



可持续发展委员会

第十八届会议

2010年5月3日至14日

临时议程* 项目3

2010-2011年执行周期(审查会议)的一组主题

拉丁美洲和加勒比区域执行会议讨论摘要**

一. 审查与主题领域有关的议题

A. 可持续消费和生产方式 10 年期方案框架

1. 在拉丁美洲和加勒比努力实现可持续的消费和生产涉及到多重挑战,既要确保满足贫穷比例较高的日益增长人口的基本需要,而且还要在当地生产部门的参与下可持续地达到这一目标。这还要求适当考虑到该区域的许多经济体严重依靠采掘业和农业这一情况。实现可持续的消费和生产要求重新思考各种价值观和生活方式,该区域土著民族的丰富遗产可以为此提供重要的经验教训。气候变化给可持续消费和生产带来了新挑战,既促使人们必须努力发展低碳经济,也给满足受影响人口的基本需求(特别是粮食和水)造成了新困难。在区域执行会议上,可持续消费和生产会议开幕以后,危地马拉代表团两名成员首先发言,之后联合国环境规划署(环境署)一名代表介绍了可持续消费和生产同“绿色经济”之间的联系。

进展和成就

2. 为了履行在可持续消费和生产方面取得进步的国际承诺,拉丁美洲和加勒比

* E/CN.17/2010/1。

** 本文件由拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)编写,依据各国政府提供的资料、其他国际组织提供的投入,以及2009年11月26日和27日在危地马拉的拉安提瓜召开的区域执行会议的讨论情况。会议报告以及经过订正的背景文件另行印发。



各国在本国范围内并通过次区域和区域合作，采取了若干旨在改变消费和生产模式的行动。拉丁美洲和加勒比环境部长论坛于 2003 年设立了区域可持续消费和生产问题政府专家理事会。该区域理事会的任务包括：就可持续消费和生产问题向部长论坛和各国政府提供专门援助；促进信息和经验交流；评估各种挑战和障碍；并确定国际资金来源和区域合作机制。根据区域理事会的建议，部长论坛将可持续消费和生产定为拉丁美洲和加勒比可持续发展倡议及其区域行动计划下的一个优先议题。区域理事会根据 2009 年 9 月在哥伦比亚卡塔赫纳召开的会议和以前几次会议的讨论情况，会议确定了该区域的可持续消费和生产优先领域。会议拟订了可持续消费和生产 10 年期方案框架，并根据四个次区域计划拟订了一个区域行动计划。

3. 根据环境署及技术和工业信息管理中心最近做出的一项评估(见拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的文件，“可持续消费和生产、采矿、运输、化学品和废物管理：拉丁美洲和加勒比区域实现可持续发展的成果、趋势和挑战”)，该区域接受调查的 20 个国家中有 14 个已经建立机制(政策、方案、项目或计划)，以加速实现可持续消费和生产。有些国家还根据能源和燃料、糖、化工、建筑、电力、废物管理以及造纸工业和农业综合企业的生命周期办法，制定法规或者制定部门评估程序。一些国家发展计划中已经纳入了可持续消费和生产概念。

4. 在联合国工业发展组织支持下，一些国家建立了清洁生产中心，可以说在建设水和能源消耗、废物产生和排放等方面取得了进展。

5. 关于次区域倡议：

(a) 2007 年，南方共同市场国家批准了开展协作和促进可持续消费和生产的共同政策，侧重点是对话与合作、消费和生产做法、技术创新、将可持续消费和生产纳入正规和非正规教育、能力建设和信息交流、中小型企业的作用以及可持续采购。

(b) 安第斯共同体将可持续消费和生产定为 2006-2010 环境议程的交叉轴心。一个安第斯消费者团体于 2003 年成立，以便通过促进负责任的投资、确定某些产品的生命周期评估标准、进行能力建设以及提高认识，制定一个可持续消费和生产战略。

(c) 中美洲环境和发展委员会(环发委员会)目前正在制订一项区域可持续公共采购政策。中美洲次区域通过了一项区域性的 2005-2010 年清洁生产政策、一个区域性的跨部门清洁生产委员会以及许多成功的清洁生产项目。中美洲和加勒比区域于 2009 年启动了一个电子废物交换系统。区域农业环境和健康战略中纳入了可持续消费和生产概念。

(d) 建立了加勒比共同体(其中包括加共体单一市场和经济)的订正《查瓜拉马斯条约》中含有可持续消费和生产的内容，《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》也是如此。

挑战和制约因素

6. 区域执行会议与会者一致认为，该区域的消费模式总体上是不可持续的，这既由于大量人口的基本需要没有得到满足，也由于较富裕人口的过度消费，造成这一现象的原因是在公司政策、主流媒体和广告的影响下，形成了过度重视物质财富的文化。消费者对不可持续消费和生产的认识有限。所有这些因素都导致消费经常比较多余的产品以及频繁更新商品(如汽车和电子设备)，这与大多数人口面临的严重匮乏形成对比。这种局面还造成了环境问题，特别是在废物管理方面，并滥用了自然资源。

7. 尽管在制定政策、方案、计划和其他文书方面取得了上述进步，但就具体行动而言尚未取得多少可衡量的影响。这可能部分由于这些举措是最近才采取的。

8. 气候变化可能导致最贫穷的阶层在满足水和食物等基本需要方面面临更大困难。调整计划中必须适当考虑到这一问题。

9. 该区域的主要结构特点之一是其工业基础多种多样，经常具有跨国性质的大公司拥有与发达国家的大公司相等的财务和技术资源，而对创造就业和国内生产总值产生重要影响的众多中小型企业却没有这种资源。尽管大公司的环境行为已经有进步，但其业务模式本身经常同可持续消费和生产原则不相符，而中小型企业则经常难以实施环境条例和可持续性政策。

政策选项

10. 区域可持续消费和生产问题政府专家理事会提出的区域优先领域是：国家可持续消费和生产政策和战略；对中小型企业的支持；可持续的公共采购；可持续的生活方式；以及发展信息和知识管理网络。可持续消费和生产方式 10 年期方案框架区域提案(其摘要载于上文第 3 段提到的拉加经委会文件)提出了与每个优先领域有关的政策措施(如下文所示)。

表

拉丁美洲和加勒比的可持续消费和生产优先领域

| 优先领域 | 政策措施 |
|-----------------|--|
| 国家可持续消费和生产政策和战略 | 将可持续消费和生产纳入国家发展战略(其中包括发展政策、法规和方案)；加强对所有人民的关于可持续消费和生产的宣传、教育和培训；量化在区域、国家和次区域三级实施可持续消费和生产所产生的相关费用和效益；在工业部门消耗和生产水平都较高并产生重要环境和社会影响的公司中促进企业的社会和环境责任，并推动生产者的长期责任概念和生命周期分析 |

| | |
|-------------|---|
| 对中小企业的支持 | 在次区域一级优先重视提供环境服务或保护生态系统的部门；建立或加强支持生产部门的可持续性的经济机制和工具；在拉丁美洲和加勒比可持续发展倡议的框架内确定明确的可持续消费和生产指标。 |
| 可持续的公共采购 | 确定负责可持续的公共采购事务的高级别政治领导人，并指定牵头组织；制定符合实际的向可持续的公共采购过渡的长期战略，并确定优先商品和服务，以便根据国家商定的环境和社会标准开始实施可持续的公共采购方案；通过制定具体的政策措施和工具，确保将中小型企业纳入此类方案，并确保中小型企业的可持续性；建立一个由多个利益攸关方组成的机制，以监测和评价国家一级的可持续公共采购方案。 |
| 可持续的生活方式 | 实行新的或经过调整的政策，促使以负担得起的价格向公众提供可持续的商品和服务；将可持续消费教育纳入正规和非正规的教育方案；开展行为研究和评估，了解该地区消费方式背后的动机。 |
| 发展信息和知识管理网络 | 加强可持续消费和生产信息网络(见 www.redpycs.net)，作为进行信息传播和交流的参考工具，将不同利益攸关方联系起来，并发展能力。 |

来源：编订依据为“可持续消费和生产问题第五届国际专家会议给拉丁美洲和加勒比环境部长论坛的建议”，2009年9月在哥伦比亚卡塔赫纳获得核准。

11. 区域执行会议与会者强调，需要恢复传统的价值观和生活方式。与会者认为，改变媒体和广告方式是实现可持续消费和生产的关键因素。会议提到了欧洲在监管儿童节目中的广告方面的经验。与会者还一致认为，国家必须发挥更强有力的作用，方法包括监管、教育以及可持续采购的购买力等方式。在可持续消费和生产方面取得进展还需要加强多个利益攸关方的参与机制。会议与会者注意到了利用咨询委员会和其他手段所带来的积极经验。

12. 宜于促进可持续消费和生产的政策领域有：以创新、生命周期和供应链等办法制定关于生产和土地利用的政策；战略环境评估；将可持续消费和生产纳入国家发展计划；自愿的私营部门协议；能源效率和可再生性；在建筑施工中促进对环境友好的做法；需要对贴标签做法进行评估，并确定符合该区域最佳利益的标签标准；制定工具，增加可持续活动的相对赢利；扩大可持续产品的市场；努力确保当地社区和土著群体在开发资源和传统知识所得利益中享有公平的份额。

B. 采矿业

13. 在拉丁美洲和加勒比区域的许多国家，采矿业是经济活动的重要引擎，在国内生产总值和出口中占重要份额。

14. 在该区域，小规模、非正规采矿业的现实情况同大规模、正规采矿业相比有很大不同。小规模、非正规采矿业经常在岌岌可危的环境、安全和劳动条件下进行，技术力量不足。非正规、小规模淘金业普遍采用的混汞法是一个健康和环境危害。此类活动迁移不定所造成的土地退化也是一个问题。大规模采矿业为政府带来了大量财政收入，在一些国家(相对于其他部门而言)还提高了环境和社会责任标准。不过，在立法和监管框架经常比较脆弱的背景下，这种业务的性质和规模，再加上资源使用(特别是水)的强度，一般会导致采矿做法与可持续性相悖。随着金属价格上涨推动采矿活动的强度增加，地理范围扩大，与该产业有关的许多环境和社会问题更加严重。这导致民间社会及国家和地方政府都提出质疑，一旦考虑到这些环境和社会问题，采矿业的净效益会是多少。矿井关闭和环境责任是有待解决的主要问题。

15. 一个关切问题是，鉴于所适用的税收和权益税制度，并由于各国政府未能有效地将采矿业获取的资源用于发展附加值更高的其它非采掘业，采矿业带来的利益的公平份额在多大程度上返还给了当地社区和国家经济。

16. 在区域执行会议的采矿会议上，首先由秘鲁环境部主管环境管理的副部长做了情况介绍。

进展和成就

17. 许多国家已经建立监管与合同制度，确保既要更加严格地监督采矿标准(包括通过环境影响评估)，也要增加国内收入。矿井关闭问题已列入许多国家的议程，目前正在制定创新解决方案。一些国家正在制定政策，处理采矿业的环境责任和已污染地点的恢复两个问题。在过去几年里，各国政府已经制定或提高了权益税、税收和其他特别税，或者通过国有或混合公司直接投资于采矿业，从而在所产生的效益中占据了更大份额。

18. 大规模采矿业公认在国家法规出台以前，率先在某些问题上采取了一些环保做法。大型矿业公司定期公布关于可持续性和社会责任的报告，总体上符合《全球汇报计划采矿和金属部门补编》规定的国际准则。这些公司在高效用水方面已取得进步，并在继续改善同其活动所影响社区的关系。

挑战和制约因素

19. 尽管在建立监管框架方面有进步，但确保采矿业大大促进地方和国家的长远发展依然是一个重大挑战。该区域一些国家最近的经验表明，即使财政手段已经到位，地方一级脆弱的公共管理能力等制约因素也使得难以保证采矿利润得到有效的投资。许多国家仍然缺乏协调一致的必要政策框架，难以为反映重大专题优先事项的可持续采矿业提供依据。此外，国家和地方两级政府的装备经常较差，在公私利益发生分歧的问题上难以同实力强大的公司进行谈判和执行立法。有一

种看法认为，采矿业的社会效益，特别是外国公司采矿所带来的社会效益，同私人利润相比简直微不足道。

20. 该区域小规模采矿业中非正规问题和非法活动的比例很高，而非正规问题和非法活动不一定是由缺乏资源造成的：这类活动经常是在有权势的地主控制下进行的，可能涉及到数万工人。当局了解准奴隶劳动制度的一些情况。这些工人经济上缺乏替代谋生手段，也是导致这些企业持续存在的因素之一。这些活动在环境敏感地区进行，包括已经获得正式承认的国家保护区。即使在正规采矿业内，区域执行会议的与会者也报告了一些案例，其中述及一些公司未能遵守同各自政府和其他利益攸关方作为采掘资源的条件而商定的承诺。

21. 尽管关于矿井关闭的立法取得了上述进步，但在许多情况下，要么由于资源缺乏，要么由于有关公司具体义务的规定不明确，各项规定没有得到实施。与采矿业务终止后所产生的风险有关的环境责任，给该区域各国政府造成了重大挑战。各国政府不仅要承担这些风险的管理责任(其费用经常很高)，而且还要承担随后可能出现的可能相当严重的影响的费用。汞污染仍然对该区域特别是亚马逊流域产生重大影响。虽然目前有技术解决办法，并且一些国家已经采用，但知识的缺乏以及难以获得这些技术，或者这些技术的高昂费用，都使得难以消除使用汞的问题。

22. 获取水源一直是与采矿有关的冲突的主要来源。尽管国际劳工组织的《独立国家土著和部落居民公约》保护土著族裔参与所在地区项目的决策的权利，但历史现实以及这些族裔与大公司在地位上的不对称，阻碍他们充分行使这一权利。关于水和其他问题，利益攸关方参与以及进行冲突管理的正式渠道不足，因此，各种冲突非但得不到预防或适当管理，甚至还经常加剧。

23. 许多矿业公司投资采取自愿举措，促进业务所在国家和社区的发展。尽管如此，令人关切的是，这些大张旗鼓的活动可能仅仅是为了赢得社区的支持，从而减少其核心活动遭到的反对，而这类核心活动对环境产生重大损害和对资源造成压力，从此类自愿举措中受益的社区没有充分认识到这些不利影响。区域执行会议的与会者呼吁对自愿举措和企业的可持续发展政策进行独立评估。

24. 气候变化的适应和缓解问题都对采矿提出了新挑战。适应对长远的水资源供应有重大的意义，缓解则涉及到与能源密集型采矿作业相关的温室气体的净推动作用。

政策选项

25. 管理采矿活动所产生资源的一个必要步骤，是加强国家、国以下一级和城市三级政府的能力。此外在区域执行会议上，与会者表示需要阐明区域一级对采矿的立场，为投资公司制定标准，并要求大公司对地方发展做出真正的承诺，而不是为其开展业务地区的社会计划提供微不足道的捐款。

26. 与会者还商定，需要推动在整个生产过程中制定综合、有生态效率、环保的管理政策。在环境署领导下，国际可持续资源管理小组对采矿和金属问题的审议，以及发起全球可持续采矿倡议的项目，将有助于促进拉丁美洲和加勒比区域采矿业的可持续性。由各国政府(其中包括主要投资者的祖国政府)、政府间和企业组织推动的旨在促进减少环境足迹、废物管理的创新、生态系统的风险管理、关闭矿井的恢复和其他问题的举措，可能会在该区域采矿业的可持续性方面产生积极影响。

27. 与会者提到需要进行战略环境评估、实行更有力度的分区政策以及其他类型的土地使用政策，包括在采矿可能破坏重要或潜在重要的环境资产和服务及相关生计的地区设立非采矿区。

28. 区域执行会议还强调了请多个利益攸关方参与决策和解决冲突的重要性。制定和通过定于近期内生效的 ISO 26000 准则，可有助于使大公司的社会责任努力更有成效。尽管采矿业中公私关系非常复杂，但各国政府应寻找机会，与私营部门开展协作与合作。

29. 拉加经委会的文件(见上文第3段)还提到了就处理下列方面信息的透明度所实施的其他类型政策和措施：采矿业所产生的付款；为小规模采矿制定的具体规章(法律、法规、准则)，以便能够实行合法、可持续和对社会负责的做法，对地方经济产生有效的外溢效应；以及处理采矿的环境责任和改良受污染土地的政策。这些政策和措施可以供其他国家参考，包括环境署的“地方一级的应急意识和准备方案”。

30. 关于在掘金过程中使用汞的问题，各国必须推动利用替代物质，并建立坚实、稳定的筹资机制开展这项工作。关于有约束力的汞制度的国际谈判定于2010年6月在斯德哥尔摩开始进行，这将成为解决这一问题的一个关键因素。该区域各国将会从所制定的协调一致区域立场中受益。

31. 就气候变化而言，向前推进的基本步骤包括系统测量碳足迹和促进能源效率，以及找到化石燃料以外的替代燃料。

C. 运输

32. 运输是一个复杂的产业，其中包括在国际、区域、国家(城市间和城乡间)和城市各级通过水运、空运和陆运(公路和铁路)以及这些方式结合起来所开展的客运和货运。运输在各国的经济和社会发展中发挥关键作用。有效的运输服务和基础设施是确保获得基本商品和服务(例如教育和医疗保健)的必要条件，是贸易竞争中的关键问题，从而还影响到经济业绩。在城市地区，尽管已经有一些进步，但该区域许多城市仍然没有高效、安全、可靠或者方便的城市公共交通系统。无论在各国内部还是在各国之间，在发展基础设施方面都面临重大的可持续性挑战。该区域的运输强烈依赖化石燃料，从而产生了大量二氧化碳和颗粒物，并

且是推动能源需求上升的主要因素之一。一般来说，运输政策和基础设施发展方案都没有充分考虑到所造成的环境和社会影响。

33. 在区域执行会议的运输会议上，首先由危地马拉代表团的一名成员做了情况介绍。

进展和成就

34. 拉丁美洲和加勒比区域的一些最大城市已经实行了城市公共运输改革，强调联运和效率，改善客运服务。一些城市已经制定计划，推广使用非机动车辆，并投资建设城市自行车通道网络。在城市地区以外，哥伦比亚等一些国家通过国家物流政策，已采取措施制定综合的基础设施和物流政策。

35. 就燃料和汽车废气而言，使用含铅汽油的做法已经淘汰(见下文 D 部分)。该区域一直在牵头使用替代燃料。在区域执行会议期间，与会者指出，从甘蔗中生产乙醇(巴西在过去几十年里已经开发出这一专门知识)依靠该区域开发的技术，这一技术可以在多个国家当地实施，创造就业机会并促进当地的经济，同时又不影响粮食供应。会议强调了在这个领域开展南南合作的潜力。不过，与会者还提到了生物燃料类型以及各国在当地效仿成功的生物燃料开发经验这两个方面的差异。2002 年可持续发展问题世界首脑会议建立了清洁燃料和车辆伙伴关系，以帮助发展中国家通过改善燃料和车辆来减少空气污染，该区域从关于此类全球性倡议的信息和经验交流中受益匪浅。

36. 该区域在公路运输安全方面已经取得进展，在一些情况下是通过公私伙伴关系和多个利益攸关方的参与取得的。

挑战和制约因素

37. 尽管人们普遍认识到需要支持更加高效、更加清洁的客货运输模式，但相互矛盾的政策依然存在。该区域运输可持续性方面的进步，因可持续发展的概念(其中包括《关于环境与发展的里约宣言》的原则 4，该原则要求把环保作为发展进程的一个组成部分)得到巩固，以及气候变化作为一个明确关注的问题出现在全球议程上以前设想和建立的决策和体制结构而受到阻碍。运输政策中经常没有纳入环境和社会方面问题；此外，关于不同运输模式的政策也经常相互分离，没有协调，并且行政实体之间整合不善，缺乏联系。采用更可持续的运输模式需要政府内部进行有力的协调，并需要国家提供支持，以消除新技术、方法、管理模式和专业人士的入门壁垒。

38. 提高燃料质量面临的一个挑战是需要减少硫的含量。这方面值得注意的是，拉丁美洲和加勒比环境部长论坛第十六次会议决定与各区域组织和合作者共同努力，减少燃料中硫的含量。

39. 虽然该区域的二氧化碳排放量只占发达国家排放量的一小部分，但与陆路运输有关的排放水平同收入水平相比却较高，这主要是由于人均车辆数目较多。该区域不仅车辆总数已经增加，人均车辆数目也已增加。这些数目增加的原因是城市公共交通手段不足，使得私人交通工具在家庭可以负担得起的情况下成为必不可少的选择，以及仿效北美模式的城市发展模式，这一模式的基础是发展新的、相互独立的郊区，通过高速公路同市中心相连接。造成汽车尾气排放量增加还由于车队相对老旧，缺乏足够的维护，并且尾气排放控制技术落后。如果目前的趋势继续下去，拉丁美洲和加勒比高速公路运输的尾气排放量在今后几十年将明显增加。从其他国家进口二手车的做法也助长了污染和安全问题。

政策选项

40. 化石燃料税等经济手段可以影响到运输方式的选择。然而这类措施要取得成效，必须给乘客一些选择。因此，该区域必须着力发展稳固、安全、可靠的城市公共交通；非机动车替代运输方式所需的基础设施；以及将运输政策同城市发展和土地使用政策相结合，目标是实行更可持续的模式。城市公共交通要取得成效、效率和可持续性，要求积极推动联运模式，着力发展非机动车交通(步行和骑自行车)基础设施。

41. 通过实行车辆的强制性标准和技术修订程序，规范二手车的进口，制定燃料标准和控制措施以及开发替代燃料，在减少机动车污染上可以取得进展。鉴于汽车制造厂的地理位置以及大多数国家主要是进口国这一情况，用生命周期办法让汽车制造商参与，也是该区域运输可持续性的一个重要方面，并需要开展国际合作。

42. 最重要的是，该区域在基础设施、运输和物流政策一体化方面必须取得进展，并且在这个过程中，在纳入相关社会和环境变量以及确保与能源等其他政策领域保持一致方面也必须取得进展。这将需要进行重大的体制改革，建立协调机制以及采取支持公共和私营部门努力打破既定模式的手段。

D. 化学品

43. 化学品的生产和使用有重要的经济和社会效益。在拉丁美洲和加勒比，化工产品作为控制昆虫传播疾病和虫害的手段以及作为化肥，在农业中尤其重要。这些产品在药品生产、粮食生产、清洁和卫生用品、水处理、建筑和许多工业生产过程中都发挥关键作用。在一些国家，化学工业在经济中发挥重大作用。不过，如果对这些物质缺乏适当的管理和监测，水、空气和土壤都会受到有毒化学品的污染，产生高昂的社会和经济代价。接触污染物对穷人、妇女、儿童和老年人等弱势群体以及经常遭受化学污染的工人造成的影响特别大。

44. 在区域执行会议的化学品会议上，首先由牙买加代表做了情况介绍。牙买加目前担任国际化学品管理战略办法拉丁美洲和加勒比区域协调委员会的主席。

进展和成就

45. 已经做出相当大努力，禁止或限制使用某些化学品，尤其是杀虫剂。艾氏剂和狄氏剂现在已经禁止使用，该区域几乎所有国家已经禁止在农业中使用林丹，只是一些国家仍然允许将其作为药物使用。滴滴涕在一些国家作为控制病媒传染疾病的公共卫生措施的一部分，仍然在根据所适用的国际准则加以使用。目前已经采取初步措施来控制汞污染，建立了汞排放量清单，并且向替代产品过渡，特别是在保健方面。含铅汽油已经淘汰，该区域各国成功减少了《蒙特利尔议定书》规定的臭氧消耗物质的使用量。在《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》支持下，各国政府采取协调行动以后，已经能够摧毁向该区域非法越境运输的危险废物。

46. 该区域国家批准国际文书和参与国际举措的比例很高，这表明各国认识到化学品管理的重要性。该区域大部分国家已经批准了《巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》。化学产品的合理管理已经牢牢列入区域议程，美洲各国的卫生和环境部长于 2005 年 6 月 17 日在马德普拉塔通过了一个宣言。区域各国积极参与国际化学品管理战略办法和国际化学品管理会议的届会，从而加强了这一承诺。快速启动方案信托基金已经用于为该区域 23 个国家的项目提供资助。

47. 污染物释放和转移登记册是用于提供一致、综合的化学品数据的手段之一。各个国家和区域性组织开发了一些区域内系统，编纂和传播关于工业设施排放和转移有毒化学品的数据。贸易协定一直是该区域此类登记册的重要推动力量。

48. 在危险产品的运输领域，该区域各国在实施全球统一分类标签制度方面已经取得进步。

挑战和制约因素

49. 有一些重要问题需要加以解决。尽管某些杀虫剂已经禁止，但各国仍然需要着力执行禁令，管理过期农药库存，监管和监测食品中的农药残留。该区域过去生产持久性有毒物质的一些地方存在严重的污染问题，对这些地区的人类健康的影响目前还不清楚。关于重金属(见上文第 14 段和第 30 段)，使用汞来提取黄金仍然是一个问题。与汞有关的其它问题包括：在各种产品(例如，医院产品)和工业工艺中使用汞；汞废物的储存和管理以及受污染地方的管理；以及对工人健康的严重影响。淘汰了含铅汽油以后，各国现在需要解决其它来源的铅中毒问题，如油漆中的铅。危险废物管理和事故防范水平总体上不足。

50. 人们已知正在发生非法越境转移危险废物的活动，有时还与其他犯罪活动有牵连。根据《巴塞尔公约》提出报告的比例较低，该区域只有一个国家已经批准《危险废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书》，没有几个

国家批准《巴塞尔公约》的“禁止修正案”。关于《斯德哥尔摩公约》，相对而言没有几个国家已经制定国家执行计划，提出报告的比例较低；在该区域咖啡种植园使用的化学品硫丹，现正考虑纳入《斯德哥尔摩公约》，这需要采取更多政策措施。《鹿特丹公约》的实施面临着行政能力的瓶颈问题。

51. 污染物释放和转移登记册尽管已经取得进步，但该区域大多数国家还没有建立广泛的系统，不具备可供查阅和交流信息的精确、成系统的数据。关于此类登记册所涉及问题的知识仍然很少。此外，现有的技术资源(包括国家和国际两级的培训)、财政资源和数据收集基础设施也不足，同时不同国家的有关法律框架仍然不成体系。

52. 在运输以外的其它部门实施全球化学品统一分类标签制度仍处于初级阶段，实施情况不均衡。区域执行会议的与会者对全球统一制度实施情况不均衡所产生的扭曲贸易的可能性表示关切。

53. 整体而言，区域各国批准国际文书的比例虽然很高，但制定国家政策目标的各项努力因巨大的执行障碍而受到阻碍。虽然这些障碍是正在处理的每一个问题所特有的，并且尽管在各次区域和国家内部存在巨大差异，但可分为下列几个大类：

(a) 信息的缺乏：令人满意并且成系统的污染物清单和登记册没有几个。此外，就化学污染物对人类健康和环境的影响而进行的广泛、最新研究也很少。关于化学污染物使用和处置情况的信息缺乏，从而难以提高人们对污染和不作为所产生费用的认识，使得化学品的管理问题无法成为该区域政策议程上的优先事项。即使该问题受到了应有的重视，但信息缺乏依然是此类物质的有效管理以及足够的事事故预防和应对所面临的障碍。公众获取有关信息、教育和提高认识等方案，是民间社会有效参与管理这些产品的努力所必需的。

(b) 基础设施差：在该区域几乎所有国家，危险废物处置基础设施都岌岌可危。此外，拥有监测设备的实验室也没有几个，用于开发适应当地需要、使用方便的替代产品的技术能力也缺乏。

(c) 缺少训练有素的专业人员：这是整个区域的一个主要瓶颈。公共部门(例如海关官员)存在不足，在私营部门，问题集中在中小型企业。在国际公约的谈判和执行方面，经常一个人负责几个公约，从而限制了国家进行有效谈判以及确保参与执行工作的政府机构之间的协调的能力。

(d) 财政资源：这类资源稀缺，在爆发全球金融危机之后更是如此。

(e) 没有充分纳入主流，在政策议程上居于次要地位：化学品管理一般不是该地区各国的优先重点。正确的化学品管理政策同卫生、农业和劳工等政策领域的结合情况不好。即使在环境政策内部，化学污染物也一直居于次要地位，同气

候变化和生物多样性等全球性问题相比相形见绌。为减缓气候变化而采取的政策措施产生了化学品管理问题。在区域执行会议上，有人提到，尽管荧光灯泡含有水银并且各国没有能力处理这类灯泡，但世界银行曾提出一个倡议，用体积小巧的荧光灯泡代替白炽灯泡。化学品问题在公共议程上的次要地位体现在下列几个方面：在国家和国际两级，专门用于化学品管理的财政资源稀缺；在这一领域开展工作的机构缺乏有效执行法定任务所需的资源和人员。环境署一直在支持努力改善将这一问题纳入主流的情况，而这也是捐助者要求的一个条件。

54. 关于公司的行为，与会者提到，虽然各个公司宣称遵守产品管理员的原则，对主要依靠进口的国家的福利承担广泛的生产者责任，但生产者在这方面采取的行动很少。此外，出口国的政策没有保证在进口国实行生命周期终了的设想。有人具体提到了欧洲共同体关于化学品登记、评估、批准和限制的条例。

政策选项

55. 要在化学品管理问题上取得进步，需要解决每一个此类障碍。将于 2010 年 3 月举行的拉丁美洲和加勒比第二届战略办法区域会议，将讨论化学品管理方面的区域优先事项和政策行动领域，其中包括国际化学品管理战略办法的区域执行计划。区域协调人在代表战略办法区域协调委员会提交的信息文件中提出了下列议题，供各国在第二届区域会议上审议和讨论：次区域一体化机构(加共体、安第斯共同体和南方共同市场)进一步参与制定和执行关于正确的化学品管理的方案；更加重视将正确的化学品管理纳入国家可持续发展计划和方案；扩大捐助者基础，特别是在区域一级；相关区域开发机构，其中包括泛美卫生组织、劳工组织、联合国粮食及农业组织和拉加经委会，更多参与在国家、区域和次区域三级执行战略办法，特别是能力建设活动；制定执行战略办法的国家计划。各国还必须评估战略办法规定的新政策问题的影响：纳米技术和所制造的纳米材料；产品中的化学品；电子废物和油漆中的铅。

56. 化学品管理方面的技术合作和资金至关重要。快速启动方案的时限有限，并且限于促使开展初步的能力建设和实施活动。必须找到新的资金来源，以便在战略办法的最初实施阶段以后继续予以推动。捐助者基础需要扩大，包括请国家和区域两级的开发银行参与进来；南北合作和南南合作必须得到加强，区域合作应该得到鼓励和支持；负责实施《斯德哥尔摩公约》和《巴塞尔公约》的区域中心所需资金必须得到保证。一些与会者表示支持在就全球环境基金信托基金第五次资金补充问题进行谈判过程中，在全球环境基金会中开设一个化学品窗口。

57. 该区域各国必须为下列工作做好准备：将在 2010 年 2 月在印度尼西亚巴厘同时举行的《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》缔约方大会特别会议框架内举行的谈判；就有关汞的具有约束力的协议举行的谈判。在这两种情况下，根据共同但有区别的原则确保足够的资金，对于执行各项协议至关重要。区域执行会议与会者请求提供支持，筹备和参加这些谈判。

58. 区域执行会议与会者呼吁利益攸关方更多参与化学品管理，但也告诫不要将过多责任留给这一产业的大公司，并呼吁加强国家的存在和国家监管。需要向中小型企业提供支持，以便实施适当的化学品管理战略。

59. 最后，与会者提出了为传统知识所产生的效益以及为开发化工产品过程中使用的生物多样性提供足够报酬的问题，并强调需要就《生物多样性公约》规定的利用和利益共享达成一项公正、公平的协议。

E. 废物管理

60. 尽管长期以来有所进步，但废物管理仍然是拉丁美洲和加勒比区域一个最大的环境、卫生和社会挑战。在许多地区，废物收集和处理等基本服务的差距巨大。收集过程经常不彻底或不够，露天垃圾场非常普遍。即使收集过程充分，处理却经常不充分。秘密堆放场仍然是一个大问题，在卫生、污染、土壤退化以及潜在旅游目的地的吸引力等方面产生负面影响。虽然在收入较高的地区有例外，但在一般情况下，地方当局资金匮乏，装备差，无力应对废物管理挑战。在大城市中心，这一问题因人口快速增长，同时又没有必要的长期规划而更加恶化。从上文D部分可以看出，包括过期农药在内的有害废物的管理仍存在不足，该区域仍然是贩运危险废物的目的地。虽然一些国家有所改善，但对医院废物和其他有害残留物的管理不够，这类废物经常与家庭废物一起堆放。焚烧是处理医院废物最常用的方法，但设备和程序经常不够。

61. 在区域执行会议的废物问题会议上，首先由古巴代表做了情况介绍。

进展和成就

62. 在有关固体废物管理和处理的立法和公共政策方面已经取得重大进展。人们越来越清楚地认识到这些问题的重要性，从而导致在卫生填埋场中的废物收集和处理到回收利用以及回收沼气进行发电等各个领域取得进展。在地方公共资源充足的收入较高的地区，特别是在收集服务已经私有化的地区，收集服务一般是足够的。在工业废物领域，通过新的法规、执法措施、环境恢复方案以及当局和民间社会的监督，也已取得进步。利用标准技术进行废物处理和回收并遵循国际行为准则的许多跨国公司，正在展现可持续做法的可行性。在金属和纸等具体行业，回收利用的比例现在很高，其本身已成为一个重要的经济活动。共同处理在水泥行业中已变得更加普遍。工业副产品的交换体系已经建立。一些国家已经实施了甲烷回收项目。《京都议定书》规定的清洁发展机制在所取得的进展中也发挥了作用，甲烷市场化伙伴关系也已发挥作用。虽然如上文所述，危险废物的贩运仍然是一个现实，但各国已开始做出反应，在《巴塞尔公约》的支持下采取成功的举措来解散这些业务(见上文D部分)。一些国家的海关官员正在通过绿色海关倡议等计划，在这一领域接受培训。

挑战和制约因素

63. 该区域在国内废物管理的法律和体制结构方面面临一些困难。废物管理，从收集到处理，经常是地方(市)政府的法律责任。根据地区的不同，这可能是一个问题，原因主要有两个。首先，各城市，特别是低收入地区的城市，经常资源贫乏。贫困比例高的问题，无论对于城市可动用的资源还是服务收费的可能性，都有影响。第二，很大程度上和卫生部门一样，城市边界沿线的废物管理情形分散，这妨碍了规模经济以及对废物的收集和处理服务进行高效的管理。此外，关于环境问题的法规有时过时，或者未得到充分执行。

64. 在废物处理已经私有化的地区出现的一个问题，是某些特许经营模式中固有的有悖常情的激励条款。根据这类条款，公司的报酬同废物数量成正比，这实际上消除了促使在源头上减少废物量、进行回收利用以及采取其他措施减少所产生废物的动力。

65. 除了特定行业以外，所做出的回收利用努力仍然很少。具体而言，塑料就证明难以回收利用。区域执行会议与会者提议评估使用塑料的社会成本，以便考虑可采取哪些措施来减少塑料的用量。与会者还提到了靠从垃圾堆放场收集废物谋生的非正规回收利用人员发挥的重要作用，但也提到了他们所处的岌岌可危的社会状况。包括儿童在内的大批人员靠从垃圾堆放场收集废物谋生。

66. 关于工业废物的管理，虽然有公私伙伴关系以及相关产业积极参与废物管理的成功事例，但区域执行会议与会者还报告说，一些公司积极进行游说，在政治上干预政府官员群体，试图推动一些项目，增加本公司对其生产所产生的废物的责任。

67. 在改善对危险废物管理的监管的同时，还需要建设必要的基础设施。由于一些国家仅有一个危险废物处理厂，因此必须长途运输废物，随之产生了较高的费用和 risk。该区域在继续接受危险废物，这对于加勒比岛国而言是一个特别重要的问题。与会者报告说，各国经常从其他区域进口废料或旧设备。尽管出口商经常说这些业务对接收国有利，但事实上产生了较高的费用和 risk。

68. 甲烷回收面临的障碍包括：必须为这一过程中生产的能源找到市场；是否具备必要的技术；以及需要投资建设足够的基础设施。从废物中生产电力，需要从仅仅替代露天垃圾场的“第一代”填埋，转向包括生物反应器在内的“第二代”业务。该区域大多数地方仍处于第一阶段。发达国家则利用可持续填埋场或生物细胞，正在实施第三代办法。

69. 与会者提到了飓风等极端天气相关事件所产生的废物的管理问题，这类事件的频率随着气候变化呈上升趋势。所提到的问题包括被毁坏的建筑物产生的大量碎片，在海上处理含有聚对苯二甲酸乙二醇酯的瓶子，以及在飓风准备期间用来储存水和其他产品的塑料袋。一名与会者报告了在联合国开发计划署支持下最近

开展的一项研究的结果，其中显示，危险废物的处理不善，特别是在农村地区，在极端天气相关事件所造成的污染和损害中是一个关键因素。

70. 与会者讨论的另一个问题是废物的产生同消费和生产方式之间的联系。虽然该区域总体上贫穷，但相当多人能够获得消费品，并且同世界上其他地区一样，消费方式中包括响应生产者陆续推出新产品的政策而频繁更换设备，从而使完全能用的产品在很短时期内变得过时。与会者提议对消费者行为和生产者行为都进行审查。

71. 与会者提出了筹资问题，认为这是一些地区的一个重大挑战。与会者强调，该区域各国政府的财政实力有限，国际机构和机制为废物管理提供的资金也不足。

政策选项

72. 与废物管理的城市分割问题有关的体制挑战，需要在城市之间建立协调与合作机制，并由国家以下一级或国家级实体进行参与。同时，机构能力建设有必要在所有各级政府进行，并且必须是一个持续的过程。

73. 可以探索具有创新的收集和处理管理模式，包括那些通过特许合同涉及私营部门的模式，但必须认真考虑列入有关废物管理链不同环节的条款，以避免出现激励废物处理公司接收大量废物等前后矛盾的问题。

74. 一些与会者强调了就废物管理进行教育和提高认识的重要性和这方面的成功经验。提高认识既可增强社会要求大公司和政府拿出解决办法的能力，也可通过在源头上减少废物和进行回收利用，改善国内的行为。与会者提到，对塑料袋进行征税或者押金返还计划等经济手段有可能对消费者和生产者的行为产生影响。关于消费和生产方式，与会者还提到了欧洲联盟为减少不断更换设备的问题而正在做出的努力，这种努力可以成为该区域的楷模。

75. 与会者还指出，需要通过生命周期办法请生产者更广泛地参与，并将生产者的责任延伸到废物处理阶段。

76. 关于贩运危险废物的问题，与会者强调必须加强口岸的入境和出境管制，并对海关官员进行更多培训。他们还呼吁在这个问题上开展区域合作。

77. 与会者就加勒比岛国提出了一些具体问题。例如，鉴于可动用的废物处理空间很少，必须紧急解决贩运废物的问题，并着力减少废物量；以及与这些国家特别容易遭受的极端天气事件所产生的海洋污染有关的事项。

78. 与会者呼吁国际社会提供更多资金。

二. 相互联系和交叉问题

79. 在区域执行会议期间，与会者强调了可持续消费和生产以及化学品和废物管理的交叉性质，这两个方面既相互影响，也影响到采矿和运输的可持续性。可持

续消费和生产这一广泛的议题，同可持续发展委员会第十八届和十九届会议将要处理的其它主题领域之间有最有力、最明显的相互联系。尽管主题领域多种多样，但在会议召开以及编写拉加经委会文件过程中查明了许多共同挑战(见上文第 3 段)，并叙述如下。

信息、教育和提高认识

80. 要在所有主题领域取得进步，需要做出努力，编纂相关问题的信息和知识，使人们了解这些信息，提高人们的认识，并对专业人员进行培训。着力量化某些活动(如某些地区的采矿)或不作为(例如在人类接触有毒化学品方面)所产生的环境和社会问题的成本，对于确保充分说明这些问题并提供足够资金，以及将这些问题纳入更广泛的政策框架的主流至关重要。

81. 关于努力实现可持续性的问题，与会者提到必须恢复传统的价值观和知识，并避免效仿同该区域的需求和资源状况不相符的外国模式。

加强国家能力

82. 与会者尽管承认并支持多个利益攸关方在处理每一个主题领域方面的作用，也强调需要加强国家监测、执法、管理以及同其他国家和公司进行谈判的能力。许多国家在国家、国家以下一级和城市等级仍在遭受国家机器在过去几十年里萎缩和弱化所造成的影响。

潜在的公私伙伴关系和多个利益攸关方的参与

83. 公私合作是努力实现可持续发展的关键。这种伙伴关系对于下列方面至关重要：将政策目标和法律规定转化为具体的行动；技术转让；发展采掘活动与当地经济之间富有成效的联系；以及确保同公司活动有关的关键议题等方面获得资金支持。参加区域执行会议的各国和主要群体的代表，强调了这类群体在支持各国努力实现可持续发展方面可发挥的潜在作用。不过与会者强调，国家可发挥独特的作用，这种作用是非国家行为者无法取代的。

区域合作的潜力

84. 各国在努力实现可持续发展委员会第十八届和十九届会议将要处理的主题领域范围内各项政策目标过程中，可从不同形式的区域合作中受益。除其他外，这些合作中可能包括(在某些情况下已经包括)：该区域在国际谈判中就共同关切的问题表明和统一共同立场；交流在实现类似政策目标过程中取得的成功经验；采用共同标准，以避免政策措施对投资或贸易产生扭曲影响；以及根据可持续性设想提出基础设施一体化的共同政策。与会者还强调了南南合作日益增加的重要性。

需要采取一个次区域办法

85. 拉丁美洲和加勒比环境部长论坛同前几次区域执行会议一样，重申，考虑到加勒比、南美洲、中美洲和墨西哥的多样性，必须采取次区域办法处理议程上的各项议题。鉴于这些集团内部也存在多样性，因此采取次区域办法将有益于探讨各个国家集团共同关心的问题，同时适当考虑到小国的关切和挑战。

合作、筹资和技术转让

86. 在努力确保各项政策目标和国际商定承诺转化为有效行动过程中，合作、筹资和技术转让都是关键的问题。缺乏足够的技术经常是阻碍以高效、对环境安全的方式利用资源的一个主要因素。这方面的合作至关重要，但必须考虑到当地情况的特殊性。只要有可能，就应当激励创造当地的技术能力，使解决办法适合当地的需求。要在可持续发展委员会第十八届和十九届会议将要处理的所有主题领域努力实现可持续性，筹资是一个重大问题。在许多情况下，国际承诺已经做出，并已制定相应的国家政策目标，但没有确保落实所需的必要资金。在即将举行的关于新问题(如具有国际约束力的汞问题协议)或者关于已经列入国际议程的问题(如气候变化)的国际谈判中，必须根据共同但有区别的责任这一原则，确保财政资源同做出的承诺相称。全球环境基金信托基金第五次资金补充问题谈判必须考虑到，国际社会正在对该区域各国提出越来越高的要求。