联合国

EP

UNEP/GPA/IGR.3/3

Distr.: General
1 November 2011

Chinese
Original: English

联合国
环境规划署

《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
第三届会议
2012 年 1 月 25-27 日，马尼拉
技术会议临时议程项目 6
高级别会议临时议程*项目 3

与进一步执行《全球行动纲领》有关的政策议题

在 2012-2016 年期间执行《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》的政策指导

秘书处的说明

导言

1. 1995 年，108 个国家政府及欧洲委员会在华盛顿特区通过了《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》。《纲领》是一份不具约束力的灵活文书，促进了沿海、海洋及岛屿的可持续发展，并适应了不断变化的现实。《纲领》涵盖了以下来源类别：污水、养分、沉积物迁移、持久性有机污染物、油类、废弃物、重金属、放射性物质，以及生境形貌的改变和毁坏。其中第 36 段指出，有效的国际合作对于确保以高成本效益的方式成功执行《纲领》至为重要。此外，还需要开展国际合作，确保定期审查《纲领》的执行工作，并对《纲领》作进一步的制定和调整。

2. 2001 年，在加拿大蒙特利尔首次对《纲领》的实施进展进行了审查，随后于 2006 年在北京开展了第二次审查。根据 2006 年前所实现的进展，出席第二次审查会议的各国政府代表商定，将于 2007-2011 年期间投入更多精力、财力和支助，处理点源和非点源养分，包括市政、工业和农业废水，这些养分的数量在不断增加，是直接影响人类健康和福祉及环境——包括海洋生态系统及其流域的主要来源类别。与会代表还商定，这一期间的工作重点是把《纲领》

* UNEP/GPA/IGR.3/1。

K1173926 131211

的实施工作纳入国家发展规划和预算机制的主流，手段包括采取生态系统办法，以及对沿海地区和海洋提供的产品和服务的成本和惠益进行估值。

3. 过去五年来，国际社会开展了若干有关海洋和沿海环境的举措，讨论并制定了相关政策，这些举措和政策与《纲领》的执行工作息息相关。《纲领》第 75 段呼吁联合国环境规划署（环境署）以高成本效益的方式高效发挥自身作为纲领秘书处的作用，同时明确认识到，不论是在区域、国家还是在地方各级，执行《纲领》的责任总是由各国承担。《纲领》敦促环境署灵活行事，积极应对《纲领》不断变化的需求，并为满足这些需要提供资源。

4. 环境署全球行动纲领协调处编制了本说明，旨在介绍在 2012-2016 年期间执行《纲领》的一项拟议政策和战略，以期为关于海洋和沿海环境的可持续发展的国际讨论提供参考。请各国政府在政府间审查会议第三届会议上审查并讨论拟议的办法，以商定一项框架和各种办法，为各国政府和其他利益攸关方在今后五年内实施《纲领》提供指导。

一、 2007-2011 年期间《全球行动纲领》的实施进展和成就

5. 大会 2010 年 12 月 7 日第 65/37 号决议第 144 段认识到，海洋污染物大多来自陆上活动，影响着海洋环境中最富饶的水域，并吁请各国优先执行《全球行动纲领》，采取一切适当措施履行国际社会在《促进执行全球行动纲领的北京宣言》中作出的承诺。

6. 在报告所述期间，成功实施了全球行动纲领协调处工作方案中载列的若干活动。在估算沿海及海洋生态系统的经济价值方面，开展了创新试点研究（如涵盖南海、几内亚海流大型海洋生态系统和东南太平洋的试点研究），并开发了相关的工具。在南海试点研究方面，沿海国家分析了采取行动处理影响该区域关键生态系统将带来的成本效益，并在此基础上决定制定《战略行动纲领》。但是这些试点估值研究迄今尚未得到评价，因为必须将其有效纳入到关于沿海生态系统管理的政策决定中。需要开发更多工具推动开展有助于为政策决定提供参考的估值工作。

7. 《北京宣言》敦促采用与《生物多样性公约》及《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》等现行文书中提供的指导一致的生态系统办法。这些现行文书呼吁在 2010 年前采取生态系统办法。在报告所述期间，制定了生态系统办法的概念和方法：环境署发布了旨在推动基于生态系统管理的介绍性文件，并开始将此办法应用到选定的试点地区。这些沿海综合管理的新举措和方案是将生态系统办法纳入区域、国家和地方各级管理的范例。

8. 遗憾的是，伙伴关系未发展到预期的级别，因此未在实施《全球行动纲领》过程中发挥应有的作用。由于财政资源有限，利益攸关方的承诺水平各不相同，加上全球的优先事项在不断变化，因此建立并维护可行的全球伙伴关系的努力受到了影响。但仍取得了一定的成功，表现为：各种伙伴关系在有限的基础上扩大规模，且现有的伙伴关系证明是可行的。只有明确制定有针对性的目标并清晰界定成果，才能确立新的全球伙伴关系，如全球养分管理伙伴关系、全球废物管理伙伴关系以及全球可持续旅游业伙伴关系。此类伙伴关系清晰界定了目的和成果，设定了有时限的目标并筹备了充分的财政和支助资源，预计在今后五年内可以有效推动实施《全球行动纲领》。

9. 关于《纲领》的来源类别，已在将《纲领》中与持久性有机污染物相关的行动列入《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》方面取得了进展。汞问题由全球汞伙伴关系负责解决，同时也是拟定一项具有法律约束力的全球性汞问题文书政府间谈判委员会根据环境署理事会第 25/5 号决定第三节要审议的主题。目前正考虑针对铅和镉采取协调一致的行动。这些领域内所取得的重大进展进一步回应了 2006 年《北京宣言》的呼吁，即参与国家应作出更大努力，处理点源和非点源养分，包括市政、工业和农业废水。

10. 在九大源类别中，协调处工作方案优先考虑养分、污水、海洋废弃物以及生境形貌的改变和毁坏问题。养分、海洋废弃物以及污水问题充满了多样性和挑战性，协调处与合作伙伴开展合作，提议就这些问题建立伙伴关系，并发起各种倡议。2009 年，建立了全球养分管理伙伴关系，吸引政府政策制定者、科学家、私营部门、非政府组织和联合国各机构共同参与，以提高对养分管理固有挑战的认识，并推动就这一问题建立相关行动团体。

11. 环境署根据大会 2005 年 11 月 29 日第 60/30 号决议建立了一项海洋废弃物全球倡议，推动了关于控制和可持续管理海洋废弃物的合作，并协调了各项相关活动。2011 年 3 月，在美利坚合众国檀香山举行了第五次国际海洋废弃物会议，与会者核可了《檀香山承诺》，其中概述了旨在减少海洋废弃物的 12 项行动。在该会议成果的基础上制定了《檀香山战略：防止和管理海洋废弃物全球框架》，呼吁利益攸关方采取行动解决这一问题。一项关键建议是建立全球多方利益攸关方平台和伙伴关系。

12. 由环境署和全球行动纲领合作开展的废水方案考虑到水供应和废水处理密切相关，提倡采用低成本技术、开设区域培训课程并建立伙伴关系。2010 年，环境署和全球行动纲领与联合国人类住区规划署及联合国秘书长的水和卫生咨询委员会合作，编制了一份题为“有害水？废水对于可持续发展的重要作用”的报告。应该报告提出的各项建议，在联合国机构间水资源协调机制（联合国水机制）的支持下，提出了针对废水问题制定多方利益攸关方协作议程的提案。该提案描述的关于海洋废弃物和废水的伙伴关系都与 2006 年《北京宣言》中商定的伙伴关系办法相关。

13. 自 2006 年以来，海洋废弃物成了全球海洋污染的一项主要问题。2010 年举行的第五次国际海洋废弃物会议，以及 2011 年环境署和全球行动纲领在联合国系统内关于海洋和沿海问题的机构间协调机制（联合国海洋机制）下建立海洋废弃物工作队，都确认了这一事项的重要性。大会第 65/37 号决议第 136 段欢迎环境署与联合国相关机构和组织合作，开展与海洋废弃物相关的活动，并鼓励各国进一步与行业界及民间社会建立伙伴关系，以进一步认识到海洋废弃物对海洋环境的健康及富饶度的影响程度，以及这种影响造成的经济损失。

14. 大会在同一项决议中对因富营养化导致海洋中缺氧死亡区扩大的问题表示关切：化肥、污水及活性氮流入河流加剧了富营养化，其中化石燃料燃烧造成活性氮排放，对生态系统的运作产生了严重影响；大会还呼吁各国加大努力降低富营养化，并为此继续在相关国际组织框架——尤其是在《全球行动纲领》框架内开展合作。养分和废水是造成富营养化的主要因素，但未能针对这两项因素采取有效行动，发展中国家尤其如此。2007 年确定了约 417 个富营养化及相关缺氧地区。鉴于这一问题在不断恶化，且这些源类别仍然是大会要求优先处理的问题，建议在今后实施《全球行动纲领》过程中，进一步重视处理这些污染源问题。

15. 大会在同一项决议中，对各国、环境署及区域组织继续开展工作实施《全球行动纲领》表示欢迎，并鼓励在实现各项国际发展目标的过程中更加重视淡水、沿海地区及海洋资源之间的联系，包括《联合国千年宣言》中载列的目标以及《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）中设定时限的目标——尤其是关于卫生的目标，以及《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》中设定时限的目标。该决议还重申，需要加大努力在沿海地区及流域管理之间建立政策联系。通过实施若干试点举措，制定了建立此类政策联系的实用办法，采取的措施包括：在加勒比小岛屿发展中国家开展流域和沿海地区综合管理，以及向俄罗斯联邦的保护极地海洋环境国家行动计划提供支助。该决议还强调需要进一步开展管理工作，将流域和沿海环境联系起来，解决陆上活动造成的养分和废水问题。

16. 关于生境形貌的改变和毁坏问题，大会及其他国际论坛对以下问题表达了关切：沿海和海洋生态系统及其功能持续衰退；城市发展、填海造地以及水产养殖业发展等陆上活动对这些生态系统造成了不利影响。在报告所述期间，协调处收到了关于参与国家及区域组织采取的举措和做法的资料，包括南海沿岸的一些国家，它们已制定并正在实施红树林、海草床、珊瑚礁和沿海湿地国家和区域行动方案。在一些此类区域举措中，对沿海和海洋生态系统服务的估值为作出促进保护这些生态系统的决定，以及明智、可持续地利用这些生态系统提供的产品和服务提供了参考。近年来，很多引起国际关注的生态系统服务都与沿海生态系统碳固存和储存相关，尤其是红树林和沿海盐碱滩。沿海生态系统服务的价值取决于水质保持，而渔业则涉及到生计、粮食安全及减贫。虽然生态系统办法被纳入了国家和地方的沿海管理举措，但应更多地将沿海生态系统的价值纳入国家和地方的沿海管理工作和政策中，以展示沿海资源和生态系统服务与经济和社会发展、减贫以及气候变化减缓和适应努力之间的联系。

17. 在区域一级，制定了七项区域海洋公约议定书，专门保护海洋环境免受陆上污染源和活动的影响，促进了《全球行动纲领》的实施工作。这些议定书涵盖了黑海、地中海、保护海洋环境区域组织海域、东南太平洋、西印度洋、大加勒比海、红海和亚丁湾。区域行动的典范是欧洲联盟制定并实施了《海洋战略和水指令》。该区域海洋协定涵盖了欧洲联盟所在海域（东北大西洋，波罗的海和地中海），除了提供财政和技术支助，还加大激励力度，鼓励制定必要机制来实施与陆上污染源和活动相关的议定书，并对机制作出修订。

18. 《北京宣言》呼吁区域组织采取生态系统办法并加强伙伴关系；还呼吁采取区域间行动，并加大力度分享知识、技术和经验。全球环境基金开展了大规模海洋生态系统项目，其中很多此类项目都考虑到了与《全球行动纲领》相关的问题，推动了生态系统办法的应用。就像在全球一级一样，也出于很多相同的原因，区域伙伴关系充满了挑战。

19. 《全球行动纲领》提出了建立信息交换机制以分享信息的建议。协调处在通过纲领网站开发信息分享平台方面发挥了很大的作用。然而，由于缺乏资源，协调处很难维持和扩大该机制，以使各国政府和其他利益攸关方能充分利用该系统内的信息。此外，目前尚未建立有助于各国政府汇报《全球行动纲领》及国家行动方案实施进展的官方机制。另外，尽管各国在北京会议上承诺改善监测工作，但由于信息交换机制取得的成功很有限，很难在国家一级分析进展情况。考虑到环境署面临资源限制，建议现行及拟议伙伴关系在分享和提供信息方面发挥关键作用。

20. 根据协调处收到的资料，很多国家政府已经制定了国家行动方案或类似方案。很多国家政府报告说，已将《纲领》中的议题纳入更广泛的环境和/或沿海和海洋政策中。协调处收到的资料不充分，还不足以评估全球在将国家行动方案纳入减贫战略或联合国发展援助框架方面取得的进展。协调处收集的一些资料表明，也许难以将《纲领》纳入国家发展规划和预算编制机制。可以使用沿海综合管理框架和水资源综合管理框架作为补充办法，因为很多国家已经制定或正在制定此类框架，并正致力于执行这些框架。

21. 与《纲领》相关的关于沿海问题和优先来源类别（如废水、养分、海洋废弃物及固体废物）的很多优先行动可以很容易纳入沿海综合管理框架或水资源综合管理框架，因此随着各国沿海管理责任的变化，国家和地方两级通过此类方案把上述优先行动纳入了主流。《纲领》认识到了将实施工作与沿海综合管理挂钩的好处。[1]《纲领》第 19 段指出，应采用有效方式制定和实施国家行动方案，并把重点放在可持续、务实和综合性的环境管理办法和程序上，如实施沿海地区综合管理。

22. 协调处作为全球行动纲领的秘书处，以及环境署环境政策实施司淡水和海洋生态系统处不可分割的一部分，通过编制指导材料、评估和手册，以及提供技术援助和能力建设等工作来协助各国和政府间组织实施《纲领》。协调处与区域海洋方案密切合作，该方案牵头开展了区域一级的实施工作。环境署在报告所述期间履行秘书处的职责时，为提供更好的支持作了安排。协调处于 2008 年从海牙迁至内罗毕，此后与《纲领》有关的活动便大体上纳入环境署各司及各次级方案的工作方案中。这反过来又促使环境署为协调处履行职能提供更多的支持。

二、 在 2012-2016 年期间推进实施工作的基础

23. 海洋和沿海生态系统对可持续发展的价值与贡献并没有得到充分理解，这些生态系统继续受到农业排放、废水排放和沿海城市化等陆上活动的破坏。据估计，全世界有一半以上的人口居住在离海岸 100 公里的范围内，到当前的十年结束，这个比例可能会上升至 75%。就沿海水域而言，由于粮食和能源生产的增长以及沿海城市化破坏了人们赖以为生的生态系统，因而此类趋势的影响程度必定会更加严重，影响范围也会扩大。沿海水域的水质恶化和水体富营养化，也必定会变得更加严重。

24. 各国政府日益面临在全球、区域和国家层面上导致下列显著矛盾的问题，即对粮食、能源、水安全和城市发展的需求与互相关联的有害环境影响之间的矛盾，这些环境影响又会反过来破坏生态系统及其支持和提供的生计和服务。鉴于上述原因，如果当前的发展趋势和管理方法持续下去，那么这些矛盾将在沿海地区愈演愈烈。在未来的几十年内，沿海社区将面临来自气候变化和人口进一步向沿海地区迁移的更大威胁，给沿海及海洋生态系统提供服务的能力带来更大压力。这些趋势凸显了对生态系统服务进行估值的必要性，以便在充分知情的情况下做出生态系统折中方面的决定，特别是在沿海管理综合框架内。

---

1 沿海综合管理可视为通过综合规划那些妨碍可持续利用海洋和沿海生态系统产品和服务的人类活动而开展的治理工作。其目标是推动沿海资源在经济方面的可持续发展，同时平衡对这些资源的竞争性利用，确保维持其功能完整性。这是一项国际上普遍倡导的方法，越来越多的国家通常在区域一级开展合作进程，采用这一方法。为描述各种沿海综合管理举措，提出了各种术语，如沿海地区综合管理、沿海区综合管理以及沿海地区和江河流域综合管理。

25. 如今，科学家们对土地利用变化对下游降雨模式的影响程度有了更深的理解，并估算了人类社会生产雨育作物所需的用水量。陆上活动和土地利用变化导致废水、污染物、养分和沉积物流入河流，影响了沿海生态系统的功能，人们对此已有很好的了解。这种知识让我们学会更好地管理水和土地，使我们认识到迫切需要提高用水效率，并将对土地和水的管理更紧密地结合起来。沿海综合管理框架及水资源综合管理框架能推动这两方面实现更紧密的结合，改善用水管理，特别是对污水和养分的管理，推动各国在沿海地区实现绿色经济。

26. 面对这些挑战，各国政府和利益攸关方正努力促进资源节约型增长和创新，特别是在整个产品生命周期和供应链内提高资源效率和减少污染，以避免经济增长导致环境恶化。目前，出现了一些旨在促进加大对高效、环保的产品及服务投资的公共政策和私营部门举措。基于资源利用与污染之间关系的经济发展模型需要进一步开发，以确保有效使用资源。此类模型促使各国政府及其他利益攸关方视减少污染负担为投资机会，并将污染物看作资源。

27. *《全球行动纲领》中的污染来源类别*：目前可用于实施《全球行动纲领》的资源有限，因此建议各国政府对《纲领》中的污染来源类别进行优先排序，以指导资源筹集和支出。建议优先对待三个类别：养分、污水和海洋废弃物，前两者会引起沿海富营养化，而第三个类别则对海洋生态系统和沿海社区经济的影响很大。经证实，这些来源继续对地方、国家和区域各级带来挑战，并且其对沿海和海洋环境的影响还在扩大。生境形貌的改变和毁坏仍然是一大挑战，可以通过沿海综合管理、生物多样性管理和海洋保护区等方案，特别是采取生态系统方法来处理。

28. 处理这些来源类别，可以展示基于生态系统的管理和方法的潜在惠益，并将这些污染物看作资源。今后五年，在集中精力实施《全球行动纲领》的过程中，建议全面考虑充分利用沿海生态系统服务和将污染物作为资源加以循环再利用的方法。

29. 通过对上述来源类别采取此类办法，管理工作和投资不仅可以改善沿海地区的环境质量，还可推动社会和经济发展。例如，传统的污水处理模式共由三级处理组成，采用这种模式的全面处理系统往往非常昂贵。重复使用废水中的养分可以避免高昂的处理费用，同时还能提供有机肥料。在废水处理方面，可以更好地利用泻湖、池塘和湿地等自然系统的养分清理能力。在发展中国家和发达国家，都有将废水转化为可用资源的系统。这些综合系统结合了多种流程和做法，通过回收废水使资源使用最优化，以便对水和养分进行再利用。清洁的生物固体可用作农业肥料，并通过提倡的生态卫生或生产卫生等方法改善土壤结构。

30. 在中国，有些大农场通过有效回收废物流，在能源和养分方面几乎做到了自给自足。在印度，加尔各答的湿地系统提供了将废水用于水产养殖的范例，规模为世界之最。每天约有 555,000 立方米未处理的废水流经该湿地，然后注入近 3,000 公顷的鱼塘，每年的产鱼量达 13,000 吨。这些方法还在减少碳足迹方面带来了实实在在的好处。例如，在若干国家，合成氮肥的生产和使用所产生的温室气体排放占全国总排放量的一大部分。因此，提高氮肥的使用效率可以增加农民的净收入，减少碳足迹，降低污染，而且不会对作物产量造成任何损失。[2]

2 中英可持续农业创新协作网。低碳农业。第 2 份政策简报。2010 年 12 月。

31. 大量来自陆地的海洋废弃物都是由不可持续的生产和消费以及废物管理不善造成的。每年，全世界的海洋垃圾都对个人和社区带来巨大经济费用和损失。海洋废弃物是固体废物管理这个更广泛问题的一部分，影响了包括内河航道在内的所有沿海和高地社区，并与海洋和沿海环境的保护密切相关。大会在第 65/37 号决议中，敦促各国将海洋垃圾的问题纳入沿海地区、港口和海运业废物管理（包括回收、再利用、减少和处置）的国家战略中，并鼓励制定适当的经济激励措施来解决该问题，包括建立成本回收系统。

32. *多方利益攸关方伙伴关系方法*：废水、养分和海洋废弃物涉及多个来源和不同部门，虽然可能通过资源再利用和回收以及降低碳足迹的方法提供一些机遇和好处，但需要建立治理和体制机制。需要建立可以吸引各国政府、工业部门、科学家和其他利益攸关方共同探讨互利双赢投资议程的机制。如上所述，环境署和国际社会启动了多方利益攸关方伙伴关系方法，提倡明确界定的宗旨和目标，切实减少这些来源类别的影响，并使利益攸关方从伙伴关系中获得具体经济利益方。此类伙伴关系方法可以克服迄今为止全球和区域伙伴关系所面临的挑战，因为各国政府及其他利益攸关方可以明确表示实现已确定的宗旨和目标的承诺，如《檀香山承诺和战略》中所列的宗旨和目标。

33. 建议各国政府正式商定就养分、废水和海洋废弃物建立和/或制定伙伴关系，并明确界定政府的所有权和推动力。伙伴关系将设立总体宗旨和目标，可能包括各国政府在政府间审查会议第三届会议上商定的有关减少排放、再利用和回收的目标。伙伴关系将负责建立信息管理系统，以及来自各机构、政府和私营部门的专家网络，帮助建立和分享最佳做法及可得、可接受的技术。伙伴关系还将设立示范项目，对体现资源节约型方法的创新方法和技术进行试点测试。环境署和全球行动纲领将提供秘书处支持，包括建立网络，帮助制定试点项目和筹集资源。如上所述，全球养分管理伙伴关系已经启动，并将于今后几年在《纲领》实施框架下得到进一步发展。拟议的全球海洋废弃物伙伴关系将在环境署理事会第 26/3 号决定中所述的全球废物管理伙伴关系下运作。废水伙伴关系将在联合国水机制下的废水工作队基础上建立。

34. *伙伴关系的监督*：伙伴关系应有效指导与来源类别有关的国家政策。因此，必须确保各国政府定期监督和参与伙伴关系工作，而不仅仅是依靠五年后的全面政府间审查。因此，建议各国政府通过《纲领》的政府间进程（包括下文建议的闭会期间活动）参与监督伙伴关系的工作。

35. *全球行动纲领作为一个政府间平台*：针对《纲领》的政府间机制建议了两个相互联系的功能。第一，为政府间审查会议第三届会议设立一个主席团，由来自联合国五个区域的代表组成。主席团将在会后继续工作，接收来自各伙伴关系的定期报告，并给予反馈。第二，作为 2012-2016 年工作方案的一部分，协调处将制定并实施闭会期间活动。此类活动的目的是审查实施进展，查明与《纲领》有关的新出现问题。闭会期间活动可由主席团组织，并且闭会期间会议可视资金情况与其他全球会议共同举办。

36. *国家行动方案的进一步实施*：在政府间审查会议第二届会议上，商定应重视制定和实施国家行动方案，以促进采取生态系统方法。用于管理江河流域、沿海和海洋资源及环境的生态系统方法已经在《生物多样性公约》和千年生态系统评估等国际机构和举措下得到核可。千年生态系统评估已于 2005 年完成，重点关注生态系统服务，这些服务体现为具备自然生态系统特点的条件和过程的自然运作或有意使用，能为人们提供各种惠益，包括渔业和纤维生产、

供水、水质净化、气候调节、洪水调节、沿海保护、提供休闲机会和日益壮大的旅游业。

37. 大会在 2006 年 12 月 20 日的第 61/222 号决议第 119 段列出了生态系统方法的拟议要点，指出世界许多地方的环境持续恶化，各种需求日益相互竞争，迫切需要采取对策，并为旨在保持生态系统完整的管理行动设定优先事项。有关海洋管理的生态系统方法应注重管理人类活动，以保持并酌情恢复生态系统健康，以维持产品和服务的供应。

38. 作为《纲领》持续实施活动的一部分，建议在实施国家行动方案的过程中，并酌情在国家和区域综合沿海管理框架内，进一步考虑基于生态系统的沿海和海洋地区管理的原则和方法。为此，建议今后五年的《纲领》实施活动促进制定沿海生态系统服务的估值方法，以及诸如更明确的生态系统服务（如碳吸收和储存及水循环和净化）折中分析等其他政策工具。还需要注重对政策制定者进行能力建设，以使其了解海洋和沿海生态系统的社会价值和经济价值，并在此基础上就沿海管理制定政策和进行管理决策。

39. 除采取上述方法外，还要求各国政府通过有效的区域框架，特别是区域海洋公约和行动计划框架来实施《纲领》。拟议伙伴关系方法将推动利益攸关方更协调地开展有关重点来源类别的工作，并将涵盖现有的全球、区域和国家举措，以解决与上述三大来源类别有关的问题。

三、 2012-2016 年工作方案概述

40. 目前迫切需要处理关键的来源类别（养分、废水和海洋废弃物），因为它们关系到沿海的水质、健康、生计、农业和其他相关问题，而且它们所导致的问题长期存在。然而，《纲领》还应努力促进采取更广泛的综合管理方法，特别是国家行动方案，并更有效地将其与沿海综合管理及其他类似的综合管理框架结合起来。

41. 在北京协议及成果的基础上，鉴于目前和新出现的挑战，本文中建议的方法要求各国政府在环境署的支持下，与国际和区域组织及其他利益攸关方合作，在 2012-2016 年期间共同注重：

(a) 旨在改善沿海水质并侧重养分、废水和海洋废弃物的伙伴关系平台。各国政府将利用全球多方利益攸关方伙伴关系，致力于与相关部门合作减轻这些污染源的环境影响，提高生产效率，倡导激励措施，并充分利用回收和再利用机会；

(b) 旨在进一步实施国家行动方案并将其纳入沿海管理方法的政策论坛。将要求各国政府考虑将生态系统方法和资源节约型方法纳入国家行动方案或诸如沿海综合管理计划等更广泛框架的实施过程中；

(c) 使用《纲领》的平台探索沿海管理综合措施，在更广泛的沿海管理框架下，并在促进沿海可持续发展的综合资源管理基础上，推广基于生态系统管理的最佳做法。

42. 为向拟议方法提供必要支持，估计协调处将需要 4 位专业工作人员，包括应由环境署支助的 1 位协调员和 1 位一般事务人员。环境署可以根据理事会的进一步审议结果，并视与《全球纲领》有关的环境署工作方案部分内容实施可得资源的情况，为这些核心工作人员支付必要的运作费用。更多的工作人员可由环境署外部的预算资源资助。在维持伙伴关系、提供能力支持、举办政府间

会议和组织闭会期间工作等方面产生的其他费用，应由环境署核心资金以外的来源支付。

四、 建议行动

43. 邀请参加政府间审查会议第三届会议的各国政府代表审议本文中所列的方法，特别是下列讨论项目：

(a) 尽管各国政府及其他利益攸关方做了努力，但海洋和沿海环境在水质和生境形貌的改变及毁坏方面持续恶化。需要各国加快实施《全球行动纲领》，因为海洋和沿海生态系统正承受日益增加的压力，需要能够处理新挑战和持久挑战的更有效管理方法；

(b) 实施《全球行动纲领》的未来工作方案应利用政府间审查会议第二届会议上商定的办法，并侧重对养分、废水和海洋废弃物的有效管理，并促进改善沿海水质。该方法在将这些物质视为污染物的同时，也将其看作是有利于沿海地区和经济体可持续发展的重要资源；

(c) 为有效推动这些问题，有必要吸引各国政府和重要工业部门、主要群体、科学家及其他利益攸关方围绕一个共同议程展开合作，对养分、废水和海洋废弃物采取全球多方利益攸关方伙伴关系方法；

(d) 应将生态系统方法作为伙伴关系方法的补充，包括生态系统服务估值和加强水质管理，以促进各国政府在综合沿海管理或类似的框架中采取此类方法；

(e) 应将《全球行动纲领》平台用于推动和加快综合沿海管理方法，特别是国家行动方案和综合沿海管理举措，并使其能加快迈向基于生态系统的管理；

(f) 为提供动力和有效监督，《全球行动纲领》平台应具备一个新组成部分，包括一个由区域代表组成的主席团，任务是在闭会期间监督《全球行动纲领》的实施，以审查进展，监督伙伴关系，并查明新出现的问题。