

郭婧,徐鹏. 南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”[J]. 中国海商法研究, 2021, 32(2): 20-32

南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”

郭婧, 徐鹏

(厦门大学 南海研究院, 福建 厦门 361005)

摘要:近年来,南极海洋保护区“养护”与“合理利用”之间的关系是各方争议的焦点之一。为分析二者关系,从文义解释、历史解释阐述“养护”辨识,从文义解释、目的解释、体系解释、历史解释阐述“合理利用”是在“养护”基础上为达到生产性目的使用资源的行为。创造性地通过SWOT分析法分析南极海洋保护区“养护”与“合理利用”的不平衡,提出平衡“养护”与“合理利用”的原因。基于SWOT要素交叉分析法探讨南极海洋保护区未来的发展,提出中国未来应坚持“养护”与“合理利用”的平衡,加强科学研究投入,联合各方力量,适时提出中国的南极海洋保护区提案。

关键词: 南极海洋保护区; 合理利用; 养护; 管理措施

中图分类号: D993.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2021)02-0020-13

The balance between “conservation” and “rational use” in Antarctic Marine Protected Area

GUO Jing, XU Peng

(South China Sea Institute, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The relationship between the “conservation” and “rational use” of Antarctic Marine Protected Area has become a controversial point in recent years. The methods of literal interpretation and systematic interpretation are used to understand the word “conservation”. “Rational use” in the Antarctic Marine Protected Area should be understood by way of literal interpretation, purpose interpretation, systematic interpretation and historic interpretation and is the behavior on the basis of “conservation” to use resources to achieve production purpose. The imbalance between “conservation” and “rational use” through SWOT is examined. The reasons for strengthening the “rational use” is that it conforms to the “principle of free fishing on the high seas”, maintains a certain economic power, conforms to the sustainable development concept. Considering the limitations of conservation, appropriate approaches to “rational use” is also required. Further, China’s future perspective on the Antarctic Marine Protected Areas put forward that China should balance “conservation” and “rational use”, strengthen investment in scientific research, unite all forces and present proposals at the right moment.

Key words: Antarctic Marine Protected Area; rational use; conservation; appropriate approaches

南大洋有着独特的生态环境和自然资源,以磷虾为例,南极磷虾是南大洋的特产,蕴藏量惊人,约10亿至50亿吨,每年有1亿至1.5亿吨可以捕获,相当于全世界总渔捕获量的2倍。^[1]因而南大洋有着极其重要的养护价值。1980年在南极海洋生物资源养护会议上通过的《南极海洋生物资源养护公约》(简称CAMLR公约)适用于南纬60度以南以及

位于这个纬度以北的南极辐合带的南极海洋生物资源。^[2]1982年,南极海洋生物资源养护委员会(简称CCAMLR)依据该公约成立,目前CCAMLR由包括美国、澳大利亚、新西兰、中国、欧盟等在内的26个成员组成。^[3]为养护南极海洋生物资源,在CAMLR公约框架下,CCAMLR负责建立南极海洋保护区。CCAMLR指出南极海洋保护区是指为其所拥有的全

收稿日期:2020-09-18

基金项目:司法部国家法治与法学理论研究项目“‘一带一路’倡议下中国与东盟海上安全合作机制研究”(17SFB2046)

作者简介:郭婧(1997-),女,福建宁德人,厦门大学南海研究院海洋法专业硕士研究生,E-mail:guo33jing33@163.com;

徐鹏(1973-),男,河南商丘人,法学博士,厦门大学南海研究院副教授,E-mail:13285927856@163.com。

部或部分自然资源提供保护的海洋区域,在南极海洋保护区内,某些人类活动被限制或完全禁止以满足特定的保护、栖息地保护、生态系统监测或渔业管理目标。^[4]CCAMLR 已分别于 2009 年和 2016 年建立南奥克尼海洋保护区和罗斯海保护区,南极海洋保护区事务逐渐成为南极海洋环境保护与治理的重点议题。

根据 CAMLR 公约第 2 条第 1 款,该公约的目标是养护南极海洋生物资源。同时,根据 CAMLR 公约第 2 条第 2 款,为了公约的目的,术语“养护”也包括合理利用。随着南极海洋保护区的建立,“合理利用”一词的含义饱受争议。支持海洋保护区建立的成员(如澳大利亚、新西兰等)认为“合理利用”的含义包括建立保护区,受保护的区域可以指定为“禁止捕捞”的海洋保护区,或者是多个允许一定程度捕鱼的海洋保护区,包括封闭区域、限制季节和限制捕获。^[5]反对海洋保护区建立的成员(如乌克兰、日本等)则认为“合理利用”的含义允许在 CAMLR 公约的适用区域开发海洋资源。^[6]

目前在南极海洋保护区内主要实行长期的禁渔措施,例如在南奥克尼海洋保护区和罗斯海保护区禁止一切捕鱼活动等,对南极海洋保护区的“合理利用”微乎其微。南极海洋保护区的措施是否违背 CAMLR 公约第 2 条第 2 款中的“养护包括合理利用”的原则,CAMLR 公约第 2 条是否说明该公约的目标不仅在于对南极生物资源的养护,同时也包括对南极生物资源的合理利用是当前各国争议焦点之一。因此,关于如何理解海洋保护区“养护”与“合理利用”的含义至关重要。

笔者将从法律解释方法入手,分别分析“养护”与“合理利用”的含义,从 SWOT 分析方法入手分析南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势、劣势、机会与威胁,提出平衡“养护”与“合理利用”的原因,并基于 SWOT 要素交叉分析法探讨南极海洋保护区未来管理措施的发展方向并建设性提出中国未来的立场。

一、“养护”辨析

(一)文义解释

根据《维也纳条约法公约》第 31 条,“条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义,善意解释之”。^[7]从公约文本来,根据 CAMLR 公约第 2 条第 1 款,CAMLR 公约的目标是养护南极海洋生物资源。根据 CAMLR 公约第 2 条第 2 款,术语“养护”也包括合理利用。牛津词典

中“养护”一词的解释是:特别保护某物的行动。^[8]因此,CAMLR 公约的目标就在于特别保护南极生物资源的行动。同时,公约也明确“养护”不是单纯的“养护”,而是可以在“养护”的基础上加强一定的开发利用。

同时,根据 CAMLR 公约,“养护”并不是只禁不捕,而是可在一定捕捞活动基础上采取多样的资源管理手段。CAMLR 公约第 9 条第 2 款规定:“养护措施包括:(a) 指定在本公约适用的地区可收获的任何物种的数量;(b) 根据南极海洋生物资源种群分布确定区域和次区域;(c) 从区域和次区域的种群中可收获的数量指定;(d) 保护物种指定;(e) 指定可收获的物种的大小、年龄和性别(视情况而定);(f) 指定收获的开放和关闭季节;(g) 划定科学研究或者保护的区域、区域或者次区域的开放和关闭,包括保护和科学研究的特殊区域;(h) 管制使用的捕捞努力和捕捞方法,包括渔具,以期避免捕捞过度集中在任何区域或次区域;……”首先,如今的完全禁止措施符合(g)项的规定,但是应该注意到 CAMLR 公约第 9 条第 2 款列举了多样的养护措施,关闭特定区域仅仅是其中的一种选择。其次,CAMLR 公约第 9 条第 2 款(a)项、(c)项规定的可收获物种数量,(e)项规定的可收获的物种的大小、年龄和性别,(f)项规定的指定收获的开放和关闭季节,(h)项规定的管制捕捞的措施同样也可以说明,公约倡导在“养护”基础上进行有一定限制的资源开发。

CAMLR 公约规定,“养护”其本身的涵义是多样的,而不单指禁止一切捕捞活动,“养护”是一种理性的克制,要求在一定资源开发的基础上加强资源的合理利用。

(二)历史解释

20 世纪下半叶,国际社会逐渐开始重视资源的“养护”。1958 年订立的《捕鱼及养护公海生物资源公约》中明确提出“养护公海生物资源”一词,所谓“养护”是采取一切必要措施使公海生物资源保持最适当的持久产量,以保证食物及其他海产品的供应。^[9]同时,公约规定“各国均有任其国民在公海捕捞的权利”,但是此项权利的行使需遵守“条约义务、公约所规定的沿海国的利益与权利、养护公海生物资源的各项规定”,如此,“养护”一词并不是单纯的不作为,而是应当采取必要措施。“养护”也不是禁止一切捕捞活动,而是要求在履行一定保护环境的义务基础之上的开发利用。

1974 年和 1975 年,世界野生动物基金会、美国生态学会等权威机构举办了一系列科学研讨会,会议指出,“养护可以被视为合理资源管理的一个方面,包括旨在改善资源或减轻以前滥用资源造成的损害的活动”。此外,在 1976 年 8 月于美国伍兹霍尔举行的会议上,南极研究科学委员会南大洋生物资源小组介绍了南极海洋生物的状况及其利用情况。在题为“养护”的一节中,专家组要求“应尽快作出安排,确保养护和合理利用这些重要资源”。他们提出的科学计划的首要目标是“为南大洋生物资源的养护和明智管理提供数据和信息”。因此,提出“养护”的初衷从来都不是只禁不捕,而是要求在开发利用的基础上加强资源的合理管理。

无论是在《捕鱼及养护公海生物资源公约》中,还是在一系列权威的学术会议上,我们都可以发现“养护”一词其本身的含义是丰富的,“养护”不仅指保护的行为,还应当包括合理利用,并且专家们呼吁应用科学研究手段为生物资源的管理提供科学数据,用科学的方法达到“养护”之目的。

综上,“养护”一词有着丰富的涵义,其不仅要求特别保护南极海洋保护区的生物资源,更要求这种保护是基于一种理性克制,是可适当“合理利用”的保护行为。

二、何谓“合理利用”

(一) 文义解释

根据 CAMLR 公约第 2 条第 1 款,CAMLR 公约的目标是养护南极海洋生物资源。根据 CAMLR 公约第 2 条第 2 款,为了公约的目的,术语“养护”也包括合理利用。牛津词典中“合理”的解释为:基于或符合理性或逻辑。^[10]值得注意的是,关于“利用”的解释为:为了任何(尤指有益的或生产性的)目的,把某物投入工作、使用或应用某物的行为。^[11]上述解释说明 CAMLR 公约第 2 条所指公约的目的不仅包括养护南极海洋生物资源,还包括在理性或符合逻辑的基础上,为了有益目的,使用或应用某物的行为。相较于当前南极海洋保护区完全的限制措施,“合理利用”从字面意义上看是允许采取一定的积极措施以符合生产性目的的。

“合理利用”是在理性或符合逻辑的基础上,为了有益目的,使用或应用某物的行为,在 CAMLR 公约下,可以理解为在养护基础上,为达到生产性目的使用资源的行为。“合理利用”是在理性基础上的合理利用,符合 CAMLR 公约的目的和原则,符合国际法律依据。

(二) 目的解释

“合理利用”的解释符合 CAMLR 公约订立时的目的。在“旨在纪念公约签署 35 周年的 CCAMLR 研讨会”上,美国代表团成员之一 Bob Hoffman 博士表示 CAMLR 公约第 2 条第 2 款并不是为了禁止捕捞及相关活动,它只是要求相关活动在设计和执行上必须符合 CAMLR 公约第 2 条第 3 款的养护原则。CAMLR 公约订立时并不禁止捕鱼等商业行为,但是相关的行为应受到一定的限制。各方在 CAMLR 公约定稿时对“养护包括合理利用”这一表述并未提出异议,表明各方默示接受“养护包括合理利用”,那么现在对该表述的理解也应当与当时保持一致。

“合理利用”的解释符合 CAMLR 公约条款规定的目的和宗旨。根据 CAMLR 公约第 2 条第 1 款,CAMLR 公约的目标是养护南极海洋生物资源。同时根据 CAMLR 公约第 9 条第 1 款的规定,“委员会的职能应是实现本公约第 2 条规定的目标和原则。为此,它应:(a) 促进对南极海洋生物资源和南极海洋生态系统的调查和综合研究;(b) 汇编关于南极海洋生物资源种群状况和变化的数据,以及影响收获物种、从属或相关物种或种群的分布、产量和生产力因素的数据;(c) 确保获得收获种群的渔获量和努力量的统计数据;……”可以发现 CAMLR 公约本质上仍然是以生物资源利用为中心的条约,它以国际海洋法中平衡公海生物资源养护与可持续利用的原则为基础,在此基础上进一步强调生态系统的养护。

CAMLR 公约的目的也体现在 CCAMLR 和“南极条约协商国特别会议”之间的职责分工。2005 年第 28 届“南极条约协商国特别会议”上通过的第 9 号决定规定,只有影响现有的或未来可能有的南极生物资源捕捞活动的南极特别保护区以及那些可能限制 CCAMLR 相关活动的南极特别保护区才需要获得 CCAMLR 同意。同时,2012 年 CCAMLR 通过的养护措施 CM91-02 中提到:“《议定书》本身以及随后分别由第 4(1998)号决定——‘海洋保护区’和第 9(2005)号决定——‘海洋保护区和 CCAMLR 关注的其他区域’澄清和确认了 CCAMLR 和南极条约协商国特别会议的权限和关系。”^[12]由此说明,CCAMLR 和南极条约协商国特别会议虽然都注重生物资源的养护,但是 CCAMLR 的职责更侧重于生物资源的“合理利用”。

同时,有相关学者持反对意见,^[13]认为“合理利用”倘若包括积极措施,则与 CAMLR 公约第 2 条

第 3 款的养护原则相违背。根据 CAMLR 公约第 2 条第 3 款,公约中“合理利用”指且仅指符合公约第 2 条第 3 款(a)(b)(c)三项所规定的养护原则的合理利用。因此任何不符合公约第 2 条所明确规定的养护原则而对公约区域的生物资源加以利用的做法都构成“不合理利用”。CAMLR 公约第 2 条第 3 款(a)(b)(c)三项所规定的养护原则内容主要是:(a)规模不低于确保最大年净增长的水平;(b)采用生态系统的方法,维持生态关系;(c)采用预防性方法,促进可持续保护。相关学者认为“合理利用”是在相关养护原则上的合理利用,为了更好的养护,不应有积极的开发利用措施。然而,“合理利用”并不与 CAMLR 公约第 2 条第 3 款的养护原则相违背。首先,“合理利用”是在理性的基础上,为了生产性目的进行使用或应用的行为。在理性的基础上就说明“合理利用”时将考虑到生态环境的可持续发展和生物资源的可持续养护,“合理利用”是一种在养护基础上的合理利用,“合理利用”充分符合 CAMLR 公约的目的和原则。其次,CAMLR 公约第 2 条第 3 款的养护原则并没有禁止任何的积极措施。封闭海域、限制季节和捕鱼是“养护”措施,在养护的基础上合理利用生物资源,做到边利用边养护也完全符合养护原则。一味地认为“合理利用”必将破坏环境、损害生物资源是片面的、缺乏理性的,“利用”既然是在“合理”的基础之上,那么便与养护原则不相违背,“合理利用”有着充分的法律依据。

(三) 体系解释

《维也纳条约法公约》第 32 条指出:“为证实由适用第三十一条所得之意义起见,或遇依第三十一条作解释而:(甲)意义仍属不明或难解;或(乙)所获结果显属荒谬或不合理时,为确定其意义起见,得使用解释之补充资料,包括条约之准备工作及缔约之情况在内。”上述的“养护”与“合理利用”的解释既不属于《维也纳条约法公约》第 32 条所列甲项“意义仍属不明或难解”的情形,也不属于乙项“所获结果显属荒谬或不合理”的情形,但属“为证实由适用第三十一条所得之意义起见”的情形,可以使用包括条约准备工作及缔约情况在内的解释补充资料。

在 1977 年的第九届南极条约协商会议上,工作组讨论并通过了第 IX-2 号南极海洋生物资源建议,^[14] 此项建议是促成 CAMLR 公约达成的重要基础文件之一。在此会议上,工作组同意“养护”一词包括“合理利用”,并且会议上明确声明捕鱼的活动

不会被禁止,但是将排除渔获量分配以及其他有关捕鱼的经济法规。同时,第 IX-2 号南极海洋生物资源建议中虽然没有提及“合理利用”一词,但其提到的“合理管理政策”一词也可以为理解“合理利用”提供依据。第 IX-2 号南极海洋生物资源建议中提到“建立适当的养护措施和合理的管理政策以养护南极海洋生物资源”“采取合理的保护措施防止过度捕捞”,此项建议并没有完全禁止捕捞,它期望采取合理的保护措施以防止过度捕捞,这与“合理利用”的含义不谋而合。“合理利用”是在养护基础上,为达到生产性目的使用资源的行为,“合理利用”的同时也要采取一定的保护措施,“合理利用”的同时也可以防止过度捕捞。

1987 年,CCAMLR 成员参加了制定南极海洋生物资源保护战略会议,工作组目的是就“合理利用”一词达成共识。工作组注意到:收获和相关活动应按照以下保护原则进行:(i) 维持生态关系;(ii) 维持接近确保最大年净增长水平的人口数量;(iii) 恢复枯竭渔业资源数量;(iv) 尽量减少海洋生态系统不可逆变化的风险。考虑到这些原则,工作组认为,“合理使用”包括以下内容:(i) 资源的采伐是在可持续的基础上进行的;(ii) 可持续的采伐是指根据上述一般养护原则,采伐活动旨在确保从资源中获得尽可能高的长期产量;(iii) 开展活动和管理活动的最有效性。事实上,CCAMLR 确定了这一解释,说明“合理利用”不是完全的消极不作为,也可以采取适当的积极措施,例如资源的采伐。^[15]

在 CAMLR 公约制定过程中的一系列补充资料同样表明“养护”也包括“合理利用”,在“养护”基础上的合理利用也是符合 CAMLR 公约的制定背景和制定目的的。

(四) 历史解释

1968 年,联合国教科文组织主办了一次会议,其报告题为“环境的保护和合理利用”。在提出的七个目标中,有两个功能将成为 CAMLR 公约的核心。第一,报告赞同以环境为基础的方法来衡量自然资源的最佳利用,第二,报告表示坚信环境管理应以健全的科学为基础。报告的第一个目标支持对自然资源进行“合理利用”,第二个目标提出通过科学研究方法加强环境管理,从而提高资源的“合理利用”程度。

CCAMLR 关于“合理利用”一词的分歧出现在 1985 年的第四次会议上关于刺网的讨论中,刺网是一种非选择性的渔具——即刺网的杀伤力很大,大

型刺网往往由大、中、小网目的三层网子所构成,不论大鱼、小鱼都全部落网,不利于鱼类的繁殖,因此一些国家想要禁止刺网的使用。但相关国家陈述道:“目前在公约区域内没有大量的刺网作业”并且“作为一种预防措施禁止刺网的使用会不可避免地阻碍资源的‘合理利用’”。

在 1987 年制定南极海洋生物资源保护战略会议上,工作组认为:“就 CAMLR 公约第 2 条中的‘合理利用’的工作目的达成共识是有益的”并且应该扩展“合理利用”这个词的涵义,其中包括恢复枯竭的人口并最大限度减少不可逆转的变化。并且工作组一致认为“合理利用”这个术语需要随着对南极海洋生态系统知识和认识的发展逐步完善。

历年相关会议关于“合理利用”的讨论,不仅要求通过科学研究方法加强对自然资源的“合理利用”,并且认为绝对的禁止措施不利于资源的合理利用,合理利用一词应当随着南极海洋保护区的不断发展而扩展其涵义。

综上,文义解释为“合理利用”的含义奠定基础,结合 CAMLR 公约的目的,指出“合理利用”是在“养护”的基础上,为达到生产性目的使用资源的行为。体系解释和历史解释是“合理利用”含义的补充,通过二者的理论解释更加佐证应当用科学的方法平衡“养护”与“合理利用”的关系。

三、基于 SWOT 分析的南极海洋保护区“养护”与“合理利用”的不平衡

SWOT 分析是基于内外部竞争环境和竞争条件下的态势分析,就是将与研究对象密切相关的各种主要内部优势(S)、劣势(W)和外部的机会(O)、威胁(T)等,通过调查列举出来,并依照矩阵形式排列,然后用系统分析的思想,把各种因素相互匹配起来加以分析,从中得出一系列相应的结论,结论通常带有一定的决策性。运用这种方法,可以对研究对象所处的情景进行全面、系统、准确的研究,从而根据研究结果制定相应的发展战略、计划以及对策等。笔者通过分析南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的主要内部优势、劣势和外部的机会、威胁,得出平衡“养护”与“合理利用”的未来发展方向。

过去 SWOT 分析被用于企业战略管理,通过分析企业内部因素中的优势和劣势以及外部因素中的机会和威胁,从而为企业的战略规划提供依据。现在其应用范围已经从单个企业的战略管理延伸到产业群体、城市规划、国家战略等领域。“The use of value focused thinking and the A'WOT hybrid method

in tourism management”一文站在宏观的角度,应用 SWOT 分析法论证了塞尔维亚和黑山共和国加入欧盟的战略必要性以及阐述加入欧盟后可能对本国的不利影响,^[16]从而拓展了 SWOT 分析法的应用范围,为 SWOT 分析方法奠定了基础。

“养护”与“合理利用”二者本身有一定的不平衡。“养护”指的是对资源特别保护的行为,“合理利用”指的是采取一定的积极措施以符合生产性的目的。“养护”侧重于封闭南极海洋保护区,“合理利用”侧重于开放南极海洋保护区,二者本身存在一定矛盾,开放还是封闭也成为学者和各方争论的焦点。南奥克尼海洋保护区的管理措施,包括禁止所有类型的捕鱼活动、禁止包括渔船在内的任何船舶在该区域进行转运活动等限制措施。^[17]而罗斯海海洋保护区的管理措施则在南奥克尼海洋保护区的管理措施上增加了“鼓励参加委员会检查系统的成员方在海洋保护区内开展监测和检查活动,以确认遵守本养护措施和其他养护措施的适用”的规定。同时罗斯海保护区分为三个区域:不允许商业捕鱼的普遍保护区(约占保护区的 72%)、允许磷虾监管捕捞的磷虾研究区(约占保护区的 21%)和允许有限的捕鱼活动的特别研究区(约占保护区的 7%)。由上可以看出,南极海洋保护区的措施侧重于采取限制措施,禁止捕鱼和开发活动,但在合理利用方面的措施不足。合理利用虽然是以环境的可持续发展为前提,但是不是一味地限制而不利用,应在合理利用中保护,保护也是为了可持续利用。

(一) 优势——S

南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”有着巨大优势。首先,南极海洋保护区有着丰富的自然资源,是各国重要的经济利益着眼点。南大洋蕴含着丰富的海洋生物资源,尤其是鲸、海豹、栖息鸟类、磷虾和鱼类资源数量巨大。丰富的自然资源不仅对各国的渔业量有举足轻重的影响,也具有重要的商业价值和战略意义。因大多具有耐寒、耐盐、抗辐射的特性,南极的生物资源和生物遗传资源被广泛应用到医药、食物、化妆品和生物化学等领域。

其次,南极海洋保护区的资源将是今后各国的关注点,也是全人类利益的重要着眼点。除了南奥克尼海洋保护区和罗斯海海洋保护区外,目前还有 3 个南极海洋保护区的提案在磋商讨论中,分别是 2012 年法国和澳大利亚提交的东南极海洋保护区提案、2015 年欧盟提交的威德尔海海洋保护区提案和 2018 年阿根廷和智利提交的南极半岛海洋保护

区提案,^[18]其资源的分配稍有不甚可能会引发世界范围内的大变动。因此平衡“养护”与“合理利用”的关系对维持全世界的稳定发展,维护人类社会的和平与稳定有着重要意义。

(二) 劣势——W

南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”有着一定劣势。首先,南极海洋保护区缺乏一定的科学研究基础。目前对于南极海洋保护区的科学研究规定得过于原则化而缺少具体的指导,使得如何衡量“合理利用”、怎样才算达到“合理利用”都缺少科学的指标体系。为协调成员国之间在建立海洋保护区方面的分歧,CCAMLR 协商通过了《养护措施 91-04:关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》(简称《总体框架》)。《总体框架》第 5 条规定了海洋保护区的科研监测,具体规定了科研监测的范围、主体、数据提交与公开程序和报告的审核程序。^[19]虽然对南极海洋保护区的科研监测计划作了相应规定,但是对科研监测计划的内容规定过于抽象,没有行之有效的具体内容,使得科研监测计划缺乏实践价值。2019 年 10 月,在 CCAMLR 第 38 届会议上,各方仍然未就南极海洋保护区的科研监测计划达成一致。

其次,平衡“养护”与“合理利用”仍缺乏一定的法律基础。目前对于“养护”与“合理利用”的关系仍然没有明确的、各成员方都接受的统一规定,CAMLR 公约和《总体框架》都没有明确指明二者的关系。例如在讨论“养护”与“合理利用”的关系上,新西兰认为 CAMLR 公约第 2 条下的目标是养护南极海洋生物资源,不包括“合理利用”。目前 CCAMLR 的主要目标不是保持现有的捕捞努力,而是应该尽量减少对“合理利用”的影响。澳大利亚指出“合理利用”并不意味着:(i) 可以从库存中获取无限量的渔获物——我们已经制定了渔获物限制;(ii) 钓鱼一定能在任何地方发生——我们有封闭的区域;(iii) 可以在任何时候进行捕鱼——我们有封闭的季节。CCAMLR 可以继续协调渔业与所有南极海洋生物资源的“养护”,以便使渔业得到“合理利用”。^[20]而乌克兰认为通过对某些地区的探索性渔业实行永久性限制,使得只能在非常局限的地区捕鱼。CCAMLR 正在从一个制定确保合理利用海洋生物资源的方法的组织,逐渐转变为一个只注重养护海洋生物资源的组织。如果继续这样下去,现有公约将失去一切合理的意义,然后将有必要讨论终止公约和建立新的公约,或修订《关于环境保护的南极条约

议定书》,在其职权范围中纳入陆地以外的海洋区域。^[21]

(三) 机会——O

目前南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”有着巨大机会。首先,2019 年持续数月的澳大利亚火灾加剧了全球变暖趋势,南极甚至出现了罕见的“血雪”现象——气温上升使得南极的红色藻类过度生长,使雪地变成红色。这会导致雪地反射的太阳光更少,吸收的热量更多,加快冰川融化的速度,南极海洋保护区海洋的面积将进一步扩大,冰川的面积将进一步缩小,同时不断升高的气温会导致外来物种入侵并威胁南极本地生物,破坏南极生态系统的动态平衡,^[22]使得各国更加关注南极海洋保护区事务,平衡“养护”与“合理利用”面临着新的历史性机遇。

其次,随着人类在南极活动范围的扩大,人们更加了解和认识南极。随着科学技术的进步,人们在南大洋的活动类型呈现多样化的趋势,除了早期的南极探险和科学考察以外,一些新兴的活动形式也在南极开展。南极探险和科学考察都有利于人们了解南极,加深对南极的认识。同时,各国为了参与南极事务,竞相在南极建立科学考察站。近年来,南极旅游活动备受欢迎,南极旅游人数呈现逐年增加之势。大规模的旅游活动开始于 20 世纪 50 年代末 60 年代初,大量游客涌入南极,南极旅游的形式也日益多样化,不再局限于最初的观光旅游。商家为了吸引游客,创造出一些新的旅游项目,例如滑雪、登山、潜水、野营等。然而应当注意到以上这些活动在加强人们对南极认识的同时,在一定程度上也会对南极脆弱的环境造成严重的影响。此外,时常有运送旅游人员的船舶在南极发生碰撞、倾覆、原油泄漏等事故,这些都会对南极的环境造成极大的污染。不管是早期的活动还是后期新兴的活动都会对南大洋的环境造成一定的污染。南大洋的生态环境正在遭受不同形式的威胁,而且这种危害程度还会不断加深。

(四) 威胁——T

南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”也存在潜在威胁。首先,澳大利亚、美国等国仍坚持支持建立南极海洋保护区,坚持“养护”的原则,而反对任何南极海洋保护区的“合理利用”。这将阻挠“养护”与“合理利用”关系的平衡。

其次,非缔约方的违法行为将破坏“养护”与“合理利用”的平衡。CAMLR 公约虽然规定了观察

员和检查员有权进行检查,但是实践中常常出现即使发现相关船舶的违法活动,观察员和检察员只能通报船旗国处理,不能直接采取执法措施的现象,使得南极海洋保护区的执行效果不明显。因此,加强非缔约方的法律责任是加强南极海洋保护区的当务之急。目前对于非缔约方的责任要求主要有通知和提醒非缔约方遵守南极海洋保护的规定。同时,根据 CAMLR 公约的规定,各国负有通过主管国际组织就保护海洋环境进行合作的一般义务。但是,这些都只是对南极海洋保护区非缔约方法律责任的规定,而且都十分抽象和原则,南极海洋保护区缺少具体的约束性条款。

最后,缺乏有效的执行监管和违法惩戒机制。2014年,《影响全球海洋保护区保护成效的五项核心指标》一文中提出五项海洋保护区评估指标,包括“开放渔业许可程度”“强制保护水准”“设立成为保护区的时限长度”“保护海域的范围大小”“鱼类自由迁徙海域的连续性”,并指出至少应满足三项以上的指标,其海洋保护区才具有潜在的保护价值。而调查表明,59%海洋保护区最多能达到其中两项核心指标。由于南极海域地域复杂、气候严寒,南极海洋保护区目前还不能够开展有效的监管。在国家管辖范围之外、距离人类活动中心最为遥远且地理气候环境严峻的南极海洋保护区,实现管理目标必将面临更大的困难与挑战。目前南极海洋保护区采取缔约国合作监督模式,这种模式下的失责惩戒没有“强权”性的支撑,使得南极海洋保护区的合作没有强制约束力,违反相关规定、破坏环境的行为屡禁不止。南奥克尼海洋保护区仍然在监管方面存在一定问题,保护区内的执法受到限制、报告制度不完善等都导致南极海洋保护区的有效管理缺位。

虽然平衡“养护”与“合理利用”各有优劣、存在机会的同时也伴随着挑战,但是总体来看,南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势大于劣势,机遇远大于挑战,根据 SWOT 分析,适合采用 SO 战略,即发展型战略,在“养护”的基础上加强南极海洋保护区的“合理利用”,做到“养护”与“合理利用”的可持续平衡发展。

四、平衡“养护”与“合理利用”的原因

(一) 符合“公海捕鱼自由原则”

当代“公海捕鱼自由”并不是完全的捕鱼自由,而应当受到一定的限制。1609年格劳修斯在《海洋自由论》中提出“海洋自由理论”,即“海洋生物资源

取之不尽用之不竭,海洋应当为所有国家加以利用”。^[23]然而,这种倡导海洋完全自由的理论在当代显然应当受到一定的管束和限制,否则会造成资源日益枯竭、渔业生态严重恶化。联合国粮食及农业组织发布的《2016年世界渔业和水产养殖状况》报告显示,全球约31.4%的渔业资源因过度捕捞而处于非可持续状态,失去开发潜力的渔业资源高达58.1%,现代渔业资源的严峻状况说明海洋的完全自由捕捞已不合时宜,现代的海洋捕捞自由应受到一定的限制。^[24]

限制“公海捕鱼自由”的理念已有一定的历史背景。限制“公海捕鱼自由”的规定最早可以追溯到1958年的联合国第一次海洋法会议,会议通过了《公海渔业与生物资源养护公约》和《公海公约》。《公海公约》第2条明确规定了公海自由包括捕鱼自由,同时各国行使上述自由时“应合理地顾及他国行使公海自由的利益”。^[25]《公海渔业与生物资源养护公约》也对“公海捕鱼自由”原则提出三点限制:切实履行条约义务、沿海国须按照本公约的规定来行使其利益和权利、遵守本公约中所列的关于养护公海生物资源的规定。随后1982年的《联合国海洋法公约》第87条也规定,公海捕鱼自由需受到公海生物资源养护,即本公约第116条至第119条等条款的限制。

CAMLR 公约的规定符合当代“公海捕鱼自由”原则。CAMLR 公约第2条第2款规定“养护包括合理利用”,此规定平衡了“养护”和“合理利用”的关系,强调在“养护”基础上的“合理利用”。公海捕鱼自由原则也要求在捕捞的同时应进行一定管制,在“合理利用”的同时注重“养护”,因此 CAMLR 公约的规定与当代“公海捕鱼自由”原则不谋而合。

(二) 养护应有一定经济动力

“养护”需要一定的经济动力。南极海洋保护区的养护需要一定的国家管理成本,国际环境组织权威研究表明,实现保护区有效管理的成本是随着保护的生物多样性种类、管理类型、地理单元等的不同而变化的。南极海洋保护区由于其距离大部分国家本土较远,以交通可达性标准来衡量就使得保护区所面临的威胁更大,因而资金需求也越大。而在南极海洋保护区内由于长期的禁渔措施,使得各国只有投入没有回报,这会加大各国的管理成本,从长远来看没有回报的投入难以确保各国持续向南极海洋保护区投入管理成本。

南极海洋保护区的“合理利用”与“养护”相平

衡,形成良性发展的可持续渔业。海洋保护区建立的“溢出效应”可促进其内生物的资源效益,联合国粮食与农业组织的研究表明,采取保护措施会使海洋保护区的生物密度上升,相当一部分鱼类会游出海洋保护区而被捕获。^[26]首先,这种海洋保护区的“溢出效应”说明在维持稳定的生态系统的条件下,有相当一部分富余的鱼类可供捕获,南极海洋保护区的“合理利用”有着一定的资源基础。其次,这种鱼类的流出对南极海洋保护区而言是一种资源的流出,若将这部分鱼类资源合理利用起来,将其收益回报给投入管理成本的国家,达到一种相对程度上投入与产出的平衡,更有利于南极海洋保护区的长远发展。但是如何确定流出鱼类、流出鱼类的数量具体是多少等一系列工作目前实施仍有一定难度,需要相关科研检测和科学技术的配合。

(三) 符合可持续发展

南极海洋保护区不可能永远保护,需提前平衡“养护”与“合理利用”的关系。CAMLR 公约有其适用的时限,一旦公约期限届满,南极海洋保护区将如何发展无人知晓。联合国粮食及农业组织发布的《2018年世界渔业和水产养殖状况》报告预计,到2030年源于捕捞和水产养殖的鱼类总产量将较目前水平增长近18%,达到2.01亿吨。^[27]说明人类对于渔业的需求日益上升,而鱼类的增长速度远远不及人类需求的增长速度。养护也是为了合理利用,地球上资源不断枯竭,南极海洋保护区终有一天会被开发,与其到时南极海洋保护区被争相过度开发,不如提前做好养护与利用的平衡。

每一项措施的发展都是循序渐进的,应尽早南极海洋保护区的一小部分区域进行适当的“合理利用”,并不断探索、不断平衡“养护”与“合理利用”,之后方可逐渐扩大“合理利用”的范围,促进在“养护”基础上的“合理利用”。

南极海洋保护区的建立也应避免唯科学主义倾向。“对于生物状况的科学研究仍然必要,只有这样的细致研究才能提供保护区是否正确、是否有意义的证据。”^[28]但在科学研究过程中应当合理处理好科学与人类的关系。我们应当注意到,在人类社会中,包括环境保护在内的制度体系的建立目标都在于“人”,应首先为人类服务,人类的合理关切应作为环境制度制定的出发点和最终目标。一切的制度建立应考虑“可持续发展”,考虑生态环境的保护,但同时也要考虑到经济与社会的需求,否则一切制度会因缺乏相应的社会基础而得不到有效实施,而

成为“一纸空书”。

(四) 渔业不是唯一原因

渔业并不是生物资源衰竭的唯一原因。生物多样性的丧失、生物资源的枯竭可能是由多种原因造成的,比如:渔业活动、海洋科学研究、海底铺设管道与电缆、海洋倾废与污染等。渔业活动可能会因过度捕捞等破坏生物资源,因而渔业活动需要一定的限制,但不能因此给渔业活动扣上十恶不赦的头衔,不能期望通过严格禁止渔业活动就能恢复生物资源。

生物资源的养护需要多样的资源管理手段,仅仅期望通过禁止一切捕捞活动而达到养护南极海洋保护区生物资源的目的是不现实并且不成熟的,从CAMLR 公约的规定中便可见一斑。CAMLR 公约第9条第2款列举了多样的养护措施,关闭特定区域只是其中一项。CAMLR 公约第9条第2款的规定说明南极海洋保护区生物资源的养护需要多样化的养护手段,放弃“合理利用”生物资源所能带来的经济动力而单纯依赖禁止捕捞活动的被动行为是否最为合理且明智着实有待商榷。

五、基于 SWOT 要素交叉分析南极海洋保护区的未来发展

SWOT 要素交叉分析法在要素本身和要素间进行分析和交叉分析,归纳生成相应的战术。针对规划地区自身的优势和限制,以及所面临的外部的机遇和挑战,进行单要素的归纳,得出初步的战术。而后再通过各要素间的交叉分析,对上述某些战术进行加权,同时通过复合要素的“碰撞”,制定出利用优势、克服限制、抓住机遇、迎接挑战等战术。

(一) 优势与机会交叉分析——SO 交叉分析

SO 交叉分析是自身优势与外部机会各要素间的交叉分析,制定利用机会发挥优势的战术。南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势主要在于:南极海洋保护区自然资源丰富,不仅是各国的经济利益着眼点,也关乎全人类的共同利益;机会主要在于:随着南极地区环境污染问题的日益严峻以及人类在南极地区的活动范围不断扩大,南极地区的关注度日益提升。将南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势与机会因素交叉分析,抓住机会发展优势,笔者建议在南极海洋保护区加强全球合作。

全球化是不可阻挡的历史潮流,各国在资源利用方面互相渗透、互相影响的趋势日益明显。由于1959年签订的《南极条约》冻结目前南极领土所有

权的主张,南极海洋保护区的建设将涉及全人类的共同利益,其管理也需要全球进行合作。^[29]目前南极地区环境日益恶化,可以通过全球对南极问题的关注,进一步加强南极海洋保护区的全球合作。

首先,南极海洋保护区可以采取贸易措施对进入国际贸易的产品进行限制和追溯。类比 IUU 的管理措施,销售市场国和补给国可以对违反的国家或船队采取禁止其销售和补给的措施,减少破坏海洋保护区的行为。如近年来包括巴拿马在内的 6 个国家被养护大西洋金枪鱼国际委员会禁止进口金枪鱼产品,禁止进口的产品包括大眼金枪鱼、剑鱼和蓝鳍金枪鱼。

其次,可以建立犬牙鱼捕捞文件计划(CDS)、船舶监测系统、船舶黑名单制度。犬牙鱼捕捞文件计划使得犬牙鱼从捕获地到消费全过程中附带一份证明文件,这份证明文件证明犬牙鱼来源的合法性。犬牙鱼产品必须满足 CDS 的条件才能参与市场流通,否则其将被禁止上岸甚至会被没收。船舶监测系统可持续追踪捕鱼船舶航速、方向与位置,防止出现违法的行为。船舶黑名单制度通过将违法的船舶列入黑名单,禁止其从事一系列行为,以规范船舶行为。^[30]

(二) 优势与威胁交叉分析——ST 交叉分析

ST 交叉分析是自身优势与外部威胁各要素间的交叉分析,利用自身优势消除或回避威胁。南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势在于:南极海洋保护区自然资源丰富,不仅是各国的经济利益着眼点,也关乎全人类的共同利益;威胁主要是:反对“合理利用”的国家的阻挠、非缔约方的违法行为以及执行监管与违法惩戒措施不力。将南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的优势与威胁因素交叉分析,利用优势减少甚至消除威胁,南极海洋保护区可加强非缔约方法律责任与加强保护区合作强制约束力。

1. 加强非缔约方的法律责任

南极海洋保护区可以从中西部太平洋渔业委员会的实践中借鉴经验,根据《中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约》第 32 条第 4 款和第 5 款的规定,“委员会成员应,单独或联合要求有船在公约区的本公约的非成员完全合作以执行委员会通过的养护和管理措施,并确保这类措施适用于公约区内的所有渔业活动。本公约的这类非成员从参加捕捞所得利益应与其为遵守关于有关种群的养护和管理措施所作承诺及遵守养护和管理措施的情况相

称”和“本公约的非缔约方,可在提出要求时,并顾及委员会成员同意和给予观察员地位有关的议事规则的情况下,被邀请作为观察员参加委员会的会议”。^[31]2004 年在中西部太平洋渔业委员会会议上将合作非成员“从参加捕捞所得利益应与其为遵守关于有关种群的养护和管理措施所作承诺及遵守养护和管理措施的情况相称”的规定具体化,确定了审议合作非成员的标准、申请流程、权利与义务。^[32]之后,一系列合作非成员的行动开始得到执行,2010 年合作非成员的财政义务也被纳入规定内容。目前,中西部太平洋渔业委员会已授权 12 个国家合作非成员的地位,不仅使中西部太平洋海域获得更多渔业利益,也使相应国家的渔业需求得到满足。

因此,南极海洋保护区加强非缔约方的法律责任可以分为两个阶段:第一阶段,将非缔约方参与捕捞的权利与其应遵守的相关养护与管理措施的义务以文本形式具体规定,以合作的方式,要求非缔约方报告履行情况,以促进非缔约方尊重并遵守管理措施。第二阶段,待有一定数量的非缔约方参与,非缔约方的法律责任得到一定落实后,将合作非缔约方的财政义务也纳入规定,将非缔约方的法律责任规定得更为具体、更为有效。

2. 加强保护区合作强制约束力

南极海洋保护区的强制约束力是否可以通过建立强权机构或者以现存的机构 IMO 或 CCAMLR 来规范公约的制定,对违反规定的行为采取强制的惩戒措施?笔者认为加强强权机构对公约的法律约束力不可行,理由有二:首先,国际社会不同于国内社会,国际法在很大程度上是一种“弱法”,强权机构难以有效地对违约方采取制裁措施。其次,强权机构倘若运行不当,还可能沦为大国操纵国际社会的工具,破坏国际社会的法律秩序。

因此,笔者认为可通过全球层面的立法与相关区域国家合作相结合的方式加强保护区合作强制约束力。首先,可以参考《鱼类种群协定》的立法模式,在南极海洋保护区进行全球层面的立法,确立一个对所有地区和国家普遍适用的一般法律原则。制定一般法律原则的过程可能存在一定阻力,其制定可循序渐进,从鼓励性规定向强制性规定过渡,从原则性规定向具体规定过渡,逐步建立起完善的全球层面立法。其次,相关区域国家的合作不仅应当遵守全球层面的立法规定,也应当符合一般法律原则,包括预防原则、科学方法原则、适应性管理原则等。如此可以实现保护区合作强制约束力的点面结合,

不仅有一般法律约束,也在重点区域有相关深入约束。

(三) 劣势与机会交叉分析——WO 交叉分析

WO 交叉分析是自身劣势与外部机会各要素之间的交叉分析,制定利用机会克服自身劣势的战术。南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的劣势在于:科研检测规定过于抽象以及缺乏一定法律基础;机会在于:随着南极地区环境污染问题的日益严峻以及人类在南极地区的活动范围不断扩大,南极地区的关注度日益提升。将南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的劣势与机会要素交叉分析,利用外部机会克服劣势,南极海洋保护区应将科研监测与预警方法相结合并加强法律建设。

1. 科研监测与预警方法相结合

目前对科研检测的内容规定不够具体,缺乏实践价值。欧盟的《海洋战略框架指令》为海洋保护区的科研监测工作建立了具体的标准和科学描述体系,其目的在于使欧盟范围内的海洋环境在2016年前达到“良好环境状态”,对此在科学研究执行阶段和环境评估方面都作出了具体的规定。^[33]在科学研究执行阶段需制定具体的方案说明措施的执行内容以及措施将对促进达成“良好环境状态”的作用。环境评估方面首先,要求成员国在《海洋战略框架指令》附件一规定的描述因子基础上制定描述环境状态的规格参数表;其次,初步环境评估要根据附件三所列指标综合考虑海域基本特征、经济和社会等多方面指标;最后,在之前的基础上建立综合性的环境目标和相关指标体系。

与《海洋战略框架指令》相比,《总体框架》在科研监测规定方面存在许多不足之处。首先,在科学研究执行阶段,《总体框架》没有要求制定具体的执行方案说明措施该如何执行以及将如何达成海洋保护区的目标,没有明确科研监测计划的具体分工和项目设置使科学研究的执行无章可循;其次,在环境评估方面,《总体框架》没有建立一个科学指标体系,不仅没有要求对现今的海洋保护区采集环境和生物底本数据,也没有提出环境评估应考虑哪些因素,如何评估海洋保护区的目标是否达成。^[34]

因此,为平衡“养护”与“合理利用”,应建立定量的科研监测计划并与“预警原则”相结合来衡量南极海洋保护区的“合理利用”水平。“预警原则”指的是“在环境、基因生物等领域,即使是安全隐患尚无足够的科学根据,但以免一旦发生危险造成严重的或不可逆转的后果,需采取谨慎态度以避免危

害”。^[35]首先,在科学研究执行阶段,应要求制定具体方案对措施的内容和执行情况进行规定,具体明确分工科研检测计划的工作和项目,使得工作有计划有条理地开展;其次,在环境评估方面,先收集南极海洋保护区内环境和生物底本数据,在底本数据基础上明确环境评估地考虑因素,建立一个综合的科学指标体系;最后,将科研检测计划与“预警原则”相结合。一旦发现出现即将超过“合理利用”水平的情形时应运用预警方法,及时通知有关人员采取措施,停止相关不适当的行为,促进南极海洋保护区的合理利用。同时,适用预警方法的时候不仅要考虑科学因素,而且要考虑养护措施的投入和产出比例、技术能力、经济社会价值等。

2. 加强法律建设

目前关于南极海洋保护区仅有 CAMLR 公约和《总体框架》两项专门规定,这两项规定都只提供南极海洋保护区建设的一般法律框架,没有提供具体的规定。使得各成员方在“养护”与“合理利用”之间的关系、海洋保护区的概念等方面存在着分歧。加强南极海洋保护区的法律制度建设刻不容缓。首先,应征求各方意见,在协商一致、互相讨论的基础上明确相关概念,例如海洋保护区、“养护”与“合理利用”关系。其次,应在法律制度层面建立科学指标体系,为科研监测工作提供法律基础。最后,在法律制度上可以进一步对合作非成员方进行具体规定以促进非成员方的合作。

(四) 劣势和威胁交叉分析——WT 交叉分析

WT 交叉分析是自身劣势和外部威胁各要素之间的交叉分析,找出最具有紧迫性的问题根源,采取相应措施来克服自身限制,消除或者回避威胁。南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的劣势在于:科研检测规定过于抽象以及缺乏一定法律基础;其威胁主要是:反对“合理利用”的国家的阻挠、非缔约方的违法行为以及执行监管与违法惩戒措施不力。通过将南极海洋保护区平衡“养护”与“合理利用”的劣势与威胁因素交叉分析,发现当前最紧迫的问题,采取措施克服劣势,消除或回避威胁。

根据上述问题,笔者建议南极海洋保护区建立许可证制度。原因有二:第一,建立许可证制度对科研检测水平的要求与当前南极海洋保护区科研检测水平相当。许可证的发放应考虑到不同地区生态环境的脆弱性,并且可以在当前南极海洋保护区的区域划分基础上进行适当调整确定许可证的发放区域。例如目前罗斯海保护区分为不允许商业捕鱼的

普遍保护区、允许磷虾监管捕捞的磷虾研究区和允许有限的捕鱼活动的特别研究区。许可证的发放情况可以参考上述区域划分。目前南极海洋保护区的科研检测水平满足建立许可证制度对科研检测水平的要求。第二,建立许可证制度适当兼顾反对“合理利用”国家的呼声,是一种反对国与支持国相互妥协让步的折中选择。许可证制度因地制宜,根据不同地区的生态环境脆弱程度确定不同的开放程度,有些地区甚至可以关闭。这种具体情况具体分析的策略是平衡反对国与支持国利益的折中选择。同时,建立许可证制度应遵循从严发放以及因地制宜原则。

首先,在南极海洋保护区建立许可证制度,但是许可证的发放应遵循从严发放原则。同时,许可证的发放要兼顾生态系统的完整性,在保证可持续发展的前提下发放。同时,注重因地制宜,在保护区内

的重点保护区域还可以禁止一切许可证的发放。

其次,许可证制度的建立以因地制宜为原则,根据不同地区的实际情况重点确定开放程度。在生态环境脆弱的地区可完全封闭区域,在低风险地区可以适当开放,建立许可证制度,以平衡“养护”与“合理利用”的关系。

南极海洋保护区可以从东南大西洋渔业组织的实践中借鉴经验。东南大西洋渔业组织在其区域内确定了 13 个脆弱海洋区域,其中 10 个区域关闭所有类型的底部捕捞,但 10 个区域中的 6 个从未开发,另外 4 个已经在过去允许一定程度的捕捞活动。并且 10 个区域也不是永久关闭,其在当该地区识别和确认出包括海山、热液喷口和冷水珊瑚的海洋生态系统并且已经作出环境评估后等一定条件下可以重新开放。13 个区域中的另外 3 个区域虽然已被提议关闭但是至今仍开放捕鱼。^[36]

表 1 基于 SWOT 要素交叉分析南极海洋保护区未来管理措施发展

SWOT 因素		优势(自然资源丰富,不仅是各国的经济利益着眼点也关乎全人类的共同利益)	劣势(科研检测规定过于抽象、缺乏一定法律基础)
SWOT 因素	措施		
机会(南极地区关注度日益提升)		加强全球合作	科研监测与预警方法相结合、加强法律建设
威胁(反对“合理利用”的国家的阻挠、非缔约方的违法行为、执行监管与违法惩戒措施不力)		加强非缔约方法律责任、加强保护区合作强制约束力	建立许可证制度

六、中国立场

(一) 坚持平衡“养护”与“合理利用”的原则

中国常驻联合国副代表刘振民大使在 2006 年第 61 届联大审议海洋和海洋法议题时发言指出,养护国家管辖范围外海域生物多样性的措施和手段应在《联合国海洋法公约》及其他有关国际公约框架内确定,需充分考虑现行公海制度和国际海底制度。应着眼于在养护与可持续利用之间寻求平衡,而不是简单禁止或限制利用海洋。^[37]中国在 2019 年的 CCAMLR 年会上表示,中国坚信 CAMLR 公约通过养护南极海洋生物资源而为人民的利益服务,并且养护包括合理利用,中国支持一个平衡的并且有科学基础的管理框架。^[18]中国政府应妥善处理南极海洋保护区“养护”与“合理利用”之间的平衡,坚持以平衡“养护”与“合理利用”作为开展南极海洋保护区事务的基本原则之一,合理捍卫自身利益。^[38]

(二) 加强南极海洋保护区科学研究投入

中国在 2015 年的 CCAMLR 年会上表示,中国支持建立海洋保护区,但是海洋保护区的建立不应

阻碍在南大洋科学研究的自由。^[39]平衡“养护”与“合理利用”的关系需要以充足的科学数据为依托,定量地分析如何达到“养护”与“合理利用”的平衡。但在现有的南极海洋保护区实践中缺乏相应的底本数据,也缺乏科学指标体系,使得南极海洋保护区事务的进展举步维艰。南大洋因其独特的资源受到各方关注。中国应坚持可持续发展的观点,从制度、管辖、资源等方面全方位确定中国在南极海洋保护区问题上的战略利益。同时应加大在南极海洋保护区的科学研究投入,监控中国在南极海洋保护区的捕捞活动,并严格遵守相应规定,对违法行为进行惩戒。同时,广泛深度收集底本数据,为平衡“养护”与“合理利用”的关系奠定科学基础。^[40]同时,中国也应避免唯科学主义倾向。在科研监测的同时,兼顾生态环境与人类社会的平衡,将社会、经济等因素纳入科学指标体系,实现人与自然的可持续发展。

(三) 联合各方力量促进南极海洋保护区的发展进程

在南极海洋保护区“养护”与“合理利用”的问题上,各国基于自身利益考量显然形成了两个不同

的政治阵营。^[41]中国作为《联合国海洋法公约》和《生物多样性公约》成员国以及南极国际治理的重要参与国,应与有共同利益考量的成员方合作,同时也应兼顾其他成员方的利益主张,协调各方共同促进南极海洋保护区事务的发展。

(四)适时提出中国的南大洋海洋保护区提案

中国虽不是南极条约体系的领土主权声索国,但是在领土主权冻结的情况下,南极海洋保护区的利益也与中国战略经济利益息息相关。中国应将在利益平衡基础上,坚持“养护”与“合理利用”的平衡,不断完善现有提案。同时,在加大南大洋科研活动投入的前提下,选取符合中国利益的具备保护价值的海域,择机适时提出中国的南极海洋保护区提案,从而维护中国在南极条约体系中的核心利益,确保中国在国际社会中的话语权与国际地位。

七、结语

平衡“养护”与“合理利用”的关系不仅有着充

分的法律解释依据,也有充分的理论原因。平衡“养护”与“合理利用”符合公海捕鱼自由原则、国际社会经济效益以及可持续发展理念。同时,平衡“养护”与“合理利用”也符合时代要求,各方应顺应时代潮流,通过科研监测与预警方法相结合、确定非缔约方的法律责任、加强法律建设等措施促进“养护”与“合理利用”的平衡。

中国也应明确树立在“养护”与“合理利用”关系上的立场,坚持“养护”与“合理利用”的平衡,加强科学研究投入,联合各方力量,适时提出中国的南极海洋保护区提案。

加强保护是和平利用南极的基本前提,合理利用是发挥南极价值的题中之义,平衡兼顾是南极国际治理的基本理念。在未来南极治理中,要坚持南极保护与利用兼顾,切实做到在保护中利用南极,在利用中保护南极。

参考文献:

- [1] 徐子英. 神秘的南极[J]. 科技风, 2019(22): 126.
- [2] CCAMLR. CAMLR Convention text[EB/OL]. (2013-11-25) [2020-05-13]. <https://www.ccamlr.org/en/organisation/camlr-convention-text>.
- [3] CCAMLR. Membership[EB/OL]. (2020-03-19) [2020-05-01]. <https://www.ccamlr.org/en/organisation/who-involved-ccamlr>.
- [4] 付玉. 南极海洋保护区事务的发展及挑战[J]. 中国工程科学, 2019, 21(6): 10.
- [5] CCAMLR. Report of the second special meeting of the commission[EB/OL]. (2014-09-29) [2020-05-13]. https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-sm-ii_1.pdf.
- [6] CCAMLR. Marine protected areas (MPAs) [EB/OL]. (2020-07-03) [2020-07-11]. <https://www.ccamlr.org/en/science/marine-protected-areas-mpas>.
- [7] 联合国国际法委员会. 维也纳条约法公约[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.un.org/chinese/law/ilc/treaty.htm>.
- [8] Definition of conservation noun from the *Oxford Advanced Learner's Dictionary*[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/conservation?q=conservation>.
- [9] 联合国国际法委员会. 捕鱼及养护公海生物资源公约[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.un.org/chinese/law/ilc/fish.htm>.
- [10] Definition of rational adjective from the *Oxford Advanced Learner's Dictionary*[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/rational?q=rational>.
- [11] Definition of use verb from the *Oxford Advanced Learner's Dictionary*[EB/OL]. [2020-05-01]. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/use_1?q=use.
- [12] CCAMLR. Protection of the values of Antarctic specially managed and protected areas[EB/OL]. [2020-05-01]. https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-02_11.pdf.
- [13] SMITH D, MCGEE J, JABOUR J. Marine protected areas: a spark for contestation over “rational use” of Antarctic marine living resources in the Southern Ocean? [J]. *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, 2016, 8(3): 181.
- [14] Secretariat of the Antarctic Treaty. Report of the ninth Antarctic Consultative Meeting[EB/OL]. [2020-05-13]. https://documents.atc.aq/ATCM9/fr/ATCM9_fr001_e.pdf.
- [15] CCAMLR. Report of the CCAMLR workshop on marine protected areas[EB/OL]. [2020-05-01]. <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-sc-xxiv-a7.pdf>.
- [16] KAJANUS M, KANGAS J, KURTTILA M. The use of value focused thinking and the A'WOT hybrid method in tourism manage-

- ment[J]. *Tourism Management*, 2004, 25(4): 502.
- [17] 孟令浩. 现有国家管辖范围外海洋保护区的管理措施[J]. *中国环境管理干部学院学报*, 2019, 29(1): 12.
- [18] CCAMLR. Report of the thirty-eighth meeting of the commission[EB/OL]. [2020-05-13]. https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-38_1.pdf.
- [19] CCAMLR. General framework for the establishment of CCAMLR marine protected areas[EB/OL]. [2020-07-26]. https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-04_6.pdf.
- [20] CCAMLR. Report of the thirty-third meeting of the commission[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xxxiii.pdf>.
- [21] CCAMLR. Report of the thirteenth meeting of the commission[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xiii.pdf>.
- [22] 南极出现了“血雪”现象[EB/OL]. [2020-05-13]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1659793740038370775&wfr=spider&for=pc>.
- [23] 胡学东. 公海生物资源管理制度研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2012: 13.
- [24] 联合国粮食及农业组织. 2016 年世界渔业和水产养殖状况[EB/OL]. [2020-05-13]. <http://www.fao.org/3/i5555c/i5555c.pdf>.
- [25] 联合国国际法委员会. 公海公约[EB/OL]. [2020-05-13]. <https://www.un.org/chinese/law/ilc/hsea.htm>.
- [26] 李洁. 南大洋海洋保护区建设的最新发展与思考[J]. *中国海商法研究*, 2016, 27(4): 96.
- [27] 联合国粮食及农业组织. 2018 年世界渔业和水产养殖状况[EB/OL]. [2020-05-13]. <http://www.fao.org/family-farming/detail/zh/c/1145051>.
- [28] MOORESIDE P. Tiny larvae signal big potential for MPAs[J]. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2011, 9(2): 91.
- [29] Secretariat of the Antarctic Treaty. Antarctic Treaty[EB/OL]. [2020-05-13]. https://documents.ats.aq/ats/treaty_original.pdf.
- [30] 吴宁铂. CCAMLR 规制 IUU 捕鱼的措施评估与反思[J]. *极地研究*, 2019, 31(1): 106-107.
- [31] 中西部太平洋高度洄游鱼类种群养护和管理公约[EB/OL]. [2020-05-13]. <http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20180718/1531876076687.pdf>.
- [32] BRUYN P, MURUA H, ARANDA M. The precautionary approach to fisheries management; how this is taken into account by Tuna Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs)[J]. *Marine Policy*, 2013(38): 463.
- [33] 刘希, 唐建业. 欧盟海洋综合战略框架指令及其对中国海洋生态文明建设的借鉴[J]. *上海海洋大学学报*, 2018, 27(4): 612.
- [34] 杨雷, 韩紫轩, 陈丹红, 龙威, 房丽君, 李春雷. 《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》有关问题分析[J]. *极地研究*, 2014, 26(4): 531.
- [35] 陈钰. 国际法中的预警原则研究[D]. 厦门: 厦门大学, 2008: 1.
- [36] 何志鹏. 在国家管辖外海域推进海洋保护区的制度反思与发展前瞻[J]. *社会科学*, 2016(5): 100.
- [37] 中国常驻联合国副代表刘振民大使在第 63 届联大关于“海洋和海洋法”议题的发言[EB/OL]. (2008-12-04) [2020-05-13]. <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceun/chn/lhghywj/fyywj/2008/t526610.htm>.
- [38] 姜丽. 公海保护区问题初探[J]. *海洋开发与管理*, 2013, 30(9): 6-10.
- [39] CCAMLR. Report of the thirty-fourth meeting of the commission[EB/OL]. [2020-05-13]. https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xxxiv_4.pdf.
- [40] 郑雷, 郑苗壮. 南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究[J]. *中国海洋大学学报*, 2014(6): 24.
- [41] 陈力. 南极海洋保护区的国际法依据辨析[J]. *复旦学报(社会科学版)*, 2016, 58(2): 161-162.