



Distr.: General
29 April 2025
Chinese
Original: English



2025 年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

2025 年 6 月 9 日至 13 日，法国尼斯

临时议程* 项目 9

海洋行动专题小组

海洋行动专题小组 3：为支持可持续发展目标 14 的海洋行动 筹集资金

秘书处编写的概念文件

摘要

本概念文件根据大会第 78/128 号决议第 24 段编写，其中大会请 2025 年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秘书长就每个海洋行动专题小组的主题编写概念文件，同时考虑到与海洋有关的大会进程和其他可能收到的意见。本文件涉及主题为“为支持可持续发展目标 14 的海洋行动筹集资金”的海洋行动专题小组 3。文件在会议总主题“加快采取行动并动员所有行为体养护和可持续利用海洋”下阐述了实现可持续发展目标 14 相关具体目标的现状、趋势、挑战和机遇。

^a 本文件中所述事实和陈述的参考文献列表可查阅 <https://docs.google.com/document/d/1nA8LtEepXPEiR8NjLXUgLv4yUkT0Yuar/edit>。

* A/CONF.230/2025/1。



一. 导言

1. 蓬勃发展的海洋经济有赖健康的海洋，但海洋健康目前正面临着从地方到全球范围的多种退化驱动因素的威胁，包括生物多样性丧失、自然资源过度开发、污染和气候变化。
2. 2016 年，经济合作与发展组织(经合组织)预测，到 2030 年海洋经济价值将翻一番。经合组织的数据显示，到 2020 年，海洋经济价值达到 2.6 万亿美元。从 1995 年到 2020 年，海洋经济对全球总增加值的贡献在 3%至 4%，所提供的就业相当于大约 1.33 亿个全职工作岗位。如果海洋是一个国家，其经济规模将位居世界第五。这些数字仅占海洋每年为人类提供的 50 万亿美元价值的一小部分。然而，当前的海洋经济体系并未充分发挥海岸保护、气候调节、粮食安全和营养、生态系统维稳等诸多生态系统服务的价值。
3. 海洋依赖型产业预计将在本十年内显著增长。这种快速经济扩张带来机遇，包括发展和就业增长。然而，不可持续的增長将使海洋承受更大压力，将整个海洋系统推向不可逆转的临界点。倘若继续“一切照旧”，会给海洋健康、现有商业模式以及有赖海洋提供经济和粮食安全的人们带来严重风险。
4. 资金缺口巨大且在不断扩大，使得实现可持续发展目标 14(保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展)和可持续海洋经济的进展放缓。根据世界经济论坛的数据，若要到 2030 年实现目标 14，每年需要投入 1 750 亿美元，而 2015 年至 2019 年间投入的资金不足 100 亿美元。在所有可持续发展目标中，目标 14 获得的资金最少。
5. 人们普遍认识到，政府提供的官方发展援助虽然至关重要，但不足以实现全球发展和生物多样性目标，这加快了利用公共资金撬动私人资源、助力实现有利海洋的成果的步伐。近年来，越来越多的人认识到，有必要调整资本流向，导向既有利于经济又有利于海洋环境的可持续海洋办法(“蓝色转型”)。
6. 与此同时，海洋治理分散且充满挑战，特别是由于法律和制度框架通常针对特定部门、能力不足、海洋的跨界性质以及近三分之二的海洋位于国家管辖范围以外区域的事实。对可持续海洋经济的公共和私人投资受到制约，原因是缺乏适当的治理框架，以致无法实现有效管理，无法向管理者和投资者提供所需数据，无法充分评估生态系统服务的价值，也无法提供激励措施和风险缓解措施。

二. 现状和趋势

7. 近年来，人们越来越认识到海洋和沿海生态系统对人类发展的重要性以及海洋创新融资的必要性。尽管如上所述，人们的认识不断提高，海洋相关倡议的融资水平仍远低于实现可持续发展目标 14 各项具体目标所需的水平。
8. 下文列出了目前支持海洋健康和海洋资源可持续利用的部分资金来源。

9. **国内公共资金。**国内政府支出在自然融资中的占比依然最大。《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 19(b)呼吁各国制定和实施国家生物多样性融资计划或类似工具，根据国家需要、优先事项和国情大幅增加国内资源调动。然而，公共资金往往不足，尤其是在最不发达国家和小岛屿发展中国家，并且受到政治议程波动、自然灾害、地缘政治事件、冲突、经济衰退和其他导致支出优先事项发生变化的事件的影响。官方发展援助可用于调动更多的国内公共和私人资源，例如，通过支持能力建设、有效财政政策、自然资本核算、生态系统服务付费、对基于自然的解决方案的投资、混合融资机制和高度完整的蓝碳市场。

10. **国际公共资金和融资。**双边和多边官方发展援助将继续在实现可持续海洋经济转型方面发挥重要作用。《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 19(a)呼吁发达国家、自愿承担发达国家义务的国家以及有能力的国家增加流向发展中国家的与生物多样性有关的国际资金，包括官方发展援助，到 2025 年每年至少达到 200 亿美元，到 2030 年每年至少达到 300 亿美元。多边开发银行、全球环境基金、绿色气候基金和其他国际金融机构正在制定创新、包容的解决方案，加快推动发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家获取额外融资渠道。官方发展援助还可以在吸引其他资金来源方面发挥关键作用，包括通过降低风险以及作为锚定机制吸引其他合作伙伴。

11. **慈善赠款。**慈善组织已成为海洋融资的重要利益攸关方，特别是在与海洋养护有关的领域。近年来，慈善组织为海洋养护提供的资金总额与官方发展援助相近。慈善机构越来越多地部署赠款资本，为私人投资自然向好成果创造可接受的风险回报特征。慈善机构还支持发展中国家开展海洋治理能力建设，填补关键的海洋科学技术研究能力缺口。

12. **私营部门投资。**投资者对可持续海洋经济的兴趣与日俱增，这为利用私人资本开展以海洋为重点的项目提供了机遇。然而，迄今为止，对可持续海洋经济的投资主要集中在发达经济体的少数几个部门，如可再生能源。多边开发银行、多边基金和其他国际金融机制在撬动私人资源方面可发挥关键作用。不过，由于投资者偏好与投资机会不匹配，海洋可持续性仍是一个小众投资领域，尚未形成规模。

13. **生态系统服务付费。**相较于有害补贴、征税、收费和其他机制，生态系统服务付费使海洋使用者能够为海洋可持续性作出贡献，这是实现可持续海洋经济所需的范式转变的关键部分。下文列出了塑造海洋融资格局的几个趋势。

14. **对可持续海洋经济重要性的认识。**各国日益认识到海洋资源可持续管理的经济价值以及海洋经济可持续未来所面临的巨大风险。这有助于激发兴趣，增强政治意愿，推动加大对可持续海洋管理的投资力度。

15. **海洋融资缺口。**海洋融资需求持续增长，压力不断增大，部分源于有损海洋的补贴以及实现与海洋相关的宏伟发展和养护目标的愿望。尽管公共和私营部门的投资均有所增长，但这些增长已显著落后于海洋融资需求的增长，导致融资缺口扩大。

16. **有害补贴。**最近的一项研究发现，各国每年在有害补贴上的支出估计达 2.6 万亿美元，占全球国内生产总值的 2.5% 以上，这些补贴主要用于石油和天然气、农业及渔业部门，正导致生物多样性丧失和生态系统服务锐减。根据《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 18 的要求，到 2025 年须确定对生物多样性有害的激励措施，包括补贴，并以相称、公正、正当、有效和平等的方式予以消除、逐步淘汰或改革，同时逐步大幅减少这些激励措施，到 2030 年每年至少减少 5 000 亿美元。

17. **《渔业补贴协定》**通过遏制对非法、无管制和未报告的捕捞活动的补贴，禁止对过度捕捞种群的捕捞和无管制公海捕捞活动提供补贴，规范有害渔业补贴。解决捕捞能力过剩问题的举措，加上替代生计项目，可有助于减少渔业部门对有害补贴的需求。

18. **创新金融工具。**利用包括官方发展援助在内的国际公共资金推动海洋领域创新融资办法，日益受到重视。越来越多旨在改善海洋健康和可持续利用海洋资源的金融机制日益涌现，包括混合融资、蓝色债券、以私人持有的上市主权债务为标的的债务换自然保护、参数化保险和影响力投资(见第四节)。这些做法展示了释放私人资本的潜力和对创新海洋融资解决方案的需求。包括多边开发银行在内的众多多边组织在这方面可发挥关键作用。

19. **降低海洋投资风险的保险。**对可持续海洋经济的投资需要具备能够抵御环境和经济不确定性的资金弹性基础，而保险在提供这种稳定性方面发挥着至关重要的作用。通过缓减与气候变化、自然灾害和运营挑战相关的风险，保险可增强投资者信心并鼓励长期资本流入。保险还有助于从不利事件中迅速恢复，确保连续性并减少资金波动。在一系列地区观察到的“不可保性”迅速上升的情况正导致“不可投资性”迅速上升。

20. **生态系统核算和基于自然的解决方案。**海洋和沿海生态系统的经济价值正日益得到认可。海洋融资日益聚焦生态系统服务，帮助推动采用自然向好解决方案的投资。例如，保护和修复珊瑚礁、红树林和海草的项目不仅有助于生物多样性，还能加强海岸保护和渔业生产力，产生社会经济和气候协同效益。

21. **纳入科学技术。**技术进步，包括原地数据收集、遥感技术和数据分析，正在加深人们对海洋系统及其所受人类影响的了解，从而能够更有效地管理海洋资源。这些工具可以为参与海洋融资的投资者、政府机构和利益攸关方提供实时数据，助力融资决策。然而，要充分发挥这些工具的效益，必须发展海洋治理系统，确保科学-政策进程有法可依、有效实施。同时，必须推进技术和数据转让，关注发展中国家的需求。

22. 协作与伙伴关系。旨在加强知识共享、能力建设、集合投资的伙伴关系可以为蓝色转型调动资金。协作还能增强项目可持续性、提升管理水平、增进信任与合作。

23. 以下举措(其中部分举措将在第三节中详细介绍)有助于推动向可持续海洋经济转型:

- 欧洲联盟可持续活动分类法
- 气候相关财务披露工作组
- 自然相关财务披露工作组
- 全球环境基金、绿色气候基金、适应基金等纵向基金的海洋和沿海投资组合
- 全球珊瑚礁基金
- 可持续海洋经济高级别小组
- 海洋风险和复原力行动联盟
- 私营投资保护联盟
- 蓝色自然资本融资机制(国际自然保护联盟)
- 海洋行动之友(世界经济论坛)
- 全球海洋账户伙伴关系
- 全球生态系统复原力基金(韦莱韬悦)
- 资本联盟
- 海洋融资倡议和健康海洋行动计划(亚洲开发银行(亚行))
- PROBLUE 多捐助方信托基金(世界银行)
- 蓝色可持续海洋战略(欧洲投资银行)
- 星球追踪者
- 海洋管理联盟(联合国全球契约)
- 可持续海洋商业行动平台(联合国全球契约)
- 可持续蓝色经济金融倡议(联合国环境规划署(环境署)金融倡议)
- 海洋创新挑战(联合国开发计划署(开发署))
- Kiwa 倡议(法国开发署)
- 蓝色转型路线图(联合国粮食及农业组织(粮农组织))
- 国际水域学习交流和资源网络(全球环境基金伙伴关系)

三. 挑战和机遇

24. 海洋融资趋势表明，可以调整数万亿美元的资金流向，用于实现海洋的可持续发展和系统性、持久性变革。然而，要释放这一潜力、实现向可持续海洋经济转型，必须解决若干相互交织的挑战。

25. 第一项挑战是政策框架缺乏激励措施，无法激发雄心勃勃的全球行动来改善海洋健康和实现可持续海洋经济。

26. 这方面的机遇在于，采纳国际政策框架，包括《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》、《渔业补贴协定》和《〈联合国海洋法公约〉下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》，可帮助激励行动，推动海洋领域的转型性、系统性变革。

27. 2022 年 12 月，195 个国家通过《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》，该框架包含 4 项长期目标和 23 项行动目标，旨在遏制和扭转生物多样性丧失。随着当前重点转向框架实施工作，各国必须确保将海洋和沿海生态系统纳入国家生物多样性战略和行动计划这一主要的框架实施工具。

28. 考虑到国际资金制约，包括官方发展援助方面的制约，《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 19 力争到 2030 年每年从所有来源筹集 2 000 亿美元用于生物多样性，以期“利用私人资金，促进混合融资……鼓励私营部门向生物多样性投资”。行动目标 19 还将国家生物多样性融资计划列为优先事项，以建立国家生物多样性资金缺口基线，探索融资解决方案，并制定调动资源和投资的计划。此类计划与生物多样性融资计划和《框架》其他组成部分(如海洋空间规划和到 2030 年保护或养护全球至少 30%海洋的倡议)相结合，可有助于改善海洋健康和实现可持续海洋经济。

29. 《联合国海洋法公约》及其执行协定规定了开展所有海洋活动都必须遵循的法律框架。有效执行《公约》和相关文书，如国际海事组织航运公约制度和粮农组织渔业框架，包括《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》，为各国政府制定涵盖所有海洋部门的海洋治理框架奠定基础。

30. 有效的海洋治理框架是一切可持续管理海洋及其资源的努力(包括通过蓝色经济和融资举措)的基础。然而，各国政府在有效执行框架方面持续面临能力挑战，削弱它们可持续管理海洋及其资源的能力。

31. 2023 年 6 月，各国通过了《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》，旨在确保当前及长期的养护和可持续利用。国家管辖范围以外区域几乎占世界表面积的一半和海洋面积的三分之二，但除渔业外，这些区域在人类活动管理方面的合作与协调往往有限。

32. 《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》包含的一些条款预计将加强国际合作与协调，支持对海洋活动进行更加综合的管理以及公正和公平分享国家管辖范围以外区域海洋遗传资源和海洋遗传资源数字序列信息方面的活动

产生的惠益。这一治理框架通过为海洋融资提供稳定的法律和监管环境，有望释放私人投资。

33. 此外，根据《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》设立了一个财政机制，用于提供充足、可获取、新的、额外的和可预测的财务资源。该财务机制将助力发展中国家执行《协定》，包括为此提供能力建设和海洋技术转让资金。

34. 2022 年 6 月通过的《渔业补贴协定》禁止有害渔业补贴这一造成世界鱼类资源普遍枯竭的关键因素，标志着海洋可持续发展向前迈出了一大步。这是一项重要成就，是首个完全实现的可持续发展目标具体目标，也是首个通过多边协议实现的可持续发展目标具体目标。

35. 第二项挑战是尽管过去十年在海洋融资方面取得积极进展，但海洋健康状况正在下降，可持续海洋融资缺口正在扩大。

36. 这方面的机遇在于，支持现有融资机制和工具并开发新机制和工具，从而复制、推广和分配促进可持续、包容海洋活动的投资。

37. 海洋融资在支持海洋经济可持续发展方面发挥核心作用，但可持续海洋行动的融资一直有限。海洋融资碎片化，缺乏协调，较之用于支持不可持续的海洋活动的巨额有害补贴相形见绌。

38. 自 2008 年以来，全球环境基金及其执行机构成功运用债务、股权、担保等多种赠款和非赠款工具，吸引私营部门投资并实现全球环境效益。其中一个成功项目是开发署实施的生物多样性金融倡议，自 2018 年以来已帮助 41 个国家催化了超过 10 亿美元的自然融资，目前正与另外 91 个国家合作，支持国家生物多样性融资计划，以释放对自然(包括海洋领域)的新投资并减少损害生物多样性的支出。

39. 本期全球环境基金信托基金(第八增资期)借鉴以往成功经验，采用混合融资全球方案(非赠款工具)，该方案目前的资金封套为 1.95 亿美元，用于在全球和国家层面降低金融架构风险、加快利用混合融资支持实现全球环境效益、催化来自私人投资者和资本市场的投资。全球环境基金的国际水域重点领域支持开展海洋和淡水生态系统跨界合作，是全球环境基金五大关键重点领域之一。全球环境基金还通过气候变化、生物多样性以及化学品和废物重点领域支持海洋和沿海项目。全球环境基金正在进行的第九期增资乃是关键机遇，可以最大限度地为国家提供养护和可持续利用海洋的赠款和非赠款融资，包括支持《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》。

40. 尽管近年来已推出众多成功的可持续海洋融资举措，但目前尚无专门的海洋融资平台可以从使用或依赖海洋最多的行业筹集和汇集新的资本来源，如团结税、使用费和生态系统服务付费，以支持海洋可持续性并推动海洋融资格局的系统性变革。此类海洋融资平台可作为更广泛的海洋融资生态系统的重要组成部分，为提高资源调动和海洋融资部署的一致性、协调性和连贯性提供机会。

41. 专门的海洋融资平台可通过充足的规模和资源吸引金融机构和机构投资者的大额投资，同时可以视需要在不同部门和地域灵活分配这些资金，从而以最佳方式支持海洋健康。此类机制可以利用债务、股权、保险和更广泛的风险转移融资。重要的是，此类机制需要与现有融资机制密切协调，以加强海洋治理框架，并扩大混合融资、蓝色债券、碳和生物多样性信用、债务转换等富有前景的办法。
42. 第三项挑战是政府、金融机构、私人投资者和企业对共同框架和准则的接纳程度有限，制约了可持续海洋经济中的投资活动。
43. 这方面的机遇在于，制定并广泛实施共同准则和原则，帮助界定海洋经济中的可持续投资。
44. 在制定和实施共同框架和分类法以界定符合可持续海洋经济原则的投资和活动类型方面，正在取得进展。这些框架至关重要，因为它们有助于指导决策，进一步明确何为适当的可持续海洋投资。框架和分类法是有序跟踪海洋投资的重要工具，有助于监测和协调这一往往拥挤无序的部门。今后应把重点放在框架的广泛传播上，确保它们得到理解和应用。
45. 可持续蓝色经济金融原则是全球首个面向银行、保险公司和投资者的可持续海洋经济融资指导框架。该套原则于 2018 年推出，旨在推动金融机构落实可持续发展目标 14、建立海洋领域特定标准，使金融业有信心作出可持续的海洋投资决策。该套原则被纳入环境署金融倡议，后者为金融机构在业务中践行原则提供了资源和指导文件，包括针对特定部门的指南。
46. 欧洲联盟的可持续活动分类法通过界定允许投资的经济部门、细分领域和目标，为筛查和挑选海洋投资提供指导。该分类法正在帮助影响包括多边开发银行在内的其他各方努力，使全球市场的海洋融资决策标准化。
47. 联合国全球契约海洋管理联盟正在制定的《海洋投资规程》是一个帮助金融机构、政府和公司更好地了解可持续海洋投资机会的框架。该规程界定了符合最佳做法、国际政策框架和科学标准的部门行动，旨在释放和扩大私人资本，推动发展可持续海洋经济和实现可持续发展目标 14。
48. 第四项挑战是投资者缺乏必要的数据、信息和知识，无法就投资可持续海洋经济作出顾及风险的合理决策。
49. 这方面的机遇在于，加强海洋健康和融资方面的知识、数据和能力，特别是在发展中国家，以便根据有关潜在风险和机遇的新知识调整决策进程和活动。
50. 数据和信息差距是吸引可持续海洋投资资金所面临的主要挑战。需要足够精细的数据和分析能力，以支持适应性海洋治理框架，并为投资者提供作出合理投资决策所需的信息。海洋融资专家指出，需要改善有关海洋资金流的数据，这将有助于增加对资金缺口和优先投资需求的了解。

51. 由印度尼西亚和查尔斯·达尔文加拉帕戈斯群岛基金会共同创立的全球海洋账户伙伴关系鼓励各国制定和实施国家海洋账户，促进向可持续海洋经济转型。通过国家海洋账户，可使用一致、标准化的数据为决策、管理、规划和投资提供依据。
52. 自然相关财务披露工作组是近期推出的另一项举措，工作组包括来自主要金融机构和公司的高管，工作组已建立框架，通过收集和公开披露公司与海洋有关的风险、依赖性和影响力数据，解决数据差距问题。
53. 第五项挑战是薄弱的扶持环境不利于吸引可持续的海洋融资投资。
54. 这方面的机遇在于创造有效、稳定的法律和监管环境，使私人投资能够涉足可持续海洋活动，阻止和调整有害补贴，加快向可持续海洋经济转型。
55. 有效的海洋治理框架是可持续管理海洋及其资源的基础。此类框架必须对各级海洋融资扶持政策 and 监管制度保持敏感，甚至将其纳入其中。除其他外，此类措施可涉及市场激励、财政政策(如税收、收费、罚款、债券和有益补贴)和私人投资。强有力的扶持环境有助于依据国家、区域和国际目标和具体目标，将全球资金流从对自然不利的结果转向对自然有利的结果。
56. 对所有经济部门的现行海洋治理框架进行摸底是确定机会、营造更有力扶持环境的首要关键步骤。许多国家的政府或是没有现成的这类信息，或是没有所有主要海洋部门的综合汇编信息。有必要强调，必须加强地方政府通过整个政府部门一体联动办法有效管理法律和监管环境的机构能力，特别是在发展中国家。
57. 在许多国家，民间社会、地方社区和私营部门在海洋治理框架中发挥重要作用。法律事务厅通过其海洋事务和海洋法司编写国家海洋治理研究报告，协助各国政府应对上述挑战。
58. 可持续海洋经济高级别小组开发了可持续海洋计划这一工具，可帮助建立有效的扶持环境。这些计划与当地社区和企业协商制定，旨在确保对 100%的国家水域进行综合、包容、可持续的管理。这些计划可包含加强扶持环境、海洋统计账户、海洋空间计划和可持续海洋融资战略的各项措施。
59. 英联邦蓝色宪章方案在环境署开发的可持续蓝色经济转型框架的基础上推出了一个工具，即快速准备就绪状况评估。该工具提供了一种结构化方法，用于评估各国政府向可持续海洋经济转型的准备就绪情况，目前已在安提瓜和巴布达以及特立尼达和多巴哥进行试点。
60. 第六项挑战是缺乏促进可持续海洋经济的可投资项目，特别是在发展中国家，尽管全球范围内并不缺乏投资资本。
61. 这方面的机遇在于建立可投资的可持续海洋项目后备库，采用赠款供资与优惠融资相结合的机制，降低预期风险，增加回报。

62. 历史上，大多数可持续海洋干预措施有赖赠款资本，并且无法产生足够回报，尤其是在短期内。考虑到尽职调查费用和其他交易费用，许多既惠及海洋又产生经济回报的项目因规模过小而在经济上不可行。

63. 混合融资机制利用公共和慈善赠款资金降低投资风险，帮助建立可投资的可持续海洋项目后备库，与发展中国家合作发起的联合国多伙伴信托基金全球珊瑚礁基金便是例子。战略性地利用优惠融资工具，如低于市场价的贷款、信贷担保和首亏资本，也能显著改善风险回报特征。整合海洋生物技术和可持续水产养殖等新兴部门，有助于建立可投资的可持续海洋项目后备库。

64. 海洋风险和复原力行动联盟设立了海洋变革影响力融资机制，旨在到 2030 年推动至少 10 亿美元的私人投资进入沿海和海洋生态系统，重点是发展中国家。该机制力求通过开发为可持续海洋活动筹措资金的投资工具，建立可投资的产品后备库。

65. 蓝色自然资本融资机制是另一项富有前景的举措，旨在建立可投资的基于自然的海洋解决方案后备库。这包括以实地支持形式提供技术援助，建设能力，并为企业和潜在投资者牵线搭桥。该机制由国际自然及自然资源保护联盟管理、卢森堡出资，提供项目开发支持，帮助项目开发者 and 公司吸引私人投资。

66. 法国开发署牵头的 Kiwa 倡议旨在通过推广和支持基于自然的解决方案，加强太平洋岛屿社区、经济体和生态系统抵御气候变化的能力。该倡议于 2020 年启动，管理着价值超过 7 500 万欧元的一揽子项目，参与的国家 and 实体包括澳大利亚、加拿大、法国、新西兰和欧洲联盟。太平洋共同体、太平洋区域环境方案、国际自然及自然资源保护联盟大洋洲分部等太平洋区域各组织也加入了该倡议。太平洋地区约 19 个国家和地区有资格获得该倡议的赠款，目前有 23 个项目(5 个区域项目和 18 个地方项目)正在进行中。

四. 富有前景的可持续海洋经济转型解决方案

67. 事实证明，最有效的创新融资办法包括蓝色债券、以私人持有的上市主权债务为标的债务换自然保护、混合融资、蓝碳计划、参数化保险和技术援助机制，包括孵化器和加速器。

A. 蓝色债券

68. 2018 年，塞舌尔发行首支蓝色债券，专门用于海洋可持续发展，金额为 1 500 万美元。世界银行和全球环境基金为此次发行提供了 500 万美元的贷款担保和额外 500 万美元的优惠贷款，以帮助偿还债务，该债券票面利率为 6.5%。约 1 200 万美元的所得资金被定向投入塞舌尔开发银行的蓝色投资基金，用于支持专注于海洋健康的中小型企业，贷款额度最高可达 4 200 万塞舌尔卢比(约合 300 万美元)。其余 300 万美元分配给塞舌尔保护和气候适应信托基金下的蓝色企业基金，该基金以赠款形式分配资金，支持初创新兴企业。

表 1

其他蓝色债券实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
蓝色债券	北欧-波罗的海蓝色债券	北欧投资银行	北欧和波罗的海地区的 8 个成员国	AAA 评级的北欧-波罗的海蓝色债券于 2019 年 1 月发行，金额为 20 亿瑞典克朗(约合 2 亿美元)，票面利率为 0.375%。所得资金主要用于解决波罗的海水污染和与水有关的气候变化适应问题。该债券超额认购，认购额是发行量的两倍多。
蓝色债券	沃旭蓝色债券	沃旭能源、国民威斯敏斯特银行、APG 资产管理公司	欧洲	2023 年，沃旭能源(一家丹麦能源公司)发行了 1 亿欧元的私募蓝色债券(5 年期，固定利率 3.625%)，为保护和修复受其海上风力涡轮机影响的海洋和沿海生物多样性提供资金支持，并为其航运部门的远洋船舶脱碳提供资金支持。
蓝色债券	自然债券	大自然保护协会、会员国、金融机构、社区、慈善机构	全球	大自然保护协会的自然债券计划(前身为蓝色债券)采取蓝色债券与债务换自然保护相结合的模式(见表 2)，债券所得资金用于购买和重组主权债务。在伯利兹(3.64 亿美元，Aa2 级)、巴巴多斯(1.46 亿美元，Aa2 级)、巴哈马(3 亿美元)和加蓬(5 亿美元)均采用了这种模式。这些债券经常有配套的自然灾害参数化保险、政治风险保险或贷款担保，以帮助提高债券的信用等级，促进债务换自然保护。(下接表 2)

B. 债务换自然保护

69. 债务换自然保护在 1980 年代首次使用，该办法将发展中国家的债务转换为保护自然的承诺。2023 年，厄瓜多尔完成了迄今最大的债务换自然保护计划，该计划旨在改善加拉帕戈斯群岛的海洋养护。在皮尤-贝塔雷利海洋遗产项目和其他合作伙伴的支持下，这笔交易将 16 亿美元的债务重组为 6.56 亿美元的贷款，并由瑞士信贷发行蓝色债券融资。该债券得到了美国国际开发金融公司提供的价值 6.56 亿美元的政治风险保险和美洲开发银行提供的 8 500 万美元贷款担保的支持。

70. 除了免除厄瓜多尔 10 亿美元的债务外，加拉帕戈斯的债务换自然保护计划还将释放 3.23 亿美元用于加拉帕戈斯海洋保护区的养护，这笔资金将自 2023 年

起由独立运作的加拉帕戈斯生命基金每年进行分配，为期 18 年。债务转换还将对一笔捐赠进行资本化，以支持 2040 年以后的海洋保护区养护工作。

71. 双边主权债务的债务转换和私人持有的上市主权债务的债务转换应进行重要区分。第一类债务转换是事实上的债务取消(在债权人预算中与提供赠款具有 1:1 的同等公共融资成本)，而第二类债务转换并不必然意味着公共部门成本，因为其涉及私人债务(尽管在实践中，这类债务转换往往要求多边或双边债权人提供公共部门信用增级)。

表 2
其他债务换自然保护的实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
债务换自然保护	自然债券	大自然保护协会、会员国、金融机构、社区、慈善机构	全球	(见表 1)在蓝色债券和其他协调金融机制的帮助下，大自然保护协会在塞舌尔(重组 2 200 万美元，释放 500 万美元)、伯利兹(重组 5.53 亿美元，释放 1.8 亿美元)、巴巴多斯(重组 1.5 亿美元，释放 5 000 多万美元)、加蓬(重组 5 亿美元，释放 1.63 亿美元)和巴哈马(重组 3 亿美元，释放 1.24 亿美元)促成了债务换自然保护。所得资金通常在规定期限内每年分配一次，同时将一笔捐赠资金资本化以提供长期支持。
债务换自然保护	印度尼西亚债务换自然保护	印度尼西亚、美利坚合众国、群岛自然保护基金会、印度尼西亚天际自然保护基金会、保护国际基金会、大自然保护协会、全球珊瑚礁基金	印度尼西亚	2024 年 8 月达成的这项协议将在 9 年内将印度尼西亚对美国的债务偿还额减免 3 500 万美元，协议规定印度尼西亚政府将利用这笔资金保护和修复该国的珊瑚礁生态系统，特别是在鸟头海景区、小巽他群岛和班达海景区。这是首个专门针对珊瑚礁的债务换自然保护计划，由全球珊瑚礁基金印度尼西亚方案出资提供技术援助。

C. 混合融资

72. 混合融资可定义为利用公共或慈善来源的催化资本增加私营部门对发展中国家的投资，从而实现可持续发展目标。通过混合融资，政府可以与包括慈善机构、企业和投资者在内的伙伴合作，降低风险，释放私人投资，推动取得有利海洋的成果。

73. 全球珊瑚礁基金是聚焦沿海生态系统的混合融资机制的一个实例。该基金于 2020 年启动，将公共和私人资本来源的赠款、债务和股权结合起来，投资于具有抵御气候变化能力的珊瑚礁养护。该基金以协同方式战略性地部署这些模式，助力对海洋或珊瑚礁有利的企业，包括为此开发后备项目、营造扶持环境、进行必要的政策转变，并提高海洋融资知识和能力。
74. 该基金已获得 2.4 亿美元的赠款和投资，为世界各地 20 多个国家的珊瑚养护提供支持。该基金力争到 2030 年撬动高达 30 亿美元的公共和私人资金，支持 400 多个有利于珊瑚礁的企业和融资机制。资金管理和项目选择标准的透明度对于混合融资机制的长期成功至关重要。

表 3
其他混合融资实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
混合融资	二十国集团巴厘全球混合融资联盟	印度尼西亚(东道国)；加拿大、刚果民主共和国、斐济、法国、肯尼亚、卢森堡、斯里兰卡、阿拉伯联合酋长国(创始成员国)；可持续发展解决方案网络、开发署、托尼·布莱尔全球变革研究所	全球	该联盟在 2022 年二十国集团巴厘峰会期间构思，2024 年启动，其使命是“通过加快投资推广和复制针对发展中国家的混合融资工具，通过降低交易成本实现发展融资体系现代化，释放转型融资机会，建设能力，并加强各相关经济部门之间的网络联系”。该倡议由印度尼西亚牵头，其重点是在发展中国家实现所有可持续发展目标。
混合融资	全球环境基金非赠款工具窗口	全球环境基金伙伴关系	全球	全球环境基金非赠款工具窗口将全球环境基金资源与伙伴资金结合起来，为蓝色债券、物种债券和其他机制提供支持。

D. 蓝碳计划

75. 海洋生态系统是减缓气候变化的重要资产。某些类型的海洋生态系统，尤其是沿海湿地和海草床，固碳浓度可达热带雨林的 10 倍。这种生态系统服务可在自愿或受监管的碳市场上以信用额度的形式货币化，为养护工作和周边社区提供资金支持。在海洋方面，这些计划通常被称为蓝碳计划。在实施蓝碳计划时，必须注意避免破坏维持海洋生物多样性和实现碳排放中和的中期目标所需的酸碱平衡。
76. 例如，由信德省森林局主持的三角洲蓝碳计划对巴基斯坦境内印度河三角洲的红树林进行修复和保护，是迄今为止全球最大的蓝碳计划。该计划自 2015 年出台以来已补种 86 409 公顷红树林，创造 21 000 个就业岗位，同时实现了包容性管理和广泛的社会效益。三角洲蓝碳计划的第一批信用额于 2020 年发放，此后，需求量已超过供应量的 50%以上。

77. 三角洲蓝碳计划的成功展示了扩大蓝碳规模的潜力，以及这些计划如何为实现多项可持续发展目标及其他社会和环境目标提供融资。迄今为止，该计划的碳信用平均售价约为 13 美元/吨，但个别信用额度的售价高达 50 美元/吨，表明在全球范围内此类市场拥有巨大的潜在上升空间。

表 4
其他蓝碳计划实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
蓝碳	Mikoko Pamoja 红树林项目	沿海生态系统服务协会、地球观察研究所、爱丁堡龙比亚大学、肯尼亚林业局、Plan Vivo 基金会、班戈大学、肯尼亚海洋和渔业研究所、世界自然基金会、环境署	肯尼亚	2010 年启动的全球首个蓝碳倡议。共有 1 081 户家庭参加，储存了 21 000 吨二氧化碳，养护面积达 117 公顷。该计划为当地社区创造了 21 万美元的收入。继 Mikoko Pamoja 红树林项目后，肯尼亚又开展了其他更大规模的蓝碳项目，包括一个以万加蓝色森林为重点的项目。
蓝碳	红树林生命	保护国际基金会、锡努和圣豪尔赫河谷区域自治环境局、苏克雷区域自治环境局、海洋和海岸研究所、Omacha 基金会	哥伦比亚	该项目是首个通过 Verra 碳标准核证和注册的蓝碳项目，预计将通过保护 7 561 公顷的红树林和沼泽地来封存 100 万吨二氧化碳。在该计划 2021 年的首轮销售中，所有可用的信用额度均以 15 美元/信用额度的价格出售，总额约为 30 万美元。

E. 参数化保险

78. 一些海洋生态系统，包括许多固碳生态系统，对于保护沿海免受风暴侵袭非常重要。据评估，红树林的防洪效益在全球范围内高达 8 550 亿美元，并能使单次事件的损失额减少数十亿美元。如果没有珊瑚礁，全球沿海洪水造成的损失将翻一番。

79. 参数化保单可用于在破坏性风暴后修复珊瑚礁，使其能够维持重要的生态系统服务。通过参数化保险计划，沿海保护的相关利益攸关方可向保险基金缴款，保险基金则在特定灾害相关参数(如风速、温度骤升或其它天气事件)得到满足后支付保险金，用于修复受损的珊瑚礁。参数化保单和举措还有助于增强从事渔业和水产养殖的沿海社区的抵御能力，帮助它们应对风险或积极恢复，从而确保加强管理，减少潜在的生态或环境损害。

80. 2024 年 1 月，韦莱韬悦(保单签发人)与斐济瓦图瓦拉基金会(保单持有人)合作，在斐济劳群岛推出了一份参数化保单，该保单将在热带气旋来袭时发放最高 45 万美元的保险金，用于支持珊瑚礁修复和社区援助。在劳群岛实施的这一举措获得全球环境基金的支持，是太平洋地区实施的首个此类参数化保险计划，也是首个同时支持珊瑚礁修复和社区援助的计划。

表 5

其他参数化保险实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
参数化保险	金塔纳罗奥礁保护	大自然保护协会、瑞士再保险、沿海区管理信托基金	墨西哥	该保险于 2018 年推出，是首款针对海洋保护的参数化保险。墨西哥金塔纳罗奥州的酒店业主在大自然保护协会的协调下共同参与了一项倡议，向瑞士再保险公司发行的保险基金缴款。2020 年，飓风“德尔塔”引发了第一笔 80 万美元的赔款，用于修复珊瑚礁。
参数化保险	拯救海浪	加拿大政府、海洋风险和复原力行动联盟、瑞士再保险、拯救海浪组织、蓝色星球基金	萨尔瓦多	在加拿大、大不列颠及北爱尔兰联合王国、海洋风险和复原力行动联盟等合作伙伴的支持下，拯救海浪组织正在制定一项参数化保险计划，以便在热带气旋造成收入损失时为沿海社区提供支持。
参数化保险	加勒比海洋和水产养殖可持续性基金	加勒比灾难风险保险基金、世界银行	格林纳达、圣卢西亚	加勒比海洋和水产养殖可持续性基金支持加勒比地区的小规模渔民，在飓风造成设备损失时进行快速赔付。这些赔付有助于灾后的渔民生计和沿海社区粮食安全，同时确保风暴之后渔业活动的可持续性。
参数化保险	以珊瑚礁保险为手段降低沿海社区脆弱性	印度尼西亚海洋事务和渔业部、海洋风险和复原力行动联盟、瑞士再保险、开发署	印度尼西亚	开发署的珊瑚礁保险计划旨在降低印度尼西亚低收入沿海社区面对气候灾害的脆弱性。同时，该计划有助于建立珊瑚礁结构灾后修复机制。

F. 技术援助

81. 能力制约因素，包括海洋治理框架内的能力制约因素，往往限制有利海洋健康的项目的投资或市场增长机会。可以通过技术援助改善前景和投资就绪度，向政策制定者、管理者和企业主提供所需知识和资源，从而营造扶持环境，将各项倡议转化为具备投资条件的中小型企业。作为建立可投资项目后备库和获取资本的关键要素，技术援助还能解决第三节中概述的与海洋治理框架、数据、能力和知识共享有关的众多挑战。

82. MAR+Invest 是中美洲珊瑚礁基金在全球珊瑚礁基金支持下与西加勒比地区其他环境基金合作，于 2022 年推出的商业开发和融资机制，致力于开发商业上可行的解决方案，支持中美洲珊瑚礁这一世界第二大珊瑚礁。MAR+Invest 通过多种方式提供技术援助，包括提供交易支持，帮助调动对多家公司的投资。

83. MAR+Invest 的快速发展凸显了对激励私人投资的技术援助机制的需求。其成绩也证明了这些方法的可行性和影响力，若得以推广，可在能力、扶持条件、后备项目开发方面系统性化解海洋融资的各项挑战。

表 6
其他技术援助实例

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
技术援助	满足发展中国家在海洋治理和海洋法领域内的战略能力需要的援助方案	挪威(挪威发展合作署)、海洋事务和海洋法司	全球	该机制支持发展中国家加强海洋治理战略能力，促进可持续海洋经济的发展。所提供的援助包括开展国家海洋治理研究、制定国家海洋治理框架以及发展相关人力。
技术援助	健康海洋和可持续蓝色经济行动计划	亚行、世界自然基金会	亚洲	健康海洋和可持续蓝色经济行动计划基于亚行的投资和技术援助项目组合。2016年至 2018 年，该项目组合共计 19 亿美元，其中大部分用于减少海洋污染的陆源。该计划承诺在 2019 年至 2024年间将提供给海洋健康和海洋经济项目的融资和技术援助增加到 50 亿美元。
技术援助	海洋经济和贸易战略：加勒比和中美洲经验分享讲习班——回顾与展望	海洋事务和海洋法司、联合国贸易和发展会议、发展账户	巴巴多斯、伯利兹、哥斯达黎加	该倡议旨在帮助发展中国家强化海洋治理框架，促进可持续海洋经济部门的贸易，从而实现经济效益。该倡议已被用于支持市场和价值链分析、制定可持续的资源使用政策、出台可持续和负责任的国家海产品和水产养殖标签，从而将蓝色溢价纳入价值链。
技术援助	林业、气候变化和生物多样性计划	法国开发署、法国技术合作局、欧洲联盟	巴布亚新几内亚	在技术援助方面，林业、气候变化和生物多样性计划的目标是筹集资金并促进区域合作，支持巴布亚新几内亚实现能源转型和保护生物多样性。法国技术合作局提供的技术援助帮助确定今后以赠款和优惠贷款形式共同供资的机会。

机制	项目名称	合作伙伴	地点	说明
技术援助	“共同海洋”方案——私营部门在国家管辖范围以外区域的创新参与	保护国际基金会、粮农组织、世界自然基金会	全球、太平洋区域	该方案旨在推动渔业参与和投资集体行动，以解决全球和国家管辖范围以外区域的可持续性问题的；提高现有倡议能见度，推广新理念并测试模型、方法和(或)激励措施，包括创新融资和风险缓解措施，从而改善私营部门的投资参与度，助力实现可持续发展目标。
技术援助/能力建设	增加小规模渔业获得金融服务机会的能力建设全球网络	非洲农村与农业信贷协会、亚洲太平洋农村与农业信贷协会、粮农组织	全球	该全球网络致力于提高政策制定者、金融服务提供者以及渔民和(或)农民组织设计和实施针对小规模生产者的金融解决方案的能力。

五. 结论和建议

84. 尽管海洋经济的快速增长带来了机遇，包括发展、就业和粮食安全方面的进步，但不可持续增长将给海洋带来更大的压力，可能使整个海洋系统愈发接近不可逆转的临界点。倘若继续“一切照旧”，会给海洋健康、现有商业模式以及有赖海洋提供生计和粮食安全的人们带来严重风险。

85. 资金缺口令人担忧，使得实现可持续海洋经济的进展放缓。根据世界经济论坛的数据，若要到 2030 年实现可持续发展目标 14，每年需要投入 1 750 亿美元，而 2015 年至 2019 年间投入的资金总额不足 100 亿美元。因此，需要复制和大力推广上述创新融资解决方案和办法。

86. 下文提出了加快向可持续海洋经济转型的可执行建议。

87. **国际资金流动。**鼓励所有有能力的国家按照《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》行动目标 19(a)，继续努力增加可持续海洋经济融资，包括通过官方发展援助，并为包括小岛屿发展中国家和最不发达国家在内的发展中国家及区域组织调动新的、额外的资源，特别是私营部门资源。

88. **国内资源调动。**利用国际资金作为催化剂，通过支持适当的财政政策、自然资本核算、生态系统服务付费、对基于自然的解决方案的投资、诚信度高的蓝碳市场，以及支持改善税收框架、扩大税基和减少逃税，调动更多的国内公共和私人资源。

89. **有害补贴。**消除、逐步淘汰或改革对生物多样性有害的激励措施，包括补贴，将资金重新导向促进海洋可持续利用的活动，如创新融资投资。

90. **政策框架。**为国家和国际政策框架、包括《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》和海洋法框架的有效实施提供资金，以推动海洋转型行动和海洋治理的系统性变革。
91. **可持续海洋经济伙伴关系。**与所有经济部门 and 全社会合作，包括与土著人民、地方社区、妇女和女童、青年和残疾人合作，实现蓝色转型。
92. **共同原则和分类法。**采用共同准则和原则界定和跟踪海洋经济中的可持续投资。
93. **数据、知识和能力。**加强海洋治理、健康和融资方面的知识、数据和能力，特别是在发展中国家，从而改善决策。
94. **扶持环境。**创造有效、稳定的法律和监管环境，支持和简化公共、国际和国内供资，推动私人投资支持可持续海洋活动。
95. **可投资项目后备库。**建立可投资的可持续海洋项目后备库，利用赠款供资、优惠融资和其他金融工具(如担保、保险和首亏机制)相结合的混合机制，降低风险、增加回报，确保全球行为体和各国之间的协调一致和战略契合。
96. **海洋融资机制。**设计、制定和建立专门的全球海洋融资机制，以团结税、使用费和生态系统服务付费等形式从私人来源筹集大量额外资源，并通过混合融资办法将这些资源投资于行之有效的可持续海洋活动，缩小海洋融资缺口，帮助推动蓝色转型。
97. 全球卫生部门的经验，包括全球疫苗免疫联盟、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和国际药品采购机制的经验表明，全球海洋伙伴，包括全球环境基金和其他现有基金和倡议，可以与一个全球海洋融资机制合作，推动落实上述建议。
98. 制定上述全球海洋融资机制(即同一个海洋融资机制)的指导原则包括：
- (a) 基于涉海产业缴款和国内资金的可扩展资金获取模式，减少对官方发展援助的依赖；
 - (b) “三方共赢”的融资解决方案，惠及民众、产业和海洋生态系统；
 - (c) 采用混合融资办法(赠款、技术援助、担保、债券、债务、股权和参数化保险等)为现有项目和新项目提供高效、包容的融资，并降低风险；
 - (d) 发展中国家充分参与设计和决策；
 - (e) 独立管理和及时、可获取的资金；
 - (f) 以“自愿伙伴联盟”为主导的公私伙伴关系；
 - (g) 针对“缺失的中间层”的灵活融资工具(即对发展中国家中小型企业投资 100 万至 1 000 万美元不等，以帮助这些企业吸引私人投资)。

99. 一个由联合国机构和国际组织牵头的公私伙伴联盟已着手就这一机制的设计开展协商，该机制将作为更广泛的海洋融资生态系统的一部分，补充、配合和支持其他海洋融资举措。2025 年联合国支持落实可持续发展目标 14 会议将提供契机，介绍这一全球海洋融资机制的制定进程及其可能在下次会议召开前及时启动的情况。这将使该机制能够助力到 2030 年实现各项全球和国家目标和具体目标的最后攻坚阶段，同时为 2030 年后议程作出贡献。

六. 指导性问题

100. 以下指导性问题可为海洋行动专题小组探讨为支持可持续发展目标 14 的海洋行动筹集资金问题提供参考：

- (a) 可以采取哪些“三方共赢”战略确保海洋经济蓬勃发展，惠及民众、海洋依赖型企业和海洋健康？
- (b) 为何可持续发展目标 14 是供资最少的目标？如何消除或显著缩小融资缺口？
- (c) 如何利用公共资金释放有利于海洋的私人投资，降低相关风险？
- (d) 能否建立一个新的全球海洋融资平台，发挥中央枢纽作用，使海洋融资更加协调一致并筹集新的资本来源，包括团结税、使用费和生态系统服务付费，同时为现有和新项目提供赠款以及灵活且易于获取的融资并降低风险？
- (e) 能否扩大债务换自然保护的规模，帮助各国政府减轻债务负担，助力可持续海洋投资？从现有的债务换自然保护中可以吸取哪些经验教训？
- (f) 在当前的政治和财政背景下，各国如何逐步淘汰有害补贴，激励促进海洋可持续利用的各项活动，包括创新融资办法？
- (g) 哪些工具(如国家生物多样性战略和行动计划、生物多样性融资计划、可持续海洋计划等)可帮助各国建立有效扶持环境，从而加快蓝色转型？有没有在国家或地方层面产生影响的政策转变的实例？
- (h) 海洋融资界如何建立可投资、可持续、包容的海洋项目后备库？哪些办法(如混合融资、优惠融资、技术援助、咨询服务、孵化器、加速器等)在开发此类项目方面取得了成功？
- (i) 哪些最佳做法成功释放了可持续和包容的海洋经济的潜力？
- (j) 国际社会如何确保发展中国家尤其能够获得助力推动可持续海洋经济转型所需的科学、数据和技术？