联合国

EP

UNEP/GCSS.XI/INF/9

联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
19 January 2010

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛
第十一届特别会议
2010 年 2 月 24-26 日，印度尼西亚，巴厘
临时议程*项目 4
新出现的政策性议题：多边体制中的环境问题

联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛第二十五届会议部长和代表团团长讨论的主席摘要

执行主任的说明

本说明的附件载有联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛第二十五届会议部长和代表团团长讨论的主席摘要。该主席摘要系按文件 UNEP/GC.25/17 所发表的原文转载。

* UNEP/GCSS.XI/1.

K1060037 100210

为节省开支，本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会，勿再另行索要文件副本。

附件

联合国环境规划署理事会/全球部长级环境论坛第二十五届会议部长和代表团团长讨论的主席摘要

1. 联合国环境规划署（环境署）理事会/全球部长级环境论坛是联合国的高级别环境政策论坛。理事会/论坛将世界各国的环境部长聚集到一起，共同“审查环境领域中新出现的重要政策性议题”。

2. 理事会/论坛提供广泛的政策咨询和指导，其目的包括促进环境领域的国际合作。

3. 理事会/论坛第二十五届会议于 2009 年 2 月 16 至 20 日在内罗毕举行。在这届会议的高级别部分，来自 147 个国家的代表，包括 110 位部长和副部长，以及主要团体和利益攸关方的 192 位代表，讨论了两个既各自独立又相互关联的专题：

(a) “全球化与环境——全球危机：国家混乱？”

(b) “国际环境治理和联合国改革——国际环境治理：有助还是有碍？——从国家角度看国际环境治理”。

4. 提供给各次讨论会的资料有：为在讨论会前向与会者通报情况而编制的两份简明而引发思考的背景文件，以及两次会前活动、高级别性别问题论坛和民间社会论坛的成果文件。

5. 高级别部分会议也展望了即将举行的应对多项挑战和机遇的活动，如联合国可持续发展委员会第十七届会议和将于 2009 年 5 月在印度尼西亚美娜多举行的世界海洋会议。

6. 各部长还回顾了在过去一年里，世界上爆发了与粮食、能源、淡水资源和金融有关的多重全球性危机，还出现了能源和粮食价格迅速涨跌、世界粮食短缺和水资源日益匮乏等问题。

7. 各部长还讨论了由气候变化引起的更多复杂情况，他们发现这些复杂情况正在加重其它全球危机带来的影响，包括对世界各大海洋产生的重大影响。他们指出，这些影响在全球范围内都能感受到，并可能对实现《千年发展目标》造成困难。

8. 各国政府和国际社会近来都把大部分注意力放到了解决金融危机方面，各部长指出，应对金融危机的各项措施将对解决或减轻其它挑战产生直接的影响。

9. 根据各部长的愿望，本主席摘要确定了由各部长在所讨论的各个主要专题中突出强调的一些主要挑战和机遇，并明确建议世界各国政府、联合国系统、民间社会和私营部门采取行动。

10. 和往年的情况一样，本主席摘要反映了参加理事会/论坛第二十五届会议的各位部长和其他代表团团长之间的互动对话。其中反映的是提出并讨论的想法，而不是与会者提出的所有要点的共识看法。

挑战、机遇和信息

专题一：全球危机：国家混乱？——*迈向绿色经济，应对多重挑战，抓住机遇*

挑战

“环境部长必须是促进持续经济成功的部长。”

创造绿色经济与可持续发展和实现千年发展目标齐头并进。

仅靠政府无法管理和资助向绿色经济的过渡；私营部门和民间社会可以发挥根本的作用，但是需要有激励措施和合适的投资环境。

绿色经济既关乎消费，也关乎生产。要转型为绿色经济，需要实施可持续生产和消费的战略。

各区域都有丰富多样、充满希望的绿色项目和倡议的范例：在很多情况下，这些努力都需要可观的额外投资和更多的激励措施来扩大规模。在此背景下，需要向发展中国家和经济转型国家提供财政援助，同时顾及各国的具体情况和能力建设需求。

治理

“我们需要提供向绿色经济倾斜的政策扶持。”

(a) 绿色经济政策应该有助于消除贫困，这就需要在国家和国际两级实施善政；

(b) 有效的全球和国家环境结构要求对环境、社会和经济的多重挑战采取连贯一致而又及时的应对措施，以便实现向绿色经济的过渡；

(c) 国家一级的治理应该实施部门间办法，并认识到生态系统服务是国家资本的一个必要基础；

(d) 绿色经济需要被纳入到现行的可持续发展进程中，其途径包括创造新的、体面的绿色就业；

(e) 迈向绿色经济的进程应该让劳工界、农民、妇女、非政府组织、土著民族、青年、科学界、工商界以及区域和地方政府参与进来，他们都能在绿色经济中发挥很大的作用。

技术

(a) 绿色技术的开发和转让是实现向绿色增长转变的一个重要组成部分。应该促进技术转让，并降低转让的成本。

贸易和金融

“环境标准不应妨碍市场准入，而应推动贸易和市场准入，对发展中国家和经济转型国家尤其如此。”

(a) 绿色经济措施不应造成贸易扭曲，而必须正确运用针对投资和贸易的激励措施；

(b) 制订促进可持续消费行为的价格政策是恰当的做法，但需要有面向贫困者的保障；

(c) 政府单方面没有足够的资本来资助和推动向绿色经济过渡所需的转型变革，因此发挥私营部门的作用是至关重要的；

(d) 应该精简财政机制，并且不应向发展中国家或经济转型国家强加不必要的要求；

(e) 过渡到绿色经济所需的费用由谁来支付？资金将来自国家预算、官方发展援助、外商直接投资、私营部门或上述各项的综合；

(f) 发达国家应兑现承诺。

创造就业机会和进行能力建设

(a) 对于发展中国家和经济转型国家来说，要进行能力建设（人的能力和体制能力两方面），以便利用已有的技术解决方案和财政支助来过渡到绿色经济，是一个挑战；

(b) 提高认识和加强沟通的活动应该面向大众，以便推动政治变革。

机遇

“金融危机和气候危机同样紧迫，

绿色经济是唯一出路。”

在气候变化和能源、水资源及粮食危机的背景下，当前的经济危机提供了一个独特的机遇，可以促进对经济结构进行根本性的重组，使其能鼓励并保持绿色能源、绿色增长和绿色就业。

有一些国家将绿色经济看作是投资自然资本，摆脱当前金融危机的一个机遇，而另一些国家则将其视为重振国际努力，实现可持续发展和减少贫困的一个机遇。

过渡到绿色经济的进程为吸引妇女参与正式的经济、利用此前未加开发的资源提供了一扇重要的机遇之窗。

环境政策和经济政策是互为补充的：我们需要使用规范的市场机制来推动对绿色技术进行新的创新型投资；解决方案和激励措施应该与各个国家在能源供应、财富和自然资源方面的潜力和局限相对应。

治理

(a) 面对这场经济危机，各国都迫切需要制订能使市场推动绿色经济进程的规章。这就要求各国政府发挥强有力的领导作用；

(b) 过渡到绿色经济有可能加强或改变当前的国际环境结构，从而更好地应对多种挑战和机遇。

技术

(a) 许多经济复苏方案和经济刺激方案已经在促进向绿色经济转变。这些方案应包括可以推动在技术创新和技术转让方面进行北北合作、北南合作和南南合作的可行措施；

(b) 对生态基础设施进行投资是一个双赢举措；

(c) 应制定激励措施和扩大使用各种技术，以支持在能源领域和有效使用自然资源方面采用针对工商界的技术解决方案；

(d) 快速的城市化迫使我们从一种全新的视角来看待绿色交通、绿色回收和绿色废物管理。

贸易和金融

“我们需要学会计算碳并重视生物多样性”

(a) 将“碳”补贴变成“绿色”激励措施。必须制订并推广促进加入绿色经济的激励措施，特别是面向贫困者的激励措施。绿色经济必须向所有人开放；

(b) 应对气候变化和投资绿色经济部门有可能产生巨大的经济、社会和环境惠益，涉及广泛的领域，包括为生态系统健全管理提供资金，以及在清洁技术、能源、可持续农业领域和集约型企业创造新的绿色就业机会等；

(c) 新的财政机制，如扩大的、更易获得的“清洁发展机制”，可以推动发展中国家和经济转型国家向绿色经济过渡；

(d) “REDD[1]是绿色的！”

(e) 清洁能源能提供创收和清洁发展的机遇。比如，为家用太阳能电池板提供小额信贷，可使家庭通过出售多余的能源来进行创收。

创造就业机会和进行能力建设

(a) 促使向绿色经济转变可以创造体面的绿色就业机会，从而为经济增长提供新的动力。这样的转变有助于投资教育系统、培养知识和技能以及创建国家绿色网络，从而有助于提高劳动力的技能和价值；

(b) 在成功的绿色方案和项目方面开展的南南对话开创了知识转让的诸多可能性；

(c) 关于绿色经济的共同认识和沟通方案可以用来进行国家能力建设。必须在各项能力建设举措中认识到妇女作为自然能源监管者的作用。

信息

“这是许多代人遭遇的最大危机，但我们是应对这一危机的最合适的一代。”

向绿色经济过渡，是可以为国际社会和所有国家在处理粮食、能源、水资源保障和气候变化问题中带来多重惠益的途径，这一点已得到绝大多数人的认可。它被看作是应对金融危机、最终能使千年发展目标得以实现的一个有效对策。

与此同时，需要继续深入研究绿色经济这一概念，特别是涉及发展中国家和经济转型国家的绿色经济概念。

[1] REDD 指的是减少因森林砍伐和森林退化而引起的排放。

政府

(a) 如果人们确信绿色经济能促进工作、健康和财富，为他们带来长期的安全，那么绿色新政可能产生的政治风险将有所减少；

(b) 各国政府必须建立能够促进向绿色经济过渡的正确框架和激励措施；

(c) 如果一个社会能充分了解绿色经济可以带来的的惠益，它就会向政策制定者施加必要的公众压力推动绿色经济的成功。必须投入相当的努力以深入到公众中去；

(d) 一揽子金融刺激方案应包括为过渡到绿色经济、创造新的就业机会、开发新的技术，以及促进可持续发展提供投资；

(e) 有必要将向绿色经济的过渡纳入到发展进程和方案中，从而促使整个经济逐渐彻底转变为低碳型经济；

(f) 各国环境部长应更多地参与到经济决策中，与主管财政、发展、贸易、规划、农业和旅游业的各部部长共同对政策性决定施加影响；

(g) 女性和儿童应从向绿色经济的过渡中获益，不应使他们蒙受此种过渡带来的任何负面影响。

联合国系统

(a) 联合国系统应与布雷顿森林机构以及各开发银行合作对国际和国家两级的努力加以协调，以切实帮助各国在向绿色经济过渡的过程中能全方位地应对粮食、能源和水资源保障以及气候变化方面的挑战；

(b) 可持续发展委员会第十七届会议应促进全球绿色经济，其方法除其他外应包括建议制订相关的政策，努力解决干旱和沙漠化，特别是非洲的干旱和沙漠化问题，以此促进土地利用、农业和农村的发展，从而大力推动向绿色经济的过渡；

(c) 联合国系统，包括环境署，应通过实施《巴厘技术支助和能力建设战略计划》等促进能力建设和技术支助，以便使发展中国家和经济转型国家能够充分参与到绿色经济中；

(d) 环境署应制订一套针对绿色经济的可选措施，供各国政府和其他利益攸关方立即审议，并应协助实施这些可选措施；

(e) 我们适逢其时。向绿色新政和绿色经济过渡，为更好地整合现有的经济和环境制度提供了一个机会；

(f) 环境署应协助发展中国家和经济转型国家向绿色经济过渡，并在各项多边环境协定的实施中寻求这些协定间的协同增效；

(g) 环境署应在联合国大会、联合国经济及社会理事会以及区域经济集团等各种论坛中推动关于过渡到全球绿色经济问题的讨论；

(h) 环境署应促进各国环境部长与主管财政、发展、贸易、农业和旅游业的各部部长开展互动与合作，以加强向绿色经济的过渡。

八国集团、二十国集团及其他重要国际论坛

(a) 向绿色经济过渡可以创造财富和新的体面绿色就业机会，并提供其他多种环境和发展惠益，因而是应对包括金融危机在内的各种全球挑战的一种方法；

(b) 必须做出决定，以促进为刺激发达国家、发展中国家和经济转型国家的私营部门向绿色经济投资创造适宜的条件；

(c) 需要制订政策，以鼓励财政部门及市场向绿色经济投资；

包括私营部门在内的民间社会

(a) 民间社会和私营部门可以有效地推动为鼓励投资于向绿色经济的过渡所必需的适宜环境和激励措施；

(b) 民间社会可以通过开展教育的方式积极参与提高一般公众对绿色经济的惠益的认识，以及积极参与制订并提供具有针对性的资料来提高各部门公众的认识；

(c) 民间社会和私营部门可以推动扩大获得供资的途径，从而为过渡到绿色经济创造机遇，尤其是在发展中国家和经济转型国家；

(d) 私营部门将有新的机遇向绿色经济进行大量投资，尤其是在运输部门和清洁技术方面。

“如果人人都敢于承担风险，那就不再有风险。我们应当携手努力，共创绿色经济。”

专题二：国际环境治理：有助还是有碍？——从国家角度看国际环境治理

挑战

“提议举行的里约会议 20 周年首脑会议提供了一个机会，可以就针对国际环境治理改革的一揽子措施展开讨论，使之能在 2012 年之前最后确定。”

在过去的几十年里，各国政府为加强国际环境治理开展了多轮辩论，也经历了多次启程和搁浅。目前尚未取得结论性的成果，这不免令人感到失望和担忧。改革或加强环境治理系统，使之能够更好地应对不断变化的世界形势，仍面临许多挑战。

(a) 需要怎么做才能在 2012 年之前就关于国际环境治理的各项目的和目标的政治声明达成一致？我们怎样才能在这一时间之前就关于国际环境治理改革的一揽子措施达成一致？；

(b) 三年后，也就是在 2012 年，正逢联合国环境与发展会议召开二十周年之际，可能要举行一次纪念大会（“里约会议 20 周年”），我们应如何利用这三年的时间来确定一套集体行动的新范例，并针对理想的未来以及如何实现国际环境治理的各项原则和目标提出问题？；

(c) 我们是否可以对现行的国际环境治理制度进行改革，或者是否需要一种新的制度？可能需要一种加强或改进的制度，如成立一个世界性的环境组

织，通过奖惩并重的方法帮助把握可持续发展的方向。或者，是否只需加强现有的系统就已足够？；

(d) 财政资源在系统内的流动方式是任何国际环境治理改革的重要环节。任何新的制度都需要激励措施来确保协调。供资问题可能是关键；

(e) 在国家一级能够强烈地感受到现行的国际环境治理缺乏一致性，这影响了各国国内治理的一致性。经过改革的国际环境治理系统应当能更有针对性地适应、并能更好地协助改进国内环境治理；

(f) 发达国家与发展中国家和经济转型国家之间缺乏信任，这会妨碍国际环境治理；

(g) 国际环境治理系统的不一致和复杂性会导致高昂的交易成本，在有些情况下还会阻碍发展中国家和经济转型国家参与该系统；

(h) 今天我们面对的挑战比 17 年前在联合国环境与发展会议上所设想的更为严峻，但今天我们的前景也更远大了；

(i) 加强国际环境治理的进程应包含多个专题（例如环境、农业和发展等），并应以公平、公正和保证各利益攸关方及权利人（包括妇女和土著族群）的充分参与为基础；

(j) 我们应如何建立一个国际环境治理系统以鼓励发达国家兑现它们在官方发展援助方面的承诺？；

(k) 充足且可预测的供资是加强国际环境治理的一个非常重要的组成部分；

(l) 界定环境署在改革国际环境治理结构中的作用是很重要的，其中包括环境署的规范性和运作性职能之间的平衡。界定环境署理事会相对于联合国大会在国际环境治理的辩论中应发挥什么作用也同样重要。环境署是否应该在审查多边环境协定系统的过程中发挥作用，以查明各协定运作情况的好坏？；

(m) 我们需要一个能够应对新出现的问题、并把从生态系统服务到气候变化的各种环境挑战之间的相关性以及环境与发展之间的相互联系考虑在内的治理系统。

机遇

“我们必须重新思考国际环境治理的整个进程，并形成关于国际环境治理的共同愿景：我们必须大胆设想，必须有所作为。”

各国政府及国际社会的其他成员认识到，当前的国际环境治理系统支离破碎且缺乏一致性。这一认识使利益攸关方有机会打破目前的僵局向前迈进，并在内罗毕和纽约正在进行的国际环境治理改革进程的背景下构建改革的共同愿景，同时认识到各项决定将由大会做出。有必要重新审视和重新思考国际环境治理，同时考虑到应共同承担但又有区别的责任。

将改革进程置于可持续发展的背景下，为建立包括可持续发展三大支柱——经济增长、社会发展和环境保护——的环境治理系统提供了机遇。

(a) 我们适逢其时。向绿色新政和绿色经济的过渡，为更好地整合现有的制度提供了机遇；

(b) 加强国际环境治理应考虑到 2005 年千年首脑会议成果第 169 段的内容；

(c) 许多年来第一次有机会通过气候变化的谈判在国际环境治理方面取得进展。还有机会在哥本哈根建立信任，并将这种信任延续到提议举行的里约会议 20 周年纪念大会；

(d) 关于化学品和危险废物的各公约[2]之间的合作，为如何在多边环境协定之间取得更大的协同增效树立了良好的榜样；

(e) 利用现有机构并确保其成效和效率应当成为增强国际环境治理的组成部分，且可能带来显著收益；

(f) 环境署作为全球环境事务的权威机构，应当制订和启动全球可持续发展议程，并推动以连贯方式实施可持续发展的环境层面；

(g) 联合国框架内的各方支持加强国际环境治理系统，并且认识到需要提高环境署的能力，特别是在协助各国实施多边环境协定方面的能力；

(h) 有很好的机会可以促进在应对国家一级治理问题方面的南南合作；

(i) 加强环境署区域办事处，对环境署进一步增强其对成员国的支持很重要；

(j) 我们需要不仅关注绿色经济而且还关注社会和健康问题的各种战略。我们需要增强所有主要集团在绿色新经济中所发挥的作用。我们需要能够深入到基层一级的各种战略。

针对国际环境治理的信息

与会者强烈认为，在国际环境治理的改革方面有意义的进展应当建立在“形式必须与职能相适应”这一认识的基础上。可持续发展应当为改革国际环境治理的努力提供坚实的基础。改革应当对现有系统的优点和缺点都予以考虑。

“国际环境治理既不是一种帮助，也不是一种障碍——而是一项义不容辞的任务。”

政府

“迈出更雄心勃勃的步伐的时机到了。”

(a) 现状令人无法接受，而且有必要展现勇气并大胆设想国际环境治理改革的问题；

(b) 各国注意到了实施方面的不足，已经在追求进步方面变得更加齐心协力；

(c) 在未来三年里，必须将高级别的政治指导重新纳入国际环境治理讨论中，并设立明确的里程碑，以便为提议举行的里约会议 20 周年纪念大会做好准备。与会者强调，有必要在讨论过程中重新设定新的起点，激励新的一代思想家去实现可持续发展，并建立起可以促进可持续发展的国际环境治理系统；

[2] 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。

(d) 我们需要利用在可能举行的里约会议 20 周年纪念大会之前的三年时间来确定一套集体行动的新范例，并针对理想的未来以及如何实现国际环境治理的各项原则和目标提出问题；

(e) 当前的国际环境治理系统不是无法应对我们今天所面临的发展挑战，就是在应对这样的挑战中存在问题。改革应当建立在拓宽国际环境治理任务规定、以便纳入可持续发展作为核心任务的基础上；改革应当进一步将环境问题纳入到更广泛的发展议程中，并增强各国完成其环境和发展目标的能力；

(f) 加强当前的系统为改进国际环境治理提供了很多机会，应当成为讨论的组成部分；

(g) 只有各国的环境部长、外交部长、财政部长及政府首脑携手努力，才能在国际环境治理方面取得切实有效的进展。

联合国系统

“改革的驱动力将来自国家一级。”

(a) 注意到关于联合国环境工作体制框架的大会非正式磋商共同主席的结论。支持理事会/论坛在进一步改进国际环境治理方面发挥建设性作用并向大会提供投入；

(b) 与会者强烈认为，应当充分实施《巴厘技术支助和能力建设战略计划》；

(c) 与会者普遍支持加强环境署的必要性，包括加强其区域影响力。环境署作为联合国系统中全球环境事务的权威机构，应当加强其职能，并获得发挥其作用必需的资源；

(d) 有机会增强全球部长级环境论坛的作用，并提高各国部长对论坛各届会议的参与水平，以此影响联合国大会处理环境议题的方式；

(e) 虽然需要采用雄心勃勃的办法，但我们应当抓住眼前的机遇立即开展国际环境治理的改革；

(f) 存在改变和改进现有系统的空间。需要增强协调性和连贯性，尤其是在决定的实施方面。不过，当前系统的许多方面现在运作良好，并在为各国提供良好的服务；

(g) 商定的国际原则和目标能够集中力量开展有效的实施工作。对于这些原则和目标的综合概述可以作为加强国际环境治理系统的基石。

包括私营部门在内的民间社会

(a) 所有主要利益攸关方都可以发挥各自的作用，并积极为增强国际环境治理贡献力量。

“世界在不断变化，国际环境治理的改革必须与这种不断变化的背景保持同步。”