



Distr.: General
8 March 2016

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 第二届会议

2016年5月23日至27日，内罗毕

临时议程*项目 4(e)

国际环境政策和治理问题：空气质量

决议 1/7：加强联合国环境规划署在改善空气质量方面的作用 执行主任的报告

摘要

联合国环境大会在其于 2014 年 6 月举行的第一届会议上通过了关于加强联合国环境规划署在改善空气质量方面的作用的第 1/7 号决议，在此之前世界卫生组织发布了一份报告，其中估计每年有 700 多万人因空气污染而过早死亡。

该决议鼓励各国政府采取行动改善空气质量，并请环境署执行主任支持各国政府实施此项决议。还请执行主任编制一份有关正在开展的空气质量行动的全球报告。

继联合国环境大会第一届会议之后，环境署制定了一份实施计划，并支持全球、区域和国家各级开展的多项活动，这些活动涉及到环境署多个司和所有区域办事处，重点关注提高认识、支持评估，建设能力、建立伙伴关系以及加强改善空气质量方面的国际合作。其中大部分活动是与各国政府和其他合作伙伴联合开展的。环境署还正在编制一份全球空气质量政策报告，将提交至联合国环境大会第二届会议。

为进一步加强环境署在空气质量方面开展活动，需在其工作方案中作出额外资源划拨，并将空气质量活动制度化。

本报告根据第 1/7 号决议第 7 段的要求，提供了关于该决议实施进展的最新信息。

* UNEP/EA.2/1。

一、 背景

1. 2014 年 6 月，联合国环境大会通过了关于加强联合国环境规划署（环境署）在改善空气质量方面的作用的第 1/7 号决议。
2. 联合国环境大会第一届会议召开前一个月，世界卫生组织（世卫组织）发布了一份有关全球空气质量恶化所产生影响的新的全球报告，其中估计每年有 700 多万人因空气污染而过早死亡，室内和室外空气污染各占一半。世卫组织还指出，90% 的全球城市人口暴露于污染物水平超出世卫组织空气质量标准的空气中，50% 的人口暴露于污染物水平比标准高出 2.5 倍甚至更高的空气中。
3. 其中一大主要污染物是颗粒物，尤其是 PM_{2.5}（直径 2.5 微米或以下的细颗粒物），该颗粒物可深入肺部和人体中，造成呼吸系统疾病、中风和癌症等疾病。世卫组织称，暴露于细颗粒物污染中的人数要多于任何其他污染物。
4. 尾气排放和化石燃料发电厂的排放是全球大多数国家室外空气质量恶化的主要原因。烹饪和照明用途低质量燃料是室内空气污染的最主要来源。在发达国家，过去几十年来空气质量已大幅提升；然而，颗粒物浓度和地面臭氧仍是主要挑战。在中低收入国家，近几十年来由于城市化、车辆数量上升、快速工业化和废物管理做法不当，空气质量大幅恶化。
5. 虽然环境署自设立以来一直在推动改善空气质量，但第 1/7 号决议是环境署领导机构通过的第一项专门处理空气质量问题的决议。例如，1975 年环境署与世卫组织合作，通过名为“全球环境监测系统/空气”的方案改进空气质量监测工作，促进尽早制定了全球空气质量监测方案。1999 年，环境署成为建立清洁燃料和车辆伙伴关系的主要合作伙伴，该伙伴关系针对一项最紧迫的环境健康问题，即含铅汽油使用造成的铅污染，全世界大多数国家仍在使用含铅汽油。在清洁燃料和车辆伙伴关系的支持下，含铅汽油如今已几乎淘汰，只有三个国家仍在少量使用。2003 年，环境署成为启动减少短期气候污染物的气候和清洁空气联盟的合作伙伴，该联盟迅速成为减少空气污染的主要全球方案。
6. 改善空气质量对于实现可持续发展目标至关重要，尤其是以下方面的相关目标：健康（目标 3）、气候变化（目标 13）、能源（目标 7）、有复原力的基础设施（目标 9）以及城市和人类住区（目标 11）。¹可持续发展目标具体目标 3.9 呼吁减少污染，包括空气污染，²这可与减少温室气体排放同步进行，短期和长期气候污染物都是如此。例如，清洁全球车辆和推广可再生能源将不仅能够拯救数百万人的生命，还对减少使用化石燃料以将升温限制在 2℃ 以下至关重要。

二、 第 1/7 号决议

7. 联合国环境大会第 1/7 号决议鼓励各国政府采取行动改善空气质量（第 1 段）；制定行动计划和实施空气质量标准（第 2 段）；使公众更易获取和理解

¹联大 A/RES/70/1 号决议。

²可持续发展目标具体目标 3.9：到 2030 年，大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡人数和患病人数。

空气质量数据（第 3 段）。该决议还鼓励各国政府与环境署秘书处和成员国分享其在推动改善空气质量方面所做工作的成果和经验（第 4 段）。

8. 在同一决议中，环境大会请环境署执行主任支持各国政府通过以下工作努力实施此项决议：能力建设活动；认识提高；加强空气污染方面的合作；促进实施现有得到环境署支持的空气质量问题评估政府间方案；开展全球、区域和次区域评估（第 5 段）。

9. 在该决议第 7 段中，环境大会要求环境署执行主任向联合国环境大会第二届会议提交一份关于各国政府已采取的改善空气质量行动的报告。环境大会还请执行主任提供该决议（载于本报告）实施的最新进展情况。

三、 环境署开展的活动

10. 作为对第 1/7 号决议获得通过的回应，环境署秘书处制定了一份实施计划，并于 2014 年 9 月将其提交给了常驻代表委员会。该计划重点关注在以下四个方面采取的行动：提高认识、评估、能力建设和合作。

A. 提高认识

11. 在提高认识方面，环境署的亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲及加勒比、北美和西亚的区域办事处都参与了多项推动处理空气质量问题的举措，如区域利益攸关方空气质量论坛等。

12. 环境署的亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲及加勒比和西亚的区域办事处还为空气质量问题区域部长级会议和论坛提供了支持。例如，亚洲及太平洋和西亚区域办事处为在其所属区域举办的环境署/世卫组织部长级健康与环境论坛提供了支持，欧洲区域办事处为第八届“欧洲环境问题”部长级会议的空气质量会议提供了意见。

13. 预警和环境评估司将一个可提供 1 000 多个城市空气质量数据的、涵盖内容更广的空气质量新版块纳入了环境署实况平台这一环境署的环境信息、数据和知识门户网站。该司还正在《全球环境展望》第六版报告中增加有关空气质量的内容。

14. 在常驻代表委员会年度小组委员会会议期间，环境署在议程项目 11 下，就在“健康的环境——健康的人”背景下推动空气质量的改善，组织了一次专题互动辩论。此次讨论吸引了常驻代表委员会成员、非政府组织、民间社会组织及科学界的广泛参与。此次辩论为就改善空气质量的国际举措交换意见和最新情况提供一个很好的机会，与会者一致认为，迫切需要采取空气质量全球行动，为可持续发展目标环境工作的实施作出重大贡献。在 MyUNEA.org 平台上播出了讨论并接受了捐款。

B. 评估

15. 在评估方面，亚洲及太平洋和拉丁美洲及加勒比区域办事处正在制定区域空气质量评估报告，将于 2016 年年中完成。

16. 此外，预警和环境评估司与世卫组织合作，开发了全球空气质量与健康平台，该新方案旨在推进空气质量监测，以提供完善的信息和工具来监测空气质量。该司设计了一幅可对所有主要空气污染物进行监测的、负担得起的空气质量监测技术蓝图，从而让只有有限或没有空气质量监测网络的国家能负担得起此类监测。环境署还将描绘向公众公开的监测装置蓝图。该技术的估计成本仅为 1 500 美元，于 2015 年 9 月推出，目前正在进行校准和测试。

17. 由于西亚区域的成员国请求环境署解决沙尘暴问题，环境署正在推动一次沙尘暴全球评估。其主要目的在于支持降低、减少和防止沙尘暴的发生和影响的决策和行动。该评估包括政策工具和行动，以及基础科学，重点是具体行动。环境署正与西亚、欧洲、亚洲及太平洋（中国）、撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和美国的专家共同努力。评估将分两个阶段进行：第一份报告将提交联合国环境大会第二届会议；完整的评估报告将于 2017 年定稿。

C. 能力建设

18. 在能力建设方面，环境署正在支持各国制定标准和政策，以改善空气质量。气候和清洁空气联盟支持着十一项带来主要空气质量效益的全球倡议。³除了主持气候和清洁空气联盟秘书处及信托基金的工作外，环境署还积极参与 11 项气候和清洁空气联盟倡议中 9 项倡议的管理和实施工作，所实施的活动价值超过 800 万美元。例如，环境署是支持国家行动规划倡议的联合领导机构之一，该倡议旨在减少短期气候污染物，其国家项目正在大部分区域实施。由环境署作为主要实施机构的其他气候和清洁空气联盟倡议包括：针对石油和天然气部门排放的油气倡议，以及针对柴油车颗粒物和黑碳排放的重型柴油车倡议。在区域一级，各区域办事处正在支持一系列旨在减少短期气候污染物排放的活动；例如，非洲区域办事处正在支持七个非洲国家减少短期气候污染物排放。

19. 此外，技术、工业和经济司正在支持实施一项全球战略，该战略旨在减少全球车辆的细颗粒物 PM_{2.5} 排放，这通常是城市中小颗粒物污染的最大来源。环境署通过清洁燃料和清洁车辆伙伴关系及气候和清洁空气联盟，一直在支持全球 80 多个国家引进减少微粒排放的清洁燃料和车辆标准及政策。据估计，到 2050 年，这些活动将有助于避免每年 50 万人的过早死亡。

20. 环境法律和公约司正在实施第四期《环境法发展和定期审查方案》。该方案的中期审查将被编制成报告，提交至环境大会第二届会议，其中确认空气质量问题为最紧迫的问题之一，需要国际法律界在该方案所剩时间内及之后优先开展行动。特别是，政府专家于 2015 年 9 月在蒙得维的亚举行的中期审查会议上强调，有必要采取一种更加全面和协调一致的方法来防止和控制具有全球性影响的污染，包括通过处理所有有关排放来源来防止和控制对流层臭氧污染等越境空气污染。

D. 合作

21. 在合作方面，环境署与其他联合国组织密切合作，特别是世卫组织和世界气象组织。世界气象组织提供了获得模拟气溶胶数据的途径和对该数据的分析以及卫星、飞机与地表观察，补充了环境署在提高空气质量监测方面所做的

³倡议见 <http://www.unep.org/ccac/Initiatives/tabid/130287/Default.aspx>。

努力。2015年5月，第六十八届世界卫生大会通过了一项题为“健康与环境：应对空气污染对健康带来的影响”的决议。该决议敦促各成员国通过重点关注研究、认识提高、合作、监测、世卫组织准则与标准的实施、政策对话和卫生部门的参与，保护公共健康不受空气污染的危害。该决议呼吁世卫组织支持各成员国解决空气质量问题并实施其建议，还特别提及了第1/7号决议。⁴世界卫生大会决议获得通过后，环境署和世卫组织参与了磋商，以协调实施环境大会和世界卫生大会的各项决议。世卫组织和环境署还启动了若干举措，为促进空气质量优化制定联合活动和方案，并参与制定了一项气候和清洁空气联盟的城市健康新举措。

22. 在区域一级已启动了若干新合作举措。例如，环境署正主持《亚太地区清洁空气伙伴计划》，集合区域内不同空气质量举措，重点关注评估、知识分享和最佳做法。若干区域办公室启动了相似举措以推动有关促进空气质量优化的区域合作。

23. 环境署为实施第1/7号决议所开展活动的额外信息见附件。

E. 全球空气质量政策报告

24. 按照环境大会决议第4段和第7段的要求，环境署将制定一项关于各国政府为促进空气质量优化所开展活动的全球报告。该报告将于2016年5月发布，并及时分发至各成员国，供联合国环境大会第二届会议审议。该报告将提供现有有效政策的具体信息，以展示各国在解决空气污染和分享最佳做法方面的进展。该报告审视以下内容：通过分享和交流当前行之有效的政策和技术实现其快速应用；区域和次区域统一方法；旨在支持实施各项政策和技术的强有力的国际合作机制；法律和体制框架，特别是国家和区域两级的实施与执行机制。2015年6月11日，环境署执行主任写信请求所有成员国提供信息，以支持报告的编制工作。⁵

25. 根据所收到成员国的报告和其他来源的信息，环境署编制了一份目录，概况了各国空气质量政策和活动的总体情况，重点关注工业、交通、室外露天焚烧和室内焚烧。2015年11月，执行主任通过信函向所有成员国发送该目录的网页链接⁶，并请求他们核实目录中的信息，这些信息构成了将提交至环境大会第二届会议的全球空气质量政策报告的重要基础。

四、加强环境署空气质量活动

26. 根据第1/7号决议，秘书处正加强现有举措并制定新举措，以促进和支持优化空气质量，如支持区域评估和政策举措，包括与区域经济合作组织合作；提倡零排放和低排放交通（包括电动汽车）；促进加强作为《环境法发展和定期审查方案》一部分的体制和法律框架，支持各国制定空气质量的监测和评估方案；建立伙伴关系，推动空气质量举措。

⁴在第2(4)节中，世界卫生大会请求总干事“与其他联合国伙伴、方案和机构进行合作，特别是就联合国环境大会关于空气质量的决议进行合作”(http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_R8-en.pdf)。

⁵至2015年11月11日，14个国家回应了环境署执行主任的信函。

⁶该目录见<http://unep.org/Transport/Airquality/>。

27. 空气质量工作是环境署进一步关注环境和人类福祉的一项主要内容。各成员国将在联合国环境大会第二届会议期间进一步讨论其开展的空气质量工作，该届会议将特别关注环境和人类福祉。

28. 环境署常驻代表委员会年度小组委员会第三次会议于 2015 年 10 月 26-30 日在内罗毕举行，期间举行了一次关于空气质量的专场会议，这表明成员国越来越希望环境署加大空气质量工作的力度。

A. 协调

29. 环境署技术、工业和经济司对第 1/7 号决议相关活动进行了总体协调。空气质量被纳入环境署的环境治理次级方案，关于如何以最佳方式将空气质量纳入环境署次级方案的结构，将有待进一步讨论。

B. 资源

30. 已聘用额外工作人员在全组织内部加强空气质量活动，特别是支持空气质量监测方案、环境署实况、减少颗粒物排放、在区域一级加强空气质量行动、制定空气污染政策目录，以及起草将在环境大会第二届会议上提交的空气质量政策报告。

31. 供实施第 1/7 号决议以及加强环境署空气质量工作的额外资源有几个来源。环境基金的资源被重新分配，来自伙伴关系方案和额外预算外资源的资金被投入使用。然而，为了进一步制定环境署空气质量长期活动和方案，将需要额外的核心和预算外资源。

C. 体制加强

32. 与常驻代表委员会磋商后，秘书处编制了一份备选方案文件，并于 2015 年 9 月提交给委员会。该文件列出了进一步对环境署空气质量工作予以强化和制度化的三个备选方案：(a) 继续采用将空气质量活动分散在几项次级方案中的现有方针（但要提高环境署空气质量工作的可见度）；(b) 制定一项独立的空气质量次级方案（新的环境署第八项次级方案）；(c) 实现将环境署空气质量活动与现有次级方案之一相结合的新预期成果。

33. 在环境署常驻代表委员会年度小组委员会第三次会议中，成员国提出了有关如何在环境署内部进一步加强空气质量工作的建议，包括如何在 2018-2021 年中期战略和 2018-2019 年工作方案中实现这一目的。秘书处将根据成员国提供的评论意见，于 2015 年 12 月提交新版中期战略和工作方案。

附件

联合国环境大会第 1/7 号决议通过后开展的联合国环境规划署空气质量活动详情

能力建设

在有关加强联合国环境规划署（环境署）在改善空气质量方面的作用的第 1/7 号决议第 5(a)段中，联合国环境大会要求环境署执行主任加强关于空气质量的能力建设活动，以支持各国政府努力实施决议第 1、2 和 3 段（采取行动改善空气质量，制订国家级环境空气质量标准并使空气质量数据更易被公众获取和理解）。环境署开展的活动包括：

- 支持亚洲的空气质量监测、污染控制措施和国家政策制定工作（亚洲及太平洋区域办事处）
- 支持旨在减少短期气候污染物的气候和清洁空气联盟在国家层面的活动，包括孟加拉国、约旦、马尔代夫和伊拉克（非洲、亚洲及太平洋和西亚区域办事处）
- 同意协助制定阿拉伯海湾国家空气质量数据管理标准（西亚区域办事处）
- 支持伊拉克逐步淘汰含铅燃料（西亚区域办事处）
- 支持在三个国家实施大气污染区域行动计划（拉丁美洲及加勒比区域办事处）
- 通过以下全球方案支持 50 余个旨在减少车辆造成的空气污染的国家项目：清洁燃料和车辆伙伴关系、全球燃料经济倡议和共享道路（技术、工业和经济司）
- 新的环境署南南合作方案，纳入减少公交车和摩托车造成的空气污染的试点项目（技术、工业和经济司）
- 环境署共同领导气候和清洁空气联盟的重型柴油车倡议并支持各区域开展的旨在减少柴油车所造成空气污染的国家项目和城市项目（技术、工业和经济司）
- 关于环境法律和空气质量的研讨会和专家会议（环境法律和公约司）

提高认识

在第 1/7 号决议第 5(b)段中，联合国环境大会要求环境署执行主任提高对公共健康和空气污染的环境风险以及改善空气质量的诸多裨益的认识。环境署开展了以下活动：

- 举办亚太清洁空气利益攸关方论坛，分享最佳做法并促进合作（亚洲及太平洋区域办事处）
- 举办以环境和健康为主题的首届亚太部长暨环境机关论坛（亚洲及太平洋区域办事处）

- 组建亚太高级别空气质量科学小组（亚洲及太平洋区域办事处）
- 为空气质量专题文件提供意见，供第八届“欧洲环境问题”部长级会议审议（欧洲区域办事处）
- 为区域行动计划和网络提供数据，并提高公众认识（拉丁美洲及加勒比区域办事处）
- 开展环境署/世卫组织西非空气质量联合监测项目（西非区域办事处）
- 举办环境署/世卫组织阿拉伯国家健康和环境部长级论坛（西非区域办事处）
- 就落实联合国环境大会开展北美多方利益攸关方对话（北美区域办事处）
- 在可持续发展目标和气候变化多方利益攸关方会议期间设立空气质量小组（北美区域办事处）
- 在下一期《全球环境展望》中着重关注空气质量问题（预警和环境评估司）
- 在 MyUNEA.org 平台开展专题电子讨论，提高公众对空气质量辩论和讨论的参与
- 在常驻代表委员会年度小组委员会会议期间组织关于空气质量的首次互动辩论

评估

在第 1/7 号决议第 5(e)段，联合国环境大会请环境署执行主任开展全球、区域和次区域评估。环境署开展了以下活动：

- 与气候和清洁空气联盟合作，开展以科学政策互动为重点的区域评估，在 2016-2017 两年间完成（亚洲及太平洋区域办事处、拉丁美洲及加勒比区域办事处）
- 开展南南合作，落实区域行动计划（拉丁美洲及加勒比区域办事处）
- 开发反映城市空气质量和健康的全球数据指标（预警和环境评估司）
- 环境署实况提供 1 000 个城市的实时空气质量数据（预警和环境评估司）
- 在《全球环境展望》第六版中加强对空气质量的关注，强调空气质量和健康之间的关系（预警和环境评估司）
- 为空气质量评估建模和制定标准提供支持（预警和环境评估司）
- 设立环境署空气质量监测小组，使用创新且可负担得起的传感技术对空气质量及其对健康的相关影响进行高成本效益的监测和评估（预警和环境评估司）

加强合作

在第 1/7 号决议第 5(c)段中，联合国环境大会请环境署执行主任探索在联合国系统内加强空气污染治理方面合作的机会。环境署开展了以下活动：

- 环境署和世卫组织联合举办环境和健康区域论坛（非洲区域办事处、亚洲和太平洋区域办事处）
- 环境署主持东亚酸沉降监测网络（亚洲及太平洋区域办事处）
- 通过东亚酸沉降监测网络与欧洲经济委员会就《远距离越境空气污染公约》开展协作（亚洲及太平洋区域办事处）
- 为气候和清洁空气联盟提供区域协调职能（亚洲及太平洋区域办事处）
- 协助建立名为“亚太地区清洁空气伙伴关系”的新型区域伙伴关系（亚洲及太平洋区域办事处）
- 与巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约的秘书处，以及水俣公约临时秘书处开展联合培训方案和研讨会（亚洲及太平洋区域办事处）
- 为第八届“欧洲环境问题”部长级会议（以空气质量为重心）的筹备提供支持（欧洲区域办事处）
- 与世卫组织和欧洲经济委员会在空气质量和健康方面建立三方合作（欧洲区域办事处）
- 成为阿拉伯国家联盟和世卫组织联合筹备委员会成员（西非区域办事处）
- 为下届筹备委员会会议编制健康和环境（空气质量是最优先领域之一）区域战略草案（西非区域办事处）
- 于 2015 年 11 月与西非区域办事处、世卫组织和世界气象组织共同举办第一届非洲/中东专家关于空气浮尘对健康影响的会议和研讨会（西非区域办事处）
- 环境署主持气候和清洁空气联盟秘书处，该秘书处支持伙伴举措以改善空气质量（技术、工业和经济司）
- 环境署支持落实气候和清洁空气联盟的若干举措，包括重型柴油车排放、废物、石油和天然气部门、金融和城市卫生（技术、工业和经济司）
- 环境署和世卫组织将就新的环境署南南健康方案开展合作，该方案将包括空气质量和试点工作的内容（技术、工业和经济司）