



# 中国深度参与北极治理问题研究: 以缔结《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》为视角

唐尧

(中国极地研究中心, 上海 200136)

**提要** 国际规则的制定是中国参与北极治理的内容之一。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》是冷战后中国参与缔结的首个北极区域性条约, 这无疑具有里程碑式的意义。然而, 中国参与缔结《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》同样反映出了一些问题。一方面, 中国参与的意愿和能力与主导缔结条约的国家存有差距; 另一方面, 中国未能充分运用相关国际制度、机制和组织。中国是制定北极国际规则的建设性参与者, 也可以成为深度参与北极治理的先行者。基于此, 中国应加强参与意愿、提升参与能力, 运用好相关国际制度、机制和组织, 从而通过缔结条约深度参与北极治理。

**关键词** 中国 北极治理 《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》 条约的缔结  
doi: 10.13679/j.jdyj.20190061

## 0 引言

在气候变化的影响下, 人类在北极的经济活动不断增多, 北极发生船舶海难事故、海洋环境污染和渔业资源枯竭等的可能性也随之增大。由于这些将会广泛深刻地影响人们生产与生活, 北极治理近年来得到了人们越来越多的关注。

中国是位于北半球的发展中国家, 冷战结束以来一直以积极的姿态参与北极治理。国际规则的制定是中国参与北极治理的内容之一。例如, 中国缔结和加入了一系列适用于北极和专门针对北极的条约, 前者包括《巴黎协定》(Paris Agreement)和《极地水域船舶航行国际准则》(International Code for Ships Operating in Polar Waters)等; 后者主要是指《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean)。

其中, 《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》是中国参与缔结的首个北极区域性条约, 这无疑具有里程碑式的意义。实际上, 在中国和美国等十方缔结《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》之前, 北冰洋沿岸国已经制定了《关于防止北冰洋中部不管制公海捕鱼宣言》(Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean)。所以, 虽然中国是《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》原始缔约方之一, 但没有完整参与缔结条约。

随着中国参与北极治理的领域不断扩大、程度不断加深, 将会受到越来越多国际规则的规制。本文以缔结《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》为视角研究中国深度参与北极治理问题。具体来看, 首先阐述条约的缔结相关国际法理论, 即“国际法律过程说”中哈罗德·高洪柱(Harold Hongju Koh)建立的“跨国法律过程说”, 阐明该理论能为中国通过缔结条约深度参与北极治理提

[收稿日期] 2019年10月收到来稿, 2020年2月收到修改稿

[基金项目] 国家重点研发计划项目“极地科技与国际治理支撑体系研究”(2019YFC1408200)资助

[作者简介] 唐尧, 男, 1987年生。博士, 助理研究员, 主要从事极地治理和极地战略研究。E-mail: tangyao@pric.org.cn

供理论参考。其次梳理和分析《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的缔结过程和中国的参与,尤其关注主导缔结条约的国家。最后在分析中国参与缔结条约存在问题的基础上探讨中国深度参与北极治理的路径。

## 1 条约的缔结相关国际法理论

在阐述条约的缔结相关国际法理论之前,有必要界定条约的缔结这一核心概念。(本文研究广义的条约)条约的缔结是指一个条约由于各缔约国表示了它们同意受其拘束的确定意思而缔结<sup>[1]63</sup>。条约的缔结分为双边条约的缔结和多边条约的缔结。本文论述的《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》属于多边条约的缔结。

二战后,社会科学研究中出现的“科学主义”和“行为主义”新思潮导致了国际法领域“政策定向说”和国际法律过程说的兴起<sup>[2]25</sup>。前者称为“纽黑文学派”,代表人物包括迈尔斯·麦克杜格尔(Myres S. McDougal)和哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)。后者称为“哈佛学派”,代表人物包括艾布拉姆·蔡斯(Abram Chayes)、托马斯·埃利希(Thomas Ehrlich)、安德烈亚斯·洛温费尔德(Andreas F. Lowenfeld)和路易斯·亨金(Louis Henkin)等。相对于政策定向说对权力之于国际法影响的强调,国际法律过程说重在说明国际法对国家行为的制约性<sup>[3]</sup>。

作为国际法律过程说的代表人物之一, Henkin<sup>[4]</sup>指出,几乎所有国家在几乎所有情况下,遵守几乎所有的国际法原则,并承担几乎所有的义务。正因如此,20世纪90年代以来国际法学者和国际关系学者围绕国际法与国家行为关系的问题(国际法的遵守问题)展开了持续性的跨学科研究<sup>[5]</sup>。例如, Chayes 和 Chayes<sup>[6]</sup>建立的“管理学派”认为国家遵守国际法的原因在于效率、利益和规范。在唐斯等<sup>[7]</sup>看来,管理学派对履约问题进行调研的主要目标是设计更加有效的战略,以克服管制机制内的各种履约问题。Harold Hongju Koh 建立的跨国法律过程说被称为“新国际法律过程说”,主要阐发的是关于国际法遵守的理论<sup>[2]44-45</sup>。该理论的核心观点是:国家遵守国际法是因为互动(interaction)、解释(interpretation)和内化(inter-

nalization)的跨国法律过程(transnational legal process)<sup>[8]626</sup>。实际上,跨国法律过程说关于互动和解释的内容与条约的缔结密切相关。Koh<sup>[9]</sup>就指出,跨国法律过程描述了制定跨国法规则的理论和实践。

具体来看,一方面 Harold Hongju Koh 阐述了三种内化的形式:社会性内化、政治性内化和法律性内化。另一方面 Harold Hongju Koh 阐述了六种内化的媒介:跨国规范倡导者、政府规范发起人、跨国议题网络、解释性社群与法律说明论坛、官僚主义遵守程序和议题关联<sup>[8]642-655</sup>。Harold Hongju Koh 列举的《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction)(以下简称《渥太华禁雷公约》)一例就阐释了条约的缔结过程。

20世纪70年代,联合国资助了1973—1977年在瑞士日内瓦(Geneva)举行的人道法外交会议,它导致在1980年10月10日通过了关于限制杀伤性地雷使用的《禁止或限制使用地雷(水雷)、饵雷和其他装置的议定书》(Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices)。虽然议定书全面限制使用地雷(水雷)、饵雷和其他装置,但普遍认为没有发挥作用。在此背景下,国际社会开始缔结新的条约。

跨国规范倡导者、跨国议题网络和政府规范发起人共同促进了条约的缔结。首先是跨国规范倡导者,1991年末跨国规范倡导者参与了进来,美国人乔迪·威廉姆斯(Jody Williams)和美国越战退伍军人基金会(Vietnam Veterans of America Foundation)领导人鲍比·穆勒(Bobby Muller)领导的一群积极分子决定建立国际反地雷组织(International Campaign to Ban Landmines),以促进消除杀伤性地雷。其次是跨国议题网络,1992年10月正式成立的国际反地雷组织即是跨国议题网络,包括美国越战退伍军人基金会、人权观察组织(Human Rights Watch)、德国国际医疗组织(Medico International of Germany)、法国国际残障组织(Handicap International of France)和英国地雷咨询团体(Mines Advisory Group of England)。最后是政府规范发起人,美国佛蒙特州议员派屈

克·莱希(Patrick J. Leahy)引入的关于禁止美国出口地雷的国内立法分别得到国会通过和总统签署(1992年),反地雷规范发生了法律性内化。此外,美国前总统吉米·卡特(Jimmy Carter)、红十字国际委员会(International Committee of the Red Cross)和“渥太华进程”(Ottawa Process)等也参与了缔结条约的互动或解释。最终,120多个国家在1997年12月签署了《渥太华禁雷公约》。虽然美国没有批准公约,但可能通过法律性内化遵守公约<sup>[8]655-663</sup>。

在韩相熙<sup>[10]</sup>看来,跨国法律过程说最重要的特征之一就是国家以外的多样行为体参加跨国法律过程。这在《渥太华禁雷公约》的例子中得到了体现。同时,美国率先通过了相关立法。综而观之,美国是主导缔结条约的国家。

中国是国际法体系的新晋加入者<sup>[11]</sup>,而国际法的发展趋势(多元主义特征更趋明显,普遍主义相对弱化)为中国积极参与制定国际规则等提供了重要的历史机遇<sup>[12]</sup>。大多数人关注国际法时并不关注那些国际法上的通常事务,而是那些几乎很少会发生的而且通常是很敏感的公然违反国际法的事件<sup>[13]</sup>。条约的缔结就可视为此类通常事务。建国70年来,中国参加了近500项多边条约<sup>[14]</sup>。不难想象,如果一国较少甚至没有参与缔结条约,可能就不会暴露出问题。如果一国参与甚至深入参与缔结条约,可能就会暴露出越来越多的问题,如发现参与的意愿和能力与主导缔结条约的国家存有差距。对此,中国唯有发现它,然后解决它。正所谓“他山之石,可以攻玉”,条约的缔结相关国际法理论或许可以成为中国发现问题和解决问题的起点。

北极既有区域问题,也有跨区域问题。尤其是对后者来说,它往往更需要各国通力合作。治理中北冰洋潜在渔业活动就属于跨区域问题,《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》则是中国参与制定北极国际规则的事例之一。下文我们会看到,《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》是中国和美国等国家以及国际北极科学委员会(International Arctic Science Committee)和国际海洋考察理事会(International Council for the Exploration of the Sea)等互动和解释的产物。

## 2 《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的缔结过程和中国的参与

基于上述理论述评,下文梳理和分析《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的缔结过程和中国的参与。

自古以来,渔业活动都是人类获取食物的一个重要途径。早在20世纪20年代,中国就加入了《斯匹次卑尔根群岛条约》(The Spitsbergen Treaty),依据条约中国有在北极特定区域捕鱼的权利。中国从1985年开始发展远洋渔业。远洋渔业按照作业水域可以分为过洋性渔业和大洋性渔业。就前者而言中国可以通过双多边合作在北冰洋沿岸国专属经济区从事渔业活动。就后者而言,中国可以在中北冰洋和次北极海域(sub-Arctic seas)公海从事渔业活动。目前,中国远洋渔业作业海域覆盖近40个国家专属经济区和太平洋、大西洋、印度洋以及南极公海水域<sup>[15]</sup>,包括西北白令海俄罗斯专属经济区和北太平洋公海<sup>[16]</sup>。

联合国粮食及农业组织把海洋分成19个主要的渔业作业区,北极渔业作业区是其中之一,66°N内的海域属于北极海域,包括18渔业作业区和21、27渔业作业区的部分海域<sup>[17]</sup>。迄今为止,北极渔业资源的利用仅涉及次北极海域。然而,鲑鱼和其他鱼类会因气候变暖而迁移数千公里,可能改变北冰洋生态系统的格局<sup>[18]</sup>。特别是大量经济性鱼类正出现北迁至中北冰洋的国家管辖范围外水域,而该水域尚缺乏充足的渔业资源科学研究数据<sup>[19]</sup>。因而有关国家开始思考治理中北冰洋潜在渔业活动的法律方法。早在2006年美国就开始探讨北冰洋渔业管理的问题,包括在科学工作者尚未充分收集情报之前禁止商业性渔业<sup>[20]</sup>。2007年美国建议将北冰洋渔业管理的问题置于北极理事会(Arctic Council)加以讨论<sup>[21]</sup>。尽管美国有意开展多边合作,但北极理事会没有兴趣参与海洋捕捞业的国际管制或是成为谈判中北冰洋渔业协定的论坛。2007年11月的高官会议上,北极理事会决定不参与渔业管理,而是大力支持在现有机制内考虑这一议题<sup>[22]</sup>。2008年6月3日,美国此前通过的年度第17号决议生效,要求美国发起国际讨论并采取必要措施,与其他北极国家谈判管理北冰洋洄游、跨境和跨

界鱼类种群的协定并建立用于该地区的新国际渔业管理组织<sup>[23]</sup>。在此基础上,美国还就制定关于北极渔业的一般性声明或宣言与一些相关方(包括其他北冰洋沿岸国)进行了非正式的双边磋商<sup>[24]</sup>。

虽然北极理事会没有采纳美国的建议,但美国没有就此放弃。2009年8月美国北太平洋渔业管理委员会(North Pacific Fishery Management Council)通过了《北极渔业管理方案》(Fishery Management Plan for Fish Resources of the Arctic Management Area),方案适用于楚科奇海和波弗特海美国水域渔业资源的商业利用<sup>[25]</sup>。(见图1)

《北极渔业管理方案》规定,禁止在北冰洋

的阿拉斯加州临近专属经济区商业捕鱼,直到有信息证明捕鱼能以可持续和关切其他生态系统的方式进行。美国希望其他国家和实体对于北冰洋沿岸国海域和中北冰洋会跟进采取类似的行动或采取有类似效果的行动<sup>[22]</sup>。美国是北极渔业管理预防性措施理念的坚定执行者<sup>[26]</sup>。《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea)签署后,国际社会订立了关于渔业问题的专门补充协定。(2001年12月11日生效)其中规定了预防性做法的适用,包括各国在实施预防性做法时应取得和共享可获得的最佳科学资料(第6条)。

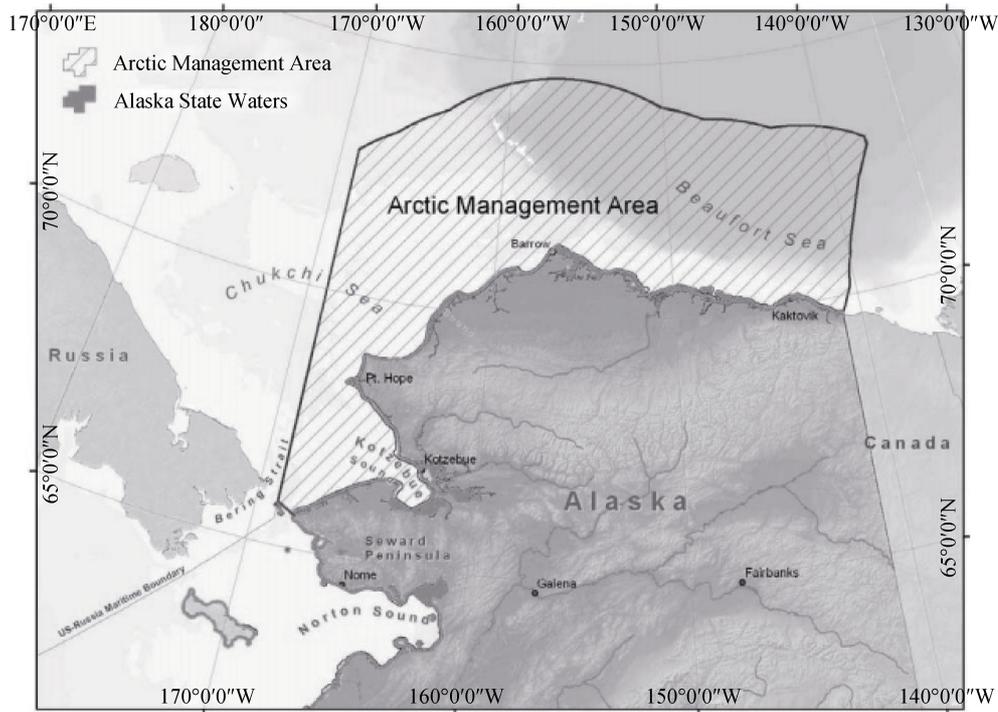


图1 北极管理区域<sup>[25]</sup>

Fig.1. The Arctic Management Area<sup>[25]</sup>

1996年美国国会审批的《麦格森-史蒂芬渔业养护与管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)(以下简称《麦格森-史蒂芬法案》)强调了美国渔业管理政策中的预防性措施。《麦格森-史蒂芬法案》是美国国家海洋渔业管理的主要国内立法,它为渔业养护与管理设立了宽泛的“国家标准”<sup>[27]</sup>。一方面,美国国会政策的声明中包括“保证使用国家渔业养护和管理项目,并以可获得的最佳科学资料为基础”;另一方面,“养护和管理措施应以可获得的

最佳科学资料为基础”也是十项“国家标准”之一<sup>[28]</sup>。美国所有渔业管理计划必须符合《麦格森-史蒂芬法案》设立的“国家标准”。《北极渔业管理方案》体现了预防性措施理念。可以看出,美国完善了关于北极渔业捕捞的国内法规政策<sup>[29]</sup>。

2010年6月,北冰洋沿岸国在挪威奥斯陆(Oslo)举行了首次会晤。直到缔结条约,北冰洋沿岸国举行了四次高官会议,北冰洋沿岸国与其他国家和国际组织等举行了五次科学会议。自2015年12月以来,北冰洋沿岸国还与中国、日本、韩

国、欧盟和冰岛举行了六次十方会谈。其中 2015 年 7 月的高官会议通过了《关于防止北冰洋中部不管制公海捕鱼的宣言》,但参与方只有北冰洋沿岸国。2018 年 10 月 3 日,中国与 8 个国家以及欧盟缔结了《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》。

北冰洋沿岸国在第一次科学会议上就曾表示,鼓励其他国家科学家的广泛参与<sup>[30]</sup>。中国的参与始于 2015 年 4 月的第三次科学会议,并参加了之后的科学会议和十方会谈。第三次科学会议首次邀请了中国、日本、韩国和冰岛的科学家代表。同时,国际北极科学委员会、可持续北极观测网络(Sustained Arctic Observing Network)、国际海洋考察理事会、北太平洋海洋科学组织(North Pacific Marine Science Organization)、北极理事会北极海洋环境保护工作组等也参加了会议<sup>[31]</sup>。其中,中国代表朱国平阐述了中国在北极的相关研究与监测活动<sup>[32]</sup>。2016 年 9 月的第四次科学会议有包括中国在内的 29 名代表参加。北极理事会北极海洋环境保护工作组和北极动植物保护工作组、北太平洋海洋科学组织、国际海洋考察理事会、北极太平洋扇区工作组(Pacific Arctic Group)参加了会议<sup>[33]</sup>。2017 年 10 月的第五次科学会议有包括中国在内的 24 名代表参加,其余还包括国际海洋考察理事会和北太平洋海洋科学组织等的代表<sup>[34]</sup>。

中国参与了最终促成条约的十方会谈。第六次十方会谈于 2017 年 11 月 28—30 日在美国华盛顿举行,会上 9 个国家和欧盟达成了《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》,规定中北冰洋在未来 16 年内禁止向商业渔船开放。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》将使科学家在捕鱼成为普遍现象之前有足够时间了解该地区的海洋生态以及气候变化带来的潜在影响<sup>[35]</sup>。六次十方会谈各方争议的焦点之一在于是否建立正式的区域渔业管理组织或安排。最终,各方采取了“分步走”方法,即首先通过缔结《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》为未来中北冰洋渔业管理积累科学数据,进而建立区域渔业管理组织<sup>[36]</sup>。

在上述会议之外,中国还参与了相关国际合作。例如,2015 年 1 月首届北冰洋公海渔业圆桌会议在中国上海举行,与会专家有美国和加拿大的政府官员,也有高校和研究机构的人员。与会专家认为,在获得充分的科学证据之前,应禁止

中北冰洋的商业捕捞<sup>[37]</sup>。2016 和 2017 年还在韩国仁川和日本北海道举行了北冰洋公海渔业圆桌会议。

可以看出,《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》源于国家和国际组织等多种行为体在不同平台的互动和解释。其中,美国在缔结条约前率先通过了《北极渔业管理方案》。如同《渥太华禁雷公约》,美国是主导缔结条约的国家。中国的参与可谓“喜忧参半”,喜的是中国作为原始缔约方参与了缔结条约,忧的是中国没有参与缔结条约的相关节点,如提出缔结条约的建议或倡议以及参与制定《关于防止北冰洋中部不管制公海捕鱼的宣言》。诚然,某些客观条件的限制使得中国无法参与缔结条约的相关活动,但仍有必要探究中国在哪些方面可以有所作为,从而为今后的参与打好基础。

### 3 中国参与缔结条约存在的问题

中国参与缔结条约存在的问题主要体现在两个方面:中国参与的意愿和能力与主导缔结条约的国家存有差距;中国未能充分运用相关国际制度、机制和组织。

#### 3.1 中国参与的意愿和能力与主导缔结条约的国家存有差距

通过梳理和分析《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的缔结过程可以看出,美国较之于其他缔约方表现出了更强的参与意愿和能力。在国际层面,美国先是在高官会议上提出北冰洋渔业管理的问题。在该建议未果的情况下,美国转而寻求就可能的一般性声明或宣言与一些相关方进行双边磋商。在国内层面,美国先是通过决议,要求与其他北极国家谈判协定和建立组织。然后美国通过了《北极渔业管理方案》,在规制本国相关水域商业捕鱼活动的同时呼吁其他国家和实体在北冰洋跟进效仿。这里可以通过三个具体事例做进一步说明。

首先,2011 年美国提交了协定草案,其核心便是推动区域渔业管理机制的成立。在该草案中,美方提出,依照预防原则,在拥有涉及该区域生物水产资源足够的信息之前,各国要禁止渔业捕捞。在这个过程中,获取的研究数据和信息可以

用来建立区域渔业机制<sup>[38]</sup>。在俄罗斯研究人员看来,美国准备的协定草案为早日完成谈判打下了坚实基础<sup>[39]</sup>。同时,美国同意就正在进行的和计划中的科学活动发挥带头作用。

其次,尽管北极理事会没有采纳美国最初的建议,但北极理事会北极海洋环境保护工作组的北冰洋考察计划(Arctic Ocean Review Project)提出了国际渔业管理的议题<sup>[40]</sup>。北冰洋考察报告(Arctic Ocean Review Report)列举了各种可能的管理选项,其中就包括将美国在其北极专属经济区现有的商业捕鱼预防性禁令扩大到更广阔的中北冰洋<sup>[41]</sup>。

最后,在美国通过《北极渔业管理方案》之后,加拿大采取了类似措施——2014年通过了《波弗特海综合渔业管理框架》(Beaufort Sea Integrated Fisheries Management Framework)<sup>[42]</sup>。其中规定,大规模商业捕鱼的想法将取决于科学知识和对波弗特海生物生产力的认识等<sup>[43]</sup>。《波弗特海综合渔业管理框架》同样体现了预防性措施理念,加拿大的这一做法可以视作是对美国倡议的回应。

通过美国在国际和国内层面采取的措施以及北极理事会和缔约方对美国建议和倡议做出的回应,美国参与缔结条约的意愿和能力可见一斑。

《中国的北极政策》白皮书指出,“中国支持就北冰洋公海渔业管理缔结有法律拘束力的国际协定,支持基于《联合国海洋法公约》建立北冰洋公海渔业管理组织或出台有关制度安排,……,建设性地参与北冰洋公海渔业治理”。然而,通过分析五次科学会议的文件可以看出,中国的参与主要是阐述本国在北极的相关活动。

中国参与的意愿和能力与主导缔结条约的国家存有差距的一个重要原因是中国参与缔结条约(至少是北极相关条约)的实践相对有限。例如,《斯匹次卑尔根群岛条约》是北极具有代表性的条约之一,但中国仅在1925年加入条约。又如,1955年中国表达了参与国际地球物理年(International Geophysical Year)的意愿,但因中国台湾也获邀参与而退出了该次活动。正因如此,虽然中国后来成为《南极条约》(Antarctic Treaty)缔约国和协商国,但没有成为原始缔约国。在一

些情况下,中国是在加入条约的基础上内化条约。一个在国际上已生效的条约,其规定在各国国内的得到执行,以得到各国国内法的接受为前提条件<sup>[1]380</sup>。1987年9月16日24个国家和欧洲共同体缔结了《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)。1991年6月14日中国加入该议定书,2000年修订的《中华人民共和国大气污染防治法》增加了两个条款(第45和59条),它们成为中国遵守相关国际义务的首要配套法律条文<sup>[44]</sup>。

20世纪70、80年代,中国曾参与缔结《联合国海洋法公约》,取得的经验包括反对海洋霸权,维护广大发展中国家利益<sup>[45]</sup>。近十年来,中国越来越多参与缔结北极(包括适用于北极)区域性条约,如《极地水域船舶航行国际准则》。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》是中国通过缔结条约参与北极治理的良好开端。但也应看到,较之于主导缔结条约的国家,中国还有较大的努力空间。

### 3.2 中国未能充分运用相关国际制度、机制和组织

美国参与缔结条约至少运用了两个机制和组织:北极理事会和联合国粮食及农业组织。机制构筑了制度的一个子集;机制与国际组织有很大的不同(前者为权利、规则、原则、决策程序和社会实践;后者为拥有办公室、雇员、预算和法人资格的物化实体)<sup>[46]</sup>。国际规则包括指令性规定,还包括指导性原则和规范,以及各种制度性安排<sup>[47]</sup>。本文研究广义的国际规则,将其作为国际法律和制度等的同义词<sup>[48]</sup>。北极理事会就是北极治理的机制之一,它由1991年北极国家制定的北极环境保护战略(Arctic Environmental Protection Strategy)发展而来。1996年9月,北极国家在加拿大渥太华签署了《北极理事会成立宣言》(Declaration on the Establishment of the Arctic Council),成立了北极理事会。北极理事会工作机制包括部长级会议、高官会议和工作组等。如上所述,美国最初的建议就是在北极理事会框架内。后来的发展也表明,北极理事会确实对美国的建议做出了积极回应。

联合国粮食及农业组织是二战后正式成立的国际组织,它与北极理事会的论坛性质有着本质



(约 37%)和新加坡(约 32%)。这三个国家与中国同年成为北极理事会正式观察员。因此,中国在北极理事会下行使权利和履行义务(如通过双边合作提出项目)同样有着较大的努力空间。

此外,中国可以通过联合国(如常设专门机构联合国粮食及农业组织)讨论特定议题。因此,中国既要关注参与的意愿和能力,也要关注相关国际制度、机制和组织。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的经验表明,一国可能无法通过某一制度、机制和组织建议和倡议缔结条约,但所做的任何努力都有可能促进条约的缔结。中国可以在此方面有所作为。

#### 4 结论

北极治理需要国际规则,国际规则的制定也需要各方共同参与。本文研究了中国深度参与北极治理问题,包括在阐述条约的缔结相关国际法理论基础对《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的分析。中国是制定北极国际规则的建设性参与者,也可以成为深度参与北极治理的先行者。从主观意愿看,中国努力在北极国际规则的制定过程中发挥建设性作用。从客观条件看,北极国家也希望在特定领域的合作中,其他国家能为北极的可持续发展做出贡献。

基于此,中国通过缔结条约深度参与北极治理可从两个方面展开:一是加强参与意愿和提升参与能力。中国是海洋大国,在北极享有国际法赋予的权利。由于种种原因,历史上中国未能参与缔结部分条约。如今,中国受到北极环境变化的深刻影响,同时开展了越来越多的北极科学考察和经济活动,因而需要加强参与意愿。中国应密切关注北极各个领域有潜在治理需求的议题。例如,中北冰洋的管理等新议题的国际规则就事关中国国家利益,中国必须积极参与其中。此外,

参与缔结条约的博弈是以必要能力为基础的。目前,中国形成了“两船、六站、一飞机、一基地”的极地考察保障格局。中国的北斗全球系统建设也已完成。即便如此,今后中国仍需加大参与北极治理的投入,如获得更多适合极地严酷环境的破冰船和救援船。这些将为中国在北极的科学考察和海上搜寻救助等提供重要保障。中国还可以运用它们适时提供公共物品,为中国的参与创造良好环境。二是运用好相关国际制度、机制和组织。本文的发现之一是美国在《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的缔结过程中很好地运用了北极理事会和联合国粮食及农业组织这些机制和组织。既然相关国际制度、机制和组织赋予了中国一定的发言权甚至是决策权,那么就要运用好它们。例如,依据北极理事会相关规定,中国可以通过与北极国家或永久参与者的双边合作深度参与北极治理。就条约的缔结而言,北极理事会北极海洋环境保护工作组对美国建议的积极回应就值得中国关注,包括更为积极地参与北极理事会工作组工作。有学者指出,和北极理事会加强彼此间合作是中国更为积极有效地参与北极事务的路径<sup>[57]</sup>。与南极治理中的南极条约体系(Antarctic Treaty System)不同,北极治理很大程度上依赖于《联合国海洋法公约》。基于《联合国海洋法公约》针对不同海域的规定,中国应积极行使权利和履行义务。此外,作为国际北极科学委员会、北太平洋海洋科学组织和联合国粮食及农业组织等的成员国,中国可以通过它们表达对北极治理特定议题的关切以及提出建议和倡议。

总而言之,条约的缔结往往不会一蹴而就,这就需要有关国家做出不懈的努力。同样,作为“近北极国家”,中国参与北极治理的道路注定不会一帆风顺,这就需要我们培养强烈的参与意愿、锤炼过硬的参与能力,运用好相关国际制度、机制和组织。

#### 参考文献

- 1 李浩培. 条约法概论[M]. 北京: 法律出版社, 1988.
- 2 徐崇利. 决策理论与国际法学说——美国“政策定向”和“国际法律过程”学派之述评[J]. 国际关系与国际法, 2011.
- 3 刘志云等. 国际关系与国际法跨学科研究: 探索与展望[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 63.
- 4 HENKIN L. How Nations Behave[M]. New York: Columbia University Press, 1979: 47.

- 5 韩永红. 国际法何以得到遵守——国外研究述评与中国视角反思[J]. 环球法律评论, 2014, 36(4): 167-185.
- 6 CHAYES A, CHAYES A H. The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1995: 3-9.
- 7 乔治·W·唐斯, 戴维·M·罗克, 彼得·N·巴苏姆. 履约的福音是合作的福音吗? [M]//莉萨·马丁, 贝思·西蒙斯. 国际制度. 黄仁伟, 蔡鹏鸿, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006: 333.
- 8 KOH H H. The 1998 frankel lecture: bringing international law home[J]. Houston Law Review, 1998, 35 (3).
- 9 KOH H H. The 1994 roscoe pound lecture: transnational legal process[J]. Nebraska Law Review, 1996, 75 (1): 181-207.
- 10 韩相熙. 国际法遵守理论[M]//北京大学法学院. 北大国际法与比较法评论第6卷(总第9期). 北京: 北京大学出版社, 2008: 43.
- 11 廖诗评. 中国法域外适用法律体系: 现状、问题与完善[J]. 中国法学, 2019(6): 20-38.
- 12 蔡从燕. 国家的“离开”“回归”与国际法的未来[J]. 国际法研究, 2018(4): 3-15.
- 13 安德鲁·克拉彭. 布莱尔利万国公法[M]. 朱利江, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 48.
- 14 中华人民共和国外交部条约法律司. 中国国际法实践案例选编[M]. 北京: 世界知识出版社, 2018: 81.
- 15 刘世禄, 冯小花, 陈辉. 关于加快发展我国远洋渔业的战略思考[J]. 渔业现代化, 2014(4): 63.
- 16 唐建业. 北冰洋公海生物资源养护: 沿海五国主张的法律分析[J]. 太平洋学报, 2016, 24(1): 93-101.
- 17 焦敏, 陈新军, 高郭平. 北极海域渔业资源开发现状及对策[J]. 极地研究, 2015, 27(2): 219-227.
- 18 陈立奇, 刘书燕. 北极小百科[M]. 北京: 海洋出版社, 2006: 134-135.
- 19 杨剑等. 科学家与全球治理: 基于北极事务案例的分析[M]. 北京: 时事出版社, 2018: 191.
- 20 缪圣赐. 美国高度关注北冰洋的渔业[J]. 现代渔业信息, 2010, 25(3): 32.
- 21 Arctic Council. Meeting of senior Arctic officials final report 28-29 November 2007 Narvik, Norway [EB/OL]. (2015-04-24) [2019-07-17]. [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/380/ACSAO-NO02\\_Narvik\\_FINAL\\_Report.pdf;jsessionid=4C08A117007EC0A2F8AEE2EEBD9F326C.arcticdspace?sequence=1](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/380/ACSAO-NO02_Narvik_FINAL_Report.pdf;jsessionid=4C08A117007EC0A2F8AEE2EEBD9F326C.arcticdspace?sequence=1).
- 22 RYDER S. The Nuuk meeting on central Arctic ocean fisheries [EB/OL]. (2014-10-15)[2019-07-17]. <https://site.uit.no/nclos/2014/10/15/the-nuuk-meeting-on-central-arctic-ocean-fisheries/>.
- 23 Joint resolution [EB/OL]. (2008-06-03)[2019-07-28]. <https://www.congress.gov/110/plaws/publ243/PLAW-110publ243.pdf>.
- 24 MOLENAAR E J. Arctic fisheries conservation and management: initial steps of reform of the international legal framework[J]. The Yearbook of Polar Law Online, 2009, 1 (1): 427-463.
- 25 North Pacific Fishery Management Council. Fishery management plan for fish resources of the Arctic management area [EB/OL]. (2009-08)[2019-08-01]. <https://www.npfmc.org/wp-content/PDFdocuments/fmp/Arctic/ArcticFMP.pdf>.
- 26 邹磊磊. 北极渔业及渔业管理与中国应对[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2017: 69.
- 27 路易斯·B·宋恩, 克里斯汀·古斯塔夫森·朱罗, 约翰·E·诺伊斯, 等. 海洋法精要[M]. 傅岷成, 邓云成, 蒋围, 等, 译. 上海: 上海交通大学出版社, 2014: 154.
- 28 NOAA Fisheries. Magnuson-stevens fishery conservation and management act [EB/OL]. (2017-08-09)[2019-08-11]. <https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>.
- 29 赵宁宁, 吴雷钊. 美国与北冰洋公海渔业治理: 利益考量及政策实践[J]. 社会主义研究, 2016(1): 128-134.
- 30 NOAA Fisheries. Report of a meeting of scientific experts on fish stocks in the Arctic ocean [EB/OL]. (2011-06-17)[2019-08-17]. [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_third\\_meeting/First%20Meeting%20Sci%20Experts%20Arctic%20Fisheries%2030%20Aug%202011.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_third_meeting/First%20Meeting%20Sci%20Experts%20Arctic%20Fisheries%2030%20Aug%202011.pdf).
- 31 NOAA Fisheries. Third meeting of scientific experts on fish stocks in the central Arctic ocean [EB/OL]. (2015-07-10)[2019-08-17]. [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_third\\_meeting/default.htm](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_third_meeting/default.htm).
- 32 NOAA Fisheries. Final report, third meeting of scientific experts on fish stocks in the central Arctic ocean [EB/OL]. (2015-07-10)[2019-08-18]. [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_third\\_meeting/meeting\\_reports/3rd\\_Arctic\\_Fish\\_Final\\_Report\\_10\\_July\\_2015\\_final.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_third_meeting/meeting_reports/3rd_Arctic_Fish_Final_Report_10_July_2015_final.pdf).
- 33 NOAA Fisheries. Chairmans' statement on the fourth meeting of scientific experts on fish stocks in the central Arctic ocean [EB/OL]. (2017-01-26)[2019-09-01]. [https://www.afsc.noaa.gov/arctic\\_fish\\_stocks\\_fourth\\_meeting/pdfs/4th\\_FiSCAO\\_Chairmans\\_Statement\\_Final.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/arctic_fish_stocks_fourth_meeting/pdfs/4th_FiSCAO_Chairmans_Statement_Final.pdf).

- 34 NOAA Fisheries. Chairs' statement: 5th meeting of scientific experts on fish stocks of the Central Arctic Ocean, Ottawa, Canada, October 24-26, 2017 [EB/OL]. (2017-11-24)[2019-09-22]. [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fifth\\_meeting/pdfs/5th\\_FiS-CAO\\_chair\\_statement\\_final.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fifth_meeting/pdfs/5th_FiS-CAO_chair_statement_final.pdf).
- 35 HOAG H. Nations agree to ban fishing in Arctic Ocean for at least 16 years [EB/OL]. (2017-12-01)[2019-09-27]. <http://www.sciencemag.org/news/2017/12/nations-agree-ban-fishing-arctic-ocean-least-16-years>.
- 36 上海海洋大学. 中国海洋报: 国际磋商各方就《防止中北冰洋不管制公海渔业协定》文本达成一致 超前给北冰洋公海捕捞贴上封条[EB/OL]. (2017-12-06)[2019-09-28]. <https://www.shou.edu.cn/2017/1206/c7082a216499/page.htm>.
- 37 中国海洋在线. 北极渔业管理会议在沪召开[EB/OL]. (2015-01-15)[2019-09-28]. <http://www.oceanol.com/shouye/yaowen/2015-01-15/39386.html>.
- 38 丁煌. 极地国家政策研究报告(2014—2015) [M]. 北京: 科学出版社, 2016: 24.
- 39 RIAC. International cooperation in the Arctic, 2013 Report [EB/OL]. (2013-11-29)[2019-09-28]. [https://russiancouncil.ru/upload/Arctic\\_Report\\_Eng.pdf](https://russiancouncil.ru/upload/Arctic_Report_Eng.pdf).
- 40 MOLENAAR E J. Status and reform of international Arctic fisheries law [M]//TEDSEN E, CAVALIERI S, KRAEMER R A. Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation. Heidelberg: Springer, 2014: 114.
- 41 VANDERZWAAG D L. Social science perspective: the future of Arctic fisheries governance—a restless sea[C]//YOUNG O R, KIM J D, KIM Y H. The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on the Future of the Arctic. Seoul: Korea Maritime Institute, 2013: 223.
- 42 PAN M, HUNTINGTON H P. A precautionary approach to fisheries in the Central Arctic Ocean: policy, science, and China[J]. Marine Policy, 2016, 63(1): 153-157.
- 43 Government of Canada. Minister Aglukkaq announces the signature of the Beaufort sea integrated fisheries management framework [EB/OL]. (2014-10-17)[2019-10-07]. <https://www.canada.ca/en/news/archive/2014/10/minister-aglukkaq-announces-signature-beaufort-sea-integrated-fisheries-management-framework.html>.
- 44 王晓丽. 多边环境协定的遵守与实施机制研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 180-181.
- 45 杨泽伟. 《联合国海洋法公约》若干制度评价与实施问题研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2018: 93.
- 46 奥尔·扬. 复合系统: 人类世的全球治理[M]. 杨剑, 孙凯, 译. 上海: 上海人民出版社, 2019: 27-28.
- 47 潘忠岐. 中国与国际规则的制定[M]. 上海: 上海人民出版社, 2019: 227.
- 48 李明月. 国内规则与国际规则的互动研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019: 42.
- 49 RAYFUSE R. Regulating fisheries in the Central Arctic Ocean: much ado about nothing? [C]//VESTERGAARD N, KAISER B A, FERNANDEZ L, et al. Arctic Marine Resource Governance and Development. Cham: Springer, 2018: 35-51.
- 50 NOAA Fisheries. Final report of the fourth meeting of scientific experts on fish stocks in the central Arctic Ocean [EB/OL]. (2017-01-26)[2019-10-07]. [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fourth\\_meeting/pdfs/FourthFiSCAOreportfinalJan26\\_2017.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fourth_meeting/pdfs/FourthFiSCAOreportfinalJan26_2017.pdf).
- 51 GGMBH M. 全球海洋评论 II: 鱼类之未来 未来之渔业[M]. 周颀, 译. 北京: 海洋出版社, 2016: 66.
- 52 杨振姣, 周言. 中国参与北极理事会利弊分析及应对策略[J]. 理论学刊, 2015(12): 81-87.
- 53 郭培清, 孙凯. 北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路[J]. 世界经济与政治, 2013(12): 118-139.
- 54 KOIVUROVA T, HASANAT W, GRACZYK P, et al. China as an observer in the Arctic Council[M]//KOIVUROVA T, QIN T B, DUYCK S, et al. Arctic Law and Governance: the Role of China and Finland. Oxford: Hart Publishing, 2017.
- 55 REN Y Y. Beyond a tool short-term national interests: China's polar science diplomacy revisited[C]//XUE G F, HE L. Law and Governance: Emerging Issues of the Polar Regions. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2018: 383.
- 56 KNECHT S. Exploring different levels of stakeholder activity in international institutions: late bloomers, regular visitors, and over-achievers in Arctic Council working groups[M]//KEIL K, KNECHT S. Governing Arctic Change: Global Perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2017: 163-185.
- 57 程保志. 试析北极理事会的功能转型与中国的应对策略[J]. 国际论坛, 2013, 15(3): 43-49.

## A STUDY OF CHINA'S DEEP ENGAGEMENT IN ARCTIC GOVERNANCE: FROM THE PERSPECTIVE OF CONCLUDING THE AGREEMENT TO PREVENT UNREGULATED HIGH SEAS FISHERIES IN THE CENTRAL ARCTIC OCEAN

Tang Yao

(Polar Research Institute of China, Shanghai 200136, China)

### Abstract

International rule-making is part of China's participation in Arctic governance. Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean undoubtedly represents a milestone for China as this is the first Arctic regional treaty that China has signed since the end of the Cold War. However, China's participation also highlighted some problems. A gap remains between China and other treaty parties in terms of willingness and capability to participate. China also failed to make full use of related institutions, regimes and organizations. China participates constructively in the making of international rules in the Arctic, and could become a pioneer with a deep engagement in Arctic governance. Therefore, China should strengthen and improve its willingness and capability to participate, make full use of related institutions, regimes and organizations, and show deep engagement in Arctic governance by concluding the treaty.

**Key words** China, Arctic governance, Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, treaty conclusion