



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
9 May 2013
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

暂定项目表 *项目 19

可持续发展

经济及社会理事会

2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

临时议程 **项目 6

联合国各次主要会议和首脑会议成果的
执行情况和后续行动

将可持续发展的三个层面纳入整个联合国系统

联合国秘书长的报告

摘要

本报告分析了联合国系统按照《联合国可持续发展大会成果文件》（大会第 66/288 号决议附件）所授任务，将可持续发展的经济、社会和环境层面纳入其工作主流所作的努力。报告指出了这方面的一系列举措，同时还确定了各项挑战和差距。本报告指出了进一步纳入可持续发展三个层面的下列关键组成部分：

- 在明确一致的政府间指导下，联合国系统最高一级的承诺；
- 增强协调和政策一致；
- 有利于在联合国系统内和与外部伙伴之间扩大协调的文化；
- 问责制和透明度；
- 联合国系统内充分的机构支助；
- 为支持发展中国家建设分析能力、新的能力和工具；

* A/68/50。

** E/2013/100。



- 不断学习和改进实践的系统；以及
- 为推动可持续发展调集和分配资源。

本报告阐明，更加系统地纳入可持续发展的经济、社会和环境层面，将会增强联合国系统支持各会员国推动实现联合国 2015 年后发展议程和可持续发展目标的能力

一. 导言

1. 2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会（里约+20）上，国家元首和政府首脑及高级别代表重申了国际社会对于可持续发展的承诺。他们的愿景是，为所有人实现更加可持续的未来的想法能够指导各国政府和非国家行为者的行动，并使所有社会成员都参与进来。
2. 在里约+20 成果文件（大会第 66/288 号文件 1 附件）第 3 段，国家元首和政府首脑及高级别代表确认必须进一步将可持续发展纳入各级工作的主流，统筹经济、社会、环境工作并承认它们之间的联系，从而在所有方面实现可持续发展。
3. 在《成果文件》第 93 段，国家元首和政府首脑及高级别代表呼吁将可持续发展的三个层面进一步纳入整个联合国系统的主流，请秘书长通过经济及社会理事会向大会报告这方面所取得的进展。¹ 本报告对该任务规定做出答复。
4. 本报告评估了迄今为止可持续发展的三个层面——经济、社会和环境层面——是如何纳入联合国系统工作的，强调了至今取得的成功和遇到的挑战，以期确定增强联合国系统为会员国提供支持方面的经验教训。本报告进行了初步评估并强调了今后的工作。
5. 本报告第二部分涉及可持续发展概念对于将经济、社会和环境层面纳入联合国系统工作的影响。第三部分简要研究了联合国个别实体正在如何致力于将可持续发展的三个层面纳入联合国系统工作。第四部分评估了联合国系统作为一个整体目前将可持续发展的三个层面纳入联合国系统国家、区域和全球各级工作的努力。第五部分阐明了联合国系统的优势、今后的挑战和迄今从经验中得出的教训。第六部分列举了几条建议，为今后的工作提供信息。

二. 将可持续发展转化为联合国系统工作的影响

6. 可持续发展的目的是确保为我们的地球及今世后代，促进创造经济、社会、环境可持续的未来。可持续发展强调对各级决策采取全面、公平和有远见的办法。它取决于对公共和私营部门决策的社会、经济和环境决策目标进行整合和平衡的考虑。它强调代间和代际平等。
7. 可持续发展做法拓宽了参照基准，扩大了了解发展问题、做出决定及实施和评估影响的群体范围。
8. 消除贫穷是可持续发展不可或缺的要求。如今，联合国可持续发展大会举办已有 20 年，可持续发展已经至少在概念上成为消除贫穷的总体发展框架。

¹ 在第 91 段，还强调它们必须进一步加强可持续发展主流化工作，将其纳入其各自的任务、方案、战略和决策进程，以支持各国特别是发展中国家努力实现可持续发展。

9. 里约+20 成果文件包括呼吁进一步加强全系统的一致性和协调（第 78 段），加强可持续发展的业务活动（第 94 和 95 段）；以及考虑到可持续发展做法，改善对设施和业务的管理（第 96 段）。

10. 《成果文件》包括各国政府在联合国系统支持下采取的一系列具体行动。联合国系统拟定了各组织在支持各国政府履行这些任务规定时分担责任的框架。²

11. 联合国的工作包括为国际社会研究政策、同意规范及指导发展合作的论坛提供支持。因此，在通过分析、规范、政策和业务工作帮助实现可持续发展方面，联合国具有独特的作用和责任。

12. 因此，联合国系统个别实体必须增强各项措施和工作，确保在战略/政策、方案/项目和管理/业务一级将经济、社会、环境层面主流化。它们还必须共同合作，支持在国家、区域和国际各级统筹兼顾的决策工作。可持续发展还要求具有新的伙伴关系以及另一种监测并向各国政府和利益攸关方通报结果的方式。会员国提供协商一致的指导对于指导这方面的努力（尤其是通过联合国系统政府间进程）来说十分重要。

13. 并非所有的联合国系统政策和方案都具有经济、社会和环境层面的影响，但是，必须认真审查政策和方案可能存在的经济、社会和环境的影响。为了避免意料之外的影响、相互冲突的政策或不可持续的结果，这一点十分重要。它还使联合国系统能够确定协同效应和可能产生的三方获益的机会。在减少用于发展合作的资源时，势必要最大限度地实现每项活动的共同利益。

14. 但是，将概念转化为行动并非易事。这表示要进行改革性转变，挑战现状和在一个不同的发展模式所规划的系统。要求从根本上重新思考联合国规划其分析、政策和业务工作的方法。联合国系统及其合作伙伴在全球可持续发展活动方面具有 20 多年的经验，它们仍在了解如何一致、有效地支持统筹方法和克服结构性及其他挑战。

三. 将可持续发展纳入联合国系统各实体的主流

以联合国环境和社会可持续性框架为基础

15. 可以将推动联合国系统实现可持续发展的努力作为联合国系统内环境和社会可持续性框架的出发点。该框架是通过环境管理小组作为一项机构间举措拟定的。³通过更好地评估本组织的选择和行动产生的影响，它提供了一个平台，可借以增强以下方面的可持续性：(a)战略和政策；(b)通过方案和项目进行的业务活

² 见 <http://sustainabledevelopment.un.org/followupbyunsystem.html>。

³ 见 [http://www.unemg.org/IssueManagementGroups/EnvironmentalandSocialSustainability/ESreport/ tabid/102177/Default.aspx](http://www.unemg.org/IssueManagementGroups/EnvironmentalandSocialSustainability/ESreport/tabid/102177/Default.aspx)。

动；以及(c)联合国系统的管理决定，例如设施管理。拟定该框架的目的是帮助更好地了解一系列复杂的联合国事业如何在环境和社会影响和成果方面相互影响。

³ 它并不包括社会方面。本报告在部分程度上以这种方法以及作为该框架一部分而拟定的切入点为基础。

16. 自从 1992 年第一届里约会议以来，联合国系统就致力于改进对政策发展、业务活动和工作方法的支持，以便更好地帮助各国走上可持续发展道路。

17. 许多联合国系统组织都努力从总体多年战略计划中将可持续发展纳入方案/项目层面。其他组织借鉴了国家和国家以下各级通报更广泛的战略规划的经验，采用了自下而上的方法。下文方框 1 举例强调了联合国人类住区规划署(人居署)、联合国开发计划署(开发署)、国际劳工组织(劳工组织)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)采取的方法。

方框 1

在战略规划中纳入三个层面的实例

人居署采取自下而上的方法，将可持续发展主流化，首先在 1992 年与可持续城市方案在国家以下一级实施。2002 年，人居署编写了一份对于该组织有转折作用的可持续城市化报告。在可持续发展成为 2008-2013 年人居署中期战略和机构计划和接下来的 2014-2019 年计划的基本原则之前，通过规划和方案政策扩展了统筹可持续发展三个层面的范围。

2010-2015 年劳工组织战略政策框架将绿色工作和体面工作作为一个贯穿各领域的主题。预计劳工组织将更有能力倡导和建议在以下领域实现可持续发展：

- (a) 在国家和地方政策和发展战略中评估和实现绿色工作和体面工作；和
- (b) 最大限度地发挥就业效应，确保对所有人的社会保护的范围和效力。

教科文组织目前正在确定会员国拟在 2013 年 11 月举行的大会第三十七届会议上通过的下一个中期战略。提出了两个总体目标：(a)和平：促进长期可持续发展；以及(b)促进可持续发展和消除贫穷。因此教科文组织的整个方案都致力于实现这些目标。

在 2008-2013 年战略计划中，开发署在环境和能源领域的目标是增强国家以可持续方式管理环境的能力，同时确保对穷人给予充分保护。在以下领域特别实现了具体结果：(a)将环境和能源问题纳入发展规划的主流；以及(b)建立地方能力以更好地管理环境并提供服务，尤其是在水资源和能源方面。

18. 同时，对几个组织的战略计划审查显示，一些计划提到了广泛实现可持续发展的重要性。其目标、预期结果和审查一般都集中在该组织工作的部门领域，而没有系统性地提到可持续发展的相关方面。新一代基金、方案和少数专门机构的

新一代战略计划当前的发展，为可持续发展三个层面更加深入、更加系统性和更加有意义的融合提供了机会。这还将与里约+20 的指导和关于将可持续发展纳入联合国业务活动的联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查保持一致。

方框 2

了解经济与环境之间的相互作用

2012 年，联合国统计委员会通过了环境-经济账户制度中心框架。这是首个国际经济-环境账户标准。这一标准以及与能源、水资源、土地和生态系统有关的具体扩展标准对于实现里约+20 多项成果是有帮助的。

世界银行正在制定若干做法，不再使用国内生产总值来评估经济效益，包括真实节余和财富核算，从而努力增强国家一级的可持续性。这一努力正在得到财富核算和生态系统服务估值伙伴关系的支持。

19. 联合国系统发展业务活动四年期全面政策审查已经指出了利用业务活动帮助各国政府走上可持续发展道路的方法。下一步就是付诸行动（见下文第四.A 部分）。但是，各组织必须为此更加系统性地适用保障措施等可持续性条件，找到支持在可持续发展所有三个层面取得进展的三方共赢的方法。

20. 许多组织，包括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）、开发署、联合国环境规划署（环境署）和世界银行，已经在工具开发方面取得进展，例如将可持续发展考虑因素纳入其政策和方案的环境和社会可持续性框架和评价工具（见下文方框 3）。

21. 但是，对联合国有关环境和社会影响评估实践的机构间审查³表明，由于缺乏一个全系统标准，因此产生了深度和严格程度不一的特别做法。另外，各方对于使用环境和社会可持续性措施的目的和好处似乎存在不同见解，对这些措施能够实现的结果也有着不同的预期。

方框 3

将经济、社会和环境方面纳入方案和项目

开发署更新了《方案和业务的政策和程序》，以便在规划阶段一开始就避免和管理可能对环境 and 人类造成的风险。目的还在于确定增强对发展规划进程的支持的机会。

粮农组织使用环境影响评估，以确保其外地业务符合 16 项指导原则。这些原则涉及环境和社会影响的多个方面，例如粮食和农业生物多样性管理。

联合国贸易和发展会议（贸发会议）生物贸易倡议促进当地生物多样性产生的货物和服务的生产和贸易。超过 19 个国家参与了生物贸易倡议，为工作和收入、出口多样性、农村发展以及农村和地方社区生活水平改善提供了可能的来源。

在项目监测和评价中，世界银行使用核心部门指标，以衡量项目关于基础设施、环境资源管理、城市化和社会发展方面的可持续性。还在审查减让性筹资成果管理系统。

22. 还已经做出努力，评估联合国系统设施和业务做法的环境影响，包括差旅、采购和信息技术应用（见下文方框 4）。

23. 联合国气候中和战略启动并在一定程度上协调全系统的报告和绿化倡议。但是，在很大程度上仍然依靠个别机构来执行重要的绿化计划。管理问题高级别委员会（管理高委会）最近核可的全系统环境管理系统的发展应帮助协调对全系统所需的业务模式进行修订（见下文方框 4）。

方框 4

减少联合国碳足迹

环境署可持续机制已经做出大量努力来减少联合国的碳足迹，该机制负责协调和支持气候中和战略的实施。

迄今为止，共有 5 个联合国组织已经以减排与抵消相结合的方式实现了气候中和，它们分别是：联合国气候变化框架公约气候变化委员会、联合国项目事务厅（项目厅）、环境署、开发署总部和世界银行。

2013 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）承诺在每个组织制定和执行环境管理系统，目的是进一步减少本组织的碳足迹（见下文第 67 段）。

24. 为了更好地了解如何克服阻碍实现更加综合的办法的部门障碍，需要对联合国系统各组织的内部结构和工作流程进行深入审查。可持续发展司或办事处通常与部门司并行存在。必须了解这些结构怎样才能与战略规划部门开展最佳合作，确保在整个组织考虑到可持续发展的所有三个层面。

25. 不论是否具备适当的结构，所有层面的工作人员通常都缺乏足够的能力和资源，真正采取综合做法来支持分析工作、政策发展和业务。

26. 总体而言，可持续发展不仅仅是要确保在联合国各系统的战略规划进程中反映出经济、社会和环境观点，而是这些观点共同构成“处理正事”，即引导随之产生的战略规划 and 业务选择所有层面的思维流程的整体方法。目前，对于联合国系统决策的综合和可持续做法的应用并不顺利，反映出在政策与实践上存在体制差距。

四. 国家、区域和全球各级的可持续发展

27. 在里约+20 会议上,各方认可了联合国系统各实体之间在经济、社会和环境领域的协调可以增强联合国系统对可持续发展的支持。联合国拥有大量协调机制,在国家、区域和全球各级也已采取将多项倡议,将可持续发展三个层面纳入联合国系统工作。可以在所有这些工作的基础上加快主流化进程。

A. 在国家和国家以下各级统筹可持续发展的三个层面

28. 联合国系统在帮助各国确定和执行可持续发展道路方面发挥重要作用。在里约+20 会议的筹备过程中,各国政府确定了推动可持续发展的 5 个优先事项领域:(a)加强机构和治理系统,建立协作和协调能力;(b)在消除贫穷和可持续发展背景下解释和落实绿色经济;(c)增强消除贫穷这个整体目标与可持续发展议程之间的联系;(d)以有效方式促使利益攸关方参与;以及(e)以纵览可持续发展三个层面的方式衡量取得的进展。由于在规范制定、能力建设、知识创造与分享,以及伙伴关系缔结方面的比较优势,联合国已经做好准备处理这些优先事项,⁴ 以及可以支持和加强可持续发展的许多其他领域。⁵

29. 各国政府高度重视联合国在可持续发展领域的支持。2012 年为四年期全面政策审查所做的一份调查显示,各国政府将“环境与可持续发展”列为本组织国家一级贡献中最为重要的领域。在 111 个国家政府中,共有 93 个认为联合国在该领域的作用尤为重要。对这份调查做出答复的各国政府当中,有 80%还将“环境与可持续发展”单独列为今后四年接受联合国援助的最重要领域。因此,《里约+20 成果文件》和四年期全面政策审查都邀请联合国各实体进一步增强将可持续发展纳入各自的任务、方案、战略和决策进程的工作。⁵

30. 尽管如此,各国政府关于联合国在可持续发展领域提供支持的请求大多数是由环境和自然资源部提出的。一些请求涉及对绿色经济战略的支持,这些战略在很大程度上被认为属于环境问题。许多请求还与设立能够实现可持续发展的国家机构有关。⁵

31. 因此,联合国的支持主要集中在可持续发展的环境方面。将重点放在这一个方面的做法错失了許多可能产生的效益,例如,综合国家规划、人力资源发展、教育和劳工/就业政策。

32. 在政策发展领域,联合国发展系统在支持各国制定各国自主的战略方面积累了经验,这些战略都具有明确的目标和指标,例如千年发展目标和其他国际商定

⁴ 见经济和社会事务部及开发署《2012 年里约+20 国家综合报告》。

⁵ 见联合国发展集团环境可持续性、气候变化和里约+20 工作组,《联合国国家工作队对里约+20 主题的调查结果报告》,2012 年 3 月 19 日。

的目标。这些努力主要限于社会问题，为更加广泛地统筹可持续发展所有三个层面提供了有用的经验和教训。里约+20 主题国家工作队的 2012 年调查显示，许多国家工作队成功地帮助国家将可持续发展部分方面纳入更加广泛的国家规划努力。⁵

方框 5

开发署/环境署贫穷与环境倡议

开发署/环境署贫穷与环境倡议展示了支持各国政府的合作如何帮助在国家战略下实现可持续发展。在孟加拉国，自 2008 年以来，为规划部、环境部和财政部提供的援助已经产生可喜成果：(a)贫穷-环境-气候问题已被纳入国家和部门规划关键文件；(b)气候公共支出与机构审查使该国政府能够确保以最佳方式分配用于适应或减缓气候变化的资金；以及(c)在孟加拉国筹集公共资金的提议目前必须显示多少比例的穷人将受益，自然资源将产生什么样的影响，以及新的基础设施对气候变化的适应力有多强。

33. 2012 年，许多国家政府都报告其国家优先事项与联合国发展援助框架更加一致。这显示出在国家一级统筹优先事项与各项目标的动向，这一动向应帮助在将可持续发展纳入规划文件的国家进一步实现可持续发展。⁶

34. 在方案拟定领域，联合国发展集团已经将环境可持续性确定为联合国国家工作队制定和执行联合国发展援助框架时使用的五个方案拟定原则之一。对 2010 年签署的各框架的同行审议显示，该领域的工作在某种程度上仅仅集中在环境问题上。⁷ 由于联合国发展集团正在拟定联合国发展援助框架的新的指导方针，因此必须确保将可持续发展和解决这三个层面的必要性均纳入所有这些框架。

方框 6

联合国发展集团

联合国发展集团各项机制制定了关于具体主题的详细业务指导，供所有组织在国家一级工作中使用。2009 年，联合国发展集团环境可持续性、气候变化和里约+20 国家工作队编写了一份关于将环境可持续性纳入国家分析的指导说明，以及满足国家工作队对此类工具的要求的联合国发展援助框架。还有关于将气候变化^a和土著人民的问题纳入国家分析和联合国发展援助框架^b的指导方针。联合国发展集团工作组提供关于这些指导的定期培训，确保其在规划和方案拟定中得以有效使用，其中包括关于环境可持续性、气候变化和减少灾害风险的综合培训。

⁶ 见题为“联合国驻地协调员和联合国国家工作队成员的调查结果：筹备联合国系统发展业务活动 2012 年四年期全面政策审查”，可查询 <http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>。

⁷ 见联合国发展援助框架方案拟定网络，联合国发展集团，《2010 年签署的联合国发展援助框架机构间同行桌面审议综合报告》。

a. 见 http://www.undg.org/docs/11473/UNDG-GuidanceNote_ClimateChange-July2011.pdf。

b. 见 <http://www.undg.org/index.cfm?P=270>。

35. 今后，必须确定和指出阻碍联合国发展系统在国家一级纳入可持续发展的差距与挑战，并对其进行定期监测和评价。增强联合国国家工作队内部的协作在这方面十分重要。例如，为 2012 年四年期全面政策审查进行的调查中，大约 20% 的国家政府和联合国国家工作队注意到，可持续发展是最容易受到联合国各机构对财政资源的竞争的影响的领域之一。

36. 联合国国家工作队与国际财政机构之间和合作依然相对薄弱。例如，只有 5.5% 的联合国国家工作队成员认为与世界银行的合作是“十分有效的”，而认为与区域发展银行的合作“十分有效”的成员比例仅为 3.6%。⁶ 值得注意的是，环境保护是正在开展此类合作并被认为合作相对有效的领域之一。

37. 为了不至于不成体系，四年期全面政策审查授权采取若干措施，改善国家一级的协调，例如，增强驻地协调员的权力，统一各机构特有的方案编制工具和进程，与联合国发展援助框架协调一致，以及更好地获取非驻地机构的专门知识。

38. 除了协调之外，联合国国家工作队还确定了其他挑战与差距，包括：各国政府⁵和联合国国家工作队的财政和人力资源有限，管理层和项目工作人员更替率高；各国政府协调不足；缺乏知识和可靠的数据及信息；可持续发展主题不受政府重视，概念没有得到很好地贯彻；以及各国政府正处于重要变革时期。

39. 因此，联合国国家工作队指出了改善国家一级服务的多项建议。⁵ 这些建议包括重视国家自主权和能力增强；支持开展更多协调与信息共享；确保充足的、可预测的资源；在各国政府和联合国内部拟定能力建设方案，以更好地纳入可持续发展的三个层面；以及简化解解决新出现的问题的日常组织程序和规范。

40. 在国家以下一级，必须采取有效做法使群众与社区以及地方当局、机构和其他合作伙伴参与可持续发展的规划进程和执行系统。这进而有助于通报国家一级的战略、政策和计划。

方框 7

帮助支持各国实现可持续发展的工具

非洲发展银行（非行）、联合国、世界银行和经济合作与发展组织（经合组织）开发了一个政策备选方法工具箱，用于支持包容性绿色增长。^a 该工具结合了可持续发展所有三个层面，例如环境财政改革与社会保护方面的现有工具，并对这些工具进行相应评估。

为题为“联合国水机制全球卫生及饮用水分析和评估：扩展和维持服务的挑战”的 2012 年联合国水机制报告进行了一次关于水资源开发、管理和使用综合方法的全球调查。调查为定期国际监测和报告框架的制定提供了指导，以促进可持续发展和水资源管理。

联合国工业发展组织（工发组织）-环境署的资源高效和清洁生产方案促进了资源高效做法和绿色技术在发展中国家工业部门的实施。该方案在 41 个发展中国家运行国家清洁生产中心。

^a 查询 <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/toolkit-inclusive-green-growth/>。

方框 8

将经济、社会和环境层面纳入国家政策

国际劳工组织（劳工组织）与国际货币基金组织（货币基金组织）对萨尔瓦多、莫桑比克和越南的社会保护最低标准费用开展了联合评估。目前正在包括贝宁、柬埔寨和尼泊尔在内的其他国家开展后续工作。

货币基金组织帮助制定减少温室气体的财政政策，为有意于环境税收改革的国家提供技术援助。财政政策在“使价格回归正轨”（将环境方面的副作用纳入企业与家庭支付的能源或交通价格）当中发挥关键作用，以促进增加绿色增长。

B. 在区域和次区域一级统筹可持续发展的三个层面：

41. 在区域一级，将可持续发展的三个层面纳入联合国系统的工作通过以下途径实现：(a)5 个区域委员会的政府间会议以及相关进程；(b)5 个区域委员会秘书处的区域活动，以及联合国区域间支助机制，例如各区域委员会和联合国发展集团区域工作组所召集的区域协调机制。

42. 各区域委员会的政府间会议肩负一项重要职能，即把有关可持续发展的国际协议与区域和国家层面联系在一起。非洲经济委员会（非洲经委会）在其上次区域执行会议上决定以“可持续发展问题高级别区域政治论坛”来取代该会议，从而为里约+20⁸所设立的可持续发展问题高级别政治论坛的未来届会做准备，这一决定有望加强上述职能。实践证明，专门机构的区域会议也能有效地纳入各项政策和方案，因为这些会议依靠政府主导的平台将跨部门、多学科的行动者聚集在一起。

⁸ 见 E/ECA/CFSSD/8/4/Rev. 1，第 12(a)段。

43. 2011 年就联合国区域层面开展的一项研究⁹表明，各区域委员会秘书处被视为多学科知识中心，因此能很好地支持区域政府间进程和行动，并在区域和次区域一级加强联合国机构间的合作与协调。

44. 区域协调机制的目标是，在各区域形成关于可持续发展的共同愿景，并推动区域内所有联合国实体共同执行可持续发展承诺及政策，其中包括里约+20 成果。该机制还用于在区域一级加强联合国系统各组织间工作方案的协调。为在国家一级取得成果，联合国发展集团区域小组向驻地协调员以及联合国国家工作队提供领导、战略指导及支持。在第 67/226 号决议中，大会要求驻地协调员和联合国国家工作队更多地利用区域委员会内现有的规范性支助工作和政策专长，请区域委员会进一步发展分析能力，支持国家一级的发展举措（见该决议第 150 段）。这使得各区域委员会秘书处在其分析工作中纳入经济、社会和环境层面及其相互作用显得愈发重要。

45. 近年来，区域一级的工作已经向支持一种更加统筹兼顾的发展方法的目标迈进。一些区域委员会围绕各类主题进行协调，其中包括那些与可持续发展有直接联系的主题（例如，拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）/南美洲国家联盟关于社会问题、能源基础建设及其他问题的联合行动计划）。一些区域性出版物也不断展现出更加全面的思考。创新性工具也正在制定当中，例如西亚经济社会委员会（西亚经社会）可持续发展指标，这些指标用于进行调整与可持续发展三个层面保持一致，或者欧洲经济委员会（欧洲经委会）—欧盟统计局—经合组织为衡量可持续发展制定的联合框架。

46. 所有区域委员会始终在推动拟定环境上可持续的经济议程，以此作为各自区域的发展道路。自 2005 年举行第五次亚洲及太平洋环境与发展问题部长级会议以来，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）一直致力于推动绿色增长、可持续的城镇化，能源安全及水资源管理，并支持亚太地区可持续的绿色未来。

47. 各区域委员会秘书处在实现将可持续发展的三个支柱纳入联合国工作中发挥重要作用。然而，他们目前均保留着各自的部门及委员会，从而使将三个支柱纳入其工作的努力面临挑战。对这一障碍现在已有所认识，已经制定了至少在亚太地区改进结构的计划。西亚经社会等部分区域委员会拥有负责引导解决多部门问题的部门，例如社会发展司正在引导中小企业，使其具备维持农村生计和就业方面的能力。由于扩大了部门间磋商，西亚经社会 2014—2015 年工作计划比之前几年都更加全面。

48. 上文第 43 段中提到的 2011 年研究指出，必须更好地统筹可持续发展的三个层面。其建议包括：有必要拟定一致的区域发展战略；进一步发展区域协调机制，

⁹ 2011 年 11 月联合国区域委员会发起的一项研究，《区域方面的发展与联合国系统》。

以此作为在机构负责人和高级官员一级进行政策和方案协调的工具；增强区域协调机制与联合国发展集团区域小组间的连贯性和一致性。

49. 2011 年研究还指出，联合国各组织与非联合国区域政府间机构及实体之间存在很大程度的交流。这有助于在其他论坛引入可持续发展做法，并通过对其他经验的学习来丰富联合国的做法。

政府间机构

50. 在全球一级，将可持续发展的三个层面纳入联合国系统的工作应由联合国大会、经济及社会理事会（经社理事会）及其附属机构、联合国环境署的环境大会以及联合国系统各组织理事机构提供支持。

51. 对近年来少数政府间决定的粗略审查可以看出，对可持续和（或）综合发展做法的考虑缺乏系统化。

52. 大会在第二和第三委员会审议可持续发展问题。第二委员会设有专门针对可持续发展的项目。第二委员会审议可持续发展的经济层面，而第三委员会着重于社会层面。但两个委员会之间的交流有限，这限制了大会推进综合决策方面的能力。

53. 经济及社会理事会对联合国经济、社会和环境领域主要会议进行全面、协调的执行并开展后续活动的联合国机构。但是，理事会在其所有成果中审查可持续发展的三个层面仍存在挑战。当前正在进行的有关加强经社理事会的磋商是一次机遇，可藉此调整理事会及其附属机制以实现可持续发展三个层面的统筹兼顾（见大会第 66/288 号决议，附件，第 83 段）。

54. 联合国系统每个组织都有各自的理事机构，使得确保对可持续发展进行一致的政府间指导变得复杂。资金及方案的执行局以及专门机构的理事会所做出的决定通常也未将可持续发展的三个层面系统统筹安排在一起。

55. 上述考虑促成里约+20 会议在可持续发展体制框架上进行重大变革。会议强调必须改善可持续发展三个层面的执行、协调、统一及统筹。

56. 此次改革的基石是决定设立一个可持续发展问题高级别政治论坛。目前正在就该论坛工作的形式及组织方面展开政府间谈判。在不预判其成果的情况下，显而易见，该论坛将作为一个总体框架，为将可持续发展纳入联合国系统所有政府间机构和组织的工作注入动力。这将有助于会员国向联合国系统各组织，包括通过其各自的理事机构，发出必须对经济、社会和环境政策及行动采取统筹做法的统一信号。

57. 环境署代表着可持续发展的环境层面，论坛还将应有助于在其本身工作和政府间工作的其他部分范围内，统筹环境署的联合国环境大会工作。

58. 此外还有必要为联合国秘书处及整个联合国系统找到支持该论坛工作的行之有效的办法。可持续发展应被一以贯之地反映到联合国为支持高级别政治论坛所开展的分析工作中。还有必要进行分类数据采集和分析,以更好地了解统筹做法所产生的权衡取舍和协同增效。

59. 过去 20 年有关机构间协调的教训,无论是可持续发展机构间委员会对各种问题的协调,还是经济和社会事务执行委员会+模式,都有助于规划一个全新的结构,以支持该论坛工作的筹备、后续行动及落实。

60. 经济及社会理事会和该论坛应确保联合国系统就如何支持可持续发展接受会员国的适当问责(见大会第 66/288 号决议,附件,第 78 段),同时反映出政府优先事项与联合国支持之间的相互作用。尽管理事会在面对联合国业务活动方面已经具备这一职能,该论坛也可以成为就具体主题或目标进行整体审查的地方。

61. 该论坛的工作需通过确保大会和经济及社会理事会及其附属机构将可持续发展问题当作其工作的组织原则来得到加强。作为联合国系统各组织理事机构的成员,各国政府也承诺采取措施,确保各组织将可持续发展的三个层面纳入其业务活动(见大会第 66/288 号决议,附件,第 94 段)。

62. 最终,改进后的可持续发展政府间框架成功与否,将通过可持续发展做法在多大程度上纳入国家一级的联合国支持和国家政策来衡量。

机构间机制

63. 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)负责在秘书长的领导下将联合国系统 29 个组织的行政首长汇集在一起,它正在采取具体行动,将可持续发展各层面纳入联合国系统。

64. 行政首长协调会及其附属机构——方案问题高级别委员会、管理问题高级别委员会以及联合国发展集团的贡献可以是多方面的。它可以调集联合国系统的专门知识及经验;通过聚集并协调整个联合国系统正在开展的进程实现协同增效;确立一个解决长期问题的框架;或者汇集可持续发展的规范和业务方面,帮助会员国在制定政策时将它们有效地结合在一起。

65. 2012 年 10 月和 2013 年 4 月,方案问题高级别委员会在 2015 年后发展议程背景下提到可持续发展问题。该委员会总结认为,要将可持续发展纳入联合国系统的工作,必须要求联合国各组织在部门、技术和方案问题上加大合作与协调,从而使会员国从全系统的专门知识和业务知识中受益。

66. 方案问题高级别委员会选取了要求联合国系统在未来三至五年内考虑的关于可持续发展的一系列关键问题。这些问题包括人口变化、迁徙、土地、粮食与营养安全、能源、水资源、气候变化及海洋。

67. 在联合国系统行政首长协调理事会内部，联合国能源机制、联合国水机制、联合国海洋网络、全球粮食安全危机高级别工作组以及方案问题高级别委员会气候变化工作组展开工作，旨在加强众多联合国机构和其他利益攸关方在应对全球可持续发展的具体挑战时的团结协作。联合国水机制正着手最终确定联合国系统的一个共同立场，以支持发展目标和 2015 年后发展议程当中可能具有的关于水资源的目标。联合国能源机制将联合国系统各组织聚集在一起，通过侧重于能源及其他可持续发展因素之间的统筹办法来支持会员国的各项行动。

68. 管理问题高级别委员会正就实现管理领域可持续性主流化采取具体措施。2013 年，委员会决定，所有成员组织将通过一项渐进、自愿、灵活的进程，努力通过并执行环境管理系统，首先从执行费用较低的倡议开始。这些行动将有助于改善管理做法、提高效率和减少运行成本，从而减少联合国系统的环境足迹。可以产生大笔的额外节余，包括废料及废水综合管理、建设以及车辆采购/保养中获得的节余（见上文方框 4）。

69. 其他协调机制存在于行政首长协会之外，例如环境管理小组与经济和社会事务执行委员会¹⁰，后者曾帮助筹备里约+20 会议，目前正就会议的后续行动展开工作。

70. 联合国还设立了一个有关 2015 年后发展议程的工作组以及一个发展目标技术支持队，旨在为这些领域的政府间进程提供支助。

71. 机构间结构在联合国系统将主要主题纳入其工作的具体努力中发挥了重要作用（见下文方框 9），尤其是气候变化和性别平等的议题。可以从这些经验中汲取教训，用以实现可持续发展的主流化。

72. 这些不同努力带来了政府间机制的扩散，偶尔在确保对统筹三个层面的连贯指导上造成困难，同时也限制了政府间工作在个别机构和国家层面的效率。

73. 也许有必要建立一个总体框架，用于在联合国系统工作各个层面纳入可持续发展的三个层面，无论是政策、方案或业务管理，还是分析性、规范性和业务工作。如果经济层面被纳入其中，那么环境管理小组建立的可持续性框架可作为向这一目标迈进的基础。行政首长协调会可发挥重要作用，指导如何建立这样一个框架。

方框 9
将专题问题纳入联合国系统的工作
气候变化

¹⁰ 经济和社会事务执行委员会通过 10 个小组开展工作，其中包括社会发展小组；见 <http://www.un.org/en/development/other/ecesa/mission.shtml>。

虽然通常在性质上被视为环境问题，但气候变化的复杂挑战也影响社会和经济领域，需要采取一项面向各级发展活动的多学科解决方案。从这点来看，在联合国系统中已经启用了多个促进气候变化考虑因素主流化的协调中心。

2008 年核可的行政首长协调会气候变化行动框架力求最大限度地实现协同增效、消除重复工作并优化联合国系统集体努力的影响，以支持各国实施应对气候变化的战略。方案问题高级别委员会气候变化工作组为联合国系统行动框架的后续工作提供便利。

国家一级所面对的诸多挑战都包括气候变化因素。在联合国发展集团的指导和培训支助下，通过推动将气候变化纳入国家一级的规划的努力，这一点已得到越来越广泛的认同。

性别

加强性别问题主流化是对联合国有关妇女和性别平等系列会议的回应。2006 年，行政首长协调会核可了一项关于性别平等和增加妇女权能的联合国全系统政策。作为回应，三项有可能相互联系、相互加强的机制中有两项已经出台，以作为执行过程中的问责框架：

- (a) 关于个别联合国实体一级组织流程和机构安排的全系统行动计划。该行动计划是由行政首长协调会在 2012 年批准的。该行动计划的统一年度报告于 2013 年开始，报告的结果将为其设定一条基线，以确保联合国系统的问责制。
- (b) 2008 年出台的联合国国家工作队性别平等和增强妇女权能业绩指标。该指标侧重于联合国国家工作队的总体业绩，例如联合国发展援助框架的质量，包括该框架的制定、监测和评估；联合方案和方案拟定；以及与对应机构的能力发展。
- (c) 第三项机制，即在国家和规范层面联合国系统对性别平等发展结果所做贡献的问责制，有望在前两项机制扎稳根基之后出台。问责制框架要求在初期进行大量的时间、资源及人员投入，这表明在框架制定与执行初期和中期，适合采取分阶段的方式。

五. 优势、挑战、差距及学到的经验

74. 经济、社会和环境三个层面的统筹，以及协调一致的问题，必须以关于执行可持续发展的讨论为中心。联合国系统拥有关于三个层面的广泛知识，并存在大量的创新型合作方式，例如关于社会保护最低标准的社会保护机构间合作理事会，或者贫穷与环境倡议。协调机制提出的指导是加强跨组织间的一致性。然而，将可持续发展的三个层面纳入联合国系统的工作及其对会员国及伙伴的支

持，这条道路并不平坦，将继续受到重大挑战和差距的阻碍。以下列举了若干优势、挑战、差距及学到的经验。

75. **优势：**在统筹可持续发展方面存在大量广泛的机构优势及成就：

- (a) 各机构高度认识到，以统筹做法应对发展中的相互联系是发展议程的一项重要且必要的进步，而可持续发展是使之成为现实的总体框架；
- (b) 联合国内部涉及可持续发展三个层面的一系列广泛知识和技能通过战略伙伴关系得到进一步加强；
- (c) 在各级落实了一系列协调机制，以支持政策协调一致和多学科做法，它们是应进一步加强的可持续发展的两个重要组成部分；
- (d) 联合国系统同时采取自上而下（从战略计划到方案）和自下而上（从国家及方案现状到战略计划）的方法，将社会、经济和环境三个层面纳入其工作中。一些创新性工作通过“自下而上”的方法得以完成，即把可持续发展的理论用于实践，将机构教学用于不断改善由国家和国家以下需求推动的项目和方案；
- (e) 有关于统筹可持续发展三个层面的创新性方案的实例，其中一些已经实施了十多年。

76. **挑战与差距：**发现了限制可持续发展三个层面统筹的广泛机构挑战，包括：

- (a) **术语和理解模糊不清，前后不一致：**将可持续发展转化为联合国系统的工作实践究竟意味着什么，仍需要就此达成广泛、共同的理解。此举将有助于制定关于可持续发展的明确、共同的目标，并在许多情况下有助于衡量在可持续发展方面取得了何种成就；
- (b) **部门界限：**总体机构安排仍是遵循部门界限做出的，因此有碍以更加统筹兼顾的做法实现发展的努力。在国家一级的政府行业各部门也同样存在类似挑战。必须在联合国系统内改变部门思维，实现协调一致的做法。这也要求重新评估员工所需具备的能力并开展定期员工培训，以确保将可持续发展转化到其工作中，不论是分析工作还是业务工作；
- (c) **三个层面间的不平衡：**联合国实体在经济、社会和环境三个支柱领域内的合作正与日俱增。但是，还需做出更多努力，以共同帮助各国政府制定同时实现可持续发展的经济、社会及环境层面目标的政策。在最近几年和几个月实现的良好进展基础上，必须进一步深化布雷顿森林机构与联合国系统其余机构之间的合作；

- (d) 缺乏评估影响、衡量进展的进程：尽管落实了许多进程和机制，帮助推动可持续发展的统筹，但是在可持续发展统筹，包括将其纳入方案拟定和计划方面，目前缺乏评估其影响、衡量其进展的共同能力；
- (e) 在扩大已有成功方面存在难度：尽管在实现可持续发展三个层面统筹方面已有大量实例可循，但在如何扩大这些成功方面仍存在挑战；
- (f) 知识：联合国系统需要就如何不仅在政策一级，而且在项目/方案一级实现可持续发展的主流化进行进一步的分析和指导，从而将政策付诸实践；
- (g) 资源制约：各国政府或联合国系统内的资源短缺经常被举例说明是阻碍三个层面的统筹、推动协调及能力建设的因素；
- (h) 伙伴关系：可持续发展需要更大程度的参与及对伙伴关系更加包容的做法，例如将主要群体¹¹和其他利益攸关方纳入国家一级的规划进程。

77. 总体来说，可从统筹可持续发展三个层面的各种努力中汲取教训，同时也吸纳联合国系统将其他问题或专题领域纳入其工作的经验（见上文方框 9）：

- (a) 确保高级别支持。主流化的努力已在总部或国家一级找到切入点。无论采取哪种方式，在一些关键时刻都需要做出政府间授权或决定，以使倡议能够增加、持续其势头，并帮助吸引其所需要的资源。政府间机构发出统一的信息，这一点至关重要；
- (b) 使会员国和联合国系统在全球、区域和国家一级保持一个共同目标。通过机构间机制来将此目标转化为行动与政策；
- (c) 制定明确的方法、指导和（或）工具，其中包括明确的目标以及如何实现该目标。尽管联合国的一些个别实体已经制定工具及指导以在其工作中纳入可持续发展，但是在可持续发展三个层面的统筹上，联合国仍然没有一套统一的、可衡量的目标。制定发展目标应有助于解决该问题；
- (d) 能力建设。需要能力建设来确保正确理解如何有效地使用各种工具和报告。同时还需要就如何制定及执行各种全面政策进一步强化分析性工作；
- (e) 建立共同的报告机制。该机制可配备一整套指标，以衡量随着时间推移所取得的进展。

¹¹ 主要群体，例如工商企业和工业、儿童与青年、农民、土著人民、地方当局、非政府组织、科学和技术界、妇女、工人及工会。

六. 结论和建议

78. 当今的发展现状使联合国系统面临如下挑战，即如何超越其自身结构和任务，同时更好地将经济、社会和环境关切纳入其政策、方案拟定和业务活动。

79. 本报告表明，协调机制和政策正日益得到落实，以支持统筹做法，但在很多情况下，还需要实施更多机制和政策。可持续发展已经从理论走向实践，但联合国系统干预措施所产生的影响还未被系统地用于协助机构教学。还没有充分掌握了解可持续发展在多大程度上对联合国系统整体活动产生何种意义。

80. 发展群体正处于一次历史性机遇的顶端，因为一项全新的总体发展议程和可持续发展目标正在制定当中。作为国家自主政策、国际合作以及联合国系统工作的指路牌，它们将发挥出关键性的作用。在 2015 年达成一致以后，该系统必须做好一切准备以支持其实施。

81. 在里约+20 会议上设立的高级别政治论坛将发挥关键作用，审查发展目标和 2015 年后发展议程，并推动在联合国系统所有机构和组织采取在经济、社会和环境层面统筹兼顾的做法。联合国系统必须动员力量，以最高效的方式支持发挥自身作用。

建议

82. 在这种广泛背景下，未来可在各会员国的指导下采取如下措施：

- (a) 加速实现将可持续发展三个层面纳入联合国工作的路线图将提供有用的行动框架。这可能涉及以环境管理小组启动的环境和社会可持续性框架为基础建立一个框架的建议；
- (b) 秘书长可向高级别政治论坛报告联合国系统在将可持续发展三个层面纳入其工作的进展情况。大体来说，报告可从2014年开始，内容包括联合国系统将如何帮助秘书处支持高级别政治论坛的情况，以及在制定上述路线图的进展情况。2015年的一份嗣后报告可列出将可持续发展三个层面纳入联合国系统工作的路线图及框架。在此之后，秘书长可每两年就该主题进行报告；
- (c) 在会员国参与拟定部分基金、方案和专门机构2014-2017年新一代战略计划时，必须谨记《里约+20成果文件》的建议，即请联合国发展系统各基金、方案和专门机构的理事机构考虑采取适当措施，将社会、经济和环境层面纳入整个联合国系统的业务活动。各自的秘书处将为会员国提供所需的支持，制定统筹兼顾可持续发展的三个层面的战略计划；

- (d) 在拟定联合国发展援助框架过程中，联合国国家工作队积累了大量指导说明和相关材料。正因如此，可持续发展的主题要素已被涵盖在内，所缺乏的是一个强调对可持续发展三个层面进行统筹的明确指向。作为其正在进行的审查的一部分，联合国发展集团应确保为制定联合国发展援助框架而提出的指导方针与可持续发展原则一致，并有助于对可持续发展的三个层面进行统筹安排。由于联合国发展援助框架是与各政府共享的规划框架，并且是应关键发展计划的需求而制定的，因此与伙伴政府的对话将至关重要。
-