



Distr.: General
30 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 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 10：通过实施《联合国海洋法公约》所 体现的国际法，加强对海洋及其资源的保护和可持续利用

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海洋行动专题小组的每一个主题编写概念文件，同时考虑到大会与海洋有关的进程和其他可能的贡献。本文件涉及海洋行动专题小组 10，主题为“通过实施《联合国海洋法公约》所体现的国际法，加强对海洋及其资源的保护和可持续利用”。本文件在会议总主题“加快采取行动并动员所有行为体保护和可持续利用海洋”下，阐述了与实现可持续发展目标 14 相关具体目标有关的现状、趋势、挑战和机遇。

* A/CONF.230/2025/1。



一. 引言

1. 《联合国海洋法公约》(《公约》)认识到海洋空间的各种问题彼此密切相关，应作为一个整体予以考虑，因此建立了“海洋的一种法律秩序，……将促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效的利用，海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境”。¹有效实施《公约》所体现的国际法对于实现这些目标和支持实现可持续发展目标 14 的行动至关重要。

2. 2024 年 11 月 16 日是《公约》生效三十周年，而海洋法和海洋事务的最新发展表明，《公约》作为一项“活文书”，²本可以得到其他文书的补充，并且海洋的法律制度可以变通，以应对新的挑战，包括与《2030 年可持续发展议程》目标 14 和其他与海洋有关的目标和具体目标有关的挑战。本概念文件扼要介绍了《公约》和相关文书的有关规定，概述了这些规定如何支持海洋及其资源的保护和可持续利用。报告着重介绍了在相关领域取得的进展以及在执行法律框架方面存在的差距和挑战，以及改进和加强执行工作的机会和务实的解决办法，包括为此动员所有相关利益攸关方、建立强有力的伙伴关系、促进合作和扩大在各级采取的海洋行动。

二. 现状和趋势

3. 执行《公约》所体现的国际法是具体目标 14.c 的根本目标，对实现可持续发展目标 14 的所有其他具体目标至关重要。自第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议以来，法律领域出现了重大发展，正如大会每年在其关于海洋和海洋法的决议中所回顾的，确认《公约》作为地方、国家、区域和全球行动与合作的基础，规定了开展所有海洋活动必须遵循的法律框架，并具有战略重要性。《公约》已拥有 170 个缔约国，³几乎获得普遍接受，而且许多条款都反映了习惯国际法。下文重点介绍了近期最为突出的事态发展，重点是与目标 14 的 10 项具体目标和《公约》相关条款相对应的四个专题领域，即：保护和保全海洋环境和生物多样性；可持续渔业；非生物资源的可持续管理；通过海洋科学研究及海洋技术的开发和转让增进对海洋的认识和了解。

4. 在保护和保全海洋环境以及养护和可持续利用海洋生物多样性方面，《公约》第十二部分规定了各国防止、减少和控制任何来源的海洋环境污染，保护和保全稀有或脆弱的生态系统以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的生存环境的义务。鉴于人类活动对海洋健康的威胁，包括气候变化、

¹ 《联合国海洋法公约》，序言。

² 国际海洋法法庭，《小岛屿发展中国家气候变化与国际法问题委员会提交的咨询意见请求》，第 31 号案，2024 年 5 月 21 日，第 130 页。

³ 卢旺达和圣马力诺是第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议后加入《公约》的最新缔约方中的最后两个。

污染、生物多样性丧失和生态系统退化的影响，有效履行这些义务对于实现可持续发展目标 14 的具体目标 14.c 以及具体目标 14.1、14.2 和 14.3 都至关重要。

5. 直到最近，《公约》得到了两项执行协定的补充：《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》（《第十一部分协定》）（《协定》适用于“区域”），⁴ 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》（《鱼类种群协定》）。

6. 经过近二十年的谈判，《〈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》于 2023 年 6 月 19 日以协商一致方式获得通过。该《协定》是《公约》的第三份执行协定，因此必须根据《公约》上下文并以符合《公约》的方式予以解释和适用。⁵ 《协定》在确保当前和长期养护和可持续利用国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性的总体目标下，通过有效执行《公约》的相关规定和进一步开展国际合作与协调，解决了一揽子四个主要问题。作为《公约》通过之后几十年来第一个全面、跨部门的条约，《协定》如《公约》序言所述，有可能促成对海洋活动的管理采取更综合的办法。大会在第 78/272 号决议第 2 段中强调了《协定》早日生效和有效执行的重要性。预计《协定》将对扭转海洋及其资源所面临的破坏性趋势的集体努力作出重要贡献，从而实现可持续发展目标 14 及其各项具体目标，以及其他与海洋有关的目标和具体目标，包括《生物多样性公约》下的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》的目标和具体目标。⁶

7. 2022 年 12 月，生物多样性公约缔约方大会第十五次会议通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》，其中包括了 23 个面向行动的全球目标，旨在采取紧急行动，到 2030 年制止和扭转生物多样性丧失，而其中的目标 2 和 3 与《公约》第十二部分的目标尤其相关，因为它们旨在确保到 2030 年分别至少有 30% 的退化海洋和沿海生态系统得到有效恢复，以及至少有 30% 的海洋和沿海地区得到有效养护和管理。

8. 生物多样性公约缔约方大会第十六次会议为实现《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》规定的目标取得了重大进展，包括通过了关于公平公正分享利用遗传资源数字序列信息所产生惠益的多边机制运作方式，包括设立一个新的基金，⁷ 并商定土著人民和当地社区充分有效参与《生物多样性公约》工作的体制

⁴ 国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土（《联合国海洋法公约》，第一条）。

⁵ 《〈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》，第五条第一款。

⁶ 根据《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》第六十八条第一款，《协定》将在第六十份批准书、核准书、接受书或加入书交存 120 天之后生效。截至 2025 年 3 月 18 日，《协定》已有 112 个签署国，其中有 20 个国家已批准《协定》。

⁷ 生物多样性公约缔约方大会，2024 年 11 月 1 日第 16/2 号决定。

安排。⁸ 此外，会议还就修改对具有重要生态或生物意义的海洋区域所做描述和描述新区域的方式达成了一致。⁹

9. 更具体地说，关于可持续发展目标 14 的具体目标 14.1，联合国环境大会第 5/14 号决议设立的政府间谈判委员会推进了就塑料污染、包括海洋等环境中的塑料污染制定一项具有法律约束力的国际文书的工作。根据决议，该文书将基于一种全面的方法，涉及塑料的整个生命周期，包括其生产、设计和处置。2025 年，该委员会将在主席于 2024 年 12 月第五届会议闭幕时提出的草案案文基础上恢复谈判。

10. 在防止船舶造成的污染方面，国际海事组织(海事组织)于 2023 年通过了减少船舶温室气体排放的修订策略，并批准了经修订的降低航运造成的水下辐射噪声对海洋生物不利影响指南，并于 2024 年通过了船用燃料生命周期温室气体强度指南。随着海上交通量增加，油舱燃油溢漏造成海洋污染的危险日益增加，而另一个积极的事态发展是，2001 年《国际油舱油污损害民事责任公约》目前已有 107 个缔约方。¹⁰ 此外，海事组织还采用《经订正的确定和指定特别敏感海区准则》，决定指定两个新的特别敏感海区。¹¹

11. 鉴于气候变化对海洋、海洋物种和沿海生态系统的惊人影响，《联合国气候变化框架公约》和 2015 年《巴黎协定》对于实现可持续发展目标 14 至关重要。海洋与气候变化年度对话最初是由该公约缔约方会议第二十五届会议设立的，它提供了一个独特的论坛，通过动员所有行为体、增进对海洋-气候关系的了解和建立基于海洋的气候行动来加强合作。2023 年，作为《巴黎协定》缔约方会议的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第五届会议鼓励酌情进一步加强基于海洋的行动。¹² 《巴黎协定》第一次全球盘点的成果指出，基于生态系统的方法，包括基于海洋的适应和复原措施，可以减少一系列气候变化风险，并提供多种共同惠益。¹³

12. 在 2025 年联合国支持落实可持续发展目标 14 会议之前的这段时间里，国际性法院和法庭有助于澄清有关保护和保全海洋环境的国际义务。2024 年 5 月，国际海洋法法庭一致就小岛屿国家气候变化与国际法问题委员会提出的咨询意见请求发表了咨询意见。法庭确认，《公约》第一九二条规定的保护和保全海洋环境的义务范围广泛，包括对海洋环境的任何类型的损害或威胁，并确认气候变化和海洋酸化的不利影响符合《公约》第一条第 1 款规定的“有害影响”标准，从而得出结论，人为排放到大气中的温室气体构成对海洋环境的污染。该咨询

⁸ 生物多样性公约缔约方大会，2024 年 11 月 1 日第 16/5 号决定。

⁹ 生物多样性公约缔约方大会，2024 年 10 月 30 日第 16/16 号决定。

¹⁰ 伊拉克、圣多美和普林西比和土库曼斯坦是 2022 年联合国支持落实可持续发展目标 14 会议后加入《公约》的最新三个国家。

¹¹ 西北地中海，2023 年；龙目海峡的努沙佩尼达群岛和吉利马特拉群岛，2024 年。

¹² 《联合国气候变化框架公约》缔约方大会，第 1/CMA.5 号决定。

¹³ 同上，第 56 段。

意见与可持续发展目标 13 和 14 直接相关，特别是关系到具体目标 14.1 和 14.3。在另一个尚待国际法院审理的案件中，大会请国际法院考虑到《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》等各种国际法律文书，就各国在气候变化方面的义务发表咨询意见。

13. 在可持续渔业方面，《鱼类种群协定》进一步阐述了《公约》规定的关于养护和可持续管理生物资源的义务，因为这些义务涉及跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群。《公约》和目前有 93 个缔约方¹⁴ 的《鱼类种群协定》得到包括全球和区域条约和准则在内的其他文书的补充，例如在联合国粮食及农业组织(粮农组织)主持下以及在各区域渔业管理组织和安排下订立的条约和准则。

14. 粮农组织具有法律约束力的相关文书包括《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》(《港口国措施协定》)和《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》(《遵守措施协定》)。自第二届联合国海洋会议联合国支持落实可持续发展目标 14 会议以来出现的一个积极的趋势是，批准和加入《港口国措施协定》的国家数量增加，目前已有 81 个缔约方。¹⁵ 其中许多国家也是目前已有 45 个缔约方¹⁶ 的《遵守措施协定》的缔约方。2023 年，《港口国措施协定》缔约方通过了《巴厘战略》，以提高《协定》的有效性，并启动了全球信息交换系统。鉴于据报世界三分之一的鱼类种群被过度捕捞，而且非法、未报告和无管制的捕捞问题持续存在，履行《港口国措施协定》和《遵守措施协定》的义务对于实现可持续发展目标的具体目标 14.c 以及具体目标 14.2 和 14.4 至关重要。¹⁷

15. 自 2022 年以来，有关粮农组织无法律约束力文书的进展包括粮农组织渔业委员会通过了《转运自愿准则》和《可持续水产养殖准则》，后者支持在水产养殖部门有效实施《负责任渔业行为守则》。此外，作为可持续发展目标具体目标 14.b 的监管机构，粮农组织继续支持实施 2014 年通过的《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》，并为此于 2024 年在罗马主办了第二届小规模渔业峰会。¹⁸

16. 关于具体目标 14.6 方面，第十二届世界贸易组织(世贸组织)部长级会议于 2022 年 6 月通过的《渔业补贴协定》将在三分之二世贸组织成员国接受后生效。¹⁹ 迄今为止，《协定》已有 64 个成员国接受。作为世贸组织第一个专注于

¹⁴ 在第二届联合国海洋会议联合国支持落实可持续发展目标 14 会议一年后，2023 年 6 月，沙特阿拉伯加入了《鱼类种群协定》，成为《协定》的第 93 个缔约方。

¹⁵ 其中有 8 个缔约方在第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议之后批准或加入了《协定》。关于《协定》的现状，见 www.fao.org/treaties/results/details/en/c/TRE-000003/。

¹⁶ 关于《协定》的现状，见 <https://www.fao.org/treaties/results/details/en/c/TRE-000023/>。

¹⁷ 粮农组织提供的资料。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 关于已接受该《协定》的世贸组织成员国的完整名单，见 www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_acceptances_e.htm。

环境和确保海洋可持续性的协定，《协定》旨在减少有害捕捞活动，办法是禁止向那些支持以下捕捞活动的实体提供补贴：非法、未报告和无管制的捕捞活动；对过度捕捞种群的捕捞活动；在沿海国管辖范围以外或渔业管理组织管辖范围以外的捕捞活动。²⁰

17. 2023 年，《联合国鱼类种群协定》审查会议续会重申按可持续发展目标 14 的要求，致力于保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展，并特别指出实现目标 14 的一些具体目标与有效执行《鱼类种群协定》和审查会议的建议之间的相互关系。

18. 此外，与具体目标 14.2 和 14.4 相关的是《濒危野生动植物种国际贸易公约》缔约方大会 2022 年 11 月第 19 次会议上通过的关于将商业开发程度较高的水生生物种列入《公约》附录二的决定。²¹

19. 2022 年是有整年数据可查的最近一年。海洋和沿海地区的渔业和水产养殖总产量约为 1.51 亿吨。鉴于水产食品体系对人类营养的重大贡献，并在初级部门雇用了 6 000 多万人，同时还支持估计 6 亿人的生计，水产食品体系的可持续管理对于解决全球粮食不安全和贫困至关重要。要提高渔业和水产养殖的可持续性，就必须有效执行《公约》、《鱼类种群协定》以及国际、区域、次区域和国家各级通过的其他相关文书和措施。²²

20. 在非生物海洋资源方面，国际海底管理局推进了通过“区域”内矿物资源开采规章的工作。作为受《公约》和《第十一部分协定》委托为全人类的利益组织和控制“区域”内资源的所有勘探和开发活动的组织，海管局必须确保有效保护海洋环境，使其不受这些活动可能产生的有害影响。海管局在履行任务时，通过了三套“区域”内矿物资源勘探规章。迄今为止，海管局已与 22 个承包者签订了 31 份“区域”内勘探活动的合同。²³ 此外，制定“区域”内矿产资源开采规章的工作始于 2014 年，并将按照海管局理事会 2024 年 7 月核可的订正路线图，以理事会主席 2024 年 11 月发布的开采规章草案订正综合案文为基础，在 2025 年理事会第三十届会议期间继续进行。²⁴ 这一进程的成果将进一步促进《公约》和《第十一部分协定》规定的海管局任务。²⁵

21. 关于海洋科学研究方面，《公约》第十三部分规定了促进和开展海洋科学研究的全面法律框架。这是提高对海洋的科学认知的关键，有助于实现可持续发展目标 14，特别是具体目标 14.a。《公约》第十四部分致力于促进海洋科学和海洋技术的发展和转让，在支持有效执行第十三部分方面发挥着关键作用。《国家

²⁰ 粮农组织提供的资料。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 见 <https://www.isa.org.jm/exploration-contracts/>。

²⁴ 国际海底管理局提供的资料。

²⁵ 同上。

管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》还载有专门关于能力建设和海洋技术转让的第五部分，旨在支持《公约》的相关规定的执行。

22. 作为《公约》规定的海洋科学研究领域的主管组织，并根据大会授权，联合国教育、科学及文化组织的政府间海洋学委员会负责实施 2021-2030 年联合国海洋科学促进可持续发展十年。这是全球行动框架，促进共同设计和共同提供海洋科学和知识以支持可持续发展，应对与目标 14 的具体目标高度一致的 10 项海洋十年挑战。《2024 年海洋状况报告》深入介绍了为实现海洋十年目标而开展的海洋科学活动。

23. 大会设立的海洋环境包括社会经济方面状况全球报告和评估经常程序通过其《世界海洋评估》，综合介绍了关于世界海洋状况以及与海洋有关的社会、经济和文化活动的现有最新科学。《世界海洋评估》是大会授权进行的唯一全球海洋评估，提供了供决策者用于实现海洋可持续管理的关键信息，并为与海洋有关的进程提供支持，特别有助于实现具体目标 14.a。经常程序目前正在推进第三次世界海洋评估的工作，将于 2025 年底提交大会。此外，2024 年，大会决定启动 2026 年至 2030 年经常程序第四周期(见大会第 79/144 号决议，第 333 段)。

三. 挑战和机遇

概述

24. 自第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议以来，各国商定或已谈判取得进展的国际条约和文书越来越多，标志着在加强国际法律框架以确保海洋及其资源的养护和可持续利用方面取得了重要进展。²⁶ 然而，在相关法律文书和框架中确保国际法的持续发展和实施保持一致性，可能具有挑战性。²⁷

25. 各国对国际法律文书的参与程度是这些法律文书效力的一个关键因素。大会在第 79/144 号决议和其他决议中一贯鼓励尚未加入有关文书的国家加入这些文书，并呼吁它们履行义务。然而，能力差距和财政困难仍然是主要的制约因素，特别是对发展中国家而言。相关法律文书的数量不断增加，加剧了这种制约。²⁸ 虽然有财政资源可用于支持各国努力加入和执行这些文书，但有关国家在确定和评估其能力需求和优先事项方面的能力有限，它们获得这些资源的机会可能会受到阻碍。²⁹

²⁶ 世界银行提供的资料。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上。

26. 在某些情况下，参与程度较低的现象妨碍或推迟了国际法律文书的生效，或损害了实现其目标的效力。³⁰ 国际海事组织主持通过的几项文书尚未生效。³¹ 例如，经 2010 年议定书修正的《国际海上运载有害和有毒物质造成损害的责任和赔偿公约》迄今仅获 8 个国家批准。虽然即将达到该《公约》生效所需的批准国数目(12 个)，但仍需要更广泛的参与才能确保该《公约》有效实现其目标。

27. 此外，充分有效执行《联合国海洋法公约》和相关文书对于实现保护和可持续利用海洋及其资源的目标至关重要。然而，执行《公约》的挑战依然存在，特别是对发展中国家而言，尤其是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，因为它们的情况特殊。由于缺乏执行、监测和强制执行有关措施所需的财政和人力资源、科学知识和技术专长，这些国家无法有效参与同海洋有关的活动并从中受益。此外，存在共识，《公约》有关能力建设和海洋技术转让的规定并未得到有效执行。³² 《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》为加强《公约》的执行提供了一个重要机会，包括为此提供能力建设和转让海洋技术。这些技术基于并顺应发展中国家的需要和优先事项，同时考虑到小岛屿发展中国家和最不发达国家的特殊情况。³³ 《协定》关于供资的规定，包括为支持发展中国家执行该协定建立一个财政机制，也将是调动财政资源以支持实现该协定目标的关键，因而也是改善海洋健康和复原力的全球努力的关键。

保护和保全海洋环境以及养护和可持续利用海洋生物多样性

28. 随着《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》和昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架最近获得通过，以及一项新的关于塑料污染的具有法律约束力的文书正在谈判中，越来越多的国际法律文书在保护和保全海洋环境以及养护和可持续利用海洋生物多样性方面所带来的机会尤为明显。

29. 《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》认识到需要以协调一致和合作的方式处理生物多样性丧失和海洋生态系统退化问题。《协定》迈向迅速生效和有效执行的势头为全球努力确保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创造了前所未有的机会。这些区域占海洋面积的近三分之二。³⁴ 预计《协定》一旦生效，将有助于解决各国开展国家管辖范围以外区域海洋遗传资源和此类资源数字序列信息方面的活动并从中受益的能力不均衡的问题，并有助于确保此类活动有益于所有国家并造福于全人类，并且确保这些活动产生的利益得到公平公正地分享。《协定》还规定在国家管辖范围以

³⁰ 《伙伴关系对话 7：通过实施《联合国海洋法公约》所体现的国际法，加强对海洋及其资源的保护和可持续利用》，第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议概念文件。

³¹ A/CONF.230/2022/7，第 23 段。

³² Harriet Harden-Davies、Diva J. Amon、Tyler-Rae Chung 等人，《新的联合国海洋条约如何改变能力建设的进程？》，载于《水生保护：海洋和淡水生态系统》，第 32 卷，第 5 号，第 907-912 页；Yagi Blasiak，《塑造国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的国际协定：公海渔业的经验教训》，载于《海洋政策》，第 71 卷，第 210-216 页。

³³ 见《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》，第四十二条，第四款。

³⁴ 欧洲联盟提供的资料。

外区域建立划区管理工具，包括海洋保护区，从而有助于保护、保全、恢复和维护生物多样性和生态系统，并加强抵御压力的能力，包括抵御与气候变化、海洋酸化和海洋污染有关压力的能力。《协定》还通过其关于环境影响评估的规定等途径，协助预防、减轻和管理计划中的活动对海洋环境的不利影响。此外，《协定》要求各国通过能力建设以及海洋技术的开发和转让开展合作，协助缔约国，特别是发展中缔约国，从而在加强各国参与在国家管辖范围以外区域开展的活动和执行其规定以促进实现《协定》目标的能力方面取得了重大进展。增加获得最新科学专门知识和海洋技术的机会，可以帮助各国更有效地保护和保全海洋环境。

30. 《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》和昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架相互补充，相互支持。³⁵ 因此，有效执行这两项文书可以促进养护和可持续利用海洋生物多样性的全球努力，并减轻气候变化对海洋生态系统的影响。³⁶

31. 在处理海洋污染的努力方面，大会在第 79/144 号决议第 243 段中确认海洋污染物大多来自陆上活动，影响到海洋环境，包括其中最富饶的水域。为制定一项关于塑料污染(包括海洋环境中的塑料污染)的具有法律约束力的国际文书而召集的政府间谈判委员会内部正在进行的谈判提供了一个独特的机会，可借以全面解决严重且迅速增加的大量塑料污染对环境和人类健康构成的重大风险。这一污染正在对可持续发展的环境、社会和经济层面产生负面影响。³⁷ 尽管委员会并没有像最初设想的那样在 2024 年 12 月前结束谈判，但各代表团同意在 2025 年在“主席案文”基础上恢复谈判。完成谈判进程并通过一项新的条约，可能会大大有助于加强《公约》第十二部分关于海洋环境的保护和保全的规定的执行。³⁸

32. 此外，关于船舶造成的污染，2023 年通过的《海事组织减少船舶温室气体排放战略》反映了海事组织对减少国际航运排放的承诺，并作为紧急事项，旨在尽快逐步淘汰这些排放，同时促进公正公平的过渡。《战略》的目标包括根据《巴黎协定》和《2030 年议程》，特别是可持续发展目标 13³⁹ 以及其他可持续发展目标和具体目标，包括目标 14 和具体目标 14.1、14.2、14.3 和 14.c，加强海事组织对全球解决温室气体排放努力的贡献。

33. 对海洋环境污染所造成的损害承担责任和赔偿责任，确保对这种损害提供适当赔偿至关重要，特别是对那些严重依赖渔业、水产养殖业和旅游业的国家而言。因此，有关的责任文书必须生效，或者如果已经生效，则必须实现更大

³⁵ 同上。

³⁶ 同上。

³⁷ [UNEP/EA.5/Res.14](#)。

³⁸ 《联合国海洋法公约》，第一九四条，第 1 款。

³⁹ 海上环境保护委员会，MEPC.377(80)号决议，附件，第 1.10 段。

的参与。确保给予索赔方足够的赔偿也是至关重要的，特别是为了推进具体目标 14.7 和 14.c。⁴⁰

可持续渔业

34. 上文第 13 至 19 段所述的适用于渔业的国际框架，为海洋生物资源和生物多样性的养护和可持续利用，以及为依赖这些产业的数以百万计的人的生计提供了坚实的法律基础。因此，必须确保这些文书得到遵守和执行。⁴¹

35. 《鱼类种群协定》特别强调国家间合作，并阐述了加强这种合作的责任。这既带来了挑战，也带来了机遇。《协定》促成建立了越来越多的区域渔业管理组织。这些组织是实施《协定》所述国际合作条款的主要机制，在实现有效渔业管理和处理渔业对海洋生物多样性的影响方面发挥着关键作用。⁴²

36. 气候变化对海洋资源的影响已经很明显，预计还会加大。全球可开发鱼类生物量的预测显示，到本世纪中叶，大多数国家的可开发鱼类生物量将下降 10% 以上，特别是在高排放情景下，其中一些主要依赖水产食品蛋白质供应的国家或全球海洋渔业产量名列前茅的国家的降幅最大。⁴³ 虽然对气候变化影响的科学理解不断提高，但调整管理和监管框架以应对影响的挑战仍然存在。然而，区域渔业管理组织在了解和应对气候变化对跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的影响方面正在取得重要进展，其中一些区域渔业管理组织近年来通过了关于气候变化对鱼类种群影响的建议和决议。⁴⁴

非生物资源

37. 海管局目前正在拟订关于“区域”内矿物资源开发规章草案，其目的是在经济需求与有效保护海洋环境包括生物多样性和生态完整性之间取得平衡。⁴⁵ 这些规章一经订立，就要求计划在“区域”内开展开发活动的所有实体遵守某些环境标准，以期确保按照《公约》要求有效保护海洋环境，使其不受“区域”内活动可能产生的有害影响。迄今为止，海管局已制定了有关评估“区域”内矿物资源勘探可能对环境造成影响的规则、规章和程序。此外，海管局正在努力制定一个标准化程序，用于拟定、制定和审查区域环境管理计划，这些计划帮助海管局确定特定海域，并为其提供适当程度的环境保护，使其免受“区域”

⁴⁰ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)提供的资料。

⁴¹ 粮农组织提供的资料。

⁴² 同上。

⁴³ J.L. Blanchard 和 C. Novaglio 编，《气候变化对海洋生态系统和渔业的风险-渔业和海洋生态系统模型相互比较项目到 2100 年的预测》，载于《粮农组织渔业和水产养殖技术文件》，第 707 号(2024 年，罗马，粮农组织)。

⁴⁴ 粮农组织提供的资料。

⁴⁵ ISBA/30/C/CRP.1。

内开发活动的影响，从而实现全球商定的目标和具体目标，包括《2030 年议程》的可持续发展目标，特别是目标 14。⁴⁶

其他问题

38. 海港和基础设施与多个可持续发展目标相关，对全球贸易和发展很重要，是全球供应链的关键节点。由于气候变化，特别是在小岛屿发展中国家，港口和其他重要运输基础设施预计面临沿海洪灾的风险较高，而且风险越来越大。迫切需要采取有效的适应措施，但在规划和执行这些措施方面存在挑战，包括数据有限、知识共享障碍以及用于支持能力建设努力的人力和财政资源不足。⁴⁷

39. 大会在第 79/144 号决议第 139 至 170 段中确认海底电缆和管道对全球经济和所有国家的国家安全都极为重要，并敦促各国采取有关措施，防止、报告和调查针对这些关键基础设施的暴力行为，并执行相关措施确保适当和充分的执法，加强对海底电缆和管道的保护。铭记这种暴力行为对全球经济、海洋环境和受影响人民的生计构成的潜在重大风险，必须加大努力推动国际合作，支持各国，包括通过有针对性的技术援助和能力建设方案，发展抵御破坏性事件的能力和准备。

40. 认识到船旗国在执行和实施国际法方面的核心作用，⁴⁸ 欺诈性船舶登记和船舶注册仍然是一个重大问题，对多个可持续发展目标构成挑战，⁴⁹ 因为除其他外它们可以影响海事安全、安保、污染控制和海员福利，以及防止非法、未报告和无人管的捕捞活动。在国际海事组织主持下，防止欺诈登记的工作正在进行，⁵⁰ 包括为此提出关于制定船舶登记准则或最佳做法的建议。⁵¹

41. 改善世界海员的处境是一项具有挑战性的任务，因为他们经常在困难条件下工作，并面临各种职业危险。借鉴海员的经验，包括在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间汲取的教训，2024 年 12 月 23 日生效的《2006 年海事劳工公约规则》的 2022 年修正案⁵² 进一步发展和执行了《公约》关于船旗国责任的条款，包括悬挂其国旗的船舶上的劳动条件、船员和社会事务。⁵³ 这不仅对推进具体目标 14.c，而且对推进目标 8 及其具体目标 8.5 和 8.8 都很重要。

⁴⁶ ISBA/29/C/10。

⁴⁷ 贸发会议提供的资料。

⁴⁸ 例如见大会第 79/144，第 174 段。

⁴⁹ 例如，制定和实施预防和打击犯罪(包括一切形式欺诈行为)的措施的重要性反映在关于促进公正、和平和包容的社会的可持续发展目标 16 中。

⁵⁰ 见大会第 79/144 号决议，第 176 段。

⁵¹ 见 <https://www.imo.org/en/MediaCentre/MeetingSummaries/Pages/LEG-111th-session.aspx>。

⁵² 国际劳工组织，GB.346/LILS/3 号文件，第 17 段。

⁵³ A/78/880，第 47 段。

四. 注重行动的务实解决方案

42. 满足各国的能力和资源需求，以克服批准和执行与保护和可持续利用海洋及其资源有关的国际法律文书方面的障碍，加强国际合作、协调和伙伴关系，加强多利益攸关方的接触和参与以及促进基于科学的创新解决方案，对于充分实现《公约》的惠益和实现可持续发展目标 14，特别是具体目标 14.c 至关重要。

43. 本节深入探讨了具体的注重行动的务实解决方案。这些解决方案旨在应对挑战，利用机会，支持执行《公约》所体现的国际法。下文重点介绍的在多个层面开展并让所有相关利益攸关方参与的各种活动和举措，如果加以扩大，有可能对海洋及其资源的保护和可持续利用产生积极影响，并对《2030 年议程》的其他有关海洋的可持续发展目标和具体目标产生溢出效应。

A. 解决能力和资源等方面的制约

44. 海洋事务和海洋法司的任务是促进更好地理解 and 更广泛地了解《公约》和相关文书，并协助统一和一贯地适用和执行这些文书。为此，该司一直在提供能力建设和其他援助，包括为此提供培训、研究金和技术援助，通过各自愿信托基金提供财政支持，以及协助发展中国家参加大会主持下举行的与海洋有关的各种会议。在世界银行和联合国训练研究所的 PROBLUE 信托基金下，该司与各伙伴合作举办培训和简报会。通过挪威发展合作署资助的一个项目，该司为发展中国家提供能力发展和技术援助，以加强其实施《公约》和相关协定的能力，并通过更有效地执行《2030 年议程》等手段，更好地利用可持续海洋经济的惠益。欧洲联盟根据《鱼类种群协定》第七部分设立了一个援助基金。通过该基金资助的一个能力建设项目，该司与粮农组织合作，发布了 2024 年了解和执行《鱼类种群协定》的指南。在日本财团支持下，该司管理三个研究金方案(联合国-日本财团研究金、战略需求研究金方案和小岛屿发展中国家海洋治理研究金)，并支持 102 个国家的 291 名学友组成的网络。二十多年来，学友们在国家和区域各级以各种身份积极促进海洋可持续性。

45. 为支持各国努力成为《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》缔约国并为执行《协定》做准备，各国、作为《协定》临时秘书处的海洋事务和海洋法司、政府间组织、民间社会和其他相关利益攸关方开展了广泛的能力建设和技术援助活动。根据大会第 77/321 号决议的要求，该司制定了一项促进更好地了解《协定》并为《协定》生效作准备的活动方案。在此背景下，该司在 2024 年举办了五次区域讲习班，组织了在线简报会和会外活动，发布了一系列关于《协定》的情况介绍，并为《协定》创建了一个新网站。⁵⁴ 该司还在欧洲联盟资助的一个项目下为《协定》开展了更多的能力建设活动。

⁵⁴ 见 www.un.org/bbnjagreement/en。

46. 此外，鉴于全球环境基金信托基金作为《协定》第五十二条第四设立的财务机制的一部分，全球环境基金理事会核准了扶持活动和批准支持项目的初步准则，以促进《协定》早日生效和做好执行准备工作。⁵⁵ 将在全球、区域和国家层级提供支持，每个国家最高可获得 175 000 美元。

47. 更广泛地说，在联合国系统内，政府间海洋学委员会通过了《能力建设战略(2023-2030 年)》。该战略提供了产出和相关能力建设活动及行动的战略框架。这些活动和行动根据能力需求评估和区域磋商所确定的最高能力建设需求，响应区域和国家优先事项。

48. 国际海底管理局为各种培训方案、项目和创举提供便利。其中包括国家能力发展讲习班、国际海底管理局联合培训和研究中心、承包商培训方案和国际海底管理局伙伴关系基金。⁵⁶ 2022 年 11 月，海管局通过《能力发展战略》。⁵⁷ 自 1994 年以来，已有 1 000 多人受益于海管局实施的能力建设倡议。⁵⁸

49. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)开发了关于可持续和有复原力的货运和贸易物流的能力建设工具、培训、文书、见解、知识产品和指南。其中有贸发会议提供技术援助的工具箱，包括方法工具，以及关于气候变化影响和小岛屿发展中国家关键沿海运输基础设施适应问题的培训和指导材料(SIDSport-ClimatAdapt 平台)，以期取得具体、可衡量的成果，从而支持各国努力制定政策、法规和体制框架，为实现《2030 年议程》的宏伟目标调动所需资源。⁵⁹ 此外，贸发会议还实施了一个发展账户项目，旨在通过利用人工智能和数据创新工具，估算航运和渔业部门的碳排放量，采取循证气候行动，进一步协助和支援加勒比地区和贸发会议 2024 年支持小岛屿发展中国家战略下的脱碳努力。⁶⁰

50. 世界银行通过促进对海洋和沿海资源的强有力治理，支持各国通过分析、知识产品、技术专长和融资，以可持续海洋经济为重点，提高其对可持续和包容性经济的贡献。世界银行在参与促进可持续海洋经济方面得到了 PROBLUE 的支持。这是一个伞式多捐助方信托基金，旨在支持健康和富饶的海洋以及可持续发展目标 14 的实施。⁶¹ 2023 年是 PROBLUE 运营的第四年，其项目组合有了相当大的增长，总额达到 1.44 亿美元。

⁵⁵ 见全球环境基金理事会第 14/2024 号决定。

⁵⁶ 见 www.isa.org.jm/publications/capacity-development-strategy/。

⁵⁷ 见 ISBA/27/A/5。

⁵⁸ 国际海底管理局提供的资料。

⁵⁹ 贸发会议提供的资料。

⁶⁰ 见 unctad.org/system/files/official-document/aldcinf2024d1_en.pdf。

⁶¹ 世界银行提供的资料。

51. 最后，在区域一级，各区域渔业管理组织通过支持其成员国努力批准和执行相关国际协定，促进能力建设。例如，地中海渔业总委员会正在开发一个区域国家立法资料库，即 GFCM-Lex，协助各国查明其渔业和水产养殖的国家法律框架中的差距，并提高遵守国际义务的水平。⁶²

B. 加强合作、协调和伙伴关系，促进多利益攸关方参与

52. 《公约》为保护和可持续利用海洋及其资源方面的国际合作提供了框架，而《公约》的有效执行需要在所有各级进行有效的合作与协调。

53. 促进国际合作与协调也是《鱼类种群协定》和《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》的核心。后一协定将可提供更多机会，以加强跨部门合作，并加强与相关文书、框架和机构之间及它们之间的一致和协调。

54. 建立伙伴关系以及动员所有相关行为体和让它们进行参与，对于加快海洋行动和实现可持续发展目标 14 及其各项具体目标也至关重要。相关利益攸关方包括一系列全球和区域实体、国家和地方政府、私营部门、科学界和民间社会。海洋行动必须包括土著人民和当地社区、弱势群体、妇女和年轻人。在采取措施保护和保全海洋环境以及养护和可持续利用生物多样性时，必须考虑到以海洋及其资源为生的人民的权利、利益和关切。各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意，⁶³ 在可利用的情况下，应利用土著人民和当地社区的相关传统知识以及现有的最佳科学和信息。⁶⁴

55. 下文着重介绍了最近相关举措的具体实例，重点是努力加强跨部门合作与协调以及促进包容性参与和多利益攸关方参与。

56. 联合国海洋网络是一个机构间机制，它力求在现有资源范围内，按照《公约》、其参与组织各自权限以及由各自理事机构核可的任务和优先事项，加强联合国系统各主管组织和国际海底管理局的协调、一致和有效性。⁶⁵ 该网络目前由 31 个联合国机构和国际海底管理局组成。2024 年 1 月，联合国海洋网络各成员组织负责人核准了一份承诺书，旨在加强和促进联合国系统与《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》有关活动的协调和一致性。

57. 鉴于小岛屿发展中国家在执行国际文书、框架和政策时面临独特挑战，2024 年 5 月举行的第四次小岛屿发展中国家问题国际会议最终通过了《安提瓜和巴布达小岛屿发展中国家议程》，其中，各国重申致力于实施《2030 年议程》，

⁶² 粮农组织提供的资料。

⁶³ 见大会第 61/295 号决议，附件，第 19 条。

⁶⁴ 挪威提供的资料。

⁶⁵ 见大会第 68/70 号决议，附件。

并强调需要建设小岛屿发展中国家的能力，使其了解《公约》规定的权利、义务和责任，包括帮助它们有效参与《公约》规定的活动。⁶⁶

58. 可持续海洋倡议是由《生物多样性公约》秘书处协调的一个全球平台，其目的是建立伙伴关系和提高能力，以全方位方式养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性。2024 年在首尔举行的可持续海洋倡议与区域海洋组织和区域渔业机构全球对话第四次会议专注于分享各自工作和跨部门合作的经验，以支持实现全球目标和具体目标，并确定加强这些机构在区域内合作和跨区域合作的手段和办法。

59. 全球环境基金资助的共同海洋方案将 65 个伙伴聚集在 5 个项目下，以促进合作与协作，展示和推广更全面的进程和综合办法，促进对渔业的可持续管理以及对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。⁶⁷

60. 由国际海事组织与欧洲复兴开发银行和世界银行合作实施的资助可持续海上运输(FIN-SMART)圆桌会议是主要海事利益攸关方之间定期对话的平台，旨在解决与向更可持续和更有韧性的航运过渡有关的财务挑战，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家在这方面的财务挑战。

61. 在可持续渔业方面，越来越多地利用科学家、管理人员和利益攸关方之间的对话来推动国家和区域渔业管理组织解决新出现的问题，以处理气候变化、渔业管理的生态系统方法和捕捞战略等复杂问题。由全球环境基金供资并由粮农组织牵头的共同海洋方案金枪鱼项目当前正处于第二阶段(2022-2027 年)，旨在通过参与性办法推动国家管辖范围以外区域负责任的金枪鱼渔业管理和生物多样性养护，具体办法是利用“船长讲习班”，将科学家、船长和船员聚集在一起，制定减少兼捕渔获物的工具和技术，并交流最佳做法，提供了一个可以扩展到金枪鱼渔业以外的模式。⁶⁸

62. 此外，各种联盟通过建立和保持以协作方式应对全球挑战的势头，可在促进国际合作方面发挥重要作用。国家管辖范围以外生物多样性雄心联盟于 2022 年在“同一片海洋”峰会上首次启动，旨在将致力于实现雄心勃勃的《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》的国家聚集在一起。该联盟目前的重点是支持《协定》的批准和执行工作。

63. 最后，即将到来的联合国可持续交通运输十年⁶⁹为加强可持续海上运输的政策和法律框架的合作行动提供了新的机会，从而有助于实现几个可持续发展目标，包括交通运输可在其中发挥核心作用的目标 14。在促进合作办法以使贸易和经济政策与海洋可持续性保持一致的背景下，法国和哥斯达黎加共同承办

⁶⁶ 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处提供的资料。

⁶⁷ 粮农组织提供的资料。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 见大会第 78/148 号决议，第 14 段。

的第五届联合国海洋论坛提出的关于可持续发展目标 14 的贸易相关方面的几项建议也很重要。⁷⁰

C. 促进基于科学的创新解决方案

64. 实现可持续发展目标 14 及其具体目标需要强有力的科学政策接口，以便提供及时、可信和重要的科学信息，为政策和行动提供参考。科学，特别是新技术，在支持监测、控制和监视活动方面也发挥着越来越重要的作用，从而有助于有效执行、遵守和实施《公约》所体现的国际法。

65. 为了解决海洋科学在地域、代际和性别之间分布不均的问题，并为支持个人和机构发展技能，在全球范围内提供可持续的基于科学的海洋解决方案，一个新的能力发展机制于 2023 年启动，作为联合国海洋科学促进可持续发展十年的一部分，为参与海洋十年的各伙伴提供一个增加获取能力建设倡议机会的接口，重点是海洋界青年专业人员以及小岛屿发展中国家和最不发达国家的代表。

66. 《公约》规定，海管局必须促进和鼓励开展海洋科学研究，并协调和传播所得到的这种研究和分析的结果。⁷¹ 为此，海管局秘书处继续支持执行国际海底管理局海洋科学研究行动计划，以支持海洋十年。此外，通过承包商的勘探活动获得了“区域”内深海环境的重要信息。⁷²

67. 2023 年标志着渔业生态系统方法南森方案新阶段的开始。该方案是粮农组织、挪威发展合作署、挪威海洋研究所、区域渔业管理组织以及非洲和孟加拉湾 32 个伙伴国家之间的伙伴关系。根据粮农组织的蓝色转型路线图，该方案支持其伙伴国家通过收集与渔业和生物多样性、气候变化和污染等全球议程上的其他重要问题有关的独特数据和信息，生成关于海洋资源和生态系统的科学知识。该方案还支持加强伙伴国家的政策和法律框架，以改进与渔业生态系统方法保持一致的情况。

68. 此外，各区域渔业管理组织还通过技术援助和能力发展方案，如地中海渔业总委员会 MedSea4Fish 方案协助渔业总会成员获取高质量的数据和信息、最佳做法、工具和技术，促进科学研究。⁷³

69. 最后，技术发展为管理和养护海洋资源以及支持履行国家、区域和全球义务和承诺提供了实质性机会。包括卫星图像、渔船监测系统、电子产品溯源和

⁷⁰ 关于第五届联合国海洋论坛关于可持续发展目标 14 的贸易有关方面的建议的主席概述，可查阅 unctad.org/system/files/information-document/ditc-ted-06032025-5unof-chairs-summary-format-vfinal.pdf；贸发会议提供的资料。

⁷¹ 《联合国海洋法公约》，第一四三条。

⁷² 国际海底管理局提供的资料。

⁷³ 粮农组织提供的资料。

文件系统以及远程数据输入和报告能力在内的技术，在提供实时数据以支持海洋资源的监测、合规、科学和管理方面正变得日益容易获得和越来越有效。⁷⁴

70. 更具体地说，在许多区域，特别是在监测能力有限的发展中国家，从小规模渔业收集数据是一项具有挑战性的任务。小规模和个体渔民往往在偏远地点作业、上岸和销售产品，使得数据收集工作零散、缓慢和昂贵。移动技术正在使数据收集工作得到重大改进，例如一些太平洋岛屿国家正在使用智能手机和平板电脑应用程序 *Tails*，使得即使在互联网连接有限的情况下，也能在偏远地点收集渔获信息并立即发送以供分析。此外，利用当地生态知识和基于社区的数据收集方案已证明是一个具有成本效益的机制，可加强可用于渔业科学和管理的数据。例如在地中海和黑海渔业中，当地生态知识被用于支持该区域的管理决策。⁷⁵

五. 结论和建议

71. 《公约》为保护和可持续利用海洋及其资源提供了法律框架。因此，有效实施《公约》所体现的国际法，对于加强海洋及其资源的保护和可持续利用从而实现可持续发展目标 14 至关重要。自第二届联合国支持落实可持续发展目标 14 会议以来，与目标 14 相关的各关键领域都取得了重大法律进展。

72. 在法律领域取得的进展为加强海洋及其资源的保护和可持续利用提供了新的机会。然而挑战依然存在，特别是对发展中国家，包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家而言。为了克服紧迫的挑战并充分利用新的机会，必须消除阻碍各国成为《公约》和相关文书缔约国以及执行这些文书的能力和资源方面的障碍。完成当前的进程，支持各级伙伴关系和多利益攸关方的合作倡议，以及促进以基于科学的创新解决方案，都是通过执行国际法保护和可持续利用海洋及其资源的同样重要的步骤。

73. 在 2017 年和 2022 年联合国支持落实可持续发展目标 14 会议的讨论和承诺的基础上，2025 年联合国海洋大会提供了一个独特的机会，以评估迄今取得的进展，并探索采取具体行动的新的创新方法，包括通过所有相关利益攸关方的参与，加强海洋及其资源的保护和可持续利用，以促进可持续发展。

74. 探索和利用相关法律文书和框架之间的协同增效作用，促进普遍参与和全面执行《公约》和相关文书，以及支持各国遵守其国际义务，包括为此开展强有力的能力建设，应能指导实现可持续发展目标 14 的行动。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 同上。

六. 指导性问题

75. 下列指导性问题可用来为专题小组提供参考：

(a) 执行《公约》所体现的国际法对于扩大海洋行动以实现可持续发展目标 14 有何帮助？

(b) 如何调动跨部门合作与协调以支持有效执行《公约》所体现的国际法？

(c) 联合国系统各实体如何进一步支持会员国努力履行《公约》和相关文书规定的义务？

(d) 如何利用相关法律文书之间的相互联系和协同作用以支持有效执行《公约》所体现的国际法？

(e) 为使《公约》和相关文书得到遵守和执行，最紧迫的能力和资源需求是什么，创新性能力建设如何有助于满足这些需求？

(f) 新技术和基于科学的决策如何有助于加强执行《公约》所体现的国际法？

(g) 包容性参与同海洋有关的进程以及包括最弱势群体在内的所有相关利益攸关方的积极参与如何才能最有效地促进保护和可持续利用海洋及其资源的目标？
