

# 实现 BBNJ 划区管理工具制度中的海洋生态连通性 ——以“适当顾及”沿海国权益为路径\*

刘惠荣 马玉婷

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:**联合国政府间会议经过前三届会议的协商,形成了一份“国家管辖范围外海域生物多样性”(以下简称 BBNJ)养护和可持续性利用协定的草案。在 BBNJ 协议的划区管理工具制度中,由于海洋生态连通性给国家管辖范围内外的海域带来双向生态学影响,导致沿海国在 BBNJ 划区管理工具制度中的权益问题成为一项争议焦点。《联合国海洋法公约》确立的“适当顾及”原则业已提供了一种平衡海洋利益的思路,以“适当顾及”沿海国权益的路径平衡沿海国权益和其他国家权益,有助于 BBNJ 划区管理工具制度实现海洋生态连通性,达成 BBNJ 协议的保护目标,但是该路径还遗留一些程序性问题有待进一步研究。为了实现 BBNJ 划区管理工具制度中的海洋生态连通性,还需坚持生态系统方法,注重科学信息的收集和适用,并拓展更加有效的国际合作。

**关键词:** BBNJ 划区管理工具制度;海洋生态连通性;适当顾及;沿海国权益

**中图分类号:** DF935 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-335X(2021)01-0012-09

**DOI:** 10.16497/j.cnki.1672-335X.202101002

2017年12月14日,联合国在第72/249号决议下决定召开一次政府间会议,这次会议的主要议题就是审议2015年6月19日第69/292号决议关于拟定一项《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)之下的具有法律约束力的国际文书,该文书旨在保护国家管辖范围之外的海洋生物多样性。针对这个目标,BBNJ谈判主要处理一揽子事项中确定的专题,其中包括海洋保护区在内的划区管理工具问题。直至2019年9月,大会根据在第二届会议期间进行的讨论和提出的建议形成了一份草案,其中就包括海洋保护区在内的划区管理工具拟制了八条条文,涉及在国家管辖范围之外建立划区管理工具的目标、标准、提案、决策、执行、监测和国际合作等法律问题。<sup>[1]</sup>针对当前草案提出的备选文案较为丰富,各国在很多问题上存有争议,其中沿海国在 BBNJ 划区管理工具制度中的权益是一个值得讨论的问题,该问题来源于沿海国专属经济区与公海之间所产生的毗邻关系以及由该毗邻关系所引发的海洋生态连通性,讨论沿海国在 BBNJ 协议中应当享有的权益及所承担的义务,以及以何种方式实现该项权益的方法。<sup>[2]</sup>这个问题在 BBNJ 划区管理工具的磋商中又具体表现为:在建立国家管辖范围以外区域的划区管理工具时,是否有必要征得毗邻沿海国同意?为解决文书规定的措施和沿海国所规定的措施之间的兼容性问题而纳入的条款是否应当包含例如信息共享等的规定?如何在文书中体现尊重沿海国及其国家管辖范围内区域(包括对200海里以内和以外的大陆架和专属经济区)的权利?<sup>[3]</sup>

可以认为,BBNJ所讨论的是国家管辖范围外海域的划区管理工具与沿海国权益的关联性问题,即

\* 收稿日期:2020-11-10

基金项目:国家社会科学基金重大研究专项“公海保护区规则制定研究”(19VHQ006)之子课题“公海保护区国际态势分析”阶段性成果

作者简介:刘惠荣(1963-),女,山东济南人,中国海洋大学法学院教授,博士生导师,中国海洋大学海洋发展研究院高级研究员,主要从事国际法和极地法律研究。

如何分配“国家管辖范围外海域”(以下简称ABNJ)的划区管理工具与沿海国之间的利益,这需要从科学上寻找根据、从制度上设计公平合理的分配机制。本文试图沿着剖析海洋生态连通性的科学根据和《海洋法公约》对生态连通性的制度设计回应的线索,探究基于海洋生态连通性,在ABNJ海域建立划区管理工具制度时应当如何公平合理地关照沿海国的利益。

## 一、BBNJ划区管理工具制度中的海洋生态连通性

众所周知,海洋并不是一个静止的生态系统,而是一个相互连接、循环往复的生态运动网络。生态连通性是一种复杂的自然现象,它将海洋生态系统的各个部分联系在一起。《海洋法公约》在开篇序言的部分提到海洋是一个整体,这是《海洋法公约》对全球海洋法律秩序提出的总基调和认识论。它认为海洋中没有任何一个部分出现的问题可以单独对待,而要联系海洋的各个部分将其视为一个整体加以解决。<sup>①</sup>海洋的整体性导致海洋是一个动态的环境,海水中的营养、能量、物种等在海洋的水平和垂直方向上运动。从微生物到大型海洋哺乳动物都在ABNJ海域和沿海海域之间迁移。人类对海洋环境的威胁例如海洋污染、海洋垃圾等也得以传播。这些现象都是海洋生态连通性的表现,它超越了我们为海洋设定的法律界限。因此,要确保ABNJ中海洋生物多样性的保护和可持续利用,就必须考虑到海洋的生态连通性。

以下这一部分将首先论证BBNJ划区管理工具制度中的海洋生态连通性在科学上的存在,包括引起它的科学原因以及它所导致的生态学意义,并且在此基础上,将其纯粹的生态学意义再放入国际政治背景下进一步分析。

### (一)引起海洋生态连通性的原因

根据当前的科学研究成果,引起海洋生态连通性的原因主要有两种:洋流运动和物种迁徙,它们分别使得海洋生态连通性表现出主动的形式和被动的形式。

#### 1、洋流运动引起海洋生态连通性的主动形式

洋流可以被认为是海水运动的高速公路,它是连接两个遥远海域的关键媒介。在最新的研究中,科学家利用拉格朗日粒子跟踪法观察到沿海水域与ABNJ水域之间的连通性。<sup>[4]</sup>洋流运动可以促成主动模式的海洋生态连通性,其运动的方向将海域区分为上游和下游,上游的连通性取决于到达位置的水源地,下游水域的来源则依靠上游水域的流动,上下游之间形成洋流运动的闭环。洋流发生的位置将涉及到海洋生态连通性的边界和范围,并且影响到不同位置海域之间的连通。另外,强度不同的洋流运动会形成强弱不同的海洋生态连通性,继而影响海水流动所运输的养料和生物幼虫等的密度。但是,洋流运动也不是一成不变的,它会受到季节、气候等的影响,在此基础上,又会改变以往的海洋生态连通性形式。<sup>[5]</sup>

从生物多样性的角度来说,洋流运动主导海洋生态连通性的方式主要是以扩散海洋生物的幼虫而实现的。海洋生物的幼虫多以浮游生物的形式存在,它们被洋流重新散布在不同范围及不同深度的海域之中。成年海洋生物种群多以“自由”来去的幼虫连接,<sup>[6]</sup>幼体分散程度较为丰富的海域可能会为鱼类的物种丰富度和种群的生存持久性带来极大的收益,<sup>[7]</sup>洋流路径的变化可以通过物种的重新分布强烈影响到海洋生态系统。

#### 2、海洋物种迁徙引起海洋生态连通性的被动形式

海洋物种从繁殖地到觅食地的定期移动是海洋物种迁徙的主要形式,它导致海域之间形成被动模式的连通。物种迁徙会影响不同海域中种群的分布和物种持久性,<sup>[8]</sup>继而影响到海洋生态系统的稳定。海洋中的高级生物即所谓的捕食狩猎者大多数都是迁徙性物种,如果它们的生存遭受威胁,那么被它们

<sup>①</sup>1982年《联合国海洋法公约》序言部分:意识到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。

所捕食的物种将会大肆繁殖,这将威胁到其他更多物种,所以迁徙性物种对维护海洋整体的物种多样性和生态稳定性具有巨大的意义。<sup>[9]</sup>许多物种的迁徙跨越了国家管辖内的水域和 ABNJ 水域,并且它们中的大多数物种将在 ABNJ 水域度过生命的大部分时间。远洋鱼类是其中的代表,如金枪鱼,全球的金枪鱼资源主要分布在印度洋北部,并横跨太平洋的中低纬度地区,它们的迁徙在 ABNJ 海域和邻近的专属经济区之间建立了高度的连通性。<sup>[2]</sup>除了这些分布广泛且高度迁徙的远洋鱼类种群之外,其他具有重要保护意义的物种也穿越了 ABNJ 和许多国家管辖范围内的海域,包括鲨鱼、棱皮海龟、海狮、海豹、信天翁和蓝鲸等。这些物种的身影都曾出现在沿海水域和 ABNJ 水域中,甚至比已知的海域范围更广,而这将会引起更大范围的海洋生态连通。

## (二)海洋生态连通性的双向生态学意义

由于海洋的生态连通是一个循环过程,所以它带来 ABNJ 海域和沿海海域的双向连通。这导致在实践中,一方面要维护 ABNJ 海洋环境和海洋生物多样性,另一方面沿海地区对海洋生物资源的开发及其他经济活动仍然立于不败之地,它们二者相互影响,引起海洋生态连通性的双向生态学意义。

### 1、沿海国管辖海域内活动及污染对 ABNJ 生物多样性的影响

ABNJ 生物多样性受到冲击的原因之一是沿海国等在国家管辖海域之内所进行的捕捞活动,超过 13 亿人居住在与热带海洋接壤的沿海社区中,其中大多数为发展中国家。这些海洋包括各种各样的生态系统,受到拥有不同传统文化的社会所带来的各种各样的人类影响。<sup>[10]</sup>沿海国家为了满足自身粮食需求和经济发展,在近岸水域开展不同程度的捕捞活动,其中的大部分构成过度捕捞。这导致 ABNJ 海域中的很多物种均无法得到上游补给,或者说,很多物种在还未到达 ABNJ 水域的时候就已经被捕捞殆尽,这将严重破坏 ABNJ 海域的生物多样性。其次,陆地污染和航行污染也因为海洋生态连通性的原因,影响到 ABNJ 海域的生态环境,典型的陆地污染包括海洋垃圾和海洋塑料等。有研究估计,河流中的氮和磷最终可以到达远洋,每年有将近 1270 万公吨的塑料从陆上进入海洋。塑料碎片随洋流运动到 ABNJ 中,集中成为在海洋中回旋的“垃圾斑块”。<sup>[11]</sup>航行运输中泄露的油污等化学污染物也会随洋流集中在 ABNJ 中,这些污染对 ABNJ 中的生物具有很强的杀伤力。

### 2、ABNJ 及其划区管理工具对沿海国家的影响

海洋作为一个整体,ABNJ 海域通过海洋生态的连通性直接对沿海海域产生诸多积极的修复作用,比如调节沿海海域的气候和空气,同时 ABNJ 的碳富集活动通过减少气候变暖和海平面上升而间接影响了沿海地区。<sup>[2]</sup>ABNJ 海域还可以在一定范围内对沿海废物及垃圾进行自身处理和进化。除此之外,公海为沿海生物提供了栖息地,并且有效地对它们的生命周期进行维护。公海作为海洋中的大型基因库,也为人类提供了很多有关海洋物种遗传的有效信息及资源。

在 ABNJ 中建立划区管理工具会对沿海国家产生另外的一些严重影响。长期以来,海洋对沿海国家具有非常重要的意义。在渔业及粮食安全方面,沿海国家依赖于海洋资源来获取食物。在全球的某些地区,海洋社区获取海洋渔业资源的方式依旧停留在传统且小规模的做法上。有资料显示:“金枪鱼是许多沿海国家的重要资源,它既是具有营养的重要食物来源,又是沿海社区居民的重要经济收入。在这种情况下,金枪鱼捕捞是一种提供食物和维持生计的手段。”<sup>[2]</sup>所以,在 ABNJ 中建立划区管理工具保护某些海洋物种会在一定程度上冲击这些沿海居民的生计。在经济贸易领域,沿海国通过海洋获取的不仅仅是渔业资源,还有很多其他海洋商品,这些商品作为销售和贸易的来源构成很多沿海国不可或缺的产业。近年来,第三产业蓬勃发展,海洋资源也逐渐被人们所重视起来。沿海社区开始大力发展海上旅游业,开发出例如观看海鸟、观看海龟筑巢、在陆地和近海观看鲸鱼等旅游项目。许多发展中国家也已经将休闲渔业视为一项正在发展的产业,期待它伴随当地旅游业的发展并促进国家经济的增长。放眼望去,这些旅游项目方兴未艾,正处于一个起步发展阶段。但是,ABNJ 的划区管理工具为保护海洋迁徙物种,不得不对沿海旅游产业进行限制。总体而言,发展中国家沿海地区,尤其是最不发达国家的

数百万人严重依赖海洋和沿海资源谋生。这些资源为他们提供了基本的粮食和可观的收入。因此,ABNJ划区管理工具一定会在某种程度上影响到沿海社区群体及国家的福祉。

### 3、政治因素背景下的生态学意义再讨论

通过上文的讨论,我们可以发现海洋的生态连通是一个双向的连通,这会给ABNJ海域和近岸海域带来双向的影响。在这样的情形下,似乎就会出现一个矛盾的问题,那就是为保护ABNJ海域的生物多样性建立划区管理工具的同时可能会限制沿海地区尤其是发展中国家的粮食安全和经济利益。实际上,如果把我们所面临的问题作出这样简单的归纳是不准确的,因为在这个矛盾中还隐藏着更为复杂的政治因素。

具体而言,这里的政治因素包括:各国利益的侧重点不同、各国履行义务的能力不同以及各国的政治意愿不同等。这些因素均不是一朝一夕形成的,它们在很长的一段时间内相互作用,并逐渐形成很难改变的地缘政治鸿沟,这让海洋生态连通性的症结呈现更为错综复杂的局面。首先,各沿海国的经济发展程度各不相同,这会导致各国的发展侧重点也不相同。发达国家以及较为先进的发展中国家已经将足迹迈向深远海,而经济发展落后的其他国家可能还停留在对沿海资源的初步开发阶段。每个国家对海洋资源的依赖程度甚至不同海域海洋资源的依赖程度均不能划上等号。其次,各国对履行保护海洋资源义务的能力是不同的,不是每个国家都有能力去履行保护海洋环境和资源的义务,更不是每个国家都有实力去建设并管理ABNJ划区管理工具。保护海洋环境和生物资源为各利益集团之间的国际合作提出了新的要求,但是这些要求也同样不是所有国家都可以满足的。<sup>[2]</sup>这些因素会导致各国在保护ABNJ环境和开发利用沿海资源之间形成不同的政治意愿倾向。

但无论如何,我们必须意识到海洋生态连通性是一个客观存在的科学现象,在当前BBNJ划区管理工具制度中应当考虑到海洋生态连通性所带来的双向生态学意义,并提出可以被实践的规则。

## 二、实现BBNJ划区管理工具制度中海洋生态连通性的争议问题

BBNJ协议的保护范围是国家管辖范围外海域,由于海洋生态连通性的存在,国家管辖范围内外制度之间的关系成为当前BBNJ协议在划区管理工具制度中讨论的关键问题。这个关键问题又延伸出一些具体的争议焦点,比如沿海国在ABNJ邻近区域建立划区管理工具时应当扮演什么样的角色?是不是应该使沿海国制定的规则与BBNJ规则保持兼容性?<sup>[12]</sup>在BBNJ协议的制定过程中,大会已经注意到生态连通性问题,早在第二届BBNJ会议主席对大会的帮助文件中已经对毗邻问题有所提及,但是由于它缺乏明确的定义,因此遭到许多代表团的批评。第三届BBNJ会议形成了一份草案,在划区管理工具制度的国际合作与协调条款中包括了一些如何为邻近沿海国的利益提供保障的规定。<sup>②</sup>这条规定得到了一系列沿海国家的广泛支持,但未得到普遍认可。有些国家提出了异议,他们认为沿海国不应当拥有超越其他国家的权利,使得它们在ABNJ拥有优先地位,这不利于世界各国现有海洋权利的平衡。<sup>[13]</sup>根据以往的国际实践,BBNJ会议经过考量认为在UNCLOS等国际公约中并没有沿海国权益高于其他国家的规定,各国在ABNJ应当拥有同等的权利,毗邻沿海国较其他的缔约国并不享有特殊的权利。那么如何在维护各国权利平衡的前提下同时实现国家管辖范围内外区域的生态连通性,这是BBNJ协议又面临的一个新问题。

从以上的争议焦点分析可以发现,以何种制度平衡沿海国权益和其他国家权益,这对BBNJ划区管理工具制度实现海洋生态连通性至关重要。在不赋予沿海国高于其他国家权益的同时,又能兼顾沿海国权益以实现海洋生态的连通性,“适当顾及”沿海国权益为实现这一目标提供了一种路径。“适当顾及”原则并不是BBNJ协议磋商中的首创,作为BBNJ上位母法的《海洋法公约》已确立这一原则,该原

②2019年11月27日BBNJ草案第15条第5款。

则已经为各国提供了一种平衡海洋利益的思路,例如在专属经济区平衡沿海国与其他国家的利益。

### 三、以“适当顾及”沿海国权益为路径解决争议问题

#### (一)“适当顾及”的来源及法理依据

##### 1、《海洋法公约》中的“适当顾及”

在《海洋法公约》中,“适当顾及”原则出现了近二十次。这些规定散见于领海、<sup>③</sup>用于国际航行的海峡、<sup>④</sup>专属经济区、<sup>⑤</sup>大陆架、<sup>⑥</sup>公海、<sup>⑦</sup>国际海底区域等章节。<sup>⑧</sup>除此之外,在一些程序性的事项例如附件2有关大陆架界限委员会地区代表的选举问题上也有同样规定。所以“适当顾及”并不是单纯限制和调整公海自由的一项规定,它属于《海洋法公约》在整个规则体系中承认的一项原则。

“适当顾及”原则的涵义要从两个方面来谈,即为“适当”和“顾及”。它们两者之间的逻辑关系应为“适当”建立在“顾及”的基础上,可以理解为先存在“顾及”,在“顾及”的基础上“适当顾及”,或者说判断“顾及”的标准在于其是否满足适当性。首先,“顾及”就是指一国在行使海洋权利时要注意到别的国家的权益。当不同国家在行使海洋自由权利的时候可能出现紧张和冲突的局面,此时各个国家之间要相互照顾彼此权益,协调各方主张,形成和谐有序的海洋秩序。<sup>[14]</sup>在此基础上,“适当顾及”就是指“顾及”他国权益,并没有厚此薄彼的意思,从本质上讲,这样的“顾及”带有一种平衡的意味。对于一个国家而言,要做到“适当顾及”他国权益,首先是要意识到他国权益,然后将他国权益与本国权益进行分析与利益平衡,以达到适当性的标准。对于国际社会而言,“适当顾及”原则可以约束每个国家的行为,让各国向着国际社会共同利益最大化的方向努力。

##### 2、BBNJ 草案中所表现的“适当顾及”

BBNJ 协议作为《海洋法公约》一项重要的执行协定,它拥有与《海洋法公约》一脉相承的法理。在 BBNJ 第四次筹备委员会会议上,中国代表团在美国的支持下,指出在 ABNJ 中发生的活动应当适当顾及沿海国权利。<sup>⑨</sup> 欧盟及其成员国也赞同适当顾及沿海国权利以实现沿海国在 BBNJ 划区管理工具制度中的作用。<sup>[15]</sup> 虽然在 BBNJ 协议草案中没有出现对“适当顾及”的明确规定,但是从 BBNJ 的文本出发展开分析,依旧可以发现“适当顾及”原则的蛛丝马迹。BBNJ 最新草案在划区管理工具制度中的第 15 条第 5 款规定:“按照本部分采取的措施不应损害沿海国采取措施的效力。”这一条可以理解为其他国家根据 BBNJ 协议采取的措施应当适当顾及沿海国的权益,但是这条规定也引起了有关沿海国权益的争论。由此可见,“适当顾及”原则为解决在 ABNJ 开展活动的沿海国和其他国家之间的关系问题提供了总体基准。从这个意义上讲,BBNJ 协议所表现的“适当顾及”与《海洋法公约》中的“适当顾及”存在适用上的双向性。

#### (二)在 BBNJ 中增设“适当顾及”沿海国权益的规则涵义

在 BBNJ 语境下,“适当顾及”的涵义应当包括以下几点:

第一,在 ABNJ 中指定划区管理工具等措施如果对国家管辖范围内的区域有所影响,就须通知和咨询沿海国以征得沿海国的意见和同意。这一条也适用于沿海国扩展大陆架的情形,沿海国对该国扩展大陆架上的自然资源拥有主权。如果在这部分区域的划区管理工具对沿海国利益有所影响,那么至少应当

③ UNCLOS 第 27 条第 4 款。

④ UNCLOS 第 39 条第 3 款。

⑤ UNCLOS 第 56 条第 2 款,第 58 条第 3 款。

⑥ UNCLOS 第 79 条第 5 款。

⑦ UNCLOS 第 87 条第 2 款。

⑧ UNCLOS 第 142 条第 1 款,第 148 条。

⑨ BBNJ Summary of the Fourth Session (n 18) at p. 8.

通知沿海国使其知悉。为了维护生态连通性,沿海国知悉的同时可以结合本国情形提出应对措施。

第二,沿海国拥有利用各种现有机制提出措施的权利。<sup>[16]</sup>在涉及到生态连通性的生物多样性问题上,沿海国可以就保护国家管辖范围内的生物多样性提出相应的ABNJ划区管理工具措施。其他国家应当尊重沿海国在维护海洋生态连通性上的现有权利。

第三,应当允许沿海国对ABNJ的划区管理工具措施提出合理的担忧。从程序的角度看,沿海国对ABNJ的活动并不具有否决权,但是它可以提出合理关切。BBNJ协议可以考虑设立一个明确的程序赋予沿海国通过合理程序表达自己对ABNJ划区管理工具意见的权利。

实际上,以上关于“适当顾及”的三条内涵都没有赋予沿海国关于国家管辖范围内的任何特殊权利,它们均体现了对沿海国现有权利的尊重,这与《海洋法公约》的规定具有相同的精神。为了实现生态连通性,BBNJ协议采取“适当顾及”沿海国权益的做法可以有效平衡沿海国家和其他国家的权益。

#### 四、使用“适当顾及”路径实现海洋生态连通性的遗留问题

上文讨论了“适当顾及”的法理依据以及“适当顾及”沿海国权益在BBNJ划区管理工具制度中的具体内涵,但是要将“适当顾及”沿海国权益的方法具体引入BBNJ的规则体系中还是一个棘手的问题。解决这个问题,更多的考量在于从程序的角度去实现所谓的“适当顾及”。总结前三次BBNJ会议的谈判,可以发现“BBNJ划区管理工具制度”一章对于决策权的安排存在争议,与会者普遍支持并明确建议了BBNJ缔约方会议的可能决策功能。各国都建议缔约方会议采取广泛的透明性原则进行决策,同时缔约方会议应及时发布决定,并需要明确通知邻近沿海国家。

此外,讨论的分歧更在于在无法达成共识的情况下,是否应该仅通过共识做出决策,还是应考虑采用退回投票机制,采取少数服从多数的方式进行决策。很显然,如果采取一票否决制的共识机制,这将赋予沿海国过大的权利,也将违反“适当顾及”原则中的适当性。更为妥善的决策程序应当采取以少数服从多数的退回投票机制,以满足“适当顾及”沿海国权益的要求。但是,BBNJ协议将做出何种选择,还有待进一步的讨论。同时,是否应当在“BBNJ划区管理工具制度”这一章中增设“适当顾及”沿海国权益的特别程序以及以何种方式增设的问题,也有待BBNJ最后一次会议的讨论。这也将是“适当顾及”沿海国权益以实现BBNJ划区管理工具制度有待研究的遗留问题。

#### 五、为“适当顾及”沿海国权益所提出的一些其他建议

##### (一)将坚持生态系统方法列为一项原则

《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity,以下简称CBD)最早定义了生态系统方法,它认为所谓的“生态系统”就是指植物、动物和微生物群落及其作为功能单位与非生物环境相互作用的动态复合体。<sup>⑩</sup>生态系统方法是一种综合了生物资源、水和土地并且可以促进持续利用的综合管理战略。它尤其关注生物体和非生物环境的相互作用,包括社会、文化、经济以及其他的因素对生态资源和自然环境的塑造。在CBD之后,很多国际组织和条约都对生态系统方法的内涵做了进一步的发展和延伸,这其中包含了联合国粮农组织针对渔业保护提出的渔业生态系统方法。生态系统方法从最初的含义逐步凝结,到今天它强调应当注重系统化和有级别的生态管理,而不能单独地关注某一个区域或者某一个种群,应当整合生态系统之间的内部联系,认识到多物种之间的依存关系,并在具有生态意义的边界内应用综合方法,力求平衡各种社会目标。

在BBNJ的谈判进程中,一直存在着的一个争议焦点就是生态系统方法的地位。有两种观点可供选择,一种是将生态系统方法就看做是一种方法,作为一种方法就可以选择适用,也可以选择不适用;另

<sup>⑩</sup>1992年《国际生物多样性保护公约》第2条。

一种观点是将生态系统方法看做是一项原则的内容,如果将坚持生态系统方法看做一项原则,那么所有的划区管理工具的问题都应当参考这个尺度做出决策。在这两种观点的博弈之下,BBNJ 在最新的草案文本中也试图做出回应。<sup>①</sup> 在包括海洋保护区在内的划区管理工具的划设标准和监测评论上,<sup>②③</sup> BBNJ 协议坚定地采用了生态系统方法的立场,在英文文字描述上虽然没有使用“原则”的字样,但是将其看做“原则”的立场是值得坚持的。

## (二)注重科学信息的收集和使用

在 BBNJ 最新出台的草案文本中强调了最佳可用科学信息的重要性,<sup>④</sup>这一条背后所传达出的一个重要导向就是国际社会开始注重科学信息对生态保护的指导价值和意义。在以气候变化、环境保护和生物多样性保护为主题的国际条约的谈判和制定过程中,政治的因素有时大于科学的因素,很多国际规则的拍板取决于国家实力的强大与否,有时欠缺客观世界的科学标准。这样就导致很多规则不仅无法起到预期的保护效果,反而带来消极的不良影响。拥有这样的前车之鉴,BBNJ 在谈判中应当纠正这样的做法,尤其是在“划区管理工具制度”这一章内容中,更应当注重科学信息的收集和使用。

通过上文的论证,其实我们已经可以发现,生态连通性问题从根本上是一个确定边界的问题,而这个边界问题的产生是由于生物体和非生物环境的动态变化引起的。在这里,生物体的动态变化大多数情况下是指高度洄游类鱼种和迁徙性物种等穿越国家管辖范围之内和之外进行周期性运动。由于这样的运动导致了人为划定的管辖边界在保护物种多样性的过程中无法涵盖这些物种的整个生命周期,从而无法达到保护的目的地。所以要达到保护的目的地,就要确定这些物种具体包括了哪些?它们占据保护总物种的比例是多少?每个物种分别在边界内和边界外度过了多长的时间?在这些物种的运动周期中,它们是在什么时候出现在边界之内?又是在什么时候出现在边界之外的?只有精确掌握了这些问题的答案,我们才能制定出科学有效的保护措施。

在很大程度上,以往实现海洋生态连通性的阻碍并不是人们无法意识到这一问题,而是我们没有掌握足够的科学信息和证据去具体认识到海洋生态连通性的意义,并采取保护措施。比如,缺乏有关深海幼虫行为特征的数据严重阻碍了人们对深海生态系统连通性的建模。这限制了我国发展有效的深海管理和建设海洋保护区网络的能力。<sup>[17]</sup> BBNJ 协议应当意识到这个问题,秉持科学至上的态度,在划区管理工具的规则制定中坚持科学信息的收集和使用,完成对海洋生态连通性的保护。

## (三)积极拓展更加有效的国际合作

国际合作是实现生态连通性的一种重要手段,由于生态连通性本来就涉及到整体与部分的关系,要想达到全局性的物种多样性保护,就必须要求部分之间的联结和整合。国际社会当前开展合作的主要模式包括:国家与国家之间、国家与国际组织之间和国际组织与国际组织之间。国家由于管辖范围的有限性和政治利益的复杂性,再加之关注点更多地倾向于本国资源的攫取和开发,导致很多沿海国家之间无法建立坚实和长久的合作关系。在这样的背景下,区域渔业组织就扮演了比较重要的角色,起到了合作的推手作用。以下试举一例说明。

西部和中太平洋渔业委员会(Western & Central Pacific Fisheries Commission,以下简称 WCPFC)是为了执行《保护和管理西太平洋和中太平洋高度洄游鱼类种群公约》(以下简称《WCPFC 公约》)而设立的一个区域渔业组织,该组织的目的就是为了保护和管理整个太平洋西部和中部地区的金枪鱼和其他高度洄游鱼类种群。为了更好地达成这个目标,WCPFC 积极开展了一系列与其他区域渔业组织的合作。因为保护区域和保护物种的重叠,WCPFC 与美洲热带金枪鱼委员会(Inter-American

<sup>①</sup>2019年11月27日 BBNJ 草案第5条第f项。

<sup>②</sup>2019年11月27日 BBNJ 草案第16条。

<sup>③</sup>2019年11月27日 BBNJ 草案第21条。

<sup>④</sup>2019年11月27日 BBNJ 草案第5条第i项;第16条第1项;第21条第4项。

Tropical Tuna Commission,以下简称IATTC)的合作尤为重要,这两个区域渔业组织共同负责为太平洋中的大眼金枪鱼和长鳍金枪鱼制定捕捞配额和保护计划,这类的合作举措推动了更大范围的金枪鱼保护,带动了太平洋沿岸以及太平洋岛屿国家对金枪鱼物种的整体性保护。除此之外,《WCPFC公约》倡导与其他相关的国际政府组织达成有关咨询、合作和相互联系的协定,特别是一些有助于达成《WCPFC公约》保护目的地的相关组织,例如CCAMLR、IATTC等。<sup>⑤</sup>虽然WCPFC与CCAMLR在保护区域和物种上有一些差异,但是由于物种和生态系统的连通性,WCPFC做出这样的安排显然是为了促进区域合作,实现对权限内物种最大程度的保护。

国际合作是一种趋势和潮流,很多国际问题的解决都离不开合作。但是如何更好地、更有效地利用好国际合作这一手段,就值得更多的思考。在BBNJ领域,各国应当把更多的目光集中在区域渔业组织之间的合作,在传统的国际合作模式中探寻更加成熟有力的合作新模式。

## 六、结语

BBNJ协议的谈判是当前国际海洋法领域最引人注目的事件之一,它的出台将填补全球性国家管辖范围之外生物多样性保护规范的空白,给予国际社会在这些问题上统一的保护规则。从这个意义上讲,BBNJ协议的谈判应当给予各缔约国公平的话语权,尽量平衡世界各国的权益。由于大洋洋流的季节性变迁和某些海洋物种的迁徙性运动等因素,在包括海洋保护区在内的划区管理工具议题中,BBNJ协议应当意识到海洋生态系统的连通性,不能将国家管辖范围之外的海域与国家管辖范围之内的海域完全割裂。虽然在BBNJ划区管理工具制度中始终考虑到海洋的生态连通性并平衡其与沿海国家的利益具有一定的困难,但是BBNJ协议依旧要为之不断尝试并努力。通过适当顾及沿海国权益,并辅助生态系统方法、准确的科学信息以及国际合作的办法解决邻近问题,有助于BBNJ协议实现保护国家管辖范围之外海洋生物多样性的总目标。

## 参考文献:

- [1] President of United Nations General Assembly.Revised draft text of an agreement 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[EB/OL].<https://undocs.org/a/conf.232/2020/3>,2019-11-18/2019-12-26.
- [2] Elizabeth Mendenhalla, Elizabeth De Santob, Elizabeth Nymanc, Rachel Tillerd,A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction,Marine Policy 2019,(108),Article103664.
- [3] The President of the Conference.Textual proposals submitted by delegations by 20 February 2020 for consideration at the fourth session of the Intergovernmental conference on an international[EB/OL],[https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/textual\\_proposals\\_compilation\\_article-by-article\\_-\\_15\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/textual_proposals_compilation_article-by-article_-_15_april_2020.pdf),2020-04-15/2020-05-04.
- [4] Ekaterina Popova, David Vousden, Warwick H. H. Sauer, Essam Y. Mohammed, Valerie Allain, Nicola Downey-Breedt, Ruth Fletcher, Kristina M. Gjerde, Patrick N. Halpin, Stephen Kelly, David Obura, Gretta Pecl, Michael Roberts, Dionysios E. Raitzos, Alex Rogers, Melita Samoilys, Ussif Rashid Sumaila, Sean Tracey, Andrew Yool, Ecological connectivity between the areas beyond national jurisdiction and coastal waters: Safeguarding interests of coastal communities in developing countries,Marine Policy,2019,(104),90-102.
- [5] S.J. van Gennip, et al.Going with the flow: The role of ocean circulation in global marine ecosystems under a changing climate,Global Change Biology,2017,(23),2602-2617.
- [6] Stefan F.Gary, et al.Larval behaviour, dispersal and population connectivity in the deep sea,Nature, 2020,(07).
- [7] Stuart Kininmonth,Rebecca Weeks, Rene A. Abesamis, Lawrence Patrick C. Bernardo,Maria Beger, Eric A. Trembl,David Williamson, Robert L. Pressey,Strategies in scheduling marine protected area establishment in a network system, Ecologically application, 2019, Volume 29, Issue 1.
- [8] Daniel C. Dunn, et al.The importance of migratory connectivity for global ocean policy,Biological Sciences,2019,(09),14-72.

<sup>⑤</sup>2004年《保护和管理西太平洋和中太平洋高度洄游鱼类种群公约》第22条。



- [9] Harrison, Autumn-Lynn, A synthesis of marine predator migrations, distribution, species overlap, and use of Pacific Ocean Exclusive Economic Zones[EB/OL]. <https://escholarship.org/uc/item/1vh7h6jx#author>, 2012-10-27/2020-03-08.
- [10] Peter F. Sale, et al. Transforming management of tropical coastal seas to cope with challenges of the 21st century, *Marine Pollution Bulletin*, 2014, (85), 8-23.
- [11] Bethan C. O'Leary, et al. Options for managing human threats to high seas biodiversity, *Ocean and Coastal Management*, 2020, (187), 105-110.
- [12] Joanna Mossop, Clive Schofield, Adjacency and due regard: The role of coastal States in the BBNJ treat, *Marine Policy*, 2020, Article 103877.
- [13] Joanna Mossop, Clive Schofield. Clarifying Adjacency: What might it mean and how can it be reflected in the BBNJ treaty, <https://rights-of-nature.org.au/wp-content/uploads/2019/08/Mossop-et-al-Adjacency.pdf>, 2019-08/2020-03-11.
- [14] 张国斌, YE Lin. 《联合国海洋法公约》“适当顾及”研究[J]. *中国海洋法学评论*, 2014, (2): 68-108.
- [15] 根据《联合国海洋法公约》关于保护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的国际法律文书的发展(BBNJ 程序)[EB/OL]. [http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom\\_files/rolling\\_comp/European%20Union-cross-cutting\\_issues.pdf](http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/European%20Union-cross-cutting_issues.pdf), 2016-12-05/2020-03-15.
- [16] Kathleen A. Miller, Climate variability and tropical tuna: Management challenges for highly migratory fish stocks, *Marine Policy*, 2007, (31), 56-70.
- [17] Joanna Mossop, Clive Schofield. Clarifying Adjacency: What might it mean and how can it be reflected in the BBNJ treaty? [EB/OL]. [https://www.griffith.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0033/847743/Mossop-Adjacency--presentation-One-Ocean.pdf](https://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0033/847743/Mossop-Adjacency--presentation-One-Ocean.pdf), 2019-12-01/2020-03-22.

## Realizing the Marine Ecological Connectivity in the BBNJ Area-based Management Tools

——Paying “Proper Regard” to the Rights and Interests of Coastal Countries as a Path

Liu Huirong Ma Yuting

(School of Law, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** The United Nations Intergovernmental Meeting, after consultations in the previous three sessions, has formed a draft agreement on the conservation and sustainable use of biodiversity in the seas beyond the limits of national jurisdiction. In the area-based management tool system of the BBNJ agreement, due to the bi-directional ecological impact of marine ecological connectivity on the sea areas within and outside the national jurisdiction, the rights and interests of coastal countries in the BBNJ area-based management tool system have become a focus of dispute. The principle of “proper regard” established by *the United Nations Convention on the Law of the Sea* has provided a way to balance the maritime rights and interests, and the rights and interests of coastal states and other countries can be balanced by the way of “proper regard”, which is helpful to realize the marine ecological connectivity in BBNJ area-based management tool system and protect the goal of the BBNJ agreement, but this way still leaves some procedural issues to be further studied. In order to realize the marine ecological connectivity in the BBNJ area-based management tool system, it is necessary to adhere to the ecosystem approach, focus on the collection and application of scientific information, and expand more effective international cooperation.

**Key words:** BBNJ area-based management tools; marine ecological connectivity; proper regard; the rights and interests of coastal countries