

制度互动视角下 BBNJ 协定对我国北极公海权益的影响与应对

王金鹏¹, 姜文琪²

(1. 中国海洋大学法学院, 山东 青岛 266100; 2. 厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘要:我国在北极公海享有科研与渔业等权益。研究发现:BBNJ 协定会与北极现有公海法律制度发生水平互动,与作为其缔约国的北冰洋沿岸国的法律制度产生垂直互动;其规定的海洋遗传资源、划区管理工具及环境影响评价制度可能会通过制度互动对我国科研和渔业活动造成新的限制。因为建议我国需秉持平衡养护与利用的立场,通过国际国内协同措施维护合法权益。

关键词:BBNJ 协定; 北极; 公海法律制度; 机制互动; 海洋权益

中图分类号:D996.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2025)08-0020-10

Impact of the BBNJ Agreement on China's Arctic high seas rights and interests and its response from the perspective of regime interaction

WANG Jinpeng¹, JIANG Wenqi²

(1. School of Law, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: China enjoys scientific research and fishery rights and interests in the Arctic high seas. The BBNJ Agreement will have horizontal interactions with the existing legal regimes of the Arctic high seas, and vertical interactions with the legal regimes of Arctic coastal states, which are potential parties to the agreement. The marine genetic resource regime, area-based management tools, and environmental impact assessment regime established by it may impose new restrictions on China's scientific research and fisheries activities through regime interaction. China should, based on a balanced approach of conservation and utilization, take coordinated measures at both international and domestic levels to safeguard its legitimate rights and interests.

Key words: BBNJ Agreement; Arctic; legal regime of the high seas; regime interaction; maritime rights and interests

一、问题的提出

随着海洋科技能力的提高,各国对海洋的开发和利用越来越深入。过度捕捞等人类活动减损了国家管辖范围以外区域(ABNJ)的海洋生物多样性^[1]。联合国大会于 2023 年通过了《<联合国

海洋法公约>下管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(下文简称 BBNJ 协定),旨在确保国家管辖范围以外区域海洋生物多样性当前以及长期的养护和可持续利用^[2]。其生效后对缔约国在北极公海的活动具有约束力,将

收稿日期:2025-02-10 修回日期:2025-07-10

基金项目:山东省社会科学规划研究项目“整体系统观下山东省生物多样性保护法规体系完善研究”(22DFXJ11)。

作者简介:王金鹏(1990—),男,山东费县人,中国海洋大学法学院副教授,硕士生导师,法学博士,研究方向为国际海洋法和国际环境法。通信作者:姜文琪。

会影响北极公海治理及现有法律制度。

受气候变化影响,北冰洋的冰雪加速融化,预计未来几十年内将从永久性冰雪覆盖区转变为季节性无冰海洋^[3]。北极的丰富资源和航道潜力^[4],日益被各国广泛关注。我国作为“近北极国家”,是北极事务的利益攸关方。我国在北冰洋公海享有《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)等国际条约和一般国际法所规定的科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道、资源勘探与开发等自由或权利^[5]。BBNJ 协定在序言中强调需要以协调一致及合作的方式处理海洋生物多样性丧失、生态系统退化以及气候变化对海洋生态系统的影响等问题。BBNJ 协定作为一项新的制度适用于北极公海会约束该区域的人类活动,也会与北极公海现有的法律制度发生互动,从而影响我国在北极公海享有的权益。本文旨在解读我国在国际法下享有的北极公海权益,阐释 BBNJ 协定与北极公海法律制度互动的原因、逻辑和结果,继而探究制度互动对我国北极公海科研与渔业权益的影响,并提出我国的应对策略。

二、我国在北极公海享有的权益

“权利”最初作为一个哲学术语出现,随着人们对自己合法利益的维护,逐渐具有法律属性^[6]。权利是法律和制度赋予主体的资格和能力,利益是主体依据权利享有的好处和恩惠。权利是利益的基础和依据,利益是权利的客观体现^[7]。权利是得到公认和一定保障的利益^[8]。义务则是与权利相对应的概念^[9],是法律规定获得权利所应承担的代价。在国际社会中国家依据《海洋法公约》等国际法享有海洋权利^[10]。而利益是以海洋权利为基础而产生的正当利益,包含各种政治、经济、安全等与国家发展密切相关的利益^[6]。

我国在北极公海享有的权益是以《海洋法公约》等国际条约和一般国际法为基础的。《海洋法公约》第 87 条规定了捕鱼自由、科学研究自由等公海自由。公海自由原则包含两种含义:其一,公海不受主权国家管辖,任何国家都不得主张对公海上的任何部分享有主权;其二,公海自由即公海活动的自由,任何国家都依照国际法享有使用公海的平等权利^[11]。我国在北极公海享有的权益可以从应然和实然两个层面来解释。在应然层面,

我国在北极公海享有的权益是根据《海洋法公约》等国际条约和一般国际法应当享有的权益。实然层面的权益是受生态环境、政治、经济、文化等因素影响而实际所有的权益。基于现有国际法框架的相关规定以及我国在北极公海开展的活动情况,以下主要分析我国在北极公海享有的科研与渔业权益。

(一)我国在北极公海享有的科研权益

在海洋科研方面,《海洋法公约》第十三部分对各国在公海开展的海洋科研作出了规定,为我国在北极公海开展海洋科研提供了法律依据。《海洋法公约》第 240 条对海洋科研的目的、方法、工具等方面设定了限制,要求海洋科研专为和平目的而进行,进行海洋科研的方法工具应符合《海洋法公约》的规定,且海洋科研不应不当干扰符合《海洋法公约》的正当用途^[12]。简言之,在北极公海开展海洋科研活动并非能任意而为,需符合《海洋法公约》的规定。

《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(以下简称《中北渔业协定》)也涉及海洋科研的内容。第 5 条要求缔约国建立一个“联合科学研究和监测计划”,加强在科学活动中的合作,增强关于北冰洋海洋生物资源及其海洋生态环境的认知和了解。因而,在该协定有效期间,我国有权依据该协定在协定区域开展海洋科学研究活动,以增进对海洋生物及其生境的认识。

海洋科研有助于我国进一步了解北极公海特殊的生态环境,对研究气候变化等问题具有重要意义。北极的气候变化与环境变化已然影响到我国的生态与安全利益,给我国境内的自然资源样态、天气气象系统和农林牧业生产活动等各方面带来负面影响^[13],同时关系到我国在农业、林业、渔业、海洋等领域的经济利益。

(二)我国在北极公海享有的渔业权益

在渔业方面,《海洋法公约》第 116 条指出所有国家,均有权在公海上进行捕鱼。但同时第 117~119 条也规定了各国有义务养护公海生物资源。据此,我国在北极公海享有捕鱼的权利以及由此带来的经济利益,但也承担养护北极公海生物资源的义务。

目前北冰洋中部公海被海冰覆盖,人类对北冰洋中部公海鱼类种群科学认识较为有限,还没

有形成商业性捕鱼。除《海洋法公约》的规定外,《中北渔业协定》专门适用于北极中部公海。我国是《中北渔业协定》的缔约国。虽然该协定禁止在北冰洋中部公海开展商业性捕捞,但也规定了各国可以在北冰洋中部公海进行探捕。根据该协定第 1 条的规定,探捕是指为评估将来商业渔业的可持续性和可行性提供相关的科学数据而进行的捕鱼活动^[14]。据此,我国目前在北冰洋中部公海的捕鱼权利主要为进行探捕的权利。通过在北冰洋中部公海进行的探捕,我国及时知悉并掌握北冰洋公海鱼群数据,有利于提前布局未来可能的商业捕鱼活动。这关系到我国维护在北极中部公海的经济利益。

三、BBNJ 协定与北极公海现有法律制度的互动

不同学者对制度互动作出了不同的定义。Oberthür 等^[15]认为制度互动是一制度对另一制度的发展和表现产生影响;在 Stokke^[16]看来制度互动是某一制度的内容、运行及结果受另一制度的显著影响。Oran^[17]较早关注到制度互动问题,认为制度之间的互动会发生在垂直和水平两个层面,涉及功能性和政治性联系。功能性联系是指为解决特定的实际性问题,一个制度在运行过程中直接影响另一个制度的有效性。政治性联系是行为主体为了追求各自的利益或共同目标,将两个或多个制度相互联系的过程^[18]。

国际法律制度安排的成功与否取决于成员国履行其义务的意愿和能力^[19]。国际法律制度发生互动的必然性在于缺乏一个全球性权威机构协调法律制度实施,国际法结构具有分散性,呈现碎片化的特征^[20]。随着社会的发展,为应对气候变化、海洋污染等全球化问题,国际社会通过制定具有特定功能偏好的法律制度予以回应,进而增加了国际社会法律制度的密度,以至于制度之间不可避免地发生互动。

(一) BBNJ 协定与北极公海现有法律制度互动的现实条件

北极公海法律制度的碎片化是 BBNJ 协定与现有北极公海法律制度互动的现实基础。北极公海法律制度的碎片化主要体现在两个方面。第一,北极公海治理呈现出部门化的特征。为了管

理和规范各国在北极公海航运、渔业以及科研等活动,在不同部门演化出相应的规则。例如,航运主要规则为国际海事组织的《极地规则》,而渔业除《中北渔业协定》等具有约束力的专门性协定外,还涉及 1995 年联合国粮农组织制定的软法性规则,如《负责任渔业行为守则》。第二,北极公海缺少一个统一的机构协调不同部门规则的实施。目前,北极理事会在北极事务中发挥了重要作用。但其作为一个政府间论坛,通过的大多数文件并不具有法律约束力,难以起到协调北极公海各部门法律制度实施的作用。

BBNJ 协定作为一项新的国际条约适用于北极公海,存在加剧北极公海法律制度碎片化的可能。一方面,BBNJ 协定为了实现对海洋遗传资源、划区管理工具、环境影响评价等作出的规定,增设了许多附属机构,如获取和惠益分享委员会、信息交换机制等。其规则适用及机构运行会使北极公海现有法律部门更加多元化。另一方面,全球治理框架的碎片化往往源于国家利益冲突,许多政府倾向于分别处理不同的区域和具体问题,以保护其从现有体系中获得的利益^[21]。BBNJ 协定目标虽然涉及加强国际合作和协调的内容,并强调不损害既有的部门性与区域性法律机制,试图协调公海治理各领域的规则。但因各国尤其是北冰洋沿岸国与其他国家在北极公海的利益冲突,在实践中实现协调仍困难重重。例如,北冰洋沿岸五国在 2008 年《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration)中声明,基于其在北冰洋拥有的主权、主权权利或管辖权,它们在应对北冰洋面临的气候变化等挑战方面有独特的优势。它们还声称没有必要制定新的综合性国际法律体系来管理北冰洋。因此,BBNJ 协定并不容易实现促进国际合作与协调。

(二) BBNJ 协定与北极公海现有法律制度的互动机制

1. 水平互动机制

BBNJ 协定强调促进合作,提倡多中心化^[22]。其与北极公海法律制度均是国际层面的法律制度,二者基于功能性联系和政治性联系会在水平层面产生互动。功能性联系的判断基于 BBNJ 协定与北极公海法律制度的实质性联系,即一个制

度是否影响另一制度的有效性。而两者的实质性联系体现于职能重叠。BBNJ 协定的主要职能是确保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,与《中北渔业协定》存在重叠。一方面,二者职能的重叠可能会促进彼此的协调,进而起到加强北冰洋中部公海鱼类种群养护的效果。例如,《中北渔业协定》第 2 条指出通过适用风险预防养护和管理措施来预防北冰洋中部公海的不管制捕鱼,以保护健康海洋生态系统和确保鱼类种群的养护与可持续利用。BBNJ 协定也纳入了风险预防原则或方法。《中北渔业协定》的实施既可为 BBNJ 协定适用风险预防方法提供数据基础,也提供了经验。另一方面,二者职能的重叠也会引发冲突。BBNJ 协定通过采取划区管理工具等措施确保其职能的实现,强调养护与可持续利用海洋生物多样性;《中北渔业协定》虽禁止一定期限内北冰洋中部公海开展商业性捕鱼,但其第 3 条也规定若未来成立以国际法运作且依公认国际标准管理的渔业管理组织或安排,缔约方可据其养护或管理措施开展商业捕鱼。如果 BBNJ 协定未来在北冰洋中部公海又设立了新的划区管理工具,可能会引发保护与利用的冲突。

BBNJ 协定与北极公海现有法律制度之间的政治性联系的生成有两种方式。第一,二者之间的功能性联系会引发政治性联系,即国家出于自身利益在执行或实施某项制度过程中将其与其他具有功能性联系的制度联系起来,从而在两者之间建立政治性联系^[23]。BBNJ 协定与《中北渔业协定》都要求使用科学信息。BBNJ 协定不仅将“利用最佳可得科学和科学信息”作为一般原则,且强调科学信息在划区管理工具的设立、调整以及环境影响评价等过程的作用。《中北渔业协定》设立了“联合科学研究和监测计划”。在 BBNJ 协定执行过程中,缔约国可能会利用基于“联合科学研究和监测计划”产生的科学数据为 BBNJ 协定划区管理工具和环境影响评价等制度的实施提供最佳可得科学和信息。这将使二者产生政治性联系,引发协同效应。

第二, BBNJ 协定与北极公海法律制度之间政治性联系是其本身所固有的。一方面,各国在参与国际制度的制定、执行等过程中,基于自己的利

益偏好,会推动制度之间出现政治性联系。北极公海现有的法律制度是各国通过政治协商和谈判逐步形成的。而在 BBNJ 协定谈判期间,北冰洋沿岸国家也在积极推动 BBNJ 协定朝着符合其利益的方向发展。例如,俄罗斯、加拿大、美国等北极沿岸国家在谈判期间倾向采用不损害现有地区和部门机构与体制的方法^[24]。因此,在 BBNJ 协定谈判期间, BBNJ 协定与北极公海现有法律制度之间即体现出政治性联系。另一方面, BBNJ 协定为在北极公海设立划区管理工具提供了法律依据。各国为实现自身利益会推动 BBNJ 协定划区管理工具制度与其他制度相联系。例如,包括欧盟在内的东北大西洋海洋环境保护委员会(以下简称 OSPAR)成员方会推动 BBNJ 协定与 OSPAR 现有的海洋保护区相联系^[25]。北极理事会也已制定了泛北极海洋保护网络框架^[26]。一些国家也会为此将 BBNJ 协定与北极理事会的相关措施加以联系。因此, BBNJ 协定与北极公海现有法律制度在执行过程中也会存在政治性联系。

2. 垂直互动机制

垂直互动是位于社会组织不同层次机构之间跨规模相互作用或联系的结果^[15]。具体表现为国际制度与国家制度之间的相互作用以及国家制度和地方制度之间的互动。BBNJ 协定在北极公海的实施需要北冰洋沿岸国家的参与,会与作为其缔约国的北冰洋沿岸国家法律制度在垂直维度上发生功能性或政治性联系。

首先, BBNJ 协定与北极沿岸国家外大陆架制度存在功能性联系。《海洋法公约》规定沿海国有权对外大陆架的非生物资源进行开发。目前除美国外,北冰洋沿岸国家均向大陆架划界委员会提交了外大陆架划界申请^[27]。美国正于 2023 年 12 月单方面宣布在北冰洋等区域延伸大陆架的主张。沿海国外大陆架面积与国际海底区域面积此消彼长。公海下覆水域既可能是国际海底区域也可能是沿海国外大陆架^[28]。BBNJ 协定第 5 条规定了不应妨害各国在专属经济区和 200 海里以内和以外的大陆架方面的权利、管辖权和义务。然而海洋连通性使得外大陆架活动会影响公海。例如,外大陆架海底采矿设备及产生的沉积物羽流可能会损害公海生态系统^[29]。据此,沿海国外大

陆架法律制度会影响到 BBNJ 协定实施,从而使两者产生功能性联系。此外,BBNJ 协定第 22 条指出,建立海洋保护区等划区管理工具时,不得损害各国管辖范围内措施的有效性,应适当顾及沿海国的主权权利。在北冰洋沿岸国家纷纷提交外大陆架划界申请的背景下,如依 BBNJ 协定在北极公海建立划区管理工具需与沿岸国协商并适当顾及其主权权利。

其次,北冰洋沿岸国家为了实现国家利益,会促使政治性联系的产生。一方面,北冰洋沿岸国家的立场对 BBNJ 协定在北极公海的实施具有重要意义。以划区管理工具的建立为例。BBNJ 协定第 18 条和第 19 条规定,建立划区管理工具的提案中应包括与毗邻沿海国在内的各国或相关既有区域性机制开展协商的信息,提案的协商和评估也应请毗邻沿海国提交相关看法。另一方面,这些国家可能以 BBNJ 协定为法律依据,构建符合沿岸国家利益的北极合作治理机制,以巩固其在北极区域的优势。例如,尽管北冰洋公海区域还没有建立海洋保护区,但北极理事会已提出了建立涉及北极公海区域的海洋保护区倡议^[30]。不排除北冰洋沿岸国家为限制其他国家进入北极,而将 BBNJ 协定与这些倡议相联系,推动北极公海保护区的建立。

四、BBNJ 协定对我国在北极公海科研与渔业权益的潜在影响

BBNJ 协定会与北极公海法律制度在水平和垂直两个维度发生互动,会影响北极公海现有的法律制度,继而对我国在北极公海科研与渔业权益产生影响。

(一)对我国北极公海科研权益的影响

“认识极地、保护极地、利用极地,推动构建人类命运共同体”是我国极地活动的基本指引^[31]。自 1999 年以来,我国在北极开展了多次科考活动,为有效应对全球气候变化对我国的影响提供数据支撑^[32]。BBNJ 协定对我国北极公海科研权益的影响可以从海洋遗传资源制度、划区管理工具制度以及环境影响评价制度 3 个方面进行分析。

1. 海洋遗传资源制度对公海科研权益的影响

BBNJ 协定海洋遗传资源制度对我国在北极公海行使科研权利提出新的要求。我国在北极的

科研活动包含对海洋生物的研究。例如,第 12 次北极科考采集了海洋浮游动物样品^[33]。这意味着我国在北极公海开展涉及海洋遗传资源的科研活动,将受到 BBNJ 协定海洋遗传资源制度的影响。

海洋遗传资源制度对北极公海科研增加了提前通知及惠益分享要求。第一,BBNJ 协定第 12 条要求缔约国需要提前 6 个月向信息交换机制提交收集海洋遗传资源活动的相关信息,增加了在公海收集海洋遗传资源提前通知的义务,为我国在北极公海开展与海洋遗传资源有关的科研增设了新的限制。第二,《海洋法公约》第 244 条要求对开展海洋科研所得知识进行传播,但对于“传播的知识”并未作出详尽的规定,也未要求对海洋科研进行货币化的惠益分享。但 BBNJ 协定第 14 条要求对利用遗传资源的惠益进行非货币以及货币化惠益分享。这导致我国在北极公海进行与海洋遗传资源有关的海洋科研时,需对据此产生的惠益以公平和公正的方式进行货币化和非货币化的分享。

2. 划区管理工具制度对公海科研权益的影响

划区管理工具范畴广泛,不仅包含海洋保护区,还涉及特别敏感海域等海洋保护工具^[34]。BBNJ 协定划区管理工具制度体现的主要特征是通过特定区域的谨慎管理实现海洋生物多样性养护的目的。这在一定程度上会限制各国在国家管辖范围以外区域活动的开展。海洋科学研究的任务是观察、解释和理解海洋及变化^[35],对于认识海洋、利用海洋具有重要意义^[36]。虽然相较工业规模的人类活动,海洋科研规模较小,但其也会影响海洋生态系统,特别是敏感的生态系统。

北极公海生物种群应对气候变化和其他环境变化的能力有限,易受环境变化或生物入侵影响^[37]。海洋科研常需在海洋中放置设备或装置来观测采样,若操作不当或设备故障导致难以回收,会影响海洋生态环境。科研活动所需破冰船也可因碰撞或移位冰块对哺乳幼崽造成致命影响^[38];船舶运行的噪声也会危害动物的听力^[39]。如前所述,北冰洋沿岸国家可能会通过建立海洋保护区等划区管理工具限制域外国家进入北极公海开展活动。我国北极海洋科研活动主要依托“雪龙”号等科考船。在北极公海设立划区管理工具,可能会对科考船航行造成影响,从而对我国依据《海洋

法公约》在北极公海享有的海洋科研自由产生限制,继而影响我国基于公海科研权利产生的安全利益、经济利益等。

3. 环境影响评价制度对公海科研权益的影响

BBNJ 协定规定了各国对国家管辖范围外海域拟进行活动开展环境影响评价的门槛、程序等。其环境影响评价制度对我国北极公海科研权益的影响体现在实体与程序两个方面。

在实体方面, BBNJ 协定规定了若拟议活动可能对海洋环境造成超出轻微或短暂影响, 或对此未知或知之甚少, 需要进入筛选程序。如经筛选确定, 活动可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化, 则应启动环境影响评价程序。《海洋法公约》第 206 条规定可能对海洋环境造成重大污染或重大和有害的变化的活动应进行环境影响评价, 并未要求进行筛选。相较而言, BBNJ 协定对环境影响评价的规定更为严格。因而我国需对可能超出轻微或短暂程度的活动进行筛选, 提出了在北极公海开展科研活动的要求。

在程序方面, 《海洋法公约》第 204 ~ 206 条并没有对环境影响评价程序作出详细要求。BBNJ 协定第 32 条规定了环境影响评价的具体程序, 要求缔约方在环境影响评价程序完成或结束后, 通过信息交换机制和秘书处公布等途径, 及时进行公告。第 35 ~ 37 条规定在活动被授权后, 缔约方还需要不断监测、报告授权活动的影响。可见, 根据 BBNJ 协定开展环境影响评价是一个持续动态的过程, 增加了时间和经济成本。其有利于减少拟开展活动对环境的损害, 限制对北极海洋生态环境存在污染或有害变化风险的活动, 但也将一定程度上影响北极公海科研活动的开展。

(二) 对我国北极公海渔业权益的影响

我国在北冰洋公海享有《海洋法公约》规定的捕鱼权利, 主张通过国际协定管理北极公海渔业资源, 支持可持续开发和科学探捕^[40]。虽然渔业活动不直接受 BBNJ 协定管辖, 但 BBNJ 协定划区管理工具制度和环境影响评价制度在北极公海的实施仍会间接影响渔业活动。联合国粮农组织在其发表的声明也指出, BBNJ 协定划区管理工具 and 环境影响评价将会影响国家管辖范围以外区域的捕鱼活动^[41]。

1. 划区管理工具制度对公海渔业权益的影响

BBNJ 协定与北极公海渔业制度之间存在功能性联系, 二者会在水平层面发生互动。例如, BBNJ 协定划区管理工具制度的实施会间接影响北极公海渔业制度的施行。通过划区管理工具养护渔业资源是相关国际组织的常见做法。例如, 东北大西洋渔业委员会对底层捕捞活动采取了划区管理措施^[42]。BBNJ 协定强调对风险预防方法和生态系统方法的运用。在划区管理工具的提案、调整养护措施时均需要考虑风险预防方法和生态系统方法。目前北极的商业性捕鱼活动主要集中在挪威海、巴伦支海以及白令海^[43]。北冰洋中部公海还未开展商业捕鱼, 仅有探捕活动。但是气候变化会直接影响北极生物种群的洄游范围, 从而改变北极公海鱼类种群资源分布, 使北极公海具有开展商业性捕鱼的潜力^[44]。未来可能的商业性捕鱼与 BBNJ 协定关于划区管理工具的规定存在潜在的冲突, 这会影响我国在北极公海享有的捕鱼自由以及相关经济利益。

2. 环境影响评价制度对公海渔业权益的影响

BBNJ 协定第 32(1) 及 33(3) 条规定缔约国应该通过信息交换机制和秘书处及时公告计划的活动, 并在公共协商期间, 通过信息交换机制提供环境影响评价报告草案, 以便科学和技术机构有机会考虑和评估环境影响评价报告。BBNJ 协定第 38 条还规定了“科学和技术机构制定的与环境影响评价有关的标准和(或)指南”。这些规定推动了环境影响评价标准的国际化和规范化进程, 提高了透明度。这可能会影响我国在北极公海开展渔业活动。具体而言, 尽管北极公海区域尚未有专门的区域渔业管理组织规范和管理该区域的渔业活动, 但存在推动区域渔业组织或安排形成的现实条件和制度基础。一方面, 如前所述, 北极公海具有发展商业性捕鱼的潜力, 为推动北极中部公海形成区域渔业组织或安排提供了现实条件; 另一方面, 《中北渔业协定》指出其最终需要在科学证据的基础上决定是否建立一个区域渔业管理安排, 为推动北极中部公海建立区域渔业管理安排提供了制度基础。因此, 北冰洋中部公海的渔业发展存在建立一个区域管理安排的可能性。目前北极公海渔业制度中, 环境影响评价制度的规

定并不清晰。虽然《鱼类种群协定》第 5 条(d)项指出评估捕鱼、其他人类活动及环境因素对目标种群和属于同一生态系统的物种或与目标种群相关或从属种群的物种的影响,但对于评估的标准、程序等方面并未作出详细具体的规定^[45]。未来建立的区域渔业管理安排可能援引 BBNJ 协定关于环境影响评价的规定,继而影响我国在北极公海渔业活动的开展。

五、我国的应对策略

我国以“认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极,维护各国和国际社会在北极的共同利益,推动北极的可持续发展”^[5]为基本政策目标。认识北极的关键在于我国在北极开展科研活动,为利用北极、保护北极和参与治理北极提供数据支撑。在科研方面,我国积极推动北极科学考察和研究,坚持各国在北冰洋公海享有科研自由。在渔业方面,我国一贯坚持《中国的北极政策》所言明的“科学养护、合理利用”的立场。我国在北冰洋公海渔业议题上,强调所有国家均应依据国际法享有在北冰洋公海进行渔业资源研究与开发利用的权利,并需同时肩负起维护渔业资源可持续性 & 保护海洋生态系统的责任。

我国指出 BBNJ 协定应在“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之间保持合理平衡”^[46],体现出我国对国家管辖范围外海洋生物资源养护秉持平衡“养护”和“利用”的立场。BBNJ 协定中的海洋遗传资源制度、划区管理工具制度以及环境影响评价制度与现有北极公海法律制度的互动,可能会对我国在北极公海的科研自由和捕鱼自由产生限制。我国作为北极重要的利益攸关方,北极公海法律制度的变化会影响到我国在北极公海享有海洋权益。我国应秉持构建人类命运共同体的理念,进一步明确在 BBNJ 协定通过和实施背景下我国参与北极公海治理的立场,并在此基础上积极采取措施应对 BBNJ 协定与北极公海现有制度的互动及其对我国相关权益的影响。

(一) 坚持北极公海科研与捕鱼自由不应被过度限制

海洋科学研究对于了解和认知自然,进行开发、开采生物资源和非生物资源等人类活动具有重要意义^[47],关系到我国在北极公海的经济利益、

安全利益等。我国作为“近北极国家”,北极的气候变化与我国密切相关。海洋科学研究也能够使人们认识动态复杂的海洋生态系统,更好地实现对海洋生物的养护和海洋环境的保护。《海洋法公约》被称为“海洋宪章”,是我国参与北极公海活动、参与北极公海管理的重要国际法依据^[48]。我国根据《海洋法公约》第 87 条以及第 257 条强调各国在北极公海享有的科学研究自由不应被过度限制。

另外,虽然现在北极公海还未出现大规模商业捕鱼行为,但北极公海具有商业捕捞的潜力。我国作为重要的近北极国家和远洋渔业大国,北极公海渔业规则的发展和变化与我国有着密切的关系。《海洋法公约》规定公海捕鱼自由的同时,也规定了国家应遵循养护和管理公海生物资源等义务。我国应强调对北极公海捕鱼自由的限制不应超过合理限度。

(二) 在北极治理多边机制中积极发挥影响力

北极地区的地理格局使得北极圈内国家在北极具体事务中具有明显的优势地位。因此,通过北极区域性组织等国际平台与北极地区国家保持科研方面的合作关系是我国参与北极科研治理的必然选择^[4]。我国可以通过北极理事会、国际北极科学委员会以及北极科学部长级会议等多个平台参与北极公海科学研究与相关管理活动。虽然我国并非北极理事会的正式成员,但拥有永久观察员的身份。借助北极理事会这一国际合作平台,我国能够尽快了解北极公海科研领域的最新进展,洞悉其他成员国家或组织在北极科研事务上的立场与需求。

北极科学部长级会议是北极科研治理方面的新机制,为国家、国际组织等主体参与北极科研活动提供了平台。2018 年第二届会议旨在加强北极地区科研领域的国际合作^[49]。2021 年第三届会议集中讨论了通过国际科学合作应对北极挑战的措施^[50]。北极科学部长级会议的参与主体不仅限于北极圈内国家,还包括其他国家。已经开展的三届会议,我国均有参加,并且作出了较大的贡献^[51]。我国可利用自身在北极科学部长级会议的影响力,适时推动其与 BBNJ 协定缔约方大会之间在必要的范围内进行协调,促进未来 BBNJ 协定在北极公海

的适用立足于充分的科学基础,避免其过度限制北极公海科研活动,发挥我国在全球海洋治理中的建设性作用。

此外,积极参与北极公海渔业治理是我国渔业发展的重要方面。例如,《“十四五”全国渔业发展规划》中也提到要“稳妥有序发展极地渔业”。目前我国在北极治理的参与程度和话语权仍有待提高^[52]。我国可以 BBNJ 协定在北极公海的适用及实施为契机,积极参与制定渔业相关养护措施的讨论和谈判,强调 BBNJ 协定目标需要兼顾“养护”与“利用”,减少 BBNJ 协定划区管理工具制度对我国北极公海渔业权益的潜在影响。

(三) 加强北极公海科考以掌握更充分的科学数据

BBNJ 协定的实施离不开科学数据的支撑。例如,其第 20~22 条指出,划区管理工具的建立,在拟定提案时应基于最佳可得科学和科学信息。进行环境影响评价也需要以北极公海的科学数据为基础。因此,为了应对 BBNJ 协定划区管理工具制度和环境影响评价制度带来的挑战,需要加强对北极公海生物种群及其生境的认知和了解,更快地加强对北极公海生态系统的认知,减少认知差距。鉴于海洋的相互连通特性、部分海洋资源的共享性质以及各国科研能力的差异性,国际合作在海洋科学研究领域中占据了举足轻重的地位。通过加强信息交流、科学数据共享以及提供技术援助等多种形式,可以有效缩小与其他国家及国际组织之间因科研实力不均而产生的科技差距^[38]。因此,我国应加强北极科考,掌握更多的科学数据,同时,在北极公海积极开展海洋科学研究合作,加强与他国之间的合作与协调,减少 BBNJ 协定相关制度对我国享有的海洋科研权益的冲击。

此外,我国应加强科研投入,增强对北极公海鱼类种群及其栖息地生态系统科学信息的认知。我国应依托现有的北极公海法律治理体制,收集北极公海鱼类种群及其栖息地生态系统数据,维护我国在北极公海的渔业权益。《中北渔业协定》第 4 条要求各国开展联合科学研究和监测计划,以增进对北冰洋中部区域海洋生态系统的认知,尤其是明确当今及今后北冰洋中部鱼类种群以可持续方式开展捕捞活动的可行性及其对该区域生态

系统的环境影响。从这一条款可知,海洋科学研究对于了解能否开展商业捕鱼具有重要意义。据此,我国应通过科学考察等方式加强对北极公海的研究力度,及时掌握北极公海鱼类种群分布和数量变化,对鱼类资源进行系统评估,为我国在北极公海开展渔业活动提供科学支持,并在科学认知的基础上相应调整我国的北极渔业政策。另外,我国作为发展中国家在渔船和捕捞装备水平、渔业探测能力、科技对产业的贡献率方面与发达国家还具有一定的差距^[53]。因此,我国需要立足于充分的北极公海鱼类种群与生态环境数据,加强对渔具和捕鱼技术的研究和创新,优化渔具的选择性,强化远洋渔船防污装备的配置,研判可能的商业捕捞对公海鱼类种群及生态环境的影响。

(四) 完善涉北极公海科研与渔业的国内法律法规

是否批准 BBNJ 协定需要我国基于国家利益、推动全球海洋治理变革等多方面的需求和多维度的现实情况系统性考量。同时,进行必要的国内法律法规完善,是批准 BBNJ 协定的必要前提,更是维护我国在北极公海科研权益的重要条件。目前我国的法律法规中涉及北极科研活动的法律文件较少。2017 年,我国国家海洋局印发了《北极考察活动行政许可规定》,旨在规范我国北极考察行政许可行为,保障北极考察活动有序开展。但该行政许可管理规定是在 BBNJ 协定通过以前制定的,内容无法涵盖 BBNJ 协定的相关要求。例如,BBNJ 协定要求缔约国通过信息交换机制对环境影响评价进行公开。《北极考察活动行政许可管理规定》对环境影响评价中并没有涉及公开与公告的内容。为维护我国在北极公海的科研权益,我国需进一步完善相关法律法规。此外,我国在《远洋渔业管理规定》基础上,应完善渔业规则,加强监督和管理,推动我国远洋渔业高质量发展,维护我国在北极公海享有的渔业权益。

六、结语

北极公海作为全球治理的新兴领域,其法律机制的构建和完善对维护我国海洋权益、促进北极和平与可持续发展具有重要意义。BBNJ 协定的出台为北极公海治理带来了新的机遇和挑战。我国作为“近北极国家”,应秉持构建人类命运共

同体的理念,深度参与北极公海治理,积极参与 BBNJ 协定后续谈判和机制建设,维护自身合法权益,为构建公平合理的北极公海法律秩序贡献中国方案。第一,我国应坚持平衡养护与利用的原则,强调北极公海科研与捕鱼自由不应被过度限制。第二,在北极治理多边机制中积极发挥作用,积极参与和影响 BBNJ 协定与北极现有法律机制的互动。第三,加强北极公海科考,立足于充分的科学数据深度影响未来相关制度的发展。第四,我国应加快完善相关法律法规,建立健全与 BBNJ 协定相衔接的国内法律体系,为我国在北极公海开展海洋科学研究和渔业活动提供法律保障。

参考文献:

- [1] 施余兵. 国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案:以海洋命运共同体为研究视角[J]. 亚太安全与海洋研究,2022(1):35-50.
- [2] 联合国大会.《<联合国海洋法公约>下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协定》[DB/OL]. [2025-05-19]. <https://digitallibrary.un.org/record/4013344?v=pdf>.
- [3] PAUL A B, ORAN R Y. Governance and environmental change in the Arctic Ocean [J]. Science, 2009, 324:339-340.
- [4] 蒋小翼,周小光. 气候变化背景下北极权益争端与我国海洋权益的国际法思考[J]. 理论月刊,2016(2):183-188.
- [5] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的北极政策[N]. 人民日报,2018-01-27(11).
- [6] 娄成武,王刚. 海权、海洋权利与海洋权益概念辨析[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2012(5):45-48.
- [7] 葛勇平. 国际海洋权益法律问题研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2020:1-2.
- [8] 漆多俊. 论权力[J]. 法学研究,2001(1):18-32.
- [9] 杨宇立. 关于权利、权力与利益关系的若干问题分析[J]. 上海经济研究,2004(1):3-10.
- [10] 孙璐. 中国海权内涵探讨[J]. 太平洋学报,2005(10):81-89.
- [11] YOSHIFUMI T. The International law of the sea (third edition) [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019: 187-188.
- [12] 联合国大会.《联合国海洋法公约》[EB/OL]. [2025-05-29]. <https://www.un.org/zh/documents/treaty/UNCLOS-1982>.
- [13] 章成. 北极治理的全球化背景与中国参与策略研究[J]. 中国软科学,2019(12):17-29.
- [14]《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》.[EB/OL]. [2025-05-19]. <http://treaty.mfa.gov.cn/web/detail.jsp?objid=1545033178819>.
- [15] OBERTHÜR S, GEHRING T. Institutional interaction in global environmental governance: synergy and conflict among international and EU policies [M]. Cambridge: MIT, 2006: 21-22.
- [16] STOKKE O S. Trade measures and climate compliance: institutional interplay between WTO and the marrakesh accords [J]. 2004, 4:339-357.
- [17] ORAN R Y. The institutional dimensions of environmental change: fit, interplay, and scale [M]. Cambridge: MIT press, 2002: 23.
- [18] 孔凡伟. 制度互动研究:国际制度研究的新领域[J]. 国际观察,2009(3):44-50.
- [19] 扬. 复合系统:人类世的全球治理[M]. 杨剑,孙凯,译. 上海:上海人民出版社,2019:39.
- [20] PETERS A. The refinement of international law: from fragmentation to regime interaction and politicization [J]. International journal of constitutional law, 2017, 15(3): 671-704.
- [21] BENVENISTI E, DOWNS G W. The empire's new clothes: political economy and the fragmentation of international law [J]. Stanford law review, 2007,60(2):595-632.
- [22] KIM R E. The likely impact of the bbnj agreement on the architecture of ocean governance [J]. Marine policy, 2024, 165: 106190.
- [23] MATZ-LÜCK N, Norm interpretation across international regimes: competences and legitimacy [M]// YOUNG M A. Regime interaction in international law: facing fragmentation. Cambridge: Cambridge University Press, 2012: 214.
- [24] DE LUCIA V. The BBNJ negotiations and ecosystem governance in the arctic [J]. Marine Policy, 2019, 142:1-10.
- [25] OSPAR Commission. OSPAR statement on 1-year anniversary of the opening for signature of the global agreement to protect marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction [EB/OL]. (2024-09-20) [2025-05-15]. <https://www.ospar.org/news/bbnj-statement>.
- [26] Arctic Council. Framework for a pan-arctic marine conservation network: a network of marine protected and conserved Area [EB/OL]. [2025-05-15]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/45ba2422-f779-4a9f-81e0-59ce01ffcc63/content>.
- [27] Submissions. Through the secretary-general of the united nations, to the commission on the limits of the continental shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the united nations convention on the law of the sea of 10 december 1982. [EB/OL]. [2024-10-10] https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

- [28]王秀卫. 国家管辖范围外海洋保护区与沿海国外大陆架权利的协调[J]. 政法论丛,2023(1):149-160.
- [29]CUVELIER D, GOLLMER S, JONES D, et al. Potential mitigation and restoration actions in ecosystems impacted by seabed mining [J]. *Frontiers in marine science*, 2018, 5: 1-22.
- [30]Arctic Council. Framework for a pan-arctic network of marine protected Areas [EB/OL]. [2024-11-10]. <https://oarchive.arctic-council.org/items/542f295a-31b1-4cd9-9a59-af78239d999f>.
- [31]更好地认识极地保护极地利用极地[EB/OL]. [2025-04-26]. http://www.qstheory.cn/2024-02/07/c_1130075484.htm.
- [32]中国第13次北冰洋科学考察队抵达北极[EB/OL]. [2025-04-26]. <https://www.news.cn/tech/20230908/885b362c6f154a909ef18742d303fa69/c.html>.
- [33]极地研究中心. 中国第12次北极科学考察(2021年)浮游动物分析数据[DB/OL]. (2024-01-12) [2025-05-16]. <https://datacenter.chinare.org.cn/data-center/metadata?id=5c960c4b-3507-4f97-bea7-45332be59e5c>.
- [34]白佳玉. BBNJ 协定中海洋空间治理规则的适用与中国应对[J]. 理论探索,2024(4):12-19.
- [35]PAVLIHA M, MARTINEZ GUTIÉRREZ N A, Marine scientific research and the 1982 United Nations convention on the law of the sea[J]. *Ocean and coastal law journal*, 2010, 16:115-133.
- [36]张晏瑄,孙越. 论海洋命运共同体视野下的海洋科学研究相关规制[J]. 中国海商法研究,2022,33(2):72-81.
- [37]WEIDEMANN L. International governance of the arctic marine environment[M]. Cham: springer international publishing, 2014: 14.
- [38]WILSON S C, TRUKHANOVA I, DMITREIEVA L, et al. Assessment of impacts and potential mitigation for icebreaking vessels transiting pupping areas of an ice-breeding seal [J]. *Biological conservation*, 2017,214:213-222.
- [39]ERBE C, FARMER DM. Zones of impact around icebreakers affecting beluga whales in the beayfort sea[J]. *The journal of the acoustical society of America*, 2000, 108: 1332-1340.
- [40]白皮书:中国愿加强与北冰洋沿岸国合作研究、养护和开发渔业资源[EB/OL]. [2025-04-25]. http://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/2018/zgdbjzcbps/xgjd_21657/202209/t20220921_430468.html.
- [41]FAO. Marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ) treaty and its potential implications for the fisheries sector [EB/OL]. [2025-05-19]. <https://www.fao.org/3/cc7149en/cc7149en.pdf>.
- [42]NEAFC. Recommendation 19: 2014 on area measures for the protection of vulnerable marine ecosystems in the NEAFC Regulatory Area, as Amended[DB/OL]. [2025-05-29]. https://www.neafc.org/managing_fisheries/measures/current.
- [43]HOEL A H. Do we need a new legal regime for the arctic ocean? [J]. *The international journal of marine and coastal law*, 2009, 24: 443-456.
- [44]MCBRIDE M, DALPADADO P, DRINKWATER K F, et al. Krill, climate, and contrasting future scenarios for arctic and antarctic fisheries [J]. *ICES journal of marine science*, 2024, 71(7): 1934-1955.
- [45]联合国大会. 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种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协定[DB/OL]. [2025-05-19]. <https://www.un.org/oceancapacity/UNFSA>.
- [46]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[EB/OL]. (2017-03-07) [2024-06-10]. https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/China.pdf.
- [47]白佳玉. 中国北极权益及其实现的合作机制研究[J]. 学习与探索,2013(12):87-94.
- [48]吴军,吴雷钊. 中国北极海域权益分析:以国际海洋法为基点的考量[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2014(3):51-55.
- [49]IASC. Meeting report: second arctic science ministerial. [R/OL]. (2018-11-16) [2025-05-19]. <https://iasc.info/news/iasc-news/430-meeting-report-second-arctic-science-ministerial>.
- [50]拉别茨卡娅. 冰岛将向俄罗斯移交北极治理权[EB/OL]. (2021-05-13) [2024-09-20]. <http://www.polaroceanportal.com/article/3659>.
- [51]潘敏,徐理灵. 超越“门罗主义”:北极科学部长级会议与北极治理机制革新[J]. 太平洋学报,2021,29(1):92-100.
- [52]刘丹. 北极渔业“软治理”的硬法规制及对我国的启示[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2023,31(3):44-60.
- [53]中国的远洋渔业发展[EB/OL]. (2023-10-24) [2024-06-10]. https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6911268.htm.

(本文责编: 默 黎)