

分 类 号 _____

密 级 _____

U D C _____

单位代码 10151 _____

公海保护区对公海自由的影响

宋 旭

指 导 教 师 曲波 职 称 教授

学位授予单位 大连海事大学

申请学位级别 硕士 学科（专业） 法律硕士（非法学）

论文完成日期 2016 年 10 月 答辩日期 2016 年 11 月

答辩委员会主席 袁春华



**The Impact of The Protection Area of High Seas on The
Freedom of High Seas**

A thesis Submitted to

Dalian Maritime University

In partial fulfillment of the requirements for the degree of

Juris Master

by

Song Xu

(Juris Master)

Thesis Supervisor: Professor Qu Bo

October, 2016

大连海事大学学位论文原创性声明和使用授权说明

原创性声明

本人郑重声明：本论文是在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果，撰写成硕士学位论文 “公海保护区对公海自由的影响”。除论文中已经注明引用的内容外，对论文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本论文中不包含任何未加明确注明的其他个人或集体已经公开发表或未公开发表的成果。本声明的法律责任由本人承担。

论文作者签名：宋旭 2016年12月6日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者及指导教师完全了解“大连海事大学研究生学位论文提交、版权使用管理办法”，同意大连海事大学保留并向国家有关部门或机构送交学位论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权大连海事大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，也可采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编学位论文。

保密□，在_____年解密后适用本授权书。

本学位论文属于： 保密□

不保密□（请在以上方框内打“√”）

论文作者签名：宋旭 导师签名：[Signature]

日期：2016年12月6日

摘 要

公海海洋环境和生物多样性日趋衰竭，长期下去将严重威胁人类社会的可持续发展，必须结束目前公海的“无序”状态，采用适当的方法对公海进行科学管理，使公海恢复本来面貌，保护其中的环境和资源，以满足人类社会的可持续发展。公海保护区是当前海洋环境保护领域最先进也是最有效的一种环境综合管理工具，为许多国家和国际组织所认可。目前在联合国层面正积极对这一新的制度进行法律制定，其中新制度对古老的公海自由原则的影响引起各国的广泛讨论。

本文除引言和结论外，共分为四部分。

第一部分对公海保护区的定义以及产生发展进行了概括介绍，包括公海保护区的产生背景，以及在此过程中国际社会关于设立公海保护区的不同立场，分析已有公海保护区的国际实践，总结现有公海保护区区域内的管理措施。

第二部分主要阐述了公海的概念及法律地位，公海自由的确立过程以及演变发展，详细分析了国际海洋法规定的各项公海自由最基本的内涵。

第三部分首先论述了公海保护区对公海自由产生影响的原因；其次分析总结了公海各项自由的利用现状，进而论述公海保护区的管理措施如何在此基础上进一步对公海自由产生影响，特别是对其中的捕鱼、航行和科学研究等自由的影响尤为突出。

第四部分论述了我国在公海上享有的广泛利益，公海保护的设立将会对我国行使相关公海自由产生哪些不利影响，进而提出我国应对公海保护区的对策建议。

关键词：公海保护区；公海自由；生物多样性；

Abstract

The marine environment and biodiversity of the high seas are declining, this long-term declining will be a serious threat to human society's sustainable development. Now, it is necessary for us to end the "disorder" of the high seas, and we should take appropriate methods for scientific management of the high seas, so that the high seas restore their original appearance. In order to meet the sustainable development of human society, we must protect the environment and resources in high seas. The protected area of high seas is the most advanced and effective environmental management tool in the field of marine environmental protection. They are accepted by many countries and international organizations. At the United Nations level, legislation is being actively pursued on this new system, and the impact of the new regime on the old principle of freedom of the high seas has been widely debated.

In addition to the introduction and conclusion, this paper is divided into four parts.

The first section provides an overview of the definition and development of the protection area of high seas, including the background of the creation and the different positions of the international community in the process of establishing the protection area of high seas. The international practice of existing the protection area of high seas is analyzed, and management measures in existing protection area of high seas are summarized.

The second part mainly elaborates the conception and legal status of the high seas, the process of the establishment and evolution of the high seas freedoms, and analyzes in detail the basic connotations of the freedom of the high seas stipulated by the International Law of the Sea.

The third part first discusses the reasons for the impact of the protection area of high seas on the high seas freedoms. Secondly, it summarizes that the status of the free use of the high seas is in the direction of gradual restriction, and then discusses how the management measures of the protection area of high seas can further affect

the freedom of the high seas, especially the freedom of fishing, the freedom of navigation and the freedom of scientific research.

The fourth part discusses the broad interests of our country in the high seas, and the establishment of the protection area of high seas will do what adverse effect on China's freedom right in the high seas, then this paper puts forward the countermeasures and suggestions on coping with the protection area of high seas.

Key Words : Protected area in the high seas ; Freedom of the high seas ; Biodiversity;

目 录

引 言.....	1
一、公海保护区的含义及产生与发展.....	1
(一) 公海保护区的含义.....	2
1. 公海保护区的定义.....	2
2. 公海保护区的设立依据.....	2
(二) 公海保护区的产生与发展.....	6
1. 公海保护区的产生背景.....	6
2. 国际上关于设立公海保护区的立场.....	7
3. 公海保护区的国际实践.....	8
二、公海及公海自由原则.....	11
(一) 公海的概念及法律地位.....	11
(二) 公海自由的确立及演变.....	12
(三) 公海自由的主要内容.....	13
三、公海保护区对公海自由产生影响的原因及突出体现.....	15
(一) 公海保护区对公海自由产生影响的原因.....	15
(二) 对公海航行自由的影响.....	17
1. 公海航行自由的利用现状.....	17
2. 保护区措施对公海航行自由影响的具体体现.....	19
(三) 对公海捕鱼自由的影响.....	20
1. 公海捕鱼自由的利用现状.....	20
2. 保护区措施对公海捕鱼自由影响的具体体现.....	22
(四) 对公海科学研究自由的影响.....	23
1. 公海科学研究自由的利用现状.....	23
2. 保护区措施对公海科学研究自由影响的具体体现.....	24
四、公海保护区对我国行使公海自由的影响及对策建议.....	25
(一) 对我国行使公海自由的影响.....	25
1. 对我国船舶在公海航行自由的影响.....	25
2. 对我国远洋捕鱼活动的影响.....	26

3. 对我国在公海开展科学研究活动的影响.....27

(二) 我国应对公海保护区的对策建议.....27

1. 积极参与公海保护区法律制度的研究和制定.....27

2. 加大对公海资源和环境的调查与研究.....28

3. 成立专门机构强化对公海事务的管理.....29

4. 完善我国海洋保护区法律制度.....29

结 论.....30

参考文献.....32

致 谢.....35

研究生履历.....36

引 言

公海保护区议题是随着对国家管辖外海域生物多样性（Biological Diversity Beyond Areas of National Jurisdiction 下文简称 BBNJ）的养护和可持续利用问题的关注进入国际社会的视阈的。自从 2003 年开始，联合国开始积极讨论公海保护区的设立问题，尽管在联合国大会，非正式协商进程、特设工作组等多个平台就设立公海保护区事宜进行了多轮讨论，但是，除了确认公海保护区在保护 BBNJ 方面具有重要意义以外，公海保护区的国际制度和机制建设等关键性的问题，仍然没有取得实质性进展。直到 2015 年 6 月 19 日，联合国大会第六十九届会议上通过了一项决议，这一问题最终得到了落实。各国同意将根据《联合国海洋法公约》（以下简称公约）的规定，就 BBNJ 的养护和可持续利用问题，拟订一份具有法律约束力的国际文书，标志着 BBNJ 国际协定谈判提上日程，BBNJ 国际协定被视为《公约》的第三个执行协定，其中重点就是设立公海保护区。虽然公海保护区是一种全新的公海保护方式，较之以往的单一保护措施具有许多优势，但是建立公海保护区也涉及诸多问题，包括相关法律框架的逐步建立，与公海法律制度的协调以及国际合作，选址标准，具体的管理措施以及建立之后的执法问题等等，其中最突出的问题就是与现行公海自由原则的冲突。《公约》规定，各国在公海均享有第 87 条列举的六大方面的公海自由，公海保护区的设立显然会与其中若干公海自由相抵触，建立公海保护区在保护公海环境和生物多样性方面具有重要意义，也将对各国享有的公海自由造成不同程度的限制。

本文拟就设立公海保护区后将会对公海自由活动产生的影响进行研究，并结合我国的实际情况，研究新制度将会对我国行使公海自由产生哪些影响，并提出我国应对公海保护区的对策，以期降低新制度对我国在公海开展相关活动的阻碍，最大限度维护我国的公海利益。

一、公海保护区的含义及产生与发展

（一）公海保护区的含义

1. 公海保护区的定义

公海保护区暂不是一个像毗连区、专属经济区那样的国际法上的相关概念，它的设立也仍未获得国际法上的明确支持。目前对公海保护区没有一个相对统一的定义，但是我们仍然能从相关研究者的表述中探知一二。

对公海保护区的类型和范畴有多种不同理解。一般认为公海保护区是为了保护和有效管理海洋资源、环境、生物多样性或历史遗迹等而在公海海域设立的海洋保护区^[1]。也有学者认为公海保护区是指为了保护公海上某些特殊的海洋生态系统及其资源，在公海的水域内设立的由若干相关国家共同建设、规划和管理的管理的具有特殊地理条件、生态系统、生物或非生物资源以及海洋开发利用的需要和突出的自然与社会价值的区域，这些区域的设立是基于国际法的规制以及国际环境合作的理念，并对世界各国均有环境保护上的约束力^[2]。

结合前述学者给出的定义和作者的理解，本文认为公海保护区是指依据一定的科学标准，充分考虑公海海洋环境和海洋生物所受到的人为的和自然环境变化的不利影响，并针对那些对人类社会生产、生活或者其他需要具有重要作用的生态系统及其资源，在公海海域划定一定范围的区域，采取相应的管理措施，保护海洋环境以及海洋生物赖以生存的栖息地，最终达到人类社会能够可持续养护和利用公海生物多样性的目的。

2. 公海保护区的设立依据

公海是国际公共空间，对公海的任何部分无论哪一国家都不得进行占有或者行使主权。因此要在公海设立保护区，与某一沿海国在自己管辖的海域，根据本国法律和政策独自建立和管理的海洋保护区，不论在设立程序还是在具体管理方面均相差甚远，从最初的设立，到设立之后的具体管理以及违反保护区制度的责任与执行等一系列程序，在国际法上都不是某一国家可以自主决定的。并且公海是向任何国家敞开的“开放海”，所有国家不论其为内陆国或是沿海

[1] 高之国主编：《中国海洋发展报告》，海洋出版社 2013 年版，第 14 页。

[2] 刘慧荣、韩刘洋：“特别保护区：公海生物多样性保护的新视阈”，载《华东政法大学学报》2009 年第 5 期。

国，都可以在不违反国际法律规章的前提下自由利用公海。公海上既存在各个国家的单独利益也存在着国际社会的共同利益，这就使得公海保护区的设立和管理，不仅需要综合考虑各国国内的政治、经济和法律等相关因素，更需要考虑国际海洋法律制度这一外部大环境。基于上述原因，公海保护区需要一定的国际法律依据，或者说在不违背国际法的情况下方可设立^[3]。

现阶段，虽然国际社会已经达成共识，认为养护和可持续利用国家管辖以外海域海洋生物多样性的法律框架已经初步形成，但是仍然缺乏一个全球性的、健全的法律制度来规范公海保护区的有关活动。关于公海保护区划定、确认、管理的国际责任与机制等内容都是散见在现有的国际条约和相关的国际组织决议及软法中。

(1) 国际条约。《公约》是一部全面管理海洋的国际法典，几乎涉及了海洋法律所有方面的问题，海洋环境保护在其中占有非常重要的地位。公约第十二部分“海洋环境的保护和保全”，明确规定“各国有关保全和保护海洋环境的义务”，这其中自然包括了公海海域。对于公海区域内的生物资源，所有国家均有义务单独采取，或者与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施，并确保其国民遵守这些措施。凡其国民开发相同鱼类，或者在同一区域内捕鱼的国家，应进行谈判，以期养护这些生物资源。为此目的，这些国家应在适当的情况下进行合作，以设立分区域或区域渔业组织，鼓励各国在海洋环境保护和公海生物资源养护方面制定全球性或区域性的规则。虽然这些规定尚不能构成建立公海保护区的直接依据，却为公海保护区的建立提供了原则性的指导。

《生物多样性公约》签订的目的是保护生物多样性，可持续利用生物多样性的组成部分以及公正和公平地分享利用遗传资源所产生的惠益，是保护生物多样性领域最主要的国际公约。公约第5条规定，缔约方应采取直接或通过主管国际组织合作的方式^[4]，以养护和可持续利用 BBNJ。公约秘书处认为这种合作包括建立保护区。公约界定了两个中心的概念：生态系统办法和预防办法，对养护和可持续利用公海生物多样性具有重要意义。生态系统办法同第5条规定的义务结合起来，可以成为缔约国合作以共同养护和可持续利用 BBNJ 的基

^[3] 范晓婷：《公海保护区的法律与实践》，海洋出版社 2015 年版，第 33 页。

^[4] 《生物多样性公约》第 5 条：每一缔约国应尽可能并酌情直接与其他缔约国或酌情通过有关国际组织为保护和持久使用生物多样性在国家管辖范围以外地区并就共同关心的其他事项进行合作。

础。公约秘书处认为，这种合作可包括划定和管理那些延伸至国家管辖范围之外地区的保护区，在这些地区相互密切联系或属于同一生态系统的情况下更应如此。同样，应从生态系统办法的角度来解释第 8 条（a）款关于“建立保护区系统”的承诺^[5]。只有缔约方不仅从国家角度，在有关生态系统超越国界的情况下，仍从生态系统或生物区的角度来考虑建立和管理保护区，才能够切实履行这项承诺。

可见，虽然《生物多样性公约》的条款中并没有直接规定公海保护区的事宜，但是公约秘书处的相关规定，结合公约条款的解释却表明，其将公海保护区的设立视为缔约方在公海生物多样性养护方面合作以及实现公海生物资源的养护和可持续利用的重要方式。

（2）国际组织决议。虽然学界对国际组织的决议的效力存在分歧，但是不可否定的是国际组织的决议对于国际法的发展具有重要的作用，往往可以成为条约奠定原则的基础，或影响国际习惯法的形成^[6]。目前联合国大会通过的一些决议涉及了公海保护区的相关情况。

根据 2004 年联合国大会第 59/24 号决议，联大建立工作组专门研究有关公海生物多样性保护的问题（以下简称工作组）^[7]。工作组在其第四次会议上向第十六届联大建议，应启动对这一问题的法律框架的讨论，分析存在的空白和可能的法律方案设计途径，包括在《公约》框架下制定执行协定或者多边协议。在联合国 2012 年于巴西里约热内卢举行的题为“我们希望的将来”可持续发展大会上，各国国家元首和政府首脑作出承诺，即在工作组工作的基础上，赶在大会第六十九届会议结束之前，抓紧处理 BBNJ 的养护和可持续利用问题，包括根据《公约》的规定拟订一份国际文书的问题作出决定。最终，在经过反复讨论之后，联合国大会 69/292 号决议正式决定，各国应尽快谈判拟订一份具有法律约束力的国际文书解决上述问题。

^[5] 《生物多样性公约》第 8 条 就地保护，每一缔约国应尽可能并酌情（a）建立保护区系统或需要采取特殊措施以保护生物多样性的地区。

^[6] [意] 安东尼奥·卡塞斯：《国际法》，蔡从燕等译，法律出版社 2009 年版，第 246、261 页。

^[7] 工作组全称为：关于国家管辖以外区域海洋生物多样性养护和可持续利用有关问题的不限成员名额非正式特设工作组。

虽然联合国大会并没有像安理会那样被赋予作出具有法律拘束力的决定的职权，但它有权就“属于本《宪章》范围内的任何事项”进行“讨论”，且“建议”采取措施。联合国大会的决议可以影响包括习惯法在内的国际法的发展。正是由于联合国大会的多次决议，各国才能最终下定决心，就 BBNJ 的养护和可持续利用问题，拟定一份具有法律约束力的国际文书。这说明联合国大会决议推动了国家管辖范围以外海洋保护区有关国际法的拟定，尽管决议本身无法为公海保护区的设立提供直接依据^[8]。

(3) 软法。软法是相对于硬法而言的，指条约之外的，以国际文件形式通过的原则上没有法律约束力，但可能具有某些间接法律影响的行为规则，具有准法律或者类似法律的性质。对于一些国际领域的新生事物，对其制定条约的条件尚不成熟，但在实践中确实需要一些基本规则对其进行规范，因此采取由各国协商一致通过的宣言、建议、日程或者实践准则、指南等形式，并期望得到普遍遵守^[9]。软法这一概念最早出现在对人类社会具有普遍影响，并需要国际社会共同合作解决的环境保护、人权等领域，在这些问题上各国往往更容易达成共识，通过的一些文件也常常成为今后制定有法律约束力的文件的基础。《生物多样性公约》第七届缔约方大会决定成立保护区问题不限名额特设工作组，要求根据包括《公约》在内的国际法，以科学资料为依据，在国家管辖范围以外的海域建立保护区，并明确指出，海洋保护区是帮助实现 BBNJ 的保护和可持续利用的工具^[10]。该工作组于 2005 年举行了第一次会议，会议建议启动收集和综合现有生态标准的工作，便于今后确定国家管辖范围以外海洋保护区的可能地点及适用的生物地理分类系统。2008 年的《生物多样性公约》缔约方大会通过了两项关于公海保护区选划技术的文书^[11]，由于《生物多样性公约》是目前生物多样性保护领域最重要的公约且缔约方众多，具有很大影响力，普遍认为上述两项文书的通过，为将来公海保护区的选划提供了非常重要的科学技术标准。

^[8] 王金鹏、秦天宝：“设立国家管辖范围以外海洋保护区的国际法依据初探--基于相关实践的分析”，载《中国国际法学会 2016 年学术年会论文集》。

^[9] 尚杰：“国际软法问题研究”，吉林大学博士学位论文，2015 年 6 月。

^[10] 《生物多样性公约》缔约方大会第 VII/28 号决定，第 29 段。

^[11] 这两份文书分别是《确定公海水域和深海生境中需要加以保护的具有重要生态或生物意义的海域的科学准则》和《建立包括公海和深海生境在内的代表性海洋保护区网的选址的科学指导意见》。

总体而言,《生物多样性公约》缔约方大会通过的关于公海保护区选划的两份技术文书,表明公海保护区的选划技术已经基本成熟,联合国大会关于海洋和海洋法的决议反复重申,各国应直接或通过国际组织,进一步努力制定和协助利用多种办法和手段以养护和管理脆弱的海洋生态系统,考虑建立海洋保护区^[12]。前者偏重于讨论公海保护区建设相关的科学技术问题,而后者偏重于讨论法律制度问题,两者相辅相成为今后在公海上建立海洋保护区指明了方向。

（二）公海保护区的产生与发展

1. 公海保护区的产生背景

公海保护区的产生与两种现实情况密不可分,一是国家海洋保护区的快速发展;二是公海环境和生物多样性的衰退。公海保护区是海洋保护区在公海的应用,它的产生与发展和海洋保护区密切相关。公海保护区的产生经历了这样一个发展历程:海洋环境和资源的恶化催生海洋保护区的产生,包括我国在内的许多国家在不同水域设立了不同名称、不同类型的海洋保护区,随着公海海洋环境恶化,各类资源日趋衰竭以及各国公海保护意识的提升,公海海洋生物多样性资源受到越来越多的国家和有关国际组织的重视,一些国家和国际组织开始倡议在公海设立海洋保护区,保护公海海洋环境以及生物多样性,谋求人类对公海的可持续利用。“海洋保护区”作为一种经济有效的渔业资源维护、生物多样性保全以及满足其他人类保护目的的管理工具,最早是在 1962 年世界公园大会上提出的,但在 20 世纪末才在理论和实践上飞速发展。关于海洋保护区的概念,目前也没有一个广泛而统一的定论,各国均参照国际自然保护联盟于对海洋保护区的定义进行国家海洋保护区的建设^[13]。国家海洋保护区的发展速度惊人,并且面积也越来越大,经过多年的实践,一些国家的海洋保护区建设已取得良好成效,为在公海上设立海洋保护区提供了诸多经验,因此国际社会开始将这一保护海洋的工具运用到部分公海上。

^[12] 高之国主编:《中国海洋发展报告》,海洋出版社 2013 年版,第 15 页。

^[13] 国际自然保护联盟指出海洋保护区是指“任何通过法律程序或其他有效方式建立的,对其中部分或全部环境进行封闭保护的潮间带或潮下带陆架区域,包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史及文化属性”。

2. 国际上关于设立公海保护区的立场

虽然公海保护区在保护公海海洋生物多样性上具有很大的优势，但因其不可避免地会对公海自由这一海洋法原则造成巨大的冲击和挑战，因此，从其提出之日起就受到世界各国的广泛关注，关于其设立的合法性、可实施性的争论从未停止。由于各国国情不同，受其国家利益和民族发展的影响，对待公海保护区问题所持的立场也不尽相同。有国家支持在公海设立海洋保护区，以作为国家管辖范围以外区域的综合海洋管理的一种工具，也有国家持不同意见。这些观点大体可以分为以下三类。

积极的观点认为《公约》规定各国除了具有保护海洋环境的基本义务之外，还具有为保护和保全稀有或脆弱的生态系统而采取必要措施的特殊义务^[14]，在公海建立海洋保护区是履行这些义务的具体体现。《生物多样性公约》也要求各国需要在管辖以外区域进一步加强合作，以保护和可持续利用生物多样性。例如欧盟和澳大利亚政府高度重视海洋环境的保护和保全，在不同场合多次提议制定《公约》的第3个执行协定重点就是探讨在公海建立海洋保护区。近年来许多像自然保护同盟与世界自然基金会、绿色和平等国际组织，不断发布关于公海自然资源状况的年度报告，明确主张设立公海保护区。

谨慎的观点认为，设立公海保护区将会限制公海自由，因此应得到有关国家的同意。这些国家认为，限制措施应以按国际法谈判的具有约束力的文书为依据，同时考虑到透明度、正当性和效力的要求^[15]。大多数发展中国家都认为，各国对建立有关海洋保护区应持谨慎态度，因为关于在国家管辖范围以外海域设立海洋保护区这一问题，国际社会尚未确立起普遍接受且具有可操作性的通行标准和法律框架。发展中国家普遍担心公海保护区的设立将对发展中国家分享公海利益带来过多限制。美国和日本对此也持谨慎态度，日本提出应该按照国际法和现有科学资料，认真考虑是否有必要通过在公海上建立海洋保护区这一方法来保护海洋生物多样性，他们认为，联合国粮食和农业组织已经在利用其专门的专长和知识研究该问题，各区域渔业管理组织也在采取具体的控制措施^[16]。

^[14] 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五次会议的工作报告，A/59/122。

^[15] 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六次会议的工作报告，A/60/99。

^[16] 第63届联合国大会62次全体会议记录，A/63/PV.62。

持消极的观点认为公海保护区并非最佳选择，若不得不在公海上设立海洋保护区，应根据科学信息逐一设立^[17]。挪威政府明确反对设立公海保护区，认为在公海设立海洋保护区违背公海自由原则，且不符合习惯国际法的基本精神。

总的来说，国际社会均认识到公海面临严重的生态危机，为了人类社会的可持续发展，必须努力找出解决问题的有效方法，加强合作共同保护公海，但对于是否必须采用在公海划定水域进行保护各方立场不一。欧盟和澳大利亚在支持设立公海保护区方面的立场和实践都非常积极；国际上众多环境保护组织例如世界自然保护联盟、世界保护区委员会也是设立公海保护区的积极推动者；美国、日本以及中国在是否设立公海保护区问题上持有谨慎态度，但同时也积极参与相关制度的讨论；挪威等传统海洋捕捞国则反对设立公海保护区。因此怎样协调各国利益是今后公海保护区建立应予关注的重点。

3. 公海保护区的国际实践

尽管在公海上设立海洋保护区存在重重困难，国际社会对这一问题也未统一共识，但国际社会对设立公海保护区的关注程度不断提高，相继提出有关公海保护区的潜在优选区域。在相关国家和组织的积极推动下已在不同海域建立了3个公海保护区，分别是位于地中海的派拉格斯海洋保护区、南极的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区以及东北大西洋海洋保护区网络^[18]。

（1）地中海派拉格斯海洋保护区。为了保护地中海海洋环境，15个地中海国家和欧共体于1975年制定了第一个地中海行动计划，紧接着各方又签署了《保护地中海免受污染的公约》，又称《巴塞罗那公约》，之后于1995年通过了《巴塞罗那公约议定书》（以下简称议定书）对生物多样性进行保护，包括通过海洋保护区保护生物多样性。《议定书》中规定，列明一个地中海特别保护区域清单，清单上的区域或者具有重要的生物多样性特征，或者包含地中海区域的特殊生态体系，或者存有濒危生物物种。该公约要求各成员方必须遵守地中海特别保护区内的环境保护措施，采取符合国际法要求的措施，以确保在该区域内的活动不违背环境保护原则，并可在执行过程中加强与非成员方的合作。

^[17] 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六次会议的工作报告，A/60/99。

^[18] 姜丽、桂静等：“公海保护区问题初探”，载《海洋开发与管理》2013年第9期。

在《议定书》带来的契机下，法国、意大利与摩洛哥基于 1999 年 11 月 25 日签署的《关于建立地中海海洋哺乳动物保护区的协议》，共同建立起派格拉斯海洋保护区。2001 年派格拉斯海洋保护区被《巴塞罗那公约》缔约方正式接受并列入特别保护区域清单中。派格拉斯海洋保护区是第一个覆盖部分公海的海洋保护区，约 53% 的水域位于三国管辖海域之外的公海上^[19]，面积为 87500 平方千米。保护区内的主要物种是八种鲸类物种，设立目的在于改善其中不合理的人类活动，制定科学有效的养护方法以保护该区域中的哺乳动物及其生活环境。保护区内采取的措施主要包括：除紧急情况和科学研究目的外，禁止在保护区内捕捞鲸类和海豚类哺乳动物；引入欧盟标准，限制捕捞渔具的使用，例如禁止使用超过 2.5 千米的流网进行捕捞作业；海上监测协调管理人类活动；加强对保护区内污染源的控制与抵制，对污染和噪声采取更加严格的防范措施；定期对保护区内的情况进行评估等。此外，三国签订的《关于建立地中海海洋哺乳动物保护区的协议》还规定，缔约方有权根据国际法在公海上对第三方船舶采取执行措施^[20]。

(2) 南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区。《南极海洋生物资源养护公约》是南极地区生物多样性保护的重要规则，根据该公约的规定，设立了南极生物资源养护委员会。2009 年的第 28 届南极生物资源养护委员会上通过了一项措施，决定设立南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区。该保护区是世界上第一个全部位于国家管辖范围以外的海洋保护区，因此是一个真正意义上的公海保护区。该保护区主要是用于保护独特的海洋学特征和信天翁、海燕、企鹅的重要觅食区。该保护区成立之后禁止一切捕鱼活动；与渔业有关的科研活动需遵守规定的保护措施，充分听取科学委员会的意见并经同意方可进行；禁止一切渔业船只（包括与渔业相关的补给船、加工船、运输船等）在区域内倾废排污，禁止实施与任何渔业船只有关的转运活动；为了对该保护区的海上交通进行有效监控，任何过境渔船在进入该保护区之前，都需要向委员会进行报告，并提供船旗国、

[19] 由于三国均未宣布建立专属经济区，因此三国 12 海里领海以外的海域从性质上来讲均属于公海。

[20] Agreement concerning the creation of a marine mammal sanctuary in the Mediterranean, article 14.

渔船大小、国际海事组织编号以及预计行程等详细信息；遇有紧急情况威胁到海上人员安全时，保护措施不适用^[21]。

(3) 东北大西洋海洋保护区网络。1992 年，欧盟和比利时、丹麦、英国、法国等 15 个国家共同签订了《保护东北部大西洋海洋环境公约》，并设立了由各国政府代表和欧盟委员会共同组成的东北大西洋环境保护委员会，合作保护东北大西洋的海洋环境。该公约的管辖海域中公海面积占到该公约覆盖面积的 60% 左右。为兑现在该海域建立具有生态协调性的海洋保护区网络的政治承诺，自 2010 年起该委员会大刀阔斧的建立了由 6 个公海海洋保护区组成的世界上第一个公海海洋保护区网络。之后又于 2012 年划定了第 7 个海洋保护区^[22]。截止 2012 年，该公约海洋保护区网络已经达到 465165 平方公里。东北大西洋海洋保护区网络十分复杂，有的海洋保护区所划定的保护范围既包括公海又包括公海所对应的国际海底区域；有的保护区仅适用于公海水体部分，而对应的海底则由向大陆架界限委员会提出外大陆架申请的申请国进行管理；有的保护区适用于公海水体，但其对应的海底则已经有申请国向大陆架界限委员会提交外大陆架申请^[23]。

东北大西洋海洋保护区网络的目的在于：保护、养护和恢复受人类活动负面影响的物种、栖息地和生态过程；根据预防原则，预防物种、栖息地和生态过程衰退或受损；保护和养护海域中最具代表性的物种、栖息地和生态进程所在的区域。公约下国家管辖范围以外的海洋保护区的管理措施，存在于与每个海洋保护区相对应的七个没有法律约束力的建议中，这些建议与建立保护区的决定同时生效。海洋保护区的管理措施主要包括提升保护意识，鼓励相关信息和知识共享，支持关于人类影响和保护措施的科学研究的科学研究，促进保护区管理计划为公众知晓，通过与第三方合作和参与其他国际组织广泛传播保护区的目标。

^[21] 桂静、范晓婷、王琦：“国家管辖以外海洋保护区的现状及对策分析”，载《中国海洋法学评论》2011 年第 1 期。

^[22] 这七个公海海洋保护区分别是米尔恩海山复合区海洋保护区、查理·吉布斯南部海洋保护区、阿尔泰海公海保护区、安蒂阿尔泰公海保护区、约瑟芬海公海保护区、亚速尔群岛北部大西洋中脊公海保护区、查理·吉布斯北部公海保护区。

^[23] 王小辉：“建立公海海洋保护区的合法性及路径选择--基于实践的考察”，载《中国国际法学会 2016 年学术年会论文集》

通过以上对已经建立的公海保护区的简要介绍可以发现：这个三个公海保护区均是沿海国依据共同签署的区域性条约，在其管辖海域相邻的公海建立的，相关沿海国对其管理的公海保护区均享有潜在的利益；设立目的均为保护海洋环境及当地特殊的海洋生态系统以促进海洋生物多样性的发展；在管理措施方面均涉及对捕鱼活动、科学研究活动以及航行活动进行不同程度的限制。

尽管上述 3 个公海保护区内的具体管理情况各有不同，但是可以从中总结出现有公海保护区管理实践的大致类别。从目前的公海保护区管理实践来看，公海保护区的管理形式是在公海上划定一部分区域并在区域内实施特殊管理。具体的管理措施主要包括：对区域内交通情况的监测和管理，如对公海保护区区域内航行船只信息的掌握与对航行船只的管理；对区域内渔业作业的管理，如规定渔业工具的标准与使用条件；区域内生物资源及其生境情况的跟踪掌握与评估；对区域内污染的防控和管理，例如对区域内作业渔船和过往航行的船只的排污的管理、对噪音等其他污染的防控等；区域内相关科研活动的批准与管理；对区域内其他人类活动，诸如旅游等休闲类活动、矿产资源的勘探与开采等活动的管理等^[24]。

二、公海及公海自由原则

（一）公海的概念及法律地位

公海是指各国内水、领海、群岛水域和专属经济区以外不受任何国家主权管辖和支配的海洋的所有部分。按其结构和面积来说，公海是海洋的主体。

公海的概念产生于 16 世纪，到 19 世纪获得普遍承认，但公海海域的范围一直在发生变化。最初，在还没有产生领海也即人类还未对海洋进行划分之时，海洋作为一个整体被看作是“大家共有之物”，全部海洋都是公海，公海的范围就是整个海洋；领海的概念确定后，公海是指除了领海之外的所有海洋；《公海公约》中规定：公海是指一国领海或内水之外的全部海域；随着人类开发海洋能力的提高，人类越来越重视和需要海洋，沿海国家不断扩大对海洋的权利范围和管辖范围，一些新的概念和制度如专属经济区、大陆架、群岛水域等随之产生，公海的范围被大大缩小了，在 1994 年生效的《公约》中，公海被重新

^[24] 徐明慧：“公海保护区及其对现代公海制度之冲击”，中国海洋大学硕士学位论文，2015 年 6 月。

定义为：公海是指不包括在国家的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域内的全部海域。

公海在性质上为人类共同继承财产，因此所有国家都有权平等与和平地利用公海。公海不属于任何国家的领土组成部分，不受任何国家的管辖与支配，这是公海法律地位的基础，也是公海与海洋其他水域相区别的最本质特征。内水和领海等同于国家的领土，国家行使着排他性的主权，专属经济区和大陆架属于国家管辖范围内的海域，国家行使着不同程度和范围的主权权利和管辖权；而在公海内，国家不具有任何上述权利。这就意味着，公海不具有国家所有或占有的性质，它不与任何国家建立或发生所属或管辖或支配关系，而具有国际的性质，是一种“国际水域”。所有国家在公海上所行使的权利和自由，本质上是由国际法所规定的，并受国际法一般原则和规章的调整和制约。由于公海不属于任何国家的管辖范围，所以它是全人类的共同财富，它本质上应为各国和各国人民的共同利益服务，属于全世界人民共同拥有^[25]。

正是由于公海不属于任何国家的领土组成部分，不受任何国家管辖与支配，属于全人类共同继承财产，因此在公海上建立海洋保护区，并不是某几个国家可以自主决定的。有学者指出，在公海设立和划定海洋保护区，除非有相反的证明或者得到所有国家的认可，否则即是对现有公海海洋体制的干涉；另外，为了保护和保养海洋，将全球 10% 的海洋划定为海洋保护区的战略，被认为是国家管辖权的一种扩张，也是一种剥夺其他国家利用公海海洋资源的行为^[26]。

（二）公海自由的确立及演变

公海自由原则是公海活动的基本原则，是公海制度的核心和基础，也是根据长期的惯例所形成的一项国际法原则。公海自由原则在历史上曾经过了长期的发展历程，经历了理论上和实践上长期的斗争才确立下来。格劳秀斯在《海洋自由论》中认为海洋在实际上是不能占有的，因而海洋不能成为任何国家的所有物，并且不受任何国家主权的控制。在经历了与海洋主权论者的反复斗争之后，为了适应资本主义迅速发展的需要，到了 19 世纪 20 年代，公海自由原则才最终在理论上和实践上获得普遍承认，并成为国际法上的传统原则。

^[25] 屈广清、曲波：《海洋法》，中国人民大学出版社 2014 年版，第 130 页。

^[26] 何志鹏：“国际法视角下的公海海洋保护”，载《甘肃社会科学》2016 年第 3 期。

在格老秀斯发表《海洋自由论》之后的很长一段时间，国际社会对公海的利用仅限于航行和捕鱼活动，公海自由也就是指公海航行和捕鱼自由；19世纪70年代，公海自由的内容由于航空器的出现增加了一项飞越自由；19世纪末，公海自由原则又因为国际海底电缆的出现，增加了铺设海底电缆和管道这一自由；1927年国际法学会总结了各国利用公海的实践，通过决议以列举的方式表明公海自由的内容包括以下四项自由即：航行、捕鱼、飞越、铺设海底电缆和管道的自由。1958年《公海公约》首次以法律形式明确了公海自由的四大基本内容，同时公约代表表示，因为海洋科技的日新月异，人类对海洋的利用将不断向纵深发展，公海四大自由只是列举并未涵盖全部。20世纪50年代以来，随着海洋科学研究的广泛进行以及人工岛屿的兴建，1982年《公约》将公海自由原则的内容确定为航行自由、捕鱼自由、飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由、建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由、科学研究的自由，同时也表示公海自由并不仅指上述六项，随着人类在公海活动内容的逐渐丰富，公海自由的内容也会相应增加。

依据《公海公约》和《公约》的规定，公海自由的基本含义是：公海对所有国家开放，不论是沿海国或内陆国；所有国家均有平等行使各种公海自由的权利；侵犯公海自由原则被认为是违反国际法的行为；公海自由不是绝对和没有任何限制的，公海自由本身就是一种法律状态。公海自由必须在《公约》和其他国际法规则所规定的条件下行使；所有国家在行使公海自由的时候，要意识和考虑到其他国家使用公海的利益，并避免有干扰其他国家行使公海自由的活动。各国要避免对其他国家的国民使用公海造成不利影响的行为的任何可能。承认所有国家都有权行使公海自由，并均衡考量所有国家在这方面的权利和利益^[27]。

（三）公海自由的主要内容

公海航行自由。公海航行自由意味着任何国家的船舶都有权航行于公海之上而无需任何其他国家的同意，也不受除船旗国以外的任何国家的管辖。但一国船舶在公海上航行时应遵守国际法和一般接受的国际航行规则，碰壁规则等。同时，一国船舶在行使航行自由的权利时，要尊重别国航行自由权利的行使。

^[27] 屈广清、曲波：《海洋法》，中国人民大学出版社2014年版，第131页。

航行自由的行使要受到国际法所课加给船旗国相应的国际义务的限制。包括安全航行、减少和控制海洋环境污染、遵守海上交通规则、保护海上人命安全以及保护和保全海洋环境的义务等。

公海捕鱼自由。捕鱼自由是一项仅次于航行自由的传统公海活动。依据《公约》的规定，公海捕鱼自由是在国际法的限制下，任何国家或其他国民都有权在公海上自由捕鱼，而不受其他国家的阻碍，公海渔业对一切国家开放。1958年的《捕鱼与养护公海生物资源公约》第1条和1982年《公约》第116条都规定，所有国家均有令其国民在公海上捕鱼的权利。这里所说的“国民”依上述1958年公约第14条的解释，指“根据有关国家的法律属于该国的各种大小渔船而不问其船员所属的国籍”。

公海飞越自由。《公约》第87条第1款第2项是关于公海飞越自由的规定。公海上空的飞越自由是指各国的航空器（包括军用和民用航空器）在公海上空均有飞行自由，除受国籍国管辖外，任何国家对这种自由不得加以限制或妨碍。这是将公海自由的精神实质扩展到公海上空空域的具体体现。根据“地位一致原则”，公海的自由制度理所当然地要求公海的上空也是“自由”的。联合国国际法委员会在起草1958年《公海公约》的过程中，就认为公海上空的飞行自由是从公海自由原则引申出来的应有之义。《公约》第89条规定：“任何国家不得有效地声称将公海的任何部分置于其主权之下”，这一规则同样适用于领海以外的海上空间，也称作“海洋地拟论”^[28]。

铺设海底电缆和管道的自由。各国均有权在公海铺设海底电缆和管道，但铺设时须顾及现有的海底电缆和管道。人类在公海铺设海底电缆和管道已有一百多年的历史了，早已被国际习惯和国际公约确认为公海自由的内容。1958年《公海公约》已将其列为公海自由的一项内容，并对各国在公海铺设海底电缆和管道的权利、保护措施、损害赔偿、处罚等做了规定，从而使公海的这一自由和权利成为具有一般约束力的国际法规则。1982年《公约》又在此基础上，并根据建立大陆架制度后出现的新情况，对公海的这一项自由做出了更具体明确的规定：所有国家都有权在大陆架以外的公海底铺设海底电缆和管道；要求

^[28] 屈广清、曲波：《海洋法》，中国人名大学出版社2005年版，第190页。

每个国家都必须制定必要的法律和规章管理以及处理危害海底电缆和管道的行为。

建造国际法所容许的人工岛屿和其他设施。随着经济、社会、城市的迅猛发展，沿海地区人口过渡稠密，人类的生存空间变得越来越小，开发利用海洋资源，向海要地，寻求新的发展空间已成为必然趋势。尤其是随着科学的进步和人类活动领域的扩展，建造海上人工构造物在世界沿海国家变得日益迫切和普遍。自 20 世纪 60 年代以来，美国、日本、德国、英国等海洋发达国家，建造了多种类型、不同功能的海上人工岛屿、设施和结构，应用于经济、工业、交通、通信、海洋地质、天气预报、太阳能电站等各种项目。该项自由是《公约》新增设的一项公海自由，具体是指每个国家为了科研、勘探和开发的目的，可以不经任何国家允许建造国际法所容许的人工岛屿和设施。但该项自由要受《公约》第六部分的限制，即该自由不适用沿海国控制下的大陆架。

公海科学研究自由。科学研究的自由并没有在 1958 年的《公海公约》中得到明确承认，但 19 世纪以来，海洋中的科学研究活动就已经开始了，整个世界都得益于科学家们能够不受障碍地研究海水循环、海底和水体的生物、大陆板块的运动以及其他海底地质活动。为了促进全球性的海洋开发和利用，鼓励各国在公海上开展科学研究活动，1982 年《公约》新增加了该项自由。各国均有权在公海进行科学研究自由是《公约》赋予各国的普遍权利，《公约》所指的“科学研究”不仅包括海洋科学研究，还包括其他各种类型的科学研究。《公约》也同时规定科学研究自由需受到《公约》第六部分“大陆架”和第十三部分“海洋科学研究”的限制，并且要遵守“海洋科学研究的一般原则”同时还要适当顾及其他国家行使公海自由的权利。

三、公海保护区对公海自由产生影响的原因及突出体现

（一）公海保护区对公海自由产生影响的原因

各国在公海上活动的准则即公海自由原则的确立，从最本质上来说是由公海的法律地位决定的。公海是不属于任何国家管辖或支配的国际水域，性质为人类共同财产，因此各国均有权利用公海，从这个角度来说平等的，毫无差别的。这涉及了怎样来理解公海自由这一原则，其重点在于对“自由”的理解，

公海上的“自由”，既要防止受到船旗国以外国家的不正当干涉，同时又要保证其他国家行使公海自由的利益，从另一个角度来说就是防止船旗国不正当干涉其他国家，这里的“自由”实际上更强调的是一种权利，一种普遍的权利，也即各国都有在公海上从事国际法所允许的各种活动的权利。更具体的说就是任何国家只要有能力，都可以从事上述各种活动即《公约》所列举的六大“自由”和其他不违反国际法和符合和平目的的任何活动。但国际法并未对这种权利规定过多的、具体的义务或者说并未规定过多的限制或者说义务不明确，因此这种权利呈现出极大的“自由”。《公约》制定之时并未对这种“自由”规定过多的义务，一是因为新的法律制度使海洋的较多面积成为国家管辖范围的海域，在国家管辖范围海域内，其他国家利用海洋的权利被不同程度的限制甚至剥夺，在公海这一国家管辖以外海域不宜再进行过多限制，二是因为彼时人类对公海资源的开发利用尚处于初始阶段，不管从技术或者对海洋的认知上来说，都处于较低水平，国际法赋予各国“自由”利用公海的权利，体现出鼓励各国充分行使这一权利为其人民谋利益的价值导向。

公海保护区的设立是基于对公海环境和资源进行长期保护的理念，并且采用更加科学的保护方法，即综合生态系统管理。这种管理理念强调整个海洋是一个不可分割的整体，在对海洋进行管理的时候，海洋区域内的各种生物、非生物物种，以及海洋本身包括气候的变化和人类对海洋的影响，组成海洋的各要素和对海洋产生影响的各种要素都必须加以考虑，在此过程中也要考虑到社会、经济和环境的需要和价值。鉴于海洋生态系统的复杂性，必须采用一种综合的方式加以保护，综合利用多种学科的知识和方法，包括物理学、化学、生物学、法律等在内，并充分重视科学研究的重要性，将科学研究和管理制度结合起来，是一种跨部门、跨区域的综合管理方法，通过这种管理办法以达到创造和实现经济的、社会的和环境的多元惠益，实现人与自然的和谐共处。这种管理方法并不禁止利用海洋，而是采用一种科学的方法对海洋进行管理，以达到人类社会长期可持续利用海洋的目的。作为一种全新的生态管理理念和模式，经过十多年的实践，综合生态系统管理已经被广泛地运用到各个国家和地区的生态系统管理中来，尤其是作为一项重要的立法理念而被确立下来^[29]。当

^[29] 郭武、党惠娟：“从理念到立法：综合生态系统管理与综合立法模式”，载《中国人口、资源与环境》2009年第3期。

前国际社会针对公海海洋环境的变化采取设立公海保护区的方式，正是采用了综合生态系统管理的立法理念。

当初对公海立法理念侧重于利用，现在则侧重于保护或者说在保护中利用，强调一种科学的管理方法，而利用和保护是人类对待环境的两种截然不同的观念。因此，本文认为立法理念不同导致的二者之间的差异，是公海保护区制度影响公海自由各项权利有效实现的重要原因。

在公海上建立保护区并实施相应的管理势必对现有的公海自由造成不同程度的影响，表现为各国铺设海底电缆和管道以及建造人工岛屿和其他设施时，需要进行严格的海洋环境影响评估，充分顾及对海洋环境的不利影响，在此前提下向公海保护区管理机构申请并获得批准方可进行。海底电缆和管道主要铺设于公海海底，因此受公海保护区的影响较小，建造人工岛屿和其他设施，由于受地理环境、科学技术、资金及效用等限制，目前各国主要是在国家管辖的距离海岸较近的水域建立，在公海建造尚未规模化，因此对此种公海自由利用的影响尚不明显。公海保护区主要是设立于公海水体的一种海洋环境保护工具，对于在公海水体上空飞越的各国航空器的顺利飞行几乎不会造成影响，因此各国在公海上空的飞越自由即使在公海保护设立之后也将继续得到保障。这其中，由于人类对公海的利用集中表现在捕鱼活动、海上航行以及海洋科学研究，因此公海保护区的设立对公海自由的影响，便突出地表现在对各国在公海上的航行、捕鱼、科学研究自由的影响。

（二）对公海航行自由的影响

1. 公海航行自由的利用现状

公海航行自由传承了格劳秀斯“海洋自由论”的本源含义。公海不属于任何国家管辖和支配的法律地位决定了，在公海中航行的船舶要较国家管辖水域相比更为“自由”，船舶在公海上航行受其船旗国的专属管辖，其他国家在一般情况下不得干预。但船舶在公海上的航行自由也不是绝对的，近年来海洋法的新发展使得公海航行自由在“量”和“质”上不断受到压缩。

首先，专属经济区制度和国际海底区域（下文简称区域）制度的设立，大大缩小了公海航行自由的适用范围。特别是专属经济区的建立，使原有公海的

面积缩小了 36%，从而成为国家管辖水域，公海航行自由也就并不能完全适用于专属经济区制度。“区域”制度设立后，约 2.517 亿平方公里的海底区域从原来的公海制度中剥离出来，单独予以管理，这一部分也不再适用公海自由原则。

其次，为了应对公海日益严重的安全威胁，包括对船舶航行、海洋环境以及反恐行动等构成的威胁，国际社会已经对公海航行自由进行了“质”的收缩。国际海事组织根据多年的经验，总结制定出了一整套有关海上航行的规则。大体分为以下几类：关于防止船源污染的规则，主要指 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》及其议定书，明确了船舶污染物的排放标准，船旗国检验和发放《国际防止油污证书》（即 IOPP 证书）的义务，并规定港口国有权检查 IOPP 证书，如果 IOPP 证书和设备不符合要求，或船舶违反排污标准，港口国有权留置该船舶；关于海上避碰规则，《国际海上避碰规则》从安全航速、分道通航制、警告信号等方面详细规定了船舶航行必须遵从的安全条件；关于船舶结构、设备和适航条件的规则，代表性的规则是 1966 年《国际载重线公约》和 1974 年《国际海上人命安全公约》及其议定书，这些规则对船旗国在证书发放、设备装置、船舶检验、航行安全、船舶构造等方面的国际义务作出了详细规定。

震惊世界的 9·11 事件发生之后，美国随即发起“防扩散安全倡议”（Proliferation Security Initiative）并推动制定了《制止危及海上航行安全非法行为公约》2005 年议定书，下文简称《2005 年 SUA 议定书》，又为其他国家干预公海航行自由放宽了限制。根据《公海公约》和 1982 年《公约》，公海上登临权的行使必须符合严格的法定条件，只能基于以下两类事由登临外国船只：一是外国船只有从事海盗、贩奴、贩毒等海上非法行为的嫌疑；二是条约授权的干涉行为。由于担心恐怖分子可能通过海运获取生、化、核武器等大规模杀伤性武器或其技术或材料，美国迅速出台“防扩散安全倡议”，一方面加紧步伐与其他国家签订双边《登临协议》，另一方面则努力推进现有国际条约的修订，扩大对海上扩散活动的登临权限，从而将这种扩张囊括在“条约授权的干涉行为”的合法事由之内。根据《2005 年 SUA 议定书》和美国已经签订的双边《登临协议》，尽管在公海中登临另一船旗国的船舶原则上应以船旗国的授权和同意为前提，但船旗国的答复时间受到了限制，如果超过 4 小时（美国签订的《登

临协议》一般将这个时间段设定为 2 小时)没有收到答复,则视为同意授权;请求国便有权采取登临、检查、搜查甚至扣留等强制措施。这种“推定同意”的程序设置是对公海船旗国专属管辖的松动,也为海洋大国干涉公海航行自由埋下了伏笔。

因此,即便是在最为自由的公海中航行,各国船舶也必须受到以下限制:(1)航行在公海中的船舶不得从事国际法禁止的海上非法行为,否则就自动丧失了航行自由的权利,非船旗国有权使其停航,进行管辖;(2)接受并配合军舰为维护公海秩序而采取的海上执法的义务,包括登临权和紧追权等海上执法措施。(3)遵守关于海上航行安全、海洋环境的保护和保全、海上救助等国际规则的义务。(4)各国在行使航行自由时还应当履行适当顾及义务,不仅要顾及他国的航行自由,还要适当顾及其他公海自由以及“区域”中的勘探和开发活动等。所有以上权利和义务的实施,都要以遵守“公海应只用于和平目的”这一基本原则为前提^[30]。

2. 保护区措施对公海航行自由影响的具体体现

公海是联系各国海上运输的纽带、交通要道,自古以来,海洋就是各国共同的大道。海上运输具有船舶的运输量大、海路设施的投资相对比较小、运货消耗功率最低的特点,海上运输成为一种最经济的运输方式。海上航路是自然界无需回报的天赐的礼物,它无需耗巨资去开辟也无需耗资去维修。同时在一一般情况下,海上的海路通行能力是不受限制的,而且可在同一航线上同时有多种航道通行。海上运输的特点和对一国经济乃至国际经济所具有的重要性使无论是沿海国或是内陆国都努力保护本国的海运业,积极构建和发展自己的远洋运输船队^[31]。因此,确保作为海洋主体和主要航线的公海的航行自由无疑是至关重要的。

公海保护区的设立对航行自由的影响具体体现在,公海海洋保护区的设立除非完全避开主要航线,否则,来自船舶的污染、噪音,可能发生的碰撞、漏油等事故将会是海洋保护区的潜在威胁,影响保护效果的实现。各国船舶不能在划为公海保护区的特定海域自由航行,而是需要遵守公海保护区的管理规则,

^[30] 张小奕:“试论航行自由的历史演进”,载《国际法研究》2014 年第 4 期。

^[31] 干焱平:《海洋权益与中国》,海军出版社 2011 年版,第 117 页。

航行自由的适用范围从“量”上来说可能进一步缩小。已有的公海保护区实践在保护区内普遍采取措施对海上交通进行监控，对于著名的生态保护区大堡礁公园，澳大利亚政府在其附近的公海水域采取一定程度的监控措施，要求过往船只报告其航行路线，以提前应对防止船舶污染、石油泄漏等潜在的威胁。船舶在途径公海保护区之前将被要求向公海保护区管理组织报告其船舶信息、具体航线、船上货物等，配合管理组织的工作，这无疑是对过往的船舶增加了一种程序上的负担。管理组织在详细了解情况之后，可能会做出以下决定，一种是该船舶符合公海保护区的设立目的，不会对区域内的海洋环境及生物多样性造成威胁，因此允许通行，但即使允许通行，也需遵守保护区内的其他管理措施。如果说这种程序上的义务能够被航运活动接受的话，而另一种可能的决定将会对船舶航行造成实质影响，那就是该船舶被判定可能会对保护区的海洋环境及生物多样性产生威胁，据此将被禁止通过该保护区域，该船舶将另辟航道，避开保护区水域，由此给该船舶造成巨大的通行障碍，绕航之后将会延长船舶在海上的航行时间，也就增加贸易流通的时间以及航运成本的增加，另外还增加了船舶海上航行的风险。航行自由的核心理念，就是保证船舶在航道上继续不停、无障碍通过的权利。任何国家的船舶都能够在海上快速、畅通航行，以最快的、最经济的以及最安全的方式到达目的地，这不得不说是航行自由的极大限制。公海环境与资源保护目的下的船舶航行禁止和限制，明显与公海航行自由产生了冲突。

强化海洋环境管辖权势必会给航行权带来更多限制，而航运全球化的发展需要更加自由的航行权^[32]。为应对今后越来越多的限制，各国在船舶设计、船舶运营等方面都需要采取更加严格的措施，提高船舶航行能力，而这背后需要国家财政以及科技的有力支撑。

（三）对公海捕鱼的影响

1. 公海捕鱼自由的利用现状

公海捕鱼自由是公海自由原则的重要内容，是仅次于航行自由的传统公海自由之一。曾经各国所享有的公海捕鱼自由是一项“绝对自由”，从1893年“白

^[32] 管松：“航行权与海洋环境管辖权冲突的协调机制研究”，载《国际关系与国际法学刊》2013年第10期。

领海海豹冲裁案”的裁决结果来看，这一时期，对“公海捕鱼自由”本身的理解还是倾向于一种绝对的自由。随着捕鱼能力和技术的提高以及人类对海洋环境保护以及可持续发展战略的日益重视，公海捕鱼自由开始或多或少地受到限制，并影响到了现代国际海洋渔业管理制度，使其内容随着国际关系和科学技术的发展进步而变化。

1958年《公海公约》和《捕鱼与养护公海生物资源》已经出现了限制公海捕鱼自由的规定，明确否定了公海捕鱼自由的绝对性。《公约》建立专属经济区制度，各国所享有的公海捕鱼自由自此不再适用于沿海国管辖的200海里专属经济区，捕鱼自由范围大大缩小。《公约》同时规定，公海渔业对一切国家开放，任何国家的国民都有权在公海上自由捕鱼，而不受其他国家的阻碍，公海捕鱼自由需在国际法的限制下行使。《公约》之后，联合国又提出应加强公海渔业管理，对公海捕鱼课以更多的限制。为了保护公海生态环境和渔业资源，自1989年起联合国的第44至46届连续三届大会先后通过了《关于禁止在公海使用大型流网的决议》，拉开了《公约》通过以来国际社会重新调整公海渔业制度的序幕。欧盟要求其成员国全面禁止流网捕鱼作业；美国《1992年公海流网捕鱼执行法》明确禁止公海流网作业方式，并规定禁止同违反联合国流网延缓法的国家进行水产品贸易。1993—1995年，联合国粮农组织相继通过了《促进公海渔船遵守国际养护与管理措施协定》《养护与管理跨界和高度洄游鱼类种群协定》及《负责任渔业行为准则》三个法律文件，对公海捕鱼制度加以细化和发展，预示着公海捕鱼自由时代的结束。这些法规的实施使全球海洋渔业秩序发生了深刻的变化^[33]。

虽然公海自由原则是公海制度的根本原则，但是国际法上从一开始对这种自由的限制就未停止，与公海资源环境联系最密切的捕鱼自由更是如此。可以说，在现阶段，传统意义上那种毫无限制的“捕鱼自由”早已不复存在。为了实现海洋环境和资源保护与保全的目的，像1995年《鱼类种群协定》这类国际公约已经实质性的使公海捕鱼自由受到了限制。现阶段公海上捕鱼自由的行使是以承担相应的义务为前提的，在行使公海捕鱼自由的同时必须承担起养护与管理公海生物资源的国际义务。

^[33] 范晓婷：《公海保护区的法律与实践》，载《海洋出版社》2015年版，第165页。

2. 保护区措施对公海捕鱼自由影响的具体体现

设立公海保护区的一个重要目的就是保护其中的生物资源及其多样性，因此，对捕鱼自由的影响较为明显。公海保护区区域内是否允许捕鱼作业、渔具的使用条件与标准、可捕量等方面相对于建立公海保护区前都会受到严格的控制。国家海洋保护区的实践以及已建立的公海保护区区域内，大都禁止捕鱼作业尤其是禁止商业捕鱼，或者只允许少量的生活捕鱼。公海保护区的建立则很可能使公海捕鱼自由彻底成为历史，在公海保护区内，限制或禁止捕捞的鱼种范围会扩大，甚至不排除会在某些海洋区域实行“闭海”措施。养护和可持续利用公海生物多样性最直接有效的措施便是限制和禁止对公海渔业的捕捞，特别是某些特定的相对落后的捕捞方式和一些有污染的船舶，将禁止驶入保护区进行捕捞作业。这对于捕捞领域技术相对落后的国家尤其不利，对那些公海渔业在国内产业中占重要地位的欠发达国家的不利影响尤其重大，可能导致这些国家无法再从事公海捕鱼活动。相反，海上强国有着雄厚的资金和先进的技术支撑继续保持其在公海渔业中的优势地位；公海保护区周边的国家由于地理上的优势更是会在对公海保护区的渔业限制中获利。例如，加拿大等国，将其国内海洋保护区延伸至附近公海海域，不仅出台渔业限制措施，限制其它国家在海洋保护区内进行相关渔业捕捞活动，同时，还可以在其自己管辖范围内的专属经济区内进行捕捞活动，从中获取资源及经济利益，由此造成与其他国家的争端，引起多国反对。在世界人口不断增加，而陆地资源日益短缺的背景下，许多国家都将比陆地资源丰富多倍的海洋生物资源特别是公海海域内的那些经济价值较高的鱼类，视为国家粮食安全的保障和海洋经济利益的重要来源。

由于种种原因，除了那些先进的海洋强国，许多发展中国家不能充分行使国际法赋予的公海捕鱼自由的权利，不能有计划地利用公海渔业资源为国民谋利益。随着科技水平和捕捞能力的提高，发展中国家已经积累和掌握了大量公海海域自然环境和生物资源的知识，对生物资源的需求也逐渐增加。然而，在目前加强公海环境和资源保护的形势下，对公海渔业的限制将越来越严格，发展中国家远洋渔业发展的需求将与国际公海渔业发展趋势形成矛盾^[34]。

^[34] 桂静：“不同维度下公海保护区现状及其趋势研究——以南极海洋保护区为视角”，载《太平洋学报》2015年第5期。

（四）对公海科学研究自由的影响

1. 公海科学研究自由的利用现状

《公约》第 87 条规定了各国在公海上享有科学研究自由，同其他各项自由一样，公海上的科学研究也不是绝对自由的，公海科学研究可以促进人类对海洋的开发和利用，但是这种自由是要受到限制的。除了遵守一般公海自由需要履行的义务外，在公海进行海洋科学研究活动还要受到《公约》第十三部分“海洋科学研究”有关规定的限制。

各国在公海进行科学研究还需要遵守下列原则是：第一，应专为和平目的而进行；第二，应以符合本公约规定的适当科学方法和工具进行；第三，不应符合本公约的其他正当用途有不当干扰，而这种研究在上述用途过程中应当受到尊重；第四，应遵守本公约制定的一切有关规章，包括关于保护和保全海洋环境的规章。除了上述原则之外还应当履行公约规定的一项重要义务，即各国不得以海洋科学研究活动为法律依据，向海洋的任何部分或向海洋的任何资源（包括生物资源和非生物资源）提出任何权利主张，任何国家以此为法律依据提出的任何主张和要求都是无效的。这就意味着各国有义务保障不得以海洋科学研究活动或其成果为由，主张占有海洋的任何部分或其他资源。虽然各国在公海进行科学研究的自由，但也应该遵守《公约》对海洋科学研究的一般原则，合理地研究开发公海资源^[35]。

随着经济的发展及科技的进步，人类的活动领域及研究对象逐渐向公海地区延伸，许多国家和组织都重视对公海海域的科学研究，在公海地区的科学考察项目也越来越多。美国作为世界头号经济技术强国，其于 1986 年就制定了“全球海洋科学规划”。除此之外，美国进行了诸如洋中脊计划、极端环境下的生命考察以及世界大洋环流实验等众多海洋科学研究基金项目以支持海洋科研事业的发展。韩国也进行过深海勘探、世界海洋循环实验等科研项目。我国的海洋科学研究起步相对较晚，但如今每年也投入了大量的资金并制定了一系列政策来促进海洋科学研究事业的发展，在深海勘探等领域已达到世界先进水平。

^[35] 刘惠荣、李可：“公海范围内海洋科学研究对生物多样性影响的法学思考”，载《海洋开发与管理》2009 年第 5 期。

同时，我国越来越重视在公海地区自由进行科学研究的实现，同时强调应遵守《公约》的规定，并加强与其他国家之间的合作。

2. 保护区措施对公海科学研究自由影响的具体体现

作为保护公海的必要手段，在公海保护区内开展的科研活动必须遵守比其他公海区域更为严格的生态环境保护准则，科学研究自由的受限表现在公海保护区建立后，在公海保护区内的科学研究活动需要经过管理机构的批准与监测，与在一般的公海区域内的科研活动不同，在公海保护区内的科学研究活动需要遵守更为严格的环保规则，进而从实际上为公海保护区内科研调查活动设定了更高的门槛。从而在客观上形成对技术欠发达国家公海科学研究的限制，在技术和资金方面受到限制的欠发达国家在公海相关区域的科研、调查研究和与之相关的资源开发利用活动则会进一步受到限制，对在公海相关区域尚未展开相关研究的欠发达国家更为不利。同样，在资金和技术上占有优势的发达国家本来在公海科学研究领域占尽先机，通过公海保护区内科研限制措施则可以进一步拉大与欠发达国家在公海科学研究上的差距。

包括我国在内的许多发展中国家，长期受困于资金短缺和技术力量薄弱，在公海海域的相关研究才刚起步，对公海各种海洋生态系统的研究也远远落后于其它发达国家，这些发达国家对海洋生态系统及海洋资源已进行了大量的研究，获得了众多研究成果及实验样品。在这种情况下建立了公海保护区，对中国等尚未大幅开展海洋科学研究的国家是非常不利的，而对于已经取得研究优势的国家影响相对较小。过早建立公海保护区，对于发达国家保护已经掌握的技术、资源优势是有利的，但是对于另外一些国家，则是限制了其开发利用公海资源的权利、限制了其科学技术的发展，因此众多发展中国家对于公海保护区的设立抱有谨慎态度。

综上所述，公海保护区制度对公海自由原则的影响，主要体现在对公海航行、捕鱼以及科学研究自由的限制与管理，随着公海保护区的建立，各国将改变以往的资源利用方式以适应新制度。在这一过程中要注意发达国家特别是欧盟、澳大利亚和新西兰等海洋强国，这些国家基于先进的科学技术，“激进的环境保护理念，对公海保护区建立提出较发展中国家普遍较高的标准，从而在客观上限制发展中国家对公海保护区的相关利益。公海保护区的建立有其合理

性和有利的方面，同时也有许多弊端，最重要的是从中找到平衡保护和可持续发展的有效方式，一味的限制人类活动或者完全保护都不符合设立公海保护区的最终目的。

四、公海保护区对我国行使公海自由的影响及对策建议

我国依据国际法在公海享有广泛的利益，《公约》列举的六大自由为所有国家利用海洋、开发海洋中的有用资源提供了国际法上的可能。这些自由为我国，一个发展中的大国，一个资源不足、人口负担过重、管辖海域偏小的沿海国家，利用公海资源和条件发展自己提供了可能性^[36]。我国的海洋资源开发正从近海浅海走向深海大洋，从国家管辖外海域找寻新的发展出路，国家进一步实施“走出去”战略，合法合理利用全球海洋资源。公海保护区的建立对当前我国行使相关公海自由活动造成影响，并可能对未来我国分享公海利益进行过多限制。

（一）对我国行使公海自由的影响

1. 对我国船舶在公海航行自由的影响

随着中国经济的飞速发展，中国与世界各国的贸易往来愈加频繁。目前世界上通过海运输送的大宗货物，中国的货物占 19%，22% 的出口集装箱来自中国，中国商船队伍的航迹遍布世界 1200 多个港口。目前，国内原油的 55% 需要完全依赖于进口，预计到 2020 年石油的对外依存度可能达到 65% 至 70%，到 2030 年时，这一数字将会上升至 70% 至 75%^[37]。目前国内进口石油的九成以上通过海运来完成，中国作为新兴的对外贸易大国，对海洋通道的依存度越来越高。可以说保障“海上生命线”的海洋通道的畅通无阻，对我国海运行业及对外贸易非常重。

设立公海保护区对我国而言，由于需要向公海保护区管理组织报告其船舶信息、具体航线、船上货物等，配合管理组织的工作，必然会大量增加运输企业的程序性工作。除此之外，对于船舶通行可行性的判断，也会对我国船只的

^[36] 徐祥民：《中国海洋发展战略研究》，经济科学出版社 2015 年版第 15 页。

^[37] 高之国主编：《中国海洋发展报告》，海洋出版社 2013 年版第 216 页。

通行自由产生极大的影响。因为对于船舶的判定结果表示，可能会对公海保护区的海洋环境及生物多样性产生威胁，将会被禁止通过该保护区域，该船舶将另辟航道，避开保护区水域。由此给该船舶造成巨大的通行障碍，绕航之后将会延长船舶在海上的航行时间，也就增加贸易流通的时间以及航运成本的增加，另外还增加了船舶海上航行的风险。而为了避免这种情况的发生，中国可能需要对现有船舶进行改造提升，甚至弃掉一部分船只，这势必会大大增加中国船舶运输企业的负担，甚至对我国对外经贸事业的发展造成不利影响。

2. 对我国远洋捕鱼活动的影响

我国的远洋渔业跟其他沿海国相比起步较晚，新中国刚成立时，受经济技术条件等限制，我国的公海捕鱼业务没有得到有效开展，错失了对公海鱼类的充分开发利用。直到上世纪八十年代之后，我国有了更多的大型船只，技术和设备不断更新，逐渐开始远洋捕鱼活动。2013 年年底，我国远洋作业渔船已达到 2159 艘，且数量仍在增长。我国的远洋捕鱼工作也涉足到世界很多国家和地区的海洋，自公海地区捕捞的鱼类资源数量居世界前列。近年来随着国内经济发展对资源需求的增加，近海渔业资源的衰退，再加上与周边国家渔业争端不断，使得我国对公海渔业资源产生巨大的需求，因此国内渔业企业纷纷把渔枪“瞄准”了丰富的远洋渔业资源。据农业部统计，2014 年我国远洋渔业总产量的 65% 由公海渔业贡献，联合国粮农组织的数据显示，世界海洋总捕捞量 17.8% 来自中国，并且从公海捕获的产量高达一半以上^[38]。

公海渔业资源开发能力最能体现一个国家的远洋渔业综合实力，上述数据表明虽然我国远洋渔业起步晚但发展迅速，公海捕捞量较多，这正是我国综合远洋渔业综合实力提升的表现。从国际上目前的形势看，对公海渔业加强管理和限制的呼声越来越强烈，实际的限制内容也越来越详细。如果设立了公海保护区，区域内实施的限制甚至是禁止捕捞的措施以及严格的船舶噪音、排污标准，更加严格的环境评价制度等，严重影响我国对公海渔业资源的充分利用，毫无疑问会对我国正在迅猛发展的远洋捕捞业产生不小的影响与冲击。从我国农业部渔业局发布的权威统计就可以看出，在 2006 年至 2010 年间，近年来，

^[38] 《我国远洋渔业年产量 30 年增长近 800 倍》，中华人民共和国中央政府网站：
http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/30/content_2840318.htm，访问日期：2016 年 5 月 7 日。

随着对公海渔业管理的加强，我国远洋渔业产量也基本呈现逐年下降的趋势，如果此时设立公海保护区，其严格的限渔措施无疑会使形势更加严峻^[39]。

3. 对我国在公海开展科学研究活动的影响

我国同世界上其他一些发展中国家一样，对公海各类海洋生态系统的研究才刚刚起步，我国已经制定了许多海洋发展战略，正从近海向远海迈进，开始研究国家管辖范围以外海域的海洋状况。与此同时国际社会也正广泛讨论在公海设立海洋保护区的问题，如同在上文中论述的一样，现阶段设立公海保护区，严格限制或者禁止在相关公海海域进行科学研究活动，对我国未来发展极为不利。公海海域有许多众多的科技发展前沿，有许多陆地和近海所没有的特殊生物资源，为我国经济、科学研究以及海洋科技的发展提供了重要的实验场所，中国未来的发展离不开对海洋包括公海和“区域”的深入研究。得不到深入研究，获取相关的知识，也就没有利用可言，不利于我国在新的资源战略中的竞争，也将拉大我国与发达海洋国家的海洋认知差距。

（二）我国应对公海保护区的对策建议

1. 积极参与公海保护区法律制度的研究和制定

各沿海国维护海洋权益，争夺和拓展海洋利益，需要具备较高的国际海洋法律制度研究水平，需在国际法框架内进行。目前联合国层面正在牵头各国制定和完善公海保护区的法律制度，公海保护区制度的形成，与制度制定国的利益密不可分，由于制度形成的过程也是利益分配的过程，为了最大限度保证我国在公海地区的各项合法权利，为我国人民谋取最大的海洋利益，我国必须在深入研究相关法律制度的基础上，积极主动参与公海保护区相关法律制度的讨论与制定。建立公海保护区关系到世界各国的不同利益，纷繁复杂，因此公海保护区的设立也必须经过多边场合共同讨论，为了更好地在多边场合中最大限

[39] 许望：“公海保护区与现行海洋法体系的关系问题研究——基于《联合国海洋法公约》的分析”，载《浙江海洋学院学报：人文科学版》2015年第6期。

度地维护我国的利益，要求我国具备较高的国际法律制度研究水平，应鼓励和优先支持对公海保护区法律制度的跟踪和深入研究^[40]。

公海保护区国际法律制度的制定，给我国提供了一个机会，既可以检验我国参与制定国际规则的能力，也可以在此基础上充分表达我国的利益需求，使规则的制定符合我国利益，朝着对我国有利的方向发展。

2. 加大对公海资源和环境的调查与研究

我国正处于大国崛起的时期，这次联大通过决议决定为保护公海生物多样性制定《公约》的第三个执行协定，为我国以一个新兴大国的身份参与国际海洋法律秩序的构建，提供了重要机会。我国作为一个负责任的大国，一直以来都非常重视公海事务，我国政府于 2007 年批准《南极海洋生物资源养护公约》，正式成为该公约的成员国，近年来成员国在由该公约建立的南极海洋生物资源养护委员会上，不断提起在南大洋建立公海保护区的提案，当一些国家提出分别在南大洋的东南极以及罗斯海海域设立海洋保护区时，我国由于对南大洋海域的研究非常有限，不能准确有效的评估该提议对我国在南大洋海域海洋权益究竟会产生何种影响，导致在参与相关讨论时无法确定立场。所以我们应该赶在公海保护区设立之前，迅速着手我国关注海域的研究和调查，适时提出在我国关切海域设立公海保护区的提议。截止目前，许多的环境非政府组织如公海联盟、绿色和平等相继公布了很多其认为将来极有可能划定为公海保护区的一些海域，这些海域可作为我国现阶段集中力量调查的重点海域^[41]。通过对潜在的公海保护区优选区域的调查，可以增加对这些海域的资源环境状况的了解，有利于找准国家利益所在；获得对潜在海洋资源的认知优势，有利于未来参与分享公海保护区的资源利益；增强我国在公海保护区事务中的话语权，变被动为主动维护我国公海海洋利益。

^[40] 公衍芬、姜丽、王群：“以美国为鉴探讨中国参与公海保护区建设的对策建议”，载《环境科学导刊》2014 年第 1 期。

^[41] 例如：南极附近的罗斯海、马达加斯加东部印度洋沙耶德玛勒哈浅滩、太平洋帝王海山链、美国东部大西洋马尾藻海、北大西洋中部查理吉布斯断裂带、北冰洋迦凯洋脊、加拿大以东的东南大浅滩、东太平洋脊热液喷口、澳大利亚东部的罗得豪岛脊等。

3. 成立专门机构强化对公海事务的管理

公海作为海洋的最主要部分并且是国家管辖范围以外水体，它的地位和作用日益突出，公海中富有的渔业资源、油气资源、矿产资源越来越成为各国争相开发的对象，对于我国而言也是一样，我国于海洋资源开发利用方面投入了大量的人员进行科研开发、资源勘探，为了维护我国在公海地区的各项权益，我国必须紧密关注公海地区总体发展形势、积极参与公海地区法律制度的建立与完善、通过参考国外发达国家做法，成立专门的公海事务管理部门，并完善其机构设置，赋予其独立处理公海地区事务的权利，并进一步加大相关人员的储备工作，做好与各国的协调沟通，在维护好我国公海利益的前提下，与国际社会一道，共同维护好公海的秩序^[42]。

设立公海事务管理专门的职能部门，对于我国积极参与公海事务管理、法律制度的研讨与制定具有极为重要的作用。主要原因在于，虽然我国在公海地区的活动日益频繁，在国际上的话语权逐渐加大，但毕竟中国相对其他发达国家，进行公海资源开发、公海事务管理起步较晚，对于公海各种生物资源、矿产资源的调查不足，且目前涉足的公海活动主要是远洋捕鱼、远洋运输，对于公海地区未来的发展趋势、国际上对于公海地区未来发展态度研究仍不足，缺乏对于公海地区资源、环境等方面的长远把握和总体规划。因此，设置专门机构，统筹规划和管理我国公海事务，对于维护我国的公海利益至关重要。

4. 完善我国海洋保护区法律制度

目前我国海洋保护区的主要依据是《海洋自然保护区管理办法》、《中华人民共和国自然保护区管理条例》等，为我国建立、建设海洋自然保护区提供了法律保证和行为方式，然而目前的法律制度不仅不能满足我国海洋保护区发展的现实需要，也无法为将来参与公海保护区的建设和管理提供制度和实践支持。我们需要充分借鉴美国、法国等发达国家先进的海洋保护区制度，加强海洋科学与海洋制度的结合研究，尽快完善我国海洋保护区法律制度，发展我国海洋保护区建设，并促进国内海洋保护区制度与国际海洋环境制度的接轨，这

^[42] 郑苗化、刘岩、徐静：“生物多样性公约与国家管辖范围外海洋生物多样性问题研究”，载《中国海洋大学学报》2015年第3期。

样有助于提高我国海洋保护区管理制度在公海地区的适应性，进一步提高我国在公海地区的管理水平，有利于加强我国与其他国家及国际组织关于公海保护区设立问题的沟通与交流。我们应加强国内海洋保护区的网络化、规模化和法律化建设，不断完善国内海洋保护区的层次和体系，以构建可以向国际社会推广的标准、管理机制和法律构架。国际法的发展表明，国际法和国内法相互影响相互渗透，互相起着补充和促进的作用，健全、合理、符合国际法发展方向的国内实践往往会发展为国际性的规则制度。我国自身在海洋保护区建设和管理上的实践可以为构建公海保护区的国际规则提供实践来源^[43]。

结 论

从目前的情况来看，各国就涉及建立公海保护区问题的各方面取得一致意见，将会是一个艰难而又漫长的过程。公海保护区的设立对不同国家而言，由于各国国情不同，受其影响及程度也不同，各国的立场也会有所不同，甚至差距很大。罗斯海海洋保护区的提案就是一个很好的例证，从最初的提起几经搁浅，最终在 2015 年达成共识，从中可以看到，不同利益的角逐使得各国对这一问题达成共识异常艰难。

从长远考虑，建立公海保护区，保护公海海洋环境及公海生物多样性，对人类的可持续发展具有重要意义，符合各国人民的共同利益。但从短期实践看，可能对国家依据国际法所享有的某些公海自由产生一定的影响，例如国家在公海从事的捕鱼、科学研究以及航行等活动。如何协调保护和利用的关系，是公海保护区制度的重点，随着国际海洋法律制度的发展，相信这一问题也会得到解决。我国由于起步较晚，公海保护区制度研究不足，因此我国在公海保护区事务管理方面存在压力，尽管如此，公海保护区事务为我国提供了展示我国公海事务管理能力的平台，是展现我国综合实力的一个机会，同时公海保护区的设立也关乎我国合法利用公海空间及公海内各项资源的重大利益，因此，我国必须充分重视、认真对待公海保护区事务，将其作为一项重大的战略利益来对待。一方面，我国需充分认识到设立公海保护区之后对我国在公海区域各项活

^[43] 许望：“论海洋保护区的发展及其对中国的影响”，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2016 年第 1 期。

动可能造成的影响，对我国现今政策进行适当调整，将设立公海保护区对我国开发利用公海地区生物资源、矿物资源等利益的影响减小到最低。另一方面，我国需积极投入公海保护区相关制度的研究、讨论及制定中，加大对相关研究人员的培养力度，加快学习国外先进的海洋保护区管理制度并进一步完善我国国内相关海洋保护区管理制度，为我国对外管理公海保护区事务提供实践来源。除此之外，积极参与公海保护区相关事务的管理，可以进一步提高我国在公海事务管理方面的能力，对我国展示综合国力，提升我国在国际上话语权具有重要作用，进而为我国在公海地区争取更大的合法利益、为我国人民谋取更多的海洋利益打下坚实的基础。

参考文献

著作类：

- [1] 范晓婷主编：《公海保护区的法律与实践》，海洋出版社 2015 年版。
- [2] 傅岷成：《海洋管理的法律问题》，文笙書局 2003 年版。
- [3] 干焱平, 刘晓玮：《海洋权益与中国》，海洋出版社 2011 年版。
- [4] 高之国主编：《中国海洋发展报告》，海洋出版社 2013 年版。
- [5] 江国青：《演变中的国际法问题》，法律出版社 2002 年版。
- [6] [英] 劳特派特：《奥本海国际法》，商务印书馆 1989 年版。
- [7] 林灿铃等：《国际环境法理论与实践》，知识产权出版社 2008 年版。
- [8] 刘洪滨、刘康：《海洋保护区：概念与应用》，海洋出版社 2007 年版。
- [9] [美] 路易斯·B·宋恩等, 傅岷成等译：《海洋法精要》，上海交通大学出版社 2014 年版。
- [10] 屈广清、曲波主编：《海洋法》，中国人民大学出版社 2014 年版。
- [11] 史学瀛：《生物多样性法律问题研究》，人民出版社 2007 年版。
- [12] 索贝尔等, 马志华等译：《海洋自然保护区》，海洋出版社 2009 年版。
- [13] 王铁崖：《国际法》，法律出版社 1995 年版。
- [14] 王曦：《国际环境法》，法律出版社 1998 版。
- [15] 韦贵红：《生物多样性的法律保护》，中央编译出版社 2011 年版。
- [16] 伍亚荣：《国际环境保护领域内的国家责任及其实现》，法律出版社 2011 年版。
- [17] 徐祥民：《中国海洋发展战略研究》，经济科学出版社 2015 年版。
- [18] 薛桂芳：《国际渔业法律政策与中国的实践》，中国海洋大学出版社 2008 年版。
- [19] [古罗马] 优士丁尼：《法学阶梯》，中国政法大学出版社 1999 年版。
- [20] [荷] 雨果·格劳秀斯, 马忠法译：《论海洋自由或荷兰参与东印度贸易的权利》，上海世纪出版集团 2013 年版。
- [21] 亚历山大·基斯, 张若思译：《国际环境法》，法律出版社 2000 年版。
- [22] 张海文：《〈联合国海洋法公约〉释义集》，海洋出版社 2006 年版。
- [23] 赵海理：《海洋法问题研究》，北京大学出版社 1996 年版。

期刊类：

- [1] 公衍芬、姜丽、王群：《以美国为鉴探讨中国参与公海保护区建设的对策建议》，载《环境科学导刊》2014 年第 1 期。
- [2] 桂静、范晓婷、王琦：《国家管辖以外海洋保护区的现状与对策分析》，载《中国海洋法学评论》2011 年第 1 期。

- [3] 桂静：《不同维度下公海保护区现状及其趋势研究——以南极海洋保护区为视角》，载《太平洋学报》2015年第5期。
- [4] 何志鹏：《在国家管辖外海域推进海洋保护区的制度反思与发展前瞻》，载《社会科学》2016年第5期。
- [5] 何志鹏：《国际法视角下的公海海洋保护》，载《甘肃社会科学》2016年第3期。
- [6] 姜丽、桂静、罗婷婷、王群：《公海保护区问题初探》，载《海洋开发与管理》，2013年第9期。
- [7] 姜丽、范晓婷、罗婷婷、公衍芬、王群：《关于我国建立公海保护区问题的探讨》，载《环境与可持续发展》2013年第5期。
- [8] 李瑛：《“银河号”事件与国际法——浅论国家主权、公海航行自由、国家责任》，载《政法学刊》1994年第3期。
- [9] 李凤宁：《国际航运立法应对海洋生物多样性保护的新进展——以海洋生态安全为视角》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2011年第5期。
- [10] 林新珍：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护与管理》，载《太平洋学报》，2011年第10期。
- [11] 刘慧荣、韩刘洋：《特别保护区：公海生物多样性保护的新视阈》，载《华东政法大学学报》2009年第5期。
- [12] 刘惠荣、李可：《公海范围内科学研究对生物多样性影响的法学思考》，载《海洋信息》2009年第3期。
- [13] 马靖：《国际海洋生物资源保护的新趋势——建立海洋自然保护区》，载《农业经济问题》2007年第6期。
- [14] 丘君、陈利顶：《新海洋圈地运动的思考及其应对策略》，载《中国生态健康论坛》2011年。
- [15] 邵津：《新的海洋科学研究国际法制度——导论、一般原则、领海、公海》，载《中外法学》1994年第5期。
- [16] 王建廷：《海洋生物资源养护国际法的新发展》，载《当代法学》2010年第4期。
- [17] 王琦、桂静、公衍芬、范晓婷：《法国公海保护的管理和实践及其对我国的借鉴意义》，载《环境科学导刊》2013年第2期。
- [18] 许望：《论海洋保护区的发展及其对中国的影响》，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2016年第1期。
- [19] 许望：《公海保护区与现行海洋法体系的关系问题研究——基于〈联合国海洋法公约〉的分析》，载《浙江海洋学院学报：人文科学版》2015年第6期。
- [20] 郑苗化、刘岩、徐静：《生物多样性公约与国家管辖范围外海洋生物多样性问题研究》，载《中国海洋大学学报》2015年第3期。

学位论文类:

- [1] 焦传凯:《论公海制度的演进及趋势》,中国海洋大学硕士学位论文,2007年6月。
- [2] 尚杰:《国际软法问题研究》,吉林大学博士学位论文,2015年6月。
- [3] 孙幸冬:《论公海捕鱼自由权》,华东政法大学硕士学位论文,2013年4月。
- [4] 徐明慧:《公海保护区及其对现代公海制度之冲击》,中国海洋大学硕士学位论文,2015年6月。
- [5] 张磊:《论公海捕鱼自由原则的逐步限制》,华东政法大学硕士学位论文,2007年4月。
- [6] 张珊:《公海渔业法律制度及其对中国渔业的影响》,中国海洋大学硕士学位论文,2008年6月。
- [7] 张璇:《公海生物多样性保护问题的探究—建立公海特别保护区》,山东科技大学硕士学位论文,2011年4月。

外文类:

- [1] Robin Warner, "Marine Areas beyond National Jurisdiction" in Donald Rothwell, Karen Scott, Tim Stephens and Alex Oude Elferink (eds), *Oxford Handbook on the Law of the Sea*. Oxford University Press, Oxford, 2014.
- [2] Gjerde, Kristina M. Challenges to Protecting the Marine Environment beyond National Jurisdiction. *International Journal of Marine & Coastal Law*. Vol. 27 Issue 4, Dec 2012.
- [3] Robin. Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction Strengthening the International Law Framework [M]. Martinus Nijhoff, Leiden, 2009.

致 谢

几经努力，论文写作方才完成，特别要感谢我亲爱的导师曲波教授，论文的写作离不开曲老师的指导和帮助，从论文选题、搜集资料、修改提纲、进行写作，老师都给与认真细致的指导。而平日里老师也都在通讯群里向我们推荐学习书籍，学习方法、好的学习资源平台供我们了解学术动态以及就业发展的信息，时常提醒我们注意安全，在学校注意身体健康。三年的时间里，虽然老师也有着繁忙的工作生活，但老师始终给予我们她最大的关心，无论是学习上还是生活上，在此诚挚地表达我对老师的感激与感谢，并祝福老师永远健康快乐。

学业的完成也离不开研究生阶段教授过我的每一位老师，他们无一不是学识渊博、勤恳敬业的好先生，也由衷的感谢她们教授我知识，教育我成长。

感谢家人对我的付出，对我学习和生活的支持，使我能够无忧无虑地继续进行求学。

感谢海大给了我求学深造的机会，感谢三年来朝夕相处的同学和室友，感谢给予我帮助的学长和学姐们，是他们让我感到即使身处异乡也不觉得孤单，我们一起学习生活，共同努力进步，建立了深厚的情谊，使我又多了许多兄弟姐妹。

完成毕业论文的写作，也将意味着研究生学习生涯的结束，这一瞬间忽然间脑海里闪现出，三年前新生入学报到时，一个人拖着行李箱，在九月初秋高气爽的日子里出现在我校研究生公寓前，空气、阳光还有我的心情，一切都很好、充满希望。三年来目睹着学校的环境越来越好，变得更加漂亮，荷花池、小花园以及正在新建的图书馆。而我即将告别学生经历，踏上新的征程，像刚开学一样，满心希冀，继续努力迎接未来的人生。

研究生履历

姓 名	宋旭
性 别	女
出生年月	1988 年 12 月
获硕士学位专业及门类	法律硕士
获硕士学位单位	大连海事大学
通信地址	辽宁省大连市甘井子区凌海路 1 号
邮政编码	116026
电子邮箱	447656979@qq.com