



Distr.: General
12 January 2011

Chinese
Original: English



联合国环境规划署
理事会

理事会/全球部长级环境论坛
第二十六届会议
内罗毕，2011年2月21-24日
临时议程*，项目4(b)
政策性议题：新出现的政策性议题

部长级磋商背景文件

执行主任提交的讨论文件

附录

绿色经济

摘要

本文件编制的目的是针对将在理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议期间举行的部长级磋商的第一项议题“向绿色经济转变的惠益、挑战与风险”而为各国部长提供简明扼要的背景简报。文件旨在部长级磋商期间推动讨论。

* UNEP/GC.26/1。

导言

1. 将于联合国环境规划署（环境署）理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议期间举行的部长级磋商期间的讨论，将着眼于“向绿色经济转变的惠益、挑战与风险”这一主题。就像主席对那些磋商所做的摘要中所反映的那样，这些讨论将以理事会/论坛第十一届特别会议期间关于绿色经济的部长级磋商为基础。¹

2. 该等讨论为全球环境部长们探讨下列有关绿色经济的主题提供了机会：

(a) 历史背景——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及近期的国际发展动态，包括呼呼在全球金融危机期间绿化经济；

(b) 挑战和机遇：即将发布的环境署绿色经济报告的初步结论及其政策影响；

(c) 国家的需求、支持和能力建设，以便让政府及产业运用新的政策和经济手段，包括关于可持续消费和生产方式的政策和经济手段；

(d) 汲取其他经验：各国关于制定和实施针对低碳、资源效率和公平增长的政策与手段的经验；

(e) 跟踪进展的手段：绿色投资、创造就业、资源效率、消除贫困、生态系统完整性与创造国内生产总值之外的财富的进展的衡量与沟通指标。

一、绿色经济的背景与概念

3. 绿色经济概念在其历史背景下最好理解。虽然这一概念在相对近期才获得国际关注，但它依托于数十年来对人类、经济与环境之间相互作用的分析和讨论。其起源与可持续发展概念紧密联系。

4. 1982 年，大会设立了世界环境与发展委员会（通常称为“布伦特兰委员会”），以研究环境和发展之间的关系。五年后，布伦特兰委员会发布了一份具有里程碑意义的报告，名为《我们共同的未来》。该报告将可持续发展定义为“使发展保持可持续性的能力—确保满足当代人的需求，而又不损害后代人满足自身需求的能力”。² 报告明确了环境与发展之间的相互依存性，注意到“‘环境’是我们生活的地方；‘发展’则是我们所有人为试图改善我们的命运而在那个家园里的所作所为。二者不可分割”。³

5. 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上，可持续发展获得了进一步关注。在该会议上，各国政府发表了《关于环境与发展里约宣言》⁴ 并通过了《二十一世纪议程》，⁵ 其中包括一份期望行动方案。由此，他

1 A/65/25, 附件二。该主席摘要反映了出席理事会/论坛第十一届特别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，而不是与会者对提出的所有要点的一致共识。

2 A/42/427, 附件。

3 同上。

4 《联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3-14 日》（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8 及更正），第一卷：会议通过的决议，第 1 号决议，附件一。

5 同上，第 1 号决议，附件二。

们确认了“各国应该开展合作，以促进支持性和开放的国际经济体系，使所有国家实现经济增长和可持续发展，并更好地应对环境退化的问题”。

6. 几乎在同一时期，两部学术著作首次提出了绿色经济的概念。第一部著作是《绿色经济蓝图》，它突出了经济与环境之间的相互依存性，以此作为进一步理解和实现可持续发展的手段。⁶ 第二部著作是《绿色经济》，它在更加广泛的框架内思考了环境与经济之间的关系，强调人类与自然世界的关系的重要性。⁷ 尽管这些著作最早提出了绿色经济的概念，但直到近二十年后绿色经济才获得国际关注。

7. 其间召开了一些重大国际会议，进一步完善了可持续发展的定义和目标。其中最著名的是联合国千年首脑会议和可持续发展问题世界首脑会议。千年首脑会议于 2000 年 9 月 6-8 日在纽约召开，随后大会通过了《联合国千年宣言》⁸，构成了“千年发展目标”的依据。“千年发展目标”包括八项有关可持续发展的、有时限的国际目标。可持续发展问题世界首脑会议于 2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡召开，会上世界领导人重申了对《千年宣言》⁹ 的承诺并通过了一项实施计划，该计划鼓励各级相关当局将可持续发展纳入决策过程，包括采取行动促进环境成本内部化和利用各种经济手段。

8. 2008 年，全球经历了空前的金融危机，削弱并威胁到为实现千年发展目标 and 可持续发展所作的努力。该次危机后，许多国家政府开始重新审视传统的经济模式以及财富和繁荣观。对于气候变化与不可持续的生态系统退化带来的风险，越来越多的证据和认识进一步刺激了该等讨论。正是在这一背景下，绿色经济的概念再度出现。

9. 由于一些国家考虑采取一揽子财政刺激计划以解决金融危机，环境署发挥了重要作用，通过推广所谓的“全球绿色新政”，重新点燃各国对绿色经济的兴趣。该概念鼓励各国将其一揽子财政刺激计划的一部分集中于致力于环境可持续性的经济部门内、可能推动经济复苏和就业创造的投资。在上述努力取得成功的基础上，环境署在 2008 年启动了一项全面的绿色经济倡议，以概述使经济发展更具可持续性的政策和道路。

10. 由于目前尚无关于“绿色经济”的国际议定定义，环境署制订了一个工作定义，根据该定义，绿色经济是能够改善人类福祉、促进社会公平，同时大幅降低环境风险与生态稀缺的经济。在更具操作性的层面上，绿色经济可被视为这样一种经济，即收入与就业增长的驱动力来自可以提升资源效率、减少碳排放、废物与污染并预防生物多样性损失与生态系统退化的公共和私人投资。而该等投资又反过来被不断增长的、对绿色商品与服务及技术创新的市场需求所推动，在许多情形下，被调整财政与部门政策以确保价格充分反映环境成本所推动。

11. 大会通过 2009 年 12 月 24 日第 64/236 号决议，决定在 2012 年组织召开联合国可持续发展会议，使绿色经济的概念获得了更多的国际关注。该会议将在可持续发展和消除贫困的背景下着眼于绿色经济这一主题。

6 D. Pearce and others, *Blueprint for a Green Economy* (London, Earthscan Publications Ltd., 1989).

7 M. Jacobs, *The Green Economy* (London, Pluto Press, 1991).

8 A/RES/55/2.

9 Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World*, (Rome, 2010), p. 4.

12. 2010 年 2 月在印度尼西亚巴厘召开的环境署理事会/全球部长级环境论坛第十一届特别会议向各国环境部长提供了讨论多边体制中环境问题的机会，绿色经济是审议的三大主要议题之一。在其对审议情况的总结中，理事会/论坛主席说绿色经济是促使世界经济更加强劲、更加清洁和更加公平的正确途径，也是提升经济基础稳定性的先决条件。他注意到许多国家有意向绿色经济转型，有的国家已经做出承诺并实施绿色经济的要素，表明这种转型快的国家很可能成为未来的发达国家，而转型慢的国家将成为新的欠发达国家。

13. 第十一届特别会议讨论通过了《杜阿岛宣言》，各国部长和代表团团长在宣言中确认，在可持续发展和消除贫困的背景下推广绿色经济概念可有效地应对当前挑战，为所有国家创造经济发展机遇和多重惠益，他们还突出了环境署在关于进一步定义和推广绿色经济概念的讨论中发挥的重要牵头作用。

二、绿色经济付诸行动

14. 许多国家正积极推进绿色经济转型。绿色经济政策和目标已纳入许多发达国家及发展中国家的国家战略。例如，印度尼西亚的 2005-2025 年国家长期发展规划提出“绿色印尼，永续印尼”的目标。与此类似，中国的 2006-2010 年五年计划将相当一部分投资配置到绿色部门，强调可再生能源和能源效率，2011-2015 年计划草案亦将继续该等绿色投资。在巴西，圣保罗州已实施了绿色经济计划和一系列将用于衡量各部门进展情况的绿色经济指标。在巴巴多斯，通过加强有形基础设施和保护环境打造绿色经济是该国国家战略计划的一部分。下表扼要介绍了国家一级的若干绿色经济计划和活动。

国家绿色经济倡议一览

国家	绿色经济倡议
巴巴多斯	实现绿色经济是巴巴多斯 2006-2025 年国家战略计划的六大战略目标之一。该计划针对能源效率、废物管理、可持续管理自然资源和生态系统制订了政策目标和可测量指标。其中一项指标是，到 2025 年可再生能源满足 30% 的能源需求。
巴西	巴西是联合国可持续发展会议的东道国，在国家和州一级正实施大量倡议推进绿色经济。例如，圣保罗州启动了一项全面的绿色经济倡议，覆盖了对绿色经济转型至关重要的一系列经济部门和领域。
柬埔寨	柬埔寨于 2009 年通过了国家绿色增长路线图。该路线图概述了 2009-2014 年期间，在柬埔寨的总体发展框架背景下，短期、中期和长期实施绿色经济的可能路线。
中国	中国设定了到 2020 年可再生能源占一次能源比例达到 16% 的目标。其 2006-2010 年五年计划包括了对风能、太阳能和其他可再生能源的重大投资，且 2011-2015 年计划草案进一步纳入了加强生产及使用可再生能源的措施。
埃及	埃及的绿色转型战略纳入了许多绿色经济原则和目标。该项总体战略旨在扩展为特定部门——如能源部门——制订的目

	标。埃及国家竞争性委员会的最新竞争力报告着眼于能够推动绿色转型的战略、投资和政策。
埃塞俄比亚	埃塞俄比亚已宣布了若干开始生产风电的计划。该国目前仅有 25% 的用电人口，预计规划的风力发电场将提高该国用电人口比例。埃塞俄比亚亦正在实施一项政策，以提高森林覆盖率并改善对现有森林的管理。
印度尼西亚	促进绿色经济是印度尼西亚可持续发展战略的一部分，该战略有利于增长、就业、扶贫和环境。目标包括到 2020 年实现 7% 的持续经济增长，而碳排放量减少 26-40%。
约旦	约旦目前正在推进旨在实现绿色经济的各种政策、倡议与方案，如生态城市论坛、生态融资研讨会、扎尔卡河治理项目以及一整套促进可再生能源和能源效率的财政鼓励措施。2010 年执行方案提出了该国向绿色服务业与产业区域中心转型的目标。
肯尼亚	肯尼亚发起了许多倡议，以加强对生态系统恢复与清洁能源开发的投資。例如，它已通过了可再生能源税收返还办法，旨在促进利用风能、生物质能、小水电、地热、沼气和太阳能产生的发电量达到 1300 兆瓦。
墨西哥	墨西哥是保证在 2050 年以前使温室气体排放量减少一半而对自愿碳减排目标做出承诺的首批国家之一。它还正在执行资源效率、清洁能源以及与绿色经济有关的其他领域实施的许多政策和项目。在能源部门，它计划在 2012 年以前使风电发电容量的上网电量增加 500 兆瓦以上。
大韩民国	大韩民国通过了一项国家战略和 2009-2013 年绿色增长五年规划，将其 2% 的国内生产总值投资于几个绿色部门，如可再生能源、能源效率、清洁技术和水。
巴布亚新几内亚	巴布亚新几内亚已为气候相容性发展制订了国家战略，为其设定了在 2050 年以前实现碳中和、并使国内生产总值增加到三倍的目标。
卢旺达	作为“2020 年展望”战略的一部分，卢旺达采纳了一套可衡量的政策目标，涉及人口、土地、自然资源的管理和利用、以及有助于绿色经济涌现的其他领域。

南非	南非于 2009 年宣布了一项计划，将在三年内实施一项有约束力的气候变化政策，以便在 2020-2025 年以前控制排放增长的上限。其目的在于提升能源效率，在 2020 年以前使可再生能源的发电量占其总发电量的大约 15%。2010 年 5 月，南非召开了绿色经济峰会，目前正在着手制订国家绿色经济规划。
西班牙	西班牙已经设定了一个目标：在 2020 年以前，使 22.7% 的全国能源供应总量、42.3% 的供电量来自于可再生能源。同时，西班牙正在实施一项水资源综合管理方案，包括着眼于提升用水效率的若干重大投资。
联合王国	联合王国通过了一个低碳计划，寻求在 2020 年以前使温室气体排放量较 1990 年水平消减 34%。2010 年 5 月，英国宣布了若干提高家庭能源效率的新措施以及成立一家绿色投资银行的新计划。
乌拉圭	乌拉圭已发起了若干计划，在 2015 年以前使可再生能源占该国能源供应量的一半，包括利用可再生能源、以及利用支农工业废物和城市固体废物发电的具体指标。它还计划到 2015 年将交通运输的化石燃料用量减少 15%。

15. 实施绿色经济倡议的各国政府面临的关键挑战之一，是如何衡量实现其目标的进展情况。虽然尚无一套用于衡量绿色经济进展情况的国际议定指标，可以将该等指标分为三大类：

(a) 经济指标，例如有助于提高资源和能源效率或减少废物或污染的部门投资或总体投资占比，或，与之类似，满足既定的可持续性标准的部门产出或总体产出或就业占比；

(b) 与经济活动有关的环境指标，如部门或经济体层级的资源利用效率或污染强度（例如，可表示为单位国内生产总值的耗能量或耗水量）；

(c) 进展和福祉的总体指标，如反映自然资本贬值的宏观经济总量，包括在综合环境与经济核算框架下提议的那些指标，或“国内生产总值之外”倡议下提议的那些指标，可反映健康和福祉的其他各种维度。

16. 然后，各国政府与利益攸关方可根据各自的具体国情，例如经济结构、自然资源禀赋和数据可得性，选择最合适的指标。

三、绿色经济报告：主要政策信息

17. 作为绿色经济倡议的一部分，环境署已编写了一份名为《迈向绿色经济》的详尽报告，该报告利用经济建模和部门分析，论证在关键经济部门的公共和私人投资能够拉动经济增长、促进未来繁荣、创造就业，同时应对各种社会与环境挑战。针对该报告进行的模拟预测了从 2010 年到 2030 年（含 2030 年）和 2050 年（含 2050 年）的趋势，将一切照旧的设想方案与两个绿色投资的设想方案进行了比较，后两个方案分别用 1% 和 2% 的全球国内生产总值投资于一系列部门，以提高资源和能源效率，改善废物管理，从而开发可再生能源

并维护和恢复自然资本。该模拟表明了绿色经济转型，即转向恢复自然资源、而不是消耗自然资源的经济发展道路，如何能在 2010-2050 年期间带来持续的、从中期到长期的、超越一切照旧业务的经济增长，创造新的就业机会和减少贫困。下列章节概述了该报告中出现的主要信息和结论。

A. 一切照旧设想方案下的经济收益成本难以承受

18. 在一切照旧设想方案下，如同过去一样，可以预期取得一定的经济成果。但是，该设想方案还具有高碳密度以及不可持续的资源利用的特征，它会导致森林、土地、水和渔业资源的大量消耗、以及废物与污染水平的升高。如果以该等设想方案下的经济增长为动力，那么任何发展成果的实现都必然建立在重大环境成本和自然资本成本的基础上，而且很可能只有短期效益。

19. 进一步的环境退化以及对自然资源不可持续的利用，还将使各国政府和国际社会更加难以应对发展挑战。不可靠的水资源风险即是一例。目前大约有十亿人口被视为营养不良¹⁰，而且，由于全球人口预计到 2050 年将达到 89 亿，在全球水资源日益减少的情况下将需要为近三十亿新增人口生产粮食。因此，水的重要性日益突出，它是农业和其他形式的经济活动、以及更为根本的生命赖以存在的资源。然而，目前的水资源利用不具有可持续性，在一切照旧设想方案下，水资源预计将变得日益稀缺，可能会加剧冲突与社会和经济困难。¹¹

B. 绿色经济促进减贫

20. 绿色经济战略通过在减缓贫穷的同时恢复和建立自然资本，促进经济增长并创造环境惠益。若干经济部门与减缓贫穷以及向绿色经济转型尤为相关。例如，对全球数以百万计的人口而言，渔业部门对经济发展、就业和粮食安全不可或缺。估计有 5.2 亿的人——专职或兼职从事渔业，平均每个渔民有三个受抚养人——以渔业为生，¹² 而相当大一部分渔业的可持续性正处于当前捕捞做法和政策的威胁之下。促进可持续的、生机勃勃的农业部门，对于减贫来说也是至关重要的。可持续的耕种方法不仅能增加粮食生产的质量，还能提高其产量，并同时提供可持续提高作物产量的方法。¹³ 饥饿、贫穷、健康和环境均可与农业做法和产量挂钩，因此可持续的农业拥有改善农村社区生活质量的巨大潜力。

C. 绿色经济具有创造更多工作岗位的潜力

21. 环境署绿色经济报告预测，到 2050 年，绿色经济投资创造的新增工作岗位将超过一切照旧设想方案下的新增岗位。¹⁴ 新增就业机会将在可再生能源、交通运输与可持续农业和林业等部门实现。以农业部门为例，向可持续做法转变有望在耕种作业与收获前后的供应链方面增加一些工作岗位。¹⁵ 同样，投资

10 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World* (Paris and London, 2009), box 1.11.

11 Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Fishing People", available from <http://www.fao.org/fishery/topic/13827/en>.

12 Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Fishing People", available from <http://www.fao.org/fishery/topic/13827/en>.

13 J. Pretty, "Agroecological Approaches to Agricultural Development", 2006, p. 15. Available from <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=6440> (accessed 12 January 2011).

14 联合国环境规划署，《迈向绿色经济》，即将发布。

15 同上。

提高旅游部门——许多发展中国家的一个主要经济部门——的能源与资源效率，有望促进经济增长，创造就业机会。

22. 但是，在短期内，由于需要减少过度资源开采和避免渔业等部门的崩溃，绿色经济设想方案下的净直接工作岗位数可能会下降。对就业可能停滞或甚至萎缩的部门而言，转型和调整措施将非常关键。虽然有的国家建立了完善的政策机制应对这些变化，但其他国家可能不得不推出现金转移方案以提供社会安全网，辅之以技能再造和再培训方案。

D. 绿色经济提高资源效率和能源安全

23. 促进各个经济部门的能源和资源效率，是绿色经济转型的核心目标。为环境署绿色经济报告而进行的模拟表明，在绿色经济设想方案下，农业、工业和市政部门的效率提高可减少浪费性的水需求。

24. 此外，各个部门转向可再生能源并提升能源效率，能确保经济不受能源价格的冲击，带来经济节约。绿化能源部门包括扩大低碳发电量和第二代生物燃料发电量。要实现该目标，可通过投资于可再生能源，取代高碳能源投资，到 2050 年可再生能源将翻番至一次能源需求总量的四分之一以上。¹⁶ 绿化能源使用包括提高制造、运输和建筑部门的能源效率。2010-2050 年间，每年节约的发电资本和燃料成本平均可达 7600 亿美元。¹⁷ 此外，可再生能源的离网供电方案为现有的 14 亿无电人口提供了一种低本高效的用电策略。

E. 绿色经济带来环境惠益

25. 向绿色经济转变可大幅降低温室气体排放量。在 2% 的全球国内生产总值投资于绿色经济关键部门的投资设想方案下，超过半数的投资用于提高能效、扩大生产和利用可再生能源，包括第二代生物燃料。该设想方案能在 2030 年之前，以单位国内生产总值的百万吨石油当量计，使全球能源强度降低 36%，¹⁸ 在同一投资设想方案下，有关能源的二氧化碳排放量从 2010 年的 30.6 千兆吨降至 2050 年的 20.0 千兆吨（见下图）。¹⁹ 因此，低碳经济投资在应对气候变化的挑战方面具有巨大潜力，尽管需要额外的投资和政策措施才能将大气中的二氧化碳浓度限制在百万分之 450 或更低。

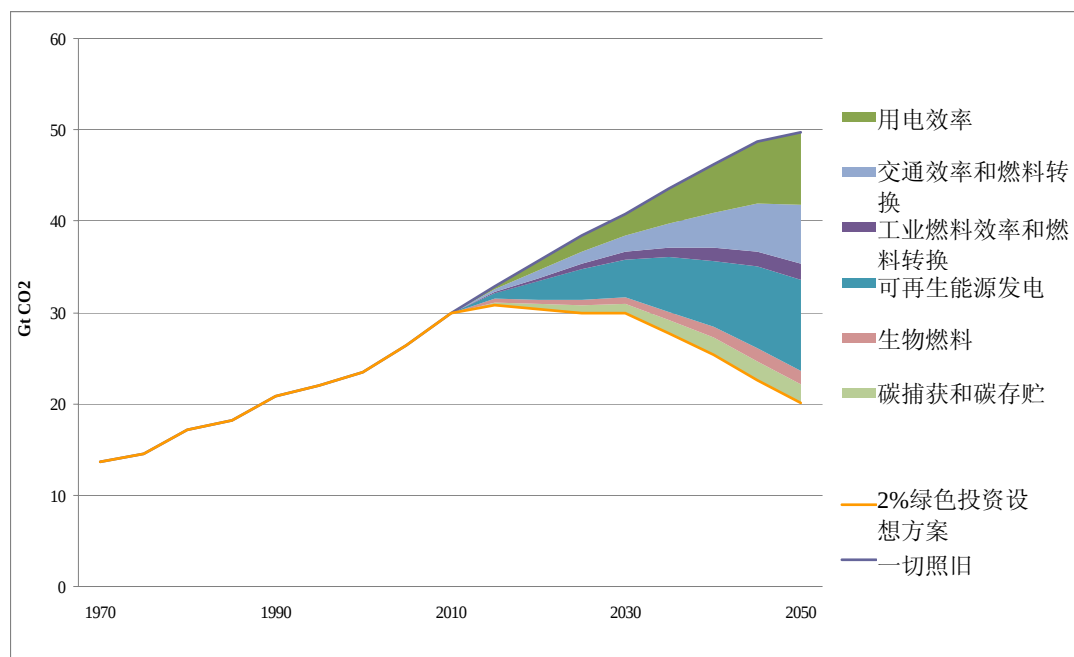
16 同上。

17 同上。

18 同上。

19 同上。

2%国内生产总值的绿色投资设想方案与一切照旧设想方案下有关能源的二氧化碳排放总量和减排总量



资料来源：环境署，《迈向绿色经济》，即将发布。

26. 将从绿色经济收获的进一步环境惠益，可来自对生态系统服务的可持续利用。针对环境署绿色经济报告开展的研究表明了如何通过实施生态系统服务需求管理举措，并辅以加强中长期服务供应的投资，可以使该目标取得重大进展。更好、更具可持续性的全球森林管理可扩大林地面积，从而提高土壤肥力、水资源可得性和碳存贮服务。此外，提高用水效率能够大幅降低耗水量，改善对供水和获得水的途径的管理有助于保护地下水和地表水。针对该报告开展的经济建模表明，投资于管理与增加供水、改善获得水的途径，将支助地下水和地表水的保护。可持续农业能够增加产量，提高土壤肥力，减少毁林和淡水使用。

F. 制订政策、目标和标准是切实可行的第一步

27. 完善的国内和国际监管框架与治理结构，对促进对可持续活动的投资和管制危害性最强的不可持续行为方式而言，至关重要。设计完善且执行得力的财产法和使用权，如土地权或渔业或林业资源使用权，能够鼓励对自然资源的可持续管理。此外，目标与标准可推动绿色投资。到 2010 年初，85 个国家，其中超过一半属发展中国家，已制订了国家可再生能源目标。²⁰ 2005-2010 年间，实施可再生能源支持政策的国家数量从大约 55 个上升到 100 多个。²¹ 2009 年清洁能源新增投资达到 1620 亿美元，2008 年达到 1730 亿美元。²² 增长动力日益来自经济合作与发展组织成员国以外的国家，尤其是巴西、中国和印度等大型新兴经济体。

²⁰ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, *Renewables 2010 Global Status Report* (Paris, 2010), p. 9.

²¹ 同上。

²² 联合国环境规划署“可持续能源融资倡议”与彭博新能源财经，《可持续能源投资的全球趋势：可再生能源与能源效率的融资趋势与问题分析》（巴黎，2010 年），第 11 页。

28. 公共采购也能够是向绿色经济转型的一项利器。各国政府有庞大而长期的采购需求，因此可利用可持续的公共采购做法建立和加强可持续的货物与服务市场。各国政府还可以以身作则，利用可持续公共采购政策为国内生产树立更高的标准。

G. 需要从公共部门和私营部门融资

29. 公共财政在向绿色经济转型中扮演重要的角色。例如，依赖于公共财政的公共基础设施重新配置和开发，对未来的经济发展格局与环境影响具有重大影响。²³ 公共财政还可作为民间融资的重要催化剂。资金赠款、研发资助、贷款担保、低息贷款和其他财政手段等公共鼓励措施，能够向私人投资者发出积极信号。然而，最近这次金融危机之后，国际清算银行已经预测未来十年许多主要经济体的债务/国内生产总值比率将高企。²⁴ 因此，未来许多国家的公共资金可能有限。因而，重要的是，各国政府要利用有效的财政政策工具，不仅要通过税收和削减补贴等措施提高资金的可得性，还确保现有资金的针对性，将意外的负面结果降至最低。

30. 未来公共资金可能会很有限，这也突出了利用私营部门融资的重要性。金融部门控制着有可能直接投向绿色经济的数万亿美元。此外，养恤基金和保险公司等长期机构投资者对建立绿色投资组合的兴趣日益高涨，例如，使对其投资构成威胁的环境、社会和治理风险降至最小。商业银行和零售银行也日益认识到将类似考虑融入贷款政策以及设计绿色金融产品的商业利益。

H. 合理利用补贴创造机遇

31. 补贴是向绿色经济过渡的、强有力的赋能因素，对具有公益特性或积极外部效应的投资而言也许是合理的。实例包括有助于提高粮食安全和增加碳存贮的、对可持续农业做法的补贴、以及有利于保护生物多样性和生态系统服务的、对可持续森林管理的补贴。但是，补贴必须慎用，因为它们构成被补贴人的权利，补贴一经实行后若再提议取消，通常会遇到强大的阻力和政治压力。

32. 同时，如果补贴对环境造成的危害超过它带来的惠益，则应当予以削减或取消。例如，化石燃料补贴，估计每年的总额近 7000 亿美元，²⁵ 可推动温室气体排放量的上升。对环境有害的补贴还会导致资源管理不善。以全球渔业补贴为例，估计每年总额为 270 亿美元，其中至少 60% 已确定为对环境有害²⁶，被视为导致全球鱼类资源快速耗竭的一个重要因素。

I. 税收和定价手段能为投资创造一个平等的竞争环境

33. 在运输等若干经济部门中，污染、对健康的影响或生产力损失等负面外部效应一般没有在成本中得到反映，这削弱了对转向更具可持续性的商品和服务的鼓励。可利用税收和其他定价手段为绿色投资提供一个平等的竞争环境。环境税提高了污染性商品和服务的相对成本，还可增加国库岁入并提高可持续

23 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *World Development Report 2010: Development and Climate Change* (Washington, D.C., 2010), chap. IV.

24 S.G. Cecchetti, M. S. Mohanty and F. Zampolli, "The future of public debt: prospects and implications", BIS Working Papers, No. 300 (Basel, Bank for International Settlements, March 2010), p. 9. Available from www.bis.org/publ/work300.pdf.

25 International Energy Agency and others, "Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G-20 initiative", paper prepared for submission to the G-20 summit meeting, Toronto, Canada, June 2010, p. 4. Available from www.iea.org/weo/docs/G20_Subsidy_Joint_Report.pdf.

26 联合国环境规划署，《迈向绿色经济》。

性业务投资的吸引力。此外，人们发现对污染定价可以推动创新和使用新技术，因为公司会寻求更为清洁的替代方案。虽然使用环境税并非新招，但它们在增加收入和抑制不可持续活动方面的潜力尚未得以充分发掘。例如，经济合作与发展组织估计，其成员国的该类税收总额平均占到该国国内生产总值的1.7%左右。²⁷但是，利用该等税项增加收入的机会可能要大得多，以欧洲联盟为例，这一比例在中长期可达到税收总额的15%。²⁸

34. 所有国家都能获得环境税带来的机会。许多发展中国家日益重视对自然资源的开采征税，包括森林资源费、渔业许可费和矿物与石油资源开采税。²⁹一些发展中国家已成功利用征税增加收入并减少工业污染。³⁰

J. 建立过渡性安排至关重要

35. 根据定义，绿色经济转型势必引起一定程度的经济结构调整。因此变革管理是转型的一个必要方面，不仅是为了确保对该等结构重组的支持，更为根本的是，为了向为调整而需要临时支助的产业和人口提供援助。例如，可能需要提供社会援助，以满足受经济转型影响的弱势群体需求。另外还可能需要对劳动力进行教育、意识提升和技能再造。在管理变革和确保绿色经济措施的实施与绿色经济总体战略保持一致的过程中，各国政府扮演了重要角色。除了政府有必要参与外，其他利益攸关方，尤其是私营部门和私营投资者、以及政府间组织与民间社会，也将扮演关键的角色。

四、 前进之路

36. 向绿色经济转型的必要性显而易见。但在国家一级上，这种转型的机遇与挑战各有不同。对发达国家而言，绿色经济可能意味着一个打开就业新渠道的机遇。对新兴经济体而言，低碳和资源节约型的发展道路可能有助于在全球市场树立竞争优势并保持快速增长，以满足人们的物质与非物质期望。在许多发展中国家，绿色经济则可能带来如下机遇：实现跨越式发展，应用可促进经济增长和帮助减贫的、适合当地的先进技术。

37. 如上所强调的，然而实现绿色经济转型可能需要一系列背景条件和行动。下列章节，虽不作为蓝图提供，但载列了各国政府和其他利益攸关方在推进绿色经济的进程中可能采取的一些步骤。

A. 根据国情确定行动的优先次序

38. 绿色经济战略及其相关时间期限，将随各国的自然资源禀赋、发展水平、体制能力和经济状况不同而不同。例如，一个森林资源丰富的国家很可能将可持续森林管理投资作为其绿色经济优先事项之一。仔细分析国别因素，能让一国政府确定绿色经济的预期惠益、机遇和潜在风险。于是，针对可能实现效益最大化并有助于缓解一切风险的各项绿色经济行动，该等分析可构成确定绿色经济行动之优先次序的依据。

27 Organization for Economic Cooperation and Development, document C/MIN(2010)5, p. 36. Available from www.oecd.org/dataoecd/42/46/45312720.pdf.

28 Samuela Bassi and others, *Feasibility of Implementing a Radical ETR and its Acceptance* (London and Brussels, Institute for European Environmental Policy, 2009), p. 2.

29 联合国环境规划署，《通过公共财政和财政政策改革推进绿色经济》（日内瓦，2010年），第13和14页。

30 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Greening Industry: New Roles for Communities, Markets, and Governments* (New York, Oxford University Press, 1999), p. 37.

39. 相关利益攸关方参与决策过程，将有助于确保关于优先行动的任何分析和决策建立在充分知情的基础之上。要进行有意义的讨论，利益攸关方将需要尽可能准确而全面的社会、经济和环境指标数据、相关经验教训信息以及各种政策备选方案的经济影响评估。利益攸关方——包括各国政府各部之间的合作，可加快就优先行动达成共识的进程。有时，可能因国内差异而需要不同的优先行动，城市地区和农村地区即是典型例子。

B. 开发和推广技术

40. 绿色经济转型的一个关键要素是无害环境技术的开发和获取。技术革新可带来更具环境可持续性的产品与生产方法，对大多数部门而言均非常重要。决策者、企业和其他利益攸关方所面临的一项重大挑战，是为推进该等革新创造必要的条件。企业在新技术的开发中显然发挥了关键作用，但对政府来说，重要的是考虑财政鼓励措施，如对研发减税，以鼓励革新。这些鼓励措施对尚未确立或盈利的技术而言尤为重要。

41. 但是，并非每个国家现在或将来都会在开发或生产环境无害技术方面具有竞争力。因此，国际社会必须确保现有的和新的环境无害技术能够广泛地推广，以惠及所有国家。这实质上是个平衡，能够推动创新的各项措施的问题，如投资鼓励和知识产权，同时需要通过降低获得技术的难度和成本促进技术的转让。在这方面，包括政府间组织、国际金融机构、双边援助机构、跨国公司与非政府组织在内的国际和国家行动者可提供支持，如技术知识或财政资源，以促进环境无害技术在发展中国家的转让和利用。

C. 能力建设

42. 把握绿色经济机遇和实施支持政策的能力因国家而异，各国国情通常影响到经济和人口应对变化的敏捷度与适应力。以国际技术和财政援助为形式的能力建设，可以是绿色经济转型的重要组成部分。向绿色经济转变可能需要加强各国政府分析挑战、识别机遇、确定干预措施的优先次序、调动资源、执行政策和评价进展的能力。例如，有的发展中国家已成功利用了环境税。然而，该等税项的实施和管理可能存在挑战，且国家的行政管理能力也许需要加强。

31

43. 政府间组织、国际金融机构、非政府组织、私营部门以及整个国际社会可以在向发展中国家提供技术和财政援助发挥作用。南南合作也可能是重要的：许多发展中国家和土著人民在实现绿色经济中的经验与成功，可为其他发展中国家应对类似问题提供宝贵的动力、理念和方法。因此南南合作还能以更低的成本增进信息、专门知识和技术的流动。更广泛而言，随着各国采取措施向绿色经济转型，正式与非正式的全球经验和教训交流被证实为一个宝贵的能力建设方式。

D. 利用国际协定和进程

44. 国际协定与进程可推动和促进向绿色经济转型。例如，多边环境协定建立了应对全球环境挑战的法律和体制框架，通常可创造经济机遇。《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》被广泛视为最成功的此类协定之一，它催生了致力于淘汰臭氧消耗物质的整个产业的发展。《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》也推动了若干经济部门的增长，如可再生能源发电和节能技

31 联合国环境规划署，《通过公共财政和财政政策改革推进绿色经济》（日内瓦，2010年），第14和15页。

术，以解决温室气体排放问题。实际上，积极的多边环境协定谈判和实施可以是催生绿色经济活动的有力途径。

45. 国际贸易也能是绿色经济转型的一个强大驱动力。国际贸易体系能够促成投资、环境无害技术、以及可持续服务与服务的流动。在推动若干绿色经济部门的发展中，诸如标准等贸易措施可发挥重要作用。但各国也可将该等措施视为对市场准入的一种挑战或贸易保护主义的一种形式。因此，在环境保护和保障市场准入之间力求正确的平衡，对各国来说至关重要。在这个方面，必须尽可能进行多边对话和谈判。

46. 最后，而且或许是最重要的，大会决定组织联合国可持续发展会议和会议筹备进程，为各国在支持可持续发展和消除贫困的进程中实现绿色经济的努力中取得进展提供了独特的机遇。各国政府、国际组织和其他各方对未来两年的承诺和行动，将决定会议是否能推动全球转向反映了人类、经济和环境之间固有的相互依存性的新道路。

五、 部长级讨论可能涉及的问题

47. 理事会/全球部长级环境论坛的各届会议在联合国系统内为全球环境部长审查环境领域新出现的重要环境政策问题提供了一个会场。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等。联合国各机构的官员和多边环境协定秘书处的负责人受邀参加理事会/论坛各届会议并与各国部长进行互动，确保主要团体和利益攸关方（包括私营部门）代表的切实参与。

48. 由理事会/论坛的主席编写每一届会议部长级磋商的摘要已经成为惯例，为全球环境部长向联合国系统、各国政府、民间社会和私营部门传达集体信息提供了一个机会。本届会议将遵循该惯例。

49. 下列问题旨在推动第二十六届会议期间部长间的圆桌讨论会：

(a) 我们可以从过去和当前促进可持续发展、可持续消费与生产及绿色经济的努力中学到哪些关于绿色经济的教训？

- (i) 在国家或区域一级可以找到哪些成功经验和失败？
- (ii) 我们可以从这些成败中获得什么经验教训？
- (iii) 我们如何将这些经验教训应用到绿色经济转型中？
- (iv) 如何将本地知识纳入考虑？

(b) 哪些政策和工具能够支持绿色经济转型？

- (i) 从最新研究中得到的哪些关键信息可以为绿色经济全球对话和行动提供信息？
- (ii) 各国如何才能最大限度地促进对绿色经济重要部门的投资？
- (iii) 哪些经济与财政政策能够最有效地补充当前用来促进可持续消费和生产的条例、标准和自愿性办法？
- (iv) 拟于可持续发展委员会第十九届会议上制订并核可的、未来的可持续消费和生产十年框架方案，能够如何帮助支持绿色经济转型？

- (v) 向绿色经济转型要面临哪些短期、中期和长期挑战？
 - (c) 我们如何以一种高效而公平的方式实现绿色经济？
 - (i) 向绿色经济转型中，应该优先考虑哪些行动？
 - (ii) 绿色经济转型过程存在哪些风险，如何应对？
 - (d) 环境署和联合国可持续发展会议如何推进绿色经济转型？
 - (i) 环境署如何增进成员国对绿色经济概念的更深理解？
 - (ii) 会议筹备进程以及环境署对其作出的贡献，如何协助各国向绿色经济转型？
 - (iii) 会议可就绿色经济取得哪些有用而可行的成果？
 - (e) 我们应该怎样定义和衡量绿色经济的进展情况？
 - (i) 是否应该制订绿色经济的国际议定定义，如是，它应该是什么？
 - (ii) 在对绿色经济的投资、创造工作岗位、资源效率、消除贫困、生态系统完整性以及创造国内生产总值之外的财富方面，我们应采用哪些类型的经济指标衡量进展情况？
 - (iii) 在衡量绿色经济的进展情况时，现有的可持续消费和生产指标可发挥什么作用？
 - (iv) 应该如何监测和报告绿色经济的实施进展，通过什么论坛？
 - (v) 为了增进我们对绿色经济相关机遇和挑战的理解，需要进行什么进一步的经济、政策或科学分析？
-