



经济及社会理事会

Distr.: General
14 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题世界首脑会议的筹备委员会组织会议

2001年4月30日至5月2日

海洋*

秘书长的报告

目录

	段次	页次
导言.....	1-3	2
一. 成就.....	4-23	2
A. 沿海区的综合管理和可持续发展.....	4-7	2
B. 海洋环境保护.....	8-10	3
C. 海洋生物资源的可持续使用和养护.....	11-14	3
D. 解决关键的不肯定因素以便管理海洋环境和气候变化.....	15-17	4
E. 加强国际包括区域的合作和协调.....	18-23	4
二. 限制因素和挑战.....	24-27	5

* 本报告是行政协调委员会海洋和沿海区小组委员会作为《21世纪议程》第17章的任务主管机构编写的，联合国机构和国际组织提供了意见。报告简述实际情况，旨在向可持续发展委员会说明专题领域的关键事态发展。

导言

1. 《21 世纪议程》¹ 第 17 章讨论了各种海洋和沿海区的保护及其生物资源的保护、合理利用和开发等问题。该章突出小岛屿发展中国家的特殊需要，这些国家非常脆弱，需要特别照顾。所有这些问题的核心是支持加强国际合作和协调，包括区域合作和协调。

2. 如《21 世纪议程》第 17 章所承认的，《联合国海洋法公约》² 各项条款所体现的国际法规定了各国的权利和义务，并提供国际基础，以便在此基础上对海洋和沿海环境及其资源进行保护和可持续开发。《海洋法公约》于 1994 年生效，迄今已经获得 135 个缔约国批准。各国政府和联合国系统根据《海洋法公约》成功地通过谈判缔结了一系列国际协定、原则和标准，逐步建立起管理海洋的结构。其中许多协定和具有法律约束力的文书仍然有待成员国通过和/或批准，而且都需要更加充分地加以执行。不过，这多少也是一项成就，即国际社会能够就各种错综复杂的涉及海洋的声明、原则和共同目标达成协议。³

3. 由于大多数海洋研究、管理和治理工作都具有部门性质，本报告按照《21 世纪议程》第 17 章确定的主要方案领域，简要地叙述了国际社会目前取得的成就和面对的挑战。

一. 成就

A. 沿海区的综合管理和可持续发展

4. 过去十年，在促进以综合办法来管理沿海区方面取得重大进展。在 1990 年代初，只有少数几个国家作出了努力，而且只集中在当地和社区一级，尤其是在个别区域。但是时至今日，大多数沿海国家，包括小岛屿发展中国家经常制定和采用一些沿海规划。现在有越来越多的国家对这些新做法建立体制机构和进行法律编纂。

5. 国家方案和区域方案都得到联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、联合

国大学、世界银行以及联合国系统其他机构和组织制定的关于沿海区综合管理的各种指导方针、原则、标准和网络的帮助。教科文组织的政府间海洋学委员会（海洋学委员会）同其他伙伴合作，建立了信息交换机制，包括交换关于沿海区综合管理的信息。世界气象组织（气象组织）协调一个全球系统，提供全面的关于所有海洋地区包括沿海区和专属经济区的海洋气候学数据库。

6. 沿海湿地、包括港湾、沼泽、红树林丛、环礁、大叶藻海底和珊瑚礁系统，在保护沿海和海洋生态系统免受风暴潮和其他与气候有关的事件的破坏方面发挥重要的作用。鉴于这种重要性，《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）⁴ 缔约国正在制定指导方针以便将湿地纳入沿海区管理中。

7. 近年来，珊瑚礁广泛遭到漂白和破坏的原因很多，既有自然的因素，也有人为的因素。据估计，由于 1997—1998 年直接人类影响和气候变化事件的影响，有 27% 的珊瑚料想已经死亡，除非采取紧急措施，否则在未来 30 年内预计全世界还会有 32% 的珊瑚礁功能丧失。⁵ 现在已经建立或加强若干国际协作伙伴关系，以应付为居住在沿海区的千百万人民提供食物和生计并支持独特、宝贵的海洋生物多样性的珊瑚礁所面对的威胁或者扭转这种趋势。这些伙伴关系包括国际珊瑚礁倡议、国际珊瑚礁行动网和全球珊瑚礁监测网。

B. 海洋环境保护

8. 在这十年内为保护海洋环境作出了许多重要努力，其中最基本的两个创新概念是：在管理方面，越来越多地接受预防方法和引入以生态系统为基础的方法。《关于环境与发展的里约宣言》⁶ 原则 15 所规定的预防方法已经成功地从一般指导原则变为实际加以使用和应用（例如对于一些区域渔业管理组织），并纳入若干国内法和国际协定中。以生态系统为基础的方法在执行《生物多样性公约》⁷ 方面以及在制定大型海洋生态系统项目方面起着最关键的作用，目前

非洲、亚洲、拉丁美洲和东欧 58 个国家正在进行大型海洋生态系统项目。全球环境基金在其国际水域生物多样性部分下为海洋生态系统项目提供的经费共计 2 亿美元左右。这两个概念已日益被视为促进海洋环境保护和可持续发展的工具，虽然它们的应用由于其没有准确的定义而在某些程度上受到限制。

9. 1995 年通过了《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》（《全球行动纲领》）⁸，给制定新的方针和方法来防止海洋环境退化的工作带来了新的动力。《全球行动纲领》为国家和/或区域当局提供理论和实际指导。主要的目标是建立信息交换机制，作为查询系统，以调集经验和专门知识并促进科学、技术和财政合作。为促进这些目标，联合国环境规划署（环境规划署）在海牙设立全球行动纲领协调处，并在 1996 年至 1999 年期间对陆地活动进行 9 项区域评析和制定 8 项区域行动纲领。2001 年 11 月 19 日至 23 日将在加拿大蒙特利尔举行第一次全球行动纲领执行情况政府间审查会议。⁹

10. 联合国各机构和组织间的合作和协作对于促进《全球行动纲领》的执行特别重要，尤其是有关信息交换机制，在此机制内已就具体的污染源类别指定个别组织为“牵头机构”。目前为支持这项工作而进行的活动包括机构间联合海洋污染紧急反应支持系统，协助各国建立监测方案和加强能力建设。若干组织特别是发展中国家的组织已扩大培训方案，在海洋环境监测和评析方面建立国家能力。这些方案包括：联合国/开发计划署海洋—沿海训练方案，这个方案有一个联系全世界 17 个培训中心的网络；联合国原子能机构（原子能机构）的海洋环境实验室，这是联合国系统的唯一海洋实验室；以及联合国大学。联合国各机构和组织为实现这项目标也在进行许多其他具体的方案和活动。

C. 海洋生物资源的可持续使用和养护

11. 粮农组织最近的估计显示，世界各种鱼类至少有 60% 不是被充分捕捞就是被过度捕捞。虽然过度捕捞的鱼类所占比例现在比 1990 年代增长较慢，但是，

据粮农组织估计，大西洋的大多数主要捕鱼区和太平洋的一些主要捕鱼区的总渔获量几年前就已经达到最大限度，这些捕鱼区的总渔获量是不太可能增加了。可持续发展委员会第七届会议在审查海洋问题时评析了这种情况对这一代人和后代的全球粮食安全和创收的影响。委员会除其他外建议，必须优先注意对海洋生物资源包括作为其一部分的生态系统进行养护、综合和可持续管理以及可持续利用。¹⁰

12. 由于缔结了《联合国海洋法公约》和通过了若干补充的国际文书和自愿协定，在负责任的渔业发展和管理方面已经取得很大的进展。粮农组织的《负责任渔业行为守则》¹¹（粮农组织会议 1995 年通过）对许多国家产生了影响，使它们修改了其捕鱼法律，以便执行这项行为守则。在粮农组织的赞助下，1999 年通过了三项国际行动计划，现在正在执行：改善鲨鱼管理；在延绳钓法捕鱼方面减少海鸟的副捕获量；以及控制和减少捕鱼能力。但是若干重要国际协定需要国家批准或加才能生效，其中最重要的是《执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》¹²（《1995 年鱼类种群协定》），这项协定只需多三个国家批准就可生效，以及 1993 年《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》¹³（《遵守协定》），这些协定需要多六个国家接受就可生效。

13. 在公海和专属经济区，非法、无管制和未报告的捕捞活动非常猖獗，仍然是影响到世界渔业的最严重问题之一。联合国海洋事务和海洋法不限成员名额非正式协商进程第一次会议（2000 年 5 月 30 日至 6 月 2 日，纽约）优先注意这个问题，并欢迎粮农组织进行各项活动，制定全面国际行动计划，以便根据国际法来防止、阻遏和消除非法、无管制和未报告的捕捞活动。粮农组织渔业委员会在 2001 年初通过了新的不具约束力的国际行动计划。

14. 若干区域渔业组织在响应可持续发展委员会和其他组织的建议时对其作业进行了系统的审查，以期提高效率，并为新的区域渔业管理组织已经或正在最后作出体制安排（例如在西南非洲、太平洋中部和西

部)。各国政府、非政府组织和工业界之间进行合作，制定了有关可持续水产养殖的指导方针，在渔业可持续发展方面，也已经制定了（或正在试用）相关指标。已经作出特别努力来确保小规模捕鱼者和沿海社区的可持续生计。为了对联合国环境与发展会议十年期审查作出贡献，冰岛政府和粮农组织正在筹备于 2001 年 10 月 1 日至 4 日在雷克雅未克举行海洋生态系统内负责任渔业问题会议。

D. 解决关键的不肯定因素以便管理海洋环境和气候变化

15. 过去十年，在了解和衡量海洋在全球气候变化的作用方面出现了转折点。随着利用电脑模型和技术研究和监测气候变化的能力大大提高，现在正在组织力量收集以前没有的资料，并通过机构间和政府间协同努力利用这些资料，继续监测重大的地球进程。教科文组织/海洋学委员会的国际海洋学数据和信息交换所有一个联系 60 多个国家的海洋学数据中心的网络，并在非洲、拉丁美洲和加勒比以及西太平洋开发和加强区域海洋数据和信息网。教科文组织/海洋学委员会、气象组织和国际科学联合会理事会（科联理事会）开发的全球海洋观测系统提高了预测强大气候现象例如厄尔尼诺/拉尼娜现象的能力。自 1998 年以来，科联理事会同全球陆地观测系统和全球气候观测系统密切合作，协同各国家空间机构成立综合全球观察战略，以便更好地观察大气、海洋和陆地。

16. 2001 年 1 月一项非常重要的发展是，政府间气候变化问题小组（气候小组）印发了一份主要的新的评析报告，其中认为，有新的和强有力的证据说明，过去 50 年观察到的全球升温现象大多数可归咎于人类行动。在环境规划署和气象组织的联合赞助下，气候小组组织全世界 100 多名杰出科学家开会，警告未来世纪可能发生毁灭性的全球升温现象，影响所致，海平面上升和下雨型式不断变化。¹⁴ 洪水、干旱和极高的气温都可能威胁生活在低洼沿海地区的千百万人民的生命和生计。小岛屿发展中国家的居民最有可能

遭到较高气温和海平面上升的影响，而沿海生境包括珊瑚礁的退化可能加快。

17. 但是，在收集和了解有关海洋和大气的科学数据方面仍然存在差距。联合国系统协同国家机构以及私营部门和非政府组织作出了许多努力，以便通过下列四项主要行动消除关键的不肯定因素：(a) 方便、促进和协调适当的研究；(b) 制定和执行适当的业务观察和预报方案；(c) 提供数据和信息服务以支持研究和业务工作；以及 (d) 通过培训、教育和相互援助，提高发展中国家的能力。

E. 加强国际包括区域的合作和协调

18. 《21 世纪议程》第 17 章的结论是，需要在联合国系统内外改善负责处理海洋问题的各国机构和国际机构包括区域机构的之间协调并加强它们之间的联系。可持续发展委员会在第四届会议（1996 年）和第七届会议（1999 年）上讨论了如何加强合作和协调的问题，第七届会议指出，“海洋是特别需要国际协调和合作的领域”。¹⁵

19. 1999 年，可持续发展委员会还促请各方根据现有安排，在政府间一级和机构间一级上，对有关海洋的法律、经济、社会和环境的所有方面问题采取综合性更强的方法。大会第 54/33 号决议核准委员会关于海洋的国际协调和合作的建议，并决定除其他外，建立不限成员名额非正式协商进程，以有效和建设性方式方便其对海洋事务的发展进行年度审查。

20. 新的海洋事务和海洋法不限成员名额非正式协商进程于 2000 年 5 月 30 日至 6 月 2 日在纽约举行。协商进程特别地讨论了非法、无管制和未报告的捕捞活动以及海洋污染和退化对尤其是沿海国家的经济和社会的影响。大会第五十五届会议在“海洋和海洋法”议程项目下审议了该协商进程的报告（A/55/274）。大会在第 55/7 号决议中请秘书长于 2001 年 5 月 7 日至 11 日在纽约召开该协商进程第二次会议，着重讨论以下两个领域：海洋科学和在互相

同意的基础上开发和转让海洋技术，包括在这方面的能力建设；在打击海盗和海上抢劫事件方面进行协调与合作。

21. 过去数年，联合国系统内在海洋事务方面建立起大量的专门知识，大多数是根据部门性授权和政府间授权建立的。为此，行政协调委员会（行政协调会）的可持续发展机构间委员会设立新的行政协调会海洋和沿海区小组委员会，由联合国所有有关组织组成，作为《21世纪议程》第17章的任务主管机构。该小组委员会还作为促进执行《全球行动纲领》（见上文第9段）的机构间机制。该小组设计并制定联合国海洋图，这个联合项目是由联合国基金会供资的，以提供关于海洋资源可持续利用的综合信息系统。该地图将通过全面的、合作维持的网站（设在粮农组织）和CD-ROM提供。¹⁶

22. 在海洋国际合作方面，也制定了行动新方式和新思维。例如，1999年气象组织和教科文组织/海洋学委员会的理事会设立了联合海洋学和海洋气象学技术委员会，这是国际合作新形式，联合国的两个组织同意汇集其资源和专门知识在持续的基础上应付共同的挑战。也在联合国系统之外同非政府组织、国际金融机构和政府组织建立伙伴关系。这样可以使公营部门和私营部门更多地参与联合方案和项目。

23. 长期以来还就与海洋有关的技术问题同科学界进行机构间协作，一个例子是海洋环境保护的科学方面联合专家组（科学专家组），由联合国、国际海事组织（海事组织）、粮农组织、教科文组织/海洋学委员会、气象组织、世界卫生组织（卫生组织）、原子能机构和环境规划署共同赞助。科学专家组除其他外，就下列事项提供独立咨询意见：对污染物的潜在影响进行评析；可持续沿海水产养殖；为海洋研究和监测方案发展科学基地；交换科学资料。在2001年，印发了两份报告：关于影响到海洋、沿海和有关淡水环境的陆地活动的报告；以及题为“汪洋苦海：重点问题”的总体评析研究报告。根据可持续发展委员会的建议，科学专家组在各赞助机构的倡议下，目前正在

进行深入和独立的评价，以便使这项咨询意见机制更加有效和满足要求，包括向会员国提供咨询意见。

二. 限制因素和挑战

24. 可持续发展委员会第七届会议强调指出，“海洋占地球的绝大部分，它支持生命、左右气候和水文循环，提供关键资源以用于确保今世后代的福祉、经济繁荣、消灭贫穷和确保粮食安全，并保护海洋多样性及其维持支持地球上生命的条件的内在价值”。鉴于这一系列广泛而重要的职能、目标和责任，很明显为实现这些目标而必须应付的挑战是非常之大的。随着对海洋的了解越来越多，国际社会认识到海洋及其资源不象以前所假定的是无限的，因此也就更加重视全球可持续发展的重要性。

25. 对于陆地活动，创新的管理办法都是以既定的法律和体制为根据的。与陆地的情况相反，《联合国海洋法公约》规定的以国际法为依据的海洋可持续发展和管理机制还相当新，还没有经受足够的时间和实际使用的考验。¹⁷此外，对于陆地活动，国家管辖权可通过执法机制确保法律得到遵守。管理海洋事务的新机构面对很多挑战，它们必须在没有这类支助的情况下保护地面上最大的公共食堂。这些限制因素规定了国际社会在应付海洋管理的挑战方面负有独特的作用和责任。

26. 近年来处理海洋事务各方面问题的国际协定和区域协定越来越多，有些具有约束力，有些是自愿的，虽然在规定国际规范方面作出了贡献，但是，也使得国家一级的执行工作越来越困难。新的公约和议定书已经谈判订立，但是许多尚未生效。国家当局还经常面对复杂、有时甚至是互相矛盾的、影响到海洋和沿海环境的管理和保护的本国授权和优先事项。只有少数几个政府设法在统一的国家海洋战略下将相关政策、活动和法律结合起来。

27. 环发会议以来制定的国际协定和法律文书要求各国在制定和执行政策方面采取统一的方法，这些方法跨越国家机构和国际机构的传统部门界限。行动要

行之有效，各个伙伴就需要坚定地承诺进行协调和合作，将执行工作提高到日益扩大的国际、区域和国家规范框架的水平。如《21世纪议程》所要求并经可持续发展委员会、大会和其他组织重申的，要想在关于海洋的目标方面取得进展，最好的办法是各相关伙伴，包括政府、政府间组织和国际组织，科学界和其他主要组群，包括非政府组织进行协作和参与。为了进一步加强努力，教科文组织/海洋学委员会正在连同非政府组织/科学委员会筹办一个题为“里约会议十周年的海洋和沿海：评价进展情况、解决继续不断的新挑战”的全球会议，拟于2001年12月3日至7日在巴黎举行。预期该会议将解决环发会议后海洋和沿海议程所有方面问题，提供总的看法和评价，并就跨部门问题寻求新方向。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8和更正），决议1，附件二。

² 《第三次联合国海洋法会议正式记录》第十七卷（联合国出版物，出售品编号：E.84.V.3），A/CONF.62/122号文件。

³ 关于对《联合国海洋法公约》、其各项《执行协定》和由此而新设立的机构的全面讨论情况，以及对联合国系统有关海洋的活动和协议的审查，请看秘书长已提交大会及其海洋事务和海洋法不限成员名额非正式协商进程的关于海洋事务和海洋法的年度报告（A/55/61和A/56/58）。

⁴ 联合国，《条约汇编》第996卷，第14583号。该公约目前有123个缔约国。

⁵ 见例如《世界珊瑚礁状况：2000年》，Clive Wilkinson主编，澳大利亚海洋科学研究所（2000年，澳大利亚，昆士兰）。

⁶ 《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》第一卷，《会议通过的决议》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8和更正），决议1，附件一。

⁷ 见联合国环境规划署，《生物多样性公约》（环境法律和机构方案活动中心）1992年6月。

⁸ A/51/116，附件二。

⁹ 关于《全球行动纲领》及其信息交换所的进一步资料，见：www.gpa.unep.org。

¹⁰ 见《经济及社会理事会正式记录，1999年补编第9号》（E/1999/29），第一章，C节，第7/1号决定；又见秘书长提交可持续发展委员会第七届会议关于海洋问题的报告（E/CN.17/1999/4），第14和15页。

¹¹ 《国际渔业文书》（联合国出版物，出售品编号：E.98.V.II），第三节。

¹² 同上，第一节；又见A/Conf.164/37。

¹³ 同上，第二节。

¹⁴ 气候小组，《第三次评价报告。第一卷，2001年气候变化：科学根据》，2001年1月。供决策者参看的该报告摘要可在<http://www.jpcc.ch>中取得。气候小组的三卷本《第三次评价报告》将提交2001年3月在加纳阿克拉举行的政府间会议最后审查。

¹⁵ 见《经济及社会理事会正式记录，1999年补编第9号》（E/1999/29），第一章，C节，第7/1号决定，第38段。

¹⁶ 关于行政协调会/海洋和沿海区小组委员会的活动的进一步资料，见：<http://ioc.unesco.org/soca>。

¹⁷ 例如国际海底管理局，国际海洋法法庭和大陆架界限委员会分别在1994年、1996年和1997年开始运作。