



经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.16  
24 January 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第五届会议

1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

保护大洋和各种海洋,包括封闭和半封闭海以及沿海区、并保护、合理利用和开发其生物资源\*

(《21世纪议程》第17章)

目录

	段 次	页 次
一、关键的目标 .....	1 - 2	2
二、成就 .....	3 - 8	2
三、可喜的变化 .....	9 - 17	4
四、为实现的期望 .....	18 - 22	7
五、新出现的优先次序 .....	23 - 32	8

\* 本报告是行政协调会海洋和沿海区小组作为《21世纪议程》第17章的任务主管机构,按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家科学组织、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

## 一、关键的目标

1. 本报告审查《21世纪议程》第17章(保护大洋和各种海洋,包括封闭和半封闭海以及沿海区、并保护、合理利用和开发其生物资源)所列各项目标的执行进展情况,<sup>1</sup> 同时考虑到可持续委员会1996年第四届会议就此议题作出的决定。《21世纪议程》第17章的通盘目标为,促进可持续利用和养护大洋和沿海区内的海洋环境及其资源。具体的目标源自该章的7个方案领域即:

- (a) 沿海区和海洋区包括专属经济区的综合管理和可持续发展;
- (b) 从陆上和海上活动,保护海洋环境;
- (c) 可持续地善用和保护公海的海洋生物资源;
- (d) 可持续地利用和养护国家管辖范围内的海洋生物资源;
- (e) 处理海洋环境管理方面的重大不确定因素和气候变化;
- (f) 加强国际,包括区域合作和协调;
- (g) 小岛屿可持续发展。

2. 下面各节讨论1992年联合国环境与发展会议(环发会议)以来这些目标的执行情况,同时指出一些新出现的问题和关心所在。

## 二、成就

3. 联合国系统和大多数国家目前已经大部分接受流域、江河水域、河口、海洋综合管理概念,作为对可持续发展的以生态系统为基础的全面做法。沿海区综合管理准则已经编制给管理和执行各级,目前正由各国和筹资机构应用于越来越多的沿海区管理项目。国际珊瑚礁倡议(珊瑚礁倡议)和全球珊瑚礁监测网是由于各国关切诸如珊瑚礁、红树、海草生态系统等极端重要的沿海生态系统的健康而发展出的新倡议。联合国秘书处法律事务厅海洋事务和海洋法司同联合国开发计划署(开发计划署)编制的《训练-海洋-沿海方案》已经开始加强了地方和区域训练机构在沿

海和海洋管理领域的能力。

4. 关于陆源污染,主要倡议是在华盛顿特区举行了一次政府间会议(1995年10月23日至11月3日),会议通过了后来经可持续发展委员会第四届会议和1996年12月16日联合国大会第51/189号决议核可的《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》。各参与国同意,为了有效编制和执行国家行动纲领,应当侧重可持续的、实用的、综合的环境管理,必要时配合海域管理和土地利用计划。关于保护海洋环境免受陆源污染,国际海事组织(海事组织)通过了对于旨在减少这些污染物的目前公约的许多新议定书或修正案,包括最后对于1996年11月8日批准的《防止倾弃废物和其他物资污染海洋的公约》(《伦敦公约》1972年)的《1996年议定书》。

5. 环发会议以来,由于1994年开始执行1982年《联合国海洋法公约》,公海和国家管辖范围内有关可持续利用和养护海洋水生生物资源的法律框架,已经大为改善该公约规定了各国有关养护和管理资源以及保护海洋环境的权利和义务。各国政府已经日益觉悟到,必须养护和管理公海和专属经济区内的渔业资源,环发会议以来已经通过或自愿同意下列有关渔业的国际文书:《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》(1993年)《执行1992年联合国海洋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》(1995年);《粮农组织负责任捕鱼行为手册》(1995年)。

6. 关于重大不确定因素,已就制订全球海洋观测系统(海洋观测系统)的做法战略、时间表达成协议,该系统有许多国家机构参与,许多联合国组织(联合国教育、科学及文化组织)(教科文组织)的国际海洋委员会、世界气象组织(气象组织)、联合国环境规划署(环境规划署)和其他国际组织、尤其是国际科学联合会理事会(科联理事会)均提供了有效的合作。已经开展了海洋观测系统几项区域方案,也已经加强努力收集和分享紧要的数据。此外,对了解海洋极为紧要的许多科学领域取得了重大进展,例如:(一) 预测海洋情况(水灾、海啸、飓风)和有关的预警系统和保护措施;(二) 海洋有关温室气体的作用;(三) 量化低洼区容易受到气候变化和海面

升高的打击程度；(四) 紫外光线对生产力的影响；(五) 国际贻贝观察方案的执行工作。

7. 许多国际、区域、国家倡议积极介入促进可持续利用海洋的国际合作与协调,这种合作与协调有助于各国政府在制订政策以利明智管理和利用海洋和沿海区时集中注意面临的紧要问题。例如大不列颠及北爱尔兰联合王国同巴西政府联合主办的全球海洋问题决定的环境科学、全面性和一致性伦敦讲习班(伦敦,1995年)达成的各项建议成为1996年可持续发展委员会第四届会议审议这个问题的基础。可持续发展委员会事实上广泛讨论了如何改善和确保有关海洋的国际合作与协调。它将视1997年联合国大会特别会议的结果,向经济及社会理事会建议,可持续发展委员会今后工作方案应如《21世纪议程》第17章所述,包括定期全面审查海洋环境及其有关问题的所有方面,当此,《联合国海洋法公约》应提供全面法律框架,同时这种审查的结果应由大会在题为“海洋和海洋法”的议程项目下加以审议。它还建议,这项审查工作应当参考环境规划署和其他有关的联合国机构和国际组织的报告,由行政协调委员会(行政协调会)海洋和沿海区小组委员会加以协调。最后,为了改善协调,可持续发展委员会请秘书长审查该小组委员会的工作,以便改善其地位和效力,同时它也请海洋环境保护科学方面问题联合专家组各主持机构和组织的行政领导提高其效力和全面性,同时保持其作为商定的、独立科学咨询来源的地位。<sup>2</sup>

8. 继可持续发展委员会提出建议之后,甚至在可持续发展委员会第五届会议、大会特别会议和大会第五十一届会议之前,大会已在1996年12月决定,从第五十二届会议开始,将每年的议程项目“海洋法”改成“海洋和海洋法”,并请秘书长结合每年审查和评价《公约》执行情况及有关海洋事务和海洋法的其他事态发展,提交有关海洋和海洋法的全面报告给该届会议;大会进一步重申,各种海洋空间问题是互相密切联系的,必须整体加以考虑(大会第51/34号决议)。

### 三、可喜的变化

9. 就《21世纪议程》其他各章而言,第17章的执行工作肯定得利于国际社会

从概念和实用角度更加意识到,可持续发展和全球变化具有什么意义。实际上所有各级都正认识到,海洋有潜力可以调节气候,提供粮食、运输和娱乐,因此海洋作为共同遗产需要明智地加以管理和保护。真正说来大会已经认识到这种重要性,在其决定中经宣布1998年为国际海洋年(第49/131号决议)。

10. 环发会议以来已经完成或商定的一系列重要的国际法律和体制文书体现和导致了第17章的比较顺利执行。最重要的是,1982年《联合国海洋公约》在1994年起生效。除了上面第5段提到渔业相关文书清单之外,最近其他重要的协议包括有:粮农组织渔业问题部长级会议通过的《世界渔业问题罗马共识》(罗马,1995年3月);1995年11月通过的题为“养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性”的《雅加达倡议》(《生物多样性公约》缔约国会议第二届会议通过的第II/10号决定);《渔业对粮食保障的可持续贡献京都宣言和行动计划》(京都,1995年12月);大会关于《海洋法》的第51/34号,关于《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》的第51/35号决议,关于大型中上层流网捕鱼、国家管辖区内未经许可捕鱼、副渔获物和抛弃物的第51/36号决议。

11. 各国政府也分别采取了重大的行动。成员国直接参与支持国际倡议是使它们获得成功的重要因素。许多国家已开始改变其政策和调整其法律及体制构架。其中经常包括:改良机制促进人民参与、独立的政策总揽,(例如,渔业方面),并确认宏观经济手段所要发挥的作用。此外,《里约宣言》要求的谨慎原则做法正逐步受到确认并举例来说应用于已经制订将其适用的部门准则的渔业之中。国家政策正逐步反映了必须(a) 加强研究和有系统观察和(b) 处理重大不确定因素的提法。

12. 非政府组织已作为伙伴,共同在上述所有方案内推广可持续发展和负责任捕鱼的概念。已经提出了许多非政府倡议,其影响未知,但是这些倡议具有潜力,可以调动进一步力量以利改进管理。例如1995年成立的独立世界海洋委员会的目的在于推动海洋的综合管理。目前也设法利用消费者的力量,通过海洋管理理事会(将于

1997年成立)设立的生态证明的渔业管理制度和生态标记的鱼产品和(或)其他现有证明制度(例如,国家标准化组织9 000和14 000)促进可持续渔业。

13. 联合国系统同私营部门和非政府组织的经验(例如海事组织在海运领域、粮农组织在渔业领域、教科文组织/国际海洋委员会在研究领域)一直是很正面的,有明显的迹象显示愿意进一步合作。此外,促进综合管理(例如沿海区综合管理)的行动计划与合作方案构架应当提供很多机会给私营部门参与部门间自然资源的管理。

14. 因成立行政协调委员会海洋和沿海区小组委员会而得到加强的联合国系统内部继续展开的有关海洋的长期合作一直是这些努力获致成功的紧要因素。尽管给各参与组织资源有限,但是该小组委员会,最近议定作为机构间的推动机制负责执行《保护海洋环境免受陆源活动污染全球行动纲领》一事是进行全系统合作努力的又一步骤,对《行动纲领》取得成功是很根本的。机构间合作对联合国筹备1998年国际海洋年出很重要。

15. 应当指出,在紧要的跨部门融资领域,全球环境融资在1994年采用了一项业务战略,其中的国际水域和生物多样性组成部分对第17章具有特别的重要性。为了配合各国努力执行《21世纪议程》的需要,全球环境融资作为一种筹资机制提供赠款和减让性资金给发展中国家和经济转型期国家的作用是机构间努力的必要因素。

16. 此外,承认海洋属于长期全球规模(例如气候变化)或中期区域规模(例如“厄尔尼诺”现象)上世界生态系统变化的主要因素,可加强政府对下列等方案经费的承诺:全球海洋观测系统、热带海洋与全球大气方案、热带大气海洋系列、世界海洋环流实验。

17. 前面一节列出的所有成就代表了可持续发展海洋和沿海区范围内信息、法律构架、机构和促进性筹资等领域发生的重大变化,预示了美好的未来。环发会议以来,政府对采取务实做法处理可持续发展,包括修改法律构架、改善机构、探讨同非政府人士和大众沟通的手段的承诺,已显著增加,尤其是在这个范畴。由于《海洋

法公约》开始生效,而非政府组织和大众日益对各国政府施加压力,因此可以期待许多重要的有关海洋及其资源的国际协定会在适当时得到签署,也会得到适当的执行和落实,尤其是关于渔业管理和陆源海洋污染方面。

#### 四、为实现的期望

18. 在《21世纪议程》内,第17章是特别复杂的,其中从跨部门和地缘政治观点涉及几乎所有可持续发展问题,也特别要求在国家与国际两级上有效协调政策和行动。不过,过去五年显示,虽然决策者对海洋和沿海区的紧要性和认识显著增加,但是,仍然需要在国家一级改善部门间协调,善加调和联合国理事机构一级所表示的国家政策和立场。

19. 尽管有以上列举的明显成就,但是第17章的执行程度仍然不足。各国政府目前面临全球气候变化所造成的交叉的问题、日益增长的人口(在发展中世界)、对海洋生物资源的需求和压力、沿海区城市化和工业化造成日益污染。不过,政府行动仍然不足以扭转资源和环境条件的退化,或者确保更好的保护使免受自然灾害。虽然法律和体制手段肯定改善了海洋和沿海区可持续发展的基础,但是,执行工作仍然落后,原因包括:(a) 难以就资源和财富分配作出政策性决定;(b) 难以改善不适当的或无效率的体制;和(c) 许多情况下难以实现有关的财政承诺。

20. 在确认有必要,明确国家和区域各级可持续的财政机制的同时可以这样说,如果没有足够的执行资金(和财政援助),许多政府可能无法执行它们所承担的许多国际承诺的规定。因此,执行第17章未实现的许多目标可能无法达成。由于联合国专门机构和体制内技术援助所需资金大量减少,同环发会议有关战略所需资金的短缺变得更加恶化。

21. 在确认有必要改善资料的同时,由于特别是--但不限于--发展中国家和经济转型国家内经济困难的影响,以及往往各国政府没有真正优先重视,因此所收集和交换的数据和资料的数量和质量正呈现日益下降的趋势。

22. 筹备1998国际海洋年和这一期间的行动会助于提高各国家政府的认识,并可能加强各国政府的承诺以便解决海洋问题,把海洋作为有限的经济资产正确优先对待。

### 五、新出现的优先次序

23. 秘书长提交可持续委员会第四届会议有关第17章的报告(E/CN.17/1996/3和Add.1)、1996年2月部门问题特设闭会期间工作组对其各项建议的审议结果以及可持续发展委员会第四届会议各项决定就以下方面提供了具体的方向:(a) 制订机构安排以供执行《保护海洋环境免受陆源活动污染全球行动纲领》,重点特别放在部门一体化方面;(b) 改善专属经济区和公海内渔业管理;(c) 特别在方案协调领域(通过行政协调会海洋和沿海区小组委员会)促进合作,提供独立的科学咨询意见给联合国系统(例如,通过海洋环境保护科学方面问题联合专家组)。

24. 在第17章内许多优先项目清单中,过去五年的发展情况突出了因为对朝向可持续发展的演变进程十分重要而变得极为紧要的少数优先项目。其中除其他外涉及加速而可行的(获得更好的支持的)国家执行工作,包括通过区域机制来进行;恢复要紧的生境,尤其在沿海区;保护海洋环境免受包括污水在内的一切污染源的影响并减少陆源活动的影响;更好地核算部门间影响;管制资源的使用和改进资源管理做法;取消长期发展津贴;人民更有效地参与决策(例如通过以社区为基础的管理、共同管理);按照新的资源取得条件改进资源的定价(例如批准资源享有权、支付用户费)。

25. 更一般而言,目前迫切需要(a) 提升资料和海洋观测系统;(b) 改进包括机构在内的各种机制,以便适当管理海洋资源;(c) 改善技术援助和资金的提供;(d) 增加国际合作的效力。以下详细讨论这几点。



## A. 信息

26. 有必要更加了解部门发展之间的相互作用及其对生态系统的影响,包括目前情况的可扭转性。关于这点,各国政府应当作为紧急事项解决维持和加强有系统的数据收集和观测系统的需要,并提供取得现代的信息处理和通信手段的管道(例如,“互连网络”),尤其是在区域一级。

27. 需有更好的信息系统(例如综合信息系统、地理信息系统),也需要支助面向行动的关于多种标准分析、通信和谈判技术、参与方法、迅速评价方法、资源恢复和可扭转性、经济分析和资源估价、谨慎的发展做法、可持续性指标和准则等的研究工作。

28. 海洋和沿海区的科学进展以及技术发展大为提高了实用海洋学对海洋预测的贡献,同时给更好的管理和更可持续的发展--包括通过在不久的将来建立预警系统--开创了道路。这就是为什么设立全球海洋观测系统的理由,为了进一步发展该系统,需要所有各级作出重大的承诺。

## B. 资源管理

29. 过去十年已经显示,需求日益增加的海洋产品方面的国际贸易已经有所发展,比资源管理体制的发展要快得多。这造成了资源耗竭,迫切需要在三个方面取得进展。第一,应当建立专有财产或使用权以便促进比较长期面向养护的想法和行为。第二,应当建立机制便利人民参与资源管理决策过程。第三,应当提高区域资源管理机构的效力,也需要建立各种机制以便确保负责环境养护的人与负责发展的人之间加强合作。

## C. 技术援助和筹资

30. 由于资金的短缺,应当进一步加强全球或区域一级提供技术援助方面的合

作。应当鼓励发展全球或区域合作方案构架,以便最妥适当地援助各国的执行工作。应当在国际或区域一级进行定期审查,同时提醒大家注意各种问题领域,解决未解决的各种问题。

31. 应当加紧鉴定和执行新的筹资战略,加强政府对可持续发展活动的承诺,包括更好地利用信托基金和“种子款项”以及建立用户费、使用税、和其财政抑制手段。为了提高现有财政资源的效能,必须改善捐助者之间的协调。最后,需要改变筹资结构,优先注意能够减少生产力的破坏和(或)促进复原的财政计划。

#### D. 国际合作

32. 作为17章执行情况审查工作的一部分,可持续委员会第四届会议提到必须改善海洋问题国际和机构间的合作与协调,并决定请秘书长审查行政协调会海洋和沿海区小组委员会的工作,以期提高其地位和效力;它也请海洋环境保护方面问题联合专家组各主持机构和组织的执行主管改善专家组效力和全面性,同时维持其作为经议定的独立的科学咨询机构的地位。<sup>2</sup> 联合国系统所有参与机构和组织应当向秘书长提供对这些努力的指导,必要时争取其成员国额外的财政支助。可持续委员会第五届会议和1997年6月努力大会特别会议的进一步意见也将是有价值的。

#### 注

<sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议的报告》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物:出售品编号:E.93.I.8和更正),决议1,附件二。

<sup>2</sup> 《经济及社会理事会正式记录,1996年,补编第8号》(E/1996/28),第一章,第4/15号决定,第45段。