



第六十九届会议

暂定项目表* 项目 75(a)

海洋和海洋法

2014 年 5 月 5 日不限成员名额非正式特设工作组共同主席给大会主席的信

根据大会第 60/30 号决议第 80 段, 我们被再次任命为研究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问题不限成员名额非正式特设工作组共同主席, 该工作组是根据大会第 59/24 号决议第 73 段设立的。根据大会第 68/70 号决议第 199 段和第 200 段, 工作组于 2014 年 4 月 1 日至 4 日举行了会议。

谨向你提交共同主席编写的会议讨论摘要(见附件)。

谨请将本信及其附件作为大会议程项目 75(a) 下的文件分发为荷。

共同主席

帕利塔·科霍纳(签名)

利斯贝特·利杰纳德

* A/69/50。



附件

**研究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问题
不限成员名额非正式特设工作组共同主席提交的工作组讨论摘要***

1. 大会第 68/70 号决议第 198 段请不限成员名额非正式特设工作组在第 66/231 号决议规定的任务范围内并根据第 67/78 号决议的规定，为大会第六十九届会议将要作出的决定做好准备工作，就根据《联合国海洋法公约》的规定拟订一份国际文书的范围、要素和可行性向大会提出建议。为此，大会决定，工作组应举行三次会议，每次为期四天，而且大会还可能决定根据需要在现有资源范围内举行更多会议。
2. 根据大会第 68/70 号决议第 199 和 200 段的规定，工作组于 2014 年 4 月 1 日至 4 日在联合国总部举行了这些会议中的第一次会议。
3. 工作组会议由大会主席与会员国协商后任命的两位共同主席帕利塔·科霍纳(斯里兰卡)和利斯贝特·利杰纳德(荷兰)主持。
4. 主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问米格尔·德塞尔帕·苏亚雷斯代表秘书长致开幕词。
5. 70 个会员国、1 个非会员国、8 个政府间组织和其他机构及 8 个非政府组织的代表出席了工作组会议。
6. 工作组未经修正通过了议程(A/AC.276/9)，并商定根据拟议形式以及附加说明的议程和工作安排开展工作(A/AC.276/L.12)。
7. 应工作组的要求，共同主席编写了这份简要讨论摘要，以说明在审议期间提到或提出的主要议题、想法和建议。共同主席对会议期间所提问题的非正式概要作为附录附于本摘要之后(另见第 75 和 76 段)。

总体审议情况

8. 各代表团回顾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的重要性。一些代表团指出，养护和管理这些区域的生物多样性需要广泛的国际合作。
9. 与会人员对生物多样性以前所未有的速度丧失表示关切。还有人强调，在国家管辖范围以外区域，随着人类活动的程度和范围扩大，人们越来越有可能危及和破坏生物多样性、生态系统过程和功能，某些情况下甚至永久性地改变海洋环境。一些代表团认为，不可持续地利用海洋生物多样性并破坏海洋生态系统的行

* 本摘要仅供参考。

为威胁着人类的生存，因为这些不同系统的健康运转维持着地球上的生命。

10. 一些代表团突出强调了国家管辖范围以外区域生态系统所受到的若干威胁的累积作用，这些威胁包括不可持续的资源利用、生境破坏、污染、海洋酸化和气候变化。有人表示，不可持续的捕鱼，特别是过度捕捞，非法、未报告和无管制的捕捞和某些毁灭性捕捞做法，是对这些区域海洋生物多样性的最大威胁。

11. 有人指出，增加海洋科学知识是一个重大挑战。在这方面，有人呼吁，将研究、监测和评估人类活动对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的影响作为优先事项。

12. 许多代表团回顾各国在《我们希望的未来》¹ 第 162 段作出的承诺，即在不限成员名额非正式特设工作组工作的基础上，在大会第六十九届会议结束之前抓紧处理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问题，包括就根据《联合国海洋法公约》的规定拟订一份国际文书的问题作出决定。

13. 在这方面，一些代表团指出，大会仍是讨论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问题的合适论坛。有人认为，大会应该启动谈判进程，以便根据《公约》的规定拟订一项国际文书，以突出大会在海洋和海洋法相关事项上的任务规定。还有人指出，如果无法在大会取得进展，这些问题会在其他论坛进行讨论，造成议程和任务相互重合以及不成体系问题。

14. 许多代表团回顾大会第 66/231 号决议确定的工作组任务规定，即处理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，特别是作为一个整体一并处理海洋遗传资源的养护和可持续利用，包括：惠益分享问题；采取划区管理工具等措施，包括划定海洋保护区；环境影响评估；能力建设；海洋技术转让。在这方面，这些代表团强调指出，这些事项构成了根据《公约》拟订一项国际文书而开展讨论的一揽子内容的组成部分。有人指出，这一进程在工作组内已经进入一个关键的决策阶段，并已迎来工作组更高层的任务，即开始讨论根据《公约》拟订一项国际文书的范围、要素和可行性，这是值得欢迎的。一些代表团强调工作组内部讨论在确定共同立场和解决关切事项方面的重要性，这便于各方本着诚意进入国际文书谈判阶段。

15. 有几个代表团指出，根据第 68/70 号决议第 201 段编写和分发的非正式工作文件汇编了各会员国对根据《公约》拟订国际文书的范围、要素和可行性的意见，非常有助于为会议做准备。

16. 许多代表团重申了国际法，特别是《公约》在处理国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用有关问题方面的作用。许多代表团指出，虽然《公

¹ 联合国大会第 66/288 号决议，附件。

约》没有关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的具体规定，但它为所有海洋活动提供了法律框架，并载明了相关原则。

17. 许多代表团注意到现有努力，同时也发现在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性方面存在法律或监管和执行方面的差距。代表团指出，这证明确实需要一项注重解决这些差距的国际文书。许多代表团表示，特别是在海洋遗传资源包括惠益分享问题上存在法律空白或监管漏洞。一些代表团确认的其他差距有：划区管理，包括设定海洋保护区；进行环境影响评估，在这方面还没有任何总括性的全球框架或机制。若干代表团强调指出，需要在《公约》确立的管辖框架内解决法律或监管和执行方面的现有差距。

18. 几个代表团表示关切，少数几个国家在区域一级不经过协调采取单方面措施，缺乏全球层面的合法性。几个代表团还指出，少数几个国家在人类共同继承遗产的区域开发资源，不符合国际法的一般原则，包括公平原则。一些代表团认为，在通过国际文书之前，不应在这方面开展任何活动。还有人强调指出，对于目前缺乏普遍参与的某些活动，需要增强现行监管活动的合法性。

19. 几个代表团认为，应加强各国之间以及国家与有管理权的部门性组织之间的国际合作和协调。

20. 有几个代表团认识到，必须让发达国家和发展中国家在同等水平上参与，包括通过惠益分享、技术转让和信息共享，加强发展中国家的能力，使其能够从国家管辖范围以外区域的海洋及其资源的养护和可持续利用中获益。有一种意见认为，更急需的是加强发展中国家的能力，使其能够控制本国管辖范围内的区域。

21. 许多代表团表示现状不可接受。但是，关于如何解决这一现状，各代表团表达了不同意见。许多代表团表示支持拟订《公约》项下的执行协定形成的一份国际文书，以有效解决国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护和可持续利用问题。

22. 另有几个代表团表示，他们不希望改变《公约》所规定的现行海洋法律制度，而是想通过一项执行协定来弥补现有不足并避免不成体系问题。这些代表团还认为，如果没有一项执行协定，就很难建立海洋保护区网络，评估累积影响或建立海洋遗传资源的惠益分享制度。有人指出，一项国际文书将大大有助于应对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性目前和今后面临的威胁。有人认为，制订《公约》的一项执行协定还便于就执行问题向各国问责。许多代表团还强调表示，制订一项执行协定将加强《公约》，详细阐明该《公约》所载的原则和规定。在这方面，几个代表团还着重强调了大会第 2749(XXV)号决议载列的原则。

23. 然而，一些代表团强调指出，若干全球性和区域性文书和组织的现有任务与此相关，建议各国重点落实现有文书，因为这些文书已经为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提供了基础。有人突出表示，有必要通过

利用已经建立的架构和机制来加强现有承诺。作为回应，有人指出，并非所有国家都是这些文书的缔约国或有效地执行这些文书。也有人突出强调，缺乏监督来确保这些文书得到遵守。

24. 有人认为，需要更详细地阐述和说明该国际文书，包括其目标和性质，也需要就面临的问题以及如何最好地解决这些问题达成共识。

25. 一些代表团表示，他们仍然怀疑是否需要制订一项国际文书，并指出这可能不是最佳办法，更可取的做法是把重点放在执行现有文书上。

26. 有人提请与会者注意，有必要考虑以下两种途径哪种更有效：是制订一项具有法律约束力的文书，还是采取包括大会决议在内的“软性法律”办法。一些代表团指出，在这方面，大会关于可持续渔业的决议已得到成功执行，特别是第61/105号决议中涉及底层捕捞的规定。有人表示，那种认为大会决议是适于新国际文书所追求的宗旨的机制的想法，是不切实际的。

《联合国海洋法公约》项下国际文书的范围、要素和可行性

27. 一些代表团回顾，国际文书的总体目标应当是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。在此背景下，许多代表团强调，根据《公约》拟订的一项国际文书，应可以处理第66/231号决议载列的一揽子问题，即作为整体一并处理海洋遗传资源的养护和利用问题，包括分享惠益、采取设定海洋保护区等划区管理工具等措施、进行环境影响评估、开展能力建设和转让海洋技术。几个代表团还认为，海洋科学研究和知识产权是一揽子计划的组成部分。

28. 一些代表团认为，有必要进一步详细说明并更详细地审议一揽子事项的每一个组成部分，以确定可能存在的问题和如何解决它们。特别是有人指出，并非一揽子事项中的所有各方面都能通过根据《公约》拟订的国际文书得到更好处理，而且，对于不存在法律空白的事项，可以考虑其他备选办法予以处理。

29. 一些代表团还指出，有必要对一揽子事项有关的关键术语作出共同理解，其中包括“海洋生物多样性”、“洋遗传资源”、“国家管辖范围以外区域”、“划区管理工具”和“海洋保护区”。

30. 几个代表团呼吁采取务实办法解决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问题。一些代表团还强调，需要以协商一致和“一揽子交易”办法为基础进行谈判，就像在进行促成通过《公约》的谈判时那样。

《联合国海洋法公约》项下国际文书的范围和要素

31. 有几个代表团注意到范围和要素问题之间缺乏明确区分。一些代表团还指出在范围、要素和可行性之间存在联系，同时指出，可行性主要取决于能否就范围和要素达成一致意见。

32. 关于需要在多大程度上界定范围和要素然后才能决定是否针对国际文书开始谈判的问题，各代表团发表了不同意见。一些代表团认为应在谈判中确定确切的范围和要素，其他代表团则认为，重要的是先就范围问题提出明确想法，然后再决定是否开始谈判。

33. 许多代表团重申，第 66/231 号决议确定的一揽子问题是讨论该国际文书范围的基础。几个代表团认为，弄清楚在这些问题上可能存在的差距是确定范围的起点。

34. 然而，关于什么是现有制度中的漏洞，各代表团表达了不同意见。在这方面，有人强调指出，必须区分法律或监管漏洞和执行差距。虽然一些代表团认为，国际文书应侧重于解决法律或监管漏洞，但也有几个代表团认为，国际文书可以促进采取更为全面的方法，加强执行现有义务，从而也能解决执行方面的差距。在这方面，有人突出强调，需要确定如何确认一项活动是否受到监管。

35. 有人认为，目前对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性造成影响的所有人类活动都已经受到现有机制的规范，因此可能没有必要拟订一项新的国际文书。在这方面，一些代表团指出，为了应对养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性这一挑战，各国应力求加强和优化适用的现有工具。还有人指出，需要进一步分析，以确保国际文书的范围仅限于尚未建立相关制度的地区。

36. 有几个代表团要求澄清“要素”一词的含义。以下方面被认为是一份国际文书的要素：总括法律框架；适用的法律手段、规则和规范；指导原则；制度和运行机制；程序事项。

37. 许多代表团指出，《公约》和大会有关决议提供了总括法律框架，应据此制订国际文书。一些代表团认为，为了尽可能实现最大限度的普遍参与，意向中的文书可以基于《公约》所载原则，但这并不排除制订一份单独文书的可能性，因为《公约》序言部分本身也确认，该公约没有规定的事项继续适用一般国际法的规则和原则。还有代表强调，意向中的文书不应试图将《公约》所载义务强加于尚未同意受该公约条款约束的国家。

38. 许多代表团提议，该国际文书应让《公约》载列的各目标、原则和规范具有可操作性。在这方面，几个代表团具体提及人类的共同继承财产原则以及“区域”内海洋科学研究的相关规定。其他几个代表团突出强调与保护和保全海洋环境有关的要求、合作义务和开展影响评估的职责。一些代表团还强调公海自由。

39. 也有人指出，《公约》的执行协定应包含若干指导原则，包括现代治理原则。在这方面，几个代表团突出强调以下各项原则：以科学为本的办法、利用可获得的最佳科学资料、综合方法、生态系统方法、预防性办法、可持续和公平利用、公平获取和惠益分享、透明度、参与性决策、公开提供信息以及“谁污染谁付费”。提出的其他原则包括各国对其自然资源的主权、共同但有区别的责任、连带责任、适应性管理和问责制。一些代表团还强调指出，海洋区域的种种问题彼此密切相关

关，有必要作为一个整体来加以考虑。一些代表团还突出强调海洋空间规划原则的适用问题。有人还建议，国际文书应考虑到新出现的最佳做法。有人指出必须考虑到今世和后代的利益，几个代表团则突出强调各国作为全球海洋环境管理者的职责。还有人认为，更有成效，为养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性而采取任何措施都需要考虑到相关利益攸关方的意见。

40. 一些代表团突出强调，必须尊重在《公约》、其执行协定和其他有关文书中实现的利益、权利和义务的审慎平衡。也有人强调，需要从环境、经济、科学和法律等各个角度审视这些问题。一些代表团还提及第 66/231 号决议所确定的一揽子问题中的利益平衡。在这方面，有人指出，国际文书的重点不应局限于养护和管理，还应处理惠及国际社会所有成员的资源勘探和开采有关事项。

41. 几个代表团突出强调，必须解决新的国际文书与现有文书之间的关系。在这方面，许多代表团指出，任何新的国际文书应补充而不是重复和破坏全球和区域两级现有的部门性文书和组织，特别是国际海底管理局、国际海事组织(海事组织)、联合国粮食及农业组织和各区域的渔业管理组织和安排。有代表突出强调，必须避免建立一个允许挑选法院的制度。一些代表团还指出，《公约》项下第三份执行协定必须补充该公约现有的执行协定并与其保持一致。为确保互补性和一致性并查明差距，一些代表团建议应对相关的现有文书进行审查。

42. 几个代表团提议，一项国际文书可以提供一个全球框架，推动现有各机制之间的合作与协调，同时尊重其各自的任务规定。在这方面，一些代表团强调，该国际文书应解决各区域组织各自为政的问题。有人提出一个问题，即如何做到与现有组织进行协调和协商，尤其是在不能达成协议的情况下，新文书是否能向现有组织发号施令。

43. 代表们提出了一些有利于实现的内容和执行方式。有人建议，该国际文书应载有和平解决争端的规定，包括复制《公约》的有关规定。几个代表团还指出，新文书付诸实施，需要做出体制安排。在这方面，一些代表团提议召开缔约国会议或缔约方会议，并设立附属机构。一些代表团还突出强调需要以下各方面：报告；财政机制；制订数据收集、评估、监测、控制和监视以及强制执行等方面的程序。有人认为，国际文书应对违反其规定的私人实体或国家实体施以惩罚。有人建议，应针对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的新用途和正在出现的用途，包括试验性活动，建立通知和报告制度。

44. 关于国际文书的属人管辖范围，普遍参与的必要性得到突出强调。

45. 有人指出，可以要么根据水体，要么根据国家管辖范围以外的海底，要么根据以上两者来确定属地管辖范围。许多代表团认为，该国际文书的属地管辖范围由国家管辖范围以外的各区域组成，即公海和“区域”。不过，在这方面，几个代表团强调指出，所通过的与水体有关的措施必须尊重沿海国对其大陆架的主权。

46. 会上突出强调，必须准确界定哪些资源构成国际文书属事管辖范围的组成部分，并且必须考虑到海洋生物多样性面临的各种重大威胁。在这方面，有一种观点是，国际文书应涵盖国家管辖范围以外区域的所有海洋资源。

47. 关于公海渔业是否应包含在管辖范围内，代表们表达了不同意见。一些代表团指出，捕捞活动已经通过《公约》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》(《联合国鱼类种群协定》)得到处理，该协定提供了一个全球法律框架，推动在区域一级采取措施，包括划区管理等养护措施。在这方面，他们指出，渔业方面的差距是执行差距而不是法律空白，因此不应列入国际文书的管辖范围。他们进一步指出，缺乏执行现有文书的政治意愿问题不可能通过制订一项新国际文书而得到解决。一些代表团还表示，包括多数主要的捕鱼国在内，很多国家都是《联合国鱼类种群协定》的缔约方。但其他代表团认为，公海渔业方面存在法律或监管漏洞，原因之一是《联合国鱼类种群协定》缺乏普遍参与，致使一些捕捞活动不受管制，并且，从现有的区域渔业管理组织和安排在鱼种和地域覆盖方面的局限性来看，也存在法律或监管漏洞。还有一些代表团指出，区域渔业管理组织和安排采取的是部门性办法，没有考虑到其职权范围内具体种群之外更广泛的生物多样性问题。

48. 有人提出一个问题：除渔业、航运和采矿之外，新文书将要规范的人类活动还有哪些。有人认为，国际文书应侧重于生态系统内的相互关系、对不同活动之间的关系的认识以及如何管理这些关系而非这些活动本身。

海洋遗传资源，包括惠益分享问题

49. 许多代表团认为，在获取国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源和分享其开发所产生的惠益方面存在法律空白。一些代表团则认为《公约》规定了适用原则，特别是人类的共同继承财产原则，这些代表团指出，目前缺乏贯彻这些原则的具体规定，从而导致监管漏洞而非法律空白。在这方面，许多代表团强调指出需要在国际文书中规定国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的获取和惠益分享问题。有人指出，这样可以平等对待发达国家和发展中国家，还有助于消除贫穷。一些代表团强调指出，还需要处理这些资源的养护和管理问题，包括确保样本收集活动可以持续并且不损害生态系统。几个代表团承认，对资源采取“先到先得”的办法会破坏可持续性。

50. 关于国家管辖范围以外区域海洋遗传资源所适用的制度问题，各代表团继续表示不同意见。几个代表团认为，这些资源是人类的共同继承财产，因此应适用该制度。一些代表团指出，公海自由原则适用于这些资源。其他几个代表团强调指出，尽管它们不认可海洋遗传资源是人类的共同继承财产的观点，因为这些资源不包含在“区域资源”的概念内，但他们仍愿意讨论惠益分享的实际措施。

51. 一些代表团呼吁将《公约》第十一部分确立的制度适用于国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源，并扩大国际海底管理局的任务范围。其他代表团认为，《公约》第十一部分确立的制度可提供一种模式或可资借鉴，用来处理海洋遗传资源的获取和惠益分享有关事项。然而，有人指出，需要长期存在的海底采矿与海洋遗传资源开采之间有区别，对后者而言，一些情况下仅采集有限的样品就足以在实验室中进行复制。在这方面，有人提出以下问题：如果人类的共同继承财产原则适用，该原则将如何适用于源自“区域”但后来在实验室中人工合成的遗传材料？有一种意见认为，第十一部分的现行制度处理的是矿物消耗问题，而国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源制度则与采样有关。

52. 一些代表团指出，根据《生物多样性公约关于获取遗传资源以及公正公平分享利用遗传资源所产生惠益的名古屋议定书》（《名古屋议定书》）所开展的有关工作以及世界知识产权组织（知识产权组织）等其他组织开展的有关工作也是有益的，但这些代表团同时也承认，上述有关工作也许并不直接适用于国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源。特别是上述工作表明，其采取的路径既能实现获取和惠益分享，又不妨碍研究和商业开发。有人表示，与知识产权有关的问题应当留给知识产权组织处理。还有一种意见认为，《名古屋议定书》应被视为处理国家管辖范围以外区域海洋遗传资源获取和惠益分享问题现有的最全面国际框架。

53. 一些代表团强调指出，惠益分享制度应当推动进一步的研究、投资和创新而不是设置阻力。还有人建议应区分为商业目的利用海洋遗传资源和非商业性目的利用，以确保科学发现不受阻碍。有人指出，与海洋遗传资源有关的活动都是新出现且迅速变化的，应当注意不要建立一种可能被认为过时或缺乏相关性的制度。一个代表团表示倾向于与海洋遗传资源的勘探、保护和研究有关的数据和研究成果共享、能力建设及科学合作，而不是制订一个惠益分享制度。在这方面，有人指出，国家管辖范围以外区域的海洋遗传资源将给人类带来的最大惠益来自全世界都能获得的产品和科学知识以及这些产品和信息在推动公共卫生、提供负担得起的食物和科学进步方面所作的贡献，而惠益分享制度则有可能阻碍所有这一切。

54. 有人提出下列问题：将要分享的惠益的确切性质；哪类活动需要分享惠益；惠益给谁以及分配惠益依据。一些代表团提议，惠益可以包括货币和非货币性惠益。有人认为，惠益分配应反映国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的共同财产地位。

55. 提出的建议包括：国际文书应规定披露要求；鼓励而不是劝阻开展合作并遵守获取和惠益分享安排的机制；建立诸如数据库、样本采集和开放存取的基因库等数据共享机制；在更全面基础上发展上述机制的激励措施。

56. 有人强调，必须确保和推动发展中国家有效参与，与科学研究机构和私营的生物技术公司结成伙伴关系。有人回顾，公海和“区域”内的海洋科学研究只能

用于和平目的，而且必须依照《公约》采取适当的科学方法和程序。还有人进一步指出，海洋科学研究活动不应干扰国家管辖范围以外区域的合法活动，并且必须遵循保护和保全海洋环境的既定规则。

57. 有人强调，有必要界定纳入讨论的是哪些海洋遗传资源。一些代表团特别对水体中的遗传资源和海底的遗传资源作了区分。还有一些代表团建议，必须以务实的方式界定有关遗传材料，以便鉴别。有人认为，国际文书应涵盖目前已知或未来随时可能被发现的海洋遗传资源。

包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施

58. 有几个代表团突出强调，必须推动落实 2002 年《约翰内斯堡执行计划》、《生物多样性公约》爱知目标 11 和《我们希望的未来》中载列的有关建立海洋保护区和保护区网络的各项承诺，包括在国家管辖范围以外区域建立海洋保护区的承诺。一些代表团指出，海洋保护区如果建立得当，可以成为实现养护和可持续利用的有效机制。在这方面，有人指出，划区管理工具必须考虑到养护和可持续利用这两个目标。在这方面，有几个代表团突出强调建立多用途海洋保护区。也有人突出强调，必须在受影响国家的利益与养护和管理之间求得平衡。一些代表团强调指出，划区管理工具不得妨碍公海自由。

59. 几个代表团注意到，在国家管辖范围以外区域选择和建立包括海洋保护区在内的划区管理工具方面，缺乏全球性标准和全球框架，因此这些代表团认为存在法律空白，有必要制订一个总括框架。有人建议，可以考虑为区域海洋组织建立类似于区域渔业管理组织和安排根据《联合国鱼类种群协定》设置的区域合作框架。有人指出，或者可以考虑采取全球办法。不过，有人强调指出，全球框架不应被用来给区域组织单方面设立的海洋保护区赋予合法性。

60. 一些代表团回顾，现有的若干全球和区域组织，如海事组织、国际海底管理局和区域渔业管理组织和安排，有权确立划区管理工具。讨论中还提到了根据《生物多样性公约》确立生态和生物重要性区域的识别标准问题以及为识别这些区域正在开展的工作。在这方面，许多代表团问及，在讨论国际文书和有可能建立的全球总括机制过程中，如何将相关论坛上所取得的进展考虑进来。有几个代表团突出表示，建立一个全球框架的目的不应是创设一个超国家组织，给现有各国际主管组织施加义务；全球框架的目的应当是提供一个促进现有组织之间合作与协调的机制。

61. 有人提出一个问题：既然有意愿的国家已经有能力建立国家管辖范围以外的海洋保护区，为什么还需要拟订一项国际文书来建立此种区域？还有代表要求澄清如何通过国际文书来打消一些国家不愿意建立国家管辖范围以外海洋保护区的想法。有人提出问题，认为通过协定来加强协调优于使用诸如大会这样的机构。

62. 会上强调，建立海洋保护区时有必要考虑到每一个区域生态系统的特点和保护物种。有人重点指出，需要建立机制，以确定在哪些优先区域考虑采取养护措施，包括酌情列为保护区。一些代表团建议，在海洋保护区内开展研究的成果应当公之于众。有人建议，应确定分享封闭一个区域所产生的惠益的各种方式。有代表要求制定多边和有包容性的机制用于监测和控制海洋保护区内开展的各种活动，以评估是否实现了预期目标。一些代表团进一步指出，有必要建立海洋保护区供资和管理机制。

环境影响评估

63. 几个代表团回顾了根据《公约》第二百零六条进行影响的义务，并且指出必须在国家管辖范围以外区域落实这项义务。然而，这些代表团认为，环境影响评估存在差距，原因是缺乏在国家管辖范围以外区域进行这类评估的全球框架。因此，这些代表团的意见是，国际文书应对此类评估以及环境战略评估作出规定。一些代表团还强调指出需要解决累积影响问题。

64. 有人指出，国际海底管理局和《生物多样性公约》缔约国会议已经制定了关于环境影响评估的指导意见，这些工作成果值得借鉴。与会人员提出的一些问题涉及到国家管辖范围以外区域环境影响评估全球框架将对现有进程的工作产生何种影响。特别是有人问到，国际文书是否会列明以下内容：进行环境影响评估时必须考虑的各种要素，哪些人员和机构应当遵循这些要求，评估结果是否将提供给现有组织供其审议。

65. 有人认为，扎实的科学和利益攸关方的参与将是开展环境影响评估方面全球机制的关键内容。

能力建设和海洋技术转让

66. 有几个代表团突出表示，必须将能力建设和技术转让纳入国际文书的范围。一些代表团强调，有必要制定相关架构和方案，以便发展中国家能够受益于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。其他代表团则强调，需要扶持发展中国家参与海洋科学研究的能力。特别是有人建议为发展中国家的科学家参与研究提供资金。有人呼吁激励研究和开发符合地方、国家和区域实际情况的技术。

67. 有人建议，国际文书应促进技术转让并制定技术转让的具体规则，其目的包括加强执行《公约》第十四部分的规定。在这方面，一些代表团重点指出政府间海洋学委员会的《海洋技术转让标准和准则》具有相关性。

《联合国海洋法公约》项下国际文书的可行性

68. 一些代表团指出，国际文书的可行性问题与其范围和要素问题直接相关，并且注意到在这些问题上缺乏一致意见。在这方面，这些代表团强调指出，需要进

一步详细讨论，然后才能作出就国际文书进行谈判的决定。这些代表团还指出，尤其是在缺乏关于国际文书范围和要素的一致意见情况下，国际文书也会遭遇现有法律制度在执行中存在的问题。在这方面，有人指出，可能无法取得文书生效所需的参与度和执行度。

69. 许多代表团表示，可行性问题不是一个法律问题，而是一个政治意愿和承诺问题，因为拟订一项国际文书在法律、技术和实际上都是可行的。这些代表团特别指出，《公约》项下已经有两项执行协定，这显示了《公约》的动态性质及其发现并应对新挑战的能力。这些代表团还指出，绝大多数国家都有决定就国际文书开始谈判的政治意愿。

70. 一些代表团提出了关于“可行性”概念及其后果的具体意见。有人提出，“可行性”包含必要性问题，并在这方面突出强调目前制度中存在的法律和执行方面的缺陷以及当前管理办法中的不成体系问题。另一种意见认为，“可行性”意味着具有解决现行法律框架所存在漏洞的效用以及实际上有可能就国际文书达成一致。另一个代表团指出，考虑到现有文书和机构框架的数量，关于可行性的讨论应侧重于探讨就国际文书进行谈判是否可取以及是否会增加价值。在这方面，一些代表团突出表示，有必要审查现有文书和机制，以确定什么是可行的或有效的。

71. 一些代表团指出，推测一项国际文书实际上能否解决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会有困难，因为就如现有文书一样，国际文书的成效取决于它得到认可和执行的程度。

72. 一些代表团提出，为《公约》拟订一项新执行协定并不是解决养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题的灵丹妙药，但却是确保合法性和制定共同原则和方法的最佳选择。在这方面，许多代表团重申现状不可接受。在这方面，几个代表团突出强调，一项执行协定有益于实施《公约》所载、某些原则和规定，弥补差距并增进各个国家和国际主管组织之间合作与协调。新国际文书还将采取跨部门的综合方式解决目前正以单方面或单部门方式缺乏协调处理的那些问题。有几个代表团还突出表示，必须制订一项国际文书，以实现各国在联合国可持续发展大会和其他论坛上作出的相关国际承诺。

73. 另一些代表团指出，为《公约》制定一项新的执行协定可能无法为解决已查明的问题和差距提供适当办法；这些代表团强调，有必要考虑用其他方式替代就该文书进行谈判，可选方式包括：加强现有的框架、加强现有各项文书的执行工作、确保采取综合办法以及改善现有机构之间的合作与协调。一些代表团指出，一项国际文书可能会与现有文书和机制重叠并破坏现有机构的工作，特别是在渔业方面，或者导致不同机构在行使权利和义务方面的冲突。有人建议，在这方面，缩小新国际文书的范围可以开拓前进的道路。还有人指出，一项新文书可能需要旷日持久谈判，会涉及预算问题。

74. 有几个代表团表示，对于保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性来说，采取软性法律办法来解决已查明的挑战是不够的，会导致各自为政的做法。这些代表团强调指出需要建立一个全面、普遍和具有法律约束力的制度。在这方面有人突出指出，有必要确保采取对称办法对待关于养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的国际文书和现有文书。

共同主席归纳的会议中所提问题非正式概要

75. 根据对《公约》项下一项国际文书范围、要素和可行性的讨论，共同主席于4月3日提出一份关于讨论期间所提问题的非正式概要，请各代表团发表评论意见，同时指出这份文件仅供参考，不用于谈判。共同主席强调指出，评论意见因此应侧重于补充讨论中可能已经提出但在概要未收录的遗漏问题。

76. 包含已收到的评论意见的共同主席非正式概要订正文件已于4月4日分发，并接受进一步评论。共同主席关于所提问题的非正式概要最后定稿载于本摘要附录。

不限成员名额非正式特设工作组下一次会议

77. 共同主席邀请各代表团针对定于2014年6月16日至19日举行的工作组下一次会议的结构和可能取得的成果交流意见。有几个代表团表示它们不太介意会议形式，但表示需要有具体和重点突出的讨论。在这方面，几个代表团建议，下一次会议可以将重点放在缺乏共识的具体问题上。还有人提议，下一次会议可以讨论有可能采取哪些战略来克服各代表团之间的分歧。

78. 许多代表团指出，共同主席关于所提问题的非正式概要是向前迈进的有益基础，尤其是其中所载的标题，可以用作确定下次会议议程的指导。

79. 有几个代表团虽然承认大会第68/70号决议为工作组规定的任务，即工作组应在第66/231号决议规定的其任务范围内并根据第67/78号决议的规定，为大会第六十九届会议将要作出的决定做准备之目的，就根据《公约》的规定拟订一份国际文书的范围、要素和可行性向大会提出建议，但这些代表团认为在工作组下次会议上开始起草建议为时过早。但是，一些代表团指出，按要求应在大会第六十九届会议结束前达成一致意见，时间紧迫。在这方面，有人建议，工作组在其下次会议上可以开始起草一些想法，作为建议的基础，将于2015年1月20日至23日举行的第三次会议期间起草建议。还有人建议，如果要求工作组下一次会议向大会提交文件，该文件可以采取关于当前情况的事实说明的形式。

附录

共同主席对根据《联合国海洋法公约》拟定的国际文书范围、要素和可行性第一轮讨论所提问题的非正式概要^a

A. 根据《海洋法公约》拟定的国际文书范围和要素

总体目标和起点

- 解决与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有关的(法律/法规)差距
- 解决与国家管辖范围以外区域海洋生物多样性方面的养护和可持续利用有关的(法律/法规)执行差距
- 解决与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有关的各自为政现象
- 2011年商定的一揽子计划(大会第66/231号决议,附件)提出了确定范围的起点:“涉及国家管辖范围以外区域海洋生物多样性特别是海洋遗传资源的养护和可持续利用,包括分享惠益问题,还涉及划区管理工具等措施,包括海洋保护区、环境影响评估、能力建设和海洋技术转让”
- 认识到需要增强海洋生物多样性的养护工作
- 改进《联合国海洋法公约》和有关文书的执行工作
- 在现有文书和机制的基础上,加强有关国家、组织和部门之间的合作与协调

国际文书的法律框架

- 《联合国海洋法公约》提供了关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的国际文书应依据的法律框架
- 必须根据《联合国海洋法公约》保持权利和义务的完整和平衡
- 《联合国海洋法公约》应作为一个整体理解,不能强调某些方面
- 不应修改《联合国海洋法公约》
- 必须落实《联合国海洋法公约》和习惯国际法中的相关原则和义务
- 不应向那些尚未参加现有文书的国家暗示现有文书的任何义务,同时保持与现有文书的平衡

^a 本概要仅供参考并不是穷举性的。

与其他文书的关系

- 不应削弱、重复或更改现有的文书(例如,《联合国鱼类种群协定》和《生物多样性公约》)
- 尊重和补充有关组织的现有任务并避免重复
- 不应将现有文书置于从属地位
- 区域和部门活动的决策仍应由有关区域和部门组织作出
- 支持和补充现有文书的应用
- 与《联合国鱼类种群协定》的原则保持一致

指导方式

- 一揽子计划方式
- 必须加强合作与协调,避免不成体系和重复
- 全球方式对区域方式
- 全球、区域和部门方式的有效一体化
- 避免繁杂的超国家治理体系
- 部门方式对综合方式
- 具有法律约束力法律对软性法律
- 仅解决法律制度上的差距
- 包含/排除执行差距
- 补充现有文书和辖下的进程

指导原则

- 海洋竞争性用途之间以及养护和可持续利用之间的平衡
- 保护和养护海洋环境
- 公平利用
- 合作
- 预防性办法
- 依据现有的最佳科学决策
- 生态系统办法
- 综合办法

- 适应性管理
- 公众参与决策过程
- 区域和部门利益攸关方的参与
- 开放和透明的进程
- 公开提供信息
- 人类共同遗产
- 公海自由
- 共同但有区别的责任原则
- 包括内陆国在内的发展中国家的特殊需要
- 有义务不转移损害或危害或将一种污染转变成另一种污染
- 污染者付费原则
- 累积影响
- 消除累积压力的灵活性和能力
- 连带责任
- 船旗国管辖作为公海执法的基础

属人管辖范围

- 普遍参与

属地管辖范围

- 国家管辖范围以外区域——公海和“区域”
- 采取的水体措施必须尊重沿海国对大陆架的主权权利

属事管辖范围

- 需要界定“海洋生物多样性”、“海洋遗传资源”、“划区管理工具”、“国家管辖范围以外区域”等等
- 包含/排除渔业管理措施
- 包含/排除渔业措施
- 包含/排除涉及其他活动和部门的措施
- 如何处理渔业问题？
- 《联合国鱼类种群协定》和《联合国海洋法公约》已为公海渔业提供了充分的法律制度

- 《联合国鱼类种群协定》和《联合国粮食和农业组织合规协定》缺乏普遍性，需要在执行协定中解决渔业问题
- 区域环境组织可能需要与《联合国鱼类种群协定》为区域渔业管理组织和安排提供的法律框架相类似的法律框架

海洋遗传资源，包括惠益分享问题

- 法律/法规差距
- 需要确定海洋遗传资源的概念
- 进行定义时考虑到《生物多样性公约》第2条
- 仅限“区域”内的海洋遗传资源
- “区域”和公海的海洋遗传资源
- 与《联合国海洋法公约》，特别是第十三部分的术语相一致
- 采取务实的办法
- 公平获取和惠益分享
- 不应抑制对海洋遗传资源的创新、研究及开发
- 同时考虑海洋遗传资源的可持续利用和养护
- 促进科学合作
- 发展中国家有效参与研究方案和公私伙伴关系
- 促进数据获取工作，包括通过数据库、样品采集和开放基因池获取数据
- 区分海洋遗传资源的非商业用途和商业用途
- 区分消费和非消费用途
- 确定哪些活动是需要惠益分享的用途
- 建立非货币和货币惠益分享的适当方式和机制
- 非货币惠益(例如，获取、交流、样品、数据、研究成果和信息、能力建设、技术转让)和货币惠益
- 确定谁会被要求分享惠益
- 确定惠益的受益者
- 解决知识产权问题
- 把知识产权问题留给世界知识产权组织处理
- 建立新的制度/机制(自成一类)或使用现有的制度/机制(例如，船旗国管辖；第十一部分和国际海底管理局；《名古屋议定书》)

- 利用获取和分享惠益的现有模式
- 国际海底管理局的作用
- 需要建立鼓励合作和遵守获取和分享惠益安排的机制
- 人类共同遗产对公海自由
- 承认对海洋遗传资源的共享利益
- 海洋遗传资源惠益分享制度也需要控制获取途径或附加条件地获取的制度?
- 在什么基础上分配惠益?

“划区”管理工具，包括海洋保护区

- 需要对“划区管理工具”和“海洋保护区”(例如全面保护或多种用途)的共识
- 需要解决多种用途和累积影响问题
- 需要在养护和可持续利用之间保持平衡，同时考虑到特别受影响国家的利益
- 必须依据现有最佳的科学并按照既定的原则，特别是《联合国海洋法公约》规定的原则
- 通过更好地执行现有协议来利用现有的工具
- 尊重现有机构构建划区管理工具的任务(如区域渔业管理组织和安排的禁止捕鱼和脆弱的海洋生态系统、特别是国际海事组织提出的特别敏感海域、国际海底管理局提出的特别环境利益区)
- 需要在查明需要保护的区域(如生态和生物敏感区、脆弱的海洋生态系统)和建立海洋保护区(区域渔业管理组织和安排、联合国粮食及农业组织、国际海事组织、国际海底管理局、区域海洋机构)方面进行部门机构间的协调
- 需要确保包括海洋保护区在内的划区管理工具合法性的全球框架
- 需要为查明、指定和建立国家管辖范围以外区域的海洋保护区并建立海洋保护区全球网络设立全球框架
- 如果排除渔业相关问题，可能建立全球框架
- 编制建立海洋保护区的标准
- 需要有监察合规情况的机制
- 实现全球商定目标(联合国可持续发展大会、《生物多样性公约》爱知目标 11)
- 需要代表子孙后代确保长期养护

环境影响评估

- 落实《联合国海洋法公约》第二百零六条
- 需要建立标准来确定可能需要环境影响评估的活动和环境影响评估的门槛
- 需要根据《生物多样性公约》和国际海底管理局等国际组织提出的指导意见，制订进行环境影响评估的标准或准则
- 需要制定报告、评估和监察环境影响评估的程序
- 评估随时间推移和跨部门的累积影响
- 监察持续的活动
- 需要战略环境评估
- 需要战略环境评估，以消除累积影响
- 新的和新兴的活动也需要环境影响评估和战略环境评估
- 在环境影响评估后确定所需的后续行动

能力建设和技术转让

- 建设能力，以确保国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用的惠益
- 促进技术转让
- 共享数据和研究成果
- 《联合国海洋法公约》第十四部分的执行情况
- 政府间海洋学委员会关于海洋技术转让的标准及准则的相关性

使能元素和执行手段

- 促进和鼓励海洋科学研究
- 监察、控制和监视
- 报告编写
- 执行机制
- 合规机制
- 《联合国海洋法公约》争端解决机制
- 善治
- 体制机制(例如，缔约方会议)
- 财务机制

B. 拟定《联合国海洋法公约》项下的一项国际文书的可行性

- 现状是不可接受的
 - 可取性
- 利
- 最佳方式，例如，消除差距、加强合作与协调、克服执行中的缺陷
 - 需要有总括法律和体制框架
 - 确保多边/协作方式
 - 保持国家管辖范围以外区域海洋生物多样性规则的法律地位相对称
 - 确保《联合国海洋法公约》有效地解决新出现的问题和挑战
 - 《联合国海洋法公约》缺乏关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的具体规范
- 弊
- 没有必要拟定一项新文书——目标可通过现有文书实现
 - 与现有文书可能重叠
 - 可能会妨碍现有组织目前的进展
 - 缺乏有地域特色的专门技术和知识
 - 谈判费用
 - 谈判长度
 - 可能阻碍研究和开发
 - 法律和(或)技术可行性
 - 在《联合国海洋法公约》和大会有关决议中找到的法律依据(如第 2749XXV 号决议)
 - 成果文件，“我们希望的将来”(大会 66/288 号决议，附件)
 - 《联合国海洋法公约》已有两个执行协议
 - 信息充足/不足
 - 应允许非《联合国海洋法公约》缔约方参加
 - 可行性取决于政治意愿
 - 不清楚一项新的文书如何克服现有文书下的无政治意愿问题

-
- 可行性取决于就有什么问题和解决这些问题的最佳途径达成一致意见
 - 有效执行现有文书取决于政治意愿
 - 可行性与范围和要素紧密相联系
 - 可行性依范围和要素的定义而定，即国际文书中包括什么，不包括什么
 - 国际文书的形式
 - 具有法律约束力，例如，《联合国海洋法公约》执行协定
 - 软性法律，例如，大会决议
-