

国家管辖范围外海洋保护区治理的 国际合作与协调

王金鹏*

内容摘要:国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调已成为海洋公域治理中的焦点问题。国家管辖范围外海洋保护区的治理应兼顾养护与可持续利用,促进国家的普遍参与以实现国家间的合作与协调,同时还应注重运用现有最佳科学证据为国家间的合作与协调提供科学基础。国家管辖范围外海洋保护区的治理也需要在保护生态系统完整性的理念下,促进BBNJ协定缔约方会议与相关国际组织之间的合作与协调,逐步形成常态化的合作与交流机制。国际社会还应适当借鉴海洋空间规划的理念,加强海洋保护区与其他划区管理工具的协调。我国应在构建海洋命运共同体思想的指导下积极参与国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调,提出和传播中国话语,维护和拓展我国海洋权益。

关键词:海洋保护区 国家管辖范围以外区域 海洋命运共同体 国际合作 海洋公域 现有最佳科学证据

一、问题的提出

全球公域(Global Commons)是指国家管辖范围以外的区域,任何人都可以进入。^①格劳秀斯以降的“海洋自由”之争可被视为全球公域思想之萌芽。^②一般认为,全球公域包括公海、国家管辖范围外的海床及其底土(国际海底区域)、外空、南极等。^③全球公域相关议题推动了全球治理和国际法新规则的发展。^④全球公域的治

* 中国海洋大学法学院副教授、硕士生导师,海洋发展研究院研究员。

本文系国家社科基金项目(20VHQ009)的阶段性研究成果。

① See Christopher C. Joyner & Elizabeth A. Martell, *Looking Back to See Ahead: UNCLOS III and Lessons for Global Commons Law*, 27 Ocean Development & International Law 74 (1996).

② 参见韩雪晴、王义桅:《全球公域:思想渊源、概念谱系与学术反思》,《中国社会科学》2014年第6期,第192页。

③ See Kathy Leigh, *Liability for Damage to the Global Commons*, 129 Australian Year Book of International Law 129 (1992); John Vogler, *Global Commons Revisited*, 3 Global Policy 63 (2012).

④ See Nico Schrijver, *Managing the Global Commons: Common Good or Common Sink?* 37 Third-World Quarterly 1262 (2016).

理议题也从最初的资源治理扩展到环境保护与安全治理等领域。海洋公域是全球公域的一种。根据现有国际法规则,海洋公域包括公海和国际海底区域两部分。^①从经济分析的角度看,资源与环境没有权属会导致缺乏有足够激励的个人或组织来防止其经济价值缩减或增进其价值。^②由此,公海和国际海底区域可能面临“公地悲剧”,一些国家过度的资源利用和环境破坏行为会产生负外部性。^③随着人类海洋科技和开发能力的不断发展,海洋公域生物多样性日益受到渔业、航运、矿产资源开发等人类活动的影响。海洋生物多样性保护主要涉及物种养护或栖息地保护问题,从人类活动控制的角度看,其仍主要体现为对人类资源利用的限制或造成污染的防治问题。近年来,随着各国对公海和国际海底区域资源与环境问题的关注,国家管辖范围外海洋保护区成为国际社会讨论的热点问题。南极海洋生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)和东北大西洋海洋环境保护委员会(以下称“OSPAR 委员会”)等国际组织先后在公海或国际海底区域设立了海洋保护区。^④但这些国家管辖范围外海洋保护区是在区域性条约下设立的,仅对数量有限的缔约方有约束力。而且,东北大西洋七处国家管辖范围外海洋保护区的管理措施规定在与每个海洋保护区相对应的七个没有法律约束力的建议中,这导致其对 OSPAR 委员会成员方也没有实际的约束力。CCAMLR 成员方对于南极海洋保护区的研究监测以及后续保护区提案也有诸多分歧。这些现状体现了国家管辖范围外海洋保护区治理面临困境,迫切需要全球性的国际法框架和法律制度安排。

联合国大会在关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护与可持续利用国际文书(以下称“BBNJ 协定”)的谈判中,将包括海洋保护区在内的划区管理工具问题作为核心议题之一。^⑤《2020 后全球生物多样性框架初稿》中规定的行动目标三指出:到 2030 年,确保形成得到有效和公平管理、具有生态代表性和连通性良好的

① 参见张茗:《全球公域:从“部分”治理到“全球”治理》,《世界经济与政治》2013 年第 11 期,第 60 页。

② See A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell, *Handbook of Law and Economics* 818 (North Holland 2007).

③ See Eric Posner & Alan O. Sykes, *Economic Foundations of International Law* 234 (Harvard University Press 2013).

④ 参见范晓婷主编:《公海保护区的法律与实践》,海洋出版社 2015 年版,第 121 页;何志鹏、李晓静:《公海保护区谈判中的中国对策研究》,《河北法学》2017 年第 5 期,第 26 页;邢望望:《公海保护区法律概念界定》,《武大国际法评论》2019 年第 2 期,第 59 页;王勇、孟令浩:《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》,《太平洋学报》2019 年第 5 期,第 13 页;王金鹏:《论国家管辖范围以外区域海洋保护区的实践困境与国际立法要点》,《太平洋学报》2020 年第 9 期,第 54 页等。

⑤ See Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction, <https://www.un.org/bbnj/>, visited on 10 May 2022.

保护区系统并采取其他有效的基于区域的保护措施,使全球陆地和海洋区域的至少30%得到保护,尤其是保护对生物多样性及其对人类所做贡献特别重要的区域,并将这些区域纳入更广泛的陆地景观和海洋景观。^①随着在区域层面和全球层面的不同平台或组织中各国对国家管辖范围外海洋保护区的讨论逐渐增加,其治理问题日益引发了国家间的博弈与争论。国家管辖范围外海洋保护区治理的可能方案,包括区域模式、混合模式和全球模式。^②在BBNJ协定谈判中,各国就BBNJ协定“不损害”现有文书、框架和机构达成了共识。^③这体现了BBNJ协定可能设立的新的全球性机构与既有相关国际框架与机构之间合作与协调的混合模式得到了一些国家的支持。^④但是,各国对于BBNJ协定中,是仅将国家管辖范围外海洋保护区的目标规定为养护还是规定兼顾养护与可持续利用,以及BBNJ协定是否应规定海洋保护区设立的科学基础等问题存在明显分歧。此外,各国对于BBNJ协定缔约方会议如何处理与既有相关国际框架与机构之间的关系仍一直存在意见分歧,对于缔约方会议进行决策时如何不损害既有相关国际组织的职权,缔约方会议可否就这些国际组织职权范围内的事项进行建议,缔约方会议所采取的海洋保护区等措施是否仅应作为既有划区管理工具或相关措施补充等相关具体问题各方仍存在较大争议。^⑤例如,2022年3月BBNJ第四次政府间会议后,会议主席指出,各国对于缔约方会议在促进包括海洋保护区在内的划区管理工具的一致性和互补性方面应起到怎样的作用仍缺乏共识,有待进一步协商。^⑥而2022年8月举行的BBNJ第五届政府间会议仍然未能就这些方面的问题达成一致。这反映了国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调已成为海洋公域国际法发展的焦点问题。

当代国际法关于包括公海和国际海底区域在内的海洋公域的原则和概念尚

① 参见《2020后全球生物多样性框架初稿》,Regional, and Hybrid, <https://www.cbd.int/doc/c/9e0f/a29d/239fa63d18a9544caee005b5/wg2020-03-03-zh.pdf>, 2021年6月5日访问。

② See Elisabeth Druel & Kristina M.Gjerde, *Sustaining Marine Life Beyond Boundaries: Options for an Implementing Agreement for Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 49 Marine Policy 97 (2014).

③ See Zoe Scanlon, *The Art of “not Undermining”: Possibilities Within Existing Architecture to Improve Environmental Protections in Areas Beyond National Jurisdiction*, 75 ICES Journal of Marine Science 405 (2018).

④ See Nichola A. Clark, *Institutional Arrangements for the new BBNJ Agreement: Moving Beyond Global, Regional, and Hybrid*, 122 Marine Policy 104, 143 (2020).

⑤ See IISD, Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on the BBNJ, <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-summary>, visited on 29 August 2022.

⑥ See UN, Report of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N22/319/34/PDF/N22_31934.pdf?OpenElement, visited on 14 April 2022.

不成熟、不完整,总体上呈碎片化。^①各国关于通过BBNJ协定的制定和实施以实现对国家管辖范围外海洋保护区治理的分歧,也体现了海洋公域尚缺乏完善的治理方案和制度。目前的海洋公域治理困境是更为广泛意义上的全球治理困境的一个缩影。全球治理体现为面对全球问题,为避免国家权力的互相倾轧,国际社会通过合作制定和实施国际规范,建议可预期的国际制度,进而逐步塑造公正、有效的治理结构和模式。^②全球治理离不开国际合作与协调。国际合作与协调问题实质上就是适用于国际体系特殊情况下的集体行动问题。^③在国际法下,国际合作一般意味着相关条约和国际机构提供激励和平台,促进各国为共同利益采取集体行动。^④协调则体现为国家或国际组织之间根据国际法采取相互配合的行动,从而也在一定程度上实现了国际合作。

由于国家管辖范围外海洋保护区的设立和管理都有赖国家间的共识,在既有部门性和区域性国际组织框架下,已经存在适用于海洋公域的划区管理工具。相关国家、国际组织和划区管理工具之间,更有必要就国家管辖范围外海洋保护区治理事项进行合作与协调。这也是BBNJ协定草案“包括海洋保护区在内的划区管理工具”部分着重强调国际合作与协调的原因。本文将在分析对国家管辖范围外海洋保护区既有实践、BBNJ协定草案谈判情况以及既有相关治理机制的基础上,探究在国家管辖范围外海洋保护区治理中如何促进国家之间、国际组织之间以及划区管理工具之间的合作与协调。

二、国家管辖范围外海洋保护区治理的国家间合作与协调

海洋保护区概念的核心就是在一定的海域,采取更为严格的措施保护海洋生物多样性、栖息地、物种或生态系统。^⑤从宗旨上看,海洋保护区与禁渔区、特别敏感海

① See Nico Schrijver & Vid Prislán, *From Mare Liberum to the Global Commons: Building on the Grotian Heritage*, 30 *Grotiana* 206 (2009).

② 参见赵骏:《全球治理视野下的国际法治与国内法治》,《中国社会科学》2014年第10期,第81页。

③ See Duncan Snidal, *Coordination Versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes*, 79 *American Political Science Review* 923 (1985); 参见潘敏等:《南极罗斯海海洋保护区的建立——兼论全球公域治理中的集体行动困境及其克服》,《中华海洋法学评论》2020年第1期,第1页。

④ Scott Barrett, *Coordination vs. Voluntarism and Enforcement in Sustaining International Environmental Cooperation*, 113 *PNAS* 14515 (2016).

⑤ See Robin Churchill, *The Growing Establishment of High Seas Marine Protected Areas: Implication for Shipping*, in Richard Caddell & D. Rhidian Thomas (eds.), *Shipping, Law and the Marine Environment in the 21st Century: Emerging Challenges for the Law of the Sea-legal Implications and Liabilities* 56 (Lawtext Publishing Limited 2013).

域等其他划区管理工具存在差别,其宗旨通常在于实现对生态系统的长期保护。^①从规制范围上讲,海洋保护区通常会对海洋环境造成或可能造成不良影响的多种活动进行规制,当然其并不排斥有助于其实现宗旨的针对某种特定活动的管理措施。^②据此,国家管辖范围外海洋保护区的基本理念,是通过在公海和国际海底区域的特定海域采取对特定人类活动的限制,以达到长期保护海洋生态环境和养护生物资源的目的。这也意味着,在特定公海或国际海底区域设立海洋保护区,能够在一定程度上维护各国共同环境利益,同时也可能会损害有机会或正在开发利用该海域资源的国家的利益。对各国正当利益之间的冲突予以合理平衡,才能促进国家间的合作与协调。^③首先,BBNJ协定关于国家管辖范围外海洋保护区的规则应体现兼顾养护与可持续利用,以促进各国的普遍参与。同时,BBNJ协定应注重现有最佳科学证据的运用,以为各国的利益衡量和行为选择提供相对一致的科学信息。以下详述之。

(一) 兼顾养护与可持续利用

国家管辖范围外海洋保护区在物理特征上不具有排他性,因为海洋无法设置“围栏”。海洋公域也不存在特定国家的排他管辖。同时,国家管辖范围外海洋保护区也具有竞争性,因为过度资源利用或环境破坏都会造成其价值的减损。所以海洋保护区也可被视为一种“公共池塘资源”。^④而在公共池塘资源治理的国际合作与协调方面,有效的合作需要资源的所有主要使用者都参与到治理中,否则非参与者有机会使用更多的资源,从而造成合作的失败。基于此,国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作需要各国的普遍参与。

国际法存在和发展的根基从共存和有限合作为基本特征的国际社会,转变为国家间存在广泛而重要的共同利益从而更紧密合作的国际共同体。^⑤海洋公域的环境保护涉及所有国家,避免海洋公域生态环境严重不可逆的损害也符合各国的共同利

① 参见邢望望:《界定公海保护区的国际法概念》,中国社会科学出版社2020年版,第77页。

② See Marta Chantal Ribeiro, *Marine Protected Areas: The Case of the Extended Continental Shelf*, in Marta Chantal Ribeiro (ed.), *30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea* 190 (Coimbra Editora S.A. 2014).

③ 参见何艳梅:《国际河流环境影响评价中的国家利益衡平》,《太平洋学报》2020年第8期,第27页。

④ See J. Samuel Barkin & Yuliya Rashchupkina, *Public Goods, Common Pool Resources and International Law*, 111 *The American Society of International Law* 380 (2017).

⑤ 参见张辉:《人类命运共同体:国际法社会基础理论的当代发展》,《中国社会科学》2018年第5期,第53页。

益。^①但目前各国基于自身利益和对相关科学信息的理解,对于海洋保护区设立与管理应倾向于养护抑或兼顾养护与可持续利用存在分歧。^②在2022年8月BBNJ第五次政府间会议中,各方对于案文中应将海洋保护区的目标规定为养护还是规定为兼顾养护与可持续利用有明显的不同意见。^③这体现了各国对于国家管辖范围外海洋保护区限制人类利用活动的正当程度的两种立场:一种立场是限制人类活动以实现养护且不妨碍可持续利用的目标;另一种立场将养护生物多样性作为唯一的目标。这种分歧背后是各国对自身利益的判断不同。在各国享有海洋公域环境保护共同利益的基础上,对海洋利用更有需求的国家会更倾向于不对海洋活动做出过多的限制。我国代表在BBNJ协定磋商中也指出,BBNJ协定应在各方和各种利益之间建立合理平衡,不能厚此薄彼。^④

审慎地追求国家利益是国际伦理的体现。^⑤各国在遵守国际法的前提下,开发利用海洋公域是具有正当性的需求。海洋公域既有部门性治理机制均体现了兼顾养护资源与可持续利用的价值追求。公海船源污染的国际法规制并不妨碍各国船舶根据公海自由原则正常航行。区域渔业管理组织的功能着眼于合理利用而非完全禁止利用渔业资源。例如,《南极海洋生物资源养护公约》第2条明确规定“养护”包括“合理利用”。CCAMLR于2016年设立的南极罗斯海保护区包括一般保护区、特别研究区和磷虾研究区。后两者允许在符合CCAMLR相关养护措施的基础上进行利用活动。^⑥国际海底区域制度更立足于为国际海底区域矿产资源探矿、勘探和开发提供具体的要求。海洋保护区对人类活动的限制应基于合理的有科学证据证明的宗旨和目标,而不对合法的海洋开发利用活动进行过度的干扰。欧盟多次强调国家管辖范围外海洋保护区的重点在于实现养护,但也认可设立海洋保护区不等同于禁止人类活动。为了促进包括有合理利用资源意向的国家在内的各国的参与,避免各国因开发利用海洋公域的合法权益过度受损而不参与海洋保护区的设立与

① 参见刘志云:《国家利益理论的演进与现代国际法——一种从国际关系理论视角的分析》,《武大国际法评论》2008年第2期,第52页。

② 参见王金鹏:《国家管辖范围外海洋保护区国际造法原理与中国方案》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第109页。

③ 根据《联合国海洋法公约》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的协定草案进一步修改稿,<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/368/55/PDF/N2236855.pdf?OpenElement>,2022年9月20日访问。

④ 参见郑苗壮等编:《BBNJ国际协定谈判中国代表团发言汇编(一)》,中国社会科学出版社2019年版,第100页。

⑤ See Christian Reus-Smit, *Society, Power, and Ethics*, in Christian Reus-Smit (ed.), *The Politics of International Law* 284 (Cambridge University Press 2004).

⑥ See CCAMLR, Conservation Measure 91-05 (2016): Ross Sea Region Marine Protected Area, <https://cm.ccamlr.org/en/measure-91-05-2016>, visited on 27 May 2022.

管理,在国家管辖范围外海洋保护区的治理中,应兼顾海洋生物多样性的养护与可持续利用。

在国家管辖范围外海洋保护区治理中兼顾养护与可持续利用有利于促进各国的普遍参与,从而实现国际合作与协调。国家之上没有“超国家权威”,国家追求自身利益可能会损害整体利益,所以国际合作的实现并不容易。不过,国家之间的博弈从来不是“单回合制”,长期多次的博弈使各国更倾向于基于对总体情况的利益考量来做出判断和选择。^①当各国可以从合作中获益时,合作就可以实现并持续下去。国家管辖范围外海洋保护区的治理兼顾养护与可持续利用,在保护区的划设、管理、监测与研究中不过度地限制符合国际法要求的利用活动。这更有利于使所有参与者从中获益,有助于增加各国参与治理的意愿,促进国家的普遍参与,实现国家间的合作与协调,构建具有民主性和包容性的治理结构。

此外,BBNJ协定试图一揽子规定遗传资源、划区管理工具、环境影响评价、能力建设和技术转让四个议题。这些议题之间存在密切的关联。例如,遗传资源利用活动可能需要事先进行环境影响评价以避免造成严重环境损害,特定海域因其特殊的生态环境也需要通过划区管理工具对利用活动进行限制。如果海洋保护区片面强调养护的目标,忽视有关国家对可持续利用遗传资源在内的海洋资源的需求,会造成参与谈判的各国围绕四个议题进行妥协和利益交换时的成本更高,不利于BBNJ协定的通过,难以实现国家间的合作与协调。

(二)注重现有最佳科学证据的运用

国家管辖范围外海洋保护区治理的国家间合作与协调还应建立在一定的科学基础上。科学在全球环境法律与政策的制定和实施中起到了重要的作用。^②自20世纪90年代至今,许多国际法规则的制定和实施都是基于现有最佳科学证据(best available scientific evidence)。现有最佳科学证据可以理解为,当下能够为研究特定领域提供最为有利的科学专业知识或依靠科学原理得到的科学资料及信息。为了避免对人类科学认知并不充分的国家管辖范围以外区域生态环境的严重损害,国际社会需要采取生态系统方法和风险预防办法。生态系统方法要考虑构成生态系统的生物与物理过程之间的所有微妙而复杂的关系。^③风险预防办法则体现了对

① See Eric Posner & Alan O. Sykes, *Economic Foundations of International law* 30 (Harvard University Press 2013).

② See Sam Johnston, *The Practice of UN Treaty-Making Concerning Science*, in Simon Chesterman, David M. Malone & Santiago Villalpando (eds.), *The Oxford Handbook of United Nations Treaties* 321 (Oxford University Press 2019).

③ See CCAMLR, *CCAMLR's Management of the Antarctic*, https://www.ccamlr.org/en/system/files/MgmtOfTheAntarctic_en.pdf, visited on 3 August 2022.

环境风险加以谨慎管理的理念。但是,即便各国就环境保护作为一种道德义务达成共识,什么程度的环境风险是可接受的以及如何分配减轻风险的责任,常常引起各国激烈的争论。体现生态系统方法和风险预防办法的海洋保护区的设立和管理需要有充分的科学基础。例如,2008 年《生物多样性公约》第九次缔约方会议通过了“用于确定公海水域和深海生境中需要保护和具有重要生态和生物学意义海洋区域的科学标准”,试图从科学角度查明需要保护的具有重要生态和生物学意义的区域。

科学证据是制定海洋保护区的保护目标和措施的基础。现有的海洋保护区在设立之前,都经历了长期的科学资料或信息的准备。基于科学研究和调查产生的科学信息或科学证据可加深各国对国家管辖范围外海洋环境的认识,有助于国际社会围绕关切的问题在认识层面形成一定共识,降低各国就海洋保护区设立与管理达成一致的成本。我国代表在 BBNJ 协定磋商中也指出:“设立海洋保护区需有坚实的科学证据,评估受保护生态系统、栖息地和种群等的潜在威胁和风险。”^①现有最佳科学证据对国家管辖范围外海洋保护区治理的国家间合作与协调具有基础性的作用。现有最佳科学证据可以提供国家管辖范围外海洋保护区治理所需的科学基础,为各国的利益衡量和决策提供相对一致的科学前提,继而促进政治共识的形成,实现国家间的合作与协调。

此外,在现有最佳科学证据的具体认定中,国际组织起到了重要作用。以南极为例,《南极海洋生物资源养护公约》规定,CCAMLR 应当根据现有最佳科学证据制定、通过和修订养护措施。CCAMLR 制定南极海洋保护区等养护措施时首先需要通过科学委员会基于现有最佳科学证据的科学审议。可见,国际组织内部的科学机构对于该国际组织采取措施的科学基础认定起到关键作用。所以,对于国家管辖范围外海洋保护区的设立、管理与监测等事项,BBNJ 协定缔约方会议下建立必要的科学机制,对涉及海洋保护区的现有最佳科学证据进行必要的审议也尤为重要。基于此,各国代表通过在科学机制中对相关提案的科学审议,可对有关国家管辖范围外海洋保护区的科学事项形成相对一致的认知,从而促进各国通过后续的政治磋商实现合作与协调。

三、国家管辖范围外海洋保护区治理相关国际组织的合作与协调

为了应对人类共同挑战,全球治理逐步加强,国际组织在其中的作用也越加凸显。^②对于海洋公域的环境污染或破坏行为,国际法提供了国家和国际组织协同参

^① 郑苗壮等编:《BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编(一)》,中国社会科学出版社 2019 年版,第 5 页。

^② 参见张磊:《论公海自由与公海保护区的关系》,《政治与法律》2017 年第 10 期,第 93 页。

与的治理方案。国际海事组织等国际组织旨在促进国家间的合作,制定相应的国际制度。国家根据其管辖权以及国际制度的授权,针对潜在的污染或破坏行为进行监督和执法。而在无法建立排他性资源权属的海洋公域,国际法选择了基于资源的特性,通过设立区域渔业管理组织和国际海底管理局等特定国际组织作为“代理人”实现对资源利用与分配的治理。国际组织对海洋公域船源污染、渔业资源和国际海底区域矿产资源的治理都起到了重要作用。国家管辖范围外海洋保护区治理不可避免地涉及对海洋保护区内航行、渔业或采矿等活动的限制。《联合国海洋法公约》(以下称《公约》)序言指出,各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的,有必要作为一个整体来加以考虑。1995年《关于执行〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类和高度洄游鱼类种群规定的协定》(以下称《鱼类种群协定》)规定缔约国有义务保持海洋生态系统完整性。这些规定均强调了国际社会应注重保护生态系统完整性(ecosystem integrity)。生态系统完整性的内涵为生态系统具有支持和维持平衡的、完整的、适应的生物群落的能力。生态系统完整性正在逐步成为现代环境伦理和环境政策的价值基础。^①BBNJ协定最新草案第5条“一般原则与方法”中强调了缔约方应采取措施恢复和保护海洋生态系统完整性。在海洋公域,部门性治理体系下相关国际组织的职责主要针对特定的人类活动。所以,在保护生态系统完整性理念下,BBNJ协定缔约方会议与相关国际组织间的合作与协调也是实现国家管辖范围外海洋保护区良好治理的重要条件。

(一)部门性国际组织的治理

海洋公域的治理关键是对在公海或国际海底区域进行的人类活动加以规制,包括捕鱼、航行、铺设电缆管道、科学研究、矿产资源勘探开发、生物资源勘探、海洋地球工程等活动。各国都有权在遵守国际法的前提下在海洋公域开展这些活动。基于此,国际社会常通过设立国际组织来增进国家间的信任,提高规制相关活动的效率。^②这方面最典型的实践体现在公海船源污染治理、公海渔业治理和国际海底区域矿产资源治理方面。以下详述之。

在公海船源污染治理方面,国际社会形成了以国际海事组织为核心的国际立法模式。航行是人类利用海洋的最早方式之一。航行自由始终是海洋自由的重要方面。《公约》重申了所有国家在公海上享有航行自由。但是航行自由并不是没有限制的。在适用航行自由原则时,不仅需要考虑保障各国航行自由的权利,

^① 参见燕乃玲、虞孝感:《生态系统完整性研究进展》,《地理科学进展》2007年第1期,第17-18页。

^② 参见[法]皮埃尔·玛丽·杜普、[英]豪尔斯·E.维努阿莱斯:《国际环境法》,胡斌、马亮译,中国社会科学出版社2021年版,第38页。

还需要关注国际社会在保护海洋环境方面的利益。^①国际海事组织是对领海外的船舶制定航行和污染控制措施的主管机构。《公约》第 211 条第 1 款和第 2 段中的“主管国际组织”即国际海事组织。^②《公约》第 94(5)条中规定的“一般接受的国际规章、程序和惯例”也是指国际海事组织的相关规则、程序和实践。^③国际海事组织已通过了《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》《国际防止船舶造成污染公约》《国际船舶压载水和沉积物控制和管理公约》等控制海洋污染的重要公约。

国际社会针对公海渔业治理也已形成了较为严格的法律制度。《公约》第七部分第二节规定了各国应遵守公海生物资源养护和管理的义务。《公约》之后,《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》《鱼类种群协定》《负责任渔业行为守则》等渔业法律文件进一步限制了公海渔业活动,严格的渔业管理制度逐步建立。^④《鱼类种群协定》规定适用于国家管辖范围内(专属经济区)和国家管辖范围外(公海)的跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理措施应互不抵触,并具有良好的兼容性。^⑤《鱼类种群协定》要求各国应就跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的养护和管理展开合作,为其之后成立的一些区域渔业管理组织提供了明确的国际法律基础。目前,在公海渔业管理中发挥核心作用的主管机构是区域渔业管理组织。^⑥全球海域已建立的区域渔业组织约 20 个。若干国家基于条约设立的区域渔业管理组织为公海特定范围或特定种类的鱼类资源的捕捞设定具体的限度、配额和捕捞规则等要求。加入相关区域渔业管理组织的国家通常会按照配额在区域渔业管理组织管辖海域捕捞相关鱼类种群。中西部太平洋渔业委员会、北太平洋渔业委员会等一些区域渔业管理组织的条约还参照《鱼类种群协定》相关规则,规定成员之间可以互相登临检查彼此的渔船,从而起到监督检查规则履行情况的作用。不过,区域渔业管理

① See Jose Juste-Ruiz, *Freedom of Navigation and Responsibility for Damage to the Marine Environment*, in Marta Chantal Ribeiro (ed.), *30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: the Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea* 111 (Coimbra Editora S.A. 2014).

② See Satya N. Nandan *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* 201-202 (Kluwer Law International 1991).

③ See Satya N. Nandan *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* 147-150 (Kluwer Law International 1995).

④ See Robin R. Churchill, *Managing Straddling Fish Stocks in the North-East Atlantic: A Multiplicity of Instruments and Regime Linkages-But How Effective a Management?* in Olav Schram Stokke (ed.), *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes* 237 (Oxford University Press 2016).

⑤ 参见薛桂芳:《国际渔业法律政策与中国的实践》,中国海洋大学出版社 2008 年版,第 64 页。

⑥ 参见朱建庚:《国家管辖范围外海洋法律制度》,知识产权出版社 2019 年版,第 53 页。

组织目前尚没有覆盖所有公海区域和鱼类种群,也缺乏全球性的协调机制。^①

不同于公海渔业治理,国际海底区域治理形成了涉及更多国家的基于国际海底管理局的国际共管模式。《公约》及1994年《关于执行〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》(以下称《第十一部分执行协定》)将国际海底区域及其矿产资源规定为人类共同继承财产,授权国际海底管理局作为“代理人”代表全人类对资源利用及环境保护事项制定规则,并进行监督实施。^②相对于国际海事组织,国际海底管理局拥有更直接地实施相关规则的职权。例如,《公约》第162条第2款规定国际海底管理局理事会遇有紧急情况,可命令承包者停止或调整作业,以防止国际海底区域内活动对海洋环境造成严重损害。国际海底管理局秘书长指出,虽然国际海底管理局主要职责是管理国际海底区域矿产资源勘探开发活动,但其在保护和保全海洋环境和生物多样性方面也起着重要作用。^③

根据上文分析可知,针对人类在海洋公域的航行、捕鱼和采矿等不同活动带来的环境保护和资源分配需求,国际社会逐步发展出了一些既反映全球公域治理共通点,又具有鲜明部门性特征的治理体系。总体来看,相应的主管国际组织通过制定限制污染排放或资源利用的国际制度,在三种典型的部门性治理体系中都发挥了重要的作用。但在这些海洋公域部门性治理体系下,国际组织之间的合作与协调比较有限。^④如前所述,国家管辖范围外海洋保护区的治理不可避免地涉及对保护区内航行、渔业或采矿等活动的限制。BBNJ协定缔约方会议与相关国际组织之间的合作与协调是避免冲突、实现海洋保护区良好治理的重要前提。

(二)BBNJ协定缔约方会议与相关国际组织的合作

《公约》第十二部分第二节“全球性和区域性合作”规定了国家合作制定关于保护和保全海洋环境的法律义务。《公约》第197条将这个义务进一步细化。而《公约》第197条规定的合作义务的实现需要国际组织之间的合作。但该条款的执行情况并不好。不同国际组织之间可能对于同一议题存在明显的分歧。一些涉及同一

① See Robin Warner, *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction: Strengthening the International Law Framework* 126 (Martinus Nijhoff Publishers 2009).

② 《公约》第145条规定:国际海底管理局应当针对防止、减少和控制海洋环境污染和其他危害以及保护和养护自然资源,制定适当的规则、规章和程序,确保切实保护环境,不受国际海底区域内活动可能产生的有害影响。《第十一部分执行协定》附件第1节第5条(g)项也规定,国际海底管理局应制定保护和保全海洋环境的包含适用标准的规则、规章和程序。See Satya N. Nandan *et al.*, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary* 195-197 (Martinus Nijhoff Publishers 2002).

③ 参见《国际海底管理局秘书长根据〈联合国海洋法公约〉第166条第4款提交的报告》, https://isa.org.jm/files/documents/isba_8a_5.pdf, 2022年5月27日访问。

④ See Harriet Harden-Davies *et al.*, *Rights of Nature: Perspectives for Global Ocean Stewardship*, 122 *Marine Policy* 104 (2020).

海域的部门性国际组织也没有建立合作与协调机制,甚至没有就关涉共同利益的重要问题建立定期磋商的机制。^①

为了保护海洋公域的生态系统完整性和生物多样性,维持国家管辖范围外地区的生态系统功能,显然需要更全面和综合的全球治理系统。目前,建立统一的海洋主管国际组织缺乏现实可能性。国际社会需要展望和推动新的合作方案。^②在既有区域性国家管辖范围外海洋保护区的实践中,鉴于设立海洋保护区的国际组织的职权有限,其与相关国际组织间的合作是实现海洋保护区目标的重要基础。例如,为了协调行动和促进合作,从2008年起,OSPAR委员会推动了与国际海底管理局和东北大西洋渔业委员会的协商进程。OSPAR委员会曾向国际海底管理局和东北大西洋渔业委员会提供关于设立查理·吉布斯南部海洋保护区的基本原理的信息。但是,这些合作与协调所涉及的范围仍非常有限。未来国家管辖范围外海洋保护区的治理也需要促进BBNJ协定缔约方会议与既有相关国际组织之间的合作与协调。

由于72届联合国大会第249号决议规定,BBNJ协定“不应损害现有有关法律文书和框架以及相关的全球、区域和部门机构”,BBNJ协定建立的缔约方会议不应妨碍既有机构基于其职权采取划区管理措施。在国际法律体系中,跨部门或不同条约下的国际组织的合作主要依赖于国家的行动。^③例如,CCAMLR成员方积极参与国际海事组织对极地水域运作船舶安全规则的修订。所以,合作与协调的可能方案首先是由BBNJ协定缔约方会议建议各缔约方在其参与的相关国际组织中推动BBNJ协定的目的或宗旨得到承认或实现。既有相关国际组织在其成员的推动下,间接使BBNJ协定的相关规定和要求体现在其职权范围内的工作或措施中,从而实现国际组织层面的合作与协调。^④

对于既有海洋公域治理机制没有覆盖的领域,BBNJ协定缔约方会议可在BBNJ

① See David Freestone, *Governing the Blue: Governance of Areas Beyond National Jurisdiction in the Twenty-first Century*, in Clive Schofield, Seokwoo Lee & Moon-Sang Kwon (eds.), *The Limits of Maritime Jurisdiction* 733 (Martinus Nijhoff Publishers 2012).

② See Tullio Scovazzi, *The Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction: General and Institutional Aspects*, in Alex G. Oude Elferink & Erik J. Molenaar (eds.), *The International Legal Regime of Area Beyond National Jurisdiction: Current and Future Development* 57 (Martinus Nijhoff Publishers 2010).

③ See Peter- Tobias Stoll, *A “New” Law of Cooperation: Collective Action across Regimes for the Promotion of Public Goods and Values versus Fragmentation*, in Massimo Iovane et al. (eds.), *The Protection of General Interests in Contemporary International Law* 336 (Oxford University Press 2021).

④ See Dire Tladi, *The Proposed Implementing Agreement: Options for Coherence and Consistency in the Establishment of Protected Areas Beyond National Jurisdiction*, 30 *International Journal of Marine and Coastal Law* 672 (2015).

协定授权下就设立海洋保护区的问题进行决策。但即使如此,为保护海洋公域生态系统完整性,BBNJ协定缔约方会议也应与其他国际组织进行合作与协调。在这方面,马尾藻海(Sargasso Sea)可以作为一个例子。2010年由百慕大政府、相关科学家和国际环保组织以及私人捐助者组成的马尾藻海联盟成立,其主要目标之一是寻求与相关国际组织的合作,从而为马尾藻海制定保护措施。^①例如,马尾藻海联盟与OSPAR委员会签署了谅解备忘录。2014年,在马尾藻海联盟的推动下,马尾藻海委员会成功设立。^②参照马尾藻海域的经验,国际组织之间的合作与协调可以先通过达成自愿协议实现,继而逐步形成稳定或常态化的合作与交流机制,并在必要的情况下将周边国家等利益相关者纳入。稳定或常态化的合作与交流机制是重要的,这是因为合作的基础不是真正的互相信任,而是关系的持续性。当相互作用有可能持续一段较长时间时,参与方就会一起关心它们的未来。^③OSAPR委员会与国际海底管理局的谅解备忘录以及与国际海事组织的合作协议等也体现了这一点。^④

此外,在参与者无法得到有效信息的情况下,集体行动的不确定性增加,国际合作会变得十分困难。^⑤所以,主管国际组织之间的定期信息交流与交换也非常重要。例如,CCAMLR邀请相关国际组织作为观察员参与其会议,还与南方蓝鳍金枪鱼养护委员会和南印度洋渔业管理组织等国际组织签署了合作协议,通过秘书处与之进行科学信息和数据的交流与交换。

根据上述分析,对于国家管辖范围外海洋保护区的治理来说,促进主管国际组织之间的合作与协调以跨越部门鸿沟非常重要。BBNJ协定缔约方会议与其他相关国际组织之间的合作与协调需要注意以下方面:首先,BBNJ协定缔约方会议有必要了解国际海事组织、区域渔业管理组织或国际海底管理局等相关国际组织与海洋保护区有关的工作,评估其可能对国家管辖范围外海洋保护区治理产生的影响,继而可以通过出台相关决议或宣言等方式建议共同的缔约方在其参与的相关国际组织中推动海洋保护区的目的或宗旨得到承认或实现。其次,为保护生态系统完整性,

① See David Freestone *et al.*, *Can Existing Institutions Protect Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction? Experiences from Two On-going Processes*, 49 *Marine Policy* 167 (2014).

② See David Freestone, *The Sargasso Sea Commission: An Evolving New Paradigm for High Seas Ecosystem Governance?* 8 *Frontiers in Marine Science* 1 (2021).

③ 参见[美]罗伯特·阿克塞尔罗德:《合作的进化》,吴坚忠译,上海人民出版社2017年版,第126页。

④ See OSPAR Commission, *Memoranda of Understanding & Cooperation Arrangements*, <https://www.ospar.org/about/international-cooperation/memoranda-of-understanding>, visited on 22 August 2022.

⑤ 参见杨剑等:《科学家与全球治理——基于北极事务案例的分析》,时事出版社2018年版,第40页。

应促进 BBNJ 协定缔约方会议与相关国际组织之间在必要的范围内通过自愿协议等方式进行协调,逐步形成稳定或常态化的交流合作机制。最后,BBNJ 协定缔约方会议可邀请其他相关国际组织作为观察员参与会议,并与其他国际组织之间的协调与合作进行必要的信息交流与交换。

四、国家管辖范围外海洋保护区与其他划区管理工具的协调

对于限制具体的人类活动而言,将特定的公海海域或国际海底区域设立为海洋保护区本身不具有明确的法律意义,海洋保护区内采取的具体管理或限制措施提供了国家管辖范围外海洋保护区的规范意义。国家管辖范围外海洋保护区内采取限制人类活动的措施可能与航运、渔业或国际海底区域采矿等方面的既有划区管理措施存在冲突。就此而言,在国家管辖范围外海洋保护区的治理中也需要加强与其他既有划区管理工具的协调。

(一)适用于海洋公域的既有划区管理工具

目前,在公海航运、渔业或国际海底区域采矿等方面已有划区管理工具的适用。国际海事组织用于航运领域的划区管理工具包括特殊区域(special areas)^①和特别敏感海域(particularly sensitive sea areas, PSSAs)。特殊区域是指由于海洋学和生态学上的特有情况以及海上交通运输的特殊性质等公认的技术原因,需要采取特殊强制办法以防止船舶污染的特定海域。^②特别敏感海域是指在生态、社会经济或科学方面具有经确认的重要性,且易受到国际航运活动的损害,从而需要国际海事组织采取特别行动加以保护的海域。^③根据国际海事组织《设立特殊区域的导则》和《经修订的识别和划定特别敏感海域指南》,特殊区域和特别敏感海域均可能于公海划设。例如,整个地中海是为《经 1978 年议定书修正的 1973 年防止船舶污染国际公约》(MARPOL 73/78)附件 I 和附件 V 所设的特殊区域。在特殊区域或特别敏感海域实施的是限制船舶航行的相关措施,例如限制排放、划定禁锚水域等,但不能超越国际海事组织的职权范围拓展到渔业或采矿等海洋活动。^④国际海事组织的成员国

① 例如,《国际防止船舶造成污染公约》附件六中规定的硫化物排放控制区(sulphur oxide emissions control areas)。

② 参见张辉:《南海环境保护引入特别区域制度研究》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2014 年第 3 期,第 38 页。

③ See IMO, Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, <https://www.cdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/A24-Res.982.pdf>, visited on 16 August 2022.

④ See Tullio Scovazzi, *Marine Protected Areas in Waters Beyond National Jurisdiction*, in Marta Chantal Ribeiro (ed.), 30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea 219 (Coimbra Editora S.A 2014).

需要采取所有适当的措施确保悬挂其国旗的船舶遵守包括特别敏感海域等在内的措施。^①在公海上,这些措施的遵守则主要依赖于船旗国的监管和远程识别与跟踪等措施。

在公海渔业治理中发挥作用的划区管理工具包括以养护渔业资源为主的海洋保护区、特别保护区^②,保护特定物种的禁捕区(sanctuaries)以及由区域渔业管理组织规定的休渔区(spatial and temporal closures)等。例如,从2006年开始,东南大西洋渔业组织禁止在一些生态脆弱的海洋区域捕鱼。^③南印度洋深海渔业协会在南印度洋划定了13个深海保护区(benthic protected areas, BPAs),在深海保护区内禁止底拖网捕鱼。^④此外,也有其他适用于渔业领域的划区管理工具覆盖公海区域。例如,国际捕鲸委员会在印度洋和南大洋设立的禁止商业捕鲸的鲸鱼禁捕区(whale sanctuary)的很大部分是公海。

2012年,国际海底管理局审议通过首个区域环境保护计划《克拉里昂-克利珀顿区环境管理计划》。为保护该区域生物多样性、生态系统结构和功能不受海底采矿的潜在影响,管理计划设立了九个特别环境利益区。在克拉里昂-克利珀顿区内,已有14个国家申请了15块具有专属勘探权和优先开采权的合同区。而特别环境利益区设有200×200千米的核心区和周围100千米的缓冲带,其内禁止一切采矿活动。^⑤区域环境管理计划可以使承包者识别需要保护的区域,有助于承包者采取协调的环境保护措施。^⑥

(二)加强海洋保护区与其他划区管理工具的协调

如前所述,不论是控制公海航行排放,抑或限制公海捕鱼或海底采矿,都有划区管理工具的应用。协调国家管辖范围外海洋保护区与既有划区管理工具之间的关系也尤为重要。BBNJ协定以“包括海洋保护区在内的划区管理工具”为题也体现了

① See IMO, Assembly Resolution A.982(24), Annex, [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.982\(24\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.982(24).pdf), visited on 20 August 2022.

② See The 1995 Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:322:0003:0017:EN:PDF>, visited on 20 May 2022.

③ See SEAFO, Conservation Measure 30/15 on Bottom Fishing Activities and Vulnerable Marine Ecosystems in the SEAFO Convention Area, <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FA-OC174098/>, visited on 29 May 2022.

④ See Richard Barnes, *The Proposed LOSC Implementation Agreement on Areas Beyond National Jurisdiction and Its Impact on International Fisheries Law*, 31 *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27 (2016).

⑤ See ISA, Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone, ISBA/17/LTC/7, <https://www.isa.org.jm/documents/isba17ltc7>, visited on 3 September 2022.

⑥ See Michael Lodge *et al.*, *Seabed Mining: International Seabed Authority Environmental Management Plan for the Clarion-Clipperton Zone: A Partnership Approach*, 49 *Marine Policy* 69 (2016).

这一点。海洋空间规划有助于国家管辖范围外区域基于生态系统的治理,保护生态系统的完整性。虽然海洋空间规划多用于国家管辖范围内^①,但其理念也逐渐在国家管辖范围外适用,典型的例子是海洋空间规划被用于保护东北大西洋脆弱的底栖生态系统免受海底捕鱼的不利影响,以及保护海底电缆免受深海底采矿活动的影响。^②联合国教科文组织政府间海洋学委员会推动了海洋空间规划的发展,认为海洋空间规划是“为了实现生态、经济和社会目标,对特定海域的人类活动从空间和时间上进行分析和配置的公共过程,通常通过政治方式实现”。^③

不同于典型的适用于国家管辖范围内的空间规划,不论是保护东北大西洋脆弱的底栖生态系统免受海底捕鱼的不利影响,还是保护海底电缆免受深海底采矿活动的不利影响,均体现了国际法中的适当顾及原则、公平合理利用资源与保护保全海洋环境之间的平衡。海洋空间规划的理念有助于协调国家管辖范围外海洋保护区与其他划区管理工具的关系,避免产生冲突,也可以促进彼此互相补充起到更好的综合效果。例如,在 OSPAR 委员会与东北大西洋渔业委员会的合作与协调下,OSPAR 委员会划定的国家管辖范围外海洋保护区与东北大西洋渔业委员会禁止底拖网捕捞的区域有着一定程度的重合,从而能起到更好的保护效果。阿尔泰海山公海保护区、安蒂阿尔泰海山公海保护区、亚速尔群岛北部大西洋中脊公海保护区都有禁止底拖网捕鱼的区域。可见,海洋空间规划的理念要在国家管辖范围外海域划区管理工具的适用中得以体现,仍有赖于国家之间和国际组织之间的合作与协调。就此而言,BBNJ 协定缔约方会议可通过决议或宣言等方式推动海洋空间规划理念的传播,可建议缔约方在其参与的其他国际组织中促进相应国际组织在海洋空间规划理念下协调其划区管理工具与海洋保护区。BBNJ 协定缔约方会议也可与其他国际组织签署协议推动各自划区管理工具之间的协调。

此外,为了避免对沿海国合法权益的妨碍,保护生态系统完整性,国家管辖范围内和国家管辖范围外海域的划区管理工具之间也需要相互协调,尤其是适用于沿海国外大陆架的措施与适用于作为公海的上覆水层的措施。典型的例子是 OSPAR 委员会与葡萄牙相关措施的协调。2006 年,葡萄牙将被称为“彩虹”(Rainbow)的深海

① 例如,2010 年欧盟委员会规定,海洋空间规划是分析和配置沿海到整个专属经济区内的人类活动的空间和时间分布的一个工具。See European Commission, *Maritime Spatial Planning in the EU-Achievements and Future Development*, 2011, http://www.partiseapate.eu/wp-content/uploads/2012/11/com_2010_771_brochure_en.pdf, visited on 22 August 2022.

② Rosemary Rayfuse, *Crossing the Sectoral Divide: Modern Environmental Law Tools for Addressing Conflicting Uses on the Seabed*, in Catherine Banet (ed.), *The Law of the Seabed* 545 (Brill Nijhoff 2020).

③ See Ehler Charles & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-Based Management* 18 (UNESCO 2009).

热液喷口区域的海床及其底土设立为海洋保护区,并提议将其纳入 OSPAR 委员会的海洋保护区网络。该区域位于葡萄牙领海基线 200 海里以外的外大陆架。^①2007 年《东北大西洋海洋环境保护公约》缔约方会议接受了葡萄牙的提议。葡萄牙于 2019 年向大陆架委员会提交该区域的外大陆架申请。同时,葡萄牙也推动了 2010 年 OSPAR 委员会设立国家管辖范围外海洋保护区,包括在其外大陆架的上覆海域设立公海保护区。据此,这些区域的海床及底土的管理与保护由葡萄牙通过设立海洋保护区负责,公海的环境保护则由 OSAPR 委员会通过设立公海保护区来实现。《公约》规定的“适当顾及”要求得到体现。^②在此情况下,沿海国对其大陆架可以实施专属管辖,可以根据风险预防的要求采取措施保护生态系统及生物多样性,包括设立海洋保护区。^③邻近沿海国可从中获益,也避免其采取的相关措施对国家管辖范围外海洋保护区的相关措施产生干扰。据此,促进邻近沿海国的划区管理工具措施与国家管辖范围外海洋保护区的协调也具有必要性。而其实现则有赖于相关国家与 BBNJ 协定主管机构基于特定海域的具体情况,进行磋商与合作。

五、结语

随着 BBNJ 协定、“2020 后全球生物多样性框架”谈判的推进,国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调问题日益突出。国际社会应促进国家管辖范围外海洋保护区治理中国家之间和国际组织之间的合作与协调以及划区管理工具之间的协调。这些层次的合作与协调彼此密切相关,国家之间的合作与协调是制定国家管辖范围外海洋保护区治理国际规则和建立相关国际组织的基础。未来 BBNJ 协定缔约方会议与其他相关国际组织之间的合作与协调需要共同成员国的参与和推动。而国家之间和国际组织之间的合作与协调是划区管理工具之间相互协调的前提。这也体现了在国家管辖范围外海洋保护区的治理中,国家相对于参与治理的其他主体,在掌握的资源、行为能力和权威等方面的优势显著。^④目前,各国针对国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调存在显著的立场分歧。推动全球海

① See Marta Chantal Ribeiro, *Marine Protected Areas: The Case of the Extended Continental Shelf*, in Marta Chantal Ribeiro (ed.), *30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea* 179-207 (Coimbra Editora S.A. 2014).

② See Joanna Mossopa & Clive Schofield, *Adjacency and Due Regard: The Role of Coastal States in the BBNJ Treaty*, 122 *Marine Policy* 103877 (2020).

③ See Marta Chantal Ribeiro, *The “Rainbow”: The First National Marine Protected Area Proposed under the High Seas*, 25 *International Journal of Marine and Coastal Law* 194 (2010).

④ 参见刘惠荣、胡小明:《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》,《太平洋学报》2017 年第 10 期,第 10 页。

洋治理的国际合作与协调是构建海洋命运共同体的应有之意。我国应在构建海洋命运共同体思想的指导下积极参与国家管辖范围外海洋保护区治理的国际合作与协调,提出和传播中国话语,促进中国话语在国际法中的制度化,维护和拓展我国海洋权益。

话语是一种“社会建构”,反映了人们如何解释或赋予某一事项意义。^①话语嵌入在语言中,随着相关国家的主张被各国认可,可能体现到国际法制度中。国际话语权也是大国博弈的重要方面。^②海洋命运共同体的构建和全球海洋治理都需要国际合作和国际社会的团结。我国应在 BBNJ 协定谈判中强调,国家管辖范围外海洋保护区治理需要促进国家间的合作与协调,应构建包容性和民主性的治理制度与结构。

首先,我国应主张国家管辖范围外海洋保护区应兼顾养护与可持续利用的双重目标。养护与可持续利用密切关联。在符合国际法的前提下,可持续利用海洋资源是各国的合法权益,也是激励各国参与海洋公域生物多样性养护的国际合作与协调的重要基础。在 BBNJ 协定谈判中,我国应继续与大多数发展中国家协调立场,加强在国家管辖范围外海洋保护区规则制定方面的沟通与合作,推动兼顾养护与可持续利用的目标落实到 BBNJ 协定中,增强我国在海洋公域治理中的话语权和规则博弈能力。

其次,我国应在 BBNJ 协定谈判和国家管辖范围外海洋保护区治理中主张,相关规则的制定和实施应基于现有最佳科学证据,而非将海洋保护区“政治化”以限制各国合法的海洋利用活动。具体而言,第一,我国应加强对我国海洋活动有重要影响的海洋保护区提案的科学证据的搜集,加强国际合作和数据共享,提升我国提供现有最佳科学证据这一国际公共产品的能力。第二,我国应积极在 BBNJ 协定的科学机制中发挥作用,鼓励和支持科学家充分参与科学机制,影响相关国际组织对现有最佳科学证据的认定和在此基础上对海洋保护区的选划以及具体管理措施的制定。第三,我国应结合自身需求、相关科技进步与国际法发展等情况,制定我国相关战略规划,指导和促进我国海洋科学研究和调查活动的开展。

再次,我国应主张,在保护生态系统完整性理念下,国家管辖范围外海洋保护区的治理需要 BBNJ 协定缔约方会议与相关国际组织展开协调与合作。现有的渔业、航运和国际海底区域勘探开发等部门性法律秩序的发展有较为长期的过程,形成了相应的主管国际组织和规则体系,对这些活动的治理发挥着重要作用。国家管辖范

① See Brad Jessup & Kim Rubenstein, *Environmental Discourses in Public and International Law* 7 (Cambridge University Press 2012).

② 参见张志洲:《南海问题上的话语博弈与中国国际话语权》,《探索与争鸣》2020 年第 7 期,第 127 页。

围外海洋保护区内限制渔业、航运等具体措施的实施仍应在既有国际法框架下进行,不对既有相关国际组织的合法职权造成损害。BBNJ协定缔约方会议应尊重相关国际组织的职权,对其涉及海洋保护区的工作加以关注,并通过自愿协议等方式逐步与之建立常态化的合作与协调机制,促进彼此间的信息交流与交换,实现海洋公域基于生态系统的良好治理,保护海洋生态系统的完整性。

最后,我国应主张适当借鉴海洋空间规划理念,加强不同规则体系下划区管理工具之间的协调,避免国家管辖范围外海洋保护区与其他划区管理工具之间的冲突。第一,在现有国际法体系下,要将海洋空间规划的理念协调适用于海洋公域的不同划区管理工具,需要BBNJ协定缔约方会议与其他相关国际组织之间加强合作与协调,同时也需要尊重各国在公海和国际海底区域享有的合法海洋权益。第二,邻近沿海国在其管辖海域内采取的措施与BBNJ协定缔约方会议在海洋公域采取的措施也应彼此适当顾及。邻近沿海国与其他国家对于国家管辖范围外海洋保护区的设立与管理享有平等的权利。^①邻近沿海国在其管辖海域内采取的划区管理工具措施与国家管辖范围外海洋保护区内采取的养护或管理措施之间应进行必要的协调和配合,避免冲突。

International Cooperation and Coordination in Governance of Marine Protected Areas Beyond National Jurisdiction

Abstract: International cooperation and coordination in the governance of marine protected areas beyond national jurisdiction have become a focal issue in the governance of ocean commons. Conservation and sustainable use should both be taken into account in the governance of marine protected areas beyond national jurisdiction, to promote the general participation of States and fulfill cooperation and coordination among States. Meanwhile, the best available scientific evidence shall be applied to provide the scientific basis for States' cooperation and coordination. In the governance of marine protected areas beyond national jurisdiction, it is also necessary to promote cooperation and coordination between the Conference of the Parties to the BBNJ Agreement and existing relevant international organizations under the idea of conserving ecosystem integrity, gradually

^① See Jinyuan Su, *The Adjacency Doctrine in the Negotiation of BBNJ: Creeping Jurisdiction or Legitimate Claim?* 52 Ocean Development & International Law 62 (2021).

forming a normal cooperation and exchange mechanism. The international community should also appropriately learn from the idea of marine spatial planning and strengthen the coordination of marine protected areas and other area-based management tools. China should actively participate in international cooperation and coordination in the governance of marine protected areas beyond national jurisdiction under the idea of building a maritime community with a shared future, propose and disseminate Chinese discourse, safeguard and expand the maritime rights and interests.

Key words: marine protected areas; areas beyond national jurisdiction; a maritime community with a shared future; international cooperation; ocean commons; best available scientific evidence

(责任编辑:张辉)