害和放射性废物并管制有害废物在南太平洋区域境内越境转移和管理的瓦伊尼加公约》,并指定南太平洋区域环境方案作为该公约的秘书处。

B. 加勒比

4. 在加勒比,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的加勒比分区域总部同加勒比开发和合作委员会(加勒比开合会)与加勒比共同体协作,作为执行《行动纲领》的区域协调机制。这个机制同任务范围从具体的方案领域到综合性可持续发展方案广泛不同的一些分区域政府间组织协作,这些组织有:加勒比发展管理中心(发展管理中心),加勒比养护协会(养护协会),加勒比科学和技术委员会,加勒比灾害紧急反应机构,加勒比环境卫生研究所,加勒比旅游组织,加勒比国家联盟,美洲国家组织(美洲组织)和东加勒比国家组织。加勒比国家联盟是在 1995 年小岛屿发展中国家可持续发展全球会议之后由加勒比国家(包括小岛屿发展中国家和非小岛屿发展中国家)成立的,宗旨是增进它的 25 个成员国和 11 个准成员国之间进行协商与合作并促进它们采取协调行动。各国政府和民间社会都已开始密切合作,执行加勒比区的环境方案和活动。所得的资料指出,有些组织、例如东加勒比国家组织的成员国,对各自的环境方案都已日渐加重所负的财政责任。就东加勒比国家组织来说,秘书处工作人员薪金约 62%和行政费 30%由成员国捐供。

C. 非洲

5. 在非洲,非洲经济委员会(非洲经委会)具有监测并协调《行动纲领》执行情况的任务,但一直没有表现太多参与。在本区域,只有一个区域性政府间组织积极参加执行《行动纲领》,它就是印度洋委员会,成员包括西南印度洋各岛屿。印度洋委员会的成员中有三个小岛屿发展中国家,它的目标是加强成员国人民之间的社会经济和政治联系,并通过加强合作,改善生活质量。印度洋委员会成员国把分区域合作看成是实现它们个别成员国能力无法达到的可持续发展指标的不可缺少的手段。

三、区域性联合国和非联合国机构的加强区域合作以执行《行动纲领》的倡议

A. 亚洲及太平洋

6. 亚太经社会促进区域合作以执行《行动纲领》的努力开始于 1995 年召开环境与发展问题部长级会议。

这次会议的主要结果是一项关于对环境无害而又可持续发展的部长宣言和一项 1996-2000 年期间区域行动纲领。1997 年 5 月召开一次区域会议,以期把区域行动纲领转成项目,付诸实施。该次会议上决定,有些项目应同次区域政府间组织合作执行。为了促进各分区域间的合作,包括小岛屿发展中国家,亚太经社会执行秘书自全球会议以后又与分区域组织执行首长召开了三次协商会议。最后一次是在 1997 年举行,会上制定了一系列加强分区域间合作的建议。1994 年 9 月,第一次亚太经社会区域空间应用促进发展部长级会议发起一项促进可持续发展的空间应用方案和一项空间应用区域合作战略。以后,1995 年 10 月成立一个促进可持续发展的空间应用问题机构间小组委员会,除其他外,负责监测并分析空间技术应用趋势和指出互补领域。

7. 亚太经社会同南太环境方案合作,拟订一个可以有效监测《行动纲领》执行情况的机制,包括一个小的支助单位和一个咨询机构。支助单位有两个组,一个设在南太环境方案,另一个设在瓦努阿图亚太经社会太平洋活动中心。它的职能包括维持一个供咨询机构利用的可持续发展活动数据库和编制区域可持续发展活动报告供可持续发展委员会审查。咨询机构由高级政府官员组成,就部门优先项目提供咨询意见,促进对《行动纲领》执行情况的监测和协调,并作为区域与联合国秘书处经济和社会事务部之间的联系者。预期这一监测进程将通过由联合国开发计划署设立的太平洋可持续发展网络方案得到加强,后者通过进入“Pactok”(“太平洋谈话”)¹把政府研究所和非政府组织联系起来。这一网络最后将与小岛屿发展中国家网络接上,作为满足区域一级报告和监测要求的有效手段。亚太经社会/太平洋活动中心同若干个非联合国的区域性政府间组织合作,拟订分区域和国家方案与项目,并应要求向它们提供技术援助。

8. 南太平洋协委会最近完成了对海事部门成员组织职权规定的审查工作,以确保成员组织方案的互补性并避免重复。南太平洋协委会各工作组为可持续发展委员会第六届会议制定了《行动纲领》区域执行的投入,并且正在编制卫生和农业方面的区域性部门战略,以提交预定 1999 年召开的关于小岛屿发展中国家问题的大会特别会议。该组织是区域一级协调捐赠援助的一个有用的机制。南太平洋论坛成员国同意制定一项区域

战略,以便作为区域拟订方案的重点。论坛渔业局目前正在协调一系列同远距离捕鱼国家举行的多边协商,目的是确定区域渔业管理制度的条件。

9. 南太环境方案新的法律地位容许它在国际环境谈判中向太平洋岛国增加援助水平,并改善其成员国取得外部财政资源进行环境活动。南太环境方案规模增大,现在执行的方案范围扩大;1991 年,它的 26 个成员同意它们的自愿捐款总额增加一倍,作为它们对可持续发展的承诺的一项措施。南太环境方案最近订正其行动计划。1997-2000 年期间的新计划列出五个大的优先领域:生物多样性和自然资源养护;气候变化和综合海岸管理;废物管理、防止污染和紧急状况;环境管理规划和体制加强;和环境教育、信息和培训。

B. 加勒比

10. 1995 年全球会议之后,拉加经委会/加勒比开合会召开了一次专家会议,以期辨认区域优先项目,设立一个区域监测和协调《行动纲领》执行情况的机制。该次会议拟订了一份优先项目清单,但须提交各国政府核定。会议上又决定,拉加经委会/加勒比开合会和加勒比共同体的两个秘书处共同在一年内临时作为区域协调机制。拉加经委会/加勒比开合会履行职权,同一些区域和分区域组织以及国际组织合作,开展一些活动,协调加勒比区内《行动纲领》的执行情况。截至 1996 年 11 月底为止,它辨认了 550 个正在进行中或已规划的与《行动纲领》有关的方案和项目,并已列入数据库内。关于数据库的工作,目前是通过拉加经委会/加勒比开合会、国际发展研究中心、联合国环境规划署和开发计划署的联合行动继续开展的。数据库可以通过拉加经委会/加勒比开合会“AMBIOMET”主页取得:[Http://www.un.org/esa/sustdev](http://www.un.org/esa/sustdev)。

11. 1997 年 11 月,拉加经委会/加勒比开合会召开一次关于《行动纲领》问题的加勒比部长级会议。该次会议通过了范围广泛的一系列未来行动建议,执行《行动纲领》。这些建议的执行依赖小岛屿发展中国家政府、所有的加勒比区域和分区域组织在其各自主管领域和联合国各组织之间的三方合作努力。该次会议上,拉加经委会/加勒比开合会的两个秘书处共同作为协调机制的任务获得延期。这两个机构被要求作为一个不限成员名额的主席团的临时秘书处,直到设立永久的协商和

协调机制为止。会议又决定设立一个机构间协作小组,包括但不限于下列成员:加勒比开发银行、开发计划署、西印度大学、养护协会、东加勒比国家组织秘书处、加勒比旅游组织、加勒比国家联盟秘书处、加勒比发展管理中心、环境规划署和加勒比环境卫生研究所;支助临时秘书处。

12. 东加勒比国家组织所倡导的政策倡议要求采取协调的办法,促进并尽最大限度扩大分区域和国家一级所有的发展集团和社会伙伴的投入,以及小心平衡成员国的宏观经济和环境要求。1995年,东加勒比国家组织重订发展战略,集中针对面向人的参与性办法,实现可持续发展。明年,为了加强协调,东加勒比国家组织将其渔业股和自然资源管理股合并。合并之后,东加勒比国家组织才能把可持续发展方案作为一个和谐一致的单位提出,以便产生增效作用和良好的协调,造成效率和效力提高。

13. 由于东加勒比国家组织制定一项战略组合和一项战略规划和管理制度,因此东加勒比国家组织能够把资金投入成员国预先确定的优先项目,而不是单纯的对捐助者的倡议作出反应和接受。1996-2000年东加勒比国家组织业务计划包括《行动纲领》的组成部分,它的战略方向从单纯的养护和环境管理转向可持续发展。它的优先项目是:海岸资源管理、渔业管理和开发、分水岭管理和可持续旅游。东加勒比国家组织自然资源管理股已开始执行一项海岸资源管理倡议,目前正在审议关于分水岭管理和可持续旅游的两项其他倡议。业务计划采用岛屿系统管理法,这种办法把不同的经济部门、机构和受益团体结合在一起;该股已拟订操作这项方法所必须的机制和模式,目前正在两个东加勒比国家组织的成员国内进行现场测试。东加勒比国家组织指出,东加勒比区域对环境问题已经有比较清楚的理解,但对可持续发展的理解还是非常有限。

14. 1996年,加勒比国家联盟部长级会议核准了该组织的工作方案。该组织于前一年成立。这项工作方含《行动纲领》所涉及的一些方案领域。加勒比国家联盟确认需要制订区域旅游战略,为此目的,1996年它成立了一些机构:旅游特别委员会、加勒比旅游培训和教育理事会、加勒比国家联盟特别基金。基金预期依

赖成员国家、国际组织、公私实体的自愿捐款开展业务。

15. 加勒比国家组织目前正在执行一项关于适应气候变化规划问题项目,这是由全球环境融资同11个加勒比共同体成员国和西印度大学(巴巴多斯)合作供应资金的。加勒比国家组织也在执行一项关于加勒比减灾问题区域项目,这是由美国国际开发署提供资金的。这个项目是为了促进采用自然灾害减灾和备灾作法的协调工作,并向美洲国家组织提供一个与加勒比海区域进行协作的框架,设立减少自然灾害的可持续公私部门机制。

C. 非洲

16. 印度洋委员会已制定一项区域环境方案,以期辨认区域环境问题,寻求解决问题的方法,并与所有成员国合作执行解决上述问题的项目。目前正在执行的一些项目有:综合海岸区管理、保护生物多样性、促进本分区域成为旅游目的地、环境教育和防止溢油造成海洋污染。

四、区域机构的技术合作活动

17. 近年来,一些区域都主动要求扩大技术合作,以执行《小岛屿发展中国家行动纲领》。可是,从一些区域机构获得的资料表明,由于下文第六节扼要介绍的一些障碍,这些机构仍然无法满足各自区域内的小岛屿发展中国家的技术援助需要。区域机构提供的技术援助有三大目标:主要通过讲习班和讨论会加强自然资源管理的人力资源能力;制定可持续发展的国家行动计划和方案以及政策简介;执行可持续发展项目。下文列述各选定的区域机构的技术合作活动的一些重点。

18. 在亚洲及太平洋,在全球会议的后续行动中,亚太经社会应小岛屿发展中国家的要求共组织了150个咨询和顾问服务团。除其他事项外,亚太经社会目前正在执行一项具备太平洋岛屿成分的全区域项目,将环境因素纳入经济决策进程,以期最终达到通过国别研究拟订关于最佳做法各方面的单元式培训材料的目标。亚太经社会还在致力于发展中国家间技术合作项目,以促进太平洋岛屿国家与区域其他国家之间的贸易和投资联系。为了加强几个非联合国区域机构的能力,亚太经社

会/太平洋行动中心与这些机构合作,在机构改组、国际标准化组织的标准和质量管理、调整 and 改革等领域进行了一些活动。亚太经社会/太平洋行动中心与非联合国的区域机构合作,拟订一些实现《行动纲领》各项指标与目标的分区域和国家方案及项目。该中心执行方案的办法是与非联合国区域机构和小岛屿发展中国家分享亚太经社会的技术专门知识。南太环境方案在 12 个太平洋小岛屿发展中国家提供技术援助,制订国家环境管理战略;它目前正与环境规划署合作,对几个太平洋岛屿国家进行一项环境立法评估。它又在 21 世纪能力方案的框架内,在选定的一些岛屿进行环境法培训活动,并已计划举办一个涉及所有太平洋岛屿国家的环境条约和公约讲习班。

19. 在加勒比,美洲国家组织与选定的一些区域机构合作,目前正在为执行三个主要项目提供技术援助:评估海岸问题和海洋问题;评估区域废水处理现况;全面审查综合海岸区管理立法制度。这些项目的一个重要方面是提供行动的政策指导。东加勒比国家组织是通过其自然资源管理股,应会员国要求提供技术援助的;成员国间技术合作机制是用来取得一个成员国公共部门内的专门知识帮助另一成员国;提供培训所需的财政资源;提供关于自然资源管理的技术资料;和拟订政策简介。

20. 在非洲,印度洋委员会通过其由成员国高级技术干部组成的环境问题常设区域技术委员会向成员国提供技术援助。该技术委员会负责确定成员国的项目和拟订项目建议供印度洋委员会审议。它又负责与供资机构联络,为核定项目争取经费,并负责在成员国执行项目。对于每一个核定项目,技术委员会还得到一个特设管理委员会的协助,并由该委员会监督项目的执行。

五、对小岛屿发展中国家区域组织的国际援助

21. 东加勒比国家组织报告,过去五年,支助其活动的援助流动量显著减少。联合国多边来源的援助在该组织援助总额中所占百分比很小,而且也已减少。以前为主要捐助者的美援署已撤出该分区域,但预计会回来。加拿大国家开发署的援助已减少,其方案目前是以区域为重点,但预计会协助东加勒比国家组织执行一项关于环

境管理能力建设的重大方案。英国驻加勒比发展处承诺要出大量资源,支助将由东加勒比国家组织和加勒比自然资源研究所执行的两项分区域环境管理方案。欧洲联盟(欧盟)仍然是东加勒比国家组织最大的援助来源。美洲国家组织在加勒比的可持续发展项目获得了全球环境融资和美援署的援助。

22. 从南太环境方案获得的资料表明,对《行动纲领》的多数领域来说,在太平洋对区域活动的国际支助仍然保持在适当的水平。澳大利亚和新西兰在支助可持续发展的区域倡议方面继续发挥重大作用。1997 年,加拿大南太平洋发展方案第二阶段开始,这个方案象欧盟的方案一样,利用区域机构和方案提供援助。预计在今后五年内欧盟和南太平洋小岛屿发展中国家之间将就一项新的发展援助框架进行谈判。南太环境方案又获得开发计划署、美利坚合众国、法国和丹麦提供的援助。

23. 印度洋委员会指出,在全球会议以后的三年半内,联合国系统对其活动的支持为零。迄今,只有欧盟根据《第四号洛美协定》向印度洋委员会进行的项目提供资金。印度洋委员会预计 1998 年内,世界银行/全球环境融资和国际石油工业环境保护协会将协助资助分区域的一项区域溢油应急计划项目。将来也有可能得到政府间海洋学委员会和环境规划署的支助。

六、区域机构面临的障碍

24. 从区域机构收到的资料表明,区域机构一般提供方案和技术援助的成效,因为财政、技术、体制和政策一级的一些因素而受到损害。多数区域机构面临的一项最重要障碍是缺乏充分的财政资源满足成员国的当前需要。结果,几个区域机构无法执行其核心职能,包括一些国际协定,并且一直过度依赖项目资金。这些区域机构的工作方案往往反映捐助者的优先事项,而不是小岛屿发展中国家的优先事项。

25. 次要的一项障碍是区域和分区域一级以及区域机构一级缺乏技术上合格的劳动力。这项缺陷妨碍机构满足成员国对技术援助的需求并造成其在国际论坛上的谈判能力薄弱,这往往表现在向小岛屿发展中国家提供的援助不能满足它们明确表示的需要上。

26. 在体制一级,特别是在非洲和加勒比,一项重大障碍是缺乏区域机制来协调《行动纲领》的执行。在非洲,没有设立任何区域协调机制。虽然印度洋委员会的工作方案包括有《行动纲领》的组成部分,但它不是一个正式的区域协调机制;它不包括所有的非洲小岛屿发展中国家,而且所得财政支助极为不足。在加勒比,拉加经委会/加勒比开合会与加勒比共同体秘书处一起,迄今为止都只在临时、因此是不确定的基础上充当协调机制,同时财政支助也很少。

27. 在政策一级,缺乏适当明确的可持续发展政策,国家一级很少或没有将环境因素纳入社会-经济政策规划,因此很难协调区域一级和分区域一级的优先事项以及拟订一致的分区域方案。国家决策者在执行区域机构建议或甚至区域政府间机构决定方面往往犹豫不决。部分原因是费用高昂的区域项目所能得到的人力和财政资源不足。

七、结论和建议

A. 结论

28. 上述情况表明,太平洋和加勒比的小岛屿发展中国家政府已建立一些区域和分区域政府间机构,其职权范围各不相同,从《行动纲领》的具体领域到整个《行动纲领》都有。近年来,这些政府通过增加对某些区域机构的财政支助,也证明了它们对这些机构的承诺。

29. 区域机构非常关心《行动纲领》的执行情况。不久前,太平洋和加勒比的区域机构通过增加机构间协调和避免活动重复,又采取措施提高它们本身的效能和效率。

30. 然而,如上文第六节指出,区域和分区域机构面临一些往往会损害其效能的障碍。重大的障碍是缺乏财政和人力资源执行核心方案。这些机构面临的障碍还包括:缺乏牢固的区域协调机制,尤其是在加勒比和非洲;在国家一级没有将环境因素充分纳入社会-经济规划进程,因此很难确定优先事项以拟订一致的区域和分区域方案。

B. 建议

1. 国家一级

31. 为了加强区域合作,小岛屿发展中国家必须在国家一级将环境因素明确地纳入长期政策规划进程,确定区域执行的优先领域,以便能够制定一致的区域和分区域方案。

32. 不久前,一些区域机构的小岛屿发展中国家成员增加了它们对这些机构管理的财政支助。这种支助必须进一步加强,使其能够配合所有区域和分区域机构的需要,以便提高这些机构的效能。

33. 在一些小岛屿发展中国家区域,需要对区域方案的执行给予更大的政治承诺。

2. 区域一级

34. 在太平洋,已开始致力于加强区域机构与分区域机构之间的协调。所有的小岛屿发展中国家区域都需作出这种努力。为了有效地协调《行动纲领》的执行情况,需要建立常设的区域协调机制并配合它们的需要向它们提供资源。

35. 区域机构需要设法加强本身的技术能力,以满足成员国的技术援助需要。

36. 区域机构和分区域机构需要与本国政府更密切合作,确定计划和项目,以拟订短期和中期的切实可行的区域和分区域方案。

3. 国际一级

37. 鉴于通过区域合作可以得到明显的利益,国际社会需要充分补充会员国提供的财政资源,支助区域机构。

38. 为了使区域机构能够切实满足成员国的技术援助需要,国际社会需要协助区域机构培养它们本身的技术能力,达到与成员国的需要相适应的水平。

39. 虽然执行区域方案和项目的首要责任在于小岛屿发展中国家政府,但鉴于个别小岛屿发展中国家的资源稀少和区域方案费用高昂,显然需要国际社会的充分财政支助以及时和有效地执行区域方案。

40. 有关各区域委员会和其他联合国机构需要表现更大程度的参与,执行《行动纲领》,特别是在非洲。

注

¹ “Pactok” (“太平洋谈话”)是一个低费用的电子邮寄网络,目的是为亚洲及太平洋区域的非政府组织提供服务(Pac=太平洋; tok=谈话的讹音); 如想要进一步的讯息,请与 Robert Garnsey 接触: robg@ pactok. peg. apc.org。
