

OECD ENVIRONMENTAL STRATEGY: 2004 REVIEW OF PROGRESS

Summary

经济合作与发展组织环境战略：2004 年度进展回顾

概要

经合与发展组织国家于 2001 年通过了经济合作与发展组织环境战略。

为保证环境战略的全面实施，需要制定更有力的政策。

目标一：
保持生态系统完整性。

经济合作与发展组织二十一世纪前十年环境战略于 2001 年 5 月 16 日在环境部长会议上通过，并于 2001 年 5 月 17 日在部长级理事会上得到批准。在可持续发展背景下，该战略确定了提高成本效率和加强可操作性环境政策的 5 个相互联系的目标。经合与发展组织国家确定了这些目标之下的关键挑战，并规划了应对挑战的 71 项国别行动，并寻求经合与发展组织通过一系列领域内的深入工作对各国予以支持。战略中突出强调的主要问题即是 2001 年经合与发展组织环境展望中确定的为实现环境可持续性长期目标需要迫切解决的环境问题。

本报告对说明了对经济合作与发展组织环境战略的初步实施进展的审查情况。总体而言，报告认为各国在很多领域内取得了良好开端，但是若要在 2010 年之前全面实施战略，需采取更加雄心勃勃的措施。目前的政策不足以充分地保护生物多样性或解决气候变化问题，而且在一些关键领域内，在弱化经济增长对环境压力的影响方面进展太慢。本报告中还指出了环境政策改革的很多障碍，既包括政治障碍，例如政策综合性不强，也包括信息不充分问题，这些均是需要面对的问题。经合与发展组织环境部长们必须逐渐扩大与其它部委、其他国家的同事，以及企业界及社会团体合作者的合作，以确保能够制定并实施适当的环境政策。

经济合作与发展组织环境战略的第一个目标的重点是于通过有效地管理自然资源来维持生态系统的完整性。该目标突出了三个优先关注的领域：气候变化、淡水及生物多样性。

尽管很多经合与发展组织国家的温室气体（GHG）排放量仍

经合与发展组织国家若要实现其现有的气候目标并适应未来的气候变化，则需要制定进一步的政策。

经合与发展组织国家在水需求管理方面已经取得了进展，同时也对供水服务的获得权和支付能力的关注做出了反应。

保护区之外生物多样性丧失，公有资源，例如鱼类资源正被过度开发。

在扩大，但大多数国家经济增长的温室气体排放强度已经降低。有很多国家通过与私营部门及其他国家形成伙伴关系，协同开发解决气候变化问题的工具和新技术。在所有经合与发展组织国家中，约半数国家已经开征碳税或能源税，数量相近的国家已经启动了企业解决环境问题的正式自愿性手段，而且排放量交易计划的重要性不断扩大。

尽管如此，若要实现联合国气候变化框架公约的目标，显然将需要采取额外措施，且不说京都议定书中为大多数经合与发展组织国家所赞同的目标了。尽管大多数经合与发展组织国家仅仅现在才开始采用排放交易计划、碳相关税以及基于项目的灵活性机制，但为了将成本控制在一个可以接受的水平上，它们将成为气候变化问题未来应对政策日益重要的组成部分。鉴于气候变化所产生的显著影响预期将在未来十年中出现，因此尽管目前已经对减少温室气体做出了承诺，经合与发展组织国家将必须努力将适应气候变化的相关事宜纳入国内政策和发展援助计划中。

大多数经合与发展组织国家已经有办法管理其淡水资源，以保证生活用水的充分供应，包括扩大用水计价机制的使用范围进而控制需求量。他们同时对有关低收入家庭获得供水服务的权力与支付能力的社会关注给予了更大的重视。一个更大的挑战是设计并实施可以更好地反映生态系统的淡水需求以及人类需求的水管理政策。经合与发展组织国家承诺不迟于 2005 年制定出综合水资源管理计划，但是确保该计划的妥善实施将需要分配大量的资源。尽管大多数国家展示出国家水平上可持续水资源利用状况，但这可能掩盖了某些区域性(例如干旱和半干旱地区)和某些时期内的非可持续水资源利用问题。

在经合与发展组织各国，染污最严重的水体已经得到治理，排入表水的点源排放，特别是工业和城市污水系统的排放已经显著减少。但是，在解决农业径流造成的污染和其它非点源污染方面取得的进展要小一些。多数经合与发展组织国家未能达到内陆水质的底线标准(适于垂钓和洗浴)。而且，大多数经合与发展组织国家存在的趋势是地下水水质不断恶化，尤其是杀虫剂和营养水平上升，以及在某些国家由于盐碱化造成的水质恶化。

为实现与生物多样性有关的目标而建立的保护区已经达到经合与发展组织国家土地总面积的 14.6%，而且在利用保护区之间的连接走廊建立生态网络方面也取得了一些进展。不过，保护区管理工作需要得到极大改善，而且迫切需要建立更多的海洋保

护水域。在降低保护区之外的生境破坏与断裂的速度、或在自然资源管理中应用生态系统方法方面做得还不够，这反映出在生态多样性关注问题上部门之间(例如农业、渔业、林业和旅游业)的政策统一不够。已知物种的濒危比例继续上升，而且野生脊椎动物总量指标继续呈现下降。尽管在过去几年中若干支持可持续渔业管理的重要国际协定生效了，但是通过实施这些协定来减缓鱼类资源的过度捕捞趋势还为时过早。

经合与发展组织国家正在运用更大范畴的政策手段鼓励可持续地利用与保护生物多样性，尽管自然资源保护的(公共与私人)开支总额仍然有限。各国在越来越多地利用基于市场的政策手段(收费及环境税)促进生物多样性的可持续利用，如定义准确的产权转让，例如在渔业中采用个人可转让捕捞配额及湿地保护区开发权。

经济合作与发展组织环境战略第二个目标强调的是需要在努力实现可持续消费与生产模式发展的情况下，弱化环境压力与经济增长的联系。该目标的重点是农业、能源和运输业优先发展领域。

在降低农业造成的负面环境压力方面已经取得了一些进展，但是需要做的事情还很多。土地利用和土壤流失已经下降，田间生物多样性长期性丧失的速度减缓，而且农业温室气体排放也出现了某些下降。但是，农业用水量已经上升，而且很多国家农业营养物与农药径流量仍然居高不下。很多经合与发展组织国家利用扩大利用农业—环境措施以及交叉服从规定，即农场主必须满足环境条件才有资格获得政府支持，来解决农业的环境影响问题。不过，市场价格支持、产量支付及投入物补贴—潜在的环境危害最大的支持措施—仍然高达农业支持总量的80%。

一个积极的发展变化是所有经合与发展组织国家均建立了监督制度体系来应对基因改良生物体对环境与健康的潜在影响。

一段时间内经合与发展组织国家与运输业排放的主要空气污染物相关联的环境与健康影响已经减弱。但是，大多数污染物的排放量仍然很高，而且空气质量限制标准以及酸化、富营养化与对流层臭氧的临界水平与负荷被不断突破。因为道路网络及总体运输活动的持续扩展，在运输业二氧化碳排放继续增加的同时，降低噪声、防止生境断裂与降低运输业排放方面的进展更加缓慢。

目标二：
弱化环境压力与经济增长的联系。

必须加快逐步取消或改革有害于环境的农业补贴的努力步伐。

运输业排放的空气污染物明显减少，但仍需采取更有力的政策来处理城市交通阻塞问题并达到空气质量标准。

以可利用的最佳控制技术为基础，经合与发展组织地区 2008 年之前整体性达到空气质量目标和排放上限规定的约束性时间表已经制定。很多国家已在改革其运输征税与收费制度，以便有针对性地解决环境外延影响和交通堵塞问题，并推进向环境危害低的运输模式转变；有些国家已在采用或扩大了有轨电车和轻轨系统，并扩大了城市间客运铁路运能，以鼓励更多地使用公共运输工具。只有少数国家采取了针对性政策来抑制城区无序扩展的趋势以及相关的环境影响。在减少海洋运输的环境风险方面，经合与发展组织国家于 2001 年已就一项打击不合格运输船只的行动计划达成一致；而且欧洲 2003 年已经达成了一项加快的单壳燃油运输船只淘汰时间表。但是，在这项计划全面实施之前，原油与有害物质造成的海洋污染继续是一个风险。规模迅速扩大的航空运输造成的环境影响也迫切需要得到处理，航空运输已经占运输相关的能源消费的 11%。需要更好地整合运输与城市规划，并在运输规划中采用战略性环境评估。

能源利用效率得到提高，但是更好的定价方法和更快地采用新技术能够显著地降低能源利用对环境的影响。

在针对建筑业、家用电器、电动机行业的价格激励、规定性和自愿性方法的共同鼓励下，技术进步带来的结果是工业、家庭及商业能源利用效率得到提高。但是，能源利用效率进一步提高的很大潜力仍然未得到开发，甚至包括一些低成本或无成本的选择方案。例如，备用能源消费，特别是消费者所用电器的备用能源消费在大多数经合与发展组织国家仍未得到规范。

在电力的生产与转换方面，在很多经合与发展组织国家市场作用与管理制度改革促成了燃气对燃煤的替代，产生了环境效率。财政政策、进料税补偿、可再生能源可交易证书以及其它政策促进了可再生能源的开发得以迅速发展，尽管起点很低。这些发展变化已经降低了电力生产的碳密度，并进一步降低了二氧化硫、颗粒物及其它空气携带污染物的排放。除此之外，最近还启动了几项有关碳回收与存储的生命力与效率的新研究行动。能源效率的结构性调整与改善相结合已在某种程度上弱化了能源用量与经济增长的联系。但是，如果不制定更加雄心勃勃的政策和措施，包括在能源定价中更好地实现环境成本内在化和更快地扩散更清洁的技术，就不可能实现进一步改善。

目标三：
改善对决策的信息支持。

经济合作与发展组织环境战略的第三个目标强调的是需要改善对决策的信息支持，包括利用指标来评定进展情况。在倡导责任制的努力中，很多经合与发展组织国家根据其交际值确定了为数不多的一组总结性指标，而且有些国家已经开展了环境展望活

更好地收集与传播环境信息有助于提高决策透明度并强化责任制。

目标四：
处理好社会 - 环境相互作用的问题。

经合与发展组织国家正致力于应对与化学品生产和使用有关的环境与健康风险问题。

动。开展环境数据收集与传播工作国家的数量已经增多了，环境数据收集的主题范围也同样在扩大。已经取得的成功包括在大约半数经合与发展组织国家定期编辑空气排放详细记录和建立可操作性污染物释放与转移登记制度(PTRs)。在环境信息报告与交换中以互联网为基础的有效技术得到越来越多的应用。影响评估、成本—效率研究和成本—效益分析日益流行。各国已经达成协议在不远的未来将经合与发展组织的环境表现审查方法扩展应用到某些非经合与发展组织国家。

但是，在诸如生物多样性、环境状况的经济因素及有害污染物相关风险之类的重要领域，高质量并且与政策相关的数据和部门详细信息仍然缺乏。数据的时间性、可比性及时间跨度应需大幅度提高。同时，很多国家在保持核心数据活动连续性同时，感到难以应付不断扩大的环境信息需求。

经济合作与发展组织环境战略的第四个目标强调必须处理好社会与环境的相互作用问题。在该领域内，经合与发展组织国家已不断地取得了进步，例如通过制定全球化学品协调分类与标识制度，检验并评估内分泌干扰物、制定并修改化学品检验准则并预防重大事故造成的破坏。经合与发展组织国家已经加快了检验与评估高产量化学品的进程。适用于化学品交易的鹿特丹预先知情满意公约(PIC)将于2004年2月生效，而且斯德哥尔摩永久性有机污染物公约(POPs)将于2004年5月生效，而且若干国家已经特别采取了措施减少脆弱群体受到有害化学品和空气污染的影响。

若干经合与发展组织国家利用与环境相关税收的部分收入来降低劳动力成本，尽管这些“一举两得”的方法对旅游业的影响有待评估。大多数经合与发展组织国家在保持针对环境改善的激励措施的同时，已经采取一系列措施，包括关税调整、直接收入支持与服务券来保证低收入家庭能够获得并有能力承担供水、能源和废弃物处理服务。大多数经合与发展组织国家在信息、参与、环境物质的公平获得权和环境教育方面已经取得了进展。但是，环境部委与其他部委及半公共机构之间在获得环境信息方面存在不平衡。

目标五：
改善国际环境管理
与合作。

资源筹措尚不足以
满足国际社会已达
成一致的环境目标
的要求，例如关于
获得供水及卫生服
务的目标。

**经合与发展组织进
一步开展的工作：**

经合与发展组织将
继续对各国实施环
境战略予以支持。

经济合作与发展组织环境战略的第五个目标根据全球环境的相互依赖性强调必须改善管理与合作。若干多边环境协定（MEAs）的生效加强了国际环境管理。经合与发展组织国家甚至已经批准了数量更多的环境公约，但尚未全部生效。它们还采取了一些支持性措施，加强对若干现有公约的管理或审查，并改善多边环境协定秘书处的相互协作。经济协定中也越来越多地包含了涉及环境问题的内容，例如区域和双边投资贸易协定，以及2001年世界贸易组织部长宣言（多哈发展议程）。但是，若干关于环境破坏责任的协定的批准过程进展微乎其微。

自1998年起，经合与发展组织发展援助委员会(DAC)成员国每年提供500~550亿美元官方发展援助资金(ODA)，其中约50~60亿美元用于与环境有关的活动。DAC成员国也在努力将对诸如气候变化之类的环境关注做出的反映纳入其核心发展援助活动中。尽管外国直接投资扩大了，但目前资源筹措仍不足以满足国际社会已达成一致的目標的要求，例如约翰内斯堡饮水和卫生服务获得权的承诺。

经合与发展组织国家于2003年就提供出口信贷时考虑环境因素的共同方法达成一致。若干经合与发展组织国家自此强化了对获益于信贷担保项目的环境影响评估的要求，并采取了其他步骤保证环境目标纳入项目计划以及财务决策过程中的透明度。经合与发展组织国家还在推动贯彻经合与发展组织跨国企业准则，包括准则中与环境有关的内容。在经合与发展组织国家企业界执行环境管理制度和发布环境报告的活动在不断扩大，虽然很少有企业进行系统性环境成本核算或编写相关报告，而且对其报告进行第三方认证企业就更少了。

经济合作与发展组织环境战略中列出的国别行动大多数在实施中已经取得进展，但若要在2010年实现所有目标，将需采取进一步措施。一些政策改革的障碍仍然存在，包括需要将环境关注与经济及部门性政策更好地结合起来、消除对竞争力受损或社会影响的恐惧、促进科学地理解问题以及收集可靠并具有可比性的环境信息。经合与发展组织将通过分析如何克服障碍，并通过借助环境指标和国家环境表现审查来监测各国的进展监测，以继续支持成员国家实施经济合作与发展组织环境战略。

多语种概要是经济合作与发展组织英文与法文原文出版物的摘录翻译文本。经济合作与发展组织在线书店免费提供概要文本，网址为：www.oecd.org/bookshop/。

如何检索多语种概要？

按标题检索

如果已知欲检索书籍的书名，即可向在线书店搜索引擎中输入英文书名并浏览搜索结果。搜索结果中会列出所有翻译文本。

按语种检索

向在线书店的高级搜索引擎中输入语言种类，以获得多语种翻译文本。

如有问题与意见

请与经济合作与发展组织公共事务与交流司版权与翻译科联系。

电子邮件：rights@oecd.org

传 真： +33 1 45 24 13 91

地 址： OECD Rights and Translation unit (PAC)

2, rue André-Pascal

75775 Paris cedex 16

France

请登陆我们的网站：www.oecd.org/rights/

本概要为经合与发展组织非正式翻译文本



© OECD, 2004

允许复制本概要，但必须注明版权属于经济合作与发展组织及原文出版物标题。