

# 全球海洋治理视阈下生物保护区管理的 重叠到协同效应分析

于宏源

(上海国际问题研究院 比较政治和公共政策所, 上海 200233)

**摘要:**国家管辖范围外的生物多样性养护和可持续利用的管理体制安排与划区管理工具(ABMTs)密切相关。广义上的划区管理工具包括两种,一种是以现有国际组织为代表的部门管理,另一种是以公海保护区下区域管理组织为代表的跨部门综合管理。不同划区管理工具存在主体身份、问题领域、功能治理范围三种机制重叠表现,究其原因:一是该问题领域本身对多元国际机制建立的需求张力较大;二是“公海自由”提供了不同机制并存的制度基础;三是全球治理理念与实践推进了海洋领域共管共治进程;四是政治权力博弈导致各种俱乐部治理组织在海洋权益制度性偏好上存在差异。划区管理工具重叠造成了积极与消极二元影响。结合当前全球治理范式由“自上而下”到“自下而上”转型的趋势,要实现划区管理工具协同,关键在于处理好各划区管理工具背后的主体逻辑,构建多利益攸关方交互式混合参与管理体制。在两种划区管理工具耦合逻辑基础上,以“过程论”为视角,从方案提出、共商共估到执行监查,形成以制度衔接为功能的互动框架。

**关键词:**国家管辖范围外;划区管理工具;重叠;混合管理

**中图分类号:**X145

**文献标识码:**A

**文章编号:**1006-6365(2021)06-0012-14

**DOI:**10.16740/j.cnki.cn43-1240/c.2021.06.002

陆地资源的有限性与地缘分配不均难以满足主权国家发展需要,各主权国家将资源获取渠道扩展至国家管辖范围外的生物资源领域。为了促进公海可持续综合利用,正在进行的“国家管辖范围外的生物多样性养护与可持续利用谈判”(BBNJ谈判)已成为海洋法领域的重要议程。BBNJ谈判历程主要有三个关键时间节点:一是2004年,联大发布59/24号决议,该决议决定成立“特设非正式工作组”,讨论在《联合国海洋法公约》(UNCLOS)框架下如何解决BBNJ养护和可持续利用的问题;二是2015年,联大通过69/292号决议成立“预备委员

会”,要求以“一揽子”清单<sup>①</sup>为基础,重点讨论新国际文书(ILBI)的草案要点;三是2018年,联大通过72/249决议,BBNJ谈判转入政府间大会阶段,就“一揽子”清单的四项基本内容继续展开政府间磋商谈判。截止当前,已召开三次政府间大会,但因疫情影响,第四次大会处于暂停状态。由于谈判内容较多、利益分歧较大,不排除增加谈判次数、延长谈判过程的可能。

管理模式的路径选择对于体制构建与落实具有宏观协调作用,在“一揽子”清单中,划区管理工具与国家管辖外的生物多样性保护管理模式密切相关。由于新的管理机制建立面临南北

**收稿日期:**2021-09-22

**基金项目:**国家社科基金项目“拜登上任以来中美碳外交关系的非线性变化和应对研究”(21BGJ054)。

**作者简介:**于宏源,男,山东烟台人,上海国际问题研究院比较政治和公共政策所所长,研究员,博士生导师。

政治博弈、新旧体制冲突等问题,关于划区管理工具体制安排也存在较大争议。在实质内容尚未明朗之前,谈判各方都相当谨慎。<sup>②</sup>从我国相关学者对管理体制的主要研究来看,王勇与孟令浩主要通过区域模式与全球模式优劣对比,从宏观上探讨了BBNJ协定采取全球管理模式的必要性。<sup>③</sup>胡斌分析了管理机制构建中的重叠现象,并主要提出了关于职能机构建构的建议措施。<sup>④</sup>以上学者虽然对管理体制发展趋势和特征作了相关研究,但依然有一些关键问题需要深入探讨。公海保护区与划区管理工具概念及关系边界辨析需要更加明确;管理机制重叠产生的原因有所涉及,但需要挖掘该问题领域本身的综合动因;划区管理工具机制重叠现象表现应建立在国际机制重叠理论要素论基础之上<sup>⑤</sup>;除了需要构建职能机构外,“过程论”视角下各划区管理工具从提案到执行、监督具体协同制度需要细化。因此在上述学者研究基础之上,本文对上述问题及谈判发展趋势作进一步探讨。文章逻辑结构安排如下:在对“公海保护区”“划区管理工具”关键概念辨析基础上,从国际实践的角度探讨当前划区管理工具的本质特征—机制重叠,并对重叠的原因、二元影响进行分析。结合谈判过程中的“不破坏”基本原则使得混合管理模式成为发展趋势,以“过程论”动态发展为视角,从提案、执行、监督等不同阶段提出划区管理工具协同的对策建议。

## 一、海洋保护区、公海保护区、划区管理工具概念边界辨析

### (一)从海洋保护区到公海保护区

“保护区”总体而言即对空间上特定的区域范围进行保护。《生物多样性公约》第2条对“保护区”的定义也遵循了该基本原则:一个划定地理界限,为达到特定保护目标而指定或实行管制和管理的地区。

“海洋保护区”是建立在“保护区”概念基础上的海洋治理领域的专门术语。国际自然保护联盟(IUCN)建立了海洋保护区机构伙伴关系(MPAAP),对海洋保护区网络进行专门管理。其将“海洋保护区”定义为:“为实现具有相关生态系统服务和文化价值的自然长期保护,通过法律或其他有效手段确认的、专门管理的、具有较为明确界限的地理空间。”<sup>⑥</sup>从功能来看,该定义主要包括生态与海洋文化遗产保护两种类型。最新的“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的协定案文草案修改稿”<sup>⑦</sup>,将“海洋保护区”定义为:一个划定地理界限、为达到生物多样性长期养护和可持续利用目标而指定和管理的并比周围地区更高程度保护的海区。与IUCN定义相比,该定义中的“养护与可持续利用”其实包含了经济、生态、文化等多维度的保护目标。

“公海保护区”是当前“国家管辖范围外生物多样性保护”研究中讨论较多且具有现实意义的概念之一。但这一术语在相关国际条约中很少规定,例如1992《生物多样性公约》、1982《联合国海洋法公约》、甚至前面提及的“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的协定案文草案修改稿”都没有使用“公海保护区”这一概念,所以公海保护区更多是一个学理上的概念。邢望望<sup>⑧</sup>认为从“保护区”到“海洋保护区”再到“公海保护区”,既是概念递进细化的逻辑过程,也是公海特殊地理生态环境对“保护区”概念的特定适用。首先肯定了“公海保护区”与“海洋保护区”的联系性。广义的海洋保护区包括内水、领海、群岛水域、专属经济区、公海在内的一切划区保护,例如美国的海洋保护区有多种形式,由各级政府建立和管理,包括海洋保护区、河口研究保护区、海洋公园和海洋野生动植物保护区等,所以

“公海保护区”是“海洋保护区”的由总体到具体的逻辑发展过程。其次,公海特殊的国际法规则导致其与一般海洋保护区存在差别。《联合国海洋法公约》规定了公海六大自由<sup>⑨</sup>,而公海外的其他海域都适用不同的海洋法制度,有基于主权的管辖、有基于公共卫生等特定事项的管辖等,制度差别导致“公海保护区”概念的设立权限要素一定是“共同设立”,需要多个国家合作,而不是沿岸国家的自主设立。

因此,“公海保护区”是在“海洋保护区”概念基础上发展而来的,两者在地理要素(都是通过一定的“保护区”进行海域空间规划)、保护客体(生态、文化等)等概念要素上具有类似性,但是基于公海独特的区域地位,在保护与管理方式上,“公海保护区”与“海洋保护区”权限要素存在区别。

## (二)公海保护区与划区管理工具

在早期联合国海洋法议题会议中,公海生物多样性一直被纳入非正式会议,处于边缘化状态。直到 2004 年的联大 59/24 号决议后,BBNJ 养护和可持续利用问题才被纳入中心讨论议题范畴。自此,“划区管理工具”才被开始广泛讨论。米勒(Molenaar)认为“ABMTs 是为了一个或更多目的,对国家管辖范围以外区域的一项或多项人类活动进行更严格的管理,以提供比周围地区更高程度的保护”<sup>⑩</sup>。BBNJ 谈判第二次政府间会议将 ABMTs 定义为“用来划定地理界限的管理工具,该管理工具可以基于多元保护目标而设立”<sup>⑪</sup>。上述定义都提及了“划区管理工具”的区别是“保护目标”,即不同的保护目标是划区管理工具类型化的分类标准。

“划区管理工具”与“公海保护区”是目前经常被混用的概念,那么两者有何区别与联系呢?目前基于不同保护目标而成立的 ABMTs 中,部门 ABMT 占据了大多数,包括特别敏感海域、特别环境利益区、特别区域等具体划区工

具。由各专门国际组织提出,具有单一设立目的,这些划区管理工具也主要是为国际组织设立宗旨服务的。公海保护区,是跨部门的 ABMT,并不限于单一目标而建立,是基于特别敏感区域、特别环境利益区等多种目标的综合考量而建立,只是在名称上更侧重于“保护区”这一空间概念。所以,划区管理工具与公海保护区是一般与特别的关系,也即广义上的划区管理工具包含公海保护区在内。

综上,广义上的划区管理工具由公海保护区区域管理组织与专门国际组织提出,前者属于跨部门(综合)划区管理,后者属于单部门划区管理。国家管辖范围外生物多样性养护和可持续利用管理体制建立在广义划区管理工具概念基础上,处理好各种划区管理工具关系尤为关键。

## 二、划区管理工具重叠现象与成因

### (一)国际机制重叠概述

国际机制重叠理论产生的背景与国际机制互动研究密切相关。二战后,在“和平与发展”的国际议题下,国际社会在人权、环境、金融等诸多领域建立了各种国际机制。由于各国际机制建立与发展非同步化,并且各自领域的治理路径也存在差异,导致各种机制拥挤与碰撞逐渐凸显,因而如何加强不同国际机制联系便具有重要意义,机制互动也成为重要的研究议题,类型化划分成为机制互动研究的一个重要方向。克里斯汀·罗森达尔(G. Kristin Rosendal)依据相互作用结果,将机制互动进行了兼容互动(compatible interplay)与分散互动(diverging interplay)的二分法类型化划分;<sup>⑫</sup>奥拉夫·施拉姆·斯托克(Olav Schram Stokke)依据相互作用效能进行分类,通过调动经济制度主义、国际合法性和政策转移三种理论,区分了功利性相互作用(Utilitarian interplay)、规范性相互作用(Normative interplay)和概念性相互

作用 (Ideational interplay) 三种机制互动类型;<sup>⑬</sup> 奥兰·杨是最早提出机制重叠类型划分的学者, 其将同一问题领域机制间关系分为植入式、嵌入式、丛生式和重叠式四种, 并将重叠定义为“一种制度的功能范围延伸到另一种制度的功能范围内”<sup>⑭</sup>。奥兰·杨虽然从类型化角度提出了机制重叠概念, 但对于其具体内涵依然缺乏针对性解读。

“国际机制重叠”的具体内涵解读需要根基于“国际机制”要素论路径。相对完整的“国际机制”定义由斯蒂芬·克拉斯纳 (Stephen D. Krasner) 提出, 他将国际机制界定为“在国际关系特定领域由行为体的期望汇集而成的一整套明示或暗示的原则、规范、规则和决策程序”<sup>⑮</sup>。该定义包含了三个基本要素: “行为体”为主体、“特定领域”为客体、“原则、规范、规则、决策程序”为主体与客体之间的衔接。三要素随着国际关系发展而不断丰富, 具体而言: 从主体来看, 首先, 基于发达国家与发展中国家的二分法逐渐被打破, 参与国际机制的国家利益集团逐渐多元化。其次, 国家作为国际法唯一主体这一传统逻辑也发生了改变。随着政府间国际组织、非政府组织、跨国公司、个人等独立参与国际关系现象日益频繁, 其在某些国际领域也开始承担相应国际责任。例如核泄漏中, 经营公司承担优先责任, 国家只是承担补充责任。正是由于主体结构的多元化发展, 导致主体互动频率提高, 不同机制中出现相同主体现象增多。从客体来看, 传统安全与非传统安全领域都是国际关系重要问题领域, 国家安全、经济发展、生态安全等领域都成了其延展客体。有学者认为只有相同问题领域中才能产生国际机制重叠<sup>⑯</sup>, 但笔者认为类似于国际贸易与环境保护处于不同的问题领域, 但 WTO 规则体系中也出现了环境保护相关条款, 与专门的环保条约或协定存在规范重叠, 所以同一问题领域和不同问题领域都可

能产生机制重叠现象。从中间衔接变量来看, 本质上是治理多样性发展, 即主体通过不同的原则、规范、规则、决策程序等实现治理目的。当前, “自上而下”与“自下而上”、“全球治理”与“区域治理”都是主体作用于客体的路径选择, 不同的国际机制可能采取相同或相似的原则、规范或程序。三要素互动逻辑为客体 (问题领域) 是国际机制产生的起因, 不同的主体集团为了解决该问题, 通过谈判协商等多种方式, 形成相对稳定的规则、原则等治理框架。而以上所阐述的三个要素的多元化发展使得这一过程组合易产生重叠现象。所以国际机制重叠的内涵可以概括为“两个以上的国际机制, 在主体结构、问题领域、功能治理路径选择上存在重叠的现象”。

除了国际机制重叠理论产生背景、内涵要素论外, 也有学者对机制重叠产生原因与影响进行了总体分析。罗圣荣与杨飞将机制重叠理论与湄公河治理实践相结合, 提出了两点重要原因, 认为机制重叠现象既是全球化与区域化的发展结果, 也是大国地缘政治博弈的后果。<sup>⑰</sup> 由于不同问题领域具有自身的特殊性, 所以, 除上述原因外, 还应该结合具体领域特殊性进行分析。刘美武将国际机制重叠影响关系分为冲突、平行、融合三种<sup>⑱</sup>, 实际上后两者侧重于机制重叠的正面作用, 因此国际机制重叠在效能影响上可以区分为积极与消极二元影响。

## (二) 划区管理工具国际实践

单部门划区管理工具表现载体既可以是全球性海洋组织, 如国际海事组织 (IMO), 也可以是区域专门管理组织, 如区域渔业管理组织北大西洋渔业组织 (NAFO), 而公海保护区作为多部门划区管理工具, 主要是建立在地理空间划区上的区域性海洋组织, 如南极海洋生物资源养护委员会 (CCAMLR)。具体的划区管理主要国际实践如下:

### 1. 单部门划区管理

总体而言,有基于海洋环境保护、经济开发、航行安全目的的,也有出于文化遗产保护等其他意图的。<sup>⑨</sup>主要包括:

国际海底管理局的海底采矿划区管理。海底采矿活动可能破坏海洋生态环境稳定性并造成海洋污染,为了预防海底采矿活动的环境破坏风险,国际海底管理局适用最多的划区管理工具是“影响参照区”和“保全参照区”<sup>⑩</sup>。“影响参照区”主要指用来评估区域内活动对海洋生态环境的影响程度的参照区,而“保全参照区”主要指开采不被允许区域,以禁止方式保持海底生态稳定性。从实践运用来看,克拉里昂-克利珀顿区(北部)9块环境保护区是国际海底管理局利用环境影响划区管理工具进行划区的最典型的代表。

国际海事组织航运管理。为了发挥海上航运价值,促进海上航运安全,国际海事组织在早期通过“特别敏感区域”(PSSAs)进行划区管理,随着基于生态、社会经济、科研等更多目标的提出,“特别需要保护的区域”也越来越被国际海事组织运用。但总体而言,航运需要依然是海事组织的首要考量因素。从实践运用来看,地中海和南极洲是国际海事组织的两个重点管理地区。

区域渔业管理组织的渔业管理。渔业管理组织运用较多的划区管理工具是“脆弱海洋生态系统”,例如非金枪鱼区域渔业管理组织为保护深海生物多样性而对深海底部渔场形成关闭区域。区域渔业组织众多,包括南方蓝鳍鱼保护委员会(CCSBT)、地中海渔业总委员会(GFCM)、美洲热带金枪鱼委员会(IATTC)、国际大西洋金枪鱼养护委员会(ICCAT)等,划区管理工具实践运用主要集中于东北大西洋、西北大西洋和东南大西洋。

随着 1972《世界文化与自然遗产保护公

约》《国际鲸鱼管制公约》等公约的达成,联合国科教文组织开始着手世界遗产海洋保护区管理,国际捕鲸委员会也建立禁止商业捕鲸的庇护所区域,例如印度洋(1979年)和南洋(1994年)。随着该领域谈判与治理的深入,更多的划界工具将提上政治议程。

### 2. 综合划区管理:公海保护区

当前主要包括以下 4 个公海保护区或公海保护区网络:

地中海半封闭的自然地理使得《海洋法公约》下的专属经济区制度适用困难。若所有沿岸国家都主张专属经济制度权利,则存在权利重叠,但是《海洋法公约》只是一般海域的制度安排,体系并未在各项海洋制度适用的特殊性上作出具体规定。1999 年生效的《巴塞罗那公约》与 2002 年生效的《建立地中海海洋哺乳动物保护区协议》是地中海海洋空间规划的重要协议,促成了“地中海派拉格斯海洋保护区”的建立。由于地中海独特的海域地理特征,该海洋保护区本质上是由协议达成的特殊公海保护区。

大西洋沿岸国家较多,且多为发达国家,对海洋权益的争夺由来已久。2009 年保护东北大西洋海洋环境委员会(OSPAR)在布鲁塞尔举行了一次部长级会议并产生了一份标题为“OSPAR 的监管制度,用于在 OSPAR 海域的国家管辖区(ABNJ)以外的地区建立海洋保护区(MPA)”的文件<sup>⑪</sup>,开始商量建立共同公海保护区。OSPAR 委员会于 2010 年正式建立了世界上第一个公海保护区网络,在国际海洋保护方面迈出了开创性的一步。<sup>⑫</sup>

南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)在南极洲周围海域形成了两个公海隔离带,在 2009 年通过了“保护南奥克尼群岛南部大陆架”决议。此外,在 2016 年委员会通过决议,拟在罗斯海区域建立第二个公海保护区。由于所涉公海面积极大,对传统南极国际制度造成了

一定影响,南极公海保护区建立受到的争议相对较多。

值得注意的是,公海保护区的建立依然在扩张。南太平洋区域环境组织(SPREP)开始进行“公海四个方案”计划,西非通过《阿比让公约》开始进行保护区建设,西印度洋区域的《内罗必公约》及萨尔加索海委员会(SSC)制定的《汉密尔顿宣言》等区域活动都开始着手进行海洋生物多样性划区保护。<sup>②</sup>

### (三)划区管理工具重叠体现

从上述多样化划区管理工具来看,许多公海地区受到不止一种划区管理工具的影响。由于各国际组织不存在严格等级划分,目前缺乏全球性的国家管辖范围外生物多样性保护公约,以致各种划区管理工具并存于各海域,产生了重叠现象。从机制重叠要素来看,划区管理工具重叠主要体现在三个方面:第一为主体重叠。各国际组织一般采取开放式加入机制,主权国家根据自身利益诉求可同时参与多种国际机制,可能导致多种划区管理工具的设立受到相同的国家推动。例如欧盟既是大西洋公海保护区网络、南极两个公海保护区建立的缔约方,也是国际海底管理局重要成员国集团。美国在海洋治理中活跃度较高,是促成南极公海保护区

与国际海事组织重要的原始创始国。第二是在问题领域中存在职能管辖重叠。虽然保护区在具体制度上存在不同。单部门划区管理工具主要是为采矿、航运、文化遗产、特定生物种类单一目标建立起来的,而公海保护区管理职能具有综合性,易发生同一问题存在两个机制共同管理。职能重叠趋势有加强趋势,例如划区管理工具在事实上都直接或间接涵盖海洋生态保护;OSPAR委员会与IMO和ISA等相关组织合作,从鱼类资源、生态保护、海上运输安全等领域不断扩展职权范围。<sup>③</sup>第三是功能治理覆盖范围重叠。在覆盖范围上,已经建立的几个公海保护海域面积具有区域性特征,例如南极罗斯海保护区总面积为115万平方公里、南奥克尼群岛南部保护区面积约为9.4万平方公里。像国际海事组织此类单部门国际组织的建立基础是全球性的国际公约,在空间规划上已经涵盖了大部分区域海洋组织所建立的各公海保护区,在覆盖海域面积上存在治理功能重叠。特别是南极、北极敏感海域,成为各组织争相进行划区管制的重点区域。(详见图1)

## 三、划区管理工具重叠现象成因与影响

### (一)划区管理工具重叠现象成因

第一,就国家范围外生物多样性治理本身

图1

主要 ABMTs		重叠体现	主体	问题领域	功能治理覆盖范围
主要部门 ABMTs	国际海底管理局		167 个会员国 + 欧盟	采矿为主	全球治理
	国际海事组织		174 个会员国	航运为主	全球治理
	联合国教科文组织		193 个会员国	文化遗产和自然遗产	全球治理
	国际捕鲸委员会		98 个会员国	鲸鱼原种的养护和利用	全球治理
综合公海保护区	地中海派拉格斯海洋保护区		法国、意大利和摩纳哥三国协议设立	海洋生态、海洋物种等	区域治理
	大西洋公海海洋保护区网络		16 个缔约方 <sup>⑤</sup>	海洋生态、海洋物种等	区域治理
	南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区		36 个缔约方 <sup>⑤</sup>	平衡海洋保护,可持续渔业和科学利益等	区域治理
	罗斯海地区海洋保护区				

而言,各种国际机制能够在该领域产生重叠现象,体现了该问题领域对国际机制建立的现实需求张力较大。这种需求张力扩大来源于以下两个方面:其一为国家管辖范围外生物多样性统一化管理制度缺位。与国家管辖范围内生物多样性治理相比,国家管辖外的生物多样性全球统一化管理体制一直缺少。例如《生物多样性公约》通过阶段,“国际社会还没有意识到独立地保护国家管辖范围外海域的生物多样性的必要性,因而也缺失相应的具体措施和管理制度”<sup>⑦</sup>;《联合国海洋法公约》作为国际海洋治理“大宪章”,却对国家管辖范围外生物多样性资源获取、分配等事项未涉及。在两个如此重要的公约制度缺位的前提下,加上通过谈判形成新的协议内容是一个漫长过程,这就为各种划区管理工具形成的国际机制共生共存留出了空间。其二为国家管辖范围外生物多样性治理的复杂性。首先表现为海洋生物浮动性。海洋物种的长途迁徙,影响了管理稳定性,只能依靠在不同海域建立多种国际机制才能达到有效综合管理。其次表现为海洋生物多样性治理地缘范围扩大。气候变化使得极地冰川融化,公海可开发版图扩展,加上国家海洋治理管辖权分布不均,需要建立具有更宽泛管辖权的国际机构。第三表现为国家管辖范围外生物多样性价值目标导向多元。除了海洋生物遗传获取外,渔业商业贸易、满足基本粮食需求都是国家管辖范围外生物多样性养护与可持续利用的重要目标,而多元价值目标网络促使各领域相关机制也随之开始调整原则、制定具体规则,造成了功能治理重叠。

第二,“公海自由”提供了各种组织建立的国际法基础。公海地区能够产生多种划区管理工具重叠现象,与公海特殊的国际法规则密切相关。格劳秀斯在 16 世纪提出的“海洋自由论”是公海自由的重要理论来源。1982 年《联合国海洋法公约》在公海海域也维持了“海洋自由”

的基本理念,确立了航行自由等多项公海自由制度。无论沿海国还是内陆国,利用公海都具有正当的国际法基础。当然,对公海领域也规定了其他权利类型,例如登临权、紧追权、普遍管辖权,但是主要针对的是奴隶贩卖、海盗行为等少数特殊管辖事项,所以本质上公海自由原则仍是现代海洋法基石。作为海洋领域的公共用地,正是由于“公海自由”基本原则,使得在国家管辖范围外海域建立的各项制度能够共存。

第三,全球治理“理念”与“实践”也推进了海洋治理进程。划区管理工具重叠与全球治理理念深入和范式多样化也不无关系。冷战后,全球治理理念与实践得到国际社会广泛认同,集体行动被认为是解决公共领域问题的较好方案。在全球治理发展趋势上升期,区域治理与全球治理作为两种范式是并存的,针对同一领域,既可能出现全球性的国际公约,也可能出现区域性协议。人类在公海领域开展渔业、航行、旅游等行为时,对公海造成了资源枯竭、生态破坏等问题,为了防止公地悲剧,越来越多的国家开始组建全球性或区域性组织进行这些事项的专门管理。

第四,划区管理工具由各种俱乐部组织设立,而俱乐部组织网络背后渗透的是政治权力博弈。制度的建立和维持有赖于权力的支撑,我们可以说制度是一个权力化的过程,如果它们成功地融合在一起,那将相互强化。<sup>⑧</sup>从主权到海权,从海权到产权,说明主权概念从政治意义转型为具体的经济产权利益,而在产权结构中,占据地球 60% 地缘范围的海洋生物资源、海底矿产资源等无疑成为国家抢夺的目标。参与 BBNJ 谈判的主权国家主要有三类:第一类即发达国家利益集团。之前建立和参与的众多公海制度、海洋治理组织大多是由发达国家推动的结果,美国、韩国为代表的发达国家力图维持之前的海洋权益,通过增加多边机构的数量,增

加了较弱国家参与讨论的交易成本,限制了弱小国家建立跨问题联盟的能力,减少了它们的参与。<sup>⑨</sup>第二类是以发展中国家为代表的利益集团。发展中国家面临经济转型期,资源需求的扩张必然导致对海洋领域权益的争夺。第三类主要是深受气候变化影响的脆弱岛屿国家。保护弱势群体也是国际制度安排的考量要件。岛屿国家由于领土化资源的缺乏,因而对海洋资源的需求更加突出,急需新的全球制度重塑去领土化法律上的海洋权益,其中就包括国家管辖范围外生物资源。除了上述三类政治利益集团外,各利益集团内部在海洋权益中的目的也存在差异,例如资源匮乏的日本是海洋开发极力推崇者,不支持扩大 MPA 网络,认为捕鱼还没有达到可能导致南极渔业崩溃的水平。政治利益集团的分化加速了国家管辖范围外生物多样性保护的俱乐部兴起,这种俱乐部网络式结构的政治集团促成了划区管理工具重叠格局。

## (二)划区管理工具重叠现象二元影响

机制重叠与机制碎片化一样,是国际关系发展常态,只是前者侧重于国际关系联系性,后者更侧重于国际关系矛盾性,两者都是治理实践的普遍客观存在。划区管理工具机制重叠这一现象的影响,应该包括积极与消极二元层面。

### 1. 划区管理工具重叠的积极影响

第一,划区管理工具重叠在有序协调条件下可以产生累积效应。划区管理工具并存并不总是相冲突,相反,当多种划区管理工具在某一海域能够得到合理安排应用时,将形成协同管理机制。例如东北大西洋渔业委员会与管理东北大西洋公海保护区网络的区域组织通过谅解备忘录、集体协议的方式,就环境保护与渔业管理管辖区域进行合理分工,以实现利益共享、信息共享,这体现了部门划区管理工具与公海保护区综合划区管理工具的相互融合。同样,划区管理工具协调也可产生于部门划区管理工具之

间。例如部门划区管理工具很多都涉及公海生态保护,其中国际海事组织主管船舶石油污染、渔业组织管辖捕鱼过程海洋污染,此类环境保护即使发生在同一海域内,但由于监管行为对象各异,若达成监管合作协议,则能够形成多重高标准环境保护监管。

第二,划区管理工具重叠可以兼顾国家管辖范围外生物多样性养护与可持续利用的兼容性。国家管辖范围外生物多样性养护与可持续利用是海洋治理的一项巨大工程,保护目标对象包括重要的生态或地貌、物种、海景文化、考古或历史遗址、航运安全、科学研究等。单一分散管理工具容易产生治理漏洞,难以保障治理效果的综合性。在划区管理工具重叠体系中,各管理工具基于不同的目标设立,管理价值取向更加多样化,契合了公海生物多样性治理复杂性特征,增强了国家管辖范围外生物多样性养护客体的包容性。

### 2. 划区管理工具重叠的消极影响

第一,划区管理工具重叠体系中各管理机制的具体原则、规则等治理制度存在职能冲突。虽然现存的不同划区管理工具有互相融合趋势,但主要限于少数海域,总体上并没有建立起良好的一体化共存机制。首先,基于不同目标建立的划区管理工具若无法产生有序合作,则在制度优先性目标选择上存在偏好冲突。其次,划区管理工具确定的保护区面积标准、地理位置不同,导致地缘管辖权交叉冲突。例如国际海底管理局进行海底划区管理时,易忽视垂直水体中海底与海面的制度协同。再次,各划区管理工具适用时间缺乏统一标准。例如罗斯海保护区规定了35年一般保护期,<sup>⑩</sup>但是南奥克尼保护区采取区域禁止模式进行生物资源保护,规定“不得在指定范围内排放或倾倒任何类型的废物、不得在规定区域内进行任何涉及渔船的转运活动、过境该区域的渔船在进入规定区域之

前向南极海洋生物资源保护委员会秘书处通报其打算过境的情况”<sup>⑩</sup>。这些具体治理制度的冲突导致治理效率低下、成本增大。同时,重复设置多余划区管理工具,使得治理资金、技术更加分散,造成治理资源浪费。

第二,多种划区管理工具重叠为大国政治干预提供了渗透空间。若某一领域只存在单一大多边机制,在当前国际政治格局多极化背景下,霸权主义干预空间较小。但在机制重叠情形之下,主体能够自由选择加入不同机制,微边体制使得部分国家操控力更大,使重叠机制沦为部分国家获取话语权的渠道。对于海洋资源需求较大的政治国家而言,它们可能对区域渔业管理组织施加压力,操控渔业组织在划区管理时避开禁止性措施,保留捕鱼容允的制度空间。同时,航运国际组织可以基于航行安全划区禁止运输或改变鱼类资源海上运输渠道,操控国际鱼类贸易走向。正是在国家管辖范围外生物多样性保护处于机制重叠状态,大国利用身份重叠加入各种国际组织以加剧治理复杂程度,从而实现自己的利益。

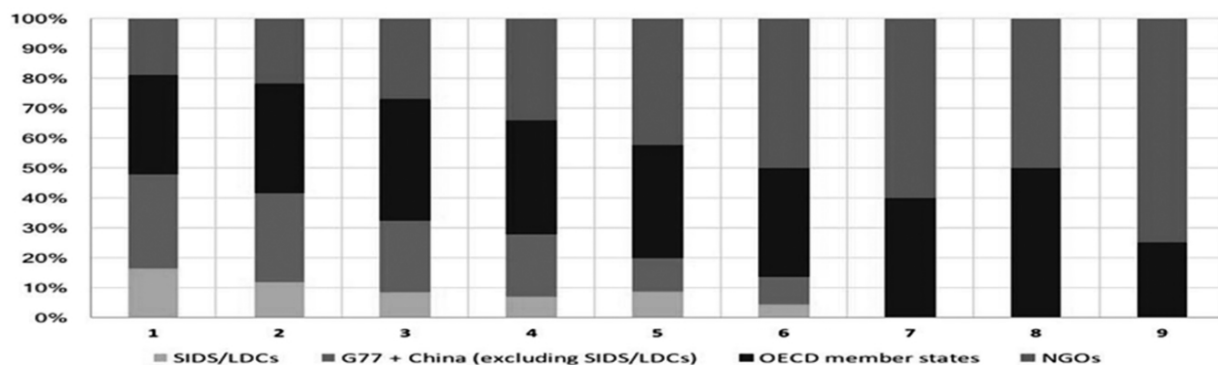
#### 四、划区管理工具混合发展趋势

划区管理工具重叠在本质上属于多利益攸关方共同参与治理。国家管辖范围外生物多样性保护的参与主体范畴,除了主权国家外,还包括各种国际组织与非政府组织等多利益攸关

方,当前的各种划区管理工具大多由国际组织或区域组织提出。主权作为国际关系的本质,主要通过论坛对话、条约机制形成治理机制,而通过设立专门国际组织的机构治理,能够在非会议期间继续行使治理职能,国际组织“代理”功能也日趋独立化。自成立“特设非正式工作组”讨论在 UNCLOS 框架下如何解决 BBNJ 养护和可持续利用问题以来,工作组于 2004 年至 2015 年间共召开 9 次会议。整个会议期间,由于养护划区办法涉及对公海自由重新审视、国家利益差异化下政治色彩较浓,导致在谈判进程中遭遇较大挑战,主体参与连续性存在不同。小岛屿发展中国家、最不发达国家、77 国集团成员参与连续性较低,但是以非政府组织为代表的非国家行为体在会议中的比例不断上升。<sup>⑪</sup>这说明,即使在主权国家参与治理意识不确定的情况下,非国家行为体依然顺利召开了会议,并吸收越来越广泛的主体参与到公海生物多样性保护治理体系中来。(参加 BBNJ 工作组一次或多次会议的政府代表和 NGO 代表总数如图 2)

划区管理工具重叠背后的多利益攸关方代表了由“自上而下”到“自下而上”治理模式转变的趋势。“自上而下”的全球治理主要指预先制定具有约束性的目标、完整的程序规则、严格的执行机制,以硬性手段形成治理框架,执行赤字

图 2



来源:Robert Blasiak, Carole Durussel, Jeremy Pittman eds: the role of the NGOs in negotiating the use of biodiversity in marine protected areas beyond national jurisdiction, Marine Policy, Vol.81, 2017, pp.1-8.

是“自上而下”传统模式面临的巨大挑战。然而,全球治理需要一个强有力和参与性的综合评估和评价系统,这样才能够促进在各级治理中就各种问题采取进一步行动。这一治理系统需要各种专门国际组织、非政府组织等参与,将全球需求转化为全球主体集体行动。现有的国际组织、行业机构,都通过自身的活动证明了对所管理事项的实质性兴趣,也通过实施管理措施来履行自己的管理职责。同时,因为实质性的兴趣和持续的活动,区域、行业组织对自己管辖的事务积累了部分主权国家没有掌握的知识经验。依靠更加多元与灵活执行机制,国际层面的约束性规范转化为框架构建,吸纳更多非国家主体参与治理,推动向参与式治理转变。

治理模式的转型是各种政治利益博弈的结果,公海生物多样性保护也不例外。从BBNJ谈判内容来看,当前对国家管辖范围外生物多样性管理体制存在区域模式、全球模式以及混合模式三种治理模式争议。新西兰、新加坡、菲律宾为代表的国家集团赞成建立一个全球性的总体框架,以补充现有区域与部门治理框架,推动一体化标准的建立。<sup>③</sup>美国、韩国、冰岛等国家为代表的利益集团认为应当由当前建立起来的各种海洋区域组织或者地区协议进行管理。<sup>④</sup>瑞士等国提出一种混合办法,认为应建立一个全球机构与区域机构、国家治理并存的治理体制,应在全球一级作出决定,但也需要承认有关的全球、区域和部门机构的权威。<sup>⑤</sup>

从上述国际划区管理工具实践来看,重叠的管理机制若维持现状,则无法克服由机制重叠带来的消极影响,所以完全维持区域模式的现状不符合当前的实践发展与立法趋势。混合治理与全球治理模式都力图构建全球性治理机制,在本质上都属于全球治理体系范畴,所以关键在于区域模式与全球模式间的制度衔接。区域模式与全球模式并不是相互排斥的治理体

系,全球治理模式的构建并不意味着抛弃现有的区域模式,两者对立主要是由于传统全球治理模式的弊端所致。传统全球治理模式力图以一揽子形式的国际规则进行国家间权利与义务的具体分配,并逐渐实现全球统一国际法治。但是,主权作为国家参与国际事务的基础性原则,强制性的义务分配导致以国际规则为主导的全球治理有效性低下。当前国家保守主义抬头,全球治理大国共识受到挑战,构建以目标或者共识为导向的全球治理更具有重要性与紧迫性。公海保护区同样面临机制重叠等共识分歧,若以传统全球治理模式进行绝对权利义务分配,将导致执行层面的集体困境。应当以目标设置为全球治理导向,兼顾已经出现的区域组织等治理形式,以“不破坏原则”为基本指导,凝聚更多大国共识、区域共识。

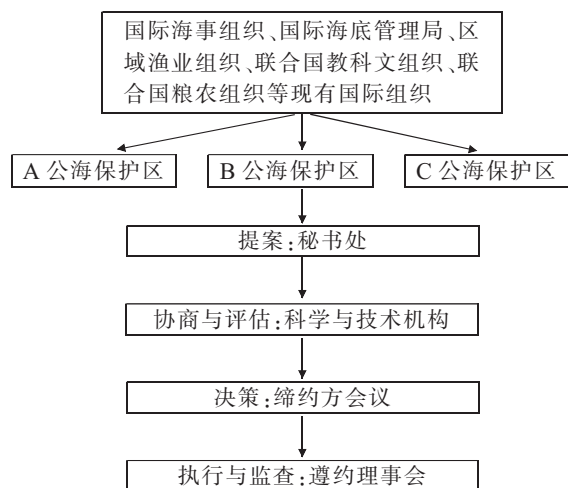
在BBNJ谈判过程中,关于全球体制的构建存在改造与创新两种路径。前者主要是指将现有某一管理组织改造为全球性的综合管理组织,国际海底管理局被认为是最佳选择,但国际海底管理局管辖范围有限,限于国际海底范围,对于垂直水体、海面平行水体治理经验太少,所以重塑旧管理组织为全球性组织的路径不具可行性。从当前谈判的最新文书草案来看,需要进一步探讨在管理工具重叠下,如何实现划区管理工具协同,构建多利益攸关方共同参与的全球管理机制框架。

### 五、划区管理工具协同管理机制

划区管理工具如何从重叠走向协同,其实就是如何处理好各种划区管理工具运转的行为体关系,即各种区域组织、国际组织之间的协同。这一协同管理机制构建遵循的基本原则是“不损害现有机制”。一是不得与《联合国海洋法公约》已有框架下协定相冲突,旨在达成一份针对公海生物多样性综合养护的补充协定;二是除了不得与之前公约规定的权利义务相冲突

外,不得损害已经在国家管辖范围外建立的各种国际组织或区域组织等管理机制。这对新的法律文书的功能定位产生了影响,新的法律文书是来做补充、衔接、嵌套的,而不是来做领导的,也即新的法律文书关于管理机制的构建应该是一个全球性的协同框架,而不在于改变、抛弃原有努力,所以在“不损害现有机制”基本原则框架下,国际合作、共同参与、透明度都是管理体制构建的基本遵循。

结合当前的谈判内容、达成的阶段性协定草案内容,在进一步理清公海保护区与现有管理机制两种划区管理工具间的耦合关系基础上,本文从“过程论”维度,分阶段对划区管理工具动态协同进行管理体制的框架构建。



#### (一)部门划区管理工具与公海保护区耦合

不同的国际组织在划界工具选择上具有各自价值取向,缺乏协同联系会导致海域规则混乱。公海保护区数量在不断增加,两个南极公海保护区的建立开启了公海大型圈地的先河,构建更大海域的海洋保护区正被各国商定。由前述概念辨析可知,广义上的划区管理工具包括公海保护区在内,“区域海洋组织公海保护区实践与国际组织划区管理工具实践是国际社会有关公海生态环境保护的两种主要国际实践,二者之间在公海生态环境保护上存在耦合关系,充分发挥二者的耦合关系有利于促进公海生态

环境的综合治理”<sup>③</sup>。由于公海保护区是综合性的管理机制,并且在公海上建立保护区网络结构也符合发展趋势,相比数量庞杂的国际组织管理体系而言,公海保护区更加稳定。在公海保护区确立稳定地缘范围基础上,国际海事组织、渔业组织、联合国教科文组织等部门组织在该地缘范围内就各自划区管理范围进行协商。

这一耦合关系已经在建立起来的主要公海保护区有所涉及,例如 OSPAR 曾希望与国际海事组织达成航运管理工具协同。<sup>④</sup>但耦合过程是艰难的,各个组织在职能范围内的各种具体规定各不相同,耦合将会涉及各个组织的管理职能让渡与妥协,所以通过 BBNJ 谈判达成《联合国海洋法公约》框架下的补充性协定,离不开区域组织与部门国际组织多边协商。在非会议期间,通过各组织秘书处实行双轨或多轨工作交流。同时,要充分凝聚可持续发展、生态保护目标优先的共识。面对自然和人类的复杂关系,任何试图实现全球最佳海洋治理政策的努力都具有不确定性。<sup>⑤</sup>可持续发展是 21 世纪最重要议题之一,也是国际谈判、制度有效性的共识基点。当前的公海面临局部鱼类资源枯竭、石油等海上污染物问题,因此环境治理是公海保护区建立的首要目标。在“一揽子”协议中,环境影响评估的谈判相对而言争议较小,坚持可持续发展优先的目标设置将凝聚更多的“绿色”耦合共识。

#### (二)保护区域确立提案

国家管辖外生物多样性保护首先需要确定保护区域,即公海保护区的地理确立。若完全由新协定下的决策机构自主决定公海保护区设立的具体位置、数量,则无法兼顾设立的适应性管理,且可能决策错误、政治阻碍过大。为了充分发挥“自下而上”模式下的自主能动性,应该采取申请式的提案方法。提案方式兼采单独提出或集体提出,设立常设秘书处作为提案过程中的专门职能机构,负责材料的接受、文件送达等

基本行政工作。提案内容为秘书处重点审查对象,应该包括:所确立保护区域空间的地理说明;全面包含保护区域的指示性衡量指标,例如该区域物种脆弱性、敏感性、存在的国家历史权利等多项指标;土著人民的利用现状;管理计划与方案说明;与相关全球、区域和部门机构在此已经开展合作协商的信息等。提案是初始阶段,为了促进后续各阶段更加顺利地进行,秘书处在对提案材料进行初步审查之后,可以要求提案主体进行材料补充。由于所申请的保护区域可能已有现存国际组织通过划区管理工具进行管理,提交申请的主体可能存在信息收集不及时或者不全面的情况,相关组织可以主动提交相关管理信息,以备秘书处最后形成完整的提案材料。

### (三)提案共估共商

秘书处在收到并形成完整提案后,进入“提案协商与评估”阶段。秘书处专管行政管理工作,为了减轻秘书处繁杂工作任务,提高工作效率,“协商与评估阶段”应该进行职能分工。由于划区保护会涉及海洋地理、海洋气象等专业知识,应该由专门“科学和技术机构”负责管理。设立专门知识机构管理模式存在先例,例如联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC),通过对气候变化科学知识的现状、气候变化对社会、经济的潜在影响以及如何适应和减缓气候变化的可能对策进行评估,并回击气候怀疑论所产生的信任危机。科学和技术机构应该由专家构成,兼顾多学科、性别均衡、地域代表性,其中地域代表性应尽可能包含各划区区域。

协商与评估过程中,最重要的原则是包容性与透明度。除了主权国家参与外,各划区管理工具背后的相关全球、区域、次区域和部门机构,甚至非政府组织等多利益攸关方都是参加主体。各主体有权就提案优缺点发表意见,并进行相应的补充或举证说明。在协商与评估过程中,通过议题设置、小型会议等弹性机制尽可能就谈判阻碍

相对较小的提案内容达成初步协议,争议较大的可以交由科学与技术机构进行进一步磋商。经过评估与协商的草案,应该形成修订版本,由技术与科学机构向缔约方会议提出建议。

### (四)决策机制

当前全球治理范式下存在两种主要的决策机制,一种是设立专门决策机构(理事会),一种是条约机制下缔约方会议。公海生物多样性划区保护是一场面临国家海洋利益政治博弈、公海自由与合理安排的艰难任务,设立专门决策机构缩小了所有缔约方参与表决权范围,为增进政治民主性,应该以缔约方大会作为决策机制。决策事项应该重点包括各种划区管理工具综合审议与评估。对于已经建立的公海保护区,应该予以尊重并纳入到全球协定下的保护范围,其中包括该公海保护区内已经存在的各现有国际组织等安排。对于新设的、符合公海保护区各项衡量性指标标准的,可以批准。未批准设立公海保护区的,则依然处于当前各国际组织各自划区管理之下,并不是管理空白,俟其满足设立标准,应该重新提请批准。

此外,决策表决规则要兼顾公平与效率。若完全采取协商一致的办法,则可能陷入决策僵局,无法得出有效结果。若采取过半数通过办法,则无法体现公海应该“共同管理”的发展趋势。为促进决策通过,又尽可能兼顾所有国家政治意愿,应该采取混合表决模式,即先由缔约国协商一致,若无法达成,应该由出席会议的三分之二以上缔约国表决通过,这也在一定程度上督促了各国家积极参与海洋治理谈判,实现共商共享共建。

### (五)执行与监督

划区保护协议达成后,关键在于落实与执行。为了促进各缔约国对所达成协定的遵守,保障区域海洋组织与国际组织合作的稳定性,需要设立履约理事会进行执行监督与反馈。具体

的监查路径如下：一是执行报告提交与定期审查。缔约国或者负责公海保护区的区域海洋组织应该就养护执行情况、与其他国际组织合作现状等事项形成报告，由秘书处负责日常接收，并由履约理事会负责定期审查。二是履约理事会依职权行使监查权。通过主动邀请相关全球、区域、次区域等组织参与会议，就执行报告发表意见，听取当地土著人民对报告执行情况的反馈。三是履约理事会与科学与技术机构定期交流。科学与技术机构依据其专业知识，可以为履约理事会提供及时有效的执行监测数据，这是内部机构监查互动。根据所提交报告、所听取的执行意见，履约理事会应该就执行情况形成专门报告，并向缔约方会议提供咨询意见和建议，最终由缔约方会议决定就养护相关措施修订、撤销或者延期。

（上海财经大学法学院博士研究生李坤海为本文写作提供了大量帮助）

#### 注释：

- ①2011 年，工作组提出解决问题的“一揽子”清单：海洋遗传资源包括惠益分享(MGRs)、划区管理工具(ABMTs)、环境影响评价(EIAs)、能力建设和海洋技术转让(CB&TT)。
- ②郑苗壮：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性国际协定谈判与中国参与》，《环境保护》，2020 年第 2 期，第 70—74 页。
- ③王勇、孟令浩：《论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式》，《太平洋学报》，2019 年第 5 期，第 1—15 页。
- ④胡斌：《论公海保护区全球管理机制构建中面临的机制重叠问题与其解决思路》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2020 年第 1 期，第 21—32 页。
- ⑤李昕蕾：《清洁能源外交：全球态势与中国路径》，北京：中国社会科学出版社，2019 年 8 月版。
- ⑥“Towards Networks of Marine Protected Areas - The MPA Plan of Action for IUCN's World Commission on Protected Areas” (PDF). IUCN. 2008-11-04. [https://web.archive.org/web/20121008225529/http://cmsdata.iucn.org/downloads/mpa\\_planofaction.pdf](https://web.archive.org/web/20121008225529/http://cmsdata.iucn.org/downloads/mpa_planofaction.pdf)
- ⑦联合国大会：A/CONF.232/2020/3.
- ⑧邢望望：《公海保护区法律概念界定》，《武大国际法评论》，2019 年第 2 期，第 48—68 页。
- ⑨航行、捕鱼、飞越、科学研究、铺设海底电缆与管道。
- ⑩ Molenaar EJ (2014) The international legal framework relating to area-based measures for merchant shipping at the global level. <https://uit.no/Content/400311/Molenaar%20Int%20Leg%20Framework%20ABM%20Global%20Level%2014%2012%2009.pdf>.
- ⑪ IISD: “Summary of the Second Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction”, <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb25195e.pdf>.
- ⑫ G. Kristin Rosendal: Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity, Global Governance 7 (2001), 95—117.
- ⑬ Olav Schram Stokke : The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work, FNI Report 14/2001.
- ⑭ Young O R. Institutional linkages in international society : polar perspectives. Global governance, 1996, 21(Apr) : 2
- ⑮ Stephan D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, International Organization, Vol.36, No.2, 1982, p.186.
- ⑯刘美武：《重叠国际机制与非洲减贫》，《世界经济与政治论坛》，2011 年第 4 期，第 80—90 页。
- ⑰罗圣荣、杨飞：《国际机制的重叠现象及其影响与启示——以湄公河地区的国际合作机制为例》，《太平洋学报》，2018 年第 10 期，第 21—31 页。
- ⑱刘美武：《重叠机制视域下的非洲国际减贫机制》，复旦大学，2011 年博士学位论文。
- ⑲ Glen Wight, Kristina M. Gjerde and so on: “Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction”, Marine Policy, 2019, pp.1—12.
- ⑳也有将特别环境利益区作为其中工具之一，其实最终的特别区域形成，也是运用前两种划区工具产生的结果，本质上依然是前面两种为主导。
- ㉑ Nele Matz-Lück, Johannes Fuchs: “The impact of OSPAR on protected area management beyond national jurisdiction: Effective regional cooperation or a network of paper parks?”, Marine Policy, Vol. 49, 2014, PP. 155—166.
- ㉒ Ingrid Kvalvik: “Managing institutional overlap in the protection of marine ecosystems on the high seas. The case of the North-East Atlantic”, Ocean & Coastal Management, Vol. 56, 2012, pp.35—43
- ㉓ Glen Wight, Kristina M. Gjerde and so on: “Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction”, Marine

- Policy, 2019, pp.1—12.
- ②④ Elizabeth M. De Santo: "Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)", *Marine Policy*, Vol. 97, 2018, pp.34—43.
- ②⑤ 包括比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、冰岛、挪威、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英欧盟等。
- ②⑥ 包括阿根廷、澳大利亚、比利时、巴西、智利、中国、欧盟、法国、德国、印度、意大利、日本、韩国、纳米比亚、新西兰、挪威、波兰、俄罗斯、南非、西班牙、瑞典、乌克兰、英国、美国、乌拉圭、保加利亚、加拿大、库克群岛、芬兰、希腊、毛里求斯、荷兰、秘鲁、瓦努阿图、巴基斯坦、巴拿马等。
- ②⑦ 金永明:《国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护和可持续利用问题》,《社会科学》,2018年第9期,12—21页。
- ②⑧ 贾烈英:《国际制度有效性:以联合国为例》,《国际政治科学》,2016年第1期,第91页。
- ②⑨ Sam Tenniswood: "Power and Fragmentation in Global Governance Architectures: Global North vs. Global South at the Biodiversity Beyond National Jurisdiction Negotiations", Master's thesis of Utrecht University, 2018, pp. 25.
- ③⑩③⑤ CCAMLR: "Ross Sea Region Marine Protected Area", [https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-05\\_11.pdf](https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-05_11.pdf).
- ③⑪ CCAMLR: "Protection of the South Orkney Island Southern Shelf", [https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-03\\_9.pdf](https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-03_9.pdf).
- ③⑫ Emily T. Saarman, Mark H. Carr: "The California Marine Life Protection Act: A balance of top down and bottom up governance in MPA planning", *Marine Policy*, Vol.41, 2013, pp. 41—49.
- ③⑬ IISD: "Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction", <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb25179e>.
- ③⑭ IISD: "Summary of the Second Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction", <http://enb.iisd.org/download/pdf/enb25195e.pdf>.
- ③⑮ 邢望望:《划区管理工具与公海保护区在国际法上的耦合关系》,《上海政法学院学报》,2019年第1期,第11—23页。
- ③⑯ OSPAR, Benjamin Ponge, IMO Environmental Management, and Potential Interactions with OSPAR High Seas Marine Protected Areas, Document Intended for OSPAR - Madeira II workshop, 9 January 2012.
- ③⑰ Robert Costanza, Francisco Andrade, Paula Antunes eds, Principles for Sustainable Governance of the Oceans, *SCIENCE*, 1998, Vol. 281, NO.5374, pp. 198—199
- [责任编辑 杨年保]

## Area-based Management Tools of the Conservation of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Overlap to Collaboration

YU Hongyuan

(Institute for Comparative Politics & Public Policy Studies, Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China)

**Abstract:** The management system arrangement for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction is closely related to "Area-based management tools (ABMTs). There are two types of ABMTs, one is departmental management represented by professional international organizations, and the other is cross-departmental integrated management represented by regional management organizations under high seas protected areas. Different management tools have overlapping manifestations in subject identity, problem fields, and functional governance scope. The movements are: the problem field itself has a greater demand for the establishment of multiple international mechanisms; the legal system of freedom of high seas promotes the coexistence of various mechanisms; global governance concepts and practices have processed the co-management and co-governance in maritime field; political power games have led to differences in institutional preferences of club governance organizations in maritime rights. The overlap of ABMTs has resulted in a positive and negative dual impact. Combined with the current global governance paradigm's "top-down" to "bottom-up" transformation trend, the key to achieving coordination is to balance organizations interaction, and build a multi-stakeholder mixed participation management system. On the basis of the logic of the two kinds of management tools' coupling relationship, the new agreement should establish an interactive framework from proposal, evaluation to enforcement functioned as institution connection at the perspective of "process theory".

**Key words:** areas beyond national jurisdiction; areas-based management tools; overlap; mixed management