



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1996/3/Add.1
8 April 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

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

秘书长的报告

增编

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言.....	1 - 4	2
一、一般性的概述.....	5 - 26	3
二、各国的经验.....	27 - 37	9
三、非政府组织的经验.....	38 - 45	13
四、与金融、技术转让和能力建立有关的事项.....	46 - 56	15
五、国际合作方面的最新发展和经验.....	57 - 87	18
六、结论和未来计划.....	88 - 113	27
<u>附件</u> . 行政协调会海洋和沿海区小组委员会:分项目主任.....		37

导言

1. 本增编的各重要部分是由那些合作进行行政协调委员会(行政协调会)海洋和沿海区小组委员会¹的工作的机构联合编制的,该小组委员会是可持续发展机构间委员会的附属机构,于1993年成立,以作为《21世纪议程》第17章的任务管理员²。根据领导机构的概念,在行政协调会小组委员会之内,以及第17章的每个方案领域中,投入的协调工作是分配给担任分任务管理员的各种联合国机构(见附件)。作为秘书长报告(E/CN.17/1996/3)的补充,本增编就第17章的执行提供更多及较详细的资料。³

2. 本文件按照《21世纪议程》第17章的七个主要方案领域安排:(a)沿岸区和海洋区,包括专属经济区在内的综合管理和可持续发展;(b)保护海洋环境:(一)防止、减少和控制海源活动造成的海洋环境退化;(二)防止、减少和控制陆源污染造成的海洋环境的退化;(c)公海海洋生物资源的可持续利用和养护;(d)国家管辖下的海洋生物资源的可持续利用和养护;(e)研究管理海洋环境和气候变化的严重不稳定;(f)加强国际和区域合作与协调。

3. 小组委员会遵照可持续发展机构间委员会的指示,未编制第17章方案领域G(小岛屿的可持续发展)的专门报告,关于该方案领域已有特别的报告程序。在方案领域A至F下提供的大部分资料对小岛屿发展中国家是完全有相关性的,并且对它们的发展比对拥有庞大大陆块的其他国家更加重要。

4. 本增编包括:(一)关于主要政策问题、所获得的经验和所取得的进展的一般性概述;(二)国家执行的国别经验视需要区别发达国家、发展中国家、小岛屿发展中国家和转型经济体制的国家⁴;(三)主要集团和非政府组织的经验;(四)与金融、技术转让和能力建立有关的事项;(五)以联合国系统的活动为中心的国际合作的最近发展、活动和经验;(六)结论和将来的计划。因为第17章的范围广而且复杂,因此对应上文第2段提到的各种方案将各节中的一些领域分成小节。

一、一般性的概述

A. 综合沿岸区的管理

5. 世界上约三分之二的人口住在沿海地区。在过去几十年内,各种因素,诸如:(a) 迅速和加速的经济发展,(b) 日益增加而且浪费的资源消费,(c) 资源分配的冲突,(d) 利用海洋处理废物,造成沿海和海洋环境的迅速恶化,危害其生态完整和其资源基础的持续性。在综合沿岸区管理方面约20年的经验后,并且在拟订海洋管理计划方面努力了若干年后,已获得大量知识、经验和专门知识。用各部门分别行事的办法来进行发展规划是无法有效处理这些问题的。

6. 综合管理流域、港湾及沿岸和海洋水域已被确认为替可持续发展和环境养护提供了一种全面的、以生态系统为基础的办法的概念。这个办法是把战略的发展及执行建立在一种动态的决策进程上。它需要一个政策框架、体制安排、规划能力、坚实的科技基础,以及强化的国际合作机制,并且将海洋与沿岸区的使用放在较广的全国政策发展之内,将广泛的政策决定转变成特定地点的活动,利用当地的能力来执行。

7. 但是,尽管国际上日益接收综合沿岸区管理的概念,似乎迄今尚未获得发展中国家和发达国家的决策者的充分注意。综合沿岸区管理不是解决沿岸区一切问题的万灵药,但是其中具有所有情况共有的因素,诸如:(a) 需要缓进地执行综合沿岸区管理的进程;(b) 个别自然资源的重要性;(c) 体制安排的关键作用;(d) 执行的特性和当地执行的可能性;以及(e) 采取建议的工具和技术方面需要弹性。

B. 海洋环境保护

1. 保护环境免于海源活动污染

8. 海洋污染中约20%是由一些海源活动直接造成的。有些损害是由排放污染

物质而引起,其他无形的破坏是因扰乱自然秩序和改变生境引起。这种改变可能需要几个月、几年甚至几十年才能修复,而另外一些损坏则是永久性的。一种活动引起的后果往往兼具这些后果。海上运输、近海石油和天然气勘探/开采(包括由此产生的意外漏油)以及以倾倒入海的方式来处理废料及其他物质是当前最大的关切,虽然从海床挖掘沙石等其他活动,以及铺设海底管线和电缆也能产生有害的影响。

9. 防止海洋环境退化需要一种防范于未然的办法。这除其他事项外需要通过环境影响评估,清洁的技术和尽量减少废料技术,适当地处理、储藏和运输危险物质,以及以环境上可接受的方法处理废料。它也需要充分注意(a) 通过压载水而意外移植物种;(b) 污水倾入海洋;(c) 船只造成的空气污染。

10. 在海洋运输和用倾倒方式处理废料方面,在全球一级已演变出一套建立已久的管理办法,新出现的问题诸如辐射核燃料的运输则需要新的想法。虽然许多问题的解决与管理有关,但是获得科学上得出的数据和资料以及对社会-经济方面给予充分考虑是必不可少的。

11. 大体上,在确保以环境可持续的方式进行航运、近海石油与天然气生产、挖清河道等,必须处理的问题对发达国家和发展中国家都是一样的,在所采取的办法上不应有很大的差异。确实存在不同的是发展中国家取得为实现该目的所需的科学和技术手段的机会,诸如分析性实验室和本地的技术能力。解决这个问题的办法短期可以依靠外在资源,但长期而言,可持续发展最终依靠的是在人及其他必要资源方面实现自给自足。因此必须继续支持联合国系统内专门研究上述各方面的活动,包括象世界海洋大学这种已得到充分证明的机构。

2. 保护环境免于陆源污染

12. 在海洋污染中,80%是陆源造成的。在全球的海洋环境方面,当前引起关切的主要原因是沿岸发展及伴随而来的生境破坏、海藻繁殖、海产与沙滩的微生物污染、乱丢塑料污染海洋、海滩上氯化烃及焦油累积。对海洋环境构成最大威胁的致

污物是污水、滋养物、合成的有机化合物、沉积物、垃圾和塑料、金属、放射性核素、石油/烃和多环芳烃。许多陆源产生的污染物质,特别是作用持久的有机致污物,与海洋环境有重要的关系,因为它们在食物链中同时显出毒性、持久性及生物累积性质。人类住区、土地利用、沿岸基本建设的建筑、农业、林业、都市发展、旅游业和工业也能影响海洋环境。沿岸侵蚀和泥沙淤塞也值得关切。

13. 虽然一些国际协定现在可以补充国家一级的法规在保护海洋,使其免于海源污染的不足之处,但在控制陆源污染方面还有许多事待做,因为陆源是造成海洋污染的主要来源,但是最近的政府间倡议,特别是1995年11月通过《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》令人鼓舞(见第29、101-104、125和126段)。《联合国海洋法公约》第十二部分(第192至237条)专门讨论海洋环境的保护和养护,但是只有两条专门研究陆源的海洋污染。第207条规定各国通过法律和条例及采取可能必要的其他措施,以防止、减少和控制陆源的污染。第213条进一步规定各国执行其法律和条例及采取立法及其他措施,以执行适当的国际规则 and 标准。

14. 在肯定《联合国海洋法公约》提供国际法律基础作为实行海洋环境的保护和可持续发展的根据的同时,《21世纪议程》第17章呼吁各国按照《海洋法公约》的规定及按照本国政策、优先次序和资源,致力于防止、减少和控制海洋环境的退化,以便维持和改进其支持生命和生产的能力。特别是关于防止、减少和控制陆地活动造成的海洋环境退化,第17章规定各国在履行承诺对付这种退化时,应在国家一级,并酌情在区域和分区域一级,采取行动,并在这样做时考虑到《蒙特利尔准则》(见《21世纪议程》,第17.25款)以及其他有关的文献诸如1992年的《巴黎公约》、1992年的《波罗的海公约》、1993年的《波罗的海议定书》及区域海洋协定的其他一般义务。

C. 公海的海洋生物资源

15. 公海渔业在世界海洋渔获量总数中约占10%,许多鱼类资源的情况不是不清

楚就是值得关注。根据《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洄游鱼类的条款的协定》⁵⁵，如果这些资源要继续对食物安全、国际贸易和经济发展作出长期和持续的贡献。有效养护和管理公海资源是必不可少的。

16. 世界人口不断增加，以鱼当作食物的需求也随着迅速增加。公海渔场能对食物安全作出重大贡献，假定这种资源是以可持续的方式收获的。因此公海渔场养护和管理的主要目标应该是确保以合理与有秩序的方式利用这种资源。

17. 为了有效养护和管理公海渔场，必须加强国际合作以及分区域和区域渔业组织和安排的作用。在提高公海渔场的养护和管理方面，重点主要在船旗国、在这些国家承担的责任及它们对悬挂其国旗的船只行使的控制。因为在公海渔场捕鱼的船只大部分在远洋作业或有能力在远洋作业，因此船旗国不是一定能对其船队行使有效控制；一些国家不大检查悬挂其国旗的船只的标准、其船员的素质及其捕鱼技术的适当性。因此联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群会议也考虑按照国际法给予港口国一个补助功能，作为加强公海渔场养护和管理的手段。

D. 国家管辖范围内的海洋生物资源

18. 海洋渔业每年捕鱼8千至9千万吨，其中大约90%的鱼获来自各国管辖下的水域。在曾进行鱼类资源评估的25种鱼类中，大约25%受到过量捕捞，而假如不马上进行适当的 manages 的话，另外44%的鱼类将面临同样的危险。渔业每年的经济损失达到500亿美元，而各国都向它提供大量津贴；这个部门经常发生冲突，同时渔场环境正在受到伤害——主要是沿岸及非沿岸的其他活动造成。这种情况是不能够在全世界持续下去的，而且正在不断恶化中，导致更大的冲突，而向海取食的需求不断扩大，需要采取紧急行动以改善渔业管理和加强机构能力和研究能力。水产养殖将在粮食供应方面发挥越来越重要的作用，但是随着沿岸的水产养殖系统无控制的大规模发展，目前已遭遇严重问题。

19. 为了让沿海国家能够持续利用其管辖范围内的海洋生物资源，从中获取社

会经济利益,就必须发展海洋生物资源来满足人类的营养需要及达到其他社会和经济目标;保护土著人民的利益;保持或恢复鱼类的适当数量;减少渔具和捕鱼作法对环境所造成的影响;保护濒危鱼和生态系统;发展水产养殖和小型渔场;加强法律和管制架构;减少收获后的损失和抛弃物;改善鱼的加工和运销;提倡使用无害环境技术。

20. 对这些问题的关注一直围绕着旨在使海洋的鱼资源保护和可持续利用合理化的国际活动发展。1982年《联合国海洋法公约》于1994年11月生效。该公约规定了各国在专属经济区内保护和利用海洋生物资源的权利和义务。1992年在墨西哥举行了国际负责任捕鱼会议,会议要求拟订负责任捕鱼行为守则,其后粮农组织起草了该准则,并经粮农组织大会于1995年10月通过。

E. 重大的不确定因素和气候变化

21. 有关地球上各部分之间占地主导地位的过程、互动和反馈机制等的现有数据和知识尚不足以让人类充分地进行与天气有关的管理和预测。这些不稳定因素仍然太大,不过过去几年已有可以觉察到的进步。目前正在三方面同时并进的行动,以减少这些不稳定因素的影响。这些行动是:(一)研究和建立制造模型的工具;(二)发展人力资源和建立使用这种工具的能力;(三)研究和建立适当的观测系统,逐步建立全球海洋观测系统。

22. 政府间和非政府的研究主要是通过世界气候方案的研究部分和国际陆界生物圈方案进行的。还有其他方案是从事生物组成部分的,包括全球海洋生态系统动态研究和监测、全球海洋环境污染调查区域性的大型海洋生态系统方案。政府间气候变化问题小组是由联合国环境规划署和世界气象组织设立的,目的是要就气候变化及其影响以及有关的社会经济问题作出权威性的全球性评估。它是《联合国气候变化框架公约》主要的科学信息提供者(并请参看《秘书长关于《21世纪议程》第9章(保护大气层)的报告》增编)(E/CN.17/1996/22/ADD.1,这份文件正在委员会面

前)。

23. 人力资源发展和能力建立同时针对研究和观测方案,涉及教育、培训和技术援助的组成部分,以及为支助和发展基建而提供的资本援助。为实现这些目标而制定的战略假设使用现有的区域机制,并视必要加以调整。海洋的各种问题将在筹备和庆祝国际海洋年--联合国大会已宣布1988年为国际海洋年(第49/131号决议)--时进一步获得突显。建立足够的观测主要是政府间基于科研结果和制造模型的需要来确定的,并且是以现有的局部系统为基础的。自从联合国环境与发展会议(环发会议)结束后,已为逐步建立全球海洋观测系统制定了框架和战略,包括若干区域组成部分。

F. 国际和区域合作

24. 国家的努力需要国际合作的支持和支助,而《21世纪议程》第17章方案领域A至E(以及G)的战略和活动若要能够切实执行,需要适当地在分区域、区域或全球一级作出积极、有效的体制安排。支持第17章的执行需要采取的行动包括:(a)适当地把分区域、区域或全球一级面向海洋和沿海活动的有关部门活动结合起来;(b)促进信息交流,并视情况促进分区域、区域和全球各级的机构间联系;(c)提倡在联合国系统内就有关的环境问题进行经常性的政府间检讨和协调;(d)促进联合国系统内负责环境和海洋及沿海地区发展的部门间的有效协调,以及同有关国际发展机构的联系。

25. 在联合国系统内部和在海洋及沿海地区领域中一直有悠久的合作传统,特别是在最后成立的行政协调会海洋和沿海区小组委员会¹目前的成员机构之间。其他机构间机制包括海洋科学计划秘书处间委员会²和海洋污染科学问题联合专家组。³此项合作在联合国环境与发展会议筹备期间曾经扩大,而通过《21世纪议程》,此项合作可以在对共同感兴趣的问题采取一致方针的基础上进行。

26. 在联合国系统内外尚有无数区域性和全球性的政府间机构在与海洋有关的

问题上有具有部门性的或部门间的主管权。但是它们之间以及它们的服务对象之间需要改善协调——特别是在国家一级,而这需要大大地增加对它们的财政支助,使其能有效地发挥其作用。关于海洋问题的全球性决定的环境科学、全面性和一致性的伦敦座谈会(1995年12月)肯定了联合国系统作为海洋事务的协调机制的作用;它建议加强行政协调会的海洋和沿岸区小组委员会,并建议加强海洋污染科学问题联合专家组,使其更有效力,因为它是可以提供关于拟订全球行动优先次序的科学咨询的机构之一。

二、各国的经验

A. 综合管理沿岸区管理

27. 环发会议结束后,许多政府通过或加强了在保护和管理海洋和沿岸地区方面的政策,促进了沿岸地区的综合管理。它们已更加注意环境立法和建立环保机构。不过,十多年前各国和国际所采取的一些倡议考虑到现在才能等到一些收获。这些工作虽然在技术上具有创新性,在许多情况下在地方一级也十分成功(一般是小的地理区域和(或)范围有限的活动),但大多数仍然未有效地纳入国家发展计划过程,也没有吸引到大量的供资承诺,因此这些努力未能在中、长期发挥应有的效用。国家管辖下的更广的海域获得较少的注意。不过,随着《联合国海洋法公约》生效,以及人们认识到海洋区域对满足人类的基本需要的重要性(例如粮食、就业、资源和娱乐),许多国家现在更加重视本国管辖下的海洋/沿海资源的综合管理,更加重视有关的区域和国际合作安排(特别是在共享资源方面)。

B. 海洋环境保护

1. 保护环境免受海源污染

28. 在全球和区域两级通过的重要环保公约得到了发展中国家很大的支持。以

海洋运输来说,把控制权重点从船旗国转到港口国预期将改善在发展中国家登记的船只的安全性和防污染的表现。目前为《修订海员培训、发证和值班标准国际公约》所采取的步骤也会对海上工作人员的能力产生同样的效果。这本身将在财政上对发展中国家产生更多的需求,而问题的其他一些方面如有关的岸上基本设施则不会有改善。在后者这一方面,国际海事组织(海事组织)与联合国贸易和发展会议(贸发会议)及其他机构为正在一道工作,建立财政机制,以便执行航行安全和污染防治措施所需要的资金可以从这些机制的使用者取得——按照造成污染者付款原则。这些工作很有可能为沿岸国家排除一些财政负担。在许多发展中国家里,安全和环保的意识仍然薄弱或完全没有。大众的认知和教育,以及援助培训机构,是确保人们遵守适当的安全和环保作法所必需的。

2. 保护环境免受陆源污染

29. 这个问题已通过一个密集政府间过程加以探讨。这早继下列工作取得成果之后发生的:(a) 加拿大哈利法克斯,1991年:专家们制定了防护陆源污染破坏环境原则;内罗毕,1991年:专家们为减少海洋环境受到陆源污染及沿岸区活动而退化起草了一个战略草案。政府指定的专家专门讨论1985年《关于保护海洋环境免受陆源污染影响的蒙特利尔指导方针》会议于1994年6月6日至10日在蒙特利尔举行,确定在起草保护海洋环境不被陆上活动破坏全球行动纲领时,可以将这个指导方针为参考文件之一。经过一个密集的谈判过程之后,于1995年11月在美国华盛顿通过了《保护海洋环境免受陆源活动污染全球行动纲领》。这将成为国家和国际为减少海洋受到陆源活动的污染的采取行动的基础,将有助于:(a) 改善沿海的生境和提高生产力;(b) 减少粮食安全和生命安全所受到的威胁;(c) 减少人体健康遭受的危险;(d) 扭转目前没有控制的作法和改变沿海地区地理面貌的趋势。

30. 这个《全球行动纲领》的目的是要帮助这些国家个别地或在其各自的政策、优先次序及资源许可的范围内联合采取行动,以预防、减少、控制及(或)停止

海洋环境退化,并使其从所受的陆源活动的影响恢复过来。

C. 公海的海洋生物资源

31. 一些发达国家对在公海作业的船队行使合理程度的船旗国控制。这些国家都已有核可制度,并且要求全面的汇报。不过,在公海捕鱼的管理制度方面,发达国家尚有改进的余地,尚可把收集的资料提供给分区域或区域渔业组织或安排,以利保护和管理。国际社会已指出了发展中国家在公海捕鱼方面的特别需要。需要加强国家的能力和加强这些国家的机构,使它们能够履行保护和管理公海资源的义务,并参加公海捕鱼——如果适合的话。此项考虑对于社会和经济依赖公海鱼资源甚深的小岛屿国家尤其重要。许多经济转型中的国家曾经是或仍然是公海捕鱼国家。由于经济合理化和国家实行市场经济,在公海作业的船队的规模缩小,应使它们能把船队和公海作业进一步合理化。

D. 国家管辖范围内的海洋生物资源

32. 发达国家的鱼获量从1992年开始下降,部分原因是若干渔场崩溃,或者北大西洋的危机——这是捕捞过度和环境条件不利等几个因素造成的。尽管遭遇到这些困难,目前正在致力于把捕捞能力过剩的船队缩小,减少投资,并改善管理。现在正在采用更有效率的管理技术,例如作业量配额、个别可转让配额和限制进入渔场。目前也在把研究方向转向管理需要,更加注意不可靠性及其对决策的影响,以及研究环境退化和改变的影响。发展中国家在1970年代和1980年代大大地提高了它们的鱼获量和国际贸易额占世界总量的比例,到1985年已超过发达国家。尽管全世界总的上市量停滞不前,但是这个趋势在1992年之后仍然继续。有几个国家正在建立足够的渔业研究和管理能力。但是许多其他国家没有好好地维持一个收集鱼获量数据的系统,而为可持续发展和管理方面的研究能力也是不足。经济转型国,例如东欧国家,渔业发生了很大的变化。新的经济政策迫使远洋船队退到本国专属经济区和周围海

域,有时候把作业量提升至不能维持的水平,因而需要大大削减船队或采取其他降低作业量的政策。

E. 重大的不确定因素和气候变化

33. 许多发达国家在海事观测方面制订了国家协调机制和机构,以处理沿岸区的研究工作、质量评价、以及为陆上和海上安全提供更准确天气预报。这些国家也为应付可能发生的气候变化和海面上升问题采取了一些措施。一些发达国家正在进行关于紫外线辐射对海洋环境所产生影响的专门研究。多数发达国家参与着重气候变数的海洋研究及海洋在二氧化碳来源中发挥的作用,并且正在进行包括海洋污染在内的沿岸区脆弱性评估。这些经验正如讨论波罗的海和北海问题的区域会议所说明的,清楚地展现合作的效用,以及需要区域间的联合行动。许多发达国家正在参与制订全球海洋观测系统。

34. 数个发展中国家已制订国家海洋政策,其中包括与科学和服务有关的政策。许多国家正在积极进行沿岸区研究、观测和评估。许多国家参与具体、专注于某些方面的观测,例如海平面(全球海平面观测系统)、营养成分、海洋碎屑和石油污染等。许多发展中国家热烈支持全球海洋观测系统的制订工作,但参与程度有限。一些发展中国家涉及气候变化、海洋和二氧化碳、污染影响和紫外线辐射影响的大规模研究项目。它们集中注意直接与其有关的海洋区域。这些经验明白显示合作的效用以及必须使用一种政府间机制来达到协议。

35. 小岛屿发展中国家参与的有关活动有限。经验指出,需进一步努力将这些国家与有关区域方案联系起来。不过,这些国家中有数个正在参与专注于下述方面的活动:海平面观测(全球海平面观测系统)、评估海洋碎屑和污染,以及废物管理。

36. 数个经济转型国家传统地一直大力参与多数的有关研究方案。它们进行广泛的海洋观测并设有国家协调机制。不过,由于目前的经济情况,国际间的这些活动已明显减少。例如,自转型期间开始以来,国际海洋地理学数据交流的减少可以说明

这一点。与国际合作的经验也指出需要大量技术和财政援助才能对许多这些国家的沿海地区给予充分注意(例如黑海和波罗的海)。

F. 国际和区域合作

37. 发达国家和发展中国家(以及经济转型国家)早已共同设立了数个处理与海洋有关部门和部门间问题的政府间机关。自环发会议以来,已审查了其中许多机关的功能和业绩,特别是就其管理自然资源和环境问题的能力而言。经验显示,这些机关在提高认识、制订数据库、促进对问题的普遍了解和可能的解决办法及调动现有的有限研究能力(特别是在发展中国家内)方面颇有效用。经验也显示,在有效制订和执行政治难度高的资源分配问题和把使用率限制在可持续水平内的决定方面,颇无效用。经验还显示,非政府组织和私营部门在这些机关的作用还须进一步加强。

三、非政府组织的经验

38. 参与联合国系统各组织理事会机构工作的非政府组织是一些在海洋和沿海事务方面具有专门知识的国际和国家协会,它们在手工业和工业两级代表环保和海洋事业各方面的利益。最积极的国际组织包括诸如地球国际之友、国际绿色和平组织、国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)和世界自然基金等环境团体;诸如慈善协会、国际动物福利协会和国际动物福利基金等动物福利团体;诸如国际独立油船业协会、石油公司国际海事讨论会及探测和生产讨论会等工业协会;以及诸如国际集体支持水产制作者协会等手工艺团体。虽然国家和区域团体在执行《21世纪议程》第17章方面也作出重要贡献,本文只强调较具国际规模的倡议。

39. 虽然非政府组织与联合国系统(以及一般而言政府间系统)之间的合作机制仍须进一步改善,不过它们之间保持着有效的互动。给予非政府组织在联合国及其机构的协商地位使非政府组织得以出席关于海洋的重要会议,收到文件,以及用下述方式作出积极贡献:参与全球会议和工作组及起草组、编制技术性报告和诸如ECO等

新闻通讯、以及与政府和联合国系统官员举行圆桌会议及其他非正式讨论。非政府组织经由国家代表团在代理制订国家在重要国际会议上立场方面也极有效。

40. 在渔业领域内,国家和国际环境及渔业非政府组织参与了联合国跨界鱼类和高度洄游鱼类会议,并草拟了粮农组织《负责任捕鱼行为守则》。非政府组织对诸如预防办法、生态上可直接和选择性捕捞工具和技术、过度捕捞和超量捕捞、以及水产养殖等问题作出了重要的政策、技术、科学和法律投入,并有助于促使大众注意和媒体关注全球渔业危机。在区域和国家论坛上,渔业非政府组织积极保卫小规模和本地渔业的作用和权利。

41. 在国际捕鲸委员会内,非政府组织主持了或执行了包括从事关于监测和控制捕鲸的脱氧核糖核酸方法的先驱研究的后续工作,以及调查国际捕鲸委员会南部海洋和印度洋鲸鱼禁捕区内的鲸鱼情形。

42. 非政府组织讨论了诸如海洋倾弃、航运、来自船舶的污染、以及近岸开采石油和天然气等近岸活动的规定。在1972年《防止船舶和飞机倾弃废物污染海洋公约》(《伦敦公约》)这项在气象组织主持下运作的公约内,环境非政府组织赞成禁止海洋倾弃放射性和工业废物,以及如1993年议定的禁止在海上焚化物品。

43. 在环境规划署最近举行的关于保护海洋环境免受陆源活动污染会议中制订的《华盛顿宣言和全球行动纲领》非政府组织发挥了关键作用,特别是关于制订防止污染方案,促进清洁产品和减少依赖有毒物质,包括持久性有机污染物及其代用品;持久性有机污染物造成的损害的技术评估;如环发会议建议的特别考虑筹资和体制考虑因素;取代技术;交换资料;公众取用资料和取用登记中心资料;重建住区方案;以及对一项关于持久性有机污染物的新的全球协议作出贡献。

44. 非政府组织对促进全球海洋和沿岸保护区作了重大贡献,在许多情形下,它们管理和支助这些地区,并制作提高认识的材料和教育节目,使当地使用者和活动团体能够了解保护区作为保护海洋和沿岸生物多样性管理工具的重要性。在加勒比海,非政府组织负责管理国家保护区,其中包括巴哈马、圣卢西亚和蒙特塞拉特国家

托管地区。在国际上,非政府组织强调必须进行一项关于海洋和沿海保护区全球代表性系统的特别研究,并提出了关于这个系统的设立和有效管理的建议。

45. 总的说来,非政府组织对有关海洋和沿岸问题的决策过程作了或继续作出重大贡献。作为讨论《21世纪议程》的一个主要集团,非政府组织在有效执行第17章方面是主要的利害攸关者,应进一步便利它们有效参与制订和执行与海洋有关的政策和方案。

四、与金融、技术转让和能力建立有关的事项

46. 金融、技术转让和能力建立是可以重大影响到各国执行《21世纪议程》的能力的主要问题,特别是对发展中国家而言。下面各节基本上根据联合国系统内部的经验对这些问题进行一次审查。

A. 金融

47. 大多数联合国机构的经常方案预算并没有因为需要执行《21世纪议程》所需的努力而获得特别增加。因此,向各国提供的规范性和技术性的援助必须来自现有资源,而通常这些资源的实际价值也在减少。小量的额外支助通常是来自各机构外地方案的预算外资源。

48. 全球环境基金的数额虽然在继续缩减,可是,如1995年业务战略中所显示,它已经成为国际水道和生物多样化组成部分中与海洋事务有关的活动的重要资金来源。1991年时,全球环境基金是作为一个试验项目建立的。到1994年3月,各参与政府成功地完成了谈判,将全球环境基金改建为一个永久性的筹资机制,在3年期间向它的核心基金注入20亿美元。目前,在拨给全球环境基金的项目的9.11亿美元中,有14%(1.3亿美元)是专门用于国际水道部分,44%(4亿美元)用于生物多样化。不过,指定用于国际水道的资源发生大幅度下降,从试验阶段(1991-1994)时的1.27亿美元减少到试验后阶段(1995-1998)的400万美元。

49. 进一步发展可持续筹资的概念以及最终付诸实践将可纠正目前在各港口存在的缺乏处理从船上卸下的废物的设施的不足,因此货运费用可能会有少许增加,而消费者最后将承担这笔费用。这种概念获得接受将可以为一个收费制度的发展创造出条件,从而为其他重要的海洋服务事业提供经费,如在国际海峡进行水文调查以及航行与其他安全援助设施,以及采取必要的防止污染措施,如打捞能力和控制漏油污染设备。

50. 自从《联合国海洋法公约》于1982年生效以来,并且为了面对遵守《负责任捕鱼行为守则》的责任,各国在充分和持续地利用它们的资源方面需要得到财务援助,例如加强它们监测、控制和侦察的能力,以及开始减少捕鱼作业,从而改善渔业的经济生机和恢复捕鱼社区的生机。在对研究工作的支助方面,特别是发展全球海洋观测系统及其活资源模型,以及在对世界银行/开发计划署/欧洲共同体/粮农组织的国际渔业研究中所建议的、建立关于活资源的区域研究机构联络网的支助,都需要财务资源。

B. 技术转让

51. 为了有效控制船舶的和沿海油井平台与天然气平台的污染,在几个专题领域内需要得到最新的技术。对海洋运输业的投资而言,最重要的行动是于1992年通过了《国际防止船舶造成污染公约》的修正案,其中规定在1996年7月以后出厂的油轮必须按照双层舱或中高甲板的设计建造。《关于石油污染的防备、应付和合作的国际公约,1990》于1995年5月13日开始生效,除了规定必须有充分的处理污染紧急状况的能力以外,还要求各国政府和海事组织发挥积极作用,促进研究和发展提高防备油污染和通过信息交换来作出反应的先进技术。在这方面,海事组织已经联合组织了第一次(1992年6月)和第二次(1995年5月)漏油研究和发展论坛,讨论的题目包括生物补救、机械围堵和维修、侦查技术和设备(如遥感)和化学对应措施。

52. 1995年11月在华盛顿特区通过了《保护海洋环境不受陆源活动污染全球行

动方案》，其中作出促进取得比较清洁的技术和专门知识的安排，以应付陆源活动对海洋环境的污染，特别是针对那些需要援助的国家。被列为优先的是处理污水和废水的无害于环境的、适当的、以及成本低的技术，以及发展和生产在世界许多国家仍然被使用的有机污染物的代替品。

53. 过去20年来，在捕鱼技术领域中的发展大幅度地增加了捕鱼活动的成绩。虽然原则上这有助于经济，可是技术的改善如果没有同有效的渔业管理同步并进则滥捕会造成渔业的经济退化。脉冲转发器是协助在公海上保护渔船和管理捕鱼活动的低成本、高技术的办法，它可以改善对捕鱼活动的实时监测。为了改善捕鱼工具的鱼群选择能力以及减少对环境的不利影响，还需要继续发展技术。用人造卫星来追踪渔船的技术为实时监测捕鱼船队和管制作业量提供了前所未有的机会。

C. 能力建立

54. 目前在研究工作和气候变化方面的人力资源发展工作大多数是在区域一级通过区域机构来执行。海洋学委员会的区域附属机关所执行的方案为海洋学方面所需的核心人力资源提供了一个全面的解决办法。在环发会议举行以来已经发展了或者正在发展区域一级各国研究机构的信息和通讯联络网，而这通常是通过联合国机构的区域机关。这些联络网从事数据和科学信息交换以及安排区域性的合作活动的桥梁。作为加强区域能力的一个办法，曾经对发展不属于联合国的区域机关提供支助。例如，粮农组织促进了许多非粮农组织的渔业机关的能力，特别是在西非、拉丁美洲和南太平洋地区。

55. 为了执行《21世纪议程》第17章，在多数情况中国家和国际两级的体制都需要加强。由于海洋的跨部门性质是需要正常运作的协调与合作机制，这种机制也需要在国家一级存在。几个会员国已经建立了这种机制，使它们能够同国际组织和方案挂钩。

56. 人类住区会议为人力资源发展和为综合沿岸区管理的能力建立发展了机制，

这些机制是在每个方案和项目内建立的。原子能机构也在海洋放射性方面进行了广泛的能力建立和评估方案。在它同地中海行动计划合作19年的深厚经验的基础上,原子能机构设在摩洛哥的海洋环境实验室为评估在海洋环境内一切形式的污染物(例如多环管烃、石油氢碳化合物、合成化学物、污水、金属、放射性核素等),大多数活动都是同发展中国家合作进行的。世界卫生组织(卫生组织)正在举办一些关于海岸发展(包括发展或旅游业发展)的环境影响评估的课程和讲习班。教科文组织通过其海岸地区的海事方案、促进海洋学方案和训练和教育方案进行了许多活动,以此支助综合沿岸区管理。海岸和海洋遥感训练教材受到全世界600个教育机构的利用。海洋事务和海洋法司制定了《关于规划和管理海岸和海洋地区的人力资源发展和能力建立的行动计划(1993-1994)》,并于1993年同开发计划署合作发起了一项培训-海洋-海岸方案,旨在加强在海岸和海洋地区管理方面的地方性和区域性训练机构以及个人的现有能力。贸发会议的海事培训方案和资源开发方案为这个方案提供了技术援助和教材。

五、国际合作方面的最新发展和经验

57. 国际合作在对海洋和沿海区具有重要意义的领域中有了进展,虽然它们并不属于《21世纪议程》第17章,例如关于气候和生物多样性公约,但是这里应当提到。《联合国气候变化框架公约》得到155个环发会议参加国的签字,承认海洋是一氧化碳的主要吸收汇和气候的强有力热能调节因素。所有批准该项公约的国家都同意在开发自然资源和管理沿海区时考虑到气候因素。《生物多样性公约》是在1990-1992年期间起草的,并在环发会议期间开放签字。该项公约已于1993年12月29日开始生效。它强调针对发展采取生态系统办法,与海洋和沿海区息息相关。设立受保护的沿海区将有助于在原地保养海洋和沿海区的植物群和动物群。

58. 在《生物多样性公约》缔约国会议第二届会议(1995年11月,雅加达)上,各国政府在养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性时,应当:

(a) 鼓励利用综合沿海区管理作为促进养护和可持续利用沿海生物多样性最适当的框架;

(b) 支持执行《粮农组织负责任捕鱼行为守则》,《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》⁵、和《关于保护海洋环境免受陆源活动污染的华盛顿宣言和全球行动纲领》;

(c) 请联合国大会、联合国专门机构和其他政府间与非政府组织审查它们的工作方案,以便改进现有措施并研订新的行动以促进养护和可持续利用海洋生物多样性。

59. 《21世纪议程》第17章内强调指出小岛屿发展中国家有特殊需要,并建议就这个问题召开一次全球性会议。这项建议在1992年12月获得大会同意(第47/189号决议)。会议于1994年在巴巴多斯举行,提高了对小岛屿发展中国家特殊要求的认识,为联合国系统各项努力的协调提供了基础,解决了这些国家之间的通讯问题(例如通过设立网络),在联合国秘书处政策协调和可持续发展部内设立协调中心,促使小岛屿国家联盟受到注意。

60. 联合国及其专门机构已经研订附属区域机制(粮农组织区域渔业机构、联合国区域委员会、环境规划署区域海协调股和政府间海洋学委员会区域机构),处理与区域性利益有关的部门性和跨部门性问题,并确保同其全球理事机构保持适当的互相作用。但是,确有需要鼓励联合国机构的各区域机构之间以及其对口组织和国家一级机构和代表之间,在方案一级和政策一级增强互相作用。大多数的主要海洋区都已设立政府间附属机构,作为交流意见以及协调国家一级和区域一级同全球一级新出现的优先项目和政策的论坛。但是,由于这些机构的秘书处缺乏资源执行各项决定和开展促进活动,一直阻挠着有效地执行。

61. 联合国区域委员会依照比较广泛的职权规定处理与海洋和沿海区有关的问题,而这方面的活动会因为同各机构的对口区域机制保持比较密切的相互作用以及增加同全球和政府间倡议的联系关系而得到好处。区域委员会参加其他区域会议,

以及特别是参加机构间协商,由于缺乏财政资源而受到不良影响。

62. 联合国秘书处同各国对口单位之间的联络,因为指定了国家代表或协调中心,以及在有些情况下设立国家一级的机构代表而得到促进。有些国家已设立内部协调机制,它们的职权规定可适用于海洋和沿海区。但是,在绝大多数的情况下,国家一级不同部门之间的通讯都不足以处理《21世纪议程》第17章内列出的基本问题。结果,政策的不协调有时就反映在联合国系统各组织理事机构所作出的决定以及双边和多边筹资上。因此,虽然各秘书处在机构间一级已有坚实的合作基础,但是各国政府仍然迫切需要在制订国家政策上采取广泛而全面的跨部门办法。

63. 行政协调会海洋和沿海区小组委员会的设立是为了(a) 监测和审查《21世纪议程》第17章和有关事项的执行进展情况,并就此向机构间可持续发展委员会作出报告;(b) 为机构间可持续发展委员会和其他有关机构拟定提案,以提高合作和协调的成效,并促进《21世纪议程》第17章执行的合作和协调成效、包括财政手段在内;(c) 审议并实施为执行第17章而联合开展活动和拟定方案的机会与手段;(d) 确认联合国系统关于第17章的需要和促进活动的协调;(e) 同合设的科学和咨询机构保持相互联系,以期为政策建议提供科学基础;(f) 加强资料交流,包括与有关的政府间协定和决定、现有的和提议的方案、业务活动、及合作和协调安排有关的资料;以及酌情促进各资料系统的协调统一与分享利用;和(g) 应要求协助编写系统范围的报告,说明有关海洋和沿海区问题的发展,以及《21世纪议程》内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、合理利用和开发其他生物资源以及相关的能力建设的执行情况。

64. 行政协调会海洋和沿海区小组委员会本身已便利和促进了联合国系统各机构之间的合作,并且除了就《21世纪议程》的执行进展情况作出联合综合报道之外,并有可能成为联合拟定方案的一个论坛。首先,目前正在拟定综合沿岸区管理合作方案框架。海洋污染科学问题联合专家组,即最初仅为咨询海洋污染问题而设立的海事组织/粮农组织/教科文组织--海洋学委员会/气象组织/卫生组织/原子能机构/

联合国/环境规划署海洋环境保护科学问题联合专家组,已扩大其职权规定,使其完全能够响应其赞助机构的需要,提供海洋环境保护和管理所有问题的科学咨询意见。由联合国海洋事务和海洋法司、海洋学委员会/教科文组织、粮农组织和环境规划署共同赞助的水生物科学和渔业资料系统负责水生科学和渔业摘要的编制,那是关于渔业和水生科学最大和最广泛使用的数据库。最近又已签订一项新协定,除制作印本之外,又制作CD-ROM本,从而使数据库可供更广泛的社区的利用。

65. 对与第17章各方案领域有关的国际和区域合作所作的详细贡献情况概述如下。

A. 综合沿岸区管理

66. 联合国各机构之间的协作是很积极的。环境规划署、海洋学委员会和原子能机构合作支助原子能机构海洋环境实验室,向环境规划署和海洋学委员会提供技术后盾,监测海洋环境和沿岸区的核查和数据资料管制方案。教科文组织/海洋学委员会已经开始一项关于沿海地区和小岛屿环境与新发展的项目(1996-2001年)。联合国机构也同联合国系统以外的政府间组织就综合沿岸区管理进行合作。此外,联合国组织又同非政府组织、大学和研究机关一起开展工作。

67. 综合沿岸区管理的一些活动是按照环境规划署区域海方案,同联合国和其他组织合作,在国家一级开展的。这类活动包括:(a) 编制一些选定领域的规划和管理文件,以支持沿岸区管理计划,主要在地中海沿岸国家;(b) 研制和应用综合沿岸区管理的选定一些工具和技艺,例如地理信息系统、旅游容纳量评估和地中海一些地点的危害评估和风险管理;和(c) 改进、增订和扩大综合沿海区管理的方法学基础,包括编制正在区域海方案内实施和检验的综合沿岸区管理准则。

68. 开发计划署当前拥有技术援助方案的资金达7 000万美元,大多数通过全球环境融资取得。目标是发展一套在区域、国家和当地一级可持续地利用资源的综合管理系统。开发计划署方案清单的范围从淡水池到沿岸区到200英里专属经济区和

以外地区。

69. 一些其他机构的活动包括,教科文组织所从事的国别个案研究:在亚洲及太平洋,红树的研究和管理;在非洲,沿海区的研究和管理;在加勒比区,沿海生产力和海岸稳定性;在意大利威尼斯,“高”水位问题。国际电信联盟(电信联盟)长久以来一直都在协助发展中国家改进它们的海洋无线电通讯设施。世界电信发展会议(1994年3月21日至29日,布宜诺斯艾利斯)核定的《布宜诺斯艾利斯行动计划》包含12个方案,其中一个(方案4)专门致力于海洋无线电通讯的开发。每年气象组织都组织几次会议、专题讨论会和讲习班,讨论风暴潮、波浪和洪水预测、污染传播模型的制作、气候数据管理、水质评估、气象学/海洋学设计研究、等等。已出版了一些技术指南和手册,也颁发了与综合沿海区管理有关领域的研究奖助金。

70. 1995年6月“国际珊瑚礁倡议行动呼吁”促进注意珊瑚礁生态系统供作粮食生产、旅游、休闲、景观和海岸线保护的重要意义。世界各地的珊瑚礁都受到威胁,其中10%已经严重恶化。结果,“国际珊瑚礁倡议”成员国政府赞成把综合海岸管理措施纳入海岸发展计划内,设立“珊瑚礁倡议”以包括在当地管理或共同管理珊瑚资源的方案。这种倡议应包括能力建设、研究和监测、定期审查。

B. 海洋环境的保护

1. 保护环境免受海源活动的影响

71. 自从《1982年联合国海洋法公约》于1994年11月生效之后,该公约缔约国需要制定与防止海洋污染有关的许多领域的法律和规则。

72. 目前国际海事组织内的工作预计最后将导致通过两项新的控制调节文书。《国际防止船舶污染公约》,《空气污染公约》附件的条款草案涉及臭氧层耗减物质、船上火烧废料、挥发性有机化合物、二氧化硫、氧化氮和燃料油质量,预定在

1996-1997两年期内正式通过。1996年年初将要召开一次会议,审议通过关于海上运载危险和有害物质的责任和赔偿的国际公约。

73. 自1993年国际海事组织大会通过一项关于海上运输辐射核燃料和其他核物质规则(国际核燃料规则)之后,海事组织和原子能机构合作研订该规则的补充规定,例如赔偿责任,以及如果发生国际核燃料集装箱在海上遗失所应采取的紧急措施。《1972年伦敦公约》修正案于1994年2月开始生效,禁止在海上丢弃放射性废料和工业废料,也不得在海上燃烧工业废料和污水淤泥。原子能机构通过北极海评估项目,正在评价在北极海倾弃辐射废物对健康和环境所造成的危险。

74. 环境规划署、原子能机构设在摩纳哥的海洋环境实验室已研制并分发了海洋污染研究参考方法。国际海洋学委员会/环境规划署的国际贻贝观察方案将评估全球持久性有机氯污染物的分布状况。又将利用实验室网络,观测其他污染物,作为国际海洋学委员会/环境规划署/海事组织/原子能机构的全球海洋环境污染调查方案的一部分。

2. 保护环境免受陆源污染

75. 1990年在筹备环发会议的过程当中,海洋污染科学问题专家组完成了第二次审查海洋环境状况的工作。1991年5月在加拿大哈利法克斯举行的政府间专家会议审议了保护海洋环境不受陆源污染的原则。环境规划署于1991年在内罗毕举行了关于政府指派专家编制减缓海洋环境因陆源污染及沿岸地区活动而恶化的战略草稿,其中包括一项有目标和已开列经费的行动方案。

76. 环境规划署根据环发会议的建议(《21世纪议程》,第17.26段),于1993年5月在其第十七届会议上决定⁸在1995年举办一次关于这些问题的政府间会议。在举行了一系列政府间和专家协商会议(1993年,内罗毕;1994年,蒙特利尔;1995年,雷克雅未克)以后,于1995年11月3日在华盛顿由美利坚合众国政府作东召开的政府间会议通过了《保护海洋环境免受陆源活动污染全球行动纲领》,有109个国家出席了

这次会议。

77. 《全球行动纲领》提供了一次绝佳机会来加强国际合作,并制订新的、有效的安排,用以支助各国和各区域集团努力维持并酌情恢复海洋环境的生产力和生物多样性,从而确保人类的健康得到保护,并促进海洋生物资源的养护和可持续利用。

78. 《全球行动纲领》还呼吁国际上作出协同努力,来解决污水的处理和管理问题。它还认识到需要研订一项全球性具有法律约束力的文书,以减少和(或)消除废气和污水排放,并取消制造和使用经环发会议理事会第18/32号决定鉴定的持续性有机污染物。⁹

C. 公海的海洋生物资源

79. 对于研订详细的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已引起政府间的强烈回响。联合国(海洋事务和海洋法司)和粮农组织对联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群会议以及诸如就使用大型中上层流网情况提出报告的其他措施作出了巨大贡献。该次会议通过了《执行1982年12月10日联合国海洋法公约关于保护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的条款的协定》。¹⁰该协定于1995年得到执行,它有助于对公海渔业资源的合理使用。联合国和粮农组织同联合国其他有关机构合作,继续在会议后期间就会议商定措施的执行情况,可能向联合国大会和(或)可持续发展委员会提出定期报告。

80. 此外,1995年粮农组织会议通过的《负责任捕鱼行为守则》将有助于加强所有渔业资源,包括公海渔业资源的可持续使用,该会议通过的《遵守协定》具有法律约束力,其内容应当可以改善对为避开国际商定的管理措施而改换船舶旗帜做法施加的控制。

D. 国家管辖区内的海洋生物资源

81. 粮农组织修订了其《1984年渔业发展和管理世界战略》,并研订了《负责

任捕鱼行为守则》。它为各国发展渔业政策和管理计划以及发展水中养殖业和有关的环境保护提供技术援助。优先援助手工捕鱼业,通过采用更好的捕鱼和鱼类处理方法来改进渔捞,并使之同沿海地区的管理工作一体化。粮农组织还同日本政府合作举办可持续渔业对粮食安全的作用问题世界会议(1995年,京都),并正在筹备世界粮食首脑会议(1996年11月13日至17日,罗马)。此外,继国际渔业研究方案(渔研方案)之后,粮农组织渔业研究咨询委员会(渔研咨委会)已鉴定出渔业应用研究的优先次序。粮农组织同非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲联盟和其他机构合作,在非洲、亚洲和拉丁美洲鉴定出水中养殖业研究的优先事项。粮农组织创建了三个独立的政府间机构:中东(向阿拉伯国家提供鱼类销售信息、促销和技术咨询服务,1993年)、非洲(非洲渔业产品组织,1994年)及拉丁美洲和加勒比(拉美渔业产品组织,1994年),专门处理国际鱼类销售事务。粮农组织渔业委员会通过其鱼类销售小组委员会,同关税及贸易总协定(关贸总协定)合作推动鱼类产品的自由贸易,并在最近建立了贸易组织。

82. 海事组织和粮农组织合作推广更清洁的港口和岸修地点以供捕鱼船只使用的概念,以及执行和监测关于捕鱼船只改换旗帜的国际协定。世界银行对渔业投资政策作出了贡献,目的在减轻常年渔船数量太多的现象,改善对捕鱼工作的管制和减少捕鱼量,并促使制订捕鱼权利。它协助发展健全的海洋养殖业和沿海水中养殖业方案,以及向无害环境技术的发展和使用提供财政援助。联合国(海洋事务和海洋法司)促进了1982年《联合国海洋法公约》各项条款的应用;监测各国的做法;出版法律材料以及就公约条款的应用向各国政府提供咨询意见。

E. 重大的不确定性和气候变化

83. 通过共同主持和执行有关的方案来确保联合国系统内部的合作和协调。这还意味着在国际一级集中资源。通常根据谅解备忘录和协定进行合作,这些备忘录和协定确定所负的责任和资源数量。许多海洋科学方案是根据海床地形知识编制

的。多年来政府间海洋学委员会同国际航道测量组织(航道测量组织)在有计划的海洋测量方案,即世界大洋深度图中合作。它作为一项扩大方案,现在必须把注意力放在提高关于沿海水域海床地形的知识。在区域一级使环境规划署区域性海洋方案和区域性政府间海洋学委员会各附属机构,包括国家机构网之间取得协调。区域性政府间组织,例如国际海洋考察理事会发挥了重要的作用,并且经常是联合国有关对口机构的伙伴。

84. 关于海洋环境的现况,由国际海洋学委员会、环境规划署和海事组织联合开展以及部分由原子能机构开展的全球海洋环境污染调查方案正在提供关于海洋和沿海地区污染情况的基础资料,以及这类污染在区域和全球规模上对海洋环境和生态系统产生的影响。这项工作包括探讨各种参考方法,研订标准,发展培训和进行有计划的观察,例如国际贻贝观察。原子能机构海洋环境实验室通过机构间合作,编制了一项标准和相互校准方案。

85. 同粮农组织合作研订了关于生物资源的海洋科学计划,讨论了下列问题:(a) 科学上的不确定因素;(b) 数据和资料库;(c) 海洋的变化程序对生物资源的分布和生长产生的影响;(d) 海洋污染和地面径流产生的影响;(e) 紫外线辐射量的变化。关于生物资源的海洋科学计划同西非、东非和东亚海洋区域大型海洋生态系统方案发展进行合作。自从环发会议以来,已针对评价有害藻类大量繁殖问题这部分工作建立了共同解决办法来评估这个全球性问题,解释它与不断改变的海洋环境的关系。这个问题主要由海事组织通过其海洋环境保护委员会加以审议,现行的海事组织准则就是该委员会编印的。

86. 全球海洋观测系统是海事组织发起组建的,目前由海事组织、气象组织、环境规划署和国际科学联合会理事会共同努力,采取逐步的和模式的方法来发展这个系统。它是由环境规划署协调的联合国全系统地球观察的一部分。采用模式方法是因为这种方法可以具体地针对不同的使用社区。这也反映出在海洋利用方面涉及多部门范围和利益。目前考虑五个模式是:海洋与气候(同全球气候观测系统(气

候观测系统)合作);海洋的健康;海洋生物资源;沿海地区;和海洋事务。全球海洋观测系统将利用现有的海洋监测系统和方案,必要时将予以加强,其中包括政府间海洋学委员会的全球海平面观测系统;政府间海洋学委员会和气象组织的综合性全球海洋服务系统;气象组织世界天气监测网的一部分(包括自愿观测船网及漂流和固定浮标网);全球电信系统和有关的数据管理设施;政府间海洋学委员会和环境规划署的国际贻贝观察;政府间海洋学委员会国际海洋学资料交换所;长期性全球研究方案的海洋观测部分,例如海洋环流实验和CLIVAR(包括洋面速度方案中的抛弃式深水温度计线绳和浮标)。

87. 虽然全球海洋监测系统在概念和范围上具有全球性,但是必须并且正在国家和区域一级执行。国家执行机制需要政府间海洋学委员会和气候观察系统之间进行紧密协调。欧洲、北太平洋和东南亚已经或正在建立区域合作机制。还通过政府间海洋学委员会、气象组织和环境规划署的现有区域机构开展区域执行工作。已投入使用的有计划的海洋监测系统已经在区域和国家一级在诸如短期天气预测对农业和渔业的影响这种领域显示出巨大的经济和其他效益。对不断改善与船舶管理和安全及沿海淹没(暴风雨涨潮)有关的海洋学和气象学服务方面也产生了明显的类似效益。

六、结论和未来计划

88. 联合国系统已提高了海洋和海岸地区的可持续发展方面的觉悟。体制建立和管理程序都已审查(例如,设立可持续发展委员会、行政协调会海洋和沿岸地区小组委员会以及全球环境融资的补充,国际水域和多样性等方面尤其显著),联合国各机构也都进行进一步改进。法律框架和公约已经拟订和加强(例如,气候变化、多样性和跨界鱼类和高度回游鱼类)。即使有待更大进展,但是目前正提倡和加强非政府组织参与国际辩论,而且也达成更大透明性(例如,跨界鱼类问题)。

89. 但是,造成关切的原因可能是:(a)环发会议后各项活动引起各国和联合国

系统的负担缺乏额外的补充支持;(b)支持国际执行的财务资源流入不足(例如,减轻渔捞过量);(c)相对放缓发展国家能力步伐,特别是在信息系统、研究和机构等领域(尽管已建立许多指导环发会议政策过程的国家新机构)。消费(和贸易)方式还没有进行必要修正(例如,关于过度使用沿岸和渔业资源),但可持续发展委员会和其他机构和组织(例如从沿海地区综合发展角度)已加以强调(例如,《负责任捕渔行为守则》)。

A. 综合沿岸区管理

90. 作为发展政策之一,对于综合沿海区管理的价值的理解和赞赏是关键事项。这个概念在成为发展政策之前应先加以理解。所以,制订这个概念及传播这个概念及其应用的资料必须优先注意。但是,似乎应制订双重处理办法,并进一步提高决策者认识综合发展沿岸区的利益,和建立实际应用沿岸地区综合发展的能力(加强国家教育和培训机制已被认为是执行有效解决办法的优先事项)。国家和国际组织应协调一致努力,联合国系统内机构间也应加强合作,才能更好地驾驭现有能力。同样地,国家一级也应进行部门间合作和协调,才能解决现有人力资源开发的需要。这种工作从质量两方面看都很繁重,应进一步加强和正式建立联合国和人力资源开发领域工作的非联合国组织间的有效通讯网。发展中国家间和发达国家与发展中国家间的合作为分享经验、资料、材料和人力所需。

91. 现有联合国经验和专门知识以及联合国系统内现有数据库经常都没有加以最有效利用。此外,现有协调机制也没有充分使用;组织间联系也经常缩小到一个或少数几个项目,同时因缺乏协助各国实施沿岸地区综合发展方面的全盘战略和行动纲领而显得松散。所以,在建立联合国系统沿岸和海洋管理协调一致处理办法方面进行重大突破是极为重要,而且是值得高度推荐的。

92. 将来所需行动包括:

(a) 在国家发展计划内制订综合沿岸区、专属经济区和海洋管理计划,通过适

宜的教育和培训促进人力资源开发;

(b) 发展适宜行政和立法安排,为沿岸居民和用户规定权责,以管制其活动;

(c) 改进和加强利用最近发展的数据库,其中包含诸如综合沿岸区发展方案、项目、课程、科学数据和资料等领域;

(d) 加强有关水资源管理和水资源开发的各组织、安排和机制间的合作和协调,利用黑海和红海方案的最新成功经验,并使用诸如开发计划署、世界银行当地捐助集团等其他现有机制。

3. 强调保护环境免受海源和陆源活动影响

93. 1995年11月3日华盛顿通过的《保护海洋环境免受海洋和陆地活动影响全球行动纲领》指出了国家、区域和全球各级应采取的行动如下:

(a) 国家一级制订实际和综合计划,以指出和评价(a)问题领域,例如下水道、持续有机污染物、重金属和生态物理改变;(b)有关生态系统,包括水域、珊瑚礁、红树林、和小岛屿;和(c)污染源和其他方式的退化。各国也应专门制订其有关陆源活动优先问题的管理目标;

(b) 区域一级应除其他外,(a)推动更积极参与制订现有区域和国际公约和行动纲领;(b)发展、采用和执行关于陆源活动的新的全面区域和分区域方案;和(c)建立和加强区域资料网的管理和能力建立;

(c) 全球一级应(a)定期审查世界海洋和淡水环境状况;(b)发展资料交换所机制,据此向决策者提供最新资料、实际经验和科学及技术咨询和专门知识。应通过机构间安排建立资料交换所,涉及数据目录和资料传送机制。

94. 行动纲领为下列九个范畴所属导致海洋环境退化的各项陆源/活动建议处理办法:(a)下水道、(b)持续有机污染物、(c)放射性物质、(d)重金属、(e)石油(氢氮化合物)、(f)养料、(g)沉淀流通、(h)垃圾和(i)物理改变和销毁。

95. 制订普遍可接受的筹资办法将使发展中国家和发达国家能够负担海事组织

与贸发会议正策划的港口废物收集设备的必要投资。同时也可以设计同样的计划，以资助其他的海洋服务，例如航行协助和其他防治污染措施。

96. 同样地，国际社会对管制诸如北海、波罗的海和地中海等发达国家毗邻海洋岸外石油和天然气活动似乎带有偏见，而且也忽视了世界许多区域目前尚无法规框架。各国政府通过区域合作，对近海石油和天然气实施环境控制可以说是加强制订全球一级这种管制的论据。

97. 虽然发展中国家的培训设施需要持续的紧急技术援助和支持，《21世纪议程》第17.38(e)段要求各国为新和现有的专门国际专业海事教育中心提供安全资助，从未来资助世界海事大学和海事组织赞助设立的其他全球机构看，对该段的反应是具有特别意义的。向挂外国旗的船只服务的船员课税，以发展筹资机制，如果付诸执行，可为发展中国家海事人员的培训和高等教育提供经常和补充资金。

98. 铭记着商船和渔船的安全和全世界环境效益主要取决于船上服务人员的专业标准，海事组织于1995年通过的订正1978年《渔船海员培训、发证和值班标准公约》的修正案以及同名的1995年《船上海员培训、发证和值班标准国际公约》最后对海洋环境都将起有利影响。所以，应促请各国批准和加入这些公约，并在实际可行时尽快执行其规定。

99. 未来所需行动包括：

(a) 设立自足筹资机制以支持：除其他外，(a) 培训人员；(b) 国际海峡的航行安全和防治污染措施；(c) 港口废物接收设备；和(d) 救难和紧急反应设备及水文调查及海图绘制能力建立。在情况适当时，也应利用已有的合作安排；例如贸发会议/海事组织/劳工组织的港口活动协调工作组；

(b) 在全球一级，发展近海石油和天然气开采活动的管制框架，并利用海事组织作为执行这项工作的最适宜领导机构；

(c) 尽快批准1995年《船上海员培训、发证和值班标准国际公约》和订正1978年《渔船海员培训、发证和值班标准公约》的修正案；

(d) 发展和执行控制陆源污染和活动的措施,其方式为:(一)有效参与和执行《保护海洋环境免受海洋和陆地活动影响全球行动纲领》;和(二)加强现有安排和联合国系统内海洋污染数据品质管制的基础结构及国家和区域各级有关培训和能力建设。

C. 海洋生物资源

100. 若要公海渔业继续以可持续方式协助供养世界日益增加的人口,则应进行大规模的养护和管理工作。应颁布措施,以确保避免过度开采资源,公海渔船队也应确认公海渔捞权是有限权利。

101. 为了做到可持续利用公海资源,(a)必须接受和批准管制资源利用措施的国际安排;(b)船旗国和港口国必须确保充分有效执行国际商定的措施;(c)必须进一步加强或建立分区域或区域渔业管理组织或安排,以执行养护和管理功能。即时目标是确保支持公海渔场的养护和管理、向发展中国家甚或转型经济体提供履行公海渔场的养护和管理的援助,并在适当时,实施援助,促使这些国家参与公海渔场。

102. 尽管沿着《21世纪议程》建议的方针进行了较有力的活动,但是利用国家管辖权下的许多海洋生物资源还是无法持续的。各国仍需进一步努力;若要采取有效行动贯彻执行《海洋法公约》和《负责任捕捞行为守则》,发展中国家需要特别的技术和财务援助。

103. 公海需要:(a)将联合国机构和直接与公海渔场养护和管理有关非政府组织的工作关系正常化,作为改善合作和技术与科学交流的手段;(b)制订发展中国家及转型经济国家的技术合作方案(例如,区域座谈会、国家援助、发展中国家间技术合作方案和培训),使其充分履行公海的国际义务,并参与这种渔捞。

104. 国家管辖权领域需要改进:(a)资源、环境和渔业资料系统;(b)渔业研究和管理能力;(c)海洋生物资源和环境状况;(d)渔业一般经济状况,并采用管制渔捞工作和分配资源的有效计划;和(f)管理小规模渔业措施。

105. 未来所需行动包括:

(a) 采用和执行有关国际协定和公约,包括(一)批准1982年《联合国海洋法公约》;(2)批准和加入《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和高度洄游鱼类的规定的协定》⁵,并在此期间,暂时付诸实施;(三)执行粮农组织1995年10月会议通过的《负责任捕捞行为守则》;(四)加入粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》;(五)批准1992年《生物多样性公约》和实施缔约国1995年11月会议第二届会议所通过的《雅加达沿岸和海洋多样性任务》;

(b) 建立或加强分区域或区域渔业管理组织或安排,实施特别在跨界和共同渔业资源方面的养护和管理措施,以求大幅度提高其切实执行的水平;

(c) 从综合沿海渔业管理角度,鼓励渔业界积极参与发展或加强国家渔业管理当局,确认土著人民权利;

(d) 通过可持续海产养殖/水产养殖措施,加强水生生物资源(例如人体养分需求),尽量减少沿岸系统的不利影响;

(e) 按照《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和高度洄游鱼类的规定的协定》和1995年粮农组织《负责任捕捞行为守则》的规定,采取预防渔业措施;

(f) 向发展中国家提供执行其促使可持续利用其资源工作所需财务援助,以便从事如减少作业量的程序,而这会有助于提高渔场的生物和经济活力。

D. 重大的不确定因素与气候变化

106. 大多数正在进行或计划进行的方案都需要通过中期到长期的努力才能取得最佳成果。同时还需要进行系统观察,以便随时了解各种变化,更准确地调整预测和有关的因应战略或控制措施。不断增加的人口对粮食和能源生产的要求不断增加,因此仍需要对粮食和能源生产能力进行更准确的评估。各项活动都需要定期审查和

调整。大规模的研究必须继续进行,以便理解海洋、大气层、陆地和冰之间复杂的相互作用并建立其模型,以此作为监测和预测海洋环境变化的基础。可供所有国家实际使用的包括物理、化学、甚至生物学变量的多种海洋分析和预测成果现在正在成为现实。各国政府必须进一步作出努力,以确保所有人都能充分利用这些成果,使之成为无害环境管理政策和作法的组成部分。

107. 政府间机制最严重的缺陷就是缺乏适当的机构,支助机构和基础设施的加强与发展,而这是全面执行《21世纪议程》第17章方案领域E特别是关于系统观察的内容所必需的。联合国全系统的方案以及联合国系统外机构的方案提供了一个很好的框架。然而,必须提高决策者对于可能应用于管理和发展内容的认识,以确保最近科学成果潜在的巨大收益(例如,热带海洋与全球大气实验计划或全球海洋环境污染调查)得到应有的利用。必须解决通讯方面的缺陷,加强有关体制办法。如果要从自己的环境与发展方案中大大受益,必须大大提高管理和应用来自系统海洋监测的数据和成果的能力,尤其是发展中国家。最后,应该强调,需要获得远远多于目前可以提供的财政资源,用于研究和观测方案。

108. 未来所需采取的行动包括:

(a) 加强有关国家机构以及基础设施,以增进特别是跨学科专业技能以及发展研究与决策过程的结合部。海洋环境的议题作为整个可持续发展问题的一部分应该列入各级学校的课程(见委员会收到的秘书长关于《21世纪议程》第36章(促进教育、公众认识 and 培训)的报告(E/CN.17/1996/14和Add.1));

(b) 通过向国家机构提供足够的资源,确保正在进行和计划进行的海洋合作研究能够完成,使所有各方都受益;

(c) 通过国家机构支助逐步地建立全球海洋观测系统,加强现有系统,以便形成一个全球协调一致的战略,以获得对海洋环境状况进行适当管理、预测和定期科学评估所需的足够信息;

(d) 加强国家机构管理和利用系统观察海洋环境变化——特别是取自全球海洋观

测系统--的数据和成果的能力,并承诺在数据和信息交流方面开展高级别政府间合作。

E. 国际和区域合作

109. 采取以下列内容为目标的方法会加强在国家、区域和国际各级执行《21世纪议程》所反映的统一战略:(a) 提高部门一体化,必要时利用区域机制并以综合沿海区管理为最优先事项;(b) 改善信息交流,利用新的信息技术提供的潜力并特别考虑到发展中国家机构和科学家的的问题;(c) 保证联合国一级的定期政府间审查;(d) 通过行政协调会海洋和沿海区小组委员会、海洋科学计划秘书处间委员会以及共同方案框架有效地协调联合国系统各组成部分;(e) 改进分区和区域中心和网络的工作。

110. 行政协调会海洋和沿海区小组委员会作为项目主任为可持续发展委员会起草关于执行第17章所取得进展的一般情况报告所获得的经验是积极的。各参与组织之间以主导机构为基础分担工作是处理海洋和沿海区之类复杂问题的有效方法。小组委员会在设计综合沿岸区管理的合作方案框架中采取的主动行动使联合国机构之间将来有希望开展更有效的合作;然而,能否成功地执行仍需实践检验。1995年关于全球海洋问题决定环境科学、全面性和一致性的伦敦座谈会建议请小组委员会与有关非政府组织一起就如何使其工作更有效更突出的途径提出建议。

111. 预计开始阶段,小组委员会和海洋科学计划秘书处间委员会的工作可能会有重叠。然而,实际上这种情况不会发生,特别是因为海洋科学计划秘书处间委员会是一个着重完成任务的机构,协调共同关注的活动并直接向海洋科学计划秘书处间委员会各机构负责人提出报告,而不用通过高一级的协调。联合筹备1998年国际海洋年就是海洋科学计划秘书处间委员会的任务的典型例子。

112. 未来在区域一级需要采取的行动包括:

(a) 在区域组织和部门政府间机构的方案和工作计划中反映出《21世纪议程》第17章的规定和优先事项;

(b) 促进区域的技术和机构合作,并提供相应的援助用于人的发展和基础设施发展;

(c) 在区域一级监测第17章的执行情况并提供咨询,确定缺陷和开展联合方案的机会,并适当应用主导机构的构想。

113. 未来在全球一级需要采取的行动包括:

(a) 建立适当的关于海洋和沿岸区的国家政策机制,以在联合国及其专门机构协调各国的立场;

(b) 全球环境融资应适当利用联合国专门机构的技术能力,以支助确定优先顺序、拟定建议和项目执行的过程,特别是在生物多样性和国际水域领域;

(c) 利用开展机构间合作的现有有效机制,在所有各级采取面向问题的行动,例如通过行政协调会海洋和沿海区小组委员会;海洋污染的科学方面联合专家组(海事组织、粮农组织、教科文组织海洋学委员会、气象组织、卫生组织、原子能机构、联合国、环境规划署海洋环境保护的科学方面联合专家组);全球海洋环境污染调查(全球海洋环境污染调查方案);以及其他协定(例如,谅解备忘录);

(d) 在各国政府与私营部门之间以及区域组织与联合国机构之间发展互惠的伙伴关系,以执行《21世纪议程》第17章;

(e) 改进非政府组织和政府间机构的合作机制,以更有效地处理保护和发展海洋环境及其资源问题;

(f) 利用1998年国际海洋年和主题为“海洋—未来的财产”的1998年里斯本世界博览会提供的机会,提高关于海洋和沿岸区对地球生命的影响的认识。

注

¹ 小组委员会由下列组织组成:联合国秘书处法律事务厅海洋事务和海洋法司、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国环境

规划署(环境规划署)、联合国人类住区(生境)中心(人类住区中心)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)政府间海洋学委员会(海洋学委员会)、世界卫生组织(卫生组织)、世界银行、国际电信联盟(电信联盟)、世界气象组织(气象组织)、国际海事组织(海事组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、国际原子能机构(原子能机构)。国际航道测量组织和国际海洋考察理事会参加了小组委员会的会议。

² 《联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售品编号E.93.I.8和更正),第1号决议,附件二。

³ 可向承担《21世纪议程》第17章各方案领域领导责任的机构索取更详细的资料(见下列附件)。一般性询问可向小组委员会秘书处(N.Philippon-Tulloch女士,教科文组织海洋学委员会)或小组委员会主席(S.M.Garcia先生,粮农组织水产资源司司长)提出。

⁴ 关于国家一级所取得成就的详细资料在各国提出报告期间未能及时提供,因此未能列入本文件。

⁵ A/50/550,附件一。

⁶ 海洋科学计划秘书处间委员会由下列组织构成:联合国、环境规划署、粮农组织、教科文组织(秘书处)、气象组织、海事组织和原子能机构。

⁷ 海洋污染的科学方面联合专家组由下列组织主办:联合国、环境规划署、粮农组织、教科文组织/海洋学委员会、卫生组织、气象组织、海事组织和原子能机构。

⁸ 《大会正式记录,第四十八届会议,补编第25号》(A/48/25),附件,第17/20号决定。

⁹ 同上,《第五十届会议,补编第25号》(A/50/25),附件。

附 件

行政协调会海洋和沿海区小组委员会：分项目主任

方案领域	主导机构	传真/电子 联系人	地 址	邮件/电话
A: 沿岸区和海洋 包括专属经济区的 综合管理和可 持续发展	联合国/ 环境规划署	M. Hayashi, 司长 T. Melvasalo女士, 司长(见下格)	法律事务厅, 海 洋事务和海洋法 司 DC2-0450 UNITED NATIONS, New York 10017 USA	(1-212) 963 5847 doalos@un.org (1-212) 963 3975
B: 海洋环境保护 B(-): 海洋来源的 污染	海事组织	O. Khalimonov 先生, 司长	海洋环境司, 4 Albert Embankment London SE1 7SR UNITED KINGDOM	(44-71) 587 3210 没有电子邮件号 (44-71) 7357611
B(二): 陆地 来源的污染	环境规划署	T. Melvasalo 女士, 司长	环境规划署 OCA/PAC P.O.Box 30552 Nairobi KENYA	(254-2) 622 788 没有电子邮件号 (254-2) 622 034/5
C: 可持续利用和 养护公海海洋生 物资源	联合国粮农组织	H. Naeve, 高级水产资源干事	粮农组织水产资 源司 Via delle Terme di Caracalla 00100 Rome ITALY	(39-6) 5225 3020 heiner.naeve@fa o.org (39-6) 5225 6442
D: 可持续利用和 养护国家管辖范 围内的海洋生物 资源	粮农组织	同上		

附件(续)

方案领域	主导机构	传真/电子 联系人	地 址	邮件/电话
E: 处理海洋环境 管理方面的重大 不确定因素和气 候变化	海洋学委员会	G. Kullenberg, 执行秘书	教科文组织政府 间海洋学委员会 1, Rue Miollis 75732 Paris Cedex 15 FRANCE	(33-1) 4065 9976 g. kullenberg@un esco.org (33-1) 4568 3983
F: 加强包括区域 在内的国际合作 与协调	行政协调会海洋 和沿海区小组委 员会	N. Philippon- Tulloch(秘书)	教科文组织海洋 学委员会 (同上)	(33-1) 4065 9976 n. philippon- tulloch@unesco. org (33-1) 4568 3986
