

BBNJ

国际协定谈判 中国代表团发言汇编 (一)

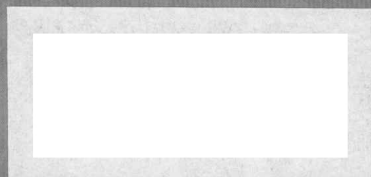
郑苗壮 等 © 编

中国社会科学出版社

BBNJ

国际协定谈判 中国代表团发言汇编 (一)

郑苗壮 等 ◎ 编



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编. 一 / 郑苗壮等编. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 8

ISBN 978-7-5203-4847-8

I. ①B… II. ①郑… III. ①国际海域-海洋生物资源-资源保护-国际条约-文件-汇编 IV. ①P745②D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 171401 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 闫 萃
责任印制 郝美娜

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市十月印刷有限公司
版 次 2019 年 8 月第 1 版
印 次 2019 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32
印 张 8. 25
插 页 2
字 数 215 千字
定 价 58. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

编委会 (按姓氏笔画排序):

马新民 张海文 陈 越 贾 宇

主 编: 郑苗壮 刘 岩 裘婉飞 唐冬梅

参加人 (按姓氏笔画排序):

王鹏超 卢晓强 冯 军 朱 璇

刘 洋 汤熙祥 李琳琳 邱雨桐

张小勇 张继伟 张 爽 陈建明

陈建忠 罗 阳 赵 畅 徐金钟

徐敏婕 高 岩 唐 议 董 跃

蒋小翼 景 辰 阙占文 管毓堂

谭 伟

序

国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）养护和可持续利用问题国际文书谈判政府间大会于 2018 年 9 月正式开启，标志着有关 BBNJ 的国际立法进程进入新阶段。各国正朝着在《联合国海洋法公约》框架下制定第三个执行协定的方向努力迈进。

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，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，各国对国际文书谈判予以高度重视。

学界和实务界关于 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 届联大设立 BBNJ 问题特设工作组，讨论和研究加强 BBNJ 养护和可持续利用的可行方案。历经 11 年九次特设工作组会议的讨论磋商，联大于 2015 年 6 月 19 日通过 69/292 号决议，决定在《联合国海洋法公约》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，同时声明该草案不代表各方就相关要素达成的共识，其不影响各国在未来政府间大会谈判中的立场。在此基础上，联大于 2017 年 12 月 24 日通过第 72/249 号决议，决定在联合国主持下于 2018 年至 2020 年上半年首先召开四次政府间大会，就制订有关国际文书展开政府间谈判。

中国作为快速发展中的海洋大国，高度重视国家管辖范围以外区域的海洋生物多样性国际立法问题，积极参与了历次特设工作组会议、谈判预备委员会会议以及政府间大会首次会议。我本人作为中国代表团团长以及预备委员会和政府间大会首次会议的主席团成员，参加了预委会所有四次会议和政府间大会首次会议。会上，中国代表团深度参与了 BBNJ 有关问题的讨论和磋商，积极发出中国声音，努力贡献中国智慧和方案，在不少问题上发挥引领作用，特别是在 2018 年 9 月政府间大会首次会议上的发言全面而富有建设性，有效扩大了中国在有关进程中的话语权和影响力。中国代表团还两度以中国政府名义就国际文书草案要素提交书面意见，系统阐述中国对有关问题的立场主张和法律依据，对中国参与和引导会议进程发挥了重要作用。

在前一阶段参与相关磋商和谈判过程中，包括自然资源部海洋发展战略研究所同仁在内的一批国内专家学者组成强有力的研究团队，对 BBNJ 国际文书所涉法律问题开展深入研究，积极建言献策，为中国政府代表团参与有关谈判提供了有力支撑。为了帮助学界和实务界及时跟踪了解相关立法进程，海洋发展战略研究所的同事们对中国代表团在前一阶段历次会议上的发言以及中国政府书面意见等文件进行了汇编，旨在反映中国参与 BBNJ 国际文书谈判进程的阶段性情况，以推动相关问题的深入研究。

相信本书对于国内学界和实务界进一步研究 BBNJ 问题以及中国政府代表团参与后续政府间谈判具有重要的参考价值。在此，谨对有关同事的努力和付出表示衷心感谢！

马新民^①

2019 年 1 月 17 日于北京

^① 作者系时任外交部条法司副司长、BBNJ 预委会和政府间大会第一次会议中国代表团团长，现任中国驻苏丹大使。

目 录

中国政府关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和 可持续利用问题国际文书草案要素的书面意见	(1)
The Government of the People's Republic of China on Elements of a Draft Text of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of BBNJ	(10)
BBNJ 国际协定谈判预备委员会第一次会议中国代表团 发言汇编	(23)
Statement by the Chinese delegation on the first session of the Preparatory Committee on the negotiation of an international instrument on BBNJ	(28)
BBNJ 国际协定谈判预备委员会第二次会议中国代表团 发言汇编	(35)
Statement by the Chinese delegation on the second session of the Preparatory Committee on the negotiation of an international instrument on BBNJ	(41)
BBNJ 国际协定谈判预备委员会第三次会议中国代表团 发言汇编	(49)
Statement by the Chinese delegation on the third session of the Preparatory Committee on the negotiation of an international instrument on BBNJ	(62)

BBNJ 国际协定谈判预备委员会第四次会议中国代表团
发言汇编 (84)

Statement by the Chinese delegation on the fourth session of the
Preparatory Committee on the negotiation of an international
instrument on BBNJ (90)

BBNJ 国际协定谈判政府间大会第一次会议中国代表团
发言 (99)

Statement by the Chinese delegation on the first session of the
Intergovernmental Conference on the negotiation of an
international instrument on BBNJ (118)

附录 (147)

中国政府关于国家管辖范围以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题国际文书草案要素的书面意见

中华人民共和国政府（中国政府）高度重视国家管辖范围以外区域海洋生物多样性（BBNJ）的养护与可持续利用问题，派代表团积极参与了历次 BBNJ 特设全体非正式工作组会议和预备委员会（预委会）前三次会议。中国政府愿在后续磋商中继续发挥建设性作用，为国际社会更好养护和可持续利用 BBNJ 贡献力量。

中国政府支持 77 国集团加中国在前三次预委会期间发表的有关意见以及就 BBNJ 问题提交的书面意见，并愿在此基础上以政府名义表达如下看法。本书面意见不妨碍中国政府在今后讨论中进一步提出意见和建议。

一、基本立场

中国政府支持联合国大会（联大）通过题为“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，强调预委会的职权是“就根据《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”。有关各方应严格按照决议授权开展相关工作，预委会最终所提实质性建议应尽最大努力在协商一致的基础上反映各方共识。同时，中国政府支持预委会以 2011 年各方达成的共识为基础，“一揽子”同步处理海洋遗传资源包括惠益分享、划区管理工具包括海洋保护区、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让等问题。

第一，新国际文书是在《联合国海洋法公约》（《公约》）框架下制定的国际法律文件，应符合《公约》的目的和宗旨，应是对《公约》的补充和完善，不能偏离《公约》的原则和精神，不能损害《公约》建立的制度框架，不能损害《公约》的完整性和平衡性。各国根据《公约》在航行、科研、捕鱼等方面享有的自由和权利不应受到减损。《公约》关于沿海国的权利和义务的规定，包括对 200 海里以外大陆架的权利和义务的规定，不应受到影响。

第二，新国际文书不能与现行国际法以及现有的全球、区域和部门的海洋机制相抵触，不能损害现有相关法律文书或框架以及相关全球、区域和部门机构，特别是不能干预联合国粮农组织、区域渔业管理组织和安排、国际海事组织、国际海底管理局等机构的职权。新国际文书应促进与现有相关国际机构的协调与合作，避免职权重复或冲突。

第三，新国际文书的有关制度安排应有充分的法律依据和坚实的科学基础，并在 BBNJ 养护与可持续利用之间保持合理平衡。

第四，新国际文书应兼顾各方利益和关切，立足于国际社会整体和绝大多数国家的利益和需求，特别是应顾及广大发展中国家的利益，不能给各国尤其是发展中国家增加超出其承担能力的义务和责任。

二、海洋遗传资源包括惠益分享

国家管辖范围以外区域海洋遗传资源对于人类具有巨大实际或潜在价值。新国际文书的有关制度安排应有利于促进科研和鼓励创新，公平公正地分享养护和可持续利用国家管辖范围以外区域海洋遗传资源所产生的惠益，提升人类共同福祉。

（一）定义

中国政府认为《生物多样性公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》中关于遗传资源的定义是讨论新国际文书中海洋遗传资源定义的参考。新国际文书中关于海洋遗传资源的定义应包括以下四个要素：一是来自海洋的动物、植物和微生物或其他来源；二是含有遗传功能单元的遗传材料；三是具有实际或潜在价值；四是来源于国家管辖范围以外区域。

中国政府注意到，衍生物是生物化学合成的产物，不含有遗传功能单元，而且《生物多样性公约》和《粮食和农业植物遗传资源国际条约》关于遗传资源的定义本身都没有包括衍生物，新国际文书有关遗传资源的定义也不应包括衍生物。

中国政府认为，应对国家管辖范围以外海域的鱼类进行区分。对于作为商品的鱼类，《联合国海洋法公约》和《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和高度洄游鱼类种群的规定执行协定》（1995年《鱼类种群协定》）等国际条约已经作出详尽规定，现有的区域渔业管理组织和安排基本覆盖了所有公海海域，养护和可持续利用渔业资源应该继续由现有的渔业组织或安排来管理，其不应作为新国际文书规范的事项。对于作为海洋遗传资源载体的鱼类，应遵循《公约》有关海洋科研自由的相关规定。

（二）获取

在预委会讨论中，有些国家提出海洋遗传资源获取包括原生境获取、非原生境获取和生物信息数据获取三种类型。原生境获取是指从国家管辖范围以外区域的自然环境中获取或采集海洋遗传资源。非原生境获取和生物信息数据获取，是对由原生境获取的海洋遗传资源进行实验室分离、鉴定、筛选、培养和计算机模拟分析后所得的资源、信息、材料和数据等的获取。中国政府认为，原生境获取活动本质上属于《公约》规定的国家管辖范围外区域的海洋科学研究，应适用自由获取制度，以促进海洋遗传资源的开发和可持续利用。

（三）惠益分享

国家管辖范围以外区域海洋遗传资源的采样、研发和商业化具有技术要求高、时间消耗长、资金投入大、结果不确定等特点。有关海洋遗传资源惠益分享机制应总体有利于 BBNJ 的养护和可持续利用，鼓励海洋科学研究，促进全人类对海洋遗传资源的惠益分享。中国政府认为，在充分照顾发展中国家关切和需求的前提下，预委会应优先考虑样本的便利获取、信息交流、技术转让和能力建设等非货币化惠益分享机制。同时，中国政府对探讨建立货币化惠益分享机制持开放态度。

三、划区管理工具包括海洋保护区

中国政府支持促进 BBNJ 的养护和可持续利用，高度重视划区管理工具包括海洋保护区。

（一）定义

划区管理工具包括多种管理形式和方法，不限于海洋保护区。中国政府认为，新国际文书所规范的划区管理工具定义应包括但不限于以下三个基本要素：一是目标要素，划区管理工具应旨在养护和可持续利用海洋生物多样性。二是地理范围要素，划区管理工具应仅适用于公海和国际海底区域。三是功能要素，划区管理工具应涵盖不同功能和管理方法。

关于海洋保护区的定义，中国政府认为，现行的《生物多样性公约》和一些区域性文书中的有关定义可以作为新国际文书对海洋保护区定义的参考。

（二）设立海洋保护区的原则和制度

《公约》序言明确规定：“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”。按照此种精神，在设立海洋保护区的原则和制度上，可考虑采取一体化海洋管理方法，以弥补目前分区域、按部门管理方法的不足。

对于新国际文书有关设立海洋保护区的具体指导原则，中国政府总体支持 77 国集团加中国在预委会此前会议上关于此议题的发言，并强调以下原则：一是必要性原则。海洋保护区是工具，而不是目标，建立海洋保护区应以确有必要为前提。二是比例原则。保护措施须与保护目标和效果相适应，在符合成本效益的前提下予以适用。三是科学证据原则。设立海洋保护区需有坚实的科学证据，评估受保护生态系统、栖息地和种群等的潜在威胁和风险。四是区别保护原则。按照不同海域、生态系统、栖息地和种群等各自的特点，适用不同的管理工具予以保护。五是国际合作原则。各国及国际组织应在建立海洋保护区问题上加强合作。

中国政府认为，设立海洋保护区需要满足一定的实体要件和

程序要件。在实体要件方面，海洋保护区的设立应有明确的保护目标、确定的保护对象、具体的保护范围、适当的保护措施、合理的保护期限等。在程序要件方面，设立海洋保护区应遵循特定的程序，包括申请、咨询、审查、决策、管理和监督等。

根据联大第 69/292 号决议，新国际文书作为《公约》的执行协定，应旨在查漏补缺、填补空白。在海洋保护区等划区管理工具方面，无论新国际文书作出何种制度安排，其都不能影响国际海底管理局、国际海事组织、区域渔业管理组织等现有机机构的相关职能以及现有相关国际条约的有关规定。但在设立海洋保护区的具体过程中，新国际文书有必要与现有区域或部门机构开展合作与协调。

新国际文书有关海洋保护区等划区管理工具的规定与现有相关制度的关系，涉及新国际文书与现有国际条约的关系问题，应遵循《维也纳条约法公约》有关条约适用的一般准则，予以妥善处理。

四、环境影响评价

中国政府高度重视海洋环境影响评价，认为新国际文书有关环境影响评价的制度安排应遵循《公约》所确定的基本法律框架和程序要素，同时顾及其他国际文书有关环境影响评价的规定。

《公约》第 206 条规定：“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，应在实际可行范围内就这种活动对海洋环境的可能影响作出评价。”根据该条，中国政府认为，新国际文书有关环境影响评价的主体应是拟开展海洋活动的国家；对象应是各国管辖或控制下的计划中的“活动”，不包括战略环境影响评价；启动门槛应是“有合理依据认为”“可能造成重大污染或重大和有害的变

化”。另外，考虑到科学信息、技术方法、成本、能力等因素，累积影响评价是否“在实际可行范围内”值得商榷。

《公约》第 194 条第 2 款规定：“各国应确保……在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权利的区域之外。”中国政府认为，《公约》对国家管辖范围内的活动的跨界影响已作出规定，新国际文书所规定的环境影响评价的范围应限于国家管辖范围以外区域的活动，包括可能对沿海国管辖海域产生重大环境影响的活动，而不应包括发生在国家管辖海域内的活动。

根据联大第 69/292 号决议，新国际文书作为《公约》的执行协定，不应损害现有国际法律文书或框架，以及全球、区域、部门机构。新国际文书有关环境影响评价的规定不应损害现有国际机构的职权以及现有国际文书的有关规定。中国政府认为，在公海深海捕鱼、国际海底区域深海矿产勘探、倾倒废物等领域已有的环境影响评价方面的规定不应受到损害。

中国政府注意到，有关国家提出制定环评对象活动类型清单。中国政府认为，各类海上活动对海洋环境的影响不尽相同，采取清单列举的方式有一定的局限性。如各方认为确有必要制定清单，中国政府认为，该清单应是开放性的、建议性的，不具有法律拘束力。

五、能力建设和海洋技术转让

能力建设和海洋技术转让是提升发展中国家养护和可持续利用 BBNJ 能力的重要手段，对实现海洋环境保护和可持续发展整体目标不可或缺。中国政府支持 77 国集团加中国关于能力建设和海洋技术转让的总体立场，愿补充如下意见：

第一，新国际文书关于能力建设和海洋技术转让方面的规定

应以《公约》第十四部分有关规定为基础，并遵循针对性、有效性、平等互利、合作共赢等原则。

第二，新国际文书应充分照顾发展中国家的需要和利益，特别是小岛屿发展中国家、最不发达国家、内陆国和地理不利国以及有特殊利益需求的国家。

第三，新国际文书应鼓励通过多种形式的国际合作，加强发展中国家能力建设和海洋技术转让，包括搭建国际合作平台、建立信息分享机制、发挥政府间海洋学委员会等相关国际组织的作用。

第四，中国政府支持非洲集团提出的能力建设须是“有意义的”，倡导既要“授人以鱼”，更要“授人以渔”，通过教育、技术培训、联合研究等方式，切实提升发展中国家在养护和可持续利用 BBNJ 方面的内生能力。

六、跨领域问题

中国政府认为，讨论跨领域问题的关键是遵循《公约》的规定和精神，切实维护《公约》确立的国际海洋法律秩序，在《公约》所赋予的各项权利和义务之间保持合理平衡。

1995 年《鱼类种群协定》第 4 条规定：“本协定的任何规定均不应妨害《公约》所规定的国家权利、管辖权和义务。本协定应参照《公约》的内容并以符合《公约》的方式予以解释和适用。”中国政府认为，该规定为确定新国际文书与《公约》的关系提供了指引。

中国政府注意到，有关国家提出就新国际文书建立缔约国会议等履约机制和国际机构等问题。中国政府认为，新国际文书可建立缔约国会议就其履行情况进行审议。至于新国际文书是否需要建立以及建立何种国际机构，中国政府认为，这些问题应视新

国际文书对海洋遗传资源、划区管理工具和环境影响评价的制度安排以及对能力建设和海洋技术转让作何规定，由各方在协商一致的基础上加以确定。对于新国际文书的签署、批准、加入、退出以及修订等最后条款问题，中国政府认为目前讨论此问题为时过早，此问题可在谈判新国际文书草案时再予以明确，1995年《鱼类种群协定》有关规定可作为参考。

关于新国际文书有关争端解决的制度安排，考虑到 BBNJ 养护和可持续利用问题有其特殊性和专业性，不宜照搬《公约》第十五部分有关争端解决的规定。中国政府认为，如发生有关新国际文书解释或适用的争端，应优先由当事方通过谈判协商解决；如争端无法通过谈判协商得到解决，可考虑诉诸当事方明示同意的第三方程序。