



第六十一届会议

议程项目 71

海洋和海洋法

2006 年 9 月 18 日墨西哥常驻联合国代表给秘书长的信

谨提到在大会第六十一届会议期间审题为“海洋和海洋法”的议程项目 71。

谨附上题为“墨西哥海洋和沿岸可持续发展国家环境政策：保护和可持续使用战略”的文件（见附件）。

本文件的主要目的是建立墨西哥海洋和沿岸保护和可持续使用战略框架。

本文件确定关于指引公共和部门政策的协调和联系的环境政策方针，并建议一个综合性、适应性、多学科和参与性模式。

墨西哥政府认为附件所载的资料和结论为联合国大会第六十一届会议关于海洋和海洋法的题目提供宝贵的材料。

请将本信和其附件作为大会议程项目 71 的文件分发为荷。

墨西哥常驻联合国

代表

恩里克·贝鲁加·菲略伊（签名）



2006年9月18日墨西哥常驻联合国代表给秘书长的信的附件

墨西哥海洋和沿岸可持续发展国家环境政策：保护和可持续使用战略

背景

2001年环境和自然资源部设立海洋和沿海监测组，负责制订本国海洋和沿海综合管理战略。虽然该组的进展有助于查明这方面的主要机构和总行动方针，还必须做出重大体制努力，制订和执行国家海洋和沿海政策。

2004年，经济合作与发展组织(经合组织)评估其成员国在环境领域履行的责任，指出“墨西哥没有行政委员会和机构，负责适当协调经济部门主管处室的海洋活动”。由于沿海区综合管理对墨西哥经济的重要性，建议在这方面应加大力度。

同时，促进可持续发展全国协商委员会，代表民间社会要求环境和自然资源部实现海区综合管理政策。

通过这些行动和建议制订《促进海洋和沿海可持续发展国家环境政策》(海洋发展政策)，建立墨西哥海洋和沿海保护和使用的战略框架。海洋发展政策确定关于指引公共和部门政策的联系和协调的环境政策方针，并建议一个综合性、适应性、多学科和参与性模式。

海洋和沿海可持续发展国家环境政策的目标和纲要

- ◆ 拟订协调一致的海洋和沿海资源使用政策，奠定各种使用的适度基础，以解决不同使用者的冲突，促进在相关领域的治理；
- ◆ 在政府、居民、经济代理人 and 利益有关者持续参与规划的基础上，拟订、开展和保持政府对海洋和沿海区的各种决定和行动系统；
- ◆ 引导海洋和沿海区的可持续发展，从生态系统的安全、居民保护、经济和社会发展及履行国家和国际对保护沿海和海洋的承诺反映出来；
- ◆ 在拟订和执行这项公共政策时纳入遵守保护沿海和海洋国际承诺和海洋法的义务；

次级目标：

- ◆ 使导致沿海区的经济和社会发展的法律、联邦行政、国家和市政进程一致；
- ◆ 指导与公共政策的这个新概念、展望和目的配合的法律结构，以综合管理沿海区；
- ◆ 实行沿海区分散管理，加强此政策的可持续目的。

为实现这些目标铺平道路，政策具有六个战略重点：

- ⊕ 生态系统和生物多样性
- ⊕ 生产部门和人类住区
- ⊕ 政策工具
- ⊕ 法律和体制框架
- ⊕ 海洋和沿海信息系统(科学研究、教育和信息)
- ⊕ 治理和社会参与

墨西哥海域和沿海特点

自然方面

墨西哥地理位置十分优越，位于世界两个最大海洋之间和热带区内，在动物地理学新北区和新热带区之间。由于这些特点连同地势高低不平，有多种气候、环境和风景，因此导致高度生物多样化。

本国有超过 11 000 公里的海岸，分布在 17 个州和 150 个城市，300 多万平方公里的专属经济区，超过 50% 使大陆土地的伸展。虽然各种机构产生大量海洋学资料，没有经过整理在国家一级建立数据库，以便能够优先结合科学研究成果和关于我们海洋的知识。

墨西哥的沿海和海洋十分多样化。在沿海区的生态系统有例如丛林、珊瑚礁和海牧草，海洋区有热液火山管和冷泉流体，其中生物种很丰富。

有大约 130 个潟湖系统，面积约 1 567 000 公顷。在这些生态系统有高产区。其中高度生物多样化，存在繁殖区、粮食区、商业价值高的物种栖息，产生循环、储存、营养和沉积，对环境保养大有助益。

在墨西哥多岩石海滩和沿海的环境构成部分分布如下：沙丘、海龟产卵区、具有国际重要性的湿地、堡礁岛屿、受保护“具有魅力”物种的生境、与生态系统有关的生物群落、海滩鸟和海鸟的生境。

墨西哥有六个珊瑚礁区，估计优质水的珊瑚礁区域的面积约 1 780 平方公里，大约占全球珊瑚礁总面积的 0.63%。对于墨西哥冷水珊瑚礁的地域分布认识不多。

沿海区遭受各种自然现象的影响，主要是飓风和洪水、还有塌方和陆地移动。这些自然灾害的起因是旋风或飓风，对人口、基础设施和沿海生态系统造成破坏。

经济部门

目前我国拥有广泛的海洋和港口网，可通往全球各地。墨西哥的口岸有 107 个港口和码头，其中 64 个是重要港口，有 111 家航运公司，大部分悬挂外国旗。

墨西哥的产鱼量占世界的 0.9%，年产量为 135 万至 157 万吨。估计有大约 269 000 名渔民捕鱼为生。

旅游业占本国外汇收入来源第四位，按游客人数计算占世界第八位和旅游收入占第 12 位。此外，约占国产总值的 8.4%，产生 175.2 万份职业。估计 58% 的旅馆房间位于海滩。

墨西哥居世界产油国第七位。石油业是国民经济的一个主要部门，煤气、石油和石油产品的销售和出口收益约占本国净收入的 30%。这个部门的经济发展主要在墨西哥湾和东南太平洋的海洋和沿海。

超过 90% 的电力由热电厂供应，其中许多发电厂位于沿海区。全国唯一的核电厂位于墨西哥湾，韦拉克鲁斯州的拉古纳佛得。

沿海区较显著的工业有化学业、炼油业、钢产业和海军建造。

采矿部门在沿海的发展规模小，主要产品是盐、宝石、沙及其他矿物，例如磷灰岩。其他可开采的矿物资源是蕴藏在专属经济区的锰结核和硫磺多金属层。

在沿海区的农牧活动占全国面积的 29.36%，覆盖 263 个城镇。在墨西哥湾的季节性农业最普遍(占全国面积 71.70%)，在墨西哥太平洋区的灌溉农业占总面积的 58.59%。

人口

有史以来，沿海人口增长缓慢和鲜有压力。不过自二十世纪中叶起，人口动态与旅游、石油、港口、农业和工业活动的动力和产生发生关系。2000 年，263 个城镇构成有人口 22 808 068 的沿海区，约占全国人口的四分之一。目前，沿海城镇的人口增长率超过国家平均率和内部城镇的人口增长率。

环境问题

由于人口增长迅速和没有长期经济发展规划，生态系统和自然资源遭受的压力直接和间接使环境逐渐退化和资源减损。

与捕鱼业有关的主要环境问题是鱼类资源的过渡开发和破坏性和/或无选择性的捕鱼方法。在关键生态系统中经常发展水产养殖，例如红树属植物和沼泽地开发。

在海滩旅游业的发展中实行大规模房地产项目，其中包括大城市化、旅馆投资、公共基础设施工程，对环境造成破坏和改变土地的传统使用方式和破坏风景等不良后果。此外，一些旅游活动，例如水上运动项目对环境造成直接影响。

与农业有关的环境问题是农业化学品(农药和肥料)的使用不当、土地耕作法不适合、砍伐森林以扩大耕地面积或广泛畜牧使水域遭受污染、侵蚀、沿海水体淤塞和低地很易发生洪水。

工业、石油和港口设施,例如虾的水产养殖设施经常建立在关键生态系统沿海区,例如湿地、红树属植物区和沙洲。由于土地使用方式的改变造成污染,并且这些设施和其作业产生其他影响。

法律框架

联邦法有关于规范沿海区和海洋区的十七项法律和八项条例。还设立新从处室具有对这些区的直接和间接管辖权。在这方面是从部门的视角出发,适用于沿海区的法律框架予以扩大和协调。所发现较大的限制因素涉及条例、一些文书不协调一致、法律漏洞、管辖权不适当、部门利益冲突、没有管制和监控。

这些法定环境政策推动、限制、指引和促进既定公共政策的一些目标的实现。关于沿海环境政策的具体例子,适用的文书有:《领土生态法》规定海洋模式、许可证、执照、特许权和批准;《墨西哥官方条例》和自然保护区。

必须协调这些文书,以发挥更有效作用,并制订必要条件,使例如其他现行经济、金融和财政文书适用;自订规章、认证和环境审计。

治理

《墨西哥宪法》赋予政府对自然资源的监护权,土地、水、野生动植物、矿物资源和海洋都是国家财产。此外,建立环境法的法律基础,以求自然资源的可持续使用和保护。

与自然资源使用有关的社会行为者的制度复杂,应由联邦机构负责确定资源使用和保护,资源拥有者和使用者,甚至社会都不注意和负责保护资源。

最近才展开环境政策,力求使用和保护相辅相成,确认自然资源是社会生活的支柱,虽有好处,但同时共同环境的价值和服务每况愈下。必须认识到不同的社会部门不总是遵守环境原则,而且为追求短期经济利益做出的政治决定导致资源耗损的条件继续居高不下。

社会参与的方式和程度多种多样,这涉及一个包含不同行为者的复杂进程:联邦、国家和市镇政府、基金会、协助团体、生产者组织、企业、专业协会、非政府组织、村社、农村社区和/或土著人民等。

由于沿海区复杂,必须建立参与机制,致使社会参加可持续发展规划和决策进程。

信息传播、有关适用于自然资源使用的规定的培训、发展规划和行动纲领的落实都是社区可协助当局监督环境法的执行的基本因素。

海洋和沿海可持续发展的环境政策原则

统筹展望。这项政策涵盖政府、社会、科学和技术，以及部门和公众对制订和执行关于生态系统使用、可持续发展及保护方案、其资源和环境服务的兴趣。

机构内和机构间协调。这项政策协调机构的纵向(机构内)和横向(机构间)行动及方案，以战略框架为基础，避免职能和职权重叠和实现效力及有效性。

适应。一项强有力政策，根据对机构行动战略及方案的作用的评价和监测，不断改变调整 and 适应。

透明。一项开放政策，以关于现行行动及方案、所使用的资源及其成果的适时和正确资料为依据，导致社会的问责和反馈。

参与和报告。一项社会部门广泛参与的政策，社会行为者参加和公开咨询决策。

多学科。这项政策为了解沿海区和海洋区的复杂环境的过程及现象，把所需的知识和科学领域集合起来。

支持提供好信息。这项政策以有系统地产生极端精确，可确证和肯定决策的证据及信息为依据。

沿海区的定义

必须划定沿海区的界限，按照国家环境政策的战略及环境方针建立为制订该政策所依据的海域，以确定行动者和拟订必要的领土管理和协调计划。还查明可影响到沿海或参与沿海动态进程的沿海市镇。

“沿海区是海洋、陆地和大气互相作用的地域，包含以下：(a) 大陆部分，有 263 个沿海市镇，其中 150 个为海滩市镇和 113 个部分为内陆市镇毗邻沿海，地势高至平均，(b) 海洋部分，从划定大陆架延伸 200 海里深线和 (c) 岛屿部分，由岛屿构成。”

根据环境标准，应建立优先注意的区域：国家保护区和养护优先区域：工业活动和基础设施、港口、旅游、渔业和水产养殖、城市发展、危险和脆弱性：自然现象及人类活动造成的现象。

海洋和沿海可持续发展的国家环境政策的战略框架

为结合海洋和沿海区域、其资源和国家发展环境服务，需要一套工具，以便基本上推动长期规划和使之持续不断。墨西哥政府在《国家发展计划》中建议以下题目：

- 海洋和沿海可持续发展政策。
- 墨西哥海洋区(北太平洋、加州海湾、南太平洋、墨西哥海湾和加勒比海)在国家发展方面的战略作用。

- 部门政策(农业、渔业、工业、旅游业、运输和能源)对沿海区的影响。
- 考虑到沿海区自然灾害对发展计划和方案的影响(例如城市、旅游、港口等),以便减少自然灾害对生态系统、人口和基础设施构成的威胁。
- 在敏感的海洋区和沿海区适时善用现有筹资计划。
- 许多国家海洋和沿海问题的国际层面,例如墨西哥按国际条约做出的承诺。

致力于以积极、灵活变通方式制订和执行可持续使用海洋和沿海资源的战略规划,以保持其持续性和有效性,考虑到社会组织、生产制度、体制结构和生物物理环境条件的限制及潜力。这个规划进程遭受以下方面难以克服的问题妨碍:

- 在国家发展计划中缺乏一项国家公共政策,提供促进海洋和沿海发展及保护的长期展望,并协调这方面的各部门政策。
- 沿海和海洋资源使用者没有适当参与制订决策。
- 立法和分散的公共政策。
- 不灵活的官僚-行政制度。
- 缺乏财政和人力资源,执行纳入地方和区域一级的管理倡议。
- 没有国家协调机制。

这些问题应以地区分散的视角来处理,协调政府的三个等级。应当在区域战略框架制订地方性解决办法。这样,地方行政当局负责环境信息管理、资源使用者的参与和综合计划的日常执行。

区域和流域当局负责制订战略性建议、促进地方当局间协调、保证国家法律的执行和促进区域间合作。

国家当局必须提供关于促进沿海和海洋资源综合管理的法律法规和方法框架,并提供关于指导和支助在区域和地方一级的一致活动的国家展望。

所制订推动海洋和沿海环境政策的战略应考虑到墨西哥环境部门内讨论环境管理问题的过去分析讲习班所定的主要引人注意方面,其中:

规范和体制

必须促进法律-行政基础的建立,导致政府三个等级的机构相互协调和与社会一起,持着一致、参与性、体制性和着重可持续性的共同观点,按照能力、职能和责任的明确定义采取行动。为此建议:

- 树立法律概念,界定沿海区环境管理的基本地域。

- 加强机构和调整计划及方案，以使在国家和地方一级促进协调、参与和有效的沿海环境管理。

政策文件

管制、监督制订自然资源管理和生产及社会发展方针的环境政策文书应考虑海洋和沿海可持续发展是国家规划进程的基本部分。

以《海洋生态条例》和《区域生态条例》作为发展和执行环境政策的其他文件的主要规划文件，把属于本国主权的沿海区及海洋区的地域和海域结合起来。按以下区域建立沿海区域规划结构(1) 北太平洋、(2) 加州海湾、(3) 南太平洋、(4) 墨西哥海湾和(5) 加勒比海，成为生态规划和条例的综合区域，采用和具有沿海和海洋综合体的特点，例如环境管理区域单位。

生态系统和生物多样性

根据生态系统的结构和活动特点必须保证本国海洋和沿海的保护、养护和可持续使用。考虑到与其相联的社会群体的需要和期望，必须制订回收、康复和/或重建海洋和沿海生态系统的区域方案，并作为特别管理领域纳入领土和经济发展规划进程。

生产部门和人类住区

对可持续使用海洋和沿海的提倡应以自然资源的科学知识为基础，力求扭转沿海和海洋生态系统的退化，为此，在海洋和沿海资源管理和每个生产部门的发展规划中纳入生态标准、生态系统观点、正确科学证据和预防原则。

必须建立机制，管制和预防自然环境、人类生产活动发展和在这个区建立城市及农村中心的影响，还制订区域生态条例以建立区域规划模式，借此考虑到对人口的影响。

在海洋区和沿海区发展和使用的规划及行动方面，必须纳入《联合国气候变化框架公约》所定承诺产生的展望，即减少脆弱性、预防灾害和综合管理这些区面临的风险。

治理和社会参与

必须创造关于有效和适当管理和监督在沿海区展开的生产活动的条件，为此加强机构能力和协调政府的三个等级保证符合规范、透明、有社会参与，并提高环保意识和注意成果。

信息系统(科学研究、教育和信息)

必须推动导向传播和协调科技研究的包容和可得信息系统的发展，这作为促进知识和其交流的催化剂，以支持决策、环境管理、领土规划，实行可持续生产制度和支持海洋和沿海环境的评估和监测。

加强人类资源开发和巩固机构，这是促进国家和区域科学研究以及提高决策能力的要素。

必须加大机构的力度提倡环境教育和增强生产部门和社会的公共意识，注意和促使参与环境管理，并鼓励实现沿海区的可持续性的行为。

海洋和沿海环境政策方针

每个主题都有一项环境政策方针草案，构成执行的具体行动议程，即战略规划。前述将综合说明如下。

规范和机构框架

- 沿海区的法律定义
- 在法律和行政框架纳入沿海综合管理
- 分析制订特别法律(相关法律)的適切性或分析在现有规范框架中补充有关海洋和沿海的规范
- 加强管理沿海区的机构
- 促进在正式环境条例中添加相关规定

政策文件

- 制定生态、区域、市镇和海洋条例以及土地条例，作为本国沿海区环境规划和发展的基本文件
- 生态法和土地法是制订地方一级的文书，例如《城市发展方案》、《环境影响评估》、《沿海区综合管理》的依据，旨在简化已下令的土地批准、让与、证明、许可证和执照的签发
- 促进经济文书的适用
- 促进沿海企业和市镇的环境认证

生态系统和生物多样性

- 加强关于处理和解决对沿海生态系统环境影响评估的冲突的机制
- 力求海洋和沿海自然保护区的有效运行
- 加强保护沿海和海洋优先物种和其生境的能力
- 保证基本或优先沿海生态系统，例如沿海丛林、珊瑚礁和海牧草
- 促进岛屿管理特别条例

- 建立关于岛屿预防程序和管制管理基础，以防止入侵物种和动物群跨界对环境的影响

生产部门和人类住区

- 在沿海区根据其特性和生产性发展的地力，促进可持续发展
- 在私人倡议、政府、社会不同部门之间缔结关于沿海区经济发展规划的协定
- 促进纳入生态标准的生产性发展
- 防止沿海区污染和应对这种污染对环境的影响
- 防治陆地活动所造成的海洋污染
- 促进沿海旅游和航游业的可持续发展
- 促进水产养殖和渔业的可持续发展
- 发展基础设施和在交通和运输部、海军部、环境和自然资源部之间以协调方式提供港口和海洋服务
- 实行特许沿海土地(联邦海域土地地区)的有效管理

治理和社会参与

- 必须加强分散和权力下放过程
- 支持地方政府的技术和体制能力发展
- 设立海洋和沿海综合管理机构间委员会
- 综合和发展海洋和沿海管理区域理事会
- 制定沿海综合管理方案
- 鼓励私人机构、社会非政府组织、环境机构、土著组织、农业和渔业组织参加决策
- 对沿海区和海洋区可持续未来做出决定和找出办法时力求集体观点和行动
- 加强民间保护和防止灾害系统
- 绘制沿海和海洋风险和脆弱性图

海洋和沿海信息系统(科学研究、教育和信息)

- 制定沿海和海洋科学研究国家方案

- 建立沿海和海洋环境信息系统
- 寻求以生态系统为基础的沿海和海洋环境科学知识
- 推动科学研究和技术发展作为环境政策
- 促进人力资源开发
- 促进国家和区域机构工作网的合并
- 制定沿海区环境和生活质量及经济发展监测方案
- 提高沿海居民的环境意识和教育

为综合管理沿海区做好准备

《海洋和沿海可持续发展国家环境政策》建立可持续发展的基础，着重适当利用和开发海洋和沿海自然资源。环境政策的方针与公共和部门政策配合协调，建议综合、适应、多学科和参与性模式，其中：

- ✓ 促进有效规范框架，遵循生态系统途经。
- ✓ 加强体制，行政分散及权力下放和增进能力。
- ✓ 沿海区发展，以长期使用土地规划为依据。
- ✓ 在控制发展方面有效实行政策和预防措施。
- ✓ 保持沿海生态系统结构和职能(生物多样性和生产力)和保护生境及主要生态系统。
- ✓ 促进社会根据可得准确信息参加决策和承担相关共同责任。
- ✓ 区域一体化和沿海区综合管理。

如此墨西哥履行在 1992 年联合国环境会议(里约首脑会议)上做出的承诺和在 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议提出的承诺，考虑到宪法及《总体生态平衡和环境保护法》所规定的概念，特别是：

- 环境和自然资源部持续的技术参与，例如我国签署或踊跃参加的 12 项海洋和沿海公约及国际论坛。尤其是，在联合国主持下进行有关海洋和《海洋法公约》的工作，其中我们积极参加《世界行动纲领》、第二次政府间审查会议和联合国海洋进程所定的技术性工作。
- 继续进行在《保护和开发大加勒比区域海洋环境公约》(《卡特赫纳公约》)框架内的技术性工作。