

国家管辖海域外生物多样性管理问题

相关国际组织与论坛的活动

目 录

联合国大会.....	2
非正式协商进程.....	2
非正式特设工作组.....	3
国际海底管理局.....	5
《生物多样性公约》.....	7
其他有关国际组织与论坛.....	10
联合国环境规划署.....	11
联合国大学.....	11
粮农组织.....	11
国际海事组织.....	12
政府间海洋学委员会.....	12
自然保护联盟.....	12

联合国大会

海洋及其对人类生活的重要意义在联合国一直占有重要位置。多年来联合国大会及其相关机构通过了许多涉及海洋环境和生物多样性的决议和决定，并通过非正式协商进程和非正式特设工作组等方式，探讨了包括国家管辖范围以外区域的海洋生态系统和生物多样性的养护和可持续利用问题。

非正式协商进程

1999年11月24日联合国大会第54/33号决议决定每年开展海洋事务和海洋法问题不限成员名额的非正式协商进程，以便利联大有效地、建设性地研究审查海洋事务的全面发展情况。建立这一进程是在《海洋法公约》法律框架下，根据《21世纪议程》第17章所定的各项目标，讨论秘书长关于海洋和海洋法的年度报告，提出供大会审议的具体问题，重点是确定应加强政府间和机构间协调与合作的各相关领域。

2002年，在非正式协商进程第3次会议（A/57/80）建议和《约翰内斯堡执行计划》的基础上，联合国大会在其第57/141号决议中呼吁各国制定国家、区域和国际方案，遏制海洋生物多样性的消失，特别是脆弱生态系统的消失，并呼吁发展各种方法和工具，包括生态系统方法，建立符合国际法并以科学知识为基础的海洋保护区。决议还鼓励有关国际组织紧急审议如何在《海洋法公约》框架内以科学方式统筹并改善对海山及其他水下地貌的海洋生物多样性所面临的风险的管理。

2003年，非正式协商进程第4次会议（A/58/95）的重点领域包括“保护脆弱的海洋生态系统”。按照这次会议的建议，联合国大会在其第58/240号决议中邀请有关的全球和区域机构根据其任务规定，紧急调查如何在科学基础上，慎重行事，更好地处理国家管辖范围以外区域内脆弱的和受威胁的海洋生态系统和生

物多样性所面对的威胁和危险；如何能够在这个过程中利用现有的条约和其他有关文书，而又符合国际法，特别是符合《海洋法公约》，并且符合基于生态系统的综合管理办法的原则，包括确定应予优先注意的海洋生态系统类型；和探讨保护和管理这些生态系统的各种可能办法和手段。

2004 年，非正式协商进程第 5 次会议（A/59/122）围绕“可持续的海洋新用途，包括国家管辖范围以外区域的海底生物多样性的养护和管理”问题展开了讨论。会议表示更加关注国家管辖范围以外区域的海底生物多样性的养护不良和管理不善问题。其中一些地区富于特有的多种类物种和生态系统，其地方特性很高，而且有些地方还牵涉到国际海底区域的非生物资源。为此，联合国大会在其第 59/24 号决议中重申关切人类活动对海洋环境和生物多样性造成的不利影响，这些活动包括过度利用海洋生物资源，使用破坏性捕捞法，引进外来侵入物种，以及各种来源的海洋污染等。大会吁请各国和国际组织紧急采取行动，按照国际法处理对海洋生物多样性和包括海底山脉、热液喷口和冷水珊瑚在内的生态系统造成不利影响的破坏性做法。

2006 年，非正式协商进程第 7 次会议（A/61/122）围绕“生态系统方法和海洋”问题展开了讨论。联合国大会在其第 61/222 号决议中邀请各国审议协商进程建议的关于生态系统方法和海洋的一致商定的要点，特别是拟议的生态系统方法、实现执行生态系统方法的手段和改进采用生态系统方法要求的要点；鼓励各国互相合作与协调，并依据包括《海洋法公约》和其他适用文书在内的国际法，酌情开展独立或联合行动，采取一切措施处理国家管辖区域内外的海洋生态系统所受到的影响，并考虑到有关生态系统的完整性。

非正式特设工作组

根据联合国海洋问题非正式协商进程第 5 次会议有关建议，2004 年联合国大会第 59/24 号决议决定设立不限成员名额非正式特设工作组，研究与国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的问题，内容包括：(a) 了解联合国和其他相关国际组织过去和现在就国家管辖范围以外区域的海洋生

物多样性的养护和可持续利用问题进行的活动；(b) 审查这些问题的科学、技术、经济、法律、环境、社会经济及其他方面；(c) 查明关键问题，对其进行更详尽的背景研究以有助于各国审议这些问题；(d) 酌情提出可用于促进国际合作和协调，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办法和方法。决议要求联合国秘书长在向第 60 届联大提交海洋和海洋法问题报告后 6 个月内在纽约举行工作组会议；决议鼓励各国在其出席工作组会议的代表团中包括相关专家，并强调广泛提供工作组会议结果的重要性。

非正式特设工作组于 2006 年 2 月 13 至 17 日在纽约联合国总部举行了会议。会议情况反映在两主席提交的一份报告(A/61/65)中，其中载有工作组讨论情况和“趋势摘要”。报告指出的主要趋势包括：确认联合国大会在处理国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性问题方面所起的主要作用，其他国际组织、进程及协定在各自主管领域起着重要的补充作用；重申《海洋法公约》为海洋内一切活动的开展规定了法律框架，若干其他公约及文书对《海洋法公约》起到了补充的作用，共同为这个领域提供了现行的框架；应当利用现有的最佳科学成果，并参照事先进行的环境影响评估，实施审慎方法和生态系统方法；有必要处理破坏性捕捞法的问题和非法、未报告和无人管制的捕捞活动；海洋保护区等区域管理工具具有重要意义；有必要研究并确定国家管辖范围以外海洋区域是否存在管治缺口，以及进一步讨论这些区域的海洋生物多样性，包括基因资源的法律状况；应加强所有相关行为者内部及之间的协调与合作；应在国家管辖范围以外海洋区域开展进一步的海洋科学研究，并分享研究方案所得知识；认识到普遍支持继续目前在联合国大会主持下进行的讨论，大会应在其第 61 届会议上决定采取的相关行动。报告还载有代表团所建议的研究清单。

2006 年 12 月联合国大会在其 A/61/222 决议中已要求秘书长于 2008 年再举行一次有各项会议服务的非正式工作组会议，以审议：(a) 人类活动对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的环境影响；(b) 国家之间以及有关政府间组织和机构之间为养护和管理国家管辖范围以外区域海洋生物多样性而开展的协调与合作；(c) 区域性管理工具的作用；(d) 国家管辖范围以外区域的基因资源；(e) 是否存在治理或监管差距，如果存在这种差距则如何加以解决。

国际海底管理局

国际海底管理局的基本职责是根据《联合国海洋法公约》第十一部分及其1994年执行协定所载原则，管理作为人类共同继承财产的国际海底矿产资源。

《公约》第145条要求管理局在管理矿产资源时，务必切实保护海洋环境，并确保海洋环境中的动植物不受勘探及其未来开采这些矿产资源可能产生的有害影响。《公约》第162条第2款第(x)目则要求管理局理事会在有重要证据证明海洋环境有受严重损害威胁的情况下，禁止开发某些区域。此外，管理局有责任促进和鼓励在“区域”内进行海洋科学研究，以及协调和传播这种研究和分析的结果（第143条第2款）。

管理局已经制定和通过了《“区域”内多金属结核的探矿和勘探规章》，目前正在审议制订多金属硫化物和富钴结壳的探矿和勘探规章。由于对“区域”内海洋环境以及海底勘探开采活动对深海生物多样性可能产生的影响及程度了解不足，这些规章都大力强调环境问题。管理局通过这些探矿和勘探规章，正在构建有关法律框架，以便切实管理“区域”内活动对深海环境及其生物多样性造成的威胁。这一框架除依据《公约》及其执行协定已经和正在制订的勘探规章外，包括管理局法律技术委员会建议要求承包者进行环境影响评估的环境指南，拟通过与相关国际论坛合作制订的规范深海底活动的行为守则，以及相关环境数据和资料的标准化等。

2003年在牙买加首都金斯敦召开的管理局第9届会议期间，法律技术委员会就管理局在“区域”生物多样性管理方面的作用进行了初步讨论。法技委强调应在《公约》及其《执行协定》所规定的任务范围内进行工作，但承认有必要更好地认识和了解海底和深海的生物多样性，以便拟订有关规章，确保在矿产资源的探矿和勘探期间保护和维护海洋环境。法技委注意到管理局在促进和鼓励“区域”内海洋科学研究方面的作用，建议管理局致力于扩大与本领域的科学机构合作，包括综合大洋钻探计划和洋中脊计划。2004年管理局10届会议期间，法技委继续讨论了管理局在管理公海生物多样性方面的作用。法技委主席在提交理事会的报

告中指出，讨论的目的是为了收集资料和增进对海底生物多样性以及“区域”内生物机体的管理和法律地位的认识。在以后管理局历届会议上，法技委都将此作为一项议题进行讨论。法技委表示各次讨论显示需要根据其他国际组织的工作来解决相关问题。管理局理事会注意到法技委就“区域”内与生物多样性有关的问题进行的讨论，表示支持法技委在保护海洋环境和管理深海生物资源方面的工作。

为提高国际社会对“区域”内各种矿产资源所处环境的生物种类、物种分布范围与地区、以及基因方面的了解，增长有关知识，管理局积极鼓励在“区域”内进行海洋科学研究，促进和推动国际合作，建立在可能勘探和开采的海底区域栖息的物种及其分布范围和基因流的数据库，并鼓励在这方面使用统一的分类系统和其他标准化的数据和信息。

自1998年以来，管理局举办了各类深海底问题的研讨会和讨论会，与会成员有国际知名的科学家、专家、管理局法技委成员以及承包者、外海采矿企业和成员国代表。这些研讨会讨论了各种议题，包括评估“区域”内活动产生的环境影响、发展深海底开采技术的环境因素、数据收集和分析技术的标准化、以及为提高对深海环境及其生物多样性的认识在海洋环境研究方面进行国际合作的前景等。许多研讨会都大量涉及到“区域”生物多样性的问题。研讨会形成的共识与成果对于管理局审议制订有关规章和规则提供了科学依据。

研讨会的一项直接成果是管理局目前正在太平洋多金属结核富集的CC区进行的国际研究项目——卡普兰项目。这一项目的目标是收集、了解CC区内的生物多样性、物种分布区域和基因流状况，以评价开采多金属结核对该区域的生物多样性带来何种程度的风险。项目成果包括建立一个在CC区发现的生物物种DNA数据库，制定CC区统一的生物分类组别，并将根据分子和形态方法划分的各种生物分类群（多毛环节虫、线虫、有孔虫和微生物）结果纳入数据库。该数据库中也列入基因序列，使其成为第一个评估“区域”内最重要的多金属结核区中的基因资源项目。卡普兰项目的一个重要组成部分是计划培训发展中国家的科学家使用分子技术研究生物多样性，以普及和提高国际社会对“区域”内生物多样性的知识。

在管理局2004年9月举办的主题为“建立富钴结壳与多金属硫化物矿区环境基线”的研讨会期间，介绍了全球海洋生物普查计划下的深海底化学合成生态系统项目和海山研究项目所开展的工作，这两个项目针对的环境是分别发现多金属硫化物和富钴结壳的区域。管理局目前正与此保持联系，探讨合作的可能性。管理局秘书处期望通过合作，扩大认识这两种环境对全球生物多样性的影响以及从管理的角度通过规范有关制度以最妥善的方式保护它们。

管理局在从开展深海各类环境生物多样性研究的机构密切合作中得到惠益之时，也提供了一个讨论和拟定深海生物多样性管理原则与措施的论坛。

《生物多样性公约》

《生物多样性公约》于1993年12月29日生效，其最高权力机构是缔约方大会（COP），由批准公约的国家（含地区经济一体化组织）组成。公约建立的另两个机构是：总部设在加拿大蒙特利尔的秘书处和由来自成员国相关领域专家组成的科学、技术和工艺咨询附属机构（SBSTTA），后者负责向缔约方大会提供科学和技术问题的建议。此外，缔约方大会在其认为适当时可成立专门委员会或机制，并在开展与公约有关活动时可以从公约的财务机制中获得资助，如全球环境基金（GEF）。

1995年11月在印尼雅加达召开的《生物多样性公约》缔约方大会第2次会议商定了有关海洋和沿海生物多样性的行动纲领（第II/10号决定）。就国家管辖范围以外区域的生物多样性方面，第II/10号决定请缔约方会议秘书处与联合国秘书处海洋事务和海洋法司协商，研究在养护和可持续利用深海底基因资源方面《生物多样性公约》和《海洋法公约》之间的关系。为此，公约秘书处与海洋司协作编写了一份《生物多样性公约》与《海洋法公约》在国家管辖范围外的深海底遗传资源的养护和可持续使用领域的关系问题的研究报告，并于2003年3月10日至14日在加拿大蒙特利尔召开的《生物多样性公约》科学、技术和工艺

咨询附属机构第 8 次会议上进行了讨论。研究报告审查了这两部公约关于这些资源的养护和可持续使用的规定，结论是，这两项公约关于海洋生物多样性的养护和可持续使用的规定具有互补性，互为支持，但在国家管辖范围外的深海底基因资源的商业活动问题上存在一个重大的法律空白。鉴于这些地区的基因资源日趋重要，并鉴于这些地区面临过度开采、未充分考虑到养护和公平规则的问题，国际社会必须解决这一空白。

2004 年 2 月在马来西亚吉隆坡召开的缔约方大会第 7 次会议讨论的一个重要方面是国家管辖范围以外区域生物多样性的养护和可持续利用问题。最终作出的决定涉及该问题的若干方面：(a) 国家管辖范围以外的海洋保护区；(b) 国家管辖范围以外深海底基因资源的养护和可持续利用；(c) 国家管辖范围以外一般生物多样性的养护和可持续利用。缔约方会议在第 VII/5 号决定中指出，国家管辖范围以外区域的生物多样性面临着越来越大的风险，而这些地区的海洋保护区在目的、数目和覆盖范围方面都存在非常严重的欠缺。缔约方会议同意应立即开展国际合作，采取行动，改善国家管辖范围以外区域生物多样性的养护和可持续利用，包括根据国际法和科学信息建立更多的海洋保护区，将海底山脉、热液喷口、冷水珊瑚和其他脆弱的生态系统纳入其中。

缔约方会议对上述区域的生物多样性遭到严重威胁表示担忧，表示必须基于预防原则和生态系统方法迅速采取行动应对这种威胁。会议建议联合国大会和其他相关国际和区域组织依照国际法，在科学基础上，立即采取短期、中期和长期措施消除和避免破坏性的做法，包括采取预防措施，逐一分析个案，考虑暂时禁止对海底山脉、热液喷口和冷水珊瑚等海洋生物多样性造成不利影响的破坏性做法。会议还建议公约缔约方立即采取必要的短期、中期和长期措施应对这些地区海洋物种的损失或减少。

关于国家管辖范围以外深海底基因资源的养护和可持续利用问题，在第 VII/5 号决定中，缔约方会议请秘书处与缔约方和其他政府及相关国际组织协商，收集关于国家管辖范围以外区域深海底遗传资源的识别、评估和监测方法的信息；收集并综合关于其现状和趋势的信息，包括确定这些遗传资源面临的威胁和保护这些资源的技术选择。缔约方会议还请各国找出自己管辖或控制范围内可

能对国家管辖范围以外区域的深海底生态系统和物种造成严重不利影响的活动和进程，以执行《生物多样性公约》第 3 条。

缔约方大会第 7 次会议关于保护区的第 VII/28 号决定通过了一个行动纲领并设立了保护区问题不限成员名额特设工作组。该工作组的总体目标是到 2012 年建立和维护全面、管理有效、具有生态代表性的国家和区域海洋保护区系统，这些系统通过一个全球网络共同为实现公约的三个目标和到 2010 年大大降低目前物种减少速度作出贡献。

保护区问题特设工作组于 2005 年 6 月 13 至 17 日在意大利的蒙特卡蒂尼举行了第一次会议。会议主要议程之一是关于在国家管辖范围以外区域合作设立海洋保护区的各种选择。取得的主要成果是启动收集和综合现有生态标准的工作，便于今后确定国家管辖范围以外海洋保护区的可能地点及适用的生物地理分类系统。工作组建议缔约方会议指出国家管辖范围以外海洋保护区的设立必须遵守国际法，包括《海洋法公约》，并在现有最佳科学信息，预防方法和生态系统方法的基础上进行。工作组建议公约执行秘书与相关国际和区域组织探讨各种选择，核查并详细制订海洋生物多样性地域分布数据库。关于合作的各种选择，工作组建议缔约方承认所有海洋活动都必须在《海洋法公约》列出的法律框架内进行。工作组还建议缔约方会议敦促各缔约方努力实现各机构间的合作和协调，以依照国际法设立海洋保护区。工作组已将成果报告给联合国大会第 59/24 号决议设立的不限成员名额非正式特设工作组。

缔约方大会第 8 次会议于 2006 年 3 月 20 至 31 日在巴西库里蒂巴举行。会议通过了若干与海洋生物多样性有关的决定。在关于“国家管辖范围以外深海遗传资源的养护和可持续利用”的 VIII/21 号决定中，公约缔约方重申 2005 年 12 月科学、技术和工艺咨询附属机构第 11 届会议通过的提议，特别是请各国、研究机构和其他相关组织提供有关国家管辖范围以外深海遗传资源的养护和可持续利用的研究活动资料，并确保根据国际法包括《海洋法公约》的规定，酌情将已有的这种海洋科学研究及分析结果通过国际渠道予以有效传播。缔约方会议请《生物多样性公约》执行秘书协同联合国海洋司及其他相关国际组织进一步分析和探讨防止和减轻一些活动对若干海底生境产生的影响的备选办法，以及向附属

机构今后举行的会议汇报其调研结果。会议确认缔约方和其他国家可以个别或协作利用一系列初步备选办法，保护国家管辖范围以外深海遗传资源，其中包括：(a) 采用行为守则、准则和原则；(b) 减少和应对各种威胁，包括通过核发许可证和进行环境影响研究、设立海洋保护区、禁止在脆弱地区采取有害的破坏性做法。会议强调必须进一步努力，特别在联合国框架内，拟定所有这些备选办法和其他备选办法。

关于在国家管辖范围以外区域合作设立海洋保护区的问题，缔约方会议在VIII/24号决定中确认，联合国大会在处理有关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问题起着核心作用，重申《海洋法公约》为海洋内一切活动的开展规定了法律框架，其完整性必须维持。会议敦促各国采取紧急行动执行联合国大会第59/25号决议第66至69段的规定，包括通过联大第61届会议将要进行的审查，执行该决议。会议注意到联大非正式特设工作组的工作和报告，并进一步注意到工作组两主席编制的趋势摘要内所列各项可能的备选办法和方式，特别是在国家管辖范围以外区域设立海洋保护区的备选办法和方式。会议邀请大会设立一个及时贯彻工作组工作的进程，确认《生物多样性公约》在支持联合国大会工作方面发挥关键作用，着重于提供与海洋生物多样性有关的科学资料，并酌情提供这方面的技术资料 and 咨询意见；强调采用审慎方法和生态系统方法，以及实现2010年减少生物多样性损失的指标。

在缔约方大会第8次会议上，墨西哥代表团宣布该国将与联合国教科文组织海委会合作，在澳大利亚的赞助下举办一个关于制定海洋保护区准则的研讨会。葡萄牙代表团宣布该国将主办一个有关生态准则和生物地理分类系统的《生物多样性公约》科学专家研讨会。研讨会的报告将送交联合国秘书长，供联合国大会下的进程参考。

其他有关国际组织与论坛

联合国环境规划署

联合国环境规划署的各种区域海洋方案，是在区域层面实施有关生物多样性公约的主要机制，包括《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》、《养护移栖物种公约》、《保护世界文化和自然遗产公约》等。目前共有18个区域海洋方案，其中14个方案由具有法律约束力的文书管制，重点是环境评估、管理、立法以及管理海洋和沿海环境的体制和财务安排。相关的区域海洋方案活动还包括建立区域海洋保护区网络等。此外，环境规划署与全球环境基金合作实施大型海洋生态系统项目；与政府间海洋学委员会合作实施海洋环境全球科学方案，特别是建立和实施全球海洋观测系统，地区包括地中海、印度洋、西太平洋和西北太平洋。

联合国大学

联合国大学通过其高级研究所，发表了若干研究成果，提供了养护和可持续利用国家管辖范围以外的海洋生物多样性方面的相关资料。其中包括题为“国际生物采探制度：关于南极的现行政策和南极正逐渐面临的问题”和题为“对深海海床遗传资源的生物采探：法律和政策方面”的报告。这些研究有助于国际社会关于这一问题的讨论。

粮农组织

粮农组织通过实施1995年《负责任渔业行为守则》，推动养护和可持续利用国家管辖范围以外的海洋生物多样性。《行为守则》为在国家管辖范围内外养护、管理和利用渔业提供了一个广泛而全面的框架。实施《行为守则》的一个重要方面是在守则的框架内制订相关的国际行动计划和战略，从渔业养护与管理的各个方面，在体制上加强发展中国家的人力资源发展，以便通过针对需要特别关注的特殊管理方面来增强渔业养护和管理。2005年3月粮农组织渔业委员会第26届会议注意到了深海底层渔业的管理遇到的问题，强调有必要收集和汇编与以往

和当前深海捕鱼活动有关的信息；开展深海资源调查，评估捕鱼对深海鱼类种群及其生态系统的影响。

国际海事组织

国际海事组织已开展的一项工作是为航运给海洋环境和海洋生物资源带来风险的划定区域制订特别保护措施。2001年，国际海事组织大会第A.927(22)号决议通过了“划定特殊区域的指导方针”。特别区域的定义是“由于公认的生态、社会经济或科学原因，需采取行动进行特殊保护，并且容易受到海上活动破坏的海区”。目前两个延伸至国家管辖范围以外的特别地区是：南极及南大洋（南纬60度以南）和地中海。

政府间海洋学委员会（海委会）

海委会在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性方面的主要工作包括推进国际合作、全球观测系统和海洋保护区等科学项目。海委会与联合国大学合作，就有关海洋生物多样性的问题进行研究；并与有关机构一起主办了全球海洋、海岸和岛屿第三次会议，研讨了有关国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的问题。海委会在其海洋生态系统方案下开展了许多工作，包括2004年启动的东赤道太平洋结核区生物多样性和巨型动物群落的分布—管理深海底采矿影响的管理项目。这一项目旨在制订巨型动物群落的环境和结构参照基线，并提出管理深海底采矿影响的建议。参照基线包括对动物群落进行定量和定性分析，编辑对动物分类的形态识别，对分类的丰富性、动物组成、巨型动物相对数量及进行过详细勘探的区域内功能和营养群体的评估。

自然保护联盟

2004年11月举行的自然保护联盟第3届世界保护大会认识到需要提高对公海生物多样性、产量和生态进程的认识，吁请各国和国际组织增加经费，支持进行海洋科学研究，特别是能力建设的合作研究，以便增进知识，确保人类活动的可持续性。大会要求合作设立具有代表性的网络，为建立国家管辖范围以外的海洋保护区拟定科学和法律基础，并吁请各国、区域渔业管理组织和联合国大会保护海山、深海珊瑚群和其他脆弱的深海生境。

自然保护联盟属下的世界保护区委员会在2004年设立了公海海洋保护区工作组。设立这个工作组的目的是为了便利发展海洋保护区，特别是在脆弱的环境如海山和深海珊瑚的生境建立保护区。在全球海洋物种评估项目下，自然保护联盟及其合作伙伴正在展开一项全球评估，以便增进对海洋物种的了解。
