

BBNJ協定之迷思與影響

胡念祖／中山大學海洋政策研究中心主任



(美聯社檔案照)

紐

約時間二〇一三年三月四日(星期六)晚上十點廿七分，在歷經卅六小時的馬拉松式徹夜談判後，BBNJ協定英文版本草案之制約談判終於完成。此一協定草案被譽為一九八二年聯合國海洋法公約制定後，保護全球海洋的歷史性協議。但，對此協定之讚譽及指稱卻充滿了錯誤迷思，對此協定所可能產生之影響則有待冷靜的研析。

英國媒體(BBC)稱此協定為「公海條約」(High Seas Treaty)，其他多國家內、外媒體亦以「公海條約將在二〇二〇年以前，將全球卅%的海域納入保護區」為此協定之亮點，大加報導。這些媒體報導均是過度簡化且錯誤指稱與理解BBNJ協定之名稱與目的。

所謂「公海條約」此一名稱係由國際環境非政府組織為其社會行銷所提出，並非該協定真正之名稱，該協定之宗旨亦非在

二〇三〇年時將全球卅%之海洋納入保護區。再者，一九五八年四月廿九日聯合國海洋法會議在日內瓦完成制定的四項海洋法公約中的「公海公約」(Convention on the High Seas)才是真正以公海為名、以公海為範疇、以公海為目的所制定的多邊國際條約。

事實上，BBNJ協定之真正全名為「聯合國海洋法公約下國家管轄外區域海洋生物多樣性保育及永續利用協定」(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)。該協定自二〇〇四年聯大決議(A/RES/59/24)

設立「國家管轄區域外海洋生物多樣性保育及永續利用相關議題研究特設開放非正式工作小組」，至二〇一五年聯大決議(A/RES/69/292)設立「籌備委員會」階段，再至二〇一七年聯大決議(A/RES/72/294)召開「政府間會議」，完成制約談判(二〇一八年至二〇二三年)，業已經過近廿年的努力。經過九次「工作小組」會議(二〇〇六—二〇一五)後，該工作小組於二〇一五年決議向聯大建議，將國家管轄外區域海洋生物多樣性之保育與永續利用在一九八二年聯合國海洋法公約(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)之下予以法制化。此法制化的努力導致於一九九五年聯合國魚群協定(UN Fish Stocks Agreement)完成制定的廿餘年後，一九八二年聯合國海洋法公約第三部履行協定的制定。

由上述制約發展歷史可見，當初全球階層所關注之焦點議題其實是針對「國家管轄外區域海洋生物多樣性之保育及永續利用」，但因二〇〇四年聯大決議(A/RES/59/24)中要求就此一議題之「科學、技術、經濟、法律、環境、社經等面向」均納入檢視範疇，滾雪球式的議題發展，加上國際環境非政府組織的創造議題，造成「工作小組」於二〇一五年提出四大實質議題：「海洋基因/遺傳資源(包含惠益分享之問題)」、「包括海洋保護區在內以區域為基礎之管理工具等設施」、「環境影響評估」、「能力建構及海洋技術轉移」及切越議題等共五項議題領域。這四項實質議題被分別反映及寫入BBNJ協定四個專章之中(第二至第五部分)，切越議題則反映於協定所揭櫫之原則及其他涉及協定運作與組織架構各章之中。

BBNJ協定第二條「一般目的/總目的」(General objective)揭示「本協定之目的地為在透過《公約》相關條款之有效履行及國際合作與協調之促進，確保國家管轄外區域海洋生物多樣性在當前及長期的保育及永續利用」，其他四項實質議題的專章中(第二至第五部分)亦有其各自之「目的」，但均未將二〇三〇年達成卅%之海洋納入保護區列為其目的。

聯合國秘書長發言人在政府間會議談判結束後，三月四日所發表的聲明中，雖然有說到，此一協定「對於實現二〇三〇年永續發展議程及昆明—蒙特婁全球生物多樣性架構中與海洋有關之目標及標的也至關重要」，但並未進一步延伸至二〇二二年聯合國生物多樣性公約第十五屆締約方大會十二月十八日於蒙特婁所通過之「昆明—蒙特婁全球生物多樣性架構」中之一項特定目標的「標的三：確保到二〇三〇年至少卅%的陸地、內陸水域以及沿海和海洋區域，特別是對生物多樣性和生態系統

功能與服務特別重要的區域，透過具有生態代表性、聯繫緊密及公平治理的保護區系統及其他有效的以區域為基礎的保護措施」。

聯合國三月五日所發出之新聞稿雖然提到「這個法律架構已經被稱為『公海條約』，它將(would)把世界上卅%的海洋納入保護區，為海洋保育投入更多的資金，並涵蓋海洋遺傳資源的獲取與使用」，但聯合國本身卻並未稱本協定為「公海條約」，且在使用的動詞上是用未來期待動詞。換言之，BBNJ協定之廣泛且有效履行或可能可以支持另外一個國際公約或場域中所欲達成之宣示目標(declared objective)，亦即所謂的「30by30」，但此一目標絕非BBNJ協定本身的目標。且，七年之內，BBNJ協定是否能達到其本身所規定之生效門檻，而得以正式生效都還未知。

但，BBNJ協定中許多實質議題之規定卻會(一)影響我國未來海洋科學研究能力與醫藥生技產業鏈的發展潛力；(二)公海海洋保護區的劃設風潮一旦出現，我國所參與或加入之區域漁業管理組織之職權，以及我國公海商業漁捕利益均有可能受到影響；(三)一旦國際間建立起「海洋環境影響評估」的流程與標準後，我國現行基於陸域思維而建立起之環評制度，要如何適用到海域開發活動，勢必會面臨到各種檢視與檢討，甚至必須依據國際建制與規範，另行制定海洋環境影響評估之專法，並一改過去由環保署主導所有環境影響評估業務之作法，而將海洋環境影響評估業務移交主管；(四)能力建構及海洋技術轉移以及原住民相關傳統知識之運用等則涉及海洋外交與原住民權益，均有賴進一步之冷靜研析與回應。

(編者註：文中所述聯大決議A/RES/72/294為繕打錯誤，正確應為A/RES/72/249，特此更正。)