



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

C

# 渔业委员会

## 第三十六届会议

2024 年 7 月 8—12 日

### 全球生物多样性框架和协定对渔业和水产养殖业的影响

#### 内容提要

本文件探讨三项重要的多边环境协定对渔业和水产养殖业当前及未来发展的影响，并阐述了粮农组织如何在这些协定的背景下，支持成员实施和报告生物多样性主流化工作。

本文件阐述了粮农组织为支持渔业和水产养殖业参与《生物多样性公约》的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》，以及《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外海域生物多样性养护和可持续利用协定》所采取的各项行动。

本文件确定了进一步将生物多样性纳入主流的机会，并讨论了成员在履行多边环境协定要求方面面临的挑战和需求，确保更加重视在相关国际进程中对商业开发水生物种的可持续利用和贸易。

### 建议渔委采取的行动

提请渔委：

- (i) 认识到多边环境协定（包括具有国际法律约束力的文书）的要求与渔业和水产养殖业政策及实践之间的关联日益紧密；
- (ii) 就粮农组织如何加强对成员的支持提出咨询意见，助力成员继续与《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》和《联合国海洋法公约》等机构开展合作，并实施三项重要的多边环境协定（《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》、《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协定》和《濒危野生动植物种国际贸易公约》）；
- (iii) 明确在哪些具体领域需要获取额外的资源或专门知识，改进或扩大现有政策和做法，并加强协调，以推动生物多样性主流化工作。

对本文件实质性内容如有疑问，请联系：

渔业及水产养殖业司副司长

Vera Agostini

电子邮箱：Vera.Agostini@fao.org

高级渔业官员

Kim Friedman

电子邮箱：Kim.Friedman@fao.org

## I. 引言

1. 发展具有韧性的渔业和水产养殖业，离不开生物多样性丰富的水生系统。物种内（遗传和种群）和物种间的多样性可提供各种生态系统功能和服务，为粮食安全、营养以及渔民和养殖户生计提供坚实保障。
2. 保持水生生态系统生产水平是一项艰巨的任务，在压力不断增加（如气候变化造成不利影响）的情况下尤其如此。与此同时，面对生物多样性减少和生物丰裕度下滑的迹象，民间社会日益呼吁加大投入，保护自然生态，尤其是生物多样性。
3. 粮农组织的“蓝色转型”路线图经科学设计，可有效应对生物丰裕度下降，以及局部地区和全球生物多样性丧失（包括消失和灭绝）等风险日益增加的问题。“蓝色转型”着重提高渔业和水产养殖业的效率、包容性、韧性和可持续性，助力实现《2030年议程》。路线图的工作包括推动有效落实国际文书、区域协调机制、行动计划和准则，包括聚焦于保护生物多样性、恢复生态系统、加强适应气候变化和其他韧性建设行动的文书。
4. 多项多边环境协定，特别是《生物多样性公约》、《濒危野生动植物种国际贸易公约》以及《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外海域生物多样性的养护和可持续利用协定》，均明确了保护生物多样性的目标。这些目标关注国家和跨境水生系统，并与渔业及水产养殖业的政策和实践相互交织，包括具有法律约束力的国际文书，如《关于执行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》和世界贸易组织的《渔业补贴协定》。
5. 为了制定和实施这些多边环境协定，并确保定期报告进展，必须在人力资源和资金上进行投资。各国往往更侧重于生物多样性保护，而非渔业管理，因此上述要求可能会给各国带来挑战。然而，这些多边环境协定不仅会影响渔业和水产养殖业，同时也为行业提供了满足这些要求的契机。深入探讨这些协定及其与其他渔业协定之间的相互关系，将有助于确定发展规模经济的潜在机会。

## II. 粮农组织《生物多样性主流化战略》

6. 粮农组织致力于将生物多样性保护、可持续利用、管理和恢复政策及实践融入农业各个部门。粮农组织《农业各部门生物多样性主流化战略》明确阐述了

这一战略<sup>1</sup>。粮农组织制定了多项行动计划（2021-2023年<sup>2</sup>和2024-2027年）<sup>3</sup>，积极实施这一战略，并监测进展情况。这些计划都详细列出了粮农组织在生物多样性主流化方面的工作。

7. 粮农组织《2021-2023年生物多样性主流化战略实施行动计划》已取得显著成效，182项预期成果已有97%圆满完成<sup>4</sup>。粮农组织继而制定了《2024-2027年生物多样性主流化战略实施行动计划》，并在2022年各技术委员会会议和遗传委第十九届例会上进行了修订<sup>5</sup>。2023年12月和2024年1月，向成员分发于经修订的《行动计划》，以征求书面反馈意见，随后在2024年5月定稿并正式发布<sup>6</sup>。《行动计划》与《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》（《昆蒙框架》）保持高度一致，预期成果与框架各项目标逐一对应。同时，也与粮农组织其他战略和政策互为补充并完全契合，包括《2022-2031年粮农组织气候变化战略》<sup>7</sup>。除其他内容外，《行动计划》列出了一套行动，着眼于积极参与相关工作，并为成员在渔业和水产养殖业中实施多边环境协定提供支持。

### III. 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》

8. 《昆蒙框架》<sup>8</sup>为到2030年保护发展全球生物多样性设定了宏伟目标，并有望继续扩展，包含到2050年的一系列目标。《昆蒙框架》广泛适用于水生系统、渔业和水产养殖业，及其可持续利用和管理。《昆蒙框架》为将生物多样性进一步纳入农业粮食领域主流创造了契机，同时可推动《生物多样性公约》及其议定书、其他生物多样性相关公约，以及其他相关多边协定和国际机构之间的协调、互补和合作。此外，还支持以公平、包容的方式实施渔业生态系统方法和水产养殖生态系统方法。

---

<sup>1</sup> 粮农组织，2020年。《粮农组织农业各部门生物多样性主流化战略》，罗马。  
<https://doi.org/10.4060/ca7722zh>

<sup>2</sup> 粮农组织，2021年。《2021-2023年粮农组织农业部门生物多样性主流化战略实施行动计划》，罗马。  
<https://doi.org/10.4060/cb5515zh>

<sup>3</sup> 粮农组织，2024年。《2024-2027年粮农组织农业部门生物多样性主流化战略实施行动计划》，罗马。  
<https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd0709zh>

<sup>4</sup> CL 166/REP，第24段；粮农组织，2021年。《2021-23年联合国粮农组织农业各部门生物多样性主流化战略实施行动计划》。罗马。  
<https://doi.org/10.4060/cb5515zh>

<sup>5</sup> [C 2023/22](#)、[NFI/R1391](#)、[COFO/2022/REP](#)，以及 [CGRFA-19/23/Report](#)。

<sup>6</sup> [行动计划链接将在网上公布时提供]

<sup>7</sup> 粮农组织，2022年。《2022-2031年粮农组织气候变化战略》。罗马。  
<https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cc2274zh>

<sup>8</sup> CBD/COP/DEC/15/4

9. 提交渔业管理分委员会第一届会议的第COFI:FM/I/2024/4号工作文件（[www.fao.org/cofi/fish-management/documents/zh](http://www.fao.org/cofi/fish-management/documents/zh)）详细阐述了与渔业和水产养殖业相关的《昆蒙框架》目标，重点关注空间管理、物种保护、使用和贸易、污染控制，以及公平公正地分享利用生物多样性所产生的惠益。此外，文件还介绍了粮农组织可提供给成员、支持落实《昆蒙框架》的一系列工具和数据。

10. 预计《生物多样性公约》缔约方大会第十六届会议将对《昆蒙框架》的监测框架进行审查，涵盖监测、评价和报告实施进展的指标和程序。当前的监测框架包括需由缔约方报告的26项关键指标，其中包括指标5.1“在生物可持续产量水平范围内的鱼类种群的比例”（即可持续发展目标具体指标14.4.1），以及200多个供自愿报告的补充指标。尽管如此，仍存在一些监测空白，如在目标10下如何报告可持续水产养殖业政策和做法。

11. 要确保渔业参与主体在生物多样性主流化进程中拥有发言权、得到认可，并获得资源支持，就必须广泛告知、积极吸引、大力鼓励并充分赋权所有对此感兴趣的各方。只有让渔业价值链主体参与到确定责任定位进程中，认可他们已开展的环境管理努力，并为加强和创新相关政策提供资金，才能真正推动渔业领域的生物多样性主流化，为实现《昆蒙框架》目标贡献力量。

12. 粮农组织正与成员紧密合作，确定实施《昆蒙框架》的相关机遇、挑战和需求，同时充分考虑渔业利益相关方的多样化视角和渔业管理目标。粮农组织计划在2024年10月21日至11月2日于哥伦比亚卡利举行的《生物多样性公约》缔约方大会第十六届会议召开前，发布一份综合论述报告，阐明渔业在推动实现《昆蒙框架》目标进程中的重要作用。

13. 将《昆蒙框架》转化为具体部门的指导方针，将激励广大利益相关方共同努力实现框架目标。粮农组织正在编纂（并将发布）渔民的建言，在渔业从业主体中确立关于将生物多样性保护纳入渔业管理主流的共识论述，并向《生物多样性公约》相关各方传递明确信息：要实现《昆蒙框架》目标，离不开渔业部门的参与，这既是一项要求，也是重要机遇。

14. 《生物多样性公约》缔约方正在修订并更新其国家生物多样性战略和行动计划，确保与国家利益及《昆蒙框架》目标保持一致。粮农组织计划对各国过去制定国家生物多样性战略和行动计划的做法进行系统全面的研究，明确在规划内容中纳入水生食品生产管理的成功经验和挑战，为各国今后实施国家生物多样性战略和行动计划提供有益的参考。

#### IV. 《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）

15. 缔约方提交了六项提案，建议将商业开发的水生物种列入《濒危物种公约》附录二。经过粮农组织专家组<sup>9</sup>评估，其中一项提案符合将物种列入《濒危物种公约》附录二的标准。《濒危物种公约》秘书处在给缔约方的意见中建议接受四份提案。

16. 在2022年底于巴拿马举行的《濒危物种公约》缔约方大会第十九届会议上，所有六项提案均获得通过，至此，119个物种（其中97%为鲨鱼和鳐鱼）的贸易受《濒危物种公约》管制。

17. 粮农组织正积极与渔业管理部门沟通，了解在管理鲨鱼和鳐鱼以及遵守《濒危物种公约》要求方面面临的挑战。此举旨在全面掌握渔业管理部门的需求。一份汇总非洲、美洲和亚洲各国渔业管理部门回应的报告将于2024年发布。此外，一篇关于评估五大洲鲨鱼价值链所用方法的学术论文也计划于2024年发表。

18. 对于从不受任何国家管辖的海域引进（“从海上引进”）《濒危物种公约》所列物种的情况，报告不足是公认的问题。粮农组织参加了2024年4月举行的一次专家会议<sup>10</sup>，旨在就缔约方如何完成“从海上引进”证明（包括非致危性调查结果和合法获取调查结果）提供更有力的指导。

19. 定于2025年举行的《濒危物种公约》缔约方大会第二十届会议可能会考虑进一步将商业开发的水生物种列入附录。鉴于近年来粮农组织专家组关于《濒危物种公约》拟议所列物种的报告受到的关注有限，粮农组织正考虑更加直接地关注实施工作，以实现商业开发水生物种贸易的合法化和可持续发展。关于粮农组织在向《濒危物种公约》缔约方通报物种是否有资格列入附录时应遵循的程序，仍需成员提供指导。

20. 与未来的评估密切相关的是，成员应密切关注《濒危物种公约》当前关于将鱼类物种列入附件的标准阈值的讨论，包括“渔业脚注”的措辞。目前，《濒危物种公约》的一个会议期间工作组正在审查是否需要就软骨鱼和其他鱼类灭绝风险提供更多的预防性指导。

---

<sup>9</sup> [粮农组织专家咨询小组对修订《濒危物种公约》附录的建议进行评估-渔业和水产养殖业](#)

<sup>10</sup> 关于从国家管辖范围以外海域获取的附录 II 物种标本无害化结论技术研讨会，2024年4月25-26日（瑞士日内瓦，瑞士日内瓦国际会议中心）。<https://cites.org/eng/node/138813>

## V. 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外海域生物多样性养护和可持续利用协定》（“新《协定》”）

21. 粮农组织对于新《协定》的通过表示热烈欢迎，这标志着海洋治理以及海洋生物多样性养护和可持续利用工作取得里程碑式进展，迈出了期待已久的一步。国家管辖范围以外海域的渔业资源可持续利用与海洋生物多样性保护息息相关，二者相辅相成。

22. 《联合国海洋法公约》和新《协定》均强调合作养护和可持续利用共同海洋资源的重要意义。鉴于渔业管理与环境保护之间的紧密联系，建立相辅相成的合作伙伴关系，已成为所有渔业管理和环境保护体系的基石。

23. 新《协定》致力于促进与相关法律文书、框架和部门机构之间的一致性和协调，为在现有部门机构政策文书、进程和工作基础上加强协调与合作提供了契机，同时不妨碍各方继续履行职责。

24. 粮农组织在海洋和海域治理领域拥有丰富的经验和专业知识，有充分的能力协助成员批准并落实新《协定》。同时，粮农组织将确保新《协定》的治理和体制机制与其相关文书、框架和机构（如渔委各分委员会、渔业统计协调工作组、渔业全球信息系统和渔业资源监测系统等平台）之间保持必要的协调与合作。

25. 粮农组织将运用自身在全球和区域海洋治理方面的深厚专长，支持成员落实新《协定》。这包括促进落实粮农组织具有约束力的文书（如《关于预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的港口国措施协定》）和不具非约束力的文书（如《负责任渔业行为守则》及相关国际行动计划和准则），确保两方面的落实工作形成合力，并在现有工作基础上，推进落实新《协定》。为确保因地制宜，为成员提供精准支持，粮农组织将充分利用现有合作项目与网络，包括参与管理国家管辖范围以外海域的区域渔业机构网络、全环基金资助的“共同海洋计划”，以及粮农组织支持的区域渔业机构秘书处网络。

26. 粮农组织积极促进旨在加强区域渔业机构间合作与协调的区域倡议（参见COFI/2024/INF/15）。在支持成员加入和实施新《协定》的过程中，粮农组织还将借助与区域渔业机构，特别是区域渔业管理组织的合作，支持在这些区域渔业管理组织管辖的海域（包括公海）内，实施海洋资源可持续利用和生物多样性养护措施。

27. 粮农组织已启动联络工作，促进成员代表团就新《协定》条款交换意见。此外，粮农组织发布了一份名为《粮农组织与国家管辖范围以外海域海洋生物多

样性进程》的手册。该手册概述了粮农组织在国家管辖范围以外海域生物多样性进程中的相关工作，包括正在进行的倡议、进程和汲取的经验教训。手册还重点强调了粮农组织可协助成员实施新《协定》的相关领域。此外，粮农组织正在研究新《协定》对渔业及粮农组织文书框架和机构的整体影响，以期为成员提供有益的指导。

28. 粮农组织渔委及其分委员会定期举行例会，便于成员就关键渔业问题（包括与公海相关的问题）展开讨论。在粮农组织渔委及其他管理机构的指导下，粮农组织随时准备为成员提供技术咨询和支持，确保有效落实这一备受期待的国际文书。

## VI. 展望未来：落实多边环境协定

29. 粮农组织凭借自身在能力建设方面的丰富经验，在支持成员实施多边环境协定要求方面具备得天独厚的优势。粮农组织迄今成功实施了渔业部门的各类协定，完全有能力为成员提供坚实支持。粮农组织致力于帮助成员有效应对这些协定所带来的挑战，把握全新机遇，确保渔业和水产养殖业实现可持续且负责任的管理。

30. 粮农组织将发挥重要作用，协助成员实施一系列多边环境协定，并监测这些协定与现行渔业及水产养殖业相关国际文书之间的互动联系。以下是粮农组织秘书处为支持成员落实各项协定提出的一套行动：

- (i) 与各公约秘书处保持紧密联系，积极参与其委员会和全球进程的会议，在生物多样性主流化进程中捍卫渔业和水产养殖业的利益。协调统一渔业和水产养殖业与生物多样性保护政策，面临诸多挑战。为了克服这些挑战，这项工作至关重要；
- (ii) 支持并加强区域渔业机构间的协调与合作，助力成员实现既定相关多边环境协定目标。区域渔业机构秘书处网络在此方面发挥着重要作用，包括促进共享经验、数据和信息，并为区域渔业机构秘书处之间讨论共同关切的新兴问题提供平台；
- (iii) 继续协助成员制定新的《昆蒙框架》指标，并监测、评价和报告现有指标；
- (iv) 支持成员确定渔业和水产养殖业在推进实现《昆蒙框架》目标方面的机遇、挑战和需求，并确保在《生物多样性公约》框架内（例如在即将举行的《生物多样性公约》缔约方大会第十六届会议及未来会议）传达这些信息；

- (v) 发布一份系统全面的审查报告，回顾过去在制定国家生物多样性战略和行动计划过程中的做法，以确定水生系统相关条款内容，并强调在当前制定这些国家计划时需要考虑水生系统；
- (vi) 酌情协助多边环境协定缔约方确定将商业开发水生物种列为“易危物种”的标准（《濒危野生动植物种国际贸易公约》、世界自然保护联盟、《保护野生动物迁徙物种公约》指令）；
- (vii) 支持成员和渔业机构在渔业部门落实《濒危野生动植物种国际贸易公约》关于将物种列入附录的规定；
- (viii) 为成员制定指南，助其了解新《协定》对渔业和水产养殖业带来的挑战与机遇；
- (ix) 提供能力建设、指导和技术援助，支持可能成为缔约方的成员批准并最终实施新《协定》；
- (x) 审视多边环境协定（如《昆蒙框架》、《濒危物种公约》、新《协定》）与其他专注于渔业保护的协定（如世贸组织、《联合国鱼类种群协定》、《履约协定》、《港口国措施协定》）之间的联系和协同效应，并采取行动支持可能带来规模经济效益（如评估鱼类种群状况工作）的成员。