

2012 年 6 月

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

渔 业 委 员 会

第三十届会议

2012 年 7 月 9—13 日，意大利罗马

海洋治理及里约+20 会议取得的成果

内容提要

海洋和沿岸地区是维持地球生命的关键。虽然海洋资源、生态系统和栖息地是全世界数百万人获取富有营养的食物及就业、娱乐、贸易机会和经济福祉的重要来源，但却在日益退化，遭受不可持续的使用。“里约+20”会议成果文件《我们期望的未来》¹将海洋问题列为优先重点。本文简要概述了海洋治理的现行体制和法律框架，认明了克服弱点和不足将面临的一些关键挑战，并报告了最近为应对这些挑战而采取的举措。本文最后就渔业在改革和加强海洋治理安排方面可发挥的作用作了一番思考²。

请委员会：

- 审查海洋治理的现行体制和法律安排，核查当前在全球、区域和国家各级所面临的挑战和不足；
- 就粮农组织应通过什么措施发挥合适作用和职能来加强海洋治理提出咨询意见，如加强联合国系统内部的合作关系，及与国际金融机构各组织的伙伴关系；以及
- 就以下两方面提出咨询意见：1)需要在国家及区域两级采取什么措施来确保更好地在海洋治理机制中反映渔业利益相关者的利益，以及 2)粮农组织可在此方面提供何种支持，如进一步制定渔业治理、政策援助及能力建设原则。

¹ <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>。概要见本文件附录。

² 联合国可持续发展大会（“里约+20”会议）将于 6 月 20-22 日举行。因此，会议成果将在本文件的一份增编中予以介绍和讨论，该增编将在会议结束后不久发布。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，
本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。
粮农组织大多数会议文件可从互联网 www.fao.org 网站获取。

引言

1. 海洋和沿岸地区既是全世界数百万人获取富有营养的食物及就业、娱乐、贸易机会和经济福祉的重要来源，也是地球生命赖以存在的其他产品和服务的重要来源。捕捞渔业和水产养殖为大约 43 亿人提供大约 15% 的日常动物蛋白摄入量，并在全球直接或间接地创造了 2 亿多个工作岗位。海洋水产养殖活动正快速从沿海地区扩大到近海地区，并有可能扩大到公海。旅游业、港口及相关基础设施、采矿和能源生产部门也都依赖海洋为全球数百万人创造工作机会，带来经济和社会利益。

2. 海洋浮游植物制造了地球大气层一半的氧气，它们提供的有机物维持着以鱼类和海洋哺乳动物为顶端物种的食物网。目前，海洋生物和栖息地共吸收了人类活动造成的二氧化碳排放量的 26% 以上，这些生物和栖息地包括红树林、盐沼、海草和海藻，即所谓的蓝色森林。海洋在调节大气和气候方面发挥着关键作用，而沿海地区为沿海低洼社区抵御洪水和海水侵蚀提供了保护。

3. 过去一个世纪以来，多重威胁削弱了海洋持续为当代和子孙后代提供利益的能力。此外，管理不善的人类活动和气候变化等随之出现的负面影响也降低了海洋抵御外部冲击的能力。海洋生态系统变得日益脆弱，而人口增长，尤其是沿海地区的人口增长导致越来越多的人依赖海洋生态系统服务来维持健康和生计。虽然国际社会早就认识到需要采取行动改善海洋治理，且为促进海洋可持续发展制定了清晰的目标，³但实施工作却不到位，在此方面仍有很大缺憾。

4. 海洋的重要性不言而喻，因此海洋问题被确定为联合国可持续发展大会（通常称为“里约+20”会议）将予以讨论的优先重点领域，海洋和沿海问题也是这次会议筹备过程中重点讨论的主题。这次会议将关注两大主题：(a) 在粮食安全和减贫背景下促进绿色经济；(b) 建立可持续发展所需的体制框架。

5. 为筹备“里约+20”会议，粮农组织与其他机构合作编制了有关可持续利用和管理海洋的两份机构间报告：一是与联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会（教科文组织海委会）、联合国开发计划署（开发署）、及国际海事组织（海事组织）共同编制了《海洋和沿海可持续发展蓝图》⁴；二是与联合国环境规划署（环境署）、联合国经济和社会事务部、海事组织、开发署、国际自然保护联盟、世界渔业中心及全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心地理信息系统共

³ 联合国环境与发展会议（1992 年）；可持续发展问题世界首脑会议（2002 年）；《生物多样性公约》“爱知生物多样性目标”；及“千年发展目标”。

⁴ 教科文组织海委会、海事组织、粮农组织、开发署。（2011）。《海洋和沿海可持续发展蓝图》。巴黎：教科文组织海委会。http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/interagency_blue_paper_ocean_rioPlus20.pdf

同编制了《蓝色世界，绿色经济》⁵。这两份报告分析了全世界海洋和沿海管理工作当前面临的挑战，阐述了向“蓝色-绿色经济”转型的一套具体提议和目标，为“里约+20”会议开展讨论提供了背景信息。

6. 本文旨在概述有关海洋治理及相关问题的现行法律和体制框架及各项现有倡议，讨论渔业部门及粮农组织可能发挥的作用，供渔委审议。在“里约+20”会议结束后不久将提供本文件的一份增编，讨论与海洋治理相关的各项决议对成员国及粮农组织的影响。

海洋治理及现行体制和法律框架

7. 联合国秘书长于 2009 年设立了全球可持续发展高级别小组，以制定促进可持续增长和繁荣的新远景。该小组编制了题为“坚韧的人民，有复原能力的地球：值得选择的未来”⁶的报告，提出了推动可持续发展的多项关键建议。加强体制治理是该报告强调的三大主要领域之一，其他两个领域为“让人们有能力做出可持续发展的选择”及“努力实现经济可持续发展”。有关海洋和沿海生态系统的一节尤其强调了治理工作。改进海洋治理是可持续发展的关键，无论是处理海洋问题的国际论坛所开展的讨论，还是很多关注此主题并努力改进各机构与利益相关者之间协调的现行举措（见第 4 节），都体现了这一观点。

8. “治理”这一术语的使用面非常广泛，适用于各类**机构、文书和进程**，从短期业务管理到长期政策制定和规划，从传统的行政管理形式到现代参与性决策流程形式，不一而足。治理包括政策和管理：政策属于高级别治理，管理则是对政策的实际执行。治理应确定与以下目标相关的首要原则和目标：维持富有成效的社会生态系统；制定政策和监管框架；确保在决策过程中公平地反映社会利益；协调个人、部门和社会观点；保证不同辖区及时空上的连贯一致；界定权力、资源及利益分配规则；确保与其他治理体系形成互动；执行各项决定和法规；保持学习和变革能力。

9. 要最全面地实施海洋治理，需要建立复杂的体制安排网络，将某个特定部门内不同层级（从地方、国家、区域到全球级别）的政策周期联系起来，并协调不同部门间的政策周期，进而可能形成各种行动和利益相互关联、互为融合或相互竞争的复杂网络。

⁵ 环境署、粮农组织、海事组织、开发署、经济和社会事务部、世界渔业中心、全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心。2012 年，《蓝色世界，绿色经济》。http://www.unep.org/pdf/green_economy_blue.pdf。

⁶ 联大，2012 年。《坚韧的人民，有复原能力的地球：值得选择的未来》。秘书长全球可持续发展高级别小组报告。A/66/700，第 6-102 页。

10. 广义的治理包括各参与方（行动者或利益相关者）之间的各种互动、影响参与方互动的正式或非正式机构之间的互动，以及等级体系较简单且允许开展自我组织的各类指导形式⁷。

与海洋治理相关的现行体制和进程

11. 在**全球范围内**，联合国系统内有相当数量的机构和规划署都在从事海洋事务。

12. 联合国大会（“联大”）作为联合国的主要机构之一，定期讨论海洋问题，每年审查海洋事务及海洋法的发展情况。以下各科学工作组负责开展工作支持这些审查工作：关注新出现海洋问题的“海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程”；“对海洋环境包括社会经济方面的现况作出全球报告和评估的经常程序国际研讨会”，其目标是制定体制安排和战略，以开展第一次全球海洋综合评估；以及“对保护和可持续利用国家管辖区域以外海洋生物多样性相关问题进行研究的不限成员名额特设非正式工作组”，其工作包括审查国家管辖范围外地区的法律框架及治理问题。

13. 联合国海洋事务和海洋法司、海事组织、国际海床管理局及教科文组织海委会都专门致力于海洋事务，其中海事组织主管海运事务，国际海床管理局主管海床采矿事务，而海委会主管海洋科学和海洋服务。粮农组织渔业委员会（渔委）是各国及其他相关方举行会议讨论全球渔业和水产养殖问题的全球论坛。渔委以推动负责任的渔业及水产养殖、管理和促进渔业对粮食安全及减贫的贡献为目标，专门制定各项政策，设定优先重点，制定文书和指导，并开展能力建设。

14. 《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《养护野生动物移栖物种公约》等各多边环境协定的秘书处从不同的角度关注有关保护和可持续利用海洋特定生物资源的各项事务。

15. 联合国海洋网络由相关专门机构、规划署、联合国系统其他实体及相关国际公约的秘书处组成，宗旨包括加强联合国有关海洋及沿海区域活动的协调与合作；加强联合国发展集团（“发展集团”），包括加强国家一级的举措，以支持“里约+20”会议及发展集团的环境可持续性、气候变化及‘里约+20’会议问题工作组。

16. 一些非政府、政府间及多方利益相关者论坛和联盟也在就海洋治理开展讨论，其中包括全球最大的环境保护组织 – 世界自然保护联盟，该联盟由 200 多个政府组织和 900 多个非政府组织组成⁸，制定了一项专门处理海洋问题的特殊计划。

⁷ Mahon, R., Fanning, L., McConney, P. 2011。加勒比大型海洋生态系统项目渔业生态系统跨界诊断分析更新：治理问题。全环基金、开发署、教科文组织海委会、联合国项目事务厅。第 113 页。

⁸ <http://www.iucn.org/about/>

17. 另一个例子是全球海洋论坛⁹，该论坛是由政府、联合国机构、非政府组织、科学小组及私营部门的专家组成的联盟，目标是跟踪约翰内斯堡世界可持续发展首脑会议所设目标（《约翰内斯堡执行计划》）的实施进展，并预测新出现的海洋政策问题。

18. **区域一级**存在很多区域计划署和组织，其职责范围有时有所重叠。

19. 区域渔业机构是各国及各组织共同保护、管理和/或发展渔业及处理相关问题的机制。一些区域渔业机构负有提供咨询的职责，向成员提供不具约束力的咨询意见、决定或协调机制。另一些区域渔业机构负有管理职能，在管理领域行使有约束力的监管权力。这类区域渔业机构称为区域渔业管理组织或安排，工作重点是区域层面的渔业治理。这类机构的作用及其与其他举措的关系以各项全球治理法律框架为依据且受其指导，尤其是 1982 年的《联合国海洋法公约》。

20. 目前，全球有 50 多个区域渔业机构，只有一半是负有管理职责的区域渔业管理组织。然而，只有数量有限的区域渔业管理组织/安排可以制定在国家管辖范围以外地区对成员有约束力的措施。

21. 1974 年，环境署设立了区域海洋方案，授权其通过可持续管理及使用海洋及沿海环境，应对世界海洋和沿海地区加速退化的问题。如今，超过 143 个国家参与由环境署主持设立的 13 个区域海洋方案¹⁰。其中一些方案由环境署管理，如“保护和发展东亚区域海洋环境和沿海地区行动计划”，该计划于 1981 年获得核准，由东亚海洋协调机构协调；一些方案则独立管理，如 1995 年设立的“保护红海和亚丁湾海洋环境免受陆上活动影响区域行动纲领”。《保护东北大西洋海洋环境公约》为欧洲西部海岸和集水区十五国政府及欧洲共同体共同保护东北大西洋海洋环境创造了合作机制。应指出的是，虽然保护东北大西洋海洋环境公约组织与区域海洋方案紧密合作，但并非在环境署的主持下设立。

22. 教科文组织海委会设立了若干小组委员会（如海委会加勒比和邻近区域小组委员会及西太平洋小组委员会）和区域委员会（如印度洋西部区域委员会、印度洋中部区域委员会、大西洋中部和东部区域委员会，以及黑海区域委员会）。这些委员会都是海委会的政府间附属机构，负责协调和监督区域一级的科学和服务活动。

23. 除了这些区域机构，还有若干大型举措在处理与海洋治理相关的问题。

⁹ <http://www.globaloceans.org/content/about-global-ocean-forum-0>

¹⁰ <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>

24. 全球环境基金（全环基金）的大型海洋生态系统计划推动基于生态系统的海洋和沿海综合管理。自 1998 年以来，全环基金一直在支持大型海洋生态系统计划的 17 个项目，推动其中一些项目建立了大型海洋生态系统问题多部门委员会¹¹。大型海洋生态系统计划在执行一项“5 模块战略”，使用一套有关以下要素的指标来衡量大型海洋生态系统的变化状态：(i)生产力和海洋学；(ii)鱼和渔业；(iii)污染和生态系统健康；(iv)社会经济学；以及(v)治理。

25. 其他区域举措也在与政府和非政府机构开展合作。例子之一是“珊瑚三角区倡议”，该倡议是在澳大利亚、美国、亚洲开发银行、大自然保护协会、国际养护组织及世界野生生物基金会这六个正式“发展伙伴”的支持下建立的合作伙伴关系，成员包括印度尼西亚、马来西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、所罗门群岛和东帝汶。该举措着眼于区域、国家及地方三级的工作，努力制定富有弹性的框架确保各级行动相辅相成。正通过“海景”的概念推动区域一级的良好治理，提出此概念旨在推动沿海国家、利益相关者团体及伙伴组织开展合作，在更广阔的范围（几十万或几百万平方公里）内实施良好治理，促进海洋健康¹²。

26. 国家一级的机构和进程与海洋治理及政策、法律文书实施最直接相关，发挥的作用也尤其重要，因为专属经济区是沿海各国管辖的很大一片海洋区域。因此，在**国家一级**，很多部委和机构都有权监管该国专属经济区的海域及资源的使用，并保护和养护此类资源。

27. 各国在不断加大对海洋空间及资源的使用力度，民间社会对海洋问题的兴趣也日益浓厚，这让人们感到，部门负责制的国家治理安排无法有效、高效地应对日益广泛的海洋治理问题。很多体制和法律框架设计方式通常不合理，难以应对多部门问题及决策工作的广度和复杂性。尽管存在种种显而易见的挑战，一些国家仍不乏若干成功的例子。

治理及实施文书、办法和工具

28. 1982 年通过的《联合国海洋法公约》（《海洋法公约》）是海洋治理方面具有法律约束力的主要框架，这一综合机制涵盖海洋的各个方面，包括界限划定、环境监控、科学研究、渔业捕捞、经济和商业活动、技术，以及海洋事务争端解决。《海洋法公约》第五部分内容为专属经济区。第 55-57 条提出了专属经济区的概念，并规定了沿海国家在专属经济区的权利和责任，包括“对专属经济区内开发和勘探、养护和管理生物或非生物自然资源有主权权利”，并确定了专属经济区的外部界限。第七部分对公海生物资源的养护和管理作了规定（第 2 节）。第

¹¹ http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28

¹² <http://www.conservation.org/sites/marine/initiatives/seascapes/Pages/seascapes.aspx>

十二部分对海洋环境的保护作了规定。虽然《海洋法公约》也展望了国家管辖范围以外地区的义务和责任，而且也因《有关联合国〈海洋法公约〉第十一部分-深海采矿的实施协议》¹³、《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》（1995年《鱼类种群协定》）¹⁴、以及粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》而得到加强，但要确保各项义务都得到履行仍有很大挑战。

29. 除了受《海洋法公约》监管，海洋或海洋各方面的事务也受许多具有约束力或不具约束力的双边或多边协定¹⁵监管，这些协定涉及多个部门及国家、区域和国际组织。实施机构要确保这些文书都得到遵守和执行，面临巨大的挑战。目前，治理和监管框架法律有两类，一类是具有约束力的法律，如《海洋法公约》；另一类是“软法律”，即不具约束力的准则、标准和守则，如《负责任渔业行为守则》（1995年）及其支持文书，如《国际行动计划》。

30. 《生物多样性公约》是与海洋治理中水生生物多样性的养护和利用这一特定方面相关的具有总体法律约束力的文书范例。《生物多样性公约》首先提出了海洋综合管理的概念，而联合国环境与发展会议（1992年）所通过的不具约束力的“21世纪议程”第17章首先提出了“生态系统办法”的概念。生物多样性公约缔约方大会第二次会议（1995年）第II/10号决定要求养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性，并“鼓励采用海洋和沿海地区综合管理办法，作为消除人类对海洋和沿海生物多样性影响、促进养护和可持续利用生物多样性的最合适框架。”

31. 粮农组织《负责任渔业行为守则》是一份获得全球认可的无约束力的部门性文书，通过提出渔业管理综合办法，起到推动负责任的渔业操作的作用，为同类文书树立了典范。该文书是一份知名度很高的渔业治理文书，为全球其他有关负责任渔业、但无约束力的文书及技术准则提供了依据，如《鲨鱼养护和管理国际行动计划》、《国际捕捞能力管理行动计划》、《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼国际行动计划》及《减少延绳钓渔业中误捕海鸟的国际行动计划》。

《负责任渔业行为守则》所提倡的各项全面办法在《渔业生态系统方法》中得到了详细说明。

32. 目前已制定多项海洋综合治理**工具和办法**，支持对海洋进行可持续的利用，也制定了实施工作指导文件¹⁶。

¹³ 关于实施1982年12月10日《联合国海洋法公约》第十一部分的协议。

¹⁴ 《实施1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉关于跨界鱼类资源和高度洄游性鱼类资源养护和管理条款的联合国协定》。

¹⁵ <http://iea.uoregon.edu>（由教科文组织海委会、气象组织、粮农组织、开发署引用。2011年）。

¹⁶ 例如：<http://ec.europa.eu/environment/iczm/biblio.htm> 提供了文献清单。

33. 一些办法和相关工具是因为认识到需要与其他部门建立联系，从特定的部门角度出发而制定，但未采用总体综合治理框架。例子包括《渔业生态系统方法》¹⁷及以生态系统为基础的渔业管理办法¹⁸。这些办法就像管理某个特定区域的其他行业一样，按照为某个生态系统设定的总体原则和目标一以贯之地管理渔业。同时考虑到了与其他部门开展互动的需求，在相关的情况下，还与其他部门建立了联系，以推动协调一致。其他办法兼顾到各个方面，具有跨部门的特点，同时考虑到人类所有活动对某个生态系统的影响。例子包括基于生态系统的管理¹⁹及沿海和海洋综合管理。1992年里约热内卢地球首脑会议上提出的沿海地带或地区综合管理概念也属于这一类别。

34. 以下定义有助于解释同样基本适用于海洋领域综合管理概念：

“沿海地区综合管理是一项旨在促进对沿海地区实施可持续管理的动态、反复的多学科进程，涵盖从信息收集、（最广义的）规划、决策、管理到实施工作监测的整个周期。沿海地区综合管理凭借所有利益相关者的知情参与和合作，评估某个特定沿海区域的社会目标，并采取行动实现这些目标。沿海地区综合管理希望在长期内平衡环境、经济、社会、文化和娱乐目标，而所有这些目标都处于自然动态设定的限制范围内……”

35. 与沿海地区综合管理相关的是沿海地区和流域综合管理，这种办法综合了河流资源综合管理和沿海地带综合管理这两种空间和资源利用规划办法，将河流管理活动与沿海地带管理活动结合起来，因为在这些地区，各类问题相互关联，采取这种办法既必要，又恰当。已经制定一项指导工具，方便对此沿海-流域综合管理应用²⁰。

36. 海洋空间规划是综合规划海洋活动的另一项办法，该办法强调需要明确地考虑人类活动在各海域的时空分布，通过公共进程实现通常由政治进程提出的生态、经济及社会方面的具体目标。海洋空间规划具有基于生态系统、基于地域、综合性、适应性、战略性和参与性的特点²¹。

37. 对海洋保护区的利用被视为保护海洋生态系统、扭转海洋生境退化趋势的办法，引起了广泛的关注。因此，海洋保护区被认为是养护生物多样性、支持实施生态系统办法的一项工具²²。

¹⁷ 粮农组织，2003年。《渔业生态系统方法》。粮农组织《负责人渔业技术准则4》，补编2。罗马。

¹⁸ 例如：<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/EPAPrpt.pdf>

¹⁹ http://www.unep.org/publications/contents/pub_details_search.asp?ID=6200

²⁰ http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_tool&id=31

²¹ http://www.unesco-ioc-marinesp.be/marine_spatial_planning_msp

²² 粮农组织，2011年。《渔业管理4》。海洋保护区及渔业。粮农组织《负责任渔业技术准则4》，补编4，第198页。

38. 上述办法和工具有很多相似之处，都主张遵循部门一体化和协调原则，使用参与性办法，并强调应平衡生态、社会和经济目标。

海洋综合治理背后的科学

39. 提高对海洋的认识并分享海洋知识是制定有效海洋治理系统的前提。知识有助于确定问题，而且是在战略层面（政策）和战术层面（管理）进行决策的必要前提。社会经济系统存在不确定性，要让利益相关者相信某方面的知识合理合法特别困难；而既要确保知识的客观性，又要让利益相关者明白基于科学的知识则难上加难。

40. 联合国大会设定了“对海洋环境包括社会经济方面的现况作出全球报告和评估的经常程序”。该程序的目标是在 2014 年前利用自然科学和社会经济信息，制定一份全球综合评估报告。环境署在提供有关海洋环境状况的科学知识方面也发挥着重要作用，最近启动了生物多样性和生态系统问题国际小组这一新举措，旨在通过自下而上的办法收集信息，加大各国机构的参与力度，提供有关海洋和陆地生物多样性状况的信息。然而，目前尚不清楚这一进程与各项现行努力之间的关系，包括上文所述的“经常程序”、粮农组织开展的全球粮食和农业资源状况（如渔业和水产养殖状况）审查，以及审查粮食和农业水生生物遗传资源状况的拟议进程。

41. 教科文组织海委会、生物多样性公约及世界自然保护联盟也就海洋生态系统和生物多样性开展全球审查。海洋环境保护的科学方面联合专家组等一些特殊机构也提供与海洋相关的知识来支持政策制定工作，该专家组是一个咨询机构，于 1969 年设立，负责向联合国系统提供有关海洋环境保护的科学咨询意见。政府间气候变化专门委员会（气专委）是评估气候变化的主要国际机构，由环境署和世界气象组织（气象组织）联合设立，负责就当前对气候变化的认识及气候变化的环境及社会经济影响，向全世界提供明确的科学意见。海洋研究科学委员会是推动和协调国际海洋活动的主要国际非政府组织。

42. 全球一级生成的知识为国际层面开展政策制定工作提供了依据，目前在区域、国家及地方各级得到不同程度的整合，并成为主流知识。

43. 在区域和国家两级，专门机构和学术计划都在提供知识。然而，通常情况下，知识生成活动与在政策制定和决策过程中对知识的使用联系薄弱。

改进海洋治理面临的挑战

44. 上文对现行体制、政策和法律框架的概述为确定海洋治理所面临的关键挑战和现有不足提供了有用的背景信息。

- 目前，地方、国家、区域及全球各级的很多机构和举措在处理海洋问题，但通常在地理上和/或者职责规定上存在重叠，很少进行良好的协调，且通常为特定部门或主题的议程而开展工作，因此连贯性较差。虽然很多举措反映出海洋综合管理势在必行，且为此自行作出的安排本身也值得称道，但这种局面显然也造成了资源浪费，给治理工作带来了负面影响，在各方平行开展进程但互不协调时尤其如此。
- 需要高效、有效地将不同地域和辖区内直接或间接处理海洋问题的机构联系起来，避免其工作出现重复和冲突，确保充分整合渔业和水产养殖资源。
- 尽管目前已有一些指导，但要通过创建健全的治理结构来凝聚、协调不同部门、不同机构及各级政府仍是一项艰巨的挑战。
- 要通过确保生态、社会、经济这三大支柱的可持续性来实现可持续发展，需要协调有关养护利用工作的若干交叉议程，这也是人权保障总方针的一部分。通常，为实现经济、社会或养护目标的议程都会得到提倡，但在与海洋事务决策相关的任何情况下，明显需要同时考虑到这三大支柱。
- 可持续发展及相应的原则一般都是在生产部门和保护工作的“中间地带”界定的。因此，要在体制层面及政治层面作出既能优化生产、又能促进保护工作的决策困难重重。例如，通常保护工作由各国的环境部负责，而部门管理则是某个特定机构的职责，如某个渔业局或渔业部。
- 消除贫困是当今世界面临的最大挑战，也是可持续发展不可缺少的条件。沿海和海洋为解决贫困问题提供了大量机会，很多经济部门可以创造生计机会。然而，还应确保机会的公平分配，从而达到减贫的目的。
- 各国政府担负着制定可持续发展和减贫战略的主要职责，它们是跨区域、跨部门综合治理架构的基石。然而，要通过体制安排和能力建设来作出健全的海洋治理安排、促进全面充分地解决复杂的系统问题，对于大多数国家来说都充满了挑战，原因之一是很多国家尚无法落实运作良好的国家管理系统（见世界治理指标²³）。
- 海洋水产养殖正迅速从沿海地区扩大到近海地区。如果水产养殖继续扩大到公海，尽管《联合国海洋法公约》的某些条款适用于这一活动，但没有专门的国际法机构开展监管工作。
- 海洋综合治理的客观性和合法性是否真如我们设想的那样 – 尤其是目前与海洋相关的流程还存在很大的不确定性？这对知识支撑提出了挑战。在努力

²³ http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_full_version_EN-2.pdf

化解气候变化影响的同时，评估生态系统影响及不同部门的相对贡献是一项尤其重大的挑战。

正在进行的和新的²⁴全球综合治理举措

45. 由于认识到各级的海洋治理缺乏协调和合作，目前在多个渠道推动制定体制框架和可持续发展伙伴关系，以弥补已认定的主要缺口。这些新举措包括环境署牵头的全环基金“国家管辖范围以外地区计划”，以及世界银行发起的全球海洋伙伴关系。这些举措的正式程度、组成、结构、供资及实质性工作范围各有不同。

46. 海洋可持续发展是“里约+20”会议七大关键问题之一，而可持续发展体制框架则是该会议的两大主要议题之一²⁵；因此，这些举措可谓是“里约+20”会议筹备进程的一部分。

联合国海洋机制

47. 2003 年，联合国管理问题高级别委员会设立了联合国海洋机制，作为联合国系统内协调海洋和沿海问题的机构间机制。该机制由联合国系统的相关专门机构、规划署和其他实体，以及国际海底管理局和生物多样性公约等相关国际公约的秘书处组成。目前，正对该机制进行审查。

48. 该机制的正式任务是：

- 加强联合国有关海洋和沿海地区的各项活动的协调和合作；
- 审查联合国系统为推动实施《联合国海洋法公约》、“21 世纪议程”及《约翰内斯堡执行计划》而开展的各项相关计划及活动；
- 查明新出现的问题，确定联合行动，并酌情设立特定的工作队处理这些问题；
- 推动国际层面开展海洋综合管理；
- 酌情推动向秘书长海洋问题及海洋法年度报告提供投入；以及
- 促进联合国系统开展的有关海洋和沿海地区的活动与以下方面保持连贯一致，即：联大的职权范围、“千年发展计划”中载列的优先重点、《约翰内斯堡执行计划》，以及联合国海洋机制所有成员国领导机构的职权范围。

49. 联合国海洋机制的成员包括联合国系统的相关专门机构、规划署和其他实体，以及国际海底管理局和生物多样性公约等相关国际公约的秘书处。此外，还通过设立向非政府组织及其他国际利益相关者开放的工作组开展工作。

²⁴ 本文中的“新举措”指在过去两年出台的或正在制定的任何举措。

²⁵ <http://www.uncsd2012.org/rio20/isfd.html>

50. 就实质工作而言，联合国海洋机制关注并处理一系列主题事项，如国家管辖范围以外地区的生物多样性、制定正常程序开展全球海洋环境审查、全球气候变化、渔业和水产业伙伴关系，以及海洋保护区和其他划区管理工具。

全环基金“国家管辖范围以外地区”计划

51. 全环基金“国家管辖范围以外地区”计划是一项为期五年的计划，由粮农组织担任全球计划协调单位，参与伙伴包括环境署、开发署、世界银行、区域渔业管理组织/安排、私营部门及非政府组织。该计划设立了一个全球指导委员会和一个技术顾问小组，确保政策、技术、科学及行业界关键合作伙伴参与其中。

52. 该计划重点放在金枪鱼和深海渔业及生物多样性的保护上，努力推动高效、可持续管理国家管辖范围以外地区的渔业资源，养护这些地区的生物多样性，同时实现国际论坛上商定的相关全球目标。国家管辖范围以外地区的全球资源治理是一项独特、艰巨的挑战，这些地区的高价值渔业及相关生物多样性正日益面临多重威胁，包括：产能过剩、非法捕捞、渔民日益艰难、财富损失、粮食供应受威胁、捕捞作业不规范，以及对相关生态系统的养护不充分。虽然近年来区域渔业管理组织/安排在改进生态系统办法、工具、做法，以及在实施基于权利的系统方面取得了长足的进步，但总体而言，在国际论坛上商定的全球目标方面鲜有进展。

53. 全环基金理事会批准向“国家管辖范围以外地区”计划拨款 5000 万美元，在其杠杆效益下，获得了 2.7 亿美元伙伴供资。该计划的目标是“根据国际论坛上商定的全球目标，推动以高效、可持续的方式管理国家管辖范围以外地区的渔业资源，养护生物多样性”。鉴于国家管辖范围以外地区大多数公共行动者的体制能力相对薄弱，该计划将审慎、渐进地开展工作；将仅在若干选定部门开展若干试点活动，具体是通过以下四个项目执行相互促进的干预措施：

项目 1：在国家管辖范围以外地区开展金枪鱼渔业可持续管理和生物多样性保护，

项目 2：在国家管辖范围以外地区开展渔业可持续管理和深海生态系统生物多样性保护，

项目 3：海洋伙伴关系基金会，以及

项目 4：加强全球有效管理国家管辖范围以外地区的能力。

54. 国家管辖范围以外地区计划强调近期内可能解决的挑战和可以采取的干预措施。如果没有此计划，其中一些目标或许也能实现，但进展会非常缓慢，而且

会非常零散、不会如此集中，预计很难被有效采纳，影响也非常有限。在这种进展缓慢且零散的情况下，生物多样性养护工作将面临更多巨大的风险。

全球海洋伙伴关系²⁶

55. 2012年2月首次宣布的世界银行发起的全球海洋伙伴关系这一联盟不断扩大，已超过100个伙伴，包括政府、国际组织、民间社会团体及私营部门。该联盟努力利用所有伙伴的知识、专业技术和财政支持，应对海洋和沿海资源面临的主要威胁，包括全世界若干优先重点区域捕捞过度及栖息地丧失的问题。

56. 全球海洋伙伴关系是在“里约+20”会议期间正式发起的，其目标是可持续地推动海洋生态系统及生物资源的经济、社会和生态效益，促进沿海及岛屿发展中国家获得更多利益，并为地球带来更多的益处。为此，需要进一步加大公共和私营融资力度，全球海洋伙伴关系让合作伙伴²⁷将现有的相关资源和投资工具集中到一项具有催化作用的新融资工具下。

57. 此融资机制可以筹集基金，i)向今后几个月内按一套标准认定的8-10个海域作出投资，提高其卫生水平；ii)为建立全球知识平台及开展宣传/传播工作提供资金。将与相关捐助者商定一项详细的工作计划，将这些活动归到三大类别下进行描述：

- 1) 对加强海洋生态系统服务所需费用进行估价，并确定各项改革 – 以便更好地为作出有关如何利用海洋的决定提供参考，并确定所需的投资；
- 2) 投资于世界优先重点海洋地区的治理改革和最佳创新规范推广工作，支持基于权利的渔业管理，鼓励水产养殖的可持续发展，内化海洋污染的成本，养护和加强海洋栖息地；以及
- 3) 在全球开展有关提高海洋活力的知识活动和宣传工作，以支持上述投资活动，包括启动海洋知识论坛、推动可持续海产品认证。

58. 这些活动的成功实施有助于在长期内可持续地保持海洋的活力，这样，私营部门的长期投资更能推动富有成效且必要的生态系统服务，从而将充满活力海洋纳入全球经济范畴内。

²⁶ 来源：全球海洋伙伴关系讨论稿，2012年3月28日。另见：www.globalpartnershipforoceans.org。

²⁷ 全球海洋伙伴关系目前由多个合作伙伴组成，包括：国际养护组织、环境保护基金会、粮农组织、达登餐厅、美国环保协会、粮农组织、全球环境基金、环境署全球资源信息数据库挪威阿伦达尔中心、全球海洋论坛、国际海产品可持续性基金会、国际自然保护联盟、海洋管理委员会、全美渔业协会、国家地理学会、大自然保护协会、国家海洋保育组织、Pain Partners组织、瑞尔保护协会、水手爱海洋组织、澳大利亚海鲜体验组织、开发署、环境署、政府间海洋学委员会—教科文组织、世界海洋理事会、世界银行集团、世界自然基金会。全体成员名单见全球海洋伙伴关系网站。

全球海洋论坛²⁸

59. 全球海洋论坛最初于 2001 年启动，旨在帮助世界各国政府将有关海洋、海岸及小岛屿发展中国家的的问题列入 2002 年在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议的议程，这次首脑会议的目的是审查 1992 年里约热内卢地球峰会成果的实施进展或不足。全球海洋论坛随后在这次会议上正式成立。

60. 全球海洋论坛由各国政府、政府间组织、国际组织、非政府组织（环境、科学/技术、行业组织及基金会）组成，为实现“鼓励海洋、沿海及岛屿的可持续发展”这一共同目标提供了平台。

61. 全球海洋论坛各项活动所需资金主要由全球环境基金提供，全环基金为此开展了“推动设立有关海洋、沿海地区和小岛屿发展中国家，以及‘淡水-沿海-海洋关联’的全球论坛”的项目（2005 年 9 月-2008 年 7 月）及全环基金国际水法项目“学习：国际水域组合学习，重点关注海洋、沿海地区岛屿及亚洲/太平洋及珊瑚礁三角区区域学习进程”（2009 年 7 月-2013 年 7 月）。此外，还从 40 多个其他来源获得了供资²⁹。

62. 全球海洋论坛覆盖面很广，表明各项有关海洋问题的部门间举措规模庞大，且非常复杂。

总 结

63. 对于这些海洋治理举措而言，最大挑战也许是加大努力，开展配合，清楚阐明合作伙伴和利益相关者各自的角色和责任。若职责不清，将很难协调各方面的努力、活动和资金，难以保证在履行“里约+20”会议作出的海洋问题新承诺方面产生最大影响。

渔业及水产养殖在海洋治理方面发挥的作用

64. 渔业和水产养殖能促进粮食安全，减少贫困，创造就业机会，推动经济发展。正因为这种战略作用，渔业和水产养殖地位特殊，有别于那些受益于海洋的其他部门。此外，该部门对健康的海洋生态系统依赖程度最高，因此海洋生态系统的可持续利用与其最休戚相关。该部门积极响应各项国际文书的制定工作就充分体现了这一点。如 1995 年，联合国环境与发展会议结束仅三年，国际社会就商定了《负责任渔业行为守则》。国际社会早在 2001 年就承诺以可持续的方式发展海洋生态系统的渔业（Reykjavik, 2001），随后不久，制定了旨在帮助成员国切实执行渔业可持续发展原则的《渔业生态系统方法》准则（粮农组织，2003 年），之

²⁸ <http://www.globaloceans.org/content/about-global-ocean-forum-0>

²⁹ 来源：<http://www.globaloceans.org/content/funding-support>。

后又制定了《水产养殖生态系统方法》（粮农组织，2010³⁰）。虽然要在广义的生态系统背景下实现渔业可持续发展仍需开展大量工作，但总的规范性框架已经确立，渔业也因采用可持续发展原则而成为创新部门。在可持续发展负责任渔业方面，接下来的工作自然是根据《负责任渔业行为守则》制定一份自愿性文书，进一步确立任何良好的渔业及水产养殖治理体系为实现目标应参照的主要原则。

65. 各国渔业主管部门肩负的海洋治理责任各不相同。开展部门间协调充满挑战，既需要作出充分的体制安排，也需要配置人力和财政资源，而渔业机构通常不具备这类资源。另一方面，若渔业和水产养殖利益相关者缺乏必要的机制和能力、不能积极参与有关海洋和沿海资源使用的决策过程，那么渔业和水产养殖部门的利益可能遭受严重损害。若没有这种参与，今后海洋对粮食安全和生计的贡献可能无从谈起。纵观上述所有因素，即依存度/攸关程度高、被边缘化的风险、以及在不同级别建立治理体系的长期经验，可以发现，无论是对于海洋综合治理，还是通过推动对话、协调和合作行动发挥领导力，渔业都发挥着特殊的作用。

66. 确保渔业和水产养殖在海洋治理方面发挥核心作用符合“蓝色世界，绿色经济”报告中的建议³¹：

鉴于渔民和养鱼户的业务和生计都依赖生态系统服务，他们应成为海洋环境的管理员。发展绿色渔业和水产养殖业需要全面认识到这些行业发挥着更广泛的社会作用 – 尤其是小规模业务对于地方经济增长、减贫和粮食安全的贡献。要通过综合治理框架，管理来自部门内外的各种因素；要以公正、负责的权属制度为保证，推动管理工作和社会包容，以生态系统办法开展渔业和水产养殖；要通过空间规划等手段将渔业和水产养殖业纳入集水区和沿海地区管理。

67. 粮农组织的渔业及水产养殖部可以协助加强各国渔业机构及区域渔业组织的能力，以便其更有效地参与海洋治理任务；也可以协助推动各项努力，制定协作性举措，促进对海洋的可持续利用。

³⁰ 粮农组织，2010年。《水产养殖发展4》。《水产养殖生态系统方法》。《粮农组织负责任渔业技术准则5》补编4。罗马粮农组织。2010年第53页。

³¹ http://www.unep.org/pdf/green_economy_blue.pdf

附录

“里约+20”会议成果文件《我们期望的未来》中与海洋一节 及渔业和水产养殖相关的条款概述

海洋是“里约+20”会议成果文件中充分阐述的主题领域和跨部门问题之一，共有 19 段。该文件认识到海洋的多重利益（食物、生计、生物多样性、全球生命支持系统、蓝色经济）和海洋及其生物资源所面临的严峻的多重威胁，包括过度捕捞、海洋酸化、栖息地丧失和污染。《联合国海洋法公约》作为保护和可持续利用海洋及其资源的法律框架的重要性得到普遍承认，几乎为所有国家所采用。该文件重申国际社会带着新的紧迫感应对海洋威胁的现有承诺，包括 2002 年《世界可持续发展首脑会议执行计划》、《生物多样性公约》名古屋议定书和爱知目标、国际海事组织有关海洋垃圾和入侵物种的公约、《保护海洋环境不受陆地活动影响的全球行动计划》和珊瑚礁保护以及《负责任渔业行为守则》、粮农组织各项国际行动计划和技术准则的实施。

该文件敦促各国批准《联合国鱼类种群协定》和粮农组织应对非法、不报告、不管制捕鱼的《港口国措施协定》。该文件要求加强区域渔业管理组织，在世贸组织多哈发展议程框架内缔结渔业补贴协定，并鼓励自愿取消对增强捕捞能力和努力量的补贴。关于补贴和结果文件的其他方面，确认给予发展中国家和最不发达国家适当有效的特殊待遇和区别待遇。

该文件认识到，通过技术转让、研究及支持实施《联合国海洋法公约》和可持续发展重大首脑会议，增强发展中国家能力、使其能够从保护和可持续利用海洋受益很重要。该文件对“全球海洋环境状况报告和评估定期进程”表示支持。该文件认识到在国家管辖区之外保护和可持续利用海洋生物多样性很重要，并认识到需要开展相关国际合作，包括在联大第六十九届会议结束之前做出关于在《联合国海洋法公约》项下制定一项国际文书这一决定。

该文件注意到许多沿海地区和岛屿面临与气候变化有关的影响，包括海平面上升、海岸侵蚀和海洋酸化等所带来的严重威胁，要求做出更大努力应对这些威胁。该文件强调生计型、小型、手工渔民和女性渔工以及土著人及其社区入渔和进入市场很重要，特别是在发展中国家和小岛屿发展中国家。

“粮食安全和营养与可持续农业”一节还提到可持续渔业和水产养殖及其在营养和粮食安全、为千百万人提供生计方面的作用。在这一节中，鼓励各国适当考虑实施《国家粮食安全背景下土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。

“使主要团体和其他利益相关者参与”和“在可持续发展和减贫背景下促进绿色经济”这两节还具体提到渔民。