



经济及社会理事会

Distr.: General
20 January 2022
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十一届会议

2022 年 4 月 4 日至 8 日

临时议程* 项目 4

建立强有力的机构应对气候变化
及其影响，并促进自然资源的
可持续管理、保护和恢复

与气候变化和保护自然资源有关的体制挑战和机会

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员 Linda Bilmes 和 Soonae Park 与 Geraldine Fraser-Moleketi、Louis Meuleman、Aminata Touré、Lan Xue 和 Najat Zarrouk 协作编写的文件。

* E/C.16/2022/1。



与气候变化和保护自然资源有关的体制挑战和机会

摘要

本文件旨在为公共行政专家委员会关于建立强有力的机构应对气候变化及其影响、并促进自然资源的可持续管理、保护和恢复的讨论提供基础。委员会在本文件中审查了与实现关于气候行动的可持续发展目标 13、关于水下生命的目标 14 和关于陆地生命的目标 15 有关的体制挑战和机会。

编写者们确定了实现这些目标的主要体制挑战，包括缺乏全球公认的衡量生物多样性的标准、发达国家和发展中国家的竞争环境不平衡、应对气候变化的体制安排不成体系以及冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响。他们还提出了前进道路上可能的办法，包括利用市场机制创造奖励，如税收和补贴；制定衡量自然资本的指标；政府行动支持下的人类行为的根本改变。最后，编写者们提出了一系列建议，可由成员们在 2022 年进一步研究。

一. 引言

1. 公共行政专家委员会首次决定研究与气候行动和保护陆地和海底自然资源有关的体制挑战和机会。为此，在闭会期间召集了一个非正式工作组。工作组特别审查了鼓励各机构和伙伴关系参与实现可持续发展目标 13(应对气候变化)、目标 14(养护海洋和海洋资源)和目标 15(保护陆地生态系统和制止生物多样性丧失)的方式，以及审查实现这些目标进展情况的相关具体目标和衡量指标。
2. 工作组认识到技术分析在该领域中的重要性，征求了一些科学专家、包括经济和社会事务部统计司专门研究环境经济核算体系(环经核算体系)的代表和美国地质测量局地球科学和环境变化科学中心的代表以及参加 2021 年 10 月 31 日至 11 月 13 日在大不列颠及北爱尔兰联合王国格拉斯哥举行的联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议的官员的意见。
3. 工作组的工作得到了秘书处的进一步支持，后者委托其编写一份关于建立强有力的机构应对气候变化及促进自然资源的可持续管理的背景文件。¹ 该文件被认为与工作组的工作高度相关。文件中确定的主要问题包括实现与环境有关的可持续发展目标和具体目标的体制障碍；各国有效使用与这些目标有关的衡量标准的能力；关于为实现环境目标所分配资源的程度的社会公平、能力和透明度的首要问题；传播和利用如巴斯克气候变化中心为支持执行环经核算体系的实施而开发的用于生态系统核算的环境和可持续性人工智能工具等一些联合国工具包的方式。

二. 与实现可持续发展目标 13、14 和 15 有关的主要体制挑战和机会

挑战

4. 世界所有区域在实现可持续发展目标 13、14 和 15 方面的进展停滞不前或退步。业绩不佳在很大程度上是由于体制因素，包括缺乏对目标的“自主权”；实现可持续发展目标的责任分散，在大多数国家由不同的部委和机构分担责任；新兴经济体的环境转型缺乏资金；环境活动支出缺乏透明度；缺乏应用和了解技术材料的能力；生态系统边界与行政管辖的错位。实现环境目标方面的其他挑战包括各级政府、政府部门、私营部门、民间社会、学术界和其他行为体之间的伙伴关系不足；与衡量这些目标具体相关的问题，包括衡量生态系统状况的困难和指标不足。
5. 虽然大多数国家已经就如何衡量温室气体排放量达成一致，但缺乏全球公认的衡量生物多样性的标准是一个重大挑战。这一领域的一个问题是公共和私营部门的技术能力均有限。能力建设正在工作，但需要以大得多的规模进行。除

¹ Afreen Siddiqi, “Building strong institutions for addressing climate change and for the sustainable management of natural resources”, 为公共行政专家委员会编写的背景文件, 2021 年 12 月。可查阅: https://PublicAdministration.un.org/Portals/1/CEPA21_background%20paper%20on%20%20%20action.pdf。

非全球核算标准发生重大转变，否则私营会计师事务所不会自愿承担获得这种专门知识的费用。标准一般由美利坚合众国非营利的财务会计标准委员会等私营机构制定，以共识推动且往往缓慢调整。此外，必须对标准进行国际协调，否则制定严格的环境标准就有可能干脆把严重污染活动转移到标准宽松的国家或区域。

6. 此外，发达国家和发展中国家的竞争环境不平衡也构成了重大挑战。虽然总体上都希望保护生物多样性并了解气候变化问题，但一些领导人极难使面临洪水、干旱和粮食短缺等直接危机的当地居民信服，但这种危机往往与气候变化有关。另外，因发达国家引起的气候变化影响而要求发展中国家承担沉重负担的两难困境在缔约方会议第二十六届会议上得到充分体现，并继续给谈判带来沉重的压力。

7. 各国内部和各国之间应对气候变化的体制安排不成体系，是一个迫切需要应对的重大挑战。目标 13、14 和 15 与 27 个不同的具体目标、33 个全球商定的指标和数千项相关行动有关。根据定义，这些目标涵盖了全部的经济活动。这一事实反过来要求政府多个部门进行协调，以执行符合可持续发展目标的一致政策，并衡量进展情况。在大多数国家，没有明确指定某一个部或政府部门担任领导作用。在联邦系统中，情况甚至更加复杂，国家以下各级政府是与可持续发展目标有关的许多决策和监管领域中的关键行为体。因此，政策冲突频繁，即使有强烈的政治意愿也难以实现变革。不成体系也使被分配用于执行可持续发展目标的公共部门资源总量难以量化，因为这些资源可能被埋没在国家 and 地方预算的许多不同领域。然而，对资源分配总额的追踪是衡量政策认真程度和对实现可持续发展目标的承诺程度的一个关键指标。

8. 还必须指出，冠状病毒病(COVID-19)大流行对国家机构及其指导和监测作为行动纲领的可持续发展目标的能力产生了重大影响。这一大流行病严重扰乱了政府的运作，包括在决策、提供基本服务、执法和司法系统等领域。它还暴露了各国政府在如危机防备、科学政策结合面、沟通和使用电子政府等“政府行动的交叉层面”的能力存在严重限制，这大大影响了一些政府管控危机的能力。大流行病和应对它的措施失败，突显出必须加强国家和国际合作以实现可持续发展目标的重要领域。

机会

9. 鉴于可持续发展目标范围广泛，仅有适当的监管政策是不够的。此外，需要通过税收和补贴搭配来发出有效的市场“信号”，以确保激励私营部门行为体(包括公司和个人消费者)促进可持续发展目标。然而，环境核算是制定这种基于市场的激励措施的一项关键要求，因为它有助于使成本和效益明确和透明。一些成功的例子激励了积极的变化，或获得了社区的大力参与和支持。在塞内加尔恢复红树属植物或在大韩民国保护鸟类生境之类工作的特点是强有力的伙伴关系和地方参与，真正使各个社区能够帮助制定解决办法，背景文件中可见更多的例子(见上文第 3 段)。这种成功通常需要从一开始就具备坚实的体制基础和地方社区内的目标一致。

10. 目前的一套全球商定指标可从更新和调整中获益，以衡量进展情况。特别是需要用指标来衡量“自然资本”，即有助于产生造福人类的货物和服务的生态系统的生物和非生物组成部分。有一些用于衡量生态系统提供的服务、跟踪生态系统资产的变化并将这些信息与经济和其他人类活动联系起来新的工具，其中许多是联合国首创的。必须逐步采用自然资本的计量方法，发展中国家的自然资本可能高于其国内生产总值本身所显示的水平。环经核算体系在这一领域取得了显著进展，并准备使国家以下各级政府更容易获得其核算结果，特别是用新的环境和可持续性人工智能工具快速进行自然资本核算。然而，这些工作需要在地展开和调整。缺乏汇编和报告必要数据所需的专门知识，是采用方面的重大障碍。

11. 许多国家仍处于这一进程的早期阶段，采用不同的方法来认识、展示和把握生物多样性和生态系统服务的价值。即使存在这种办法，由此产生的估值往往不会导致制定减轻生物多样性丧失的驱动因素和鼓励可持续发展所需的政策改革。要改变这种状况，就必须改变私营部门会计标准，以纳入环境对资产价格和公司资产负债表的影响所产生的损益。这反过来将影响污染性货物和服务的市场定价，并最终将改变公共和私人资本的分配，使其达到应对气候变化威胁所需的规模。

12. 要实现这些目标，就需要从根本上改变人类对环境的行为。社会需要转向改善人类健康和福祉并保护自然生境的做法。虽然在这方面有明显的进展迹象，但世界一些地区尚未认识到自然环境在促进和维持经济方面的根本作用。国家内部和国家之间的知识共享及教育，是构建社区大力参与环境保护的关键组成部分。然而，需要考虑的一个相关问题涉及政府政策最终能在多大程度上影响选择和社会规范，从而使行为即使在没有外部监管或惩罚的情况下随着时间的推移变得自我强化。更好地了解如何启动和维持社会规范，包括评价社交媒体的影响，可能有助于促进保护自然环境的做法。

三. 政策建议

13. 工作组建议支持以下行动并提议委员会在下一年更深入地研究相关问题：

(a) 优先考虑建立和加强实现政策一致性的机制，以支持落实可持续发展目标 13、14 和 15；

(b) 通过将可持续发展目标 13、14 和 15 纳入在年度高级别政治论坛上提交的自愿国别评估，实现气候行动和自然资源管理工作的透明度；

(c) 加强公共机构在环境保护方面的问责制，为此将对其管辖下的自然资源状况的评估作为定期业绩评估的一部分；

(d) 建设公共部门环境经济核算的能力；

(e) 加强各国内部和各国之间产生和分享知识的渠道；

(f) 利用税收、监管和知识交流等一系列不同类型的措施，更迅速地向可持续发展过渡；

- (g) 将领土规划和空间发展办法纳入国家气候政策和战略的主流；
 - (h) 在国家以下各级政府进入气候融资市场的能力方面投资；
 - (i) 增强国家以下级别公共部门工作人员和民选官员的权能、对其进行培训和开展能力建设，以应对气候变化的影响，包括利用适应每个国家具体情况的现有方法和工具。
-