

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十届会议**

2014年8月4日至8日(第二阶段), 曼谷

临时议程* 项目2(b)

最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家问题特别小组：可持续管理海洋促进可持续发展和根除贫困**太平洋小岛屿发展中国家可持续管理海洋以促进可持续发展和根除贫困****秘书处的说明******内容提要**

本文件旨在回应经社会关于“可持续地管理、保护和利用海洋资源以促进亚太小岛屿发展中国家的发展”的第69/17号决议。文件概述了小岛屿发展中国家如何保护和可持续地管理渔业，并为促进可持续发展发挥效益，包括查明增加渔业对可持续发展作贡献的种种机会。这些机会可有助于在制订和执行可持续发展目标时确定如何处理海洋问题。文件还就秘书处如何支持可持续管理海洋，提出了一些建议。

经社会不妨审议本报告，并就其中提出的建议以及涉及可持续管理海洋以促进可持续发展和消除贫困的其他任何事宜，向秘书处提供指导。

* E/ESCAP/70/L.1/Rev.1。

** 本文件延迟提交，原因是关于可持续发展目标的审议、包括开放工作组和海洋问题技术支助队举行的审议，变化速度飞快。由于经社会第七十届会议议程项目2(b)的审议推迟，秘书处努力确保本报告的内容尽可能保持最新。

目 录

	页 次
一. 海洋对太平洋岛国的价值	2
二. 加强开展有助于可持续发展的渔业的各种机会	7
三. 海洋与 2015 年后发展议程	8
四. 秘书处支助可持续管理海洋的拟议范围	8
 图	
1. 太平洋岛屿次区域的年度渔业产量	4
2. 按捕捞方法分列的太平洋金枪鱼捕获量	5

一. 海洋对太平洋岛国的价值

1. 联合国可持续发展大会题为《我们希望的未来》的成果文件中，各国国家元首和政府首脑以及高级代表们强调了“海洋及其资源的养护和可持续利用对可持续发展的重要性，因为这有利于消除贫穷、实现持续经济增长、保证粮食安全、创造可持续生计及体面工作，同时也保护生物多样性和海洋环境，应对气候变化的影响。”¹ 他们还敦促“各方到 2014 年确定战略并将其纳入主流，……，进一步协助发展中国家，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家，发展其本国能力，以养护和可持续管理可持续渔业并实现其利益。”²

2. 太平洋栖息地具有多样性，从浅海岸和珊瑚礁岛、河口、海草和红树林，到深海斜坡和海山，种类繁多。其中一些栖息地养育着世界上最多的海洋生物多样性。例如，珊瑚三角(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)被认为是全球海洋生物多样性的中心，并且拥有世界上最多的珊瑚多样性。太平洋也拥有最丰富的开发利用物种。这些多样化的海洋生态系统提供了各种重要的生态系统服务，其中包括：“供给服务”，如渔业捕捞和水产养殖；“管理服务”，如海岸保护和碳封存；以及“文化服务”，如娱乐、旅游、文化特性和与生物多样性保护有关的非使用价值。

3. 太平洋岛国旅游业高度依赖沿海资源和沿海环境的质量。有相当多的游客专门前往该次区域参加潜水、冲浪、帆船、垂钓和赏鲸活动。据估计，在太平洋，来自旅游业的总收入比渔业收入的两倍还多，旅游业雇用的人数则为渔业的四倍。

4. 几乎所有的太平洋岛屿经济体都拥有尝试开展水产养殖的悠久历史，其中大都是在海区进行。渔业和水产养殖在几个层面上相互作用。通常情况

¹ 联大第 66/288 号决议，附件，第 158 段。

² 同上，第 174 段。

下，水产养殖区域禁止捕鱼。某些类型的水产养殖，如对虾养殖，涉及改变作为重要鱼类育苗场的红树林区。也有人试图将水产养殖作为一种减轻对沿海捕鱼的压力工具。某些类型的水产养殖涉及捕获野外鱼苗或幼鱼，将它们圈起来养殖。

5. 海洋也被用来吸收废物。这些废物的源头包括从水上厕所到将城市地区废物输送到外礁点的管道等各种来源。这一次区域也发生海洋倾倒现象，罐头厂的污泥被排放到领海外部就是一个例子。据联合国粮食及农业组织(粮农组织)估计，在全球每平方公里的海洋上，平均漂浮着 13,000 件塑料废弃物。³ 吸收废物与渔业相互作用产生的结果往往是负面的，如礁石受到废物管道的干扰，未经处理的污水排放造成富营养化，从而导致有害藻类大量繁殖。

6. 一些政府对潜在利用太平洋深海海底采矿作为海洋资源收入来源产生较浓厚的兴趣，来自包括加拿大、中国、德国、印度、日本、大韩民国、俄罗斯联邦和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家的一些采矿公司，取得了太平洋岛国 100 万平方公里的领海进行海底勘探的许可证。⁴ 目前与海底采矿相关的区域活动重点放在：海洋划界，建立管理这一行业的法律基础，努力促进次区域联手应对业界，向国家政府介绍这一行业的实际情况，并鼓励太平洋岛屿论坛领导人给予特别关注。人们对海底采矿对环境的风险知之甚少。这些风险包括：破坏深海生态系统、洄游性鱼类受重金属污染及其沉淀。由于太平洋专属经济区(专属经济区)内的海底采矿的监管环境仍然薄弱，甚至尚未成立，生态学家、非政府组织和社区团体正倡导采取谨慎做法对待推广活动。

7. 太平洋的渔业活动可明确地划分为两种不同的种类：

(a) 沿海作业：在泻湖、礁石或深海斜坡或浅海区开展的作业。这一种类也包括：在邻近岛屿的公海上的小船上通过拖捕(手钓)捕鱼；

(b) 近海作业(有时也被称为“远洋作业”)：在深海，往往是领海外，而且几乎完全是由产业规模的船只开展的作业。

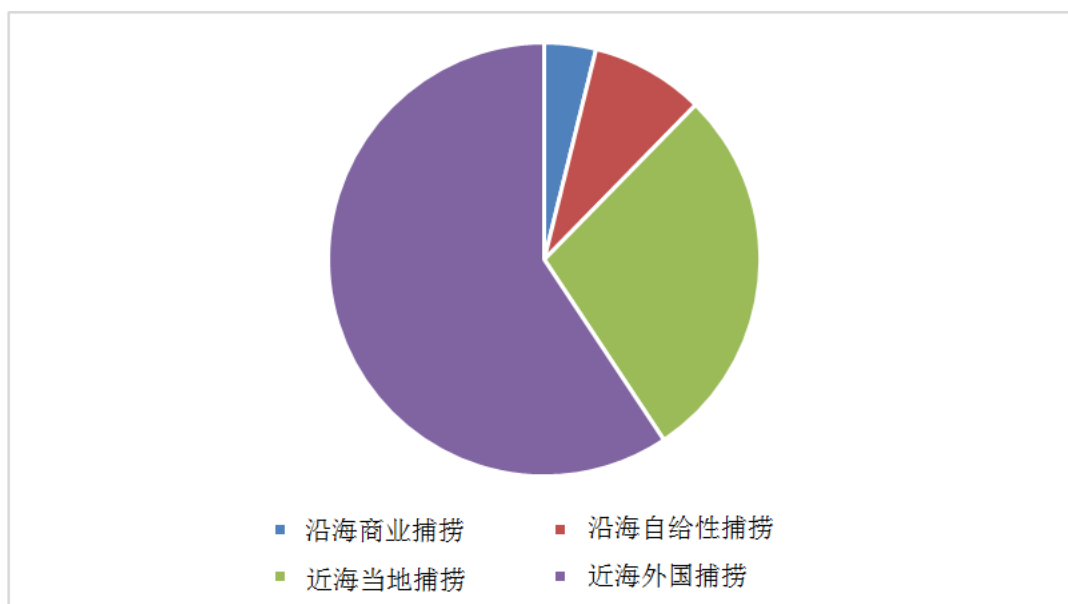
这一次区域的沿海渔业和近海渔业彼此差别很大。例如，在所涉船只的大小、捕鱼参与者的数量、外国的参与程度、所针对的资源、管理安排、收益流向和扩大收益的机会方面，存在着差异。

图 1

³ 联合国环境规划署和联合国粮食及农业组织，《被抛弃、丢失或废弃的渔业器具》，环境署区域海洋报告与研究，第 185 号；粮农组织渔业与水产养殖技术文件，第 523 号(罗马，2009 年)。见：www.unep.org/regionalseas/marinelitter/publications/docs/Marine_Litter_Abandoned_Lost_Fishing_Gear.pdf。

⁴ Tina Hunter 和 Madeline Taylor 著，《南太平洋深海海底采矿：背景文件》(昆士兰大学国际矿物和能源法中心，2013 年)。见：www.law.uq.edu.au/documents/cimel/Deep-Sea-Bed-Mining-in-the-South-Pacific.pdf。

太平洋岛屿次区域的年度渔业产量



资料来源：Robert Gillett 著，《太平洋岛屿国家和领土经济体的渔业》（亚洲开发银行，菲律宾曼达卢永市，2009 年）。见：www.ffa.int/system/files/Benefish%20Final%20as%20printed%20by%20ADB.pdf。

备注：基于 2007 年的数据（最近一年提供的沿海渔业和近海渔业可比数据）。相对数额基于量值，即公吨。

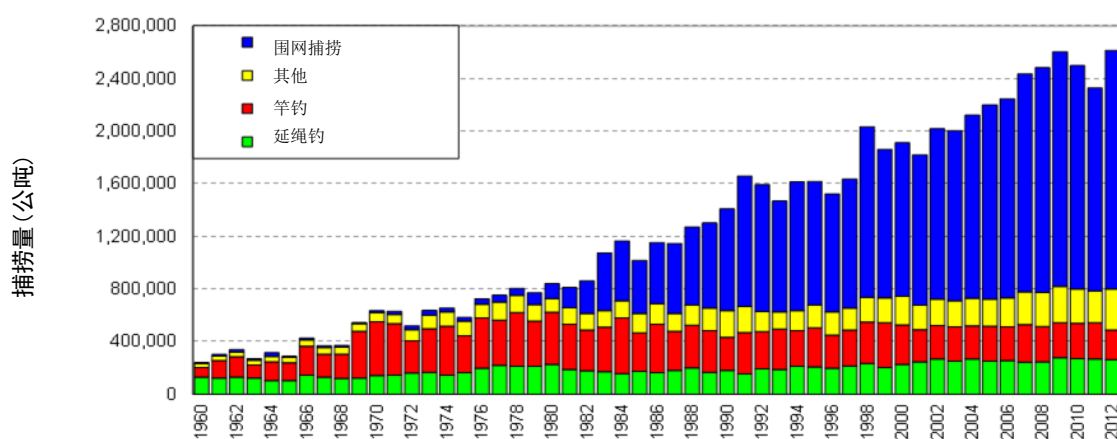
8. 沿海捕鱼对太平洋岛屿具有根本性重要意义。在很大程度上，这一次区域的营养、福利、文化、就业和娱乐都立足于次区域的海岸线与外礁之间地带的生物资源。目前生活方式的延续、未来发展的机会和粮食安全都高度取决于沿海渔业资源。尽管与近海金枪鱼渔业相比，太平洋区域基于沿海资源的捕鱼业在数量和价值上都相形见绌，但它为这一次区域提供了大部分的非进口鱼类供应，因此在粮食安全方面发挥了至关重要的作用。总体而言，沿海渔业资源经受重度捕捞，而且经常出现过度捕捞的迹象，在那些靠近人口中心、以及因亚洲经济体迅猛增长而需求渔业产品的地区，情况尤其如此。沿海渔业资源也用于出口，如海参和珊瑚鱼，用作消费和送到水族馆，这可能会与当地社区的需求产生冲突。沿海渔业因栖息地退化而受到不利影响，这是破坏性捕捞、城镇化、采矿和伐木造成的淤泥阻塞、以及竞相开发沿海地区（如旅游业）造成的结果。

9. 中西部太平洋的近海渔业资源有金枪鱼、长喙鱼和近亲品种，还有在捕捉这些鱼类的过程中顺带捕获的鱼类。这些地区属于开阔水面的海洋浮游水层栖息地，往往有大量单一鱼种大范围游动。2012 年，太平洋西部和中部水域捕获了大约 250 万吨的金枪鱼。四种鱼对太平洋岛屿具有商业价值：鲣鱼（约占 2012 年金枪鱼捕获总量的 64%）、黄鳍金枪鱼（占 25%）、大眼金枪鱼（占 6%）和长鳍金枪鱼（占 5%）。在该海域捕获的金枪鱼数量，约为次区域所有沿海鱼类收成的八倍。世界商用金枪鱼数量中有 65% 来自太平洋。在过去

10 年里，中西部太平洋的年均金枪鱼捕获量几乎相当于其他主要金枪鱼捕捞区(即东太平洋、印度洋和大西洋)合并的年度金枪鱼捕获总量。⁵

10. 加工业是金枪鱼产品流程的一个重要组成部分。由于分切和罐装密封设备设施属于劳动密集型(单厂雇工可达 3500 人)，许多太平洋岛国都大力吸引这些设施。然而，由于罐头食品厂的经营成本较高，其利润空间往往很小。斐济、巴布亚新几内亚和所罗门群岛经营罐头厂取得相对成功的一个决定性因素，在于进入欧盟市场。许多不从事金枪鱼加工的太平洋岛屿经济体，从来看不到在其水域捕获的鱼，也看不到那些经其许可捕捞的船只所捕获的任何鱼。很大一部分的太平洋金枪鱼被转运到曼谷装罐，然后出口到欧盟和美国市场。

图 2
按捕捞方法分列的太平洋金枪鱼捕获量



资料来源：太平洋西区和中区渔业委员会，《2013 年金枪鱼渔业年鉴》(2013 年)。见：http://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC_YB_2012_0.pdf。

11. 海洋对太平洋经济体消除贫困、促进经济增长和实现粮食安全的主要贡献如下：

(a) 渔业出口——对次区域经济体非常重要。其中约一半经济体的渔业出口占其自身总出口的半数以上。在那些达不到国家出口总值一半的经济体，其名义值多数情况下都比较高，如新喀里多尼亚(1.57 亿美元)，巴布亚新几内亚(1.01 亿美元)，斐济(6,300 万美元)和马绍尔群岛(3,700 万美元)。

(b) 政府收入——这一区域所有独立国家都通过准许外国渔船在其近海水域捕捞以获取收入。2007 年收取的许可费共计 7,850 万美元。据论坛渔业局报告，2011 年的许可费约为 1.35 亿美元。

⁵ Robert Gillett 著，《太平洋岛屿国家和领土经济体的渔业》(亚洲开发银行，菲律宾曼达卢永市，2009 年)。见：www.ffa.int/system/files/Benefish%20Final%20as%20printed%20by%20ADB.pdf。

(c) 就业——要想很好地概括国家一级的渔业就业状况以及国家间情况比较，并非易事。渔业的大多数正规就业似乎都与金枪鱼有关。在通常情况下，从事自给性捕捞的人数是从事商业捕捞的人数的 10 至 20 倍。一些经济体，如斐济、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚、美属萨摩亚和所罗门群岛，开展了大规模的金枪鱼加工，这对其涉渔业相关就业产生了惊人的效果。

(d) 营养——很多太平洋岛屿经济体的鱼类消费量不同寻常的高，这突显了鱼类对次区域粮食安全的重要贡献。在这一次区域，严重依赖自给捕鱼获取良好营养所需大部分蛋白质的各个经济体的比例最高。

12. 改变太平洋岛屿渔业的主要驱动因素是：人口增长和城市化、经济发展模式、其他大洋的渔业资源和发展状况、气候变化、国内渔业生产受到的限制，以及燃料成本、技术与创新。显然，气候变化肯定将对海洋和海洋环境产生深远的影响，如表面温度改变、酸化和海平面上升。但鉴于太平洋岛屿经济体对全球排放的影响很小，针对太平洋岛国的最佳战略选项就是帮助太平洋渔业建设抵御这些威胁的能力。

13. 发展伙伴以及相距遥远的捕鱼国发挥的作用也将继续产生重大影响。在过去几十年里，中国更加积极地参与了太平洋岛屿渔业。中国提供了越来越多的金钱，以便获取许多太平洋岛屿经济体的金枪鱼资源。此外，中国很可能对次区域提供了更大份额的渔业相关援助，但关于援助的文字记录难以顺手拈来。亚洲国家经济的快速增长正在对海洋资源施加一种新的压力。在通常情况下，经济原因会迫使渔民调整速度或改变地点以避免当地资源濒临灭绝。然而，亚洲经济体对许多珊瑚礁资源开出的高昂价格，使得目标鱼类即使越来越减少到难以维持可生存的繁殖量的时候，以至于这样的价格还会刺激进一步地榨取渔业资源。礁石资源的货币价值猛涨，会使得管理政策、传统做法和法律都被抛弃一边。论坛渔业局(2014年)指出：

“国内的捕捞业主也着重指出，他们与那些得到政府补贴的外国船只竞争时面临劣势。在其他的主业认为无利可图时，得到大量补贴的船只还能够继续捕捞，就是因为补贴降低了捕捞成本……尤其是中国近年来扩大了在太平洋地区的作业，而且是通过实行造船补贴方案部署了数百艘新船的唯一国家。⁶”

14. 几十年来，太平洋岛屿次区域的一大特征是各国之间在渔业问题上的团结一致，被视为全球区域合作良好做法。这一次区域培育了国家之间合作的有效进程，特别是在与远洋渔业国家打交道方面。迄今为止，这种团结帮助维持了太平洋金枪鱼资源存量，而在大西洋和印度洋等其他地区，渔业已经元气大伤。在此负责渔业的主要次区域机构是设在霍尼亚拉的论坛渔业局以及设在努美阿的太平洋共同体秘书处。涉及这一领域的其他重要组织还包括：设在苏瓦的太平洋岛屿论坛秘书处、设在马朱罗的《瑙鲁协定》缔约方、设在阿皮亚的太平洋区域环境方案秘书处，以及位于苏瓦的南太平洋大学。中西部太平洋渔业委员会也参与了该次区域渔业活动。这一国际机构负

⁶ 更多信息见论坛渔业局著：《长鳍金枪鱼延绳钓渔业的艰难时刻：简要分析本区域最重要国内渔业当前面临危机》。

责管理太平洋广袤水域高度洄游鱼类，通过不具约束力的决议，并通过具有约束力的养护和管理措施。截至 2014 年初，大约有 50 种管理措施付诸执行。

二. 加强开展有助于可持续发展的渔业的各种机会

15. **加强次区域渔业团结。** 可持续利用次区域金枪鱼资源的良好前景，在很大程度上取决于这一次区域的团结。由于各种原因，这种团结似乎已变得薄弱；一些经济体已经偏离了在区域协定中承担的义务，次区域各经济体在未来谈判中相互协调的可能性减少了。为了改善这种状况，必须由高于渔业官员级别的部门出面发令。太平洋岛屿领导人需要重申对次区域渔业团结作出的承诺，并应要求就履行承诺的进展情况作出报告（正如他们对待《太平洋计划》的做法一样）。⁷

16. **改善沿海渔业的管理。** 只有为数不多的几个太平洋岛屿的沿海渔业得到妥善管理。这主要归因于难以管理这类渔业，管控小规模渔民的问题，人口增长造成捕鱼增加，传统管理机制的解体，以及亚洲经济体对沿海渔业产品的购买力更高、胃口更大。沿海渔业管理无力特别令人关切，因为这些渔业目前为太平洋岛屿提供了大部分的营养以及渔业就业机会。各国政府需要制订保护渔业资源、促成持续向沿海社区提供海洋食品的各种政策。

17. **改善渔业部门的治理。** 太平洋岛屿次区域渔业部门管理不善的特点在于国家渔业机构效率低下，而且一些国家存在腐败。要克服这个问题，遇到的挑战是国家渔业机构能力有限，它们面对日益加剧的复杂问题，存在着不利于透明和利益攸关者投入的结构使得情况更加复杂。

18. **使近海金枪鱼资源更多用于国内用途。** 从多个角度来看，次区域各经济体有理由将更多的近海鱼类用于国内消费。包括：补偿沿海渔业不断减少的食物资源；适应气候变化；使小规模渔民受益，等等。为了实现更多的利用，次区域经济体需要推行管理措施，鼓励产业渔船在太平洋岛国港口至少卸下一部分捕获的鱼，并支持小规模金枪鱼渔业。这种卸货是有代价的，比如减少了一些许可准入费收入，而且开展小规模金枪鱼捕捞需要管理良好的国家集鱼装置方案。

19. **奠定有效决策的循证基础。** 有效决策的一个关键问题是要及时提供准确数据。2012 年举行的联合国统计委员会第四十三届会议，通过了“环境经济核算 (SEEA) 体系中央框架系统”，以此作为国际统计标准，这一框架在太平洋岛国用来监测海洋的情况。也可用来评估由海洋提供的生态系统服务以及人类活动对海洋的影响。

20. **加强休渔期计划。** 《瑙鲁协定》缔约方已通过并实施休渔期计划，这种管理办法限制围网渔船在专属经济区捕捞作业的天数，从而控制围网捕捞。该计划的一个产物是建立可以交易的产权制度，它反过来又增加了围网渔船缴纳的准入费。执行休渔期计划遇到了一些挑战，当若干国家对广袤的海域

⁷ 由 2005 年的太平洋岛屿论坛核准的《太平洋计划》旨在加强太平洋次区域的一体化和合作。

采用共同而复杂的管理计划时，这也是可以预料的。应支持并加强实行休渔期计划，但不应仅仅因为要增加围网捕捞准入费收入。加强围网休渔期计划可以为采取类似计划对待延绳钓提供很有说服力的先例。此外，采取更为有效的管理计划，其好处还在有助于重振次区域团结。

三. 海洋与 2015 年后发展议程

21. 海洋资源的可持续管理是太平洋小岛屿发展中国家未来粮食安全、生计和经济增长的机会的核心。制订《千年发展目标》⁸ 时对海洋问题一带而过，尽管海洋对可持续发展贡献重大。这点在 2015 年后发展议程高级别知名人士小组的报告中突出谈到，其中指出，没有环境可持续性，就不能消除贫困，因此在推动 2015 年以后发展议程的进程中，不应该被遗忘海洋，特别是考虑到海洋对小岛屿发展中国家意义重大。⁹

22. 编制 2015 年后发展议程时，海洋资源与服务对小岛屿发展中国家的重要性得到了强调，第三届小岛屿发展中国家问题国际会议太平洋次区域筹备进程的《楠迪成果文件》中指出，海洋可持续发展目标对 2015 年后发展议程非常关键，必不可少。¹⁰ 第三届小岛屿发展中国家问题国际会议成果文件的预稿呼吁将海洋作为一个优先专题，并需要倡导制订独立的、关于海洋的可持续发展目标，包括以下领域具体目标：(a) 建立健康的海洋环境；(b) 保持健康的鱼量；(c) 实现海洋资源可持续发展的经济效益。¹¹

23. 可持续发展目标开放工作组编写的关于海洋的说明指出，必须认识到，现有海洋统计数据范围有限，因此难以有效地衡量目前的大小目标情况，因此明显需要改善数据提供者和用户之间的协作、整合和合作。¹² 要在海洋领域制定富有意义的可持续发展目标，就要平行采取加强数据收集与管理方法的进程。

四. 秘书处支助可持续管理海洋的拟议范围

24. 经社会在其第 69/17 号决议中，要求执行秘书与联合国组织和专门机构、国际金融机构、其他区域和次区域组织以及双边捐助者相互合作提交一份报告，详细说明秘书处以如何方式支持成员国可持续地海洋以促进可持续发展和消除贫困。谨提出以下领域供经社会审议：

⁸ 《千年发展目标》具体目标 7.B 含有两个海洋有关指标：(1) 在安全的生物限度内的鱼类存量的比例；(2) 受保护陆地和海洋地区的比例。

⁹ 联合国，《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型(高级别名人小组 2015 年后联合国发展议程报告)(纽约，2013 年)。见：www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf。

¹⁰ 《楠迪成果文件：加快采取综合做法促进可持续发展》，太平洋小岛屿发展中国家区域筹备会议，斐济楠迪，2013 年 7 月 10 日至 12 日。见：www.sids2014.org/content/documents/233Pacific_Outcome_Chairs_Revised_Final_Version.pdf。

¹¹ 见：www.sids2014.org/index.php?menu=1537。

¹² 海洋问题概况统计说明》，可持续发展目标开放工作组，2014 年 2 月 14 日更新的草稿，见：<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3150stat13.pdf>。

(a) 支持成员国，并与太平洋共同体秘书处、太平洋岛屿论坛渔业局和瑙鲁协定缔约方等区域渔业组织开展合作，推动持续承诺于促进次区域团结，包括与领导人接触联系，以确保次区域采取连贯一致的可持续管理海洋的政策办法。

(b) 继续支持成员国倡导认清海洋对制订可持续发展目标进程非常重要，并支持小岛屿发展中国家做好准备以参与制订可持续发展目标的政府间进程；

(c) 通过包括国家统计发展战略制定进程等途径，支持太平洋岛屿成员国制定综合可持续发展规划，这将有助于各国提供一个扶持性决策框架，以此平衡处理包括海洋管理在内的可持续发展的方方面面；

(d) 在数据和统计领域提供支持，特别是查明运用环境经济核算系统作为潜在统计框架的机会，以协助太平洋岛国经济体监测海洋状况，包括生态系统服务和人类活动的影响。
