

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文



Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

從 BBNJ 協定法制化進程分析協定所面臨之挑戰

An Analysis of the Challenges Faced by the BBNJ

Agreement Through Its Legalization Process

孫維憶

Wei-Yih Sun

指導教授：姜皇池 博士

Advisor: Huang-Chih Chiang, Ph.D.

中華民國 114 年 1 月

January 2025

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書



從 BBNJ 協定法制化進程分析協定所面臨之挑戰

An Analysis of the Challenges Faced by the BBNJ Agreement
Through Its Legalization Process

本論文係孫維憶君（學號：R10A21089）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國 114 年 1 月 13 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

姜皇池

口試委員：

蔡秉達

姜皇池

陳東如

謝辭



在臺大三年半的日子飛逝（其實最後半年物理上根本不在這裡），從接獲錄取法研所消息那瞬間的喜悅到中間近乎崩潰的自我懷疑，到最後正視自己的熱誠邁向一條未知的道路，只能說這些過程很難用幾句話概括。但很幸運的，一路上總有一群溫暖的人們陪伴與支持。藉由完成論文的這一刻，我希望也深感必須，向生命中的貴人們致上最誠摯的感謝。

首先，我想要感謝我的指導老師兼人生恩師 — 姜皇池教授。和老師的緣分是從考研時期旁聽海洋法的課開始，當時心想若哪天可以成為這麼幽默風趣的老師的 TA 就好了，結果還真的有幸實現了！除了和老師拜師學藝，也深刻感受到老師對學生的關心與悉心指導。他總是慷慨地給予我們幫助和學習的機會，在談笑風生間展現出滿滿的智慧。每一次的研究計畫，親身投入實際談判，到去年一同前往大阪出席國際會議，這些經歷對我而言都是無比珍貴的成長歷程，亦是老師帶領我開拓視野的良機。能夠成為姜老師的學生，真的是非常幸福。

再來，我想感謝本論文的口試委員蔡季廷老師與陳貞如老師，對於本論文的不足之處提出寶貴的建議與指導，令本文更加完善。特別是季廷老師以多個實例點出論文中某些觀點其實有更為積極的可能性，以及貞如老師則在論文架構以及國際法與海洋法諸多關鍵細節上提供了精確的指引與提點。再次感謝兩位老師撥冗擔任本論文的口委，能夠從兩位老師學習是莫大的榮幸與福氣。

在此特別感謝祐名、昀瑋和 Linda，以及研究計畫中曾一起愉快合作的柏翔、澤永、向恩、巍騰，和所有學長姐和同儕們，謝謝你們讓過去的三年半變得如此純粹且富有收穫。可以和這麼多聰明又努力的人才們共事，使我在這裡的生活十分充實又充滿動力。也很高興能夠續與 Emily 的前緣，現在在美國又多了一個如同家人般存在的好姐妹。當然也要大力感謝我的蛋黃和摯友們的一路相伴，接受最真實的我，給足我情緒價值，並在我最迷惘和焦慮的時刻化解我的不安，成為我堅強的後盾。願我們都能成為自己心目中閃閃發亮的樣子。

最後感謝我最愛的家人。謝謝老爸老媽，永遠給予我這世界上最無條件的愛，並成全我追尋自己的目標和理想。離鄉背井後，更能體會到那些本以為理所當然的日常瑣碎是多麼的珍貴。謝謝哥哥，在我最徬徨無助的時候拉了我一把，總是樂於見證我的成長，也不畏和我一同面對低潮。今天剛好是送哥哥搭飛機的日子，而幾天後我也將要啟程。只恨我們一家四口聚少離多，唯願能早日團聚。縱使距離遙遠，心卻始終緊緊相連。

能與大家相識並結下這段緣分，我何其幸運！

2025. 1. 15. 臺北

中文摘要

國家管轄範圍外的區域（ABNJ）作為地球主要生態系統之一，面臨過度捕撈、氣候變遷、海洋酸化和污染等多重威脅，其永續利用與保護至關重要。為因應這些挑戰，《聯合國海洋法公約下國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保育與永續利用協定》（《BBNJ 協定》）經歷數十年的談判後於 2023 年通過，旨在 ABNJ 促進海洋生物多樣性的保護與全球合作。然而，目前僅有 15 個國家批准協定，距離生效所需的 60 國批准門檻尚有差距，又其中多為開發中國家，反映出談判過程中仍存在根本性分歧。

本文首先回顧了自 17 世紀至今國際法中有關 ABNJ 概念的歷史沿革，隨後深入梳理 BBNJ 工作小組至第五屆政府間會議期間圍繞「一籃子議題」的談判進程及其主要爭議，最終聚焦於影響協定推進的核心分歧——「不削弱制度」以及「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的衝突。本文的分析結果認為，上開分歧為導致談判延宕及批准進度緩慢的關鍵因素，並可能在未來制度落實過程中持續影響協定的推進。尤其「不削弱制度」作為一項相對新穎的國際法概念，各國對此原則的理解和實施方式迥異，特別是在如何協調不同既有法律文書、框架與機構之間的管轄重疊與權責分配上形成了嚴重的法律與政治爭議。此外，儘管《BBNJ 協定》鞏固了「人類共同繼承財產原則」在習慣國際法中的地位，然如何在該原則與「公海自由原則」之間取得平衡，並有效緩解長期存在的全球南北分歧，同時確保該原則核心價值的真正落實，仍是協定未來推進的關鍵挑戰。

關鍵字：BBNJ 協定、國家管轄範圍外的區域（ABNJ）、海洋法公約、不削弱制度、人類共同繼承財產原則、公海自由原則

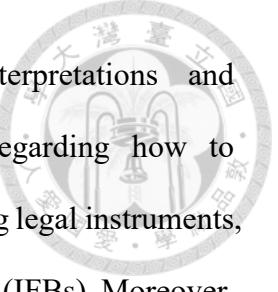
英文摘要

ABSTRACT



Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ), as one of the Earth's primary ecosystems, face multiple threats, including overfishing, climate change, ocean acidification, and pollution, making their sustainable use and protection critically important. To address these challenges, The 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 (BBNJ Agreement) was adopted in 2023 after decades of negotiations, aiming to promote the conservation of marine biodiversity and foster global cooperation in ABNJ. However, to date, only 15 countries have ratified the agreement, falling short of the 60 required for it to enter into force. Most of the ratifying countries are developing nations, reflecting the presence of fundamental disagreements during the negotiation process.

This study first reviews the historical development of the ABNJ concept in international law from the 17th century to the present and systematically examines the negotiation process and major disputes concerning the "package deal" issues discussed from the BBNJ Working Group to the 5th session of the intergovernmental conference on the BBNJ. This study focuses on what it identifies as the core divergences impeding the progress of the agreement—namely, the "not undermine" principle and the conflict between the principles of "the common heritage of humankind" and the "freedom of the high seas." The analysis concludes that these divergences are key factors contributing to the delays in negotiations and the slow pace of ratification, and they are likely to continue affecting the implementation of the agreement in the future. Particularly, the "not undermine" principle, as a relatively novel concept in international law, has led to



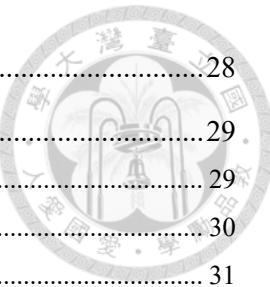
significant legal and political disputes due to differing interpretations and implementations by various participating countries, especially regarding how to coordinate overlapping jurisdictions and responsibilities across existing legal instruments, frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies (IFBs). Moreover, while the BBNJ Agreement has reinforced the status of the "common heritage of humankind" principle in customary international law, achieving a balance between this principle and the "freedom of the high seas", as well as effectively addressing the long-standing North-South divide, remains a critical challenge for the agreement's future progress. Ensuring the realization of the core values of the "common heritage of humankind" principle will also be essential.

KEYWORDS: BBNJ Agreement, Areas Beyond National Jurisdiction (ABNJ), UNCLOS, not undermine, common heritage of mankind, freedom of the high seas

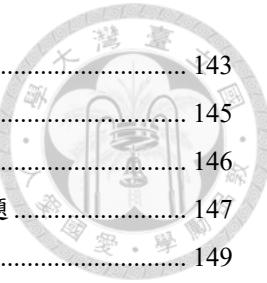
目次



口試委員會審定書	1
謝辭	ii
中文摘要	iii
英文摘要	iv
目次	vi
圖次	ix
本文使用英文略語表	x
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 研究範圍	4
第三節 研究方法	4
第四節 研究架構	4
第二章 ABNJ 概念之發展	6
第一節 公海制度之濫觴	6
第二節 1958 年「日內瓦海洋法四大公約」	7
第一項 UNCLOS I 與「日內瓦四大公約」	8
第二項 傳統公海四大自由與公海之法律地位	8
第三項 四大公約關於海洋環境與資源保護之缺陷	10
第三節 1982 年《聯合國海洋法公約》	11
第一項 UNCLOS III 之召開	11
第一款 聯合國海床委員會之成立與其影響	11
第二款 UNCLOS III 之召開	12
第二項 1982 年《聯合國海洋法公約》有關 ABNJ 之規定	15
第一款 公海	15
第二款 區域	19
第三款 兩部《海洋法公約》執行協定	22
第四節 《BBNJ 協定》	25
第一項 設立新的執行協定之契機	25
第二項 《BBNJ 協定》之 ABNJ 範圍與處理之四大議題	25
第三章 《BBNJ 協定》之立法進程	28



第一節	起源與背景	28
第二節	政府間會議前之先行作業	29
第一項	BBNJ 工作小組前期會議與 2011 年「一籃子議題」	29
第二項	BBNJ 工作小組後期會議與《聯合國大會第 69/292 號決議》	30
第三項	籌備委員會	31
第四項	《聯合國大會第 72/249 號決議》	33
第三節	政府間會議之談判概況與分析	35
第一項	第一屆政府間會議 (IGC-1)	35
第一款	主席的討論指導與工作小組全體會議	35
第二款	IGC-1 之談判分析	49
第二項	第二屆政府間會議 (IGC-2)	53
第一款	主席的協助談判文件與工作小組全體會議	55
第二款	IGC-2 之談判分析	67
第三項	第三屆政府間會議 (IGC-3)	75
第一款	一般條款 (包含跨領域要素)	76
第二款	海洋遺傳資源 (MGR)	81
第三款	區域管理工具 (ABMT)	87
第四款	環境影響評估 (EIA)	91
第五款	能力建構及海洋技術移轉 (CBTMT)	95
第四項	第四屆政府間會議 (IGC-4)	99
第一款	海洋遺傳資源 (MGR)	100
第二款	區域管理工具 (ABMT)	104
第三款	環境影響評估 (EIA)	107
第四款	能力建構及海洋技術移轉 (CBTMT)	111
第五款	機制安排 (包含跨領域要素)	113
第五項	第五屆政府間會議 (IGC-5 & IGC-5.2)	116
第一款	一般條款	117
第二款	海洋遺傳資源 (MGR)	119
第三款	區域管理工具 (ABMT)	124
第四款	環境影響評估 (EIA)	129
第五款	能力建構與海洋技術移轉 (CBTMT)	134
第四章	《BBNJ 協定》所面臨之挑戰	140
第一節	前言	140
第二節	「不削弱」(not undermine) 制度	142
第一項	「不削弱」制度在立法進程及條文中之落實	142
第二項	「不削弱」之意涵與適用	143
第一款	意涵	143



第二款	適用	143
第三項	「不削弱」制度與「國際合作」之間的關係.....	145
第一款	第 5 條第 2 款下與現有 IFBs 間的關係及其海洋治理模式	146
第二款	「不削弱」制度下《BBNJ 協定》在國際合作將面臨的問題	147
第三款	「提高現有 IFBs 標準」是否構成削弱	149
第四項	不削弱原則之適用—以 RFMO 為例	150
第一款	《BBNJ 協定》RFMO 規範間重疊之處.....	150
第二款	第 22 條與 COP 設立 ABMT 對不削弱制度的落實	151
第三款	COP 根據第 22 條為決策時對 RFMO 之影響	152
第三節	「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」	155
第一項	「人類共同繼承財產原則」之國際法地位及其重要性	156
第一款	「人類共同繼承財產原則」列為習慣國際法地位之確立	156
第二款	「人類共同繼承財產原則」對於《BBNJ 協定》之重要性	157
第二項	「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」並存之困難點	158
第一款	兩原則並存之潛在衝突	158
第二款	務實化「人類共同繼承財產原則」之潛在後果	160
第五章	結論	163
參考學術文獻	165	

圖次

圖 1：深藍色部分為國家管轄範圍以外之 ABNJ.....26

圖 2：各談判代表對於「人類共同繼承財產原則」之態度.....155



本文使用英文略語表



略語	全稱
ABMT	Area-based management tool
ABNJ	Areas beyond national jurisdiction
ABS	Access and benefit sharing
BBNJ	Biodiversity beyond national jurisdiction
CARICOM	Caribbean Community
CBTMT	Capacity building and transfer of marine technology
CCAMLR	Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CLAM	Latin American Core Group
COP	The Conference of the Parties
EIA	Environmental impact assessment
IFBs	Institutions, Frameworks and Bodies
IGC	Intergovernmental Conference
ILC	International Law Commission
IMO	International Maritime Organization
ISA	International Seabed Authority
MGR	Marine genetic resources
MPA	Marine protected areas
PSIDS	The Pacific Small Island Developing States
RFMO	Regional Fisheries Management Organizations
SIDS	Small Island Developing States
STB	The Scientific and Technical Body



第一章 緒論

第一節 研究動機

美國海洋生物學家 Sylvia Earle 曾言：「沒有水，就沒有生命；沒有藍海，就沒有綠地。」海水覆蓋約地球百分之七十一之表面積，且為地球上最大的生態系統，惟人類至今僅探索了海洋的百分之五¹，因此常有「人類對火星和月球表面的認識遠超於我們對海洋深處的了解」的說法。此外，由國家管轄範圍以外之公海 (High Seas)，以及由海床和洋底及其底土構成之區域 (Area) 所合稱之「國家管轄範圍外的區域」(Areas beyond National Jurisdiction，下稱 ABNJ)，其佔據了將近海洋整體面積的三分之二²，兼為眾多稀有生物及生態圈之家園。毋庸諱言，ABNJ 對於海洋生物多樣性之重要性不容小覷。

而在科技與航海技術日益發達之背景之下，許多國家不再侷限於一國專屬經濟區內，而向公海積極擴大海洋活動的範圍，充分發揮所謂的「公海自由原則」。然而，日積月累的人為活動加上逐漸加劇的氣候變遷與異常，使 ABNJ 的生態環境與生物多樣性承受了前所未有的負面影響。而這項全球性的挑戰，並非得由現有的區域性漁業組織 (Regional Fisheries Management Organizations，下稱 RFMO)，抑或訂定區域性 (regional) 或分區性 (sectoral) 措施獲得有效解決。《聯合國海洋法公約》雖建立了締約方保護和保存海洋環境以及海洋資源的義務，卻未具體規定在 ABNJ 保護海洋生物多樣性的機制或流程³。面對迅速的海洋

¹ *How much of the Ocean has been explored?*, OCEAN LITERACY PORTAL (May 9, 2022), <https://oceanliteracy.unesco.org/ocean-exploration/>.

² IUCN, High seas, <https://www.iucn.org/our-work/topic/high-seas> (last visited April 6, 2024).

³ 如《聯合國海洋法公約》第 87 條第 2 項：「這些（公海）自由應由所有國家行使，但須適當顧及其他國家行使公海自由的利益，並適當顧及本公約所規定的同『區域』內活動有關的權利。」；同法第 192 條：「各國有保護和保全海洋環境的義務」；同法第 194 條第 2 項：「各國應採取一切必要措施，確保在其管轄或控制下的活動的進行不致使其他國家及其環境遭受污染的損害，並確保在其管轄或控制範圍內的事件或活動所造成的污染不致擴大到其按照本公約行使主權權利的區域之外。」



生物多樣性喪失和生態系統惡化，需要的莫過於一套全球性合作機制，以有效治理並合理利用該區域。話雖如此，聯合國自 1999 年成立之「聯合國海洋法非正式諮詢程序（UN Informal Consultative Process on the Law of the Sea）」始試圖解決 ABNJ 之治理和規範方面之不足，惟基於會員國間對於該區域之使用及維護概念分歧，令協商談判過程漸漸遲緩，迫在眉睫的問題難以獲得解決。

經歷了二十幾年之立法進程，聯合國終於於 2023 年 3 月 4 日完成了英文版本草案之訂定，並於同年 6 月 19 日由 193 個會員國通過了此項《聯合國海洋法公約下國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保育與永續利用協定》（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，簡稱《BBNJ 協定》）。《BBNJ 協定》的主要規範項目為：海洋遺傳資源（Marine Genetic Resources，簡稱 MGR）、包含海洋保護區（Marine Protection Areas，簡稱 MPA）在內的區域管理工具等措施（Area-based Management Tools，簡稱 ABMT）、環境影響評估（Environmental Impact Assessment，簡稱 EIA）、能力建構與海洋技術移轉（Capacity Building and the Transfer of Marine Technology，簡稱 CBTMT）四大主題，以及跨領域要素（Cross-cutting elements）。本協定旨在確保對國家管轄權外海域的永續利用與保護，並追求全球海洋資源的永續性和公平性。

《BBNJ 協定》為繼 1994 年《關於執行 1982 年公約第 11 部分之協定》與 1995 年《聯合國魚群協定》後第三個 1982 年《聯合國海洋法公約》之執行協定。外界普遍評價本協定之制定與通過為一項成功的壯舉⁴，不僅被形容是國際法和多邊主義的勝利，更是為了達成《2030 永續發展目標》與《昆明—蒙特婁全球

⁴ United Nations Meetings Coverage and Press Releases, Demonstrating 'the Power of Multilateralism', Intergovernmental Conference Adopts Historic New Maritime Biodiversity Treaty, <https://press.un.org/en/2023/sea2181.doc.htm> (last visited April 6, 2024).

生物多樣性框架》的重要突破⁵。惟相反的，亦有不少學者擔憂本協定在簽署國仍存在著理念上偌大分歧下，對於落實協定之整體一致性的治理發揮的並非法律權威（legal authority），而僅是軟實力（soft influence）。再者，截至 2024 月 12 月 22 日，考慮本協定通過後至今僅有帛琉、智利、貝里斯、塞席爾、摩納哥、模里西斯、密克羅尼西亞、古巴、新加坡、馬爾地夫、孟加拉、巴巴多斯、東帝汶、巴拿馬，以及聖露西亞依序完成批准⁶，距離協定正式生效需待至少 60 個以上國家完成國內國會批准的條件而言尚有相當大的差距。根據 1982 年《聯合國海洋法公約》及上述兩項執行協定，1982 年《聯合國海洋法公約》經過 12 年方正式生效⁷，而 1994 年《深海採礦實施協定》則花費 2 年⁸，而 1995 年《聯合國魚群協定》則耗時 6 年⁹。對於規範看似各自獨立存在的四大主題，且需國際社會緊密合作的本協定而言，恐怕將面臨比起前兩項執行協定要更長的空窗期。

正如同所有新制定的法律文件，尤其是聯合國體系下通過的《BBNJ 協定》，無論係在歷時二十餘年的談判過程，等待到達目標數目之締約方批准的生效前之當前階段，以及未來協定執行時必定皆將面臨「人多嘴雜」的情況。本文欲從《BBNJ 協定》之立法進程探討，就正值 ABNJ 急需全人類保護與受到永續發展之重視時，究竟是何種因素造成了立法上的困難？協定文字中之「法律面」以及未來生效後的「執行面」是否成為當前締約方難以批准的主要阻礙？

⁵ UNDP, UNDP welcomes UN-Oceans Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction or the High Seas Treaty, <https://www.undp.org/speeches/undp-welcomes-un-oceans-agreement-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-or-high-seas-treaty-0>.

⁶ United Nations Treaty Collection, 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, <https://treaties.un.org/> (last visited Dec 22, 2024).

⁷ United Nations Treaty Collection, United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://treaties.un.org/> (last visited April 9, 2024).

⁸ United Nations Treaty Collection, Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, <https://treaties.un.org/> (last visited April 9, 2024).

⁹ United Nations Treaty Collection, Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, <https://treaties.un.org/> (last visited April 9, 2024).



第二節 研究範圍

本文研究範圍聚焦於《BBNJ 協定》自 2018 年第一屆政府間會議至 2023 年第五屆政府間會議期間，圍繞一籃子議題（海洋遺傳資源、區域管理工具、環境影響評估、能力建構與海洋技術移轉、跨領域要素）之談判與立法進程。並藉由分析該立法過程，歸納出《BBNJ 協定》面臨的兩大挑戰：其一為「不削弱」制度，其二為「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」間的相互矛盾，這兩項挑戰既是協定生效前締約國遲遲未批准的主要原因，亦是未來正式生效後可能造成執行困難的關鍵議題。在此兩大挑戰中，本文又特別著重於「不削弱」制度，探討這一國際法中新興概念將如何形塑《BBNJ 協定》生效後的國際合作與互動。而最終選擇聚焦於上述兩大議題，係因談判過程中的主要爭議多以此二者為中心展開，故對其深入討論將有助於預見未來執行本協定可能面臨的困境與挑戰。

第三節 研究方法

本文主要以《BBNJ 協定》的談判及立法進程為基礎，探討該協定未來可能面臨的挑戰，因此在參考文獻方面，主要採用聯合國相關資料、BBNJ 協定政府間會議談判紀錄及觀察報告。由於距離《BBNJ 協定》於 2023 年 6 月 19 日通過至今（2024 年 12 月 22 日）僅約一年半，本文在第二章《ABNJ 概念之發展》中，參考了國際法相關領域的重要專書及期刊論文；其他章節則以近五年內發行的相關期刊論文為主。本文綜合運用「文獻分析法」，對《BBNJ 協定》可能面臨的挑戰進行深入分析與探討。

第四節 研究架構

本文共分為五章。第一章為「緒論」，說明本文之研究動機、範圍、方法與架構。本章旨在闡述選擇此研究題目的初衷，並明確界定本文的研究範圍與重

點。

第二章為「ABNJ 概念之發展」，按時間軸探討「國家管轄範圍外之區域」(ABNJ) 在國際法上的主要立法進程。內容涵蓋自 17 世紀格老修斯的《海洋自由論》、1958 年日內瓦海洋法四大公約、1982 年《聯合國海洋法公約》，直至第三部執行協定《BBNJ 協定》的制定。本章分析各時期 ABNJ 相關規定的形成背景，以及其在海洋法中逐漸受到重視的原因與過程。

第三章為「《BBNJ 協定》之立法進程」，按時間線劃分為「起源與背景」、「政府間會議前之先行作業」及「政府間會議之談判概況與分析」。關於會議前之立法過程，涵蓋 1999 年聯合國設立「海洋法非正式諮詢程序」至 2017 年聯合國大會通過《第 72/249 號決議》的發展背景。關於正式談判階段，則涵蓋 2018 年起的「第一屆政府間會議 (IGC-1)」至 2023 年「重啟的第五屆政府間會議 (IGC-5.2)」，並深入分析每場會議對一籃子議題的談判內容與重點。

第四章為「《BBNJ 協定》所面臨之挑戰」，以本文認為本協定最重要的兩大挑戰為主軸：其一為「不削弱」制度，其二為「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的矛盾。在此二者中，本文將更聚焦於「不削弱」制度，探討其意涵與概念，分析其對國際合作的影響，並更進一步研析 COP 在執行「不削弱」制度時可能對 RFMO 造成的影響。

第五章為〈結論〉，總結全篇論文，重申對《BBNJ 協定》的期許與建議，並探討如何在本協定可能遇到的挑戰中實現其目標，於海洋永續利用與自然環境保護之間取得平衡。



第二章 ABNJ 概念之發展

第一節 公海制度之濫觴

公海的概念形成於從 15 世紀末至 17 世紀，由各種勢力對廣大海域的主權主張不斷擴張。國際法中之公海概念最初源自於被譽為國際法及海洋法之父之荷蘭法學家—雨果·格老修斯 (Hugo Grotius)¹⁰。其於 1608 年所著之《海洋自由論》(*mare liberum*) 引進了至今仍作為重要準則的「公海自由原則」，奠定了十九世紀後被普遍接受並採納的海洋秩序，結束了長達一世紀以上有關《海洋自由論》與《海洋封閉論》之間的爭議與各國利益間的衝突。

與《海洋自由論》相對的概念為由英國學者約翰·雪爾頓 (John Selden) 提出的《海洋封閉論》(*mare clausum*)。自古羅馬時代，羅馬帝國以控制大部分的海岸線之方式包圍地中海海域，使其成為羅馬帝國的管轄範圍，並將這片海稱為「我們的海」(*mare nostrum*)¹¹。延續至中世紀，亦有北歐王國及英國等國實行過路通行費的索取、對捕魚的壟斷，與外國漁船進入其鄰近海域之封鎖等等措施。自 15 至 17 世紀之間的海權時代，海上強權如葡萄牙、西班牙和英國一一主張《海洋封閉論》，支持一國得對海洋主張主權。西班牙甚至一度主張對太平洋實施海洋封閉政策，以制衡他國船隻於該海域之海軍勢力¹²。

觸發《海洋封閉論》與《海洋自由論》之間的論戰之事件為 1603 年《卡塔琳娜號扣留事件》(The Capture of Santa Catarina)。當年，一艘荷蘭船船長扣押了一艘名為聖卡塔琳娜號之葡萄牙船隻，載有之貨物超過當時英國政府年收入的總和。這一事件引起了一場關於船舶扣押的合法性的激烈辯論，故荷蘭東印度公司

¹⁰ Tullio Treves, *Law of the Sea*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW para 4 (Online ed. Apr. 2011)

¹¹ O. E. TELLEGGEN-COUPERUS, A SHORT HISTORY OF ROMAN LAW / OLGA TELLEGGEN-COUPERUS (Routledge 1st ed. 1993).

¹² O. H. K. SPATE, THE SPANISH LAKE / O. H. K. SPATE (ANU E Press. 2004).

派格老修斯作為法律顧問為他們的立場辯護，謂該船係依「捕獲法」(Prize Law) 合法取得之戰利品，而格老修斯為此撰寫了《捕獲與私掠法註解》(De *Iure Praedae Commentarius* ; Commentary on the Law of Prize and Booty)。然作者生前，唯出版其中一章而已，即該書第十二章之《海洋自由論》(Mare Liberum)，其不僅為首位系統的主張公海自由之論者，亦訂定了「公海自由」之基礎。《海洋自由論》旨在主張荷蘭人應擁有對印度商品進行貿易的權利。根據自然法，貿易與商務之基本權利，除了承認沿岸國家對其海岸之鄰近海域具有主權外，格老休斯拒絕了對海洋主張主權之概念，認為「某些事物是普遍的，但不歸屬於任何人」(communia omnium, propria nullius)¹³。海洋在物理上既無法加以分割，且面積廣闊，並非任何國家所能夠有效佔有。再者，如海洋之捕魚及航行等利益用之不盡，為得由任何國家享有而不至於因他國之使用而遭致匱乏或受到嚴重限制¹⁴。

最終，由於航行權對殖民和貿易的利益超越了沿海漁業的重要性，且在當時海權主張實力占領的情況下，《海洋自由論》成為了國際法中普遍被遵從的原則，以應對 18 世紀末歐洲諸國對於保持海洋貿易與航行開放之期望¹⁵。惟對於廣大海域不主張之行為，不表示國家因而不置於鄰接其海域一定距離內之海域管轄權。故於 19 世紀上半葉，各國漸漸演變出「國家武力所及之鄰近海域為領海，在領海之外為公海」之概念，而開始對「領海」及「公海」作出區隔¹⁶。

第二節 1958 年「日內瓦海洋法四大公約」

公海之概念及其所適用的各項自由等事項，被初次規定於 1958 年《公海公約》(Geneva Convention on the High Seas) 中，該公約很大程度上承襲著習慣國

¹³ Andree Kirchner, *Law of the Sea, History of*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW para 10, 11 (Online ed. Sep. 2007)

¹⁴ See THOMAS CLINGAN, THE LAW OF THE SEA: OCEAN LAW AND POLICY 13-18 (1994)

¹⁵ Kirchner, *supra note 13*, para 19.

¹⁶ 姜皇池 (2018)，《國際海洋法（上冊）》，二版，頁 694-695，新學林。

際法。

第一項 UNCLOS I 與「日內瓦四大公約」

聯合國國際法委員會（International Law Commission，下稱 ILC）自 1949 年首次會議開始致力於海洋法的編纂工作。而在 1956 年的第八次會議上，ILC 會向聯合國提交了有關海洋法的最終報告書《有關海洋法的條款》（Articles Concerning the Law of the Sea），為「第一屆聯合國海洋法會議」（UNCLOS I）的工作奠定了基礎¹⁷。第一屆聯合國海洋法會議於 1958 年 2 月 24 日在日內瓦召開，且在決議中成功通過了四大海洋法公約和一項有關爭端解決的任擇議定書，分別為：(1)《關於領海和鄰接區公約》（Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone）¹⁸；(2)《公海公約》（Convention on the High Seas）¹⁹；(3)《捕魚及養護公海生物資源公約》（Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources on the High Seas）²⁰；(4)《大陸礁層公約》（Convention on the Continental Shelf）²¹；以及 (5)《關於強制解決爭端的任擇議定書》（Optional Protocol of Signature Concerning the Compulsory Settlement of Dispute）²²。另外，該會議亦通過了九項決議，其中包含有關公海之「公海核試驗」、「公海海域放射性污染」等決議²³。

第二項 傳統公海四大自由與公海之法律地位

¹⁷ YOSHIFUMI TANAKA, THE INTERNATIONAL LAW OF THE SEA 29 (Cambridge University Press 3 ed. 2019).

¹⁸ 1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, adopted on 29 April 1958, 516 U.N.T.S. 205 (entered into force on 10 September 1964).

¹⁹ 1958 Convention on the High Seas, adopted on 29 April 1958, 450 U.N.T.S. 11 (entered into force on 30 September 1962).

²⁰ 1958 Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, adopted on 29 April 1958, 559 U.N.T.S. 285 (entered into force on 20 March 1966).

²¹ 1958 Convention on the Continental Shelf, adopted on 29 April 1958, 499 U.N.T.S. 311 (entered into force on 10 June 1964).

²² 1962 Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes, adopted on 30 September 1962, 450 U.N.T.S. 169 (entered into force on 3 January 1963).

²³ First United Nations Conference on the Law of the Sea, *Resolutions adopted by the United Nations Conference on the Law of the Sea*, Annex, p. 143, U.N. Doc A/CONF.13/L.56 (Apr. 23, 1958).

1958 年通過之「日內瓦海洋法四大公約」，最為成功之處莫過於其將許多重要之習慣國際法成文化²⁴，並延續了傳統國際法對海洋空間領海與公海「傳統二分法」(traditional dualism) 之概念。四大公約將海洋分為三個基本類別：內水、領海，以及公海，而所謂公海為不屬領海或一國內國水域之海洋所有各部分²⁵，而內水和領海受到沿海國家的領土主權管轄²⁶。與此同時「傳統公海四大自由」，包含公海航行自由、捕魚自由、鋪設海底電纜與管線之自由，以及公海上空飛行之自由亦被明確規定²⁷。另外，為求海洋技術與科技之與時俱進，除了上述之「公海四大自由」外，條文內規定「國際法一般所則所承認之其他自由」亦被認為係公海自由之內容，代表「公海四大自由」僅為原則而為例示 (non-exhaustive) 規定，而非列舉²⁸。

再者，學說初期對於公海之性質與法律地位為「無主物」(*res nullius*) 或為「共有物」(*res communis omnium*) 有所論爭。然而，由《公海公約》第 2 條「公海對各國一律開放，任何國家不得有效主張公海任何部份屬其主權範圍… …」之文義觀之，公海不屬於且亦不受任何國家管轄，且不得為任何國家主張主權之對象。故繼《公海公約》後，更加確立了公海為「共有物」之基本原則²⁹。

²⁴ 有論者認為根據其序言，此一規定可被視為習慣國際法之成文化。Convention on the High Seas (1958) Preamble.: “The States Parties to this Convention, Desiring to codify the rules of international law relating to the high seas, Recognizing that the United Nations Conference on the Law of the Sea, held at Geneva from 24 February to 27 April 1958, adopted the following provisions as generally declaratory of established principles of international law”. *See also* Tanaka, *supra* note 17, at 30.

²⁵ Convention on the High Seas (1958) art 1.” The term “high seas” means all parts of the sea that are not included in the territorial sea or in the internal waters of a State.”

²⁶ Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone (1958) art 1(1). “The sovereignty of a State extends, beyond its land territory and its internal waters, to a belt of sea adjacent to its coast, described as the territorial sea.”

²⁷ Convention on the High Seas (1958) art 2. : The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by these articles and by the other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and non-coastal States: (1) Freedom of navigation; (2) Freedom of fishing; (3) Freedom to lay submarine cables and pipelines; (4) Freedom to fly over the high seas. These freedoms, and others which are recognized by the general principles of international law, shall be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.”

²⁸ 姜皇池，前揭註 16，頁 697。

²⁹ 姜皇池，前揭註 16，頁 696。

第三項 四大公約關於海洋環境與資源保護之缺陷



從第一屆聯合國海洋法會議及 1958 年海洋法四大公約來看，1950 年代後國際間對於海洋法之構想逐漸凝聚，然其對於海洋環境及資源保護之規範卻顯不足。本文認為原因有二：

第一、傳統國際法一直將捕魚自由視為一項重要基本原則，並且承襲自格老休斯之《海洋自由論》深信漁業資源無窮盡之理念，因而缺乏海洋環境保護之觀念，故未於《公海公約》中訂立相應之管理與保護措施³⁰。

第二、雖合稱「四大公約」，然實際上卻分割為四個獨立子公約，使成員國得自行決定簽署各自得以接受之公約。故在是時海洋環境與資源保護概念仍處在逐漸發展之際，四大公約之一的《捕魚及養護公海生物資源公約》簽署國相對於《公海公約》及《關於領海和鄰接區公約》較少³¹。且《捕魚及養護公海生物資源公約》雖制定了海洋保護之概念，然仍保留了傳統公海漁業規則的基本特徵。根據該公約第 6 條，其提出了一個沿海國家的「特別利害關係」(special interest) 之概念，即儘管該沿岸國漁民未在該國領海之外的公海海域捕漁，該國也被授予其得與其他國家共同制定適用於公海的措施之權利。即便如此，在 1982 年《聯合國海洋法公約》通過前二十年鮮少有相關的國際上之實踐³²，。又同法第 1 條規定除了對所有國家均賦予保護海洋之一般保護義務之外，並未提及沿岸國的具體責任，故對於落實該海洋環境及資源保護之效果有限³³。

³⁰ See also LOUIS B. SOHN, THE LAW OF THE SEA IN A NUTSHELL / BY LOUIS B. SOHN ... [ET AL.] 23 (West 2nd ed. 2010).

³¹ See Shabtai Rosenne, Julia Gebhard, *Conferences on the Law of the Sea*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW para 21 (Online ed. May. 2008)

³² Shigeru Oda, *Fisheries under the United Nations Convention on the Law of the Sea*, 77 AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 754 (1983).

³³ Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas (1958) art.1(2) “All States have the duty to adopt, or to cooperate with other States in adopting, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas.” See also *Id.* at 750.

是以，此種情況使得海洋環境及資源保護出現漏洞，進而促使第二次與第三次海洋法會議（UNCLOS II 及 UNCLOS III）與 1982 年《聯合國海洋法公約》進一步探討並修訂相關規範。



第三節 1982 年《聯合國海洋法公約》

第一項 UNCLOS III 之召開

隨著深海資源開發技術的進步和全球對海洋資源需求的增加，國際社會愈來愈認識到公海海床擁有豐富的礦產資源，而急需一套新的法律框架以合理管理這些資源。在此背景下，1967 年之「馬爾他提議」提出了著名的「人類共同繼承財產」觀念，呼籲國際社會認識到國家管轄權範圍外的海床和洋底資源應該被視為全人類的共同財產。這一提案不僅促使聯合國成立了海床委員會，也接著促使了「第三屆海洋法會議」（UNCLOS III）之召開，開啟了一個新時代的海洋治理框架。該時期之法律變革反映了國際社會對於海洋環境保護、海洋技術與科技之進步和與國際合作之重視，與此同時亦發展出了如「一籃子交易」原則及「協商一致」等重要規則。

第一款 聯合國海床委員會之成立與其影響

隨著深海採礦及勘探技術發展日益進步，諸多國家始認知到公海海床存在著超出任何大陸礁層的範圍的重要礦產資源，而 1958 年《大陸礁層公約》中定義開發標準在許多地理情況下被認為已不敷適用。1967 年，馬爾他大使在聯合國大會議程中以「人類共同繼承財產」之觀點為基礎，提出：「應就專供和平使用保留現有國家管轄範圍外之公海地區的海床、洋底及其底土，以及謀求人類福祉利用其資源之問題進行檢討」，向聯合國大會建議起草相關規定³⁴。

³⁴ UNGA, General Assembly, 22nd session: 1st Committee, 1515th meeting, p. 143 U.N. Doc A/C.1/PV.1515 (Nov. 27, 1967).

1967 年 12 月 18 日《聯合國大會第 2340 號決議》啟動了作為對「馬爾他提議」(The Maltese Initiative) 的回應，成立了「關於國家管轄範圍外的海床和洋底的和平使用之臨時委員會」(Ad Hoc Seabed Committee)³⁵，惟此臨時委員會在一年後的《聯合國大會 2467 號決議》中被永久性的「海床和洋底和平使用委員會」(Committee on Peaceful Uses of the Sea-Bed and Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction) 所取代³⁶。由《2467 號決議》，大會意識到當時之公海法律規範並未對開發上開資源的進行實質規定，故呼籲應盡快建立具有一個適當的國際機制支國基制度以因應時代所需。最終聯合國大會承認，基於海洋問題彼此緊密相關的關係，有必要全面性地檢討現行的海洋法規則。故 1970 年 12 月 17 日《聯合國大會第 2750 號決議》，大會決定於 1973 年召開一場會議制定一部全面性的海洋法公約³⁷。

第二款 UNCLOS III 之召開

1. 促成 UNCLOS III 召開之四大原因

除了「馬爾他提議」(the Maltese Initiative) 使大會意識到應全面性地處理海洋法律問題之外，學者認為另有四個主要理由推動了此次「第三屆海洋法會議」(UNCLOS III) 的召開：一、對海上自然資源的控制；二、海床開採技術的發展；三、海洋環境之保護；以及四、1960 年代前殖民地地區的獨立³⁸。

首先，就對海洋天然資源的控制，各國對海洋天然資源需求的不斷增長促使

³⁵ G.A Res. 2340(XXII), Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind. (Dec. 18, 1967), at 14.

³⁶ G.A Res. 2467(XXIII), Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind. (Dec. 21, 1968), at 17.

³⁷ G.A Res. 2750(XXV), Reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and the ocean floor and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction and use of their resources in the interests of mankind, and convening of a conference on the law of the sea. (1971).

³⁸ Tanaka, *supra note* 17, at 32.



沿岸國家將國家管轄權往公海方向擴展，故此時約有多個沿岸國宣稱在 12 海浬之外享有專屬之漁業管轄權（fisheries jurisdiction）。此現象放大了傳統「領海／公海二分法」之問題，而需對之重新考慮。第二，海床採礦技術之進步使得海床的龐大資源得以開發。根據 1958 年《大陸礁層公約》第 1 條³⁹，該技術的發展極有可能鼓勵沿岸國根據其中所規定的開發性測試基準，最終將其法定大陸礁層延伸至深海底。是以，有人對全球所有海床最終皆將被劃分給沿岸國表達關切。雖深海床採礦引起了愈來愈多的關注，惟僅有具備相關技術和足夠經濟資源的已開發國家方能開發深海底的天然資源，而此種情況非發展中國家可接受。因此，有必要制定一個適當管理深海床的天然資源之新的法律框架。第三，海洋環境的保護議題在 UNCLOS I 和 UNCLOS II 上關注並不多。然而，當時國際社會對於海洋環境保護的態度因自 20 世紀末開始的一系列漏油事故、油井爆炸、核廢料及其他廢物之排放，以及食物鏈中有害化學物質的發現而發生了變化⁴⁰。上開事故造成日益增長的公眾意識反映在國際海洋法的發展上，且鑑於 1958 年的日內瓦四大公約對海洋污染之相關規定不足，故有必要在全球層面制定新的規則。最後，1960 年代前殖民地區之獨立所帶來之國際社會結構性變化亦成為了促進海洋法改革之重要因素。蓋許多發展中國家在 UNCLOS I 和 UNCLOS II 時尚未取得獨立，這些國家的主張對於 1958 年的日內瓦四大公約而言基本上無法構成影響力。對於新獨立的國家而言，當前之海洋法規則僅符合已開發國家之利益，故對於新獨立國家呼籲對海洋法的現有規則進行全面重新評估乃屬理所當然。在 1982 年《聯合國海洋法公約》(Convention on the Law of the Sea，下稱《海洋法公約》) 中得觀察到上述四大原因於條文中之充分展現，以及其於 1958 年《日內瓦海洋法四大公約》間之差異。

³⁹ Convention on the Continental Shelf (1958) art.1 “For the purpose of these articles, the term “continental shelf” is used as referring (a) to the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the said areas; (b) to the seabed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands.”

⁴⁰ R.R. CHURCHILL & A.V. LOWE, THE LAW OF THE SEA 328 (Manchester University Press. 1999).

2. 為海洋議題整體性所生之「一籃子交易」原則及「協商一致」方式

1969 年之《聯合國大會第 2574 號決議》中，大會在為國家管轄範圍外的海床和洋底區域建立國際制度的背景下，認識到了公海、領海、鄰接區、大陸礁層、上覆水域以及國家管轄範圍外之海床和洋底相關的問題具有密切關連，而請求聯合國秘書長了解各會員國對召開海洋法會議以審視上開所有問題的看法⁴¹。故於 UNCLOS III 在制定《海洋法公約》時訂立了兩套重要規則，其為公約所秉持之「一籃子交易原則」(the package deal principle) 以及會議進行程序時之「協商一致方式」(consensus procedure)。

1958 年《日內瓦海洋法四大公約》將海洋議題劃分為四個獨立的子公約，允許各締約方根據自身情況自由簽署與批准。然由於海洋的各部分及其衍生之問題密切相關，過往之作法顯然已不合時宜，締約方應以追求海洋整體性之本質講求海洋基於「一籃子交易原則」及「協商一致方式」進行立法。《海洋法公約》別於 1958 年之版本，集結了幾乎所有當時之海洋法議題，而此種將「一籃子交易」之立法方式也體現於《BBNJ 協定》當中。又鑑於海洋種種問題皆密切相關之整體性，除非《海洋法公約》有特別規定明示許可，否則通過之條約將不允許締約方為任何保留或提出例外⁴²。再者，為使會議能順利進行，大會接受並認可了《君子協定》⁴³，其內容如下：「考慮到各個海洋問題之間息息相關，關於表決方法的規則需作為一個整體來考慮，以及採納一項能獲得最廣泛認可的海洋法公約，聯合國大會表達了以下觀點：會議應該盡一切努力通過『協商一致』來就實

⁴¹ G.A Res. 2574 (XXIV), Question of the Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Underlying the High Seas Beyond the Limits of Present National Jurisdiction, and the Use of Their Resources in the Interests of Mankind (1969), at 10.

⁴² 《聯合國海洋法公約》第 309 條：「除非本公約其他條款明示許可，對本公約不得作出保留或例外。」

⁴³ Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction and use of their resources in the interests of mankind, and convening of a conference on the law of the sea. Report of the 1st Committee, U.N. Doc A/9278 (Nov. 6, 1973).

質性問題達成協議，在謀求所有協商一致的努力皆已用盡前，不應對此類問題進行投票。」



第二項 1982 年《聯合國海洋法公約》有關 ABNJ 之規定

第一款 公海

1. 公海之範圍

《海洋法公約》第 86 條規定：「本部分的規定適用於不包括在國家的專屬經濟區、領海或內水或群島國的群島水域內的全部海域。本條規定並不使各國按照第五十八條規定在專屬經濟區內所享有的自由受到任何減損。」

1958 年《公海公約》反面解釋公海為「不包括在一個國家的領海或內水的海域的所有部分」，惟 1960 年代隨著海洋技術日漸發達，各國紛紛向外擴展海洋活動且各自主張之領海寬度不一。而原本預計解決領海寬度問題的第二屆聯合國海洋法會議（UNCLOS II）在各國不同主張下，仍無法突破傳統的「領海/公海二分法」。而此議題直到 UNCLOS III 才有所共識，會議中達成了確立領海可由基線向外延伸至 12 海浬，而專屬經濟區（Exclusive Economic Zone，下稱 EEZ）則最少可延伸至基線外 200 海浬之寬度的協議，此協議不僅限縮了公海之範圍，亦重建了海洋法之基礎。

就公海與其他海域間之關聯而言，沿海國所主張之 EEZ 以外即為公海。然若沿海國未主張 EEZ 的情況下，其領海基線外即為公海，在此情況下，直到由國際海洋法確定之界限為止，公海的海床屬於沿海國之大陸礁層。超出大陸礁層外界限的海床和底土統稱為「區域」，為全人類共同繼承財產，而覆蓋「區域」上方的水域皆為公海。當大陸礁層延伸超過 200 海浬界限時，上覆水域及其上空的空間皆屬於公海之範疇。

2. 公海六大自由



《海洋法公約》第 87 條規定：「一、公海對所有國家開放，不論其為沿海國或內陸國。公海自由是在本公約和其他國際法規則所規定的條件下行使的。公海自由對沿海國和內陸國而言，除其他外，包括：(a) 航行自由；(b) 飛越自由；(c) 鋪造海底電纜和管道的自由，但受第六部份的限制；(d) 建造國際法所容許的人工島嶼和其他設施的自由，但受第六部份的限制；(e) 捕魚自由，但受第二節規定條件的限制；(f) 科學研究的自由，但受第六和第十三部份的限制。」

二、這些自由應由所有國家行使，但須適當顧及其他國家行使公海自由的利益，並適當顧及本公約所規定的同『區域』內活動有關的權利。」

第 87 條除了重申公海為「全球共有物」(global commons) 外，該條所列之公海自由對於其他《海洋法公約》條款的交叉引用凸顯了上開自由受到其他法規之限制。誠如 ILC 所言：「任何為了全體有權利享有者之利益而行使的自由都必須受到規範。故有關公海之規範包含一些規則……該些規則並非為了設限或限制公海的自由，而旨在保障整個國際社會得行使這些自由之利益作為出發點⁴⁴。」

(Any freedom that is to be exercised in the interests of all entitled to enjoy it, must be regulated. Hence the law of the high seas contains certain rules...designed not to limit or restrict the freedom of the high seas, but to safeguard its exercise in the interests of the entire international community.) 蓋海洋技術與科技日趨發達及海洋資源與環境保護意識抬頭，《海洋法公約》除納入 1958 年《公海公約》中所列出的「公海四大自由」之外，另外增加「建造國際法所容許的人工島嶼和其他設施的自由」及「科學研究的自由」兩個項目，同時規定行使上開自由時締約方為了達到保護海

⁴⁴ International Law Commission, Report of the International Law Commission Covering the Work of its Seventh Session, 2 May - 8 July 1955, Official Records of the General Assembly, Tenth Session, Supplement No. 9, 22, ILC Doc. A/2934 (1955)

洋環境及養護管理海洋生物資源之目的而應受之限制⁴⁵。

3. 公海六大自由與海洋環境保護義務間之平衡

就「航行自由」與「飛越自由」而言，其限制規定如第 192 條、第 194 條第 3 款 (b) 規定締約方在行使航行及飛越自由時應負保護及保全海洋環境之義務⁴⁶，以及防止和控制船舶污染之規定等等⁴⁷。

而就公海六大自由之核心—「捕魚自由」⁴⁸，《海洋法公約》擺脫以往海洋資源「取之不絕，用之不盡」之思維，制定了若干具體規範來對「捕魚自由」進行限制。《海洋法公約》雖大程度尊重後續各國間對於如何管理漁業資源的協商，而賦予締約方包括談判、互相合作和採取必要措施之義務，然其中對於養護和管理海洋生物資源則仍設有一般性條款⁴⁹。其總體原則載於第 118 條，該條明確規定各國在養護和管理公海生物資源方面擁有廣泛的合作責任。特別是當各國的國民針對相同的生物資源或在同一區域的不同資源進行捕撈時，必須進行談判以採取必要的養護措施，並在適當時應共同建立分區域 (subregional) 或區域性 (regional) 漁業組織以達成此目的⁵⁰。就進一步之公海生物資源養護方式則訂定於同法第 119 條⁵¹。



⁴⁵ 值得注意的是，《海洋法公約》第 87 條第 1 款所定之公海六大自由同 1958 年《公海公約》之公海四大自由，係以「除其他外，包括……」(*inter alia*) 之例示規定之立法方式為之。是以，公海上得行使之活動不限於 87 條所舉之六項公海自由，亦適用於其他新的或未命名的活動。

⁴⁶ 《海洋法公約》第 192 條：「各國有保護和保全海洋環境的義務。」；同法第 194 條第 3 款第 (b) 項：「三、依據本部份採取的措施，應針對海洋環境的一切污染來源。這些措施，除其他外，應包括旨在最大可能範圍內盡量減少下列污染的措施：……(b) 來自船隻的污染，特別是為了防止意外事件和處理緊急情況，保證海上操作安全，防止故意和無意的排放，以及規定船隻的設計、建造、裝備、操作船和人員配備的措施……。」

⁴⁷ 《海洋法公約》第 211 條。

⁴⁸ Robin M Warner, *Conserving Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in THE OXFORD HANDBOOK OF THE LAW OF THE SEA 754 (2015).

⁴⁹ 《海洋法公約》第 117 條至第 120 條。

⁵⁰ 《海洋法公約》第 118 條：「各國應互相合作以養護和管理公海區域內的生物資源。凡其國民開發相同生物資源，或在同一區域內開發不同生物資源的國家，應進行談判，以期採取養護有關生物資源的必要措施。為此目的，這些國家應在適當情形下進行合作，以設立分區域或區域漁業組織。」

⁵¹ 《海洋法公約》第 119 條：「一、在對公海生物資源決定可捕量和制訂其他養護措施時，各國應：

此外，執行《海洋法公約》關於養護與管理跨界魚群與高度洄游魚群之 1995 年《聯合國魚群協定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stock，下稱《魚群協定》) 亦設有對公海上的捕魚自由之限制，如船旗國在公海捕魚時必須採納的一系列措施等等⁵²。此外，《魚群協定》亦有規定在由區域性漁業組織（下稱 RFMO）管理的公海區域內，即使船隻非 RFMO 的成員國，《魚群協定》也允許來自非船旗國的合格檢查員登臨檢查未遵守 RFMO 養護管理措施的船隻⁵³。簡言之，國際社會的利益要求在開發和保護有限的海洋生物資源時，必須共同建立合作關係⁵⁴。

再者，就「科學研究之自由」，《海洋法公約》肯認各國及各主管國際組織均有權進行海洋科學研究⁵⁵，並接著列出一系列進行海洋科學研究之一般原則，包含應遵守依照本公約制定的一切有關規章，包括關於保護和保全海洋環境的規章⁵⁶。而有關公海上進行科學研究的自由，各國必須促進公海之海洋科學資訊的交換。在此方面，《海洋法公約》第 119 條第 2 款規定，與漁業資源養護相關的可用科學資訊應定期透過國際組織交換和提供。上開資訊應包含生物資訊、特定物種的遷徙棲息地、用於捕獲該些物種之漁具和方式，以及每個物種的捕獲量等。

(a) 採取措施，其目的在於根據有關國家可得到的最可靠的科學證據，並在包括發展中國家的特殊要求在內的各種機關環境和經濟因素的限制下，使捕撈的魚種的數量維持在或恢復到能夠生產最高持續產量的水平，並考慮到捕撈方式、種群的相互依存以及任何一般建議的國際最低標準，不論是分區域、區域或全球性的；(b) 考慮到所捕撈魚種有關聯或依賴該魚種而生存的魚種所受的影響，以便使這種有關聯或依賴的魚種的數量維持在或恢復到其繁殖不會受嚴重脅的水平以上。二、在適當情形下，應通過各主管國際組織，不論是分區域、區域或全球性的，並在所有有關國家的參加下，經常提供和交換可獲得的科學情報、漁獲量和漁撈努力量統計，以及其他有關養護魚的種群的資料。三、有關國家應確保養護措施及其實施不在形式上或事實上對任何國家的漁民有所歧視。」

⁵² 《魚群協定》第 18 條。

⁵³ 《魚群協定》第 21 條。

⁵⁴ H.N. SCHEIBER, et al., OCEAN LAW DEBATES: THE 50-YEAR LEGACY AND EMERGING ISSUES FOR THE YEARS AHEAD 342 (Brill Nijhoff. 2018).

⁵⁵ 《海洋法公約》第 238 條。

⁵⁶ 《海洋法公約》第 240 條 (d)。

考慮到公海漁業的統計數據較為鬆散，資料的交換為保護海洋生物資源的一個重要方式⁵⁷。

第二款 區域

1. 區域之範圍

「區域」指國家管轄範圍以外的海床和洋底及其底土⁵⁸。而其界限在法律上是大陸礁層的海向界限。意味著「區域」的界限係從基線起算外 200 海浬，或者在大陸邊緣延伸超過 200 海浬的地方開始起算。而區域的界限由各國根據國際法來確定，國際海底管理局（International Seabed Authority，簡稱 ISA）無法影響根據第六部分確立大陸礁層外部界限，或相對或相鄰海岸國家之間劃界協議的有效性。故區域之範圍只有在所有沿岸國依照公約規定設其大陸礁層之外部界線後始得確定，惟根據最近一次之大陸礁層界限委員會（Commission for the Limits of the Continental Shelf）第六十屆會議有關該委員會最新的工作進展，其無法有效處理關於具有爭議之大陸礁層區域的提交之情況，確定大陸礁層的界限似乎將需要相當長的時間，相對或相鄰海岸國家之間之爭議更是如此。是以，在所有相關爭議得到解決之前，區域的確切範圍難以確定。

2. 區域與其資源之法律地位

如前所述，區域以及其資源在《海洋法公約》中被定義為「人類的共同繼承財產」。此一概念早在 1970 年聯合國大會所通過之《關於各國管轄範圍以外海床與底土之原則宣言》（Declaration of Principles Governing the Sea-bed and Ocean Floor and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction）中被確立⁵⁹。該宣言中所述之大多原則在公約的第 11 部分中皆有所重複，《海洋法公約》

⁵⁷ Tanaka, *supra note* 17, at 439.

⁵⁸ 《海洋法公約》第 1 條第 1 款。

⁵⁹ G.A Res. 2749(XXV), Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the



第 136 條更直接規定：「『區域』及其資源是人類的共同繼承財產」。且值得注意的是，「人類共同繼承財產」之原則被視為如此基本，以至《海洋法公約》第 311 條第 6 款甚至禁止締約方對與共同繼承財產相關的基本原則進行任何修正，或成為任何有悖於該原則的協定的締約方⁶⁰。

值得注意的是，《海洋法公約》第 137 條藉由限縮區域之「資源」之定義實質地限制了第 136 條「人類共同繼承財產」原則之適用。根據第 11 部分對於「資源」之定義，其係指區域內在海床及其下原來位置的一切固體、液體或氣體礦物資源，其中包括多金屬結核⁶¹。故在第 137 條之範疇中，「資源」排除了生物資源，包括所謂的海洋遺傳資源（marine genetic resources）。

3. 國際海底管理局

國際海底管理局（下稱 ISA）為除國際海洋法法庭和大陸礁層界限委員會外，依據《海洋法公約》設立的三個國際機構之一⁶²。ISA 成立於《海洋法公約》生效之日 1994 年 11 月 16 日⁶³，而《海洋法公約》的所有締約方均自動成為 ISA 的成員。ISA 之功能涉及區域之活動人類共同繼承財產的治理，其主要功能與深海採礦有關，並在區域的海洋科學研究方面也扮演著重要角色。

就區域內的「活動」而言，係指勘探和開發「區域」的資源的一切活動⁶⁴。所有活動均受《海洋法公約》第 11 部分及 1994 年《關於執行 1982 年公約第 11 部份之協定》（下稱《深海床協定》）之規定所管轄。《海洋法公約》序言開宗明義規定區域內的活動必須係為「全人類的利益」進行國家管轄範圍以外的海床和洋底區域及其底土以及該區域的資源為「人類的共同繼承財產」，其勘探與開發

⁶⁰ Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction. (Dec. 17, 1970), at 24, 25.

⁶¹ Michael W Lodge, *The Deep Seabed*, in THE OXFORD HANDBOOK OF THE LAW OF THE SEA 229 (2015).

⁶² 《海洋法公約》第 133 條 (a)。

⁶³ Lodge, *supra note* 60, at 231.

⁶⁴ 《海洋法公約》第 308 條。

⁶⁴ 《海洋法公約》第 1 條第 3 款。



應為全人類的利益而進行，不論各國的地理位置如何，《海洋法公約》第 11 部分和《深海床協定》亦有同樣意旨之規定。

為了實現上開序言之願景，ISA 需負責開發一種機制，以非歧視的方式公平分享來自深海底礦業開採的財政及其他經濟利益⁶⁵。根據《海洋法公約》，ISA 是締約方按照第 11 部分組織和控制區域內活動，特別是管理「區域資源」的組織⁶⁶。此外，其職責包括代表全人類對區域內的活動進行管理，且基於區域及其資源為「全人類共同繼承財產」之原理，區域內資源的一切權利屬於全人類，不得讓渡⁶⁷。ISA 需按照第 153 條以及第 11 部分等相關規定，和 ISA 的規則、規章和程序，予以安排、進行和控制⁶⁸。除了最主要規範深海床採礦外，其他 ISA 若干輔助功能如：促進和鼓勵有關區域及其資源的海洋科學研究及將與區域活動相關的技術和科學知識轉讓給開發中國家⁶⁹，乃至於考慮到開發中國家的利益和需要將超過 200 海浬外大陸礁層的應繳付費用或實物分配至處於經濟弱勢之國家⁷⁰。

4. 《海洋法公約》第 11 部分中海洋環境保護之規範

關於區域的規定中，《海洋法公約》要求 ISA 應按照本公約對區域內活動採取必要措施，以確保切實保護海洋環境，不受這種「活動」可能產生的有害影響⁷¹。為補充 ISA 上述之義務，《海洋法公約》亦課予國家相關義務，要求各國應制定法律和規章，以防止、減少和控制由懸掛其旗幟或在其國內登記或在其權利下經營的船隻、設施、結構和其他裝置所進行的「區域」內『活動』造成對海洋環境的污染。且此種法律和規章要求之效力應不低於依照公約第 11 部分關於區域

⁶⁵ 《海洋法公約》第 140 條。

⁶⁶ 《海洋法公約》第 157 條。

⁶⁷ 《海洋法公約》第 137 條第 2 款。

⁶⁸ 《海洋法公約》第 153 條。

⁶⁹ 《海洋法公約》第 143 條第 2 款、第 3 款。

⁷⁰ 《海洋法公約》第 82 條第 4 款。

⁷¹ 《海洋法公約》第 145 條。

之國際規則、規章和程序⁷²。

綜上所述，《海洋法公約》雖對 ISA、締約方乃至於區域採礦經營者皆課予確保海洋環境免於區域內「活動」之危害的義務，卻對全面性保護深海環境面臨「所有威脅」之危害的義務無明確規定⁷³。

第三款 兩部《海洋法公約》執行協定

1. 1994 年《深海床協定》

雖《海洋法公約》第 11 部分對於區域制度於當時之時空背景下實屬創新，然包括美國在內的一些工業化國家強烈反對管理區域的框架。如於 1982 年，前美國總統雷根聲明，雖得以接受《海洋法公約》草案的大部分條款且與美國利益一致，惟深海採礦規範的爭主要元素是不可接受的⁷⁴。鑑於此，美國投票反對公約並拒絕簽署，其他工業化國家也選擇了棄權而未批准該公約，導致直至公約通過後 11 年的 1993 年 11 月，僅有一個批准公約之締約方為已開發國家⁷⁵。

意識到《海洋法公約》急需生效之迫切性，且若《海洋法公約》缺乏已開發國家的參與，公約的生效將無法有效達到其預期之效果。歸根到底，該些拒絕批准或加入《海洋法公約》的國家大多是已開發國家，其為海洋的主要使用者、主要污染者，以及海上重要爭端的當事國。故聯合國為了解決《海洋法公約》第 11 部分的問題，召開了一系列非正式磋商，以應對遲早將生效之《海洋法公約》的問題。這些磋商最終在 1994 年 7 月由聯合國大會通過了 1994 年《關於執行 1982

⁷² 《海洋法公約》第 209 條。

⁷³ 陳貞如（2018），〈初探「國家管轄範圍以外地區」海洋環境與生物多樣性相關國際規範〉，《台灣國際法學刊》，15 卷 1 期，頁 17。

⁷⁴ Bernard H. Oxman, *The 1994 Agreement and the Convention*, 88 THE AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 688 (1994).

⁷⁵ 1993 年前，唯一批准或加入《海洋法公約》的已開發國家為冰島（1985 年）。見：United Nations Treaty Collection, United Nations Convention on the Law of the Sea, <https://treaties.un.org/> (last visited May 24, 2024).

年公約第 11 部分之協定》，並有超過五十個國家簽署此協定，包含美國以及多數的已開發國家。1994 年《深海床協定》對《海洋法公約》第 11 部分和附件三中所設之法規範進行了根本性的改變，以回應已開發國家之需求。此改變促進了《海洋法公約》「近全球性」(near-universal) 之參與，並於《深海床協定》第 2 條規定，該協定和《海洋法公約》第 11 部分的條款應被解釋和應用為一個單一文件，亦即若協定和第 11 部分之間有任何不一致之處，應以協定的條款為優先適用⁷⁶。

1994 年《深海床協定》對 1982 年《海洋法公約》中有關深海床礦產資源開採的規定進行了重大修改，包括簡化了 ISA 的結構和決策流程，以及取消了強制性技術移轉的要求，並保證了主要經濟大國在決策機構中的代表權和影響力。此外，協定還修訂了關於生產限制和申請程序的規定，旨在簡化採礦資格的獲得過程，使之更具市場導向，並減少行政上的負擔。由此可知，上開修訂係被以解決先前因經濟和技術條款而阻礙已開發國家批准《海洋法公約》之問題而設，此協定之增設並非主要出於保護海洋環境或海洋生物多樣性為出發點。相反地，其目的更多是為了滿足已開發國家經濟性及政治性需求，從而推動《海洋法公約》的廣泛批准和加速其生效⁷⁷。

2. 1995 年《魚群協定》

《海洋法公約》第七部分有關公海的條款要求船旗國發展對漁船的管轄權進行更有運作性和有效的執行程序。而《海洋法公約》本身有意設立一個抽象的關於共同合作管理跨界和高度洄游魚種的框架，並呼籲未來各締約方在該領域中之合作。然而儘管當時已存在數個 RFMO，但對於魚種之養護與管理成效不彰⁷⁸。

⁷⁶ Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 art. 1(2). “The provisions of this Agreement and Part XI shall be interpreted and applied together as a single instrument. In the event of any inconsistency between this Agreement and Part XI, the provisions of this Agreement shall prevail.”

⁷⁷ Oxman, *supra* note 74, at 689-695.

⁷⁸ Johannes Fuchs, *Marine Living Resources, International Protection*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS



且《海洋法公約》第七部分就公海漁業之規定並不詳盡，而這一點從跨界、高度洄游，及相互依存的魚種未被整合進公海漁業制度中可以看出。故為了補充此缺陷，1995年《魚群協定》在《海洋法公約》生效後不久便開始起草並通過⁷⁹。

1995《魚群協定》的主要目的是為了確保有效執行《海洋法公約》中的跨界魚種制度。在《魚群協定》第5條中，透過包括確保在公海上對必要的保護措施進行有效執行等義務在內，對《海洋法公約》第61、63和64條關於跨界和高度洄游魚種的養護和管理的基本原則進行了實質性的發展和加強實踐。此外，自《海洋法公約》起草以來發展出來的預警原則（precautionary approach）被整合到《魚群協定》第6條跨界和高度洄游魚種的管理執行措施中⁸⁰。

《魚群協定》第5條列出數項涉及符合《國際環境法》之基本原則，包含：達到長期之永續發展、最佳可得科學證據和實踐之使用、在科學資訊不明確或不充足之情形下預警原則之使用、對生態系統的關注，以及對生物多樣性的保護。另外，該條亦規定一國應使用對環境無害和成本效益高的漁具和捕魚技術，以減少對海洋環境及生物之影響。除了制定上開養護與管理魚種的一般性原則之外，《魚群協定》在很大程度上將實際的實施工作委託給RFMO或直接參與雙邊協議的締約方⁸¹。然而就全球性層面而言，RFMO的實踐揭示了幾個限制了RFMO以生態永續發展性為目標實施漁業養護和管理措施之有效性的因素，包含：RFMO公約中缺乏環境保護原則、低效的共識決策制度、缺乏監督RFMO在國家管轄範圍外地區的養護和管理活動全球協調機制、已開發與開發中國家間參與程度的差異、未能有效處理非締約方問題⁸²。

OF INTERNATIONAL LAW para 25 (Online ed. Feb. 2015)

⁷⁹ Kaare Bangert, *Fisheries Agreements*, in MAX PLANCK ENCYCLOPEDIAS OF INTERNATIONAL LAW para 12 (Online ed. Jan. 2018)

⁸⁰ *Id.* para 14.

⁸¹ Bangert, *supra note* 79, para 15, 20.

⁸² Warner, *supra note* 48, at 759, 760.

第四節 《BBNJ 協定》



第一項 設立新的執行協定之契機

隨著全球航運需求提升以及海洋科技之進步，提供了更多包含在「公海」之水體部分以及合稱為「區域」之海床和洋底及其底土之「國家管轄範圍外地區」(areas beyond national jurisdiction，下稱 ABNJ) 開發資源的機會。又伴隨著海上貿易及海上運輸之昌盛、蓄意與意外船舶排放、海上噪音、船舶對海洋哺乳動物之撞擊，對於海洋環境及其生物多樣性的威脅也日益增加。更甚者，深海捕魚業使用更為先進的技術，以及重型拖網漁具遍布海洋的廣大區域，對脆弱海洋生態系統 (vulnerable marine ecosystems) 造成了更實質性的損害，且隨著更具侵入性的深海挖礦、海洋科學研究、生物探勘等活動的增加，上開威脅很可能進一步地加劇⁸³。

如前文所述，傳統上國際海洋法領域關注較多係在國管轄範圍內，就關於ABNJ，《海洋法公約》更多是討論公海自由與船旗國專屬管轄原則適用，以及「區域」為人類共同繼承財產之原則，就環境問題的規定並不全面。且《海洋法公約》第十二部分反映了全球需要全球和區域性組織共同合作制定一個保護和保存國家管轄範圍內外海洋環境所需的國際規則及標準之具整合性的海洋治理系統。《海洋法公約》第 237 條另外強調《海洋法公約》與其他有關保護和保全海洋環境之規定之間的補充關係 (complementary relationship)，鼓勵《海洋法公約》與其他相關公約與國際法原則之間之補充關係繼續發展及演進⁸⁴。

第二項 《BBNJ 協定》之 ABNJ 範圍與處理之四大議題

意識到海洋環境的保護與生物多樣性議題之重要性，經歷了長達三十年以上

⁸³ *Id.* at 752.

⁸⁴ *Id.* at 753.

的談判後，「《聯合國海洋法公約》下國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性保育與永續利用協定」(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，下稱《BBNJ 協定》) 終於在 2023 年的 6 月 19 日通過。許多人俗稱《BBNJ 協定》為「公海條約」(High Seas Treaty) 或者「全球海洋條約」(Global Oceans Treaty)，惟上開兩種說法皆過度簡化且對於此協定之名稱與目的有所誤解。蓋《BBNJ 協定》所涉及之 ABNJ 包含「公海」以及「區域」，別於專以公海（當時還未有 EEZ 之概念）作為範疇以及以公海為目的所制定的多邊國際條約之 1958 年《公海公約》，ABNJ 並非得以「公海」或「全球海洋」之字眼囊括。

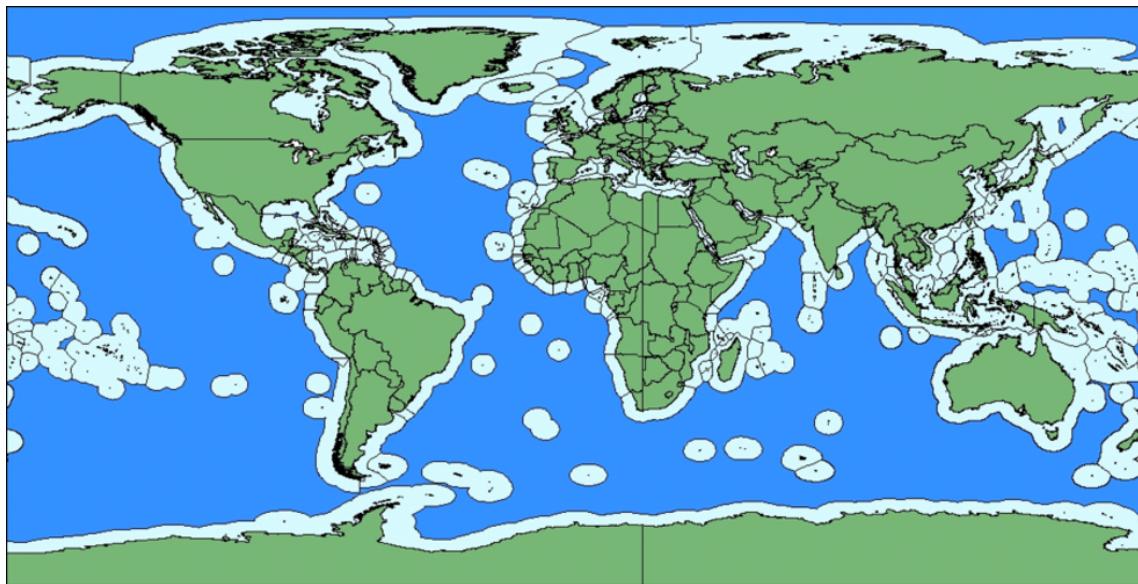


圖 1：深藍色部分為國家管轄範圍以外之 ABNJ⁸⁵

《BBNJ 協定》可說是近 25 年以來最重要的海洋協定，它補充了處理國家管轄範圍內之生物多樣性的《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity，CBD)，且與《聯合國氣候變化綱要公約》(United Nations Framework

⁸⁵ UN Environment Programme, BBNJ – ‘Common Heritage of Mankind’, <https://www.unep.org/cep/news/blogpost/bbnj-common-heritage-mankind>. (last visited June 21st, 2024)



Convention on Climate Change, UNFCCC) 等多邊環境協定之制定方式相似，設立了多種機構來實施和詳細規定其條款，並旨在成為一個動態的協定，能根據最新的情勢進行調整⁸⁶。

本質上，《BBNJ 協定》涵蓋了四個條約於一體，而每個條約都有各自目標、原則、義務，並在特定情況下設有專門機構。其四大核心議題包括：海洋遺傳資源（Marine Genetic Resources）、包含海洋保護區（Marine Protection Areas）在內的區域管理工具等措施（Area-based Management Tools）、環境影響評估（Environmental Impact Assessment），以及能力建構與海洋技術移轉（Capacity Building and the Transfer of Marine Technology）。有論者認為此四大議題之間欠缺聯繫，但得以確定的是，此四大議題均係為養護與保育 ABNJ 的海洋生物多樣性及及實現海洋生物資源的永續利用而設，同時也努力填補過去國際規範在爭領域中未充分覆蓋的問題。

⁸⁶ Daniel Bodansky, *Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement*, AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, 2 (2024).

第三章 《BBNJ 協定》之立法進程

第一節 起源與背景



基於《海洋法公約》序言之「各海洋區域的種種問題都是彼此密切相關的，有必要作為一個整體來加以考慮」之海洋治理原則，以及為因應《21世紀議程》（Agenda 21）第 17 章「保護大洋和各種海洋，包括封閉和半封閉海域以及沿海區，並保護、合理利用和開發其生物資源」之精神，1999 年聯合國大會決定成立「聯合國海洋法非正式諮詢程序」（UN Informal Consultative Process on the Law of the Sea，UNICPOLOS），以便以有效和具建設性的方式促進大會對海洋事務和海洋法的年度審查⁸⁷。《海洋法公約》雖因其對海洋制度的全面涵蓋，而被第三屆聯合國海洋法會議主席許通美稱為「海洋的憲法」⁸⁸，然而在制度上，該公約仍存在著對於 ABNJ 之保護以及永續利用海洋生物多樣性方面之缺口。隨著世界對公海和深海生態系統的認識增加，這些缺口勢必需要被新的法規範填補。

而於 2004 年，聯合國大會同意聯合國海洋法非正式諮詢程序之建議，即建立一個進一步研究與解決 ABNJ 的生物多樣性保護相關的全面問題之程序。鑑於此，大會同意設立「不限成員名額非正式特設研究關於『國家管轄範圍以外地區』海洋生物多樣性保育與永續利用工作小組」（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），被廣泛稱作「BBNJ 工作小組」（BBNJ Working Group）。

⁸⁷ G.A Res. 2467(XXIII), Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the sectoral theme of "Oceans and seas": international coordination and cooperation. (Jan. 18, 2000), at 2.

⁸⁸ Oceans and Law of the Sea - the United Nations, "A Constitution for the Oceans" Remarks by Tommy T.B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm (last visited January 14, 2025). See also David Freestone, *Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in THE FUTURE OF OCEAN GOVERNANCE AND CAPACITY DEVELOPMENT 155 (2019)

第二節 政府間會議前之先行作業

第一項 BBNJ 工作小組前期會議與 2011 年「一籃子議題」



BBNJ 工作小組分別在 2006、2008 及 2010 年召開了第一至第三次會議。然而初期的進展較為緩慢，討論的核心問題包括：缺乏全球性的規範在 ABNJ 建立和監測海洋保護區之法律文書、缺乏全面性的對 ABNJ 中新的活動之環境影響評估，以及負責規範特定部門活動的國際組織間缺乏協調。另一方面，有數個代表團對於是否有制定進一步的法律文件之必要表示質疑，並強烈建議應以改善現有制度的實施為優先。有一部份的討論集中在聯合國是否為最適合進行此議題的論壇，以及《生物多樣性公約》相較於《海洋法公約》是否得提供更合適的討論平臺，且為更好的行動基礎⁸⁹。儘管如此，BBNJ 工作小組仍持續在聯合國內進行談判。

惟上開有關改善治理之議題被在 ABNJ 開採海洋遺傳資源的制度爭議所掩蓋。多個工業強國主張提倡對於區域之海洋遺傳資源的開放取用制度，反之歐盟則關注所有海洋生物多樣性的保護⁹⁰。中國和 G77 集團（Group of 77）主張⁹¹，《海洋法公約》中適用於深海床礦產的人類共同繼承財產的概念，應同樣適用於具有重要的工業和製藥價值深海底的生物資源。並主張，若《海洋法公約》的起草者當初除區域之礦產外亦了解這些獨特的生物資源，其無疑會將這些資源明確納入區域之共同繼承財產之制度中⁹²。

⁸⁹ *Id.* at 152.

⁹⁰ Fernanda Millicay, *Part III Marine Biodiversity Conservation and Global Ocean Governance*, 8 *Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Securing a Sound Law of the Sea Instrument*, in THE IMLI TREATISE ON GLOBAL OCEAN GOVERNANCE: VOLUME I: UN AND GLOBAL OCEAN GOVERNANCE 169 (2018).

⁹¹ 七十七國集團（G77）於 1964 年 6 月 15 日由 77 個發展中國家簽署《七十七國聯合宣言》而成立，旨在促進成員的集體經濟利益，並增強其聯合談判能力。儘管 G77 的成員已增加到 134 個國家，該組織仍保留原名，以彰顯其歷史意義。The Group of 77 at the United Nations, About the Group of 77, <https://www.g77.org/doc/> (last visited June 1, 2024).

⁹² Freestone, *supra* note 88, at 154. 另外可參考：Warner, *supra* note 48, at 765.



上開兩極化的立場導致 BBNJ 工作小組的談判陷入了僵局，而此現象終於在 2011 年 5 月的第四次會議上有了突破。與會代表同意，透過環境影響評估和海洋保護區等養護和管理工具來保護生物多樣性的問題，應與海洋遺傳資源的獲取和惠益分享（access and benefit-sharing）問題掛鉤⁹³。是以，各方以協商一致的方式通過了一系列建議，決定啟動有關 BBNJ 的法律框架進程，包括透過實施現有法律文書和可能根據《海洋法公約》制定一項多邊協議，以及在此過程中將海洋遺傳資源，包括獲取和惠益分享問題、環境影響評估、包括海洋保護區在內的區域管理工具、能力建構與海洋技術移轉作為整體解決的「一籃子」（a package deal）議題⁹⁴。此建議在 2012 年的 BBNJ 工作小組會議和同年 6 月的聯合國永續發展會議（Rio+20）中進一步討論，並在 Rio+20 的成果文件名為《我們想要的未來》（The future we want）中包含了以下承諾：「我們認識到國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的養護和永續利用的重要性。我們注意到大會主持的不限成員名額非正式特設工作組為研究國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性養護和永續利用有關問題正在開展的工作。在該不限成員名額非正式特設工作組工作的基礎上，我們承諾在大會第六十九屆會議結束之前抓緊處理國家管轄範圍以外區域海洋生物多樣性的養護和永續利用問題，包括就根據《海洋法公約》的規定擬訂一份國際文書的問題作出決定⁹⁵。」

第二項 BBNJ 工作小組後期會議與《聯合國大會第 69/292 號決議》

為了履行上述的承諾，大會要求秘書長召開三次 BBNJ 工作小組的會議⁹⁶，工作小組便在 2014 年與 2015 年間共進行了三次會議。經過冗長的談判後，工作小組於 2015 的會議中決定向大會建議「決定根據《海洋法公約》的規定擬訂一

⁹³ UNGA, *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*, Annex, p. 2, U.N. Doc A/66/119 (June 30, 2011).

⁹⁴ 蔣小翼、盧萃文（2023），〈BBNJ 國際協定談判中的主要爭議點及各方立場評析〉，《中國海洋大學學報》，3 期，頁 26。

⁹⁵ G.A Res. 66/288, The future we want (Sep. 11, 2012), para 162.

⁹⁶ G.A Res. 68/70, Oceans and the law of the sea (Feb. 27, 2014), para 199.

份具有法律約束力的國際文書，用於養護和永續利用國家管轄範圍以外區域的海洋生物多樣性，並決定為此目的採取以下行動……⁹⁷。」最終大會在《聯合國大會第 69/292 號決議》中採取工作小組的建議，決定在舉行政府間會議（Intergovernmental Conference，下稱 IGC）之前，設立一個籌備委員會（Preparatory Committee），所有聯合國會員國、專門機構成員和《海洋法公約》締約方均可參加，並按照聯合國慣例邀請其他方面作為觀察員參加，……就根據《海洋法公約》的規定擬訂一份具有法律約束力的國際文書的規範草案要點向大會提出實質性建議，籌備委員會在 2016 年開始工作，並在 2017 年底以前向大會報告其進展情況⁹⁸。又決定籌備委員會應透過談判處理 2011 年所商定的一籃子事項所含的議題，即 ABNJ 海洋生物多樣性的養護和永續利用、海洋保護區在內的區域管理工具、環境影響評估和能力建構與海洋技術移轉等措施⁹⁹。

第三項 筹備委員會

籌備委員會於 2016 和 2017 共召開了四次會議，旨在未來進行政府間會議之前，各代表團就具有法律約束力的國際文書（亦即現已通過之《BBNJ 協定》）以協商一致之方式進行實質事項的討論。原本預設會期兩年的籌備委員會結束時，各代表團應當達成一份在未來政府間會議上需處理的共識議題清單（consensual list of issues）¹⁰⁰，然籌備委員會未能就具有法律約束力的國際文書中提議的所有事項達成共識，惟對於給予大會的建議達成以下共識：「大會應盡快做出決定，是否在聯合國主持下召開一次政府間會議，以審議籌備委員會關於要點的建議，

⁹⁷ UNGA, *Outcome 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*, Annex, p. 2, U.N. Doc A/69/780 (Feb. 13, 2015).

⁹⁸ G.A Res. 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 (June 19, 2015), at 2.

⁹⁹ *Id.* at 3.

¹⁰⁰ Millicay, *supra* note 90, at 170.

並根據《海洋法公約》的規定擬訂具有法律約束力的國際文書規範¹⁰¹。」

如上所述，籌備委員會雖未能在任一實質事項上達成協商一致，該委員會最大的貢獻在於其形成了 BBNJ 建議性文件草案，確定了正式談判的基本框架。該建議性文件草案分為第 A 節與第 B 節：

第 A 節：此節包含多數代表團意見一致的非排他性要點¹⁰²。

一、序言要點；

二、一般性要點（包含：用語、適用範圍、目標、與《海洋法公約》以及其他文書、框架和相關全球、區域和部門機構之關係）；

三、ABNJ 海洋生物多樣性之養護和永續利用（包含：一般原則與方法、國際合作、海洋遺傳資源，包含惠益分享問題、以分區為基礎的管理工具，包含海洋保護區、環境影響評估、關於能力建構與海洋技術移轉）；

四、機制安排（決策機構／平台、科學／技術機構、秘書處）；

五、資訊交換機制；

六、財政資源和財務事項；

七、遵守；

八、爭端解決；

九、責任與義務；

十、審查；

十一、最後條款。

¹⁰¹ UNGA, *Report of the 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*, Annex, p. 7, U.N. Doc A/AC.287/2017/PC.4/2 (July 31, 2017).

¹⁰² *Id.* at 7-17.

第 B 節：此節 B 存在意見分歧的一些主要議題¹⁰³。



- 一、在人類共同繼承財產和公海自由方面，需進一步討論；
- 二、在海洋遺傳資源包括惠益分享問題上，需進一步討論規範是否應當對海洋遺傳資源的獲取進行規制、這些資源的性質、應當分享何種惠益、是否處理智慧財產權問題、是否規定對 ABNJ 海洋遺傳資源的利用進行監測；
- 三、在區域管理工具包括海洋保護區等措施方面，需進一步討論最適當的決策和機制安排，以期增進合作與協調，同時避免削弱現行法律規範和框架以及區域及部門機構的相關任務；
- 四、在環境影響評估方面，需進一步討論該程序應由各國進行或者應為一項「國際化」問題，以及是否應處理戰略性環境影響評估議題（strategic environmental impact assessments）；
- 五、在能力建構和海洋技術移轉方面，需進一步討論系爭條款和條件；
- 六、需進一步討論機制安排以及國際規範建立的制度與相關全球、區域和部門機構之間的關係，以及如何處理監測、審查及遵守規範事項；
- 七、關於資金之提供，需進一步討論所需資金的規模和是否應當設立一個財政機制；
- 八、還需要進一步討論爭端解決以及責任與義務。

第四項 《聯合國大會第 72/249 號決議》

於 2017 年 12 月 24 日，聯合國大會決定在聯合國主持下召開政府間會議，審議籌備委員會之建議性文件草案，並為根據《海洋法公約》的規定就 ABNJ 海洋生物多樣性的養護和永續利用問題擬訂一份具有法律約束力的國際文書，特別是作為一個整體來處理 2011 年所商定的一籃子議題，包含：海洋遺傳資源、包

¹⁰³ *Id.* at 17, 18.

含海洋保護區在內的區域管理工具等措施、環境影響評估，以及能力建構與海洋技術移轉¹⁰⁴。



除此之外，大會對於政府間會議提出以下要點：

(一) 重申政府間會議的工作和成果應完全符合《海洋法公約》的規定，並應注意談判之過程及其結果不應損害現有有關法律規範和框架以及相關的全球、區域和部門機構¹⁰⁵；

(二) 政府間會議必須確保盡可能地廣泛和有效地參加會議¹⁰⁶；

(三) 與會者不限於聯合國會員國、聯合國專門組織會員和《海洋法公約》締約方，亦及於聯合國相關會議和高峰會享有諮詢地位之實體、非政府組織、區域委員會之聯繫會員、聯合國架構下專門組織之代表之具有觀察員地位之參與方¹⁰⁷；

(四) 參加政府間會議談判和談判結果都不可影響《海洋法公約》或任何其他相關協議的非締約方在涉及這些規範方面的法律地位，也不可影響《海洋法公約》或任何其他相關協議的締約方在涉及這些規範方面的法律地位¹⁰⁸；

(五) 政府間會議應秉持誠意並盡一切努力，除在特定情況下實質性事項的決定應以出席並參加表決的代表的三分之二多數作出，否則原則上應以協商一致方式商定之¹⁰⁹。

¹⁰⁴ G.A Res. 72/249, 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 (Dec. 24, 2017), at 1.

¹⁰⁵ *Id.* para 6, 7.

¹⁰⁶ *Id.* para 8.

¹⁰⁷ *Id.* para 9, 11-15.

¹⁰⁸ *Id.* para 10.

¹⁰⁹ *Id.* para 17, 19.

第三節 政府間會議之談判概況與分析

第一項 第一屆政府間會議（IGC-1）



2018年9月4日至17日，第一屆政府間會議（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 First session，下稱 IGC-1）正式在美國紐約的聯合國總部召開。惟前兩次之政府間會議（IGC-1 與 IGC-2）與籌備委員會的工作進展一樣緩慢。如前所述，籌備委員會在2016年和2017年的四次會議中只取得了有限的進展，而 IGC-1 以及 IGC-2 可以說是籌備委員會之延伸，且鑑於兩次會議缺乏一份作為談判基礎的草案，且係非正式小組（informal working groups）以全體會議（plenary meeting）之形式進行¹¹⁰，在與會方之數量龐雜（包含給予政府間組織與非政府組織完整參與權限）且僅各表述了自己的意見之情形下，IGC-1 與 IGC-2 基本上並未就法律文本進行太多實質面的討論¹¹¹。

第一款 主席的討論指導與工作小組全體會議

雖在召開 IGC-1 之前並無命主席準備一份「初步草案」（zero draft）作為進行談判之基礎，然會議中圍繞著新加坡籍主席 Rena Lee 所發布的一份作為談判輔助工具之「主席的討論指導」（President's aid to discussions）¹¹²。四個工作小組在對各自的範疇進行討論時，將會以此份「主席的討論指導」所提出的問題意識與建議討論之主題作為參考依據。

¹¹⁰ Elizabeth M. De Santo, et al., *Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction*, 117 MARINE POLICY, 2 (2020).

¹¹¹ Bodansky, *supra* note 86, at 7.

¹¹² 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 First session, *President's Aid to Discussions*, U.N. Doc A/CONF.232/2018/3 (June 25, 2018).

以下列出「主席的討論指導」就「海洋遺傳資源」(下稱 MGR)、「包含海洋保護區在內的區域管理工具等措施」(下稱 ABMT)、「環境影響評估」(下稱 EIA)，以及「能力建構與海洋技術移轉」(下稱 CBTMT) 四個主題所提出的問題與建議，以及四個工作小組全體會議中依「主席的討論指導」所為之討論：

1. 海洋遺傳資源，包含惠益分享問題

(1) MGR 之範圍

就 MGR 之範圍部分，主席提出了：對於該資源之地理範圍、物質範圍之間題意識，以及呼籲應尊重沿海國在其國家管轄範圍內，包括大陸礁層和 EEZ 等地區之權利和管轄權¹¹³。就關於是否以及如何處理跨越和或重疊國家管轄範圍以內區域的海 MGR 之地理範圍問題，工作小組認為重點應為 MGR 的獲取地點，而不是 MGR 的自然棲息地，這意味著若資源之獲取發生在 ABNJ，則此文書得以適用。就物質範圍，與會代表普遍認為該文書應尊重沿海國對其國家管轄範圍內所有區域的權利和管轄權，包括 200 海浬以內和以外的大陸礁層以及 EEZ，此種「不影響條款」(without prejudice clause) 符合《海洋法公約》第 142 條以及《魚群協定》第 4 條之精神¹¹⁴。就物質範圍，似乎達成了僅涉及魚類和其他 MGR 用於其遺傳特性研究用途的共識。最後就時間範圍，工作小組提出了該文書不應具有追溯效力，僅及於文書生效後所收集的 MGR¹¹⁵。

¹¹³ *Id.* at 4.

¹¹⁴ 《海洋法公約》第 142 條：「一、「區域」內活動涉及跨越國家管轄權範圍的「區域」內資源礦床時，應適當顧及這種礦床跨越其管轄範圍的任何沿海國的權利和合法利益。二、應與有關國家保持協商，包括維持一種事前通知的辦法在內，以免侵犯上述權利和利益。如「區域」內活動可能導致對國家管轄範圍內資源的開發，則需事先徵得有關沿海國的同意。三、本部份或依其授予或行使的任何權利，應均不影響沿海國為防止、減輕或消除因任何「區域」內活動引起或造成的污染威脅或其他危險事故使其海岸或有關利益受到的嚴重迫切危險而採取與第十二部份有關規定相符的必要措施的權利。」；《魚群協定》第 4 條：「本協定的任何規定均不應妨害《海洋法公約》所規定的國家權利、管轄權和義務。本協定應參照《海洋法公約》的內容並以符合《海洋法公約》的方式予以解釋和適用。」

¹¹⁵ 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

(2) MGR 之獲取與惠益分享

就 MGR 之獲取 (access) 部分，主席提出了：應如何規定對國家管轄範圍外區域之 MGR 的獲取，包括是否應規範此類獲取；若資源之獲取被規範，應如何規範；抑或是若資源之獲取未被規範，則其實際後果為何，與應如何在文書中體現。惠益分享 (sharing of benefits) 部分，主席提出了：惠益分享的目標；惠益分享之原則與方法，包含進一步討論人類共同繼承財產和公海自由原則之間的關係；惠益的類型與清單；惠益分享模式¹¹⁶。

針對文書中如何處理資源獲取的問題，工作小組各代表方所提出之方法不一，有從主張不處理資源獲取到對資源獲取應進行規範不等，惟對於不應妨礙海洋科學研究活動有所共識。有與會代表建議，該文書應如同《海洋法公約》第 241 條確認海洋科學研究活動不構成對海洋環境或其資源的任何部分提出權利主張的法律依據¹¹⁷。而在討論 MGR 的獲取方式時，提出了兩種主要模式：採事前許可制的「基於許可證的模式」(licensing or permit-based model) 和採事後通知制的「基於通知的模式」(notification-based model)。這兩種模式的條款得包括 CBTMT、樣本和數據的儲存要求，以及對資源獲取和惠益分享基金的捐款。再者，亦有建議在文書中尋求使用傳統知識 (traditional knowledge) 的原住民和當地社區的事先知情同意。此外，根據資源的來源以及存放地 (*in situ, ex situ, in silico*) 的不同而訂定各自的資源獲取條款，並考慮對脆弱海洋生態系統和其他特別保護區實施不同層次的獲取規範。

就惠益分享的原則和方法，對在 ABNJ 的 MGR 的適用性提及了「人類共同

of areas beyond national jurisdiction, First session, *Statement by the President of the conference at the closing of the first session*, Annex, p. 21-22, U.N. Doc A/CONF.232/2018/7 (Sep 20, 2018).

¹¹⁶ 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 First Session, *supra note* 112, at 4-6.

¹¹⁷ 《海洋法公約》第 241 條：「海洋科學研究活動不應構成對海洋環境任何部份或其資源的任何權利主張的法律根據。」



繼承財產原則」和「公海自由原則」兩種看法。有建議認為，人類共同繼承財產原則可以用於管理 MGR 的開發，反之公海自由原則可以在適當的監測下管理資源的獲取。

會議中也討論了各種惠益分享的實際安排。有建議認為，不同階段可能會產生不同的利益，而該文書的締約方，特別是開發中國家將成為惠益分享之受益者。另外建議指出，就惠益分享的要求應由那些獲取 MGR 並從其開發中獲益的參與者承擔。關於如何使用這些惠益，有建議應包括確保 ABNJ 的海洋生物多樣性的保護和永續利用，並增強國家在這方面和獲取和利用 MGR 的能力，以及促進海洋科學研究。支持貨幣惠益分享的與會代表建議，貨幣利益可以通過一個基金來分享，以支持該工具的實施及其機制安排的活動。還有建議認為，靈活的利益分享方案和模式可以更有效地滿足受援國家的不同需求和能力。

在談判中亦提到若干現有的文書和框架，以供在制定惠益分享模式時參考。與會代表一致認為，將惠益分享的各個方面交給資訊交換機制管理具有所益處，包括分享樣本、數據、知識和專業之相關訊息、能力建構；以及促進合作和遵守。尚有建議資訊交換機制可以傳播有關獲取和惠益分享的資訊，並在此方面管理一個信託基金，以促進在該文書下公平分享惠益。工作小組亦普遍認識到，應在惠益分享模式中考慮開發中國家的特殊情況，特別是最不發達國家、內陸開發中國家、地理上處於劣勢的國家、小島嶼開發中國家以及非洲沿海國。另外，對於是否應在該文書中處理智慧財產權之問題，與會代表提出了不同的方法。一些建議包括為 ABNJ 的 MGR 制定一個獨立的系統，並強制揭露來源或起源地，其他代表則強調得在其他國際論壇上已成熟的規定下為相關規定之訂定¹¹⁸。

¹¹⁸ 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 First session, *supra note 115*, at 22-24.



(3) 其他討論事項

另外亦有提出其他事項如：監測 ABNJ 的 MGR 利用情況、智慧財產權；跨領域要素（cross-cutting elements），包含與《海洋法公約》與其他法律文書與框架以及相關之全球性；區域性組織間之關係；一般原則和方法；國際合作；機制安排；資訊交換機制（clearing-house mechanism），包含資訊交換的模式，資訊儲存庫等機制的設立及實際安排¹¹⁹。

2. 包含海洋保護區在內的區域管理工具

(1) ABMT 之目標，包含 MPA

工作小組普遍認為，包含 MPA 之 ABMT 是實現保護和永續利用 ABNJ 的海洋生物多樣性目標之措施。與會代表一致認同該文書中應包括若干總體目標，例如以區域和部門機構以及履行現有的義務，特別是《海洋法公約》下的義務，來促進使用 ABMT 方面的合作和一致性。另外還提到了《愛知生物多樣性目標》（Aichi Biodiversity Targets）和《永續發展目標》第 14 項目標（Sustainable Development Goal 14）：永續海洋與保育（Life Below Water）。其他提出的目標還包括建立的 MPA 聯絡網，以確保長期的保護與永續利用。同時亦有與會代表提出該文書的目標不應是創建一個新的在 ABNJ 建立 ABMT 的機制¹²⁰。

(2) 與相關法律 IFBs 間之關係

就與相關法律 IFBs 間之關係，主席提出了：本規定應如何闡明與現有相關法律文書和框架的關係；解決本規定之措施與相鄰沿海國措施之間之相容性問題；本規定應如何體現對沿海國在其國家管轄範圍內所有區域之權利和管轄權的

¹¹⁹ *Id.* at 25.

¹²⁰ *Id.* at 10.

尊重¹²¹。

工作小組提及了《聯合國大會第 69/292 號決議》和《第 72/249 號決議》，特別是確認該文書不應削弱現有相關法律 IFBs。與會代表普遍認為該文書應促進包括在相關區域和部門機構之間更大的合作和一致性。有建議提出，該文書應在很大程度上依賴現有框架和機構來實施該措施，並強調不應在全球性（本協定）和區域性（如 RFMO）文書之間建立上下階層關係。亦有代表提出應設立一個承認符合本文書的目標之現有措施的程序，以促進全球網絡的建立。

工作小組普遍認識到，該文書應尊重沿海國對其國家管轄範圍內所有區域的權利和管轄權，包括 200 海浬以內和以外的大陸礁層以及 EEZ。亦就對於建立 ABMT（包括 MPA）的過程中需要與相鄰的沿海國家進行磋商，並解決與相鄰沿海國已建立措施的相容性問題達成了一些共識。另外有提出是否需要相鄰沿海國的同意方能在 ABNJ 的區域建立 ABMT（包括 MPA）的問題¹²²。

(2) 與 ABMT 之相關程序

就 ABMT 之程序，主席提出了：應討論最適當的決策和機制安排，以促進合作和協調，同時避免削弱現有法律 IFBs 的權利。

工作小組普遍認識到，該文書下可建立的與 ABMT（包括 MPA）相關的過程，特別是在決策和機構設置方面，需具有包容性與透明性，並且與《聯合國憲章》和《海洋法公約》等相關國際文書一致，並在不削弱現有 IFBs 的同時增強相互的合作與協調。而對於 ABMT 文書中應規定的整體程序，與會代表分別提出了全球性、混合性和區域性之不同方法。就上開之不同方法，與會代表間越來越

¹²¹ 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 First Session, *supra note* 112, at 7.

¹²² 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 First session, *supra note* 115, at 11.

達成需要一個全球決策機構之共識，包含一個向該決策機構提供科學建議的機制，以及一個秘書處來執行行政等功能。而就該種全球決策機構扮演之角色及其職責，大致分為「具有法律上約束力」以及「設置指導方針」兩種見解，前種方法賦予全球決策機構更多的直接決策與管理權，而後種方法則強調設置指導方針和促進合作，並由區域和部門機構具體執行管理措施¹²³。

(3) ABMT 之識別與指定程序

就區域的識別 (identification)，包含基於最佳科學資訊及標準來識別需要保護的區域的流程。就區域的指定 (designation)，考慮包含海洋保護區在內的 ABMT 之可行的方法以及相關的提案元素、提案的協商、評估與決策¹²⁴。

就識別之方式，除了應根據最佳科學知識制定標準，以及「籌備委員會報告」中第 III 節中所列出的「獨特性；稀有性；對物種生命史階段的特別重要性、對受威脅、瀕危或衰退的物種或棲息地的重要性；脆弱性；易損性；敏感性；生物生產力；生物多樣性；代表性；依賴性；自然性；連結性；生態過程；經濟和社會因素」指標外¹²⁵，IGC-1 中還提出應將「氣候變遷和海洋酸化的不利影響」以及「傳統知識」納入準則中。另外工作小組亦普遍認識到，隨著科學知識的發展，需要保持靈活性以審查和更新的標準以及準則。

在指定過程方面，工作小組普遍認同締約方可以單獨、集體，或透過相關組織提交建立 ABMT (包括 MPA) 的提案。提到的可能性還包括其他利害關係人提交的提案，例如有資格成為締約方的國家、科學暨技術機構，或是由締約方贊助的自然人或法人。而就提案的內容，除了「籌備委員會報告」第 III 節中所列

¹²³ *Id.* at 11-13.

¹²⁴ 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 First session, *supra note* 112, at 7-9.

¹²⁵ UNGA, *supra note* 101, at 11, 12.



出的「地理與空間要件；威脅、脆弱性和價值；與識別標準相關的生態因素；有關識別該區域標準和準則的科學資訊；保護和永續利用目標；相關的全球、區域和部門機構的角色；該區域或其相鄰區域的現有措施；該區域的具體人類活動；社會經濟考量；管理計劃草案；監測、研究和審查計劃」之要素外¹²⁶，IGC-1 中還納入了「傳統知識」。對於 ABMT 的持續期間，與會代表提出了不同的方法。一種方法主張應明確定出持續期間，並與所提措施的目標掛鉤。另一方法則建議 ABMT 不應包含落日條款，但應進行定期審查，以便在必要時對之更新、修改或撤銷。

關於 ABMT 提案的磋商和評估，工作小組普遍認識到提案應公開，且磋商應有時間上之限制，兼具包容性及透明性，並向所有相關利害關係人開放。並特別強調應與現有區域和部門機構的磋商和合作，以及充分納入其觀點的重要性，在此之上需考慮小島嶼開發中國家的特殊情況。在決策方面，若無法達成協商一致時，投票可作為一個選項。另外亦指出，建立區 ABMT（包括 MPA）需要時間，故可能需要建立臨時措施之設計之適用¹²⁷。

(4) 其他討論事項

而對於 ABMT 之執行與後續監測與審查。跨領域要素如與《海洋法公約》及其他文書的關係、一般原則和方法、國際合作、機制安排和資訊交換模式等機制之設立和實際安排¹²⁸。

3. 環境影響評估

¹²⁶ *Id.* at 12.

¹²⁷ 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 First session, *supra note* 115, at 13, 14.

¹²⁸ *Id.* at 14, 15.



(1) 進行 EIA 之義務

就進行 EIA 的義務，主席提出文書中將規定各國對於其在國家管轄範圍外的活動對環境可能產生的影響有評估之義務，並建議該文書中的門檻不應削弱現有門檻較低的環境影響評估要求¹²⁹。工作小組普遍認為，《海洋法公約》第 204 至 206 條得作為在《BBNJ 協定》進行 EIA 義務的基礎。另外，《海洋法公約》第 192 條下保護和保全海洋環境的一般義務、相關判例法（case law）以及國際習慣法得作為 EIA 的輔助法源。就進行 EIA 的義務，工作小組普遍認為這與國家管轄或控制下所計劃的活動有關，這些活動可能對海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化，並提出了若干選項來確定國家的管轄和控制範圍¹³⁰。

(2) 與相關法律 IFBs 間之關係

本規定與相關 IFBs 下的 EIA 的關係。鑑於《聯合國大會第 69/292 號決議》和《第 72/249 號決議》強調確保此 EIA 之程序及其結果不削弱現有的法律文書、框架及相關的全球、區域和部門機構，工作小組一致認定避免重複現有的 EIA 義務之重要性。工作小組普遍認識到需要建立與現有法律 IFBs 進行磋商、協調和合作的程序¹³¹。

(3) 需要進行 EIA 之活動

就對於需要進行 EIA 的活動之評斷，包含訂立進行 EIA 所需的門檻與標準、是否應列出需要或不需要 EIA 的活動清單、累積影響（cumulative impacts）是否應被考慮、文書中是否應特別將包含生態或生物學上重要或脆弱區域

¹²⁹ 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 First session, *supra note* 112, at 10.

¹³⁰ 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 First session, *supra note* 115, at 16.

¹³¹ *Id.* at 16, 17.

(ecologically or biologically significant or vulnerable) 納入規範¹³²。

就進行 EIA 之門檻，有與會代表建議採《海洋法公約》第 206 條僅該活動對海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化方進行 EIA 的門檻¹³³，然也有建議應採《南極條約環境保護議定書》附件一中應對所有活動進行 EIA，再根據影響程度分為初步環境評估（Preliminary Environmental Evaluation，PEE）和綜合環境評估（Comprehensive Environmental Evaluation，CEE）」為門檻之觀點¹³⁴。工作小組普遍認為有必要制定 EIA 的指南，以進一步闡明和實施 EIA 的義務和相關門檻。而就具體的指導方針制定方式，得包括由文書下設的科學暨技術機構在參考現有標準和實踐，或基於最佳科學證據所制定之標準。再者，工作小組普遍肯認在進行 EIA 時應考慮「累積影響」。然對於應如何實施「累積影響」，尤其是否應考慮如氣候變遷等源自陸地活動，仍無法達成共識。除此之外，工作小組普遍認同需要保護被認定為生態或生物學上重要或脆弱區域，然就此與會代表主要提出了兩種觀點：一些建議要求制定特定條款以確保對這些區域進行更嚴格的保護，包括要求對在這些區域提出的所有活動進行 EIA；其他建議則認為，應在進行 EIA 之過程中考慮這些區域的重要性，而對這些區域提供額外的保護¹³⁵。

(4) 進行 EIA 之程序

就 EIA 之程序，包含應列入哪些程序步驟、程序步驟之詳細程度、進行 EIA 之程序應由締約方為之或者應將之「國際化」，又應在哪些面向「國際化」；應如

¹³² 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 First session, *supra note* 112, at 11.

¹³³ 《海洋法公約》第 206 條：「各國如有合理根據認為在其管轄或控制下的計劃中的活動可能對海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化，應在實際可行範圍內，就這種活動對海洋環境的可能影響作出評價，並應依照第二百零五條規定的方式提送這些評價結果的報告。」

¹³⁴ 《南極條約環境保護議定書》附件一第 1 條、第 3 條。

¹³⁵ 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 First session, *supra note* 115, at 17, 18.

何納入沿海國之參與¹³⁶。



工作小組普遍認為，EIA 程序中應包含「籌備委員會報告」第 III 節中所列出的絕大多程序步驟，如「篩選 (screening)；範圍界定 (scoping)；使用最佳可用科學資訊（包括傳統知識）進行影響預測和評估；公共告知和磋商；報告的發布和公開；報告審議；決策文件的發布；資訊之獲取；監測和審查」。關於 EIA 過程是否應「國際化」，與會代表大致提出了兩種建議。一方要求由各締約方自行負責整個 EIA 程序，以提高效率和時效性；另一方則建議至少在管理如決策、監測和審查等部分程序時應建立國際性之體制安排，以促進全球一致性並確保進行 EIA 之程序時符合文書中的標準，並強調 EIA 程序的國際化將有助於開發中國家¹³⁷。

(5) EIA 之內容

就 EIA 之內容，文書應訂定 EIA 報告應包含的內容及其詳細程度、解決跨邊界影響 (transboundary impacts) 的方法。工作小組就 EIA 報告中應包括的大多數要素上似乎達成一致，該些要素包含載於「籌備委員會報告」第 III 節中所列出的「計劃活動；計劃活動的合理替代方案；範疇界定結果；計劃活動對海洋環境的潛在影響，包括累積影響和任何跨界影響、可能受影響環境的；任何社會經濟影響；避免、預防和減輕影響的措施；任何後續行動，包括監測和管理計劃；不確定性與知識的差距；非技術性摘要」。此外，工作小組建議 EIA 報告應指明報告中所含資訊的來源、提案方的環境記錄以及環境管理計劃。也進一步建議，根據《海洋法公約》第 205 條¹³⁸，EIA 報告應予以發布並向所有國家公開。而就如

¹³⁶ 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 First session, *supra note* 112, at 13.

¹³⁷ 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 First session, *supra note* 115, at 18.

¹³⁸ 《海洋法公約》第 205 條：「各國應發表依據第二百零四條所取得的結果的報告，或每隔相當期間向主管國際組織提出這種報告，各該組織應將上述報告提供所有國家。」

何解決跨邊界影響，與會代表大致提出了兩種解決方式。一個是基於活動的方法 (activity-based approach)，另一個為基於影響的方法 (impact-based approach)，

前者只涵蓋在 ABNJ 所進行之活動，而後者則涵蓋所有對 ABNJ 有影響之活動

¹³⁹ 。

(5) 戰略性環境評估 (SEA)

工作小組就是否應包含 SEA 於文書中有所分歧。支持包含者提出了關於評估範圍、評估層級及負責機構，認為 SEA 得視為 EIA 早期規劃階段的一種形式，並可於開發 ABMT 所用。然另一種觀點鑑於其複雜性、成本和所需時間而建議排除將 SEA 納入文書中，並指出在 ABNJ 進行此類評估的負責機構不明確¹⁴⁰。

(6) 其他討論事項

就監測、報告與審查，文書中將規定受授權活動的影響的監測、報告和審查的義務；監測、報告和審查過程應由締約方或在多大程度上「國際化」；若進行「國際化」，則何人有義務進行監測、報告和審查，報告又應向何人提出。跨領域要素如與《海洋法公約》及其他文書的關係、一般原則和方法、國際合作、機制安排和資訊交換模式等機制之設立和實際安排¹⁴¹。

4. 能力建構與海洋技術移轉

(1) CBTMT 之目標

就 CBTMT 的目標¹⁴²，包含文書如何反映發展中國家之需求，以及如何在文

¹³⁹ 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 First session, *supra note* 115, at 18, 19.

¹⁴⁰ *Id.* at 19.

¹⁴¹ *Id.* at 19, 20.

¹⁴² 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 First session, *supra note* 112, at 14.



書中體現發展和強化各國能力，尤其是需要並要求此類援助的發展中國家，並根據《海洋法公約》第 266 條第 2 款的規定為之¹⁴³。

工作小組強烈支持將 CBTMT 之具體化，作為實現保護和永續利用 ABNJ 的海洋生物多樣性的重要手段。就如何在該文書中納入 CBTMT 的目標以履行《海洋法公約》下的合作義務。工作小組亦普遍認識到，CBTMT 應回應開發中國家的需求，尤其是小島嶼開發中國家和最不發達國家的需求。還提到了內陸開發中國家、地理上處於不利地位的國家、非洲沿海國、中等收入國家以及環境受挑戰和脆弱的國家。並除了提到一些現有 IFBs 得作為在該文書中反映開發中國家特殊需求的可能參考，還需要進一步考慮在該文書中納入的 CBTMT 承諾的性質為強制性的抑或是自願性的¹⁴⁴。

(2) CBTMT 類型與方式

就 CBTMT 之類型和方式，借鑑現有 IFBs，如《海洋法公約》及政府間海洋學委員會的《海洋技術轉移標準與指導方針》是否應包含 CBTMT 的廣泛類型的一個指示性、非詳盡清單；文書中應包括哪些具體的合作和援助方式，尤其是與 MGR、惠益分享、基於 ABMT 及環 EIA 相關的措施；CBTMT 的具體方式，包括現有機制之利用或新機制的發展；文書中應規定哪些海洋技術移轉的條款和條件；資訊交換機制應包括哪些其他功能來支援 CBTMT、文書應包括哪些其他信息或數據等；哪些組織的工作得執行資訊交換機制的職能；CBTMT 之模式應如何被審查¹⁴⁵。

¹⁴³ 《海洋法公約》第 266 條第 2 款：「各國應對在海洋科學暨技術能力方面可能需要並要求技術援助的國家，特別是發展中國家，包括內陸國和地理不利國，促進其在海洋資源的勘探、開發、養護和管理，海洋環境的保護和保全，海洋科學研究以及符合本公約的海洋環境內其他活動等方面海洋科學暨技術能力的發展，以加速發展中國家的社會和經濟發展。」

¹⁴⁴ 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 First session, *supra note* 115, at 5, 6.

¹⁴⁵ 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

工作小組普遍認同在文書中納入一個指示性、非詳盡且靈活並可隨時更新的 CBTMT 類型清單。如上述的一些現有 IFBs 被提及作為識別這些類型的有用根據。文書之具體立法方式應簡單、透明且永續，並透過需求評估確定開發中國家的需求。同時，有與會代表認為能力建構應惠及政府及其他利害關係人，如原住民團體和當地社區。且合作形式包含：已開發國家與開發中國家共同合作之「南北（North-South）合作」、開發中國家間共同合作之「南南（South-South）合作」和由已開發國家支持兩個以上開發中國家之「三角（triangular）合作」¹⁴⁶，以及與具備專業知識的相關利害關係人合作。

工作小組普遍支持設立資訊交換機制和能力建構網絡，尤其是可用於獲取、評估、發布和傳播資訊，並按需要准許 CBTMT 之請求的「一站式」網路開放取用平台¹⁴⁷。

(3) CBTMT 之資金

就資金，應考慮現有機制有關提供資金和資源之規定；文書中應規定誰將獲得資金和資源的獲取、誰將提供資金和資源、資金和資源將如何使用、文書如何處理此類資金和資源的永續性、可預測性和可獲得性¹⁴⁸。

對於資金和資源的提供，與會代表提出了不同方法。有與會代表支持利用現有的資金機制，如全球環境基金（Global Environment Facility，GEF），作為該文書下 CBTMT 的資金來源。然而，對於是否應建立新的資金機制，工作小組存在著不同意見。此外，對於 CBTMT 的資金是否應作為新《BBNJ 協定》下的義

of areas beyond national jurisdiction First session, *supra note* 112, at 14.

¹⁴⁶ United Nations Office for South-South Cooperation, About South-South and Triangular, <https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/> Cooperation (last visited June 21st, 2024)

¹⁴⁷ 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 First session, *supra note* 115, at 6, 7.

¹⁴⁸ 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 First session, *supra note* 112, at 15.

務，以及資金為強制性或者自願性無法得出共識¹⁴⁹。

(4) 其他討論事項

就監測與審查，文書將如何處理 CBTMT 活動有效性的監測和審查及可能的後續行動問題，另外應處理包含由誰進行監測與審查、監測與審查之標的為何、如何後續追蹤這些監測與審查。跨領域要素如與《海洋法公約》及其他文書的關係、一般原則和方法、國際合作、機制安排和資訊交換模式等機制之設立和實際安排¹⁵⁰。

第二款 IGC-1 之談判分析

IGC-1 在談判過程中，關於初步草案文書之草擬存在著一些主要的分歧點，使草案之擬定過程充滿挑戰。主要爭點在於已開發國家應向開發中國家提供何種能力建構、技術移轉與獲取和惠益分享的援助。這些一般性問題分別在四個領域的討論中出現，並且常見的分歧集中在是否應強制或自願為獲取、惠益和技術之分享，以及應該是貨幣（monetary）還是非貨幣（non-monetary）形式的分享。上述兩種情形下，開發中國家和已開發國家之間經常存在著分歧。想當然耳，「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之對立也成為討論之核心¹⁵¹。

1. 海洋遺傳資源¹⁵²

在 IGC-1 階段，雖 MGR 的經濟價值還尚未確定，且大部分商業化產品來自國家管轄範圍內的區域，但與會代表對於 MGR 治理的樂觀態度使其成為 IGC-1 的關鍵話題，類似於《海洋法公約》在為海底採礦談判時之情形。然由於 MGR

¹⁴⁹ 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 First session, *supra note* 115, at 7.

¹⁵⁰ *Id.* at 7-9.

¹⁵¹ Rachel Tiller, et al., *The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, 99 MARINE POLICY, 240 (2019).

¹⁵² *Id.* at 241.



可能帶來巨大的經濟利益，尤其是在惠益分享方面，在此議題上開發中國家和已開發國家之間存在著顯著分歧。已開發國家強調，需避免阻礙產業投資之繁瑣的規章制度及成本；反之，開發中國家則指出，MGR 的「開放取用」(open access) 和不堅固的惠益分享制度會導致所有惠益將被已開發國家之跨國公司所把持。另一個談判中的核心問題是：哪些現有的《海洋法公約》原則應用於 MGR 及其開採和利用的活動，亦即在 MGR 的議題上應適用「人類共同繼承財產原則」或者「公海自由原則」。此問題意識源自，蓋含有 MGR 的有機體可能生存或附著於海床或自由漂浮在水體中，究竟應適用何種原則尚不明確。

除此之外，MGR 可能存在著三種模式：*in situ* (在 ABNJ 中)、*ex situ* (例如在基因庫或生物庫中)，以及 *in silico* (以數位資料形式存在，並代表著相關基因序列)。而已開發國家和開發中國家對於哪些模式應該受到使用和惠益分享的規定意見不一。開發中國家普遍支持以更強的規定來管理對 MGR 的使用，包括非貨幣和貨幣惠益分享，並開放使用數據資料庫以分享在 ABNJ 獲得的數位基因資訊 (*in silico* genetic information)。阿爾及利亞代表非洲集團發言，其認為「人類共同繼承財產」原則應適用於所有 BBNJ 議程，但此原則在《海洋法公約》明確適用於海底礦物資源，並不意味著排除該區域內的其他資源，並指出之所以未將其他資源同樣適用「人類共同繼承財產」原則係因當時還未認識到 MGR 之價值。惟日本抗辯，早在 1969 年就已知海鞘綱 (sea pineapple) 萃取物具有抗癌效果，1978 年已有海洋生物萃取物的維生素專利申請，表示深海床生物的有用性在《海洋法公約》談判期間已為人所知，在此前前提下，「人類共同繼承財產」原則仍僅適用於該區域的礦物 (非生物) 資源。另外，已開發國家強調，他們不支持在該文書中進行任何形式的貨幣惠益分享，儘管在需要有意義的使用和惠益分享方面有一定的共識，然已開發國家和開發中國家在上開系爭重要議題上仍存在著分歧。

2. 包含海洋保護區在內的區域管理工具¹⁵³

與 CBTMT 不同，ABMT 無法借鑑《海洋法公約》作為指導。在 IGC-1 談判期間，適用於 ABNJ 之 ABMT 的唯一參考指標為如 RFMO、ISA 及國際海事組織（International Maritime Organization，下稱 IMO）等「部門組織」的相關規定。此外，當時僅 RFMO 以及少數如「保護東北大西洋海洋環境公約」（The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic，下稱 OSPAR 公約）的區域性環境保護公約有指定包含 ABNJ 的保護區域。大多數 RFMO 的保護區域為季節性的或部分封閉，以保護脆弱海洋生態系統、產卵區，以及幼魚。且截至 IGC-1 的召開，僅有九個 MPA 在 ABNJ 中被指定，其中兩個在南極海洋生物資源養護委員會（Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，下稱 CCAMLR）之 RFMO 下，七個在 OSPAR 公約下。且考慮到這些工具的特殊性質及其在空間和時間上的限制（即僅覆蓋海床或水體其一，且幾乎非永久性質），瑞士等與會國與保育界之非政府組織對依賴這些機制在公海上建立 MPA 關係網持謹慎態度，且呼籲「預警原則」應作為 ABMT 之核心原則。

然而，仍有如俄國和冰島等之與會國以及在場的 IMO 和 RFMO 等組織更傾向讓現有的區域性機構來負責 ABMT 之治理。由此可知，究竟應賦予何人指定 ABMT 的主要權限難以達成共識。一些國家支持以全球性的方法來制定和實施 ABMT，然而其他國家則認為區域性方法已經運作良好，並無重複運作之必要。同時也有人提倡「混合」的方法，亦即委託現有的 RFMO 或聯合國環境署之區域海計畫（UNEP Regional Seas Programmes）等區域性機構來監督各個區域，並與如《BBNJ 協定》的締約方大會（Conference of the Parties，下稱 COP）主管的全球性機構進行聯繫。

¹⁵³ *Id.* at 240.

此外，尚討論了 ABMT 是否應該設有限期並接受定期審查和適應性管理。適應性管理允許管理者實施現場（*in situ*）的變更，以在全球氣候不斷變化之情況下延長 MPA 的價值，惟此時基於現有的最佳科學制定良好的決策過程將至關重要。然而，對海洋資源實施基於科學的建議可能具有挑戰性，包含可能面對容易被政治化之挑戰，在制定 ABMT 的文書中應一併注意。

3. 環境影響評估¹⁵⁴

根據《海洋法公約》第 204 條¹⁵⁵，EIA 的目標為「……用公認的科學方法觀測、測算、估計和分析海洋環境污染的危險或影響。」然而該條用詞之不明確，正成為了為何 EIA 在 IGC-1 談判中成為其中一個主要議題的原因。究竟凡是在 ABNJ 中進行活動的任何時候皆應進行 EIA，還是僅當活動具有高度環境風險時才需要進行？關於此點之界定，IGC-1 中未能達成明顯的協商一致。雖大多數與會代表同意應由進行活動的國家負責 EIA，惟對於在進行活動時應如何處理評估結果上意見不一。開發中國家則希望由附屬於全球機構的科學委員會來審查 EIA。

此外，談判還集中在有些與會代表認為 SEA 就是包含對未來的展望一種 EIA，差異在於 EIA 為了衡量風險而在提出活動之前制定的，故非如同 SEA 般對未來有所考量。另外尚有關於 SEA 是否適用《海洋法公約》第 204 至 206 條的問題，以及應該在什麼情況下選擇使用 SEA 而非 EIA。大多數與會代表同意需要一個資訊交換機制來儲存 EIA，並強調這一機制的目的是使它們得被公開取用。

¹⁵⁴ *Id.* at 240, 241.

¹⁵⁵ 《海洋法公約》第 204 條：「一、各國應在符合其他國家權利的情形下，在實際可行範圍內，盡力直接或通過和主管國際組織，用公認的科學方法觀測、測算、估計和分析海洋環境污染的危險或影響。二、各國特別應不斷監視其所准許或從事的任何活動的影響，以便確定這些活動是否可能污染海洋環境。」



4. 能力建構與海洋技術移轉¹⁵⁶

IGC-1 會議期間最先討論的議題即為 CBTMT。為了實現「ABNJ 海洋生物資源的保護和永續利用」之目標，CBTMT 文書必須同時發展和加強那些有需求並請求幫助之國家的能力，使其能夠履行新協定下的權利和義務。談判期間討論的議題並非集中於此具體事項，而係主要圍繞著 CBTMT 措施應為強制性或是自願性，以及是否涉及資金。諾魯代表太平洋小島嶼發展中國家（Pacific Small Island Developing States, PSIDS），強調他們「……從經驗中了解到，單單就自願性資助是不足夠的。」一些與會代表認為《海洋法公約》在第 13 和第 14 部分已經規定了 CBTMT，並無再多制定一項文書之必要。然其他與會代表則表示，若沒有通過《BBNJ 協定》對各國提供明確的義務和相關資金，最終本協定訂定的目標和原則將無法有效施行。

雖說 CBTMT 是協定一個單獨的部分，但它似乎更像是一個跨領域的議題，甚至對許多代表，尤其是開發中國家而言此為 BBNJ 四個議題中最重要的要素。事實上，CBTMT 也滲透到 MGR 相關的獲取和惠益分享的討論中，並且與 EIA 相關要求的實施具緊密關聯。開發中國家希望在《海洋法公約》一般承諾基礎上，建立一個新機構來促進 CBTMT 之落實，包括設立一個信託基金以分配貨幣惠益，以及一個登記具體需求與請求的資訊交換機制。另外，與會代表對於協定是否應該包括可以轉移的技術清單或應該建構的能力清單有所分歧。並且關於「應提供何種技術與資金」、「應由誰應提供技術與資金」，以及「應向誰提供技術與資金」等義務方面之問題成為了與會代表對草案內容協商一致的重大障礙。

第二項 第二屆政府間會議（IGC-2）

2019 年 3 月 25 日至 4 月 5 日，第二屆政府間會議（下稱 IGC-2）在紐

¹⁵⁶ Tiller, et al. *supra note* 151, at 240.



約聯合國總部召開。如同 IGC-1，主席並未在召開 IGC-2 前提供一份初步草案，惟主席為 IGC-2 提供了一份「主席協助談判文件」(President's Aid to Negotiations)¹⁵⁷。與 IGC-1「主席的討論指導」相比，「主席協助談判文件」由列出一系列詳盡的選項與子選項來取代「主席的討論指導」中的問題與討論主題，故在篇幅上增加了四倍之多¹⁵⁸，亦幫助了與會代表在四個主題上有更加明確的討論方向，以及促進此次會議中對於實質性事項之有效談判。

又如同 IGC-1，IGC-2 之與會代表表示應尋求促進與現有相關法律 IFBs 之間的更大協調一致，而非彼此削弱。當時為致力於在 2020 年 IGC-4 前完成《BBNJ 協定》之立法工作，與會代表有共識在 IGC-2 期間的談判應著眼於確定和縮小初期草稿之內容，以便能夠提出一份文書供 IGC-3 談判所使用。然而有論者認為，自籌備委員會以來，各與會代表分歧的本質和範圍總體而言並無明顯差別，其中一個因素係自《聯合國大會第 69/292 號決議》和《聯合國大會第 72/249 號決議》以來一再強調的「不得削弱」(not undermine) 規定，顯著成為了談判停滯不前且《BBNJ 協定》可能成為一部「軟性協定」(soft treaty) 的主因¹⁵⁹。

最後在 4 月 5 日，會議請求主席根據 IGC-2 上進行的談判以及提出的各種建議撰寫一份初步草案作為 IGC-3 筹備工作的一部分，使各與會代表能夠就未來之《BBNJ 協定》進行更實質性的談判。主席亦表示將盡全力在 IGC-3 召開前將初步草案提供給各與會代表¹⁶⁰。

¹⁵⁷ 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 Second session, *President's Aid to Negotiations*, U.N. Doc A/CONF. 232/2019/1 (Dec 3, 2018).

¹⁵⁸ Elizabeth Mendenhall, et al., *A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction*, 108 MARINE POLICY, 2 (2019).

¹⁵⁹ *Id.* at 2, 3.

¹⁶⁰ 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 First session, *Statement by the President of the conference at the closing of the second session*, p. 1-4, U.N. Doc A/ CONF. 232/2019/5 (Apr 18, 2019).



IGC-2 如同 IGC-1 採取非正式小組以全體會議之方式進行談判。除了討論四個主要主題（MGR 、ABMT、 EIA、CBTMT）外，IGC-2 還設立了一個由主席擔任協調人之「跨領域議題非正式工作小組」（informal working group on cross-cutting issues），以對於四個主題中的共同問題進行討論。四個工作小組在對各自的範疇進行討論時，係以「主席協助談判文件」所提出的選項及子選項作為參考依據。

以下列出「主席的協助談判文件」就 MGR 、ABMT、 EIA，以及 CBTMT 四個主題所提出的選項及子選項，以及四個工作小組全體會議中依「主席的協助談判文件」所為之討論：

1. 海洋遺傳資源，包含惠益分享問題¹⁶¹

工作小組主要依「主席的協助談判文件」第 III 章第 3 節作為談判基礎依序處理惠益分享、智慧財產權、監測、範圍、獲取等議題。

(1) 惠益分享

關於目前列出的 MGR 目標（objective）與宗旨（purpose），特別在惠益分享應有助於保護和永續利用 ABNJ 的海洋生物多樣性，並增強開發中國家獲取和利用 MGR 的能力之目標上有所共識。然而各與會代表就 MGR 之原則和方法應納入「人類共同繼承財產原則」或「公海自由原則」有所分歧。有關惠益分享之內容，即分享貨幣和非貨幣惠益或者僅分享非貨幣惠益，兩種方案皆有與會代表表示支持。但工作小組對於應在文書中列入一份非詳盡之惠益清單似乎有所共識，以方便在後階段進行審查及進一步制定該清單。然而就「是否應在文書中規定惠

¹⁶¹ *Id.* at 5-8.

益分享模式，還是應根據文書由一個機構在稍後階段確定分享模式；「惠益分享應以自願性或是強制性的基礎上進行；由何人分享惠益，且向何人分享惠益」等議題上仍有相當大的分歧。另外，關於如何及何時分享惠益，以及資訊交換機制之規定應否規定於 MGR 小節或以文書中一個單獨章節處理亦有所分歧。

(2) 智慧財產權及監測

主席的協助談判文件第 3.2.3 節中關於「智慧財產權」，以及第 3.3 節中關於「監測」之各方案皆有與會代表表達支持，故需進一步談判及討論以達成協商一致。

(3) 範圍

關於 MGR 之「範圍」議題，包含地理、物質與時間範圍，與會代表亦無法達成協商一致。就「地理範圍」是指在 ABNJ 之公海和區域，或者僅涉及區域有所分歧。且就位於公海及區域之 MGR 是否應採單一制度或不同制度加以規制亦有所分歧。與會代表似乎都同意列入一項關於「不妨礙」(without prejudice) 各國根據《海洋法公約》享有的權利和管轄權的條款，然而對此一條款的確切用詞和位置亦有所分歧。如是否應在文書中以條款規定 ABNJ 與國家管轄範圍「內」區域的 MGR 保護和永續利用措施的相容性問題；對於也在國家管轄範圍「內」區域發現的資源，在 ABNJ 進行有關此等資源的活動時，是否應適當顧及在其管轄範圍內已發現此等資源的各沿海國的權利和利益；以及是否應諮詢已向大陸礁層界限委員會提交劃界案的鄰近沿海國的意見。就「物質範圍」方面，工作小組似乎有所共識該文書不適用於將魚類作為商品使用的情形，但需否在文書中明確反映此一點意見不一。且關於文書中是否應當僅適用於 *in situ* 的 MGR，或者亦應適用於 *ex situ* 以及 *in silico* 的 MGR 仍然存在不同意見。就「時間範圍」是否應將「不溯及既往條款」納入文書中意見不一，且有需要釐清該文書是否適用於

在其生效之前 *in situ* 但在生效後才在 *ex situ* 或者 *in silico* 方式獲取或利用的 MGR，並且需要考慮一項不溯及既往條款如何適用於在該文書生效之後方成為締約方的國家。



(4) 獲取

關於 MGR 之「獲取」議題，對於應列入締約方應合作養護和永續利用 ABNJ 之 MGR 的一般性義務，並有建議將其列入文書中的一般要點章節。然仍幾乎其他議題需進一步談判及討論以達成協商一致，例如「獲取」究竟應受《海洋法公約》條款之規範，或者應依照本文書的規定進行，並對獲取方式作出規定，又或者應選擇不提及各有其支持者。

2. 包含海洋保護區在內的區域管理工具¹⁶²

工作小組主要依「主席的協助談判文件」第 III 章第 4 節作為談判基礎，依序處理與包括 MPA 之 ABMT 有關的程序（包括區域之確定及指定程序）、與相關 IFBs 所定措施之間的關係、執行、監測和審查、包括 MPA 在內的 ABMT 的目標。

(1) 包括 MPA 之 ABMT 有關的程序

貫穿整個 ABMT 談判的一個主要問題為，不同類型的 ABMT（包括 MPA）是否需要遵照不同程序，且需同時確保不削弱現有的相關法律 IFBs。此問題在考慮擬在文書中規定的統一或不同程序的範圍及其在不同類型工具上的適用尤其有幫助。

就 ABMT 識別之問題，工作小組在縮小將在文書中反映的要素之範圍方面取得了進展。工作小組逐漸達成對 ABMT 識別應基於最佳科學資訊，以及納入相關

¹⁶² *Id.* at 9-12.

的傳統知識之共識。工作小組亦趨向於在文書中納入一份 ABMT 識別標準和準則的清單，且有與會代表認為該清單應以非詳盡之形式訂定，使其得以借鑑現行相關國際法規之標準，以及方便未來對該清單之標準和準則進行審查和修訂。

雖然對於 ABMT 之指定是否應納入文書中有所分歧，儘管如此，總體而言工作小組之討論反映出其對該指定程序的核心內容的訂定和提交提案的協商方面有所進展。工作小組似乎對於由締約方單獨或集體提交提案有所共識，然亦有代表亦表示傾向於由可能的利害關係人提交包括 ABMT（包含 MPA）之提案。且對於締約方是否也可以通過相關之全球、區域和部門機構或與其他利害關係人共同提交提案將有賴於進一步的審議。關於 ABMT 指定提案之內容及應由誰接收提案須更進一步之審議。就 ABMT 提案的磋商和評估，與會代表一致認為的磋商程序應兼具包容性與透明性並對所有利害關係人開放，尤其是鄰近的沿海國。再者，工作小組就對一項 ABMT 提案需要進行科學評估，以及 ABMT 之指定應由文書下設立之機構決策選定有關的事項趨於共識，然上開議題有賴於進一步的審議。

(2) 與相關 IFBs 所定措施之間的關係

工作小組有以下共識，即該文書不得削弱現有相關法律 IFBs。並且強調必須促進包括 ABMT（包含 MPA）的一致性、互補性及協同性，然對於如何（全球機制、主要以現有區域或部門機制之方法、或兼具二者之混合方法）達到促進上述目標的模式有賴於進一步之審議。工作小組一致認為該文書有加強相關法律 IFBs 之間在 ABMT 包括 MPA 方面的合作與協調，而不妨礙其各自的任務；且不得妨礙沿海國對其國家管轄範圍內所有區域，包括對 200 海浬以內和以外的大陸礁層和 EEZ 的權利，並應在文書中納入具有此種效果的條款，然而如何在文書中體現上開兩個事項仍無共識。此外，該文書與鄰近沿海國所採取措施的相容性、適當顧及並避免損害鄰近沿海國所採取措施之效力問題，以及是否以及如何與鄰近沿海國進行協商，皆有賴進一步審議。

(3) 執行、監測和審查、包括 MPA 在內的 ABMT 的目標

就「執行」以及「監測和審查」兩個議題，工作小組無法在 IGC-2 中達成共識。而對於 ABMT 之目標（包含 MPA），雖工作小組同意將其納入該文書當中，然具體內容為何有賴進一步之審議。

3. 環境影響評估¹⁶³

工作小組主要依「主席的協助談判文件」第 III 章第 5 節作為談判基礎，依序處理與包括 EIA 程序、EIA 報告的內容、監測、報告和審查、戰略性環境影響評估（SEA）、需進行 EIA 的活動、與相關 IFBs 的 EIA 程序的關係、進行 EIA 的義務。

(1) EIA 程序

貫穿有關 EIA 程序之談判的一項議題為，需要考慮這份文書下的 EIA 程序是否有必要國際化，以及若答案為肯定則應達到何種程度。故在討論 EIA 此主題時，探討尤其是現有機構，或這份文書可能設立的機構是否將在 EIA 程序中發揮作用以及該作用之性質為何將有益於往後之談判。

關於文書中應如何反映 EIA 之程序，工作小組大致上同意以精簡的方式納入及開展 EIA 之程序與步驟。就得於文書中納入之具體程序，工作小組一致認為得納入篩選、範圍界定及決策等步驟。而是否將納入如「公告」(public notification) 等其他步驟、應如何將其納入，及其性質為強制性或只是性仍須後續之討論。

(2) EIA 報告的內容

¹⁶³ *Id.* at 13-16.



關於 EIA 報告之內容，工作小組認為可先在文書中納入 EIA 之重要與基本內容，後續再對內容進行細緻化。宜進一步審議的內容，如是否以及應如何在 EIA 報告中反映社會 (social)、社會經濟 (socioeconomic) 和或者文化 (cultural) 影響等問題。此外，關於 EIA 報告內容的規定是否應具有強制性，或者僅具有指示性，也將有賴於進一步審議。

(3) 監測、報告和審查

工作小組似乎意見趨於一致，認為文書應包括有關監測一項活動並報告其影響之義務之規範。與會者對這一義務的詳細程度和進行方式仍無法達成共識，特尤其是文書是僅規定國家的義務，或者也包含活動提案者的義務或相關全球、區域和部門機構的義務。對於規範是否也應載有關於審查、監測程序後續行動的各項內容、遵約，以及鄰近沿海國是否參與以及在多大程度上參與監測、報告和審查程序的規定，與會者表達了不同意見，故上開議題有賴於進一步審議。

(4) 戰略性環境影響評估 (SEA)

就關於 SEA，贊成和反對對於是否應在此文書中擬定 SEA 之程序並存。若擬將 SEA 納入文書，有與會代表建議可以提及締約方集體和個別行動，包括在區域和部門機構內行動。然有與會代表對於應如何 ABNJ 進行此類評估，以及由誰來執行表示關切。另外，就 SEA 和 ABMT 之間的聯繫，以及宜對 ABNJ 進行 SEA 的範圍、內容和執行，有賴於進一步審議。

(5) 需進行 EIA 的活動

關於需進行 EIA 的活動，案文列出的下述五個議題皆有與會代表表示支持，然而需要進一步審議。其包含：在需進行 EIA 之活動的門檻和標準方面、對於是否應擬定一份需和不需進行 EIA 的活動清單、是否應考慮到在 EIA 中評估累積影

響和跨界影響，以及被確定為生態或生物學上重要或脆弱區域進行 EIA。



(6) 與相關 IFBs 的 EIA 程序的關係

工作小組的意見趨於一致，認為文書中的 EIA 程序不應削弱現有法律 IFBs。尚有與會者認為，文書中的 EIA 義務需要尊重其他相關 IFBs 中的義務，並相互支持以促進一致性。惟就上開原則應納入文書中的哪一章節，以及文書所設任何機構或程序與相關的全球、區域和部門機構之間關係的運作模式，有賴於進一步審議。

(7) 進行 EIA 的義務

工作小組的意見趨於一致，認為應在文書中納入進行 EIA 之義務，然就如何制定相關規範，特別是關於落實《海洋法公約》第 204 至 206 條中進行 EIA 的一般義務¹⁶⁴。另外，有與會代表認為案文中所提到之「管轄和控制」(jurisdiction and control) 之限制過大，故亦需進一步之審議。

4. 能力建構與海洋技術移轉¹⁶⁵

工作小組主要依「主席的協助談判文件」第 III 章第 6 節作為談判基礎，依序處理與包括 CBTMT 的類型和模式、資金、監測和審查、CBTMT 的目標。

¹⁶⁴ 《海洋法公約》第 204 條：「一、各國應在符合其他國家權利的情形下，在實際可行範圍內，盡力直接或通過和主管國際組織，用公認的科學方法觀測、測算、估計和分析海洋環境污染的危險或影響。二、各國特別應不斷監視其所准許或從事的任何活動的影響，以便確定這些活動是否可能污染海洋環境。」；第 205 條：「各國應發表依據第二百零四條所取得的結果的報告，或每隔相當期間向主管國際組織提出這種報告，各該組織應將上述報告提供所有國家。」；第 206 條：「各國如有合理根據認為在其管轄或控制下的計劃中的活動可能對海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化，應在實際可行範圍內，就這種活動對海洋環境的可能影響作出評價，並應依照第二百零五條規定的方式提送這些評價結果的報告。」

¹⁶⁵ 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 Second session, *supra note* 160, at 17-20.



(1) CBTMT 的類型和模式

貫穿有關 CBTMT 的類型和模式之談判的一項議題為，與會代表皆認同應在文書中納入包括資訊交換機制等關於類型和模式的規定，但在細節上仍有賴進一步之審議。

就 CBTMT 的類型，與會者似乎普遍傾向於在文書中納入一份具有概略 CBTMT 類別的非詳盡清單，並使類別清單之內容精簡¹⁶⁶。再者，有與會代表強調需於案文中更明確地提及相關傳統知識。另外工作小組趨於一致的意見為，有必要對 CBTMT 清單的更新作出規定，以顧及技術進步和創新並對各國和各區域不斷變化的需求作出反應與調整，然應由何人負責清單之更新有賴進一步之審議。就 CBTMT 之模式，工作小組之意見趨於一致地認為得考慮現有法律 IFBs，如政府間海洋學委員會（Intergovernmental Oceanographic Commission）的《海洋技術轉移標準與指導方針》（Guidelines on Transfer of Marine Technology of the Intergovernmental Oceanographic Commission）的同時，將具體模式納入這份文書。

就案文中提出的具體模式，與會者似乎一致認為，CBTMT 應以需求為基礎（needs-based），且係由國家推動。然而，為此開展需求評估等用來查明此類需求的機制等議題，尚待進一步審議。對於案文中應強調各級（全球、區域與部門、國家層級）有義務開展合作以支持 CBTMT 存在一定程度的共識。然而，在開展能力建構，尤其是海洋技術移轉的條件、與智慧財產權的關係以及 CBTMT 的預期受益者等問題上之意見有所分歧，故有賴進一步審議。

就資訊交換機制，工作小組總體而言在建立資訊交換機制的必要性方面意見

¹⁶⁶ 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 Second session, *supra note 157*, at 47-49.



一致。然而，工作小組似乎趨向一致的意見是，除了在案文中精簡資訊交換機制的功能，同時應考慮到有必要避免與現有機制重疊，故有必要繼續對該機制功能進行審議。

(2) 資金

總體而言，工作小組對於應在文書中納入關於提供資金的規定，並且對資金來源採取較彈性之方式有所共識。就應以自願性及強制性之方式提供資金而言，有與會代表表示贊同兩者並行，惟亦有代表僅支持以前者之方式進行。就是否需要建立一個或多個供資機制，有與會代表強調須考慮現有之共資機制。另外，就是否有必要對有資格獲取資金者進行分類也有不同意見，故有賴於進一步之審議。

(3) 監測和審查

工作小組對於有必要對 CBTMT 活動加以監測和審查有所共識。然而，該監測與審查應為自願性或強制性，以及開展此類監測和審查的模式之性質，需進一步審議。

(4) CBTMT 的目標

工作小組對於這份文書將納入一項促進在 CBTMT 方面開展合作的一般性義務有所共識，並期望本案文與其他文書中的類似規定協調一致。然對於 CBTMT 之提供應在基於自願性或者強制性，仍意見不一致。

而對於 CBTMT 之總目標和原則的討論，工作小組趨向於將精簡後的目標和原則納入文書¹⁶⁷，導致是否應納入各項「具體目標」之意見不一，故需仰賴進一步

¹⁶⁷ 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 Second session, *supra note 157*, at 45.



步之審議。就 CBTMT 方面的國家分類和開發中國家的特殊要求而言，對是否應納入此項規定存在著不同意見。在納入特定國家類別方面，工作小組似乎某程度上達傾向於在案文中特別考慮到最不發達國家，並承認小島嶼開發中國家的特殊情況。今後應進一步審議上述之問題，包括審議關於文書是否應在 CBTMT 方面規定「優惠待遇」(preferential treatment) 之相關問題。

5. 跨領域議題¹⁶⁸

鑑於上開 MGR、ABMT、EIA 與 CBTMT 之間有許多交叉重疊之要素，因此探討各項「跨領域議題」有助於未來在討論一籃子議題時達成更全面和一致的解決方案。工作小組主要依「主席的協助談判文件」作為談判基礎，依序處理與包括「體制安排」、「資訊交換機制」、「審查、財政資源和問題、遵守、爭端解決、責任和賠償責任，以及最後條款」、「用語」、「一般原則和方法」、「範圍」、「目標」、「與《海洋法公約》、其他文書和框架以及相關全球、區域和部門機構的關係」、「國際合作」。

(1) 體制安排

關於體制安排的討論側重於案文所述機構的必要性和作用，且應注意到形式可以追隨功能 (form follows function)，功能亦同時可追隨形式。

關於決策機構，工作小組普遍傾向於在文書下以 COP 的形式設立一個全球性決策機構。就案文所列由此類機構履行的某些功能，似乎也達成了一致意見，例如促進與執行文書有關的資訊交換、促進合作與協調等，然需仰賴進一步之審議。工作小組亦對於建立一個科學暨技術機構或論壇有所共識，然關於該機構的模式，需仰賴進一步審議。而工作小組就文書是否應設立其他附屬機構或是否應

¹⁶⁸ 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 Second session, *supra note* 160, at 21-24.



將此問題留給決策機構意見不一。然而可以肯定的是，文書所設之決策機構應有能力一期需求設立其他附屬機構。工作小組一致認為需要為該文書提供一個秘書處，然而該秘書處應依照該文書新設立或沿用現有機構，及秘書處之功能之問題宜進一步加以審議。

(2) 資訊交換機制

工作小組一致傾向有建立一個資訊交換中心之必要。然而，應該有一個總括性的單一機制還是多個機制、應僅在全球性層級運作還是也納入區域和國家組成部分，是否會建立在現有機制的基礎上並與其建立聯繫，以及資訊交換機制之設立係由決策機構或者直接由該文書設立等問題均需仰賴進一步審議。關於案文所列資訊交換機制的功能，各與會代表一致同意此機制的核心作用作為資訊分享及交換的工具，該機制之其他功能亦有賴於進一步之審議。

(3) 審查、財政資源和問題、遵守、爭端解決、責任和賠償責任，以及最後條款

上開系爭議題，工作小組主要就審查以及爭端解決較有所共識。就審查，與會代表認為有必要定期審查文書之內容以達成所列目標。就爭端解決，工作小組強調必須採用和平手段解決文書的解釋或適用方面的爭端。然對於文書條款是否應仿效《海洋法公約》或《魚群協定》所規定之爭端解決程序，或是自成一格的爭端解決機制仍意見不一。

由於工作小組就其他議題無達到明顯之共識，皆有賴於進一步之審議。

(4) 用語

在用語方面，與會代表一致同意有必要對於 ABMT、MPA，以及 MGR 做出明確定義，以便未來之談判。



(5) 一般原則和方法

工作小組一致傾向將「一般原則和方法」之清單精簡地納入文書中的一個總括性章節，但也指出在各個實質性部分中納入原則和方法亦有其作用。

(6) 範圍

就該文書的適用範圍，工作小組似乎達成了應納入「主席的協助談判文件」中所載的關於地理範圍的規定之共識。有與會代表建議指出，應將關於沿海國權利和管轄權的規定改為一般性的「不削弱」條款，並同時對「ABNJ」此一術語作出界定。關於物質範圍，宜進一步審議應納入「一籃子議題要素的一般性規定，或者由一國擁有或在政府非商業性事務中營運之船隻的具體規定」的任何一項。

(7) 目標

工作小組一致同意在文書中納入「確保保護和永續利用 ABNJ 的海洋生物多樣性」之總體一般性目標。

(8) 與《海洋法公約》、其他文書和框架以及相關全球、區域和部門機構的關係

工作小組對於納入處理文書與《海洋法公約》之間之關係的一項條款達成了一定程度的共識。由於主席協助談判文件中提供的所有三種備選案文的內容均得到了支持¹⁶⁹，故對於擬訂處理與其他文書和框架以及相關全球、區域和部門機構

¹⁶⁹ “..... OPTION I: This instrument shall promote greater coherence with and shall complement existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies. This instrument shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine those instruments, frameworks and bodies. OPTION II: The implementation of this instrument shall not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies. OPTION III: This instrument shall be implemented in a mutually supportive manner with other international instruments relevant to it. Due regard should be paid to useful and relevant ongoing work or practices under such international instruments and relevant international organizations, provided that they are supportive of and

的關係之條款有賴進一步之審議。另外，工作小組尚對於是否應納入一項關於《海洋法公約》或其他相關協定之非締約方的法律地位的條款進行討論。

(9) 國際合作

工作小組一致認為應在文書中納入一項關於國際合作之一般性規定。有與會代表建議此規定應鼓勵締約方間之相互合作，與國際組織之合作，並同時促進全球、區域和部門機構間之合作。

第二款 IGC-2 之談判分析

在 IGC-2 中，BBNJ 一籃子議題四要素在每次為期 2 至 3 天的非正式工作小組中依序進行討論，並在最後單獨討論了「跨領域」要素議題。由於各議題的工作小組一次僅進行一個，故同 IGC-1 之運作模式，所有與會代表皆得參加所有的工作小組。然而基於會議時間緊迫、缺乏草案作為談判依據，以及會議中與會代表之數量龐雜，因此比起「著眼於確定和縮小初期草稿之內容」實質性地對《BBNJ 協定》之實質性事項作出具共識的決定，IGC-2 更似一個各與會代表表達個人觀點之會議。

1. 海洋遺傳資源¹⁷⁰

在 IGC-2 期間，有關 MGR 及其獲取和惠益分享的討論在達成共識方面的並無顯著的進展。與會代表對於 ABNJ 中 MGR 的潛在商業和經濟價值有著截然不同的看法。而此受到「意識形態」(ideology) 以及「可行性」(practicability) 兩組主要分歧的影響。

do not run counter to the objectives of the Convention and this instrument.....” 可參考： 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 Second session, *supra note 157*, at 7.

¹⁷⁰ Mendenhall, et al., *supra note 158*, at 3, 4.

在意識形態層面，仍存在著「人類共同繼承財產」和「公海自由原則」之間的爭議，以及對「公平與公正」(fair and equitable) 之概念與「保護和永續利用」的目標之間的爭議。上開兩個主要分歧在談判中呈現出兩種極端立場：

(一) 公海自由、狹隘目標、由《BBNJ 協定》之有限架構專注於特定、具體和有限範圍內的目標，以及 (二) 人類共同繼承財產、廣泛目標、由《BBNJ 協定》建立和強化組織、架構和體系。雖然並非所有國家都偏好或完全符合這兩個基本立場之一，惟大致上仍明顯地傾向於其中一種類型。這在有關 MGR 的談判中尤其明顯，包括在獲取和惠益分享之議題上。此意識形態上的分歧也與開發中國家和已開發國家間的基本分歧相關，並反映了影響《海洋法公約》談判的「新國際經濟秩序」(New International Economic Order) 模式。G77+中國聯盟、非洲集團 (African Group)、加勒比共同體 (Caribbean Community，下稱 CARICOM) 以及其他拉丁美洲國家強烈支持應明確納入「人類共同繼承財產」之原則，並壓倒性地支持惠益分享應包括貨幣性及強制性，也更偏好超越 BBNJ 議程「保護和永續利用海洋生物多樣性」之總體目標的惠益分享的目標。而支持「人類同繼承財產」原則之國家所支持的兩個目標—「實現公平和正義的國際經濟秩序」和「世代間公平」(intergenerational equity) 最具爭議性。許多開發中國家支持前者，並表明「實現公平和正義的國際經濟秩序」之目標明確載於《海洋法公約》的序言中，然而包括挪威、澳洲和美國之已開發國家反對此一目標。相反的，已開發國家更傾向在特定區域維持「公海自由原則」之現狀。例如，美國認為應該保持對 ABNJ 之 MGR 的開放和不受阻礙的獲取，且無任何新的規則或程序的需要。韓國則重申，正如其在 IGC-1 會議中所言，「人類共同繼承財產」原則僅適用於國際海床的礦物資源，而「公海自由原則」適用於 ABNJ。這些已開發國家認為，打破兩說間之劃分將削弱《海洋法公約》。冰島指出，究竟應採用哪一說作為指導原則的討論自籌備委員會階段以來一直持續著，並無疑為談判中的棘手障礙。印尼等國表達了對特殊 (*sui generis*) 制度的需求以迴避這兩個原則間的二

分法。教廷亦提出了一種解決爭議的方法，即專注於《海洋法公約》中「適當顧及」(due regard) 的概念，並在 BBNJ 文書中給予其具體定義。雖「適當顧及原則」在《海洋法公約》中多次被使用，惟鑑於「適當顧及」之概念在《海洋法公約》中尚無單一權威定義而在解釋上有所困難，故這一替代方案並未在其他與談代表中獲得明顯的支持。

另一個與 MGR 相關的主要分歧涉及各種規範建議的可行性、效率和成本，特別是與獲取和惠益分享之相關建議。對於 MGR 的獲取和惠益分享的規範十分複雜，設計這種制度包含需要決定何時進行惠益分享，分享什麼，以及與誰分享。一個 BBNJ 文書可能需要的職能包括資訊傳播、監測和審查以及惠益分配。開發中國家提出的想法，例如許可和核准制度、不同階段的獲取和利用啟動的惠益及貨幣惠益分享，常常因被已開發國家認為不切實際或不可行而拒絕。而即使可行性之障礙能夠克服，許多國家仍可能反對詳細的機構建設，因為這被視為開發 MGR 和惠益分享的障礙。紐西蘭表達其擔憂：「繁複且不符合經濟效益的制度有可能吸收任何惠益，而非將其分享給有需要的人……這是一個特別的風險，蓋迄今仍無任何人得基於 ABNJ 的 MGR 的發明實現商業化。」

2. 包含海洋保護區在內的區域管理工具¹⁷¹

ABMT 工作小組談判中出現的主要爭點包括：(一) 確定 ABMT 的標準、(二) 科學以及傳統知識在決策過程中的作用、(三) 鄰接性 (adjacency)，即沿海國對其 EEZ 緊鄰公海之 ABMT 的權利，以及 (四) 區域與全球主管機關的對比，即是否在現有的 RFMO 內進行，還是建立新的全球機制，或者採用某種混合形式。

鑑於當時多透過 RFMO 和區域海計畫指定 ABNJ 之 ABMT 的流程，故如何

¹⁷¹ *Id.* at 4, 5.



與現有的機制相互合作將對《BBNJ 協定》至關重要。在此議題上，與會代表大致上分為兩派—（一）建立一個全球機制之方法，與（二）主要以現有區域或部門機制之方法。然亦有少數國家建議採用混合方法，例如紐西蘭提議目前沒有設立 ABMT 和 MPA 的地方建立一個新的總體機構，並承認該機構與現有區域和部門機構合作的重要性。加拿大建議可以首先由各國根據每個 ABMT 提議之自身情況來考慮並進行評估，再根據具體情況轉交給新的全球主管機構或相關區域或部門機構，美國亦表達了類似見解。然而，包括日本、俄國和冰島等少數國家堅決支持僅使用現有的區域或部門機構，而《BBNJ 協定》可以類似於《魚群協定》促進 RFMO 發展般，成為加強現有區域海計劃的協調角色。反之，NGO 及其他觀察員支持並強調建立全球機制對實現具有代表性的 MPA 網絡的必要性。

就識別 ABMT 的過程，出現了關於應包含哪些標準的分歧。紐西蘭等國家強調表示需要與其他標準互補，如《生物多樣性公約》下的生態或生物重要的海洋區域（Ecologically or Biologically Significant Marine Areas）。雖「主席的協助談判文件」提供了一系列潛在的識別 ABMT 的標準與準則，而其中大部分為代表們所接受，然一些國家如非洲集團和美國反對包括標準過於模糊且尚需明確定義的「經濟和社會因素」（economic and social factors）。尚有關於是否應該包括與「氣候變化和海洋酸化的不利影響」以及「累積和跨界影響」等相關標準的分歧，蓋系爭標準超出僅僅與獨特性相關的生態標準，但與脆弱性相關，而脆弱性是指定 MPA 的一項重要標準。

就識別 MPA 的科學標準和準則，歐盟、日本、中國、澳洲和俄國不支持將「國際公認的科學標準和準則」包含在內，中國進而建議使用「最佳可用科學證據」，但此可能會受到各別解釋和甚至政治化的影響。另外就將傳統知識納入識別 ABMT 的過程中也存在著爭議—小島嶼開發中國家、加拿大和喀麥隆表示支持，然而阿根廷、日本、韓國和俄國表示反對，質疑傳統知識正與科學之作用相



反。密克羅尼西亞對這些質疑進行了以下回應，強調了傳統知識在 BBNJ 談判中的三個相關組成部分：(一) 關於海洋物種行為和特徵之傳統知識、(二) 環境管理實踐的經驗，例如禁忌區域 (taboo areas) 生態環境之恢復和保護，以及 (三) 從數千年在太平洋航行中累積的海洋特徵相關知識。

若在指定 MPA 時將對於鄰近的公海區域特殊知識納入考慮，則特別是鄰近於 MPA 的小島國家是否應該擁有特殊的權利義務，是 BBNJ 幾個議題中一個反覆出現的問題。鄰近問題在 ABMT 的談判中之所以頻頻出現，係因其涉及沿海國在指定 ABMT 過程中的權利，特別是它們是否應該擁有額外的權利，以及鄰近性在實踐中將如何應用的問題。然而，此問題仍需要進一步確定的內容。正如美國所說：「我們需討論何謂『鄰近性』，又何謂『鄰近國家』，包括這些國家是否需要緊鄰著 ABMT。」相比之下，塞席爾則希望確保沿海國參與決策程序，「蓋任何決定都將影響這些鄰近國家可能已經在進行的管理活動。」

3. 環境影響評估¹⁷²

IGC-2 之 EIA 工作小組之討論內容廣泛大致上屬於技術性議題，成為了本次會議在 BBNJ 四個議題中實現合作和共識最為困難的主題之一。

第一個爭點關於現有《海洋法公約》第 204 至 206 條在「對污染危險或影響之監測、報告的發表，以及對各種活動的可能影響的評價」之應用。雖然這些條款給予相關的指導，然並未提及 EIA 抑或是生物多樣性，地點也非特定於 ABNJ。歐盟和紐西蘭都建議，作為《海洋法公約》的執行協定，《BBNJ 協定》之文書不應僅重複或引用《海洋法公約》第 204 至 206 條，而應將這些一般性義務具體化。反之，美國則認為正在考慮的《BBNJ 協定》的相關規定不應超出《海洋法公約》第 204 至 206 條之範圍，日本及俄國亦重申此一立場。

¹⁷² *Id.* at 5.

除此之外，EIA 工作小組主要在兩個議題上產生較明顯之分歧。首先，是有关 EIA 是否應包含「社會經濟影響」。字面上，EIA 是對於一項活動對環境影響之評估，但許多代表似乎希望 EIA 具有更全面的成本效益分析功能。CARICOM 呼籲，EIA 應包括「對潛在的社會經濟、文化及其他相關影響的描述……以及其重要性的評估。」小島嶼開發中國家以及厄立垂亞也相繼表達了強烈支持。然而，美國反駁表示其無法支持評估社會或是社會經濟影響，蓋 EIA 之重點應為自然和物理環境。加拿大表達折衷立場，表示他們可以支持在 EIA 中納入社會經濟因素，惟為防止 EIA 要求過於廣泛的評估，應賦予「社會經濟因素」一個具體定義。若欲將「社會經濟因素」納入 EIA 在 IGC-3 中達成共識，則將引發新的複雜問題，例如如何準確識別及衡量社會、經濟或社會經濟影響與環境影響等等。

另一個有爭點為一項擬議活動之地點是否影響進行和評估 EIA 的程序。一些與會代表認為，ABNJ 中擬議活動鄰近水域的國家應參與 EIA 之過程，或基於 EIA 之結果在該些活動的許可過程中發揮一定作用。對於小島嶼開發中國家而言，鄰近問題在 IGC-2 期間似乎比 IGC-1 更為重要，在 ABMT 工作小組中亦是如此¹⁷³，強調了其國家水域與公海之間生態和文化的高度連結。基於這些國家為受相關活動影響最大的國家，故小島嶼開發中國家希望若有任何活動在其 EEZ 之外進行將立即啟動 EIA，他們亦希望確保 EIA 的責任在於國家，而非私人行為者。

4. 能力建構與海洋技術移轉¹⁷⁴

相同於 EIA 工作小組，CBTMT 工作小組在 IGC-2 之討論內容亦廣泛且高度技術性。且在 CBTMT 議題上，對現有法律文書、框架及機制（Instruments, Frameworks and Bodies，以下簡稱 IFBs）「不得削弱」之承諾又再次成為了阻礙許

¹⁷³ 可參考本文 IGC-2 之談判狀況—「2. 包含海洋保護區在內的區域管理工具」。

¹⁷⁴ Mendenhall, et al., *supra note* 158, at 6.



多可能之 CBTMT 模式。如俄國指出其已在這個議題上與各國參與了廣泛的雙邊協議，以及美國所提及之政府間海洋學委員會（Intergovernmental Oceanographic Commission）進行的國際科學合作，皆旨在排除新的 CBTMT 機構之創建。然而開發中國家聯盟，如 CARICOM 認為 CBTMT 是推動其他 BBNJ 議題的動力，非洲集團認為使所有國家能夠實施新的《BBNJ 協定》是必要的。反之，美國強調 CBTMT 的重要元素是增加和分享知識，以及加強與現有組織的合作和協同效應。

就 CBTMT 之執行方式，許多代表強調根據具體情境的需求評估為各國提供特定類型的 CBTMT 的重要性，而這種需求評估可以由新設立的機構或受援國自行進行。然韓國建議應由供應國根據其能力來決定其為 CBTMT 之類型和模式。紐西蘭和澳洲等國支持折衷之方式，即在「雙方同意的條款」下進行技術之轉讓。然而，正如同小島嶼開發中國家指出的，在資源不對稱的情況下，「雙方同意的條款」只會讓海洋技術移轉處於不平等的協議地位。內陸開發中國家也強調其需要更多的援助以縮小他們與其他國家的差距。他們強調，《海洋法公約》下的 CBTMT 的目的是為了促進社會發展，以及人力和機構能力建構，與《海洋法公約》第 136 條中「人類共同繼承財產原則」之概念類似。

另外一個爭點為如何定義「環境面臨挑戰且脆弱之國家」，需要符合哪些標準方可符合這一類別，且內陸國家得否歸類為其中之一。阿爾及利亞建議，除了開發中國家，文書上得同《海洋法公約》第 266 條第 2 項規定「包括內陸國和地理不利國」，但對於具體之標準及定義應給予詳細說明。俄國表示無進行此種分類之必要，蓋提供援助係建立在自願之基礎上，並根據雙方同意的條件對所有方面的需求進行評估。美國亦持反對給予開發中國家優待的措辭之見解。歐盟則建議採取更包容且靈活選項，認為雖然有些國家可能不完全符合文書中建議的類別，但仍比那些符合類別的國家有更大的能 CBTMT 之需求。是以，承認特殊需



求的條款將是最佳且最為和平的方式，而不是基於地理位置或群體之身份的來決定資源的分配。

5. 跨領域議題¹⁷⁵

在 IGC-2 結束之前，另一個非正式工作組中討論了四個 BBNJ 議題之「跨領域議題」問題。這些問題包括關於協定訂定之新機構的類型、數量和功能的決策，例如決策機構或論壇、科學暨技術機構、其他附屬機構及秘書處。主席引入了「形式追隨功能」(form follows function) 的理念，亦即新機構的創建應是為了回應實質要素的需求，故必須先解決一籃子議題之實質內容，方能從而制定精確的機構架構。相反的，冰島提出應遵從「功能追隨形式」(function follows form)。此和「形式追隨功能」顛倒的原則雖然未得到其他人的支持，然其突顯了 BBNJ 談判的一個基本現實，即包含冰島的許多國家所設想的輕便、低成本、高效的全球性文書不能被賦予太多重要功能，而是期望將大部分的 BBNJ 任務交給現有的區域和部門機構。相比之下，支持《BBNJ 協定》之目標和功能應更加廣泛的國家傾向於認為一種更強大且具系統性的機構形式是必要的。

IGC-2 談判過程中與會代表似乎更傾向簡化的機構架構方向發展，透過 BBNJ 機構之資訊分享、自願性活動之協調，及給予建議等相關功能來填補現有海洋治理體系的空白。這些功能僅對各國賦予較低的義務，同時伴隨著各國在對於 BBNJ 機構授權或決策方面非常有限的意願。更甚者，許多與會代表更希望締約方承擔主要責任，包括提出包含 MPA 之 ABMT、EIA、CBTMT，以及認證對 MGR 的獲取或利用。而其他職能可以由 RFMO、IMO，及 ISA 承擔。鑑於海洋治理體系涵蓋了許多不同的協議，且國際政治氛圍不利於制定具強制性的法律或者新機構，外加「不應削弱」的規定限制了 BBNJ 文書的功能，故學者認為對於

¹⁷⁵ *Id.* at 6, 7.

《BBNJ 協定》將成為一部軟法在所難免。

第三項 第三屆政府間會議 (IGC-3)



2019 年 8 月 19 日至 30 日，第三屆政府間會議（下稱 IGC-3）在紐約聯合國總部召開。於 IGC-2 結束之際，與會代表請求主席 Rena Lee 在 IGC-3 前準備一份草案，以便各代表團能夠就未來的文書案文進行談判。並有不少與會代表提出，為了在 2020 年達成協定之目標，應盡可能以無選項（no-options）之方式用法律及條約語言將文案具體化¹⁷⁶，以儘快進入正式文書之談判¹⁷⁷。基於上開要求，該草案的結構與制定方式類似於條約，並以法律與條約用語記載，納入了一籃子議題中確定的四要素之各項議題及跨領域要素之條款¹⁷⁸。因此，IGC-3 的談判圍繞由主席於 7 月 25 日發布予各與會代表的草案進行，而此份草案使 IGC-3 與前兩次政府間會議相比，實質性地改變了會議中與會代表發言之要旨、速度及細節

¹⁷⁹ 。

此外，IGC-3 之會議形式別於 IGC-1 與 IGC-2 所運用之「全體會議形式的非正式工作小組」，以 14 場「非正式非正式」（informal-informals）之「平行會議」所取代，而此種方式也在往後的 IGC 中適用。主要差別在於，IGC-1 及 IGC-2 所採之「全體會議形式」使所有 BBNJ 文書四要素之議題皆於成員龐雜之全體會議

¹⁷⁶ IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary report, 25 March – 5 April 2019 2nd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ)*, at 1 (Apr. 18, 2019), <https://enb.iisd.org/events/2nd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/summary> (last visited July 3, 2024)

¹⁷⁷ 北京綠研公益發展中心，〈BBNJ 養護與可持續利用第二次政府間談判會議觀察：繼續搭積木〉，<https://www.ghub.org.cn/news/detail/bbnj%e5%85%bb%e6%8a%a4%e4%b8%8e%e5%8f%af%e6%8c%81%e7%bb%ad%e5%88%a9%e7%94%a8%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%ac%a1%e6%94%bf%e5%ba%9c%e9%97%b4%e8%b0%88%e5%88%a4%e4%bc%9a%e8%ae%e8%a7%82%e5%af%9f%ef%bc%9a>（最後瀏覽日：2024/07/03）

¹⁷⁸ 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 Third session, *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*, p. 2, U.N. Doc A/CONF.232/2019/6 (May 17, 2019).

¹⁷⁹ Santo, et al., *supra* note 110, at 2.

中逐一進行討論，且允許政府間組織及非政府組織全面參與。而 IGC-3 所採用的「非正式非正式會議」因規模較小，且大幅度限制了政府間組織及非政府組織之參與席位，故在針對具爭議性之議題進行討論時更能提高其效率。惟因首次引入「平行會議」之形式，因而導致會議之間常發生重疊之情況，除了尤為不利代表團規模較小之與會代表同時參與不同會議外，此形式比起以往固有之形式較能夠促進更難達成妥協和對話的議題上的有效談判。

由於 IGC-3 至 IGC-5 均係以具體草案條文作為談判依據，故本文在探討 IGC-3 至 IGC-5 乃至最後通過之《BBNJ 協定》之章節中將依照該草案或者協定條文之順序，進行主要條文內容之在政府間會議談判狀況與分析，合先敘明。

第一款 一般條款（包含跨領域要素）¹⁸⁰

1. 用語（§1）

（1）「獲取」

首先，就關於 MGR 的「獲取」（access）之定義各方意見不一，特別是在是否僅將「獲取」定義為 MGR 的收集，以及是否應包括就在 *in situ*、*ex situ*、*in silico* 中取得 MGR，以及作為數字序列資訊和數據（Digital Sequence Data and Information, DSI）的參考內容上，存在著分歧。就此，開發中國家如 G77+中國聯盟（G77+China Coalition）、CARICOM、拉丁美洲核心國家（Core Latin American Group，下稱 CLAM）、PSIDS 等國家強調應不僅限於 MGR 的簡單收集，而應採廣義解釋。除了建議「獲取」包括「收集、取得、或開發利用 MGR」，並包括在 *in situ*、*ex situ*、*in silico* 以及 DSI 的取得。反之，歐盟和挪威則建議，與 MGR 相

¹⁸⁰ IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary report, 19–30 August 2019 3rd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, at 3–6 (Sep. 2, 2019), <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/summary> (last visited July 10, 2024)

關的「獲取」應指在 ABNJ 收集 MGR。

反之，已開發國家如俄國、紐西蘭、澳洲和美國不支持在文書中納入有關「取得」的定義。其他已開發國家則強調在達成國際具有法律約束力的文書（ILBI）的實質性條款後，再討論其定義為宜。

(2) 「海洋遺傳物質」

就「海洋遺傳物質」(marine genetic material) 之定義，非洲集團與歐盟和挪威共同提議將定義為「任何含有遺傳功能單元的海洋植物、動物、微生物或其他來源的物質」。美國和日本補充指出，海洋遺傳物質應不包括該物質之衍生物及 DS1，並與印尼一起將範圍定義為「從 ABNJ 收集的物質」。PSIDS 建議該定義應指任何來自 ABNJ 的任何 DNA 或 RNA。瑞士與澳洲則呼籲其應與《生物多樣性公約》的定義保持一致。

(3) 「海洋遺傳資源」

關於「海洋遺傳資源」(MGR) 的定義，開發中國家如 G77+中國聯盟、非洲集團、CLAM、CARICOM 及 PSIDS 偏好單獨定義 MGR，然而已開發國家如美國和歐盟則認為其與海洋遺傳物質一起定義即可。CLAM 和 CARICOM 提議將 MGR 定義為「任何含有遺傳功能單元的海洋植物、動物、微生物或其他來源的物質，且其遺傳和生化特性具有實際或潛在價值」。PSIDS 則提議將 MGR 定義為「任何在 ABNJ 中發現或來源自 ABNJ 並含有遺傳訊息的海洋植物、動物、微生物或其他來源的物質，包括與生化特性和衍生物相關的信息或數據」。

2. 目標 (§2)

該「目標」(objective) 的條款指出，本協定的目標是確保 BBNJ 的保護和永續利用。G77+中國聯盟在澳洲、摩納哥、多明尼加共和國、馬爾地夫等國家的支持下，提出將 ABNJ 當作一個獨立的生物多樣性議題，並在聯合國生物多樣性框架下進行談判。



持下，提議將標題修改為「總目標」(general objective)，CLAM 指出蓋草案的其他部分有更具體的目標。G77+中國聯盟在許多國家的支持下，提議刪除「長期」之用字。然已開發國家指出如紐西蘭指出，長期保護目標並不排除短期之措施。

另外，CLAM 提議應明確表示「締約方之間」的合作，但遭到菲律賓、馬爾地夫和歐盟之反對。新加坡和瑞士在非洲集團的支持下，提議目標條款應強調加強「全球、區域和部門相關機構」之間合作的重要性。惟美國、加拿大和紐西蘭則呼籲使將影響目標的簡潔性，俄國亦強調合作僅為實現目標之手段，而非目標本身。

3. 適用 (§3)

該條款部分指出，本協定的條款適用於 ABNJ。與會代表對於應如何修改該適用條款眾說紛紛，除了一些已開發國家表達對原文之偏好，修改意見大致分為由厄瓜多、哥倫比亞及土耳其支持之「明確排除國家管轄範圍以內水域之區域」，以及由 G77、中國、俄國及韓國支持將 “The provisions of this Agreement apply to……” 改為 “This Agreement applies to……” 之「簡化條款內容」兩個見解。

關於國有或國營之軍艦、海軍輔助船或其他船隻對於本協定之適用，多數開發中國家對該條款可能產生之漏洞表示關切，因其有可能將導致國家船舶進行海洋科學研究，從而與其他獲取 MGR 的權利發生衝突。CLAM 指出，該文本係直接引用《海洋法公約》第 236 條¹⁸¹，並在歐盟、澳洲、俄國、美國、中國、加拿大、印尼和日本的支持下，提議增訂一項「主權豁免」(sovereign immunity) 的條款。主席 Rena Lee 也意識到工作小組對於應將主權豁免條款單獨訂定於文書其

¹⁸¹ 《海洋法公約》第 236 條：「本公約關於保護和保全海洋環境的規定，不適用於任何軍艦、海軍輔助船、為國家所擁有或經營並在當時只供政府非商業性服務之用的其他船隻或飛機。但每一國家應採取不妨害該國所擁有或經營的這種船隻或飛機的操作或操作能力的適當措施，以確保在合理可行範圍內這種船隻或飛機的活動方式符合本公約。」

他部分之想法趨於一致。

4. 與《海洋法公約》、其他文書和框架以及相關全球、區域和部門機構的關係 (§4)

就條款之標題，G77+中國聯盟在多國支持下提議刪除「其他現有」(other existing) 之字眼，以免削弱未來之相關 IFBs。尼日利亞則建議將「次區域」(subregional) 加入。

非洲集團提議刪除條款中「不削弱締約方根據《海洋法公約》享有之權利、管轄權和義務」之字眼，質疑在實施該協定時（特別是 MPA 和 ABMT），應如何避免與如航行權等多項權利發生衝突。多個已開發國家則對其表示反對。CLAM 建議刪除「尊重其他機構的職能」，但遭多國反對。已開發國家如加拿大、挪威和韓國則提議應尊重其他機構的職權和職能，另外瑞士提議該協定應規定對相關機構的相互支持。CLAM、俄國、歐盟、非洲集團、冰島、澳洲和 IMO 建議刪除相關 IFBs 應「支持並且不違背《海洋法公約》和 ILBI 的目標」之規定。

5. 一般原則和方法 (§5)

就該條款之標題，G77+中國聯盟支持以一般「原則」稱之，反之美國、澳洲和俄國更傾向於使用「方法」，而挪威、加拿大和 CARICOM 認為得同時以「原則和方法」命名¹⁸²。

就第 5(a)條之「整合方法」¹⁸³、第 5(b)條「生態系統之韌性」、第 5(c)條「污染轉移之防止」、第 5(d)條「盡力促進環境成本之內部吸收」(internalization of

¹⁸² 該條款的標題「一般原則和方法」(General principles and approaches) 一部分反映了美國長期以來的關切，即「原則」(principle) 一詞被解釋為國際法的一般原則。而條款中列舉的項目，尤其是「預警原則/方法」(precautionary principle/ approach)，美國認為非法律的「方法」(approach) 較為合適。可參考：Bodansky, *supra note* 86, at 10.

¹⁸³ IUCN 對此提請與會代表參考《生物多樣性公約》第 10 條關於永續利用之規定。

environmental costs) 之規定，除了美國等少數已開發國家對其中條款表示反對及質疑外，基本上與會代表對上開原則和方法表示支持。惟就對於第 5(f)條之「不退步原則」(principle of non-regression)，呈現較明顯的開發中國家支持，已開發國家不支持之差異。另外，小島嶼國家聯盟 (Alliance of Small Islands States, AOSIS) 要求增訂一項考慮小島嶼開發中國家之特殊情況的規定。

與會代表除了本草案中所列出的一般原則與方法外，亦提議將「人類共同繼承財產原則」、「污染者付費原則」、「預警方法 / 原則」、「公平原則」、「生態系統方法」、「使用最佳可得科學和傳統知識」、「透明度」、「海洋管理」、「鄰接性」、「公平惠益分享」、「保護和保全海洋環境之義務」、「代內及代際 (intra- and intergenerational) 公平」列入於規定中。然俄國及中國提及，並非所有的原則和方法皆適用於協定的每個部分。

6. 國際合作 (§6)

首先，G77+中國聯盟多個國家的支持下，提議刪除「現有」(existing) 一詞，而改為「相關法律文書和框架」，並加入「次區域」機構。加拿大則強調，應為「促進」(promoting) 國際間之合作，並提到應係「與」(with and among) 相關機構合作。

歐盟在新加坡等與會代表的支持下，提議加增訂締約方在參與其他文書、框架或機構的決策時，應努力促進本協定之目標的條款。

就建立新機構，G77+中國聯盟、CLAM、非洲集團、日本、新加坡、美國、伊朗、阿根廷和公海聯盟提議刪除締約方應合作建立新的全球、區域和部門機構以填補治理空白的條款。而紐西蘭與澳洲支持締約方「得」(may) 為此目的進行合作。歐盟、挪威、紐西蘭、加拿大和澳洲則支持該項條款。俄國更傾向於倚賴現有的機構，若現有機構不敷使用時，締約方應建立區域及部門機構。紐西蘭提

議增加一條規定，即在如自然或人為現象對 BBNJ 產生或有可能產生不利影響時得採取緊急或臨時措施，惟這些措施應基於最佳可得科學並具有時效性。



第二款 海洋遺傳資源 (MGR)¹⁸⁴

與 IGC-1 及 IGC-2 相同，MGR 議題在 IGC-3 當中仍為五個部分中（包含跨領域要素）與會代表間產生最明顯分歧的部分，主要是基於代表開發中國家的 G77+中國聯盟，與包括美國、日本、韓國和俄國在內的已開發國家間之立場仍存在著明顯的對立。總體而言，該對立即為最有可能參與 MGR 收集和利用的已開發國家往往反對對該活動增加額外負擔，反之最不可能參與 MGR 活動的開發中國家則傾向於提出對其施加額外的規定和設立監管機構。然亦有一些國家在 MGR 議題上持較溫和的立場，例如挪威、新加坡、加拿大及歐盟，惟這些國家仍更偏向制定更為寬鬆之 MGR 規範¹⁸⁵。

1. 目標 (§7)

G77+中國聯盟、CLAM、CARICOM、挪威和菲律賓建議重新定義目標，強調從利用 ABNJ 的 MGR 中實現公平和公正的惠益分享的重要性，PSIDS、印尼和菲律賓表達強烈支持，然而此一提議遭到美國、韓國和日本的反對。歐盟提議促進從收集 ABNJ 的 MGR 中實現惠益分享。印尼則支持不僅是利用 MGR，獲取 MGR 也應實現的惠益分享。

關於建立開發中締約方獲取和利用 ABNJ 的 MGR 的能力的條款，其中包括一個國家類別清單，歐盟建議「建立可能需要和要求技術援助的締約方的能力，以保護和獲取 ABNJ 的 MGR」。瑞士建議將能力建構開放給所有國家，特別是開發中締約方。伊朗和其他國家支持將中等國家納入作為開發中國家類別，然遭到

¹⁸⁴ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 180, at 6-8.

¹⁸⁵ Santo, et al., *supra note* 110, at 4.

美國反對。菲律賓建議包括環境脆弱國家，印尼建議納入群島國家。

G77+中國聯盟等開發中國家多建議「為實現公正和公平的國際經濟秩序做出貢獻」的條款移至本協定之序言。反之美國、歐盟等已開發國家則要求刪除此條款。

2. 適用 (§8)

值得注意的是，IGC-3 談判就 MGR 在地理和時間範圍之適用取得了進展，與會代表最後一致同意將本協定的地理範圍指的是國家管轄範圍外之區域（即 ABNJ），並且有關 MGR 的條款基本上在協定生效後適用，而不具有追溯效力。

(1) 地理範圍

就 MGR 之地理範圍，CLAM、日本、挪威、加拿大、新加坡、斯里蘭卡和冰島傾向於將條款適用於在 ABNJ 所「獲取」(accessed) 的 MGR，並指出確定 MGR 起源的困難。歐盟、俄國、澳洲和美國則偏好將 MGR 「收集於」(collected in) ABNJ。非洲集團和 PSIDS 表達了對「獲取和源自」(accessed and originated from) ABNJ 的偏好，而 CARICOM 支持對「ABNJ 的」(of ABNJ)、「在 ABNJ 獲取的」(accessed in ABNJ) 和「來自 ABNJ 的」(originated from) MGR 適用該條款。CLAM、非洲集團、CARICOM 和 PSIDS 強調需要對「獲取」進行確定性的定義。

(2) 物質範圍

PSIDS 支持條款適用於「為研究其遺傳資源而收集的魚類」和「遺傳資訊」。CLAM 與 CARICOM 主張應係「為研究其遺傳組成和衍生物而獲取的 MGR」，然一些代表強調應超越海洋科學研究 (MSR)。瑞士認為本協定應適用於包括魚類遺傳資源的 MGR，但不應適用於衍生物和 DSI，此觀點得到加拿大、美

國、冰島和中國的支持。許多開發中國家建議，應包括為遺傳特性而收集的魚類、在 *in situ*、*ex situ*、*in silico* 之情況下收集的 MGR、衍生物和 DSIs。厄瓜多強調，具有遺傳性物質價值的魚類應視為 MGR。



美國、冰島及新加坡反對設定門檻來決定魚類為商品或者 MGR，並建議使用「補獲」(taking) 而不是「使用」(using) 魚類。且澳洲指出，本文書不應適用於為漁業管理目的而收集的魚類遺傳物質。CLAM、伊朗、俄國、挪威、日本、冰島、紐西蘭和中國支持並提議，除非魚類被用於其遺傳資源時，本文書不應適用於漁業作業及相關活動中的魚類和其他生物資源。

(3) 時間範圍

瑞士、挪威、加拿大、紐西蘭、印尼、澳洲、美國、冰島和中國指出，條款應適用於本協定生效後收集的 MGR。非洲集團、PSIDS 和斯里蘭卡強調，若 MGR 係於本協定生效前收集但在生效後用於商業目的時也一併適用本條款。瑞士與美國支持並提議替換整個條款，表明「本部分的規定適用於本協定生效後在 ABNJ 原地收集 (collected *in situ*) 的 MGR。」

3. 與 ABNJ 之 MGR 相關的活動 (§9)

(1) 範圍

鑑於這些活動可以由所有國家進行，G77+中國聯盟、CLAM、CARICOM、PSIDS 和瑞士要求刪除「適當顧及《海洋法公約》下的權利、義務和利益」的表述。歐盟建議應「包括所有國家，不論其地理位置，以及主管國際組織」來進行 ABNJ 的 MGR 相關活動。

(2) 位於國家管轄範圍以外 (ABNJ) 及以內區域的 MGR

對於「同時出現在 ABNJ 及國家管轄範圍內之 MGR，該該些資源相關的活動應適當顧及該資源所在沿海國的權利及法律上利益」，多個已開發國家提議刪除此項條款。PSIDS 與 CLAM 及其他多國支持保留該條款，特別是為了解決跨界問題。新加坡提議，在 MGR 同時存在於 ABNJ 和國家管轄範圍內的情況下，國家「盡可能努力與任何沿海國合作」。而中國反對在 BBNJ 背景下賦予沿海國特殊地位。

(3) 主權

G77+中國聯盟支持防止國家對 ABNJ 之 MGR 主張及行使主權或主權權利。日本、韓國、俄國和冰島主張刪除此條款，強調《海洋法公約》第 137 條僅適用於區域內的礦產資源¹⁸⁶，然非洲集團主張當初在《海洋法公約》立法期間，MGR 大多尚未被認識。PSIDS 建議在 ABNJ 的 MGR 活動可能影響相關沿海國時，也需事先徵得該些沿海國之同意。

(4) 用途和目的

開發中國家支持「利用」ABNJ 之 MGR 為造福全人類，並考慮到開發中國家的利益和需求。美國和冰島要求刪除該條款，反對將 MGR 視為全人類共同繼承財產。開發中國家支持保留條款，規定活動僅限於和平目的。澳洲、瑞士、美國和冰島認為，此為跨領域之問題而應於序言中處理。

4. MGR 之獲取 (§10)

¹⁸⁶ 《海洋法公約》第 137 條：「一、任何國家不應對「區域」的任何部份或其資源主張或行使主權或主權權利，任何國家或自然人或法人，也不應將「區域」或其資源的任何部分據為己有。任何這種主權和主權權利的主張或行使，或這種據為己有的行為，均應不予承認。二、對「區域」內資源的一切權利屬於全人類，由管理局代表全人類行使，這種資源不得讓渡。但從「區域」內回收的礦物，只可按照本部份和管理局的規則、規章和程序予以讓渡。三、任何國家或自然人或法人，除按照本部份外，不應對「區域」礦物主張取得或行使權利。否則，對於任何這種權利的主張，取得或行使，應不予承認。」

有關 MGR 之獲取有以下四個主要爭點：1. 獲取之定義：有主張應完全不對此進行定義；2. 規範模式：與會代表有些傾向較為自由和不受阻礙的獲取，有些則傾向需要事先通知許可制度的獲取；3. 就 *ex situ* 和 *in silico* 的 MGR 之適用性；以及 4. 呼籲締約方採取必要措施以促進獲取的條款。

就 MGR 獲取之問題掀起了長久以來已開發國家與開發中國家對於「公海自由原則」及「人類共同繼承財產原則」之紛爭。雖從論者的觀察中，IGC-3 比起以往已較少對於此二分法進行討論，然在 MGR 之議題中，「獲取」以及草案第 11 條「惠益分享」仍不免充斥著二分法之間的衝突¹⁸⁷。俄國建議條約文本完全不應包括有關 MGR 獲取的條款。其他國家則試圖通過證明 MGR 的初步 *in situ* 收集鮮少具有商業目的，故此種類型的獲取更應被理解為《海洋法公約》第 87 條第 1(f)款之「海洋科學研究」，而其為公海自由原則之一部分。

5. 公正和公平的惠益分享 (§11)

如上所述，在對 MGR 之惠益分享的談判中亦得觀察到「公海自由原則」及「人類共同繼承財產原則」二分法間的衝突。已開發國家如美國和韓國僅接受自願性、非貨幣性的惠益分享，反之 G77+ 中國聯盟、CARICOM 和非洲集團則支持強制性，且貨幣和非貨幣惠益兩者皆須分享。而此根深蒂固之二分法導致惠益分享問題在後續 IGC-4 修正草案中並無獲得任何進展，使得自願性和強制性、貨幣和非貨幣在文本中仍繼續保留。另外，MGR 的商業化所能夠帶來的潛在經濟利益及回報，由於在研究和開發 MGR 的過程中仍有不確定性，且對於 ABNJ 和國家管轄範圍內的 MGR 之分佈和潛在價值的研究尚顯不足，故對於 MGR 貨幣價值的預估具有高度的猜測性。

6. 智慧財產權 (§12)

¹⁸⁷ Santo, et al., *supra note* 110, at 4.

有關 MGR 之智慧財產權有以下爭點：一方強調其可追溯並遵守，而另一方則建議由世界智慧財產權組織（World Intellectual Property Organization, WIPO）或世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）等主管機構處理該問題。

關於 MGR 的智慧財產權之間問題也十分棘手，論者認為有以下原因。第一，很難在法律或實際層面上區分 MGR 的「獲取」與「利用」。在商業化階段之前，與 MGR 的收集、儲存和分析相關的活動基本相同，無論其目的是知識還是經濟利益。再者，具有商業價值的 MGR 可以從最初並非為此目的收集的樣本中識別出來。儘管《海洋法公約》並未對「海洋科學研究」進行定義，但它明確被訂為公海自由之一環，且依照同法第 241 條，海洋科學研究活動不應構成對海洋環境任何部分或其資源的任何權利主張的法律根據。是以，任何管理 MGR 獲取或允許對 MGR 申請專利的系統都必須將其與海洋科學研究進行區分。第二，綜觀智慧財產權之制度一般旨在限制對專利項目和資訊之獲取，以保護及鼓勵投資者的利益及他們的研究與開發。上開理念與《BBNJ 協定》之「應提供基於 MGR 的商業產品的獲取和惠益分享」的觀點互相矛盾。第三，因就「如何取得 MGR 之專利」的問題也在其他全球性機構及論壇中討論，而皆尚未獲得一個國際一致性之見解，因此難就此議題做出決定¹⁸⁸。

7. 監測（§13）

有關 MGR 之監測有以下爭點：許多人支持一個強大的「跟蹤及追蹤」（track-and-trace）機制，而另一些人則呼籲不應阻礙海洋科學研究。另外，對於受監測活動的類型、提議的識別和通知系統的可行性和可取性、以及負責審查提交報告的實體也需要進一步之審議。

¹⁸⁸ *Id.* at 5.



總體而言，IGC-3 中有關 ABMT（包含 MPA）之談判並無太大的進展，與會代表仍主要把焦點集中在工具之間的關係以及相關的名詞解釋上。許多實際問題尚待解決，如：如何在已有或缺乏相關工具和機構的情況下指定 ABMT 和 MPA（如 OSPAR 的 MPA 網絡或 RFMO 的公約區域），而這些工具或機構又應如何相互協調？沿海國在決策採納和實施鄰近其海域的 ABMT 或 MPA 時將扮演何種角色，以及是否並如何考慮他們的意見？相關問題有待在 IGC-4 及後續會議中進一步釐清。

1. 目標（§14）

在非正式非正式會議的討論當中，與會代表表示希望可以精簡目標的清單，包括將重點放在結果導向目標上。關於科學暨技術機構（scientific and technical body）以及 COP 在 ABMT 中的潛在角色，與會代表之觀點存在著分歧。

2. 國際合作和協調（§15）

在非正式非正式會議的討論當中，與會代表就國際合作和協調交換了意見並提交了建議：合作機制和協商程序；「不削弱」其他相關框架和機構的概念；有關相容性，如與沿海國所採取之措施的關係；以及 ABMT 隨後落入國家管轄範圍內的情況。

3. 需要保護之區域識別（§16）

(1) ABMT 的基礎

G77+中國聯盟、日本、澳洲、加拿大等國表示支持「設立」（establish）而非

¹⁸⁹ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 180, at 8-10.

「指定」(designate) ABMT。相對的，土耳其較偏向「設立」一詞。

G77+中國聯盟、非洲集團、歐盟、PSIDS、古巴、菲律賓、瑞士、挪威、公海聯盟和國際自然保護聯盟表示偏好採用預警「原則」(precautionary principle)。日本、韓國、中國、加拿大、土耳其、澳洲和美國則支持預警「方法」(precautionary approach)，表示預防「原則」的概念會導致特定的法律結論。

俄國強調應使用「最佳可用的科學資訊」(best available scientific data)和「預防性生態系統方法」(precautionary environmental approach)，並表示措施應有時間限制且可調整，以便加強、減弱或取消限制。中國亦相似的提出應使用「最佳科學證據方法」(best scientific evidence)。歐盟和美國表達了對「生態系統方法」(ecosystem approach)的偏好；歐盟與 PSIDS 等開發中國家則強調應將相關傳統知識納入考慮的重要性。

(2) 識別 ABMT 之標準列表

美國等國支持將列表精簡化，並要求一個具有彈性的列表，其他國家亦要求一個非詳盡的列表。各國對於列表之各個標準之見解不一、欲增訂與刪減之標準之意見也存在分歧。一些國家希望直接將氣候變遷和海洋酸化的納入考量，而其他國家認為脆弱性 (vulnerability)、虛弱性 (fragility)、敏感性 (sensitivity) 和緩慢恢復的能力 (slow recovery) 等標準已得處理此些問題。一些代表甚至希望不在此處列出任何標準，而是由科學暨技術機構來決定並提供指導方針。有與會代表提出每個海域所適用之標準有可能不盡相同，以及在識別 MPA 時，其標準應與 ABMT 不相同。此外，關於 ABMT 之設立，俄國表示 ABMT 之決策程序應在主管區域組織內進行。

值得注意的是，CARICOM 進一步建議，應將 ABMT 標準放置於協定之附件當中，並建議由科學暨技術機構負責與時制定和修訂標準。而在 IGC-4 的修正草

案中，其將有關識別區域的標準移至附件，亦明確地指出了科學暨技術機構在審查提案中的作用。



(3) 標準的制定

G77+中國聯盟與非洲集團表示，標準可以由科學暨技術機構進一步制定，供COP 審議和通過，惟澳洲質疑由 COP 修改條約文本中標準的適當性。土耳其和韓國則提議由科學暨技術機構進行標準列表之確定。

多明尼加共和國指出《生物多樣性公約》在制定生態或生物重要海洋區域(EBSAs) 標準方面的工作，並詢問本協定是否會建立一個新的科學暨技術機構或利用 CBD 的科學技術和技術建議附屬機構 (SBSTTA)。

(4) 對標準的闡述

PSIDS、摩納哥、美國、日本等國強調，關於科學暨技術機構識別標準的問題應由締約方所啟動，並認為科學暨技術機構應在協商和提案評估中發揮作用。然加拿大呼籲，重要的是應明確分辨科學暨技術機構與 COP 在此議題上各自的職責。

另外，關於在其他 IFBs 下建立 ABMT 時應考慮本協定所訂定之標準的問題，歐盟、PSIDS、摩納哥和中國呼籲不應對其他機構強加標準，加拿大同時提醒注意本協定之非締約方的地位。然歐盟建議，締約方若亦為現有框架的締約方，應努力在其他機構的決策過程中推動本協定的目標。而其他與會代表支持以非強制性之方式鼓勵其他機構考慮這些標準。

4. 提案 (§17)

G77+中國聯盟、CLAM、CARICOM 及其他國家建議締約方向秘書處提交

「設立」(establishment) 而非「指定」(designation) ABMT 的提案。反之，俄國提議刪除此條款。美國指出，主要重點在於識別需更進一步保護的區域，並支持僅限於國家提交提案，而此包含締約方以及「有資格成為締約方的國家」。冰島重申，不應削弱相關框架和機構的職權，並呼籲在某區域存在此類機構的情況下不應設立 ABMT。

(1) 與利害關係人之合作

歐盟提議包括相關的全球、區域和部門機構以及民間社會。印度強調與區域機構和框架的合作。

(2) 提案之基本原則

如同上述，歐盟、CARICOM、PSIDS 等國支持引用預警原則以及生態系統方法，而美國、日本、俄國等國則更偏好預警方法。CARICOM、PSIDS、紐西蘭等國強調提案應基於相關傳統知識，而俄國建議在「相關情況下」(where relevant) 考慮傳統知識。韓國及俄國則分別強調應引用最佳可用科學及最佳科學數據。

(3) 提案要素

CLAM 建議列出的提案要素應包含「最低」要求。韓國偏好由科學暨技術機構作為指導方針進行制定。日本與俄國要求納入科學資訊。中國和紐西蘭建議要求提案者對該區域之文化、社會和經濟實質內容等進行描述，CARICOM 認為提案內應包含社會經濟利益。歐盟建議增加對該區域特徵和生物多樣性實質內容的描述，以及相關物種或棲息地的敏感性，以及該區域的恢復力的評估。歐盟還建議應包含與所有國家的協商資訊，其包括「最有可能受影響的國家」、「任何具有相鄰大陸礁層或海域的國家」、「在該區域進行人類、經濟活動的國家」，或「在

提案區域內有參與和進行活動的相關全球、區域和部門機構」，加拿大及澳洲亦有相似之主張。國際自然保護聯盟強調需要區分 MPA 和其他 ABMT，並認識到 MPA 存在著多種類別。公海聯盟呼籲應積極採取行動，鼓勵建立全球性的 MPA 網絡。

第四款 環境影響評估 (EIA)¹⁹⁰

1. 進行 EIA 之義務 (§22)

工作小組廣泛支持對 EIA 義務，但在引用《海洋法公約》和進行 EIA 的門檻方面存在不同看法。焦點主要集中在草案條款中所提到的締約方應實施由 COP 決定的進一步 EIA 措施，且此類措施將具有約束力。而擔任工作小組之協調人 Lefeber 提出，締約方將 COP 所制定的指導方針納入考量，也提到工作小組同時有「以影響為導向」(impact-oriented) 及「以活動為導向」(activity-oriented) 的方法來確定應涵蓋的活動。

2. 與其他文書和機構下之 EIA 間的關係 (§23)

與會代表考慮了以下問題：是否需要條款來確保與《海洋法公約》的一致性，以及 EIA 過程不削弱其他相關機構，或者這些問題是否已被協定的一般規定部分所涵蓋；是否應包括對《海洋法公約》下「義務」的提及；締約方或新工具下的科學暨技術機構將合作促進在相關機構中使用 EIA；以及本協定和其他相關機構共同制定 EIA 最低標準的潛力等。

3. 門檻與標準 (§24)

基於一些代表強調需處理與篩選和進行 EIA 之義務條款間的聯繫，是否有引入《海洋法公約》第 206 條中的門檻之必要成為了本條之主要爭點。有與會代表

¹⁹⁰ *Id.* at 10-15.

支持列出一個非詳盡的標準清單，亦有代表支持分級方法。且工作小組對於本協定下欲設立之機構在進一步闡明門檻和標準中的作用，存在分歧的意見。



4. 累積影響 (§25)、跨界影響 (§26)、被認定為具有生態或生物重要性或脆弱的區域 (§27)

就累積影響，與會代表對於如何在進行 EIA 時將其納入考量存在不同看法，然支持由 COP 或其附屬機構制定相關指導方針。與會代表亦對於是否有需要以及如何明確納入氣候變遷、海洋酸化和缺氧化 (deoxygenation) 作為累積影響的例子，以及對「累積影響」之定義意見不一。

就跨界影響，工作小組廣泛支持將其納入 EIA 當中，但強調在是否需要明確提及對鄰近區域、鄰近沿海國，及包括超過 200 海浬的大陸礁層之國家管轄範圍內區域的影響方面存在不同意見。有關本條與《海洋法公約》第 194 條之間關係，以及締約方在國際法下其他義務之間關係也在會議中被提出。

Lefeber 指出，目前就「被認定為具有生態或生物重要性或脆弱的區域」的條款之支持雖然有限，但在 EIA 篩選過程中或者考慮是否達到進行 EIA 的門檻和標準時，得考慮該區域的特徵。

5. 戰略性環境影響評估 (SEA) (§28)

雖然工作小組認為需要進一步將 SEA 納入考量，然而對於其概念的模糊性以及其適用性仍有賴進一步之審議。

6. 需或不需進行 EIA 的活動清單 (§29)

與會代表對於《BBNJ 協定》中是否應明定應進行 EIA 之活動或生態系統特徵的描述，即哪些情況下明確需要進行 EIA 之條款意見不一。工作小組之協調人



Lefeber 提出建議，為本協定的實際應用上可獲得更清晰的指示，可以考慮讓 COP 在後續處理此問題。

7. 篩選 (§30)

關於由誰來決定需不需要進行 EIA，大多數國家一致認為，應由締約方決定其管轄或控制下所計畫的活動是否需要進行 EIA，而此為少數幾個達成普遍共識的 EIA 議題之一¹⁹¹。

關於需要 EIA 的活動篩選考量因素，例如就計劃活動所在區域的「重要性」或「脆弱性」是否應納入考量，與會代表間之意見不一。厄利垂亞提議，若活動發生在或鄰近被認定對生物多樣性保護或對人類福祉具有重要意義的區域，則應進行 EIA。歐盟與紐西蘭、澳洲、挪威和美國一致認為，篩選時雖應考慮該區域的特徵，但認為重要性或脆弱性不一定必然導致進行 EIA 之要求。俄國甚至主張篩選考量因素應採取更籠統的方法來制定門檻。

此外，與會代表對於當一國認定無需進行 EIA 時應遵循的程序有所分歧。開發中國家認為，若一國決定無需進行 EIA，則必須提供相關證據支持該決定。美國和加拿大則主張，做出決定的締約方僅需公開支持該決定的資訊；CARICOM、PSIDS 等國家表示該決定應由科學暨技術機構加以確認，而關於此俄國則始終反對在《BBNJ 協定》中設立任何新的決策機構。

8. 範圍界定 (§31)

關於應由誰負責界定 EIA 範圍之程序，G77+中國聯盟、歐盟和新加坡更傾向於由締約方建立這些程序。PSIDS 和菲律賓則偏好由科學暨技術機構制定程序。俄國提議由締約方根據指導方針定義 EIA 的範圍。CARICOM 建議由締約方

¹⁹¹ Santo, et al., *supra note* 110, at 6.

制定程序，並包括「公共諮詢」以確定 EIA 的範圍。



各國進一步討論是否應在進行 EIA 之範圍內包含社會經濟和文化影響，CLAM 和 PSIDS 表示支持，而歐盟及其他國家則主張對範疇作更為概括的定義。相似的議題於「為 EIA 提供的指導方針之具體程度」中再次被討論，包括非洲集團、G77+中國聯盟、CARICOM、CLAM 和歐盟等國家支持在協定中列出 EIA 應包含的強制性資訊清單，俄國則呼籲在附件中列出指示性清單，而韓國則提議以後制定一份詳細的自願性清單¹⁹²。

9. 影響評價和評估 (§32)

歐盟提議應確保 EIA 使用最佳科學資訊及相關傳統知識進行預測和評估影響。俄國和挪威強調傳統知識應在「相關情況下」(where relevant) 使用，而新加坡則建議應以「可能的情況下」(where possible) 為前提。在聯合 EIA (joint EIA) 方面，G77+中國聯盟、PSIDS、CARICOM、加拿大等國家一致認為，協定不應排除聯合 EIA 的可能性，特別是對小島開發中國家 (small-island developing States，簡稱 SIDS)。關於從由科學暨技術機構設立的專家小組指定第三方或獨立顧問進行 EIA，以及創立相關 EIA 之專家庫兩個問題，與會代表間之意見不一，故有賴進一步之審議。

10. 公告和協商 (§34)

在 EIA 議題中，其中一項主要爭點為 EIA 程序應多少程度被國際化。而在 IGC-3 的談判過程中，得觀察到大多與會代表並不排斥同時由締約方以及將受到 EIA 影響之其他締約方，尤其是小島嶼開發中國家以及鄰近國家，共同參與 EIA 程序之進行。

¹⁹² *Id.* at 7.



(1) 透明度和包容性

G77+中國聯盟等國家指出指出公開通知和協商過程應透明且包容，並強調在涉及鄰近小島嶼開發中國家時應更加「主動」(proactive) 及「具針對性」(targeted)，CLAM 和菲律賓提議應包括所有鄰近的沿海國。CARICOM 和PSIDS 建議該程序應及時進行。

(2) 監測、報告和審查的協商

關於締約方在監測、報告和審查過程中應被協商或保持知情的條款，CARICOM、菲律賓和斯里蘭卡指出應積極與所有國家，尤其是鄰近的沿海國，包括小島嶼開發中國家進行協商。

(3) 國際協商

歐盟等多個國家支持由 COP 制定程序，以促進國際層面的協商。另外，PSIDS 提議，在計劃的活動影響完全被 EEZ 包圍的公海區域時，應特別考慮這些國家的意見和評論。

第五款 能力建構及海洋技術移轉 (CBTMT)¹⁹³

1. 目標 (§42)

G77+中國聯盟傾向於通過海洋技術移轉來「確保」(ensuring) 技術之獲取，而日本、美國、挪威和俄國則支持「促進和鼓勵」(promoting and encouraging)此種獲取。G77+中國聯盟支持關於獲取和利用來自 ABNJ 的資源，尤其是 MGR 的科學資訊和惠益的條款，並強調也應包含該資源之「利用」。而日本指出，區域內的礦物資源屬於 ISA 的管轄範圍。歐盟建議將「CBTMT 之實施」移至本條

¹⁹³ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 180, at 15, 16.

款之前言，指出 CBTMT 有助於支持本協定中 MGR 條款的實施。

2. CBTMT 之合作 (§43)

日本和韓國強調，締約方應根據其能力「促進」(promote) 合作，挪威和歐盟則更傾向於「根據《海洋法公約》」進行合作。澳洲和吐瓦魯建議「根據協定和締約方的能力」進行合作，且吐瓦魯更希望締約方能夠「確保」(ensure) 合作。俄國重申，合作應在嚴格自願的基礎上進行，並不支持對合作施加任何法律義務。

就加強合作 (enhanced cooperation)，日本和挪威希望 CBTMT 得到「促進」(promoted)，而 G77+ 中國聯盟、非洲集團等國家則認為應「實施」(carried out)。G77+ 中國聯盟等國家提議，包括「所有形式的合作，包括與工業和私營部門等利害關係人的合作」，而日本、韓國及加拿大表示反對。歐盟亦支持在所有層面加強合作，並積極參與有關組織，並納入所有相關利害關係人，包括在適當情況下 (where appropriate) 的私營部門、民間社會，並且與吐瓦魯一起提議納入傳統知識持有者。

為充分認識到開發中國家締約方的特殊需求，G77+ 中國聯盟等國家支持提及合作的「義務」，而美國和韓國則更傾向於合作的「促進」。對此，小島嶼國家聯盟 (AOSIS) 建議該條文應「考慮締約方的不同需求，特別是 SIDS 的特殊情況、包含一個附加條款，針對 CBTMT，考慮 SIDS 的特殊情況和能力限制，以及包含一段文字以『確保』SIDS 不會因本協定而承擔過多的負擔。」此外，美國和加拿大強調在 CBTMT 之議題上應把焦點放在最低度開發中國家上，故提議刪除對中等收入國家 (developing middle-income countries) 的納入，而遭到 G77+ 中國聯盟的反對。斯里蘭卡在談判過程中強調，世界上有 73% 的貧困人口生活在中等收入國家，但在獲取和利用 MGR 方面的知識和技術能力非常貧乏。而有論者認



為¹⁹⁴，當時美國反對的原因有可能是基於世界銀行的分類系統將中國、俄國及印度列入中等收入經濟體的類別¹⁹⁵。



3. CBTMT 之模式 (§44)

G77+中國聯盟建議刪除有關 CBTMT 不應重複相關現有方案的規定，而遭到美國、韓國、挪威和瑞士的反對。歐盟提議 CBTMT 應透明、基於需求驅動(needs-driven)、與本協定的目標一致，且不重複相關現有方案。同時應保留參與性方法(participatory approach)和對性別回應(gender-responsiveness)的規定。G77+中國聯盟強調，「強制性」(mandatory) CBTMT 的規定旨在創造法律義務，並建議 CBTMT 應基於並回應開發中國家締約方的需求與優先事項，並應通過個案或區域需求評估確定該些需求與優先事項，這一建議得到挪威、PSIDS 和 CARICOM 的支持。歐盟強調，所有締約方都可能從與保護和永續利用相關的 CBTMT 條款中受益，並與其他國家強調 CBTMT 的模式應由 COP 討論。澳洲強調對於處理各國提供 CBTMT 的能力需更加有彈性的方法。就本協定之 CBTMT 模式需否以其他文書和架構之 CBTMT 經驗作為指導，美國和韓國表示，CBTMT 「應」(should) 以以往經驗教訓為指導，而 PSIDS 反對僅提及「現有」法律文書。

4. CBTMT 之其他模式 (§45)

在非正式非正式會議中，工作小組對於對需求的回應，以及簡化文本以解決重複問題有所共識，然仍有以下主要爭點：能力建構是否應為自願性，或同時包括強制性和自願性；不重複現有 IFBs 之成果及其影響的要求；應通過何種

¹⁹⁴ Santo, et al., *supra note* 110, at 7.

¹⁹⁵ 根據世界銀行之國家和貸款組別網站截至 2024 年之資料，俄國被列為高收入經濟體。中國及印度仍分別被列為高收入中等經濟體與低收入中等經濟體。The World Bank, World Bank Country and Lending Groups, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (last visited July 9, 2024).

層級或機制來識別和評估締約方之需求；應由誰從 CBTMT 中受益；COP 在制定 CBTMT 模式時扮演的角色；提供 CBTMT 的條款和條件。



5. CBTMT 之類型 (§46)

與會代表討論了三種對於 CBTMT 之類型的選擇：在本協定中包含一個 CBTMT 類型的指示性清單；在附件中包含一個指示性清單；以及授權 COP 制定此一清單。

G77+中國聯盟建議結合上開選項，在此協定中包含一個指示性清單，附件中列出額外的 CBTMT 類型，並授權 COP 或附屬機構進一步制定這個清單，並由 COP 對此清單定期審查、評估和調整。PSIDS 與 G77+中國聯盟之見解相似，並額外建議可以包括透過科學暨技術機構。加拿大、澳洲、紐西蘭、印尼和挪威支持包含清單，並表示允許 COP 補充該清單。然非洲集團和 CARICOM 指出，未來對清單的補充應由本協定下設立的 CBTMT 委員會所提供之。美國提議由 COP 透過「協商一致」制定本協定下的非強制性的指導方針或指示性、非詳盡清單。俄國再次強調 CBTMT 應為自願性的，並支持將相關職能授權給 COP。

6. 監測和審查 (§47)

韓國和俄國反對在 CBTMT 設置監測條款，並與日本一致認為海洋技術移轉應在自願的基礎上進行。G77+中國聯盟等國家指出，則認為 CBTMT 及相關監測和審查應為強制性的。再者，與會代表間就應監測和審查程序的人員之意見相當分歧，G77+中國聯盟更傾向於引入相關「利害關係人」，而非「參與者」。歐盟與澳洲、加拿大和俄國表示，CBTMT 的監測和審查應由 COP 進行而非由 CBTMT 附屬機構為之。挪威建議附屬機構可以為需求評估、開發額外的 CBTMT 類型和監測和審查之任務。

另外，G77+中國聯盟表示締約方應提交報告。美國及日本反對對 CBTMT 之提供者設置強制提交報告的要求。澳洲提議，締約方可以提供者及接受者皆得自願提交 CBTMT 報告。許多與會代表傾向認為報告不應過於繁重，特別是對於開發中國家締約方而言。

第四項 第四屆政府間會議 (IGC-4)

2020 年由於新冠肺炎 COVID-19 的爆發，導致原本預計於 2020 年 3 月 23 日至 4 月 3 日舉行的 IGC-4 會議延期¹⁹⁶，而最終在約莫兩年後的 2022 年 3 月 7 日至 18 日在紐約聯合國總部召開。在休會期間，《BBNJ 協定》之討論並無因會議之延期而停滯，與會國、IGO 及 NGO 藉由線上會議舉行了許多非正式會議，如在 IGC-4 被取消之前至 2021 年 12 月所舉辦的「BBNJ 非正式談話」(BBNJ Informal Dialogues)¹⁹⁷，被認為係對 IGC-4 乃至最後協定通過之進展十分關鍵的「1.5 軌外交」(Track 1.5 Diplomacy) 會議¹⁹⁸。自 2020 年 9 月，談判領導層人員亦透過線上會議進行研討會以及對特定問題和協定文本之提案的討論，而對 IGC-4 談判程序有了實質性的影響¹⁹⁹。

IGC-4 原本為《聯合國大會第 72/249 號決議》所授權的最後一次政府間會

¹⁹⁶ 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, *Singapore: draft decision*, U.N. Doc A/75/L.96 (June 9, 2021).

¹⁹⁷ 「BBNJ 非正式對話」是一個 2020 年成立的「1.5 軌道平台」，匯集了政府代表、來自聯合國機構、國際、區域性組織及機構和民間社會的專家和其他利害關係人，以實現《BBNJ 協定》的具體進展和實施與後續批准。「BBNJ 非正式對話」包容性的形式使各國、科學家和主要民間社會專家能夠深入對條約實際面的討論，並在未來正式談判中取得顯著進展。可參考：International Center for Dialogue and Peacebuilding, BBNJ INFORMAL DIALOGUES, <https://icdpb.org/> (last visited July 9, 2024).

¹⁹⁸ 「1.5 軌外交」(Track 1.5 Diplomacy) 為介於國家政府官員或正式代表透過官方管道進行正式外交之「一軌外交」(Track I Diplomacy) 和非政府私人和行為者透過非正式管道進行的非官方交流「二軌外交」(Track II Diplomacy) 之外交模式，意指「國家正式代表之間的非官方互動」或者「由非官方機構促成的外交倡議，但直接涉及相關衝突的官方人士」。可參考：Jeffrey Mapendere, et al., *Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks*, 2(1) CULTURE OF PEACE ONLINE JOURNAL, 69 (2006), https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf (last visited July 9, 2024).

¹⁹⁹ E. Mendenhall, et al., *Direction, not detail: Progress towards consensus at the fourth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction*, 146 MARINE POLICY, 1 (2022).

議，惟經過兩週的討論後，與會代表並沒有在預期內完成任務，故請求主席 Rena Lee 採取必要措施使聯合國大會授權在 2022 年 8 月召開第五次政府間會議（IGC-5）²⁰⁰。儘管如此，許多與會代表認為 IGC-4 的談判取得了前所未有的進展，而此進步主要歸因於休會期間非正式會議之貢獻，以及基於 2019 年以來諸多全球性會議之展開使各界對於環境議題關注的迅速升高²⁰¹。然事實上 IGC-4 僅取得有限之進展，蓋許多根本性的分歧並無解決且欠缺共識，故有論者認為距離協定之完成還有一大段路要走，更遑論協定之生效與執行²⁰²。

與會代表在 IGC-3 閉幕會議期間請求主席在將 IGC-3 的初步草案精簡化，故 IGC-4 的修正草案明顯地縮減了許多原本文本方案的數量²⁰³。且隨著政府間會議進入尾聲，主席 Rena Lee 與各協調員呼籲在討論各議題時，與會代表應保持彈性，並著重於問題的「方向」而非「細節」，以朝著盡量達成共識的目標努力。

第一款 海洋遺傳資源（MGR）²⁰⁴

MGR 仍為 IGC-4 中最具爭議的議題之一，有以下三個原因。第一，有關獲取和惠益分享的議題充滿了關於財產的取得及定位的意識形態立場，特別體現在

²⁰⁰ 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, *Singapore: draft decision*, p.1, U.N. Doc A/776/L.46 (Mar. 24, 2022).

²⁰¹ 例如，在 2021 年舉辦的「聯合國氣候變化框架公約第 26 次締約方大會」（UNFCCC COP26）中，「海洋行動即氣候行動」（“ocean action is climate action”）的觀點成為了《格拉斯哥氣候公約》（Glasgow Climate Pact）中的正式政策承諾；2022 年由「一個海洋峰會」（One Ocean Summit）所舉辦的「雄心壯志聯盟」（High Ambition Coalition）對「儘速達成《BBNJ 協定》」的承諾。*supra note 199*, at 2.; One Planet Summit, High Ambition Coalition on Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ), <https://oneplanetsummit.fr/en/coalitions-82/high-ambition-coalition-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-259> (last visited July 9, 2024).

²⁰² Mendenhall, et al., *supra note 199*, at 8.

²⁰³ 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 Fourth session, *Revised 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 Note by the President*, U.N. Doc A/776/L.46 (Mar. 24, 2022).

²⁰⁴ IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 7-18 March 2022*, at 3-5 (Mar. 21, 2022), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc4-summary> (last visited July 10, 2024)

人類共同繼承財產和自由市場企業概念之間的對立。G77+中國聯盟仍堅持，人類共同繼承財產原則是 MGR 的「基本法律和道德原則」，而具先進技術的國家則強調需要不得妨礙或阻止私人實體的研究和發展，然眾所皆知的是與 MGR 相關的專利是由少數占主導地位的私人和國家行為者持有。第二，與會代表就管理 MGR 獲取和惠益分享的機構安排的監管要求程度上顯有差異。即使關於 MGR 之指導原則（人類共同繼承財產原則 vs. 公海自由原則）的意識形態得以解決，仍需要建立明確的規定來儲存、管理和監測 MGR 的使用，而許多國家對於實現與 MGR 相關的預期成果所需面臨的複雜性和干預程度意興闌珊。第三，與 MGR 作為主體和生物探勘作為活動相關的技術、實踐和定義上的挑戰依然存在，且與上開兩個爭議密切相關，而關於此之討論主要集中在草案第 1 條的術語定義上²⁰⁵。

1. MGR 之適用 (§8)

有關 MGR 之物質範圍，與會代表討論是否應將「魚類」納入 MGR 的問題。有一派表示支持納入，然又有許多代表同意將作為商品的魚類和其他生物資源排除在本協定之外。另一個代表團認為並非所有魚類都應該被排除在外，蓋某些魚類的科學研究對全體人類有其重要性。另外有多個國家表示，條約不應適用於「捕魚活動和海洋生物資源的管理」。多個國家認為，應將作為遺傳物質和衍生物的魚類應納入條約，否則惠益分享的效果將受到損害。

2. MGR 之收集或獲取以及其通報系統 (§10)

與會代表討論了在 ABNJ 中收集 (collection of) 或獲取 (access to) MGR。開發中國家團體強調，草案中關於獲取和惠益分享的條款是該文書得以運作之核心，應以衡平原則和人類共同繼承財產原則為指導。他強調，惠益分享必須為強制性的，並應包括貨幣和非貨幣惠益，並強調建立一個完整的國際制度來管理在

²⁰⁵ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 3.



ABNJ 中對 MGR 的探勘和開發的重要性。而已開發國家之代表團則提議將草案條款的標題改為「在 ABNJ 中 MGR『收集』階段的惠益分享」。

MGR 獲取或收集的模式通常被討論為「通報或許可方案」(notification or permitting scheme)。在 IGC-2 期間，PSIDS 等開發中國家支持採用許可或執照制度，以確保有效的監測、管理和審查。儘管已開發國家如日本、韓國、美國和俄國對許可方案並不排斥，然而其認為事先通報會對生物探勘研究構成極大的障礙。然在 IGC-4，無論是開發中或已開發國家漸漸有偏好較不造成 MGR 之收集或獲取造成負擔的「通報系統」之傾向。雖然有一個開發中國家團體表達了對在 ABNJ 獲取 MGR 採用許可和執照系統 (permitting and licensing system) 的偏好，但也表示得靈活地使用通報系統。而資訊交換機制將成為通報的平台，並通過「開放且自我申報的系統」來進行²⁰⁶。

接著，與會代表就此「通報系統」之通報內容與方式，尤其是「兩步通報」(two-step notification) 之利弊進行討論。所謂「兩步通報」，係指在海洋科學考察活動之前，以及獲取或收集之後進行報告。就通報內容與方式，與會代表間意見不一而無法達成共識。然多個與會代表肯認在 ABNJ 獲取或收集 MGR 的透明度和可追溯性的重要性。然一位代表已開發國家的代表主張，現有的科學資助機制中可以找到關於通報的最佳實踐，即研究人員需提供有關考察活動及其目的的資訊以申請資助，並且需要報告其所發現的性質和影響。一個開發中國家對其「科學資助機制」所指為何提出質疑，有論者認為此隱含著此類「海洋科學研究通報程序」僅常見於先進的已開發國家²⁰⁷。

3. MGR 之惠益分享 (§11)

與會代表根據協調員提出的問題討論了惠益分享，包括：分享惠益的義務性

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ *Id.*

質（強制性或自願性）；哪些活動會啟動惠益分享；可能分享的惠益類型；惠益可能被使用的目的；用於惠益分享的措施或其他機制。



有許多國家強調了強制性的「公平和公正」惠益分享的重要性，表示此為 BBNJ 文書的基本支柱。而惠益包含貨幣（尤其涉及 MGR 的商業化時）和非貨幣惠益（有關原始樣本的來源與地理位置、樣本的可獲取性，及研究結果等資訊），且適用 *in situ*、*ex situ* 和 *in silico* 的 MGR 獲取。

就用於分享利益的措施或其他機制，在強調公平和公正的惠益分享必要性下，非洲集團在 CLAM、CARICOM 和 PSIDS 的支持下，提出了建立一個獲取和惠益分享機制（ABS mechanism）的提案，該「機制」包括在 MGR 獲取、收集和利用的不同階段要求進行惠益分享，且該惠益包含貨幣和非貨幣惠益。另一個代表強調，自《海洋法公約》生效以來，新的知識顯示，為受人類共同繼承財產原則管理的 MGR 建立公平和公正的惠益分享機制至關重要。而此機制還包括建立一個精簡但具有代表性的機構，為 MGR 獲取或惠益分享之技術的問題提供必要的專業知識，並在 COP 的利益決策中提供必要的協助。然而對於已開發國家而言尤其難以接受，蓋此涉及到建立一個具有決策權的新機構。

4. MGR 之監測（§13）

就與 MGR 相關的監測，包括 COP 在 ABNJ 之 MGR 之採用規則、指南或行為準則的制定中的監測角色，以及科學暨技術機構的角色。文本還提出了各締約方管理跟蹤和追蹤的角色。然而與會代表間對於上述議題之意見分歧。

在 IGC-4 中其中一個趨勢為將重要決策交由 COP 為之，尤其在 MGR 利用或商業化階段的惠益分享問題上亦有此傾向。然而，雖此種做法可能在 BBNJ 談判期間較容易建立共識，但也為 COP 創造了繁重且具有爭議的議程與任務，使許多開發中國家擔心推遲決策對實際的惠益分享之影響。



ABMT（包含 MPA）之規定座落於草案第 14 至 21 條，然 IGC-4 之談判僅討論其中的第 15 條「國際合作與協調」、第 16 條「需要保護之區域識別」、第 19 條「決策」，以及第 1 條「一般條款」中的相關議題。故 ABMT 議題在 IGC-4 中的進展有限，對於達成此部分之共識仍存在著相當大的距離。

1. 一般條款（§1）

對於 ABMT 和 MPA 各自的定義達成一致自談判以來充滿挑戰，包括是否將 MPA 列為 ABMT 之其中一個種類來納入，以及如何定義 ABNJ 生物多樣性的「永續利用」。由於從 MPA 到更廣泛的 ABMT 的概念轉變是相對較新的現象，定義上的混淆在其他地方尚未得到解決。一個更精確的 ABMT 定義，包括其機制、模式和目標，將有助於防止新協定削弱現有機制，如由 RFMO 實施的禁漁區及 ISA 指定的特別環境關注區域等。由於這些現有的部門組織對其職權範圍相對保守，解決它們與《BBNJ 協定》之間的法律和制度關係是對於本協定在未來之有效性的關鍵²⁰⁹。

2. 國際合作與協調（§15）

有關 ABMT（包含 MPA）之國際合作與協調，討論之主要圍繞增強與現有 IFBs 之間的協調，防止削弱其他組織（如 RFMO）之現有措施的必要性，以及鄰近沿海國之議題。

(1) 增強與現有 IFBs 間的協調，防止削弱其他組織現有措施（§15.2、15.3）

²⁰⁸ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 204, at 5-7.

²⁰⁹ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 4, 5.

與會代表呼籲各國透過現有的全球、區域、次區域和部門層級的工具和框架來促進一致性和互補性。有與會代表指出，應修改文本以實現 ABMT 更強的互補性 (complementarity)。然而，一些代表團反對在推動建立 ABMT 的一致性時使用「互補性」一詞，蓋不清楚此是否會削弱或損害現有的 ABMT 及相關機構。在許多與會代表表示，締約方大會不應作為現有機構「母體」的層級結構，而應扮演一個「兄弟」的角色。

許多代表團對於文本中關於「各國合作建立新的工具和 / 或框架以確保在尚無現有措施的情況下 BBNJ 之保護和永續利用」表示保留。有與會代表強調，這一規定不應是強制性的。在此方面，有與會代表引用了《海洋法公約》第 118 條，指出新工具應符合各國合作保護和管理公海生物資源的目標，包括與區域或次區域漁業組織進行合作。有與會代表指出 COP 得為現有機構提供一個有效的平台，尋求全球和區域機制相結合的混合方法，以實現 BBNJ 的保護和永續利用。有與會代表從 RFMO 之角度表示，RFMO 在包含包括識別脆弱的海洋生態系統等 BBNJ 保護中的作用。他認為，RFMO 在建立和管理 ABMT (包含 MPA) 方面擁有豐富的經驗和人力資源，並強調此將無疑混淆和削弱現有架構。

(2) 鄰近沿海國之議題 (§15.4、15.5)

關於不削弱鄰近沿海國之措施的問題，一些代表團主張沿海國對擴展大陸礁層的權利。另一個代表團呼籲若 ABMT 的指定妨礙了沿海國的權利，則應得採取措施。關於落入沿海國家管轄範圍內的措施，許多國家一致認為，BBNJ 框架下的 ABMT 在國家管轄範圍內之鄰近區域將不再存在。然而許多火山活動頻繁的島嶼國加指出，基於火山活動可能導致新島嶼之出現使領土增加，從而影響國家管轄範圍內海洋區域的界定，故此條款有存在之重要性。多個與會代表要求增加一項條款，即在 ABMT 措施影響到沿海國依據《海洋法公約》行使主權權利的海底和底土上方的重疊水域的情況下，這些措施應充分考慮這些沿海國的主權權利。

3. 需要保護之區域識別 (§16)

就有關需要保護之區域之「指示性標準與原則」，與會代表對於將原住民和地方社區之「傳統知識」納入其中比以往更有所共識。

就應該使用「預警原則」還是「預警方法」來識別區域意見仍然存在著分歧。多個與會代表表示，在海洋相關協定中「預警方法」較常被使用，而「預警原則」是一個更為嚴格的術語，僅用於與有毒化學物品和廢物傾倒相關的協定²¹⁰，如《倫敦公約》²¹¹、《巴賽隆納公約》²¹²，以及《OSPAR 公約》²¹³。

就有關「最佳可用科學」(best available science) 與「科學資訊」(scientific information) 之間的選擇，各方意見不一。有與會代表強調《魚群協定》中使用「科學證據」(scientific evidence) 的做法。雖然得以理解該代表希望協調本協定與現有 IFBs，然使用「科學證據」的方法並非一個積極、基於風險、預警方法或原則來解決 BBNJ 的保護和永續利用問題的方法²¹⁴。其他與會代表指出科學知識的持續演進而更傾向於「最佳可用科學」而非「科學資訊」。

就本條款標題中「需要保護」之用詞，有與會代表強調並非所有 ABMT 皆需要保護，呼籲文本應遵循保護和永續利用的概念。也有與會代表指出，精確定義 ABMT 將助於不削弱現有機構的權能，亦有人呼籲在整個協定中對 ABMT 和 MPA 進行標準化，指出這些區域及其指定與協定的時間和空間範圍有關。

與會代表討論了在附件中列出指示性標準的使用，這些標準應由科學暨技術

²¹⁰ Rémi Parmentier, *The Role and Impact of International NGOs in Global Ocean Governance*, in OCEAN YEARBOOK 26 216 (2012).

²¹¹ Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, adopted on 29 December 1972, 1046 U.N.T.S. 120 (entered into force on 30 August 1975).

²¹² Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution, adopted on 16 February 1976, 1102 U.N.T.S. 27 (entered into force on 12 February 1978).

²¹³ Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic, adopted on 22 September 1992, 2354 U.N.T.S. 67 (entered into force on 25 March 1998).

²¹⁴ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 5.

機構或 COP 根據需要進行修訂。與會代表普遍認可需要標準來識別 MPA，且與會代表多傾向由 COP 來修訂指示性標準清單，但對於具體方式存在著不同意見。



與會代表尚討論了指示性標準的應用，是否應包括由 ABMT 提案的支持者和相關的全球、區域、次區域和部門機構應用。多數與會代表支持由提案的支持者應用指示性標準的規定，但反對將標準應用於不受《BBNJ 協定》直接管轄的其他相關機構。然而，也有少數代表表示，對公約範圍外的實體和機構適用標準有助於打破《BBNJ 協定》之孤立狀態，而促進一致性。

4. 決策 (§19)

對於如何指定 ABMT (包含 MPA) 的問題在 IGC-4 當中仍存在持續的分歧，即應由 COP 決定，還是由相關的全球、區域、次區域或部門機構決定。一方面，多個主管組織的存在表示應由一個「合作啟動者」(cooperative initiator)來協調、解決衝突並鼓勵現有機構行動。而另一方面，區域程序在目標的制定、實施、適應、後續追蹤和審查方面都之效率極高。在 IGC-4 上就提出了上述兩個選項。一些與會代表更傾向於第一個選項，即將權利委託給 COP，使其成為主要的決策機構。第二個選項則更像是 COP 與其他機構間呈現合作夥伴的關係，而非創建全球主管機構高於區域主管機構的層級結構。在第二種方法下，COP 將識別潛在的 ABMT 與 MPA 並提出建議，同時允許其他現有 IFBs 建立 ABMT (包含 MPA) 之權限。就此機構安排問題的二分法，仍未能夠在 IGC-4 中解決，而需進一步之審議²¹⁵。

第三款 環境影響評估 (EIA)²¹⁶

²¹⁵ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 5.

²¹⁶ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 204, at 7-11.

儘管在 IGC-4 會議中就 EIA 議題上已盡了許多努力，但在許多爭議上仍無法推進。各種文書的規範模式被認為是本協定 EIA 指南的模板，尤其是《海洋法公約》第 206 條。關於何時需要進行 EIA 的問題也引發了激烈討論，有一方支持單一啟動機制，即只要滿足一個條件就需要進行 EIA，另一方考慮到特別脆弱區域的需求而支持分級方法²¹⁷。不同於其他 BBNJ 議題中因意識形態明顯分歧而導致分裂，EIA 議題主要涉及三個主題：如何以及在多大程度上依賴現有機制，誰將被賦予哪些決策權，是否應為鄰近國家賦予特殊的權利或為脆弱區域制定特殊的程序。然而，雖然 EIA 議題不涉及太多意識形態上的分歧，但它涉及到其身為《海洋法公約》之「執行協定」的基本問題。

1. 門檻與標準（§24）

EIA 議題中，最具爭議性的問題莫過於門檻與標準，而此和草案第 30 條的「篩選」有高度相關。首先，就應何時進行 EIA，通常集中在 EIA 的潛在「啟動點」（trigger）上的討論，即應該使用哪些標準來確定是否或何時需要進行 EIA。多數與會代表同意，啟動點應取決於活動「潛在影響的程度」，而非活動的「類型」。因此，有許多與會代表不支持在協定中列出「需要或不需要進行 EIA 的活動清單」（§29），因門檻與標準已構成了是否進行 EIA 的基礎。另外，基於「不得削弱」的條款，若在 ABNJ 內進行的計劃活動（如區域內的捕魚和海底採礦）已被現有的 EIA 義務和協定所涵蓋，或已經進行過評估，則無需對該活動再就本協定進行一次 EIA。

關於啟動本協定之 EIA 的「潛在影響程度」應設立何種門檻與標準，在 IGC-4 中主要分為兩派：「單一啟動條件」（single trigger）與「分級方法」（tiered approach）。

²¹⁷ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 5-6.

支持以「單一啟動條件」來進行 EIA 之與會代表再分為兩派，一個主張以《海洋法公約》第 206 條之「實質污染或重大和有害的變化」(substantial pollution of or significant and harmful changes) 作為啟動條件；而另一個主張以《南極條約環境保護議定書》的「超過輕微或短暫影響」(more than minor or transitory effects) 作為啟動條件²¹⁸，雖然有代表指出多數 ABNJ 無法與南極特別脆弱的生態系統相比而反對引用此標準。《海洋法公約》第 206 條的優點為，雖然「實質污染或重大和有害的變化」包含了「實質」和「重大」兩個主觀用詞，惟此一標準已經得到了參與 BBNJ 談判大多數代表的同意。即使如此，有多個與會代表表示《海洋法公約》第 206 條之門檻過低，且無法反映更符合現代的環境保護方法。且根據補充性原則，以及自《海洋法公約》通過以來科學的實踐與發展，設立比《海洋法公約》第 206 條更高的標準來進一步發展《海洋法公約》，原本即《BBNJ 協定》的目標之一。

就「分級方法」，有代表主張以下方法：可能對環境產生「輕微或短暫影響」的活動只需進行篩選，或者其 EIA 僅需經國家審查；而對環境產生「『超過』輕微或短暫影響」的活動則應進行全面的 EIA，或者其 EIA 需經國際審查。上開「分級方法」之支持者認為，此種方法是一個對各方都有效的妥協，既可以避免繁瑣的 EIA 程序，又可以達到環境保護之改善²¹⁹。再者，《海洋法公約》第 206 條並不禁止分級方法，而是為其他文書建立更強有而力的 EIA 程序提供了基礎。而 EIA 議題在 IGC-4 中最大的進展，莫過於確立未來談判以「分級方法」訂定 EIA 的門檻與標準。

另外，草案第 24 條引起了會議中科學暨技術機構在 EIA 中扮演之角色的討論。一些代表希望由科學暨技術機構來定義 EIA 的相關啟動條件和標準；另一些

²¹⁸ Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, adopted on 4 October 1991, 2941 U.N.T.S. 263 (entered into force on 14 January 1998).

²¹⁹ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 6.



代表認為此一角色應由國家來擔任。一些中立的立場建議給予科學暨技術機構有限的諮詢功能來為 EIA 之定義及決策。雖與會代表普遍認同科學暨技術機構在提供 EIA 指導方面的角色，然如日本、美國和歐盟等開發中國家認為若科學暨技術機構超出諮詢的角色，恐怕將造成削弱現有的區域機構與文書的結果。而上開分歧早在 IGC-4 之前就已存在，然因與會代表未能在 EIA 啟動條件或科學暨技術暨勾的角色上達成共識，故進展有限。

2. 決策 (§30)

關於由個別國家還是 COP 最終負責計畫的活動是否可以進行的問題，與會代表之意見仍有所分歧。

例如，一個與會代表提議對於在國家管轄範圍內進行但可能對 ABNJ 產生影響的活動，科學暨技術機構將向各國提供建議，但決策權將由沿海國掌握。這一提案遭到了多個代表的反對。他們強調，COP 將對可能具有超過輕微或短暫影響的活動做出決定，這些活動還將受科學暨技術機構審查。有代表團強調由國家主導決策的重要性，而 COP 僅提供指導。一個代表團則更希望將決策權賦予 COP，又另有一個代表團認為區域機構在這方面也應該發揮作用。

雖然存在著以上分歧，與會代表趨於一致地支持公佈 EIA 的決策，指出此將有助於促進透明度。

3. 監測與審查 (§39、41)

與會代表普遍認同《BBNJ 協定》應包含對 EIA 程序進行監測和審查的條款，尤其是因此些程序的質量和執行之徹底性可能會因執行國家的意願和能力而有所不同。一些代表更傾向於通過 COP 或科學暨技術機構，甚至由相關區域性機構進行多邊監測和審查。美國等代表則引用《海洋法公約》第 204 條規定為

由，希望保持監測和審查作為國家主導的程序。

就鄰近國家是否對於活動之審查有特殊權利，有與會代表希望特別是鄰近的沿海國，在 ABNJ 活動的監測、報告和審查程序中得被積極地告知與諮詢。還有一些代表強調在 ABNJ 中，所有國家應為平等，肯認鄰近沿海國應被諮詢，但不應享有特別地位。

第四款 能力建構及海洋技術移轉（CBTMT）²²⁰

在進行談判前，主席 Rena Lee 表示：「希望與會代表能夠有所突破，但我懷疑我們將重複相同的論點，再次討論相同的問題。」而如同主席所想像，IGC-4 在 CBTMT 議題上仍無法跳脫意識形態的框架，而仍圍繞著自前幾屆政府屆會議以來的相同問題，亦即「貨幣與非貨幣」和「自願與強制」之爭點。

與會代表普遍認同 CBTMT 在《BBNJ 協定》中的重要性，也是開發中國家履行協定義務的關鍵因素。因此，CBTMT 問題不僅對加強脆弱國家的韌性至關重要，亦是支持它們在其他 BBNJ 議題領域中的規劃、評估、實施和後續活動。基於上開原因，開發中國家方主張：強而有力的 CBTMT 條款對於未來有效的協定至關重要²²¹。

1. CBTMT 之合作（§43）

在確保合作方面，一個與會代表表示，正在談判的文書需要在其他包括《海洋法公約》、《生物多樣性公約》及其議定書和《魚群協定》等國際協定的背景下考慮。另外，有與會代表表示，從「強制」及「自願」的二元角度看待合作的議題有可能無助於解決問題。一個代表則強調技術移轉的重要性，指出在《海洋法



²²⁰ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 204, at 11-14.

²²¹ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 6.

公約》下，這一方面的實施在過去四十多年中一直不令人滿意。

主席 Rena Lee 總結，她將尋找脫離「強制」與「自願」二元化的用詞，並以實際解決方案以確保落實，包括設立促進技術移轉的機制、義務規範的例外情況或建立不同的標準來顧及不同締約方之情況。

2. CBTMT 之模式（§44）

一個開發中國家團體強調協定需要確保 CBTMT 資金的穩定性，並強調 CBTMT 應以強制性和自願性相結合的方式提供。另一個代表團指出，《海洋法公約》在過去四十年，海洋技術移轉是最少實施的領域，而強調在新的《BBNJ 協定》下不應重蹈覆轍。而已開發國家代表團則指出，強制性的 CBTMT 缺乏法律明確性，建議使用「各國『應合作』（shall cooperate）提供 CBTMT」可能是一種更得以接受的方式。另一個代表團呼籲將「能力建構」和「海洋技術移轉」的討論分開，以賦予不同程度的義務與強制性。惟在 IGC-4 中並未討論應如何在實踐中進行這種區分，然代表們表示需要在未來的談判或 COP 中討論這種區分，即使在「能力」與「技術」之區別已具備一定之困難²²²。

而就提供 CBTMT 的條件（§44.2），與會就是否應以「強制或自願」，「自願」或「雙邊、區域、次區域和多邊」的方式提供 CBTMT 存在觀點上之分歧。然這又牽涉到 CBTMT 議題長久以來的「強制」與「自願」二分法，故有與會代表建議找尋一個新的用詞以打破此種僵局。

3. CBTMT 之類型（§46）

就 CBTMT 之類型，與會代表大多對於建立一個非詳盡清單有所共識，並指出此非詳盡清單以及附件中所包含的清單將確保有效的實施。

²²² *Id.* at 7.

而就應把該 CBTMT 類型之非詳盡清單置於協定本文或者附件當中，雖有多個代表對於設立得由 COP 修訂的附件將影響文書的確定性而有所保留，然而有其他多個與會代表支持將其包含在附件內，蓋此將有效幫助開發中國家實施本協定，且得更好地依現狀調整清單內容。其他代表則建議，該清單的修訂應由科學家和專家在附屬機構給 COP 建議的方式進行，使定期修訂清單更具彈性。

4. CBTMT 之監測與審查 (§47)

與會代表就 CBTMT 之監測與審查，討論了是否由締約方直接進行相關監測與審查之工作，還是由為此目的設立的附屬機構協助進行，以及監測與審查是否涉及所有相關參與者，包含區域和次區域層面的參與者。此外，代表們也對 CBTMT 的報告應為自願性或強制性等性質進行討論。

CARICOM 等多個與會代表表示監測和審查對確保協定之功能性至關重要，並支持為此目的設立專門的 CBTMT 委員會，並強調 COP 在監督中的作用，並強調定期報告在時間和財務方面對於特定國家類別不應過於繁重。該集團還支持在監測和審查過程中使用「利害關係人」(stakeholders) 而非「相關參與者」(relevant actors)。其他與會代表支持定期提交 CBTMT 報告應具強制性，然而相關資訊的監測和審查應在國家層面進行，並應由秘書處編寫並匯總這些信息致 COP 進行審議。總體而言，已開發國家仍希望監測與審查機制盡量簡易，表示擔心監測指標的範圍難以界定，而開發中國家則希望有更詳細和具強制性的審查機制，以確保 CBTMT 提供國負一定之責任²²³。

第五款 機制安排（包含跨領域要素）²²⁴

無論是「形式追隨功能」還是「功能追隨形式」的觀點，都在有關《BBNJ

²²³ *Id.*

²²⁴ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 204, at 14-17.

協定》該建立什麼樣子的制度安排以實施和實現其規定的討論中有提及。除了關於決策層級或合作（全球、混合或區域）的結構性問題外，還涉及《BBNJ 協定》將如何與包括《海洋法公約》和《生物多樣性公約》等法律上與現有 IFBs 相關聯。然而由於截至 IGC-4，鑑於許多與會代表對於上開議題之討論並不熱絡，故較難判斷就新制度之機制方面的共識為何。

即使如此，從 IGC-1 以來制度安排一直都是討論的主題，而此反映了與會代表對《BBNJ 協定》得有效實施的期許。正如冰島在 IGC-2 對「功能追隨形式」的主張，優先討論制度安排，亦即在了解與會代表普遍認同的機構結構和職權之後，才能判斷條文中的各部分得具體實現到何種程度²²⁵。

1. 新機構之建立

雖然與會代表就《BBNJ 協定》將設立秘書處、COP、科學暨技術機構，以及資訊交換機制幾乎達成了共識，但機構之間權利如何分配，以及各機構擁有何種自治權及職權仍然存在意見上的分歧。開發中國家聯盟如 PSIDS 和 CLAM，特別是那些關注能力和獲取的國家，更傾向於支持一個明確的治理結構，包括 COP 設立的附屬機構，這些機構將承擔實質性的決策職能。其中包括建立 CBTMT 委員會和執行與遵守委員會（Implementation and Compliance committee）的提案。另外，開發中國家還傾向於支持擴展科學暨技術機構的職能，而非僅是向 COP 提供建議和援助。相對地，那些傾向於採用區域方法實施《BBNJ 協定》的國家，特別是在 RFMO 或區域海組織（Regional Seas Organizations）有大量投資或經驗的國家，則反對授權於任何新的全球機構。

與會代表普遍認同 COP 的重要性，並同意 COP 將在其首次會議上決定自身的議事規則。惟代表們就關於 COP 是否應採協商一致作為一般規則，並在盡所

²²⁵ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 7.

有努力後再依賴其議事規則，意見不一。除了一些代表僅支持協商一致外，大多數代表支持將協商一致作為一般規則和首要努力，然對於實質性和程序性決定的投票規則的意見上仍有所分歧。然而亦有一小部分國家建議參照 RFMO 中類似的機制，設立退出（opt out）或反對程序。與會代表幾乎都同意設立科學暨技術機構、秘書處，以及資訊交換機制，然對於個別機構之具體職責以及應由誰組成，尚無明確結論²²⁶。

2. 本協定與《海洋法公約》之關係

《BBNJ 協定》將成為《海洋法公約》第三個執行協定，故應「完全符合」（fully consistent）《海洋法公約》²²⁷。然而，執行協定的目的是為了填補原本公約的空白或處理其存在的問題。然而，《BBNJ 協定》的談判並不是在《海洋法公約》締約方大會上進行的；它涉及希望參與《BBNJ 協定》但尚未批准《海洋法公約》的非成員國。且與會代表對於《海洋法公約》的非締約方應能夠批准並參與《BBNJ 協定》幾乎達成了共識，《魚群協定》採「單獨條約」（independent treaty）的方式更確立了上開意圖。

上述因素加上距離《海洋法公約》通過以來已超過四十年的關係，造成了一種保持與《海洋法公約》之一致性，以及一部新協定想超越並改進原本《海洋法公約》之期望間的矛盾關係。若選擇不保持《BBNJ 協定》與《海洋法公約》之間的緊密聯繫（如僅《海洋法公約》締約方能批准與加入《BBNJ 協定》），這將增強兩者各自的完整性和合法性，新協定因此不太可能對非締約方具有軟法或習慣法的約束力。故此情況下，未來批准的問題對《BBNJ 協定》的成功至關重要，然這將帶給希望達成更強而有力的協定之與會代表，尤其是開發中國家，而

²²⁶ *Id.* at 7,8.

²²⁷ 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 Fourth session, *supra* note 203, para 3.

言更有壓力²²⁸。

第五項 第五屆政府間會議 (IGC-5 & IGC-5.2)



2022年8月15日至26日，第五屆政府間會議（下稱 IGC-5）在紐約聯合國總部召開。按照《聯合國大會第 72/249 號決議》，原本 IGC-4 為進行《BBNJ 協定》談判的最後一屆政府間會議，惟鑑於與會代表在諸多議題上仍無法達成共識，故要求再召開第五次的政府間會議。主席 Rena Lee 強調，聯合國大會已授權該次額外會議以達成最終的協議，IGC-5 對於達成協議的急迫性顯而易見。然而，IGC-5 並無如預期的完成協定談判工作，而是又在 2023 年加開了一場「重啟的第五屆政府間會議」。

IGC-5 延續了 IGC-3 與 IGC-4 之「非正式非正式」平行會議模式外，還有較更小型的所謂「非正式非正式非正式」閉門會議（informal informal informals）²²⁹，這些會議由協調員指定具體的「家庭作業」（homework），請「家庭作業小組」（homework group）來討論「IGC-5 修正草案」（further revised draft）中的爭議條款。儘管許多技術層面的問題透過上開形式得到解決，但 IGC-5 在一些核心問題上仍未能取得突破。例如：人類共同繼承財產原則是否適用於 ABNJ 的 MGR；是否應對 MGR 的使用上提供強制性貨幣惠益分享；COP 的權利和投票規則，以及其採取區域或部門機構管轄範圍內的 ABMT 管理措施的權利；啟動 EIA 的門檻；以及當國家管轄範圍內的活動影響到 ABNJ 時，對國家管轄範圍內的活動是否應要求進行 EIA²³⁰。因此，與會代表們同意暫停 IGC-5，並決定在下次的 IGC-5.2 中繼續討論尚未達成共識的部分。

²²⁸ Mendenhall, et al., *supra note* 199, at 8.

²²⁹ Rachel Tiller, et al., *Shake it Off: Negotiations suspended, but hope simmering, after a lack of consensus at the fifth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction*, 148 MARINE POLICY, 2 (2023).

²³⁰ Bodansky, *supra note* 86, at 8,9.

2023 年 2 月 20 日至 3 月 3 日，重啟的第五屆政府間會議（resumed fifth session，簡稱 IGC-5.2 或 IGC-5bis）同樣在紐約聯合國總部召開。而在 IGC-5.2 中，可以明顯的觀察到與會代表為了加速談判進展，除了延長會議時間，也對尚未達到共識的條款之決策及讓步比以往的政府間會議都更加果斷和迅速。在會議第二週期間篩選較無重要性的條款後，逐漸顯露出協定最大的分歧領域，這些領域被安排到小型會議及閉門會議中進行談判，並在全體會議總結前一天的結論。最後，在經過連續 36 小時的閉門會議和磋商後，正式在 3 月 4 日完成了談判，《BBNJ 協定》之談判終於告一段落²³¹。

IGC-5.2 為了增加談判效率，各議題之協調員通常要求與會代表之迅速回應來促進「IGC-5.2 修正草案」(further refreshed draft) 之「清理」(cleaning)，而將「無異議」解釋為接受。這包括推掉與會代表提出無法促進各國妥協的文本，或重新引入已從文本中刪除的想法之提案，以追求在各議題中達到最大的共識。除此之外，許多與會代表和聯盟，尤其是 PSIDS 和歐盟，顯得特別渴望達成協議而自然形成了談判中的內部壓力。故可以在會議中觀察到與會代表之間常常藉由類似「交換條件」的方式，以自己做成一個議題之妥協時，同時要求其他與會代表在其他議題上妥協²³²。

以下本文將一併整理各議題主要條款在 IGC-5、IGC-5.2 的談判概況與分析，以及各條款達成的最終協議²³³。

第一款 一般條款

1. 人類共同繼承財產原則（§5）

²³¹ Tiller, et al., *supra* note 229, at 2.

²³² *Id.*

²³³ 本部分括號內之條號皆自「IGC-5.2 修正草案」。

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

經論者觀察，看似式微的「人類共同繼承財產」及「公海自由原則」之二分法之爭論在 IGC-5 又在談判桌上頻繁出現，尤其是在協定的「一般原則和方法」及「MGR」中被提及了至少 82 次。在針對「IGC-5 修正草案」第 5(b)條有關是否應把「人類共同繼承財產原則」納入協定之一般原則和方法的談判開始時²³⁴，每一個發言的已開發國家皆表示無法接受納入此一原則而應以刪除，而反之，所有主要的開發中國家聯盟都強烈支持此一原則。

雖然有已開發國家主張人類共同繼承財產原則並非國際法中的既定原則，但自 1970 年《聯合國大會第 2749 號決議》正式確認了這一原則，並將其納入《海洋法公約》第 136 條等規定起，可以確定的是該原則已深入現有的海洋治理體系中。而國際法學界對於人類共同繼承財產的地位之討論焦點為，其是否屬於習慣國際法的一部分，以及它是否適用於區域內的非礦物資源。為了使此一爭論前進，有人建議可以將其放在協定之序言中，然而，這一想法立即被開發中國家所拒絕。他們堅稱，人類共同繼承財產原則應該移動至一般原則和方法列表的最前面以表示對於此原則之重視。然而，在 8 月 26 日所發佈的「IGC-5.2 修正草案」中，人類共同繼承財產原則是否得列為入文本當中仍無定案。對於開發中國家而言，將人類共同繼承財產原則納入顯然成為了採納該協定的決定性因素²³⁵。

在 IGC-5.2 中，依然許多與會代表支持人類共同繼承財產原則的納入，但談

²³⁴ Further revised 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, art. 5(b) “In order to achieve the objective of this Agreement, Parties shall be guided by the following: [(b) The principle of the common heritage of mankind;]” 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 Fourth session, *Further revised 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 Note by the President*, Annex, p. 8, U.N. Doc A/CONF.232/2022/5 (June. 1, 2022).

²³⁵ Tiller, et al., *supra* note 229, at 4.

判過程中有與會代表呼籲應透過同時提及「公海自由原則」來平衡文本²³⁶。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意應以數項原則和方法為指導，以實現本協議的目標，其中包含：《海洋法公約》中規定的人類共同繼承財產原則，以及海洋科學研究自由以及其他公海自由²³⁷。

第二款 海洋遺傳資源（MGR）

1. MGR 之適用（§8）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

該「IGC-5 修正草案」包含兩個選項，一個選項適用於協定生效後各締約方在 ABNJ 原地收集的 MGR。另個選項除了包括原地收集的 MGR 外，還包括異地獲取的 MGR，包括作為 DSI 的 MGR。該條款還包含一項排他性條款，規定作為商品的魚類或受相關國際法規範的捕魚和捕魚活動不適用於本協定的規定²³⁸。

而在 IGC-5.2 中，與會代表對於作為商品捕獲的魚類應排除在 MGR 的條款達成共識，然如何進行此一區別應加以界定。除此之外，與會代表也對於在第 8

²³⁶ IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 20 February – 4 March 2023*, at 5 (Mar. 7, 2023), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-resumed-summary> (last visited July 17, 2024)

²³⁷ 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 [hereinafter BBNJ Treaty] art 7(b), (c). ” In order to achieve the objectives of this Agreement, Parties shall be guided by the following principles and approaches:(b) The principle of the common heritage of humankind which is set out in the Convention; (c) The freedom of marine scientific research, together with other freedoms of the high seas.....”

²³⁸ IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022*, at 4 (Aug. 29, 2022), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-summary> (last visited July 17, 2024)

條和整個 MGR 部分中加入 DSIs 的規範達成共識，反映了使用者愈來愈依賴 DSIs 的生物科技趨勢，而非僅限於物理樣本²³⁹。

(2) 最終協議

在最終協議中，本協定只涉及在 ABNJ 原地收集之 MGR。且締約方同意就 MGR 之適用條款應適用於在協定「生效後」在 ABNJ 「收集」和產生的 MGR，與其相關的 DSIs 的活動；且不適用於受相關國際法規範的捕魚及與捕魚有關的活動，或已知在 ABNJ 捕魚及與捕魚相關活動中捕獲的魚類或其他海洋生物資源，除非這些魚類或其他海洋生物資源根據本部分的規定作為利用對象²⁴⁰。

2. 公正和公平的惠益分享（§11）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

貨幣與非貨幣惠益之間的分歧亦為談判中的另一個重大分歧點。IGC-5 中，「IGC-5 修正草案」包含兩個選項，第一個選項涉及從 ABNJ 原地收集 MGR 所產生的非貨幣惠益。第二個選項則包括從 ABNJ 原地收集 MGR、從異地獲取這些資源（包括 DSIs）以及利用這些資源所生的貨幣和非貨幣惠益²⁴¹。

與會代表對上述兩個選項的意見又展開了開發中國家和已開發國家間的分

²³⁹ Elizabeth Mendenhall, et al., *The ship has reached the shore: The final session of the 'Biodiversity Beyond National Jurisdiction' negotiations*, 155 MARINE POLICY, 5 (2023).

²⁴⁰ BBNJ Treaty art 8(1), (2). “1. The provisions of this Agreement shall apply to activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected and generated after the entry into force of this Agreement for the respective Party. The application of the provisions of this Agreement shall extend to the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected or generated before entry into force, unless a Party makes an exception in writing under article 70 when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement.”; “2. The provisions of this Part shall not apply to: (a) Fishing regulated under relevant international law and fishing-related activities; or (b) Fish or other living marine resources known to have been taken in fishing and fishing-related activities from areas beyond national jurisdiction, except where such fish or other living marine resources are regulated as utilization under this Part.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 5.

²⁴¹ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 5.

歧。另外，MGR 的商業利用議題備受關注。開發中國家自始至終明確主張需要貨幣及非貨幣惠益的分享，旨在確保未來的協定是公平和公正的，並以備未來之各種轉變。而已開發國家認為，生物探勘之預期利益之總價值仍為未知而難以衡量。為了推動談判進程，一個已開發國家隨後決定讓步，表示可以接受跟蹤及追蹤系統，使 COP 根據 ABNJ 之 MGR 產品的商業化來做出未來的貨幣惠益決策²⁴²。然而，此一爭議在「IGC-5.2 修正草案」仍無定案²⁴³。

IGC-5.2 在惠益分享方面，開發中國家聯盟始終保持 IGC-5 之的立場。G77+中國聯盟代表 134 個聯合國會員國，表示若他們的想法沒有反映在最終協定中，他們將無法同意最終的協定。G77+中國強調關鍵為「IGC-5.2 修正草案」的第 10 條「ABNJ 之 MGR 與 DSI 方面活動的通知」與第 11 條「公正和公平的惠益分享」，蓋此二項條款將確保 MGR 利用的惠益能夠分享，以增強開發中國家締約方在科學能力²⁴⁴。具體而言，G77 的提議包括「重要階段式付費」(Milestone payments) 和「權益費」(royalties)²⁴⁵，描述為「與產品商業化相關的付款或貢獻」。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意非貨幣惠益應以以下形式分享，包括但不限於：樣本和樣本收集之獲取；DSI 之獲取；可發現、可獲取、可互通和可重複使用的

²⁴² Tiller, et al., *supra* note 229, at 4.

²⁴³ Further refreshed 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, art. 11(5) “[5. Monetary benefits shall be shared through the financial mechanism established under article 52, with the modalities determined by the Conference of the Parties such as: (a) Milestone payments; (b) Royalties; (c) Other forms as are determined by the Conference of the Parties on the basis of recommendations by the access and benefit-sharing mechanism.]” 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 Resumed fifth session, *Further refreshed 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*, p. 9, U.N. Doc A/CONF.232/2023/2 (Dec. 12, 2022).

²⁴⁴ Mendenhall, et al., *supra* note 239, at 5.

²⁴⁵ *Id.*

科學資訊的開放取用；以及海洋技術的轉讓。



締約方還同意其他方面，包括：從 ABNJ 的 MGR 和 DSI 的利用中，包括商業化所獲得的貨幣惠益，應透過第 52 條所設立的財務機制公平且公正地分享；在本協定生效後，已開發國家締約方應每年向第 52 條所述的特別基金做出貢獻，而 COP 應決定這些貢獻的比率。另外，COP 應根據「獲取與惠益分享委員會」(Access and Benefit Sharing Committee，下稱 ABS 委員會) 的建議決定 ABNJ 的 MGR 和 DSI 利用的惠益分享模式。若無法以協商一致之方式解決，則應以出席並投票的締約方四分之三多數通過決議。應透過特別基金進行之貨幣惠益之支付方式包括：重要階段式付費；與產品商業化相關的付款或貢獻，包括銷售收入的一定比例；以及定期支付的分級費用²⁴⁶。

3. 獲取與惠益分享委員會 (§11bis)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

獲取與惠益分享之議題一部分涉及將某程度的決策權委託給《BBNJ 協定》之機構。其原本在 IGC-4 期間，由非洲集團提出的原始提案是設立一個獲取和惠益分享「機制」(mechanism)，然在重啟的 IGC-5 會議期間，已開發國家建議將名稱從「機制」改為「諮詢委員會」，以更準確地反映該機構的角色及縮小其職權。而最終，ABS 委員會的設立被反映在「IGC-5.2 修正草案」，以及最終的

²⁴⁶ BBNJ Treaty art 14(7). “The Conference of the Parties shall decide on the modalities for the sharing of monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, taking into account the recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15. If all efforts to reach consensus have been exhausted, a decision shall be adopted by a three-fourths majority of the Parties present and voting. The payments shall be made through the special fund established under article 52. The modalities may include the following:

(a) Milestone payments; (b) Payments or contributions related to the commercialization of products, including payment of a percentage of the revenue from sales of products; (c) A tiered fee, paid on a periodic basis, based on a diversified set of indicators measuring the aggregate level of activities by a Party; (d) Other forms as decided by the Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 6.

《BBNJ 協定》當中²⁴⁷。

而 IGC-5.2 其中一個重大里程碑為，由「IGC-5.2 修正草案」第 11 條之二（§11bis）設立了 ABS 委員會。工作小組討論了 ABS 委員會應包含但不限於，作為建立惠益分享強制性指南的一種手段，根據「IGC-5.2 修正草案」第 11 條提供透明度並確保貨幣和非貨幣惠益的公平和公正分享²⁴⁸。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意設立一個 ABS 委員會，並且該委員會得就以下事項向 COP 提出建議：活動指南或行為準則；貨幣惠益分享的比率或機制；與與 MGR 部分相關之資訊交換機制事項；與 MGR 部分相關之財務機制事項²⁴⁹。

4. 智慧財產權（§12）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

自 IGC-5 開始，一些與會代表提到應尊重 WTO 和 WIPO 締約方的權利義務。且代表們未能以相互支持和具一致性的方式實施本協定和 WIPO 及 WTO 下的相關協定之規定達成共識²⁵⁰。

而在 IGC-5.2 中，與會代表考慮了旨在確保智慧財產權不會削弱公平和公正的獲取和惠益分享的目標，並有效實施可追溯性的一項提案。然而有些人表示反

²⁴⁷ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 5.

²⁴⁸ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 6.

²⁴⁹ BBNJ Treaty art 15(3). “The committee may make recommendations to the Conference of the Parties on matters relating to this Part, including on the following matters: (a) Guidelines or a code of conduct for activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction in accordance with this Part; (b) Measures to implement decisions taken in accordance with this Part; (c) Rates or mechanisms for the sharing of monetary benefits in accordance with article 14; (d) Matters relating to this Part in relation to the Clearing-House Mechanism; (e) Matters relating to this Part in relation to the financial mechanism established under article 52; (f) Any other matters relating to this Part that the Conference of the Parties may request the access and benefit-sharing committee to address.” 可參考：*Id.*

²⁵⁰ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 5.

對，並表達了他們的擔憂，包括：在協定其他部分的法律影響、破碎的智慧財產權義務之風險、專利與地域性的關係，以及揭露 MGR 來源的必要性²⁵¹。



(2) 最終協議

最後，有關 MGR 智慧財產權之相關條款在最終的《BBNJ 協定》文本中被完全刪除，蓋在如何處理與其他相關協定等文書間的關係，尤其是與 WIPO 的發展相關的問題上，持續存在著分歧²⁵²。

第三款 區域管理工具（ABMT）

1. 一般條款—用語（§1）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

在整個《BBNJ 協定》之談判過程中，針對 ABMT 和 MPA 定義向來引發大量的爭論。然而在 IGC-5 期間，與會代表就用詞上達成了共識，並且在反映在「IGC-5.2 修正草案」當中，ABMT 和 MPA 在第 1 條中有了明確且獨立的定義。值得一提的是，MPA 的定義被修改為允許「符合養護目標的永續利用」²⁵³。然而，在「長期生物多樣性養護」的目標仍在意見上有所分歧²⁵⁴，IGC-5.2 談判過程中亦有與會代表主張 ABMT 的定義已涵蓋 MPA，故無需分別定義。

(2) 最終協議

²⁵¹ *Id.* at 7.

²⁵² Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 5.

²⁵³ Further refreshed 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, art. 1(12) "Marine protected area" means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives." 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 Resumed fifth session, *supra note* 243, at 3.

²⁵⁴ Tiller, et al., *supra note* 229, at 5.

在最終協議中，MPA 被定義為一個地理上明確劃定的海洋區域，該區域被指定並管理以實現特定的「長期」生物多樣性保護目標，並且在適當的情況下，允許符合保護目標的永續利用²⁵⁵。

2. 就提案進行協商和評估（§18）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

蓋《海洋法公約》下無「鄰近原則」（principle of adjacency）之相關規定可循，故「鄰近問題」向來談判中重要的爭點之一。「IGC-5 修正草案」除了在第 18 條要求在擬建立 ABMT（包含 MPA）之區域完全被國家 EEZ 包圍時，需事先通知並與鄰近國家協商。第 17 條「被識別區域之提案」中亦規定鄰近國家需被諮詢的問題²⁵⁶。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意對提案的磋商應包括所有相關利害關係人，並保持透明及開放。並且磋商將有時間限制，秘書處應促進磋商並收集意見，具體如下：「應通知各國，特別是鄰近的沿海國，並邀請其提交以下內容：關於提案實質內容和地理範圍的意見；任何其他相關的科學意見；關於在國家管轄範圍以內或以外鄰近或相關區域內任何現有措施或活動之資訊；關於提案對國家管轄以內區域潛在影響的意見²⁵⁷。」

²⁵⁵ BBNJ Treaty art 1(9). “Marine protected area” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra* note 236, at 7.

²⁵⁶ Tiller, et al., *supra* note 229, at 5.

²⁵⁷ BBNJ Treaty art 21(1)(a). “The secretariat shall facilitate consultations and gather input as follows: (a) States, in particular adjacent coastal States, shall be notified and invited to submit, inter alia: (i) Views on the merits and geographic scope of the proposal; (ii) Any other relevant scientific input; (iii) Information regarding any existing measures or activities in adjacent or related areas within national jurisdiction and beyond national jurisdiction; (iv) Views on the potential implications of the proposal for areas within national jurisdiction; (v) Any other relevant information;” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra*



3. 與國際 IFBs 間之關係 (§19)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

有關 ABMT (包含 MPA) 決策的爭點，包含《BBNJ 協定》將如何與也在 ABNJ 指定 ABMT 之 RFMO 及其他相關法律 IFBs 互動。「IGC-5 修正草案」第 19 條中明確指出要尊重相關法律 IFBs 的職權，並且不應削弱各國管轄範圍內所採措施之有效性²⁵⁸。

無論「IGC-5 修正草案」或者「IGC-5.2 修正草案」之 ABMT 目標，皆有在使用 ABMT 時「加強合作和協調」之規定，並要求在提案時，與包含國際框架與機構之相關團體進行合作和磋商。甚至在會議中，與會代表還討論了要為 COP 建立一個「承認」(recognize) 由 BBNJ 體系外的國際框架與機構建立的 ABMT 之程序。有已開發國家代表提出，加強《BBNJ 協定》與其他國際框架與機構間的合作和協調的主要用途，係為對海洋進行綜合性和整體性的考量，特別是考慮到《生物多樣性公約》第 15 屆締約方大會中所決議的「30×30 目標」(30 by 30 target)。反之，反對加強合作和協調之代表認為此為一種等級制度形式，而將使本協定的 COP 擁有更高的權利來合法化和評估其他 ABMT²⁵⁹。

note 236, at 8.

²⁵⁸ Further refreshed 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, art. 19(4), (6) "In taking decisions under this article, the Conference of the Parties shall respect the competences of, and not undermine,] relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies."; "Decisions and recommendations adopted by the Conference of the Parties in accordance with this Part shall not undermine the effectiveness of measures adopted in respect of areas within national jurisdiction and shall be made with due regard for the rights and duties of all States, in accordance with the Convention. In cases where measures proposed under this Part would affect or could reasonably be expected to affect the superjacent water above the seabed and subsoil of submarine areas over which a coastal State exercises sovereign rights in accordance with the Convention, such measures shall have due regard to the sovereign rights of such coastal States. Consultations shall be undertaken to that end, in accordance with the provisions of this Part." 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 Resumed fifth session, *supra note 243*, at 16.

²⁵⁹ Mendenhall, et al., *supra note 239*, at 5, 6.

(2) 最終協議

最終協議採了折衷方法，要求秘書處「應安排定期磋商以增強與國際 IFBs 之合作和協調」。另外包含以下內容：在根據本條款做出決定時，COP 應尊重並不削弱相關國際 IFBs 的職權；COP 的決定和建議不應削弱在國家管轄範圍內採取的措施的有效性，並應適當考慮所有國家的權利義務，根據《海洋法公約》做出決定²⁶⁰。

4. 退出機制 (§19 bis)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

「IGC-5 修正草案」第 19 條及「IGC-5.2 修正草案」第 19 條之二 (§19bis) 提供了一個「退出」(opt-out) 機制，此一機制最初係由日本在 IGC-4 所提出。此一「退出」條款允許締約方在以下情況下向秘書處提出異議：(1) 若某一決定被認為與協定或其他相關國際法規則不一致；(2) 該決定無理由地對提出異議的締約方進行歧視；(3) 締約方無法實際遵守該決定或缺乏實施該決定的技術能力，或 (4) 安全限制使締約方無法實施或遵守該決定²⁶¹。

中國等與會代表更傾向於透過協商一致進行決策，從而認為沒有必要設立異議程序。然而其他國家對異議程序持開放態度，但前提提出異議的締約方需要進行額外的工作，以確保異議是經過充分考慮及適當解釋²⁶²。

²⁶⁰ BBNJ Treaty art 22(2), (5). “In taking decisions under this article, the Conference of the Parties shall respect the competences of, and not undermine, relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies.”; “Decisions and recommendations adopted by the Conference of the Parties in accordance with this Part shall not undermine the effectiveness of measures adopted in respect of areas within national jurisdiction and shall be made with due regard for the rights and duties of all States, in accordance with the Convention.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra* note 236, at 8.

²⁶¹ Tiller, et al., *supra* note 229, at 5.

²⁶² Mendenhall, et al., *supra* note 239, at 5, 6.



(2) 最終決議

在最終協議中，當本部分之決定和建議未能達成共識時，允許以四分之三多數通過決議，並允許在決定後的 120 天內以書面形式提出異議。這些異議需要說明理由，並採取「具同等效果的替代措施或方法」，並每三年更新一次²⁶³。

5. 緊急措施（暫§20）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

在 IGC-5 期間，紐西蘭代表引入了一項緊急措施來應對在 ABNJ 中由人為或自然現象引起的「已經或可能對海洋生物多樣性產生重大不利影響」的情況，以確保不利影響不會加劇。此一條款允許在威脅「無法透過協定的其他部分或其他法律 IFBs 及時管理」之前提下採用 ABMT 或 MPA²⁶⁴。而本提案之基本原理受到了與會代表的高度歡迎。

最後的一個問題與啟動緊急 ABMT 的門檻有關，其中所提到的「自然現象或人為災害」引發了對什麼構成緊急情況的疑問。而最終與會代表們選擇了「嚴重

²⁶³ BBNJ Treaty art 23 (4), (5), (6), (8). ” 4. During the period of 120 days provided for in paragraph 3 above, any Party may, by notification in writing to the secretariat, make an objection with respect to a decision adopted under this Part, and that decision shall not be binding on that Party. An objection to a decision may be withdrawn at any time by written notification to the secretariat and, thereupon, the decision shall be binding for that Party 90 days following the date of the notification stating that the objection is withdrawn.”; “5. A Party making an objection under paragraph 4 above shall provide to the secretariat, in writing, at the time of making its objection, the explanation of the grounds for its objection, which shall be based on one or more of the following grounds: (a) The decision is inconsistent with this Agreement or the rights and duties of the objecting Party in accordance with the Convention; (b) The decision unjustifiably discriminates in form or in fact against the objecting Party; (c) The Party cannot practicably comply with the decision at the time of the objection after making all reasonable efforts to do so.”; “6. A Party making an objection under paragraph 4 above shall, to the extent practicable, adopt alternative measures or approaches that are equivalent in effect to the decision to which it has objected and shall not adopt measures nor take actions that would undermine the effectiveness of the decision to which it has objected unless such measures or actions are essential for the exercise of rights and duties of the objecting Party in accordance with the Convention.”; “An objection to a decision made in accordance with paragraph 4 above may only be renewed if the objecting Party considers it still necessary, every three years after the entry into force of the decision, by written notification to the secretariat. Such written notification shall include an explanation of the grounds of its initial objection.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 8.

²⁶⁴ Tiller, et al., *supra note* 229, at 6.

²⁶⁴ *Id.*

或不可逆的損害」(serious or irreversible harm) 之用詞，而非「重大不利影響」(significant adverse impact)²⁶⁵。



(2) 最終決議

在最終協議中締約方同意，當自然現象或人為災害已經或可能對 ABNJ 之生物多樣性造成嚴重或不可逆的損害時，以確保這種嚴重或不可逆的損害不會加劇，COP 應必要時在此時於 ABNJ 採取緊急措施²⁶⁶。

6. 科技暨技術機構在 ABMT 之作用

除了上述談判進展之外，論者認為就協定機構間的關係上，ABMT 部分總體上取得了顯著的進展。例如，科學暨技術機構在 ABMT 部分中的角色變得更加明確，既包括審查提案並向 COP 提出建議²⁶⁷，還包括建議緊急措施²⁶⁸。鑑於協定中預防原則的削弱，科學暨技術機構之角色在確保根據現有最佳科學和考慮不確定性做出良好決策方面將具有更高的重要性²⁶⁹。

第四款 環境影響評估 (EIA)

1. EIA 之定義 (§1(10))

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

在 IGC-5 談判期間，此議題之「家庭作業小組」解決了 EIA 定義的問題。原本 EIA 之定義在「IGC-5 修正草案」有三個選項，然「IGC-5.2 修正草案中」並

²⁶⁵ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 6.

²⁶⁶ BBNJ Treaty art 24(1). “The Conference of the Parties shall take decisions to adopt measures in areas beyond national jurisdiction, to be applied on an emergency basis, if necessary, when a natural phenomenon or human-caused disaster has caused, or is likely to cause, serious or irreversible harm to marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, to ensure that the serious or irreversible harm is not exacerbated.”

²⁶⁷ BBNJ Treaty art 26(3).

²⁶⁸ BBNJ Treaty art 24(3), (5).

²⁶⁹ Tiller, et al., *supra note* 229, at 6.



未採用該三個選項，而是把定義定為更精簡的「識別和評估某項活動的潛在影響以供決策參考的程序」，以反映與會代表共同對 EIA 的角色和功能的共識²⁷⁰。

(2) 最終協議

在「IGC-5.2 修正草案」乃至最後通過的《BBNJ 協定》中，EIA 之定義皆是指「識別和評估某項活動的潛在影響以供決策參考的程序」²⁷¹。

2. 開展 EIA 的義務 (§22)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

就開展 EIA 之義務，就應以「基於活動」(activity-based) 或是「基於影響」(impact-based) 的方法進行 EIA 之爭論在 IGC-5 期間引起了熱烈討論，並延續到了 IGC-5.2。問題關鍵為是否有必要對任何活動進行 EIA，包括在國家管轄範圍內進行但可能對 ABNJ 產生影響的活動。

顧名思義，「基於活動」(activity-based) 的方法係規定在 ABNJ 進行的所有活動都需要進行某種形式的 EIA 或篩選，而「基於影響」(impact-based) 的方法則規定對 ABNJ 有影響的所有活動都需要進行 EIA 或篩選。而「基於影響」的方法通常被理解為涵蓋更廣泛的活動，包括可能為在國家管轄範圍內進行的活動設立 EIA 之義務。總體而言，開發中國家更傾向於基於影響方法，而已開發國家則更傾向於支持基於活動的方法。

與「IGC-5 修正草案」簡短的內容相比，「IGC-5.2 修正草案」中列出了三種開展 EIA 的義務的選項。各國希望能透過更加精確地說明了相關義務內容，來明確其義務的邊界，以免相關條款文本被解釋和實施得比預期來的廣泛。其次，選

²⁷⁰ *Id.*

²⁷¹ BBNJ Treaty art 1(7). ““Environmental impact assessment” means a process to identify and evaluate the potential impacts of an activity to inform decision-making.”

項的增加可能代表了與會代表們試圖提出折衷方案。例如，對沿海國在其 EEZ 內進行的可能影響 ABNJ 的活動施加一些進行 EIA 之義務，但並非真正將《BBNJ 協定》之程序和條款擴展至國家管轄範圍內。儘管「基於影響」與「基於活動」方法之間的意見分歧為一直以來之談判焦點，但「IGC-5.2 修正草案」中的選項二逐漸成為折衷文本，即允許對來自國家管轄範圍內的活動進行國內 EIA 程序以應對對 ABNJ 的潛在影響²⁷²。並同意採用《海洋法公約》第 206 條之「可能對海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化」之標準，設立對在國家管轄範圍內海域進行但可能對 ABNJ 產生影響的活動的門檻²⁷³。

(2) 最終協議

在最終協議中締約方同意，若在締約方管轄及控制之下，認定在國家管轄範圍內海域計劃進行的活動可能對 ABNJ 的海洋環境造成實質污染或重大和有害的變化時，該締約方應確保根據本部分或其國內程序進行 EIA。根據其國內程序進行評估的締約方應：在進行國內程序期間，透過資訊交換機制及時提供相關資訊；確保該活動按照其國內程序的要求進行監測；確保 EIA 報告和任何相關的監測報告透過資訊交換機制提供²⁷⁴。

²⁷² Further refreshed 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, art. 22 OPTION II (3), (4). "Where a planned activity that is to be conducted in marine areas within national jurisdiction is likely to have more than a minor or transitory effect in areas beyond national jurisdiction, the Party with jurisdiction or control over such activity shall ensure that an environmental impact assessment of such activity is conducted in accordance with this Part or an assessment is conducted of such activity under the Party's national legislation that is substantively equivalent to the assessment required under this Part. The Party shall: (a) Notify the Scientific and Technical Body in a timely manner so as to provide an opportunity for such body to provide comments during the public consultation process; (b) Ensure that the activity is subject to monitoring, reporting and review in the manner as provided in this Part; (c) Ensure that all reports regarding the activity are made public in the manner provided in this Part." 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 Resumed fifth session, *supra note* 243, at 20.

²⁷³ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 9.

²⁷⁴ BBNJ Treaty art. 28 (2). "When a Party with jurisdiction or control over a planned activity that is to be conducted in marine areas within national jurisdiction determines that the activity may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment in areas beyond national jurisdiction, that Party shall ensure that an environmental impact assessment of such activity is conducted in accordance with this Part or that an environmental impact assessment is conducted under the Party's

3. 關於本協定與相關國際 IFBs 下的 EIA 程序間的關係 (§23)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況



就本協定與相關國際框架與機構下的 EIA 程序間的關係，「全球最低標準」(global minimum standards) 的概念尤其在 IGC-5 備受討論。在「IGC-5 修正草案」第 23 條第 4 款，談判焦點主要關注於該「EIA 標準或指南」應由各國磋商並納入協定附件，或應交由科學暨技術機構討論。在 IGC-5 談判期間，似乎達成的共識是由科學暨技術機構透過與其他相關國際法律 IFBs 協商或合作，來制定標準或指南並推薦給 COP。然而，在「IGC-5.2 修正草案」中，是否將這些稱為「標準」或是「指南」仍存在著爭議²⁷⁵。而在 IGC-5.2 第一週期間，CARICOM 等與會代表同意放棄「全球最低標準」一詞，以推進此一在 IGC-5 中極度具有爭議性的議題²⁷⁶。而此「全球最低標準」最終並未納入《BBNJ 協定》當中。

另外，比較《BBNJ 協定》與其他國際框架與機構的 EIA 程序在 IGC-5.2 亦成為談判焦點。尤其是在判斷一個計畫活動之潛在影響已根據其他國際框架與機構的要求進行評估，而無需進行《BBNJ 協定》的 EIA 程序時²⁷⁷。《BBNJ 協定》其中一個 EIA 之目標為「為 ABNJ 的活動建立協調一致的 EIA 框架」²⁷⁸。而根據習慣國際法，EIA 被普遍認為是必需的，且任何在 ABNJ 的 EIA 制度將建立在包括《海洋法公約》的現有的國際框架與機構基礎上並與之整合。而現有的區域和部門機構，如 RFMO、ISA 和 IMO 皆有自己的 EIA 程序。主要爭點在於如何比較《BBNJ 協定》與其他 EIA 程序的標準，以確保所相關活動進行的 EIA 程序達

national process. A Party conducting such an assessment under its national process shall: (a) Make relevant information available through the Clearing-House Mechanism, in a timely manner, during the national process; (b) Ensure that the activity is monitored in a manner consistent with the requirements of its national process; (c) Ensure that environmental impact assessment reports and any relevant monitoring reports are made available through the Clearing-House Mechanism as set out in this Agreement.” 可參考：*Id.*

²⁷⁵ Tiller, et al., *supra note* 229, at 6.

²⁷⁶ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 7.

²⁷⁷ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 9.

²⁷⁸ BBNJ Treaty art. 27(e). “Achieve a coherent environmental impact assessment framework for activities in areas beyond national jurisdiction.”

到了等同《BBNJ 協定》的標準。「IGC-5.2 修正草案」第 23 條第 4 款包括「功能上或實質上等同」和「相對全面，且包括對累積影響的評估等元素」來衡量相關國際框架與機構之 EIA 程序。然而，最終協議選擇使用簡單卻模糊的「等同」用詞取代之。

(2) 最終決議

在最終協議中締約方同意以下幾點：若管轄或控制計劃活動的締約方確定以下情況，則無需對在 ABNJ 進行的計劃活動進行篩選或 EIA：1. 已按照其他相關法律文書或框架的要求或由相關全球、區域、次區域或部門機構，對計劃活動或活動類別的可能影響進行過評估；2. 已對計劃活動進行的評估等同於《BBNJ 協定》本部分要求的評估，且其結果得到考慮；3. 相關法律文書或框架或相關全球、區域、次區域或部門機構源於評估的法規或標準的設計旨在防止、減輕或管理低於《BBNJ 協定》本部分規定的 EIA 門檻的可能影響，並已得到遵守²⁷⁹。

4. 開展 EIA 之門檻與因素 (§24)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

「開展 EIA 之門檻與因素」中其中一個重要的議題為，EIA 程序是否應設置一個初步篩選步驟。此議題主要圍繞著「分級方法」(tiered approach) 展開討論。如上所述，「分級方法」涉及先進行一個較低門檻的初步篩選步驟以確定是

²⁷⁹ BBNJ Treaty art. 29(4). “It is not necessary to conduct a screening or an environmental impact assessment of a planned activity in areas beyond national jurisdiction, provided that the Party with jurisdiction or control over the planned activity determines: (a) That the potential impacts of the planned activity or category of activity have been assessed in accordance with the requirements of other relevant legal instruments or frameworks or by relevant global, regional, subregional or sectoral bodies; (b) That: (i) the assessment already undertaken for the planned activity is equivalent to the one required under this Part, and the results of the assessment are taken into account; or (ii) the regulations or standards of the relevant legal instruments or frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies arising from the assessment were designed to prevent, mitigate or manage potential impacts below the threshold for environmental impact assessments under this Part, and they have been complied with.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 9.



否需要進行 EIA，再於第二步中進行 EIA 並決定計劃活動是否應該繼續或按照計劃進行。

雖然在 IGC-5.2 中，與會代表原本支持「IGC-5.2 修正草案」使用與《海洋法公約》第 206 條相同之單一門檻來進行 EIA²⁸⁰，而認為毋須進行篩選程序。然最後代表們同意對在 ABNJ 進行的計劃活動採用分級方法，將篩選納入進行 EIA 程序之「初步評估」²⁸¹。

(2) 最終決議

最終決議中締約方同意，當一項計畫活動對海洋環境產生的影響可能超出輕微或短暫的程度，或者活動的影響未知或知之甚少，管轄或控制該活動的締約方應根據對該活動進行篩選²⁸²。經過篩選後，若計畫活動可能對海洋環境造成實質污染或重大和有害變化，則需要進行 EIA。

第五款 能力建構與海洋技術移轉 (CBTMT)

1. CBTMT 之模式 (§44)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

就有關 CBTMT 之模式，IGC-5 與 IGC-5.2 的討論皆集中於用來定義能力建構 (CB) 和海洋技術移轉 (TMT) 義務的相關用詞。在 IGC-5 會議期間，有數

²⁸⁰ Further refreshed 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, art. 24(1) OPTION B. "In accordance with article 206 of the Convention, when Parties have reasonable grounds for believing that planned activities under their jurisdiction or control in areas beyond national jurisdiction may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment, they shall, [individually or collectively,] as far as practicable, assess the potential effects of such activities on the marine environment."

²⁸¹ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 7.

²⁸² BBNJ Treaty art. 30(1). "When a planned activity may have more than a minor or transitory effect on the marine environment, or the effects of the activity are unknown or poorly understood, the Party with jurisdiction or control of the activity shall conduct a screening of the activity under article 31, using the factors set out in paragraph 2 below....."

個與會代表呼籲應「確保」(ensure) 為開發中國家進行 CBTMT，而另一些代表則更傾向於使用《海洋法公約》中「促進」(promote) CBTMT 的用詞，同時還討論了需求和優先事項應自我評估或者需要外部評估。各代表團還討論了 COP 在提供關於 CBTMT 模式和程序指導方面的角色等議題²⁸³。同樣的，在 IGC-5.2 會議期間，與會代表就應「合作以達成」(cooperate to achieve) 或「尋求確保」(seek to ensure) TMT 有所分歧。最終，與會代表們選擇了「在其能力範圍內，應確保」(within their capabilities, shall ensure) 來定義能力建構，並選擇了「應合作以達成」(shall cooperate to achieve) 來定義技術移轉。這些用語在較強硬的「確保」和「達成」與較緩和的「在其能力範圍內」和「合作以達成」之間達到平衡²⁸⁴。

另外，關於為 CBTMT 提供資源的條款，代表們接受了一個折衷方案，即締約方應提供資源以支持海洋技術的「發展」和轉讓，並同意包括「考慮到各自的國家政策、優先事項、計劃和方案」²⁸⁵。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意應：在其能力範圍內，確保為開發中國家締約方進行能力建設，並應合作以達成海洋技術的轉讓，特別是對需要並請求技術移轉的開發中國家締約方，考慮到小島嶼開發中國家和最不發達國家的特殊情況；以及在其能力範圍內，提供資源以支持此類能力建設和海洋技術的發展和轉讓，並促進獲取其他支持來源，考慮到各自的國家政策、優先事項、計劃和方案²⁸⁶。

²⁸³ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 238, at 8.

²⁸⁴ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 7.

²⁸⁵ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 8.

²⁸⁶ BBNJ Treaty art. 42(1), (2). “1, Parties, within their capabilities, shall ensure capacity-building for developing States Parties and shall cooperate to achieve the transfer of marine technology, in particular to developing States Parties that need and request it, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, in accordance with the provisions of this Agreement. 2. Parties shall provide, within their capabilities, resources to support such capacity- building and the development and transfer of marine technology and to facilitate access to other sources of support,



2. 海洋技術移轉（TMT）的其他模式（§45）

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

如何定義「海洋技術移轉」向來都是國際環境制度中難以解決的問題²⁸⁷。一方面，開發中國家認為已開發國家應該以「公平和最優惠的條款」向他們轉讓技術。另一方面，美國和其他已開發國家認為技術移轉應在兩國協商同意的條件下進行。而在 IGC-5.2 會議期間，代表們就海洋技術轉移的條件選擇了折衷的方法，同意規定其同時「應在公平和最優惠的條款下進行，包括『優惠』（concessional）和『優先』（preferential）的條款，並根據雙方協商一致的條款和條件」為之。

類似的折衷方法亦出現於關於「權利和合法利益」的條款²⁸⁸。與會代表同意，海洋技術的轉移應考慮對此類技術的所有權利，並應充分考慮所有合法利益，包括但不限於海洋技術持有者、供應方和接收方的權利義務，並特別考慮到開發中國家為達成本協定目標的利益和需求。有論者認為，此一表述隱含了智慧財產權在內²⁸⁹。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意：根據本協定進行的海洋技術移轉應以公平和最優惠的條款進行，包括優惠和優先的條款，並按照雙方協商一致的條款和條件以及本協定的目標進行；並應考慮到對此類技術的所有權利，充分尊重所有合法利益，包括但不限於海洋技術持有者、供應方和接收方的權利義務，特別考慮到開

taking into account their national policies, priorities, plans and programmes.” 可參考：*Id.*

²⁸⁷ Bodansky, *supra note* 86, at 24.

²⁸⁸ Further refreshed 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, art. 45(3).

²⁸⁹ Bodansky, *supra note* 86, at 25.

發中國家為達成本協定目標的利益和需求²⁹⁰。



3. CBTMT 之類型 (§46)

(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

在 IGC-5.2 中，有關 CBTMT 類型之問題圍繞在開發中國家提出的新提議，尤其是在「IGC-5.2 修正草案」第 46 條第 1 款中包含「財務」能力建構。已開發國家代表希望刪去「財務」一詞，擔心這將轉變為對資金的要求。然在進一步討論後，方釐清開發中國家所謂的「財務能力建構」係指協助開發中國家建立財務能力，且人力和教育資源也是達成建立財務能力之重要部分。最終，代表們同意使用「財務管理」(financial management) 一詞，此既有助於達成 CBTMT 之目標，又代表財務支持並非等同於直接提供資金²⁹¹。

(2) 最終協議

在最終協議中，締約方同意 CBTMT 的類型可以包括：支持締約方在人力、財務管理、科學、技術、組織、機構及其他資源能力方面的建設或加強²⁹²。

4. 監測和審查 與 CBTMT 委員會 (§47 & §47bis)

²⁹⁰ BBNJ Treaty art. 43(2), (4). “The transfer of marine technology undertaken under this Agreement shall take place on fair and most favourable terms, including on concessional and preferential terms, and in accordance with mutually agreed terms and conditions as well as the objectives of this Agreement.”; “4. The transfer of marine technology shall take into account all rights over such technologies and be carried out with due regard for all legitimate interests, including, *inter alia*, the rights and duties of holders, suppliers and recipients of marine technology and taking into particular consideration the interests and needs of developing States for the attainment of the objectives of this Agreement.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 12.

²⁹¹ Mendenhall, et al., *supra note* 239, at 7.

²⁹² BBNJ Treaty art. 44(1). “In support of the objectives set out in article 40, the types of capacity-building and of the transfer of marine technology may include, but are not limited to, support for the creation or enhancement of the human, financial management, scientific, technological, organizational, institutional and other resource capabilities of Parties.....” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 12.



(1) IGC-5 & IGC-5.2 談判概況

「IGC-修正草案」第 47 條原先有三個選項，分別為「監測和審查」、「CBTMT 工作小組」以及「CBTMT 委員會」。關於第 47 條 CBTMT 的決策權有四個共同元素，其包含：審查需求和優先事項、審查資金支援、衡量績效、一個預測程序。關於監測和審查機構的問題，意見分歧在於此是否應由 COP 負責，或是由一個具有專門成員的獨立機構負責，而後者似乎成為了逐漸形成的共識²⁹³。再者，究竟該獨立機構應為 CBTMT 「委員會」或者「工作小組」，此名稱之不同反映了這個議題的重要性，而其中「委員會」具有更高的地位。有與會代表強調，關於 CBTMT 監測和審查的內容，特別是關於評估開發中國家的需求和優先事項的部分至關重要，蓋此對於各國能否有效實施和參與協定其他條款都十分關鍵²⁹⁴。

而「IGC-5.2 修正草案」第 47 條選擇留下第一個選項「監察和審查」，並把第三個選項「CBTMT 委員會」增訂於第 47 條之二（§47bis）當中，意味著與會代表對於在協定中設立一個 CBTMT 委員會，以及向之提交報告之共識的形成²⁹⁵。

(2) 最終協議

在最終協議中締約方同意應定期監測和審查 CBTMT，而這將由 CBTMT 委員會執行，其目標包括：評估開發中國家的需求和優先事項；審查所需的支持、提供和調動的支持，以及滿足開發中國家締約方需求的差距；財務機制下識別和調動資金以開發和實施 CBTMT，包括進行需求評估；根據商定指標衡量績效，

²⁹³ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 238, at 8.

²⁹⁴ Tiller, et al., *supra note* 229, at 7.

²⁹⁵ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note* 236, at 13.

審查基於成果的分析，包括取得的成功和面臨的挑戰；提出後續活動的建議²⁹⁶。

協定設立了一個 CBTMT 委員會，該委員會將由具備適當資格和專業知識的成員組成，成員應以協定的最佳利益為目標客觀地履行職務。成員由締約方提名並由 COP 選任，並應考慮到性別平等和公平的地理分配，並確保提供來自最不發達國家、小島嶼開發中國家，和內陸開發中國家的代表在委員會中有其代表性。委員會應提交報告和建議，供 COP 審議並視情形採取相關行動²⁹⁷。

²⁹⁶ BBNJ Treaty art. 45. “1. Capacity-building and the transfer of marine technology undertaken in accordance with the provisions of this Part shall be monitored and reviewed periodically. 2. The monitoring and review referred to in paragraph 1 above shall be carried out by the capacity-building and transfer of marine technology committee under the authority of the Conference of the Parties and shall be aimed at: (a) Assessing and reviewing the needs and priorities of developing States Parties in terms of capacity-building and the transfer of marine technology, paying particular attention to the special requirements of developing States Parties and to the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, in accordance with article 42, paragraph 4; (b) Reviewing the support required, provided and mobilized, as well as gaps in meeting the assessed needs of developing States Parties in relation to this Agreement; (c) Identifying and mobilizing funds under the financial mechanism established under article 52 to develop and implement capacity-building and the transfer of marine technology, including for the conduct of needs assessments; (d) Measuring performance on the basis of agreed indicators and reviewing results-based analyses, including on the output, outcomes, progress and effectiveness of capacity-building and transfer of marine technology under this Agreement, as well as successes and challenges; (e) Making recommendations for follow-up activities, including on how capacity-building and the transfer of marine technology could be further enhanced to allow developing States Parties, taking into account the special circumstances of small island developing States and of least developed countries, to strengthen their implementation of the Agreement in order to achieve its objectives. 3. In supporting the monitoring and review of capacity-building and the transfer of marine technology, Parties shall submit reports to the capacity-building and transfer of marine technology committee. Those reports should be in a format and at intervals to be determined by the Conference of the Parties, taking into account the recommendations of the capacity-building and transfer of marine technology committee. In submitting their reports, Parties shall take into account, where applicable, input from regional and subregional bodies on capacity-building and the transfer of marine technology. The reports submitted by Parties, as well as any input from regional and subregional bodies on capacity-building and the transfer of marine technology, should be made publicly available. The Conference of the Parties shall ensure that reporting requirements should be streamlined and not onerous, in particular for developing States Parties, including in terms of costs and time requirements.”

²⁹⁷ BBNJ Treaty art. 46. “1. A capacity-building and transfer of marine technology committee is hereby established. 2. The committee shall consist of members possessing appropriate qualifications and expertise, to serve objectively in the best interest of the Agreement, nominated by Parties and elected by the Conference of the Parties, taking into account gender balance and equitable geographical distribution and providing for representation on the committee from the least developed countries, from the small island developing States and from the landlocked developing countries. The terms of reference and modalities for the operation of the committee shall be decided by the Conference of the Parties at its first meeting. 3. The committee shall submit reports and recommendations that the Conference of the Parties shall consider and take action on as appropriate.” 可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra* note 236, at 13.

第四章 《BBNJ 協定》所面臨之挑戰

第一節 前言



在 IGC-5.2 會議結束期間，政府間會議決定在稍後的日期重新召開旨在通過《BBNJ 協定》的會議²⁹⁸。據此，聯合國大會要求秘書長於 2023 年 6 月 19 日及 20 日召開第三次的 IGC-5（簡稱為 IGC-5.3），也是最後一屆的政府間會議。IGC-5.3 的召開主要是為了完成原本預計於 IGC-5.2 《BBNJ 協定》之通過程序。於會議中，主席 Rena Lee 在對條約術語進行簡短澄清後，詢問在場的成員國是否同意以聯合國六種官方語言通過該協定，在沒有代表提出異議的情況下²⁹⁹，《BBNJ 協定》隨即在共識決下正式通過³⁰⁰，並成為了《海洋法公約》的第三部執行協定。本協定於 2023 年 9 月 20 日至 2025 年 9 月 20 日在聯合國總部向所有聯合國締約方和區域性經濟合作組織開放簽署³⁰¹，而截至目前有 106 個締約方簽署³⁰²。

不少人認為《BBNJ 協定》的正式通過所代表的意義極為重大，蓋其為全球海洋治理創造了更有利的環境。然而，從本文第三章第三節「政府間會議之談判概況與分析」觀察，直至 IGC-5.2 談判仍在諸多協定之基本面上有所分歧，而此

²⁹⁸ 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, *Singapore: draft decision*, U.N. Doc A/77/L.62 (Mar. 29, 2023).

²⁹⁹ Rachel Tiller & Elizabeth Mendenhall, *And so it begins – The adoption of the 'Biodiversity Beyond National Jurisdiction' treaty*, 157 MARINE POLICY, 2 (2023).

³⁰⁰ 惟在《BBNJ 協定》通過後俄國表示，協定文本中的許多關鍵問題尚未解決，包括層級結構不應使現有機構處於從屬地位，並指出資金結構不足以覆蓋實施費用，並擔憂將海洋保護經政治化。其強調需要密切關注協定的實施，以確保其不會破壞國際法和相關國際組織的職權。儘管如此，俄國表示其出於對開發中國家立場的尊重，選擇不要求進行投票以破壞共識。另外，委內瑞拉強調在將《BBNJ 協定》國內法化之前，他們的參與不應被解釋為該協定的任何條款對其具有約束力，蓋其為《海洋法公約》的實施協定，而他們並非公約的締約方。可參考：IISD Earth Negotiations Bulletin, *Summary of the Further Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Conference to Adopt an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 19-20 June 2023*, at 3,4 (June 23, 2023), <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-further-resumed-summary> (last visited July 25, 2024)

³⁰¹ BBNJ Treaty art. 65. “This Agreement shall be open for signature by all States and regional economic integration organizations from 20 September 2023 and shall remain open for signature at United Nations Headquarters in New York until 20 September 2025.”

³⁰² United Nations Treaty Collection, *supra* note 6.

無疑將直接影響到各國批准本協定的速度。與《海洋法公約》相同³⁰³，《BBNJ 協定》需要存放 60 份批准書之後方得生效³⁰⁴。而從過去《海洋法公約》花了 12 年與《魚群協定》花了 6 年的時間才生效的經驗，以及根據各國不同的政治意願和國內程序，距離本協定的生效恐怕尚待時日。而對於飽受氣候變遷、生物多樣性的迅速喪失和海洋污染構成的威脅的 ABNJ 而言，《BBNJ 協定》儘早的生效尤其重要。且除了所需的批准數量外，所有無論為已開發或者開發中國家之簽署國的普遍參與亦十分關鍵。在《海洋法公約》的情況下，最早批准的 60 個國家普遍為開發中國家³⁰⁵。若《BBNJ 協定》的批准情形與《海洋法公約》類似，即在 ABNJ 活動中扮演重要角色的已開發國家未批准或較晚批准本協定，則本協定實質上的效力將受到嚴重影響³⁰⁶。

就何種法律及制度層面的問題影響著《BBNJ 協定》達到批准門檻的速度並左右著主要是已開發國家的決定，本文認為分別有下述兩大挑戰：一、「不削弱」(not undermine) 制度，以及二、「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的相互矛盾。上述二者不僅被納入《BBNJ 協定》的一般條款中，其概念與精神更是貫穿整部協定文本。其中，「不削弱制度」尤以第三部分關於 ABMT 的條款中引發較為激烈的爭論，而「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的衝突則更為明顯地體現在第二部分關於 MGR 以及第五部分有關 CBTMT 的條款之中。「不削弱制度」旨在確保《BBNJ 協定》不會影響現有國際框架或機構的職權與功能，然而此一制度的具體適用範圍及其解釋尚存重大爭議，特別是當《BBNJ 協定》需與如 RFMO 等相關 IFBs 在職權重疊領域進行協調時，本協定應與其「相互補充」但同時「不削弱」之的界限難以明確拿捏與界定。同時，「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的緊張關係，也

³⁰³ 《海洋法公約》第 308 條。

³⁰⁴ BBNJ Treaty art. 68(1). “This Agreement shall enter into force 120 days after the date of deposit of the sixtieth instrument of ratification, approval, acceptance or accession.”

³⁰⁵ United Nations Treaty Collection, *supra note 7*.

³⁰⁶ IISD Earth Negotiations Bulletin, *supra note 298*, at 10.

反映了開發中國家與已開發國家間在資源的公平分配及自由利用之間的價值取向矛盾。

本章將著重探討上述兩個問題，並進一步分析協定在生效前以及生效後執行過程中，可能面臨的具體挑戰與困難。

第二節 「不削弱」(not undermine) 制度

第一項 「不削弱」制度在立法進程及條文中之落實

有關「不削弱」(not undermine) 的規定在《聯合國大會第 69/292 號決議》中即已出現。該決議決定根據《海洋法公約》的規定就 ABNJ 海洋生物多樣性的保護和永續利用問題擬訂一份具有法律約束力的國際文書（即《BBNJ 協定》），並確認該立法進程「不應削弱」(should not undermine) 現有有關法律文書和框架以及相關的全球、區域和部門機構³⁰⁷。

此外，在《聯合國大會第 72/249 號決議》審議了籌備委員會關於案文內容的建議，決定召開政府間會議，就 ABNJ 之海洋生物多樣性的保護和永續利用問題進行談判，以期制定一份具有法律約束力的國際文書。且這一立法進程及其結果「不應削弱」現有有關法律文書和框架以及相關的全球、區域和部門機構³⁰⁸。而就本文第三章《BBNJ 協定》之整個立法進程及最終通過的本協定第 5 條內容觀之³⁰⁹，確實有落實《第 72/249 號決議》對於「立法進程」及其「結果」皆適用「不應削弱」制度之規定³¹⁰。

³⁰⁷ G.A Res. 69/292, *supra note* 98, at 2, 3.

³⁰⁸ G.A Res. 72/249, *supra note* 104, at 2.

³⁰⁹ BBNJ Treaty art. 5(2). “This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies.”

³¹⁰ 郭紅岩、宋淵銘（2023），〈BBNJ 談判中的“not undermine”內涵研究〉，《中國海洋大學學報社會科學版》，5 期，頁 14。



第二項 「不削弱」之意涵與適用

第一款 意涵

若單純討論「削弱」(undermine)之意涵，其通常被解釋為「潛在或隱密地顛覆或弱化」(to subvert or weaken insidiously or secretly)³¹¹，或是「降低有效性、權力、能力」(to lessen the effectiveness, power, or ability of)之意³¹²。而在《BBNJ 協定》之談判過程中，對於「不削弱」實質意涵之定義不僅十分模糊，且各國對於其之解釋亦有所差別。且直到 IGC-5，許多國家對於「削弱」之定義仍眾說紛紛，並呼籲《BBNJ 協定》文本中應納入對於「削弱」之定義³¹³。然有論者認為本協定在籌備委員會談判時期即選擇使用「不削弱」一詞正是基於該詞之模糊性³¹⁴，因其具有彈性的概念留給《BBNJ 協定》所設計的機構架構之性質更廣泛的討論空間。且「不削弱」的概念似乎被那些反對在《BBNJ 協定》中增設新機構的與會國作為一種緩衝措施³¹⁵。

第二款 適用

《BBNJ 協定》第 5 條第 2 款前段規定：「本協定的解釋和適用不應削弱相關法律文書和框架以及相關全球、區域、次區域和領域機構……。」³¹⁶就法條文義觀察，本協定的解釋和適用不應削弱的標的包含相關「法律文書和框架」，以及

³¹¹ Undermine, MERRIAM-WEBSTER.COM DICTIONARY, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/undermine>. (last visited July 28, 2024). See also Mendenhall, et al., *supra note* 158, at 2.

³¹² Zoe Scanlon, *The art of “not undermining”: possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction*, 75 ICES JOURNAL OF MARINE SCIENCE, 406 (2018).

³¹³ Tiller, et al., *supra note* 229, at 8.

³¹⁴ Andrew Friedman, *Beyond “not undermining”: possibilities for global cooperation to improve environmental protection in areas beyond national jurisdiction*, 76 ICES JOURNAL OF MARINE SCIENCE, 452 (2019).

³¹⁵ Mendenhall, et al., *supra note* 158, at 2.

³¹⁶ 中文版的《BBNJ 協定》皆將“undermine”翻譯為「損害」，然而在國際法一般語境下，所謂「損害」是指基於國際法主體或其他實體的活動而遭受的物質和非物質的損害，而其通常對應的英語原詞回“damage”或“harm”。故本文認為「削弱」比起「損害」更貼切“undermine”之原意。可參考：郭紅岩、宋淵銘，前揭註 310，頁 13。



相關「全球或區域性機構」。又再加上因「削弱」此一詞語在不同的語境中有多種不同的含義，故在應用於不同標的時，其含義也會有所差異。例如，若為不削弱一個「法律文書或框架」，則可能表示不應削弱該文書或框架中的義務，則會保障現有體制的效力和目標，但也可能使《BBNJ 協定》之解釋和適用或其所創設之新機構更有效地實施現有的法律體制³¹⁷。然而，若不削弱的是一個具有職權、一套實踐體系並已創設自身法律框架的「機構」，則可能涵蓋著尊重其現有決定、不創建重疊的職權，或者不妨礙其運作能力等含義，則會保護現有相關組織免受其職權或權利，或其所採取的措施受《BBNJ 協定》解釋和適用或其所創設之新機構之影響³¹⁸。

另外一種切入點，聚焦於不削弱的為相關 IFBs 的「效力」(effectiveness) 或者「職權」(competence)，而此爭點為政府間會議向來所討論之焦點。有論者認為其主要差別在於，前者指僅在現有 IFBs 已經產生效果的領域限制《BBNJ 協定》的適用性，而後者係指即使現有 IFBs 之職權尚未開始實施或運作，其存在本身也足以限制《BBNJ 協定》的適用性³¹⁹，且在符合其他 IFBs 已制定相關措施的情況下，本協定仍可採取更嚴格的標準制定進一步的規範。然有論者認為，在 IGC-4 期間，當第 5 條第 2 款中「效力」一詞被刪除後，「不削弱」之適用問題變得更加清晰。儘管「職權」一詞並未出現在第 5 條第 2 款之一般條款當中，惟若從《BBNJ 協定》之其他規定觀察，《BBNJ 協定》所不削弱之對象似乎漸漸傾向於相關法律 IFBs 的「職權」，而非「效力」。例如，有關設立基於 ABMT 及相關措施的決策過程，《BBNJ 協定》第 22 條第 2 款規定：「締約方大會在根據本條作出決定時，應尊重相關法律文書和框架以及相關全球、區域、次區域和領域機構的『職權』，不應削弱這些文書和框架及機構。」而「效力」一詞，僅用於防止

³¹⁷ Friedman, *supra note 314*, at 452, 453.

³¹⁸ Scanlon, *supra note 312*, at 406.

³¹⁹ Daniel Kachelriess, *The High Seas Biodiversity Treaty: An Introduction to the Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, IUCN, at 8 (2023), at <https://www.iucn.org/sites/default/files/2024-01/iucn-bbnj-treaty-policy-brief.pdf>. (last visited July 29, 2024).

COP 削弱在國家管轄範圍內區域採取的措施（第 22 條第 5 款）。此外，《BBNJ 協定》第六部分中第 47 條第 7 款限制 COP 就「屬於其他全球、區域、次區域或部門機構『職權』範圍內的事項」向 ITLOS 尋求諮詢意見。總體而言，本協定對於不削弱的承諾使 COP 無法獲得可能干涉其他現有國際法律 IFBs 決策的相關權利³²⁰。然本文認為，《BBNJ 協定》的核心理念並非僅僅在於劃分職權或效力，而是透過協調來提升整體海洋治理的效能。故在解釋和實施「不削弱」原則時，不應僵硬地將目標限定於避免干涉既有機構的職權或效力，而應根據協定文本中不同議題的具體內容，靈活確定不應削弱的標的。

第三項 「不削弱」制度與「國際合作」之間的關係

許多現有 IFBs 皆涉及海洋生物多樣性的保護和永續利用，然而其各自由不同的成員組成，且涵蓋的地理範圍和保護目的與標的（如針對特定魚種、特定污染源）亦有所差別，導致 ABNJ 之海洋治理十分破碎化。故從《BBNJ 協定》談判初期，與會代表們對於應促進區域和部門 IFBs 之間更大的合作與協調有廣泛的共識³²¹。惟海洋治理為一個機構密集的領域，據統計《BBNJ 協定》可能會涉及至少 52 個機構，故職權重疊的現象在所難免³²²。

是以，《BBNJ 協定》第 5 條第 2 款後段闡明本協定與《海洋法公約》及相關法律 IFBs 的關係之另一個重要層面，即應以「促進與這些國際 IFBs 的一致性和協調性的方式」進行本協定的解釋和適用，而此亦與促進本協定與相關 IFBs 的國際合作息息相關。而第 5 條第 2 款後段的精神在《BBNJ 協定》文本中反覆出現，且為本協定的核心要素³²³。例如：在序言中開宗明義規定，需要以協調一致及合作的方式處理海洋生物多樣性喪失和生態系統退化問題，並且需要根據《海

³²⁰ Rakhyun E. Kim, *The Likely Impact of the BBNJ Agreement on the Architecture of Ocean Governance*, 165 MARINE POLICY, 3 (2024).

³²¹ UNGA, *supra note* 101, at 17, 18.

³²² Arne Langlet & Alice B. M. Vadrot, *Not 'undermining' who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex*, 147 MARINE POLICY, 1 (2023).

³²³ Kim, *supra note* 320, at 3.

洋法公約》制定全面的全球制度，以更好地處理 ABNJ 海洋生物多樣性的保護和永續利用³²⁴；以及第 8 條規定締約方在實現本協定目標的過程中加強和增進與相關 IFBs 的國際合作的義務，並在參與其他相關 IFBs 之下的決策時，應盡可能努力促進本協定的目標³²⁵。是以，在討論應如何「不削弱」相關 IFBs 以外，為達到有效的國際合作，考慮本協定之解釋和適用應如何與其他 IFBs 達成一致與協調性具有相同的重要性。

第一款 第 5 條第 2 款下與現有 IFBs 間的關係及其海洋治理模式

有關「不削弱」制度，各國在政府間會議期間除了在一般條款中討論外，也有在跨領域要素中，尤其是對於《BBNJ 協定》的機構設置，表達了不同的看法。特別是每當探討是否應在《BBNJ 協定》下設立新的機構時，主要會有開發中國家以及已開發國家正反兩方的觀點交鋒。

在探討如何在不削弱相關 IFBs 的條件下促進國際合作之前，應先討論政府間談判時各國對於「不削弱」之觀點。而有學者將其主要分為以下三種導向：第一，維持現狀不變，亦即不對相關法律文書、框架所規定的內容產生影響，不創設與如 RFMO 或 IMO 等現有部門或機構重疊的職權；第二，透過制定《BBNJ 協定》，建立機構間的協調機制，制定全球性標準或最低標準；第三，在基本尊重相關法律 IFBs 的前提下，對相關法律 IFBs 進行加強和補充，但反對在其之上建立新的層級制度。且有與會代表認為，若制定全球標準或最低標準，將會導致

³²⁴ BBNJ Treaty, Preamble. “Recognizing the need to address, in a coherent and cooperative manner, biological diversity loss and degradation of ecosystems of the ocean, due, in particular, to climate change impacts on marine ecosystems, such as warming and ocean deoxygenation, as well as ocean acidification, pollution, including plastic pollution, and unsustainable use; Conscious of the need for the comprehensive global regime under the Convention to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.”

³²⁵ BBNJ Treaty, art. 8(1), (2). “Parties shall cooperate under this Agreement for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, including through strengthening and enhancing cooperation with and promoting cooperation among relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies in the achievement of the objectives of this Agreement.; Parties shall endeavour to promote, as appropriate, the objectives of this Agreement when participating in decision-making under other relevant legal instruments, frameworks, or global, regional, subregional or sectoral bodies.”



《BBNJ 協定》在制度上與其他相關法律 IFBs 形成層級結構³²⁶。鑑於 IGC-5.2 最終將原本欲使本協定和其他相關機構共同制定 EIA 「全球最低標準」的規定從協定中刪除，綜觀《BBNJ 協定》就如何處理本協定與相關 IFBs 之間的關係，似乎更貼近上述第三種樣態。

綜上所述，《BBNJ 協定》並非採取層級結構，而是尋求組織及調整現有的國相關法律 IFBs，以及更加注重與其進行平等溝通及協調合作。且從《BBNJ 協定》第 2 條的一般目標中得看出本協定在海洋治理中欲扮演的角色，即本協定的目標是「透過」(through) 有效執行《海洋法公約》的相關規定以及加強國際合作和協調，確保 ABNJ 海洋生物多樣性當前及長期的養護和永續利用。故《BBNJ 協定》的海洋治理模式更傾向於「共同相互作用管理」(joint interplay management) 的系統³²⁷。雖然「不削弱」IFBs 的義務仍然是本協定一個被充分重視的面相，然其又與在現有 IFBs 決策中積極推動《BBNJ 協定》目標的做法取得了平衡³²⁸。總而言之，《BBNJ 協定》建立了一個具有潛力「系統化」，而不是取代或削弱現有海洋治理架構的制度框架。

第二款 「不削弱」制度下《BBNJ 協定》在國際合作將面臨的問題

不難想像，在《BBNJ 協定》選擇以「不削弱」制度作為整個協定的核心要件下，此種「去中心化」的海洋治理之決策權將使 COP 的權利在與具有利益衝突的現有機構的競爭中受到限制³²⁹。雖有論者認為，COP 以及其他《BBNJ 協定》所設立的機構尤其在 ABMT 與 EIA 之規範中得對相關 IFBs 發揮更大的影響力，甚至將 IFBs 納入 COP 的管轄範圍內³³⁰，然其效力實質上可能將有一定程度

³²⁶ 郭紅岩、宋淵銘，前揭註 310，頁 14。

³²⁷ Friedman, *supra note* 314, at 453.

³²⁸ Kachelriess, *supra note* 319, at 8.

³²⁹ Kim, *supra note* 320, at 3.

³³⁰ See generally Jianye Tang, *Form follows function: An initial evaluation of the BBNJ Agreement's achievements regarding the "not undermining" proviso*, 159 MARINE POLICY (2024).

上之限制。

例如，就在《BBNJ 協定》機制下設立 ABMT 的相關規定而言，秘書處需通知並邀請相關 IFBs 提交其對 ABMT 提案實質內容及其職權範圍內任何措施的看法³³¹。之後，COP 得與這些 IFBs 合作並協調，共同決定與 IFBs 已採取之措施相容的措施³³²。若提議的措施屬於 IFBs 的職權範圍內，COP 得向這些 IFBs 提出透過它們通過相關措施之建議³³³。上開規定旨在確保在 IFBs 下實施的現有 ABMT 得到充分尊重，實現不削弱原則之精神。惟強調不削弱相關 IFBs 並追求與其措施之間的相容性，可能會將全球海洋治理降至最低共同標準³³⁴。蓋對於「不削弱」的作法，可能得以解釋為《BBNJ 協定》等新措施基本上不能超出或違背現有 IFBs 的規定之意涵，而此種相容性的要求或許會限制相關法規範創新和改進的空間，而妨礙更嚴謹及有效的保護措施之實施。再者，現有 IFBs 可能已設有一些最低標準，然而這些標準可能不足以應對當前或未來的海洋環境挑戰。進而導致《BBNJ 協定》等新措施有可能必須妥協與這些最低標準相容，治理結果將被限制在這些最低標準之內，而無法採取更有效的保護措施。此外，強調相容性還意味著需要大量的協調和合作，這可能會增加決策過程的複雜性，從而減慢或阻礙更有效的治理行動之實施。

又例如，《BBNJ 協定》第 29 條第 4 款規定，若計劃活動的潛在影響已經根據相關 IFBs 的要求進行了評估，且這些已進行的 EIA 等同於本協定第四部分所要求的程度，則該活動將不受本協定第四部分的篩選或 EIA 的拘束。若已評估的影響不超過輕微或短暫影響，則該活動也可能免於 EIA 程序。而在此種例外情形，「等同性」的概念對於維持與相關 IFBs 的關係至關重要。在第 29 條的背景下，等同性應根據 COP 採納的標準或指南為基準，又基於標準或指南會隨著時

³³¹ BBNJ Treaty art. 19(4), 21(2)(b).

³³² BBNJ Treaty art. 22(1)(b).

³³³ BBNJ Treaty art. 22(1)(c).

³³⁴ Kim, *supra note* 320, at 3.



間定期更新，故等同性的概念將會是動態而非靜態。而當 COP 決定採取 STB 所建立之新的 EIA 相關標準或指南時，其他 IFBs 也有可能需相對應修訂其 EIA 之標準與規定³³⁵，而此時 IFBs 恐怕將認為《BBNJ 協定》所更新之標準或指南「削弱」了其職權。而此種流動性的制度設計為「不削弱」制度的另一層風險，即一旦《BBNJ 協定》內容有所更新，即可能被締約方或者相關 IFBs 解讀為對其職權之「削弱」，而此不確定性甚至有可能成為某些國家不加入《BBNJ 協定》的決定性因素³³⁶。

第三款 「提高現有 IFBs 標準」是否構成削弱

承接前述關於「不削弱原則」可能對國際合作構成挑戰的討論，本文將進一步探討在政府間會議談判過程中備受爭議的一項潛在問題——「提高現有 IFBs 標準」是否亦可被視為削弱的一環？《BBNJ 協定》第 8 條第 2 款規定：「締約方在參與其他相關法律文書、框架或全球、區域、次區域或領域機構之下的決策時，應酌情努力促進本協定的目標。」另外，亦有同法第 11 條第 2 款、第 22 條第 1 款 c 項、第 25 條第 4 款、第 29 條第 1 款、第 47 條第 6 款 c 項……等條文規定締約方應盡力促進本協定與其他相關 IFBs 之間之合作及一貫性，又或者盡力在其他 IFBs 間促進採用或執行本協定所通過之措施或指南。此等條文除了追求《BBNJ 協定》與相關 IFBs 間進行國際合作與協調外，更多一層意涵是希望締約方亦能夠於相關 IFBs 中盡力促進本協定之目標，以及採用或執行由本協定通過之規範。

綜觀政府間會議中各國的立場和觀點，各國強調和支持的是許多職權已由既有的組織機構承擔，而這些組織機構應當繼續在其權限範圍內執行其任務，《BBNJ 協定》應當尊重且不應和現有機構的職權與任務發生重疊或衝突，也不

³³⁵ Tang, *supra note 331*, at 5.

³³⁶ 張善寶（2023），〈國家管轄範圍外區域海洋生物多樣性法律規制的變革與完善——《BBNJ 國際協定（草案）》評析〉，《海洋開發與管理》，4 期，頁 8。

應重覆現有文書的規定。更甚者，《BBNJ 協定》旨在填補法律空白，並增進全球合作及協調³³⁷。在此原則之下，無論本協定所不削弱之標的更接近於相關 IFBs 之效力或者職權，「不削弱」的義務並非絕對禁止改進相關 IFBs 的效力或者職權之標準。換言之，若本協定之相關規定並未高度重疊或者侵害相關 IFBs 之核心管轄職權或事務範圍，則提高現有 IFBs 標準應更接近於「相互補充」而非削弱，且恰巧為本協定一再強調之核心價值。故在強調《BBNJ 協定》需與 IFBs 相關規範保持「相容」(compatible)，避免違背或重複其既有管轄職權的同時，也應正視本協定在實現 ABNJ 系統化治理中的重要作用，以及其旨在更有效改善 ABNJ 現狀所肩負的「補充」(complementary) 任務及性質。儘管現今對於「不削弱」之意涵及適用仍缺乏共識，惟《BBNJ 協定》之宗旨除了填補 ABNJ 之保護以及永續利用海洋生物多樣性方面之缺口之外，隨著海洋生物多樣性喪失和生態系統退化，及氣候變遷及海洋污染對海洋生態系統產生的負面影響加劇，促進 ABNJ 海洋治理相關法律的與時俱進亦為本協定之核心目標。故若《BBNJ 協定》之解釋和適用在以「補充」的前提下提高既有 IFBs 標準若能促進整體治理效能，則本文認為其不應構成相關 IFBs 之削弱。

第四項 不削弱原則之適用—以 RFMO 為例

第一款 《BBNJ 協定》RFMO 規範間重疊之處

《BBNJ 協定》和 RFMO 在 ABNJ 的地理範圍上的重疊進一步導致兩者在規範主體上的交集，可能引發的衝突主要集中於《BBNJ 協定》的第二部分 (MGR) 和第三部分 (ABMT)。在兩者之間，尤其是《BBNJ 協定》與 RFMO 在本協定第三部分關於 ABMT 相關規範上的重疊，更成為了政府間會議中談判的核心。

³³⁷ 汪小靜 (2024)，〈BBNJ 談判中的“不損害”之釋義及其法律模式〉，《邊界與海洋研究》，9 卷 4 期，頁 95。

就第二部分，當在 ABNJ 捕獲的魚類或其他海洋生物資源屬於得被使用於「研究和開發 MGR 的遺傳和 / 或生化組成」時，則其可能將面臨同時受《BBNJ 協定》和 RFMO 管轄的情形³³⁸。根據《BBNJ 協定》第 10 條規定，魚類或其他海洋生物資源及其捕撈活動被排除在第二部分的適用範圍之外。然而，根據第 10 條第 2 款 b 項，魚類或其他海洋生物資源的利用並未被排除在第二部分之外。換言之，當捕獲於 ABNJ 的魚類或其他海洋生物資源被用作 MGR 而非為了商業用途時，無論是其採集方式為 *in situ*、*ex situ* 或是 *in silico*，它們都可能同時受到《BBNJ 協定》及 RFMO 公約之規範。

魚類或其他海洋生物資源及其捕撈活動雖被排除在《BBNJ 協定》第二部分的適用範圍之外，惟本協定包括第三部分關於 ABMT 的規範以及其他部分，仍對其有所涵蓋。而將海洋生物資源和魚類捕撈活動納入本協定 ABMT 相關規範的一大原因，係基於 RFMO 對於 ABNJ 漁業活動對海洋生物多樣性影響的管理欠缺有效性、全面性及一致性，甚至存在 RFMO 管轄區域內仍允許在脆弱的生態系統中進行漁業活動的現象³³⁹。亦即，儘管 RFMO 具有規範維護脆弱生態系統的職權，惟其在跨區域共同管理生物多樣性方面表現不足。而這些職權與合作之不完善，突顯了系統化建立全球海洋生物多樣性管理制度的差距以及需求。

第二款 第 22 條與 COP 設立 ABMT 對不削弱制度的落實

在探討《BBNJ 協定》中的不削弱制度對本協定及 RFMO 在設立 ABMT 過程中可能產生的潛在互動之前，應先梳理第 5 條與第 22 條在政府間會議中的重要發展脈絡，以便為進一步的深入推敲奠定基礎。其中，現行法第 5 條最重要且值得注意的立法變化是在 IGC-4 曾經刪除了「促進與相關 IFBs 的一致性和協調性」(promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and

³³⁸ BBNJ Treaty art. 10(2)(b), 1(14).

³³⁹ Haoyu Tian & Jianping Guo, *The potential interactions between the BBNJ Agreement and RFMOs in the establishment of ABMTs: Implications for RFMOs*, 171 MARINE POLICY, 2 (2025).

bodies)，而後又於 IGC-5 將其重新納入本協定。同樣地，在現行法第 22 條有關設立 ABMT 的規定中，「不削弱 IFBs」的內容同樣曾在 IGC-4 遭刪除，隨後最終於 IGC-5.2 重新納入，表明了在設立 ABMT 時《BBNJ 協定》與 IFBs 之間的關係至關重要。此外，本協定中就有關設立 ABMT 的程序中多次強調其互動性與協調性，而此體現於第 22 條第 2 款就 COP 作出決策時應遵守不削弱制度之指導原則、第 22 條第 3 款中的定期協商機制、第 22 條第 1 款 b 項和 c 項、第 22 條第 4 款以及第 22 條第 7 款中的合作與協調機制。《BBNJ 協定》在「基於共同目標和原則同步運作的非層級化組織結構」的目標下，第 22 條建立了本協定與 IFBs 在 ABMT 相關事務上的有效機構安排框架。綜觀第 5 條與第 22 條的此項重大立法變化，兩者均奠定並體現了《BBNJ 協定》與 IFBs 之間追求一致性與協調關係的精神。

第三款 COP 根據第 22 條為決策時對 RFMO 之影響

有論者認為，自 IGC-1 以來，COP 在 ABMT 的決策權隨著歷屆政府間會議逐步擴大，而第 22 條更賦予 COP 幾乎全面掌控在 ABNJ 中設立各類 ABMT 的決策權，而導致大幅壓縮了 RFMO 的既有職權範圍³⁴⁰。然而，本文認為儘管《BBNJ 協定》第 22 條確實賦予 COP 在 ABNJ 設立 ABMT 方面廣泛的決策權，認定本協定「幾乎沒有」留給包含 RFMO 等相關 IFBs 任何決策空間的說法過於絕對。《BBNJ 協定》反覆強調與 RFMO 等相關 IFBs 間應建立合作關係，而非取代之。在本協定中，包含第 22 條及多處皆提及並體現不削弱原則，要求 COP 在行使決策權時必須尊重 RFMO 的既有職權與任務，並透過協商、合作和協調機制確保 RFMO 能充分參與決策過程。且 RFMO 在管理 ABNJ 的漁業資源方面擁有豐富的專業知識和經驗，這些都是制定有效的 ABMT 所不可或缺的。此外，基於許多國家同時是本協定和 RFMO 的成員，《BBNJ 協定》在順利實施 ABMT 時也

³⁴⁰ *Id.* at 5.



需要 RFMO 的相互配合。

就第 22 條列出有關 COP 在設立 ABMT 時「應」(shall) 以及「得」(may) 履行之義務，充分反映第 22 條各款對於不削弱原則之落實。首先就 COP「應」做出的決策，第 22 條第 2 款規定 COP 在設立 ABMT 時應尊重相關 IFBs 職權並避免削弱其效力，不但在本協定第三部分重申第 5 條第 2 款不削弱原則之本旨，亦奠定了未來本協定與 RFMO 在設立 ABMT 時的互動之指導原則。另外，同條第 3 款規定本協定需與 RFMO 間有一套定期的協商、合作和協調機制，除了增加 ABMT 提案的靈活性，各 RFMO 之目標皆得納入考量與重視。在此機制之下，將更加保障 COP 與 RFMO 間之相互交流，使彼此的意見均能被充分考量，從而增進合作而非造成對 RFMO 單方面之削弱。再者，同條第 7 款規定當本協定所設立之 ABMT 及相關措施全部或部分落入新成立或修訂後的相關 IFBs 的職權範圍內時，COP 應決定是否維持、修改或撤銷該 ABMT，並與相關 IFBs 密切合作與協調。雖然可能出現 COP 與新成立或修訂後的 RFMO 之職權範圍重疊的情況，但 COP 仍需透過與 RFMO 密切合作與協調，對於是否維持、修改或撤銷 ABMT 進行協調。同時，該條文強制要求 COP 透過合作與協商機制，確保相關 ABMT 的後續安排能在與相關 RFMO 間的協調下完成，此程序又再次體現充分尊重 RFMO 的職權，且避免削弱其效力的精神。況且，若最後決定維持一項部分或全部落入新成立或修訂後 RFMO 職權範圍的 ABMT，這意味著即使在職權重疊的情況下，COP 與 RFMO 仍可依循《BBNJ 協定》中的結構化與協商合作機制共同管理 ABNJ 的生物多樣性，從而實現各自不同的目標以及養護與管理重點。

就 COP「得」作出的決策，第 22 條第 1 款 b 項規定，COP 得決定採取與相關 IFBs 已制定之措施相容 (compatible) 的措施，前提是須與相關 IFBs 進行充分合作與協調。此條文要求 COP 所採取的措施必須與 RFMO 之主要措施保持「相容性」，故在此制度設計下，COP 所制定的相容措施不僅避免對 RFMO 主要措施的削弱，反而旨在進一步強化其效力，提升其實施的效果與範圍。此外，許多



RFMO 面臨非成員國在其管轄海域內進行與其養護管理措施相違背的捕魚活動的問題。透過本條所採取的具有約束力的相容措施，得促使《BBNJ 協定》締約國、RFMO 成員國或非成員國遵循 RFMO 已通過的措施³⁴¹。惟由於 COP 所採取的相容措施可能導致其與 RFMO 在制定相同之相容措施上產生職權上的重疊，為避免此類情形的發生，兩者之間的充分合作與協商的前提尤為關鍵。另外，同條第 1 款 c 項規定，COP 得向《BBNJ 協定》締約方及相關 IFBs 提出建議，促進通過相關 IFBs 採取相關措施。此一條款適用於該措施的採用完全屬於 RFMO 職權範圍的情況。則 COP 得向 RFMO 建議並促進哪些措施？答案為符合 RFMO 目標之相關措施，正如《BBNJ 協定》第 8 條第 2 款中「適當」(appropriate) 之要求所界定。儘管 COP 得以提出該等建議，然其是否被 RFMO 接受，仍取決於 RFMO 之自主決策機制。惟當締約方同時為《BBNJ 協定》與 RFMO 之成員時，則可能產生問題。《BBNJ 協定》第 8 條第 2 項及第 25 條第 4 項規定，該等締約方在參與 RFMO 決策過程中，負有促進 RFMO 接受 COP 建議之義務。然則，原應屬於 RFMO 之決策權，實則落於同時為《BBNJ 協定》與 RFMO 締約方之成員國手中。其解決之道將有賴於 RFMO 自身之決策規範，此亦彰顯《BBNJ 協定》與 RFMO 間互動關係之錯綜複雜，並凸顯維護 RFMO 決策自主性之重要性。另外，第 22 條第 4 款規定，COP 得制定關於現有由相關 IFBs 通過的 ABMT 的「機制」，以進一步促進國際合作與協調，實現 ABNJ 海洋生物多樣性的保護與永續利用。合作與協調機制具多項益處，雖就「機制」具體為何尚未有明確細節，但其存在使 RFMO 與《BBNJ 協定》可依需求進一步設計內容，同時預留 RFMO 發展相應機制的空間，以填補現存的缺口，並確保該機制能適應不斷演變的需求。此外，此機制除了在協調在同時涉及海洋生物資源與海洋遺傳資源 (MGR) 保護的領域上發揮了核心作用，建立單一的正式合作與協調機制可避免地區進展不均，並有效應對 ABNJ 的碎片化問題，提供具有包容性的平台以推動

³⁴¹ *Id.* at 6.

RFMO 的進步與發展³⁴²。



第三節 「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」

在第 7 條「一般原則與方法」條款中，究竟應納入「人類共同繼承財產原則」或「公海自由原則」可以說是整個協定中最具爭議的問題。在談判期間，正迅速擴張的跨國生技部門之利益被充分主張，故開發中國家對於一個持續偏向於海洋資源私有化的制度的擔憂確實存在³⁴³。

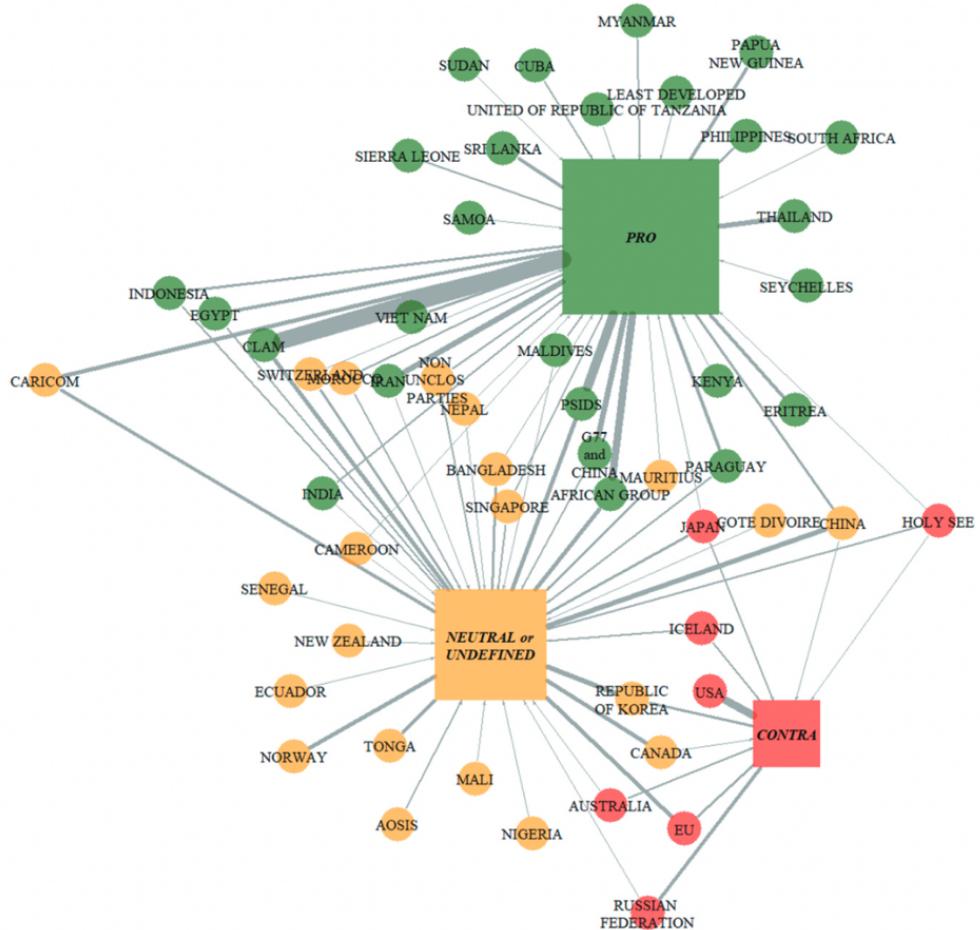


圖 2：各談判代表對於「人類共同繼承財產原則」之態度³⁴⁴

³⁴² *Id.*

³⁴³ A. B. M. Vadrot, et al., *Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the 'common heritage of humankind' principle*, 31 ENVIRONMENTAL POLITICS, 244 (2022).

³⁴⁴ *Id.*

開發中國家推動將 ABNJ 的 MGR 類似於深海床的礦產資源視為人類共同繼承財產的一部分，不僅得規範其使用外，所有國家皆有權分享其利益。甚至一個開發中國家聯盟在 IGC-5 指出，《國際海洋法法庭諮詢意見》中有表明人類共同繼承財產原則應適用於區域整體及其資源³⁴⁵，故除了包含礦產資源外，該原則亦適用於 MGR。反之，已開發國家強調包括海洋科學研究的公海自由，主張允許行為者收集並使用 MGR。惟此二分法之爭論最終在 IGC-5.2 被迴避，僅簡單地將兩個原則皆納入於條文中，並無進行兩個原則之間的關係或它們對《BBNJ 協定》之影響的討論。

第一項 「人類共同繼承財產原則」之國際法地位及其重要性

第一款 「人類共同繼承財產原則」列為習慣國際法地位之確立

究竟人類共同繼承財產原則是否佔有習慣國際法之地位向來有諸多爭議。直到 IGC-5，與會代表就是否應將該原則納入《BBNJ 協定》有爭議外，已開發國家也否定該原則為國際法之既定原則³⁴⁶。更甚者，已開發國家不願意承認人類共同繼承財產原則之有效性差點成為 IGC-5.2 之談判崩潰的主因³⁴⁷。實則不難理解，當代國際法對人類共同繼承財產原則的不確定性，導致了關於該原則的具體法律要求、法律屬性以及其對「區域」及其相關資源適用性的爭議性討論。

惟事實上，人類共同繼承財產原則在經過 1970 年《聯合國大會第 2749 號決議》正式確認了此一原則，並由聯合國編纂《海洋法公約》，以及對月球、外太空及南極的治理體系後，漸漸發展成習慣國際法的一個支柱部分。而從《BBNJ 協定》之談判及立法過程到最後將對人類共同繼承財產原則納入協定之一般原則

³⁴⁵ Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber), Case No. 17, Advisory Opinion of 1 February 2011, ITLOS/PV.2010/2/Rev.2. at 17.

³⁴⁶ Tiller, et al., *supra note* 229, at 4.

³⁴⁷ Richard Tur de la Concepción, *Negotiating fair and equitable sharing of benefits in the BBNJ agreement: Role of the Group of 77 and China*, 163 MARINE POLICY, 3 (2024).



當中，對於該原則是否達到習慣國際法地位此一問題又提供了新的視角。人類共同繼承財產原則的發展，反映出人類對全球資源共同責任的廣泛認可，其概念體現了一種從國家主義的資源管理方式朝向全球共同管理的轉變，尤其是在國家利益可能與該概念產生衝突的領域。

是以，從人類共同繼承財產原則在《BBNJ 協定》之立法進程中獲得支持，並最終在本協定中的實質性條款反映了該原則的核心要素，的確增強了該原則作為習慣國際法的地位³⁴⁸。再者，透過將人類共同繼承財產原則納入條約目的和宗旨等關鍵條款中，立法者確保未來在解釋和適用《BBNJ 協定》實質性條款時，皆將以該原則的總體價值作為指導，這種條約解釋的習慣規則由《維也納條約公約》第 31 條第 1 款和第 2 款中所確認³⁴⁹。

第二款 「人類共同繼承財產原則」對於《BBNJ 協定》之重要性

在當代環境政治中，是否得將 ABNJ 的海洋生物多樣性視為我們人類的共同繼承財產具有爭議性。蓋對海洋生物多樣性的控制，實質上是一場有關世界秩序對上海洋生物多樣性及其遺傳特性所帶來之經濟價值的鬥爭。換言之，對海洋生物多樣性進行控制不僅僅是環境保護的議題，而是涉及國家或國際組織對於經濟利益與資源分配的博奕，關乎全球治理體系中如何分配權利與義務的問題。

就人類共同繼承財產原則的重要性而言，本原則無疑是可以加強保護 ABNJ 海洋生物多樣性的法律工具。尤其對於《BBNJ 協定》中的 MGR 部分，人類共同繼承財產原則有助於推動全球正義、「永續公平」(sustainable equity) 與負責任的資源管理以及國際合作。此外，也培養了人類全體對維護海洋環境以惠及當代

³⁴⁸ Nayomi Goonesekere, *International Treaty Negotiations and the Status of the Principle of the Common Heritage of Mankind: The 2023 BBNJ Treaty Text*, 2023 Harv. Int'l L.J., <https://journals.law.harvard.edu/ilj/2023/11/international-treaty-negotiations-and-the-status-of-the-principle-of-the-common-heritage-of-mankind-the-2023-bbnj-treaty-text/>. (last visited Aug. 2, 2024).

³⁴⁹ Vienna Convention on the Law of Treaties, adopted on 22 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force on 27 January 1980).



與代際間的集體責任之意識。基於此觀點，可以看出將人類共同繼承財產原則納入《BBNJ 協定》對於規範 ABNJ 中的 MGR 具有重要意義。透過習慣國際法中的潛在正當性，這一原則突顯了在資源管理中注重保育、公平獲取和惠益分享政策的重要性。同時，這種方法也展現了習慣國際法對永續發展和國際合作的承諾，旨在應對生物多樣性保護、海洋管理以及氣候變遷適應與減緩等全球挑戰。

因此，我們應重視人類共同繼承財產原則對於當代和未來世代保護海洋資源的積極影響，以及其對生物圈內在價值的強調³⁵⁰。此外，該原則在《BBNJ 協定》文本中被採納，可能進一步拓展其在區域漁業或國際環境保護等共同空間資源管理上的潛在影響力³⁵¹。

第二項 「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」並存之困難點

第一款 兩原則並存之潛在衝突

從過去的經驗判斷，「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之意識形態的對立立場與衝突之間幾乎無法產生明確的勝利。如前所述，由於最終《BBNJ 協定》同時將「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」列入一般原則和方法中，故尤其是在 MGR 部分之相關條款中可以觀察到在公平和公正的惠益分享³⁵²，以及與生產知識、科學認知和技術創新中間取得平衡之現象³⁵³。

然而本文認為，此種制度設計將導向各國根據自己的利益和解釋方式來適用和執行本協定，從而削弱本協定的整體效果和一致性。例如，作為在建立收集或獲取 MGR 之許可制度和完全不規範 MGR 之收集或獲取之間的折衷立場，《BBNJ 協定》最後決定不限制 MGR 的收集，但要求收集活動必須「適當顧

³⁵⁰ Vadrot, et al., *supra note* 343, at 244, 245.

³⁵¹ Goonesekere, *supra note* 348.

³⁵² BBNJ Treaty art. 9(a).

³⁵³ BBNJ Treaty art. 9(c).

及」其他國家的利益³⁵⁴，並要求在出航前後向資訊交換機制進行通知³⁵⁵。本協定要求締約方確保 MGR 和 DSU 儲存在公開可獲取的資料庫中，但允許資料庫對獲取施加「合理條件」³⁵⁶。然上述之「適當顧及」及「合理條件」皆為不確定法律概念，而此時各締約方將基於其較偏好人類共同繼承財產原則或公海自由原則來理解與解釋該用語，而引發國際間的利益衝突。

此外，蓋兩原則之間的爭議持續至 IGC-5.2 之最後一刻，可想而知已開發國家依然不免對於人類共同繼承財產原則，以及以該原則為核心所訂定的條款抱持遲疑態度，而甚至進而成為已開發國家選擇拒絕或花費較久的時間批准《BBNJ 協定》之關鍵因素。例如，《BBNJ 協定》最後決定將貨幣及非貨幣惠益皆納入第 14 條公正和公平的惠益分享的範疇當中，以促進 ABNJ 海洋生物多樣性的養護和永續利用。然而，就其中一項貨幣惠益的「與產品商業化相關的付款或貢獻」，基於目前尚無法得知 MGR 和 DSU 之商業和經濟價值，理論上目前應無法將相關款項交付給特別基金。然而，第 14 條第 6 款規定之「保證資金機制」變相彌補了在能夠確定 MGR 和 DSU 之商業和經濟價值之前無法收取相關貨幣惠益的空白。根據該規定，在 COP 採取其他替代方案之前，已開發締約方應在本協定生效後向特別基金進行相當於 COP 通過的預算中該締約方分攤會費的百分之五十之年度繳款。有論者認為，此種強制性並具保證性質的資金有其一定之重要性，蓋此種保證資金在協定生效後，將為開發中國家提供即時的資金來源³⁵⁷。然本文認為，雖然該規定有助於達到建設和發展特別是開發中國家在 ABNJ 之 MGR 和 DSU 方面開展活動的能力之目標³⁵⁸，惟在諸多已開發國家並非完全認同人類共同繼承財產原則之前提下，要求其透過此種保證資金機制繳納貨幣惠益，恐怕將造成其財務負擔過重從而形成不公平的經濟壓力。

³⁵⁴ BBNJ Treaty art. 11(3).

³⁵⁵ BBNJ Treaty art. 12.

³⁵⁶ BBNJ Treaty art. 14(3), (4).

³⁵⁷ Bodansky, *supra note* 86, at 15, 16.

³⁵⁸ BBNJ Treaty art. 9(b).

是以，如何在尤其是貨幣惠益方面的獲取與惠益分享之問題上實現「人類共同繼承財產原則」的目標，又同時不損害重視海洋科學研究與其開發利益之「公海自由原則」，不僅是本協定在未來生效後需要謹慎對待的議題，也恐怕將成為影響已開發國家是否決定批准本協定的關鍵因素之一。

第二款 務實化「人類共同繼承財產原則」之潛在後果

長期以來，人類共同繼承財產原則一直是有關 MGR 治理之多邊談判中的基本原則。然近年來，國際法中逐漸出現了一種向更加務實的惠益分享方法轉變的顯著趨勢，強調公平獲取海洋遺傳資源及其產生的惠益之公正分配³⁵⁹。此種從廣泛的人類共同繼承財產原則本身至更加限縮且實際的模式轉變，反映了國際社會對於解決圍繞公平、公正與永續性問題之必要性的日益重視。此種轉變不僅旨在確保尤其是來自開發中國家的群體的所有利害關係人能夠公平獲取 MGR，亦致力於建立以公正分享相關利用所產生的惠益的機制。《海洋法公約》第 11 部分和《魚群協定》談判的先例亦表明，為擺脫僅專注於人類共同繼承財產原則的意涵與概念本身以及最終達成協議，需要繞過相關的意識形態問題，並採取基於共同價值的實際解決方案³⁶⁰。

從過去《BBNJ 協定》談判過程顯示，2011 年的 BBNJ 工作小組討論中最具爭議的議題圍繞於一個核心問題，即區域內的 MGR 應適用公海自由原則，抑或是人類共同繼承財產原則的法律體系。儘管該爭議為討論核心，惟基於最終工作小組未能就 MGR 適用的法律制度達成共識，人類共同繼承財產原則並未被明確納入其向聯合國大會提出的最終建議中³⁶¹。換言之，工作小組為了避免爭議和簡

³⁵⁹ Zakiyah Taghizadeh, *Marine genetic resources as common heritage of mankind under the BBNJ Agreement: the international community toward a pragmatic benefit-sharing approach?*, BIODIVERSITY AND CONSERVATION, 16-17 (2024).

³⁶⁰ Tullio Treves, *Principles And Objectives Of The Legal Regime Governing Areas Beyond National Jurisdiction*, in THE INTERNATIONAL LEGAL REGIME OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION 19 (2010).

³⁶¹ UNGA, *supra note 97*, at 2, 3.

化執行，選擇側重於「惠益分享」，而淡化了「人類共同繼承財產原則」³⁶²。自此之後，為促進廣泛共識、避免國家間意識形態衝突並簡化未來協定之實施，談判轉向以強調「惠益分享」為核心，而非直接提及「人類共同繼承財產原則」。而最終，此種對於人類共同繼承財產原則之「務實化」特別體現於《BBNJ 協定》有關 MGR 及 CBTMT 中強調惠益分享、重視能力建設和技術轉讓，以及關注資源的永續利用等方面。然而，此一新興趨勢對於 ABNJ 中 MGR 的法律地位可能伴隨著潛在影響。透過《BBNJ 協定》治理原則的談判過程中試圖擺脫人類共同繼承財產原則這一本質上推動集體管理與共同責任的概念，可能會削弱歷史上引導談判的「公平與分配正義」等基礎原則。取而代之的是，將重點放在單純的惠益分享制度上，可能形成一個更注重經濟收益而非公平獲取與永續性的框架，而將引發 MGR 治理過程中可能邊緣化弱勢社群的憂慮。

這種「務實化」人類共同繼承財產原則的轉向可能會導致資源開採過程的過度自由化與規範不足，而進一步強調私營企業的經濟利益，而非重視海洋環境保護與分配正義的核心目標。尤其在資源有限且生態系統承載力受到挑戰的背景下，此模式可能使資源利用權向少數強勢經濟體傾斜，擴大既有不平等，並影響下一代共享資源的權利。此外，過度專注於惠益分享模式可能忽略人類共同繼承財產原則更廣泛的的法律與倫理內涵，進一步引發 MGR 法律地位的不確定性。該原則除了強調公平分配利益之外，還強調資源的永續利用、代際公平以及國際合作。背離該原則可能削弱治理體系中的協同效力，導致各國基於自身利益單獨解釋與實施 MGR 規範，加劇開發中與已開發國家間的矛盾。故在此之談判結果之下，「永續公平」的理念成為當前資源治理中不可忽視的關鍵³⁶³。該理念包含代內及代際（intra- and intergenerational）公平的兩個層面。代際公平要求各國在開採與利用資源時，需平衡短期利益與長期永續性，確保未來世代能享有相同資

³⁶² *Id.* at 8.

³⁶³ Taghizadeh, *supra note* 359, at 17.

源的權利；而代內公平則聚焦於當代不同國家與社群間的利益平等，兩者合併之下力求在資源分配與治理中實現更高層次的正義。然而，若僅強調短期經濟利益，忽略資源的長期保護，將可能損害生態系統的穩定性與未來世代的發展權益，從而削弱全球海洋治理的整體效能³⁶⁴。

針對上述挑戰，特別是在 MGR 的治理中，如何確保在公平分配與長期永續間取得平衡，並強化對尤其是開發中國家的所有利害關係人，仍是 COP 以及各國未來需要共同努力的方向。只有在充分尊重人類共同繼承財產原則的前提下建立強有力的制度保障，才能真正實現資源治理的公平性與永續性。

³⁶⁴ *Id.* at 18-20.



第五章 結論

ABNJ 佔地球表面的百分之四十，包括海洋表面的百分之六十四，更佔據近百分之九十五的海洋體積。ABNJ 身為地球上最主要的生態圈之一，在海洋生物多樣性正面臨過度捕撈、氣候變遷、海洋酸化和污染等多重威脅之際，其永續利用與保護顯得尤為重要。為應對這些挑戰並實現海洋永續發展，《BBNJ 協定》經歷數十年的談判過程後，終於於 2023 年 6 月 19 日正式通過。惟歷經約一年半的時間，目前批准本協定的國家僅達 15 國，其中多為開發中國家，距離協定生效所需的 60 國批准門檻仍有相當差距。實現《BBNJ 協定》所訂定之目標，需要開發中與已開發國家共同努力。然而，當前幾乎所有批准國皆為開發中國家的現象，凸顯了協定立法過程中某些根本性分歧仍未解決。本文認為，需從協定談判過程中分析造成分歧的關鍵源頭，始能有效應對未來在制度落實過程中可能面臨的法律、政治及經濟挑戰，進而促進 ABNJ 的永續治理與全球合作。

本文整理自 BBNJ 工作小組至第五屆政府間會議期間，針對一籃子議題的完整立法進程，主要觀察到「不削弱制度」以及「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之間的相互衝突，在談判過程中形成了最大的挑戰並導致談判進度的延宕。不難預見，此二者的爭議無疑將成為各國在決定是否批准《BBNJ 協定》以及未來協定生效後執行過程中，需要耗費最多時間和精力處理的關鍵議題。此種持續性的分歧，不僅攸關協定在國際層面上的普及性，亦直接影響全球海洋治理的未來方向及其永續發展的實現。作為《海洋法公約》之下的執行協定，儘管《BBNJ 協定》在立法目的上多次強調其旨在補充現有 IFBs 的作用推動治理，然本文認為，其更為重要的職責在於有系統地應對並整合 ABNJ 的碎片化現狀，並試圖實現更高程度的協調與一致性及推動 ABNJ 相關規範的進步與深化。因此，未來 COP 及各締約國如何解釋與落實「不削弱制度」，此一國際法框架下相對新穎且高度敏感的原則，將成為影響《BBNJ 協定》能否達成預期目標

的關鍵議題之一，也是國際法及海洋管理研究領域值得深入探討的核心問題。相對之下，就形成南北分歧的主因—「人類共同繼承財產原則」與「公海自由原則」之爭已非新談。在平衡海洋科技進步的同時，如何確保不僅「代內」公平，亦能實現「代際」間的永續公平，是《BBNJ 協定》在未來實行過程中需謹慎處理的重要議題。這不僅關乎當代不同國家與社群間的資源分配，也涉及未來世代對海洋資源利用與保護的權利。然而可以肯定的是，《BBNJ 協定》將人類共同繼承財產原則納入本協定之一般原則並體現於本協定的眾多條文中，更鞏固了本原則在習慣國際法之地位，也同時彰顯出該原則對於永續發展與國際合作的堅持，致力於解決生物多樣性保護、海洋管理以及當前氣候變遷適應與減緩等全球性議題。

全球治理海洋生物多樣性無疑是一項極具挑戰性的任務，牽涉到複雜的國際政治、法律和經濟利益的平衡。然而，《BBNJ 協定》的通過標誌著國際社會在應對這一全球性問題上取得了一項具有里程碑意義的進展，展現了全球在推動公平與永續的海洋資源治理方面的努力與共識。儘管協定的批准與實施仍面臨諸多挑戰，包括南北分歧、法律框架的完善以及制度落實的可行性，但其核心價值體現了全球治理的新方向而為海洋生物多樣性保護奠定堅實的基礎。儘管挑戰重重，然從長遠的視角來看，本文認為《BBNJ 協定》之未來發展實可寄以厚望。蓋本協定不僅有助於全球海洋資源的保護與永續利用，還為全體人類描繪了一個更加公平與和諧的海洋治理願景。藉由《BBNJ 協定》的實施，我們得更加確保當代和未來世代能共同享有並保護這片藍色的星球，為全人類的共同繁榮與永續發展開啟嶄新的篇章。

參考學術文獻



壹、中文文獻

一、書籍

姜皇池 (2018)，《國際海洋法（上冊）》，二版，新學林。

二、期刊論文或專書論文

汪小靜 (2024)，〈BBNJ 談判中的“不損害”之釋義及其法律模式〉，《邊界與海洋研究》，9 卷 4 期，頁 95。

陳貞如 (2018)，〈初探「國家管轄範圍以外地區」海洋環境與生物多樣性相關國際規範〉，《台灣國際法學刊》，15 卷 1 期，頁 17。

郭紅岩、宋淵銘 (2023)，〈BBNJ 談判中的“not undermine”內涵研究〉，《中國海洋大學學報社會科學版》，5 期，頁 14。

張善寶 (2023)，〈國家管轄範圍外區域海洋生物多樣性法律規制的變革與完善——《BBNJ 國際協定（草案）》評析〉，《海洋開發與管理》，4 期，頁 8。

蔣小翼、盧萃文 (2023)，〈BBNJ 國際協定談判中的主要爭議點及各方立場評析〉，《中國海洋大學學報》，3 期，頁 26。

三、網路文獻與資料

北京綠研公益發展中心，〈BBNJ 養護與可持續利用第二次政府間談判會議觀察：繼續搭積木〉，載於：
<https://www.ghub.org.cn/news/detail/bbnj%e5%85%bb%e6%8a%a4%e4%b8%8e%e5%8f%af%e6%8c%81%e7%bb%ad%e5%88%a9%e7%94%a8%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%ac%a1%e6%94%bf%e5%ba%9c%e9%97%b4%e8%b0%88%e5%88%a4%e4%bc%9a%e8%ae%ae%e8%a7%82%e5%af%9f%ef%bc%9a>。

貳、英文文獻

一、書籍



- Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (1999). *The Law of the Sea*. Manchester University Press.
- Clingan, T. (1994). *The Law of the Sea*. Ocean Law and Policy
- International Ocean Institute, C. (2018). *The Future of Ocean Governance and Capacity Development: Essays in Honor of Elisabeth Mann Borgese (1918-2002)*. Brill | Nijhoff.
- Molenaar, E. J., & Oude Elferink, A. G. (2010). *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*. Brill | Nijhoff.
- Scheiber, H. N., Oral, N., & Kwon, M.-S. (2018). *Ocean Law Debates: The 50-Year Legacy and Emerging Issues for the Years Ahead*. Brill | Nijhoff.
- Sohn, L. B. (2010). *The law of the sea in a nutshell / by Louis B. Sohn ... [et al.]* (2nd ed.). West.
- Spate, O. H. K. (2004). *The Spanish lake / O. H. K. Spate*. ANU E Press.
- Tanaka, Y. (2019). *The International Law of the Sea* (3 ed.). Cambridge University Press.
- Tellegen-Couperus, O. E. (1993). *A short history of Roman law / Olga Tellegen-Couperus* (1st ed.). Routledge.
- The IMLI Treatise On Global Ocean Governance: Volume I: UN and Global Ocean Governance. (2018). Oxford University Press.

二、期刊論文或專書論文

- Bangert, K. (2018). Fisheries Agreements, *Max Planck Encyclopedias Of International Law*, 5.
- Bodansky, D. (2024). Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement. *American Journal of International Law*, 1-31.

De La Concepción, R. T. (2024). Negotiating fair and equitable sharing of benefits in the BBNJ agreement: Role of the Group of 77 and China. *Marine Policy*, 163, 106085.

De Santo, E. M., Mendenhall, E., Nyman, E., & Tiller, R. (2020). Stuck in the middle with you (and not much time left): The third intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 117, 103957.

Friedman, A. (2019). Beyond “not undermining”: possibilities for global cooperation to improve environmental protection in areas beyond national jurisdiction. *ICES Journal of Marine Science*, 76(2), 452-456.

Fuchs, J. (2015). Marine Living Resources, International Protection, *Max Planck Encyclopedias Of International Law*, 8.

Kim, R. E. (2024). The Likely Impact of the BBNJ Agreement on the Architecture of Ocean Governance. *Marine Policy*, 165, 106190.

Kirchner, A. (2007). Law of the Sea, History of, *Max Planck Encyclopedias Of International Law*, 3.

Langlet, A., & Vadrot, A. B. M. (2023). Not ‘undermining’ who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex. *Marine Policy*, 147, 105372.

Lodge, M. W. (2015). The Deep Seabed, *The Oxford Handbook Of The Law Of The Sea*, 229.

Mendenhall, E., De Santo, E., Nyman, E., & Tiller, R. (2019). A soft treaty, hard to reach: The second inter-governmental conference for biodiversity beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 108, 2019.

Mendenhall, E., De Santo, E., Jankila, M., Nyman, E., & Tiller, R. (2022). Direction, not detail: Progress towards consensus at the fourth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 146, 10.

Mendenhall, E., Tiller, R., & Nyman, E. (2023). The ship has reached the shore: The final session of the ‘Biodiversity Beyond National Jurisdiction’ negotiations. *Marine Policy*, 155, 105686.

Oxman, B. H. (1994). The 1994 Agreement and the Convention. *The American Journal of International Law*, 88(4), 687-696.

Parmentier, R. (2012). Role and Impact of International NGOs in Global Ocean Governance. *Ocean Yearbook*, 26(1), 216.

Rosenne, S. & Gebhard, J. (2008). Conferences on the Law of the Sea, *Max Planck Encyclopedias Of International Law*, 8-9.

Scanlon, Z. (2018). The art of “not undermining”: possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction. *ICES Journal of Marine Science*, 75(1), 405-416.

Taghizadeh, Z. (2024). Marine genetic resources as common heritage of mankind under the BBNJ Agreement; the international community toward a pragmatic benefit-sharing approach?. *Biodiversity and Conservation*, 1-23.

Tang, J. (2024). Form follows function: An initial evaluation of the BBNJ Agreement’s achievements regarding the "not undermining" proviso. *Marine Policy*, 159, 105952.

Tian, H., & Guo, J. (2025). The potential interactions between the BBNJ Agreement and RFMOs in the establishment of ABMTs: Implications for RFMOs. *Marine Policy*, 171, 106477.

Tiller, R., Mendenhall, E., De Santo, E., & Nyman, E. (2023). Shake it Off: Negotiations suspended, but hope simmering, after a lack of consensus at the fifth intergovernmental conference on biodiversity beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 148, 105457.

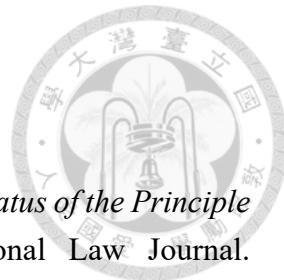
Tiller, R., De Santo, E., Mendenhall, E., & Nyman, E. (2019). The once and future treaty: Towards a new regime for biodiversity in areas beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 99, 239-242.

Tiller, R., & Mendenhall, E. (2023). And so it begins – The adoption of the ‘Biodiversity Beyond National Jurisdiction’ treaty. *Marine Policy*, 157, 105836.

Treves, T. (2011). Law of the Sea, *Max Planck Encyclopedias Of International Law*, 2.

Vadrot, A. B. M., Langlet, A., & Tessnow-von Wysocki, I. (2022). Who owns marine biodiversity? Contesting the world order through the ‘common heritage of humankind’ principle. *Environmental Politics*, 31(2), 226-250.

Warner, R. M. (2015). Conserving Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction, *The Oxford Handbook Of The Law Of The Sea*, 754.



三、 網路文獻與資料

Goonsekere, N. (2023). *International Treaty Negotiations and the Status of the Principle of the Common Heritage of Mankind*. Harvard International Law Journal. <https://journals.law.harvard.edu/ilj/2023/11/international-treaty-negotiations-and-the-status-of-the-principle-of-the-common-heritage-of-mankind-the-2023-bbnj-treaty-text/>.

International Center for Dialogue and Peacebuilding, *BBNJ INFORMAL DIALOGUES*, <https://icdpb.org/>.

International Tribunal for the Law of the Sea. (2011). *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area (Request for Advisory Opinion submitted to the Seabed Disputes Chamber)*, Case No. 17, Advisory Opinion of 1 February 2011, ITLOS/PV.2010/2/Rev.2. https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010_211_en.pdf

IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary report, 25 March – 5 April 2019: 2nd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the conservation and sustainable use of marine biodiversity of areas beyond national jurisdiction (BBNJ)*. <https://enb.iisd.org/events/2nd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/summary>.

IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary report, 19–30 August 2019: 3rd Session of the Intergovernmental Conference (IGC) on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction*. <https://enb.iisd.org/events/3rd-session-intergovernmental-conference-igc-conservation-and-sustainable-use-marine/summary>.

IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 7-18 March 2022*. <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc4-summary>.

IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN*

Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022.
<https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-summary>.



IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary of the Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 20 February – 4 March 2023.* <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-resumed-summary>.

IISD Earth Negotiations Bulletin. *Summary of the Further Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Conference to Adopt an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 19-20 June 2023.* <https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-further-resumed-summary>.

IUCN. *High seas.* <https://www.iucn.org/our-work/topic/high-seas>.

Kachelriess, D. (2023). *The High Seas Biodiversity Treaty: An Introduction to the Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction.* IUCN.
<https://www.iucn.org/sites/default/files/2024-01/iucn-bbnj-treaty-policy-brief.pdf>.

Mapendere, J. et al. (2006). *Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks, 2(1) Culture Of Peace Online Journal.*
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf.

MERRIAM-WEBSTER.COM DICTIONARY. *Undermine.* <https://www.merriam-webster.com/dictionary/undermine>.

Oceans and Law of the Sea - the United Nations. *"A Constitution for the Oceans" Remarks by Tommy T.B. Koh, of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea.*
https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.

Ocean Literacy Portal. *How much of the Ocean has been explored?*.
<https://oceanoliteracy.unesco.org/ocean-exploration/>.



One Planet Summit. *High Ambition Coalition on Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ)*. <https://oneplanetsummit.fr/en/coalitions-82/high-ambition-coalition-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-259>.

The Group of 77 at the United Nations. *About the Group of 77*.
<https://www.g77.org/doc/>.

UNDP. *UNDP welcomes UN-Oceans Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction or the High Seas Treaty*. <https://www.undp.org/speeches/undp-welcomes-un-oceans-agreement-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-or-high-seas-treaty-0>.

UN Environment Programme. *BBNJ – ‘Common Heritage of Mankind’*,
<https://www.unep.org/cep/news/blogpost/bbnj-common-heritage-mankind>.

United Nations Meetings Coverage and Press Releases. *Demonstrating ‘the Power of Multilateralism’*. <https://press.un.org/en/2023/sea2181.doc.htm>.

United Nations Office for South-South Cooperation. *About South-South and Triangular Cooperation*.
<https://unsouthsouth.org/about/about-sstc/>

四、 條約

1958 Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, adopted on 29 April 1958, 559 U.N.T.S. 285 (entered into force on 20 March 1966).

1958 Convention on the Continental Shelf, adopted on 29 April 1958, 499 U.N.T.S. 311 (entered into force on 10 June 1964).

1958 Convention on the High Seas, adopted on 29 April 1958, 450 U.N.T.S. 11 (entered into force on 30 September 1962).

1958 Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, adopted on 29 April 1958, 516 U.N.T.S. 205 (entered into force on 10 September 1964).

1962 Optional Protocol of Signature concerning the Compulsory Settlement of Disputes, adopted on 30 September 1962, 450 U.N.T.S. 169 (entered into force on 3 January

1963).

Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, adopted on 28 July 1994, 1836 U.N.T.S. 3 (entered into force on 28 July. 1996)



Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, adopted on 4 August 1995, 2167 U.N.T.S. 3 (entered into force on 11 December 2001).

Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic, adopted on 22 September 1992, 2354 U.N.T.S. 67 (entered into force on 25 March 1998).

Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution, adopted on 16 February 1976, 1102 U.N.T.S. 27 (entered into force on 12 February 1978).

Convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, adopted on 29 December 1972, 1046 U.N.T.S. 120 (entered into force on 30 August 1975).

Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, adopted on 4 October 1991, 2941 U.N.T.S. 263 (entered into force on 14 January 1998).

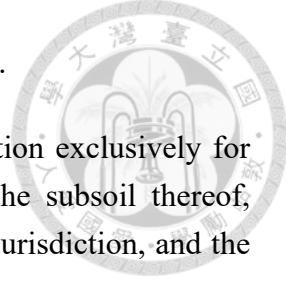
United Nations Convention on the Law of the Sea, adopted on 10 Decemeber 1982, 1833 U.N.T.S. 397 (entered into force on 16 November 1994).

Vienna Convention on the Law of Treaties, adopted on 22 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331 (entered into force on 27 January 1980).

五、聯合國資料

First United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolutions adopted by the United Nations Conference on the Law of the Sea, Annex, p. 143, U.N. Doc A/CONF.13/L.56 (Apr. 23, 1958).

G.A Res. 2340(XXII), Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the



use of their resources in the interest of mankind (Dec. 18, 1967).

G.A Res. 2467(XXIII), Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind (Dec. 21, 1968).

G.A Res. 2467(XXIII), Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the sectoral theme of “Oceans and seas”: international coordination and cooperation (Jan. 18, 2000).

G.A Res. 2574 (XXIV), Question of the Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Underlying the High Seas Beyond the Limits of Present National Jurisdiction, and the Use of Their Resources in the Interests of Mankind (1969).

G.A Res. 2749(XXV), Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction (Dec. 17, 1970).

G.A Res. 2750(XXV), Reservation exclusively for peaceful purposes of the seabed and the ocean floor and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction and use of their resources in the interests of mankind, and convening of a conference on the law of the sea (1971).

G.A Res. 66/288, The future we want (Sep. 11, 2012).

G.A Res. 68/70, Oceans and the law of the sea (Feb. 27, 2014).

G.A Res. 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 (June 19, 2015).

G.A Res. 72/249, 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 (Dec. 24, 2017).

International Law Commission, Report of the International Law Commission Covering the Work of its Seventh Session, 2 May - 8 July 1955, Official Records of the General

Assembly, Tenth Session, Supplement No. 9, ILC Doc. A/2934 (1955).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, First session, President's Aid to Discussions, U.N. Doc A/CONF.232/2018/3 (June 25, 2018).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, First session, Statement by the President of the conference at the closing of the first session, Annex, U.N. Doc A/CONF.232/2018/7 (Sep. 20, 2018).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Second session, President's Aid to Negotiations, U.N. Doc A/CONF.232/2019/1 (Dec. 3, 2018).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, First session, Statement by the President of the conference at the closing of the second session, U.N. Doc A/CONF.232/2019/5 (Apr. 18, 2019).

Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Third session, 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, U.N. Doc A/CONF.232/2019/6 (May 17, 2019).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Singapore: draft decision, U.N. Doc A/75/L.96 (June 9, 2021).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Singapore: draft decision, U.N. Doc A/76/L.46 (Mar. 24, 2022).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Fourth session, Revised 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 Note by the President, U.N. Doc A/76/L.46 (Mar. 24, 2022).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Fourth session, Further revised 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 Note by the President, Annex, U.N. Doc A/CONF.232/2022/5 (June 1, 2022).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Resumed fifth session, Further refreshed 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, U.N. Doc A/CONF.232/2023/2 (Dec. 12, 2022).

Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea, Singapore: draft decision, U.N. Doc A/77/L.62 (Mar. 29, 2023).

Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction and use of their resources in the interests of mankind, and convening of a conference on the law of the sea. Report of the 1st Committee, U.N. Doc A/9278 (Nov. 6, 1973).

UNGA, General Assembly, 22nd session: 1st Committee, 1515th meeting, U.N. Doc A/C.1/PV.1515 (Nov. 27, 1967).

UNGA, Outcome 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, Annex, U.N. Doc A/69/780 (Feb. 13, 2015).

UNGA, 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, Annex, U.N. Doc A/66/119 (June 30, 2011).

UNGA, Report of the 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,
Annex, U.N. Doc A/AC.287/2017/PC.4/2 (July 31, 2017).

