



联合国

UNEP/EA.6/8



联合国  
环境规划署

Distr.: General  
22 November 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

## 关于加强循环经济、促进实现可持续消费和生产的 第 5/11 号决议的执行进展

### 执行主任的报告

#### 一、 引言

1. 本报告介绍了在执行联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会关于加强循环经济、促进实现可持续消费和生产的第 5/11 号决议方面取得的最新进展。环境大会在决议的序言案文中认识到循环经济办法要求沿着价值链推广可持续做法，并承认存在采纳循环经济办法的商业模式和最佳做法、改善各部门资源管理的技术，以及实现经济节约和提高资源效率，同时仍然推动发展的“跨越式技术”，尽管需要循环创新。

2. 在第 5/11 号决议第 10 段中，环境大会请环境署执行主任与其他联合国实体，包括国际资源委员会、发展伙伴和相关的国际多利益攸关方网络（包括可持续消费和生产模式十年方案框架（十年方案框架））合作，促进会员国和专门机构成员在研究、能力建设、知识管理和分享最佳做法方面进行协作，以推广可持续消费和生产的创新途径，包括循环经济办法，并促进在其背景下就自然资源和材料进行对话。

3. 环境大会注意到环境署通过清洁燃料和清洁车辆伙伴关系为循环经济办法开展的工作，在第 5/11 号决议第 9 段中请执行主任与会员国、专门机构成员和相关利益攸关方协商，继续收集关于旧车辆和清洁燃料的信息并进一步加以分析，以期减少旧车辆（包括报废处置）对环境和健康的负面影响，并推广清洁燃料，且应会员国的请求提供支持。

\* UNEP/EA.6/1。

4. 第 5/11 号决议的执行进展在以下三个标题下概述：(a) 《2024 年全球资源展望》的结论；(b) 可持续消费和生产以及循环经济政策——部门和跨领域行动；(c) 循环经济办法方面的部门工作，特别是较清洁燃料的作用和旧车辆在交通出行部门的影响。为推进该决议的各项目标，环境署利用了现有资源以及与主要利益攸关方、项目和举措的协同增效。

## 二、《2024 年全球资源展望》的结论

5. 基于科学的证据对于理解资源使用的治理和管理，以及努力从根本上调整各国的消费和生产体系至关重要。环境署正在通过国际资源委员会来领导关于可持续资源使用、可持续消费和生产以及循环经济办法的分析和研究。这项研究的成果将是《2024 年全球资源展望》，该报告将提交给联合国环境大会第六届会议。<sup>1</sup> 报告将强调，有针对性和协调一致的可持续性行动，特别是基于可持续消费和生产、循环经济办法和资源效率的行动，可以减少资源使用总量和相关环境影响，同时为所有人（特别是中低收入国家）带来持续的社会经济发展。委员会的情景模拟表明，将这些行动付诸实践可以减少资源使用，同时仍能实现经济增长（这一概念称为“脱钩”）。模拟显示，在预计到 2060 年全球经济增长 3% 的情况下，拟议行动能使全球资源使用总量仅比 2020 年水平高出 20%，而根据历史轨迹估计为 60%。与历史趋势相比，一些环境影响也可能大幅减少：例如，温室气体排放量将比 2020 年的水平下降 80%，农业用地面积将减少 5%，将避免 38% 的生物多样性损失。

6. 国际资源委员会的调查结果也揭示了迫切需要加强行动以实现循环经济。在 2019 年全球消耗的 1 050 亿公吨材料中，只有 9% 是通过再循环和资源回收重新进入经济的二次材料。如能充分利用资源回收的技术潜力，估计可实现 30% 至 40% 的循环率。<sup>2</sup> 为了提高循环率，使其超过目前的潜力，并降低资源使用增长轨迹，必须对全球生产和消费体系进行根本性的重组。除其他外，这需要制定旨在实现可持续资源利用的金融和贸易政策，将可持续消费备选方案纳入主流，并制定目标远大、有科学依据的循环经济行动计划，并辅之以强有力的监管环境和网络化的行为体联盟。还需要继续努力收集和整理数据，使用与专家小组合作开发和整理的全球材料流动数据库等工具。

7. 在合作伙伴和会员国的支持下，环境署正在帮助各国政府和主要利益攸关方将基于科学的证据与向可持续消费和生产及循环经济战略的过渡相结合。例如，环境署的《西亚自然资源利用的趋势和展望》报告分析了自第 5/11 号决议通过以来，西亚区域可持续资源利用的趋势。<sup>3</sup>

## 三、可持续消费和生产以及循环经济政策——部门和跨领域行动

### A. 实现可持续消费和生产

8. 正如可持续发展目标 12 所确认的，实现可持续消费和生产是可持续发展的首要目标和先决条件。2023 年 7 月在联合国经济及社会理事会主持下召开的

<sup>1</sup> 《2024 年全球资源展望》由国际资源小组领导和编写。

<sup>2</sup> UNEP/EA.6/INF/9。

<sup>3</sup> 这项研究的重点是巴林、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、巴勒斯坦国、阿拉伯叙利亚共和国、阿拉伯联合酋长国和也门。

可持续发展高级别政治论坛在其《政治宣言》中重申，承诺从根本上改变消费和生产模式，包括向可持续经济和商业模式过渡，实施可持续消费和生产模式十年方案框架，并支持发展中国家加强其科学、技术和创新能力。<sup>4</sup>

9. 《全球可持续消费和生产战略》于 2022 年 10 月获十年方案框架理事会批准，目标是通过在全社会转向可持续消费和生产实践，支持实现全球可持续发展的远大目标，并在 2030 年前实现公正过渡。<sup>5</sup> 十年方案框架及其“一个地球”网络的任务是动员全球支持会员国和利益攸关方执行《全球战略》。迄今为止，“一个地球”网络有 5 800 个成员组织，自 2013 年以来报告开展了 7 300 多项活动，包括资源、准则、政策和执行项目。<sup>6</sup> 此外，在目标 12 中心，环境署开发了一个机构间一站式服务点，以跟踪会员国在实现目标 12 方面取得的进展<sup>7</sup>，并开发了一个能力建设平台，其中共包括联合国系统的 27 个工具，这些工具将可持续消费和生产纳入高影响部门的主流，并适用于各国。<sup>8</sup>

## B. 政策行动

10. 环境署根据国际资源委员会提供的科学证据并与联合国伙伴合作，向 20 多个国家提供了支持，以制定可持续消费和生产以及循环经济办法的政策和行动计划。例如，环境署与吉尔吉斯斯坦合作制定了国家可持续金融路线图和国家塑料废物管理法；与巴基斯坦合作制定了循环经济政策；与乌克兰合作，为生产者延伸责任制度制定了法律提案；与摩尔多瓦共和国合作制定了绿色经济行动计划；与阿塞拜疆合作制定了废物管理行动计划；与阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦和突尼斯合作，执行各自的国家可持续消费和生产行动计划。这些工作得到了可持续发展目标全球机遇（GO4SDGs）、EU4Environment<sup>9</sup>、SwitchMed 方案和 SWITCH 非洲绿色项目的支持。

11. 根据国际资源委员会提供的证据，在国家政策背景下向可持续消费和生产以及循环经济办法过渡的重要性一直是环境署与联合国系统之间合作的核心。环境署通过十年方案框架秘书处与联合国开发计划署和联合国气候变化框架公约秘书处合作，开发了“将循环性纳入国家自主贡献”工具箱，以支持各国努力确定和执行循环经济干预措施，从而提升国家自主贡献的目标。<sup>10</sup> 该工具箱正在厄瓜多尔、越南和津巴布韦试行。环境署与联合国工业发展组织合作，在全球循环经济和资源效率联盟的背景下，支持会员国就循环经济办法和自然资源管理在应对三大地球危机方面的作用。<sup>11</sup> 伙伴关系在向加强循环经济过渡过

<sup>4</sup> A/HLPF/2023/L.1。

<sup>5</sup> 《全球可持续消费和生产战略》在 2022 年 10 月 18 日至 19 日的十年方案框架会议上获得了十年方案框架理事会以及成员国和利益攸关方的核准。

<sup>6</sup> E/2023/72。

<sup>7</sup> 截至 2022 年底，有 62 个成员国和欧洲联盟已报告目标 12.1.1 下的政策。

<sup>8</sup> 可持续发展目标 12 中心是一个整合联合国全系统可持续消费和生产工具的平台，以方便联合国发展系统和其他行为体的主要利益攸关方轻松访问，见 <https://sdg12hub.org/>。

<sup>9</sup> EU4Environment 是一个由欧洲联盟供资的方案，由环境署、欧洲经济委员会、经济合作与发展组织、世界银行和联合国工业发展组织联合实施。

<sup>10</sup> 可查阅 <https://www.unep.org/resources/toolkits-manuals-and-guides/building-circularity-nationally-determined-contributions-ndcs>。

<sup>11</sup> 更多信息可查阅 <https://www.unep.org/events/online-event/second-high-level-meeting-global-alliance-circular-economy-and-resource> 和 <https://www.un-page.org/event/page-at-the-high-level-political-forum-2023/>。

程中的战略重要性、<sup>12</sup> 以及制定循环路线图和战略<sup>13</sup>进行对话。拉丁美洲和加勒比循环经济联盟和非洲循环经济联盟发挥了战略作用，加强了关于区域一级向循环经济过渡的机会和影响的对话。

## C. 部门行动

12. 环境署将注意力集中在让影响力大的具体行业部门加快转向更可持续的消费和生产以及循环经济办法。如本报告下一节所述，它促进了在纺织部门<sup>14</sup>、整个塑料价值链<sup>15</sup>、建筑和施工部门<sup>16</sup>、旅游部门（与世界旅游组织和“一个地球”网络可持续旅游方案合作）以及交通出行部门开展的工作。十年方案框架秘书处还与世界可持续发展工商理事会一道，开展了一项跨部门的“斯德哥尔摩+50”传承举措，以在《全球循环性议定书》背景下加强对循环性进展情况的问责。

13. 环境署认识到可持续融资对于促进采用可持续消费和生产以及循环经济办法的重要性，发布了《资源效率和循环经济目标设定指南》<sup>17</sup>、《启动拉丁美洲和加勒比地区的循环经济融资》<sup>18</sup>，并召集了一个塑料问题资金领导小组<sup>19</sup>，目的是加快和扩大从所有来源筹集资金的规模，以消除塑料污染。

14. 在影响力大的部门举措方面，环境署加强了与以下方面有关的区域能力：(a) 通过对非洲和亚太区域的 115 名青年企业家进行绿色技能培训，统一东非国家旅游部门的标准；(b) 在拉丁美洲制定减少塑料的立法（针对 200 多名立法委员）；(c) 在亚太区域使用可持续消费和生产热点分析工具<sup>20</sup>，让来自 10 个国家的 25 名以上政府官员以及不丹、菲律宾、泰国和越南的联合国国家工作队参与；(d) 针对中小型企业采用资源效率和获得可持续融资的途径，并针对中亚担任领导职务的女性在接待部门采用“零废物”解决方案。可持续发展目标全球机遇举措和“青年绿色就业契约”全球举措对这些工作起到了重要作用。

<sup>12</sup> 更多信息可查阅 <https://www.wcef2022.com/session/partnerships-for-a-global-circular-economy/>。

<sup>13</sup> 更多信息可查阅 <https://www.wcef2022.com/session/partnerships-for-a-global-circular-economy/>和 <https://www.wcef2023.com/sessions/circular-strategies-and-road-maps/>。

<sup>14</sup> <https://www.unep.org/explore-topics/green-economy/what-we-do/environment-and-trade-hub/textiles>。

<sup>15</sup> <https://www.unep.org/explore-topics/chemicals-waste/what-we-do/one-plastics-initiative/about-one-plastics-initiative>。

<sup>16</sup> 该举措由环境署、全球建筑建设联盟（GlobalABC）建筑材料工作组以及世界绿色建筑理事会共同领导，并得到核心合作伙伴的支持，其中包括项目署、人居署和世界可持续发展工商理事会、哥斯达黎加、芬兰和墨尔本皇家技术研究院（“一个地球”网络可持续建筑建设方案的前牵头单位），以及“一个地球”网络可持续公共采购项目的牵头单位，具体而言即荷兰基础设施和水资源管理部、中国生态环境部环境发展中心和宜可城 - 地方可持续发展协会。

<sup>17</sup> <https://www.unepfi.org/industries/banking/guidance-on-resource-efficiency-and-circular-economy-target-setting-version-2/>。

<sup>18</sup> 该报告由可持续发展目标全球机遇、UNEP-FI 和伊斯兰开发银行共同编制，可查阅 <https://www.unepfi.org/publications/unlocking-circular-economy-finance-in-latin-america-and-the-caribbean-the-catalyst-for-a-positive-change/>。

<sup>19</sup> <https://www.unepfi.org/news/finance-leadership-group-on-plastics-reacts-to-inc-secretariat-options-paper-for-an-international-instrument-to-end-plastic-pollution/>。

<sup>20</sup> 可持续消费和生产热点分析工具由环境署开发，以帮助各国政府在关于自然资源的可持续管理和高效利用的具体目标 12.2 方面取得进展；见 <http://scp-hat.lifecycleinitiative.org/>。

## D. 跨领域行动

15. 十年方案框架秘书处与环境管理小组一起组织了关于可持续消费和生产的联系对话，以加强可持续消费和生活方式、数字化、绿色就业、可持续公共采购和可持续旅游业等跨领域的合作机制。<sup>21</sup> 在这些活动的基础上，环境署作为十年方案框架的牵头机构，打算与其他联合国机构一道组织一次关于可持续消费和生产的全球对话。<sup>22</sup>

## 四、循环经济办法方面的部门工作：较清洁燃料的作用和旧车辆在交通出行部门的影响

16. 该决议认识到特定部门向加强循环经济发展的机会，并在旧车辆贸易的背景下集中关注交通出行部门的机会。在 2020 年发布旧轻型车辆报告<sup>23</sup>并于 2021 年发布更新版本<sup>24</sup>后，环境署一直在收集有关旧重型车辆的新数据，并在此基础上编制一份关于旧重型车辆与环境的全球概况报告。新的重型车辆报告将分析来自主要出口商的旧重型车辆的流量和规模，并审查 146 个有数据的国家进口旧重型车辆的监管环境，以期了解和减少旧重型车辆对环境、健康和安全的负面影响。

17. 环境署认识到旧车辆进口国和出口国在制定更清洁和更安全旧车辆最低质量标准方面的作用。在进口商方面，环境署支持东非次区域采用新车和旧车辆区域统一标准，并于 2022 年 5 月开展了旧车辆检查框架培训。在出口商方面，欧洲联盟于 2023 年 7 月提出了一项关于报废车辆的新法规（ELV 法规），其中包括环境署关于旧车辆出口的建议。<sup>25</sup> 该提案要求通过加强检查、可互操作的车辆登记系统，加强旧车辆与报废车辆的区分以及禁止出口不适合上路的旧车辆来出口优质旧车辆。在联合国道路安全基金的资助下，环境署和合作伙伴正在实施一个项目，以提高南部和中部非洲以及两个亚洲国家（蒙古和柬埔寨）的更清洁和更安全旧车辆最低质量标准。该项目的另一个阶段已经规划，以便将其工作扩大到拉丁美洲和加勒比。这些工作是通过旧车辆方案推动的，也是与联合国其他机构和国际组织（如非洲经济委员会、欧洲经济委员会和联合国道路安全基金）合作的结果。

18. 最后，环境署继续支持会员国通过协作办法转向低硫燃料，该办法包括清洁燃料和清洁车辆伙伴关系以及气候与清洁空气联盟等伙伴关系和举措。柴油燃料中的高含量硫在燃烧过程中被氧化为二氧化硫（SO<sub>2</sub>），随后转化为硫酸盐颗粒物和柴油发动机车辆的黑碳排放。因此，高硫燃料会阻碍排放控制技术的有效性，并导致有害车辆排放物的增加。环境署正在与南部非洲发展共同

<sup>21</sup> 环境管理小组关于可持续消费和生产的联系对话；见 <https://unemg.org/emg-nexus-dialogues-on-sustainable-consumption-and-production/>。

<sup>22</sup> 可持续消费和生产全球对话是《全球可持续消费和生产战略（2022–2030 年）》的一项重要成果。

<sup>23</sup> 联合国环境规划署（2020），《旧车辆与环境：全球旧轻型车概述——流量，规模和监管》。可查阅 <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/34175>。

<sup>24</sup> 可查阅 <https://www.unep.org/resources/report/used-vehicles-and-environment-progress-and-updates-2021>。

<sup>25</sup> 关于车辆设计循环性要求和报废车辆管理法规的提案；

见 [https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-circularity-requirements-vehicle-design-and-management-end-life-vehicles\\_en](https://environment.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-circularity-requirements-vehicle-design-and-management-end-life-vehicles_en)。

体（南共体）秘书处和南共体标准化机构合作，制定低硫燃料标准草案。这些行动还有助于执行环境大会关于可持续出行的第 4/3 号决议，因为有关较清洁燃料和旧车辆措施对于 UNEP/EA.6/3 号文件所载的各国可持续交通战略、政策和法规至关重要。

## 五、经验教训

19. 环境署与联合国各伙伴关系和举措之间的密切协作，以及涉及工商界行为体的多利益攸关方协作，对于扩大行动规模和可推广性以及避免分散至关重要。协作包括：积极参与执行国家路线图、行动计划和其他战略；分享在具体部门和价值链中实施可持续消费和生产及循环经济办法的经验，以及在商业模式、产品和技术创新方面的经验。由此可能取得通过可靠和可比的指标来衡量的切实进展。

20. 可以而且应该加强将资源管理（包括可持续消费和生产及循环经济办法）纳入全球、区域和国家气候、生物多样性和污染战略的措施，并特别注重影响力大的部门。<sup>26</sup> 研究和基于科学的证据强调，将可持续消费和生产及循环经济办法纳入政策和行动计划，可有助于在应对气候变化、生物多样性丧失和污染的驱动因素时加强远大目标，同时最大限度地发挥积极的发展影响和尽量减少权衡取舍。联合国系统和各国政府需要在分析和收集数据方面进一步协作。

21. 应进一步关注在所有部门（包括就业、社会包容和卫生部门）推进可持续消费和生产及循环经济办法的跨领域问题。在这方面，环境署可与其他联合国实体合作，帮助将可持续消费和生产及循环经济确定为可持续经济和社会转型的关键驱动力。<sup>27</sup>

22. 应通过扶持政策 and 财政框架，加强对各区域和不同部门的可持续消费和生产及循环经济办法的投资，包括通过公私伙伴关系、混合融资和降低风险的解决方案。<sup>28</sup>

23. 需要建立强有力的实施和执行机制，以便获益于已通过的清洁燃料和车辆标准。虽然更多的国家和次区域正在转向较清洁燃料和车辆标准，但实施和执行工作有时滞后。减少旧车辆的负面影响是进口国和出口国的共同责任。进口国有责任确保本国只进口优质旧车辆和较清洁燃料；出口国有责任确保只有适合在其道路上行驶的车辆才能运往其他国家。

## 六、建议和采取的行动

24. 鼓励会员国与其他相关行为体密切合作，考虑如何以最佳方式制定循环性指标和披露框架。已经有了有助于监测的基本数据集，包括全球材料流动数据库和可持续消费和生产热点分析工具。这些现有工具可以得到进一步加强，

<sup>26</sup> 这项工作可由国际资源委员会、政府间气候变化专门委员会、生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台以及其他相关科学与政策联系平台牵头，并与会员国、国际组织和利益攸关方合作开展。

<sup>27</sup> 环境署已与二十国集团合作，推广二十国集团可持续发展生活方式高级别原则，并与印度合作开展 LiFE 运动。

<sup>28</sup> 环境署金融倡议可以通过其拥有超过 170 万亿美元资产的 500 多个金融机构的网络来领导这项建议。

以整合与循环经济有关的指标。环境署正在这一领域发挥作用，可以在全球一级与有关会员国开展更多工作。

25. 有必要利用联合国发展系统，帮助各国将可持续消费和生产及循环经济办法纳入国家发展战略和计划的主流。环境署可就其各项举措在整个联合国系统中开展协作，特别是与联合国驻地协调员系统和联合国国家工作队合作，以扩大区域和国家两级的直接支持，包括针对影响力大的部门。

26. 鼓励会员国在国家、次区域、区域和全球各级制定和执行清洁燃料和车辆标准，包括旧车辆最低质量标准，并促进或加强旧车辆流动数据的收集、获取和共享。

---