

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.4.003

白佳玉、李玲玉：“北极海域视角下公海保护区发展态势与中国因应”，《太平洋学报》，2017年第4期，第23-31页。

BAI Jiayu, LI Lingyu, "Research on the Development of High Seas Marine Protected Area and China's Responses: A Perspective from the Protection about Arctic Ocean", *Pacific Journal*, Vol.25, No.4, 2017, pp.23-31.

# 北极海域视角下公海保护区发展 态势与中国因应

白佳玉<sup>1</sup> 李玲玉<sup>1</sup>

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

**摘要:** 北极海域具有地理位置特殊、生态环境脆弱、影响全球气候的特点,研究北极海域公海保护区的发展态势有其客观意义和战略价值。现有的公海保护区实践预示着公海保护区的数量将缓慢增长,约束公海保护区的全球性条约将出现,公海沿岸国与公海使用国之间的监督与合作关系愈来愈明显。北极海域国家及相关国际组织对公海保护区的探索符合公海保护区的发展趋势。为顺应这种趋势,我国应积极参加公海保护区的发展进程,充分行使中国的制度性话语权。

**关键词:** 海洋保护区;公海;北极海域;未来走势

**中图分类号:** D996.9

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-8049(2017)04-0023-09

随着科学的进步以及人类海洋活动的增加,海洋生物资源减少,海洋生物多样性锐减,海洋生态环境恶化。国际社会着力关注海洋生态环境的保护,产生了包括海洋保护区在内的海洋环境保护方式。为指导各国的海洋保护区建设,世界自然保护联盟将海洋保护区定义为:“任何通过法律程序或其他有效方式建立的,对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域,包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性”。<sup>①</sup>

北极理事会北极监测和评估计划工作组将北极海域确定为北冰洋及其边缘海所构成的海域。<sup>②</sup>美国、加拿大、挪威、丹麦(格陵兰)和俄罗斯通过其边缘海与北冰洋相毗连,为北冰洋沿岸国。冰岛不是北冰洋沿岸国,但与北冰洋的附属海域(格陵兰海、挪威海、丹麦海峡)毗连,也是北极海域国家之一。海洋法视阈下,北极海域可分为国家管辖范围内海域和国家管辖范围外海域。值得注意的是,国家管辖范围内的海洋保护区由各国的国内法律规则约束,国家

收稿日期:2016-09-05;修订日期:2016-12-19。

基金项目:本文系国家社科基金一般项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”(16BFX188)和司法部国家法治与法学理论研究项目“‘一带一路’战略背景下我国海洋法律法规体系的完善研究”(15SFB5042)的阶段性研究成果。

作者简介:白佳玉(1981—),女,辽宁辽中人,中国海洋大学法政学院副教授,主要研究方向:海洋法、国际海事法;李玲玉(1991—),女,山东莱芜人,中国海洋大学法政学院国际法学硕士,主要研究方向:国际法学。

① Nigel Dudley, eds., "Guidelines for Protected Area Management Categories", November 5, 2013, [https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn_assignment_1.pdf).

② Arctic Council, "Arctic Boundaries(Physical)", January 3, 2008, <http://www.amap.no/documents/doc/Arctic-boundaries-physical/380>.

管辖范围外的海洋保护区由国际法律规则约束,且沿岸国的国内海洋保护区制度不能自动适用或拓展至公海海域。本文研究北极海域公海保护区的发展态势与以往学者的研究视野有所不同。<sup>①</sup>其一,国内外学者对海洋保护区的研究主要以国家管辖范围内的海洋保护区或现有的公海保护区为研究对象,本文以特定海域——北极海域为研究对象,分析北极海域国家管辖范围内的海洋保护区立法实践,以及公海保护区的探索。其二,北极海域在地理位置、生态环境、对全球气候的影响、战略价值等方面具有特殊性。其位于地球最北端,处于高纬度的冰封地带,常年气候寒冷,生态环境的修复能力较差,生态环境较其他海域脆弱,其生态系统的变化影响着全球气候的变化。北极海域内的油气资源丰富,具有潜在航运价值。<sup>②</sup>研究公海保护区制度的变迁,以及海洋保护区在国家管辖范围内北极海域的立法实践、公海保护区制度适用于国家管辖范围外的北极海域的探索活动,有利于探究未来公海保护区制度的发展趋势,进而分析中国在完善公海保护区制度方面的可行策略。

## 一、公海保护区的国际法依据

因海洋环境的恶化与人类环保意识的提高,公海保护区成为重要的环境保护方式。在公海保护区的法律化进程中,公海保护区的发展离不开法律依据的探讨。为系统研究公海保护区的发展态势,有必要从源头研究公海保护区产生的国际法依据,国际条约与习惯国际法为主要考察对象。

### 1.1 国际条约法依据

以条约适用的范围为分类标准,可以将公海保护区的国际条约法依据分为全球性条约法依据与区域性条约法依据。《生物多样性公约》、《联合国海洋法公约》、国际海事条约是公海保护区的全球性条约法依据。其一,《生物多样性公约》为生物多样性的全面保护和生物资源的可持续利用构建了法律框架。<sup>③</sup>尽管该公

约没有明确规定海洋保护区的定义及内容,但缔约方大会提出了建成全面、有效管理、在生态上具有代表性的国家和区域保护区网络的目标,<sup>④</sup>会议决定研究建设国家管辖范围外的海洋保护区与养护和可持续利用深海基因资源。<sup>⑤</sup>其二,《联合国海洋法公约》将海洋环境以专章篇幅规范,<sup>⑥</sup>规定各国在公海享有六大公海自由,具有环境保护的义务,支持国家采取划定区域保护某一海域的管理办法。<sup>⑦</sup>公海保护区针对人类不合理的活动加以合理限制,其设立需要以履行环境保护义务为前提。<sup>⑧</sup>其三,国际海事条约是海洋保护区制度的重要依据。《1973年国际防止船舶造成污染公约》及其议定书(以下简称MARPOL73/78公约)项下的特殊区域制度与《特别敏感海域鉴定和指定指南》项下的特别敏感海域制度均是特定海域的保护制度,可为公海保护区提供借鉴。<sup>⑨</sup>

<sup>①</sup> 以往研究包括:桂静:“公海保护区的国际法基本原则辨析”,《江南社会学院学报》,2014年第4期,第17-22页;姜丽、桂静、罗婷婷、王群:“公海保护区问题初探”,《海洋开发与管理》,2013年第9期,第6-10页;李凤宁:“我国海洋保护区制度的实施与完善:以海洋生物多样性保护为中心”,《法学杂志》,2013年第3期,第75-84页;林新珍:“美国海洋保护区法律制度探析”,《海洋环境科学》,2011年第4期,第594-598页;Scovazzi Tullio, “Marine Protected Areas on The High Seas: Some Legal and Policy Considerations”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.1, No.19, 2004, p.13; Reeve, Lora L. Nordtvedt, Anna Rulska-Domino, and Kristina M. Gjerde, “The Future of High Seas Marine Protected Areas”, *Ocean Yearbook Online*, Vol.1, No.26, 2012, pp.265-289等。

<sup>②</sup> Bai Jiayu, “The IMO Polar Code: The Emerging Rules of Arctic Shipping Governance”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 30, No.4, 2015, p.674-699.

<sup>③</sup> 马英杰、胡增祥著:《海洋生物多样性保护的法律思考》,中国海洋大学出版社,2006年版,第39页。

<sup>④</sup> 《生物多样性公约》缔约方大会第七次会议上通过的决定,UNEP/CBD/COP/7/21, p.85。

<sup>⑤</sup> 林新珍:“国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护与管理”,《太平洋学报》,2010年第10期,第97页。

<sup>⑥</sup> 屈广清、曲波主编:《海洋法》(第二版),中国人民大学出版社,2011年版,第22页。

<sup>⑦</sup> 《联合国海洋法公约》第87条、第192条、第194条第2款、第196条。

<sup>⑧</sup> 桂静:“不同维度下公海保护区现状及趋势研究——以南极海洋保护区为视角”,《太平洋学报》,2015年第5期,第2页。

<sup>⑨</sup> 根据MARPOL73/78公约,“特殊区域”系指在一片海域中,由于其海洋学的和生态学的情况以及其运输的特殊性质等方面公认的技术原因,需要采取防止海洋油污、有毒液体、船舶垃圾、船舶气体等的特殊强制办法。根据《特别敏感海域鉴定和指定指南》,特别敏感海域是那些因受国际航运活动的影响,且具有生态、社会经济、科教等方面的意义,由国际海事组织采取特殊保护措施的海域。

区域性条约法也是公海保护区的重要法律依据。迄今为止,国际社会已经根据《建立地中海海洋哺乳动物保护区的条约》、《南极海洋生物资源养护公约》、《保护东北大西洋海洋环境公约》、《建立罗斯海海洋保护区的国际协定》等四个已生效的区域性条约,<sup>①</sup>建立了公海保护区。东北大西洋、南奥尼克群岛南大陆架、罗斯海和地中海的公海保护区实践说明:区域性条约是建立公海保护区的有效途径,在一定程度上为公海保护区奠定了法律基础。<sup>②</sup>与全球性条约法相比,区域性条约法的适用范围较小、管理措施的针对性更强,更符合当地海洋环境保护的需求。

## 1.2 习惯国际法依据

除国际条约外,习惯国际法中的一些规则可以成为公海保护区的法律依据,为公海保护区的建立和管理提供指导。习惯国际法是指“作为通例之证明而被广泛接受的法律者”,<sup>③</sup>它由“常例”和“法律确信”两个因素构成。<sup>④</sup>有关环境保护的习惯国际法规则主要包括禁止跨界污染、国际合作、可持续发展、对可能影响其他国家环境的项目应预先通知与协商、开展环境影响评价等。<sup>⑤</sup>其中,禁止跨界污染可作为公海保护区的习惯国际法依据,促进海洋资源的合理分配、生态环境的良好保护。

1896年,加拿大的特雷尔冶炼厂提炼矿物质,生成二氧化硫,对美国华盛顿州造成污染。因该问题一直未得到圆满解决,两国于1931年提交国际仲裁。仲裁庭以“任何国家都没有权利这样地使用或允许利用其领土,以致让其烟雾在他国领土或者对他国领土上的财产或生命造成损害”为由裁决此案。<sup>⑥</sup>美国与加拿大的国家实践以及国际仲裁庭以禁止跨界污染作为裁决依据,使得禁止跨界环境污染成为一项习惯国际法规则。建立公海保护区可以有效防止在特定海域内发生污染和损害,从而避免跨界污染。由此可见,公海保护区体现了禁止跨界环境污染的内涵,禁止跨界环境污染的习惯国际法规则可以成为公海保护区的法律依据。

## 二、公海保护区的变迁及发展

在国际条约法与习惯国际法的指引下,公海保护区制度产生并不断发展。公海保护区的变迁以及现有公海保护区的实践,预示着公海保护区的未来发展趋势。

### 2.1 公海保护区的变迁

公海保护区实践始于20世纪90年代,地中海派拉格斯海洋保护区是世界首个公海保护区,旨在保护海洋哺乳动物免受人类活动的干扰。地中海沿岸的国家只有领海与毗连区,未主张专属经济区,可见此海域存在公海。但地中海派拉格斯海洋保护区并不是严格意义的公海保护区。确切来说,世界上首个公海保护区是2009年建立的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区;此后,大西洋海洋保护区网络、罗斯海海洋保护区等公海保护区得以建立。公海保护区的产生较晚,现有实践不多,但均基于保护生物多样性和生物资源可持续利用之目的,在国家合作的基础上,借助国际组织力量建立。

#### (1) 公海保护区管理主体多元化

最初的海洋保护区出现在国家管辖范围内海域,管理主体是海洋保护区的所属国。公海保护区的出现,导致了多国合作管理公海保护区的局面,管理主体呈多元化。在海洋环境保护进程中,国家发挥着主导作用,推动国际环境合作机制不断完善和成熟。<sup>⑦</sup>如地中海沿岸国

① 周超:“南极罗斯海将建全球最大海洋保护区”,中国海洋报,2016年11月2日。

② Reeve, Lora L. Nordtvedt, Anna Rulska-Domino, and Kristina M. Gjerde, “The Future of High Seas Marine Protected Areas”, *Ocean Yearbook Online*, Vol.1, No.26, 2012, pp.265-289.

③ 《国际法院规约》第38条第1项。

④ 王铁崖主编:《国际法》,法律出版社,1995年版,第10-11页。

⑤ 林灿铃著:《国际环境法》,中国人民大学出版社,2004年版,第143-145页。

⑥ 徐祥民、孟庆垒等著:《国际环境法基本原则研究》,中国环境科学出版社,2008年版,第99-100页。

⑦ 孙法柏等著:《国际环境法基本理论专题研究》,对外经济贸易大学出版社,2013年版,第141-150页。

的国家管辖范围内的海洋保护区由沿岸国管辖,而地中海派格拉斯海洋保护区由法国、意大利、摩纳哥等国为保护此水域的鲸鱼、海豚等哺乳动物而共同设立,<sup>①</sup>其公海部分由三国合作管理。

### (2) 国际组织平台作用显著

公海保护区的发展,离不开国际组织发挥的平台作用。人类认识的发展和环境的变化促使规则不断得以调整使其与现实需求相符。对已有的法律进行调整,就需要代表人类共同利益且不断推动国际合作的国际组织进行协调。<sup>②</sup> 联合国环境规划署与国际海事组织积极参与海洋保护区事务,相互配合,制定相关的国际公约草案,共同启动公海保护区的相关项目。除此之外,南极生物资源养护委员会、保护东北大西洋海洋环境公约委员会在公海保护区的发展过程中,对其建立与合作机制的运行发挥了积极作用。

### (3) 公海自由进一步受到限制

1982年《联合国海洋法公约》规定了六大公海自由,<sup>③</sup>明确国家有保护与保全海洋环境、采取防止、减少和控制海洋环境污染的措施等义务,一定程度上限制了各国在公海的自由权利。现有的公海保护区受区域性条约约束,这些区域性条约法在遵从《联合国海洋法公约》的基础之上,再次限制了公海使用国的公海自由。以南奥克尼群岛南大陆架公海保护区为例,南极生物资源养护委员会确定的养护措施(CM91-03)规定,南奥克尼群岛的“特定区域”中禁止除委员会同意的科学捕捞活动以外的任何类型的捕鱼活动,且任何渔船不得排放或倾倒任何类型的废物。<sup>④</sup> 由此可见,其将《联合国海洋法公约》的内容具体化,约束措施严格化,进一步限制了公海自由。

## 2.2 公海保护区制度的发展态势

2015年,联合国大会第69届会议决定处理公海生物多样性的养护和可持续利用问题,尤其重视海洋保护区等保护措施。<sup>⑤</sup> 同年,联合国环境署积极响应此号召,设立专门的工作小组,积极研究公海生物多样性的保护问题,<sup>⑥</sup>这将极

大的促进公海保护区制度的未来发展。下文将从公海保护区的发展速度、法律依据、沿岸国与使用国关系方面,以现有实践为推测依据,探求公海保护区的未来发展态势。

### (1) 公海保护区的数量将缓慢增长

应然层面,公海保护区制度有利于公海生物多样性的保护,且备受国际组织推崇,可藉此优势蓬勃发展。实然层面,基于公海保护区设立需要满足相关国际条约的要求、沿岸国需达成共识、国家需具备开发公海资源的技术水平、利益攸关国家的意见应被重视等因素,公海保护区发展缓慢、成立耗时较长。2003至2008年间,世界自然保护联盟共宣布14个公海潜在优选区(包括已经建立的地中海派格拉斯海洋保护区与大西洋海洋保护区网络),<sup>⑦</sup>至今未实现全部设立为公海保护区的目标。设立罗斯海保护区的提案始于2011年,修改多次后,于2016年通过。因此,国际组织在公海保护区的设立中主要起到辅助与推动作用,发挥主要作用的仍为国家。各国国情不同,针对公海保护区的设立达成一致意见需经过较长时间。而且,为避免公海“蓝色圈地”,建立公海保护区的审核也趋于严格。因此,尽管公海保护区数量将继续增长,但整体增速趋于缓慢。

### (2) 约束公海保护区的全球性专门条约将出现

从公海保护区的国际条约依据来看,公海

<sup>①</sup> Scovazzi Tullio, "Marine Protected Areas on The High Seas: Some Legal and Policy Considerations", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 1, No. 19, 2004, p. 13.

<sup>②</sup> 林灿铃著:《国际环境法》,中国人民大学出版社,2004年版,第101页。

<sup>③</sup> 《联合国海洋法公约》第87条。

<sup>④</sup> Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), "Conservation Measure 91-03 (2009) Protection of the South Orkney Islands Southern Shelf", 2009, <https://www.ccamlr.org/sites/drupal.ccamlr.org/files//91-03.pdf>。“特定区域”指南奥克尼群岛周围的48.2分区。

<sup>⑤</sup> 联合国大会第69届会议,决议号:A/69/L.65。

<sup>⑥</sup> 2015年联合国第七十届会议中秘书长有关海洋和海洋法的报告,文件号A/70/74/Add.1。

<sup>⑦</sup> 范晓婷主编:《公海保护区的法律与实践》,海洋出版社,2015年版,第129-130页。

保护区的相关条约并不完善。约束公海保护区的全球性条约均是综合性、倡导性条约,缺乏对公海保护区的专门性科学研究,不涉及公海保护区设立与管理的实质内容。区域性条约法有其局限性,不能适用于除该条约法约束以外的公海海域。从而导致了公海保护区设立标准不明、管理制度不健全的现状。本文认为,为规范公海保护区的发展,各国有必要商定签署适用于任意一个公海保护区的全球性条约,此全球性条约应规定公海保护区的定义、设立目的、面积大小、管理主体、管理制度、惩罚制度等相关内容。这不仅为《联合国海洋法公约》《21世纪议程》《生物多样性公约》等条约和软法的倡议性条款补充实质性内容,更能为公海保护区的设立提供国际条约法依据。

(3)公海沿岸国与公海使用国之间的监督与合作关系愈来愈明显

公海的法律地位及自由原则体现在其供所有国家管辖和支配。<sup>①</sup>公海保护区的发展,将影响公海沿岸国与公海使用国这两种利益主体之间的关系。一方面,现有实践证明公海保护区沿岸国因其地理优势,其决策更具影响力。为此,在公海保护区的未来发展中,公海使用国应积极行使其监督沿岸国行为的权利,避免出现沿岸国利用地缘政治手段限制使用国合法权利的现象,从而形成沿岸国与使用国之间相互监督、相互约束的局面。另一方面,公海保护区的沿岸国与使用国均希望获取最大的国家利益,导致两方均不能按照本国最优的决策行事。为此,公海保护区的管理依据需由沿岸国与使用国协商确定,<sup>②</sup>同时考虑共同利益,在协商的基础上开展国际合作,取得合作共赢的结果。随着公海保护区的发展,公海沿岸国与公海使用国之间的相互监督、相互合作关系将越来越明显。

### 三、北极海域国家对公海保护区的探索

因国家管辖范围外的北极海域是全球公海海域的一部分,从公海保护区的发展态势中,可

以推测北极公海保护的可能发展趋势,即北极公海保护区的发展将符合全球公海保护区的发展趋势。北极海域国家探索公海保护区制度,是在已经建立国家管辖范围内的海洋保护区制度的基础上进行的,有必要先行考察北极海域国家管辖范围内的海洋保护区实践。

#### 3.1 北极海域国家管辖范围内的海洋保护区实践

北极海域沿岸国家(美国、加拿大、挪威、丹麦、俄罗斯、冰岛)颁布国内法,设立了国家管辖范围内的海洋保护区,体现了不同类型的立法实践,印证了海洋保护区制度的变迁。北极海域沿岸国家的国家管辖范围内的海洋保护区立法实践可以分为两种类型。一类是主要依靠陆海统筹的综合性法律建立海洋保护区的立法实践,包括俄罗斯、冰岛、挪威和丹麦等国家。这些国家缺乏专门的海洋保护区立法,其综合性法律虽涉及海洋保护区,更侧重于管理陆上保护区。另一类是同时颁布单行法律或法规管理具体类型的海洋保护区的北极海域沿岸国立法实践,包括美国与加拿大。如美国颁布1972年《国家海洋庇护区法》规范国家海洋庇护区,加拿大颁布《国家海洋保全区法》规范国家海洋保全区。除此之外,两国其他类型的海洋保护区由陆海统筹的综合性法律规范。

相比较而言,俄罗斯、挪威、丹麦、冰岛等国家的综合性立法实践,将陆海环境作为整体而统一管理,顾及了环境的整体性与系统性特点,但不可避免地会忽略海洋保护区的特殊性。而美国与加拿大的综合性立法与专门性立法相结合的立法实践,不仅顾及环境的整体性,更注重海洋保护区的特殊性。

#### 3.2 北冰洋沿岸国对公海保护区的探索

国家管辖范围外的北极海域指北冰洋公海。冰岛不是北冰洋公海沿岸国家,因此,探究北极海域国家对公海保护区的探索问题时,北

<sup>①</sup> 屈广清、曲波主编:《海洋法》(第二版),中国人民大学出版社,2011年版,第152页。

<sup>②</sup> 姜丽、桂静、罗婷婷、王群:“公海保护区问题初探”,《海洋开发与管理》,2003年第9期,第9页。

极海域国家指的是除冰岛之外的北极海域沿岸国家。若在北极建立公海保护区,北冰洋沿岸国家的态度至关重要。目前,北冰洋沿岸国家对北冰洋公海保护区的态度可以分为两类:一类是持积极态度的国家,包括挪威与加拿大。挪威在特罗姆瑟建立极地研究机构,支持在北冰洋公海建立大范围海洋保护区。<sup>①</sup> 2013年,挪威船级社(Det Norske Veritas)主张在北冰洋公海适用特别敏感海域制度。<sup>②</sup> 在2003年联合国海洋事务和海洋法不限成员名额非正式协商会议上,加拿大代表团表示支持将公海保护区作为国家管辖范围外海域综合海洋管理措施。<sup>③</sup> 加拿大在2004年北极海洋战略计划中,倡导建立大范围的北极海洋保护区网络。另一类是暂未明确表态的国家,包括美国、丹麦、俄罗斯等国家。丹麦政府在《2011—2020年丹麦王国北极战略》中表示愿与其他北冰洋沿岸国积极开展环境合作,但官方政府未表明设立北冰洋公海保护区的态度。美国政府提出,若设立公海保护区,则需要满足维护国家安全的需求、需要考虑原住民的利益、有利于保护北极环境与节约生物资源等条件。若满足这些条件,美国将考虑设立公海保护区。<sup>④</sup> 俄罗斯政府没有明确表示对建立北冰洋公海保护区的态度。世界自然基金会海洋项目协调官瓦里西·斯皮里多诺夫(Vassily Spiridonov)博士认为,俄罗斯不会支持设立一个大范围的海洋保护区,因为俄罗斯不会放弃北冰洋海域的航线与自然资源。<sup>⑤</sup>

2015年12月,北冰洋沿岸国家邀请中国、韩国、冰岛等国以及欧盟召开会议,设立禁止北冰洋公海商业捕鱼活动的临时措施,以此保护北冰洋公海的生物资源,但此临时措施不具有国际法律约束力,不可适用于第三方。<sup>⑥</sup> 2016年9月19日,北极八国在北极理事会会议上,呼吁共同推动北极地区的可持续发展。<sup>⑦</sup> 现阶段,北极海域缺乏一个用于全面管制危及国家管辖范围外生物多样性人类活动的法律框架。<sup>⑧</sup> 尽管北极公海保护区是保护北极生态环境的一个合适的法律工具,但因在国家政策、开发资源的技术水平、国家利益等方面存在差异,北冰洋沿岸

国难以达成设立北极海域公海保护区的合意。随着北极冰融、北极航运活动的增加,生物资源开发能力的提高,不排除北极海域沿岸国家对北极海域公海保护区建设达成共识的可能性。

## 四、国际组织对北极海域公海保护区的探索

目前,国家管辖范围外的北极海域的环境保护事项,主要依靠全球性和区域性国际组织主导开展。鉴于本文着重研究北极海域公海保护区的发展态势,在区域性国际组织层面主要分析北极理事会对北冰洋公海保护区的探索。

### 4.1 全球性国际组织对公海保护区的探索

全球性国际组织较为关注公海保护区制度的建立及完善,形成了以联合国为核心,世界自然保护联盟、国际海事组织为辅的多个国际组织共同探索公海保护区发展的态势。作为公海保护区制度发展最强有力的支柱,联合国对此制度的探索具有以下特点。其一,联合国及其

① Norway Ministry of Foreign Affairs, "Norwegian Government's Strategy for the High North", February 21, 2007, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf>.

② Det Norske Veritas, "Report for Norwegian Environment Agency Specially Designated Marine Areas in the Arctic High Seas", January 6, 2014, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1341/WG\\_PAME\\_AMSA\\_Doc04\\_Specially\\_Designated\\_Marine\\_Areas\\_in\\_the\\_Arctic\\_final\\_report\\_AC\\_SAO\\_CA02.pdf?sequence=1](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1341/WG_PAME_AMSA_Doc04_Specially_Designated_Marine_Areas_in_the_Arctic_final_report_AC_SAO_CA02.pdf?sequence=1).

③ 范晓婷主编:《公海保护区的法律与实践》,海洋出版社,2015年版,第236页。

④ Arctic Council, "Arctic Marine Strategic Plan", November 24, 2004, [http://www.pame.is/images/01\\_PAME/AMSP/AMSP\\_Nov\\_2004.pdf](http://www.pame.is/images/01_PAME/AMSP/AMSP_Nov_2004.pdf).

⑤ David Hik, Konstantin Zgurovsky, Louis Fortier, "Before the Ice Melts: Experts Discuss Proactive Protection of the Arctic Ocean in Anticipation of Climate Change", *MPA NEWS*, Vol. 9, No. 2, 2007, pp. 1-3.

⑥ 唐建业:“北冰洋公海生物资源养护:沿海五国主张的法律分析”,《太平洋学报》,2016年第1期,第95页。

⑦ 周超:“共同推动北极地区可持续发展”,中国海洋报,2016年9月28日。

⑧ World Wide Fund for Nature (WWF)'s Arctic Programme, "Protecting Areas beyond National Jurisdiction", November 14, 2014, <http://arctic.blogs.panda.org/default/protecting-areas-beyond-national-jurisdiction/>.

相关机构的探索方式是召开国际会议,并通过保护海洋环境和生物多样性的多项条约或倡议,且这些文件均遵从《联合国海洋法公约》的规定。现阶段,联合国对公海保护区的文件处于从倡议性协议向具有法律约束力的硬法过渡的阶段。其二,其探索目的是生物多样性的保护与资源的可持续利用,将公海保护区制度视为实现该目的的手段。其三,联合国倡导以合作的方式促进公海保护区制度的发展,尤其重视国家间合作的重要性。其四,联合国对公海保护区的探索是方向性探索,多为探索公海保护区的规划问题,公海保护区的设立及管理的具体内容则需要各国际组织与公海使用国的配合完成。

世界自然保护联盟对公海保护区的探索,可以分为宏观目标的制定和微观科学研究两方面。宏观方面,世界自然保护联盟多次召开研讨会,以保护生物多样性为目的,首次提出了海洋保护区的定义及分类标准,提出了建立有代表性的海洋保护区网络的目标。<sup>①</sup> 微观方面,世界自然保护联盟通过科学划定公海保护区潜在优选区的方式,具体探索某一公海海域设立公海保护区的可能性及影响,为这些潜在优选区日后成为公海保护区提供数字资料和科学依据。

联合国与世界自然保护联盟均以保护生物多样性为目的探索公海保护区制度;国际海事组织则为了避免航运给海洋环境和海洋生物资源带来风险而划定区域,设立了海洋保护区的衍生制度——特殊区域制度与特别敏感海域制度,并制定海洋保护措施。其中,特别敏感海域制度无适用范围的限制,特殊区域制度所适用的海域主要为闭海和半闭海,也包括南纬 60°以南的南极海域。<sup>②</sup> 迄今为止,国际海事组织未在国家管辖范围外的海域设立任何特别敏感海域。但是,随着公海保护区实践的不断增多,此两种制度将有助于公海生物多样性的保护与污染的治理。

#### 4.2 北极理事会对北极海域公海保护区的探索

北极理事会一直致力于促进北极地区的合作与发展,拟在北极建立海洋保护区网络,增强海洋生态系统的抵御能力并促进人类福祉,<sup>③</sup> 计

划构建“泛北极海洋保护区网络”。<sup>④</sup> 泛北极海洋保护区网络由北极理事会项下的北极海洋环境保护工作组(Protection of the Arctic Marine Environment, PAME)提议设立,以保护海洋生物多样性与海洋生态系统的功能、保护文化、社会、经济的价值与生态服务、提高北极居民的环境保护意识、促进北极地区的协调与合作为目标,覆盖北冰洋沿岸国专属经济区水域与公海水域。它要求网络项下的任一海洋保护区需同时满足三个条件:其一,需满足世界自然保护联盟对海洋保护区的界定;其二,应至少满足一项泛北极海洋保护区网络目标;其三,需要有与该海洋保护区有关的管理计划或法律法规的明确支持,且此计划或法律法规正被实施。建立泛北极海洋保护区网络,不仅需要海洋保护区实践,还需要该实践发生在国家管辖范围内的北极海域。

值得注意的是,北极海洋环境保护工作组提议的泛北极海洋保护区网络,重点关注北极国家专属经济区内的海洋保护区建设,强调北冰洋公海是泛北极海洋保护区网络的一部分,形成一个宽泛的网络系统。但是,它并未重点研究北冰洋公海保护区的建设问题。除此之外,北极海洋环境保护工作组曾于 2013 年提议适用特别敏感海域制度保护北极环境。海洋保护区衍生出的特别敏感海域制度、特殊区域制度、具有生态和生物意义的海域制度都可适用于公海,泛北极海洋保护区网络的构建并不排斥此三种海洋保护制度的适用。<sup>⑤</sup> 对于公海保

① 联合国大会:“国家管辖海域外生物多样性管理问题,相关国际组织与论坛的活动”,中华人民共和国常驻国际海底管理局代表处,2007年1月15日, <http://china-isa.jm.china-embassy.org/chn/hdxx/P020070131811463123368.pdf>。

② MARPOL73/78 公约附则 I 第 10 条。

③ Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), “Arctic Council Arctic Marine Strategic Plan 2015-2025”, April, 2015, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/413>。

④ Arctic Council, “The Arctic Council, A Forum for Peace and Cooperation”, September 26, 2016, <http://arcticjournal.com/press-releases/2573/arctic-council-forum-peace-and-cooperation>。

⑤ Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), “Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas”, April, 2015, [http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pecrc/sympo/20160728/documents/Session4/04PAME\\_MPA\\_Network.pdf](http://www.research.kobe-u.ac.jp/gsics-pecrc/sympo/20160728/documents/Session4/04PAME_MPA_Network.pdf)。

保护区的发展事态而言,泛北极海洋保护区网络的构建,推动了国家管辖范围内海洋保护区逐步向网络化发展,也体现了海洋环境的系统性与整体性特点,更有利于北极海域内的生态环境保护。

## 五、我国有关公海保护区实践的建议

公海保护区的发展态势得到国际社会和各国的高度重视。我国作为海洋大国,有必要积极应对公海保护区未来发展带来的挑战,完善本国有关公海保护区的相关实践。

首先,我国应积极推动与公海保护区相关的全球性公约的造法性活动。根据联大69/292号决议,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(Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction,以下简称BBNJ)国际协定谈判预备委员会已举行两次会议,探讨了海洋基因资源及其惠益分享、划区管理工具、海洋保护、海洋空间规划、环境影响评估、跨领域问题等基本问题。我国表示就BBNJ问题制定国际协定时,相关谈判应循序渐进,充分顾及各国特别是发展中国家合理利用海洋生物资源的需要,不应损害现有法律制度和框架,明确表示愿参与预备会相关工作与后续谈判问题。<sup>①</sup>我国积极响应联合国拟定具有法律约束力的国际文书的决议,反映出我国高度重视公海保护区的制度完善。

其次,探索BBNJ的相关问题已经成为国际海洋事务的热点,我国也积极研究BBNJ的相关内容。2016年7月,国家海洋局海洋发展战略研究所召开专家会议,全面了解BBNJ问题。<sup>②</sup>我国应着重研究深海自然资源、自然条件、生物多样性保护、BBNJ对中国的影响以及中国的应对策略等内容,提高深海资源开发能力,加大相关科研资金的投入。此外,我国还应履行中国批准的有关公海生物多样性保护的国际条约,积极与其他国家开展信息交流与科研合作。

再次,我国应质疑不合理的公海保护区提

案。以罗斯海保护区提案为例,<sup>③</sup>2015年之前的四次南极海洋生物资源养护委员会会议中,我国主张南极地区的传统渔业活动不应受到限制,<sup>④</sup>反对设立罗斯海保护区。<sup>⑤</sup>2016年,新西兰修改了提案中的一些细节,包括允许以科研为目的的捕鱼行为、添加了禁止35年捕鱼等。<sup>⑥</sup>此提案的修改既重视保护海洋生物多样性与生物栖息地,又不剥夺各国的公海捕鱼自由权利,我国表示支持修改后的南极海洋保护区提案。<sup>⑦</sup>中国有关罗斯海保护区提案的态度转变反映出中国对于设置不合理的公海保护区的质疑,体现了我国对公海保护区建立的审慎态度。在公海保护区的未来发展中,为维护我国的公海自由,有必要主动行使公海使用国监督权,避免公海沿岸国对他国公海自由的不合理、不合法干预。

最后,针对北极公海保护区问题,因国家管辖范围外的北极海域是全球公域之一,任何国家不能对此公海内事务起排他性主导作用,北极海域公海保护区将是各国家参与治理的产物。<sup>⑧</sup>中国作为北极利益攸关国,应积极参与北极中心海域渔业资源养护的有拘束力法律文件的谈判。作为北极理事会观察员国,针对北极理事会提出的泛北极海洋保护区网络事项,我

<sup>①</sup> 林洪熙、施云娟:“中国代表阐述中国关于海洋与海洋法的立场主张”,人民网,2015年12月15日,http://fj.people.com.cn/ocean/n/2015/1215/c354245-27322893-2.html。

<sup>②</sup> 郑苗壮:“战略所成功举办应对BBNJ执行协定谈判第二次专家组会议”,国家海洋局海洋发展战略研究所官网,2016年7月27日,http://www.cima.gov.cn/\_d276828620.htm。

<sup>③</sup> 贾宇主编:《极地法律问题》,社会科学文献出版社,2014年版,第125页。

<sup>④</sup> 刘洋:“中俄反对西方美欧等国申请建立南极海洋保护区”,新华网,2014年11月3日,http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/03/e\_127170697.htm。

<sup>⑤</sup> 梁燕:“中俄反对建南极海洋保护区”,参考消息网,2014年11月2日,http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/1102/550483.shtml。

<sup>⑥</sup> 田颖:“南极罗斯海将成全球最大海洋保护区,禁止捕鱼35年”,新华网,2016年10月30日,http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/30/e\_129342856.htm。

<sup>⑦</sup> 李富强:“俄罗斯阻挠设立南极保护区计划,中国支持该计划”,路透社网,2015年10月30日,http://cn.reuters.com/article/mpa-rus-idCNKCS0SOOFI20151030。

<sup>⑧</sup> 周超:“鱼与熊掌能否兼得?——2016年北冰洋公海渔业圆桌会议综述”,中国海洋报,2016年4月13日。

国不干涉北极海域国家专属经济区内海洋保护区的建设,积极参与泛北极海洋保护区网络下的北极公海保护区的相关活动,以气候变化应对和公海环境保护为根本,以北极理事会为平台,积极维护中国在北极公海的合法权益。

鉴于北极海域特殊地理位置、脆弱生态环境、对全球气候变化的影响以及显著战略价值,本文以北极海域为研究视角,研究公海保护区的变迁及发展态势。在过去几十年中,海洋保护区从国家管辖海域走向公海,公海保护区管理主体多元化发展,涉及公海保护区的区域性协议相继出现,国际组织发挥着显著的平台作用。现有实践预示着公海保护区的发展态势,公海保护区的设立需要满足一定的设立条件,约束公海保护区的全球性条约将出现,公海沿岸国与公海使用国之间的监督与合作关系将愈

来愈明显。北极海域沿岸国十分重视海洋保护区制度在国家管辖范围内的适用,相关立法实践不断完善。北冰洋沿岸国家积极探求建立泛北极海洋保护区网络,此海域内的公海保护区符合公海保护区的发展趋势。挪威与加拿大积极支持国家管辖范围外的北极海域适用公海保护区制度,丹麦、美国、俄罗斯并未明确表态。因北冰洋沿岸国家国家政策的不同,目前尚未对北极海域公海保护区的设立达成共识。随着科技的进步和北极冰融的加剧,不排除达成此方面共识的可能性。对此,我国应积极参加公海保护区的立法实践活动,提供合理、合法的制度建议,以期提升中国参与国际造法与制度实践的能力。

编辑 邓文科

## Research on the Development of High Seas Marine Protected Area and China's Responses: A Perspective from the Protection about Arctic Ocean

BAI Jiayu<sup>1</sup> LI Lingyu<sup>1</sup>

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** The Arctic waters are characterized by special geographical location and fragile ecological environment, contributing to the change of global climate. The study on the development trend of Marine Protected Areas (MPAs) on the high seas in Arctic waters has significant importance of strategic value. The practice of MPAs on the high seas indicates that the number of MPAs on the high seas will continue to grow, even at a low rate, global treaty which imposes restrictions on MPAs on the high seas will be brought into force, and relations of supervision and cooperation between coastal states and user states on the high seas will become more prominent. The states and international organizations make explorations in the MPAs on the high seas in Arctic waters, which corresponds to the development trend of MPAs on the high seas. China should actively participate in relevant international activities, in order to enhance China's discourse power concerning international order.

**Key words:** marine protected areas; high seas; the Arctic waters; development trend