



## 联合国可持续发展大会筹备委员会

### 第二届会议

2011年3月7日至8日

临时议程\* 项目2

在执行可持续发展领域各次主要首脑会议成果方面迄今取得的进展和尚存差距，并对持发大会各项专题进行分析

## 联合国可持续发展大会的目标和主题

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告探讨联合国可持续发展大会有关以下方面的两大主题，即可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济以及促进可持续发展的体制框架：对可持续发展重新作出政治承诺；审查进展情况和执行差距以及解决新出现的挑战。出发点即承认可持续发展的三大支柱是相辅相成的，是自1992年在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议以来国际社会的首要目标。因此，这里提出的问题是：注重可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济及促进可持续发展的体制框架可如何有助于加快可持续发展议程的进展。主要信息如下：

(a) 处在各种发展水平的国家一直在执行与可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济保持一致的符合本国情况的政策和方案；

(b) 越来越多的国家在尝试按绿色经济思路以更全面的方式重新制订其国家发展战略和政策，包括“低碳绿色增长战略”；

\* A/CONF.216/PC/6。



(c) 其综合累积影响尚未以与挑战相符的规模改变生产和消费的模式；

(d) 尽早注重“双赢”机会短期可带来显著的共同好处，有助于建立对可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济的信心和支持；

(e) 各国是否从绿色经济的努力中得到减贫的益处，这往往取决于不断持续和深化在卫生、教育以及有针对性对穷人的收入支持等方面的传统社会支出情况；

(f) 机构的改进对于绿色经济政策实现有利的社会成果是至关重要的；

(g) 实现可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济，既要对各经济机构进行结构变革，也要进行科技变革；

(h) 自具有转折意义的里约会议召开以来，可持续发展体制框架的影响已扩大，但由于缺乏协调一致，因而没有发挥充分的潜力；现在应加紧处理这一问题。

## 目录

|                                   | 页次 |
|-----------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                       | 4  |
| 二. 绿色经济如何有助于可持续发展和消除贫困? .....     | 4  |
| A. 背景与概念 .....                    | 4  |
| B. 绿色经济促进增长和其他经济目标的实现 .....       | 6  |
| C. 绿色经济对消除贫穷、生计和其他社会成果的潜在影响 ..... | 11 |
| D. 绿色经济对实现环境目标的贡献和今后的挑战 .....     | 17 |
| 三. 可持续发展体制框架 .....                | 20 |
| A. 加强可持续发展体制框架的各种做法 .....         | 20 |
| B. 更广泛的框架 .....                   | 23 |
| C. 环境支柱的管理 .....                  | 23 |
| D. 经济和社会支柱的管理 .....               | 25 |
| 四. 未来方向 .....                     | 26 |

## 一. 引言

1. 回顾大会第 64/236 号决议，本报告提供有关以下方面的观点：联合国可持续发展大会(持发大会)的目标——重新对可持续发展作出政治承诺，审查进展情况和仍存在的执行差距，应对新出现的挑战——以及其中提出的两大主题即可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济以及促进可持续发展的体制框架。
2. 在阅读本报告时应结合根据会员国、主要团体和联合国各机构对问卷提供的答复编写的综合报告(A/CONF.216/PC/8)。后一份报告阐述了会议的目标、所取得的进展和差距及新出现的挑战以及两大主题。
3. 本报告是从两大主题的角度来看待持发大会的目标，并提出以下问题：注重两大主题如何有助于我们加快可持续发展三大支柱各自取得进展并实现三大支柱齐头并进？如何能够推动实现对可持续发展重新作出政治承诺的目标？

## 二. 绿色经济如何有助于可持续发展和消除贫困？

### A. 背景与概念

4. 可持续发展强调对各级决策采取全面、公平和有远见的办法。它强调的不仅仅是强劲的经济表现，而且也强调代内和代际公平。它取决于对公共和私营部门决策的社会、经济和环境决策目标进行整合和平衡的考虑。
5. 绿色经济概念主要注重环境与经济的关联。这要回顾 1992 年里约会议：联合国环境与发展会议(环发会议)。在召开会议之前，人们主要谈论的是经济目标与环境目标之间的平衡。环发会议在承认协同增效作用的重要性方面迈出重大的一步。在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议(2002 年)强调社会支柱，并提醒人们，虽然经济发展往往促进社会进步，但这种联系并不是自动的，而且经济发展最终也是改善人类福祉的手段。里约会议和约翰内斯堡会议均让人们进一步认识到健康的生态系统以及健康的环境对于后世后代的这种改善非常重要。
6. 尽管里约会议以来有所进展，但很明显，建立在目前的消费和生产模式基础上的全球经济正在给许多生态系统和重要的生物支助系统带来沉重的压力。与此同时，尽管自 1992 年以来，世界的国内总产值增加了约 60%，但世界许多地区仍赤贫依旧。
7. 过去 20 年来，全球化进程加快了，分布在全球的生产和消费通过国际贸易、投资和生产网络比以往联系得更加紧密。全球化给发达国家和发展中国家的人民带来了巨大的益处。通过为全球市场生产低成本的商品和服务，数以亿计的人在

很大程度上摆脱了贫困。尽管如此，并非所有的人都从这一进程中同样受益，许多人受益甚少，或根本没有受益，但是这一进程还在继续，更多的国家卷入其中。

8. 虽然日益繁荣使各国可以解决一些环境问题，但也另一环境问题则随着全球化以及人口和经济活动的增多而继续恶化。气候变化、生物多样性的丧失、氮循环受阻：这只是迫在眉睫的全球性问题中几个而已。

9. 人类现在面临的主要挑战是，在改变步调的同时，要保持消除贫穷和实现发展这一进程。发达国家必须尽可能快速缩小环境足迹的范围，同时维持人类发展的成就。发展中国家必须继续提高人民生活水平，同时控制其足迹，认识到消除贫困仍然是当务之急。这是一项共同的挑战，目标是共同繁荣。

10. 正是在这种背景下，可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济概念日益受到重视。可以将其看作是一个镜头，用来聚焦和抓住机会，以便同时促进经济和环境目标的实现。另一个引起类似共鸣的概念——绿色增长——已首先吸引人们对亚洲和太平洋产生兴趣，最近又对经济合作与发展组织(经合组织)产生兴趣。

11. 人们普遍理解的是，有广泛基础的经济增长已经并将继续最有效地促进消除贫困工作。与此同时，人们认识到，在 21 世纪，增长所使用的能源和资源及所造成的污染必须远远低于历史。绿色增长的概念包含这一点，亚洲及太平洋经济社会委员会将绿色增长界定为，“注重环境上可持续经济发展，以促进低碳、社会包容的发展”（见 <http://www.greengrowth.org/>）。经合组织的定义类似，但同时强调绿色投资是“经济增长的动力”。<sup>1</sup>

12. 环境-经济协同增效作用和双赢机会的普遍性和重要性究竟如何？这是一个经验性的问题。各国际机构、智囊团和各国政府都在付出相当大的努力来回答这一问题。联合国环境规划署(环境署)的绿色经济倡议即为一例。

13. 虽然到目前为止绿色经济工作尤其注重将价格方面的环境外差因素内部化，以便向生产者和消费者发出正确的信号，但绿色经济的公共政策却远远超越“理顺价格”的范围。如果不是这样，可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济就很难应对眼前的工作，即从根本上将消费和生产模式带上更可持续的道路。各国政府可在绿色研发供资和基础设施投资方面以及在为私营部门的绿色投资和生气勃勃的绿色增长部门提供扶持性政策环境方面发挥重要作用。政府还可在确保绿色经济政策支持穷人和弱势群体的就业和创收方面发挥重要作用。

14. 许多会员国(印度等国)指出，绿色经济并不“排挤”或取代可持续发展，相反，最好将其理解为实现可持续发展目的的手段。也有的国家(印度)强调，绿色经济应为“国家当局保留充分的灵活性和空间，以便根据本国的情况和优先事项

<sup>1</sup> 经合组织，“绿色增长投资”，2010年，参见 [http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en\\_2649\\_34893\\_43783465\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_34893_43783465_1_1_1_1,00.html)

作出自己的选择，并确定实现可持续发展的道路”。虽然这些构想有助于澄清这两个概念的关系，但只有实际的经验可以证明绿色经济战略、政策和措施在加快实现可持续发展方面的成效。

## B. 绿色经济促进增长和其他经济目标的实现

15. 在过去的一个世纪中，原材料消耗总量不断增加；虽然资源利用效率和污染控制技术不断取得进步，但还不足以抵消全球经济规模增大所带来的影响。<sup>2</sup> 人们普遍认识到有必要建立一个这样的生产和消费系统，即对自然资源和环境所产生的压力大大减少。可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济已成为迈向这个方向的一个框架。虽然这有一定的前景，但同时也带来严峻的挑战；在此就增长和经济两方面进行阐述。

16. 许多发展中国家正在准备对能源、运输、废物、水和环卫基础设施进行重大投资，而持续经济增长则被视为对于完成发展转型至关重要。此时，人们更加了解目前的经济模式所带来的风险。可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济可否允许发展中国家完成其发展转型，同时为后代保持高水平人类发展奠定基础？

17. 在全球一级，主要问题是绿色经济转型将如何影响全球经济增长率和增长模式。绿色增长将是较缓慢的增长？只是不同类型的增长？或不论是否转化为常规计量的国内生产总值的增长，也许在实现人类发展目标方面取得更快的进展？<sup>3</sup> 如果在绿色经济转型中有“输赢”之分，那么，到底是谁输谁赢？政府又能如何管理转型？

### 绿色增长前景

18. 绿色经济支持者认为，就增长和创造就业机会这两个方面而言，绿色经济战略将侧重于最生机勃勃的部门。例如，各种研究都强调发展中国家和发达国家的一些可再生能源分部门如风能和太阳能出现指数式增长。促使这些“绿色”部门增长将带来“双重红利”，即既有利于环境，也有利于发展。绿色经济手段，如在维护和恢复自然资本方面进行投资，通过提高生产率(如农业方面)和创造更多的创收机会(通过改进生态系统服务)，将直接促进增长。

19. 经济部门常常提到有待“绿化”领域包括卫生、教育、文化活动和其他服务、可再生能源及相关技术、资源和能源节约投资以及自然资产投资。集中在这些部门的的增长在某种程度上是有范围的，随着能源和资源密集型活动的减少，这将对

<sup>2</sup> Frodolin, Krausmann and others, “Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century”, *Ecological Economics*, Vol. 68, No. 10 (2009)。

<sup>3</sup> 见 Joseph Stiglitz and others, “Report by the Commission on the measurement of economic and social progress”, 参见 [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)。

增长的性质带来根本性的变化。随着环境影响低的生产和服务贸易因全球化而增多，这也将为发展中国家提供其他机会，找到制造业以外的市场，从而可以进行专业化生产，扩大规模，并实现高经济增长率。

20. 在实践中，可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济所隐含的各种类型的结构转变所产生的长期增长影响存在不确定性。对某些绿色经济计划版本进行的长期效仿已经开始，但仍处于初期阶段。对一些具体领域，如气候变化减缓已经进行更彻底的调查。一些模式表明，与一切如常相比，气候变化减缓政策可能会导致全球国内生产总值出现长期增长，如通过增加对清洁能源生成和促成的技术创新进行投资。其他模式表明，在世纪中期，随着温室气体稳定，国内生产总值要比没有温室气体稳定情况下有所回落。<sup>4</sup> 无论是哪种情况，还需考虑不作为的代价。据环境署称，取消化石燃料补贴可将全球温室气体排放量减少 6% 之多，同时使全球的国内生产总值增加 0.1%。<sup>5</sup>

21. 经验表明，绿色经济组合通常包含的一些特定工具可以在改善环境结果的情况下保持原来的增长或促成更高的增长。主要在发达国家进行的生态税务改革评价。在一些情况下，环境结果的改善对就业和增长并没有产生任何成本或负成本。印度最近对国内开采的和进口的煤炭征收每吨二氧化碳 50 卢比 (1.00 美元) 的碳税。税收收入归入清洁能源基金，用来对清洁能源技术领域的创业和研究进行投资。<sup>6</sup> 更一般来说，如何利用生态税收收入，对增长、就业及公平来说将带来明显的差别。

### 绿色经济、结构转变和增长

22. 从各个国家的角度来看，由于全球需求预期从一些发展中经济体专门生产的资源和能源密集型的商品转向绿色产品及发展中经济体可能缺乏竞争力的部门，因而可能出现对经济增长的担忧。

23. 各个国家能否吸引对选定的“绿色”部门进行投资，这是一个经验性问题，各国的答案可能各不相同。在吸引国内外向传统部门投资方面面临困难的国家并非理所当然地会在“绿色”部门做得更好。然而，如果绿色部门更集中地采用某些国家所富有的生产要素，这些国家也可能会做得更好，但政策环境对投资前景也是至关重要的。地点的吸引力实际上更大，如果某个地方的国内政策奖励绿色投资，如实行可再生能源发电上网电价，则该地的吸引力会大大加强。<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Nicholas Stern, *The Global Deal*, New York: Public Affairs, 2009, chap. 3.

<sup>5</sup> 环境署，“绿色经济和千年发展目标问题决策者简报”，2010 年 9 月。

<sup>6</sup> 印度，环境森林部，“India: Taking on climate change. Post-Copenhagen domestic actions”. 新德里。2010 年 10 月 19 日访问以下网站：<http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/india-taking-climate-change-post-copenhagen-domestic-actions>。

<sup>7</sup> 联合国，经济和社会事务部，“气候、能源和发展的全球绿色新政”，2009 年 12 月。

### 缩小绿色技术差距

24. 另一个普遍关切的问题是，由于绿色经济会推广主要由发达国家掌握的技术，因此会将依赖传统技术的发展中国家置于不利的地位。由于富国更有能力资助和支持研究和开发，这也将导致发展中国家在主要“绿色”行业丧失竞争力，从而进一步加大技术差距。由于模型分析结果预测低碳行业先行者如可再生能源会具有优势，因而加剧了这种担心。<sup>8</sup>

25. 在此也许需要对各类国家进行区分。一些发展中国家为这种立论思路提供反面例子。例如，巴西在生物燃料科研和生产方面领先，而中国则在洁净煤技术研究、开发和部署方面领先。在可再生能源方面，发达国家与发展中国家的专利分布情况说明情况在不断变化，因为一些发展中国家正在成为重要的创新国家。

26. 虽然非绿色技术创新的国家无法分享经济回报，但如果技术创新者之间的竞争及技术的快速部署促使成本降低，并使技术的采用更加经济实惠，则这些国家作为技术用户仍可以从中受益。因此，确保绿色技术市场的强劲竞争是至关重要的，而竞争政策能有助于实现这一目标。

27. 关于知识产权，通过载明技术交流的合作安排，全球绿色经济计划可以促进绿色技术快速发展。在气候领域提出的若干建议可以成为进步的基础——从根据气候技术机制在坎昆达成的创新中心和网络模式到促进他人更容易获得和使用的各种形式的知识产权。

### 绿色经济和资源依赖型经济体

28. 绿色经济的主要构成部分是“理顺价格”，即市场价格更好地反映环境的外差因素，特别是对自然资源而言。其中包括取消有害环境的补贴。其结果将是提高商品如石油、天然气和矿物等的价格，至少短期是这样的。作为这些资源的净进口国的国家可能担心高价格可能抑制经济增长。这部分说明这些国家一直想减少对进口化石燃料依赖的原因。

29. 自然资源出口经济体有其自身担心的问题，这正好反映了净进口国担心的问题——即从长远来看，如果化石燃料需求出现重大的转变，这会伤害它们的增长前景，除非它们能同时将其经济成功地多样化。但是，国际能源机构最近的情景分析表明，在百万分之 450 的情况与一切照常的情况相比之下，直至 2030 年这一期间，主要石油生产国的预期收入只会有小幅的减少。<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 剑桥大学减缓气候变化研究中心(4CMR)进行的经济模型分析表明，在新兴清洁技术方面建立技术能力的先行者有显著的机会。

<sup>9</sup> 同上，Fatih Birol, 国际能源机构, 就《2009 年世界能源展望》发表谈话, 见: <http://www.cphpost.dk/news/commentary/142-commentary/47537-450--147.html>。

## 绿色经济和贸易政策

30. 向绿色经济转型过程可能影响各国增长的另外一种途径是“绿色保护主义”——例如，如果全球在以“多种速度”向绿色经济转型的过程中，通过单边强加的标准或者边境价格调整导致对贸易施加限制，且大多数影响很可能由发展中国家承担。缺乏遵守更严格标准的能力(尤其是中小企业)可能导致失去市场。国家出口能力下降可能导致增长放缓、就业下降以及贸易日渐失衡。

31. 实际上，自愿的、市场主导的生态标签和认证办法比政府规定的标准和标签更常见。其中最成熟的两类行业是热带木材和咖啡。这些办法可能歧视那些没有最新技术和专门技能的生产商以及受到固定认证费用阻碍的小生产者。<sup>10</sup> 政府采取的与这些办法有关的活动主要侧重于对发展中国家的小生产者提供支持，为它们的参与提供便利。<sup>11</sup>

32. 虽然绿色补贴可以发挥重要作用，引导地方生产力并促进对某些绿色部门的投资，但它也可以扭曲贸易……透过世界贸易组织的角度，特别是根据《补贴与反补贴措施协定》来考虑这些补贴，对避免导致全球不平等的贸易扭曲措施的扩散是有益的，尤其是考虑到很难对补贴进行改革，比如农业补贴。但是，对于向绿色经济转型做出贡献的部门来讲，这样做也可能会限制有针对性地促进它们发展的政策空间。

33. 分析政府补贴是否与世贸组织的要求相一致是一项复杂的任务，需要详细评估该项措施及其执行情况以及对市场的影响。《补贴与反补贴措施协定》并非禁止所有补贴，但对那些扭曲贸易的补贴进行约束，禁止出口补贴和当地含量补贴；此外，如果补贴被证明损害了世贸组织另一成员的国内产业，可根据《补贴与反补贴措施协定》提出质疑。

34. 生物燃料行业说明了这一问题。生物燃料的国际贸易水平低下通常可归因于大多数国家对国内生产和使用生物燃料进行补贴。<sup>12</sup> 在主要生产国，<sup>13</sup> 政府对生物燃料生产和使用的各个阶段都进行扶持。降低燃料税是使用最广的政府扶持形式，此外还通过降低贷款利率、政府支持的贷款担保来鼓励投资，并对研究和开发给予强有力的支持。

<sup>10</sup> 联合国贸易和发展会议，《关于绿色经济的特设专家会议的报告：贸易和可持续发展的含义》，日内瓦，10月7日至8日，第22段。

<sup>11</sup> 荷兰环境评估署，“政府在涉及多方行为体的可持续供应链管理系统中的作用”，2010年。

<sup>12</sup> Toni Harmer (2009), *Biofuels Subsidies and the Law of the WTO*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issues Paper No. 20, 2009.

<sup>13</sup> 巴西、加拿大、中国、印度、美国和欧盟。

### 如何管理这种转型？公共政策的作用

35. 许多国家关注可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济的转型成本。国民经济结构的变化将包括对资本和劳动力供应结构的调整。例如，在快速转向低碳能源系统的情况下，现有的一些能源生产资本可能变得过时或者多余，这就意味着与常规情景相比，转型带来额外成本。即使在绿色经济带来国内就业净增长的有利情况下，这些新工作与由于结构改革失去的工作相比，其技能和报酬水平又如何？怎样才能很快对失业工人进行再培训？

36. 这些调整要求公共政策发挥领导作用，以避免对经济增长、就业和贫困产生不利影响。各国在应对这些调整方面能力各不相同；低收入国家尤其关注费用问题，因为对其有限的政府预算需求已经很高了。如何给不断增加的投资和社会保护支出提供融资？一种选择是使用生态税；如果其设计方式使其不对贫困者造成负担，那么由此产生的收入可用来支持调整。

37. 在一定程度上，促进向可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济转型可以通过市场激励措施来实现，这些措施使环境成本内部化并可促进有利于环境的行业；但这些都是公共政策问题。政府设定基本的市场规则，鼓励进行环境无害的投资——例如，对于购买节能汽车或者太阳能系统的行为给予税收激励。还可以调整现有的政府直接或者间接补贴体系的方向，以便促进可持续发展目标。

38. 发展中国家需要强劲增长，而这种增长可以越来越多地朝着节碳投资和提高能效方向发展。发达国家和发展中国家都有发展可再生能源的机会；抓住这些机会取决于政府的积极推广。一些组织提出了类似的建议，即在国际社会的资助下，在发展中国家“大力推动”可再生能源推广，利用学习型经济，提早实现矿物燃料成本平价。<sup>14</sup> 政府的干预措施对社会投资和基础设施来讲也至关重要。如果基础设施是节能的，且社会投资的方向是教育和保健服务，则产生的经济活动和环境保护之间的冲突将会较为有限。

39. 政府政策在决定发展道路方面扮演着重要作用。政府对基础设施的投资可以让私营投资的模式保持多年不变，例如通过以有益或者有害于环境的方式开发道路或者铁路网而确定的交通模式或者工业区位。

40. 政府还可以选择刺激对绿色技术和行业的投资，作为明确的产业和技术政策的一部分，希望它们成为未来新的主要增长点。

41. 为支持向绿色经济转型，还需要国际一级的体制变革。至关重要的是，要考虑金融制度、资本市场和贸易规则是鼓励还是阻碍了无害环境的投资和绿色增长。

<sup>14</sup> 联合国经济和社会事务部，2009年（见上文脚注7），德意志银行气候变化顾问组 GET-FiT 计划，绿色和平运动；国际可再生能源联盟。

### C. 绿色经济对消除贫穷、生计和其他社会成果的潜在影响

42. 据认为，长期来讲，限制不利环境影响的发展道路将更有利于繁荣和减缓贫穷。正如贫困者受到气候变化、环境退化等趋势和粮食短缺等冲击的影响最大，降低这些风险的经济转型也将同样惠益他们。为了让绿色经济带来这些利益，它应成为迈向符合可持续发展的生产和消费体系的一部分，通过适应各国发展需求的转型来实现。消除贫穷和促进最脆弱者的生计应是促进向绿色经济转型措施的优先事项。

43. 绿色经济对消除贫穷和生计的影响可在不同层次来进行分析。第一层，单个经济体平均增长率的转变可能对这些经济体减贫和改善社会成果的能力产生影响。第二层，国民经济结构改革可能影响就业机会和需求，各国应对不利影响的能力各异。第三层，具体的绿色经济政策可以通过创造可持续生计、额外就业和其他影响来增强国家能力，将增长转变为扶贫和其他有益的社会成果。

#### 增长率转变带来的潜在社会影响

44. 向绿色经济转型对于一些国家和国家组而言可能意味着平均增长率降低，带来减贫成果恶化的风险。为避免这一点，需要加强与特定增长率相关的减贫。分配政策也可有助于改善发展放缓对贫穷者产生的不利影响。理想状态是，如果经济体有足够的灵活性，它们将转向有强有力减贫效果的、新的增长点。

45. 各个国家在减贫方面的成就各不相同，除了增长之外，这些差异似乎主要与社会政策和诸如生产性资产的分配等制度因素相关。这些可能产生长期影响。例如，进行初始投资后多年，对基础教育的投资已被证明带来了减贫和增长红利。

46. 各国之间存在结构差异，即使类似收入水平的国家也是如此；这种差异影响了国家再分配政策的范围，包括国民收入分配形态以及税收和进行促进平等的收入转移方面的体制和管理能力。

47. “理顺价格”政策导致的价格变化对贫困者产生的影响在各国也有所不同。粮食商品的价格对保障粮食安全和扶贫尤为重要。如果农业的绿色经济政策导致粮食价格上涨，即使只是暂时如此，低收入家庭和粮食净进口国也会对此尤为关注。

48. 在国内经济层面，增长和减贫之间的量性关系显示出较大范围的差异。显然，没有简单的、“一刀切”的减贫战略。最有效的绿色经济战略应该适应国情，使减贫产生较高的收入弹性。

#### 结构改革对贫穷的潜在影响

49. 关于金融危机后政府的绿色一揽子刺激计划创造绿色就业的潜力问题，曾有过许多讨论。在高失业率和大量资本闲置的背景下，政府在绿色投资上的超前支出可能带来就业净增长和减贫效益。

50. 人们尤其谈到了可再生能源投资创造就业的潜力。国际劳工组织(劳工组织),同矿物能源或者核能相比,各种形式的可再生能源在单位投资、单位装机容量以及单位产出方面都有大得多的就业弹性。此外,它们在生产 and 设备安装阶段的就业集中度相对较低,在运行和维护阶段提供了更持续的就业。<sup>15</sup>

51. 在资本和劳动力得到充分利用以后,对绿色基础设施、技术或者产品的追加投资取代了其他投资。必须将投资从劳动力密集程度较低的部门转向绿色部门,绿色结构转型才能带来就业机会净增。这种情况是否会持续是一个经验问题。各经济体的情况可能有所不同,这取决于经济结构以及与绿色经济政策有关的激励措施。

52. 向绿色经济转型带来的国民经济结构变革可能转化为对所需劳动力组成和技能组合的调整。短期内,各部门之间的技能可转换性有限,对劳动力的需求转向“更绿色”行业可能导致大量的劳动力需要再培训。如果缺乏适当的培训能力,被裁减的工人只能一直失业或者最终从事低技能工作。对于低收入工人及其家庭来讲,即使是短期失业和收入损失也可以转变成长期的贫穷和机会丧失(例如,获得教育)。

53. 在应对这种调整带来的不利影响方面,各国政府的能力相差甚远。在发达国家,福利国家通过进行贸易调整来部分补偿损失者,例如通过失业补助。一些国家为失业工人开发了极具成效的再培训计划。但是,在大多数发展中国家,这些机制不健全或者根本不存在。向绿色经济的转型过程需要强有力的社会成分相伴,其中考虑了调整对更广泛的社会成果,例如获得教育、保健和基本服务产生的影响。

#### 绿色经济政策路线对减贫和生计的影响

54. 具体的绿色经济政策通过不同渠道并以各种方式影响着生计、收入分配和其他社会成果。这些政策在此被分为七条“路线”:绿色一揽子刺激计划、生态效率、绿化市场和公共采购、可持续基础设施投资、自然资本的恢复和更新、理顺价格以及生态税改革。

#### 轨道 1

##### 绿色一揽子刺激计划

55. 全球金融危机爆发之后,一些国家把可观的“绿色”支纳入其一揽子刺激计划。人们认为,与对“传统”的一揽子计划进行同等数额的投资相比,一揽子刺激计划向绿色方向发展除了带来环境效益外,还有可能带来就业方面的利益。

<sup>15</sup> 劳工组织(2008年),《可持续发展的全球挑战:绿色就业战略》,背景说明,八国集团劳动和就业部长会议,日本新潟市,2008年5月11至13日。

56. 其中，中国、大韩民国和美国是一些开展大规模绿色一揽子刺激计划的国家。但是，许多发展中国家没有选择大规模的一揽子刺激计划，因为它们在国际金融机构和金融市场的支持下，把宏观经济的正统观念作为政策先锋，已经没有运行反周期政策的空间。<sup>16</sup> 而且，对于一些发展中国家来讲，公债增加可能恶化资本市场状况，这要取决于刺激计划的宏观经济效果及其产生额外偿债能力的潜力。

57. 最后，当绿色刺激计划资金用完之后，情况会怎样？生气勃勃的新绿色部门发展是否会留下持久遗产？美国的证据表明，对可再生能源的刺激支出在全国范围内带来了许多安装太阳能电池板的地方业务。<sup>17</sup> 但是在不那么有利的政策环境下，还能持续吗？

## 轨道 2

### 生态效率

58. 生态效率——在生产中合理使用自然资源，已被许多行业采纳；它是大部分绿色经济概念的一个标准特征。生态效率是一个以商业逻辑为基础的公司一级的概念——只要生产系统提高了公司利润率，就说明生产系统得到了改进。政府税收或者其他政策通过将外差因素内在化，可以强化公司生态效率的动机。生态效率并不直接产生社会影响。资源效率改善可以产生间接的社会效益，例如公司对水资源更有效的利用所节约的资源可用于其他方面，或者更好的废物管理或投入的重复使用可降低污染。

## 轨道 3

### 绿化市场和公共采购

59. 市场向绿色方向发展是可持续消费和生产政策的一个重要组成部分。政府越来越多地利用公共采购来引导市场提供更有利于环境和社会的产品及服务。许多国家发达和发展中国家利用公共采购来直接追求社会目标。<sup>18</sup>

60. 在减贫和生计方面，可持续性公共采购对发展中国家的生产者有潜在的利益和风险。如果人口中贫困和脆弱群体提供的产品和服务可以进入它们本来不具竞争力的市场，那么在公共采购领域对生产的环境和社会影响的考虑可能会带来益处。可持续农业领域的产品就属这一类别。贫困人口可以明显获益的另一种情况是所需采购对他们赖以生存的自然资源的更可持续性管理作出贡献(例如，森林管理理事会认证的木材)。

<sup>16</sup> 《2009 年世界经济和社会概览：促进发展，拯救地球》，联合国出版物，出售品编号 E.09.II.C.1。

<sup>17</sup> 见 <http://businessjournalism.org/2010/10/10/dig-into-green-stimulus-monies-to-find-the-local-impact/>。

<sup>18</sup> 联合国经济和社会事务部，《可持续发展创新简报》第 5 期(2008 年 8 月)。

61. 另一方面，如果额外要求增加了贸易障碍，则对发展中国家的生产者有害，例如，对那些产业结构中存在“污染”行业的国家来讲，或者在中小企业满足新标准的能力有限的情况下。对于小生产者群体——例如农民，进行集体认证是克服障碍的一种方法。

#### **轨道 4：对绿色基础设施的投资**

62. 可再生能源技术可以创建小规模的分散式系统，让贫困人口获得现代能源。这是发展的关键要素，与以下因素相关：健康效益(例如：室内空气污染降低)；提供电力，从而增加就业和创收机会；改善教育机会和成果。

63. 建筑能效被确认为“绿色经济”一揽子计划的关键组成部分。对可持续建筑和投资可以带来多重效益，包括创造就业机会，减少家庭取暖、制冷及烹饪开支，从而使可用于其他用途的家庭收入增加。一些通常利用传统工艺和材料、适应当地条件的技术已经存在，但各种障碍放缓了实施即使是“无悔”措施的速度。<sup>19</sup> 新型筹资有助于解决前期费用高、回收期长等问题，例如，可以通过每月少量增加电费来偿还低息贷款。

64. 可持续发展视角不仅仅是对现有建筑物加以改进，而是把城市化作为一个整体来考虑。城市化将是未来几十年的一个决定性特征，尤其是在亚洲和非洲，农村地区的贫困者持续大规模进行迁移。为应对这一挑战，关键是解决新建设问题。进行可持续城市建设时，必须一开始就确保修建新贫民窟不是走向未来发展的唯一道路。许多情况下，这意味着消除差距，例如开展综合规划的机构能力有限；规划和分区法执行不当；没有土地市场或该市场无法良好运作以及许多群体无法获得住房融资。

65. 可持续运输可以对降低环境影响做出重要贡献。除了向低碳运输过渡，包容性运输对减贫和生计至关重要。鉴于贫困者与其他人群相比机动性差，这首先意味着建设资金充裕、高效的公共运输网络。对于贫困者和弱势群体来讲，非机动车化的运输方式以及步行和骑行尤其重要。政府作为大多数运输基础设施的提供者，要发挥关键作用。如果想在竞争中让客户选用公共运输，必须把私人车辆产生的负面外差因素考虑在内。与其他领域一样，向包容性、可持续的运输过渡意味着必须改变政治家、城市规划者、运输工程师和公民的文化。

#### **轨道 5**

##### **恢复和提升自然资本**

66. 人们早就认识到，自然资产及其对贫穷社区提供的服务十分重要。千年生态系统评估还有助于提供一个框架和详细范例，以了解生态系统服务除具有其他功

<sup>19</sup> 马拉喀什可持续建筑和建设工作队最后报告。

能之外如何直接促进民生。<sup>20</sup> 环境署进行的生态系统和生物多样性经济学研究证实了一个观点，即生态系统服务对居民社区和更广泛的国民经济都至关重要。<sup>21</sup> 因此，旨在恢复和提升自然资本的方案和项目会对民生和贫穷问题产生直接影响。

67. 可持续的土地管理及森林养护和再生除了给居民社区带来直接经济利益(例如非木材森林产品和土地生产力)之外，由于需要大量劳力，还有可能为穷人增加收入。印度《全国农村就业保障法》所规定的雄心勃勃的国家自然资源恢复方案就是这样。然而，对该法所做的评价表明，执行工作遇到的挑战与其他地方发展项目所面临的挑战没什么不同，这些挑战包括地方参与度有限、行政管理复杂以及利益攸关方之间动机不一致，全都潜在地限制了长期资产建设。<sup>22</sup> 因此，这些方案的成果极大地依赖于设计和执行细节以及周边各机构。

68. 在具体的自然资产恢复方案之外，要想长期改善自然资产状况，需要有因地制宜的公共资源管理规则。现在人们充分认识到国家和地方机构以及管理环境的重要性，并且，太平洋相邻岛屿上相似的贝类渔业所面临的截然相反的命运也证实了这种重要性。

69. 农业是减缓贫穷和向可持续社会过渡的关键部门。需要大量努力来发展可持续农业和林业生产系统，既提供适当的收入和生计，同时也降低排放，节约用水并保持土壤肥力和生物多样性。

70. 与传统农业相比，可持续农业在许多情况下被证明能创造更多就业机会。可持续农业需要的资金以及对债务和信贷的依赖通常更少，因此可以为农民带来更多可支配收入。可持续农业还有可能增强小农对于干旱等恶劣气候的抵御能力。<sup>23</sup>

71. 农业补贴作为价格扭曲的一种特定形式，一直是国际论坛所争议的问题，因为相对于发达国家享受补贴的农业，发展中国家的本地农业生产处于竞争劣势。鉴于农业作为就业机会来源和农村经济的基础而在许多发展中经济体内具有重要地位，在这方面取得进展可以为农村地区减贫提供重要机会。

<sup>20</sup> 千年生态系统评估报告，2005年。

<sup>21</sup> 生态系统和生物多样性经济学《生态系统和生物多样性经济学：将自然经济学纳入主流：生态系统和生物多样性经济学的方法、结论和建议综述》。2010年。

<sup>22</sup> Centre for Science and Environment, 2008, “National Rural Employment Guarantee Act (NREGA): Opportunities and challenges”, New Delhi, 2008年。

<sup>23</sup> 联合国经济和社会事务部，《可持续发展创新简报》第9期(2009年5月)。

## 轨道 6

### 理顺价格

72. 更合理地核算经济体系中存在的外差因素可以产生更有利于环境的结果。<sup>24</sup> 如果贫穷人口通常依赖自然资产提供服务，而国民账户或成本效益分析中又没有计入自然资产，则改善项目的会计核算和评估规则将直接惠及贫穷人口。红树林就是一个例子。红树林在控制水灾、提供鱼类繁殖地和其他服务方面带来的利益通常在价值上超过清除红树林以从事其他经济活动所得的回报。<sup>25</sup>

73. 与维护或提升自然资产联系在一起的生态系统服务费用支付制度正在全世界范围内得到越来越多的开发。只要这些制度能将收入从富有人群(例如纳税人或城市居民)转移到低收入人群，则有可能对贫穷和民生带来直接影响。资料显示，此类减缓贫穷和改善民生的计划极大地依赖于设计问题以及当地情况。至关重要的是确认贫穷社区对有价值自然资产的管理和相关权利主张。一些国家已经表示愿意在农村减贫方案中测试生态系统服务费用支付制度的潜力。

74. 旨在“理顺价格”或创造生态系统服务市场的政策也引起关切，认为这些政策可能会剥夺依赖自然资源基础而生存的贫穷社区的权利。在农业、林业和采矿业中，在全球各地皆可看到有实例证明部分当地居民在丧失土地或环境利益或者遭受项目造成的环境损害之后并未获得充分补偿。<sup>26</sup>

75. 尽管这些结果确实证明有理由在决策中改进环境成本和效益核算，但必须既有意愿又有能力代表所有居民实行这种核算，包括设定最低透明度标准并拥有允许最弱势群体表达意见的法律制度。

## 轨道 7

### 生态税改革

76. 由于设计方案多种多样，环境税改革的效果也各不相同。2005 年对覆盖若干国家的 61 项研究所做的审查突出显示了一种效应模式，表明环境税改革不会显著抑制国内生产总值增长，对就业产生积极但较小影响，并对减少污染产生非常有益的影响。<sup>27</sup> 除就业效应外，需要对环境税产生的其他分配效应进行评价。这些效应包括直接的税务负担以及通过投入产出关系对货物和服务产生的间接效

<sup>24</sup> 见经济和社会事务部统计司的环境-经济核算制度工作。

<sup>25</sup> 另一个例子是森林部门，一些利益攸关方累积获得的利益通常不是决策制定所考虑的因素。

<sup>26</sup> 在外国投资者购买土地方面，见 World Bank (2010), “Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?”

<sup>27</sup> Roberto Patuelli, Peter Nijkamp and Eric Pels, (2005), “Environmental tax reform and the double dividend: a meta-analytical performance assessment”, *Ecological Economics*, Vol. 55, No. 4 (2005 年 12 月)。

应和通过收入循环造成的潜在缓解效应。<sup>28</sup> 与其他环境政策工具不同，如果生态税本身是递减的，则为政府提供了补偿穷人的财政资源。此外，还必须考虑到生态税对保健和环境效应的分配问题。如果贫穷的个人和社区受到由于税收而减少的污染影响最大，则这一效应应该是累进性的。

77. 总之，持发大会筹备委员会可以考虑关于绿色经济在减贫和社会方面的下列建议：

- (a) 支持独立研究一揽子绿色经济措施对不同国家组产生的潜在社会影响；
- (b) 继续高度优先重视直接以减贫为目的的政策，例如投资于教育和提供水、卫生和能源等基本服务；
- (c) 优先重视有社会效益潜力的绿色经济政策；
- (d) 定向支持中小型企业，方式包括涵盖转让和采纳清洁技术、开发新技能、为促进绿色供应链提供融资和支持的一揽子措施；
- (e) 促进投资，以增加贫穷社区赖以生存的自然资产；
- (f) 建设社会安全网以提供收入支持并限制失业问题对教育机会等长期成果所造成的影响；
- (g) 确保国家机构的目的是考虑到并公平代表贫穷和被剥夺权利社区的利益，在自然资源管理工作中尤其如此。

#### D. 绿色经济对实现环境目标的贡献和今后的挑战

78. 绿色经济措施的设计目的是协调环境和经济目标。本部分讨论这些措施在多大程度上能成功地实现环境目标以及今后可能会出现的情况。环境署列举了绿色经济的一些“成功范例”，包括中国的可再生能源和突尼斯的太阳能、乌干达的有机农业、巴西的可持续城市规划、尼泊尔的森林管理和厄瓜多尔的生态系统服务。其中既有国家政策和方案，也有地方创新和试验项目。<sup>29</sup> 许多发展中国家和发达国家或转型期国家都有低碳发展战略。<sup>30</sup> 除大韩民国拟定了国家绿色增长战略外，只有少数国家制订了“绿色经济”战略。截至2010年，全球有49个国家实行可再生能源发电上网电价，其中约40%是发展中国家。<sup>31</sup>

<sup>28</sup> N. Johnstone, and J. Alavalapati, “The distributional effects of environmental tax reform”, International Institute for Environment and development Environmental Economics Programme, Discussion Paper DP 98-01.

<sup>29</sup> 环境署，《绿色经济：发展中国家的成功范例》，2010年。

<sup>30</sup> Project Catalyst brief: “Low-carbon growth plans”，2009年12月。

<sup>31</sup> Renewable Energy Policy for the 21<sup>st</sup> century (REN21), Renewables 2010: Global Status Reports Paris, REN21 Secretariat, 2010年。

### 高估成本，低估效益

79. 国内和国际两方面的经验都表明，环境政策的经济成本经常会被事先高估。事后则证明成本比预期低，在某些情况下甚至低很多。例如，《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》就是这样。对欧盟环境立法的研究表明，预期成本估算经常是事后估算数的两倍。<sup>32</sup> 多个因素可以解释这一结果，但未能准确预测到工商界如何通过技术革新等方式应对新规定则是重要因素之一。

80. 政策也可以产生重要的共同效益，例如用一个单一工具实现多重目标。许多成本效益分析都没有系统地考虑到这一点。例如，减少本地空气污染的措施也可以减少温室气体排放，反之亦然。采取可持续农业做法既可以为贫穷农户带来经济效益，又为全球产生碳储存效益。减少森林砍伐和森林退化可以带来显著共同效益，包括维持生态系统服务、保护水源和维护生物多样性，如果能取得澄清土地保有权和提供就业的结果，则还将惠及社区和土著人民。<sup>33</sup>

81. 另一方面，对绿色经济政策和措施所取得的环境有效性进行审议面临着一些难题、矛盾、意外后果和总额相符问题。

82. 绿色经济政策旨在将环境目标与强劲的经济表现结合起来。如果改善环境会产生成本，则会有削弱政策以减少成本的风险。许多生态税措施都是这样，税率定得过低，对污染者没有显著遏制作用，或者慷慨地将免税待遇给予重污染工业。上文引述的生态税综合分析结果较为令人鼓舞，但即便如此，自 1995 年以来，环境税在欧盟 16 国总税收中的比例却在逐年下降。

### 反弹效应

83. 绿色经济措施的一个典型矛盾是反弹效应，正如当节能措施降低能源价格或干脆为消费者节约费用时，其导致的行为反应却部分地抵销了节能效果。对能效措施在家庭和私人交通能源需求上产生的直接反弹效应所做的集中研究表明，该效应既不可忽略不计又不是大得惊人，通常少于最初减少的能源使用量的 30%。<sup>34</sup> 即便加上实际收入增加所产生的间接效应，<sup>35</sup> 能效政策在减少能源消耗方面也被

<sup>32</sup> F. Oosterhuis, editor, "Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation", final report, April, 2006.

<sup>33</sup> United Kingdom Department for International Development/Perelopers/Ecofys, "Co-benefits of private investment in climate change mitigation and adaptation in developing countries". final report, 3 November 2010.

<sup>34</sup> Steve Sorrell, John Dimitropoulos, Matt Sommerville, "Empirical estimates of the direct rebound effect: A review", *Energy Policy*, Vol. 37, No. 4 (2009).

<sup>35</sup> Terry Barker, Paul Ekins, Tina Foxon, "The macro-economic rebound effect and the UK economy", *Energy Policy*, Vol. 35, No. 10 (October 2007).

证明是有效的。然而，要达到既定节能目标，政策制定者可能需要把目标定得高一些。

### 消费和生产的相互依存

84. 全球化导致全球经济结构的快速变化。发达国家制造业的集中程度越来越低，发展中经济体在制造业中的份额迅速增长。采矿业和矿产加工业以及其他重工业也是如此。快速增长的贸易流量将世界不同地区发生的消费和生产活动联接起来。

85. 一些发达国家能够使其经济“摆脱”污染和废物流，部分原因是此类活动转移到了新地点。这会在接纳这些工业的国家造成当地污染问题。如果在此过程中，由于新地点的生产方式效率更低，导致温室气体排放等全球污染物水平上升，则会造成全球性问题。可能发生也可能不会发生的情况是，发展中国家的新投资可以使用更清洁但通常更昂贵的先进技术。

86. 全球跨国消费和生产活动的相互关联性增强了处理全球问题的共同责任感。因为高收入国家消费者的生活水平部分依靠已经离开其本国但仍然在排放温室气体的生产活动来维系。

### 总额相符问题

87. 在评价绿色经济措施的环境效果时，总额相符(或总额不相符)可能会成为一个问题。这是指，在需要更彻底的改进之时，所采取的政策仅激励企业或家庭只是逐步改善环境业绩。简言之，采取的单个政策措施累加起来不能形成规模足够大的合力。例如，《气候公约》各方在《哥本哈根协议》中所做的自愿承诺显然就是这样。各方所承诺的截至 2020 年的减排量总和不足以让人们有较大机会将全球平均气温上升幅度控制在 2°C 以内。<sup>36</sup> 环境署绿色经济报告的模型分析工作也显示出总额相符问题，即模型措施产生的结果不总是符合所针对的具体环境问题。

### 意外后果

88. 生物燃料的例子则表明有可能在各项政策目标之间进行取舍。在这方面，政策导致的对以玉米为原料的乙醇需求快速增长直接影响玉米价格，在一些发展中国家造成更严重的粮食危机。人们还关切，例如在欧洲，生物燃料目标可能会影响到对棕榈油作为生物柴油来源的需求，从而导致热带森林面临压力。因此，欧盟在 2010 年中提出一系列可持续生物燃料准则，反过来又引起基于绿色保护主义的反对意见。可持续生物燃料的构成标准仍然是一个棘手问题。

<sup>36</sup> World Resources Institute (2010), Comparability of Annex 1 emission reduction pledges, Working paper, February 2010.

## 规模化

89. 总之，绿色经济举措今后面临的巨大挑战之一是从小规模示范项目过渡到在国家和国际两级产生广泛效益的政策和方案。在设计更大规模地采纳绿色经济措施的计划时，必须要谨慎从事，以避免意想不到的负面结果。只要有可能，应该努力设计具有显著共同效益的绿色经济政策，不管是经济、社会或环境政策。

### 三. 可持续发展体制框架

90. 秘书长提交给第一次筹备会议的报告(A/CONF.216/PC/2)全面介绍了可持续发展体制框架的动态和问题。关于可持续发展委员会，该报告回顾了可持续发展问题世界首脑会议召开以来为加强该委员会所采取的步骤，例如多年工作方案。报告还表示注意到在委员会的工作中所采取的各种创新做法，例如加强区域机构和伙伴关系的作用、吸纳主要团体参加委员会会议和更加注重执行委员会作出的各项决定。报告还阐述了委员会的整合作用、大会的重要作用和经济及社会理事会(经社理事会)的贡献问题。自该报告提交以来，会员国、联合国实体和主要团体纷纷提交了对涉及持发大会目标和专题的问卷的答复。作为补充本报告对体制问题阐述的综合报告汇总了上述答复。

#### A. 加强可持续发展体制框架的各种做法

91. 可持续发展体制框架涵盖了参与政策制定或执行活动的各种正式和不太正式的机构、组织、网络和安排。对体制框架必须在地方、国家、区域和国际各个层面加以考虑。从全球来讲，就机构和安排的数量而言，体制框架急剧增长，现有多边环境协议已经超过 500 个。因此，可持续发展治理结构的覆盖面已经大为扩展。尽管如此，在自然资源基础持续恶化、生态系统面临重重威胁、全球环境变化和贫困问题持续存在的情况下，不免让人怀疑体制框架解决问题的能力是否与其覆盖面相匹配。国际体制面貌的特征是不成体系，各种制度和机构一窝蜂地存在，缺乏聚合力和协调性。

92. 在全面考察可持续发展体制框架时不能不虑及(在许多情况下是由非国家行为体设立的非正式安排、自愿性协议、网络和民间社会安排的增长情况，否则就是不完整的。<sup>37</sup> 在许多国家中，环境组织长期存在，在国际层面上国际自然及自然资源保护联盟一直是一个重要的行为体。联合国全球契约积极奉行八项核心原则，逐步成为联合国系统与私营部门进行互动的正式纽带。非政府行为体在制

<sup>37</sup> 见 Introduction, Neil Adger & Andrew Jordan, editors, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Governing Sustainability; Megali Delmas and Oran Young, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Governance for the Environment; World Economic Forum, Global Redesign: Strengthening International Co-operation in a More Interdependent World, Geneva, 2010。

定规则和准则方面进行了大量创新，各国政府和国际机构也在不同程度上进行了参与。一系列自愿性倡议力求促使关于筹资问题的赤道原则、全球报告倡议等关键性原则得到更广泛的采纳，其目的是提升企业可持续性报告标准和国际标准化组织进程，最近工作重点是应对企业的社会责任问题。这些安排的共性是努力推进可持续发展，但基本上是在政府以外进行的。

93. 总体来讲，一个普遍的共识是，必须在各级加强可持续发展体制框架。其重点目标是在政策制定和执行可持续发展三个支柱方面进行整合。在联合国环境与发展会议和可持续发展问题世界首脑会议召开以来已有发展的基础上，加强可持续发展体制框架的工作涉及一系列目标。

#### 确保经济、社会和环境领域的聚合力和政策一体化

94. 可持续发展的前提是统筹政策制定和执行工作。在国家一级对一体化问题的一个对策是创设新的机构，例如国家委员会，但在许多情况下结果令人失望。一个可能更为有效的替代办法是将经济、环境和社会目标纳入现有机构的任务之中。编制较为长期的预算和建立健全的监管工作可以成为重要的一体化手段。

95. 在一个层面上，一体化可能指的是将可持续发展的方方面面纳入法律框架的制定、产权的界定和政府管理工作中。例如，1998年《南非国家环境管理法》作为框架立法的一个部分，将可持续发展定为一项原则，适用于可能显著影响环境的所有政府机关的一切行动，从而成为政策制定和执行工作的一个指南。

96. 在另一个层面上，一体化指的是日常执行工作，即政策、管理决定、工具和措施是如何部署的。对一体化执行工作具有推动作用的因素有：政府和民间社会具备必要的能力，相互兼容的目标，具有支持性法律和体制框架，服务于决策的数据和信息可以较为容易地获得。在国家一级，跨部门的横向一体化和政府不同层级的一体化具有极为重要的作用。

#### 改进分析、评估和科学咨询

97. 决策者和公民需要获得可靠的关于自然系统和人类所面临的风险的信息、评估和咨询。在过去几十年中，进行了各种各样的国际性评估，但是这些评估对政策制定的影响迥然不同。关于科学与政策之间有效关联的案例可以为今后的评估，包括计划就生物多样性进行的评估提供丰富的经验教训。

#### 加强执行、监测和问责

98. 需要加强参与履行全球规范性承诺的机构和进程。当前，作出规范性决定的机构与负责执行的机构明显脱节，后者感到对规范性决定的自主能力很弱，除非这些决定被纳入他们自己的管理机关的任务之中。

### 避免活动的重叠或重复

99. 在联合国系统内部，存在着若干有关环境的协调机制，例如行政首长理事会和环境管理小组。包括联合国能源机制、联合国海洋网络和联合国水机制在内的多个机构间专题机制已经设立，目标是推动联合国实体之间的合作和信息共享。联合国水机制还推动就国际商定的水和环境卫生具体目标进行监测和报告。联合国发展集团在实地发展活动方面发挥了作用，执行了规范性决定，例如为联合国国家工作队编制指导说明，包括最近编写的关于将环境可持续性纳入国别分析和联合国发展援助框架的说明。

### 提高参与度

100. 有效参与有助于将三个支柱纳入政策制定和执行工作中。政策制定和执行工作不仅是合理分配资源和指导有方的问题，整个过程也十分重要。忽视社会边缘化、脆弱性和资源分配不均问题不利于赢得采取积极行动所需的信任。因而，在决策过程中给予穷人和被边缘化群体更多的话语权必须给予高度重视。让穷人更好地获得关于环境、当地经济发展拨款的使用情况等方面的信息是一个颇有价值的赋权手段。<sup>38</sup> 在通过提供信息和吸纳利益相关者参与决策来提高透明度和加强问责方面已经有所进展，但是仍有潜力可挖。

### 加强国家和地方可持续发展能力

101. 可持续发展的成败最终取决于国家和地方的执行力。通过加强能力建设，强化分析、建立和执行监管和激励框架，逐步转向可持续消费和生产模式，可以促进这种执行力，在最不发达国家尤其如此。

102. 在国家一级，在加强政策制定、协调执行和审查体制机制方面取得了长足的进步。许多国家拟订了国家可持续发展战略和有关文书，但是这些文书对于经济部门和捐助者而言远非最重要的参考文件。一项关键挑战是确保这些战略能够影响政策制定和执行工作。在监测国家可持续发展战略的进展和执行情况方面可以利用多种机制，包括内部审查、外部审计、议会和预算审查及指标监测。法国实行了国家可持续发展战略同行审查，荷兰和挪威也进行了类似的审查。

103. 另外，各国通过整合不同部门和不同层级的政府机构(地方/国家)，提高利益相关者的参与度，为摒弃不成体系和狭隘的部门本位主义做法作出了种种努力。在这一方面，许多国家拟订了水资源综合管理计划，目的是确保水资源的可持续发展，满足彼此冲突的各种要求。<sup>39</sup> 在区域一级，《欧洲联盟水务框架指令》规定了水务管理的通用原则、办法和要求，要求欧盟成员国为保护和恢复水资源

<sup>38</sup> 印度民间社会团体和至少一个邦政府所进行的“社会审计”是一项有价值的进展。另见关于获取环境信息的世界资源倡议所做的工作。

<sup>39</sup> 联合国水机制，《关于水资源综合管理和水效率计划的现况报告》，2008年。

确立河流流域管理计划。《沿海区综合管理计划》还明确提出了跨部门管理办法和统筹不同层级的政府部门的工作。新西兰国家法律规定必须编制国家沿海规划框架，沿海后续规划必须遵循这一框架。

104. 地方政府直接面对新出现的挑战，例如发展中国家必须在快速而又往往缺乏规划的城市化进程中安排并加强基本服务的提供能力。在许多发展中国家中，各级政府更好地进行统筹、协调和资源共享将有助于更好地提供水、环境卫生、健康和住房等基本服务。另外，事实证明，民间社会的参与是地方执行工作的一个有益手段，在地方部门能力和资源有限的情况下尤其如此，但不仅限于此。

## B. 更广泛的框架

105. 大会是可持续发展的最高立法机关，还按照《约翰内斯堡执行计划》的建议，就海洋环境包括社会经济方面的状况作出全球报告和评估的经常程序等，为全面审议与海洋有关的问题提供了论坛。经社理事会的总体任务是通过经社理事会年度部长级审查和与国际金融机构的联系，综合可持续发展的三个支柱，加强了其综合作用（见 A/61/583）。

106. 联合国可持续发展委员会（持发委）是作为审查和跟进《21 世纪议程》的执行情况的最高机关而设立的。尽管持发委的核心作用广为人知，但是令人关切的是，持发委的政策决定执行不力，给人的印象是在推动可持续发展议程方面力有不逮。但是，持发委一直是联合国系统内吸纳主要团体参与有关工作的主要机构，后者积极而又实质性地参加持发委的工作方案。

107. 为更好地跟进和执行《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》和持发委的各项决定，不妨考虑建立一个自愿性同行审查机制，利用国家可持续发展战略的同行审查及经合组织和非洲发展新伙伴关系非洲同行审查机制的经验教训。

## C. 环境支柱的管理

108. 环境机构常常被称为三个支柱中最为薄弱的支柱。尽管大量多边环境协定扩大了覆盖面，但是这也同时可能摊薄了有限的财政和人力资源，导致协调不力。为此，通过共同提供行政支持和进行专题分组重点加强了多边环境协定之间的协调。目前，环境署向下列公约提供行政支持：《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《生物多样性公约》、《养护移栖物种公约》、《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》（会同粮农组织）以及《蒙特利尔议定书》。根据专题对多边环境协定进行分组被认为是加强聚合力的一种从下往上的解决办法。在这一方面，加强协同作用采取的一个步骤是 2010 年 2 月 22 日至 24 日召开的斯德哥尔摩、鹿特丹和巴塞尔公约缔约国联合特别会议，在会议上通过了关于合办服务、合办活动、统一预算周期、整合管理职能和审查安排的决定。与生物多样性有关的多边环境协定（《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《养护移栖物种公约》）也加强了合作。总体来讲，由于调查问题的共同需要而

引发的专题合作似乎比秘书处合在一起办公等因素更为重要。必须明确多边环境协定合作的理由和宗旨，确定明确的成果评估目标和标准。与此同时，还必须兼顾协调活动与尊重多边环境协定的自主性和法定任务之间的关系。

109. 加强可持续发展资金提供渠道对于执行工作极为关键。在这一方面，管理问题，尤其是对捐助者和受援国决策的相对影响问题一直是争论的焦点问题。目前，全球环境基金(全环基金)是《气候公约》以及《生物多样性公约》、《斯德哥尔摩公约》和《联合国防治荒漠化公约》财政机制的运作实体。全环基金在国际水域重点领域资助开展各种活动，帮助各国共同管理跨界地表水流域、地下水流域及沿海和海洋系统。全环基金成功地利用了大量共有资金，但是，现有资金是否足以满足各国不断增长的需要仍然是个问题。

110. 国际社会为应对气候变化创建了若干基金，一些是在《气候公约》和《京都议定书》的名下，还有一些是在世界银行的名下。在这一方面，以资助京都议定书缔约国中的发展中国家的具体适应项目和方案为任务的适应基金摆脱了盛行的做法，因为发展中国家在适应基金董事会中占多数。该基金运作的另一个新特点是直接获取资金，即受援国不必通过中间多边机构获取财政资源，而全环基金的资金分配方式则属于这一情况。2008年，世界银行设立了气候投资基金，捐助国和受益国的代表性处于平衡状态，但是与《气候公约》没有直接联系。最近，由气候公约缔约国会议第十六届会议设立的绿色气候基金的董事会由24名成员组成，发达国家和发展中国家的代表人数相当。

111. 通过一系列倡议已经探讨了加强以环境署为重点的国际环境管理的各种办法。环境署理事会发起的协商进程确定了全系统消除现有国际环境管理系统缺陷的若干对策，还考虑了在可持续发展条件下加强环境制度的若干体制办法。<sup>40</sup>

#### 体制办法

**加强环境署：**扩大环境署理事会的会员数(目前为58个成员)。理事会任务和数量不大的所涉经费没有变化。一些分析人员的结论是，观察国广泛积极地参加理事会和全球部长环境论坛事实上已经实现了成员的普及。

**建立新的可持续发展伞形组织：**新的机构履行行政职能，可能以现有的政府间和秘书处实体为基础。新的机构将在涉及经济、社会和环境支柱的机构工作中进一步统筹可持续发展事宜。该机构将根据大会决议或法律文书设立。

<sup>40</sup> 见环境署理事会第SS.XI/1号决定。另见《内罗毕-赫尔辛基成果，关于国际环境治理的部长或高级代表协商小组第二次会议》，2010年11月21日至23日，赫尔辛基。

设立专门机构，例如世界环境组织：该专门机构将效仿世界卫生组织和粮农组织的模式，成为混合型规范和运作实体，将作为全球环境问题主管机关，向从事环境和多边环境协定工作的其他联合国实体提供政策指导。

改革联合国经济及社会理事会和联合国可持续发展委员会：关于经社理事会，已经提出的可能办法包括，进一步协调经社理事会在可持续发展方面的作用，例如设立“可持续发展部分”，更密切地参与各个职能委员会和环境署等实体的报告。另一种可能的办法是将经社理事会与持发大会合并为可持续发展理事会，这可以通过大会决议加以实现。

加强体制改革和精简现有结构：组建由高级别理事机构领导的环境可持续性联合会。通过一种或一整套工具确立与现有机构的关系。

#### D. 经济和社会支柱的管理

112. 开放的多边贸易制度是持续经济增长和消除贫困的能动力量。在世界贸易组织(世贸组织)中，需要继续宣传贸易与环境及贸易与社会发展之间的关系。

113. 国际金融机构和多边开发银行是重要的可持续发展机构行为体。最近进行的改革提高了发展中国家的代表性，也提升了货币基金组织和世界银行理事机关的合理性。世界银行和多边开发银行在将可持续发展纳入其方案和项目方面大有进展，例如在粮食危机爆发后向可再生能源和农业提供支持。尽管如此，仍需要继续进行统筹，弥合这些机构与联合国系统其他部分之间的鸿沟。

114. 作为消除贫困核心的可持续发展社会支柱应得到加强，包括在联合国系统的可持续发展工作中更多地考虑社会问题。这一方面的工作颇有创新，在一些领域创设了新的机构，例如为应对艾滋病毒/艾滋病流行创设了联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)，最近设立了妇女署，在其他领域建立了伙伴关系，例如联合国儿童基金会(儿童基金会)、世卫组织、世界银行和比尔和梅琳达·盖茨基金会共同创办的全球疫苗和免疫联盟。根据全球疫苗和免疫联盟关于支持建立疫苗市场的先期市场承诺，捐助者已经承诺出资 15 亿美元，用于提供适合承受能力的肺炎链球菌疫苗，以防治每年导致 160 万人丧生的这一疾病。

115. 在筹备持发大会会议时可以考虑下列办法：

(a) 在国际层面加强可持续发展的监测、协调和执行工作，包括加强政策和业务层面的联系与协作；

(b) 在国家层面加强体制机制，包括国家可持续发展战略和加强与经济部门的联系，以便统筹政策制定、协调、执行和审查工作；

(c) 发展创新性融资机制，加强交付机制，将其作为可持续发展体制框架的一部分。有一种观点大力主张资金提供机制应配合相关的多边协定和政策进展。

#### 四. 未来方向

116. 展望 2012 年里约会议，虑及与会议目标有关的两个主题，从上述分析中可以导出下列信息。

117. 第一，可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济是一种经济决策方式，需从下到上逐步形成，而且针对国家和地方的优先问题和挑战。

118. 第二，作为第一点的延伸，可持续发展和消除贫穷背景下的绿色经济比低碳增长的含义更加广泛。社会工作和减少贫困仍然是多数发展中国家的重大任务。

119. 第三，发达国家和发展中国家都在尝试绿色增长战略，包括低碳增长战略，尽管这些国家作出的努力尚未达到与全球性挑战相当的雄心勃勃的程度。越来越多的国家的政府将这些战略视为长期保持本国经济活力的基本条件。

120. 第四，同时，各国关切的是由于竞争力丧失、贸易条件恶化、经济错位和失业所造成的短期转型成本。有的放矢地采取对工人进行再培训等管理措施，同时辅之以国际支持，例如贸易援助，有助于最大限度地降低转型成本。

121. 第五，从更广泛的意义上讲，加强国际合作对于在日益相互依存的世界中应对现有的和正在出现的可持续发展挑战至关重要。

122. 第六，包括联合国系统在内的国际机构应向努力加强本国绿色经济的国家提供支持，帮助这些国家将这些工作与减少贫困和其他国内优先工作协调起来。这包括共享关于有效的政策和机构设计的知识，体制能力建设，分享和为向绿色经济转型进行创新性筹资。

123. 第七，在将可持续发展纳入各级政策制定和执行工作方面进展不足。会员国应向联合国系统提供政治指导，以解决体制不成体系和三个可持续发展支柱统筹不力的问题。