

李洁. BBNJ 全球治理下区域性海洋机制的功用与动向[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(4): 80-87

BBNJ 全球治理下区域性海洋机制的功用与动向

李 洁

(西北政法大学 国际法学院, 陕西 西安 710122)

摘要: 国家管辖外海域生物多样性(BBNJ)作为全球海洋治理的最新议题之一,已经进入到全球性协定政府间谈判阶段,有望改善已有规则的碎片化和滞后性。与此同时,区域性海洋机制也扩展至国家管辖范围以外海域,并呈现不断发展之势。作为全球治理体系化框架中的重要组成部分,区域性制度在 BBNJ 全球治理进程中既体现出独特优势,又不免具有一定局限性。在发挥 BBNJ 全球性协定主导作用的前提下,区域性海洋机制还需要进一步加强相互合作,配合 BBNJ 协定的实施。面对 BBNJ 国际规制多层次和动态化的特点,中国不仅需要深度参与 BBNJ 协定谈判,同时也要注意研判区域性海洋制度的未来趋势。在实现自身海洋强国战略的同时,也为国际海洋秩序的公平合理发展贡献大国力量。

关键词: 全球海洋治理; BBNJ 协定; 区域性海洋机制

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)04-0080-08

Functions and trends of regional ocean mechanism under BBNJ global governance

LI Jie

(School of International Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710122, China)

Abstract: As one of the latest issues in global ocean governance, the marine biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ) has entered the stage of intergovernmental negotiations on a global agreement, which is expected to improve the fragmentation and lag of existing rules. At the same time, the regional mechanism has also expanded to marine areas beyond national jurisdiction and is showing a trend of continuous development. As an important part of the framework of the global governance system, regional systems play their unique advantages in the process of BBNJ global governance, but they also inevitably have certain limitations. Therefore, under the premise of giving play to the leading role of the BBNJ global agreement, the regional mechanism also needs to be continuously improved in terms of coordination and cooperation and thereby enhancing its own capacity building. Faced with the multi-level and dynamic characteristics of BBNJ international regulations, China not only needs to deeply participate in the negotiations of the BBNJ agreement, but also pay attention to studying the development trend of regional systems. While realizing China's marine power strategy, it also contributes to the fair and reasonable development of the international order of the sea.

Key words: global ocean governance; BBNJ agreement; regional ocean mechanism

国家管辖范围外海域生物多样性(biodiversity beyond national jurisdiction, 简称 BBNJ)养护和可持续利用是近年来最受瞩目的海洋治理议题之一。BBNJ 全球治理是一个体系化、立体性的框架。除了正在谈判中的 BBNJ 协定之外,不少国家和国际组织也在区域层面开展行动,把对海洋环境保护卓有

成效的区域性海洋机制推广至公海和国际海底区域,形成了内涵丰富、方式多样的区域化养护实践。区域性安排和全球性文书都是 BBNJ 全球治理框架下的积极尝试,国际社会在推进全球性 BBNJ 协定谈判的同时,也需要重视区域性海洋机制的作用发挥。在此背景下,笔者以 BBNJ 全球治理的内生动

收稿日期:2021-07-27

基金项目:2020 年度西北政法大学青年科研项目“国家管辖外海域生物多样性全球治理法律规制研究”(2020QN01)

作者简介:李洁(1988-),女,陕西西安人,西北政法大学国际法学院讲师,E-mail:jielijenny@outlook.com。

因和规制核心为基础,将区域性海洋机制在国家管辖外海域的运用实践和立法现状作为分析对象,探讨区域性海洋机制在 BBNJ 全球治理中发挥的积极作用以及存在的问题,进而思考如何在区域化路径下完善 BBNJ 全球治理并探索中国的应对之举。

一、BBNJ 全球治理的理论基础和规制现状

全球海洋治理是全球治理理论在海洋领域的实际应用。对于 BBNJ 问题而言,其本质特点与全球治理的基本逻辑高度相符。一方面,国家管辖外海域覆盖范围广阔,包含物种丰富,利用价值重大,同时又受到捕鱼、航行、海底采矿等多重人类活动的影响,涉及到的生态环境状况不一,需要处理的相关事务也错综复杂。而全球治理强调“综合治理”,特别适于应对多领域的复杂问题。另一方面,国家管辖外海域的生态养护和资源利用关系到各国利益,但由于公海和国际海底区域超越主权国家管辖范围,相关制度需要各国谈判并形成合意才有可能确定。而“国际合作”正是全球治理的应有之意,以此为基础推动各行为体之间的协调共进有利于跨国性普遍问题的切实解决。

从本质上看,全球治理更多体现出的是利益博弈的国际政治色彩,需要以国际规范和全球机制作为保障才能得以实现。全球问题总是涉及不同主权国家和地区多样利益,特别是处在不同发展阶段的国家在资源利用和环境养护上的分歧会更加明显。国际规则是各国利益博弈的结果,但同时也对各国今后采取的行动起到了制约、监督的作用。不同的国际组织虽有可能涉及相同领域,但在管理目标上往往各有侧重,因而需要体系化的规则和机制,加强信息共享和有效配合,尽量避免职权重复和管辖空白。可见,国际规则体系的建立和实施是解决全球问题的核心,也是实现全球治理的根本途径。

目前,有关 BBNJ 的全球规制面临的最大挑战在于已有规则的碎片化和滞后性,以及在建规则的不可预期性。已有规则中,渔业、航行和海底矿产资源勘探开发等涉海部门中都有涉及到海洋环境和生态养护的制度和实践。但整体来看,当代海洋法体系在应对 BBNJ 问题上还存在明显的空白和漏洞,特别是针对深海遗传资源等新兴问题,亟需形成新规则进行补充,并与现有制度相协调。联合国大会在 2004 年成立了“BBNJ 不限成员名额非正式特设工作组”(简称 BBNJ 特设工作组),授权其对“BBNJ 问题的现有国际制度”“是否需要建立新文书”以及

“新文书以何种形式出现”等问题进行考察。2011 年,BBNJ 特设工作组识别出四大核心议题,即深海遗传资源、划区管理工具、环境影响评估以及能力建设和技术转让。经过多年的论证和协商,2015 年 6 月,联合国大会通过 69/292 号决议,决定在《联合国海洋法公约》(简称《海洋法公约》)框架下制定一部专门调整 BBNJ 问题的执行协定,即 BBNJ 协定。正在谈判的 BBNJ 协定,强调用“综合性、一体化”的方式“一揽子”解决相关核心议题,是目前该领域最新、最全面也是最值得期待的国际立法。

但一部新的国际公约的出台无法一蹴而就,公约实施后的实际效果也有待考证。BBNJ 协定虽然已进入到政府间谈判和细节敲定阶段,但依然存在不少分歧,最终通过时间还无法预计。虽然全球性协定前途未卜,但 BBNJ 目标下的区域性实践早已开启。对于全球海洋治理而言,治理方式是多层次的。除了联合国在全球层面的推动,以及《海洋法公约》框架下的规制,区域层面的生态环境治理也至关重要。相较于全球性机制,区域性组织或安排往往更能凝聚区域国家的价值和期望,更容易在海洋治理问题上达成共识。基于区域共识建立起来的具体制度可暂时弥补尚无全球机制的遗憾。作为全球海洋治理多层次模式中的重要环节,区域化机制在 BBNJ 问题上也有所体现,这些区域化实践虽有益于全球性海洋问题的创新解决,但也由于其固有的局限性不可避免地造成治理效果的部分缺失。

二、区域性海洋机制的逻辑内涵与 BBNJ 治理实践

国际法的区域化在海洋生态环境治理中一直是不可或缺的一环。区域性海洋机制在保护海洋生物、维持海洋生态平衡中起到了重要作用。《海洋法公约》第 197 条明确规定“在区域层面进行合作以保护海洋环境”是缔约国应当履行的义务。联合国环境规划署前副执行主任彼得·撒切尔(Peter Thacher)曾表示,虽然海洋污染是一个全球性问题,但区域性合作很可能是解决这个问题最有效的途径。^[1]在 BBNJ 问题上,区域性海洋机制主要体现在区域海项目和区域渔业机构两个框架下。

联合国环境规划署于 1974 年发起的“区域海项目”(Regional Seas Programme, RSP)是 20 世纪 70 年代以来最突出的区域性海洋环境保护实践。经过 40 多年的发展,区域海项目已经成为一项保护沿海和海洋环境的成功模式。目前全球有 18 个区域海项目,虽然在设立背景和运行主体上有一定区别,但

遵循的保护原则和采取的保护方法是类似的。比如,一般都需要制定“行动计划”(Action Plan)和区域性公约,并设立区域协调部门(Regional Coordinating Units, RCUs)和区域活动中心(Regional Activity Centers, RACs)等,用以保证计划或公约的实施。^[2]区域渔业机构(Regional Fishery Bodies, RFBs)是国家或国际组织可通过其在渔业养护、管理和发展等方面进行合作的机构。目前全球有超过五十个区域渔业机构,这其中既包括由联合国粮农组织领导的,也包括在粮农组织框架外设立的。区域渔业机构的职权多种多样,有些具有咨询功能,提供建议、决定或协调机制,但对其成员方没有法律约束力;有些机构具有管理职权,被称为“区域性渔业管理组织”(Regional Fisheries Management Organizations, RFMOs),通过对成员方执行有法律约束力的渔业养护和管理措施实现其促进渔业可持续发展的目标。具有管理职权和法律约束力的区域性渔业管理组织是促进和落实全球渔业可持续发展的重要力量。

从目标和宗旨上看,区域海项目和区域性渔业管理组织的侧重点有所不同,前者致力于区域海洋范围内海洋环境和生态系统的综合治理,后者更倾向于保障和促进渔业资源的可持续利用。但二者在 BBNJ 问题上更多表现出的是广泛的共通性。比如都重视生态系统方法,都采取了划区管理的方式作为养护手段等。目前部分区域海项目已经将其活动范围扩展至公海,区域性渔业管理组织也开始重视与 BBNJ 交叉议题的处理。比如地中海、东北大西洋以及南大洋三个区域海项目已经建立起了包含公海在内的海洋保护区,其中也包括与渔业组织的合作或对渔业问题的合并处理。这些区域实践不仅对于海洋公域的生物多样性治理起到支撑作用,也为与 BBNJ 协定的对接提供了空间。下文以地中海、东北大西洋和南极南大洋为例,结合 BBNJ 协定中的核心议题,分析区域性海洋机制在 BBNJ 问题上的现有实践和发展趋势。

(一) 法律依据与机构安排

三个海域在环境保护和生态维护方面,都建立了具体的法律文件和相应的主管机构。在区域海项目上,16 个地中海国家和欧洲共同体于 1975 年通

过的《地中海行动计划》(Mediterranean Action Plan, 简称 MAP)是联合国环境规划署区域海项目通过的第一个计划。MAP 由地中海协调机构(MAP Coordinating Unit, MDEU)负责实施。机构任务还包括管理六个地中海区域活动中心^①。2004 年,地中海特殊保护区区域活动中心建立了地中海生物多样性保护战略行动项目(Strategic Action Programme for the Conservation of Biological Biodiversity in the Mediterranean Region, SAP BIO)。该项目于 2008 年启动了地中海公海项目(Medopenseas),专门用于提升公海和海底生物多样性的保护水平,该项目涉及领域及具体内容与 BBNJ 议题十分契合。

在东北大西洋生态环境保护中,《保护东北大西洋海洋环境公约》(Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 简称 OSPAR 公约)是最基本也是最重要的国际法依据。OSPAR 公约通过五个附件对不同领域的环境治理进行了细化,附件 5 专门针对海洋生态系统和生物多样性的保护与保存作出了单独规定。此外,《东北大西洋环境战略》(The North-East Atlantic Environment Strategy)涉及五个不同领域的战略政策,其中之一便是海洋生物多样性和生态系统保护战略(Biological Diversity and Ecosystems)^[3]。该战略和 OSPAR 公约附件 5 一同为东北大西洋海洋生态系统和生物多样性保护提供了法律基础和实践方案。同时,依据 OSPAR 公约成立的 OSPAR 委员会不断推动养护措施的升级,并特别关注公海生物多样性养护和利用。

《南极海洋生物资源养护公约》(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 简称 CAMLR 公约)是南极条约框架下致力于维持南极海域生态平衡的重要文书。该公约不仅提供了法律基础和指导框架,也设立了独立的决策机构负责养护措施的适用,即南极生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 简称 CCAMLR 委员会)。CAMLR 公约的目标不仅在于对南极海洋生物资源的养护,也包括对其的合理利用^②。为此, CAMLR 公约明确将生态环境治理领域的两大先进原则,即“生态系

^① 六个区域活动中心分别是: The Regional Activity Centre for the Blue Plan/Plan Bleu - RAC/BP (France), The Regional Activity Centre for the Priority Actions Programme - RAC/PAP (Croatia), The Mediterranean Regional Centre for Emergency Action against Accidental Pollution - REMPEC (Malta), The Regional Activity Centre for Information and Communication - RAC/INFO (Italy), The Regional Activity Centre for Cleaner Production - RAC/CP (Spain), The Regional Activity Centre for Specially Protected Areas - RAC/SPA (Tunisia)。

^② 参见 CAMLR 公约第 2 条。

统方法”和“事先预防原则”纳入其中。

在渔业领域,联合国粮农组织于1949年设立了地中海渔业总委员会^①。委员会不仅面向地中海沿岸国家和区域性经济组织开放,也欢迎在地中海开展捕鱼活动的其他联合国成员方加入。东北大西洋渔业委员会(North-East Atlantic Fisheries Commission,简称NEAFC)积极履行联合国粮农组织的相关要求,并特别关注公海海域。而在南极海域,CCAMLR委员会被认为是一个具有双重性质的区域性组织,它不仅负责联合国环境规划署框架下独立的区域海洋项目,还致力于打击南极海域“非法、未报告、未规制”(illegal, unreported and unregulated)等破坏性捕捞活动,因而也被视为一个准区域性渔业管理组织,兼顾南极海域渔业资源可持续发展和该海域的整体生态系统维护。^[4]

(二) 公海保护区设立

海洋保护区传统上多建于国家管辖范围以内,而地中海、东北大西洋和南大洋则打破这一限制,建成了包含公海在内的海洋保护区。公海保护区制度在《海洋法公约》框架下缺乏直接的法律基础,并对“公海自由”原则造成一定的冲击和挑战,因而在合法性和正当性方面争议颇多。即便如此,相关的国际实践已经展开并逐步走向成熟。

1999年,法国、意大利和摩纳哥签署了《建立地中海海洋哺乳动物保护区协议》,建立了主要针对海豚和鲸的派拉格斯地中海海洋生物保护区(Pelagos Sanctuary),保护区面积为8.75万平方公里,53%的水域位于三国管辖范围外。从时间上看,这也是全球第一个涉及公海的海洋保护区。不过该保护区内之所以覆盖大面积“公海”,主要是由于地中海沿岸国没有申请专属经济区,因而导致大面积海域保留为海洋公域造成的^②。从保护效果上看,由于保护区没有设立充分政治授权的执行机构,因而养护措施的可操作性并不强,成效也不尽人意。

与特殊情况下的地中海保护区相比较,在东北大西洋建成的七个公海保护区都位于沿岸国200海里以外,可以说是更为严格意义上的公海保护区。而且由于数量较多,已初步形成网络化格局。在七个保护区中,有五个的海底部分已经分别由葡萄牙

和爱尔兰向外大陆架划界委员会提交了外大陆架申请,需要由相关当事国和OSPAR委员会协调管理。整体上看,由于这些公海保护区并不是在《海洋法公约》框架下建立的,因而管理权限多停留在“纸面上”,仅对保护目标作出原则性规定,也未制定有针对性的管理措施,属于OSPAR成员国自愿性政治宣誓,对非成员国没有约束力。^[5]

南极海洋保护区主要涉及两个区域,即南奥克尼群岛大陆架和罗斯海。其中,2009年获得通过的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区成为全球第一个完全位于公海的海洋保护区。其不仅证明了CCAMLR委员会在全球生物资源养护领域的领头地位,也加快了其他南极海洋保护区提案的提出。但由于保护范围有限和具体管理方案的缺失,导致该保护区成立至今的保护效果并不明显。罗斯海保护区的设立也并不顺利,从2012年的议案提出到2016年获得通过,历时五年谈判才尘埃落定。关于罗斯海海洋保护区的保护期问题一直是此前提议谈判中的重点。谈判最终一致同意将保护期设为35年,即该保护区在2052年时将被视情况修订或维持。从治理理念和养护措施来看,南极海洋保护区为公海保护区的设立提出了高要求、高标准,更多的南极海洋保护区提案也正在讨论当中。但由于各国存在意见分歧,因而实质进展缓慢。

(三) 区域性合作

在地中海和东北大西洋,区域性合作主要体现在区域海项目和区域性渔业管理组织之间的互动和协调。虽然二者在侧重点上有所不同,但都涉及生态环境养护,具体措施也有相似之处,加之目标海域基本一致,如果缺乏协调方案,则容易造成管辖重叠。为避免上述情况的出现,NEAFC与OSPAR委员会在2008年签订谅解备忘录[Memorandum of Understanding between the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) and the OSPAR Commission]。备忘录强调双方分别在渔业管理和环境保护方面具有互补的职能,并确认了二者的基本权限。此外,备忘录还特别就包括国家管辖外海域在内的东北大西洋生物多样性养护和可持续利用问题作出明确说明。要求双方在信息共享、环境评估、事先预防、海

① 1949年联合国粮农组织大会第五次会议上通过了根据《联合国粮食与农业组织章程》第14条的规定而缔结的《关于建立地中海渔业总理事会的协定》,该协定于1952年生效。随后该协定又经历了1963年、1976年和1997年的三次修改。在最后一次修改中,协定将“地中海渔业总理事会”(General Fisheries Council for the Mediterranean)的名称改为“地中海渔业总委员会”(General Fisheries Commission for the Mediterranean),并为缔约国设置了包括共筹自治预算等新义务,这些新义务于2004年4月29日生效。

② 虽然近年来一些沿岸国也开始通过设立生态保护区等方式加强对周边海域的实际管辖,但不足以影响这些海域的公海性质。

洋空间规划和划区管理、科学考察、提供会议报告等环节相互配合、积极合作。地中海渔业总委员会也和 MAP 于 2012 年签署了谅解备忘录,以此推动联合国可持续发展目标(目标 14:养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展)的顺利实现。这种通过签订谅解备忘录的形式衔接区域海项目和渔业管理组织的模式已经取得一定成效,并值得在其他海域进行推广。为此 OSPAR 委员会经常被国际会议邀请介绍区域合作的成就和经验。

三、区域性海洋机制参与 BBNJ 全球治理的成效与反思

(一) 区域性海洋机制推动 BBNJ 全球治理的优势所在

首先,区域性海洋机制的管理经验为 BBNJ 全球治理起到了示范作用。以海洋保护区为例,在地中海,沿岸国突破国家管辖海域的限制,通过签订协议的方式将海洋保护区拓展至公海。在东北大西洋,公海保护区建设已经突破单个数量,形成了网络化体系。南极罗斯海保护区引入重要的环境治理原则,并在治理措施上提出高标准。这些实践为将其他海域纳入公海保护计划开创了先河,也对未来公海保护区的位置选择和标准制定产生深远影响。同时,这些经验积累也反映了 BBNJ 全球治理的基本要求,可以作为 BBNJ 协定“划区管理工具”部分的重要参考。

其次,区域性海洋机制的多元模式证明了 BBNJ 问题综合治理的可行性。在地中海和东北大西洋,区域海项目和渔业管理组织的携手合作使得渔业可持续发展和整体海域的生态养护相辅相成。区域性渔业管理组织虽然直接目标是促进渔业资源的可持续利用,但在这个过程中采取的生态系统方法和设立禁渔区等具体手段对于维护海洋生物续存和恢复受损生境起到了积极作用。作为专门促进目标海域整体生态养护的平台,区域海项目不断加强与该区域内现有的其他主管机构,特别是与渔业组织之间的相互协调,避免职权冲突和措施重叠,使二者之间的关联和互动趋向成熟。这些区域层面的实践和发展为 BBNJ 协定如何协调与现有机制间的关系,如何平衡“养护”和“可持续利用”给予了参考和支撑。

最后,区域性海洋机制的现有平台弥补了 BBNJ 协定出台前的管理空白。区域性共识相对于全球性安排更容易达成,也更具针对性,可以尽量照顾各海域的特殊情况。全球性公约谈判充满不确定因素,通过和生效往往也耗时许久。区域性海洋机制

在专业制度缺乏、全球合意又暂时难以达成时,成为了应对 BBNJ 问题的可行选择。特别是在 BBNJ 协定尚未出台时可以作为有效补充,避免法律真空和管辖空白带来的“公地悲剧”。此外,未来 BBNJ 协定生效后,依然需要区域性层面的配合。区域性海洋机制对于成员国的影响力以及在科学数据交换等方面的重要价值将支持 BBNJ 协定的落实。

(二) BBNJ 全球治理区域化进程的固有限制

虽然区域性海洋机制在 BBNJ 全球治理进程中发挥着重要作用,但与全球主义相比,区域性机制的自身特色往往也成为制约全球集体行动的桎梏。

第一,区域性组织的职权范围有限,难以全面调整 BBNJ 事务。现有制度并非为应对国家管辖外海域生态问题量身定做,因而处理 BBNJ 事务的实际效果很有限。而且 BBNJ 问题是跨区域、跨部门的全球性公共问题,区域制度很难统筹全局,作出整体安排。比如区域性渔业管理组织对由于航行或海底勘探等行为造成的生物多样性锐减无权作出调整。不同区域的渔业组织之间也没有协调机制就其各自采取的划区管理工具进行协调,这也就无法实现海洋公域生物多样性一体化、整体性的维护。^[6]

第二,区域性组织的实际执行力有限。与在《海洋法公约》框架下设立管理机构的全球主义范式相比,区域性的渔业管理组织在机构化、行政化道路上困难重重。原因是其既希望有更多的缔约国加入,又期待对缔约国课以更严格的渔业管理措施,这便造成了一种冲突和矛盾,缺乏效率和强制力。再者,区域性渔业管理组织仍然普遍依托主权国家的自我监管、自我行政,缺乏具体的执行条款和独立的行政班底。^[7]另外,区域性组织即使通过了具有法律约束力的协定,但由于缔约国违反区域协定后面临的外交、舆论压力比违反全球性公约时要小得多,也导致区域性制度的有效性往往难以得到保障。

第三,区域性海洋机制虽然推动了区域一体化,但其发展并不均衡,在一定程度上阻碍了全球海洋环境治理进程。比如,区域性海洋机制在一些海域取得了较好的环境治理效果,但也有一些海域还没有形成有效的“区域海”项目和区域性渔业管理组织,或即使形成了沿岸国合意,但执行效果却不尽人意。以加勒比海为例,加勒比海是沿岸国较多的“区域海”,近年来环境问题较为突出。1983 年加勒比海的 17 个主要国家签订了《保护和开发大加勒比地区海洋环境公约》,对各类污染进行限制。然而,由于该区域缺乏综合性的协调机构,履行情况不

甚理想。^[8] BBNJ 全球治理的范围是占全球海洋面积近 64% 的海域,目前部分海域的成功案例还不足以实现整体目标。

第四,不同海域的环境治理标准和养护措施存在差异,增加了评判和预测全球海域生态治理效果的难度。虽然区域性海洋机制具有较强的针对性,可以更好地制定契合本区域生态系统特点的养护措施和法律制度。但由于缺乏全球统一的协调机制,各海域在应对 BBNJ 问题上制定的不同标准和规则也导致了治理效果的差异。这增加了全球海洋生物多样性的一体化保护,以及遗传资源惠益分享的整体性制度设定的难度,也使全球海洋生态系统的体系化构建缺乏关联性和互动性。

四、BBNJ 全球治理区域化路径的完善对策

全球海洋治理的区域主义和全球主义两条路径之间存在着既相互竞争又彼此融合的关系,其中融合和共进占据了多数历史实践过程。^[9] 二者都囊括于全球治理的框架下,是同一目标下不同层次的治理模式,具备相互促进、共同发展的趋势和可能。具体来说,区域性海洋机制的优势发挥将依赖于全球性制度的确立,全球性制度的落实也需要区域化路径的支持和配合。

(一) 全球层面:发挥 BBNJ 协定的主导作用

虽然在个别海域已经有了涉及公海保护的积极尝试,但与全球范围内海洋公域生态养护的目标相比,现有区域性成果可谓杯水车薪。更何况对于深海遗传资源及其惠益分享等新问题,区域海项目还多未涉及,渔业组织也无权调整。BBNJ 养护和可持续利用是国际社会共同面临的海洋难题,对其进行全球层面的规制才是问题得以根本解决的方向。正在谈判的 BBNJ 协定有望通过全球层面法律文书弥补规则空白,并建立统筹全局的机制安排,以此明确各行为体进行相关活动的权利义务。

首先,BBNJ 协定需要具备总领性功能。有效方法之一就是要在协定内容中明确规定 BBNJ 治理的基本原则和整体方法,如预防性原则和生态系统方法等。这样既为区域实践指明方向,也能奠定全球性规则的基本精神。同时,BBNJ 协定要突出与现有区域制度的互补优势。比如应当重视 BBNJ 协定下公海保护区制度与现行公海划区管理工具之间的协调问题,增强 BBNJ 协定与现有海洋养护和可持续利用规则的互补性,以此提高协定下的公海保护区规

则对相关国家的制度吸引力。^[10]

其次,BBNJ 协定还被寄希望于为区域性实践提供法理支撑。公海保护区虽然已经形成了区域实践,但也一直面临着“破坏公海自由”“与《海洋法公约》相悖”等质疑。而 BBNJ 协定明确将包括公海保护区在内的划区管理工具定为养护措施,并为其制定科学的选址标准和设立程序。这将为公海保护区的设立奠定法律基础,缓解公海保护区的合法化困境,并提升各海域设立公海保护区的热情和能力。

最后,BBNJ 协定的制定和执行也为各国提供了深入参与海洋公域治理的新渠道。全球性协定出台之前,各国可以在现有的区域性和部门性平台参与 BBNJ 事务,但由于区域性组织的缔约国有限,以及并不是每个区域组织都已具备处理 BBNJ 议题的权限,因而即使部分国家有意作为,也缺乏合适的机会。而 BBNJ 协定作为《海洋法公约》的执行协定,不仅拥有公约体系的支持,还面向公约缔约国之外的国家开放。同时,原有区域性制度下的缔约国活动也依然受到协定的尊重和维护,这就为绝大多数国家参与海洋公域事务提供了多元国际平台。

(二) 区域层面:加强相互合作,配合 BBNJ 协定实施

如同全球性公约和措施一样,区域性安排也远远没有达到人们所期望的综合性和系统化。在同一海域内,不同的区域组织由于目标海域的重合,有可能出现保护进程冲突、标准混乱的情况,或由于方式类似而导致管理资源浪费。在现有的区域海实践中,一些合作和协调手段已经形成,若能够拓展至更多海域,并为 BBNJ 协定的机制安排提供参考,便有望在一定程度上缓解区域治理碎片化的现状。

第一,签订谅解备忘录。在地中海和东北大西洋的实践中可以看到,区域海洋项目与区域性渔业组织之间可以通过签订谅解备忘录的形式来促进类似的管理措施,特别是各自划区管理手段上的协调。目前 OSPAR 委员会已经与不同的国际机构和组织分别签订了 10 份谅解备忘录。^[11] 但是要使这种方式发挥最大化的作用还需保证谅解备忘录本身的顺利执行,并寻求更广泛的合作。以东北大西洋为例,2014 年 NEAFC 和 OSPAR 委员会牵头订立的《集体协议》(Collective Arrangement) 就是为凝结区域内更多国际机构和组织的力量和协调管理东北大西洋公海海域的生态养护而建立的多边协定和区域合作平台。与此同时,双方与相同的国际咨询机构——国际海洋开发委员会(International Council for Explora-

tion of the Sea, ICES) 进行合作, 要求委员会为共同关注的事项作出专业建议, 进而采用基于相同技术意见的措施, 促进了保护手段的一致性。

第二, 尽早开展区域内合作。除了合适的合作方式外, 采取合作的时机也很关键, 应当在对某一区域进行海洋环境保护的初期就重视不同主管机构之间的相互联系, 并将这种良性互动保持下来。这一点在南大洋的生态环境保护上得到了印证。CCAMLR 委员会和南极环境保护委员会 (the Committee for Environmental Protection, CEP) 在决定建立“具有代表性的海洋保护区网络”的初期就以前者为主导机构形成了联合决议, 切实推动了南大洋生物多样性保护的后续行动。

第三, 加强区域性组织对接 BBNJ 协定的能力建设。目前多数区域海项目和渔业管理组织的目标海域还仅限于国家管辖海域, 日后可以考虑适当拓宽管辖范围, 将成熟的海洋管理手段适用至公海。此外, 实践中很多区域项目和组织或由于机构设置相对落后, 或由于缺乏足够的财政资金和人力资源, 导致无法实现其具体保护措施在国家管辖外海域的运用。因而完善区域性组织的内部机构设置也是未来区域机制加强能力建设的必经之路。在具备相应能力的前提下, 区域组织或安排应通过自身职权巩固 BBNJ 协定建立起的全球标准。这个过程中, 区域组织或公约考虑到区域特殊性、区域面临的挑战和威胁, 也可制定高于 BBNJ 协定的标准。^[12]

五、中国参与 BBNJ 全球治理的方向与选择

中国作为人口众多的发展中国家, 面临着资源、环境和发展空间的巨大压力, 拓展国家管辖外海域的开发空间和战略利益对于中国全面协调可持续发展具有重要意义。从本质上来看, 国家管辖外海域性质上属于海洋公域, 生物多样性锐减也是全球性危机, 应当由国际社会共同参与。其中, 国家是参与全球治理的核心力量和根本支撑。但目前逆全球化和保护主义浪潮席卷全球, 权力竞争在全球海洋秩序中开始占据主要位置, 导致治理意愿和治理效用并不理想。而中国深刻认识到地球被海洋连结成了命运共同体,^[13] 基于此提出的海洋命运共同体理念

作为人类命运共同体在海洋事务上的拓展, 与 BBNJ 养护和可持续利用的根本目标内涵相通, 为海洋生物多样性全球治理面临的困境提供了解决思路。

在全球层面, 中国要坚定维护多边体制。中国政府自 2006 年起积极参与联合国 BBNJ 议题的各项会议, 并在后续的预备委员会会议和正式谈判中通过大会发言和提交立场文件等方式充分表达己方观点。在这个过程中, 首先需要明确界定自身的海洋权益。比如在“海洋遗传资源获取和惠益分享”问题上, 中国虽与发达国家相比科技水平和开发实力还有一定差别, 但也不同于一般的发展中国家, 具有较好的科技潜力和发展前景。因而有必要适当支持深海遗传资源未来开发的“自由”程度^①。又如, 对于海洋保护区的设立, 中国持谨慎态度, 即在支持公海生态维护的前提下, 也需要顾及自身的远洋渔业发展, 避免对公海捕鱼自由造成过度限制。因而在公海保护区的设立上, 中国一再强调“必要性原则”。即“海洋保护区是工具, 而不是目标, 建立海洋保护区应以确有必要为前提”^②。在维护自身海洋权益的同时, 中国也可借此机遇树立大国影响力, 推动国际海洋秩序的公平合理发展, 特别是帮助发展中国家提升参与 BBNJ 养护和可持续利用的能力。这既包括支持在 BBNJ 协定框架下建立多重国际合作平台, 促进信息分享, 也包括在技术培训和联合研究上给予发展中国家更多的参与和学习机会。在技术层面, 中国可将智库力量和外交实践相结合, 重视对国际规则的研判, 以此提高法理博弈能力, 夯实海洋命运共同体理念的国际法论证。

考虑到国际公约的通过和执行往往充满不确定因素和不可预期性, 中国在推进 BBNJ 协定谈判的同时, 也应同样重视区域性海洋制度的相应发展, 广泛参与区域性机构和安排在国家管辖外海域的实践, 通过实际可行的措施循序渐进地促进海洋公域的生态维持和资源保护。中国目前参与的区域海项目基本都是针对国家管辖内海域的, 主题也多涉及处理海洋垃圾和陆源污染等传统环保事项, 如东亚海协作体 (Coordinating Body on the Seas of East Asia, COBSEA)、西北太平洋行动计划 (the Action Plan for the Protection, Management and Development

① 如《中华人民共和国政府关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题国际文书草案要素的书面意见 (2017 年 4 月 20 日修订版)》第 11 段:“……对于作为海洋遗传资源载体的鱼类, 应遵循《公约》有关海洋科研自由的相关规定。”又如, 第 12 段:“……原生境获取活动本质上属于《公约》规定的国家管辖范围外区域的海洋科学研究, 应适用自由获取制度, 以促进海洋遗传资源的开发和可持续利用。”

② 参见《中华人民共和国政府关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题国际文书草案要素的书面意见 (2017 年 4 月 20 日修订版)》第 18 段。

of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region, NOWPAP) 等。随着 BBNJ 议题谈判的深化,中国在参与这些区域海项目现有活动的同时,也可建议其将国家管辖范围外的适当区域纳入项目覆盖范围,并将生物多样性保护纳入广义的环保范畴,促进地区海洋治理和全球海洋治理的有效融合。此外,中国也可利用自己作为创始成员国的区域性组织在相关领域加强对海洋公域事务的影响力,如在上合组织框架下推动对公海安全的探讨。

六、结语

在全球化进程备受挑战的当下,BBNJ 国际规则构建为全球治理的巩固与发展提供了新的适用平台。不论是全球性规则谈判,还是区域层面实践,都是 BBNJ 问题的解决路径和全球海洋治理的落实方案。全球性 BBNJ 协定的建立将从更全面的角度为当前国际海洋秩序带来革新和完善,但议题的复杂性、前沿性以及目前全球治理面临的压力和挑战也

为协定谈判带来不小困难。而坚持全球性协定谈判和区域性制度发展的双轨制可为 BBNJ 问题的解决提供多重保障。

无论是从维护国家海洋权益的角度出发,还是从发挥大国影响力和增强国际话语权考虑,中国都需积极加入 BBNJ 议题的建章立制。截至目前,BBNJ 协定第四次政府间会议由于新冠肺炎疫情的影响一拖再拖,预计 2022 年上半年才能举行。停滞的谈判进程也给了中国更多的准备时间。中国在推进全球性 BBNJ 协定谈判的同时,也需要重视区域性海洋机制的作用发挥。因为全球治理主体不仅需要参加一个单一的普遍适用的治理机制,还需要参与有显著差异的不同地区的机制。^[14]中国要将全球规则、区域机制和国家诉求相结合,从多层面出发,深度参与并适时引导 BBNJ 全球治理,在实现自身海洋强国战略目标的同时,也为国际海洋秩序的公平合理发展贡献中国力量和中国智慧。

参考文献:

- [1] 唐·亨瑞奇. 我们的海洋: 海岸危机[M]. 蔡峰, 张绍丽, 邓云成, 译校. 北京: 海洋出版社, 2017: 19.
- [2] ROCHETTE J, RAPHAEL B. ICZM protocols to regional seas conventions: what? why? how? [J]. *Marine Policy*, 2012, 36(5): 977.
- [3] OSPAR Commission. The North-East Atlantic environment strategy [EB/OL]. [2021-06-05]. <https://www.cbd.int/doc/nbsap/rbsap/ospar-rbsap.pdf>.
- [4] DRUEL E, RICARD P, ROCHETTE J, et al. Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action [R]. Paris: IDDRI, 2012: 36.
- [5] 郑苗壮. 全球海洋保护区建设呈现新趋势 [N]. 中国自然资源报, 2020-06-18(2).
- [6] DURUSSEL C, WRIGHT G, WIENRICH N, et al. Strengthening regional ocean governance for the high seas: opportunities and challenges to improve the legal and institutional framework of the Southeast Atlantic and Southeast Pacific [EB/OL]. [2021-06-05]. https://www.researchgate.net/publication/349139512_Summary_for_Decision-Makers_-_Strengthening_Regional_Ocean_Governance_for_the_High_Seas_Opportunities_and_Challenges_to_Improve_the_Legal_and_Institutional_Framework_of_the_Southeast_Atlantic_and_Sou.
- [7] 方瑞安, 张磊. “公地悲剧”理论视角下的全球海洋环境治理 [J]. 中国海商法研究, 2020, 31(4): 42.
- [8] 全永波, 叶芳. “区域海”机制和中国参与全球海洋环境治理 [J]. 中国高校社会科学, 2019(5): 82.
- [9] 吴士存. 全球海洋治理的未来及中国的选择 [J]. 亚太安全与海洋研究, 2020(5): 6.
- [10] 刘美, 管建强. 从区域实践到普遍参与: BBNJ 协定下在公海治理的条约困境 [J]. 中国海商法研究, 2021, 32(2): 109.
- [11] OSPAR Commission. Memoranda of understanding & cooperation arrangements [EB/OL]. [2021-07-05]. <https://www.ospar.org/about/international-cooperation/memoranda-of-understanding>.
- [12] GJERDE K, BOTELER B, DURUSSEL C, et al. Conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction: options for underpinning a strong global BBNJ agreement through regional and sectoral governance [EB/OL]. [2021-07-07]. https://www.prog-ocean.org/wp-content/uploads/2018/08/STRONG-High-Seas-Policy-Brief_Options-for-underpinning-BBNJ-agreement.pdf.
- [13] 李学勇, 李宣良, 梅世雄. 习近平集体会见出席海军成立 70 周年多国海军活动外方代表团团长 [N]. 人民日报, 2019-04-24(1).
- [14] 全永波. 全球海洋生态环境治理的区域化演进与对策 [J]. 太平洋学报, 2020, 28(5): 90.