



Distr.: General
18 December 2018

Chinese
Original: English



联合国环境规划署
联合国环境大会

联合国环境规划署
联合国环境大会
第四届会议

2019年3月11日至15日，内罗毕
临时议程*项目6

工作方案和预算以及其他行政和预算问题

关于珊瑚礁的可持续管理的第 2/12 号决议的执行进展

执行主任报告

摘要

联合国环境规划署（环境署）联合国环境大会在关于珊瑚礁的可持续管理的第 2/12 号决议¹中请环境署执行主任与国际珊瑚礁倡议、其他相关国际组织和其他相关伙伴合作，在 2018 年前编写一份对有关珊瑚礁保护和可持续管理的全球和区域政策工具及治理机制的分析。

本报告概述了已完成的分析的主要结论（见文件 UNEP/EA.4/INF/6），并提出了行动建议。

* UNEP/EA.4/1/Rev.1。

¹ UNEP/EA.2/Res.12。

一、 相关政策工具和治理机制的分析

1. 联合国环境规划署(环境署)与杜克大学和国际珊瑚礁倡议合作,在由 14 个会员国提名的 23 名专家组成的咨询委员会的指导和支持下,对涉及保护和可持续管理珊瑚礁的全球和区域政策文书和治理机制进行了分析。²委员会 2018 年召开了两次会议,以审查分析方法和报告草稿,并编制一份荐举后续行动的清单。会员国提名的 15 名审评员以及相关多边环境协定秘书处、联合国相关实体和学术机构的代表随后对报告进行了审查。
2. 有关分析涵盖了直接或间接支持养护和可持续管理珊瑚礁生态系统和(或)消除促成这些生态系统变化的人为因素的 232 项国际政策文书。这些文书包括 150 项全球文书,其中 29 项有约束力,以及 82 项区域文书(包括 32 项区域海洋文书),其中 44 项有约束力。涉及珊瑚礁的国际政策中至少有 591 个单项承诺,旨在处理促成珊瑚礁生态系统变化的众多人为因素。有关文书包括许多有时限和可衡量的目标,旨在实现与珊瑚礁生态系统或促成它们变化的人为因素有关的具体成果 – 79 个目标(其中 11 个已过期)和 59 个区域目标。85% 以上有关珊瑚礁的政策承诺着眼于规划和进程,各国对 75% 的承诺负有主要责任。它表明了这样一个事实,即国际法将世界上的大多数珊瑚礁置于少数国家的管辖之下。(例如,估计有 85% 的温水珊瑚礁接受 25 个国家的管辖)。
3. 虽然国际珊瑚礁政策的范围很广,但它们缺乏深度:政策承诺相当笼统,而且基本上是自愿性的。许多承诺重点关注“海洋和沿海生态系统”或可能促成珊瑚礁生态系统变化的人类活动,而不是珊瑚礁生态系统本身。
4. 国际政策文书的效率部分取决于它们的运作机制,包括协调、执行和筹资机制。协调 232 项涉及珊瑚礁的国际政策文书是一个特殊挑战。珊瑚礁跨越国界的性质和它们承受的压力要求国家、区域和全球工作实现统一和协调,以便能根据生态系统方法产生效力。这些文书很少明确为促进协调设立或指定机制。大多数政策工具没有与金融机制挂钩以协助筹集资金来支付相关费用,这对许多负责履行与珊瑚礁有关的承诺的低收入国家带来了挑战。只有大约 25% 的文书 – 其中大多数与气候变化有关 – 提到融资规定或机制,即便提到也未论及建立或加强财务机制;所提之处只是泛泛呼吁另外提供资金。在与珊瑚礁有关的政策承诺中,只有 13% 提到了执法机制。人们认识到,能力有限是许多国家,特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和其他发展中国家履行与珊瑚礁有关的国际承诺的主要障碍。

二、 第 2/12 号决议的其他执行进展

5. 环境署和国际珊瑚礁倡议(珊瑚礁倡议)共同领导一个工作组,为全球珊瑚礁监测网制定一项执行和治理计划。这一工作为该网络确立了必要的程序和数据质量标准,让它作为一个成熟的海洋观测网络开展工作。国际珊瑚礁倡议 2018 年 12 月第三十三次大会临时通过了这一计划,同时通过了编写将于 2020 年发布的珊瑚礁状况全球报告的路线图。³关于太平洋珊瑚礁现状和趋势的报告已于 2018 年 9 月发布。⁴

² UNEP/EA.4/INF/6。

³ <https://www.icriforum.org/ICRIGM33>。

⁴ <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26824/status-coral-reefs-pacific.pdf>。

6. 环境署和世界养护监测中心 2018 年编写的一份关于珊瑚礁国际供资情况的分析报告指出了目前通过海外发展援助和慈善事业为管理珊瑚礁提供资金的差距。⁵环境署和威尔士亲王的国际可持续性股与珊瑚礁倡议合作编写的一份关于珊瑚礁经济的报告分析了投资改进珊瑚礁健康的具体措施如何才能在公共和私营部门产生重大投资回报，并能更广泛地对社区和社会产生积极影响。⁶环境署在这些努力的基础上，协助开展协商，探讨如何加强珊瑚礁的供资并使之多样化，包括 2018 年 9 月在摩纳哥举办一个讲习班，以及 2018 年 10 月在印度尼西亚巴厘召开的“我们的海洋”会议上和 2018 年 11 月在埃及举行的生物多样性公约缔约方大会第十四次会议上，举办高级别会外活动。

7. 在斐济组织了一个启动 2018 年国际珊瑚礁年的活动，2019 年初正发起一个提高公众对珊瑚礁重要性和脆弱性的认识的运动，这一运动是与珊瑚礁研究所和其他合作伙伴联合开展的。⁷

8. 用法国、摩纳哥、挪威、瑞典和美利坚合众国提供的预算外捐款为执行第 2/12 号决议的活动提供了支助。

三、 建议和倡议采取的行动

A. 可能的政策途径

9. 对与保护和可持续管理珊瑚礁有关的全球和区域政策文书和治理机制进行的分析提出了四个可能的途径，国际政策对策可以凭借这些途径帮助各国消除本地促成珊瑚礁丧失的因素(如过度捕捞和污染)，从而增强珊瑚礁在发生气候变化时的复原力。这些潜在途径不同，但不相互排斥。它们都需要各国加快履行现有的国际承诺，而加强现有的政策和治理框架和(或)建立新的文书或机制以支持对珊瑚礁拥有管辖权的国家，可进一步起到加强的作用。

(一) 维持国际珊瑚礁相关政策的现状，加快实施工作这将建立在各国重新承诺消除促成珊瑚礁生态系统退化的因素的基础上，包括在国家一级进行政策评估，找出差距和制定履行国际承诺的综合计划，并分拨足够的资源。

(二) 加强现有的国际政策框架和治理机制。可以修订目前的政策框架，加强承诺和加强执行这些承诺的机制和激励措施。还可以加强有关国际组织的任务规定，让它们在这方面有效地协助各国。这可包括鼓励批准有关的具有约束力的政策文书，修订区域政策文书，如区域海洋公约和行动计划，以加强与珊瑚礁有关的政策。可以通过环境大会来加强跟踪和提交报告的工作，参加国际珊瑚礁倡议的实体可以扩大这方面的作用。此外，发展融资机构可采用珊瑚礁保障措施，可在现有环境保障框架中附加这些保障措施。

(三) 启用新的国际政策文书和(或)治理机制。就对各国提出要求而言，现有的承诺在很大程度上是“软弱无力”的，而且通常缺乏协助执行的机制。各国可商定制定一项专门针对珊瑚礁的新政策文书，例如，针对影响珊瑚礁的本地促成因素制定目标(可将其列入现有的或正在起草的文书，例如作为 2020 年后生物多样性框架中具体涉及珊瑚礁的目标和相关计划，以及《2030 年可持续发展议程》和(或)《联合国气候变化框架公约》范围内的具体文书)。各国还可

⁵ https://www.icriforum.org/sites/default/files/ICRI_Funding_landscape_coral_reef.pdf。

⁶ <https://www.icriforum.org/icri-documents/icri-publications-reports-and-posters/coral-reef-economy>。

⁷ <https://www.iyor2018.org/news/fijis-great-sea-reef-nominated-ramsar-site-start-international-year-reef/>。

商定建立一个新的机制(如一个联合国委员会或论坛)，任务是开展协调、促进、监测和提交报告的工作，以支持就现有承诺开展的工作。

(四) 快速为一小部分国家的政策执行工作提供支持。世界上很大比例的珊瑚礁，包括很大一部分珊瑚礁的气候庇护地，由少数国家拥有。可重点支持这些国家，特别是低收入国家、中低收入国家和小岛屿发展中国家履行现有的国际承诺，消除本地促成珊瑚礁生态系统变化的因素。这种支持可包括上述潜在途径提出的要点，例如，对国家政策进行自我审计，以便制定执行计划和确定人力或财务需求；设立一个国际监测小组(例如，一个“珊瑚礁政策观察站”)或者让国际珊瑚礁倡议来负责监测履行承诺的进展；建立新的筹资机制来为这些国家的可持续珊瑚礁管理提供支持。

可以将一切照常视为第五个途径，但它并不是可持续管理珊瑚礁的一个可行选项。

10. 为了在国家一级履行国际承诺，无论采用何种政策途径都必须应对人力和财务能力的挑战。需要作出更大的努力来培养能力，支持在国际和国家一级制定和执行有效的珊瑚礁政策。人们普遍认识到，迫切需要增加用于珊瑚礁的资金并实现资金来源多样化。建议设立一个新的或扩大的筹资机制，支持各国履行现有的珊瑚礁国际承诺。

B. 建议采取的行动

11. 会员国不妨通过环境大会确立一项用于确定和分析政策和治理方案的工作。可为此设立一个由会员国、主要群体和利益攸关方代表组成的工作组，任务是查找可能的障碍和方案，并审议方案的可行性和效力。还鼓励会员国通过相关国际进程(如2020年后生物多样性框架)和国家一级的行动，处理在分析过程中找到的问题。

12. 专门为珊瑚礁生态系统设立一个新的筹资机制，例如一个提供赠款、优惠资金和(或)投资资金以加快实现国际目标和承诺的全球基金，可在社会经济、海洋生物多样性和气候适应领域产生重大惠益。

13. 参加全球珊瑚礁监测网络和采用通过这一进程确定的指标和最佳做法，应能加强与珊瑚礁有关的政策文书和治理机制的监测和提交报告工作以及为珊瑚礁筹资和实现资金来源多样化的工作。这可以包括在跟踪2030年议程进展的过程中监测珊瑚礁状况，并在2020年编写一份关于这些问题的全球报告后于2025年和2030年提交进一步的报告。