



全国中文核心期刊
中文人文社会科学引文数据库来源期刊 (CSSCI)
中国人文社会科学核心期刊
中国人民大学复印报刊资料重要转载来源期刊
中国政法类核心期刊

ISSN1004-8049

CN11-3152/K

太平洋学报

太平洋学报

Taipingyang Xuebao
PACIFIC JOURNAL

(月刊)

第25卷 第10期 Vol.25 No.10

(1993年创刊)

2017

- ◎ 主权要素在BBNJ环境影响评价制度形成中的作用
刘惠荣 胡小明
- ◎ 欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示
祁怀高
- ◎ 南亚区域合作的历程、成效及挑战
曹峰毓 王涛

第二十五卷
第十期
二零一七年十月

海洋出版社



PACIFIC JOURNAL

Vol.25 No.10

太平洋学报

(月刊)

2017年(第25卷)第10期

《太平洋学报》编辑委员会

顾问: 吴敬琏 张登义 鹿守本

主任: 张宏声

副主任: 石青峰 杨绥华

主编: 杨绥华

副主编: 杜钢建 金灿荣 罗肇鸿

戴桂林 李国强 贾宇

编委: (以姓氏笔画为序)

丁一凡 小原凡司(日本) 王义桅

王校轩 王逸舟 王琪 王斌

田新建 史春林 朴键一 曲探宙

朱坚真 朱锋 朱瑞良 庄芮

刘仁山 刘江永 刘建飞 刘容子

安仁海(韩国) 孙小迎 孙吉亭

孙学峰 严安林 苏浩 杜钢建

李红云 李国强 杨伯江 杨金森

杨泽伟 杨绥华 肖洋 时殷弘

吴士存 吴敬琏 吴磊 余民才

宋伟 张文木 张国有 张洁

张振江 张海文 张蕴岭 阿东

陈文玲 陈玉荣 陈须隆

陈勇(美国) 林民旺 林宏宇

罗肇鸿 金永明 金灿荣 周大地

周琪 郑海麟(加拿大) 赵龙跃

胡金焱 胡念祖(中国台湾) 胡德坤

柯昶 秦为稼 贾宇 夏善晨

倪峰 徐光裕 翁立新 高世楫

高恒 鹿守本 商乃宁 韩锋

韩增林 傅梦孜 傅岷成(中国台湾)

鲁义 雷波 翟崑 潘敏

潘新春 戴桂林

C. Raja Mohan(拉贾·莫汉, 印度)

Michael Pillsbury(白邦瑞, 美国)

目次

政治与法律

主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用

..... 刘惠荣 胡小明(1)

国际政治中的可信承诺: 一项学术评估 曹德军(12)

澳大利亚与印度尼西亚的战略关系及其地区影响

..... 尚子絮(25)

印度外交理念的演进与莫迪政府外交变革初探

..... 任远喆(38)

海洋生态文明建设

中国海洋环境治理的政策工具选择与应用——基于 1982—

2016 年政策文本的量化分析 许阳(49)

21 世纪海上丝绸之路建设

欧洲煤钢联营经验对南海共同开发的启示 祁怀高(60)

南亚区域合作的历程、成效及挑战 曹峰毓 王涛(74)

巴基斯坦财政制度变迁及其对俾路支民族分离主义运动影响

研究 谢宇航(84)

经济与社会

澳大利亚近年来连续阻挠我重大投资的原因探析及我因应之

策 [澳]于镭(97)

CONTENTS

Politics and Law

- Study on the Role of Sovereignty in the Formation of the Environmental Impact Assessment System in *BBNJ Agreement* LIU Huirong HU Xiaoming(1)
- A Review of Credible Commitments in International Politics ... CAO Dejun(12)
- Australia-Indonesia Strategic Relation and Its Regional Implications SHANG Zijie(25)
- The Evolution of India's Diplomatic Thoughts and Modi's Diplomatic Transformation REN Yuanzhe(38)

Advancing Marine Ecological Progress

- Selection and Application of China's Marine Environmental Governance Policy Tools: A Quantitative Analysis Based on Policy Text (1982-2016) XU Yang(49)

Pushing Ahead 21st Century Maritime Silk Road Initiative

- The European Coal and Steel Community and the Enlightenment to Joint Development in the South China Sea QI Huaigao(60)
- On the Course, Achievements and Challenges of Regional Cooperation in South Asia CAO Fengyu WANG Tao(74)
- Changes in Pakistan Fiscal System and Its Effect on Baloch's National Separatist Movement XIE Yuhang(84)

Economy and Society

- Australia's Veto on Large-scale Chinese Investment and Possible Countermeasures YU Lei(97)

本刊实行专家匿名审稿制度
所刊发文章不代表本刊观点

本刊启事

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者知识交流渠道,本刊已被中国核心期刊(遴选)数据库、中文科技期刊数据库、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库等多家数据库收录。若作者对此有异议,请在来稿时向本刊说明,本刊将作另行处理。

《太平洋学报》编辑部

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2017.10.001

刘惠荣、胡小明:“主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用”,《太平洋学报》,2017 年第 10 期,第 1-11 页。

LIU Huirong, HU Xiaoming, “Study on the Role of Sovereignty in the Formation of the Environmental Impact Assessment System in BBNJ Agreement”, *Pacific Journal*, Vol.25, No.10, 2017, pp.1-11.

主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用

刘惠荣¹ 胡小明¹

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

摘要: 国家管辖范围外海域生物多样性养护和可持续利用协定中的环境影响评价制度(以下简称 BBNJ 环评制度)是目前国际上认同度最高的全球海洋治理安排之一,也是全球海洋治理的具体演绎,包括治理客体、主体、目标和规制四大要素。国家主权主要通过 BBNJ 环评制度的治理主体、治理目标和规制内容发挥作用。就治理主体而言,主权国家主导着现有的国家管辖范围外海域环评制度,是 BBNJ 协定环评议题最核心的推动者。就治理目标而言,BBNJ 环评制度的目标是主权国家/国家集团的共同长远利益,而主权国家通过自主限制或让渡 BBNJ 环评启动决定权、环评执行权和监督审查权等部分权能性主权,推动 BBNJ 环评规制目标的最终达成。就规制本身而言,现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度多“依托国内环评制度”,并且“保障和维护国家主权”成为 BBNJ 环评制度谈判方的共识,国内环评制度的外溢是 BBNJ 环评规制的发展方向。

关键词: 全球海洋治理;BBNJ 养护和可持续利用协定;BBNJ 环境影响评价制度;国家主权

中图分类号:D996.9

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2017)10-0001-11

国家管辖范围外海域主要包括公海和国际海底区域,有着丰富的资源和广阔的开发前景,任何具有开发能力的个人均可有机会进入/获得(access)并最大化利用这些空间及其资源,而不担心有可能导致的成本问题,极易产生“公地悲剧”。同时,海洋环境的整体性和流动性,加剧了海洋资源环境的保护与治理难度。

近年来,国家管辖范围外海域资源和环境问题日益突出,成为全球海洋治理的重点对象。而环境影响评价作为有效的事先预防手段,也得到了国际社会的高度重视,被一系列国际法律文书确定下来。

2015 年联合国大会通过第 69/292 号决议,拟在《联合国海洋法公约》项下建立第三个执行

收稿日期:2017-04-21;修订日期:2017-06-09。

基金项目:本文为 2015 年度国家社科基金重大项目“完善我国海洋法律体系研究”(15ZDB178)的阶段性成果。

作者简介:刘惠荣(1963—),女,山东济南人,中国海洋大学法政学院院长,教授,博士生导师,中国海洋大学海洋发展研究院研究员,主要研究方向:国际法、国际海洋法、极地法律研究;胡小明(1993—),女,山东青岛人,中国海洋大学法政学院 2015 级硕士研究生,主要研究方向:国际海洋法。

协定,即“国家管辖范围外海域生物多样性(Biodiversity Beyond National Jurisdiction,以下简称BBNJ)养护和可持续利用协定”(以下简称BBNJ协定)。其中环境影响评价作为养护和可持续利用BBNJ的重要手段,获得各代表团的广泛认同,并被列为四大议题^①之一。历次筹备委员会主席概述也指出,有必要对影响BBNJ的活动进行评价,加强以第204至206条为代表的《联合国海洋法公约》相关条款的实施。^②通过对那些可能影响BBNJ的勘探开发活动进行事前的评估,从而确定该活动是否可以进一步展开,能够最大限度地控制并降低人类活动的不利影响,最终实现对BBNJ的养护和可持续利用。

我国政府非常重视正在进行的BBNJ协定相关谈判,并将其列为国际海洋法领域的两项重大进程之一。^③本文拟通过运用全球海洋治理理论,以BBNJ环评制度形成进程为分析对象,从治理主体、目标和规制内容三方面分析国家主权在BBNJ环评制度形成中的作用路径,以期为中国今后推动BBNJ环评制度以及参与全球环境治理提供参考。

一、BBNJ环评制度与全球海洋治理

以BBNJ环评制度为代表的全球海洋治理实际上是全球治理的组成部分和具体演绎,具有全球治理的特征,全球治理理论为BBNJ环评制度等全球海洋治理安排提供了基本的理论框架。

全球治理理论形成于上世纪90年代初,由美国学者詹姆斯·罗西瑙(J. N. Rosenau)首先提出,他将作为政府行为的“统治”(government)与作为非政府行为的“治理”(governance)作了区别和分析,在此基础上对全球治理的概念进行了界定,并强调多中心权威重构是全球治理的趋势。^④后续的研究者纷纷提出自己的见解,虽然尚未形成全球治理的权威定义,但就其主要内涵,国际社会已达成一定共识:面对全球化带来的全球性环境、生态、人权、走私、毒品、传染病等问题,国际社会通过广泛的共识和认同,制定有约束力的国际规制/

国际社会规则,以维护国际经济政治秩序的正常运行,^⑤维护全人类的共同福祉。

将全球治理理论运用到海洋领域,就产生了“全球海洋治理”。BBNJ环评制度是目前国际上认同度最高的全球海洋治理安排之一,也是全球海洋治理的具体演绎,包括治理客体、主体、目标和规制四大要素。BBNJ环评制度的形成过程,实际上就是各主权国家/国家集团、政府间国际组织、国际非政府组织等主体,通过提出议题、磋商谈判、表决通过、签署批准保留等过程,制定具有约束力的国际规制,对那些可能对BBNJ产生重大不利环境影响的拟议活动进行环评,以实现BBNJ的养护和可持续利用目标。国家主权正是通过BBNJ环评制度的治理主体、治理目标和规制内容发挥作用的。

二、BBNJ环评制度最核心的治理主体:主权国家

全球海洋治理的主体,或治理的基本单元,解决的是“谁来进行治理(Who)”的问题。在当前的国际经济政治体系下,获得较高认同度的治理主体主要包括以下三类:主权国家及其政府、政府间国际组织以及全球公民社会组织。

目前,将国家管辖范围外海域全盘置于政府间国际组织或全球公民社会组织监管下进行

^① 这四大议题分别是:1. 包括惠益分享问题在内的海洋遗传资源问题(Marine Genetic Resources, MGRs);2. 包括海洋保护区在内的划区管理工具(Area-Based Management Tools, ABMTs);3. 环境影响评价(Environment Impact Assessment, EIA);4. 能力建设和海洋技术转让等。

^② “Chair’s Overview of the First Session of the Preparatory Committee”, Apr. 4, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/PrepCom_1_Chair’s_Overview.pdf; “Chair’s Overview of the Second Session of the Preparatory Committee on BBNJ”, Sept. 9, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Prep_Com_II_Chair_overview_to_MS.pdf.

^③ “徐宏司长在中国国际法学会2017年学术年会上的报告”,中国国际法学会网,2017年5月6日, <http://www.csil.cn/News/Detail.aspx?Aid=227>.

^④ 周延召、谢晓娟:“全球治理与国家主权”,《马克思主义与现实》,2003年第3期,第65页。

^⑤ 俞可平:“经济全球化与治理的变迁”,《哲学研究》,2000年第10期,第10页。

开发和保护的希望渺茫,而目前世界上最充足的资源、最强的行为能力和权威仍掌握在主权国家手中,这个国际社会的客观现实决定了主权国家在 BBNJ 环评等全球海洋治理中的主导性地位。主权国家是最核心、最有力的治理者和推动者,而政府间国际组织、全球公民社会组织往往存在权威性不足和能力不足的弊病,其作用的发挥经常受到某些大国的干预和制约,甚至依附于某些大国,难以承担主导全球海洋治理的重任。

从现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度来看,环评启动决定权、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权等大多由主权国家掌握;从正在进行的 BBNJ 环评制度谈判进程来看,主权国家不论从数量还是从质量上都起着主导性作用。主权国家是 BBNJ 环评制度最核心的治理主体。

2.1 主权国家主导的现有国家管辖范围外海域环评制度

环评启动决定权、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权等权力归属问题,是国家管辖范围外海域环评制度的关键,从现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度来看,主权国家掌握着上述权力的绝大多数,主导着现行制度的决策、执行、展开,这在一定程度上也预示了 BBNJ 环评制度的设计方向。

(1) 环评启动决定权

环评启动决定权是指决定拟议活动是否需要环评的权力,其决定标准即为“引发环评的阈值(threshold)”。1982 年的《联合国海洋法公约》、1992 年《生物多样性公约》等对“引发环评的阈值”只是做了原则性规定。但我们仍能从后期相关的国际文件中总结其设置模式,较为常见的阈值设置模式是,在有拘束力的条文中进行原则性规定,设置一些通用标准,然后在指南或建议等软法文本中采取列举式的典型活动正负面清单以引导活动国遵循仿效。“通用标准+典型活动正负面清单”的阈值设置模式给缔约国在履行公约义务时提供了较大的主导权。

国际海底区域矿产资源勘探开发环评制度就是采用“通用标准+典型活动正负面清单”这一阈值设置模式的典例,在有拘束力的三大探矿和勘探规章^①中定义“对海洋环境造成严重损害”的通用标准^②,在没有国际法拘束力的软法性《指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议》(ISBA/19/LTC/8)中,就拟议活动是否会“对海洋环境造成严重损害”,将拟议活动进行了初步划分,在 A 部分列出了“不需要进行环境影响评价的活动”,在 B 部分列出了“需要进行环境影响评价的活动”,^③以引导活动国和承包者遵循仿效。

(2) 环评执行权

环评执行权即具体实施环评的权力,在现有的制度设计中,一般由拟议活动的发起者(及其所属的主权国家)具体负责展开。这是因为活动发起者掌握着最全面的活动规划和信息,而国际组织或机构缺乏相关能力去关注各国发起人的活动具体内容及其影响,所以拟议活动的发起者(及其所属的主权国家)是最适宜的活动管理者和环评实施者。比如南极条约体系环评制度的执行者是活动国;国际海底区域矿产资源勘探开发环评的执行者是勘探开发矿物的申请者,从目前掌握的立法例来看,各主权国家一般会对本国申请者的环评报告进行预先审核。^④

① 指《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》(ISBA/6/A/18)、《“区域”内多金属硫化物探矿和勘探规章》(ISBA/16/A/12/Rev.1)、《“区域”内富钴铁锰结壳探矿和勘探规章》(ISBA/18/A/11)三部规章。

② 指“区域”内活动造成的任何使海洋环境出现显著不良变化的影响,这种影响是按照管理局根据国际公认标准和惯例所控制的规则、规章和程序断定的。

③ “指导承包者评估‘区域’内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议 (ISBA/19/LTC/8)”, 2013 年 3 月 1 日, https://www.isa.org/jm/sites/default/files/files/documents/isba-19ltc-8_1.pdf .

④ 如《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》第 8 条规定,国务院海洋主管部门应当对申请者提交的材料进行审查,对于符合国家利益并具备资金、技术、装备等能力条件的,应当在六十个工作日内予以许可,并出具相关文件。获得许可的申请者在与国际海底管理局签订勘探、开发合同成为承包者后,方可从事勘探、开发活动。

(3) 拟议活动能否继续展开的决策权

拟议活动能否继续展开的决策权即在环评结果的基础上, 决定拟议活动能否继续开展以及开展所需要具备的条件(如预防、减轻或补偿措施)的权力。就现有制度来看, 拟议活动能否继续展开基本上是活动国自主决定的, 如南极条约体系环评的后续决策权大多属于主权国家, 只有在全面环评的后期决策权属于南极条约协商会议(ATCM)环境委员会(CEP)。

表 1 南极环境影响评价流程图

拟议活动	预评估	预评估结果	预评估后续决策	
南极条约区域中展开的所有科研、旅游等活动及其后勤保障活动和变化	缔约国根据国内法程序进行预评估(PA)	小于轻微或短暂的影响	该活动可立即实施	
		轻微或短暂的影响	进行初步环评(IEE)	国家批准后实施
		大于轻微或短暂的影响	进行全面环评(CEE)	南极条约协商会议(ATCM)环境委员会(CEP)通过后实施

资料来源: 依据《南极条约环保证定书》及其附件整理编制。

从现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度来看, 环评启动决定权、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权等大多由主权国家掌握, “主权国家主导”是现有制度的重要特征。而美国、欧盟和 77 国集团等在其提交的 BBNJ 协定草案建议中均指出, 应参考现行有效的国家管辖范围外海洋环评制度, 为 BBNJ 环评制度提供借鉴, 预示着 BBNJ 协定中环评制度“主权国家主导”的发展趋势。

2.2 主权国家主导的 BBNJ 环评制度谈判进程

就各行为主体在 BBNJ 环评制度谈判进程中的参与程度来说, 主权国家较其他行为体占据主导地位, 该主导地位主要体现在参与数量和参与质量上。

(1) 参与数量

在这三次的筹备委员会谈判讨论过程中, 有 20 个主权国家单独、162 个国家以国家集团方式提交了 BBNJ 协定草案建议, 相比之下, 只

有 4 个政府间国际组织和 6 个国际非政府组织提交了 BBNJ 协定草案建议。

表 2 提交 BBNJ 协定草案文本建议的主权国家、政府间国际组织和非政府组织

	主权国家	政府间国际组织	国际非政府组织
具体行为主体	哥斯达黎加*, 加勒比共同体*, 密克罗尼西亚联邦*, 美国*, 摩纳哥*, 牙买加*, 中国*, 阿根廷, 澳大利亚, 冰岛, 厄立特里亚, 俄罗斯, 斐济, 加拿大, 卡塔尔, 孟加拉, 墨西哥, 挪威, 塞内加尔, 新西兰, 77 国集团(G77, 含 134 个国家), 太平洋小岛屿发展中国家集团(PSIDS, 含 12 个国家)*, 小岛屿国家联盟(AOSIS, 含 39 个国家, 包括 PSIDS 成员国)*, 欧盟及其成员国(EU&MS, 含 28 个国家)*	联合国粮食与农业组织(FAO), 国际海事组织(IMO), 联合国环境规划署(UNEP), 世界自然保护联盟(IUCN)*	绿色和平组织(GP)*, 国际电缆保护委员会(ICPC), 自然资源保护委员会(NRDC)*, 海洋保护组织(Ocean Care)*, 皮尤慈善信托基金(PCT)*, 世界野生动物基金会(WWF)*
数目	20 个主权国家单独提交, 162 个国家通过国家集团的方式共同提交	4 个	6 个

注: 加*表示的国家、国际组织均提交了两次及以上建议, 以对最初建议进行更新补充。

(2) 参与质量

就各行为主体所提建议的内容来说, 主权国家所提建议更具实质性内容。通过分析主权国家和国际组织所提交的 BBNJ 协定草案建议内容^①可以发现, 国际组织的意见多为该组织与《联合国海洋法公约》关系、本组织现有的国家管辖范围外海洋环评相关实践和规则等一般性

① “Views Submitted by Delegations on the Elements of BBNJ”, Apr. 8, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Prep_Com_webpage_views_submitted_by_delegations.pdf; “Submissions Received from Delegations at the Second Session of the Preparatory Committee”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Prep_Com_webpage_submissions_by_delegations.pdf.

规定,并没有提出具体的环评制度设计,而这些实质性内容多出现于主权国家/国家集团的建议中。

主权国家/国家集团基于不同的国情和利益考量,对于 BBNJ 环评制度的设计有着自己的主张,其中不乏针锋相对的主张,但都得到了筹备委员会的充分关注和讨论。

欧盟及其成员国为代表的海洋环保派有着充足的资金和技术,BBNJ 环评的设置对自身经济利益影响较小。这些国家倾向于建立类型 and 范围全面、富有实效的 BBNJ 环评制度,缔约国应将“有害影响”考量纳入所有后续决策中,并应建立独立的国际机构来推动环评的监测和审查。

以美国为代表的海洋利用派勘探开发技术强大、资金雄厚,强调对 BBNJ 环评制度的主权主导和控制。这些国家认为,主权国家应当掌握环评的决定权、执行权、拟议活动能否继续展开的决策权等主权权能,以减少对国家管辖范围外海域资源开发活动的限制。

以 77 国集团/小岛屿国家联盟(AOSIS)为代表的发展中国家对环评持谨慎态度,这些国家勘探开发和环评技术欠缺,更强调通过此次 BBNJ 协定来加强本国的能力建设和海洋技术转让。这些国家认为应通过清晰的定义和规则来明确主权国家的权利义务,并明确提出采用“通用标准+典型活动正负面清单(能够被审查和更新)”的阈值设计模式。

无论是现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度,还是正在进行的 BBNJ 协定环评议题谈判进程,主权国家均发挥了主导性作用,主权国家是 BBNJ 环评制度等全球海洋治理最核心的治理主体。这也再次印证了目前国际社会的客观现实:拥有主权的国家仍是当今国际社会和国际关系中最基本的行为体。

三、BBNJ 环评制度的目标:通过国家权能性主权让渡实现

全球海洋治理的目标,或治理的价值,解答

的是“为什么要进行治理(Why)”的问题。

BBNJ 环评制度的总目标是养护和可持续利用 BBNJ 资源。该目标难免对各主权国家今后勘探开发 BBNJ 资源的自由造成障碍。但是,就目前主权国家对 BBNJ 环评制度重视程度和支持程度来看,这些主权国家并没有因此反对该制度的设立。相反,环境影响评价作为“2011 年商定的一揽子事项所含的专题”,被联大第 69/292 号决议、非正式工作组及筹备委员会的系列文件确定下来,成为养护和可持续利用 BBNJ 的重要制度设计,为国际社会所支持和探讨。

各主权国家之所以有动力推动 BBNJ 环评制度形成,是因为“主权国家的国家利益是国际关系的基本动因,导致了国际舞台上的各种事件和关系。^①”BBNJ 的养护和可持续利用这一目标正是各主权国家的长远利益,也是各国的共同利益,是不尽相同的国家利益的交集/最大公约数。

3.1 BBNJ 环评制度的目标是主权国家长远的共同利益

BBNJ 的养护和可持续利用这一目标是各主权国家的长远利益。表面上,这些普适性或更高层次的目标可能与主权国家的国家利益相悖。例如,为发展本国的经济,可能需要大量开采国际海底区域的资源,或者进行大量远洋捕捞,这与养护和可持续利用 BBNJ 的全球海洋治理目标相冲突。但实际上,要实现各主权国家及其经济社会的长远生存与发展,必然要对绝对的国家利益观进行限制。在绝对的国家利益观下,主权国家以本国利益为绝对标准,往往导致目标短视、以邻为壑、冲突不断甚至导致自身的灭亡,绝对利益观和绝对主权观在相互依存的全球化时代背景下已经难以适用。在相互依存的全球化中,主权国家应当树立较为长远的国家利益观,着眼于人类的长期永续发展,关注环境与资源的养护和可持续利用,以实现本国及其人民的长远发展和长远利益,实现代内与

^① 蔡拓:“全球主义与国家主义”,《中国社会科学》,2000 年第 3 期,第 25 页。

代际公平,^①BBNJ 环评制度的目标与各主权国家的长远利益相一致。

BBNJ 的养护和可持续利用这一目标也是各主权国家的共同利益。要解决日益严峻且复杂的全球海洋问题,单个国家往往独木难支,需要主权国家之间的共同合作,在其共同利益的驱动下进行全球海洋治理。而环评的决定权(阈值)、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权、环评后续活动的监测和审查权等权能主权,关乎着环评的决策、执行、开展和效果。这些权能主权的让渡问题是 BBNJ 环评制度磋商谈判中各国分歧关键之所在。要解决这些分歧,达成共识,就需要对各国的国家利益进行协调,以形成 BBNJ 环评的共同治理行动,解决日益严峻的海洋问题,实现 BBNJ 的养护和可持续利用的总目标。

3.2 国家权能性主权让渡为 BBNJ 环评制度目标实现提供可能

国家主权是民族国家维护本民族利益的有力武器。^②在全球化发展背景下,主权国家基于主权在身份意义和权能意义上的划分,自愿地将部分“权能意义上的国家主权”(既可能是主权权力也可能是主权权利)转让给他国或国际组织等国际行为体行使,并能够随时收回所让渡主权。^③而国家权衡是否让渡,或者在多大程度上让渡这部分主权的重要标准就是,所让渡的这部分权能性主权能否获得该国认为适当的对价,^④即让渡国家权能性主权所获得的国家利益是否能够弥补由此带来的权能性主权损失。国家总要在权衡利弊的基础上,判断这种对价是否适当,从而决定是否让渡此部分权能主权。

权能性主权的自主有限让渡在形式上表现为国家主权的部分受限或丧失,但实际上是为了获得更大、更长远的国家利益,如共享所让渡主权集合、促进国际合作和国际关系良性互动等。

环评启动决定权(阈值)、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权、环评后续活动的

监测和审查权是国家权能主权的重要组成部分,关乎着环评的开展、执行、决策和效果。这些权能主权的让渡问题是 BBNJ 环评制度的设计关键,决定着该制度目标的实现程度。

但是,通过分析历次筹备委员会主席概述及各代表团建议,可以发现,不同的主权国家/国家集团对这些权能主权让渡的态度不尽相同,甚至针锋相对。要想实现 BBNJ 环评规范的最终达成以及该制度总目标的实现,就必然要对上述权能主权的归属问题进行权衡、妥协,以形成 BBNJ 环评的共同治理行动。

(1) 环评启动决定权(阈值)

阈值是决定拟议活动是否需要环评的重要标准,阈值设置过低,绝大多数在国家管辖范围外海域进行的活动就会落入需环评的活动范围中,尽管这样对 BBNJ 的养护和可持续利用有利,但无疑会限制开发利用大国资源勘探开发的权力和权利,也会加重发展中国家的财政和技术负担。

欧盟和 77 国集团等发展中国家认为,应当对阈值进行界定和细化,让《联合国海洋法公约》第 206 条等具有可操作性。77 国集团及中国建议通过“定性阈值+典型活动正负面清单(能够被审查和更新)”的阈值设置模式,来细化阈值。^⑤

而美国等海洋利用大国则绕过阈值的讨论,直接建议环评决定权应由拟议活动的有效控制国和管辖国掌握,且不受第三方机构或程序的审查;对于是否需要界定和细化阈值,美国

^① “Chair’s Understanding of Possible Areas of Convergence of Views and Possible Issues for Further Discussion Emanating on Cross-Cutting Issues”, Sept. 9, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Prep_Com_II_Chair_overview_to_MS.pdf.

^② 周延召、谢晓娟:“全球治理与国家主权”,《马克思主义与现实》,2003 年第 3 期,第 68 页。

^③ 刘凯:《全球化发展背景下国家主权自主有限让渡问题研究》,中共中央党校博士论文,2007 年;张军旗:“国家主权让渡的法律涵义三辨”,《现代法学》,2005 年第 1 期,第 98-102 页。

^④ 张军旗:“国家主权让渡的法律涵义三辨”,《现代法学》,2005 年第 1 期,第 98-102 页。

^⑤ “Group of 77 and China Written Submission”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Group_of_77_and_China.pdf.

认为此问题有待后期进一步探讨。^①

(2) 环评执行权

环评执行权是具体实施环评的权力, 由于活动发起者往往掌握着最全面的活动规划和信息, 所以现有的制度设计中, 多由拟议活动的发起者(及其所属的主权国家)具体负责展开, 这也获得欧盟、美国以及中国等国家的明确支持。

但是 77 国集团对于环评执行权的归属问题并无明确表态, 在此问题上, 他们更强调环评相关的能力建设和技术转让,^②可能与其环评技术和财政支持能力不足有关。

(3) 拟议活动能否继续展开的决策权

拟议活动能否继续展开的决策权是 BBNJ 资源勘探开发活动能否顺利进行的关键, 也是权能主权的重要组成部分。77 国集团及中国对此问题并没有明确建议, 但美欧对此问题的态度截然相反。

欧盟及其成员国认为, BBNJ 协定缔约国应将拟议活动的“有害影响”纳入所有的决策过程中, 以确保该决策符合《联合国海洋法公约》赋予各国的保护和保全海洋环境的义务。^③

美国等海洋利用大国认为, BBNJ 环评只是程序性的, 并不影响国家的后续决策, 也并不会阻止拟议行动的开展。^④

(4) 环评后续活动的监测和审查权

环评后续活动的监测和审查是指, 根据环评结果做出积极决策之后, 监测拟议活动的后续影响或者审查与授权相关的所有条件(如预防、减轻或补偿措施)的遵守情况。

关于环评后续活动的监测和审查权的归属问题, 美国等开发利用大国的意见与 77 国集团及中国一致, 强调实施监测和审查的主体应为各主权国家。^⑤ 而欧盟及其成员国则认为, 应建立独立的第三方国际机构作为监测和审查主体。^⑥

环评启动决定权(阈值)、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权、环评后续活动的监测和审查权是国家主权的重要组成部分, 意味着国家能否独立自主地开展 BBNJ 资源的勘探开发活动及其环评, 如果全部让渡给独立的第三方国际组织/机构, 无疑会限制本国独立自

主处理国家管辖范围外海域勘探开发活动的主权、主权权力和管辖权。

所以, 尽管 BBNJ 的养护和可持续利用目标是各国的共同长远利益, 但在环评启动决定权(阈值)、环评执行权等权能主权的让渡问题上, 各国的态度还是有所差异, 甚至针锋相对。如果要达成一个有约束力的执行协定, 就必然要对这些权能主权的让渡或者归属问题进行明确,^⑦ 这离不开各国在该问题上进行权衡、妥协。各国通过考量本国的国家主权和国家利益情况, 权衡自己让渡的这部分权能性主权能否获得适当的对价,^⑧ 从而做出是否让渡的功利选择。在 BBNJ 环评关键制度上达成共识, 以实现 BBNJ 养护和可持续利用这一更长远、更高层次的治理目标, 这是对传统国家主权本位的超越, 是在更高层次上对国家利益本位的“回归”。^⑨ 这也

^① “United States Submission to the United Nations”, Dec. 20, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/United_States_of_America.pdf.

^② “Group of 77 and China Written Submission”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Group_of_77_and_China.pdf; “Alliance of Small Island States (AOSIS) Submission”, Apr. 24, 2017, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/streamlined/AOSIS.pdf.

^③ “Written Submission of the EU and its Member States”, Jul. 25, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/EU&MS_Written_Submission_BBNJ.pdf.

^④ “Views Expressed by the United States Delegation Related to Certain Key Issues Under Discussion at the Second Session of the Preparatory Committee on BBNJ”, Sept. 9, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/USA_Submission_of_Views_Expressed.pdf.

^⑤ “United States Mission to the United Nations”, Dec. 20, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/United_States_of_America.pdf; “Group of 77 and China’s Written submission”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Group_of_77_and_China.pdf.

^⑥ “Written Submission of the EU And its Member States on EIA”, Feb. 15, 2017, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/EU_Written_Submission_on_Environmental_Assessments.pdf.

^⑦ “Chair’s Overview of the Third Session of the Preparatory Committee”, Apr. 7, 2017, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_Overview.pdf.

^⑧ 张军旗: “主权让渡的法律涵义三辨”, 《现代法学》, 2005 年第 1 期, 第 98-102 页。

^⑨ 余潇枫、贾亚君: “论国家主权的当代发展与理性选择”, 《浙江大学学报》(人文社会科学版), 2001 年第 2 期, 第 38-39 页。

印证了奥本海(Lassa Oppenheim)对主权让渡的评价,“国际法的进步,以及随之而来的国际和平的维护,从长远看来,需要各国交出部分国家主权,才有可能在有限的范围内进行国际立法,并在无限的范围内实现具有约束力的国际法所确立的法治。”^①

四、BBNJ 环评制度的规制内容: 主权国家环评制度的外溢

全球海洋治理的规制,或治理的规则体系,解决的是“如何进行治理(How)”的问题。

全球治理的规制是指,调节国际关系、规范国际秩序和实现人类普世价值的原则、政策、标准、规范、协定等规则体系。^② 如果没有一套能够为人类共同遵守的规则体系,全球治理便无从谈起。全球海洋治理的规制/规则体系是指用以规范各国涉海行为和维持正常的国际海洋秩序的一系列公约、条约、协定、宣言等各种正式的和非正式的规则体系,^③BBNJ 协定就是全球海洋治理的重要规制。

通过分析现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度,可以发现,现有制度多“依托国内环评制度”,是主权国家国内环评制度的外溢。而“保障和维护国家主权”作为 BBNJ 环评制度谈判方的共识,预示着“依托国内环评制度”将成为 BBNJ 环评制度的发展趋势。

4.1 “依托国内环评制度”的现有国家管辖范围外海域环评制度

现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度的执行程序基本都是依托于国内环评制度;或是公约明确规定依据国内法,或是通过“软法”性质的指南或建议加以引导,由各国根据国内法进行具体适用。

南极条约体系环评制度是国家管辖范围外海域环评制度中成熟度较高的制度安排,也是现有制度中明确规定“依托国内环评制度”的典例。《南极条约环保议定书》及其附件规定,对在南极条约区域中展开的所有的科研、旅游等

活动及其后勤保障活动和变化进行预评估(PA),以判断其足否为对南极条约区域产生后续变化影响的活动类型,^④而这预评估则需缔约国依据国内法程序进行。

国际海底区域矿产资源的勘探开发环评制度则是现有可供参考的国家管辖范围外海域环评制度中,与 BBNJ 协定缔约国、地理范围重合度最高的制度安排之一,也是通过软法性指南建议进行引导,由各国根据国内法进行具体适用的典例。申请者在进行金属结核/多金属硫化物/富钴铁锰结壳探矿和勘探时,有进行环评和提交环评资料的义务,这些义务主要通过前述三个有约束力的探矿和勘探规章进行宏观规定;而具体的正负面活动清单、环评报告内容等事项则放入两个软法性建议^⑤中供申请者执行环评时参考。

近年来,我国对于国家管辖范围外活动的立法关注度也在不断提升,2016 年上半年通过并施行了《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》。这是我国第一部规范国家管辖范围外海底区域资源勘探、开发活动的法律。此外,我国已出台关于南极考察活动相关的行政许可管理规定,还拟开展南极旅游活动等相关国内法立法工作。为中国今后开展国家管辖范围外区域活动及其环评提供国内法依据。

“依托国内环评制度”是这些现有可供参考

① [德]奥本海著,劳特派特修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》(上卷第一分册),商务印书馆,1985年版,第101页。

② 俞可平:“全球治理引论”,《马克思主义与现实》,2002年第1期,第25页。

③ 王琪、崔野:“将全球治理引入海洋领域——论全球海洋治理的基本问题与我国的应对策略”,《太平洋学报》,2015年第6期,第20页。

④ 如果该影响是“小于轻微或短暂的影响”,那么该活动可立即进行;如果该影响是“轻微或短暂的影响”,则应当进行初步环境影响评估(IEE);如果该影响是“大于轻微或短暂的影响”,那么就要进行更全面环境影响评估(CEE)。

⑤ 两个“软法性”建议包括:一是《指导承包者评估“区域”内海洋矿物勘探活动可能对环境造成的影响的建议》(ISBA/19/LTC/8)是一套综合性环境影响评价建议,对多金属结核、多金属硫化物和富钴铁锰结壳在内的海洋矿物的勘探活动提出了环评建议;二是《就年度报告内容、格式、结构向承包者提供的指导建议》对金属结核、多金属硫化物、富钴铁锰壳合同勘探年度报告的内容、格式和结构提出具体建议。

的国家管辖范围外海域环评制度的主要特点, 由此赋予主权国家极大的立法、执行主导权和自由裁量权, 将缔约国国内环评规制内容外溢于国家管辖范围外海域环评制度。

4.2 “保障和维护国家主权”的 BBNJ 环评议题谈判共识

在 BBNJ 环评制度的谈判过程中, 各国提交的建议屡次强调对国家主权的尊重与保障, 并在《筹备委员会的主席谅解》将其确定为五大共识之一, 美国等海洋开发利用大国也在积极推进 BBNJ 环评制度朝着“国家主权主导”的方向发展, 预示着 BBNJ 环评制度“依托国内环评制度”的发展趋势。

(1) 主权国家/国家集团建议中的“主权共识”

在各国/国家集团提交的建议中, 77 国集团及中国认为, BBNJ 协定应包括相关条款规定, 对国家管辖范围外区域的主权、主权权利的主张, 行使以及任何拨款均不受承认;^①牙买加认为, 对于国家管辖范围外海域遗传资源, 任何国家都不得主张或行使主权或主权权利;^②密克罗尼西亚联邦认为, BBNJ 协定相关规定不得侵犯国家大陆架的主权权利, 或《联合国海洋法公约》第 76 条规定的范围;^③美国强调, 国家应当掌握环评决定权、环评启动执行权、拟议活动能否继续展开的决策权、环评后续活动的监测和审查权等权能主权, 并且环评本身或国家根据环评结果作出的决定, 都不应受任何第三方机构或程序的审查监测;^④澳大利亚认为, 环评程序应由国家执行, 或在国家监督/指导下, 经国家批准执行;^⑤加拿大认为, 主权国家应当掌握环评的最终决定权;^⑥欧盟及其成员国认为, 该 BBNJ 协定不能适用于完全落于国家主权或管辖范围内的海洋保护区^⑦等。

而在政府间组织、国际非政府组织及相关专家提交的建议中, 几乎不涉及对国家主权、主权权利和管辖权事项的建议, 这也从侧面反映了实质性内容多出现于主权国家的建议中。

尽管主权国家/国家集团提交的建议中, 关

于主权、主权权利和管辖权的建议侧重点不同, 但都离不开对主权的强调, BBNJ 协定应当维护、保障并不得损害国家主权已经成为各谈判方的共识。

(2) 筹备委员会主席概述中的“主权共识”

《第二次筹备委员会环境影响评价方面可能的共识和需进一步讨论的问题的主席谅解》虽然把环评定义、范围、阈值模式、环评执行、报告、最终决定权、审查和监测等问题列为“需进一步讨论的问题”, 但该谅解以肯定句形式, 将“铭记不得损害国家主权”“必须尊重国家的领土完整、主权及其主权权利”^⑧定为五大共识之一,^⑨第三次筹备委员会主席概述在环评部分中, 也明确强调了尊重沿海国的领土完整和主权的重要性,

^① “Group of 77 and China’s Written Submission”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Group_of_77_and_China.pdf.

^② “Submission of Jamaica on Access and Benefit-sharing Regime for Marine Genetic Resources in ABNJ”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Jamaica-access_and_benefit_sharing.pdf.

^③ “Supplementary Views of the Government of the Federated States of Micronesia on the Elements of a Draft Text of BBNJ Following the Conclusion of PrepCom 2”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Federated_States_of_Micronesia.pdf.

^④ “United States Mission to the United Nations”, Dec. 20, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/United_States_of_America.pdf.

^⑤ “Australia Submission for Preparatory Committee on BBNJ”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Australia.pdf.

^⑥ “Canada’s Views Related to Certain Elements under Discussion by the Second Session of Preparatory Committee”, Dec. 5, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/Canada.pdf.

^⑦ “Written Submission of the EU and Its Member States Area-Based Management Tools”, Dec. 14, 2016, http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/rolling_comp/European_Union-area-based_management_tools.pdf.

^⑧ “Chair’s Understanding of Possible Area of Convergence of Views and Possible Issues for Further Discussion Emanating on EIA”, Sept. 9, 2016, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Prep_Com_II_Chair_overview_to_MS.pdf.

^⑨ 其余 4 条共识是: 1. 环境影响评价应有助于养护和可持续利用 BBNJ; 2. 根据第 69/292 号决议的规定, 不应削弱现有的相关法律文书和框架, 特别是《联合国海洋法公约》以及相关的全球性、区域性和部门性机构; 3. 环境影响评价过程需要透明度, 需要国家、利益攸关方的参与以及评估报告的传播; 4. 环境评估报告应被广为公开。

并要求尊重沿海国在其大陆架上的权利。^① 尊重和保障国家主权也就成为 BBNJ 环评制度形成进程中的共识。

五、结 语

通过分析 BBNJ 环评制度的形成过程,可以发现,国家主权在 BBNJ 环评制度形成过程中的作用路径极具典型性,国家主权主要通过 BBNJ 环评制度的治理主体、治理目标和规制内容发挥作用。就治理主体而言,主权国家拥有世界上最充足的资源、最强的行为能力和权威,能够掌握现有国家管辖范围外环评制度中的绝大多数决定权,并主导正在进行的 BBNJ 环评议题的谈判进程;而国家主权作为对内最高、对外独立的排他性权力,为各主权国家主导 BBNJ 环评制度形成过程提供了最基本的权力界定和行为规范。就治理目标而言,BBNJ 环评制度的目标是实现 BBNJ 的养护和可持续利用,这也是主权国家/国家集团的共同长远利益,而主权国家可通过自主限制或让渡 BBNJ 环评决定权、执行权和审查权等部分权能性主权,推动 BBNJ 环评规制目标的最终达成。就规制本身而言,国内环评制度的外溢是 BBNJ 环评规制内容的发展方向,现有可供参考的国家管辖范围外海洋环评制度多“依托国内环评制度”,并且“保障和维护国家主权”成为 BBNJ 环评制度谈判方的共识,预示着 BBNJ 环评制度未来的发展方向。

“主权国家主导”和“依托国内环评制度”是 BBNJ 环评等全球海洋治理安排的发展趋势,中国应顺应该趋势,在 BBNJ 协定等全球海洋治理安排的建章立制阶段就参与其中,积极推动相关谈判,掌握主动权,将国家利益诉求寓于治理安排的目标中;同时,加强国内相关立法工作,为中国今后参与 BBNJ 环评及后续全球海洋治理提供国内法依托。

要实现 BBNJ 环评制度的最终成型,各国必然要在环评启动决定权(阈值)、环评执行权、拟议活动能否继续展开的决策权、环评后续活动的监测和审查权等权能主权的让渡问题上,进

行一定权衡和妥协。但中国应强调“维护和保障国家主权”的共识,通过考量本国的国家主权和国家利益情况,权衡对价,做出自主选择,坚定不移地维护国家主权。

编辑 邓文科

^① “Chair’s Overview of the Third Session of the Preparatory Committee”, Apr. 7, 2017, http://www.un.org/Depts/los/biodiversity/prepcom_files/Chair_Overview.pdf.

Study on the Role of Sovereignty in the Formation of the Environmental Impact Assessment System in *BBNJ Agreement*

LIU Huirong¹ HU Xiaoming¹

(1. *Ocean University of China, Qingdao 266100, China*)

Abstract: The environmental impact assessment system in *BBNJ Agreement* (EIA system in *BBNJ Agreement*) is one of the most well-recognized global ocean governance arrangements, which is also a practical application of global ocean governance. The global ocean governance includes four elements: Object, Subject, Goal and Regime, and the sovereignty has played a typical role in the formation of EIA system in *BBNJ Agreement* through the Subject, Goal and Regimes of the global ocean governance. In terms of the subject, the sovereign states dominate the existing EIA system in marine areas beyond national jurisdiction and they are the core promoters of the ongoing negotiation of EIA system in *BBNJ Agreement*. With regard to the goal, it is to achieve the conservation and sustainable use of BBNJ, which is the reflection of sovereign states' common interests in the long-term. Sovereign states can restrain or transfer the sovereignty power and function with self-determination to achieve the goal of the EIA system in *BBNJ Agreement*. As for the regime, most of the existing EIA systems in marine areas beyond national jurisdiction are "based on domestic EIA system", and "respecting and safeguarding the national sovereignty" is the consensus of all parties in the negotiations on *BBNJ Agreement*, which means that "the spillover of the domestic EIA system" is the developing tendency of the EIA system in *BBNJ Agreement*.

Key words: global ocean governance; *Implementing Agreement for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity beyond National Jurisdiction*; EIA system in *BBNJ Agreement*; sovereignty

国家海洋局 主管
中国太平洋学会 主办



太平洋学报
(1993年创刊·月刊)
2017年10月 第25卷 第10期

PACIFIC JOURNAL
(Monthly·Publication Since 1993)
No.10 October 2017, Vol.25

编辑出版 《太平洋学报》编辑部
地址 北京海淀区大慧寺路8号
邮编 100081
编辑部电话 010-68575728
邮箱 taipingyangxuebao@vip.163.com

Editor and Publisher Pacific Journal
Address 8 Dahuisi Street, Haidian District, Beijing,
China Post Code 100081
Tel 010-68575728
E-mail taipingyangxuebao@vip.163.com

编辑部主任 潘峰
编辑 龚婷 李亚 邓文科 刘新平
发行 编辑部
出版 海洋出版社
印刷 北京朝阳印刷厂有限责任公司
国内总发行 北京报刊发行局

Director PAN Feng
Editor GONG Ting LI Ya DENG Wenke LIU Xinping
Circulation Editorial Department
Publisher China Ocean Press
Printer Beijing Chaoyang Printing Co., Ltd
Distributor Beijing Bureau for Distribution of
Newspapers and Journals

订购处 全国各地邮局
国外总发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱, 邮编: 100044)

Domestic All Local Post Offices in China
Foreign China International Book Trading Corporation
P.O.Box399, Beijing 100044, China

刊号: ISSN 1004-8049
CN11-3152/K
国内邮发代号: 82-873
国际邮发代号: M5271

定 价: 38元
HK\$40
US\$40



ISSN 1004-8049

