



Distr.: General
29 April 2025
Chinese
Original: English



联合国海洋大会
2025年法国尼斯

2025 年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

2025 年 6 月 9 日至 6 月 13 日，法国尼斯

临时议程* 项目 9

海洋行动专题小组

海洋行动专题小组 5：促进可持续渔业管理，包括支持小规模渔民

秘书处编写的概念文件

摘要

本概念文件根据大会第 [78/128](#) 号决议第 24 段编写，大会在该决议中请 2025 年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秘书长就每个海洋行动专题小组的主题编写概念文件，同时考虑到与海洋有关的大会进程和其他可能的贡献。本文件涉及海洋行动专题小组 5，主题为“促进可持续渔业管理，包括支持小规模渔民”。本文件在会议总主题“加快采取行动并动员所有行为体养护和可持续利用海洋”下，阐述了实现可持续发展目标 14 相关具体目标的现状、趋势、挑战和机遇。

* [A/CONF.230/2025/1](#)。



一. 引言

1. 渔业是全球粮食体系不可或缺的组成部分，为数十亿人提供重要的蛋白质和营养来源，并在减贫和经济发展中发挥着至关重要的作用，在沿海社区尤其如此(可持续发展目标 1、2 和 8)。持续增长的全球人口很可能要求提升可持续的粮食产量，从而使得负责任地管理水产资源成为一个令人关切的重要事项。这需要采取一种多层面、适应性方法，承认全球渔业形态和管理体系具有广泛多样性。有效的管理要依托强大的机构能力、明晰的治理框架，以及地方、国家、区域(通过区域渔业管理机构和区域渔业机构)和国际层面的高效业务策略。这些框架必须以相关国际文书和协定为指导，并将其纳入国家政策，以促进采取协调有效的行动。这与关于保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展的可持续发展目标 14 直接相关，也为许多其他可持续发展目标做出贡献。
2. 全球渔业情况复杂，需要展现灵活性，根据实际情况制定具体解决方案。管理战略必须针对每个渔业体系和国家独特的社会、经济和文化现实量身定制。小规模渔业的资源和数据往往有限，采取循证、适应性和参与式方法对小规模渔业尤为重要。权利下放、能力建设、技术援助、完善数据(包括承认当地和传统知识)和技术转让，对于支持当地社区采用可持续捕捞做法、获得公平市场准入具有关键作用。此外，加强国际组织和区域渔业管理机构等主要利益攸关方之间的全球对话与合作，对于协调政策和有效执行法规至关重要。
3. 威胁渔业长期可持续发展的严峻挑战依然存在。非法、未报告和无管制的捕捞活动继续破坏渔业管理，对鱼类种群及其生态系统造成有害后果，危及生计，加剧贫困，并加重粮食不安全状况。此外，有害的补贴往往加剧产能过剩问题，导致不可持续的捕捞做法，对大规模渔业和小规模渔业都产生不利影响。气候变化使情况更加复杂，改变了生态系统并影响了鱼类种群(可持续发展目标 13)。应对这些多重挑战需要采取全面、协作的适应性方法。推动可持续做法、确保公平获得资源 and 市场、促进负责任贸易是至关重要的举措。
4. 这样的方法涉及落实国际和区域治理框架以及有效的监管和执法机制、推广创新技术解决方案、提升供应链的透明度与可追溯性，以及增强消费者对可持续海产品选择的认识。通过优先发展可持续做法、促进公平获取资源、推动负责任贸易，我们可以增强渔业在提高粮食安全，缓解贫困和刺激可持续经济增长方面的潜力，为可持续发展目标 14 的具体目标以及其他可持续发展目标做出重大贡献。渔业的未来和数十亿人的福祉有赖于我们对致力于实施负责任的有效管理和采取协调一致的全球行动的集体承诺。

二. 现状和趋势

5. 2023 年, 海洋捕捞渔业产量达到 7 830 万吨, 加上内陆捕捞产量(1 200 万吨), 占世界水生动物渔业和水产养殖总产量(1.889 亿吨)的 48%。¹ 海洋捕捞渔业占 41%, 仍然是全球水生动物产量的主要来源。1961 至 2021 年间, 全球水生动物食品的表现消费量年均增长 3.0%, 为超过 32 亿人提供了人均动物蛋白摄入量的至少 20%。总体而言, 水生动物产品提供了全球人口动物蛋白摄入量的约 15%。2022 年, 捕捞业与水产养殖初级部门直接就业人口达 6 200 万人, 其中海洋渔业就业人口约 1 600 万人。如果纳入以捕鱼为生和捕捞后分部门的就业人口, 小规模渔业就业人口达 1.13 亿人。

6. 小规模渔业提供了至少 40%的全球渔业捕获量(如果仅考虑海洋捕捞渔业则占比上升至 68%),² 平均为 23 亿人提供了人类健康所必要的六种关键微量营养素 20%的膳食摄入量。³ 全球范围内, 4.92 亿人(其中近半数是女性)部分依赖于小规模渔业, 总计创造了约 44%的上市鱼类经济价值。有证据表明, 参与式管理(例如, 共同管理)是有效管理多个小规模渔业的切实可行方案。⁴ 然而, 全球小规模渔业捕获量中只有 36%与向渔民转让管理权有关。⁵ 这突出表明, 必须促进将渔民置于渔业管理进程的中心的政策, 为生态系统和依赖生态系统的民众带来惠益。

7. 在鱼类种群健康方面, 联合国粮食及农业组织(粮农组织)评估过并定为过度捕捞鱼类种群比例自 1970 年代以来持续上升, 2021 年达到 37.7%。由于数据和技术能力的限制, 全球只有约 50%的渔获量来自经过科学评估的种群。事实上, 粮农组织 50%的成员国报告说, 其渔业管理系统中缺乏种群状况信息⁶ 鉴于经科学评估的鱼类种群状况与渔业管理系统实现可持续性的成效之间存在显著相关性, 这些数据令人担忧。⁷

8. 适当制定和实施管理计划往往是有效渔业管理的先决条件。在粮农组织《负责任渔业行为守则》问卷调查中, 71%的渔业有管理计划, 68%的渔业已实施管理计划,⁸ 这意味着全球仍有相当大比例的渔业未得到正式管理(全球平均比例为 32%)。在渔业管理计划中, 最常见的条款包括禁止破坏性捕捞方法和做

¹ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)。《2024 年世界渔业和水产养殖状况: 蓝色转型在行动》(2024 年, 罗马)。

² 粮农组织、杜克大学和世界渔业中心,《揭示隐藏的渔获: 小规模渔业对可持续发展的贡献》(2023 年, 罗马)。

³ 见 www.nature.com/articles/s41586-024-08448-z。

⁴ 见 www.nature.com/articles/nature09689。

⁵ 粮农组织、杜克大学和世界渔业中心,《揭示隐藏的渔获》。

⁶ 见 www.fao.org/3/cc9129en/cc9129en.pdf。

⁷ 见 www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1909726116。

⁸ 见 www.fao.org/3/nn947en/nn947en.pdf。

法(99%)，利益攸关方参与管理决策(97%)以及考虑到小规模渔业渔民的权利(94%)。最不常见的条款是既定经济条件下处理捕捞能力处理的条款(72%)和对特定种群目标参考点的考虑(72%)。⁹

9. 非法、未报告和无管制的捕捞活动仍然是对可持续渔业和海洋生态系统保护的最大威胁之一。这些活动破坏了国家、区域和全球层面养护和管理鱼类种群的努力，从而阻碍了为实现长期可持续性目标方面取得进展。非法、未报告和无管制的捕捞活动使遵守法规渔民面临不公平竞争，威胁到整个沿海社区的粮食安全和生计。此类捕捞活动还可能涉及不安全、不体面的工作条件、虐待劳工和奴役问题。

10. 相当比例的海产品进入国际贸易，通过进口改善了水产品的分配和获取情况，并促进了就业、创收和经济增长，尽管应注意到小规模渔民并不总是能够进入国际市场。2023 年，所有渔业和水产养殖产品的出口总额为 1 940 亿美元，其中约 76%来自海产品(包括水产养殖)。然而，海产品在水产品贸易总额中的确切占比仍然是估计数，因为有些国家在报告贸易数据时采用“水产品”大类，不区分海洋和淡水物种，也不区分养殖或野生来源。非正式区域贸易，例如西非小型大洋鱼类贸易虽然对当地生计很重要，但并不总是列入统计。¹⁰

11. 渔业对南南贸易和全球粮食安全至关重要，发展中经济体在加工鱼类及其他水产品出口领域占据全球主导地位。2023 年，南南贸易中的初级鱼类与加工鱼类贸易额估计分别为 190 亿美元和 230 亿美元，自 2012 年以来分别增长 43% 和 89%。¹¹ 发挥发展中国家间全球贸易优惠制度¹² 和区域贸易协定等南南贸易平台的作用，有助于减少贸易壁垒，释放发展中国家的潜力。

12. 据估计，每年 220 亿美元的政府补贴正在扩大捕捞能力，从而加剧产能过剩和过度捕捞问题，这些做法造成鱼类种群资源枯竭，破坏实现可持续渔业的努力。¹³ 2022 年 6 月通过的《世界贸易组织(世贸组织)渔业补贴协定》禁止向参与非法、未报告和无管制的捕捞、捕捞已遭过度捕捞鱼类种群和在无管制公海捕捞的船只或经营者提供补贴。自 2015 年通过可持续发展目标以来，世贸组织成员已向世贸组织提交了 617 项以“可持续渔业管理”为目标的环境相关贸易措施。¹⁴ 随着《渔业补贴协定》的生效，该数字可能会进一步增加，该协定的目的是对可能扭曲贸易或损害渔业可持续性的补贴进行监管。

⁹ 见 www.fao.org/3/cc9129en/cc9129en.pdf。

¹⁰ 见 <https://digitalarchive.worldfishcenter.org/server/api/core/bitstreams/60afd44a-0819-4a4d-86b9-d371fc1b1731/content>。

¹¹ 见 <https://unctad.org/publication/south-south-trade-marine-fisheries-and-aquaculture-sectors>。

¹² 见 <https://unctad.org/topic/trade-agreements/global-system-of-trade-preferences>。

¹³ 见 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19303677。

¹⁴ 世界贸易组织，环境数据库，可查阅 www.wto.org/edb。

三. 挑战和机遇

13. 2022 年联合国支持落实可持续发展目标 14 会议强调了海洋可持续性方面的挑战和机遇。尽管在通过并落实渔业相关重要多边文书、加强国家和地方渔业管理机构以及实施有效渔业管理制度等一些领域已取得进展，但几个因素加剧了现有挑战并引发新问题，这凸显出协调开展变革行动的紧迫性。

14. **加强国际渔业治理。**全球渔业治理框架虽然取得了一些进展，但仍面临重大障碍。尽管粮农组织《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》获得了广泛支持，已有 81 个缔约方，它们正着力落实协定并最大限度地发挥其效力，但仍需采取进一步行动以加强以下文书的实施和(或)推动其生效：《渔业补贴协定》、《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》、《2007 年渔业工作公约》(第 188 号)、《2012 年开普敦协定》和《〈联合国海洋法公约〉下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协定》。《负责任渔业行为守则》、《粮食安全和消除贫困背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》、《船旗国表现自愿准则》、《转运活动自愿准则》、《生物贸易原则和标准》以及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》也为填补渔业包括小规模渔业领域治理缺口提供了机遇。将这些文书有效纳入国家及区域政策、管理框架和渔业准入安排至关重要，需要在加强能力建设与技术支持进行更多努力，对小规模渔业来说尤其如此。实施工作缺乏全面性和一致性削弱了国际法律框架的整体有效性，阻碍了朝着实现可持续发展目标 14.4(可持续鱼类种群)和其他相关可持续发展目标具体目标的进展。这些不同框架之间缺乏协调统一，使挑战更加复杂。

15. **加强区域渔业管理。**《联合国鱼类种群协定》的目标是通过有效执行《联合国海洋法公约》的有关规定，确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用。《公约》确定区域渔业机构，特别是区域渔业管理组织和安排是各国赖以履行养护和管理鱼类种群义务的机制。区域渔业管理组织是渔业管理方面最重要的国际合作机制之一，因为它们有权就捕捞作业和相关活动通过具有国际法律约束力的养护和管理措施。这些组织构成了当前公海监管最有效的政府间合作关系中的一些关系，并为合作和执行《公约》、《联合国鱼类种群协定》和许多其他具有法律约束力和不具约束力的国际文书提供了一个平台。这些组织还为讨论、评价和改进海洋治理关键方面的科学提供了机会，特别是在渔业资源的养护和管理方面。区域渔业管理组织采取的重要措施包括：采取具有约束力的管理和养护措施、规范渔具与技术(包括禁止特定做法)、实施禁渔期、捕捞配额及捕捞努力量稳定措施、由科学委员会和观察员方案开展鱼类种群评估、执行监测、控制和监视措施以及开展管理策略评价。区域渔业管理组织的工作依然至关重要，必须继续保持上述成果。此类组织之间的合作仍然十分重要，通过合作提高了在信息共享、采取科学管理措施的能力、技术和财政支助、知识与技术转让以及避免重复开支等方面的效率。

16. 加强国家渔业治理。加强此类治理对于海洋资源的可持续管理至关重要。在国家层面，关键是要建立健全的政治和法律框架，促进对国际政策框架、协定和最佳做法的有效落实。这包括对渔业采用生态系统方法，其中强调在管理鱼类种群时必须考虑整个海洋生态系统及其相互作用。此外，参与式决策进程对让当地社区、渔民、科学家和决策者等广泛利益攸关方参与其中非常重要。通过让这些群体参与管理和治理过程，我们可以提高透明度，增进信任，并确保管理决策参考各种观点和专业知识。这种包容性方法不仅加强治理结构的合法性，还促进渔业社区的社会公平和韧性。

17. 克服技术、法律、财政和体制障碍。体制、技术和财政方面的制约因素阻碍渔业可持续性方面的进展。许多渔业，尤其是内陆渔业和小规模渔业，并没有全面的管理计划。¹⁵ 即使在有此类计划的情况下，计划的落实也面临重大障碍(例如，全球 32%的渔业没有落实管理计划)。¹⁶ 这主要是由于财政和技术能力有限、治理和执法不力(包括权利下放)，以及缺乏政治意愿。缺乏用于管理成效评价的系统性框架，就像对多元渔业管理方法及其适用情境缺乏全面认识一样，阻碍了发现需改进的领域。此外，渔业部门情况复杂，包括各价值链关联交织，需要采取多部门、多层面的方法，而许多渔业，特别是海洋和内陆小规模渔业往往没有这种方法。要克服这些挑战，就必须进一步提供有针对性的财政援助，采取能力建设举措，并建立有效的治理结构，让当地社区参与管理(如共同管理)并增强其权能。

18. 改进数据和信息，促进决策。数据和信息对于有效、循证渔业管理和政策拟订至关重要。然而，缺口依然巨大，尤其是在小规模渔业和热带多鱼种渔业。数据收集规程往往不足，数据管理和分析能力薄弱，与渔业有关的社会经济数据匮乏。这种全面、可靠数据的缺失，限制了种群评估和其他为决策提供信息所必需的其他实证方法的有效性。¹⁷ 将社会、经济、性别和营养因素纳入数据采集与分析体系对小规模渔业尤为重要，¹⁸ 需要予以考虑的其他因素是气候多变性、极端天气事件和适应措施，以及大流行病带来的影响与风险。改进数据和信息系统，需要在技术、能力建设、促进国际合作方面进行投资，以实现数据收集和分析的标准化，并承认和整合传统知识与当地知识。

19. 考虑渔业部门的多层面问题。渔业管理必须超越仅仅关注渔业资源的可持续性。需要将价值链视为整个粮食体系的一个组成部分，包括捕捞和捕捞后活动，并承认环境、经济、社会和治理因素之间复杂的相互作用。充分获取有关渔业部门，特别是小规模分部门的多层面信息，并将分析和利用这些信息的能力制度化，从而为渔业管理提供信息，是维持渔业广泛利益的必要举措，但这

¹⁵ 见 www.fao.org/3/nn947en/nn947en.pdf。

¹⁶ 见 www.fao.org/3/cc9129en/cc9129en.pdf。

¹⁷ 粮农组织，《2024 年世界渔业和水产养殖状况》。

¹⁸ 见 www.nature.com/articles/s41586-024-08448-z。

还不够。¹⁹有效管理和治理需要对反映渔业对可持续发展的各种贡献的多层面管理目标和相关政策进行充分知情的权衡评价。²⁰此外，要实现兼顾社会、经济与生态可持续性的平衡方法，有效的渔业管理需要采取所有利益相关方(政府、产业、研究机构和民间社会)参与的多部门方法。

20. 将气候变化纳入渔业管理。气候变化对海洋生态系统和渔业构成重大威胁。海洋温度不断上升、海洋酸化、洋流变化和极端天气事件正在改变鱼类分布、丰度和物种组成。与此同时，联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计，根据最新现有数据，全球捕鱼船队主要以船用柴油等化石燃料为动力，其碳排放量占全球碳排放量的0.1%至0.5%，每年可高达1.59亿吨。²¹关于在地方一级造成的影响的信息有限，而且尚未充分了解各种不确定性。许多国家和区域渔业管理计划没有明确将气候变化和脱碳考虑纳入其规划、政策制定和决策。加强对气候变化在地方和物种层面对渔业影响的了解并将气候预测纳入渔业管理和政策很重要。这需要改进地方一级的气候模型和预测，提高地方评估和管理气候风险的能力，将气候变化因素纳入部门规划，促进有关气候变化对海洋生态系统和渔业影响方面的国际合作和数据共享。

21. 应对多部门发展。随着蓝色经济日益受到关注，渔业管理需要采取多部门方法。水产养殖、近海能源、旅游和航运等部门的发展可能会影响渔业和海洋生态系统，因此需要通过综合海洋空间规划和其他机制来尽量减少冲突，最大限度地发挥协同作用。这涉及让来自不同部门的多个利益攸关方参与其中，建立冲突解决机制，确保资源分配公平公正，以及建立并实施管理资源使用和生态系统保护的法律框架。

22. 促进可持续、公平和可追溯的水产品贸易。贸易可以成为可持续渔业管理的强大驱动力，但只有实施有效管理才行。克服关税和非关税措施等贸易壁垒，对于让渔民得以进入全球市场、增加收入和改善生计至关重要，对小规模渔业尤其如此。渔业相关关税平均税率在海洋经济所有部门中最高，一些市场甚至高达30%至50%。相互降低关税和简化非关税措施将鼓励贸易，而贸易增加可能会使许多主要进口商受到更多监管，推动合法化进程。实施强有力的追踪制度对于确保海产品的合法性和可持续性，以及应对非法、未报告和无管制的捕捞活动方面至关重要，这些活动会破坏可持续渔业管理，减少小规模渔业收入，危及生计。推动实施诸如《保障可持续小规模渔业自愿准则》和《生物贸易原则和标准》等国际倡议，可以提高海产品供应链特别是高价值-低数量的小规模渔业价值链的透明度并增进信任。

23. 支持海洋渔业产品的可持续南南贸易。高关税和非关税壁垒阻碍了海洋渔业产品的南南贸易。全球贸易优惠制度成员国对初级产品征收的最惠国关税从12%到16%不等，对加工甲壳类动物、软体动物和其他水生无脊椎动物征收的税

¹⁹ 粮农组织，《2024年世界渔业和水产养殖状况》。

²⁰ 见 www.nature.com/articles/s41586-024-08448-z。

²¹ 见 <https://unctad.org/news/energy-transition-charting-fair-course-fishing-fleets>。

率则高达 20%。此外，一些非关税措施构成了不必要的贸易壁垒。遵守非关税措施可能带来沉重负担，对小规模渔业尤其如此。此外，由于部门非正规性、基础设施与服务(如运输设备和冷藏设施)有限、规模经济缺失，以及缺乏建立有效追踪制度和满足监管要求所需的知识、硬件和软件，小规模渔业出口还面临着种种困境。简化和统一非关税措施，包括渔业管理相关措施，可增加小规模渔业的准入，同时促进可持续贸易。

24. 利用区域渔业合作。区域层面是国际渔业管理政策的关键，区域渔业机构的作用日益得到认可。全世界有 50 多个区域渔业机构，其中几乎一半是区域渔业管理组织，其任务是就捕捞作业和相关活动采取具有法律约束力的养护和管理措施。区域渔业管理组织利用科学咨询意见制定和实施一系列管理工具，包括渔获量和捕捞努力量限制、时空禁渔规定以及监测、控制和监视规则，并定期审查各方遵守义务情况。2017 年，152 个国家和区域经济一体化组织加入了一个或多个区域渔业管理组织，许多国家加入了不止一个区域渔业管理组织。²²

25. 转变有害补贴制度。渔业补贴往往会加剧不可持续的捕捞做法，导致产能过剩和过度捕捞问题。《渔业补贴协定》为解决有害渔业补贴确立了重要框架，旨在从补贴转变为可持续的做法，诸如支持管理有效的小规模渔业及削减产能增强型补贴。然而，要实施《渔业补贴协定》，需要各国努力制定国内政策，加强能力，建立体制框架，以确保对补贴的有效管理。需要提高补贴分配、发放及相关数据的透明度与问责制，预计《渔业补贴协定》生效后会在这方面提供助力。这应包括对财政资源进行重大调整，以支持可持续做法，特别是在小规模渔业部门。

26. 实现对所有渔业的有效管理。2022 年以来，以实现渔业部门可持续发展为目标的有效渔业管理面临更大挑战，确定为过度捕捞种群的比例便是明证。如粮农组织《蓝色转型路线图》所示，应对这些挑战需要采取多管齐下的办法，包括加强国际和国家治理，克服财政和体制障碍，改善数据和信息系统，考虑渔业部门的多层面问题，纳入气候变化因素，参与多部门发展，促进可持续贸易，转变有害激励措施，以及促进国际和区域合作。只有通过协调一致、变革性与协作性的行动，我们才能有效应对这些挑战，抓住实现可持续发展目标 14 及相关具体目标的机遇，为健康海洋和人人享有可持续发展做出贡献。

四. 促进渔业可持续性的可扩展解决方案和高影响力倡议

27. 加强并落实国际渔业文书的执行工作已成为许多国家的一项紧迫要务，特别是考虑到非法、未报告和无管制的捕捞构成的持续挑战，需要对海洋渔业资源进行公平有效管理。为此，必须加强能力建设，使发展中国家能够更好地履行港口国、船旗国、沿海国和市场国的责任。2021 年，根据确保所有渔业得到有效管理的《蓝色转型路线图》目标，粮农组织及其合作伙伴面向发展中国家，

²² Terje Løbach 和其他人，《区域渔业管理组织和咨询机构：2000-2017 年的活动和发展》，粮农组织渔业和水产养殖技术文件第 651 号(2020 年，罗马)。

特别是西印度洋国家，举办了几次区域能力建设讲习班。这些讲习班就国际渔业文书的重要意义及其详细具体实施步骤提供了培训。肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国等国积极参与，促使其政府承诺将采取具体措施推进这些协定的批准进程。过去 8 年，粮农组织支持《港口国措施协定》和补充文书的《全球能力发展计划》为 60 多个国家提供支持，提升了这些国家的法律、体制、监测、控制和监视和执法框架能力。2022 和 2023 年，世贸组织为发展中国家成员和最不发达国家成员举办了八次关于实施《渔业补贴协定》的区域讲习班，并应其成员要求持续举办更多具有针对性的国家和区域讲习班。这些培训项目成效显著，既提高了认识，又推动了后续政策改革。

28. 此外，将《负责任渔业行为守则》和《保障可持续小规模渔业自愿准则》纳入国家框架对于建立有效的治理机制至关重要。迄今为止，一些国家，即马达加斯加、马拉维、纳米比亚、菲律宾、坦桑尼亚联合共和国和乌干达，制定并实施了国家小规模渔业行动计划，作为根据国家和地方优先事项促进实施《准则》的系统方法，还有更多的国家的工作正在进展中。国家小规模渔业行动计划的制定采用参与性模式，除其他外，包括审查法律和政策框架，并为实现环境、社会和经济上可持续的小规模渔业确定国家优先事项。

29. 基于《负责任渔业行为守则》的渔业生态系统方法侧重于通过平衡渔业生态效益与社会经济效益来实现可持续渔业管理。渔业生态系统方法于 2001 年在关于海洋生态系统负责任渔业的雷克雅未克会议上首次提出，为有效管理渔业提供了一个实用框架。多年来，粮农组织及其合作伙伴在全球范围内广泛推广渔业生态系统方法。业已制定 50 多份符合生态系统方法的渔业管理计划，其中包括非洲、拉丁美洲及亚太地区。这些工作鼓励了多利益攸关方的参与，促进了行为上的转变，显示可持续做法能够在支持盈利与创造就业的同时统筹兼顾环境、社会与经济目标。渔业生态系统方法已取得显著成效，正在越来越多地被国家渔业管理部门及区域渔业机构采纳。各项政策正日益体现与渔业生态系统方法相关的原则，包括参与式决策，预防性方法和循证管理。向符合渔业生态系统方法的管理体系过渡中吸取的经验教训包括需要将渔业生态系统方法原则融入渔业规划，以提高认识、强化问责并促进多利益相关方参与。确保持续供资和保持利益攸关方的参与对于实施计划至关重要。法律法规框架也需要支持预防性和参与式管理。提高管理者和决策者对渔业管理投资效益的认识同样重要。在采取渔业生态系统方法上的进展彰显了其作为可持续渔业管理的可扩展、有实效模式的潜力。

30. 由全球环境基金供资并由粮农组织及其合作伙伴实施的《沿海渔业倡议》，通过采取整体方法，并带头以参与式方式与捕捞期间和捕捞后阶段等价值链上的利益相关方合作，为克服技术、资金和体制障碍，在参与国实现有效的渔业管理和治理做出了贡献。该倡议认识到应对可持续发展的三大支柱即环境、社会和经济方面的重要性，在亚洲、拉丁美洲和非洲促进落实渔业生态系统方法、《保障可持续小规模渔业自愿准则》和性别平等。在数据有限的情况下，一直向渔业社区以及国家和地方当局提供支持，以制定和实施与渔业生态系统方法

兼容的渔业管理计划和共同管理安排。该倡议通过聚焦社区参与、能力建设和政策制定，为各国提供了关键的工具和资源。例如，在印度尼西亚和塞内加尔，通过能力建设方案引进了鱼类养护和可持续捕捞技术方面的最佳做法，使当地渔民能够提高捕捞效率，同时最大限度地减少对生态的影响。在秘鲁，该倡议推动建立了渔业社区内的储蓄信贷团体，使渔民和渔业工人有机会获得资本支持，用于可持续投资和从经济冲击中复苏。此外，该倡议通过鼓励当地利益攸关方特别是妇女参与决策，推动提高治理水平。

31. 粮农组织及其他政府间组织和非政府组织已实施了以行动为导向的几个解决方案，以改善渔业数据和信息，促进有效的渔业管理。作为由粮农组织、杜克大学与世界渔业中心牵头的“揭示隐藏的渔获”的一部分，来自 58 个国家的 800 余位专家帮助整理、分析和解释环境、社会、经济、营养和性别数据，旨在为制定小规模渔业政策和治理框架提供信息。²³ 目前，坦桑尼亚联合共和国和马达加斯加正在国家一级采用该数据收集方法，以期制定政策、改善小规模渔业管理提供信息。能力发展计划应着重提高各国整理、管理和分析优质数据和信息的能力，而不是仅仅专注于昂贵的数据收集系统。实践证明，利用当地生态知识和基于社区的数据收集计划是一种具有成本效益的机制，可以将渔业从数据匮乏状态转变为数据充足状态。²⁴

32. 渔业是社会生态系统，其管理和治理需要采用多层面方法来加以应对。这些方法强调，需要根据《蓝色转型路线图》实行全面可持续渔业管理，其范围不仅限于渔业资源的可持续性。发展综合性的价值链，制定平衡经济增长、社会公平和生态完整性的政策至关重要。评估应以识别低效环节，并促进可持续的捕捞和捕捞后做法为目标。采用多部门、参与式方法，促进政府机构间合作并促进与研究机构的伙伴关系，将会加强渔业管理。这些集体努力可以确保生态健康、经济可行性和社会公平，这对依赖渔业资源的社区至关重要。为努力加强可持续渔业生产和贸易，必须在下列领域通过南南合作和三角合作等方式，促进发展中国家能力建设，并与发展中国家分享知识和技术：渔业、海产养殖和水产养殖生产技术、海洋空间规划、评估和加强国家质量基础设施、达到国际标准、制定多样化和出口战略、增强可持续性并认证以及其他关键领域，例如谈判达成平衡的渔业准入协议。贸发会议在渔业和水产养殖、标准和可持续性领域的全球英才中心网络就是这种持续技术援助的一个范例。

33. 将适应气候变化纳入国家和地方渔业管理，并在决策中使用气候数据和信息，包括气候风险评估和监测结果，是气候适应型渔业和生态系统管理的关键要素。这些可以通过国家自主贡献和国家适应计划等机制来实现。根据粮农组织对截至 2024 年 1 月 1 日提交的国家自主贡献所作的分析，60%具有适应内容的国家自主贡献包括与渔业和水产养殖相关的适应行动。这主要包括可持续渔业做法(29%)和适应性捕捞做法和技术(19%)。从区域来看，撒哈拉以南非洲

²³ 见 <https://doi.org/10.4060/cc4576en>。

²⁴ 见 www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03632415.2017.1383904。

(81%)和拉丁美洲及加勒比(67%)国家提交的国家自主贡献中提到渔业和水产养殖适应行动的频率高于全球平均水平。²⁵ 此外，贸发会议对小岛屿发展中国家国家自主贡献中 606 项与海洋有关的措施进行的研究表明，超半数措施(328 项)涉及可持续利用海洋促进经济发展，278 项措施侧重于海洋和海岸养护工作。多数管理和养护措施涉及划区管理(121 项措施)或生态系统保护、扩展和恢复(101 项措施)。渔业有 85 项措施，是小岛屿发展中国家国家自主发展中国最重点关注的海洋经济部门之一，这些措施特别是为了适应目的。在世界别的地区，阿尔巴尼亚的国家自主贡献承认，制定包括渔业部门在内的部门适应计划是一项高度优先的适应措施。其他例子包括智利、圣卢西亚、塞内加尔和菲律宾。人们还日益认识到，必须将传统和地方知识纳入渔业管理周期气候解决方案，太平洋和亚马逊地区的情况就是如此。²⁶

34. 应对蓝色经济面临的多部门挑战需要采取务实解决方案，促进渔业、水产养殖、航运和旅游业等诸多部门之间的合作。实施综合海洋空间规划可以优化海洋资源利用并最大限度地减少冲突，但需以包容方式实施，特别是小规模渔业可能需要能力建设和增强权能才能有效参与。建立多利益攸关方参与平台和有效的冲突解决机制有助于在相互竞争的利益之间保持平衡，同时应参考《保障可持续小规模渔业自愿准则》等强有力的法律和政策框架。随着 2030 年即实现可持续发展目标最后期限的临近，推广应用这些现有政策框架将显著促进可持续渔业管理，包括增强海洋生态系统韧性、改善生计，但这需要尊重现有权利并促进公平方法。

35. 南南贸易可通过加强进出口双方“从海上到餐桌”对渔业产品原产地的监测，成为促进合法捕捞的途径。全球贸易优惠制度成员国若能就降低海洋渔业产品关税与非关税措施，包括保护社会及环境标准谈判达成一个部门级协定，将会获得惠益。由于全面贸易优惠制成员国经常捕捞不同的物种和进行相关贸易，这样一项协定将实现优势互补，并创造经济、社会和环境效益，对小规模渔业尤为有利。

36. 通过落实《渔业补贴协定》而取消有害补贴的预期效益之一，是可将释放的资源转用于促进和支持包括发展中成员和最不发达成员在内的所有世贸组织成员采用可持续渔业管理和做法。该协定还设立了世贸组织渔业筹资机制信托基金，称为渔业基金，以支持已交存接受书的世界贸易组织发展中国家和最不发达国家成员执行《协定》。该渔业基金将为技术援助和能力建设提供财政支持，以协助成员国按要求发出通知，提高渔业管理能力，包括数据收集和报告能力，并发展相关机构能力，包括机构间协调能力，以满足《协定》的要求。要使《协定》生效并实现其可持续性效益，三分之二的世贸组织成员必须向世贸组织交存接受书。该协定预计将于 2025 年正式生效。

²⁵ Krystal Crumpler 和其他人，《国家自主贡献中的农业粮食体系状况：全球分析》——主要发现(2024 年，罗马，粮农组织)。

²⁶ 见 <https://cgspace.cgiar.org/items/2ce9de7a-590d-49ba-8652-d7968ee6c51c>。