

区域机制下的公海保护实践

Practice of high seas protection under regional mechanisms

■文 / 专美佳 陈冀俊

2024年,智利在南太平洋区域渔业管理组织(South Pacific Regional Fishers Management Organization, SPRFMO)委员会第12次会议上提出了一项管理措施的提案,在萨拉斯(Salasy Gomez)和纳斯卡(Nazca)海脊上方公海设立大型禁渔区。这份提案引起了公海保护区研究者的关注,原因有三个方面:第一,这是一个规模巨大的养护管理措施,提案面积超过100万平方千米,可以保护至少93种受威胁、濒危、脆弱物种以及多种动物的重要迁徙廊道。第二,该区域养护管理措施在公海实施,SPRFMO在《国家管辖范围外区域海洋生物多样性养护与可持续利用国际协定》(以下简称《BBNJ协定》)生效之前率先提出方案,为《BBNJ协定》中设立公海保护区的工作提供了有益探索。第三,提案国智利是一个重视海洋保护的发展中国家,智利已建海洋保护区超过其专属经济区的43%,率先批准了《BBNJ协定》。智利前总统皮涅拉曾大力推动海洋保护,将《联合国气候变化框架公约》第25次缔约方大会(COP25)主办为“蓝色COP”以提升气候领域对海洋的关注,并且和阿根廷联合推动建立西南极半岛海洋保护区。本文将介绍这一提案的

来龙去脉,从风险预防原则的应用、区域机制与《BBNJ协定》协同的角度展开讨论,探讨在区域层面率先推动公海保护的可能性。

生物多样性

萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊是位于东南太平洋的两个相邻海山链(seamount chains),涵盖110多座海山,横跨2900多千米的海底。阿塔卡马海沟(Atacama Trench)和洪堡洋流系统(Humboldt Current System)将该地区生态系统与南美大陆隔开,使其拥有极为独特的生物多样性,其中近一半的物种是该地区的特有物种。该区域拥有至少93种受威胁、濒危、脆弱物种,具有独特的生态价值。这片区域为蓝鲸、棱皮龟、箭鱼、鲨鱼、鲑鱼、深水和浅水珊瑚以及种类繁多的海鸟等众多重要物种提供了重要的栖息地和洄游通道。该地区海水透明度极高,光合作用海洋群落深度低于300米,栖息着地球上最深的依赖光的海洋生态系统。

渔业利用情况

近年来,在萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡这些海脊上方的公海水域,SPRFMO管理下的捕捞作业已经大幅

减少。自1992年以来,该区域没有发展过底层渔业,目前仅有少量的鱿鱼和中上层渔业活动。根据提案科学文件(SC10—Doc30),如表1所示,纳斯卡和萨拉斯·戈麦斯海脊的鱿鱼捕捞量很低,且只有2016年有捕捞数据;全球渔业观察(Global Fishing Watch)数据显示,2012—2020年,鱿钓船在该区域的活动更为频繁;该区域鲭鱼和其他不明硬骨鱼的渔获量数据也很低,分别只有2011和2008年有捕捞数据。

2012—2020年,该地区大部分以中上层鱼种(包括金枪鱼、鲣鱼等)为目标的捕捞活动主要集中在纳斯卡海脊秘鲁国家水域以外的公海水域,并由美洲热带金枪鱼委员会(IATTC)管理,如表2所示。根据提案科学文件(SC10—Doc30),提案国智利认为,目前该区域渔业活动有限,限制渔业活动不会对渔业部门造成显著影响,这或许意味着当下是对该区域采取积极保护行动的机会窗口。

表1 在萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊区域,SPRFMO管理鱼种的捕捞状况

鱼种	年份	捕捞状况
橙连鳍鲑	2007—2017	渔业于2006年关闭,捕捞时长为0
鱿鱼	2008—2015	除2016年捕捞时长为20.5小时外,其他年份没有捕捞
鲭鱼	2008—2016	除2011年捕捞时长为2.17小时外,其他年份没有捕捞
其他不明硬骨鱼	2008—2015	除2008年捕捞时长为297小时外,其他年份没有捕捞

注:笔者根据提案科学文件(SC10—Doc30)整理

表2 在IATTC管理下,主要国家在萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊区域捕捞鱼种的状况(2012—2020年)

国家	主要作业区域	主要渔业活动	年均捕捞时长
中国	萨拉斯·戈麦斯海脊以北	延绳钓捕捞长鳍金枪鱼和条纹四鳍旗鱼	25.4万小时
西班牙	萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊附近	延绳钓捕捞箭鱼	5.6万小时
日本	萨拉斯·戈麦斯海脊以北的太平洋广大海域;纳斯卡海脊	延绳钓捕捞金枪鱼	1.2万小时
秘鲁	纳斯卡海脊以北沿海	围网捕捞金枪鱼	2611小时
厄瓜多尔	纳斯卡海脊北部	捕捞大眼金枪鱼、条纹鲣、鲣鱼和黄鳍金枪鱼	1732小时
哥伦比亚	纳斯卡海脊北部	围网捕捞鲣鱼和黄鳍金枪鱼	784小时

注:笔者根据提案科学文件(SC10—Doc30)整理

规制框架

《联合国海洋法公约》(UNCLOS)规定了使用海洋及其资源的规则,但并未明确规定各国应如何保护和可持续利用国家管辖范围以外的海洋生物多样性。1994年UNCLOS生效以来,各国在公海上达成了一系列涉及渔业、航运和采矿等领域的区域性或行业性协定,并成立了相应的政府间机构。萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊周围的国际水域的人类活动由多个

政府间机构监管,包括负责管理国际海底区域内的深海采矿活动的国际海底管理局(ISA)、管理航运活动的国际海事组织(IMO)、管理金枪鱼和其他高度洄游鱼种渔业的IATTC以及负责管理非高度洄游鱼种渔业的SPRFMO。2012年正式成立的SPRFMO负责南太平洋公海渔业资源的养护和可持续利用,以及相关海洋生态系统的保护,管理该区域所有底栖和中上层渔业。2014年,《生物多样性公约》(CBD)缔约

方大会通过了第XII/22号决定,将萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊认定为具有重要生态和生物意义的地区 (Ecologically and Biologically Significant Area,

EBSA),但EBSA的认定本身并不具备保护和管理功能。其保护责任由管辖该区域的国家 and 上述机构共同承担。

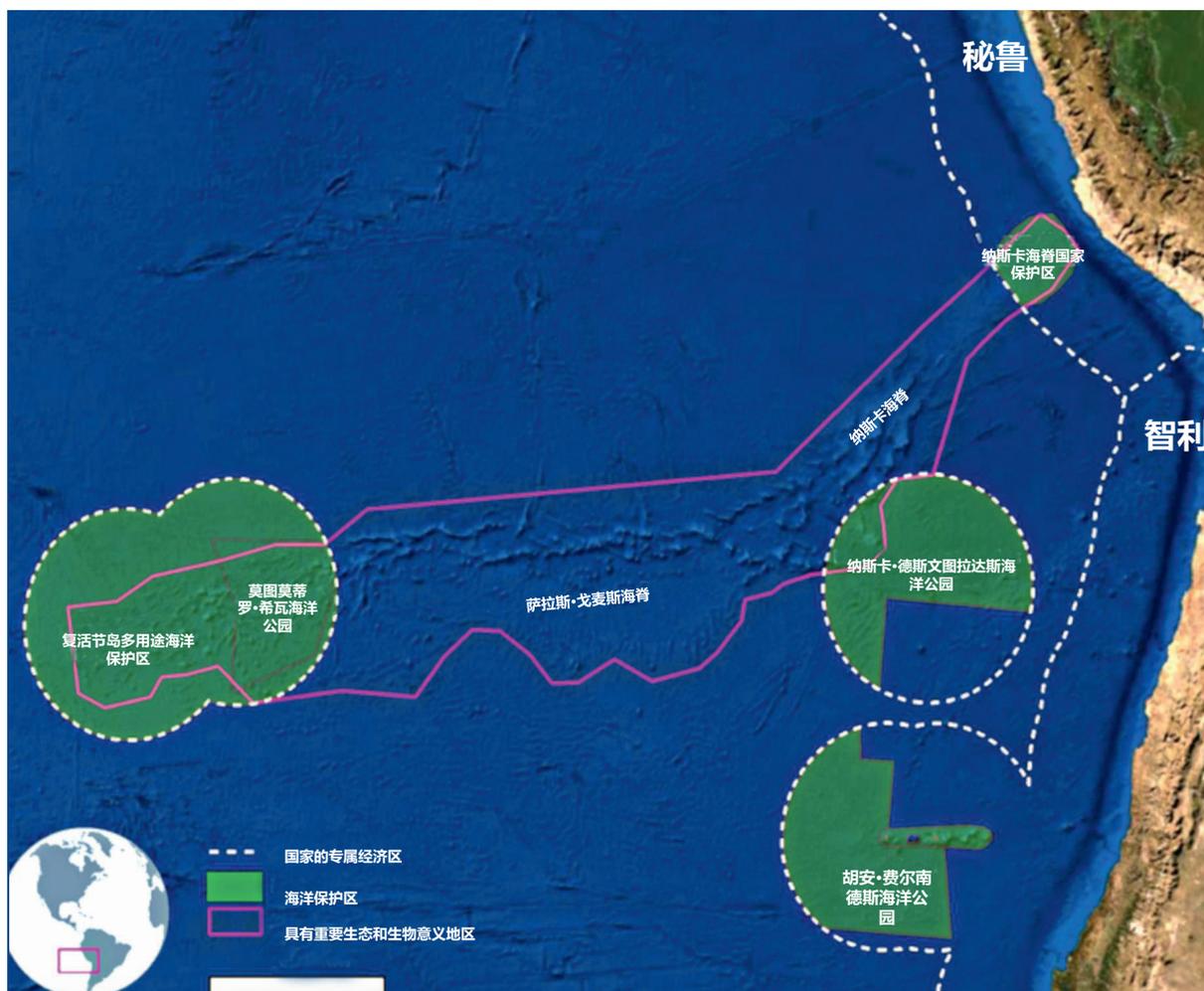


图1 萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊被《生物多样性公约》认定为具有重要生态和生物意义的地区 (紫色轮廓);绿色区域是秘鲁和智利管辖范围内已建立的海洋保护区;虚线代表秘鲁和智利的专属经济区

图片来源: Vasco Chavez-Molina等,《海洋政策》期刊

保护进展

基于EBSA的认定,秘鲁和智利在各自的专属经济区内与EBSA重叠和连接的区域设立了保护区。2021年6月,秘鲁设立了纳斯卡海脊国家保护区,面积为62392平方千米,涵盖秘鲁专属经济区内EBSA覆盖的全部海底部分。然而,秘鲁政府允许在保护区内的两座海山上方的深度为一千米以内的水层开展工业化捕鱼,即秘鲁立法中的“保护区”概念并不意味着是禁渔区。同样,在过去十年中,智利在其专属经济区内设立了三个大型保护区,包括莫图莫蒂罗·希瓦 (Motu Motiro Hiva) 海

洋公园、复活节岛 (Rapa Nui) 沿海和多用途海洋保护区,以及纳斯卡·德斯文图拉达斯 (Nazca Desventuradas) 海洋公园。尽管如此,如图1所示,秘鲁的纳斯卡海脊国家保护区和智利的近海岛屿生态系统受到保护,但国家管辖范围以外的其余EBSA区域仍缺乏法律保护。

2021年,在“世界地球日”领导人气候峰会上,智利宣布在该EBSA区域建立公海保护区,将其作为应对气候危机的优先措施。这是智利政府为保护这一地区而采取的首次政治行动。但是,由于《BBNJ协定》还在谈判中,在这一区域设立综合保护的法律效力

据尚不存在,智利只能选择从行业性的政府间机构开展工作。渔业活动对海洋生物多样性的影响最为直接,所以SPRFMO对渔业活动的管理工作顺理成章地成了推进保护行动的优先选项。在公海珊瑚礁联盟的支持下,智利从2021年开始持续在SPRFMO科学委员会上提交文件,呼吁在整个EBSA地区实行禁渔。2024年,智利终于在委员会上就此提出了正式的养护管理措施的提案。

2024年的禁渔措施提案

智利禁渔措施提案依据的是SPRFMO公约的第3、4、8、20条。其中的活动限制主要是针对渔业活动。禁渔区(图2中黄色区域)是国家管辖范围以外的EBSA区域(1097846平方千米)。提案要求禁止该区域中SPRMFO所管辖的所有的捕捞渔业活动,禁渔适用于所有商业和探捕(Exploratory)渔业,覆盖SPRFMO公约管辖的



图2 2024年提案中的萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊的禁渔区覆盖范围(黄色部分),附近国家的专属经济区(EEZ;虚线区域),南太平洋的整个具有重要生态和生物意义的地区(EBSA;实线区域)
图片来源:2024年智利提交给SPRFMO第12次会议的第20号提案文件

渔业资源,包括所有类型的渔具、渔业科技和渔业活动,所有成员国和参与合作的非缔约方(CNCP)都不能授权配有其国旗的船舶从事该区域任何捕捞活动,并由SPRFMO进行监管。此外,金枪鱼的捕捞在IATTC的管辖下,若需要对其限制则需要SPRMFO与其展开合作。

在2024年的SPRFMO委员会上,禁渔区的措施提案没有得到足够的支持。根据其他SPRFMO成员国的建议,智利将对萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海

脊采取禁渔的养护管理措施提案转变为一项程序性提案,将该区域的保护纳入科学委员会的常规议程。该提案获得SPRFMO通过,成为一项正式决定。根据该决定,科学委员会自2024年起将每年审查该区域的相关科学数据信息并在此提议的基础上基于生态系统的养护管理措施保护该区域生物多样性并可持续利用SPRFMO的渔业资源。智利是否会在下次会议上继续提出禁渔区的养护管理措施提案还不能确定。

（一）风险预防原则的应用

在科学委员会的讨论中,一些国家认为提案需纳入更多的有力科学依据才能说服成员国在那里禁止所有的捕鱼活动。库克群岛已经计划在该地区的部分水域开展笼诱渔业的探捕活动,并已开始在该区域捕鱼。提案中的禁渔措施将直接影响到这些SPRFMO已经授权的渔业,并限制像库克群岛这样的国家继续开发该区域的合法权利。在2022年SPRFMO委员会第10次会议上,库克群岛提出该提案需要更有力的依据来证明他们所开展的龙虾诱捕渔业会对萨拉斯·戈麦斯和纳斯卡海脊造成不可挽回的损害。一方面,库克群岛向科学委员会提交的数据并未显示出他们的捕鱼活动与该提案中提出的任何受关注物种之间存在任何严重的相互作用,即:笼诱渔业的影响较小;对底栖生态系统的扰动较小;对这些受关注物种的影响较弱;并且不会影响鱼类的洄游路径。另一方面,2023年,Vasco Chavez—Molina等学者所汇总的相关研究记录显示,龙虾诱捕破坏了长寿(数百年)珊瑚(如黑珊瑚,被SPRFMO和FAO列为脆弱海洋生态系统(VME)指标物种)。最终,2022年SPRFMO第10次科学委员会建议,在重新审议禁渔提案之前,有必要开展更多研究,以更明确地识别脆弱海洋生态系统(VME)的位置和面临的威胁。

这说明该区域养护管理措施的主要阻碍仍是SPRFMO成员国认为科学信息不足带来的不确定性。风险预防原则和方法是在环境管理中应对科学不确定性的一种工具,近二十年来获得了越来越多的应用。科学不确定性既可以意味着保护方缺乏科学信息证明保护的必要性,也可以意味着开发方缺乏科学信息证明开发的无害性,在此情况下,风险预防原则的应用意味着,如果双方都面临科学信息不足,保护措施无法推行,那么开发活动也应因其无法证明无害而暂停。在国际组织的实践中,风险预防原则的应用往往依赖于双方的善意协商,这意味着保护方需要认可开发方的国家利益,而开发方则需承认保护方的保护需求,在这样的前提下,双方寻求共识和可接受的解决方案。例如,在罗斯海保护区的设立过程中,为了兼顾渔业利益而设立了允许捕鱼的特别研究区,但要求在特别研究区的捕鱼活动承担更多的科学研究责任,该举措可以说是风险预防原则的一种灵活运用。同样,库克群岛在质疑科学依据的同时,表明了其捕鱼的利益,这其实展现

了善意协商的态度,为养护管理措施的提案方提供了提出更包容解决方案的机会。

（二）区域组织与《BBNJ协定》的协同

《BBNJ协定》为实现“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”中提出的“到2030年保护全球至少30%的海洋和沿海地区”的全球海洋保护目标(“30×30”目标)提供了重要途径。然而,《BBNJ协定》尚未获得60个国家的批准,距离生效尚有一定距离。一旦《BBNJ协定》生效,其缔约方大会将开始正式磋商其执行细节。在此期间,如果还需要逐一解决程序性问题,那么《BBNJ协定》的落实将需要更多时间。然而,距离“30×30”目标设定的终点线2030年已为时不远,区域组织率先采取行动对于落实这一目标至关重要。

根据《BBNJ协定》第二十二条款的规定,如果SPRFMO在《BBNJ协定》生效之前通过了禁渔区的养护管理措施,《BBNJ协定》的缔约方大会可以支持这些措施与其他国际机构的协调,以实现综合保护,并将其认定为海洋保护区。如果SPRFMO未能通过这些养护管理措施,而《BBNJ协定》的保护区设立程序已经准备就绪,作为双方成员国的智利(智利已率先批准《BBNJ协定》)可以选择在《BBNJ协定》的缔约方大会上同时提出保护区的提案。如果保护区的保护目标和大致范围在《BBNJ协定》的框架下通过,那么《BBNJ协定》可以代表人类命运共同体向相关区域组织提出设立对应养护管理措施的建议,从而给SPRFMO带来做出决定的压力。总体而言,任何国家和国际组织都无法强制其他国家或国际组织采取任何措施,养护管理措施的设立仍然依赖于基于善意的国际合作。

为实现“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”全球海洋保护目标,各国需要在区域性和行业性国际组织开展国家管辖范围外保护的国际合作。一方面,既是《BBNJ协定》成员又是相应国际机构成员的国家可以在区域性和行业性政府间机构中推动符合《BBNJ协定》的养护管理措施,这些国际机构在未来也将直接或间接受到《BBNJ协定》缔约方大会的督促。另一方面,这些合作不必等待《BBNJ协定》的生效,有意愿和条件的国家现在就可以从科学调查到管理目标及措施的设计循序开展保护区规划,并在区域层面推动相关讨论。

作者单位:北京绿研公益发展中心