

研究论文

非政府组织对南极环境决策的影响路径 与中国因应

刘惠荣 谢忻池

(中国海洋大学法学院, 山东 青岛 266100)

摘要 环境治理既是南极国际治理的核心议题, 又是各国锚定参与南极事务的关键目标之一。纵观南极环境决策机制, 既有南极条约协商会议(ATCM)、南极环境保护委员会(CEP)以及南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)等南极条约体系制定机构的引领, 又有南极旅游组织者协会(IAATO)等活跃在南极的非政府组织的积极参与。非政府组织以其非政府性、非营利性和国际性的优势在制定行业规范、供给科学知识、参与议题设置、强化舆论引导等方面发挥了独有作用, 进一步促进了南极环境决策机制的透明化和民主化。作为南极条约协商国, 我国在参与南极环境治理时应辩证看待非政府组织所发挥的作用, 既要关注其在南极造法进程中的重要贡献, 又要警惕非政府组织“政府化”和“唯资本化”倾向对我国造成的扰动。此外, 我国要以南极研究科学委员会(SCAR)为纽带加强同非政府组织在科学层面的合作, 同时鼓励并引导国内社会组织参与南极事务, 不断提升在南极治理中的话语权和国际地位。

关键词 南极条约体系 非政府组织 南极环境决策 南极话语权 中国因应

doi: 10.13679/j.jdyj.20230004

0 引言

南极是构建人类命运共同体的战略新疆域, 而环境治理是贯穿南极事务的关键性问题。所谓南极环境治理是指包括南极条约体系各缔约国家、政府间国际组织、非政府组织甚至民众在内的多主体直接推动或间接促进形成以环境保护为核心, 旨在加强对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统的保护的的法律体系, 并以此约束各行为体的活动。南极环境治理中最重要的一环就是南极环境决策, 南极环境决策本质是造法的过程, 关系到南极环境治理的顶层设计。自 1991 年

《关于环境保护的南极条约议定书》(又称《马德里议定书》)签订至今, 南极条约协商会议(ATCM)通过了多项涉及环境治理的措施(measures)、决定(decisions)及决议(resolutions), 突出了环境议题在南极国际治理中的重要地位^[1]。具体来看, 一方面, 南极因其特殊的地理位置、丰富的自然资源和独特的荒野、美学和科学价值吸引着全世界的目光。南极生态环境的变化容易通过大气环流、洋流等使区域环境问题演化为全球环境问题, 仅凭各国自身力量难以独立应对。伴随全球气候变暖和人类在南极活动的增加, 如何防止南极生态环境遭到破坏成为摆在各国参与者面前的共同课题。另一方面, 环境治理相较于南极条约体系诞生早期

[收稿日期] 2023 年 2 月收到来稿, 2023 年 6 月收到修改稿

[基金项目] 国家社会科学基金“海洋强国建设”重大专项课题(20VHQ001)和中央高校基本科研业务费专项(202261093)资助

[作者简介] 刘惠荣, 女, 1963 年生。教授, 主要从事国际法(极地与深远海方向)、国际海洋法等方面的研究。E-mail: liuhr1963@163.com

[通信作者] 谢忻池, E-mail: 13315711961@163.com

的主权、资源利用等议题具有低政治性和跨国性的特点,南极环境治理不再被少数大国垄断,其他国家和国际组织参与南极环境治理的积极性不断高涨。

当前,国际治理规则深度重叠和交叉,呈现出碎片化和多元化特点。在南极地区,南极条约体系建立的制度同样显现出碎片化特征,多治理主体在南极条约体系运行机制中并存。实践中以南极条约缔约国为主体,特别是以南极条约协商国(以下简称“协商国”)为主导的“协商一致”的决策模式也遭遇了各国立场分化严重和实际执行力度不足的挑战。有鉴于此,需要重新审视其他治理主体尤其是以非政府组织为代表的非国家行为体在南极环境决策中的作用。非政府组织是一支不可小觑的政治力量,其推行的价值理念和开展的相关活动在一定程度上辅助了南极环境决策的做出。值得注意的是,尽管非政府组织积极参与南极环境决策并致力于以实际行动推进南极环境造法进程,但是非政府组织自身对国家和政府间国际组织的依赖也会降低其参与南极环境决策的中立性和透明度,“政府化”和“唯资本化”的倾向不断显现^[2]。具体来看,政府越来越多地通过各种方式渗透到非政府组织的实际运行中,非政府组织就不可避免地会受到官方意志的影响。此外,非政府组织的非营利性意味着其运作和发展需要有外在的资助者,资助者虽不直接操控非政府组织的实际运作,但作为“股东”会对非政府组织的工作目标和基本方向产生影响^[3]。基于此,本文首先通过对非政府组织内涵的研究明确南极环境非政府组织的范围;然后在述清南极环境决策机制基础上探究非政府组织参与南极环境决策的具体路径,进一步分析其对南极环境治理的影响;最后立足于我国实际提出具有建设意义的中国方案。

1 南极环境非政府组织的界定

非政府组织脱胎于中世纪的宗教组织,在其形成发展过程中囊括了“私人志愿组织”“公民社会组织”和“非营利组织”等多种形态^[4]。早期的非政府组织以解决特定问题为导向,其活动宗旨聚焦抵制奴隶贸易、团结劳工、自由贸易等目

标,并逐渐由私人国际合作模式演化为公共国际行动,发展成国际性的非政府组织,直接推动了国际法的编纂和发展。进入 20 世纪以来,非政府组织广泛参加国际联盟直属的委员会和会议,同时其内部人士直接与政府官员和国际公务员合作,努力形成有价值的问题供政府间审议^[5]。伴随非政府组织的发展壮大,不同层级不同区域的治理体系就非政府组织的内涵进行了界定。“非政府组织”这一概念首次正式使用是在《联合国宪章》第 71 条,但该条并未涉及非政府组织的具体含义和范围^[3]。随后,联合国经济及社会理事会(以下简称“经社理事会”)1950 年通过的第 288 号(X)决议和 1968 年通过的第 1296 号(XLIV)决议指出,凡非经政府间协议建立的国际组织均应视为非政府组织,如果建立咨商关系,非政府组织的活动事项应属于经社理事会的工作范围,符合联合国宪章宗旨和原则,具有国际公认的代表性地位,有确定机构人员和民主决策程序,经费来源于各国国内分支机构或会员,一国国内组织提送意见必须经由其所附属的国际非政府组织^[6-7]。两决议突显了非政府组织设立宗旨、组织架构和活动开展的国际性。此后,经社理事会 1996 年通过的第 31 号决议对非政府组织的概念予以进一步解释,凡非经任何政府实体或政府间协议建立的组织均应视为非政府组织^[8]。该决议不再将非政府组织局限于国际层面,部分国内和区域层面的非政府组织也被包含进来。2003 年,联合国有关文件认为非政府组织是在地方、国家层面组织起来的或国际性的、非营利的、自愿的公民团体,进一步将地方和国家层面的公民团体涵盖其中^[9]。除联合国相关文件对非政府组织的内涵进行界定外,其他国际组织在治理实践中也形成了各自的非政府组织判断标准。世界银行积极与非政府组织开展合作,并于 1982 年设立了“非政府组织-世界银行委员会(The NGO-World Bank Committee)”,解决非政府组织参与世界银行资助项目的问题^[10]。从该委员会历年发布的报告可归纳出非政府组织具有独立性、非营利性、形式多样性、资金依赖慈善捐赠、公益性以及利他性的特点^[11]。此外,致力于研究国际组织与协会的国际协会联盟(Union of International Associations, UIA)在其出版的《国际组织年鉴》中对非政府组织的活动宗旨、人员构

成、组织架构、民主程序、资金来源、营收去向、独立意志等要素进行了界定,系统描摹了非政府组织的全貌^[12]。部分区域治理体系也对非政府组织内涵进行了界定。《关于承认国际非政府组织法律人格的欧洲公约》第1条以应具有服务国际公共事业的非营利目标,依缔约国国内法建立,活动与事务具有跨国性,法定办事处设在某缔约方境内4个标准明确了非政府组织的内涵^[13]。总体来看,现有国际组织文件对非政府组织的界定均突出了独立于国家和政府的自治性,促进社会公共事业发展的公益性,不以利润为导向的非营利性,依某缔约国国内法设立且有固定的机构并能持续开展活动的组织性等特征。

学界对非政府组织概念莫衷一是。一是对“非政府性”的理解。非政府性是非政府组织的核心要素。国外学者就非政府组织不依政府间协议建立,不隶属于政府且不受政府指导已基本形成共识,但实践中不可避免地出现政府在人员调配、资金扶持、建议提供上渗透到非政府组织的实际运行中。Oberthür^[12]认为非政府组织可以从政府获得资金,也可以让政府和政府官员成为成员,但这种资金或成员资格不得限制该组织独立表达其观点的能力。Lindblom^[14]认为非政府组织在如实公开的前提下可以接受政府资助,但其不能有代表政府的成员,对政府和非政府组织共同构成的“混合非政府组织”的非政府组织地位不予承认,例如世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)不能被视为非政府组织。二是对“非营利性”的理解。非政府组织被定义为追求公共利益而非商业利益的组织^[4]。20世纪70年代全球石油危机爆发,资本主义国家经济出现严重滞胀和衰退,倒逼学者对政府、市场和非国家行为体的关系进行深度思考,值此形成了美国范式和欧洲范式两种不同的观点^[15]。以Salamon^[16]为代表的美国范式认为具有正式议事规则和民主程序,体制上独立于政府,利润不用于向成员分配而用于维持机构运转,不受外部实体控制的自治的志愿组织为非政府组织。以Evers^[17]为代表的欧洲范式认为Salamon等美国学者忽视了欧洲实际情况,欧洲的非国家行为体与国家和市场的关系是互补和共享的,由此并不否定非政府组织可以进行利润分配,关键在于判

别组织宗旨是追求集体财富的创造还是个人投资的回报。国内学者何志鹏和刘海江^[18]认为非政府组织的利润应用于实现本组织目标而非成员分配。三是对“国际性”的理解。黄志雄^[19]认为只要非政府组织意图从事某种跨越国界的活动,其成员和经费来源往往并不会对其国际法律地位产生实质影响。持相同观点的学者还有Nwokike^[4]。张晓君^[3]则认为国际性要求非政府组织的活动范围和成员组成在两个国家及以上。

综合上述探讨和本文研究主旨,本文所指的非政府组织是指非依政府间协议建立且独立于政府的,有固定机构、组织章程且能连续开展活动,以国际公共事业为目标,通过慈善捐赠等多种形式募集运转资金,利润用于实现本组织目标而非成员分配,在两个以上国家开展活动的组织。基于此,本文选取了符合非政府组织特征且在南极环境治理中比较活跃的南极洲和南大洋联盟(Antarctic and Southern Ocean Coalition, ASOC)与南极旅游组织者协会(International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO)作为研究对象,深入探究非政府组织影响南极环境决策的机理。选取上述非政府组织的原因在于,从自治性来看,ASOC来自世界各地环境非政府组织的成员联合设立,IAATO由开展南极探险和旅游业务的公司共同发起设立,无论是发起方式还是运转模式均独立于政府;从活动宗旨来看,二者均致力于避免和减轻人类活动对于南极生态环境的危害,体现出追求社会公共利益的特性;从资金来源看,成员方缴纳会费和捐款是上述非政府组织的主要收入方式;从经费去向来看,经费主要用于开展科学活动并提供科学建议、教育和培训、推进国际合作和开展公民宣传等实现组织目标的活动。

2 非政府组织对南极环境决策的作用方式

决策就是对社会中各种价值进行权威性分配的过程,南极环境决策也不例外^[20]。探究非政府组织对南极环境决策的影响路径首先需要厘清南极环境决策机制。南极条约协商会议-南极环境保护委员会(ATCM-CEP)是南极环境决策机制的主导。CEP是依据《马德里议定书》第11条设立的常设机构,其本身不享有独立决策权,CEP的讨

论成果最终转化为 ATCM 通过的措施、决定或决议。值得注意的是, 南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)的宗旨及目的在于海洋生物资源的养护与合理利用, 其本身与《马德里议定书》致力于“加强对南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统的保护”宗旨有所不同, 但《南极海洋生物资源养护公约》的相关条款及后续法律措施又与南极环境保护密切相关, 因此本文将 CCAMLR 框架作为南极环境决策机制的补充。CCAMLR 有独立于 ATCM-CEP 的决策机制^[21]。《南极海洋生物资源养护公约》第 5 条第 1 款承认了 ATCM 在保护南极条约地区环境方面的特殊义务和责任, 但第 5 条第 2 款又指出开展捕捞活动应适当而非强制遵守 ATCM 通过的环境保护措施, 体现出 CCAMLR 独立于 ATCM-CEP 的一面^[22]。非政府组织在上述机构中担任观察员(observers)或专家(experts), 通过提交工作文件或信息文件, 最终将组织意志汇集到决策者。研究发现, 非政府组织在制定行业规范、供给科学知识、参与议题设置和强化舆论引导等方面发挥了重要作用。但不容否认的是, 南极环境决策实质是对南极条约缔约国特别是协商国所关切的环境利益的分配和组合, 非政府组织的活动难以完全避免政府和特定利益集团影响, 特别是在某些问题上选择性忽视或夸大, 阻碍南极环境治理进程, 影响我国参与南极事务。具体来看, 非政府组织发挥作用的方式有以下 4 种。

2.1 以制定行业规范完善南极环境决策体系

软法是法律制定过程中的重要因素^[23]。非政府组织可就专业问题发表专业意见, 通过制定行为守则、行动指南等行业规范塑造软法。一方面, 非政府组织以软法的低门槛和重协商之特性促进共识达成, 减轻规则执行阻力; 另一方面, 软法本身的专业性和示范性为官方机构做出立法决策提供了重要参考, 成为硬法形成的先导^[24]。当前, 南极环境治理格局呈现硬法与软法相互交织的特征, 《南极条约》和《马德里议定书》等纲领性文件构成了南极环境治理的基石, 而非政府组织依托行业治理实践制定的软法则构成了南极环境治理的有机补充。这一特征集中体现在 IAATO 和 ATCM-CEP 的密切互动中^[25]。IAATO 自 1992 年受邀参加 ATCM 会议以来, 累计向 ATCM-CEP 提

交了近 200 份各类文件, 其中大量载有南极旅游行业规范的文件经 ATCM-CEP 转化为南极环境决策文本, 反之 IAATO 制定的行业规范也促进了 ATCM-CEP 环境决策的落地和实施^[26]。

2.1.1 非政府组织制定的行业规范为南极环境决策提供借鉴

南极旅游行业规范本身以其内容的灵活性、专业性和实操性为 ATCM 做出决议提供了重要参考。自 IAATO 成立以来, 其制定了诸多针对南极旅游从业者和游客的行动指南, 这些指南覆盖运输工具航行要求、登陆地点和人数控制、野生动植物保护、外来物种入侵的预防、垃圾处理与荒野价值的维护、安全应急措施的采取、特定地点指南和科考站访问政策等内容^[25, 27]。基于治理实践形成的旅游行业规范不仅弥补了《南极条约》和《马德里议定书》缺少南极旅游专门条款的缺憾, 而且被 ATCM-CEP 借鉴吸收形成南极环境决策, 从官方层面认可了 IAATO 制定的行业规范所折射的重要价值。基于 IAATO 制定的行业规范, 1994 年第 18 次 ATCM 以决议形式通过了《旅游指南》(Recommendation XVIII-1, 1994), 该指南详细规定了南极游客和从业者应当遵守的各项要求^[28]。以 1994 年《旅游指南》为基础, ATCM-CEP 又通过了《南极游艇指南》(Resolution 10, 2012)、《南极游客通用指南》(Resolution 4, 2021)和《南极条约地区旅游和其他非政府活动的应急计划、保险和其他事项指南》(Resolution 6, 2017)等文件, 真正将非政府组织的治理实践上升为官方意志^[29-31]。2021 年, ATCM-CEP 又以决定形式通过了《南极条约地区旅游和非政府活动的相关法规和准则手册》(Decision 6, 2021), 该文件系统整合了 ATCM 通过的适用于旅游活动的措施、决定或决议, 为国家主管部门和旅游从业者规范有序开展南极旅游活动提供了准则, 对避免和减轻人类活动造成南极生态系统破坏和维持南极荒野及美学价值具有重要意义^[32]。

2.1.2 南极环境决策通过非政府组织制定的行业规范得到高效实施

决策的生命在于实施。非政府组织制定的行业规范进一步细化了南极环境决策的要求, 保障了南极环境决策的实施。作为连接南极旅游者和 ATCM-CEP 的纽带, IAATO 是南极环境决策的最

直接执行者,其制定的行业规范在多个维度推进了决策的实施。第一,IAATO 根据 ATCM-CEP 做出的最新决策及时调整既有规范或制定新的行业规范。譬如,IAATO 十分注重行动指南与 ATCM-CEP 通过的南极特别管理区(ASMA)和南极特别保护区(ASPA)管理计划的衔接,以降低旅游活动对南极脆弱生态系统的损害。此外,IAATO 还依照 ATCM-CEP 相关决策旨意制定了《海豹观赏指南》《观鸟指南》《南极游客减少废弃物指南》等行业规范,在落实南极环境决策方面发挥了不可替代的作用^[33]。第二,IAATO 还深度参与南极环境决策过程,将 ATCM-CEP 涉及南极旅游的讨论事项先行凝结为行业规范,通过规范的提前约束以助于相关决策通过后更好地实施。无人机系统是开展南极科学研究和旅游观光的重要工具之一。自 2014 年 ATCM-CEP 开始关注南极无人机问题以来,许多国家和组织通过提交信息文件或工作文件的方式表达了无人机对南极环境潜在不利影响的担忧^[34-35]。在此背景下,IAATO 不断更新无人机政策,对无人机性质、用途和飞行范围进行明确限制,并就法律要求、无人机的飞行操作和驾驶、飞行限制、环境限制和记录保存等事项进行了明确规定^[36]。IAATO 的行业规范和治理实践为 ATCM 于 2018 年通过的《在南极运行遥控驾驶航空器的环境指南》(Resolution 4, 2018)的实施铺平了道路。目前,IAATO 制定的无人机行业规范、国家南极局局长理事会(The Council of Managers of National Antarctic Programs, COMNAP)制定的《南极无人机系统运营者手册》和《在南极运行遥控驾驶航空器的环境指南》共同约束南极无人机运行^[34]。

2.2 以供给科学知识辅助南极环境决策循证

非政府组织在国际造法中扮演了知识供给者的角色。南极作为大气海洋物质能量交换的重要地区之一,困于人类有限的认识能力,尚有被进一步知识化的空间。《南极条约》序言申明:基于科学调查自由形成的合作对于人类进步的重要意义。同时,《马德里议定书》第 10 条和《南极海洋生物资源养护公约》第 9 条分别以“最佳科学和技术建议”(best scientific and technical advice)和“现有最佳科学证据”(best scientific evidence available)强调了科学数据与信息的论证对于南极

环境决策的重要性^[37-38]。非政府组织凭借其专业优势向南极环境决策机构输送了大量科学知识,这些知识辅佐于南极环境决策科学性的循证,为南极环境造法的推进提供了科学证据支撑。具体来看,非政府组织一方面加强同南极研究科学委员会(SCAR)的科学联系,通过 SCAR 向南极环境决策机制输送科学建议;另一方面通过担任观察员或专家向 ATCM-CEP 提交信息文件影响南极环境决策的做出。

2.2.1 以 SCAR 为基点密切与南极环境决策机制的科学联系

非政府组织将 SCAR 作为密切与南极环境决策机制科学联系的纽带。在南极治理中,知识供给的显著特征是科学与政治的紧密互动,SCAR 则是连接科学知识供给者和南极环境决策者的重要桥梁。1958 年成立的 SCAR 是国际科学联盟理事会(International Council of Science Unions, ICSU)下属的一个多学科科学委员会。作为国际南极科学的最高学术权威机构,SCAR 负责国际南极研究计划的制定、启动、推进和协调,积极响应决策者的信息需求和科学需求,主动向南极环境决策机制提供客观和独立的科学建议,这些建议被 ATCM 视为对南极洲国际合作最有价值的贡献^[39-40]。非政府组织与 SCAR 合作的最主要渠道是参与其开展的科研项目,以项目汇集科学数据和知识,最终由 SCAR 将非政府组织供给的知识集合,以工作文件或信息文件方式提交至南极环境决策机制。以 IAATO 与 SCAR 合作为例,二者联合为南极半岛制定了 1 个系统保护计划,通过收集南极野生动物繁殖地点等关键基础数据,防止旅游活动对野生动物的栖息地造成破坏,维护南极生物多样性^[41]。为畅通与南极环境决策机制的联系渠道,SCAR 设有专门机构——南极条约体系常设委员会(SCATS),负责将科学知识整理为最佳可用证据,并以政策制定者最易理解的方式向 ATCM-CEP 提出^[42]。

2.2.2 以担任观察员或专家的方式向 ATCM-CEP 输送科学建议

除借助 SCAR 这一合作平台外,非政府组织还通过担任 ATCM-CEP 观察员或专家向南极环境决策机制输送科学建议。作为 ATCM 的专家和 CEP 的观察员,ASOC 多次以信息文件形式就预

防航运造成海洋污染、生物勘探和海洋保护区等议题向 ATCM-CEP 提供科学建议。以南极微塑料治理为例, ASOC 于 2019 年向 ATCM 提交了关于减轻南极洲微塑料污染的信息文件。该文件通过汇总研究成果分析了南大洋微塑料的分布区域和趋势, 探讨了减少微塑料污染的潜在方法, 建议 ATCM 通过英国提出的关于减少塑料污染的决议, 同时建议所有的船只和机构都要在南极条约地区安装塑料过滤器^[43]。在 ASOC 的努力下, ATCM 于 2019 年通过了“减少南极洲和南大洋的塑料污染”的决议(Resolution 5, 2019)^[44]。此外, IAATO 也致力于通过提交载有科学数据和专家建议的信息文件倡导对南极洲的所有人类活动进行负责任的管理^[45]。例如, IAATO 提交的南极游艇和飞行活动的数据对 ATCM-CEP 做出科学决策发挥了不可替代之用。通过研究可以发现, 非政府组织向 ATCM-CEP 供给的科学知识具有两个显著的特征: 其一是提供的科学知识 with 组织设立宗旨具有高度关联性, 这一特性确保了非政府组织输送的科学建议的专业性; 其二是提供的科学知识往往具有成体系性, 非政府组织会就特定问题进行持续跟踪并按年度向 ATCM-CEP 提供最新的研究成果, 形成了 ATCM-CEP 与非政府组织的良性互动。

2.3 以参与议题设置影响南极环境决策进程

参与议题设置并提供相关建议是非政府组织提高其国际影响力的重要方式^[46]。议题是南极环境决策的先导, 有效、可行的议题倡导对于南极环境决策的稳定和科学具有重要意义。南极环境非政府组织以增强各参与国的环境保护意识为己任, 不断推动职责与议题互动, 科学与决策互动, 帮助国家积累环境治理知识经验, 缓和国家间价值观互斥, 减少机会主义行为, 不断推进议题迭代。同时其目光向外, 将其他全球或区域治理体系的相关新兴议题引入南极条约体系, 不断推进南极环境治理进程^[47]。

2.3.1 推动议题迭代与更新

南极议题变迁背后折射的是以协商国为主导的利益诉求的演进, 非政府组织密切关注着这种变化并对南极环境决策机制施加影响。20 世纪 70 年代起, 伴随南极石油的发现, 南极治理的重心逐渐从科学合作转向开发利用。这一阶段, 部分

南极主权声索国对矿产资源表现出了极大的兴趣, 就南极矿产资源的开发发表了法律和政治建议, 并致力于通过《南极矿产资源活动管理公约》。反对者认为南极矿产资源的开发会对环境造成不可逆的破坏, 加大了非协商国与美国等拥有极地矿产资源开发技术的协商国间的话语权差距^[48]。面对纷争, ASOC、绿色和平组织(GREENPEACE)等非政府组织通过发布系列新闻报道、组成“跨国倡议网络”和开展“目标批准”运动等方式向《南极矿产资源活动管理公约》的通过施加阻力, 与其他协商国和非协商国共同推进《马德里议定书》的谈判和通过, 发挥了非政府组织自身的独有优势, 推动了矿产开发议题向环境保护议题的转变^[49-50]。在《马德里议定书》通过后, 非政府组织根据情势将战略环境评估、南极旅游、噪声治理、海洋酸化防治、磷虾捕捞、微塑料治理等新兴议题以信息文件形式提交至南极环境决策机制, 推进了南极环境保护议题的更新和迭代。

2.3.2 推进与其他治理体系的议题互动

南极条约体系呈现出一定的独立性和封闭性。在以协商国权威为主导的南极条约体系中, 决策动向受制于协商国的主张, 议题更新的内生动力不足, 同时议题更新的外部动力又受限于南极条约体系自身的封闭性, 双重因素叠加进一步突显了借鉴和吸收其他治理体系议题的重要性。非政府组织能敏锐地捕捉到其他治理体系的新动态, 提醒南极环境决策机制积极应对新问题的产生。在《马德里议定书》签订后不久, ASOC 提请南极条约缔约国注意经济全球化对南极的冲击以及各国对参与南极事务的野心, 需要以更加积极的战略解决商业旅游问题。联合国框架下的新兴议题因解决全球性问题而生, 对于南极条约体系中议题的更新和完善具有重要参考意义。ASOC 向 ATCM-CEP 和 CCAMLR 提交了许多关于气候变化的信息文件, 密切关注《联合国气候变化框架公约》框架下的气候变化谈判进程, 加强了 ATCM-CEP 对气候问题的重视^[51]。在包括南极条约缔约国、政府间国际组织和非政府组织在内的多方共同努力下, ATCM-CEP 于 2023 年 6 月通过了《关于气候变化和南极的赫尔辛基宣言》(Resolution 2, 2023)^[52]。为响应“联合国海洋科学

促进可持续发展十年”(United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development, 2021—2030, 简称“联合国海洋十年”)的要求, IAATO、世界自然基金会(WWF)、皮尤慈善信托基金会(PEW)等非政府组织积极参加由SCAR统筹协调成立的南大洋工作组以进一步制定和实施南大洋行动计划(Southern Ocean Action Plan)^[53]。

2.4 以强化舆论引导影响南极环境决策走向

非政府组织惯常于扮演舆论引导者的角色。国际决策的形成不可忽视利益相关方的立场差异, 而舆论引导可以通过宣传造势凝聚共识, 形成合意, 推进国际造法进程。在南极环境决策中, 非政府组织一方面通过参与政府代表团、游说官员等方式密切与国家行为体的合作, 另一方面积极通过公开募集资金、大众传媒引导、游行示威、开展专业教育和资助科研项目等方式向民众输出价值观, 塑造民众对南极环境问题的看法, 利用国际声誉对抗政府^[54]。但不容否认的是, 非政府组织在政府渗透和特定资本集团裹挟下, 立场极易偏移甚至偏激, 通过伪装和美化真实意图在民众认知中植入“片面之理”, 以群体行动干扰决策秩序, 导致决策结果的倾向性。

2.4.1 与国家行为体互动

非政府组织素来重视与国家行为体的互动。非政府组织积极将自身纳入政府决策共同体中, 不断扩大政治影响。一是参与国家政策的制定。例如在美国, ASOC 等非政府组织通过公共咨询委员会或是通过听证会与国会合作, 和政府官员共同发挥监督作用。在禁止非法、不报告和不管制捕捞活动(Illegal, Unreported and Unregulated, IUU)方面, ASOC 曾与国际和南大洋长线渔业信息交换所(ISOFISH)开展合作, 并通过该组织与CCAMLR的成员国澳大利亚、法国交流信息以打击非法捕鱼^[55]。二是担任国家代表团成员。非政府组织通过成为南极条约缔约国国家代表团成员或顾问形成类似于《联合国宪章》71条所述的咨商关系。《南极条约协商会议议事规则》第3条和《南极海洋生物资源养护公约》第1条都对非政府组织作为观察员和顾问参与国家代表团进行了规定。实践中, ASOC 等非政府组织的代表、专家成

为澳大利亚、新西兰、巴西、丹麦、智利、波兰、韩国和乌克兰等国代表团的成员或顾问。三是在国际会议和论坛上重点发力。ATCM-CEP 与CCAMLR年度会议召开期间, 非政府组织的大量工作是通过在走廊、私人会议和咖啡休息时间的非正式讨论完成的。为进一步强化观点输出的效果, 部分非政府组织甚至通过分发简报向与会方提供替代参考建议以影响会议参与方的主张^[51]。当然, 非政府组织也可能扮演政府的代言人, 将政府观点输送至其他会议参与方, 成为政府的“喉舌”。

2.4.2 与民众接触、交流、互动

非政府组织利用非官方身份不断打破权威藩篱, 集中精力影响公众舆论, 为其主张赢得基层支持。一是通过资助科研项目和人才培养深化民众对南极环境问题的认知。扶持项目和培养人才在短期内未必产生实质影响, 但其可以通过科学成果的持续供给为社会大众揭开南极环境神秘的面纱, 提高民众对南极环境问题的认知度。ASOC 与 WWF 同挪威磷虾捕捞公司 Aker Biomarine 合作, 建立了南极野生动物研究基金, 以加强南极磷虾渔业管理的生态系统方法研究^[56]。二是构建全球传播网络。例如, ASOC、PEW、GREENPEACE 和 WWF 共同决定成立南极洲海洋联盟(AOA), 该联盟利用遍布全球的成员网实现观点输出和扩散, 改变民众看法, 向政府施压。三是开展公共教育, 具体形式包括书籍、影片、社区教育、科普夏令营等。在 2012 年 ATCM 和 CCAMLR 会议上, 经 AOA 团队的支持, ASOC 出版了《南极海洋遗产——罗斯海海洋保护区》, 其中载有罗斯海海洋保护区的详细地图及其生态系统的组成信息, 向大众完整地展现了罗斯海海洋保护区的全貌和采取保护措施紧迫性。此外, 非政府组织也参与制作了电影《最后的海洋》, 宣传了保护地球上未被开发的最后一片海洋的重要性。

不容忽视的是, 非政府组织与民众的接触、交流和互动也潜藏危机。非政府组织常常会利用非政府身份博得民众信任与支持, 以具有迷惑性和隐藏性的价值诉求诱导民众产生错误认知。例如, 2018 年 11 月, GREENPEACE 在第 29 届 CCAMLR 年会上指责中国没有提出科学合理的理由以反对设立

新的南极海洋保护区(威德尔海海洋保护区),而是采取了拖延策略,违背其保护环境和构建人类命运共同体的承诺^[57]。在大会开始前, GREENPEACE 声称已经收集了 200 余万份请愿书^[58]。在此事件中,非政府组织的错误引导势必会损害我国参与南极环境治理的形象。

3 非政府组织参与南极环境决策对中国的启示

非政府组织凭借其自身的独特性和较高的专业性从制定行业规范、供给科学知识、参与议题设置和强化舆论引导等多个维度影响着南极环境决策进程。未来,非政府组织将继续在南极环境决策中发挥重要作用。当然,非政府组织自身存在的“政府化”和“唯资本化”倾向也会阻滞南极环境决策进程。鉴于非政府组织对南极环境决策发挥的双重影响,如何认识和处理我国在南极环境治理进程中同非政府组织的互动关系,紧密地关涉着我国在南极事务参与中的话语权,对维护自身在南极的利益具有重要意义。

3.1 辩证看待非政府组织在南极环境决策中的作用

极地安全关乎国家安全。我国既要正视非政府组织在南极环境决策中的作用,不断向南极非政府组织提供中国智慧和方案,坚持用海洋命运共同体理念统领与非政府组织之间的“建设性互动关系”,同时要注意部分非政府组织的“政府化”倾向,提防幕后国家通过政治和资本绑架非政府组织,对我国参与南极环境治理造成扰动^[54]。因此,我国需要辩证看待非政府组织在南极环境决策中的作用,在审慎对待和科学研判的基础上实现合作共赢。

一方面,我国政府应当重视非政府组织在南极环境决策中所发挥的积极作用。当前,英、美等发达国家把非政府组织视为提升南极环境决策话语权的重要舞台。作为南极环境治理的后来参与者,我国可以把非政府组织视为深层次参与南极环境决策并以此推进南极环境治理进程的重要媒介和路径,通过开展交流与合作密切与其联

系。然而,我国与南极非政府组织合作的广度和深度与其他主要协商国相比尚有较大差距。以我国和 IAATO 的合作为例,中国只有 4 家公司是 IAATO 的准会员,而准会员只能将游客安排至南极旅游经营者开设的旅游项目中,其开展的业务范围受限^[59]。IAATO 作为唯一得到南极条约体系认可的非政府旅游管理组织,我国法人在 IAATO 中的参与度关系到南极旅游行业规范的制定,关系到我国在南极旅游治理甚至环境治理中的话语权^[60]。为此,我国可以通过项目合作等积极与非政府组织创造接触,深化民间合作特别是与企业、科研院所的合作,通过非政府组织这一重要舞台不断提升我国参与南极环境决策的能力和水平。另一方面,为防止非政府组织的负面活动对国家安全的威胁和冲击,中国必须警惕非政府组织的“政府化”。非政府组织容易成为政府传递意志的工具,他们借非政府身份的隐蔽性搅入国家博弈的漩涡中,利用国际舆论压力干扰我国在南极的既定方针和政策,在一定程度上限制了我国参与南极治理和合作的能力,威胁我国的国家安全和利益。为此,我国在与南极非政府组织开展合作时,应当事先对该组织的设立宗旨、资金来源、注册国、国际声誉等进行审查,综合研判非政府组织内部成员的民族、宗教、国籍对做出南极环境决策的影响,密切关注南极非政府组织的活动动向。

3.2 以 SCAR 为纽带加强同非政府组织的科学合作

科学活动与南极既有的主权军事纷争关联程度较弱,是各国公认的低政治领域,也是各缔约国在南极保持实质存在的重要方式。科学合作既是一种共同利益,也是在南极各治理主体之间建立更强的信任和相互依赖的机制,是我国参与南极环境决策的重要突破口。我国要重视 SCAR 在南极科学研究中聚合信息与资源的优势,以 SCAR 为纽带密切与非政府组织的科学合作,不断深化对南极气候变化、野生动植物保护、海洋环境治理等问题的认识,以科学实力提升增加南极环境决策的中国权重。

一方面,我国应重视 SCAR 在科学层面对非政府组织的引领作用。我国明确的极地科学基础

研究6大优先领域与SCAR确定的最新科学研究计划重合度较高,合作前景十分广阔^[61]。然而现实中我国与SCAR的合作水平较其他主要协商国相比却相差甚远。SCAR于2021年启动了3项新的科学研究计划(SRP),作为未来一段时间的优先研究领域^[62]。在该计划之一的“南极气候系统的近期变异性与预测(AntClim Now)”项目中,指导委员会只有1名中方专家,项目组成员中只有2名中方专家,远不及英、美、澳等国,同为亚洲国家的印度都有4名科学家在项目组中^[63]。为改善这一不利境况,我国应加强人才储备,大力培养极地科学领域的领军人才,支持中国科学家参与SCAR的科学研究计划,借助SCAR平台密切与ASOC、IAATO等非政府组织的合作,联合向ATCM-CEP输送科学建议,为中国立场提供科学证据支撑。另一方面,我国要密切关注南极非政府组织的科学动态,积极同其开展深层次科学合作。以IAATO为例,该组织的科研项目涉及云层和云量观测、海鸟栖息地调查、浮游植物采样等,这些项目敏锐地捕捉到了南极科学前沿,其产生的成果势必为南极环境决策提供坚实的证据支撑。我国应以科研项目合作为出发点,增加项目组中的中方科学家比重,待科学成果形成后,可通过与非政府组织向ATCM-CEP联合提交信息文件的方式不断提升中国在南极环境决策中的话语权。

3.3 鼓励和引导我国社会组织关注南极事务

随着南极环境治理进程的日趋复杂,主要协商国越发倾向于让本国非政府组织参与其中,利用非政府组织汇聚和传播信息的优势掌握各类参与者在南极环境决策中的利益关切,通过各种外交手段达成共识,从而把国家意志融入到南极环境决策中。非政府组织在南极环境决策中扮演的重要作用启示我国要积极引导国内社会组织关注南极事务,利用社会组织塑造对我国有利的舆论导向,积极构建官方机构与社会组织协同参与南极环境决策的局面,不断提升我国在南极环境治理中的软实力。

我国的部分社会组织扮演了非政府组织的角色。根据民政部颁布的《社会组织评估管理办法》有关规定,社会组织是指经各级人民政府民政部门登记注册的社会团体、基金会、民办

非企业单位。从事南极研究和宣传的学会、协会和理事会只要经登记注册等都可被囊括在社会组织的范畴中。以北京绿研公益发展中心为例,其是一家致力于研究和解决可持续发展领域前沿问题的环境智库型社会组织,曾关注南极海洋保护内容,并邀请ASOC工作人员进行学术分享,为民众了解南极环境动态提供了新渠道。但不可否认的是,本土社会组织特别是根植南极研究和宣传的社会组织发展较为缓慢,无论是国际化水平还是专业度相比于活跃在南极的国际非政府组织尚有进一步提升的空间。主要原因有二,一是我国社会组织的筹款能力相对较弱,主要依赖政府投资,社会筹资能力不足,资金瓶颈难以突破;二是我国社会组织的活动范围主要集中在经济、社会、民生和文化领域,从事国际事务的社会组织的力量稍显单薄,鲜有活跃在极地与深远海领域的社会组织,无论是组织数量还是活动开展规模都与主要发达国家相差甚远,与我国参与南极事务的水平不匹配。因此,我国需要为本土社会组织的发展壮大提供良好环境,通过社会组织这一舞台在南极环境治理中讲好中国故事。具体来看,一是逐步完善对社会组织的独立监督和评估机制,建立社会组织向社会或自愿捐赠方定期公开财务信息制度,引入独立第三方审计制度,推进各类非政府组织开展相互审查,不断提高非政府组织的社会信用度^[64]。二是引导社会组织加强自身能力建设,在合法合规的前提下积极倡导其自我服务和自我管理,关注南极最新动态,鼓励其利用互联网追踪报道南极环境研究的最新成果,服务于我国参与南极环境决策,为我国在南极相关活动提供智力支撑,贡献中国智慧。例如,由热心环保事业的人士、企业、事业单位自愿结成的,以围绕实施可持续发展战略、贯彻落实国家环境与发展目标为宗旨的中华环保联合会在其官网环保动态专栏中就有对南极气候的相关报道。我国政府可以对其加以引导,更多关注南极环境事务。

4 结语

自《南极条约》签订以来,以协商国为主导

的南极治理“俱乐部”模式逐渐被多方共治南极的局面替代,治理议题由传统的政治军事问题向环境保护等新兴问题转变。虑及地缘因素、利益分歧和文化差异,南极治理进程挑战与机遇并存。作为南极治理的新兴力量,非政府组织参与南极环境决策可以在一定程度上推进各国共识达成,助力南极条约体系中环境保护法律规制的形成和完善,和其他治理主体共同推动南极环境的“善治”。既有实践表明,非政府组织可以在制定行业规范、供给科学知识、参与议题设置和强化舆论引导等各方面影响南极环境决策走向。不容

忽视的是,部分非政府组织某种程度上也成为了美、英等西方国家将官方意志渗入南极环境决策的合法化工具。鉴于此,我国既不能忽视非政府组织在南极环境决策中的重要影响,也要审慎对待非政府组织勾连国家政府垄断南极环境治理的情况,坚持以南极环境科学研究为突破点密切与非政府组织的合作。同时,我国要支持和帮助具有“中国基因”的社会组织的发展,引导其关注南极事务,通过完善监督评估机制和加强自身能力建设等举措实现我国在南极环境治理中的话语权稳步提升。

参考文献

- 1 ATCM. Antarctic Treaty Database[DS/OL]. (2021-06)[2022-12-03]. <https://www.ats.aq/devAS/ToolsAndResources/SearchAtd?from=1/1/1958&to=1/1/2158&cat=3&top=0&type=0&stat=0&txt=&curr=0>.
- 2 张丽娜,江婷烨. 国际非政府组织参与 BBNJ 协定谈判研究[J]. 中国海商法研究, 2023(1): 46-57.
- 3 张晓君. 论非政府组织对国际法的塑造[J]. 法学评论, 2023, 41(1): 176-185.
- 4 NWOKIKE L I. The rising profile of international non-governmental organizations and their roles in Contemporary Concept of International Governance[J]. International Journal of Law and Clinical Legal Education, 2022, 3: 161-171.
- 5 CHARNOVITZ S. Two centuries of participation: NGOs and international governance[J]. Michigan Journal of International Law, 1997, 18: 183.
- 6 ECOSOC. 288(X). Review of consultative arrangements with non-governmental organizations[DS/OL].[2023-07-25]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/753/49/IMG/NR075349.pdf?OpenElement>.
- 7 ECOSOC. 1296(XLIV). Arrangements for consultation with non-governmental organizations[DS/OL].[2023-07-25]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N69/107/69/PDF/N6910769.pdf?OpenElement>.
- 8 ECOSOC. 1996/31. Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations[DS/OL]. [2023-07-25]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/775/21/IMG/N9777521.pdf?OpenElement>.
- 9 王杰,张海滨,张志洲,等. 治理中的国际非政府组织[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- 10 ALGER C. The emerging roles of NGOs in the UN system: From Article 71 to a People's Millennium Assembly[J]. Global Governance, 2002, 8(1): 93-117.
- 11 张丽君. 全球政治中的国际非政府组织[M]. 天津: 天津人民出版社, 2020.
- 12 OBERTHÜR S, BUCK M, MÜLLER S, et al. Participation of non-governmental organisations in international environmental governance: Legal basis and practical experience[J]. Berlin: Ecologic, 2002.
- 13 COUNCIL OF EUROPE. European convention on the recognition of the legal personality of international non-governmental organisations[EB/OL]. [2022-09-24]. <https://rm.coe.int/168007a67c>.
- 14 LINDBLOM A K. Non-governmental organisations in international law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- 15 杨莹,孙九霞. 国外旅游非政府组织研究进展与启示[J]. 旅游学刊, 2022, 37(3): 40-49.
- 16 SALAMON L M, ANHEIER H K. In search of the non-profit sector. I: The question of definitions[J]. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 1992, 3(2): 125-151.
- 17 EVERS A, LAVILLE J L. The third sector in Europe[M]. USA: Edward Elgar Publishing, 2004.
- 18 何志鹏,刘海江. 国际非政府组织的国际法规制: 现状、利弊及展望[J]. 北方法学, 2013, 7(4): 125-132.

- 19 黄志雄. 非政府组织: 国际法律秩序中的第三种力量[J]. 法学研究, 2003(4): 122-131.
- 20 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, 1: 25-53.
- 21 陈力. 中国南极权益维护的法律保障[M]. 上海: 上海人民出版社, 2018.
- 22 杨雷, 唐建业. 欧盟法院南极海洋保护区案评析——南极海洋保护区的属性之争[J]. 武大国际法评论, 2020, 4(5): 19-43.
- 23 DUPUY P M. Soft law and the international law of the environment[J]. Michigan Journal of International Law, 1990, 12: 420-435.
- 24 叶泉. 全球海洋治理的软法之治与中国的战略选择[J]. 南洋问题研究, 2022(4): 31-49.
- 25 张志军. 人与自然生命共同体视域下完善南极旅游国际治理的中国方案[J]. 法学论坛, 2023, 38(1): 151-160.
- 26 ATCM. Meeting documents archive[DS/OL]. (2023-06)[2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.
- 27 吴承照, 潘维琪, LEUNG Y. 南极旅游发展与管理的国际协议[J]. 海洋开发与管理, 2022, 39(10): 55-61.
- 28 ATCM. Recommendation XVIII-1 (1994) ATCM XVIII[EB/OL]. [2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/215>.
- 29 ATCM. Resolution 10 (2012) ATCM XXXV[EB/OL]. [2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/524>.
- 30 ATCM. Resolution 4 (2021) ATCM XLIII[EB/OL]. [2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/743>.
- 31 ATCM. Resolution 6 (2017) ATCM XL[EB/OL]. [2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/664>.
- 32 ATCM. Decision 6 (2021) ATCM XLIII[EB/OL]. [2023-05-16]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/738>.
- 33 IAATO. Visitor Guidelines Library[DS/OL]. [2023-05-16]. <https://iaato.org/visiting-antarctica/visitor-guidelines-library/>.
- 34 陈奕彤, 高晓. 无人机系统在南极的应用、法律规制与中国因应[J]. 极地研究, 2022, 34(3): 329-339.
- 35 LEARY D. Drones on ice: An assessment of the legal implications of the use of unmanned aerial vehicles in scientific research and by the tourist industry in Antarctica[J]. Polar Record, 2017, 53(4): 343-357.
- 36 ATCM. IAATO Policies on the use of unmanned aerial vehicles (UAVs) in Antarctica[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.
- 37 Secretariat of the Antarctic Treaty. The Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty[EB/OL]. [2023-07-25]. <https://www.ats.aq/e/protocol.html>.
- 38 CCAMLR. The Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CAMLR Convention)[EB/OL]. (2013-11-25) [2023-07-25]. <https://www.ccamlr.org/en/organisation/camlr-convention-text>.
- 39 SCAR. Welcome to the Scientific Committee on Antarctic Research[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://www.scar.org/>.
- 40 ATCM. Recommendation I-IV (1961) ATCM I[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/5>.
- 41 SCAR. A systematic conservation plan for the Antarctic Peninsula[EB/OL]. [2023-02-17]. <https://www.scar.org/policy/scar-iaato-scp/>.
- 42 SCAR. Standing Committee on the Antarctic Treaty System [EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.scar.org/policy/scats/>.
- 43 ZHANG M Z, HAWARD M, MCGEE J. Marine plastic pollution in the polar south: Responses from Antarctic Treaty System[J]. Polar Record, 2020, 56: e36.
- 44 ATCM. Resolution 5 (2019) ATCM XLII[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Measure/705>.
- 45 IAATO. Supporting science[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://iaato.org/supporting-science/>.
- 46 吕晓莉. 中国非政府组织的国际化路径研究[J]. 当代世界与社会主义, 2012(6): 118-123.
- 47 朱翠萍, 吕嘉欣. 南极治理: 地缘政治博弈与国际制度合作[J]. 太平洋学报, 2021, 29(12): 78-92.
- 48 马金铎. 《马德里议定书》的背景、发展与启示[J]. 极地研究, 2023, 35(1): 95-108.
- 49 王婉璐. 南极治理机制变革研究[M]. 北京: 时事出版社, 2021.
- 50 王怡然. 非政府组织参与南极国际治理的地位与作用[J]. 太平洋学报, 2022, 30(3): 79-93.
- 51 TIN T. Environmental advocacy in the Antarctic Treaty System—a personal view from the 2000s[J]. The Polar Journal, 2013, 3(2): 415-430.
- 52 ATCM. Resolution 2 (2023) ATCM XLV[EB/OL]. [2023-06-22]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/Documents/95?tab=additional>.
- 53 Southern Ocean United Nations Decade. The southern ocean task force[EB/OL]. [2022-11-11]. <https://www.sodecade.org/about/>.
- 54 陈曦笛, 张海文. 全球海洋治理中非政府组织的角色——基于实证的研究[J]. 太平洋学报, 2022, 30(9): 89-102.
- 55 CORDONNERY L, KRIWOKEN L. Advocating a larger role for environmental nongovernment organizations in developing a network for marine protected areas in the Southern Ocean[J]. Ocean Development & International Law, 2015, 46(3): 188-207.
- 56 BARNES J. A reminiscence on Antarctic governance and transparency: The NGO Role[J]. Antarctic Affairs, 2018: 7-34.

- 57 GREENPEACE. Greenpeace slams Antarctic Ocean Commission for ‘failing its mandate’ to protect Antarctic waters[EB/OL]. [2022-12-03]. <https://www.greenpeace.org/international/press-release/19137/greenpeace-slams-antarctic-ocean-commission-for-failing-its-mandate-to-protect-antarctic-waters/>.
- 58 GREENPEACE. 2 million people call for giant Antarctic Ocean Sanctuary for penguins and whales[EB/OL]. [2022-12-03]. <https://www.greenpeace.org/international/press-release/18964/2-million-people-call-for-sanctuary-penguins-whales/>.
- 59 IAATO. Membership directory[EB/OL]. [2023-05-17]. <https://iaato.org/who-we-are/member-directory/>.
- 60 李学峰, 吴姗姗, 岳奇. 国际南极旅游组织协会的发展进程探析及对我国的思考[J]. 中国市场, 2022(15): 79-81.
- 61 新华社. 我国极地科学基础研究确定 6 大优先领域[EB/OL]. (2019-10-09)[2022-12-08]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1646902019137644476&wfr=spider&for=pc>.
- 62 SCAR. Scientific research programmes[EB/OL]. [2022-12-08]. <https://www.scar.org/science/srp/>.
- 63 SCAR. Near-term variability and prediction of the Antarctic climate system.(ANTCLIMNOW)[EB/OL]. [2022-11-30]. <https://scar.org/science/antclimnow/members/>.
- 64 刘海潮. 全球治理理念下中国 NGO 的发展空间探讨[J]. 理论月刊, 2014(12): 152-156.

Pathways of non-governmental organizations influence on Antarctic environmental decision-making and China's response

Liu Huirong, Xie Xinch

(Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract

Environmental governance is both a core issue in Antarctic international governance and one of the key goals for countries to anchor their participation in Antarctic affairs. Looking at the decision-making mechanisms for the Antarctic environment, there are leading institutions which developed the Antarctic Treaty system such as the Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM), the Committee for Environmental Protection (CEP), and the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR). Additionally, there is active participation from non-governmental organizations (NGOs) such as the International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO) operating in Antarctica. NGOs have played a unique role in setting industry standards, providing scientific knowledge, participating in agenda-setting, and strengthening public opinion guidance, leveraging their advantages as non-governmental, non-profit, and international actors, further promoting the transparency and democratization of the Antarctic environmental decision-making mechanisms. As a Consultative Party to the Antarctic Treaty, China should adopt a dialectical view of the role played by NGOs in Antarctic environmental governance. While recognizing the important contributions of NGOs in Antarctica's law-making process, we must also be

mindful of the risks posed by the “governmentalization” and “capitalization” of NGOs. Moreover, China should leverage the Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR) as a channel for strengthening scientific cooperation with NGOs, and actively encourage and guide domestic social organizations to participate in Antarctic affairs, thus enhancing Antarctic discourse power and international status in Antarctic governance.

Keywords Antarctic Treaty System, non-governmental organizations, Antarctic environmental decision-making, Antarctic discourse power, China’s response