

小岛屿国家在BBNJ国际造法中的作用及前景

姜玉环* 张继伟**

内容摘要:关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性(BBNJ)养护和可持续利用的国际造法是全球海洋治理法治化历程的重要里程碑,也是BBNJ国际法律秩序在主要国家行为体利益博弈中逐渐构建和完善的过程。小岛屿国家作为全球海洋治理中的新兴力量,积极参与BBNJ国际造法并发挥了超出其实力基础的作用。BBNJ协定为小岛屿国家提升其国际行为体地位和制度性话语权提供了国际法支持和重要发展机遇。在面临诸多能力差距、认知局限和不确定性挑战的背景下,通过多元化渠道促进BBNJ领域国家利益与国际利益的融合,加强从参与度到影响力的转化,是小岛屿国家进一步深度参与和推动BBNJ国际规则构建进程的可行路径。

关键词:小岛屿国家 BBNJ协定 国际造法 海洋治理

引言

小岛屿发展中国家^①,作为拥有最广阔专属经济区海域的国家群体,^②既享有开发利用其丰富海洋资源的权利和利益,也承担着海洋环境保护和资源养护的义务与责任。随着气候变化、海平面上升和生物多样性退化等全球性危机日益加剧,由于缺乏有效监测和管理其广袤海域的科学技术手段与经济投入能力,小岛屿国家社会经济和生态系统的敏感性与脆弱性不断增加,^③其生存与可持续发展问题受到国际社会越来越多的关注。与此同时,小岛屿国家作为最活跃的海洋生态保护倡导者,通过积极主动参与全球及地区海洋生物多样性议程,不断走向国际治理舞台,逐渐成为全

* 自然资源部第三海洋研究所助理研究员,博士。

** 自然资源部第三海洋研究所正高级工程师,博士。

本文系国家自然科学基金重大研究专项(20VHQ014)的阶段性成果之一。

① 小岛屿国家大多为发展中和最不发达国家,仅新加坡被视为发达国家,根据联合国经济和社会理事会数据,目前全球共有58个小岛屿发展中国家,其中8个被认为是最不发达国家。因此,本文“小岛屿国家”是指小岛屿发展中国家群体。

② 参见朱璇、裘婉飞、郑苗壮:《小岛国参与国际海洋治理的身份、目的与策略初探》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第68-76页。

③ Office of the Pacific Ocean Commissioner, Blue Pacific Ocean Report: A Report by the Pacific Ocean Commissioner to the Pacific Islands Forum Leaders, Suva, Fiji, 2021, p.38.

球海洋治理发展演变过程中不可忽视的重要行为体。^①

《〈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》(以下称“BBNJ协定”)的制定是全球海洋治理法治化历程中具有里程碑意义的造法进程,^②为BBNJ国际法律秩序的构建和变革提供了重要的国际法基础。自2014年启动非正式磋商及2018年启动政府间正式谈判以来,国家、国际组织和非政府组织等多元主体以多样化形式积极参与到这一国际造法进程中。主权国家作为最核心的造法主体,^③对于BBNJ国际法规则体系的塑造和运行发挥着主导作用。变革中的国际海洋法律体系呼唤更多新兴力量的参与,其中,小岛屿国家作为地区性利益联合体,通过在BBNJ国际造法进程中积极表达自身意愿、发挥全球治理领域优势,对具体规则设计产生了远超其实力条件的影响力,成为一支推动BBNJ国际规则发展变迁的重要力量。对小岛屿国家参与BBNJ国际造法进程以及其在这一进程中的角色和作用作阶段性考察与前瞻性思考,有助于加深对全球海洋治理法治化进程复杂性及国家主体能动性的理解,对其他发展中国家深度参与BBNJ国际规则构建和治理实践发展也具有一定启示意义。鉴于上述背景,本文将聚焦BBNJ协定的制定过程,阐释小岛屿国家参与国际造法的驱动因素、策略选择及具体作用表现,并结合BBNJ国际法律制度的动态发展前景,初步探讨小岛屿国家未来深度参与BBNJ国际造法进程的有效路径。

一、BBNJ国际造法和国家参与

(一)BBNJ协定的制定历程

BBNJ国际造法是随着人类开发利用和影响海洋的程度不断加深以及科学认知与技术水平的迅速提升,从“分而治之”的碎片化国际机制逐渐向系统性、整合性规则治理演进的重要法治进程。BBNJ协定历时近二十年的谈判磋商和制定工作,涵盖了五个发展阶段:(1)2004年至2011年为议题形成阶段,联合国自2004年起将BBNJ问题纳入议程,并设立特设工作组展开专门讨论,逐渐将相关科学共识转化为政策问题,并于2011年第四次特设工作组会议上确立了包含海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评估、能力建设与技术转让四项核心内容的“一揽子”议题框架。(2)2012年至2015年为议题发展阶段,各方深化关键问题的科学认识,进一步发展

^① 参见刘新新、徐鹏:《中国与小岛屿国家在构建国际海洋法律秩序中的合作潜力》,《中华海洋法学评论》2022年第1期,第159-188页。

^② 参见郑苗壮:《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判与中国参与》,《环境保护》2020年第3期,第70-74页。

^③ 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1-11页。

了四个议题下的技术性要素,2015年联大第69/292号决议确立了启动BBNJ国际法律文书谈判的政治共识。(3)2016年至2017年为预谈判阶段,召开了四次预备委员会会议,进一步将四个议题所涉实质性法律问题形成BBNJ协定框架共识,2017年联大第72/249号决议确认了案文条款框架。(4)2018年至2023年为正式谈判阶段,各国基于案文框架展开五届实质性规则谈判,以确立四个核心议题及体制安排的原则、规则和程序框架,并于2023年3月4日达成了协定文本草案。(5)2023年6月19日,BBNJ协定正式获得通过,开启了新规则的生效准备及运行发展阶段,未来BBNJ协定生效,其将成为BBNJ全球治理领域的关键性国际法律文书。

BBNJ协定是调整和规范主权国家在BBNJ养护和可持续利用方面相关行为及法律关系的原则与规则合集。BBNJ协定延续了《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)“一揽子协议”的造法模式,包含四个主要议题以及相关跨领域事项的具体规则创制与演进过程。具体而言:(1)海洋遗传资源(marine genetic resources, MGRs)规则,旨在通过确立遗传资源获取和惠益分享的原则和规则,促进其可持续利用及公平公正的利益分配;(2)划区管理工具(area based management tools, ABMTs)规则,旨在为公海ABMTs(包括海洋保护区)网络建设确立新的国际法依据,整合重塑多元利益冲突下的公海空间治理秩序和格局;(3)环境影响评价(environmental impact assessment, EIA)规则,基于预防性方法,将在落实UNCLOS环评相关义务基础上确立国家管辖范围以外区域(areas beyond national jurisdiction, ABNJ)协调适用的环评法律框架,平衡海洋环境保护与资源可持续利用两大发展目标;(4)能力建设与海洋技术转让(capacity building and technology transfer, CBTT)规则,旨在补正UNCLOS相关机制的规则缺陷,^①支持面向发展中国家的BBNJ相关能力建设和技术合作,促使发达国家增强对发展中国家和欠发达国家的知识与技术等资源投入及能力转移,协助发展中国家有效履行BBNJ协定。在当今全球海洋治理格局深刻复杂变化的形势下,BBNJ协定的制定既是以“执行协定”名义对UNCLOS法律框架的补充与完善,也是对传统海洋治理秩序及其微妙利益平衡的调整与重塑,BBNJ协定的生效及实施将开启海洋生物多样性治理国际合作与法治化进程的新篇章。

(二)BBNJ国际造法中的国家因素

国家是国际规则制定的主导性主体,其他政府间组织、非政府组织、社会团体和个人等非国家行为体也是国际规则制定的参与者。^②各国的广泛参与和普遍接受是确保国际规则正当性与有效性的重要基石。主权国家通过参与国际事务,塑造国际

^① 参见张丽娜:《BBNJ协定下能力建设和海洋技术转让问题研究》,《武大国际法评论》2022年第6期,第49-64页。

^② 参见潘忠岐:《广义国际规则的形成、创制与变革》,《国际关系研究》2016年第5期,第3-23页。

社会认同的身份,影响国际规则的形成与运作过程,^①既体现了国家的能动性,也是其影响国际治理法律体系发展历程的重要途径。

1. 国家角色的差异性

BBNJ协定的制定体现了主权国家在协商一致基础上通过订立条约或发展习惯法进行的国际造法原理。^②主权国家既是BBNJ协定的制定者、实施者,也是规则约束的主要对象。各行为体参与BBNJ国际规则形成与运行的过程实质上是为实现自身利益或价值而参与和影响有关规则创制、修改与适用的过程。各国在BBNJ养护、利用和惠益分享领域主导利益和价值诉求的多样性决定了在国际造法中国家所扮演角色的差异性,诸如以欧盟为代表的“海洋保护派”、以美日俄为代表的“海洋利用派”和以多数发展中国家为代表的“惠益共享派”等类别。造法主体通过利益群组的形式集中起来,先行内部协调、弥合分歧,厘清各方关注点及核心利益,使谈判议题更加聚焦,客观上有助于降低多边国际谈判的复杂性,为后续规则运行提供共识基础。国家角色差异性通过行为层面的政策立场和行动表现,反映着主体与规则之间的互动关系。不同国家通过对具体议程的引领、协调、跟随或阻滞等方式,扮演着规则制定的领导者或推动者、阻碍者、摇摆者或旁观者等角色。^③随着国际规则制定和实施的形势变化,国家立场和行为会不断调整,国家角色也呈现出多样性和动态变化的特征。

国际规则对各国权利义务的设计通常需要考虑不同国家发展水平与治理能力。与各国扮演的角色多变性不同,国家的身份地位具有相对稳定性,主要由其自然条件和实力水平决定。BBNJ协定中涵盖的权利义务主体基本沿用了UNCLOS对缔约国身份地位的区分逻辑,文书中较少提及“发达国家”^④,而是从多个方面明确规定“考虑到发展中国家的特殊利益和需要”,在此基础上,特别强调发展中国家内部亚国家群组的差异性,如兼顾“最不发达国家、内陆发展中国家、地理不利国家、小岛屿发展中国家、非洲沿海国家、群岛国和中等收入发展中国家”的特殊情况,还强调尊重、促进和考虑土著人民和当地社区相关权利。这种划分方式一方面体现了BBNJ协定追求平等的特征,考虑到对不同发展水平、地理条件和特殊利益国家个体区分的必要;另一方面也反映了多边谈判利益格局的复杂性,即两大基本阵营的界

^① 参见苗红娜:《国际政治社会化:国际规范与国际行为体的互动机制》,《太平洋学报》2014年第10期,第12-22页。

^② 参见罗欢欣:《国家在国际造法进程中的角色与功能——以国际海洋法的形成与运作为例》,《法学研究》2018年第4期,第53-68页。

^③ 需要说明的是,这些角色是根据主体相对于规则发展走向所持立场而进行的划分,而非对主体本身的具有价值倾向的定性评判。

^④ BBNJ协定(A/CONF.232/2023/4)第14条(公正和公平分享惠益)第6款明确规定BBNJ协定生效后,发达缔约方应向特别基金进行年度缴款。

限逐渐模糊,加剧了发展中国家阵营的利益分化,甚至催生出发达国家与发展中国家混合组建的谈判集团,淡化不同类型缔约方义务和责任的界限,潜在地为强化新兴发展中国家的义务和责任提供依据。受地区主义和国家主义影响,小岛屿国家在参与 BBNJ 国际造法中始终“抱团合作”,形成了较为活跃的小岛屿国家利益团体,如小岛屿国家联盟^①和太平洋小岛屿国家^②,并以其相对独立的身份,明确保护者和惠益者的地位,谋求本国及其所在地区利益的最大化。

2. 影响国家行为的主要因素

国家或利益集团参与规则制定过程、作出承诺并履行国际责任的行为方式各异,且受到多种复杂因素的影响。从国家主体视角来看,规则制定中合作或竞争行为选择的影响因素可简化为意愿和能力两个基础维度。意愿是指承担义务或责任和获取权益的需求和期望,体现了国家利益和价值观念主导的内在动因;能力是指承担义务或责任和获取权益的条件与力量,包括认知能力、谈判能力和履约能力等方面,主要基于国家的总体社会经济实力、科技水平、领域优势和创制能力等。这两个维度受国内、国外因素及其相互作用的影响而不断变化,合作能力和意愿的不同组合情形也会对国家在国际造法中的行为方式产生不同影响。以小岛屿国家为例,虽然其参与 BBNJ 国际造法的意愿不断提高,是最为积极活跃的群体,但是在支撑谈判的人力资源以及履行国际承诺的技术和管理方面存在能力局限,因而对于某些具体问题的解决有时采取与其他国家协作配合的方式,而有时又表现为较为激进、难以协调的强硬立场,需综合各方面因素分析识别影响其行为选择的主因。

在同一问题领域,不同主体的意愿和能力对其行为方式的影响亦不尽相同。如欧美发达国家具有较高的经济实力、科技水平和谈判及履约能力,因而其意愿对其参与谈判和履约行为的影响更大;而包括小岛屿国家在内的发展中国家,受制于各方面能力差距,呈现出对不同议题的认知水平受限、参与度不均衡、关注焦点相对集中、行为方式不灵活等现象,这也制约其全面、深度参与国际造法并作出强有力的承诺或提出有说服力和可行性的方案。另外,由于议题领域特性会影响新制度的决策权分布和利益分配效应,^③尤其对于具有“碎片化”及多中心、网络性结构特征的 BBNJ 治理问题,在重叠功能领域具体规则创制时,“守成国”与“崛起国”等各方力量可能采取不同的策略处理新旧规范的兼容性与合作预期,以免造成新旧制度冲突、资源争夺或规范不一致等问题,进而谋求在新的国际制度中最大化维护或增进自身权益,因此,国家的行为差异还需要综合考虑不同议题的领域特性。具有特定领域

^① 小岛屿国家联盟包括 39 个成员,主要分布在三个地理区域:加勒比地区(16 个),太平洋地区(14 个),非洲、印度洋和南中国海地区(9 个)。

^② 太平洋小岛屿国家包括 14 个小岛屿国家:库克群岛、密克罗尼西亚、斐济、基里巴斯、瑙鲁、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。

^③ 参见刘玮:《崛起国创建国际制度的策略》,《世界经济与政治》2017 年第 9 期,第 84-106 页。

优势的国家行为体,如小岛屿国家等新兴力量,能否充分利用有利因素,增加谈判筹码,对于能否推动达成更加公平合理的分配性制度安排具有重要意义。

3.国际造法中国家的作用路径

国家在国际造法中的作用具有强弱之分,主要国家行为体围绕核心规则的立场及其互动关系对法律制度构建发挥着关键作用。各国在BBNJ国际规则制定与实施中发挥的作用可以通过参与度和影响力来简明衡量(如图1所示)。

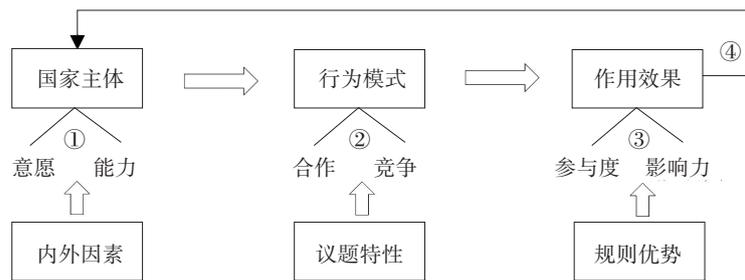


图1 国家对国际造法的作用路径示意图

注:①国家主体的意愿和能力受国内因素或国外因素或国内外因素共同影响,意愿和能力越高,对参与国际造法行为产生的影响越大;
②不同议题的领域特性会影响国家主体采取合作或竞争性行为策略的不同组合方式;
③作用效果体现在国际造法进程中及最终结果中,受到多种来源的规则优势条件和因素影响;
④国家参与造法的结果是否能够满足预期、是否有助于提升承担责任的能力或导致将承担责任对于能力的需求过高等,会继续对规则形成后的执行意愿、履约能力及规则变迁产生影响。

参与度,是指在规则形成与发展过程中(包括酝酿讨论、议题设定和规则制定等不同阶段)的参与程度,分为一般参与、积极参与和深度参与等不同程度,是国家行为体发挥规则影响力并确保规则有效运行的前提。一般而言,参与度越高,意味着影响规则制定走向的机会越大。在BBNJ协定国际谈判过程中,一些国家仅一般性参与政府间会议并表达立场和观点,某些国家则通过积极提案或通过存在分歧国家的协调磋商推进达成共识,还有一些国家通过引领具体议程的设置或提出具有创新性的条款方案深刻影响规则制定。小岛屿国家在BBNJ协定的整个造法进程中都是积极参与的一方利益团体。影响力,是指影响国际规则制定与形成的权力大小,主要通过一般原则的确立由谁引领、具体规则适应何种利益需要、技术标准对标哪方执行主体、规则实施的主要受益者是谁等体现。影响力的核心决定因素是规则优势,规则制定权从根本上取决于国家的优势地位,包括总体结构性权力优势、具体议题领域权力优势和在互动关系中获得的情景性权力优势^①等。例如,欧美发达国家

① 参见丁韶彬:《国际政治中弱者的权力》,《外交评论》2007年第3期,第87-96页。

凭借其在深海科学研究和开发利用领域的科技、资源、经济、制度等软硬实力方面的传统优势,在大部分议题领域的相关原则、规则和标准制定及实施中具有较大权威。但是,由于不同领域具有不同的规则形成环境,在特定问题领域拥有一定实力地位的其他新兴海洋国家以及具有特殊国际身份(如土著人民)和潜在自然性权力(如地理有利沿海国)的小岛屿国家并非规则制定的旁观者,其也可以在复合性议题谈判过程中利用隐性话语影响或道义感召力形成“弱者优势”,有时甚至产生以小制大的效果。另外,从国家权力来源看,由于某一规则框架通常内嵌于由诸多国际制度构成的网络体系中,规则的形成与发展涉及多方面因素,因此,规则制定权不仅取决于国家个体实力,还与网络性权力^①有关。在多边国际造法进程中,弱国可通过抱团取暖方式积累网络性权力要素,如小岛屿国家、非洲沿海国家等积极通过与其他发展中国家合作(如 77 国集团)或建立利益联盟方式将自身利益诉求融入全球性问题的解决方案中。

二、小岛屿国家在 BBNJ 国际造法中的作用及表现

小岛屿国家利益团体积极参与 BBNJ 协定的规则制定,在谈判进程中维护其自身和所在地区利益,针对海洋生物多样性治理相关理念原则和规则的创制共同发声、阐释立场,与其他发展中国家和发达国家行为体进行互动协调,对 BBNJ 国际法律制度的确立和创新产生不可忽视的影响。

(一)小岛屿国家参与 BBNJ 国际造法的内在动因

对国家利益和共同价值的追求是主权国家及其利益联合体参与国际造法进程的内在动力。对小岛屿国家在 BBNJ 领域的国家利益识别是分析其行为动因的起点,也是深刻理解其在国际法律制度建设中与其他国家间合作与竞争关系的关键。在经济利益上,小岛屿国家经济模式较为单一,因缺乏先进的海洋资源开发技术和能力而无法从中获益,海洋生物多样性保护资金缺口较大,在与大国合作和博弈中处于守势。因此,如何获取更多的经济惠益和发展机遇、额外的融资以及能力建设和技术援助成为 BBNJ 国际造法进程中小岛屿国家的重要诉求。在政治利益上,小岛屿国家毗邻广阔的公海,部分公海海域被其专属经济区海域环绕(即所谓“公海口袋”情形),具有有利的海洋区位条件。小岛屿国家通过建立太平洋岛国论坛、南太平洋区域环境署等区域性合作平台和机制以及提出“蓝色太平洋”地区治理倡议等

^① “网络性权力”强调采取网络性思维进行权力分析,认为国际制度是由一个个国与国之间的互动网络所组成的。因此,一国的权力大小不仅与国家个体特征相关,还与所处的国际制度网络的特征紧密联系。参见朱杰进、孙钰欣:《新兴领域国际制度改革的路径选择》,《太平洋学报》2022 年第 5 期,第 13-25 页。

方式,积极构建地区海洋地理、资源和文化认同的新叙事,^①强化对所在区域海洋公共事务的自主决策权和话语权。因此,参与BBNJ国际机制的构建有利于小岛屿国家获取更多政治资源和法律保障,为推进区域一体化进程提供国际层面的驱动力,同时提升其在国际治理体系中的“国际行为体”地位和作用。在安全利益上,海洋治理、生物多样性与气候变化、人类发展等非传统安全议题越来越被小岛屿国家视为重大的安全问题。小岛屿国家自视为大海洋国家,是广袤海洋的拥有者和守护者,从海洋问题的整体性、关联性出发,通过打造全人类共同利益代言人的国际形象,呼吁发达国家及主要海洋利用国对海洋生物多样性丧失、环境污染和资源衰竭承担更严格的保护义务和相关国际责任。随着小岛屿国家新安全观的发展以及对自身地位和权力资源的认识转变,小岛屿国家更加自信和有意识地参与到国际规则制定与政治博弈中,加速了其在国际体系中的“去边缘化”进程。因此,小岛屿国家在BBNJ国际造法中遵循着全球价值导向、地区利益和群体利益本位的话语逻辑和实现路径,统合自身经济和政治等利益与全球共同利益相结合,吸纳广泛的国际道义资源,督促发达国家和其他发展中大国提供更多生态环境公共产品,以最大化实现其在BBNJ国际法律秩序构建中的利益诉求与价值追求。

(二)小岛屿国家参与BBNJ国际造法的策略选择

BBNJ国际造法进程具有议题构成复合性、谈判过程复杂性和主体立场多变性,小岛屿国家参与造法的行为模式由其意愿和能力等内外因素共同塑造,基于自我定位和优劣势条件,权衡利弊,作出当下最优的策略选择。

首先,小岛屿国家参与BBNJ国际造法的优势主要体现在道义优势和国家数量优势等方面。BBNJ多边谈判采用“一揽子协议”方式,具有开放性和平等参与特征,这在一定程度上使谈判各方不论大小强弱,均具有参与出价和利益交换的权利,有利于扩大处于弱势地位参与方的谈判筹码,^②有助于小岛屿国家平等参与规则制定及表决过程,有利于其利用投票权价值,动员广泛的合作伙伴与强势国进行“讨价还价”。同时,BBNJ养护问题作为海洋治理的新议题,与小岛屿国家的价值定位和观念认同相契合,这也便于其在多边国际场合以“弱势群体”身份争取非政府组织或国际机构的支持,并以海洋守护者(custodians of the ocean)、海洋管家(stewards of the ocean)等身份自居,^③在国际舆论塑造中占据道德制高点,在国际话语“包装”下

^① 参见陈晓晨:《多重内涵的“蓝色太平洋”——太平洋岛国对地缘政治新环境的应对》,《当代世界与社会主义》2021年第5期,第149-158页。

^② 参见孟令浩:《BBNJ国际造法中的“一揽子交易”:作用与局限》,《中国海商法研究》2022年第1期,第49-59页。

^③ See AOSIS, Sir Molwyn Stresses Needs of SIDS in Statement to Oceans Conference Dialogue, <https://www.aosis.org/sir-molwyn-stresses-needs-of-sids-in-statement-to-oceans-conference-dialogue/>, visited on 3 March 2023.

逐渐将自身利益诉求合法化。因此,在国际谈判中,小岛屿国家积极推动将其所倡导的理念、原则和特殊关切嵌入到核心规则要素中以提升其国际合法性,借助正式制度安排确认沿海国潜在最受影响利益攸关方的地位并考虑小岛屿国家特殊情况及发展需求,使其作为地理有利沿海国的环境权利获得更大保障,作为优先受益主体获取更多的惠益分享、技术援助及能力支持,以期逐渐扭转其在全球海洋治理结构中的不利地位。

其次,小岛屿国家参与BBNJ国际造法的劣势主要在于人力、物质和信息等资源匮乏,资源开发活动能力、环保技术和治理能力先天不足,单个国家持续参与复杂议题谈判进程并作出履约承诺的能力存在较大局限,且政治、经济和安全利益具有较高脆弱性或不对称依赖性,易受到大国施加外部压力的影响而丧失自主性,进而在国际造法中往往扮演工具性角色。因此,小岛屿国家以群体和地区利益为导向,通过联盟或与其他利益相近国家合作的方式平衡外部压力,借助具有领域专长的非政府组织专家和科学资源,弥补自身在信息获取、谈判经验和人力资源等方面的劣势,提升参与国际谈判的能力;同时,利用国际造法议题多样性和分散性带来的潜在机会与议价空间,集中精力专注于与切身利益最相关或较易实现的主要议题,如能力建设支持、土著人民权利保障和传统知识及社会文化保护等成为小岛屿国家重点关切事项。小岛屿国家希望从国际法层面确认和强化对土著人民和当地社区传统知识持有者资源和环境权益的保护,增强传统知识在公共决策进程中的地位 and 效力。

(三)BBNJ国际造法中小岛屿国家的具体作用表现

BBNJ“一揽子协议”下不同议题规则的形成和变迁有其内在逻辑和相互关联,国家行为体与国际规则之间的关系以及国家间的角色互动错综交织。在BBNJ协定谈判中,小岛屿国家的行为表现及其作用效果需要结合具体议题背景及情势变化具体分析。

1.海洋遗传资源议题

MGRs议题下,发达国家和发展中国家针对MGRs的法律属性、获取程序、惠益分享形式、知识产权等问题存在尖锐分歧。MGRs规则影响未来该领域的全球利益分配格局。在MGRs科学研究和开发利用方面具有较强经济和技术实力的发达国家偏好基于公海自由原则以“先到先得”方式处理资源利用及其收益,倾向于建立宽容的国际规制和较少的惠益分享;而发展中国家受限于能力差距,难以有效行使MGRs资源开发权利并获益,主张适用人类共同继承财产原则,尽可能多地参与资源开发、分享货币化和非货币化惠益,支持严格的国际规制及强制性、货币化惠益分享机制。小岛屿国家作为潜在受益者,强调MGRs的人类共同继承财产属性特征,通过联合非洲、加勒比地区的发展中国家围绕MGRs的获取管控和惠益分享与发达国家进行“讨价还价”,希望在未来MGRs国际经济秩序构建中获得公平的发展机会

和正当利益。发达国家是MGRs领域既得利益者和未来惠益公共产品的主要供应者,发达国家与发展中国家达成合作方案的关键在于平衡好促进开发效率与保障获取机会平等、公正公平惠益分享与关注发展中国家利益之间的关系,而对BBNJ养护和可持续利用这一国际社会共同利益的追求是发达国家和发展中国家达成共识性制度安排的着陆点。

在MGRs规则创制中,包括小岛屿国家在内的多数发展中国家扮演着积极参与者和推动者角色,其对适用原则、资源获取和惠益分享程序规则与实质性权利义务界定均提出明确的方案主张,尤其是将人类共同继承财产原则与公海自由原则并列纳入BBNJ协定,巩固了发展中国家和发达国家间利益平衡的法理基础,为维护发展中国家整体利益发挥了积极作用。从影响规则创制的实际效果来看,欧美发达国家在MGRs领域的科学技术水平、资源储备和商业化条件等方面已占据主动和引领地位,在BBNJ协定下MGRs获取的初次分配与惠益再分配规则创制中掌握主导权。小岛屿国家在谈判中发挥作用的空间与手段有限,缺乏与发达国家抗衡的有力筹码,即使在发展中国家内部,不同发展水平的国家对于适用原则的认识也存在差异,^①而这客观上削弱了平衡发达国家诉求的政治合力。从BBNJ协定具体案文条款的变化可知,对于MGRs获取规则的设计,从事先知情同意、许可审批和商定条件方案转变为通过信息交换机制的通知制度和透明度程序,虽然对MGRs获取的国际规制强度有所弱化,但是兼顾了制度运行成本等因素;对于MGRs惠益分享规则的设计,BBNJ协定案文对惠益类型的相关要求逐渐简化和原则,形成了强制与自愿相结合、有条件的分享机制。在MGRs获取、利用和惠益分享的全链条规则中,小岛屿国家等发展中国家参与科研项目、科技合作和能力建设活动的机会被纳入考虑(如BBNJ协定第12条第2款、第14条第2款),并有机会获得和使用作为非货币惠益分享的相关数据信息。同时,持有MGRs相关传统知识的土著人民及当地社区的“单一权利主体”^②地位得到确认和提升(BBNJ协定第13条);小岛屿国家、土著人民和当地社区成为BBNJ协定财务资源和机制下享有特别基金优先受益资格的重要主体(BBNJ协定第52条)。在制度性权利方面,小岛屿国家在获取和惠益分享委员会中的代表权得到优先保障(BBNJ协定第15条),在监测和透明度机制下,小岛屿国家

^① 对于国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的法律地位,BBNJ协定谈判中存在四种立场:一是,发达国家主张适用公海自由原则,先到先得;二是,发展中国家主张适用人类共同继承财产原则,各国共同管理、惠益分享;三是,南非等一些国家主张按照海洋遗传资源的地理位置分别适用公海自由原则与人类共同继承财产原则,采用分而治之的制度设计分别置于公海和“区域”制度框架下;四是,以欧盟为代表的一些国家和国际组织主张回避法律地位的争议,从实用性出发,实行自由获取、惠益分享。

^② 参见施余兵、庄媛:《论BBNJ国际协定中的传统知识权利主体问题》,《太平洋学报》2023年第2期,第15-26页。

可以行使一定的监督权和决策建议权。虽然围绕实质性惠益分享的争执是贯穿谈判过程并决定协定能否达成的关键问题,但就长远而言,在缺乏 MGRs 领域结构性权力支撑与领域优势的情况下,小岛屿国家通过 BBNJ 框架内短期性收益和有限的能力建设政策倾斜,仍难以确保其获得影响未来该领域国际法律秩序构建的战略性资源与核心能力。

2. 划区管理工具议题

ABMTs 的设立程序和管理模式,包括设立标准、决策机制、管理措施和执行效力等方面是 ABMTs 规则制定的焦点问题。以欧盟为代表的海洋保护派,凭借其较高环保技术水平、公海保护区实践经验和制度领先优势,支持建立全球模式的综合性划区管理系统,为推进公海保护区网络的快速布局打下法律基础。以美国为代表的海洋自由派发达国家,反对和回避涉及海洋生态系统修复、建立基金机制、提案国监测管理义务、管理措施执行效力及可能使非缔约国承担相应责任的内容设计。以中国为代表的部分海洋发展中国家,强调兼顾生态保护目标和社会经济目标,关注 ABMTs 的实效性和动态调整机制,以期平衡养护和可持续利用两方面相互依存的目标。作为海洋资源大国和地理有利沿海国,小岛屿国家对公海发展空间的短期需求不高,海洋保护区建设符合其环境保护利益、文化理念和国内实践,因此,小岛屿国家与海洋环保派的总体立场相近,但在管理模式和机制建设方面,主张赋予毗邻沿海国在 ABMTs 建立过程中的特殊权利、确立全球性标准、建立强制信托基金等具体方案,并从地区利益出发,希望区域性组织承接部分管理职责,以巩固提升地区性组织在国际制度中的主体地位及作用,既对新的国际机制构成补充,也便于塑造新旧制度相互兼容的稳定预期^①。

小岛屿国家在 ABMTs 规则制定进程中实际扮演着“搭便车”的角色。从草案的具体案文变化来看,ABMTs 设立的流程和门槛越来越简化,管理保障和成效监测的制度安排较为薄弱,养护和可持续利用目标未得到实质性的同等重视。小岛屿国家关注海洋文化遗产的保护,利用具体规则设计保障土著人民和当地社区作为独立的利益相关者参与并影响 ABMTs 提案审议和协商评估进程的机会,强调对土著人民和当地社区传统知识的考虑(如 BBNJ 协定第 21 条第 2 款),强化环绕公海的沿海国享有事先知情协商等特殊权利地位(如 BBNJ 协定第 21 条第 4 款),以及避免对小岛屿国家造成不成比例的负担(如 BBNJ 协定第 25 条第 3 款)等,有助于其利用自然地理优势拓展海洋权益空间,在非协商一致情况下的决策机制中发挥数量优势,并可通过国际协商机制提升相关区域组织在 ABMTs 设立和实施中的参与度与影响力。总体而言,ABMTs 规则侧重于程序性安排,实质性权利义务要求较为原则,体现了

^① 参见刘玮:《崛起国创建国际制度的策略》,《世界经济与政治》2017 年第 9 期,第 84-106 页。

较大的制度包容性,有利于具有领先实践基础和规范领导力的欧美国家在未来规则适用和解释中掌握更大规则话语权,便于海洋环保派发达国家以公海保护区划设为手段进一步巩固和拓展其传统海权地位优势,限缩地理不利国和发展中国家的海洋发展空间。小岛屿国家在ABMTs规则制定过程中强调与其直接相关的生态环境和传统文化保护目标,忽视其他发展中国家所共同关注的社会经济发展因素。如太平洋小岛屿国家支持ABMTs的永久性,这显然会变相缩减发展中国家的海上活动空间,限制发展中国家对海洋资源的合理利用。从长远来看,小岛屿国家自身面临严峻的生存和发展问题,绝对的海洋保护主义理念无法帮助其提升社会经济和环境可持续发展能力。在缺乏强有力的资金资源调动机制、跟踪监测评估及适应性管理措施的制度框架下,ABMTs在多大程度上有助于缓解小岛屿国家的环境脆弱性、增强生态系统韧性,仍有待观察。值得注意的是,太平洋和加勒比地区的一些小岛屿国家曾是美、英、法等前殖民帝国的海外领地或托管地,在大国间的地缘政治博弈中事实上扮演着重要战略支点角色,其国家立场的自主性可能会受到大国因素影响。因此,虽然ABMTs制度符合小岛屿国家所在区域优先议程,但在政治和安全利益无法拥有完全独立性的情况下,无论作为地区行为体还是国际行为体,小岛屿国家均需要平衡好海洋生物多样性养护与可持续利用的关系,并避免自身成为西方发达国家推行海洋保护“殖民主义”的工具。

3.环境影响评价议题

环境影响评价被认为是一项具有习惯法地位的国际义务^①,是从事海洋开发活动前的关键程序。UNCLOS第206条环评义务要求的模糊性加剧了BBNJ环评规则制定过程中的立场分歧。建立国家主导还是国际化的环评机制是各方博弈的焦点,细化环评的程序性与技术性要求是环评制度构建的主要内容,环评及活动监管的决策规则与透明度规则是核心。美、俄、日等海洋利用大国支持国家主导的规则构建模式,相当于将国内环评规则延伸适用到国家管辖范围以外海域。欧盟等环保科技强国支持制定国际技术准则、实行国家主导的决策规则。具有较高环境脆弱性的小岛屿国家和其他非洲发展中国家参与深远海开发的能力与技术水平有限,国际环评相关实践经验缺乏,因而支持高度国际化的制度构建模式,以期通过对国家主导的UNCLOS环评框架进行新的规则变革,实现对发达国家海洋开发活动环境影响的国际监管功能及目标。

小岛屿国家扮演着环评制度革新的积极参与者角色,其与开发利用导向的发达国家和海洋利用大国展开角力,争取在国际环评事务中全过程深度参与并发挥作用。BBNJ协定的不同版本草案中环评部分提及小岛屿国家的次数呈不断增多趋

^① 参见邓华:《国际法院认定环境影响评价规则为习惯法的路径,方法和局限》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2020年第7期,第67-81页。

势,体现出对小岛屿国家相关权利诉求的认可和特殊关照。环评程序透明度规则是小岛屿国家重点关注的内容。BBNJ 协定要求缔约方特别关注活动对毗邻沿海国(尤其是环绕公海的周边国家)的跨界影响、有针对性和积极主动地与小岛屿国家协商(如第 32 条第 4 款),有利于小岛屿国家利用地理有利沿海国优势,维护自身环境权益。关于环评技术要求、执行条件与能力建设方面的规则,BBNJ 协定中“酌情”等灵活性措辞体现了对国家各自能力的兼顾,而科技机构专家库、联合环评和信息交换所等机制安排可为能力不足的小岛屿国家实施环评提供所需的人力、技术、信息等公共产品支持,减轻其履约负担。对于决策规则,土著人民和当地社区持有的传统知识被确认为环评和相关决策中与最佳可得科学信息并列的重要参考依据,进而会对缔约方决策和科技机构相关公共决策产生直接影响。从发展中国家角度来看,小岛屿国家关于提高环境准入门槛和强化国际规制的立场方案更有利于海洋环保派发达国家标准和利益诉求,因而潜在地增加发展中国家参与 BBNJ 资源利用的难度和负担。具体而言,小岛屿国家极力主张适用更低的环境启动门槛和较高的全球标准、实行缔约方会议决策、支持纳入新的战略环评义务等,超越了 UNCLOS 环评义务的授权范围,实质性改变环评法律框架的核心要素,进而冲击环评制度刚性与弹性的平衡,有违 BBNJ 协定确立的“不损害”原则,因此,相关提案在缺乏充分法理支撑和现实可行性的情况下,难以获得广泛支持。同时,在缔约方发挥根本性作用的背景下,采取较低环评启动门槛的做法可能导致利用规则漏洞规避适用成本较高规则的情况,反而不利于环评规则被普遍遵守。另外,BBNJ 协定未对活动产生的环境损害责任问题进行具体规定,作为环境敏感脆弱地区,小岛屿国家除了可根据环评程序关键环节的“呼入机制”(call-in mechanism)^①行使全过程监督权,督促缔约方履行环境影响的预防、减缓和管理义务外,BBNJ 协定规定的“污染者付费”原则也可为其后续面临相关情形的救济提供一种可能途径。

4. 能力建设与海洋技术转让议题

CBTT 规则是提升发展中国家参与国际海洋事务能力、有效落实 BBNJ 协定目标的重要保障,^②其直接关乎发达国家和发展中国家各方享有权利和承担义务的内容和模式。在造法过程中,作为“施惠方”的欧美发达国家支持采取自愿性的 CBTT 模式和灵活性的实施类型和方式,弱化执行监督与审查机制等安排。作为“受益方”的发展中国家在海洋科技和治理能力方面处于相对脆弱地位,具有较强的合作意愿,高度重视 CBTT 议题,希望实行更具强制性的 CBTT 机制,主张设置明确、具体和

^① 如 BBNJ 协定第 31 条(环境影响评价程序)第 1 款和第 37 条(审查授权活动及其影响)第 4 款规定的筛选阶段和活动实施后,特定情形下,缔约方可向科技机构登记看法或关切。

^② 参见薛桂芳:《“海洋命运共同体”理念:从共识性话语到制度性安排——以 BBNJ 协定的磋商为契机》,《法学杂志》2021 年第 9 期,第 53-66 页。

严格的义务要求。但不同发展程度的发展中国家在具体问题上也存在利益和立场分化,如77国集团持自愿和强制方式并行的中间立场,部分发展中国家希望承担能力范围内的国际责任。太平洋和加勒比地区小岛屿国家在现实物质利益和科技发展能力两方面需求驱动下,积极联合非洲和拉美等发展中国家和国际组织,通过多渠道向发达国家施压。如通过引入《生物多样性公约》框架下确立的“3030目标”、联合国海洋可持续发展目标等其他关联议题为自身主张造势,以争取获得以其需求为导向的明确、具体、有针对性甚至清单式的能力建设援助;同时,小岛屿国家通过支持建立跟踪监测评估机制、提升在执行机制中的代表权等参与形式和利益实现途径,对发达国家主张的自愿性CBTT模式施加一定程度的制约,以避免发达国家义务内容的泛化和责任虚置。然而,考虑到科学技术的快速发展,小岛屿国家等利益团体主张的过于细化的CBTT内容类型、严苛的义务要求也引起了其他国家对于其合理性和可操作性的质疑。如何确保新规则平衡国家利益和国际责任,需要发达国家和小岛屿国家权衡并达成共识机制。

小岛屿国家积极参与CBTT规则构建过程,大多数时候与其他发展中国家一道,通过与发达国家的激烈博弈确立了CBTT的基本目标和一般原则,建立了基于国家驱动和需求评估导向的实施模式,为各国履约提供了指导性方法,也为后续CBTT运行机制的丰富完善提供了组织框架支撑。对于国家角色和地位的区分,CBTT规则未严格采用发达国家和发展中国家的“二分法”来界定义务主体,而是强调发展中国家阵营内部群组之间的差异性。这种方式虽然一般性地考虑到了不同国情的国家能力和需求的差异,体现了区别对待的公平因素,但也可能导致发展中国家与发达国家义务的趋同,削弱发达国家承担与其实力地位相当的义务水平。不论何种区分方式,小岛屿国家都是受到特殊考虑的最主要受益主体。对于CBTT实质性权利义务的界定,BBNJ协定大部分规定仍然属于政策性宣誓,淡化了提供官方支持等直接义务,措辞上采用软性义务或鼓励性合作要求,硬性承诺的内容及范围不断弱化和收窄。建立在自愿性机制基础上的CBTT模式距离满足发展中国家长期能力建设需求的预期仍有很大空间,这体现了发展中国家所处的弱势地位以及发达国家和发展中国家存在的实质性共识不足,也反映出不同发展水平和能力的发展中国家利益诉求多样化对国际造法进程的复杂影响。与其他议题规则制定过程较为相似的是,小岛屿国家尤其强调和争取在文书中确认其作为独立主体资格享有的特殊权利或优先地位,如“考虑小岛屿发展中国家和最不发达国家特殊情况”被广泛纳入本部分条款中,这在一定程度上有助于推动这一规定从国际社会政治性的道义共识发展成为多边国际法律文书正式认可的一项原则共识,但同时,这一规定具有较大模糊性,对实践的具体指导作用受相关国家驱动或特定场景限制,小岛屿国家作为这一规定的对象,可能更多扮演相关规则的被动适应角色。

三、小岛屿国家参与 BBNJ 国际造法进程的前景与出路

BBNJ 协定以一揽子方式达成,是多方利益均衡和妥协的结果,它并不是一套完美、静态的规则,而是不断发展的开放性法律体系。^①BBNJ 协定中尚有很多原则性规定和技术性模糊之处,同时,谈判未决事项将为后续具体规则和标准的完善与变迁提供法律基础,如 MGRs 的惠益分享机制、ABMTs 建设标准、环评程序准则、CBTT 执行机制等,将成为后续国际造法进程新发展阶段下各国关注的重点领域。

(一) 前景展望

BBNJ 协定对于调整和规范国家主体的 BBNJ 养护和可持续利用行为以及推动相关国际关系法治化将发挥关键性作用。随着国际海洋治理中围绕规则制定权和解释权的竞争日益激烈,通过积极参与 BBNJ 国际规则体系的构建及运行来获取和增强在全球海洋治理中的规范性权力,是小岛屿国家和其他发展中国家维护自身海洋权益、增进国际社会整体利益的法治途径。小岛屿国家未来持续深度参与 BBNJ 国际造法进程面临的机遇和挑战并存。一方面,BBNJ 协定的制定和发展进程,将为各国进一步参与 BBNJ 治理提供国际规则基础和全球目标驱动,为发展中国家尤其是小岛屿国家受益于 BBNJ 养护和可持续利用相关机会与资源提供国际法支持。BBNJ 协定为其他国际或区域养护机制的整合与均衡发展提供了一般原则方法指引和统一标准参考。现有区域组织或机制在其职权范围内采取的具体规制措施可以为 BBNJ 协定的有效执行积累地区层面的示范实践。BBNJ 协定与现有规制框架的共同缔约方对具体法律冲突的合理解释与协调适用,亦有助于推动 BBNJ 国际法律框架朝着协作性、网络化治理模式发展。另一方面,小岛屿国家虽然具有较强意愿继续积极参与未来 BBNJ 领域国际规范的发展议程,以争取更多相关议题设置权、组织建构权、规则解释和变更权等国际法权利,但是,小岛屿国家缺乏行使 MGRs 开发利用、ABMTs 选划相关权利及履行环评义务等方面的充足能力,在国际规则运行中存在被边缘化的风险。国家实践对于推动国际规则形成与发展演变具有基础性作用,而小岛屿国家关于 BBNJ 国际规则构建的部分主张缺乏有力的国家实践支撑,限制了其对具体规则解释、适用和发展发挥更大影响力。受极端环保主义观念影响,小岛屿国家对解决其环境脆弱性和可持续发展问题的深层次矛盾存在认知偏差,其立场和主张未能有效兼顾养护和可持续利用的平衡,在缺乏与其他发展中国家共同利益和长远需求的协调与合力的情况下,如何通过 BBNJ 组织框架下行使决策权和协商监督权来争取和维护自身更大利益,仍然面临诸多现实障碍或不确定性。此外,小岛屿国家能否获得实质性的 MGRs 惠益和能力建设与技术转让利益,亦受制

^① 参见蒋小翼、高天义:《海洋生物多样性养护国际法规制的碎片化:现实成因、法律困境与解决路径》,《武大国际法评论》2022 年第 6 期,第 85-102 页。

于其他相关国家履行有关义务的程度。

(二)未来出路

小岛屿国家与大多数发展中国家一样,难以在短期内全面提升海洋科技和经济实力以破解其在 BBNJ 国际造法中面临的根本性和结构性问题,其所倡导的理念原则和方法被纳入国际法议程,虽然无法为解决 BBNJ 议题提供整体性和前瞻性解决方案,但为其他发展中国家提升制度性话语权和国际地位提供了一种实践思路。

未来,小岛屿国家可以在参与国际造法进程的既有实践基础上,通过多元化路径进一步促进国家利益与国际利益的融合,推动主体作用从参与度到影响力的转变,为构建更加公正合理的国际海洋法律秩序作出更大贡献。首先,增强共同体意识,借助联合国等国际多边机制平台,推动将 BBNJ 协定认可的与广大发展中国家切身利益有关的原则和概念纳入国际议程,创新国际规则下发达国家与发展中国家的共惠性利益联结机制,增进国际社会整体利益、拓展国际合作深度,巩固其特殊主体地位和优惠待遇。积极参与具有前瞻性的动态规则制定,尤其是环评技术规范等软法规则,关注跨界影响评估与协商程序、社会经济影响评估、传统知识等相关方面,增强其领域优势和利益整合。此外,通过寻求国际海洋法法庭咨询意见等途径增强相关原则性规定的清晰度,为其权益主张争取具有“规范意义”的支持,也是一种潜力较大的方式。其次,发挥所在区域组织与合作机制对新国际制度的补充作用,通过开展 ABMTs、战略环评等方面的区域实践,扩展其所属区域法律框架或组织机构职能的实际效力范围,进而影响 BBNJ 框架下相关公共决策过程。继续发挥国际造法“主渠道”的“造势效应”及其他关联议程的“联动效应”,推动将自身利益诉求纳入立法方案,将共识性话语上升为国际规则安排。再次,通过既有的双边合作机制或伙伴关系推动实施 MGRs 惠益分享和基于需求评估的 CBTT 规则,争取能力建设优先援助,同时,借助包括非政府组织在内的民间社会、土著人民和当地社区等非缔约方利益攸关方的资源动员能力和信息优势,拓展其塑造和影响具体议程的广度与深度。最后,通过完善国内相关领域法律、政策和管理框架,形成和推广在 BBNJ 领域具有小岛屿国家代表性或独特性的最佳实践,提升其参与和推动 BBNJ 国际规则演进的话语权。随着科技发展与国际规则的互动日益深化,科技和信息能力提升是未来在 BBNJ 规则构建和运作中获取更大自主权与发展空间的核心支撑,也是发展中国家突破发达国家环保技术壁垒的关键所在。

四、结语

BBNJ 国际造法进程体现了国际社会通过普遍性国际规则应对全球性问题以实现全人类共同利益的价值追求,这一法治化进程蕴含的法律逻辑与政治逻辑复杂交织,深刻反映了国家个体利益与全球共同利益的对立统一。小岛屿国家的特殊国情和现实条件塑造了其多元的利益诉求和独特的价值观念,影响着其在 BBNJ 国际造

法中的行为、角色和作用。BBNJ协定所涉议题的复合性和多边国际谈判的复杂性为小岛屿国家发挥影响力提供了有利条件,为其全过程的平等参与、持续明确的意愿表达及有针对性的具体方案输出提供了充分机会。同时,小岛屿国家作为BBNJ国际造法进程的积极参与者,善于利用多边国际立法平台将其弱势地位转变为道义资源,将自然性权力转化为制度性权力,将国家利益与国际利益相结合并融入BBNJ国际法律文书的创制过程,进而对具体规则的塑造发挥了超出其实力规模的影响。在具体规则领域,小岛屿国家通过强化其特殊受益主体地位、拓展权利空间和内容、深化多元利益相关方参与和透明度机制等手段,为BBNJ国际法原则、规则和机制构建注入更多小岛屿国家因素,为其更深度参与国际海洋法律秩序变革、提升国际法制度建设话语权带来新的机遇。展望未来,小岛屿国家在BBNJ国际造法发展的新阶段仍面临被动适应或边缘化的挑战及诸多不确定性风险。因此,在相关领域优势和以往实践基础上,采取多元化渠道和灵活多样的方式,拓展其参与相关议程并发挥影响力的机会与能力,是小岛屿国家有效推动BBNJ国际规则体系发展与变革的可行路径。

Roles and Prospects of Small Island States in BBNJ International Legislation

Abstract: The process of international legislation on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction (BBNJ) is an important milestone in the evolution of global ocean governance by law, and it is also a process of gradual construction and improvement of BBNJ international legal order in the benefit gambling of major state actors. As an emerging power in global ocean governance, small island states have actively participated in BBNJ international legislation and played a role far beyond their strength. The BBNJ Agreement provides international legal support and development opportunities for small island states to enhance their status as global actors and institutional discursive power. Faced with many capacity gaps, cognitive limitations and uncertain challenges, it is a feasible way for small island states to further participate in and promote the construction process of BBNJ international rules by promoting the integration of national interests and international interests in a diversified paths and strengthening the transformation from participation to influence.

Key words: small island states; BBNJ Agreement; international legislation; ocean governance

(责任编辑:钱静 彭苓萱)