



中国参与南极治理的历史进程与经验思考： 以协商会议和养护会议为例

王婉璐

(南京大学国际关系学院, 南京 210023)

提要 自1985年成为南极条约协商国以来,中国正式参与南极国际治理已有36年的历史。南极条约协商会议和南极海洋生物资源养护委员会会议是当前南极治理中最重要的两个机制,亦是参与南极治理的主要平台。回溯参与南极治理的历史可以发现,中国在经历学习规则、利用规则之后,正尝试创制南极治理新规则。当前,中国面临负面言论与制度性话语权较弱等挑战。我国应综合采用各种方式,尽力减弱负面言论的影响,扭转不利态势;关注中小议题,培养相关的外交人才和专家,广泛参与到各类会间联络组,逐渐获得制度性话语权。

关键词 南极治理 中国参与 南极条约协商会议 南极海洋生物资源养护委员会 制度性话语权
doi: 10.13679/j.jdyj.20200074

0 引言

自1985年成为南极条约协商国以来,中国正式参与南极治理已有36年历史。乘综合国力快速增长之势,中国的南极参与经历了从无到有,由小到大的巨变。在这个过程中,中国的南极参与逐步成熟,在学习南极治理相关规则后,亦逐渐利用相关规则来实现中国的南极利益,维护中国的南极权益。近年来,随着气候变化与科技发展使得南极更易到达,人类大规模涌入南极,南极保护区、南极旅游与生物勘探等问题成为当前南极治理中的焦点议题。目前已有的南极治理机制不足以应对这些问题。虽然协商国早已就这些议题达成需要治理的共识,但是进入到具体治理领域的规则制定时,则陷入激烈的规则竞争之中。在学习规则、利用规则之后,尝试在南极条约框

架下创制规则、参与南极制度建设成为中国新时代南极外交的重心。本文回顾36年来中国参与南极治理的历史进程,总结相关经验,为下一步尝试在南极条约体系框架下创制规则,获得制度性话语权提供经验基础。

1959年签订的《南极条约》有效地限制与引导各国的南极行为,成为南极国际治理的起点。《南极条约》赋予协商国在南极条约协商会议(简称“协商会议”)上管理整个南极地区的权力。这种情况随着1980年《南极海洋生物资源养护公约》(简称《养护公约》)签订、1982年南极海洋生物资源养护委员会(简称“养护委员会”)设立发生改变,协商会议通过养护委员会加强了对南大洋生态系统的管理。由此,协商会议和养护委员会会议(简称“养护会议”)成为当前南极治理最主要的两个平台。

回溯中国参与南极治理的历史进程,考察的是中国在协商会议和养护会议上提交文件与参与

[收稿日期] 2020年11月收到来稿,2020年12月收到修改稿

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(19ZDA135)、国家重点研发计划(2019YFC1408205)、教育部国别和区域研究专项(19GBQY115)资助

[作者简介] 王婉璐,女,1988年生,博士,主要从事全球治理和南极政治研究。E-mail: wangwanlu@nju.edu.cn

讨论的情况。提交文件是成员方“发言”与制定规则的主要方式。具体而言,协商会议文件分为“工作文件”(Working Paper, WP)与“信息文件”(Information Paper, IP)。其中,工作文件拥有重要地位,其通常基于科研成果或治理实践给出初步解决方案,经由各协商国一致同意或略加修改后,成为具有法律效力的“建议”(Recommendation)或“措施”(Measure);信息文件则提供相关议题的背景知识,帮助决策者了解相关情况。协商会议的这一模式延续到养护会议上,养护会议亦是依据工作文件制定具有法律效力的“养护措施”(Conservation Measures, CMs)。与提交文件相比,会议上的现场发言则是围绕已设立的议程与提交

的文件展开,在分析中可作为会议文件的补充,以全面展现国家参与南极治理的情况。

1 中国参与南极条约协商会议的历史进程

协商会议是中国参与南极治理、开展南极外交最重要的平台。自 1985 年成为协商国以来,中国至今已参加 31 届协商会议。

1.1 中国在第 13~43 届协商会议上提交的文件

工作文件是参与南极治理的基础,其提交情况可以反映国家参与南极治理的程度。中国至今已提交 36 份工作文件和 69 份信息文件。表 1 为中国历年提交文件的详细信息。

表 1 中国提交协商会议的工作文件与信息文件^[1]
Table 1. Working Papers and Information Papers submitted by China at ATCMs

| 年度/会议 | 工作文件 | 信息文件 |
|----------------|--------------------------------|--|
| 1985年/第13届协商会议 | 《中华人民共和国提出的建议草案和说明》 | 无 |
| 1987年/第14届协商会议 | 《南极条约体系的运行:建立永久机构的问题》 | 《中国国家联络点》 《通过协商会议“建议”的程序》 |
| 1989年/第15届协商会议 | 无 | 无 |
| 1991年/第16届协商会议 | 《审查“建议”》 《南极条约体系的运行:审查“建议”》 | 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 1992年/第17届协商会议 | 《审查“建议”》 | 《环境监测站点的邀请》 (与澳大利亚、俄罗斯共同提交) 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 1994年/第18届协商会议 | 无 | 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 1995年/第19届协商会议 | 无 | 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 1996年/第20届协商会议 | 无 | 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 1997年/第21届协商会议 | 无 | 《中国南极中山站溢油应急方案》 《中国南极长城站溢油应急方案》 《中国极地考察办公室采取的中国南极环境保护措施》 |
| 1998年/第22届协商会议 | 无 | 《1997/1998年度中国南极环境报告》 《中国“雪龙”号溢油应急方案》 |
| 1999年/第23届协商会议 | 无 | 《1998/1999年度中国中山站周边南极科研项目》 《1998/1999年度中国中山站周边南极科研项目》(修正) 中国协商会议代表开幕致辞 |
| 2001年/第24届协商会议 | 无 | 《2000/2001年度中国南极环境报告》 |
| 2002年/第25届协商会议 | 无 | 《中国南极科学数据库》 《中国南极陨石研究与管理》 《2001/2002年度中国南极环境报告》 《中国代表团在秘书处成本分担机制中的立场》 |
| 2003年/第26届协商会议 | 无 | 《议定书年度实施报告(2002/2003)》 《长城站旧发电楼清理搬迁报告》 |

续表

| 年度/会议 | 工作文件 | 信息文件 |
|----------------|--|---|
| 2004年/第27届协商会议 | 无 | 《中国履行<关于环境保护的南极条约议定书>第17条的年度报告》 《中国就2007/2008国际极地年的提议与活动》 《近两年长城站的环境报告》 |
| 2005年/第28届协商会议 | 《拉斯曼丘陵的南极特别管理区管理计划草案》(与澳大利亚、俄罗斯共同提交) | 《近几年长城站与中山站的环境报告》 《中国履行<关于环境保护的南极条约议定书>第17条的年度报告》 《中国赴冰穹A的南极内陆考察》 《美国南极点站飞机营救中国考察队员的报告》 |
| 2006年/第29届协商会议 | 《拉斯曼丘陵南极特别管理区的管理计划》 《“菲尔德半岛与阿德勒岛环境管理的可能”一建立闭会期间联络小组的提议》 | 《中国履行<关于环境保护的南极条约议定书>第17条的年度报告》 《2005/2006年度中国南极环境报告》 《2005/2006中国格罗夫山联合考察报告》 |
| 2007年/第30届协商会议 | 《东南极拉斯曼丘陵南极特别管理区的管理计划》(与澳大利亚、印度、罗马尼亚、俄罗斯联合提交) 《东南极伊丽莎白公主地阿曼达湾南极特别保护区管理计划草案》(与澳大利亚联合提交) 《东南极格罗夫山哈丁山南极特别保护区管理计划草案》 | 《中国履行<关于环境保护的南极条约议定书>第17条的年度报告》 《2006/2007年度中国南极环境报告》 |
| 2008年/第31届协商会议 | 《中国南极冰穹A科考站建设与运行的综合环境评估草案》 《东南极伊丽莎白公主地阿曼达湾南极特别保护区管理计划修订草案》(与澳大利亚联合提交) | 《中国南极冰穹A科考站建设与运行的综合环境评估(CEE)草案》 《保护东南极拉斯曼丘陵防止外来物种入侵的措施》(与澳大利亚、印度、罗马尼亚、俄罗斯联合提交) 《中国履行<关于环境保护的南极条约议定书>第17条的年度报告》 《南极冰穹A新考察站CEE草案的补充信息》 |
| 2009年/第32届协商会议 | 无 | 《雪地车坠海事故报告》 《南极冰穹A昆仑站建设的简要报告》 《中国第三次北极科学考察的简要介绍》 《拉斯曼丘陵南极特别管理区管理组报告》 |
| 2010年/第33届协商会议 | 无 | 《第十届极地科学亚洲论坛(AFoPS)会议报告》 《一名中山站受伤考察队员撤离的报告》 《南极拉斯曼丘陵特别管理区管理组报告》 |
| 2011年/第34届协商会议 | 《建议将长城站1号楼作为中国南极考察纪念物并加入历史遗迹名单》 | 《冰穹A昆仑站一名出现高原反应队员的撤离报告》 《中国第四次北极科学考察的简要介绍》 《拉斯曼丘陵南极特别管理区管理组报告》 |
| 2012年/第35届协商会议 | 无 | 《长城站1号楼维护项目的简要介绍》 《中国Ka-32直升机的坠毁与营救》 《拉斯曼丘陵南极特别管理区管理组报告》 |
| 2013年/第36届协商会议 | 《冰穹A地区中国南极昆仑站新建南极特别管理区的提案》 《南极伊丽莎白公主地拉斯曼丘陵斯图尔内斯半岛特别保护区管理计划草案》(与澳大利亚、印度、俄罗斯联合提交) | 《在南极伊丽莎白公主地建立内陆夏季营地的初步环境评价》 《第6号南极特别管理区——拉斯曼丘陵管理组报告》 |
| 2014年/第37届协商会议 | 《关于在冰穹A中国南极昆仑站新建南极新特别管理区的非正式讨论报告》 《第169号南极特别保护区——东南极伊丽莎白公主地阿曼达湾的管理计划修订案》(与澳大利亚联合提交) 《第6号南极特别管理区——东南极拉斯曼丘陵的管理计划修订案》(与澳大利亚、印度、俄罗斯联合提交) | 《中国在南极维多利亚地新建科考站的建设与运行的综合环境评估(CEE)草案》 《对中国建立维多利亚地新科考站CEE草案的响应》 《第6号南极特别管理区——拉斯曼丘陵管理组的报告》 |

续表

| 年度/会议 | 工作文件 | 信息文件 |
|----------------|---|--|
| 2015年/第38届协商会议 | 《第168号南极特别保护区——东南极格罗夫山哈丁山管理计划修订案》 《闭会期间关于在中国昆仑站建立新特别管理区提议的非正式谈判报告》 | 《东南极/罗斯海联合科研工作组》(与澳大利亚联合递交) |
| 2016年/第39届协商会议 | 《中国根据南极条约第7条和议定书第14条履行的视察》 《2015/2016闭会期间关于中国昆仑站建立新特别管理区的非正式谈判及后续工作的报告》 | 《中国根据南极条约第7条和议定书第14条履行的视察》 |
| 2017年/第40届协商会议 | 《南极绿色考察》(与澳大利亚、智利、法国、德国、印度、韩国、新西兰、挪威、英国、美国联合递交) 《2016/2017闭会期间关于在中国南极昆仑站冰穹A新建南极特别管理区提案的非正式讨论报告》 | 特别会议主席总结《我们的南极:保护和利用》 《极地科学亚洲论坛在第40届协商会议上的报告》 《中国南北极环境综合调查评估项目实施五年来的主要研究成果摘要》 《第6号南极特别管理区——拉斯曼丘陵管理小组报告》(与澳大利亚、印度、俄罗斯联合递交) |
| 2018年/第41届协商会议 | 《拟建难言岛南极特别保护区(ASPAs)的事先评估》 《进一步发展南极保护区系统南极科学研究委员会(SCAR)/南极环境保护委员会(CEP)联合工作组提案》(与阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、捷克、法国、德国、日本、新西兰、挪威、俄罗斯、SCAR、英国、美国联合递交) 《2017/2018闭会期间关于<南极冰穹A地区勘探和研究行为守则>草案的非正式讨论报告》 《南极维多利亚地中国新科考站拟建和运营的综合环境评价草案》 | 《东南极拉斯曼丘陵中山站内陆横穿车辆新车库建设的初步环境评估》 《南极维多利亚地中国新科考站建设和运营的最新环境综合评价草案》 《关于南极维多利亚地中国新科考站建设和运营的第二份CEE草案意见的初步回应》 |
| 2019年/第42届协商会议 | 《在罗斯海难言岛和海景湾新建南极特别保护区的建议》(与意大利、韩国联合递交) 《2018/2019闭会期间关于<南极冰穹A地区保护行为守则>修订草案的非正式讨论报告》 《审查第169号南极特别保护区(ASPAs)——东南极伊丽莎白公主地、英格丽·克里斯滕森海岸、阿曼达湾的管理计划》(与澳大利亚联合递交) | 《2018/2019年夏季乔治王岛非本地苍蝇联合监测项目报告》(与乌拉圭、阿根廷、巴西、智利、德国、韩国、俄罗斯联合递交) 《在南大洋阿蒙森海进行海洋调查期间“雪龙”号与冰山相撞》 《第6号南极特别管理区——拉斯曼丘陵管理小组报告》(与澳大利亚、印度、俄罗斯联合递交) |
| 2021年/第43届协商会议 | 《取消南极特别保护区的建议指南》(与美国、英国、新西兰、澳大利亚、挪威共同递交) 《关于加强罗斯海地区企鹅种群动态研究和监测合作的建议》 《审查第6号南极特别管理区(ASMA)——东南极拉斯曼丘陵、第174号南极特别保护区(ASPAs)的管理计划》(与澳大利亚、印度、俄罗斯联合递交) 《推动科学研究为南极决策提供信息》 | 无 |

工作文件是制定南极治理规则的主要基础和补充。根据提交工作文件的数量与内容,中国参与南极治理分为三个阶段。

第一阶段:1985年到2004年,我国学习南极治理规则。在这一阶段,刚加入协商会议的中国积极主动参与南极治理,就当时最重要的议题提供有价值的建议。我国于1985年第13届协商会议递交第一份工作文件(WP017),提议设立南极历史纪念物^[2]。其后,于1987年第14届协商会议递交第二份工作文件(WP034),建议协商国设

立小型秘书处,认为秘书处能及时发布南极活动和成果,帮助条约体系外国家和国际组织了解体系的运行,从而降低体系外行为体的质疑^[3]。在南极条约体系遭到第三世界强烈质疑时,兼具协商国与第三世界国家这一双重身份的中国向体系提出建议,对减弱第三世界冲击、提升体系公开与透明产生积极影响。此外,中国就审查《南极条约》“建议”的执行现状连续提交两份文件,提供可行性建议,包括起草提案清单、各协商国需要履行的义务等^[4]。这一工作文件指向当时最为

关键的问题,在促进南极条约体系,提升中国南极参与水平具有积极作用,同时表明刚加入南极条约体系的中国试图了解体系的具体运作。

1991年,协商国签订《南极条约环境保护议定书》(简称为《议定书》),南极治理的显要规范从矿产资源开发转移到环境保护,南极治理进入相对平稳的阶段。我国虽然提交工作文件不多,但连年提交信息文件,并且信息文件逐渐出现实质性内容,包括中国南极环境报告、应急方案、中国南极科学数据库等,显示中国遵守《议定书》,支持南极环境保护的决心,表明中国在逐渐学习南极治理规则,对其了解日益加深。

第二阶段:2005年至2012年,我国开始利用南极规则,积极申请南极特别管理区(Antarctic Specially Managed Areas, ASMAs)和特别保护区(Antarctic Specially Protected Areas, ASPAs)。申请建立特别保护区与特别管理区是南极治理的最新趋势,尤其是进入21世纪以来,协商会议上出台的措施几乎都与特别保护区和特别管理区相关。我国顺应这一趋势,从2005年至2008年单独或联合他国分别成功申请建立拉斯曼丘陵特别管理区、格罗夫山哈丁山特别保护区、伊丽莎白公主地阿曼达湾特别保护区。这三个保护区或管理区是基于我国在三个区域的多年考察实践而建立。与此同时,中国连年提交信息文件,内容包括特别管理区的管理、事故、建设新考察站、极地科学亚洲论坛(AFoPS)、北极考察、设施维修等。

自1991年《议定书》签订以来,环境保护成为南极治理中的首要议题。不过,设立保护区成为协商国的主要环境保护措施之一,各协商国竞相指定保护区,成为近三十年来南极治理中最显著的现象,其中以领土主权声索国和美国表现最为突出。指定特别保护区的多为领土主权声索国,且指定区域几乎落在其声索的领土范围内。从指定保护区数量上看,现今共有七个南极特别管理区,其中五个区域由美国单独或联合他国指定。在75个特别保护区中,美国指定16个,占特别保护区总数的21%,位居诸国第一;七个声索国共申请54个特别保护区,占特别保护区总数的72%。在南极领土主权未定与环境保护的双重背景下,领土声索国利用环境保护来加强本国对南极区域的有效管控,非声索国则积极加入这轮新

的竞争,以免自身参与南极的利益受到损害。成功设立保护区表明我国在学习南极治理规则后,初步学会如何利用规则来履行我国南极环境义务以及保护我国在南极区域的正当权益。

第三阶段:2013年至今,我国参与南极治理更加积极,工作文件与信息文件有机结合,议题关注点从设立保护区扩展到其他南极事务。从2013年开始,中国申请在冰穹A(Dome A)地区建立特别管理区,为此连续五年提交相关工作文件,但未能在协商会议上获得通过。从2018年开始,我国不再将注意力全部放在申请建立昆仑站特别管理区上,而是一方面制定《南极冰穹A地区考察和研究行为守则》,来完成保护该地区的工作;另一方面,将注意力放在指定其他特别保护区,以及南极治理中的其他问题上。与此同时,中国递交信息文件的数量和内容增多,并且内容上与工作文件相辅相成,信息文件内容包括:环境保护报告、事故报告、新科考站环境评估、科研工作组等,在科学上和法理上为我国建立保护区提供有力支撑。

1.2 中国在协商会议上的讨论与发言

根据协商会议《最终报告》(Final Report)显示,中国在协商会议上的讨论与发言经历较大变化,从早期的解释本国工作文件,转向对他国的工作文件提出问题,继而与诸国展开辩论,表明我国的南极参与愈加主动与多元。

早期,中国在协商会议上的讨论与发言几乎围绕当年提交文件而展开,对文件补充和说明,几乎没有主动发起提问。例如,在1992年第17届协商会议上,中国就“建议”审查问题提交工作文件。在工作文件中,中国起草提案清单,与此相配合,中国代表团在大会上提议将未来的议案存档,并建立议案资料库^[4]。早期中国几乎没有主动发起提问,这一情况在2009年发生改变,中国首次采取主动姿态,询问德国能否就正在建设中的诺伊迈尔三号站(Neumayer Station III)展示出更多的建站细节^[5]。

随着中国南极投入的不断增加以及南极实力的显著增强,尤其是2009年在冰穹A地区建立昆仑站之后,中国的相关提案开始在协商会议上遭遇反对与质疑。例如,在2013年第36届协商会议上,中国提交《冰穹A地区中国昆仑站新建南极特别管理区的提案》与《在南极伊丽莎白公主

地建立内陆夏季营地的初步环境评价》，遭到英国、俄罗斯、挪威、德国、美国、澳大利亚、法国、比利时等国不同程度的反对^[6]。2013年至2017年，有关冰穹 A 地区指定为特别管理区的提案成为中国与各协商国争锋的焦点。在 2015 年，协商国提出修改新的特别保护区和特别管理区程序，试图维护自身利益^[7]。从 2018 年开始，中国改变参与策略，不仅在保护区上联合他国共同指定保护区，如联合意大利和韩国，共同申请在难言岛 (Inexpressible Island) 建立特别保护区^[8]，而且将注意力放在其他重要议题，包括南极旅游、新站评估以及他国南极活动等，参与方式日益多元。

2 中国参与南极海洋生物资源养护委员会会议的进程

中国加入养护会议的过程相对曲折。2001 年，中国作为观察员首次参加养护会议，并于 2007 年正式成为养护委员会成员方，作为成员方至今已

参加 15 届养护会议。

2.1 中国在养护会议上提交的文件

养护会议延续了协商会议中依靠文件“发言”与制定规则的方式。养护会议有四类文件，分别是“养护委员会工作文件”（其功用大致相当于协商会议的工作文件）、“养护委员会背景文件”（大致相当于协商会议的信息文件与背景文件）、“科学委员会工作文件”与“科学委员会背景文件”。其中，养护委员会工作文件最为重要，是成员方表达观点、提出建议的主要方式，提案内容将会在养护委员会会议上供各国讨论，达成一致后成为“养护措施”。

养护会议工作文件能够反映国家参与南大洋治理的程度。从提交文件的情况可以直观显示中国参与南大洋治理的进程。自 2007 年成为成员方以来，中国至今已经提交总计 16 份文件，分别是 3 份养护委员会工作文件、3 份养护委员会背景文件、6 份科学委员会工作文件，以及 4 份科学委员会背景文件。表 2 为中国历年提交文件的详细信息。

表 2 中国在养护委员会会议上提交的各类文件^[9]
Table 2. Papers of CCAMLRs submitted by China

| 年度/会议 | 养护委员会工作文件 | 养护委员会背景文件 | 科学委员会工作文件 | 科学委员会背景文件 |
|-------------|---|-------------------|-------------------|---|
| 2007年第26届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2008年第27届会议 | 无 | 《中国四艘渔船的状况》 | 无 | 无 |
| 2009年第28届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2010年第29届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2011年第30届会议 | 《中国要求将“西洋”号和“北洋”号从非法、不报告和不管制捕鱼成员国(CP-IUU)船只清单中删除》 | 无 | 无 | 无 |
| 2012年第31届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2013年第32届会议 | 《关于中国打算在2013/2014年度参加磷虾捕捞活动的通知》 | 《“开欣”号渔船起火事故总结报告》 | 无 | 无 |
| 2014年第33届会议 | 无 | 无 | 《声学调查和分析方法小组会议报告》 | 《48.1渔区磷虾渔业资源的空间分布：对未来调查的启示》 |
| 2015年第34届会议 | 无 | 无 | 无 | 《2009/2010至2014/2015捕鱼季公约区域中国国家磷虾渔业科学观察员计划》 |
| 2016年第35届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2017年第36届会议 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 2018年第37届会议 | 《CCAMLR海洋保护区研究与监测计划》 | 无 | 无 | 无 |

续表

| 年度/会议 | 养护委员会工作文件 | 养护委员会背景文件 | 科学委员会工作文件 | 科学委员会背景文件 |
|-------------|-----------|------------------------|---|--|
| 2019年第38届会议 | 无 | 《中国在东南极地区进行海洋调查和评估的计划》 | 《关于在罗斯海难言岛和海湾建立新的南极特别保护区(ASPA)的提案》(与意大利、韩国共同提交) 《CCAMLR MPA研究与监测计划进展》 《关于改进罗斯海地区海洋保护区研究和监测计划草案的提案》 《磷虾渔业观察员研讨会提案》 《磷虾老化实验室间校准研讨会提案》(与澳大利亚、日本、挪威、美国共同提交) | 《对威德尔海海洋保护区提案的科学依据和研究与监测计划(RMP)草案的观察报告和意见》 《中国在东南极海域的海洋调查与评估计划》 |

根据提交工作文件的数量与内容,中国参与南大洋治理分为三个阶段,分别是2007年到2011年、2012年到2017年以及2018年至今。

第一阶段:2007年至2011年。在这一阶段,中国学习规则,主要的目标是将四艘渔船从成员国(CP)—IUU名单中删除。IUU捕捞的英文全称为“Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”,即非法、不报告和未管制的捕捞活动。2006年,我国四艘渔船在没有提前向养护委员会通报的情况下,在南极海域捕捞犬牙鱼,被列入非成员国(NCP)—IUU名单。2007年10月2日,中国正式成为养护委员会成员方。此后,我国的首要任务是将四艘渔船从IUU捕捞名单中除名,为此提交工作文件,如2008年提交的《中国四艘渔船的状况》(CCAMLR-XXVII/BG/48),以及2011年提交的《中国要求将“西洋”号和“北洋”号从CP-IUU船只清单中删除》(CCAMLR-XXX/23)^[10]。最终,中国四艘渔船全部从CP-IUU捕捞清单中删除,中国在养护委员会中的被动地位有所改善。

第二阶段:2012年至2017年。在这一阶段,中国经过几年参会学习,了解养护委员会的规则,关注磷虾捕捞问题,通过提交文件发表建议,开始利用规则维护本国的正当权益。从2013年开始,中国围绕磷虾捕捞活动、磷虾分布、中国的磷虾捕捞计划、声学调查和分析方法小组会议等议题提交报告。

第三阶段:2018年至今。在这一阶段,中国更为积极,提交文件数量与涉及领域增多,表现愈发专业与成熟。南极海洋保护区(Marine Protected Area, MPA)是当前南大洋治理中的焦点议

题。自2009年英国申请建立海洋保护区以来,各国竞相提交海洋保护区提案。目前,已经建成南奥克尼群岛南大陆架保护区、罗斯海保护区,正在审议中的三个海洋保护区提案分别是东南极保护区(EAMPA)提案、威德尔海保护区(WSMPA)提案,以及南极半岛保护区(D1MPA)提案。对于海洋保护区问题,中国强调需要充分的科学依据,提出确立“研究与监测计划”(Research and Monitoring plan, RMP)、完善《总体框架》等倡议。不过,各方在“研究与监测计划”等具体问题上展开争论。2018年中国提交题为《CCAMLR海洋保护区研究与监测计划》(CCAMLR-XXXVII/32)的工作文件,认为研究与监测计划是海洋保护区的基础,强调在建立海洋保护区前确定研究与监测计划的重要性,美国、法国、新西兰、欧盟等则提出明确的反对意见,认为建立研究与监测计划不是目的,各方无法就该问题达成一致。

2.2 在南极海洋生物资源养护委员会会议上的讨论与发言

中国参与养护会议的讨论进程与提交工作报告的三个阶段大致相符。在2007年至2011年的第一阶段,要求从CP-IUU名单中删除中国船只是中国参与养护会议最为主要的任务,会议讨论多围绕此议题进行。除此之外,中国在“中国台湾省”这一表述上与美国产生分歧,讨论延至数年,表明刚加入养护委员会的中国尚处于初步的学习阶段。

在2012年至2017年的第二阶段,中国开始关注南大洋治理中的热点问题,姿态更为积极主动。例如,2013年,中国就罗斯海保护区提案进行提问,同时汇报了“开欣”号在48.1渔区大火及

沉没事故; 2014 年, 中国对设立罗斯海海洋保护区提出具体的专业问题; 2015 年, 中国分别就罗斯海保护区、气候变化带来的影响、观察员覆盖率、海洋保护区的科学依据等问题展开讨论。

在 2018 年至今的第三阶段, 中国的表现更为专业与成熟, 深入讨论南大洋渔业养护和海洋保护区的具体问题。2018 年, 中国分别就三个海洋保护区提案发表观点, 中国强调东南极保护区提案应考虑其必要性、确定性、可测量性、责任以及严格性, 威德尔海保护区提案需要更多的科学数据和分析作为支撑, 针对南极半岛保护区提案中国表示愿意在闭会期间合作解决^[11]。2019 年, 中国对有关渔业的讨论增多, 并继续就研究与监测计划、海洋保护区的数据支持等展开讨论, 并表示愿意提供相应数据, 与有关方进行合作^[12]。

3 中国参与南极治理所面临的挑战与应对策略

进入新世纪以来, 尤其是近年来, 中国开始探索如何创制南极治理规则。中国南极实力的持续增长促使南极治理格局发生变化, 中国参与南极治理面临一系列新挑战。对此, 中国应在把握大势、借鉴他国经验的基础上, 提早制定应对策略。

3.1 中国参与南极治理所面临的挑战

在气候变化的大背景下, 如何完善南极治理已经成为南极参与方需要共同应对的重大挑战。对于中国来说, 挑战却是双重的, 中国不仅要思考如何破解当前南极治理难题, 更需要扭转当前参与南极治理的不利态势。具体而言, 中国面临的不利态势体现在两个方面, 一是有关中国南极行为的负面言论, 二是中国制度性话语权较弱。

首先, 有关中国南极行为的负面言论对中国参与南极治理构成挑战。自 2009 年中国在冰穹 A 地区建立南极昆仑站、实现战略跨越之后, 有关“中国威胁论”、“极地雄心论”等论调开始出现。此后, 中国在南极的一举一动备受关注, 尤其是 2013 年之后, 中国申请建立冰穹 A 地区特别管理区, 一些学者、智库与媒体制造恐慌。例如, 一些报道形容中国的南极活动“咄咄逼人”(aggressive behavior)^[13]、称中国为南极事务的“破坏者”

(disrupter)^[14]、认为中国可能会将南极地区变成有争议的地区^[15], 并且揣测中国参与南极是出于军事动机^[16], 等等。

从根源来看, 这些负面言论源于对中国快速增长的南极实力与影响力之恐惧。中国在南极实力持续增长, 引发一些国家的恐慌。实际上, 维护现行南极治理机制符合中国的南极利益^[17]。《南极条约》冻结领土主权, 倡导科研自由, 使得中国可以在南极开展科研活动。维护领土主权冻结原则直接关系到中国的战略利益, 有利于中国深入参与南极事务, 因而, 中国坚定地维护南极条约体系框架。然而, 负面言论的出现不仅为中国参与南极治理平添不必要的障碍, 而且这种准对抗的状态亦实质性地影响着南极条约体系的决策制定。目前, 在中美战略竞争背景下, 各国开始重新评估与中国的南极关系^[14]。

其次, 中国的南极制度性话语权较弱。制度性话语权是指一国在参与国际机制的过程中, 通过议程设置、规范塑造、规则制定、倡议动员以及制度性理念提供等方式影响国际机制的设计与运行, 谋求国际制度引导力和影响力的权力^[18]。具体而言, 中国的南极制度性话语权较弱体现在两方面, 一是提交给协商会议与养护会议的工作文件不足, 二是参与会间联络组(Intersessional Contact Group, ICG)不足。在工作文件方面, 如前文所述, 工作文件是协商国和成员方最主要的“发言”方式, 也是措施出台的来源。从 2005 年开始, 中国在协商会议上提交的工作文件数量增多, 但提交的文件集中在环境保护领域, 尤其是申请建立南极特别保护区和特别管理区上, 对于协商会议“议事规则”、南极条约体系的运行、南极规则的变动、南极资源利用等其他热点议题关注不足。在这些议题上, 协商国进入新一轮的规则竞争, 尤其是近年来协商会议“议事规则”频繁修订与更新, 目前已深入到工作组、工作组主席、闭会期间协商等具体事宜。此外, 南极旅游、生物勘探、非法捕捞等焦点议题至今尚未推出系统与完整的规制, 而中国在这些领域的参与度缺位, 尤其是南极旅游, 中国现已成为南极旅游第二大游客来源国, 但是无论是国家层次还是企业层次, 中国在南极旅游治理中的话语权较弱。

制度性话语权不足还体现在会间联络组的参

与度上。目前, 会间联络组正日益发挥重要作用, 大量实质性议题或需要解决的具体问题在会间联络组进行讨论。南极治理实践表明, 就特定议题主持会间联络组或者参与其间讨论, 形成的意见将会提交至协商会议, 经协商国批准后成为措施或决议。在会间联络组进行讨论, 不仅易形成对本国有利的意见, 而且提案通过的概率会大大增加。然而, 中国参与会间联络组的程度不足, 由我国牵头主持的会间联络组较少。

3.2 中国参与南极治理的应对策略

对于中国参与南极治理面临的挑战, 我们可以采取如下应对策略。首先, 综合采用各种方式化解负面言论。这可以从以下三方面着手: 第一, 国家层面颁布中国的南极战略, 加快推出南极国内立法, 以减少负面言论与不实报道。第二, 进一步加强国际合作, 尽量采用国际合作的手段来化解猜疑。例如, 中国单独申请指定冰穹 A 地区为特别管理区失败后, 转而采取联合国共同指定保护区的方式, 这不仅增加通过的几率, 同时信息公开透明, 在一定程度上降低了猜疑。第三, 建立一套易被国际社会接受、同时又维护中国南极权益的外宣机制, 讲好中国的南极故事。长期在南极活动的国家基本上都有一套自己的“南极叙事”方式。英国、澳大利亚、新西兰等主权要求国不断重复国家的南极考察先驱; 具有南极科研实力的国家不断强调其南极科学考察的故事, 如美国的伯德、日本的白濑等。1984年, 中国带着“为人类和平利用南极做出贡献”的使命前往南极、参与南极治理。我国可以充分利用并宣扬这一后到优势, 使我国的南极参与在国际社会获得更多认同。

其次, 借鉴他国的南极实践经验, 从以下几方面入手来增强制度性话语权。

第一, 获得制度性话语权的基础是强大的南极科研能力。在南极治理中, 决策制定最主要的来源是科研成果, 任何机制首先需要收集数据、分析数据^[19]。我国应加强南极科研水平, 尤其是后期研究的水平, 譬如为生物勘探等焦点议题拿出治理方案。

第二, 适当地将目光投向南极治理中的中小问题, 重视闭会期间的会间联络组。近年来, 中国将较多精力放在环境保护等大议题上, 对中小议题关注不足。事实上, 参与大议题有相当的难度,

大议题可能触动更多国家的根本利益, 不仅难以解决, 而且可能会加剧各国对中国的戒心与疑虑。反过来, 若在中小议题上发挥更多作用, 则能逐渐积累更多的南极治理经验。值得注意的是, 这些中小议题大多由会间联络组处理与讨论, 这也是当前协商会议的趋势, 即越来越多的议题交由各类会间联络组讨论并拿出建议草案。这就需要我国将精力从以往的参与年度协商会议大会投向闭会期间, 培养一支综合的人才队伍, 包括科研人才和外交人才, 派遣这些专家参加到各类会间联络组的讨论之中, 真正地全方位参与南极治理。

第三, 更为积极地提交工作文件。南极治理实践表明, 建议草案的发起者具有该领域的话语权与规则主导权, 我国应积极提交工作文件, 即使提出的意见或建议不完善, 亦会由后续国家修缮。例如, 在南极视察报告制定中, 美国首先提出视察清单的格式问题, 设立视察报告的写作标准, 这一标准后经英国加以完善, 被协商国认定为执行视察权时必须依照的标准。

4 结论

当前, 南极治理挑战陡增, 现有机制不足以应对。我国需要创制规则、积极参与南极制度建设, 以此来稳定南极秩序, 这亦是我国作为世界大国的责任。协商会议和养护会议是南极治理中最为重要的两个平台, 各国在这两个会议上制定南极治理中的绝大多数规则。本文以之为切入点, 回溯我国参与南极治理的历史进程。可以发现, 在早期经历较长时间的学习后, 进入新世纪以来, 中国开始积极利用规则, 参与环境保护区议题, 维护自身的南极利益与权益。近年来, 我国关注点从南极活动、环境保护区议题扩散到其他议题, 并且尝试创制新规则, 为南极治理提供新方案, 如协商会议上提出《南极冰穹 A 地区保护行为守则》草案, 养护会议上提出研究与监测计划等。与此同时, 我国在协商会议和养护会议上的表现愈加主动, 从早期的解释本国工作文件, 转向对他国的工作文件提出问题, 继而与诸国展开辩论。

除了协商会议和养护会议外, 南极治理中平台还包括南极研究科学委员会(Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR)、国家南极局

局长理事会(Council of Managers of National Antarctic Programs, COMNAP)、南极环境保护委员会(Committee for Environmental Protection, CEP)等,我国积极参与这些组织并相继获得成员资格,近年来亦担任高级职位,表明我国参与南极治理日趋全面与多元。

不过,我国在南极的考察和综合实力的快速增强引发部分南极参与国的关注,这些国家为维

护有利于己的战略性国际制度,在不同程度上质疑与反对中国,甚至出现某种遏制态势。对此,我国应综合采用各种方式化解负面言论,扭转不利局面,例如及早在国家层面颁布中国南极战略、加强国际合作,以及建立一套容易被外界所接受的外宣机制。同时,加强科研能力、培养专业人才参与闭会期间会间联络组和更加积极地提交工作文件,以逐渐加强我国的制度性话语权。

参考文献

- 1 Secretariat of the Antarctic Treaty. Meeting Documents Archive[EB/OL]. [2021-8-14]. <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.
- 2 南极条约秘书处.第 13 届南极条约协商会议中国提交的工作文件 WP017[EB/OL]. (1985-10-10)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM13/wp/ATCM13_wp017_r.pdf.
- 3 南极条约秘书处.第 14 届南极条约协商会议中国提交的工作文件 WP034[EB/OL]. (1987-10-9)[2020-11-17]. http://www.ats.aq/documents/ATCM14/wp/ATCM14_wp034_e.pdf.
- 4 Secretariat of the Antarctic Treaty. Final report of the 17th Antarctic Treaty Consultative Meeting [EB/OL]. (1992-11-20)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM17/fr/ATCM17_fr001_e.pdf.
- 5 Secretariat of the Antarctic Treaty. Final report of the 32nd Antarctic Treaty Consultative Meeting [EB/OL]. (2009-4-6)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM32/fr/ATCM32_fr001_e.pdf.
- 6 Secretariat of the Antarctic Treaty. Final report of the 36th Antarctic Treaty Consultative Meeting [EB/OL]. (2013-5-20)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM36/fr/ATCM36_fr001_e.pdf.
- 7 Secretariat of the Antarctic Treaty .Final report of the 38th Antarctic Treaty Consultative Meeting [EB/OL]. (2015-6-1)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM38/fr/ATCM38_fr001_e.pdf.
- 8 Secretariat of the Antarctic Treaty .Final report of the 41st Antarctic Treaty Consultative Meeting [EB/OL]. (2018-6-1)[2020-11-17]. https://documents.ats.aq/ATCM41/fr/ATCM41_fr001_e.pdf.
- 9 CCAMLR. Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources[EB/OL].[2021-8-14].<https://www.ccamlr.org/en/meetings/ meetings>.
- 10 唐建业. 南极海洋生物资源养护委员会与中国: 第 30 届年会[J]. 渔业信息与战略, 2012, 27(3): 194-202.
- 11 Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Report of the 37th Meeting of the Commission[EB/OL]. (2018-10-22)[2020-11-17]. <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xxxvii.pdf>.
- 12 Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Report of the 37th Meeting of the Commission[EB/OL]. (2019-10-21)[2020-11-17]. https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-38_1.pdf.
- 13 FISHMAN D. China's advance into the Antarctic[N/OL]. Lawfare, (2019-10-27)[2020-11-17]. <https://www.lawfareblog.com/chinas-advance-antarctic>.
- 14 BERGIN A, PRESS T. Eyes wide open: Managing the Australia-China Antarctic relationship[EB/OL]. (2020-4-27)[2020-12-22]. https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2020-04/SR%20153%20Eyes%20wide%20open.pdf?P8inejj.Vw5exevrjKNUmHSMX_6QtpwS.
- 15 PHAM T N. China's activities in the Polar Regions cannot go unchecked[EB/OL]. (2019-3)[2020-12-21]. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/march/chinas-activities-polar-regions-cannot-go-unchecked>.
- 16 ROBERTSON H. China and Russia are eyeing up Antarctica — and expert say Australia should be more concerned[N/OL]. (2018-10-28)[2020-12-21]. American Broadcasting Company, Inc. <https://www.abc.net.au/news/2018-10-28/china-and-russia-are-eyeing-up-antarctica/10433024>.
- 17 陈玉刚, 王婉璐. 试析中国的南极利益与权益[J]. 吉林大学社会科学学报, 2016, 56(4): 95-105,190.
- 18 韩雪晴. 理性偏好、共同体意象与国际制度性话语权的建构[J]. 欧洲研究, 2020(3): 33.

19 南极条约秘书处.第9届南极条约协商会议美国提交的工作文件(WP008) [EB/OL]. (1977-9-14)[2020-11-17]. http://www.ats.aq/documents/ATCM9/wp/ATCM9_wp008_e.pdf.

THE HISTORICAL PROCESS AND EXPERIENCE OF CHINA'S PARTICIPATION IN ANTARCTIC GOVERNANCE: EXAMPLES FROM ATCM AND CCAMLR

Wang Wanlu

(School of International Relations, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract

Since becoming an Antarctic Treaty Consultative Party in 1985, China has been formally involved in Antarctic governance for 36 years. The Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) and the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) are the two most important mechanisms in Antarctic governance, and they are also the main platforms for China to participate in Antarctic governance. Looking back on China's participation in Antarctic governance shows that, after learning and using the rules, China is now trying to create new rules of Antarctic governance. At present, China is faced with challenges such as negative comments and weak institutional discourse power. China should try its best to weaken the influence of the negative comments and reverse containment in the Antarctic in a comprehensive way. China also should pay close attention to small and medium issues, cultivate relevant diplomatic talents and experts, widely participate in various Intersessional Contact Groups and gradually gain institutional discourse power.

Keywords Antarctic governance, China's participation, ATCM, CCAMLR, institutional discourse power