



大会

Distr.: General
22 May 2003
Chinese
Original: English

联合国海洋和海洋法问题
不限成员名额非正式协商进程
第四次会议

2003 年 6 月 2 日至 6 日

应保护和养护国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统
荷兰代表团的呈件

提要

本文件旨在为联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第四次会议讨论脆弱海洋生态系统的保护问题提供投入。文件论及应改善国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统的保护和养护工作。它举例说明了此类生态系统及其面临的威胁、法律框架和可适用的原则、一些主要的管理办法和保护手段。这一提案点出了可能的法律空白，强调应采取参与式办法保护国家管辖范围以外地区的脆弱生态系统。

一. 导言

1. 2002 年 12 月 12 日，联合国大会根据联合国不限成员名额非正式协商进程第三次会议和可持续发展问题世界首脑会议的建议，通过题为“海洋和海洋法问题”的第 57/141 号决议，其中鼓励有关的国际组织和区域组织“紧急审议如何在《联合国海洋法公约》（海洋法公约）框架内以科学方式统筹并改善对海山及一些其他水下地貌的海洋生物多样性所面临的风险的管理。”¹

2. 作为现正进行的讨论的一项后续行动，荷兰提议，开始着手广泛讨论国家管辖范围以外地区的生态系统作为一个整体予以保护的必要性问题，而不是讨论生态系统各个组成部分的保护问题。



3. 国家管辖范围以外的地区包括公海和“区域”。“公海”一词用来指不包括在国家内水、领海、群岛水域或专属经济区内的全部海域。² “区域”是指《海洋法公约》确定为人类共同继承财产的国家管辖范围以外地区的海床和洋底及其底土。³

4. 本文强调了《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》的重要性，该计划呼吁“在各级采取行动，适当考虑相关国际文书，以期维持重要但却脆弱的海洋和沿海地区的生产力和生物多样性，包括国家管辖范围以外……地区。”⁴

5. 此外，本文还肯定了以下会议和活动的成果的重要性：2001年维尔姆(Vilm)公海生物多样性和环境的风险管理问题专家研讨会；⁵ 2003年马拉加(Malaga)公海保护区问题研讨会；⁶ 将于2003年6月16日至20日在澳大利亚凯恩斯举行的公海多样性问题研讨会；审议国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统问题的其他相关大会和会议。

二. 国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统的例子

6. 大片的深海海底和开阔洋都在国家管辖范围以外。其中包括一些地球上勘探程度最低、很少研究、且可能面临威胁的生态系统以及一些开采最密集的生物资源。⁷ 在此方面，若干相对而言具有地方性质的地区、地貌、特定“生境”和生物区按其生物和非生物资源看，可能具有特殊的科学、社会或经济价值。⁸ 这些地貌和生境包括热液喷口、海山、深海海沟、深海珊瑚礁、多金属结核、冷泉和凹坑、气水合物和海底峡谷。这些生态系统中许多都有丰富的生物多样性、特有物种，可能在食物链中发挥重要作用。⁹ 令人关切的物种包括海鸟、鲸目动物、深海鱼类、鲨鱼和其他鱼种。在拟订保护这些物种免受人类活动带来的严重不利影响的框架时应考虑的是，它们都有持续性，而且高度相关。严重影响或压力的性质和程度在各地各不相同，不同海洋物种和生态系统的脆弱性也因地而异。

7. 已提出了保护若干尤其脆弱的生态系统的行动建议。¹⁰ 海山分布广阔，有着生物岛的作用，因此需要特别关注。提及海底峡谷的原因在于它们与“沿海”环境有着密切关系。提及的其他深海海底海洋地貌有深海珊瑚礁、热液喷口、冷泉和凹坑。

8. 捕鱼活动是对国家管辖范围以外地区的物种和生态系统的主要威胁。¹¹ 可能对海洋生态系统产生不利影响的其他海上活动包括诸如石油和气体等非生物海洋资源的勘探和开发以及废物倾弃于海洋。深海海沟位置孤立，而且据说有能力吸收废料，因此有观点认为它们是处置采矿尾渣、疏浚弃物和过量工业二氧化碳等废料的合适场地。但海沟的地壳构造活跃，因此存在着未知风险。海沟动物可能面临的主要威胁是生物勘探及陆地污染物带来的影响，尤其是持久性有机污染物和内分泌紊乱化学物等有着持久影响的有机污染物的影响。¹²

三. 国际法律框架和可适用的原则

9. 《海洋法公约》和《生物多样性公约》载有相关的总目标、原则、义务、概念、措施和机制，为建立一个具体的保护和维持国家管辖范围以外地区脆弱海洋生态系统生产力和生物多样性框架提供了基石。

10. 《海洋法公约》提供了管理大洋和海洋一切活动的国际法律框架。公约订有一项总义务，要求各国保护和保全海洋环境和海洋生物资源，尤其是其他形式的海洋生物。它还具体要求各国采取“必要措施，保护和保全稀有或脆弱的生态系统以及衰竭、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的海洋生物的生存环境”。¹³ 公约并要求各国直接和通过主管国际组织开展合作，养护和可持续利用海洋生物资源，保护和保全海洋环境。¹⁴ 这些义务也适用于公海和“区域”。

11. 《海洋法公约》中的公海制度以公海自由原则为基础，它允许各国根据《海洋法公约》以及其他相关条约和国际总法则行使航行自由、捕鱼自由和科学研究自由等权利。¹⁵ “区域”及其资源受《海洋法公约》第十一部分及 1994 年《执行海洋法公约第十一部分的协定》所载的具体法律制度的管理。任何国家不得声称将公海的任何部分或“区域”及其资源置于其主权之下。¹⁶

12. 《海洋法公约》并不指定一个组织或权力机构负责查明和保护脆弱的公海生态系统。作为一项一般原则，公海内一切海上活动都系船旗国或有本国国民涉入的国家的专属管辖范围。¹⁷ 这意味着船旗国有责任管理（可能）在公海上进行的有害活动。因此，脆弱的公海生态系统的实际保护工作在很大程度上有赖国家间直接或通过主管国际组织开展合作，并适用相关的国际协定和其他文书。

13. 目前，没有单一一项条约可用于统一确定和保护国家管辖范围以外地区的所有脆弱生态系统。但有大量的全球、区域和分区域条约和组织都触及海洋环境的保护和保全、渔业管理、采矿活动、船运业和其他活动，它们为保护脆弱的公海生态系统提供了机会。

14. 1995 年《执行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协定》（1995 年联合国鱼类种群协定）对保护脆弱的公海生态系统免受渔业活动影响有相当大的重要意义。该协定载有养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的详细制度，包括预防办法和保护海洋生物多样性等普遍环境原则。同样非常重要的是那些在联合国粮食及农业组织（粮农组织）支持下通过的不具有法律约束力的指导文书，如《负责任渔业行为守则》；四项《国际行动计划》，即《管理捕捞能力国际行动计划》、《养护和管理鲨鱼国际行动计划》、《在延绳捕鱼中减少附带捕获海鸟国际行动计划》、《预防、阻止和消除非法、未报告和无管制的捕捞活动国际行动计划》；《关于海洋生态系统负责任渔业的雷克雅未克宣言》。通过现有和新设的分区域和区域渔业管理组织或安排和各国的国家行动使这些文书发挥效力。

15. 至于“区域”内开采活动的管理，国际海底管理局发挥着重要作用。该局有权并有义务采取措施，保护脆弱的深海海底生态系统免受开采活动的影响。它在此方面已采取重要行动。但那些与“区域”内矿产资源无关的活动的管理不在海底管理局管辖范围之内。

16. 《生物多样性公约》补充了《海洋法公约》，为保护生物多样性、可持续利用生物多样性各个组成部分以及公正、平等分享遗传资源的使用所得利益提供了法律框架。《生物多样性公约》载有总目标、一般原则及缔约方应承担的基本义务，在国家一级按照公约所设机构的指示予以执行。要求缔约方履行根据《公约》承担的义务，如同它们履行习惯国际法所赋的权利和义务，比如《海洋法公约》所反映的权利和义务。

17. 关于国家管辖范围以外地区，《生物多样性公约》并未对缔约方规定什么义务，因为公约条款不适用于这些地区的生物多样性各个组成部分（生境和生态系统、物种和物种区及遗传材料）。但公约条款适用于在缔约方控制或管辖下、即由缔约国国民和（或）悬挂缔约国国旗的船只控制或管辖下在国家管辖范围以外地区内进行、对地区内生物多样性产生不利影响的过程和活动。《公约》要求缔约方查明并监测（可能）产生重大不利影响的过程和活动，如发现对生物多样性有重大不利影响，应管制或管理此类过程和活动。¹⁸ 与《海洋法公约》一样，《生物多样性公约》也明确指出缔约方应直接或通过有关国际组织，就国家管辖范围以外地区及保护和可持续利用生物多样性方面的其他共同关心事项进行合作。¹⁹

养护和可持续利用国家管辖范围以外地区内深海海底遗传资源的法律框架

18. 《海洋法公约》和《生物多样性公约》的条款互为补充和支持，但它们并未提供一个具体的养护和可持续利用国家管辖范围以外地区内深海海底海洋遗传资源法律框架。《海洋法公约》第十一部分订立的法律制度仅涉及“区域”内发现的矿产资源，而不涉及生物和遗传资源。《生物多样性公约》不适用于国家管辖范围以外地区的生物多样性各个组成部分。在《关于养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性的雅加达任务规定》这一框架内审议了这一问题。²⁰ 应缔约方会议的要求，生物多样性公约执行秘书与联合国法律事务厅海洋事务和海洋法司协商，向科学、技术和工艺咨询附属机构（科技咨询机构）第八次会议提交了关于这一议题的研究报告。²¹ 处理这些问题的可选办法包括维持现状；以《海洋法公约》有关“区域”及其资源问题的法律制度为框架；修订《生物多样性公约》，将其适用范围扩展至国家管辖范围以外地区的生物多样性各个组成部分。

四. 综合保护、尤其是保护国家管辖范围以外地区的脆弱生态系统的管理办法和工具

19. 应进一步发展有效的管理办法和工具，用于保护海洋生态系统。在过去几十年中，为不同的海洋和陆地生态系统拟订了许多保护性管理办法。非正式协商进

程第三次会议呼吁“以多学科、多部门方式、**以生态系统为基础综合管理海洋**”（着重部分由作者标明）。²² 此外，此次会议还将“制定应用生态系统方法的指导方针”列为今后围绕任务开展活动的三个可能领域之一。²³

20. 正如《海洋法公约》所确认的那样，“海洋区域的各个问题密切相关，需作为一个整体考虑”。鉴于这些问题跨越许多领域，因此难免涉及许多国际机构。尤其是在全球一级，如欲采取有效的跨学科和跨部门行动，便需开展合作和协调，将此作为一个优先事项。鉴于日益强调执行问题，也就相应地日益需要有效的执行合作和协商。

21. 在国际、区域和国家各级建议并落实了以生态系统办法保护和管理海洋生态系统的若干行动计划或工作计划。²⁴ 在此方面，北海可说是一个试点。主要是在《保护东北大西洋海洋环境公约》（奥巴委）框架内将生态质量目标作为工具，用于订立明确的行动环境目标。这些目标旨在实现专门管理，并充当生态系统健康指标。²⁵

22. 在开阔洋和深海海底不断出现具有根本性意义的重大发现。对美国东海岸以外的深海海底生物区的详细研究结果得出这样的预测：仅全球深海海底便可能有几百万物种，其生物关系大多不为人所知。²⁶ 这就需要进一步研究和评估脆弱的公海生态系统面临的威胁和重要性。它同时突出表明应在拟订管理办法时协调和融入这一累进投入。对某些自然资源的生物多样性、生态进程、价值和脆弱性及所面临的威胁缺乏了解，这就要求在国家管辖范围以外地区采取保护和参与式管理办法。可考虑较少以人类为中心的观点，适用预防原则。而且，今日被视为脆弱或无甚价值的，今后或许会有变化。《生物多样性公约》支持采用预防办法。另外，1995年《联合国鱼类种群协定》也要求各国在信息不确定、不可靠或不足时更应谨慎行事，而且不得以缺乏充分的科学信息为由推迟或未能采取养护和管理措施。²⁷

23. 任何评价工作都必须优先考虑更为整体性的办法，肯定海洋生态系统之间的相互关系。国家管辖范围以外的地区是地球上最大的生境区，目前，有法律保护的洋面不到10%，只有小部分得到有效管理。因此迫切需要消除这一漏洞，在国家管辖范围以外地区建立保护区，作为具有生态代表性的全球海洋保护区网络的组成部分。鉴于我们对开阔洋和深海环境以及在这些环境中运作的重要生物进程的认知尚在发展之中，因此，任何关于海洋保护区问题的讨论都应认识到这一局限性。应根据现有知识考虑公海海洋保护区问题。因此，宜采用预防办法。²⁸

五. 建议

24. 根据上述信息以及附加说明的临时议程，荷兰建议立即采取行动保护国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统。荷兰建议审议以下问题：

- 如何在联合国框架内推动国际社会妥善关注国家管辖范围以外地区的脆弱生态系统的保护问题？
- 如何更好地了解和理解国家管辖范围以外地区的脆弱生态系统及其面临的威胁？
- 如何利用现行条约和其他相关文书更好地保护国家管辖范围以外地区的脆弱海洋生态系统？应采取哪些行动确保这些文书得以有效执行并填补法律框架中的空白？
- 如何使综合生态系统办法在国家管辖范围以外地区运作？

注

¹ 大会第 57/141 号决议，第 56 段。

² 《海洋法公约》，第八十六条。

³ 同上，第一条第 1 款和第一三六条。

⁴ 可持续发展问题世界首脑会议报告，南非约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日(联合国出版物，出售品编号 E.03.II.A.I 和更正)，第一章，决议 2，附件，第 32(a)段。

⁵ H. Thiel 和 A. Koslow(编著)，“Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Sea, including Tools such as Marine Protected Areas-Scientific Requirements and Legal Aspects”，2 月 27 日至 3 月 4 日在德国维尔姆岛国际自然养护学会举行的专家研讨会的记录(BfN-Skripten 43: 2001)。

⁶ 国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)、世界保护区委员会和世界野生动物基金会公海海洋保护区问题研讨会的报告，2003 年 1 月 15 日至 17 日，西班牙马拉加。

⁷ C. M. Baker, B. J. Bett, D. S. M. Billett 和 A. D. Rogers(2001 年)。环境视角。在世界野生动物基金会/自然保护联盟/世界保护区委员会(合编的)“The Status of Natural Resources on the High Seas”。世界野生动物基金会/自然保护联盟，Gland，瑞士。

⁸ 同上。

⁹ N. H. Kenyon 及 R V Logachev 教授号第 TTR7 次航行的船上科研人员，1999 年：摘要：Effects of botton trawling in deep water, west of Ireland and Scotland. In: P. Friend 和 N. Kenyon(编辑)。North-East Atlantic Slope Processes: Multi-Disciplinary Approaches. 融入国际地质对比方案研讨会 432, Contourites and Bottom Currents, 1 月 24 日至 27 日。南安普敦海洋学中心，联合王国南安普敦，第 45 页。

¹⁰ 同上。见秘书长提交联合国大会第五十八届会议的海洋和国际法报告，A/58/65，第六 C 节，特别是第 180 至 184 段、第 192 段和第 230 段。并见联合国不限成员名额非正式协商进程第三次会议工作报告，2002 年 5 月，纽约(A/57/80)，第 19 至 25 段，以及讨论小组 A 的摘要：非正式协商进程第三次会议海洋环境保护和保全问题讨论，第一部分，第 54 至 60 段。

¹¹ 科学专家组(2001 年)，“A Sea of Troubles”，第 9 至 11 页。

¹² J. Gray(1997 年)。“Marine Biodiversity: Patterns, Threats and Conservation Needs”。科学专家组报告和研究第 62 号。

-
- ¹³ 《海洋法公约》，第一九二条和第一九四条第(5)款。
- ¹⁴ 同上，第一一八条和第一九七条。
- ¹⁵ 同上，第八十七条。
- ¹⁶ 同上，第八十九条和第一三七条第(1)款。
- ¹⁷ 同上，第九十二条。
- ¹⁸ 《生物多样性公约》，第7条(c)款和第8条(1)款。
- ¹⁹ 同上，第5条。
- ²⁰ 见 A/51/312 号文件，附件二，第 II/10 号决定，第 12 段。
- ²¹ 生物多样性公约与联合国海洋法公约在养护和可持续利用深海海底遗传资源方面的关系问题研究报告。执行秘书的说明，UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3，2003 年 1 月 6 日。
- ²² A/57/80，第 4 段。
- ²³ 同上，第 90 段。
- ²⁴ 环境规划署 www.unep.org/eastafrica/docs/Workplan2002-theme3.cfm，自然保护联盟，www.iucn.org/wp2003/documents/2003wp.pdf，北海，odin.dep.no/md/html/conf/consso/oslo_1998.html#2.9。
- ²⁵ 见 www.ospar.org/eng/html/publications/annual_report.htm。
- ²⁶ N. R. Merrett 和 R. L. Haedrich。1997 年。“Deep-sea demersal fish and fisheries”。伦敦，Chapman 和 Hall 数据库。
- ²⁷ 1995 年《联合国鱼类种群协定》，第 6 条第(1)和第(2)款。
- ²⁸ 新闻稿，西班牙马拉加，2003 年 1 月 20 日：“Deep thoughts for the high seas”。见 www.iucn.org。
-