



2022 北京国际模拟联合国大会
Beijing International Model United Nations 2022

背景文件

Background Guide

国家管辖外区域海洋生物多样性政府间会议
Intergovernmental Conference on Marine Biological
Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction

议题：国家管辖外区域海洋生物多样性国际法律文书的拟定

目录

一、欢迎辞	4
二、委员会及议题概况	5
2.1 BBNJ 国际协定的缘起及目的	5
2.1.1 BBNJ 国际协定的缘起	5
2.1.2 BBNJ 国际协定的目的	8
2.2 BBNJ 国际协定的谈判进程	9
2.2.1 特设工作组阶段 (2004-2015 年)	9
2.2.2 筹备委员会阶段 (2016-2017 年)	10
2.2.3 政府间会议阶段 (2018 年至今)	11
2.3 BBNJ 国际谈判中政府间会议的工作和职能	12
三、国际法相关领域的基本制度	14
3.1 国际海洋法的基本理论和实践	14
3.1.1 《联合国海洋法公约》及其制度	14
3.1.2 其他相关国家和区域性实践	20
3.2 国际条约法的基本理论	21
3.2.1 条约的订立和生效	21
3.3.2 条约的效力	22
3.3 国际法的其他有关制度	23
3.3.1 国家主权原则	23
3.3.2 国际环境法框架下对海洋生物多样性的养护	23
四、BBNJ 国际协定的主要内容和焦点问题	25
4.1 海洋遗传资源	25
4.1.1 定义和法律地位	25
4.1.2 海洋遗传资源的获取	27
4.1.3 海洋遗传资源的惠益分享	28
4.2 划区管理工具	30
4.2.1 概说	30
4.2.2 主要争议问题	33
4.3 环境影响评价	34
4.3.1 启动程序和标准	35

4.3.2 审查与决策	35
4.3.3 战略环评问题	36
4.4 能力建设和海洋技术转让	36
4.4.1 资金支持	37
4.4.2 技术转让	37
4.5 需要考虑的其他问题	38
4.5.1 组织框架	38
4.5.2 国家责任与争端解决	38
五、BBNJ 谈判中的国家诉求差异和立场划分	39
5.1 概貌	39
5.2 美国与俄罗斯	39
5.3 77国集团	41
5.4 欧盟	43
六、需要思考的问题	45

一、欢迎辞

尊敬的各位代表：

欢迎各位来到 2022 北京国际模拟联合国大会。感谢各位选择国家管辖外区域海洋生物多样性政府间会议。

海洋是慷慨的。这片无垠的蓝色空间以其丰饶的物产馈赠亿万生民，同时也孕育着丰富而独特的矿产与生物资源。尤其是国家管辖范围以外区域的海洋，不仅能够为人类提供全球海洋公共产品，还充当着海洋科学研究的重要场所——海洋是全人类的共同财产。

海洋又是脆弱的。随着人类活动不断扩展，各国都出于自身利益加大对海洋尤其是国家管辖外区域的开发利用，过度捕捞、废物倾倒、原油泄露、船舶碰撞等各种破坏和污染不断增加，造成海洋水体污染、生物多样性退化、海洋生态系统破坏等严重后果，“公地悲剧”的阴云在这片占据全球海洋面积 64% 的区域里徙倚仿佯。对于海洋生物多样性和环境的破坏将进而威胁人类的健康和社会的发展。

面对日趋恶化的海洋环境，国际社会曾经设置了有关机构，也拟定了相关协定和条约。但怎奈由于法律法规存在空白与局限，机构之间缺乏系统性和关联性，治理机制存在缺陷和漏洞，这一问题依然没有得到彻底的解决。

海洋遭到的破坏将是全人类财富的重大损失，因此保护海洋生态环境，实现国家管辖范围外生物多样性的养护和可持续发展也当是各国共同的责任。自 2004 年成立国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题特设工作组以来，历经 9 次特设工作组会议和 4 次筹备委员会会议，各方终于坐到政府间会议的谈判桌前为拟定案文，出台全新的国际协定共同努力。

各国为达成一致性的法律文书艰苦磋商、异见纷呈，谈判的道路绝非一帆风顺。这也注定是一场国家间的政治博弈，是对《联合国海洋法公约》中公海自由原则的挑战和对现有国际海洋秩序的冲击与变革……

联合国主持下的国家管辖外区域海洋生物多样性政府间会议所进行的国际谈判涉及政治、经济、法律、科技等诸多领域，也是《联合国海洋法公约》生效以来最重要的国际海洋法谈判之一。我们期望各位代表积极研讨，踊跃发声，为国家管辖范围外海洋生物多样性国际法律文书的拟定提出更多更好的建议，在该协定现有谈判成果的基础上继续前进，规划海洋生态可持续化发展的新蓝图，开拓国际海洋法制度全新的未来。

国家管辖外区域海洋生物多样性政府间会议，欢迎你们的到来。

2022 北京国际模拟联合国大会
国家管辖外区域海洋生物多样性政府间会议主席团

二、委员会及议题概况

2.1 BBNJ 国际协定的缘起及目的

2.1.1 BBNJ 国际协定的缘起

2.1.1.1 基本概念介绍

1982 年 12 月 9 日，在联合国主持下举行的第三次海洋法会议通过了《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，以下简称《海洋法公约》），《海洋法公约》在当时的历史背景下实现了对全球海洋区域的划分，实施以来也在国际海洋管理与治理方面取得了显著成效。

《海洋法公约》将全球的海洋空间划分为国家管辖空间和国家管辖外空间（以下简称 ABNJ）。沿海国对海洋管辖权的空间范围划分以领海基线为基准，因此，关于领海基线的规则在《海洋法公约》中尤为重要，具体关于领海基线的定义将在第三章中阐述。在此基础上，国家管辖空间可分为领土主权空间和主权权利空间。其中，领土主权空间包括内水，领海，国际海峡和群岛水域；主权权利空间包括毗连区、专属经济区和大陆架。

ABNJ 包括公海和国际海底区域。“公海”是指各国内水、领海、群岛水域和专属经济区以外不受任何国家主权管辖和支配的海洋的所有部分，适用公海自由原则。“国际海底区域”是指公海海底区域，包括各国大陆架以外的海床、洋底及其底土。国际海底区域及其资源是人类共同继承财产，该区域与其资源的一切权利属于全人类，并由国际海底管理局“代表人类行事”。¹有关国家管辖空间以及国家管辖外空间的具体制度见背景文件第三章。

随着科学技术的进步，海洋研究活动范围不断扩大，人类对于海洋及其资源的认识不断拓展，《海洋法公约》谈判过程中一些没有达成共识的问题再次被提起。ABNJ 因具有重要的战略、研究、经济价值和应用开发潜力，近年来逐渐成为各国竞相竞争的战略新领域。²该区域内部的生物多样性养护与可持续利用问题也随着人们对这片区域认识的不断加深而成为国际社会重点关注和广泛讨论的问题。

2.1.1.2 ABNJ 内的公地悲剧

“公地悲剧”是 1968 年由英国的加勒特·哈丁教授提出的环境经济学方面的理论模型。这一模型设想在公共草地上的一群牧民，每个牧民都想尽可能地使个人获益最大化，所以每个牧民最终都会选择过度放牧而不顾及公共草原的承载力，从而导致草场退化，引发“公地悲剧”。³“公地悲剧”及其解决方法的研究不仅为一国国内自然环境的治理提供模型和理

1 屈广清、曲波主编：《海洋法》（第四版），中国人民大学出版社，2017 年，第 127、158 页。

2 胡学东、郑苗壮主编：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》，中国书籍出版社，2019 年，第 1 页。

3 HADIN G. The tragedy of the commons[J]. Science, 1968(162), p1243-1248.

论支撑，也逐渐被推广运用于国际关系学中的“全球公域”。⁴ 在 ABNJ，公海自由原则导致各国为了本国收益的最大化而竞相在这片海域开发各类资源，使得该区域渔业资源及海洋生物多样性受到严重影响和破坏，加之缺乏有效的制度对各国在该区域的活动进行规范，造成“公地悲剧”在 ABNJ 上演。因此在此背景下制定一份关于 ABNJ 海洋生物多样性养护与可持续利用的国际协定成为急需解决的问题。

2.1.1.3 国际社会现有机制存在治理缺陷

ABNJ 内海洋生态环境的快速恶化，让国际社会也意识到应加强对 ABNJ 的规范管理，并且因此设立了全球性及区域性的组织机构对该区域内部的人类活动进行调整。除上文提到的对深海区域矿产资源勘探、开发进行管理的国际海底管理局外，对 ABNJ 的渔业活动履行管理职责的地区性渔业管理组织；对因船舶造成的水体污染、排放和废物的倾倒进行管理的国际海事组织等也在 ABNJ 的海洋环境治理领域发挥着一定作用。但上述机构的独立性较强，各机构之间的关联性较弱，也不存在整体和统一的机构来协调这些组织之间的工作。⁵

此外，当前国际社会在调整国家管辖范围外海洋生物多样性保护和可持续利用方面存在法律空白和监管与治理漏洞。例如：①缺少全球性的机构与统一的标准对该区域进行环境评价和战略环境评价；②缺少能够对海域行使监管权的组织或机构以促进该区域生物多样性保护和可持续利用；③缺少对于能力建设和海洋技术转让问题的标准和方法指导；④《海洋法公约》没有关于海洋遗传资源的具体规定，同时对于获取和利用海洋遗传资源方面缺少管理机制。⁶

综上所述，国际现有机构之间缺乏关联性和整体性，现有机制缺乏统一性和系统性，法律层面上存在的空白也是 ABNJ 亟待解决的问题。

2.1.1.4 BBNJ 国际协定谈判的开启

为实现对国家管辖范围内外的海洋生物多样性保护，国际社会在 20 世纪 80 年代以来达成了一系列涉及全球海洋生物多样性保护的协定和条约，主要包括：

(1) 《海洋法公约》

(2) 《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity)

(3) 《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(Agreement For The Implementation Of The Provisions Of The United Nations Convention On The Law Of The Sea Of 10 December 1982 Relating To The Conservation And Management Of Straddling Fish Stocks And Highly Migratory Fish Stocks) 此外，还有关于控制海洋倾倒的公约，控制陆地污染源的公约，控制船舶污染的公约，关于海洋污染事故的公约与地区性的公约、议定书对海洋环境和海洋生物资源进行保护。

4 方瑞安，张磊，《“公地悲剧”理论视角下的全球海洋环境治理》，《中国海商法研究》，2020 年第 31 卷第 4 期，第 39 页。

5 刘乃忠、高莹莹，《国家管辖范围外海洋生物多样性养护与可持续利用国际协定重点问题评析与中国应对策略》，《海洋开发与管理》，2018 年第 7 期，第 11 页。

6 同上，第 11 页。

面对这些条约和协定，一些国家认为现有框架下的机制、组织机构以及国际海洋法规已经涉及并能够解决 ABNJ 海洋生物资源的保护和可持续利用，不需要再达成新的国际协定。但大多数国家认为现有的国际协定和法律文书存在较大局限性，面对迫在眉睫的海洋生态环境治理形势已无法解决 ABNJ 生物多样性保护和可持续利用问题，认为应当弥补现有治理漏洞和缺陷，在《海洋法公约》的框架下制定一项全球性的并具有强制执行力的国际协定，即 BBNJ 国际协定 (The Convention on Marine Biodiversity Conservation and Sustainable Utilization beyond Areas of National Jurisdiction)。⁷

国际社会对于 ABNJ 问题的讨论经历了由浅入深、逐渐具体化的过程。首先，保护“ABNJ 生物可持续发展”的理念在几次世界环境和可持续发展峰会上逐步达成了原则性的共识，随着现状进一步恶化和讨论的不断加深，ABNJ 生物多样性问题得到各方关注并被多次讨论，逐渐被纳入立法进程。

1992 年于巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，通过了《关于环境发展的里约热内卢宣言》(Rio Declaration on Environment and Development)，确定了“根据《联合国宪章》和国际法原则，各国拥有按照本国的环境与发展政策开发本国自然资源的主权权利，并负有确保在其管辖范围内或在其控制下的活动不致损害其他国家在各国管辖范围以外地区的环境的责任”的原则，大会还通过了重要文件《21 世纪议程》，提出了“各国承诺养护和可持续地利用公海上的海洋生物资源”的目标。⁸⁹但这一阶段各国更多关注的仍是国家管辖范围内生物多样性的养护。

1999 年，在可持续发展委员会的建议下，联合国大会按照《海洋法公约》所提供的法律框架以及《21 世纪议程》第 17 章的目标，决定展开一个“协商进程”。¹⁰该进程便利大会每年能够通过审议关于海洋和海洋法的报告，更加有效地、建设性地审查海洋事务的发展情况。¹¹随着各国对海洋问题认识、研究愈发深入，ABNJ 生物多样性的养护与可持续发展问题也在协商进程中得到关注和讨论。

在里约峰会的基础上，国际社会在 2002 年于南非约翰内斯堡召开了可持续发展世界峰会，提出要按照《21 世纪议程》，维持重要、脆弱的海洋和沿海地区，包括国际管辖以外地区的生产力和生物多样性。¹²在“协商进程”第四次次会议后的期间内，许多国家、科学家和一些非政府组织都表示更加关注 ABNJ 的海底生物多样性存在的养护不良和管理不善等问题。2004 年 6 月“协商进程第五次会议”更是将可持续利用海洋，包括 ABNJ 的海底生物

7 刘乃忠、高莹莹，《国家管辖范围外海洋生物多样性养护与可持续利用国际协定重点问题评析与中国应对策略》，《海洋开发与管理》，2018 年第 7 期，第 11 页。

8 《联合国环境与发展会议的报告》，联合国官网，[https://undocs.org/zh/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://undocs.org/zh/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))，最后访问时间：2022 年 1 月 26 日。

9 《21 世纪议程》，联合国官网，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/21stcentury.shtml>，最后访问时间：2022 年 1 月 26 日。

10 《21 世纪议程》第 17 章为“保护大洋和各种海洋，包括封闭和半封闭海以及沿海区，并保护、合理利用和开发其生物资源”。

11 《海洋与国际社会——协商进程的会议》，<https://www.un.org/zh/law/sea/intercommunity.shtml>，最后访问时间：2022 年 1 月 26 日。

12 《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，A/CONF.199/20，可持续发展问题世界首脑会议，2002 年 8 月，第 21 页。

多样性的养护和管理作为着重领域进行讨论。¹³ 在本次会议上，各国代表围绕“公海捕鱼”、“公海保护区建设”等问题展开讨论，并且有代表团开始提出“如果国际社会需要通过新的国际文书弥补在保护公海海洋生物多样性及有关的生态系统方面的空白的话，则应该以一项实施协定的方式，在《联合国海洋法公约》的法律框架内拟定这种文书”。¹⁴ 在这一阶段，国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护问题得到各国进一步重视和深入讨论。

在上述世界峰会和“协商进程”所达成的共识的基础上，2004 年 11 月联合国大会决定设立不限成员名额非正式特设工作组来研究 ABNJ 的海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的问题，该工作组也被称为国家管辖范围外海洋生物多样性工作组（以下简称“特设工作组”）。¹⁵ 由此在联合国的组织下，BBNJ 国际协定的讨论进程正式开启。

2.1.2 BBNJ 国际协定的目的

2.1.2.1 解决生态环境问题，弥补海洋治理缺陷

作为占全球海洋面积 64% 的地球上最大政治地理单元，ABNJ 虽然能为人类提供丰富的海洋资源，但由于缺少统一管理该区域及其对区域内生物多样性进行保护的全球性机构，“公地悲剧”已然在国家管辖范围外区域上演，对于海洋资源的过度开发和对生物多样性的破坏仍在加重，过度捕捞、无序开发、环境污染等问题不断加剧，上述问题能否得到解决将直接关系到人类的发展。¹⁶ 因此 BBNJ 国际协定的总体目标是要通过有效执行《联合国海洋法公约》，确保 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用，同时弥补《海洋法公约》为框架的国际海洋法规制度中存在关于定义、原则性规范、具体法律条文等方面空白，以及通过谈判建立相应制度与具有执行力的组织机构保障问题的具体落实和国家管辖外区域海洋治理的有效开展。

2.1.2.2 构建国家管辖外区域海洋的平等新秩序

当前 ABNJ 存在着发达国家与发展中国家间的矛盾。一方面，发达国家强调在公海拥有“海洋科学研究自由”，利用自身的科技优势获取大量海洋资源，并且对于 ABNJ 的开发利用掌握主导权。而一些处于不利地理位置的国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及非洲沿海国由于同发达国家的发展差距大，因此在海洋事务和开发方面缺少参与和话语权。另一方面，由于过度开发捕捞而在该区域造成的生物多样性的破坏，各国应当为此承担共同的责任。显然，现存状况对于发展水平和能力不同的国家是不平等的。因此 BBNJ 国际协定也试图顺应当今时代发展，平衡不同国家之间的利益诉求。打破原有海洋秩序所存在的一些弊端和局限性，重新依据现代保护原则向共同治理的方向推动构建更加公平合理的海洋秩序。¹⁷

13 《联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第五次会议工作报告（2004 年 6 月 29 日协商进程联合主席给大会主席的信）》，A/59/122，联合国大会，2004 年 7 月 1 日，第 2 页。

14 《联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第五次会议工作报告（2004 年 6 月 29 日协商进程联合主席给大会主席的信）》，A/59/122，联合国大会，2004 年 7 月 1 日，第 19 页。

15 《2004 年 11 月 17 日大会决议》，A/RES/59/24，联合国大会，2005 年 2 月 4 日，第 12 页。

16 胡学东、郑苗壮主编：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》，中国书籍出版社，2019 年，第 1 页。

17 郝莉曼：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判及其困境分析》，硕士研究生学位论文，外交学院国际政治专业，2020 年 5 月，第 13-15 页。

2.2 BBNJ 国际协定的谈判进程

自联合国于 2004 年特设不限名额的非正式特设工作组以来，BBNJ 国际协定的谈判进程可以分为三个阶段，即特设工作组阶段、筹备委员会阶段和政府间会议阶段。

2.2.1 特设工作组阶段（2004-2015 年）

2.2.1.1 概况

2004 至 2015 年间，特设工作组共召开 9 次工作组会议和 2 次会间研讨会。这一特设工作组的作用和工作目标是确定 BBNJ 相关问题的内容和实现路径，并在获得联合国授权的情况下向联合国大会提出建议。¹⁸ 经过特设工作组长达十年的磋商和讨论，各方达成初步共识，决定在《海洋法公约》的框架下制定具有法律约束力的国际协定，并提出“一揽子解决方案”，即共同讨论解决海洋遗传资源及其惠益分享机制、划区管理工具、环境影响评价和能力建设与海洋技术转让四项议题。¹⁹ 在这一阶段各国分歧逐渐显露，也同样取得了在某些原则和议题方面的共识，特设工作组的工作为文书的制定和政府间会议奠定了基础。

2.2.1.2 工作进程

特设工作组于 2006 年召开了第 1 次会议，在本次会议的报告中，确认了联合国大会作为有权对海洋和海洋法问题进行审查的全球机构，在解决与 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的问题过程中，起着核心作用。其他组织、进程及协定在各自主管领域也起着重要的补充作用，能够也应当有助于大会综合审议上述问题；也确认了《海洋法公约》为海洋内一切活动的开展规定了法律框架，任何与 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的行动都必须遵行其法律制度。若干其他公约及文书对该《海洋法公约》起到了补充的作用，共同为 ABNJ 的海洋生物多样性的养护和可持续利用提供了现行框架。²⁰ 除了达成上述共识外，会议还就公海捕鱼、海洋遗传资源、公海保护区、知识产权等问题展开讨论，但存在较为严重的分歧，也由此形成了不同立场和主张的阵营，例如以 77 国集团和广大发展中国家为代表的“惠益共享派”，欧盟为代表的“环保派”和美国、俄罗斯为代表的“海洋利用派”。²¹

在特设工作组第 2 次和第 3 次会议中，各方的立场没有发生实质性的改变，分歧依然严重，谈判没有取得实质性进展。在 2011 年召开的第 4 次会议中，77 国集团与欧盟等国家经过谈判和协商认为应将海洋遗传资源惠益分享和海洋生物多样性养护作为一个整体并提出“一揽子”方法解决 BBNJ 问题。“一揽子”解决方案包括：海洋遗传资源问题、划区管理工具、环境影响评价、能力建设及海洋技术转让问题。该方案也在 2012 年的第 5 次特设工作组会议中得到审议，会议进一步决定于 2013 年在特设工作组闭会期间围绕一揽子问题中所涉及到的科学技术问题开设专家研讨会形式的讲习班。²²

18 郝莉曼：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判及其困境分析》，硕士研究生学位论文，外交学院国际政治专业，2020 年 5 月，第 16 页。

19 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》，观察，第 70 页。

20 《研究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的不限成员名额非正式特设工作组的报告》，A/61/65，联合国大会，2006 年 3 月 20 日，第 17 页。

21 胡学东、郑苗壮：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》，第 56-57 页。

22 同上，第 57 页。

在 2014 年特设工作组第 7 次会议中，通过了由共同主席起草的《共同主席对根据〈联合国海洋法公约〉拟定的国际文书范围、要素和可行性第一轮讨论所提问题的非正式概要》，为特设工作组的后续讨论工作奠定了基础。2014 年特设工作组第 8 次会议中也对该文件展开广泛讨论，各方认识到应当通过搁置一些具体问题上的分歧以更好凝聚共识，各方对于拟定新的国际协定的共识进一步扩大。²³

2015 年特设工作组第 9 次会议上，特设工作组决定根据《海洋法公约》的规定拟订一份具有法律约束力的养护和可持续利用 ABNJ 海洋生物多样性的国际文书，并在举行政府间会议之前设立一个筹备委员会，就根据《海洋法公约》的规定拟订一份具有法律约束力的国际文书的案文草案要点向大会提出实质性建议；同时决定通过谈判处理 2011 年商定的一揽子事项所含的专题。²⁴

2.2.2 筹备委员会阶段（2016-2017 年）

2.2.2.1 概况

2015 年 6 月 19 日，第 69 届联合国大会根据审议特设工作组的建议通过了第 69/292 号决议，也开启了 BBNJ 国际协定谈判的筹备委员会阶段。在 2016-2017 年间筹备委员会共召开 1 次组织程序会议和 4 次筹备会议。筹备委员会的工作任务是“考虑共同主席在有关研究 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用有关问题不限成员名额非特设工作组工作的各种报告，就根据《海洋法公约》的规定拟定一份具有法律约束力的国际文书的案文草案要点向大会提出实质性意见。”²⁵在这一阶段，由于涉及具体草案的拟定，各国在制度、措辞、概念术语等方面的分歧更加严重，会议未取得很大实质性进展。但筹备委员会进一步明确了 BBNJ 国际协定的制定目标和一般原则方法，并且提供了较为明确的议题讨论框架，为政府间会议奠定了基础。

2.2.2.2 工作成果

在筹备会议中，各方在一揽子问题上存在严重分歧，谈判未取得实质性进展。根据联大第 69/292 号决议的内容，若筹备委员会的工作在竭尽全力后仍未就一些要点达成协商一致，也可将这些要点列入筹备委员会向大会提交建议的某一章节之中。因此在第 4 次会议向联合国大会提交的“筹备委员会报告”中，筹备委员会将建议分为 A 和 B 两节，其中 A 节包含多数代表团意见一致的非排他性要点。B 节重点突出存在意见分歧的一些主要问题。且 A 节和 B 节仅供参考之用，因为它们并不反映讨论过的所有选项。这两节均不妨碍各国在谈判中的立场。在筹备委员会阶段，各国的分歧集中于“海洋遗传资源”的概念定义、实质范围、惠益分享机制、知识产权等问题。对于划区管理工具和环评问题各国的共识有所推进，但也存在具体制度方面的争议。

23 胡学东、郑苗壮：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》，第 58 页

24 《2015 年 2 月 13 日不限成员名额非正式特设工作组共同主席给大会主席的信》，A/69/780，联合国大会，2015 年 2 月 13 日，第 2-3 页。

25 《2015 年 6 月 19 日大会决议：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一份具有法律约束力的国际文书》，A/RES/69/292，联合国大会，2015 年 7 月 6 日，第 2 页。

2.2.3 政府间会议阶段（2018 年至今）

2.2.3.1 概况

2017 年 12 月联合国大会通过第 72/249 号决议，决定在联合国主持下于 2018-2020 年间召开四次政府间会议，以审议筹备委员会关于之前提交的 BBNJ 国际协定案文内容的建议，并就 BBNJ 国际协定的具体案文条款进行磋商谈判。政府间会议于 2018 年首先进行了组织会议，并讨论政府间会议的议事规则、组织架构等内容。由新加坡海洋与海洋法问题大使 Rena Lee 担任主席，并从 5 个区域组各选举 3 名主席团成员共 15 人组成会议主席团。²⁶

2.2.3.2 会议进程

2018 年，第一次政府间会议召开前，为了明确会议讨论内容和整体方向，协助讨论组织事项，包括拟订文书预稿的程序，政府间会议主席编写了《主席对讨论的协助》（以下简称《协助文件》）。第一届和第二届政府间会议都采用非正式工作组的形式围绕《协助文件》和筹备委员会报告中 A 和 B 两节内容展开磋商谈判。²⁷ 具体来看，第一届会议讨论了 2011 年商定的一揽子事项中确定的专题和一些贯穿各领域的问题。在 2019 年第二届政府间会议上，各代表团在主席协助谈判文件所载想法和建议的基础上进行了讨论，各方认为应着眼于确定和缩小备选案文，以便能够提出一份文书预稿供在第三届会议上谈判之用。

总结前两次政府间会议，较筹备委员会的讨论更为细致，各方仍然在重点问题上存在分歧，例如海洋遗传资源制度以及惠益分享类型、知识产权问题；能力建设与海洋技术转让在自愿性或强制性上的分歧等，在具体制度安排和案文拟定上还有较多需要厘清的项目；但各国的共识也在进一步扩大，例如公海保护区制度已形成“从选划到管理”的较为完善的框架体系，对于环境评估也达成了更多框架上的共识以及备选的方案等。²⁸

考虑到各方在第二届会议上进行的谈判及提出的建议，第二届政府间会议请主席编写一份文件，其中包含条约用语，作为会议第三届会议筹备工作的一部分，目的是使各代表团能够就未来文书的案文进行谈判。主席在第二届政府间会议后以类似于条约的形式起草了《根据《联合国海洋法公约》的规定就 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订的协定案文草案》（以下简称《协定草案》）。²⁹ 该份文件精简了《协助文件》所载备选文案，并且对于存在分歧的问题使用方括号进行表示，以进一步协助各方的讨论。³⁰

2019 年第三届政府间会议围绕《协定草案》展开讨论。在案文支持的基础上，各国的磋商谈判一定程度上从过去原有的一般性和概念性讨论转向为手头议题以确定案文解决办法。总体进程体现为共识进一步扩大，具体案文核心问题仍存在不同意见。对于海洋遗传资

26 分别为：亚太集团、非洲集团、拉美和加勒比国家集团、中东欧集团、西欧和其他国籍集团。

27 经讨论，会议一致同意，在审议与会方一般性发言后，会议将设立若干非正式工作组，分别处理第 72/249 号决议中所定一揽子事项四个专题组，并由各工作组协调人负责编写工作组工作报告并在全体会议上作关于非正式工作组工作情况的口头报告。报告不构成一份讨论摘要，也不反映主席对讨论的评估。

28 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，第 71 页。

29 《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案文草案的主席说明》，A/CONF.232/2019/6，联合国大会，2019 年 5 月 17 日，第 1、2 页。

30 根据该文件的解释，方括号主要用来说明以下内容：(a) 在一个条款里有两个或两个以上可替换的备选案文；(b) 对拟议案文或想法的讨论有限；(c) 新案文已作为一种可能的妥协列入；(d) 表示支持某个条款内或整个条款“无案文”这一选择。

源包括惠益分享问题，在适用问题、惠益分享、遗传资源获取方式、知识产权、监测追踪机制等方面存在较大不同意见；对于划区管理工具这一问题，包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施有关的具体步骤方面已经取得进展。但关于协定所设机构相对于有关全球、区域和部门机构所具有的决策职能以及不同划区管理工具是否需要不同进程等问题上存在不同意见；对于环境评价问题，各方在例如环评门槛和标准，以及与相关法律文书和框架以及相关全球、区域和部门机构下环境影响评估进程的关系尚存在分歧；对于能力建设和海洋技术转让问题，阐明其中涉及的义务关系是各方仍需讨论的重点。³¹

2.3 BBNJ 国际谈判中政府间会议的工作和职能

BBNJ 政府间会议 (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)，简称 BBNJ-IGC。

2017 年联大第 72 届会议通过的第 72/249 号决议决定在联合国主持下召开政府间会议，审议筹备委员会关于案文内容的建议，并为根据《海洋法公约》的规定就 ABNJ 海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书拟订案文，以便尽早制定该文书。³²

第 72/249 号决议明确了政府间会议的谈判原则和具体内容。政府间会议的工作和成果应建立在完全符合《海洋法公约》的规定，且参加谈判和谈判结果都不可影响《海洋法公约》或任何其他相关协议的非缔约国在涉及这些文书方面的法律地位，也不可影响《海洋法公约》或任何其他相关协议的缔约国在涉及这些文书方面的法律地位的基础之上。同时各方的谈判进程及其结果不应应对现有有关法律文书和框架以及相关的全球、区域和部门机构造成损害。³³

在谈判内容方面，政府间会议将处理 2011 年商定的一揽子事项中确定的四项议题，特别是作为一个整体的全部海洋遗传资源的养护和可持续利用，包括惠益分享问题，以及包括海洋保护区在内的划区管理工具、环境影响评估和能力建设及海洋技术转让等措施。并对上述问题的案文条款进行谈判磋商。

在议事规则方面，除另有协议规定外，政府间会议适用有关联合国大会程序和惯例的规则。对于实质性事项，会议秉承并尽一切努力以协商一致的方式进行商定。但若会议关于实质性事项的决定无法达成一致时应以出席并参加表决的代表的三分之二多数作出。

在政府间会议包括以下几部分运作阶段：一般性发言，即各国代表团、政府间组织和非政府间组织作一般性发言。在一般性发言结束后在审议一般性发言后，会议以非正式工作组和非正式磋商的形式讨论围绕一揽子方案中的四个专题和交叉议题深入讨论，并且在主席提供有关文件和草案的帮助下进一步确定 BBNJ 国际协定中的条款和用语。³⁴ 各国代表团在非正

31 第三届 BBNJ 政府间会议《会议主席在第三届会议闭幕式上的发言》，A/CONF.232/2019/10，联合国大会，2019 年 9 月 13 日，第 5-15 页。

32 《2017 年 12 月 24 日大会决议：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一份具有法律约束力的国际文书》，A/RES/72/249，联合国大会，2017 年 1 月 19 日，第 1 页。

33 同上，第 2 页。

34 《BBNJ 政府间会议文件》，BBNJ 官网，<https://www.un.org/bbnj/content/documents>，最后访问时间：2022 年 1 月 26 日。

式工作组会议中对于各议题项目所涉及的概念界定进行磋商辩论，充分交流意见，同时对法律文书条款内容及其备选文案进行增删和修订。需要注意的是，参与政府间会议的不仅有主权国家的代表团，政府间会议还邀请若干国际组织和其他实体的代表以观察员的身份参与到会议之中。具体参与到政府间会议的非国家行为体大致分为：

（一）获邀参加与海洋生态环境保护和世界可持续发展有关的主要会议和首脑会议的有关全球和区域政府间组织及其他有关国际机构的代表；

（二）大会根据其有关决议发出的长期邀请的组织和其他实体的代表；

（三）具有经济及社会理事会咨商地位的有关非政府组织并向已获得认可参加各次主要会议和首脑会议的有关非政府组织的代表；

（四）联合国系统有关专门机构以及其他机构、组织、基金和方案的代表。³⁵

但这些代表作为观察员出席会议即表明在职权以及会议参与上与各主权国家的代表不同。观察员在政府间会议上可以就议题内容进行发言，同时也会对 BBNJ 国际协定案文的拟定提出在措辞、概念界定等方面的建议。但是观察员不具有最终对于国际协定进行表决的权利。

政府间会议为各国讨论制定 BBNJ 国际协定提供了一个较为公平、平等的磋商谈判平台，也让更多国家能够提出自身的诉求，提高在现代海洋问题上的话语权和参与度。

基于本委员会的有关情况，各位代表需结合对 BBNJ 国际协定制定的目标，政府间会议的职责与权力的理解，在现有共识的基础上紧紧围绕各项议题为 ABNJ 海洋生物多样性养护与可持续发展，为构建更加合理公平的海洋新秩序贡献你们的方案。

³⁵ 《2017 年 12 月 24 日大会决议：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一份具有法律约束力的国际文书》，第 2 页。

三、国际法相关领域的基本制度

3.1 国际海洋法的基本理论和实践

联合国第 69 届大会通过“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定一份具有法律约束力的国际文书”决议，BBNJ 自最初便与以《海洋法公约》为代表的国际海洋法紧密相连，了解国际海洋法对解决 BBNJ 相关问题无疑大有裨益。

3.1.1 《联合国海洋法公约》及其制度

1982 年通过的《海洋法公约》是迄今为止对国际海洋法最为全面的编纂，在海洋法发展史上具有里程碑的意义。《海洋法公约》对全球海洋区域进行划分，将海洋空间划分为国家管辖空间和国家管辖外空间，对各海域的法律地位和制度做出相关规定。同时，《海洋法公约》也包含了海洋环境保护、海洋科学研究、海洋环境影响评估、海洋争端解决等重要法律制度及原则规定，是名副其实的“海洋大宪章”。

3.1.1.1 国家管辖空间

沿海国对海洋管辖权的空间范围划分以领海基线为基准，因此，关于领海基线的规则在《海洋法公约》中尤为重要。在此基础上，国家管辖空间可分为领土主权空间和主权权利空间。其中，领土主权空间包括内水，领海，国际海峡和群岛水域；主权权利空间包括毗连区、专属经济区和大陆架。

3.1.1.1.1 领海基线 (baseline)

领海基线是沿海国主张其海域管辖范围的起始线。《海洋法公约》规定，确定基线主要有三种方法：正常基线、直线基线和混合基线。领海基线不仅仅确定沿海国的领海与内水的界线，更是划定毗连区、专属经济区和大陆架的起算线。确定领海基线的位置是确定不同的海洋管辖区域的必要条件。

3.1.1.1.2 领土主权空间

领土主权指国家对其领土所享有的最高权力，包括领土管辖权、领土所有权和领土不可侵犯权，以及对其领土范围内的人、事、物的排他性的最高权力。在《海洋法公约》的框架下，内水、领海、用于国际航行的海峡和群岛水域均为领土主权空间，沿海国对以上水域拥有领土主权。其中，内水 (internal sea) 指领海基线以内的一切水域；领海 (territorial sea) 是从领海基线起算最大宽度不超过 12 海里的一带水域。两者的区别在于领海上的外国船舶享有无害通过权，而内水则无此种制度。

3.1.1.1.3 主权权利空间

在《海洋法公约》的规定下，主权权利空间可以分为毗邻区、专属经济区和大陆架。这些区域虽并非沿海国的领土，但这些国家却可以行使具有主权性质的专属性权利。

毗连区 (contiguous zone) 是沿海国毗连其领海，从领海基线量起不超过 24 海里的海域。³⁶ 毗连区是公海的一部分，在沿海国已经建立专属经济区的情况下，毗连区是专属经济区的一部分。《海洋法公约》规定，沿海国可以在毗连区行使必要的管制，以防止和惩治在其领土和领海内违反其海关、财政、移民或卫生的法律和规章。³⁷ 沿海国对毗连区享有管制权 (control)，不同于管辖权 (jurisdiction)，毗连区的管制权仅限于对特定事项的行政执法权。

专属经济区 (the exclusive economic zone, 简称 EEZ) 是领海以外邻接领海，自领海基线量起宽度不超过 200 海里的有着“自成一类”的法律地位的海洋区域。根据《海洋法公约》规定，沿海国在专属经济区享有特定的主权权利和管辖权。³⁸ 其中的主权权利均与自然资源和经济活动有关，这些权利专属于沿海国，非经沿海国同意，其他国家不得开发勘探。其他国家在专属经济区内享有航行和飞越的自由、铺设海底电缆和管道的自由等权利和义务。³⁹

为针对专属经济区中权利归属不明 (即所谓的“剩余权利”) 的情况，《海洋法公约》第 59 条专门规定了原则，要求相关国家在公平的基础上参照一切有关情况，考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性。⁴⁰ 《海洋法公约》规定，沿海国应在不妨碍第六十一条的情形下促进专属经济区内生物资源最适度利用。⁴¹ 由此看出，专属经济区生物资源的养护由沿海国负责，沿海国应在可持续发展的基础上对生物资源进行充分的利用。⁴²

沿海国的大陆架 (continental shelf) 在《海洋法公约》中包括其领海以外依其陆地领土扩展至大陆边外缘的海底区域的海床和底土 (不包括大陆架上覆水域或水域上空)，如果从领海基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里，则扩展到 200 海里的距离。如果超过 200 海里，则应按照《海洋法公约》相关规定测算，但不应超过 350 海里。⁴³

沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的，对大陆架行使专属性的主权权利。⁴⁴ 这里提到的自然资源中，生物资源只包括定居种生物。⁴⁵ 沿海国对大陆架既享有权利也承担义务，即沿海国拥有勘探、开发和保护外大陆架资源的专属权利，也有履行大陆架附近生物多样性保护的环境义务。

36 《联合国海洋法公约》，联合国公约与宣言系统，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml>，第 33 条第 2 款。

37 同上，第 33 条第 1 款。

38 同上，第 56 条。

39 《联合国海洋法公约》，第 58 条。

40 同上，第 59 条。

41 同上，第 62 条。

42 顾兴斌、章成、涂娟：《论专属经济区的剩余权利及其主权内涵》，《河北工业大学学报（社会科学版）》，2015 年 3 月，第 44 页。

43 同上，第 76 条。

44 同上，第 77 条第 1 款。

45 笔者注：关于定居种生物，《海洋法公约》第 77 条第 4 款给出了具体解释。

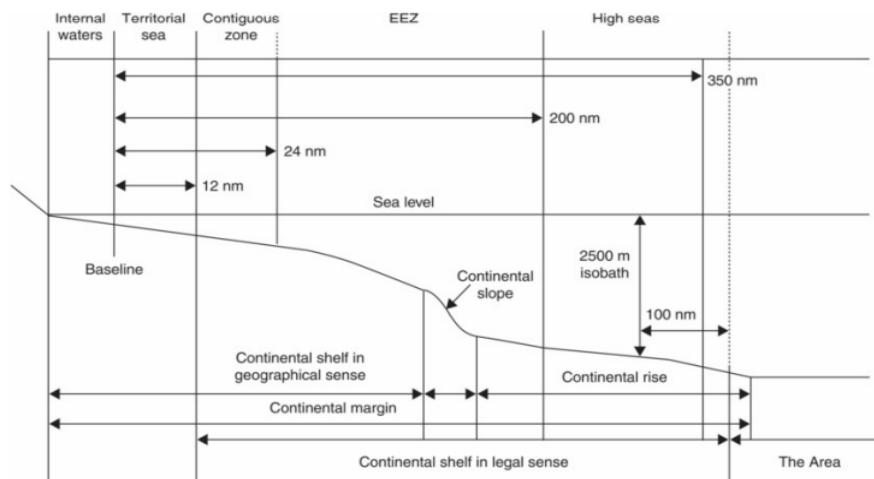


图 1 《海洋法公约》框架下的海洋空间划分⁴⁶

3.1.1.2 国家管辖外空间

国家管辖外空间分为公海和国际海底区域。公海的基本特点是公海自由原则，而国际海底区域则适用人类共同继承财产原则。这两项原则在 BBNJ 国际协定的谈判中运用十分广泛。

3.1.1.2.1 公海

如前文 2.1.1.1 中所提到的，公海（high seas），是指国家对其行使管辖权的海域以外的全部海域。公海不受任何国家主权支配，属于全人类共同拥有，且只应用于和平目的。⁴⁷ 公海制度仅适用于公海水域，而不适用于公海的海床和底土。⁴⁸

《海洋法公约》规定，公海对所有国家开放，不论其为沿海国或内陆国。公海自由包括：

- a. 航行自由。每个国家均有权在公海上行驶商船、军舰和政府船舶，其他国家不得加以干预和阻碍。在公海上航行的船舶应悬挂国家旗帜，受船旗国的专属管辖。
- b. 飞越自由。
- c. 铺设海底电缆和管道的自由，但受《海洋法公约》第六部分的限制。
- d. 建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由，但受《海洋法公约》第六部分的限制。
- e. 捕鱼自由。所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼，但在行使该权利时，各国均有义务采取或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施。
- f. 科学研究的自由，但受第六和第十三部分的限制。

这些自由应由所有国家行使，但应适当顾及其他国家的利益和国际海底区域内活动的权利。⁴⁹

⁴⁶ Yoshifumi Tanaka: The International Law of the Sea, Cambridge University Press, 2015, p.372.

⁴⁷ 《联合国海洋法公约》，第 88、89 条。

⁴⁸ 邵津主编：《国际法》（第五版），北京大学出版社，高等教育出版社，2014 年，第 148 页。

⁴⁹ 《联合国海洋法公约》，第 87 条。

公海的基本特点是公海自由，而公海的秩序主要是由船旗国来保证的。因此，船旗国的专属管辖权原则是公海制度中非常重要的一部分。船旗国管辖，包括对船舶上的人和事的司法和行政管辖。⁵⁰ 船舶仅受船旗国管辖，有不受任何其他国家管辖的完全豁免权。普遍管辖制度则是为与违反人类利益的国际罪行进行斗争而设立的各国合作的制度。

具体到公海生物资源的养护上，《海洋法公约》对于公海生物资源的养护问题相关条例非常模糊和分散。但强调了以下几点：一是确定了各国之间应在养护和管理生物资源方面进行合作。二是各国应采取措施得到最可靠的科学证据，在可持续发展的条件下决定可捕捞量。三是各国应通过各主管国际组织，经常性提供和交换可获得的科学情报和相关资料。

3.1.1.2.2 国际海底区域

《海洋法公约》称国际海底区域为“区域”（the area），是指国家管辖范围以外的海床、洋底及其底土。⁵¹ “区域”是人类共同继承财产，“区域”内的一切权利属于全人类，由国际海底管理局代表全人类行使。

《海洋法公约》第 136 条规定，“区域”及其资源是人类共同继承财产。⁵² 人类共同继承财产原则有四个要素：一是任何国家不应将“区域”的任何部分或资源占为己有；二是对“区域”的开发应与《联合国宪章》的原则与宗旨一致；三是“区域”内的活动应为全人类的利益而进行，这也是本原则的核心；四是“区域”开放给所有国家专为和平目的利用，不加以任何歧视。

“人类”是一个集体概念，人类共同继承是人类作为一个单一主体继承的。“人类”这一概念也并不仅仅指当代，而是当下及以后所有的人类，这里存在可持续性的概念。

关于“继承财产”指的是占有权、使用权还是所有权的问题，不同的学者给出了不同的回答：有的学者将这一概念看作为国际社会中的成员国及其居民对财产的共同所有权；有的学者则认为“继承遗产”是可继承实际占有物，实际上看作一种占有权；有的学者则认为前两种观点势必会导致资源的滥用和斗争，为和平目的和可持续发展，应该将其定性为使用权。⁵³

从机构安排层面视之，国际海底管理局（international seabed authority）是缔约国按照本部分组织和控制“区域”内活动，特别是管理“区域”资源的组织。全部缔约国均为国际海底管理局的当然成员。该机构代表全人类行使对“区域”资源的一切权利，主要包括对“区域”内资源的勘探开发管理，并公平公正地分配从开发中取得的利益。

国际海底管理局中设立大会为最高机关，就其范围内任何问题或事项制定一般性政策；设立理事会为执行机关制定具体政策；设立秘书处执行行政职务；设立企业部来直接进行“区域”内活动以及从事运输、加工和销售从“区域”回收的矿物等相关工作。管理局自创立至今，运行机制稳定成熟，注重促进发展中国家的公平参与，具有丰富的海洋环境保护实践。⁵⁴

50 邵津主编：《国际法》（第五版），第 151 页。

51 《联合国海洋法公约》，第 1 条第 1 款第 1 项。

52 笔者注：在“区域”一节中的“资源”，根据《海洋法公约》第 133 条规定，指在海床及其下原来位置的一切固体、液体或气体矿物资源，其中包括多金属结核。

53 金泽兴：《论人类共同继承财产原则》，《法制与社会》，2020 年 8 月（下），第 181、182 页。

54 崔皓：《国际海底管理局管理生物多样性问题可行性研究》，《武大国际法评论》，2019 年第 1 期，第 147、148、149 页。

具体到与 BBNJ 国际协定相关的“区域”的勘探和开发制度，“区域”的勘探和开发制度经历了长期的争论和博弈。发展中国家主张单一开发制，支持统一开发；发达国家则主张国际注册制和国际执照制，支持自由竞争。经过发展中国家与发达国家不断的博弈与妥协，最终确立平行开发制度。

《海洋法公约》中并没有明确该概念，但公约第 153 条第 2 款规定，缔约国及其企业、自然人、法人或组织可以与管理局以协作的方式对“区域”进行勘探和开发。缔约国及其企业组织应首先向管理局提出请求核准勘探和开发工作计划申请并获得核准。申请的同时，申请者必须向管理局同时提出两块具有同等商业价值的区域，管理局选择其中一块作为自己的保留区，由企业部或同发展中国家联合开发，另一块作为合同区，由申请者在同管理局签订合同后自行开发。

在争端解决机制上，海底争端分庭是依据《海洋法公约》设立的特别法庭，《海洋法公约》规定了海底争端分庭的法律地位和对各类有关“区域”内活动的管辖权。⁵⁵ 海底争端分庭隶属于国际海洋法法庭，但其强制管辖权具有相对独立性。在管辖范围内，争端的任何一方均有权将争端提交国际海洋法法庭、海底争端法庭或提交有约束力的商业仲裁。⁵⁶

3.1.1.3 保护海洋生物多样性

在这个议题上《海洋法公约》存在大量空白，即使是生物资源养护方面也基本上仅涉及国家管辖范围内区域。但是保护海洋生物多样性同样是《海洋法公约》的目标之一。

《海洋法公约》第 194 条第 5 款：“按照本部分采取的措施，应包括为保护和保全稀有或脆弱的生态系统，以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的生存环境，而有必要的措施。”

《海洋法公约》第 196 条第 1 款：“各国应采取一切必要措施以防止、减少和控制由于在其管辖或控制下使用技术而造成的海洋环境污染，或由于故意或偶然在海洋环境某一特定部分引进外来的或新的物种致使海洋环境可能发生重大和有害的变化。”

以上两条是《海洋法公约》中唯二对保护海洋生物多样性有涉及的条款。

3.1.1.4 国家管辖范围以外海洋空间的海洋科学研究

在公海上，所有国家均享有科学研究的自由。⁵⁷ 同时，各国也应该通过各主管国际组织经常性的交换分享相关科学数据。⁵⁸

在“区域”内，所有的海洋科学研究应该专为和平目的并为谋全人类的利益而进行。管理局可进行相关的科学研究，并应该协调和传播所得到的这种研究和分析的结果。各缔约国也可在“区域”内进行海洋科学研究，并以下列方式促进国际合作：

- a. 参加国际方案；
- b. 确保通过管理局或其他国际组织酌情为发展中国家和技术不发达国家制定各种方案；
- c. 通过管理局或各种其他渠道，切实传播所得到的研究和分析结果。⁵⁹

55 《联合国海洋法公约》，第 187 条。

56 同上，第 188 条。

57 同上，第 87 条。

58 同上，第 119 条第 2 款。

59 同上，第 143 条第 3 款。

3.1.1.5 环境影响评价

环境影响评价是 BBNJ 国际协定中重要议题之一。《海洋法公约》第 204、205、206 条对环境影响评价做出了规定，环境影响评价的启动门槛为“各国如有合理根据认为在其管辖或控制下的计划中的活动可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化”，应“尽力”观察、测算、估计和分析海洋环境污染的危险或影响，并将其“发表”或者“向主管国际组织提出这种报告”。

《海洋法公约》中对环境影响评价概括较为模糊，使这一义务缺乏统一的要求和标准，给相关国际规则的具体适用带来障碍。而在国际法的实践当中，争论的主要问题也并不在于环境影响评价是否为国家义务，而是该义务应当具体包含哪些内容。⁶⁰《海洋法公约》框架下的环境影响评价，还有许多值得探寻更新之处。

3.1.1.6 争端解决机制

《海洋法公约》建立的争端解决机制是一个复杂的争端解决机制，这种复杂性一方面表现在管辖权的强制性与选择性并存，另一方面表现在这一体制涉及的争端解决机构和方式的多样性。⁶¹《海洋法公约》第 279、280 条规定，各缔约国有“用和平方法解决争端的义务”，并可以“用争端各方选择的任何和平方法解决争端”。公约将争端当事国之间的谈判和当事国选择的和平方法作为首要方式，而将强制性的裁判解决方式作为最后方式。⁶²

《海洋法公约》规定，争端双方首先应迅速就谈判或其他方式解决争端交换意见。争端一方可以邀请他方，将争端提交调解。也可以选择包括仲裁和司法在内的具有约束力裁判的强制程序：根据《海洋法公约》第 287 条，可选择《海洋法公约》中规定的仲裁法庭、特别仲裁法庭、国际法院或《海洋法公约》中规定的国际海洋法法庭。除此之外，《海洋法公约》允许争端各方采取《海洋法公约》外的其他程序以和平解决纠纷。

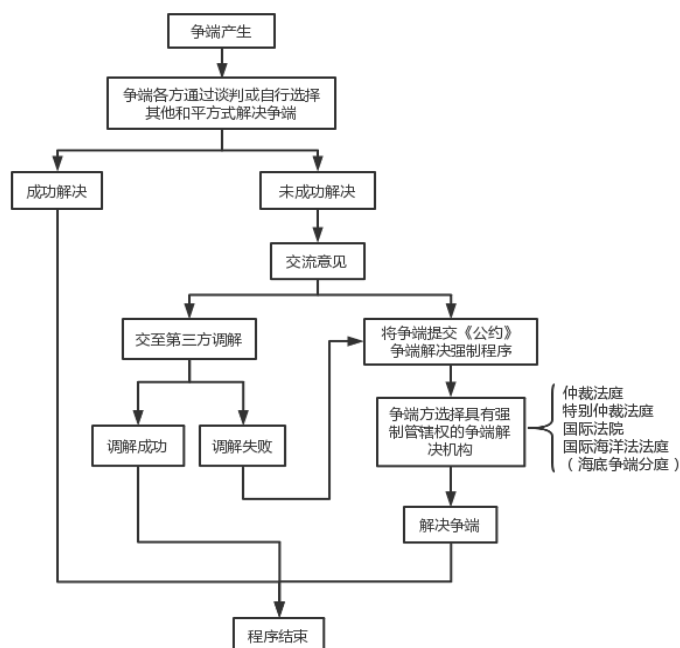


图 2 《海洋法公约》争端解决程序的简要流程⁶³

⁶⁰ 蒋小翼：《〈联合国海洋法公约〉中环境影响评价义务的解释与适用》，《北方法学》，2018 年第 4 期，第 116 页。

⁶¹ 孙立文：《海洋法争端解决机制与中国海洋争端解决政策的选择》，《太平洋学报》，第 19 卷第 9 期，第 72 页。

⁶² 《联合国海洋法公约》，第 281 条。

⁶³ 笔者根据《海洋法公约》有关规定简绘，参考即可。

3.1.2 其他相关国家和地区性实践

3.1.2.1 公海保护区

BBNJ 国际协定的划区管理工具中涉及到公海保护区相关内容，下文将在国际海洋法的基础上对其进行简要介绍。

3.1.2.1.1 概念与意义

公海保护区是指通过相应的法律程序或者一定有效方式建立，对各国利用海洋的相关活动进行管理，在公海划出特定的海洋区域来保护海洋生物多样性和恢复海洋生态系统。⁶⁴

随着 20 世纪 90 年代以来海洋环境不断恶化，单纯依靠船旗国管辖或普遍管辖来进行公海环境保护显然已是力不从心，公海保护区的出现，很好地补充了海洋管理方式，为避免资源抢夺和无节制开采，恢复海洋生态系统提供了新的可能。

3.1.2.1.2 现有国际法框架

公海保护区法律问题在地理上与公海法律治理和“区域”管理密不可分，在内容上又关联国家管辖范围外生物多样性与可持续利用，因此可以说是国际海洋法与国际环境法的交叉问题。其中《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》为公海保护区问题设置了基本框架。⁶⁵

具体在《海洋法公约》中，为公海保护区提供框架性规定的主要是第七、十一、十二部分。虽然《海洋法公约》在 192、194 条明确了各国保护海洋环境和稀有濒危物种的义务，但是公约中并没有“公海保护区”这一概念，更没有相关法律条约作为设立和管理的依据。散布在公约中的只言片语显然不足以搭建起一座坚固的法理地基。除此之外，公海保护区与《海洋法公约》中公海原则和公海管辖制度的冲突也影响着公海保护区在法律上的信服度。

《生物多样性公约》是目前唯一给定海洋保护区法律定义的有法律约束力的全球国际公约。⁶⁶1995 年的第二次缔约国大会上引入了“关于海洋和沿海生物多样性的雅加达任务”来建立全球海洋保护区网络，2008 年第九次缔约国大会上引入了“亚速尔科学标准”以判断某区域是否需要建立海洋保护区。《生物多样性公约》为公海保护区的设立提供了更加具体和科学的标准，但其本身并不直接负责公海保护区问题，也无法为公海保护区提供相应的法律框架。

除此以外，包括《联合国气候变化框架公约》、《经 1978 年议定书修正的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》在内的一系列功能性条款同样对公海保护区产生影响，但都是间接性的。一些国际组织决议如自然保护联盟决议同样存在各种缺陷与不足。公海保护区的法律构建依旧面临漫长而艰辛的道路。

64 宋静宇：《公海保护区制度法律问题研究》，《法制与社会》，2021 年 6 月（中），第 1 页。

65 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 7 月，第 55 页。

66 邢望望：《界定公海保护区的国际法概念》，第 56 页。

3.1.2.1.3 区域性实践

目前已成立的公海保护区有：地中海派拉格斯公海保护区、南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区、大西洋公海保护区网络、罗斯海地区海洋保护区等。由于目前国际上并没有关于管理公海保护区的专门法律，迄今为止建立的公海保护区都基于国家间区域性条约或相关国际组织决议。关于公海保护区的相关区域性实践将在后文详细介绍。

3.1.2.2 海洋技术的发展与转让

海洋技术转让规则缘起于现代国际法发展过程中第三世界力量的壮大和对海洋开发利用的渴求，是对各国海洋权利义务失衡的调整。在非洲统一组织、77 国集团的努力下，海洋技术转让机制取得较大进展。

《海洋法公约》第十四部分规定了以下促进海洋技术发展和转让的方向：一是应积极促进在“公平合理”的条款和条件上；二是应促进特别是发展中国家，包括内陆国和地理不利国海洋科学和技术能力的发展；三是各国应尽力促进有利的经济和法律条件，以便在公平的基础上为所有各方的利益转让海洋技术。⁶⁷

《海洋法公约》特别强调通过加强国际合作促进海洋技术的发展与转让，并将加强国际合作定为基本目标之一。无论是通过现有方案或是通过扩大的和新的方案，各国之间以及各国与国际组织或管理局之间都应该加强合作。

国际海洋技术转让规则中，发达国家与发展中国家关于“强制性”技术转让的矛盾长期存在：发达国家认为技术转让应以“自愿”为主，但发展中国家则认为在部分情况下技术转让应该具有强制性。迄今为止，ABNJ 技术转让机制还未能让发展中国家真正受益。

3.2 国际条约法的基本理论

《维也纳条约法公约》（Vienna Convention on the Law of Treaties）为条约的缔结和效力提供了详备的法律规定和说明，BBNJ 国际协定的生效及其与其他国际法规范的效力关系同样遵循国际条约法的基本规则。

3.2.1 条约的订立和生效

《维也纳条约法公约》（以下简称《条约法公约》）第 6 条明文规定：“每一国家皆有缔结条约之能力。”条约的缔结程序并无硬性规定，但通常包括谈判、认证、签署、批准、交换批准书等程序。多边条约的缔结同样满足这一普遍程序，但同时还需考虑下列几个问题：议定约文的程序规则；条约的加入和保留。

3.2.1.1 议定约文的程序规则

在经历全体一致和多数原则的实践后，协商取得基本一致原则逐渐在联合国实行开来。例如联合国第三次海洋法会议当中，由于大多问题关乎所有国家切身利益，所以依循在一切阶段力求通过协商取得一致做出决定，在不能一致的情况下再采取多数原则。

⁶⁷ 《联合国海洋法公约》，第 266 条。

3.2.1.2 条约的加入和保留

3.2.1.2.1 展期签署

一般情况下多边条约应是全体谈判国代表在指定时刻同时签署的，但谈判代表对某些条款不满意而不能按时签署也是实践中常有的事，因此形成了展期签署制度，只要在特定的时间期限内签署，该条约均对签署国有效。

3.2.1.2.2 接受和核准

根据《维也纳外交关系公约》规定，各缔约国可以通过以下三种方式成为条约当事国：

1. 签署而不附以须经接受的保留；
2. 签署并附以须经接受的保留，随后接受；
3. 接受。

3.2.2 条约的效力

3.2.2.1 条约对缔约国的效力

条约必须遵守原则为缔约国履行国际条约奠定了基础。条约一旦生效，便对缔约方产生拘束力，并在国际法意义上生效。⁶⁸ 至于条约具体的生效程序，则由各国国内法制定，不同国家对国际条约地位的认可程度也不尽相同。

3.2.2.2 条约与第三国

条约原则上对非缔约方或第三国没有效力。但是在特殊情况下，条约也会对第三国创设义务或者权利。这种权利和义务首先应该是缔约国有意给予的，其次是第三国同意接受的，当这种权力或义务变更时，也应经第三国同意。

3.2.2.3 条约间冲突

在国际法实践当中，存在因为后定条约与先定条约内容不符而产生的条约冲突问题。《条约法公约》第 30 条明确规定：一、条约中明示不违反其他条约时，其他条约优先；二、若先定条约当事国均为后定条约当事国，则先定条约只在与后定条约的规定相容的范围内适用；三、后定条约当事国不包括先定条约所有当事国时，对同为两条约当事国来说，遵循第二条规则，对仅为其中一条约的当事国来说，则依照当事国的条约确定。

68 王波：《浅述条约的效力》，《法制与社会》，2006 年第 15 期，第 66 页。

3.3 国际法的其他有关制度

3.3.1 国家主权原则

3.3.1.1 主权与国家主权原则

主权是指一个国家管辖范围内拥有的绝对的、排他性的政治权力。主权既是一国独立自主处理内外事物的最高权威，即对内司法、立法、行政的权力来源与根本；也是在对外进行国际交往、国际合作中保持独立自主的姿态，不受他国干涉的一种意志与力量。⁶⁹

《联合国宪章》中对国家主权原则同样有相应的描述。序言中传达了“大小国平等权利之信念”，宪章第二条中提到“本组织系于各会员国主权平等之原则”。主权平等原则是联合国创立之基，越来越多的国家在面临其他国家的打压和不公正对待时，利用主权平等维护自身利益。

3.3.1.2 缔约权

缔约权是从国家主权自然延伸出来的基本权利之一，每一国家均有缔约能力。一个国家的缔约权究竟由谁行使则根据各国国内法规定。例如，美国是由总统与参议院合作行使缔约权，中国缔约权由国务院行使。⁷⁰随着国际法的演变，国际组织等国际法主体也被认可拥有缔约权，例如欧盟的“专属缔约权”。

3.3.2 国际环境法框架下对海洋生物多样性的养护

3.3.2.1 海洋环境污染

海洋是一个整体，为全人类所共同拥有，因此海洋环境污染是一个国际性问题。随着社会经济的发展和生产力的提高，人们对海洋的开发利用愈加得心应手，在这片“取之不尽用之不竭”的宝藏中展开激烈的竞争。这不可避免地给海洋环境带来极大的污染与破坏，严重影响了海洋生态系统和生物多样性。

《海洋法公约》将海洋污染分为陆源污染、船舶污染、倾倒污染和海上事故污染。海洋污染来源广泛、扩散力强、又不易治理。迄今为止，大多数国家都认识到了海洋环境保护的重要性并积极参与国际立法，但防治海洋污染以保护生物多样性的相关研究和立法依旧有待完善。

69 叶传智：《论国际环境保护与国家主权原则之间的关系》，《学理论》，2018年第11期，第69页。

70 王玮：《美国条约行为的模式》，《美国研究》，2011年第3期。

3.3.2.2 《生物多样性公约》

1992 年的《生物多样性公约》以保护生物多样性、持久使用其组成部分以及公平合理分享利用生物遗传资源惠益为目的。虽然通常被认为适用于国家管辖范围内区域，但公约中提到其适用范围不仅及于缔约国管辖范围内的生物多样性组成部分，还及于缔约国管辖或控制下开展的过程和活动，无论其影响发生在管辖范围内还是管辖范围外。也就是说，《生物多样性公约》同样对缔约国在 ABNJ 的活动有所限制。

《生物多样性公约》对 BBNJ 有很强的借鉴意义。公约规定，“在国家管辖范围以外的地区”缔约方应在“生物多样性的养护和可持续利用方面”进行合作。缔约国第七次大会对在 ABNJ 设立海洋保护区也有积极的促进作用。

四、BBNJ 国际协定的主要内容和焦点问题

正如前章所述，自 2004 年特设工作组成立以来的十多年间，协定谈判各方针对 BBNJ 国际协定中应当包含的主要内容及协定的法律框架结构已经基本形成了“认识上的共识”，也即在谈判中反复多次提到的“一揽子问题”，并将其概括为海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评估和能力建设与技术转让四项主要议题。由于 BBNJ 国际协定及既往的国际实践中对于以上议题的有关法律规制均存在立法空白或差异，不同国家基于本国国家利益和法律认识又提出了相异的主张，导致在往届筹备委员会会议和政府间会议中，各讨论项目均存在不同程度上的立场分歧。在恰当认识和理解有关议题内涵的前提下，兼顾各国关切和国际社会既往法律实践提出具有建设性和包容性的方案，是最终完成 BBNJ 国际协定谈判及推动协定法律宗旨和功能得以实现的本质与关键。

4.1 海洋遗传资源

海洋遗传资源 (Marine Genetic Resources) 是 BBNJ 国际协定中最为重要且具有开创性，同时也是谈判各方意见分歧最为明显、争辩最为激烈的议题之一。近几十年的研究已经充分证明，生活于极端水压、温度和光线环境下的深海和海底生物，其遗传物质对于研究地球生物演化具有不可忽视的重要意义，同时通过对于其中的生物学机理进行进一步的分析和演绎，生物学技术还将使海洋遗传资源极大有助于现代医学和基因工程的进步。由此可见，海洋遗传资源具有极大的科研和经济价值，其重要性不言而喻。⁷¹

由于 ABNJ 域内海洋遗传资源的保护与开发处于《海洋法公约》各章节法律规制范围的交叉地带，有关法律规范似乎为有关内容的立法提供诸多借鉴和参考，同时又均无法被明确指向为海洋遗传资源领域立法的法律依据，从而导致该议题下的法律和论理材料异常丰富又彼此矛盾，为持不同立场的国家均提供了相应的逻辑支撑。另一方面，ABNJ 兼括适用不同海洋资源制度的公海和区域，也为厘清规制海洋遗传资源的法律地位制造了前提性的法律障碍，最终使得获取和分享制度的建设更加复杂和敏感。

4.1.1 定义和法律地位

4.1.1.1 海洋遗传资源的定义

尽管在国际科研，特别是基因生物学领域已经对于海洋遗传资源的价值和研究范围形成了较为统一的科学认识，但不得不承认的是“海洋遗传资源”在国际法意义上尚不存在明确的定义。换言之，虽然现有的国际公约中《海洋法公约》和《生物多样性公约》均与海洋遗传资源具有密切联系，但是通过对于有关条款案文进行符合《维也纳条约法公约》一般规则的解释，上述条约的规定均不能使得海洋遗传资源的法律规范纳入到相应的法律制度之中。⁷²

⁷¹ Decisions Adapted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Eighth Meeting, Decision VII /21[EB/OL]. [2020-10-15], <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-08/cop-08-dec-21-en.pdf>.

⁷² 根据《维也纳条约法公约》第三十一条，条约解释的一般规则可以概括为：（1）善意解释原则；（2）根据通常含义进行解释；（3）根据上下文进行解释；（4）参考条约的目的和宗旨解释。

在《海洋法公约》有关 ABNJ 相关法律制度的规定中，公约在公海和区域两部分均涉及到各自空间内相应资源的获取和分享，并设计了颇为不同的两种制度。然而，受制于公约自身所具有的局限性和模糊性，无论是公海还是区域部分均未明确涉及或当然涵盖有关“海洋遗传资源”的内容。在《海洋法公约》有关公海的第七部分中，虽然提到了公海生物资源的养护和管理问题，但是结合该节上下文进行体系解释可知，此处所指的“生物资源”应指涉公海的鱼类和海洋哺乳动物所承载的一般资源属性，并不包括遗传物质。而《海洋法公约》“区域”部分对于“资源”的定义，更是明确将其范围限定于“固体、液体、气体矿物资源”，从而将遗传资源排除在外。除此以外，《海洋法公约》第十三部分部分所规制的海洋科学研究，其范围虽然同时包含生物资源和非生物资源，但是就其资源的科学研究是否应当包含以及汲取海洋资源商业价值为目的的开发活动，并无一定的结论。⁷³

除《海洋法公约》外，《生物多样性公约》由于直接涉及到遗传资源的规范，因而对于 BBNJ 国际协定下海洋遗传资源定义的厘定也具有重要价值。在公约第二条，“遗传资源”被明确为“具有实际或潜在价值的遗传材料”，无疑极有助于海洋遗传资源概念的确定。但是颇为遗憾的是，第四条对于公约适用范围的规定中，与生物多样性有关的遗传资源仅在国家管辖范围内受到公约的规制。这使得国家管辖范围以外的海洋遗传资源并不能当然包含在公约第二条的定义范围之内，而只能由各缔约国在合作的基础上通过另外的双多边协定的方式自由裁量。

当然，除以上所述两条约以外，诸如《与贸易相关的知识产权协议》、联合国粮农组织报告等国际法律文书中也存在对于海洋遗传资源的总述性规定，但内容之间相互矛盾、语焉不详，足以证明国际社会迄今为止并未对于海洋遗传资源的定义形成明确共识。⁷⁴由此产生的巨大立法缺漏，不仅直接导致各国对于海洋遗传资源所应具有的法律地位存在重大分歧，还使得在获取和惠益分享制度的筹划上缺乏一以贯之的立法前提。

4.1.1.2 海洋遗传资源的法律地位

海洋遗传资源在《海洋法公约》体系中无法被明确归属于公海或区域制度内的资源范畴，而对于承载海洋遗传物质的深海生物而言，其生存空间往往广布于由海水水体和洋底所构成的统一空间，海洋空间的制度性划分与生物资源养护之间由此形成了不可忽视的矛盾。虽然通过分割海洋的方式对于各缔约国的权利义务进行具有差别性的分配有助于较为公平地调节国家间的利益分歧、推动海洋治理的体系化建设，但是这一立法思路无疑不能很好的兼顾海洋生物的迁移性和海洋环境的整体性。⁷⁵因此尽管个别国家主张将位于公海和区域的海洋遗传资源分别置于《海洋法公约》第七和第十一部分所规定的不同制度之中，但这一主张不仅实践上缺乏可行性，在理论上也不符合 ABNJ 下的海洋共享理念。ABNJ 的海洋遗传资源应被赋予统一的法律地位，已经成为当前谈判各方的主流意见。

但是对于海洋遗传资源的法律地位应当参照公海制度下的共有物还是区域制度下的人类共同继承财产，美、日、俄等发达国家和海洋强权国家与以 77 国集团为代表的发展中国家之间分歧严重。前者认为，海洋遗传资源的法律地位应当在公海自由原则的基础上加以确定，

73 叶泉：《国家管辖外区域海洋遗传管理机制研究》，《中国海商法研究》，第 24 卷第 4 期，2013 年 12 月，第 102 页。

74 金梦：《国家关系管辖范围外海洋遗传资源的法律困境与出路》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，第 29 卷，2021 年 6 月，第 82 页。

75 张磊：《论国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的法律地位》，《法商研究》，2018 年第 3 期，第 172 页。

海洋遗传资源应当向所有国家自由开放，并依靠各国家勘探和开发能力的差异秉持“先来先得”的行为规范；而后者则主张海洋遗传资源应当属于人类的共同继承财产，任何对于海洋遗传资源的研究和利用应当在此前提基础上统一进行安排和管理。但无论是遵循公海自由原则还是人类共同继承财产原则都在《海洋法公约》的法律体系下存在一定的局限性。例如，无论是公海自由还是人类共同财产都是《海洋法公约》在各自海洋空间类型内的创造，很难具有拓展适用空间的兼容性；既有的国际海底管理局随着人类共同继承财产制度适用范围的扩张或限缩其职权行使是否受到影响等等，都值得进一步思考和讨论。⁷⁶

除以上两条路径以外，在 BBNJ 国际协定的谈判过程中，部分参与国家和国际组织还提出在现有的《海洋法公约》体系内赋予 ABNJ 下海洋遗传资源以特殊的专属法律地位，或者以海洋科学研究制度为框架构建海洋遗传资源的法益范围，欧盟等国家将其称之为“务实路径”。⁷⁷ 但无论对于海洋遗传资源的法律地位采取何种态度，现有海洋法和环境法领域内关于资源养护的有关规定与 BBNJ 协定相关条款在法律概念和适用制度上的衔接和界分问题都是在协定谈判过程中不容忽视的问题。

4.1.2 海洋遗传资源的获取

对于海洋遗传资源法律地位的争议直接影响到了获取（access）制度在 BBNJ 国际协定上成果的达成。各谈判参与方基于自身利益和对于海洋遗传资源适用法律制度的理解，对于是否应当建立规制海洋遗传资源获取的法律制度以及应当采取何种原则和标准对于海洋遗传资源的获取进行规范，均提出了不同的立法建议。

在现有的国际法实践中，相关国际法律文书对于海洋遗传资源获取所采取的立法态度大致可以分为三条路径。其一为便利获取，即各资源获取方无需采取任何先行报备或审批，即可在满足一定条件、遵守一定规范的条件下自行开展获取海洋遗传资源的活动；其二为事先通知，各资源获取方在开展获取海洋遗传资源的活动之前，应按照提供国或专门国际组织确立的法定程序，提供获取方及拟获取遗传物质的相关信息和获取分享计划，供秘书处或其他书记机构备案；其三为颁发许可证，要求遗传资源获取方需要实现提交所需的相关信息从而获得主管部门颁发的许可证或执照，才能在许可证中所注明的业务范围内开展遗传资源获取活动。⁷⁸

另外需要注意的是，不同的 ABNJ 海洋遗传资源获取类型之间在形式上也存在较大的差异性，这直接影响了获取制度的立法规制。当下应用较为广泛的获取类型中，原地获取（*in situ*）指在 ABNJ 的原生海洋环境中直接采集海洋生物样本并获取遗传物质；异地获取（*ex situ*）指通过一定手段使得海洋生物脱离原生生存环境之后再行进行遗传物质提取；而电脑模拟获取（*in silico*）则更加借助于电脑信息技术的应用，通过电脑数据模型对采集于 ABNJ 的海洋生物样本进行数据分析。在谈判过程中，发达国家坚持认为 BBNJ 协定中所规制的获取类型应当仅限于原地获取，而发展中国家则主张应当将异地获取和电脑模拟获取均包括在内。⁷⁹

76 张小勇、郑苗壮：《论国家管辖范围以外区域海洋遗传资源适用的法律制度——以海洋科学研究制度的可适用性为中心》，《国际法研究》，2018 年第 5 期，第 16-21 页。

77 Natalie Y. Morris-Sharama: Marine Genetic Resources in Areas beyond National Jurisdiction: Issues with, in and outside of UNCLOS, (2017) 20 Max Planck Yearbook of United Nations Law Online 71, p. 87.

78 Summary of the Third Session of the International Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 19-30 August 2019, Earth Negotiations Bulletin, Vol. 25 No. 218, p.7.

79 胡学东、郑苗壮编著：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》，中国书籍出版社，2019 年版，第 87 页。

在 BBNJ 国际协定的筹备委员会和政府间会议上，部分谈判参与方反对对于海洋遗传资源的获取进行资格性前置限制，部分则始终主张对 ABNJ 海洋遗传资源的获取建立体系化的管理制度，并提出了事先通知获取和持许可证获取等不同路径构想。在第二届政府间会议中，通过区分获取类型，对原地获取进行限制、对异地获取持自由开放态度而对电脑模拟获取提供便利获得较多国家的支持，但是该立法建议在理论必要性和实践可行性等问题上仍然受到多方质疑，目前仍不成熟。

4.1.3 海洋遗产资源的惠益分享

所谓遗传资源的惠益分享（benefit-sharing），在国际立法实践中最先见于《生物多样性公约》第 1 条，其中将“公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益”列为维护生物多样性的目标之一，足见其法益价值的重要性。通过设置惠益分享制度，国际社会能够普遍在遗传资源的开发中获益，从而避免发达国家与发展中国家之间由于科学技术和资金融通能力的巨大差异所导致的知识鸿沟。因此在 BBNJ 国际协定的谈判过程中，各谈判参与方从议程设置阶段就肯定了惠益分享制度建立的必要性，认可了这一制度建设对于填补不同国家间开发能力严重失衡的重要价值。

4.1.3.1 惠益分享的主体

规划 ABNJ 海洋遗传资源的惠益分享制度，首先应当明确的是惠益分享的主体，即惠益分享提供者和受益者。

在处理谁应当对于 ABNJ 海洋遗传资源的惠益进行分享的问题时，BBNJ 国际协定的最初谈判文件中共出现了五种不同表述，经过长期谈判，各与会方已经基本同意将惠益分享提供者的范围规定为“开发利用 ABNJ 海洋遗传资源的缔约国及其公民”。换言之，任何符合协定要求进行 ABNJ 海洋遗传资源生物勘探活动的缔约国及其公民都应当以合理方式对惠益进行分享。

而在惠益受益者方面，在政府间会议开始前的主席协助谈判文件中同样存在多个备选案文。在经过第三届政府间会议的磋商后，现有 BBNJ 国际协定草案的修改稿中暂将惠益分享受益者定义为除惠益分享提供国外的“其他缔约国”，“同时考虑到发展中缔约国，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、地理不利国家、小岛屿发展中国家、非洲沿海国家和中等收入发展中国家的特殊需求”，以期在最大程度上使国际社会普遍地从海洋遗传资源获取中获益。⁸⁰

⁸⁰ 王传良：《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源获取与惠益分享制度研究》，博士论文，山东大学国际法专业，2020 年 6 月，第 120-121 页。

4.1.3.2 惠益分享的客体和分享类型

以《生物多样性公约》及其它涉及生物资源养护的国际条约的立法经验为参照，遗传资源的惠益分享，其客体主要可以分为两大类：一是以商业利益为核心的货币惠益，二是包含遗传物质信息、科研成果等内容的非货币惠益。⁸¹ 围绕 ABNJ 海洋遗传资源的惠益分享应当包含哪些客体，发展中国家与发达国家又呈现出尖锐的意见分歧。以 77 国集团为代表的发展中国家坚持惠益分享应当兼顾货币惠益和非货币惠益，而发达国家集团则认为协定框架下的惠益分享制度应当仅限于非货币惠益分享。

非货币惠益 (non-monetary benefits) 的分享作为调整各缔约国获取能力和机会不均等的有效手段，其内容不应简单归纳为对于所获取的海洋生物遗传信息进行公开。事实上在诸如《名古屋议定书》等纳入非货币惠益分享制度的国际条约中，研究开发成果的共享、科研活动的合作、开放型数据库的建设、知识产权的共有等都属于非货币惠益分享的范畴。⁸² 目前 BBNJ 国际协定的各谈判参与方均已认可非货币惠益分享的必要性，并采取了不完全列举的立法形式。事实上，协定谈判中的“能力建设和技术转让”议题本身就已经涵盖了 ABNJ 海洋遗传资源的非货币惠益分享。

相对应的，货币惠益 (monetary benefits) 的分享问题则较为棘手。考虑到对于 ABNJ 海洋生物的遗传物质进行提取分析仍属于基因生物学领域的前沿技术，仅有少数国家有能力获取并开发利用海洋生物遗传资源，在前期投资高昂、开发周期漫长、收益风险突出的情况下，强制惠益提供者以支付货币的形式向其他缔约国分享惠益，无疑将压缩遗传资源获取方的预期收益空间，挫伤有关国家和地区的开发热情。因此，发达国家一直消极抵制将货币惠益分享纳入协定规制范围的动议。除部分国家反对外，货币惠益分享的具体形式也存在诸多技术性难题尚待商榷。货币支付的比例和项目设置、信托基金的支付平台搭建等，都与国际法既往实践和国际经济活动有着紧密的联系。⁸³

4.1.3.3 惠益分享的实施机制设计

除了事关 ABNJ 海洋遗传资源惠益分享顶层设计的基础性问题，惠益分享的实施模式和相配套的监管体制设计也仍然有待各国和国际组织的进一步讨论。

对于 ABNJ 海洋遗传资源的分享模式问题，各国主要有强制模式和自愿模式两种不同主张。其中强制模式下的惠益分享要求各缔约国在 BBNJ 国际协定明确规定的权利义务空间下进行分享，这一设想受到广大发展中国家的欢迎；而自愿模式下的惠益分享则是在海洋遗传资源的利用方与提供方自愿平等协商的基础上，以订立单独的双多边合作协定或商业合同的形式明确彼此的权利和义务，这一构想主要得到发达国家的支持。⁸⁴ 具体到谈判细则的拟定中，自愿模式和强制模式均在现有预备案文中有所体现，两种模式之间也并不是非此即彼的关系。

81 吕琪：《国家管辖范围外海域海洋遗传资源利用法律问题研究》，博士论文，大连海事大学法学专业，2019 年 6 月，第 28-30 页。

82 J. Kleba: Fair Biodiversity Politics with and beyond Rawls', 9 Law Environmental and Development Journal 221(2013), p.223.

83 Erica Wales: Marine Genetic Resources: The Clash between Patent Law and Marine Law, Natural Resources & Environment, Vol. 29, Issue 3(2015), p.47.

84 史学谦：《生物多样性法律问题研究》，人民出版社，2007 年版，第 158-159 页。

相较而言，ABNJ 海洋遗传资源利用的监督和监测问题则更为细碎和复杂，诸如信息交换机制、开发追踪机制和来源披露机制等制度性构想都在谈判中具有被严肃讨论的价值，也都有利于 ABNJ 海洋遗传资源惠益分享目标的实现。⁸⁵

另外值得一提的是，由于遗传资源的惠益分享涉及到相关技术及其商业价值的转让，因此不可避免的与国际知识产权的保护制度，特别是专利权制度有所衔接。是否应当借鉴《生物多样性公约》框架下的《波恩准则》和《名古屋议定书》的有关规定，允许遗传资源利用方申请相关知识产权，是否应当确立来源披露和转让监督机制，在现有的谈判中都仍处于初步探索阶段。⁸⁶

4.2 划区管理工具

国际海洋法框架下的划区管理工具（Area-based Management Tools）作为在现有国际和区域性实践中发挥重大作用的海洋治理结构，在 BBNJ 国际协定中同样被各谈判参与方广泛讨论。由于国际社会在既往的海洋环境保护中所运用的划区管理工具功能、目的和管理机制均存在特异性，使得新执行协定下的划区管理工具建设不仅涉及新的立法创设，还涉及到与既有机制成果的衔接问题，理论分歧和技术难度都格外突出。

在现有 BBNJ 国家协定的谈判中，政府间会议已就协定框架下的划区管理工具形成了八条初步草案案文，包含划区管理工具的目的原则、选划标准、提案决策、执行检测等各部分内容。⁸⁷ 但尽管如此，划区管理工具与地理区位的紧密联系也使得该议题的讨论不可避免的涉及到沿海毗邻国，尤其是传统海洋强国利益同人类共同利益之间的尖锐矛盾，因此仍具有较大的讨论空间。

4.2.1 概说

4.2.1.1 定义与类型

以现有国家和国际立法实践的一般共性和国家法学界所凝聚的主流意见视之，划区管理工具在理论上是通过在 ABNJ 领域内划出特定范围的区域，并在该区域内依照一定法律规范对于人类活动进行管制的制度，最早见于 2004 年联合国大会通过的有关海洋法制度建设的大会决议。但至今为止，各国际会议和国家组织仍未在法律层面上实现对于划区管理工具在定义上的统一。目前对于划区管理工具作出的最全面和最具参考价值的概念解释来自国际自然保护联盟（IUCN），该组织将划区管理工具定义为“在指定区域内规定人类活动，从而实现保护或自然管理目标”的制度性工具，并将目的性、区域性和管理性作为创立划区管理工具的核心要素。⁸⁸

85 王传良：《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源获取与惠益分享制度研究》，第 132-133 页。

86 同上，第 137-139 页。

87 刘惠荣、马玉婷：《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》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2021 年第 1 期，第 12 页。

88 Thomas Greiber: An International Instrument on Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction, Exploring Different Elements to Consider, PAPER V, Understanding Area-based Management Tools and Marine Protected Area, IUCN website (Sept. 20, 2019), https://marinebiodiversitymatrix.org/wiki/Areabased_management_tools_definition, visited on January 25, 2022.

在现有的国际海洋法领域中，通过划定特定区域对人类活动进行管理的机制主要可划分为两类。其中一类为特定的专门性国际组织为实现一定的生物多样性或资源养护目的而在划定区域内的某一种或某一类活动进行国际的制度性工具，称之为“单一部门划区管理工具（single-sector area-based management tools）”；另一类则为以一定目标为导向，一个综合性国际组织或多个国家和专门性国际组织彼此协调配合而在特定海域对于人类活动进行综合管理的制度性工具，称为“跨部门划区管理工具”。⁸⁹两种划区管理工具的区别除了体现在制定主体和制定范围上，还体现在合法性和体制成熟度上。单一划区管理工具的设立一般由拥有广大主权国家作为成员国的国际组织进行决策，而跨部门划区管理工具在当下仍为部分国家和区域性国际组织的开创性制度建设，管理模式仍然在调整之中。因而在传统认知里，国际社会一般只将单一部门的划区管理工具视为划区管理工具，而对现存的跨部门划区管理工具的合法性提出质疑，然而随着诸如 BBNJ 国际协定在内的前沿立法项目将建立综合性划区管理工具列入谈论议程，跨部门划区管理工具业已被认可为广义上的划区管理工具。⁹⁰

4.2.1.2 既往国际实践

对于单一部门划区管理工具而言，目前由专门国际组织所创设的划区管理工具均运转良好，并且得到了各国的广泛认可和积极参与。这一类型的划区管理工具主要有由国际海事组织设立的管控船舶污染的“特别敏感海域（Particularly Sensitive Sea Area）”，由国际海底管理局设立的解决国际海底区域开发过程中环境保护问题的“特别环境利益区（Area of Particular Environmental Interest）”和联合国粮食及农业组织（FAO）为解决拖网捕捞所致生态环境问题而提出的“脆弱海洋生态系统（Vulnerable Marine Ecosystem）”等。相关划区管理工具的实施均有专门的国际协定和负责机构进行保障。⁹¹

划区管理工具	国际组织	国际公约或协议
特别区域 特别敏感海域	国际海事组织	《经 1978 年议定书修正的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》 ^① 《经修订的特别敏感海域鉴定和指定导则》 ^②
影响参照区 保全参照区 特别环境利益区	国际海底管理局	1982 年《联合国海洋法公约》 2013 年《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》
脆弱海洋生态系统区域 区域渔管组织	联合国粮农组织	1982 年《联合国海洋法公约》 1995 年《执行〈联合国海洋法公约〉中有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类规定的协定》
捕鲸保护区	国际捕鲸委员会	1946 年《国际捕鲸管制公约》
生物和生态学重要意义的海洋区域 ^③	生物多样性公约缔约方会议	1992 年《生物多样性公约》
世界遗产保护区	联合国教科文组织	1972 年《保护世界文化和自然遗产公约》
生物圈保护区 ^④		人与生物圈国际合作委员会负责 ^⑤
大型海洋生态系统 ^⑥		政府间海洋委员会负责
海洋空间规划 ^⑦		联合国教科文组织提出之概念

表 1 现有单一部门划区管理工具的主要类型⁹²

89 International Union for Conservation of Nature (IUCN): Measures such as Area-Based Management Tools, including Marine Protected Areas, https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/area_based_management_tools.pdf, pp12-17.

90 邢望望：《划区管理工具与公海保护区在国际法上的耦合关系》，《上海政法学院学报》，2019 年第 1 期，第 11 页。

91 何海榕：《国家管辖范围以外海域划区管理工具的类型、划区标准及管理机制》，《边界与海洋研究》，2020 年第 5 卷，第 33-34 页。

92 邢望望：《划区管理工具与公海保护区在国际法上的耦合关系》，第 16 页。

而跨部门划区管理工具多种构想中目前通行的是公海上的海洋保护区（Marine Protected Areas）。但是需要注意的是，现已设立的所谓“公海保护区”与2002年里约可持续发展大会和《生物多样性公约》缔约方会议的上所提倡设立的公海保护区仍有较大差别，当前的公海保护区相对少数国家在区域性合作框架上所建立的海洋保护区，其对于非缔约国的法律效力以及与《海洋法公约》公海自由原则关系仍有较大争议。主要的公海保护区包括地中海派拉格斯海洋保护区（Pelagos Sanctuary for Mediterranean marine mammals）、东北大西洋海洋保护区（Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area）、南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区（South Orkney Islands Southern Shelf Marine Protected Area）等。

	主要管理措施	南极南奥克尼海洋保护区	南极罗斯海海洋保护区	东北大西洋海洋保护区	地中海派拉格斯海洋保护区
对于缔约方的主要管理措施	捕鱼活动的限制措施	✓	✓	✓	✓
	航行活动的限制措施	✓	✓	✓	✓
	禁止倾倒废弃物的规定	✓	✓	✓	✓
	敦促缔约方遵守管理措施的软法性条款	✓	✓	✓	✓
	对于违法的非船旗国船舶采取登临和检查制度	✓	✓	×	×
	管理措施允许例外	✓	✓	×	✓
对于非缔约方的主要管理措施	直接给非缔约方设置义务	×	×	×	×
	为非缔约方规定了软法条款以敦促其履约	✓	✓	×	✓
	缔约方对于违法的非缔约方船舶实施长臂管辖制度	✓	✓	×	×

表2 现有部分公海保护区对于缔约方和非缔约方的管理措施⁹³

在公海保护区的划区标准上，上述的划区管理工具中单一部门的划区管理工具基本由专门的国际组织依照缔约方会议或专门委员会进行确定，标准较为成熟。而以公海保护区为代表的跨部门划区管理工具，由于大部分属于国家间长期谈判磋商所达成的单独成果，彼此间缺乏直接的体系连结，因而不存在统一确定的划区标准。但在《生物多样性公约》缔约方大会上通过的科学确定标准（EBSAs 标准）中，海域的独特和稀缺性、对物种成长各阶段的重要性、对濒危物种和生境的重要性的脆弱性被认为是海洋保护区划定的核心标准。总而言之，在关于划区管理工具划定的权威国际法规则尚未出台的情况下，划区标准都强调从海洋生态因素入手，利用海洋生物学理论对于特定海域进行识别。⁹⁴

而在现有划区管理工具的管理机制方面，由于各项制度的创设主体和属地属事均有所不同，所以管理方式之间也差异巨大，既有国际组织直接负责制定具体规则，各缔约国和申请国遵照执行管理的垂直模式，也有建立缔约方委员会集体决策和管理的平行模式，在此不做过多展开。

93 王勇：《论“公海保护区”对公海自由的合理限制——基于实证的视角》，《法学》，2019年第1期，第113页。

94 UNEP/CBD: Report of the Expert Workshop on Ecological Criteria and Biogeographic Classification Systems for Marine Areas in Need of Protection, UNEP/CBD/EWS. MPA/1/2, Nov. 13, 2007, Annex II, <http://www.cbd.int/doc/meetings/mar/ewsebm-01/official/ewsebm-01-02-en.pdf>, p.27.

4.2.2 主要争议问题

4.2.2.1 划区管理工具的管理模式

划区管理工具发展管理模式的确定在 BBNJ 国际协定框架下进行划区管理工具制度规划和顶层设计的指导性和基础性问题，从本质上讲是国际社会对于《海洋法公约》在 ABNJ 域下所遗留的剩余权利的阶段性分配进行纲领上的制定，因此被认为是突破现有公海保护区局限性的前提。BBNJ 国际协定谈判各方对于管理模式所采取的立法态度大致形成了全球模式、区域模式和混合模式三种。⁹⁵

全球模式（global model）主要由包括中国在内的发展中国家和欧盟所提倡。在该模式指导下，BBNJ 国际协定将在文本中仿照国际海底管理局建立一个适用于 ABNJ 范围的全新的国际机构，统筹制定划区管理工具划定和管理规则，并直接负责管理域内一切涉及海洋生物多样性养护和可持续利用的人类活动。在此基础上，全新的国际机构将整合现有的公海海洋保护区和其他单一部门划区管理工具或与之建立更加密切的联系，同时承接协定其他部分所涵盖的涉及信息交换、争端解决、环境影响评估等内容法律规定的具体实施工作，打造广泛的海洋生态保障网络。

区域模式（regional model）主要由美国、日本等海洋强权国家所支持。在该模式以强化和巩固现有区域性和单一功能性划区管理工具为核心，突出区域协调机制的作用，BBNJ 国际协定的划区管理工具只需在全球层面为区域性公海保护区的建设提供合法性支撑、发表政策性指导意见及协调各缔约国与各划区管理工具间的关系，无需建立直接管理全球公海保护区的新机构。

混合模式（hybrid model）的呈现方式则较为复杂，各建议提出国之间则存在原则性的差异。总体上支持混合模式的国家都主张应当在建立新国际机构的同时最大程度上保留现有区域性管理工具的灵活性优势，适当限制新成立机构的职权范围。不同国家均根据本国主张提出了不同的具体方案。

以上三种模式均具有其相应的优点和缺点，而无论 BBNJ 国际协定框架下是否建立新的国际机构，与之紧密联系的体系衔接和功能设置难题都不可避免。⁹⁶

4.2.2.2 划区管理工具的机制安排

正如前文所述，参与谈判的不同国家和国际组织对于建立统一管辖划区管理工具的新国际机构存在根本分歧。但虽然如此，划区管理工具作为 BBNJ 国际协定的重要议题势必需要进行建立符合其功能定位的相应机制安排。而对于这一机制应当承担何种任务各方仍存分歧。⁹⁷

部分国家坚持新机制应当发挥实体性法律功能，并以此填补《海洋法公约》机制下 ABNJ 的立法缺失。新机制应当在一定程度上扮演国际法主体的角色，同时囊括决策、执行和监督三种角色，从而被赋予广泛的创造性和参与性。

95 Summary of the Third Session of the International Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 19-30 August 2019, pp.29-32.

96 肖桐：《国家管辖范围以外区域划区管理工具研究：主要争议与解决方案》，《中华海洋法学评论》，2020 年第 1 期，第 104-105 页。

97 同上，第 106 页。

另外一部分国家则主张新机制的功能应当限定在协调目前工具的关系上，将直接的决策、执行和监督排除在外，从而最大程度上减少与其他划区管理工具之间的职能重叠和制度衔接问题。

总而言之，不同国家对于 BBNJ 国际协定下划区管理工具机制安排的分歧仍属不同发展模式下的必然分野，反映了不同国家对于海洋生态环境保护理念和现状的理解，只有当谈判各方理清划区管理工具制度逻辑的情况下，机制建设才能够步入正轨。

4.2.2.3 与现有划区管理工具的协调关系

正如前文所述，为实现海洋生物多样性的养护和可持续利用，国际法实践中已经存在多种不同类型、业已产生法律效力的划区管理工具。现有工具与 BBNJ 国际协定下的机制如何衔接，颇具技术难度。

首先，不同的划区管理工具适用于不同的海洋空间，既有重叠也有空白，而不同工具所负责管理的事项也存在交叉，特定区域内的公海保护区甚至有和某些单一部门划区管理工具存在管理标准不一致的法律冲突。由于 BBNJ 国际协定的制定不能有碍于已经生效的国家法律文书的履行，因此新机制以协调现有工具，创设新机构为导向，必须直面法律规范冲突甚至碎片化的困境。⁹⁸

其次，不同的划区管理工具管理和日常运作机制都存在较大差异，这使得新机制与现有工具衔接时需要具有一定的灵活性而很难达成文本内容上的一致。但如果案文用语的使用过于宽泛，又可能不必要地扩展文义解释的空间，致使在实践过程中缺乏足够有力的法律抓手。

最后，现行有效的划区管理工具除少数公海保护区外都只规范特定的人类活动，这使得新机制若期望实现 BBNJ 国际协定所明确的目标需要承担巨大的压力，这意味着如果新机制需要统辖现有工具则面临着巨大的立法工程量，而如果仅在现有工具间进行协调，那么在那些工具属地、属事范围所未及的领域无法填补 BBNJ 协定具体实施过程中的规范空白。

4.3 环境影响评价

“环境影响评价”一词最早出现在美国《国家环境政策法案》中，历经发展，成为了一项环境管理工具。环境影响评价以达到可持续发展为最终目标，由主权国家或国家授权的机构为执行主体，对可能对海洋生态环境产生不利影响的拟议活动展开评估。

根据《海洋法公约》第二百零四条至第二百零六条规定，各国可以在不侵犯其他国家权利的情况下，直接或与国际组织合作，对海洋环境污染面临的危险和其可能带来的影响进行观察，发表结果并作出评价。⁹⁹但这并非强制性措施，执行力很难得到保障。同时，条约也没有对环境影响评价的范围、内容、程序以及标准进行详细说明。

⁹⁸ Maritime Spatial Planning, European Commission website (Sept. 20, 2019), https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_en?2nd-language=sv, visited on January 24, 2022.

⁹⁹ 《联合国海洋法公约》，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml#14>，最后访问时间：2022 年 1 月 28 日。

环境影响评估以“为各国开展评估和报告评估情况制定程序、门槛和准则，落实《海洋法公约》中关于环境影响评估的各项规定、使累积影响得到考虑、规定进行战略环境评估和为国家管辖范围以外区域的活动建立协调一致的环境影响评估框架”为目标。¹⁰⁰ 目前，BBNJ 国际协定的谈判各方基本认可主权国家应作为履行环境影响评价的义务主体，但在环境影响评价的启动标准、执行决策、审查监察等方面存在较大分歧。

4.3.1 启动程序和标准

对于环境影响评估的启动门槛，主要存在两种意见：一种主张延续现有国际法实践中常常采取的拟定清单的形式，先由国际社会制定统一的启动门槛，并且根据环境影响评价技术指标建立拟议清单，再通过判断拟议活动是否落入该指标体系中，从而决定是否该开启环境影响评价程序。另一种强调国家的自主权，环境影响评价的启动标准将由拟议活动相关国家自行制定。¹⁰¹

评价标准方面，部分国家建议采取最先进的科学技术和相关国际区域性实践中所采用的方式，收集来自国内公众和国际社会的相关信息和评论等。也有国家提出，建议由国际社会单独制定一套包括确定环境影响评价对象、界定拟议活动可能造成的潜在环境影响及为减少影响采取的相关措施的的评价程序，可以包括进行环境影响评估、进行公众通知及意见征询、公布通报结果、检测审查等一系列环节的评价程序，对拟议活动可能产生负面环境影响的可能性、严重性和影响类型进行评估。

在进行环境影响评估后，还应出具包含如计划开展的活动的说明、范围、研究结果、可能造成的环境、社会经济影响和潜在影响、避免或减轻影响的措施、后续行动计划等内容的评估报告。¹⁰² 谈判各方在此问题上主要的争议存在于“是否应该将报告公开”以及“何种程度上的公开”。

4.3.2 审查与决策

审查内容上，部分国家指出，审查不应只包括拟议活动前的策划阶段，更应对包括活动进行中所产生的实际影响、进行中补救措施的执行情况进行检查。程序上也有国家提出，可以继续采取分级评价结构，可能产生重大环境影响的拟议活动将受到严格的审查，通常不会对环境产生重大影响的活动则降低审查力度，不需要进行特殊审查。

在审查制度设计上，各方主要分歧点围绕“是否应该设立专门的监察机构或是寻求第三方监察机构”展开：部分国家认为应寻求第三方机构对审查过程进行监测；部分国家认为监察工作由也由主权国家进行，但需将报告在指定平台上公开；部分国家认为监察工作应由国家或在国家批准下经国家监督进行，反对国际社会指定监察机构或检查程序。

100 《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案文草案修改稿》，A/CONF.232/2020/3，联合国大会，2019 年 11 月 18 日，第 17 页。

101 崔茜：《国家管辖范围外区域生物多样性（BBNJ）养护与可持续利用协定中的环境影响评价制度研究》，硕士学位论文，华东政法大学，2019 年 6 月 15 日，第 37 页。

102 《大会关于根据〈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一份具有法律约束力的国际文书的第 69/292 号决议所设筹备委员会的报告》，A/AC.287/2017/PC.4/2，联合国大会，2017 年 7 月 31 日，第 13 页。

决策方面，关于环境影响评价结果是否能干涉国家决策存在较大争议。部分国家指出，环境影响评价结果不应该成为阻止拟议活动开展的理由，仅在国家决策过程中发挥功能性作用。若计划开展的活动在某缔约国的管辖或控制下，则该国应负责确定此活动是否可以进行。¹⁰³ 但此意见也受到了部分国家的反对，他们认为若审查表明某项活动可能对海洋环境造成严重的不利影响，则应由第三方机构或缔约方会议决定该活动是否可以进行。也有部分岛屿国家指出，海洋活动造成的影响会波及至周边海域，故活动周边沿海国家拥有环境评价报告决策权。¹⁰⁴

无论是审查还是决策方面，多数国家都支持将相关文件予以公布，但公开模式需要进行进一步的探讨。

4.3.3 战略环评问题

区别于一般意义上的环境影响评价，当进行的环境影响评价可能会对环境和社会经济造成重大影响时它就可以被称为战略环境评估。BBNJ 国际协定现有的草案中写道，面对战略环评问题，缔约国应单独或与其他缔约国合作，并且按照之前所订立的环境影响评估门槛和评估标准进行战略环评。部分国家指出，战略环评是否需要与外国合作应该是可选的，战略环评的意见应该保持公开透明。也有国家提出，应在缔约方会议上对与战略环评作为一种特殊类型进行特殊规定，制定关于开展战略环境评估的指导意见。

经过历次讨论，越来越多的国家提出希望列入一项关于战略环境评估的条款，但关于如何在实践中开展此类评估的问题仍然存在。¹⁰⁵ 也有国家提出，应进一步对“环境影响评估”和“战略环境评估”两个术语进行审议，并对两个词的定义进行明确厘清。

4.4 能力建设和海洋技术转让

能力建设和海洋技术转让实质上是发达国家与发展中国家综合实力和海洋技术不平等的体现，也是发展中国家十分关心的问题。¹⁰⁶ 能力建设是以提升学术能力或专业技术为目的的培训活动，包括相关知识和技能的培训、基础设施的建设、人员交流等。

依照《海洋法公约》第二百六十六条第二款中规定，各国对海洋科学与技术能力需要帮助的国家提供技术援助，特别是协助发展中国家履行该文书规定的权利和义务，从而支持实现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。

关于能力建设和海洋技术转让的讨论主要集中在资金支持和技术转让两方面。发达国家指出，《海洋法公约》中已经对能力建设和海洋技术转让的相关内容作出了规定，过分强调技术转让不仅会增加发达国家内部负担，也不利于科研活动的开展；但部分发展中国家提出，目前海洋法中发达国家自愿给予资金和技术的规定远远不够。

103 《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案文草案修改稿》，A/CONF.232/2020/3，联合国大会，2019 年 11 月 18 日，第 24 页

104 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 2 期，第 72 页。

105 《会议主席在第三届会议闭幕式上的发言》，A/CONF.232/2019/10，联合国大会，2019 年 9 月 13 日，第 12 页。

106 郝莉曼：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判及其困境分析》，硕士论文，外交学院国际关系系，2020 年 5 月 7 日，第 33 页。

目前，在筹备委员会向联合国大会提交的建议性文件中，承认了不同国家间存在地理条件、国家实力、技术和经济发展上的差异，并且提出希望通过本部分的内容确保发展中国家有能力执行海洋环境影响评价、制定并执行划区管理工具、并从国家管辖外区域所产生的科学资料中受益，但是没有明确赞同发展中国家的主张。

4.4.1 资金支持

供资机构的建立方面，一些国家认为可以沿用现有的机构进行资金的管理和供给，但是也有部分国家认为需要建立一个全新的机制。发展中国家提出，除现有的自愿信托基金外，缔约方会议应设立一个特别基金用于资助与保护与海洋生物多样性有关的能力建设项目、为相关培训、活动提供资金支持，并且为发展中国家执行本协定提供帮助。项目资金可以来自于缔约国的自愿捐款、现有金融机制的拨款，也可以包含国家在获取和利用海洋遗传资源时所支付的费用、私人实体在从事国家管辖范围以外地区海域的勘探和开发所支付的费用。还有国家指出，资金分配上应优先考虑最不发达国家、小岛屿发展中国家和地理上处于不利地位的国家。而发达国家则指出，资金的提供应该是自愿的，并且在使用过程中应保持透明。

4.4.2 技术转让

相较于资金支持，谈判各方在技术转让上达成一致的可能性更大。现有《海洋法公约》建议各缔约国根据自身能力，直接或者通过相关法律文书及框架，进行相关知识分享、强化、区域、次区域和部门机构间的合作。能力建设和海洋技术转让的类型包括但不限于：

- (a) 分享相关数据、信息、知识和研究；
- (b) 传播信息，提高认识，包括在土著人民和当地社区的相关传统知识方面；
- (c) 发展和加强相关基础设施，包括设备；
- (d) 发展和加强机构能力和国家监管框架或机制；
- (e) 通过交流、研究合作、技术支持、教育、培训以及技术转让，发展和加强人力资源与技术专长；
- (f) 制定和分享手册、准则和水准；
- (g) 制定技术、科学以及研发方案，包括生物技术研究活动。¹⁰⁷

在现有的谈判中，各国普遍同意能力建设和海洋技术转让应以需求为导向，但关于能力建设是完全自愿还是将自愿与强制相结合还有待讨论。¹⁰⁸ 同样，BBNJ 国际协定案文当前的草案中所提到的技术类型清单是否需要进一步细化、清单本身是否应列入文书之中、清单是否应由会议缔约方制定等问题也存在争议。

¹⁰⁷ 《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定的协定案文草案修改稿》，A/CONF.232/2020/3，联合国大会，2019 年 11 月 18 日，第 27 页。

¹⁰⁸ 《会议主席在第三届会议闭幕式上的发言》，A/CONF.232/2019/10，联合国大会，2019 年 9 月 13 日，第 16 页。

4.5 需要考虑的其他问题

4.5.1 组织框架

在 BBNJ 国际协定当前的案文草案中，本条约将设立秘书处、缔约方会议、科学和技术机构和信息交换机制。

秘书处为条约提供行政和后勤支持，负责与其他国际机构秘书处之间的沟通以及各国履行本协定所规定各项职能的报告的撰写。目前，对于秘书处的组成存在以下两种意见：一是从已经表示愿意履行本协定规定的秘书处职能的现有合格国际组织之中指定某一组织作为秘书处；二是由联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司履行相关职务。

缔约方会议第一次会议应于本协议生效一年内召开，并于第一次会议上确立议事规则和之后会议召开的时间间隔。缔约方会议将对本协议的执行情况进行监察、为各国提供一个信息交换渠道，并促进相关法律文书以及全球相关机构之间的协调与合作。同时，缔约方会议中也将设立执行本协议所需的附属机构。

科学和技术机构由性别均衡，具有公平地域代表性的专家组成，检测国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的利用情况、为缔约方会议提供科学和技术咨询意见、制定环境影响评估准则、为包括海洋保护区在内的划区管理工具等措施提出建议的职能。

信息交换机制为一个开放的互联网平台，以便缔约国可以从中获取包括但不限于国家管辖范围以外区域海洋遗传资源有关的活动、国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的数据和科学信息、惠益分享情况、环境影响评估、能力建设和海洋技术转让机会、研究合作与培训机会等相关信息。但对于平台上公开的信息类型、信息公开的程度以及信息交换机制的管理仍存在争议。

4.5.2 国家责任与争端解决

主权国家在国家管辖外区域海洋生物多样性保护中的责任有哪些也在不断被提起：部分国家指出，应将环境影响评价纳入国家决策体系中，即若拟议活动可能产生不利影响，拟议活动提出国应采取相应缓解措施，减少该活动可能造成的不利影响。也有国家提出，提供资金支持和技术转让为国家义务而非责任，不应该为强制性措施。

在《联合国宪章》和《海洋法公约》的争端解决方式基础上，BBNJ 国际协定各代表团普遍支持列入一项条款，确认各缔约国有义务通过谈判、调查、调解、和解、仲裁、司法解决、诉诸区机构等和平手段对争端问题进行解决。如果争端涉及技术问题，设立专家小组对可能涉及的技术问题进行评判。也有国家提出，可以通过国际海洋法法庭或国际法院来解决相关问题，以鼓励更多国家加入协定之中。

五、BBNJ 谈判中的国家诉求差异和立场划分

5.1 概貌

近年来，随着海洋技术的不断发展，人类对海洋资源的开发利用能力不断增强，以美国、俄罗斯等国为首的海洋大国及发达国家都已经开展了对于海洋资源的勘探调查活动。但与此同时，受限于经济水平较为落后、技术薄弱等因素，以 77 国集团为代表的许多发展中国家作为后发者很难从海洋资源的开发中公平地获取利益。此外，受全球气候变化、开发迅速且未加规范等因素的影响，海洋环境急剧恶化，许多欧盟国家以及小岛屿国家的环境都受到了较大的影响。而现有的以《海洋法公约》和《生物多样性公约》为基础的相关法律机制很难满足这些国家的利益需求。因此，各国尤其是发展中国家开始寻求制度上的改变，希望可以基于“人类共同继承财产”的原则，通过惠益制度让发达国家将其获取的利益进行转让，并通过成立全球性的公海保护区等机制，限制发达国家进一步扩大其在海洋领域的优势地位。而传统的海洋强国，则希望继续遵循“公海自由”的原则，依靠现有的国际法框架继续其在水上的各种活动，因为发展中国家所提出的方案无疑会冲击他们原有的霸主地位。面对双方较为激烈的观点碰撞，欧盟的许多国家提出了“第三条路”——以较为温和的方式对现有机制进行完善，适当地惠益发展中国家，同时更加注重对于环境的保护。

5.2 美国与俄罗斯

作为传统的海洋强国，美国和俄罗斯等国针对 BBNJ 问题更加坚持“海洋自由”的原则，因为海洋资源，尤其是例如海洋遗传资源的开发对于资金、技术的要求较高，许多发展中国家并不具备独立开发，以及与这些海洋强国相竞争的實力。因此，基于“海洋自由”的原则，海洋强国们便可以在“自由竞争”的框架下主导海洋资源的开发，进一步巩固自己已有的优势地位。与此同时，他们也主张维护现有的较为宽松自由的制度，减少国际制度对于公共海域资源勘探的限制，这同样是基于其强大的经济、技术及海洋资源开发的基础所作出的选择，因为这意味着他们可以依托自身强大实力对于区域内的海洋资源开发活动起到主导地位，而过多的国际干预和限制性的规章制度会削弱他们的话语权及优势地位。

在海洋遗传资源方面，美国和俄罗斯等海洋大国认为在国家管辖区域以外的海洋遗传资源应当适用“公海自由”的原则。因为承载海洋遗传资源的遗传物质（例如植物、动物和微生物）分布在水体及海床之上。他们认为根据《海洋法公约》第十一部分，属于“人类共同继承财产”的国际海底区域内的资源仅仅指矿产资源，而分布在水体和海床上的植物、动物等不包含在内，因此应该依照“公海自由”的原则进行对待，所以这些生物资源应是“先到先得”的。俄罗斯在 2018 年 9 月的政府间会议上还提出，“公海自由”的原则与人类共同继承财产的原则并不冲突，如果刻意扩大共同继承财产的定义可能会导致《海洋法公约》下的国际海洋利益平衡被打破。¹⁰⁹ 此外，他们还认为海洋遗传资源的获取不是重复进行的，因此他们的勘探活动不会像许多国家担忧的那样对海洋环境造成破坏。另外，在惠益制度方面，

109 曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，硕士论文，河南大学，国际公法专业，2019 年 6 月，第 11 页。

海洋强国们虽不反对这一制度的建立，但强调应当尊重各方的立场进行自治，不应将现有的机制进行较大的修改，强制要求各方分享其获得的利益，且共享内容应主要为样本和基础的数据信息。而建立合同模式，以确定各方的权利和义务，更加受到他们的欢迎。例如《波恩准则》中的遗传资源使用者和提供者在“事先知情同意”和“共同商定条件”的前提下达成惠益共享的协议就是采取了较为灵活的合同模式。¹¹⁰ 这样的态度是美俄等海洋大国基于自身实力所得出的，由于海洋遗传资源的开发及研究成本较高、耗时较长，如果他们的开发活动要受到共同继承原则以及较为关注发展中国家的惠益制度的制约，这将会影响这些国家在这一领域进一步发展的动力，并冲击他们原有的主导地位。

在建立公海保护区方面，海洋强国们持一种较为谨慎保守的态度，他们认为公海保护区的建立应充分遵循和利用现有的国际机构和法律机制，其应是为了保护自然和生态环境而建立，不应成为限制其他如经济、军事、科研等方面活动的工具。而在保护区的管理机制方面，美国倾向于采取区域和全球混合的模式，由区域和部门机构共同商定划分保护区，避免管理的重叠问题，并加强在各利益相关方之间沟通的灵活性。而俄罗斯则主张区域模式，反对全球模式，强调决策应直接由利益相关国家作出。对于这些海洋强国而言，如果可以继续维持目前较为宽松的公海管理制度，那么他们的世界海洋霸权将会得到更好的维护。

在海洋环境影响评价机制问题上，美国和俄罗斯等海洋强国强调应该由主权国家主导 BBNJ 的评价机制，其中国家应拥有环境评价的决定权、启动执行权、监测和审查权等，从而减少对国家管辖区域以外海洋资源开发的限制。¹¹¹ 此外，环境影响的评价还不应受到新的国际机构或程序的审查。由于这些海洋强国拥有更加强大的经济、技术和军事实力，他们在海洋的控制以及资源的开发上有着绝对的优势，如果环境评价机制有更多的国家及组织参与其中的话，海洋强国们的海上活动可能被他们从国际制度的角度限制，以平衡各方实力。因此这些强国更加希望依靠自身实力进行海洋资源的划分以及环境影响的评定，维持自己的优势地位。

而在能力建设和海洋技术转让方面，海洋强国们认为这两个问题在《海洋法公约》中已经有了较为明确的规定，与前文所提到的对于惠益制度的态度类似，他们更加倾向于尊重各方的立场，以自愿的方式进行较为“软性”的转让，例如信息交换、尊重知识产权等。¹¹² 即便他们与发展中国家在经济和技术水平上的确存在一定的差异，可以给予一定的惠益性政策，但如果强制进行技术转让，将会给海洋强国们的研发活动增加负担，并降低其积极性，不利于长远的发展。

总的来看，对于如美国、俄罗斯等海洋强国而言，基于其强大的经济、技术和军事实力，以及其已有的海洋主导地位，他们更加希望维持现有的《海洋法公约》所构建的国际制度，依照传统的“公海自由”的原则在国家管辖区域外的海域进行资源开发，减少为了平衡他们与发展中国家之间的差距而带来的过多的监管性和惠益性政策及机制，这将会限制他们进一步发展其海洋霸权的行动。

110 曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，第 14 页。

111 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 9 页。

112 郝莉曼：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判及其困境分析》，硕士论文，外交学院，国际关系专业，2020 年 5 月，第 33 页。

5.3 77 国集团

以 77 国集团为代表的发展中国家作为后发国家，在经济、科技水平上相较发达国家较为落后，在海洋资源的开发领域缺乏足够的经验。在现今由《海洋法公约》所规定的“公海自由”的机制框架下，发展中国家们很难与在资金、技术和经验方面有着更强大实力的海洋强国们进行有效的竞争。如果继续进行“自由竞争”，那么发展中国家不但无法充分利用这些海洋资源，提升自身实力，反而会导致他们与海洋强国的差距将会继续增大。同时，发展中国家也会担忧，如果任凭海洋强国们“自由”地开发海洋资源，他们可能会无视过度开发所带来的环境影响，然而环境遭到破坏的后果却需要整个国际社会来承担，甚至进而导致“公地悲剧”的发生。因此，发展中国家们在 BBNJ 谈判中是最希望对于现有的国际海洋法体系进行完善，从法律和制度的角度对发达国家在国家管辖范围以外区域的海洋资源开发活动进行一定程度的限制。例如通过主张“人类共同继承财产”的原则以及增强国际社会对于建立公海保护区、环境影响评价制度的影响力，进而提升自身在此议题上的话语权和参与度。同时，发展中国家并希望海洋强国们可以进行技术、信息等方面的共享，提升本国的技术水平，减小与海洋强国们之间的差距。

在海洋遗传资源方面，以 77 国集团和中国为首的发展中国家主张“人类共同继承财产”的原则，即国家管辖范围以外海域内的海洋遗传资源应该是由全人类共同所有的，因此，从这些人类共有的资源上获取的利益也应当是全人类共有、在各国之间进行共享的。正如前文介绍美国和俄罗斯部分中所提到的，根据《海洋法公约》第十一章，海底资源的概念限定在了海底的矿产资源，而这些矿产资源属于人类共同继承的财产。然而随着技术的基本，人类可以开发利用的海底资源已经不仅限于海底的矿产资源，还包括了海底生物所承载的遗传资源。但是根据 1992 年《生物多样性公约》，遗传资源的获取以及惠益分享被限定在了国家管辖范围之内。在国家管辖区域以外的海底遗传资源缺乏有针对性的国际法律及机制的情况下，海洋强国所主张的“公海自由”原则会进一步扩大他们与发展中国家的差距。因此，发展中国家们主张 BBNJ 谈判应关注到《海洋法公约》及《生物多样性公约》未关注到的海洋遗传资源的问题，将“海底区域内”资源的范围扩大到海底矿产资源和海洋遗传资源，通过建立新的机制来填补制度上的空白。在这一方面，发展中国家与欧盟的立场基本一致。而在获取制度上，发展中国家主张应该加强对于海洋遗传资源获取、研究的监管。¹¹³

此外，在惠益制度方面，发展中国家希望能够建立惠益制度来限制发达国家进一步抢占海洋遗传资源，并从惠益制度中获得来自发达国家的技术、资料和利益的分享，以提升自身的实力。因此，他们认为应该强制发达国家分享他们通过海洋遗传资源在开发、获取和研究过程中的各种利益。在具体的制度构建及执行的形式上，发展中国家较为支持立法模式，即将惠益制度中各方的权利和义务明确地以法律条文的形式进行规定，通过国际法律文件来规范各方的行为。与海洋强国们主张的“合同模式”相比，法律模式更加明确、具有强制性，从发展中国家的角度来看，这样他们的权益更加不容易受到损害，有利于削弱海洋强国目前依靠其经济和科技实力占据的主导地位。¹¹⁴

113 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 2 期，第 72 页。

114 曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，第 12 页。曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，第 12 页。

在公海保护区的构建问题上，大部分发展中国家主张采取全球方法—建立一个全球机构来进行统一的管理与决策，通过新的国际协定划定公海保护区、制定世界性的标准，以供区域性机构和制度进行参考与遵守。由于这一新的国际机构建立在区域性机构之上，这个新的有发展中国家参与的机制将会更加有利于全球的综合治理，并削弱海洋强国的霸主地位。此外，对于许多小岛屿国家而言，由于他们面临着全球气候变化、海洋环境遭到破坏所带来的一系列问题，他们更加迫切地希望建立一个全球的、有效的机制来统筹全球性的海洋相关问题。但与此同时，也有一部分发展中国家担忧公海保护区的建立，尤其是基于全球模式的公海保护区会使得相关机制更具有不确定性，因此他们更希望维持现有的、较为确定的制度。¹¹⁵

在环境影响评价制度方面，由于发展中国家在技术方面较为欠缺，且这一制度涉及到了哪些主体可以参与其中，他们的态度较为谨慎，且许多国家并未将此作为关注的重心。以一些小岛屿国家为例，由于海上的各种活动会直接影响到他们国家周边的环境，因此他们强调在沿海国毗邻的海域进行活动时，沿海国家拥有环境影响评价报告的审核与是否通过的决策权。¹¹⁶一些非洲国家认为应该建立一个处理环境影响评价的标准和最低要求的全球性框架，确保各区域性机制可以参考。中国希望新的机制遵循《海洋法公约》，鼓励缔约国借助国内立法来对国家管辖区域以外的环境影响进行评估。同时，新的制度不应破坏国家的权利和义务，制度应该是基于防止海洋环境被污染而建立，而不是用做其他用途。如果各方认为必须要有一份清单，那么这份清单应该是公开、具有指示性和不具有约束力的。¹¹⁷

能力建设和海洋技术转让，是发展中国家的一个核心利益诉求。《海洋法公约》第二百六十六条第 2 款中规定了通过加强有需要的国家，尤其是发展中国家的能力，以实现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。此外，《海洋法公约》也规定了各国应该尽力在公平的基础上为所有有关方的利益转让海洋技术。但发展中国家希望新的 BBNJ 谈判成果可以在《海洋法公约》的基础上，对给发展中国家提供的能力建设和技术转让做出强制性的规定，以受让国主导，建立可持续的资金保障。¹¹⁸

总的来讲，由于发展中国家在资金、技术等方面的劣势，他们往往更加倾向于在现有的国际机制上增加更加严格的、全球性的、具有一定强制力的机制，以对发达国家的海洋资源开发进行一定的限制，并通过惠益制度来提升自身的技术水平，削弱海洋强国的支配地位。

115 郝莉曼：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判及其困境分析》，第 31 页。

116 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》，第 72 页。

117 曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，第 16 页。

118 同上，第 19 页。

5.4 欧盟

作为 BBNJ 谈判的重要参与者与推动者，欧盟在许多具体的问题上提出了与美俄等海洋强国以及以中国和 77 国集团为代表的发展中国家和内陆国家不同的方案。对于欧盟国家来说，他们有着较为丰富的资金、技术及经验，但与美国、俄罗斯等海洋强国相比，他们对于建立和维持其海洋领域的支配地位没有那么强烈的需求，但与此同时，海洋强国们不加限制的对于海洋资源的开发可能带来的环境破坏将会对欧盟国家产生较大的负面影响。此外，由于欧盟有着较为先进的环境治理的经验，适当的对于海洋资源开发的限制不会对他们的现有活动产生较大的影响。因此，欧盟国家们希望可以从遗传资源的获取、公海保护区、环境影响评价制度等角度对现有的海洋法机制进行一定程度上的完善，以适当规范海洋强国们的开发行为。同时，由于欧盟的整体方案更加折中，同时兼顾到了海洋强国们和发展中国家的利益诉求，他们的方案更有可能得到更多国家的认可，欧盟也可以在 BBNJ 谈判过程中增强在新的海洋秩序的构建过程中的话语权，提升自身的领导地位。本部分将对于欧盟所提出的方案及其原因进行评析。

在海洋遗传资源方面，针对人类共同继承财产原则与公海自由原则的争议，欧盟主张采取更加务实的做法进行遗传资源的获取以及惠益的分享。根据欧盟提出的方案，国家管辖区域以外的海洋遗传资源的法律地位应该根据海洋遗传资源所在的地理位置进行判定与区分，即在公海上采取“公海自由”原则，在国际海底区域采取“人类共同继承财产”的原则。¹¹⁹ 欧盟主张应该在《海洋法公约》的框架下，在国家管辖范围以外的区域原生境收集海洋遗传资源，同时对获取的遗传资源信息进行报告。需要注意的是，与 77 国集团提出的类似于“许可证”式的报告不同，欧盟所提出的“报告”更倾向于作为惠益分享的要求之一，通过信息的报告提升资源利用的透明性，并帮助经济和技术水平较落后的国家增强其在开发和利用海洋遗传资源的能力。¹²⁰ 此外，欧盟在发展中国家提议的建立监测机制与发达国家所提出的尊重现有知识产权制度、反对检测制度之中采取了较为折中的方案。欧盟主张建立一个包括信息收集、发布和共享等等功能的信息平台，以交换和共享出海前后的消息、基因库访问和科学数据等信息。

欧盟在公海保护区的构建问题上一直发挥着积极的作用，在 BBNJ 谈判中努力推动公海保护区制度的建立。欧盟在这一领域有着两个较为明显的优势，一方面，欧盟长期以来都将环境保护视为其较为重要的战略之一，因此欧盟在海洋环境保护、海洋生物多样性领域有着大量的学术研究，并取得了较为丰厚的研究成果。另一方面，基于其先进的学术研究成果，欧盟在此前有着较为丰富的实践经验。例如法国、意大利与摩洛哥建立了地中海派拉格斯海洋保护区、欧盟参与的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区和大西洋公海海洋保护区网络等等。凭借丰富的经验及学术成果，在国家和非政府组织的支持下，欧盟也希望在公海保护区构建乃至世界海洋治理等问题上取得更加主导性的地位。

119 曹祖鹤：《中国参与国家管辖之外区域海洋生物多样性谈判的立场和应对》，第 12 页。

120 李浩梅：《国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的国际治理—欧盟方案及其启示》，《太平洋学报》，2020 年第 6 期，第 75 页。

在海洋环境影响评价机制方面，作为“海洋环保派”的欧盟，有着较为充足的资金以及先进的环境治理经验及技术。较为全面严格的环境影响评价机制并不会过多的增加其海洋资源开发利用的成本，但将更加符合其长期的环境及社会效益。因此，欧盟主张建立更加全面、严格、有效的海洋环境影响评价机制。例如在 2018 年 9 月的第一次政府间谈判中，欧盟就提出应该对缔约国管辖或控制下的所有海洋资源开发活动所带来的环境影响进行评估，同时新的协定应与已有机制进行合作，并对评估门槛及标准制定进行专门的讨论。

此外，欧盟在利益分享目标问题上主张提高获取和利用 ABNJ 的科技的能力，这将有利于国际社会，尤其是发展中国家的能力，提升利益分配的公平性。

总体来讲，欧盟由于具有资金、技术、经验等方面的优势，以及其较为重视环境保护的特点，在 BBNJ 谈判过程中发挥了较为重要的推动作用。面对美俄等海洋大国与发展中国家集团之间的较为尖锐的矛盾，欧盟提出了许多更加折中的方案，以扩大共识、减少分歧，并推动 BBNJ 国际协议尽快达成。欧盟提出的许多方案，也在一定程度上可以惠及到广大发展中国家。但与此同时，由于欧盟方案主要是汇集了各方认可度比较高的制度方案，而对于矛盾较为尖锐的话题只做了原则性规定或是留给其他国际机制进行处理，使得 BBNJ 协定会在一些关键的矛盾点上缺乏足够的约束力。

六、需要思考的问题

- 1、BBNJ 国际协定谈判时的核心问题或争议点是什么？哪些问题造成谈判进程缓慢，各国难以达成一致？
- 2、为什么在现有法律法规和机构对 ABNJ 的管理之下，国际社会仍要制定 BBNJ 国际协定？
- 3、在《联合国海洋法公约》下，海洋是兼具统一与分割性的，在不同的海洋空间中，国家的权利与义务各不相同，现有海洋法制度在处理这些差异时有何优点与不足？
- 4、公海与“区域”紧密相连，公海中的生物资源与“区域”中的生物资源分别应当如何保护和管理？
- 5、从海洋遗传资源的开发前景和研究价值出发，为什么海洋遗传资源值得在 BBNJ 国际协定谈判中作为单列议题进行重点讨论，且各方意见分歧巨大？
- 6、“公海保护区”制度在理念层面是否与公海自由原则必然冲突？应当如何在制度设计上协调二者之间的关系？
- 7、当前国际法实践中已经对能力建设与技术转让相关的诸多内容进行了较为完善的规定，但为什么实施效果不容乐观？
- 8、在建立公海保护区问题上，不同于传统海洋强国普遍更倾向于采用“全球模式”，美国主张采用区域与全球混合的模式，美国为何持这一态度？