



Distr.: General
25 November 2021

Chinese
Original: English



联合国环境规划署 联合国环境大会

联合国环境规划署 联合国环境大会 第五届会议

2021年2月22日至26日和2022年2月28日至3月2日，
内罗毕（混合）*
临时议程**项目8

对可持续发展高级别政治论坛会议的 贡献以及《2030年可持续发展议程》 环境层面的落实情况

自然是可持续发展的核心

执行主任的报告

导言

1. 联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会第五届会议续会高级别会议将于2022年2月28日至3月2日在内罗毕举行，主题为“加强保护自然行动以实现可持续发展目标”，本报告旨在协助会员国代表以及业界和民间社会的其他高级别代表为高级别会议做准备。¹
2. 我们生活在一个互联互通的地球上。有近80亿人和800多万个其他物种生活在各种不同的生态系统中，他们的健康、食物、经济和福祉形成了一个密不可分的生命网。自然就是这张网，但人类的活动改变了地球75%的地表、85%的湿地和66%的海洋，从而动摇了我们社会和经济的基础本身。根据现有的会员国国家自主贡献承诺，世界正力求做到让平均气温上升摄氏2.7度。由于联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十六次会议最近通过了《格拉斯哥气候公约》，国际社会加强了努力将全球平均气温上升限制在摄氏1.5°C的决心，

* 根据2020年10月8日举行的联合国环境大会主席团会议以及2020年12月1日举行的联合国环境大会主席团和常驻代表委员会主席团联席会议所作的决定，环境大会第五届会议于2021年2月23日休会，并预计于2022年2月以现场会议形式复会。

** UNEP/EA.5/1/Rev.2。

¹ 本报告围绕联合国环境大会主席团和常驻代表委员会主席团2020年6月9日和10日联席会议的报告重点强调的四个拟议行动领域编写。

因为它认识到需要确保人类对自然产生的影响和对自然的依赖让我们拥有最佳机会，不仅在这个美丽和脆弱的地球上生存下去，而且繁荣昌盛。

3. 《关于环境与发展的里约宣言》和相关的《2030 年可持续发展议程》力求消除贫困、保护生物多样性、应对气候变化和改善世界各地每个人的生计。除非我们利用自然、重视自然以及与自然互动的方式发生重大改变，否则这些包含在 17 个可持续发展目标中的目标不太可能实现。

4. 环境署注意到，生物多样性公约缔约方大会第十五次会议通过的题为“生态文明：共建地球生命共同体”的《昆明宣言》将在环境大会第五届会议现场会议上正式提交环境大会；环境署欢迎会员国、民间社会组织、土著人民和地方社区、青年和私营部门作出的许多与生物多样性和自然有关的承诺和保证。其中包括联合国生态系统恢复十年和《领导人对自然的承诺》，有 90 多个会员国由此共同加强恢复自然的雄心壮志，争取到 2030 年扭转生物多样性丧失的趋势。这些承诺对于扩大势头和加强维护自然的雄心壮志至关重要，但在转变为投资和行动之前，光有承诺是不够的。

5. 环境大会第五届会议提供了一个机会，以结合、发扬和促进多边环境工作的影响，包括对生物多样性、气候、粮食体系和污染的影响，从而造福人类和地球。它也是一个对环境署成立五十周年进行反思和庆祝的阶段的开始。为筹备将在第五届会议现场会议期间举行的高级别会议，会员国代表以及业界和民间社会的其他高级别代表不妨考虑以下事项：

(a) 全世界将拭目以待，看在海洋垃圾和塑料方面取得了哪些进展：现场会议提供了采取果断行动的机会，做法是建立一个政府间谈判委员会，填补现有文书中的空白，处理包括海洋塑料垃圾在内的塑料污染问题，提出贯穿塑料产品从源头到海洋整个生命周期的循环解决方案。在这方面取得成功很可能会成为第五届会议的一项重大要闻；

(b) 兑现先前的承诺：存在独特机遇，可以跨越关键变革门槛，从而在应对气候变化、生物多样性丧失和污染这三重威胁方面真正取得快速进展。已经有一套强有力的决议、承诺和保证。推进可持续消费和生产、生态系统恢复、矿产资源治理、可持续基础设施、氮和性别平等不过是环境大会第四届会议通过的来之不易的决议所涵盖的问题中的几个。当下正应立即把远大目标转变为政策、立法和投资，以便实现共同为加强绿色经济提供新机会的承诺；

(c) 确保实现绿色包容性复苏，让年轻一代拥有发言权和发挥积极作用：全球对冠状病毒病（COVID-19）大流行作出的反应暴露了全球疫苗不平等的问题，但也表明人类有能力迅速改变行为，在共同的未来面临威胁时开展合作，迅速地进行创新、提供资金和采取行动。同样的做法，即大胆、勇敢和负责地采取行动，需要在全世界大流行病复苏计划中得到体现，以保护自然这一可持续发展的基础。大流行病剥夺了许多年轻人憧憬的未来，使他们的生活停滞不前。需要适当考虑政策选择对下一代福祉的影响。在这方面，秘书长题为“我们的共同议程”的报告是一条重要的主线，应该贯穿环境大会第五届会议的议事过程。

6. 第五届会议能否成功促进行动，取决于集体领导、创造力、决心和兑现已作承诺的意愿。第五届会议取得成功，必定会在多边环境协定等既定合作框架内产生连锁反应。以下主题可在应对三大全球危机的过程中产生内在红利，可用于指导第五届会议现场会议的讨论。

一、 为人类和生态系统健康保护自然

A. 对海洋塑料垃圾和塑料污染采取行动可以改变我们用完即丢的消费文化，推动在塑料产品从源头到海洋的生命周期中寻找创新循环解决方案

7. 塑料污染的祸害无处不在——从河流、森林和山脉到遥远的北极和深海，它给经济、人类健康、野生动物、生态系统服务和气候稳定带来了风险。

8. 环境大会连续四届会议都通过了关于海洋垃圾和塑料污染的决议。第四届会议重点讨论了海洋塑料垃圾问题，但也讨论了更广泛的塑料污染问题，致使全球对这一问题的讨论在其后两年中发生巨大转变。第五届会议现场会议为果断采取行动提供了机会。

9. 有关目标应该是进行系统性变革，寻求适用于塑料整个价值链的解决方案，重新思考如何生产、使用和处置塑料的问题，实现不仅创造一个更加绿色的地球而且提供新就业机会的双重红利。为此，各国政府、民间社会和私营部门要在各级采取目标远大、大胆和可以衡量的行动。

10. 请代表们在第五届会议现场部分审议以下问题：

(a) **行动呼吁：**启动进程、供资和多边协调，以顺利执行 2014 年后期间环境大会前四届会议通过的各项环境大会决议；

(b) **行动产生机遇：**据估计，2020 年全球塑料市场的价值约为 5 800 亿美元，而海洋自然资本的损失的货币价值估计高达每年 2.5 万亿美元。此外，如果不采取行动，塑料的生产、回收和焚烧产生的温室气体排放可能占《巴黎协定》为将全球升温限制在 1.5 摄氏度而允许的 2040 年排放总量的 19%。在这方面采取行动是对自然和气候的谨慎投资，也是一个社会经济机会；

(c) **引导性问题：**需要有哪些激励和管控机制的组合才能从源头上减少海洋垃圾，并在塑料的整个生命周期中提高循环性？

B. 投资自然可以限制人畜共患疾病和其他健康危害的影响和出现

11. 人类、动物和地球的健康是交织在一起的。我们的做法应该是一样的：聚合每个部门的专门知识来共同作出努力。

12. 人畜共患疾病的出现是由不可持续的人类活动造成的，其中包括日益密集和产业化的粮食体系、对自然栖息地的不断侵蚀以及对野生动物的非法和过度消费。气候变化加剧了这些活动的影响，也助长了病原体的传播。与此同时，在协同考虑人类、动物和环境健康方面投入的资源和能力大大减少。

13. 环境大会关于环境与健康的第 3/4 号决议，特别是在关于生物多样性的第三部分和关于抗生素耐药性的第四部分，确认了人类、动物、植物和生态系统健康之间的相互依存关系。“一体化卫生”办法也被列入 2022-2025 年拟议中期战略和 2022-2023 两年期工作方案中涉及自然、化学品和污染行动的各款。采用强化、主动和健全的养护做法和可持续地利用生态系统及其生物多样性，可有助于阻断病原体加速传播的途径，同时解决与污染、不健康饮食和缺乏粮食保障相关的其他健康问题。还必须增加对科学的投资，以便从整体上更好地了解健康风险，包括建立科学基线和模型，测试潜在预防措施。立即采用“一

体化卫生”办法，在人类、动物和环境卫生专业知识和政策方面开展协作，对于消除人畜共患疾病和其他健康危害的根源至关重要。

14. 为了取得成功，需要创造更具包容性、公平性和参与性的空间，承认科学家、政府、工业和土著人民的各种知识、创新、做法、制度和价值观。需要增加投资来应对导致健康风险增加的消费挑战，特别是涉及全球过度依赖抗菌素的挑战，因为这些药物污染空气、水和土壤，是每年 70 多万人死亡的原因之一。通过改变社会生产、消费和管理牲畜和粮食体系废物的方式，也将减少健康风险，消除不平等，有助于确保地球的可持续未来。

15. 请代表们在第五届会议现场部分审议以下问题：

(a) **行动呼吁：**在 20 个高风险区域采用“一体化卫生”政策、制度和做法，改善人类、动物和生态系统的健康成果，降低大流行病风险；

(b) **行动产生机遇：**在本次大流行病前，世界银行和环境署估计，如每年投资 19 亿至 34 亿美元加强“一体化卫生”系统，每年将产生 300 多亿美元的全球公共利益。冠状病毒病大流行在 2020 年和 2021 年期间造成的累计损失预计接近 8.5 万亿美元，而它的预计累计损失将达 22 万亿美元。投资于“一体化卫生”显然有强大且令人信服的经济动机；

(c) **引导性问题：**如何鼓励开展多部委、多学科协作，以改善对人类、动物和环境健康的影响？

二、为就业、消除贫穷和经济繁荣保护自然

通过直接投资自然，在大流行病后重建得更好

16. 自然在许多层面上支撑着经济和社会。估计全世界的生态系统服务每年就价值 125 万亿美元，它们支持一些雇用 12 亿人的产业（如农业、渔业、林业和旅游业）。全球国内生产总值有一半以上中度或高度依赖自然及其服务。大约 16 亿人直接靠世界上的森林来获取粮食、收入和生计，而 33 亿人要依靠渔业和水产养殖。健康的生态系统还可加强粮食保障、保护人类不受气候的影响、减缓气候变化和改善人类健康，从而增强人类抵御未来各种冲击的能力。

17. 生态系统恢复，即养护和管理自然以便让其恢复和蓬勃发展所需要的改变，是一个经济和社会机遇，而不是成本。

18. 恢复型经济，也就是将蓝色经济、绿色经济和生物多样性经济串联起来的经济，意味着就业和增长，意味着用基于自然和生态系统的解决方案来处理生态问题，意味着生物多样性的恢复。它是弥补实现里约三公约所作承诺所需资金的缺口的一个重要组成部分。有了适当的资金、想象力和政治意愿，就可以通过协作，让卫生以及贸易、金融和劳工界的利益攸关方参与进来，来创建一个恢复型经济。

19. 每年用于自然的国际公共资金总额大大少于导致自然退化的补贴金额，这既不可持续，也对经济无益。需要拿出必要的勇气，遵循应有的逻辑，评估和重新确定农业和化石燃料补贴以及 COVID-19 恢复资金，以实现有利于穷人和社会公平的成果以及恢复型经济，而不是延续过时的灰色经济；这将使全球经济复苏与《巴黎协定》、《格拉斯哥公约》和 2020 年后全球生物多样性框架保持一致，从而开启必要的变革。

20. 事实一再证明，边缘化群体和弱势群体是自然的守护者，但它们却过度遭受生物多样性丧失和环境退化之苦。它们是具有社会公正性的经济转型的支柱。因此，需要以可持续发展目标 5（实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能）为立足点，优先考虑土著人民和地方社区、区域有关部门以及妇女和青年团体在从基层到地方、区域和国家各级推广有效行动方面起到的不可或缺、但常常被忽视的作用，切实将其纳入基于自然的解决方案的制订和实施。实现性别平等和代际平等以及让这些重要利益攸关方作为重要共同领导人和盟友参与进来，对于各国履行现有承诺和扩大各级行动至关重要。

21. 请代表们在第五届会议现场部分审议以下问题：

(a) **行动呼吁：**在 2022 年至少资助并启动 10 个旗舰举措，即产生重大社会生态影响的可扩展的示范性恢复项目。这些旗舰举措应包括承诺大力恢复重点生态系统（包括淡水、海洋和沿海生态系统），采用让所有利益攸关方（包括社区和私营部门、政府和非政府组织的利益攸关方）参与的全面统筹方法。一旦就 2020 年后的全球生物多样性框架达成一致，这些举措就应协助实现该框架的目标；

(b) **行动产生机遇：**到 2030 年时，改造我们的粮食、土地和海洋利用系统产生的商业机会可创造近 3.6 万亿美元额外收入或成本节约，同时创造 1.91 亿个新的就业机会。联合国生态系统恢复十年的新旗舰举措是一种新的大胆办法的具体例子，撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议就是证明。该倡议正在实现其恢复目标，为大约 2 000 万人提供粮食保障，创造约 1 000 万个就业机会，并在此过程中封存了大约 2.5 亿吨碳；

(c) **引导性问题：**在支持将恢复自然作为人民和经济的恢复和复原的基础方面，您认为在您所在的区域有哪些障碍/机会？

三、为气候保护自然

与关于基于自然的解决方案和生物多样性的承诺相匹配的行动

22. 自然在调节气候和协助人类社会抵御气候影响方面起核心作用。目前，部分由气候变化造成的自然退化有可能破坏这一作用。然而，通过与自然合作，保护、管理和恢复天然和经改造的生态系统，我们可以加强自然在适应和减缓气候变化方面的作用。此外，这些基于自然的解决方案将带来其他好处，包括对生物多样性、人类健康和就业的好处。

23. 基于自然的解决方案的社会和环境完整性高至关重要。这些解决方案需要有强有力的保障措施，并以透明的方式严格执行。10 多年来根据《联合国气候变化框架公约》在发展中国家减少毁林和森林退化产生的排放量并发挥养护、可持续管理森林和增加森林碳储存（REDD+）的作用，表明了将人和人权置于基于自然的解决方案核心的重要性。土著人民和地方社区的自由事先知情同意尤其重要。没有这种保障，就无法保证公平和正义，解决方案的可持续性也会受到损害。REDD+的经验还有助于对仅用碳效益单一标准来评估的基于自然的解决方案进行批判性审查。在某些情况下，这种评估导致了狭隘地看待森林，忽视了森林提供的宗教、社会、医药和调节服务等。在承认所有生态系统在提供气候解决方案方面的作用的同时，还必须从保护、使用和受益于生态系统的人的角度来看待它们。从这个意义上说，贫困是生态系统退化和丧失的一个驱动因素，它需要在支持公平和公正分担责任的对策中占据中心位置。

24. 基于自然的解决方案可为适应气候作出重大贡献。恢复高地森林和流域每年可为世界上 534 个最大城市的水厂节省价值约 8.9 亿美元的水资源，对于调节水流和管理我们未来将经历的更为极端的洪水至关重要。恢复可使人们不受海平面上升和风暴潮影响的红树林的成本比建造工程结构低两到五倍，同时还能改善水质和当地渔业。

25. 关于减缓气候变化，在所有生态系统中采用的基于自然的解决方案到 2030 年时，每年至少可减排和清除 50 亿吨（Gt）碳。到 2050 年，这一数字可能上升到每年至少 100 亿吨，占减缓所需总量的很大一部分。在基于自然的解决方案作出贡献的同时，我们的经济必须迅速进行大规模脱碳。有 152 个以上的国家自主贡献中列入了净零目标，这种双管齐下的方法至关重要；这部分是因为仅靠脱碳并不能让我们将全球平均气温上升限制在摄氏 1.5 度，还因为如果不进行脱碳，随之而来的气温上升将导致生态系统进一步退化，破坏它的减缓潜力和复原力。

26. 适应气候变化和减缓气候变化的基于自然的解决方案是相辅相成的，并能提供其他社会和环境效益。在第五届会议上，环境大会可在就以下事项达成共识方面发挥关键作用：在采用适应气候变化和减缓气候变化的基于自然的解决方案的同时必须要有保障措施，以及确保提供必要的公共和私人资金支持这些解决方案的方式。

27. 请代表们在第五届会议现场部分审议以下问题：

(a) **行动呼吁：**通过国家自主贡献、适应计划和在 2025 年及其后扩大公共和私人投资，充分利用自然的力量来应对多重危机（气候变化、生物多样性丧失和社会不平等）；

(b) **行动产生机遇：**保护、管理和恢复森林和其他生态系统可以使 10 亿人摆脱贫困，创造 8 000 万个绿色就业机会，建立复原力，使排放差距缩小三分之一以上；

(c) **引导性问题：**保障措施和其他工具如何才能确保为基于自然的解决方案提供足够的高质量扶贫投资，同时充分尊重土著人民和地方社区的权利和提供多种生态服务？

四、为可持续的粮食体系保护自然

减少农业对自然的影响：人民衣食无忧，地球欣欣向荣

28. 必须采取集体行动，改造农业和粮食体系，因为它们生物多样性丧失、污染和温室气体排放的重要驱动因素。实现这种改造的行动应包括建立以有利于生态系统的做法为基础的粮食生产系统，充分考虑到地球资源的边界、粮食和营养、保障和生计，鼓励采用适合具体情况的可持续消费模式，其中可包括饮食的改变和杜绝浪费粮食的行为。同时，这些行动应力求在农业和其他得到管理的生态系统中养护和加强利用生物多样性；摒弃损害生态系统服务和排放污染物的政策和做法；恢复退化的土地和海洋，停止那些鼓励改造更多生境的措施；在全球整个商品供应链上努力消除对环境有害的做法。

29. 在过去 18 个月里，联合国粮食体系峰会吸引了来自世界各地所有相关各界的数十万人的参与，以加快行动，改造全球粮食体系，落实《2030 年可持续发展议程》。《2030 年议程》确认，国际社会再也不能孤立地看待粮食、生计

和自然资源管理等问题。从消除贫困和饥饿到应对气候变化和维护自然资源，粮食和农业是实现《2030年可持续发展议程》的核心。

30. 就可持续发展行动十年而言，粮食体系峰会进一步动员全球公众，并收到以下各方把峰会的势头转化为行动的承诺：包括国家元首和政府首脑在内的不同利益攸关方；包括联合国系统在内的其他相关各界的领导人；科学家；农民；土著人民和地方社区；私营部门。各国在粮食体系峰会之前提交了 100 多条国家粮食体系路径，所有这些路径都将现有粮食体系产生的环境影响列为主要关切事项。

31. 国际社会正处在十字路口。必须思考应对粮食和农业体系的系统性风险和挑​​战需要开展的合作和作出的选择，并思考如何重塑社会，以此作为可持续和有适应力地从疫情中复苏的一部分。环境署、联合国开发计划署（开发署）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）最近关于直接支持粮食生产者的报告《数十亿美元的机遇：调整农业支持的用途以改造粮食体系》指出，每年可将 4 700 亿美元转用于污染更少、更环保的农业。

32. 请代表们在第五届会议现场部分审议以下问题：

(a) **行动呼吁：**致力发展有利于自然的粮食体系，积极协助落实粮食体系峰会产生的更好的国家粮食体系路径；调整现有农业支持的用途，以支持产生有利于自然的成果；在与所有利益攸关方商定有利于自然、净零农业等原则以及需要更可持续和更加健康的饮食方面取得进展，以促进人类的健康和地球的健康；

(b) **行动产生机遇：**在为全世界农业生产者提供的 5 400 亿美元支持中，大多数（87%）要么扭曲价格，要么对自然和人类健康有害。环境署可与粮农组织和开发署等其他联合国实体合作，帮助调整这种支持的用途，以改造粮食体系和实现可持续发展目标；

(c) **引导性问题：**各国如何力求推动调整对环境有害的补贴的用途，支持有利于自然的再生农业和公平的生计？实现这一目标有哪些障碍，如何克服这些障碍？

五、预期成果：打破界限

33. 请会员国代表和业界和民间社会的其他高级别代表在第五届会议现场部分讨论以下总体问题：

(a) **新的联盟要有更为大胆的领导：**环境大会第五届会议的成功取决于国际社会作出新的承诺，以开放的心胸和开放的思想来应对全球共同挑战。人们将根据世界领导人集体采取的行动，或实际上根据他们浪费的机会，来对他们进行评判。如何才能兑现许多已经作出的承诺？还需要利用政府的哪些其他部门来延续这些工作，还有谁应该参与这些工作？需要在领导和治理方面作出哪些改变才能增强公民的权能以实现变革？

(b) **新的问责和行动模式：**经验表明，政策并不总是带来行动。在第五届会议的在线会议后，各国政府采取了哪些新的具体措施，并计划在现场会议后采取哪些新的行动？第五届会议的现场会议将赞颂采取有效步骤应对气候变化、生物多样性丧失和污染三重威胁的积极实例，以期推广在实现可持续发展目标方面产生效力的措施；

(c) **成功所需的资源：**决议和承诺是提高对新出现问题的认识的强有力机制，但需要有资金来把语言变成行动。将提供哪些财政支持来支持地方、国家和多边行动，使公共财政与自然的需要相对应？

(d) **环境署的作用：**根据环境署 2022-2025 年中期战略和 2022-2023 两年期工作方案和预算，环境署和联合国系统应在支持行动方面发挥哪些作用？

(e) **考虑对后代的影响和实现我们的共同议程：**环境大会第五届会议现场会议恰逢联合国人类环境会议 50 周年（斯德哥尔摩+50）和环境署成立 50 周年（UNEP@50）。这些具有里程碑意义的周年纪念是重新安排治理的一个跳板，以便更好地考虑人类子孙后代的健康和福祉，并在秘书长题为“我们的共同议程”的报告提出的 12 项建议的基础上再接再厉。我们怎样才能改进全球合作，重振包容、网络化和有效的多边主义？