



联合国海洋和海洋法问题不限成员名额

非正式协商进程

第五次会议

2004年6月7日至11日

2004年5月24日澳大利亚常驻联合国代表给秘书长的信

如你所知，2004年6月7日至11日即将在纽约举行的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五次会议将审议涉及国家管辖范围以外海洋地区生物多样性的养护和管理的问题。

澳大利亚在一段时期以来一直侧重关于更有效地养护和管理全球海洋公共资源的必要性问题。这一目标符合《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）。该计划呼吁国际社会保持重要、脆弱的海洋和沿海地区、包括国家管辖范围内外地区的生产力和生物多样性。

在这方面，我非常高兴地指出，作为对可持续发展问题世界首脑会议成果的支持的一部分，澳大利亚与其他几个国家、国际组织和民间社会合作，于2003年6月在凯恩斯主办了一个国际讲习班，以探讨为养护和管理公海地区的生物多样性在治理和法律方面的安排。现附上讲习班的讨论摘要（见附件）。

鉴于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五次会议的侧重点，澳大利亚认为参加这次会议的代表对凯恩斯讲习班的成果会有兴趣。尽管讲习班的成果不一定反映出澳大利亚政府的政策，但它们确实表明在对公海地区生物多样性的养护和管理问题进行讨论时，需要处理的问题和审议的广度。



因此，我谨请将本信及其附件作为大会文件分发，以供出席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五次会议的代表参考。

常驻代表

大使

约翰·多思（签名）

2004年5月24日澳大利亚常驻联合国代表给联合国秘书长的信的附件

关于治理公海生物多样性养护问题的讲习班 2003年6月16日至19日， 澳大利亚凯恩斯

讨论摘要以及如何取得进展的建议

背景

《可持续发展问题世界首脑会议约翰内斯堡执行计划》呼吁国际社会保持重要、脆弱的海洋和沿海地区、包括国家管辖范围内外地区的生产力和生物多样性（第32段a）。

联合国大会第57/141号决议：

鼓励有关国际组织，在区域及次区域渔业组织的帮助下，紧急审议如何在《联合国海洋法公约》的框架内以科学方式统筹并改善对海山及一些其他水下地貌的海洋生物多样性所面临的风险的管理。

澳大利亚政府与加拿大、联合王国、柬埔寨、新西兰和美利坚合众国政府以及世界保护联盟、世界自然基金会、国际海洋学会、国际慈善协会、国际海事组织、国际海底管理局和粮食及农业组织合作，赞助在澳大利亚凯恩斯举办该讲习班，后者是可持续发展问题世界首脑会议一项合作伙伴关系倡议。

150多人参加了讲习班，他们来自36个国家、政府间组织（包括生物多样性公约秘书处、养护野生动物移栖物种公约秘书处、联合国海洋事务和海洋法司、粮食及农业组织、国际海事组织、国际海底管理局、太平洋共同体秘书处、南太平洋区域环境方案和联合国环境规划署）、非政府组织、企业界代表和学术机构。与会者包括在公海和深海生物多样性方面的科学、法律、政策、技术和工业各类专才。获邀者均具有公海生物多样性和深海管理方面的专门知识和兴趣。

这些简要结论中表达的意见反映出会议进行了各种讨论，国际认识已经有所提高，近年来对公海各项问题的重视，以及国际社会日益急需合作采取行动，以改善公海和深海的养护和管理。

鉴于与会者人才济济，所提出的行动建议五花八门，并非旨在反映出所有与会者的商定立场。但它们确实表明了国际社会为履行对养护和可持续管理公海共同财产的集体承诺和义务，可以谈判和进一步讨论的可能采取行动的范围。

尽管目前捕鱼对深海的生物多样性具有主要影响，但讲习班确认并讨论了一系列可能造成潜在危害的其他活动，包括铺设和运作海底电缆和管道、海洋科学

研究和生物勘探、捕鲸、军事活动、海洋倾倒和废物处理、海洋垃圾的扩散、外来海洋害虫和矿物开采。

公海治理的体制和法律框架，以及由此产生的管理安排，需要考虑到目前和可能进行的活动多种多样，并有足够的灵活性，以便兼顾因新技术不断出现、科学知识日益增加和更多了解使用、管理和可持续性之间的相互作用而产生的变化。

对公海的生物多样性和动力缺乏了解仍是一个主要的障碍，妨碍为养护和可持续管理制订适当的体制、法律和管理措施，因此相应地需要加强海洋治理方面的应用研究。

了解问题和具备解决问题的技术和财力，对改变法律和体制治理结构极其重要，而这些结构为公海的管理和养护活动提供了依据。

讨论是在一些既定原则之下进行的。这些既定原则是基于生态系统的综合海洋管理、预防方法和世代公平。然而，有必要就这些规范性原则的实际意义达成共识。（此外应当指出的是，国际社会并未就这些概念的法律地位达成共识）。

关于选择和活动的讨论

讲习班所进行的讨论坦率顺畅。许多与会者认为这有益于激发彼此之间的辩论。然而在本摘要中值得一提的是，在国家管辖范围以外地区的权利与责任之间的微妙国际平衡。讲习班曾讨论的这种平衡的例子包括：养护措施应该或能够对海洋自由施加限制的程度；公海海洋保护区与航行自由；人类共同继承遗产与获得公海生物多样性的自由；资源和利益的公平分享。

鉴于公海管辖安排和涉及公海权限/授权的法律和体制框架的性质，长期、有效地治理公海和深海的关键是提高对问题和困难的认知，以及在国际、区域和次区域各级进行多方合作和行动。然而，改变现有的治理安排或制订新的办法以改善管理和养护的结果，可以是一个漫长的进程。因此，讲习班考虑有必要制订短期的应对措施，以便为当下和暂时改进养护和管理情况提供依据，同时为中期和较长期的可持续办法制订并商定治理方面的选择。

以下开列会议工作组的报告中提出的事项。工作组的讨论详情载于完整的会议记录。

短期选择

- 联合国大会关于禁止破坏性捕捞方式、例如在海山及其周围进行不加管制的底拖网捕捞、冷水珊瑚礁和其他脆弱的水下地貌但同时也是公海中上层鱼资源的决议；
- 联合国大会与航运有关的决议

- 拟订标准，以便在船舶、船旗国和不履行《联合国海洋法公约》和其他协定规定的义务所产生的后果之间建立真正的联系；
- 建立自愿审计制度，以独立评价船旗国履行《海洋法公约》和其他协定规定的义务的能力；
- 在联合国系统内立即建立拥有适当资源的协调和合作机制；
- 为发展中国家和小岛屿发展中国家紧急建设能力，包括通过它们参与相关区域和国际论坛的决策进程，以及筹集适当资金和技术资源；
- 宣传和提高公众对深海的價值、重要性和活动的认识；
- 建立公海海洋保护区实验区；
- 加强应用科学研究和治理研究；
- 相关国际机构应指认公海和深海生物多样性问题协调中心；
 - 海洋事务和海洋法司应在更广泛的海洋协调机制下召集一个公海生物多样性问题机构间工作组；
- 联合国大会呼吁相关的国际组织，包括国际海底管理局、国际水道测量组织、海洋事务和海洋法司和生物多样性公约秘书处，审查与国家管辖范围以外深海遗传资源的养护和可持续利用有关的问题，并就这些问题向大会提出建议。

体制和治理方面中期到较长期的选择

法律方面

- 拟订协定，以执行《海洋法公约》规定的环境和养护义务，确保海洋生物多样性和生态进程得到保护、养护和可持续利用；
- 修订与公海生物多样性有关的其他公约，例如《国际防止船舶造成污染公约》（《防污公约》）附件一（油污）、附件二（有害液体物质）、附件四（污水）、附件五（垃圾），以确保限制近海排放的措施不会使排放转向公海而对生物多样性产生不利影响；
- 修订《世界遗产公约》，把世界遗产的指定范围扩大到公海；
- 在责任、赔偿和污染/清洁方面，根据《伦敦公约》处理历史上的倾倒问题；
- 紧急处理方便旗问题和船旗国在公海管辖权优先的问题；
- 促进对国际、区域和次区域协定的批准、贯彻和执行；

- 修订《生物多样性公约》，为建立海洋保护区和国家管辖范围以外海洋的基于生态系统的管理提供框架；
- 拟订框架，以处理目前的协定或体制没有具体规定的生物勘探和其他活动，以确保纳入相关的环境义务和治理原则（例如应用预防方法途径、公平和利益有关者的参与）。

体制方面

- 鼓励海事组织和成员国更多地利用海事组织现有的措施，诸如特殊领域和特别敏感海域，并酌情制订新的措施，以保护公海生物多样性和生态进程；
- 扩大国际海底管理局的工作，除“区域”内勘探和采矿之外，拟订其他的规章制度，包括指定养护区和生物勘探活动，根据《生物多样性公约》和《海洋法公约》的原则和目标，制定国家管辖范围以外区域深海生物勘探的国际制度；
- 海洋事务和海洋法司与海事组织和粮农组织协调，界定“真正联系”的定义；
- 建立或改善国家、区域和全球机构间协调和合作机制，确保有效管理或控制在国家管辖范围内外对海洋生物多样性造成影响的活动；
- 加强各公约和文书之间的协调（例如，《养护野生动物移栖物种公约》可指认区域渔业管理组织应予保护的洄游走廊和特别敏感海区）；
- 利用《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》），处理在特别重要的物种方面的非法、未加管制和未报备的捕捞活动；
- 专门为公海种群成立新的区域渔业管理组织；
- 区域渔业组织以建立保护区
- 区域海岸警卫队；
- 一个世界海洋组织/海洋环境管理中央局；
- 一个深海海底生物勘探管理局或全球生物技术委员会；
- 建立海洋“国际刑警组织”。

科学与研究

- 由海委会担任科学界和海洋政策界之间的协调机构；
- 详尽分析和评估目前的公约制度，包括执行方面的限制因素；

- 指认适当的生物勘探治理制度；
- 分析区域渔业管理组织的执行情况、执法经验和限制因素；
- 建立全球和区域海洋治理研究网络，以协助作出更能掌握情况的决策；
- 建立全球海洋环境评估制度，将公海生物多样性问题包括在内；
- 指认脆弱的海洋生态系统，具体来说是指认海洋保护区的候选区址。

教育和能力建设

- 更好地执行现有各项协定所规定的能力建设义务；
- 加强在与公海生物多样性有关的法律、科学和政策领域的培训；
- 通过区域讲习班和利用电子学习工具（特别提到为本讲习班制作的“虚拟公海场地”）来提高认识；
- 建立全球海洋治理教育网络；
- 建立有效的海洋行政管理；
- 实行旗舰项目，注重困难和问题（例如，海洋垃圾对海鸟和其他海洋生物的影响）。

其他构想

- 制订全球海洋政策；
- 设立和任命全球海洋大使。

今后的步骤

讲习班对逐步形成势头以改变国际社会养护和管理公海生物多样性的方式所需的“智力资本”是一个贡献。讲习班鼓励与会者指认近期和中期的相关主要论坛，以便就所讨论的问题种类，以及养护和管理公海和深海独特的环境所需采取的行动，作进一步探讨。