



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

2017 年 6 月 5 至 9 日，纽约

临时议程\* 项目 9

伙伴关系对话

## 执行《联合国海洋法公约》所体现的国际法以加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用

### 秘书处编写的概念文件

1. 本概念文件是根据大会第 70/303 号决议的要求，为关于“执行《联合国海洋法公约》所体现的国际法以加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用”这一主题的伙伴关系对话编写的，内容涉及可持续发展目标具体目标 14.c。本文件在会员国、各政府间组织、联合国系统以及其他利益攸关方所提意见的基础上编写而成。<sup>1</sup>

## 一. 导言

2. 大会第 71/257 号决议核准了第一次全球海洋综合评估的摘要，该评估展现了地球海洋的严酷现状。人类活动对海洋生态系统造成的压力，如海洋污染、过度开发海洋生物资源、沿海环境退化、气候变化和海洋酸化等，对海洋和海洋资源的复原力以及它们继续为人类提供重要生态系统产品和服务的能力带来挑战。大会关切地注意到该评估的结论，即：世界海洋同时面临着各种重大压力，其影响如此严重，以致于海洋的承载能力即将(或在某些情况下已经)达到极限。

\* A/CONF.230/1。

<sup>1</sup> 由于概念文件字数所限，有的意见未完全纳入，但所有意见均可在以下网址查阅：  
<https://oceanconference.un.org/documents>。



3. 应对这些压力及其影响，需要各国在全球、区域和双边各级，包括通过政府间组织，进行有效的跨部门协调和广泛合作。《公约》所体现的国际法为此种合作提供了最有力的依据，因此，有效执行国际法对于海洋和海洋资源的可持续发展至关重要。

## 二. 现状和趋势

4. 《公约》规定了所有海洋活动均须遵循的法律框架，是国家、区域和全球在海事领域行动与合作的依据，具有重大战略意义。《公约》目前有 168 个缔约方，包括欧洲联盟，其中许多条款被认为反映了习惯国际法。

5. 整合环境、社会和经济层面是《公约》的核心。《公约》认识到，需要在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序，以便利国际交通，促进海洋的和平用途、海洋资源公平而有效的利用、海洋生物资源的养护以及海洋环境的研究、保护和保全。为此，《公约》规定，一方面，需要利用海洋和海洋资源实现经济和社会发展，另一方面，又需要以可持续的方式养护和管理这些资源并保护和保全海洋环境，这两者之间的微妙平衡有必要予以保持。因此，切实执行《公约》可极大地促进可持续发展三个层面(经济、社会和环境)的整合，对养护和可持续利用海洋及其资源至关重要。

6. 《公约》意识到，海洋区域的种种问题彼此密切相关，有必要作为一个整体加以考虑。《公约》共第 320 条，分为 17 个部分，另有九个附件。几乎涵盖了海洋和海洋资源管理的每一个方面，包括：各海区界限以及国家在海区内的权利和义务，包括航行的权利和义务；海洋生物资源的养护和管理、非生物资源的开发、海洋科学研究；保护和保全海洋环境，包括应对各种来源的污染；和平解决争端；在享受权利和惠益的同时承担责任和义务，在二者之间平衡兼顾，是《公约》的核心要义。

7. 《公约》处于广泛而复杂的国际海洋法律框架的核心，这一框架包括《公约》的两项执行协定(《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》(《鱼类种群协定》))，以及涉及养护和可持续利用海洋和海洋资源等海洋利用许多方面的一系列广泛的全球和区域国际法律文书。<sup>2</sup>

8. 这些文书包括可持续渔业管理、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及养护和可持续利用生物多样性、海员和渔民以及其他海上工作人员的工作条件等方面的全球条约，以及其他相关文书。这一框架也含括一些区域条约，包括与区域机构有关的条约，如区域渔业管理组织和安排以及各项区域海洋公约和行动计划。此外，从历次关于可持续发展问题的联合

<sup>2</sup> 《联合国海洋法公约》本来就是要由相关国际组织通过详细规则、包括在区域一级通过详细规则予以进一步发展。

国会议和首脑会议的成果文件及大会每年关于海洋和海洋法以及关于可持续渔业的决议，到各种准则、行为守则和行动纲领等一系列“软性法律”文书，也都述及相关目标和具体目标。

9. 以《公约》为核心的海洋法律框架的有效执行，将对可持续发展目标 14 所有具体目标领域的进展产生重大影响。虽然已采取许多步骤加强《公约》所体现的国际法在所有各级的执行工作，但要实现海洋及其资源的养护和可持续利用，就必须充分、有效地执行。

10. 在全球和区域取得的进展包括：加入《公约》和相关文书的缔约方数量增加，制订了更多的文书，在某些情况下还附有执行文书的技术准则以及相关管理工具，把《公约》及其执行协定的规定落到实处。还继续作出努力，达成更多应对新出现的挑战的文书，以加强相关国际法律框架。特别是，大会决定根据《公约》的规定拟订一份具有法律约束力的养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的国际文书，并为此设立了一个筹备委员会。<sup>3</sup> 另外，还加紧努力，加强国际合作与协调，包括跨部门性质的合作与协调，以支持落实相关文书。此外，许多国家已采取行动，在国家层面履行国际义务，包括颁布并执行国家立法和各种规章制度。

### 三. 挑战和机遇

11. 尽管出现了这些令人鼓舞的积极进展，但人们普遍认为，一些挑战仍有待解决，特别是那些因各部门在海洋管理上各自为政以及主要由于缺乏协调和能力不足而导致执行和履约工作效率低下所造成的挑战。这种趋势正造成海洋的健康状况和生产力持续下降。要扭转这一趋势，有几个机遇可加以探索。解决方案将需要所有利益攸关方的参与，而且需要放在全球、区域、国家和当地的具体情况中去理解、执行，往往还需要跨越这些层面。

#### 解决参与和覆盖范围方面的不足

12. 各国的参与程度影响到国际法律文书的效力。并不是所有国家都已加入《公约》和相关文书。在某些情况下，参与程度较低阻碍或延误了一些文书的生效，或者妨碍了这些文书有效实现其目标。例如，《鱼类种群协定》和《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动港口国措施协议》就需要更多的国家加入，以确保它们实现目标。其他例子还有：1972 年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》及其 1996 年《议定书》以及涉及责任问题的各项文书参与不足。假如包括内陆国家在内的所有国家都能根据海洋方面的相关文书，包括在《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》的框架内参与相关工作，则海洋环境遭受源于陆地的污染问题也就可以得到更有效的处理。进一步参与和加强有关区域组织和文书，也可改善海洋及其资源的养护和可持续利用。

<sup>3</sup> 见第 69/292 号决议。

13. 大会已鼓励尚未加入相关文书的国家加入这些文书，也始终呼吁各国履行其义务。为此，一直在努力协助各国成为相关文书的缔约国并(或)履行其义务。

14. 相关文书的实质性范围或地理范畴也存在不足。例如，虽然一些全球、区域和国家文书涵盖了海洋废弃物、塑料和塑料微粒的某些方面，但除了一些关于海洋垃圾问题的区域行动计划外，还没有专门处理这些问题的文书。与执行《联合国海洋法公约》和《鱼类种群协定》有关的区域文书仍未涵盖一些地理区域。根据《鱼类种群协定》第 36 条召开的协定审查会议续会建议设立新的区域渔业管理组织和安排，或扩大现有这些组织和安排的地理和(或)物种覆盖范围，以缩小这些差距。联合国环境大会也鼓励现有各区域海洋公约缔约方考虑按照国际法扩大这些文书的区域覆盖范围的可能性。

#### **解决执行工作方面的挑战**

15. 执行《公约》和其他文书中的这一全面的法律框架，对所有国家都是一个挑战，尤其是发展中国家。特别是，需要持续的能力建设和基础设施，包括转让海洋技术、提供资金，以及加强并改善各个层级的合作与协调，尤其是跨部门合作。在这方面，重要的是要考虑小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和最不发达国家在获取及落实海洋和海洋资源可持续发展所产生的惠益方面面临的特殊挑战。

#### **界定海区及国家立法**

16. 在有效养护和可持续利用海洋及海洋资源方面经常被忽视的一点是，明确界定并适时公布国家管辖的海区界限，是各国从海洋和海洋资源中获取惠益的必要基础，因为这为沿海国主权或主权利以及管辖权的范围提供了法律确定性。为此，《公约》详细列出了缔约国交存和妥为公布的义务。尽管自《公约》生效以来在海区划分和定界方面采取的行动越来越多，但迄今为止，只有少数沿海国家履行了《公约》规定的交存和妥为公布的义务。在一些地区，海洋权利主张存在重叠现象，可能会对海区的有效管理产生不利的影响。

17. 有效、全面的国家立法，是海洋和海洋资源可持续发展的另一个重要的基础。不过，在国家一级落实有关海洋的全面法律框架是困难的。特别是，《公约》的一些条款要求各国制定的法律法规必须符合、考虑到或效力不低于相关的全球规则和标准，并确保予以执行。然而，确定相关文书有时可能是一项艰巨的任务，因为《公约》并没有明确提及这些文书，而国际技术规范 and 标准又不断修订，或采用新规范、新标准。

18. 此外，一些条约义务乃至软性法律条文(后者更是如此)，倾向于倡导各国采取某种行动或某一特定的行为方式，而不是实现特定的标准或结果。因此，宜就各国为履行义务而需采取的具体措施以及履行这些义务所应遵守的时限提出指导意见，这也可促进制定有效的国内立法。

#### **加强各级合作与协调，包括跨部门合作与协调**

19. 法律和政策文书的有效执行还受到国家监管和行政架构的影响。许多国家涉及海洋事务的政策和国内立法在很大程度上仍然各自为政，部门间协调不足以及

利益冲突造成的限制影响了政策和立法的执行。特别是，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是一个问题。据指出，进一步整合土地、空气/气候和海洋方面的法律制度，将可在实现《2030 年议程》的努力中形成协同效应。国家发展战略和计划也未能充分将海洋健康和可持续管理纳入主流。此外，也没有充分利用可促进统筹办法的管理工具。

20. 因此，尽管长期以来认识到需要加强各级合作与协调，包括跨部门合作与协调，但管理海洋及其资源的努力仍然各自为政，许多时候没有发挥效力。许多努力仅限于具体区域或部门，而且可能完全不顾共同的目标而自行其是，导致工作出现缺口，甚至重复。可能会错过受益于重要协同作用的机会。

21. 已经启动了区域海洋组织和区域渔业机构之间的对话。东南太平洋区域和“保护海洋环境区域组织海域”等一些区域，已开始制定跨部门的区域战略。然而，仍然没有充分注意部门活动对海洋可持续性的累积影响。有利益攸关方指出，需要加强全球和区域倡议之间的协调。

22. 《公约》为在养护和可持续利用海洋及其资源方面开展国际合作提供了一个框架，其有效执行需要所有各级的有效合作与协调。这种合作可以通过政府间机构或在国家间双边进行。

23. 在全球一级，大会通过对海洋事务和海洋法发展动态进行年度审查，提供了一个进一步加强统筹、协调办法的全球机制，充分考虑到其他相关多边组织的发展，目的是为了促进科学与政策的衔接和多利益攸关方的参与。大会一贯承认有必要根据《公约》改进所有各级的合作与协调，以支持和补充各国在促进海洋可持续发展等方面的努力。

24. 然而，尽管大会各附属机构向范围广泛的各类利益攸关方开放，但发展中国家相关政府机构的专家往往因为缺乏资金而无法参加。因此，有必要进行能力建设，包括财政能力建设，以确保政府间进程得到多学科的广泛参与，为多层面问题制定包容、可持续的解决方案。就大会工作而言，这将有助于在其工作的核心充分实现统筹、整体性的办法。

#### **解决资源和能力制约**

25. 大会确认，国际合作、技术援助、先进科学知识以及提供资金和开展能力建设可以更好地实现《公约》的惠益。然而，人力、体制和系统能力以及供资仍是各国尤其是发展中国家面临的主要制约因素。这些国家在执行方面面临的具体挑战在一些文书中得到确认，其中一些文书，如《公约》和《鱼类种群协定》载有关于能力建设、海洋技术转让和援助的规定。

26. 人的能力的发展是协助各国执行相关文书的一个关键因素。海洋问题的不断发展和综合性使得参与处理海洋问题的人不得不持续获取对所有方面的全面、跨部门的了解，以便能在这种不断变化的环境中有效运作。在这一背景下，各国、各主管国际组织和各文书秘书处都作出了广泛的努力，以建立人力并宣传各种文

书为各国规定的义务。目前专门为提供跨部门和多学科角度而开展的能力建设努力需要得到进一步的支持，以满足日益增长的援助需求。

27. 保护和保全海洋环境及海洋科学研究等方面的资源能力，包括财政能力，也仍然是一个重要的制约因素。虽然有一些方案协助各国发展这些能力，但总的援助水平赶不上当前的需求水平。

28. 特别是，需要财政支助协助发展中国家执行《公约》和《鱼类种群协定》。这种支助通常是以双边方式或通过自愿信托基金提供。然而，大会为支持执行这些文书而设立的自愿信托基金大多资金枯竭，因为资金在很大程度上仍然依赖自愿捐款。因此，有必要考虑新的、创新的可持续供资方式。

29. 对于技术制约妨碍有效执行一国义务的情况，如缺乏在国家管辖水域管控捕捞活动的适当监测、控制和监视设备及技术，或者缺乏足够的港口装卸基础设施等，相关的文书列有关于技术转让的条款。然而，这些条款执行不力。

#### 改进对执行情况的监测和审查

30. 如《公约》所述，有几个机制可用于监测和审查国际法的执行。

31. 尽管若干涉及航运、渔业和海洋环境的文书要求其缔约国提供报告，但《公约》及其执行协定均未载有任何要缔约方报告的规定。《公约》要求秘书长就涉及《公约》的一般性问题向所有缔约国、国际海底管理局和相关国际组织提出报告。报告也提交给大会，大会每年在“海洋和海洋法”议程项目下对海洋事务和海洋法进行审查。审查的结果是每年通过一项关于海洋和海洋法问题的全面决议，涉及《公约》、《公约》的执行协定及各相关协定的执行情况。

32. 此外，根据《鱼类种群协定》第 36 条召开的审查会议，是为了评估《协定》在确保护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群方面的效力。审查会议于 2006 年首次召开，并在 2010 年和 2016 年再次召开。每次会议均通过关于加强《协定》执行工作的系列建议。这些建议已考虑到《鱼类种群协定》缔约国的非正式协商，各国在协商中自愿报告了其执行《协定》所采取的措施。大会还通过其关于可持续渔业的年度决议，审查《鱼类种群协定》等涉及可持续渔业的国际法的执行情况。在这方面，大会特别审查其关于底层捕捞对脆弱海洋生态系统和深海鱼类种群长期可持续性影响的决议中某些段落的执行情况，这为大会对可持续渔业的年度评估提供了帮助。

33. 《公约》还规定，从《公约》生效时起，大会每五年应对《公约》设立的“区域”国际制度的实际执行情况，进行一次全面和系统的审查。参照这一审查，大会可按照《公约》第十一部分和与其有关的附件的规定和程序采取措施，或建议其他机构采取措施，改进制度的执行。目前正在进行第一次审查。

34. 多边环境协定中常见的那种正式的多边履约委员会在海洋法方面并不普遍，但确实存在，主要是在渔业方面。这些程序的目的是在评估出违约行为时，或为防止发生这种违约行为，而以非对抗性的方式查明履约方面的困难。《公约》没有规定正式的集体履约机制，而是依靠各个别手段确保履约，特别是以委托给船

旗国、沿海国和港口国的职责为手段，解决其他各方不履约问题，并作为一种广泛的争端解决机制。不过，自《公约》通过以来，一些与海洋法有关的文书列入了关于正式集体履约机制的条款。除了区域渔业管理组织和安排设立的履约机构外，这还包括 2007 年根据 1996 年的《1972 年伦敦公约议定书》第 11 条成立的履约小组，以及 2008 年根据《保护地中海海洋环境和沿海区域公约》(《巴塞罗那公约》)成立的履约委员会。自 2016 年 1 月 1 日起强制执行的国际海事组织成员国审计计划，旨在向经审计的国际海事组织成员国提供全面、客观的评估，说明它们在执行审计计划所涵盖的海事组织强制性文书方面的成效如何。该计划的目的是支持进一步执行海事组织的文书，同时也期待该进程为技术合作方案提供投入，以便向海事组织成员国及该组织的监管进程提供有针对性的援助和能力建设。

35. 此外，一些区域渔业管理组织和安排已对其任务执行方式开展了业绩审查。

36. 虽然已在各种论坛上对执行情况进行了评估和审查，但评估仍不完整，因为响应报告要求的国家不多，且关于各国如何履行职责和承诺的现有资料有限。此外即使有履约机制，此类机制也很少使用或没有充分使用。截至 2016 年，没有向依照《伦敦议定书》成立的履约小组或依照《巴塞罗那公约》成立的履约委员会报告任何不履约案例。

## 四. 现有的伙伴关系

37. 大会一贯促请各国和国际机构，继续通过双边、区域和全球合作方案、技术伙伴关系及研究金等途径：

- 支持和加强发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家的能力建设活动，以建立其海洋管理机构和有关法律框架，建立或加强必要的基础设施、立法和执法能力，以促使切实遵守、履行和落实它们根据国际法所承担的职责；
- 继续支持和加强各国特别是发展中国家在海洋科学研究领域的能力建设活动，包括培训人员以建立和加强有关的专门知识，提供必要的设备、设施和船只以及转让无害环境的技术；
- 在发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家开展和加强能力建设活动，并根据共同商定的条件，同时考虑到政府间海洋学委员会的《海洋技术转让标准和准则》，向这些国家转让无害环境技术，以研究并最大限度地降低海洋酸化的影响；
- 加强南南合作，作为建设能力的又一条途径以及进一步帮助各国确定其自身优先事项和需求的合作机制，并推动采取行动，落实此类合作。

38. 包括国家、政府间组织和非政府组织、基金会以及其他私营实体在内的各种利益攸关方，目前正作为伙伴关系开展一些活动，支持执行《联合国海洋法公约》所体现的国际法，以加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用。此外，还有一些

伙伴关系旨在处理海洋和海洋资源养护和可持续利用的一些具体方面，为执行国际法等工作提供了支持。因此，现有伙伴关系的广度和宗旨差别很大。

39. 现有的伙伴关系包括那些与执行具体文书有关的伙伴关系。其他的一些伙伴关系旨在落实与某些部门或活动有关的国际法，如：沿海渔业的治理；可持续渔业管理及国家管辖范围以外水域海洋生物多样性的养护；海洋科学研究；海洋学；建设各区域的技术和体制能力以评估和跨界管理共有资源；获取和分享利用海洋遗传资源所获得的惠益；海底采矿；减少国际航运的温室气体排放；处理海上人员的工作条件；自然资源治理；区域管理制度；区域海洋组织和区域渔业机构的合作。沿海和海洋综合管理；基于生态系统的管理；海洋空间规划；保护区管理和治理。

40. 各类伙伴关系开展的活动也各不相同，例如，有些伙伴关系分别侧重教育和培训、传播知识和(或)数据、交流信息、制定共同或合作的标准或方法，以及宣传和研究。

41. 通过处理具体问题的伙伴关系取得了重大进展。例如，法律事务厅通过海洋事务司和海洋法实施了若干基于需要的能力建设活动，提供跨部门、多学科视角。一些例子包括：为在海洋科学促进治理的重要性等范围广泛的问题上进行战略性能力建设而设置的研究金，以及海洋事务和海洋法方面基于需求驱动的多学科培训方案。所提供的其他例子包括：国际海底管理局的伙伴关系，这些伙伴关系为加强保护和保全“区域”海洋环境作出了贡献。还根据区域海洋方案等区域文书开展了能力建设活动。

42. 然而，充分、有效地执行《公约》所体现的国际法所面临的挑战是如此广泛，以致需要作出巨大的长期努力。各方指出了现有伙伴关系面临的更多挑战。为支持与海洋有关的活动、包括那些协助全面执行《公约》、《鱼类种群协定》和其他文书的能力建设举措而持续提供的资金仍然不足。例如，由于财政资源有限，全球环境基金-开发署-国际海事组织全球海上能效伙伴关系项目仅限于 10 个主要的试点国家。

43. 各方还指出，需要加强不同举措之间的一致性。特别是，各方指出，鉴于许多负有海洋事务和海洋法方面任务的联合国实体与国际海底管理局之间机构间跨部门合作与协调的重要性，必须加强联合国海洋网络。各方还建议，加强区域组织的努力应包括分析各组织之间的差距、重叠和互动，以及确定和加强协调机制。

## 五. 可能建立新伙伴关系的领域

44. 还有很多机会建立更多的伙伴关系，以便通过执行《公约》所反映的国际法来加强海洋及其资源的养护与可持续利用。关于建立更多伙伴关系的可能领域的例子包括：开展活动，提高人们对海洋可持续发展的全面法律和政策框架的认识，特别是对《公约》、《公约》执行协定以及其他与海洋有关的文书的认识；发展各国的能力，以便更广泛地参与和有效执行《公约》、《公约》执行协定及相关文书；加强管理海洋和海洋资源的跨部门综合办法，例如制定国家海洋政策或区域海洋



政策；通过协助制定执行《公约》的适当政策、立法或规章，以及建立必要的监测、控制和监视能力及执法能力，建立遵守《公约》所反映并得到其他与海洋有关的文书补充的国际法的必要基础设施和(或)执法能力。还需要建立跨部门伙伴关系，以加强统筹、合作或协调的管理。

45. 伙伴关系也可发挥关键作用，支持努力确保所有国家和相关利益攸关方切实参与国际进程，确保多层面问题的解决办法能放在全球、区域、国家和当地的具体情况中并跨越这些层面去理解、执行。

46. 各利益攸关方强调的其他领域包括：加强国家立法和技术能力；国际法律文书的加入或批准；双边文书的起草；支持将面向发展中国家的官方发展援助更多地导向海事活动和沿海民众；文化遗产，包括水下文化遗产；确认海洋和小岛屿发展中国家之间天然的战略关系；通过各区域海洋公约以及区域渔业管理组织和安排等途径促进区域海洋管理；促进区域倡议，包括最近关于地中海和加勒比等具体水域的倡议；支持努力根据《公约》的规定，就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拟订一份具有法律约束力的国际文书；以及执行这些具有法律约束力的文书所需要的能力建设和海洋技术转让。

47. 总而言之，各种旨在有效执行国际法的伙伴关系需要有各利益攸关方更广泛的参与，纳入具有共同利益的各类利益攸关方，包括来自民间社会的利益攸关方。

## 六. 对话的指导性问题

48. 以下是对话的指导性问题：

- 在执行《公约》所体现的国际法以加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用方面，存在哪些法律和执行上的关键差距？解决这些问题需要什么样的新伙伴关系？
- 如何增加伙伴关系，以提高人们对执行国际海洋法律框架对于实现可持续发展目标 14 每项具体目标重要意义的认识，并加强现有国际文书的参与度以及它们在全球、区域和国家各级的有效执行？
- 发展中国家在能力建设、海洋技术转让和筹措资金以支持其执行《公约》所反映的国际法方面有哪些最迫切的需要？应建立什么样的新伙伴关系来满足这些需要？
- 如何能在现有区域和全球文书的基础上加强跨部门合作和综合管理？在这方面可提倡什么样的伙伴关系？