联合国

经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/20/Add.7
29 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3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区的管理

96-04847

目　录

	段　次	页次
导言 ……	1 - 2	3
一、概览 ……	3 - 5	3
二、问题现状评估 ……	6 - 9	4
三、主要政策问题 ……	10	5
四、结论和政策建议 ……	11 - 21	6
A. 结论 ……	11	6
B. 政策建议 ……	12 - 21	7
1. 国家一级	12 - 16	7
2. 国际一级	17 - 21	8

导　言

1. 小岛屿发展中国家多种多样，有的是由分散的环礁组成的统一体，有的则拥有较大片的陆地。许多环礁国家很小，低洼多沙，均为不毛之地，人口稠密，天赋资源贫乏，缺乏陆基发展机会。为实用目的，可将这些小岛屿发展中国家视作沿海地区。[1] 对照之下，较大、地势较高和由火山作用形成的小岛屿发展中国家则拥有较广阔的大片陆地，通常人口密度较小。这些国家的农业和内陆水系与大陆国家相似，能够支持热带农业和范围广泛的经济活动。

2. 以下文件和会议中明确承认了据以将小岛屿发展中国家与其他发展中国家区分开来的特殊条件和情况：(a) 1982 年《联合国海洋法公约》；(b) 1984 年联合国粮食及农业组织（粮农组织）通过的《渔业管理和发展战略》；(c) 1992 年粮农组织公海渔业的技术协商会议；(d) 1992 年《关于环境和发展的里约热内卢宣言》；(e)《21 世纪议程》，第 17 章；(f) 1994 年《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》；和(g)1994 年主席的实施联合国海洋法公约 1982 年 12 月 10 日关于养护和管理跨界鱼类和高度回游鱼类的条款的协定草案。

一、概览

3. 对所有小岛屿发展中国家来说，沿海区具有人类住区、自然农业、渔业和旅游业方面的重大社会经济意义。然而，对沿海资源的需求正在危及沿海资源的长期供应。沿海地区资源养护和可持续管理称作“沿海地区管理”。这种管理为平衡不同用户对相同资源的竞争性需求和可持续地管理这些资源提供了手段。沿海地区管理与小岛屿发展中国家尤其密切相关，海洋和沿海地区向这些国家提供了发展机会，形成了难以对付的挑战，并展示了其他正在出现的诸如全球变暖和预计海平面升高等环境问题的前景威胁。

4. 近年来，常规的部门规则在对沿海资源需求矛盾问题的可持续解决方面明显存在弱点。据此，主要在发达国家，但也在有些发展中国家，开始制订沿海地区管理的多部门综合方法。联合国环境与发展会议支持这一进程，强调指出小岛屿发展中国家发展关于多部门利用沿海地区的国家政策和管理能力的重要性。

5. 此外，由于《联合国海洋法公约》生效，由于海洋和沿海地区在满足人类基本需求（粮食、就业、资源）方面所具有的重要性，许多国家在管理本国管辖的沿海和海洋资源方面以及在安排沿海区管理领域的区域和国际合作方面，正承担起新的扩大的任务。

二、问题现状评估

6. 小岛屿发展中国家在有效保护和管理其沿海和海洋资源，包括渔业和旅游业方面所面临的问题性质，与其他国家的问题性质大同小异。但是，小岛屿发展中国家的不利条件在于它们不像较大的国家那样对这些问题具有可自行酌处的一套解决办法。作为主要独立自足的生态系统，关于沿海和海洋资源管理和保护问题，在小岛屿国家比起在较大的大陆国家来，通常表现得更为明显、更快，产生的影响也更大。

7. 尽管小岛屿发展中国家各区域组之间，实际上甚至在区域组之内都存在着明显差异，但是，仍然可以概括出这些国家的一些共同特点。这些特点特别包括：

(a) 岛屿专属经济区与陆地面积比率过高；

(b) 极大程度上依靠鱼类作为食品；

(c) 相对于岛屿的承载能力而言，人口密度大，生育率高（在许多情况下为每年2.5%至3.5%，但加勒比地区显著较低）；

(d) 城市化比率高（有些情况下高达每年20%），而沿海管理政策不足或根本没有；

(e) 人类住区密集，人们的家庭和生产活动对于他们的发展所基于的脆弱的沿

海环境施加了极其巨大的压力；

(f) 高度依赖外国发展援助；

(g) 城市失业率高（成年人口的20%以上）和农村就业不足；

(h) 小型、开放、依赖性而非多种经营的经济极其脆弱易遭损害；

(i) 有些情况下，人口外移率很高，对国家经济造成严重的技能流失。

8. 所有这些问题都对小岛屿发展中国家的沿海和海洋环境、社会和活动产生明显的和直接的影响。

9. 发展的部门方法未能有效地处理上述问题，而随着对小岛屿发展中国家自然资源的需求不断增加，导致资源配置和使用方面的矛盾，情况变得更加复杂。这种具有威胁性的情况使得小岛屿国家当局日益关注制订更为适合的方案来管理它们的沿海地区和资源。

三、主要政策问题

10. 《21世纪议程》第17章确定了关于沿海地区管理和人类住区方案执行的两个关键领域，即沿海地区和海洋包括专属经济区的综合管理和可持续发展以及小岛屿的可持续发展。在拟订关于沿海地区和小岛屿的人类住区可持续发展政策和战略时，应处理的优先问题特别包括：

(a) 将人类住区规划和管理考虑因素纳入沿海地区社会经济发展的全面可持续管理；

(b) 拟订和应用可持续土地利用政策；

(c) 发展和应用资料系统（数据、指标等）以支持关于住区规划和管理的评估（诸如环境影响评估）和决策；

(d) 改善沿海人类住区的住房和基本设施；

(e) 就沿海地区人类住区管理制订和应用适当的立法和体制安排；

(f) 在沿海人类住区规划和管理中引进减轻自然灾害和环境标准；

(g) 制订并执行适当的管理措施和体制机构，以减少、防止、控制和监测沿海地区污染，包括安全和有效管理有毒性和危险废物、固体和液体废物以及适当管理废物处理地点。

四、结论和政策建议

A. 结论

11. 根据上述考虑，并审查了当前和所计划的活动以及国家和国际各级在沿海地区管理方面，特别是在小岛屿国家进行的努力，可提出一般结论和有关政策建议如下：

(a) 小岛屿发展中国家决策者了解并正确评价沿海地区综合管理的价值是至关重要的事项，应予有效促进和努力进行；

(b) 必须从可持续发展角度制订沿海地区管理概念。但是，概念的制订和关于概念应用的信息传播需要受到优先重视。可能有必要制定一种双管齐下的方法，一方面进一步提高决策者对于沿海地区综合管理为小岛屿发展中国家带来好处的认识，同时培养能力来实际施行沿海地区综合管理（加强国家教育和培训机制被认为是实行有效解决办法方面的优先事项）；

(c) 沿海地区综合管理的大部分工作，虽然在技术上有所创新并在很多情况下在地方一级取得了成功（一般为较小地理面积和/或有限的活动范围），但是脱离了国家发展进程主流进行，并未有效地纳入国家发展规划。而且，这方面工作未能吸引大量的资金承诺。所有这些限制使得这方面的工作未能取得从中长期来看本可取得的效果；

(d) 制订和执行关于加强国家教育和培训机制的小岛屿发展中国家沿海地区有效管理战略，应被视作优先事项，以便促进关于可持续发展问题的信息流动，提高

公众认识，和鼓励参与实行有效解决办法。因此需要各国家组织和国际组织都采取协同行动。

B. 政策建议

1. 国家一级

12. 所有小岛屿发展中国家都应实行沿海地区综合管理，这是可持续发展的必要前提，因为根据经验，基于部门方法的政策未能考虑到沿海发展对资源产生的全面影响。

13. 在制订国家沿海地区管理战略和计划时，各小岛屿发展中国家政府应指定一个领头机构、局或部负责海洋和沿海地区综合管理，并确保在所有有关各方参与下，其中包括私人部门和土著居民，执行了所有各个步骤。还应建立机构协调机制。

14. 如果主管部和自然资源用户认识到它们在沿海地区综合管理进程中的各自作用和它们的活动对本部门和其他部门的资源用户所产生的影响，那么部门间的协调就将容易得多。它们还必须有能力监测和评估其他部门活动对它们产生的影响。

15. 虽然范围有限，小岛屿国家的生态复杂而多样。因此需要对生态条件作详细分析以提供一种适当的综合形式，并确定每个小岛屿发展中国家改进国家一级对自然资源的多种利用。

16. 近年来，人们越来越了解到，寻求对沿海地区需求矛盾的解决办法，必须由各有关用户和管理部门参与。关于土地占有权，在历史上，小岛屿具有土地所有权等级制度的措施，并由此衍生社会地位。一些限制土地使用和控制自然资源利用的环境条例受到了土地拥有者的责难，他们把任何限制土地权利的努力都解释成为对他们社会地位的挑战。对于采取可持续发展政策和做法来说，有传统领袖的参与和支持也是必要的。

2. 国际一级

17. 应致力于联合国机构与其他有关国际组织、政府间组织和非政府组织密切联系和合作，采取协同行动，以便协助小岛屿发展中国家政府制订其国家沿海地区管理计划。

18. 在小岛屿发展中国家沿海地区综合管理范围内，应以协调和具有成本效益的方式执行各国际组织计划的或正在进行的各项活动。这些活动应包括但不限于以下优先领域：

(a) 通过沿海地区综合管理，保护和管理海洋和沿海地区，包括岛屿综合管理中的一些示范项目和试验项目，其中海洋和沿海资源问题纳入了某些小岛屿发展中国家的发展规划进程；

(b) 通过进一步发展小岛屿发展中国家信息网（小岛屿信息网）和可能为小岛屿发展中国家建立的全球资源信息数据基区域中心，加强信息管理能力，提供技术咨询服务和环境评估；

(c) 从事国家机构在数据和信息核对、数据库系统开发和利用以及沿海资源绘图等方面的能力建设。

19. 为帮助各国主管部履行其关于设计和实施沿海地区综合管理计划的任务，应进一步制订关于构成小岛屿发展中国家沿海地区资源主要用户的特定分部门诸如旅游业、渔业、农业和林业等的指导方针。在这方面，应利用联合国环境规划署（环境规划署）在制订地中海盆地海洋和沿海地区综合管理指导方针中所取得的经验和粮农组织在沿海地区综合管理中就农业、林业、林业和渔业一体化所取得的经验。这种指导方针可有助于上述分部门的计划工作者和用户。

20. 上述任务要求各国家组织和国际组织协调努力，并需要在联合国系统内部加强机构间合作，以更好地利用现有能力。

21. 需要进行部门间合作和协调，以解决小岛屿发展中国家当前的人力资源开发需求。这一任务的规模，不论就其数量或质量方面而言，要求进一步加强并正式建立联合国与其他从事人力资源开发领域工作的组织之间的有效通信网络。发展中国家间的合作和发达国家与发展中国家之间的合作是必不可少的，以便共享经验、信息、物力和人力。

注

[1] 秘书长关于“保护大洋和各种海洋，包括封闭海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”的报告使用了《21世纪议程》术语“沿海地区(coastal area)”一词。本文件使用了该同一术语以求一致，避免混淆。《巴巴多斯行动纲领》中使用的术语为“沿海区（coastal zone)”。