

# 北冰洋核心区公海渔业资源 共同治理问题研究\*

白佳玉 庄丽

**【内容提要】** 气候变暖导致北冰洋海冰持续融化，北极海域由常年冰封转变为部分无冰状态，鱼类及海洋生物资源向高纬度移动使该海域形成新的渔场，由此，渔业资源成为北极治理的重要议题。目前，相关国际公约、国家间双边和多边协定及区域性渔业管理组织未能实现对该海域渔业资源的善治，现有合作机制存在局限性。未来可通过利益攸关方的共同参与，建立联合科研平台，达成专门管理商业捕捞的国际协议，实现该海域渔业资源的共同治理。作为北冰洋渔业活动的利益攸关方，中国持续关注该海域公海渔业资源治理发展动态，加强同域内外国家的合作，应积极参与制定该区域渔业资源国际协议，重视该海域海洋生物资源的养护管理和可持续利用，充分发挥北极理事会观察员身份的作用，积极探索参与北冰洋核心区公海渔业资源共同治理的有效路径。

**【关键词】** 北冰洋核心区公海 渔业资源 共同治理 国际渔业协定

**【作者简介】** 白佳玉，中国海洋大学法政学院副教授；庄丽，中国海洋大学法政学院硕士研究生

**【中图分类号】** P727/D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)03-0135-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201703008

---

\* 本文系国家自然科学基金一般项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”（16BFX188）的阶段性成果。

伴随着全球气候变暖,海水升温加快,北极海冰加速消融,一些经济性鱼类出现于高纬海域,曾经冰雪覆盖之下的北冰洋日益引起各国的关注。尽管北冰洋核心区公海尚未出现商业捕捞活动,但是因气候变化而引发的自然条件变化极可能促使该区域在未来成为鱼类适宜的栖息地,<sup>①</sup>商业捕捞或将逐渐出现。在认知、保护北极环境的同时,如何保证北冰洋核心区公海渔业资源的可持续开发,并建立科学有效的共同治理模式,以保障北冰洋沿岸国和利益攸关方的共同利益是本文试图解决的问题。

## 一、北冰洋核心区公海渔业资源问题及现有合作机制

北冰洋核心区的地理位置和海域特征决定了其公海属性。全球气候变化,北极气温升高所带来的该区域渔业资源治理问题具有全球性特点。但针对北冰洋核心区公海渔业资源治理的合作机制仍具有局限性。

### (一) 北冰洋核心区公海渔业资源问题具有全球性

北冰洋核心区公海位于地球最北端,被美国、俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰岛)和挪威五国所包围。该地区常年冰雪覆盖,商业捕捞问题一直不是国际社会的关注重点。但随着全球气候变化,北极地区气温升高,夏季的北冰洋出现永久冰层融化现象。尤其在2012年夏季,北冰洋40%的海冰已完全融化,美国、俄罗斯和加拿大沿岸海冰消融最为明显,季节性海冰和无冰海域已取代永久性海冰。<sup>②</sup>随着全球变暖趋势的增强,北冰洋极有可能在未来的几十年内成为无冰海域。<sup>③</sup>

气候变暖引发海水温度升高,这直接导致北冰洋海洋生物资源尤其是鱼类资源的跨界洄游甚至生态系统改变,原本处于较低纬度海域的鱼类为适应

---

<sup>①</sup> Rosemary Rayfuse, "Warm Waters and Cold Shoulders: Jostling for Jurisdiction in Polar Oceans," *The Yearbook of Polar Law*, Vol. 1, No. 1, 2009, p. 465.

<sup>②</sup> 《北极国家等召开会议就北极商业捕捞问题进行磋商》, 中国国家生物多样性信息交换所, 2016年4月28日, [www.biodiv.gov.cn/hyxx/gjhy/201608/t20160829\\_363169.html](http://www.biodiv.gov.cn/hyxx/gjhy/201608/t20160829_363169.html)。

<sup>③</sup> N. Melia, K. Haines, and E. Hawkins, "Improved Arctic Sea Ice Thickness Projections Using Bias Corrected CMIP5 Simulations," *The Cryosphere Discussions*, Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 3835-3836.

温度变化很可能向高纬度海域洄游。2013 年, 北极理事会下属养护北极动植物工作组 (CAFF) 发布的《北极生物多样性评估》报告指出, 北冰洋的海洋鱼类大约为 250 种, 其中边缘海域的鱼类种类为 106 科 633 种。<sup>①</sup> 具有经济价值或潜在商业价值的海洋鱼类有鳕科鱼类、鲱科鱼类、鲽科鱼类、鲑鱼类、鲉科鱼类和香鱼。<sup>②</sup> 鳕科鱼类已成为北极海域重要的鱼类, 具有极高的商业价值; 香鱼是北极海域重要的饵料鱼类; 鲑鱼是北极海域最具经济价值和营养价值的鱼类, 常见的鲑鱼鱼种主要有红点鲑和大西洋鲑。然而, 受气候变暖的影响, 北极海域鱼类资源的分布发生了很大变化。美国地质调查局和美国海洋能源局联合对北极海域鱼类资源的研究结果显示, 在楚科奇海和波弗特海域发现的 109 种鱼类中, 2002 年首次发布北极鱼类种群目录后发现的为 20 种, 另有 63 种鱼类的栖息地范围发生改变, 总体呈现向高纬度扩展的趋势。一些原本在北冰洋不常见的鱼类, 如狭鳕、太平洋鳕、鲑鱼大量出现在美国管辖范围内的北冰洋海域。这充分说明, 在气候变化影响下, 越来越多的鱼类迁徙到原本被冰层覆盖的高纬度北冰洋海域。

在地质构造方面, 公海的深海盆地和浅海大陆架与世界上其他渔区具有相似性。北冰洋核心区 25% 的区域由海底山脉和大陆架构成, 海水深度低于 2 000 米。人类现有的捕捞技术已完全可以实现在该海域条件下的商业捕捞。2012 年, 北冰洋已有 37% 的海域处于无冰、适宜捕捞的状态。这进一步表明, 在北冰洋核心区公海开展捕捞活动的条件已日渐成熟, 现代捕鱼技术的快速发展又在一定程度上拓宽了捕捞范围, 其他利益攸关方可在考虑环境变化且具备技术的条件下, 在养护和可持续利用的基础上逐步在该海域开展远洋捕鱼。<sup>③</sup>

## (二) 北冰洋核心区公海现有渔业合作机制的局限性

囿于北极地区复杂的地理和政治环境, 有关北冰洋海域渔业资源的治理

---

<sup>①</sup> Erik J. Molenaar, "Status and Reform of International Arctic Fisheries Law," *Arctic Marine Governance*, No. 2, 2014, p. 115.

<sup>②</sup> 焦敏、陈新军、高郭平: 《北极海域渔业资源开发现状及对策》, 《极地研究》2015 年第 2 期, 第 220 页。

<sup>③</sup> A. B. Hollowed, B. Planque, and H. Loeng, "Potential Movement of Fish and Shellfish Stocks from the Sub-arctic to the Arctic," *Fish Oceanography*, Vol. 22, No. 5, 2013, p. 357.

呈现不协调状态,北冰洋核心区公海渔业合作机制存在局限性,渔业资源尚未实现有效治理。全球性公约、北极国家之间的双边或多边渔业合作协议以及区域性渔业管理组织构成当前北冰洋核心区渔业资源共同治理的基本框架。<sup>①</sup>然而,由于北极地区气候条件和生态环境的特殊性,使得北冰洋核心区公海渔业环境脆弱、敏感,相关渔业资源的治理规则仍处于形成阶段。

第一,在全球层面,一些重要的海洋渔业管理公约或协定,如《联合国海洋法公约》《联合国鱼类种群协定》《生物多样性公约》等均可适用于北冰洋核心区公海。

《联合国海洋法公约》是当前解决海洋问题的海洋宪章,对缔约国具有普遍适用性。但《联合国海洋法公约》在处理北冰洋核心区公海渔业管理效能方面有待进一步强化。一方面,《联合国海洋法公约》是在尽可能涵盖诸多领域并协调多方利益集团的利益诉求基础上达成的,对存在较大争议的问题或模糊处理,或未给予细致规定;另一方面,《联合国海洋法公约》对海洋渔业管理提供的只是框架性规定,属于总体性设想,在细节上较难为北冰洋核心区公海渔业资源管理的特殊问题提供针对性的治理模式、管理措施或管制手段。

《生物多样性公约》的进步性在于强调国际合作在生物多样性保护中的重要性,重申各国有责任保护其生物多样性并以可持续的方式利用生物资源。这为北极核心区渔业资源的开发和保护提供了新的路径,对通过国际合作的方式实现跨区域渔业资源的有效治理具有借鉴意义。但该公约的对象范围是全球生物资源,需要专门针对北冰洋核心区公海渔业资源的法律规制进行补充。

《联合国鱼类种群协定》引进了预防性做法和预防性参考点,养护和管理措施互不抵触等新的管理理念,为北冰洋沿岸国和在公海捕鱼的国家进行国家间合作建立了具有可操作性的机制。这对于北冰洋核心区公海渔业资源管理中鱼类资源向高纬度跨界洄游问题的解决提供了思路。但是,该协定将管理对象限定为跨界鱼类种群和高纬度洄游鱼类种群,而北冰洋海域不只涵

---

<sup>①</sup> 卢芳华:《北极公海渔业管理制度与中国权益维护》,《南京政治学院学报》2016年第5期,第79页。

盖这两种鱼类种群，因此协定在北冰洋海域的适用具有一定的局限性。

《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的独特之处在于建立了细化的渔船档案制度，并加强协定缔约国（即公海渔船船旗国）的责任。该协定通过完善国际合作，加强信息交流，实现对所有公海渔船的规范化管理，维护公海渔业秩序。该协定将船旗国管辖与港口国管辖相结合，要求悬挂缔约方船旗的船舶向联合国粮农组织（FAO）通报船舶情况，对于未来北冰洋核心区公海可能出现的渔船管理问题提供了有效的解决方法。

《负责任渔业行为守则》要求各国采取预防措施，提倡采取选择性强、生态友好型的渔具与捕捞方法，确保对海洋生物资源进行有效的养护和管理。相较于《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》，该守则内容更广泛，涵盖了整个渔业管理领域，是最为广泛的渔业行为规范文件。但守则缺少法律拘束力，对渔业管理仅具有指导意义，各国履约是自愿的。

第二，除全球性公约外，北极国家间也签订了双边或多边渔业合作协议，如1975年挪威与苏联签订的《渔业事务合作协议》，1985年美国与加拿大签订的《关于太平洋鲑鱼养护管理的条约》，1988年美国与苏联签订的《共同渔业关系协议》，1992年丹麦分别与挪威和俄罗斯签订的《共同渔业关系协议》。除上述正式协定之外，北极国家还开展了其他合作，如加拿大和丹麦格陵兰之间虽未签订正式的渔业合作协议，却一直保持着对巴芬湾和戴维斯海峡渔业的共同管理和协商，积极开展科研合作，共同实现对区域内渔业的管理与保护。

这些协定和不同形式的合作旨在维护北极渔业的可持续利用，实现对北极渔业资源的养护与管理。但缺点在于仅适用于某一区域或某些鱼类种群，这使得北冰洋核心区公海渔业管理无法覆盖到整个北冰洋海域，可能出现“盲区”。另外，部分协议的缔约方未纳入其他利益攸关方，参与主体有限，其适用范围同样具有局限性。

第三，北冰洋核心区边缘还存在不同种类的渔业管理组织和渔业管理委员会，如东北大西洋渔业委员会（North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC）、西北大西洋渔业组织（Northwest Atlantic Fisheries Organization,

NAFO)、北大西洋鲑鱼养护组织(North Atlantic Salmon Conservation Organization, NASCO)、大西洋金枪鱼类管理委员会(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)、中西太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)等。<sup>①</sup>

东北大西洋渔业委员会管辖的一小部分海域与北冰洋核心区重叠,但受其适用范围和能力局限,尚不能从根本上解决北冰洋核心区公海渔业资源管理问题。首先,其管理范围局限于北冰洋的一部分,未能覆盖整个北冰洋核心区公海。其次,东北大西洋渔业委员会的规定不具有全面性和强制性,有关渔业管理的相关规定不能拓展到多领域。再次,该组织仅涉及十个国家,是小规模和较为封闭的沿海国组织,<sup>②</sup>世界上绝大多数远洋渔业国家未被纳入东北大西洋渔业委员会,不能实现对北冰洋核心区公海渔业的全面管理。其他区域性渔业管理组织,如中西太平洋渔业委员会、大西洋金枪鱼类保护委员会的管辖范围虽可覆盖北冰洋部分海域,但气候变化背景下鱼类洄游的发展前景并不明朗,这些区域性渔业管理组织所针对的鱼类种群活动是否会延伸至北冰洋核心区公海仍有待观察。

综上所述,当前针对北冰洋核心区公海渔业治理合作机制呈现出“碎片化”和“分散式”的特征。首先,《联合国海洋法公约》《鱼类种群协定》《负责任渔业行为守则》等国际渔业管理规则或者对缔约国有效、或者可自愿遵守,但并非专门针对北冰洋核心区公海渔业资源管理。其次,现有北极国家双边或多边渔业合作协议受特定区域和特定鱼类种群的限制,不能从整体上解决北冰洋核心区公海渔业管理问题,而且个别协议安排在性质上仅为区域性软法。再次,北冰洋核心区边缘的区域性渔业管理组织的管辖范围和成员国有限,管辖鱼类种群有限,较难承担该海域渔业管理职责,而专门适用于北冰洋核心区的区域性渔业资源管理组织或机制尚处于缺失状态。

---

<sup>①</sup> 唐建业、赵嵌嵌:《有关北极渔业资源养护与管理的法律问题分析》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2010年第5期,第13页。

<sup>②</sup> 赵隆:《从渔业问题看北极治理的困境与路径》,《国际问题研究》2013年第4期,第69-82页。

## 二、北冰洋核心区公海渔业资源治理进展和问题

北冰洋核心区公海渔业资源问题的全球性和现有合作机制的有限性要求各方继续开展广泛合作,以实现对该公海渔业资源的有效治理,但合作进程中仍存在一定分歧。

### (一) 北冰洋核心区公海渔业资源治理的合作进展

早在 2007 年,因北极海冰覆盖范围创下历年最低纪录,阿拉斯加参议员向美国参议院发起倡议,要求美国政府推动达成并实施一项国际协议,旨在防止北冰洋国际海域无管制商业捕捞,促进北极海域跨界及高纬度洄游鱼类种群的养护及管理。2009 年,美国通过北太平洋渔业管理委员会采取预防性行动,在其管辖的北极水域内禁止商业性捕鱼,并试图将该措施应用于北极核心区公海渔业资源治理中。

自 2010 年以来,在美国的倡议下,北冰洋沿岸五国召开了一系列政府层面的高官会议及科学家会议,专门讨论北冰洋核心区公海渔业资源开发与养护,提出通过国际协定规制商业性捕捞。2011 年 6 月,北冰洋沿岸五国首次召开科学家会议,以便更全面和系统地分析和研判北冰洋核心区公海渔业资源状况。同年 8 月,丹麦针对北冰洋核心区渔业资源管理制定新政策;加拿大北极专家在《纽约时报》发表专栏文章,明确要求在北极制定一个新的国际渔业协定。2012 年 4 月,2 000 多名科学家联合倡议北冰洋沿岸国逐步达成国际协议,保护北冰洋核心区公海渔场。<sup>①</sup>同年 5 月,美国发布北极渔业会议的协议草案。2014 年 2 月,在第三次高官会议上,北冰洋沿岸五国首次提出实施临时措施,防止无管制捕捞活动,以及建立联合科学研究计划。2015 年 7 月 16 日,五国达成《关于防止北冰洋核心区不规范公海捕鱼的宣言》,明确在有充分科学证据证明北冰洋渔业可持续发展之前,五国不会授权本国船只在北冰洋核心区的国际水域进行商业捕捞。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Yereth Rosen, "5 Nations Sign Declaration to Protect Arctic Donut Hole from Unregulated Fishing," Alaska Dispatch News, June 16, 2015, <http://www.adn.com/article/20150716/5-nations-sign-declaration-protect-arctic-donut-hole-unregulated-fishing>.

<sup>②</sup> "Timeline: Toward a Fisheries Agreement for the International Waters of the Central Arctic Ocean," Pew Charitable Trusts, <http://www.pewtrusts.org/en/projects/arctic-ocean-international>

2015年12月1—3日,北冰洋沿岸五国与中国、日本、韩国、冰岛和欧盟在华盛顿就制定北冰洋核心区公海海域渔业管理协议进行首轮对话。在2016年的会议上,尽管各方对探查性捕捞和商业性捕捞的开始时间、决策的达成和渔业协定的法律拘束力等问题尚存异议,但是一致同意在渔业研究方面开展合作。

## (二) 北冰洋核心区公海渔业资源治理的分歧点

美国主张达成一项具有法律约束力的国际协定,是北冰洋核心区公海渔业资源管理预防性措施的倡导者。美国北极研究会委员戴维·本顿(David Benton)认为,针对北冰洋核心区公海渔业资源的管理应分步骤进行,各国应首先采取预防性措施并签订一份具有约束力的国际协议,然后共同建立渔业科学合作平台或科研机构,最终在掌握该地区充足渔业信息后成立区域性渔业资源管理组织。<sup>①</sup>

加拿大具有丰富的渔业资源管理经验和完备的管理制度,是“理性的实用主义者”。<sup>②</sup>加拿大2001年出台《新兴渔业政策》,阐明对包括北极管辖海域内的新兴渔业的态度,即通过预防性措施进行渔业资源管理,促进渔业可持续发展。“禁捕”政策既不属于国际渔业制度所推崇的保护措施,也不是国际渔业资源管理的普遍实践。因此,在北冰洋核心区公海渔业资源管理上,加拿大更倾向于生态保护与经济发展相协调的可持续措施。<sup>③</sup>

丹麦渔业产量并不高,但渔业在其国民经济发展中占据较为重要的地位,并且渔业发展水平较高。<sup>④</sup>其格陵兰群岛、法罗群岛也是以渔业为主的地区,“禁捕”对于该国是不可行的。挪威和俄罗斯于2010年就巴伦支海划界案达成协议,在这之前两国有将渔业资源管理拓展至管辖海域之外公海

---

/solutions.

<sup>①</sup> 周超:《2016年北冰洋公海渔业圆桌会议综述》,中国海洋在线,2016年4月13日,<http://www.oceanol.com/zhuant2016/2015baobei11/2015baobei411/2016-05-16/59342.html>。

<sup>②</sup> 邹磊磊、张侠、邓贝西:《北极公海渔业管理制度初探》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2015年第5期,第10页。

<sup>③</sup> Timo Koivurova, Erik J. Molenaar, and David Vander Zwaag, “Canada, the EU and Arctic Ocean Governance: a Tangled and Shifting Seascape and Future Directions,” *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, No. 2, 2009, pp. 248-287.

<sup>④</sup> 邓伟、贾丽、周玉国:《丹麦渔业发展情况考察》,《中国水产》2015年第4期,第49-50页。



的迹象，后因两国为捕鱼国预留捕捞配额而使问题得以解决。两国在巴伦支海划界案中所达成的协议一方面促进共同合作，另一方面也显示出双方在渔业资源管理上的排他性倾向。海冰消融后向北洄游的鱼类可能出现在两国专属经济区或附近海域。针对高纬度渔业的良好发展前景，两国可能难以接受绝对的“禁捕”约束。<sup>①</sup>

北冰洋核心区公海渔业资源的健全管理在欧盟北极政策以及欧盟的海洋治理方案中占据重要地位。作为北极鱼类资源主要消费地的欧盟在这一问题上提出的主要目标是，在可持续发展的前提下利用渔业资源，并且尊重土著居民的权利。自2009年以来，欧盟一直坚持在达成一个科学的、预防性的管理机制后，方可在北冰洋核心区公海开展商业捕捞活动。

在2016年的北冰洋公海渔业资源管理会议上，韩国对美国所极力倡导的预防性措施内涵有不同理解。韩国海洋研究院渔业部主任赵正熙指出，预防性措施本身不是强力禁止捕捞，简单的“禁捕”政策只会导致针对该海域的数据获取更加困难。当前的首要任务是明确界定北冰洋核心区公海渔业资源养护原则的终极性目标和可操作目标。<sup>②</sup>

中国则认为，预防性措施不意味着一禁了之，不等同于简单的关闭渔场。《联合国鱼类种群协定》规定，即使是新渔业，亦可在谨慎设计后制定限额进行捕捞。此后，对所获得的数据信息进行评估，仅在出现重大不利影响时采取极端措施，但只限于临时性措施。全球变暖背景下的北冰洋逐渐演变为“公共池塘”，其资源不归属于某个国家。在保护当地生态环境和尊重原住民权利的前提下，任何国家都有权对当地资源进行可持续利用。

经过四轮会谈，<sup>③</sup> 北极问题相关各方已达成初步共识：防止北冰洋核心区公海无规制的商业捕捞；共同促进海洋生物资源的可持续利用；保护该海域脆弱的生态系统。多数国家认为，该海域可以建立一个或多个区域性渔业管理组织。而协议中所提及的探查捕捞方式，何时建立区域性渔业资源管理

---

<sup>①</sup> 邹磊磊、密晨曦：《北极渔业及渔业管理之现状及展望》，《太平洋学报》2016年第3期，第88页。

<sup>②</sup> 周超：《2016年北冰洋公海渔业圆桌会议综述》。

<sup>③</sup> 四轮会议分别为：2015年12月华盛顿会议、2016年4月华盛顿会议、2016年7月伊魁特会议和2016年11月法罗群岛会议。

组织，以及决策程序仍是未来需要探讨的关键问题。<sup>①</sup> 2017年3月15日，在雷克雅未克举行的第五次北冰洋核心区公海渔业会谈，再次重申了促进核心区未来渔业有序捕捞，合理开发利用渔业资源及保护海洋生态的承诺。会议强调有效共识对渔业治理的重要性，并努力就协议草案的目的、适用意义、联合科学研究的相关规定、进行捕捞实验的前提条件、争端解决机制及加入和退出机制等具体内容协商一致。有关协定区域、建立区域性渔业资源管理组织及后续的具体管理规定与决策议程尚需继续讨论，以期尽快解决遗留问题，达成有效共识。<sup>②</sup>

### 三、未来北冰洋核心区公海渔业资源共同治理安排

北冰洋核心区公海已逐步具备渔业资源开发利用的条件，而北冰洋特殊的自然环境也对管理模式提出要求。在这一问题上，印第安纳大学学者约书亚·欧文斯（Joshua Owens）提出，针对北冰洋独特的环境特点，应寻求新的制度安排加强对这片海域的保护。他认为北冰洋与半闭海在性质上相类似，在管理模式上可类推适用闭海、半闭海制度，并进行适时合理的变更。<sup>③</sup> 但本文并不认同北冰洋具有半闭海性质的观点，更认同德国前外长基多·韦斯特韦勒（Guido Westerwelle）和德国外交部法律顾问格奥尔格·维切尔（Georg Witschel）对于北冰洋性质的界定，即北冰洋核心区存在公海，北极治理要具有“全球公共性”的特点。<sup>④</sup>

从地理位置看，北冰洋位于地球最北端，由北冰洋沿岸五国（美国、俄罗斯、加拿大、挪威和丹麦）管辖范围内海域和管辖范围外海域构成。北冰洋核心区内不受某个沿岸国单独支配的管辖范围外海域，即为北冰洋核心区

---

<sup>①</sup> “Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean,” *Arctic Journal*, November 1, 2016, <http://arcticjournal.com/press-releases/2733/meeting-high-seas-fisheries-central-arctic-ocean>.

<sup>②</sup> 宋晗编译：《北极核心区公海渔业会议主席声明》，国际极地与海洋门户，2017年3月23日，<http://www.polaroceanportal.com/article/1427>。

<sup>③</sup> 约书亚·欧文斯：《闭海半闭海制度——北冰洋是半闭海吗？》，郭玉兰译，《中国海洋法学评论》2013年第2期，第200-203页。

<sup>④</sup> Georg Witschel, *New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region: An Introduction*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, p. 34.

公海。从半闭海概念来看,半闭海一般名称为“海”,如地中海。北冰洋称之为“洋”,虽在四大洋之中面积最小,但“洋”与“海”仍存在本质区别。

《联合国海洋法公约》所界定的半闭海包括全部或主要由两个或两个以上国家的领海和专属经济区构成的海域。<sup>①</sup>如前所述,北冰洋存在公海,半闭海制度不适用于北冰洋。因此,北冰洋核心区公海渔业资源管理问题已超出区域问题的边界,上升为全球性问题。要在共存、共享、共治、共赢和共建的原则基础上进行共同治理,<sup>②</sup>同时能够兼顾北冰洋沿岸国和其他利益攸关方的共同利益。本文从治理主体、治理机制和执行三方面来提出北冰洋核心区公海渔业资源的共同治理安排主张。

### (一) 多元治理主体

北冰洋核心区的公海性质决定了参与渔业资源治理的主体应多元化。一般而言,跨区域、全球性问题的解决在很大程度上均依赖于国际合作,北冰洋核心区公海渔业资源管理问题也适用多边主义的解决方式。

目前,对多边主义的界定主要有两种形式,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为多边主义是一种通过制度安排实现各国间政策协调的实践,其中的国家主体数量为三个或三个以上;<sup>③</sup>而约翰·鲁杰(John G. Ruggie)则认为多边主义是一种各国间以广义行动原则为基础而形成的国家间制度形式,不过分强调特殊性。<sup>④</sup>

无论采用何种理论模式来界定多边主义,合作都是多边主义的核心,多边主义追求共同利益。此外,多边主义包含三个特征:不可分割性、普遍化的行为原则、互惠的扩散性。首先,不可分割性主要指在约束主体方面,多边主义要求以集体性体现整个行动的权威和约束力,每个主体不具有分割性。针对公海渔业资源的治理,《联合国海洋法公约》明确规定公海捕鱼自

<sup>①</sup> 《联合国海洋法公约》第122条。

<sup>②</sup> 陈文玲:《从全球公共利益出发构建全球治理新秩序》,《社会科学报》2015年11月5日,第3版。

<sup>③</sup> Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol. 45, No. 4, 1990, p. 731.

<sup>④</sup> John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John G. Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

由，有关北冰洋核心区公海渔业资源治理主体应包括沿岸国和利益攸关方，治理主体具有不可分割性。其次，普遍化的行为原则是指对行为体行为方式的约束，每个行为体应以平等的地位参与多边框架合作，合作机制的运行依赖各方的共同意愿而非某一方的个别偏好。北冰洋核心区公海渔业资源的治理主要针对区域跨界洄游鱼类，《联合国海洋法公约》鼓励以区域性渔业管理组织为平台开展合作，规制跨界洄游鱼类的资源养护和管理活动；即使尚不存在区域性渔业管理组织，沿岸国和捕鱼国也要加强合作。最后，互惠的扩散性要求行为体关注长远、广泛的利益，积极参与多边合作。

从多边主义视角出发，北冰洋沿岸国同利益攸关方应通过协商建立北冰洋核心区公海渔业资源管理平台，制定专门的区域性渔业协议以促进资源管理的常态化。这既符合《联合国海洋法公约》规定，亦符合各方长远利益。北冰洋核心区公海渔业资源治理的制度建设，应考虑各行为体在协议内容方面的利益一致性与特殊性，这分别决定了话语权的平等分配与特殊考量。

第一，国际规则未赋予北冰洋沿岸国有关北冰洋核心区公海渔业资源分配的排他或优先权，捕鱼国与沿岸国在资源养护和管理方面的权利平等。由于受到气候变化的影响，北极地区的商业捕捞存在较大的不确定性，增强各国间的科研合作尤为重要。

第二，根据《联合国海洋法公约》第 119 条第 1 款 (a) 项的规定，在决定公海生物资源可捕量和制定其他养护措施时，应在包括发展中国家的特殊要求在内的各种环境及经济因素限制下确定。发展中国家同发达国家在经济和社会发展方面尚存在一定差距，使各方针对海洋生物资源开发和保护方面的目标和行动有所不同。中国作为利益攸关的发展中国家，对北冰洋核心区公海渔业资源管理的建议表达了发展中捕鱼国家的特殊利益和诉求，其特殊利益理应得到《联合国海洋法公约》框架下合作各方的尊重。

北冰洋核心区治理也离不开非政府国际组织的推动和支持。早在努克会议召开之时，作为非政府国际组织的重要代表，绿色和平组织 (Greenpeace) 就表达了对北极核心区公海渔业资源治理的高度关注和认可。将北冰洋核心

区公海渔业会议称为“近期北极地缘政治史上最为重要的一次会议”<sup>①</sup>。努克会议的召开进一步加强和夯实了各方在渔业资源养护方面的协商合作。<sup>②</sup>皮尤慈善信托基金（Pew Charitable Trusts）“保护北极生命”项目的高级官员亨利·亨廷顿（Henry Huntington）认为，北冰洋核心区公海海域的面积同地中海大致相同，但在该海域并不存在任何渔业资源管理规定或协议，这使得该问题更加复杂。他进一步指出，亚洲国家在北极科学研究方面具有极高的参与性和活跃性，有必要考虑以多边合作的方式提高各行为主体对北冰洋核心区公海渔业资源治理的兴趣和技术参与。<sup>③</sup>

## （二）建立渔业资源勘测合作机制

共同治理倡导“共治”理念，而“共治”的实现离不开各行为体间平等合作。北冰洋核心区渔业资源治理机制应以渔业资源勘测合作为基础，使其成为各治理主体实现“共治”的有效对话平台。虽然各国已经在北冰洋海域进行了多次科学考察，特别是自 1982 年开展“国际极地年”活动以来，各国加大了对北冰洋的科学探索，但是囿于北冰洋的地理位置和恶劣的自然条件，人类对这片海域的生态系统价值和功能的认识仍处于相对较低的水平。亨利·亨廷顿用“迷失的中部”来形容人类对北冰洋核心区海域渔业资源状况认识的缺失。他指出，在众多的未知领域中尤其是北冰洋核心区渔业资源的种类、数量以及分布情况，科学家对此了解甚少。俄罗斯北方海域渔民协会协调委员会的主席也强调，就目前所取得的科研成果而言，还未能掌握有关北冰洋核心区海域渔业资源分布的准确信息。因此，整合各国的海洋科学考察优势，建立渔业资源勘测合作机制显得尤为重要。

1994 年的《中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约》是建立北冰洋核心区公海渔业资源科研勘测合作机制可借鉴的范本。该公约旨在养护和管理俄

---

<sup>①</sup> Richard Page, “The Nuuk Arctic Fisheries Meeting: Breakthrough or Lost Cause,” Greenpeace, March 26, 2014, <http://www.greenpeace.org/usa/nuuk-arctic-fisheries-meeting-breakthrough-lost-cause/>.

<sup>②</sup> 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》，《社会主义研究》2016 年第 1 期，第 130 页。

<sup>③</sup> Levon Sevunts, “Expert Call for Collaboration on Arctic Fisheries Research,” Alaska Dispatch News, April 27, 2016, <https://www.adn.com/arctic/article/experts-call-collaboration-arctic-fisheries-research/2016/04/27/>.

罗斯、美国管辖范围内的公海鳕鱼资源，目的在于使鳕鱼资源在该区域保持“最大持续生产量”的水平。<sup>①</sup> 该公约敦促各缔约国组成科学技术委员会，并负有将各自区域内对狭鳕资源及其他海洋生物资源的探测报告递交给科学委员会的义务。同时，在数据方面，鼓励各缔约国定期进行捕捞数据的交换和交流，并由各缔约国协商一致建立中白令海狭鳕观察员计划，在区域内实现对狭鳕渔业资源的有效管理和养护，使其始终保持可持续增长水平。

基于对治理机制范本的分析，北冰洋核心区渔业资源的养护和管理有赖于沿岸国与其他利益攸关方的共同努力，建立渔业资源勘测合作机制，并以此为平台实现对核心区渔业资源的有效治理。未来有必要加大对北冰洋海水和海冰的监测力度，收集北冰洋冰情等气候方面的相关信息，深入调查研究北冰洋核心区和边缘海域的渔业资源及其他海洋生物资源状况，对北冰洋洋生态系统进行全方位的系统分析，并着力推进各国之间气候及渔业资源数据信息的共享，推动建立开发和保护并举的渔业资源勘测计划，为渔业资源的可持续开发利用和养护做好充分的科研准备。

### （三）在可持续发展理念下开展合作

根据《联合国海洋法公约》第 87 条的规定，各国在公海上享有“捕鱼自由”的权利，这是“公海自由”的重要内容之一。在此基础上，《联合国海洋法公约》第 116 至 119 条详细规定，在国家合作的前提下，所有国家均平等地享有对公海渔业资源的开发权利和养护义务。<sup>②</sup> 尤其是第 118 条详细规定了各国对公海生物资源的养护和管理的义务，且这种义务的实现需要基于多方形成的共识，借助多方合作。当两个或两个以上的国家开发同一海洋生物资源或两个以上的国家在同一区域内开发不同的海洋生物资源时，应当进行谈判，从而实现对海洋生物资源的保护。为了实现这一目标，这些国家应在合作基础上建立区域性渔业资源管理组织。该条强调各方在考虑彼此利益前提下进行海洋渔业资源的养护和管理。各方要在合作的前提下，以科学

---

<sup>①</sup> 张晏瑜：《国际渔业法律制度的演进与发展》，《国际法研究》2015 年第 5 期，第 37 页。

<sup>②</sup> 《联合国海洋法公约》第 116 条“公海上捕鱼的权利”，第 117 条“各国为其国民采取养护公海生物资源措施的义务”，第 118 条“各国在养护与管理生物资源方面的合作”，第 119 条“公海生物资源的养护”。

态度共同对开发、利用、发展和养护渔业资源的相关措施进行严格审查；探讨对彼此具有约束力的国际协定的相关要求，并争取在进一步谈判的过程中达成新的协定。

《联合国海洋法公约》对未来北冰洋核心区渔业资源的治理提供了海洋法依据，其中渗透了生物资源利用的可持续性原则。可持续发展目标要求未来达成的北冰洋核心区渔业资源国际协定要同时顾及当代人和后代人的需要，考虑不同地理位置的国家的利益，维护北冰洋沿岸国和其他利益攸关方的共同利益，在可持续发展理念的指导下实现多边合作。

北冰洋核心区公海是全球公域之一，治理不力将会造成“公地悲剧”。北冰洋核心区公海的生态重要性和特殊地缘位置使其不适用明确产权或“利维坦式”的自上而下的监管措施。在北极复杂的社会生态系统中，任何单一行为体都不能独立承担治理责任，唯有各方通过谈判达成共识，方能实现该海域渔业的可持续发展。

#### 四、中国参与北冰洋核心区公海渔业资源治理的路径

北极国家和其他北极利益攸关方有关北冰洋核心区公海渔业资源管理的谈判进程仍在进行，未来各方很有可能会在科研合作的基础之上达成可持续发展共识。而在这一实然向应然状态的转变过程中，如何维护中国在北冰洋核心区公海渔业资源开发中的权益，如何深度参与该地区国际渔业谈判，是中国面临的主要问题。

##### （一）加强国际合作，扩展合作领域，提升合作层次

北冰洋核心区公海渔业资源治理协议的协商过程充分表明，国际问题的解决是国家间通过寻求共同利益，加强合作的过程，而不是某个国家或者某几个国家的单边或小集团行动，同样，多边合作是解决北极地区渔业资源管理问题的必然途径。共同利益是国家间合作的基础，共同利益的确立可以使国家调整自身的行为方式或行动方向，与其他国家的偏好达到某种程度的一

致,从而达到合作的状态。<sup>①</sup>因此,中国应抓住机遇,避免被动旁观,积极参与北冰洋核心区公海渔业资源管理协议的谈判,适时谋求在其中的重要角色。此外,中国应与利益攸关方形成合力,利用高层互访、经贸交流、对外交往等方式,加强沟通,提升相互之间的合作力度,把握主动权并发出自己的声音。国内相关主管部门要密切关注北冰洋沿岸国及其他利益攸关方对北冰洋核心区公海渔业活动的利益关切、态度变化等,及时调整中国的应对方法及思路,坚持以多边合作模式管理和养护北冰洋核心区公海渔业资源。

### (二) 积极参与北冰洋海洋生物资源的科学研究

2015年12月,在北冰洋沿岸五国与其他利益攸关方召开的渔业会议上,各国强调海洋科学研究在北极渔业治理模式构建中的重要性。北极的变暖速度是地球上其他地区的两倍,该地区的急剧变化亟须加强相关领域的科学研究,了解其变化的原因和未来走势。鉴于科学研究在北冰洋核心区公海渔业资源开发与管理中的重要地位以及各方的普遍重视,第一,中国应同北极国家和其他利益攸关方共同努力,提高科研能力并加强科研合作。第二,重视对北极气温和海冰的监测,积极获取第一手资料,为未来北冰洋核心区公海鱼类资源的养护和利用奠定坚实的科学基础。第三,深入调查研究北冰洋海洋生物资源状况,进行系统评估并在此基础上提出中国参与北冰洋核心区公海渔业活动的可行方案。第四,加大针对北冰洋环境的考察力度并扩大考察范围,实时实地监测渔业资源分布变化,尝试对北冰洋核心区公海渔业和渔场实施统一监测。<sup>②</sup>第五,积极参与各类国际渔业问题的主题论坛,通过二轨外交宣传中国主张,形成科学家共同体和共同认知。第六,适时推动有关北冰洋核心区公海渔业资源科学研究国际组织的建立。

### (三) 充分发挥北极理事会科研信息平台作用

北极理事会旨在促进北极的可持续发展和环境保护。作为北极治理中最具影响力的区域性政府间论坛,北极理事会在环境、气候和可持续发展方面具备强大的预测评估能力。北极理事会通过发布一系列科学研究报告,持续

---

<sup>①</sup> Kenneth Oye, *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986, pp. 18-20.

<sup>②</sup> 焦敏、陈新军、高郭平:《北极海域渔业资源开发现状及对策》,第225页。



关注北极地区的变化。以2004年《北极气候影响评估报告》为例,该报告确认了北极地区的变化对全球气候变化的重要警示作用,改变了人类以往对北极地区“冰荒之地”的认识,监测到北极地区储藏着丰富的生物资源和矿产资源,因此更加重视北极地区治理。在气候影响评估方面,北极理事会气候评估项目学者凭借其专业性和严谨性,获得可靠的评估数据,因此具有极高的参考价值。此外,北极理事会权威的科研报告帮助各国政府深化对气候变化问题的认识,推动了北极治理进程。尽管北极理事会一直未参与核心区渔业会议和谈判,但作为重要的北极气候评估机构,其对北冰洋核心区公海渔业资源治理的影响不容忽视。

有鉴于此,中国作为北极理事会观察员国以及北冰洋核心区公海渔业资源治理机制的参与方,<sup>①</sup>应充分运用未来在北冰洋核心区公海渔业资源治理机构与北极理事会的身份,向北极理事会、工作组和特别任务组派出专家,通过北极理事会的科学研究带动中国的北冰洋核心区公海渔业资源以及相关北极问题的科学研究。将北极理事会作为科研信息交流平台,多途径交流北极海域相关数据,掌握北极气候环境变化评估的第一手资料,以此为基础推动北冰洋核心区公海渔业资源的善治。

#### (四) 秉持合作理念深度参与北冰洋核心区公海渔业资源治理

2017年3月29日,国务院副总理汪洋出席第四届“北极—对话区域”国际论坛开幕式,在致辞中强调中国参与北极事务的重要性及必要性,并表示中国秉承尊重、合作、可持续发展三大理念参与北极治理进程,尊重各方在北极地区的权利自由,合作共享,实现北极区域的可持续发展。<sup>②</sup>中国是近北极国家,无论是自然地理、能源资源利用,还是航道开发,北极地区对中国而言都意义重大。<sup>③</sup>

作为北极利益攸关方,中国早在1925年就参加了《斯瓦尔巴德条约》,

---

<sup>①</sup> 2013年5月15日,北极理事会在瑞典基律纳召开的第八次部长级会议上,批准中国和其他五个国家成为该组织观察员国。

<sup>②</sup> 《汪洋出席第四届国际北极论坛》,中国新闻网,2017年3月31日,[http://news.china.com/zh\\_cn/domestic/945/20170331/30375084\\_2.html](http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20170331/30375084_2.html)。

<sup>③</sup> 《北极国际论坛与中国北极政策》,《新民晚报》2017年4月3日,<http://newsxmwb.xinmin.cn/world/2017/04/03/30935105.html>。

并在《联合国海洋法公约》及相关条约安排下不断深化对北极的探索和治理，在北极问题上发挥了不可替代的作用，另外，中国有权利也有能力参与北冰洋核心区公海渔业资源的治理进程。但是，中国也要做好相应的工作。

首先，深化对北冰洋核心区公海的科学考察，继续深化对北极气候和环境变化的科学认知，改进现有的科学探究模式，加大对该区域相关活动的财政投入，提高针对该海域的科研探索和监测水平。

其次，可持续开发利用北冰洋核心区公海渔业资源。中国应鼓励企业参与北冰洋核心区公海渔业资源的合理开发和利用，引导民间资本流向北极地区，通过资本投入、项目建设和经济活动，深化对北极治理的参与。支持企业开发和利用北极航道，加强与北极国家在航道利用和资源开发方面的合作。

最后，加强北极地区的生态环境保护。将开发利用北冰洋核心区公海渔业资源与保护生态结合起来，适用风险预防原则，达到资源开发与生态保护之间的平衡。

总之，伴随着全球气候变暖，北极冰川融化，未来北冰洋核心区公海渔业发展潜力巨大。这也使北冰洋核心区公海渔业资源的利用与养护问题成为北冰洋沿岸国与利益攸关方的关注焦点。通过多边协商的方式促进各方形成渔业资源管理共识，达成专门管理商业捕捞的多边协议是未来解决问题的最佳选择。中国要抓住机遇，充分利用优势，积极主动地参与多边渔业协定的谈判和制定。同时，增强自身科研能力，提高渔业监测水平，加强同北极国家和利益攸关方在科学研究基础上的广泛合作，共同推进北冰洋核心区公海渔业资源的可持续开发利用。

[收稿日期: 2016-11-14]

[修回日期: 2017-04-18]

[责任编辑: 杨立]