



Distr.: General
10 November 2020

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，内罗毕（在线）*

临时议程**项目5

国际环境政策和治理问题

关于实现可持续消费和生产的创新途径的第4/1号决议的 执行进展

执行主任的报告

导言

1. 在关于实现可持续消费和生产的创新途径的第4/1号决议第12段中，联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会请环境署执行主任在现有资源范围内，在已开展工作的基础上，在不重复开展工作的情况下，设立一个由国际资源委员会和同一地球网络组成的有时限的工作队，就《2030年可持续发展议程》涉及的自然资源和原材料管理问题提出见解，探讨不同的实现可持续消费和生产途径的潜力，并在考虑到各国国情的情况下，确定这方面的技术工具、最佳做法、政策选择、可持续技术和新型商业模式及资金流。此外还请工作队及时完成工作，以便把成果提交给环境大会第五届会议。
2. 在第4/1号决议第15段中，环境大会请执行主任提交一份报告，概述最佳做法，包括其对产品和服务设计产生的影响，尽量减少有害的环境影响，以及制订协调一致的产品政策，通过可持续消费和生产促使经济增长与环境退化脱钩，并提出建议供环境大会第五届会议审议。
3. 本报告根据第4/1号决议第12段和第15段的要求，介绍了执行决议的最新进展情况。

* 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。

一、第 4/1 号决议的执行进展

A. 促进以科学为基础的可持续消费和生产政策行动

4. 根据第 4/1 号决议第 12 段的要求，2019 年设立了一个工作队¹，就与《2030 年可持续发展议程》以及实现可持续消费和生产途径有关的自然资源管理问题提出见解。促进以科学为基础的可持续消费和生产政策行动工作队的成员包括国际资源委员会的专家和来自同一地球网络的所有利益攸关方群体（政府、企业、民间社会、国际组织）的从业人员。为支持工作队的工作和更广泛地执行该决议，在工作方案项目 613.1（涉及执行可持续消费和生产模式十年方案框架）和项目 611.1（涉及国际资源委员会）下划拨了 150 000 美元的预算外资源和环境基金资源。

5. 在初步评估了国际资源委员会进行的研究之后，工作队决定其工作应侧重于确定切实办法，以针对有关部门促进开展以科学为基础的可持续消费和生产政策行动，因此采用了价值链办法。价值链办法旨在以现有知识和可用数据为基础，确定何处最有机会作出改进，并形成相应的行动。它提供了一个适用于各种部门、产品和地理范围的框架。分三步对数据和信息进行分析 and 讨论：

（a）以国际资源委员会和环境署的其他评估作为信息来源，了解价值链并确定热点；（b）以同一地球网络为信息来源，巩固现有行动，并查明应对已确定热点问题的机会；（c）确定共同议程，并优先采取行动，通过参与性进程消除已查明的差距。工作队通过将价值链办法应用于食品、建筑和纺织品这三个优先部门，展示了用价值链办法确定以科学为基础的可持续消费和生产行动的优势。工作队的工作报告正在编写中。

B. 调查总结全球现有的产品政策和设计做法

6. 第 4/1 号决议第 15 段的执行工作得到了在工作方案项目 624.2 下主办的一个项目的支持，该项目名为“将一致而有效的可持续消费和生产政策纳入主流，包括通过循环经济模式：最佳做法和建议”。第 15 段的执行工作还得到了环境基金资源划拨的 59 400 美元和欧盟委员会提供的 426 687 美元预算外资金的支持。

7. 项目执行工作始于 2020 年 3 月，重点是确定和传播地方、国家和区域各级的政策工具和商业模式，这些工具和模式有助于将经济增长与环境退化和环境影响脱钩，并开展案例研究，说明最佳做法及其对产品和服务可持续设计的影响，以尽量减少有害的环境影响。此外还在这一概述的基础上提出了建议。

8. 第 4/1 号决议第 15 段所述的“产品政策”，是指旨在推动市场供需双方提高可持续性和循环性的政策，即通过一套政策组合，在保持可接受的性能和安全标准的同时，最大限度地减少产品在整个生命周期中的负面影响。因此，产品政策涵盖一系列主题，从跟踪自然资源开采情况到采用绿色技术、使用化学品、促进行业互利共生、生态标签、可持续公共采购、综合废物管理和促进公私合作。产品政策既包括自愿手段，也包括强制性手段。

¹ <https://www.oneplanetnetwork.org/task-group-catalysing-science-based-policy-action-scp>。

9. 为了对现有产品政策和设计做法进行全球分析，环境署与在区域一级支持研究的伙伴组织进行了合作，即 GEA 集团（拉丁美洲和加勒比区域）、欧洲政策研究中心（欧洲和北美区域）、科学和工业研究理事会（非洲和西亚区域），以及吞武里国王科技大学能源与环境联合研究生院（亚洲及太平洋区域）。可持续消费和生产国家协调中心参与了整个研究阶段。

10. 原计划是利用 2020 年的预定活动，衔接举行协商研讨会并收集反馈意见，以制定建议；然而，由于冠状病毒病（COVID-19）大流行造成的旅行限制，所有协商都改为在线进行。不过，这样做的好处是可以让更广泛的政策制定者参与其中，以收集经验教训和关于挑战与机遇的信息。

11. 首先在介绍性网络研讨会上对决议进行了介绍，随后组织了九次在线协商会议，共有 300 多人参加，以便可持续消费和生产协调中心在区域一级围绕三个主要问题进一步参与：（a）产品政策的当前影响以及提高影响和加强协调一致的有利条件；（b）确定、实施和扩大尽量减少有害环境影响的产品与服务设计做法；（c）环境署、联合国系统和广大国际社会在应对已查明的差距和挑战方面的作用。关于所用方法、协商进程以及会员国和其他利益攸关方所提意见和建议的详细介绍，可查阅同一地球网络的网站。²

12. 环境署还与私营部门、国际组织和其他相关利益攸关方进行合作，途径包括国家工商业和贸易协会、商会、全球资源效率和清洁生产网络³、联合国工业发展组织、开发银行、联合国全球契约、促进可持续发展世界商业理事会和艾伦·麦克阿瑟基金会。通过这样的合作，收集了设计做法的范例和关于私营部门确定的机遇和挑战的信息。

C. 现有产品政策和产品与服务设计做法要点

13. 以下研究结果和结论来自 2020 年 3 月至 10 月期间进行的研究，以及据报告于 2019 年在可持续发展目标指标 12.1.1 项下开展的同一地球网络的 900 项活动。

(a) 关于同一地球网络的报告指出，在制定支持向可持续消费和生产转变的政策、知识资源和技术工具方面取得了明显进展，尽管它们在促进做法的切实变化和可衡量影响方面的应用仍然有限。大多数相关政策是在 2012 年至 2019 年间通过的，2016 年至 2019 年是通过政策的高峰期。

(b) 总体政策框架，如国家可持续发展战略，仅占指标 12.1.1 下报告的所有政策的 14%。大多数政策干预措施要么是可持续消费和生产的部门计划，要么是可持续消费和生产的独立计划，阻碍了克服各部门各自为政问题和调整现有政策法规的潜力。从生命周期视角开发综合产品政策框架的情况仍然很少。产品政策往往置于较广泛的总括性发展政策之下，如可持续发展、可持续消费和生产或循环经济战略或行动计划，因为这种总括性政策可以为实施经过协调的一揽子政策并支持转变经济和社会所需的系统性变革提供适当的环境。

² <https://www.oneplanetnetwork.org/Mainstreaming-SCP-policies-best-practices-recommendations>。

³ 全球资源效率和清洁生产网络（<https://www.recnnet.org>）是一个由 60 多个国家的 70 多家机构组成的网络，它们推动发展和转型经济体有效而高效地开发、应用、调整和扩大资源效率和清洁生产的概念、方法、政策、做法和技术并将其纳入主流。

(c) 要监测具体产品政策工具的执行情况并评估其影响，在各区域仍然具有挑战性。关于可持续发展目标指标 12.1.1 的数据趋势显示，各国难以量化其现行可持续消费和生产政策的影响；在所有报告的政策中，只有 26% 有可量化的目标或得到衡量的影响。

(d) 虽然在指标 12.1.1 下报告的政策中约有 70% 被认为与其他可持续发展目标相关（例如关于基础设施、工业和创新的目标 9 和关于经济增长、充分就业和体面工作的目标 8），但只有 10% 的政策由负责经济发展、财政、规划或贸易和工业的部委或高级别政治机构领导。这说明各部门对一项主要由国家环境部门推动的议程采取了各自为政的做法。在采用协调一致的一揽子产品政策方面，领先者的一个突出表现就是部际合作。要向可持续生产和消费模式转变，就需要更密切的协作。

(e) 监管机制，如多边环境协议要求的化学物质禁令，既可以带来创新，又可以为整个政府提供明确方向。

(f) 在全球层面，产品的报废处理、固体废物减少和回收利用是最受政策关注的专题领域。很少有政策涵盖上游解决方案，如产品设计和消费者模式。

(g) 在大多数情况下，各国会利用多种手段，包括激励措施、信息工具、自愿计划（例如自愿清洁生产政策）、标准和法律限制（如限制使用一次性塑料产品的法规）。

(h) 在将政策制定下放到国家以下层面的国家，可持续做法的采纳往往取决于有足够影响力来推动市场和消费者选择的行业（主要是大公司）在立法框架之外采取的自愿举措。在这方面，让所有相关利益攸关方参与消费和生产模式的转变，比早期采用可持续做法的各方所作的自愿承诺更进一步，仍然是一项挑战。

(i) 企业的创新设计做法主要集中在提高资源效率以及减少和回收废物上。根据目前的激励措施，企业承认资源节约型进程和技术在经济上的潜在节约效果，并优先考虑在生产阶段减轻环境影响。系统地采用上游设计解决方案，如生态设计或循环经济采购，在全球范围内还很不常见。

(j) 只有少数举措集中于在设计上排除有害物质，使产品易于拆卸，以便重复使用、升级、延长产品寿命或回收利用。领先者还开始减少材料（如塑料和纤维）的混合，并在设计阶段引入材料创新。进行模块化设计以便于维修、升级和拆卸是另一种新兴趋势，特别是在电子行业。

(k) 在设计中顾及可持续性问题的产品和服务往往较为昂贵，这仍然是采用较可持续设计做法的一个主要障碍。目前，这种产品和服务无法与传统的替代品竞争，因为大多数消费者在做出购买决定时仍会优先考虑价格。提供经过维修或翻新产品的企业也很难在价格上与新制造的产品竞争，因为劳动力成本使其潜在利润率太低。

(l) 全球化供应链在产品的材料来源和含量方面缺乏透明度也是一个障碍，不仅阻碍了消费者的知情选择，也阻碍了制造商采购可回收的零部件或含有回收成分的零部件。消费者（政府、行业和个人）也缺乏关于市场上现有产品和材料的环境足迹的信息，对其缺乏了解。

(m) 虽然一些企业设法利用了来自众筹活动或政府实体赞助的创新方案等来源的可用资金，但大多数私营部门实体，特别是中小企业和初创企业，却无法获得实施、推广和扩大设计创新的初始投资所需的资金。

(n) 企业和支持网络（包括全球资源效率和清洁生产网络）提出了一个问题，即在生态设计和获取最新技术方面缺乏技术能力，中小企业尤其如此。这种知识差距导致企业对以主动和自愿的方式实施创新产品设计的兴趣有限。

(o) 有一些例子表明企业与政府、学术界和国际组织成功进行了合作；然而，利益攸关方（如公共部门、企业、技术专家和金融机构）之间进行合作的益处往往被人忽视。

二、经验教训

A. 有利条件

14. 高级别的政治领导对于确保产品政策框架成为国家政治议程的优先事项并相应分配足够资源至关重要。在制定、执行和监测产品政策框架期间，还需要一个包容各方的协商进程，以促进部际合作、政策之间的协同增效作用、公私伙伴关系（包括与金融和研究机构的伙伴关系）和更广泛的可接受性。

15. 采用一揽子产品政策还需要一个稳健的治理进程，包括明确的过渡计划、可衡量的进度指标和灵活的决策进程。在监管、自愿和基于信息的政策工具之间取得平衡，可以支持深刻而可持续的转型。应定期审查该框架，以根据所取得的进展以及国际法规和技术的变化来调整政策对策。认识到非正规部门在推动产品政策工作方面的重要作用和作用，也是至关重要的。

16. 将关于自然资源的科学知识与可持续消费和生产行动联系起来的系统性进程，对于就与《2030年议程》有关的自然资源和管理提出见解也至关重要。价值链办法提供了所需的衔接，其在各个部门的实际应用证明了这一点。

17. 目前的大多数政策工作都集中在提供下游监管上。通过加强废物政策、清洁生产政策和基于生命周期的方法之间的协调一致，可以向一种发展模式过渡，这种模式不仅努力减少浪费，而且纳入上游和中游解决方案，以加大影响。鉴于供应链的全球性，产品政策需要促进价值链办法或部门办法。与材料效率以及化学品和废物相关的政策如果以协调的方式制定和实施，可以对产品设计产生积极影响，并减少价值链所有阶段的污染。

18. 在产品与服务设计中采用价值链办法，对于避免各自为政的干预至关重要。创造一个让行业、学术界和消费者参与进来的竞争前空间，可以有助于克服技术障碍，创造新型的跨部门协同效应。

19. 采用产品生命周期评估方法和获取开放的生命周期数据，包括区域和国别数据，对于政策制定者和企业（包括中小企业）创建有利的产品政策框架和指导设计最大限度减少有害环境影响的产品和服务至关重要。

20. 通过提高“可持续发展意识”和强调消费决策的关键作用来改变社会，是深刻改变消费和生产模式的根本。通过加强向消费者提供环境足迹信息来增强公民的权能，可以使其能够做出知情决定。随着消费者对可持续性问题的认识提高，企业在提供可持续替代品和与消费者建立信任关系方面会有更大的回旋余地，这反过来又会有利于获得资金（例如通过众筹）。与客户建立直接和信任的关系还可以促进采用创新的商业模式，如产品服务系统和共享平台。

B. 机遇

21. 冠状病毒病大流行彰显了各国的互联互通和全球价值链的脆弱性。许多全球领导人已经宣布了刺激方案。各国面临一个独特的机遇，可以通过促进创新产品与服务设计和鼓励可持续消费行为的协调一致的产品政策，推动向更可持续的消费和生产转变。

22. 在国家通过多边环境协定的基础上建立产品政策是良好的做法（如各国根据《关于汞的水俣公约》对产品中的汞进行了立法），推广此类做法可以进一步支持和扩大国家一级的协调和统一。

23. 利用公共和私人购买力，使其购买更可持续的商品和服务，可以有助于创造一个市场，降低可持续替代品的成本。⁴ 就产品、材料和公司本身提供清晰、可靠的信息，以及提高供应链的透明度，可以增强消费者做出知情选择的能力，从而增强可持续产品和服务的竞争力。

24. 由于前期投资成本通常会让企业（尤其是中小企业）望而却步，因此经济和财政激励措施对于鼓励企业采用创新的设计做法有重要意义。对资源生产率的投资仍然面临偏向性的问题，例如劳动力的税费通常高于资源和能源的税费，这会助长资源消耗而不是增加就业，因为劳动力和资源对于经济增长往往是非此即彼的两种投入。

25. 事实证明，私营部门行为体的内部参与，再加上管理层在开发新的设计解决方案和评估此类解决方案的影响方面的有力领导和工作人员在这方面的能力建设，对于创造激励环境和克服对变革的内部阻力发挥了重要作用。以目的为导向的创新，而不仅仅是以利润为导向的创新，最终可以有助于实现积极的经济成果。

26. 数字技术为提高产品的资源效率提供了大有可为的机会。例如，3D 打印支持按需生产及更换产品组件和备件，而标签解决方案会增强产品、材料和资源的可追溯性，从而提高整个供应链的透明度。需要对数字解决方案的潜在影响进行研究，以免顾此失彼，并确保数字部门减少足迹，提高材料和能源的利用效率。

C. 需要进一步关注和研究的领域

27. 如果处在全球价值链上的产品受制于不同的法规和标准，那么生态设计、可重复使用性和可回收性标准等产品政策的制定可能会受到阻碍。这表明有必要将重点放在产品政策的贸易层面上。

28. 金融机构通过投资于可持续消费和生产，在刺激经济增长方面发挥着关键作用。银行、保险公司、投资者以及公共和私人金融机构可以通过将投资转向更可持续的技术和企业，以可持续的方式长期支持恢复性和再生性商业模式。⁵ 这需要发展内部能力，并在评估产品、项目和公司时应用循环性和资源

⁴ 环境署题为“通过可持续采购使我们的经济具备循环性”的报告介绍了可持续采购做法可以如何加快向更可持续的消费和生产模式转变

（<https://www.unenvironment.org/resources/report/building-circularity-our-economies-through-sustainable-procurement>）。

⁵ 相关介绍见环境署金融倡议最近题为“为循环性融资：揭开循环经济融资的神秘面纱”的报告（<https://www.unepfi.org/publications/general-publications/financing-circularity/>）。

效率原则，以便投资于可持续的解决方案，并为向可持续消费和生产过渡提供资金。另外，中小企业需要得到特别关注，使其获得融资的机会。

三、 建议和采取的行动

29. 环境大会不妨鼓励环境署和会员国创造一个交流空间，以便查明和弥补阻碍在全球一级采用协调一致的产品政策和可持续设计做法的知识和治理差距；分享和传播吸取的经验教训以及成功的政策和做法；加强全球和区域层面的对话与合作。通过让所有相关利益攸关方参与这一举措，将会加强各方面工作的协调，并确保产生更大的影响。

30. 环境大会还不妨鼓励环境署向政策制定者提供技术支持，帮助其制定协调一致的产品政策，并制定一种强有力的方法来评估产品政策对环境和其他可持续性层面的潜在惠益。

31. 环境大会不妨表示注意到促进以科学为基础的可持续消费和生产政策行动工作队的工作成果，并鼓励国际资源委员会和同一地球网络系统地采用价值链办法指导其工作，目的是加强关于自然资源的科学知识与《2030年议程》涉及的可持续消费和生产行动之间的衔接。
