



第六十二届会议

议程项目 48、54 和 116

联合国经济、社会及有关领域各次主要会议和  
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

可持续发展

千年首脑会议成果的后续行动

2007 年 10 月 23 日秘书长给大会主席的信

继我于 2007 年 9 月 24 日召集气候变化问题高级别活动之后，我很高兴随函向你转送在举行该活动前应会员国的要求发行的背景说明（见附件一）和活动结束时我口头介绍的主席摘要（见附件二）。

希望这两份文件能提供有益的参考，请在议程项目 48、54 和 116 下提请大会注意这两份文件为荷。

潘基文（签名）

\* 由于技术原因重新印发。



## 附件一

## 秘书长的背景说明

1. 气候变化是当今世界面临的最复杂、最多面化和最严重的威胁之一。就根本而言，对这一威胁的反应关系到以下紧迫问题：可持续发展与全球公平；脆弱性和复原力；经济、减贫和社会；以及我们要传给后代什么样的世界。

2. 由于主要是人类造成的排放所引起的后果，我们的气候正在变化。它正在变得更不稳定、更加无常，而且更热：全球平均表层温度在过去 100 年间上升了摄氏 0.74 度。随着正常变化幅度的加大，季节的更替时间正变得紊乱。冰川正在消退，海平面正在上升。极端天气事件可能正在变得更加频繁和更加严重。干旱、洪水和热浪已在加剧作物歉收和冲突，并使死亡人数和人类痛苦不断增加。随着本星球的暖化，洪水和干旱的频率和严重性在很多区域都很可能增加。

3. 气候变化不仅是一个环境问题，也显然具有经济和社会后果。它与包括减贫挑战在内的更广泛的可持续发展议程具有不可分割的联系。气候变化的后果尤其严重影响世界上最贫穷和最脆弱的群体，而且如果现在不采取行动，还可能使千年发展目标无法实现。但是，气候变化与发展的关联不仅限于适应气候变化的影响，还需要有应对气候变化问题的长期解决办法，该办法应当公平，可持续，并要考虑到发展中国家实现经济增长的权利。

4. 1992 年，世界各国领导人出席了在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议，又称地球问题首脑会议。他们在那里通过的各项条约中，有一项是《联合国气候变化框架公约》。这一公约现已获得 191 个国家批准，并且仍是全球制订气候变化政策的主要参照资料。五年后，《京都议定书》获得通过，并于 2005 年生效。预定 2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘召开的《气候公约》缔约方会议将是一项决定性活动。这次会议将根据全球对气候变化作出反应的几个要点确定将要采取的行动，这几个要点是：缓解、适应、技术和筹资。

5. 为了给 12 月及其之后将要进行的各轮谈判铺路，考虑到各国领导人通过秘书长三位气候变化问题特使向秘书长明确表达的紧迫感，秘书长决定召集世界领导人一起对气候挑战进行讨论。这一高级别活动本身并不是一次谈判：国家间的正式谈判仍要由《气候公约》主持进行。但是，在面对如此紧迫的问题时，重要的是世界各国领导人有机会在前进的道路上提供高瞻远瞩的领导。这将向巴厘会议发出一个最高级别的强烈政治信号，表明各国政府已准备加速推动《气候公约》下的工作。

6. 为此将就全球气候变化政策重点领域的问题征求世界各国领导人的意见。这些领域是：适应气候变化的影响并加强复原力，充分利用技术和发明，为应对措施筹资，以及确定为稳定大气中的温室气体水平所需作出的努力。这份简短的背

景说明对这些领域的问题分别进行了概述，并提出了供讨论的问题。这四个领域自然会有相互重叠之处：本来的用意就不是要将它们硬性分割，而是要反映出它们之间的相互关联。

7. 像气候变化这种史无前例的全球挑战，将是对人类解决共同问题的能力前所未有的考验。气候变化不仅是超越国界的威胁，而且也贯穿了诸多不同的政策领域——从能源到运输、从粮食保障到水资源管理、从个人行为到全球治理。但是，最重要的是，气候变化需要人类在更长的时间框架里思考问题，而不是像我们近年来所习惯的那样只关注眼前的得失。在终极意义上，我们每个人的最大责任是对后代和未来负责。

### 适应的挑战——从脆弱性到复原力

8. 即使明天就通过关于稳定温室气体浓度的一个全面框架，人类导致的暖化和海平面上升仍将持续数百年，所以制订一个全球适应战略仍有必要。这样一种战略首先要建立在可持续发展的基础上并满足发展中国家的需要——特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的需要。尽管它们对气候变化应负的责任最小，但受到的损失将是最大，也最缺乏适应能力。

9. 适应的工作很少能够在脱离其他政策领域的情况下单独完成。相反，有效的国家适应战略必须被纳入各国的经济、社会和治理体系之内，牢固地扎根于全面的国内政策规划之中。许多发展中国家已开始制订各自的国家适应方案和行动计划。鉴于气候变化超越国界，区域合作正在变得日益重要。

10. 适应气候变化的影响需要全球共同努力，这就要求各国表现出无比的团结。特别是，任何一种综合性全球适应战略的一个重要部分可能都要包括在能力建设方面发达国家显著增加提供给发展中国家的资金和援助。《气候公约》的筹资机制以及《京都议定书》的适应基金都很重要，需要大规模扩大。

11. 发展中国家的适应需求需要得到外部财政援助。援助特别需要针对那些已经高度依赖外部支助的部门和国家，例如针对最不发达国家的农业和卫生部门，或者小岛屿国家和那些很容易受海平面上升之害的发展中国家的沿海基础设施的需求。气候变化的加剧对生态系统的影响，以及荒漠化、干旱和粮食匮乏，特别是在非洲，同样应当得到优先考虑。

12. 各国政府之间的信息和知识分享也需要改进，例如有关哪种应对战略在哪方面发挥了作用的信息。为了帮助各国做好准备，还需要对气候变化的影响提供比现在好得多的预测数据。虽然对气候变化全球影响的预测越来越清晰，但有关这种变化对各区域、国家和地方影响的数据仍然相当有限。

13. 首先需要各国和国际机构都更充分地认识到建立复原力的好处——这是一种深切关注管理意外变化、对世界进行思考的方式。虽然减少温室气体排放对于

降低未来的灾害风险至关重要，但加强各社区复原力的当务之急是通过减少灾害风险的方案为应对更加极端的天气情况做好准备，例如加强公众的风险意识、早期预警系统以及备灾能力。关于国家和社区抗灾复原力的《2005-2015 年兵库行动框架》为减少在恶劣天气和气候变化中的脆弱性和适应未来极端气候增加所产生的威胁提出了一个商定的计划。

14. 即使我们在努力克服各种不确定因素，但我们也明白消除当前的种种弱点是加强复原力以应对未来气候变化影响的一个好办法。经济增长是降低脆弱性的关键：更多的资源意味着可更多获得技术和替代性的谋生方式，并在极端天气事件中得到更多保护。在自然灾害与环境的背景中，复原力就是在即使努力适应各种冲击和复杂变化的同时，仍长期维持关键服务和资源的提供。在政策和实践中建立“复原力思维”将是全世界所有公民在整个新世纪中的一项重要任务。

#### 供讨论的问题

- 如何更好地将适应战略纳入国家政策和发展规划工作？
- 气候变化将如何影响可持续发展的前景，包括千年发展目标的实现？为实现千年发展目标而采取的措施如何能够帮助建立复原力？
- 联合国相关机构和更广泛的国际体系如何能与发展中国家合作建立它们的复原力？
- 需要何种国际机制和框架去处理气候变化对可持续发展构成的长期风险，包括全球的粮食、饮水和医疗保障？

#### 创建一个气候友好型世界：技术的作用及其传播

15. 在应对气候变化时，技术将发挥关键作用，帮助人们既消除气候变化的原因又适应其影响。因此需要大力促使各方推出所需的技术。现在已有加紧迎战气候变化所需的大部分技术。通过改变行为改善能源效率和节能、可再生能源、节水技术、抗旱种子和土地恢复等领域已经有潜力实现全球排放的减少并就短期所需规模的适应采取行动。但还需要应对一个四重挑战。

16. 首先，低碳替代技术通常被认为比现有以化石燃料为基础的技术更加昂贵。随着对清洁技术需求的增加、随着计入环境成本的方法的采纳，以及随着目前价格扭曲的情况得到纠正，这一问题将会逐渐减轻。但是，只有采取适当政策有效启动这种市场，并使碳市场继续发展，这一进程才会开始。为达此目的，近年来已经试行了多种多样的政策工具。这方面的挑战在于把这些不同的战略合并为协调一致的一个全球总体战略。

17. 其次，清洁技术的采纳通常会遇到巨大的障碍。这些障碍涉及的范围包括行为上的挑战，例如劝说人们更有效地使用能源，也包括为新能源技术基本设施筹

集充分的投资资本。在这方面，也需要采用各种具有创意的公共政策方法去克服这些障碍，参与者不仅是国家和国际机构，也包括非政府行为体。

18. 第三，必须大力推动新技术的研发，这些新技术包括碳捕获和储存、氢能和燃料电池、生物燃料、能源储存系统和微型发电、清洁能源技术、极端天气事件早期预警系统和生物技术。而这种研发的推动又需要政府拿出各种成套的支持计划。

19. 第四，从发达国家向发展中国家的技术转让以及正在日益增加的发展中国家之间的技术转让，需要以空前的规模进行。如今，许多高速增长的发展中国家正在对包括至少可以使用 30 年的基本设施和发电设施在内的社会资本进行价值数十亿美元的巨大投资。这些投资是否有助于可持续发展？这是现在决定长远未来的一个重大问题。一个运作良好的碳市场在未来的任何缓解框架中都可能是一个突出的特点。

20. 许多发展中国家正在国内采取重要的行动。但是要在所需的规模上实现技术转让，就必须建立一个有力的全球激励框架。发达国家的宏大目标可以驱动对清洁发展机制产生的排放交易抵免额的需求增长，从而帮助在实现可持续发展目标的同时加速推动清洁技术的发展和运用进程。

21. 任何旨在改善技术推出的战略都可能特别要依靠私营部门作为中心角色的参与。最有效的政策可能要基于对导致企业进行所需规模投资的条件的清楚了解，包括使管制具有确定性并使碳市场得以持续。

#### 供讨论的问题

- 哪些机制将能加速推动在不同国家和区域最具潜力的适应和缓解技术的应用？
- 碳融资、排放交易、管制和政府领导的其他举措在推动清洁技术投资方面应当发挥什么作用？私营部门的作用是什么以及如何加强对有利于环境的技术的私人投资？
- 多边和双边贸易合作协定如何能够发挥作用激励有利于环境的技术的应用？
- 如何使正在进行的基本设施投资更能适应气候的变化？

#### 气候变化对策的供资：投资于明天

22. 治理气候变化需要对众多部门，包括发电、工业、人造环境、废物、运输、农业以及林业的投资格局作出大幅转变。其中许多部门的社会资本周期可能长达 30 年或甚至更久，因此，今天作出的投资决策将影响到世界上今后许多年的排放情况。

23. 根据预测，2000年至2030年的实物资产总投资将提高三倍，单是能源供应部门的需要预计就多达20万亿美元，有鉴于这一事实，挑战将会更为巨大。这一投资的数额之大前所未有，其中很大一部分将注入发展中国家。国际气候政策应创造条件，尽可能将这些投资引入更可持续的选项，而不是锁定在不可持续的排放渠道。

24. 在减轻气候变化的行动方面，存在着双重的投资挑战。首先，必须寻找各种途径，通过优化投资资本的利用，在最有能力应对风险的公共和私人行动方中间分担风险的方式，将私人 and 公共投资者正在进行的投资转向更可持续的选项。其次而且同样重要的是，必须扩大现有国际私人 and 公共资本储备，为使气候更具可持续性进行投资。

25. 就适应这一挑战而言，增加投资和融资同样必不可少。在发达国家和发展中国家，许多新投资应考虑到气候变化的影响，在对特别易受气候变化或极端天气情况影响的部门（例如农业和基础设施）投资时尤其如此。同时，还应增加资源，特别是在展示和共享新的应对策略以及在将复原力思维纳入国内政策和做法方面。可能需要增加外部公共供资，以在所有部门采取适应措施。目前的融资机制和融资来源十分有限，必须寻找新的供资来源。

26. 应对碳市场、《公约》财政机制、官方发展援助、国家政策以及在某些情况下提供新的和额外资源等机制进行改善和优化组合，以此调动必要的投资和资金流量，应对气候变化。应针对提高能源效率、利用新能源和可再生能源以及提高固存等选项，灵活建立各种机制。尤其应关注已高度依赖外部支助的部门和国家，例如十分易受海平面上升影响的最不发达国家和发展中国家。

27. 碳市场已在改变私人投资流动方面发挥重要作用，但还必须大幅扩大，以满足对更多投资和资金流量的需求。国家政策可以有助于改变私人 and 公共投资者的投资和资金流量，将其引入到更加环境友好型的选择，通过在私人 and 公共投资者之间分散风险来优化现有资金的利用。在这些国家建设将投资引入环境友好型技术的能力，是这一工作的有机组成部分。

28. 若要影响资金流向和资金流量，就必须与公共和私营部门的各种合作伙伴展开合作。多边投资银行、区域开发银行以及双边和多边援助机构，当然还有联合国，可以发挥特别重要的作用。《清洁能源投资框架》、《内罗毕框架》以及各区域开发银行发起的各种框架是这种合作伙伴关系的范例，在应对这一挑战方面变得日益重要。

#### 供讨论的问题

- 应如何为发展中国家加强适应气候变化进行融资？



- 如何更好地优化现有投资和融资来源，应对气候变化？《公约》和《京都议定书》规定的现有机制如何才能更好地互补？可以发展何种其他投资和融资来源？
- 各国政府和多边机构如何才能以最佳方式与私营部门合作，在新投资的数量以及把投资引入到气候安全型选项方面发挥影响力？
- 公共融资、碳融资、排放交易、章程和由政府主导的其他举措在驱动对减轻气候影响的投资方面应发挥何种作用？

### 降低排放及稳定气候：捍卫我们的共同未来

29. 2007 年，由于人类活动，超过 250 亿吨的二氧化碳将释入大气层。空气中目前含有百万分之 386 的二氧化碳，比产业时代前的百万分之 280 高出三分之一以上，而且含量以每年百万分之一以上的速度不断上升。任何全面解决气候变化的办法必须把温室气体在大气中的含量稳定在安全水平上，但尚未对此进行量化；这一目标也是《公约》的核心目标。

30. 然而，减少全球排放已经起步。《公约》到 2000 年把发达国家的排放量降低到 1990 年水平的目标已经实现，尽管其主因是转型经济体国家降低排放。更为重要的是，1997 年《京都议定书》已得到 175 个国家的批准，并自 2005 年起生效。36 个工业化国家根据《议定书》承诺，将按照到 2012 年达到的商定目标降低排放——尽管根据《京都议定书》商定的目标与实现《公约》目标不尽一致。

31. 当前，正开始就《京都议定书》第一个承诺期结束后应采取何种举措展开谈判。必须采取更为协调一致的多边行动，其中包括工业化国家大幅减少排放，对其他国家的行动提供奖励。若要避免最严重的破坏，全球排放量就必须及早达到顶峰。在加强全球应对当今最迫切的全球挑战的道路上，2007 年 12 月举行的巴厘会议将是关键的一步。

32. 许多国家表示，今后有关气候变化的国际合作必须以可靠的科学为依据，并与长期投资规划战略保持一致。鉴于目标是把温室气体含量稳定在安全水平上，以及人们日益认识到无所作为的代价高于有所作为的代价，在此指导下，更为有力的国际合作日益成为人们关注的焦点。然而，若要取得全球共识，达到这一目的的手段必须公平。这一信条是在里约地球问题首脑会议上通过的，作为“共同但有区别的责任”原则载入《公约》。根据这一原则，发达国家应带头应对气候变化。

33. 发展中国家对造成气候变化问题所承担的历史责任最小，其人均排放仍然远远低于发达国家。不过，他们将面临气候变化造成的最严重破坏，而且适应气候变化后果的能力最低。因此，尽管只有采取全球性解决办法才能解决气候变化这一全球性问题，但这一解决办法必须符合可持续发展、减少贫穷以及发展中国家

发展本国经济的权利等压倒性优先考虑，同时还要避免其他国家在过去发展道路上犯下的错误。

34. 许多发展中国家已在自行采取重大国内行动，开始向环境安全型发展道路过渡。采取财政和技术奖励措施，以及对采取行动方提供支助（包括土地使用管理、避免砍伐森林造成的排放以及在其他相关问题上作出改进），以此继续强化发展中国家的参与，这将是今后全球气候变化政策的重要组成部分。假如发展中国家在气候变化问题上会遭受最大的损失，那么在达成公平框架的条件下，它们有可能因问题的解决而获益非浅。

#### 供讨论的问题

- 减轻气候变化谈判在今后二至三年中应走什么道路？
- 各国如何才能确保国家战略和国家方案取得统筹兼顾、无害环境的成果，并与全球一级的可持续发展保持一致？
- 今后的战略如何才能以最佳方式在现有工作基础上更上层楼？



## 附件二

### 主席摘要

1. 历史上第一次在最高级别上这样直接、这样具有建设性地讨论气候变化，我深受鼓舞。这次讨论使我们进入了一个新时代。今天，我在巴厘明确地听到世界各国领导人呼吁为气候变化实现突破。我相信，我们对实现这一点，怀有重大的政治承诺。

### 科学、影响和需要迅速采取行动

2. 我听到世界各国领导人证实，气候的确正在发生变化，主要原因就是人的活动。最容易受害的国家的领导人，尤其是小岛屿发展中国家领导人说得尤其真切有力。他们响亮而又明确地告诉我们：除非对此果断行动，否则，经济社会发展就无法持续。

3. 现在就可以采取行动，而且有经济意义。不采取行动造成的后果将远远高于尽早行动带来的成本。

4. 一位发展中国家人士的发言让人心动：“我们是世界上最贫穷的国家之一，但是为了实现[发展]目标，我们决不会损害环境。”的确，这不是二者择一的问题；唯一长期持续可行的办法是二者兼顾。

### 调整适应

5. 许多人谈到各自国家如何已经面临调整适应的挑战。各位表示声援我们当中最脆弱的国家，尤其是小岛屿发展中国家和最不发达国家，它们给环境变化带来的影响最小，受到的影响最大。各位保证协助它们适应气候变化带来的必然后果。

6. 各位显示出了政治意愿，呼吁制定更好的国家和国际可持续发展计划，加强能力建设，增加资金。“国家调整适应行动纲领”是一个良好的开端，应该用来满足更广泛的调整适应需求，其中不仅仅是当下紧迫的需求。一位发言者说：“发展与调整适应齐头并进。”换句话说，公共部门和私营部门也需要通过公私伙伴关系齐头并进。

7. 许多人呼吁通过调整适应基金等机制增加供资；调整适应基金应尽快投入运行。这些资源要补充那些已经承诺用来协助发展中国家摆脱贫困和实现千年发展目标的资金。

8. 各位还同意，我们需要通过系统规划和能力建设，减少灾害的风险，增加社会面对极端恶劣气候的复原能力。这个方面应纳入各国所有发展规划，发展机构应为此提供支持。为了帮助发挥减少灾害风险和气候变化议程的合力，我正在考虑如何加强减少灾害风险的能力。

## 减轻影响

9. 各位普遍认识到需要解决气候变化问题的根源，通过果断行动扭转其影响。目前努力的程度还不够。
10. 各位提到制定长期目标的构想，许多国家呼吁制定具有法律约束力的指标。发言者多次提到需要在 2050 年之前将排放量减少一半，并将升温限制在 2 摄氏度以内。对此需要更多的讨论，这个问题在巴厘会议之后的谈判议程中将占有重要地位。
11. 当然，任何解决办法均须公平，基于共同但有区别责任的原则，而且任何行动要求都必须与各国的能力相符。
12. 毫无疑问，工业化国家需要更多地减少排放，必须在这方面继续走在前面。令人鼓舞的是，许多工业化国家领袖自己也表示愿意这样做。另外，许多发展中国家的领袖承认也需要采取行动，限制排放量的增长。
13. 可以理解，发展中国家不希望失去提高人民生活水平的机会。它们也同意，建立更加可持续的能源系统，使能源效率更高，规划更好，就能减少靠排放量促成的增长。需要有更多的激励因素，确保这些国家积极参与未来的气候变化制度。
14. 一些国家强调必须尽量减少毁林产生的排放。各位还指出，充分地管理土地使用能产生更广泛的效益。许多与会者承认需要在这方面向发展中国家提供更多的激励。

## 技术

15. 技术将在我们共同应对气候变化方面发挥至关重要的作用。清洁技术是可持续发展以及我们应对气候变化的关键。正如你们中的一位所指出，“世界需要一场技术革命”。
16. 我听到你们明确表示，许多技术解决办法已经存在，既能促进调整适应，又能促进减轻影响。有效的政策框架和合作机制能大大加快南北之间及各自内部实行这些解决办法。
17. 实施仍然是关键挑战，需要不断努力克服技术、经济和政策方面的障碍。需要尽力扩大目前的技术转让和合作机制。
18. 研究与开发方面的进一步投资是未来的希望所在。但为了这个希望，你们中许多人认识到，各国政府与私营部门需要持续不断地共同努力。正如发展中国家发言者所提醒，能源政策需要能够支持发展中国家消除贫穷的努力。
19. 急需扩大国际合作，帮助能源需求越来越大的发展中国家转向低碳和可再生能源以及较清洁的矿物燃料技术。清洁技术也能成为经济增长的巨大动力。

20. 矿物燃料在可预见的未来仍至关重要，我们必须提高能源效率，增进采用新技术和新兴技术的技术和经济可行性，包括碳捕获和储存技术。

21. 调整适应技术对于加强各国对气候变化影响的复原力至关重要。需要便利发展中国家、尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家获得这类技术。

### 资金筹措

22. 我想大家都同意，在气候变化方面采取果敢进取的行动，是持续经济发展和消除贫穷这一根本优先事项的有机组成部分。我们的工商界伙伴也明确表示，今天采取的投资决策将对今后数十年的排放产生长期影响。正如一名工商界代表所说：“国际社会必须发出响亮、持久而且合法的信号。”其目标是建立全球低碳经济，支持减少影响和调整适应方面的努力。

23. 你们中许多人表示，针对气候变化采取的行动不会威胁经济发展。应向发展中国家提供更多的资源，用以进行投资并且在确定和执行适当组合的公共政策工具方面发展能力，协助这些国家确保可持续增长。

24. 你们当中一些人指出，在所有发达国家大力减少排放的基础上，加强碳市场可以增加灵活性，有助于以讲求成本效益的方式过渡到低排放经济，并调动所需资源，为发展中国家提供激励。

25. 清洁发展机制应予以加强。来自南方和北方的发言者均强调，必须使现有森林的保护有资格纳入 2012 年后制度规定的碳融资。

### 前进的道路

26. 这次活动不是一次谈判的机会，而是为了让最高级别的世界各国领导人表达政治意愿，以采取一致行动，应对气候变化的挑战。

27. 我们应确保这一协定在 2012 年年底生效。即将举行的框架公约缔约方会议应作为起点，在商定的议程推动下认真开展谈判。这些谈判应做到全面、具有包容性，并最终达成单一多边框架。

28. 所有其他进程或举措均应与这一公约进程保持一致，并应促进这一进程，有利于这一进程的圆满完成。

29. 今年，我们为增进了解和达成新共识作了大量工作。还有更多事情要做，但这次活动向全世界和巴厘会议发出了强有力的政治信号，即最高层有意愿也有决心告别过去，采取果断行动。用今天一位发言者的话说就是：“我们的努力必须要有承诺、创造性和强有力的领导。”在谈判过程中，我们不应忽略大局，这就是维护我们的地球。