



联合国



环境规划署理事会

Distr.  
GENERAL

UNEP/GC.21/2/Add.1  
18 December 2000

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第二十一届会议  
2001年2月5—9日，内罗毕  
临时议程\* 项目4(a)和8

全球部长级环境论坛

政策问题：环境现状

对可持续发展委员会今后各届会议的贡献

全球环境现状和联合国环境规划署对应付环境挑战的贡献

执行主任的报告

增 编

联合国环境规划署的水事政策和战略

本报告附件中载有根据理事会关于联合国环境署活动的 2000 年 5 月 31 日第 SS.VI/2 号决定, 与常驻代表委员会磋商后制定并作出进一步修改的联合国环境规划署(环境署)水事政策和战略。现一并提交理事会审议。

\* UNEP/GC.21/1。

### 建议理事会采取的行动

理事会或愿根据下列各点考虑通过一项关于联合国环境规划署水事政策和战略的决定：

理事会,

回顾其 1997 年 2 月 7 日第 19/14D 号决定、1998 年 5 月 22 日第 SS.V/4 号决定、1999 年 2 月 5 日第 20/25 号决定和 2000 年 5 月 31 日第 SS.VI/2 号决定；

1. 注意到执行主任关于联合国环境规划署处理与理事会第 20/25 号决定和第 SS.VI/2 号决定(UNEP/GC.21/2/Add.1)有关的水事问题的工作报告；

2. 还注意到经过修改的联合国环境规划署水事政策和战略(UNEP/GC.21/2/Add.1, 附件)；

3. 欢迎经过修订的水事政策和战略更加强调联合国环境规划署在可持续发展的环境方面和按照国情需要综合管理水事方面的工作；

4. 对执行主任为执行理事会第 20/25 号决定和第 SS.VI/2 号决定所采取的措施表示赞赏；

5. 并对执行主任向常设代表委员会提交的四份进度报告表示赞赏, 第一, 全球国际水事评估; 第二, 《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》; 第三, 区域海洋公约, 和第四, 国际环境技术中心的水事活动;

6. 还对设立一个交流淡水管理最佳做法信息的专家组表示赞赏;

7. 强调联合国环境规划署在可持续发展的环境方面和水事综合管理方面的作用;

8. 决定联合国环境规划署根据其任务规定并在考虑到国家优先事项的前提下, 应高度优先进行下述工作: 查明与水事所涉环境问题有关的国家专门技术和知识, 在拥有这些技术和知识的国家与需要得到这些专门技术和知识的国家之间建立合作伙伴关系以及促进政府间的合作;

9. 请执行主任根据提出的请求, 加强与各国政府的协作活动以及与联合

国系统内外各机构和组织的协作活动,以推动实施经过修改的联合国环境规划署水事政策和战略;

10. 并请执行主任根据环境署的任务规定和理事会各项决定中提出的优先事项并按照《21世纪议程》有关各章,采取必要措施继续实施经过修改的联合国环境规划署水事政策和战略;

11. 并请执行主任确保在2003年召开的理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛上审查经过修改的环境署水事政策和战略;

12. 并请执行主任确定在联合国环境规划署按照可持续发展委员会的各项决定、《内罗毕宣言》和《马尔默宣言》以及根据全面审查《21世纪议程》执行情况的结果所开展的活动中出现的水事环境方面的关键政策问题,并提出一些政策选择方案,供理事会第二十二届会议/全球部长级环境论坛讨论后核可;

13. 并请执行主任确保联合国环境规划署在开展与水事所涉环境问题有关的活动时,考虑到联合国其他机构和国际组织以及各国政府所进行的工作;

14. 并请执行主任通过国际环境技术中心促进关于水事管理方面的无害环境技术的转让;

15. 还请执行主任向理事会第二十二届会议报告本决定执行情况和有关环境问题的进展情况。

附件

联合国环境规划署的水事政策和战略

目 录

	<u>页次</u>
导 言.....	5
一. 环境署的任务、目标和作用.....	7
二. 环境署的水事政策和战 略.....	8
A. 目 标.....	9
B. 重点领 域.....	9
C. 预期产 出.....	9
三. 环境署水事政策和战略的基本组成部 分.....	10
A. 评估全球水资 源.....	10
B. 管理全球水资 源.....	13
C. 法律文书和进程的环境事 项.....	22

D. 公众意 识.....	22
E. 公营-私营合作伙伴关 系.....	23
F. 水的脱 盐.....	23
G. 最佳做 法.....	23
四. 全球水资源: 协调、合作伙伴关系和发起行动.....	23
五. 监测和评价环境署的水事政策和战 略.....	25

## 导 言

1. 虽然许多国家政府、国际和国家组织和机构已经做出巨大努力，设法处理水事方面的优先问题，环境署《全球环境展望》丛书中的最新报告(《2000年全球环境展望》)却显示出这项工作中仍存在较大的缺陷和需要弥补的差距。

2. 正如《2000年全球环境展望》所报告，世界各地的杰出科学家指出水事方面的主要问题是：淡水供应紧张和短缺(包括水事争端)、淡水水质恶劣、沿海和海洋污染、生境退化、捕捞过度、水生生物多样性的保护不善和沿海地区的退化。

3. 环境署显然不能独力解决淡水、沿海和海洋环境方面的一切问题。任何一个联合国组织或国家政府也不能独力解决。这项任务需要所有有关方面分别利用本身的相对优势，认真进行协调与合作。这些有关方面包括所有的联合国组织、国家政府、水事管理机构、区域和分区域政府间机构、国际组织、多边和双边捐助者。

4. 淡水问题集中于两个关键方面：量和质。量的问题包括短缺(干旱和过度使用)和过多(水灾)，两者与环境管理都有相互的影响。这些问题的大小和严重程度因区域和年度而各不相同。但是，全球的趋势是：淡水的供应量，在人类用途和环境两方面，均日渐减少，其原因是需求的增大，而需求的增大则是反映了人口的增长、技术的因素和经济活动的增加。国内和国家间对现有水量日趋激烈的争夺使情况进一步恶化。

5. 水质的问题是水体的污染程度使水域的利用受到限制。典型的问题包括人口的疾病和生态系统的破坏。生态系统受到的破坏往往对环境、经济和社会同时造成不利的影晌。

6. 粮食生产对水的需求很大。目前抽取的水有 70%至 80%<sup>1</sup> 用于灌溉。农业灌溉用水量的很大比例被浪费。全世界地表水和地下水资源充作人类用途的比例日益增加，逐渐造成严重的环境问题，包括荒漠化加剧、土地退化、

---

<sup>1</sup> 可持续发展委员会对世界淡水资源的全面评估(1997年), 联合国秘书长的报告, 第5页。

土壤肥力丧失，生产性湿地、泛滥平原和水生生境的丧失。

7. 最近的估计表明，地球陆地面积的 15%<sup>2</sup> 由于人类活动而退化：其中 55.7% 的陆地因水蚀而退化，28% 因风蚀而退化，12.1% 因化学原因而退化（养分丧失、盐碱化、污染和酸化），4.2% 因物理原因退化（压实、水涝和下沉）。土地的不当使用方法造成更多的沉淀泥沙和养分的投入，导致淡水和沿海水生生境和生态系统的退化。据估计，目前缺少粮食的人中很大一部分（估计有数百万）生活在世界的缺水地区。如果目前的趋势继续下去，以补助或免费食物方式提供的粮食援助可能必须增加到目前数量的几倍。因此，区域的缺水将在全球范围产生影响深远的后果。

8. 越来越多的小岛屿发展中国家面临缺水问题。旱灾、海平面升高，以及诸如旋风、飓风、火山和地震等自然灾害，都对小岛屿发展中国家的水量有深重的影响。此外，许多小岛屿发展中国家的经济以农业和旅游业为主。前者由于农用化学品而引起水资源退化；后者引起淡水的过量使用。陆源污染和旅馆（越来越多的旅馆拥有大约 1 000 个房间）排出的废水逐渐破坏这些岛屿在经济上严重依赖的礁石和海洋。

9. 城市化的扩展给用水和供水基础设施增加不可承受的负担，在发展中国家各大城市中情况尤其如此。特大城市必须应付来自农业与工业的激烈争夺，以便满足其不断增长的人口，特别是城市贫困者的供水需求。大城市缺少清洁用水的问题进一步加重了农业用水与家庭用水的分配问题，不单是水本身，还有供水方面的投资问题。特大城市还必须处理数量日益增大的城市废物所造成的城市淡水水源日益严重的污染，以及过度抽取地下水源、不当的排水设施和洪泛对环境所造成的日益严重的危险。

10. 与水有关的环境问题在范围上逐渐趋于国际化，在人口增长的压力下，肥料和农药的使用增加、工业的增多、污染控制的不健全，都使地方性的污染问题扩大到跨越边界。此外，远程运输机制从源头起就污染了相当距离的水域，接受补贴、过分资本化的捕渔船队追捕着数量日减的跨界和洄游鱼类。在量和质两方面，供水问题过去是、现在仍然是造成争议的一个原因。

11. 海洋方面有三个优先问题。第一是捕捞过度和使用破坏性渔具。第二是

---

<sup>2</sup> 本段所有数字均来自：莫斯塔法 托尔巴所著《拯救我们的星球：挑战与希望》（1992年），第 59 页。

陆地与海洋之间的过渡区域内生产力很高的生态系统的丧失和退化(原因是沿海岸线日益形成带状发展)。第三是沿海水质的退化,其原因是通过地面和地下水直接和间接增大污染物排放量。

12. 海洋和沿海地区的环境问题大部分来自陆上活动及由于大气和生物作用而造成污染物的远距离传播,结果是海洋没有任何部分能免受人体的影响。海洋的污染负荷约有 80%<sup>3</sup> 来自陆上活动,其中包括城市、工业和农业的废物和排污及大气沉降物。这些污染物影响到海洋环境中生产力最高的地区——河口和近岸的沿海水域。

13. 海洋环境也因沿海地区自然环境的变化而受到威胁,包括破坏对维持海洋生态系统极其重要的生境。由于所有这些因素,认识到并适当利用河流流域、沿海和海洋环境管理各种综合方法之间的联系是至关重要的。沿海地区的综合管理包括自然环境的规划和沿海地区的可持续发展,同时防止沿海生态系统环境的退化。

14. 在许多不同部门都可看到不可持续的用水方法产生的后果,这些多部门影响以及各种活动和部门之间依次产生的相互关联和相互依存关系是明显的。例如,不可持续的用水方法对粮食生产、人类健康和生物多样性都有不良的影响。虽然有些人看出保护环境与人类用途之间的冲突,但是,如果没有在环境上可持续的用水方法,这种资源本身的量和质都会退化,水的经济和社会效益也会减少或丧失。

#### 一. 环境署的任务、目标 and 作用

15. 联合国大会的有关决议、环境署理事会的决定确定了环境署的作用和任务。这些决议和决定是环境署拟订水事政策和战略的法律根据。1997年2月通过的《关于环境署的作用和任务的内罗毕宣言》重新强调了这一任务规定。

16. 在其第十九届和第二十届会议的决定中,理事会特别注意环境署在淡水、沿海和海洋等问题上的作用的审查。1972年斯德哥尔摩人类环境会议和1992年联合国环境与发展会议——地球首脑会议——的决定和建议也对环境署的水事政策和战略有重要启示。

17. 环境署在《21世纪议程》通过以前进行的在淡水、海洋和沿海环境管理方面的大多数活动,均经地球首脑会议确认为有助于《21世纪议程》的实

---

<sup>3</sup> 《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》(1999年),第1页。

施。《21世纪议程》第17章和第18章中提出了淡水、海洋和沿海资源管理方面的具体优先行动。

18. 如《21世纪议程》第38章所强调，环境署在联合国系统内的一个关键目标是在环境领域提供政策指导和协调。这带来一个重大责任，即促使将社会和经济发展的环境因素纳入涉及淡水问题的政策讨论之中。为了实现这一目标，环境署在活动上，为了人类的生存并维持和保护人类宝贵的生态系统起见，把淡水资源的保护、养护和更有效使用列为高度优先事项。环境署的优先领域包括根据请求向各国政府提供技术、法律和机构方面的咨询，以协助其建立和加强本国法律和机构框架。这些优先事项指导了，并将继续指导环境署水事政策和战略的制定和实施。

19. 在这一广泛的法律依据范围内，环境署在环境方面关于水事问题的战略步骤包括：

(a) 通过一个更全面的评估过程，填补淡水、沿海和海洋的迫切问题在资料 and 知识方面的空白；

(b) 提供论坛，以便就有关淡水和沿海和海洋环境的问题，进行政府间政策对话和信息交流；

(c) 监测、审查和分析淡水、沿海和海洋问题；

(d) 确定和促进采用适当的综合政策措施，从根源上解决淡水、沿海和海洋环境令人关切的重大问题；

(e) 鼓励为保护、合理使用和发展淡水、沿海和海洋资源而采取合作行动；

(f) 加强与各种利益攸关者的协商、协调、联系进程，并促进对话。

## 二. 环境署的水事政策和战略

20. 由于人们日益认识到全世界与水相关的环境问题的潜在严重性，环境署的水事政策和战略将大大地强调以全盘、综合、协调的方式处理这些问题。

21. 同时，环境署认识到它不可能有效和充分地独力处理所有水事问题。它必须侧重并集中处理特定的目标，并将其环境工作与其他国际组织、各国政府和私营部门的工作彼此协调，确保适当采取全盘的方法并确保取得有效、

可持续的结果。它还将酌情与这些伙伴协同工作,以鼓励更好地协调为处理水事问题而做出的努力。

#### A. 目标

22. 环境署水事战略的初级目标可确定为下列各项:

(a) 在优先地区进行环境评估,以提高全球对淡水、沿海和海洋环境的认识;

(b) 使人们更加了解水的可持续使用的重要性和若不能以可持续方式使用水资源将会产生的后果;

(c) 支持各国政府努力规划和实施对淡水系统及其相关的沿海和海洋环境的综合管理;

(d) 根据评估结果,为拟订对水域环境的“热点”实行综合管理的计划和方案提供支助;

(e) 促进由利益攸关者采取防范、预防和先期做法。

#### B. 重点领域

23. 根据这些目标,环境署水事战略集中在下列重点领域:

(a) 淡水的缺少以及人类活动与水域生态系统的用水冲突;

(b) 陆上来源的污染和生境的改变及其对水域生态系统的影响;

(c) 水生生物多样性、其功能和正常运行的水生生态系统将产生的效益以及这一生态系统与渔业和水产养殖业的关系;

(d) 资源的利用和管理规划如何配合经济和社会的发展;

(e) 水的综合管理知识和技术的转让。

#### C. 预期产出

24. 环境署水事政策和战略的实施旨在产生下列结果:

(a) 对主要、优先的水域生态系统(河流与湖泊盆地、大的海洋生态系统、蓄水层)进行全球评估,以便拟订适当对策;

(b) 与其他组织合作提供环境数据,以便进行全球评估;

- (c) 对优先的淡水环境问题及其根本原因作出判断;
- (d) 预测淡水短缺带来的环境影响;
- (e) 针对影响到沿海和海洋环境的陆上活动, 拟订环境管理战略和手段;
- (f) 积极支持制定一致的准则和方案方法, 由包括区域海洋和河流流域组织在内的相关的政府间区域机构利用现有的区域机制对淡水、沿海和海洋资源进行环境评价和管理;
- (g) 评价、促进并转让无害环境的技术和方法;
- (h) 使人们进一步认识水的可持续使用的重要性和不可持续的使用的后果;
- (i) 评估并拟订政策、方针和管理手段, 以便实施无害环境、可持续、综合的水事管理, 并实施试验项目以示范其用法;
- (j) 建议可用于进行环境可持续的水事管理的方针和手段, 供各国政府和有关当局酌情采用, 并可能实施试验项目;
- (k) 促进并拟订新的和别开生面的方法和机制, 用以评估和管理水域环境及其相关的资源。

### 三. 环境署水事政策和战略的基本组成部分

25. 环境署水事政策和战略的基本组成部分——评估、管理和协调——在下列各节中详细加以论述。

#### A. 评估全球水资源

##### 1. 全球国际水域评估

26. 环境署水域评估活动的主要机制是全球国际水域评估( 水域评估 )的实行, 这项评估提供背景资料和分析资料, 帮助确定优先事项, 并使适当对策能够解决已确定的问题。

27. 对跨国界的和其他的水域, 包括海洋和淡水水域, 仍缺乏一种全面的评估, 这始终是执行商定行动的一个重大的障碍。目前仍没有稳固的基础来鉴定全球的优先干预领域。此外, 许多旨在解决环境问题的行动始终未能鉴定地理界限及其社会根本原因。

28. 目前与评估有关的活动, 例如在全球环境监测系统水事方案( 环监系统/

水事方案 )项下的活动,将继续提供水域评估进程所用的信息和数据。此外,环境署将审查环监系统/水事方案的结构,以期使它更加直接配合目前的优先事项和新出现的问题。在其工作中,水域评估将利用区域海洋的网络及其处理海洋污染评估问题的专家组。然后将利用水域评估的结果,在《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》实施范围内,加强优先次序的制定,并使各项区域海洋公约和行动计划恢复活力。

(a) 水域评估的任务、目标和作用

29. 水域评估,在全球环境基金各个执行机构及其他合作伙伴和利益攸关者的支持下,由环境署实行。为避免这些努力的重复,水域评估充分利用现有的评估和现有的其他一切资料。目前正在开展与所有有关的国际和国家组织建立合作与联系的工作。

30. 水域评估的最终目的是为各国政府、决策人员和筹资机构,针对全世界各个分区域与水有关的问题,作出数量方面科学上精确的鉴定和评估。这将有助于全球环境基金及其合作伙伴确定优先事项,以便在各水域采取矫正和弥补行动,从而使各国能以可持续的方式管理本国的水资源。

31. 水域评估进程的其他目标包括下列各项:

(a) 充当一个有效的机制,供交流各国政府、联合国及各专门机构和其他组织的各种活动所产生的、与水有关的一切资料;

(b) 便利在评估、政策和战略方面提供专家投入;

(c) 通过更加集中注意海洋地区及其淡水的汇水盆地,消除淡水评估与海水评估之间历来的分界;

(d) 向决策人员、管理人员和大众提供基本的和目前不能取得的资料,以帮助促使人们更加了解国际水域环境问题的严重性、社会成因和可供选择的解决方法。

(b) 水域评估的工作计划和战略

32. 水域评估目前分成四个阶段进行,其主要部分概述如下:

(a) 第一阶段包括拟订水域评估方法,它涉及建立水域评估网络,其中

包括国家的专家和机构、区域和全球的协作机构、水域评估的协调机构( 联络点和特别工作组 ) 等等, 组成地理评估单位, 即 66 个分区域和九个主要区域或特大区域;

(b) 第二阶段( 分析阶段 ) 涉及收集和分析必要资料, 以便在分区域一级运用水域评估的《评估议定书》;

(c) 第三阶段( 预测和备选政策分析阶段 ) 包括拟订假想情况和分析备选政策等工作;

(d) 第四阶段( 传播阶段 ) 集中于编制并传播为社会各阶层容易了解的全球和区域水域评估结果, 例如报告、评论、数据等等。

### (c) 水域评估的预期产出

33. 水域评估的主要产出将包括全球国际水域评估本身, 这是与生物多样性、气候变化和同温层臭氧层的全球评估类似的一份全面报告。

34. 其他产出将包括下列各项:

(a) 水域评估的一项《评估议定书》, 包括以商定方法进行因果链分析, 借以研究与水有关的环境问题的社会成因;

(b) 在区域一级进行诊断性分析的方法;

(c) 六十六个分区域和九个特大区域审查跨国界和其他水域的生态状况以及与环境有关的重大水事问题, 包括分析其社会成因;

(d) 根据规划界限、工业化的趋势和变化速度、人口增长与发展, 拟订各个特大区域和分区域关于跨国界水域未来状态的假想情况;

(e) 在全球分析已经确定的、与水有关的重大环境问题的社会成因、主要问题和有效对策。

## 2. 其他评估活动

35. 环监系统/水事部分是联合国系统内唯一的全球淡水水质监测和评估方案。水域评估需要水质的数据, 才能进行全面评估工作, 而环监系统/水事部分所收集的数据与水域评估的评估工作相关。目前正在参照水域评估和《全球行动纲领》的需要, 审查取得更广大空间范围的数据和选定环监系统/水事

部分全球数据库所列参数的方式。

36. 环境署正在努力确保将淡水监测和评估方面的一切努力合并起来，并加以协调，以便配合水域评估的全面目标。

## B. 管理全球水资源

### 1. 区域海洋方案

37. 环境署的区域海洋方案设立于 1974 年，这是一项通过各区域组成部分予以实施的全球方案。它包括全球 14 个区域<sup>4</sup>，共有 140 个沿海国家和领土参加该方案。大多数区域海洋公约是在其缔约方或政府间会议的立法权力范围内，通过高级别政府间会议通过的定期修订的行动计划予以实施。

38. 这些区域协定和公约及其有关的议定书和行动计划在推动各国政府保护沿海和海洋环境的努力方面最为有效。它们全面涵盖了各种问题，从化学品废物和沿海区域的综合管理方法，直到保护和管理海洋生物资源和生态系统。1999 年 7 月，根据各国政府有关振兴区域海洋方案的建议，环境署召开了区域海洋公约第二次全球会议，商定了一系列加强这些文书的措施。

#### (a) 区域海洋方案的任务、目标 and 作用

39. 赋予环境署处理海洋和沿海地区的任务规定载于 1972 年斯德哥尔摩人类环境会议和 1992 年联合国环境与发展会议的各项有关决定。理事会关于海洋的 1999 年 2 月 5 日第 20/19A 号决定中列有环境署在这一领域工作的政策纲要。该决定最重要的内容是要求环境署加强区域海洋公约和行动计划，将其作为开展与《21 世纪议程》第 17 章有关的活动的中心机制。

40. 为实现这一目标，环境署正采取理事会关于加强环境署促进多边环境公约之间合作和为多边环境公约提供方案支持的作用的 1999 年 2 月 5 日第 20/18B 号决定提出的一系列措施。环境署还在一方面促进和协助在各区域海洋公约和行动计划之间的合作，另一方面促进和协助共同关注领域中相关的

---

<sup>4</sup> 联合国环境规划署，提交常驻代表委员会的环境署水事政策和战略的区域海洋部分实施情况的进度报告，2000 年 8 月。

全球环境公约和协定之间的协作。

41. 各区域海洋公约和行动计划的目标包括：

(a) 促进沿海地区和有关河流流域及其水生物资源的综合管理和可持续发展；

(b) 促进采取适当技术、体制、行政和法律措施来改进对沿海和海洋环境的保护；

(c) 提供便利，评估沿海和海洋环境, 包括它们的状况和趋势。

42. 区域海洋公约和行动计划是着眼于行动的方案，不仅注重减轻或消除环境退化的后果，而且注重消除其根源。采用了一个着眼于成果的全面综合做法，通过合理管理海洋和沿海地区来处理环境问题。

(b) 区域海洋方案的工作计划和战略

43. 理事会已要求重振和加强各区域海洋公约和行动计划。环境署的水事政策和战略为实现这些目标提供了一个框架。

44. 首先，环境署为区域海洋公约和行动计划的工作计划提供战略性方案支助，特别是在这些公约和计划与环境署工作方案的优先事项相互衔接时。为此，各区域海洋方案预期将在实施以下方案中发挥重大作用：水域评估、《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》、《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和《国际珊瑚礁倡议》（珊瑚礁倡议）。特别注意加强非洲区域的区域海洋公约，尤其是《阿比让公约》和《内罗毕公约》。

45. 第二，环境署正促进和协助较完善的区域海洋公约和行动计划与欠完善的公约和行动计划之间开展横向合作或建立伙伴关系。

46. 第三，环境署正协助财政情况较差的区域海洋方案寻求和确定新的筹资方法。

(c) 区域海洋方案的预期产出

47. 主要预期产出是一个顾及有关区域面临的具体挑战的、重新激活的区域海洋方案。

48. 其他预期产出包括：

- (a) 使一些区域海洋公约重新具有活力，能够取得更大成效；
- (b) 加强与《全球行动纲领》的联系；
- (c) 在水域评估的工作计划中列入区域海洋方案的优先事项；
- (d) 加强各区域海洋公约与有关全球公约间的协作；
- (e) 促进各区域公约和行动计划之间的横向合作。

2. 《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》

49. 于 1995 年订立的《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》是环境署将其管理工作重点放在加强各区域和各国的努力, 应付或许是对海洋环境的最重大威胁的一个主要机制, 这些威胁是: 通过空气、河流和沿海活动排入海洋的化学品、所有形式的废物和其他污染物。

50. 大约 80% 的海洋污染来源于陆地活动。<sup>5</sup> 环境署《2000 年全球环境展望》报告表明, 全世界三分之一以上的人口生活在距海岸 100 公里的地区内。<sup>6</sup> 据估计, 居民人口 200 万或 200 万以上的城市中有 60% 是沿海城市。沿海居民的健康和福利取决于包括近岸水域、河口及湿地、有关集水区以及排流盆地在内的沿海体系的完善。人类通过污染和有形改变而造成的压力正对这些生境产生不利影响。

51. , 《全球行动纲领》(<http://www.gpa.unep.org>) 为环境署在沿海和海洋环境管理方面的活动规定了目标和优先事项。继续进行的振兴区域海洋公约和行动计划的工作使《全球行动纲领》更加有效, 因为这些公约和行动计划为执行《全球行动纲领》产生的准则和其他活动提供了总体范围。

(a) 《全球行动纲领》的任务、目标 and 作用

52. 各国政府于 1995 年通过了《全球行动纲领》和《保护海洋环境免受陆地活动影响华盛顿宣言》。它们还指定环境署作为《全球行动纲领》的秘书处。为此, 环境署的作用包括下列各项:

---

<sup>5</sup> 《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》(1999 年), 第 1 页。

<sup>6</sup> 联合国环境规划署《2000 年全球环境展望》, 第 44 页。

(a) 在国家、分区域和区域各级促进和便利《全球行动纲领》的实施，尤其是通过振兴区域海洋公约和行动计划；

(b) 在国际一级推动联合国各组织、各个开发银行、全球环境基金和其他相关实体实施《全球行动纲领》；

(c) 审查实施《全球行动纲领》的进展情况；

(d) 特别通过建立《全球行动纲领》下的信息交换所机制及其业务活动，促进各区域相互交流经验；

(e) 审议是否需要订立国际规则以及建议的做法和程序，以促进实现《全球行动纲领》的目标。

53. 《21 世纪议程》提出的与《全球行动纲领》有关的政策目标是“防止、减缓和遏制海洋环境的退化，以保持和改进其生命维系能力和生产能力。”

54. 《21 世纪议程》指出，为实现这一政策目标，除其他外，需要采取以下措施：

(a) 采用防止、预先防范和预见性办法；

(b) 预先评估可能对海洋环境产生重大不利影响的活动；

(c) 在有关的一般性环境、社会 and 经济发展政策中列入保护海洋环境的任务；

(d) 制订经济奖励措施；

(e) 采用清洁技术；

(f) 使环境费用内在化，例如采用“污染者付费”原则；

(g) 提高沿海居民，特别是发展中国家沿海居民的生活水准。

55. 108 个国家政府通过的《全球行动纲领》将这一总体政策目标转变为国家、区域和全球的目标，明确规定需要开展哪些工作来处理不同类别污染源和沿海及海洋生态系统的实际退化：

(a) 在国家一级，在沿海地区综合管理框架内，与河流流域管理和土地使用计划相协调，制订综合、持续和变通调整的行动方案；

(b) 在区域一级，加强并在必要时创建区域合作安排和联合行动，以支

持国家一级和地方一级的有效行动、战略和方案。

(b) 《全球行动纲领》的工作计划和战略

56. 为发挥环境署作为《全球行动纲领》秘书处的作用，将在 2000-2001 年开展三类活动。将根据政府间审查进程的结果，在 2001 年修订该战略。这三类活动相辅相成，构成一个周期进程：

- (a) 进行分析以采取行动；
- (b) 在国家、区域和全球各级发起行动；
- (c) 评价和进一步发展《全球行动纲领》。

57. 进行分析以采取行动分为两部分：第一，完成产生于《全球行动纲领》工作方案第一阶段（政府指定专家区域讲习班）的出版物；第二，提出有目标的分析，以此协助水域评估——该评估反之有益于《全球行动纲领》，并努力推动国家、区域和全球各级发起行动。

58. 产出和业绩指标将包括区域概览、一份关于陆地活动的全球评估报告、一份重大海洋问题的评述、对不同利益攸关者行动的益处和进一步行动机会的分析、对促使政策成功与失灵的因素的分析，以及拟议的可能的财政和经济对策。

59. 在国家、区域和全球各级发起行动的努力包括：

(a) 促进有关陆地活动的具有和不具有约束力的协定，特别是在区域海洋方面。不具有约束力的协定涉及各国政府与私营和公营部门；具有约束力的法律协定通常为条约、议定书等；

(b) 特别是在区域公约和行动计划框架内，在国家和区域一级发起行动。这还包括各国政府核准的行动框架、与《全球行动纲领》有关的环境基金项目、通过在区域海洋公约范围内的结对安排等措施来进行能力建设，以及促成为具体行动作出供资安排；

(c) 改进对《全球行动纲领》实施工作的全球协调，以促进与所有有关方面合作，酌情包括在行政协调委员会海洋和沿海地区小组委员会及水资源小组委员会框架内、全球海洋管理进程以及其他全球和区域协调机制。

(c) 《全球行动纲领》的预期产出

60. 考虑到自 1995 年通过《全球行动纲领》以来新的发展,包括新的和正在出现的问题,2000 年对《全球行动纲领》进行的评价预期将进一步加强此项《行动纲领》。如上所述,《全球行动纲领》主要是由各国政府负责实施。与此同时,各国际机构和组织、各非政府组织、公约秘书处、区域海洋机构,并希望私营部门亦将能够对《全球行动纲领》的实施工作做出贡献。

61. 环境署为各不同利益攸关者实施《全球行动纲领》提供秘书处服务。主要重点领域包括编制各不同利益攸关者可如何实施此项《全球行动纲领》的综述和进一步发展《全球行动纲领》。订于 2001 年进行的首次政府间审查进程将为此提供一个重大机会。

62. 产出和业绩指标将包括定期综合不同合作伙伴实施《全球行动纲领》的概览,筹备并在 2001 年举行第一次政府间审查会议。

63. 在 2000 和 2001 年期间,协调处的活动将着重实施关于城镇废水的战略行动计划,筹备《全球行动纲领》的第一次审查和发展《全球行动纲领》的信息交换所机制。

### 3. 淡水

64. 水资源对于满足人类需要、保护健康、确保粮食生产、能源及生态系统的恢复和维持以及对于一般社会和经济发展与可持续的农业发展都是至关重要的。

65. 在我们迈向二十一世纪之际,淡水的数量、质量、需求和供应仍然是极为重要的问题。提供足够的安全和清洁的用水是人类生存、维系一切生命赖以生存的生态系统和实现可持续发展最重要的先决条件。

66. 为补充《全球行动纲领》在海洋环境领域的工作并使其覆盖范围更加全面,环境署水事政策和战略将在其任务范围内考虑有关的淡水问题。它承认国家内部和国家之间日益严重的水争夺会威胁到社会、环境和经济的安全。至少有 214 条河流流域跨越国界。<sup>7</sup> 环境署在促进沿岸国家和有关沿海国家之间的合作,以及应所有受影响国家的要求,在与水有关的环境问题方面发挥重

---

<sup>7</sup> 莫斯塔法 托尔巴所著《拯救我们的星球:挑战与希望》(1992 年),第 50 页。

要的作用。

67. 由于对淡水的需求日增，在尚无机制就如何最佳利用有限的水资源以造福于所有人达成明确共识的情况下，对这些资源的争夺有发展成激烈争端的危险。由于水的分布不均或取用不均，已经有许多地区可能发生冲突。

68. 在环境署部长和官员高级别委员会第二届会议上，各国政府商定由环境署发挥重大作用，在淡水问题上提出有关环境的实质性建议。理事会第五届特别会议重申了这一意见，指示环境署加强它在可持续管理淡水所涉及的环境事项上发挥的作用。

(a) 环境署在淡水方面的任务、目标和作用

69. 可持续发展委员会在其关于淡水管理战略方法的第 6/1 号决定中加强了环境署在环境方面的侧重点，要求环境署与行政协调会水资源小组委员会的其他成员合作，“就可持续开发淡水资源所涉及的环境问题提供技术和科学咨询。”如《21 世纪议程》第 38 章所强调指出，环境署在联合国系统内要实现的一个重大目标是在环境领域提供政策指导和协调。

70. 作为其评估工作的合理延续，环境署在水综合管理领域中的活动将注重在接获要求时协助各国政府处理《2000 年全球环境展望》、水域评估和其他有关调查报告所确定的与水有关的问题。环境署尤其注意查明与水有关的环境问题——发生在何处，严重程度如何，其起因是什么。环境署还协助各国政府、特别是发展中国家和经济转型国家政府处理淡水问题，确定可以做哪些事，由谁来做，如何与利益攸关者携手合作。

71. 环境署理事会已确定了一系列可供环境署在其环境任务规定范围内加以审议的问题，包括：

- (a) 获取安全的饮用水；
- (b) 卫生条件；
- (c) 粮食生产；
- (d) 农业灌溉；
- (e) 工业发展；

- (f) 社区参与;
- (g) 保护生态系统;
- (h) 水的综合管理;
- (i) 在跨国界环境水事问题上开展合作, 包括根据请求协助发展中国家建立管理其水资源的能力;
- (j) 发展用以监测和分析水的质量和数量的辅助手段;
- (k) 技术转让;
- (l) 加强体制机构。

72. 需予注意的其他领域包括:

- (a) 采用预防、预先防范和预见性办法;
- (b) 有预见地评估可能对淡水环境, 包括地表水和地下水产生重大不利影响的活动的;
- (c) 在有关的一般性环境、社会 and 经济发展政策中列入保护淡水环境和地下水的措施;
- (d) 应各国政府要求, 协助其制订经济奖励措施;
- (e) 应各国政府要求, 协助其制订法律文书, 包括有关地下水的法律文书;
- (f) 采用清洁技术。

(b) 环境署在淡水方面的工作计划和战略

73. 淡水资源涉及的环境问题几乎与所有人类及生态系统的需求有关。环境署可在此领域发挥重大作用, 与各国政府合作, 评估淡水资源和酌情支持制定可行措施来保障淡水环境的健康。

74. 因此, 环境署与淡水有关的活动将包括:

- (a) 评估重点淡水环境问题, 以支持人类生命和维系自然生态系统;
- (b) 宣传为促进可持续发展进行淡水管理涉及的环境事项, 促进采取国际合作行动以确保淡水水系的环境可持续性;

(c) 分析城市水管理的最佳做法，包括雨水和径流的适当管理和再使用及节约用水；

(d) 为成员国政府的部长和官员提供一个论坛，以分享专业知识，分析在无害环境的淡水管理的所有方面采用最佳做法的机制，确定淡水生态系统产生的经济效益；

(e) 在公众参与实现淡水环境管理目标方面，协助各国政府确定切实有效的适当做法；

(f) 应各国政府要求，协助其分析和制订旨在维持淡水水系的环境政策和文书。

(c) 环境署淡水活动的预期产出

75. 期望环境署的淡水活动将产生一系列广泛的产出，包括下列内容：

(a) 评估和清查淡水资源的环境状况；

(b) 协助各区域审查《21世纪议程》第18章的执行情况，包括分析和确定最佳做法；

(c) 评估、制订和建议创新的政策和战略以促进淡水的可持续利用；

(d) 有关可持续管理淡水的最佳做法准则和有关技术备选方案的信息；

(e) 开展活动以提高一般公众的认识并改进其教育和参与；

(f) 经所有受影响国家核准的试验项目以检验这些政策的成效；

(g) 与全球环境基金国际水域综合项目组合有关的各种项目。

(d) 技术转让

76. 技术是促进无害环境的淡水管理的主要手段。《里约原则》、《21世纪议程》以及环境署理事会和可持续发展委员会的各项决定都强调了适用技术和向发展中国家转让这些技术的重要性。在此方面，对开发和推广当地技术也应给予应有的注意。这些领域为各国政府、环境署和有关机构提供了合作机会。

77. 技术在帮助我们维护和改良环境方面发挥着重大作用。需要利用技能和采用创新的做法，在原地减少废物的产生。废物回收和废物处理技术也要有

所改进。在农业方面，需要提高灌溉效率。此外，生物技术的进步可在减少粮食生产用水方面发挥重大作用。还要探讨利用价格更低的其他能源来降低脱盐费用。

78. 所幸的是，有一个在世界各地不断扩大规模的环境工业，能够提供各种解决办法，而不是造成问题。环境署支持转让适当的技术，特别是在水的管理领域，它也在为推广清洁生产的项目提供咨询服务。所有区域的各国政府已作出极大努力，鼓励工业采用清洁生产方法，其中一些国家取得了很大成功。

79. 将进一步注意采用更适合开发这些技术的国家具体情况的当地技术。确定并分析替代技术的费用、有效性、长处及局限性是这方面的一个重大步骤。环境署国际环境技术中心(环技中心)已经并将继续——在这一主题领域发挥主要作用。环境署还将开展有关水事领域技术开发与转让的宣传活动。

#### (e) 水的可持续使用方面的经济措施

80. 在我们跨入二十一世纪之际，快速的工业化、人口的增长和世界各地不断涌现的特大城市等现象对已经供不应求的水资源的需求日益增大。在世界上许多地方，人类的水消费十分浪费，其部分原因是经济因素。此外，必须考虑到为人类生存、减少贫困和提高健康水平而提供充足用水所涉及的社会问题，特别在世界较贫困地区。

81. 需要进一步审查在实行污染者付费原则、用水定价、水厂私营化和补贴等措施方面取得的经验。环境署在这方面的活动可按照各国政府的要求，包括关于环境和经济综合评估的能力建设措施。

82. 环境署活动的一个重点是保护和养护与水有关的生态系统。尽管人类通常只根据人对水的需求来分配用水，但与水有关的生态系统免费为人类提供了很多服务。这些服务包括废物的吸收、养分循环、供水、水调节、全球周期的调节等。因此，如果这些与水有关的生态系统遭到毁坏或其能力因其他原因受到削弱，人类就要为这些原本免费的服务付出代价。

83. 环境署和有关伙伴正携手创建和完善有关确定生态系统价值的概念，特别是在跨境水资源方面。这包括利用各种国际论坛，例如国际水事伙伴关系组织环境和生态组成部分。

### C. 法律文书和进程的环境事项

84. 环境署按照其任务, 将继续支持订立国际文书, 特别是在国际上有法律约束力的协议。它还将通过促进和鼓励沿岸国家缔结旨在保护和改善生态系统的环境协议, 加强它在这一领域中的作用。

### D. 公众意识

85. 环境署将开展各种公众意识、新闻媒介和教育活动, 以促进可持续地管理和使用地球的水资源。应编制关于淡水问题所涉环境事项的政策文件, 供各国政府使用, 以利于将环境事项列入社会和经济可持续发展方案。

### E. 公营—私营合作伙伴关系

86. 在过去十年中, 世界各地水事和卫生部门中的公营—私营合作伙伴关系的数量和范围都大大增加。这类关系包括将某些活动外包给私营部门乃至将资产彻底卖给私营部门。仍然需要探讨一些问题, 如各种模式的公营—私营合作伙伴关系的优缺点, 这些模式如何帮助穷人, 目前它们在全球的用途以及正在出现的趋势。更加完善的城市管理对节约用水至关重要, 并日益成为此类合作伙伴关系的主题。

### F. 水的脱盐

87. 通过对海水和盐水进行脱盐和通过水的再次使用来生产大量有适当纯度的水, 目前在技术和费用方面都已经可行。一些水厂日产量高达数百万升, 可靠地供应很纯净的用水, 费用则在递减。

### G. 最佳做法

88. 环境署将促进交流和传播与环境可持续管理和使用淡水资源有关的正确对策和成本效益高的技术, 以及在分区域、区域和全球各级取得的经验教训。需要发展环境概念, 并促进讨论关于用以处理重大淡水问题所涉环境事项的政策、体制、法律和经济备选方案的最佳对应做法。这一做法将鼓励人们根据最佳做法对应政策, 讨论、制订和采用环境标准和准则。

89. 将加强与各主要团体的伙伴关系, 以便借鉴现有的各类专业知识, 确定各级与环境有关的淡水问题的最佳对应做法。有关团体包括供水和环境卫生

合作理事会、世界水事理事会、全球水事伙伴关系协会、各区域机构和网络以及诸如世界水坝委员会这样的特定事项组织。

#### 四. 全球水资源：协调、合作伙伴关系和发起行动

90. 环境署将在各个级别上从战略角度协调和协助发起行动与合作伙伴关系。这些努力将涉及与各国政府和伙伴合作，定期举办区域和分区域论坛。这些会议旨在围绕环境署任务范围内的重点淡水问题提出共同构想和看法。这还使各国政府代表和专家能够就可持续使用和管理淡水、沿海和海洋资源所涉及的各类环境和社会经济问题，提供政策看法和咨询意见。

91. 可通过环境署各区域办事处及其现有的区域合作方案和框架大力促进这些努力。后者包括环境署支助的区域安排，如环境问题部长级会议、区域海洋方案和关于国际共用水域的政府间协定。区域海洋公约和行动计划涉及十四个区域<sup>8</sup>，其政府间机构在编制方案方面与环境署直接进行合作。一些河流和湖泊流域组织也参加河流流域综合管理方案和全球环境基金的国际水域项目组合。

92. 环境署正在参与联合国全系统援助非洲特别行动水事方面的活动，这些活动涉及下列主要优先事项：

- (a) 改进水事管理，特别注重与水有关的评估；
- (b) 确保有效的水事管理；
- (c) 满足迫切的水需求(家庭用水安全、粮食生产用水和非洲城市用水)。

93. 作为联合国系统内负责环境领域的政策指导和协调机构，环境署将继续与行政协调会淡水小组委员会及其联合国伙伴机构密切合作，确保在有关淡水资源的政府间政策讨论中充分考虑到这些措施所固有的有关环境概念。行政协调会该小组委员会被指定为负责报告《21世纪议程》第18章执行情况的主管机构。此外，环境署支持行政协调会海洋和沿海地区小组委员会的工作。如上所述，就《全球行动纲领》而言，这些小组委员会还起到咨询和协调的作用。

---

<sup>8</sup> 联合国环境规划署，提交常驻代表委员会的环境署水事政策和战略区域海洋部份实施进度报告，2000年8月。

94. 在机构间一级，可持续发展机构间委员会和可持续发展委员会通过的一些决定提到《全球行动纲领》与这些小组委员会的关系。已起草并与各小组委员会的主席商定了一个行动计划，以便至迟在 2000 年 4 月执行这些决定。因此，通过现有的机制以及可持续发展委员会和可持续发展机构间委员会的会议来确保机构间协调。环境署还将继续在可持续发展机构间委员会框架内，与各姐妹机构合作。

95. 在与联合国相关机构开展合作方面，环境署将加强与联合国人类住区中心（人居中心）等重要机构的关系。将加强环境署与人居中心之间的联盟，特别是在水和环境卫生以及污水等陆地污染源方面。目前正在执行一个联合水事项目，以协助非洲国家建立预先报警机制，发现可持续性受到威胁的热点，帮助它们处理大城市对非洲大陆资源产生的日趋严重的生态影响。世界各地的城市目前正在联合可持续城市方案框架内，参加淡水管理战略等措施的制订工作。

96. 环境署还将与国际海事组织（海事组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界保护联盟合作，特别是在执行区域海洋公约的议定书和行动计划方面。环境署还将与联合国开发计划署（开发计划署）和世界银行在全球环境基金框架内合作，在全球观测系统内与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）的政府间海洋学委员会、世界气象组织（气象组织）和国际科学联合会理事会（科联理事会）合作，在环监系统/水事框架内与世界卫生组织（卫生组织）、气象组织和教科文组织合作。

97. 此外，环境署将继续创建全球一级的合作伙伴关系。这包括与现有国际伙伴关系和机制合作，诸如国际水事理事会、世界水坝委员会和全球水事伙伴关系协会。环境署还将与有关国际金融机构合作。这样做还将加强环境署在国际社会处理水问题所涉环境事项的领导作用。

98. 环境署确认采用参与性做法与非政府组织、科学界和私营部门建立伙伴关系的重要性。在此方面的工作中，环境署将继续考虑一系列不同看法，以便在处理有关水的问题上争取到长期广泛的支持。

99. 这些机制和安排将有助于执行和定期改进环境署的水事政策和战略，并有助于监测与水有关的问题。还将注重在区域一级协调环境署与水有关的活动，最大限度利用环境署的外地办事处和现有的区域机制。环境署在这方面

的作用包括促进和促成各国政府与各主要利益攸关者之间的伙伴关系。

100. 在环境署内部，环境政策制订和法律司将协调举行一些内部会议，讨论与水有关的政策问题。为协助环境署查明正出现的环境水事问题和不断提供独立的政策咨询意见，执行主任将在适当时候设立一个与水有关问题的高级别咨询委员会。

#### 五. 监测和评价环境署的水事政策和战略

101. 将进行定期审查，以便确定在实现评估、促进无害环境管理和理事会进行协调这三个要点下的既定目标方面取得的进展或需要取得的进展。区域、国际和其他论坛将促进持续而系统的审查的进行。

102. 还将进行其他更加具体的审查。水域评估指导委员会将定期审查取得或需要取得的进展。各区域海洋公约在 1999 年 7 月于海牙举行的协调会议上商定，将不断审查为加强其活动中有关淡水、沿海和海洋的各个部分间的联系而作出的努力。评价和进一步发展《全球行动纲领》的工作已开始，预期将取得实质性的积极成果。

103. 将通过促进政府间对话不断审查《21 世纪议程》第 18 章各项目标的实施情况。这一努力的目的是确保各国政府和其他有关机构和组织围绕淡水问题开展合理的政策讨论并作出决定。

- - - - -