

分类号_____

密 级_____

UDC_____

编 号_____

中南财经政法大学

硕 士 学 位 论 文

公海保护区与公海自由原则的冲突与化解

研 究 生 姓 名： 满 潇

指导教师姓名、职称： 江 河 教 授

学 科 门 类： 法 学

专 业 名 称： 国 际 法 学

研 究 方 向： 国 际 公 法

入 学 时 间： 二〇一七年九月

二〇二〇年五月二十八日

公海保护区与公海自由原则的冲突 与化解

Conflict and Resolution of the High Seas Marine Protected Areas and the Principles of Freedom of the High Seas

满 潇

Man Xiao

2020 年 5 月 28 日

中南财经政法大学学位论文独创性声明和使用授权声明

学位论文独创性声明

本人所呈交的学位论文，是在导师的指导下，独立进行研究所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写的作品。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中标明。

本声明的法律后果由本人承担。

满潇

论文作者（签名）：

2020 年 5 月 30 日

学位论文使用授权书

本论文作者完全了解学校关于保存、使用学位论文的管理办法及规定，即学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权中南财经政法大学将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库，也可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存或汇编本学位论文。

注：保密学位论文，在解密后适用于本授权书。

满潇

论文作者（签名）：

2020 年 5 月 30 日

摘 要

由于各国不合理的公海活动破坏了公海的生态环境及其生物多样性。一些国家希望通过建立公海保护区的方式来保护公海生态环境及其生物多样性。公海保护区管理方为了达到保护公海生态环境的目的，依据公海保护区协定制定了一些限制性的保护措施。这些限制性措施与公海自由原则相冲突，主要体现在限制公海航行自由、捕鱼自由和科研自由。造成二者之间冲突的主要原因是公海保护区与公海自由原则的法理基础不同，以及国际法上公海自由权利与公海环保义务之间存在不平衡性。首先公海自由原则是由国际习惯发展而来，并经《联合国海洋法公约》的确立成为国际社会公认的国际海洋法基本原则之一。公海保护区是依据少数国家订立的公海保护区协定而设立的，缺乏全球性国际条约作为国际法依据。同时公海保护区协定的效力具有局限性，对非缔约国是没有约束力的。其次，目前国际法和国际实践中都只重视公海自由权利而忽视公海环保义务，这就造成了公海自由权利与公海环保义务的不平衡性。

公海保护区与公海自由原则之间的冲突不是绝对的，而是相对的。公海自由不是绝对的自由，公海保护区可以促进和完善公海自由原则。因此公海保护区与公海自由原则冲突是可以化解的。要利用现有的国际法律制度来化解公海保护区与公海自由原则的冲突。公海保护区协定的效力具有局限性，对非缔约国没有约束力。但是很多公海保护区的非缔约国是很多其他国际组织的缔约国，因此公海保护区可以通过与相关的国际组织合作。这样公海保护区就可以借助相关国际组织对公海保护区的非缔约国产生一定的影响，从而达到保护公海生态环境的目的。比如可以与国际海事组织、国际海底管理局、东北大西洋渔业管理组织等组织合作。同时可以采取一些措施，比如针对捕鱼采取分区限制捕鱼的方式、针对航行采取指定航道、针对科研建立利益共享机制的方式引导非缔约国遵守公海保护区的管理措施，最终实现公海保护区与公海自由原则之间的协调从而化解冲突。

中国是一个海洋大国，公海保护区对公海自由原则的冲突对中国会产生一定的影响。产生的影响主要体现在公海航行活动、公海捕鱼活动和公海科研活动方面。这些影响对中国来说既是挑战同时也是机遇，中国可以从国际和国内两方面积极参与公海保护区事务。国际上，中国要积极参与公海保护区相关国际规则的谈判和制定，积极维护中国的海洋利益。国内层面，中国要完善本国的相关法律法规，同时要进一步加大公海科研及相关技术的研发和投入。

关键词：公海保护区；公海自由原则；《联合国海洋法公约》；国际法

Abstract

The unreasonable high seas activities of various countries have caused serious damage to the ecological environment and biodiversity of the high seas. Some countries hope to protect the high seas ecological environment and its biodiversity by establishing high seas protected areas. In order to achieve the purpose of protecting the ecological environment of the high seas, the manager of the high seas marine protected areas has formulated some restrictive protection measures in accordance with the agreement on high seas protected areas. These restrictive measures conflict with the principles of freedom of the high seas, which are mainly reflected in restrictions on freedom of navigation on the high seas, freedom of fishing and freedom of scientific research. The main reasons for the conflict between the two are the different legal principles of the high seas marine protected area and the principle of freedom of the high seas, and the imbalance between the right to freedom of the high seas and the obligation to protect the high seas in international law. First of all, the principles of freedom of the high seas was developed from international custom and became one of the basic principles of international law of the sea recognized by the international community after the establishment of the United Nations Convention on the Law of the Sea. High seas marine protected areas are established based on high seas protected areas agreements concluded by a few countries, and lack global international treaties as the basis of international law. At the same time, the effectiveness of the high seas marine protected areas agreement has limitations and is not binding on non-parties. Secondly, in current international law and practice, only the right to freedom of the high seas is emphasized and the obligation to protect the high seas is ignored. This has caused an imbalance between the right to freedom of the high seas and the obligation to protect the high seas.

The conflict between the High seas marine protected areas and the principles of freedom on the high seas is not absolute, but relative. Freedom of the high seas is not absolute freedom. High seas marine protected areas can promote and improve the principles of freedom of the high seas. Therefore, the conflict between the high seas marine protected area and the principle of freedom of the high seas can be resolved. It is necessary to use the existing international law system to resolve the conflict between the high seas marine protected area and the principle of freedom on the high seas. The validity of the high seas marine protected area agreement is

limited and not binding on non-parties. However, many non-contracting parties to high seas marine protected areas are parties to many other international organizations, so high seas marine protected areas can cooperate with relevant international organizations. In this way, the high seas marine protected area can rely on relevant international organizations to have a certain impact on non-contracting parties to the high seas marine protected area, thereby achieving the purpose of protecting the high seas ecological environment. For example, it can cooperate with the International Maritime Organization, the International Seabed Authority, the Northeast Atlantic Fisheries Management Organization and other organizations. At the same time, some measures can be taken, such as adopting the method of limiting fishing by area for fishing, designating channels for navigation, and establishing a benefit-sharing mechanism for scientific research to guide non-Contracting Parties to comply with the management measures of high seas marine protected areas, and finally realize high seas protected areas and high seas. Coordination between the principles of freedom to resolve conflicts.

China is a large maritime country, and conflicts on the principle of freedom of the high seas in high seas marine protected areas will have a certain impact on China. The impact is mainly reflected in China's high seas navigation activities, high seas fishing activities and high seas scientific research activities. These impacts are both a challenge and an opportunity for China. China can actively participate in the affairs of high seas marine protected areas from both international and domestic perspectives. Internationally, China should actively participate in the negotiation and formulation of relevant international rules for high seas marine protected areas and actively safeguard China's maritime interests. At the domestic level, China must improve its relevant laws and regulations, and at the same time further increase research and development and investment in high-scientific research and related technologies.

Key Words: High Seas Marine Protected Areas; the Principles of Freedom of the High Seas; United Nations Convention on the Law of the Sea; International Law

目 录

导 论	1
一、选题背景及意义	1
二、问题的提出	1
三、文献综述	2
四、研究方法	3
五、论文结构	3
第一章 公海保护区与公海自由原则之冲突	4
第一节 公海保护区的背景和概念	4
一、公海保护区的设立背景	4
二、公海保护区的法律概念	6
第二节 公海保护区的国际实践与公海自由原则的冲突	10
一、公海保护区与公海航行自由的冲突	10
二、公海保护区与公海捕鱼自由的冲突	12
三、公海保护区与公海科研自由的冲突	13
第二章 公海保护区与公海自由原则冲突之成因	15
第一节 公海保护区与公海自由原则的法理基础不同	15
一、公海保护区协定效力的局限性	15
二、公海自由原则的普遍约束力	21
三、公海保护区协定对国家管辖权的单方面扩大	22
第二节 公海自由权利与公海环保义务的失衡	24
一、公海自由原则重权利轻义务	24
二、公海自由权利的过度追求与公海环保义务的忽视	25
第三章 公海保护区与公海自由原则冲突之化解	26
第一节 公海保护区与公海自由原则的兼容性	26
一、公海自由具有相对性	26
二、公海保护区对公海自由原则的促进和完善	28
第二节 公海保护区与公海航行自由冲突的化解	29

一、加强与相关国际航运组织的合作	30
二、科学规划、指定航道	31
第三节 公海保护区与公海捕鱼自由冲突的化解	32
一、加强与相关渔业管理组织的合作	32
二、打击非法、未报告、不受限制的捕鱼行为	33
三、科学规划、分区限制捕鱼	33
第四节 公海保护区与公海科研自由冲突的化解	34
一、加强与相关国际组织的合作	34
二、建立公海科研资源共享机制	35
第四章 公海保护区与公海自由原则冲突化解的中国策略	36
第一节 对中国行使公海自由原则的影响	36
一、对中国公海捕鱼的影响	36
二、对中国公海航行的影响	36
三、对中国公海科研的影响	37
第二节 中国参与公海保护区事务的路径	37
一、中国关于公海保护区的立场和态度	38
二、中国参与公海保护区事务的建议	38
结 论	40
参考文献	41
致 谢	46

导 论

一、选题背景及意义

《联合国海洋法公约》确立了公海的相关法律制度，各国纷纷开发利用公海资源。由于各国不合理的公海活动，公海资源被过度开发，使得公海生态环境急剧恶化。人类活动对公海生态环境的破坏主要体现在过度捕捞、倾废排污和破坏海底生态环境。近年来全球自然灾害频发，全球变暖、海洋酸化、海洋生物多样性锐减使人们意识到必须要开始保护公海的生态环境，意识到海洋和陆地是牵一发而动全身的关系，各国不能再盲目开发利用公海而忽视对公海生态环境的保护。相关国家呼吁在公海建立保护区来保护公海的生态环境及其生物多样性。认为公海保护区的设立有以下优势：可以区分地域来划分保护区，有针对性的保护特定公海海域的生物多样性；可以采取科学的手段和措施保护公海生态环境；可以提高公海生态环境保护的实际效率。但是目前关于公海保护区的相关法律框架尚未形成，公海保护区与现有的公海法律制度存在冲突。

本文以公海自由原则为切入点，通过结合公海保护区的国际实践，深入分析公海保护区对公海自由原则冲突的理论成因。对今后公海保护区问题的研究具有一定的理论意义。本文依据现有的国际法体系，针对公海保护区与公海自由原则之间的具体冲突提出相应的化解方法，具有一定的现实意义。本文分析公海保护区对中国产生的影响，并为中国参与公海保护区事务提出相应的策略和建议，也具有一定的现实意义。

二、问题的提出

公海自由原则公海制度的核心，是根据国际习惯确立的一项国际法原则。公海自由的理论基础来自格劳秀斯的海洋自由论，主张海洋是“无主地和公有物”且不能被任何国家占领。1982年的《联合国海洋法公约》确立了公海六大自由,公海自由原则成为国际海洋法的基本原则之一，被国际社会普遍接受和承认。

公海保护区的管理方为了实现保护公海生态环境及其生物多样性的目的，依据公海保护区协定制定了一些限制性保护措施。这些限制性保护措施表现为：限制商业捕鱼、限制大型船舶和运输危险物品的船舶航行、限制科研活动等等。这些限制措施与公海自由原则相冲突，本文以此为切入点，分析公海保护区与公海自由原则冲突的表现和成因，并提出合理的化解措施。

三、文献综述

（一）国内研究现状

目前国内关于公海保护区的研究主要集中在公海保护区的概念、公海保护区的国际实践、公海保护区制度存在的问题等等。研究成果中专门性的著作很少，大都以论文的形式存在。目前对公海保护区研究最为详细全面的著作是范晓婷的《公海保护区的法律与实践》，该书详细介绍了公海保护区的产生及理论基础、国际法制度、国际实践、战略利益分析、对公海活动的影响以及相关国家关于公海保护区的管理与实践。¹从各学者的专著和论文中可以看出，目前各学者的观点可以总结为：第一，关于公海保护的概念。目前国内学者大都援引自然保护联盟关于海洋保护的概念，没有详细区分公海保护区与海洋保护区的区别。²第二，关于公海保护区的实践。目前已经建成了四个公海保护区，分别为2002年建立的地中海派拉各斯海洋保护区、2009年建立的南奥克尼群岛南大陆架公海保护区、2010年建立的东北大西洋公海保护区、2016年建立的南极罗斯海公海保护区。国内学者分析了这四个公海保护区的建立背景、国际法依据以及采取的相关保护措施。第三，关于公海保护面临的主要困境。国内学者认为公海保护区目前面临以下困境：公海保护区国际法律制度不健全；公海保护区对非缔约国没有直接约束力³；公海保护区与现有的公海制度存在冲突等等。公海保护区对公海制度的影响主要体现在公海保护区对公海自由原则的冲突。公海自由包括六个方面，其中影响最大的是对航行自由、捕鱼自由和科研自由的影响。⁴因此需要重点研究和分析公海保护区对公海自由原则的冲突。

（二）国外研究现状

国外方面，国外学者的观点主要包括：第一，关于公海保护区的概念。国外学者认为公海保护区是在海洋保护区的基础上发展而来，公海保护区与海洋保护区关系密切但也存在很大不同，主要体现在保护范围、设立方式、保护客体等方面。⁵第二，关于公海保护的设立依据主要包括全球性条约和区域性条约。其中全球性条约为公海保护区的设立提供间接依据，区域性条约是公海保护区设立的主要依据。⁶目前已经建成的四个公海保护区都是依据区域性条约设立的。这说明公海保护区的国际法体系还不完善。第三，关于公海保护区存在的问题。公海保护区存在的主要问题主要是公海保护区对非缔约国没有约束力、公海保护区与公海自由原则之间存在较大冲突。⁷因此需要重点分析公海保护区与公海自由原则之间的冲突。

¹ 范晓婷. 公海保护区的法律与实践[M]. 海洋出版社: 北京, 2015

² 姜丽, 桂静, 罗婷婷, 王群. 公海保护区问题初探[J]. 海洋开发与管理, 2013, 30(09): 6-10.

³ 段文. 公海保护区能否拘束第三方?[J]. 中国海商法研究, 2018, 29(01): 35-40+73.

⁴ 王勇. 论“公海保护区”对公海自由的合理限制——基于实证的视角[J]. 法学, 2019(01): 108-123.

⁵ Julian Roberts. Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation[M]. Springer Berlin Heidelberg, 2007.

⁶ Tullio Scovazzi. Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2004, 19(1).

⁷ Jakobsen I U. Marine Protected Areas as a Tool to Ensure Environmental Protection of the Marine Arctic: Legal Aspects[M]// Arctic Marine Governance. Springer Berlin Heidelberg, 2014.

四、研究方法

本文采取的主要研究方法包括：

1. 文献研究法

通过查询国内图书馆、访问国内外数据库，收集相关的中英文书籍、期刊论文等文献资料，并对其进行翻译、整理，根据与选题相关度等标准进行筛选并深入研读，在此过程中了解公海保护区的发展与研究现状，形成了对公海保护区概念及其内涵与实践的了解，明确论文选题的创新点与基本思路，并在此基础上进行论文的写作。

2. 比较研究法

对公海保护区与公海自由原则进行比较分析，有利于更为清晰地认识到公海保护区与公海自由原则冲突的成因。分析公海保护区与公海自由原则的理论基础的差异，尤其是在法理层面的差异。有利于分析化解二者之间冲突的方法

3. 案例研究法

目前国际实践中已经建成了四个公海保护区。可以对这四个已建成的公海保护区进行深入分析。探寻公海保护区与公海自由原则之间冲突的具体表现和成因，从而据此提出合理的化解冲突的方法。

五、论文结构

本文的基本思路和结构如下：

首先文章分析公海保护区与公海自由原则的冲突表现，主要体现在公海航行、公海捕鱼和公海科研三个方面。其次分析公海保护区与公海自由原则冲突的原因。主要包括两个方面，第一个方面是公海保护区与公海自由原则的法理基础不同。第二个方面是国际法和国际实践中公海自由权利与公海保护义务存在不平衡性。再次分析公海保护区与公海自由原则冲突的化解方法。第一先分析公海保护区与公海自由原则的兼容性。正是因为有兼容性，所以二者之间的冲突是可以化解的。化解的具体方法主要是通过与国际组织合作，同时针对具体情况采取分区管理、制定航道等措施来化解冲突。最后文章分析公海保护区与公海自由原则冲突对中国的影响。从三个方面分析，第一个方面是对中国公海活动的具体影响，第二方面是中国关于公海保护区的立场和态度，第三个方面是中国参与公海保护区事务的具体方略。

第一章 公海保护区与公海自由原则之冲突

二战过后，国际社会环境趋于稳定和平。各国纷纷以经济建设为中心，大力发展本国经济。经济的发展需要大量的资源，陆地资源被极速开发并趋于枯竭时，各国将目标转向海洋。《联合国海洋法公约》确立了专属经济区和大陆架制度，同时规定了公海自由原则。于是各国纷纷开发公海资源，公海捕捞、公海航运和公海资源勘探开发等活动越演越烈，而且各国似乎在竞争一样抢夺公海资源。这种无节制的公海活动最终造成公海的生态环境受到严重破坏。于是各国开始重视海洋环境并寻找保护公海生态环境的方法。公海保护区作为新型公海生态保护方式受到国际社会的关注。

第一节 公海保护区的背景和概念

公海的生态环境关乎全人类的共同利益。近年来，各国在重大外交场合和国际会议上多次将公海的生态环境问题纳入议程。于是公海生态问题成为各国关注的热点。公海保护区就在这种情况下被提出，其旨在通过建立保护区的方式保护公海的生态环境和公海生物多样性。

一、公海保护区的设立背景

一项新的国际制度的构建一般都要经过两个准备阶段，第一个阶段是重大国际问题的出现，并且该问题即将或者已经造成了严重的后果。第二个阶段是国际社会意识到了该问题的重要性，共同探讨解决问题的对策并初步达成共识。公海保护区的建立也同样经历了这两个阶段，首先是公海的生态环境受到人类活动的破坏，然后国际社会意识到公海的生态环境需要保护，于是共同商讨对策并达成共识。

（一）公海生态环境受到人类活动的严重破坏

人类的生产生活依赖海洋资源，但是由于人类不合理的生产方式和行为对海洋环境造成了严重的破坏。这种破坏行为主要表现为过度捕捞、公海倾废和破坏海底生态环境。

首先是过度捕捞，国际粮农组织 2004 年《世界渔业状况报告》总结了过度捕捞的现状，报告指出大约 16% 的种群或物种被过度开发，除非采取补救性管理行动，否则种群进一步减少和捕捞量下降的可能性越来越大。粮农组织还报告说，8% 的库存已经明显枯竭，大约 52% 的主要鱼类种群的捕捞量已经接近极限值。据粮农组织的统计，全球近四分之三的海洋资源数量在不断下降却没有增加的趋势。其次是公海成为垃圾场，大量弃鱼、鸟类和哺乳动物的副渔获物被随意丢弃在公海。在商业捕鱼中，成千上万的非目标鱼种被捕获。这种非目标鱼种捕获后通常在海上被丢弃，

包括不可食用鱼类、海鸟、海龟、目标鱼种的幼鱼等等。据估计每年大约被丢弃的数量占到总捕获量的四分之一。受影响的鸟类包括地球上受保护的珍惜物种，比如信天翁和海燕等。最后是破坏海底生态环境，捕鱼改变海洋生态系统，因为捕鱼活动使得大量海洋生物急剧减少，改变了整个剩余海洋生物的食物链。最新的科学研究显示，海底的海山和冷水珊瑚礁区域分布着高密度的海洋生物，同时还有特有稀少的生物种群，同时也是许多远洋和深海鱼种的觅食地和繁殖地。海底山脉和更广阔的海底景观面临的主要威胁是海底拖网捕捞，这种破坏性的捕捞方式可以在捕捞过程中破坏海底栖息环境。然而在公海使用拖网这种破坏性捕捞方式完全不受限制。第四，各种新型人类活动破坏海洋环境。技术进步和经济增长扩大了人类对海洋环境影响的范围和规模。石油钻探、海底采矿，不合理的生产方式造成了污染和气候变化。

（二）国际社会意识到公海生态环境保护的重要性

近年来全球自然灾害频发，全球变暖、海洋酸化、海洋生物多样性锐减使人们意识到必须要开始保护公海的生态环境，意识到海洋和陆地是牵一发而动全身的关系，各国不能再自扫门前雪而忽视公海海域的生态环境。国际社会呼吁在公海建立保护区来保护公海的生态环境和海洋生物多样性。1995年，《生物多样性公约》第二次缔约方大会正式将保护海洋生物多样性设为议题，鼓励各国关注日益受到破坏的海洋生物多样性，呼吁各国采取行动切实保护海洋生物多样性。同时大会提出了“关于海洋和沿海生物多样性的雅加达任务”，表示缔约方将在2012年之前建立全球性的海洋保护区网络。2008年5月，第九次缔约方大会通过了亚速尔群岛标准（Azores criteria）该标准确定了生态环境和生物多样性需要的保护的海洋范围包括公海水域和深海生态环境。⁸2004年第七次缔约方大会决定要加强国际合作依据国际法在生态环境脆弱的海域建立海洋保护区。2006年，第九次缔约方大会达成了《确定公海水域和深海生物环境中需要保护的具有重要生态或生物学的海域的科学准则》和《建立包括公海和深海生物环境在内的代表性海洋保护区网络选址的科学指导意见》两个重要的国际文书。⁹

联合国作为全球最大的政府组织在保护公海生物多样性方面一直发挥积极作用。2002年联合国可持续发展大会提出保护海洋和沿海地区的生物多样性，范围要扩大到国家管辖范围以外的海域。2004年联合国大会成立专门的特设小组来研究国家管辖范围外海洋生物多样性保护问题。¹⁰2015年的第69届联合国大会第292号决议提出要根据《联合国海洋法公约》制定相应的国际协定，用来规范和保护国家管辖

⁸ See CBD (9-10-2008) Decision IX/20, 1, 7-12

⁹ 银森录, 郑苗壮, 徐靖, 刘岩, 刘文静. 《生物多样性公约》海洋生物多样性议题的谈判焦点、影响及我国对策[J]. 生物多样性, 2016, 24 (07): 855-860.

¹⁰ 史晓琪, 张晏瑜. 公海保护区与公海自由制度的关系及发展进路研究[J]. 中国海商法研究, 2017, 28 (01): 77-86.

范围以外区域海洋生物多样性。¹¹2017 年联合国确定要开启国家管辖范围外生物多样性保护问题的政府间谈判。联合国分别在 2018 年 9 月、2019 年 3 月和 2019 年 8 月组织进行了三次政府间谈判。谈判的主要内容包括四部分：海洋遗传资源及其惠益分享问题、包括公海保护区在内的划区管理工具、环境影响评估、海洋能力建设和技术转让。各国代表希望能通过谈判达成一项国际协定来规范国家管辖范围外海洋生物多样性的养护和可持续利用问题。联合国的决议和行动引起了各国对设立公海保护区的热议。

二、公海保护区的法律概念

国际社会持续关注 and 推进公海保护区的法律实践，但是由于公海保护区的国际法律体系没有发展成熟，目前关于公海保护区还没有一个相对权威的、被广泛认可的定义。关于公海保护区的概念各国的争论点主要集中在公海保护区的法律概念要素、地理空间、保护客体目标等等。公海保护区从语义分析是公海和海洋保护区这两个概念的结合。公海是一个被广泛认可的国际海洋法专属概念，是指除内水、领海、专属经济区或群岛水域以外的国家管辖范围以外的海域。但是海洋保护区不是一个专有的国际法概念，一般来说海洋保护区都是各个国家根据国内法在本国管辖范围内的海域设立的保护区。因此目前的趋势是将海洋保护区的保护范围扩展到公海范围，将海洋保护区的定义扩展适用于公海保护区。

（一）海洋保护区

海洋保护区不是一个定义明确的法律术语，海洋保护区的类型多种多样，海洋保护区的定义也各不相同。目前国际自然联盟（IUCN）、《生物多样性公约》和《保护东北大西洋海洋环境公约》提供的定义在指导和发展海洋保护区方面起着重要的作用。

自然保护联盟将海洋保护区定义为：通过法律或其他有效手段来保护一个封闭的高低潮间带或潮下地形环境，包括其上覆水体、相关联的植物群种、历史和文化特征。¹²这个定义被很多人接受，因为设立不同海洋保护区的目的是不同的，所以这一定义相当宽泛。《生物多样性公约》没有对海洋保护区的概念单独界定。但是《生物多样性公约》第 2 条分别规定了“生物多样性”和“保护区”的定义，“生物多样性”是指包括各种存在的活体生物，包括来自陆地、海洋和其它水生生态系统及其所属的生态综合体，多样性包括物种内部、物种之间和生态系统之间的多样性。“保护区”是指为实现特定保护目标而指定、管理和养护的地理上确定的区域。因为这里的生物多样性包括海洋生物多样性，所以保护区的定义也包括海洋保护区。2004 年《生物多样性公约》之下的海洋和沿海保护区问题特设技术专家组对海洋保护区

¹¹ 王勇. 论“公海保护区”对公海自由的合理限制——基于实证的视角[J]. 法学, 2019(01):108-123.

¹² IUCN, 17th Session of the General Assembly of IUCN and 17 IUCN Technical Meeting, San José Costa Rica, 1-10 February 1988, p.105.

的概念进行了界定：海洋和沿海保护区是指在海洋环境内或其毗邻的任何界定区域，连同其上覆水体和相关的植物群、动物和历史文化特征在内的环境，通过包括习惯在内的立法或其他有效手段，目的是使海洋和沿海生物多样性受到较高程度的保护。

¹³该定义是在自然联盟的定义基础上界定的。

2003 年，《保护东北大西洋海洋环境公约》部长级会议上，缔约方通过了一项关于建立海洋保护区的建议，目标是在 2010 年东北大西洋海域建立一个管理良好的海洋保护区网络。该建议将海洋保护区的定义为：一个为保护和养护海洋生态环境、海洋生物物种及其生态系统，而采取符合国际法的保护、养护、恢复和预防措施的特定海洋区域。¹⁴该建议还提出海洋保护区的范围不仅包括国家管辖范围内的水域还包括国家管辖范围以外的任何区域。

但是上述关于海洋保护区的概念不能直接作为公海保护区的国际法概念，只能为公海保护区的概念界定提供参考。首先，海洋保护区适用于国家管辖范围内的海域，国家根据本国实际情况制定具体措施并配合国家强制力保障实施。但是国家管辖范围外海域包括公海和国际海底区域。公海实行的是公海自由原则，不受任何国家干涉。而国际海底区域受国际海底区域管理局的管理，实行“全人类共同继承财产原则”和“平行开发制度”，所以如果直接将海洋保护区的定义扩展适用到公海保护区，必将会对现有的公海制度和国际海底区域制度造成巨大冲击。其次，海洋保护区主要保护的是海洋生物多样性和历史文化特征，而国际海底区域还包括特有的深海动植物比如珊瑚礁等，而且还有丰富的矿产资源和遗传基因资源。所以说海洋保护区的保护客体和目标与公海保护区存在较大差异，不能直接将海洋保护区的定义扩展适用于公海保护区。

（二）公海保护区概念的界定要素

通过分析海洋保护区的概念可以看出，海洋保护区的概念的构成要素包括：地理空间、设立和保护方式、保护客体和保护目标。公海保护区法律概念的构成要素也包括这三个要素，不过公海保护区具有其特殊性，因此与海洋保护区存在一定差异。

1.地理空间。海洋保护区的地理空间是指在海洋范围内。而公海保护区的地理空间分为水平空间和垂直空间。水平空间就是指公海保护区应该全部或部分位于公海海域。但是目前存在的问题是全球范围的公海区域还没有明确的界限，因为主张专属经济区是一个国家的权利不是义务，所以有的国家已经完成了专属经济区的划界，但是有的国家还未主张专属经济区同时有的国家的专属经济区主张与邻国存在争议，还在协商划定中。所以目前公海的具体范围还不确定。公海保护区也不一定

¹³ See Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD Secretariat), 2004, “Technical advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas”, SCBD, CBD Technical Series No.13

¹⁴ See 2003 Strategies of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (Reference number: 2003-21)

要全部位于公海海域，目前的公海保护区实践中只有南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区完全位于国家管辖以外海域，其它已经建成的公海保护区都是部分海域位于国家管辖范围外海域，比如地中海派拉格斯海洋保护区，该保护区约 53%的水域位于国家管辖范围海域以外，其余部分位于法国、意大利和摩纳哥管辖海域内。

2. 设立和保护方式。海洋保护区的设立方式目前一般是相关国家在本国管辖范围内海域设立。而公海保护区的设立和保护方式有两种模式：全球性模式和区域性模式。全球性模式指依据全球性的国际法文书设立公海保护区，参与国家要具有代表性和规模性，主要海洋大国要参与其中，共同商议成立专门独立的管理机构负责公海保护区的日常运营和管理。区域性模式是指区域内的少数国家依据区域协定成立公海保护区，参与国家相对较少且缺乏代表性，由少数国家商议成立管理机构负责保护区的日常运营和管理。目前在公海保护区的实践中，一般以区域性模式为主，比如地中海派拉格斯海洋保护区由法国、意大利、摩纳哥三国建立并负责该保护区的监管、大西洋公海海洋保护区是由 15 个国家共同建立监管。采取区域性模式的原因在于：第一，缺乏关于公海保护区的全球性国际法依据。第二，参与国家少便于更高效的达成共识，采取全球性模式决策耗时且效率低。第三，区域内国家可以根据本区域的具体情况有针对性的制定符合区域特点的措施，而全球模式往往不能全面顾及区域的特殊性。区域模式具有一定的优势，特别是在目前公海保护区建设经验少、各国参与度不高的情况下。但未来公海保护区的发展趋势还是要向全球模式转变，首先，全球性模式可以确保公海保护区建设的一致性，共同协商达成共识从而减少对现有的公海自由等制度的冲击。其次，全球模式可以促进跨部门合作，实现资源的合理配置，减少区域国家的成本和负担。最后，全球模式有利于形成新的习惯国际法从而约束非缔约国，减少公海保护区内争端纠纷的发生。综上所述，公海保护的设立和保护方式宜采取全球模式。

3. 保护客体和保护目标。公海保护区的保护客体主要包括两方面：海洋环境及其生物多样性（包括公海海底生态环境及其生物多样性）和文化历史遗迹。从《生物多样性公约》《南极海洋生物资源养护公约》《保护东北大西洋海洋环境公约》等众多国际条约可以看出，海洋环境及其生物多样性是公海保护区的首要保护对象。具体来说，第一要保护公海的海洋环境，禁止向公海排污倾废，同时对于环境脆弱的地区限制油轮航行防止油轮碰撞所发生的漏油事故污染海水。南奥克尼群岛公海保护区就禁止一切渔船的一切排污。第二要保护植物和动物的多样性。例如地中海派拉格斯海洋保护区就根据《建立地中海海洋哺乳动物保护协议》制定一系列措施保护海洋保护区范围内的鲸类和海豚等哺乳动物。南奥克尼群岛公海保护区采取措施保护南大洋磷虾种群、信天翁、海燕、企鹅等动物，同时还保护南极海洋环境中独有的永久冰原生态系统。东北大西洋海洋保护区保护因深海捕鱼造成数量锐减的罗非鱼。与海洋保护区相比，公海保护区还要保护区公海海底区域的生态环境及其

生物多样性。公海海底区域分布着各种珊瑚礁和海山等特有生态系统。公海海底区域的生态环境具有脆弱性的特点，需要特别保护。而一般的海洋保护区都在国家管辖范围内，保护客体不包括公海海底范围的生态环境及其生物多样性。

关于保护历史文化遗产，2016 年联合国教科文组织发布的《公海世界遗产：一个时代的到来》报告表明我们应该重视公海的历史文化价值，保护公海范围内独特的历史文化遗产。¹⁵公海保护区的保护目标具有长期性的特点，公海保护区的设立和管理不是短期和暂时的。这是由海洋生态系统恢复周期长这一特点决定的，例如东北大西洋海洋保护区区域内的深海罗非鱼，其需要 20 年左右才能性成熟，罗非鱼的寿命可以达到 100 年以上。人类短时间内就可以污染破坏海洋环境，但其生态恢复需要几十年甚至上百年。公海保护区最终目标是要人类活动与公海海洋生态环境实现良性循环，实现人与自然的和谐可持续发展。

目前国际社会还没有关于公海保护区统一、明确的定义。通过以上关于公海保护区构成要素的分析，我们可以将公海保护区的定义界定为：公海保护区是在公海范围内由相关国家或国际组织设立的，以公海生态环境及其生物多样性为保护客体，以实现公海生态环境绿色、平衡、可持续为目标的综合性海洋保护区。该定义不是权威、唯一的界定，但是有利于更好的理解公海保护区。

（三）公海保护区与划区管理工具的关系

一般来说公海保护区属于划区管理工具的一种，公海保护区是作为保护公海海域的生态环境和公海生物多样性的工具，属于综合性和跨部门的海洋保护区。自 2017 年开始，联合国开启国家管辖范围外生物多样性保护问题的政府间谈判。联合国分别在 2018 年 9 月、2019 年 3 月和 2019 年 8 月组织进行了三次政府间谈判。谈判的主要内容之一是包括公海保护区在内的划区管理工具的相关问题。由此看出，国际社会也认为公海保护区属于划区管理工具的一种。

划区管理工具是指某些国际组织根据国际条约的授权针对某些特定海域划定的特别保护区和特殊海域的总称。¹⁶因此划区管理工具是相对宽泛的总称，根据实际情况还会有更为具体的名称，比如国际海事组织划定的特别敏感海域、国际海底管理局划定的海底采矿影响参照区和保全参照区、联合国教科文组织划定的世界遗产保护区等等。公海保护区划区管理工具的联系体现在都属于广义范围的海洋保护区，目的都是保护海洋的生态环境、生物多样性和历史文化特征。但其实也有很大不同：第一，设立划区管理工具的国际组织都是全球性的国际组织并且得到国际条约的授权，比如国际海事组织和联合国教科文组织都是联合国的机构或下属国际组织，它们划定海洋保护区都是得到联合国的授权，因此有相对完整的国际法依据同时得到大多数国家的支持。而目前公海保护区缺乏完善的全球性国际法律体系作为

¹⁵ 邢望望. 公海保护区法律概念界定[J]. 武大国际法评论, 2019, 3(02):48-68.

¹⁶ Chircop A, Roberts J, Prior S. Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2010, 25(4):483-522.

依据，其实践也是区域内少数国家共同设立公海保护区，没有得到大多数国家的参与和支持。第二，很多划区管理工具的具体措施是根据本海域特定情况制定的不能适用于公海范围。比如国际海事组织的特别敏感海域目前都是存在与国家管辖范围内的海域，国家管辖范围外海域还未划定。这是因为特别敏感海域对船舶航行有严格的限制，如果这些措施照搬到公海海域，会与公海自由原则相冲突，会影响他国的国际航行。再比如国际海底区域的采矿保护区实行的也是特别的“平行开发制度”，如果在海底矿区的上覆水域划定为公海保护区，那势必会对现有的国际海底区域制度产生冲突。综上所述，虽然公海保护区与国际组织的划区管理工具有一定联系，但是也有很大区别，划区管理工具的保护措施不能直接照搬到公海保护区，只能提供参考。同时在今后公海保护区的选址过程中也要注意避免与划区管理工具发生冲突。

第二节 公海保护区的国际实践与公海自由原则的冲突

公海自由原则是被国际社会普遍承认和遵守的国际海洋法基本原则之一，同时也是公海法律制度的基础和核心。《联合国海洋法公约》规定了公海完全位于国家管辖权范围以外，各国不得对公海主张主权。公海对所有国家开放，公海自由包括航行、捕鱼、海洋科学研究、铺设海底电缆和管道、建造人工岛屿和其他设施在内的六大自由。

公海保护区的设立目的是保护公海的生态环境及其生物多样性。为了实现这一目的，公海保护区管理方会在公海保护区的范围内通过制定和实施保护区管理规定，从而有效的规制不合理的人类活动从而养护海洋矿产资源、生物多样性或历史遗迹等，平衡海洋生态环境。然而，这项制度本身蕴含的限制公海活动的属性，决定了其势必会阻碍其他国家行使公海自由权利。在公海六大自由中，影响最大的主要体现在航行自由、捕鱼自由和科研自由方面。目前一些国家和区域国际组织开始了建立公海保护区的国际实践，目前已经建成的有四个公海保护区。2002 年建立了地中海派拉各斯海洋保护区、2009 年建立了南奥克尼群岛南大陆架公海保护区、2010 年建立了东北大西洋海洋保护区以及 2016 年建立了南极罗斯海公海保护区。这四个公海保护区均采取了一些限制公海自由的管理措施。

一、公海保护区与公海航行自由的冲突

公海航行自由是指每个国家的船舶，不论是沿海国的船舶还是内陆国的船舶，都有权在悬挂旗帜的情况下在公海海域自由航行，船舶在公海海域除受船旗国管辖外。不受其他国家管辖或支配。公海航行自由是国际习惯法的一项原则，被国际社会普遍接受并遵守。

（一）国际航运对海洋生态环境的破坏和威胁

公海保护区制度之所以限制保护区内的公海航行自由是因为国际航运虽然被认为是一种安全、环保、性价比高的运输方式，但是在很多方面对海洋生态环境和海洋生物有许多直接和间接的影响，特别是在一些世界海运繁忙的水道地区。这些影响主要表现在包括对海洋生物栖息地的干扰、噪音、碰撞和污染。国际航运对海洋动物的两个主要威胁是日益严重的认为噪声污染和动物与船舶的直接碰撞。在地中海派拉格斯海洋保护区，与船只碰撞是鲸目动物死亡的原因之一，每年大约有两头长须鲸与船舶碰撞而死亡。船舶发出的水下噪声的影响因素，与船只的类型、年龄、大小和速度直接相关。此外，船舶的速度直接影响到大型海洋生物与船只碰撞的发生频率和致命性。

航运对海洋的污染主要体现在两个方面，一方面是船舶直接向公海排污倾废，将船舶上产生的生产生活垃圾未经处理直接排入公海。有的国家甚至蓄意将陆地产生的生产生活垃圾直接运到公海倾倒。另一方面，船舶碰撞特别是油轮和运送危险化学品的船舶发生碰撞会造成石油和危险化学品大量泄漏，直接污染海洋环境。同时船舶碰撞造成的泄漏污染具有污染范围大、持续影响时间长、治理成本高的特点，因此会对海洋生态环境和生物多样性造成严重破坏和威胁。

（二）公海保护区制度对公海航行自由的限制

由于国际航运会对海洋生态环境和生物多样性造成威胁，所以公海保护区范围内会对公海航行自由采取各种限制措施。主要体现在以下几个方面：第一，在公海保护区的指定海域内全面禁止货运船舶航行。这种手段较为极端，一般适用于生态环境自身脆弱或生态环境已经被严重破坏的海域范围。目前的实践中只有南极罗斯海海洋保护区采取这种严格措施，是因为南极罗斯海海域生态环境本身就十分脆弱，罗斯海是众多独特和全球稀有海洋物种的家园，是南大洋鱼类多样性最丰富的地方，该地区还有大量海豹、企鹅和鲸鱼，其进化价值非常高。由于该地区几乎不受人類活动影响，因此该区域的科学价值和生态价值是无价的，被誉为“活的实验室”。同时罗斯海地区有大量冰架覆盖，本身也不适合货物航运。目前保护区内只允许一定的旅游船舶和科考船舶进入。¹⁷

第二，限制大型货轮、油轮和运输危险化学品的船舶进入保护区。目前实践中地中海派格拉斯海洋保护区采取这一措施。因为地中海派格拉斯海域是鲸目动物重要的栖息地，该公海保护区的主要保护对象是保护鲸目动物及其栖息地，因此保护区限制大型货轮、油轮和运输危险化学品船舶航行，防止污染海洋环境。而且在地中海派拉格斯海洋保护区，与船只碰撞是鲸目动物死亡的原因之一，每年大约有两头长须鲸与船舶碰撞而死亡，而且船舶大小与海洋动物碰撞死亡率有关，船舶越大造成海洋动物碰撞死亡几率越高。因此很多保护区都限制大型船舶、油轮和运输危

¹⁷ See Conservation Measures 91-05(2016) Ross Sea Region Marine Protected Area, Article 24

险化学品船舶通行。

第三，在保护区内划定指定航道，只允许船舶在指定航道航行。这种措施被各海洋保护区普遍采纳，因为采用指定航道的措施可以有效平衡保护与航行自由之间的关系。目前南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区和地中海派拉格斯海洋保护区都采取了这种措施。具体而言通过现有的科学手段了解保护区内海洋生物的分布区域，划定一条避开海洋生物聚集区的航道允许船舶通行。实践中一般会要求船舶安装定位系统，用来监测船舶是否按照指定航道航行。

二、公海保护区与公海捕鱼自由的冲突

公海捕鱼自由是指各国公民都有权利在公海海域进行鱼类捕捞活动，不受他国干涉。公海捕鱼自由也是国际习惯法的一项重要原则。公海捕鱼可以直接带来经济收益且成本相对较低，已经成为很多沿海国家重要的产业之一。

（一）公海捕鱼对海洋生态环境的破坏

《联合国海洋法公约》规定了公海捕鱼自由的原则，因此各国纷纷派出远洋渔船在公海捕捞，但是过度捕捞对公海海洋生态环境造成了严重破坏。主要体现在：第一，过度捕捞造成公海鱼类数量锐减。公海捕鱼自由原则下的公海鱼类资源被认为是无主物，可以随意获取。为了经济利益，各国纷纷竞相捕捞。随着科技的发展，渔船规模越来越大，捕鱼技术也不断提升，造成公海鱼类数量锐减。这种无节制的开放获取往往会产生“公地悲剧”的后果，国家之间争夺共享的、有限的资源，最终会导致资源的毁灭，从而造成海洋生态平衡受到严重破坏。同时渔民竞相捕鱼，也会压低鱼产品的价格，造成恶性循环。

第二，公海不当捕鱼会污染海洋环境。一些国家捕鱼技术落后，往往采用最低成本但破坏性巨大的捕鱼方式。比如采用流网和拖网的捕鱼方式，这种方式为了增加捕鱼量往往会使用细网捕鱼。这样做不论鱼的种类大小一网打尽，然后再筛选需要的目标鱼类，而那些非目标鱼类就会被重新扔回海里。被遗弃的鱼类往往都已经死亡，大量死鱼聚集会造成海水富营养化，污染海洋环境。同时使用拖网还会破坏浅层海底的生态环境，比如破坏浅层海底的珊瑚礁，珊瑚礁是海底生态系统最重要的组成部分。

（二）公海保护区制度对公海捕鱼自由的限制

目前在公海保护区的实践中，管理方采取了很多限制措施。第一，划定特定海域禁止捕鱼。实践中各个公海保护区都有禁止商业捕鱼的规定。在地中海派拉格斯海洋保护区主要保护目标是鲸类海洋哺乳动物，但是鱼类是鲸类动物的食物来源，如果大量捕鱼就会破坏鲸类动物的食物链，从而威胁鲸类动物生存。南极罗斯海海洋保护区内拥有众多独特和全球稀有海洋物种，其科研价值巨大，因此也要禁止商业捕鱼。

第二，限制捕鱼方式，严禁使用流网、拖网和漂网等破坏性较大的捕鱼方式。有的海洋保护区内在指定范围海域允许适量捕鱼，但是禁止使用破坏性较大的捕鱼方式。比如在地中海派拉各斯海洋保护区禁止在保护区内使用流网或漂网，这种渔具被视为对鲸目类动物最严重的威胁之一。在南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区也同样禁止使用拖网等渔具捕鱼，目的是保护南极磷虾种群，磷虾是南大洋生态系统的主要食物来源。第三，禁止捕捞特定种类的海洋生物。为了保护特定的海洋生物种群或维护保护区内食物链完整，公海保护区会禁止捕捞特定海洋生物种群。比如大西洋公海保护区网络重点保护的大西洋蓝鲸、棱皮龟、叶鳞刺鲨等。地中海派拉各斯海洋保护区禁止捕获各种鲸鱼类海洋动物。南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区禁止捕捞南极磷虾种群。

三、公海保护区与公海科研自由的冲突

公海科研自由是《联合国海洋法公约》确立的公海自由之一。公海科研的研究范围主要包括公海水文气象研究、公海地质形态研究和公海生物研究。目前公海科研的热点是深海生态环境研究，尤其是深海生物遗传基因研究。

（一）公海保护区限制科研自由的原因

海洋科学研究可以帮助人类更好的认识海洋，发现更多的海洋价值，也有利于指导人们更好的保护海洋生态环境。公海保护区的选址和采取的保护措施也都是建立在海洋科研基础上进行的。因此各国都鼓励进行海洋科研，同时《联合国海洋法公约》也明确规定了公海科研自由的原则。但是不当的海洋科学研究同样会破坏公海的生态环境和生物多样性。

首先，公海科研需要大量的研究标本和试验品。虽然公海保护区内一般都允许为科研目的而获取少量的研究标本和试验品，但是世界上从事科研的国家太多。每个国家即使只获取少量研究标本，但如果世界上每个国家都要求获取研究标本，积少成多数目仍然非常庞大。况且有些研究标本保存时间很短，需要不断获取新的研究标本，这对于数量本就稀少的受保护物种来说无疑也是毁灭性的破坏。因此不当、无限制的海洋科研同样会破坏公海生态环境和生物多样性。其次，有些国家假借科研为借口来掩盖其他目的。比如南极海域禁止商业捕鲸，只允许为科研目的少量捕鲸。但是日本政府多次授权日本船只在南极海域以科学研究为借口捕捞小须鲸和抹香鲸，一些国家特别是澳大利亚和新西兰，积极抗议日本的行动，认为授权捕鲸并非出于科研目的，2010年5月，澳大利亚政府向国际法院提起诉讼，涉及日本政府随意授权日本船只在南极水域捕鲸。¹⁸

¹⁸ 2010年5月28日，澳大利亚环境部长彼得加勒特和总检察长罗伯特麦克莱尔发表声明宣布向海牙国际法庭起诉日本，理由是日本捕鲸船每年在南极海域鲸类保护区以科研名义大量捕杀鲸鱼，并多次与国际环保组织“海洋守护协会”的船舶发生冲突。澳大利亚政府要求日本停止捕鲸行为。2014年，海牙国际法庭作出判决，认定日本在南极海域捕鲸行为不是科研行为，要求日本停止这一活动。资料来源：中国日报，网址：

（二）公海保护区制度对公海科研自由的限制

公海保护区管理方采取的相关措施对公海科研自由的限制主要体现在三个方面。首先，限制了公海科研的范围，主要体现在限制国际海底区域的科研。依据《联合国海洋法公约》的规定，出于和平目的，各国可以自由地在公海海域进行各种科研活动。由于国际海底区域蕴含丰富的多金属硫化物、多金属结核、富钴结壳和天然气水合物等资源，具有较高的科研价值和经济价值，因此目前各国公海科研的热点和重点都集中在国际海底区域。国际海底区域的上覆水域就是公海，因此公海保护区范围内的国际海底区域的科研活动会受到公海保护区的限制。同时一些公海保护区的保护范围和目标明确包括该区域内深海海底的生态环境。东北大西洋公海保护区的保护目标之一就是保护底栖生物及其生态环境，包括海山相关的生态环境、深海冷水珊瑚礁、海底鱼类等等。¹⁹不当与不合理的科研活动会破坏海底的生态环境，因此公海保护区管理方限制保护区范围内的海底科研活动。其次，在公海保护区内进行科研活动需要征得公海保护区管理方的同意。公海保护区管理方一般要求进行科研活动事先须向管理方提出申请，申请的内容包括研究对象、采取的研究方法和需要的标本种类和数量，经过管理方批准后方可进入公海保护区从事科研活动。东北大西洋公海保护区管理法就要求需要事先申请并经管理方同意后方可在保护区内从事科研活动。最后，科研活动须受到公海保护区管理方的全程监管。公海保护区管理方要对保护区范围内的科研活动进行全程监管，核实是否严格按照事先申请的内容进行科研活动以及科研过程中是否破坏了保护区内的生态环境。一般是通过设立观察员随行的方式进行监管和监控。南奥克尼群岛海洋保护区强制要求使用船舶检测系统，进入保护区的船舶必须获得执照并在船上配备一名向管理方报告的独立科学观察员。²⁰观察员负责向管理方报告具体的科研活动情况。

公海保护区的相关措施在一定程度上限制了公海科研自由，这些措施对发展中国家的公海科研活动影响较大，从而会进一步拉大发达国家与发展中国家的差距。从现有的公海保护区的实践可以看出，在公海保护区海域内开展科研活动的要求和限制比其他非保护区海域更为严格。公海保护区的缔约国大多为发达国家，公海保护区缔约国可以借助优势率先在保护区内开展科研活动获取科研成果。这些国家通过公海保护区制度对公海保护区内科研活动设立门槛，可以达到限制发展中国家科研活动的目的，从而维护自身利益。长此以往会进一步激化公海保护区缔约国与非缔约国、发达国家与发展中国家之间的矛盾。

http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2010-05/28/content_9903335.htm 访问日期 2019 年 12 月 1 日。

¹⁹ 范晓婷. 公海保护区的法律与实践[M]. 海洋出版社: 北京, 2015: 124

²⁰ See Conservation Measure 10-07(2016) Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessel with CCAMLR Conservation Measures

第二章 公海保护区与公海自由原则冲突之成因

公海的国际法地位具有特殊性，公海海域坚持公海自由原则。公海保护区的限制性保护措施对公海自由原则的行使造成了冲突。造成这种冲突的原因是多方面的，可以主要从法理层面和国际实践两方面来分析具体原因。

第一节 公海保护区与公海自由原则的法理基础不同

公海自由原则是由国际习惯演变并经国际条约确立，被国际社会普遍承认的一项国际海洋法基本原则。但是公海保护区是少数缔约国依据公海保护区协定设立的，二者的法理基础有很大不同。

一、公海保护区协定效力的局限性

目前没有全球性国际条约为公海保护区的构建提供直接法律依据。这就造成了没有全球性条约来协调解决公海保护区制度与目前现存的公海自由原则的冲突。现有的全球性国际条约和区域性国际条约只能为公海保护区的构建提供间接依据。缺乏国际法依据，公海保护区协定的国际法效力存在很大局限性。

（一）公海保护区一般国际性依据的缺失

相关国家设立公海保护区时援引的国际法依据主要是包括《联合国海洋法公约》、《生物多样性公约》、《联合国鱼类种群协定》在内的全球性国际条约，以及南极条约体系和《东北大西洋环境保护》在内的区域性国际条约。这些全球性条约中虽然涉及公海生态环境保护的条款，但是并没有直接规定说要通过建立公海保护区的方式保护公海生态环境。由于公海在国际法上的特殊地位，因此这些全球性国际条约不能成为设立公海保护区的直接法律依据，只能作为间接依据。

1. 《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》为保护和保全海洋生态环境提供了法律框架，但是没有直接为建立公海保护区提供具体的法律依据。公约规定了各国保护和保全海洋环境的一般义务，适用于国家管辖范围内和管辖范围外的海洋环境。²¹各国必须根据具体情况单独或联合采取一切必要措施，防止、减少和控制来自任何来源的污染，包括来自陆地的污染，来自大气层的污染，来自船舶的污染、倾倒造成的污染、以及用于勘探或开发海底和底土自然资源的设施和装置以及在海洋环境中作业的其他设施和装置造成的污染。还包括由于使用技术造成的污染，以及有意或无意引入物种对海洋环境造成重大变化和有害变化。这些海洋环境保护义务成为建立

但是《联合国海洋法公约》没有明确要求通过建立海洋保护区的方式来保护公

²¹ 参见《联合国海洋法公约》第192条

海环境，只是规定了保护海洋生态环境的一般方法和要求。公约要求各国必须采取措施保护和保全稀有或脆弱的生态系统以及枯竭、受威胁或濒危物种和其他形式的海洋生物的栖息地。²²同时《联合国海洋法公约》规定了国际合作的义务，要在便于性或区域性的基础上加强合作，各国出于保护海洋环境的目的制定的国际规则和程序要符合本公约的规定并符合区域的特点。这为各国基于区域特点建立区域性的公海保护区提供了被国际社会承认和遵守的机会，因为各国都有合作保护海洋环境的义务。²³《联合国海洋法公约》还包括对国家管辖范围以外区域在内的海洋环境污染和海洋科学研究造成的损害的责任和赔偿责任。此外，还规定了监测和环境评估。特别是要求各国监测海洋污染的风险或影响，并公布由此产生的报告，评估在其管辖或控制下可能对海洋环境造成重大污染或重大有害变化的计划活动的潜在影响，并报告评估结果。这些海洋环保义务要求不能成为设立公海保护区的直接国际法依据，但可以作为间接依据支持建立公海保护区。

2. 《生物多样性公约》

《生物多样性公约》是目前国际社会建立公海保护区的主要国际法依据。《生物多样性公约》是一项具有国际法律约束力的条约，由 193 个签署国批准，旨在制定保护和可持续利用生物多样性的战略，被视为实现可持续发展的关键文件。《生物多样性公约》的各个方面在国家范围内适用，也适用于公海。但是《生物多样性公约》关于公海保护区的规定并不完善，不能为公海保护区的设立提供完整的国际法依据。

首先，《生物多样性公约》提出了建立海洋保护区并对海洋保护区概念进行了界定，但是这个海洋保护的定义并不是公海保护区的定义。《生物多样性公约》将海洋保护区的定义为旨在保护生态系统及其功能和资源的沿海或海洋管理区。公约第 8 条规定缔约方建立一个或多个需要采取特别措施保护生物多样性的保护区制度。在必要时为保护区或需要采取特别保护措施保护生物多样性的地区的选择、建立和管理制定规则。要管理和养护对保护区内外生物多样性的养护至关重要的生物资源，以确保其养护和可持续利用。

其次，《生物多样性公约》目前只是提出倡议，希望通过建立海洋保护区的方式保护海洋环境。《生物多样性公约》没有明确规定设立公海保护区的主体，即谁有资格设立公海保护区，是由国际组织设立还是国家就直接可以设立，多少国家达成合意可以设立等等。同时公约也没有明确公海保护区的国际法地位，这使得公海保护区与现有的公海自由原则等公海制度发生冲突。也没有明确规定公海保护区与第三国之间的关系及冲突解决方式。例如，2004 年 2 月，《生物多样性公约》第七届缔约方会议认为海洋保护区是养护和可持续利用海洋和沿海生物多样性的基本工具和方法之一，呼吁建立有效管理和具有生态代表性的海洋保护区，为全球网络作出贡

²² 参见《联合国海洋法公约》第 194 条

²³ 参见《联合国海洋法公约》第 197 条

献,《生物多样性公约》保护区问题特设非正式工作组负责探讨建立公海海洋保护区的合作选择。《生物多样性公约》保护区工作组于 2005 年 6 月举行会议,建议各缔约方加强各国际组织之间的合作与协调,以建立符合国际法的海洋保护区。认识到有必要进一步加强科学研究,为国家管辖范围外的潜在海洋保护区制定系统的标准和分类。《生物多样性公约》每一缔约方都有责任对其国民(或在其管辖或控制下的其他实体)进行的可能对国家管辖范围以外的生物多样性产生不利影响的进程和活动进行监管和环境影响评估。《生物多样性公约》缔约方大会第 5 号决议第 56 段明确承认了这一点,该段请各国查明在其管辖或控制下可能对国家管辖范围以外的深海海底生态系统和物种产生重大不利影响的活动和进程。此外各国负有责任确保其管辖或控制范围内的活动不会对国家管辖范围以外地区的环境造成损害。为此目的,缔约方应相互安排,就可能对国家管辖范围以外地区的生物多样产生重大不利影响的任何活动进行通报、信息交流和磋商,这些关于监测和评估以及国家责任的规定补充了《海洋法公约》的规定。通过上述条约内容的分析,《生物多样性公约》目前是呼吁各国重视海洋环境保护区,建议通过海洋保护区的方式,但是针对海洋保护的具体规定并不完善,因此建立公海保护区不具有明确的可操作性。

因此《生物多样性公约》关于公海保护区的规定并不完善,不能为公海保护区的设立提供完整的国际法依据。

3. 《联合国鱼类种群协定》

1995 年《联合国鱼类种群协定》建立了一个国家管辖范围以外区域渔业管理框架,以管理和养护横跨分布在专属经济区和公海的鱼类种群,以及通过专属经济区和公海区域迁徙的高度洄游鱼类种群。它希望通过建立区域渔业管理组织来合作管理鱼类种群。

《鱼类种群协定》虽然规定了养护公海鱼类资源的义务,但是没有规定要采取设立公海保护区的方式来实现保护目标。《鱼类种群协定》规定了养护和管理公海生物资源方面进行国际合作的义务,规定了保护措施包括控制捕鱼量、根据季节建立封闭区域、选择适当渔具和捕鱼方法、以及对特定鱼种的保护。《联合国鱼类种群协定》一般原则的第 5 条要求各国:(1) 在养护和管理措施中考虑到鱼类种群的相互依存性(2) 评估人类的渔业活动对特定鱼类种群的影响。(3) 必要时对于目标种群有关的物种采取养护和管理措施。(4) 尽量减少捕获和丢弃非目标鱼类,减少对濒危物种的影响。(5) 保护海洋环境中的生物多样性。第 8 条规定国家间养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的合作应直接进行,或通过适当的区域渔业管理组织进行。因此可以看出《鱼类种群协定》提出了保护公海鱼类资源的要求和目标,但是关于具体的保护方法没有提出要通过建立公海保护区的方式。

4. 南极条约体系

南极条约体系主要由《南极条约环境保护议定书》、《南极海洋生物资源保护公

约》、《南极海豹保护公约》等条约或议定书构成。目前南极海洋生物资源委员会依据南极条约体系建立了南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区和南极罗斯海公海保护区。南极海洋生物资源委员会在南极建立公海保护区的主要依据包括：

首先，《南极条约环境保护议定书》为南纬 60 度以南的陆地和海洋的环境保护和养护提供了基本框架。关于区域保护和管理的附件五规定了一个保护区制度，其中载有关于指定区域类型、管理计划要求以及指定和使用条件的准则。区域保护和管理的两个主要工具是：南极特别保护区（ASPAs）和南极特别管理区（ASMAs）。该议定书要求南极特别保护区负责保护：（1）不受人干扰的区域，将来可以与受人类活动影响的地区进行比较；（2）主要陆地生态系统的代表，包括冰川和水生生态系统以及海洋生态系统。（3）有重要价值或特别罕见的物种组合，包括当地鸟类和哺乳动物种群。（4）已知的任何物种只存在于当地某一特定区域（5）具有突出地质地貌特征，比如冰川等；具有美学价值或具有公认历史价值的遗迹或者纪念碑。²⁴目前有六个南极特别保护区，这些保护区海域很多位于公海。在南极特别保护区内进行所有科学活动和进入保护区都需要许可证，而且该区域内的航运活动也有限制。南极特别管理区主要是通过管理和干预的方式，满足保护特定种群的需要，并有一个非强制性的多用途行为准则，比如旅游、科学研究、航运等方面。这些地区不需要准入许可证，同时保护水平也低于南极特别保护区，通过提高这些领域的活动管理标准可以改善生态环境保护。

其次，《南极海洋生物资源公约》是为对南极海洋生物资源进行有效管理和可持续利用的需要而制定的。《南极海洋生物资源公约》第 2 条第 1 款规定，本公约的目标是保护南极海洋生物资源，养护的概念明确界定为包括对这些资源的合理利用。公约还要求按照三项养护原则在相应海域进行任和海洋生物和资源养护工作：（1）将生物种群数量维持在相对稳定的水平（2）维持人类活动与海洋生态的平衡关系（3）防止海洋生态系统出现二三十年内可能无法逆转的威胁。为实现上述首要目标和养护原则，《南极海洋生物资源公约》设立了缔约方海洋生物委员会和科学委员会来监督其执行情况，海洋生物委员会获得授权制定关于保护和管理海洋生物资源的具有约束力的措施，包括制定物种和区域的捕捞配额、规定捕捞方法委员会在行使其职能时，必须充分考虑科学委员会的建议和意见，公约第 9 条特别授权委员会，制定、通过、修订关于为了科学研究或保护目的而指定开放和关闭的特别保护区和科学研究区域。条约中条文措辞宽泛是为了制定符合《联合国海洋法公约》的广泛目标和养护原则的海洋保护区。南极海洋生物委员会界定的养护措施包括：禁渔期、特定鱼种的捕捞量和控制量、每个季节允许捕鱼的渔船数量限制、渔具限制以及减轻捕鱼对依赖鱼类为主要食物来源的动物（比如海鸟等）的影响和限制。

这些条约为南极地区的公海保护区建设提供了明确的国际法依据。但是由于南

²⁴ 参见《南极条约环境保护议定书》附件 5 第 23 条

极的国际法地位和生态环境具有特殊性，而且南极地区人类活动相对较少。因此在南极地区建立公海保护区相对容易，并获得众多国家的支持。南极地区的公海保护区具有一定的特殊性，不能直接推广到全球范围的公海海域。南极地区的成功实践还不足以使得设立公海保护区成为国际习惯或惯例。所以南极条约体系只能为区域的公海保护区设立提供法律依据。

5. 《东北大西洋海洋环境保护公约》

1992《东北大西洋海洋环境保护公约》适用于整个东北大西洋海域，范围从缔约国的海岸延伸到邻近的公海海域，其中公海面积占到了一半以上。目前依据《东北大西洋海洋环境保护公约》设立了东北大西洋公海保护区网络。《东北大西洋海洋环境保护公约》是针对特定公海海域的特定环境问题订立的，只能为东北大西洋海域设立公海保护区提供法律依据，不能为其他海域的公海保护区的设立提供直接法律依据。

1992年《东北大西洋环境公约》不能为建立公海保护区提供直接的全球性国际法依据，但是和南极条约体系一样可以为公海保护区的国际立法提供参考和借鉴。1998年《东北大西洋环境公约》委员会通过了关于生态系统和生物多样性保护的附件5。委员会呼吁缔约国单独和共同采取必要措施，保护和养护因人类活动而受到或可能受到影响的海洋区域的生态系统和生物多样性，对于受污染和破坏的海域要制定计划恢复其生态环境和生物多样性。同时呼吁国际渔业管理保护机构或海事组织采取相关行动共同保护海洋环境。1998年通过的《辛特拉部长宣言》（The Sintra Ministerial Declaration）特别提出要建立海洋保护区网络，以保护海洋生物多样性和海洋生态系统。《东北大西洋海洋环境保护公约》在2003年的缔约方部长会议中提出要在2010年之前建立一个管理良好、具有生态一致性的海洋保护区网络，以保护和养护海洋生态系统和海洋生物多样性。²⁵同时商定了建立海洋保护区网络的要素、选址和管理准则，要求就如果在国家管辖范围外海域实现保护问题要积极与相关国际组织进行协商。管理准则要求制定具体有效的保护措施，包括采取管制人类活动并跟踪观察人类活动对海域产生的具体影响。²⁶在2004年工作组年度会议上，关于如何以最佳方式实现公海和深海生物多样性保护的研究报告指出，根据《生物多样性公约》和合区域公约等国际协定制定公海保护区的范围和措施需要很长时间。为了及时有效保护海洋生态环境，需要首先集中查明公海范围内重要的海洋生物多样性的特点，查明人类活动对其的具体影响，然后采取必要的保护措施。

综上所述，目前并没有直接规范公海保护区的全球性国际条约，很难从现有的国际法中寻找完全为公海保护区量身定做的法律依据。上述条约中重点都是在强调保护公海生态环境的重要性，并没有直接说明要在全球范围内通过建立公海保护区

²⁵ See 2003 Strategies of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (Reference number: 2003-21)

²⁶ See Guidelines for the Management of MPAs in the OSPAR Maritime Area (Reference number: 2003-18).

来保护公海生态环境。因此公海保护区的国际法依据缺乏是造成公海保护区与公海自由原则冲突的一个重要原因。

（二）公海保护区协定对非缔约方没有直接效力

公海保护区对非缔约方的效力可以从直接效力和间接效力两方面分析，直接效力基于国际条约法的一般原理，而间接效力基于国际习惯法的约束力。

1. 基于条约法层面对非缔约方的效力

国际条约是两个或两个以上国际法主体之间在自愿基础上依据国际法的规定缔结的确定相互权利义务关系的书面国际文书。国际条约基本特征之一是具有相对性，即国际条约只对缔约方产生效力和约束力。《维也纳条约法公约》也对条约的相对性予以确认，规定未经第三方的同意和接受不得对其产生效力和约束力。该规定的法理依据是国际法的基本原则——国家主权平等原则，国家之间主权平等且独立，平等者之间无管辖权。因此只有第三国在平等自愿的基础上接受国际条约的管辖和约束，该条约才对其有效。不得胁迫第三方接受条约的约束。与此同时《维也纳条约法公约》还规定了只有在第三方同意的情况下才能为其设立权利和义务，对于创设义务必须经过第三方以书面接受的明示方式才有效，对于创设权利如果第三方没有书面方式明确表示拒绝则可以推定其接受。

目前实践中已经建成的四个公海保护区，都是依据区域性国际条约设立的。比如地中海派拉各斯公海保护区是法国、意大利和摩纳哥依据《建立地中海海洋哺乳动物保护的条约》设立的；南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区和南极罗斯海公海保护区是依据《南极生物资源养护公约》建立的；大西洋公海保护区网络是依据《保护东北大西洋海洋环境公约》建立的。因此，根据国际条约与第三方关系的一般国际法原理，公海保护区制度只对公约的缔约方产生效力和约束力，对缔约方以外的第三方没有约束力。而且目前公海保护区实践中都确立了限制航行、限制捕鱼等义务性规定，尤其是南极罗斯海公海保护区更是规定的了全面禁止商业捕鱼。对于公海保护区非缔约方来说，除非以书面方式同意接受这些限制，否则这种以义务性的限制对非缔约方是无效的。所以根据国际条约与第三方关系的一般国际法原理，公海保护区制度对于非缔约方来说是不产生效力和约束力的。

2. 基于习惯国际法层面对非缔约方的效力

根据国际条约与第三方关系的一般国际法原理来看，公海保护区制度对于非缔约方来说是不产生效力和约束力的。虽然对非缔约方不能产生直接效力，但是公海保护区制度在满足特定情况下会对非缔约方产生间接效力。《国际法院规约》第38条规定了国际条约和国际习惯是国际法的主要渊源。因此如果公海保护区制度得到国际条约和国际习惯法的承认和认可，那么公海保护区制度就会对非缔约方产生间接效力。

首先关于国际条约，这里的国际条约不是指一般的双边或多边国际条约，也不

是设立公海保护区直接依据的国际条约。而是指在国际社会具有普遍约束力和影响力的全球性条约。在海洋法领域,《联合国海洋法公约》属于具有普遍约束力。《联合国海洋法公约》第 192 条要求各国保护和保全海洋环境。第 194 条要求各国采取必要措施,保护敏感的生态系统、濒危物种的生态环境和海洋生物多样性。此外,各国必须根据 197 条在保护海洋环境方面进行合作。从法条的语义上分析,《联合国海洋法公约》在规定海洋环境生态保护义务和国际合作义务时使用是“应”“必须”等词语。也就是说《联合国海洋法公约》规定的海洋生态环境保护和国际合作的义务是强制性的,各国都有义务通过国际合作采取行动保护海洋生态环境,这与公海保护区制度的目的和宗旨是一致的。所以可以理解为建立公海保护区是为了贯彻《联合国海洋法公约》的海洋环境保护义务。但是问题在于《联合国海洋法公约》虽然规定了海洋生态环境保护和国际合作的义务,但是这只是一个原则性的规定,只规定了框架没有具体规定应该采取哪种措施。从现有的条文中找不到建立公海保护的直接依据,同时也不能证明建立公海保护区是必须要采取的措施。所以说《联合国海洋法公约》只能为建立公海保护区提供间接的依据。同时如果不经国际社会协商,少数国家或国家单方面建立公海保护区并采取限制公海自由的措施,不但不能约束第三方,反而违反《联合国海洋法公约》规定的公海自由原则。综上所述,依据全球性的国际条约中的海洋环境保护义务会对公海保护区的非缔约方产生一定的间接效力,但是这种效力是非常有限的。

其次是关于公海保护区能否依据国际习惯法对非缔约方产生间接效力。国际习惯是国际法的渊源,也被各国普遍接受和遵守。但是认定为国际习惯必须要符合相应的条件,《国际法院规约》第 38 条规定构成国际习惯要符合两个条件:通例之存在和通例被各国普遍接受具有法律约束力。通例就是指国际实践,同时该国际实践被各国接受认可才行。公海保护区的国际实践目前只有四个,而且其设立没有直接的全球性国际法依据,是依据区域性条约设立的。而且目前公海保护区建成时间较短,而海洋生态环境的恢复周期较长,其效果还没有显现出来,因此不足以证明建立公海保护区是最佳的措施。目前公海保护区的缔约国相对较少,没有达到国际社会普遍接受认同的程度,因此不能说建立公海保护区是具有国际习惯法性质的国际实践。所以公海保护区基于国际习惯法对非缔约方产生约束力是比较牵强的。

根据公海自由原则,公海对所有国家开放。由于公海保护区对非缔约方没有直接约束力,公海保护区的管理活动会与非缔约方的公海活动之间发生冲突。非缔约方反对缔约方单方面制度限制公海活动的措施。所以说公海保护区国际法效力的局限性是造成公海保护区与非缔约方的公海活动冲突的重要原因。

二、公海自由原则的普遍约束力

公海自由是公海制度的核心,是根据国际习惯确立的一项国际法原则。公海自

由的理论基础来自格劳秀斯的海洋自由论，主张海洋是“无主地和公有物”且不能被任何国家占领。海洋自由理论被各国普遍接受并演变成为一项国际习惯法。1982年的《联合国海洋法公约》正式确立了公海自由原则，并成为国际海洋法的基本原则之一。《联合国海洋法公约》是政府间缔结的造法性全球国际公约，其缔约国涵盖全球绝大部分国家。因此《联合国海洋法公约》被国际社会普遍承认，是规范和解决所有海洋问题的主要国际法依据。同时也是研究和制定新的国际海洋法律的基础，是调整修改现行海洋法律的依据。各国也根据《联合国海洋法公约》制定本国的海洋法规和海洋政策。公海自由原则经《联合国海洋法公约》确立成为国际社会普遍接受和遵守的国际海洋法基本原则。不仅《联合国海洋法公约》的缔约国接受并遵守，其非缔约国也普遍接受并遵循这一原则。比如美国是《联合国海洋法公约》的非缔约国，但是美国也承认并遵守公海自由原则。

公海保护区目前都是依据国家之间的区域性条约设立的，比如地中海派拉各斯公海保护区是法国、意大利和摩纳哥依据《建立地中海海洋哺乳动物保护的条约》设立的；南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区和南极罗斯海公海保护区是依据《南极生物资源养护公约》建立的；这些区域性条约的缔约国数量较少，不足以代表整个国际社会，其国际法效力也有很大的局限性。而且公海保护区的国际法实践较少，因此公海保护区制度不能被认为是一项新的国际习惯。

综上所述，由于公海保护区和公海自由原则依据的国际法的法律位阶和效力不同，因此公海自由原则和公海保护区之间存在法理上的冲突。这种法理上的冲突造成了在国际实践中的具体冲突。

三、公海保护区协定对国家管辖权的单方面扩大

根据《联合国海洋法公约》的规定，任何国家不能有效的主张将公海的任何部分置于其主权之下。公海属于国家管辖范围以外的区域，任何国家不能在公海上对其他国家行使管辖权。但是在实践中，已经有很多国家主张保护公海环境和资源为由，不断尝试在公海扩张国家管辖权。公海保护区协定就单方面扩大国家在公海的管辖权。公海保护区在运行过程中为了达到预期效果，就需要指定某些国家来具体管理公海保护区，这样使得一些国家在公海上获得一定程度的管辖权。公海上管辖权的扩张也是造成公海保护区与公海自由原则产生冲突的重要原因。而且这种管辖权的扩张还有越演越烈的趋势，一些国家甚至主张在公海保护区行使登临权和长臂管辖权。

首先关于登临权。登临权是《联合国海洋法公约》规定的，主要是基于普遍性管辖权，是为了维护公海的正常秩序，包括打击重大国际犯罪。针对检查事项包括海盗、奴隶贩卖、非法广播、无国籍船舶或悬挂方便旗。而公海保护区内的登临检查制度是基于保护海洋环境的目的，针对非船旗国违反保护区内有关航行、捕鱼、

科学研究等保护措施而实施的。《联合国海洋法公约》规定的登临权是由军舰、军用飞机或经过授权的政府船舶进行的。而公海保护区内的登临检查权是由缔约方的船舶和官员进行的。依照目前的国际法规定,公海保护区对非缔约方是没有约束力的,因此严格来说公海保护区的缔约方船舶是不能在公海海域登临非缔约方的船舶进行检查的。在目前的公海保护区的实践中,只有南极奥克尼公海保护区和南极罗斯海公海保护区规定了在公海保护区范围内可以对违法的非船旗国船舶采取登临和检查制度。这两个公海保护区的管理机构都是南极海洋生物资源委员会(CCAMLR)²⁷,南极海洋生物资源委员会的成员中大国占有很高的比重,而且几乎有重大影响力的国家都包括在内。因此该委员会在制定管理措施时会受到大国政治的影响,采取一些维护大国利益的措施。虽然对公海保护区内的登临检查制度设置了非常严格的条件,但还是遭到了很多国家的反对。如果在所有的公海保护区内都实施这一措施,恐怕会遭到更多国家的反对。同时也会有更多国家反对建立公海保护区。

其次关于长臂管辖权。这里的长臂管辖权主要是指单方面依据国内法的规定对国家管辖范围以外的事务建立连接点,以扩大其域外管辖权。这与上文中的登临权有很大不同,登临权是《联合国海洋法公约》确定并赋予缔约国权限。部分公海保护区协定规定了缔约方对于违反公海保护区管理规定的非缔约方船舶实行长臂管辖制度。例如,南极奥克尼公海保护区和南极罗斯海公海保护区的管理措施都规定了:

(1) 如果缔约方发现非缔约方在该公海保护区海域从事捕鱼活动,应当根据养护措施的规定禁止其进入本国港口、登岸或者转运。²⁸ (2) 当非缔约方的渔船进入缔约方的港口时,除非非缔约方能证明其实按照《南极海洋生物资源养护公约》的规定从事的捕鱼活动,否则将受到缔约方的检查,且不被允许登岸或转运。²⁹ 由于国际法层面迄今为止无法要求公海保护区的管理措施对非缔约方产生约束力,因此公海保护区缔约方针对非缔约方违反公海保护区管理措施而实行管辖的行为没有国际法依据。相关公海保护区的缔约国根据公海保护区协定修改了本国的国内法,并依据本国的国内法的规定要求对违反公海保护区措施的国家的产品禁止在本国港口转运或登岸,因此其本质上是属于长臂管辖权。如果其它公海保护区也采取类似的制度,那么极易遭到非缔约方的强烈反对,也会进一步加剧公海保护区与公海自由原则的冲突。

²⁷ 南极海洋生物资源委员会的成员有 25 个,分别是: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、英国和乌拉圭。

²⁸ See Conservation Measure 10-07(2016) Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessel with CCAMLR Conservation Measures, Article 4

²⁹ See Conservation Measure 10-07(2016) Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessel with CCAMLR Conservation Measures, Article 5

第二节 公海自由权利与公海环保义务的失衡

公海自由原则强调海洋自由权利，公海保护区强调海洋环保义务。因此二者之间的关系可以看做是权利与义务的关系，权利与义务是相互联系、密不可分的。如果只追求权利忽视义务，就会造成二者的失衡。

一、公海自由原则重权利轻义务

首先，从语义上理解公海自由原则侧重保护公海自由的权利。《联合国海洋法公约》第 87 条在规定公海自由时也只是采取列举的方式规定了具体的六大自由。没有任何关于义务的规定，也没有直接为行使公海权利设置门槛。没有规定享受权利同时必须承担相应的义务。所以各国都普遍认为公海自由就是单纯的只谈自由，没有要求各国履行相应的义务。《联合国海洋法公约》的缔约国可以依据公约没有专门规定行使公海自由需要承担义务为由拒绝履行与本国利益不符的义务，而非缔约国可以直接援引习惯国际法的传统公海自由来拒绝履行义务。这就体现了公海自由原则的权利和义务是不平衡的，这种不平衡的状态必然导致在国际实践中各国肆意和滥用公海自由权利。认为公海自由是没有任何限制的，可以无节制的捕鱼和开发公海各种资源。

其次，《联合国海洋法公约》其实在第 12 部分规定了海洋环境的保护，但是这样规定存在两个问题。第一，该公约关于海洋环境保护规定是一般性的规定，没有说是针对公海环境的保护。这里的海洋范围应该是包括国家管辖范围内的水域和国家管辖范围以外的海域。由于领海、专属经济区和公海的国际法地位和制度都不一样，因此保护的主体和方式也有很大的不同。而且《联合国海洋法公约》第 12 部分也没有针对公海自由原则制定专门的环保义务性规定。第 116 条也只规定了关于专属经济区范围内沿海国的权利和义务。第二，《联合国海洋法公约》关于海洋环境保护的规定都是宽泛、模糊、框架性质的规定，没有规定各国必须采取的具体措施以及没有规定强制性措施来保障义务的履行。因此公约规定了公海自由原则的具体内容却没有规定公海生态保护的具体内容，这就造成了国际法上公海自由权利和公海环保义务之间的不平衡性。

公海保护区的管理方依据公海保护区相关协定制定一些保护措施。这些保护措施都是关于限制捕鱼、限制航行、限制不当的科考、禁止倾倒废弃物等义务性的限制措施。这些限制措施的实行会阻碍相关国家行使公海自由权利，因此容易遭到很多国家的反对。公海自由原则是国际社会普遍承认并遵守的一项国际海洋法基本原则。公海保护区协定没有规定关于公海保护区保护措施与公海自由原则之间的冲突化解的规定。

二、公海自由权利的过度追求与公海环保义务的忽视

和平与发展是当今时代的主题,各国均以经济建设为中心,大力发展本国经济、增强本国的综合实力。经济的发展需要大量的资源,各国领域内资源有限。于是各国将目标瞄向公海,公海有大量生物、矿产等资源。各国利用公海自由原则纷纷开发公海资源。受现实主义思想的影响,各国的海洋政策都注重扩大权利和权力,以维护本国的海洋利益。公海自由原则之所以被各国所承认和遵守,就是因为公海自由原则侧重权利,不强调义务。所以各国可以充分利用公海自由原则为本国谋取利益。1958年《公海公约》中只规定了航行、捕鱼、飞越和铺设电缆管道四大自由,1982年《联合国海洋法公约》扩大为公海六大自由,增加了科研自由和建造人工岛等设施的自由。由此可以看出公海自由的范围是逐渐扩大的,这也反映了各国都在不断的追求权利的扩大,而不愿意扩大义务的范围。一些国家认为承担承担义务会减损权利的行使,不利于本国的国家利益。美国就认为《联合国海洋法公约》不符合美国的国家利益,所以没有批准该公约。这样美国就可以以非缔约国为由,充分利用习惯国际法而坚持传统的公海自由,并不承担相关国际法义务。

从各国关于设立公海保护区的态度也可以看出各国在实践中追求公海自由权利而忽视公海自由义务。一些国家认为公海保护区制度会限制公海自由的行使,因此挪威等国家反对建立公海保护区。日本没有明确反对建立公海保护区,但是也是持消极态度。俄罗斯没有明确表示反对建立公海保护区,但是主张地理遥远的国家无权参与公海保护区的构建。³⁰目前反对建立公海保护区的国家一般都是公海捕捞大国,建立公海保护区势必会影响这些国家的远洋捕鱼业。挪威是三文鱼等高纬度海域鱼类出口大国,日本也是鱼类捕捞大国和出口大国。出于维护本国经济利益的目的,这些国家一般不赞成构建公海保护区。

³⁰ 张磊. 论公海自由与公海保护区的关系[J]. 政治与法律, 2017(10):91-99.

第三章 公海保护区与公海自由原则冲突之化解

由于公海保护区与公海自由的原则的法律基础不同，公海保护区协定的效力存在局限性。这就造成了公海保护区与公海自由之间存在一定的冲突，但是这种冲突不是绝对的冲突，是相对的冲突。面对这些冲突，我们可以利用现有的国际法体系和国际法规定的争端解决方式来化解二者之间的冲突。

第一节 公海保护区与公海自由原则的兼容性

公海自由原则强调的是公海权利和自由，公海保护区协定强调的是公海环保义务。因此公海保护区与公海自由原则的冲突可以看做是权利与义务之间的冲突，权利与义务存在冲突，但是这种冲突是相对的，权利和义务是相互依存、密不可分的。

一、公海自由具有相对性

公海自由不是一种绝对自由，如果对公海自由不加以限制，那么公海的生态环境就会受到严重破坏。国际社会已经认识到了保护公海生态环境的重要性，关于公海自由的限制主要来自于国际条约的规定。《联合国海洋法公约》对公海自由规定了一般性的限制，主要包括三个方面。第一是行使公海自由的同时不能妨碍其他国家行使公海自由。第二是国际海底区域要遵循特定的制度，由国际海底管理局负责管理相关活动。第三开发利用公海资源要出于和平目的。

1995年《联合国鱼类种群协定》是目前公海渔业中最完整的国际条约。该条约规定各国在养护和管理公海生物资源方面进行合作的义务。要求通过限制捕鱼量、根据季节建立封闭海域、选择适当渔具和捕鱼方法的措施来保护公海鱼类资源。

1993年国际粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》³¹。该条约规定了船旗国的责任，确保从事公海捕鱼的船舶遵守公海的国际养护和管理措施。要求船旗国只有在确保该渔船遵守公海养护和管理措施的情况下才能授权该船舶在公海进行捕鱼。船旗国要限制向任何破坏国际养护和管理措施的船只颁发公海捕捞许可证。还规定了一些措施，包括港口国可采取调查措施来确定在其港口自愿停靠的渔船是否违反该协议的规定。³²船旗国要记录保存经其授权在公海进行捕鱼活动的船只的资料，并定期向粮农组织报告该信息，粮农组织将资料通知所有缔约国。该协定还要求缔约国进行合作，相互分享渔船资料以协助船旗国查明其从事破坏公海养护和管理活动的船只。粮农组织收集公海渔船的记录，从而建立全球性的

³¹ 该公约英文全称为：The 1993 Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the high seas

³² 参见《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》第2条、第3条和第4条。

公海渔船资料数据库。³³

1973 年国际海事组织通过的《国际防止船舶造成污染公约》(MARPOL) 规定了多边解决船舶海洋环境问题的一般规则。该公约规定了两类保护区: “特殊区域” 和 “特别敏感海域”。其中 “特殊区域” 对石油、有毒液体物质和海洋废弃物适用更严格的排放规则。“特殊区域” 被定义为是由于与海洋和生态条件以及海上航运有关的原因, 需要采取比其它海域更高保护水平的强制性方法, 来保护该海域不受石油、有毒液体或垃圾的污染。³⁴ “特别敏感海域”, 它们被称为因公认的生态、社会经济或科学原因容易受到海事活动的影响而需要海事组织采取行动予以特别保护的区域。³⁵ 目前对于特别敏感海域的指定没有任何限制, 因此可以包括公海海域。

1995 年国际粮农组织通过了《负责任渔业行为守则》, 该守则第 7 条要求各国可以采取季节性关闭特定海域的方式, 保护和减少捕捞对特定海洋生物的破坏和影响。

1974 年《国际海洋上人命安全公约》第五章规定了船舶航行定线措施和船舶航行报告措施。船舶航行定线措施要求各缔约方可以在其海域和公海申请强制定线措施。定线措施包括分航道通航制度、双向航向、推荐航线、深水航线、警戒区和避让区。第 10 条规定船舶航线划定系统有利于海上人命安全以及海洋环境保护。要求包括货运船舶在内的所有船舶都使用船舶航线划定系统。船舶航行报告措施是要求所有总吨位超过 299 吨的船舶和所有类型的客船必须安装船舶航行报告系统 (ATS), 安装该系统之后就可以监控船舶的航行过程, 确保船舶按照指定航向航行, 从而有利于保护海上人命安全和海洋生态环境。

2015 年《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》正式生效, 由缔约方组成的北太平洋渔业委员会成为政府间渔业管理组织之一。公约的目的是为了保护北太平洋海域的海洋生态环境, 确保该海域的渔业资源受到长期养护并可持续利用。该公约要求各国在指定区域从事捕捞活动的渔船使用实时卫星定位传送器, 向委员会报告本国渔船的捕捞计划, 禁止采捕软珊瑚、角珊瑚和珊瑚礁等委员会指定的物种。各国在从事底层渔业活动是必须强制配备观察员监督捕捞活动, 还要接受正式授权的检查员进行的登临检查工作。

由此可以看出国际社会对于公海自由原则的态度是公海自由原则强调保护自由的权利, 但是这种自由不是绝对的自由, 如果公海自由没有任何限制的话会对公海的生态环境造成严重的破坏。权利和自由是需要受到限制的, 享受权利的同时也需要履行义务, 权利和义务是对等的。

³³ 参见《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》第 4 条

³⁴ IMO Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78, IMO Assembly Resolution A. 927 (22), Annex I, 29 November 2001.

³⁵ IMO Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, IMO Assembly Resolution A. 927 (22), Annex II.

二、公海保护区对公海自由原则的促进和完善

公海自由原则是公海保护区建立的基础和前提。任何一项新的国际法制度的构建都需要在现有的国际法基本制度和框架下建立，公海自由原则是经《联合国海洋法公约》确立的一项国际海洋法的基本原则。公海保护区的保护目标和《联合国海洋法公约》的宗旨具有一致性。公海保护区的目标是保护公海生态环境和生物多样性，实现公海环境和资源的可持续发展，《联合国海洋法公约》的宗旨之一也是保护海洋的生态环境。目前已经建成的四个公海保护区都是为了保护特定公海海域的生态环境及其生物多样性。地中海派拉各斯公海保护区是为了保护地中海西北部海域的海豚和鲸鱼等海洋哺乳类动物免受各种人类活动的干扰和破坏，保护地中海西北部海域的海洋生态环境。大西洋公海保护区网络主要保护大西洋中脊的海山、脆弱的深海生态环境。大西洋公海保护区的保护目标是保护和恢复被人类不合理活动严重影响和破坏的海洋生物物种及其栖息地。要采取预防措施，防止对海域内典型代表性的物种及其栖息地的进一步破坏。采取保护措施，修复和养护已经受到严重破坏的物种及其栖息地环境。³⁶南奥克尼群岛南部大陆架公海保护区位于南极半岛西部凹形区域（WAPSSA）内，该公海保护区的保护目标是保护和养护南极海洋生物资源及其栖息环境。要保护目标海域独特、稀有的海洋生物，保护未受人类活动干扰的区域。³⁷南极罗斯海公海保护区位于南极大陆边缘，罗斯海面积约 65 万平方公里，主要由大陆架和大陆坡组成，其中大约三分之二的区域被冰架覆盖。罗斯海是众多独特和全球稀有海洋物种的家园，是南大洋鱼类最丰富的地方，该地区还有大量海豹、企鹅和鲸鱼，其进化价值非常高。由于该地区几乎不受人类活动的影响，因此该海域的科学价值和生态价值是无价的，被誉为“活的实验室”。南极罗斯海公海保护的保护目标就是保护该海域的生态环境及其生物多样性。综上所述，目前已经建成的公海保护区的目标都是保护特定海域内的生态环境及其生物多样性，这与《联合国海洋法公约》的海洋生态环境保护的目标是一致的。

公海保护区的生态保护措施也可以看作是《联合国海洋法公约》环保义务的具体化措施。《联合国海洋法公约》规定的海洋环保义务非常模糊，没有规定具体措施，公海保护区内的具体措施可以看做是公约环保义务的具体化。公海自由包括六大自由，其中受公海保护区管理措施影响较大的是捕鱼自由、航行自由和科研自由。公海保护区采取限制性措施不是为了对抗公海自由原则，是为了实现公海生态环境的保护，从而促进公海自由的可持续发展。

首先关于捕鱼自由，公海保护区制度不是在整个公海范围禁止或限制捕鱼，而是在特定范围的公海海域针对特定的鱼类和海洋生物采取限制性捕捞的保护措施。

³⁶ OSPAR commission. 2012 status report on the OSPAR network of Marine Protected Areas.

³⁷ Lucinda Douglass. A dossier of data to assist marine protected area planning within the Western Antarctic Peninsula-South Scotia Arc domain. 2012.

比如在地中海派格拉斯公海保护区禁止捕获长鳍鲸等鲸目类海洋动物。由于人类的过度捕捞，该保护区内的鲸目类海洋动物数量急剧减少。如果不加以限制保护，该保护区内的鲸目类海洋动物会受到毁灭性的打击。保护公海海域的海洋生物及其栖息环境符合《联合国海洋法公约》的海洋生态环境保护的要求。在南奥克尼群岛公海保护区禁止捕捞磷虾，磷虾是南大洋生态系统的主要食物来源。同时由于采取细网和拖网等不合理的捕捞方式，使得磷虾资源受到严重破坏。因此该保护区采取相应的限制措施。公海保护区限制捕鱼的措施并不是永久性的限制，而是要将鱼类种群和其他海洋生物的数量恢复到正常水平。公海的鱼类资源是有限的，如果不加以适当的限制，那么即使坚持公海捕鱼自由也会面临无鱼可捕的尴尬境地。因此要做到保护与捕捞之间的平衡，这样才可以促进公海捕鱼自由的可持续发展。

其次关于航行自由。公海保护区制度不是片面禁止一切航行活动，而是限制船舶的大小、类型和航行路线，目的是保护公海的生态环境及其海洋生物多样性。公海保护区限制油轮和运输危险化学品的船舶通行，是因为一旦发生事故会对海洋生态环境造成严重破坏。限制船舶大小是为了减少噪音对海洋动物的影响以及避免大型船舶与大型海洋生物碰撞。在地中海派格拉斯公海保护区海域内，之前每年都会发生大型船舶与鲸鱼碰撞事故并造成鲸鱼死亡的结果。因此公海保护区对公海航行自由的限制是为了保护公海的生态环境和公海海洋动物，符合《联合国海洋法公约》的公海生态环境保护义务要求。

最后关于公海科研自由，公海保护区制度支持公海公海科研活动，因为科学研究可以帮助指导和制定相应的保护措施，公海保护区制度反对的是不合理的科研活动。有些国家比如日本政府多次授权日本船只在南极海域以科学研究为借口捕捞小须鲸和抹香鲸，捕捞鲸鱼的目的不是为了科学研究而是为了商业目的。因此公海保护区限制不合理的科研活动的目的也是为了保护公海的生态环境和公海的海洋生物，符合《联合国海洋法公约》的公海生态环境保护义务。综上所述，公海保护制度不是破坏公海自由原则，公海保护区采取的保护措施可以看作是《联合国海洋法公约》环保义务的具体化措施。目的是实现公海生态保护义务与公海自由权利之间的平衡。履行公海生态环境保护义务可以保障公海自由权利的可持续发展。

第二节 公海保护区与公海航行自由冲突的化解

公海保护区管理方采取限制公海航行的措施，目的是防止公海航行对海洋环境的破坏。但是公海保护区协定具有局限性，对非缔约国是没有国际法约束力的。所以公海保护区要借助现有的国际法制度来化解与非缔约国在公海航行时产生的冲突。

一、加强与相关国际航运组织的合作

建立有效的公海保护区需要国家之间以及国家和国际组织之间的合作。国际组织具有成员国相对较多、国际社会认可度高、运行体制和措施相对成熟的优点，所以与国际组织合作有助于化解公海保护区面临的困境，实现保护目的。国际组织分为综合性的国际组织和专门性的国际组织，专门性国际组织是为解决某一类具体问题而成立的。为了化解公海保护区与公海航行自由的冲突，公海保护区管理方可以与联合国国际海事组织合作。

联合国国际海事组织是采取措施确保航行安全和保护海洋环境免受船舶污染的国际组织。《联合国海洋法》公约第 94 条第 5 款要求各国在为其船舶制定规则措施时，遵守“普遍接受的国际条例、程序和惯例”，这些条例、程序和惯例被理解为指向海事组织的条例、程序和惯例。国际海事组织采取的规范航运的措施是否适用于所有船只，或仅适用于悬挂国际海事组织缔约国国旗的船只？国际海事组织的缔约国目前有 174 个，涵盖几乎所有航运大国，约占世界商船队总吨位的 99%。³⁸这就意味着国际海事组织采取的各种针对航行的规定和措施在公海海域对几乎所有船只具有约束力。

根据《国际海事组织公约》第 15 条的规定，国际海事组织主要职能是制定关于航运对海洋环境影响的规章和准则。1973 年国际海事组织通过的《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）规定了多边解决船舶海洋环境问题的一般规则。该公约是第一批将特别保护区作为保护措施的国际公约之一。该公约规定了两类保护区：“特殊区域”和“特别敏感海域”。其中“特殊区域”对石油、有毒液体物质和海洋废弃物适用更严格的排放规则。“特殊区域”被定义为是由于与海洋和生态条件以及海上航运有关的原因，需要采取比其它海域更高保护水平的强制性方法，来保护该海域不受石油、有毒液体或垃圾的污染。³⁹作为特殊区域应该满足三个标准：生态条件、海洋学条件和交通特性条件。⁴⁰生态条件要求该区域存在需要保护的受威胁的生物物种、脆弱的生态环境、受威胁的海洋物种栖息环境等。海洋学条件是指存在可能导致有害污染物质在该水域聚集或沉积的条件，包括特殊的洋流环境、不利的风向等条件。交通特性是指这些污染或威胁的来源主要是船舶航行过程中造成的。“特别敏感海域”，它们被称为因公认的生态、社会经济或科学原因容易受到海事活动的影响而需要海事组织采取行动予以特别保护的区域。⁴¹特别敏感区域的生态标准包括该区域的生态重要性，包括该海域的物种具有独特性和稀有性、该海域是特

³⁸ 参见“Status of multilateral conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions”，资料来源国际海事组织官网

³⁹ IMO Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78, IMO Assembly Resolution A. 927 (22), Annex I, 29 November 2001.

⁴⁰ See Special Area Guidelines, para. 2

⁴¹ IMO Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, IMO Assembly Resolution A. 927 (22), Annex II.

定物种依赖的关键栖息地、该海域生物多样性具有代表性或广泛性等等。这些生态学标准与《生物多样性公约》规定的海洋保护区的生态标准类似。⁴²第二个条件是该地区受到国际航运活动的威胁，该海域是否符合这一要求，应通过考虑该海域航行船舶的主要类型、航行密度、是否存在运输威胁货物的船舶等等。其中最严重的威胁是石油和有毒化学品的释放。第三个条件是所有保护措施必须与该地区已经查明的脆弱性联系起来。申请者必须确定将要采取的措施，并说明这些措施是如何提供必要的保护，使该海域免受海事活动造成的损害和威胁。

《国际防止船舶污染国际公约》规定的特别区域和特别敏感区域可以包括国家管辖范围内的海域以及公海海域。⁴³公海保护区可以与国际海事组织合作，将公海保护区的范围海域通过国际海事组织划定为特别区域或者特别敏感区域，这样就可以对公海保护区内的船舶航行进行合理限制且不会违背公海航行自由原则。因此与海事组织合作并由海事组织采取管理措施是管理公海保护区内的航运的最适当的方式。

二、科学规划、指定航道

除了直接与相关的国际组织合作以外，公海保护区的管理方也可以借鉴一些相关国际条约或协定采取的方法和措施。1974年《国际海洋上人命安全公约》第五章规定了船舶航行定线措施和船舶航行报告措施。船舶航行定线措施要求各缔约方可以在其海域和公海申请强制定线措施。定线措施包括分航道通航制度、双向航向、推荐航线、深水航线、警戒区和避让区。第10条规定船舶航线划定系统有利于海上人命安全以及海洋环境保护。要求包括货运船舶在内的所有船舶都使用船舶航线划定系统。安装该系统之后就可以监控船舶的航行过程，确保船舶按照指定航向航行，从而有利于保护海上人命安全和海洋生态环境。

之所以采取这种方法是因为有些重要的国际航道位于公海保护区范围内，如果采取全面禁止航行的措施不现实同时也违反公海航行自由原则。比如，派拉格斯海洋保护区位于人口稠密城市众多的地中海地区，这里也是世界上最繁忙的海运水道之一，城市、工业、农业、农业和旅游业具有重要的经济意义，因此这地区的海上交通活动不可避免，唯一可行的办法是制定和实施减轻交通影响的措施。通过使用海洋空间规划框架来确定海洋动物的分布和人类活动影响之间的空间重叠，可以有效实现这一方法。关于很多经常出现的海洋动物的分布密度与海洋地形的关系的信息是可以获取的。通过与航运数据结合，可以确定环境海洋和人类活动的空间冲突以确定优先管理海域，这对于运输危险货物的船只尤其重要，因为这些船只应该避

⁴² Julian Roberts. Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation[M]. Springer Berlin Heidelberg, 2007.

⁴³ Jakobsen I U. Marine Protected Areas as a Tool to Ensure Environmental Protection of the Marine Arctic: Legal Aspects[M]// Arctic Marine Governance. Springer Berlin Heidelberg, 2014.

开生态敏感区。然后划定一条指定的航道，允许船舶在指定航道航行。同时为了监控船舶是否按照指定的航道航行，可以要求船舶安装自动识别系统（AIS），⁴⁴这样就可以兼顾海洋环境保护与公海航行自由。但是由于公海保护区协定效力的局限性，公海保护区管理方无法强制要求非缔约方按照指定航道航行，只能积极引导劝说非缔约国船只遵守相关的保护措施。

第三节 公海保护区与公海捕鱼自由冲突的化解

面对全球公海渔业资源急剧下降的困境，国际社会已经意识到需要对公海捕鱼进行一定的限制，尤其要打击非法、不报告和不受管制（IUU）的捕捞活动。目前也已经订立各种国际条约和成立国际组织来保护公海渔业资源。公海保护区的目的之一就是保护公海生物的多样性，因此公海保护区要与现有的国际条约和国际组织合作，共同化解公海捕鱼自由与公海环保义务之间的冲突。

一、加强与相关渔业管理组织的合作

为了保护公海保护区范围内的鱼类资源，公海保护区管理方可以与相关的渔业管理组织合作。例如东北大西洋公海保护区可以与东北大西洋渔业组织合作。东北大西洋公海保护区是在 2010 年 9 月在挪威卑尔根召开的《保护东北大西洋海洋环境公约》部长级会议上由各缔约方商定设立的。该公海保护区确立的保护目标是保护被人类活动严重影响的物种及其栖息地。主要关注深海层鱼类和底栖生物，例如叶鳞刺鲨、大西洋刺鲨、珊瑚礁和深海海绵聚合体等等。⁴⁵

东北大西洋渔业组织是 1959 年为了保护东北大西洋海域渔业资源设立的国际组织。其成员国有 15 个，管理机构是东北大西洋渔业委员会。为了保护渔业资源，该组织采取了很多措施。2002 年，东北大西洋渔业委员会关闭了罗卡尔地区的一个区域，以保护幼鱼。2004 年东北大西洋渔业委员会通过了一项临时禁令，禁止在雷克雅斯海脊的更大区域和靠近该海脊的四个海山进行海底捕捞。2007 年，东北大西洋渔业委员会关闭了哈顿洛克（Hatton-Rockall）的五个区域，禁止海底捕鱼，以保护深水珊瑚。2009 年 4 月，东北大西洋渔业委员会根据其区域管理政策，关闭了东北大西洋公海海域中大西洋中脊的五个区域，禁止海底底层捕捞。⁴⁶但是这些封锁和限制都是暂时的，公海海域的大部分区域仍然允许海底捕捞。根据东北大西洋渔业委员会的规定，在特定海域的海底捕捞活动只有在获得海底捕鱼勘探议定书

⁴⁴ 自动识别系统（AIS）是根据国际海事组织（IMO）1974 年《国际海上生命安全公约》（SOLAS）的规定，旨在提高海上人类生命安全、航行效率和海洋环境保护的船对船、船对岸系统，自 2004 年 12 月起，所有总吨位超过 299 吨的船舶和所有类型的客船必须安装 AIS 系统收发器。

⁴⁵ 范晓婷. 公海保护区的法律与实践[M]. 海洋出版社: 北京, 2015: 124

⁴⁶ A Bossar, S Capanna, 'Update on MPAs beyond National Jurisdiction'. Document prepared by the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) for the International Union for Conservation of Nature (IUCN) within the framework of a project on High Seas Governance (2009) 4.

（Exploratory Bottom Fisheries Protocol）授权的情况下才能进行。同时获得授权的船舶必须配备一名观察员，该观察员要负责监督捕捞过程并收集相关海洋生态系统的的数据资料。

从以上措施可以看出东北大西洋渔业组织重点也是关注和限制深海捕捞和海底捕捞。这与东北大西洋公海保护区的鱼类保护目标是一致的，所以东北大西洋公海保护区可以与该组织进行合作，共同保护该海域的鱼类资源。目前东北大西洋渔业委员会已经和东北大西洋公海保护区管理方签订了备忘录⁴⁷，在备忘录第 1 条第 4 款中明确指出二者会在海洋空间规划和区域管理方面进行合作。综上所述，公海保护区可以与相关的区域渔业管理组织进行合作，共同保护鱼类资源。从而也可以尽力化解公海保护区与公海捕鱼自由之间的冲突。

二、打击非法、未报告、不受限制的捕鱼行为

非法、不报告和不受管制的捕捞（IUU 捕捞）包括所有违反渔业法律法规或在法律管辖范围之外发生的捕捞活动。非法捕捞通常指无许可证、在禁渔区、使用违禁渔具、超配额、以受保护为目标的捕捞活动。⁴⁸其中不受管制的捕捞活动主要是发生在公海海域。公海海域监管不周、执法不力，加上公海面积广大，导致公海上非法和不受管制的捕捞活动猖獗。IUU 捕捞造成过度捕捞，妨碍鱼类种群恢复，破坏海洋环境。数千种非捕捞目标海洋生物遭到误捕而死亡，并被肆意抛弃在公海海域。同时采用拖网、细网等捕捞方式严重破坏了脆弱的海洋生态环境。

国际社会已经意识到 IUU 捕捞的严重危害，纷纷采取措施打击 IUU 捕捞。2001 年联合国粮农组织制定了《防止、阻止和消除非法、不报告、不受管制捕捞的国际行动计划》，提出国际社会应相互合作共同打击 IUU 捕捞。该计划第 18 条提出各国要采取措施或展开合作，确保其国民不在公海海域从事 IUU 捕捞。对于在公海从事 IUU 捕捞的无国籍船只，各国应采取符合国际法的措施。各区域行渔业管理公约也提出要打击 IUU 捕捞，《北太平洋公海渔业资源管理和养护公约》就明确提出要通过采取养护和管理措施，预防、制止和消除 IUU 捕鱼。⁴⁹在公海保护区范围内也要打击 IUU 捕捞，因为打击 IUU 捕捞已经成为国际社会的共识。打击 IUU 捕捞与公海捕鱼自由并不冲突，对于正常适当的捕鱼是允许的，而 IUU 捕捞是严厉打击和禁止的。

三、科学规划、分区限制捕鱼

设立公海保护区前要进行科学选址和海洋空间规划。海洋空间规划（Marine Spatial Planning, MSP）是一个相对较新的概念，被视为一种改进决策和以生态系统

⁴⁷ 该备忘录全称为：Memorandum of Understanding (MoU) between the NEAFC and the OSPAR Commission

⁴⁸ 参见《防止、阻止、和消除非法、不报告、不受管制捕捞的国际行动计划》第 3 条

⁴⁹ 参见《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》第 7 条

为基础管理海洋的方法。联合国教科文组织将海洋空间规划定义为：分析和分配海洋地区人类活动的时空分布以实现生态、经济和社会等公共目标的过程。⁵⁰它提供了一个计划主导的框架，包括政策和条例，其中包括环境管理系统的组成部分和土地利用规划中使用的工具。充分考虑脆弱的海洋生态系统在哪些方面需要得到充分保护，使其免受所有不利影响，包括严格限制破坏性活动，比如过度捕捞、采矿、电缆铺设等等。海洋管理计划将根据所有利益相关者的需要，为每个空间区域划定不同的管理制度，例如有些区域可管理渔具类型，有些区域暂时或永久禁止捕鱼，有些区域可以进行石油或天然气的开采。海洋空间管理计划提供了一个规划和管理框架，可以提高决策的一致性，并提出一个透明的战略方法，允许所有行业平等和公平的考虑其活动受到公海保护区选址、管理运行的影响。

公海保护区范围内的区域要根据海洋空间规划再进一步划分。分区管理，设立允许捕捞的捕捞区和禁止捕捞的禁渔区。针对不同的鱼种划定特定的保护区域，在该区域内禁止捕获特定种类的鱼类。还可以划定不同区域规定不同的可捕获量，有的区域允许捕获数量较多的鱼，有的区域之允许捕获少量鱼类。开发和保护也可以通过适应性管理进行调整，就是指在具体实践中，根据具体实际情况及时进行适应性调整，对于公海保护区来说建立了管理制度，要根据最新的情况及时修订。应该根据过去和现在的经验，以及从世界范围内其他的海洋保护区收集的数据来决定。通过分配资源，公海海洋保护区将更好的保护公海的鱼类资源。

第四节 公海保护区与公海科研自由冲突的化解

一般而言，公海保护区对公海科研的限制是相对较小的，很多公海保护区允许科研活动的进行。公海保护区限制的是破坏性较大、不受管制的科研活动。公海保护区可以通过采取与相关国际组织合作以及建立公海科研资源共享机制来化解公海保护区与公海科研自由之间的冲突。

一、加强与相关国际组织的合作

目前关于公海科研主要集中在对公海海底区域的矿产资源和深海生物资源的勘探和开发。公海海底区域的矿场资源主要包括多金属硫化物、多金属结核、富钴结壳和天然气水合物。关于深海生物资源主要包括海底热液喷口周围的生物群落。⁵¹这些资源具有巨大的科研价值和经济价值。但是目前关于国际海底区域是由国际海底管理局负责管理。所以公海保护区应该与国际海底管理局合作，从而规范公海保护区内的科研活动。

⁵⁰ 方春洪, 刘堃, 滕欣, 欧玲. 海洋发达国家海洋空间规划体系概述[J]. 海洋开发与管理, 2018, 35(04): 51-55.

⁵¹ 资料来源: 中国驻国际海底管理局代表处官网 网址: <http://china-isa.jm.china-embassy.org/chn/gjhd/hdhj/> 访问日期: 2019年11月20日

关于国际海底管理局的地位，联合国承认国际海底管理局是《联合国海洋法公约》缔约国根据《联合国海洋法公约》第 11 部分和《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第 11 部分的协定》组织和控制在国家管辖范围外的海床及其底土的活动，特别是管理该区域资源的组织。⁵²国际海底管理局一直非常注重国际海底区域的生态环境保护，国际海底管理局通过制定规章建立深海环境保护的法律体系，并通过研讨会等方式积极推进海底环境保护方面的国际合作研究。国际海底管理局制定的《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》中规定，管理局为了保护 and 保全海洋环境有义务制定环境规则、规章和程序。管理局有义务及时制止危害海洋环境的开发活动。

由此可以看出关于海洋资源特别是海底资源的科研活动，国际海底管理局已经制定了相对完整的规则和程序。因此公海保护区因与国际海底管理局紧密合作，尊重和遵守国际海底管理局制定的关于海底资源科考勘探的规章制度，从而达到公海保护区的环保目的。同时与国际海底管理局合作可以最大程度化解公海保护区与公海科研自由之前的冲突。

二、建立公海科研资源共享机制

可以采用建立国际统一、公开的海洋科研成果分享机制来化解公海保护区科研限制措施与科研自由之间的冲突。首先，目前《联合国海洋法公约》确立了公海自由原则，任何国家不得对公海宣誓主权。确立了国际海底区域及其资源是人类共同继承财产的原则。公海及其海底是属于全人类的，并且已经被国际社会普遍承认和遵守。因此公海及其海底的科研成果及收益也应该是属于全人类的，建立公海科研资源共享机制正是遵循了这一原则。

其次，由于各国的经济水平差距较大，造成了各国的科研水平也参差不齐。发达国家凭借先进的技术和充足的资金较早开始从事公海科研活动，并取得了一系列的成果，尤其在深海生物遗传基因研究方面取得一定成果。发展中国家资金和技术相对短缺，海洋科考活动起步较晚。建立公海科研资源共享机制可以避免重复的科研行为，从而减少科研标本的捕获数量，有利于保护公海生物多样性。建立海洋科研成果分享机制可以促进海洋科研水平不断提高，方面各国在已有成果基础上进行更深层次的科学研究。对于投入成本巨大的科研成果，允许有偿提供，支付一定费用后可以获得相应科研成果。这样也可以鼓励从事难度系数高、成本高的科研，从而形成良性循环。

⁵² 《联合国和国际海底管理局之间关系的协定》第 1 条

第四章 公海保护区与公海自由原则冲突化解的中国策略

中国是世界上重要的海洋大国，中国的发展离不开海洋。中国漫长的海岸线为中国开展海洋事务发展海洋经济提供便利。中国是《联合国海洋法公约》的创始缔约国，中国一直遵循《联合国海洋法公约》规定的宗旨和各项制度，遵循公海自由原则，积极行使赋予的公海自由权利。所以公海保护区对公海自由原则的限制对中国行使公海自由权利会产生一定的影响，尤其是现在中国面临由海洋大国向海洋强国跨越的重要历史时期。

第一节 对中国行使公海自由原则的影响

公海自由包括航行、捕鱼、科研、飞越、铺设海底管道和建设人工设施在内的六大自由。但是目前来看，公海保护区限制性保护措施主要对中国行使公海航行、捕鱼和科研活动产生的影响最大。

一、对中国公海捕鱼的影响

首先会影响中国的渔业捕捞量。中国一直是公海捕捞和远洋捕捞大国。2014 年中国公海捕捞 100 多万吨。⁵³2017 年中国农业部《“十三五”全国远洋渔业发展规划》提出至 2020 年，中国远洋渔船总数稳定在 3000 艘以内。同时公海和远洋捕捞也是山东省、福建省等沿海省份的重要产业。公海保护区对捕鱼的限制会造成捕鱼量的减少，对相关产业和从业人员造成一定影响。

其次会影响中国的捕捞方式，公海保护区一般都对捕捞方式进行限制，比如禁止使用细网、流网和拖网进行公海捕捞，禁止电鱼、炸鱼等危害极大的捕鱼方式。这就促使中国要升级完善捕捞技术和方式。最后会影响中国的鱼类产品出口量，中国一直是水海产品的重要出口国。中国 2019 年上半年水海产品出口量为 235 万吨。⁵⁴公海捕捞和远洋捕捞一直都是山东、福建等省份的重要产业部门。限制公海捕鱼会对鱼类产品出口造成影响。

二、对中国公海航行的影响

中国是世界上最大的进口国和出口国。2019 年 1 月 14 日中国海关总署公布的数据显示我国 2018 年外贸进出口总值 4.62 万亿美元。⁵⁵在运输方式上，国际航运是最比重最大的运输方式。公海保护区的限制措施对中国国际航运的影响主要体现在

⁵³ 数据来源：中国日报海外版官网 网址：http://m.haiwainet.cn/middle/352345/2015/0511/content_28721373_1.html 访问日期 2019 年 12 月 6 日

⁵⁴ 数据来源：中商产业研究院数据库 网址：<http://s.askci.com/data/year/> 访问日期 2019 年 12 月 6 日

⁵⁵ 数据来源：中国海关总署官网 网址：<http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/index.html> 访问日期 2019 年 12 月 9 日

两个方面。第一个方面是限制航行路线，一般来说公海保护区会要求船舶按照指定的航线航行或者绕行，但是这样的话会增加航行距离，从而增加航行成本。航行成本的提高会增加产品的成本，对于出口产品来说影响较大。成本的增加会减弱产品的竞争优势，不利于中国的出口产业。

第二方面是限制航行船舶的大小和类型，公海保护区一般限制大型船舶的航行。因为大型船舶产生的噪声污染严重，并且有可能会与大型海洋动物相撞。但是一般来说国际航行船舶都是大型船舶，大型船舶的运输量大从而可以节省相关费用。关于类型限制，公海保护限制油轮和运输危险品的船舶通过。油轮有可能产生油污泄漏，严重污染海洋环境且恢复周期漫长。运输危险品的船舶如果发生事故同样会严重污染公海的生态环境。中国目前是世界重要的石油进口国，石油进口的主要方式就是大型油轮运输，所以限制油轮的航行会对中国的石油进口造成一定的影响。

三、对中国公海科研的影响

中国一直积极开展公海科学考察活动，公海保护区限制措施对我国公海科考的制约主要体现在两个方面。一方面，公海保护区管理方一般要求科研船舶进入保护区应提前申请报告，获得允许后才能进入保护区进行科考活动。有的公海保护区还要求配备观察员全程监督科考过程。中国属于发展中国家，中国的公海科研相对起步较晚，与发达国家相比还存在很大的差距。中国目前也在积极勘探研究深海生物遗传基因资源，因此公海保护区对科研的限制会对中国的公海科研造成一定的影响。

另一方面是影响我国的公海矿产资源的勘探开发。中国一直积极开展公海矿产资源的勘探开发工作。目前中国已经向国际海底管理局申请了不少勘探矿区。2001年中国大洋矿产资源研究开发协会获得东太平洋多金属结核勘探矿区、2011年获得西南印度洋多金属硫化物勘探矿区、2013年获得西太平洋富钴结壳勘探矿区。2015年中国五矿集团获得东太平洋克拉里昂-克利帕顿断裂区的多金属结核勘探矿区。⁵⁶公海的矿产资源分布在海底区域，一些公海保护的保护范围也包括海底的生态环境和特殊物种，比如珊瑚礁等等。所以会对公海海底矿产资源勘探带来不便。

第二节 中国参与公海保护区事务的路径

中国目前正处于由海洋大国向海洋强国跨越的重要历史时期，公海保护区相关问题对中国既是挑战也是机遇。中国要积极参与公海保护区事务，维护我国的海洋权益，同时维护中国在内的广大发展中国家的海洋权益。

⁵⁶ 以上矿区资料来源：中国大洋矿产资源研究开发协会 网址：http://www.comra.org/node_539540.htm 访问日期 2019年10月30日

一、中国关于公海保护区的立场和态度

中国一直持续关注、积极参与公海保护区建设和公海生态环境保护工作。首先，中国是部分公海保护区的缔约国。中国是南奥克尼群岛南大陆架公海保护区和南极罗斯海公海保护区的缔约国，这两个保护区都是依据《南极海洋生物资源养护公约》建立的。这两个公海保护区的管理机构都是南极海洋生物资源养护委员会。中国是《南极海洋生物资源养护公约》的缔约国，同时也是南极海洋生物资源养护委员会的成员之一。中国一直积极参与南极地区的公海保护区建设，主张同各国一起合作保护公海的生态环境。2019年3月26日，《中国与法国关于共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明》中指出中法两国要加强合作，共同推进公海保护区等相关国际谈判的顺利进行。两国同意就包括设立南极海洋保护区在内的南极海洋生物资源的养护和可持续利用问题保持交流。

其次，中国多次公开表示关注公海保护建设以及公海生态环境保护事务。中国在2013年4月11日国家海洋局发布的《国家海洋事业发展“十二五”规划》第十二章第一节中明确提出中国要积极参与联合国海洋和海洋法事务非正式磋商，要跟踪研究深海生物基因资源、公海保护区等国际海洋热点问题。中国在重大外交场合和国际会议上表达对建立公海保护区在内的国际管辖范围外海洋生物多样性问题的关切。中国驻联合国代表吴海涛大使连续三年在联合国大会上提出中国高度关注包括建设公海保护区在内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（BBNJ）的国际协定谈判⁵⁷。中国主张加强沟通交流，稳步推进国际海洋法立法进程。

最后，中国主动参加公海保护区相关国际谈判会议及相关国际公约。中国政府派高规格的代表团参加联合国BBNJ问题政府间谈判。BBNJ包括四个主要议题：国家管辖范围外的海洋遗传资源及其惠益分享问题、公海保护区在内的划区管理工具、环境影响评估、能力建设和海洋技术转让。目前联合国分别在2018年9月、2019年3月和2019年8月组织了三次政府间谈判，每次谈判中国都派代表团参加。中国政府代表在谈判的一般性发言环节还提出人类命运共同体理念。同时中国积极加入区域性公海环保和资源养护公约，中国参与谈判并缔结了《北太平洋公海渔业资源养护和管理公约》。

二、中国参与公海保护区事务的建议

第一，中国要积极参与公海保护区相关事务。中国是南奥克尼群岛南大陆架公海保护区和南极罗斯海公海保护区的缔约国，也是《南极海洋生物资源养护公约》和南极生物资源养护委员会的成员方。中国要借此机会积极参与相关决策的

⁵⁷ 中国常驻联合国副代表吴海涛大使连续在第71、72、73届联合国大会上提出中国关注公海保护区问题和BBNJ相关问题

制定，提升我国的话语权从而维护我国的海洋利益。面对要新建立的公海保护区，中国要谨慎评估建立后会对中国产生的具体影响。对于已经建成的公海公海保护区，中国要全面评估公海保护区的限制措施对中国造成的具体影响。面对不合理的限制措施，中国要积极向公海保护区的管理方或相关国际组织提出抗议，维护我国的合法权益。

第二，中国要积极参与全球海洋治理体系。公海的生态环境及其生物多样性保护属于全球海洋治理中海洋环境治理的重点内容。中国提出的“海洋命运共同体理念”是全球海洋治理的中国方案。“海洋命运共同体”理念在海洋生态环境方面坚持“和谐海洋”的目标，坚持保护为先，积极保护海洋生态环境及其生物多样性。构建可持续发展的海洋生态环境，实现绿色发展可持续发展的目标。“海洋命运共同体”理念与《联合国海洋法公约》的整体观和海洋生态保护的精神是一脉相承的。因此中国通过推动“海洋命运共同体理念”在全球海洋治理中发挥理念启示的积极作用。从而促进公海保护区等具体问题的解决，同时也可以提升中国在全球海洋治理中的作用和话语权。

第三，中国要积极参与公海保护区相关国际法规或协定的谈判制定工作。目前造成公海保护区面临各种困境的主要原因之一就是缺少专门的国际法依据，国际社会已经开始着手制定相关国际法规范。中国要持续参与联合国组织的国家管辖范围外生物多样性养护的政府间谈判。谈判中中国要坚定的维护本国利益以及各国的普遍利益。反对各种形式的霸权主义操控和干预公海保护区的构建。要在现有的《联合国海洋法公约》等国际法的框架下，采取平等沟通、协商一致的方式平衡各方利益，共同化解面临的困境。

第四，中国要完善本国相关法律制度，同时建立和完善本国海洋保护区网络。目前我国相关国内立法还不完善，需要完善关于海洋保护区的法律体系。中国是海洋大国，我国要建立和完善本国的海洋保护区网络。我国拥有较长的海岸线，拥有渤海和黄海两个内海，我国可以在渤海和黄海建立海洋保护区。为以后参与公海保护区的构建提供宝贵经验。

第五，要加强公海科研力度，加大对公海资源和环境的调查与研究。发达国家较早开始了对公海各类海洋生态环境的研究，已经完成了大量的调查并获得了大批科学数据和样品。我国由于资金不足和技术落后的原因，造成我国的相关研究起步较晚。所以必须要加强公海科研力度，要在重点海域进行科学调查和生物取样。尤其要加强对公海海底区域的深海遗传基因的研究，深海遗传基因资源具有极高的科研价值和经济价值。

结 论

公海保护区作为一种保护公海生态环境的方式受到国际社会越来越多的关注。公海保护区为了实现保护目标采取的限制性保护措施与公海自由原则发生冲突。公海自由原则包括六大自由，但是冲突主要体现在公海航行、公海捕鱼和公海科研三个方面。造成冲突的原因是公海保护区与公海自由原则的法理基础不同，以及国际法层面上公海自由权利与公海环保义务的失衡。

关于公海保护区与公海自由原则冲突的化解可以从三个方面理解。首先，公海保护区与公海自由原则之间具有兼容性。公海自由具有相对性，因此公海自由不是绝对自由，是需要受到限制的。公海自由权利和公海环保义务需要达到平衡状态。而公海保护区的建立正是公海环保义务的体现，设立公海保护区有利于实现公海环保义务。因此建立公海保护是必要的，同时公海保护区域公海自由原则的冲突也是可以化解的冲突。其次，公海保护区面临最大的问题就是缺乏全球性国际条约作为直接依据，所以目前国际社会正在进行相关条约的制定和谈判，比如联合国正在组织 BBNJ 谈判。但是全球性国际条约制定需要协调各国的利益，是一个漫长的过程。如果等到公海保护区国际法体系健全了再去保护公海生态环境，公海的生态环境恐怕已经被人类破坏到无法挽回的局面了。订立关于公海保护区的国际法虽然是最有效化解公海保护区与公海自由原则之间冲突的方法，但是需要巨大的时间成本。因此先阶段国际法的制定与公海保护区的国际法实践要同时进行。最后，需要利用现有的国际法制度来化解公海保护区与公海自由原则的冲突。公海保护区协定的效力具有局限性，对非缔约国没有约束力。但是很多公海保护区的非缔约国是很多其他国际组织的缔约国，因此公海保护区可以通过与相关的国际组织合作。这样公海保护区就可以借助相关国际组织对公海保护区的非缔约国产生一定的影响，从而达到保护公海生态环境的目的。同时可以采取一些比如分区管理、指定航道、建立利益共享机制的方式引导非缔约国遵守公海保护区的管理措施，最终实现公海保护区与公海自由原则之间的协调。从而化解公海保护区与公海自由原则的冲突。

公海不属于任何国家所有，但公海是全人类共同的资源。公海生态环境的保护关系着全人类的共同利益，因此各国都应积极参与公海保护区建设，共同保护公海的生态环境。中国作为负责任的大国，更应该积极参与公海生态环境保护事务。不仅仅是为了维护中国的海洋权益，更是维护全人类的共同利益。因此中国应积极参与公海保护的相关立法活动，作为公海保护区的缔约国要积极促进公海保护目标的实现。为全球海洋环境治理和公海生态环境保护贡献中国力量。

参考文献

一、著作

- [1] 曾江宁.中国海洋保护区[M].海洋出版社:北京,2013.
- [2] 范晓婷.公海保护区的法律与实践[M].海洋出版社:北京,2015.
- [3] 陈德恭.国际海底资源与海洋法[M].海洋出版社:北京,1986.
- [4] 纪晓昕.国家管辖范围外深海生物多样性法律规制研究 以人类共同遗产属性为基础[M].北京: 知识产权出版社.2012.
- [5] 江河.国际法的基本范畴与中国的实践传统[M].中国政法大学出版社:北京,2014.
- [6] 刘洪滨,刘康.海洋保护区—概念与应用[M].海洋出版社:北京,2007.
- [7] 胡劲召.海洋环境科学概论[M].华南理工大学出版社:广州,2018.
- [8] 史学瀛.生物多样性法律问题研究[M].人民出版社:北京,2007.
- [9] 王献枢.国际法[M].中国政法大学出版社:北京,2012.
- [10] 梁西.国际组织法[M].武汉大学出版社:武汉,2000.
- [11] 周鲠生.国际法[M].武汉大学出版社:武汉,2007.
- [12] 韦贵红.生物多样性的法律保护[M].中央编译出版社:北京,2011.
- [13] 薛桂芳.国际渔业法律政策与中国的实践[M].中国海洋大学出版社:青岛,2008.
- [14] 赵海理.海洋法问题研究[M].北京大学出版社:北京,1996.
- [15] 江红义.国家与海洋权益[M].人民出版社:北京,2015.
- [16] 欧阳鑫.国际海洋环境保护法[M].海洋出版社:北京,1994.
- [17] 林灿铃.国际环境法[M].科学出版社:北京,2018.
- [18] 林灿铃.国际环境法理论与实践[M].知识产权出版社:北京,2008.
- [19] 熊显华.海权简史海权与大国兴衰[M].台海出版社:北京,2017.
- [20] 朱源.海洋环境管理[M].中国环境科学出版社:北京,2015.
- [21] 朱红钧.海洋环境保护[M].石油大学出版社:东营,2015.
- [22] 周子亚.公海[M].海洋出版社:北京,1990.
- [23] 周忠海.国际海洋法[M].中国政法大学出版社:北京,1987.
- [24] [荷]格劳修斯著.宇川译.海洋自由论[M].上海: 上海三联书店; 上海: 华东师范大学出版社.2005.
- [25] [美]马汉.海权战略[M].新世界出版社:北京,2015.
- [26] [美]约翰·米尔斯海默.大国政治的悲剧[M].上海人民出版社:上海,2015.
- [27] [美]罗伯特·基欧汉.权力与相互依赖[M].北京大学出版社:北京,2002.
- [28] [英]劳特派特.奥本海国际法[M].商务印书馆:北京,1989.
- [29] Robin. Protecting the Ocean Beyond National Jurisdiction Strengthening the International Law Framework[M].Martinus Nijhoff, Leiden, 2009.

- [30] Scott, Robin Warner. Marine Areas beyond National Jurisdiction in Donald Rothwell[M]. Oxford University Press, 2014
- [31] Francisco Orrego Vicuña. The Changing International Law of High Seas Fisheries[M]. Cambridge University Press, 1999.
- [32] Trond Bjørndal, Munro G. Shared Fish Stocks and High Seas Issues[M]. Handbook Of Operations Research In Natural Resources. Springer US, 2007.
- [33] Erich Hoyt. Marine Protected Areas for Whales, Dolphins and Porpoises: A World Handbook for Cetacean Habitat Conservation[M]. John Wiley & Sons, Ltd. 2011.
- [34] Saunders J, Potts T, Jackson E, et al. Linking Ecosystem Services of Marine Protected Areas to Benefits in Human Wellbeing?[M]// Coastal Zones Ecosystem Services. Springer International Publishing, 2015.
- [35] Leenhardt P, Low N, Pascal N, et al. The Role of Marine Protected Areas in Providing Ecosystem Services[M]// Aquatic Functional Biodiversity - An Ecological and Evolutionary Perspective. 2015.
- [36] Bayram Öztürk, Fach B A, Çetin Keskin, et al. Prospects for Marine Protected Areas in the Turkish Black Sea: A Network Perspective[M]// Management of Marine Protected Areas. John Wiley & Sons, Ltd, 2017.
- [37] Peter J. Governing Marine Protected Areas[M]. 2011.
- [38] Claudet, J. (ed.). Marine protected areas: a multidisciplinary approach[M]// Marine Protected Areas - A Multidisciplinary Approach. , 2011.
- [39] De Fontaubert C. Development of general management plans for the Marine Protected Areas of The Turks and Caicos Islands[M]// New developments and approaches in consumer behaviour research /. 2007.
- [40] Maria Zita Toribio, Hazel O. Arceo, Porfirio M. Alino. Sharing the Costs and Benefits of Marine Protected Areas: Implications for Good Coastal Resource Governance[M]. Springer Netherlands, 2013.
- [41] Cochrane K L, Nordquist M H, Long R, et al. Marine protected areas as management measures: tools or toys?[M]// Law, Science & Ocean Management. 2007.

二、期刊

- [1] 白佳玉,李玲玉.北极海域视角下公海保护区发展态势与中国因应[J].太平洋学报,2017,25(04):23-31.
- [2] 陈力.南极海洋保护区的国际法依据辨析[J].复旦学报(社会科学版),2016,58(02):152-164.
- [3] 崔华洁.我国公海保护区与海洋制度的对比分析[J].法制博览,2018(23):107-108.
- [4] 段文.公海保护区能否拘束第三方?[J].中国海商法研究,2018,29(01):35-40+73.
- [5] 公衍芬,范晓婷,桂静,王琦,姜丽.欧盟公海保护的立场和实践及对我国的启示[J].环境与可持续发展,2013,38(05):37-40.

- [6] 桂静. 公海保护区的国际法基本原则辨析[J]. 江南社会学院学报, 2014, 16(04): 17-22.
- [7] 韩炳浩. 国家管辖外海洋保护区与“区域”冲突问题研究[J]. 法制与经济, 2018(01): 174-176.
- [8] 何志鹏, 李晓静. 公海保护区谈判中的中国对策研究[J]. 河北法学, 2017, 35(05): 22-33.
- [9] 何志鹏. 海洋法自由理论的发展、困境与路径选择[J]. 社会科学辑刊, 2018(05): 112-119.
- [10] 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[J]. 社会科学, 2016(05): 96-107.
- [11] 黑小珊. 公海自由原则视角下的公海保护区[J]. 法制博览, 2019(10): 59-61.
- [12] 黄惠康. 国际海洋法前沿值得关注的十大问题[J]. 边界与海洋研究, 2019, 4(01): 5-24.
- [13] 黄惠康. 国际海洋法前沿值得关注的十大问题[J]. 边界与海洋研究, 2019, 4(01): 5-24.
- [14] 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[J]. 环境与可持续发展, 2013, 38(05): 46-49.
- [15] 姜丽, 桂静, 罗婷婷, 王群. 公海保护区问题初探[J]. 海洋开发与管理, 2013, 30(09): 6-10.
- [16] 姜晓宇. 论美国海洋保护区制度[J]. 法制与社会, 2018(11): 20-22.
- [17] 刘惠荣, 韩洋. 特别保护区: 公海生物多样性保护的新视域[J]. 华东政法大学学报, 2009(05): 141-145.
- [18] 刘明周, 蓝翊嘉. 现实建构主义视角下的海洋保护区建设[J]. 太平洋学报, 2018, 26(07): 79-87.
- [19] 罗猛. 国家管辖范围外海洋保护区的国际立法趋势与中国因应[J]. 法学杂志, 2018, 39(11): 82-91.
- [20] 马得懿. 公海元叙事与公海保护区的构建[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71(03): 86-96.
- [21] 孟令浩, 王勇. BBNJ 谈判中海洋保护区与沿海国外大陆架权利的调适[J]. 中国海商法研究, 2019, 30(03): 41-49.
- [22] 孟令浩. 现有国家管辖范围外海洋保护区的管理措施[J]. 中国环境管理干部学院学报, 2019, 29(01): 9-12.
- [23] 缪晓靓. 自由与保护的冲突——公海保护区制度探析[J]. 江南社会学院学报, 2019, 21(01): 75-80.
- [24] 史晓琪, 张晏瑜. 公海保护区与公海自由制度的关系及发展进路研究[J]. 中国海商

- 法研究,2017,28(01):77-86.
- [25]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[J].环境科学导刊,2013,32(02):7-13.
- [26]王勇,孟令浩.论 BBNJ 协定中公海保护区宜采取全球管理模式[J].太平洋学报,2019,27(05):1-15.
- [27]王勇.论“公海保护区”对公海自由的合理限制——基于实证的视角[J].法学,2019(01):108-123.
- [28]邢望望.公海保护区法律概念界定[J].武大国际法评论,2019,3(02):48-68.
- [29]许望.海洋保护区发展的新方向[N].中国海洋报,2015-10-19(003).
- [30]杨泽伟.航行自由的法律边界与制度张力[J].边界与海洋研究,2019,4(02):5-23.
- [31]张磊.论公海自由与公海保护区的关系[J].政治与法律,2017(10):91-99.
- [32]邹克渊.国际海洋法对构建人类命运共同体的意涵[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019(03):13-14.
- [33]Aguiar Branco, In ês. Solving the Potential Conflict: High Seas Marine Protected Areas and the Exercise of Sovereign Rights Over the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles[J]. Social Science Electronic Publishing, 2017.
- [34]Barnes David K A,Ireland Louise,Hogg Oliver T,Morley Simon,Enderlein Peter,Sands Chester J. Why is the South Orkney Island shelf (the world's first high seas marine protected area) a carbon immobilization hotspot?[J]. Global change biology,2016,22(3).
- [35]Cheryle Hislop. High seas marine protected area policy development: Macro-goals or micro-actions?[J]. The Environmentalist,2007,27(1).
- [36]K.M. Gjerde. Current Legal Development: High Seas Marine Protected Areas—Participants' Report of the Expert Workshop on Managing Risks to Biodiversity and the Environment on the High Seas, Including Tools Such As Marine Protected Areas: Scientific Requirements and Legal Aspects[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law,2001,16(3).
- [37]Kerry L. Howell. A benthic classification system to aid in the implementation of marine protected area networks in the deep/high seas of the NE Atlantic[J]. Biological Conservation,2010,143(5).
- [38]Kim J E . The incongruity between the ecosystem approach to high seas marine protected areas and the existing high seas conservation regime[J]. Aegean Review of the Law of the Sea & Maritime Law, 2013, 2(1-2):1-36.
- [39]Peter T. Harris, Tanya Whiteway. High seas marine protected areas: Benthic environmental conservation priorities from a GIS analysis of global ocean biophysical data[J]. 52(1):22-38.
- [40]Peter T. Harris,Tanya Whiteway. High seas marine protected areas: Benthic environmental conservation priorities from a GIS analysis of global ocean

biophysical data[J]. Ocean and Coastal Management, 2008, 52(1).

[41] Scovazzi, Tullio. Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2004, 19(1):1-17.

[42] Tanaka, Yoshifumi. Reflections on High Seas Marine Protected Areas: A Comparative Analysis of the Mediterranean and the North-East Atlantic Models[J]. Nordic Journal of International Law, 2012, 81(3):295-326.

[43] Tullio Scovazzi. Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations[J]. The International Journal of Marine and Coastal Law, 2004, 19(1).

三、网络资源

[1] 联合国官方网站: <https://www.un.org/>

[2] 国际海事组织官网: <http://www.imo.org/>

[3] 联合国环境规划署官方网站: <https://www.unenvironment.org/>

[4] 南极海洋生物资源保护委员会官方网站: <https://www.ccamlr.org/>

[5] 国际海底管理局官方网站: <https://www.isa.org/>

[6] 国际粮食及农业组织官网: <http://www.fao.org/>

[7] 《生物多样性公约》官方网站: <https://www.cbd.int/>

[8] 《东北大西洋海洋环境公约》官方网站: <https://www.ospar.org/>

[9] 中国外交部官方网站: <https://www.fmprc.gov.cn/>

[10] 中国自然资源部官方网站: <http://www.mnr.gov.cn/>

致 谢

三年的硕士学习时光转眼就结束，毕业论文的完成也为硕士期间的学习生活画上了句号。三年前满怀对国际公法的喜爱，我报考了国际法专业。三年的学习时光在良师益友的帮助下我收获颇多。

感谢我的硕士导师江河教授三年以来对我的谆谆教诲。江河教授从研一开始就指导我们制定三年的学习规划，让我知道在硕士的每个时期应该做什么。江河教授手把手、一步一步指导我如何撰写学术论文。学术之外，江河教授教导我要树立正确的三观，要求我今后一定要时刻为人正直，要坚持法律人的信仰和执着。

我要感谢我的父母，感谢父母三年来无论是精神上还是物质上对我无微不至的支持，感谢父母为我付出的一切。感谢我的同门师兄师姐师弟和师妹，特别感谢我的同级李杨和罗璐同学，三年以来我们相互帮助，共同探讨学术，共同进步。感谢杨琳同学，我和杨琳同学从本科到硕士七年的同班同学，在异乡求学时我们相互帮助，愿我们友谊长存。感谢我的济宁老乡李哲瑞同学，让我在异乡求学倍感亲切。感谢我的三位舍友，我第一次来到武汉上学，感谢舍友对我的照顾让我尽快适应了硕士生活。

感谢三年以来所有帮助过我的人，不忘初心，我将会一直坚持我的法律信仰：信仰法律、遵守法律、愿世人都能被公平以待！