

国家管辖范围外海洋保护区的困境与立法研究

陈月滢

新南威尔士大学法学院，澳大利亚 悉尼

收稿日期：2023年11月16日；录用日期：2023年11月27日；发布日期：2024年2月29日

摘要

如何建立国家管辖范围以外的海洋保护区，在法律层面还存在许多的不足，本文将展开研究。本文比较分析了各不同区域海洋保护区的政策，最终归纳总结，从基础概念入手，对海洋保护区的法律框架的构建提出相关建议。建立海洋保护区本质上是对于过度开采等破坏海洋生态环境行为的一种限制，现存立法存在诸多问题。缺乏对第三方有约束力的法律文件，《海洋法公约》也无法提供直接指导实践的规范。保护海洋环境健康是国际社会共同利益所在，填补此方面法律空白是符合国际法精神的。在具体实践中，坚持“可持续发展”理念，推进全球给共同治理海洋环境健康、保护海洋环境多样性，是符合国际社会整体利益要求的，对于合理开发利用海洋资源具有一定的现实意义。国际社会联合起来构建完善的国际海洋法体系对海洋环境保护具有极其深远的意义。

关键词

国际海洋法，国家管辖范围外，海洋保护区

Research on the Dilemma and Legislation of Marine Protected Areas beyond National Jurisdiction

Yueying Chen

School of Law, University of New South Wales, Sydney, Australia

Received: Nov. 16th, 2023; accepted: Nov. 27th, 2023; published: Feb. 29th, 2024

Abstract

There are still many legal shortcomings in establishing marine protected areas beyond national jurisdiction, and this article will conduct research. This article compares and analyzes the policies

of marine protected areas in different regions, and finally summarizes them. Starting from basic concepts, relevant suggestions are proposed for the construction of the legal framework of marine protected areas. The establishment of marine protected areas is essentially a limitation on behaviors that damage the marine ecological environment, such as excessive exploitation, and there are many problems with existing legislation. The lack of binding legal documents for third parties and the inability of the Convention on the Law of the Sea to provide direct guidance on practical norms. Protecting the health of the marine environment is a common interest of the international community, and filling this legal gap is in line with the spirit of international law. In specific practice, adhering to the concept of “sustainable development” and promoting global efforts to jointly govern marine environmental health and protect marine environmental diversity is in line with the overall interests of the international community, and has certain practical significance for the rational development and utilization of marine resources. The joint efforts of the international community to build a sound international system of ocean law have extremely profound significance for the protection of the marine environment.

Keywords

International Law of the Sea, Beyond National Jurisdiction, Marine Protected Areas

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 国家管辖范围以外海洋保护区建设情况及类型

1.1. 海洋保护区

1.1.1. 海洋保护区建设情况

关于“海洋保护区”概念，目前存在不同的表达，其中包括海洋保留区(Marine Reserve Areas)等。保护海洋环境与海洋生物生态多样性，与人们的生活及海洋环境治理息息相关。海洋保护区，顾名思义，划定特定的面积的海洋区域并对此进行针对性的管理，海洋保护区分为狭义与广义两种定义。广义上的保护海洋区泛指，对海底世界资源与水域面积的空间进行治理，海洋生态环境脆弱地区或濒危物种聚集地区的广阔的海岸或开阔的海洋区域。狭义上的海洋保护区指的是，依照法律及相关规定划分出的需要特定保护与治理的空间[1]。

1.1.2. 海洋保护区历史发展进程

早在海洋保护区的定义被规范之前海洋保护区的实践就已经有所发展。海洋保护区的发展过程为，进行海洋区域保护实践，实践效果有效且值得推广，人们进行海洋保护区理论界定，划分、建设海洋保护区。

1886年建成于澳大利亚新南威尔士州的皇家海洋公园是世界上第一个海洋保护区。海洋保护区的概念正式提出是在1962年美国西雅图地区的第一届世界国家公园大会，该会议的召开揭示了关于现有的世界海洋公园的多样性与制定出规范、合理的国家海洋公园定义与管理准则的急迫与必要性之间的矛盾。专家学者讨论了保护区国际分类方式，其中涵盖了海洋保护区这一基础概念，遗憾的是，此概念的提出并没有受到广泛的重视，也没有得以应用。不久后，与1967年专家审核通过了第一版《联合国国家公园名录》，在此之中国家海洋公园被涵盖在内[1]。

几十年过去,随着1980年《南极海洋生物资源养护公约》的提出海洋保护区概念才被学界明晰,然而其中细节的概念与具体内容仍未得到具体界定。1982年《联合国海洋法公约》第192条对海洋资源的规划与管理方面做出了基本构想,并规定了公海及“区域”的相应制度,然而文中没有提出具体“海洋保护区”相关字眼。

到二十世纪末、二十一世纪初,随着海洋环境与全球生态多样性问题得到人们空前的重视,《海洋多样性条约》才对海洋保护区问题进行系统的划分回答。1992年对“保护区”进行了定义,2006年建立“海洋保护区”的目标才被提出。各国至今对海洋保护区的概念仍未达成一致的认同,分歧保留至今。但是对全球海洋、区域进行划区保护成为有效的保护工具已经得到广泛的认可。并且,保护海洋生态均衡多样、可持续性发展已经全球共同认可的一致方向。

1.2. 国家管辖范围以外海洋保护区类型

现有的国家管辖范围外的海洋保护区主要有以下四个,分别为第一个建立的地中海海洋保护区,该保护区由意大利、法国、摩洛哥签订条约后建立。于2010年由东北大西洋海洋保护委员会设立的东北大西洋国家管辖范围以外的海洋保护区。南大西洋海洋保护区,包括南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区和罗斯海海洋保护区。东北大西洋海洋保护区于地中海海洋保护区部分位于国家管辖范围以内,但南大西洋海洋保护区和罗斯海海洋保护区三大海洋保护区,才是严格意义上的国家管辖范围以外的海洋保护区。

1.2.1. 地中海派拉格斯海洋保护区

地中海派拉格斯海洋保护区,保护地中海海域特殊的海洋生态系统以及生物多样性。地中海属于独特的半封闭海域,其建立保护区不可避免地有部分设立在国家管辖区域范围以内以及部分国家管辖范围外。

1975年包括欧共体在内的15个国家和组织,制定了第一个地中海保护计划。随后,1956年签订了《巴塞罗那公约》,旨在保护地中海海洋环境和海岸线区域。该公约通过了《关于地中海生物多样性和海洋保护区的巴塞罗那公约议定书》,该协定书于1999年生效对保护该区域海洋环境的行动具有举足轻重的意义。此后为建立地中海派拉格斯海洋保护区奠定理论基础的《为海洋哺乳动物建立地中海保护区的条约》也是基于此条约基础上由意大利、摩纳哥、法国签订。

1.2.2. 东北大西洋国家管辖范围以外区域海洋保护区网络

如上文提到的内容,北大西洋海洋保护区并非全部位于国家管辖范围以外,有约百分之四十左右是国家管辖范围以外的海域。为管理北大西洋海域,人们制定了《北大西洋环境保护公约》以此来保护未开发的北大西洋海域的环境健康,以及帮助已被破坏海域的生态环境进行自我修复。并于2003年成立的北大西洋换环境保护委员会为在北大西洋海域建立完善的海洋生态系统维护网络做出了郑重承诺。

1.2.3. 南极海洋保护区

南极地区,指南纬六十度以南,既包括海域和陆地(含冰架)。自1959年《南极条约》中成功“冻结”了长期以来的南极大陆主权纷争。在此数十年后,2009年为保护南极大陆生物多样性与生态健康发展,在南极海洋生物资源养护委员会的努力下建立了南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区。

南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区是南极地区的另一重要的海洋保护区。1982年《南极海洋生物资源养护公约》要求在南极地区设立南极海洋生物资源养护委员会,旨在保护南极地区海洋生物环境。2008年在极地设立了11个海洋保护优先区域,其中南奥克尼群岛南大陆架涵盖在其中。次年,经过商议决定委员会正式着手设立了南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区,11月由英国提交了设立申请。随后,国家管

辖范围以外的海洋保护区——南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区正式设立。在该海洋保护区内渔业以及商船进出排放都需要向委员会报备并受到一定要求的制约。

南极海洋生物资源养护委员会在二十年后的 2016 年又通过了建设罗斯海洋保护区的决议，罗斯海洋保护区海域面积广阔约一百五十五万平方千米。罗斯海海洋保护区设置了三个区域，可以分为“一般研究区”“特别研究区”“磷虾研究区”三个区域。罗斯海区域作为独一无二的海洋冰川洋盆，被学界誉为“地球中生态环境受到影响最小的海洋区域”，建立区域进行保护对该地区生物多样性、渔业资源、非生物生态系统、海域水体资源等对人类都富有极为深刻的意义[2]。

2. 国家管辖范围以外海洋保护区建设面临的法律问题

国际上以现存的法律政策文件中，例如：全国性国际条约、区域性国际条约、国际组织决议，这些文件成为了我们建设海洋保护区的指导性原则，但是在法律渊源、法理、法律实践和争议解决时，还存在一定的不足[3]。

2.1. 直接规定法律规范的缺失

目前，由于国家管辖范围外海洋保护区的立法存在零散和不成体系的现状，可以说，国家管辖范围外海洋保护区法律规范存在缺失。法律面临着以下三部分的问题，包括全球性国际条约直接依据的缺乏、区域性条款具有一定的局限性、国际组织决议的非正式渊源[4]。

2.1.1. 全球性国际条约缺乏直接依据

国际性条约，如《联合国海洋法》《生物多样性公约》《防止船舶造成污染国际公约》为典型的国际性条约，具有缺乏针对性和可操作性的局限。以国际法渊源中最重要的国际公约为例，国际公约是无强制力约束的、倡议、宣传性质的“软法条款”，在实践操作中实用性不强，只存在于倡议层面，并没有实际运用中的可操作性。此外，《生物多样性公约》的提出旨在保护全球生物多样性，但其关注点不在生物保护本身，而是管辖权利与展开活动的过程。且此公约仅仅适用于国家管辖范围以外的生物多样性的保护，对国家管辖范围以内的生物保护不具有效力，且对于设立海洋保护区没有直接帮助[5]。建设海洋保护区需要兼顾全局持久和长远发展的需要，针对某一专项设立的公约局限性太过明显。

综上所述，关于国家管辖范围以外的海洋保护区立法缺失，充分体现了国家法不成为体系的状态。也有学者提出这部分问题出现的主要原因是法律自身的滞后性[6]。且于 1980 年左右提出的发展国家管辖范围以外的海洋保护区的倡议十分的不成熟，尚存在许多不足，需要全社会共同努力建设填补法律规则和法律原则的空白[7]。

2.1.2. 区域性条约的局限性

区域性条约的局限性是指，条约的法律效力仅限于缔结条约双方主体之间，对于第三国不具有法律约束力。《维也纳条约法公约》规定条约不约束第三国的一般原则，在缺乏法律体系依据的条件下，建立国家管辖范围以外的海洋保护区[8]。根据双方缔约条款的国际惯例，合约为双方就合约条款达成合意，可以为国家、区域、国际性组织等主体，所以依照国际法现行的标准合约仅约束缔结双方，对其他主体不具有管辖约束力[6]。因此，两方条无法成为第三国为海洋保护区尽到保护义务的标准。

2.2. 与传统海洋法制度的冲突

2.2.1. 与公海自由原则存在冲突

公海自由原则是由“国际法之父”格劳修斯提出来的，在其著作《海洋自由论》中写道，海洋是属于全人类的共同的资源，应当对全人类开放供全人类使用。不仅如此，这也是一项国际认可的条约原则，

《联合国海洋法公约》第八十七条证明了这一点[9]。

在国家管辖范围以外的海域建立海洋保护区，这不可避免地会与公海自由原则存在冲突。在公海海域建立海洋保护区的最直接后果就是该范围更难采取限制措施，对各个国家的公海自由实践均会造成不同程度的限制。

2.2.2. 对公海海底资源的影响

公海海底资源包括海底的固体、液体、气体以及矿物资源等，《联合国海洋法公约》认定海底资源属于全人类共同的可继承的财产。现在，随着科学技术的发展，人们逐渐认识到海底不同于过去认知的艰苦环境，而具有很高的勘探、科研价值，海底资源保护的重要性也逐步被重视起来。

但是，目前针对国际立法尚未涉及到“区域”海底动植物资源的属性法律界定，也没有明确的监督机制，控制勘探开发和利用公共海域的海洋资源的行为。现下公海海底动植物资源界定概念不够明晰，加之相关活动出于刚刚开始阶段，所以国际社会对其有关于如何勘探、利用的探讨也有待进一步商榷。总之，国家管辖范围以外的海底生物资源的开发、利用仍充满极高的不确定性。

2.3. 国家管辖范围外区域海洋保护区国际立法的法律本位理念冲突

法律本位之间的冲突，细化来讲就是国家本位与国际社会本位之间的理念冲突。由于《维也纳条约法公约》第五十三条规定，在不违反国际法强制规律的前提下，各国可以自由确立条约的内容。因此，在当今的国际法律中，占据主导地位的是国家。具体涉及国家管辖范围以外的海洋保护区问题，其法律意在维护海洋环境与自然资源，客体为海洋生物多样性与海洋整体资源。这是属于国际社会整体利益的维护，属于国际社会本位。

从经济利益的角度切入，主权国家更愿意维护自身利益，即开发和保护国家管辖范围内的海洋，因为它带来的利益更加直观和具体。而反之，国家管辖范围以外的海洋主权国家更愿意开发而非保护。因为保护自然环境资源经济代价是巨大的，而带来的收益却微乎其微，主权国家从根本的利益角度看就缺少保护的动机。因此，国家管辖范围以外的海洋保护区所面临的难题归根到底还是利益冲突之间的问题，也是国家本位与国际社会本位之间谁为主导的问题。

3. 国家管辖范围以外海洋保护区建设的建议

3.1. 明确国家管辖范围外海洋保护区立法原则

由于目前存在直接规定国家管辖范围外区域海洋保护区法律规范的缺失的问题，确立法律填补此项空白就变得十分有必要。订立法律首先需要明确国家管辖范围以外的海洋保护区的立法原则。

海洋资源的保护很大程度是对生物多样性的保护，在“可持续发展”的全人类认同的原则下，具体来讲要强化国家责任法律机制，使各国在法律制定问题上都承担起自己应尽的责任。自二十世纪中后期开始，《里约环境与发展宣言》《人类环境宣言》《2030 可持续发展议程》等文件的依次出台，合理开发海洋资源得到越来越多国家的认同。

3.2. 注重与传统海洋法制度的协调

3.2.1. 注重与公海自由制度的协调

以公海自由原则为基础。公海自由原则是生物多样性保护的基础，也是 BBNJ 国际文书指定的基础性原则。在实践保护活动中，任何协议结果都不得违反公海自由原则。如《联合国海洋法公约》的法律地位不会因为 BBNJ 谈判的任何结果所撼动。此外，在指定国际文书的过程中必须在公海自由和海洋环境保护原则的框架内。

公海自由制度趋势的相对性。根据传统局限的海洋自由理论，国家管辖范围外设立海洋保护区和进行相关的养护防范治理工作几乎是不可能实现的。在当今的时代里，海洋自由理论在实践中已经不能完全适用，出现了相对化的发展趋势。

从法律框架的发展的角度来看，公海自由的相对化已经得到了各个国家的广泛认可。在法律的实践角度看，联合国和国际法院也在不断推动和发展此项趋势。发生在2014年的著名案例“南极捕鲸案”中我们就可以很好的印证这一点。公海自由原则和法律规范相冲突时，适用的灵活性使得双方得到了平衡。平衡了海洋生物多样性和政治经济等人类利益，同时也可以诉讼，具有可诉性。我们可以很欣慰的看出海洋生态环境与人类政治、经济价值的到了很好的平衡。

公海自由制度和海洋保护区的矛盾与取舍。现有的存在公共海洋领域的矛盾冲突主要集中在，渔业、航海、海洋生物资源多样性以及海洋环境资源的保护几个方面。国际立法在此几项冲突方面存在很大的空白，也正是因为如此国家管辖范围外的海洋保护区的建设和发展存在很多制约因素。根据相关法律规定，在主权国家的管辖范围内的海域，国家有权对海洋资源以及海洋进行开发和利用，也要同时重视海洋的污染问题，不得影响到相邻海域。与之相反的，公共海域，不具有主权国家管辖。即使存在《联合国海洋法公约》的制约和限制，仍不存在具体、明晰的权利与义务。现在，海洋自由原则的发展和制度的巨大变革早已成为事实，人类目前的开垦和使用海洋资源已经走向可持续发展的目标。

在国家管辖范围外的公海区域建立海洋保护区旨在保护海洋生物多样性与海洋资源的可持续发展，这完全符合海洋法与国际环境法的限制。相对地限制国家在公海的开发并推动环境和生态协调发展，维护代际正义和未来海洋的可持续发展。

3.2.2. 明细公海海底资源具体的法律属性

在公海海域内海底生物资源属性《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》没有规定，属于法律的空白部分。有学者主张适用公海自由原则，当然这样适用有一些局限，即海底生态环境破坏、可再生能源下降，此项后果在根本上违背了保护海洋生物资源和海洋生物多样性的本意。为了全人类共同的发展利益，实现可持续发展迫在眉睫，只有将海底的两种区域性资源定义为“人类共同可继承性的财产”统筹兼顾、全面规划，尽可能追求合理有序的开发与利用。

3.3. 充分利用现有法律体制并构建法律制度

3.3.1. 完善现有法律的体制架构

2017年对于国际海洋保护是至关重要的一年，七月到十月召开了国家管辖范围外海洋保护区的海洋生物多样性和可持续发展协定委员会第四次委员会会议筹备并召开。同年十二月，第七十二届联合国大会召开中，此项提案进入了政府间磋商阶段。次年，第一届新国际文书政府间会议的举行，这对于国际社会中国国家管辖范围外的海洋保护区的资源协定治理迈出了至关重要的第一步，也是实践进行的第一步。

联合国大会设立的BBNJ委员会设立的国际海洋法是目前最具有影响力的立法。现有的国家管辖范围外的海洋保护区法律体系的完善离不开多方的协调平衡，特别是在于《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》两个目前最具权威性的海洋生物与环境保护准则性文件[10]。

3.3.2. 借鉴现有的区域性海洋保护区制度

现存制度下的区域性海洋保护区制度最基本的国际法律基础便是国家间缔结的区域性条约和国家见及国际组织签署的相关文件，但也存在一定局限，区域性的管理制度面临着约束非缔结方无力、参与国家有限以及组织架构权威性缺乏等[11]。总之，以全球性质的法律形式约束各国是十分必要的，且最为行之有效的方式便是构建全球性法律体制，并且建立国家管辖范围以外的海洋保护区[12]。

虽然建立全面性法律体制还存在缺失，但是建立国家管辖范围以外的海洋保护区的实践已经取得了很大进展，同时这也对将来法律的完善提供了极高的借鉴意义。

4. 结论

商鞅在《商君书》中言，“言不中法者，不听也；行不中法者，不高也；事不中法者，不为也”。在海洋保护日趋紧要的国际趋势下，海洋保护区生态网络对于公海海域的生态系统维护具有至关重要的价值。实践也证明了，建立国家管辖范围以外的海洋保护区是最为有利的手段，这是符合国际发展趋势的顺势而为。“可持续发展理念”是促进海洋保护区制度与现有的传统法律相互融合发展的重要指导性思想。我国力求构建的“人类命运共同体”也与建设海洋保护区的法律制度的观念不谋而合，因此我国更应当坚持自己的主张“建立人类命运共同体，帮助海洋可持续发展”。在全球环境资源保护与国家自身利益之间找寻平衡点，建立一个人与自然和谐共生的绿色地球。

参考文献

- [1] 方悦. 国家管辖范围外海洋保护区制度及实践研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 国际关系学院, 2021.
- [2] 李静. 国家管辖范围外区域海洋保护区国际立法研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2019.
- [3] 张岳月. 两极地区国家管辖范围以外海域建立海洋保护区的法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2021.
- [4] 袁韵佳. 南极海洋保护区法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2021.
- [5] 徐传秋. 国家管辖外海洋生物多样性(BBNJ)保护的法规制[D]: [硕士学位论文]. 福州: 福州大学, 2017.
- [6] 王晓莉, 许艳, 刘倡, 杨璐, 路文海. 大型海洋保护区建设国际实践及启示[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(6): 4-9.
- [7] 肖桐. 国家管辖范围以外区域划区管理工具研究: 主要争议与解决方案[J]. 中华海洋法学评论, 2020(1): 99-129.
- [8] 廖建基, 黄浩, 李伟文, 王磊, 安娜娜. 国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护的新视域: 包括海洋保护区在内的划区管理工具[J]. 生物多样性, 2019, 27(10): 1153-1161.
- [9] 郑苗壮, 刘岩, 徐靖. 《生物多样性公约》与国家管辖范围以外海洋生物多样性问题研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2015(2): 40-45.
- [10] Millage, K.D., Villaseñor-Derbez, J.C., Bradley, D., Burgess, M.G., Lenihan, H.S. and Costello, C. (2021) Self-Financed Marine Protected Areas. *Environmental Research Letters*, **16**, Article 125001. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac3439>
- [11] Betti, F., Enrichetti, F., Garetto, C., Merotto, L., Cappanera, V., Venturini, S. and Bavestrello, G. (2021) Optimization of Scuba Diving Activities in a Mediterranean Marine Protected Area Based on Benthic Vulnerability Assessment. *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, **33**, 191-201. <https://doi.org/10.1002/aqc.3918>
- [12] Albuquerque, F.C., Bleuel, J., Pinto, M.P. and Longo, G.O. (2019) In the Right Place at the Right Time: Representativeness of Corals within Marine Protected Areas under Warming Scenarios in Brazil. *Ocean and Coastal Management*, **233**, Article 106469.