



联合国  
环境规划署



Distr.: General  
21 July 2006

Chinese  
Original: English

《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行情况政府间审查会议  
第二届会议

2006年10月16-20日,北京  
临时议程\*项目6(c)

制定一个共同的议程:

讨论以下文件:“2007-2011年时期  
《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行工作指导:《全球行动纲领》对实现关于海洋、沿海地区和岛屿可持续发展的各项国际商定总体目标和具体目标的贡献”

2007-2011年时期《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行工作指导:《全球行动纲领》对实现关于海洋、沿海地区和岛屿可持续发展的各项国际商定总体目标和具体目标的贡献

秘书处的说明

标题为“2007-2011年时期《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行工作指导:《全球行动纲领》对实现关于海洋、沿海地区和岛屿可持续发展的各项国际商定总体目标和具体目标的贡献”的文件现作为附件列于本说明之后,供本届会议审议。

\* UNEP/GPA/IGR.2/1。

## 附件

**2007–2011 年时期《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行工作指导：《全球行动纲领》对实现关于海洋、沿海地区和岛屿可持续发展的各项国际商定总体目标和具体目标的贡献**

## 目录

一. 导言.....	5
A. 背景情况 .....	5
B. 目的和性质 .....	5
C. 内容概述 .....	6
D. 环境现状及其发展趋势 .....	7
二. 缘由：与《全球行动纲领》具有相关性的最新国际事态发展.....	9
A. 法律框架 .....	10
1. 联合国大会作出的、涉及海洋及海洋法(陆上活动、 海洋垃圾/废弃物碎片和渔业)的各项相关决定.....	10
2. 多边环境协定,包括关于防止陆上来源和活动的污染 的区域海洋公约的议定书.....	11
B. 政策框架 .....	15
1. 《千年宣言》及与之相关的各项发展目标.....	16
2. 可持续发展问题世界首脑会议-《约翰内斯堡执行计划》- 各项伙伴关系举措.....	16
3. 可持续发展委员会.....	18
4. 小岛屿发展中国家与《毛里求斯战略》 .....	19
5. 生命之水十年.....	20
6. 2005年世界首脑会议.....	20
7. 《2005-2015年兵库行动纲领》:加强国家和社区 的抗灾能力.....	20
8. 重金属问题.....	21
9. 国际化学品管理战略方针.....	22
10. 国际氮举措.....	24
11. 世界水论坛.....	24
12. 减贫战略文件.....	25
13. 联合国国家方案制定过程.....	25
14. 巴厘技术支持和能力建设战略计划.....	25
C. 财政框架 .....	26
1. 关于发展筹资问题的蒙特雷共识.....	26
2. 全球环境基金国际水域业务战略.....	26

3. 援助工作成效·····	27
D. 概念性框架·····	27
1. 千年生态系统评估·····	28
2. 生态系统办法·····	28
3. 循环经济/存在周期/减少、再使用和再循环办法 (“3R”办法)·····	28
4. 沿海地区综合管理和水资源综合管理·····	29
5. 保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领以及在 国家一级执行《全球行动纲领》过程中取得的经验教训·····	29
6. 在国家一级执行《全球行动纲领》过程中取得的经验教训··	30
三. 2007-2011年时期《全球行动纲领》执行工作指导·····	31
A. 导言·····	31
B. 新近逐步形成的框架·····	31
C. 推动《全球行动纲领》的执行工作·····	32
D. 结束语·····	37

## 一. 引言

### A. 背景情况

1. 《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》是处理淡水与沿海地区环境之间相互关联的唯一的全球性行动纲领,同时也是一项不具约束力的、灵活的文书,旨在以逐步调适的方式并根据不断变化的现实情况综合地促进沿海地区、海洋和岛屿的可持续发展。过去五年来,国际社会业已着手采取了若干项可持续发展方面的举措、并在这一领域内商定了若干项总体目标和具体目标。除其他外,这些总体目标和具体目标都意在增加对发展事业的供资、缓解贫困、协助处于脆弱地位的国家、以及充分地应对各类生态系统内出现的变化。各方业已在地方、国家和区域各级改进生态系统管理的战略和手段的制定和执行方面取得了很多经验,可用以帮助民众安居乐业和实现可持续发展。

2. 《全球行动纲领》第 36 段作了如下明确的阐述:“有效的国际合作对于取得成功和以低成本高效益方式执行《全球行动纲领》至为重要。…此外,还需要开展国际合作,确保对《行动纲领》的执行工作进行定期审查,并确保其得到进一步的发展和调整”。

3. 《全球行动纲领》第 75 段要求联合国环境规划署(环境署)以高效和符合成本效益的方式发挥全球行动纲领秘书处的作用,同时明确认识到,不论是在区域、国家还是在地方各级,执行《全球行动纲领》的职责总是由各国承担的。《全球行动纲领》促请环境署“对《行动纲领》方面的不断演变的需要采取灵活的应对办法,并设法为满足这些需要提供资源”。

4. 《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议为我们提供了一个及时的机会,使各方得以全面审查最近取得的各项研究结果、事态进展和所订立的各项文书对《全球行动纲领》的执行工作产生的影响。

5. 本文件系由环境署全球行动纲领协调处编制;区域海洋方案、环境署各区域办事处、各国政府及各主要国际和区域团体同时亦通过《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议的筹备进程为之提供了各种投入。

### B. 目的和性质

6. 自《全球行动纲领》于十年前获得通过以来,情况业已发生了许多重要的变化。为使《行动纲领》与国际环境议程和可持续发展议程上数目日益增多的议题保持一致和继续具有相关性,必须把这些重要的事态发展考虑在内。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 在对本报告进行最后审查的日期——亦即 2006 年 6 月 16 日之前出现的进展情况均已视其相关性列入本报告。

7. 本文件的目的是努力促进《全球行动纲领》的执行工作,并将之作为实现国际社会近年来针对海洋、沿海地区和岛屿的可持续发展订立的各项总体目标和具体目标的宝贵手段。《全球行动纲领》旨在着重强调由于其所具有的跨部门性质,《行动纲领》目前仍然具有相关性、而且完全可用以应对涉及陆上活动对沿海和海洋环境产生的影响方面的各种挑战。

8. 为此,本文件意在向各国政府及其他利益攸关方提供关于今后应如何执行《全球行动纲领》的指导和协助,并确保与国际环境的大气候中新出现的各项议题保持贯通、相辅相成和相互连贯。

9. 《全球行动纲领》第 77 段要求“环境署与各相关组织和机构密切协作,定期举行政府间审查会议:(g) 审议是否需要为推动实现《行动纲领》的各项目标订立相应的国际规则,并为此建议各种做法和程序”。

10. 依照《全球行动纲领》第 77 (g)段,并利用举行《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议的机会,本指导文件旨在确保《全球行动纲领》与各国的需要以及它们在实现其各自的沿海和海洋环境可持续发展目标方面面对的各种挑战具有现实意义和相关性。

## C. 内容概述

11. 本指导文件系由以下三个章节构成:

(a) 第一章概要介绍本指导文件的背景情况、目的和性质、本文件的结构、以及与《全球行动纲领》中阐明的各种污染源相关联的海洋环境现状。<sup>2</sup>

(b) 第二章介绍自《全球行动纲领》获得通过以来出现的事态发展,特别是自《全球行动纲领》政府间审查会议第一届会议结束以来出现的、与《全球行动纲领》的范围和目标相关联的各种事态发展。该章各节分别阐述法律方面、政策方面、财政方面和概念方面的框架,随后第五节则论及在国家一级执行《全球行动纲领》过程中取得的经验教训。其具体内容如下:

(一) **法律框架:** 列述各个国际政府间进程所取得的成果(例如,联合国大会的各项相关决议);各项多边环境协定,包括论及陆上活动所涉污染问题的区域海洋公约的议定书;欧洲联盟订立的海洋战略和水事框架指令;

(二) **政策框架:** 列述《联合国千年宣言》<sup>3</sup> 及各项相关的发展目标;《约翰内斯堡执行计划》及与之相关伙伴关系举措;可持续发展委员会;关于进一步执行《小岛屿发展中国家可持续发展的行动纲领的毛里求斯战略》<sup>4</sup>、生命之水十年;大会第六十届

<sup>2</sup> 污水、持久性有机污染物、放射性物质、重金属、油类(碳氢化合物)、营养素、沉积物迁移、垃圾和废弃物、以及生境形貌的改变和毁灭。

<sup>3</sup> 见大会第 55/2 号决议。

<sup>4</sup> 《审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况国际会议报告》,2005 年 1 月 10 - 14 日,毛里求斯,路易港(联合国出版物,出售品编号: E.05.II.A.4 和更正),第一章,决议 1,附件二。

会议的高级别全体会议所取得的成果(2005年世界首脑会议成果); 2005 - 2015年兵库行动纲领: 建立国家和社区抗灾能力; 重金属; 国际化学品管理战略方针(化管战略方针); 国际氮举措; 世界水事论坛; 减贫战略文件; 联合国国家方案制定进程; 以及《巴厘技术支持和能力建设战略规划》<sup>5</sup>

(三) **财政框架**, 列述《关于发展筹资问题的蒙特雷共识》;<sup>6</sup> 全球环境基金的国际水域业务战略; 以及援助工作成效问题。

(四) **概念框架**, 列述涉及海洋、沿海地区和岛屿可持续发展的各种概念、办法和方法, 诸如千年生态系统评估; 生态系统办法; 循环经济/存在周期/减少、再使用和再循环办法; 沿海地区综合管理; 水资源综合管理; 以及关于保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领, 包括在执行《全球行动纲领》过程中取得的一些最为重要的经验教训。

12. 第三章列述工作指导本身的内容: 表明第二章中所列述的各种事态发展涉及并影响到《全球行动纲领》的执行工作。此外, 该章中还提出了一些关于如何以连贯和贯通方式把这些事态进展综合纳入《全球行动纲领》的进一步实施工作的建议。

#### D. 环境现状及其发展趋势

13. 环境署全球行动纲领协调处在着手筹备《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议过程中曾委托有关机构编制标题为“海洋环境状况: 发展趋势和进程”的报告。该报告表明, “自《全球行动纲领》获得通过以来, 用以支持采取确实行动的法律和体制协定业已得到扩展和增强, 目前已涵盖世界上大多数区域。目前正在着手执行各项计划和方案、以及那些各方视为日益有助于实现国际社会所订立的各项具体目标的计划和方案, 诸如各项千年发展目标、以及《约翰内斯堡执行计划》等。在《行动纲领》的框架内开展的合作、以及与其他公约和方案开展的合作现已稳固地建立起来”。

14. 关于在《全球行动纲领》框架内针对九种污染源类别采取的行动现况, 该报告解释说, “各个类别目前的发展趋势各不相同, 在设法控制其进一步恶化方面的进展亦不尽相同。正在逐步出现的情况表明, 尽管我们已经取得了很大成就, 但仍需要开展很多工作”。简而言之, 该报告所阐述的现况大致如下:

“未经处理的家庭废水排流正是导致海洋受到污染的一个主要来源, 而且也是《行动纲领》框架内的最为严重的问题。在全球范围内, 尽管已采取了相应的行动, 但此方面的问题仍日趋严重。这主要是因为人口的迅速增长和急剧的城市化。在各发展中区域内, 此方面

<sup>5</sup> 环境署理事会第二十三届会议通过 (2005年2月25日, 第GC-23/1号决定, 第一部分)。

<sup>6</sup> 《发展筹资问题国际会议报告》, 2002年3月18-22日, 墨西哥, 蒙特雷(联合国出版物, 出售品编号: E.02.II.A.7), 第一章, 决议1, 附件。

的问题相对更为严重,因为只有很低比例的污水得到处理。妨碍取得进展的主要障碍并非是技术上的障碍,而是财政上的障碍。

“剧毒和稳定的有机化学物质(农药、工业用化学品和与之相关的副产品)可在生物体中积蓄并留存多年,甚至会在环境中存在数十年。在过去二十年间,自采取了相应的国际控制措施以来,局面已有了很大改进,但在那些依赖农业的发展中区域以及在诸如北极等脆弱生态系统内,问题仍然存在。鉴于目前已建立和实施了管制系统,即使是在这些地区,情况也有可能逐步得到改善。

“目前已对能源的生发及其他可能产生和排放放射性物质的民间和军事活动实行了高度的管制。一些国家认为,有理由对核能源事故构成的潜在危险表示严重关注。然而,原子能机构的安全部门得出的结论是,有关目前正在进行的放射性材料的海洋运输不安全的观点并没有确凿的证据。《2005年毛里求斯战略》指出,各国应特别是在原子能机构和海事组织的主持下保持对话和相互协商,以期在放射材料的海洋安全运输方面增进相互了解、建立信心和加强相互沟通。

“微量重金属对于维持生命必不可少,但在浓度较高的情况下,则可能具有毒性。据认为,汞、铅和镉最具危险性。这些污染物是工业和采矿作业过程中生成的副产品,而且亦可产生于为获得能源和从事运输活动而进行的化石燃料燃烧中产生。在此方面目前的局面并不是十分清晰。大多数发达区域都已采取了相应的控制措施,但在此方面的进展因在新型经济体中产生的新的污染来源而被抵消。从总体上看,由于各方都逐步更深入地意识到此方面存在的危险,因此这对采取控制措施产生了积极的效果。

“大量石油和石油副产品被排入环境,这主要是因为与能源生产和使用有关的活动的结果。石油造成的污染破坏了各种生境和野生动物,而且亦对人类健康构成了威胁。自1985年以来,此方面的情况已有重大改进,主要是在石油的海洋运输方面,但石油外溢的危险仍然存在。然而,由于人口增加和工业化程度不断提高,预计陆上石油径流量将会相应增加。

“在营养素比率方面的不平衡导致了生态系统结构和功能出现广泛的变化,这反过来又对各种生境、食物网和物种多样性产生了不利的影响,其中包括在经济上具有重要性的生境食物网络和物种多样性。这一问题的潜在严重性在几十年前刚刚出现时尚未得到人们的重视。所谓的“沿海死亡区”的频度和严重程度迅速加剧。对陆上营养素来源的控制十分不平衡。在控制点来源方面取得的相对的成功,但扩散性来源方面的控制则经实践证明更为困难。

“沉积物流的增加或减少严重干扰了沿海地区的生态系统和生境,其中包括各种湿地、沿海地区的盐湖、入海口、海草床和红树。

造成这些变化的是土地使用和/或水文体系的改变。此外,情况看来正在恶化,在某些地区取得的进展又因其他地区的情况恶化而被抵消。从未来情况看,日益增长的人口和日益加剧的发展将会使目前发展趋势更为严重。

“生态系统和野生物、人类健康和安全、文化和审美价值观念以及各种经济活动都会因垃圾的生成而受到损害。由于大多数此种垃圾和废弃物都无法降解,而且仅以非常缓慢的速度解体,因此此种垃圾和废弃物不可避免地随着时间的推移而蓄积起来。为此,尽管业已在国家和国际两级努力加以控制,但目前的问题仍逐步趋于恶化。由于这一问题涉及很大的文化根源(目前的观念和行为习惯表明,人们并没有在此方面形成责任感),因此提高人们的意识和提供相关的资讯是未来改善局面的希望所在。

“对沿海生境和野生物的破坏又因人口增加和经济发展活动进一步增多而变得更为严重。受影响最为严重的沿海系统包括湿地、红树和珊瑚礁。尽管在哪些人口增长较为迅速的区域内情况恶化速度更快,但实际上任何地区都无法幸免。

“从总体上看,局面正在不断恶化,而且在未来很可能将继续恶化。

“对陆源污染情况和对《行动纲领》执行工作的进展情况进行的总体性评估结果表明,尽管行动框架十分稳固,但在解决这九种陆源污染方面的进展十分不平衡。在三个领域内已取得了良好的进展(持久性有机污染物、放射性物质和各种油类(碳氢化合物)),在两个领域内,情况好坏参半(重金属和沉积物集聚),但在第三组污染源方面,情况则更趋恶化(污水、营养素、海洋垃圾和废弃物、生境形貌改变和毁灭)。从另一方面看,所取得的成功直接与诸如管制体系、体制结构、技术或供资等因素直接相关,而这些因素都是《行动纲领》所直接关注的领域。另一方面,还有一些因素据认为不属于《行动纲领》的适用范围,但仍有着决定性的影响。例如,人口增加和发展程度。就此得出的结论是,尽管无疑已取得了进展,而且继续有可能取得进展,但仍有很长的路要走。

“考虑到《全球行动纲领》的框架,重要的是应认识到,这些进展通常要在 15 至 20 年后才能促使人们对综合管理工作做出切实的承诺,而要使环境实际做出切实的反应,则将需要更长的时间。”

## 二. 缘由：与《全球行动纲领》具有相关性的最新国际事态发展

15. 自《全球行动纲领》获得通过以来,特别是自《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第一届会议结束以来,已出现了一些与其适用范围和目标相关联的事态发展。若按其性质划分,这些事态发展可分别归为法律、政策、财政和概念性框架。

## A. 法律框架

16. 《全球行动纲领》的依据是《联合国海洋法公约》。该《公约》第二〇七条和第二一三条针对保护海洋环境免受陆上活动污染问题作了具体的规定。

《全球行动纲领》在其第 4 段和第 5 段对此方面的内容作了确认：

“4. 通过《联合国海洋法公约》(海洋法公约)及其他法律文书的条款具体体现的有关国际法,为各国规定了权利和义务,并为保护和以可持续的方式开发海洋和沿海环境及其资源确定了国际依据。

“5. 根据一般国际法,尽管各国应有根据本国环境政策开发其自然资源的主权,但此种权利的行使应符合其在保护和保全海洋环境方面承担的义务。此种最基本的义务是保护和保全海洋环境免受各种来源的污染,其中包括陆上活动所造成的污染。对《全球行动纲领》具有特别重要意义的是《海洋法公约》第二〇七条和第二一三条的规定。”

“第二〇七条规定各国应“制定法律和规章,用以防止、减少和控制陆地来源、包括河流、河口湾、管道和排水口结构对海洋环境的污染,同时亦应考虑到各项国际商定规则、标准和建议的办法及相关程序”,以及应采取其他可能必要的措施,以防止、减少和控制此种污染”。该条还要求各国“…努力制定全球性和区域性规则、标准和建议的办法及程序,以防止、减少和控制此种污染,同时计及各区域的不同特点、发展中国的经济能力、以及它们共同的经济发展的需要。而且,此种规则、标准和建议的办法及程序应根据需要随时加以重新审查”。

17. 第二一三条要求各国执行依照第二〇七条制定的相关法律和规章。

18. 此外,《全球行动纲领》第 7 段还确认,业已在如下各项多边环境协定中订立了“适用于保护海洋环境免受陆上活动污染而导致的退化的创新性原则和方法”,诸如《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、各项区域海洋公约、以及《防止船舶污染海洋国际公约》等(MARPOL 73/78)”。

19. 在此范畴内,新近出现的、对《全球行动纲领》的执行工作具有影响力的法律方面的进展情况计有:

### 1. 联合国大会作出的、涉及海洋及海洋法(陆上活动、海洋垃圾/废弃物碎片和渔业)的各项相关决议

20. 联合国大会于 2005 年 11 月间通过的的标题为“海洋与海洋法”的第 60/30 号决议再度重申了关于诸如包括陆上来源和船只等所有来源的人类活动对海洋环境和生物多样性造成海洋污染的不利影响问题的第 57/141 号 和第

58/240 号决议。该项决议的执行部分载列了关于开展能力建设的内容。大会在该节中,除其他外,确认需要使各发展中国家建立提高意识和支持执行更好的废物管理做法的能力,同时特别指出,小岛屿发展中国家特别易于受到来自陆上活动和海洋废弃物碎片导致的海洋污染产生的影响。

21. 第 60/30 号决议在论及海洋垃圾和废弃物问题时鼓励各方:

(a) 进一步研究这一问题所涉及的范围和性质;

(b) 提高各方的认识,了解海洋废弃物影响海洋环境的健康及其生产率的程度以及所造成的经济损失情况;

(c) 各国把海洋废弃物问题纳入包括回收、重新使用、减少和处置在内的沿海区、港口和海运业废物管理的国家战略之中;

(d) 拟定适宜的经济奖励来处理这一问题,包括建立废物回收制度,从而为鼓励使用港口接收设施而提高奖励。

22. 在关于可持续的渔业问题的第 60/31 号决议中,大会强调关注来自包括船只在内的所有来源造成的海洋污染问题,特别是各种陆上来源造成的海洋污染,并认为这些污染对人类健康和安全构成了严重的威胁,同时亦危及到鱼类的供应、海洋生物多样性和海洋生境,因此对当地和国家整体经济造成了重大损失。

## **2. 多边环境协定,包括关于防止陆上来源和活动的污染的区域海洋公约的议定书**

### **(a) 多边环境协定**

23. 业已在由环境署牵头的国际环境管理进程的框架中着重强调需要把各项现行的多边环境协定整合在一起,并阐明利用各种机会强调各项协定之间的相互配合与协调的必要性。各国保护和养护海洋环境的义务业已反映在、并已纳入各项全球性公约和区域文书之中。业已在一些此种协定中规定应采取适用于防止海洋环境因陆上活动而出现退化的各种创新性原则和办法。环境署理事会/全球部长级环境论坛业已就关于在各项多边环境协定与区域海洋方案之间建立联系问题发出了具体的呼吁。例如,在其 2001 年 2 月 9 日第 21/28 号决定中,理事会便要求进一步发展和增强各项区域海洋方案:促进海洋和沿海地区环境的养护和可持续使用、与各项多边环境协定建立伙伴关系和联系。

24. 在此问题上具有特别相关性的是《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》,及原因是,持久性有机污染物问题正是《全球行动纲领》中确立的污染源类别之一。该项《公约》系于 2001 年 5 月 22 日在瑞典的斯德哥尔摩获得通过,并随后于 2004 年 5 月 17 日开始正式生效。该项《公约》的缔约方大会第一届会议于 2005 年 5 月 2-6 日在乌拉圭的埃斯特角城举行。该项《公约》寻求减少或消除一些有意生产的、已列入清单的化学品的排放、以及继续采取措施尽量减少或消除那些非有意生产的持久性有机污染物的排放,诸如二恶英和呋喃等。必须以安全、高效和无害环境的方式对含有持久性有机污染物的各种库存和废物实行管理和处置,同时应计及各项相关的国际规则、标准和准则。该项《公

约》中订立的一个过程规定可在获得新的信息和资料之后,在《公约》中增列新的物质或对现行的各项义务进行修改。

25. 《生物多样性公约》是各项多边环境协定之间相互配合的另一实例。该《公约》的主要关注领域是养护和以可持续方式使用海洋和沿海地区生物多样性。生物多样性公约缔约方大会于1995年商定了一项称作《关于海洋和沿海地区生物多样性的雅加达任务规定》。《生物多样性公约》利用其于1998年通过的、并于2004年作了增订的工作方案重点处理海洋和沿海地区综合管理、生物资源的可持续使用、海洋和沿海保护区、海上养殖及外来物种诸领域的问题。

26. 一项列出了与《全球行动纲领》具有相关性的若干关键性多边环境协定的并非详尽无漏的清单如下:

(a) 《关于特别是作为水禽息栖地的国际重要湿地公约》(拉姆萨尔公约);

(b) 《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》;

(c) 《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》;

(d) 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》;

(e) 《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的伦敦公约》及其《议定书》;

(f) 《联合国气候变化框架公约》。

#### **(b) 关于防止陆上来源和活动污染的议定书**

27. 《全球行动纲领》再度确认了在众多全球性公约和区域性文书中所载列的一般性原则,即各国负有义务养护和保护海洋环境。

28. 《全球行动纲领》获得通过之前,世界若干区域业已订立了关于保护海洋环境免受陆上来源污染的区域协定,其中包括涵盖陆上来源污染问题的公约、或关于作为涵盖范围较广的公约的陆上来源问题的议定书。

29. 在区域一级,业已在《全球行动纲领》获得通过时便已生效的、专门论及陆上活动问题的区域协定如下:

(a) 于1974年签署、并于1978年开始生效的《保护海洋环境免受陆源污染公约》(巴黎公约)。此项公约于1992年与《防止船舶和飞机倾弃造成海洋污染公约》(奥斯陆公约)合并后形成了《关于防止东北大西洋海洋环境污染公约》(奥斯陆-巴黎公约),于1992年获得通过、并于1998年开始生效;

(b) 《保护波罗的海地区海洋环境公约》(赫尔辛基公约),于1974年签署并于1980年开始生效。另一项同一名称的新公约则于1992年获得签署、并已于2000年开始生效;

(c) 《保护地中海免受陆源污染议定书》(巴塞尔公约的陆源污染议定书),于1980年获得通过、并于1983年开始生效;随后又于1996年作为《保护地中海免受陆源和陆上活动污染议定书》作了修正,但迄今尚未开始生效;

(d) 于1983年通过、并于1986年开始生效的《保护东南太平洋免受陆源污染议定书》(《利马公约》的《议定书》);

(e) 于1990年获得通过、并于1993年开始生效的《保护海洋环境免受陆源污染议定书》(《科威特区域公约》的《议定书》);

(f) 于1992年获得通过、于1994年开始生效、并自2004年以来正在进行修订的《保护黑海海洋环境免受陆源污染议定书》(《黑海公约》的《议定书》)。

30. 于1995年之前订立的关于陆源和活动的第一代区域环境协定大都适用于某一由相关公约所涵盖的海洋管辖区所涉海域相吻合的地区,而且其在陆地上的适用范围通常仅止于淡水水域的涵盖范围—包括潮间带和咸水沼泽地区—或由所涉缔约方予以具体界定。

31. 自《全球行动纲领》获得通过以来,又订立了如下专门论及保护海洋环境免受陆上活动污染的区域性协定:

(a) 于1999年获得通过、但迄今尚未生效的《保护和开发大加勒比区域海洋环境公约》的《防止陆源和陆上活动污染议定书》;

(b) 于2005年9月通过的《保护红海和亚丁湾海洋环境免受陆上活动污染议定书》。

32. 目前正在着手订立下列区域公约的陆源和陆上活动污染问题区域议定书:

(a) 于1981年获得通过、并于1984年开始生效的《合作保护和开发西非和中非区域海洋和沿海环境公约》(阿比让公约);

(b) 于1985年获得通过、并于1996年开始生效的《保护、管理和开发东非区域海洋和沿海环境公约》(内罗毕公约);

(c) 于2003年获得通过、并于2006年开始生效的《保护里海海洋环境框架公约》。

33. 关于陆源和陆上活动污染的第二代协定(业已通过的、并随后经过修订的《巴塞罗那公约》、《卡特赫那公约》和《保护红海和亚丁湾环境区域公约》)(吉达公约)、以及正在拟定之中的、经过修订的《黑海议定书》、《里海框架公约》的议定书、《阿比让公约》的议定书和《内罗毕公约》的议定书),

在订立这些新的议定书时，均采用了更为综合的方式，包括把其适用范围扩展到水文流域、并对所涉各种污染源进行制约，其中包括影响到海洋环境的各类陆上活动。

### (c) 欧洲联盟的海洋战略

34. 在区域范畴内，鉴于各方日益关注欧洲区域的大洋和海洋的现状，欧洲联盟第六期环境行动方案列入了关于制定一项保护和养护海洋环境的主题战略（亦称作欧洲联盟海洋战略），其总体目标是：“促进以可持续的方式使用海洋和保护海洋生态系统”。尽管《欧洲联盟海洋战略》的主要重点是保护与欧洲联盟各国临界的各个区域海洋，但此项战略同时亦考虑到这些区域海洋的国际层面，即认识到减少欧洲联盟在世界其他地区海洋流域中的足迹的重要性，其中包括各公海地区。

35. 《欧洲联盟海洋战略》系经过 2002 至 2004 年长时期协商进程后订立。全球行动纲领协调处通过为此目的而专门设立的各个工作组积极地参与了这一协商进程（例如，专门探讨生态系统办法的工作组、监测与评估工作组、危险废物问题工作组、以及讨论战略目标和具体目标的工作组等），同时还举办了组织间磋商论坛和利益攸关方会议。欧洲委员会于 2005 年 10 月 24 日通过了《欧洲联盟海洋战略》。该战略论及若干项威胁，其中包括生物多样性的丧失或退化以及在生物多样性结构方面出现的各种变化、生境的丧失、各种危险物质和营养素所造成的污染、以及气候变化的影响等。

### (d) 欧洲联盟水事框架指令

36. 尽管欧洲联盟的水事框架指令在适用范围上仅限于欧洲区域，但此项指令已成为对包括沿海地区在内的综合水事管理的一个重要实例。作为欧洲联盟水事政策和立法的实质性结构改革的一个组成部分，欧洲议会和理事会于 2000 年 9 月间确定的第 2000/60/EC 指令确立了一个在水事政策领域内供欧洲共同体采取行动的框架。此项通常又称作“水事框架的指令”已于 2000 年 12 月 22 日开始生效。此项指令合理调整并增订了欧洲联盟各项现行水事立法，并就包括沿海水域在内的河流流域的水事管理作出了规定。

37. “水事框架指令”旨在以综合方式对全欧洲境内的各个水域实行管理，意在保护增强水域环境并防止水系生态系统及相关湿地的进一步退化、促进以可持续方式使用水资源、减少水污染、缓解洪水和干旱所产生的不利影响、以及基于河流流域分区规划概念对各个水系实行综合协调的管理。

38. 该指令的执行工作所涉各项主要活动都将在由各地方主管部门负责进行的河流流域管理范畴内开展。河流流域项目的总体目标是在某一河流流域地区内建立对所有水体实行综合监测和管理的系统、制定一项囊括各种管理措施的动态方案、以及制定一项将随后不断加以增订的总体性河流流域管理计划。

## B. 政策框架

39. 《21 世纪议程》第 17 章概要规定各国应在国家、并酌情在区域和次区域各级保护大洋、各类海洋和沿海地区、以及保护、合理使用和开发其生物资源方面履行其国际承诺。

40. 《全球行动纲领》第 9、第 10 和第 12 段援引《21 世纪议程》作了如下阐述：

“9. 于 1992 年举行的联合国环境与发展会议把履行保护海洋环境免受陆上活动污染的义务着重列为可持续发展的内容之一。各国在此方面商定有必要：

“(a) 采取预防、防范和参与方式，以期避免海洋环境出现退化、以及努力减少长期性风险或避免对之产生不可逆转的不利影响；

“(b) 确保预先对那些可能会对海洋环境产生重大不利影响的的活动进行评估；

“(c) 把海洋环境保护工作纳入相关的总体性环境、社会和经济政策之中；

“(d) 制定各种经济奖励办法，并酌情采用无废害技术并使之符合进入环境费用原则的其他办法，例如实行“造成污染者受罚”原则，以期避免海洋环境出现退化；

“(e) 提高沿海地区居民、特别是各发展中国家沿海地区居民的生活水平，以推动减轻沿海地区和海洋环境的退化程度。

“10. 正如在《21 世纪议程》第 17.23 段中所规定的那样，各国商定应通过适当的国际机制提供国外的资金，协助获取少废害技术和相关的研究成果，以支持发展中国家在此领域采取行动，履行这一承诺。

“12. 《21 世纪议程》还把防治因陆上活动引发的海洋退化的行动及处理小岛屿发展中国家的特殊问题的行动结合起来。在此方面，各国商定应执行 1994 年在巴巴多斯通过的《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》所订立的各个优先领域的有关规定。”

41. 自《21 世纪议程》获得通过以来，各国际论坛和国际社会已订立了众多的可持续发展政策，进一步推动了在《21 世纪议程》中提出的、并在《全球行动纲领》中通过的沿海和海洋地区综合管理和可持续发展的概念，其中包括如下各项：

## 1. 《千年宣言》及与之相关的各项发展目标

42. 2000年9月间,有史以来与会人数最多的政府首脑共同通过了《千年宣言》。除其他外,各国首脑重申支持于1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议上商定的关于可持续发展的各项原则,并决心制定水事管理战略,促进以公平的方式在区域、国家和地方各级获得充足的供应,从而停止以不可持续的方式利用水资源的做法。《千年宣言》随后又演变成为一个行进图,其中包括八项相关的发展目标,同时附有应最迟到2015年年底之前实现的各项具体目标。总体目标7着重强调需要确保环境可持续性、扭转环境资源丧失的趋势,并要求把不能以可持续方式获得安全饮水的人口比例减少一半。

## 2. 可持续发展问题世界首脑会议 - 《约翰内斯堡执行计划》 - 各项伙伴关系举措

43. 可持续发展问题世界首脑会议于2002年9月间在南非的约翰内斯堡举行。该次首脑会议是整个世界注重应对各种困难的挑战,特别是实现可持续发展方面的挑战、增强获得诸如清洁水、卫生设施、充足的住房、能源和健康服务,以及其他问题,例如农业和食物安全以及生物多样性保护等最基本的需求。

44. 在该次世界首脑会议上通过的《约翰内斯堡执行计划》重申了《千年宣言》及与之相关的各项发展目标。国际社会同时还在《约翰内斯堡执行计划》中特别商定:

第30(d)段:“鼓励最迟到2010年年底之前切实采用生态系统办法”;

第30(e)段:“促进在国家一级实行综合、多学科和多部门性的沿海及海洋管理工作,并鼓励和协助沿海国制定关于综合沿岸管理的海洋政策及机制”;

第30(g)段:“协助发展中国家在区域和分区域两级协调政策及方案,以养护和可持续管理渔业资源,并执行综合沿岸地区管理计划,包括通过促进可持续沿岸及小规模捕鱼活动,同时酌情建立相关基础设施”;

第32(c)段:“制定和便利使用多种办法和工具,包括生态系统办法,停止破坏性捕鱼做法,在2012年年底前根据国际法和科学情报(包括代表参加的网络)建立海洋保护区,以及建立保护育苗场和期间的时间/地区包围圈,恰当的沿岸土地使用,分水规划并将海洋和沿岸地区管理纳入关键部门”;

第32(d)段:“制订国家、区域和国际方案,以遏制海洋生物多样性包括珊瑚礁和湿地的丧失”;

第32(e)段:“实施《拉姆萨尔公约》,包括与《生物多样性公约》和《国际珊瑚礁倡议》要求执行的行动方案有关的联合工作方案,加强联合管理计划和沿海区湿地生态系统,包括珊瑚礁、红树林、海草床和潮间淤泥地的国际网络”;

第33段:“提前执行《保护海洋环境免受陆上活动影响全球行动纲领》和《保护海洋环境免受陆上活动影响蒙特利尔宣言》,在2002至2006年期间

特别侧重注意城市废水、生境的改变和破坏，以及营养素，并在各级采取相应的行动，以期：

“ (a) 促进伙伴关系、科学研究和传播技术知识；调动国内、区域和国际资源；推动开展人力和机构能力建设，特别注意发展中国家的需要；

“ (b) 加强发展中国家在下列方面的能力：订立本国和区域方案和机制，将《全球行动纲领》的目标纳入主流，并管理海洋污染的风险和影响；

“ (c) 订立区域行动纲领、并改进海岸与海洋资源可持续发展战略计划之间的联系，特别注意环境加速变化和遭受发展压力的领域；

“ (d) 尽一切努力，在 2006 年下一届全球行动纲领审查会议举行之前取得实质性的进展，保护海洋环境不受陆上活动的影响”；

第 25 段：“发起一项行动方案，提供财政和技术援助，以实现关于安全饮水的千年发展目标。在此方面，我们同意在至迟 2015 年使无法得到或负担不起安全饮用水的人口降低一半的《联合国千年宣言》目标，并使无法得到较好卫生设施的人口降低一半。这将包括在各级采取相应的行动，以便：

“ (d) 采用负担得起的环境卫生技术以及工业和国内废水处理技术，以及减少地下水污染的影响，并在国家一级制定监测制度和有效的法律框架，以加紧防治水污染，减少卫生危害和保护生态系统”；

第 26 段：“支持发展中国家到 2005 年年底制定出水资源综合管理和提高用水效率的规划，需要在各级采取相应的行动，以便：

“ (a) 制定和执行关于河流流域、水域和地下水综合管理的国家和区域战略，规划和方案，以及采取措施提高水基础设施的效率，减少流失，增加水的回收”；

第 66 段：“促进综合水资源发展，扩大由此所产生的上游和下游惠益，在所有用水方面发展并有效管理水资源，并保护水质和水的生态系统，包括在各级实施相应的举措，以期：

“ (d) 保护水资源、包括地下水和湿地生态系统免受污染，在发生最严重缺水现象时，支助各国努力发展非常规水资源，包括节能、成本低廉和可持续的海水淡化、收集雨水和水的再生”；

第 58 (e) 段：“在 2004 年之前实施各种举措，在小岛屿发展中国家实施《保护海洋环境免受陆地活动污染全球行动纲领》，从而有效减少、防止及控制废物和污染以及与健康有关的重大影响”。

45. 随着侧重面向具体行动的政策和执行工作的开展，逐步订立了对《约翰内斯堡执行计划》进行补充的各种伙伴关系举措。伙伴关系举措是一组涉及自愿

性多重利益攸关方的举措,旨在推动执行《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》。在可持续发展问题世界首脑会议期间发起的一些伙伴关系包括由美利坚合众国牵头的白水变蓝水方案(WW2BW)和由欧洲联盟和若干其他国家牵头的生命之水方案。

### 3. 可持续发展委员会

46. 在其 2003 年 5 月间的第十一届会议(该届会议是可持续发展问题世界首脑会议结束之后举行的第一届会议)上,可持续发展委员会商定了随后十五年的未来工作方案和安排。委员会决定,它将继续以两年执行工作周期为基础开展工作,其中将包括一个审查年度和一个政策年度。在审查年度中,将对在努力实现各项可持续发展目标和查明所存在的障碍和阻碍方面取得的进展,而在政策年度中,则将针对旨在加速执行和推动采取行动克服各种障碍和阻碍的措施作出决定。除各种执行方式之外,还将在每一两年周期中对一些跨领域议题进行探讨,其中包括根除贫困、改变不可持续的生产和消费方式、卫生、教育、小岛屿发展中国家的可持续发展、以及在日益全球化的世界中促进实现可持续发展。

47. 在第一个两年周期(2004 - 2005 年)内,委员会的工作重点是处理关于水、卫生、人类住区这三个领域的问题。在其 2005 年 4 月间举行的第十三届会议上,委员会通过了关于采取确实的措施和办法以加速执行关于水、卫生、人类住区方面的承诺的各项政策性决定。

48. 在其第十三届会议上,委员会通过了第 13/1 号决议,其中载列了与《全球行动纲领》具有相关性的下列各项决定:

#### 第 2 段 “强调:

“(d) 加速实施与水、卫生和人类住区有关的政策选择和实施措施应由国家主导,并纳入应在 2005 年以前开始实施的减贫战略和(或)国家可持续发展战略,或国家发展计划”;

第 3 段 “决定吁请各国政府和联合国系统在现有资源范围内并通过自愿捐助,同时邀请与主要集团和其他利益攸关方进行合作的国际金融机构和其他国际组织采取下列行动:

#### “实行水资源综合管理

“(d) 认识到并非所有国家都将会实现关于水资源综合管理的 2005 年目标,因此应加速向依照国家具体需要拟订由国家为主导的水资源综合管理计划和用水效率计划的国家提供技术和财政援助,同时特别重视经济发展及社会和环境需要,并通过在实践中学习支持贯彻落实各项计划,除其他外,旨在:

“(一) 通过加强体制改革和制度改革、发展能力和创新改进水治理;

(七) 强化预防废水、固体废物及工业和农业活动造成的污染；

“废水的收集、处理和再利用

“(n) 扩大和改进对废水的处理和再利用, 其重点如下:

“(四) 开展关于建造、操作和维护污水收集和处理系统方面的教育和培训;

“(六) 传播有关地表水和地下水水质及中水安全再利用的信息和准则;

“(o) 支持区域和分区域防止水资源受污染的安排, 满足干旱、半干旱和沿海国家的特殊需要”。

49. 在第二个两年周期(2006 - 2007 年)内, 委员会商定把其工作重点放在能源促进可持续发展、工业发展、防止空气污染和应对大气及气候变化诸领域。

50. 各位部长确认应在政策年度内加以处理的一些挑战, 以期增强《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》、以及《毛里求斯战略》, 其中包括: 作为急迫事项促进就气候变化开展国际合作, 包括缓解和适应工作, 强调向处于脆弱地位的国家提供关于采取适应性措施的国际援助, 特别是那些最不发达国家和小岛屿发展中国家, 并增强清洁发展机制的运作。

51. 委员会商定, 在其 2014 - 2015 年周期内, 它将重点处理大洋与海洋、海洋资源、小岛屿发展中国家、灾害管理和脆弱性领域的议题。2016 - 2017 年周期则将专门用于对《21 世纪议程》、《关于进一步执行 21 世纪议程的方案》、以及《约翰内斯堡执行计划》的执行工作进行全面审查。

#### 4. 小岛屿发展中国家与《毛里求斯战略》

52. 各国政府在《约翰内斯堡执行计划》中商定, 应向各小岛屿发展中国家提供支持, 以协助它们建立能力, 增强其为减少和管理废物及污染的努力、保持和管理向农村和城市地区的居民提供用水和卫生服务的系统。

53. 为此目的, 联合国秘书长于 2005 年 1 月间在毛里求斯召开了一次国际审查会议。该次会议通过了《毛里求斯宣言》和《毛里求斯战略》。《毛里求斯宣言》重申世界各国承诺通过有效执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》(巴巴多斯行动纲领), 并部分地通过努力实现各项国际商定发展目标、包括那些《千年宣言》中所载的目标, 为各小岛屿发展中国家促进其自身的可持续发展提供支持。

54. 《毛里求斯战略》阐明, 《巴巴多斯行动纲领》仍然是促进小岛屿发展中国家可持续发展的基本蓝图。关于沿海地区和海洋资源及淡水资源问题会议特商定如下:

#### “四. 沿海地区和海洋资源

“32. 小岛屿发展中国家以及国际发展伙伴应实施专门针对小岛屿发展中国家薄弱环节的举措，尤其是在联合国环境规划署的支持下，全面实施《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》”。

#### “五. 淡水资源

“35. 小岛屿发展中国家必须在国际社会所提供的必要援助下采取进一步行动，以期努力实现千年发展目标以及可持续发展问题世界首脑会议关于最迟到 2015 年可持续地获得安全饮用水和环境卫生、清洁卫生的目标，以及最迟到 2005 年制定出综合水资源管理和用水效率计划的目标”。

55. 继在其 2005 年 8 月第五十九届会议上通过了《毛里求斯战略》之后，联合国大会请“联合国系统各有关机构，在其各自的任務规定范畴内，把《毛里求斯战略》进一步纳入其各自的工作方案之中，并在其各自的秘书处内建立处理小岛屿发展中国家事务的联络点”。大会在其 2006 年 3 月第六十届会议上又进一步重申了这一要求。

### 5. 生命之水十年

56. 2005 - 2015 年生命之水十年方案系于 2005 年 3 月 22 日世界水日期间正式发起，其目标是促进努力履行最迟到 2015 年兑现关于水的各项议题的国际承诺，同时特别侧重妇女参加和参与这些努力。生命之水十年方案由联合国水事机构负责协调。该机构负责汇集联合国系统内参与与水有关的议题的所有相关机构、部门和方案。联合国水事机构秘书处设于联合国经济和社会事务部之内。在国家一级，预计每一国家都将自行围绕着生命之水十年的主题开展活动。

### 6. 2005 年世界首脑会议

57. 2005 年间举行了一届世界首脑会议。该届会议除其他外，专门讨论了各项国际商定发展目标、包括那些载于《千年宣言》中的国际商定目标的执行现状。在该次首脑会议的成果文件中，各国政府决心：

第 56 (h) 段：“帮助发展中国家作为其国家发展战略的一部分拟定综合水资源管理和用水效率计划，并按照《千年宣言》和《约翰内斯堡执行计划》向所有人提供安全饮用水和基本环境卫生，包括最迟到 2015 年，使那些无法得到或负担不起安全饮用水以及享受不到基本环境卫生的人口比例减少一半；”

第 56 (1) 段：“改善各机的合作与协调，以期综合治理各种海洋问题，并促进海洋的综合管理和可持续发展”。

### 7. 《2005 - 2015 年兵库行动纲领》：加强国家和社区的抗灾能力

58. 依照其第 A/RES/58/214 号决议，联合国大会于 2005 年 1 月 18-22 日在日本的兵库县神户市举行了一次世界减灾大会。

59. 该次大会审查了自 1994 年 5 月 23 - 27 日在日本横浜市举行了世界减少自然灾害大会以来在减少灾害风险方面所取得的进展, 并最后通过了一项关于今后十年的侧重结果的行动计划, 亦即《2005 - 2015 年兵库行动纲领: 加强国家和社区的抗灾能力》; 同时还通过了《兵库宣言》以及在该次世界大会的特别会议发表的关于印度洋灾害问题的共同声明: 降低风险, 争取更安全的未来。

60. 该次世界大会共通过了五项行动优先重点; 其中一项涉及减少各种根本性的风险因素, 除其他外, 这是指土地使用规划和其他技术措施。在此方面《2005-2015 年兵库行动纲领》具体阐明如下:

第 15 段: “在处理减灾风险问题时, 各国家、区域和国际组织以及其他有关行动者都应逐项考虑上述五个优先重点所列述的主要活动, 并根据自身的具体情况和能力予以适当贯彻落实。

“4. 减少潜在的风险因素

“(三) 土地使用规划和和其他技术事项

第 16 段, 第 4(三)项: “(q) 把灾害风险评估工作纳入农村发展规划和管理之中, 特别是在山区和沿海地区洪泛平原地区, 包括采用以下手段: 确定可获得的对人类居住安全的地带…”。

## 8. 重金属问题

61. 重金属是《全球行动纲领》中所确定的污染源类别之一(第 114-120 段)。

62. 在其 2001 年 2 月的第二十一届会议上, 环境署理事会/全球部长级环境论坛通过了关于汞问题的第 21/5 号决定。该决定邀请执行主任与组织间化学品健全管理方案的其他成员合作, 共同发起一个迅捷的、公平的、透明的和具有包容性的进程, 以期在各国政府、各政府间和非政府组织及私营部门的参与和协助下, 对汞及其各种化合物进行一项全球性评估, 并随后把评估结果提交订于 2003 年 2 月间在肯尼亚内罗毕举行的理事会/全球部长级环境论坛第二十二届会议审议。

63. 《约翰内斯堡执行计划》还要求在各级采取行动, 促进减少对人类健康和环境有害的各种重金属构成的风险, 包括对诸如环境署的全球汞及其化合物评估等相关研究进行审查。

64. 全球汞评估报告已于 2002 年 12 月发表、并已提交给理事会/全球部长级环境论坛第二十二届会议审议。根据该报告的各项关键性调查结果, 理事会认定, 有科学证据表明汞及其化合物已在全球范围内产生了不利影响, 因此需要对之进一步采取国际行动, 减少其对人类健康和环境构成的风险。理事会决定, 应尽快立即在国家、区域和全球各级采取应对行动和长期的行动。理事会在其第 22/4 号决定第五部分中促请所有国家酌情制定目标和在国家一级采取行动, 查明与汞发生接触的人口和生态系统, 并努力减少对人类健康和环境产生影响的人为汞排放。理事会还请环境署提供技术援助和开展能力建设活动, 以此支持各国努力

为防止和消除汞污染采取的行动。环境署针对该项报告在环境署化学品处内专门订立了一项汞方案。

65. 根据各国在减少对人类健康和环境构成威胁的汞排放量方面取得的进展,理事会在其第二十三届会议上继续考虑采取进一步的措施,以消除汞在全球范围内产生的重大有害影响,其中包括:考虑是否可为此目的而订立一项具有法律约束力的文书,抑或是订立一项不具法律约束力的文书或采取其他措施或行动。经讨论后,理事会通过了一项关于化学品管理问题的强有力的决定(2005年2月25日第23/9号决定)。该项决定要求环境署针对在全球汞市场上的供应和贸易的需求量情况编制一份报告,供理事会第二十四届会议审议,并要求在各国政府和其他利益攸关方之间建立伙伴关系,以此努力减少因汞及其化合物向环境中排放而对人类健康和环境构成的风险。

66. 理事会结合关于是否需要在全球范围内采取旨在防止和消除汞污染的不利影响的必要性的讨论,在若干场合探讨了在全球范围内针对诸如铅和镉等其他重金属采取行动的可能的必要性。

67. 在其2001年第二十一届会议上,理事会着重强调加速消除不安全的铅用途方面的工作所具有的重要性,随后于2001年2月9日通过了第21/6号决定,要求那些尚未消除使用含铅汽油的国家政府尽快予以消除。

68. 2003年间,理事会审议了为实现消除含铅汽油使用目标方面取得的进展,随后于2003年2月7日通过了第22/4号决定(第三部分),要求那些尚未消除含铅汽油的国家政府急迫地予以消除。理事会进一步要求这些国家急迫地实现在可持续发展问题世界首脑会议上作出的、关于消除含铅油漆和其他与人类发生接触的来源中的含铅的承诺、防止与铅发生接触,特别是儿童与铅发生接触,并增强对铅中毒事件进行监测、跟踪和处理。理事会还呼吁各国政府、各政府间组织,包括环境署、各非政府组织和民间社会积极协助各国政府通过提供信息交流、技术援助、能力建设和供资,帮助发展中国家和经济转型国家进一步努力逐步淘汰含铅汽油、含铅油漆和其他与人类发生接触的来源中的含铅、防止与铅发生接触、以及增强努力对铅中毒事件进行监测、跟踪和处理。

69. 2005年间,理事会在其关于铅和镉问题的第23/9号决定(第三部分)中重申了其第22/4号决定的第三部分(见下文),并请环境署对有关铅和镉的科学资料进行审查,特别注重其远距离环境迁移情况,并在今后讨论是否需要针对铅和镉采取全球性行动的讨论中提供相关的信息资料。这些科学审查将在2005-2006年时期内进行,其结果将提交订于2007年举行的理事会第二十四届常会。

## 9. 国际化学品管理战略方针

70. 理事会关于化学品管理问题的2001年2月9日第21/7号决定欢迎并支持政府间化学品论坛于2000年10月在巴西的巴伊亚萨尔瓦多举行的第三届会议上通过的《2000年以后的优先行动》。该决定还请环境署执行主任,与各国政府、组织间化学品健全管理方案、化学品安全论坛、以及其他各相关组织和利益攸关方协商,审查是否需要制定一项国际化学品管理战略方针和编制关于这一主题的报告,供2002年第七届特别会议/全球部长级环境论坛详细审议。

71. 根据上述报告,理事会/全球部长级环境论坛在其 2002 年 2 月间举行的第七届特别会议上通过了关于国际化学品管理战略方针问题的第 SS.VII/3 号决定。理事会决定,有必要在这一领域中制定一项化管战略方针,并核可把《巴伊亚宣言》作为制定这一化管战略方针的基础。化管战略方针旨在推动把化学品安全议题综合纳入发展议程之中。

72. 国际社会在《约翰内斯堡执行计划》中亦赞同进一步制定国际化学品管理战略方针。

73. 2003 年 2 月间,环境署理事会在其通过的第 22/4 号决定中核可举行一次专门制定化管战略方针的国际大会。随后与政府间化学品安全论坛第四届会议衔接于 2003 年 11 月 9-13 日在曼谷举行了战略方针筹备委员会的第一届会议。筹备委员会的第二届会议于 2004 年 10 月 4-8 日在肯尼亚内罗毕举行。在关于拟议的战略方针问题的第 23/9 号决定第二部分中(2005 年 2 月),理事会请执行主任着手开展必要的筹备工作,包括在休会期间开展工作和编制各项相关文件,供订于 2005 年 9 月间在维也纳举行的筹备委员会第三次、预计亦为最后一次筹备会议审议,并供国际化学品管理大会审议。化学品管理大会预计将与理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议衔接举行。届时将考虑通过这一化学品管理战略方针。

74. 理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议在其 2006 年 2 月 9 日的第 SS IX/1 号决定中核可了业经于 2006 年 2 月 6 日在迪拜举行的国际化学品管理大会通过、并予推荐的《国际化学品管理战略方针》。《化管战略方针》支持在可持续发展问题世界首脑会议上商定的相关目标,即确保最迟在 2020 年之前做到在从事化学品的生产和使用时应尽最大限度减少其对环境和人类健康产生的不利影响。经国际化学品管理大会最后制定完毕的《化管战略方针》共包括以下三个核心部分:

(a) 《迪拜宣言》:各位部长、代表团团长及民间社会团体的代表及私营部门的代表共同承诺执行此项《化管战略方针》;

(b) 总体政策战略:确定《化管战略方针》的适用范围、所涉各种需要和减少风险的目标、知识与信息、管理工作、能力建设及技术合作和遏制国际非法贩运、所依循的各项原则、以及相应的财政和体制安排。化学品管理大会最后通过了《总体政策战略》。这一战略连同《迪拜宣言》一并构成了对《化管战略方针》及其实施工作的坚定的承诺;

(c) 《全球行动计划》:阐明了执行《化管战略方针》的各个工作领域和活动。国际化学品管理大会建议各方采用和进一步制定《全球行动计划》,并将之作为一个工作手段和指导文件。

75. 国际化学品管理大会所通过的四项决议中的两项决议,以国际化学品管理大会的各项成果及《巴厘战略计划》为基础,专门论及《化管战略方针》的内容、以及用以推动实现化管战略方针的各项目标的快速启动方案的实施工作安排。快速启动方案的目的是支持在发展中国家、最不发达国家、小岛屿发展中国家和经济转型国家开展初期的能力建设和实施活动。

## 10. 国际氮举措

76. 营养素是《全球行动纲领》所确定的另外一种污染源类别(第 127-132 段)。国际氮举措系由环境问题科学委员会和国际地圈-生物圈方案共同于 2003 年间发起。这一举措的主要推动力是科学界内为数众多的人士针对营养素富集现象对环境的影响表示关注。

77. 这一举措是从一系列科学研究活动开始形成的, 其中最重要是国际氮会议。迄今为止共举行了三次国际氮会议: 第一次是于 1998 年在荷兰举行, 重点为欧洲地区; 第二次于 2001 年在美国举行, 重点为北美洲; 另外一次是于 2004 年在中国举行。尽管最初的目标是进行一项初期的科学评估(这一科学评估的草稿曾于 2004 年在中国的南宁市分发), 但国际氮举措的真正目的是推动各方制定出适宜的政策, 以期努力避免氮预计对人类健康、经济和环境产生的影响。

78. 环境署与联合国粮食及农业组织(粮农组织)、由国际化肥工业协会牵头的各私营部门团体、以及与各政府和非政府组织携手, 努力确定氮的确是一个需要采取应对行动的重点领域。继 2004 年间在大韩民国的济州举行的理事会/全球部长级环境论坛第八届特别会议通过了关于氮问题的报告、以及这一领域内出现了其他进展后, 各利益攸关方对这一领域参与程度亦随之而增长。理事会所通过的相关报告指出, 有关氮的问题需要得到公众的更多注意和采取政策干预行动。该文件中所提出的某些论点令人们深思。除其他外, 该报告指出, “人造化肥使用所产生的影响各异, 而且因区域的不同而不同。在欧洲、亚洲和北美洲的许多地区, 自人们开始使用人造化肥以来, 大气层中的氮沉积以及在河流中的氮径流已增加了十倍以上。另一方面, 在北美洲一些人口较少和农业活动程度较低的地区, 环境中的氮径流量几乎没有发生什么变化。在世界上其他一些地区, 包括非洲大部分地区, 化肥的供应量极少, 尚无法完全满足农业上的需要—这与发达国家及亚洲中部和南部地区的养份过剩情况形成鲜明对照。”

## 11. 世界水论坛

79. 第四届世界水论坛于 2006 年 3 月 16-22 日在墨西哥城举行。该论坛是关于淡水问题的最大的国际论坛, 其宗旨是设法促进多重利益攸关方参与并开展对话, 以便对全球范围内的水事决策层施加影响, 从而推动实现可持续发展。

80. 第四届世界水论坛的主题是: “为应对全球性挑战在地方一级采取行动”。为推动实现这一目标, 还订立了另外五个框架性主题: 利用水促进增长和发展; 实行水资源综合管理; 使所有人都能获得用水和卫生设施; 为保障粮食供应和环境健康对水实行良好的管理; 以及风险管理。同时还针对淡水与沿海地区环境之间的相互关联问题举行了若干次不同的会议。

81. 世界水论坛于 2006 年 3 月 21-22 日举行了部长级会议后结束。会议通过了一项部长级宣言, 要求针对水和卫生问题采取国际行动。

## 12. 减贫战略文件

82. 为解决贫困问题, 世界各国通过开展一个由国内各利益攸关方以及外部发展伙伴共同参与的进程, 编制了或正在着手编制本国的减贫战略文件。减贫战略文件全面介绍一国的宏观经济、结构性社会政策以及旨在促进增长和减少贫困的情况, 同时亦说明与之相关的外部供资需求情况。国际社会在制定、支持和切实执行以下诸领域的政策方面遇到了挑战: 即如何在增加粮食生产以便实现《千年宣言》第三节中订立的各项相关目标(旨在根除赤贫和饥馑)与保持环境可持续性方面的需要(第四节)之间保持平衡。

83. 如《全球行动纲领》第 2 段中所阐述的那样, 世界大部分人口都居住在沿海地区、而且日趋倾向于聚居在这些地区, 因此沿海人口的健康、福利、以及在某些情形中其生存本身完全取决于整个沿海系统—入海口和湿地、以及与之相关的流域和汇水区、乃至相关近海水域的健康及其功能的正常发挥。

## 13. 联合国国家方案制定过程

84. 联合国秘书长作为促进联合国改革进程的一个手段于 1997 年设立了联合国发展集团, 以期增强联合国在国家一级支持发展事业的工作成效。联合国发展集团负责把从事促进发展事业的各个业务机构联系在一起。

85. 联合国发展集团审议了有关精简联合国共同国家方案规划过程的各项提议, 尽可能密切地整合国家发展规划过程。联合国发展集团还核可了以所编制的结果汇总清单取代现行的编制联合国发展援助框架的做法, 并核可了以一个单一的综合方案文件取代现行的、分别面向具体机构的国家方案文件和国家方案行动计划。为此, 那些正在着眼于其 2007 年度国家方案而于 2006 年度拟定其联合国发展援助框架的国家可成为率先使用这一经过简化的新办法的国家。

86. 环境署是联合国发展集团的一个成员机构。为此, 亦需作为主流事项, 把环境署对每一国家的国家方案制订过程和发展计划所做的具体贡献纳入联合国在国家一级开展的总体工作之中。

## 14. 巴厘技术支持和能力建设战略计划

87. 理事会/全球部长级环境论坛在其 2005 年 2 月 9 日第 23/1 号决定第一部分中通过了《巴厘技术支持和能力建设战略计划》。《巴厘战略计划》是环境署牵头进行的国际环境管理工作所取得的主要成果之一, 旨在更为有效地增强世界各国所有级别应对一系列广泛的环境威胁的能力。

88. 《巴厘战略计划》基于与既定框架相符合的透明的和可靠的信息提供和汇报工作增强机构间协调与合作, 并特别注重环境署在增强各方对所查明的需要作出有效反应方面发挥的作用。在此问题上, 此项战略计划提供了:

(a) 环境署在联合国发展集团框架内发挥更为实质性的作用的基础;

(b) 在环境署内部建立一个执行内部协调和信息交流的连贯平台, 以期增强环境署与其他联合国机构和其他相关合作伙伴进行协调的程度;

(c) 采取连贯的办法, 增强国家和区域专门负责环境管理工作的机构。

89. 于 2006 年 2 月间在阿拉伯联合酋长国的迪拜举行的理事会/全球部长级环境论坛第九届特别会议审议了关于《巴厘战略计划》的第 23/1 号决定第一部分执行工作的进展、以及 2006 - 2007 年间为此采取切实可行的步骤的各项相关提议。各国在此方面提供了许多积极的反馈意见。许多发展中国家还强调需要为《巴厘战略计划》的贯彻实施提供更多的资金、加强南-南合作、以及提高与联合国开发计划署(开发署)之间的协调等。

## **C. 财政框架**

### **1. 关于发展筹资问题的蒙特雷共识**

90. 联合国秘书长于 2002 年 3 月间在墨西哥的蒙特雷召集举行了一次国际发展筹资问题会议。各方广泛认为, 该次会议是国际社会在发展合作方面采取的办法的一个转折点 - 为国内和国际金融、贸易和其他发展问题的决策工作提供了一个新的参照点。

91. 该次会议的成果即是所谓的《关于发展筹资问题的蒙特雷共识》, 其中着重强调了开展健全的管理和建立民主的机构、实行可持续的良好宏观经济政策、调集外国和国内投资、提高贸易自由化程度和增加市场准入机会、以及提高官方发展援助数额及其实际功效的重要性。

### **2. 全球环境基金国际水域业务战略**

92. 1995 年订立的《全球行动纲领》(第 69 - 71 段)中提到了当时正在拟定之中的全球环境基金(全环基金)业务战略, 并邀请全环基金在《全球行动纲领》的工作基础上开展工作。

93. 全环基金的业务战略共包括六个重点领域: 其中一个重点领域—国际水域—特别与《全球行动纲领》具有相关性。这一重点领域阐明了用以在各不同重点领域内制定项目的优先重点和政策。全环基金理事会于 1995 年 10 月间核可了此项战略。这项业务战略提供了把《全球行动纲领》所涉议题纳入全环基金的项目的众多机会。在业务战略中确定了三个初期的运作方案, 其中之一—污染物运作方案—即是专门针对《全球行动纲领》、并使之内部化而订立的。

94. 全环基金建议使用大型海洋生态系统作为其基于生态系统办法改进海洋和沿海地区管理、以及综合改进邻近淡水流域的管理工作和环境署各区域海洋方案开展的活动的地理单位。这些项目常常囊括《全球行动纲领》中的相关内容, 诸如制定对这些淡水流域项目提供补充的、关于保护海洋免受陆上活动污染的国家行动纲领等。自 2002 年以来, 若干以国家为主导的项目已订立完毕, 旨在协助各国实现《全球行动纲领》以及《约翰内斯堡执行计划》中订立的与海洋有关的各项具体目标。

95. 自 2006 年中期始, 共有 120 多个国家与其邻国一道参与了全环基金的国际水域项目。这些项目旨在改进对大型海洋生态系统的管理工作, 并亦常常以跨界方式处理《全球行动纲领》所列明的各项关注问题。

96. 理事会/全球部长级环境论坛在其 2001 年在内罗毕举行的第二十一届会议上通过的关于全球行动纲领问题的第 21/10 号决定表示赞赏地注意到全环基金在推动《全球行动纲领》的执行工作方面发挥的积极作用, 并鼓励全环基金继续对各相关项目提供支持。理事会/全球部长级环境论坛在其 2002 年 2 月第 VII/6 号决定中呼吁全环基金其各国际金融机构, 依照其各自的业务战略和政策, 协助并加速为在区域和国家两级执行《全球行动纲领》各项相关活动提供资金。

### 3. 援助工作成效

97. 各发达国家和发展中国家负责发展事业的部长及各多边和双边发展机构的主管于 2005 年 2 月 28-3 月 2 日在法国巴黎举行了会议, 决心采取具有深远意义和可加以监测的行动, 并着眼于联合国将于 2005 年下半年期间对《千年宣言》及其所订立的各项相关发展目标进行的五年期审查, 旨在设法改革这些国家提供援助以及对援助工作实行管理的方式方法。各位部长共同通过了“关于援助实效、主权、和谐、调整、结果和相互问责的巴黎宣言”; 其中列述了加强援助工作在缓解贫困和不平等现象、促进增长、建立能力以及加速实现各项国际商定发展目标方面所产生的影响的各项具体行动。

98. 《关于援助工作成效问题的巴黎宣言》作出了如下各项承诺:

(a) 发展中国家将在其各自的发展政策、战略方面发挥有效的领导作用, 并对其发展行动进行协调;

(b) 各捐助国将把能否收到各国的国家发展战略、机构和程序作为其提供支助的基础;

(c) 各捐助国将努力使其行动更为协调一致、透明和取得综合成效;

(d) 所有国家将对资源实行管理并努力增强侧重实际结果的决策;

(e) 各捐助国和发展中国家共同承诺, 它们将携手为促进发展事业取得实际成果相互实行问责制。

### D. 概念性框架

99. 在推动沿海地区和海洋可持续发展的议程方面涉及的另一个重要层面一直是努力推出各种新的概念、办法和方法, 以期表明, 除其他外, 生态系统服务所具有的经济价值、民众与环境之间的相互关联、土地、淡水、沿海地区和海洋之间的相互关联、以及这些相互关联对减少海洋污染所做的贡献。

## 1. 千年生态系统评估

100. 联合国秘书长于 2001 年间发起了千年生态系统评估工作。此项评估已于 2005 年完成。千年生态系统评估是一项国际工作方案,旨在满足决策人员和广大公众对关于生态系统变化对人类福祉所产生的后果、以对这些变化作出反应的备选办法方面的科学信息需要。

101. 千年生态系统评估工作的重点是各种生态系统服务(即民众从各种自然生态系统以及构成生态系统的各种物种的功能和进程中获得的惠益)、生态系统服务的各种变化如何影响到人类福利、生态系统的变化可如何在未来数十年影响到民众、可在地方、国家或全球各级被养护和改进生态系统管理工作以及缓解贫困的各种应对办法。千年生态系统评估提请各方,除其他外,注意到有助于人类福祉的各种湿地所提供的生态系统服务,其中包括鱼类和纤维、水资源、水净化、气候调节、洪水制约、沿海地区保护、娱乐机会和日益重要的旅游业。

102. 千年生态系统涉及沿海地区和大洋的研究结果概要业已在环境署 2006 年度的下列文件中提供:“海洋和沿海地区生态系统与人类福祉:根据千年生态系统评估调查结果编制的综合报告”。该报告系由环境署世界保护监测中心根据环境署预警和评估司的要求并在其支助下编制。

## 2. 生态系统办法

103. 在海洋资源的管理方面采用注重生态系统的办法已得到诸如《生物多样性公约》和千年生态系统评估等国际机构和举措的赞同,认为这是对民众与其环境之间的相互关联进行分析和采取行动的宝贵概念性框架。《约翰内斯堡执行计划》亦制定了旨在鼓励最迟到 2010 年在促进大洋的可持续发展、特别是对渔业和生物多样性养护方面采取注重生态系统办法的目标。通过全球环境基金在世界范围内制定和实施的大型海洋生态系统项目,正在表明采用注重生态系统办法的切实可行性。为数众多的国家正在采取具体行动,努力实现与生态系统有关的目标、并采用综合办法对海洋实行管理。

104. 于 2006 年 6 月 12 - 16 日在美国纽约举行的联合国海洋和海洋法不限成员名额非正式协商进程第七次会议着重讨论了注重生态系统的办法以及海洋问题。会议以协商一致方式商定了涉及生态系统办法和海洋工作的各项要点。该届会议的成果包括一份报告—该报告将在海洋和海洋法的议程项目下提交大会第六十一届会议审议。该报告提议大会邀请各国审议有关进一步采用注重生态系统的办法、以及特别需要通过技术、知识和技能转让、尤其是向发展中国家、包括小岛屿发展中国家和非洲沿海国家转让此种技术、知识和技能,相互交流信息、数据和所取得的经验教训诸方面的问题。该报告还指出,还将需要通过开展科学、信息管理和交流、监测、控制和追踪、评估和汇报、以及开展公众外联和教育等方式来支持开展相应的能力建设工作的。

## 3. 循环经济/存在周期/减少、再使用和再循环办法 (“3R”办法)

105. 循环经济/存在周期/减少、再使用和再循环办法 (“3R”办法)要求在资源流动中取得更高的效率,以便持续不断地在自然和经济困难的情况下改善生

活质量。这些办法基于对资源消费和环境污染之间关系的广泛知识促进建立经济发展模式,改善资源和环境使用效率,从而实现经济和社会的可持续发展。在努力满足社会发展和经济可行性的需求的前提下,这些方法旨在在最大限度提高资源使用效率,同时尽量减少环境污染,包括那些影响沿海地区和海洋环境的环境污染。为此,循环经济/存在周期/“3R”办法特别与《全球行动纲领》各种污染源类别的处理相关联,其中包括:污水、持续性有机污染物、放射性物质、重金属、油类、营养素、沉积物迁移和垃圾/废弃物。

#### 4. 沿海地区综合管理和水资源综合管理

106. 有关综合和有区别的管理工作概念在过去 30 年来一直在不断发展演变。人们使用了各种不同的术语来阐述沿海地区管理的举措,但所有这些不同术语所具有的共同要素便是“综合管理”这一用语的使用。

107. 沿海地区综合管理办法已得到国际机构和举措的坚定支持,认为这是促进沿海和海洋地区可持续发展规划的最为适宜的框架。沿海地区综合管理(同时亦称为沿海地带综合管理或沿海地区综合管理)是一种持续不断的、积极进取的和逐步调整适应的资源管理进程。它以各方的参与为基础,为跨部门活动的管理和需求提供框架,并保持资源的今后使用的各种备选办法。许多国家业已在沿海地区资源的规划和管理领域内使用此种沿海地区综合管理概念。人们日益对沿海地区综合管理办法感兴趣,将之作为一种补充性框架,用于协调部门性规划和解决沿海地区资源多重使用方面的冲突。为此,沿海地区综合管理作为沿海地区资源的一种规划和管理手段,适用于推动减贫战略的实行工作。

108. 水资源综合管理办法则促进以协调方式开发和管理水、土地和其他相关资源,以期以公正的方式在最大限度实现经济和社会福利,同时避免损害生态系统的可持续性。水资源综合管理办法提供了基于生态系统的水资源管理办法。此种办法建立在自然资源基础的各个构成部分的相互关联之上(例如生态系统),并将之与水资源管理工作的体制、社会和经济诸要素结合在一起,从而建立一种综合管理框架。这对于特别解决与可持续地保持生态系统及其所提供的各种服务所涉及的问题十分必要。<sup>7</sup> 各国对水资源综合管理办法表示认同,但这种办法尚未充分反映在为建立稳固的系统而采取的各种实际行动之中(不论是公共的、私营的或公私合营性质的系统),只有少数情形和在某些河流方面有例外情况。

#### 5. 保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领以及在国家一级执行《全球行动纲领》过程中取得的经验教训

109. 《全球行动纲领》第二章第 19 段阐明:“各国应根据其各自的政策、优先重点和具有资源的情况,在数年内制定或审查国家行动纲领,采取前瞻性行动,在开展下文第四章中确定的国际合作范畴内,特别向发展中国家、经济转型国家和小岛屿发展中国家(以下均称为“需要得到援助的国家”)提供援助,以协助它们实施这些纲领。应采用有效方式制定和实施国家行动纲领,并把重点放在可持续的、务实的和综合性的环境管理方法和程序之上,例如酌情与河流流域的管理工作及土地使用计划进行协调等,以此推动对沿海地区实行综合管理”。

<sup>7</sup> 全球水伙伴关系,政策简介,技术委员会,2004年。

110. 《约翰内斯堡执行计划》关于沿海地区综合管理及河流流域管理的第二类伙伴关系意在促进沿海地区综合管理与水资源综合管理之间的相互关联。这一点在标题为“基于生态系统的管理工作：评估进展情况的标记”的《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议的辅助文件中作了详细阐述。

111. 自 2001 年在加拿大的蒙特利尔举行了《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》执行情况政府间审查会议的第一届会议以来,业已在制订国家行动纲领方面取得了许多有用的经验教训。各方已认识到,需要更为注重可负担得起的方案制定工作、需要以现实的方式开展实施工作,以及将之与其他相关的国家发展行动结合在一起。各方还认识到,为了取得成功,应在规划活动中更为全面地考虑到在体制、财政、立法和技术诸方面存在的障碍。此外,重要的是应确保在一个动态和相互作用的进程中以跨部门性、参与式以及符合现实情况的方式逐步开展各项优先重点的实施工作。

112. 与诸如以上所着重强调的那些进程等其他战略进程之间的相互关联已变得至为重要。这包括与《千年宣言》及其各项相关的发展目标、《约翰内斯堡执行计划》所订立的各项总体目标和具体目标之间的相互关联、与国家可持续发展伙伴关系、减贫战略、部门性政策之间相互关联,以及与旨在把沿海地区和上游河流流域及汇水区管理工作联系在一起的各种进程之间的相互关联。

## 6. 在国家一级执行《全球行动纲领》过程中取得的经验教训

113. 自各国政府开始执行《全球行动纲领》以来,业已特别在国家一级取得了一些经验教训。2002 年间,环境署作为《全球行动纲领》的秘书处,发表了一份关于编制和执行保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领的手册。该手册为环境保护人员和决策人员提供了关于如何在其各自的国家执行《全球行动纲领》的指导。

114. 迄今已发起或订立了六十多项国家行动纲领,但在具体的措施和行动方面却出现滞后现象。其后又对国家行动纲领手册做了修订。2006 年编制的修订版强调应进一步处理执行工作所涉及的体制、财政、立法、社会和技术层面。修订版把重点放在可负担得起的规划工作之上,要求通过一个灵活的和互动式的进程,在一个跨部门性的和参与式的框架内以符合现实的方式逐步落实各项优先重点。与其他各战略性进程之间的关联,诸如与《千年宣言》及其各项相关的发展目标之间的相互关联、与各项可持续发展伙伴关系、减贫战略和部门性政策等之间的相互关联,以及与沿海地区和上游河流流域和汇水区之间的关联等,都已更为明确的方式予以阐明。

115. 国家行动纲领手册修订版本的名称已作了改变,使用了“指导”一词,以取代原有的“手册”一词,其原因是它主要列述了提供具体指导的相关来源。在其新标题“保护沿海地区和海洋环境免受陆上活动污染：国家行动指导”下,该文件列举了各种实例,对在国家行动纲领制定和执行过程中所取得的经验教训进行反思,并表明具体的国家行动纲领活动能够取得成功。业已在国家行动纲领范畴内制定了许多创新性办法和手段 - 这些办法和手段在该指导文件中都作了阐述和介绍。经过修订的版本的第二章简要介绍了迄今为止在全球和区域两级采取

的行动,并总结归纳了诸如国家行动纲领和可持续发展战略等相关的国家战略规划手段方面取得的经验教训。

### 三. 2007-2011 年时期《全球行动纲领》执行工作指导

#### A. 引言

116. 《全球行动纲领》第 77 段要求“环境署与各相关组织和机构密切协助, 订期召开政府间会议, 以: (g) 审议是否需要为进一步推动实现《全球行动纲领》的目标订立国际规则, 以及就相应的做法和程序提出建议”。

117. 依照《全球行动纲领》第 77(g) 段, 环境署全球行动纲领协调处在举行《全球行动纲领》执行情况政府间审查会议第二届会议之际, 确定了于 2007-2011 年时期内推动执行《全球行动纲领》的建议做法和程序。本指导文件的目的是确保《全球行动纲领》与各国努力确保其沿海地区和海洋环境实现可持续发展方面的各种需要和挑战保持同步和具有相关性。

#### B. 新近逐步形成的框架

118. 针对以上第二章中所介绍的、与《全球行动纲领》执行工作具有相关性的新近形成的框架, 各国政府或愿考虑采取下列各项行动。

119. 在采用注重生态系统的办法方面, 各国政府或愿:

(a) 推动实现《约翰内斯堡执行计划》中关于最迟到 2010 年采用与海洋和沿海地区可持续使用有关的生态系统办法的具体目标;

(b) 设法在国家和其他各级更有效地把生态系统办法综合纳入可持续发展和养护战略之中;

(c) 与各国际和区域合作伙伴携手, 利用生态系统办法的各项要求, 明确为支持执行工作所需要开展的具体的技术和其他能力建设工作的;

(d) 注意到于 2006 年 6 月 12-16 日在纽约联合国总部举行的联合国海洋和海洋法不限名额非正式协商进程第七次会议所取得的成果<sup>8</sup>;

(e) 确保维系为保持沿海生态系统的生态功能所需要的淡水数量、质量和可靠性, 从而在使用水资源时不致损害沿海及相关生态系统的长期可持续性。

120. 关于物产和服务所具有经济价值, 各国政府或愿:

(a) 注意到千年生态系统评估所取得的各项结果;

<sup>8</sup> 在最后一次审查本文件时所掌握的该项文件系“未经编辑的协商进程工作报告 A 部分案文的预发本, 其中载列了拟向大会提议的各项商定共识要点, 供其在标题为“海洋和海洋法”议程项目下予以审议”( [http://www.un.org/Depts/los/consultative\\_process/consultative\\_process.htm](http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm) )。

(b) 在其决策过程中,进一步使海洋和沿海地区及其相关流域提供的物产和服务所具有的环境和经济价值内部化,并考虑到生物多样性的丧失情况;

(c) 采用生态系统服务使用付费办法,尤其是通过社会上可接受的和特别顾及贫困者的机制采用此种做法,同时应反映出对这些服务实行保护的必要性。

121. 关于循环经济/存在周期/减少、再使用和再循环(“3R”办法),各国政府或愿:

(a) 促进采用循环经济/存在周期/“3R”办法,以期提高沿海地区和海洋环境的资源使用效率、并降低污染程度,特别是针对《全球行动纲领》中所列述的各种污染源类别,即污水、持久性有机污染物、放射性物质、重金属、各种油类、营养素、沉积物迁移和垃圾/废弃物采取这些办法;

(b) 确保针对在沿海地区开展的活动和所采用的工艺订立和执行清洁生产和消费方面的立法。

122. 关于伙伴关系,各国政府或愿:

(a) 与各国际和区域组织、非政府组织、研究机构、大学、私营部门和其他合作伙伴携手,支持并鼓励在各项现行和新建立的伙伴关系的工作方案中进一步执行《全球行动纲领》。

## C. 推动《全球行动纲领》的执行工作

123. 根据在以上第二章中所介绍的各种事态发展,除为进一步努力实现《全球行动纲领》订立的各项目标之外,各国政府或愿在依照《全球行动纲领》的条款采取行动过程中考虑到下列事项。

### 1. 国家一级的行动(《全球行动纲领》第二章)

124. 在着手依循《全球行动纲领》第19和第20段中所详细阐明的各项国家行动时,各国政府或愿:

(a) 促进由各相关主管部门通过关于保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领,从而确保把这些方案充分纳入相关的国家举措、战略、政策和立法之中,特别是那些关于沿海地区综合管理和水资源综合管理的方案之中,从而有效地通过国家进程加以执行和编制相应的预算;

(b) 进一步支持执行可持续发展委员会在其第十三届会议上通过的、论及防止沿海地区退化问题的第13/1号决议。如上所述,委员会在其第3段中决定如下:

“决定吁请各国政府和联合国系统在现有资源范围内、并通过自愿捐助,还邀请与各主要集团和其他利益攸关方进行合作的国际金融机构和其他国际组织采取下列行动:

## “水资源综合管理

“ (d) 认识到并非所有国家都会实现关于水资源综合管理的 2005 年目标, 因此应加速向依照国家具体需要拟订由国家为主导的水资源综合管理计划和用水效率计划的国家提供技术和财政援助, 同时应特别重视经济发展及社会和环境需要, 并通过在实践中学习支持贯彻落实各项计划, 除其他外, 旨在:

“(一) 通过加强体制改革和制度改革、发展能力和创新改进水治理;

(七) 加强预防废水、固体废物及工业和农业活动造成的污染;

(c) 改进或采用各种机制, 增强负责沿海地区综合管理和水资源综合管理的各个机构之间的沟通和协调, 从而处理好沿海地区与淡水之间的关联;

(d) 利用《全球行动纲领》作为一种手段, 进一步把淡水、海洋和沿海地区的管理综合纳入所有经济和发展活动之中, 同时侧重在设法减贫的同时确保环境可持续性的必要性;

(e) 确保把《全球行动纲领》所涉及的社会、经济和环境层面一并纳入减贫战略文件之中。在此问题上, 各国政府或愿与国际开发和金融机构密切协作;

(f) 把沿海地区脆弱性和自然灾害方面的各种因素综合纳入沿海地区管理计划及相关国家战略、政策和方案的制定工作之中;

(g) 对关于水、沿海地区和海洋管理的各项相关筹资和立法手段进行必要的修订, 以增强其实施工作, 包括遵守和执行各项机制、开展体制建设和努力提高公众意识;

(h) 在国家一级制定财政机制, 以确保提供处理陆上活动污染所需要的充足资源;

(i) 建立关于沿海地区和海洋环境经济估价方面的能力建设, 并确保在相关的决策进程中考虑到这些价值;

(j) 促进建立更有利和更有效的伙伴关系, 改进与从事水、沿海地区和海洋管理工作的所有利益攸关方之间的协调和协作;

(k) 在国家范围内确保在《全球行动纲领》与各项多边环境协定之间进行更好的协调, 以期更为有效地执行这些文书, 并明确是否有机会使各项相关的多边环境协定在其授权任务范围内对实现《全球行动纲领》各项目标做出贡献, 同时明确《全球行动纲领》是否可在其授权任务范畴内为推动在国家一级执行各项多边环境协定做出贡献;

(l) 进一步注重战略规划、优先重点的确定、增强可持续的供资(主要通过国内资源调集和以有效的杠杆方式调集国际资金), 以此确保小岛屿发展中国家执行保护海洋环境免受陆上活动污染国家行动纲领的长期性和可持续性。

125. 在如《全球行动纲领》第 28 段所详细阐述的那样采取各项国家行动过程中, 各国政府或愿:

(a) 确定在区域和国家两级执行与《全球行动纲领》有关的方案和项目的目标的优先重点, 以便大力推动实现各项国际商定发展目标, 其中包括《千年宣言》和《约翰内斯堡执行计划》中所订立的目标;

(b) 推动实施生命之水十年方案, 并开展必要活动, 以确保依照《全球行动纲领》开展的公众意识工作与此项举措相协调。

## **2. 区域合作行动(《全球行动纲领》第三章)**

126. 在如《全球行动纲领》第 31 段所详细阐述的那样采取各项区域合作行动过程中, 各国政府或愿:

(a) 修订、制定、通过、批准和执行各项区域海洋公约的、关于防止陆上来源和活动的污染的议定书;

(b) 促进相互交流在保护海洋免受陆上活动污染的各项区域措施实施过程中取得的经验教训和积累的知识;

(c) 论证在采取降低点性污染源排流和非点性污染源排流的区域措施方面的成功办法;

(d) 在陆上来源和活动中心或跨越各不同区域海洋公约和行动计划的活动中心之间建立网络;

(e) 进一步鼓励为可持续地使用沿海地区和海洋环境而开展区域间合作;

(f) 在区域一级建立各种财政机制, 用以确保为处理陆上活动所造成的污染提供充足的资源;

(g) 努力在《全球行动纲领》、以及适用于有关国家和区域海洋方案的《欧洲联盟水事框架指令》和《欧洲联盟海洋战略》之间相互配合。

## **3. 国际合作行动(《全球行动纲领》第四章)**

127. 在如《全球行动纲领》第 40 和第 41 段中详细阐明的那样开展国际合作过程中, 各国政府或愿:

(a) 在南-南合作框架下开展活动, 特别是在能力建设方面, 包括在南方各机构之间相互交流专门知识、经验、信息和文献, 以便促进人力资源开发和体制能力的增强。

128. 在如《全球行动纲领》第 58-64 段所阐明那样开展国际合作过程中, 各国政府或愿:

(a) 通过实施区域和国家行动方案表明解决有关公众健康、经济损失和沿海生态系统退化诸方面问题的重要性, 并计及减贫战略, 以此提高《全球行动纲领》的形象;

(b) 评估增强国内对环境领域的贡献的方式方法, 同时确保国内供资的长久可持续性;

(c) 通过加强官方发展援助, 促进各国际金融机构和金融开发机构继续兑现和加强在国际上对环境领域的承诺;

(d) 探讨如何通过以不同方式使用现有资金和选择不同技术来填补所作承诺与环境领域中的切实需要两者之间的差距;

(e) 评估、审查、制定和执行长期性战略, 以便把国内资源转用于保护沿海和海洋环境及相关流域免受陆上活动的污染方面;

(f) 促进在各项多边环境协定、《全球行动纲领》、各项区域海洋公约和行动计划与全球性环境公约及相关协定之间的协调及酌情开展合作, 同时特别注重与《全球行动纲领》的适用范围有关联的那些多边环境协定, 诸如《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《拉姆萨尔公约》、《斯德哥尔摩公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《防止倾弃废物和其他物质污染海洋公约》(伦敦公约) 及其议定书。

129. 在如《全球行动纲领》第 69-71 段所详细阐述的那样开展国际合作过程中, 各国政府或愿:

(a) 邀请全环基金、各国际金融机构及各双边援助组织增强其对保护海洋环境免受陆上活动污染工作的支助;

(b) 在提供此种支助过程中, 把先前在国家和区域两级与《全球行动纲领》有关的方案、项目和活动过程中取得的经验教训纳入其中; 填补在针对不属于现行项目涵盖范围的区域和国家的陆上活动采取的应对措施中存在的空白; 以及确保利用相关数据、信息和文献对保护海洋环境的具体的实地行动提供指导;

(c) 呼吁诸如各区域开发银行、世界银行等国际金融机构便利各方在沿海地区综合管理、以及酌情在各相关流域的综合管理的框架内获得必要的供资;

(d) 进一步探索其他供资手段, 诸如欧洲联盟的非洲、加勒比和太平洋国家水事专项资金等。

130. 在如《全球行动纲领》关于废水处理和管理问题的第 84-86 段所详细阐明的那样开展国际合作过程中, 各国政府或愿:

(a) 依照可持续发展委员会第十三届会议所通过的各项相关决定, 扩大并改善废水处理和再使用方面的工作, 同时侧重传播关于地表水和地下水质量以及经过处理的废水的安全再使用方面的信息和准则;

(b) 依照可持续发展委员会第十三届会议所通过的各项相关决定, 支持在区域和分区域两级做出的、旨在保护水资源免受污染的安排, 设法满足干旱、半干旱和沿海各国的具体需要。

#### 4. 建议针对各种污染源类别采取的办法(《全球行动纲领》第五章)

131. 在如《全球行动纲领》关于持久性有机污染物问题的第 106 段所具体阐明的那样采取行动时, 各国政府或愿:

(a) 批准或酌情加入《斯德哥尔摩公约》, 并尽力予以实施, 同时计及《全球行动纲领》所建议的各种办法;

(b) 在本国关于《斯德哥尔摩公约》的执行计划与关于保护海洋环境免受陆上活动污染的国家行动纲领之间订立具体的合作安排;

(c) 要求在斯德哥尔摩公约秘书处与全球行动纲领协调处之间通过其各自的网站及其他机制增强彼此之间的交流和信息分享。

132. 在如《全球行动纲领》关于重金属问题的第 120 段所详细阐明的那样采取行动时, 各国政府或愿:

(a) 确保对汞及酌情对其他重金属方案进行全面整合;

(b) 欢迎在各国政府、各国际组织、非政府组织和私营部门之间建立伙伴关系, 以便减少汞、镉和铅所造成的污染, 并努力实现其他与之相关的目标。

133. 在如《全球行动纲领》关于营养素问题的第 132 段所详细阐明的那样采取行动时, 各国政府或愿:

(a) 请各国际组织支持各国为处理营养素富集问题而做出的努力, 争取确定沿海生态系统可接受的相对的营养素富集程度、确定恢复工作的理想的和可切实实现的成果、减少营养素来源、增强营养素沉积的吸纳库、以战略方式在汇水流域范畴内订立这些努力的目标、以及在一个逐步调整适应的管理框架内对所采取的应对措施进行预测和观测。

134. 在如《全球行动纲领》关于垃圾问题的第 140-148 段中所详细阐明的那样采取行动时, 各国政府或愿:

(a) 提高认识并支持采用更好的废物管理办法, 同时特别注意到小岛屿发展中国家特别易受因陆源和海洋垃圾所造成的海洋污染的影响;

(b) 执行联合国大会第 60/30 号决议中论及海洋废弃物问题的如下内容:

(一) “...鼓励相关国家和国际组织进一步研究这一问题的范围和性质...;

- (二) “鼓励各国与业界和民间社会发展伙伴关系,提高认识,了解海洋废弃物影响海洋环境的健康和生产力的程度及其所造成的经济损失;
- (三) “促请各国把海洋废弃物问题纳入包括回收、再使用、减少和处置在内的沿海区、港口和海运业的废物管理国家战略…;
- (四) “促请各国…鼓励拟订适当的经济奖励来处理此方面的问题,包括建立费用回收制度,奖励使用港口接收设施等…”。

135. 在如《全球行动纲领》关于生境形貌改变和毁灭问题的第 149-154 段所详细阐明的那样采取行动时,各国政府或愿:

(a) 适当处理陆上来源所造成的海洋污染对鱼类、海洋生物多样性及海洋生境产生的影响;

(b) 进一步促进与区域或分区域渔业安排之间的关联、以及促进其他涉及海洋物种的养护的其他机制,以便在相互交流数据和信息方面开展协助,并在努力实现各自的目标过程中相互支持;

(c) 支持执行联合国大会第 60/31 号决议中下列相关内容:

- (一) “促请所有国家执行《全球行动纲领》,加紧开展活动,保护包括鱼类在的海洋生态系统,以及防止污染和出现形貌退化;
- (二) “吁请各国、联合国粮食及农业组织、国际海事组织、联合国环境规划署(特别是其区域海洋方案)、区域和分区域渔业管理组织和安排,以及其他尚未采取行动解决遗弃渔具和有关海洋废弃物问题的有关政府间组织采取行动解决这些问题,包括为此收集有关渔具丢失、渔业和其他部门所受经济损失以及海洋生态系统受影响方面的数据”。

## D. 结束语

136. 全球行动纲领协调处深信,各国政府对所建议的各项行动、做法和程序的充分审议将有助于它们遵守其通过加强《全球行动纲领》的执行工作来保护和养护海洋环境方面的义务。

137. 鉴于在没有可持续的海洋、沿海区和岛屿及其相关流域的情况下要实现全球性可持续发展是不可行的,谨此呼吁各国政府把《全球行动纲领》纳入其应对上述各项重大全球性环境挑战所做的努力、以及纳入本国的各项发展事业主题之中。考虑并切实执行上述各项行动无疑将有益于实现这一目标。