

极地国际问题研究通讯



同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2015 年 第 1 期 (总第 10 期)
Volume 4, No. 1, 2015

本期主要内容

专题报道：北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会

- 北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会参与学者及提交的论文
- 北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会摘要
- 北冰洋公海渔业问题学术研讨会总结报告
- 北冰洋公海渔业问题学术研讨会媒体报道

极地国际治理

- 中国参与北极开发治理战略
- 《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》有关问题分析

焦点关注

- 《优仕生活》杂志采访本中心主任夏立平教授
- “一带一路”进入务实合作阶段

极地学术动态

- 本中心人员学术活动
- 极地动态

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊

3、6、9、12 月出版

本期出版日期：2015 年 4 月 12 日

<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>

地址：200092 上海市同济大学

电话（传真）：021-65984182

E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平

学术委员会（按姓氏笔画为序）

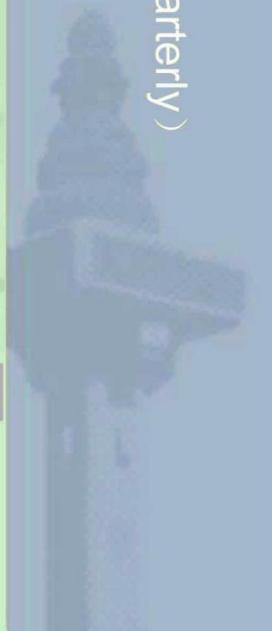
王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊

杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏

主编 潘敏

编辑 王梦奇

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)



CONTENT

Special Report: Roundtable On Central Arctic Ocean Fisheries

Issues

- The scholar and their dissertation
- Abstract
- Summary report
- Media coverage

Polar Governance

- China's strategy of participating The Arctic's development and governance
- Analysis on the Problems with the "General Framework for the Establishment of CCAMLR Marine Protected Areas"

Focus

- 《The Good Life》 magazine interview Professor Xia LiPing, Center for Polar and Oceanic Studies, Tongji University
- "One Belt One Road" Is Getting Into the Stage of Practical Cooperation

Polar Research Brief

- The academic activities of Polar Research Center's staff
- Polar news

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【专题报道】
北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会

2015 年 1 月 15-16 日, 由同济大学和加拿大女王大学、上海交通大学主办的北冰洋渔业管理国际研讨会在同济大学召开, 这是我国首次举办该类型的国际会议。本次会议由同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心承办。该中心副主任潘敏副教授和加拿大女王大学海生教授组织了本次会议。同济大学副校长江波、美国国务院副助理国务卿大卫·巴尔特、加拿大北方海洋渔业保护协会主任泰勒, 以及来自国内外的专家学者等共约 50 人参加了会议。同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平教授主持了专题的讨论。本院院长刘淑妍教授、苏平博士等出席了会议。本院部分研究生旁听了会议 (本刊编辑)。

北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会参会学者及提交论文

论文主题	论文名称	作者	国别
气候变暖对北冰洋海洋生物的影响	Impact of Climate Change on Marine Living Resources	Tang Yi (Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University)	中国
	Warming of Icelandic waters and consequential shift in fished species	Hreidar Thor Valtysson (University of Akureyri)	冰岛
	Emerging Fisheries Policies for an Emerging Ocean in the Arctic	Scott Highleyman (Director, International Arctic, The Pew Charitable Trusts)	美国
北极国家的渔业政策	International Fisheries in the Arctic: Russia's policies	Andrei Zagorski (Russian Academy of Sciences)	俄罗斯
	Inuit perspectives on international Arctic fisheries in the Central Arctic Ocean from Greenland and the Inuit Circumpolar Council 2014 Kitigaaryuit Declaration	Alfred Jakobsen (former Environment Minister for Greenland government and former executive director of Inuit Circumpolar Council Greenland)	丹麦
	United States policy on international Arctic fisheries and a summary of	Ambassador David Balton (Deputy Assistant Secretary for	美国

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

	progress to date from Arctic Ocean coastal states on fisheries management options in the high seas of the Central Arctic Ocean	Oceans and Fisheries, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, the Department of State, the United States)	
	Developing sound international fisheries policies for the Central Arctic Ocean to protect northern fisheries of the Russian Federation	Vyacheslav K. Zilanov (Chairman of the Coordination Council, Fishermen Associations and Fisheries Enterprises of the Northern Basin)	俄 罗 斯
	A Canadian Perspective	Tom Rosser (Senior Assistant Deputy Minister, Fisheries and Oceans Canada)	加 拿 大
科学与北 极渔业问 题	The New Arctic: The Role of Science in Conservation and Management of Fisheries in an Emerging Ocean	David Benton (U.S. Arctic Research Commission)	美国
	Fisheries and Research in the Central Arctic Ocean	Henry Huntington (Senior Officer, International Arctic, The Pew)	美国
	Fishing in the Dark: Lessons to be Learned from Fishing in the Absence of Science and Management	Trevor Taylor (Fisheries Conservation Director Oceans North Canada /Former Minister of Fisheries, Newfoundland and Labrador)	加 拿 大
	Scientists and Arctic Fisheries Governance	Zhao Long (Shanghai Institutes for International Studies)	中国

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

未来北极 渔业管理	China and the Arctic Fisheries	Sherman Lai (Centre of Defence and Security Studies, Department of History, University of Manitoba)	加 拿 大
	Development of the legal regime of high seas fisheries and its application in the Arctic Ocean fisheries	Huang Shuolin (Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University)	中国
	Obligations and Rights for Fishery Management in the Central Arctic Ocean: Arctic Coastal States, Arctic Non-Coastal States and Non-Arctic states.	Guo Peiqing (School of law and Political Science, Ocean University of China)	中国
	Preventing IUU Fishery in The Arctic Ocean with Precautionary Approaches.	FU Kuenchen (Centre for Polar and Deep Ocean Development, Shanghai Jiao Tong University)	中国
	Fishery Management in Polar Waters from perspective of International Laws	Zhang Renping (Centre for International Maritime Convention Studies)	中国
	The Legal Issues on the Conservation and Management of Arctic Fishery Resources	Chu Xiaolin (Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University)	中国
	Conservation and Management of Arctic Fisheries: Great Challenges Ahead	Tang Jianye (Institute of Marine Policy & Law, Shanghai Ocean University)	中国

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Abstracts

International Fisheries in the Arctic: Russia's policies

Andrei Zagorski

Firstly, Arctic is an important area of operations of the Russian fisheries industry. It provides for about one quarter of the total Russian commercial catch, not including the catch from the Bering Sea. However, Russian commercial fisheries are very unevenly spread in the Arctic. The western part of the region – the Barents and the Norwegian seas – are the main areas of operation of Russian fisheries. In the rest of the Arctic seas, as well as in the Central Arctic Ocean, no commercial fishing has been practiced so far, and it is not considered likely to occur any time soon. Secondly, the Russian government is increasingly concerned with illegal fishing. There is an intensive and successful cooperation with Norway in preventing illegal fishing. This is increasingly an issue on the agenda of Russian fisheries cooperation with the U.S., as well as with countries conducting expeditionary fishing in the North-West Pacific. Thirdly, although establishing an RFMO for the Central Arctic Ocean is considered premature, there is a growing awareness in Russia of the need to take precautionary measures in order to prevent unregulated commercial fishing in the area.

Development of the legal regime of high seas fisheries and its application in the Arctic Ocean fisheries

SHEN Huihui and HUANG Shuolin

“The United Nations Convention on the Law of the Sea” and a series of subsequent international agreements, solutions, or conventions promoted development of the legal regime of High Seas fisheries. The paper introduces some basic concept of the High Seas and the High Seas fisheries, describes current legal regime of High Seas fisheries and its practice. The authors pay focus on discussing specific features of current legal regime and its development trends. In the light of this discussion, the current status of Arctic fisheries is analyzed, and some considerations for the Arctic

fisheries management are put forward:

The framework for fisheries management in the high seas also applies to the central Arctic high seas. There is no legal vacuum in the Arctic Ocean. All states have the rights for their nationals to engage in fishing on the high seas of the Arctic Ocean subject to their treaty obligations and rights and duties of the coastal states. All states shall ensure compliance with the provisions and measures for the conservation of the living resources of

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

the central Arctic high Seas.

Under the legal framework of international fisheries, Regional Fisheries Management Organizations (RFMOs) are going to play more important role in the high seas fisheries management. There already exist some RFMOs who have legal competence regarding fisheries management in the parts of the Arctic. However, to ensure effective conservation and management of fisheries resources, a new RFMO may be needed in the Arctic Ocean.

To prevent illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing is a major task of RFMOs in the Arctic Ocean.

Since global warming has unknown impacts on the fisheries resources and ecosystem in the Arctic Ocean, the precautionary approach shall be widely applied to conservation, management and exploitation of fisheries resources, in order to protect the living resources and preserve the marine environment.

Impact of Climatic Variation on the Arctic Fishery Resources

CHEN Xin-jun^{1,2,3,4}, JIAO Min^{1,4}, GAO Guo-ping^{1,4}

(1. College of Marine Sciences, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306; 2. The Key Laboratory of Sustainable Exploitation of Oceanic Fisheries Resources, Ministry of Education, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306; 3. National Distant-water Fisheries Engineering Research Center, Shanghai Ocean University, Shanghai 201306; 4. Collaborative Innovation Center for Distant-water Fisheries, Shanghai, 201306, China)

In last several decades, climate changes are increasingly serious, which has great influence on the fishery resources in the Arctic. The changes including seawater warming, sea level rise and sea ice reduction are caused by climatic variation. All

these changes not only directly affect the arctic fishery breeding, life history and temporal-spatial distribution, but also indirectly affect arctic fishery by the ocean current, the Arctic oscillation and ozone sphere. The impact of climate change on the structure and quantity of the Arctic fisheries is irreversible and its impacts are also wide in every aspect. Therefore, based on the previous published paper and statistics data from FAO, the fish species, fishery resources status and development condition will be analyzed in this paper. Also, we find out the main factors affecting the Arctic fishery resources by analyzing major climate variation. The results will provide the basis for protecting the Arctic fishery resources and also make the development of Arctic fishery more healthy and sustainable.

The Legal Issues on the Conservation and Management of Arctic Fishery Resources

Chu Xiaolin

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Due to the special geographical position of the Arctic poles, the fishery resources have the characteristics of single population and vulnerable ecological system. What's more, these fishery resources have suffered of disorder and overfishing in the process of development and utilization in some degree. Then it is of great importance to strengthen the conservation and management of Arctic fishery resources. At present, the development and utilization of Arctic fishery resources are subject to "the United Nations Convention on the Law of the Sea", "the United Nations Fish Stocks Agreement" and other international documents. At the same time, Arctic fishery resources have their own special legal documents, which mainly include "the Spitsbergen treaty" and "the Treaty on Russia-Norway Maritime Delimitation and Cooperation in Barents Sea and the Arctic Ocean" etc.. In view of the special legal status of the Arctic pole, which exists diversified governing subjects and multi level controls, the management of fishery resources is comparative complex.

United States policy on international Arctic fisheries and a summary of progress to date from Arctic Ocean coastal states on fisheries management options in the high seas of the Central Arctic Ocean

David Balton

The United States has taken steps to prevent commercial fishing from occurring in its exclusive economic zone in the Arctic Ocean until we have sufficient scientific information in hand on which to manage such fishing properly. We are also working with other States to prevent unregulated commercial fishing from occurring in the high seas portion of the Central Arctic Ocean until there is sufficient scientific information in hand on which to manage such fishing properly, as well as an international mechanism for managing any such fishing. My presentation at the Workshop will summarize the progress to date in this process and suggest possible ways forward.

Responsibilities and Rights of Fishery Management in the Central Arctic Ocean: Arctic Coastal States, Arctic Non-Coastal States and Non-Arctic states

Guo Peiqing

Central Arctic Ocean (CAO) is high sea beyond national jurisdiction of Arctic coastal states, and its regional fishery management is subject to recognized international conventions and bodies including UNCLOS, UNFSA, FAO and so forth, as well as international cooperation. This presentation sorts through existing RFMOs, and primarily will be focusing on the comparative study of fishery management among three types of countries-Arctic Coastal States, Arctic Non-Coastal States and Non-Arctic states, and specifies the differences & identities in terms of responsibilities and rights on CAO management. Based on these comparative studies, this presentation aims to explore an integrated cooperative governance mechanism that is practical and effective.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Warming of Icelandic waters and consequential shift in fished species

Hreidar Thor Valtysson

There has been an obvious warming trend in Icelandic waters in the last decade. At the same time there have been great changes in the status of many fish stocks. Some of these are clearly linked with the warming trend while others are ambiguous. There are also indicators of long term cyclical temperature trends as the waters around Iceland were similarly warmed up in the 1920s also greatly affecting the fish stocks.

Integrating scientific data on the biological productivity in the Central Arctic Ocean ecosystem

Olga Romanenko

Evaluation of existing knowledge on biological productivity in Central Arctic Ocean (CAO) and presenting it in the form of maps is a logical first step in assessing information needs regarding fisheries and other activities in the CAO. Consolidating existing Arctic biological data at the international level is a recent trend, with various approaches being explored by Arctic countries. Our approach is to use GIS maps as one of the tools for analysis and presentation of the state of current ecosystem knowledge

2014 ICJ Antarctic Whaling Case and the International Law on the Regulation of Commercial Whaling

LIU Dan

Japan and other whaling States have continuously engaged in the “scientific whaling” (especially when JARPA II was preceded by the Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic) after the 1985/186 whaling

moratorium issued by the International Whaling Commission. This led to the 2010 ICJ whaling case brought up by Australia.

The first part of this paper provides an introduction on the fact of “Antarctic Whaling” case, including Australia’s sovereign claim on the Antarctic continent, a related case in Australia- the 2008 Kyodo case (Humane Soc’y Int’l Inc. v. Kyodo Senpaku Kaisha Ltd), and the two JARPA programs conducted by Japan adjacent to the Antarctic area.

The second part focuses on the procedural issue of the case, especially the connection between the identification of “maritime areas” (Antarctic area) and the determination ICJ’s jurisdiction on the case.

The third part will analyze the regulation on commercial whaling in the regime of ICRW/IWC, and the legal claims from both Australia and Japan. This author will mainly focus on the key issue of the case, especially Article VIII of ICRW, including whether Japan has been in breach of its bona fide obligation as to the

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

implementation of ICRW”? Are there any “abuse of right” for the Japanese commercial whaling? Can Japan resort to the Preamble and Art. 8 of the ICRW as its argument?

In the end, this paper probes the loopholes of the management on commercial whaling within the ICRW/IWC framework, more importantly, the inspiration of the judgment of the Whaling case on the conservation and management of marine mammals on polar regimes.

Developing sound international fisheries policies for the Central Arctic Ocean to protect northern fisheries of the Russian Federation

Vyacheslav K. Zilanov

Russia’s fisheries in the Arctic have traditionally been conducted mainly in the northwestern area: in the Barents, White, and Greenland seas, and in the northern part of the Norwegian Sea. Target species include stocks of both subarctic species (cod, haddock, halibut, herring and other) and arctic species (polar cod and capelin). The total annual commercial catch amounts to 1.3-1.5 million metric tons. With warming of the Arctic, some species may migrate into the open, high seas part of the central Arctic Ocean. In this context, participants in the Russian commercial fisheries are

interested in protection of fish stocks and prevention of illegal, unregulated and unreported (IUU) harvest.

Fishing in the Dark: Lessons to be Learned from Fishing in the Absence of Science and Management

Trevor Taylor

The origins of the collapse of Newfoundland’s Northern Cod Stock can be found in the unregulated, unrestricted fisheries of the pre-200 mile limit era of the 1960's and early 1970's. A false sense of the abundance of the resource both prior to and subsequent to Canadian management led to excessive fishing effort that the resource could not sustain. In the absence of a reasonable understanding of the limits of the cod resource neither Canadian managers nor their foreign counterparts could manage the fishery effectively and sustainably

Conservation and Management of Arctic Fisheries: Great Challenges Ahead

TANG Jianye

In accordance with *Arctic Biodiversity Assessment* (2013), there are 17 to 19 families of freshwater and diadromous fishes occurring in Arctic waters with about 123- 127 recognized species, within which anadromous fishes constitute the majority of diadromous fishes; the Arctic Ocean and adjacent Arctic seas (AOAS) encompass *pro tem* 633 known fish species in 106 families, only 10.6% of the bony fishes being considered

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

genuinely Arctic and 72.2% boreal.

Whereas the melting of the ice in the center Arctic has substantial implications for global environment, it opens new opportunities for fisheries industry. Envisaging these opportunities, conservation and management of Arctic fisheries has been on the agenda of international community. In March 2014, Five Arctic coastal States has argued for a moratorium for the center Arctic Ocean before a regulation system adopted. This is provoking in sense that the high seas therein shall be regulated by international law of the sea. In the case of fisheries, United Nations Fish Stocks

Agreement is relevant, to which all Arctic States are parties.

In terms of United Nations Convention on the Law of the Sea, most fish stocks occurring in AOAS are either diadromous stocks or straddling stocks. While conservation and management of diadromous is the primary responsibility of the States of origin, conservation and management of straddling stocks requires cooperation between coastal states and fishing states.

Although there is a regulation gap for fisheries in the center Arctic, some (sub)regional fisheries management organizations and bilateral arrangements have already been in place within AOAS, namely, the Treaty between the Government of Canada and the Government of the United States of America Concerning Pacific Salmon, The Convention for the Conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean, the Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea, the Convention on Future Multilateral Cooperation in North-East Atlantic Fisheries (the NEAFC Convention), the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries (the NAFO Convention), etc.

Establishment a regulation system specific for fisheries in the center Arctic is to overlap or compete with the existing regimes, while an interim moratorium seems to freeze such confrontation. In light of ecosystem-based management, the zonal approach will not be agreeable. Therefore, an overarching regime would be needed, which will be very challenging not only for existing subregional fisheries management organization and bilateral arrangement, but for Arctic Council as well.

China and the Arctic Fisheries: A Recipe for Success or Disaster?

Sherman Xiaogang Lai

As its sea ice continues to melt, the Arctic becomes increasingly accessible to commercial fishing. China's fishery is at the same time undergoing a major transition from its coastal waters to overseas fishing grounds as a result of the collapse of the fish stock in China's home waters and the growing demand of its domestic market. Questions are therefore naturally raised about the role that China will play in the burgeoning Arctic fishery. Will China's fast-growing overseas fishing fleets disrupt the fragile Arctic ecosystem? Or, to the contrary, will these

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

fleets help China become a significant contributor to the international regime of regulating fisheries, including those in the Arctic? This paper is based on my preliminary research on the Chinese government's agenda of overseas fisheries and its Arctic policy. It reviews the likely strategies that China will select for its approach to the Arctic fisheries. Using the model that Geir Hønneland developed in his book *Making Fishery Agreements Work: Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea* (2012), this paper analyses the potential benefits that the Arctic countries and China would derive through their collaboration in the Arctic fisheries. It argues that because of the high commercial value of Arctic fish and the untested regulatory system in the Arctic, overfishing and confusion among Chinese fishing agencies and vessels will be unavoidable when Chinese fishing fleets appear in the Arctic but that, as China has established a system of regulating its overseas fishing, the overfishing will be brought under control and the confusion will be temporary. The Arctic nations' adherence to regulations to check overfishing will win China's trust and will help China participate effectively in Arctic affairs.

The New Arctic: The Role of Science in Conservation and Management of Fisheries in an Emerging Ocean

David Benton, etc

A new ocean is emerging in the Arctic due to loss of sea ice. New ocean areas opening to potential commercial activities including commercial fishing. In the United States Arctic, managers and industry worked together to adopt a precautionary approach to commercial fishing. Recently, the five coastal states that border the Central Arctic Ocean met and agreed on a similar approach to the international waters of the CAO. In both cases, the approach was predicated on obtaining the scientific information necessary to make reasoned decisions about when, where, and how commercial fishing might occur in the future. The challenge is to develop programs to obtain such information, both at the national level for each of these states, and collectively as part of a broader international program. The author will explore the policy behind these initiatives and the possible options for future scientific programs.

Emerging Fisheries Policies for an Emerging Ocean in the Arctic

Scott Highleyman

As permanent sea ice is replaced by seasonal ice and open water in the high seas of the Central Arctic Ocean, unregulated commercial fishing is becoming feasible for the first time. Arctic and non-Arctic states have an opportunity and an obligation to cooperate on new science and policy initiatives to ensure that management measures and adequate scientific fact-finding come first. China can and should play an important role in developing both the science and international policy needed to protect Arctic fisheries and the fast-changing environment of which they are a part in the Central Arctic Ocean.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Fishery Management in Polar Waters from the perspective of International Laws

Li Zhen, Yu Shihui, Zhang Renping
Dalian Maritime University, China

With the global warming, the Arctic waters could potentially become a commercial fishing area, the fishery management in the Arctic waters could gradually become a hot issue of international communities. The complexity of interests in the Arctic region between the Arctic States and non-Arctic States makes it difficult to regulate the fishery activities in the area. This paper studies the issues of maritime safety as well as marine environment protection in the Arctic fishery management, from the perspective of some key maritime conventions adopted by the International Maritime Organization (IMO) and their applications to the fishing vessels operating in the Arctic waters. This paper aims at providing some advice and suggestions for China Fishery Authorities in revising the policy and regulations of the Arctic fishery management.

This paper consists of three parts. The first part highlights some key international maritime conventions and relevant instruments regulating the Arctic fishing vessel

safety standards and marine environment requirements for fishing vessels operating in the region; the second part analyzes the legal obstacles that China may face in the Arctic fishery resources development and management; the third part concludes with suggestions for improving the legal system of China with respect to the Arctic fishery management.

Scientists and Arctic Fisheries Governance

ZHAO Long

Fishery resources are the earliest resources developed by humans in the Arctic, ecological implications of fishery resources and importance to sustainable development of maritime ecosystem, creates several indicators of significance.

ICES is an inter-governmental organization whose main objective is to enhance the scientific knowledge base of marine environment, use knowledge to provide recommendations to the relevant functional departments of government. Based on demands made by states, international or regional organizations, different experts from the scientific community of ICES member states creates multidimensional expert groups, provides non-political recommendations as main scientific basis of policymaking for individual country or regional fisheries organizations, formulating the annual Total Allowable Catch (TACs), restrictive measures towards to Illegal,

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Unreported and Unregulated Fishing (IUU), and Preventive Measures of fisheries conservation.

The reports and recommendations of ICES though do not have legal binding effect, but they have been treated as necessary procedure or requirement by enforcement agencies of different countries. Second, representatives of ICES not only from different countries, also from different agencies or institutions, which conducive to formation of collective expression of opinions, in the meantime avoids being manipulated or nationalized. Third, in terms of low politicized organizational structure of ICES, the final recommendations are also based on objective peer review principle, which improves acceptance of these recommendations by different actors.

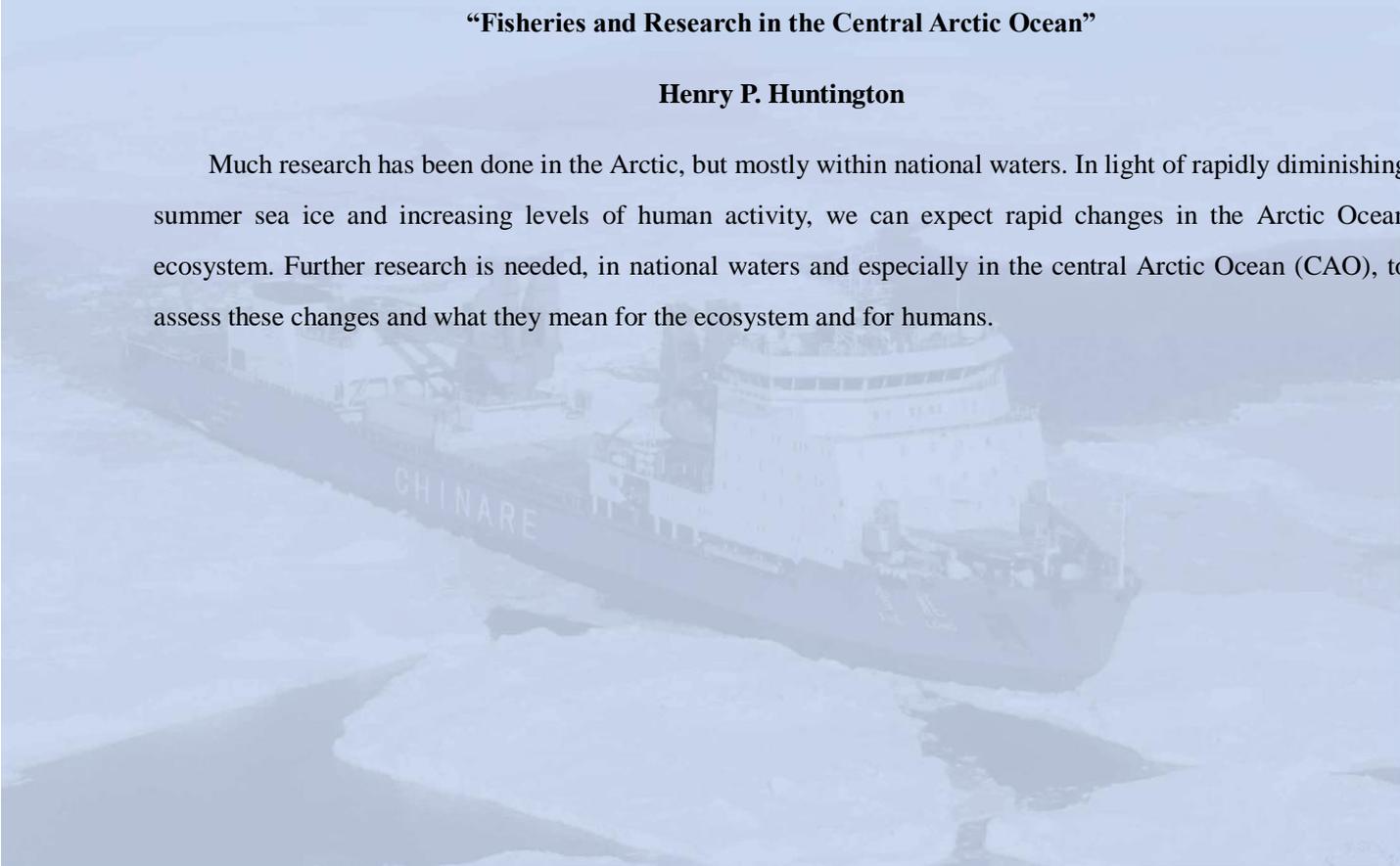
But ICES does not have independent legal status, the lack of governance capacity will influence their involvement into the decision or policy making process, can not

undertake the corresponding obligations of governance. The non-direct governance paradigm of scientist groups needs other governmental, interregional or international bodies or mechanisms to practice and externalize their views or advocates, which may cause of subjectively or objectively misunderstanding in opinion transfer process, affecting the final results of the Arctic fisheries governance.

“Fisheries and Research in the Central Arctic Ocean”

Henry P. Huntington

Much research has been done in the Arctic, but mostly within national waters. In light of rapidly diminishing summer sea ice and increasing levels of human activity, we can expect rapid changes in the Arctic Ocean ecosystem. Further research is needed, in national waters and especially in the central Arctic Ocean (CAO), to assess these changes and what they mean for the ecosystem and for humans.



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

“北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会”总结报告

潘 敏

(同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心副主任)

北冰洋公海渔业问题也是气候变暖带来的问题,而且科学已经证明,全球变暖已经成为不可逆转的趋势,因此北冰洋捕捞是大势所趋,其管理问题迫在眉睫。渔业问题跟其它不可再生资源问题不一样,后者基本上都在各国的 200 海里专属经济区内或者在其领土之上,能得到很好的管理和照顾,不需要双边和多边商讨;但是渔业问题将发生在公海地区,一旦条件成熟可以捕鱼的话,又没有相应的规章制度来管理,其结果可想而知。因此,当务之急,非常需要各相关利益国或相关方密切合作,解决这个问题。

这是 2015 年元月 15-16 号由同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心承办的“北冰洋公海渔业问题国际学术研讨会”的背景。这也是我国首次举办该类型的国际会议,会议为期 2 天。同济大学副校长江波、美国国务院副助理国务卿大卫·巴尔特、加拿大北方海洋渔业保护协会主任泰勒,以及来自美国、加拿大、俄罗斯、丹麦、冰岛以及中国等共约 50 多名专家学者参加了会议。会议主要讨论了如下的问题:

(一) 目前的状况

(1) 北冰洋鱼类每年以 26 公里的速度在向北推进;2012 年的夏季,有 40% 的北冰洋国际水域海冰完全融化。相关机构预测称,随着全球变暖趋势的持续,在未来的几十年,北冰洋或将出现“无冰之夏”。

(2) 气候变暖将可提高北极海域的初级生产力,影响北极海域鱼类资源的洄游与分布,促使北极海域渔业生产商业化。北极渔业资源的养护与管理问题也成为北极国家与相关非北极国家之间争议的焦点之一。但到目前为止,关于北冰洋地区生态系统,包括鱼类,科学研究非常不够,数据也非常少;或许因为知道得太少,围绕着北极渔业捕捞问题,国际社会显得有点紧张和手足无措,担心 IUU 随时在北冰洋公海地区发生。因为历史上有很多这样的案例,比如白令海峡地区的非凡无规则无汇报的捕鱼活动。

(3) 至于在北冰洋捕捞问题,目前有两种观点,一种认为,北冰洋捕鱼是个在近期内还是个不可能发生的事情;另一种认为,这是一个不确定的问题,也就是说,也有可能 20 年以后再发生,但也有可能 1 年后就能捕鱼;从 2008 年起,环北极国家 5 个沿海国家开始重视这个问题,并陆续展开科学研究,也发布了一些关于北极知识的书籍。

(二) 北冰洋渔业不仅是捕鱼的问题,更是北极地区治理的问题。

(1) 目前状况。北极渔业管理目前呈现出沿海国权力夸张无序问题。例如北极沿海国通过渔业养护途径将本国的渔业管理体系扩张到北冰洋公海地区;部分国家对于 200 海里外大陆架的划界申请,也从另

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

一方面表明了沿海国谋求扩大其控制海域范围和权力空间的意图;因此北极渔业治理中存在着单边倾斜于北极沿海国的趋势。1982年12月10日《联合国海洋法公约》有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协定》强调,“各国在专属经济区外的水域享有自由捕捞的权力,但须以合理地考虑其他国家利益作为前提。”

(2) 两种态度。环北极国家政府的态度:在2013、2014年环北极国家5国召开了两次渔业问题的会议;其结论是:目前还没有必要制定一个覆盖整个北极地区的渔业协定,即像南极地区的《南极生物资源养护公约》那样的协议;2015年的会议也即将召开;但是科学家们认为:应该防患于未然。2012年,有来自67个国家/地区的2,000多位科学家联名发函,敦促北冰洋沿岸各国政府逐步达成一项国际协议,以便在完善的科学和预防原则的基础上,保护北冰洋公海的渔场。有1,300多位科学家签了名;

(3) 关于北极渔业的治理,一些专家学者提出可以在北极理事会的框架下建立北极商业捕捞管理制度,另外一些学者和官员则认为应该建立独立于北极理事会之外、由利益相关方共同协商的区域间协议,以覆盖北冰洋国际水域的渔业管理和生态保护问题。

赞同在北极理事会框架下进行北冰洋国际水域渔业管理的专家认为,成立于1996年的北极理事会近几年不断完善机制上的缺陷,于2013年成立了秘书处,制定了一些具有约束力的法律文件,逐渐将自身从一个政府间高级论坛转变为政治决策型的国际组织,因此在北极理事会框架下建立北极渔业管理制度更容易,其执行力也能够得到保证。

但反对者认为,受北极理事会机制限制,有关北极渔业管理的问题不适合在该理事会框架下讨论,应当由各利益相关方协商制定出区域间协议。与会的美国副助理国务卿大卫·博尔顿表示,这中间存在3个阻碍因素:一是北极理事会并非国际组织;二是北冰洋国际水域只涉及北冰洋沿岸五国,芬兰、瑞典、冰岛对此并不积极主动;三是中日韩等捕捞大国在北极理事会只是观察员国,不具有发言权和表决权。“很明显,北极理事会不是讨论这一议题的合适机构。”博尔顿说。

美国提出了一个初步的计划:将邀请北极沿岸5国、中国、韩国、日本以及欧盟等9方召开会议,协商北极渔业问题,建立区域性协议以及协调机制。

(4) 科学家和环北极国家还有一点共识:在获得充分的科学证据之前,应该禁止在北冰洋公海地区捕鱼。

(三) 中国的利益及其应对

(1) 中国在北冰洋地区有渔业利益。中国是近北极国家,在北极事务中存在着巨大的利益,渔业是一个很重要的方面。由于北极航运的商业价值可能不会像很多人认为的那么大,加之国际石油价格的崩溃以及中国经济发展速度放缓,开采北极石油资源可能不会立马实现商业化,也就是说北极航运和石油工业有着很大的不确定性。但是,北极渔业则有着一定的可行性。伴随全球鱼类减少、世界污染的担忧,相对未受污染的北极鱼类种群也越来越有吸引力,北极渔业产业前景广阔。与此同时,中国的捕鱼业正经历从

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



近海域到远洋捕捞的根本转变，而且曾有在北大西洋及白令海等海域捕捞狭鳕资源的生产历史，如果北冰洋一旦成为“无冰之夏”，中国完全有能力也有权利到北冰洋公海地区进行捕鱼活动。这也是美国等国试图跟中国协商的原因之一，世界事务不可能没有中国的参与。

(2) 中国如何应对？北极渔业问题是中国介入北极治理很好的平台：

a) 将北极渔业问题提高到议事日程，加强研究，这是基础；北极事务瞬息万变，必须跟得上形势；

b) 中国应积极参与北冰洋地区海洋生物和鱼类的科学调查和研究；

c) 作为北极渔业管理的相关利益方，我国在北极渔业事务上还需要进一步加强国际合作，扩展合作领域，提升合作层次。不仅要进一步巩固和冰岛、芬兰、挪威、瑞典等北欧国家在北极事务上的合作，也要把与美国、加拿大和俄罗斯三个北极大国的政策协调与合作提上议事日程；

d) 推动北极理事会对北极渔业问题的重视，尤其是理事会中的原住民组织。尽管有的北极沿岸国不大愿意在北极理事会的框架下讨论北极渔业问题，但是我国还是应该积极推动北极理事会和原住民组织对北极渔业的重视，至少为北极渔业资源调查做出一定的贡献。



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

北冰洋公海渔业问题学术研讨会媒体报道

China joined the discussion on Arctic Fisheries.

22 January 2015

Last week, an international conference on fisheries in the Arctic took place in Tong Ji University in Shanghai.

Arctic is becoming accessible for fisheries

Over the course of two days, experts on international law and fisheries from Russia, Canada, United States, Iceland, China, and Greenland (Denmark) discussed the possibility that the increasing melting of polar ice could lead to unregulated commercial fishing in the international waters of the Central Arctic Ocean. This 2.8 million square km area of high seas located beyond the 200-mile exclusive economic zones of the Arctic coastal states has been gradually becoming available for commercial fishing.

A number of experts think that such polar species as polar cod, capelin and others could migrate into the areas becoming ice-free. In the future, this may lead to unregulated fishing, since fish stocks of this vast marine area have never been researched and any fisheries management rules are absent.

This current situation causes concern on the part of five Arctic coastal states, which is exacerbated by the interest in the enclave shown by China, South Korea, Japan and other countries.

Unregulated fishing is a threat to coastal areas

At the conference, experts from Russia reminded the group about the problems that they had to face in the 1970-80s. At that time, under similar circumstances - absence of adequate information on stocks and of management rules - unregulated fishing by fleets from other countries undermined the fish resources in the enclaves of the Bering Sea, Sea of Okhotsk, and the Barents Sea. Both the marine ecosystem and the fishing industry suffered as a consequence of the unregulated overfishing.

The issue of how to avoid the recurrence of similar problems in the central part of the Arctic Ocean is particularly important to Russia emphasized Vyacheslav Zilanov, the Chairman of "SEVRYBA" (Northern Basin Fisheries Coordination Council). Zilanov pointed out that Russia has the longest maritime boundary with the Arctic international waters of any Arctic country. Russian commercial fishermen fish actively in the 200-mile exclusive economic zone and are not interested in having illegal fishing occurring in the neighboring waters.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

"Research in this region should be performed by all interested countries including appropriate input from China" - said the head of "SEVRYBA".

The presenters from Iceland and Canada expressed similar positions. A Canadian expert pointed out that excessive cod catches in the waters near Newfoundland and Labrador resulted in undermining the stock, which has not yet recovered up to the present day. Greenland in turn stated that the well-being of local people living along the coast, who do not fish far off shore, totally depends on the state of fish resources in the narrow zone of coastal waters.

In February 2014, representatives of the five countries bordering the high seas region of the Central Arctic Ocean - Russia, Norway, Greenland (Denmark), Canada and the United States - met in Nuuk in Greenland. As a result of negotiations, countries reached the consensus that commercial fishing would be undesirable in the enclave until adequate research is carried out and necessary management rules are developed. The participants of this meeting also suggested that non-Arctic countries should join in finding solution to this important issue.

Chinese interest in polar waters

China has been showing growing interest in the Arctic and its resources in recent years. Chinese researchers at the meeting noted that it has a huge internal demand for fish products and has recently expanded its fishing fleet to operate efficiently in distant waters.

Chinese experts were mostly focused on the legal aspect of fishing in their presentations. They clearly emphasized the point that according to the UN Law of the Sea Convention all countries have the right to fish in the high seas regions of the ocean. However, they also pointed out China's growing capacity to participate in the studies of the Arctic Ocean and in developing cooperation with the Arctic countries in the areas of science and environmental conservation.

The Chinese presenters noted that the Chinese government has not yet developed a policy on this emerging issue. But the interest shown in the issue from seven universities in China at the meeting may be an indication that we will soon learn if China agrees with the cooperative approach outlined by Arctic countries.

In May of 2013, China achieved formal "observer" status in the Arctic Council and, according to Dr. A.V. Zagorskiy, head of the department at the Institute of World Economy and International Relations with the Russian Academy of Sciences, China is one of those countries upon which the effectiveness of the discussed agreement on preventing unregulated fisheries in the international waters of the Central Arctic Ocean will depend.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

The Centre Arctic Ocean: Building Fisheries Management Mechanism as Early as Possible

From: China Ocean News, Zhou Chao, Chen Junyi [Translated by Prof. PAN Min] Date: 2015-01-21

There is an international waters of 2.8 million km² in the distant Arctic Ocean. For a long time, the fishery resources there have not been known by the outside due to it is covered by ice all year round. However, with the global warming trend continues and the Arctic sea ice is melting, the Arctic coastal countries and countries with deep-sea fishing capacity have been paying attention to the "virgin land" in recent years. They are developing fishery resources investigation, assessing the environmental carrying capacity, forbidding carrying out

commercial fishing. A sustainability agreement or mechanism of fisheries management in the Central Arctic Ocean is increasingly highlighted.

Therefore, the Roundtable on CAO fisheries issues was sponsored by Tongji University, Queen's University and Shanghai Jiaotong University and held in Shanghai on January 15th and 16th, 2015. This is the first time that an international Arctic fisheries held in China. The Roundtable is a very important step in the process of international negotiations. Experts, scholars and government officials from domestically and abroad discussed the current ecosystems in the CAO, the prospects of the development of fishery and fishery management, and so on. They were seeking to build an effective international agreement or specialized institution to regulate the management of fishery resources in the CAO and avoid potential overfishing in the future.

Commercial fishing in ice-free summer in the Arctic Ocean is not far.

Geographically, the arctic international waters, an area of 2.8 million km², is encircled by Canada, America, Russia, Greenland (Denmark) and Norway. As the sea area has been covered by heavy ice all year around, commercial fishing in this area had not aroused concern before. However, in recent years, with climate changing, as summer approaches, the permanent ice in the Arctic international waters has been melting into open water areas. Especially in the summer of 2012, 40% of the ice in the arctic international waters completely melted.

It is predicted that ice-free summer may appear in the Arctic Ocean in the coming decades, with the trend of global warming.

From geological view, there exist similar deep-sea basins and shallow sea continental shelves in the Arctic international waters to other fishing zones in the world. 25% of the water area (approximately 0.614 million square kilometers) consists of ranges and continental shelves, with the depth of no more than 2000 meters.

The fishing technologies today make man fully capable of carrying out fishing activities in this depth of water conditions. The Chairman of the meeting, Professor Peter Harrison of the School of Policy Studies at Queen's University in Canada said, when he was interviewed by the reporter of China Ocean News, "with sea ice

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

melting, the Northern water area of the Chukchi Sea - adjacent to the U.S., Russian and Canadian maritime boundaries north of the Bering Strait are likely to have the greatest fisheries potential in the coming years".

According to the United Nations Convention on the Law of the Sea (referred to as the UNCLOS), all the countries have the right to fish in the high sea. Therefore, once the ice in the Arctic international waters speeds up melting, the natural barrier which hinders every country from commercial fishing will disappear. As a result, it may not be far away to open a new era of commercial fishing in Arctic Ocean.

Do not conduct commercial fishing blindly in the fragile ecological environment.

However, it may not be favorable news to open the era of commercial fishing in the arctic international waters for lack of regulation in regional international agreements. Peter Harrison told the reporter that the ecological environment in the Arctic Ocean is very fragile under low temperature all year round. In such a fragile environment, the marine creatures will be easily influenced by human fishing activities. The decrease in quantities or the change in habitats of marine creatures will absolutely affect the entire Arctic food chain."

Furthermore, according to Dr. Pan Min, the deputy director of center for Polar and Oceanic Studies in Tongji University, our scientific research in the Arctic ecosystem, including the fish, has been far from enough so far. We are in short of relevant data. Hence, as to the Arctic international waters, all the experts at the meeting agreed to reach an international agreement to ban commercial fishing in this area before we have adequate scientific information and evidence to prove its feasibility.

"By far, we don't know when we could conduct commercial fishing", said Peter Harrison, "but we are sure that we cannot proceed blindly without sufficient evidence."

All parties work together to build a management system in advance.

No commercial fishing may be the core principle in fishing management in the Central Arctic Ocean in the next few decades. But in terms of the current status of fishing management, international communities, as well as the Arctic coastal countries, should take precautions to prepare in advance.

One of the attendees in the meeting, Professor Huang Shuolin, the vice president of Shanghai Ocean University, told the reporter that in international standard management level, only 8% of the Arctic international waters is under the jurisdiction of the North East Atlantic Fisheries Commission so far and the rest 92% lacks restraint of regional regulations.

"At present, all the other related international conventions or regional regulations cannot cover the whole Arctic Ocean international waters. They have no sufficient legal effect." said Huang.

According to Prof. Huang, under Article 117 in the UNCLOS, all states have the duty to take, or to cooperate with other States in taking such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas. So, any country can fish in Arctic international waters, as long as the fishing activities are not against the relevant laws and regulations. The United Nations Agreement for

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

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, approved by the United Nations General Assembly on 4 August 1995, specifies the content of the conservation obligation, which is stipulated by the UNCLOS, pointing out the ways, methods and measures of conservation and confirming the principle that no country should refuse to carry out conservation and management measures on grounds of lacking adequate scientific evidence. Moreover, in November 1993, the United Nations Food and Agriculture Organization passed the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, which aims to prevent flag states from avoiding conserving or managing high seas biological resources by hanging flags of convenience or arbitrarily changing flags.

Huang indicates that even though all those regulations are legally binding, they have no specific and professional provisions for commercial fishing in high seas biological resources. To the Arctic international waters, definite legally binding regulations are still insufficient.

Huang also pointed out that besides those legally binding international conventions and related regulations, there are some mutual or multilateral agreements among regions and states. However, those mutual or multilateral agreements, which have effects only on their member states, cannot develop an uniform regulation on fishery management and utilization in the arctic international waters. As a consequence, "We should reach a regional agreement aimed at managing commercial fishing in the arctic international waters in the future." This is the very direction of the joint efforts of every state. The earlier to participate, the better to act in our own interests.

As for reaching a new regional agreement, in the meeting, some experts propose that we could build an Arctic commercial fishing management system under the Arctic Council. While other scholars and officials hold the idea of reaching a regional agreement which is independent of the Arctic Council and negotiated by parties of interests in order to cover the issues of fishery management and ecosystem protection in the Central Arctic Ocean.

The experts who are for fishery management under the Arctic Council think that the Arctic Council, founded in 1996, has been perfecting its systemic flaws. The secretariat, established in 2013, has formulated a lot of legally binding documents, gradually transforming itself from a high-level forum among governments into an international organization of making political decision. So it would be easier to build an arctic fishery management system under the Arctic Council, and its executive force could be ensured.

But those who are against this idea think that these issues regarding the Arctic fishery management are unfit to discuss under the Arctic Council, because of the limitation of its own mechanism. It is up to the parties of interests to make regional agreements. David Balton, U.S Deputy Assistant Secretary, points out that there are

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

three impeding factors: firstly, the Arctic Council is not an international organization; secondly, the arctic international waters only involves the five coastal countries. Finland, Sweden and Iceland are not proactive in it; thirdly, some fishing powers, such as China, Japan and Korea are only observing states in the Council who have no rights to speak and vote obviously. "So the Arctic Council is not a suitable organization to discuss this issue." said Balton.

And to those non-arctic states such as China, it is vital to participate in Arctic fishery management. The earlier they participate in, the better they can act in their own interests. "China and some other fishing powers should have their right to speak on the issue of ocean-going fishing in the Central Arctic Ocean." said Huang. Whereas, as to the human society, opportunity coexists with challenge when facing the enigmatic and impanoramic Arctic international waters. Establishing a perfect fishery management system could not be done in a short time, and it is even a pendent issue to conduct commercial fishing in the arctic international waters. But there is no doubt that because of the fragile ecological environment in the Arctic, when discussing about the regional agreements of fishery management in this area, all the countries are required to formulate and implement preventive measures as soon as possible.



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

北冰洋公海：建立渔业管理机制应趁早

《中国海洋报》1 月 21 日报道

在遥远的北冰洋，有一片面积达 280 万平方公里的国际水域。长久以来，囿于常年被冰层覆盖，这片广阔水域内所蕴藏的渔业资源一直不被世人所知。然而，近年来，随着全球变暖趋势持续、北极海冰逐渐消融，各北冰洋沿岸国家以及具有远洋捕捞能力的国家，开始将目光投向这片未曾开发的“处女地”。开展渔业资源调查、评估环境承载能力、禁止开展商业捕捞……建立一个致力于实现可持续性目标的北冰洋国际水域渔业管理协议或机制的重要性正日渐凸显。

为此，1 月 15 日，由同济大学、加拿大女王大学、上海交通大学主办的北冰洋渔业问题国际学术研讨会在上海召开，这是我国首次举办该类型的国际会议，也是有关北冰洋国际水域渔业管理国际磋商进程中重要的环节。与会的国内外专家学者、政府官员围绕北冰洋国际水域自然环境现状、渔业的发展前景和渔业管理等进行了交流和讨论，寻求建立一个有效的国际协议或专门机构，以规范管理北冰洋国际水域渔业资源，避免未来有可能发生的过度捕捞，保护北冰洋脆弱的生态环境。

■ 本报记者 周超 实习记者 陈君怡

北冰洋“无冰之夏”商业捕捞或许并不遥远

在地理位置上，面积达 280 万平方公里的北冰洋国际水域被加拿大、美国、俄罗斯、格陵兰岛（丹麦）和挪威所环绕。由于该处海域常年被厚冰覆盖，因而该海域的商业捕捞问题在过去一直没有引起关注。但是近些年，由于气候变化，在北半球夏季来临的时候，北冰洋国际海域的永冻冰开始融化，变成开阔的水面。尤其是 2012 年的夏季，40% 的北冰洋国际水域海冰完全融化。

相关机构预测称，随着全球变暖趋势的持续，在未来的几十年，北冰洋或将出现“无冰之夏”。

而从地质构造角度来说，北冰洋国际水域存在着与全球其他渔区相似的深海盆地和浅海大陆架。在这片海域，有 25%（约为 61.4 万平方公里）的区域由山脉和大陆架构成，水深都浅于 2000 米。

“人类现有的捕捞技术完全能够在这样的水深条件下开展捕捞活动。”本次会议主席、加拿大女王大学政策研究院教授彼得·海生在接受中国海洋报记者采访时说，“例如在楚科奇海北部海域（临近白令海峡以北的美国、俄罗斯和加拿大海上边界），随着海冰融化，未来几年将有很大的渔业捕捞潜力。”

根据《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的规定，所有国家均享有在公海捕鱼自由。因此，一旦北冰洋国际水域海冰融化速度持续加快，阻隔各国开展商业捕捞的自然天堑将消失，那么北冰洋商业捕捞时代的开启，或许并不遥远。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



脆弱的生态环境下商业捕捞不可盲目进行

然而,对于缺乏区域性的国际协议规管的北冰洋国际水域来说,商业捕捞时代的开启,未必会是利好消息。

彼得·海生告诉记者,常年处于低气温的北冰洋,其生态环境非常脆弱。“在如此脆弱的环境下,海洋生物非常容易受到人类捕捞活动的影响,海洋生物数量的减少或栖息地的改变都会影响到整个北冰洋食物链。”

此外,据同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏介绍,到目前为止,人类关于北冰洋地区包括鱼类在内的生态系统的科学研究还远远不够,相关数据也非常少。

因此,对于北冰洋国际水域来说,在没有足够的科学信息和证据证明可以开展商业捕捞之前,与会专家均认为应达成一项国际协议,禁止在该处海域开展商业捕捞。

“目前,我们还不知道什么时候可以进行商业捕捞,”彼得·海生说,“但有一点可以肯定,在没收集到足够的证据前,不能盲目地进行捕捞。”

各方共同努力提前建立管理制度

禁止商业捕捞,或许是未来几十年对北冰洋中部国际水域进行渔业管理的核心原则。但就目前该处海域的渔业管理现状来说,国际社会以及北冰洋沿岸国家仍需未雨绸缪,提前准备。

与会的上海海洋大学副校长黄硕琳教授告诉记者,在国际规范管理层面,目前北冰洋国际水域只有8%在东北大西洋渔业委员会的管辖范围内,其余的92%缺乏区域性的法规约束。“目前,其他涉及的国际公约或区域性法规都无法覆盖全部北冰洋国际水域,其法律效力不够。”黄硕琳说。

据他介绍,《公约》第117条规定,所有国家均有义务为各该国公民采取,或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施。因此,根据《公约》,任何国家都可以在北冰洋国际水域进行捕捞,只要捕捞行为不违反相关法律规定。1995年8月4日,联合国大会通过的《执行1982年12月10日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》,对《公约》规定的养护义务赋予了具体内容,指明进行养护的方式、方法和措施,并确定了各国不应以缺乏足够的科学证据为理由不采取养护和管理措施的原则。此外,联合国粮农组织于1993年11月通过了《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施协定》,防止船旗国通过悬挂方便旗或任意改挂船旗来规避养护和管理公海生物资源。

黄硕琳表示,虽然这些规定都具有法律约束力,但是并没有对公海渔业资源的商业捕捞进行具体、专业的规定。对应到北冰洋国际水域,依旧缺乏具体的具有法律效力的条约法令。

黄硕琳指出,除了有法律约束力的国际公约和相关规定,各区域间、国家间也有双边或多边的协议。但是由于双边或多边协议影响力仅限于成员国,对北冰洋国际水域的渔业管理和利用问题不能形成一个统一性的规定。因此,“北冰洋国际水域未来需要达成一个专门管理商业捕捞的区域性协议。”这也是目前各个国家共同努力的方向。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

越早参与越可以更好维护自身利益

对于建立新的区域间协议，会上，一些专家学者提出可以在北极理事会的框架下建立北极商业捕捞管理制度，另外一些学者和官员则认为应该建立独立于北极理事会之外、由利益相关方共同协商的区域间协议，以覆盖北冰洋国际水域的渔业管理和生态保护问题。

赞同在北极理事会框架下进行北冰洋国际水域渔业管理的专家认为，成立于 1996 年的北极理事会近几年不断完善机制上的缺陷，于 2013 年成立了秘书处，制定了一些具有约束力的法律文件，逐渐将自身从一个政府间高级论坛转变为政治决策型的国际组织，因此在北极理事会框架下建立北极渔业管理制度更容易，其执行力也能够得到保证。

但反对者认为，受北极理事会机制限制，有关北极渔业管理的问题不适合在该理事会框架下讨论，应当由各利益相关方协商制定出区域间协议。与会的美国副助理国务卿大卫·博尔顿表示，这中间存在 3 个阻碍因素：一是北极理事会并非国际组织；二是北冰洋国际水域只涉及北冰洋沿岸五国，芬兰、瑞典、冰岛对此并不积极主动；三是中日韩等捕捞大国在北极理事会只是观察员国，不具有发言权和表决权。“很明显，北极理事会不是讨论这一议题的合适机构。”博尔顿说。

而对于中国等非北极国家而言，参与北极渔业管理攸关自身利益。越早参与，越可以更好维护自身利益。“中国等捕捞大国在发展北冰洋国际水域的远洋捕捞问题上，理应享有对该问题的话语权。”黄硕琳说。

然而，面对谜一般未得全貌的北冰洋国际水域，对于人类社会来说，机遇和挑战一并存在着，建立一个完善的渔业管理体系并非短时间内可以完成，开展北冰洋国际水域的商业捕捞更是一个悬而未决的问题。但有一点是毫无疑问的，北极脆弱的生态环境需要各国在协商北极渔业管理区域协议的同时，尽早制定和实施预防性的措施。

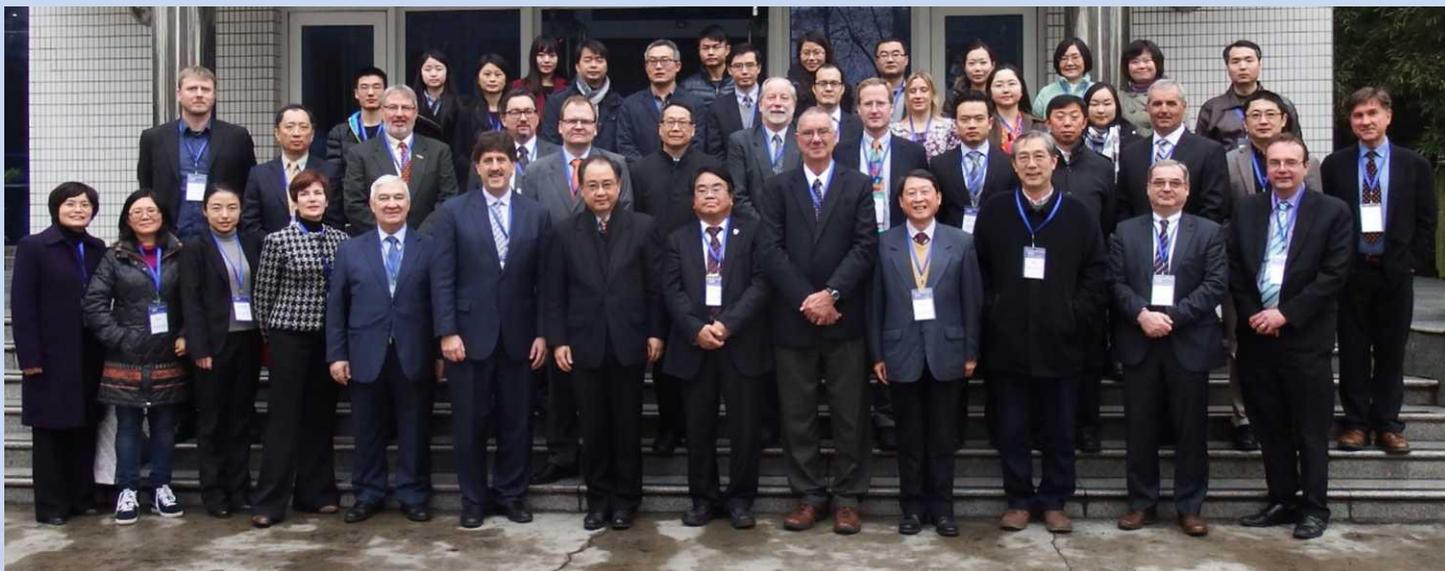


《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Protecting the Central Arctic Ocean: From Nuuk to Shanghai

By Scott Highleyman Director International Arctic

In mid-January, I attended the first conference on Arctic fisheries ever held in China, along with 50 Arctic experts from Canada, China, Iceland, Greenland, Russia, and the United States. During the two-day workshop at Tongji University in Shanghai, we discussed how increased melting of the Arctic ice cap could permit the start of unregulated commercial fishing in the international waters of the Central Arctic Ocean unless an international



Arctic experts from China, Russia, Greenland, Canada, Iceland and the United States meet

fisheries agreement is put in place. So why were we talking about Arctic fisheries in China?

The workshop was intended to follow up on a major milestone reached by the five Arctic coastal countries during a meeting in Nuuk, Greenland, in April 2014: Officials from Canada, Greenland/Denmark, Norway, Russia, and the United States agreed by consensus that commercial fishing should not start in this 2.8-million-square-kilometer high

seas area until adequate scientific research is done and management rules are in place. Pew's international Arctic project, which I direct, has been working toward this goal since 2011. Those attending the Nuuk meeting also called on major non-Arctic fishing countries such as China to join discussions on how to protect the Central Arctic Ocean. Arctic countries cannot effectively address the prospect of unregulated fishing by themselves. International law allows free access to high seas areas like the Central Arctic Ocean, and market pressures may drive global fleets to fish them. China, which was recently granted observer status at the Arctic Council, could play a key role in the fate of the region.

Chinese researchers who attended the Shanghai workshop noted that their country has a huge internal

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

demand for fish products and has recently expanded its fishing fleet to operate efficiently in distant waters. But they also described the country's growing capacity to conduct scientific research about the Arctic Ocean, and China's efforts to cooperate with Arctic countries on both science and conservation.

The Shanghai workshop highlighted the effects of unregulated fishing in other parts of the Arctic Ocean.



(Left) Participants from Iceland, Russia, Greenland and China (respectively). (Center) The meeting was held at Shanghai's Tongji

The leader of Russia's northern fishermen's organization described how fishing fleets from other countries overfished high seas areas in the Bering and Barents seas in the absence of regulation. Both the marine environment and Russian fishermen suffered as a consequence. Canadian and Alaskan participants talked about similar problems. An Inuit expert from Greenland presented a resolution from Inuit in four Arctic countries asking to prevent the start of commercial fishing in the Central Arctic Ocean to avoid damage to ocean resources relied upon by their communities.

Scientists told us that it is impossible to say what level of fishing in the area would be sustainable because of the lack of information on fish stocks and their role in the broader Arctic food web as a source of sustenance for polar bears, seals, walrus, beluga whales, and seabirds. I contributed maps showing how accelerated melting of Arctic sea ice is making this region accessible to large factory trawlers that roam the world in search of new protein sources for fish meal and human consumption.

Chinese academics at the Shanghai conference, including participants from seven Chinese universities, noted that their government has not yet developed a policy on this emerging issue. But the interest they expressed in the international fisheries accord may mean that we will soon learn if China agrees with the cooperative approach outlined by Arctic countries.

Pew's Arctic science director, Henry Huntington, began the workshop by summarizing the state of scientific

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

knowledge about this remote ocean. He closed the meeting by sharing a poem he'd written that captured the meeting's international cooperative spirit:



(Left to right) Workshop organizers, Professors Pan Min of Tongji University and Peter Harrison of Queen's University in Kingston, Ontario, with one of Pan's students against the Shanghai skyline.)

*Ice turns to water, white blossoms fade
 Can loss become new beauty?
 Far from shore, cold waters are deep.
 Is our resolve deeper?
 The journey is long, the path uncertain.
 Will harmony and study show us the way?
 Talking together brings friends old and new*

北极冰帽消融，
 壮观雪山逝去，
 可否变为新美景？
 远离海岸，
 我们潜入北极冰冷的深海。
 我们的决心可会更坚？
 未来之路漫长无定，
 我们能否齐心协力共进？
 新朋老友相聚，
 辞旧迎新， 开始新征程。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地国际治理】

中国参与北极开发治理战略

王传兴

摘要: 虽然中国参与北极开发与治理战略尚未制定,但由于环境变化而导致北极地区成为全球新的关键战略竞技场之一;由此带来的安全挑战使得中国本身对北极地区的兴趣日益浓厚。因此,对此进行研究并提出制定中国的参与北极开发治理战略建议具有理论意义和现实意义。在比较研究北极国家和其他非北极国家已有的(参与)北极开发与治理战略基础上,本文对中国参与北极开发与治理战略(制定)进行了探索,认为这一战略(制定)应考虑以下三个方面的内容:两种理念——国家主义与全球主义;三个维度——领域、机制和主体;以及与这三个维度分别相互对应的三种视角——安全化理论方法、多层次治理机制理论方法、以及多元治理主体理论方法。最后得出结论认为,贯穿中国参与北极开发与治理战略(制定)的将是国家主义与全球主义两种理念的糅合精神。

关键词: 北极安全挑战 中国参与战略 北极开发治理

作者王传兴,同济大学政治与国际关系学院教授(上海 200003)

引言

为应对北极环境变化给中国安全利益带来的挑战,中国迫切需要制定自己的参与北极开发治理战略,从而维护自己的国家安全利益。为此,本文将在“知己知彼”的基础上,提出制定中国参与北极开发治理战略的框架思路。所谓“知己”,就是要清楚国内外已有的有关中国参与北极开发治理战略的研究现状和观点,从而为中国参与北极开发治理战略的制定提供可参照的起点思路;所谓“知彼”,就是要了解世界上其他相关国家现有的(参与)北极开发治理战略内容及其特点,从而为中国参与北极开发治理战略的制定提供借鉴。

中国参与北极开发治理战略研究及其意义

所谓知己知彼,面对北极环境变化下的安全挑战,如果中国要制定自己切实可行的参与北极开发治理战略,就必须首先对“己”有个全面的了解和把握。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

随着北极自然环境——气候变暖、冰盖加速融化——正以比人们预想得更快的速度发生变化(变暖),北极国际政治环境正在酝酿重大变化。这种变化正使得北极地区成为全球新的关键战略竞技场之一。由此引发的气候、生态、资源、领土、航道、军事等一系列新的国际安全问题,给中国国家安全带来重要影响。中国参与北极开发治理的战略因而被提上议事日程。

一方面,由于中国的北极战略/政策还未出台,因此国内外关于中国参与北极开发治理战略的研究基本上还处于“萌芽”阶段;另一方面,由于国内外学术界对中国出台极地战略/政策的强烈期待,因此关于中国参与北极开发治理战略的研究还是有一定程度的思考和探讨。¹

从相关研究成果中我们发现,国内学术界有关中国参与北极开发治理的战略可以概括为三个方面的内容:第一,中国参与北极开发治理的路径研究——以低级政治为突破口,制定中国参与北极开发治理的战略;第二,中国参与北极开发治理的主张研究——在辩证看待中国的权利与责任、平衡全球利益与国家利益的基础上,制定中国参与北极开发治理的战略;中国参与北极开发治理的手段研究——在加强与北极国家和其它非北极国家合作的基础上,制定中国参与北极开发治理的战略。

国外学术界的相关研究成果表明,国外学术界认为中国参与北极开发治理的战略呈现出四个特点:第一,中国参与北极开发治理是出于地缘战略考虑;第二,中国参与北极开发治理是出于经济利益考虑;第三,中国参与北极开发治理注重低调和合作型参与;第四,中国参与北极开发治理重视科学研究的内容。

在国内外日益表现出对中国参与北极开发治理战略浓厚兴趣的背景下,我们认为对此进行研究具有以下三个方面的重要意义和价值:

第一,为中国参与北极开发治理战略的制定提供历史参照。对相关国家和地区北极开发治理战略(提出)的历史及其实践进行研究,可以为中国参与北极开发治理战略制定提供合适的参照,这其中尤其需要研究北极国家之间,北极国家与非北极国家之间不同的(参与)北极开发治理战略及其特点。

第二,为中国参与北极开发治理战略的制定提供理论指导。在中国参与北极开发治理战略的制定过程中,有必要在对现有北极治理中两种不同理念(国家主义与全球主义)之间平衡(与否)关系的理解基础上,分别对北极开发治理不同领域(传统安全与非传统安全领域)中议题之间的安全化关系、多层次治理机制(“硬法性”机制与“软法性”机制、区域性机制与区域之上/之下机制)之间的互补关系、多元治理主体(国家与非国家、北极国家与非北极国家)之间的互动关系进行深入分析,探究其中的一般性规律和特点。

第三,为中国参与北极开发治理战略制定提供实际应用价值。以全球治理中国家主义与全球主义两种理念之间的平衡关系为出发点,研究北极治理不同领域中议题之间的安全化关系、多层次治理机制之间的互补关系、多元治理主体之间的互动关系,设计中国参与北极开发治理战略及其具体实施措施和实现路径,从而使中国参与北极开发治理战略在付诸实施过程中具有实践性和可操作性。

相关国家的(参与)北极开发治理战略及其特点

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

在“知彼”方面，面对北极环境变化下的安全挑战，如果中国要制定自己切实可行的参与北极开发治理战略，还必须对“彼”有个全面的了解和把握。

近年来，随着北极地区在国际关系中日益受到关注，相关国家纷纷出台了各自的北极开发治理战略。学术界也对此进行了比较全面深入的研究。²有的研究已经超越对个别国家进行研究的阶段，而开始涉及对各国北极开发治理战略的综合比较研究。正因为如此，我们可以根据相关研究成果来认识北极国家与非北极国家的（参与）北极开发治理战略及其特点。

艾利森·J.K. 拜尔斯 (Alison J.K. Bailes) 和拉希·海尼嫩 (Lassi Heininen) 在《北极战略文件：一种比较研究和分析》(2012) 研究报告中，分析了北极理事会八国北极政策/战略中的优先议题、共同关注内容、北极战略目的、北极战略局限性及各自特点等。他们认为，一方面，在这些北极国家发布的有关北极开发治理的政策/战略文献所涵盖的国际关系中，军事力量并未完全淡出画面、其中军事资产可以以各种更“和平”的方式（如搜救、数据获得和监测）进行使用；另一方面，这些政策/战略文献所涵盖的实质性议题范围非常宽广（表一列举了最主要且最易于比较的项目）。

表一 （北极国家）北极/北方战略中的优先考虑/领域或突出强调的方面

	主权/ 综合安全	经济发展/ 运输	环境	管理/ 治理	人的维度/ 原住民	科学、知识、 科学合作
加拿大	x	x	x	x		
丹麦	x	x	x	x	x	x
芬兰	/x	x /x	x	(x)	/x	
冰岛	/x	x /x	x	x /x	x	x
挪威	x	x	x	x /x	/x	x
俄罗斯	x	x /x		x /x	/x	(x)
瑞典	/x	x	x	/x	x /x	(x)
美国	x	x /x	x	x /x		x
欧盟		x	x	x	x	

资料来源：Alison J.K. Bailes, Lassi Heininen, “Strategic Papers on the Arctic or High North: A Comparative Study and Analysis”, Center for Small State Studies, Institute of International Affairs, 2012, p. 22.

根据对表一中的这些指标进行比较可以发现，北极国家的北极开发治理政策/战略在以下八个方面既有差异，又存在一致性。³

第一，主权与综合安全。它们都认可北极地区目前的稳定与和平，北欧国家尤其强调这一点，其中冰岛最明显地发出反对北极地区军事化的警告；无论是在总体上还是在有关气候变化方面，它们都包括了综合安全方面的内容，其中芬兰、冰岛和瑞典强调了综合安全的应用，而北冰洋沿岸五国(加拿大、美国、

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

俄罗斯、丹麦和挪威)则提及并强调国家主权和防卫。

第二, 经济和商业发展。经济和商业发展——一般指可再生和不可再生自然资源的利用——是所有北极国家的主要优先考虑和主要目标, 欧盟也认为这是重要部分; 其中芬兰、冰岛、俄罗斯和美国的优先考虑和目标中还包括运输发展; 冰岛和俄罗斯还强调了对(穿越北极的)航空通道的利用。

第三, 可持续和区域发展。所有北极国家都提出以可持续的方式利用自然资源; 丹麦、挪威和俄罗斯将北极区域内部政策考虑在内, 强调其各自国家最北方地区的作用, 丹麦强调了法劳群岛和格陵兰的立场, 尤其是格陵兰的新地位, 芬兰将区域运输、物流和通讯网络考虑在内。

第四, 环境保护和气候变化。除俄罗斯联邦, 所有北极国家都明显提及环境保护和气候变化时优先考虑或优先领域, 或基本目标之一。

第五, 安全(safety)、搜救和管理。安全和搜救, 以及更广泛意义上的(资源)管理, 都位列或被整合进入所有北极国家的优先考虑和/或目标之中。

第六, 人的维度和(原主)民族。芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯和瑞典都明显提到“人的维度”——既指总体上的人口也只原住民——是其优先考虑/优先领域或目标; 芬兰、挪威和俄罗斯明显强调了原住民的作用; 加拿大和丹麦提及人的健康和幸福; 美国没有包括这一维度。⁴

第七, 研究知识。所有北极国家都或明显提及研究知识——意指科学、技术和监测, 以及国际(监测)研究合作——是其优先考虑, 或认为是其目标。冰岛和美国对研究进行了明显强调, 芬兰和瑞典含蓄地将研究整合进自己的北极开发治理政策/战略之中, 丹麦和挪威对气候变化及其影响进行了强调。

第八, 国际合作。所余有北极国家都强调了国际合作本身, 强调了需要利用一些具体的法律框架(《联合国海洋法公约》)和/或国际组织来进行此类合作; 它们都提到了北极理事会, 并且大多数北极国家强调北极理事会是北极国际合作的主要场所; 只有丹麦强调在与北约(在 NATO 框架内)合作; 只有芬兰和丹麦将世界范围和全球性的视角包括在自己的北极开发治理政策/战略之中。

非北极国家也正日益对北极地区表现出浓厚的兴趣。以下我们来看看一些具有代表性的非北极国家的北极开发治理政策/战略。在欧洲, 英国是一个发布过自己北极政策的国家, 正如英国极地部门负责人(Head of Polar Regions Department)简·朗布尔(Jane Rumble)在2014年“极地前沿”⁵(Arctic Frontiers 2014)会议上的发言中所指出的那样, 英国的北极政策包括三个维度: 人的维度——努力使一个安全(safe and secure)、基于与原住民利益一致和符合国际法进行善治的北极成为现实, 环境维度——推进以充分的科学论证为基础、全面顾及环境的北极政策, 以及商业维度——推动惟有负责任的发展在北极进行。⁶

在亚洲, 琳达·雅克布森(Linda Jakobson)和李成贤(Seong-Hyon Lee)对东北亚中、日、韩这三个重要的非北极国家对北极感兴趣的动力及其北极政策内容, 以及同处一条船上的东北亚三国在北极问题上的合作前景进行了勾勒。在他们一起撰写的《东北亚国家对北极的兴趣以及与丹麦王国的可能合作》(2013)研究报告中, 二位作者认为这三个东北亚国家都倾向于强调科学研究目标, 而有关自己对北极自然资源、航运和治理机制的兴趣则刻意地轻描淡写; 都相信北极理事会永久观察员地位是获得影响北极事务所迈开的重要一步。⁷具体而言, 中国的北极政策内容包括: 第一, 继续尊重北冰洋沿岸国的主权; 第

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

二,坚持通过外交努力来稳步增加中国被纳入到有关北极治理和资源利用方面决策之中的机会;第三,在有关诸如搜救要求、环境标准和破冰船服务费等方面做出决定时,中国固执地强调其非北极国家的权利。日本的北极政策内容包括:第一,以科学研究和气候变化研究为政策核心;第二,注重北极航道的地缘政治意义;第三,对北极理事会的运作持保留态度;第四,强调建立统一的跨部专门工作小组的必要性,以按照国家北极战略进行运作。韩国的北极政策内容包括:第一,重视东北航道;第二,重视北极理事会的永久观察员地位。⁸

如果对上述北极国家与非北极国家的(参与)北极开发治理政策/战略进行比较,我们可以得出以下这样的几个结论:

第一,北极国家,其中尤其是北极沿岸五国,都十分重视自己的主权安全利益;非北极国家则在不同程度上都表现出对北极国家主权安全利益的尊重、或避开这一敏感议题。

第二,北极国家的北极开发治理政策/战略都具有全方位的特点,即在这些北极国家的北极开发治理政策/战略中,都强调了它们各自的传统安全利益和非传统安全利益;非北极国家则或囿于自己的身份、或出于参与北极开发与治的道义需要,而似乎只表现出对非传统安全利益感兴趣。

第三,虽然北极国家与非北极国家都在自己的(参与)北极开发治理政策/战略中,强调了以科学研究为基础来应对因北极气候变化所导致的北极环境变化挑战及其重要性,在此基础上,北极国家与非北极国家都强调需要开展国际合作,但在有关应对北极环境治理的权利与义务方面,则明显存在温度差。

第四,北极国家与非北极国家都强调基于人的维度和环境维度来对北极进行开发和治理的重要性。当然,二者对这两个维度的安全化所持的立场有明显差异。

中国参与北极开发治理战略的理念、维度和视角

虽然中国至今并未出台北极政策,但有些学者认为,中国(未来)的北极政策还是可以从其总体外交政策目标——政治稳定;主权安全,领土完整和国家统一;经济和社会的可持续发展——中一窥究竟:保护中国的第三个核心国家利益——经济发展。具体包括进入更短的(海上)航道,提高食物和资源安全的手段,以及寻求作为主要大国被得到尊重和期望看作是国际社会负责任的成员。⁹

但是,诸如此类的有关中国参与北极开发治理战略的评述,总有一些隔靴搔痒的隔离感。为此,我们需要对中国参与北极开发治理的战略提出自己的主张和看法。根据相关各国(参与)北极开发治理战略制定的经验,我们认为中国参与北极开发治理的战略的制定应立足于以下三个方面:北极开发治理理念、北极开发治理维度、以及北极开发治理视角。

北极开发治理的两种不同理念:国家主义与全球主义。

冷战结束以来的国际政治,正由国家间政治(国家间政治秉持以国家主义理念为基础的利益和价值导向),加快向全球政治(全球政治秉持以全球主义理念为基础的利益和价值为导向)演进。国家主义理念所支撑的国家利益追求、与全球主义理念所支撑的人类利益追求,是中国参与北极开发治理政策/战略制

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

定中相辅相成的两个方面的内容。这是因为在全球治理作为发展趋势的今天,一方面,全球治理拒绝有关世界政治和世界秩序以国家为中心的传统观念,其所承载的是全球主义理念,而全球治理框架的出现意味着传统无政府状态中的自助国家体系假定已经难以为继;另一方面,国家主义理念在与全球主义理念的糅合过程中却依然居于主导地位。虽然全球主义呈现出历史必然性,但国家主义依然根深蒂固。

这种双重理念并存的现象在北极开发治理中得到了充分反映,因为北极变化所导致的多重全球性后果(包括机遇与挑战),不仅是相对北极国家而言的,而且也是相对整个国际社会而言的。就像有的学者所指出的那样,在加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯、瑞典、美国、以及欧盟出台的那些或许不止一份的北极战略报告中,虽然“各自的(北极战略)文件大量反映了这些国家的国际国内关注和优先目标,大量反映了这些国家有关应对北极挑战的未来治理框架的设想和偏好”,¹⁰虽然北极国家“在保护栖息地和使(气候)变化影响最小化方面有着有害有关的国家私利”,¹¹但是在对像环境保护和一般气候变化管理这样的全球公益(global goods)关注方面,所有的北极国家(战略文献)“似乎都确实抓住了这一点,即北极生态圈的的未来及其与全球气候过程的相互作用是更优先的议题,并且这些议题不能够通过零和式的国家政治来解决。”¹²

另外一个引人注目的现象是,在北极开发治理中,北极大国与北极小国和非北极国家对于“国家主义”或“全球主义”理念所持立场存在明显差异。因为“正是那些更小的(北极)国家和距离上离北冰洋更远的国家,其(北极)战略中‘国家的’或‘国内的’内容明显最少;它们对国际舆论最关心、最大程度做出回应。”¹³而“北极地区最近的发展事态更突显出需要(制定)一套北极国家和非北极国家参与北极相关活动的共同规则和规范。”¹⁴

有鉴于这种双重理念并存的现象,中国参与北极开发治理战略的制定,应该注意以下相辅相成的两方面内容。第一,中国必须在以国家利益为最高指导原则这样一种理念基础上,制定自己的参与北极开发治理战略。第二,中国必须在以人类共同利益为基本关注这样一种理念基础上,制定自己的参与北极开发治理战略。

北极开发治理的三个维度:领域、机制和主体(行为体)。

第一个维度是有关中国参与北极开发治理的安全领域研究。所需做的工作:分析北极治理中传统安全和非传统安全领域出现的(新)挑战、不同议题安全化之间的转化关系及其相关治理主张,从北极治理领域角度研究参与北极开发治理战略、以及实施这一战略的相关措施。在北极开发治理领域中,明显呈现出议题安全化的特点。从安全角度看,北极开发治理领域可分为传统安全领域和非传统安全领域。面对北极环境变化下的(新)安全挑战,各种主体基于国家主义或全球主义的不同理念出发,期望侧重推动各自关注的议题得以安全化。北极开发治理领域议题安全化有这样三个基本特点:第一,国家治理主体更倾向于使传统安全领域中的议题安全化,而非国家治理主体则更倾向于使非传统安全领域中的议题安全化;第二,北极地区国家更倾向于使传统安全领域中的议题安全化,而非北极国家则更倾向于使非传统安全领域中的议题安全化;第三,传统安全领域中的安全化议题,更多体现基于国家主义理念的国家利益诉求;非传统安全领域中的安全化议题,更多体现基于全球主义理念的人类利益诉求。基于北极开发治理领域中议题安

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

全化的特点,各相关国家已(将)制定出适合自身的(参与)北极开发治理战略。

在参与北极开发治理的过程中,一方面,中国是一个国家治理主体,因此必然会在某种程度上更多秉持国家主义理念、强调追求国家利益;另一方面,中国是一个非北极国家,需要同时秉持全球主义理念、在追求国家利益的同时强调人类利益的重要性。因此,中国在制定参与北极开发治理战略时,应该将重点更多地放在非传统安全领域上。

第二个维度是有关中国参与北极开发治理的国际机制研究。所需做的工作:分析北极开发治理中多层次治理机制的不同特点(如“硬法”与“软法”,国内法与国际法)及其互补关系,从北极治理机制角度研究参与北极开发治理战略、以及实施这一战略的相关措施。在北极开发治理的治理机制中,明显呈现出多层次的特点。具体表现为:第一,在多层次北极治理机制中,国内治理机制与国际(包括次区域、区域、跨区域和全球)治理机制相辅相成,其国内治理机制呈“硬法”特点、国际治理机制呈由“软法”向“硬法”方向的发展趋势;第二,国内治理机制的“硬法”特点更多是国家主义理念的体现,国际治理机制由“软法”向“硬法”方向的发展趋势更多是全球主义理念的体现;第三,北极国家更倾向于国内治理机制、因而更多呈现出基于国家主义理念的价值诉求,非北极国家治理主体和/尤其是非国家治理主体更倾向于国际治理机制、因而更多呈现出基于全球主义理念的价值诉求。基于北极开发治理中多层次治理机制的特点,各相关国家已(将)制定出适合自身的参与北极开发治理战略。

在参与北极开发治理的过程中,一方面,中国应秉持这样的立场,即更多体现基于国家主义与全球主义理念相结合价值诉求的国际机制,乃是北极治理中的核心平台;另一方面,中国需要在深入研究相关北极国家国内治理机制的基础上,理解其在北极治理中不可或缺的作用。因此,中国在制定参与北极开发治理战略时,在将重点更多地放在参与北极国际治理机制上的同时,不应轻忽对北极国家国内治理机制的重视。

第三个维度是有关中国参与北极开发治理的主体(行为体)研究。所需做的工作:分析北极开发治理中多元主体之间的互动关系,从北极治理主体角度研究参与北极治理战略、以及实施这一战略的相关措施。在北极开发治理的治理主体中,明显呈现出多多元性的特点。具体表现为:第一,虽然国家治理主体的主导地位依旧,但是非国家治理主体的作用在不断上升,如杰出科学家/学者团体、北极原住民组织的作用即是如此;第二,国家治理主体更多秉持基于国家主义理念的国家利益诉求,而非国家治理主体则更多秉持基于全球主义理念的人类利益诉求;第三,作为治理主体,北极大国更倾向于重视传统安全、从而表现出更强烈地秉持国家主义理念的倾向;北极小国更倾向于重视非传统安全、从而表现出更强烈地秉持全球主义理念的倾向。基于北极开发治理中多元化治理主体的特点,各相关国家已(将)制定出适合自身的参与北极开发治理战略。

在参与北极开发治理的过程中,一方面,中国需要在以国家利益为目标指向的国家主义理念指导下,与北极国家、尤其是与北极小国(北欧国家)建立建设性的合作关系,以实现自身的国家利益;另一方面,中国需要积极参与北极区域性、次区域性和跨国性的国际组织,以及自然/社会科学家团体的活动,或与之建立联系,从而表现出对人类利益的高度关注。因此,中国在制定参与北极开发治理战略时,在将重点

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

更多地放在发展与北极国家关系的同时,也需要进一步加强参与北极开发治理中各层面的国际组织活动。

北极开发治理的视角:安全化、多层次机制、主体多元化、“和谐北极”。

虽然这是四种各自不同的理论视角,但贯穿其中的是国家主义与全球主义的两种不同治理理念。如在上文三种维度中所论述的那样,我们将议题安全化的理论方法应用于中国参与北极开发治理中的安全领域研究,将多层次治理机制的理论方法应用于中国参与北极开发治理中的治理机制研究,将多元治理主体的理论方法应用于中国参与北极开发治理中的主体研究。在此基础上,我们将提出一种“和谐北极”的理论视角,从而为中国制定更加合理的参与北极开发治理战略制定提供适当的理论思维和路径。

安全化是相对于非政治化和政治化而言的。¹⁵非政治化意味着国家不对此议题进行处理,并且不以任何其他方式对这一议题进行公开辩论和做出决定。政治化意味着此议题乃公共政策之组成部分,因此要求政府做出决定和进行资源分配;在罕见的情况下还要求进行公共治理。安全化意味着此议题作为“存在性威胁”而出现,因此要求采取紧急措施、并使那些超越正常政治程序约束之行为正当化。原则上,相关议题在此领域内的位置呈开放式:视情况而定,结果可将任何议题放在此领域内的任何点上。实际上,将一个议题放在此领域内的某个点上因不同国家(还有不同时间)而异。关于非政治化、政治化和安全化问题,安全化乃是政治化更极端之形式。理论上,任何公共议题都可设定在以下域内:从非政治化到政治化、再到安全化。安全化的准确定义和标准是由主体间确立一种明显的存在性威胁而构成的,而且这种威胁足以产生实质性的政治影响。例如,如果安全化行为体试图打破本来会对他/她形成束缚的程序或规则,他/她就会认为自己受到了迫在眉睫的存在性威胁,那么我们正在目睹的一个安全化的例子。结果,安全化施动者将推翻那些(本来会束缚他/她的)规则,因为通过对一种威胁进行描述,安全化施动者就经常会说,不能够以正常方式同某人打交道。当然,安全化不仅仅要通过打破规则(可有多种形式)或存在性威胁(可导致不会发生什么事情的结果)来加以实现,而且打破规则的合法化还需要通过存在性威胁的案例来加以实现。由此观之,在安全话语中,一个议题作为绝对优先关注的议题而被夸大和呈现;因此,将此议题作为安全议题贴上标签,施动者就可以宣称需要或有权利以非寻常方式来对待它,因此,安全化过程是语言学理论中所谓的言语行为(speech act)过程。¹⁶

对安全化界定显示,安全乃“自我指涉(self-referential)的实践,因为议题正是在此实践中才成为安全议题的——不一定是因为存在真正的存在性威胁,而是因为该议题以此种威胁的形式被提了出来。”¹⁷其实“没有什么既定的安全,当一个事物被视为安全问题时,它就是安全问题。”¹⁸在安全化过程中,安全化举措(securization move)本身意义并不大,成功的安全化才是焦点。因为“以向某个指涉对象提出某事为存在性威胁形式存在的话语本身并不形成安全化,唯有如果/和当听众接受其为存在性威胁时,该议题才被安全化了。”¹⁹成功的安全化包含三个组成部分(或步骤):作为安全施动者的安全化行为体“识别存在性威胁、采取紧急行动以及通过挣脱规则的束缚来影响单元之间的关系”。²⁰

如上所述,安全维度在纵向上的深化和横向上的拓宽,是与从狭义国际政治(国家间政治)发展到广义国际政治(全球政治)的背景息息相关的,北极地区的安全维度变化也不例外。因此,如今因北极环境变化而导致北极地区众多相关议题的安全化,唯有在全球政治的背景下才有可能成为现实。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

首先,从国家间政治演进到全球政治,使得北极地区的安全指涉对象有可能超越国家层次而由上延展到全球层次、由下延展到个人层次,从而使得北极地区议题的安全化超越了传统的政治安全和军事安全领域并扩展到非传统的环境安全、经济安全和社会安全诸领域。例如,在冷战时期,北极地区的安全指涉对象基本上集中在美苏这两个超级大国身上,而它们之间在北极地区竞争性的安全关系,决定了当时北极地区议题的安全化基本局限在军事领域的事实。在整个冷战时期,美苏双方在北极地区“总的趋势是正常交往变得越来越少,直至全面中断,而军事斗争的手段不断升级,直到20世纪80年代后期才出现新的变化。”

21

其次,从国家间政治演进到全球政治,也使得涉及(参与)北极开发治理的相关国际制度/和机制既包括像联合国²²这样的全球性组织机构,也包括像北极理事会——北极地区最重要的非国家行为体²³——这样的区域性组织机构,以及像加拿大因纽特人和格陵兰岛土著居民组织自治运动——这是北极地区重要性不断增加的行为体——这样的国家内部群体组织等。

再次,从国家间政治演进到全球政治,还使得北极地区的安全化行为体超越了传统的国家行为体,尽管国家依然是最重要的安全化行为体。这就意味着,参与北极地区议题的安全化除国家行为体之外,还包括众多的非国家行为体,如国际组织甚至个人。由于全球政治安全关注远远超乎国家间政治安全关注,北极地区安全化行为体正经历从北极国家到北极/非北极国家、从国家层次的国家行为体到国家之上/下层次的国家/非国家行为体的变化。具体而言,如今所涉及的北极地区议题安全化行为体,不但包括国家层次的北极国家和非北极国家——其中包括作为内核国家的环北极五国、作为核心国家的北极理事会八国以及作为外围国家的非北极国家,而且包括国家层次之上和之下的各类安全化行为体,例如像关注研究北极自然/社会问题的活动家和科学家——他们在北极治理中的作用也在日益凸显——这样有影响力的个体等。

最后,从国家间政治演进到全球政治,也使得北极地区议题的安全化变得更为复杂。如果仅仅从国家间政治的视角观察,出于国家利益的考虑,有的国家希望使北极地区的某一议题安全化——无论在什么层次上,而有的国家则不希望如此。例如,非北极国家可能为了找到参与北极地区资源开发的途径而使得北极地区原住民的某个环境议题安全化,而北极国家则可能不希望如此;又如,如果有意愿和能力,非北极国家其实可以轻而易举地从横向竞争或纵向竞争方面,对北极原住民的相关议题进行安全化处理,从而为自己介入北极地区事务寻求合法性;如果从全球政治的视角看,出于个体利益甚或人类利益的考虑,北极原住民群体或跨国非政府组织,可能使北极原住民的某一社会议题安全化从而引发人们对该原住民群体内外认同——作为群体身份的丧失或对其母国的认同挑战——的关注,而该原住民群体的母国出于其国家利益的考虑,则可能不希望如此。这一切,都呼唤相关国家的(参与)北极开发治理战略是以俄建立“和谐北极”为出发点和立足点。

结论:中国参与北极开发治理的“和谐北极”战略

所谓战略未定、理念先行。一国拥有什么样的参与北极开发治理理念,就会有怎样的参与北极开发

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

治理。当然,理念的形成乃是以现实为基础的。当代国际政治现实体现出兼具国家主义与全球主义的特点,其中国家主义是其主要特点、全球主义是其未来趋势。中国参与北极开发治理战略的制定必须在这样的双重理念指导下完成。

从抽象理念到具体战略,意味着中国参与北极开发治理必须进行战略运筹。为此,需要确立中国参与北极开发治理的三个维度——领域、机制和主题。具体而言,在从安全化理论视角切入的领域中,一方面,中国参与北极开发治理应是综合性、多方面、宽领域的,这就意味着中国参与北极开发治理战略应同时涵盖传统安全和非传统安全两大领域;另一方面,中国参与北极开发治理战略的着力点更多的是在非传统安全领域。在从多层次治理理论视角切入的国际制度上,一方面,中国参与北极开发治理战略应重视国际机制的核心平台作用;另一方面,中国参与北极开发治理战略也应理解北极国家国内治理机制不可或缺的作用。在从多元行为体理论视角切入的主体方面,中国参与北极开发治理战略在重视国家行为体的同时,需要花更多精力关注国家之下/上各类行为体的作用。

这样一种参与北极开发治理战略就是所谓的“和谐北极”战略,它既强调天、地、人之间关系的和谐,也强调有关国家之间关系的和谐,以及人与人之间关系的和谐,而贯穿其中的则是国家主义与全球主义两种理念的糅合精神。

(责任编辑:于世华)

¹ 国内有关中国参与北极治理战略研究的代表性成果包括:王传兴:《北极治理:主体、机制和领域》,《同济大学学报(社会科学版)》,2014年第2期;潘敏:《论中国参与北极事务的有利因素、存在障碍及应对策略》,《中国软科学》,2013年第6期;孙凯:《国外学者对“中国参与北极”的不同解读及启示——基于三份研究报告的评述》,徐祥民主编:《海洋法律社会与管理(4)》,社会科学文献出版社,2013年;郭培清:《北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路》,《世界经济与政治》,2013年第12期等。国外有关中国参与北极治理战略研究的代表性成果包括:David Wright,“China’s Growing Interest in the Arctic,”*Journal of Military and Strategic Studies*, vol.15, Issue 2, 2013;Olga V. Alexeeva and Frederic Lasserre,“The Snow Dragon: China’s Strategies in the Arctic”, *China Perspectives*, no. 3, 2012, <http://chinaperspectives.revues.org/5958>; Chen Gang, “China’s Emerging Arctic Strategy,”*The Polar Journal*, vol. 2, Issue 2, 2012; Hugh L. Stephens,“Breaking the Ice: China’s Emerging Arctic Strategy,”*The Diplomat*, August 27, 2012, etc.

² 国内有关北极治理研究的代表性成果包括:程保志:《北极治理理论:中国学者的视角》,《太平洋学报》,2012年第10期;《北极治理机制的构建与完善:法律与政策层面的思考》,《国际观察》,2011年第4期;孙豫宁:《北极治理模式研究》(外交学院2012年博士学位论文)等。国外有关北极治理研究的代表性成果包括:北极治理特别工作小组(The 2011 Task Force on Arctic Governance)撰写的研究报告《融化的边界:北极治理再思考》(*Melting Boundaries: Rethinking Arctic Governance*, International and Canadian Studies Program, Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington, 2011); Olav Schram Stokke and Geir Høneland, eds, *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, London: Routledge, 2010; Timo Koivurova, E. C. H. Keskitalo and Nigel Bankes, *Climate Governance in the Arctic*, Springer, 2009 等等。国内有关相关国家参与北极治理战略的代表性研究成包括:丁煌主编的《极地国家政策研究报告(2012-2013)》(科学出版社,2013年)一书。国外有关相关国家参与北极治理战略研究的代表性成果包括:Alison J.K. Bailes and Lassi Heininen, “Strategic Papers on the Arctic or High North: A Comparative Study and Analysis,” Center for Small State Studies, Institute of International Affairs, 2012.此外,非北极国家中的东亚国家有关非北极国家参与北极治理战略研究的代表性成果/文献等。

³ 这八个方面的异同,具体请参见 Alison J.K. Bailes, Lassi Heininen, “Strategic Papers on the Arctic or High North: A Comparative Study and Analysis.”

⁴ 不过,在美国国防部最新发布的《北极战略》文件中则包含了这一维度,参见 *Arctic Strategy*, Department of defense, November 2013, p.7.

⁵ “北极前沿”(Arctic Frontiers)会议始于2007年的年度北极学术论坛,每年都在挪威城市特罗姆瑟(Tromsø)举行,2014年举办的是该年度北极学术会议的第八届。

⁶ Cf. Jane Rumble, “Adapting to Change: UK Policy towards the Arctic”, *Arctic Frontiers* 2014.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

⁷ Linda Jakobson, Seong-Hyon Lee, "The North East Asian States' Interests in Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark • Summary", Stockholm International Peace Research Institute, 2013, p.v.

⁸ Cf. Linda Jakobson, Seong-Hyon Lee, "The North East Asian States' Interests in Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark • Summary", Stockholm International Peace Research Institute, 2013.

⁹ Linda Jakobson, Jingchao Peng, "China's Arctic Aspirations," *SIPRI Policy Paper 34*, 2012, P.20.

¹⁰ Alison J.K. Bailes, Lassi Heininen, "Strategic Papers on the Arctic or High North: A Comparative Study and Analysis," Center for Small State Studies, Institute of International Affairs, 2012, p.5.

¹¹ *Ibid.*, p107.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, p.112.

¹⁴ Linda Jakobson, Seong-Hyon Lee, "The North East Asian States' Interests in Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark", Stockholm International Peace Research Institute, 2013, p.2.

¹⁵ 以下内容请参见 Barry Buzan, Ole Waæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998, pp.23-24.

¹⁶ *Ibid.*, pp.25-26.

¹⁷ *Ibid.*, p.24.

¹⁸ [英] 巴瑞 布赞等: 《新安全论》, 中译本序第13页。

¹⁹ Barry Buzan, Ole Waæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998, p.26.

²⁰ *Ibid.*

²¹ 陆俊元: 《北极地缘政治与中国应对》, 北京: 时事出版社 2010 年版, 第 94 页。

²² 例如, 在涉及因领土争端而导致的国家之间冲突的发生时, 联合国安理会有权介入冲突的调解和平息。

²³ 北极理事会下设六个工作组和四个项目行动计划。详情请参见王传兴: 《论北极地区区域性国际制度的非传统安全特性——以北极理事会为例》, 载《中国海洋大学学报(社会科学版)》, 2011年第3期, 第3-5页。



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊

3、6、9、12月出版

本期出版日期: 2015年4月12日

<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>

地址: 200092 上海市同济大学

电话(传真): 021-65984182

E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平

学术委员会(按姓氏笔画为序)

王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊

杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏

主编 潘敏

编辑 王梦奇

《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》有关问题分析¹

杨雷¹ 韩紫轩¹ 陈丹红¹ 李春雷¹

(¹国家海洋局极地考察办公室, 北京 100860)

内容提要 经过数年准备, 南极海洋生物资源养护委员会(以下简称“CCAMLR”) 在未经系统论证, 许多关键的科学和法律问题仍然模糊不清, 甚至存在争议的情况下, 通过了《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》(以下简称“《总体框架》”), 期望以此为有关南极海洋保护区建设的讨论提供一个框架。《总体框架》通过的时间相对仓促, 加上政治因素的介入, 导致在海洋保护区建设在法律架构、科学基础和管理、监测、评估等方面存在一系列问题, 使得成员国在关于设立海洋保护区的具体讨论中面临大量分歧。在这个问题上, CCAMLR 当务之急是充分尊重《南极海洋生物资源养护公约》(以下简称“《公约》”) 及 CCAMLR 现有养护制度和实践, 以科学为基础和核心, 创造公平、透明的条件和氛围, 从法律、科学和技术问题着手, 理顺海洋保护区建设的总体制度, 为成员国围绕南极海洋保护区的磋商提供切实可行的基础。

关键词 南极 CCAMLR 海洋保护区 总体框架 问题 评述

0 引言

近年来, 关于国家管辖海域外海洋生物多样性(BBNJ)保护和建立公海保护区的议题日益成为联合国、《生物多样性公约》缔约方大会以及部分区域性和专业性国际组织关心的议题。与之相比, 正在《南极海洋生物资源养护公约》框架下开展的关于建设南极海洋保护区的讨论进展较为迅速和深入。美国、欧盟、澳大利亚、新西兰等成员极力主张在现有科学数据的基础上, 尽快推动南极海洋保护区建设; 俄罗斯、中国、日本、乌克兰等国对现有保护区提案中存在的法律、科学和技术问题持谨慎态度。在 CCAMLR 成员国围绕南极海洋保护区相关的法律、科学和技术问题展开紧密磋商之际, 一些成员国和非政府组织(NGO) 试图通过施加政治压力和扩大舆论影响等手段, 强行推动 CCAMLR 通过现有保护区提案, 对 CCAMLR 客观讨论现有提案中的法律和技术问题造成了不利干扰。对相关法律和科学问题进行深入探讨和研究, 对南极海洋保护区建设本身, 甚至未来联合国框架下的公海保护区规则的制定, 具有重要参考意义。因海洋保护区建设涉及层面复杂、信息量巨大, 本文仅试图通过对南极海洋生物资源养护委员会(Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 以下简称“CCAMLR”) 通过的《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》(以下简称“《总体框架》”) 中存在的部分法律和科学、技术问题进行简要分析, 希望能够抛砖引玉, 引起学界的重视和进一步深入研究, 促进南极海洋保护区建设和未来公海生物资源养护规则向着公正、透明、科学、务实的正确方向发展。

1 《总体框架》出台的背景和主要内容

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

南极海洋生物资源养护委员会 (以下简称“CCAMLR”) 是 1982 年根据《公约》成立的负责南极海洋生物资源养护的政府间国际组织, 是南极条约体系的重要组成部分。CCAMLR 根据《公约》规定, 以对科学数据的研究分析为基础和依据, 采用生态系统方法和风险预防方法制定养护措施, 通过对渔业的严格管理实现南极海洋生物资源养护的目标。至上世纪 80 年代末, CCAMLR 已经禁止了对大部分有鳍鱼类的捕捞或设置了严格的捕捞限额^[1]。为把渔业的扩张控制在科学能够支撑的范围内, CCAMLR 建立了新渔业和探捕渔业制度; 为了保护珊瑚礁等海底生态环境, 基本禁止在公约区域内使用底拖网, 对其他 bottom fishing 采取严格的个案审批制度, 并建立了脆弱海洋环境 (VME) 发现和保护机制。为加强科学研究和监管, 建立了数据报告制度、观察员制度、船舶监测制度和产品产地证书制度 (CDS) 等一整套管理体系。到目前为止, CCAMLR 仍然是世界上最为严格的国际渔业管理组织, 取得了卓越的养护绩效, 其率先采用的生态系统方法和风险预防方法越来越多地被其他区域性渔业组织效仿和采用。

“根据 2002 年世界可持续发展峰会 (WSSD) 行动计划的决定”^[2], 自 2004 年以来, CCAMLR 成员国在《公约》框架下, 围绕建立南极海洋保护区问题展开了大量讨论和磋商。2009 年, CCAMLR 表示支持科学委员会 (以下简称“科委会”) 于 2005 年提出的关于在 2012 年之前建立代表性海洋保护区体系的目标和分阶段计划^[3]。2011 年, 美国和新西兰分别向科委会提交了关于在罗斯海区域建立海洋保护区的提案^[4], 澳大利亚和法国向科委会提交了关于在东南极区域建立代表性海洋保护区体系的联合提案^[5]。科委会围绕罗斯海和东南极两个海洋保护区提案的科学依据展开讨论, 但成员国之间 (包括提案国之间) 在建立海洋保护区的科学依据和政策目标方面发生了严重分歧。在这种情况下, 澳大利亚建议在其提交的《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》提案基础上, 先讨论并通过一个框架性文件, 以便为以后关于海洋保护区的讨论提供一个基础和框架。经商讨和协调, 委员会一致通过了这一提案, 并将其列为第 91-04 号养护措施 (CM91-04)。

《总体框架》分为引言和正文两部分。其中, 引言部分说明了委员会考虑建立海洋保护区的理由, 包括: 1、为了贯彻执行《公约》第九条第 2 款 (g) 和 (f) 项的规定; 2、通过海洋保护区在包括海洋保护区内/外的区域促进可持续的生态系统结构和功能, 维持其适应气候变化的能力, 并减少由人类活动带来的外来物种入侵的风险; 3、单个的海洋保护区无法实现海洋保护区肩负的全部目标, 因此需要建立一个海洋保护区体系; 4、科委会认定整个公约区域相当于一个国际自然保护联盟 (IUCN) 第四类海洋保护区, 但是在公约区域内仍有一些区域需要进一步特别考虑, 将其纳入代表性海洋保护区体系之中等。

正文部分规定了关于 CCAMLR 海洋保护区建设的具体目标和形式要件等, 包括海洋保护区的设立应当符合《联合国海洋法公约》等国际法的规定, 并建立在最佳科学证据 (best available scientific evidence) 的基础上; 要求 CCAMLR 在充分考虑科委会意见的基础上, 通过有法律约束力的措施来建立海洋保护区, 并每 10 年重新审议 (review) 一次; 海洋保护区的管理计划和科研监测计划以及适用的船舶等内容。

《总体框架》是 CCAMLR 通过的关于在公约区域内建设海洋保护区的第一份具有法律约束力的正式文件, 简要阐述了在公约区域内建立海洋保护区的法律渊源、制度背景和科学理论依据, 制定了建立海洋保护区的目标、要件、程序、适用对象和审查评估制度等形式要件, 确认了 CCAMLR 决心在公约区域内创设

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

一个海洋保护区体系的承诺^[6]，为在 CCAMLR 框架下推动南极海洋保护区建设设定了形式要求。但是，因为时间仓促、经验不足和政治因素的卷入，《总体框架》仍然存在重大缺陷。在通过《总体框架》的时候，CCAMLR 成员国对海洋保护区的定位、目标、科学依据仍然充满分歧；对构成海洋保护区的关键组成部分，如本底数据、管理计划、科研和监测计划等，尚未进行深入讨论和探索；而建立海洋保护区的科学方法、科学指标和标准体系、数据收集分析和处理制度等至今仍处于缺失状态。《总体框架》仅仅提供了一个供成员国协商讨论的框架，在海洋保护区的概念、合理利用的概念和范围、保护区具体目标与《公约》第二条规定的目标和原则之间的关系等重大实体问题方面，缺乏合理界定和总体设计。这也是导致成员国之间在建设海洋保护区问题上产生分歧的根本原因之一。2012 年的 CCAMLR 会议在成员国激烈争论的基础上，总结出了关于海洋保护区的 12 个存在分歧的重大问题^[7]。直到今天，这些问题和分歧依旧困扰着成员国围绕南极海洋保护区问题展开的讨论。

2 法律依据、保护区性质及管理手段

2.1 CCAMLR 海洋保护区设立的法律依据

2013 年 7 月，在 CCAMLR 南极海洋保护区特别会议上，俄罗斯和乌克兰对 CCAMLR 在国际法上是否有权在南大洋的公海区域设立海洋保护区提出质疑，并认为海洋保护区建设应当依据《联合国海洋法公约》的规定，在联合国机制下进行，引发了部分成员国、媒体和非政府组织的批评。

从《联合国海洋法公约》角度看，CCAMLR 根据《公约》规定设立海洋保护区不违反国际法的规定。根据《联合国海洋法公约》第七部分第二节关于公海生物资源的养护与管理的有关规定，缔约国国民在公海上捕鱼的权利受其所属国国际条约义务的约束，且各国义务互相合作以养护和管理公海区域内的生物资源。《公约》的目的即是通过促进成员国之间的合作，养护南极海洋生物资源。CCAMLR 成员国国民在公约区域内公海上的捕鱼自由，受其所属国依据《公约》所承担义务的限制。根据《公约》规定，CCAMLR 有权按照协商一致的规则制定养护措施。2011 年，CCAMLR 根据《公约》第九条第 2 款(f)、(g)项的规定，通过了《总体框架》，以养护措施的形式确认了 CCAMLR 在公约区域内建立海洋保护区体系的承诺，并制定了相应的形式框架。关于具体海洋保护区的概念、目标、管理手段、科学监测等内容，需要成员国根据《公约》规定，在充分听取科委会意见的基础上，就具体海洋保护区协商一致，制定并通过养护措施。根据《公约》第九条第 6 款的规定，如果成员国未在养护措施通过后 90 天内向 CCAMLR 提出书面意见，表示无法接受该养护措施，则该养护措施将在成员国收到 CCAMLR 关于通过具体养护措施的通知 180 天后，对该成员国发生法律效力，并由全体成员国负责实施。《总体框架》在性质上属于根据《公约》相关条款的规定制定的养护措施，因此，其解释和实施，包括保护区具体目标的设置、管理及科学监测计划的制定，必须符合《公约》规定，特别是第二条、第九条和第十五条的规定，不能超出《公约》规定范围。另外，CCAMLR 海洋保护区对成员国以外国家的法律约束力及其对现有国际海洋法秩序的影响也值得进一步探讨。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

2.2 CCAMLR 海洋保护区的概念、性质及其管理手段

根据《公约》规定，CCAMLR 制定的养护措施一旦生效，对成员国具有法律约束力。《总体框架》作为一项对所有成员国具有法律约束力的措施，确立了建立 CCAMLR 海洋保护区的法律框架，同时，也决定了 CCAMLR 海洋保护区的性质和可以使用的管理手段。

2.2.1 海洋保护区的概念

《公约》中并无“海洋保护区”这个概念，《总体框架》也未对海洋保护区的概念进行界定。令人费解的是，《总体框架》前言部分指出，“科委会认定整个公约区域相当于一个世界自然保护联盟（IUCN）第四类海洋保护区，但是，仍需要特别考虑将公约区域内的一些区域纳入代表性海洋保护区体系中进一步加以保护。”这里的问题在于，整个公约区域已经相当于一个海洋保护区，那么为什么还要建设一个“代表性海洋保护区体系”？要建设的这个保护区体系与整个公约区域和 CCAMLR 制度之间的有什么区别？这么做的必要性何在？与《公约》规定是否相符？这些问题，《总体框架》未能给出合理解答。

“爱知目标”第 11 条规定，“至 2020 年……10%的沿岸和海洋区域，特别是对生物多样性和生态系统服务具有特殊重要性的区域，应当受到有效、平衡管理、具有生物代表性和连接良好的保护区体系或者其他有效的以区域为基础的养护措施的保护”。这种声音在许多场合成为支持南极海洋保护区建设的一个重要理由。但是，如果按照 CCAMLR 科委会的结论，整个公约区域 3290 万平方公里的南大洋构成一个整体保护区，则不但“爱知目标”第 11 条设定的目标早已超额完成，“代表性”、“海洋保护区体系”也将失去其意义。事实上，因为海洋保护区的概念缺乏统一界定以及统计方法等差异，“一些渔业管理区域被统计在海洋保护区数据库中，而另外一些提供同等或更高保护水平的区域则未被纳入统计，后者包括 CCAMLR 区域。”^[8]

以上问题，CCAMLR 及其成员国并非不清楚。因为种种原因，CCAMLR 回避了对海洋保护区进行清晰定义的问题，这一态度充分反映在《总体框架》中，并为日后协商具体提案留下了隐患。

2.2.2 CCAMLR 海洋保护区的性质

《总体框架》在其前言中指出，“注意到根据《公约》第二条规定在公约区域建立 CCAMLR 海洋保护区的重要性，其中养护一词包括合理利用，”并在第二段吸收了科委会关于建立海洋保护区法律渊源的论述^[9]，进一步具体指出《总体框架》的法律渊源和目的是“期望贯彻执行《公约》第九条第 2 款（f）（g）项的规定”。因此，CCAMLR 海洋保护区在性质上并非在《公约》规定之外另行创设的新概念和新制度，而是根据《公约》第二条规定，具体执行其第九条第 2 款（f）（g）项的一种工具，即对《公约》第九条规定 CCAMLR 可以实施的九种养护措施中的（f）（g）两种措施的细化，其有限性在于根据《总体框架》设定的海洋保护区目标必须符合《公约》第二条的规定，管理手段基本限于第九条第 2 款（f）（g）项规定的两种。超过《公约》规定的部分，原则上不具有法律效力。

2.2.3 CCAMLR 海洋保护区管理手段的有限性

《公约》第九条第 2 款具体规定了养护措施的类型, 其中 (f) 项为确定捕捞季节和禁捕季节, (g) 项为为科学研究或养护目的确定允许捕捞和禁止捕捞的区域或次区域, 包括用于保护和科学研究的特别区域。《总体框架》并未对可以使用的管理措施和管理计划的内容作出具体规定, 仅仅规定海洋保护区的管理计划, 一旦获得委员会通过, 将以附件的形式附在建立海洋保护区的管理措施之后。根据《公约》第九条第 3 款规定, 保护区规范对象为“捕捞及相关行为”, 根据第九条第 2 款 (f) (g) 项规定, 作为执行工具的 CCAMLR 海洋保护区能够采用的管理手段主要有两种: 确定捕捞季节和禁捕季节、确定允许捕捞和禁止捕捞的区域及次区域。

3 与相关国际法规定及《公约》主要条款不符

《总体框架》第二条规定, CCAMLR 海洋保护区应当建立在现有最佳科学证据基础上, 并充分考虑《公约》第二条规定, 有助于实现以下六个养护目标。分别是: 1、在合理范围内保护代表性的海洋生态系统、生物多样性和栖息地, 并维持其长期生存能力和完整性; 2、保护关键生态进程、栖息地和物种, 包括种群数量和生活史阶段; 3、建立科学参照区, 用于监测自然变量及长期变化或捕捞行为及其他人类行为对南极海洋生物资源及其所属生态系统的影响; 4、保护易受人类行为影响的脆弱区域, 包括独特的、稀有的和具有高度生物多样性的栖息地和特征; 5、保护对当地生态系统功能具有关键作用的特征; 6、保护维持(生态系统)恢复能力或适应气候变化效应的区域。其中, 除了建立科学参照区为科研型目标外, 其余五个目标都是保护性目标。《总体框架》为海洋保护区设定的这些具体目标, 概念缺乏清晰界定, 总体上缺乏系统、全面、具体和科学的论证, 与现行国际法律条文、《公约》主要规定和自身条款不符, 在合理性和科学性方面都存在问题。

3.1 与相关国际法的不符

《总体框架》第一条规定, 本养护措施及其他与 CCAMLR 海洋保护区有关的养护措施的通过与执行应当符合国际法的规定, 包括《联合国海洋法公约》反映的国际法。但《总体框架》的通过及其内容本身存在许多与现行成文的国际法律文件不符及自相矛盾的部分。

3.1.1 与《世界可持续发展峰会执行计划》等内容不符

《总体框架》前言指出, 建立 CCAMLR 海洋保护区体系的重要国际法依据是“2002 年世界可持续发展峰会(WSSD)的决定”。《世界可持续发展峰会执行计划》首先重申了对《里约宣言》以及充分实施“Agenda 21”的承诺, 并指出减少贫困、改变不可持续的生产和消费方式以及保护和管理支持经济社会发展的自然资源基础是可持续发展的共同目标和本质要求。《执行计划》第 31 条规定, 为了执行“Agenda 21”中第 17 条, 在各个层面促进对海洋的养护和管理, 应当对五个方面的国际文件“给予必要的注意(giving due regard to)”, 其中第三个方面要求“发展和促进多种方法和工具的应用, 包括生态系统方法、减少破坏

性渔业实践、建设符合国际法规定并建立在科学基础上的海洋保护区(包括2012年之前建成代表性保护区体系)、以及间歇性/区域性关闭保育区域,以及间歇合理地利用沿海陆地”。首先,《世界可持续发展峰会执行计划》及“可持续发展”的一个重要原则是实现合理使用和环境保护的平衡;《里约宣言》的原则15风险预防性方法与《公约》精神和第二条规定相符,即在不给生态系统造成严重或不可逆转损害的前提下,允许合理使用。结合以上三个文件,在公约区域创造大规模禁捕区显然不符合以上文件精神。其次,即使仅仅依据《世界可持续发展峰会执行计划执行计划》第31条,建设海洋保护区也只是“需要给予必要注意”的方法和工具之一,不必然凌驾于其他方法和工具。事实上,其他工具CCAMLR都在采用。其三,仅就建立代表性海洋保护区体系来看,CCAMLR整个公约区域已经相当于一个实施严格系统管理的IUCN四类海洋保护区,所谓“2012年前建成代表性海洋保护区体系”一说对于CCAMLR来说并无特别意义。此外,《世界可持续发展峰会执行计划执行计划》并未“决定”要在世界范围内建立代表性海洋保护区体系,而是将建立海洋保护区的计划作为众多国际机制中的一个选项,要求各方“给予必要注意”。因此,将世界可持续发展峰会的“决定”作为建立海洋保护区的逻辑起点和重要国际法依据,存在对相关国际文件不恰当解释的问题。何况到目前为止,CCAMLR在贯彻这一“决定”的过程中,从未按照《公约》规定,进行系统科学论证,满足第九条要求的“明确养护需求”以及第十五条要求一系列科学要求。

3.1.2 与《联合国海洋法公约》相关协定内容不符

《世界可持续发展峰会执行计划》第30条(b)项要求批准或签署和有效执行联合国和有关区域性渔业协定或安排,特别是《1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协议》以及《1993年促进公海渔船遵守国际养护与管理措施协定》。1994年,联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群大会要求联合国粮农组织(FAO)就渔业管理中的风险预防原则出具信息文件^[10],全面介绍了该风险预防原则在渔业管理中的应用。这一文件展示的理论基础和养护方法与《里约宣言》原则15以及《公约》第二条的规定是一致的。《公约》第二条规定是相关国际法原则的具体体现,体现了目前渔业管理的最佳科学理论和实践。

CCAMLR采用生态系统方法和风险预防方法,通过对“捕捞及其相关行为”的管理实现养护南极海洋生物资源目的。《总体框架》明确规定其适用于“渔船及从事南极海洋生物资源调查的考察船”。因此,CCAMLR海洋保护区的建立应当符合渔业养护的国际法律和最佳实践。但《总体框架》的规定及CCAMLR目前关于建立海洋保护区的具体提案,与《公约》第二条规定及以上有关渔业管理的科学理论、国际法基础和最佳实践,存在严重不符,具体情况见下文论述。

3.2 与《公约》主要条款的冲突

3.2.1 与《公约》第二条规定不符

《公约》第二条规定了CCAMLR的目的和原则,确立了南极海洋生物资源养护的目标、标准和基本方

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

法,是整个《公约》的核心条款,其内容是:“1、本公约之目的是养护南极海洋生物资源。2、为本公约目的,“养护”一词包括合理利用。3、本公约区域内的任何捕捞及有关活动,都应根据本公约规定和下述养护原则进行:(1)防止任何被捕捞种群的数量低于能保证其稳定补充的水平,为此,其数量不应低于接近能保证年最大增量的水平;(2)维护南极海洋生物资源中被捕捞种群数量、从属种群数量和相关种群数量之间的生态关系;是枯竭种群恢复到本款第1项规定的水平;考虑到目前捕捞对海洋生态系统的直接和间接影响、引进外来物种的影响、有关活动的影响、以及环境变化的影响方面的现有知识,要防止在近二三十年内南极海洋生态系统发生不可逆转的变化或减少这种变化的风险,以可持续养护南极海洋生物资源。”该条明确规定了《条约》最为核心的几个要素。首先是“养护”与合理利用的关系。第二条的三个条款是目标、原则和方法的统一,不应割裂开来加以理解。第1款规定了公约的目的是养护南极海洋生物资源,第2款随即进一步规定“养护”包含“合理利用”,第3款通过设定量化的目标对处理“养护”和“合理利用”的关系作出的明确解释。CCAMLR使用生态系统为基础的管理方法。只要以可持续的方式实施捕捞行为,并考虑了渔业对生态系统其他组成部分的影响,这种方法并不排斥捕捞行为。CCAMLR正是通过其研究、监测和养护措施对全球食品安全作出贡献^[11]。从实践来看,CCAMLR在收集、分析和处理科学数据的基础上,主要通过针对目标物种设定预防性捕捞限额,辅以针对兼捕物种设定致死率限额、临时或区域性关闭部分海域、禁止某些渔具、打击IUU等养护措施来实现可持续发展的目标^[12]。其次,CCAMLR的对风险/威胁来源的判断清楚,管理对象明确,即“捕捞及有关活动(harvesting and associated activities)”。1977-1980年,为应对南大洋上日益增加的对磷虾等物种的捕捞活动,成员国通过艰苦的谈判签订了《公约》。从CCAMLR成立以来通过的养护措施和工作内容即可看出,《公约》对其管理对象是十分明确的。再次,第二条第3款明确规定了可以通过科学数据加以量化的养护目标、科学衡量标准和处理方法。

《总体框架》虽然规定了要充分考虑《公约》第二条的规定,但实际上在以上三个方面均与《公约》规定存在冲突。首先,“养护”和“合理利用”的关系不明。过去几十年养护实践中通过允许渔业和设定捕捞限额的方式顺利实施的“合理利用”条款,在适用于海洋保护区的问题上,突然间变成了成员国之间纠缠不清的问题。CCAMLR至少在2010年的科委会会议、2011年的海洋保护区研讨会和2012年的委员会会议上讨论了“合理利用”问题,但成员国之间的巨大分歧一直没有得到解决。由于政治因素影响,《总体框架》放任了这一重大分歧的存在甚至扩大,未能对这一关键概念及其标准和适用方法作出明确解释和规定。其次,《总体框架》仅规定适用于“渔船和从事生物资源调查的科学考察船”,但是由于缺乏系统、详细、具体的风险分析和科学论证,对具体需要管理的行为和应对的风险没有做出规定。其设定的具体养护目标模糊不清,关于具体保护区提案的讨论,往往与《公约》在风险/威胁判断清楚的基础上,围绕“捕捞及相关行为”做出决定的规定存在明显的距离。其三,《总体框架》设定的六个具体目标概念流于空泛,未明确界定其内涵和外延,无具体的科学衡量标准,无法贯彻落实《公约》第二条第3款设定的目标和原则。这些问题的存在,使《总体框架》在可能的管理范围内,以及思路和方法方面实际上背离了《公约》的规定。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

3.2.2 与《公约》第九条规定不符

《公约》第九条规定,委员会应当确定养护需求,分析养护措施的有效性,并以现有的最佳科学证据为基础,制定、通过和修订养护措施。事实上,委员会在通过《总体框架》并设定海洋保护区目标时,科委会对罗斯海和东南极两个保护区提案的科学依据存在分歧,但委员会既没有充分听取科委会意见,也没有在现有管理体系的基础上系统性地论证和明确养护需求,更没有对建设海洋保护区的有效性展开充分、系统、科学和具体的论证,委员会报告仅用一段简短的文字就描述和确认了《总体框架》的通过情况^[13]。

作为据以制定建立海洋保护区的《总体框架》的基本法律依据之一,《公约》第九条第2款(g)项规定 CCAMLR 可以“为科学研究或养护目的确定捕捞和禁捕地区、区域或次区域,包括用于保护和科学研究的特别区域。”自 1993 年开始,CCAMLR 引入了小型科研区域(SSRU)的概念,并随之将其扩展为几乎所有的犬牙鱼探捕渔业。CCAMLR 将整个公约区域划分为许多细小单元(SSRUs),以便有针对性地收集科学数据,并实施养护措施。近些年来,为实现科研或养护目的,CCAMLR 多次使用关闭部分海域的手段,并对关闭和开放的海域进行调整,以便收集科研数据。最近两年,CCAMLR 根据对磷虾渔业进行管理的小型管理单元(SSMU)制度,也在 48.1 区等海域的磷虾捕捞量达到触发水平(trigger level)的时候暂时“关闭”了相关海域。虽然委员会或科委会并未对《公约》规定的关闭海域的时间和范围做出正式的解释,但从《公约》仅将临时和关闭部分海域作为委员会可以使用的众多养手段之一,以及 CCAMLR 通过 SSRU 临时和部分关闭海域的手段来调整、实现科研和养护目标的实践来看,“永久或长期关闭部分海域”显然不是对《公约》此项规定的合理解释。《总体框架》虽然没有在条文中明确表明海洋保护区将作为禁捕区永久存在,仅仅规定了每隔 10 年对保护区进行审查,但由于《总体框架》缺乏对保护区衡量成功的标准、本底科学数据、容纳合理使用的科学机制等关键要素的要求,海洋保护区事实上既没有科学的评估标准,也缺乏合理的退出机制。从目前提交的罗斯海和东南极提案以及 NGO 的推广宣传活动^[14]来看,提案国显然倾向于追求将海洋保护区设置成长期性或者永久性禁捕区。

3.2.3 故意忽视 CCAMLR 根据《公约》规定制定的养护措施的有效性和在渔业管理方面取得的成就

CCAMLR 目前实行世界上最为严格的养护措施,其卓越的渔业管理绩效是举世公认的。法国海洋保护区管理局和可持续发展与国际关系研究所资助的一项研究报告指出“在渔业管理方面,以及为履行保护脆弱海洋环境(VME)的国际义务,CCAMLR 通过了一系列养护措施。……这方面,CCAMLR 通过的这些养护措施被普遍认为是高效(efficient)的。”但该报告随即在未描述任何原因的情况下,即在下一段开始描述 CCAMLR 正在开展建立海洋保护区的工作^[15]。在严格、有效、系统化管理的基础上,科委会已经认定整个公约区域相当于一个世界自然保护联盟(IUCN)第四类海洋保护区,只是需要特别考虑将公约区域内的一些区域纳入代表性海洋保护区体系之中进一步加以保护。在设立海洋保护区的讨论中,尽管中国等成员国一再提醒,但荒谬的是,CCAMLR 始终不愿认真对待其取得的成就,并全面评估现有养护措施的有效性。《总体框架》中规定的保护区目标完全忽视了 CCAMLR 现有养护体系的有效性和取得的成就,既未能合理论证并指出在保护区之上再建保护区的依据,亦未能指出出于哪些威胁因素使 CCAMLR 需要对一些区域加以特

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

别考虑，并将其纳入新的海洋保护区体系。

4 科学性问题

南极条约体系提倡将科学作为养护和管理南极资源的基础。1980 年《公约》进一步提倡使用科学，用风险预防方法和从生态系统角度来管理南极海洋生物资源的捕捞活动^[16]。《公约》前言指出，“必须加强对南极海洋生态系统及其组成部分的了解，以便能够根据可靠的科学信息作出捕捞决定。”《公约》第十五条第 2 款规定，“科委会应当按照委员会根据本公约目的而给予的指示开展活动，并应……制定用于确定本公约第九条所述的养护措施的标准和方法，并对建议的养护措施的影响进行评估。”2009 年第 28 届 CCAMLR 会议通过 31/XXVIII 号决议(Resolution)，强调科学在 CCAMLR 的工作中发挥着基础支柱性作用^[17]。事实上，《总体框架》在制定过程中，科委会并未提出衡量海洋保护区目标是否实现的科学标准和方法，未对《总体框架》可能产生的影响进行评估。委员会也未要求科委会提供相关意见，并按照《公约》要求充分考虑科委会提供的科学意见。

《总体框架》列出具体的目标大部分停留在抽象的学术描述层面，缺乏用于科学描述区域现状的本底数据、衡量保护区是否成功以及开展持续性监测与研究的科学指标和标准体系，甚至连作为目标的基本概念都缺乏科学界定。比如，什么是“代表性海洋生态系统”，如何认定“代表性”，仅具有“代表性”本身能否构成设立保护区的充分理由？什么是维持（生态系统）恢复能力或适应气候变化效应的区域，其认定的科学标准如何？缺乏对这些必要基本概念和科学标准的准确界定，将导致无法用科学的方法对海洋保护区所涉区域的现状、目标和发展过程进行描述和评估，并开展有效管理。这样的目标设定，既不符合《公约》第二条规定，也不符合 CCAMLR 依靠可靠的科学信息作出养护决定的基本原则和实践精神，会削弱 CCAMLR 以科学信息为基础制定合理养护措施的能力，影响成员国参与公约区域国际治理的权利，最终将使得《公约》的目的和原则无法实现。

5 合理性问题

5.1 缺乏对风险/威胁的全面分析和明确定位

风险/威胁分析是制定保护目标的重要基础和依据。CCAMLR 适用生态系统方法和风险预防方法，以现有最佳科学数据为依据，围绕“捕捞及相关行为”设定养护目标和原则，开展科学和管理工作，其基础和前提是对风险/威胁来源（即捕捞及相关）的清晰判断。2008 年《欧盟海洋战略框架》、澳大利亚相关法律和建设海洋保护区的指南性文件以及国际自然保护联盟等都要求对海洋保护区拟保护目标面临的压力、影响和威胁等做出分析。其中，《欧盟海洋战略框架》明确将不存在风险和不符合经济效益原则作为免除成员国建立保护区等义务的合法依据^[18]。《总体框架》设定了海洋保护区的具体目标，却没有说明这些目标是否面临威胁以及威胁的来源和作用机制，也未对现有管理制度的有效性进行任何科学审查。由于

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

CCAMLR 已经从科学数据收集、渔具使用、捕捞限额、产品证书、船舶监控、打击 IUU 等方面,制定了一整套行之有效的规则,捕捞行为在现行制度下已经得到有效管理^[19]。2008年《CCAMLR 绩效评估小组报告》对 CCAMLR 取得的养护成就做出如下评论:“CCAMLR 管控的捕捞目标物种(如磷虾、牙鱼和冰鱼),及目前与活跃渔业相关的兼捕物种的状态,都符合《公约》第二条规定以及现有的负责任和可持续发展渔业的最佳实践。为取得这一成果,CCAMLR 在科学和管理方面做出了大量努力,积极制定和实施有关养护措施。CCAMLR 在开发和运用通过对被捕食者进行管理的方法来保护赖其为生的捕食者方面,在评估和限制渔业对兼捕物种的影响方面,以及为新渔业、探捕鱼业的有序发展提供结构性和预防性程序方面,都处于特别领先地位。”^[20]虽然从 2004 年,CCAMLR 即开始了关于建立海洋保护区的探讨,但其一直未能明确建立海洋保护区的“养护需求”。《总体计划》在未进一步提供风险/威胁分析的情况下设定的这些看起来先进、复杂的目标,不光合理性存在疑问,且可能使后续的管理计划和措施的制定无据可依。

风险/威胁分析是适用“最佳科学证据”的前提。1994年联合国跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群大会委托联合国粮农组织(FAO)就风险预防性方法的适用准备并出具的信息文件指出,“在国际渔业管理机构,如果成员国提议需要引入风险预防性方法来改进管理措施,则该国需要提供令人信服的证据说服其他成员国,因为存在特殊情况而必须采用风险预防措施:即存在严重或不可逆转的损害的高度风险。科学的作用这时体现为通过风险分析揭示风险的存在和范围。如果现有信息不足以客观地证明风险的存在,适用风险预防原则就很有可能起到反作用。在这种情况下,如果不能证明客观存在的风险,管理机构可能面对的就是“臆想的风险”^[21]。这一观点,与 1992 年《里约宣言》第 15 条原则是一致的。《总体框架》第二条规定了“CCAMLR 海洋保护区应当建立在现有最佳科学证据的基础上”,但在没有提供证据证明风险/威胁客观存在的情况下,适用“现有最佳科学证据”缺乏科学上的说服力。

5.2 宏大空泛的目标和有限的管理手段存在矛盾

CCAMLR 现有的养护方法主要从捕捞活动入手,综合考虑渔业对生态系统的直接影响以及对企鹅、海鸟、海豹等生态系统其他组成部分的影响(包括其捕食需求),结合科学上存在的不确定性和科学数据的缺陷等因素,以科学数据和研究为基础,按照风险预防方法(precautionary approach)制定出预防性捕捞限额,同时,辅以新渔业、探捕鱼业、产品证书等制度以及对渔具、渔产、捕捞区域的综合管控,将捕捞量控制在“合理利用”的范围内,实现渔业、科学研究和养护三者的平衡。有种观点认为 CCAMLR 现行管理体制主要为被捕捞物种提供保护,如磷虾、犬牙鱼等,未能对生态系统其他环节提供综合性保护,因此,设立综合性大型海洋保护区成为一个必要的选项。对 CCAMLR 现有管理制度的这种理解有片面之嫌。CCAMLR 的养护制度以风险管控(对捕捞及相关行为的管制)为导向,以科学信息的收集和分析为基础,在科学的基础上实施有针对性的管理。在风险评估阶段和科学分析阶段,需要尊重科学属性,进行系统、全面和详细的数据收集分析;在政策制定层面,要尊重政策执行属性,即有针对性、简单明了,易于执行。CCAMLR 根据生态系统方法,在全面考虑受渔业直接影响的物种、生态系统其他环节(如企鹅、海鸟等捕

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

食)的需求、科学上的不确定性、数据缺口等科学问题的基础上,根据决策和执行的特点,制定有针对性的管理措施。两个阶段的特点和要求不同,不能混为一谈。

《总体框架》在没有进行全面清晰的风险评估、本底数据缺乏的情况下,就雄心勃勃地列出了六大类具体保护目标,试图提供“综合性、全面性”保护。这些具体保护目标除了本身存在以上所述的科学性问题和风险识别等问题外,其实现手段也比较有限:首先,是法律手段的限制。《公约》和《总体框架》规定,CCAMLR 海洋保护区能够采取的管理手段只能围绕对“捕捞及其相关行为”展开,具体来说主要有两种:确定捕捞季节和禁捕季节、确定允许捕捞和禁止捕捞的区域及次区域。《总体计划》强调通过《公约》第九条规定(CCAMLR 已经具体实施 30 多年)的诸多手段中的一两种手段,实现比 CCAMLR 目前追求的目标更为复杂、宏大且缺乏具体定义的目标,其可行性值得商榷。其次是资源投入的限制。《总体计划》提出的保护“代表性的海洋生态系统、生物多样性和栖息地”、“关键生态进程、栖息地和物种,包括种群数量和生活史阶段”等目标定义模糊,其复杂程度远非通过允许或禁止捕捞能够达到。如罗斯海和东南极海洋保护区提案中都有科研和监测的要求,但提案国除了一些空泛的科学目标外,无法拿出具体可行的科研监测计划,因为在南大洋恶劣的条件下,《总体框架》设定的目标所要求的科研和监测资源投入远远超过了 CCAMLR 成员国的能力;另外,缺乏衡量成功与否的标准和指标体系,也可能导致成员国无法科学合理地组织设置科研监测项目。

5.3 未能积极吸收与海洋保护区建设有关的国际先进经验,尤其是一些关于海洋保护区建设的教训。

在欧盟的《海洋战略框架指令》中明确规定了开展威胁分析和通过科学调查建立本底数据库等要求;关于缺乏科学指标和标准体系使得无法评估和衡量海洋保护区是否成功的例子在欧盟^[22]、澳大利亚^[23]都有失败的先例,并一再被学术文章指出;世界上第一个公海保护区地中海帕拉格斯海洋保护区在 2002 年建立以来,在有效性评估和科学监测方面的成绩并不理想;CCAMLR 自己的生态系统监测项目(CEMP)已经实施 30 来年,也未能有效实现其预定目标,为制定养护措施提供有效决策信息^[24]。《总体框架》非但未能充分吸取这些经验和教训,反而造成了把已被历史证明的错误和问题,向更大范围推广的态势。

6 科学参照区缺乏科学论证和执行基础

根据《总体框架》的规定,“建立用于监测自然变量及长期变化或捕捞行为及其他人类行为对南极海洋生物资源及其所属生态系统影响的科学参照区”,可以作为建立南极海洋保护区的目的之一。现有的罗斯海提案和东南极提案都包含了建立科学参照区的内容,并把监测与对比气候变化和捕捞活动对南极海洋生物资源及其所属生态系统的影响作为建立科学参照区的理由。

6.1 科学参照区存在结构性矛盾

在 CCAMLR 现有管理制度的背景下,这种科学参照区的设置存在结构性矛盾。根据现有的罗斯海和东南极两个具体的海洋保护区提案,设立科学参照区的理由是因为部分科学研究项目的开展,须以海洋保护区提供的“保护”为前提,即设立科学参照区以在区域内对捕捞活动进行禁止或管制为前提,通过对比捕捞区域和非捕捞区域的变化,研究气候变化和捕捞行为对南极海洋生态系统造成的影响。

渔船是重要的科学数据来源,CCAMLR 处理的相当一部分生物数据来自渔船,以禁止捕捞为前提的科学参照区可能会大幅削弱 CCAMLR 在此区域的数据收集能力,从而影响 CCAMLR 根据充分的科学数据制定合理的养护措施。如东南极提案涉及的约 80% 以上的区域已经对渔业关闭多年,其结果之一就是这一地区成为“科学数据的缺乏的 (data-poor) 区域^[25]”。罗斯海提案所涉部分区域也存在同样问题。历届科委会会议报告和《CCAMLR 绩效评估报告》中一再出现因数据缺乏而无法评估某个物种状态的措辞。在 CCAMLR 制度和实践背景下,如何解决“禁渔”和获取科学数据的平衡,需要切实依照《公约》第二条确定的原则,制定合理的整体解决方案。

6.2 设立科学参照区的应具备的条件

选划部分区域当做自然实验室开展上述对比研究在科学上确有必要,但是并非所有海域都适合开展上述对比研究。《总体框架》仅仅提出,设立科学参照区可以作为设立海洋保护区的目标,但并未就设立科学参照区所需的自然条件、本底数据、项目规划、资源投入、数据收集处理等方面等制定相关标准,科委会在讨论具体保护区提案时也无法制定出合理的解决方案。

6.3 CCAMLR 生态系统监测项目 (CEMP) 的经验和教训

科学参照区的设置应当从 CEMP 项目的发展过程中汲取经验和教训。从 1987 年开始,CCAMLR 选取了一系列 CEMP 观测点,通过建立管理计划实施特殊保护制度,围绕以磷虾为中心的生态系统,选取了企鹅、鸟类和海豹等对磷虾种群数量减少比较敏感的物种,按照一系列标准指标展开观测,旨在通过捕捞区域和非捕捞区域的对比,发现气候变化和渔业对生态系统产生的影响。

由于缺乏整体设计和资金安排,CEMP 项目由各成员国分别直接实施,导致观测中的某些方面(特别是观测点的选取和观测的频率、密度)只反映了相关成员国的作业区域、资源投入和观测兴趣^[26]。经过二十多年的观测,结果是“只有几个关于如何将 CEMP 观测数据明确地运用到渔业管理决策中去的分析报告,但是至今未能就两者之间的明确联系或管理程序达成共识,更未付诸实施。此外,CCAMLR 绩效评估小组断定,如果仅仅使用关于统计显著性的通常科学标准,CEMP 的设计不足以通过从属物种的变化发现渔业(对生态系统)的影响;也不足以将渔业造成的影响从自然变化造成的影响中分离出来^[27]。”可见,CEMP 的观测数据并不理想。根据以上评估报告的内容可以看出,造成这种不理想观测结果的原因,一是缺乏整体设计和资金安排,各成员国按照各自兴趣各行其是;二是缺乏合理、有效的观测指标和标准体系。另外,

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

前述关于将渔业造成的影响从自然变化影响中区分出来所需的自然和社会条件也是进行有效科研设计需要考虑的重要因素。目前海洋保护区提案中提出的建立科学参照区的设想，与 CEMP 观测点的设计和目標并无本质不同，甚至连缺乏整体设计和资金安排，缺乏合理的指标和标准体系这些缺陷都完全相同。CCAMLR 及其成员国需要对这种重蹈覆辙的科研设计进行深入思考，并扎实做好基础工作。

综上，关于将科学参照区作为设立海洋保护区的理由和功能之一，关系到海洋保护区体系的整体功能和制度设计问题，需要进行整体评估。利用设立海洋保护区，开展渔业影响和气候变化影响的长期科学观测，既存在结构性矛盾和挑战，也有前车之鉴。解决这一难题，需要 CCAMLR 及其成员国按照《公约》规定的原则，以务实的态度，合理吸取经验教训，在全面评估的基础上，进行整体设计，并制定详细的科学规划。

7 科研监测计划无法为海洋保护区提供坚实科学支撑

《总体框架》第五条规定了与海洋保护区有关的研究监测计划：

“委员会在科委会建议的基础上，通过海洋保护区的研究监测计划。

研究监测计划在必要的情况下，列明在海洋保护区内实施的科学研究，包括但不限于：1、根据海洋保护区具体目标实施的科学研究；2、与海洋保护区具体目标相符的科学研究；3、监测海洋保护区具体目标在何种程度上得以实现。

不在研究监测计划之内的科研活动应当符合养护措施 CM24-01 的规定，除非委员会另有决定。

所有成员国都可以根据研究监测计划开展科研和监测活动。

研究监测计划列明的数据将根据《成员国获取和利用 CCAMLR 数据规则》，提交给秘书处，向成员国公开并用于符合该科研监测计划的分析。

除非经委员会另行同意，根据科研监测计划开展或从事与科研监测计划有关活动的成员国应每 5 年将相关活动，包括任何初步研究成果，编纂成报告并提交给科委会审核。”

科研监测计划对增强海洋保护区管理的透明度，确保 CCAMLR 全部成员国平等参与海洋保护区管理，发挥海洋保护区对科学研究的支撑作用，评估海洋保护区各项目标是否达成具有重要意义，是未来对海洋保护区及其管理措施进行评估和调整的科学基础和依据。美国国家海洋保护区中心指出，科学监测是实施有效和弹性（effective and adaptive）管理的国家（海洋保护区）体系的关键组成部分^[28]。

《总体框架》虽然对 CCAMLR 海洋保护区科研监测计划的内容、适用和数据收集汇报方面都做了相应规定，但是对科研监测计划的内容规定过于抽象和原则，缺乏有效的科学支撑。

2008 年欧盟《海洋战略框架指令》要求成员国通过建立海洋保护区等手段，使欧盟海洋环境在 2016 年之前达到“良好环境状态（good environment Status）”标准。要求在科学研究和准备阶段，做好初步环境评估、在此基础上确定“良好环境状态”标准和具体的环境目标，并制定持续的环境监测计划。在执行阶段制定的具体措施需要说明该措施：将怎样执行，以及将怎样促进具体环境目标的实现。欧盟《海洋

战略框架指令》附件一为“良好环境状态”规定了一系列描述因子(qualitative descriptors),并要求成员国在此基础上制定一整套用于描述良好环境状态的规格参数表。在初步环境评估方面,要求按附件三所列指标充分调查有关海域的基本特征和参数,分析该海域面临的主要压力与影响,考虑经济和社会因素及其他重要因素。在初步环境评估的基础上,建立一个综合性的环境目标和相关指标体系,为实现“良好环境状态”提供科学指引^[29]。《海洋战略框架指令》用五个附件,分别就“良好环境状态”、“负责部门”、“自然状况、压力 and 影响”、“建立环境目标要考虑的因素”、“监测计划”、“执行计划”等方面建立了一系列要求考虑的指标,并要求成员国据此开展进一步工作,建立具体的标准和科学描述体系。

欧盟《海洋战略框架指令》是众多欧盟成员国代表通过法定程序讨论通过的框架性法律文件,与CCAMLR《总体框架》在性质上和功能上具有某些相似之处。对比欧盟《海洋战略框架指令》的规定,可以看出《总体框架》在科研和监测方面存在的问题。

第一,《总体框架》未对生物和环境本底数据及其调查评估作出要求,已经提交给CCAMLR审议的罗斯海和东南极提案海洋保护区提案都没有环境和生物本底数据。

第二,《总体框架》未能建立起一个科学指标、标准和方法体系,说明将来的海洋保护区需要研究和监测哪些科学指标,用什么科学标准来衡量保护工作的进展,用什么样的方法来处理收集的数据,以便对相关海域的现状进行详细的科学描述,对将来的管理和科学研究监测行为进行指导,对海洋保护区的目标是否达成进行评估。《公约》第十五条明确规定,科委会应当制定用于确定本公约第九条所述的养护措施的标准和方法,但是科委会未能在《总体框架》通过之前为其制定这样的标准和方法,委员会也未要求科委会提供相关建议并充分考虑其建议。从这个角度来说,《总体框架》的通过违反了《公约》规定的程序和步骤,也将对未来的科学研究和监测造成不利影响。

第三,《总体框架》未能明确科研监测计划的组织分工和具体科研项目设置。

第四,《总体框架》实际上降低了数据收集报告的门槛。与CCAMLR现有科学数据收集制度相比,客观上不利于促进海洋保护区域内的相关科学研究监测和CCAMLR对保护区的适应性管理(adaptive management)。CCAMLR养护措施CM23-01至CM23-07结合捕捞区域、捕捞手段等因素,规定了渔船5天、10天、月度报告等一系列数据收集报告制度,而《总体框架》不但将保护区内的报告的时间规定为5年,而且只要求编纂活动报告,并未对是否需要报告科学数据、科学数据的种类、内容、格式等做出具体要求,无论与欧盟《海洋战略框架指令》还是CCAMLR现有数据报告收集制度相比,这都不利于促进海洋保护区内的相关科研活动和管理。按此要求建立的海洋保护区不但不会加强,反而会削弱科学研究在制定养护措施中的作用。

第五,虽然《总体框架》规定了每10年对海洋保护区进行复审,但是由于缺乏本底数据、衡量成功的标准和衡量具体保护成果的科学指标和标准,这种审查实际在科学上不具有操作性。如2009年关于设立南奥克尼群岛陆架海洋保护区的CM91-03号养护措施规定,2014年CCAMLR年会将会对该措施进行审议。根据2014年CCAMLR会议报告,本年度欧盟提交的《南奥克尼海洋保护区报告》显示,成员国在过去五年之间基本上没有在保护区内开展任何科学考察活动,该《海洋保护区报告》作出的关于保护区在何种程度

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

上实现了养护目标的结论为：“没有证据”表明保护区内的自然特性发生了变化。基于以上原因，第33届CCAMLR会议未能对该海洋保护区进行审查(Review)。这一事例充分反映了海洋保护区在以上方面存在的问题。

综上所述，由于《总体框架》关于本底科学数据、科学指标与标准体系、信息收集管理系统等作为设立海洋保护区科学基础的关键组成部分的规定缺失，提出保护区提案的国家也无意在这些方面开展坚实的基础性工作，因此，在不改变现状的情况下，提案国提出的简单的科研监测计划很难承担起为海洋保护区的监测、评估、审核(review)提供科学基础和支撑的重任。

8 管理计划、科研监测计划与建立保护区的养护措施的相脱节

《总体框架》第四条仅仅规定，“海洋保护区的管理计划一旦制定并经委员会通过，将作为养护措施的附件，包括为实现海洋保护区具体目标的管理和执行安排。”这一规定不但未对居于海洋保护区核心的“保护”手段作出任何具体规定，且实际上将管理计划和建立海洋保护区的养护措施割裂开来，即建立海洋保护区时不用考虑管理。科研监测计划也存在同样的问题。根据这样的思路，在建立保护区时，没有本底数据、没有衡量成功的标准，并且将不予考虑保护区未来的管理和科研监测问题，也无法评估海洋保护区的保护作用，以及是否能够实现《总体框架》第二条规定的具体目标。这样的问题，在CCAMLR讨论具体罗斯海和东南极海洋保护区提案时都引发了担忧和分歧。

9 结论

《总体框架》在目标设定和具体实施方面存在的一系列问题已经体现在具体的海洋保护区提案中，并成为成员国争论的焦点。CCAMLR及其成员国只有以务实的态度积极面对，严格遵守《公约》规定和精神，努力吸取国际上关于海洋保护区建设的经验教训，切实以科学数据和方法为基础，才能真正理顺南极海洋保护区建设的思路和制度，实现南极海洋生物资源养护的最高目标。将海洋保护区建设建立在政治而非科学和法律的基础上，有违《公约》精神和CCAMLR的宗旨，不可能取得良好的结果。为此，CCAMLR应当进一步重视海洋保护区制度建设中存在的法律、科学和技术问题，以开放的态度审议并修补《总体框架》中的合法性、合理性和科学性，或通过具体的实施细则或指南对相关制度加以补正，通过实施统一的管理制度，维护和加强《南极条约》体系所确立并经CCAMLR实践证明成功的国际治理体系，减少目前海洋保护区谈判中存在的各自为政的混乱局面。中国作为CCAMLR成员国，有权利也有责任指出现有南极海洋保护区制度中存在的问题，要求科委会和委员会根据《公约》相关条款的规定，切实按照法定程序履行相关义务，加强海洋保护区制度建设，明确养护需要，提出设立海洋保护区的具体科学标准和方法，全面评估相关提案的影响，并制定具有针对性和可操作性的养护措施。

致谢 感谢国家海洋局极地考察办公室领导的关怀和各位同事的支持。感谢评审专家提出的建设性修改意见。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



参考文献

- 1 CCAMLR. CCAMLR's Management of the Antarctic, 2001: 2.
- 2 CCAMLR, CM91-04, General Framework for the Establishment of Marine Protected Areas.
- 3 CCAMLR. Report of the 28th Meeting of the Commission, 2009: Para. 7.19.
- 4 CCAMLR, SC-CAMLR-XXX/9, SC-CAMLR-XXX/10.
- 5 CCAMLR, SC-CAMLR-XXX/11.
- 6 CCAMLR. Report of the 30th Meeting of the Commission, 2011: Para.12.38.
- 7 CCAMLR. Report of the 31st Meeting of the Commission, 2012: Para. 7.65.
- 8 The Nature Conservancy, Policy Brief-Aichi Target 11-Reshaping the Global Agenda for MPAs, 2012.
- 9 CCAMLR. Report of the 24th Meeting of the Scientific Committee, 2005: Para.3.53.
- 10 The United Nations General Assembly, The Precautionary Approach to Fisheries with Reference to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, A/CONF. 164/INF/8, 26 January 1994.
- 11 <https://www.ccamlr.org/en/organisation/about-ccamlr>, 2014年8月访问。
- 12 参考 <https://www.ccamlr.org/en/organisation/ccamlrs-contribution-global-food-security>, 2014年8月访问。
- 13 CCAMLR. Report of the 30th Meeting of the Commission, 2011: Para. 12.38.
- 14 Antarctic Ocean Alliance, 南极海洋联盟简报#1-3, 2013。
- 15 Elisabeth Druel, Pascale Ricard, Julien Rochette (IDDRI), Carole Martinez (French Marine Protected Areas Agency) "Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action", 2012: 37.
- 16 Denzil Miller, Sustainable Management in the Southern Ocean: CCAMLR Science, Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces, 2011: 103-121.
- 17 CCAMLR. Report of the 28th Meeting of the Commission, 2009: Para. 12.91.
- 18 European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Framework Directive), Directive 2008/56/EC, 2008.
- 19 参见注释7。
- 20 CCAMLR Performance Review Panel, CCAMLR Performance Review Panel Report, 2008: 19.
- 21 The United Nations General Assembly, The Precautionary Approach to Fisheries with Reference to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, A/CONF. 164/INF/8, 26 January 1994.
- 22 Giuseppe Notarbartolo di Sciara, David Hyrenbach, and Tundi Agardy, "The Pelagos Sanctuary for Mediterranean Marine Mammals", Lessons in Conservation, 2009: para. 93. 网址：
http://ncep.amnh.org/linc/index.php?globalnav=toc&issue_id=4

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

- 23 R. Kearney, C.D. Buxton, G. Farebrother, "Australia's no-take marine protected areas: Appropriate conservation or inappropriate management of fishing?", *Marine Policy*, 36 (2012): 1064-1071.
- 24 CCAMLR. CCAMLR Performance Review Panel Report, 2008: para. 44.
- 25 CCAMLR. Identifying Marine Protected Areas (MPAs) in data-poor regions to conserve biodiversity and to monitor ecosystem change: an Antarctic Case Study", WS-MPA-11/5, 2011.
- 26 CCAMLR. CCAMLR Performance Review Panel Report, 2008: para. 43.
- 27 CCAMLR. CCAMLR Performance Review Panel Report, 2008: para. 44.
- 28 美国国家海洋保护区中心网站: <http://marineprotectedareas.noaa.gov/nationalsystem/effectiveness/>, 2014年6月4日访问。
- 29 European Parliament and of the Council, Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Framework Directive), Directive 2008/56/EC, 2008.

Analysis on the Problems with the "General Framework for the Establishment of CCAMLR Marine Protected Areas"

Yang Lei¹ Han Zixuan¹ Chen Danhong¹

(¹Chinese Arctic and Antarctic Administration, Beijing 100860)

Abstract

After years of preparation, the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) adopted a General Framework for the Establishment of CCAMLR Marine Protected Areas (MPAs) with the aim to provide a legal framework for the deliberation by members on the establishment of MPAs in the Convention Area in the absence of identification of conservation needs and systematic argumentation from the aspect of science, leaving behind the ambiguity with and even disputes over many critical scientific and legal issues. Due to the limited time for consideration and the intervention of political elements, such a General Framework was adopted with problems in its legal structure, scientific basis and management, monitoring, review process and many other aspects, which lead to a series of divergent ideas and views in the discussions over the specific proposals on the establishment of MPAs. Therefore, the urgent priority for CCAMLR should be creating a fair and transparent condition and atmosphere to facilitate the optimization of the regime on the establishment of MPAs from legal, science and technical respect, with due respect to the Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (the Convention) and the current legal regime and practice, and on the basis of scientific consensus, thus to provide members with a viable foundation for the MPAs deliberations.

Key words Analysis, Problems, General Framework, Establishment, CCAMLR MPAs

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【**焦点关注**】

《**优仕生活**》杂志采访

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平教授

2015 年 1 月，《优仕生活》杂志好世界 THE GOOD WORLD 栏目采访同济大学教授、极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平。该杂志刊登的摘要如下：

“北极和南极不同。南极点在南极大陆上，而北极点是在北冰洋中间。北极点实际上是国际共有的，因为没有任何国家的领海到达北极点，也没有任何国家的专属经济区到达北极点。”夏立平教授解释道，他是同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任，该中心是中国高等院校中最早成立的极地研究学术机构。

好世界：在开发北极资源的过程中，我们应当注意哪些方面？

夏立平：北极开发涉及到两种不同的理念——国家主义和全球主义。北极有一部分是全球公域，各国参与开发和治理时，应该从全球治理和北极地区环境可持续发展的角度出发。

目前，北极地区存在三大矛盾：北极资源开发和生态保护间的矛盾；北极国家权益方和人类共同继承财产之间的矛盾；行为体的积极活动与治理机制的滞后性之间的矛盾。行为体不仅仅是国家行为体，还有非国家行为体，包括公司、非政府组织。但是整个北极的治理机制还处于初步阶段。北极理事会对北极治理方面起到的作用也非常有限，这个机制还需要发展完善。

好世界：北极理事会在地区事务上起到的作用是什么？

夏立平：北极理事会的宗旨是保护北极地区环境，促进北极地区经济、社会方面的可持续发展。近年来，理事会开始推动关于海难搜救及突发事件的一些协定，但像传统安全问题和渔业并没有被提上日程。理事会如果要就某个议题达成协定、条约和规章，需要获得所有成员国的一致同意。目前，在北极理事会上通过的只是一些“软法”，而不是“硬法”。这不同于《南极条约》中规定的“南极是无核武器区，南极大陆不属于任何国家”等明确规定。

好世界：成为北极理事会正式观察员国，对于中国的意义是什么？

夏立平：正式观察员是没有表决权和发言权的。他们只有在正式会议之后的聚会上，可以发表自己的意见。但是，通过观察员的身份，中国可以了解北极理事会的运作及其成员国的行动。这种信息分享，加强了我国对北极地区治理的了解。

好世界 THE GOOD WORLD 好问题-环保 THE GOOD PROBLEM - ECOLOGY 的拥护者，宣扬“西北航道”国际水域的地位；而加拿大和俄罗斯对此表示反对，它们希望保持其航道主权，日后趁该地区发展之际得利。北极理事会的成员国在 2008 年的伊卢利萨特联合声明中达成了通过协商解决所有冲突的共识，但北冰洋专家 Eric Canobbio 遗憾地表示：“北极地区事务的决定权掌握在了这些少数国家的手中。”

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

“一带一路”进入务实合作阶段 以合作共赢为核心 塑造新型国际关系

夏立平

“一带一路”(丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路)是2015年中国外交的“一个重点、两条主线”中的重点。习近平主席将“一带一路”比喻为亚洲腾飞的两只翅膀,指出“当前,‘一带一路’进入了务实合作阶段”。“一带一路”建设统筹国内和国际两个大局,将有助于推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系,有助于构建共生型国际体系。

长期以来,国际关系是以无政府状态下的霸权体系或力量均势为特征,以“权力均势”理论和零和博弈为核心的。随着经济全球化和国际关系民主化趋势的迅猛发展,世界正在逐渐超越这一阶段,开始进入相互依存状态下的国际体系,旧的国际关系面临着转型的困惑和机遇。这一新阶段的主要特点之一,是世界总体上将由不对称相互依存向对称性相互依存转变。即上升中大国的实力逐渐接近国际体系中占主导地位大国的实力,发展中国家不仅要完成国家现代化的过程,而且要逐渐缩小和消弭与发达国家之间的经济鸿沟,逐渐建设共生型国际体系。

“一带一路”建设是塑造以合作共赢为核心的新型国际关系的有力抓手。“一带一路”建设适应了地区和世界经济发展的新形势,适应了欧亚经济转型发展的需要,将兼顾所有参与国家利益的需要。它将成为地区和世界经济发展的新动力。正因为如此,丝绸之路沿线60多个国家,已有50多个表示支持“一带一路”建设。

新“丝绸之路经济带”,东边牵手新兴的亚太经济圈,西边系着发达的欧洲经济圈,是世界上最大、最长和最具有发展潜力的经济带。它将打通从太平洋到波罗的海的运输大通道,逐步形成连接东亚、西亚、南亚直至欧洲的交通运输网络。以铁道运输为主的亚欧大陆桥和中欧陆海快线将使古丝绸之路上商旅需要一年甚至更长时间才能跋涉完成的旅程,成为在几天或十几天内就可到达的通途。泛亚铁路网作为丝绸之路经济带的自然延伸和重要组成部分,将途经越南、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、马来西亚等东盟国家,最终到达新加坡。同时,丝绸之路经济带还涵盖若干经济走廊,包括孟中印缅经济走廊、中蒙俄经济走廊、中国-巴基斯坦经济走廊等。

21世纪海上丝绸之路将不仅有西线和东线,还有南线。西线从中国沿海港口过南海,经马六甲海峡和印度洋,途经东南亚、南亚、西亚、中东、北非,通达欧洲。东线将不仅直抵朝鲜半岛、日本和俄罗斯远东地区,而且可以到达北美大陆和拉丁美洲;随着北极环境变化和北极航道的开通,甚至可以通过北极航道,抵达欧洲和北美大陆东海岸。南线将从中国沿海港口过南海,经东南亚抵达南太平洋国家。而且,不仅是高速铁路、高速道路和海上航道的互通,也会是信息高速公路的互通。

这些互联互通设施的建设,将大大促进中国与区域内国家在经济上的相互依存,成为塑造以合作共赢为核心的新型国际关系的物质基础。“一带一路”战略的目标是中国与丝绸之路沿线国家构建利益共同体、命运共同体、责任共同体。这些共同体的核心是合作共赢。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

和平兴起中的中国不寻求霸权,也希望抛弃零和博弈。因此中国的周边外交理念与政策是睦邻、安邻、富邻,是以邻为善,以邻为伴。中国将亲、诚、惠、容作为周边外交的出发点,将包容互鉴作为处理与其他文明关系的准则。这些也是中国推动“一带一路”建设的理念与政策。

“一带一路”建设不仅是道路联通、贸易畅通、货币流通,而且是政策沟通、民心相通。它将要实现经贸流、金融流、智慧流、信息流、人文流等五个大流通。这五个大流通也是“一带一路”建设共生的五个子系统。“一带一路”建设所带动的人文流和民心相通,必然会导致不同文明之间的碰撞和交流。随着不同文明之间交流的深入,将会产生区域共同价值观。

“一带一路”建设是一个系统工程,必须按照系统工程本身的规律来统筹协调、逐步推进,要讲究科学决策,做好充分的工程前评估和应变准备,避免仓促实施,不可一哄而上。要选择重点、量力而行、稳步向前,走出一条与丝绸之路沿线各国共建、共享、共赢的合作之路,为塑造以合作共赢为核心的新型国际关系做出贡献。(本文刊登于《文汇报》2015 年 2 月 28 日)



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地学术动态】

本中心人员学术活动

- 1、本中心主任夏立平教授和副主任潘敏副教授应加拿大驻上海领事馆邀请，与来中国访问的加拿大极地委员会顾问 David Hik 就北极问题座谈。
- 2、本中心副主任潘敏副教授受邀出席在俄罗斯海参崴举行的“北极法律地位与国际海洋法视角下的北极问题：研究与实践国际会议”(International research and practice conference: Legal Status of the Arctic and Actual Issues of the International Law of the Sea)，并在会上发表题为“Fisheries Issues in the Central Arctic Ocean and Countermeasure of China”的报告。
- 3、本中心副主任潘敏副教授参与《北极理事会适应行动》(Arctic Council Adaptation Actions) 报告的编写工作。
- 4、本中心副主任潘敏副教授被聘为上海高校智库“国家海洋战略与权益研究基地”兼职教授，并获得该智库 2015 年招标课题，课题名称为“北极原住民地区社区发展研究”。
- 5、本中心副主任王传兴教授就北极前沿会议(2015)接受中国国际广播电台驻伦敦记者段雪莲采访。
- 6、本中心副主任王传兴教授为 Polar Record 杂志做论 Asian Arctic research, 2004 – 2013: coming of age 通讯评审。
- 7、本中心副主任王传兴教授与海洋出版签署“Arctic Politics, the Law of the Sea and Russian Identity” (挪威南森研究所资助) 一书的翻译出版合同。
- 8、本中心苏平博士于 2015 年 2 月 18 日-19 日，受印度海洋基金会邀请参加主题为“亚洲与北极：北极机遇与挑战”的会议，并做主题发言。
- 9、本中心苏平博士于 2015 年 3 月 11 日，受《经济学家》(Economist) 之邀，在年度“北极峰会”(Arctic Summit) 做主题发言。会议主要探讨北极经济发展是否泡沫，目前北极的经济挑战对各国北极政策的影响。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

极地动态

1. 2014 年 12 月 15 日, 丹麦和格陵兰岛宣称在北冰洋大约有 350000 平方英里大陆架, 包括北极点, 其大小略高于德克萨斯州和俄克拉荷马州大小的总和。丹麦称将会给联合国递交文件以支持其领土主张。

<http://www.kpbs.org/news/2014/dec/15/denmark-claims-part-of-the-arctic-including-the/>

2. 2014 年 12 月 16 日德国之声艾琳奎尔撰文“北极投资是否仍为热点问题”, 她在北极渥太华会议访问了诸多参会者。参会者认为北极利益依旧很大, 但是商业活动日渐减少。目前的重点是确保国际合作, 保护北极环境。

<http://www.adn.com/article/20141216/arctic-investment-still-hot-prospect>

3. 2014 年 12 月 16 日乔尔·普劳夫 (Joël Plouffe) 撰文认为加拿大在北极逐渐失去朋友。哈珀政府外交政策从加拿大传统的自由国际主义发生巨大转变, 这一特征尤其体现在其北极政策上。首先, 加拿大不重视北极多边论坛。加拿大是北极理事会主要推动者之一, 试图通过多边谈判解决可持续发展和北方环境问题。然而 2010 年秋季北极圈会议, 哈珀政府竟认为没有必要送其北极理事会部长参加此重要多边论坛。其次, 哈珀政府欲将非北极沿岸国排除在一些北极多边论坛之外。2010 年在魁北克举行的北极沿海国家会议, 加拿大居然决定不邀请非北极沿岸国家 (冰岛, 芬兰和瑞典) 以及原住民组织参加。再次, 加拿大将北极点作为其领土主张的野心也与加拿大过去在这一地区的政策相悖。最后, 哈珀政府试图强化美国和加拿大在这一地区的特殊关系。然而两国政策并不一致, 美国认为在北极地区应该与北极国家合作, 在气候变化问题上应于其他国家合作, 需在经济发展和科技领域寻求平衡。哈珀政府将重点放在加强该地区的军事能力方面。这一差异导致加拿大在北极地区无法从美国的资源和影响力中受益。

<http://www.ipolitics.ca/2014/12/16/canada-is-losing-friends-in-the-arctic/>

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

4. 2014 年 12 月 23 日，军工委员会副会长奥列格·博奇卡廖夫向塔斯通讯社透露，俄罗斯国防部保证即使国家经济面临重大问题仍保证军费支出，国防开支仍将增长 40%。

在 2014 年 12 月 26 号，将有全新的导弹战略潜艇加入北方舰队，德尔塔四级已经升级并在巴伦支海巡逻，到 2014 年底，在巴伦支海的战略核弹头的数量是冷战以来最高峰。

<http://www.adn.com/article/20141223/russia-defense-spending-will-grow-despite-economic-problems>

5. 2015 年 1 月 3 号，国家海洋和大气管理局商务部代表安德里亚斯·科尔斯登(Andreas Kuersten) 认为中国与俄罗斯在北极都具有重要利益。因经济制裁俄罗斯在北极的能源勘探暂时停止，这是恰是中国参与北极能源开发的契机。西方国家担忧中国参与北极行动，认为中国是竞争对手。当前北极国家的管理任务是不阻止中国参与北极事务，但是要使北极地区和国际关系负面影响最小化。

<http://thediplomat.com/2015/01/russian-sanctions-china-and-the-arctic/>

6. 随着国民经济陷入深渊，2014 年 12 月 27 日，俄罗斯从其国家财富基金拨款 1500 亿卢布支持泰克（Novatek）公司亚马尔（Yamal）液化天然气项目。该项目是俄罗斯的北极亚马尔半岛一个大型的能源和基础设施项目。

<http://barentsobserver.com/en/energy/2015/01/russian-crisis-money-yamal-05-01>

7. 据数据显示，2014 年北方航线的船只明显减少。马尔特·尚伯特（Malte Humpert）分析其原因有海冰融化没有预期快、俄罗斯受经济制裁造成低油价。同样蒙特利尔《北极年鉴》的主编普劳夫认为在北极发展难成本高以及环境保护者反对，但是 2015 年在加拿大和阿拉斯加之间的西北航线是一个新的发展。

<http://www.sltrib.com/home/2025953-155/ship-traffic-in-arctic-waters-falls>

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

8. 2015 年 2 月 18 日-19 日，印度海洋基金会召开北极领域国际会议，会议主题为亚洲与北极：机遇与挑战 (Asia and the Arctic: Opportunities and Challenges)，探讨 2014 年来北极风险背景下，亚洲国家北极参与情况以及北极国家对亚洲国家参与北极事务的态度。

<http://www.arcus.org/events/arctic-calendar/22899>

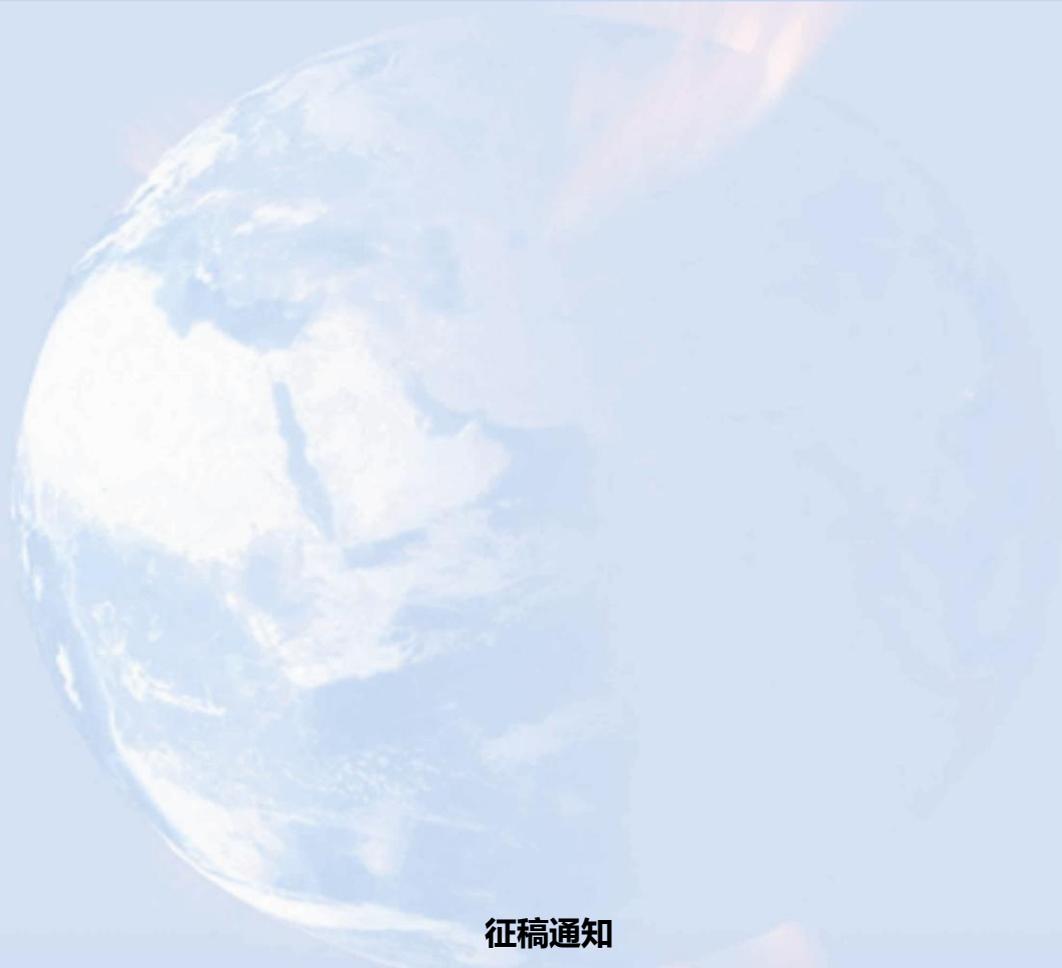
9. 2015 年 3 月 12 日，经济学人召开《北极峰会》，主要探讨北极投资是否被夸大？由于石油价格下跌、俄罗斯紧张局势以及美国页岩气开发、北极开发耗资巨大等因素，北极商业开发是否泡沫？

<http://www.economistinsights.com/sustainability-resources/event/arctic-summit-2015>

10. 2015 年 4 月 2 日，美国北极使者罗伯特·帕普暗示壳牌公司应该能够恢复在阿拉斯加钻井活动，壳牌公司已经开始将钻探设备运往该地区。尽管壳牌公司很有信心可以很快开始钻探活动，但是环境保护组织并未放弃。恰巧本周是埃克森·瓦尔迪兹号 (Exxon Valdez) 漏油事件发生 26 周年，这给环保主义者对政府提出抗议的机会。
(苏平、李洋洋 提供)



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



征稿通知

《极地国际研究通讯》刊载有关极地政治、极地治理和极地政策方面的研究成果。欢迎各位专家学者投稿。来稿字数不限。来稿请投寄 bispr2012@163.com, 并注明作者单位和联系方式。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。