

## 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判研究

张丽娜, 江婷烨

(海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

**摘要:** 国际非政府组织主要通过四种方式在 BBNJ 协定谈判中提起案文建议, 分别是国际非政府组织单独提起、国际非政府组织之间联合提起、国际非政府组织与《联合国海洋法公约》缔约国联合提起和与政府间国际组织联合提起。在 BBNJ 协定谈判的不同阶段, 国际非政府组织也表现出了不同的参与特征, 并在其中扮演着“资助方”“宣传方”和“协调方”的角色。但国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判仍存在法律地位不明确、影响力有限、中立性不足等问题, 需要得到进一步的解决。中国应当坚持包容、开放的立场, 鼓励更多为全球海洋治理问题发声的国际非政府组织参与国际协定谈判。双方也可通过在谈判目标上达成理念共识、在观点表达上寻求共同立场、在案文确定上保持内容一致等方式在国际协定谈判中展开合作。

**关键词:** 国际非政府组织; BBNJ 协定; 全球海洋治理

**中图分类号:** D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2023)01-0046-12

### The Research of the Participation of International Non-Governmental Organizations in BBNJ Agreement Negotiation

ZHANG Lina, JIANG Tingye

(Law School, Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** International non-governmental organizations (NGOs) mainly raised text proposals in the BBNJ agreement negotiation in four ways, including raising individually, raising jointly with other international NGOs, raising jointly with UNCLOS states parties and jointly with intergovernmental international organizations. In different stages of BBNJ agreement negotiation, international NGOs also showed different characteristics of participation. And it also played the roles as “funder”, “publicist” and “coordinator” in the BBNJ agreement negotiation. However, there are some problems in the participation of international NGOs in the BBNJ agreement negotiation, such as unclear legal status, limited influence and lack of neutrality, which need to be further solved. China should adhere to an inclusive and open position, encourage more international NGOs who speak out for global ocean governance issues to participate in the international agreement negotiation. And they can cooperate in the international agreement negotiation by reaching a conceptual consensus on the negotiation objectives, seeking the common ground in the expression of ideas, and keeping content consistent in the determination of the texts.

**Key words:** NGOs; BBNJ agreement; global ocean governance

在欧洲国家和一些非政府组织的推动下, 国际社会开始探讨如何对国家管辖范围以外区域海洋生物多样性(简称 BBNJ)进行规制的问题, 也由此展开

了多年的 BBNJ 国际协定谈判。<sup>①</sup> 此协定谈判的目标是要在国家管辖范围外区域(简称 ABNJ)包括公海和国际海底区域实现对海洋生物多样性的保护和可

**收稿日期:** 2023-03-07

**基金项目:** 2019 年度国家社科基金重大研究专项“海洋自然资源开发利用和保护的国内外法律规制对比研究”(19VHQ010)

**作者简介:** 张丽娜, 女, 海南大学法学院教授、博士生导师; 江婷烨, 女, 海南大学法学院国际法专业博士研究生。

<sup>①</sup> 参见施余兵:《国家管辖外区域海洋生物多样性谈判的挑战与中国方案——以海洋命运共同体为研究视角》, 载《亚太安全与海洋研究》2022 年第 1 期, 第 36 页。

持续利用, 谈判内容包括海洋保护区在内的划区管理工具、海洋遗传资源及其惠益分享、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让四大议题, 其中还涉及海洋环境保护、海洋生物资源利用等问题。国际绿色和平 (Greenpeace International)、公海联盟 (High Seas Alliance)、国际环境法理事会 (International Council of Environmental Law)、自然资源保护委员会 (Natural Resources Defense Council)、世界自然基金会 (World Wildlife Fund) 和国际电缆保护委员会 (International Cable Protection Committee) 等国际非政府组织从 BBNJ 特设工作组开始就对协定谈判进程密切关注。笔者立足于历次 BBNJ 协定谈判中的主要内容, 对国际非政府组织参与 BBNJ 国际协定谈判的相关问题进行研究。

### 一、国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中提起案文建议的具体方式

不同种类的国际非政府组织为实现谈判目的会采取不同的谈判路径与策略, 对 BBNJ 协定案文建议的提出可总结为国际非政府组织单独提起、国际非政府组织之间联合提起、国际非政府组织与《联合国海洋法公约》(简称《公约》) 缔约国联合提起和与政府间国际组织联合提起四种方式。

#### (一) 国际非政府组织单独提起

##### 1. 国际非政府组织单独提起案文建议的内容

在 BBNJ 协定预备委员会和政府间大会谈判阶段, 国际绿色和平共单独提起至少 7 项案文建议, 在能力建设的措施、环评经验的分享等方面都发表了看法, 认为能力建设的措施应包括建立或加强科学和技术教育的方案, 以及在海洋生物多样性保护和可持续利用方面的培训, 要求促进实施联合国科教文组织政府间海洋学委员会关于海洋技术转让的标准和准则。<sup>①</sup> 世界自然基金会共单独提起至少 15 项案文建议, 表示支持一种自成一体的制度, 承认海洋保护区在国家管辖范围内或以外没有边界, 尊重海洋保护区的自由以及《公约》中所要求的保护义务, 并呼吁各缔约国加强对合作和解决争端机制的关注。<sup>②</sup> 公海联盟共单独提起至少 22 项案文建议, 在

信息交换机制问题上, 要求建立一个信息交换机制, 信息包括基础数据等, 以交换信息和最佳做法, 并明确规定商业机密豁免。<sup>③</sup> 在海洋保护区问题上, 公海联盟既支持全球层面的决策, 也支持应用预防原则、生态系统方法和利用传统知识。<sup>④</sup> 这些建议也在一定程度上被后续谈判进程所采纳, 深化且细化了谈判内容。

#### 2. 国际非政府组织单独提起案文建议的原因

一是便于国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中自由地表达诉求。能够以单独提起案文建议的方式参与 BBNJ 协定谈判的国际非政府组织一般来说成立时间较长, 且已有较多参与国际协定谈判的经验, 在财政支持、专家网络、人力资源、行动效率和管理能力等方面都有突出成就。不同的国际非政府组织具有不同的愿景与使命, 在 BBNJ 协定谈判中所坚持的立场和观点并不相同, 对同一问题的关切程度也并不一致。如国际电缆保护委员会关注海底电缆的所有者和运营商的利益保障, 而公海联盟成立的目标是为了协调非政府组织在 BBNJ 问题上的工作, 双方在 BBNJ 协定谈判中既无合作意愿, 也无法强制其展开合作。国际非政府组织以单独提起案文建议的方式参与 BBNJ 协定谈判, 能够较为自由和灵活地选择其所关心的议题进行讨论, 在此基础上表达利益诉求。

二是便于国际非政府组织在谈判中保持自身中立性, 免受其他参与方干扰。国际非政府组织在成立初期就因与政府保持一定距离而受到了国际社会的肯定, 被认为能够摆脱国家对自我利益的狭隘追求而对公众利益进行维护。但随着国际非政府组织的不断发展, 这种中立性也逐渐受到质疑。有学者提出批评, 认为非政府组织为了生存和扩大影响, 将不得不审时度势、权衡利弊。有时为了更好地筹集资金而不得不弱化立场和改变目标来迎合环境, 最终会离公众参与越来越远。<sup>⑤</sup> 国际非政府组织以单独提起案文建议的方式参与 BBNJ 协定谈判, 能够在一定程度上为自身的中立性正名, 在谈判过程中

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>②</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>③</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 3 Final)*, IISD (Apr. 10, 2017), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25129e.pdf>.

<sup>④</sup> Tallash Kantai & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC 2 Final)*, IISD (Apr. 8, 2019), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25195e.pdf>.

<sup>⑤</sup> 参见何驰:《国际法上的非政府组织:理论反思与重构》,载《中外法学》2020年第3期,第833页。

既不偏向政府,也不偏向除政府外的其他参与方。

## (二) 国际非政府组织之间联合提起

### 1. 国际非政府组织之间联合提起案文建议的内容

在 BBNJ 协定谈判中,公海联盟联合国际绿色和平、皮尤慈善信托基金、自然资源保护委员会共同主张建立一个全面的国际协定,为国家和机构之间的合作和协调建立一个框架,并对其他制度进行补充,以类似于《执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定》(简称《联合国鱼类种群协定》)规定的方式处理缔约方和非缔约方。<sup>①</sup> 在海洋保护区问题上,皮尤慈善信托基金、国际绿色和平也和自然资源保护委员会进行了联合提案,一同敦促国际文书确定、指定和有效管理一个全球海洋保护区网络。<sup>②</sup> 通过对国际绿色和平、世界自然基金会、自然资源保护委员会、公海联盟等国际非政府组织之间联合提起案文建议的数量不完全统计,以上国际非政府组织之间共联合提起至少 18 项案文建议,且多集中于 BBNJ 协定预备委员会谈判阶段。在政府间大会谈判阶段,国际非政府组织更加倾向于以单独提起案文建议的方式参与协定谈判。

### 2. 国际非政府组织之间联合提起案文建议的原因

一是双方或多方之间在 BBNJ 协定谈判中有相同或相近的利益诉求与价值追求。例如国际绿色和平和公海联盟都关注 BBNJ 海洋环境保护问题,世界自然基金会和皮尤慈善信托基金都对 BBNJ 协定的供资问题给予了较多关注,为双方在 BBNJ 协定谈判中开展合作奠定基础。在 BBNJ 协定谈判中,虽然有多种类型的国际非政府组织共同参与谈判,但它们之间并不是一种零和博弈的竞争过程,一方在某个议题上取得的成功并不会对另一方在另一个议题上的成功造成阻碍。<sup>③</sup> 因此,部分国际非政府组织基于彼此之间所具有的共同利益诉求与价值追求等方面的考虑,以联合提起案文建议的方式参与 BBNJ 协定谈判。

二是将相似观点进行整合,避免出现不同国际

非政府组织之间重复提案的情况,以此来提高 BBNJ 协定的谈判效率。BBNJ 协定谈判涉及众多谈判主体,包括《公约》缔约国、《公约》非缔约国、政府间国际组织和国际非政府组织等。各方在 BBNJ 诸多问题上都存在较大争议,此协定的达成注定要经历漫长而曲折的过程。国际非政府组织之间在观点或案文一致的基础上联合提起案文建议,与国际非政府组织单独提起案文建议的方式相比,能够尽可能地缩短 BBNJ 协定谈判的时间,避免重复提案,提高协定的谈判效率。

三是扩大国际非政府组织整体在 BBNJ 协定谈判中的影响力。虽然国际非政府组织能够作为一个整体在国际社会发挥作用,但国际非政府组织内部发展并不均衡,且具有明显差异。位于发达国家的国际非政府组织和位于发展中国家的国际非政府组织在资金力量、人力资源、管理能力等方面存在较大差距,这一差距也在参会代表名单中有所体现。<sup>④</sup> 在自身实力较弱的情况下,部分国际非政府组织并不会以单独提起案文建议的方式参与 BBNJ 协定谈判,而是通过与其他实力较强的国际非政府组织联合提起案文建议的方式参与协定谈判,以此扩大其在谈判中的影响力。

## (三) 国际非政府组织与《公约》缔约国联合提起

### 1. 国际非政府组织与《公约》缔约国联合提起案文建议的内容

发展中国家和发达国家都是 BBNJ 协定谈判中最重要的参与方,发展中国家参与方主要有 77 国集团和中国、菲律宾等,发达国家参与方主要有美国、加拿大、挪威、冰岛、澳大利亚、新西兰、日本等,双方在 BBNJ 协定谈判中就海洋遗传资源的性质、惠益分享机制的设立等方面分歧较为严重。在 BBNJ 协定谈判中,国际非政府组织既与发展中国家联合提起案文建议,也与发达国家联合提起案文建议,或是二者兼而有之。国际非政府组织与《公约》缔约国共联合提起至少 41 项案文建议。在环评问题上,自然资源保护委员会支持加拿大建立可以随时间演变

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>②</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>③</sup> 参见[美]米歇尔·M. 贝兹尔、[瑞典]伊丽莎·科雷尔编:《NGO 外交:非政府组织在国际环境谈判中的影响力》,张一罍译,经济管理出版社 2018 年版,第 174 页。

<sup>④</sup> 如在第三次政府间大会中,来自发展中国家的新时代妇女发展选择组织(Development Alternatives with Women for a New Era)参会代表仅 2 人,而来自发达国家的国际绿色和平参会代表多达 21 人。

的环评标准;<sup>①</sup>在机构问题上,摩纳哥、挪威、加拿大和国际绿色和平共同支持召开缔约方会议作为决策机构;<sup>②</sup>在能力建设方面,斯里兰卡、尼泊尔和国际绿色和平也一同提议设立一个基金来促进能力建设;<sup>③</sup>77国集团和中国也与公海联盟联合提议 BBNJ 协定应设立一个科学和技术机构,设立咨询部门,设立一个信息交换机制并考虑海洋遗传资源的惠益分享机制。<sup>④</sup>

## 2. 国际非政府组织与《公约》缔约国联合提起案文建议的原因

一是国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中所主张利益的最终落实需要依赖主权国家的具体行为。主权国家是国际法和全球海洋治理中最重要的主体,也是 BBNJ 协定案文能否达成及顺利执行的关键。国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中作用的发挥也会受到某些大国的干预和制约。<sup>⑤</sup>虽然国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的表现较为活跃,但它们提出的主张最终是否能够在 BBNJ 协定案文中得到保留是由主权国家决定的,其本身并不具有决定权。

二是国际非政府组织能够在一定程度上对国家提出的海洋治理方案进行补充。随着全球性问题的出现与不同主权国家治理能力差距的凸显,主权国家在海洋治理的方式、效率和作用方面都存在局限性,难以应对海洋资源开发与利用、海洋环境和海洋生物多样性保护等领域存在的紧迫性问题。国际非政府组织与《公约》缔约国联合提起案文建议,并不是为了替代缔约国在全球海洋治理中发挥效用,而是基于自身所具有的专业知识和行动经验,对主权国家尚未进行治理或治理乏力的领域进行补充。<sup>⑥</sup>

三是双方在 BBNJ 问题上已有较多合作实践并

建立了一定的信任关系,为其在 BBNJ 协定谈判中进行联合提案提供了合作基础。国际非政府组织与国家具有合作与互补、依赖与制约、各行其是和对立竞争的关系,<sup>⑦</sup>在 BBNJ 问题上,双方关系以合作与互补为主。一方面,对于国际事务与国内事务已不再严格区分,许多国际非政府组织都以在国家内部设立分部的方式来推动工作更加快速地开展。另一方面,国际非政府组织的工作人员与专家网络由世界上各个国家的公民组成,国家通过与国际非政府组织之间的人员往来搭建合作桥梁。国际非政府组织与国家之间通过项目开展、人员流动等方式已建立起信任关系,双方能够在互信基础上联合提起案文建议。

## (四) 国际非政府组织与政府间国际组织联合提起

### 1. 国际非政府组织与政府间国际组织联合提起案文建议的内容

参与 BBNJ 协定谈判的政府间国际组织主要包括两种类型:第一类是区域性渔业管理组织如大西洋金枪鱼保护国际委员会、东北大西洋渔业委员会和西北大西洋渔业组织等政府间国际组织;第二类是联合国相关机构如国际海底管理局、世界自然保护联盟、联合国粮食及农业组织、全球环境基金和国际海事组织等政府间国际组织。<sup>⑧</sup>在 BBNJ 协定谈判中,国际非政府组织与政府间国际组织(主要是世界自然保护联盟)在环评、海洋保护区等问题上共联合提起至少 5 项案文建议。在环评程序问题上,世界自然保护联盟和公海联盟共同支持参考习惯国际法,包括其他机构制定的规则和标准。<sup>⑨</sup>在海洋保护区问题上,世界自然保护联盟与皮尤慈善信托基金、国际绿色和平和自然资源保护委员会联合敦促

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 3 Final)*, IISD (Apr. 10, 2017), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25129e.pdf>.

<sup>②</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 4 Final)*, IISD (Jul. 24, 2017), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25141e.pdf>.

<sup>③</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 2 Final)*, IISD (Sep. 12, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25118e.pdf>.

<sup>④</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 3 Final)*, IISD (Apr. 10, 2017), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25129e.pdf>.

<sup>⑤</sup> 参见刘惠荣、胡小明:《主权要素在 BBNJ 环境影响评价制度形成中的作用》,载《太平洋学报》2017 年第 10 期,第 3 页。

<sup>⑥</sup> 参见朱景文:《全球化是去国家化吗?——兼论全球治理中的国际组织、非政府组织和国家》,载《法制与社会发展》2010 年第 6 期,第 102 页。

<sup>⑦</sup> 参见张丽君编著:《全球政治中的国际非政府组织(上)》,天津人民出版社 2020 年版,第 32 页。

<sup>⑧</sup> General Assembly of the United Nations, *Final List of Participants of Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument Under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, United Nations (Apr. 26, 2019), <https://digitallibrary.un.org/record/3806018>.

<sup>⑨</sup> Tallash Kantai & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC 2 Final)*, IISD (Apr. 8, 2019), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25195e.pdf>.

国际文书确定、指定和有效管理一个全球海洋保护区网络,并强调了海洋保护区的重要性。<sup>①</sup>公海联盟和世界自然保护联盟也一同表示倾向于预防性原则。<sup>②</sup>

2. 国际非政府组织与政府间国际组织联合提起案文建议的原因

国际非政府组织与政府间国际组织联合提起案文建议的原因在于区域性渔业管理组织和联合国相关机构在 BBNJ 的保护和可持续利用方面各有优势和不足,国际非政府组织能够对政府间国际组织存在的不足进行弥补。

区域性渔业管理组织的优势体现在其成功的管理经验能为 BBNJ 的全球治理提供示范,弥补 BBNJ 协定出台前的管理空白,但它们也具有职权范围有限、执行力不足等缺陷,难以对 BBNJ 问题作出整体性安排。<sup>③</sup>与之相比,联合国相关机构并不局限于对某一区域进行海洋治理,更着重于解决因海洋系统所具有的整体性和流动性等不利因素所引发的全球性海洋问题。但它们彼此之间的交流和合作机制并不完善,职能重合问题较为严重。<sup>④</sup>国际非政府组织基于自身所具有的行动网络和专业知识的能够较快地对全球和区域海洋问题作出反应,弥补政府间国际组织在海洋治理方面的不足,双方之间也可以通过共同合作的方式解决 BBNJ 问题。联合国粮食及农业组织为实现可持续发展目标 14 而制定的《全球行动计划(2022)》中提到,它与非政府组织之间已经建立和加强了具有可持续利用生物多样性的共同目标的有效伙伴关系。<sup>⑤</sup>国际非政府组织与政府间国际组织联合提案还能够对政府间国际组织之间在海洋管理职能上的矛盾与冲突进行一定协调,增加政府间国际组织参与 BBNJ 协定谈判的正当性。<sup>⑥</sup>

结合 BBNJ 协定谈判具体实践来看,在以上四种国际非政府组织提起案文建议的方式当中,单独提起案文建议是其参与 BBNJ 协定谈判的最主要方

式。除此方式外,国际非政府组织与其他参与方联合提起案文建议的方式的排序为:首先是与《公约》缔约国联合提起,其次是国际非政府组织之间联合提起,最后是与政府间国际组织联合提起。

## 二、国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的阶段特征

BBNJ 协定谈判已经过九次不限成员名额非正式特设工作组(简称特设工作组)阶段、四次预备委员会阶段和五次政府间大会阶段,国际非政府组织在不同的谈判阶段也表现出不同的参与特征。

### (一) 特设工作组阶段(2004—2015)

2004 年 11 月,根据联合国大会第 59/24 号决议,成立了研究 BBNJ 保护和可持续利用问题的特设工作组。至 2015 年 1 月,共召开九次特设工作组会议。在此阶段国际非政府组织对 BBNJ 协定谈判的参与体现出以下两方面特征。

#### 1. 国际非政府组织的参与数量与种类较少

在特设工作组阶段,根据工作组在会后给出的具体名单,从第三次特设工作组会议开始仅有 7 个国际非政府组织代表参加谈判,至第九次特设工作组会议结束,该数量保持在 7 至 11 个之间,在参与主体中数量占比为 6.6%至 8.9%,包括国际绿色和平、国际沿海和海洋组织(International Coastal and Ocean Organization)、国际环境法理事会、自然资源保护委员会、皮尤环境组织(Pew Environment Group)、世界自然基金会、国际标准化组织(International Organization for Standardization)、西尔维娅·厄尔联盟(Sylvia Earle Alliance)等国际非政府组织。<sup>⑦</sup>其中,国际沿海和海洋组织的目标在于建立一个包含专业人员和机构在内的全球沿海和海洋资源管理网络,通过会议、讲习班、通讯和出版物促进沿海和海洋资源管理信息和技术的交流。<sup>⑧</sup>西尔维亚·厄尔联盟旨在通过“蓝色使命”运动引起公众对全球

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>②</sup> Tallash Kantai & Jennifer Bansard, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC-3 Final)*, IISD (Sep. 2, 2019), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25218e.pdf>.

<sup>③</sup> 参见李洁:《BBNJ 全球治理下区域性海洋机制的功用与动向》,载《中国海商法研究》2021 年第 4 期,第 84 页。

<sup>④</sup> 参见崔皓:《海洋相关国际组织职能重合问题研究——以国际海底管理局为视角》,载《中国海商法研究》2019 年第 1 期,第 102 页。

<sup>⑤</sup> FAO, *2022 Global Action Plan*, FAO (Aug. 20, 2021), <https://www.fao.org/3/cb4875en/cb4875en.pdf>.

<sup>⑥</sup> 参见刘海江:《国际政府组织与国际非政府组织关系:评析及思考》,载《西华师范大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 5 期,第 35 页。

<sup>⑦</sup> Oceans & Law of the Sea, *Ad Hoc Open-Ended Informal Working Group to Study Issues Relating to the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity Beyond Areas of National Jurisdiction*, United Nations (Mar. 13, 2015), <https://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>.

<sup>⑧</sup> Jens Sorensen, *The International Coastal and Ocean Organization (ICO)*, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 21:368, p. 368 (1993).

海洋保护区网络的支持。<sup>①</sup> 不同类型的国际非政府组织能够在不同领域发挥作用。由于特设工作组阶段还处于谈判议题的形成阶段,参与谈判的国际非政府组织种类较少,各方还未达成协议上的共识。

## 2. 国际非政府组织对谈判内容的贡献度较小

由于参会人数较少、占比较低,国际非政府组织在此阶段的诉求表达也较少,主要是希望引起BBNJ协定谈判的参与方对海洋环境保护、海洋生物多样性保护等问题的强烈关注。有一些国际非政府组织提请会议注意到全球并没有实现2010年大幅度降低生物多样性丧失率的目标,强调一些生态系统已处于紧急关头,除非采取强有力的行动,否则许多生态系统将不再满足今世后代的需要。<sup>②</sup> 在此阶段国际非政府组织发言的主要内容以呼吁和提请各方注意某些严重问题为主,对谈判内容的贡献度小。但通过国际非政府组织的努力,在此阶段各方就国际非政府组织这一主体对协定的重要性已达成一致意见,为了促进和改善合作与协调,各代表团也建议采取措施以提高国际非政府组织对BBNJ协定谈判的参与度。

## (二) 预备委员会阶段(2016—2017)

参与BBNJ协定谈判的各方在第九次特设工作组会议中已就“一揽子”解决主要问题达成了共识,也由此进入了预备委员会阶段。在此阶段国际非政府组织对BBNJ协定谈判的参与体现出以下三方面特征。

### 1. 国际非政府组织的参与数量和种类增多

在预备委员会阶段国际非政府组织数量在17至23个之间,在参与主体中数量占比为14.5%至16.3%,与此前相较已经翻倍。<sup>③</sup> 其中新增可持续发展和国际关系研究所(Institute for Sustainable Development and International Relations)、高级可持续发展研究所(Institute for Advanced Sustainability Studies)、

国际航运商会(International Chamber of Shipping)、国际环境与发展研究所(International Institute for Environment and Development)、岛屿优先(Islands First)、国际渔业协会联盟(International Coalition of Fisheries Associations)、伍兹霍尔海洋研究所(Woods Hole Oceanographic Institution)、海洋关怀(Ocean Care)等国际非政府组织,拓宽了原有参会的国际非政府组织的类型。其中,国际航运商会关注影响国际船舶运营的所有技术、法律、就业和贸易政策问题;可持续发展和国际关系研究所是一个独立的政策研究机构和多方利益攸关方的对话平台,负责确定将可持续发展作为国际关系和公共及私人政策核心的条件;国际渔业协会联盟是由世界主要渔业国家的国家渔业和海产品行业协会组成的联盟,旨在让决策者在全球鱼类和海产品问题上发出统一的声音。以上这些有着不同谈判需求和目标的国际非政府组织在谈判中所关注的议题也并不相同。

### 2. 提出了新的议题建议或对原有议题建议进行细化

在此阶段BBNJ协定谈判的四大议题已基本上得到确定,与特设工作组阶段较为“沉默”的表现相比,国际非政府组织在预备委员会谈判阶段“雄心勃勃”,在议题的讨论上主要涉及以下两方面内容。

其一,在海洋保护区、环境影响评价、海洋遗传资源惠益分享等方面提出了新的议题建议。在海洋保护区议题上,海洋保护协会敦促建立大型海洋保护区,以解决水下噪音问题;<sup>④</sup>皮尤环境组织、自然资源保护委员会和国际绿色和平强调,国际协定应为建立和管理海洋保护区提供具体的权力,并强调大多数现有的区域和部门机构没有能力保护BBNJ。<sup>⑤</sup> 在环境影响评价议题上,公海联盟建议创建不限成员名额的栖息地以及始终受环评制约的活动清单;<sup>⑥</sup>世界自然基金会指出,环境影响评价是一

<sup>①</sup> Mission Blue, *Mission Blue's Annual Report (2021)*, Mission Blue (Jun. 1, 2022), <https://mission-blue.org/wp-content/uploads/2022/06/MBSEA-AR2021Final-Online.pdf>.

<sup>②</sup> General Assembly of the United Nations, *Recommendations of the Ad Hoc Open-Ended Informal Working Group to Study Issues Relating to the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity Beyond Areas of National Jurisdiction and Co-Chairs' Summary of Discussions*, United Nations (Jun. 30, 2011), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/397/64/PDF/N1139764.pdf?OpenElement>.

<sup>③</sup> Oceans & Law of the Sea, *Preparatory Committee Established by General Assembly Resolution 69/292: Development of an International Legally Binding Instrument Under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, United Nations (July. 21, 2017), <https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm>.

<sup>④</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

<sup>⑤</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 2 Final)*, IISD (Sep. 12, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25118e.pdf>.

<sup>⑥</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 1 Final)*, IISD (Apr. 11, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25106e.pdf>.

项国际义务。<sup>①</sup> 在海洋遗传资源惠益分享议题上,世界自然基金会还建议将利益分享视为一个连续的统一体,非金钱利益分享适用于早期的过程,而金钱利益分享则适用于商业化阶段。<sup>②</sup> 除 BBNJ 协定谈判的主要议题之外,国际非政府组织也对跨领域问题进行了讨论,包括信息交换机制、附属机构问题、争端解决机制和供资机制等内容。

其二,对争端解决机制等原有议题建议进行细化。如国际绿色和平为争端解决机制的建立持续发声,在第二次预备委员会上,其与公海联盟支持建立一个方便、快速、透明和具有成本效益的争端解决机制,并指出国际海洋法法庭并不能满足需求。在第四次预备委员会上,国际绿色和平再次呼吁要建立一个透明、无障碍和有效的争端解决机制。再如公海联盟对环境影响评价问题的持续关注,其在第一次预备委员会上强调了国际海洋法法庭关于海底采矿的咨询意见,承认环评是一项习惯国际法义务,随后又在第二次预备委员会上指出,如果 BBNJ 协定的科学委员会或缔约方会议发现环评结果或拟议的缓解措施存在缺陷,应禁止允许各国单方面开展活动。在最后一次预备委员会上,它还建议将透明度、公开环境影响评估报告和公众参与作为环评活动的原则。国际非政府组织将提案内容细化有助于推动协定案文草案的达成,不断聚焦争议点。

### 3. 体现出对发展中国家的特殊考虑

国际非政府组织对发展中国家的人权、健康、环境、资源、气候等问题给予了较大关注,尤其是在气候变化领域,环境发展类国际非政府组织已经成为了发展中国家的盟友,以其代表公众与弱势群体利益的合法性支持发展中国家的合理诉求。<sup>③</sup> 这一点同样在 BBNJ 协定谈判中得到了体现。BBNJ 协定谈判的过程也是不同阵营进行政治博弈的过程,主要表现为发展中国家与发达国家在诸多议题上的分歧与对立。认识到发展中国家在资金、技术、资源等各方面能力的不足,国际非政府组织在提案内容中

也体现出了对发展中国家的特殊考虑。世界自然基金会强调了最不发达国家和内陆发展中国家在确保代际利益方面的特殊需要,公海联盟与加勒比共同体、小岛屿发展中国家和最不发达国家一同强调了代际之间的平等发展。此外,国际非政府组织对能力建设这一议题提出的相关措施建议实际上也体现出对发展中国家的支持。

### (三) 政府间谈判阶段(2018—2023)

2017年12月联大第72/249号决议决定召开四次政府间大会以求达成各方在协定案文上的共识,此谈判阶段的一个突出特点是“零草案”的公布,即已形成 BBNJ 国际协定案文草案并进入逐条审议的阶段。在此阶段国际非政府组织对 BBNJ 协定的参与体现出以下两方面特征。

#### 1. 国际非政府组织的影响力逐渐扩大

国际非政府组织影响力的扩大体现在其观点增多、建议更加具体和涉及领域更加广泛。在政府间谈判阶段,非政府组织数量在40至55个之间,在参会主体中占比为25.8%至36.9%。<sup>④</sup> 新增了保护国际基金会(International Conservation Foundation)、深海管理倡议(Deep-Ocean Stewardship Initiative)、国际电缆保护委员会、国际海洋学院(International Ocean Institute)、国际问题研究学会(International Studies Association)、海洋保护联盟(Ocean Sanctuary Alliance)、海洋法律和政策中心(Center for Oceans Law and Policy)、海洋生物学研究所(Marine Conservation Biology Institute)、深海保护联盟(Deep Sea Conservation Coalition)等国际非政府组织。人员数量与比重的增加,也在一定程度上扩大了国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的影响力。在具体的建议内容上,公海联盟呼吁与其他全球、区域和部门机构进行强有力的协商,以提高效率并填补监管空白;世界自然基金会主张利用海洋生态计划支持以海洋和生态系统为基础的综合管理,根据生物多样性价值而不是威胁来指定保护区并确保主管机构的管

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Daniela Diz, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 2 Final)*, IISD (Sep. 12, 2016), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25118e.pdf>.

<sup>②</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (PrepCom 3 Final)*, IISD (Apr. 10, 2017), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25129e.pdf>.

<sup>③</sup> 参见于宏源:《非国家行为体在全球治理中权力的变化:以环境气候领域国际非政府组织为分析中心》,载《国际论坛》2018年第2期,第4页。

<sup>④</sup> United Nations, *Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument Under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction (General Assembly Resolution 72/249)*, United Nations (Apr. 1, 2022), <https://www.un.org/bbnj/content/documents>.

理;<sup>①</sup>国际环境法理事会建议建立一个适应科学发展的信息交换所机制,强调各国不应只承担更新数据库的责任。在国际合作上,国际非政府组织还呼吁缔约方要有具体的合作义务和确定的合作目标。活跃在不同领域的国际非政府组织在谈判中关注的利益诉求不同,如国际电缆保护委员会建议,要将现有或计划铺设的海底电缆线路列为一项人类活动在建议中予以考虑,并呼吁与海底电缆的所有者和运营商进行协商。<sup>②</sup>通过此种方式将更多的利益相关方纳入协定当中进行考虑,提高了协定谈判的民主化和透明度。

## 2. 不同类型的国际非政府组织对谈判的影响力不同

不同类型的国际非政府组织对谈判的影响力不同,且在谈判后期这种区分会更加明显。虽然在 BBNJ 协定政府间谈判阶段国际非政府组织的数量增加,但不同类型的国际非政府组织在谈判中的影响力大有不同。以国际绿色和平、公海联盟、世界自然基金会、国际环境法理事会和国际电缆保护委员会的提案次数为例,<sup>③</sup>第一次政府间大会上国际绿色和平主要提案 1 项(海洋保护区),国际环境法理事会主要提案 1 项(环评),世界自然基金会主要提案 2 项(海洋保护区、环评),公海联盟主要提案 9 项(包括海洋保护区、环评、能力建设等),国际电缆保护委员会无主要提案。第二次政府间大会上国际绿色和平无主要提案,国际环境法理事会主要提案 9 项(包括体制机制、供资机制、能力建设、信息交换机制等),世界自然基金会主要提案 3 项(包括信息交换机制、环评等),公海联盟主要提案 18 项(包括海洋保护区、环评、信息交换机制、体制机制等),国际电缆保护委员会主要提案 7 项(包括环评等)。第三次政府间大会上国际绿色和平无主要提案,国际环境法理事会主要提案 5 项(包括信息交换机制等),世界自然基金会无主要提案,公海联盟主要提案 16 项(包括海洋保护区、海洋遗传资源、环评、争端解决机制、国际合作等),国际电缆保护委员会主要提案

5 项(包括海洋保护区、与利益攸关方合作等)。

显而易见,在谈判后期,公海联盟、国际电缆保护委员会和国际环境法理事会在 40 余个国际非政府组织中对 BBNJ 协定谈判的贡献度是最大的。此外,虽然参会的国际非政府组织代表的数量增加,但在谈判中表达立场和观点的国际非政府组织的数量并没有同步提升。从国际非政府组织对 BBNJ 协定谈判不同阶段的议题建议内容还可以看出,其更加偏向于讨论 BBNJ 的保护问题,并对 BBNJ 协定的保障机制如信息交换机制、供资机制等给予了较大关注。

## 三、国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的角色定位

国际非政府组织为促进国际政策进程会采用多种策略,包括直接参与国际论坛和会议、提供信息和专业知识、通过联盟或直接或间接游说宣传自己的观点以及利用媒体动员公众舆论等方式。在 2007 年众多国际非政府组织参与了联合国气候变化会议(巴厘岛会议),最终推动了与会各国签署减排温室气体的“巴厘岛路线图”。国际非政府组织“废核运动 2000”也曾在其网站上张贴提供咨询的广告,并提出如果需要,它能立即拿出一个重要的专家名单。<sup>④</sup>自 21 世纪初国际非政府组织就开始关注 BBNJ 养护和可持续利用国际机制的片面化等缺陷,开展了大量的呼吁、科考、资料收集、提供建议等工作。<sup>⑤</sup>其对 BBNJ 协定谈判的参与可以说是对其以往影响谈判进程方式的一种延续,但具体到 BBNJ 协定谈判中也有新的发展,国际非政府组织能够作为 BBNJ 协定谈判的“资助方”“宣传方”和“协调方”在谈判中发挥作用。

### (一) BBNJ 国际协定谈判“资助方”

资金安排是很多国际条约都无法回避的内容,很多时候也是国际条约谈判无法顺利进行的重要原因之一。对发展中国家尤其是最不发达国家和小岛屿国家进行能力建设,也需要有大量充足、可预测与

<sup>①</sup> Elisa Morgera & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC 1 Final)*, IISD (Sep. 20, 2018), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25179e.pdf>.

<sup>②</sup> Tallash Kantai & Asheline Appleton, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC 2 Final)*, IISD (Apr. 8, 2019), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25195e.pdf>.

<sup>③</sup> 提案次数数据提取的方式是将国际绿色和平、公海联盟、世界自然基金会、国际环境法理事会、国际电缆保护委员会分别作为关键词在国际可持续发展研究院(简称 IISD)公布的三次政府间谈判简报中进行搜索和统计,数据并不穷尽并进行了一定整合(因 IISD 公布的第四次、第五次政府间谈判简报并未指明具体国际非政府组织名称,故只统计前三次提案次数)。

<sup>④</sup> 参见叶江:《试论国际非政府组织参与全球治理的途径》,载《国际观察》2008 年第 4 期,第 21 页。

<sup>⑤</sup> 参见刘海江:《国家管辖外生物保护的立法研究》,载《社会科学战线》2018 年第 1 期,第 267 页。



可持续的资金支持。<sup>①</sup> 国际非政府组织作为 BBNJ 协定谈判的“资助方”，能够在以下两方面发挥作用。

一是为发展中国家参与 BBNJ 协定谈判提供资助。国际非政府组织的“资助方”角色在国际环境谈判领域有显著表现，为小国参与环境谈判提供了资金支持。<sup>②</sup> 发展中国家迫切希望能够通过参与 BBNJ 协定谈判来改变原有由发达国家获取过多海洋利益的局面，但近 19 年的长期谈判对发展中国家尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家来说已变成一种沉重的负担。在此种情况下，《公约》缔约国、国际金融机构、捐助机构、政府间组织、非政府组织、自然人和法人等都通过向信托基金提供财政捐助，以支持发展中国家参与 BBNJ 协定谈判进程。

二是为 BBNJ 协定的供资机制提供资金来源。能力建设是国际协定是否能够执行及执行效果好坏的关键，<sup>③</sup> 而能力建设又与供资机制具有紧密联系。在 BBNJ 协定案文草案中，慈善捐赠已成为本协定供资机制资金来源的重要渠道，国际非政府组织包括日本财团基金会、笹川和平基金会、皮尤慈善信托基金、洛克菲勒基金会等都能够为 BBNJ 的海洋生物多样性保护等海洋管理活动提供一定的资金支持，为 BBNJ 协定的履行提供资金保障。

## (二) BBNJ 国际协定谈判“宣传方”

国际非政府组织在跨国网络联结、信息交流、舆论宣传、民众意识提升等方面具有国家政府所没有的优势，通过及时甚至同步推出与谈判内容相关的简报、出版物、手册等方式对其在谈判中关注的海洋环境保护、生物资源保护等问题对公众进行广泛宣传。国际非政府组织对 BBNJ 协定谈判的宣传作用主要在以下两方面体现。

一是提高谈判参与方的环保意识。在第三届政府间会议上，国际绿色和平和公海联盟就在入口处安装了一座被海洋塑料缠住的高大鲸鱼雕像，以提醒每一个进入多边决策之家的人：他们有责任保护

海洋。<sup>④</sup> 在第四届政府间会议上，有国家还带来了一些由公海联盟在早期政府间谈判会议上分发的海洋生物编织玩具，作为对“海洋生物保护”这一主题的尖锐提醒。<sup>⑤</sup> 国际非政府组织通过分发宣传物等方式提高谈判参与方对海洋环境保护和海洋生物保护的重视程度。

二是对谈判参与方就 BBNJ 问题进行知识普及，为其参与后续谈判提供便利。由于小岛屿发展中国家、最不发达国家以及 77 国集团和中国成员之间参会的连续性特别低，<sup>⑥</sup> 国际非政府组织还通过提供介绍 BBNJ 协定谈判进程的历史概括以及关于一揽子问题的各个方面的出版物，帮助弥补国家代表团在专业知识连续性方面存在的差距。如可持续发展国际关系研究所在 2018 年出版的 *The Long and Winding Road: Negotiating a Treaty for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction* 一书中就对 BBNJ 协定谈判进程进行了较为完整的概括。此外，国际非政府组织和政府间国际组织在闭会期间组织举办的讲习班和会外活动也能够帮助这些新的政府代表团成员承担责任和熟悉 BBNJ 一揽子问题。

## (三) BBNJ 国际协定谈判“协调方”

作为 BBNJ 协定谈判“协调方”的国际非政府组织能够在联系政府代表团与法律和技术专家方面发挥建设性作用，培养关系和建立联盟也被认为是非政府组织为促进 BBNJ 特设工作组进程所贡献的最成功的战略之一。<sup>⑦</sup> 国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的协调作用主要体现在以下三方面。

一是在协定制定与科学知识获取之间进行协调。各国参与 BBNJ 协定谈判的代表团成员主要由常驻代表团工作人员组成，虽然其工作范围广泛，但对海洋资源的养护和可持续利用的不同方面知识的熟悉程度有限。对于海洋遗传资源等讨论中的国家立场有时是在缺乏专门知识的基础上作出的，他们

<sup>①</sup> 参见张丽娜、江婷桦：《BBNJ 国际协定供资机制研究》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2020 年第 4 期，第 2 页。

<sup>②</sup> 参见王彦志：《非政府组织参与全球环境治理——一个国际法学与国际关系理论的跨学科视角》，载《当代法学》2012 年第 1 期，第 48 页。

<sup>③</sup> Johannes Urpelainen, *Enforcement and Capacity Building in International Cooperation*, International Theory, Vol. 2:32, p. 32 (2010).

<sup>④</sup> Tallash Kantai & Jennifer Bansard, et al., *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC-3 Final)*, IISD (Sep. 2, 2019), <https://enb.iisd.org/download/pdf/enb25218e.pdf>.

<sup>⑤</sup> Tallash Kantai & Paola Bettelli, *Earth Negotiations Bulletin (BBNJ IGC-4 Final)*, IISD (Mar. 21, 2022), <https://enb.iisd.org/sites/default/files/2022-03/enb25225e.pdf>.

<sup>⑥</sup> 各代表团内部的连续性对于保障专门知识的获取和确保谈判不断取得进展至关重要，但 77 国集团的 134 个成员国中没有任何一个国家的个人出席了 6 次以上 BBNJ 特设工作组的会议。

<sup>⑦</sup> Robert Blasiak & Carole Durussel, et al., *The Role of NGOs in Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas Beyond National Jurisdiction*, Marine Policy, Vol. 81:1, p. 4 (2017).

并不熟悉正在讨论的生态或技术问题。也正如部分政府代表所承认的那样,起初他们认为 BBNJ 问题主要是一个环境问题,代表团也只是由环境部官员领导,缺乏海洋法方面的专家。而通过纳入国际非政府组织中的科学家代表和技术专家代表,能够为国家提案提供专业知识支持,在 BBNJ 协定的制定与科学知识的取得之间进行协调。

二是在海洋环境与海洋生物保护和海洋资源利用之间进行协调。国际非政府组织在参与 BBNJ 协定谈判过程中尤其注重对海洋环境的保护,而对于海洋遗传资源及惠益分享等议题讨论得则较少。国际非政府组织能够从海洋环境和海洋生物保护的视角对国家过于注重海洋资源开发利用的不合理提案进行一定程度的反驳,从而对 BBNJ 协定中的海洋环境与海洋生物保护和海洋资源利用两大目标进行协调。

三是对 BBNJ 协定谈判参与主体之间的不同利益进行协调。参与 BBNJ 协定谈判的各主体已被划分成“海洋环保派”“惠益分享派”“资源利用派”等不同派别,有学者也将国际非政府组织划入了以欧盟、澳大利亚和新西兰等国为代表的“协调务实派”中。<sup>①</sup>通过对国际非政府组织这一谈判主体的接纳,能够在一定程度上淡化各国分歧,使国家与国家间的政治博弈转向国家与国家、国家与国际非政府组织等多元主体之间的动态平衡。

#### 四、国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判存在的问题及对中国的启示

国际非政府组织通过多种方式参与 BBNJ 协定谈判,呈现出不同的阶段特征,具有不同的角色定位,能够推动 BBNJ 协定谈判向前发展。但国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判仍存在一些问題,制约其效力的发挥。中国在 BBNJ 协定谈判中已有与国际非政府组织进行合作的实践,在后续 BBNJ 协定谈判中应当重点关注国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的优势,推动双方合作更加深入地开展。

##### (一) 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判存在的问题

###### 1. 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的法律地位不明确

一方面,国际社会对国际非政府组织国际法主

体地位的认识存在较大争议。国际非政府组织法律地位的不明确将影响非政府组织的行动方式、行动范围和责任承担,降低了其参与全球治理的有效性,搁置争议也并非是对国际非政府组织地位认定的最佳处理结果。另一方面,缺乏对国际非政府组织统一的法律规制与行为监督。目前已有四种约束规制国际非政府组织的模式,分别为全球性国际公约间接管制模式、区域性国际公约直接管制模式、国际政府组织约束管制模式及非政府组织自身管制模式,但这些管制模式仍存在较大的局限,如在文件用词上模糊不清、文件为软法性质无强制拘束力、影响力较弱等。<sup>②</sup>国际非政府组织已成为全球海洋治理中重要的非国家行为体,同时它们也并不是消极的国际法客体,因此有必要从问责、透明度、公众参与等维度构建有关国际非政府组织的国际法规范。<sup>③</sup>但遗憾的是,目前在国际法领域还不存在一部专门、全面地对国际非政府组织行为进行规制和监督的国际公约。

###### 2. 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的影响力有限

虽然国际非政府组织能够作为 BBNJ 协定谈判的“资助方”“宣传方”和“协调方”对谈判施加影响,但国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的影响力仍然受到一定因素的限制。

第一,国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中缺少决定权。诚然国际非政府组织能够通过全球性或区域性等公约或其他国际文书而获得合法的行动身份与行事资格,但这种资格的获得究其本质来说依然是需要通过国家赋权与认可的,其参与要取得实效同样也要依赖具体的国家行为。国际非政府组织看似已经成为了全球治理中迅速崛起的“第三方”,但其与国家、政府间国际组织形成的三方关系并不完全对等,国际非政府组织的行为也会受到国家的诸多限制。国际非政府组织对 BBNJ 协定谈判并无决定权,只能对其他参与方施加影响。

第二,国际非政府组织参与谈判的影响力大小取决于其与国家间的关系。政治利益的考量会对国际非政府组织影响力的发挥施加作用。BBNJ 协定谈判是影响全球海洋治理进程的重要谈判,谈判内容和结果对各国来说具有较高的政治风险,因此国

<sup>①</sup> 参见胡学东、高岩、戴瑛:《BBNJ 国际谈判的基础问题与解决途径》,载中国大洋矿产资源研究开发协会网 2017 年 12 月 13 日,http://www.comra.org/2017-12/13/content\_40104103.htm。

<sup>②</sup> 参见何志鹏、刘海江:《国际非政府组织的国际法规制:现状、利弊及展望》,载《北方法学》2013 年第 4 期,第 125 页。

<sup>③</sup> 参见何驰:《国际法上的非政府组织:理论反思与重构》,载《中外法学》2020 年第 3 期,第 838 页。

际非政府组织影响力的发挥需要依赖其与国家间的关系。在 BBNJ 协定谈判中,非政府组织和各国政府之间在非政府组织对 BBNJ 协定谈判进程的贡献方面存在着明显的观点差异。国际非政府组织倾向于认为自己的角色是有益且具有建设性的,但各国政府却不太可能将官方地位的形成归因于非政府行为者。<sup>①</sup>可见要在二者之间达成一致意见也不是一件容易的事情。

### 3. 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的中立性不足

国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中对国家和政府间国际组织具有较大的依赖性,尤其是国家对国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判的方式和效果都产生了重大影响。虽然国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中已通过多种方式如以国际非政府组织单独或是联合提案文建议的方式以体现自身的独立性与中立性,但其仍然面临在 BBNJ 协定谈判中的中立性不足的问题。

第一,部分国际非政府组织的资金由政府提供,因而独立性有所削弱。与对国际非政府组织非营利性和独立于政府的以往认识不同,美国约翰·霍普金斯政策研究所已有研究表明,没有一个发达国家非政府组织的主导性收入是来源于私人捐赠的,且私人捐赠所占比重非常低,政府已成为国际非政府组织收入的重要来源。<sup>②</sup>在此种情况下,国际非政府组织与国家只可能是互补与依赖的关系,二者在利益追求上不可能出现太多的对立或分歧,国际非政府组织自我价值的实现也将受限于资金不足。

第二,国际非政府组织总部多设立在发达国家,由发达国家依照国内法进行管理。国际非政府组织南北方发展差异过大已是既定事实,二者在功能发挥和价值追求等方面也并不相同。如发达国家的国际非政府组织时常高举民主、法治、人权等大旗,积极参与国际社会事务,影响着国际社会各种规则的生成和实施,而发展中国家的国际非政府组织却强烈谴责民主、法治、人权价值的普世性和伪善性。<sup>③</sup>国际非政府组织将总部设立在发达国家,在享有发达国家所提供的各项行动支持外,也必然要接受发

达国家的法律规制,且其在意识形态、文化塑造、价值观念等方面多与发达国家保持一致,对 BBNJ 协定谈判中的发展中国家提出的利益诉求也未必能够真正认可。

国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中面临以上困境的最主要原因在于国际法主体地位的缺失,由此导致其与国家、政府间国际组织之间的地位并不平等,并对国家产生了较大的依附性,使其在 BBNJ 协定谈判中的行动和作用受限。虽然在短时间内难以要求国际社会认可国际非政府组织的国际法地位,但是目前已具备出台一部专门的与普遍的国际公约对国际非政府组织进行规制的可行性。<sup>④</sup>除去通过国际公约对国际非政府组织全球海洋治理行为进行规制的方式外,国际非政府组织还应当借助多种途径增强其在国际社会中的合法性地位,包括制定严格的国际非政府组织治理行为准则、加强国际非政府组织参与全球海洋治理的自身能力建设、与其他 BBNJ 协定谈判主体进行多层次全球海洋治理合作等方式。

### (二) 对中国的启示

#### 1. 中国与国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的合作实践

BBNJ 协定谈判为涉海国际非政府组织参与全球海洋治理提供平台。中国作为全球海洋大国,积极融入全球海洋治理进程,高度重视 BBNJ 国际立法问题,参与了历次 BBNJ 协定谈判特设工作组会议、预备委员会和政府间大会,在谈判中贡献了中国智慧和方案,增强了中国在全球海洋治理中的话语权。中国对国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判也表示了认可,尤其是在海洋保护区提案中对利益攸关方的确定上,认为国家、国际组织、非国家实体如民间组织、业界、科学家、传统知识拥有者等都可以作为相关利益攸关方。<sup>⑤</sup>这一点也被 BBNJ 协定草案要素所采纳,认为海洋保护区的提案方可以包括国际非政府组织。<sup>⑥</sup>

中国在 BBNJ 协定谈判中对国际非政府组织的参与持开放立场主要是基于以下三方面考虑。第一,国际非政府组织已成为全球海洋治理中的多元

<sup>①</sup> Robert Blasiak & Carole Durussel, et al., *The Role of NGOs in Negotiating the Use of Biodiversity in Marine Areas Beyond National Jurisdiction*, *Marine Policy*, Vol. 81:1, p. 4(2017).

<sup>②</sup> 参见徐莹:《残缺的独立性:国际非政府组织首要结构性困难解析》,载《世界经济与政治论坛》2008年第3期,第109页。

<sup>③</sup> 参见聂洪涛:《国际法发展视域下非政府组织的价值问题研究》,法律出版社2015年版,第129页。

<sup>④</sup> 参见刘海江:《国际非政府组织国际法规制的可行性》,载《天津行政学院学报》2012年第5期,第38页。

<sup>⑤</sup> 参见郑苗壮等编:《BBNJ 国际协定谈判中国代表团发言汇编(一)》,中国社会科学出版社2019年版,第108页。

<sup>⑥</sup> 参见郑苗壮等编译:《BBNJ 国际协定草案要素概览(二)》,中国社会科学出版社2020年版,第32页。

主体, BBNJ 协定谈判将对全球海洋治理格局产生重大影响, 也势必会对国际非政府组织的海洋治理行为进行新的管理和规制。作为协定谈判的利益攸关方, 国际非政府组织有资格基于正当程序参与 BBNJ 协定谈判。第二, 通过国际非政府组织对 BBNJ 协定谈判的参与能够更好地实现国际海洋立法民主化进程, 增强全球海洋治理的合法性与正当性。第三, 为位于中国的国际非政府组织参与其他国际协定谈判提供更多机会。虽然目前中国还未有能够参与 BBNJ 协定谈判的国际非政府组织。但是随着中国综合国力的增强, 可以预见, 未来将会有更多位于中国的国际非政府组织参与全球海洋治理进程, 因此需要为其提供参与机会。

具体到 BBNJ 协定谈判内容中, 国际非政府组织较为注重对海洋环境和海洋生物的保护, 也对发展中国家尤其是小岛屿发展中国家和最不发达国家的能力建设问题给予了较大的关注。这与中国的立场和观点相契合, 为中国与国际非政府组织合作进行 BBNJ 协定谈判提供切入点, 双方也在谈判进程中不断寻求着理念上的共识。BBNJ 协定谈判的目标在于通过拥有一个全面的全球制度, 以更好地处理 BBNJ 养护和可持续利用问题。<sup>①</sup> 国际非政府组织重点关注 BBNJ 养护问题, 中国同样认为应当在 BBNJ 养护和可持续利用之间保持合理平衡, 这为双方的进一步深度合作提供了理念基础。在这一基础之上, 在第三次预备委员会期间, 公海联盟支持了 77 国集团/中国设立科学和技术机构、咨询部门和惠益分享机制的提议。而在第三次政府间大会对环评报告的编写和内容的讨论中, 公海联盟也与 77 国集团/中国共同认为 BBNJ 协定概述报告中应列入最低限度的强制性资料清单。

## 2. 对中国与国际非政府组织在国际协定谈判中合作的启示

在全球海洋治理中, 既需要发挥国家、政府间国际组织的作用, 也需要充分调动非政府组织的力

量。<sup>②</sup> 将涉及海洋治理的国际非政府组织纳入全球海洋治理的主体范畴, 能够在一定程度上弥补国家治理的不足, 在海洋治理关键性领域如海洋环境污染、海洋生物多样性消失等紧迫问题上发挥重要作用, 也有助于全球公民身份的塑造, 与中国提出的海洋命运共同体理念相契合。

中国应当对国际非政府组织在全球海洋治理中的地位和作用给予必要的重视, 与国际非政府组织发展全球海洋治理合作伙伴关系。<sup>③</sup> 中国与国际非政府组织在 BBNJ 协定谈判中的合作实践, 对中国与国际非政府组织在其他与海洋治理相关的协定谈判中进行合作具有一定的启示意义。中国与国际非政府组织在国际协定谈判中的合作路径, 可以先从在谈判目标上达成理念共识入手, 之后再进一步寻求共同立场上的观点表达, 最后尽量达成案文内容上的一致。通过不断细化与升级合作内容, 以期取得国际非政府组织对发展中国家利益最大化的认可与支持。因国际协定包含的条款与内容较为复杂, 双方要在案文确定上达成一致内容具有较大难度, 中国可以将相同观点的表达作为其在国际协定谈判中与国际非政府组织进行合作的主要内容, 在此基础上再寻求案文上的共识。

此外, 由于国际非政府组织的许多工作包括开展相关边会、组织跨国集体行动等都在谈判会场外进行, 因此中国还应当注重与国际非政府组织在国际协定谈判会场外的合作。通过与国际非政府组织共同进行海洋科学研究活动、参与国际非政府组织主导的海洋能力建设项目、为国际非政府组织保护海洋环境活动提供资金支持等方式, 在交流中增强双方互信程度, 发展长期合作伙伴关系, 为未来更多领域的合作打下坚实基础。中国还应当以包容、开放的立场鼓励更多为全球海洋治理问题发声的国际非政府组织参与相关国际协定谈判进程, 推动涉海国际非政府组织为协定谈判提供更多的专业知识和技术指导。

<sup>①</sup> General Assembly of the United Nations, *Draft Text of an Agreement Under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Preamble*, United Nations (May 17, 2019), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/146/28/PDF/N1914628.pdf?OpenElement>.

<sup>②</sup> 参见郑志华、宋小艺:《全球海洋治理碎片化的挑战与因应之道》,载《国际社会科学杂志(中文版)》2020年第1期,第181页。

<sup>③</sup> 参见江婷烨:《国际非政府组织参与全球海洋环境治理的问题审视与路径优化》,载《大连海事大学学报(社会科学版)》2023年第1期,第19页。