



联合国

Distr.: General
11 January 2006

环境规划署理事会

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

为辅助部长级磋商会议讨论能源与环境促进发展、化学
品管理、以及旅游业与环境诸项议题而提供的背景文件

执行主任提交的讨论文件

内容提要

本文件连同其各项增编一并作为背景文件提交，用于激发各方讨论和突出强调拟由各位部长和代表团团长在订于理事会/部长级环境论坛第九届特别会议期间举行的部长级磋商会议上予以审议的各国政府关注议题。本文件的各项增编文件如下：UNEP/GCSS.IX/9/Add.1 (能源与环境促进发展)；UNEP/GCSS.IX/9/Add.2 (化学品管理) 和 UNEP/GCSS.IX/9/Add.3 (旅游业与环境)。

以下对其中每份增编文件作了概要介绍。每一增编文件内均分别列有供部长级磋商会议审议的问题清单，旨在就出席第九届特别会议的各位部长和代表团团长或愿在其讨论中予以审议的各项议题提出相应的建议。

* UNEP/GCSS.IX/1。

能源与环境共同促进发展

一. 执行摘要

1. 本章概要总结文件 UNEP/GCSS.IX/9/Add.1 的内容；后者审查与环境、发展和能源诸领域有关的主要议题、并探讨在设法保持能源安全、提供发展所需要的充足能源、以及确保环境完整性诸方面的、有时会相互冲突的目标；同时还提供了有关全球能源状况、能源使用对人体健康和环境产生的各种影响、能源与发展之间的相互关联、以及各项相关的关键性政策议题。
2. 目前发达国家的注意力集中在能源的安全供应、以及在如何减少因能源使用而对区域和全球环境造成的后果问题上、特别是随之而来的气候变化问题。发展中国家和经济转型国家所关注的则是如何扩大向其较为贫穷的国民提供更多的现代能源和技术服务、并谋求解决更为迫在眉睫的、因能源使用效率低下和过时的燃烧技术而造成的人类健康问题。我们目前面临的挑战是如何设法把这些不同的关注重点衔接在一起、以及努力就如何改变人类供应和使用能源的方式方法达成一个广泛的共识，同时亦确保能够为满足人类的发展需要而提供充足的能源。
3. 我们在未来数十年内将面对的一项关键性挑战是如何向发展中国家和经济转型国家日趋增多的人口提供他们为改善其生活水平而需要的、而且可负担得起的各种能源服务，同时又确保以清洁和高效率的方式使用能源，从而减少其对人类健康和环境、包括对气候变化产生的各种不利影响。
4. 目前全球能源政策方面主要存在着以下三项重大关注问题，能源供应的安全性，以能源促进发展，气候变化。上述三个领域彼此相互关联。如果仅单独地处理其中某一领域的问题，则在一个领域内采取的行动便可能会对另一领域产生不利影响。然而，正如将在下文中讨论的那样，设计出使能源在所有这三个领域内都能产生积极影响的政策和方案是有可能的。
5. 能源的生产、消费和使用与众多的健康和环境影响相关联。能源部门亦与其他大规模工业部门一样，可在工作地点的安全和事故风险方面产生很大问题，因为化石资源的采集和加工特别会造成一些具体的危害。健康与环境影响通常囊括各种空气污染 - 从室内空气污染到在地方和区域两级造成的空气污染、气候变化、生态系统退化、水质污染和放射性危害等。
6. 在工业化国家中，交通和运输部门是造成城市空气污染的最主要来源，尽管在各级实行的技术改进和政策已完全消除了铅、并已减少了许多与交通和运输业有关的、除二氧化碳以外的污染物浓度。在发展中国家和经济转型国家，情况则更为复杂：许多大型都市都苦于繁重的交通和运输所生成的排放、以及那些产生于工业活动和住家的化石和生物量燃料燃烧的排放。
7. 污染物的气载排放可导致在远离排放源的地方造成污染，同时还会在迁移过程中发生从环境角度看十分有害的化学变化。一些已知的空气污染所造成的区域环境影响涉及因硫和氮化合物沉积所造成的土壤和水系统酸化、富营养化（即水系统中的诸如氮等营养物的超量富集）、以及涉及因阳光而引发、涉及多种污染物的大气化学反应对对流层中的臭氧造成的损害等。

8. 过去数十年来，气候变化已逐步成为一项全球性关注问题。人类对排放水平、大气中的温室气体浓度、以及全球气候系统的变化之间的关系的了解程度正在不断提高。科学界和政治界人士在此方面日益达成的共识是，有必要大幅减少排放量，以便把气候变化程度控制在可加以管理的范围内。

9. 致使温室气体排放量增加的主要人为原因来自以化石燃料为基础的能源使用活动，这些活动目前约占能源消费总量的 80% 以上，其中不包括土地使用、土地使用方面发生的变化以及林业。工业化国家应对目前和历史上大多数排放量负责，但同时能源消费量的迅速增加也意味着，发展中国家在此方面承担的责任比例也正在大幅度增加。

10. 水力发电、特别是大型水坝的建造以及随之附建的水库，可对生态系统产生重大影响。由于河流的水文系统被改变，水坝可改变当地的气候条件并干扰生态系统。

11. 从总体政策角度看，需要在国家一级采取下列三组不同的行动，以解决为实现《千年宣言》中所订立的相关目标而需要的能源问题：

- (a) 提高能源部门的能源使用效率；
- (b) 提高农村地区获得能源的比率；
- (c) 在城市周边和城市地区本身改进向贫困者提供的能源服务质量。

12. 在对照改进能源供应的安全性、解决气候变化问题以及扩大发展中国家获得现代形式的能源的机会这三个全球关注问题着手对全球能源需求和供应发展趋势进行评估时，可明显看出，现行的政策将无法使这些目标切实得到实现。各国政府必须刺激对效益更高和更为清洁的技术的需求程度，其中包括刺激使用那些可利用可再生能源来源的技术、提高供求两方的能源使用效率、以及以更为清洁的方式使用化石燃料。纠正政策和市场方面的各种失误正是我们取得成功的一个先决条件。

13. 经验表明，那些已对发达国家、以及发展中国家和经济转型国家的以能源促进可持续发展努力产生了重大和持久影响的政策方针都具有以下共同特点：

- (a) 采用各种不同政策的组合，而不是依赖于某一单一政策；
- (b) 政策支持应具有长期性和可预测性；
- (c) 针对明确的政策目标，适应并利用市场机制来提高实施工作的成效。

14. 为能在未来数十年内解决有关如何保持能源供应的安全性、为发展提供必要能源、以及应对气候变化这三项关注问题，需要在国家和国际两级紧迫地采取政策行动，并需要设计出适用于国家和地方具体情况的特定政策手段。目前已在此方面积累了丰富的经验，可为作出决策提供所需要的指导。在全球一级订立涉及排放问题或相关适用技术的指标和时间表可成为推动和加速在国家一级采取行动的主要手段，但无需等到达成全球协商一致后再行采取行动。

15. 各位部长和代表团团长或愿围绕着以下三项主题展开讨论。鉴于所涉题目的涵盖面较广、以及考虑到各国的不同现实情况和优先工作重点，在其中每一主题下列出的各项问题仅出于解说目的予以提出（亦即这些问题并非旨在详尽无遗地涵盖其中所提议的任何主题）：

- (a) 能源使用对环境产生的影响问题：
- (一) 特别是在发展中国家和经济转型国家,可如何把能源、环境、发展决策更为综合地融合成为一个有机整体?各位部长可采取哪些具体步骤来确保政策规划工作不至在各自为战的所谓“发射井”中进行?
 - (二) 可再生能源来源可在何种程度上以无害环境方式满足发展中国家和经济转型国家日益增长的能源需求?各国政府、特别是发展中国家和经济转型国家政府可采取哪些具体步骤来扶植和促进采用可再生能源?
 - (三) 鉴于其可能对环境产生的各种后果,在大规模开发生物能源方面需要采取哪些相应的防范措施?生物能源开发与生物多样性、粮食生产、对水资源的需求等领域相互之间有着何种形式的折衷与权衡?需要为确保生物能源系统积极协助满足各国的能源和环境需求采取何种相应的步骤?
- (b) 能源使用效率以及为建立更清洁的能源系统筹措资金：
- (一) 需要在政策上实行何种变革、包括利用市场机制,才能进一步强化旨在提高能源使用效率的努力?各国政府可采取何种步骤来加速旨在推动诸如建筑业,日常家居生活、工业界和运输业等不同部门提高其能源使用效率的努力?
 - (二) 我们可如何把目前投入氢气能源基础设施的投资转用于那些对环境造成的影响较小的技术和系统?是否需要在发展中国家和发达国家采取不同的处理办法?在此方面有何种良好的范例和模式?
 - (三) 官方发展援助可如何更有效地用于向发展中国家和经济转型国家提供各种先进的技术?
- (c) 技术进展与合作：
- (一) 我们可如何在以无害环境和社会可接受的方式和途径开发水利资源问题上、特别是在发展中国家和经济转型国家的水利资源开发和使用方式问题上达成一致?
 - (二) 我们可如何说服广大公众在更大程度上接受诸如风力发电等可再生能源生产设施?在此方面有哪些方法和途径经实践证明切实取得了成功?这些成功范例可否予以仿效和推广?
 - (三) 各国政府可采取何种措施来推动清洁化石燃料技术为一个有保障的能源未来做出贡献?以合作方式开展研究、开发和实际配置方案在加速推广各种经实践证明具有良好功效的技术方面可发挥何种作用?
 - (四) 鉴于在技术方面仍存在着各种不确定性,各国政府目前可采取何种步骤为以氢气为基础的经济做好准备、或至少保留此方面的各种备选办法?发展中国家可如何为一个最终将要到来的氢气时代做好充分准备?

二. 化学品管理问题

16. 本章概要总结文件 UNEP/GCSS.IX/9/Add.2 的内容；后者探讨涉及在制定一项国际化学品管理战略方针（化管战略方针）范畴内对化学品实行管理的各项议题。这些议题分别按以下三个不同类别展开讨论：化学品安全是一个跨领域的可持续发展问题；环境署在实施国际化学品管理战略方针方面的作用；以及在国际一级以跨部门方式致力于化学品健全管理工作的必要性。

A. 化学品安全议题是一个跨领域的可持续发展问题

17. 鉴于不健全的化学品管理所产生的跨领域影响及其可能对实现各项发展目标的努力产生的削弱作用，需要确保把化学品安全问题综合纳入各国政府以及国际捐助方社区的可持续发展战略之中。面对此种情况，通常需要强化各部门之间的合作以及作为国家规划手段中的一个重点对化学品管理工作进行评价。对于发展中国家和经济转型国家而言，这将包括国家援助战略及减贫战略文件。各双边和多边发展合作机构及各国际金融机构亦将需要认识到并确认，化学品健全管理工作是此种国家计划的一个合理构成部分。在某些情形中，在努力提高各国的部委所属官员和决策人员及捐助机构对此问题的认识方面可能会遇到相当大的挑战，因为化学品管理工作传统上并未与那些更为明确的发展目标联系在一起。除应确保在各政府部委之间采取一种多重部门共同参与的办法之外，还亟需促使诸如非政府组织和私营部门等其他利益攸关者参与改进化学品管理工作。

18. 在化管战略方针制定工作进程发起之初，各方便一直强调化学品安全与可持续发展之间的相互关联。关于把化学品健全管理目标纳入国家发展战略之中的概念已反映在各级化管战略方针文件之中：即列为高级别宣言中的一项政治承诺、并纳入了总体政策战略各项目标之中、以及列为全球行动计划中的一个工作领域。

19. 各位部长和代表团团长在其讨论中或愿探讨化学品健全管理与可持续发展二者之间的相互关联、评议在国家发展规划范畴内增强化学品管理的跨部门协调的必要性及其方式方法，并审议化管战略方针在推动此种协调工作方面具有的潜力。。

20. 各位部长和代表团团长或愿考虑针对以下方面提出建议：

(a) 进一步确认化学品健全管理工作可对可持续发展事业做出的贡献；

(b) 鼓励把化学品健全管理工作综合纳入国家发展规划之中，同时计及化管战略方针在此方面订立的各项相关承诺和目标。

B. 环境署在化管战略方针实施过程中的作用

21. 化管战略方针筹备委员会在其于 2005 年 9 月 19—24 日在维也纳举行的第三届会议上商定，将在国际化学品管理大会对此表示同意的前提下，请环境署执行主任确立并全面负责履行为化管战略方针的实施工作提供支持的秘书处职能。环境署和卫生组织将按其各自主管的专门领域在这一秘书处内共同发挥主导作用。根据目前的设想，这一秘书处将与环境署化学品和废物问题的分类组合单位一并设于日内瓦，以充分利用现有的协同增效潜力。为反映出化管战略方针的跨部门性质，该秘书处将与组织间化学品健全管理方案的各参与机构、联合国开发计划署（开发署）和世界银行进行协调和开展合作，并按照化管战略方针筹备委员会在其第三届会议上所临时商定的那样，酌情与其他政府间组织进行协调和开展合作。

22. 理事会在其第二十三届会议于 2005 年 2 月 25 日作出的第 23/9 号决定中，请执行主任，作为一个高度优先事项，在化管战略方针获得通过之后，就环境署如何依照国际化学品管理战略方针履行其职能作出适宜的规定。该项决定还进一步请执行主任就旨在支持发展中国家和经济转型国家实施化管战略方针的活动作出相应的规定，同时计及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》中的相关内容。

23. 各位部长和代表团团长或愿讨论有关环境署应在化管战略方针实施过程中发挥的作用的建议，并探讨化管战略方针作为化学品管理领域中的一项国际政策举措及可持续发展中的一个环节的重要性、环境署核可化管战略方针和承担履行化管战略方针实施工作的各项辅助性职能的适宜性、以及环境署支持发展中国家和经济转型国家实施化管战略方针的重要性。

24. 各位部长和代表团团长或愿考虑针对以下领域提出建议：

(a) 赞同或以其他方式适宜地确认经国际化学品管理大会通过的化管战略方针；

(b) 请执行主任着手履行化学品管理大会所要求的、与化管战略方针的实施工作有关的各项辅助性职能；

(c) 确认环境署应计及《巴厘技术支持和能力建设战略计划》、以及在设法各方之间取得协同增效的机会，向各发展中国家和经济转型国家提供旨在协助它们建立贯彻执行化管战略方针的能力的援助。

C. 在国际一级以跨部门方式致力于化学品健全管理工作的必要性

25. 预计国际化学品管理大会于通过化管战略方针之后，将会把它转交相关的政府间组织的理事机构审议。环境署理事会将率先对化管战略方针进行讨论。理事会将在化学品管理大会举行之后立即衔接举行其第九届特别会议。其他关键性理事机构将包括：订于 2006 年 5 月间举行的世界卫生大会、2006 年举行的国际劳工大会、以及将于 2006 年间举行的粮农组织大会。

26. 化管战略方针的制定工作系由理事会/全球部长级环境论坛发起。环境署为这一制定工作进程提供了秘书处服务、并为之筹措了所需资金。环境署预计将继续发挥这一中心支助作用。理事会于 2005 年 2 月间请执行主任为化管战略方针的实施活动做出安排。各位部长和代表团团长为此或愿考虑以国际化学品管理大会取得的实际成果为限，建议理事会积极审议上文所概述的、有关由环境署在实施化管战略方针过程中发挥关键作用的各项相关提议。

27. 化管战略方针制定工作进程的显著特点之一便是多重部门的共同参与。在化管战略方针的实施阶段继续采用此种做法十分重要。在国家一级以综合方式实行化学品健全管理十分紧要，而在全球范围内保持各主要政府间组织和国际金融机构的参与亦十分关键，因为只有这样才能使化管战略方针具有真正的战略意义，并可在现行基础上进一步取得进展。应努力在各机构之间为推动化管战略方针的实施工作而开展合作，以及尽最大限度在各项方案和活动之间取得协同增效，这将是确保化管战略方针取得成功的一项必不可少的要素。

28. 虽然是否决定赞同或以其他方式认可化管战略方针、并将其中所列各项目标反映在各不同组织的工作方案之中，将是一个由各有关理事机构自行作出决定的事项，但出席理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议的各位部长和代表团团长仍可设法协助推动这一争取使之得到赞同的平行进程，亦即确保来自本国其他部委的同事们能够充分了解情况、并鼓励他们积极地在其分管和对口的理事机构会议的范畴内使化管战略方针得到积极的考虑。

D. 供部长级磋商会议讨论的提议

29. 各位部长和代表团团长或愿讨论可如何鼓励包括各项多边环境协定的秘书处在内的各相关政府间组织、以及各国际金融机构参与化管战略方针的实施工作，从而尽最大限度在这些方案和活动之间取得协同增效。

30. 除建议以环境署本身的名义对化管战略方针表示赞同(参阅以上相关内容)之外，各位部长和代表团团长或愿考虑提请其他相关的政府间组织和国际金融机构的理事机构注意到化管战略方针，并鼓励各国主管部门设法推动其整个政府全面积极参与化管战略方针的实施工作，从而使之亦能够在适当的时候得到其他理事机构的赞同。

三. 旅游业与环境

31. 本章概要总结文件 UNEP/GCSS.IX/9/Add.3 的内容；后者讨论了与旅游业对环境所产生的影响及其所提供的机会方面的议题、可减少这些影响的办法、以及在实现可持续的旅游业方面将面对的各种挑战。

32. 旅游业与环境之间的特别双向关系属于环境政策的范畴。旅游业本身即极为依赖于环境的质量。旅游者日益寻求前往那些有吸引力的和未受到污染的地区旅游；而旅游业的发展亦可使旅游景点的当地民众更能认识到需要对环境实行保护。由于高质量环境是旅游业产品的一个关键组成部分，因此旅游业可成为开展保护工作的一个盟友、并成为一支推动社会的经济和政治发展的动力。

33. 旅游业对环境的消极影响包括：

(a) 温室气体和其他污染物的排放，加剧了全球升温和气候变化，影响空气质量。

(b) 敏感环境中旅游设施的发展，导致了土地的恶化，损害了生境，使生物多样性丧失，自然景观遭到破坏。

(c) 旅游设施的运营导致了淡水和矿物燃料等无法宝贵的非再生资源的消耗，同时也产生污染物和废物。后者包括污水的排放和固体废物的产生。

34. 旅游业还可带来负面的社会影响，从而给环境资源的管理工作带来严重的后果。在很多社区内，人们对淡水匮乏情况极为关切，而旅游业的开发又可能会使此种情况变得更为严重。

35. 旅游业在几个方面对环境也有积极的贡献，这主要是社会和经济影响的结果。这些贡献包括：

(a) 为保护工作提供了直接的财源；

(b) 为地方社区提供了旅游活动收入；

(c) 提高游客和东道方对环境质量以及环境的社会、文化和经济价值的认识，从而进一步鼓励对之给予更多的关注和支持。

36. 要在旅游业中取得更大程度的可持续性，便需要得到本国政府的大力支持。在此方面需要应对的挑战包括如何获得更多的政治支持、如何提高透明度和扩大知识。需要把旅游业综合纳入本国的发展计划之中，同时努力增强各国政府所掌握的、可对实地行动施加影响力的手段、以及有效运用这些手段的必要技能和资源。

37. 更具体地审视国家政府需要在增进旅游业的可持续性方面发挥的作用，其在此方面应承担的各项职责包括：

(a) 发挥领导作用和予以协调。

(b) 确定可持续旅游业的战略。

(c) 公共部门的开发与管理基础设施。

(d) 提供管理和制约框架。

(e) 促进和便利寻找对企业和游客产生影响的其他方法。

(f) 发起并支持对旅游业的影响及其可持续性进行研究，同时推广各种最佳做法。

38. 有效和稳妥地将可持续性纳入旅游业的政策，应该建立在各种具体行动的制定和手段的应用之上，这些手段应致力于解决：

(a) 旅游业的整体规模和形式；

(b) 旅游设施和活动的开发；

(c) 旅游企业的运营和服务的提供；

(d) 旅游者的行为，包括假日的选择、保护的意识以及旅游地点的社区问题。

39. 建立能够使所有利益攸关方得以进行相互协调的结构，并通过运用各种兼容适当的工具，就能够提高政策的成效，其中包括：各种经济和立法手段、增强各项多边环境协定中涉及环境保护、预防和控制污染以及对自然资源实行健全管理的义务有关的规定。

40. 可持续旅游业政策的落实依赖于能否通过并切实实施以下各种类别的手段：

(a) 量测手段；

(b) 指挥和控制手段；

(c) 经济手段；

(d) 自愿性手段；

(e) 辅助性手段。

41. 除国家政府所发挥的作用之外，还应大力鼓励私营部门：

(a) 把各保护区列入其旅游线路，并向游客介绍到访地的自然和文化特点及其在保护当地生态系统方面的作用；

(b) 向游客提供关于在游览敏感地区时如何避免消极影响的相关指导，从而保护环境避免受影响。

42. 制定准则和行为守则，能够为旅游业确立明确的期望和业绩指标。推动编制关于可持续性业绩的透明的定期性报告，也能够为持续增进可持续性创造有利的环境。各旅游点亦可在地方主管部门的领导下，根据一套既定旅游点可持续性指标，编制此种报告。

43. 谨提议各位部长和代表团团长审议以下各项问题：

1. 国家政府应在应对上述各种挑战方面发挥何种作用 (特别是联系正管结构及各种政策执行手段)?
 2. 保护区正日益成为宝贵的旅游资源：为避免旅游业产生更多的不利影响，应在保护区内外采取何种形式的额外保护措施？
 3. 在促进旅游业中以可持续的方式进行消费方面需要采取何种战略和手段、以及应促进哪些行动者参与其间？
 4. 各种经济手段可在改变生产和消费行为以及增加用于保护工作的收入方面发挥何种作用？
 5. 国家政府如何才能促进在旅游行业中进行可持续的生产和消费？
 6. 环保核证手段可在促进旅游业的可持续性方面发挥何种作用？
 7. 应如何加强环境署在可持续的旅游领域内开展的活动？
-