

GONGHAI

BAOHUQU DE FALÜ
YU SHIJIAN

公海保护区的 法律与实践

范晓婷 © 主 编



海军出版社

公海保护区的法律与实践

范晓婷 主编

海洋出版社

2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

公海保护区的法律与实践/范晓婷主编. —北京: 海洋出版社, 2015. 6
ISBN 978 - 7 - 5027 - 9154 - 4

I. ①公… II. ①范… III. ①国际海域 - 海洋法 - 研究 IV. ①D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 101377 号

责任编辑: 高朝君 唱学静

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京旺都印务有限公司印刷

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 20

字数: 400 千字 定价: 58.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093

总编室: 62114335 编辑室: 62100038

海洋版图书印、装错误可随时退换

《公海保护区的法律与实践》

编委会

主 编：范晓婷

编 委：罗婷婷 姜 丽 李金蓉 万芳芳

王 琦 公衍芬 白 蕾 桂 静

张 扬 王 群

目 次

绪论	(1)
----------	-----

第一编 公海保护区的产生及理论基础

第一章 公海保护区的产生	(13)
第一节 海洋保护区的产生及作用	(13)
第二节 海洋保护区在公海的应用	(18)
第三节 建立公海保护区的倡议及实践	(19)
第二章 公海保护区管理的理论基础	(22)
第一节 生态伦理学理论	(22)
第二节 生态经济学理论	(23)
第三节 环境经济学理论	(26)
第四节 生态系统管理理论	(28)

第二编 公海保护区的国际法制度

第三章 概述	(33)
第一节 与公海保护区有关的国际法渊源	(34)
第二节 国际组织决议的重要性	(37)
第四章 国际条约	(42)
第一节 全球性条约	(42)
第二节 地区性条约	(49)
第五章 国际组织决议	(53)
第一节 全球性国际组织决议	(53)
第二节 区域性文件和安排	(62)
第六章 公海保护区国际法律制度的现有问题及发展趋势	(65)
第一节 现有制度存在的问题及成因	(65)
第二节 公海保护区国际法律制度的发展趋势	(67)

第三编 公海保护区的国际实践

第七章 国际组织开展的相关活动	(73)
第一节 全球性国际组织	(73)

第二节 区域性组织	(81)
第八章 国际组织制定的有关公海保护区的管理原则、发展目标和选划标准	(84)
第一节 管理原则	(84)
第二节 发展目标	(86)
第三节 选划标准	(91)
第九章 国际社会建立公海保护区的实践	(99)
第一节 已建立的公海保护区	(99)
第二节 建立公海保护区的潜在优选区	(129)

第四编 建立公海保护区的战略利益分析

第十章 相关国家在公海的传统海洋权益	(159)
第一节 公海制度下相关国家享有的权益与自由	(159)
第二节 公海制度下相关国家承担的公海生物资源养护与管理义务	(166)
第十一章 建立公海保护区的战略利益	(168)
第一节 建立公海保护区的管辖利益	(169)
第二节 建立公海保护区的资源利益	(171)
第三节 建立公海保护区的科研利益	(174)
第四节 建立公海保护区的制度利益	(176)
第五节 建立公海保护区的政治利益	(178)
第六节 建立公海保护区的生态利益	(180)

第五编 建立公海保护区对公海活动的影响

第十二章 对公海捕鱼的影响	(187)
第一节 国际公海保护制度对公海捕鱼的影响	(187)
第二节 公海保护区制度对公海捕鱼的影响	(191)
第十三章 对国际海底“区域”资源勘探开发的影响	(194)
第一节 国际公海保护制度对“区域”资源勘探开发的影响	(194)
第二节 公海保护区制度对“区域”资源勘探开发的影响	(197)
第十四章 对公海海洋科学研究活动的影响	(202)
第一节 国际公海保护制度对公海海洋科学研究活动的影响	(203)
第二节 公海保护区制度对公海海洋科学研究活动的影响	(205)

第六编 相关国家(组织)关于海洋保护区的管理与实践

第十五章 中国	(210)
第一节 海洋保护区的管理机构和管理制度	(210)

第二节	关于公海保护的政策和法律法规	(214)
第三节	关于公海保护的立场与态度	(220)
第十六章	美国	(224)
第一节	海洋保护区管理模式与主要管理机构	(224)
第二节	相关法律与政策	(228)
第三节	建立公海保护区的立场和态度	(229)
第四节	建立公海保护区的相关活动	(232)
第十七章	加拿大	(235)
第一节	主要管理机构与管理机制	(235)
第二节	相关法律与政策	(236)
第三节	建立公海保护区的立场和态度	(236)
第四节	开展海洋保护区的相关实践活动	(237)
第十八章	欧盟	(240)
第一节	相关法律与政策	(240)
第二节	建立公海保护区的立场和态度	(241)
第三节	相关实践活动	(245)
第十九章	法国	(247)
第一节	海洋保护区的主要管理机构与管理机制	(247)
第二节	海洋保护区的相关法律与政策	(249)
第三节	关于建立公海保护区的立场和相关活动	(251)
第二十章	英国	(255)
第一节	主要管理机构与管理机制	(255)
第二节	相关法律与政策	(257)
第三节	关于建立公海保护区的立场	(259)
第四节	参与海洋保护区建设的相关实践活动	(261)
第二十一章	澳大利亚	(263)
第一节	主要管理机构	(263)
第二节	相关法律与政策	(266)
第三节	建立公海保护区的立场和态度	(267)
第二十二章	日本	(272)
第一节	海洋保护区的现状与主要管理机构	(272)
第二节	海洋保护区相关法律与政策	(273)
第三节	建立公海海洋保护区的立场	(273)
第二十三章	韩国	(276)
第一节	主要管理机构	(276)
第二节	相关法律	(276)

第三节 建立公海保护区的立场与实践活动	(277)
第二十四章 东南亚国家	(279)
第一节 主要管理机构	(279)
第二节 相关法律	(280)
第三节 海洋保护现状与制约因素	(280)
第四节 建立公海保护区的立场与合作建立海洋保护区的实践活动	(282)
附图 1: 东北大西洋渔业委员会建立的禁渔区图	(285)
附图 2: 西北大西洋渔业组织建立的保护区图	(286)
附图 3: 东南大西洋渔业组织建立的保护区图	(287)
附图 4: 地中海渔业委员会建立的保护区图	(288)
附图 5: 南极生物养护资源委员会的管理区图	(289)
附图 6: 南印度洋深海渔业联盟建立的保护区图	(290)
附图 7: 南印度洋深海渔业联盟建立的保护区图	(291)
附图 8: 地中海派格拉斯公海保护区示意图	(292)
附图 9: 南奥尼克群岛公海保护区示意图	(293)
附图 10: 大西洋公海保护区网络示意图	(294)
附图 11: UNEP 建议的公海保护区优选区域	(295)
附图 12: 国际社会提出的公海保护区潜在优选区示意图	(296)
附图 13: 绿色和平组织建议的全球海洋保护区网络示意图	(297)
附图 14: 克拉里昂 - 克利珀顿区的管理地区	(298)
附图 15: 环境特受关注区位置图	(299)
附图 16: 勘探区、管理局保留区和在克拉里昂 - 克利珀顿断裂区内特别环境利益区	(300)
附图 17: 世界渔场分布	(301)
附图 18: 已建公海保护区与世界渔场分布示意图	(302)
附图 19: 国际社会提出的公海保护区潜在优选区与世界渔场分布示意图	(303)
附图 20: 已建公海保护区与国际海底区域勘探矿区分布示意图	(304)
附图 21: 国际社会提出的公海保护区潜在优选区与国际海底区域勘探矿区分布示意图	(305)
附图 22: 马尾藻海位置示意图	(306)
附图 23: 美国与新西兰提议的罗斯海区域海洋保护区图	(307)
附图 24: 建议的东南极海洋保护区范围	(308)
结语	(309)

绪 论

作为全人类共同所有的财产，公海不属于任何国家，供世界上所有国家使用。公海的这一法律性质使其成为名副其实的国际水域和开放水域，为公海自由原则的实施定下了基调，但这也使公海沦为国家观念中的“无主财产”，导致世界各国在公海使用过程中重开发使用而轻管理养护，为公海环境的安全埋下了隐患。随着现代化工业的发展和人类海洋活动能力的增强，人类的公海活动也在不断增加，公海资源遭受破坏，面临的污染威胁也日益加剧，使得公海保护面临前所未有的新情况和新问题，这就提出了建立公海保护区的问题。

从公海资源环境角度来讲，公海蕴藏着大量的生物资源和丰富的生态系统类型，然而这些海洋生物多样性正在受到各种人类活动（如捕鱼、污染、科学研究、管道及电缆铺设等）的负面影响。根据 2012 年联合国粮农组织的报告，过去几年，全球海洋渔获量持续下降。其中，过度开发种群比例上升，未充分开发种群比例下降，而被完全开发的种群产量低于其生物和生态潜力，其产量没有进一步扩大的空间，甚至有下降的风险。这表明世界海洋渔业状况正在不断恶化，这种状况已对渔业产量造成负面影响，严重地威胁着长期可持续渔业和生态系统更健康、更强劲地发展。过度开发不仅会导致负面生态后果，还会降低水产品产量，从而进一步造成负面的社会、经济后果。而且，近些年来由于捕鱼技术迅速发展、人们对水产品需求的提高以及受经济利益的驱使，加速了公海非法捕鱼活动的开展。少数海洋渔业大国在公海上滥捕，以致渔业资源呈严重衰退和枯竭趋势，某些鱼类受到濒临绝种的威胁。过度捕捞、非法捕捞等使国际公海渔业资源锐减，成为全世界面临的一个严重问题。

随着现代化工业的发展和人类海洋活动能力的增强，人类的公海活动也在不断增加，公海面临的污染威胁也日益加剧，公海污染防治面临着前所未有的新情况和新问题。这些新问题包括：一是新的公海利用活动导致污染来源增加。由于历史上人类的公海活动主要限于大型油轮运输，因而传统上公海污染的主要来源是油轮在公海上碰撞后所发生的溢油或原油泄漏事故而造成的污染。而当前随着人类海洋活动的增多，除了传统的海洋运输污染，公海勘探、公海旅游、公海渔业以及国际海底资源开发活动也对公海环境造成破坏，成为新的公海污染源。二是跨界海洋污染的出现。随着人类污染能力的增强，人类对海洋的污染行为所造成的危害不仅会长期存在，而且还随着海水流动长距离漂移，造成污染的扩散，

这种污染行为和污染危害的分离使得人类污染近海海域的行为对公海环境造成破坏成为可能,从而增加了公海污染的复杂性。三是公海污染因素的相互作用。传统的公海污染来源比较单一,对其防治也相对简单,但目前公海污染的来源复杂,而且多种污染源所产生的污染因素交汇在一起,相互作用,从而使公海污染变得错综复杂,增加了治理的难度。四是公海污染防治工作的滞后。与人类公海活动增加和公海污染加剧相对应的是国际社会的公海污染防治工作却没有适时跟进,这主要表现在国际社会缺乏统一的公海海洋环境执法力量、世界各国也没有建立公海海洋环境执法的合作机制、公海污染的管辖权属比较单一,使公海污染处于一种易于发生但难以监管的状态,放任了公海污染的发生。

公海资源环境面临的风险日益增加,迫切需要国际社会采取行动,建立公海保护区作为公海环境保护与生物资源养护的新兴手段,已经成为国际海洋事务的热点。目前为止,包括《联合国海洋法公约》缔约国大会、《生物多样性公约》缔约国大会、联合国环境规划署、国际海事组织、联合国粮食及农业组织等以及相关的区域性国际组织均针对建立公海保护区做了大量的工作,并且已经建立了真正意义上的公海保护区。建立公海保护区涉及诸多问题,包括相关法律框架的逐步建立、与公海法律制度的协调以及国际合作等问题。这些都不同程度地关系着相关国家的海洋权益。鉴于国际社会有关公海保护区的讨论及其实践,公海保护区问题已经成为各国不可回避的问题。

一、国内外关于公海保护区问题的研究现状

(一) 国外现状

公海的保护与管理涉及全球和世界各国的利益。近年来,公海管理问题已成为当今国际社会关注的热点问题。为了推进公海管理,不少国家和国际组织都在开展相关研究,采取必要的措施。

公海保护区作为将“公海”与“海洋保护区”相结合的产物,旨在保护公海上某些特定区域的海洋生态系统以及海洋资源,由相关各国共同建设、规划 and 管理的具有特殊地理条件、生态系统、生物或非生物资源以及海洋开发利用的特殊需要和突出的自然与社会价值的区域,这些区域的设立是基于国际法的规制以及国际环境合作的理念,并对世界各国均有环境保护上的约束力。

关于建立公海保护区的倡议始于 20 世纪 80 年代。进入 21 世纪以来,国家管辖范围以外区域生物多样性保护问题得到国际社会和各国的高度重视,公海保护区建设开始成为热点。各国及欧盟、世界自然保护联盟、世界保护区委员会等国际组织均大力推动公海保护区的建设。联合国海洋事务非正式协商进程、《生物多样性公约》缔约国大会亦高度重视公海保护区的建设问题。应当说,国外对公海保护区的研究呈现两大特点:一是国际组织及其国际会议在公海保护区的理

论研究过程中发挥了关键性的作用，且极大地推进了公海保护区的建立；二是理论与实践相互协调促进，相关研究推进公海保护区的发展，实践的发展反过来又促进公海保护区研究的进步。

首先，20 世纪 90 年代以后，随着各国逐渐完成国家管辖范围以内海域的划界和确权问题，国际社会的关注点开始转向对国家管辖范围以外海域相关制度的修改和调整，国家管辖范围以外海洋生物多样性的保护问题也浮出水面并引起广泛讨论。大量国际会议开始提出“建立公海海洋保护区”的议题。其中，2000 年的第二届世界自然保护大会呼吁国际自然与自然资源保护联合会、各成员国政府以及相关组织开创出一系列恰当的方法，来有效地保护和可持续地利用公海区域的生物多样性、物种和生态系统发展进程，包括公海海洋保护区；2002 年的可持续发展世界峰会确认了建立公海海洋保护区的必要性，并提出在 2012 年前，开发并采用多样化的方法和途径，包括依据国际法和科学信息（包括有代表性的网络）来建立海洋保护区的目标；2003 年的公海海洋保护区研讨会上，与会者通过了系列执行计划以便将来能建立公海海洋保护区网络；2003 年的第五届世界自然保护联盟世界保护大会上，与会者建议在 2008 年之前利用有效的机制和组织来建立及有效地管理至少五个具有生态学重要意义与全球代表性的公海海洋保护区，并呼吁制定统一的标准和指南，用于鉴别、建立、管理和执行公海海洋保护区；2006 年的联合国第八届《生物多样性公约》缔约方大会上，欧盟提议制定《联合国海洋法公约》的第三个执行协定，重点是在公海建立海洋保护区。

在上述会议的指导和推动下，公海保护区的建设不断取得突破。由法国、意大利和摩纳哥共同建立的地中海派拉格斯海洋保护区，成为北半球第一个公海保护区；2009 年 11 月，南极海洋生物资源保护委员会批准了关于建立南奥克尼岛海洋保护区的建议，该保护区位于南极北威德尔海，是座头鲸的重要栖息地，被认为是世界上第一个真正意义上的公海保护区；2010 年，为保护洋脊、海山所在海域的海洋生态系统，保护东北大西洋海洋环境组织在北大西洋水域设立了由 6 个区域组成的公海保护区；2012 年 6 月 25 日至 29 日，在德国波恩召开的部长级会议上，达成了奥斯巴第 2012/1 号决议，采纳了建立查理·吉布斯北部海洋保护区的建议，该保护区是东北大西洋海洋环境保护委员会建立的第 7 个公海保护区，是大西洋公海保护区网络的一部分，自 2013 年 1 月 14 日起生效。可以说，国际组织及其国际会议积极倡导了公海保护区的建立，引领了公海保护区的发展方向，在关于公海保护区的研究中起着基础性和引导性的作用。

其次，在国外公海保护区的研究上，理论与实践的关系尤为密切，理论研究对实践的促进和指导作用明显，二者的协调与促进作用非常突出。随着全球性法律制度的进一步发展和地区性协议框架的愈加强化，全球性和地区性的公海管理保护和资源利用制度逐渐发展成熟，地区性协议框架将更加强化，对于公海

保护区的关注点也进一步突出。国际社会对于公海保护区的研究关注点主要集中在以下几方面：

(1) 公海保护区选划标准的研究。对公海保护区的自然资源保护价值、历史文化价值、人类活动可能造成的影响、管理条件以及经济效益等问题进行研究，确定何种海域符合相关标准从而能够被确定为公海保护区。

(2) 指导原则和创新方法的研究。原则研究方面涉及综合管理原则、系统方法原则、风险预防原则、协商合作原则、适应性管理原则等；方法研究方面涉及建立更为系统的选划方法、增强管理监督的合作方法、提升公共意识与参与的方法等。

(3) 全球制度和区域安排的研究。全球和地区在协议、法规与体制和国家管理各方面的相互协调合作研究得到了国际社会的重视，研究领域包括改革现有体制安排与措施、在联合国系统内建立拥有足够职权的机构以促进全球和区域层面的合作、制定并实施诸如生态系统方法和风险预防原则等统一的管理措施、成立相关的全球性计划和相应的组织等方面。

(4) 公海保护区制度与本国政策的协调研究。由于公海保护区的设立和管理出现的利益冲突日益凸显，各国对于公海保护区制度与本国政策和利益的协调研究日益重视。一方面涉及公海保护区的设立和管理等对现行公海自由原则的冲击、对其他国家的科学研究和开发利用活动的影响研究；另一方面涉及建立公海保护区的法律依据、职能权属和执法权限等问题的研究。

(5) 潜在保护区或优先保护区选址的研究。在国际组织的推动下，针对潜在保护区和优先保护区的选址研究越来越深入。国际社会在对公海保护区选择时的考虑因素包括生态因素、社会因素、经济因素、实效因素、区域因素等多个方面。其中多数保护区选址取决于自然性和生态学因素，但越来越多的保护区选址开始考虑社会经济方面的因素。目前，已经有相关组织通过科学标准的研究挑选出位于公海的优先保护区域。

(二) 国内现状

从研究现状来看，中国对于公海保护区问题的研究刚摆脱近乎空白的状态，处于起步阶段。目前，国内尚无关于公海保护区的著作，针对公海保护区的论文也屈指可数。但是，在与公海保护区相关领域的研究方面，应当说，中国已经具备了一定的研究水平，而这些研究也为公海保护区的研究奠定了基础、提供了指导。

首先，在海洋保护区的研究方面，无论是对于海洋保护区的理论基础，还是对于国外海洋保护区的实践，抑或是对于中国海洋保护区的现状，国内学者均有着较为深入的研究。对于海洋保护区的法律制度、建设管理、存在问题、发展趋势等方面均进行了全面剖析和深入挖掘，研究成果较为丰富。海洋保护区的研究

是公海保护区研究的重要基础之一，扎实的海洋保护区研究也为理解公海保护区的概念和发展、分析公海保护区的实践与趋势提供了契机和平台。

其次，在公海制度的研究方面，国内学者的研究同样较为深入和丰富。从公海概念和范围的变化、公海法律制度的演进到现代公海制度的内容，从公海利用的历史和现状、公海管辖权的扩展到公海制度的最新发展，学者均有着较为深刻的把握。公海制度的发展与公海保护区的建立是宏观与微观、大局与细节的关系，因而对公海制度的研究和掌握对于公海保护区的研究无疑具有重要的指导意义。

再次，在公海生物多样性的研究方面，尽管国内对海洋生物多样性的研究较多地集中在对国内海洋生物多样性的保护研究层面，但仍有一些学者专门针对公海生物多样性问题进行了研究，也形成了一些研究成果。相关研究主要着眼于公海生物多样性的现状、破坏公海生物多样性的原因、公海生物多样性的法律框架、公海生物多样性的管理机制等方面。总体而言，关于这一研究方向的选题仍然相对较少，研究尚不透彻。由于生物多样性与公海保护区互为因果且密不可分的关系，关于公海生物多样性的研究最能够为公海保护区的研究提供思路和启发，也最能够为公海保护区的研究提供参考和借鉴。

最后，在公海环境保护研究方面，国内学者针对公海环境污染的现状和防治困境、公海环境污染的归责制度、关于公海环境保护的国际条约以及设置公海环境污染专项基金等多方面问题进行了探讨。应当说，相对于公海生物资源的养护，国内对于公海污染防治和环境保护的研究更为全面和深入一些。公海保护区的设立和管理过程中，同样涉及公海的环境保护问题。对这一方向的研究，可以为更好地管理公海保护区、协调与其他国家的利益冲突提供帮助。

综上所述，中国关于公海保护区的研究刚刚起步，研究深度不足、研究范围局限的问题依然存在。但是，关于海洋保护区、公海制度、公海生物多样性以及公海环境保护的研究为公海保护区的研究打下了良好的基础、发挥着重要的作用。应当看到，公海保护区作为保护公海生物多样性、保护公海环境的新兴手段具有明显优势，与公海制度的发展相一致，也有利于海洋权益的拓展。但是，公海保护区的建立也与公海自由的原则存在着一定的冲突，对相关国家产生或大或小的影响。可以说，公海保护区面临着政治、法律、经济、管理等多角度多层面的问题，对于公海保护区的研究仍然任重而道远。

二、开展公海保护区法律制度和战略利益研究的意义

（一）现实意义

1. 使公海生物多样性的保护更具科学性和可操作性

公海的广阔海域蕴藏着多种生物资源，这些资源是人类社会和经济可持续发

展的重要战略资源。然而,世界渔业现状不得不引起人们的普遍焦虑。受过度捕捞及气候变化等影响,全球海洋生物资源衰退趋势明显,特别是渔业资源衰退最为严重。另外,由于在公海渔业的诸多领域普遍存在管理不力、资源利用过度的问题,这也加剧了渔业资源形势的恶化。

根据海洋生物的生活以及活动规律划定特别保护区,能够体现地域特点,有针对性地保护特定区域的生物多样性。这不仅有益于对海洋珍稀生物物种或是其他高价值种群的保护,有利于保护特定种群,而且有增进资源效益的成效,凸显保护公海生物多样性手段的科学性,提高公海实际管理的功效。

此外,以往国际社会对于公海生物多样性的关注和解决对策,主要停留在国际舆论或是各类国际民间环保组织的呼吁上,而在实际行动上少有建树。公海保护区的建立则打破了这种困境,可以对公海生物多样性的保护进行实际有效的管理,同时使国际社会对所谓的“保护”有了具体化认识,作为公海生物多样性保护的新兴手段具有明显优势。

2. 为公海生态环境的国际管理提供更为具体有效的途径

目前,公海生态环境同样面临着严峻的挑战。海洋生物物种的多样性锐减,过量的重金属对海洋中某些生物的遗传多样性造成了影响,而海洋生态系统多样性更是遭到了明显的破坏。应当说,保护海洋生态环境迫在眉睫、刻不容缓。

而公海保护区作为一项促进生态系统养护与可持续利用海洋的重要手段,其作用主要体现在海洋生态系统和海洋环境的保护上,包括保护脆弱种群和受威胁的物种、提高渔业生产力、保护哺乳鱼种、保护不同的或有代表性的海洋生物群落、栖息地和物种,保护具有特殊保护价值或商业价值的特定物种和栖息地,并减少人类活动对海洋的负面影响。

可以说,划定相应的公海保护区,利用国际法的规制手段,使相关国家共同参与规划、管理这样的特别保护区,是一种契合当下时代背景的公海生态环境保护策略,也是关系后代人利益的长久之策。

3. 为拓展公海管辖和科研方面的利益提供契机

从公海保护区建立的实践来看,不论是依《联合国海洋法公约》建立的还是依若干国家之间的协议建立的,从客观实践观察,公海保护区的实际管理最终需置于某些具体国家的实际管辖之下。因此,从本质上讲,建立公海保护区并实现对其有效管理能够实现国家管辖权的实际扩张^①;从实际效果来看,部分沿海国家和国际组织推动设立公海保护区,往往以此方式限制了其他国家在该公海海域内开展科学研究和资源勘探等活动的权利,从而保护本国或组织业已获得的利

^① 威廉·V. 邓莱普:《加拿大主张对公海渔业管辖权》,载《IBRV 边界和安全通报》,1994年7月,第63页。

益。可见，通过建立公海保护区并实现对其有效管理进而实现国家管辖权的实际扩张已不可避免。通过建立公海保护区，以海洋生态环境保护为名的“新海洋圈地运动”正悄然兴起。因此，可以说，开展公海保护区的相关研究在一定程度上可以为各国拓展在公海的管辖利益提供契机。

再者，国家管辖外海域拥有众多的重大基础前沿科学问题。过去十几年深海科技发展实践表明，作为高战略技术，发展深海技术和极地技术可带动一系列新兴产业和新技术的发展，促进传统产业改造升级。而公海保护区本身具有重大的科学研究价值。过去，只有一些海洋强国有能力进军公海，较早开展对公海的海洋科学研究并初具规模；而广大发展中国家由于资金不足和技术落后，对公海的相关科学研究才刚刚起步。因此，打破发达国家的认知垄断，增强自身的公海资源开发优势，对各国尤其是发展中国家意义重大。因而，开展公海保护区研究对于提高对包括公海保护区在内的国家管辖外海域的科学认知水平具有极其重要的作用。

（二）学理意义

1. 拓展了中国海洋权益维护研究的深度

公海是指沿海国管辖海域外的其他广大海洋区域。公海不仅有空间的利用价值，而且蕴藏着丰富的生物与矿产资源。根据《联合国海洋法公约》规定，各国享有在公海自由活动的传统权利，包括捕捞、航行、飞越、铺设海底电缆与管道、建造人工岛屿和其他设施以及开展科学研究的自由。但事实上，许多国家却没有充分履行《联合国海洋法公约》规定的义务，包括：保护和保全海洋环境、稀有和脆弱的生态系统与弱势物种；保护公海海洋资源；防止污染；对各自国家的国民与船舶实施管理以及为履行上述义务而开展合作的一般性义务。尽管各国都承诺履行《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》的规定，不破坏国家管辖范围以外海洋环境与生物多样性，但很少有国家对自己管辖或控制范围内进行的有可能给公海造成危害的活动建立评价程序或设立必要的监管机制。

根据国际法，中国在公海享有普遍性管辖和保护性管辖的权利。中国在充分享有公海的各项权利的同时，也必须承担相应的义务。因此，中国目前非常有必要在现有研究基础上，通过对公海管理基础信息的收集、分析与研究以及保护区实例的分析和类比，为中国在公海保护区的建设与管理提供理论和技术支撑。

2. 提高了海洋生物多样性研究的广度

随着科学技术的发展，现代人类可以到达以前无法触及的地方开采资源，工业化掠夺造成的生态系统退化仍在持续，导致生物多样性进一步丧失、人类家园进一步遭到毁坏。人类活动对海洋生态系统的负面影响不应被低估，它不同程度

地对公海生物多样性造成损害。在全球范围内,生物多样性正受到威胁。1982年《联合国海洋法公约》是目前为止最全面地涵盖国际海洋事务的国际公约,其有关海洋环境的保护和保全的规定,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采取必要的措施。《联合国海洋法公约》关于公海的法律制度规定,对公海内的生物资源,各国应当在适当情形下进行合作,进行养护和管理。

公海保护区的设立,可以对公海生物多样性进行实际有效的保护和管理,使生活在保护区内的一些物种拥有免受人类经济活动干扰的空间,防止人类对某些物种灭绝的威胁,保持这些物种进化的潜力,同时也为海洋科学研究提供天然的实验平台。

3. 填补了中国公海管理研究的空白

虽然《联合国海洋法公约》为海洋管理提供了一个十分有价值的框架,但在公海规划问题上,其规定既不全面,也不具体。不过,《联合国海洋法公约》允许为解决此类问题而制订和实施全球和地区层面的实施协定,如1995年的《联合国鱼类种群协定》。这一协定于1995年签署、2001年12月11日生效,其目的是贯彻落实《联合国海洋法公约》与跨界和高度洄游鱼类有关的条款。尽管向前迈进了一步,但许多公海鱼类资源并未包含进该协定中。另外,其并未纳入某些没有包含在各区域渔业管理组织管理范围的海域。

从20世纪90年代初开始,中国就先后参加了一系列公海渔业资源养护和管理公约,并积极参加保护渔业资源的国际合作。1993年至1995年,中国参与了联合国《有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群规定的协定》的制定工作;先后与俄罗斯、美国、日本等国就开发和保护白令海渔业资源问题进行谈判,并签署了《中白令海峡鳕资源养护和管理公约》;为了保护公海渔业资源,中国参与了保护金枪鱼、鲸类以及濒危物种的国际活动,并参加了《促进公海上渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的制定工作。

但是,中国对公海的研究和管理工作中存在着严重不足。目前很多公海活动没有纳入管理范围,包括公海上进行的分散捕捞活动、新型捕捞活动、生物探测、海洋科学研究以及军事活动等。此外,中国也缺乏相关的具体法律制度,这些方面包括:生物多样性保护与可持续利用、战略环境评价、对累积性影响的评估、水质保护以及噪音污染等。而这些方面的研究都将为中国的公海管理研究填补空白。

三、关于本书主要研究内容的说明

(一) 本书研究的基本思路

基于对研究现状的总结,本书的研究思路定位:第一步,阐述公海保护区这

一问题的产生；第二步，总结公海保护区得以建立的理论基础；第三步，分析适用于公海保护区的国际法制度；第四步，剖析国际社会建立公海保护区的实践以及建立公海保护区的战略利益；第五步，分析公海保护区对公海活动的影响，归纳各国对于公海保护区的立场态度。

（二）本书研究的主要内容

本书共分为六编、二十四章。

第一编为“公海保护区的产生及理论基础”：从海洋保护区的产生着手，研究海洋保护区在公海的应用，分析公海保护区的功能优势和实践发展，总结建立公海保护区的理论基础。

第二编为“公海保护区的国际法制度”：阐述与公海保护区相关的国际法渊源，分析国际组织决议在建立公海保护区实践中的重要性，归纳公海保护区国际法制度的现有问题及发展趋势。

第三编为“公海保护区的国际实践”：归纳国际组织开展的相关活动以及国际组织制定的关于公海保护区的管理原则、发展目标和选划标准，着眼于国际社会建立公海保护区的实践，对已建立的公海保护区和可能的潜在优选区进行分析。

第四编为“建立公海保护区的战略利益分析”：在分析相关国家在公海的传统海洋权益的基础上，全面剖析建立公海保护区的管辖利益、制度利益、政治利益、资源利益、科研利益、生态利益。

第五编为“建立公海保护区对公海活动的影响”：全面分析公海保护制度和公海保护区制度可能对远洋渔业、“区域”资源勘探开发、海洋科学研究活动造成的影响。

第六编为“相关国家（组织）关于海洋保护区的管理与实践”：对中国及主要海洋国家（组织）、周边海洋国家关于海洋保护区的管理机构、管理政策、法律法规，以及建立公海保护区的态度、制定《联合国海洋法公约》新协定的立场、在公海开展相关活动的主张等内容进行分析研究。

本书附图 8、附图 9、附图 10、附图 12、附图 17、附图 18、附图 19、附图 20、附图 21 由李金蓉编制。