

公海保护区问题初探^{*}

姜 丽, 桂 静, 罗婷婷, 王 群

(国家海洋信息中心 天津 300171)

摘 要: 公海自由原则是《联合国海洋法公约》确立的重要制度。20世纪90年代以后, 随着管辖范围以内海域确权的完成及海洋环境与海洋资源问题的不断出现, 国家管辖范围以外海洋的保护问题被广泛讨论。公海保护区就是一种全新的公海保护方法。尽管目前在公海建立海洋保护区仍然存在诸多亟待解决的问题, 各国关于公海保护区建设的立场也不尽相同, 但公海保护区作为一种全新的生物多样性就地保护形式已经付诸国际实践。我国历来重视公海事务, 也在公海保护领域做出诸多努力。在公海保护区问题上, 我国应当加强公海保护区制度研究, 促进公海资源的有效保护与可持续利用, 既能履行一个负责任大国在国际海洋事务中应尽的义务, 又能最大限度地维护我国在公海的利益。

关 键 词: 公海; 保护区; 生物多样性保护

1 公海保护区的提出背景

依据《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)关于公海的定义, “公海是指不包括在任何国家的专属经济区、领海或者内水或者群岛国的群岛水域内的全部海域”^[1]。根据《公约》的规定, 公海只用于和平目的, 对所有国家开放, 不受任何国家的支配和管辖。

公海自由原则是《公约》确立的重要制度, 然而随着捕鱼技术的迅速提高和捕捞活动的急剧增加、气候变化和其他人类活动的影响, 公海生物多样性面临的风险也不断增加。世界渔业的现状也引起了人们的普遍焦虑。这就迫切需要沿海国采取行动, 通过开展国际合作以促进公海生物多样性的保护与可持续利用, 而其中一项重要的手段就是建立公海保护区。

所谓的公海保护区是指为保护和有效管理海洋资源、环境、生物多样性或历史遗迹等而在公海设立的海洋保护区。20世纪90年代以后, 沿海国逐渐完成国家管辖范围以内的海域确权问题。随着海洋环境和海洋资源问题的不断出现, 国际社会的关注点开始从国家管辖以内海域扩展到国家管辖以外的海域制度的修改

和调整上, 国家管辖范围以外海洋生物多样性的保护问题也逐渐浮出水面并引起广泛讨论, 公海保护区问题开始进入人们的视阈。进入21世纪, 国家管辖外海域生物多样性保护问题更是得到国际社会和各国的高度重视, 公海保护区也逐渐成为国际热点问题。在2000年举行的第二届世界保护大会、2002年的可持续发展世界峰会、2003年的第五届世界自然保护联盟世界保护区大会以及2006年举办的联合国第八届《生物多样性公约》缔约方大会等大量的国际会议上均明确提出了要“建立公海保护区”的议题^[2]。其中, 2003年1月15—17日在西班牙的马加拉举办的“国际自然与自然资源保护联合会(IUCN)、世界保护区委员会(WCPA)以及世界野生动物基金会(WWF)关于公海保护区专家研讨会”上, 专家工作组讨论后, 确定了6个比较具体的自然条件适合且具有政治可行性的公海保护区候选区。尤其是2008年的《生物多样性公约》缔约方第九次大会通过的《确定公海水域和深海生境中需要加以保护的具有重要生态或生物意义的海域的科学准则》和《建立包括公海和深海生境在内的代表性的海洋保护区网的选址的科学指导意见》, 对建立公海

^{*} 基金项目: 公益性项目“国际海底资源开发与公海保护区选划技术支持系统及应用示范”(201005003)。

保护区具有重要的科学指导意义^[3]。

虽然作为全新的就地保护形式,公海保护区的建立为公海生物多样性保护提供了一个全新的视阈,但由于公海保护区会在一定程度上限制传统意义上的公海自由,因此建立公海保护区也势必影响到公认的公海自由原则,因而也导致各国的主权自由与公海保护区的新环境政策之间产生了一定的矛盾^[4]。正是这种矛盾引发了国际社会关于公海上能否设立海洋保护区的争论。

2 相关国家和组织关于公海保护区的立场和态度

公海保护区制度自提出之日起就因其在公海海洋生物多样性保护上的固有优势以及自身对公海自由这一基本原则的冲击与挑战而备受国际社会的关注与讨论,对公海保护区制度合理性、可行性的探讨不断。各国出于自身利益及国内安排的考虑,处理公海保护区问题所持的立场也不尽相同。联合国海洋事务不限成员名额非正式磋商程序(UNICPOLOS)的一份非正式文件摘要表明参加该程序的国家和组织就建立公海保护区问题的一般态度^[5]。其中:澳大利亚政府高度重视海洋环境的保全,在若干文件中提出设立公海保护区的建议,并提议在设立公海保护区之前,可先行设立公海海洋保护示范区。

美国政府拥护基于生态系统对海洋区域(包括公海)进行管理的方法,制定了保护区与保护区网络标准,指出这些保护区应当以科学为基础、注重效果且具备实施性,并符合生态系统方法及国际法的相关规定。

日本政府则强调公海保护区的建立必须基于最佳的科学证据,并应当符合国际法尤其是《公约》的相关规定。

荷兰政府则表明目前并不存在任何能够以一种综合性的方法确定与保护国家管辖范围以外所有脆弱生态系统的条约。另外,荷兰建议对公海保护区建设问题做出如下考虑:如何在联合国现有的框架下解决保护脆弱的生态系统的问题;如何通过现有的相关手段保护国家管辖范围以外的脆弱海洋区域;如何使生态系统

方法在这样的海洋区域内具有可操作性。荷兰的这些建议获得参会国家的普遍支持。

欧盟高度重视海洋环境的保全,提出由于海山生态系统和深水种群已受到严重威胁,应对海洋进行持续的监测,因此可考虑设立海洋保护区^[6]。欧盟还提议制定《公约》的第3个执行协定,明确指出该执行协定重点应当是在公海建立海洋保护区。

另外,一些非政府的国际组织也一直积极主张设立公海保护区。自然保护同盟与世界自然基金会近年来一直都在发布关于公海自然资源状况的年度报告,明确主张设立公海保护区,以保护海洋生物多样性。

绿色和平组织迫切要求考虑《生物多样性公约》缔约国大会的科学、技术和工艺咨询附属机构在第八次会议上做出的关于在国家管辖范围以外建立海洋保护区的决议。世界野生动物基金会则提请海洋事务磋商程序推动公海保护区示范的建立。

从以上国家和组织关于建设公海保护区问题的表态来看,总体而言,目前国际社会普遍希望寻求共同合作以探讨解决保护公海脆弱生态的问题,但对设立公海保护区问题却大多持比较谨慎的观望态度。值得注意的例外是挪威。该国政府认为在公海设立海洋保护区的行为是与1982年《公约》关于公海自由的规定相违背的,也不满足习惯国际法的基本精神,因此挪威明确反对设立公海保护区。

3 公海保护区建设的国际实践

尽管各国对设立公海保护区的态度不尽一致,目前也较难从技术角度对公海保护区的覆盖情况达成共识,但随着沿海国和国际社会对此问题的重视程度日益提高,关于潜在公海保护区的建议不断被提出。经过国际社会、区域组织及相关国家的不懈努力,目前在公海上已经建立了3个公海保护区。另外,在很多尚未达到建设海洋保护区条件的海域也采取了某种措施以防止有人类活动对公海生物多样性造成的影响。

世界上第一个公海保护区是法国、意大利与摩洛哥基于1999年11月25日签署的《为海洋哺

乳动物建立地中海保护区的条约》而共同建立起来的地中海派拉格斯海洋保护区^[7]。该保护区约53%的水域位于法国、意大利和摩纳哥管辖海域范围之外。三国根据协议合作协调监管该海域,并加强对保护区内污染源的控制,以为鲸类和海豚等海洋濒危物种提供良好的保护。

此后,在世界自然保护联盟、区域海洋组织的积极推动下,国际社会又相继建立起两个公海保护区,即2009年11月通过的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区^[8]以及2010年9月通过的大西洋中央海脊海洋保护区,并采取相应的保护措施,以保护脆弱的公海海洋环境和海洋生态。

从现有的实例分析,目前地中海三国公海保护区是较为成功的一例公海特别保护区。在该公海特别保护区内,意大利、摩纳哥和法国三国通过协议对该海域进行协调监管,表明并对公海特别保护区的规制并不一定必须依靠普遍性的国际公约,而是可以由各相关利益国家就公海保护区的设立自行商讨、制定协议或达成条约,从而使相关利益国家致力于共同管理,由缔约国通过履行义务的形式保护公海生物多样性,以此来解决与公海自由的固有矛盾。

4 我国关于公海保护区的立场

迄今为止,建立海洋保护区已成为全球海洋保护区工作极为重要的组成部分^[3]。尽管无论从理论层面还是从实践层面讲,公海保护区制度发展历程都十分短暂,但公海保护区业已成为保护国家管辖以外海域海洋环境和资源可持续利用的重要手段,得到国际社会和相关国家的高度重视并将之付诸实践。公海保护区这一国际海洋法律制度的新前沿、新热点与新实践,不得不引起我国的应有重视。

4.1 我国关于公海保护区问题的态度

在国际社会对于公海环境和资源问题日益重视的大背景之下,我国政府积极开展生物资源开发和保护的国际合作,并在多个国际会议场合表明和阐述我国关于国家管辖以外海域(包括公海与“区域”)环境保护和资源开发利用的立场和态度,这对指导我国与其他国家及

国际组织在公海保护区方面的合作无疑起到积极作用。

4.1.1 积极支持并密切关注与公海保护相关的海洋事务

我国政府对开展公海保护事务所持的态度一直是积极的。早在1973年,我国代表团参加联合国海底委员会会议时提交的《关于国际海域的一般原则的工作文件》中就指出,关于国际海域捕鱼以及海洋生物资源的养护,在成立统一的组织以前,可以由各个海域的国家组成区域性委员会,制定适当的规章进行管理,其他区域国家的渔船,在遵守该区域有关规章的条件下,可以进入该区域进行捕鱼活动^[9]。当时,“公海保护区”一词还并未进入公共视野。但是中国代表团提及的“该区域”,可以视作是公海保护区的前身。这也表明了我国政府在公海保护区建设方面的积极态度。

4.1.2 主张兼顾资源养护与可持续利用

“利用中保护”是我们目前在公海生物多样性研究水平和技术手段以及样品采集储备等方面所遵从的原则,该原则同样适用于公海保护区问题。我国常驻联合国副代表刘振民大使在2006年第61届联大审议海洋和海洋法议题时的发言表示,国家管辖范围以外海域生物多样性养护与可持续利用问题关系到海洋生态保护以及人类医疗卫生事业的发展、科技进步和经济繁荣。我们应着眼于寻求资源养护与可持续利用之间的平衡,而不是简单禁止或限制利用海洋^[10]。可见,在包括公海在内的国家管辖以外海域生物多样性养护问题上,我国政府主张妥善处理养护与利用之间的矛盾,主张利用中保护。这一基本主张对于我国参与公海保护区事务具有指导意义。

4.1.3 主张以《公约》为基础的国际法框架规范公海事务

《公约》是国际社会经过长期谈判取得的成果,奠定了现代海洋秩序的法律基础和基本框架,较均衡地反映了各方关切,是在海洋领域解决新问题、处理新挑战的重要依据。我国在2006年第61届联大审议海洋和海洋法议题时的发言中就曾指出,养护国家管辖范围外海域海洋生物多样性的措施和手段,应在《公约》

及其他有关国际公约框架内确定,需充分考虑现行公海制度和国际海底制度。可见,我国在处理公海保护事务时,主张尊重《公约》及相关条约,尊重既有海洋法律制度,强调公海保护区的建立必须与国际法制度,尤其是与《公约》的相关规定相衔接。

4.2 我国参与国际公海保护事务的实践

近年来,我国参与和推动公海保护事务的活动日益活跃。为了保护公海渔业资源,我国积极参与了联合国《关于养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的协定》及《促进公海上渔业遵守国际养护和管理措施的协定》的制定工作。“十一五”期间,我国先后批准、加入美洲间热带金枪鱼养护与管理公约、中西部太平洋渔业管理公约、南太平洋公海渔业资源养护与管理公约,参加了北太平洋公海渔业管理公约谈判,在参与国际渔业规则制定方面的影响进一步加大^[11]。

目前,我国已加入的较有影响的国际或区域性渔业组织有:国际捕鲸委员会、亚太水产养殖中心网、国际大西洋金枪鱼养护委员会、印度洋金枪鱼委员会、中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约管理机制、中西太平洋养护和管理高度洄游鱼类种群委员会、美洲热带金枪鱼委员会等。

另外,为了履行我国在公海生物资源养护、公海渔业管理方面的国际义务,中美两国于1993年签署了《关于有效合作和执行1991年12月20日联合国大会46/215决议的谅解备忘录》,规定了两国在北太平洋公海上针对大型中上层流网捕鱼船所开展执法合作。自2002年起,我国农业部每年调派1~2艘千吨级渔政船赴北太平洋公海进行巡航执法。这项举措不仅开创了我国在公海独立执法的先河,也提高了我国在国际渔业管理中的影响力,充分表明了我国政府保护公海生物资源的决心和力度。

5 我国开展公海保护事务面临的挑战

在公海保护区问题上,我国不仅要密切关注国际海洋法律秩序的发展与趋势,更要基于我国的具体国情与实际状况,使我国在公海保

护区问题上所持有的立场与所采取的行动,既能适当履行《公约》为各国设定的义务,又能实现《公约》赋予各国的公海自由权利,最大限度地维护我国在公海应有的海洋权益。

目前,我国对国家管辖外海域的总体研究现状是科研投入力度不足、对公海和“区域”等关键区域开展的科学调查尚属起步阶段,因此,如何化解海洋法中规制的各国主权自由与公海保护区的新环境政策之间的既有矛盾、尽量减少或避免受公海保护区的限制是重要课题。

对我国而言,首先须以发展的眼光,从我国战略利益的高度出发,从制度、管辖、资源、生态、政治、科研等角度,多方位确定我国在建立公海保护区问题上的战略利益之所在,维护我国分享公海和“区域”资源的战略利益。同时,厘清公海保护区制度本身对我国在公海捕鱼自由、区域资源开发、国内体制安排等问题上固有的限制与影响,通盘考虑、综合权衡、趋利避害,从总体上把握我国建立公海保护区的限制因素之所在,加强公海保护区选址原则、管理体制和法规制度等的研究和知识储备,最大限度地降低建立公海保护区对我国在公海开展相关活动及国内海洋法律制度的影响。以此为基础,在国内妥善处理加大自主调查研究力度与积极参加国际公海合作之间的关系、履行国际海洋环境保护义务与维护我国海洋权益之间的关系、协调我国相关国内法与公海保护区国际法律制度之间的关系,在国际上正确把握公海保护区国际法律制度的发展趋势和公海保护事务谈判方向,在多边国际场合中充分表达本国的基本利益诉求,有效维护自身利益,既最大限度维护我国在公海应有的海洋权益,又能妥善应对设立公海保护区而引发的“新圈地运动”。

参考文献

- [1] 联合国海洋法公约[M].北京:海洋出版社,1996.
- [2] 赵薇娜.公海环境保护与公海海洋保护区之辨[C]//高之国,张海文,贾宇.国际海洋法发展趋势研究.北京:海洋出版社,2007.
- [3] 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[J].太平洋学报,2011(10):94-

- 102.
- [4] 刘惠荣, 韩洋. 特别保护区: 公海生物多样性保护的新视阈[J]. 华东政法大学学报, 2009(5): 141—145.
- [5] SCOVAZZI T. Marine protected areas on the high sea: some legal and policy considerations[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2004(1): 1—17.
- [6] 疏震娅. 浅议国际海洋法若干发展趋势, 国际海洋法发展趋势研究[C]//高之国, 等. 国际海洋法发展趋势研究. 北京: 海洋出版社, 2007.
- [7] 北半球第一个公海自然保护区成立[EB/OL]. (1999—11—27) [2013—08—11]. <http://www.sina.com.cn>.
- [8] 南极生物资源养护公约在公海上设定第一个海洋保护区[J]. 国外极地考察信息汇编, 2009(16): 1.
- [9] 北京大学法律系国际法教研室. 海洋法资料汇编[M]. 北京: 人民出版社, 1974.
- [10] 中国常驻联合国副代表刘振民大使在第61届联大审议海洋和海洋法议题上的发言[EB/OL]. (2006—12—07) [2013—08—11]. <http://www.fmprc.gov.cn/ceceunchn/zgylhg/flyty/hyfs-w/t348882.htm>.
- [11] “十一五”我国远洋渔业取得长足发展[EB/OL]. (2011—02—18) [2013—08—11]. http://www.moa.gov.cn/sjzzyzjw/yyyyyzj/zhyyyy/201102/t20110218_2717169.htm.