

BBNJ协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对

白佳玉

【摘要】海洋划区管理是对海洋进行合理开发利用和整体安排部署的空间治理活动。其中,国家管辖范围以外区域包括海洋保护区在内的划区管理工具规则已在国际规则层面达成共识,呈现于BBNJ协定这一人类对新疆域全球治理的最新成果中。梳理当前BBNJ协定中包括海洋保护区在内的划区管理工具规则的主要内容,能够分析出该规则目前的缺陷以及需要进一步明确的内容,从而预测BBNJ协定可能给各缔约方带来的适用挑战。中国作为发展中的海洋大国,在未来BBNJ协定正式生效后,应于批准协定前和批准协定后两个阶段做好履约准备:一方面,中国在批准BBNJ协定之前,可以通过发布解释性声明的方式对BBNJ协定划区管理工具规则部分的相关规定作出解释,并进一步完善国内相关法律法规。另一方面,中国批准BBNJ协定之后有必要积极参与科学和技术机构建设和程序性规范制定,发挥中国主导构建的蓝色伙伴关系的作用,通过与其他缔约方的嗣后实践促进BBNJ协定中包括海洋保护区在内的划区管理工具规则的善用。

【关键词】BBNJ协定;划区管理工具;海洋保护区;人类命运共同体;海洋空间治理

【作者简介】白佳玉(1981-),女,辽宁辽中人,南开大学法学院教授、博士生导师,天津市优秀中青年法学家,主要研究方向为国际环境法与国际海洋法(天津 300350)。

【原文出处】《理论探索》(太原),2024.4.12~19

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究”(22&ZD138),主持人陈海嵩。

海洋是人类赖以生存和发展的重要空间载体,海洋空间治理是一种改进海洋资源利用决策的空间制度安排,是一项减少海洋使用者冲突的动态合作机制,是一套可持续管理海洋环境和使用海洋资源的技术干预手段。为应对国家管辖范围以外区域(ABNJ)海洋生物多样性丧失和生态系统退化等问题,2023年6月,联合国近200个成员国通过了《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草案》(BBNJ协定),旨在保持和维护ABNJ的海洋生物多样性。该协定于2023年9月20日在联合国总部开放签字,中国已完成协定的签署。协定达成后,其生效后的适用问题成为国际社会新的关注焦点。包括海洋保护区在内的划区管理工具(ABMTs)是BBNJ协定谈判过程中的重要议题之一,其规则最终在BBNJ协定的第

三部分得以确定。ABMTs规则的目标包含:通过建立ABMTs综合系统等,养护和可持续利用需要保护的区域;在适用ABMTs方面加强国家、相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构间的合作与协调;保护、保全、恢复和维持海洋生物多样性和生态系统;支持粮食安全和其他社会经济目标;通过能力建设和转让海洋技术,支持发展中国家缔约方,考虑小岛屿发展中国家的特殊情况,开发、实施、监测、管理和执行ABMTs。该部分规则的适用是确保ABNJ海洋生物多样性当前及长期的养护和可持续利用,进而实现BBNJ协定的一般目标。然而,BBNJ协定本身对各缔约方进行了利益妥协和平衡的安排,其ABMTs规则也因此具有一定缺陷,这些缺陷给缔约方未来有关BBNJ协定的解释和适用带来了挑战。为此,需要探明的是,面对BBNJ协定中

ABMTs 规则适用给各缔约方提出的挑战,中国在协定签署后和批准前,如何作好履约准备;在批准协定及其生效后,如何发挥履约示范作用。

针对以上问题,本文将首先分析 BBNJ 包括海洋保护区在内的划区管理工具的内涵。其次,对 BBNJ 协定中 ABMTs 规则进行规范考察,并进一步分析该规则的缺陷。再次,依据这些规则缺陷尝试预见缔约方在未来解释和适用过程中可能面临的挑战。最后,为中国在协定批准前和批准后的准备工作提出学理建议。

一、BBNJ 包括海洋保护区在内的划区管理工具的主要内涵

ABMTs 是一个内涵广泛的概念,海洋保护区、特别敏感海域等众多海洋保护工具均归属 ABMTs 的范畴。早在 BBNJ 协定谈判前,部分国家就已经制定了地缘性或功能性的 ABMTs 规则制度。本文所研究的包括海洋保护区在内的 ABMTs 是指在公海上划定特定区域以对其范围内的人类活动进行管理和规制的制度。

《联合国海洋法公约》(下文简称《公约》)及其执行协定虽然为各国规定了保护海洋环境的共同义务,为国家管辖范围以外区域海洋资源和环境的保护和可持续利用提供了基本框架,但其中并未针对 ABNJ 海洋生物多样性养护和持续利用目标下建设包括海洋保护区在内的 ABMTs 作出专门规定。《生物多样性公约》第 2 条对保护区进行了定义,即为达到特定目标而划定地理范围并对其进行管理和管制的地区。该公约的技术专家组进一步将海洋保护区定义为,在海洋环境内或毗邻海洋环境的任何划定区域,及其上覆水域和相关的动植物、历史和文化特征,经立法或包括习俗在内的其他有效手段保留其海洋和/或沿海生物多样性享有比周围环境更高水平的保护的区域。但由于《生物多样性公约》仅规制国家管辖范围以内的区域,该定义仅具有参考意义。2004 年,联合国大会决定设立有关 BBNJ 的非正式特设工作组,对包括海洋保护区在内的 ABMTs 在 ABNJ 范围内的海洋生物多样性养护和可持续利用问题开展研究,ABMTs 成为 BBNJ 协定一揽子事项中的重要组成部分。最终,BBNJ 协定明确 ABMTs 是为

养护和可持续利用所需要保护的区域,其有助于形成具有生态代表性和良好联通性的海洋保护区网络,进而建立综合管理系统。

二、BBNJ 包括海洋保护区在内的划区管理工具的规范考察

BBNJ 协定中 ABMTs 运行的基本规则包括以下几方面:一是如何建立 ABMTs 的问题,包括谁来提出提案,根据何种标准对需要保护的区域进行选划,对提案进行咨询协商的程序。二是应该由谁来管理以及如何管理 ABMTs 的问题,在选定区域内需要对哪些人类活动进行限制以及是完全限制还是部分限制的问题。三是对 ABMTs 进行监测和审查的主体、程序和标准,以及提案措施在落实过程中需要考虑的因素等。BBNJ 协定第三部分较为完整全面地针对 ABMTs 的上述问题进行了规定。本部分研究主要围绕设置包括海洋保护区在内的 ABMTs 的提案、协商与评估、决策、执行和监督四个方面展开。

(一)提案机制

1. 提案机制的规范考察。为设立一个 ABMTs,缔约方可以单独或集体制定并向秘书处提交一份提案。ABMTs 的建立不应包括国家管辖范围以内的任何区域,并且缔约方不得以此为依据,提出或否认任何主权、主权权利或管辖权主张,包括与此有关的任何争端。在提案的制定过程中,制定提案的缔约方应与相关利益方进行协商,作为利益攸关方的各国以及各层级的区域机构和部门机构的意见均应得到考虑,同时还要与土著人民、当地社区以及科学界进行沟通,在协调各方利益的基础上拟定出提案。并且,提案还应立足现有最佳科学和科学信息以及土著人民和当地社区的相关传统知识,考虑到实施预防和生态系统办法,确定将予以保护的区域及在该区域拟采取的措施。协定还为提案的基本内容作出了详细的规定,一是用于确定区域的指示性衡量标准情况,包括所选区域的独特性、稀有性、对物种生命史各阶段的特殊重要性、脆弱性、敏感性等相关信息。二是区域内的人类活动情况,以及活动范围内的海洋环境和生物多样性状况的相关说明。三是拟建立 ABMTs 在该区域适用的具体的养护目标、其适用过程中要实现的可持续利用目标,以及为实现目

标拟采取的措施、拟开展的监测和研究审查等活动及其适用期限。四是提案制定过程中与相关利益方的协商情况,在相关文书和法律框架及机构下已经设置并管理的ABMTs的信息。

2. 提案机制中存在的规范缺陷。ABMTs在建立范围方面,协定没有明确规定在有争议的区域中不得设立ABMTs。这可能导致在争议区域设立ABMTs时,侵犯处于争议中的缔约方的主权、主权权利和管辖权。而争议区域的地缘政治纷争也可能阻碍相关国家之间的协商和合作。此外,协定规定关于提案要素的细节还需要科学和技术机构(STB)进一步明确确定。必要的科学知识和专业识别力是识别提案方是否对提案过度包装等问题的关键。如果缺乏足够的科学知识和准确的识别能力,可能导致缔约方大会对区域是否建立ABMTs无法作出决策。最后,协定没有规定提起提案的优先顺位。由于提案国对后续协商具有一定的主动权,缔约方大会可能面临多个国家在同一海域提出提案的情况。在没有明确优先顺位的情况下,处理这些竞争性提案可能变得复杂和困难,或将导致协商过程的延迟或僵局。

(二)协商与评估机制

1. 协商与评估机制的规范考察。秘书处应在收到提案建立ABMTs的缔约方(即提案方)提交书面提案后将其公布,并交由STB在考虑指示性衡量标准的基础上对提案开展初步审查并提出审查意见;提案方考虑相关意见后继续完善或修改提案,再将新的提案交至秘书处。秘书处重新公布新的提案后,将开启针对提案的协商和评估进程。参与协商和评估的主体包括协定规定的利益攸关方,协商评估应当是包容各方并且透明开放的过程。各利益攸关方可以从提案的优点、相关科学意见、拟定区域内现有措施和活动的情况、提案实施的可能影响等方面提出意见。其中,相关国际机构或组织还可以提交关于提案确定的,属于该国际机构或组织职权范围的措施有关要素的意见、属于该文书、框架或机构职权范围的任何相关补充措施的意见。如果提案的措施影响到完全被专属经济区包围的区域,那么提案方应积极主动地与相关国家开展具有针对性的协商,并进行事先的通知。对于这些国家有关拟议措施的

看法和评论意见,提案方应进行专门探讨并给出书面的答复。利益攸关方提交相关意见后,秘书处经其同意后将书面意见公布,由提案方对书面意见作出答复并酌情修改提案。协商的过程并非是无穷尽的,STB与提案方协商后将通知一个持续时间,即为利益攸关方提出意见的期限。

2. 协商与评估机制规范存在的缺陷。首先,提案方在协商中掌握着节奏,并具有决定是否接纳相关意见的权利。这意味着提案方可以选择性地接纳或不接纳其他方的建议和意见,这可能导致利益攸关方的一些重要的意见无法得到充分的讨论和平衡的考虑。其次,协商和评估程序的模式,包括制定期限等方面,需要进一步由STB在其第一次会议予以拟定。制定具体的协商和评估程序时,需要充分的科学和专业知识的考虑,这可能影响协商和评估机制的公正性和有效性。因为发达国家和发展中国家的科学技术水平差距较大,发展中国家可能无法在规则制定过程中充分表达意见,也无法识别其他缔约方意见对其本国国家利益的影响。

(三)决策机制

1. 决策机制的规范考察。经过协商和评估过程并被修改后的提案将进入决策机制。缔约方大会是提案的决策机构,其决策的一般规则是协商一致决策制,只有在未达成共识的情况下,决策由出席并参加表决代表的3/4多数作出。在此之前,对于是否已经穷尽所有努力但仍未达成共识的问题,将由缔约方会议中出席并参加表决代表的2/3多数确定。作出的决定在作出这些决定的缔约方大会会议120天后生效,并应对所有缔约方具有约束力。在此120天期间内,协定规定任何缔约方可以根据协定列举的理由书面通知秘书处对决定提出反对意见,此时该决定对该缔约方不具约束力,但提出反对意见的缔约方应在切实可行的范围内采取与该决定具有同等效果的替代措施或办法,且不应采取损害其所反对意见的决定,除非该措施或行动对于反对方根据《公约》行使权利和履行义务至关重要。最后,缔约方大会作出的决定以及对这些决定提出的反对意见应由秘书处公布,并应转交所有国家和相关法律文书和框架及相关全球、区域、次区域和领域机构。

2. 决策机制规范存在的缺陷。决策机制中的决策方式使得提案通过的可能性较大,建立 ABMTs 将变得较容易,实质利益攸关方的利益可能因此无法得到保护。首先,在协定中,虽然决策机制的一般规则为协商一致,但在未达成共识的情况下,决策则由出席并参加表决代表的 3/4 多数作出。而在此之前,对于是否已经穷尽所有努力但仍未达成共识的问题,则由缔约方会议中出席并参加表决代表的 2/3 多数确定。这意味着即使一些利益攸关方根据协定第 19.4(b) 条强调其会特别受到提案者所参考的指示性标准的影响,且投出反对票,仍可能不会影响 ABMTs 的建立,利益攸关方的特殊情形因此未能得到充分顾及。其次,对于反对提案的缔约方而言,尽管决定对其不具有拘束力,但其应采取与该决定具有同等效果的替代措施或办法,且替代方案不能损害缔约方大会决定的措施或行动以及有效性。也就是说,当大多数缔约方投票通过决定时,无论缔约方反对与否,ABMTs 将得到建立。这意味着,实际上所有缔约方不得不执行该决定或采取同等效力的措施,导致利益攸关方的利益可能无法得到充分保护。最后,根据该协定最新签署国家的情况统计,有一定数量的发展中沿海国已签署协定。如果设立 ABMTs 的提案得到了大部分发达国家的赞同,即使那些国家地理位置与拟划设 ABMTs 不具有生态系统延续性、具有较少利益关联,建立 ABMTs 提案也可以绕过作为实质利益攸关方的发展中国家的意见而得以通过。更进一步,由于 ABMTs 内可以限制甚至禁止缔约方在该海洋区域的活动,如果最终受到实质性影响的国家仅指向发展中国家或者部分特定国家,那么 ABMTs 的建立则可能沦为一些别有用心国家进行新一轮“蓝色圈地运动”的工具。

(四) 执行机制

1. 执行机制的规范考察。被通过的提案将在其中规定的时间和范围内得到执行。各缔约方应确保在其管辖或控制下开展的活动符合根据协定规定所通过的决定。协定支持缔约方在 ABMTs 所涉区域内采取支持协定目标的海洋活动,并允许缔约方为养护和可持续利用海洋生物多样性而针对本国的国民、船只或其控制管辖下的活动采取比 BBNJ 协定措

施更为严格的措施。但根据提案的规定在 ABNJ 采取相关养护和可持续利用措施,应注意不得给小岛屿发展中国家或最不发达国家缔约方直接或间接施加不合比例的负担。协定缔约方也应酌情促进其为成员的相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构采取措施,以支持实施缔约方大会根据本部分所作决定和建议。同时,协定规定缔约方应鼓励有资格成为协定缔约方的国家,特别是其活动、船只或国民在已建立 ABMTs 区域内运作的国家,采取措施支持缔约方大会根据本部分所作建立 ABMTs 的决定和建议。而对于相关法律文书或框架的非缔约方或非参与方,或未加入相关全球、区域、次区域或领域机构、且未以其他方式同意适用在此类文书和框架下和由此类机构制定措施的缔约方,也不免除其根据《公约》和 BBNJ 协定在相关区域海洋生物多样性的养护和可持续利用方面的合作义务。

2. 执行机制规范存在的缺陷。协定条款中明确指出执行措施不应给小岛屿发展中国家或最不发达国家带来不合比例的负担。然而,如何界定和衡量“不合比例的负担”可能存在主观性和争议,尚需要进一步明确相关标准。此外,协定还要求缔约方鼓励协定非缔约方采取措施支持缔约方大会的决定;且对于非缔约方或未参与相关机构国家,协定也规定了其合作义务,但并未明确提及如何确保它们履行合作义务。缔约方在其他国际平台鼓励和带动非缔约方遵守 BBNJ 协定,实际上需要大量科学技术能力、人力和资源等方面的投入和支持,并受到其他国家的认可。然而,不同国家在这些方面的能力和资源水平存在差异,发展中国家在推进缔约方大会决定的实施方面可能面临困难,这需要缔约方共同努力,包括技术合作、资源共享和信息交流等,来加强缔约方之间的合作和协调。

(五) 监测与审查机制

1. 监测与审查机制的规范考察。提案相关措施的执行情况将受到依法监测和审查。缔约方可以单独或集体的形式向缔约方大会报告其经大会审查通过决定施行的相关措施的执行情况,相关的法律框架和机构可受邀向缔约方会议提供相关措施执行情况的信息。STB 依据上述信息,负责对依据协定建

立的ABMTs及其措施进行监测和定期审查,对执行措施的成效以及实现拟定目标的进度情况进行整理,向缔约方大会提出咨询意见以及相关建议。此后,缔约方大会将对ABMTs及其措施作出修订、延长或撤销的决定和建议。

2. 监测与审查机制规范存在的缺陷。监测和审查ABMTs划设区域,需要缔约方具备充足的科技能力、科研人员和资源。ABMTs的建立和管理涉及对海洋生物多样性、生态系统功能等重要信息的收集和分析。然而,不同国家在科技能力和资源分配方面存在差异,部分发展中国家可能面临困难,无法有效地进行监测工作。其次,那些具有较强监测能力的国家,或是本身反对ABMTs建立提案的国家,可能持续地对ABMTs的建立提出不同意见,给缔约方大会的运行带来挑战。不可否认的是,多元化的观点可以促进ABMTs得以更好管理和保护,但同时也给缔约方大会决策提出要求:即如何在尊重缔约方意见基础上,不延缓ABMTs管理的措施实施,成为缔约方大会进行监测与审查阶段需要重点解决的问题。

三、BBNJ包括海洋保护区在内的划区管理工具规则的适用挑战

回顾谈判阶段,欧盟和部分发展中国家主张以《生物多样性公约》秘书处组织识别的具有重要生态和生物意义的海洋区域为参考,快速推进设立全球性、永久性的保护区网络和实行较为严格的保护措施。海洋利用大国则坚持宽松的制度,不影响公海渔业、船舶航行和矿产勘探开发等管理制度,鼓励建设多用途的公海保护区^[1]。最终,BBNJ协定中的ABMTs部分规定了具体详实的提案、决策和执行机制,与之相关的规则已经在BBNJ协定中被基本确定下来,从协定的文本角度分析,有些规则尚需得到进一步细化,还有一些规则存在一定的缺陷,各国在解释和适用过程中容易产生分歧。本部分将以第二部分考察的规范缺陷为基础,分析预测BBNJ协定ABMTs规则的适用挑战。

(一)争议区域能否建立包括海洋保护区在内的划区管理工具

BBNJ协定并未明确争议海域能否被确定为ABMTs规则适用区域。中国在BBNJ协定谈判过程中

曾主张,如果对国家管辖范围以内或以外区域的法律地位存在争议,该区域不能被划定为ABMTs适用区域。BBNJ协定最终对该问题作出妥协性安排,其在第18条措辞上规避了正存在争议的区域能否建立ABMTs,只强调不能在国家管辖范围内建立包括海洋保护区的划区管理工具,且不得以此为依据提出或否认任何主权、主权权利、管辖权主张,包括与此有关的任何争端。一方面,在已存在争议区域建立ABMTs将进一步加剧海洋主权、主权权利、管辖权争端。在ABNJ建立ABMTs时,如果涵盖争议区域,其效果类似于临时安排,但这种安排由于没有得到相关当事方的合意,必然不利于最后海洋界限的划定^[2]。另一方面,ABMTs建设后,还需要各国开展环境保护、渔业管理等合作以解决共同面临的问题,但在争议区域建立ABMTs将加剧国家间矛盾,增加协商复杂性,延缓合作进程。缔约方大会在建立ABMTs时,面临着不加剧海域争端以及不损害国家主权、主权权利和管辖权的挑战。

(二)缔约方大会决策机制带来的挑战

BBNJ协定中ABMTs提案的决策机制使其较易于被建立。中方在谈判过程中曾主张,ABMTs提案决策应坚持协商一致原则,只有在各方达成共识的前提下才能建立。协定对此作出了妥协性安排。然而,涉及各方利益的ABMTs如果太易于被建立,将给各方带来挑战。首先,ABMTs建立可能减损利益攸关方原本享有的权利,并且实质上成为毗邻沿海国家强化对其管辖范围以外海域管控的合法依据。其次,在ABMTs建立的指示性衡量标准等仍需进一步明确过程中,要避免以建立ABMTs为名,行限制公海自由之实的情况。因此,缔约方大会在通过决定时,面临着进行充分的科学研究、公众参与和综合考虑各方利益的挑战。各方需要平衡保护环境和可持续利用海洋资源之间的需求,并促进国家间的合作和协商,确保公正、公平和可持续的海洋保护措施的制定与实施。

(三)STB的机构机制建设与程序性规范制定

STB的良好设置和有效运转,是保障ABMTs规则适用的关键环节之一。BBNJ协定为保证其作为“一揽子”协议能够被更多的缔约方在短时间内通

过,对ABMTs诸多规定予以留白。协定在提案机制中规定,STB进一步制定和修订用于识别这种区域的指示性衡量标准应包括附件一所列相关内容,供缔约方大会审议和通过;有关提案内容的更多要求,包括指示性衡量标准的适用模式和提案指导意见,应由STB拟定,供缔约方大会审议和通过;协商和评估程序的模式,包括期限,应由STB在其第一次会议上拟定,供缔约方大会审议和通过;紧急措施的程序和指导意见的制定,包括协商程序,应由STB拟定,供缔约方大会及早审议和通过。而STB通过提供建议的方式推动缔约方大会对相关细则作出决定,缔约方大会对提案、保护区意见以及相关细则的制定具有最终决策权。由此可见,协定对STB的人员组成、职权范围和运行模式等保留了一定的空间和弹性。如何客观科学地参与STB内部建设以及相关程序规则的制定,使其能够承担协定赋予的责任是ABMTs规则的又一适用挑战。

四、中国对BBNJ协定中包括海洋保护区在内的划区管理工具规则适用之应对

中国作为陆地大国和海洋大国,在与ABMTs议题有关的谈判立场上趋向于与广大发展中国家志同道合。中国作为负责任的海上活动大国,在BBNJ协定历次谈判中秉承人类命运共同体理念和海洋命运共同体理念,为谈判的推进发挥了重大积极作用。

在BBNJ协定的ABMTs机制与现有国际海洋法制度之间的关系问题上,中国支持BBNJ协定应坚持以海洋生物多样性为保护对象,对已有国际法律规则和机制保持充分尊重。同时,中国坚持协定应以《公约》为依据,严格遵循现有的以《公约》为基础建立起来的国际海洋法制度框架,协定也不能与现行国际法及现有的全球、区域和部门的海洋机制相抵触。此外,中国建议,在BBNJ协定制度设计方面,应以合理平衡为导向,在各方利益之间建立起合理的平衡。在ABMTs设置的目标原则方面,中国始终坚持BBNJ协定中ABMTs议题根本目标与协定的总体目标保持一致,具体包括两方面:一方面对海洋生物多样性进行养护,另一方面对其进行可持续的利用。在具体程序安排问题上,中国指出需要在缔约方提出提案后,安排各利益攸关方于合作的基础上

充分发表意见,进行协商和评估,这体现了对协商机制设立的支持。通过这种机制安排实现对各缔约方以及相关涉海国际组织或其他实体建议的充分考虑,可为各方提供充分磋商和协调的平台。BBNJ协定内容采纳了中国的诸多提案,保证了协定的公平性和可行性。未来,在BBNJ协定ABMTs规则的解释和适用过程中,中国可继续在人类命运共同体理念和海洋命运共同体理念指导下发挥影响力。

(一)中国批准BBNJ协定前对包括海洋保护区的划区管理工具适用之准备工作建议

中国在正式批准BBNJ协定之前,需要做好适用BBNJ协定之ABMTs部分规则的准备,一方面要考虑是否需要在批准协定时发布相关解释性声明,另一方面则要为批准后的履约提前做好国内立法准备。

1.以解释性声明的方式表明国家立场。基于条约内容的复杂性、文字语言的局限性和谈判时的复杂情形,多数情况下所缔结的条约存在用语概括笼统、与国内法存在不和谐之处等问题。为了善意履行条约,缔约方有必要重申条约中含糊不清之处,以解释性声明的方式强调其主张的意涵。

在ABMTs建设范围方面,根据BBNJ协定的安排,ABMTs应建立在国家管辖范围以外区域^[3],如果海域的法律地位存在争议,该地区是否可被视为国家管辖范围以外区域并不明确,即该争议海域是否属于协定适用的范围尚无定论。因此在该海域建立ABMTs,可能会实质性损害利益攸关方主权、主权权利和管辖权,尽管针对该海域的建议不能作为各方提出或否定主权、主权权利和管辖权的依据等。根据BBNJ协定第18条,尽管其明确了缔约方大会通过的提案均不应被解释为承认或不承认某项有关区域的主权、主权权利以及管辖权主张,但可注意到,协定未明确说明在争议海域可否设置ABMTs,因此该规则存在解释的空间。

中国与南海周边国家间存在着断续线法律地位、断续线内海域属性、岛礁法律地位等争端,这关系到中国对合乎国际法规则的主权、主权权利和管辖权的维护。中国在批准BBNJ协定前,可通过解释性声明的方式阐明对相关条款的解读。中国的解释性声明中,可指出BBNJ协定第18条第1款的“制定

包括海洋保护区在内的ABMTs”是指非国家管辖范围以内ABMTs的建立;然而,存在争议的海域不属于非国家管辖范围以内海域,不能由缔约方大会对该类正存在争议的海域作出是否建立ABMTs的决定。

在ABMTs设置的期限方面,在对提案的协商和评估部分,BBNJ协定规定了协商应该有时限,协商的持续时间由STB与提案方协商确定,并且应当让所有利益攸关方有合理的时间提出意见。可见,协定在赋予STB和提案方确定协商时限权利的同时,也非常重视利益攸关方的意见;而如果仅仅接收意见却不对意见进行采纳或回复,有关利益攸关方提出意见的规定则是没有意义的。由于协定中的规则存在解释空间,中国可发布解释性声明,明确条文中的“持续时间”可以包括确保所有利益攸关方提出意见的“合理时间”,且“合理时间”包括对意见进行合理处理和答复的时间在内。

2. 完善国内海洋生态环境保护法律法规体系。完善的国内海洋生态环境保护法律体系是提升中国海洋治理能力的有力支撑。BBNJ协定正式得到通过,填补了在海洋生物多样性养护和可持续利用方面的海洋空间治理法律空白。明确的规则是相关措施实施的法律依据,也是海洋生态环境保护的保障。中国可以根据BBNJ协定的规定,完善相关法律法规,以确保协定生效后的履行。中国海洋保护区建设实践起步较晚,海洋保护区立法不成熟,现行海洋保护区法规数量较少、效力层级低,尚未形成完整的法律法规体系^[4]。《深海海底区域资源勘探开发法》仅规定了承包者在国家管辖范围以外环境保护方面有应尽的责任,未明确规定国家管辖范围以外的ABMTs相关制度^[5]。中国批准BBNJ协定前,可以在相关法律法规中明确ABMTs提案要素,规定深海活动对海洋生物多样性影响的相关报告应定期上传等方式,以实现公众与机构之间的信息共享,完善深海公共平台建设。此外,还可以明确专门的生态环境保护机构,负责参与ABMTs的保护、与全球或区域机构的协调和信息收集与使用。

(二)中国批准BBNJ协定后适用包括海洋保护区的划区管理工具规则之对策建议

中国在正式批准BBNJ协定后,可在人类命运共

同体理念和海洋命运共同体理念指导下,依托中国主导构建的蓝色伙伴关系推动国际合作与协调,推进规则适用的实践向协定蕴含的共同但有区别责任之基本精神发展,使ABMTs规则的实施更为公平有序。

1. 积极参与STB机构机制建设和程序性规范制定。在BBNJ协定中,STB是缔约各方主要的科学协商平台,其优点在于可辅助实现缔约方的广泛参与,促成有关ABMTs建立和管理等方面的决定。因此,中国有必要参与到STB内部建设中去,为机构建设培养并输送人才。BBNJ协定规定STB应由缔约方提名并经缔约方大会选举的具有适当资格并以专家身份为协定的最大利益履职的成员组成,提名需要考虑多学科专长,性别平衡和公平地域代表性。多年来,中国积极参与了BBNJ协定特设工作组、预备委员会和政府间会议对公海治理国际规则的制定,参与了几乎所有政府间国际组织和500多项国际公约^[6],为协定贡献了中国智慧和方案。中国具备参与STB机构机制建设的能力和经验。中国可通过输送专家参与STB的建设,将人类命运共同体理念和海洋命运共同体理念嵌入STB的工作中,推动STB朝着促进国际合作和协调,确保国家管辖范围以外海洋生物多样性养护和可持续利用目标的实现^[7]。中国还有必要积极参与到STB未来程序规则制定的进程中,在提升全球海洋治理能力的同时,将对全人类共同利益的考量、以及全球海洋治理实践经验引入STB规则制定中。

2. 人类命运共同体理念下与其他缔约方通过嗣后实践促进BBNJ协定的实施。人类命运共同体作为中国参与全球治理的理念,可以推进全球海洋治理进程中的平等与合作。中国主张无论各国家以及国际组织的组成、国家面积大小、人口特点以及风俗文化等方面存在哪些差异,均有机会以平等的身份在海洋治理活动中提出建议。在人类命运共同体理念视角下,ABMTs提案的制定、协商和评估中各国和国际组织的沟通将更加强调要在相互尊重的前提下进行平等合作,实现互利共赢的目标。人类命运共同体理念将为各国际法主体在ABMTs议题下相关措施的执行和监督审查提供有效指导。

首先,以 ABMTs 养护海洋生物多样性需要广泛的参与主体之间的有效合作,其表现为各国均能有效地参与提案的制定和协商。BBNJ 协定的提案部分和协商评估部分均涉及如何界定利益攸关方的问题。根据其规定,缔约方提交提案需要尽可能与利益攸关方协商和合作,提案提交后,也需要利益攸关方参与到对提案的协商和评估过程中。中国在参与协商、审议提案以及决策中,有必要注重各用语的内涵与外延,积极表达自身立场,通过与其他缔约方的嗣后实践,明确 BBNJ 协定中有关 ABMTs 模糊性条款解释,使其充分顾及全人类共同利益。

其次,中国还应注意充分的协商沟通不仅停留在意见交换阶段。如果相关建议不能得到及时且妥善的考虑,那么协商将成为一种没有任何实质意义的形式。中国作为发展中大国,可与 77 国集团以及其他发展中国家合作,以嗣后实践积极利用协定设置的协商沟通环节,避免大国操纵提案的协商推进进程。在决策方面,对于国家管辖范围以外海洋生物多样性保护这一人类共同关注事项,协商一致决策原则更能强调某些明确关涉各国共同利益的关键。中国可以通过增加外交表达、举办国际性专题研讨会等方式,与其他利益攸关方通过示范性嗣后实践,确保在现有决策机制下,促进各缔约方为达成一致共识作出卓越的努力。

BBNJ 协定是国际海洋法治领域重要成就之一,其中的 ABMTs 部分以维护各国共同利益为基本目标,实现 ABNJ 海洋生物多样性养护和可持续利用之间的平衡。该部分具体包括 ABMTs 的适用区域,建立的提案,对提案的公布、初步审查、协商和评估的程序内容,基于包括提案在内的准备材料对划区管理工具的建立,对缔约方决定的执行以及对执行情况的监测和审查等内容。上述内容跨越了不同功能领域、不同治理体系和不同利益攸关方的边界,实现了全球范围内跨国利益攸关方在跨界海洋公共资源配置和跨界海洋公共物品生产与分配等议题上的合作,丰富了海洋空间治理的规则体系。中国在 BBNJ 协定谈判过程中,积极参与并在 ABMTs 议题提出诸

多符合全人类共同利益的提案。中方对 ABMTs 的用语和定义、一般原则和方法、ABMTs 包含要素、实体和程序的制度安排等均提出建设性意见并得到积极采纳。

当然,也有必要注意到 ABMTs 部分仍存在对部分内容解释与适用,以及有关 ABMTs 建设技术部分的细则完善问题。中国可充分发挥人类命运共同体理念和海洋命运共同体理念在 ABNJ 国际法治发展进程中的功能和作用,通过 BBNJ 协定批准前的解释性声明、国内相关法律法规的完善,以及批准后对 STB 建设的参与和嗣后实践的积极引领,将人类命运共同体理念和海洋命运共同体理念有机地嵌入到对 BBNJ 国际协定的适用中去,提升中国在整个国际海洋法治发展中的话语权和领袖力,促进全球海洋秩序朝着更加公平有序的方向发展^[8]。

参考文献:

- [1]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[J].环境保护,2020(48):70-74.
- [2]施余兵.一步之遥:国家管辖外区域海洋生物多样性谈判分歧与前景展望[J].亚太安全与海洋研究,2023(01):36-50.
- [3]张善宝.BBNJ 协定一揽子事项的谈判分歧与消解路径[J].大连大学学报,2023(44):68-76.
- [4]X. Yu, Y. C. Dong. Local Practice of Marine Protected Areas Legislation in China: The Case of Zhoushan[J].Marine Policy, 2022(07): 1-8.
- [5]刘画洁.国际海底区域国家担保义务的履行研究——兼评我国《深海海底资源勘探开发法》[J].社会科学家,2019(06):113-121.
- [6]王毅.谱写中国特色大国外交的时代华章[N].人民日报,2019-09-23(07).
- [7]王宏.深入学习贯彻党的二十大精神 在新征程上奋力谱写建设海洋强国新篇章[EB/OL].http://www.xingshizhengce.com/llzxzxx/202304/t20230420_6592624.shtml.
- [8]白佳玉.国家管辖范围外海域的国际法治演进与中国机遇[J].学习与探索,2023(02):73-85.