



经济及社会理事会

Distr.: General
28 April 2009
Chinese
Original: English

2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程 * 项目 4

联合国系统在执行经济及社会理事会 2008 年
实质性会议高级别部分部长宣言方面的作用

协调部分的主题：联合国系统在落实可持续发展方面国际商定目标和承诺中的作用

秘书长的报告

摘要

2009 年协调部分将重点讨论联合国系统在促进执行题为“落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺”的 2008 年部长宣言方面的作用。

本报告概述联合国系统为在目前各种挑战的背景下推动可持续发展议程而做出的种种努力。具体而言，报告评估 2008 年部长宣言所查明的优先领域内的进展情况和挑战；查明从国家的经验中学到的经验教训，用以加强对国家可持续发展战略的支持；并评估目前挑战对这种努力的影响。

报告在能源、气候变化、水、农业和农村发展、可持续城市化、社会平等和可持续发展机构等领域提出了一些建议。

* E/2009/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 联合国系统工作概述	4
A. 可持续发展的趋势	4
B. 联合国系统利用可持续发展框架的努力	5
三. 评估联合国系统为实施 2008 年部长宣言而做出的努力	5
A. 负担得起、具有成本效益和高效的能源供应	5
B. 气候变化	7
C. 水资源综合管理	8
D. 可持续农业和农村发展	10
E. 可持续的城市化	12
F. 加强社会平等，包括赋予妇女权力	13
G. 加强促进可持续发展的机构	13
四. 从国家可持续发展战略中得到的经验教训	15
五. 新出现的挑战	17
六. 结论	17

一. 引言

1. 经济及社会理事会决定，理事会应在协调部分审查前一年实质性会议高级别部分通过的部长宣言的执行情况。¹ 这样，理事会将在 2009 年协调部分审查题为“落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺”的 2008 年部长宣言的执行情况，本报告将帮助进行这类审议。
2. 2008 年部长宣言重申，必须按照《21 世纪议程》、《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）和联合国发展议程的目标和指标，采取综合办法处理可持续发展的经济、社会和环境方面。宣言重申，关于消除贫穷、持续经济增长和可持续发展的有效发展战略，应该把重点放在下列问题：应付气候变化；促进负担得起、具有成本效益和高效的能源供应；确保综合的水资源管理；促进可持续的城市化；投资于农村和农业发展；加强社会平等，包括赋予妇女权力；加强可持续发展机构。
3. 宣言还确认，旨在实现可持续发展的努力面临多重挑战，其中包括粮食不安全、金融和经济危机以及环境退化和气候变化的影响。在这些充满挑战的时代实现可持续发展，需要采取全面的办法和协调一致的行动。
4. 最近几十年里，尽管在减少整体贫穷和提高全球经济增长两个方面取得了相当大进展，但许多国家继续面临极端贫困、经济和社会不平等情况日益扩大、自然资源迅速枯竭以及为本国人民提供基本营养的能力不断下降等问题。这些趋势表明，当前的发展道路既不合适，也不能持续。
5. 联合国过去 10 年的各次会议提出了全面的实现可持续发展的规范和政策框架。2008 年部长宣言重申了这一共识，并确认实现这一目标的努力面临多重挑战。
6. 虽然各国政府对拟订及实施本国的可持续发展战略承担首要责任，但包括联合国系统在内的国际社会需发挥关键作用，通过旨在促进全球可持续发展以及支持发展中国家可持续发展努力的全球方案、措施和政策来支持这种努力。2008 年部长宣言特别强调国际社会在帮助发展中国家开展下列工作方面的作用：(a) 调动足够和持续的资源；(b) 帮助并资助获取和转让关键技术；(c) 建设各级的能力。
7. 本报告审查联合国系统在支持各国努力实现可持续发展方面的作用。该报告将：(a) 概述联合国系统为迎来可持续发展框架而做出的努力；(b) 评估联合国系统在 2008 年部长宣言所确定的优先领域内开展的工作；(c) 确定国家在联合国系统支持国家可持续发展战略方面的经历中的经验教训；(d) 评估新出现的挑战对促进可持续发展的努力的影响。

¹ 见经济及社会理事会第 2008/29 号决议，第 10 段。

二. 联合国系统工作概述

A. 可持续发展的趋势

8. “可持续发展”一词因布伦特兰委员会 1987 年的报告而普及，为 1992 年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展会议提出了重要的概念框架。这一表述体现了一种整体决策办法。正是这种办法使预防原则、分担责任、代际公平、共同和有区别的责任、增量成本、利益共享、可持续利用、公私伙伴关系和信息共享作为一种政策工具等概念具有全球重要性。“可持续发展”决策过程导致各国政府、民间社会和私营部门之间的互动更加密集，并导致出现了几个新的政策分析工具，其中包括综合评估、多标准分析、假设、生命周期办法、价值链、热点、足迹分析、可持续生计和参与式分析等。

9. 在之后的 10 年里，在可持续发展议程上仅取得了断断续续的进展，这就是为什么 2002 年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题首脑会议重点讨论可以开展哪些工作，以加速执行《21 世纪议程》和《关于环境与发展的里约宣言》中做出的承诺。关于各项里约公约中查明的全球性挑战，特别是气候变化方面的挑战，到 2002 年在审查令人不安的全球趋势方面没有取得什么进展。《京都议定书》于 1997 年获得通过，但世界上最大的二氧化碳排放国却没有参加。

10. 鉴于当前的全球金融和经济危机，在这一时期应加大力度重新审查关于市场、尤其是金融市场运作的常规认识、政府在调控这些市场方面的作用以及不仅适用于经济恢复而且适用于长期可持续发展的要求等问题。这为重新思考增长、公平和环境可持续性目标的协调问题提供了背景。促进可持续发展的“全球绿色新政”的概念，能够将保护弱势群体免受当前危机的最恶劣影响的冲击、使人们重新开始工作和恢复经济增长等短期要求，与促使经济走上低碳增长道路以及努力更广泛地实现千年发展目标和造福于所有人的社会经济发展等较长期的需要联系起来。问题依然是当前的多重危机是否将有助于凝聚世界各国领导人共同采取行动的政治意愿。将于 2009 年 12 月在哥本哈根举行的气候变化谈判，将提供一个试金石。

11. 尽管可持续发展在制定国家发展战略方面被广泛认为是平衡经济、社会和环境目标的一个框架，但这个框架尚待转化为可以导致实现可持续发展的全面、综合办法。

12. 个中原因包括常常青睐短期而不是长期政策目标的政治时间限度；决策过程固有的复杂性，这些过程必须考虑和平衡经济、社会和环境方面的多重目标；对可持续发展相关不同政策领域之间的相互联系和相互作用的了解有限；政府和其他系统的组织惯性，这些系统是在专门化而不是一体化的基础上建立或发展的；

以及用于落实可持续发展办法的人力、财力和技术资源短缺。2008 年部长宣言已经查明一些应该更多关注的优先领域(见下文第三节)。

B. 联合国系统利用可持续发展框架的努力

13. 可持续发展就是用全面、连贯和综合的办法处理联合国的工作。由于这个原因,这一办法与联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)在方案问题高级别委员会为其编写并提交 2005 年世界首脑会议的报告以及秘书长关于联合国全系统的一致性问题高级别小组报告中倡导的“一个联合国”概念密切相关,其中指出,“我们的构想的实质,就是联合国能够一体行动,在发展、人道主义援助和环境领域交付成果”(见 A/61/583)。

14. 自 1992 年联合国环境与发展会议和 2002 年可持续发展问题世界首脑会议以来,联合国系统一直努力在工作中利用可持续发展框架。具体而言,联合国系统在扩大经济业绩这一概念过程中发挥了关键作用,将发展的社会和环境方面纳入经济规划决策之中。围绕千年发展目标及其在人类发展方面加速取得进展的相应指标而达成的共识,进一步推进了这些努力,方法是为联合国的活动建立一个总体框架,解决贫困、环境、健康、营养和其他领域之间强有力的相互联系。

15. 联合国系统各组织越来越多地采用更全面的战略和机制来执行任务,促使将社会和环境关切纳入国家发展计划。在过去几年里,这方面发生了沧桑巨变。本着“一个联合国”的精神,联合国系统各组织在各自任务范围内,在扩大其在可持续发展不同层面相关活动的协调与合作方面迈出了重要步伐,所开展的诸多联合活动和方案就证明了这一点。

16. 然而仍需要开展更多工作,以便:(a) 将可持续发展的概念纳入联合国系统所有工作领域的主流;(b) 在可持续发展框架内,调整和协调 2008 年部长宣言已查明各领域内联合国系统的政策、方案和业务等多种活动;(c) 确保全系统目前用于向国家发展规划提供支持的机制和战略框架充分纳入可持续发展的三个方面。

三. 评估联合国系统为实施 2008 年部长宣言而做出的努力

A. 负担得起、具有成本效益和高效的能源供应

17. 全球对能源服务的需求预计到 2050 年将在 1990 年水平的基础上呈级数增长,而初级能源需求预计将增加 1.5 倍至 3 倍,这引起了人们对环境影响的关切,例如空气污染、酸雨、森林破坏和气候变化,以及能源供应的可持续能力和可负担能力。这些关切导致人们日益一致认识到需要提高能源效率,并投资于可再生

能源和低碳技术，以此作为具有成本效益和对环境负责的传统能源生产替代办法。

18. 尽管在技术和市场上存在大大增加替代能源对满足各国能源需求的贡献的潜力，但各种障碍或条件可能会限制这些能源的利用。如果没有发达国家的财政支持，这些障碍将继续限制发展中国家广泛利用这类技术的前景。

19. 联合国可以发挥重要作用，帮助消除利用可再生能源所面临的经济、法规和体制障碍。具体而言，联合国在推动纳入环境、经济和社会关切的国家能源政策以及帮助人们更轻松获得先进技术和外部资源的国际政策方面发挥了重要作用。

20. 由于联合国系统中没有一个单一的实体对能源承担首要责任，2004 年，根据方案问题高级别委员会的倡议，联合国能源专家特设工作队成立了“联合国能源机制”，以此作为一个机构间机制，协调和帮助联合国系统落实可持续发展问题世界首脑会议有关能源的决定。该机制的目标是促进全系统在能源领域的协作，并制定连贯一致的办法，处理影响到实现千年发展目标的能源挑战。这种综合办法考虑到能源是可持续发展的先决条件，同时为所有的经济和社会活动提供必不可少的投入。

21. 联合国能源机制促进联合国系统各机构当前正在开展的主要能源举措之间的协调，并鼓励在全球、区域、次区域、国家和地方各级开展共同努力。联合国能源机制的工作重点是获得能源、可再生能源、能源效率以及国家一级进行政策整合、能力建设和提高认识的工具。该机制还与非联合国利益攸关方进行互动，以确保他们有效参与实施在可持续发展问题世界首脑会议上做出的与能源有关的决定。

22. 虽然该举措在加强联合国系统的合作以落实可持续发展问题世界首脑会议能源议程方面取得了明显进展，但尚未能够制定一个更加宏伟的全系统能源问题办法。尽管如此，有迹象表明，联合国系统各实体通过共同努力，可以在这方面取得重要成果，特别是在能源利用、可再生能源、能源效率和能源安全等领域内。联合国能源机制能否取得成功，将取决于是否能够提供广泛的战略方向，以指导联合国各机构关于能源的政策和业务工作。

建议

联合国系统应该：

- 积极促进全球能源利用举措，设法在下一个 15 年内消除全世界的能源贫穷问题。
- 加强总体能力，以评估清洁技术开发和转让所面临的国际和国内障碍，并提出政策选项克服这些障碍。

联合国能源机制应该：

- 促进全系统的政策连贯性，方法包括开展与能源利用、效率、安全和可再生能源技术有关的联合举措和方案，所采用的方式应该促进工业活动、创造就业、运输、商业、微型企业和农业发展。

B. 气候变化

23. 联合国系统日益认为，气候变化是一个可持续发展问题，需要多个部门参与，其中包括金融、能源、运输、农业和卫生部门。联合国系统支持的行动既涉及适应气候变化的不利影响，也涉及减少温室气体排放。

24. 气候变化预计将对粮食生产、基础设施和许多人的生计产生越来越负面的影响。降低经济和社会制度的脆弱性以及提高其适应气候变化的能力，已成为一个紧迫的政策优先事项。与气候变化有关的风险要求在地方、区域和全球各级做出广泛的政策应对。目前已经取得的共识是，需要将适应问题纳入核心的发展战略和做法，并采用综合办法应对气候变化。联合国目前对适应气候变化做出的一个关键贡献，是制定了综合性国家发展计划和战略，其中包括从气候角度对国家战略进行筛选、国家一级脆弱性和适应评估以及国家一级的能力建设。例如，联合国环境规划署和联合国开发计划署之间一个伙伴关系的重点，是通过三管齐下的办法把气候变化关切纳入国家发展战略：(a) 协助各国对其脆弱性进行评估，并把适应方面的关切纳入国家政策和投资计划；(b) 协助联合国国家工作队把气候风险纳入联合国发展援助框架的拟订过程；(c) 与联合国有关机构一道，在受到影响的关键部门开展试点项目。联合国系统还支持最不发达国家制定国家适应行动方案，其目的是查明当前迫切的适应需要，由多边气候变化基金和其他资金来源提供支助。

25. 减缓气候变化需要采取横跨所有政策和决策领域的多方面办法。全面的国家发展战略是缓解气候变化的重要工具。能源对于缓解气候变化至关重要，联合国系统积极推广使用可再生能源。联合国系统采取行动的另一个例子，涉及向造林和再造林方案提供技术支持，并支持建立公平机制，以实现减少毁林所致的排放量、保护生物多样性和确保环境可持续性共同效益。

26. 联合国系统帮助各国制定支助性法律和监管框架，将气候变化关切纳入政府用于调控各经济部门的政策；帮助采用成本效益高、无害环境的技术；调动足够和可预测的资源；建设人的能力，以减轻和适应气候变化和环境退化的影响。

27. 秘书长已经采取一些举措，以引起国际社会对气候变化问题的紧迫感，特别是为了使 2009 年 12 月在哥本哈根举行的《联合国气候变化框架公约》第十五届缔约方会议取得成功。2007 年 9 月，秘书长在纽约主办了一次气候变化问题高级别会议，以推动全球气候变化纲要，并为 2012 年后国际气候变化框架积累势头。

目前，秘书长正深入开展努力，帮助第十五届缔约方会议取得成功。在这方面，秘书长将于 9 月 22 日在纽约为国家元首或政府首脑举办一次全天的高级别会议。

28. 秘书长还致力于把气候变化纳入联合国系统工作的主流。2007 年，作为行政首长协调会的主席，秘书长带头开展了一个行政首长协调会进程，用以加强联合国系统的气候变化协调框架，目标是：(a) 加强联合国系统对框架公约进程内政府间谈判的贡献；(b) 制定联合国系统关于气候变化的全面办法，处理经济增长、气候变化、粮食和农业以及能源等相互关联的问题。在这方面，行政首长协调会的方案问题高级别委员会成立了一个气候变化问题工作组，负责制定一个面向行动的办法，利用整个联合国系统的专业知识，以期解决气候变化造成的全球性和多方面挑战，其中包括适应、减缓、供资以及技术开发和转让。

29. 这一举措借鉴了现有的协调机制，如联合国能源机制、联合国水机制和联合国海洋机制，在实践中证明气候变化和可持续发展是如何相互联系的。展望未来，行政首长协调会面临的一个重大挑战，是确保为联合国系统关于气候变化的工作提供广泛的战略方向，以指导联合国所有机构的活动。这将有助于把气候变化问题纳入联合国系统各部门活动的主流，在联合国系统支持国家发展和消除贫困战略过程中更广泛地促进解决关于气候变化的关切。

30. 联合国发展集团现在是行政首长协调会的一个支柱。它与方案问题高级别委员会协作，预计将重点加强国家一级执行联合国系统气候变化战略的力度。在这方面，发展集团成立了一个气候变化和环境可持续性问题的工作组，以便把环境问题，其中包括环境退化、气候变化和可持续发展，纳入联合国发展援助框架和联合国国家工作队各项活动的主流。

建议

- 联合国系统各组织应加强现有的协作机制和能力，以解决气候变化所造成的社会经济和环境影响，以便协助各国把气候变化和环境问题纳入本国的核心政策和决策过程；
- 联合国系统的气候变化战略应该指导联合国所有实体支持关键部门(例如清洁能源、农村能源、水资源管理、可持续农业、生态系统的基础设施、沿海地区管理以及可持续城市)的各项活动，并促进联合评估/方案。

C. 水资源综合管理

31. 到 2025 年，将有 18 亿人生活在绝对缺水的国家或地区，而世界人口的三分之二在获取饮用水和粮食、能源和工业生产用水方面可能面临用水紧张的状况。这些趋势表明，水部门的问题将越来越复杂，并与农业、能源、工业、交通和通讯等其他发展部门的问题教育、环境、卫生、农村和区域发展等社会部门的问题

相互交织在一起。单靠水行业专业人员和水利部门将不再足以解决一个国家的水问题。需要采取更加全面和更具战略性的办法来处理与缺水有关的问题。

32. 可持续发展问题世界首脑会议重申，水资源综合管理是确保可持续发展的一项基本原则，并呼吁加强这方面的框架。《约翰内斯堡执行计划》第 26 段呼吁所有国家到 2005 年制定出水资源综合管理和提高用水效率的规划。² 尽管国际社会越来越认识到，必须对水资源管理采取更加全面的方法，但部门办法继续占上风，造成不协调的水源开发和管理。在许多国家，实施更加综合的办法仍然会遇到一些障碍，其中包括：体现可持续水资源管理原则的政策和战略、机构和立法框架不足；利益攸关方，包括各国政府，缺乏必要的知识，无法以兼顾社会、生态和经济方面的考虑的方式来充分运用水资源综合管理，以确保公平分配和可持续利用；缺乏可靠和持续的资金来确保成功实施水资源综合管理程序。结果，继续发生农村、工业和城市用户对有限和脆弱的水资源的争执。

33. 联合国系统在帮助各国克服此类障碍，实现更全面和有效的水资源管理方面发挥着重要作用。联合国各机构提供的具体支持涉及促进水治理；协助拟定综合水资源管理的政策、法律和法规；区域、国家和地方机构的能力建设以及促进信息交流。

34. 2003 年，方案问题高级别委员会起用了联合国水机制，这是一个机构间机制，意在增加现有的联合国支持水资源管理举措的价值，高效和综合地调动系统内的资源，以应付全球用水和环境卫生方面的挑战，其中包括水灾、紧急情况和其他极端事件，并帮助各国达到其发展和环境目标。联合国水机制的主要目标是促进全系统范围内有效的信息交流；促进联合国全球和区域活动间的相互支持；并鼓励联合国各机构和外部伙伴就可持续发展世界首脑会议所作的有关水的决定的后续行动开展机构间联络安排。为响应世界首脑会议发出的关于制定出水资源综合管理和提高用水效率的计划的呼吁，联合国水机制对 104 个国家进行了一项调查，评估规划和执行制定水资源综合管理计划进展情况，并提出了推进此类进程的路线图。[世界水资源开发报告](#)是构成联合国水机制的各实体共同努力的一个成功范例。

35. 联合国水机制为协调联合国系统促进水资源综合管理的活动而进行的努力，对地方政府机构的协调以及各国资金和投资领域的捐助方的协调产生积极的附带影响。但是，联合国水机制目前的协调作用仍有进一步演变的余地，在处理诸如气候变化等新出现的问题以及为建立应对这些问题的机构间对策提供平台方面发挥更突出的作用。在有协同作用的领域同联合国能源和联合国海洋网络进行更密切的合作，也会有益处。

² 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日-9 月 4 日，南非，约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 2，附件。

建议

- 联合国系统应促进更深入地了解全球发展挑战的影响，如气候变化对用水需求和供给的影响，查明防止未来的冲击，增强复原力和适应能力，并减轻对环境的影响。
- 联合国系统各组织应加强努力，在如下领域建设国家水资源管理能力：推广教育和提高认识；用于决策的信息资源；规章和遵守；解决争端；基础设施；市场稳定。
- 联合国水机制的举措应促进所有用水利益攸关方参与制定和执行改进水资源综合管理进程的战略要素，并提供针对影响水管理的紧急问题的有效对策。
- 联合国水机制在地区和当地一级的工作，应纳入联合国在国家一级的努力，以支持国家可持续发展战略。

D. 可持续农业和农村发展

36. 粮食危机以后，人们普遍认为，农业生产力、农村生计、自然资源的可持续管理以及粮食保障与发展和各种气候变化挑战是密不可分的，因此需要加以全面解决，以避免另一场粮食危机。特别是，可持续农业和农村发展做法被认为对减少饥饿和贫穷同时维持农村穷人生计所依赖的生态系统至关重要。贫穷、获得土地和其他资源的机会有限、基础设施薄弱以及政治和社会制约因素限制了农村居民、尤其是处于最不利地位者采取可持续做法获得或改善自己生计的能力。

37. 联合国在增强农村穷人利用可持续农业和农村做法的机会和实施这种做法的能力方面发挥着至关重要的作用。2002 年，在可持续发展世界首脑会议上发起了可持续农业和农村发展的概念，以促进执行《21 世纪议程》(第 14 章)。该倡议承认可持续农业对减贫和环境保护至关重要，并概述了以可持续方式加强粮食保障的各种方案和行动。

38. 自那时以来，由于一些促进可持续农业和农村发展的多学科性质的举措和联盟——如联合国系统农村发展和粮食保障网络、战胜饥饿国际联盟(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)、世界粮食计划署(粮食计划署)和其他合作伙伴以及国际劳工组织和粮农组织之间促进农村就业的谅解备忘录，这一概念已演化到包括社会、体制和经济的可持续性。目前对可持续农业和农村发展的定义一般涉及农业做法需要在经济上可行，能满足人类粮食需要，有利于环境，关心生活质量。

39. 联合国系统对应付可持续农业和农村发展面对的短期和长期挑战采取了双轨制办法。对这一办法的最新阐述，见 2008 年 4 月成立的秘书长全球粮食保障危机高级别工作队拟定的《综合行动框架》。短期的办法是针对饥饿和营养不良

立即采取直接行动，缓解其影响。这还为最脆弱的社区的可持续生计以及适应气候变化的复原力奠定了基础。干预的重点放在建立和扩大针对弱势人口的应急供餐方案和其他社会保障计划，包括学校供餐方案、凭单、现金转移和基于食物的就业方案。确保小农户能够负担得起和及时获得农业投入以赶上种植时间表的措施，在短期应对中也很重要。

40. 长期办法重点关注增加对农业的投资——多年来政府和捐助方均忽视了这一方面；建立农业价值链，包括改善储存和分销；增强农民销售合作社和其他组织，以提高农民的市场实力；改进农民获得贷款的情况；加强农业推广服务，重点是在土地和水资源管理等领域对农民进行可持续农业做法培训。同样重要的是向农村地区的中小型农产工业企业提供支助，以创造就业和实现农村经济多样化，并建设农村基础设施，如灌溉和蓄水、道路和电力网等。

41. 多个联合国机构、特别是设在罗马的机构的这些举措需要强有力的协调，秘书长的高级别工作队的主要目标之一是加强这种协调。与此同时，联合国系统农村发展和粮食保障网络一直帮助继续在联合国各机构之间开展对话，以推动采取全系统的办法来处理可持续农业和农村发展。

42. 全球粮食和金融危机已使联合国系统的各组织(如粮食计划署)的能力和资源不堪负荷，难以应对越来越多的人需要粮食援助问题。粮食计划署最近为“拯救人类一揽子计划”发出了紧急呼吁，要求为 2009 年填饱约 1 亿人的肚子提供所需的 52 亿美元。气候变化很可能使形势恶化，增加了粮食生产和价格的不确定性。今后要实行干预，就需要更好地了解此类危机对粮食生产的稳定性和可持续性的影响，需要建立能够适应压力和变化和化解干扰的、有复原力的农业体系。

43. 在这方面已取得一些进展。粮食计划署已建立弱点分析和测定机制，以评估风险和更好地了解金融危机对粮食保障的影响。该模式研究粮食和燃料价格、国内生产总值的增长、贸易、工资、就业、汇款和社会保障网的开支。该模式将帮助确定哪些国家最容易由于金融危机而遭遇更多的饥荒。它还可帮助在全球和国家两级监测和跟踪这些变化，并利用处理粮食危机中获得的经验。农发基金已开始引入环境管理和可持续发展的保障程序。粮农组织已在其工作中纳入易受粮食无保障之害的概念。除生产外，粮食保障还有 4 个层面：有无粮食、可否获得粮食、粮食供应的稳定和粮食的利用。在这一模式中，社会经济因素，如市场力量，在短期内可能会主导对粮食保障的影响，但环境因素对长期确保稳定和可持续的粮食生产至关重要。

建议

- 联合国各组织应谋求创新方法，按照可持续农业和农村发展的方法，协调和整合与农业和农村可持续发展相关的广泛活动。

- 联合国系统应加强其能力，以评估和分析目前的危机和风险对粮食生产的稳定和可持续性的影响。
- 联合国系统应支持各国努力建立能够适应压力和变化并化解干扰的、有复原力的农业系统。

E. 可持续的城市化

44. 近年来，城市在推动许多发展中国家的经济发展中成为关键角色。今天，世界上一半的人口即 30 亿人住在城市里。但是，快速、无管制的城市增长，也扩大了城市的贫穷。有 10 亿城市居民住在贫民窟里，因为缺乏体面的就业、基础设施不足和暴露于空气污染，而注定要生活贫穷和健康不佳。城市也增加了环境退化，因为城市往往会侵占土地、森林和流域，威胁到国家和区域边界以外的生物多样性，城市正在成为温室气体的主要排放者。

45. 减少城市的负面影响和改善城市居民生活，与实现千年发展目标、《21 世纪议程》及《约翰内斯堡执行计划》有着千丝万缕的联系。但是，有几个主要的制约因素阻碍了可持续城市化：决策和资源分配大体上采取部门观点，导致经济、社会和环境战略的不协调；未认识到可持续发展的空间层面，造成特别是在城市地区的资源分散；尤其是在发展中国家，土地使用规划、住房以及提供基础设施和服务等方面的地方治理薄弱；城市、城郊和农村管辖区之间争抢投资，造成对土地、水和其他自然资源的不合理利用。

46. 联合国系统在提请国际社会注意城市化、城市贫穷和环境可持续性等问题中一直发挥着关键作用。联合国人类住区规划署与其他伙伴合作，一直强调可持续的城市化进程的动态性，其中包括环境、社会经济和政治体制等方面。此举帮助促进一种可持续发展办法，将缓解城市穷人的状况与实现千年发展目标 7 和其他千年发展目标挂钩。但是，这一办法，还有待操作。

47. 将可持续的城市化和城市减贫纳入联合国各组织的活动，特别是联合国发展援助框架的进程，仍然是一项关键挑战。行政首长协调会气候变化框架，是以对气候变化对国家和城市的社会经济和人口影响的研究为基础，是朝着这个方向迈出的一步。方案问题高级别委员会还同意为未来的行政首长协调会举行一场关于下列专题的讨论：“城市贫穷或城市化：挑战与机遇”。

建议

- 联合国系统各组织应将可持续城市化、城市减贫和贫民窟改造纳入其在城市地区实现千年发展目标的努力的主流。
- 联合国发展集团应促进将可持续城市化方面的关切列入联合国发展援助框架准则以及支持国家消除贫穷和可持续发展战略的各系统方案。

F. 加强社会平等，包括赋予妇女权力

48. 贫穷，收入不平等，不平等的城乡发展、资产分配、社会服务和保障，基于性别、种族、残疾和族裔的直接或间接歧视，都是社会排斥的主要根源。贫穷和社会排斥剥夺了经济中用来促进经济持续增长的宝贵的人力资源，并因次优或低效利用自然资源而增加了环境退化。最近的全球危机和社会人口结构的变化加剧了社会排斥问题，增加了失业、恶化了劳动条件、加剧了经济不安全，并使数以千万计的人加入了全世界贫穷人口的行列。

49. 在是否需要以全面的发展战略综合解决这些危机的经济、社会和环境问题上，正在形成不断扩大的国际共识。1995年举行的世界社会发展首脑会议认识到，消除贫穷、充分就业和体面工作以及社会融合，都是相互关联和相辅相成的目标。实现这些目标需要有协调和相辅相成的社会、经济和就业政策，这些政策促进社会公正、经济复苏和增长，在经济和环境上具有可持续性。

50. 联合国系统各组织长期以来一直致力于实现这些目标。许多机构一直积极支持将就业、社会保障、获得基本的社会服务以及两性平等纳入国家发展和消除贫穷战略的主流，并建立促进社会包容的法律和体制框架。将就业和体面工作纳入主流的工具包，是开发用来协助联合国系统所有机构将劳工组织体面工作议程的各项目标纳入其支持国家发展战略的工作的，是在这方面开展的最全面的全系统努力。该议程是将社会平等和社会正义关切纳入经济规划决定中的一个重要步骤。粮农组织和劳工组织之间为促进体面的农村就业而开展的合作，是另一项重要努力，全球两性平等和气候联盟的目的是确保采取对性别问题敏感的气候变化方面的决策和举措，也是一项重要努力。

建议

- 联合国系统应促进对当前危机的社会影响的更深入了解，以支持各国努力建立更加平等和包容的社会。
- 联合国系统各组织应继续把社会平等和社会正义等方面的关切纳入拟定和实施支持国家可持续发展战略的各方案和活动。

G. 加强促进可持续发展的机构

51. 尽管在全球、区域和国家各级并不缺少专门致力于解决可持续发展方面的广泛的经济、社会和环境挑战的制度、体制和其他方面的安排，但仍然缺乏连贯和综合的机构基础，以便能够平衡相互竞争的利益和加固经济、社会和环境资产。

52. 各级有效的可持续发展机构应该能够将整个经济、社会和环境活动范围内综合可持续概念，以刺激创新和经济增长，又不损害环境和社会的统一；依据长期可持续性而不仅仅是短期需求来作出决策；并确保自然资源枯竭真实成本计入市场和其他经济互动中。

53. 在国际一级，多边环境协定所解决的是特别的环境问题，其中包括臭氧枯竭、气候变化和生物多样性的丧失。其他有关贸易、金融、发展和其他决策领域的制度，在解决可持续发展的某些问题方面也发挥着重要作用。但是，这些制度之间的协调很弱，导致对可持续发展的管理很弱，在对什么构成可持续发展的有效和适当方法问题上也反映出持续分歧。可持续发展委员会和经济及社会理事会通过促进跨政策领域的一致性和协调性以及提倡用综合机制来管理关键部门，在建立共识和实施可持续发展概念的方面已经并将继续发挥关键作用。但是，这些努力如何实施，仍然是一项挑战。

54. 在国家一级，对可持续发展的治理往往分散于不同的政府机构和制度，它们往往又不相互协调。政府的作用对确保以全面方法实现国家的目标、平衡相互竞争的利益、察觉经济衰退、社会排斥和环境退化的信号，至关重要。这就要求政府的各部门齐心协力，共同制定和实施国家战略来解决各项可持续发展挑战。不过，政府往往缺乏人力和财力以及政治承诺，无法促进可持续发展目标和提供实现这些目标的有意义的制衡，其中包括限制获得和使用对人类福祉很重要的资产的各种规则和规范。

55. 联合国在制定全球可持续发展纲领和支持各国政府努力通过其国家发展战略执行该纲领中发挥着关键作用。联合国系统各组织和协调机制，如行政首长协调理事会、环境管理小组和联合国发展集团，通过下列办法在加强联合国系统在这方面提供的支助上取得了相当大的进展：加强横跨各种环境活动的政策协调；将环境方面纳入横跨联合国系统所有活动的主流；解决环境治理问题。在国家一级，联合国国家工作队和联合国各机构也重点关注在国家可持续发展战略中推广环境层面。

56. 尽管作出了这些努力，环境问题仍然与联合国系统的经济和社会活动有些脱节。将环境关切纳入所有系统活动的主流需要消除现有的体制性障碍，使联合国系统能够在可持续发展的所有三个方面齐心协力。建立横跨环境、经济和社会层面的注重解决问题的集群安排，可为一个途径，用以克服体制障碍、促进集体思维和行动、加强协调和鼓励责任制，争取实施可持续发展纲领。

建议

- 经济及社会理事会应发挥更大作用，将可持续发展概念纳入联合国工作的主流。
- 可持续发展委员会应发挥重要作用，重振可持续发展概念，并进一步提高其作为联合国系统所有活动的指导性框架的意义。
- 联合国系统应推动采取特别举措，以帮助建立可持续发展机构，如国家和地方可持续发展委员会和其他协调机制。

- 联合国系统应支持各国努力建设人力资源能力，以分析、制定和实施可持续发展办法。

四. 从国家可持续发展战略中得到的经验教训

57. 可持续发展是一项长期目标，需要兼顾相互竞争的利益和优先事项。最近的全球危机和气候变化不断加重的影响，凸现出迫切需要找到新的和更有效的办法，以调和不同的优先事项并应付可持续发展中的各种挑战。2002 年可持续发展问题世界首脑会议呼吁各国立即采取步骤，在制定和阐述国家可持续发展战略方面取得进展，并到 2005 年开始加以实施。尽管这一目标没有充分实现，但 82 个联合国成员国已经向可持续发展委员会或经济和社会事务部报告，它们到 2007 年一直执行一项国家可持续发展战略。此外，若干国家在过去 10 年中建立了有创意的机制，包括经济、规制、支出或体制机制，这些机制促进了更全面和更具战略性的可持续发展方法。

58. 一些国家制定了有创意的方法，用以监测其经济的各个方面，分析可持续发展的 3 个层面之间固有的折衷和相互联系，对其政策和战略作重要和必要的调整。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国采用各种方法和手段，审查经济、社会和环境体系之间的联系。为鼓励将环境评估作为决策和审查进程的一部分，启用了综合政策评估进程。该进程旨在帮助政府各部委评估其政策提议可能造成的经济、社会 and 环境影响。

59. 包括墨西哥在内的其他国家则得以在实现其可持续发展目标方面取得相当大的进展，方法是将可持续发展原则直接纳入其国家发展规划和预算过程，而不是建立单独的进程。另一些国家则确定了跨部门体制安排，以引导政府各部委的可持续发展进程。例如，菲律宾设立了一个由国家经济开发局主持的可持续发展委员会，以引导其可持续发展进程，将可持续发展目标保持在政府决策工作的中心。在联合王国，若干政府部门，包括贸易和工业、卫生和国防等领域的部门，发表了各自的可持续发展战略以补充国家和区域战略，增强其全面的影响。另外，在仅由环境部门领导可持续发展进程的国家，可持续发展方法对政府决策的影响更加有限。

60. 若干国家得以经过协调其国家、国家以下和地方各级的努力而有效地促进可持续发展。例如，在大韩民国，《21 世纪议程国家行动计划》通过提供财政和能力支助而促成通过了各项本地的《21 世纪议程》倡议（在 249 个地区政府单位中有 213 个通过这项倡议），导致成立了《本地 21 世纪议程》委员会，以增强对执行进程的协调。此举帮助建立了一个跨部门和分部门的长期可持续发展规划综合框架，其多样化空间（国家、地区和本地）的程度很高。

61. 大多数国家采用参与性多方利益攸关方的方法来详细制定国家可持续发展战略，但企业机构、民间社会组织(包括非政府组织)、工会、学术界和其他主要群体的介入程度各不相同。与此同时，公众参与监测、尤其是事实这种战略的程度仍然有限。

62. 一些国家成功地采用像水资源综合管理等跨部门、跨学科办法来管理其自然资源，常常作为其可持续发展战略的组成部分。这种办法鼓励在无损于重要的生态系统可持续性情况下以公平的方式获得最大的经济和社会福利。

63. 大多数国家利用国家可持续发展战略解决诸如气候变化等主要共有问题，但各国的规模和侧重点各不相同。一般而言，减缓气候变化比适应这一变化占据更显著和特殊的位置。将气候变化纳入这种战略，使各国不仅能够掌握应对气候变化措施给其他可持续发展目标带来的共同利益，而且还可实现并注重针对如下方面的措施带来的气候变化方面的利益：加强能源安全、确保可持续森林管理、实施水资源综合管理或加强灾难风险管理。国家可持续发展战略为将各代人之间和一代人之内的平等问题同时纳入应对气候变化措施，提供了天然的框架。

64. 尽管日益依靠市场来分配资源，且使用市场者对环境和社会体系造成潜在影响，但在处理重要的可持续发展问题中对经济手段利用不足。例如，极少国家利用环境财政改革和排放交易等手段实现可持续发展。

65. 联合国系统可以从这种广泛的经验中学到一些重要的教训，以支持各国可持续发展战略。例如，系统地制定可计量的和可衡量的可持续发展目标，有助于加强对这一目标的重视和承诺；理解经济、社会和环境问题之间的联系有利于制定更全面和有效的可持续发展战略；用以引导可持续发展进程的跨政府各部门的一项明确的任务和体制安排，有助于将可持续发展目标置于政府决策的中心；综合地评估政策倡议以了解其经济、社会和环境方面的影响，有助于找到支点，以影响可持续发展目标，查明新出现的问题并从变化中学到教训和适应变化；各部门(例如各部委)之间的协调以及跨部门战略方法(例如减贫战略文件和环境管理计划)，对确保国家战略和专题政策之间相互加强至关重要；制度化的跨部门参与对了解和应对经济、社会和环境体系之间复杂的相互依存关系至关重要。

建议

联合国系统应该：

- 鼓励和便利各国参加关于国家可持续发展战略的共同学习和审查机制。
- 在制定和阐述国家可持续发展战略过程中推广跨部门办法。
- 鼓励和便利将可持续性原则纳入部门决策工作和战略计划，包括采用综合评估机制。

- 推广跨部门、跨学科、参与性网络，应付特别的可持续发展挑战(如缺水、荒漠化、土地退化等)并找到解决办法。
- 帮助建立国家统计局的能力，以制定和实施可计量的和可衡量的可持续发展目标以及各套综合的可持续性指标。
- 帮助各国了解和有效利用各种混合政策工具，包括法规、经济和信息公开工具，以应付可持续发展方面的挑战。

五. 新出现的挑战

66. 各国促进可持续发展的努力面对着由于最近的全球危机而更加严重的多种和相互关联的挑战。粮食价格的大幅度上涨大大降低了低收入缺粮国的购买力，增加了其贫穷和饥饿程度。气候变化活动的加剧和环境退化使越来越多的人的安全和生计处于危险之中。无法持续的生产和消费模式以及人口增长(预测 2050 年达到 90 亿)，正加快环境退化和自然资源的消耗，同时未加控制的城市增长大大增加了城市贫穷现象。不断扩大的不平等现象、失业、就业不足和工作条件不良，正成为实现全世界可持续发展的主要障碍，而经济增长缓慢、出口下降和外汇收益损失，正抵消很多国家已经取得的经济和社会成果。

67. 应对这些挑战将是艰难的，要付出代价。全球粮食保障危机高级别工作队估计，按照目前的情况，应对短期和长期可持续发展挑战的费用每年将增加投资 250 亿美元到 400 亿美元，用于粮食和营养保障、社会保护、农业发展和增强粮食市场的运作。追加资源的大约 1/3 需要用于紧急粮食援助及短期预算和国际收支支助，2/3 需要用于农村基础设施、教育、净水和农业研究的投资。

68. 联合国在制定解决目前危机的协调、综合和战略办法方面取得了重要进展(如秘书长设立了高级别工作队)，以推动应付危机所构成的各种广泛挑战的全球和各国的统一对策，并解决眼前粮食危机资金短缺的问题。最近，行政首长理事会制定了一些全系统的举措(所谓应付危机联合举措)，用以应付各国政府和国际社会目前面临的多种危机，包括金融危机和全球衰退。其目的是从政策和方案的角度，形成对于这一危机的经济、环境和社会影响及其对联合国系统工作的影响的基础广泛的观点，并查明作出反应所需要的行动。行政首长理事会为应付气候变化制定了类似的办法。

六. 结论

69. 联合国系统在加强其支持可持续发展的作用方面取得了重大进展，证据就是在部长级宣言所确定的一些重要领域采取了若干系统举措。该系统能够采用跨部门、跨学科办法应对一些特殊的挑战，包括气候变化、水资源管理、能源供应、

农业和农村发展以及这些挑战的经济、社会和环境方面。这些办法的参与性质还推动了该系统中以及应付这种挑战的各政府机构和部门之间的更大协调，并增强了对可持续发展和政策取舍的不同层面之间的内在联系。

70. 可以扩大这种努力，以使所有相关伙伴介入。类似针对某一问题的全系统办法，还可以用于影响到可持续发展的广泛难题和部门，如城市化、社会平等、体制发展等。此举可能还需要行政首长理事会的方案问题高级别委员会与联合国发展集团之间更密切地协调，以确保这种跨部门、针对某一问题的办法成为联合国系统支持国家发展和消除贫穷战略工作的组成部分。
