



联合国

UNEP/EA.6/2



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
23 October 2023

Chinese  
Original: English

联合国环境规划署

联合国环境大会

第六届会议

2024年2月26日至3月1日，内罗毕

临时议程\*项目5

国际环境政策和治理问题

## 采取有效、包容和可持续的多边行动，应对气候变化、生物多样性丧失和污染

### 执行主任的报告

#### 一、 导言

1. 在不平等日益加剧，同时生活成本危机令最贫穷和最脆弱者不堪重负、发生冲突和不安全，以及可持续发展目标出现倒退之际，<sup>1</sup> 应对气候变化、自然和生物多样性丧失（包括荒漠化）以及污染和废物等环境危机，与饥饿、歧视、疾病和冲突的紧迫性相比，可能看似优先级较低。但是，正如英迪拉·甘地总理在1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议上发表讲话时所说，“贫穷和匮乏不正是最大的污染源吗？”

2. 本报告从社会视角出发，揭示应对三大全球环境危机的紧迫性。从1972年的斯德哥尔摩到1992年的里约，从2012年的里约+20到2015年的可持续发展目标：可持续和公正的环境是社会和经济可持续繁荣的必要条件。应对可持续发展的环境层面至关重要，这不仅是为了使“地球系统”能够调节气候、天气模式和水循环，而且更重要的是，这也是发展、消除贫困、正义、和平和稳定的基础。但是，在实现可持续发展目标的时间还剩一半之时，冠状病毒病（COVID-19）大流行的连锁效应仍未消失，世界一半以上的人口正在掉队。可持续发展目标的各项具体目标中有50%以上进展缓慢或不足。有30%的具体目标停滞或出现倒退：与四年前相比，更多的人生活在极端贫困中，饥饿已上

\* UNEP/EA.6/1。

<sup>1</sup> 联合国，《2023年可持续发展目标报告》（联合国出版物，2023）。可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf>。

升到 2005 年以来的最高水平，并且按照目前的趋势，实现性别平等仍需近 300 年。<sup>2</sup>

3. 然而，现实情况是，地球承受的来自气候变化、自然和生物多样性丧失以及污染和废物的压力越来越大。气候变暖可能会在 2027 年突破 1.5 摄氏度的临界值，<sup>3</sup> 世界上的生物多样性正在以人类历史上最快的速度遭到破坏。<sup>4</sup> 空气、水和土地污染正上升到令人震惊的程度，污染每年造成 900 万人过早死亡，<sup>5</sup> 而自然丧失和土地退化则导致歉收和社区蒙受痛苦。

4. **这种环境现实的根源是一个严酷但不可否认的事实：人类与自然世界的关系破裂。**但这种现实是人类不能承受之重。我们集体的经济和社会福祉取决于自然及其服务。<sup>6</sup> 一些量化估算表明，全世界国内生产总值的一半以上来自自然。<sup>7</sup> 如果不从根本上转变，将自然的全部价值纳入经济决策，转向更可持续的消费和生产模式，并实现向惠及所有人的循环经济的公正过渡，则未来岌岌可危。从森林、草原和泥炭地，到海洋、河流、热带草原和山脉，生态系统提供了对人类生存至关重要的各种服务。然而，人类每年消耗的资源数量都超过了地球能够可持续地提供的数量。<sup>8</sup> 一个可持续的地球需要在自然和人类之间找到平衡，我们要认识到清洁和健康的生态系统是集体福祉的基础。好消息是，如果给自然一点机会，它可以恢复过来。但它需要我们的帮助。

5. **有效、包容和可持续的多边行动是纠正失衡的有力工具，但必须针对我们所面临的多重危机的相互关联性，利用这项工具来提供变革性的解决方案。**在世界两极分化日益加剧的时代，找到共同目的看似是一个很难达成的目标。然而，最近取得的成就表明，多边主义不仅是可能的，而且是唯一的前进道路。强有力的科学、政治决心和社会参与是打造包容性和变革性解决方案的关键因素，进而可以将地球健康置于经济决策的核心，应对和扭转社会不平等，并带来共享的繁荣和公平。

6. **数字技术和创新仍是实现所需变革不可或缺的盟友，前提是它们与环境可持续性齐头并进。**这需要在公私伙伴关系以及能力和行为转变的支持下，有意识地加强数字治理和实现系统转型，形成数字基础设施，并建立市场、供应

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 世界气象组织，“未来五年全球气温将创下新纪录”，新闻稿，2023 年 5 月 17 日。可查阅 <https://public.wmo.int/en/media/press-release/global-temperatures-set-reach-new-records-next-five-years>。

<sup>4</sup> 生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台，“自然退化的危险程度‘前所未有’；物种灭绝速度‘正在加快’”，新闻稿，2019 年 5 月 5 日。可查阅 <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment>。

<sup>5</sup> Fuller 等人，“污染与健康：进展通报”，《柳叶刀》子刊《星球健康》（Lancet Planet Health），6 (6): e535–e547（2022 年 6 月）。可查阅 <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35594895/>。

<sup>6</sup> 联合国环境规划署和联合国环境管理小组，“落实 1972 年斯德哥尔摩宣言的愿景并实现 2030 年可持续发展议程——联合国系统对斯德哥尔摩+50 的贡献”（联合国环境管理小组，2022）。可查阅 <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/39620>。

<sup>7</sup> 世界经济论坛，《自然风险上升：治理自然危机，维护商业与经济》（世界经济论坛，2020）。可查阅 [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_New\\_Nature\\_Economy\\_Report\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_New_Nature_Economy_Report_2020.pdf)。

<sup>8</sup> “关于生态透支日”。可查阅 <https://www.overshootday.org/about-earth-overshoot-day/>（2023 年 9 月 8 日访问）。

链、消费者激励措施和规范，以有效地落实可持续的数字解决方案，走向更具韧性和自然向好的未来。

## 二、环境多边主义行之有效……

7. 尽管大流行病持续造成破坏，而且社会政治紧张局势加剧，但过去两年在环境合作方面取得了急需的成果，涵盖从水到数字化、从粮食系统到人权等多个相互关联的议程。所有这些成果都有一个共同点：为实现可持续发展目标而采取变革性行动。2022年初，我们庆祝了50年来的环境成就，举办了两次相互配合的活动，即：环境署50周年和斯德哥尔摩+50，以这种形式催促人们思考未来。这些活动加强了联合国环境规划署（环境署）作为环境问题的全球牵头主管机构的任务和定位，并向全球发出呼吁，要求承前启后和建立信任，以实现一个健康的地球和人人享有繁荣。<sup>9</sup> 2022年5月，联合国防治荒漠化公约缔约方大会第十五次会议通过了几项重要决定，以提高抗旱能力、减少土地退化，并投资于土地恢复工作，重点关注具有前瞻性的土地使用、加快备灾，以及完善伙伴关系，加强综合景观投资。<sup>10</sup> 几个月之后迎来一个具有里程碑意义的时刻，联合国大会确认了享有清洁、健康和可持续环境的普遍人权。<sup>11</sup> 这为修改宪章和法律，以对环境 and 人类福祉产生积极影响，包括在法律制度中支持以环境权利为基础的主张提供了强有力的武器。联合国2018–2028“水促进可持续发展”国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议是当代人的首次此类会议，它在各个层面发起承诺和倡议，以应对水和卫生挑战，并在新的“水行动议程”下实现全球气候和生物多样性具体目标，<sup>12</sup> 而2023年“联合国粮食体系盘点时刻”加快落实各项具体努力，以前所未有的清晰度、雄心和创新来改造粮食体系。<sup>13</sup>

8. 针对三大全球环境危机的多边成就也带来了显著效益。关于向受气候变化重创的国家提供“损失和损害”资金的突破性协议推动了气候行动。<sup>14</sup> 虽然这项供资成为现实还有相当长的路要走，但对于那些对气候变化贡献最小但受影响最大的国家而言，该决定被视为迈向气候公正的第一步。联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十七次会议也批准了一系列决定，重申致力于将升温幅度限制在比工业化前水平高1.5摄氏度的范围内，并为实现全球适应目标指

<sup>9</sup> 见“联合国环境大会纪念联合国环境规划署成立五十周年特别会议政治宣言”（UNEP/EA.SS.1/4）（2022年3月8日）和网站“斯德哥尔摩+50关于承前启后和建立信任的建议和行动”（<https://www.stockholm50.global/resources/stockholm50-recommendations-and-actions-renewal-and-trust>）（2023年9月8日访问）。

<sup>10</sup> 可查阅 <https://www.unccd.int/convention/cop-decisions>。

<sup>11</sup> 联大2022年7月28日关于享有清洁、健康和可持续环境的人权的第76/300号决议，

<sup>12</sup> “水行动议程”。可查阅 <https://sdgs.un.org/partnerships/action-networks/water>（2023年9月8日访问）。

<sup>13</sup> “秘书长呼吁采取行动加快粮食体系转型”（联合国粮食体系协调中心，2023年7月26日）。可查阅 <https://www.unfoodsystemshub.org/fs-stocktaking-moment/documentation/un-secretary-general-call-to-action/en>。

<sup>14</sup> 联合国气候变化框架公约，“COP27 就为脆弱国家设立一个新的‘损失和损害’基金达成突破性协议”，新闻稿，2022年11月20日。可查阅 <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>。

明了前进道路。<sup>15</sup> 然而，尽管对可再生能源的投资达到了历史最高水平，非碳能源的价格也比以往任何时候都低，但严酷的现实是，根据现有承诺，所需的改变速度不够快。<sup>16</sup>

9. **在自然方面，生物多样性取得了突破。** 具有历史意义的昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架于 2022 年 12 月敲定，提出了保护生物多样性、确保生物多样性可持续利用和促进公平公正惠益分享的措施。<sup>17</sup> 它还规定设立一个新的生物多样性基金，大幅增加供资。此外，193 个国家于 2023 年 3 月达成的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（又称《公海条约》）将通过建立公海海洋保护区框架，帮助实现昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的目标。值得一提的是，国家管辖范围内的海洋生物多样性是在一套由环境署支持及（在许多情况下）由环境署主办的区域海洋公约下管理的。这些公约于 20 世纪 70 年代开始在环境署的主持下制定，它们继续表明，在共有海洋资源方面开展国际合作对所有有关各方来说都是可行的，也是一项双赢的事业。因此，各项区域海洋公约是新海洋条约的重要基础，从中可以吸取经验教训。然而，尽管在应对生物多样性危机方面取得了重大进展，但现在需要设计和培育包容各方、协调一致的努力，以执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架和《公海条约》，并实现预期目标。

10. **污染被置于多边、注重解决方案的全球运动的中心。** 联合国环境大会第三届会议达成了迈向零污染地球的全球承诺，<sup>18</sup> 随后在第四届会议上欢迎通过执行计划；<sup>19</sup> 然后作为环境大会第五届会议的成果，从 2022 年开始就有史以来第一项旨在结束塑料污染的具有法律约束力的国际文书进行谈判。<sup>20</sup> 第五届会议还授权设立一个关于化学品、废物和污染预防的科学和政策委员会，<sup>21</sup> 随后召集一个不限成员名额工作组，负责编写关于该委员会的提案，<sup>22</sup> 从而激励了科学与政策联系平台的发展。与此同时，经过 15 年的谈判，于 2023 年 5 月举行的控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约、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的缔约方大会会议通过了《斯德哥尔摩公约》下的履约机制。这意味着所有三项公约，加上《关于汞的水俣公约》，现在都有履约机制。与此同时，《斯德哥尔摩公约》增列了两种将逐步淘汰的塑料添加剂，为应对塑料污染的良好势头作出重要贡献。此外，还继续讨论制定 2020 年后国际化学品

<sup>15</sup> 联合国气候变化框架公约，“格拉斯哥-沙姆沙伊赫全球适应目标工作方案”。可查阅 <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/glasgow-sharm-el-sheikh-WP-GGGA>（2023 年 9 月 8 日访问）。

<sup>16</sup> 国际能源署，《2022 年世界能源展望》（巴黎：国际能源署，2022）。可查阅 <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>。

<sup>17</sup> 生物多样性公约，CBD/COP/DEC/15/4 号文件（2022 年 12 月 19 日），第 15/4 号决定，“昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架”。可查阅 <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>。

<sup>18</sup> 见联合国环境大会第三届会议部长级宣言《迈向零污染地球》（UNEP/EA.3/HLS.1）（2017 年 12 月 6 日）。

<sup>19</sup> 第 4/21 号决议，“‘迈向零污染地球’执行计划”。

<sup>20</sup> 第 5/14 号决议，“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”。

<sup>21</sup> 关于进一步促进化学品和废物健全管理并防止污染的科学和政策委员会的第 5/8 号决议。

<sup>22</sup> 该进程的情况见网站：<https://www.unep.org/owg-spp-chemicals-waste-pollution>（2023 年 9 月 8 日访问）。

管理战略方针的后续方案，这是一个至关重要的全球化学品和废物健全管理框架。<sup>23</sup>

### 三、……但它需要转变，要注重提出解决办法，以使我们能够达到目的

11. **应对气候变化、自然和生物多样性丧失以及污染和废物等环境危机的多边努力既有紧密的相互关联性，但也高度分散。**虽然人们普遍理解并接受，一个领域的进展往往可以支持和支撑其他领域的努力，但环境议程的分散仍然是一个重大挑战。在地方、国家、区域和全球各级都可以看到这种二分现象，一个社区采取的行动与其他社区有内在联系并对其他社区产生影响。例如，减缓气候变化和减少污染是针对生物多样性的两个最严重威胁；保护自然栖息地是固碳和过滤污染的有力方法；减少污染可以保护生物多样性，并支持对未来气候变化的适应能力。相反，在一个领域不采取行动，就会影响到其他领域，这种影响会跨越时间和空间。

12. **承诺很多，但执行不力，而且资金不足。**多年来，谈判的成果并没有得到必要的资金或实地行动的配合。这种情况必须改变。里约三公约于 1992 年通过，但执行工作不足，以致气候变化和生态系统退化现在构成生存威胁，特别是对脆弱社区而言。为了提供必要的解决办法，必须加强对资金和执行的重视。

13. **制定可持续发展目标是为了鼓励综合资源管理以及将环境、经济和社会解决方案联系起来的思考方式。**如今在机构体制内的努力未必能兑现这一承诺，在打破各自为政和促进协作行动方面仍任重道远。例如，为实现减贫和解决复杂的人道主义问题而作出的努力和资源并不总是考虑到环境损害，而环境措施的制定或执行往往没有考虑到它们对贫困、经济安全和冲突的根源的影响。与此同时，尽管随着时间推移取得了进展，但资金、能力建设和技术方面远未达到国际谈判期间商定的目标水平。

14. **好消息是，环境多边主义拥有前所未有的工具。**对地球健康状况的实时了解、预测和预判未来风险的能力得到提高、全世界青年积极行动起来反对社会上的不公平现象，以及金融和商业界对环境问题的觉醒，都是能够扩大多边行动规模和加快其步伐的有力工具的典型例子。

15. **在提出新出现的问题和综合解决办法之后，下一步是必须引起多边关注。**从数据中获得的远见有助于预测和回答关键问题：鉴于抗微生物药物耐药性的威胁迫在眉睫，国际社会的行动速度是否足够快，能够预防、防范和应对下一次大流行病？<sup>24</sup> 负责任的人工智能管理能否快速部署创新解决方案，以实现集体福祉？<sup>25</sup> 我们必须解决的其他问题包括，能否通过在法律上承认和落实自然

<sup>23</sup> 见

<https://www.saicm.org/Beyond2020/IntersessionalProcess/FourthIntersessionalmeeting/tabid/8226/language/en-US/Default.aspx>（2023 年 9 月 8 日访问）。

<sup>24</sup> 见联大 2022 年 3 月 29 日关于将大流行病预防、防范和应对提升到最高政治领导层的第 76/257 号决议。

<sup>25</sup> 例如，同一主题见“数字合作路线图：执行数字合作高级别小组的建议：秘书长的报告”（A/74/821）（2020 年 5 月 29 日）。可查阅 <https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/>。

和后代的权利来提升环境正义。<sup>26</sup> 各种论坛正在讨论这类问题，并取得了不同程度的谅解、进展和一致意见。显然，它们对环境、社会和经济发展的当前和未来趋势具有巨大影响，因此必须引起包括环境署在内的各方的密切关注。

16. 在 2021 年《我们的共同议程》报告中，<sup>27</sup> 秘书长发出了雄心勃勃的呼吁，即通过更有效、更包容和更网络化的多边主义来改善国际合作。斯德哥尔摩+50 会议也强调了有效多边主义的一个核心目标，即加强治理安排以保护地球上的人类生命，确保实现可持续发展目标，特别是在这个“行动十年”内。<sup>28</sup>

17. 气候危机、自然和生物多样性丧失危机、污染和废物危机以及相关的多重危机（包括贫困和不平等）的紧迫性正在威胁可持续发展目标的实现。需要采取大胆的多边行动，同时在采取行动的方式进行系统性转变。这一行动应：

(a) **注重提出解决办法：** 实施切实可行的措施，大幅改善人类和地球的福祉；

(b) **具有包容性：** 倾听那些在政治决策中经常被边缘化的人的声音，特别是妇女和女童、少数民族和民族、残疾人、老年人、LGBTQI+人士、土著人民，以及有可能落后的人。这项工作不应仅限于增加席位，而需要进行转型，提高决策的网络化水平并加强联系，从而打破界限，在制度上确立有意义的代表性；

(c) **透明：** 确保普遍获得公共数据和知识，建立对全球风险的共同评估，以便能够作出知情和有预见性的选择；

(d) **具有综合性：** 桥接体制和技术孤岛，促进采用综合性应对措施，涵盖区域、国家和地方治理范畴内各个相互关联的领域和行为体；

(e) **公正：** 确保广泛分享可持续过渡的惠益，同时认识到，几十年来地球开发的受益者负有采取行动的特别责任；

(f) **以权利为基础：** 确保用不可剥夺的权利来指引所有行动，包括享有清洁、健康和可持续环境的人权；

(g) **具有前瞻性：** 考虑到尚未拥有发言权的后代，同时让当代人和青年人参与决策，以提高能动性和权威性。

#### 四、 环境大会第六届会议可以发起更大胆的多边行动，

18. 2012 年联合国可持续发展大会（里约+20）批准成立联合国环境大会，旨在加强国际社会应对环境挑战的工作。作为 1972 年联合国人类环境会议（又称斯德哥尔摩会议）之后 40 年工作的成果，环境大会为各国共同解决紧迫的环境问题提供了一个无与伦比的平台。

19. 作为环境问题的最高级别全球决策机构，环境大会是一个具有独特权威的论坛，可以就最紧迫和新出现的环境问题达成全球一致意见。凭借正确的工作重点和政治决心，环境大会将科学摆到全球多边谈判桌上，为人类和地球创

<sup>26</sup> 生物多样性公约缔约方大会第十五次会议于 2022 年 12 月通过的昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架明确承认自然权利的重要性。它指出，对于承认这些权利的国家而言，“自然权利和地球母亲的权利”与成功执行该框架密不可分。

<sup>27</sup> 联合国，《我们的共同议程——秘书长的报告》（纽约：联合国，2021）。

<sup>28</sup> 见联大 2021 年 5 月 24 日关于题为“斯德哥尔摩+50：一个健康的地球有利于各方实现兴旺发达——我们的责任和机遇”的国际会议的第 75/280 号决议。

造了历史性成果。它每两年召开一次会议，推动就一系列问题采取行动，特别是那些并非具体公约的关注焦点的问题。

**20. 自 2014 年环境大会首次召开以来，其五届会议已经形成可观的政治势头，并在各种至关重要的问题上取得了成果。** 这些问题包括空气污染、发展筹资、塑料、海洋垃圾、环境教育、水管理、可持续消费和生产、气候变化、野生动植物非法贸易，以及保护受武装冲突和灾害影响地区的环境等。

**21. 在世界努力应对支离破碎的多边主义之际，环境大会必须作为一个有效、包容的多边论坛发挥带头作用，寻求解决办法并达成一致意见：** 成为一个关注全世界、扩大行动规模并应对最严峻挑战的大会，一个强调新出现的环境问题、同时展望未来问题的大会，一个整合各项议程、各项决定和各个利益攸关方以填补国际环境治理空白的大会，一个能够在改造多边主义方面发挥作用、同时提高整个联合国系统和会员国实现可持续发展目标的能力的大会。

**22. 鉴于这一历史，并铭记环境大会的责任，环境署秘书处确定了六个领域，以供环境大会在这些领域推动采取更有效、更具包容性和更可持续的多边行动：** (a) 执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架；(b) 推进综合办法，建设一个水安全的世界；(c) 确保负责任的采矿和可持续的矿产和金属使用；(d) 推进营养物质、特别是磷方面的合作；(e) 审查改变气候的技术和措施；(f) 调整金融体系以提高可持续性。

## A. 执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架

**23. 昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架为制止和扭转全球生物多样性丧失制定了一项目标远大、有针对性的计划。** 它的通过是多边环境治理的一个里程碑，环境署乐于为之提供支持。

**24. 但今后的工作十分艰巨，而环境署可以发挥关键作用。** 虽然昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架提供了一个行动框架，但其成败最终将取决于执行工作的充分和有效程度。作为《生物多样性公约》的主要执行机构之一，环境署肩负重要责任，它随时准备与公约秘书处合作，帮助会员国和所有其他相关利益攸关方实现 23 项注重行动的全球目标。环境大会可以加快和扩大环境署的作用，以确保为执行该框架提供充分支持，包括调动资金和支持更新国家战略和计划，并支持遵守其监测和报告机制。

**25. 土著人民是变革的关键推动者，在保护生物多样性、确保粮食供应和减轻气候变化影响方面发挥着重要作用。** 在全球范围内，土著人民是地球上 80% 的生物多样性的守护者，<sup>29</sup> 拥有 5 000 种独特的传统文化，祖传土地覆盖全球所有陆地和内陆水域的 32%，分布于 90 个国家。因此，昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架将土著人民的权利纳入其各项目标是再合适不过的了。<sup>30</sup>

**26. 正如在环境大会第五届会议上所商定的，基于自然的解决方案必须包括对土著人民的社会保障，而且在可持续发展和环境治理的各个方面，都需要更广泛地承认和落实土著人民的权利和知识。**<sup>31</sup> 例如，一些基于自然的解决方案

<sup>29</sup> L.Etchart, “土著人民在应对气候变化中的作用”, 《人文和社会科学通讯》3 (17085) (2017 年 8 月)。可查阅 <https://www.nature.com/articles/palcomms201785>。

<sup>30</sup> 生物多样性公约, “2030 年具体目标 (附指导说明)”。可查阅 <https://www.cbd.int/gbf/targets/> (2023 年 9 月 8 日访问)。

<sup>31</sup> 见土著人民权利特别报告员提交人权理事会的报告 (A/HRC/36/46) (2017 年 11 月 1 日)。

的干预措施可能导致流离失所；生计受到限制；对传统领土、土地和资源的“绿色掠夺”；以及随后的文化和社会影响，包括文化和背景上不适当的生态系统恢复举措。此外，作为环境捍卫者，土著人民继续面临严重风险，在过去十年中，有 1 700 多名环保活动家被杀害。

27. **具体而言，土著人民正式参与国家环境规划、目标制定和监测，对于确保更有效和公平的决策和促进人权仍至关重要。**此外，必须为土著人民提供更多机会来获得资金，以实现公正过渡和循环经济。如果没有这些条件，他们将继续遭受人权侵犯、普遍歧视和被排斥在决策之外，昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的宏伟目标将无法实现。

28. **会员国不妨指示环境署加强与《生物多样性公约》及其支持者的接触，以审查和确定昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架为改善土著人民的集体权利和行动提供的最有效途径，包括各种筹资机会。**这项工作可以包括，探讨整个联合国系统和各项多边环境协定如何更好地支持会员国努力在框架的背景下更加关注和更广泛地承认这些权利和行动。

## B. 推进综合办法，建设一个水安全的世界

29. **水对于实现各种国际商定的目标和具体目标至关重要，包括《2030 年可持续发展议程》、昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架和《巴黎协定》的目标和具体目标。**2023 年联合国水事会议重申了水在履行这些承诺方面的关键作用及其在实现粮食安全、人类健康、能源生产、工业和经济发展以及健康的陆地和海洋生态系统方面的核心作用。<sup>32</sup>

30. **不可持续的人类活动、管理不善、污染、生态系统退化和气候变化正在影响水和融雪的供应、分配、质量和数量，以及享有水和卫生设施以及清洁和健康环境的人权的实现情况。**<sup>33</sup>湖泊、河流、地下含水层、冰川和湿地等水体为饮用水、工业用水、生态系统用水和食物用水提供了水源。它们也是抵御污染、生物多样性丧失和气候变化的天然防御系统。然而，它们继续提供这些惠益的能力正在受到削弱。例如，我们正在以惊人的速度失去湿地，包括泥炭地——其衰退速度是所有生态系统中最快的。<sup>34</sup>与此同时，人们对湿地在减缓气候变化和碳固存方面的巨大作用的认识也在不断加深。<sup>35</sup>

31. **气候变化、灾害风险和淡水生态系统之间有着千丝万缕的联系。**全球变暖正在增加洪水、干旱的频率和严重程度，对人类、基础设施和自然构成更大

<sup>32</sup> 联合国 2018–2028 “水促进可持续发展” 国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议，“互动对话 3：水促进气候、复原力和环境——从源头到海洋、生物多样性、气候、复原力和减少灾害风险：秘书处编写的概念文件”（A/CONF.240/2023/6）（2023 年 1 月 31 日）。可查阅 <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/CONF.240/2023/6&Lang=E>。

<sup>33</sup> 联合国教科文组织和联合国水机制，《2020 年世界水资源开发报告：水与气候变化》（巴黎：教科文组织，2020）。可查阅 <https://www.unesco.org/en/wwap/wwdr/2020>。

<sup>34</sup> 湿地公约秘书处，《全球湿地展望：2021 年特别版》（格朗：湿地公约秘书处，2021）。可查阅 <https://www.global-wetland-outlook.ramsar.org/outlook>。

<sup>35</sup> Valach 等人，“为碳固存而恢复的生产性湿地迅速成为净二氧化碳汇，并具有造成碳吸收变异的场地级因素”，PLoS ONE 16 (3): e0248398（2021 年 3 月）。可查阅 <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0248398>。



风险：<sup>36</sup> 有人估计，过去十年中自然危害引发的灾害中至少有七成（可能多达九成）与水有关。<sup>37</sup> 同时，水是气候适应力的基础。可持续的水资源管理是抵御极端水环境的关键，从源头到海洋的相互连接的河流和湿地可以吸收多余的水，在干旱时期储水，充当滤水器，并补充地下含水层。

**32. 这些影响是在全球需求增加而供应减少导致巨大的全球水危机之后发生的。** 大约有 20 亿人无法获得安全饮用水，36 亿人没有安全的卫生服务。今天，有 24 亿人生活在缺水国家，4.2 亿人仍在露天排便，数百万妇女和女童每天花费数小时取水。<sup>38</sup> 这些挑战可能加剧流离失所和冲突。

**33. 气候变化也正在改变健康海洋所需的平衡。** 与这些生态系统密切相关的社区特别容易受到与海洋变化有关的危害的影响，<sup>39</sup> 6.8 亿人居住的低洼沿海地区尤其面临风险。最敏感的生态系统和脆弱社区蒙受损失和损害往往无法避免，<sup>40</sup> 在高风险部门、区域、陆地和淡水物种和生态系统中，适应和风险管理已经达到极限。

**34. 自 2010 年以来，《联合国气候变化框架公约》缔约方一直在制定战略和适应计划，以确定和满足它们的中长期适应需求。** 90% 以上的国家适应计划和国家自主贡献将水作为重要组成部分，这表明人们日益认识到和理解水在各项减缓和适应努力中的关键角色。损失和损害筹资过渡委员会正在讨论如何应对脆弱国家蒙受的水相关气候事件带来的损失和损害。

**35. 环境大会先前的几项决议涉及基于生态系统的适应、基于自然的解决方案和水生态系统，但在综合办法方面存在明显差距。** 认识到水生态系统作为应对三大全球环境危机的基于自然的解决方案所具有的相互关联性，并认识到迫切需要水资源管理、生物多样性和气候行动计划涉及的各项国家进程联系起来，对于避免重复努力和加快实现各项生物多样性、气候、污染和可持续发展目标和承诺至关重要。

**36. 2023 年联合国水事会议和联合国大会最近采取的行动提供了进一步指导和推动力。** 其中包括设立秘书长减少灾害风险和水事务特使职位；在 2026 年召开一次水问题政府间审查会议；安排在 2028 年进行国际行动十年审查；以及制定一项关于联合国全系统水资源战略的决议。<sup>41</sup>

**37. 会员国不妨请环境署扩大对水相关资源管理的支持。** 这项工作可以包括加快支持会员国获得数据、信息、能力和资金，以连接、跟踪和实施可持续发展目标 6 中与淡水生态系统健康、水质和水资源管理有关的环境具体目标，以及昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架中与水有关的具体目标。会员国还不妨考

<sup>36</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》，第二工作组为第六次评估报告提供的材料（气专委，2022）。可查阅 [https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf)。

<sup>37</sup> “改善与水有关的灾害的数据”（联合国减少灾害风险办公室，未注明日期）。可查阅 <https://sdgs.un.org/partnerships/better-data-water-related-disasters>（2023 年 9 月 8 日访问）。

<sup>38</sup> 联合国教育、科学及文化组织，《2023 年联合国世界水发展报告：水伙伴关系与合作》（巴黎：教科文组织，2023）。可查阅 <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2023/en>。

<sup>39</sup> 政府间气候变化专门委员会，《关于气候变化中的海洋和冰冻圈的特别报告》（气专委，2019）。可查阅 <https://www.ipcc.ch/srocc/>。

<sup>40</sup> 政府间气候变化专门委员会，《2022 年气候变化：影响、适应和脆弱性》。

<sup>41</sup> 联大 2023 年 9 月 1 日关于联合国 2018–2028 “水促进可持续发展”国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议的后续行动的第 77/334 号决议。

虑向环境大会第七届会议报告这些联系和取得的进展，从而能够为将于 2026 年举行的下一次联合国水事会议提供更多投入，以加快目标 6 的执行。

**38. 会员国不妨要求环境署扩大与水生态系统有关的保护、恢复和养护工作，以实现其生物多样性、气候和污染控制惠益。**这类努力可包括在昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的背景下，增加对各国保护和恢复特定生态系统和地区的支持，例如在 2023 年联合国水事会议上发起的由联合国生态系统恢复十年主持的“淡水挑战”行动。<sup>42</sup> 环境署还可以通过促进世界各国实施水资源综合管理，以及加快获得气候融资，来加快支持落实国家适应计划和国家自主贡献中与水有关的内容。环境署可以响应秘书长“全民预警倡议”<sup>43</sup> 的呼吁，帮助加强气候信息和早期预警系统。支持工作还可包括扩大会员国的技术能力，以实施、监测和跟踪养护和恢复领域的相关创新和技术进展（如蓝碳抵消），并进行摸底，查明湿地（包括泥炭地）等受威胁的优先生态系统。

### C. 确保负责任的采矿和可持续的矿产和金属使用，以实现所需的可持续过渡

**39. 世界上近 80% 的一次能源消费来自化石燃料，而化石燃料正在推动危险的气候变化。**<sup>44</sup> 将世界能源供应转向可再生能源（通常称为“清洁能源过渡”）对于减少全球排放至关重要。然而，电动汽车、风力涡轮机和太阳能电池板等清洁能源技术需要相对大量的特定矿产和金属，如锂、镍、锰和铜。因此，清洁能源过渡可能导致在环境和社会敏感地区开设新的矿山，对生物多样性构成风险，并可能造成污染和更多冲突。

**40. 进行系统变革来提高资源效率和循环性，可以确保负责任的矿产和金属开采，进而有助于全球实现向可持续性的必要过渡。**在资源效率领域践行更有效的多边主义，必须促使重新思考资源的使用方式。减少资源使用，并且回收和再利用原本在使用后会流失的材料，必须成为常态。这需要采取新方法转变现行的经济模式——例如，从主要以商品供应为基础的经济模式转变为以材料足迹较低的各种保养服务选择为基础的模式。

**41. 需要制定采购矿产和金属的长远战略，以避免冲突、生物多样性和生态系统服务丧失以及污染。确保负责任地开采关键的能源过渡矿产<sup>45</sup>（特别是在此类矿产储量占多数的最不发达国家和内陆发展中国家）必须成为解决方案的一部分。**这是促进惠益分享、复原力、信任和经济多样化以及创造可持续绿色就业机会的关键。与此同时，采掘部门必须制定必要的经济和社会保障措施，以管理环境和健康风险，解决性别和社会正义问题，并保护享有清洁、健康和可持续环境的人权。

<sup>42</sup> 联合国环境规划署，“联合国水事会议启动历史上最大规模的河流和湿地恢复倡议”，新闻稿，2023 年 3 月 23 日。可查阅 <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/largest-river-and-wetland-restoration-initiative-history-launched-un>。

<sup>43</sup> 联合国，“全民预警倡议”。可查阅 <https://www.un.org/en/climatechange/early-warnings-for-all>（2023 年 9 月 8 日访问）。

<sup>44</sup> 21 世纪再生能源网，《2023 年全球可再生能源状况报告汇编》（21 世纪再生能源网，2023）。可查阅 <https://www.ren21.net/gsr-2023/>。

<sup>45</sup> 本报告从秘书长的采掘业转型促进可持续发展工作组的角度和工作范围出发，探讨了“关键矿产”问题，案文中提到了该工作组，环境署也参与了该工作组的工作。

42. **环境署倡导对关键的能源过渡矿产进行妥善管理和负责任开采，以支持到 2050 年实现净零排放，同时不危及其他环境目标。**环境署于 2020 年发布的国际资源委员会关于矿产资源治理的报告探讨了改善国际矿业治理架构的实际行动。<sup>46</sup>

43. **在多边层面，为了协调联合国系统针对这一问题的工作和提高影响，秘书长于 2020 年启动了由环境署、联合国开发计划署和联合国各区域经济委员会共同主持的“采掘业转型促进可持续发展工作组”。**<sup>47</sup>环境大会通过了两项决议，针对矿产和金属资源问题采取了初步行动：关于矿产资源治理的第 4/19 号决议请环境署执行主任除其他外，收集关于可持续做法的信息，查明知识差距，并对现有的评估开展调查以掌握不同的金属和矿产资源治理倡议和可持续管理办法；而关于矿产和金属管理所涉环境问题的第 5/12 号决议请执行主任组织区域政府间会议和一次全球活动，以制定非规范性提案，增强矿产和金属的环境可持续性。

44. **会员国不妨在这些先前决议的基础上再接再厉，并请环境署提供指导，以加强和协调关于负责任采矿的政策框架。**这种协调工作可以汇集现有的许多针对不同指标的标准和认证，以推进负责任采矿以及整个矿产和金属生命周期内的循环性。除了采掘之外，还必须确定如何通过再利用、回收和再循环以及保养服务来减少材料足迹和增加经济机会。

45. **会员国还可考虑请环境署与联合国伙伴和其他利益攸关方合作，加快秘书长的采掘业转型促进可持续发展工作组的工作进展。**其工作可包括向拥有关键能源过渡矿产的发展中国家提供技术指导和能力支持。

#### **D. 推进营养物质、特别是磷方面的合作**

46. **营养物质对粮食生产至关重要，但必须以可持续的方式管理其使用。**氮和磷等营养物质对全球粮食安全至关重要，但过度使用是水污染和富营养化的主要来源。可持续氮管理是环境大会第四和第五届会议分别通过的第 4/14 和第 5/2 号决议的重点。因此，环境署成立了一个氮管理工作组，制定了沿海富营养化指数，并制定了一项国际氮评估。

47. **然而，在关于营养物质的国际合作中，磷可以说是一个盲点。**磷是不可替代的，充足的磷供应对粮食作物的产量至关重要。磷管理方面的挑战和机遇因国家而异。然而，每年有数百万公吨化肥被从陆地冲入湖泊和海洋，引发有毒藻类大量繁殖，损害了鱼类种群、生计和旅游业。昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架目标 7 的执行工作要求将流失到环境中的过量营养物质至少减少一半，包括通过提高营养物质循环和使用效率。

48. **环境大会可以承诺就昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架目标 7 采取行动，并致力于提高生态系统的复原力，保护损失最严重的生物多样性，并受益于氮/营养物质方面的进展势头，从而增添价值：**

<sup>46</sup> 国际资源委员会，《21 世纪的矿产资源治理：引导采掘业迈向可持续发展》（内罗毕，2020）。可查阅 <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>。

<sup>47</sup> “采掘业转型促进可持续发展工作组”（环境署，2022 年 9 月 21 日）。可查阅 <https://www.unep.org/events/working-group/transforming-extractive-industries-sustainable-development>。

(a) 会员国不妨指示环境署提供优化营养物质高效管理做法的备选办法（侧重于磷），并探讨创新的可持续利用和营养物质回收方法，以加强这种关键营养物质的长期供应。

(b) 会员国不妨致力于减少全球磷流失，增加营养物质循环利用，并推广可持续管理做法以避免流失和确保长期供应。

## E. 改变气候的技术和措施

49. **地球大气中的温室气体浓度处于人类历史上的最高水平。**除了迫切需要大幅减少这些气体的排放外，对二氧化碳排放长期轨迹的预测表明，为了气候稳定必须去除二氧化碳，以实现 1.5 摄氏度目标。大自然已经为从大气中去碳提供了选择，例如土地恢复和保护自然生态系统，特别是热带森林和湿地。

50. **正如政府间气候变化专门委员会所确认，已经存在或正在出现一些二氧化碳去除技术，还有另一些专门为改变气候以使地球降温而设计的技术。**正在讨论的一些改变气候并可能使地球降温（但并非针对减少温室气体排放）的技术旨在减少入射的太阳辐射。这些技术中讨论最多、也可能是最成熟的是平流层气溶胶注入。然而，这些方法可能在地方和区域两级产生意想不到的严重后果。

51. **一些国家正在对改变气候的技术和措施进行大量研究，一些技术已经在开发中，但尚未形成规模。**这些技术的推进对在这一领域作出明智决策所需的经验证据和科学产生了两极分化的影响。如何将改变气候的技术和措施纳入《巴黎协定》下的净零承诺，以及此类措施的碳成本和转让方式尚未确定，许多专家担心可能过度依赖去除技术。为了作出知情决定，需要更多的科学和技术信息。

52. **生物多样性公约于 2008 年首次探讨地球工程问题，当时侧重于海洋肥化的具体问题。**<sup>48</sup> 此后，根据国际海事组织管理的《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》及其议定书（又称《伦敦公约》）通过了管理海洋肥化实验的条例。<sup>49</sup> 2009 年，生物多样性公约秘书处发表了一份关于海洋肥化对海洋生物多样性影响的科学综合报告。<sup>50</sup> 2010 年，生物多样性公约缔约方大会第十次会议更广泛地讨论了改变太阳辐射问题。同样，经过大量谈判（首先是在该公约的科学机构内，随后在缔约方大会第十次会议上），缔约方商定，在缺乏以科学为基础的、全球性、透明和有效的地球工程控制和监管机制的情况下，不应进行任何可能影响生物多样性的气候相关地球工程活动，直至有充分的科学依据证明有理由开展此类活动。<sup>51</sup> 缔约方大会授权编写两份报告：一份关于地球

<sup>48</sup> 生物多样性公约，UNEP/CBD/COP/DEC/IX/16 号文件（2008 年 5 月 30 日），关于生物多样性和气候变化的第 IX/16 号决定。可查阅 <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-09/cop-09-dec-16-en.pdf>。

<sup>49</sup> 伦敦倾倒公约缔约方第三十次会议和伦敦议定书缔约方第三次会议，LC 30/16 号文件，附件 6，关于管制海洋肥化的 LC-LP.1 号决议（2008）。可查阅 [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LC-LP.1%20\(2008\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LC-LP.1%20(2008).pdf)。

<sup>50</sup> 生物多样性公约秘书处，《海洋肥化对海洋生物多样性影响的科学综合报告》（蒙特利尔，2009）。可查阅 <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-45-en.pdf>。

<sup>51</sup> 生物多样性公约，UNEP/CBD/COP/DEC/X/33 号文件（2010 年 10 月 29 日），关于生物多样性和气候变化的第 X/33 号决定。可查阅 <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-33-en.pdf>。

工程对生物多样性的潜在影响，另一份关于管制框架。2013 年，伦敦倾倒公约缔约方修正了《伦敦议定书》，以管制海洋地球工程，该议定书将海洋地球工程定义为“刻意干预海洋环境以操纵自然过程，目的包括抵消人为气候变化”。《议定书》还对海洋肥化和其他地球工程活动对海洋环境的潜在影响表示关切。<sup>52</sup> 最后，2019 年，关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书缔约方第三十一次会议请科学评估小组在 2022 年报告中对关于太阳辐射管理及其对平流层臭氧层的潜在影响的信息和研究进行评估。<sup>53,54</sup>

**53. 如上文的概述所指出，会员国已经认识到，在评估包括改变太阳辐射在内的改变气候的技术和措施的潜在影响时，必须采用广泛的环境视角，包括海洋、生物多样性、气候和平流层科学。**人类和气候有可能受到影响，无论是生物多样性、水系统、海洋还是臭氧层（因而还有平流层）。因此，根据现有科学和上述各项多边环境协定所确立的先例，环境署得出结论认为，对于改变气候的技术和措施、包括改变太阳辐射的评估，必须借鉴多个科学学科，而不能仅限于某一单独科学学科或领域。

**54. 各会员国对改变气候的技术和措施的了解和熟悉程度差别很大。为了促进更广泛的对话，环境署于 2022 年召集了一个多学科专家小组，对改变太阳辐射的科学研究状况进行一次快速审查。**环境署于 2023 年 2 月 27 日在《同一个大气层：关于改变太阳辐射的研究和部署情况的独立专家简报》中发表了其审查结果。<sup>55</sup> 在内罗毕、日内瓦和纽约向会员国介绍并讨论了该报告。该出版物建议进行一次全面审查，启动一个透明和包容的进程，并就科学和治理问题进行广泛对话。

**55. 会员国以往在审议新的环境挑战时成功地设立了特设专家组，以深化研究、扩大了解，并找到前进道路。**由于大多数会员国对改变气候的技术和措施的认识和熟悉程度仍待提高，因此，制定改变气候的技术和措施、包括改变太阳辐射的路径（包括设立特设专家组）可以改善交流、对话以及对科学现状（其风险及环境影响）的相互了解。

**56. 会员国不妨设立一个由会员国牵头的特设专家组，并请环境署为其设立提供技术和秘书处支持。**这项工作可以包括确保任何辅助文件都借鉴一系列科学学科，以支持专家对话并为其提供信息。在不影响可能的特设专家组进程和会员国选择的理想路径的情况下，这样一个进程可以促成知情和包容性审议，

<sup>52</sup> 1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》1996 年议定书缔约方第八次会议，关于修正《伦敦议定书》以管制海洋肥化物质放置和其他海洋地球工程活动的 LP.4 (8)号决议（2013 年 10 月 18 日）。可查阅

[https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LP.4\(8\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LP.4(8).pdf)。

<sup>53</sup> 关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书缔约方第三十一次会议，UNEP/OzL.Pro.31/9/Add.1 号文件（2019 年 11 月 8 日），关于执行蒙特利尔议定书多边基金 2021–2023 年充资研究的职权范围的第 XXXI/1 号决定。可查阅 <https://ozone.unep.org/system/files/documents/MOP-31-9-Add-1E.pdf>。

<sup>54</sup> 世界气象组织，《2022 年臭氧消耗科学评估》，全球大气监测网第 278 号报告（日内瓦：世界气象组织，2022）。可查阅 <https://ozone.unep.org/system/files/documents/Scientific-Assessment-of-Ozone-Depletion-2022.pdf>。

<sup>55</sup> 联合国环境规划署，《同一个大气层：关于改变太阳辐射的研究和部署情况的独立专家审查》（内罗毕，2023）。可查阅 <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/41903>。

考虑到这些技术的环境、健康和社会影响及风险，同时权衡它们支持大幅减少大气碳和全球变暖的潜力。

## F. 调整金融体系以提高可持续性

57. 未来十年，全球 400 多万亿美元金融资产<sup>56</sup>的分配方式将发挥关键作用，将决定能否使经济与《巴黎协定》、可持续发展目标和昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架的目标保持一致。环境署正在帮助私人融资与这些国际框架的目标和具体目标保持一致，包括促进私人融资用于气候减缓、适应、基于自然的解决方案，以及应对化学品和塑料污染。<sup>57</sup>

58. 环境署召集了一个由资产合计超过 100 万亿美元的 500 多家金融机构组成的网络，以加快为可持续全球经济过渡提供资金。环境署制定并实施了将可持续性考虑因素纳入金融实践主流的框架，全球 50% 的银行和 30% 的保险公司参与其中。<sup>58</sup> 这包括扩大环境和社会风险披露，加强治理、政策和金融产品，从而对整个经济产生积极影响。这些全行业方案得到有针对性的倡议的补充，包括在联合国主持下召集的三个净零联盟，以及若干金融机构团体，它们致力于应对塑料污染、向循环经济过渡，以及执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架。

59. 环境大会先前的几项相关决议<sup>59</sup>涉及到金融部门。然而，需要进一步的知识、技术援助和政策措施，通过以科学为基础的部门转型途径来应对多重环境挑战，特别是在数字技术为提高透明度和扩大社会包容开辟新机遇的时代。

60. 会员国不妨在经济和金融体系中加强国家政策和监管措施，将自然纳入私营部门决策的主流，并使公共和私人融资与国家计划和战略保持一致，以执行昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架和 1.5 摄氏度路径。

## 五、顺应要求：提升环境问题在多边体系中的地位

61. 随着将于 2024 年举行的未来峰会的临近，联合国系统显然必须通过“变革五重奏”实现向联合国 2.0 的转型。<sup>60</sup> 除其他事项外，环境署将继续努力变得更强大、更敏捷、反应更灵敏，能够为现代世界提供更多的全系统解决方案，

<sup>56</sup> 联合国环境规划署，《全球环境展望商务版——改变金融以促进转型：金融机构如何加快向环境可持续经济过渡》（内罗毕：环境署，2021）。可查阅

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/37567/GFB6.pdf>。

<sup>57</sup> 更多信息参阅：环境署金融倡议，《全球生物多样性框架与金融部门》，

<https://www.unepfi.org/nature/gbf-finance-sector/>；《污染和循环经济——与金融机构合作加快向无污染的循环经济过渡》，<https://www.unepfi.org/pollution-and-circular-economy/pollution-and-circular-economy/>。

<sup>58</sup> 更多信息参阅：环境署金融倡议，《负责任银行原则》，

<https://www.unepfi.org/banking/bankingprinciples/>；《可持续保险原则》，

<https://www.unepfi.org/insurance/insurance/the-principles/>。

<sup>59</sup> 例如，环境大会第五届会议通过的相关决议包括关于支持可持续发展的基于自然的解决方案的第 5/5 号决议；关于可持续和有抵御灾害能力的基础设施的第 5/9 号决议；关于冠状病毒病疫情之后可持续、有复原力和包容性复苏的环境层面的第 5/10 号决议；关于加强循环经济，促进实现可持续消费和生产的第 5/11 号决议；以及题为“结束塑料污染：制定具有法律约束力的国际文书”的第 5/14 号决议。

<sup>60</sup> “联合国 2.0——变革五重奏”。可查阅 <https://un-two-zero.network/>（2023 年 9 月 8 日访问）。

并在数据与分析、创新与数字化转型、战略远见、行为科学以及成果方面拥有更强的能力。

**62. 环境署需要充足的资源来充分发挥其潜力。**在 1972 年斯德哥尔摩会议之前，曾提议设立一个 1 亿美元（相当于今天的近 7.3 亿美元）的环境基金，以支持针对全球环境挑战开展有效的国际合作。<sup>61</sup>然而，50 多年过去了，该基金甚至没有达到最初的 1 亿美元目标。必须指出的是，会员国对环境署的捐款被视为自愿的，这不同于向环境署有幸主办的各项多边环境协定的缴款。对基金捐款的自愿性质导致捐款数额始终低于环境大会历届会议商定的预算。2020 年，环境署就其供资情况向会员国进行了调查，<sup>62</sup>就如何增加对环境基金的供资等问题寻求指导。它还认为有必要探讨对不向基金捐款的会员国可能采用的办法。

**63. 环境作为经济和社会发展的基础，在全球议程中的地位必须得到提升。**这就要求加强环境署，落实在题为《我们希望的未来》的里约+20 成果文件<sup>63</sup>第 88 段和环境署 50 周年政治宣言<sup>64</sup>中所作的承诺，并赋予其与这些期望相匹配的任务和资源。这意味着实现加强内罗毕环境署总部的愿望，考虑将重要的新环境实体设在内罗毕，从而在整个多边环境问题格局内提供更加一体化的秘书处服务。这意味着加强环境署作为信息整合者的作用，形成对地球健康状况的连贯、及时和可操作的评估，为实地解决方案和行动提供依据。这意味着确保将环境行动更好地融入整个多边体系，特别是金融、社会和经济体系。最后，这意味着有能力在整个多边体系中倡导和推进环境权利、公平和包容。

**64. 会员国和联合国系统承认环境署是可持续发展的环境支柱的保管人。**面对不断升级的气候、自然和污染挑战，环境署在推动、促进和支持各会员国及其他合作伙伴连贯一致地执行《2030 年议程》和可持续发展目标的环境层面方面发挥着日益重要的作用。

**65. 这种作用日益得到的承认，导致国家一级对环境署支助的需求空前增加。**会员国对环境署支助的需求越来越多，既包括直接支助，也包括通过联合国国家工作队和联合国驻地协调员提供的支助。共同国家评估需要更多的环境数据和分析，以更好地为指导联合国系统集体参与的联合国可持续发展合作框架提供信息。环境署正努力通过战略性业务布局，加强对区域协商进程以及机会联盟和专题联盟的参与和支持。然而，在加强与驻地协调员和国家工作队的接触，以及支持制定和实施共同国家评估和可持续发展合作框架方面，仍有很大空间。

**66. 由于环境署在各国的业务布局有限，驻地协调员网络和国家工作队对可持续发展目标的环境层面的重视程度同样有限。**与其他国家工作队成员一样，环境署被要求积极参与可持续发展合作框架进程的所有阶段，包括参与联合国成果小组和联合工作计划，以支持各国政府努力实现可持续发展目标和《2030 年议程》。通过增加环境署在国家工作队中的人员编制来加强参与，将有助于

<sup>61</sup> “第一个地球日是响彻全世界的发令枪”，对话网（The Conversation）。可查阅 <https://theconversation.com/the-first-earth-day-was-a-shot-heard-around-the-world-136210>（2023 年 9 月 8 日访问）。

<sup>62</sup> 调查结果报告载于 UNEP/ASC.7/2/Add.4 号文件（2020 年 10 月 16 日），可查阅 [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.111822/34041/Agenda%20Item%204.Add.4\\_Report%20on%20Results%20of%20Survey%20on%20UNEP%20Funding%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.111822/34041/Agenda%20Item%204.Add.4_Report%20on%20Results%20of%20Survey%20on%20UNEP%20Funding%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)。

<sup>63</sup> 联大第 66/288 号决议，附件。

<sup>64</sup> UNEP/EA.SS.1/4。

实现更密切的协作和参与，并提高对各国需求的响应能力。如果协作得到加强，则可以确保在开展国家评估和分析时，以及在可持续发展合作框架的资源方案编制期间，环境问题都有一席之地。

67. **会员国不妨讨论增加环境署的资金和人力资源的机会，以满足国家一级为实现可持续发展目标而对环境支助日益增长的需求。**这类机会可能包括讨论环境署的核心资源，如经常预算拨款和环境基金，以及其他更具创新性的措施，例如设立多捐助方信托基金。

68. **会员国还不妨审议 2020 年供资调查的结果，并讨论根据自愿指示性捐款比额表，实现对环境基金的普遍捐款和全额分担的备选办法。**

## 六、 结论

69. **通过采取有效和可持续的多边行动，环境大会第六届会议能够对地球面临的相互交织的经济、社会和环境危机制定综合的多边对策。**但是，这种多边行动只有在具有包容性的情况下才会有效和可持续：环境大会必须汇集来自科学、政策和商业领域，以及不同区域、不同世代、不同语言、不同信仰和不同文化的声音。环境大会作为全球唯一采用普遍会员制的环境论坛，可以成为作出勇敢决定和提出新想法的平台。让我们携手把握环境大会第六届会议所提供的诸多机遇，为采取集体环境行动制定大胆而果断的计划。

---