

建立南极海洋保护区的规制模式探究

刘冰玉 冯 翀

内容提要 基于对南极海洋保护区利益相关方地缘政治及国家利益的考量,对“统筹”规制模式和“划区”规制模式的选择成为各方在南极海洋保护区设立过程中的争议焦点。两种规制模式的选择体现了各方在南极海洋保护区设立速度、保护标准等问题上的不同立场。在“复杂机制”理论下,南极海洋保护区存在治理主体碎片化、利益关涉的复杂性,造成制度间相互重叠、矛盾、冲突导致治理低效,体现出南极区域国际层次利益主体多元化造成的治理困境。各方对两种规制模式的选择和争议在一定程度上影响着已设立或是将要设立南极海洋保护区管理的实际保护效果。基于我国在南极问题上的立场、国家利益及南极海洋保护区的规则现状,我国可提倡在“统筹”规制模式下制定总体的管理和监测方案,并对“划区”模式下的南极海洋保护区设立速度和内容施加影响,加强南极海洋保护区建设的参与度与话语权。

关键词 地区与国别政治 南极海洋保护区 中国极地战略
“复杂机制”理论 “统筹”规制 “划区”规制

* 刘冰玉:中国政法大学国际法学院讲师。(邮编:100088);冯翀:中国政法大学国际法学院博士研究生。(邮编:100088)

** 本文得到“法治建设与法学理论研究部级科研项目”(项目编号:20SFB3024)资助及“中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划项目”(项目编号:20CXTD01)。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

南极日益增多的海洋科学研究、捕捞、旅游、海上航行等活动为南极海域带来更多污染。在此背景下,国际社会呼吁通过共同努力以推动对南极海洋资源的合理利用及生物多样性的保护,南极海洋保护区(Antarctic Marine Protected Area, AMPAs)得以建立。^①当前,世界各国通过划定各类保护区以拓展实际存在,夯实管理权限。南极海洋保护区作为国际法上的“新疆域”,对国家政治、经济、科技、安全等方面的战略价值日益显现,并成为各国争夺战略资源,拓展发展空间,谋求竞争优势的重要对象,以及国际关系博弈的新舞台。^②回顾南极海洋保护区的建立历史,各方争议点由最开始的是否设立保护区,^③到质疑海洋保护区对生物多样性保护的的实际效果,^④再到是否应当采取“统筹”规制模式,即先拟定有一个完整、有拘束力、获得各方认可的研究和监测计划,作为各个具体已设立或未来将要设立南极海洋保护区的国家的上位指导文件。^⑤其中,中国和俄罗斯认为南极海洋保护区设立需“统筹”规制先行因而并不支持快速设立;^⑥而欧美国家和部分主权声索国则试图先行通过“养护措施”(Conservation Measure, CM)以“划区”规制模式,即提倡尽快设立具体的南极海洋保护区。^⑦探寻各方对两种规制模式争论背后的法律、政治和经济原因,对两种规制模式的利弊进行辨析,实现不同规制模式间的有效协调是当前南极海洋保护区规制的一大难题。^⑧

本文结合近十年来南极海洋生物资源养护委员会年度会议(CCAMLR Annual Meeting),梳理其中有关南极海洋保护区的讨论进展及争议。利用“复杂机制”理论,重点分析南极海洋保护区“统筹”规制模式与“划区”规制模式的特点及局限性,并结合相关利益方在南极海洋保护区建立过程中的国际法实践,从理论层面洞悉南极海洋保护区构建过程中的难点和争议点。通过分析

① 潘敏:《论美国的南极战略与政策取向》,《人民论坛·学术前沿》2017年第10期,第62—68页。

② 刘惠荣:《海洋战略新疆域的法治思考》,《亚太安全与海洋研究》2018年第4期,第17—18页。由于人类活动范围从传统的陆地领土和近海向深海远洋、外空、极地、网络等更有形或无形的空间和领域(“新疆域”)扩展,“传统疆域”的外延和内涵也发生了改变。“传统疆域”是指主权性疆域,主要强调以国家主权为限、以拥有国家主权、主权权利及管辖权为界限的疆域。“新疆域”是指国家控制的、非主权的地理范围、国家具有实质性影响力的基于地理范围的利益范围。“新疆域”包括有效管控和规制、战略边疆、利益边疆等内涵。

③ CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXVIII, Australia Hobart, 3.20-3.33.

④ CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXII, Australia Hobart, 7.29-7.57.

⑤ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXVIII, 6.56-6.59.

⑥ Ibid., 6.56-6.59.

⑦ Ibid.

⑧ Ibid.

两种规制模式下的决策机制、标准对南极海洋保护区内活动的潜在影响,对我国如何更加积极科学地参与南极海洋保护区规则制定提出应对建议,力图以此为基础为我国维护南极合法权益提供思路。

一、南极海洋保护区规制发展

《南极海洋生物资源养护公约》(Convention For The Conservation Of Antarctic Marine Living Resources)是专门养护南极海洋生物资源的国际法文件,其下设的南极海洋生物资源养护委员会(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR)作为国际条约机构,在建立海洋保护区和其他南极海洋规制方面发挥主导作用。纵观南极海洋保护区方案的提出历程,一些国际层面的会议和组织其实早已呼吁南极海洋保护区的建立。基于此,在不同政治力量的支持下,南极海洋生物资源养护委员会对南极海洋保护区采用了不同的治理策略。

(一) 南极海洋保护区方案的提出历程

南极海洋保护区方案并非仅由南极海洋生物资源养护委员会提出,而是经历了各方长期的探讨和博弈。首先,南极条约体系下的《关于环境保护的南极条约议定书》提及将南极整体作为自然保护区,包括陆地和海洋;^①其次,根据2002年的世界可持续发展峰会(World Summit on Sustainable Development, WSSD)上南非提交的关于建立南极海洋保护区的文件,南极海洋生物资源养护委员会于2004年开始正式探讨南极海洋保护区的设立;^②最后,《南极海洋生物资源养护公约》第9条规定了为实现公约的目的和宗旨,南极海洋生物资源养护委员会可以确定用于保护和研究的特殊区域。^③可见,南极海洋保护区的设立工作经历了一系列变化才最终交由南极海洋生物资源养护委员会

^① ATS, *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*; 该条约第二条规定:缔约方承诺全面保护南极环境以及其所依赖的相关生态系统,并特此指定南极洲为自然保护区,以致力于和平与科学。

^② CCAMLR, CM 91-04, *General Framework for the Establishment of Marine Protected Area*, p. 1; 杨雷等:《关于建立CCAMLR海洋保护区的总体框架有关问题分析》,《极地研究》2014年第4期,第2页。

^③ ATS, *CCAMLR Convention*, Article IX. 该条款规定:1. 南极海洋生物资源养护委员会的职能是执行本公约第二条规定的目标与原则;2. 第1(f)款所述的养护措施包括:(g) 以进行科学研究或保护为目的指定开放和关闭区域或次区域,包括用于保护与科学研究的特别区域。

进行。

2009年,在南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区(South Orkney Islands Southern Shelf Marine Protected Areas, SOISSMPA)建立之初,南极海洋生物资源养护委员会下的规范性文件中并无任何关于设立南极海洋保护区的框架性规定,因而,该保护区的直接国际法渊源是《南极海洋生物资源养护公约》的第2条“目标与原则”。^① 2011年,南极海洋生物资源养护委员会通过了《关于建立南极海洋生物资源养护委员会海洋保护区的总体框架》(以下简称《总体框架》),这是南极海洋生物资源养护委员会通过的关于在公约区域内建设南极海洋保护区的第一份也是唯一一份具有法律约束力的正式文件和承诺。^② 然而,《总体框架》并未对南极海洋保护区的具体指标及检测标准等进行具体规定。^③ 随后,南极海洋保护区设立进入长达多年的拉锯阶段,各方对于是否设立罗斯海区域海洋保护区(Ross Sea Region Marine Protected Area, RSRMPA),到其保护区的面积、保护标准、科学依据等发生激烈争执,直至2016年,才在年度会议上通过了《养护措施 91-05》(Conservation Measure 91-05)。而后,南极海洋保护区的设立进入提速阶段,一些大型海洋保护区计划草案逐渐被提出并经历了激烈讨论。^④

(二) 南极海洋生物资源养护委员会对南极海洋保护区的计划

根据南极海洋生物资源养护委员会2016年年度会议中的讨论以及南极海洋生物资源养护委员会对南极海域的区域划分,当下南极海域主要包含三部分:第一部分是已经设立的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区(South Orkney Islands Southern Shelf Marine Protected Area, SOISSMPA)和罗斯海区域海洋保护区;^⑤第二部分是已有提案并正在讨论的东南极海洋保护区(Eastern Antarctica Marine Protected Area)、威德尔海海洋保护区(Weddell Sea Marine Protected Area)和区域1南极半岛海洋保护区(Domain 1 Marine Protected Area);^⑥第三部分是年度会议曾经讨论但并未形成草案的区域,包

^① 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,《复旦学报》(社会科学版)2016年第2期,第46—52页。

^② 杨雷等:《关于建立CCAMLR海洋保护区的总体框架有关问题分析》,第2页。

^③ CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIII, Australia Hobart, 6.56-6.59.

^④ Ibid., 6.56-6.59.

^⑤ Ibid.

^⑥ Ibid.

括区域4、5、6的整体规划、冰架、区域1(D1)西南极半岛和南斯科舍海、区域5(D5)以及区域3、4、9的整体规划。^①而根据南极海洋生物资源养护委员会远期规划,未来《南极海洋生物资源养护公约》覆盖的南极整片海域将全部成为海洋保护区。^②目前,南极海洋生物资源养护委员会正通过划区方式逐步扩大南极海洋保护区的覆盖面积,并分别在已划定区域内逐步全面推进南极海洋保护区的设立工作。其并未采取在一块区域内逐渐扩大已有保护区面积的方式,而是在各个已划定区域内分别讨论设立保护区。

随着两个保护区的设立以及“划区”的规划,各方对于保护标准、效果差异的意见不一致日益凸显。现有保护区因设立标准不一、管理混乱已经导致各方对于保护效果的质疑。^③而基于国家利益考虑,主权声索国快速推进保护区设立的速度并未减慢,东南极、威德尔、区域1南极半岛保护区方案已经在讨论中。^④为防止保护区的快速设立影响自身捕捞权益,以俄罗斯为代表的国家虽然同意了罗斯海区域海洋保护区的设立但却依然对“划区”模式质疑不断。^⑤在此背景下,中国于2019年年度会议上提出设立南极海洋保护区必须“统筹”规制先行的观点。^⑥“划区”和“统筹”规制模式的争议由此凸显。

二、建立南极海洋保护区:“统筹”与“划区”规制之争

建立南极海洋保护区包括多种方法和工具,而在南极海洋生物资源养护委员会下,其表现为“统筹”和“划区”规制模式。“划区”规制主要考虑南极海洋保护区海洋生物多样性保护的管理措施存在一系列的工具,各保护区特性以及保护程度和方法的不同;而随着海洋环境保护标准的加剧提升,以中国和俄罗斯为代表的诸多国家提议建立一套“统筹”性质的南极海洋保护区监测体制与规制框架,并在此过程中掌握一定的话语权。^⑦“划区”和“统筹”两种规制

① CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIII, Australia Hobart, 6.56-6.59.

② CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXX, Australia Hobart, Annex 6.

③ 郑雷、郑苗壮:《南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究》,《中国海洋大学学报》2014年第6期,第4页;Cassandra Brooks, “Competing Values on the Antarctic High Seas: CCAMLR and the Challenge of Marine Protected Areas,” *The Polar Journal*, Vol.3, 2013, p. 282.

④ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIII, 6.56-6.59.

⑤ Jianye Tang, “China’s Engagement in the Establishment of Marine Protected Areas in the Southern Ocean: From Reactive to Active,” *Marine Policy*, Vol.75, 2017, pp. 68-74.

⑥ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXX, Annex 6.

⑦ Ibid., Annex 6; 王剑峰:《理解国际机制融合的社会化逻辑:兼谈“一带一路”沿线机制融合问题》,《国际观察》2019年第3期,第7页。

模式在概念上并非完全对立,代表了不同逻辑维度在治理模式中的不同体现。两种规制模式的争议背后是基于不同国家利益冲突,在南极海洋保护区的规制实践中也的确存在一定的治理机制冲突。

(一)“复杂机制”理论下的“统筹”规制与“划区”规制

在国际法理论发展过程中,从事国际法和国际关系交叉研究的海外学者首先提出“复杂机制”理论。^①“复杂机制”理论指的是治理主体碎片化、利益关涉的复杂性所造成的制度间相互重叠、矛盾、冲突而引发的治理低效问题,其揭示的是国际层次利益主体多元化造成的治理困境。该理论体现了在特定问题上规则的相互交叉和重合及规则和制度的复杂性,描述了国际公约和规则的集合与特定问题的交叉,导致国际机构在功能上规制内容重叠及无等级规制问题。^②该理论体现了在复杂国际形势下,国际社会在决策程序及制度构架体现出各国的利益所在,^③且由于全球利益分配及各国利益诉求的复杂性,国际社会较难通过简单的协调制度解决矛盾的现状。一方面,“复杂机制”理论揭示了制度和规则之间缺乏明确的规制等级以及规则、规范适用的优先问题是“复杂机制”的关键性特征;另一方面,“复杂机制”理论不仅在于国际规制分层而导致的规制等级缺位,更面临当不同制度的规则发生冲突,以及区域机构的任务和政策与具有全球职权范围的现有职能制度相重叠和交叉时,缺少方法来确定规制等级的治理困境。^④

“复杂机制”理论在国际法规制模式的形成和发展过程中具体体现为“统筹”和“划区”两种规制模式。“统筹”规制则是指在设立规制框架过程中,首先存在一个各方接受的、适用于各个规制区域的科学方法、科学指标、标准体系、数据收集分析和处理的框架性文件,而后再根据不同区域的情况根据该框架性文件对各区域设立方案进行调整;而“划区”规制模式指的在缺乏一个具有上述“统筹”内容框架性文件的情况下,直接根据划定区域内的情况设立各区

^① Karen Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspective on Politics*, Vol.7, 2009, pp. 13-24.

^② Karen Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity,” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.14, 2016, pp. 329-349; Kal Raustiala and David Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol.58, 2004, pp. 278-279.

^③ 王明国:《国际机制对国家行为的影响:机制有效性的一种新的分析视角》,《世界经济与政治》2003年第6期,第48页。

^④ Grainne de Burca, et al., “New Modes of Pluralist Global Governance,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol.45, 2013, pp. 723-786.

域规制方案和框架。“复杂机制”理论与“统筹”和“划区”规制的关联主要体现在以下两个方面:第一,“复杂机制”理论体现了国际法制度的繁荣发展,揭示了不同系统之间的远距离耦合现象和不容易被察觉的关联性,强调“统筹”规制下系统间互动可能带来的意外和非线性变化的发生。该理论承认现代地球系统就是一个高度开放的复杂的巨系统,需要有综合的、动态的应对和治理机制以强调系统间的韧性、适应力和恢复力;第二,国际治理的“划区”规制则是回应治理专业化和功能分化的需求。^① 国际问题的关联性及其全球问题的日益重叠和交叉的特点促进了规制的专业化和功能的差异化。^② 许多国际政治前沿问题,如网络安全、气候变化等问题均需要依托新的治理机制予以解决。因应对许多新兴国际法问题所不断产生的新规则,也造成各领域协定和机构在“划区”规制模式下的重叠和冲突。此外,许多国际机构及非国家主体利益相关者,也试图在“划区”规制模式下,通过创建新的机制和机构以增加其在区域决策的话语权,这进一步推动了“复杂机制”的形成。^③

在南极海洋保护区问题上,“统筹”与“划区”规制模式实际上代表了不同逻辑维度框架下不同的治理方法,两者在本质上并非对立,但在南极海洋保护区治理问题上却出现了规则层面上的矛盾。南极海洋保护区制度虽然在南极生物资源养护委员会下进行讨论,但其发展依然显示出“复杂”特征。首先,地理上,“复杂机制”理论下的现代地球系统当然适用于南极海域,南极海域的治理必须要求综合、动态的应对机制;其次,在制度发展层面,随着各南极海洋保护区的单独设立,各独立养护措施在制度层面的差异性和复杂性为整个南极海洋保护区的规制提出了更高要求;最后,各主权声索国基于维护自身利益的目的存在快速设立保护区的现状和趋势,因而主要采取“划区”规制模式,从而导致了两种规制模式在治理方面的重叠和交叉。

虽然南极海域各区域的生态状况有所区别,作为地球南大洋的组成部分自然也是一个连通的海域,其海洋生态系统也是一个整体。根据“复杂机制”

^① Grainne de Burca, et al., “New Modes of Pluralist Global Governance,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol.45, 2013, pp. 723-786.

^② Michael Zürn and Benjamin Faude, “On Fragmentation, Differentiation, and Coordination,” *Global Environmental Politics*, Vol.13, 2013, pp. 119-130.

^③ Green Auld and Graeme Auld, “Unbundling the Regime Complex: The Effects of Private Authority,” *Transnational Environmental Law*, Vol.6, No.2, 2017, pp. 259-284; Jonathan Kuyper, “Global Democratization and International Regime Complexity,” *European Journal of International Relations*, Vol.20, 2014, pp. 620-646.

理论,目前设立的南极海洋保护区主要体现在以下两方面的耦合:第一,从地理上而言,已设立的南极海洋保护区均处在南极海洋生物资源养护委员会划分的不同区域(Domain)中,其碎片化地分布在南极各片海域,甚至在不同区域其内部各小块海洋保护区也并不相连,地理分布分散化特征非常明显;第二,从制度上而言,各块南极海洋保护区均由相关成员国进行提案讨论而成,各块独立的南极海洋保护区也并不重合,分处不同的区域,采取的养护标准、管理方式、设立年限等均不相同,甚至在一块南极海洋保护区内部也存在不同养护标准的情况。^①因此,目前南极海洋保护区的“统筹”和“划区”规制模式争议是“复杂机制”理论下对于南极海洋生态系统下地理和法律两层面对养护模式的争议。表面上是国家间基于国家利益对保护区设立速度、保护标准的观点差异,而本质上是一些国家的价值趋向的选择,对不同规制模式的坚持和推进对其实现南极海域管理,获取相关经济利益重大。

(二) 南极海洋保护区“划区”规制现状及原因

南极海洋保护区是保护南极生物多样性的重要手段,对不同保护区提供何种程度的保护需要根据具体的科学研究而定。因此,南极海洋生物资源养护委员会同意对于南极海洋保护区的设立需要确定一个明确流程以与确定保护区位置的科学研究相符。目前,几乎所有的南极海洋保护区均呈现出较为明显的“自治性特征”,即各南极海洋保护区已经各自建立了单独适用,但标准并不统一的监督、执行规制体系。^②南极海洋保护区“划区”规制模式是由南极特殊的地理环境、法律环境和政治形态所决定的,这使南极区域成为国际法律中实行“划区”立法规制的重要代表。总体而言,导致南极区域“划区”规制现状的原因主要体现在以下三点。

第一,南极区域特殊的法律安排。南极区域特殊的地理环境导致其必须使用不同的国际法制度进行规制。与其他区域的国际法制度相比,南极法律制度本身就具有“划区”规制现象,主要体现在:首先,在南极条约体系中,虽然名义上以《南极条约》为核心,但实际上已经形成了《南极条约》《关于环境保护的南极条约议定书》体系,以及《南极生物资源养护公约》体系。二者相互独立

^① 罗斯海区域海洋保护区单独设立了特别研究区(SRZ)。参见 CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, Australia Hobert, 5. 82。

^② 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,第 46—48 页。

又相互联系,并不存在绝对的法律位阶关系;^①其次,南极条约体系下的国际条约制定内容较为简单,而各种保护区制度及其他南极法律制度大多以养护措施(Conservation Measure)、决定(Decision)、措施(Measure)、决议(Resolution)等方式通过,^②这些不同国际条约下的规范性文件也并非均具有法律拘束力,同一法律安排的不同类别规定也以单独的文件规定;最后,与一般的海洋保护区相比,南极条约体系下的南极海洋保护区制度本身也属于公海保护区的一种,而目前全球范围内公海保护区的规制模式也呈现“划区”规制的现状。^③ 南极海域呈现出南极区域法律、一般国际海洋法律等规制重叠化状态,这导致整个南极区域的治理模式趋于“划区”规制。此外,南极海洋保护区均由成员国单独提出方案,《南极海洋生物资源养护公约》中对其并没有直接的“统筹”性安排。^④

第二,南极海洋保护区制度背后还存在主权声索国的影响。第13届科学委员会上,南极海洋生物资源养护委员会根据公约通过了一项南极海洋保护区规划区域,其将南极海域划分为九部分。^⑤ 这九部分并非完全在南极圈范围内,其中包括部分主权国家已划界完成的领海和专属经济区。在其远期规划中,南极海洋生物资源养护委员会将在该区域整体建立南极海洋保护区。^⑥ 通过总结近十年来的年度会议报告可以看出,无论是欧洲国家还是南美国家的主权声索国,均对南极海洋保护区设立表达出强烈要求,并积极提出各种南极海洋保护区草案。在此背景下,各个主权声索国作为“自私的理性行为体”,^⑦ 以自身利益为出发点,加速推进“划区”规制模式下南极海洋保护区的设立。实际上,这种“划区”规制也正是各主权声索国基于“位置决定原则”(Principle of Position)对其基于南极主权声索领土所享有的南大洋沿海国身份,以及领

① 南极海洋保护区制度是南极海洋生物资源养护委员会下的制度,而南极特别管理区和南极特别保护区均是《南极条约》及《马德里议定书》下的制度。

② 南极条约协商会议可通过决定(Decision)、措施(Measure)、决议(Resolution),前两者被认为具有法律拘束力。

③ 桂静:《不同维度下公海保护区现状及其趋势研究:以南极海洋保护区为视角》,《太平洋学报》2015年第5期。

④ 《南极海洋生物资源养护公约》中“目的与原则”仅是南极海洋保护区设立基础,而未规定需设立保护区。参见陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,第46—52页。

⑤ CCAMLR, “MPA Planning Domains,” Australia Hobart, August 9, 2018, <http://www.ccamlr.org/en/science/mpa-planning-domains>, 2020-09-30.

⑥ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXX, Annex 6.

⑦ Kenneth N. Waltz, *Reflections on the Theory of International Politics*, in Keohane, *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1986, p. 311.

海、专属经济区及大陆架管辖权的维护。^① 通过对比南极海洋保护区的远期规划与各国的主权宣称范围可以发现,南极海洋保护区规划实际上与各声索国对南极主权宣称的地区存在一定关联,南极海洋生物资源养护委员会的区域划分也在一定程度上考虑到了各声索国之间主权宣称的范围。^② 换言之,保护区“划区”规制模式作为一种制度架构体现出主权声索国的利益所在,而相关渔业大国则通过反对“划区”以维持其捕捞权等相关经济利益。

第三,南极海洋保护区的建设大量借鉴了一些发达国家在其国内设立海洋保护区的经验,其特殊的国内体制导致其国内海洋保护区的设立直接采取划区模式。以美国为例,美国是世界上最早建立自然保护区的国家,其国内有很多种海洋保护区,包括国家海洋庇护区(National Marine Sanctuaries)、州立自然保护区(State Reserve)等。这些海洋保护区的形状、大小、管理特点、法律依据、保护目的完全不同,一些归由州政府管理,而一些归由联邦政府管理。^③ 此外,保护区的法律依据也不尽相同,包括《海洋哺乳动物保护法》(Marine Mammal Protection Act)、《海岸带管理法》(Coastal Zone Management Act)等。作为传统的联邦制的国家,美国的海洋保护区具有强烈的地方分权色彩,其采取“划区”规制模式也理所当然。而作为开展南极海洋研究的大国,美国在南极海洋生物资源养护委员会中具有很大的话语权,而其他一些主张南极海洋保护区的国家也大多采取这种规制模式,因而,南极海洋生物资源养护委员会采用“划区”模式也并不意外。

总体来说,南极海洋保护区“划区”规制模式需要具有监管体系、监督和审查条约执行工作的具体机构,以及负责行政和支助工作的专门机构。由于南极海洋保护区需要对各类具体环境问题制定解决方案并拥有大量的区域监管体系,“划区”规制体现针对南极海洋保护区的规制现状。该规制模式可能对于本区域的南极海洋保护区的海洋环境和生物多样性养护问题具有更为深入

^① Francisco Orrego-Vicuña, *Antarctic Mineral Exploitation: the Emerging Legal Framework*, Cambridge University Press, 2009, p. 56.

^② 智利的主权宣称部分涉及区域 9 和区域 1、2、3,英国的主权宣称部分涉及区域 1、2、3,阿根廷的主权宣称部分涉及区域 1、2、3,挪威的主权宣称部分涉及区域 4、5、7,澳大利亚的主权宣称部分涉及区域 5、6、7、8,法国的主权宣称部分涉及区域 7,新西兰的主权宣称部分涉及区域 8。已设立的南奥克兰群岛南大陆架海洋保护区在区域 1,为英国和阿根廷的主权声索范围。罗斯海区域海洋保护区的范围则是新西兰的主权声索范围。

^③ NOAA, “Framework for the National System of Marine Protected Areas of the United States of America,” *America*, March 13, 2015, <https://marineprotectedareas.noaa.gov/nationalsystem/framework/>, 2020-09-30.

的了解,有利于研究最适合本区域的规范标准,更好地考虑地理区域环境和生态的差异性安排与政策手段。值得注意的是,“划区”规制的有效性必须尊重若干条件,包括:充足的财政资源以确保完成区域机构完成规制任务;确保“划区”规制机构和规制机制的完善;以及政策框架需要明确规定区域权力和责任,避免与“统筹”规制框架下规制标准的矛盾与重叠。^①

(三) 南极海洋保护区“统筹”规制现状及原因

“统筹”规制模式要求“统筹”性质的、有拘束力的研究和监测计划必须先制定,才能更好地针对现有或正在讨论建立的南极海洋保护区进行更为有效的监测和管理。在“统筹”规制模式下,一旦普遍标准设立,科学委员会和工作组将对现有养护措施规定进行修改,各方将一同协商制定新的用于科研活动的捕捞活动准则。南极海洋生物资源养护委员会《总体框架》涉及南极区域内建立南极海洋保护区的法律渊源、制度背景和科学理论依据,涉及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。^②虽然《总体框架》是在南极海洋生物资源养护委员会框架下推动南极海洋保护区建设具有法律约束力的“统筹性”法律文件,但对诸如管理计划、科研和监测计划等细节问题缺乏规定,甚至在海洋保护区的概念、合理利用的概念等原则性问题上也缺乏界定。^③因此,从“统筹”规制模式考虑的原因有两点:

一方面,国际法上存在的各种保护区制度体实行“统筹”规制模式主要由国际法实践所决定。第一,国际法实践中存在广泛的“统筹”性规定。该模式广泛见于目前的划区管理工具中,如《联合国海洋法公约》和《“区域”内多金属结核探矿和勘探规章》下的影响参照区、保全参照区、特别环境利益区等,符合“统筹”规定而又兼具区域特殊性的保护区符合国际法逻辑而且是普遍选择。^④第二,“统筹”规制模式是南极区域其他保护区的选择。比如,《关于环境保护的南极条约议定书》下设的南极特别管理区和南极特别保护区最早于1964年首次被提出,^⑤之后经历了“统筹”和“划区”的双重规制。在《关于环境保护的

① Arif Satria and Yoshiaki Matsida, “Decentralization Policy: An Opportunity for Strengthening Fisheries Management System?” *The Journal of Environment & Development*, Vol.13, 2004, pp. 179-196.

② SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXX, 12. 38.

③ Ibid., 12. 38.

④ 邢望望:《划区管理工具与公海保护区在国际法上的耦合关系》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2019年第1期,第6页。

⑤ ATS, ATCM, ATCM3 *Final Report*, Argentina Buenos Aires, p. 12.

南极条约议定书》通过之前,南极条约协商会议曾设立特别保护区、^①特殊科学兴趣区。^②而在《关于环境保护的南极条约议定书》通过后,南极条约协商会议通过具有法律约束力的措施(Measure),^③将以往设立的各类保护区重新划分为以上两个类别并重新编号、命名。^④目前,其附件五及一系列文件对其预选、申报、审批和管理等事项进行了详细规定。^⑤由此可见,南极海洋保护区采用“统筹”规制模式可以从理论和实践方面得到支持。

另一方面,在南极海洋保护区逐步设立的过程中,最初各方有意采用“统筹”规制模式,当前的“划区”规制模式也并非最开始的选择。在南极海洋保护区最初讨论之际,《南极海洋生物资源养护公约》成员国就在该公约的框架下对其讨论。^⑥2011年,南极海洋生物资源养护委员会通过《总体框架》也直接根据的是《南极海洋生物资源养护公约》第9条第2款(f)和(g)项。^⑦关于南极海洋保护区具体的概念、目标、管理手段、科学监测等内容,需要成员国根据《南极海洋生物资源养护公约》规定,在充分听取科委会意见的基础上,协商一致,制定并通过养护措施。^⑧由此可见,除在《总体框架》出台前设立的南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区外,南极海洋生物资源养护委员会也的确是在逐步推进在《南极海洋生物资源养护公约》下的“统筹”规制模式。

然而,在通过《总体框架》之时,南极海洋生物资源养护委员会成员国对南极海洋保护区的定位、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仍未确定。^⑨《总体框架》仅仅提供了一个供成员国协商讨论的框

① ATS, ATCM, ATCM3 Final Report, Argentina Buenos Aires, p. 49.

② Ibid., p. 19.

③ 南极条约协商会议可通过决定(Decision)、措施(Measure)、决议(Resolution),前两者被认为具有法律拘束力。

④ ATS, ATCM, ATCM25 Final Report, Argentina Buenos Aires, p. 3.

⑤ 刘惠荣等:《南极特别保护区管理权辨析》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第2页。

⑥ CCAMLR, General Framework for the Establishment of Marine Protected Area, p. 1.

⑦ 杨雷等:《关于建立CCAMLR海洋保护区的总体框架有关问题分析》,第3页。第9条:1. 南极海洋生物资源养护委员会的职责应为实现本公约第2条规定的目标和原则。为此,南极海洋生物资源养护委员会应:(f) 根据本条第5款的规定,在可获得的充分科学证据的基础上,制定、通过和修改养护措施;2. 上述第1款(f)项所述的养护措施包括:(f) 确定捕捞季节和禁捕季节;(g) 为科学研究或养护目的,确定捕捞和禁捕范围、区域和分区域,包括用于保护和研究的特殊区域。

⑧ 杨雷等:《关于建立CCAMLR海洋保护区的总体框架有关问题分析》,第3页。

⑨ 同上书,第6页。

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《南极海洋生物资源养护公约》第2条规定的目标和原则之间的关系,以及监管和检测标准等重大实体问题方面,缺乏合理界定和总体设计。^①这也成为中国、俄罗斯反对“划区”规制模式快速设立保护区的理由。^②而由于各方对于南极海洋保护区的定位、目标、管理方式、科学依据等方面的分歧,致使自“统筹”性的《总体框架》出台后至今再未出台过类似养护措施,一些南极海洋保护区的推动国转而提出“划区”模式。

总体来说,“统筹”和“划区”规制模式在治理中各有侧重,而南极区域复杂的治理环境放大了两种规制模式的局限性,也凸显了两种规制模式在治理实践中产生的冲突。对于“统筹”规制模式,一方面,南极海洋保护区缺乏一个框架性的、统一标准的管理和监测标准法律框架,这种普遍缺乏一致性和协同作用的治理模式对规制效率产生了一定影响,因而,制定一项涉及南极海洋保护区的总体政策规制框架以设定整体规制标准存在一定的必要性;另一方面,“统筹”规制模式无法在短期内满足相关国家快速推进保护区设立、降低捕捞配额的要求。对于“划区”规制模式,一方面,该模式体现了南极区域在法律和地理层面的特点,既可以满足主权声索国的要求,又能基于不同情况在不同海域采取灵活的养护标准、模式;另一方面,推进速度过快、缺乏统一标准、管理混乱又成为“划区”规制模式的缺陷。实际上,南极条约协商会议和南极海洋生物资源养护委员会系统的其他机构主持了若干多边环境协定的谈判工作并对协定进行管理。^③由于各区域规制的标准不同,“统筹”规制模式可以填补现有标准和规范的欠缺与不一致性,通过汇集“划区”规制的不同环境工具和方法,以支持不同规制间的进一步协同,更好的解决南极海洋保护区规制“碎片化”问题。^④但基于国家根本利益的不同,导致各方目前将争议焦点主要集中在对“统筹”和“划区”模式的选择而非协同。

① 杨雷等:《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架有关问题分析》,第 6 页。

② CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, Australia Hobart, 6. 56.

③ Kristina Gjerde, “Challenges to Protecting the Marine Environment beyond National Jurisdiction,” *Int’l J. Marine & Coastal L.*, Vol.27, 2012, p. 840.

④ “碎片化”为描述性词语专门指专门化和相对自主的规则或规则综合体、法律机构和法律实践领域的出现。Martti Koskeniemi, *International Law Commission, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission and finalized by Martti Koskeniemi, Fifty-eighth Session of International Law Commission of United Nation, Geneva, 2006, p. 3. Helene Jonas, “New Steps of Change: Looking beyond Protected Areas to Consider Other Effective Area-based Conservation Measures,” *PARKS*, Vol.20, No.2, 2014, pp. 111-128.

三、两种规制模式对南极海洋保护区的影响

目前,尽管已经设立两块南极海洋保护区,东南极、威德尔、区域1南极半岛保护区方案也在讨论中,^①但各方对于规制模式的选择依然悬而未决。对于规制模式的选择和争议不仅阻碍《南极海洋生物资源养护公约》通过一个普遍有效的养护措施,而且影响已设立或是将要设立南极海洋保护区管理的实际效果。目前,两种不同的规制模式对南极海洋保护区的治理主要存在以下问题。

(一) 缺乏有效的协调机制

由于各方将两种规制模式对立,因而两种模式缺乏有效的协同机制是当前南极海洋保护区规制面临的关键挑战。由于解决单一特定问题的管理标准和政策的增多,而各领域法律监管体系间缺乏一致性和协同增效,导致南极海洋保护区在立法和执行方面协调困难。南极海洋保护区的规制工具和标准包含南极条约体系下诸多部门组织由于各南极海洋保护区问题复杂多样,对南极海洋保护区的“划区”规制是不可避免的。然而,“划区”规制可能导致南极海洋保护区规制框架零散不一。目前,在南极区域存在诸多保护区,包括南极条约体系下的南极特别保护区和南极特别管理区,以及其他的非特别适用于南极区域却实际上适用于南极区域的保护区制度。^②在实践中,“划区”规制模式将南极海洋保护区的管理职能交予科学委员会,但又同时鼓励南极条约协商会议在罗斯海保护区设定类似南极特别保护区和南极特别管理区的区域,以便对人类活动进行管理。^③由于各个南极海洋保护区的规制标准和监管体系各自独立,可能造成规制的重叠和冲突,致使体制和政策缺乏连贯性,从而破坏保护区规制体系的统一性、联系性与依存性。考虑到已设立南极海洋保护区和管理机构数目众多,不同南极海洋保护区规制各种不同的活动,且对执行情况的评估不一致,需要在立法和执行层面对较为分散的规制进行更好

^① SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIII, 6.56-6.59.

^② 南极海洋保护区制度是南极海洋生物资源养护委员会下的制度,而南极特别管理区和南极特别保护区均是《南极条约》及《马德里议定书》下的制度,二者并无明确的地理区分。

^③ 郑雷、郑苗壮:《南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究》,第3页。

的协调。^①相关机构和各项协定设立的机构需要相互进行有效协调,以实现监管和检测指标和效果的统一,减少监管机构的财政和行政负担。

在“统筹”规制模式下,南极海洋保护区的原则、标准适用于所有具体的南极海洋保护区,其规制指标的有效性与可实施性是需要考虑的问题。然而,在实践中,进行“统筹”规制也面临一定困难。统筹规制可能存在因缺乏有效协调机制而导致的监测和执行不力问题。在立法和实施层面,“统筹”规制也可能面临机构间缺乏协调,监测和检测等方面缺乏政策统一、相互支持和配合的问题。在未协调好与现有区域南极海洋保护区的情况下以及规制手段和技术不成熟的区域中,“统筹”规制模式也同样可能导致规制效率低下,例如,有关监测、提交报告、审查和核查工作不力,导致履约的程序和机制缺失或不充分。^②“统筹”规制能否为解释环境条约提供协助以填补各项规则和标准之间的欠缺;将“统筹”规制模式下的统一标准和原则规制不同区域的南极海洋保护区是否有效可行;如何在制定总体标准和在各项区域规制机制之间建立有效联系;以及如何解决“统筹”规制所带来的磋商成本等问题均是制度设计中面临的主要挑战。

(二) 保护效果欠佳

在南极海洋保护区规制过程中实现对南极海洋区域的有效保护才是设立保护区的最终目的。在“划区”规制模式为主导的背景下,南极海洋生物资源养护委员会设立南极保护区更加注重其设立速度、数量和规模,而忽视了南极海洋保护区设立的质量。目前,在2009年至2019年的年度会议上尚未对研究与监测计划的内容进行实质意义上的讨论。国际社会对建立南极海洋保护区是工具或手段还是目的,是真正为了海洋保护还是为了“官僚政绩”而进行“划区”规制等问题仍存在争议。^③各国为提高南极海洋保护区的有效性的讨论主要集中在保护区的面积上。时至今日,各方对南极海域已建立两块南极海洋保护区保护有效性问题的争论从未停止,不少国家认为在南奥克尼群岛南大

^① Kristina Gjerde, “Challenges to Protecting the Marine Environment beyond National Jurisdiction,” p. 840.

^② Lisa Campbell and Noella Gray, “Area Expansion versus Effective and Equitable Management in International Marine Protected Areas Goals and Targets,” *Marine Policy*, Vol.100, 2019, pp. 192-199.

^③ Lisa Campbell and Noella Gray, “Area Expansion versus Effective and Equitable Management in International Marine Protected Areas Goals and Targets,” pp. 192-199.

陆架海洋保护区设立的几年后,生物多样性的保护没有出现任何显著改善。^①

目前,现有的对保护区的评估工具侧重评估保护价值和实现目标,^②包括世界自然基金会(WWF)—世界银行管理有效性跟踪工具,以及全球保护区管理有效性数据库等。^③但截至目前,年度会议明显对已成立南极海洋保护区的管理以及研究与监测和审查问题缺乏讨论,而将重点放在如何快速设立其他南极海洋保护区。^④已经建立南极海洋保护区均无法满足在保护价值和实现目标方面的管理有效性标准要求。^⑤其中,缺乏具体的监测标准是影响南极海洋保护区的有效性的重要原因之一。^⑥作为全球公海保护区的一个综合组成部分,有关南极海洋保护区的讨论提出了研究与监测计划和审查问题在实践中仍未得到解决的问题。实践中,罗斯海保护区规划虽然制定了严格的监管措施和监测计划,但却缺乏具体的监测标准或审查计划。^⑦由于缺乏用于跟踪进度和标准化的监管方法,导致在实践中难以评估规制与生物多样性保护效果间的联系。由于“划区”模式直接影响相关国家的捕捞权益,在罗斯海保护区治理过程中,推动方只能通过缩减面积、划定捕捞区、缩短保护年限来争取支持,这也在一定程度上影响了已设立南极海洋保护区的有效性。^⑧

此外,南极海洋保护区的监测和规制效果欠佳通常与人力、物力、财力支持不足有关。“划区”规制模式下南极海洋保护区的科学研究、资源利用需要一国的技术人才作为支撑,而由于缺乏足够的资金和资源以及缺乏足够的人员对南极海洋保护区进行有效性评估和管理,将直接影响南极海洋保护区的效果。^⑨在《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, CBD)“爱

① 郑雷、郑苗壮:《南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究》,第4页;Cassandra Brooks, “Competing Values on the Antarctic High Seas: CCAMLR and the Challenge of Marine Protected Areas,” p. 282.

② Michael Hockings, et al., *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas*, Report of the IUCN 2nd edition, IUCN, Cambridge, 2006, p. 128.

③ GD-PAME, “Global Database on Protected Area Management Effectiveness,” GD-PAME, September 12, 2020, <https://pame.protectedplanet.net>, 2020-09-30.

④ 研究与监测计划问题自2009年南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区设立时就被提出,但一直未被集中讨论,直至2019年的年度会议中国才特别提出此问题,参见SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6. 56.

⑤ 唐建业:《南极海洋保护区建设及法律政治争论》,《极地研究》2016年第3期,第370—379页。

⑥ CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, Australia Hobart, 5. 82.

⑦ 郑雷、郑苗壮:《南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究》,第4页。

⑧ 经过长时间讨论,罗斯海海洋保护区就缩减了面积,并保留了捕捞区,同时将保护年限从50年缩短为30年。参见SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, 8. 39.

⑨ Lisa Campbell and Noella Gray, “Area Expansion versus Effective and Equitable Management in International Marine Protected Areas Goals and Targets,” pp. 192-199.

知目标 11”的谈判中,许多发展中国家直言自身因资金缺乏而无法扩大海洋保护区面积。^① 根据预估,如要实现全球海洋保护区在 2050 年的覆盖率达到 30%的目标,其成本将达到 2280 亿美元,其中包括设立、管理及对捕捞损失的补偿等。^② 目前,全球 65%的海洋保护区缺乏支持基本保护所必需的预算,而 91%的保护区缺乏足够的管理人员。^③

(三) 缺乏公平参与

在南极海洋生物资源养护委员会框架下,各方对“划区”和“统筹”規制模式的争论正逐步成为各国“跑马圈地”行为,这成了加强各国在南极实质性存在及管控的重要基础。^④ 提倡“划区”規制模式的提案国主导南极海洋保护区的建设、管理将变相使某些国家被排除在外。《南极条约》自 1961 年生效以来,其以冻结领土主张的方式暂时搁置了主权争议,但南极主权问题将会一直伴随着《南极条约》。南极主权声索国基于此也想通过建立南极海洋保护区的方式禁止其他国家对南极海域资源进行利用,通过保护该区域环境以维护其潜在的本国领土权益。^⑤ 如前文所述,通过对比可以发现,南极海洋保护区的区块划分在一定程度上考虑到各声索国之间主权宣称范围,因而设立南极海洋保护区的提案也大多由这些国家单独或组团提出。^⑥ 南极海洋保护区的建立是冻结主权下的国家在南极的实质性存在。

目前,南极海洋生物资源养护委员会中主导南极海洋保护区设立工作的国家主要是一些主权声索国和美国,其主导了自南极海洋生物资源养护委员会主管南极海洋保护区开始至今的工作,构成大力推进“划区”規制模式的国

① Lisa Campbell, et al., “Producing Targets for Conservation: Science and Politics at the 10th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity,” *Global Environmental Politics*, Vol.14, 2014, pp. 41-63.

② Department of Agriculture, Water and the Environment, *The Benefits to People of Expanding Marine Protected Areas*, Canberra, Report about MPA, 2015, p. 578.

③ David Gill, et al., “Capacity Shortfalls Hinder the Performance of Marine Protected Areas Globally,” *Nature*, Vol.543, 2017, p. 665.

④ 何志鹏、李晓静:《公海保护区谈判中的中国对策研究》,《河北法学》2017年第5期,第26页。

⑤ Kevin Hughes and Susie Grant, “The Spatial Distribution of Antarctic’s Protected Areas: A Product of Pragmatism, Geopolitics or Conservation Need?” *Environmental Science & Policy*, Vol.72, 2017, p. 45; 南极条约体系下建立的 ASPAs、ASMAs 亦能体现对南极地区有领土主张的成员国在选址上受到的地缘政治因素的影响:所有由此类国家提议的 ASPAs 均在其主张的领土范围内;ASMAs 除个别例外亦是如此。

⑥ 何志鹏、李晓静:《公海保护区谈判中的中国对策研究》,第26页。

家集团。^①因而,年度会议经常由主权声索国把控,非主权声索国在年度会议的讨论与参与度方面存在一定的局限。^②当下支持南极海洋保护区快速推进的利益集团主要有两个:一是以欧盟为核心的欧洲发达国家以及澳大利亚、新西兰和美国;二是对南极具有主权声索的南美国家。^③纵观近十年以来的南极海洋生物资源养护委员会会议报告,在会议中对南极海洋保护区计划进行评述的主要为上述国家。除这些国家外,只有中国、俄罗斯等国家积极对其进行回应,韩国、日本等国虽然时而参与讨论,但其内容大多较为简单,缺乏具体的观点和数据。^④实际上,之前反对罗斯海保护区设立的俄罗斯等国认为,“划区”提案只涉及美国、新西兰参与罗斯海的管理而将其他国家排除在外,这也成为一些国家反对“划区”规制的理由。^⑤

由此可见,虽然对南极海洋保护区的设立已经逐渐成为共识,但众多的《南极海洋生物资源养护公约》成员国并未积极参与到相关事项的讨论中。一方面,这导致年度会议成为主权声索国与中俄对抗的场所;另一方面,也导致南极海洋保护区的方案、管理和监测缺乏充分的讨论。^⑥总体来说,目前采用“划区”规制模式下的大多数国家设立南极海洋保护区的目的是为了维护本国主权宣称下的潜在领土环境安全,而真正基于保护南极海洋环境而提出设立南极海洋保护区的草案目前鲜有存在。在南极主权声索国家的政策制度主导下,其他国家在南极海洋保护区的权益可能受到不合理的限制。此外,各国不同的经济发展条件和投入问题也影响了南极海洋保护区设立与规制过程的公平性。对科研水平较为落后的发展中国家而言,技术和经济发展水平将限制其参与南极海洋保护区建立的机会和能力。

事实上,由于《南极海洋生物资源养护公约》在处理南极海洋保护区问题上的特殊性,其他非主权声索国完全有机会积极参与年度会议关于南极海洋保护区设立与规制的讨论。首先,《南极海洋生物资源养护公约》作为独立的国际条约并不设有强有力的行政机构,年度会议及其他下设南极海洋生物资源养护委员会依然是国际条约机构,无论其行政架构还是职能并不足以受部

① 目前,已设立南极海洋保护区和正在讨论的方案是由英国、新西兰、欧盟等国家和组织等提出,欧盟、美国及智利、阿根廷等南美主权声索国提供支持。

② SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6.25-6.59.

③ Ibid., 6.25-6.59.

④ Ibid.

⑤ 郑雷、郑苗壮:《南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究》,第4页。

⑥ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6.25-6.59.

分国家操控而影响整个南极海洋保护区的设立进程;其次,南极海洋保护区的设立实际上关乎所有成员国的现有利益。只要《南极条约》一直生效,各个主权声索国的主权宣称并不能实质上为规制南极带来影响,其政治宣传作用大于实际上的南极法律安排;最后,主权声索国和其他非主权声索国虽然对南极主权宣称有区别,但在《南极海洋生物资源养护公约》中的地位是平等的,拥有相同的参与权。由此可见,《南极海洋生物资源养护公约》机制完全可以让不同国家共同参与南极海洋保护区的设立、管理和监测工作中,以更好达成共识。“划区”规制模式主要由主权声索国控制,这在一定程度上限制和阻碍了非主权声索国积极参与南极事务以及南极海洋保护区设立和发展的有益讨论。由于被南极海洋保护区的设立直接影响到捕捞、旅游、科学研究等权益的国家不仅限于主权声索国,非主权声索国家在南极海洋保护区规制制定参与度不足可能导致其在南极经济利益的损失。

四、中国参与南极海洋保护区规制的立场及对策

各国建立南极海洋保护区的“软实力”博弈日渐激烈,科学认知的优势正演变为国际社会南极规则的制定权和主导权,并成为主要国家提升在国际南极规制中话语权和影响力的关键性要素。^①有关南极海洋保护区建设事务不仅事关我国的国家战略利益、海洋规制,而且关系全球海洋环境与气候、海洋安全、资源开发与利用乃至全人类的福祉等问题。^②

(一) 中国对设立南极海洋保护区的立场

南极海洋保护区已在年度会议上经历了十多年的讨论,中国起初一直持谨慎反对态度,但罗斯海区域海洋保护区通过后立场发生转变。^③总体来说,在2009年南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区建立之前,中国的态度在会议报告中体现为:“对南极海洋保护区的设立表示关切,应当对南极海域环境进行更好的保护,但设立南极海洋保护区的前提是已经有足够的科学根据和资料

① 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,第8页。

② 刘洪滨等:《中国海洋战略构建探析》,《科学促进发展》2013年第5期,第51—56页。

③ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, 5. 81.

加以支撑,并充分考虑利益相关方在该规划中所受到的影响。”^①而2016年罗斯海区域海洋保护区设立前,中国的态度由谨慎反对,转而谨慎支持,^②并将自己的关切总结为三点:(1) 南极海洋保护区的目标必须与《南极海洋生物资源养护公约》的第2条相一致,并且应该着眼于南极海洋生物资源保护;(2) 提议不得损害国际法规定的科学研究自由,包括《联合国宪章》《联合国海洋法公约》及《南极条约》。一般科研或是科研型捕捞不能超出南极海洋生物资源养护委员会养护措施的范围;(3) 提案不能限制对南极海洋生物资源的合理使用,而且必须允许合理限度的捕捞。任何对渔业活动的限制都应有足够的法律和科学依据。^③2016年,在罗斯海方案中,俄罗斯设立特别区域以继续捕捞和进行科研的要求被满足,并在新的东南极海洋保护区和威德尔海洋保护区草案中得到继续体现,中国对建立南极海洋保护区的态度也转为支持。^④在2016年之后的会议上,中国的关切点集中在制定一个平衡且科学的管理框架,来为所有已设立和将要设立南极海洋保护区提供指导,并着重要求建立完善的研究与监测计划的“统筹”规制框架,作为南极海洋保护区设立的先决条件。^⑤

通过梳理近十多年的年度会议可以看出,中国立场其实发生了两次较为明显的转变,这体现出中国对建立南极海洋保护区的复杂态度:一方面,避免因南极海洋保护区的设立而危及中国自身利益;另一方面,又必须对设立南极海洋保护区的理念表示认同。在2018年和2019年的年度会议上,各国已基本认同设立南极海洋保护区,以俄罗斯为代表的国家对其他南极海洋保护区方案表示反对,中国也并不赞成过快的推进南极海洋保护区的设立。^⑥究其原因是因为中国认为,南极海洋保护区的设立必须“统筹”规制先行才能更好地实现《公约》的目标,南极海洋保护区是一个手段,在管理过程中实现对南极海洋的有效保护才是真正的目的,而科学委员会目前尚未对研究与监测计划的实

① SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, 8. 79.

② 2011年,中国的立场是南极海洋保护区建立不应以推定为基础,应以现有的科学证据为基础。罗斯海海洋保护区规划区域过大而且没有足够的数据来支持东部规划区域,南极海洋保护区的设立应保障科学研究和船只通行权,以及其他利益相关者因此付出的成本。到2014年,中国则对研究和监测计划表示欢迎,并将关注点转移到南极海洋保护区的管理和实际执行效果上。在2015年的年度会议上,中国重申支持在依照国际法和科学证据的基础上,加强对南极海洋生物资源的养护从而建立南极海洋保护区。参见CCAMLR, SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIV, 8. 51.

③ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXIV, 8. 51.

④ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, 5. 83.

⑤ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6. 56.

⑥ Ibid., 6. 56.

质内容进行有意义的讨论。^①

(二) 基于中国南极利益与南极海洋保护区规则现状的应对

2017年,中国国家海洋局发布《中国的南极事业》白皮书,表明中国将继续和平利用南极,维护《南极条约》体系,加大南极事业投入,提升参与南极全球治理的能力,共同推动建立更加公正合理的国际南极秩序,打造南极“人类命运共同体”,而和平稳定、环境友好、治理公正的南极符合中国和国际社会的共同利益。^② 在海洋层面,2017年颁布的《全国海洋经济发展“十三五”规划》也做出建设海洋强国的战略部署,强调有效开展南极海洋保护区建设和规制工作以满足国家重大战略需求。南极海洋保护区是国家海洋战略的延伸,积极参与南极事务的管理是我国建设海洋强国的发展需求、责任需求的体现。^③ 在南极海洋保护区问题上,中国也明确表态,南极海洋保护区的设立必须“统筹”规制先行。^④ 在南极参与层面,中国加入《南极海洋生物资源养护公约》的时间相对较晚,对南极事务的参与度、关注度都不及初始成员国。而对于南极海洋保护区的建立不仅关系到海洋环境的保护、资源的开发和利用,更涉及规则的创制与更新。中国不仅是南极区域的捕捞大国,也在旅游方面也是南极的第二大客源国。^⑤ 基于中国的南极与海洋战略利益,回顾南极海洋保护区的讨论历程以及研究现有的规制现状,必须以长远的眼光对南极事务进行考量,将其作为国家战略的重要组成部分。

1. 提出针对设立南极海洋保护区的“统筹”规制。目前,已设立的两块南极海洋保护区均是由具体的养护措施进行规制。中国在年度会议上的主要立场是针对南极海洋保护区尚未存在一个“统筹”规制模式框架性的总体规制和监测方案。考虑到南极海洋保护区的设立已经成为共识,中国可以适时与其他国家一同提出一个针对设立南极海洋保护区的具有法律拘束力的“统筹”性规则,以确保对南极海洋保护区规制的科学性、公平性和有效性。如前文所

① SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6. 56.

② 中华人民共和国中央人民政府:《国家海洋局发布〈中国的南极事业〉》,2017年5月23日, http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/23/content_5196076.htm, 2020-09-30。

③ 刘中民:《国际海洋形势变革背景下的我国海洋安全战略:一种框架性的研究》,《国际观察》2011年第3期,第4页。

④ SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6. 56.

⑤ 新华社:《我国成为南极旅游第二大客源国:新规出台促南极游安全有序发展》,2018年2月9日, http://www.xinhuanet.com/2018-02/09/c_1122395733.htm, 2020-09-30。

述,目前,南极海洋生物资源养护委员会以2011年《总体框架》作为设立南极海洋保护区名义上的指导文件,但其仅仅是肯定了南极海洋保护区的设立,其内容并不包含对南极海洋保护区的具体设立标准,也缺乏相关的治理措施,不是一个“统筹”性的国际法文件。正如中国历年在年度会议中的立场,设立南极海洋保护区的前提是已经有足够的科学根据和资料加以支撑,并充分考虑相关各方在该规划中所受到的影响,在此基础上,有关报告、研究和监测计划的内容需要再详细讨论。^① 根据最新2019年年度会议信息,目前东南极海洋保护区和威德尔海洋保护区等最新提案正在讨论中,^② 提出一个针对设立南极海洋保护区的具有法律拘束力的“统筹”性规则以规范未来南极海洋保护区创设和管理已迫在眉睫。

对于该“统筹”规制模式框架下的总体规制和监测方案,首先,修改《总体框架》的形式最为简单,但最理想方式是以《南极海洋生物资源养护公约》附件的形式通过、获得最高效力;其次,该“统筹”规则的内容应该考虑到已设立南极海洋保护区相关的效果及管理模式,并考虑未来南极海洋保护区相关的研究、管理措施、设立年限,以及限制及禁止活动。此外,还需特别强调平衡保护与资源可持续利用的重要性。

具体而言,针对南极海洋保护区的设立对既有权益的影响,该“统筹”规制框架应该从内容上实现三个目标:第一,将罗斯海区域海洋保护区中设立的“特别研究区”(Special Research Zone, SRZ)写入“统筹”性规则,并明确规定其规制方案,包括捕捞标准和航行标准。^③ 特别研究区本身在南极海洋生物资源养护委员会中并无任何法律渊源,其完全是相关国家为争取俄罗斯转变态度而为其设立的,因此,这种例外安排没有任何法律拘束力。特别研究区可以更好地维护包括中国在内的相关国家的捕捞权益,并作为与其他支持提高南极海洋保护区保护标准的国家实现妥协的工具。由于特别研究区并非是所有南极海洋保护区的普遍性安排,在今后设立南极海洋保护区的过程中也并不必然设立特别研究区,且不同的特别研究区的保护标准也会参差不齐,因此,应当考虑将特别研究区纳入“统筹”性规则,从法律渊源上确保未来设立的南

^① SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXVIII, 6. 56.

^② Ibid., 6. 56.

^③ 在设立罗斯海区域海洋保护区的讨论中,由于俄罗斯对零捕捞的强烈反对,提案国采取在罗斯海区域海洋保护区中单独设立两块特别研究区(SRZ)的方式以争取俄罗斯转变态度。该区域虽然处于罗斯海区域海洋保护区中,但其执行单独的捕捞和科研标准,以实现在罗斯海区域海洋保护区零捕捞标准外另划区域以进行捕捞活动,参见 SC-CAMLR, SC-CAMLR-XXXV, 5. 82.

极海洋保护区中包含特别研究区内容。上述规定可以有效避免在今后南极海洋保护区的设立中需要每次单独讨论是否可以在区域范围内进行捕捞以及捕捞标准等问题。第二,现有的南极海洋保护区设立方案主要集中于养护措施,而该养护措施对于南极海洋保护区的研究监测并不完善。对保护效果存疑及缺乏科学依据是反对快速设立南极海洋保护区国家的主要观点,因此,对新设南极海洋保护区提供科学依据是推进南极海洋保护区设立的重中之重。“统筹”性规则应统一规定完善的研究监测计划,并使除主权声索国外的国家参与其中而非由部分提出方案的国家单独制定。第三,已设立南极海洋保护区的规制工作也应鼓励主权声索国以外的国家参与。设立后的规制措施包括日常监管和定期的视察措施。依托南极条约体系进行规制措施的构建可以获得多数国家的支持,同时,在国际机制理论下进行国际合作也有利于消除各方分歧。^①

此外,“统筹”性文件应当依据科学规制确保科学性与有效性。首先需要包含相关的技术资料 and 科学数据。提供充足的科学信息对于实现南极海洋保护的目标至关重要。技术资料 and 科学数据是保护区设立的关键要素和理由,必须有完备的证据进行支持才能获得其他国家的认可,稍有欠缺就会受到相关国家的抵制。因此,需要论述设立保护区的合理性,例如,从保护生物多样性角度需要相关的数据支持,并对有关报告、研究和监测计划的内容进行详细讨论。对于正在讨论中的东南极海洋保护区和威德尔海洋保护区,需要进一步考虑南极海洋保护区相关的研究、管理措施、设计年限、限制及禁止活动。“统筹”性纲领性文件应当对南极海洋生物资源养护委员会全体成员国过去的实践中汲取经验教训进行总结,坚持严格的科学方法和高标准来规制和审查南极海洋保护区。阐述设立南极海洋保护区提案将如何解决南极海洋生物资源的现状和趋势,现有养护措施是否有效实现海洋保护区提案的目标,以及如何实施拟议的海洋生物保护区与这些目标的协调一致措施。在实践中在政策制定和执行方面加强政策协调、以达到协同增效和相互支持。但需要注意的是,如果未来在技术和管理层面上考虑由中国单独或与其他国家联合提出设立南极海洋保护区,则“统筹”规制模式下的保护标准则可能对中国参与设立南极海洋保护区规制造成一定的限制。

^① 门洪华:《全球化与国际机制:理论上的启示》,《国际政治研究》2001年第3期,第13页;Ernst B. Haas, “Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes,” *World Politics*, Vol.32, No.3, 1980, p. 390.

2. 对南极海洋保护区的设立速度和内容施加影响。南极海洋保护区的设立涉及博弈存在背后的主权考虑毋庸置疑。虽然目前各方对于南极海洋保护区的规制模式依然存在争议,但不可否认的是,“划区”模式正在被西方国家快速推进。虽然中国支持南极海洋保护区的设立,但对于一些过于快速推进南极海洋保护区设立的提案应当提高警惕。南极海洋保护区的建立需要各国达成共识,审慎态度会给予制度构建更充足的时间。合理的考量并非绝对意味着拖延、阻碍保护区的建设,中国对南极海洋保护区的建设持谨慎态度也是使规则构建更为合理化的过程。南极海洋保护区究竟在何种程度保护海洋生物多样性需要充足的数据作为支撑,禁渔区的范围和期限亦需要充分考虑国际社会的合理意见。

中国虽然认为南极海洋保护区的设立必须“统筹”规制先行才能更好地实现《公约》的目标,但对西方国家主导的“划区”规制并未直接进行反对。这也充分体现出中国在南极海洋保护区问题上的策略,即全盘考虑南极海洋保护区设立对中国的影响,目的在于维护与各南极利益相关方国家关系的同时尽最大限度扩大中国在南极的利益。因此,在坚持“统筹”规制先行的立场下,针对“划区”模式下的南极海洋保护区设立速度和内容施加影响,这种策略与中国总体的南极政策并不矛盾,也有利于增强中国在南极事务的话语权和影响力。

中国对南极海洋保护区规制标准的发展可考虑坚持三个方向即放缓速度、缩减面积、降低标准:第一,放缓速度即放缓南极海洋保护区设立的速度。虽然南极海洋保护区的设立进程会逐步加快,但其具体讨论依然困难重重,因此,争取放缓其他国家南极海洋保护区的设立时间依然是一个合理对策;第二,缩减面积指我国要积极参与设立草案的修改,尽力将草案中的保护区面积缩减使其对自身利益影响最小化。例如,在已设立的罗斯海区域海洋保护区讨论过程中,由于多个国家的反对,提案方为保证罗斯海区域海洋保护区通过只能将草案中罗斯海区域海洋保护区的面积一减再减;第三,降低标准是指中国要尽力使南极海洋保护区的保护标准限制降到可接受范围内,以更好维护中国在南极海洋保护区的捕捞权等。考虑到当前缺乏一个“统筹”性南极海洋保护区规制文件,因此,在每一个南极海洋保护区的讨论过程中,就会根据各国的情况调整每一块将要设立南极海洋保护区内部规制。中国应立足于此,尽力联合其他相关国家将南极海洋保护区内部保护标准降低到可接受范围,例如将保护年限缩短,或是允许特定的科研形式进行捕捞等。

此外,还应当提议科学管理委员会严格控制南极海洋保护区设立后的限制和管理实施,包括设立后对捕捞活动或科研活动的限制等。限制措施是设立海洋保护区的后果之一,包括限制捕捞、进入、科研等一系列活动。设立后的管理措施应当包括日常的监管措施和定期的视察措施,通过更有效的报告、审查和核查程序以及强有力的履约和执法程序和机制,加强南极海洋保护区规则和检测层面的执行工作,以有效避免相关国家仅将南极海洋保护区作为“圈地”工具而忽视对其海洋环境保护的目标。此外,对于目前正在讨论当中的东南极海洋保护区和威德尔海洋保护区,中国应加大参与年度会议的力度并积极参与讨论,主动与其他成员国合作编制南极海洋保护区研究与监测计划的文本,争取在其内部管理制度建设上赢得更大话语权,提出切实可行的方案。

3. 有效平衡养护中的开发与保护。当前,国际海洋立法在多元平台中推进,各国通过联合国《2030年可持续发展目标》及气候变化等领域通过多种政治平台推进海洋事务。^① 全球环境规制问题成为热点,并在其中发挥越来越重要的作用。从应对全球气候变化、环境保护,加强应对海洋问题及助力解决气候变化角度来说,设立在南极海域设立南极海洋保护区的发展势头明显。^② 保护南极环境是南极海洋生物资源养护委员会的宗旨,南极海洋保护区的养护措施的宗旨均要符合南极海洋生物资源养护委员会的宗旨和原则。

在保护区设立过程中,中国应该积极维护本国利益,考虑如何在南极海洋生物资源合理利用方面鼓励而不是限制研究,以科学研究作为依据争取管理南极事务的话语权。南极海洋保护区设立的结果并非要完全禁止保护区内的各种活动,而是要实现区域资源综合利用的最大化。在保护海洋的基础上,实现辖区内资源利用的可持续开发。中国应在进行南极海洋保护区资源养护的同时兼顾可持续利用,以更好地维护在南极地区的管理、资源和科学利益。在建立海洋保护区之前,应首先向具有潜在渔业资源的地区开放科学研究,以更好地平衡南极海洋保护区的保护以及发展需求。中国可以在支持南极海洋保护区设立的同时,继续积极开展暂未受到相关限制的活动,比如,在南极海洋保护区区域依照相关管理制度充分行使科研权和捕捞权。鉴于南极环境与其

^① 曹海军、张毅:《统筹区域发展视域下的跨区域治理:缘起、理论架构与模式比较》,《探索》2013年第1期,第28页。

^② IPCC, “Special Report on Ocean and Cryosphere in a Changing Climate,” November 5, 2019, <https://www.ipcc.ch/srocc/>, 2020-09-30.

他生态系统的密切关系,以及人类在南极的共同利益与责任,中国也应当将“人类命运共同体”作为解析现有南极海洋保护区规制规则、丰富和发展新规则的指导原则和概念。通过国际合作践行“人类命运共同体”理念,推进我国与其他国家和国际组织一起科学设立南极海洋保护区而努力。^①

结 语

在全球渔业资源遭到过度捕捞、环境污染和气候变化的背景下,南极海洋保护区对与保持南极独特的生态系统至关重要。随着各国对南极海洋保护区的逐渐重视,南极海洋保护区的设立进程逐渐加快,并将进一步明确建立海洋保护区的基础。当前,南极海洋保护区立法进入活跃期,南极海洋保护区的规制层层分化,谈判中关于“划区”和“统筹”规制模式的协调和争论体现出目前南极国际立法与规制的复杂性特征。本文通过“复杂机制”理论分析南极海洋保护区制度构建中存在的“统筹”和“划区”规制模式,从理论层面洞悉南极海洋保护区构建过程中的难点和争议点。从理论上解释南极海洋保护区制度构建思路和各方分歧产生的原因,从实践上分析各方观点背后的政治诉求,为我国采取更为全面的应对策略提供理论基础。

南极海洋保护区的建立直接关系到中国的政治及经济利益。基于现有的治理规则,一方面,中国可考虑在其他还未设立南极海洋保护区的海域继续开展捕捞活动,提倡国际社会制定“统筹”规制模式下的总体规制和监测方案;另一方面,根据时机恰当参与“划区”模式下南极海洋保护区的设立进程,对其施加影响以达到服务我国的目的。通过更有效的报告和审查程序以及强有力的履约和执法机制,加强现有南极海洋保护区规则和检测层面的执行工作,以更好地维护中国在南极海域的科研和捕捞利益。

^① 刘惠荣:《南极规制中的“人类命运共同体”的意蕴》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2019年第6期,第16页。