共筑
全球海洋保护
新篇章



BBNJ协定
包括海洋保护区在内的划区管理工具
关键条款技术细则研究

浙江大学海洋法治研究院
Institute for Ocean Rule of Law,Zhejiang University

GREENPEACE
绿色和平

本报告系浙江大学光华法学院与绿色和平合作项目成果，由绿色和平联合浙江大学海洋法治研究院共同开展研究。鉴于 BBNJ 协定相关细则将在实施中不断完善，本研究所涉问题也将随之动态演进，因此，本研究旨在立足最新进展，提出科学合理的分析和建议，为协定实施提供多元视角和参考方案。研究结论不代表双方机构立场。

浙江大学光华法学院团队：

施余兵、朱永倩、吴金昌、周已琪

绿色和平团队：

周薇、黄珊、陈书凌、王克文、李小溪、唐铭徽、潘文婧

致谢：

我们衷心感谢以下专家（排名不分先后）在本报告撰写或审阅环节的贡献。各位专家的专业见解和细致反馈为完善报告提供了宝贵的参考。鉴于研究时间和报告篇幅有限，报告未能完全采纳所有建议，我们期待在未来的工作中进一步吸收和完善。本报告的筹备过程还得益于许多人士的不吝支持，虽然无法在此一一列举他们的名字，但我们对他们的帮助表示由衷的感激。

郑苗壮　自然资源部海洋战略研究所
王　蕾　自然资源部海洋战略研究所
张朝晖　自然资源部第一海洋研究所
赵林林　自然资源部第一海洋研究所
黄　浩　自然资源部第三海洋研究所
唐　议　上海海洋大学海洋生物资源与管理学院
薛桂芳　上海交通大学凯原法学院
曹　玲　厦门大学海洋与地球学院

设计：谢佳炜

著作权及声明

除标明引用的内容以外，本报告内所有内容 (包括文字、数据、图表) 的著作权及其他知识产权归绿色和平所有。如需引用本报告中的数据及图表，请注明出处。标明由绿色和平拍摄的照片必须取得绿色和平授权后方可使用。

本报告为基于有限时间内公开可得信息研究产出的成果。如本报告中相关环境信息存在与真实信息不符的情况，欢迎与我们联系 :greenpeace.cn@greenpeace.org。由于信息获取渠道的局限性，绿色和平和浙江大学光华法学院不对报告中所含涉信息的及时性、准确性和完整性作任何担保。

本报告提供的信息基于客观数据和事实，不代表机构观点。本报告仅用于政策参考、信息共享和环保公益目的，不作为公众及任何第三方的投资或决策的参考。

发布时间：2026 年 11 月

序言

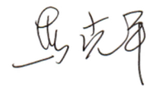
自 1994 年《生物多样性公约》第一次缔约方大会召开以来，一直到 2021 年前后围绕第十五次缔约方大会开展的一系列重要进程，本人参加了其中大部分与《生物多样性公约》相关的重要活动。长期参与这些进程使我深切体会到，海洋生物多样性始终是各缔约方高度关注的重要议题之一。随着全球生物多样性治理不断深化，国际社会对于海洋生态系统特别是国家管辖范围以外区域的关注也日益增强。海洋生物多样性的保护，已经从传统的资源管理问题，逐步发展成为涉及全球生态安全、国际规则、科技支撑和共同治理的重要议题。

《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（BBNJ 协定），为解决这一问题建立了新的全球制度框架。协定围绕海洋遗传资源及惠益分享、包括海洋保护区在内的划区管理工具、环境影响评价以及能力建设和海洋技术转让构建了四大制度支柱。其中，包括海洋保护区在内的划区管理工具（ABMT/MPA），直接将具有重要生态价值的海洋空间与相应管理措施联系起来，是将科学认识转化为保护行动的重要制度载体。

本报告对 BBNJ 协定下 ABMT/MPA 从提案提出、管理计划制定、协商与评估，到实施、监测、审查以及资金保障等关键技术问题进行了系统研究。将效率、公平参与和可执行性贯穿于技术规则设计之中，力求使规则细化真正服务于协定实施，而不是形成新的程序性门槛。尤其值得重视的是，报告将保护目标、管理措施、监测指标和审查调整有机联系起来，强调以科学证据支撑管理决策，以监测结果检验保护成效，以评估结果推动适应性调整，从而形成由制度安排通向实际保护效果的完整技术闭环。这一思路对于 BBNJ 协定未来实施具有重要参考价值。

对于中国而言，这项研究也具有十分现实而重要的意义。中国既是海洋大国，也是《生物多样性公约》和《联合国海洋法公约》等重要国际制度的积极参与者，在全球生物多样性治理和海洋治理中承担着越来越重要的责任。随着我国深海科学考察、海洋生态环境监测、海洋生物资源研究以及全球海洋合作能力不断提升，如何把已有的科学研究基础转化为参与国际规则制定和实施的能力，将成为未来的重要课题。BBNJ 协定的实施，不仅要求各国理解国际规则，更需要具备生态识别、空间规划、环境影响评价、长期监测、数据共享和适应性管理等一整套科学与技术支撑能力。本报告围绕 ABMT/MPA 关键技术规则开展系统研究，有助于我国相关科研机构、管理部门和专业人员更加深入理解协定的科学逻辑和实施要求，也有助于推动中国在国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护、全球海洋治理和国际科技合作中发挥更加积极和建设性的作用。

值此本报告完成之际，我谨向作者团队表示诚挚祝贺。能够围绕这样一个兼具科学前沿性、政策复杂性和国际治理意义的重要议题开展系统研究，需要长期积累、跨学科视野和严谨务实的工作态度。相信本报告的出版，将为我国相关领域的科研人员、管理部门和国际谈判及履约实践提供有益参考，也期待作者团队今后继续围绕全球海洋生物多样性保护与治理开展更加深入的研究，为中国参与全球环境治理贡献更多专业智慧和科学力量。



马克平
中国科学院院士
2026 年 10 月 30 日于北京香山

一只黄鳍金枪鱼正跃出太平洋海面
© Paul Hilton / Greenpeace

目录

术语及缩写 04

执行摘要 07

一、研究背景及方法 10

（一）BBNJ 协定下 ABMT/MPA 设立流程及本研究聚焦的问题 10

（二）研究方法 14

二、第 19 条第 4 款第 6 项：ABMT/MPA 管理计划草案 17

（一）条文解读 18

（二）相关国际实践 19

（三）潜在落实路径 20

三、第 19 条第 6 款：ABMT/MPA 提案内容的进一步要求 21

（一）条文解读 22

（二）相关国际实践 23

（三）潜在落实路径 26

四、第 21 条第 8 款：ABMT/MPA 提案协商和评估程序的模式 27

（一）条文解读 28

（二）相关国际实践 29

（三）潜在落实路径 31

五、第 25 条及第 26 条：ABMT/MPA 执行、监测和审查层面的具体实施 34

（一）条文解读 35

（二）相关国际实践 35

（三）潜在落实路径 36

六、财务相关：ABMT/MPA 涉及的成本项目及潜在资金来源 38

（一）条文解读 39

（二）相关国际实践 40

（三）潜在落实路径 41

七、结论与建议 42

（一）主要任务 43

（二）任务分级 43

（三）展望及建议 43

参考文献 45

术语及缩写		
缩写	全称	中文
ABMT	Area Based Management Tool	划区管理工具
ABNJ	Areas Beyond National Jurisdiction	国家管辖范围以外区域
AIS	Automatic Identification System	船舶自动识别系统
APEI	Areas of Particular Environmental Interest	特别环境利益区
BBNJ Agreement	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	《（联合国海洋法公约）下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》
CBD	Convention on Biological Diversity	《生物多样性公约》
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	南极海洋生物资源养护委员会
CCZ	Clarion-Clipperton Zone	克拉里昂-克利珀顿区
COP	Conference of the Parties	缔约方大会
DNA	Deoxyribonucleic Acid	脱氧核糖核酸
DOSI	Deep Ocean Stewardship Initiative	深海管理倡议
EBSA	Ecologically or Biologically Significant Marine Area	具有重要生态或生物意义的海洋区域
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	联合国粮食及农业组织
GEF	Global Environment Facility	全球环境基金
HSA	High Seas Alliance	公海联盟
HSSG	High Seas Specialist Group	公海专家组
IDDRI	Institut du développement durable et des relations internationales (Institute for Sustainable Development and International Relations)	可持续发展与国际关系研究所
IMO	International Maritime Organization	国际海事组织
IFBs	Relevant Legal Instruments and Frameworks and Relevant Global, Regional, Subregional and Sectoral Bodies	相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和领域机构

术语及缩写		
缩写	全称	中文
ISA	International Seabed Authority	国际海底管理局
IUCN	International Union for Conservation of Nature	世界自然保护联盟
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated (Fishing)	非法、不报告和不管制（捕捞）
LTC	Legal and Technical Commission	法律和技术委员会
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships	《国际防止船舶造成污染公约》
MCS	Monitoring, Control and Surveillance	监测、控制与监视
MEPC	Marine Environment Protection Committee	海洋环境保护委员会
MPA	Marine Protected Area	海洋保护区
NEAFC	North-East Atlantic Fisheries Commission	东北大西洋渔业委员会
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration	美国国家海洋和大气管理局
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic	《保护东北大西洋海洋环境公约》
PSSA	Particularly Sensitive Sea Areas	特别敏感海域
REMP	Regional Environmental Management Plans	区域环境管理计划
RFMO	Regional Fisheries Management Organization	区域渔业管理组织
STB	Scientific and Technical Body	科学和技术机构
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice	科学、技术和工艺咨询附属机构
VMS	Vessel Monitoring System	船位监测系统
VME	Vulnerable Marine Ecosystem	脆弱海洋生态系统
WCPA	World Commission on Protected Areas	世界保护地委员会



宛如“海上金色雨林”般的马尾藻海及栖息在其中的鱼类。
© Shane Gross / Greenpeace

执行摘要

《< 联合国海洋法公约 > 下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》[1]（以下简称“BBNJ 协定”）于 2023 年 6 月通过，并于 2026 年 1 月 17 日正式生效。截至 2026 年 10 月 10 日，协定缔约国已经达到 103 个。[2] 2027 年 1 月，BBNJ 协定首次缔约方大会（COP 1）将在纽约联合国总部举行，协定实施进程正在从筹备迈入各项配套机制与治理措施逐步建立落实的关键阶段。

BBNJ 协定在多个方面填补了海洋治理体系的空白，被誉为全球海洋治理的重要里程碑。其经由协商一致通过并获得快速生效，彰显了国际社会为了应对海洋所面临的共同挑战而务实合作的精神。各方最终达成“一揽子”制度设计，建立了总体平衡的四大制度：海洋遗传资源及惠益分享、包括海洋保护区在内的划区管理工具、环境影响评价、能力建设和海洋技术转让。BBNJ 协定为在全球所有国家管辖范围以外的区域建立海洋保护区网络提供了前所未有的法律机制[3]，为实现“3030”目标[4]提供了有力的制度支撑[5]。

BBNJ 协定确立了包括海洋保护区在内的划区管理工具（以下简称 ABMT/MPA）的总体制度框架，规定了国家管辖范围以外区域海洋保护区设立和执行的基本程序，同时也留有许多有待在实施阶段细化的规则和技术事项。因此，BBNJ 协定的有效实施依赖于对协定条款科学、合理的解释和适用。开展协定关键条款的技术细节研究，不仅能为 BBNJ 协定的有效实施提供专业支撑，也将为推进全球海洋治理和国际合作提供智慧和方案。

本研究经系统梳理 BBNJ 协定下 ABMT/MPA 设立和执行流程，借鉴已有研究成果，识别和遴选出包括提案，管理计划草案，协商和评估，实施、监测和审查，以及资金保障五个方面有待细化的技术事项作为研究对象。综合运用规范解释、功能比较、情景推演和方案评估等方法，将协定中的原则性授权转化为可供科学和技术机构、缔约方大会及缔约方实际运用的技术规则。研究在注重规则完整性的同时，也将效率、公平参与和可执行性作为贯穿各章的重点考虑因素，力求使规则细化发挥“便利实施”而非“设置新的前置门槛”的作用。

随着 BBNJ 协定实施推进，其条款细则将逐步明确或制定，相关研究和实践也将不断丰富各种可选方案，本研究所涉问题及解读也将随之动态演进。因此，本研究旨在立足当前最新进展，提出科学合理的分析和建议，以期为 BBNJ 协定的实施提供多元视角和参考方案。研究团队也期待在今后吸收各界的理论成果和实践经验，不断充实和更新本项研究。

中国在国际海洋治理领域的参与日益深入与积极。近年来，中国陆续加入 WTO 渔业补贴协定、港口国措施协定，并于 2025 年 12 月 15 日批准 BBNJ 协定，成为协定生效时的首批缔约国之一，目前正在申请将协定秘书处设在中国厦门。作为全球海洋活动大国，中国有能力也有责任在全球海洋治理领域做出更大贡献，通过中国方案和行动发挥积极的引领作用。

BBNJ 协定为中国进一步深入参与全球海洋治理、发挥更大角色提供了宝贵契机。划区管理工具，特别是海洋保护区，既是 BBNJ 协定的核心机制之一，也已成为国际社会推进海洋治理的重点方向。目前，许多国家正积极准备在 BBNJ 协定下设立首批海洋保护区的提案。众多研究证实，具有高保护水平的海洋保护区能够带来显著的生态、环境、经济和社会效益。支持建成具有生态代表性、良好连通性以及高保护水平的 BBNJ 海洋保护区网络，将是中国为全球海洋治理做出进一步贡献的关键领域之一，健康的海洋生态系统也将为各项海洋活动的长期可持续发展提供有力支撑。

主要研究结论

管理计划草案是提案的核心组成部分，而非设立之后的任务，应体现“目标—措施—监测—审查”的闭环。本研究提出了管理计划草案应包括的十三项核心要素。未来科学和技术机构可视需要拟订管理计划草案编制指南并配套标准化模板。在指南尚未出台时，可先以临时模板受理提案，不宜以缺乏模板为由拒绝启动程序。

科学和技术机构可视需要进一步拟定提案相关指导意见的事项大致涉及五个方面：提案模板；附件一指示性衡量标准的适用说明；证据可信度和数据质量要求；第 19 条第 4 款第 2 项相关论证指导；发展中国家和联合提案支持机制。前四项解决“提交什么、如何论证”，第五项解决“能力不足时如何使提案进入并完成程序”，两者应同步设计。

在提案的协商和评估方面，本研究就“提案初次公布及初步审查—考虑审查结果及重新提交—公开协商及适用的特别协商—提案修订与意见回应—缔约方大会审议建议”整个流程，提出了总期限为 12 个月的常规程序，以及对于特定情形可增加时长的复杂程序。提案方对协商意见的回应、科学和技术机构对提案的评估报告和建议，均可通过标准化格式来提升效率。

执行、监测和审查方面，ABMT/MPA 的管理主体适宜优先采取在既有机构框架内，形成“缔约方大会总体决策、秘书处信息支持、缔约方具体执行、相关国际机构部门实施、科学技术机构审查”的初步分工体系。执法适宜以船旗国管辖为基础，辅以港口国措施和相关机构的 MCS 体系。监测和审查建议涵盖生态状态、人类活动与压力、管理与合规、治理与协调、能力建设五类指标，并统一数据和元数据标准。科学和技术机构向缔约方大会提交的审查建议宜采取规范化结构并直接支撑缔约方大会后续决策。

ABMT/MPA 的成本可简要归纳为提案和技术评估、科学调查和长期监测、数据报告和定期审查、生态养护成本、实施协调和能力建设五个方面。资金来源可依托协定预算保障基本运行。缔约方和科研项目承担主要科学活动，特别基金和全球环境基金信托基金重点支持发展中国家，相关国际机构承担其权限内的管理成本，其他公共或私人资金在防止利益冲突前提下提供补充。

在以上分析结论基础上，本研究进一步总结出：

第一，ABMT/MPA 技术细则应围绕全流程形成闭环。第 19 条提案和管理计划草案保障信息基础，第 21 条协商评估保障程序质量，第 25 条和第 26 条把缔约方大会决策转化为缔约方及相关机构的实施、监测和适应性调整行动，资金机制提供持续运行所需的公平资金支持。各环节的模板宜使用同一套目标、措施、权限、责任主体、指标和资金字段，以增强一致性，避免前后脱节。

第二，技术指南应兼顾质量和效率。第 19 条第 6 款和第 21 条第 8 款均使用“视需要”拟订的表述，表明协定没有把全部通用指南规定作为提案程序的当然前置条件。指南和模板编制等规则细化工作应是服务于保护区建设的工具，而不应影响其设立工作的推进。初期优先事项应聚焦于临时模板、覆盖协定规定必备内容的基础清单、协商期限、核心监测指标和资金申请基本规则；详细证据标准、区域特定指标和最佳实践可以在首批提案和审查经验基础上逐步完善。

第三，科学不确定性、机构碎片化和长期资金缺乏可持续性是三个共性难题。解决方式包括采用差异化证据标准、预防性和分阶段措施、公开数据缺口、构建机构间合作协调机制、稳定科研与监测资金、拓展资金来源以及适应性审查等。对发展中国家的参与支持应嵌入提案、评估、监测和融资各个阶段。

展望及建议

为支持中国深入参与全球海洋治理，在 BBNJ 海洋保护区领域做出更多贡献，促进国家管辖范围以外区域的高水平保护，助力“3030”目标落实，本研究谨提出以下探讨性建议，以期为相关决策与实践提供参考：

一是加强候选区域识别和数据储备。依托远洋调查、深海探测、遥感、船舶活动数据和国际数据库，持续识别具有重要生态价值且存在治理空缺的区域，形成可支持 BBNJ 协定提案、决策、监测和审查的公共数据产品。鼓励与发展中国家和区域组织共同开展科学调查航次、数据分析和联合提案，切实提升发展中国家参与 ABMT/MPA 的能力。在此基础上，尽早遴选区域并与各方加强合作，积极筹备提出海洋保护区提案。

二是积极参与首批技术规则制定。深入研究提案模板、指示性衡量标准、监测指标、数据格式和资金规则等，提出可操作文本，推动形成“最低必要、比例适用、允许补正、并行推进”的程序设计。对中文术语、坐标和元数据标准、深海生态指标等，组织国内法律和科学团队形成相关试行方案和标准规范。

三是推动在部门间和国际机构间的协同落实。加快建立国内分工、议案提交、进展反馈和复审机制，打通利益攸关方参与渠道。对涉及渔业、航运和深海采矿的提案，应同步在相关 RFMO、IMO 和 ISA 等场合开展科学说明和规则倡议，加强在不同机构和制度中的立场相互衔接。

四是完善履约和资金保障。系统梳理国内船舶、国民、企业和科研机构在国家管辖范围以外区域开展活动所涉及的许可、通报、数据报告和监督管理要求，研究将缔约方大会决定转化为国内法律、行政和政策措施的具体路径。同时，综合运用联合航次、船时和设备共享、数据开放、技术培训、专家服务及资金捐助等方式，支持发展中国家参与 ABMT/MPA 提案、监测、审查和实施，并积极推动为相关活动多渠道筹集和配置资金，增强 BBNJ 协定实施的公平性和有效性，提升发展中国家参与协定实施的能力。



北冰洋深海海山，附生于高狄海绵之上的极地蓬蓬海绵（*Lissodendoryx complicata*）
© Solvin Zankl / Greenpeace

01 研究背景及方法

（一）BBNJ 协定下 ABMT/MPA 设立流程及本研究聚焦的问题

BBNJ 协定对国家管辖范围外海域的划区管理工具（ABMT）及海洋保护区（MPA）作出了明确的定义。划区管理工具是指包括海洋保护区在内，为实现特定的养护和可持续利用目标，在某一特定地理区域内，管理一个或多个部门或活动的工具。海洋保护区是指为实现特定的长期生物多样性养护目标而指定和管理，并在符合养护目标的前提下酌情允许可持续利用的区域。相较于海洋保护区，划区管理工具含义更加宽泛，涵盖各种以空间为基础、针对特定区域和特定活动采取的管理方式。其核心并不是对某一区域实行全面保护，而是根据区域内的生态特征、环境压力、资源利用状况及管理目标，对一个或多个部门或活动采取具有空间针对性的管理措施。相比之下，海洋保护区是划区管理工具的特定类型，其目标更加明确和长期，即以保护和恢复海洋生物多样性及其生态系统为核心，通过对特定海域进行持续、综合管理，实现长期养护。[6]

BBNJ 协定第三部分确立了国家管辖范围以外区域 ABMT/MPA 的制度框架，包括目标（第 17 条），适用区域（第 18 条），提案（第 19 条），提案的公布和初步审查（第 20 条），就提案进行协商和评估（第 21 条），ABMT/MPA 的建立以及其与相关文书、框架和机构及现有措施的关系（第 22 条），决策和反对机制（第 23 条），在某些情况下紧急建立 ABMT/MPA 的程序（第 24 条），ABMT/MPA 的执行（第 25 条），监测和审查（第 26 条）。此外，协定第 1 条对于“划区管理工具”和“海洋保护区”进行了定义，附件一规定了用于识别 ABMT/MPA 区域的指示性衡量标准。

BBNJ 协定第三部分的制度功能不仅在于弥补国家管辖范围以外区域综合性空间养护机制不足，也在于通过全球性程序加强相关法律文书和框架以及相关全球、区域、次区域和部门机构（IFBs）之间的合作与协调。与既往的区域性 ABMT/MPA 制度相比，协定下的 ABMT/MPA 制度具有三个突出特征：一是适用于整个国家管辖范围以外区域，包括公海水体和“区域”内海床及其底土；二是其提案、协商、评估、决定、实施和审查等具体程序均纳入协定；三是其运行既需要尊重相关法律文书和框架以及相关机构的职权，不得对其损害，也需要加强它们与 BBNJ 之间以及它们彼此之间的合作与协调，促进协定目标的落实。

尽管 BBNJ 协定确立了在国家管辖范围以外区域设立及执行 ABMT/MPA 的总体制度框架，但仍有不少规则和技术事项有待在实施阶段进一步细化。本研究在梳理 BBNJ 协定下 ABMT/MPA 设立和执行程序，并借鉴已有研究成果[7] 的基础上，系统识别了其中有待进一步完善的技术细则问题，并从中遴选出具有关键意义、且与已知正在进行的研究项目[8] 重复较少的事项作为研究对象（见图 1）。除程序性问题外，鉴于资金保障对 ABMT/MPA 的落实至关重要，本研究将相关财务问题也纳入了研究范围。需要说明的是，本研究将研究范围聚焦于 ABMT/MPA 设立和执行程序中有待细化的问题，因此未对定义（第 1 条第 1、9 款）、目标（第 17 条）、适用区域（第 18 条）、反对程序（第 23 条第 4 至 9 款）和紧急措施（第 24 条）等条款展开详细分析。这并不意味着上述条款不够重要。事实上，它们在具体落实过程中同样面临诸多关键问题需要细化。

本研究在注重规则完整性的同时，也将效率、公平参与和可执行性作为贯穿各章的重点考虑因素，力求使规则细化发挥“便利实施”而非“设置新的前置门槛”的作用。

综上，本研究围绕 ABMT/MPA 提案，管理计划草案，协商和评估，实施、监测和审查，以及资金保障的全流程展开，重点研究以下条款及相关事项的技术细化问题。

- 有关第 19 条第 4 款第 6 项，ABMT/MPA 管理计划草案的核心要素及其内容要点；
- 有关第 19 条第 6 款，ABMT/MPA 提案内容的更多要求，包括指示性衡量标准的适用模式，以及第 19 条第 4 款第 2 项所述的提案指导意见；
- 有关第 21 条第 8 款，ABMT/MPA 提案协商和评估程序的模式，包括期限；
- 有关第 25、26 条，ABMT/MPA 执行、监测和审查层面的具体实施；
- ABMT/MPA 涉及的成本项目以及潜在资金来源。

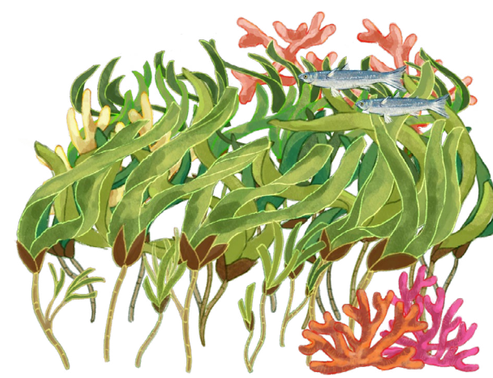


图1. BBNJ协定下ABMT/MPA设立及执行程序、待细化的技术问题及本研究聚焦事项

1 提案

缔约方拟定提案
缔约方根据协定规定的主要要素，基于最佳可得科学和科学信息、传统知识、风险预防方法和生态系统方法拟定提案，并酌情与利益攸关方合作和协商
（第 19 条第 2 款、第 3 款、第 4 款）

缔约方提交提案
缔约方单独或集体向秘书处提交
（第 19 条第 1 款）

秘书处公布提案（第 20 条）

视需要进一步制定和修订用于识别区域的指示性衡量标准
科学与技术机构拟定，供缔约方大会审议和通过
（第 19 条第 5 款）

视需要制定有关提案内容的更多要求，包括指示性衡量标准的适用模式以及提案指导意见 ★
科学与技术机构拟定，供缔约方大会审议和通过
（第 19 条第 6 款）

2 初步审查

秘书处将提案交由科学和技术机构（第 20 条）

科学和技术机构进行初步审查
确定提案载有第 19 条要求的信息（第 20 条）

秘书处公布初步审查结果并将初步审查结果转交提案方（第 20 条）

提案方考虑初审意见后将提案重新提交秘书处
（第 20 条）

秘书处公布重新提交的提案并通知各缔约方
（第 20 条）

科学和技术机构进行初步审查的界限和标准

3 协商

秘书处协助就提案进行协商
包容、透明；有时限；收集各国，相关法律文书、框架及机构、土著人民、当地社区、科学界、民间社会及其他利益攸关方的科学投入、看法和信息（第20条、第21条第1款、第2款、第6款）

秘书处公布协商期间收到的贡献（第 21 条第 3 款）

科学和技术机构提供看法和信息（根据第 21 条第 5 款推定）

提案方酌情对提案进行修改或作出回应
考虑协商期间收到的贡献以及科学和技术机构提供的看法和信息
（第 21 条第 5 款）

如拟议措施影响到完全被国家专属经济区包围的区域，提案方应与这些国家开展协商（第 21 条第 4 款）

若提议措施可能影响相关沿海国时，应为此开展协商（第 22 条第 5 款）

视需要进一步拟定协商及评估的模式，包括期限
科学和技术机构视需要在其第一次会议上拟定，供缔约方大会审议和通过（第 21 条第 8 款）★

4 评估

经修订的提案提交科学和技术机构评估
（第 21 条第 7 款）

科学和技术机构对修订后的提案进行评估并向缔约方大会提出建议（第 21 条第 7 款）

向缔约方大会提交最终版本提案

5 决策和生效

缔约方大会应就相关法律文书、框架及机构的定期协商作出安排(第 22 条第 3 款)

缔约方大会可酌情决定，就相关法律文书、框架或机构通过的包括海洋保护区在内的现有划区管理工具建立机制（常被称为此类 ABMT/MPA 的“承认机制”）（第 22 条第 4 款）

第 22 条第 1 款的具体适用

缔约方大会基于最后提案和管理计划草案，考虑协商程序中收到的贡献和科学投入以及科学和技术机构的科学意见和建议（第 22 条第 1 款）

缔约方大会做出决策（第 22 条第 1 款）
- 决定设立划区管理工具 / 海洋保护区及相关措施
- 就与相关法律文书、框架及机构所通过的措施相兼容的措施做出决定
- 就属于其他机构职权范围的措施提出建议

决策机制：
- 一般规则为协商一致（第 23 条第 1 款）
- 表决：当三分之二多数确认协商一致的努力已穷尽后，由四分之三多数通过决定（第 23 条第 2 款）

120 日期间内，缔约方可书面通知秘书处提出反对并解释反对理由（常被称为“退出机制”）
（第 23 条第 4 至 9 款）

决定生效
缔约方大会会议后 120 日（第 23 条第 3 款）

秘书处公布及转交
向所有国家和相关法律文书、框架及机构转交缔约方大会的决定以及对这些决定提出的反对
（第 23 条第 10 款）

6 执行、监测和审查

缔约方可采取更严格的措施(第 25 条第 2 款)

管理计划的实施主体；监测、控制与监视（MCS）及执法的开展方式 ★

监测的具体安排，例如方法与标准；定期审查和评估的具体安排，例如周期、指标体系、内容要素 ★

缔约方执行
- 确保其管辖或控制下的活动符合决定（第 25 条第 1 款）
- 酌情促进其为成员的相关法律文书、框架及机构采取措施支持决定和建议（第 25 条第 4 款）
- 鼓励有资格成为本协定缔约方的国家采取措施支持决定和建议（第 25 条第 5 款）
- 对于未加入相关文书、框架或机构的缔约方，不免除其合作义务（第 25 条第 6 款）

缔约方报告执行情况
单独或集体向缔约方大会报告（第 26 条第 1 款）

邀请相关法律文书、框架及机构提供信息
向缔约方大会提供相关措施实施情况的信息
（第 26 条第 2 款）

科学和技术机构进行监测、定期审查和评估
评估ABMT/MPA及有关措施的有效性及目标实现进展，并向缔约方大会提供意见和建议（第 26 条第 3 款、第 4 款）

秘书处公布
缔约方报告，相关法律文书、框架及机构提供的信息，以及审查及评估结果（第 26 条第 1 款）

缔约方大会视需要作出决定或建议
就修订、延长或撤销作出决定或建议（第 26 条第 5 款）

图例
- 协定明确规定的流程
- 协定未明确规定的流程
- 特定情况下的适用程序
- 有待进一步细化的事项（协定有明确规定）
- 有待进一步细化的事项（协定未明确规定的较关键事项）
- ★ 本研究问题所在位置
- → 流程方向
- — 特定适用程序或待细化事项与相关流程的关联

（注：资金问题未体现在图中）

（二）研究方法

本研究定位为面向 BBNJ 协定实施准备的规范建构型、问题导向型国际法研究，综合运用规范解释、功能比较、情景推演和方案评估等方法，将协定中的原则性授权转化为可供科学和技术机构（STB）、缔约方大会及缔约方实际运用的技术规则，形成从条约义务识别到实施细则产出的闭环。

第一，采用规范解释与制度结构分析方法。以 BBNJ 协定官方文本为基础，依照《维也纳条约法公约》第 31 条和第 32 条所体现的解释规则，对相关条款的通常含义、上下文、目的和宗旨以及必要时的补充解释资料进行层级化分析。[9]

第二，采用功能比较与结构化案例研究方法。国际实践的选取围绕区域识别、提案编制、协商评估、空间决策、跨机构协调、监测审查和资金保障等核心治理功能建立比较矩阵，重点考察《生物多样性公约》（CBD）具有重要生态或生物学意义的海洋区域（EBSA）、《保护东北大西洋海洋环境公约》（OSPAR）—东北大西洋渔业委员会（NEAFC）合作、南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）海洋保护区、国际海事组织（IMO）空间管理措施、国际海底管理局（ISA）区域环境管理计划（REMP）以及区域渔业管理组织（RFMO）的相关实践。案例筛选主要依据规范功能与 BBNJ 问题的同构性、治理结构的可比性、制度运行的成熟度、资料的公开可核验性以及对发展中国家的可转化性。

第三，采用情景推演与制度压力测试方法，将科学不确定性、活动叠加影响、跨机构权限重叠、发展中国家能力约束、长期资金缺口和“3030”目标的时间压力作为关键变量，对不同规则方案进行压力测试。

综上，本研究的技术路线可概括为：以条约规范为起点，以实施问题为导向，以国际实践为验证，以具体工作建议为成果载体。

对于海洋保护区，既有研究已形成若干较稳定的认识：海洋保护区应从提案阶段即明确目标、措施、监测和审查安排；保护效果不能只以划定面积衡量，还取决于保护强度、实施状态和管理成效；国家管辖范围以外区域的治理必须处理跨机构权限分散、科学资料不均衡和长期资金不足等问题。De Santo 从既有公海海洋保护区和 RFMO 经验出发，较早指出管理计划、科学基础、利益攸关方参与和执行安排是实施难点；[10]《海洋保护区指南》（MPA Guide）进一步强调应区分保护区的创建阶段和保护水平，避免把宣布设立等同于有效实施，并指出完全或高度保护级别的保护区具有更好的保护成效。[11]

围绕 BBNJ 制度本身，研究分歧主要集中在两个方面。一是如何解释“不应损害”：过窄解释可能使全球机制难以填补跨部门治理缺口，过宽解释又可能造成与 IMO、RFMO、ISA 等机构的权限冲突。二是技术指南或细则应具体到何种程度：统一标准有利于透明度和可比性，但过多前置规则也可能抬高发展中国家参与门槛，并延误保护行动。Caldeira 等对相关文献的系统评述，Duan 对划区管理工具制度雄心与局限的分析，以及 Gjerde 等关于快速、公平实施的研究均表明制度完整性与实施速度必须同时考虑。[12]

在此基础上，本研究的主要贡献是：第一，建立贯穿提案、管理计划、协商和评估、实施审查和资金的全流程技术框架；第二，将“不损害”和加强“合作与协调”的精神嵌入管理计划和评估模板，形成“措施—权限—责任主体—落实渠道”对应关系；第三，提出“最低必要规则 + 临时模板 + 并行推进 + 滚动完善”的时效性方案，避免相关程序性规则制定成为协定实施瓶颈。

信息栏 1：国际上有关 ABMT/MPA 提案技术细节的部分研究介绍

Ocean45 有关识别区域的指示性衡量标准的研究 [13]

Ocean45 是一个国际倡议，致力于为 BBNJ 协定下划区管理工具的实施提供决策参考，通过汇集科学、技术和政策方面的专业知识，支持 BBNJ 协定第三部分的切实有效实施。该倡议由世界自然保护联盟世界保护地委员会公海专家组（IUCN WCPA HSSG）、深海管理倡议（DOSI）和 Seascape Consultants 共同牵头，并得到广泛的专家网络和伙伴组织的支持。

Ocean45 正在研究撰写一份实用的“阅读手册”，以支持各国和相关方理解和应用 BBNJ 协定附件一所包含的 22 项指示性衡量标准。该“阅读手册”力求阐明每项标准在协定背景下的含义，实践中可以如何对其进行评估，哪些类型的科学信息、传统知识和其他证据可能与其具有相关性，以及不同标准之间潜在的关系。该项工作旨在支持更高的清晰度和一致性，而不是规定单一的方法论或标准的排序。其认识到各国和提案方的工作涉及不同的生态背景、数据可用性水平、技术能力和知识体系。因此，该“阅读指南”将提供一个灵活的参考，在识别和描述候选区域时，帮助使用者做出透明且有充分依据的选择，并考虑空间和时间尺度、不确定性、生态连通性、文化因素以及管理相关性等问题。

该“阅读手册”由 Guillermo Ortuño Crespo 博士和 Anna Metaxas 博士共同领导，Kirsty McQuaid 博士提供研究支持，并由一个跨学科顾问委员会及不断扩大的专家网络提供意见。截至 2026 年 10 月，已有 25 名以上的专家通过文献综述、技术咨询、研讨会和迭代起草参与了这一进程。目前相关工作仍在推进中，包括研究潜在指标、分析方法、数据集、证据空白以及与管理和监测的联系，进一步的咨询、测试和完善工作也将在更多专家的协助下持续，其目标是在 2027 年底之前作为一项世界自然保护联盟（IUCN）成果发布该“阅读手册”。

此外，国内也有相关专家正致力于指示性衡量标准方面的研究。例如，自然资源部第三海洋研究所黄浩研究员曾提出 22 项指示性衡量标准可归纳为物种与多样性、生境与生态过程、社会经济文化、人类活动压力与恢复、网络与管理五个层级，并可从生物多样性、生态连通性和空间异质性三条科学主线加以理解。[14]

公海联盟有关提案模板与拟订指南的研究

公海联盟（High Seas Alliance）于 2026 年 7 月发布了《BBNJ 协定下划区管理工具及海洋保护区提案模板与拟订指南》[15]，旨在为未来依据 BBNJ 协定设立 ABMT/MPA 的提案方提供支持与参考。该指南被定位为一份动态更新的工具文件，将根据未来实践经验适时进行更新，为提案提供支持性框架而非僵化固定的模板。

该指南文件包括两个部分。

① 提案模板：按照 BBNJ 协定第 19 条第 4 款要求的主要要素和架构，提出了一套 ABMT/MPA 提案可参考使用的框架模板。

② 提案拟订指南：针对提案中的各个要素（如地理空间描述、用于识别区域的指示性衡量标准的应用、人类活动评估、海洋环境与生物多样性描述、养护目标与适当情况下的可持续利用目标、管理计划草案、持续时间、利益攸关方协商、现有管理框架、科学输入与传统知识及相关附件等），提供详细的指示性内容建议，以支持提案的制定。

此外，公海联盟正在编写一份利益相关方和权利持有者参与指南，以支持加强海洋保护区提案及设立过程中的相关方参与，计划于未来几个月内发布。

可持续发展与国际关系研究所（IDDRI）有关国家管辖范围以外区域海洋保护区监测、控制和监视（MCS）的研究

2024 年 10 月，IDDRI 发布了两份有关公海海洋保护区管理的简报。其中一份探讨了新兴技术在公海保护区 MCS 方面的作用。该简报系统梳理了卫星、遥感、电子监控、无人机等新兴技术，指出新兴手段具备优化资源配置、提供近乎实时的违规活动提醒等优势，但要使技术真正发挥作用，还必须有配套的政策和技术措施，例如弥补能力差距、促进海上巡逻合作、加强港口国管控、改革国家司法体系以及确保有效的信息共享。[16] 另一份简报探讨了公海海洋保护区的管理成本问题，指出海洋保护区的管理成本一般可分为行政与监督、MCS、科学活动、教育与宣传四大类。管理成本取决于治理模式、养护目标和分区等选择。一般来说，严格保护的保护区管理成本低于多用途保护区，因为后者的管理模式更加复杂。该简报建议各国在筹备阶段就应结合区域特点提前规划，设计成本优化和分担的办法。[17]

2026 年 3 月，IDDRI 发布了《利用新兴技术监测、控制和监测公海海洋保护区：实用指南》[18]，该指南提出了将 MCS 工具整合进海洋保护区提案中的四步路线图。

- 第一步，对现有 MCS 能力进行盘点，评估差距。
- 第二步，针对盘点发现的差距，确定与区域需求相匹配、与现有手段互补的 MCS 工具组合。
- 第三步，对于确定的 MCS 工具，在适用情况下，利用专门的 MCS 服务支撑工具运行，并尽可能依托区域渔业管理组织等已有的 MCS 基础设施，而非从零建设。
- 第四步，建立配套的政策和法律措施，应对单靠技术无法解决的执法和合作问题。

IDDRI 正将上述指南应用于筹备中的加那利和几内亚洋流交汇区（Convergence Zone of Canary and Guinea Currents）公海海洋保护区提案[i]，以期协助正在拟定该提案的西非国家制定相关管理计划。同时，IDDRI 正在开展有关公海海洋保护区的潜在管理机构（或主体）的研究并计划于未来几个月发布相关研究简报。[19]

i：加那利和几内亚洋流交汇地位于大西洋东部，囊括西非塞内加尔南部、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、塞拉利昂和利比里亚北部专属经济区及周边国家管辖范围以外区域。该区域的各种栖息地均具典型性，是大量物种繁殖、产卵、育幼、栖息、觅食和迁徙的区域，也是全球最具生产力的海域之一，被列入《生物多样性公约》具有生态或生物重要性的海洋区域（EBSA）。目前，西非国家经济共同体（ECOWAS）正在牵头筹备加那利和几内亚洋流汇合区公海海洋保护区提案。相关筹备协调机制已经建立，由尼日利亚（担任联合主席）及塞拉利昂、加纳、贝宁、塞内加尔、几内亚、几内亚比绍共七国组成了“西非 BBNJ 协调委员会”，并成立了配套的指导小组、科学联盟、核心研究团队来提供支撑。该委员会正并致力于在 2026 年底完成提案草案。

信息来源：https://chm.cbd.int/en/database/record?documentID=204068

Egbuwalo, Sikeade Oluwakemi. "Africa Is Leading the Way on Protecting the Ocean. Now the World Must Follow." Reuters, 30 Sept. 2025, www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/africa-is-leading-way-protecting-ocean-now-world-must-follow--ecmii-2025-09-30/

Alberts, Elizabeth Claire. "With High Seas Treaty in Place, West African Countries Plan for Protected Area." Mongabay, 24 Mar. 2026, news.mongabay.com/2026/03/with-high-seas-treaty-in-place-west-african-countries-plan-for-protected-area/



豪勋爵岛附近水下 600 米记录到的瓶鼻海豚与幼崽
© Greenpeace / BRIDGET FERGUSON

02 第 19 条第 4 款第 6 项：ABMT/MPA 管理计划草案

BBNJ 协定第 19 条第 4 款规定了 ABMT/MPA 提案的十项主要要素，涵盖区域的地理或空间说明、识别区域的指示性衡量标准信息、人类活动及影响、海洋环境和生物多样性状况、养护目标及适当情况下的可持续利用目标、管理计划草案、期限（如有）、相关方协商信息（如有）、现有划区管理工具的信息、科学投入与可获得情形下的传统知识。

第 19 条第 4 款第 6 项要求提案包括“管理计划草案，内含拟议措施，并概述为实现具体目标而拟议的监测、研究和审查活动”。管理计划草案因而不是一般附件，而是把区域识别、养护目标和后续实施连接起来的核心文件。能否形成目标明确、措施适当、职责可追溯、监测有效并可根据审查结果调整的治理安排，是关系 ABMT/MPA 能否产生实际效果的关键因素之一。

（一）条文解读

第 19 条第 4 款第 6 项应首先放在 BBNJ 协定第三部分的整体目的中加以解释。协定第三部分旨在通过 ABMT/MPA，促进国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护和可持续利用。与国家管辖范围内海洋保护区相比，协定框架下的 ABMT/MPA 具有明显的复合治理特征：其空间位于国家管辖范围以外区域，涉及公海水体、“区域”内海床、洋底及底土，相关活动可能同时受到船旗国、港口国、IMO、RFMO、ISA 以及区域海公约等多种制度影响。由此决定了管理计划不能简单照搬国家管辖范围内海洋保护区“一个主管机关、一个管理条例、一套现场执法队伍”的模式，而必须采取跨部门、跨机构和跨层级的制度设计。

第 19 条第 4 款第 6 项中的管理计划具有三重含义。

第一，管理计划草案是提案的组成部分，而非 ABMT/MPA 设立后的附属性工作。提案方在提交提案时，即应当对拟议管理措施、监测、科学研究和审查机制作出安排。这有助于确保 ABMT/MPA 的有效实施和积极管理，避免形成缺乏实际保护成效的“纸面保护区”。

第二，管理计划草案在提案阶段仍具有“草案”性质。协定并未要求提案方在提交时即提供完全成熟、最终确定且可以立即执行的管理计划，而是允许其在公开协商、考虑科学和技术机构提供的看法和信息以及与相关机构沟通后继续修改。这一安排回应了国家管辖范围以外区域科学数据不足、深海生态认知有限、部门权限交错和未来活动不确定等现实。若在提案阶段要求过度详尽、面面俱到的文件，将显著增加提案门槛，并可能削弱发展中国家、区域组织和科学能力相对不足国家参与提案的机会。

第三，管理计划草案应体现“目标—措施—监测—审查”的规范链条。第 19 条第 4 款第 5 项要求说明养护目标以及在适当情况下的可持续利用目标；第 19 条第 4 款第 6 项要求说明拟议措施，并概述监测、研究和审查活动。因此，管理计划草案不应仅是管理措施的简单清单，而应构成逻辑闭环：保护目标决定管理措施，管理措施决定监测指标，监测结果支撑有效性审查和适应性调整。

第 19 条第 4 款第 6 项的最终文本规定了管理计划草案这一核心要素，但没有在协定正文中列出统一的详尽模板，为后续技术细化和个案协商保留空间。[20] 从谈判进程和相关研究看，这体现了保护雄心、科学可行性、机构协调和公平参与之间的折衷。一方面，学界和保护机构普遍担忧 ABMT/MPA 出现“重设立、轻管理”的现象，主张提案阶段即说明管理、监测和审查安排；另一方面，各方也持续关注管理计划过度刚性可能抬高提案门槛，以及其与协定“不损害”以及加强“合作与协调”要求之间的关系。

（二）相关国际实践

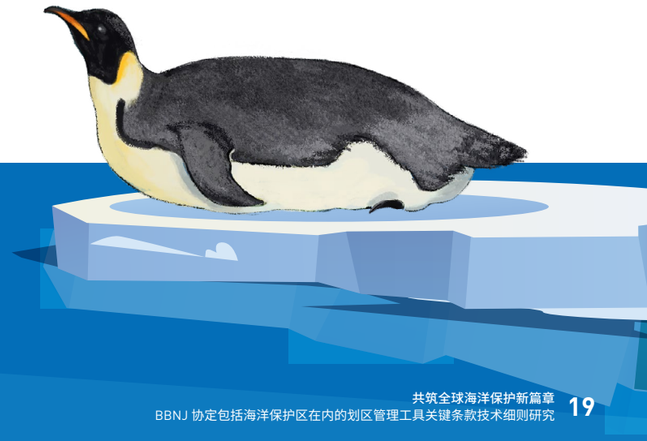
既有研究和国际实践表明，海洋保护区的实际成效与保护目标是否明确、管理措施是否与主要威胁相匹配、措施是否真正实施、责任主体是否清晰以及监测和审查能否推动调整密切关联。仅划定保护区边界而缺乏实施和保护强度，不能当然等同于有效养护。[21] CBD、OSPAR、CCAMLR 和 ISA 等机制可为管理计划草案设计提供参照，但比较时应分别评价制度设计、执行状态和生态成效，不能以“已设立”替代“已有效”。

第一，CBD EBSA 程序为 BBNJ ABMT/MPA 管理计划草案中的科学基础和标准适用提供了重要参照。CBD EBSA 程序的核心功能在于基于科学标准识别具有特殊生态或生物重要性的海域。其所采用的标准包括独特性或稀有性，物种生活史阶段特殊重要性，对受威胁、濒危或衰退物种和栖息地的重要性，易受伤害性、脆弱性、敏感性或恢复缓慢，生物生产力、生物多样性和自然性等。EBSA 程序包括较成熟的科学描述框架，要求说明区域生态特征、数据来源、标准适用理由和不确定性。[22] BBNJ ABMT/MPA 管理计划草案可借鉴这一方法，在“保护对象和生态价值”部分设置统一表格，要求提案方逐项说明拟议区域符合哪些生态或生物标准，以及相应证据的可靠性。

第二，OSPAR 在国家管辖范围以外区域指定海洋保护区的实践，为跨机构协调提供了参考。OSPAR 可就其海洋环境保护授权范围形成集体安排，但渔业、航运和海底矿产等事项仍需由 NEAFC、IMO、ISA 等主管机构在各自权限内处理。OSPAR—NEAFC“集体安排”建立了相互通报区域、交换活动与措施信息、举行协商会议等机制，证明把权限分工和信息接口写入管理安排具有可操作性 [23]。与此同时，OSPAR 自身的网络评估也表明，部分区域的管理有效性和跨部门措施完整性仍存在资料与实施缺口。因此，BBNJ 协定管理计划可借鉴其协调程序，但不应把该实践表述为已经充分证明综合保护成效。[24]

第三，CCAMLR 海洋保护区实践为 BBNJ 协定管理计划中的目标设定、分区管理、研究监测和定期审查提供了重要样本。CCAMLR 关于海洋保护区的制度实践通常强调具体目标、空间边界、受限制或受管理的活动、管理计划、研究和监测计划以及指定期限等要素。[25] 这说明，管理计划不应仅列明禁止性措施，还应设置科学研究和长期监测框架，以评估保护区是否实现其目标，并为后续适应性管理提供依据。

第四，ISA REMP 为“区域”内空间预留、代表性网络和定期审查提供了制度参照。克拉里昂 - 克利珀顿区（CCZ）环境管理计划建立特别环境利益区（APEI）网络，使相关区域不向矿产勘探开放，并通过定期审查调整其空间和科学基础。该制度已建立并持续接受实施审查，鉴于深海生态变化缓慢、长期基线资料仍有限，尚不宜据此对其最终生态保护效果作出确定评价。[26] 对 BBNJ 协定的 ABMT/MPA 而言，当拟议措施涉及海底矿产活动、ISA 既有 REMP 区域或相关承包者勘探合同区时，需要安排开展制度衔接。



（三）潜在落实路径

为落实第 19 条第 4 款第 6 项，建议管理计划草案包括十三项核心要素：

① 基本信息和空间范围，包括名称、类型、地理范围、边界坐标、垂直适用范围、生效日期和适用期限；
② 保护对象、生态价值和适用指示性衡量标准；
③ 现有和潜在人类活动、直接与累积压力及风险；
④ 总体目标和可衡量的具体目标；
⑤ 拟议管理措施；
⑥ 必要时的空间分区、季节性或动态管理，包括核心保护区、缓冲区、科研区、季节性管理区等差异化分区；
⑦ “措施—权限—责任主体—实施渠道”对应表；
⑧ 缔约方实施安排，包括缔约方大会、科学和技术机构、秘书处及缔约方在决策、评估、信息管理和国内执行方面的职责；
⑨ 与相关法律文书和框架以及相关机构的合作协调事项；
⑩ 生态、活动和合规监测；
⑪ 科学研究、数据共享和传统知识安排，包括用于监测目标实现程度的指标体系；
⑫ 审查、调整和退出条件；
⑬ 资金、能力建设和海洋技术转让需求。

基于上述要素，建议 BBNJ ABMT/MPA 的管理计划草案模板可设置为：概要；科学基础与不确定性；人类活动和威胁；目标与指标；拟议措施；空间和时间安排；权限与实施路径；缔约方执行；机构合作协调；监测与数据；研究、能力建设和技术转让；审查与调整；资金安排。提案方在此阶段应对第 22 条相关权限问题作初步分析，以便识别需要提前征询的机构和可能的落实渠道，但该分析不取代科学和技术机构评估以及缔约方大会最终作出的法律判断。

上述要素及模板在综合协定第 19 条第 4 款内容、现有公海海洋保护区管理框架和公海治理相关实践基础上提出，内容较为全面，可能存在与 ABMT/MPA 提案其他章节交叉重叠的内容，需结合提案模板进行精简或整合。管理计划草案不应被设计为过度刚性的审批文件，而应成为可协商、可更新的动态工具。此外，第 19 条第 4 款第 7 项关于期限的表述是“如有，拟议区域和措施的期限”，说明提议区域和措施可以设定固定期限、季节性期限或审查后续期，也可以在未设终止日期的情况下持续有效，但均应按协定第 26 条进行定期审查。

综上，科学和技术机构可视需要拟订“ABMT/MPA 管理计划草案编制指南”并配套标准化模板。该指南需由缔约方大会审议通过后提供统一参考，但其规范强度应做分层设计：协定明文要求的内容和缔约方大会决定明确规定的事项属于必备项；技术格式、指标示例和最佳实践属于可根据区域特点选择的推荐项。指南应坚持目标导向、最佳可得科学和科学信息、风险预防办法或预防原则、生态系统方法、协同治理以及公平参与等原则。正式指南尚未通过时，秘书处和科学和技术机构可使用临时模板受理提案；缔约方提案中如存在资料缺口，不宜“一刀切”拒绝启动协商和审议程序，原则上可以通过限期补正、科学评估和分阶段管理解决。



小飞象章鱼（*Grimpoteuthis*）游弋于
大西洋洛基城堡热液喷口区
© Greenpeace

03 第 19 条第 6 款：ABMT/MPA 提案内容的进一步要求

BBNJ 协定第 19 条第 6 款规定，科学和技术机构应视需要进一步拟定关于划区管理工具提案内容的要求，包括第 19 条第 5 款所述指示性衡量标准的适用模式，以及第 19 条第 4 款第 2 项所涉提案指导意见，并提交缔约方大会审议通过。该条是 BBNJ 协定第三部分中极具技术性和制度塑造意义的授权条款。其核心功能在于，将协定正文中较为原则化、框架化的提案内容要求，转化为可供提案方操作、可供科学和技术机构初步审查和评估、可供缔约方大会审议及决策的具体技术规则。

（一）条文解读

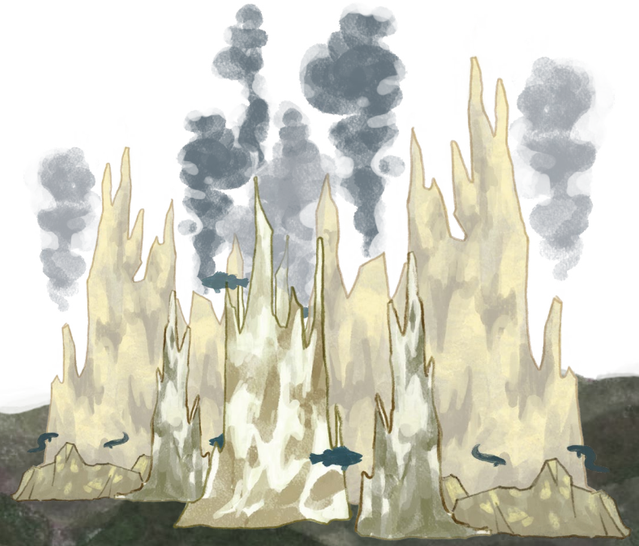
第 19 条第 6 款应当结合第 19 条整体结构加以理解。第 19 条第 1 款规定提案由缔约方单独或集体提交秘书处；第 19 条第 4 款规定了十项提案应包括的主要要素；第 19 条第 5 款规定识别区域的指示性衡量标准包括附件一所列标准并可进一步发展和修订；第 19 条第 6 款授权科学和技术机构视需要进一步拟订提案内容要求和指导意见。

对第 19 条第 6 款的解读和落实应注重三个方面的问题。

第一，它是对第 19 条第 4 款“主要要素”的技术细化，而不是授权科学和技术机构改变协定规定的提案主体、主要要素或决策权限。第 19 条第 4 款在列举提案应包含的主要要素时，并未使用“至少包括”之类的限定表述，这些要素因而可视为相对完整的清单，但各项要素仍有技术细化的空间，例如地图精度、证据说明、数据质量、协商记录和格式等方面。技术细化应旨在促进提案的标准化、透明度、以便利后续的审查、评估等流程。具体资料的要求应与科学评估需求相联系，并考虑资料可获得性和能力差异，不宜无差别要求与评估目的不相称的高成本调查数据，将协定未规定的高成本资料设定为提案受理门槛。

第二，第 19 条第 6 款提供了有关附件一指示性衡量标准适用方式的制度化安排。附件一列出了 22 项识别区域的指示性衡量标准，包括独特性，稀缺性，对物种生活史各阶段的特殊重要性，对受威胁、濒危或衰减物种及栖息地的重要性，脆弱性，敏感性，生态连通性，重要生态过程，生物多样性生产力，自然性，社会和经济因素，文化因素等等。这些标准为识别具有保护价值的区域提供了科学依据，但其本身仍具有开放性和概括性。若缺乏进一步技术说明，不同提案方可能对同一标准作出差异较大的理解。

第三，第 19 条第 6 款的落实中应注重科学可靠性与公平参与的平衡。BBNJ 协定的磋商历程和相关研究持续反映两类关切：一方面，足够的科学和空间信息有利于防止提案泛化、政治化或缺乏管理基础；另一方面，国家管辖范围以外区域的数据和调查能力高度不均衡，若把完整长期数据设为统一门槛，可能使少数拥有远洋调查能力的国家和机构事实上垄断提案。BBNJ 协定最终文本以“最佳可得科学和科学信息”为基础，并允许在可获得时考虑相关传统知识，并在第 19 条第 6 款中把进一步要求限定为“视需要”拟订，为差异化的证据要求和能力支持留下空间。[27]



（二）相关国际实践

关于区域识别标准和提案内容要求，现有国际实践提供了较为丰富的经验案例，本研究主要选择以下四类进行考察：一是 CBD EBSA 程序关于科学标准适用和区域描述的经验；二是联合国粮食及农业组织（FAO）深海渔业指南关于脆弱海洋生态系统（VME）和重大不利影响判断的经验；三是 OSPAR、CCAMLR 等区域实践关于海洋保护区提案和管理措施之间衔接的经验；四是 ISA REMP 关于深海空间管理和证据基础的经验。

CBD EBSA 程序为 BBNJ 协定附件一指示性衡量标准适用提供了最直接的参考。其优势在于允许多元科学资料参与区域识别，并承认不同海域之间数据可得性差异。其描述通常包括区域地理位置、生态特征、适用标准、数据来源、参考文献和不确定性说明。[28] BBNJ 实施中可借鉴 EBSA 做法，要求提案方对每一项适用指示性衡量标准分别说明事实基础和证据来源，并允许使用同行评议文献、航次调查、遥感数据、模型结果、国际组织数据库、专家意见以及在可获得情况下的相关传统知识。

FAO《公海深海渔业管理国际指南》为“脆弱性”“敏感性”和“重大不利影响”判断提供了可借鉴框架。该指南围绕脆弱海洋生态系统建立了一套识别和管理深海底层渔业影响的标准，强调防止对脆弱海洋生态系统造成重大不利影响。[29] 这一经验说明，BBNJ 附件一中的“脆弱性”“敏感性”“缓慢恢复和韧性”等标准，除了仅从生态对象本身抽象判断，也可结合具体活动和压力进行分析。

OSPAR 和 CCAMLR 实践表明，提案内容必须同时服务于设立决定和后续管理。提案不仅要说明某一区域具有生态重要性，还要说明这种生态重要性如何转化为具体保护目标和管理措施。[30] 例如，一个区域因“物种生活史阶段特殊重要性”被识别为重要区域，应进一步建议是否需要季节性管理、活动避让、噪声控制或兼捕限制；一个区域因“脆弱性”被识别，则应说明哪些活动可能造成损害以及建议采取何种限制措施。

ISA 区域环境管理计划为深海空间管理中的证据基础、代表性和预防性安排提供了参考。对于海山、深海平原、热液区、冷泉区和多金属结核区等资料不足区域，适用预防性办法的关键不是笼统声称“确有必要”，而是说明：现有资料存在何种不确定性，拟议活动可能造成何种严重或不可逆后果，哪些临时、分阶段或可逆措施能够控制风险，何时根据新增资料复审。科学不确定性不应自动降低保护要求，也不应免除提案方说明证据局限和后续研究计划的责任。[31]

● 信息栏 2：绿色和平国际有关连通性的研究

“连通性”既是 BBNJ 协定规定的用于识别具体 ABMT/MAP 提案区域的指示性衡量标准之一，也是协定第三部分（ABMT/MPA 部分）目标的重要内容。BBNJ 协定第 17 条第 1 款规定，第三部分的目标之一是“通过建立划区管理工具综合系统等，包括具有生态代表性和良好连通性的海洋保护区网络，养护和可持续利用需要保护的区域”。因此，连通性是构建海洋保护区网络时需要考虑的一项重要问题。

围绕连通性问题，国际环保组织绿色和平于 2026 年 10 月 19 日发布研究报告《息息相连：通过构建覆盖整个大洋的海洋保护区网络 保护大西洋公海》[32]。该报告以整个大西洋公海为研究区域，以棱皮龟和大翅鲸为案例物种，探讨如何结合旗舰物种的分布和迁徙通道，构建覆盖整个大洋、具备良好连通性的海洋保护区网络，从而有效落实“3030”目标。

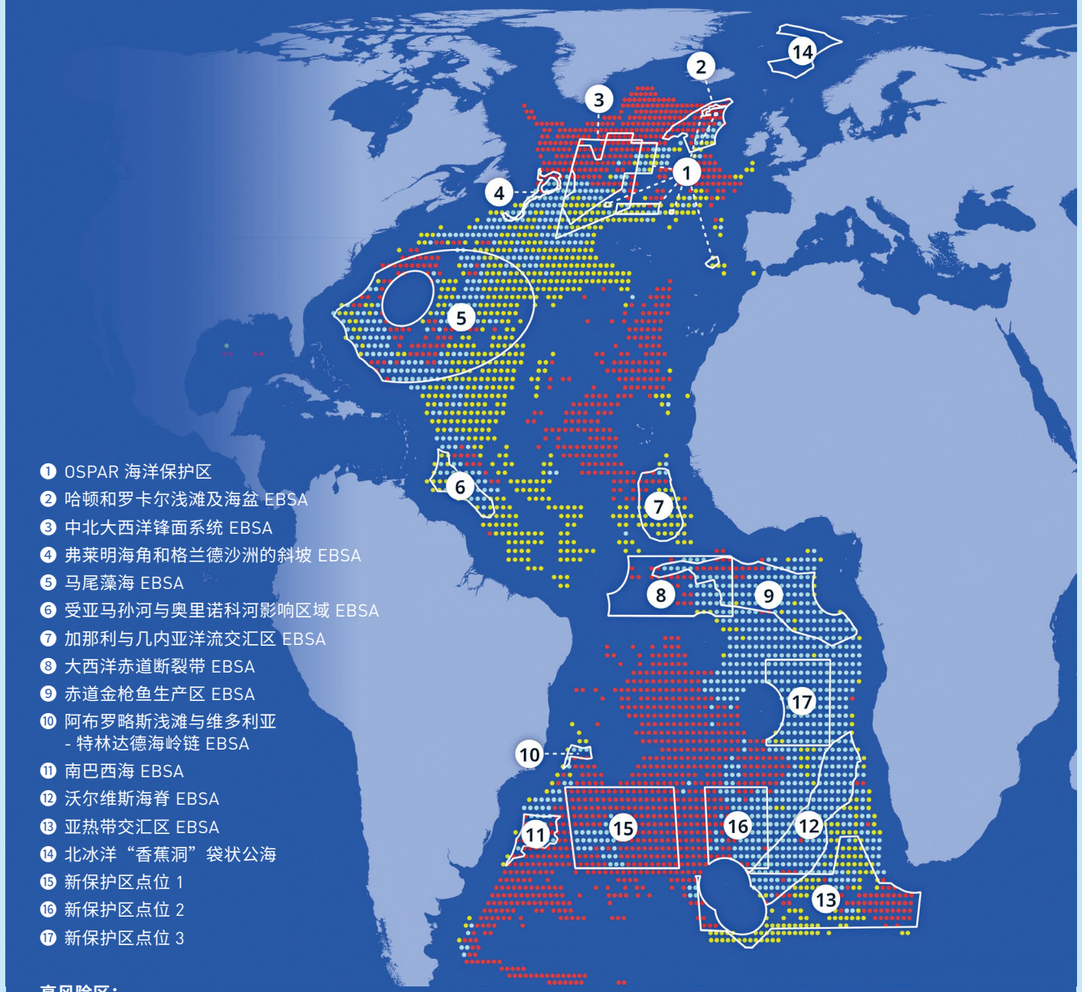
针对棱皮龟和大翅鲸在公海上所面临的主要人为威胁，报告分别将棱皮龟分布区与延绳钓捕捞活动分布区、大翅鲸分布区与航运活动分布区进行空间叠加与脆弱性分析，识别出二者与人类活动重叠的“风险区”。在此基础上，报告评估了大西洋公海现有海洋保护区（即 OSPAR 建立的八个国家管辖范围以外区域海洋保护区）及筹备中的海洋保护区提案区域（包括马尾藻海、加那利和几内亚洋流交汇区、沃尔维斯海脊、北冰洋“香蕉洞”袋状公海、大西洋赤道断裂带及高生产力系统 EBSA）所能提供的保护范围，以及仍存在的保护空缺。

报告研究结果显示，尽管现有的 OSPAR 海洋保护区和筹备中的海洋保护区提案区域能够覆盖大西洋公海 15% 以上的面积，但并未将高度洄游物种的生存威胁纳入考量：棱皮龟面临中高风险的区域中，有 80.7% 未被现有保护区或提案区域覆盖，大翅鲸的主要迁徙廊道（特别是在西南大西洋区域）也存在显著空白。为填补这些空白，报告识别出了 11 个关键候选区域。将现有的海洋保护区、筹备中的海洋保护区提案区域与报告识别出的 11 个关键候选区域相结合，可以构建一个覆盖大西洋公海 31% 以上的连通的保护区网络，该网络能够精准覆盖约 36.6% 的棱皮龟中高兼捕风险区和近 44% 的大翅鲸高于平均水平的船只撞击风险区，并能将全球得到完全或高度保护的海洋保护区覆盖率从当前的 3.5% 提升至 7.5%。

报告指出，连通性是指生态系统之间生物个体、基因、能量和物质的交换，它把不同的海洋区域连接成一个运转良好的整体。连通性包含两个相互配合的方面：洋流和水团的运动，以及生物的迁徙。海洋中有 800 多种洄游物种，包括哺乳动物、海鸟、爬行动物和鱼类等，其中许多物种在其生命周期的很大一部分时间里都在公海度过。孤岛似的海洋保护区无法守护具有连通性的海洋与洄游生物，只有建立相互连通的保护区网络，覆盖生态廊道、为迁徙物种提供“踏脚石”的栖息地以及生物活动集中的区域，让物种能够安全地繁殖、觅食和迁徙，不受捕捞等人类活动的影响，才能真正实现有效保护。

报告建议各国应紧密合作，通过升级现有的海洋保护区、推进筹备中的海洋保护区提案、以及积极识别其他需要保护的区域，以尽快建立一个以科学为基础、生态连通的、得到充分或高度保护的海洋保护区网络。

图 2. 绿色和平国际基于棱皮龟和大翅鲸分布所构建的大西洋公海保护区网络



来源：AquaX Lab, PLOS ONE, 2026; Nisi et al, Science, 2024

（三）潜在落实路径

为落实第 19 条第 6 款，科学和技术机构可视需要进一步拟定指导意见的事项，大致涉及五个方面：提案模板；附件一指示性衡量标准的适用说明；证据可信度和数据质量要求；第 19 条第 4 款第 2 项相关论证指导；发展中国家和联合提案支持机制。前四项解决“提交什么、如何论证”，第五项解决“能力不足时如何使提案进入并完成程序”，两者应同步设计。

首先，统一的 ABMT/MPA 提案模板。该模板应当在第 19 条第 4 款规定的十项主要要素基础上进一步细化，说明每项要素应提供的具体内容。

其次，附件一指示性衡量标准的适用模式。科学和技术机构可逐项制定附件一标准适用说明，以确保各缔约方在理解和适用上保持一致。每一项标准（如有必要）可采用“定义—判断问题—证据类型—适用尺度—典型情形—注意事项”的格式。例如，唯一性应判断拟议区域是否具有全球、区域或生态系统层面的独特特征；稀有性应说明判断尺度，说明所选尺度的生态学依据，避免尺度选择造成误导；物种生活史阶段特殊重要性应判断拟议区域是否为产卵场、育幼场、觅食场、繁殖地、迁徙通道、聚集区或越冬区；脆弱性、敏感性应结合生态对象特征和人类活动压力判断。（以上仅为示例，不代表对相关标准的解读）

第三，证据可信度和数据质量说明。可将资料按来源可靠性、空间代表性、时间尺度、质量控制和可复核程度分类，而不宜仅按资料类型简单认定等级。资料不足区域可组合使用多类证据，提案方应提交不确定性清单和后续补充计划。

第四，“标准—目标—措施—指标—权限”对应表。该表应列明适用的附件一标准、主要证据、基于标准及第三部分目标得出的 ABMT/MPA 养护目标和适当情况下的可持续利用目标、拟议措施、监测指标、数据缺口、后续研究以及第 22 条下的实施路径。这样既可检验提案逻辑，也可提前识别哪些内容由缔约方大会决定、哪些需要与相关机构合作协调、哪些应以建议方式推动。

第五，把发展中国家和联合提案支持机制具体化。例如，指南可细化以下方面的要求：由秘书处和信息交换机制提供多语种模板、公开数据导航和提案法律技术答疑；由特别基金和相关项目提供前期小额资助、空间制图和数据整理支持；建立并及时更新区域专家名册和自愿科学伙伴机制；支持发展中国家缔约方依第 19 条第 1 款共同提交提案，确保技术援助由国家驱动，增强其自主拟订提案和参与协商的能力。

上述指导意见的制定，不应成为提案启动和通过的先决条件。一种思路是：允许提案与指导意见制定并行推进。如有必要，缔约方大会可在科学与技术机构建议基础上，先以建议性（非强制性）文件形式通过“最低必要提案清单”和临时模板。指导意见通过后，原则上适用于其后提交的提案。对于已进入程序的提案，仅在缺失事项对科学判断或程序公平具有实质影响时，酌情要求其补充资料。



太平洋中部记录到的镰状真鲨和鱼群
© Paul Hilton / Greenpeace

04 第 21 条第 8 款：ABMT/MPA 提案协商和评估程序的模式

BBNJ 协定第 21 条规定了 ABMT/MPA 提案的协商和评估程序。其中，第 21 条第 8 款规定，协商和评估程序的模式，包括期限，应视需要由科学和技术机构在其第一次会议上进一步拟定，供缔约方大会审议和通过，同时考虑小岛屿发展中国家的情况。该条并非一般性地授权科学和技术机构制定程序指南，而是要求其把第 21 条确立的协商参与主体、意见范围、信息公开、提案修订、科学评估等基本义务，转化为具有明确步骤、期限和责任分工的可操作程序。

（一）条文解读

第一，应当区分第 20 条的“初步审查”与第 21 条的“评估”。第 20 条初步审查的主要目的，是确认提案是否包含第 19 条要求的信息及附件一指示性衡量标准所需材料，具有形式审查和完整性审查性质。第 21 条第 7 款的评估则发生在公开协商和提案修订之后，科学和技术机构应当结合修订后的提案、协商期间收到的科学资料、相关机构意见和其他实质性意见，对提案的科学可靠性、保护必要性、管理可行性及制度协调性作出综合判断。

第二，协商程序具有信息收集、利益表达和制度协调三重功能，形成了“通知—提交意见—公开意见—提案方回应—必要时修改”的完整闭环。协商并不赋予任何参与主体对提案享有同意权或否决权。即使对于拟议措施影响到被相关国家专属经济区完全包围区域的特殊情形，第 21 条第 4 款也仅要求开展有针对性、积极主动的协商，包括事先通知，并要求提案方书面回应相关国家意见，但同样未将相关国家同意规定为提案进入后续程序的条件。[33] 因此，协商程序应保障有关意见得到真实、充分和可核验的考虑，但不应因个别主体不回应、延迟回应或者持续提出重复意见而无限期中止。

第三，协商程序与评估程序既有先后关系，也存在信息互动。原则上，科学和技术机构应在协商完成、提案方提交修订提案后开展最终评估；但第 21 条第 5 款同时要求提案方考虑科学和技术机构提供的意见和信息。这意味着科学和技术机构可以在协商期间中识别关键科学问题、提出补充信息要求或者提示重大数据缺口。最终评估时，科学和技术机构不仅应评估提案本身，还需要审查提案方是否适当处理了协商期间收到的实质性意见，特别是有关科学事实、区域边界、相邻海域影响和相关机构权限的意见。

第四，科学和技术机构的评估属于科学和技术咨询，而非最终决策。第 21 条第 7 款赋予其评估提案并向缔约方大会提出建议的职责，但没有授权其自行设立、否决或者撤回 ABMT/MPA。即使科学和技术机构认为资料不足、管理措施不适当或者相关问题尚未解决，也应当通过评估报告说明理由并向缔约方大会提出相应建议，而不宜以内部程序决定不将提案提交缔约方大会。提案是否获得通过、是否需要修改或者暂缓，应由缔约方大会依据第 22、23 条及其他相关条款作出最终判断。

第五，程序期限是第 21 条第 8 款明确要求拟定的内容。国家管辖范围以外区域的提案可能涉及多个沿海国、区域组织和部门机构，相关机构的会议周期和内部授权程序也不一致。若没有明确期限，协商可能因等待相关机构会议、持续补充意见或者重复开展技术讨论而延续数年。相关政策研究已指出，部分区域渔业管理组织可能需要先由委员会授权科学机构研究，再于下一年度向委员会报告。仅机构内部程序就可能造成一年甚至更长时间的延误。因此，协商应当有足以进行实质参与的合理期限，同时设置程序终点，避免“协商”转化为实际上的拖延机制。[34]

第六，提案协商并非等到第 21 条所规定的公开协商阶段才开始进行，在提案拟定阶段，协商就可以启动。协定第 19 条第 2 款要求在提案拟定阶段，提案方“应酌情与相关利益攸关方，包括各国和全球、区域、次区域、领域机构，以及民间社会、科学界、私营部门、土著人民、当地社区合作和协商，按照本部分的规定拟订提案”。在提案阶段尽早识别关键利益攸关方，与之开展充分、深入的早期协商，将为后续公开协商阶段节省时间，并为相关机构预留更多时间进行内部协调，进而更加高效的参与到 BBNJ ABMT/MPA 的相关程序。

（二）相关国际实践

为使国际实践能够直接支撑后文关于程序步骤、参与主体、文件公开、期限和评估方法的建议，本节选取已经形成正式程序性文件的三类实践：一是 CBD 关于 EBSA 描述和修改的程序；二是 ISA REMP 的制定、评估和批准程序；三是 IMO PSSA 提案评估程序。三类制度分别体现了开放意见征集、科学与管理双重评估以及多机构分阶段审查的不同模式。

1. CBD EBSA

2024 年，《生物多样性公约》第十六次缔约方大会通过第 16/16 号决定及其附件《用于修改对具有重要生态或生物意义的海洋区域所做描述和描述新区域的方式》。根据该决定，对于国家管辖范围以外区域的新区域描述或者既有描述修改，提案方可以在正式提交前请求秘书处发布提案意向通知；秘书处收到提案后，应在 EBSA 信息共享机制中登记并发布通知，开放各缔约方、其他国家、主管政府间机构和相关组织提交意见，评论期为六个月。提案及收到的意见随后提交 EBSA 研讨会讨论，研讨会成果再提交科学、技术和工艺咨询附属机构（SBSTTA）以及 CBD 缔约方大会审议，由 CBD 缔约方大会决定是否将其纳入 EBSA 信息库。[35]

该决定对国家管辖范围内区域另行规定了更为完整的意见回应机制：秘书处公开提案并开放六个月评论期，将收到的意见转交提案方；提案方可以回应意见、修改提案、停止推进或者撤回提案；修改后的提案由科学、技术和工艺咨询附属机构审议并形成建议，最后由 CBD 缔约方大会作出决定。提案、评论、提案方回应和不同版本均可在信息共享机制中留存。[36]

CBD EBSA 实践的主要经验包括：协商程序至少涵盖的四项内容——公开哪些文件、哪些主体可以提交意见、意见征集持续多久以及收到意见后如何处理；同时，科学评估不由秘书处完成，而是通过专家研讨会和科学附属机构形成多层次审查。

2. ISA REMP

2025 年 7 月，ISA 理事会通过 ISBA/30/C/20 号决定，正式采纳 ISBA/30/C/3/Rev.1 号文件所载《用于拟定、确立和审查区域环境管理计划的订正标准化程序》。该程序把 REMP 的形成划分为科学评估、管理评估、计划草案编制、国家和利益攸关方协商、法律和技术委员会（LTC）建议以及理事会批准等环节。[37]

在科学评估阶段，法律和技术委员会根据专家和利益攸关方映射结果选取专家，可包括 ISA 观察员中的专家。专家范围涵盖区域深海生物学、海洋学、地质学和环境影响评价研究人员，掌握相关数据的专家，空间规划和划区管理工具专家，其他资源使用者、沿海国代表以及具有相关传统知识的人员。专家通过研讨会汇总和分析区域环境数据，确定地理范围，识别现有使用和其他机构设立的划区管理工具，评估区域尺度上的累积影响，识别可能需要保护的区域、非空间管理选项和知识缺口。研讨会报告还应记录参与者的不同意见。[38]

科学评估完成后进入管理评估阶段，由相关专家将科学结论转化为区域目标、空间及非空间管理措施、科研和监测重点以及实施策略。法律和技术委员会在此基础上编制 REMP 草案。秘书处随后通知各国，并将计划草案、区域环境特征报告和数据报告公开至少 90 日，供各国及利益攸关方提交意见；在此环节所有意见均应公开。评论期结束后，法律和技术委员会在下一次常会中根据收到的意见修改草案，并说明主要意见及其处理方式。经法律和技术委员会建议提交理事会的草案及建议，还应在理事会审议会议前至少 90 日公开。理事会可以批准草案，也可以要求法律和技术委员会作出具体修改或者开展进一步研究。[39]

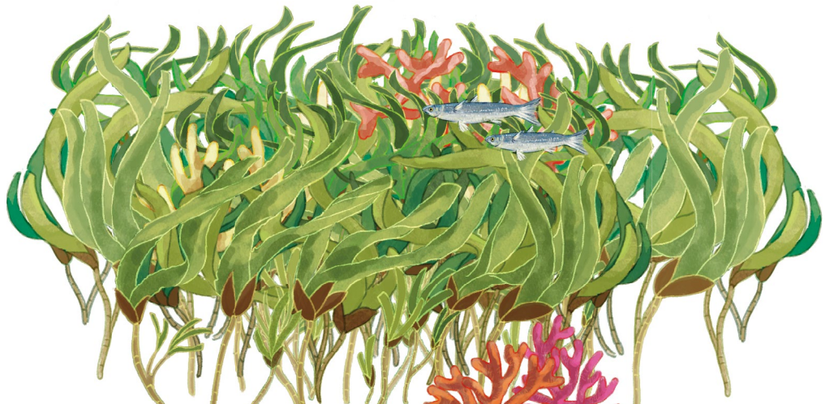
ISA 程序的主要经验在于将“科学评估”和“管理评估”明确区分：前者关注区域具有何种生态特征、面临何种风险和存在哪些知识缺口，后者关注哪些措施能够实现环境目标以及如何实施。与此同时，通过 90 日公众评论、意见公开、处理理由说明和理事会多种决定选项，使协商、技术评估和政治决策得以形成闭环。

3. IMO PSSA 提案的分阶段评估程序

IMO 大会 A.982(24) 号决议《特别敏感海域识别和指定修订指南》第 8 节，对特别敏感海域提案的评估标准和机构程序作出具体规定。按照该指南，PSSA 提案首先提交海洋环境保护委员会（MEPC），由该委员会承担主要审查职责。委员会应逐案判断拟议区域是否至少符合一项识别标准，相关生态、社会经济、文化或科学属性是否容易受到国际航运活动损害，以及是否已经提出能够预防、减少或者消除相关风险的保护措施。评估还应考察区域属性、已识别脆弱性、拟议保护措施与区域面积之间是否形成合理联系，以及拟议措施是否可能把不利影响转移至区域之外。[40]

海洋环境保护委员会可以设立由环境、科学、航运和法律专家组成的技术组。提案国可以介绍提案、海图及支持材料；技术组应向委员会提交简要报告，说明评估结果；委员会的会议报告也应完整记录评估结论。提案通过初步评估后，委员会可以作出“原则上指定”，并将相关保护措施转交具有相应权限的分委会、委员会或者大会审查。有关机构应根据拟采取措施所依据的法律文书审查其程序、标准和其他条件。只有相关保护措施获得批准后，海洋环境保护委员会才作出最终指定；如保护措施未获批准，可以拒绝提案或者要求提案国提出新的措施。提案被拒绝时，应向提案国说明理由，并可要求其补充信息。[41]

IMO 实践提供了三个主要经验。其一，评估报告应有事先确定的判断项目，而不是只作笼统的“科学上可行”判断。其二，可以通过临时技术组引入跨学科专业知识，但最终咨询意见仍由法定机构作出。其三，评估结论可以包括原则同意、要求补充信息、要求修改措施或者不予推荐等不同类型，并应说明理由。不过，IMO 程序主要在成员国和组织内部机构之间开展，缺乏类似 BBNJ 第 21 条所要求的广泛公众参与，相关指南也未规定统一的整体审查期限。



（三）潜在落实路径

为落实第 21.8 条，科学和技术机构可视需要在其第一次会议上拟定 ABMT/MPA 提案审查、协商和评估程序模式相关指南草案，供缔约方大会审议和通过。该指南草案可将第 20 条规定的审查流程一并纳入，系统性细化“提案初次公布及初步审查—考虑审查结果及重新提交—公开协商及适用的特别协商—提案修订与意见回应—缔约方大会审议建议”的一系列程序，并设置常规程序和复杂程序两种模式。

常规程序适用于科学资料相对充分、涉及部门机制较少、利益冲突较低、管理措施较清晰的 ABMT/MPA 提案。建议总期限控制在 12 个月左右。在初次公开和初步审查（形式预审）阶段，秘书处收到书面提案后公开并转交科学和技术机构，科学和技术机构收到提案后在 30 日内审查提案是否包含第 19 条规定的基本内容以及科学和技术机构指南要求的必要附件。在公开协商阶段，经初步审查（形式预审）后的提案，秘书处应通过信息交换机制公布提案全文、非技术摘要、地图、管理计划草案、相关附件和意见提交方式，意见征集期建议为 90 日。在提案方回应和修订阶段，建议提案方将提交回应和修订提案的周期控制在 90 日。在科学和技术机构的评估阶段，建议期限为 60 日。在缔约方大会审议准备阶段，按照拟定中的缔约方大会议事规则，秘书处需在缔约方大会前至少 30 日分发最终文件。[ii]

复杂程序适用于拟议区域面积特别大、涉及多个生态系统或多层空间、涉及多个现有国际组织权限、涉及重大渔业、航运、矿产或科研利益、存在较大科学不确定性、邻近国家管辖范围内海域并可能引发沿海国关切，或者提案收到大量实质性反对意见的情形。复杂程序建议总期限控制在 18 至 24 个月。与常规程序相比，复杂程序应增加重点机构协商、区域或专题专家研讨和协调缺口评估三个环节。对于涉及特定部门活动的提案，应专门征询相关 RFMO、IMO、ISA、区域海公约或其他主管机构意见，科学和技术机构可组织区域研讨会或专题专家会议，并应评估哪些事项可由 BBNJ 缔约方大会处理，哪些事项应通过相关国际组织在其权限范围内采取措施。

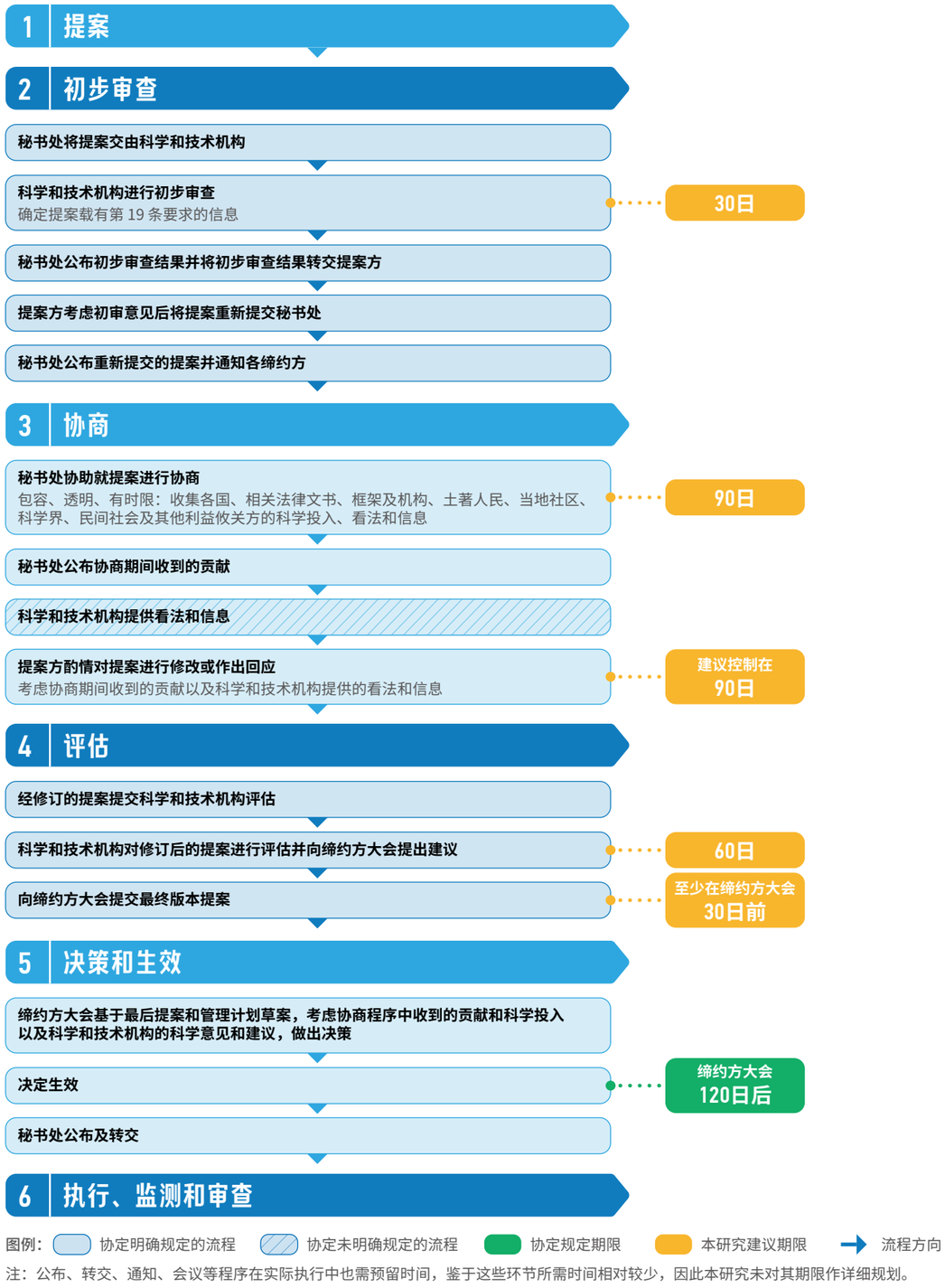
---

ii：有关向缔约方大会提交最终提案的时间窗口，根据拟定中的缔约方大会议事规则草案：

- 每次缔约方大会的临时议程和辅助文件应至少在会议开幕前 45 天以各种正式语言发布，由秘书处分发给各缔约方和观察员。
- 临时议程分发后至开会前 30 天内由缔约方提出的项目，经商定可列入补充临时议程。
- 缔约方大会通过议程时仍可增删、推迟审议或修正项目，但唯有“紧急且重要”的项目方可增列。

来源：联合国大会 . 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》生效及召开《协定》缔约方大会第一次会议筹备委员会的报告 : A/AC.296/2026/9[R]. 纽约 : 联合国 , 2026. 附件一 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》缔约方大会议事规则草案 第 12-14 条

图3. 本研究提出的ABMT/MPA提案审查、协商和评估常规程序周期（12个月）



注：公布、转交、通知、会议等程序在实际执行中也需预留时间，鉴于这些环节所需时间相对较少，因此本研究未对其期限作详细规划。

此外，该指南草案还可就现有程序中可以进一步优化的环节提出建议。例如，在初步审查阶段，若科学和技术机构确认提案内容已足够完善，无需增改，此种情况下是否仍有必要要求提案方“在考虑科学和技术机构的初步审查后，将提案重新提交秘书处”。该流程是否具备精简空间，例如精简为由秘书处在公布审查结果的同时直接通知各缔约方，并进入第 21 条规定的协商环节。又如，协定第 21 条第 7 款规定了协商环节结束后“经修订的提案应提交科学和技术机构”，但并未明确递交主体；协定也未指明最终版本提案应由哪一方向缔约方大会递交，上述程序细节也可在该指南草案中进行明确。

科学和技术机构可考虑采用意见回应矩阵的形式汇总第 21 条的协商程序的结果。意见回应矩阵应包括意见提交主体、意见类别、意见摘要、提案方回应、是否采纳、未采纳理由、科学和技术机构评估意见和最终处理结果。该制度有助于确保协商不流于形式，使各方意见均有记录和回应。对于重复性、明显无关或恶意拖延性意见，建议秘书处可在记录后作合并处理，但不应简单删除。

科学和技术机构评估报告也可考虑采用标准化格式，涵盖提案基本信息、程序情况、科学基础评估、生态风险和管理必要性评估、管理措施可行性评估、协调性评估、监测、研究和审查安排评估、能力建设和技术转让需求评估、科学和技术机构结论和建议。评估组不能形成一致意见时，应在报告中记录主要观点、支持依据和不同意见，而不应为追求表面一致而删除重要科学分歧。在此方面，ISA 标准化程序要求研讨会报告反映参与者的不同意见，这一安排有助于最终决策机构完整了解不确定性。[42]

科学和技术机构经评估后作出的建议，可考虑区分为以下类型：一是建议按照修订后的提案设立 ABMT/MPA；二是建议在缔约方大会决定中纳入明确的技术性修改或者条件后设立 ABMT/MPA；三是对于现有科学依据已足以支持设立、但部分措施的具体安排或预期效果仍存在不确定性的提案，建议设立 ABMT/MPA，同时在管理计划中明确补充研究、持续监测和定期审查安排，由科学和技术机构根据后续研究和监测结果，就调整相关措施向缔约方大会提出建议。四是对于缺少足以影响设立判断的关键信息、尚无法充分评估的提案，建议缔约方大会暂缓作出设立决定，并明确需要提案方补充的信息及其理由，待提案补充完善并经科学和技术机构进一步评估后，再由缔约方大会审议。五是对于经评估认为设立依据不足、措施与目标明显不匹配，或者存在其他无法通过修改消除的问题的提案，建议不按现有提案设立 ABMT/MPA，并说明理由。无论建议类型为何，科学和技术机构均应将修订后的提案、协商材料和评估报告提交给缔约方大会。

此外，第 21 条第 8 款还要求考虑小岛屿发展中国家的特殊情况，这一要求适宜体现为程序便利和能力支持，而不被解释为降低提案的科学标准。为此采取的具体措施可包括延长其提交意见的期限、提供文件翻译和非技术摘要、支持专家参与、便利其获得区域科学资料，以及允许其以线上方式参加技术磋商。相关研究指出，国家管辖范围以外区域科学信息分布和参与能力不均衡，科学资料收集、生态连通性判断和国际合作能力直接影响发展中国家参与 ABMT/MPA 程序的实际效果，这构成上述措施的现实依据。[43]



印度洋撒雅德玛哈浅滩上的海草、珊瑚和鱼类
© Tommy Trenchard / Greenpeace

05 第 25 条及第 26 条：ABMT/MPA 执行、监测和审查层面的具体实施

BBNJ 协定第 25 条和第 26 条共同构成 ABMT/MPA 设立后的实施、监测和审查机制。第 25 条主要解决“谁来落实缔约方大会决定和建议”的问题，第 26 条则关系到“如何评估所设 ABMT/MPA 的有效性、是否需要调整”的问题。与国家管辖范围内海洋保护区不同，国家管辖范围以外区域不存在单一属地主管机关，也不存在统一的现场执法机构。因此，BBNJ ABMT/MPA 的管理实施不可能简单采取“设立保护区管理局—制定管理办法—开展巡护执法”的国家管辖范围内保护区模式，而必须建立以缔约方履约为基础、以相关国际组织职责为边界、以科学和技术机构科学审查为支撑、以信息交换机制和定期报告为纽带的复合型实施体系。

（一）条文解读

第 25 条体现了 BBNJ 协定 ABMT/MPA 制度的实施逻辑。根据该条，缔约方应确保其管辖或控制下在国家管辖范围以外区域开展的活动符合根据第三部分作出的决定，并应促进相关国际法律文书、框架和机构采取措施，以支持根据本部分作出的决定和建议。这表明，BBNJ 协定下海洋保护区的实施并非由 BBNJ 缔约方大会或秘书处主动派出执法力量完成，而是主要依靠缔约方自身的努力来落实已通过的措施。[44]

第 26 条则进一步规定了监测和审查机制。该条要求缔约方向缔约方大会报告其实施根据第三部分作出的决定和建议的情况，也允许相关国际法律文书、框架和机构向缔约方大会提供关于其已采取措施的信息。科学和技术机构应监测和定期审查根据协定第三部分设立的 ABMT/MPA 及相关措施，并向缔约方大会提供意见和建议；缔约方大会可根据科学和技术机构审查结果，酌情作出修改、延长或撤销相关 ABMT/MPA 及措施的决定或建议。

基于协定内容及适当的延申解读，本研究认为，从制度功能看，第 25 条和第 26 条共同回答了以下四个问题。第一，谁负责实施。直接实施主体首先是缔约方。对于相关国际组织职权范围内事项，实施主体则应是相应国际组织及其成员，通过既有制度程序采取配套措施。第二，如何实施。实施方式包括缔约方国内执行、国际组织配套措施、非缔约方或非参与方的合作义务、信息交换、监测报告、合规审查、能力建设和技术支持等。第三，如何评估。科学和技术机构应依据最佳可得科学和科学信息，并在可获得时考虑相关传统知识，对 ABMT/MPA 目标实现情况、管理措施有效性、监测数据质量、实施进展和管理缺口进行定期审查。第四，如何调整。缔约方大会可根据科学和技术机构建议和实施报告，对相关 ABMT/MPA 及措施作出维持、修改、延长或撤销决定，或者对相关国际组织提出新的协调性建议。

（二）相关国际实践

针对 ABMT/MPA 的执行、监测和执法，本研究主要考察了 RFMO、IMO、ISA 层面已经建立的监测、控制与监视（MCS）体系，以及 OSPAR 国家管辖范围以外区域 ABMT/MPA 在此方面的实践。

RFMO 实践为渔业相关 MCS 提供了最重要参考。区域渔业管理组织通常通过船舶授权名单、船位监测系统（VMS）、电子日志、观察员制度、转载监管、港口国措施、IUU 船舶名单、合规委员会和年度履约审查等方式开展 MCS。[45]

IMO 实践为航运相关 MCS 提供了参考。国际航运活动通常通过船旗国、港口国监督、船舶定线、报告制度、特别敏感海域、船舶自动识别系统（AIS）、《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）规则以及海上安全和环境保护规则加以管理。[46]

ISA 实践为“区域”内海底矿产资源活动管理提供了参考。ISA 对“区域”内矿产资源活动具有管理权限，并通过勘探合同、环境基线数据、环境管理和监测计划、区域环境管理计划以及法律和技术委员会审查等方式开展监管。[47]

OSPAR 国家管辖范围以外区域 ABMT/MPA 实践显示，区域环境保护机制可以通过管理建议、实施报告、科学评估和与其他主管机构合作，推动国家管辖范围以外区域 ABMT/MPA 管理。这一实践表明，BBNJ ABMT/MPA 管理不必追求建立一个完整替代性管理机构，而应在明确保护目标和管理需求基础上，推动相关机构在各自权限范围内采取措施，并通过定期报告和审查评估整体效果。

（三）潜在落实路径

1.ABMT/MPA 管理主体的构成方案

BBNJ ABMT/MPA 的管理主体设计宜首选轻机构化、协同化和不新增实体管理机构的方案。国家管辖范围以外区域不存在单一属地主管机关，BBNJ 协定也未直接授权设立管理每一 ABMT/MPA 的国际执法机构。第 25 条主要要求缔约方确保其管辖或控制下的活动符合缔约方大会决定；第 55 条所建立的执行和遵守委员会具有促进性、非对抗性和非惩罚性，并非集中执法机关。因此，在 ABMT/MPA 管理主体方面，较为可行的方案是在既有机构框架内，形成“缔约方大会总体决策、秘书处信息支持、缔约方具体执行、相关国际机构部门实施、科学技术机构审查”的初步分工体系。

此外，执行和遵守委员会具有推动协定规定执行和促进遵守协定规定的作用。协定第 55 条第 3 款规定该委员会“应审议执行和遵守方面的个案和系统层面问题，定期向缔约方大会报告并酌情提出建议，同时认识到各国各自的情况”。上述审议和建议职能，在 ABMT/MPA 执行过程中所对应的具体事项，也是有待探讨的问题。

在执法方面，BBNJ 协定不宜被解释为创设新的普遍登临检查权或者公海集中执法权。有研究认为，公海海洋保护区的实施难点主要在于权限分散和跨机构协调，而非缺少统一的国际执法机关。[48] 因此，ABMT/MPA 相关执法仍宜以船旗国管辖为基础，由船旗国对本国船舶实施许可、调查和处罚；港口国依据适用规则开展检查并采取港口措施；缔约方对本国国民、企业和科研机构实施行政或司法管理；RFMO、IMO 和 ISA 则在各自制度内采取船舶监控、履约审查、环境监管等措施。缔约方大会、科学和技术机构及履约委员会主要通过实施报告、定期审查和信息公开形成履约压力。

2. 监测和定期审查规则的细化

为促进第 26 条的落实，建议可在以下事项方面进行细化。

首先，可由科学和技术机构制定统一的监测和审查技术框架。海洋保护区管理有效性研究通常强调，应同时评价生态状况、人类压力、管理响应和治理能力，避免仅以生态数据衡量保护成效。[49] 因此，结合现有国际实践，本研究认为监测和定期审查大致应涵盖五类内容：

① 生态状态指标，如目标物种、关键栖息地和生态连通性；

② 人类活动和压力指标，包括捕捞、航运、科研、海底活动、污染和累积影响；

③ 管理与合规指标，对应于评估缔约方和相关国际机构是否落实有关措施；

④ 治理和协调指标，对应于评估职责分工、信息交换及机构间措施的兼容性；

⑤ 能力建设指标，对应于评估发展中国家参与监测和数据分析的能力。

其次，建议明确基本的数据和元数据标准，包括坐标、观测时间、空间分辨率、数据来源、质量控制、置信程度、公开范围和保密处理。相关标准可在上述监测和审查技术框架中一并明确。

第三， 缔约方实施报告应重点说明为落实缔约方大会决定采取的法律、行政、技术和执法措施；相关国际机构则可提供其权限范围内的管理措施、活动数据和履约信息。监测手段可综合使用科研航次、遥感、环境 DNA、AIS、VMS、电子日志和观察员报告，以降低重复监测成本并提高信息覆盖范围。[50]

3. 科学和技术机构审查建议的基本要素

科学和技术机构向缔约方大会提交的审查建议宜采取规范化结构，并能够直接支撑缔约方大会后续决策。建议审查建议中包括以下要素：

- ABMT/MPA 基本信息和保护目标；
- 实施情况；
- 生态状态和人类压力变化；
- 管理措施执行程度；
- 缔约方及相关国际机构采取的措施；
- 目标实现情况；
- 机构协调和措施充分性；
- 数据缺口和科学不确定性；
- 发展中国家参与和能力建设情况；
- 以及对缔约方大会的建议。

审查结论可分为维持、修改、补充监测和撤销四类，从而形成“目标—监测—评价—调整”的适应性管理闭环。





大西洋维马海山记录到的特里斯坦岩龙虾
© Richard Barnden / Greenpeace

06 财务相关：ABMT/MPA 涉及的成本项目及潜在资金来源

BBNJ 协定 ABMT/MPA 的设立和实施不仅是法律和科学问题，也涉及资金保障问题。国家管辖范围以外区域面积广阔，生态系统复杂，涉及深海调查、远洋监测、跨机构协调、长期数据管理和发展中国家参与等多重成本。与国家管辖范围以内的海洋保护区相比，BBNJ ABMT/MPA 通常缺乏属地管理机构和稳定地方财政来源，其资金需求更依赖国际资金机制、缔约方资源投入、科学合作项目、相关国际组织配套安排以及多元化公共和私人资金。因此，在研究技术细则时，有必要专门分析其成本项目和可能资金来源。

（一）条文解读

BBNJ 协定第 52 条建立了资金资源和资金机制制度。该条首先规定，各缔约方应根据自身能力，并考虑其国家政策、优先事项、计划和方案，为实现协定目标的活动提供资源，协定所设机构则通过缔约方分摊会费供资。这一安排说明，BBNJ 制度运行的基础经费主要来自缔约方对机构预算的分摊，而具体实施项目则可根据不同性质通过多元化资金来源支持。

第 52 条进一步建立了一个提供“充足、可获取、新的、额外的和可预测的”资金资源的机制，以协助发展中国家缔约方实施协定，包括支持能力建设和海洋技术转让，并为国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的保护和可持续利用履行其他相关功能。这表明，BBNJ 资金机制并非一般性行政预算安排，而是落实协定公平性、可执行性和普遍参与的重要制度工具。对 ABMT/MPA 而言，资金机制尤其关系到发展中国家能否参与提案编制、科学调查、协商评估、监测审查和能力建设。

根据第 52 条第 4 款，BBNJ 资金机制包括三类组成部分：

① 缔约方大会设立的自愿信托基金，用于便利发展中国家代表参加协定机构会议；

② 特别基金，其资金来源包括第 14 条第 6 款规定的年度缴款、第 14 条第 7 款规定的付款，以及缔约方和希望提供资金支持的私人实体的额外捐款；

③ 全球环境基金（GEF）信托基金。

这一结构为 BBNJ ABMT/MPA 提供了多层次资金来源。

第 52 条第 6 款进一步明确，特别基金和全球环境基金信托基金应用于资助协定下能力建设项目，包括与海洋技术转让有关的培训和保护及可持续利用项目；协助发展中国家缔约方实施协定；支持作为传统知识持有者的土著人民和地方社区参与保护和可持续利用项目；支持国家、次区域和区域层面的公众咨询；以及资助缔约方大会决定的其他活动。第 52 条第 7 款要求资金机制避免重复，促进互补性和一致性；第 52 条第 8 款规定，为支持协定实施而动员的资金可来自公共和私人来源、国家和国际来源。 第 52 条第 14 款还规定缔约方大会应设立财务委员会，负责定期报告并就资金识别和动员提出建议，同时收集其他机制和文书下直接或间接促进协定目标实现的资金信息。



（二）相关国际实践

1. OSPAR 国家管辖范围以外区域海洋保护区

OSPAR 针对米尔恩海山复合区、查理—吉布斯南部、阿尔泰尔海山等国家管辖范围以外区域海洋保护区，分别通过设立决定和管理建议确定保护目标及管理行动。各保护区管理建议的具体内容虽有所不同，但通常涉及收集和更新科学资料、开展生态监测、评估人类活动影响、提交实施报告，以及与 NEAFC、IMO、ISA 等相关主管机构进行协调。OSPAR 缔约方还需就其权限范围内的管理行动开展定期实施报告。[51]

由此形成的成本主要包括：保护区科学资料和空间数据的收集整理，深海生态调查和长期监测，管理措施实施情况报告，数据平台和评估报告编制，以及与相关国际机构开展磋商协调的行政成本。

OSPAR 并未为每一个国家管辖范围以外区域海洋保护区建立独立的管理机构和专项基金。从其公开文件看，上述任务主要依靠缔约方承担或者牵头实施，OSPAR 负责确定共同目标、协调科研计划和汇总实施信息。OSPAR 科学议程也明确，其科学工作较大程度依赖缔约方确定优先事项并筹集资源，同时通过国家科研项目、成员间共同出资、欧盟项目和其他外部资金支持区域研究。[52]

OSPAR 实践的主要经验是，将保护区日常成本嵌入缔约方既有科研和环境管理体系，避免为每个保护区另设完整预算和执行机构；但对于远洋调查、长期监测和跨机构协调等共同任务，仍需通过联合项目和外部资金予以补充。

2. CCAMLR 罗斯海区域海洋保护区

CCAMLR 罗斯海区域海洋保护区的成本重点集中于科研和长期监测。CCAMLR《养护措施 91-05》及相关科研监测安排要求围绕生态系统结构和功能、目标物种、捕捞影响、气候变化等问题开展研究，并要求成员定期报告与保护区科研和监测有关的活动及初步成果。CCAMLR 还建立了海洋保护区信息库，用于接收、保存、分析和报告成员提交的项目数据。[53]

相关成本主要包括南大洋航次、船时和后勤保障，物种和生态系统调查，渔业数据、标记数据和环境数据收集，样品分析和模型研究，数据平台维护，科学委员会评估以及定期审查。此类成本中，远洋调查和数据收集费用最高，主要依托成员已有的南极科研计划和多国联合研究承担。CCAMLR 文件显示，新西兰、意大利、韩国、美国等成员已通过各自或联合科研活动为罗斯海保护区监测提供资料，相关研究还可与 CCAMLR 生态系统监测计划及其他南大洋科学合作网络相衔接。[54]

从公开文件看，罗斯海区域海洋保护区同样没有建立一个集中承担全部费用的独立基金。[55] 其基本模式是：成员通过本国科研计划、船舶和人员投入承担现场研究成本[56]，CCAMLR 利用现有秘书处、科学委员会和数据系统承担信息汇总、技术评估和审查工作。该模式有利于调动成员已有资源，但也要求通过建立共同研究计划和数据标准，避免监测活动零散化以及不同成员投入不均。

（三）潜在落实路径

综合 BBNJ 协定第 52 条及上述实践，ABMT/MPA 的成本可以简要归纳为五类。

第一，提案和技术评估成本。包括科学资料收集、空间制图、提案和管理计划编制、公开协商、专家评估及文件翻译等。

第二，科学调查和长期监测成本。包括科研航次、船时、设备和样品分析，数据和元数据整理、信息平台维护，遥感和模型研究，生态状况及人类活动监测。OSPAR 和 CCAMLR 实践均表明，这通常是保护区实施中成本最高、持续时间最长的部分。

第三，管理措施落实、报告和定期审查成本。包括包括将缔约方大会决定落实为国内法律、行政或政策措施，对本国管辖或控制下的相关活动开展合规指导、动态监管、依法检查和违法处理，以及配置相应人员、设备和技术系统，缔约方实施报告、科学和技术机构评估以及缔约方大会定期审查。

第四，生态养护成本。包括开展脆弱和受损生态系统及物种养护，以维持与提升重要生态区域生态环境与功能。

第五，实施协调和能力建设成本。包括与相关国际机构开展协调，支持发展中国家参加提案、监测和审查，以及提供培训、技术、设备和专家服务。

相应资金来源可以分为四类。

一是协定机构的正常预算。缔约方大会、科学和技术机构、秘书处以及信息交换机制的一般运行成本，原则上由缔约方分摊会费保障。

二是缔约方和科研机构的项目及实物投入。借鉴 OSPAR 和 CCAMLR 实践，各国可以通过国家科研项目、联合航次、船时、设备、数据和专家服务承担提案、调查和监测任务。对于成本较高的远洋和深海调查，宜鼓励多国联合实施，而不必完全依赖协定预算资金。

三是 BBNJ 协定资金机制。特别基金和全球环境基金信托基金可重点支持发展中国家参与提案、能力建设、技术培训、区域合作和监测项目；自愿信托基金主要用于便利发展中国家代表参加协定机构会议。[57]

四是相关国际机构和其他补充资金。属于 RFMO、IMO、ISA 等机构权限范围内的监测和管理活动，可由相关机构、其成员或者受监管活动主体依据各自规则承担；双边和多边合作资金、公益基金及其他公共或私人资金可以作为补充，但应防止利益冲突。

总体上，BBNJ 协定下不宜要求每个 ABMT/MPA 建立独立、完整的财务体系。较为可行的模式是，由协定预算保障基本制度运行，由缔约方和科研项目承担主要科学研究与定期监测活动，由特别基金和全球环境基金信托基金支持发展中国家参与，并由相关国际机构承担其权限范围内的管理成本，从而形成分工明确、来源多元的资金安排。



印度洋记录到的抹香鲸
© Alex Westover

07 结论与建议



（一）主要结论

第一，ABMT/MPA 技术细则应围绕全流程形成闭环。第 19 条提案和管理计划草案保障信息基础，第 21 条协商评估保障程序质量，第 25 条和第 26 条把缔约方大会决策转化为缔约方及相关机构的实施、监测和适应性调整行动，资金机制提供持续运行所需的公平资金支持。各环节的模板宜使用同一套目标、措施、权限、责任主体、指标和资金字段，以增强一致性，避免前后脱节。

第二，技术指南应兼顾质量和效率。第 19 条第 6 款和第 21 条第 8 款均使用“视需要”拟订的表述，表明协定没有把全部通用指南规定作为提案程序的当然前置条件。初期优先事项应聚焦于临时模板、覆盖协定规定必需内容的基础清单、协商期限、核心监测指标和资金申请基本规则；详细证据标准、区域特定指标和最佳实践可以在首批提案和审查经验基础上逐步完善。

第三，科学不确定性、机构碎片化和长期资金缺乏可持续性是三个共性难题。解决方式包括采用差异化证据标准、预防性和分阶段措施、公开数据缺口、构建机构间合作协调机制、稳定科研与监测资金、拓展资金来源以及适应性审查等。对发展中国家的参与支持应嵌入提案、评估、监测和融资各个阶段。

（二）任务分级

首要任务是推进海洋保护区网络的建立。包括提案拟定、协商、评估、缔约方大会审议和决策等实质性工作，落实协定的相关目标。指南和模板编制等规则细化工作应是服务于保护区建设的工具，而不应成为其设立的前置条件。

其次是制度运行的基础规则，包括提案临时模板、管理计划草案核心要素、“措施—权限—责任主体—实施渠道”矩阵、公开协商和评估基本期限、缔约方实施报告模板、核心监测指标以及资金需求表。该规则包宜简明、可直接应用，应允许首批提案在其基础上启动，并避免因其制定延误首批提案的启动和通过。

再次是提高一致性和技术质量的详细指南，包括附件一标准逐项说明、证据可信度判定方法、复杂提案程序、管理有效性评价、机构协调操作手册、数据和元数据标准以及资金优先级确定方法。详细指南应通过试点、审查和公开评估，在实践中持续完善，不宜一次性追求穷尽。

（三）展望及建议

中国在国际海洋治理领域的参与日益深入与积极。近年来，中国陆续加入 WTO 渔业补贴协定、港口国措施协定，并于 2025 年 12 月 15 日批准 BBNJ 协定，成为协定生效时的首批缔约国之一，目前正在申请将协定秘书处设在中国厦门。2026 年，中国向 CCAMLR 提交了在东南极宇航员海设立南极海洋保护区的提案[58]，这是中国的首个公海海洋保护区提案，是在全球海洋保护区领域迈进的重要一步。作为海洋活动大国，中国有能力也有责任在全球海洋治理领域做出更大贡献，通过中国方案和行动发挥积极的引领作用。

BBNJ 协定为中国进一步深入参与全球海洋治理、发挥更大角色提供了宝贵契机。划区管理工具，特别是海洋保护区，既是 BBNJ 协定的核心机制之一，也已成为国际社会推进海洋治理的重点方向。具有高保护水平的海洋保护区能够带来显著的生态、环境、经济和社会效益。[59] 支持建成具有生态代表性、良好连通性以及高保护水平的 BBNJ 海洋保护区网络，是中国为全球海洋治理做出进一步贡献的关键领域之一[60]。目前国际上已有多个提案在筹备之中，首次缔约方大会后或将陆续有保护区提案提出，中国应加速推进海洋保护区方面的筹备工作，以便建设性参与全球海洋保护区设立进程，助力“3030”目标的落实。

本研究谨提出以下探讨性建议，以期为相关决策与实践提供参考：

一是加强候选区域识别和数据储备。依托远洋调查、深海探测、遥感、船舶活动数据和国际数据库，持续识别具有重要生态价值且存在治理空缺的区域，形成可支持 BBNJ 协定提案、决策、监测和审查的公共数据产品。鼓励与发展中国家和区域组织共同开展科学调查航次、数据分析和联合提案，切实提升发展中国家参与 ABMT/MPA 的能力。在此基础上，尽早遴选区域并与各方加强合作，积极筹备提出海洋保护区提案。

二是积极参与首批技术规则制定。深入研究提案模板、指示性衡量标准、监测指标、数据格式和资金规则等，提出可操作文本，推动形成“最低必要、比例适用、允许补正、并行推进”的程序设计。对中文术语、坐标和元数据标准、深海生态指标等，组织国内法律和科学团队形成相关试行方案和标准规范。

三是推动在部门间和国际机构间的协同落实。加快建立国内分工、议案提交、进展反馈和复审机制，打通利益攸关方参与渠道。对涉及渔业、航运和深海采矿的提案，应同步在相关 RFMO、IMO 和 ISA 等场合开展科学说明和规则倡议，加强在不同机构和制度中的立场相互衔接。

四是完善履约和资金保障。系统梳理国内船舶、国民、企业和科研机构在国家管辖范围以外区域开展活动所涉及的许可、通报、数据报告和监督管理要求，研究将缔约方大会决定转化为国内法律、行政和政策措施的具体路径。同时，综合运用联合航次、船时和设备共享、数据开放、技术培训、专家服务及资金捐助等方式，支持发展中国家参与 ABMT/MPA 提案、监测、审查和实施，并积极推动为相关活动多渠道筹集和配置资金，增强 BBNJ 协定实施的公平性和有效性，提升发展中国家参与协定实施的能力。

参考文献

[1] 联合国 .《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定 [A/CONF.232/2023/4]. 2023.

[2] United Nations Treaty Collections, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en 访问时间：2026 年 10 月 10 日

[3] 刘洋，施余兵 . 2024. BBNJ 协定在国际海洋法上的制度创新 . 太平洋学报，32（5）：90-105.

[4] 2022 年 12 月《生物多样性公约》第 15 次缔约方大会第二阶段会议通过《昆明－蒙特利尔全球生物多样性框架》，确立了到 2030 年前有效保护至少 30% 的陆地和海洋的目标（简称“3030” 目标）。https://www.cbd.int/gbf

[5] 王蕾 , 郑苗壮 . BBNJ 协定生效开启全球海洋治理新篇章 . 民主与法制 , 2026 年第 19 期 . http://e.mzyfz.org.cn/mag/paper_69932_38994.html

[6] 《〈海洋生物多样性协定〉划区管理工具箱》. 中国海洋发展基金会、自然资源部海洋发展战略研究所 2026 年 9 月发布

[7] Mossop, Joanna, and David Freestone (eds), The Agreement on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Commentary and Analysis (2025; online edn, Oxford Law Pro), https://doi.org/10.1093/law/9780198918578.001.0001

D Diz et al, ‘Area-Based Management Tools under the BBNJ Agreement: Towards Effective and Equitable International Implementation’, BBNJ Implementation Policy Brief Series, Policy Brief No. 3 (July 2024), https://www.law.ed.ac.uk/sites/default/files/2024-07/ABMT%20Final%20Brief.pdf

High Seas Alliance, BBNJ ABMT / MPA Proposal Template and Development Guide). https://highseasalliance.org/wp-content/uploads/2026/07/HSA-ABMTMPA-TEAMPLATE.pdf

[8] 请见信息栏一：国际上有关 ABMT/MPA 提案技术细节的部分研究介绍

[9] 联合国 . 维也纳条约法公约 [Z]. 1969.

[10] De Santo, E. M. (2018). Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). Marine Policy, 97, 34-43. DOI:10.1016/j.marpol.2018.08.034

[11] Grorud-Colvert, K., Sullivan-Stack, J., Roberts, C., Constant, V., Horta e Costa, B., Pike, E. P., ... & Lubchenco, J. (2021). The MPA Guide: A framework to achieve global goals for the ocean. Science, 373(6560), eabf0861. DOI:10.1126/science.abf0861，完全保护（Fully Protected）级别的保护区内不允许进行任何开发或破坏性活动，并将所有影响最小化。高度保护（High Protected）级别的保护区内只允许轻度的开发活动，尽量将其他影响降至最低。

[12] Caldeira, M., Teixeira, H., & Hilário, A. (2023). Negotiations to implement area-based management tools beyond national jurisdiction: the scientific community's view. Frontiers in Marine Science, 10, 1173682. DOI:10.3389/fmars.2023.1173682; Duan, W. (2024). Area‐based management tools under the BBNJ Agreement: Ambition or illusion?. Review of European, Comparative & International Environmental Law, 33(1), 70-79. DOI:10.1111/reel.12531; Gjerde, K. M., Clark, N. A., Chazot, C., Cremers, K., Harden-Davies, H., Kachelriess, D., ... & Wright, G. (2022). Getting beyond yes: fast-tracking implementation of the United Nations agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction. npj Ocean sustainability, 1(1), 6. DOI:10.1038/s44183-022-00006-2

[13] 感谢 Guillermo Ortuño Crespo 博士提供简介信息。

[14] 《从跨界对话到协同治理，多方共探 BBNJ 协定实施新阶段》https://www.greenpeace.org.cn/2026/09/24/bbnj-seminair/

[15] 公海联盟 （High Seas Alliance）.《BBNJ 协定下划区管理工具及海洋保护区提案模板与拟订指南》（BBNJ ABMT / MPA Proposal Template and Development Guide）. 2026 年 7 月 29 日 . 可访问自 : https://highseasalliance.org/wp-content/uploads/2026/07/HSA-ABMTMPA-TEAMPLATE.pdf

[16] Cremers K., Oliveira Pinto, A., Okoth-Menya, F., Rochette, J. (2024). Monitoring, control and surveillance of future high seas MPAs: what role for emerging technologies? IDDRI, Study N° 06/24. https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/monitoring-control-and-surveillance-future-high-seas-mpas-what-role

[17] Rochette, J., Cremers K., Oliveira Pinto, A., Okoth Menya, F., Ruston, L. Assessing the management costs of future high seas marine protected areas: an initial methodological approach. IDDRI, Issue Brief N° 09/24 https://www.iddri.org/en/publications-and-events/issue-brief/assessing-management-costs-future-high-seas-marine-protected

[18] Cremers, K., Rochette, J., Gordon, Q. & Oliveira Pinto, A. (2026). Leveraging emerging technologies for monitoring, control and surveillance of high seas marine protected areas: A practical guide. (IDDRI) https://www.iddri.org/en/publications-and-events/note/leveraging-emerging-technologies-monitoring-control-and-surveillance

[19] Designing High Seas MPAs that work: Practical solutions for monitoring, control and surveillance [Webinar]. OCTO: Open Communications for the Ocean.https://octogroup.org/designing-high-seas-mpas-that-work-practical-solutions-for-monitoring-control-and-surveillance/

[20] De Santo, E. M. (2018). Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ). Marine Policy, 97, 34-43. DOI:10.1016/j.marpol.2018.08.034；Caldeira, M., Teixeira, H., & Hilário, A. (2023). Negotiations to implement area-based management tools beyond national jurisdiction: the scientific community’s view. Frontiers in Marine Science, 10, 1173682. DOI:10.3389/fmars.2023.1173682

[21] Grorud-Colvert, K., Sullivan-Stack, J., Roberts, C., Constant, V., Horta e Costa, B., Pike, E. P., ... & Lubchenco, J. (2021). The MPA Guide: A framework to achieve global goals for the ocean. Science, 373(6560), eabf0861. DOI:10.1126/science.abf0861；Pomeroy, R. S., Parks, J. E., & Watson, L. M. (2004). How is your MPA doing?: a guidebook of natural and social indicators for evaluating marine protected area management effectiveness. IUCN. DOI:10.2305/IUCN.CH.2004.PAPS.1.en，关于目标、管理行动、指标与管理有效性评价的关系。

[22] Convention on Biological Diversity. Marine and coastal biodiversity: Decision IX/20, Annex I, Scientific criteria for identifying ecologically or biologically significant marine areas in need of protection in open-ocean waters and deep-sea habitats[Z]. 2008，附件一（科学标准及其说明）； Convention on Biological Diversity. Further work on ecologically or biologically significant marine areas: Decision 16/16, CBD/COP/DEC/16/16[Z]. 2024-10-30，附件第 16—20 段及脚注 21（科学过程、区域描述模板、坐标与地图要求）。

[23] OSPAR Commission; North-East Atlantic Fisheries Commission. Collective arrangement between competent international organisations on cooperation and coordination regarding selected areas in areas beyond national jurisdiction in the North-East Atlantic: OSPAR Agreement 2014-09[Z]. 2014（2025 年 1 月汇编本），第 2—6 段，特别是第 5 段关于各机构授权和权限及第 6 段关于数据、活动通报和年度协商的规定。

[24] OSPAR Commission. Report and assessment of the status of the OSPAR network of Marine Protected Areas in 2023[R]. 2024. Publication 1052，关于管理状态和管理有效性评估的部分。报告对网络管理状态及信息缺口的评价，不宜直接等同于某一保护区已实现生态成效。

[25] Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas: Conservation Measure 91-04 (2011)[Z]. 2011，第 3—7 段；Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Ross Sea region marine protected area: Conservation Measure 91-05 (2016)[Z]. 2016，第 3 段、第 7—8 段、第 14—17 段及附件 91-05/B、91-05/C。

[26] International Seabed Authority. Environmental management plan for the Clarion-Clipperton Zone: ISBA/17/LTC/7[R]. 2011-07-13，特别环境利益区的科学基础、网络设计及实施审查安排；International Seabed Authority. Decision of the Council relating to an environmental management plan for the Clarion-Clipperton Zone: ISBA/18/C/22[Z]. 2012，第 1—6 段；International Seabed Authority. Decision of the Council of the International Seabed Authority relating to the review of the environmental management plan for the Clarion-Clipperton Zone: ISBA/26/C/58[Z]. 2021-12-10，第 1—8 段及附件。关于长期生态成效的限制性评价为结合制度审查与科学资料条件作出的分析。

[27] Caldeira, M., Teixeira, H., & Hilário, A. (2023). Negotiations to implement area-based management tools beyond national jurisdiction: the scientific community’s view. Frontiers in Marine Science, 10, 1173682. DOI:10.3389/fmars.2023.1173682；Gjerde, K. M., Clark, N. A., Chazot, C., Cremers, K., Harden-Davies, H., Kachelriess, D., ... & Wright, G. (2022). Getting beyond yes: fast-tracking implementation of the United Nations agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction. npj Ocean sustainability, 1(1), 6. DOI:10.1038/s44183-022-00006-2；联合国：《BBNJ 协定》，A/CONF.232/2023/4，2023 年，第 19 条第 2、6 款及第 21 条第 8 款。前述能力差异与门槛效应为文献和条约安排的综合分析。

[28] CBD：Decision IX/20，2008 年，附件一；CBD：Further work on ecologically or biologically significant marine areas，Decision 16/16，2024 年，附件第 16—20 段及脚注 21。有关资料类型及不确定性说明的建议，是本报告对 EBSA 科学描述方法的借鉴。

[29] Food and Agriculture Organization of the United Nations. International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas[R]. Rome: FAO, 2009，第 14—20 段、第 42 段及第 47—50 段（脆弱性、重大不利影响、脆弱海洋生态系统识别和影响评估）。需注意 FAO《公海深海渔业管理国际指南》仅提供活动影响分析的方法参照，其重大不利影响框架针对深海渔业，不应成为 BBNJ 提案都必须先证明的门槛。

[30] OSPAR Commission. OSPAR Recommendation 2010/13 on the Management of the Charlie-Gibbs South Marine Protected Area[Z]. 2010，第 2—3 节；CCAMLR：General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas，Conservation Measure 91-04 (2011)，第 2—5 段。后文季节性管理、活动避让、噪声控制和兼捕限制为针对 BBNJ 提案提出的例示，不表示两机构均已实施全部措施。

[31] 2010，第 2—3 节；CCAMLR：General framework for the establishment of CCAMLR Marine Protected Areas，Conservation Measure 91-04 (2011)，第 2—5 段。后文季节性管理、活动避让、噪声控制和兼捕限制为针对 BBNJ 提案提出的例示，不表示两机构均已实施全部措施。

[32] Greenpeace International. WELL CONNECTED: Protecting the Atlantic High Seas through an ocean-wide sanctuary network[R]. Amsterdam: Greenpeace International, 2026.

[33] 《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》第 21 条第 4 款。

[34] High Seas Alliance, Cooperation and Consultation: Operationalizing the BBNJ Agreement, 2025。该报告指出相关国际机构内部会议周期可能使协商延误一年或两年，主张设置强制性期限和关键交付节点。

[35] CBD COP Decision 16/16, Further Work on Ecologically or Biologically Significant Marine Areas, Annex, paras. 16—20。国家管辖范围以外区域的提案开放六个月评论期，并提交 EBSA 研讨会、附属科学机构和缔约方大会审议。

[36] 同上，附件第 8—12 段。

[37] ISA Council Decision ISBA/30/C/20, Decision of the Council to Adopt the Revised Standardized Procedure for the Development, Establishment and Review of Regional Environmental Management Plans, 18 July 2025。该决定正式采纳 ISBA/30/C/3/Rev.1 所载标准化程序。

[38] ISA, ISBA/30/C/3/Rev.1, paras. 14—18

[39] 同上，第 20—25 段。草案公开评论期和提交理事会前公开期均至少为 90 日。

[40] IMO Assembly Resolution A.982(24), Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas, paras. 8.1—8.2

[41] 同上， 第 8.3 段 .

[42] ISA, ISBA/30/C/3/Rev.1, para. 15 bis

[43] 廖建基等：《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性保护的新视域：包括海洋保护区在内的划区管理工具》，《生物多样性》2019 年第 10 期；刘惠荣、马玉婷：《实现 BBNJ 划区管理工具制度中的海洋生态连通性——以“适当顾及”沿海国权益为路径》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2021 年第 1 期。

[44] Mossop, Joanna, and David Freestone (eds), The Agreement on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: Commentary and Analysis (2025; online edn, Oxford Law Pro), https://doi.org/10.1093/law/9780198918578.001.0001 Chapter 6

[45] 关于 RFMO 的 MCS 措施，可参见区域渔业管理组织关于船舶授权名单、VMS、观察员、转载监管、港口国措施、IUU 船舶名单和履约审查的通行实践。

[46] 关于 IMO 在航运管理中的作用，可参见 IMO 关于船舶定线制、船舶报告制度、特别敏感海域、MARPOL 规则和 AIS 等制度安排。

[47] 关于 ISA 对“区域”内矿产资源活动的管理权限，可参见《联合国海洋法公约》第十一部分、1994 年执行协定以及 ISA 关于勘探合同、环境管理和区域环境管理计划的实践。

[48] K. M. Gjerde et al., “Protecting Earth’s Last Conservation Frontier: Scientific, Management and Legal Priorities for MPAs beyond National Boundaries,” Aquatic Conservation, Vol. 26, 2016, pp. 45–60; A. Hammond and P. J. S. Jones, “Protecting the ‘Blue Heart of the Planet’,” Marine Policy, Vol. 127, 2021。

[49] R. S. Pomeroy, J. E. Parks and L. M. Watson, How Is Your MPA Doing? A Guidebook of Natural and Social Indicators for Evaluating Marine Protected Area Management Effectiveness, IUCN/NOAA/WWF, 2004; J. Gallacher et al., Evaluating the Success of a Marine Protected Area: A Systematic Review Approach[J]. Journal of Environmental Management, 2016, 183: 280-293. DOI:10.1016/j.jenvman.2016.08.029

[50] Efthymios Papastavridis, “The Use of Earth Observation Tools for the Surveillance and Enforcement of Marine Protected Areas on the High Seas,” International & Comparative Law Quarterly, Vol. 74, 2025, pp. 27–45；另可参见 OSPAR 有关 MPA 数据报告安排和 CCAMLR 罗斯海区域 MPA 信息库实践。

[51] OSPAR Commission：MPAs in areas beyond national jurisdiction，“Management of MPAs in ABNJ” 部分及所列设立决定与管理建议对照表；[43] OSPAR Commission. OSPAR Recommendation 2010/12 on the Management of the Milne Seamount Complex Marine Protected Area[Z]. 2010，第 3—5 节；[20] OSPAR Commission：Recommendation 2010/13 on the Management of the Charlie-Gibbs South Marine Protected Area，2010 年，第 3—5 节。

[52] OSPAR Commission. OSPAR Science Agenda 2014[R]. 2014. Publication 642，第 4—5 页，关于“牵头国”筹集资源、成员共同出资、欧盟共同资助和外部资金的说明；[34] OSPAR Commission：MPAs in areas beyond national jurisdiction，“Management of MPAs in ABNJ”部分。本段成本分类及筹资模式为据公开制度文件作出的归纳；“未建立独立专项基金”限于所引设立及管理框架，不能据此排除个别外部资助项目。

[53] CCAMLR, Conservation Measure 91-05, Ross Sea Region Marine Protected Area；CCAMLR, “MPA Information Repository”。成员需每五年提交与科研监测计划相关的活动及初步成果，信息库负责相关数据的提交、保存、分析和报告。

[54] CCAMLR, Fishery Report 2021/2024: Dissostichus mawsoni in Subarea 88.1；Report of the First Special Meeting of the Scientific Committee, 2013。相关文件反映，罗斯海研究由多个成员及既有国际科研合作共同实施。

[55] Swift, Amy, Oliver Ashford and Katie Wood. “What Can Existing Marine Protected Areas Teach Us about Safeguarding the High Seas?” World Resources Institute, 15 June 2026.

[56] CCAMLR Scientific Committee. Report of the Thirty-sixth Meeting of the Scientific Committee, 2017, paragraph 5.50，正文第 38 页。

[57] BBNJ 协定第 52 条规定，协定机构由缔约方分摊会费供资，资金机制包括自愿信托基金、特别基金和全球环境基金信托基金，并允许动员公共、私人、国家和国际来源的资金。

[58] CCAMLR 2026- Closing Press Release, Antarctic and Southern Ocean Coalition, 31 October 2026, https://www.asoc.org/news/ccamlr-2026-closing-press-release/

[59] Kirsten Grorud-Colvert et al. ,The MPA Guide: A framework to achieve global goals for the ocean.Science373,eabf0861(2021). DOI:10.1126/science.abf0861

[60] 段克 , 陈丹红 , 李克强 , 等 .“十五五”海洋保护区体系建设研究 . 中国科学院院刊 , 2026, 41(4): 727-741, doi: 10.3724/j.issn.1000-3045.20250731008



绿色和平与科学家合作，在太平洋加拉帕戈斯周边公海海域进行环境 DNA 采样。
© Tomás Munita / Greenpeace



浙江大学海洋法治研究院
Institute for Ocean Rule of Law,Zhejiang University

地址：中国杭州浙江大学之江校区主楼201
邮编：310000
电话：0571-86590713

GREENPEACE 绿色和平

绿色和平是一个全球性环保机构，致力于以实际行动推动积极的改变，保护地球环境。

地 址：北京东城区东四十条94号亮点文创园A座201室
邮 编：100007
电 话：86（10）65546931
传 真：86（10）64087851

www.greenpeace.org.cn