



亚洲及太平洋经济社会委员会

环境与发展委员会

第一届会议
2009年12月2-4日
曼谷

环境与发展领域内的趋势和进展情况

(临时议程项目 5(a))

把环境可持续性内容纳入关于发展的政策之中

秘书处的说明

内容提要

本文件从国家政策一体化和制度发展以及区域合作的视角着眼，审查了本区域自亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议以来把环境可持续性内容纳入发展政策方面所取得的进展。文件中还明确了与把环境可持续性内容纳入发展政策有关的优先重点、各种新的挑战 and 机遇；进而以最近发生的危机（如粮食、燃料、金融）和新的挑战，如气候变化、能源和水的安全等为背景，分析了把环境可持续性内容纳入发展政策的相关性。文件中最后强调了目前可资利用的各种潜力：把环境可持续性内容全面和系统地纳入发展政策、以及通过绿色增长方式来实现经济和社会效益，包括最近联合国绿色经济倡议所强调的相关内容。绿色增长同生计、就业、公平和可持续得到服务相联系，有可能促进社会的包容性。此外，通过确保将压力保持在一定限度内，并通过加强社会、经济和生态系统之间的积极联系，绿色增长可有助于各国抵御外部冲击，诸如那些与最近的种种危机和新出现的种种威胁有关的冲击。只有加强区域合作才能挖掘这些潜力。

委员会不妨审议这些事项，并就秘书处未来的工作方向秘书处提供指导。

目 录

章次	页次
导言.....	2
一、自亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议 以来在把环境可持续性内容纳入发展政策方面所取得的进展.....	4
A. 在国家一级采取的举措.....	4
B. 在区域和全球两级采取的举措.....	7
二、把环境可持续性内容纳入发展政策 与应对亚洲及太平洋区域重大发展挑战之间的关系.....	10
三、结论.....	18
四、供审议的议题.....	19

导言

1. 2005年3月间,亦即在这场金融危机爆发之前,本区域的经济前景似乎比较乐观。就在此前7年的时间里,本区域在国内生产总值的增长方面超过了任何其他区域,各发展中经济体平均每年增长率高达7%。这一趋势也反映了本区域过去几十年主要以出口带动增长策略的整体经济的优异表现。

2. 但是,本区域目前仍然面临着巨大的发展挑战,世界上的穷人有三分之二集中于本区域,数以百万计的人得不到各种基本服务,而且还有更多的人比较容易受到各种疾病和产妇死亡率高等问题的困扰。面对为应对这些挑战而加速经济增长的需要,我们还必须应对另外一项更为根本的挑战:本区域的自然资源基础能否无限期地支撑相应的生产和消费水平?事实上,本区域的生活状况已超出其承载能力,而且其生态足迹已经高于生态承载力,人均生态赤字达到0.5公顷,而世界其他区域人均仅为0.3公顷。¹很显然,本区域不能再走“先发展后治理”的常规发展的老路,而是务必找到实现各项既定发展目标的新路。

3. 正是在这种背景下,本区域的部长们聚集一堂,举行了亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议,力求找到新的发展道路。他们认识到迫切要把环境可持续性内容纳入发展战略,并采用了环境上可持续的经济增长(或绿色增长)的概念,作为本区域实现可持续发展的战略。

4. 目前,本区域磕磕绊绊地经历了一个又一个危机(如燃料、粮食、金融等),而且认识到环境威胁构成的主要的发展挑战(如气候变化、水和

¹ 世界野生动物基金,《2005年亚太地球生命力报告》。

能源安全)，把环境可持续性内容纳入发展战略的理由似乎更为充分。

5. 面对最近发生的金融危机，许多国家的政府以前所未有的方式作出了反应，并首次将环境与经济发展明确联系起来。许多国家在应对危机的刺激计划中都包括绿色战略。指导这些战略的基本理念是，许多危机都起源于或至少部分起源于内在的不可持续的消费和生产模式。同时还日益认识到，环境的可持续性和经济增长并不矛盾，而且在环境可持续性方面的投资不仅可带来环境效益，而且还可带来经济效益和就业效益。²

6. 虽然这些都是令人鼓舞的信号，但还有更多的工作要做，以期实现可持续的生产和消费模式的必要转变。务必将各项长期可持续发展的原则纳入短期干预措施，而且务必确保更加全面和系统地将环境可持续性内容纳入各项社会经济发展战略。同时，务必明确促进社会的包容性和有利于穷人的那些政策。

7. 正如亚洲及太平洋区域在其第五次部长级会议上第一次认识到必须改变现有的发展模式，并采用绿色增长作为其发展战略——预期这一思维将会迅速得到世界各地的响应——本区域目前有机会倡导全球向环境更可持续、社会更具包容性的发展过渡。

8. 预期环境与发展委员会将会按照其任务规定着手审查和分析本区域的各种发展趋势、确定优先事项和新出现的问题、并推动开展关于把环境可持续性内容纳入发展政策的区域对话；进行可持续性规划和利用水资源的各项政策和战略；以及开展关于加强能源安全和能源资源的可持续利用方面的区域合作。³ 委员会的第一届会议及时提供了一个机会，使各成员国得以审时度势、确定优先事项和新出现的问题，并推动各方就如何把环境可持续性内容纳入发展政策问题展开区域对话，以便筹备经社会第六十六届会议、以及亚洲及太平洋环境与发展问题第六次部长级会议。

9. 本文件从国家政策一体化和机构发展以及区域合作的视角着眼，审查了本区域自第五次部长级会议以来在把环境可持续性内容纳入发展政策方面所取得的进展；明确了同把环境可持续性内容纳入发展政策有关的优先事项、以及新的机遇和挑战，并提出了供委员会审议的事项。委员会不妨就秘书处未来工作的方向秘书处提供指导。

² Steve Bernard, Shyamantha Asokan, Helen Warrell and Jeremy Lemer 共同撰写，“绿色的救市手段？”，《金融时报》，2009年3月2日，可参见网址：www.ft.com/cms/s/0/cc207678-0738-11de-9294-000077b07658.html（2009年9月28日）。

³ 见经社会2008年4月30日第64/1号决议，附件一，第二章，第.8 (a)-(c) 段和附件二，第4段。

一、自亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议以来在把环境可持续性内容纳入发展政策方面所取得的进展

10. 自亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议以来，各成员国在把环境可持续性内容纳入发展政策方面、以及在采用绿色增长模式方面都已取得了令人鼓舞的进展。一些国家在国家一级并通过各种区域性举措努力实现这些目标。本区域还率先尝试了如何重新确定综合性的、具有生态效益的基础设施发展模式。

A. 在国家一级采取的举措

11. 本节列举了成员国在把环境可持续性内容纳入发展政策、以及采用绿色增长模式方面采取的一些举措，以期介绍自部长级会议以来本区域所采取的行动的实例。在此所列述的这些行动既非全面，又未穷尽。鼓励各成员国与委员会分享他们所采取的、与本议程项目有关的政策、方案和举措方面的资料。

12. 柬埔寨政府设立了由其环境部牵头的国家绿色增长秘书处，以及跨部委的绿色增长事项工作组。此一由副总理设立的体制机制反映出，要在所有经济部门采用绿色增长模式，就必须采取跨部门方式，就必须开展跨部委的合作。通过这些体制安排，并在亚太经社会的技术援助下，该国政府正在绘制国家绿色增长路线图，预计将在今年年底予以通过。路线图的优先领域包括：可持续农业、可持续林业、可持续水资源管理、可持续的交通运输、废物管理、以及促进生态村计划。

13. 基于对国情和现实的清醒认识，中国政府高度重视可持续的经济增长，而且已把节约资源和保护环境作为其基本国策。为积极推行低碳经济，中国政府大力推进循环经济、绿色经济和环保部门，继续调整产业结构，提高能源效率、以及发展清洁和可再生能源。中国政府通过了一系列框架立法和法规，而且还通过了与这些政策和目标配套的方案和举措。在以下解说栏内概述了其中一些举措。例如，由于出台了以上举措，在第十一个五年计划的头三年，亦即 2005 年到 2008 年，中国的国内生产总值 (GDP) 的单位能耗下降了 10.1%，而二氧化硫和化学需氧量的排放量则分别下降了 8.95% 和 6.61%。

**解说栏. 中国政府为把环境可持续性内容
纳入发展政策而出台的若干举措**

政府通过了若干项基础立法，如循环经济促进法、可再生能源法、节约能源法、水污染防治法、环境影响评价法、固体废物污染环境防治法、以及清洁生产促进法。

政府还出台了若干项政策，旨在：

- 促进经济发展模式的变革和经济结构的调整、以及能源资源的节约。
- 在第十一个五年计划中确定了具有约束力的国内生产总值单位能耗目标。
- 增加对新能源和可再生能源开发领域的资本投资，如水电、太阳能、沼气、以及农村地区其他低碳能源。
- 深化价格和财政预算改革，以支持节约能源资源。
- 建立政府采购节能产品的强制性制度。

与这些政策目标配套的重要方案和举措包括：

- 针对 10 项节能、循环经济和工业污染治理的重点项目、以及环保技术示范项目进行投资。
- 为 10 个类别的高效节能产品提供财政补贴的惠民项目，其中包括空调、冰箱、电视机和洗衣机。
- 对汽车以旧换新的贸易程式提供双重补贴，以取代过时的或严重污染环境的车辆。
- 金太阳项目，以支持国内光伏发电产业化和大规模发展并为非光伏发电示范项目提供财政援助。
- 改进可再生能源价格政策，使利用可再生能源资源产生的电力更具竞争力，并推进水价的改革。

14. 印度政府已采取若干措施以降低经济的能源密集度，特别是那些高能源密集度的行业，例如水泥、钢铁、化肥、铝等。因此，其国内生产总值的能源密集度在 1972 年至 2003 年期间下降了 36%。鉴于城市化快速发展等新出现的挑战，印度政府还大力推动采用节能的公共交通工具和绿色建筑。此外，该国目前正在推动包括风能等可再生能源的发展，以及太阳能国家方案。

15. 经历了 2004 年 12 月海啸、以及 30 年争取独立的冲突之后，印度尼西亚亚齐省采取的新的重建经济的整体战略围绕着环境的可持续性。亚齐省绿色经济发展和投资策略(或绿色亚齐)，通过可再生能源和土地使用管理、社区发展、商业和资源保护等措施，纳入了环境可持续性内容。经济发展战略的重点是清洁能源，作为一系列商品生产基础的可持续利用的土地、可持续渔业、重新造林和避免毁林。关于生态系统服务付费的政策将会支持激励以可持续的方式进行土地管理工作。

16. 大韩民国最近通过了一项国家远景和低碳绿色增长战略。该国还采用了一项促进绿色产业三管齐下的策略：第一，通过节约能源和促进可再生能源的管制措施，包括提高能源效率标准、以及对电力供应商实施可再生能源的组合标准；第二，通过促进对作为增长引擎的绿色能源技术进行投资，包括投资于节能技术、新能源技术；第三，通过传统产业的转化，如汽车、造船、钢铁和半导体行业，包括开发绿色产品，如混合动力汽车和低电力半导体。

17. 马来西亚政府已确定了采用使经济和环境目标产生协同作用的绿色增长的三个主要领域：(a) 通过提高能源效率和生产力使国内生产总值增长和能源消耗脱钩；(b) 促进知识和创新产业；(c) 为实现能源安全开发可再生能源。这些领域的相关政策也着眼于减贫工作，例如通过促进农村可再生能源的开发等。⁴

18. 菲律宾政府已把绿色增长确定为应对目前面临的两大挑战——金融危机和气候变化——的解决办法。⁵ 为了营造必要的有利环境，该国政府已通过了一系列具有里程碑意义的法律，包括最近的可再生能源法。可再生能源现已占该国能源供应的 33%，但由于其地热能源的潜力很大，政府正在努力增加其份额。此外，该国还采用了绿色采购计划，并推动建立绿色企业。菲律宾还采取积极措施，通过 2009 年 9 月 9 日至 11 日在马尼拉召开的亚洲绿色产业国际会议在区域一级促进绿色增长。

19. 其他国家也在努力把绿色增长办法的具体内容纳入各自的发展政策之中。例如，哈萨克斯坦已把绿色增长办法的具体内容纳入其 2007 年 1 月国民议会所通过的国家可持续发展战略。泰国正在准备进行一项预算改革，其中将包括征收绿色环保税，用以支持公共交通。

20. 为应对最近的金融危机，本区域各国政府发布了刺激经济的计划，设法减轻危机对实体经济和社会的影响，其中包括诸如旨在增加消费支出、创造就业机会或投资基础设施的典型措施。然而，其中一些战略首次纳入了绿色的内容，加大对诸如可再生能源、能源效率、可持续交通运输、废物管理及循环再造等部门的投资。以下表 1 中列述了在若干经济刺激计划中纳入绿色内容的概况。

⁴ Mat Aron Deraman, 科学、技术和创新局副局长，马来西亚在东亚气候论坛上的发言，首尔，2009 年 5 月 29 日。

⁵ Jose L. Atienza, Jr., 环境和自然资源部部长，菲律宾在亚洲绿色产业国际会议上的主题发言，马尼拉，2009 年 9 月 9 日至 11 日。

表 1. 若干国家经济刺激计划中的绿色组成部分

	澳大利亚	中国	日本	大韩民国
所涉时期内绿色刺激措施总值 (以 10 亿美元计)	5.8	51	12	36.28
总体计划中绿色组成部分的 份额 (百分比)	21.48	8.7	1.62	81
国内生产总值中绿色刺激措施 的份额 (百分比)	0.73	1.18	0.28	3
预期创造的绿色就业机会总数	160 000	1 500 000	1 000 000	960 000
绿色减税总额 (以 10 亿美元计)			3.1	10.17
绿色基础设施总投资额 (以 10 亿美元计)	5.8	30.07		24.21

资料来源：根据国际劳工组织从不同来源汇编的情况简介。

21. 虽然各国所采取的经济刺激计划中绿色部分的性质和程度各不相同，但明确列入绿色内容这一事实本身便已表明各方已认识到两点迫切需要：第一，需要把环境可持续性内容纳入经济政策；第二，需要把短期经济增长目标同长期可持续发展目标联系起来。这反映出本区域许多政府决策者在观念上有所改变，这是非常令人鼓舞的。但是，还有更多的工作要做，才能切实实现向绿色和低碳经济的必要转变。尤其是，需要更全面、更系统地把环境可持续性内容纳入社会经济发展战略。

B. 在区域和全球两级采取的举措

22. 《关于环境上可持续的经济增长（绿色增长）的首尔倡议》是由韩国在 2005 年亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议上提出的，旨在设法解决在该次会议上通过的《2006-2010 年亚洲及太平洋区域可持续发展区域执行计划》中所着重强调的、涉及绿色增长的主要政策议题。该倡议提供了绿色增长的区域合作框架，其重点为政策磋商、能力建设和网络建设。首尔绿色增长倡议网络的成员是亚洲及太平洋区域内诸国，旨在围绕着以下三个组成部分推动首尔倡议及其相关活动的开展：(a) 年度政策咨询论坛；(b) 能力建设方案；(c) 试点项目的实施。

23. 自首尔倡议提出以来，共已举办了四次政策论坛会议，为各成

员国讨论与环境与发展有关的、新出现的重要问题和优先事项提供了机会，其主题分别为：(a) 可持续的基础设施；(b) 经济手段的应用；(c) 应对气候变化行动的可持续生产和消费；(d) 绿色产业的推广。首尔倡议还通过领导人培训方案来加强各成员国的能力建设，对来自 30 个国家的 100 名决策人员进行了培训。最后，此项倡议还在本区域的 6 个国家推出了七个试点项目，检验了关于发展中国家绿色增长的一些政策选项，并提供了可资借鉴的经验教训和推广模式。

24. 于 1993 年启动了东北亚次区域环境合作方案，作为应对本次区域环境挑战的次区域政府间全面合作机制。该方案对促进应对诸如越界空气污染和自然保护等具体环保挑战的区域合作发挥了重要作用，并为反映出新出现的问题和优先事项改变了活动的重点。在第五次部长级会议后，该方案开启了关于经济发展同环保压力脱钩的讨论，而且建立了东北亚生态效益伙伴关系。

25. 自部长级会议以来，一些成员国出台了有关旨在促进把环境可持续性内容全面纳入发展政策的其他区域举措。其中许多倡议侧重气候变化，并侧重向绿色和低碳经济的必要过渡，例如在表 2 中所列述的倡议等。虽然无法在本文件中全面概述所有的举措，但鼓励各成员国同委员会分享他们正在实施的同这一议程项目有关的区域举措的资料。

26. 随着亚洲及太平洋区域各国和区域出台的把环境可持续性内容纳入发展政策的举措数目倍增，本区域采取的战略也正是世界其他地区的发展方向。当前的金融和经济危机暴露了全球经济运行的失衡情况，包括生态失衡。这种情况促使许多决策者和商界领袖和民间社会呼吁重新考虑目前的发展模式，并朝着环境上更可持续、更具社会包容性的全球经济体制转变。因此，业已出台了一系列旨在促进新的、更加绿色的发展模式的全球性举措。

27. 联合国由经济和社会事务部和联合国环境规划署(环境署)牵头，提出了全球绿色新政，吁请世界各国领导人促进投资方向的重大调整，从不可持续的生产和消费模式转向能够恢复支撑全球经济的自然系统并创造就业机会的各项方案。

28. 在此方面，环境署还发起了绿色经济倡议，旨在推动可支持创收、就业和减贫的绿色工业革命。该倡议的重点是以下六个关键领域，即：(a) 生态系统；(b) 清洁和高效技术；(c) 可再生能源；(d) 生物多样性为基础的产品；(e) 化学品和废物管理和减污技术；(f) 绿色城市。

表 2. 成员国出台的若干区域举措

倡议	国家	主要特点
清洁亚洲举措	日本	<ul style="list-style-type: none"> • 实现低碳、低污染的社会 • 在亚洲创建健全的材料循环型社会 • 适应气候变化，实现与自然和谐共处的社会 • 促进市场中的环保意识 • 建立基本的伙伴关系
凉爽地球伙伴	日本	<p>方便清洁能源的使用</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在能源使用不便的发展中国家通过使用清洁能源促进经济发展的措施 • 减缓气候变化的影响 • 减少温室气体排放的措施 • 适应气候变化 • 协助易受气候变化影响的发展中国家实施应变举措的措施
东亚气候伙伴关系	大韩民国	<p>气候行动与经济之间产生协同效应</p> <p>重点领域：能源和水资源</p> <ul style="list-style-type: none"> • 促进政策，信息和能力建设的交流 • 为合作研究铺路搭桥 • 引进新型技术

29. 经济合作与发展组织（经合组织）最近在其 2009 年 6 月举行的年度部长级理事会会议上通过了绿色增长宣言。会议的重点是当前的金融和经济危机、以及恢复金融的稳定和确保可持续的长期增长对策。在此方面，绿色增长被视作一种适当的方法，有可能用以衔接各项应对危机的短期举措，并促进长期可持续发展，它还将应对紧迫的挑战，包括同气候变化和环境退化作斗争、加强能源安全、以及为经济增长创造新的引擎等。⁶

二、把环境可持续性内容纳入发展政策与应对 亚洲及太平洋区域重大发展 挑战之间的关系

30. 本区域各成员国采取越来越多的行动、以及他们在全球范围内得到的响应突出表明，把环境可持续性内容纳入发展政策、以应对目前和以后的各项发展挑战的重要性日渐增加。最近发生的危机凸现了当前的经济增长模式的生态和社会失衡现象，而且再次表明向环境可持续的经济增长转型的理由。纠正这些不平衡现象对于本区域将是至关重要的，只有这样才能应对各种新老挑战：减贫；水、能源和粮食安全；以及气候变化等。这些挑战不是相互孤立的，而是彼此密切相关的。要应对这些挑战就要认识到这些联系，并采取全面和综合的方法来提高社会经济体系的适应能力。为此，本区域各国需要采取各种侧重环境上可持续的、具有社会包容性的政策和举措。

减贫工作

31. 近年来的经济快速增长使得整个区域数以百万计的人摆脱了贫困：每天生活费低于 1.25 美元的人口已从 1990 年的 41.7% 下降到了 2005 年的 24.5%。但是，减贫问题依然是本区域面临的一个主要的持续挑战。如上所述，亚太区域经济实现快速增长的方式外化了环境成本。同样，其中亦未包括与保护劳动者、提供住房和社会保障有关的成本。因此，尽管绝对贫困人口减少了，但相对贫穷和贫富差距加大了。例如，本区域大约 40% 的城市人口生活在贫民区和棚户区，无法享受足够的住房或基础设施和服务。鉴于这些趋势，只有保持未来的经济增长才能彻底根除贫困；只有实现环境上的可持续性才能切实纠正生态失衡现象；而且也只有具有包容性才能有效纠正不平等现象。

32. 显然，要实现第二个目标就要把环境可持续性内容纳入发展政策。然而，鉴于经济、社会和生态系统之间相互联系，以环境可持续性为中心的各项策略有可能推动其他两个目标的实现。为此，提出了以绿色增长作为既能保持经济增长又不损害环境可持续性的策略；换言之，

⁶ 见经合组织文件 C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL，第 1 段，可在线访问网址：[http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/C-MIN\(2009\)5-ADD1-FINAL](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/C-MIN(2009)5-ADD1-FINAL)。

也就是作为实现上述前两个目标的策略。由于绿色增长同就业、生计和提供便捷服务之间存在明显联系，它还可能促进减贫工作。正如为应对金融危机而发布的、列入了绿色内容的经济刺激计划所表明的那样，可通过环境的可持续性投资推动经济增长和创造就业机会。

33. 基础设施的发展是亚太区域的优先领域，未来几年必须在基础设施建设方面大量投资，包括扩大对日益增长的人口和服务范围。各项基础设施系统是经济和社会发展的中心；同时，他们对环境产生重大、长期的影响。基础设施建设不仅会破坏当地的生态系统、以及往往需要密集使用大量物质资源和能源，而且还会建立延续数十年的生产和消费模式。需要把环境可持续性内容纳入本区域基础设施的发展这一点是明确无误的。可持续的基础设施系统的建设可通过创造绿色就业机会来促进社会经济的发展。从亚洲的基础设施发展史看，其记录并非总是有利于穷人的（例如，它曾导致穷人大规模被驱赶而背井离乡），因此我们在今后的基础设施发展建设中既要做到环保、又要做到切实有利于穷人。

34. 应对气候变化也有可能创造各种绿色就业机会，无论是在适应的过程中（如沿海区域管理、防洪、水土保持、农林业和灌溉），还是在缓解的过程中（如低碳能源、废物管理、绿色建筑和建设、以及可持续的交通运输等）。此外，绿色产品（如通过管理和提供生态系统服务产生的产品、非木材森林产品和有机农业产品）亦可为穷人提供新的谋生机会，同时提高环境质量。

35. 各国政府需要制定更加强有力的劳动力市场政策，以解决技能短缺的问题，并满足对绿色就业机会不断增长的需求。绿色就业政策的连贯性可有助于实现绿色增长的目标。干预措施是必要的，以确保绿色岗位有利于穷人，并确保就业生产率、两性平等和工作质量得到长期保持。虽然促进绿色岗位可以产生更多更好的就业和收入机会，但预计各种岗位将会有增有减，在能源密集型行业尤其如此。

36. 在此方面，绿色税收和预算改革可以成为促进更公平和可持续发展的有益手段。各国政府可将新增的绿色税收措施的收入用于可持续基础设施项目，以便向穷人提供各项基本服务。税收和补贴必须目标明确，并以循序渐进的方式实施，以避免对低收入群体产生负面影响。

37. 但是，并非所有的绿色增长政策都会自动地有利于穷人。事实上，特别要注意确保绿色增长政策切实有利于穷人。由于穷人已经采取低碳生活方式，他们在绿色增长模式中往往被遗忘。优先考虑大众交通和公共交通系统，以及非机动私营个体运输，有可能使穷人受益。但是，一些可持续流动的办法可能会侧重增加大众公共交通对本来属于开车族的中产阶级的吸引力、益处和便捷性，而非侧重改进城市交通对穷人的便捷性或减轻穷人的负担。因此，穷人将无法负担其中一些公交系统的费用。

38. 向穷人提供基本的环境基础设施和服务，尤其是使用绿色的方法改善贫民窟，不仅会减少废物和地面、空气和水的污染，而且还会改善健康状况，甚至可以将废物转化为能源。城市绿化不仅有利于改善环境质量并减缓气候变化的影响，而且还可以为穷人创造就业机会，甚至通过城市农业和景观农业（即在人工景观中种植粮食作物）提高粮食安全。支持小规模项目（如以太阳能为动力的充电站或沼气系统）的小额信贷计划也可有助于为穷人创造谋生机会。

水与粮食安全

39. 用水安全概念囊括在环境和社会经济方面可持续的水资源管理，旨在确保水资源的可持续利用，以满足人的基本需要和生产用途，包括谋生。用水安全的概念包括避免受到与水有关的负面影响，包括水灾和旱灾以及其他与水有关的灾害。现行的社会经济增长模式可能会暂时满足一些对水的需求，但不利于长期的用水安全。

40. 最近发生的粮食危机显示出过去 30 年来的快速增长是如何严重依赖工业活动而忽视农业的。农业生产力低下、而且停滞不前，缺少灌溉设施以及基本服务提供情况差既是忽视农业的一些表现形式，又是忽视农业的一些原因，从而形成了恶性循环。

41. 亚太经社会最近的研究结果表明，本区域的粮食安全面临迫在眉睫的威胁，其中还强调了两个方面的问题：既要确保充足的粮食生产，又要确保对每个人的供给。⁷ 这项研究表明本区域各国政府迫切需要采取可持续的农业做法。一切照旧的做法——继续使用化肥及灌溉和能源密集的方法种植单一作物——将会为少数人带来短期利润，但却会使许多人付出长期代价。另一方面，就发展生态平衡、致力于社会公正和经济合理的农业作出新的、长期的承诺，将会确保所有人的粮食安全。

42. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际水管理研究所(IWMI)开展的研究进一步印证了这些主张。这些研究提出的警告是，如果水的管理得不到改善，亚洲就会出现长期的粮食短缺，并很可能引发社会动荡。预计 2050 年亚洲的粮食需求将翻一番，除非生产率有所提高，否则本区域将需要依靠进口来满足大部分的需求。鉴于国际市场的波动加大，这将对本区域各国经济造成巨大的、政治上难以承受的代价。在此方面，同未来可能出现的危机相比，2008 年经历的粮食危机可能只是一个温和的警告。为了满足日益增长的粮食需求，国际水管理研究所和粮农组织预测，要增加农业生产就需要增加可耕地、灌溉面积和水的汲取。据他们估计，2050 年南亚农民将需要增加 10% 至 57% 的农业用水，东亚农民将需要增加 16% 至 70% 的农业用水。由于新的农业用地供应不足，解决办法只能是强化各种灌溉方法，并实现 1970 年代和 1980 年代建造的基

⁷ 亚太经社会，《亚洲及太平洋区域可持续农业和粮食安全》（2009 年）（联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.12）。

础设施的现代化。如水的生产率得不到提高，就很可能会出现最坏的情况。⁸

43. 毫无疑问，水资源面临的压力将会非常大。除这些新出现的威胁外，气候变化的影响有可能使问题进一步恶化。极端天气条件可能导致洪水和干旱、降雨量的急剧变化和海水入侵，如果海平面上升的预测成为现实的话尤其如此。所有这些状况都将造成本已有限的水资源进一步枯竭。

44. 此外，诸如沙尘暴等现象在亚洲所有次区域都造成巨大的健康和经济损失，也会加剧对粮食安全的负面影响。这在东北亚始终是一个紧迫的问题，在南亚和西亚是新出现的威胁。正如最近在伊朗伊斯兰共和国所发生的，该国过去数月发生的沙尘暴对农业和园艺生产造成不利影响，还造成商店和办事处关闭。在此方面，经社会可持续发展问题第十六届会议 2007 年亚太区域执行会议强调，必须从集约农业向高效生态农业转变，以期保持较高的农业产量，同时减少资源投入和生态的外部性求解。

45. 发展中国家正在加速工业化和城镇化进程，面临更加复杂和艰巨的挑战。要满足日益增长的人口需要就会对自然资源造成更大的压力。不仅饮用、做饭和基本环境卫生需要水，而且所有的经济活动都需要水。据亚太经社会调查，本区域许多国家内部可再生水资源的汲取率在过去 30 年已经非常高，在某些情况下高达 50%。显然，需要在满足水的竞争性需求方面采取替代战略，以使经济增长不损害现有资源的可持续性。

46. 务必确定绿色解决方案。发展明确着眼于未来的生态高效的水利基础设施对通过与其他基础设施，如污水处理、能源、交通运输以及备灾建筑物等综合规划来解决这些问题是极为重要的。改进工程和设计知识和技术也可发挥重要作用。

47. 为了优化系统变革，需要对水循环进行干预。通过技术应用和包容性规划，可按照水的自然循环对水进行综合管理。收集雨水、适当分配、有效利用、适当处理及循环再造都是优化利用水资源的关键因素。按照自然边界和界限管理水将确保为可持续和具有包容性的发展提供充足的资源。以保护流域和含水层的方法对天然水利基础设施进行投资也是一项重要举措。

能源安全

⁸ 联合国粮食及农业组织，国际水管理研究所和亚太水论坛，《振兴亚洲的土地灌溉：可持续地满足我们明天的粮食需要》（2009 年）。（有关的数字取决于作出乐观还是悲观的假设。）

48. 最近本区域和全球决策者都对能源安全给予了突出关注，主要有两个原因：第一，能源价格高企及其波动的影响；及第二，对可持续性的关注，尤其是气候变化。这两个问题对本区域至关重要，其出口带动的增长模式、显著的经济增长和人口的增加都大大提高了对能源的需求，并对环境产生了相应的压力。

49. 虽然最近能源价格相对稳定，但本区域将继续受到石油和其他能源价格大幅波动的影响。到 2030 年，预计本区域的能源需求将增加 50%，而预计矿物燃料消耗的比例仍将高达 82%。经济易受能源价格波动的影响将有损各国维持其经济增长的努力。最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他矿物燃料的进口国是最脆弱的。本区域的能源消耗使温室气体排放量在全球的占比上升，这加剧了易受气候变化影响的生态的脆弱性。预计亚洲区域与能源有关的二氧化碳排放量占世界总排放量的比例将从 2005 年的 45% 增加到 2030 年的 55%。

50. 为了切实实现能源安全，本区域各国将需要确保能源供应用得上、足够用、用得起、而且具有可持续性。亚太经社会的研究表明，这将意味着采取一系列措施：节约能源和提高能源效率；理顺价格体系和税收制度；改进能源部门的管理；及使能源供应多样化，尤其是更多使用替代能源和可再生能源。在环境的可持续性方面，面对的两个主要挑战是：第一，有必要降低本区域各国经济的能源消耗以及使经济增长与能源消耗脱钩；第二，通过转向使用更加环保的能源使能源消耗务必与环境影响脱钩。⁹

51. 降低本区域各国经济的能源消耗将需要提高能源效率。有人估计，到 2020 年高效能源可降低高达 25% 的全球能源消耗，到 2050 年可降低高达 40% 的全球能源消耗。需求方用电管理每投入 1 美元就可节省电力部门 2 美元以上的投资，在用电效率低得多的发展中国家可节省近 3 美元。然而，提高能源效率是降低能源消耗的必要条件，但不是充分条件。正如杰文斯悖论所示，资源利用效率的提高可能会导致该资源消耗速率的增加(而不是减少)。就能源安全而言，本区域不能简单地把重点放在继续保持增加能源供应上，而必须引入强化的需求方管理，以控制和管理能源需求，并鼓励进一步提高诸如住宅、商业建筑物和工业部门的能效。

52. 同时，有必要考虑能源政策的生态和社会影响。在整个亚太区域，仍有 17 亿人严重依赖传统生物质能做饭和取暖，估计超过 9 亿农村群众得不到现代能源服务。这些人中的绝大多数往往使用原始技术和低效技术。对许多人来说，这种技术组合几乎难以满足营养、取暖和照明的基本需要，更不可能利用能源进行生产了。这产生了巨大的间接社会经济代价：环境退化、疾病传播、儿童死亡率增加和社会服务弱化。它

⁹ 亚太经社会，《亚洲及太平洋区域能源安全和可持续发展》(2007 年)(联合国出版物，出售品编号：E.08.II.F.13)。

也限制了妇女的机会，因为她们不得不收集和传统燃料。所有这些后果都对实现千年发展目标产生重大影响。如果不能提供便捷的能源服务，就难以达到其中许多目标，对本区域的农村发展议程而言尤其如此。

53. 经济和生态脆弱的不利影响可能对社会包容性产生深刻影响，因为本区域各国之间和各国内部的负担的分布是不均衡的。此外，传统的生物燃料的使用极大地影响农村环境，导致生物量的收获达到不可持续的程度、植被遭到破坏和森林砍伐加速、土地和土壤退化、水资源淤积和洪水、以及该地区的生态平衡遭到破坏。此种局部冲击对农村贫困人口的影响还将进一步受到预料中的由全球日益增长的矿物燃料的使用和温室气体排放造成的气候变化的冲击，这将严重影响到依靠土地为生、靠天吃饭的穷人。

54. 因此，亚太区域不能再延续当前不可持续的能源同经济关联的能源模式。本区域迫切需要打破目前的恶性循环，向新的可持续能源模式转型。这就要求：(a) 注重减贫和民生问题，包括与适当融资在农村地区将能源用于生产用途有关的创收活动；及(b) 注重以促进各项低碳技术的方法减少温室气体的排放。

气候变化

55. 人们普遍认识到气候变化是我们时代面临的最严峻的发展挑战。要应对这一挑战就要向低碳的发展道路转型，把适应措施系统地纳入发展政策，以及所有国家，发达和发展中国家一道采取协调一致的行动。显然，应对气候变化的行动不应损害经济增长的前景，因为经济增长对于消除贫穷和其他发展目标至关重要。应对气候变化的行动将需要考虑到发展中国家的能源需求，包括保持经济增长和工业化、缩小整个区域的发展差距以及为迅速增长的城市人口提供服务所需的能源，详细情况请参见文件 E/ESCAP/CED/2。因此，要应对发展和气候变化的挑战就要向低碳和高增长的发展模式转型。

56. 实现低碳高增长不仅是必要的，而且也是可行的。绿色增长的目的降低生产和消费过程中能源、资源和碳的消耗，以综合的方法来提高生态效率。这种做法直接支持各国调整发展的优先次序，使其同应对气候变化的行动保持一致，这也符合《巴厘行动计划》，该计划要求发展中国家在可持续发展方面出台适合本国国情的缓解举措。¹⁰ 因此，绿色增长不失为支持发展中国家对 2012 年后气候变化框架做贡献的有效战略。

57. 联合国最近进行的研究印证了这些主张，确定了努力向低碳发展模式转型，同时不损害经济增长的各种备选方法。¹¹ 研究认为，已经

¹⁰ FCCC/CP/2007/6/Add.1, 第 1/CP.13 号决定, 第 1(b)(ii)段。

¹¹ 联合国经济和社会事务部,《2009 年世界经济和社会概览: 促进发展、拯救地球》(2009 年)(联合国出版物, 出售品编号: E.09.II.C.1)。

有了使发展中国家向可持续的发展道路(如低能耗的建筑物,新的抗旱作物品种和更先进的主要可再生能源)转型的各项技术。但是,要使发展中国家能够采用这些技术就要有强有力的国际支持。这将需要提高投资额度,调配资源以降低经济活动中的碳含量,以及提高对不可避免的气候变化的适应能力。为了实现规模经济和技术学习的益处,有人认为,尤其需要由公共部门等对新能源基础设施、并对旨在降低成本的辅助性研究和开发进行大量的前期投资。但是,由于受到调动国内资源的限制以及许多发展中国家在国际市场,尤其是债券市场上的筹资能力有限,这些努力将会受到阻碍。如果要对确保较为清洁的发展道路进行投资,就要通过全球投资方案的办法得到国际支持。

58. 碳融资可为低碳发展项目提供部分所需资金。《京都议定书》清洁发展机制提供了有益的成果,但需要大幅度扩大规模才能发挥预期的作用。这将需要改革现行的方式并为2012年后的制度设计出经过改进的机制。随着消费者提高了对气候变化影响的认识以及要求对产品和服务进行相应的碳补偿,自愿碳市场为碳融资提供了更多的机遇,对小型项目而言尤其如此。

59. 同时,按照可持续发展目标需要在国家一级继续采取适当的政策和行动。这就要求把气候因素纳入发展政策。谈到应对气候变化的问题,各发展中国家的政府已经面临着相互竞争的政策重点。调整应对气候变化的行动,使之与发展政策保持一致的一个办法是把重点放在共同效益上;这指的是旨在减少温室气体的一个战略目标可实现多重目标。由于许多环境保护措施都具有社会经济效益,务必确定并优先考虑能够带来双赢局面的各项政策和行动。

适应能力

60. 以上所述是亚太区域面临的对与环境可持续性有关的发展构成的一些主要威胁。这些威胁不是孤立的,而是紧密相关的,例如,从粮食和燃料危机中已可见一斑。因此,需要采纳综合、全面的应对办法。要应对这些多重威胁就要发展适应能力强的社会经济系统,即那些有能力抵御和/或从诸如经济危机、自然灾害或长期紧张状况(例如,供水情况的变化)等各种冲击中恢复的系统,其方法是通过适应产生更好的长期结果。

61. 考虑到亚太区域发展和可持续发展的背景,以及今后可能会遇到社会、经济和生态系统相互关联的日趋严峻的威胁,提高社会经济系统的适应能力将需要注重三个要素:(a) 不超越规定的极限;(b) 系统的适应能力;(c) 把握各系统之间的相互联系。

62. 限制或阈值的观念是可持续发展的一个重要概念。对环境的压力务必保持在一定的范围之内,以避免突发性生态变化,否则会大幅减少生态系统服务的流量,从而增加对社会和经济系统的压力。虽然亚洲及太平洋区域近期取得了经济增长和社会进步,但本区域人均自然资源

禀赋相对较低，而这可能使努力应对在满足人类需求的同时不超越系统性能安全极限的挑战变得更加严峻。

63. 确保社会、经济和生态系统能够(从积极的角度)适应重大破坏和冲击很重要，目前这与将压力保持在可持续限度内同等重要。如果一次突发性冲击就使一个社会经济系统的作用和反应再也达不到可接受的业绩标准，那么，就不能再认为该社会经济系统是可持续的。因此，系统的适应能力是检验任何系统是否具有可持续性的重要标准，对于面临较大风险的系统尤其如此。

64. 适应能力使一个国家或地区能够应付迟早会发生的各种冲击，包括与气候变化相关的冲击。气候变化的预计速度和量级及其可能产生的影响远远超出了亚太区域许多社区(尤其是贫困社区)的适应能力。这些冲击包括但不限于：城市空气质量下降、水源受到污染、洪水、土地被长期侵蚀和淹没、以及人居模式遭到破坏。¹²

65. 社会、经济和生态系统之间密切相关，以至于只有这些系统之间的相互关系使每一个单个系统都能够长期共同演化，它们才是可持续的。¹³ 因此，这些系统之间的联系的特性在确定整个系统(社会、经济和生态)可持续的程度时很重要。

66. 上述问题(将压力保持在一定限度内、系统的适应能力以及注重系统之间的联系)是相互联系和协同一致的。将压力保持在一定限度内的办法是在操作系统的压力和综合系统不可持续阈值的压力之间留有余地，从而对系统的适应能力给予支持。因此，在遇到干旱时，高效用水、或只使用小部分可用水资源的社会经济系统要比高度依赖水文投入的社会经济系统受到的破坏程度轻。

67. 因此，资源利用效率对于将压力保持在一定限度内、促进系统的适应能力、从而推动可持续发展是必不可少的。资源使用方式还确定了社会经济系统和生态系统之间的联系的性质。系统之间的联系还确定了社会经济系统能否不超越生态极限，并通过确定一个系统受到的冲击如何传导到其他系统的方法来确定全系统的适应能力。

68. 绿色增长的重点是使社会经济发展和相关的人类活动与其环境的影响脱钩。暗含的目标是尽量减少一个系统对其他系统的负面影响。因此，亚太经社会指出，生态高效的生长是满足未来需求、同时不超越环境承载能力的重要途径。

¹² 政府间气候变化专门委员会，“综合报告-摘要供决策者参考。第一、第二和第三工作组对国际气候变化专门委员会第三期评估报告的评估”(剑桥大学出版社，2007年)。

¹³ Joachim Spangenberg 著，“经济上可持续发展的经济：概念和指标”，《国际可持续发展杂志》(2005年)第8卷，第1-2章，第47-64页。

69. 负面关系之间脱钩对全系统的稳定非常重要。然而，由于社会、经济和生态系统不能完全脱钩，提高应变能力还意味着增加系统间关系的多样性。换言之，系统之间存在数量众多但各种各样的联系使整个系统能够更好地吸收特定的冲击，并更好地适应新的条件。

70. 发展具有适应能力的社会经济系统所需的政策和举措应在国家、区域和国际各级的对话中得到进一步重视。务必认识到社会、经济和生态系统之间的联系。人们普遍认识到对诸如适应气候变化等需要进行硬件投资，但尚未充分认识到亦需对软件进行投资，意即行为改变、治理、接触、以及对多个利益攸关方赋权。在不确定性和风险增加的时期，尤需进行适应性管理并采取积极提高最弱势群体适应能力的政策。适应性管理和各项政策是促进具有包容性和可持续增长的关键因素。

三、结论

71. 事实证明，用一切照旧的做法来应对亚太地区的发展挑战是无效的。虽然近年来经济高速增长使数以百万计的人摆脱贫困，但仍有更多的人尚未受益于此种增长。虽然人均国内生产总值有所增加，但国家之间和各国国内的差距也有所加大。此外，多年来忽视了经济增长中的生态问题，致使环境受到极大的压力。最近发生的危机进一步凸现了传统的经济增长模式存在社会和生态失衡的问题。要成功应对本区域主要的发展挑战，就要纠正这些不平衡。既要向迅速增长的城市人口提供负担得起的服务，又要确保农村地区不落后；既要加快工业化的步伐，又要从事第二次绿色革命，以满足我们这一代和子孙后代的粮食需求；及既要扭转人类活动对全球气候的负面影响，又要适应已经发生的变化。所有这一切都将需要向不同的发展模式转变，都将需要把人和环境置于各项经济增长战略的中心。

72. 在亚洲及太平洋环境与发展问题第五次部长级会议上，本区域的部长们通过了绿色增长战略，将其作为本区域保持经济增长的战略，以便在实现各项发展目标的同时不会损害环境。绿色增长显然与就业、生计和改进服务的提供相关联，因此，它也有可能促进社会的包容性，从而满足本区域经济增长的所有三个必要条件：能够保持、具有包容性以及环境上可持续。投资于环境的可持续性不仅对环境有益，而且还能创造经济增长和就业机会。各国政府已在其所发布的应对金融和经济危机的刺激计划中明确把绿色环保列为其中的重要内容，正是基于此种认识做出的抉择。

73. 亚太区域目前面临着进一步倡导全球向环境更可持续、社会更具包容性的发展过渡的大好机遇。当世界处于自大萧条以来最严重的经济危机之时，传统的发展模式受到质疑，全世界都在探索新的途径、期待着新的领导人。本区域需要把握住眼下的机遇，不仅塑造自己的未来，而且塑造整个世界的未来。这就需要本区域对全球问题发出更加有力和更加协调的声音，需要本区域制定一套共同的标准、规范、公约和发展

方针，而且也需要采取更加均衡的跨部门的办法进行决策和设置议程，以便把环境和社会问题纳入发展政策和经济增长战略。本区域要发出强有力的和协调一致的声音，就要有那些有特殊需要的国家（最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家）的参与，就要为此而建立起用以促进发展的更具包容性的伙伴关系。

74. 因此，委员会第一届会议及时提供了一个机会，使各成员国得以审查和分析各种趋势和新出现的问题，并确定把环境可持续性内容纳入发展政策的优先事项，以期促进和加强区域合作，发出本区域更加有力和协调一致的声音，以便在筹备经社会第六十六届会议、以及亚洲及太平洋环境与发展问题第六次部长级会议的过程中在这一领域发挥全球性表率作用。

四、供审议的议题

75. 各代表团不妨在委员会上进一步交流各自国家涉及以下诸方面的信息和资料：在把环境可持续性内容纳入发展政策和促进绿色增长方面制定和实施国家政策的进展情况、以及响应本区域各项相关倡议的情况。

76. 此外，委员会不妨就秘书处在以下诸方面的工作方向和优先领域发表意见：如何进一步推动把环境可持续性内容纳入发展政策的区域合作。

77. 委员会还不妨就今后可能出台的各种举措提出设想，以便秘书处用以制定亚洲及太平洋环境与发展问题第六次部长级会议的议事范围、主题和日程。

.