



## 可持续发展委员会

### 第七届会议

1999年4月19日至30日

## 《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》实施情况的进展

### 秘书长的报告

#### 增编

#### 小岛屿发展中国家沿海和海洋资源的管理\*

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	2
二. 海洋和沿海区所存在的问题.....	3	2
三. 在可持续管理沿海和海洋资源方面取得的进展.....	4-10	2
四. 各种限制.....	11	3
五. 未来行动的重点.....	12-13	4
A. 国家和区域一级.....	12	4
B. 国际一级.....	13	4

\* 本报告由联合国环境规划署按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写。本报告是 E/CN.17/1996/20/Add.7 号文件的更新,是联合国各机构、有关政府机构和一系列其它机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

## 一. 引言

1. 小岛屿发展中国家的沿海地区在它们的社会经济发展中起特别重要的作用。大部分的活动是在沿海地区进行,或者是因为岛屿太小,使它本身成为一个沿海实体,或者是因为较大岛屿的高地的地势陡峭,因而就要求居民在平缓的沿海地区定居。

2. 在大部分小岛屿发展中国家有两项重要的产业:即旅游业和渔业,它们着重有赖于沿海和海洋资源。大多数发展中国家小岛屿国家依赖旅游业,使之成为国内生产总值的重要组成部分,并促进就业和赚取外汇。它是一个迅速增长的产业,正在超过传统的产业(例如蔗糖业)而成为收入的来源。然而,旅游业很容易受到它所依赖的脆弱环境恶化的影响。与内陆地区成为对照的是,在小岛屿发展中国家管辖下的海洋区一般说来是较为宽广的。海洋被认为是财富和营养的源泉。目前,大多数小岛屿发展中国家特别有兴趣开发它们的渔业资源,因为这些资源有助于它们的收入和满足蛋白质需求。这些国家一般都面临发展沿海和海洋资源的类似的限制,正如内陆国家的发展一样;但是它们还要加上一些额外的限制,其中最重要的是:它们的内陆地区狭小、自然和人力资源有限,这些就限制了它们的发展选择。

## 二. 海洋和沿海区所存在的问题

3. 对于大多数小岛屿发展中国家来说,管理沿海和海洋资源的各种问题是彼此相似的,它们仅仅在范围的宽广方面有区别。少数小岛屿发展中国家、一般是较大的这类国家,面临较为重大的问题:这涉及它们的各种发展活动,包括农业、工业和采矿业。所有岛屿共同的问题如下:

(a) 海滩被侵蚀。海滩被侵蚀最重大的原因在于沙滩和珊瑚的损耗,沙滩和珊瑚的供应量是有限的,但是由于建筑业的原因对它们的需求量是很大的;某些小岛屿发展中国对监管这类活动制定了规章,但这些规章并不经常是付诸实施的;未经很好规范的沙石和植物移动在沿海地区可以导致侵蚀和很大的暴风雨损害风险;用以监控海滩侵蚀的人工障碍物修筑成本很高,而修筑质量不佳的障碍物则是无效的;

(b) 海岸线的损失。海岸线和海洋生境可用于防止海岸线遭到侵蚀和海水泛滥。大部分海滩旅馆和基于海水的旅游基础设施在小岛屿发展中国家都是在海滩或水中的建筑物;这些基础设施包括码头、小船坞、

防波堤和人工海滩,它们可能导致海岸线的丧失;因为几乎全部近海岸和海岸地区都处于动态平衡的状态中,其中一个参数的变化就有可能影响整个地区的特点,并从而影响它们的存在条件;

(c) 生境退化。生境、例如珊瑚礁和红树植物,正由于不可持续发展的模式而导致日益严重的退化;对于土地的不正确使用导致淤塞;珊瑚礁的人为移动,以及工业、农业和垃圾废水的倾倒入加剧了生境的退化;

(d) 海洋和沿海资源的污染。来自内陆基地的海洋和沿海地区的污染是小岛屿发展中国家的一个重大问题;污染在很大程度上是来自家用污水、工业废水和农业废物;在少数较大的岛屿(例如:在牙买加和某些美拉尼西亚岛屿国家),来自矿物的废水污染也是引起关切的一个原因;

(e) 对专属经济区的可持续使用。联合国海洋法大大地增加了小岛屿发展中国家的专属经济区。在某些情况下,专属经济区可能成为小岛屿国家内陆的几百倍大的区域,这就使它们成为重要的潜在资源源泉;但是,通常这些国家并不具备必要的人力资源和技術能力,来充分地、并以可持续的方式开发这些资源;

(f) 专属经济区边界的扩大。根据联合国海洋法公约,现有专属经济区的边界可以在自然发展因素的基础上进一步扩大;这对于小岛屿发展中国家在仅具有有限的内陆资源情况下是具有重要意义的;它们企盼专属经济区成为补充的资源;但是在那些可能扩大这种边界的地区,这些国家经常并不具备界定海床边界的能力;

(g) 渔业的管理。尽管大多数小岛屿发展中国家拥有渔业政策,以及某种类型的渔业资源管理框架机制,但是它们经常并不能以可持续的方式管理这类资源;这是因为它们并不拥有专属经济区内的鱼类储藏和鱼类流动规模的资料;不仅如此,而且它们并不具有监测专属经济区的能力,因此也就不能够有效地处理外国公司进行非法捕鱼的问题。

## 三. 在可持续管理沿海和海洋资源方面取得的进展

4. 自通过《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》<sup>1</sup>以来已经过去了近五年。在这期间,所有地区的小岛屿发展中国家在走向可持续地管理沿海和海洋资源方面都取得了某些进步。具有特别意义的,是在这方

面通过了区域性的行动规划,反映了小岛屿发展中国家的重点项目,它们的能力和资源需求。在沿海和海洋区域执行行动纲领有了框架,并在所有的区域中被赋予极高的优先地位。

5. 对于综合沿海区管理的认识也有所增长。更多的国家接受了综合沿海区管理的观念。在所有小岛屿发展中国家地区都已制定有关方针和试验项目,并在大多数的情况下获得捐助者的援助。国家环境管理战略为执行综合管理方案提供了框架。例如,佛得角、斐济和基里巴斯以及以及其他小岛屿发展中国家制定了规划并正处于执行这些规划的不同阶段。某些国家成立了管理沿海区的具体机构。一个例子是巴巴多斯沿海保护局,该局制定了沿海区管理法草案。在综合管理方案的框架内,还进行了资源调查、制图和有害物质评估。

6. 在区域一级,正在进行的导致可持续的沿海和海洋资源管理的活动包括:培训人员、获取装备和设施、制定储量评估数据和其他资源调查表、提高对海洋场址管理的技能、进行有关污染的研究、交流资料,以及在区域内和区域外分享经验,使用区域指导方针制定综合管理方案。后者一个例子是:大加勒比区综合规划和管理沿海及海洋区域指导方针,该方针由加勒比环境规划署和岛屿资源基金会共同制定。

7. 在渔业管理方面,所有小岛屿发展中国家都拥有负责渔业的机构。大多数南太平洋国家都采取了可持续开发渔业的政策。通过区域合作,小岛屿发展中国家可以与外国公司集体谈判渔业协议。为此目的,南太平洋论坛渔业局向小岛屿发展中国家提供了技术支持,以便同美利坚合众国谈判南太平洋金枪鱼条约。印度洋小岛屿发展中国家开创了一个渔业综合项目,其重点为研究、储量评估、监测、监管、跟踪管理、保护品种以及培训。印度洋委员会正在制定一项石油泄漏事件规划,作为它的努力的一部分,以监控从基于海洋的活动产生的海洋污染。

8. 所有小岛屿发展中国家地区都采取了一项国际珊瑚礁行动战略。大多数国家拥有网络足以监测珊瑚礁的健全状况。印度洋委员会和南太平洋环境规划署制定了指导方针,以监测珊瑚礁,一些国家、包括小岛屿发展中国家正在研究现有的珊瑚礁退色现象。

9. 区域组织在收集和交换资料方面发挥重要作用。已拥有若干出版物,报道沿海和海洋管理的不同学科情况。这些活动加上公共信息资料,例如招贴画、视听资

料、小册子和传单,均有助于提高认识。在整个南太平洋区域,建立了许多信息交流网络和交流点。其中包括太平洋环境和自然资源信息中心,其建立是为了帮助各国收集、评估和报告有关小岛屿发展中国家的环境信息。

10. 小岛屿发展中国家还接受了正式和非正式的培训援助,以改进它们实施可持续沿海和海洋资源管理的能力,包括区域性和国际性机构的援助。通过区域机构,许多这一类的国家能够动员资金资源。一个例子是南太平洋方案,它争取到了两千万美元。其他机构(例如印度洋委员会和东加勒比国家组织)也有助于动员一些机构提供资金和技术资源:其中有环境规划署、开发计划署、粮农组织、欧洲联盟以及美国国际开发署。

### 主要的行动

#### 太平洋小岛屿发展中国家战略行动方案的制定与实施

南太平洋区域小岛屿发展中国家从全球环境基金获得了资金,已制定一项战略行动方案。全球环境基金方案的长期目标,是在南太平洋区域以可持续的方式保护和可持续的方式管理沿海和海洋资源。战略行动方案是在使用国家工作队的前提下制定的,而后者又有区域工作队的配合。参与的国家或地区包括库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、瑙鲁、纽埃、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦鲁和瓦努阿图。

南太平洋区域小岛屿发展中国家还进一步获取了大约 2 000 万美元以实施战略行动方案,其中全球环境基金提供了 12 000 000 美元。该项目活动的目的在于鼓励全面的、跨部门的、以生态系统为基础的方法,以便预防和/或减缓对国际水域现有或即将出现的威胁。战略行动方案的两个相互联系的组成部分,是综合沿海和水域管理,以及海洋渔业管理。

## 四. 各种限制

11. 在实施可持续发展沿海和海洋资源开发的过程中,小岛屿发展中国家的实施机构和政府面临若干限制,通常包括:

(a) 机构间的发放机制不协调。重点地区实施机构之间似乎协调不够;彼此不协调的方法造成活动的重

复,从而加重了政府能力的负担,这些政府现已感到人力、资金和机构资源不足;

(b) 国家一级协调不足。虽然大多数小岛屿发展中国家采纳了综合管理的原则概念,但是在执行机构、私营部门和社区之间活动的协调还有待落实;在国家一级协调不足就降低了采取行动的效能;极少有小岛屿发展中国家有专门从事沿海管理的机构;结果是,通过加强现有机构的选择方案,同时在相关机构之间加强合作机制,趋向于较为强调沿海区域管理工作;或者建立一些专门的单位,其首要的职责是协调沿海区的管理工作,但同时还有其他的职能;

(c) 国家一级实施能力不足。在大多数小岛屿发展中国家,经过正式培训的有关环境问题的人员数目仍然很少,结果是:主要的群体参与决策过程仍然不足;这些国家实施基本的环境工作的能力也很有限;

(d) 综合沿海区管理没有纳入国家发展规划。大部分有关沿海管理的努力尽管在技术上面具有创新精神并且在各种安全中是成功的,但仍然是地方一级发展;因此,它们就孤立于国家发展规划的主流;不仅如此,这一类的努力也没有能够吸引大量的投资,这就使这类行动比可以达到的程度效果差很多;

(e) 国家预算和国际社会提供的资金资源不足。迄今为止,提供给小岛屿发展中国家用于实施沿海综合管理的资金资源是不足的;许多努力被用于制订指导方针和规划;然而,用于实施规划的资金资源却十分稀缺;例如,密克罗尼西亚联邦的雅普州就制订了一项综合管理的制度,这一制度既涉及传统管理的做法、又涉及现代技术;在完成实施之前,实施该计划的资金资源已经枯竭;

(f) 缺乏经济手段。沿海综合管理办法经常被看作一项环境的、而不是可持续发展的方案;因此,它经常从国家预算中得到的资金有限;不仅如此,许多小岛屿发展中国家并不具备环境方面的手段(例如:将环境考虑纳入经济发展的指数)用以做出决策,这本来可以使各国政府来估量环境退化真正的代价;

(g) 用于实施的科技手段不足。正因为缺少针对岛屿的研究报告,小岛屿发展中国家经常使用不适当的技术,这类技术是为较大的内陆地区设计的(例如,在废水处理方面);不幸的是,以适合于较大国家的概念和标准为基础的技术,并不一定适用于小岛屿国家的需求;例如旅游和渔业加工之类的产业集中于沿海地区,因此就

加剧了沿海的污染;如果使用较清洁的生产技术,这类污染载体物本可以从根源上大大减少;然而,小岛屿发展中国家常常并不拥有适当的技术。

## 五. 未来行动的重点

### A. 国家和区域一级

#### 12. 未来行动的重点包括:

(a) 减少来自陆地为基础活动的污染。制订和实施国家行动规划,以监测陆地为基础的活动所造成的海洋污染,并与保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领的目标相协调;

(b) 促进岛屿综合管理的办法。通过建立综合岛屿管理制度以促进对资源的可持续使用;应建立一个领先的机构、管理单位或部委,并赋之以必要的权威,以确保采取综合性的办法,并令所有相关者参与,直至实施的阶段;

(c) 制订一个规章的框架。制订和实施适当的规章措施和机构机制,以便:(一) 减少、预防、监测和监管污染;(二) 安全和有效地管理有毒和有害废弃物;(三) 实施对固体和流体废弃物的管理;(四) 对废弃物处理场址进行适当的管理;以及(五) 建立可持续的沙滩和珊瑚采集业;规章制度应当建立在最佳的获取知识的基础上,而小岛屿发展中国家往往缺少这种知识;这些国家还应当努力改善数据采集方案;数据储存和检索制度也应当予以开发和维护;还需要改善国家一级的能力,并应当在数据采集以及制订和实施规章制度方面进行技术培训;

(d) 监测网络。应在小岛屿发展中国家区域监测和监管渔业储存,以确保对海洋生物资源的可持续管理;这些国家应当努力,以加强它们在国家一级和区域一级的监测网络;

(e) 谈判渔业协议。应建立或加强区域性的机构,以便向小岛屿发展中国家提供技术援助,与外国渔业公司进行有关协议的谈判,借此从这些区域的渔业中获取最大限度的收益;

(f) 对沙滩和珊瑚矿业进行监管。除非沙粒和珊瑚用于建筑材料的替代物能够被发现,小岛屿发展中国家将始终面临海滩被侵蚀的问题,这是由于沙滩采集造成的;因此,应当开发替代的材料,并提倡这些材料的积极使用;

(g) 开发人力资源。应建立充足的人力资源,并使符合有效进行岛屿综合管理的技能要求;小岛屿发展中国家应当评估它们的培训需求,并制订一项培训计划,这一计划应当包括私营部门、非政府组织和政府;培训不仅应限于技术专家;它应当包括地方社区,例如:渔民、旅游旅馆的经营人员、沿海地区产业的经理以及农民;

(h) 按照联合国海洋法公约第 76 条扩大专属经济区的边界。制订和加强收集或分析主要数据的能力,并谈判专属经济区的扩大;扩大专属经济区边界的工作应在四年期内完成;到那时,所有相关的小岛屿发展中国家应当已经对具体的区域提出所有权要求;为此目的,等深线/长宽绘图数据是至关重要的;

(i) 开发专属经济区。为专属经济区的可持续发展,制订一项政策并采取有效的方法;小岛屿发展中国家的小块内陆地区终于努力走向面对海洋的各种活动(例如,填海造地,以海洋为基础的旅游业,开发矿藏和石油);这些规划的实施如果不是以系统的方法为基础、并采取极其谨慎的态度,那么就会对这些国家脆弱而易受伤害的海洋生态系统产生重大的影响。

## B. 国际一级

13. 未来国际一级的行动应当包括:

(a) 协助小岛屿可发展中国家,以便(一) 建立和/或加强新的体制和行政安排,以制订和执行综合岛屿管理规划;(二) 修订现有的综合沿海区域管理办法,使之成为综合性的岛屿管理办法,其中包括实施试验性的项目;以及(三) 确保执行综合岛屿管理办法的能力建设;

(b) 加强小岛屿发展中国家的能力,以制订和实施国家以及区域行动规划,使之符合保护海洋环境锡受陆上活动污染全球行动纲领的各项目标;

(c) 促进技术转让(例如较清洁的生产),以便从根源上减少污染物,并促进以适当的方法,处理污水、工业废弃物和固体废弃物;

(d) 支持制订一些准则并实施试验项目,以对沿海资源进行以社区为基础的管理,同时开发替代的谋生手段,例如水产养殖和生态旅游;

(e) 加强小岛屿发展中国家的能力以便(一) 评估和监测鱼类捕获量,以及外国和本国渔业公司对渔业的加工和销售;(二) 制订一个渔业可持续活动的法律框架;以

及(三) 制订管理规划和政策,以评估、监测和开发专属经济区的生物和非生物资源;

(f) 协助区域机制以加强它们的能力,谈判与使用海洋资源相关的协议;

(g) 制订一些方案,以开始建立和/或加强小岛屿发展中国家的能力,收集必要的数据并准备各种资料,以便将它们的专属经济区扩大到现有 200 海里界限以外;

(h) 编写与对海洋和沿海区域或持续使用相关的公约版本,这些版本应当使普通人能够易于理解;这类资料应当表明(一) 各种不同的协议之间的相互关系以及(二) 小岛屿发展中国家的利益和责任。

注

<sup>1</sup> 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的报告》,巴巴多斯布里奇顿,1994 年 4 月 25 日至 5 月 6 日(联合国出版物,出售品编号.E.94.I.18),第一章,第一项决议,附件二。