



经济及社会理事会

Distr. :General
10 February 1998
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第六届会议

1998年4月20日至5月1日

淡水管理的战略办法

秘书长的报告

增编

淡水管理战略办法专家组会议的报告
(1998年1月27日至30日,哈拉雷)

目录

段次 页次

一、 导言.....	1-6	2
二、 淡水管理的战略办法:供可持续发展委员会和决策者考虑的各项政策选择:概述.....	7-14	2
三、 淡水资源管理综合办法方面的关键建议.....	15-40	3
A. 一般性建议	15-17	3
B. 能力建设.....	18	3
C. 信息管理.....	19-20	3
D. 环境与发展.....	21-23	4
E. 经济学与财政.....	24-28	4
F. 参与和机构.....	29-33	4
G. 国际合作.....	34-40	5
四、 结论.....	41-42	5

一、导言

1. 淡水管理的战略办法专家组会议(1998 年 1 月 27 日至 30 日,哈拉雷)是由津巴布韦政府主办并由联合国秘书处经济和社会事务部组织召开的。会议的主要目的是为可持续发展委员会闭会期间特设工作组(1998 年 2 月 23 日至 27 日,纽约)及可持续发展委员会第六届会议期间(1998 年 4 月 20 日至 5 月 1 日,纽约)对“淡水管理的战略办法”这个专题的讨论提供专家意见。

2. 会议由大不列颠及北爱尔兰联合王国的罗伯特·安斯科先生和津巴布韦的西贝克利·穆特瓦先生共同主持。会议开幕时,津巴布韦农村资源和水资源开发部长乔伊丝·穆朱鲁夫人阁下代表东道国发言。来自发达国家、发展中国家和转型经济国家、联合国系统内外国际组织、非政府组织和民间社会主要团体的 170 多位专家出席了会议。

3. 除举行全体会议之外,还成立了四个工作组,以确保深入讨论下列议程上的若干具体主题,即:第一工作组(作为可持续发展关键资源的水资源);第二工作组(淡水生态系统和水质);第三工作组(经济和财务问题)和第四工作组(水资源综合管理的参与和机构)。每个工作组由两名主持人主持审议:第一工作组,詹姆斯·布鲁斯先生(加拿大)和克里希纳·辛格女士(印度);第二工作组,英瓦尔·安德松先生(瑞典)和阿曼多·贝特拉诺先生(阿根廷);第三工作组,托基尔·琼奇-克劳森先生(丹麦)和赛科·杜尔先生(科特迪瓦);第四工作组,穆罕默德·耶拉里先生(摩洛哥)和让·克洛德·维亚尔先生(法国)。

4. 与会者注意到最近或即将开展的有关淡水问题的若干区域和国际活动,特别是 1997 年 12 月通过《开普敦宣言》,以及为 1998 年 3 月将在巴黎举行水资源与可持续发展部长级会议进行筹备工作。

5. 与会者对津巴布韦政府和人民主办这次会议和盛情款待与会者表示感谢。他们还对会议的赞助者—丹麦、法国、爱尔兰、荷兰、瑞典和联合王国政府以及欧洲委员会表示感谢。

6. 会议报告是作为与各主持人合作编写的联合主席摘要提出的。本文件将评估会议的总体成果,并根据讨论情况得出若干项关键结论。完整的报告除联合主

席摘要之外,还载有四个工作组的报告。这些报告更详细地概述了与会专家提出的有关为加速执行《21 世纪议程》第十八章及其他与水资源相关的规定而必须在地方、国家和国际各级采取行动的主要建议和提议。报告中的一些提议和建议不一定会得到所有与会专家的支持,所以将来可能需要进一步讨论,特别是在可持续发展委员会主持的淡水管理的战略办法政策对话范围内进一步讨论。

二、淡水管理的战略办法:供可持续发展委员会和决策者考虑的各项政策选择:概述

7. 《21 世纪议程》清晰地阐述了可持续发展的基本原理和发展与环境之间的联系。第十八章有关淡水的建议和和其他有关规定仍然是行动的依据。1992 年以来,一些国家通过对淡水管理采取统筹办法,在国家和地方各级执行建议应采取的行动方面,已经取得进展。本报告概述的一些领域继续以《21 世纪议程》为基础。然而,还有一些领域仍需采取更多的战略行动,以适应不断变化的社会和环境情况,并设法解决减缓贫穷、公众健康、粮食保障和能源生产等根本问题。

8. 人口增长率的增加以及消费用水和非消费用水的部门压力驱动对淡水的需求。部门需求包括农业(排灌)、家庭用水和卫生用水供应、工业、农业生产、环境需求、生活福利设施和旅游业。工业化、城市化和移徙导致消费模式的变化,以及去处不明的用水,使这些需求的性质更加复杂,而现有资源则是明确有限而可变的。人们越来越清楚地看到,对于供水前所未有的需求正在造成资源基础持续退化,并加剧对优质水资源的竞争。这些压力的一个特点是,其各个构成部分在时间和空间上并非平均分布。

9. 1992 年以来,在改善淡水资源管理的某些方面,确实取得了进展。在公众要求采取行动的压力很大的一些河川流域,水质方面有了显著改善。在一些河川流域,排放有毒物质的减少已降低了公众健康所面临的风险,并改善了鱼类和野生生物的生境。新技术和水资源需求管理已提高了灌溉、工业加工和城市供水的用水效率。通过采取使水与土地和森林明确挂钩的

政策,水土保持的改善已制止了易受损害景观的土地退化。几个发展中国家的水资源综合管理机构已得到加强,同时采取了提高用水效率、改善水质和有关生态系统的新的或改进的水资源政策、信息系统和行动计划。随着环境和社会经济情况的变化,工业化国家正在更改已经过时的政策和管理框架。旨在确立综合和共同参与的流域管理(包括国际河川流域)的几项倡议,正在取代纯粹行政或技术性的解决办法。支助水资源综合管理的国际网络业已建立。

10. 然而,尽管取得了许多经验,但是总体进展还不够,其广泛程度也不能减缓缺水日益严重、水质日益恶化、对淡水生态系统的压力日益增加的总体趋势。现在迫切需要将淡水管理方法纳入国家经济框架,使之成为可持续发展和减缓贫穷政策的关键因素。这样纳入后就能提高社会经济生产率并且保护环境的完整性。

11. 要实现高效率和平等地分配水资源,从而促进持续经济发展并减缓贫穷,必须在国家经济框架内实行水资源综合管理。在水资源环境可持续管理方面实行综合办法,对于保护淡水生态系统、水质和人体健康也至关重要。同时,水资源部门财政上的可持续性以及分担财务负担和确保穷人享用的政策,是实施水资源综合管理成功的先决条件。为了能够有效实施,水资源综合管理还应包括机构和法律能力建设、人力资源开发和共同参与的方法。一系列关键因素促使所有相关各方同其与淡水密切相关的特定社会经济和环境关切问题联系在一起,这是实行淡水综合管理的战略办法的依据。

12. 由于自然环境和社会经济环境的多样性,有关水资源的大多数决定和行动都是在地方一级、地区一级和国家一级作出和进行的。然而,地方行动也可能在自然资源管理的有关领域产生全国性、乃至区域性的影响。

13. 要做的事情很多,但综合办法是前进之路,因为它提供了调和互相竞争的需求和逐渐减少的供给的手段,还提供了有助于作出困难抉择的框架,并且可帮助采取有效的业务行动。这个办法对于所有国家,而且在发展的各个阶段都是十分宝贵的。

14. 会议认为,未来将向淡水资源的可持续发展提出许多挑战。尽管如此,专家们断言,虽然目前人们对世界广大地区淡水资源稀缺和水质下降严重关切,但

是水资源不必成为可持续发展和人类福利的限制因素。如果现在为确立淡水资源管理的综合办法积极采取行动,就能够避免一系列可能具有区域乃至全球影响的危机。这方面的主要建议阐述如下。

三、淡水资源管理综合办法方面的关键建议

A. 一般性建议

可持续性

15. 必须确认水是一种社会与经济上的物品,在满足人类基本需要、粮食保障、减缓贫穷和保护生态方面都极端重要。必须根据可持续性原则,在淡水资源的管理上实行综合办法,以期保持和扩展得自天然淡水系统的利益。

用水政策和综合管理

16. 如同《21 世纪议程》所建议的,所有国家都必须制订全国性和相关的地区性用水政策,并应持续不断地配合情况的改变而审查这些政策。这个进程的基本概念是应采取综合办法,在河川流域和蓄水层二级上对淡水资源进行规划、分配、开发和管理。这些政策应规定,最基本的管理单位应该是河川流域和蓄水层单位。

资源的管理

17. 水资源需求和分配的管理应该根据公平原则并确保可有效用于增进可持续发展,包括保健、满足人类基本需要、粮食保障和环境保护。

B. 能力建设

18. 如要实行综合办法,就必须大力加强国家和地方二级的体制能力和人的能力。特别迫切需要增强地方一级的能力,因为在执行行动上必须包括培训当地企业家。还必须促进利用当地技术和知识,以补充适当技术的转让。

C. 信息管理

信息管理

19. 必须资助、建立并且维持有效的数据收集和传播、信息管理系统及研究制度,目标是奠定关于淡水资源的政策拟订、规划与投资决定及业务管理的坚实基础。应该继续极优先重视收集一切淡水资源方面涉及

社会—经济 and 环境的必要数据和信息,以用于决策、规划和管理行动与监测工作。

进展指标

20. 各国政府必须制定、实施并监测国家水事进展指标,以期可达成水资源综合管理的目标,包括水质目标。这应考虑到可持续发展委员会在这个领域的工作。

D. 环境与发展

生态系统的整合

21. 淡水和相关生态系统的养护对可持续发展极端重要。此类生态系统本身也是淡水资源,包括渔业的使用者、规范用水者和提供淡水者。因此,必须在河川流域和蓄水层系统的范围内倡导采行生态系统办法,进行水资源的综合规划、开发和管理。

人类同环境的互动关系

22. 必须确保地方一级和国家一级的有效制度都能够导致人类活动同淡水系统生态学功能之间的建设性的、可持续的互动,尽量减少对下游地区,包括河口湾和海洋环境的影响,减少旱涝损失。

水质与环境卫生

23. 必须在人类健康、水的生产用途和保护淡水生态系统方面保护水的质量。为了保护水质,必须采取包括一直都明显受到忽略的卫生方案在内的一些措施,因为发展中国家居民生病的主要病因就是环境卫生太差。

E. 经济学与财政

经济学

24. 用水规划和管理必须纳入国民经济内,并须确认水对满足人类基本需要、粮食保障、减缓贫穷和生态系统发挥功能所具有的关键作用,还须顾及经济体的非货币部门的特殊情况。

分配

25. 必须认为水是一种有限的、易受损害的资源,也是一种社会的、经济的物品;必须评估水的社会性、经济性和环境性各类不同的分配所涉及的成本和效益。在指导分配决定时必须采用各种不同的经济手段。

责任

26. 确保水资源管理上的效率、透明和责任必然应是可持续财务管理的先决条件。

负担成本

27. 为了确保可持续获得供水,必须有能力负担一切成本。某些国家的确应该向特定群组,通常是向最贫穷者提供津贴。应该尽可能公布这些津贴的数额和得益者是谁。为了确保透明和负责、保持信任及增强水部门的投资能力,必须公开关于业绩指标、采购程序、订价、成本估算、收入与津贴的信息。

财政资源

28. 必须调集用于淡水资源可持续开发的更多的资金,从而促进实现可持续经济和社会发展的更大目标,尤其是减缓贫穷目标。如可证明已对现有资源作了有效率的运用,就有助于获得来自国内外的公共及私营部门的新资金。

F. 参与和机构

参与

29. 必须确保实施以确认淡水及其相关生态系统的社会和经济价值为基础的淡水资源参与管理办法。提高对此类问题的认识的方案,尤其是提高青年的认识极为重要。一切级别的利益相关者都必须参与关于决策、规划和管理的透明的办法,以作为一种“自下而上”并兼有“自上而下”因素的进程。

法律和规章框架

30. 应该建立法律和规章框架,以期便利推行水资源综合管理战略并且确保有能力适用法律及执行规章。这个框架应该有助于私营部门的投资和当地提供服务者的参与。

体制发展

31. 必须设计并调整各机构,使它们能够针对政策分析和特定环境及社会—经济情况下的水资源综合管理事项采行一种综合办法。政府的作用必须明确界定,并应区别其一方面应制定与控制标准和规章的职能和另一方面应直接管理与提供服务,还必须区别一切级别政府的作用和私营部门和其他利益相关者的作用。

伙伴关系

32. 应该鼓励建立可发挥作用的环境及具体机制,从而促进可在政府组织、私营机构和社区组织、地方当局、非政府组织以及所有公职与个人行动者之间建立伙伴关系。

增强妇女的作用

33. 妇女在地方、国家和国际各级均应有权平等参与水资源管理。

G. 国际合作

支助国家行动

34. 为了实现可持续发展,尤其是水部门的发展,必须确立支助国家行动的国际合作与伙伴制度。这包括必须依照《21 世纪议程》的规定向发展中国家调集并给予新的额外资金,还必须加强能力建设、技术转让、研究工作和信息交换等领域的国际合作。

促进共同办法

35. 联合国系统应该积极地从事在国际与国家二级调和正提交给各国的关于水资源综合管理战略的各项建议。

交换信息

36. 各国政府应通过扩大利用互联网和其他现代通讯工具促进交换及传播关键信息。

捐助国/受援国间的对话

37. 各国政府和国际社会均必须加强旨在以一种目标明确、可以预测的方式改善捐助国和受援国之间关于调集资金的对话的协商机制,此项工作应根据各国国家行动计划,并应特别专注于能确认最贫穷群组的需要的水资源综合管理。

关于抗旱抗涝的区域协商

38. 必须建立或加强关于抗旱抗涝与地方和国家二级旱涝预警系统及减缓灾情计划、区域应急基金和(或)集体保险方案的区域协商机制。在国际一级,则必须在 1999 年减少自然灾害国际十年结束后继续支助这些活动。

国际水道

39. 正在鼓励沿岸国家根据已有的协定原则、安排、文件和行动方案,针对涉及跨国界水道的各项问题相互合作,但须顾及所有相关沿岸国的利益。经相关各国共同提出要求之后,此项努力可能需要通过国际合作予以支持。

同水有关的国际公约和行动纲领

40. 在制订和实施水资源综合管理政策和方案方面必须考虑采取行动以实施一些同淡水有关的现行公约和行动纲领,尤其是关于生物多样性、防治荒漠化、气候变化、湿地和濒危物种贸易的各项公约以及《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》。

四、结论

41. 专家组会议请可持续发展委员会审议上文所概述的一般性结论和建议以及津巴布韦政府在另一件报告中将提出的四个工作组报告内载更加详细的必须采取行动的提议。希望委员会将会支持这些必须采取行动的提议和提议,从而促进一切级别的淡水管理的综合办法,同时亦确保可通过国际合作的适当方法对国家行动给予支助。

42. 此外,专家组会议建议委员会应请各国在 2002 年之前提交有关其国家用水政策与相关计划和执行这类政策和计划所取得的进展的信息。