



联合国  
环境规划署理事会

Distr.: General  
16 December 2005

Chinese  
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛  
第九届特别会议  
2006年2月7-9日，迪拜  
临时议程\*项目5(a)、(b)和(c)

政策事项：  
能源与环境  
化学品管理  
旅游业与环境

全球民间社会致理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议  
的意见陈述

执行主任的说明

提要

执行主任谨此呈送本说明附件所载全球民间社会致理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议的意见陈述。

\* UNEP/GCSS.IX/1。

## 第七屆全球民間社會論壇致理事會/全球部長級環境論壇 第九屆特別會議的意見陳述

### 一、 導言

1. 各民間社會組織謹借此機會送呈全球民間社會提交給聯合國環境規劃署（環境署）和環境署理事會/全球部長級環境論壇第九屆特別會議的這份意見陳述。共有 300 多名非政府組織和其他民間社會代表參加了在各區域召開的六次協商會議，為編制這份陳述文件提供了資料和意見。<sup>1</sup>

2. 如同《21 世紀議程》所述：

“...全球環境持續惡化的主要成因是不可持續的消費和生產形態，尤其是在工業化國家。這種形態引起了嚴重關切，它使貧困和失調現象加劇。”<sup>2</sup>

在只得到有限的資源來維持和促進人們的正常生活這種情況下，極為重要的是採取更有效率的生產和消費模式。要實現這一點，就要求科學和技術的進步；但是，更為重要的是，它還要求在價值觀念上有根本的轉變，才能推動取得這種轉變所必要的社會發展和政治意願。我們必須形成一種更廣闊的福利觀點，著眼於滿足需求而不是增大其自己的消費。僅僅本著市場導向原則的政府政策和多邊融資機制將不能確保這一廣泛觀念的實現。

3. 全球民間社會的這份意見陳述首先是就若干綜合性重大事項提出看法和建議，然後分別針對理事會/論壇第九屆會議議程中的三個主要事項陳述看法：化學品管理，能源與環境，以及旅遊業與環境。

### 二、 綜合事項

4. 我們歡迎環境署作出的如下承諾：即努力促進民間社會得以切實參與環境署的活動和國際及國家層面的各項進程、方案和行動。我們注意到，民間社會的參與權利在若干國際論壇中已有所改善，但這些改善仍然受到一些國家政府的抵制甚至質疑。因此我們敦請理事會/論壇和各國政府重新承諾履行《關於環境和發展的里約宣言》<sup>3</sup> 原則 10，為此，除其他手段外，應採納和執行事先徵求相關社區的知情同意的原則；使土著人和代表名額不足的其他少數民族和群體能更多地參與有關可持續發展的決策；並確保所有利益相關者積極參與多邊的環境、保健和可持續發展活動。青年的參與，包括通過青年的雇用，對於尋求辦法解決全球環境問題，也至為重要。

---

<sup>1</sup> 這份意見陳述系綜合 2005 年 10 月和 11 月間由環境署協助召開的各次協商會議所形成的六個區域的意見陳述編寫而成。先後六次區域協商會議包括：非洲，亞洲和太平洋，西亞，歐洲，拉丁美洲和加勒比，和北美洲。六個區域的意見陳述已作為本文件的增編印發（UNEP/GCSS.IX/INF/7/Add.1--Add.6）。編寫出這份全球文件的同時還確認：各工商企業和青年群體均有其自己的協商過程，它們將各自分別向理事會/全球部長級環境論壇提出意見。

<sup>2</sup> 《聯合國環境和發展會議的報告，1992 年 6 月 3--14 日，里約熱內盧》（聯合國出版物，銷售品編號 E.93.I.8 和更正），第一卷：會議通過的決議，決議 1，附件二，第 4 章，第 4.3 段。

<sup>3</sup> 同上，附件一。

5. 解决全球性的环境问题，必须采取整体方法，促使众多部门和利益相关者之间达成一致。因此，我们欢迎由环境署主持于 2006 年 1 月间召开关于劳工与环境问题的第一次全球工会代表大会，而且，我们鼓励举行类似的多主题协商。

6. 我们呼吁环境署、理事会/全球部长级环境论坛和各国政府作出更大努力，促进谋求可持续发展的教育，为此，应设计和利用一些确实有效的工具，鼓励所有的行动者均采取对环境无害的行为方式。至为重要的是采用一种强有力的、客观的科学方法，促使人们了解生态系统的服务对于维护生命支持系统以及对于缓解贫困的价值。环境署的一些创新举措，例如《关于技术支持和能力建设的巴厘战略计划》<sup>4</sup>（巴厘战略计划）和以民间社会为基础的国家级环境署委员会，都是达到这些目标的重要组成部分。

7. 自然灾害的频繁发生及一再造成的损害是民间社会的严重关切事项。我们敦请环境署尽可能快速地，并与所有相关的救援机构和政府间组织共同合作，努力形成、促进并增大各相关实体的预备能力，使之能够执行受灾后的紧急救助和重建计划，其中包括采用可持续的、无害环境的办法处理和清除废弃物；重建交通系统、能源系统及其他基础设施；恢复农业和工业的生产能力；提供应急的和长期的住房；并重新恢复商业活动，包括旅游业。我们还要提请注意到世界上另一些易受害地区，例如北极区域，其有可能很快形成环境灾害。当今，北极地区承受着过度沉重的负担，它来自某些工业活动特别是涉及能源和化学品生产、使用和处置的那些工业活动所产生的有害影响。民间社会，包括非政府组织在内，呼吁各国政府和环境署消除那些有害活动的一切根源。

8. 民间社会痛斥核武器的扩散和不断的积累。不要忘记，核能废弃物处置的问题至今尚未解决，核能仍然是对安全和健康的一大威胁。因此，我们反对发展新的核能工厂和继续使用现有的核能工厂。我们请各国政府立即设法解决世界许多地区由于生产和储存核武器和由于核能工厂的废弃物而产生的对人类和环境的有害影响。

### 三、化学品管理

9. 化学品可带来许多社会惠益，但不适当的或不完善的化学品管理，包括各种产品和废弃物中所含的物质和由于事故和排放的各种物质得不到妥当管理，均威胁到所有人的生命、健康和生活，特别是儿童、易受害人口和子孙后代。当前，作出有关化学品生产和专利授权的决定常常只是基于其对健康成年人是否产生化学危害的评价，而实际上这种决定应当着眼于保护最敏感群体，特别是要保护正在成长的儿童。

10. 《国际化学品管理战略方针》（战略方针）是旨在实现下述目标的行动计划：到 2020 年时，化学品的使用和生产应达到最大限度地减少其对人类健康和环境带来的重大不利影响。<sup>5</sup>《战略方针》是全球各国为保护人类健康和环境，为促进可持续发展所作努力的一个重要部分。一方面，民间社会组织，包括非政府组织在内，一直在支持《战略方针》的拟定，另一方面，我们也促请各国政府努力解决其存在的许多差距和缺陷，其中包括与药品、食品添加剂和放射性化学品相关的那些不足和缺陷。

11. 我们促请各国政府和参与《战略方针》谈判的利益相关方同意下述各点：

<sup>4</sup> 见文件 UNEP/GC.23/6/Add.1, 附件。

<sup>5</sup> 可持续发展问题世界首脑会议的执行计划，《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非，约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号 E.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 2，附件，第 23 段。

(a) 《战略方针》实际上是共同致力于实现 2020 年目标的一项承诺，既是政治的，也是道义的和伦理的承诺。我们促请各国政府迅即采纳并实施《战略方针》。各民间社会组织支持《战略方针》，支持其最终将导致通过一项具法律约束力的国际文书的构想；

(b) 《战略方针》的实施必须包含有这么一个方面：当某种化学品在某一国家或区域正常情况下进行生产、使用或处置时引发对人类健康或对环境的重大不利影响时，则应采取措施逐步加以淘汰并寻求更安全的代用品和解决办法；

(c) 《战略方针》的实施必须包括执行《21 世纪议程》、《里约宣言》及其他有关国际协定所含的核心原则和方法，包括事先防范原则，责任和赔偿，公众参与，全面的知情权法规，污染者付费原则等等。此外，“无数据即无市场”的原则也应在所有各国得到采纳和执行。《战略方针》应就这些原则和方法如何应用于健全的化学品管理，提供指导；

(d) 实施《战略方针》的机构安排必须是具活力的、充分参与式的、包括多部门和多种利益相关方的。此种安排应借鉴政府间化学品安全论坛的参与式做法，但应提供更多的权力，更好地融入联合国系统并设立一个有充实资源、赋予任务授权使之确保成功实施的秘书处；

(e) 为能成功实施《战略方针》，它必须有一个财务机制，使其能够向发展中国家和经济转型国家提供大量新资金和补充资金，并使此种资金得到有效的使用。

12. 民间社会欢迎理事会第二十三届会议通过了关于化学品管理的第 23/9 号决定，指示环境署进一步发展其《汞方案》并要求各国政府和其他利益相关方立即采取行动，减少因产品中及生产工艺中所含有和使用的汞而在全球范围内对人类健康和环境构成的风险。但是，我们确认，还有更多的工作要做。我们促请理事会/全球部长级环境论坛和各国政府尽一切努力：

(a) 逐步消除汞和引起关注的其他金属的人为来源，办法是制定和执行一项有效的、协调一致的战略，在全球范围减少其供应、使用和排放，包括立即开展减控活动，制定一项具法律约束力的全球文书并将甲基汞增列于《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的相关化学品清单之内；

(b) 力求所有国家都批准和落实执行《斯德哥尔摩公约》以及关于增列其他持久性有机污染物的修正案，批准和落实执行其他化学品和废物协定，包括《关于在国际贸易中对某些化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》；《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》，包括该公约的禁令修正案；《防止倾弃废弃物及其他物质造成海洋污染的公约（伦敦公约）1996 年议定书》；《国际劳工组织关于工作中安全使用化学品的 C170 号公约》；《化学品分类和标签的全球统一制度》，以及相关的区域性化学品及废物协定；

(c) 鼓励捐助国和捐助机构提供新的和增补的财政和技术援助，使发展中国家和经济转型国家能够充分履行其在国际化学品和废物协定及创举中的所有承诺；

(d) 促进在全球环境基金内建立一个化学品安全协调中心并提供新资金和增补资金来支持目前全球环境基金的持久性有机污染物实施方案，用以支持实施其他化学品公约和有关汞及引起关注的其他金属的创新举措的更多实施方案，和实施《战略方针》中要求的有关化学品管理的综合方法；

(e) 鼓励环境署协同国际劳工组织、世界卫生组织和其他相关组织寻找机会促进化学品职业保护和环境保护之间的协调一致,并监测工人和一般民众中其他群体的健康和化学品接触风险;

(f) 支持并加强环境署化学品处的能力,使其得以推动执行与化学品相关的多边协定和举措并帮助各国政府和民间社会为化学品的健全管理而采取全球行动。

13. 此外,我们请求各国政府在国家一级和地方一级采取行动:

(a) 在某些化学品和生产技术为境内所禁止时,除用于善意的公共保健及研究之外,禁止此种化学品和技术的生产和出口;

(b) 采用零废物战略,强调来源回收,创造就业及社区拥有;

(c) 逐步淘汰含铅汽油的全部生产、销售及使用。

#### 四、着眼于可持续发展的能源

14. 能源既是推动发展的引擎,也是当今世界面临的许多问题的根源所在。在发展中国家,约有 24 亿人尚无现代燃料用于做饭和取暖,约有 16 亿人用不上电。然而,进入先期工业时代以来,人类的活动,首先是燃烧矿物燃料的活动,引起了整个地球变暖并使气候在全球和区域范围均发生变化,变暖现象主要发生在最近 50 年这一时期。全球变暖等于是一个生态的定时炸弹,不但威胁到小岛屿发展中国家、其他地势偏低区域、北极土著文化和其他依赖资源为生的人民的生存,而且威胁到全世界无法胜数的动植物物种的生存。

15. 当前的能源基础结构在许多发展中国家是不可持续的,容易引发自然灾害的和极其不足的。能源生产和传送过程中造成的浪费已成为一个严重问题。全球温室气体排放量的预测增长数,也许有一半仅仅通过提高能源利用率就可以避免。在世界所有区域,对于许多较贫困的农村社区而言,能源的贫乏是谋求可持续发展的障碍。虽然《千年发展目标》并没有具体定出为贫穷人口提供能源的明确指标,但获得相对低价的能源是谋求缓解贫困和人类可持续发展的迫切需要。

16. 石油的定价和税收政策应予重新调整,使之反映出其作为一种可耗竭资源的真正成本,其中应考虑到消费国以及生产国在社会、经济和环境方面的关注事项。各国政府必须采取连贯的、全面的能源战略,其中包括节能措施、激进的补贴改革以及有关能源利用效率和可再生能源的教育和能力建设。此种战略应使能源政策联系到土地使用、城市规划、生态住房项目和拓展可行的交通渠道以鼓励使用公共交通。有些国家在生产或税收方面不断增加着石油收入,这些国家的政府应将其此种收入的一大部分投放到有关可持续能源和可再生能源的研究和开发之上。

17. 各国政府应在其法律和政策范围内运用刺激手段,鼓励公私单位和社区层面采取行动提高燃料使用效率,提倡使用合宜的技术。有了此种奖励制度的国家可以作为示范,利用公用事业奖励使用可再生能源技术,税收上的奖励,实行燃料抽取税和电力供给法规,对促进使用可再生能源者和转用可再生能源技术的消费者提供贷款,采取特定的市场机制和价格政策,例如提供网络测量方便和免税购买公共汽车等。此种奖励措施有可能鼓励私营部门促进使用可再生能源,包括风能、太阳能和水力。

18. 发达国家应进一步开展国际合作，将可再生能源技术和能力建设转移到发展中国家。然而，必须反对发达国家努力从焚化废物中提供能源，因为此种焚化排放出大量有毒物质和对环境特别是对人类有害的其他物质。

19. 各国政府应履行其能源方面谋求可持续发展的现有承诺，包括其在《21 世纪议程》中和在可持续发展问题世界首脑会议上特别是在其《执行计划》中作出的那些承诺。此外，我们呼吁各国政府在可持续发展委员会 2006 年和 2007 年的第十四届会议上，在气候变化问题被列入议程之时，具体提出并商定在能源部门如何遏止气候变化的措施。至为重要的是，各国均应充分、迅速地落实执行《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》，同时落实执行相关的气候变化协议、政策和伙伴关系。

20. 目前在政府间系统内开展工作的所有利益相关者应探索一切可能，力求减少和抵消源自民用航空的碳气排放。

21. 按照向发展中国家提供技术支持的《巴厘技术支持和能力建设战略行动计划》，环境署应作为中间人，支持在欠发达国家建立可再生能源技术的制造基地。民间社会强烈建议促进可再生能源系统的技术开发和商业可行性，为此，似可采用 2004 年在波恩举行的寻求可再生能源国际会议提出的《谋求可再生能源的政策建议》<sup>6</sup>中列举的扶持性政策框架，并承诺对“可再生能源和能源效率伙伴关系”方案提供长期财政援助。各国政府和环境署应支持有关碳收集和储存的新开发领域的研究，支持研究对矿物燃料各种可能的可持续使用方法，但这不能用来转移其支持可再生能源的研究和应用这一目标。

22. 有些地区，特别是非洲和某些发达国家的边缘化社区，人们高度依赖于生物量能源，加上由于生产和终端用途技术的低效，使森林产品的可用量迅速减少，这无论在发展中国家或发达国家都引起人们的担忧。我们呼吁各国政府努力提倡在取暖、照明和炊事中使用可持续的燃料和高能效设备，同时认识到生物燃料对于满足上述需求可起到重要作用，特别是在农村地区。

23. 虽然水力发电作为一种能源，具有不可估量的潜力，但为了防止和应对其不利后果，必须促进众多利益相关方开展对话，其中包括民间社会、政府和其他有关方面，确保根据本国或本区域的具体情况落实执行世界水坝委员会的各项建议。<sup>7</sup>然而，我们认为，大水坝的建造应予反对。

24. 民间社会请环境署启动并完成一个多方利益相关者的协商进程，根据人们按可承受的费用确能得到的能源服务——从环境、社会和经济角度均属可持续的能源服务——形成一种令人信服的发展构思。此种构思应包括在能源研究、生产和配置领域的区域合作，确保公平获取和使用效率。

25. 理事会/全球部长级环境论坛应责成环境署制定、扩大和实施一个专门培训能源决策人的方案，使这些决策人了解到能源问题所涉及的方方面面，为此，应认真评价传统能源技术和新出现的能源技术在环境、社会和经济上的可持续性成效，同时，还应考虑如何促进在政策和法规上创造条件，推动可持续能源技术的创新和推广。环境署还可推动在国家和民间社会群体之间的实地考察和知识交流，帮助它们进行耗费财力的实验和学习。

<sup>6</sup> 可在互联网上查找<http://www.renewables2004.de/en/2004/outcome-recommendations.asp>.

<sup>7</sup> 见《水坝与发展：新的决策框架》，世界水坝委员会，地球观测出版公司，伦敦，2000 年。

26. 由于能源部门在私有化过程中容易发生贪污受贿现象，政府和致力于发展的合作伙伴应努力确保建立合宜的机制，确保以透明度和得当的管理，作为私有化的一个前提条件。政府还应加强其对于能源部门的管控，务求保护广大公众不致受到私营部门的参与者特别是多国公司的剥削。在能源方案的设计、执行和监测过程中，政府应促使民间社会加入多方利益相关者的参与过程。

## 五、可持续的旅游业

27. 可持续的旅游是发展旅游业的这么一种方式：它以一种经济可行的办法综合考虑到道德、社会和环境问题。旅游业对于全球经济，对于世界各地千千万万人的生计，都起到重要作用。从就业人口来说，百分之八点多的就业岗位均与旅游和旅行相关。旅游业对于减少贫困，对于迈向《千年发展目标》的进程，都会有重大影响。旅游业由于其有赖于一个健康的全球环境，它对环境的改变和退化十分敏感，其中包括由于化学品、废弃物、稀有水资源所承受的更大压力以及由于气候变化效应而引起环境变化和退化。

28. 必须确定旅游业发展的环境承受极限并强制执行，以免发生不可挽救的损害，例如物种和生境的丧失。为尽量减轻环境退化，各国政府必须确保对拟议中的和现有的旅游活动进行全面的、踏实的环境影响评估和审计。这样做可使决策过程能得到更好的信息。

29. 自然资源结合在旅游产品之中，直接地和间接地给政府提供了大量收入，但这一收入远远比不上国家预算中拨给自然资源管理的经费水平。环境署和各国政府应进一步拟定和执行关于确定生态系统服务价值的研究和分析方法。研究分析的结果应成为拨款的依据，为自然资源基地的可持续管理拨付必要的资源，而且应包括建立机制，迫使公私部门各机构为生态系统的惠益和服务支付充分的价值。

30. 各国政府应努力为可持续的旅游业创造有利的环境，其中应包含各利益相关者之间的伙伴关系、权力下放和共同参与决策的原则。

31. 在一些发展中国家，有一种经济上对旅游业的过分依赖，这突出说明有必要寻求更加平衡的增长。不可持续的旅游可对许多人带来负面影响，特别是妇女、儿童和青少年（例如色情旅游）、土著人和其他当地民众、混种族裔和其他边缘化人群。

32. 经济自由化常常危害到当地文化和土著文化，受害的社区往往并未参与发展旅游业。当地民众和土著人理应是发展旅游的最大受益者而且应在其中扮演主要角色，因而任何时候必须拥有事先知情同意的权利。应当认真做到一方面保护当地和土著文化，另一方面坚定地履行人权承诺。

33. 民间社会确认联合国世界旅游组织和联合国教育、科学及文化组织对可持续旅游业作出的重要贡献。近年在一些特大活动例如在奥林匹克运动会中开展的环境无害实践，应同样应用于吸引大批旅游者的其他大型体育活动和娱乐活动。

34. 民间社会促请各国政府在国家一级采取下述行动：

(a) 确保通过综合规划在本国可持续性战略内摆正旅游业的位置，不但根据旅游区域的自然和社会承受能力执行预防原则，而且，还要进行并公布部门的和区域的环境影响评估，包括执行《生物多样性公约》的生态系统方法；

(b) 当前，世界贸易组织正主持谈判开放旅游市场和协议逐步开放服务部门，在这方面，应当持谨慎态度，充分认识到国际旅游业者的大量涌入有可能挤跨当地的企业家并影响到其生计；

(c) 确保各部委之间进行合作，共同促进可持续的旅游业并加强与旅游相关的环境法规的执行和监测能力；

(d) 采纳并执行简化的可持续旅游业认证和报告制度，例如“绿色地球”和“全球报告倡议行动”，目的是增强问责制和促进消费者的支持和行动。政府方面应公开地、定期地报告此种简化努力的结果。

35. 我们呼吁各国政府在国际一级采取下述行动：

(a) 在可持续发展委员会 2006 年和 2007 年召开第十四届会议，将气候变化列入议程时，具体提出并商定必要措施，使旅游部门认真面对气候变化问题。旅游业的所有相关人员应探索与旅游业相关的民用航空如何减少和抵消碳的排放；

(b) 确认旅游业对于一些联合国机构的工作任务所起的作用，例如其对联合国开发计划署减轻贫困方案的作用，并要求联合国系统内各组织机构之间在涉及旅游的问题上应取得更大的协调一致。在这方面，我们相信，旅游业可对促进零废物战略，减少能源消耗，起到积极作用，特别是在旅行过程中，此外，还会带来其他可持续发展惠益。

36. 我们请环境署和理事会/全球部长级环境论坛采取下述行动：

(a) 环境署应召开一次各国环境和旅游部长会议，同时邀请其本国派出的参加联合国世界旅游组织的代表参加，共同审议旅游与环境事项；

(b) 理事会应确保提供更多的、充足的经费，使环境署得以在其工作方案内开展与旅游和环境相关的各项活动。

## 六、结论

37. 民间社会随时准备与环境署和各国政府密切合作，共同面对本星球的可持续性受到的种种复杂挑战。我们请各国政府，特别是各发达国家的政府，充分履行其在《千年发展目标》目标 8 中作出的承诺，特别是有关使发展中国家得到出口市场、关于开发援助和消除债务的承诺。我们呼吁各国政府和来自各部门的利益相关者精诚合作，戮力同心，为我们这一代，也为子孙后代，营造一个更好的、更安全的世界。