



Distr.: General
12 November 2020



联合国环境规划署
联合国环境大会

Chinese
Original: English

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，内罗毕（在线）*
临时议程**项目5

国际环境政策和治理问题

关于可持续基础设施的第4/5号决议的执行进展

执行主任的报告

引言

1. 联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会在其关于可持续基础设施的第4/5号决议中请环境署执行主任确保环境署支持可持续基础设施的发展，以此作为落实《2030年可持续发展议程》目标和具体目标的手段。这种支持包括：推行现有准则和最佳做法；支持多方利益攸关方对话；建立和加强伙伴关系；培养政府政策制定者和其他利益攸关方使用数据、知识、工具、办法和其他机制的能力，以便将可持续基础设施纳入发展战略和商业战略；加强公私伙伴关系，促进对可持续基础设施的私人投资。
2. 环境大会在该决议中还请执行主任在联合国各区域委员会和联合国其他相关机构的工作的基础上，借鉴现有举措并找出知识缺口，编写一份最佳做法汇编报告，以协助会员国促进和加强其基础设施的可持续性，并向环境大会第五届会议提交该报告。
3. 本报告介绍了环境署为执行该决议所作的努力，包括：(a) 提高人们对基础设施对可持续发展重要性的认识，并将其确定为全球政策议程上的独特问题；(b) 推广与可持续基础设施综合办法有关的现有规范和技术指导意见、知识和工具，并发展新的指导意见、知识和工具；(c) 动员国际社会支持加强各国的技术

* 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预计于2021年2月23日休会，并于2022年2月以现场会议形式复会。

** UNEP/EA.5/1/Rev.1。

和体制能力，以便就可持续基础设施规划和发展采取有助于其国家发展目标的综合办法。

一、第 4/5 号决议的执行进展

4. 可持续基础设施与可持续发展目标息息相关，贯穿所有 17 个目标，对 169 个具体目标中的 92% 产生影响。在冠状病毒病（COVID-19）危机中，可持续、有复原力的基础设施系统进一步突显其重要性，这些系统也是绿色恢复计划的关键。

5. 执行该决议的努力有助于环境署实现关于资源效率的次级方案 6 的预期成绩(a)指标（一）。环境基金提供的约 335 000 美元已用于本报告所述活动。此外还调集了约 310 万美元的预算外资源来支持该决议的执行，用于上述活动以及持续到 2021 年底的相关工作。

A. 调查总结和差距分析

6. 为执行该决议，环境署首先调查总结了提高基础设施可持续性的现有办法、知识和工具。调查总结工作的成果于 2019 年 4 月发表在环境署题为“可持续基础设施综合办法”的报告中。

7. 环境署在报告中指出，尽管不乏将可持续性纳入基础设施发展的指导意见和工具，但仍存在重大差距，助长着不可持续的基础设施发展。首先，大多数指导意见和工具都涉及项目层面的可持续性，产生积极影响的潜力有限，因为在“建什么”、“在哪里建”等重要问题上决策已定。第二，人们对可持续性的理解往往较为狭隘，主要关注气候，而对生物多样性或包容性等其他方面不够重视。第三，关于可持续基础设施的融资，倾向于注重所需基础设施投资的数量（例如“缩小基础设施投资缺口”），却忽略了这些投资的质量（例如可持续性和与服务需求的匹配度）。

8. 报告建议通过“综合办法”解决这些差距，具体包括：(a) 尽可能在基础设施生命周期的上游将可持续性纳入考虑，因为在上游阶段，提高基础设施可持续性的更多备选方案在政治、技术和经济上仍然可行；(b) 考虑到不同部门和地点的不同基础设施系统之间的相互联系，以及整个基础设施生命周期在环境、社会和经济可持续性方面的综合影响；(c) 建立机构、政策和程序，以落实这些措施，并为实施工作提供激励。

B. 可持续基础设施伙伴关系

9. 环境署正在努力通过可持续基础设施伙伴关系弥合这些差距，该伙伴关系由 30 多个机构组成，包括国际组织、多边开发银行、非政府组织、智囊团、学术界、专业协会和政府。该伙伴关系致力于：(a) 提高对基础设施对可持续发展重要性的认识；(b) 推广与可持续基础设施综合办法有关的现有指导意见、知识和工具，并发展新的指导意见、知识和工具；(c) 动员国际社会支持加强各国的技术和体制能力，以便采取可持续基础设施综合办法。

C. 可持续基础设施良好做法指导框架

10. 在全球环境基金的资金支持下，环境署正在带领一个可持续基础设施伙伴关系成员专家工作组，通过为政府高层决策者制定一个综合、精简、国际上

适用的可持续基础设施良好做法指导框架，从而弥合《可持续基础设施综合办法》报告中查明的差距。该框架由 10 项原则组成，这些原则是可持续基础设施规划和发展方面基于需求的系统层面综合办法的基础；该框架将在环境大会第五届会议上发布。

11. 指导框架草案已于 2020 年 5 月与国际专家和会员国分享，以供审阅。在瑞士政府的资金支持下，开展了同行审评和利益攸关方协商进程，包括 7 次在线区域协商会议，涉及 72 个国家，以及来自广泛多边组织的代表。协商旨在为指导草案提供信息并收集对草案的反馈意见，为各国提供机会以分享执行第 4/5 号决议的经验和其他可持续基础设施经验，并讨论正在进行的执行决议活动以及环境大会第五届会议可能采取的后续行动。协商进程之余还开展了问卷调查，收到了 39 个国家的 62 份答复，还有 32 名国际专家对指导草案进行了同行审评。

12. 除可持续基础设施良好做法指导框架外，还有两项产出。第一项是会员国建设可持续基础设施经验方面的案例研究集合。这份出版物得到了瑞士政府和绿色经济行动伙伴关系的资金支持，与可持续基础设施伙伴关系的伙伴合作编制，阐述了来自 10 个不同国家（阿富汗、奥地利、智利、厄瓜多尔、伊朗伊斯兰共和国、马拉维、蒙古、圣卢西亚、新加坡和津巴布韦）的案例研究，分别对应框架中的 10 项原则。第二项成果是一个知识中心，以德国国际合作局（GIZ）创建的在线“可持续基础设施工具导航器”为基础，环境署与该机构合作扩大了导航器的范围。

D. 知识生成和交流

13. 环境署与伙伴合作主办活动并发布知识产品，涉及到可持续基础设施的各个方面，包括社会包容性、气候、生物多样性、资源高效型基础设施、可持续公共采购、私营部门的作用、绿色、蓝色和灰色基础设施的整合，以及可持续基础设施在后疫情时代绿色复苏中的作用。在城市一级，环境署制定了“可持续居民区设计综合准则”，将国际资源委员会《城市的重量》报告的调查结果转化为如何发挥应对气候变化和减少资源需求的潜力的指导意见。

E. 能力建设和国家支持

14. 自 2019 年 9 月以来，在全球环境基金的资金支持下，环境署一直与世界养护监测中心合作，评估全球范围内基础设施发展对环境、社会和经济的影响。这项评估将在 2021 年 8 月前完成。与此同时，正在对评估方法加以调整，以便在国家一级应用；2021 年上半年将在蒙古试行该方法，以评估该国运输部门的可持续性。

15. 在加纳，环境署正在与全球适应中心、牛津大学、联合国项目事务署和加纳政府合作，开展一项全球适应问题委员会的项目，对有利的人造环境和自然环境进行综合评估。这项评估将提供信息，协助制定提高水、运输和能源部门基础设施的复原力和可持续性的国家计划。该计划将用于修订加纳根据《巴黎协定》作出的国家自主贡献，以及制定加纳适应气候变化的国家行动计划。

16. 在中国政府的资金支持下，环境署与区域伙伴合作为政策制定者举办了三场为期一周的可持续基础设施区域能力建设讲习班。其中一场针对中亚国家政策制定者的讲习班已经开办，其余两场（分别针对东南亚和非洲）原定于 2020 年 2 月和 10 月举行，但由于疫情相关限制，已推迟到 2021 年。环境署正

在与杜克大学合作，牵头建立一个可持续基础设施学习社区，迄今包括其他 20 个组织，以便使能力发展工作制度化并得到更好的协调。

二、经验教训

17. 在上文第 10 段所述可持续基础设施良好做法指导框架的广泛协商中总结了关于可持续基础设施的多个经验教训，具体如下：

(a) “一切照旧”的基础设施发展模式未能提供实现可持续发展目标所需的可持续基础设施规模。对可持续性的考虑往往不够及时、不够深入，而且只针对某个项目。作为替代办法，在基础设施生命周期中尽早考虑可持续性的所有方面，并考虑到包括自然环境在内的不同基础设施系统之间的相互联系，以此为基础采取更综合的办法，可以有助于取得更可持续、更有效的成果。当基础设施被视为“系统之系统”时，不同项目和部门之间的权衡取舍和协同效应可加以调节，从而更有效地分配基础设施投资，以提供服务和实现国家可持续发展目标。潜在的风险可以在规划过程中及早发现和解决，使项目更具可持续性，更契合用户的需求和期望。

(b) 国际和国家两级的主要行为体之间缺乏协调。在国际一级，这涉及致力于可持续基础设施的发展伙伴，例如联合国实体、20 国集团和多边开发银行。在国家一级，则涉及跨部委合作和多层次治理。无论国际还是国家，还必须与私营部门行为体进行共创。国际行为体以及国家和地方政府需要建立能够以协调、综合方式规划和交付可持续基础设施的体制、政策和监管环境。

(c) 基础设施投资需要应对多重危机，包括气候变化（兼顾缓解和适应两方面）、资源过度使用、生物多样性丧失和污染。基于自然的解决方案和对自然基础设施的投资在结合这些纲领方面发挥着关键作用。

(d) 在大多数情况下，缺乏指导和工具并不是目前可持续基础设施的主要障碍；障碍在于缺乏能力驾驭丰富多样的现有信息和工具，了解何时、为何以及如何使用它们，然后创建有效应用它们所需的机构、政策和治理框架（即扶持环境）。

(e) 在全球宣传和规范工作之外，还迫切需要以知识共享、能力建设和技术援助的形式为国家和国家以下各级政府提供更多直接支持，尤其着重于最大限度地利用现有工具。这包括创建可持续基础设施专门知识产品和工具的“一站式信息中心”，其中提供案例研究，向用户展示这些产品和工具曾何时、何地、为何及如何应用，突出成功事例和经验教训，以及有针对性、协调一致的能力建设，以帮助各国政府根据不同的当地情况调整和应用相关知识和工具。

(f) 可持续基础设施缺乏供资，而且由于公共预算日益紧张，需要激励私营部门投资者投资于可持续项目。目前在增加公共和私人投资方面面临障碍，是因为人们认为可持续基础设施比可持续性较差的“一切照旧”模式更昂贵，而且也缺乏可持续基础设施的融资机制。这表明，需要对可持续基础设施进行商业论证，其中包括基于自然的解决方案，将可抵消前期成本的长期经济、社会和环境效益考虑在内，还需要对创新融资机制进行商业论证，其中统筹考虑成本和效益，并相应地分配风险。

(g) 缺乏在总体层面（例如国家）以整体方式监测基础设施可持续性的衡量框架。目前衡量可持续发展目标具体目标 9.1 进展情况的指标仅直接反映了基础设施的经济方面。

(h) COVID-19 大流行和随之而来的经济危机加剧了应对基础设施挑战的紧迫性，因为作为刺激措施的一部分，许多大规模基础设施投资已纳入规划。以往复苏的经验教训表明，需要确保这些投资是可持续的，因为它们将塑造经济和社会的未来，并影响可持续发展目标和《巴黎协定》目标的实现。

三、 建议和建议采取的行动

18. 环境大会不妨确认可持续基础设施对于“重建得更好”和后疫情时代绿色复苏的重要性，并考虑对社会、经济和生态基础设施的投资如何能够支持经济复苏，创造绿色就业机会，建设应对未来危机的复原力，以及打造包容和健康的社会。

19. 大会不妨考虑通过可持续基础设施准则，这些准则连同促进遵守准则的相关政策和监管激励措施，可通过制定和加强国家和区域系统层面的基础设施规划战略办法，并将基于自然的解决方案作为这些办法的关键组成部分加以推广等途径，帮助会员国执行关于可持续基础设施的第 4/5 号决议。
