联合国 A/74/630

大 会

Distr.: General
24 December 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

项目 19 和 74(a)

可持续发展

海洋和海洋法：海洋和海洋法

2020 年联合国支持落实可持续发展目标 14：养护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展会议筹备进程

秘书长的说明

摘要

本说明根据大会第 73/292 号决议第 22 段编写，其中请秘书长编写一份背景说明，包括就 2020 年联合国支持落实可持续发展目标 14 即养护和可持续利用海洋和海洋资源促进可持续发展会议互动对话的主题提出建议，供 2020 年 2 月 4 日和 5 日在总部举行的筹备会议审议。本说明概述落实可持续发展目标 14 的现状和趋势及挑战和机遇。本说明阐明会议的主题是“扩大基于科学和创新的海洋行动，促进落实目标 14：评估、伙伴关系和解决办法”，并提出了会议互动对话的八个主题。

19-22483 (C) 070120 290120

请回收

一. 导言

1. 大会第 73/292 号决议决定 2020 年 6 月 2 日至 6 日在里斯本召开 2020 年联合国支持落实可持续发展目标 14：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，会议的总主题是“扩大基于科学和创新的海洋行动，促进落实目标 14：评估、伙伴关系和解决办法”。

2. 本说明根据大会第 73/292 号决议第 22 段编写，其中请秘书长编写一份背景说明，包括就会议互动对话的主题提出建议，供 2020 年 2 月 4 日和 5 日在总部举行的筹备会议审议。本说明应与为编写本说明而提供的资料[1] 以及秘书长为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编写的背景说明(A/71/733)和联合国 2017 年以来发布的其他与海洋和海洋法有关的报告(如 A/74/70、A/74/119 和 A/74/350)一并阅读。

二. 落实可持续发展目标 14 的现状和趋势、挑战和机遇以及贯穿各领域的问题

A. 现况和趋势

3. 海洋和海洋资源对可持续发展包括可持续海洋经济和整个《2030 年可持续发展议程》至关重要。海洋和海洋资源是消除贫困和粮食安全的依托，也是就业和民生的源泉，为人类和地球福祉提供支持。海洋和沿海生态系统提供了防御自然灾害的屏障。海洋提供氧气，调节全球气候，是一个巨大的温室气体吸收汇。

4. 会议自 2017 年通过其题为“我们的海洋、我们的未来：行动呼吁”的成果文件等途径，提高了世界对海洋问题的认识以来，为支持可持续发展目标 14 在各级开展了本说明所述多项行动。[2] 在海洋和海洋资源养护和可持续利用问题上，大会第 74/4 号决议附件所载大会主持召开的可持续发展目标高级别政治论坛的政治宣言和大会第 74/3 号决议所载审查落实《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》过程中处理小岛屿发展中国家优先事项方面进展情况高级别会议的政治宣言也值得注意。

5. 落实可持续发展目标 14 的进度因国家和地区而异，取决于科学和创新的可获得性、能力建设和融资以及国家、地区和全球层面的跨部门和跨学科合作水平等多种因素。

6. 由于海洋和海洋资源日趋受到海洋变暖和海洋脱氧、海平面上升和海洋酸化的不利影响，应对气候变化及其对海洋的影响仍然是实现《2030 年议程》和可持续发展目标 14 所面临的最严峻挑战之一。

[1] 可访问 https://oceanconference.un.org/#documentation。

[2] 见自愿承诺登记册，可访问 https://oceanconference.un.org/commitments/。

7. 总体而言，尽管迄今已取得进展，当前旨在落实可持续发展目标 14 的行动依然不够，因此在执行《联合国海洋法公约》所体现的国际法方面显然也没有取得足够的进展。[3] 特别是考虑到可持续发展目标14的四个具体目标(具体目标14.2、14.4、14.5 和 14.6)即将于 2020 年到期，现在迫切需要加快行动步伐。

8. 要加快行动步伐，切实落实可持续发展目标 14，就必须加强与海洋有关的各项可持续发展目标和具体目标、进程和倡议之间的协同作用，包括应对气候变化和生物多样性、确保加强合作与协调以及科学和创新(见第三节)。

B. 挑战和机遇

9. 海洋环境及其资源因不可持续的人类活动而持续恶化，而克服持续恶化所面临的挑战大都涉及部门间和学科间海洋数据和信息稀缺、数据共享不足、统筹综合评估和解决海洋问题的能力不足以及执行《联合国海洋法公约》所反映的国际法的能力薄弱。此外，还需要紧急采取适应和缓解措施应对气候变化对海洋的影响。

10. 通过扩大海洋行动，包括通过科学和创新、加强和改善各级合作与协调、能力建设和筹资以及继续监测和评估可持续发展目标 14 的落实情况来应对这些挑战，可以为建设健康和物产丰富的海洋，促进可持续发展奠定基础。

具体目标 14.1：到 2025 年，预防和大幅减少各类海洋污染，特别是陆上活动造成的污染，包括海洋废弃物污染和营养盐污染

11. 据估计，陆上活动仍占海洋污染源的 80%，这突出表明需要采取从源头到海洋的综合方法保护海洋环境。各国政府要特别通过《保护海洋环境免受陆上活动污染全球行动纲领》合作履行各自的国际义务，包括《海洋法公约》规定的义务。

12. 塑料仍是迄今有记录的最为普遍的废弃物，估计占所有海洋废弃物的 60%至80%。自 1980 年以来，海洋中的塑料污染增加了十倍。据估计，每年总共有 800 万吨管理不善的塑料垃圾进入海洋。按照这样的速度，如果不采取变革行动，到2025 年大幅减少海洋污染的目标很可能无法实现。

13. 过去几年来，全球对塑料污染的意识大幅提升。一些政府和私营部门已经采取步骤减少塑料污染，如禁止一次性塑料。塑料废物也被纳入《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》的管辖范围。

14. 然而，还必须更全面地解决塑料污染问题，要考虑采取全球方法统一标准和做法，并推动在整个塑料供应链开展重大创新。

15. 2017 年联合国环境大会设立的海洋垃圾和微塑料问题不限成员名额特设专家组(见 UNEP/EA.3/Res.7)和《巴塞尔公约》框架内的塑料废物伙伴关系等倡议都有助于应对一些挑战，但仍须做出进一步协调一致的努力。

[3] 目标 14 的进展情况，见 E/2019/68，第 35 段。

16. 同样，2015 年以来在推动采取行动，解决富营养化所致营养盐污染方面所取得的进展也非常有限。富营养化，特别当它与气候变化的影响相结合时，会导致严重的氧流失和所谓的“死亡区”。

17. 大幅减少营养盐污染的行动以及减少未处理废水造成的“热点”营养盐污染的积极行动，特别是沿海城市的行动，可以纳入一系列政策、监管、经济和金融改革和工具。在这方面，《可持续氮管理科伦坡宣言》为应对氮挑战提供了一个行动路线图。

18. 关于船舶污染，随着国际贸易量的增加，航运造成的海洋污染风险可能增加，需要通过监管和其他措施加以解决。最近的举措包括解决生物污损和入侵水生物种的转移、船舶排污和海洋塑料垃圾排放等各项措施。人类水下噪声污染也是一个需要更加关注的领域。

具体目标 14.2：到 2020 年，通过加强抵御灾害能力等方式，可持续管理和保护海洋和沿海生态系统，以免产生重大负面影响，并采取行动帮助它们恢复原状，使海洋保持健康，物产丰富

19. 海洋和沿海生态系统状况持续恶化。资源开发对海洋生态系统的相对影响最大，其次是海洋和沿海土地利用的许多变化。生物星球指数显示，自 1970 年以来，海洋物种减少了 35%(见 IPBES/7/10/Add.1)。

20. 沿海生态系统受到海洋变暖的影响，包括热浪加剧、酸化、脱氧、盐度入侵和海平面上升，同时还有人类活动对海洋和陆地的不利影响。[4] 例如，如果全球升温 1.5°C，预计珊瑚礁会再减少 70%至 90%，如果全球升温 2°C，损失会更大。[5]

21. 挑战包括：将海洋和沿海生态系统的养护和可持续管理纳入国家发展计划；将渔业和水产养殖等产业生物多样性考虑纳入主流；包容性别平等和增强妇女权能；连贯一致和方便使用的数据匮乏；数据共享不足；协调不力和资源不足，特别是在发展中国家；沿海重要交通基础设施面临更大风险；执行生物多样性相关公约的合作协同不足。

22. 生态系统服务付费计划虽带来了技术、资金和政策挑战，但也为改善沿海生态系统状况和提高复原力提供了机会。对中美洲珊瑚礁走廊的珊瑚礁保险或肯尼亚和马达加斯加的碳市场支付等创新融资机制的探索，开辟了大有希望的途径。其他养护融资工具包括：生物多样性补偿计划、蓝碳支付、限额与交易计划、绿色债券和信托基金(见 IPBES/7/10/Add.1)。不过，要在这些问题上开展国内协调国家间合作，还须大力推动能力建设。

23. 可能包括生态系统和划区方法在内的海洋空间规划为实现具体目标 14.2 提供了机会。目前，越来越多的国家都在为管理本国管辖区域制定海洋空间计划。

[4] 见政府间气候变化专门委员会(气专委)，《持续气候变化中的海洋和冰冻圈》。

[5] 气专委，《全球升温 1.5°C》。

24. 土著人民及其管理海洋和沿海生态系统的传统知识系统可以提供宝贵的管理、养护和生态系统适应模式。

25. 恢复红树林、潮汐沼泽和海草草甸(沿海“蓝碳”生态系统)等沿海生态系统，可以增加碳吸收和储存并产生多种其他收益。[6] 因此，恢复原状逐渐成为国家和地区议程的头等大事，包括越来越多地被纳入国家生物多样性战略和行动计划、预期国家自主贡献和区域海洋行动计划。大会第 73/284 号决议宣布的联合国生态系统恢复十年(2021-2030)可为彰显海洋和沿海生态系统恢复潜力提供机会。

26. 以海洋生态系统为重点的气候行动为缓解和适应行动提供了建立复原力和产生共同效益的机会。巴黎协定缔约方根据《联合国气候变化框架公约》作出的预期国家自主贡献为保护沿海生态系统提供了机会。目前 70%以上的国家自主贡献都提到与海洋有关的主题，特别是涉及沿海、生态系统、渔业和海洋升温的影响以及海洋研究的主题。

具体目标 14.3：通过在各层级加强科学合作等方式，减少和应对海洋酸化的影响

27. 海洋很可能吸收了人类 1980 年代以来二氧化碳排放总量的 20%至 30%。[7] 二氧化碳进入海洋时会改变海水的化学成分，产生海水酸度上升等变化。过去 30 年对海洋酸化的长期观察显示，自前工业化时代以来，酸度平均提升了 26%(见 E/2019/68)。到 2100 年，海洋持续吸收的碳量几乎肯定会加剧海洋酸化。[8] 指标 14.3.1 的方法可支持会员国定期报告海洋酸化数据，并使人们能够定期开展区域和全球分析。

28. 海洋酸化影响到珊瑚等钙化生物，因为它们的壳和骨骼生长能力取决于水的酸度。它还影响到海洋食物网的重要组成部分，如自养生物(浮游生物)、贝类和甲壳类动物以及在捕捞渔业和水产养殖中很重要的海洋物种，同时也对粮食安全以及渔业和水产养殖社区的生计产生影响(见 A/72/70)。

29. 巴黎协定缔约方紧急减少二氧化碳会进一步减缓海洋酸化。具体目标 14.3 只有在大幅减少温室气体排放的情况下才能实现。

30. 需要进一步投资研究酸化对生物多样性的影响、对生态系统服务和经济的影响、海洋酸化区域变异性的影响以及酸化与其他应激源的交叉影响，以确定重要物种适应不断变化的海洋条件的能力。海洋酸化观测存在许多空白，尤其是在南半球。在这方面，例如，大会第 74/19 号决议一再鼓励各国单独或协同有关国际组织和机构加强科学活动，以支持继续协调科学工作，研究并尽量减少海洋酸化的影响，并制定适应气候变化的途径和办法。

[6] 气专委，《海洋和冰冻圈》。

[7] 气专委，《海洋和冰冻圈》。

[8] 气专委，《海洋和冰冻圈》。

具体目标 14.4：到 2020 年，有效规范捕捞活动，终止过度捕捞、非法、未报告和无管制的捕捞活动以及破坏性捕捞做法，执行科学的管理计划，以便在尽可能短的时间内使鱼群量至少恢复到其生态特征允许的能产生最高可持续产量的水平

31. 为了实现渔业可持续发展，必须将鱼类种群维持在生物可持续水平。然而，海洋渔业资源状况每况愈下，生物可持续水平内捕捞的海洋鱼类种群比例已从 1974 年的 90.0%下降到 2015 年的 66.9%。[9] 与此同时，由于改进了渔业管理，一些地区的部分种群状况有所改善。

32. 世界渔业似乎不太可能在不久的将来重建目前 33.1%的过度捕捞种群，因此需要采取紧急措施，阻止鱼类种群的下降并开始重建进程。[10] 此外，海洋净初级生产量和鱼类生物量预计会因气候变化而下降，给渔业带来更多挑战。[11]

33. 为了解决过度捕捞和非法、未报告和无管制捕捞问题，需要在监测、控制和监督、应用基于生态系统的方法和基于科学的管理计划以及采用经济手段等领域，努力加强区域渔业管理组织和安排以及处理渔业问题的国家主管部门。据估计，重建过度捕捞的种群可以使渔业年产量增加 1 650 万吨，价值 320 亿美元。

34. 一些国际法律文书，特别是《联合国海洋法公约》和 1995 年《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》)，都要求养护和管理海洋生物资源和开展国家间合作。特别是 2016 年举行的协定审查会议续会呼吁加强渔业管理者和科学家及其他利益攸关方之间的互动，以确保在现有最佳科学证据的基础上采取养护和管理措施。《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告和无管制捕捞的协定》是第一个具有法律约束力的打击此类捕捞行为的国际协定。还需要进一步努力在执行这些文书和其他国际文书方面取得进展。[12] 还要打击可能与非法、未报告和无管制捕捞有关的渔产业践踏人权行为和跨国犯罪。

35. 制定全球数据交换标准等技术解决方案可以帮助改善渔业管理。《全球渔船、冷藏运输船和补给船记录》为实现具体目标 14.4 提供了机会。

具体目标 14.5：到 2020 年，根据国内和国际法，并基于现有的最佳科学资料，保护至少 10%的沿海和海洋区域

36. 海洋保护区等划区养护措施和管理工具以及海洋空间规划和沿海区综合管理等其他方法在保护沿海和海洋区域和资源方面发挥着重要作用。在有效管理的情况下，海洋保护区成功地保护了生物多样性(见 IPBES/7/10/Add.1)。海洋保护区还可以成为减轻和适应气候变化影响和提高生态系统复原力的有效工具。近年来，

[9] 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《2018 年世界渔业和水产养殖状况：实现可持续发展目标》(罗马，2018 年)。

[10] 同上。

[11] 气专委，《海洋和冰冻圈》。

[12] 见“Degree of implementation of international instruments aiming to combat illegal, unreported and unregulated fishing”。可访问 www.fao.org/sdg-progress-report/en/#sdg-14。

海洋保护区的数量和规模迅速增加，2000 年以来增长了十倍以上。[13] 截至 2019 年 12 月，海洋保护区覆盖了全球近 8%的海洋。如果继续齐心协力履行国家承诺，到 2020 年有望实现具体目标 14.5。

37. 然而，挑战依然存在。海洋保护区的地理分布不均限制了它们的有效性、连通性和代表性。虽然近来海洋保护区覆盖面的增长大都为少数国家建立或扩大若干超大型海洋保护区所驱动，但在许多区域，沿海地区和繁忙海区内的海洋保护区却少之又少。已经做出各项努力来制订定义和指导原则用于设计和管理海洋保护区。人们对一些海洋保护区的管理效能包括其划定禁渔区的局限性也受到质疑。需要进一步努力按照海洋保护区的各项目标计量进展情况。利益攸关方也要更包容和更有效地互动协作，增强地方小规模渔业社群参与制定、指定和管理划区养护措施的权能。这种有力的互动协作也有助于它们获得更多与海洋保护区有关的社会经济问题和价值数据。

38. 要抓住机遇加强海洋保护区治理，并将之与更广泛的空间规划努力相结合。[14] 此外，海洋保护区与其他有效划区保护措施(例如，生物多样性公约缔约方大会第 14/8 号决定规定的措施)相结合的重要性以及此类工具与各国更广泛的跨部门空间规划努力融为一体的必要性也日益得到承认。

具体目标 14.6：到 2020 年，禁止某些助长过剩产能和过度捕捞的渔业补贴，取消助长非法、未报告和无管制捕捞活动的补贴，避免出台新的这类补贴，同时承认给予发展中国家和最不发达国家合理、有效的特殊和差别待遇应是世界贸易组织渔业补贴谈判的一个不可或缺的组成部分

39. 根据最近的估计，每年向捕鱼业提供的补贴约为 354 亿美元，其中约 222 亿美元用于补贴可能提高渔业产能、但反过来也会助长过剩产能和过度捕捞的作业形式。[15]

40. 在世界贸易组织(世贸组织)渔业补贴谈判期间，成员国就 2020 年 6 月 8 日至 11 日世贸组织第十二次部长级会议之前的强化工作方案达成协议。目前仍须针对助长非法、未报告和无管制捕捞、过剩产能和过度捕捞以及造成特殊和差别待遇、争端、违规纠正及透明和通知等交叉问题的渔业补贴问题，加快世贸组织的谈判速度。

41. 许多区域贸易协定都已着手实施环境规则，包括涉及渔业补贴的具体条款。

[13] 见“Growth in marine protected area coverage”。可访问 www.protectedplanet.net/marine。

[14] 见 www.unenvironment.org/resources/enabling-effective-and-equitable-marine-protected-areas-guidance-combining-governance。

[15] U. Rashid Sumaila and others, “Global fisheries subsidies: an updated estimate”, *Marine Policy*, vol. 69 (2016), pp. 189-193。

具体目标 14.7：到 2030 年，增加小岛屿发展中国家和最不发达国家通过可持续利用海洋资源获得的经济收益，包括可持续地管理渔业、水产养殖业和旅游业

42. 海洋资源的可持续利用和可持续海洋经济的发展为小岛屿发展中国家和最不发达国家提高渔业、水产养殖、旅游业、海运、可再生能源、海洋生物技术和海水淡化等产业的经济效益提供了重要机会。

43. 最近的数据表明，捕捞业对小岛屿发展中国家和最不发达国家国内生产总值的贡献率不断提升(小岛屿发展中国家从2011年的6.69%升至2015年的13.68%，最不发达国家从 2011 年的 2.28%升至 2015 年的 3.48%)。[16] 鉴于海洋生态系统及其鱼类种群面临越来越大的压力，捕捞业的社会经济效益要越来越多地依赖提高渔业产品附加值，同时确保渔民适当分享收益。水产养殖作为许多沿海社群的生计来源越来越重要，这个产业的可持续管理可使小岛屿发展中国家和最不发达国家从中受益。

44. 由于小岛屿发展中国家的地理位置及其自然和文化资源，它们的旅游业具有很强的竞争优势。这个产业已在许多此类国家的国内生产总值中占有很大比例。然而，为从这个产业中取得经济效益，一些国家仍要发展基础设施和改善交通。

45. 利益攸关方参与的跨部门综合治理，是小岛屿发展中国家和最不发达国家发展可持续海洋经济的关键。一些小岛屿发展中国家为实现“蓝色增长”目标，已经在国家和地方一级率先实施体制改革并制定行动计划。小岛屿发展中国家还展示了海洋倡议融资的创新途径。

46. 许多小岛屿发展中国家和最不发达国家仍然需要技术和财政援助来发展可持续海洋经济，包括确定优先事项和优势、调整其法律和政治框架、利用资本、规划扶持办法和实地试点项目。已为小岛屿发展中国家和最不发达国家开展多种能力建设活动和技术援助方案。

具体目标 14.a：根据政府间海洋学委员会《海洋技术转让标准和准则》，增加科学知识，培养研究能力和转让海洋技术，以便改善海洋的健康，增加海洋生物多样性对发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家发展的贡献

47. 科学知识、研究能力和海洋技术对于鼓励创新开拓海洋和海洋资源的养护和可持续使用等解决方案至关重要。

48. 海洋科学已取得进展，其中包括观测、数据和信息流、提供服务包括粮食、天气和气候预测及减少灾害风险。但仍要加强研究，以便能够了解重大海洋变化过程，为有效决策和实施工作提供支持。

49. 《全球海洋科学报告》提出了落实指标 14.a.1 的方法，该报告也是收集全球海洋科学现状和趋势数据的系统。报告第二版为联合国海洋科学促进可持续发展十年(2021-2030)规定了海洋科学能力包括海洋技术转让的基准线。为了支持政府间海洋学委员会的海洋技术转让准则和标准，委员会目前正在考虑建立全球海洋技术转让信息交换机制。

[16] 见“Sustainable fisheries as a proportion of GDP in small island developing States, least developed countries and all countries”，可访问 http://www.fao.org/sdg-progress-report/en/#sdg-14。

50. 在落实具体目标 14.a 方面存在各种挑战和机遇。治理不力和科学政策对话欠缺使许多国家无法切实参与海洋科学或从现有知识中充分受益。捕捞业的挑战包括：缺乏种群状况分析数据、没有全球模型、渔业数据存在缺口。在生物多样性养护方面，注意到有必要在养护措施之外，为实现具体目标 14.a 实施多层面治理政策，还要共同生成知识。其他挑战包括需要可持续融资；世界各地海洋科学支出差异甚大，尽管投资不断增加，政府的供资总量依然很少。还要将科学知识增量转化为有效的发展机会，这对小岛屿发展中国家和最不发达国家而言尤为必要；还有克服能力限制，寻找促进投资的新办法。基础研究和应用研究应相互联系，以便在改善海洋环境和海洋经济状况方面产生影响。科学技术提速也为协调执行《联合国海洋法公约》及其关于海洋科学研究和海洋技术转让的规定提供了挑战和机会。

51. 创新、技术发展、能力发展和普及海洋知识都是能够支持社会各阶层采取行动的有利因素。此外，还应针对发展中国家，特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家作出具体努力，以便通过科学、技术和创新政策框架和体制机制帮助它们加强能力。

具体目标 14.b：向小规模个体渔民提供获取海洋资源和市场准入机会

52. 在全球范围，小规模渔业占 3 亿渔民和渔业工人的 90%，其平均产量按数量和价值计算占总产量的一半以上(见 E/2019/68)。

53. 小规模个体渔民在进入市场和利用资源方面，面临以下挑战：对资源的竞争、市场信息不足、知识和能力利用的限制因素、渔获损失严重以及无法获得金融服务等等。有一系列行动可以帮助应对这些挑战，包括：促进资源共同管理、发展公平和可持续的商企机会、改善获得教育和其他公共服务的机会、增强社区权能和采取法律措施。必须让从事小规模渔业等活动的渔民参与这些进程。

54. 妇女几乎占个体或小规模渔民和渔业工人的半数。她们是渔获产业的主力军，但面临许多障碍，包括缺乏社会保障和就业机会不平等。因此，增强妇女权能和支持渔获产业乃是实现这一具体目标的关键所在。

55. 为了促进小规模个体渔民和渔业工人获得海洋资源、服务和市场，大多数国家制定了有针对性的监管和体制框架。然而，实施效果各不相同。发展中国家在制订和实施政策以及创造和落实监管环境方面需要得到援助，让小规模个体渔民能够充分发挥自身经济潜力。粮农组织《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》的全面实施，也为推动落实具体目标 14.b 提供了机会。

具体目标 14.c：按照《我们希望的未来》第 158 段所述，根据《联合国海洋法公约》所规定的保护和可持续利用海洋及其资源的国际法律框架，加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用

56. 全面有效地执行以《联合国海洋法公约》为核心的国际海洋法律框架，对于实现海洋及其资源的养护和可持续利用至关重要。该框架包括《公约》的两项执行协定，《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》和《鱼类种群协定》，以及主管国际组织制定的文书，包括在区域一级制定的文

书，涵盖了海洋利用的许多方面。在执行上述协定和文书方面取得进展，对于实现具体目标 14.c 以及支持进行必要的跨部门综合努力、争取实现目标 14 的所有具体目标而言，至关重要。

57. 已在各级采取步骤加强《海洋法公约》所体现的国际法的执行工作，包括加强机构和人的能力的方案和活动，支持发展和加强国家海洋及其资源的法律和治理框架的倡议，以及提高对相关文书的认识，促使它们得到批准和充分落实。根据为指标 14.c.1 核定的方法收集来的数据将首次就《公约》及其关于养护和可持续利用海洋及其资源的执行协定的执行现状标明一条基线。

58. 通过拟订新文书加强国际法律框架的努力特别包括根据《公约》的规定就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拟订一份具有法律约束力的国际文书。国际海底管理局还在制定开采条例，这将为以可持续方式规范和管理“区域”内矿产资源的勘探和开采提供一个框架。

59. 尽管取得了这一进展，但在实现普遍参与《公约》和其他相关文书方面，仍有一些挑战尚待充分应对。《联合国鱼类种群协定》审查会议续会和即将在《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》第三次缔约方会议上进行的审查——这些进程可在此方面发挥重要作用。

60. 如果不加以解决，科学、技术、财政、体制和法律能力的限制，特别是对发展中国家的限制，《公约》所体现的国际法的实施就会继续受阻，难有大的进展。例如，发展中国家(包括小岛屿发展中国家)在按照《公约》规定交存描述其大陆架外部界限的海图或地理坐标表方面，受到技术和科学能力的制约；有关方面需要进一步作出努力，以克服这方面的障碍。

61. 增加对相关文书的参与，应对实施方面的挑战，包括资源和能力限制，加强所有各级部门间合作、协调和信息共享，及时制定新文书以应对新出现的挑战——以上诸项，将是加速落实各项努力以实现这一具体目标方面的关键因素。至於持续供资的需要，设立专门的金融机制或其他创新计划以激发私营机构提供支持——这样的想法是值得考虑的。

C. 贯穿各领域的问题

筹资

62. 包括 2017 年会议和其他论坛在内的好几次会议产生了旨在推动为发展以海洋为基础的可持续经济进行融资的倡议和伙伴关系。在国家一级，有着资助海洋相关活动的良好做法，如塞舌尔的“债换自然”和有主权的“蓝色债券”。其他事例有：蓝色行动基金和世界银行 PROBLUE 多捐助方信托基金和可持续发展债券，它们突出了海洋和水资源的关键作用。其他倡议和伙伴关系包括：制定可持续蓝色经济融资原则、联合国全球契约可持续海洋原则和联合国项目事务署的社会影响投资倡议。虽然资本越来越多地注入可持续海洋经济的发展，但在国家和区域两级，更多地确定发展需求的优先次序并加以宣传，就会进一步加强投资和混合融资办法的影响。

能力建设

63. 虽然正在开展许多能力建设活动，但还需要更多地作出协同的努力。零敲碎打的一次性项目需要转化为满足明确需求和优先事项的方案；此类项目是以有影响力的规模交付的。向新一代专家提供政府和捐助者支持的研究金和赠款制度至关重要，其中包括加强海洋科学和科学政策接口方面能力的方案。此外，不仅需要加强南北合作，而且需要加强南南合作和三角合作，以实现目标 14。

采取各种方式促进协作、合作和协调以及防止不必要的重复劳动，以确保进一步提高支持目标 14 工作的效率和效力

64. 大会还一再强调，《联合国海洋法公约》阐明了所有海洋活动都必须遵守的法律框架。此外，大会重申必须改进国家、区域和全球各级的合作和协调，除其他外，支持和补充各国在促进执行《公约》以及海洋综合管理和可持续发展方面的努力。

65. 大会借助于它所设立的海洋进程，如联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程，每年对与海洋事务和海洋法有关的事态发展进行审查。非正式协商进程的任务是促进大会的审查，重点是确定应加强政府间和机构间一级协调与合作的领域；该进程从可持续发展三大支柱的角度，包括 2019 年“海洋科学与联合国海洋科学促进可持续发展十年”的角度，审议了一些专题。

66. 在 2017 年缔约方会议通过的题为《我们的海洋、我们的未来：行动呼吁》的成果文件中，缔约方也呼吁加强各级机构之间的合作、政策一致和协调，[17] 而大会主持下召开的可持续发展高级别政治论坛的政治宣言(第 74/4 号决议，附件)则强调开展国际合作克服挑战和加强全球伙伴关系的重要性。

67. 合作与协调面临的共同挑战包括：缺乏人力和机构能力及财政资源来克服碎片化、相互竞争的目标和相互冲突的解决办法。

68. 实现目标 14 的综合办法需要不同行为者的参与，例如在不同级别，需要科学家、政策制定者、管理人员、社区和企业参与，努力实现一套共同的、相互关联的，但又是各式各样的目标。要让这些不同的行为者参与知识创造、决策或管理，就需要这些行为者认识到海洋的重要性。

69. 关于机构间合作，设立了联合国海洋网络，旨在加强与海洋和沿海地区有关的活动的协调、一致和效能。鉴于海洋、水和能源之间存在着相互关系，该网络的职权范围还规定在联合国水机制和联合国能源机制之间开展合作。在题为《我们的海洋、我们的未来：行动呼吁》的成果文件中，大家呼吁秘书长继续努力，在执行《2030 年议程》的工作中支持落实目标 14，特别是为此加强整个联合国系统在海洋问题上的机构间协调统一，同时考虑到联合国海洋网络所做的工作。大会第七十五届会议将审查联合国海洋网络的职权范围。

[17] 见大会第 71/312 号决议，附件，第 13(b)段。

70. 在国家一级就海洋问题开展跨部门合作和协调，可以促进综合决策，反映广泛的利益和观点。碎片化和缺乏合作与协调是各级机构效力所面临的主要挑战之一。在能力建设和体制加强方面，仍有机会确保不同政府机构在执行国家战略和计划方面开展合作和协作。

71. 区域一级的合作也被确定为加速实现目标 14 的关键因素之一；原因在于，例如，区域合作在加强发展筹资方面有其潜力。

72. 可以通过以下方式改进合作与协调：在全球和区域两级建立海洋活动的整体治理；在承担不同任务的区域组织之间就共同关心的问题建立合作机制；鉴于海洋生态系统的相互关联性质(例如，关于珊瑚礁、渔业和粮食安全的珊瑚三角区倡议)，建立跨界合作，并建立或加强协作、知识共享和交流最佳做法的机制。

三. 以科学和创新为基础加强海洋行动

73. 科学和创新是应对挑战，实现可持续发展目标特别是目标 14 的重要工具。科学和创新对于制定综合协调一致的办法，将各具体目标相互连通并使目标 14 与其他海洋相关目标协同增效至关重要。

74. 从海洋科学研究及其辅助技术获得的数据可以提高对变化、事件和灾害的驱动因素的了解。为了有效地做到这一点，人们需要把海洋科学纳入决策的主流，并使之具有跨学科和跨部门特性，包括为了加深对海洋-大气界面和陆地-海洋联系的认识。要扩大海洋行动，就需要通过知识和潜在的解决方案来理解可持续发展之复杂挑战。跨学科科学和对海洋累积影响的跨变量分析将解决海洋管理面临的日益严峻的挑战，将目标 14 的实施与其他目标联系起来，创造协同效应并避免权衡取舍。

75. 通过扩大各领域的海洋行动，促进健全的科学、获取必要的数据和信息，以及决策者有效利用这些数据和信息进行有效的综合海洋管理和养护，就可以把挑战转化为机遇。这需要进行一致和全面的全球海洋观测，包括生物观测和监测，以更好地了解以下各方面：海洋生态系统和物种、随时间流逝发生的变化、未充分研究的地点存在的差距以及在理解深海生物多样性和其他未充分研究的海洋生物多样性方面的差距。

76. 从观察和监测中收集的结果数据和信息也必须对所有人开放，并通过开放数据库随时供人查阅。这符合《2030 年议程》的核心原则，即不让任何一个人掉队。要改进人们通过这种数据库查阅数据的机会，就需要进行数据标准化、在数据库之间建立互操作性以及将数据加以综合供决策者参考。国际科学伙伴关系是连接海洋管理各点的关键。有必要建立长期、资源充足和包容性强的科学伙伴关系，并辅之以处理优先海洋问题的创新伙伴关系，以改善治理、建设科学家能力和促进技术转让。

77. 为实现目标 14，将需要有社会科学数据，来支持管理和养护工具在海洋和沿海地区人类生态系统中的成功应用，并确保养护的成本和利益得到公平分享。要

设计管理措施，就需要关于人类使用海洋的数据。在发展可持续海洋经济的背景下，社会科学数据也将有助于解决不平等、基本需求、就业和福祉问题，并为社会各阶层提供机会和惠益。同样，传统知识和科学之间的知识共同制作有可能帮助解决复杂和相互关联的环境和社会问题。此外，公民科学可以围绕环境问题动员各社区，并帮助收集比科学家本身去搞要更多的数据。

78. 实现目标 14 及其具体目标，需要有一个强有力的科学政策接口，以提供跟踪实现目标 14 及其具体目标进展情况的、及时的科学信息，突出已经取得成功并可以扩大规模的行动。好几个国际文书和科学政策接口已由联合国正式建立或与联合国机构合作建立。海洋环境状况(包括社会经济方面问题)全球报告和评估经常程序及其第二次世界海洋评估和联合国海洋科学促进可持续发展十年有可能在加强科学政策互动方面发挥重要作用。此外，《2030 年议程》设想，《全球可持续发展报告》将加强科学与政策的衔接，是一个帮助决策的强有力的、以实证为基础的工具。

79. 随着对海洋的科学认识逐步提高，许多领域的技术创新都在快速推进。这些创新可以使海洋使用更具可持续性，这样的解决方案可以扩大规模，以加快目标 14 的执行。此外，迫切需要能力发展和技术转让，以确保弥合发达国家与发展中国家之间的科学能力差距。为了实现这一目标，需要有可持续的融资来支持研发，以及信息共享和技能及技术的转让。

80. 题为《我们的海洋、我们的未来：行动呼吁》的成果文件认识到目标 14 中的一些具体目标对小岛屿发展中国家和最不发达国家尤其重要。加强海洋行动，将包括开发小岛屿发展中国家的技术能力，包括通过最不发达国家技术库这样做，建立专门的区域海洋学中心，加强小岛屿发展中国家的大学和其他以海洋为重点的区域机构之间的技术援助和协作，以及促进最不发达国家参与海洋科学。扩大基于科学和创新的海洋行动的其他途径包括：加强合作与协调，增加融资机会和能力建设。

81. 目前科学进步和数据收集的步伐为更好地管理海洋奠定了坚实基础，但这不足以实现未来的可持续海洋。科学和技术创新将在比照经济发展和社会包容目标、对环境保护目标加以协调方面发挥关键作用。

82. 在这方面，信息和通信技术的发展(如卫星、传感器雷达和声纳技术)可以通过改进监测和报告工作、在保护和可持续利用海洋方面发挥重要作用，从而增进问责制。基于卫星的监测可以在全球范围内提供及时和准确的数据，而当地传感器则可以实时提供现场更新。大数据可以用来分析生物多样性、污染、天气模式和生态系统演变方面的长短期趋势，并规划缓解活动。移动设备可以帮助获取海洋信息，并在监测针对保护目标的进展情况方面发挥积极作用。配备传感器的跨洋和区域电信电缆系统还可以为海洋气候监测和减灾提供实时数据。地球观测数据，特别是雷达数据，可以用来创建地图，监测漏油的扩散情况，并向参与清理工作的当局提供近乎实时的数据。

83. 有可能采取一些解决方案，以探测和(或)减少非法捕鱼活动；此种方案将地球观测数据与渔船数据库和海洋学数据的信息结合起来，提供报告，提醒官员注意可疑的船只移动。遥感数据和全球导航卫星系统也可用于提高捕鱼活动的生产率和渔业法规的遵守程度。

84. 能源供应领域的技术和创新可以实质性地提高航运性能。减少能源部门排放的选择包括增加可再生能源技术的采用、提高能源效率和减少燃料开采过程中的逃逸排放。这些发展应用于航运业，可以带来更环保、更高效和更安全的航运，将海上交通和港口作业的影响降至最低。

85. 基础设施方面的创新，对于实现所有目标而言具有关键意义。对于目标 14 而言，这包括通过改善废水管理，减少海洋污染，将海岸侵蚀纳入洪水风险管理计划，支持可再生能源，加强港口基础设施以减少运输路线，从而减少燃料使用和排放，以及利用数字技术打击过度捕捞行为。

86. 有许多有希望的解决方案，包括能够改变当地渔业、生物多样性养护和海洋空间规划的工具、做法和伙伴关系。所面临的挑战是将其扩大到全球应用，以便解决办法与海洋面临的问题的规模相匹配。在复杂和相互关联的生态、社会和经济海洋相关系统中推广解决方案，需要了解支撑这些活动的跨学科科学，以及影响人类价值观和选择的因素。一种方法是从所谓的“亮点”——那些生态系统明显更好的地方——中学习。例如，关于珊瑚礁，一项研究发现，亮点具有以下特点：强大的社会文化结构、地方高度参与管理、高度依赖海洋资源以及深水避难所等有利的环境条件。一般而言，当解决方案在当地社区的充分参与下付诸实施、造福地方并运用社区知识时，成功的机会就更大。

87. 将全球解决方案和本地解决方案相结合，其中一些解决方案可以立即实施或扩大规模，那就会产生最大的裨益。一个例子就是将减排与基于自然的适应和减缓气候变化的解决方案相结合。要实施解决方案，就会不可避免地需要作出改变；例如，在消费者关于一次性塑料的行为中，在工业如何使用这些材料和创新替代品方面。

88. 题为《我们的海洋、我们的未来：行动呼吁》的成果文件呼吁所有利益攸关方以综合和协调的方式落实目标 14，并促进能考虑到目标 14 各项具体目标之间相互联系以及目标 14 与其他目标之间潜在协同效应的政策和行动。[18]

89. 所收到的材料也突出表面，需要进行整合，以实现目标 14。这包括在海洋科学内加以整合，让多个学科、知识系统和不同的利益相关者参与知识生产过程；在决策方面，确保各部门法律和政策之间的一致性；在发展方面，将政策制定者与管理者、当地社区和其他利益攸关方联合起来；以及科学家和政策制定者之间开展合作，以确保所产生的知识可用于行动并对行动有益。综合方法的实例有：使用海洋空间规划和基于区域的管理工具；生态系统方法；城市规划与海洋空间规划相结合；采取从源头到海洋的方法治理陆源污染；通过创造循环经济，对基础设施和废物采取整体办法；并将减少再利用循环思想引入社会的各个方面。

[18] 同上，第 13(a)段。

四. 发展伙伴关系

90. 发展能够为实现目标 14 采取集体行动的有效伙伴关系，这一点至关重要。为此目的加快行动，即需要形成多方利益攸关方伙伴关系，包括公私伙伴关系和跨部门伙伴关系。

91. 对本说明的投入表明，在以下领域，各伙伴关系旨在填补科学空白和推进创新，促进目标 14：(a) 处理海洋污染的陆源，如通过循环经济做法来减少海洋塑料垃圾和微塑料；(b) 恢复海洋生态系统和沿海生态系统；(c) 利用生态系统办法，改善渔业管理；(d) 加速发展可持续旅游业；(e) 减少海运排放；(f) 帮助建设更具可持续性和气候适应性的港口；(g) 通过加强的观测网络收集和分享数据；以及(h) 规定进行海洋技术转让，等等。

92. 发展有效的伙伴关系没有一刀切的做法：有些领域需要有特定类型的行为者作为关键伙伴。例如，如果确保当地渔业社区有意义的参与，那么，结成伙伴关系，促进以区域为基础的养护措施和管理工具的有效运作，就更有可能取得成功。促进外联活动的伙伴关系，如提高认识，如果能让年轻人参与，就会是有效的。

93. 协助执行现有伙伴关系和刺激新伙伴关系的努力，可通过以下方式促进：(a) 鼓励分享良好做法，并使业绩良好的伙伴关系具有可见性；(b) 实施强有力的参与和沟通战略，以填补地域、利益攸关方方面的差距和实质性差距；(c) 为伙伴关系之间开展有意义的互动和建立联系提供空间；以及(d) 为长期可持续性提供财政补助。

94. 2017 年会议有助于建立和促进伙伴关系，特别是通过产生 1 380 项支持目标 14 的自愿承诺这样做。[19] 虽然这些自愿承诺涵盖目标 14 的所有海洋盆地和所有具体目标，但在参与、具体目标、地域覆盖以及与其他目标的联系方面，仍然存在差距。应该鼓励学术机构、科学界、私营部门和慈善组织更多地参与。需要更多自愿承诺的领域有：小规模和个体渔业、海洋酸化、海洋生物技术，以及创新的海洋技术和工程解决方法，如海洋可再生能源。此外，增加科学知识、能力建设和海洋技术转让的努力应该把重点放在那些掉队掉在最后面的地区和国家。

95. 一些自愿承诺提供情况更新，报告取得良好进展。然而，展望未来，需要更好地理解在履行落后的自愿承诺方面面临的挑战，这一点也很重要。

96. 除其他外，在 2017 年会议所展示的成功的基础上，其他几个与海洋有关的进程现在利用自愿承诺和保证，作为加快实施目标 14 和其他与海洋有关的目标的一种方式。通过探索相关进程和举措之间的进一步协同增效，最大限度地扩增这些自愿承诺和保证带来的共有惠益，将有助于实现千年发展目标。

[19] 自愿承诺清单载于 2017 年会议报告(A/CONF.230/14)附件二。自愿承诺登记册(可在 https://oceanconference.un.org/commitments 查阅)自 2017 年会议闭幕以来一直开放，截至 2019 年 11 月 27 日，此类承诺总数为 1 573 项。

五. 互动对话可能的讨论主题

97. 为了全面处理目标 14 的执行事宜，八个互动对话务必要讨论目标 14 的所有具体目标。这就需要制定适当的专题群组，涉及若干具体目标。这些群组还将有助于形成一种势头，以便在可持续发展目标行动十年中实施目标 14 和交付可持续发展。据此提出以下主题：

(a) 应对海洋污染(具体目标 14.1)；

(b) 管理、保护、养护和恢复海洋和沿海生态系统(具体目标 14.2 和 14.5)；

(c) 减少和应对海洋酸化(具体目标 14.3)；

(d) 实现渔业可持续发展，并向小规模个体渔民提供获取海洋资源和市场准入机会(具体目标 14.4、14.6 和 14.b)；

(e) 促进和加强可持续的海洋经济，特别是针对小岛屿发展中国家和最不发达国家而言(具体目标 14.7 和其他相关具体目标)；

(f) 增加科学知识，培养研究能力和转让海洋技术(具体目标 14.a)；

(g) 根据《联合国海洋法公约》所规定的国际法，加强海洋和海洋资源的保护和可持续利用(具体目标 14.c)；

(h) 利用目标 14 和其他目标之间的相互联系，促进《2030 年议程》的实施。

六. 结论

98. 人为压力正在给海洋和海洋资源造成不可持续的压力。由于人类活动，全球气温已经比工业化前的水平高出约 1°C。[20] 有压倒性的证据表明，这正在对生态系统和人类产生深远的影响。海平面正在上升，海洋变暖、变酸，其生产力下降。塑料污染继续以惊人的速度进入海洋，现在三分之一的鱼类资源被过度开发，所有活珊瑚中，半数已经消失。虽然正在取得进展，目标 14 某些方面的执行也明显出现了有利趋势，但行动的进展并未达到所需的速度或规模。各级都需要有更大的紧迫感和雄心壮志，来应对有关海洋的全球紧急情况。在这方面，全球一致推动立足于健全科学的行动，至关重要。为此，2020 年会议将通过制定以科学为基础的创新解决方案来应对海洋相关挑战，并为可持续发展问题高级别政治论坛和联合国海洋科学促进可持续发展十年提供投入，从而为目标 14 的实施作出贡献。

[20] 气专委：《全球升温 1.5°C》。