



联合国海洋和海洋法问题不限成员名额  
非正式协商进程

第四次会议

2003年6月2日至6日

海洋环境、海洋资源和可持续利用：采用生态系统方式

挪威代表团提出

1. 对管理采用生态系统方式——所涉影响和挑战

1. 人们普遍承认，要保护海洋生物多样性及其本身价值就需要对管理采用综合生态系统方式。

2. 生态系统方式是根据1992年《生物多样性公约》采取行动的主要框架。《公约》缔约国会议第五次会议核可了生态系统方式的说明及其应用的业务准则，并建议实施生态系统方式原则（第V/6号决定）。

3. 缔约国会议认为生态系统方式是一项综合管理土地、水和生物资源的战略，旨在推动以公平方式养护和可持续使用资源。采用生态系统方式将有助于平衡《公约》的三项目标。生态系统方式的基础是应用以各级生物结构为重点的适当的科学方法，包括生物及其环境的基本进程、功能和相互作用。它承认人类及其文化多样性是生态系统的一个组成部分。

4. 国际海洋考察理事会对生态系统方式的定义是根据对生态系统动态的了解来综合管理人类活动，以便可持续地利用生态系统所提供的物产和服务及维持生态系统的完整性。

5. 2002年第五次北海会议商定了一项关于生态系统方式的概念框架。该项框架包括制定政策和环境目标、最佳利用现有的科学技术知识、最佳利用科学建议、综合专家评价、协调和统一监督、让所有利益有关者参与、实施控制和执行。



6. 《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》第四节提到《生物多样性公约》缔约国会议第 V/6 号决定，并指出必须在各级采取行动

“鼓励在 2010 年年底前推行生态系统方式，注意《在海洋生态系统负责任渔业雷克雅未克宣言》和《生物多样性公约》缔约国会议第 V/6 号决定；”

“协助发展中国家在区域和分区域两级协调政策及方案，以养护和可持续管理渔业资源，并执行综合沿岸地区管理计划，包括通过促进可持续沿岸及小规模捕鱼活动，并酌情建立相关基础设施”。

7. 第四节还呼吁促进“综合多学科及多部门沿岸及海洋管理”，建议加强“有关区域组织和方案之间的区域合作和协调”，包括区域渔业管理组织。在具体提到为促进可持续渔业而须采取的行动时，《行动计划》强调“制定多种办法和工具，包括采取生态系统方式”的重要性。<sup>1</sup>

8. 大会 2002 年 12 月 12 日第 57/141、57/142 和 57/143 号决议欢迎和重审可持续发展问题世界首脑会议的成果。由于上述文件确定的许多目标所涉时间较短，目前我们在处理一系列问题时必须要有一定的紧迫性。首先要处理的是确定生态系统方式在执行时的含义。在此方面的一个重要步骤就是确定执行时的机构需求，以及工业化国家和发展中国家如何满足这些需求。

9. 对海洋管理采用生态系统方式将对管理机构产生影响，可能需要改变规范、认识和条例。

10. 其中的一项规范性改变就是对管理提出了多项新目标。必须在最佳利用现有的科学知识和专家意见的基础上制定管理目标和行动环境目标。必须将与立即使用的资源和其他生物区系和生态系统运作有关的新型知识纳入管理决定的基础。可能还需要修定条例。

11. 北海会议第五次会议强调必须制定一系列实施生态系统方式的统一协调的生态质量目标。已经利用 1992 年《保护东北大西洋海洋环境公约》确定的方法，为北海制定了第一套这类目标。

12. 机构方面所涉问题之一就是必须建立一个能够调和往往是相互冲突的多种目标的进程。必须建立起能够增进不同部门政策间相互合作和协调的机制。这必须建立在纳入多种利益有关者和使其参与的基础上。其他机构方面的问题是，决策进程必须能够处理不明朗和复杂的资料，执行方面的管理框架必须具有应变能力。

13. 这些机构方面的问题说明所有国家——无论是工业化国家还是发展中国家——在制定生态系统方式方面都有一个漫长的学习过程。

14. 显然有必要在确认海洋生物资源的养护和可持续利用原则和《生物多样性公约》缔约国会议第 V/6 号决定确立的原则基础上，澄清生态系统管理的各项目标。

15. 如何实施生态系统方式并没有一个单一的公式。各项解决办法必须要酌情适应地方、国家、区域或全球条件。

## 2. 对管理人类活动采用生态系统方式的知识基础

16. 生态系统方式需要扩大在管理决定中必须要考虑的这种职能和进程。1982 年《联合国海洋法公约》和 1995 年《联合国跨界鱼类种群协定》都要求将养护和管理措施建立在可得到的最佳科学证据上。根据 1995 年《联合国跨界鱼类种群协定》第 5 条，缔约国应在跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理措施中融入生态系统方面的考虑。在渔业管理中融入生态系统方面的考虑，其目的是要促进长期粮食安全和人类发展，以及确保有效养护和可持续利用生态系统及其资源。此外，《关于海洋生态系统负责任渔业的雷克雅未克宣言》确认：

“将生态系统问题考虑在内意味着更有效地保护生态系统及可持续利用，更加注意海洋生物资源不同种群和品种之间的相互作用，如捕食者与被捕食者之间的关系；此外，还需要了解人类活动对生态系统的影响，包括人类活动可能引起的生态系统结构畸形。”<sup>2</sup>

17. 如果我们要加深对海洋进程和生态系统的了解，就必须更加努力地加强国际科学合作，并通过这方面的合作，巩固就联合管理决定达成共识的基础。即便我们的知识改进了，我们对海洋生态系统动态的了解仍然有限。因此，我们必须能够追踪一个生态系统的发展与变化。要做到这一点，可以制定代表生态系统健康的一系列指标，而无须试图掌握一切细节或得到一切可能的结果。各论坛确定这方面指标的工作正在取得进展，即便在现有法律框架和知识水平的基础上，仍可以实施生态系统方式。

## 3. 实施生态系统方式

18. 实施生态系统管理将需要进行两种主要形式的改变。第一，我们必须确保用户的投入，无论是在明确各项目标，还是在确定、评价和接受用于作出管理决定的知识基础方面。第二，实施必须以应变方式为基础。这一点得到第 V/6 号决定的确认，其中指出：

“生态系统方式需要采取应变管理，以应付复杂和动态的生态系统及其功能缺乏全面的知识和了解。生态系统进程往往是非线性的，其进程结果往往显示时间上的间隔。结果就是不连贯，导致意外和不确定性。必须采取应变管理，以便能够应付这种不确定性，纳入边干边学的因素和研究方面的反馈。还需采取措施，即使尚未完全科学地确定因果关系。”

19. 挪威正处于以生态系统方式管理巴伦支海人类活动的初级阶段。挪威正在收集和评估生态系统和人类活动影响的科学知识。这将成为拟定巴伦支海挪威一边综合管理计划的基础。

20. 实施生态系统方式的问题也在《保护东北大西洋海洋环境公约》框架内进行讨论。

21. 强调过程是对渔业采取生态系统方式技术指导方针的基础，目前联合国粮食及农业组织正在最后确定这些技术指导方针。指导方针承认缺乏执行经验，打算根据最佳做法开始一个学习进程，将建议采用某些方法、方式和实施控制，而非确定通用的解决办法。

#### 4. 发展中国家和实施生态系统方式

22. 拟定和实施生态系统方式对所有国家和国际社会都形成了挑战。但是，对发展中国家的挑战最大。这些国家的生态系统管理在很多情况下都必须由财政、组织和人力资源能力有限的政府和民间社会机构来实施。渔业又是一项产生粮食和收入的重要的经济活动。有限的机构能力可能对管理制度形成短期压力，对于维持可持续生计基础的必要性也提出了更长期的问题。

23. 在此条件下可能没有什么余地进行试验。政府或地方社区可能很难看到《生物多样性公约》和《关于可持续发展的约翰内斯堡宣言》阐述的国际议程如何反映地方的需要。

24. 必须制定有可能根据当地具体条件和地方能力实施生态系统方式的办法。

25. 上述结论向发展中国家指出了一条前进的道路。发展中国家特别需要制定能够根据可持续发展原则促进养护和可持续利用的目标，因为它们没有条件无视海洋生态系统的使用方面。发展中国家和工业化国家都必须接受还可根据软性的可预测性作出管理决定。这为更广泛的参与和确定也许更能适应发展中国家条件的知识的方法开辟了道路——产生这种知识的费用较小，可利用和综合以研究为基础的知识和地方知识。在很多情况下，发展中国家比工业化国家更有准备对管理采用应变的学习方法，因为这是到目前为止在可用资源十分有限的情况下唯一可作的选择。

26. 但是，对管理拟定和实施生态系统方式，对发展中国家来说仍然是一项重大挑战。答案不是坐等其他地方提供经验，而是要制定能够适应地方条件的具体解决办法。必须建立两种联系。

27. 一种是与目标有关的联系：全球议程必须与地方需求挂钩。管理目标是一个社会选择问题。哪些地方社区关注的问题是通过生态系统考虑得到解决的？它们怎样才能在地（国家和社区）能力范围内和以有益于地方社区的方式得到解决？

28. 另一种是与知识和实施有关的联系：有关生态系统功能知识的形成必须配合通过适应性框架为实施作出的机构安排。这方面的挑战是确定与当前需求和未来可持续性有关的、在地方管理机构内有用的知识。根据地方能力，可以观察到哪些生态系统健康和可持续利用指标？利益有关者是否接受将其作为决定的有效准则？如何才有可能建立在学习过程中利用这些指标满足当前需要，而又不损害长期可持续性的管理机构？

29. 这些都是重大挑战，应当向发展中国家提供国际援助，使它们在对管理拟定和实施生态系统方式时能够建立这些联系。现在关于在一般级别实施各种方法的建议日益增多。迈出下一步的时机已经成熟。我们必须建立有着均衡目标的地方管理机构，这些目标与地方有关、建立在与地方情况有关的知识基础之上，从而能够支持应变性的管理制度。

30. 要做到这一点，可以为在具体情况下实施生态系统管理提供协助，也可以收集资料、向其他国家或地区传播经验。选定的个案应包括发展中国家在管理人类活动时必须应付的各种压力，以及需要为生态系统方式制定实施模式的各种情况。有一种情况是，随着捕鱼方法的改进、渔捞努力增强、水产养殖业发展，或者当生态系统为旅游业或基础设施发展等其他目的所用时，地方对沿海生态系统的压力也随之产生。也有产生更大规模压力的情况，例如远洋船队带来的压力，取得这方面情况的经验也很重要。因此，确保捕捞量可以持续的责任原则上由沿海国承担，但是它们不见得有充分的机构能力来确保可持续性。在此情况下，我们需要做的就是制定机制，分担促进可持续利用的各项职责。

#### 注

<sup>1</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002年8月26日至9月4日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号P.03, II.A.1和更正），第一章，决议2，附件，第30和32段。

<sup>2</sup> E/CN.17/2002/PC.2/3，附件，序言部分第十六段。