



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

渔业委员会

鱼品贸易分委员会

第十八届会议

书信程序：2022 年 4 月 8 日 – 5 月 8 日

线上全体会议：2022 年 6 月 7 日、8 日、9 日和 20 日

生物多样性保护倡议对商业性开发 水生物种贸易的影响

内容提要

2022 年，《生物多样性公约》将制定一份“2020 年后全球生物多样性框架”，指导《公约》在未来十年及以后的实施工作。此外，《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）第 19 届缔约方大会将审议附录 I 和附录 II 中商业性开发水生物种的新清单。这两项进程及其结果预计将影响到鱼品贸易。

粮农组织继续与多边环境协定合作，面向共同关心的领域加强政策和实践，包括根据自然资源的可持续管理和利用对保护生物多样性结构和功能的价值，影响这些倡议的理论关注点和实际实施工作。大多数全球生物多样性保护倡议的最终目标在很大程度上与渔业和水产养殖业目标重叠，特别是多边环境协定，如《生物多样性公约》和《濒危物种公约》。

本工作文件确定了需要在哪些方面做出努力，以更好地将渔业和水产养殖业的利益与多边环境协定进行对接，保护生物多样性，从而保持可持续、合法和公平的鱼品贸易，并实现相关的长期效益。

建议分委员会采取的行动

- 注意到多边环境协定越来越重视商业性开发水生物种的管理和保护；
- 建议采取行动加强粮农组织和相关多边环境协定之间的合作，同时确定需要采取补救行动的短板和不一致之处；
- 就当前和未来有关渔业和生物多样性保护问题的工作提供反馈，包括议题、实质内容和应遵循的程序，以便粮农组织能够继续向成员提供信息和支持；
- 讨论渔业和水产养殖业生态系统方法框架作为管理和养护的结构性措施的重要性；
- 为粮农组织基于科学的信息工作提供指导，并为国际环境论坛提供建议。

国际生物多样性保护框架

1. 多边环境协定，如《生物多样性公约》和《濒危物种公约》，以及相关文书，如《养护野生动物移栖物种公约》和《湿地公约》（《拉姆萨尔公约》），都有保护水生系统生物多样性的目标。这反映了将生物多样性纳入渔业和水产养殖业政策和做法主流的管理和保护目标。
2. 可持续发展目标 14¹涉及一系列旨在改善海洋环境状况、鱼类种群以及水生生物可持续利用和贸易的目标。这些目标反映了全社会对进展的期望。而这些进展也是渔业和水产养殖业等依赖自然资源长期生产力的各界所提出的诉求。
3. 就《生物多样性公约》而言，目前正在重新谈判全球生物多样性主流化工作计划，以反映《2020年后全球生物多样性框架》²（《2020年后框架》），其中包括2021-2030年及以后生物多样性保护的新愿景。
4. 此外，在《联合国海洋法公约》及作为其条款执行协定的《联合国鱼类种群协定》现有法律框架内，还在针对国家管辖范围以外区域的生物多样性，为制定具有法律约束力的新协定进行谈判³。

¹ 可持续发展目标 14：养护和可持续利用海洋和海洋资源以实现可持续发展：sdgs.un.org/goals/goal14。

² 当前《生物多样性公约》2020年后文件可在以下网址下载：cbd.int/conferences/post2020。

³ 联合国大会召开了一次谈判会议——见联大通过的决议。<https://undocs.org/A/RES/72/249>。

5. 在众多多边环境协定（包括可持续发展目标、《生物多样性公约》、《濒危物种公约》、《养护移栖物种公约》、《拉姆萨尔公约》）中作出的可持续发展和生物多样性保护承诺，正在从物种或生态系统角度优先考虑生物多样性主流化工作：

- 物种关注点：停止和扭转易受捕捞或水产养殖活动影响物种的局部灭绝（局部地区灭绝）和灭绝（完全消失）；
- 生态系统关注点：保持和恢复生态系统功能，包括支持渔业和/或水产养殖的生境，包括建立和加强空间规划和管理（包括海洋保护区和其他按地区划分的有效保护措施），实现生物多样性保护。

6. 许多国家认为很难在一定时限内达到与可持续发展目标、《生物多样性公约》、《濒危物种公约》相关的可持续发展和生物多样性保护阈值，其中包括一些本应在 2022 年达到的阈值。此外，来自社会的关注和压力越来越大，要求加大投资以确保实现这些生物多样性承诺。

对商业性开发水生物种采取的可能影响其利用和贸易的行动

7. 在《生物多样性公约》框架内，《2020 年后全球生物多样性框架》草案（《2020 年后框架》）当前的设定采用了更普遍的物种保护方式，没有具体提及鱼类或渔业。这不同于之前的《生物多样性公约》十年倡议，爱知目标 6，其中明确设定了与影响渔业物种、种群和生态系统相关的目标，以维持安全的生态限度⁴。

8. 根据 2006 年粮农组织与《濒危物种公约》之间签订的谅解备忘录，并经渔业委员会第二十五届会议批准，粮农组织继续与《濒危物种公约》秘书处开展密切合作。合作旨在支持各成员和《濒危物种公约》缔约方将商业性开发水生物种的修订内容列入《濒危物种公约》附录的决定，并落实已列入《濒危物种公约》的物种的相关规定。

9. 2022 年是《濒危物种公约》缔约方大会年，预计商业性开发水生物种将再次提交缔约方大会审议，以修订《濒危物种公约》清单。目前，还没有关于将提出哪些物种的官方文件；然而，有非政府组织提交的文件表明，它们希望(i)将所有被认为受到威胁的物种列入国际自然保护联盟（IUCN）的红色清单；(ii)对一系列已命名的商业性开发水生物种进行清单修正，包括鲨鱼、鳐鱼、海鲢、海参、鳗鱼、海马、观赏鱼、软体动物和螃蟹⁵。

⁴ 《生物多样性公约》爱知生物多样性目标 6 -到 2020 年，以可持续的方式，通过适用基于生态系统的方式合法地管理和捕捞所有鱼类和无脊椎动物种群，以此避免过度捕捞，为所有枯竭种群制定恢复计划和措施，渔业不会给受威胁物种和脆弱的生态系统造成重大的不良影响，渔业对种群、物种和生态系统的影响处于安全的生态限度之内。

⁵ www.regulations.gov/document/FWS-HQ-1A-2021-0008-0001/comment.

10. 除非出现任何与 2019 冠状病毒病（COVID-19）疫情相关的延迟，否则《濒危物种公约》秘书处将于 2022 年 6 月 24 日或前后公布提交《濒危物种公约》第 19 届缔约方大会的物种提案。负责评估修订《濒危物种公约》附录提案的粮农组织专家咨询小组第七次会议将在尽可能接近公布时间召开⁶，以便粮农组织成员和《濒危物种公约》缔约方有时间在《濒危物种公约》第 19 届缔约方大会⁷表决之前考虑提案中提供的信息以及专家小组提供的信息⁸。粮农组织正在为此寻求进一步支持，以便粮农组织专家咨询小组第七次会议能够与全球公认的物种、渔业和贸易专家面对面地举行会议，并且该小组的研究成果能够以各种形式广泛传播；

11. 关于物种是否“符合”或“不符合”《濒危物种公约》列入标准的决定日益呈现两极化，特别是在对所需实证门槛的理解上长期模糊不清⁹，正如在 COFI:FT/XVII/2019/9 号文件中已经介绍过的那样。当根据《濒危物种公约》附件 2 第 2a 段的标准 B 列入标准提议列入物种时，情况尤其如此⁷。有些人认为这一标准的解释比标准 A 更灵活。粮农组织不赞同对附件 2 第 2a 段标准 B 进行灵活解释¹⁰。

12. 提倡使用世界自然保护联盟红色清单受威胁状态确定标准，会使关于《濒危物种公约》列入标准的决定变得更加复杂。由于在协调世界自然保护联盟红色清单评估与粮农组织的鱼类种群状况评估方面存在公认的挑战，将这些证据与粮农组织专家小组的建议一起使用可能会导致对可持续性发出不一致信号¹¹。

13. 如果《濒危物种公约》附录 II 物种提案和列入决定继续主张使用自然保护联盟红色清单威胁鉴定和对《濒危物种公约》附件 2 第 2a 段标准 B 的灵活解释，那么渔业和水产养殖利益相关方可能需要重新审视粮农组织、自然保护联盟和《濒危物种公约》秘书处¹²之间过去关于对《公约》文本“渔业脚注”中定义的

⁶ fao.org/fishery/en/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en。

⁷ 计划于 2022 年 11 月 14-25 日在巴拿马的巴拿马城举行。

⁸ 信息包括专家小组报告、物种简述（五种语言）和说明视频，可在此处查看：fao.org/fishery/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en。

⁹ 无论是否符合粮农组织所理解的标准。另见《濒危物种公约》，2011（<https://cites.org/sites/default/files/eng/com/ac/25/E25-10.pdf>）附件 3 第 4 段，解释了世界自然保护联盟和国际野生生物贸易研究组织对《濒危物种公约》标准的界定方法（“附件 2aB 中标准的目前措辞允许在解释方面具有灵活性，以便能够根据具体情况，做出不同决定”）。

¹⁰ fao.org/3/i2235e/i2235e00.pdf。

¹¹ 在某些情况下，存在物种灭绝风险的不一致（COFI/2020/SBD.18. fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf）。

¹² 在 2013 年 3 月 3-14 日在曼谷召开的缔约方第 16 届会议（泰国）上，《濒危物种公约》秘书处阐述了对《濒危物种公约》第 2a 段列入附录 II 的标准 B 的解释有“不同的方法”。《公约》附录修正案的解释和履行（<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/doc/E-CoP16-71.pdf>）。另见关于自然保护联盟红色清单评估和渔业评估不一致问题的渔委会议背景文件（COFI/2020/SBD.18 fao.org/3/cb1489en/cb1489en.pdf）。

威胁和标准解释的讨论¹³。如果没有一个共同的风险评估观点，对于哪些商业性开发的水生物种符合《濒危物种公约》的清单列入标准，很可能会继续存在分歧。

14. 《濒危物种公约》缔约方和非政府组织广泛资助《濒危物种公约》下关于未列入和列入水生物种的工作。过去，粮农组织专家小组工作和支持成员执行《濒危物种公约》关于列入物种规定的资金主要来自粮农组织的正常计划预算，日本、美国和欧盟也提供了额外支持。

15. 《世界粮食和农业水生遗传资源状况》¹⁴首次对粮食和农业水生遗传资源状况进行了全球评估，重点是国家管辖范围内的养殖水生物种及其野生亲缘物种。遗传学领域发展迅速，新的基因技术可能会影响渔业管理、遗传改良和驯化、贸易、营销、可追溯性、生物多样性保护和保持生态系统功能。对此，粮农组织渔业及水产养殖业司持续发布对上述发展情况的观察简报，以便向成员通报进展情况及其对鱼类资源管理以及合法和可持续生产的鱼类市场准入的可能影响。

有可能影响渔业和水产养殖产品利用和贸易的生态系统行动

16. 生物多样性保护倡议的制定需要以人与自然的的关系为中心。承认人类是自然的一部分，促进可再生水资源利用的可持续管理，符合保护生态系统结构和功能的工作。这一做法与那些优先排除渔业和水产养殖活动以实现生物多样性保护（也称为“保护”或“堡垒式保护”）的方法形成鲜明对比¹⁵。后一种做法只能包括一小部分可用的环境区域，即使这样，这些区域也将继续受到全球范围的人为压力，例如温室气体排放污染和外来入侵物种——仅举两例。

17. 在联合国和多边环境协定进程中，粮农组织关于保护人类居住的陆地和海洋生物多样性的愿景得到推广。粮农组织的愿景着重关注生物多样性保护战略规划中的粮食安全和生计。例如，在“联合国生态系统恢复十年”（2021-2030年）¹⁶中，粮农组织倡导恢复所有生态系统的愿景，无论其利用水平如何¹⁷。

¹³ 《濒危物种公约》第 Conf 9.24 号决议是缔约国试图定义“濒危”对于不同种类的动植物意味着什么（<https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-24-R17.pdf>）。其中包括一个“渔业脚注”。

¹⁴ fao.org/3/CA5256EN/CA5256EN.pdf。

¹⁵ 例如，世界自然保护联盟提出一项全球目标，呼吁到 2030 年，至少有 30% 的海洋未进行开采活动——每个海洋栖息地的 30% 通过受到高度保护的海洋保护区和其他基于保护区的有效保护措施得以保留。这也是《生物多样性公约 2020 年后全球生物多样性框架》谈判中许多缔约方的要求。

¹⁶ 由粮农组织和联合国环境规划署牵头。

¹⁷ COFI/2020/Inf.15.2。在“联合国生态系统恢复十年”（2021-2030 年）背景下，关于生产性生态系统“生态系统恢复”的立场文件（fao.org/3/nd261en/nd261en.pdf）。

18. 最大限度地减少人类对生态系统结构和功能影响的直接恢复行动侧重于重建生态系统的组成部分。在“联合国生态系统恢复十年”中，人们越来越认识到，生态系统恢复不应局限于生态系统的静态组成部分（例如，红树林、珊瑚群、海草床），因为像鱼类群落这样的移动部分也是对自然系统的结构和功能至关重要的生态系统构成要素。考虑到鱼类是地球上最大的脊椎动物生物群落¹⁸，鱼类的生活习性是全球碳循环的重要组成部分¹⁹。因此，重建鱼类种群的行动应得到与恢复静态组成部分的行动同等的重视。

19. 在《2020年后框架》草案中，为了促进对更广泛的保护愿景的投资，粮农组织强调了对渔业和水产养殖业采取生态系统方法的效用，作为生物多样性保护的工作架构。如果获得通过，这一方法将有助于确保依赖鱼类资源的粮食安全和生计成为该框架重点的一部分，旨在兼顾人与环境。这对于确保《2020年后框架》的实施不会成为合法和可持续渔业和水产养殖产品的利用和贸易的障碍至关重要。

20. 在生物多样性保护系统促进空间管理的工作中，粮农组织一直倡导作为海洋保护区方法的补充或替代方案，认识和使用《生物多样性公约》缔约方在2018年底确定的其他基于区域的有效保护措施（OECMs）。该空间机制为渔业部门提供了一个领导空间管理的新机遇，并使之获得国际认可，通过对地方、国家和区域范围内的渔业进行管理，惠及渔业和生物多样性。

粮农组织 2022 - 2023 两年度相关渔业工作计划

21. 跨粮食生产系统思考生物多样性的当代做法是渔委讨论的一个基本内容。在渔委第三十四届会议上，成员要求粮农组织支持若干与生物多样性有关的承诺，并实施渔业和水产养殖生物多样性计划，作为粮农组织生物多样性战略和生物多样性主流化平台的一部分。

22. 在“生态系统恢复十年”内，粮农组织将在共同牵头机构环境署的协助下，酌情利用现有资源和额外的自愿捐款，在其职责范围内确定和制定可能的活动和计划。

¹⁸ Bar-Ona, Phillips 和 Milo (2018, pnas.org/content/115/25/6506), 加图表 (visualcapitalist.com/all-the-biomass-of-earth-in-one-graphic/)。

¹⁹ Kwok, 2009. nature.com/articles/news.2009.30; Bianchi, 等。2021. science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.abd7554。

23. 涉及渔业和水产养殖活动的跨境贸易和外商直接投资持续增加，尤其是发展中国家。通过《濒危物种公约》等公约制定环境协定和规范，可以直接影响这些投资的流向，并支持渔业、水产养殖及其贸易的合法和可持续管理。为此，粮农组织计划：

- 支持粮农组织各司和区域办事处的生物多样性主流化讨论和战略进程，包括通过设立和实施“联合国生态系统恢复十年”，以便考虑渔业和水产养殖业生物多样性主流化、粮食生产以及生计效益。
- 在《2020年后框架》等有可能影响水生可再生资源的利用和贸易的生物多样性相关国际协定的谈判中，介绍粮农组织对可持续利用商业性开发物种的愿景。
- 在可能的情况下，继续与自然保护联盟合作，将渔业物种列入自然保护联盟的红色清单和红色清单索引。
- 支持成员和《濒危物种公约》缔约方对考虑列入《濒危物种公约》清单修正案物种的审议。
- 指导成员执行《濒危物种公约》中关于《濒危物种公约》所列商业性开发水生物种贸易所需规定。这包括从渔民到出口商的整个利益相关方价值链的工作。
- 描述用于水生遗传资源鉴定和跟踪的快速发展的分子技术可能的管理、保护和市场影响的进一步工作。
- 继续编制并分发有关商业性开发水生物种的鉴定和状况及其管理的宣传材料²⁰。

²⁰ 此类材料的例子可见于专家咨询小组报告（[fao.org/fishery/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en](https://www.fao.org/fishery/cites-fisheries/ExpertAdvisoryPanel/en)），“鲨鱼养护和管理措施数据库”（[fao.org/ipoa-sharks/database-of-measures/en/](https://www.fao.org/ipoa-sharks/database-of-measures/en/)）和物种鉴定材料（[fao.org/fishery/fishfinder/en](https://www.fao.org/fishery/fishfinder/en)）。