



第七十一届会议

议程项目 19 和 73(a)

可持续发展

海洋和海洋法

联合国支持落实可持续发展目标 14 即保护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展会议的筹备工作

秘书长的说明

摘要

本背景说明根据第 70/303 号决议第 19 段规定编写。该段请秘书长为筹备会议编写一份背景说明，包括为会议提出伙伴关系对话的主题，以供定于 2017 年 2 月 15 日和 16 日在纽约联合国总部召开的筹备会议审议。本说明概述落实可持续发展目标 14 的现状和趋势以及挑战和机遇，审视每个具体目标以及筹资和能力建设等共有问题，并在此基础上，为会议提出伙伴关系对话的七项主题。



一. 引言

1. 大会在其第 70/226 号决议中决定，召开高级别的联合国支持落实可持续发展目标 14 即保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展会议。这次会议将于 2017 年 6 月 5 日至 9 日在纽约联合国总部召开，与每年 6 月 8 日庆祝的世界海洋日巧遇。会议的总主题是“我们的海洋，我们的未来：为落实可持续发展目标 14 开展伙伴合作”。
2. 本说明根据第 70/303 号决议第 19 段编写。该段请秘书长为筹备会议编写一份背景说明，包括为会议提出伙伴关系对话的主题，以供定于 2017 年 2 月 15 日和 16 日在纽约联合国总部召开的筹备会议审议。
3. 联合国各实体和其他组织协助编写了本说明(见附件)。咨询组主持下的非正式筹备进程对会议共同主办方的投入也已考虑在内。

二. 落实可持续发展目标 14 的活动、挑战和机遇

1. 现状和趋势

4. 海洋及其资源是人类福祉和生计的支柱，是消除贫穷、粮食安全、就业、旅游业和免受自然灾害的基础。它们为人类提供水和氧气，同时也是全球气候的首要调节器和温室气体的重要吸收汇。
5. 海洋和沿海生态系统是许多沿海社区，特别是发展中国家沿海社区的生计根本。超过 30 亿人靠鱼类摄取动物蛋白质。约 3 亿人以海洋渔业为生，其中 90% 从事小规模个体渔业。在所有国家，鱼的消费量都在增加。
6. 然而，海洋和陆地上的人类活动继续威胁着海洋和海洋资源。海洋污染和海洋垃圾(其中 80% 源自陆地)有损海洋的健康。压载水、水产养殖和旅游业等带来的外来入侵物种严重影响原生生态系统。人类活动排放的全部二氧化碳中，有四分之一被海洋吸收，提高了海水的酸度，对海洋生态系统产生了严重后果。研究表明，工业革命开始以来，海洋的酸度已增加 27%，¹ 据预测，到 2050 年，海洋酸度可能增加 150%。一些估计预测，海洋目前的生物量中，多达 60% 会受到二氧化碳排放和气候变化的正面或负面的影响，而这将对生态系统服务产生严重影响；如果不采取保护措施，到 2030 年，90% 的珊瑚礁将受到威胁。²

¹ 政府间气候变化专门委员会，“Social, economic and ethical concepts and methods”和“Drivers, trends and mitigation”，Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Ottmar Edenhofer 等主编(纽约，剑桥大学出版社，2014 年)。

² 见联合国经济和社会事务部，“海洋相关措施如何促进可持续发展的经济、社会和环境层面：地方和区域经验”(2014 年)。可查阅 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1339Non_recurrent_e_publication_Oceans_final%20version.pdf。

7. 毁灭性捕捞法、过度捕捞以及非法、未报告和无管制的捕捞对给海洋生态系统造成越来越大的压力,在所有鱼类中,近三分之一目前低于可持续水平,而 1974 年是 10%。³ 有害的渔业补贴鼓励超过能力极限的捕捞,致使问题更加严重。

8. 沿海和海洋生态系统及生境的退化对弱势群体造成更严重、更直接的影响。特别是小岛屿发展中国家,因其文化和经济与海洋密切相连,备受海洋生态系统退化之苦。

9. 第一次全球海洋综合评估显示,全球海洋目前面临同时而来的压力,经受巨大冲击,以致其承载能力几近极限,在某些情况下已到极限,而迟迟不着手解决早已查明的问題,则将造成更大的环境、社会和经济损失。⁴ 到 2050 年,全球人口预计将增至 96 亿,如果不采取对策,形势将更为严峻。

10. 面对这种情况,各国政府、组织和个人正采取行动。针对海洋面对的许多挑战,已经通过若干国际文书,其中最为瞩目的是《联合国海洋法公约》,该公约规定了开展所有海洋活动必须遵循的法律框架。作为对《公约》及其执行协定⁵ 的补充,还通过对利用海洋及其资源和海洋环境的各个方面进行规范的一整套文书。这些文书林林总总,涵盖海上运输、开发生物和非生物资源以及各种来源的污染。

11. 为了更可持续地管理海洋活动,已开发若干综合、跨学科和跨部门工具,包括生态系统办法和划区管理工具,如海洋空间规划和海洋保护区。过去 20 年,全世界海洋保护区的数量和面积急剧增加;目前有 14 688 个此类保护区,涵盖近 1 500 万平方公里,或 4.12%的海洋面积。采取步骤实施海洋空间规划的国家也有所增加。

12. 建立在渔业、旅游业、水产养殖、海洋可再生能源、海洋生物技术和其他活动基础上的可持续海洋经济,正越来越多地被视为一条通向可持续发展的道路,在小岛屿发展中国家亦是如此。

2. 落实可持续发展目标 14 的挑战和机遇

13. 在落实可持续发展目标 14 方面既存在挑战,也存在机遇。目标 14 下的各项具体目标显示,彼此之间以及自身内部的关系密切相连,互不可分。任何一个方面表现良好,都会加速其他方面的进展。例如,具体目标 14.a 和 14.c 下确定的

³ 联合国粮食及农业组织,《2016 年世界渔业和水产养殖状况:为全面实现粮食和营养安全做贡献》(罗马,2016 年)。

⁴ 见联合国,“第一次全球海洋综合评估:世界海洋评估一”(2016 年)。可查阅 www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/WOACompilation.pdf。

⁵ 《关于执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约第十一部分的协定》和《执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》。

执行手段将对实现目标 14 所有其他领域的具体目标至关重要。这方面特别重要的是，有效实施《联合国海洋法公约》及其执行协定确立的法律框架。反之，一些具体目标如无法实现，许多其他目标则将受到不利影响：具体目标 14.2 下的可持续管理海洋和沿海生态系统即为一例。此外，目标 14 下的一些具体目标能否实现，将取决于其他可持续发展目标下的一系列广泛行动，包括粮食安全、经济增长、工业化和基础设施以及可持续消费和生产等相关行动。在讨论目标 14 的落实情况时应当牢记这些互动关系。

14. 以下几节述及可持续发展目标 14 的 10 个具体目标以及作为执行手段的供货和能力建设问题。

具体目标 14.1：到 2025 年，预防和大幅减少各类海洋污染，特别是陆上活动造成的污染，包括海洋废弃物污染和营养盐污染

15. 海洋污染由许多陆上和海上活动造成，这些污染源包括河流排放、农业和工业径流、城市下水道排污口、市政或工业废水、大气沉降、非法或随意倾弃、事故(如溢油)、捕鱼作业、海上运输和近岸活动(如海底采矿)。超过 80% 的海洋污染源自陆地。交换船舶压载水等带来的外来入侵物种也是一大问题。

16. 过去 40 年来，已制定全球规则 and 标准，对大多数船舶污染源进行规范。目前正在采取步骤，进一步加强在全球各地统一施行这些规则和标准。在减少灾难性事件(沉船、碰撞和搁浅)造成的船舶污染和常规作业排放产生的长期影响方面有了长足进展。⁶ 在改善反应能力方面也有了进步，但还有许多要做。⁴ 至于垃圾污染，执行《国际防止船舶造成污染公约》的主要障碍是许多港口的接收设施欠缺或不足(见 A/71/74)。此外，还采取步骤减少，或如有可能，消除重金属和有害物质的许多影响。在世界一些地方正出现积极势头，但在局部地区仍存在问题。有可能解决这些问题的新技术、新程序也被广泛开发，但由于价格高昂，这些程序运用起来仍有困难。⁴

17. 沿海地区的人口密度远远高于非沿海地区，而城市化，加上预计的世界人口增长，将加快这一趋势。在生物多样性丰富的地区，港口和沿海基础设施、沿海土地使用密度、捕鱼活动和水产养殖相对过多。这一趋势已对海洋造成重大环境影响，特别是由于沿海城市缺乏无害环境的废物管理(见 A/70/112)。废水、营养物负荷污染以及以乱丢的垃圾、塑料和微塑料等形式丢弃的固体废物是一个重大威胁。新的废水处理技术和废物管理程序或许能将问题减到最小，但应用这些程序的能力方面存在着差距，而这往往与费用有关，特别是对发展中国家而言。

18. 尽管《联合国海洋法公约》为处理陆地来源造成的海洋污染提供了一个全面的法律框架，然而，《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》目前是专

⁶ 见联合国，“第一次全球海洋综合评估：世界海洋评估一”（2016 年），第 17 章。

门针对这一问题的唯一全球机制。在《全球行动纲领》框架下，约有 98 个国家制订了国家行动计划和/或相关国家计划/战略，以处理陆地来源污染。然而，缺少下水道系统和废水处理厂，特别是大型城市定居点缺少这些设施，仍对海洋构成主要威胁。

19. 采用减少海洋污染政策，可能会减低海洋生态系统的脆弱性。例如，加强沿海城市地区的废物管理应当成为优先事项，最大限度地减少淡水来源的污染也应成为优先事项，因为后者将污染物排至海洋环境。可持续消费和生产与采纳“循环”经济原则和做法息息相关，这些原则和做法涉及到更有效地使用资源、回收利用和最大限度地减少对有害的排放物。

具体目标 14.2: 到 2020 年，对海洋和沿海生态系统进行可持续管理和保护，以免产生重大不利影响，包括加强其韧性，并采取行动助其恢复原状，以确保海洋健康且物产丰富

20. 可持续地管理生态系统意味着根据现有最好的科学信息、数据、知识和最佳做法，取得可持续利用、生物多样性和生境保护之间的平衡。然而，在弥补知识差距以及确保就重要的渔业资源、生境和关键的自然进程向管理部门提供合理的咨询意见方面，似乎并无明确程序。

21. 在制定和执行综合沿海区和海洋管理与规划以及生态系统方法方面，缺乏强有力和协调一致的框架，本说明收到的材料中对此已有述及。此外，还强调需要有效的国家立法；民间社会的参与；加强行政和技术框架和能力；加强并确保监测、控制和监视的体制安排；以及施行立法。更有系统地分享知识和做法，能够有助于解决协调问题，并需要公共和私营利益攸关方都参与进来。

22. 生态系统和生态系统办法的重要性以及加强其复原力的必要性，长期以来被认为是对海洋环境和资源进行可持续管理的基础(见例如第 70/235 号决议)。开发和执行划区管理工具应当尽可能结合其他适当的养护和管理措施，同时考虑到需要避免对其他区域的不利影响(见 A/CONF.210/2016/5)。

23. 对沿海生态系统进行可持续管理，需要沿海社区的持续加入和参与。立法和政策框架应当扶持社区组织，并允许它们作为管理者充分参与海洋资源的管理，因为它们参与有助于取得更好的生物多样性成果。

具体目标 14.3: 通过加强各级科学合作等方式，尽量减少和应对海洋酸化的影响

24. 一批新的研究指出，海洋酸化对海洋生物和生态系统的许多效应变幻不定、错综复杂，取决于遗传学、预适应机制和协同环境因素，对物种的生长期和成熟期的影响各不相同。海洋酸化还会产生重大的社会经济影响，对仰赖海洋及其资源的社区和经济部门而言更是如此(见 A/68/71)。

25. 海洋酸化对生态系统的重大不利影响将因气候变化的影响而加剧，后者包括海洋水温升高、二氧化碳溶解度减低、洋流飘移和脱氧化。海洋水温升高也改变鱼类的习性，通常迫使其迁往两极，潜入深水，并改变一些物种的代谢率、分布范围和繁殖率。海平面升高危及自然生境，对世界各地沿海住区构成重大威胁。所有这些威胁的影响已经显而易见，预计还会增加。⁴

26. 对海洋酸化进行长期控制，就需要减少向大气中排放的二氧化碳。为此，将需要有效执行《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》。

27. 目前，没有一项全球性国际文书专门针对海洋酸化或酸化对海洋的影响。不过，全球和区域两级一些现有的国际文书可能载有相关规定(见 A/68/71，第 42-50 段)。

28. 保护和可持续管理海洋对建设海洋生态系统抵御海洋酸化和气候变化的影响的能力以及对支持其发挥作为碳汇的作用至关重要，从而达到适应和减缓的目标。例如，保护屏障岛屿、珊瑚礁、红树林和湿地等沿海生境，减少人类面对气候变化的脆弱性，提供人类依赖的自然基础设施(如风暴防护)。

29. 各国、区域渔业管理组织或安排、各项区域海洋公约和行动计划、科学组织、学术界和民间社会之间加强合作，亦可带来契机，共同开展研究，力求了解海洋酸化和气候变化的影响和风险。

具体目标 14.4：到 2020 年，有效管制捕捞活动，终止过度捕捞、非法、未报告和无人管制的捕捞活动以及破坏性捕捞做法，执行科学的管理计划，以便在最短的时间内使鱼类种群的数量至少恢复到能产出其生物特征所决定的最高可持续产量的水平

30. 过度捕捞、非法、未报告和无人管制的捕捞以及毁灭性捕捞法严重威胁渔业的可持续性、海洋食物网以及全球粮食安全、健康和可持续生计。

31. 应对过度捕捞的努力往往因下列情况受阻：科学管理欠缺、治理不力和体制能力薄弱(特别是在发展中国家)以及数据收集、分析和监测能力低下。

32. 一系列国际文书，特别是《联合国海洋法公约》和《执行 1982 年 12 月 10 日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》(《联合国鱼类种群协定》)，针对海洋生物资源的养护和可持续管理以及各国为该目的开展的合作。联合国粮食及农业组织(粮农组织)《预防、阻止和消除非法、未报告和无人管制的捕捞活动港口国措施协议》的生效和执行，预计将是全球打击非法、未报告和无人管制的捕捞活动的一个重大进步。

33. 可持续消费和生产将发挥关键作用，减轻对自然生态系统特别是对作为食物来源的鱼类种群的压力。改变消费行为影响粮食需求，而且能减少对鱼类的压力。养护和管理措施，例如减少废弃物和兼捕渔获物、要求采用破坏性较小的渔捞方

法和执行相关文书，也能惠及鱼类种群。改进渔业管理可能代价高昂，但种群恢复的收益远远大于管理成本，平均收益-成本比率超过 10:1。⁷

34. 各国和其他利益攸关方可遵循一系列市场相关文书，包括生态标签和认证方案，鼓励在捕鱼业和水产养殖中的可持续消费和生产。2003 年至 2015 年，经全球可持续性举措核证的海产品产量增长了 40 倍，现已超过全球产量的 14%。⁸ 然而，私营标准和生态标签计划的泛滥可能会造成贸易壁垒和限制，粮农组织渔业委员会已对此表示关切。目前正在努力制定一项评价框架，通过《海洋捕捞渔业鱼和渔产品生态标签国际准则》评估公营和私营生态标签计划的合规性，并制定捕捞文件计划的自愿准则(见第 70/75 号决议)。

35. 水产养殖是迅速增长的一个部门，在计入全球统计数据的鱼产品中，其产量现占一半。然而，许多国家和地区对该部门的相关治理和监管安排不足，这给鱼类消费者以及周围的海洋资源和生境带来风险。

具体目标 14.5: 到 2020 年，依照国内和国际法，并根据现有的最佳科学资料，至少保护 10% 的沿海和海洋区域

36. 养护措施的主要目的是重建和保护沿海和海洋区域及资源；但这些措施也可以支持具有经济价值的活动，并产生重大的社会影响。² 为帮助实现具体目标 14.5，可以使用划区养护措施和管理工具，包括采用生态系统办法、海洋空间规划、沿海区综合管理和建立海洋保护区。

37. 海洋保护区的覆盖面积过去十年来有大幅增加，尽管如此，保护区的地域分配却并不平衡，被指定为海洋保护区的水域大多为少数几个国家所拥有。⁹ 海洋保护区只覆盖国家管辖范围以外总面积的 1%。一般认为，对海洋的保护不够有力，因为总面积中仅约六分之一被指定为禁渔区(即禁止捕鱼和其他开采活动)。¹⁰ 有人怀疑，建立偏远、大型的海洋保护区这一趋势会否导致出现一个有

⁷ Christopher Costello 和 Tracey Mangin, “Country-level costs vs. benefits of improved fishery management”, 2015 年 5 月。可查阅 www.oceanprosperityroadmap.org/wp-content/uploads/2015/05/6.-Country-Level-Costs-vs.-Benefits-Fishery-Management-Report-5-26-15A.pdf。

⁸ Jason Potts 等, State of Sustainability Initiative Review: Standards and the Blue Economy(加拿大温尼伯, 国际可持续发展研究所, 2016 年)。可查阅 www.iisd.org/sites/default/files/publications/ssi-blue-economy-2016.pdf。

⁹ Graham J. Edgar 等, “Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features”, 《自然》杂志, 第 506 卷, 第 7487 号(2014 年 2 月)。

¹⁰ Lisa Boonzaier 和 Daniel Pauly, “Marine protection targets: an updated assessment of global progress”, *Oryx*, 第 50 卷, 第 1 号 (2016 年 1 月), A. Milam 等, “Maintaining a global data set on protected areas”, Lucas N. Joppa, Jonathan E. M. Baillie 和 John G. Robinson 主编的 *Protected Areas: Are They Safeguarding Biodiversity?*(奇切斯特, 大不列颠及北爱尔兰联合王国, John Wiley and Sons, 2016 年)。

效、有代表性、互相关联和公平管理的全球网络。为更好地达到全球养护目标，所有类型的海洋保护区必须加以落实，包括更密集使用、面积较小的大都市海域保护区。¹¹ 一些专家认为，目前对海洋保护区这一管理工具过度依赖，而海洋保护区应被视为只是保护海洋环境的许多机制中的一个。

38. 尽管在综合沿海和海洋区域管理和海洋保护区方面出现局部成功事例，然而，随着压力增大，沿海地区的生物多样性仍继续减少。许多保护区地处偏远，远离商业活动，因此未能对最受威胁的物种、群落和生境加以保护。⁴ 不少海洋保护区受到下列因素影响：非法捕捞、条例允许合法的有害捕捞、动物因生境相连或保护区狭小而向外迁徙。管理无效仍是海洋保护区体系目前面临的重大问题，原因包括：认知不足、多重管辖权和决策各自为政、不同活动和使用者之间互相冲突、治理不力。

39. 海洋保护区创造的社会经济效益仍难以预料。各利益攸关方，包括地方社区，往往没有充分参与划区养护措施的制定、指定和管理。在养护和管理措施影响到生计的地方，应向当地社区提供有效的替代生计。为支持养护举措，需要让有效的执行措施、包括传统的和以社区为基础的措施到位。²

具体目标 14.6: 到 2020 年，禁止某些助长产能过剩和捕捞过度的渔业补贴，取消助长非法、未报告和无管制捕捞活动的各种补贴，不出台新的这类补贴，同时承认让发展中国家和最不发达国家享有适当和有效的特殊和差别待遇应是世界贸易组织渔业补贴谈判的一个组成部分

40. 渔业补贴因其与贸易、生态可持续性和社会经济发展的复杂关系而得到全世界的关注。¹² 渔业补贴和其他类型的扶持措施可以多种形式出现，因各种目的而提供。这类补贴如制订的得当，会带来实实在在的好处，但同时会助长捕捞能力过剩和过度捕捞，并且即便是在有效管理下的渔业中，也对贸易造成破坏和扭曲。

41. 虽然世界贸易组织(世贸组织)讨论已有十多年，但仍然没有形成多边框架以制约渔业补贴。除了世贸组织的谈判，过去两年中，通过世贸组织成员群组的举措和区域贸易协定，推出了其他国际和区域举措。一些政府已开始推行国家改革，以减少可能助长过度捕捞和产能过剩的补贴，并转而扶持更可持续、更少危害的活动。在应对现有挑战时，必须利用这些工作成绩。

¹¹ P. J. S. Jones 和 E. M. De Santo, "Viewpoint - is the race for remote, very large marine protected areas (VLMPAs) taking us down the wrong track?" 《海洋政策》，第 73 卷(2016 年 11 月)。

¹² U. Rashid Sumaila, "A bottom-up re-estimation of global fisheries subsidies", 《生物经济学学刊》，第 12 卷，第 3 号(2010 年 10 月)。

42. 在继续努力确定多边层面上的有效可行的解决办法时，必须顾及发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家的发展和生计需要，并顾及传统渔业社区的利益和需求。同样重要的是，对内容、顺序、特殊和差别待遇的给予以及发展中国家可持续使用其自身资源所需的支持达成一致。

具体目标 14.7：到 2030 年，增加小岛屿发展中国家和最不发达国家通过可持续利用海洋资源，包括可持续地管理渔业、水产养殖业和旅游业获得的经济收益

43. 小岛屿发展中国家面临特殊的可持续发展挑战，包括人口很少，资源有限，易受自然灾害和外部冲击的影响，高度依赖外国进口，而且很少有或根本没有机会创造规模经济。最不发达国家往往面临许多相同的挑战。

44. 小岛屿发展中国家的可持续发展与海洋议程相互交织。许多这类国家的海洋区远超其陆上领土。在小岛屿发展中国家和沿海最不发达国家里，目前渔业和旅游业是主要的倚海为生的行业，而海运是通向全球市场的生命线。

45. 小岛屿发展中国家和许多最不发达国家得自海洋的经济利益可概称为可持续的“蓝色增长”或“蓝色经济”，这一概念旨在将与海洋有关的经济增长同在可持续地使用资源的基础上改善生计和社会公平协调起来，加强透明、可靠和更有保障的食品体系联系起来。

46. 过度开发海洋生物资源，源自陆上的污染，以及渔业监测、控制和监视制度不足，威胁到小岛屿发展中国家渔业的长期可持续性。所有小岛屿发展中国家都是《联合国海洋法公约》的缔约国。在某些情况下，由于缺乏能力，实施制止过度捕捞的管制和管理框架对小岛屿发展中国家和最不发达国家特具挑战性。尽管存在这些挑战，小岛屿发展中国家通过若干措施，一直在提高渔业管理和来自渔业的经济利益。

47. 小岛屿发展中国家的旅游业绝大多数基于海洋、海岸和海洋资源。在许多小岛屿发展中国家，旅游业占国内生产总值的四分之一以上，占出口总值的 9%。不过旅游业的增长往往造成脆弱的生境和生物多样性消亡、海洋污染、废物管理不当、资源消耗和竞争以及社区参与和受益受限。此外，小岛屿发展中国家和沿海最不发达国家的旅游业容易受气候变化以及全球经济动荡的影响。⁴ 面对这些挑战，旅游业正采取步骤增强可持续性，提高当地就业，建立和维持当地供应链，管理非正式的当地贸易和促进基于社区的举措。

48. 另外，有机会用一系列其他行业来补充传统的渔业和旅游业部门。如果作出重大投资，促成可持续水产养殖政策和法律框架、应用研究、能力建设和信息，则水产养殖可成为蓝色经济的一个重要部分。在《开发岛屿可再生能源马提尼克行动计划》等文书中，海洋可再生能源被定为小岛屿发展中国家的优先领域。该《行动计划》呼吁采取具体行动，支持小岛屿发展中国家把向可再生能源过渡，

包括海洋能源。太平洋小岛屿发展中国家一直特别关切海底勘探及矿物和其他资源的开采。海洋生物技术可以为小岛屿发展中国家和沿海最不发达国家的经济发展另辟蹊径。最后，有相当多的机会开创新的和有创意的筹资来源，如“债换环保”和“蓝色债券”。

具体目标 14. a: 参照政府间海洋学委员会的《海洋技术转让标准和准则》，增加科学知识，培养研究能力和转让海洋技术，以便改善海洋的健康，增加海洋生物多样性对发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家发展的贡献

49. 必须具有科学认识，才能预测和减轻海洋对生命和基础设施的各种时空影响，指导社会适应这种影响。为增强关于海洋的全球知识库可开展一系列活动。¹³ 大多数国家和有关组织都设立了体制基础设施，以开展具体的海洋科学活动或方案，如海洋学研究所。其范围和影响力可达全国、区域或全球。若干国家制定了海洋政策，包括海洋科学和技术计划和战略，以建立必要的人力和技术能力。一些发展中国家还在不同的发展水平上设立了具体的海洋科学和技术基础设施(见 A/65/69)。联合国机构正在开展活动，加强相关科学领域的知识库和维持有关信息系统。

50. 尽管作出了这些努力，但我们对当前的进程了解并没有跟上海洋变化的步伐。有必要更好地了解生态系统的过程和功能及其对生态系统养护和恢复、生态极限、临界点、社会-生态复原力和生态系统服务的影响。特别是对累积影响以及社会经济影响如何作用于生物多样性和海洋生产力，常常了解不够。在这方面，要作出适当的政治和商业决策，就必须加强理解。⁴

51. 在沿海区综合管理的许多方面存在着重大的知识空白。⁴ 对物种和海洋资源多样性的了解也存在空白。对于污染，包括海洋废弃物、塑料和微塑料、重金属和其他有害物质的生命周期的各个方面，存在数据空白和知识差距。对海洋环境酸化影响的确切范围仍不清楚。对于养护措施的效力和影响，包括对其社会经济利弊以及人类在海洋和陆地的活动如何改变其效力的科学认识仍然有限。¹⁴ 关于国家管辖范围以外地区的科学知识有限，这意味着无法预测那些地区生态系统和生物多样性的影响程度、生产力限制和恢复所需的时间(见 A/66/70)。

52. 虽然监测海洋可采用许多进程，但所使用的规程往往不同，使数据无法对比和统一，因而迫切需要在所有层次建立有效的科学/政策接口(见 A/65/99/Add.1)。按照海洋环境状况(包括社会经济方面问题)全球报告和评估经常程序进行的第一

¹³ 可从网上查阅联合国海洋网络成员任务和活动清单(www.unoceans.org/inventory/en/)。

¹⁴ 见联合国环境规划署，UNEP/CBD/COP/DEC/XII/1 号文件。

次全球海洋综合评估和今后的评估，为在全球一级帮助填补这些差距提供及时的机会。

53. 海洋科学需要采用整体办法，了解和应对各种威胁，如气候变化、污染、海岸侵蚀和过度捕捞等带来的累积影响。这可包括加强海洋监测，包括借助和扩大现有的网络。自然科学家和社会科学家有机会与持有相关的传统和经验知识者合作，加强多学科研究，更好地了解人类与海洋和沿海生态系统复杂互动的性质。在各级需要全面的数据库以及海洋扫盲方案，让同业交流群分享区域内的经验。

54. 在大多数国家，海洋研究或相关服务以及获取充分可靠的科学数据和资料因费用高昂而依然薄弱。很少国家制订支持可持续发展计划的海洋研究政策。

55. 最后，我们缺少能力有效衡量可持续发展目标 14 许多方面的进展。虽然已经为可持续发展目标 14 下的所有具体目标制定了指标，但为许多此类指标收集数据则是一项难题。全球可持续发展目标指标数据库中目前只有关于目标 14 下各项具体目标的两项指标的资料。¹⁵

56. 《联合国海洋法公约》第十四部分明确支持海洋技术转让。虽然没有促进转让活动的全球机制，但转让的途径是国家间的双边合作和通过联合国机构和国际组织，如政府间海洋学委员会、国际海事组织、粮农组织和国际海底管理局等。¹⁶ 政府间海洋学委员会的《海洋技术转让标准和准则》是一份支持《公约》第十四部分的参考和指导文件，在具体目标 14.a 中直接提及。多数发展中国家不具充分的能力，无法充分受益于海洋活动和资源，无法处理对海洋环境的影响，继续表示需要技术转让和技术援助(见 A/65/69)。

57. 各国受到的鼓励是，它们应进一步利用《海洋技术转让标准和准则》(见第 70/235 号决议)。有人建议在《亚的斯亚贝巴行动议程》(见第 69/313 号决议，附件)第 123 段规定的技术促进机制下设立海洋科学和技术专项团队。

具体目标 14. b: 向小规模个体渔民提供海洋资源 and 市场准入机会

58. 据估计，个体渔民和相关工人占全球捕鱼业和相关活动就业人口的 90% 以上，但其渔获量不到全球渔获量的 35%。¹⁷ 在一些发展中国家、包括小岛屿发展中国家，小规模渔业提供 60% 以上的蛋白质摄入量。许多土著人民及其社区也依赖小规模渔业。个体渔业在粮食安全和营养方面的作用往往被低估或忽视，

¹⁵ 指标 14.4.1 和 14.5.1(<http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>)。

¹⁶ 秘书长关于海洋和海洋法的年度报告述及通过数据库和地理信息系统转让有关各种海洋问题的资料和数据，其中许多已经联网。但尚缺关于各国转让设备、仪器和船只的惯例的信息。

¹⁷ 世界银行，Trade in Fishing Services: Emerging Perspectives on Foreign Fishing Arrangements, Environmental and Natural Resources Global Practice Discussion Paper, No. 1 (Washington, D.C., 2014)。

在国家渔获量统计中个体渔业的产量很少单独列报。⁴ 2014 年粮农组织《关于在粮食安全和消除贫穷的范围内确保可持续小规模渔业的自愿准则》旨在加强小规模渔业对减贫、粮食和营养安全和经济增长作出的贡献(见 A/69/71)。

59. 个体渔民要获取海洋资源, 市场准入是一大难题, 因而需要采取一系列行动, 包括执行促进商业活动的政策而又不增大对渔业的压力, 并改善获得教育的机会以促进社区发展、增强权能和法律变革, 造福小规模渔业。⁴ 小规模业者很难确保质量、安全和加工措施、运输和包装达到统一。农业和渔业产品通常比工业制成品更容易受限于非关税措施, 部分原因是卫生和植物检疫措施的规定。

60. 转让和传播渔业技术以及准入沿海渔场的优惠, 有助于各个社区更多地得益于其所在地区的海洋资源。侧重能力建设和技术援助的伙伴关系可提高当地社区的能力, 使其更充分地参与资源管理。

61. 在所有相关国际和区域组织加强协调与协作的情况下, 对个体渔业的支持是最有效的。促贸援助倡议和其他努力可鼓励小规模渔民和个体渔民出口和增值战略。

具体目标 14. c: 按照《我们希望的未来》第 158 段所述, 根据《联合国海洋法公约》所规定的保护和可持续利用海洋及其资源的国际法律框架, 加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用

62. 海洋的法律框架非常复杂, 其有效执行对可持续发展目标 14 所有具体目标领域的进展将产生重大影响。在执行国际海洋海域法律框架方面取得了令人鼓舞的进展。在一些领域, 通过了全球和区域文书, 在某些情况下还附有执行文书的技术准则和相关管理工具, 把《联合国海洋法公约》的规定落于实处。¹⁸

63. 目前有关于海洋管理许多方面的一系列国际法律文书。《联合国海洋法公约》及其执行协定由一些文书补充, 包括关于可持续渔业、船舶污染、海上安全、大气污染、危险物质释入环境、保护某些物种或生境和生物多样性养护和可持续利用等问题的全球条约。此外, 从历次关于可持续发展问题的联合国会议和首脑会议的成果文件和大会每年关于海洋和海洋法以及关于可持续渔业的决议到准则、行为守则和行动方案等一系列软性法律文书, 也载列一些目标和具体目标。

64. 然而, 并非所有会员国都加入了所有相关文书。在一些情况下, 由于文书加入国少而大大阻碍或拖延了文书生效。为协助各国履行其按有关文书承担的义务或加入此类文书, 一直在开展努力。大会鼓励尚未加入相关文书(包括《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》)的国家加入这些文书, 而且还一再呼吁各国履行其义务。

¹⁸ 见 A/69/71/Add.1 和秘书长关于海洋和海洋法的其他年度报告。

65. 为了加强海洋海域国际法律框架，不断作出努力，并达成更多的文书应对新出现的挑战。大会尤其决定根据《联合国海洋法公约》制定一项关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题的具有法律约束力的文书，并为此设立了一个筹备委员会。国际海底管理局已着手制定规章，以管理海床和洋底及其底土开采活动的影响。

66. 然而，有效遵守和执行这些规定，特别是对发展中国家、尤其是小岛屿发展中国家和最不发达国家而言，显然仍是一个挑战。虽然就执行情况进行了审查，但评估仍不完整，因为对报告要求的反应不大，且关于各国如何履行具有法律约束力的相关文书为其规定的职责或关于是否各国回应大会和其他主管国际组织理事机构的行动呼吁的现有资料有限。此外即使有履约机制，此类机制也很少使用或未充分使用。

67. 在这一背景下，各国、主管国际组织、各文书秘书处和民间社会都作出了广泛的努力，以建立人力和宣传各种文书为各国规定的义务，但特别是在供资和技术转让方面仍存在各种挑战。

68. 在区域一级，包括建立区域渔业管理组织或安排¹⁹和区域海洋公约²⁰在内的一些文书，对全球文书形成补充。许多区域海洋公约已通过议定书以及相关的行动计划以应对各种来源的污染，有些则涉及沿海区综合管理问题。然而，在很多区域，说明这些议定书执行工作的信息量不足。区域海洋公约和行动计划规定了共同的区域海域战略方向，将区域活动同全球进程连接起来。

69. 全球一级的对话和跨区域的经验交流可以促进和激励合作。一个很好的例子是，区域海洋公约和行动计划同区域渔业机构的合作证明有益于推动生态系统方法，导致达成保护东北大西洋海洋环境委员会和东北大西洋渔业委员会的集体安排及地中海行动计划-地中海渔业总委员会之间的谅解备忘录等协议。

70. 尽管呼吁对生态系统方法进行综合管理，但落实全球承诺还受国内监管和行政体制的影响。²¹ 有关海洋事务的政策在许多国家仍然政出多门，部门间协调不足、各种利益相互竞争造成制约，使执行工作常常因此受损。渔业和水产养殖部门同生物多样性和养护部门之间缺乏协调，一直是一个问题。

筹资

71. 持续供资支持与海洋有关的活动，包括支持为全面执行《联合国海洋法公约》和有关文书而建设能力的举措，仍然是可持续发展目标 14 的许多具体目标领域

¹⁹ 清单可查阅 <http://www.fao.org/fishery/rfb/search/en>。

²⁰ 见 <http://drustage.unep.org/regionalseas/node/292>。

²¹ Emily Darling and Isabelle Côté, “Quantifying the evidence for ecological synergies”, in *Ecology Letters*, vol. 11, No. 12 (September 2008)。

的难题。虽然发展中国家在执行一批近年来通过的多边协定时获益于专门金融机制分配的资金，²² 但旨在支持执行《联合国海洋法公约》的活动在很大程度上仍然依赖各国、政府间组织和捐助方以及双边合作提供的自愿捐助。

72. 提交的呈件中列明的其他资金缺口包括缺乏资金扩大和加速实现关于海洋保护区的具体目标 14.5 方面的进展；捐助方在通过引入塑料供应链的“循环”综合管理而进一步减少塑料生产、再生和再利用以减少塑料/海洋废弃物流入海洋这方面缺乏战略承诺；在所有各级缺乏可持续的筹资工具用以生态系统管理和养护措施；缺乏资金进行能力建设，无法采用和推广海产食品(野生渔获和水产养殖)认证制度和实现海产食品供应链绿色化；缺乏足够的资源施行、监测、控制和监视基于保护区的管理工具。动员国家公共资金支持的综合政策，也是一大挑战。

73. 为此需要考虑新的和创新的筹资办法。例如，有关将土地和海洋联系起来的关于污染方/付费方缴款的创新，可以指定资金用来恢复和养护海洋行动。差距分析有助于制定用于养护措施长期筹资的国家可持续供资战略。有人建议，全球环境基金的下一阶段(2018-2022 年)力求在财政上明确支持发展中国家的技术援助和能力建设，帮助它们将渔业补贴新规则纳入有关的国家和区域政策和立法，并建设监测、遵守和执行能力。

能力建设

74. 能力差距通常妨碍发展中国家充分利用海洋提供的机会，削弱它们的能力，无法应对海洋退化的因素和加强公共机构协调和监测的能力。⁴ 对能力的需要因国家和地区不同而异，建设能力的干预措施也必须适合当地的优先事项。

75. 关于海洋科学，第一次全球海洋综合评估确定了各区域以下的共同能力发展需要：(a) 获取数据和数据共用；(b) 为向经验较少的科学家和从业者提供辅导和培训机会编列经费；(c) 收集数据和测绘海洋生境，为生态系统、生物多样性和渔业管理提供资料；(d) 有必要提高专业能力，以评估社会经济问题；(e) 缺乏能力进行综合和生态系统服务评估。²³ 还迫切需要建设与海洋酸化有关的能力，这是一个相对较新的研究领域(见 A/68/71)。还需要大量发展能力，以应对国家之间就跨界问题的合作。

76. 在一系列广泛领域已查明了能力建设需要，包括：海洋科学；统一和一致地适用《联合国海洋法公约》；海区划定和划界；海洋海域综合管理和生态系统方法；海洋生物资源的养护和管理；海洋生物多样性的养护和可持续利用；非生物资源的可持续利用和海洋可再生能源的开发；保全海洋环境，保护海洋环境免受陆上和海上活动之害；气候变化和海洋；海洋酸化；海洋运输和航行；海事保安；

²² 例如见《联合国鱼类种群协定》第七部分。

²³ 见联合国，“第一次全球海洋综合评估：第一次全球综合评估”(2016 年)，第 32 章。

保护考古和历史文物；解决争端(见 A/65/69)。大会注意到迫切需要加强努力建设发展中国家的能力，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家以及非洲沿海国家的能力(见第 70/235 号决议)。除了通过南北合作提供传统的能力发展援助外，还有可能结成能力发展伙伴关系，推动南南合作。

77. 此外，为编写本说明而收到的呈件表明，国家和地方科学确定海洋保护区及制订保护区管理计划的能力存在差距。⁴ 为制订和执行沿海和渔业管理计划，也须进行能力建设。此外，为苦于数据匮乏的渔业管理而发展收集和分析数据的能力，将支持小规模沿海渔民的努力。²⁴ 技术援助和能力建设活动的另一个优先领域是渔业贸易。其他机会包括建立海洋科学能力发展活动全球机制，为制定国家海洋研究计划提供技术支助，以及在小岛屿发展中国家设立区域培训中心。

三. 发展伙伴关系

78. 许多伙伴关系涉及到可持续发展目标 14 的各个方面。为本说明提交的材料中列举了 160 多个伙伴关系，涉及到广泛的利益攸关方和模式。²⁵ 利益攸关方包括各国、政府间组织、国际和国家非政府组织、科学机构、网络和项目、基金会和其他私营实体。联合国各机构、基金和方案参与许多伙伴关系，往往与其核心任务之一相关。一些伙伴关系促进科学与政策的衔接。²⁶

79. 就重心而言，现有伙伴关系通常针对可持续发展目标 14 的某个具体目标，或某个具体目标的某一方面。例如有一系列伙伴关系涉及到海洋污染的具体方面。一些伙伴关系，尤其是与具体目标 14.a 和 14.c 的伙伴关系，也同其他目标领域有关。现有的伙伴关系除其他外，侧重于科学研究和知识共享；执行相关国际文书(包括《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》)的规定有关的能力建设；与污染、生态系统办法、划区管理和渔业管理有关的能力建设；制定和执行养护措施，包括海洋保护区；海洋污染；有关海洋的教育和宣传；创建新的筹资工具和战略；养护措施用作减缓和适应气候变化的手段；为小岛屿发展中国家和最不发达国家可持续地利用和开发海洋。

80. 为本说明提交的呈件表明，现有伙伴关系涉及的范围在各目标领域不尽相等。约有 40 个伙伴关系同科学和技术有关，有 70 多个伙伴关系涉及“蓝色经济”和“蓝色增长”的不同层面，所有这些伙伴关系都可能同具体目标 14.7 关联。然而虽然有 10 多个伙伴关系专门涉及海洋酸化，但似乎很少有伙伴关系侧重于执

²⁴ 拉丁美洲和加勒比经济委员会、粮农组织和美洲农业合作研究所，《美洲农业和农村发展展望：拉丁美洲和加勒比展望》，2010 年(圣地亚哥)。

²⁵ 清单可查阅 <https://oceanconference.un.org/documents>。

²⁶ 例如，从事《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》的三个伙伴关系分别侧重养分、垃圾和废水的污染。

行国际法及小规模渔民获得资源和进入市场。为本说明收到的材料中没有列入任何重在处理有害的渔业补贴的现有伙伴关系。

81. 特别是在似乎考虑全面的目标领域，需要做更多的工作以评估现有伙伴关系的影响。在一些目标领域，包括科学和技术以及海洋资源对小岛屿发展中国家和最不发达国家的利弊，现有伙伴关系数量较多，可能会掩盖各自为政或作业重复的情况。

82. 在为说明提供的材料中就可能建立新伙伴关系的领域提出了许多建议。例如在海洋污染方面，仍有余地建立公私伙伴关系，向制造商、分销商、消费者和其他方面进行宣传，以推动制定更好的替代办法，改变消费者行为和促进回收利用。具体目标 14.3 提供了机会，用以进一步协调目前和计划中的关于海洋酸化的工作，并查明加强合作的机会来利用现有的努力和建立新的伙伴关系。

83. 公私伙伴关系可促进建立可持续渔业管理所需的基础设施和技术创新。为实现具体目标 14.5，所有利益攸关方必须就划区海洋养护措施建立更多的“双赢”伙伴关系。

84. 伙伴关系可进一步加强公共机构在政策一致性、体制协调、协作、信息通信和监测方面的能力。在国家一级，包括私营部门行为体在内的伙伴关系，可支持各国政府在国家一级查明具体目标 14.6 针对的有害的补贴。与国家统计局和有关渔业机构结成伙伴关系，可以帮助改进对补贴的报告，这是消除数据差距的重要一步。

85. 有人建议，新的伙伴关系可侧重特别是发展中国家在海洋科学研究领域的能力建设以及海洋技术的转让。联合国各实体同大学和研究机构结成战略伙伴关系，可以为填补现有的能力差距带来增值。至于同科学有关的伙伴关系，可把区域或次区域中心作为枢纽，就可持续发展目标 14 和相关能力建设方面的整套需要提供一系列活动。个体捕鱼业者和社区在一些领域显然可受益于能力建设伙伴关系。

86. 在协助制定适当的政策、立法或条例以执行《联合国海洋法公约》方面似乎有机会建立更多的伙伴关系，并建立旨在建立必要的监测、控制和监视和执法能力的伙伴关系。似乎还需要在这方面建立跨部门伙伴关系。

四. 伙伴关系对话可能的讨论主题

87. 为全面执行可持续发展目标 14，7 项伙伴关系对话必须论及目标 14 下的所有具体目标。这就需要制定适当的专题群组，涉及若干具体目标。据此提出以下主题：

1. 应对海洋污染(具体目标 14.1)

2. 管理、保护、养护和恢复海洋和沿海生态系统(具体目标 14.2 和 14.5)
3. 最大限度地减少和应对海洋酸化(具体目标 14.3)
4. 使渔业可持续(具体目标 14.4 和 14.6)
5. 提高小岛屿发展中国家和最不发达国家的经济利益, 为小规模个体渔民提供海洋资源 and 市场准入(具体目标 14.7 和 14.b)
6. 增加科学知识, 发展研究能力和转让海洋技术(具体目标 14.a)
7. 执行《联合国海洋法公约》体现的国际法(具体目标 14.c)

五. 结论

88. 维持海洋惠予人类的生活质量, 同时维持海洋生态系统的完整性, 这需要在人类如何看待、管理和利用海洋和海洋资源方面实现根本的变革。联合国支持落实可持续发展目标 14 会议应提供动力, 通过所有利益攸关方之间的伙伴关系推动采取协调一致的合作行动, 以应对目标 14 的众多个层面。在此过程中, 预期会议将推动执行可持续发展目标, 并在其 2017 年届会上为可持续发展问题高级别政治论坛提供坚实的投入。

附件

参与方

联合国实体

亚洲及太平洋经济社会委员会

联合国粮食及农业组织

政府间海洋学委员会

国际海事组织

联合国人权事务高级专员办事处

《生物多样性公约》秘书处

联合国贸易和发展会议

联合国教育、科学及文化组织

联合国环境规划署

联合国人类住区规划署(人居署)

联合国减少灾害风险办公室

联合国项目事务署

世界银行

其他组织

国际海底管理局

世界贸易组织
