



联合国
环境规划署理事会

Distr.: General
13 December 2010

Chinese
Original: English



理事会/全球部长级环境论坛
第二十六届会议

2011年2月21-24日，内罗毕
临时议程*项目4(a)

政策性议题：环境状况

关于实施有关海洋问题的第 SS. XI/7 号决定的进展报告

执行主任的报告

摘要

本报告介绍了联合国环境规划署为实施关于海洋问题的第 SS.XI/7 号决定而开展的主要活动。报告以具体例子说明了将海洋和沿海战略纳入 2010-2013 年中期战略和工作方案的主流的努力所产生的影响；讨论了为帮助各国开展评估和管理生态系统而提供的支助；强调了提供的技术支持和能力建设；并详细介绍了与小岛屿发展中国家有关的工作。报告说明了联合国环境规划署在加强其海洋和沿海工作方面所面临的挑战，指出了为支持实施《万鸦老海洋宣言》而制定并加强的机构间协作性工作，并承认了捐助机构和其他机构提供的支助。最后，报告审议了将对《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》进行的第三次政府间审查。

* UNEP/GC.26/1。

一、 建议理事会采取的行动

1. 理事会不妨考虑通过一项措辞大致如下的决定：

理事会，

回顾 其第SS.XI/7号决定，该决定除与其他事项相关外，还与2009年5月在印度尼西亚万鸦老举行的世界海洋会议的成果有关，理事会通过该决定请执行主任扩大联合国环境署与其他相关联合国机构的合作交往，共同支持《万鸦老海洋宣言》的实工作；

还回顾 正如《保护海洋环境免受陆上活动污染华盛顿宣言》第 13 (c) 段所述，要求定期审查《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》的实施情况；

1. *赞赏地注意到* 执行主任编制的关于实施有关海洋问题的第SS.XI/7号决定的进展报告，¹ 该报告列出了联合国环境规划署开展的保护海洋和沿海生态系统的工作，尤其是通过海洋和沿海战略、区域海洋方案和《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》开展的工作；

2. *邀请* 各国政府及国际与区域金融机构做出协调努力，支持发展中国家实施海洋和沿海倡议，包括在联合国环境规划署内部及国家、区域和全球各级开展上述努力；

3. *请* 执行主任着手组织保护海洋环境免受陆上活动影响全球行动纲领第三次政府间审查会议，努力确保最广泛的参与；为此，敦促各国政府积极参与政府间审查进程并酌情作出财政捐助，支付与该会议相关的费用。

二、 关于实施第 SS. XI/7 号决定的进展报告

A. 海洋和沿海战略

2. 高级管理小组于 2010 年初核可的联合国环境规划署（环境署）海洋和沿海战略被纳入了 2010-2011 年以及 2012-2013 年工作方案。该战略以四个优先主题为基础：陆地和海洋之间的联系；保护生态系统，促进人类福祉；确保利用和养护的和谐一致；以及弱势群体和脆弱地区。

3. 这些主题包含了成员国在管理海洋和沿海环境过程中面临的诸多问题，如污染、生境破坏和气候变化。“陆地和海洋之间的联系”是核心主题，在该主题下开展的活动支持成员国确保妥善管理海洋和沿海系统的组成部分——水。第二个主题“保护生态系统，促进人类福祉”下的活动支持各国重视生态系统服务，并确保妥善管理生态系统，支持可持续发展。第三个主题“确保利用和养护的和谐一致”下的项目协助各国采取必要的折衷取舍，确保生态系统服务能推动发展，且不会面临退化。第四个主题“弱势群体和脆弱地区”涉及尤其容易受到变化影响的社区，如小岛屿发展中国家和珊瑚礁及海山等脆弱生境。

4. 该战略通过环境署 2010-2013 年中期战略的各项主题次级方案推动合作努力。这些主题也与《万鸦老海洋宣言》中载列的问题和挑战一致。该战略很大部分都是在生态系统管理、环境治理和气候变化这三个次级方案下实施

¹ UNEP/GC.26/10。

的，而一部分活动，如全球养分管理伙伴关系，是在有害物质和危险废物次级方案下开展的。该战略以区域海洋方案和《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》等现行平台为基础，并通过这些平台而得到实施。

B. 2010 年继续开展并制定海洋活动

5. 环境署海洋和沿海方案当前的重点是：

- (a) 制定强有力的海洋和沿海生态系统管理方案，包括与适应气候变化有关的措施，以便向各国提供支持；
- (b) 加强区域海洋平台；
- (c) 重振《保护海洋环境免受陆上活动影响全球行动纲领》的活力；
- (d) 重新设立一个珊瑚礁股；
- (e) 支持小岛屿发展中国家。

C. 海洋和沿海生态系统管理

6. 环境署目前正为各国提供支持，手段包括：开发生态系统管理工具；帮助各国进行能力建设，以便其评估和综合管理海洋和沿海生态系统服务，包括实现综合评估和海洋空间规划的一体化。小岛屿发展中国家是这些努力的受益方，因为这些国家面临独特的挑战，而且极易受到气候变化的影响。

7. 过去十年来，人们一直在不断作出努力将海洋和沿海问题纳入全球、区域和国家一级的评估中。大部分环境评估为其本身涵盖的具体海洋领域提供了启发，但是既没有概述海洋的状况，也没有对影响或依赖海洋生态系统产品和服务的各种人类活动作出评估。为了弥合这些缺口，大会在 2005 年 11 月 29 日第 60/30 号决议中回顾了第 57/141 号和第 58/240 号决议中载列的关于在联合国之下设立一项海洋环境状况包括社会经济方面全球报告和评估经常程序的决定，并决定启动该经常程序设立工作的筹备阶段。筹备阶段也称为“对各项评估的评估”，将由环境署以及联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）政府间海洋学委员会共同牵头对该经常程序所需的工作开展一项研究。

8. 大会 2009 年 12 月 4 日第 64/71 号决议核可了由特设全体工作组通过的建议，这些建议提议就海洋环境状况包括社会经济方面全球报告和评估经常程序设立一个框架，并说明了该进程的第一个周期和前进的道路，同时请秘书长从 2010 年 8 月 30 日至 9 月 3 日召集一次特设全体工作组非正式会议，进一步就该经常程序的实施方式作出审议，并向大会第六十五届会议提出建议。

9. 在该次会议上，特设全体工作组建议²秘书长应指定海洋事务和海洋法司向该经常程序提供秘书处支持，并应邀请教科文组织政府间海洋学委员、环境署、国际海事组织和联合国粮食及农业组织（粮农组织）、以及其他相关联合国专门机构酌情向该经常程序提供技术和科学支持。

² 见关于海洋环境特设全体工作组状况包括社会经济方面全球报告和评估经常程序的工作报告，附件，第 29 段（A/65/358）。

10. 在区域一级，旨在促进对珊瑚礁的监测和认识的绿鳍方案等各项持续开展的评估方案增进了泰国海洋旅游运营商对珊瑚礁的保护。该区域的其他国家已提交了加入绿鳍方案的请求，该方案得到了环境署的支持。

11. 在国家一级，在巴布亚新几内亚评估和政策制定之间的联系得到了加强，因为环境署与该国的环境和养护部开展了密切的合作，在金贝湾设立了一个地方一级的示范点，将其全球环境展望进程与一项基于生态系统的管理框架结合了起来，该国正通过其全球环境展望评估当前和今后的环境状况，包括各项应对措施。这促使该国利用基于生态系统的国家管理框架的原则形成了环境可持续型经济发展的框架。同样，环境署支持的国家诊断研究、热点分析和示范工作推动了巴西圣弗朗西斯科河流域一项可持续发展战略行动计划实施。由联合国开发计划署（开发署）和环境署共同管理的贫穷和环境倡议已经确立了一个十年综合管理方案，以便将多米尼克变成一个环境无害的有机岛屿，为可持续发展奠定基础。

12. 在特立尼达和多巴哥，为改进生态系统管理，促进土地和海景的完整性，启动了一项基于生态系统的管理示范项目，该项目包括在退化场地重新造林，以及复原水道和上游流域等其他敏感地区的滨水缓冲区，以防止污染径流。该项目从一个国家绿色基金获得了供资，推动了该国政府将这些活动纳入主流。

13. 还编制了一本基于海洋和沿海生态系统的管理原则和良好做法案例研究的手册，向各国规划者和决策者提供了支持，以实施一项基于生态系统的管理办法；该手册现在正逐渐分发给各区域海洋方案。海洋保护区被认为是基于生态系统的管理办法的核心部分，因此，编制了一份分析各种良好管理做法并就这些做法提供指导的联合出版物，就海洋保护区的利用提供了支持。2010年10月18日至29日，生物多样性公约缔约方大会第十次会议在日本名古屋举行，会上该出版物还为有关海洋保护区目标的讨论提供了资料。一份由环境署、粮农组织和《生物多样性公约》联合编制的关于渔业对生态系统的影响的报告也为该次会议上的讨论提供了资料，并且推动了与粮农组织在该问题上的进一步合作。

D. 气候变化

14. 环境署就减缓气候变化影响提供的支持涵盖了海洋和沿海领域，并且以2009年末出版的加强环境署/教科文组织/粮农组织报告《蓝碳：健康海洋在固存碳方面的作用》的初步工作为基础，该报告强调了沿海生态系统在碳捕获和固存方面的重要性。随着决策者在《联合国气候变化框架公约》的指导下开展谈判，牢记海洋和沿海生态系统服务对碳固存和适应气候变化的价值将越来越重要。该报告推动与印度尼西亚政府等关键伙伴建立战略伙伴关系，并推动在全环基金第五次充资期间制定了一项全球环境基金（全环基金）供资项目。该战略伙伴关系将制定各种办法来评估近海生态系统的价值，评估各生态系统，探索对生态系统服务机制支付费用的问题，并酌情与减少因为森林砍伐和森林退化引起的排放的概念联系起来。为了支持此类举措，2010年编制了一份海洋和沿海生态系统服务估值办法手册。经区域和国家方案官员的要求，这些办法适用于海洋和沿海生态系统。

15. 环境署制定了一项旗舰方案来支持寻求通过基于生态系统的办法来适应气候变化的国家，特别是小岛屿发展中国家和沿海低洼地区。该方案的适应努力侧重于向发展中国家提供支助，以开展脆弱性评估；并提供能力建设，

以帮助其保持最容易受气候变化影响的生态系统的复原力，并为推进适应工作而最大程度地提高生态系统服务。该方案第一阶段的活动包括制定和实施技术、政策和财政干预措施，如在热点地区和地势较低的沿海地区试点开展适应项目，覆盖面包括小岛屿发展中国家和沿海城市。

16. 环境署在气候变化方面的工作还包括降低风险。例如，环境署编制了加勒比海沿海旅游景点灾害风险管理手册，并制定了一个评估沿海地区气候变化风险的工具。

E. 区域海洋平台

17. 区域海洋公约和行动计划是环境署的长期成功故事之一，并继续是应对影响海洋和沿海环境的国家和越境问题的极其有效的政治平台。环境署管理着 18 项公约和行动计划中的 6 项，并为所有公约和行动计划提供全球协调平台。

18. 向区域海洋平台提供的支持侧重于加强海洋生物多样性的科学政策互动。2010 年被宣布为“国际生物多样性年”，举行了生物多样性公约缔约方大会第十次会议；为了在 2010 年提高人们对海洋生物多样性的认识，环境署编制了 19 份海洋评估报告。海洋生物多样性评估和展望系列涵盖了区域海洋公约和行动计划，为每个区域提供了海洋生物多样性状况的基准，并根据预测的气候变化影响，展望了直到 2050 年的未来情况。环境署在名古屋发布的与海洋环境有关的其他出版物也推动了关于设定海洋保护区目标以及第 SS.XI/7 号决定关于渔业的规定的讨论。

19. 很多区域海洋公约和行动计划在评估与水资源综合管理、污染、生境破坏和资源利用方面取得了重大进展，更重要的是，在制定和实施战略行动计划来应对这些问题方面取得了重大进展，很多此类战略和计划已经得到成员国的批准。接下来的步骤是继续实施这些战略行动计划，并确保有可持续的供资机制来推动长期规划。

F. 保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领

20. 根据 2006 年 10 月 16 日至 20 日在北京举行的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提供的指导，并根据环境署海洋和沿海战略，《全球行动纲领》今后将关注于废水、养分管理、海洋废弃物、物理改变以及生境破坏。

21. 影响沿海水质的陆上活动在很多国家都是一个重大问题。2010 年，《全球行动纲领》讨论了废水问题，编制了一份关于废水管理对于可持续发展的核心作用的题为“病态水”的报告，该报告于 2010 年 3 月 22 日世界水日发布。联合国机构间水资源协调机制（联合国水机制）的成员国对该报告产生了浓厚的兴趣，环境署牵头成立创新技术和财政解决办法来解决废水问题的工作队。

22. 粮食生产过程中使用的养分也与日益退化的沿海水质有联系。2007 年 6 月启动的全球养分管理伙伴关系旨在降低沿海和海洋生态系统及其相关流域富营养化的程度，该伙伴关系在 2010 年获得了进一步发展，并实现了重大拓展，吸纳了国际化肥工业协会等主要私营伙伴。针对陆上污染源的国家行动方案继续得到制定，这些行动方案是各国实施《全球行动纲领》的核心机制。

23. 在区域一级，在《全球行动纲领》下应对各种问题的努力取得了重大进展。例如，《保护和开发大加勒比区域海洋环境公约》的《关于陆地来源和活动的污染的议定书》已经生效，正从最近刚设立的环境署——美洲开发银行加勒比区域废水管理基金获得了支助，该基金的部分供资来自全环基金。

24. 《经修正的保护、管理和开发西印度洋海洋和沿海环境公约》缔约方通过了一项旨在保护西印度洋海洋和沿海环境免受陆地来源和活动污染的类似议定书。

25. 《保护地中海海洋环境和沿海区域公约》的《沿海区综合管理议定书》取得了所需的六国批准，于 2010 年生效，但是最后批准的国家尚未正式通过该议定书。

26. 其他成果包括在《保护、管理和开发西北太平洋区域海洋和沿海环境行动计划》下发布了程序来评估富营养化的状况，包括评价该区域陆源养分的情况。在非洲、加勒比和太平洋国家，尤其在地方一级，开展了管理废水的能力建设，在东非现在提高了管理固体废物的能力。在加勒比，各国都在改善对流域以及最终对沿海地区的综合管理，措施包括减少农药径流。

27. 全球行动纲领协调办公室和环境署北美区域办事处正与美利坚合众国国家海洋和大气管理署合作，组织定于 2011 年 3 月 20 日至 25 日在檀香山举行的第五次国际海洋废弃物会议。该会议将聚集参与者共同解决全球的海洋废弃物问题，并确定地方的解决方案，提高整个生态系统的健康以及依赖生态系统而存在的生物多样性。该会议将为共享来自全球的研究成果、创新办法以及解决方案提供平台。

28. 保护海洋环境免受陆地活动污染全球行动纲领执行情况政府间审查会议第三届会议暂定于 2011 年 11 月举行。在可用供资允许的范围内，环境署计划利用该届会议来加强并建立沿海和海洋保护战略伙伴关系，并达成一系列关于将《全球行动纲领》纳入国家以及国家以下两级目标的主流的五年期多边和多利益攸关方行动计划：减少沿海水体富营养化；实现沿海流域废水管理的彻底改变；减少海洋废弃物；以及防止沿海生境的物理改变和破坏并予以修复。

G. 珊瑚礁股

29. 珊瑚礁股从设在大不列颠及北爱尔兰联合王国剑桥的环境署世界养护监测中心转移到了亚洲及太平洋区域办事处，以便为珊瑚社区提供更好的服务，原因包括：曼谷所在地区是全球珊瑚礁多样性最高的地区，现正积极开展各种珊瑚礁方案，如关于珊瑚礁、渔业和粮食安全的珊瑚三角倡议和密克罗尼西亚挑战。2010 年年末，该股招聘了一名协调员，目标是制定一项全球方案，并与其他主要区域倡议建立联系。

H. 小岛屿发展中国家

30. 环境署向小岛屿发展中国家提供了大量的支助，以便其实施《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》），并协助其参与《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》的五年审查。环境署确定了《行动纲领》中与《巴厘技术支助和能力建设战略计划》一致的优先领域，环境署可以通过这些领域援助小岛屿发展中国家。环境署提供援助的一个例子是，根据这些国家的经验教训，制定了一本手册，以帮助它们满足开展水资源综合管理的独特需求。该手册与环境署开

展的与废水相关的活动互为补充，这些活动包括培训、废水处理设施、已建造的用来进行污水处理的湿地、以及固体废物管理。

31. 2010年，环境署开展的很多支持小岛屿发展中国家实施《行动纲领》的活动都取得了成果。一些范例包括为实施《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》下的国家生物安全框架提供支助；加强加勒比、太平洋、大西洋和印度洋国家的水资源综合管理，其中包括：加强加勒比国家以综合办法管理流域和沿海地区的承诺和能力；加强太平洋国家实施《国际水域战略性行动纲领》的有利环境；以及对大西洋和印度洋国家提供支助，应对与水与海洋相关的限制和阻碍、制定有利于提高水利用效率的水资源综合管理和战略。

32. 2010年，展开了针对《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的巴巴多斯战略》的五年审查。环境署通过协同编制国家评估报告，组织区域和区域间筹备会议，以及编制在这些会议和高级别审查会议上使用的相关成果文件，在国家、区域和全球各级支持了该审查的筹备进程。

三、挑战

33. 对环境署加强海洋和沿海战略的努力以及对区域海洋公约和行动计划的支持在与日俱增。一些国家提供了大量的供资，展示了它们的承诺。就像任何重建方案一样，目前仍有许多未竟的工作：需要建立新的伙伴关系；联合国系统内外的现有伙伴关系必须得到加强；需要筹集资金；需要提高工作人员技能。各区域海洋公约和行动计划的专门知识、供资和政治支持水平相距甚远，因此，要通过这些平台来连贯一致地实施方案可能是一项挑战，需要环境署采取不同的办法和不同水平的支助。各国政府缺乏限制陆地污染源的完整、具体行动，这对于筹集资金来充分实施一些振兴工作以及实现保护海洋环境免受陆地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的目标而言，都是一个挑战。全环基金和其他捐助方一同通过各项实施区域海洋公约和行动计划及战略行动方案的项目提供了支助。但是，制定和管理此类项目需要大量的专门知识和众多工作人员。

四、伙伴关系

34. 根据《万鸦老海洋宣言》和第SS.XI/7号决定的实施情况，且为了实施海洋和沿海战略，环境署与其他联合国组织、非政府组织、相关多边环境协定秘书处、研究机构、区域组织和私营部门建立了伙伴关系。与其他联合国组织的主要伙伴关系得到了确立或拓展，其中很多联合国组织都是联合国海洋网络的成员，该网络是联合国系统内关于海洋和沿海问题的机构间协调机制（原名为“海洋和沿海领域网络”）。

35. 区域海洋方案是应对海洋和沿海环境问题以及推动各国政府、供资机构和非政府组织就这些问题开展努力的主要伙伴。一项重要成就是与各区域海洋公约和行动计划协调和编制海洋生物多样性评估和展望报告。《全球行动纲领》为与联合国机构、各国政府、私营部门、非政府组织以及研究界开展伙伴关系提供了主要框架。在解决第SS.XI/7号决定和《万鸦老海洋宣言》呼吁解决的新出现的问题的过程中，《全球行动纲领》为这些伙伴关系赋予了新的活力。

36. 2010年，这些伙伴关系带来了重要的成果。其中包括：

- (a) 根据其编制的联合报告《蓝碳：健康海洋在固存碳方面的作用》中的结论，环境署、教科文组织和粮农组织制定了一项全球蓝碳倡议，并且拓展了其印度尼西亚政府、国际自然保护联盟以及保护国际的伙伴关系，以向各国政府提供工具来对生态系统服务进行估值，尤其是在碳固存方面的价值；
- (b) 自 2009 年 5 月发起全球养分管理伙伴关系以来，已经吸纳了更多的伙伴，如开发署、联合国工业发展组织（工发组织）、粮农组织、教科文组织政府间海洋学委员会、国际原子能机构以及联合国人类住区规划署。私营部门和学术界以及研究机构也加入了该伙伴关系，并提供了具体的财政捐助和技术支持；
- (c) 在联合国水资源机构间协调机制下，环境署与联合国人类住区规划署合作，牵头组织了关于废水管理的联合国水机制工作队；
- (d) 环境署和教科文组织政府间海洋学委员会继续发展双方在评估海洋和沿海生态系统方面的长期伙伴关系，双方共同领导了海洋环境状况包括社会经济方面全球报告和评估的经常程序。该程序还吸纳了其他联合国机构，包括粮农组织、海洋事务和海洋法司和国际海事组织（海事组织）。环境署还在与教科文组织政府间海洋学委员会以及国际自然保护联盟就全环基金越境水域评估方案开展合作；
- (e) 环境署正与其他机构（开发署、工发组织、粮农组织、国际农业发展基金、国际原子能机构、美国国家海洋和大气管理署、世界自然基金会，以及世界银行）就各种全环基金项目开展合作。

五、 财政支助

37. 利用了双边方案和全环基金获得了若干供资来源来支持实施第 SS.XI/7 号决定。挪威、西班牙和芬兰政府提供了大量的财政支助，帮助在区域和国家两级制定生态系统管理办法。利用了捐助方资金来支持加强海洋保护区、评估、海洋空间规划和基于生态系统的管理。对《全球行动纲领》的支助大部分来自比利时、欧洲联盟委员会、以色列、意大利、荷兰、挪威和美国，这些支助被用于加强废水管理、将《全球行动纲领》行动纳入主流、以及发展全球养分管理伙伴关系。美国仍然是环境署珊瑚礁方案的关键支持方。欧洲联盟委员会是对地中海行动的主要推动方，直接向相关的多边环境协定提供了捐助，并间接支助了一系列项目。

38. 环境署利用从全环基金及其他捐助方获得的财政支助，制定并实施了一系列应对已确定和公认的越境海洋和沿海问题的区域项目。环境署对各国的支助通过一揽子价值超过 3000 万美元的全环基金项目得到了进一步加强，全环基金每提供一美元，环境署及其伙伴就提供了至少两美元。目前，一项与世界银行、教科文组织、工发组织以及粮农组织等伙伴就一项地中海战略伙伴关系共同开展的项目正得到实施。来自世界银行的支助正填补具备资格的国家在应对陆地污染和保护生物多样性方面所面临的财政缺口。在加勒比小岛屿发展中国家开展了一项流域和沿海地区综合管理的项目，该项目对于在选定的示范点增强供水、流域管理和沿海生态系统恢复方面取得了成果。在加那利和几内亚水流中应对海洋和沿海环境问题的项目正通过与开发署、工发组织、粮农组织和气象组织建立的伙伴关系得到实施。一项旨在应对影响

西印度洋海洋和海岸环境的陆地活动的项目得到了成功实施，为在国家和区域两级协调努力奠定了基础。

39. 芬兰政府、全环基金和其他伙伴为制定评估越境水域状况和健康的办法提供了财政支助。预计该办法将被用于区域评估。在全环基金的支助下，知识共享、资料共享和越境水管理事项得到了推动，重点是与海洋和沿海生态系统相关的科学知识和数据、在海洋生态系统管理方面取得的经验教训、以及管理和评估工具。通过这些努力调动的知识和资料进一步推动了发展中国家实施海洋和沿海倡议的能力和努力。
