

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

Guojia Guanxia Fanwei Yiwai Quyu
Haiyang Shengwu Duoyangxing
Wenti Yanjiu



中国书籍出版社
CHINA BOOK PUBLISHING HOUSE

国家管辖范围以外区域

海洋生物多样性问题研究

胡学东 郑苗壮◎编著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目(CIP)数据

国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究 / 胡学东, 郑苗壮编著.
— 北京: 中国书籍出版社, 2018.11
ISBN 978-7-5068-7088-7

I. ①国… II. ①胡… ②郑… III. ①海洋生物—生物多样性—文集
IV. ①Q178.53-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第251615号

国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究

胡学东 郑苗壮 编著

责任编辑 李国永

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 东方美迪

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经 销 全国新华书店

印 厂 北京睿和名扬印刷有限公司

开 本 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 196千字

印 张 13.75

版 次 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-7088-7

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究

序言

国家管辖范围以外区域攸关各国的生存和发展空间，是当前各国竞相竞争的战略新疆域。根据《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的规定，国家管辖范围以外区域在地理范围上包括公海和国际海底区域，占全球海洋面积的 64%，是地球上最大的政治地理单元。

国家管辖范围以外区域具有重要的战略和经济价值，蕴藏着丰富的自然资源，钴、镍、铜、稀土等元素资源量远超陆地已知资源量，此外深海热液口、冷泉等生态系统，孕育着丰富而独特的生物资源，尤其是深海生物特殊的结构和代谢方式，具有极为重要的研究价值和应用潜力。同时，随着国际海底区域资源开采规章和国家管辖范围以外区域生物多样性养护和可持续利用（BBNJ）等一系列国际深海活动规章的加快制定，国家管辖范围以外区域治理体系酝酿复杂深刻变化，成为构建人类命运共同体的重要领域。经略好国家管辖外海域对于增加我国战略资源储备，培育深海采矿、深海生物基因等新兴产业，拓展国家活动空间，深度参与全球治理体系都具有重要意义。

国家管辖范围以外区域生物多样性养护和可持续利用（BBNJ）问题是目前国际社会最受关注的问题，也是当今国际海洋领域的热点问题，涵盖海洋遗传资源获取及其惠益分享、包括公海保护区在内的划区管理工具、海洋环境影响评价、能力建设和海洋技术转让，涉及科技、政策、法律、经济、军事等领域。由该问题而引出的 BBNJ 国际法律文件被视为是继《公约》鱼类种群协定和第十一部分执行协定之后的第三个重要的协定，必将对现有的国际海洋秩序产生重要影响。

BBNJ 问题的讨论从 2004 年被正式纳入联合国议程，到 2017 年通过了向联合国大会提交的要素建议草案，经过 13 年的不懈努力，各方实现了 BBNJ 国际协定“框架上的共识”。在此基础上，联合国大会于 2017 年 12

月通过决议，决定于2018年启动政府间大会就具体案文条款进行谈判和磋商，形成“案文上的共识”，即制定对各国都具有法律约束力的国际协定。

中国高度重视BBNJ规则制定，积极参与了历次工作组会议、谈判预备委员会的工作。中国代表团积极参与BBNJ有关问题的讨论和磋商，发出中国声音，贡献中国智慧，在不少问题上发挥引领作用，有效扩大了我国在多边涉海议程中的话语权和影响力。中国代表团还两度以政府名义就国际文书草案要素提交书面意见，系统阐述我国对有关问题的立场主张和法律依据。有关意见不仅就纳入预备委员会主席汇总各方观点的非正式文件，而且受到多方援引和好评，对中国参与和引导会议进程发挥了重要作用。

随着中国特色社会主义进入新时代，中国已经成为快速发展的海洋大国。党的十九大报告中明确提出加快海洋强国建设，习近平总书记提出深海进入、深海探测、深海开发三部曲，我国面临向国家管辖外海域战略拓展的重大机遇期。如何在国际规则制定过程中体现中国话语权，提出与我国海洋现实利益和战略发展相适应的中国方案，制定出切实可行的应对政策和措施是我国海洋领域当前面临的重要任务。

《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题研究》是学东和苗壮同志多次参加BBNJ国际会议，长期从事公海生物资源诸多理论问题研究的心血和结晶。他们的研究成果对于深入了解BBNJ问题协定谈判的现状和发展趋势，准确把握有关国际规则、标准和规范，积极有效的参与国际海洋事务，制定符合中国国情的现代公海生物管理制度提供帮助，也为教学、科研、管理和立法等方面工作提供有益参考。

BBNJ协定谈判攸关海洋新资源和海洋活动空间等战略利益，牵动国际海洋秩序的调整和变革，不仅是海洋规则的变动，也是各国博弈的焦点，最终必将是国家利益的体现。深入研究BBNJ问题，切实做好BBNJ协定谈判工作，谋划国家管辖外海域空间规划治理，深度参与深海治理体系建设，既关乎海洋强国建设，也是时代需求和大国担当，不仅关于中华民族的伟大复兴，更是为全人类的和平发展事业做出贡献。

王曙光

编者按

根据《联合国海洋法公约》的规定，国家管辖范围以外区域在地理范围上包括公海和国际海底区域，但不包括南极条约体系规定的范围，占全球海洋面积的64%，攸关各国的生存和发展空间，是当前各国竞相竞争的战略新疆域。国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）国际文书谈判是当前海洋法领域最重要的国际立法进程。该国际文书被视为《公约》第三个执行协定，涉及海洋遗传资源的获取和惠益分享、海洋保护区等划区管理工具、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让等重要问题，攸关海洋新资源和海洋活动空间等战略利益，牵动国际海洋秩序的调整和变革，各国对文书谈判予以高度重视。

近年来，各国向国际海底管理局申请矿区的速度在加快，已有约20个国家的承包者在太平洋、大西洋和印度洋获得29个勘探区，包括多金属结核、多金属硫化物和富钴结壳。2012年国际海底管理局通过克拉里昂和克利伯顿管理计划，设立9块特别环境利益区，总面积144万平方千米，区域内禁止一切采矿活动以保护海洋生物多样性、生态系统结构和功能免受采矿活动的影响。联合国粮食和农业组织以及区域渔业管理组织和安排设立了一系列脆弱海洋生态系统，对深海底拖网采取关闭和临时关闭措施，限制渔业捕捞产量和作业范围，以保护冷水珊瑚、海山、热液喷口等深海生态系统免受公海渔业的影响。《生物多样性公约》秘书处共召集了14个区域的讲习班描述符合具有重要生态和生物学重要意义的海洋区域，包括国家管辖范围以外区域的有62处，其成果被国际社会认为是未来公海保护区选划的备选方案。

国内外学界和政府部门关于BBNJ问题的讨论由来已久，2004年该问题被正式纳入联合国议程，同年第59届联大专门设立BBNJ问题特

设工作组，专门讨论和研究 BBNJ 养护和可持续利用问题。历经 11 年九次特设工作组会议的讨论磋商，各方就解决 BBNJ 问题达成了“认识上的共识”，即要“一揽子”解决公海保护区、海洋遗传资源、环境影响评价、能力建设和技术转让问题。2015 年 6 月 19 日通过 69/292 号决议，决定在《公约》框架下就 BBNJ 问题制订具有法律约束力的国际文书，并建立谈判预备委员会，就国际文书草案的要素进行讨论并向联大提出实质建议。预备委员会历时两年，先后举行四次会议，于 2017 年 7 月通过了向联大提交的要素建议草案，各方实现了 BBNJ 国际协定“框架上的共识”。在此基础上，联大于 2017 年 12 月 24 日通过第 72/249 号决议，决定于 2018 年启动政府间大会就具体案文条款进行谈判和磋商，形成“案文上的共识”，即制定对各国都具有法律约束力的国际协定。

中国作为快速发展的海洋大国，已经形成了大进大出“两头对外”的高度依赖海洋的开发开放格局。当前，中国海洋生物产业还处于起步阶段，相对宽松的制度环境有利于海洋遗传资源的获取、研究、开发和商业化利用，也有利于维护人类的共同利益。保护和保全海洋环境是世界各国应该履约的义务和承担的责任，中国开发和利用海洋的同时，在管辖内海域设立了 270 多处各种类型的海洋保护区，总面积超过 12 万平方千米。颁布了《海洋环境保护法》《环境影响评价法》等若干部法律，为保护海洋环境做出了卓著的贡献和努力。

为了帮助学界和管理部门及时了解 BBNJ 问题相关情况，推动相关研究不断深入，有关研究人员编写本书旨在反映阶段性研究成果。相信本书对于国内学者进一步研究 BBNJ 问题具有重要的参考价值。在此，谨对有关研究人员的努力和付出表示衷心感谢！

编者 王曙光

2018 年 5 月 2 日于北京

目 录

CONTENTS

序言	1
编者按	1
国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题国际协定谈判的基础问题 与解决途径	1
一、协定谈判的基础—联大 69/292 号决议	/ 1
二、中国的原则立场	/ 2
三、南非提案，一线生机	/ 3
四、原则立场尖锐冲突，矛盾难以调解	/ 4
五、解决问题的可能途径	/ 5
国家管辖范围以外区域海洋生物多样性谈判预委会建议性文件点评	8
一、取得的成就	/ 8
二、遗留的问题	/ 10
三、对《公约》的挑战	/ 11
四、政府间谈判面临的政治博弈	/ 12
五、结论	/ 14
国家管辖范围以外区域海洋生物多样性政府间会议谈判前瞻及有关 建议	15
一、政府间谈判前的相关动态	/ 15
二、争论焦点：三大核心问题	/ 16
三、可能的解决方案	/ 18
四、有关建议	/ 20

全球海洋综合评估程序第一次报告关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题技术摘要.....	22
一、主要问题	/ 22
二、国家管辖范围以外区域的海洋结构	/ 23
三、国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性状况	/ 25
四、国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的裨益	/ 33
五、影响国家管辖范围以外海洋的一般变化 / 压力	/ 35
六、人类活动对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性造成的 具体压力	/ 38
七、结论	/ 42
海底电缆与国家管辖外区域生物多样性	43
一、海底电缆与海洋可持续发展	/ 44
二、海底电缆与国家管辖外区域海洋环境	/ 44
三、国家管辖外区域海底电缆管理的国际法	/ 49
四、结论	/ 54
国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题特设工作组磋商进程回顾 及其焦点问题	56
一、特设工作组磋商进程概述	/ 56
二、国际协定谈判的基本态势	/ 59
三、重点议题的主要内容分析	/ 60
深海生物基因产业 蓝色经济新希望	77
一、深海生物资源是巨大的基因宝库	/ 77
二、深海生物资源已显现出无限的商业价值	/ 78
三、深海生物基因开发与利用已成为国际竞争焦点	/ 79
四、我国深海生物基因研发现状	/ 80
五、发展深海生物产业面临的困难	/ 81
六、为深海生物资源产业的发展建言献策	/ 82

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	84
一、海洋遗传资源的法律地位	/ 85
二、海洋遗传资源的获取	/ 87
三、海洋遗传资源的惠益分享	/ 91
四、结论	/ 94
国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的定义及其法律地位探析	95
一、MGRs 的定义及其法律地位的现状	/ 96
二、MGRs 的定义及其法律地位的阐明	/ 102
三、结论	/ 109
全球具有生态或生物重要意义的海洋区域识别与描述——《生物多样性公约》科咨附属机构第 20 次会议的进展情况	110
一、描述 EBSAs 进程的概述	/ 111
二、会议的主要成果	/ 119
三、描述 EBSAs 国际进程的发展趋势	/ 124
四、描述 EBSAs 国际进程的影响	/ 127
公海保护区谈判中的中国对策研究	133
一、概述	/ 133
二、在 ABNJ 建立 MPAs 的背景及现状	/ 134
三、ABNJ 内建立 MPA 相关国际法	/ 137
四、MPA 建立过程中的政治因素	/ 139
五、中国在公海保护区谈判中的对策	/ 141
论公海自由与公海保护区的关系	150
一、问题的提出	/ 150
二、在自由秩序与全球治理的视角下，公海自由与公海保护区是相互融合的关系	/ 151
三、在习惯权利与条约义务的视角下，公海自由与公海保护区是相互促进的关系	/ 154

四、在船旗国管辖权与沿海国管辖权的视角下，公海自由与公海保护区是相互平衡的关系	/ 157
五、结论	/ 164
主权要素在国家管辖范围以外区域环境影响评价制度形成中的作用	166
一、环评制度与全球海洋治理	/ 167
二、环评制度最核心的治理主体：主权国家	/ 168
三、环评制度的目标：通过国家权能性主权让渡实现	/ 172
四、环评制度的规制内容：主权国家环评制度的外溢	/ 177
五、结论	/ 181
附件 1：69/292. 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	183
附件 2：第 69/292 号决议所设预备委员会关于根据《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报告	186
附件 3：72/249. 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	205

国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题国际协定谈判的基础问题与解决途径

胡学东，高岩，戴瑛

2017年3月26日至4月7日，国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）养护与可持续利用协定第三次预委会在美国纽约联合国总部举行。会议旨在《联合国海洋法公约》框架下，就BBNJ问题拟定相关草案要点，并向联大提出实质性建议。来自100多个成员国、政府和非政府组织参加了会议。

一、协定谈判的基础—联大 69/292 号决议

2015年联大 69/292 号决议明确了 BBNJ 谈判的联大授权范围：谈判进程不应损害现有有关法律文件和框架以及相关的全球、区域和部门机构；谈判和谈判结果不可影响参加《公约》或任何其他相关协议的缔约国和非缔约国在这些文件中的法律地位；同时强调应以“协商一致”方式就实质性事项达成协议。该项决议明确了 BBNJ 是在《联合国海洋法公约》制度框架下的定位，这就意味着谈判必须符合《公约》的目的、宗旨、原则和精神，不能损害《公约》的完整性和微妙平衡，亦不能减损各国依《公约》享有的航行、科研、捕鱼等方面的权利和义务。

BBNJ 协定讨论问题的地理外延是相对清楚的，除部分海域的外大陆架仍有待联合国大陆架界限委员会明确外，国家管辖范围以外区域在地理上就是公海和国际海底区域（《公约》规定的“区域”）。地理外延明确了，那么 BBNJ 协定的管理对象成为谈判的核心问题，这一问题的讨论也构成了全面达成共识的基础。

联大 69/292 号决议本质上主要是对 BBNJ 的管理范围做出了相当严格的限定。强调“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”，把遗传资源确定为协定讨论的核心。海洋遗传资源当然包括鱼类种群，但现有的全球性、区域和分区域渔业组织的协定、机制或安排已经基本覆盖了全球的主要渔业活动。如果不加以厘清，必然会产生两者在管辖对象上的重叠与冲突。认识到以上问题，BBNJ 第二次预委会提出了新的“主席问题清单”，包括海洋遗传资源及其惠益分享、划区管理工具及海洋保护区、环境影响评价、能力建设及技术转让以及跨领域问题。谈判力图将管理对象议题逐渐聚焦在海洋生物遗传资源上。这是相当理智的选择。因为《公约》在海洋生物遗传资源上没有做出明确的规定，新协定应当作为对《公约》的补充和完善，以填补这一空白，这也是 BBNJ 谈判能够顺利推进的基础。然而，在本次会议上这一共识受到了挑战，管理对象是否应包括鱼类这一问题在本次谈判中凸显，谈判基础产生了动摇。经过激烈讨论，多数国家认同海洋遗传资源相关术语的定义要与《公约》及其《关于执行〈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规定的协定》保持一致，应区分作为商业和作为海洋遗传资源的鱼类。但问题并没有得到根本解决。

二、中国的原则立场

在本次预委会上，中国和 77 国集团就海洋生物遗传资源、包括公海保护区在内的划区管理工具、环境影响评价、能力建设与技术转让、跨领域等问题提出了联合提案；同时，中国又就一些关键问题作出了说明和澄清。总体来说，中国的立场客观、中立且具有现实性，强调 BBNJ 应在养护与可持续利用之间保持合理平衡，制度设计和安排应具有充分的法律依据、坚实的科学基础和符合客观实际需要，要有利于增加人类对海洋生物多样性的认知，鼓励创新，激励而不是阻碍海洋科学研究。

中国认为，BBNJ 协定应兼顾各方利益和关切，立足于国际社会和绝大多数国家的利益和需求，特别是要顾及广大发展中国家的利益；协定应同时兼顾养护与可持续利用，不应给各国增加不切实际的负担；预委会提交的联大建议，应尽最大努力在协调一致的基础上反映各方共识；中国愿在维护现有国际海洋秩序的基础上，与各国一道共同推进 BBNJ 国际新规则

的制定，促进养护和可持续利用 BBNJ 目标的实现。

总之，中国在管理对象、遗传资源惠益分享、人类共同继承财产与知识产权保护、划区管理工具包括海洋保护区、环境影响评价等争议激烈的问题上持有相当灵活和开放的立场。

三、南非提案，一线生机

在 3 月 27 日的全体大会上，南非向大会提交了新提案，指出联大 69/292 决议已经限定了 BBNJ 管理对象的范围，实际上联合国粮农组织、全球各区域、分区域渔业组织已经对属于生物资源的鱼类实施了有效管理；国际海底管理局也对国际海底区域的矿产资源的勘探开发制定了完善的管理规章。那么留给 BBNJ 协定适用对象的空间就显得极为有限。会议既然选择了海洋遗传资源作为主要适用对象，那么就必须做出选择，是坚持《公约》确定的公海上覆水体“捕鱼自由原则”，还是认为海洋生物遗产资源应适用《公约》对国际海底矿产资源确定的“人类共同继承财产原则”，抑或是与会各方提出区别于以上原则的新方向。明确这一点是会议达成共识、继续向前推进的前提。该提案得到了相当多的国家和国际组织的积极回应，但遗憾的是，由于此议题时间安排有限，大会没有对此提案展开充分讨论。

从随后的其他平行问题的讨论中我们深切地感触到，在基础问题没有解决前，深入地讨论其他问题，将会造成多么尖锐的矛盾和巨大的混乱。例如，《公约》并没有对海洋遗传资源的权利属性作出规定，“人类共同继承财产”并不包含海洋遗传资源，那么其他非开发国有什么法律依据要分享惠益甚至是知识产权呢？海洋遗传资源无非是通过渔业活动或海洋科研活动获取，而这两类活动在《公约》中都有明确的原则规定，在公海上是自由的，那么我们有什么理由和依据对这类活动设定准入和加以限制，甚至要对遗传资源的获取收费和分享惠益呢？在讨论到海洋保护区的设定时更是如此，意见的纷杂直接动摇了联大 69/292 决议。新协定的目标毫无疑问是养护海洋生物的多样性，但如何处理与现存的其他国际组织已经建立的海洋保护区间的关系？养护生物多样性与 BBNJ 聚焦遗传资源的共识间的差别如何在设定和管理保护区中体现？包括环境评价等其他问题的讨论，都显得各方在各说各话，共识推进步履维艰。

四、原则立场尖锐冲突，矛盾难以调解

即便有前两次预委会谈判的基础，但本次会议谈判进程显得更加剑拔弩张。虽然，BBNJ 谈判在管理对象问题上逐步聚焦在海洋遗传资源，但由于缺乏深入全面的讨论和达成广泛一致的共识，在一些平行问题讨论中，如遗传资源的获取与惠益分享、海洋保护区的管理模式、海洋环境影响评价的决策与监督等，各国、各国际组织立场尖锐冲突，矛盾难以调和。

1. 海洋遗传资源及惠益分享的原则及分享方式

本议题在谈判中矛盾最为突出，77 国集团、非洲集团、小岛屿国家联盟、太平洋岛国、加勒比共同体和内陆发展中国家等形成“惠益共享派”，坚持 BBNJ 管辖海域海洋遗传资源应适用“人类共同继承遗产”原则，进而要求在获取、研究和开发的不同阶段分享惠益，并要求无偿获取包括衍生物在内的样本、数据和遗传序列信息。小岛屿发展中国家和拉美国家强调应对获取海洋遗传资源的活动建立全面监管和可追踪的管理制度。此外，“惠益分享派”主张建立国际信托基金，并将惠益分享与能力建设和海洋技术转让挂钩。

以欧盟、澳大利亚、新西兰等国及众多非政府国际组织为代表的“协调务实派”，建议谈判不应纠结于原则之争，应重点讨论具体制度安排。日本、俄罗斯等“海洋开发派”强调惠益分享仅限于非货币化，坚持信托基金应是自愿性质，并强调新协定不能阻碍海洋科学研究和技术创新。

2. 海洋保护区的管理模式

划区管理工具包括海洋保护区是欧盟为代表的“环保派”与美日俄为代表的“利用派”争论的焦点。其中，分歧主要体现在管理机制方面。

谈判过程中形成全球模式、区域模式及混合模式三种管理机制，三种模式的关键区别在于谁掌握划区管理的决策权。全球模式主张建立一个全球机构进行统一管理和决策。其优势在于统一规划管理，有利于全球海洋综合治理，但一些问题如如何处理与现有区域组织的关系则难以解决。区域模式强调区域主体的决策权，不需要全球层面的监管，要发挥区域组织的作用并利用其已有经验。但这种模式基本是在维持现状，国际社会参与度低、碎片化的缺陷已呈现，也不适应全球一体化的发展趋势。混合模式主张通过加强区域合作机制，同时提供全球指导和监管。这一框架有利于

统一标准和指南的制定与推行，也利于发挥区域组织作用。但作为一种折衷的作法，混合模式的效力难以保证，全球框架与区域组织之间的关系也很难理顺。

3. 环境影响评价的决策与监督

环境影响评价议题以联大 69/292 号文件为出发点，主要讨论了开展环评的地理范围、启动环评的门槛、标准、原则及需要开展环评的活动类型等具体要素。多数国家认为《公约》206 条是启动海洋环境影响评价的门槛，不包括发生在国家管辖内但影响管辖外海域的活动，也不能损害现有国际组织已经作出的环评规定。

环境影响评价活动的决策主体问题是争论的热点。新西兰、欧盟、挪威等国认为，环评应由活动的运营方开展。多数发展中国家和国际组织主张成立一个全球化国际环境评估机构，但俄罗斯代表提出明确反对意见，认为中央化机构会效力低下，甚至会造成项目的冻结。我国代表团赞同这一观点，认为程序应便于操作，不应造成负担。同时，我国代表团、美国、欧盟、新加坡、日本都强调了国家在开展环评活动中的主体地位。

欧盟主张环境影响评价是各国保护海洋环境的一般义务；强调各国在制定海洋政策、规划方案和开发项目之前，就可能产生的不利影响要根据共同商定的标准开展环境影响评价和战略环境影响评价。欧盟还提出开展环境影响评价和战略环境影响评价的指南，包括阈值、范围、类型、报告、执行和履约等内容。

10 天的会议，几乎没有达成一项有价值的共识，似乎为 BBNJ 谈判的前景蒙上了一层阴影。

五、解决问题的可能途径

如前所述，联大 69/292 号决议明确了 BBNJ 谈判的联大授权范围，是 BBNJ 协定谈判的基础。但是如果严格按照这一决议的限定进行讨论，必将难以达成具有法律意义上的、全新的国际法律文件。当然就部分已经达成的非原则共识发表不具有任何法律约束力的政治文件、声明或是行动指南也是解决问题的几种可能。

我们认为，真正解决 BBNJ 问题必然面临着对《公约》的补充、完善甚至是突破。实际上，《关于执行 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》

第十一部分的协定》就已经在这一方面取得了突破，可以作为 BBNJ 协定谈判的样板。

首先是 BBNJ 协定根本目标的问题。到底是生物多样性养护和可持续利用，还是海洋生物遗传资源的获益与分享？从谈判进程可以看出，这两点虽然从表面上看并不矛盾，但海洋遗传资源的获益分享无疑已成为谈判中各国最为关注的实质性问题，这一点也是谈及“适用对象”和“资源”时所不可避免的。如果过于关注其中惠益，必然会导致资源养护和可持续利用的目标无法被贯彻，造成初始目标偏离。因此，明确并坚持协定的根本目标是保证谈判走向、最终取得谈判成果的首要条件。

其次是对“公海捕鱼自由原则”的修正问题和对“人类共同继承财产”范围的调整问题。《联合国海洋法公约》仅对“区域”矿产资源作出“人类共同继承财产”的规定，而对生物遗传资源的法律属性并未明确，这一点是导致谈判僵持于原则之争的根本原因。为解决这一矛盾并实现利益平衡，南非提案具有进一步讨论的意义。该提案可以推导为，将“人类共同继承财产”原则的适用范围调整扩大到“区域”范围内的国际海底的海洋生物遗传资源，而上覆水体部分包括其中的海洋生物仍然适用“公海自由”原则。同时，在具体制度设计中再做出适当安排。这或许能为发达国家与发展中国家之间达成妥协提供可能性。

第三是对 BBNJ 协定适用范围的进一步确认问题。作为综合性法律问题，BBNJ 协定适用范围的确定不应仅局限于生物学层面，而应在空间上、区域上予以明确。深海渔业可持续管理问题已在《1995 年鱼类种群协定》、《负责任渔业行为守则》、联大 46/215 号决议、《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》等法律文件中做出安排。同时，联合国粮农组织、各区域、分区域国际渔业管理组织等已对公海海域实施了多年有效的管理。目前，就生物种群而言，只有国际海底区域的生物种群在管理上是空白。因此，BBNJ 协定的适用范围是否可以明确为国际海底区域的生物种群。此问题的明确可以规避谈判过程中关于生物资源与鱼类种群及区分不同目的捕鱼、处理区域渔业管理组织关系等诸多棘手问题，这有利于谈判进程的有效推进。

第四是统一全球区域和分区域渔业规则问题。随着全球一体化进程的不断加快，施行全球海洋统一治理的呼声越来越高，全球海洋资源与环境