

# 欧盟参与南极海洋环境治理的路径及趋势\*

马金星

**内容提要:** 欧盟是南极海洋环境治理机制参与主体之一。《南极条约》体系因其具有独立性,在一定程度上导致以海洋环境治理为核心的南极地缘政治的兴起,《南极海洋生物资源养护公约》及相关海洋保护区提案均可视为南极地缘政治的产物。欧盟依据相关条约参与区域海洋环境治理,也受到其行为体特征和力量性质的限制,并承受来自不同条约体系的结构张力。2018年的“南极海洋保护区案”在一定程度上解决了欧盟与成员国的权能争议,推动欧盟进一步协调内部立场,但欧盟与成员国之间围绕南极海洋保护区建设仍存在博弈的空间。统一欧盟内部立场,不断拉近不同海洋治理机制之间的差距,通过国际合作把握各方参与南极海洋环境治理的通约性,将是欧盟深度介入南极地缘政治格局、维护其利益诉求的主流路径。

**关键词:** 南极 海洋治理 地缘政治 环保保护区 欧盟

环境治理是南极海洋治理的核心。环绕南极洲的南大洋约占全球海洋面积的15%,<sup>①</sup>该区域海洋生态系统是地球上受人类行为影响最小的海洋生态系统之一,其独特的生态环境具有重要的保护价值。目前对于南极海洋资源的利用主要集中在渔业及海洋科考方面,就南极辐合带(Antarctic Convergence)海域而言,既不存在商业化的远洋航线,也未开展海洋矿产资源的商业开发利用,<sup>②</sup>因此,南极海洋治理的核心在于环境治理,其目的是保护及保全海洋生态环境,实现海洋生物及非生物资源的可持

\* 本文系国家自然科学基金项目(项目编号:17VHQ006)、中国社会科学院青年科研启动项目的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的意见和建议,文中错漏由笔者负责。

① George A. Knox, *Biology of the Southern Ocean*, CRC Press, 2006, p.169.

② 《关于环境保护的南极条约议定书》禁止在南极条约区域从事除科学研究以外的任何与矿产资源有关的活动。See Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Article 7.

续利用。《南极条约》体系是南极海洋环境治理的法治基础,自该条约冻结各国对南极洲的领土权利主张以来,围绕南极洲建设的海洋保护区普遍被视为公海保护区。但是《南极条约》的缔约主体仅为主权国家,国际组织不具有缔结《南极条约》的主体资格,也无法直接参与该条约项下南极海洋环境治理活动。<sup>①</sup> 1980年《南极海洋生物资源养护公约》(以下简称“《养护公约》”)设立南极海域管理生物资源多边机构“南极海洋生物资源养护委员会”(以下简称“养护委员会”),并突破《南极条约》关于缔约主体资格的限制,赋予“区域经济一体化组织”与主权国家同等的缔约资格。<sup>②</sup> 欧洲共同体(以下简称“欧共体”)于1982年加入《养护公约》,<sup>③</sup>结束了以成员国为主体参与南极海洋环境治理的模式,开始以独立身份参与养护委员会主导的南极海洋保护区建设。<sup>④</sup> 2009年《里斯本条约》生效后,欧洲联盟(以下简称“欧盟”)拥有了国际法主体资格,并正式取代和继承欧共体在养护委员会中的身份。

建设海洋保护区是欧盟参与南极海洋环境治理的重要举措。由于南极海洋保护区兼具渔业管理与环境保护区属性,《南极条约》体系在建立海洋保护区方面存在规则冲突与缺失问题,欧盟参与南极海洋环境治理不仅需要具备坚实的法律基础;还需要应对美国、俄罗斯、澳大利亚等大国之间围绕南极治理的战略博弈。对此,欧盟一方面夯实海洋保护区建设相关法律基础;另一方面采取相对务实的策略,即与领土声索国合作提交保护区提案,或者在保护区提案中吸收领土声索国的权利主张,确保这些国家不提出反对意见。与此同时,欧盟在外交层面有条件地拉拢外部国家,寻找与中国等非欧盟成员国的利益交汇点,削弱养护委员会中的反对派力量,深度介入南极海洋环境治理政治进程,维护欧盟在南极的利益诉求。考察和把握欧盟参与南极海洋环

<sup>①</sup> 《南极条约》仅对主权国家开放,区域或国际组织不具有参与南极海洋治理的主体资格,因此,欧盟(欧共体)不具有《南极条约》的缔约方资格,无法直接参与南极海洋治理。See Antarctic Treaty, Article 13(1).

<sup>②</sup> See Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Article 7(2)(c).

<sup>③</sup> 在英国正式完成“脱欧”程序前,本文仍将英国作为欧盟成员国,讨论欧盟参与南极海洋环境治理的问题。在欧盟成员国中,比利时、法国、德国、意大利、波兰、西班牙、瑞典和英国也是《南极海洋生物资源养护公约》缔约方。1981年9月4日,欧洲共同体第81/691/EEC号决定批准了《南极海洋生物资源养护公约》,并于1982年4月21日成为该公约的缔约方。See European Union, “Council Decision of 4 September 1981 on the Conclusion of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources,” 81/691/EEC, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25399542-4ef1-4411-82e2-5102472e5607/language-en>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>④</sup> 本文讨论的南极海洋保护区,是指依据《南极海洋生物资源养护公约》设立的,由南极海洋生物资源养护委员会基于南极辐合带海域设定并管理的海洋保护区。一般认为,南极海洋生物资源养护委员会有关海洋保护区的讨论始于2000年。在此之前,1964年《南极动植物保护议定措施》首次提出设立南极“特别保护区”。1991年《关于环境保护的南极条约议定书》附件五将原保护区重新划分为南极特别保护区(Antarctic Special Protected Areas)和南极特别管理区(Antarctic Special Managed Areas)。See R. I. Lewis et al. eds., “Developing the Antarctic Protected Area System; Proceedings of the SCAR/IUCN Workshop on Antarctic Protected Areas,” Cambridge, UK, 29 June–2 July 1992, <https://portals.iucn.org/library/node/6931>, last accessed on 1 December 2019.

境治理的路径及趋势,不仅有助于了解欧盟参与南极治理的运行机理,同时也有助于为中国与欧盟合作寻找利益契合点,为中国直接参与南极海洋保护区创建提供经验和借鉴。

## 一 欧盟参与南极海洋环境治理的政策目标及立场主张

欧盟及其成员国积极参与了南极海洋环境治理。《南极条约》缔约国包括 28 个协商国和 22 个非协商国,其中 12 个协商国、8 个非协商国为欧盟成员国。换言之,欧盟 28 个成员国中有 20 个为《南极条约》缔约国。1980 年《养护公约》第 7 条第 2 款赋予“区域经济一体化组织”与主权国家同等缔约资格,<sup>①</sup>在制度层面消除了国际组织直接参与南极海洋治理的法律障碍。从 1982 年至今,欧盟及其前身(欧共体)制定了大量有关海洋治理、环境及渔业政策的文件。2009 年《里斯本条约》生效后,欧盟不断修正其参与全球海洋治理的目标及主张,深度介入南极海洋环境治理进程。

### (一) 欧盟参与南极海洋环境治理的政策目标

进入 21 世纪,欧盟作为一个全球行为体,越来越多地介入极地事务。<sup>②</sup>目前欧盟尚未通过任何针对南极治理的政策文件,<sup>③</sup>其参与南极海洋环境治理的政策目标,主要散布在相关条约及海洋治理政策文件中。概言之,欧盟参与南极海洋环境治理的政策目标可以归纳为三个方面。

第一,保持在全球海洋治理中的领导地位。全球海洋治理是在全球各个层面应对海洋“公域悲剧”的国际集体行动,<sup>④</sup>就性质而言,南极海洋保护区属于国家管辖外海洋保护区。<sup>⑤</sup>因此,建设国家管辖外海洋保护区成为欧盟参与全球海洋治理的重要内容之一。2001 年《拉肯宣言》反思欧盟在全球事务中应发挥的作用时指出:“欧洲既然最终统一了,难道不应在世界新秩序中发挥主导作用,成为既能在世界范围内发挥稳定作用,又能为许多国家和人民指明前进方向的一股力量吗?”欧盟理事会对此给予

<sup>①</sup> See Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Article 7(2)(c).

<sup>②</sup> 陈菲:《欧盟海洋安全治理论析》,载《欧洲研究》,2016年第4期,第80页。

<sup>③</sup> 与南极不同,2008年至2016年,欧盟委员会已先后发布了三份欧盟北极政策文件。See Nils Vanstappen and Jan Wouters, *The EU and the Antarctic: Strange Bedfellows?* Edward Elgar Publishing, pp.269-283.

<sup>④</sup> 庞中英:《在全球层次治理海洋问题——关于全球海洋治理的理论与实践》,载《社会科学》,2018年第9期,第3页。

<sup>⑤</sup> See Danielle Smith and Julia Jabour, “MPAs in ABNJ: Lessons from Two High Seas Regimes,” *ICES Journal of Marine Science*, Vol.75, Issue 1, 2018, p.417.

肯定回答:“欧洲需要承担起全球化治理的责任。”<sup>①</sup>2016年,欧盟委员会发布《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》,体现了欧盟发挥改善全球海洋治理架构的领导作用的广泛意向。该议程开篇即指出:“海洋掌握着通往未来的钥匙,为促进增长、就业和创新提供了巨大潜力”,<sup>②</sup>在确定欧盟参与全球海洋治理的角色时,该议程强调欧盟完全有能力根据其在制定可持续海洋管理方面的经验,特别是通过其环境政策、综合海洋政策、改革后的共同渔业政策、打击非法、无管制和未报告捕捞活动及其海洋运输政策,塑造国际海洋治理体系,管理国家管辖海域外区域和执行已达成的可持续发展目标(如到2020年海洋保护区面积达到全球海洋面积10%的目标),借此进一步发展和深化既有的全球海洋治理模式。<sup>③</sup>2019年3月,欧盟委员会关于《改善国际海洋治理——两年的进展》报告进一步明确支持养护委员会采取后续行动,通过建设海洋保护区促进关键海洋区域渔业管理与合作,以填补区域治理空白,缩小区域治理机制之间的差距。<sup>④</sup>欧盟的上述政策文件毫不掩饰地表达了其领导全球海洋治理的强烈政治意愿,在南极海洋环境治理进程中,欧盟也不想错失扮演“领导者”角色的机会。

第二,在南极海洋环境治理中确立欧盟价值目标。欧盟在参与全球海洋治理进程中,一贯坚持确保海洋安全、可靠、清洁、健康和可持续管理的总体目标。<sup>⑤</sup>《欧盟联盟条约》第3条第5款、第21条确认了欧盟参与全球海洋治理的承诺,并具体规定了与全球海洋治理相关的一些实质性价值目标,其中包括采取国际措施以维护和改善环境质量,实现全球自然资源可持续管理,确保可持续发展。《欧盟联盟条约》上述规定与《养护公约》及养护委员会致力于养护南极海洋生物资源、避免南极海洋生态系统发生不可逆转的变化或减少这种变化的风险,以及可持续养护南极海洋生物资源的总体目标,<sup>⑥</sup>具有一致性。从相互关系的角度看,养护委员会作为致力于保护南极海洋生态系统的多边组织,为欧盟推广其海洋治理价值目标提供了重要平台,而欧盟积极参

<sup>①</sup> See Laeken Declaration on the Future of the European Union, Laeken, 14 and 15 December 2001, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-18\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_en.htm), last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> See “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans,” JOIN(2016) 49 Final, 10 November 2016, [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/join-2016-49_en.pdf), last accessed on 1 December 2019.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> 《改善国际海洋治理——两年的进展》是欧盟针对2016年《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》发布的第一份执行报告。该报告总结了执行《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》取得的成就,并概述了欧盟致力于进一步加强国际海洋治理的情况。See Joint Report to the European Parliament and the Council, “Improving International Ocean Governance—Two Years of Progress,” SWD(2019)104 Final, 15 March 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019SC0104>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> See Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Article 2.

与《养护公约》搭建的南极海洋环境多边治理机制,在一定程度上有助于养护委员会对南极生态系统的可持续管理,以及维持南极海洋环境治理体系的多元化和稳定性。与此同时,欧盟显然不仅仅满足于在养护委员会得到发声机会,还希望以价值观引导和补充南极海洋环境治理的政策目标,使欧洲的价值观得到国际社会的认同,希冀《养护公约》其他成员方调整自己的规则范式,向欧盟价值观靠拢。<sup>①</sup>可以预期,欧盟在参与南极海洋环境治理进程中将不断推广欧盟价值观,扮演以价值观为基础的国际行动者角色。

第三,在南极地缘政治博弈中保持欧盟话语权。20世纪90年代以来,环境问题成为影响南极地缘政治走向的主要议题,而以海洋环境治理为核心的南极地缘政治的兴起,使南极海洋保护区建设成为南极地缘政治运作的重要方式。<sup>②</sup>随之产生的政治博弈不仅仅限于南极领土声索国与非声索国之间,也广泛存在于区域大国之间。<sup>③</sup>南极话语权是南极地缘政治博弈的重要内容,掌握南极话语权的一方可以利用话语优势,围绕自身利益选定海洋保护区,制定保护规则,并对保护活动进行评价。欧盟对于南极话语权的需求,源于其国际行动者的角色定位,尤其是《养护公约》第7条第2款赋予欧盟与主权国家同等缔约资格后,其能否在南极海洋治理中保持话语权,更多取决于对南极政治议程和制度建设的塑造能力。在南极地缘政治博弈中,欧盟与《养护公约》缔约国对南极话语权的追求存在显著区别:一是欧盟保持南极话语权的重点不在于南极领土争端中的权力较量。在当前的南极治理政治环境中,增强在南极地区的“实质性存在”,保持南极事务中的话语权,是相关国家主权竞争的替代方式。<sup>④</sup>欧盟作为一个高度一体化的区域性政治经济实体,其身份不同于南极领土声索国,希望在南极领土主张中保持中立。进一步而言,欧盟寻求南极话语权的出发点更多聚焦在角色定位及保护区规则本身,并非指向领土主权及其衍生权利。二是应对南极海洋治理中“门罗主义”的挑战。“门罗主义”是《南极条约》体系封闭性的衍生物,奉行“门罗主义”的国家主要是南极领土的声索国和准声索国,突出表现为南极海洋保护区提案

<sup>①</sup> Cassandra M. Brooks, "Competing Values on the Antarctic High Seas: CCAMLR and the Challenge of Marine-protected Areas," *The Polar Journal*, Vol.3, No.2, 2013, pp.277-300.

<sup>②</sup> 陈玉刚等编著:《南极:地缘政治与国家权益》,时事出版社2017年版,第26、54页。

<sup>③</sup> 阮建平:《南极政治的进程、挑战与中国的参与战略——从地缘政治博弈到全球治理》,载《太平洋学报》,2016年第12期,第22页。

<sup>④</sup> 同上,第25页。

国主张的海域保护范围,往往就是这些领土主张区域对应的海域;<sup>①</sup>由于提案国也是保护区管理计划的拟订者,并且享有部分管理权,<sup>②</sup>海洋保护区在某种意义上被南极领土主张国作为强化实际控制的工具加以运用。一旦上述国家将欧盟保护区提案视为对其领土主权“实质性存在”的挑战,该国的立场就会趋于保守。<sup>③</sup>因此,通过国际合作把握南极话语权,突破“门罗主义”的限制,符合欧盟实用主义导向的全球治理观。<sup>④</sup>

## (二) 欧盟参与南极海洋环境治理的立场主张

欧盟参与南极海洋环境治理的立场主张建立在价值观外交基础上。欧盟在参与南极海洋环境治理进程中,结合对南极地缘政治格局的认知、自身综合实力以及区域海洋治理实践经验,主要采取了以下立场主张,以保障和拓展其在南极地区的利益诉求。

首先,将保护区作为养护及可持续利用国家管辖海域外生物多样性的工具。建立海洋保护区(包括禁捕区)对于养护及可持续利用国家管辖海域外生物多样性(Marine Biological Diversity Beyond Areas of National Jurisdiction,以下简称“BBNJ”)具有可行性和普适性,<sup>⑤</sup>已被欧盟证明是一种有效保护海洋环境和生物多样性的方式。<sup>⑥</sup>早在1992年,欧盟《人居指令》(92/43/EEC)即倡导通过建立特殊保护区生态网络(Network of Special Areas of Conservation),使得自然生境类型和相关物种的生境,在其自然存在范围内得以维持或酌情恢复到良好状态。<sup>⑦</sup>2008年欧盟《海洋战略框架指令》将建立保护区规定为履行1992年《生物多样性公约》和2002年可持续发展问题世界首

<sup>①</sup> 英国是南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区的提案国,自1962年起将南奥克尼群岛纳入英属南极领地的一部分;新西兰和美国是罗斯海地区海洋保护区的提案国,美国虽然未提出南极领土主权要求,但是新西兰宣称对罗斯属地(Ross Dependency)享有领土主权。EARSMPA提案对应的陆地区域属于法国、澳大利亚领土主张范围,英国、阿根廷、智利和挪威在EARSMPA提案对应的陆地区域领土主张上相互重叠。See Peter J. Beck, *Who Owns Antarctica? Governing and Managing the Last Continent*, IBRU, 1994, pp.21-23.

<sup>②</sup> 潘敏:《国际政治中的南极:大国南极政策研究》,上海交通大学出版社2015年版,第102页。

<sup>③</sup> 王文、姚乐:《新型全球治理观指引下的中国发展与南极治理——基于实地调研的思考和建设》,载《中国人民大学学报》,2018年第3期,第129页。

<sup>④</sup> 任琳、程然然:《欧盟全球治理观的实用主义转型》,载《国际展望》,2015年第6期,第147页。

<sup>⑤</sup> See “Developing the International Dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union,” COM (2009) 536 Final, 15 October 2009, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0536>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑥</sup> See European Parliament Resolution of 16 March 2017 on An Integrated European Union Policy for the Arctic, 2016/2228(INI), P8\_TA(2017)0093, para.11, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093_EN.html), last accessed on 1 December 2019

<sup>⑦</sup> See Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0043>, last accessed on 1 December 2019.

脑会议承诺的重要步骤,<sup>①</sup>2011年欧盟将渔业资源可持续利用确定为实现欧盟在《生物多样性公约》“爱知目标”下承诺履行的具体目标之一。<sup>②</sup>2018年9月,《联合国海洋法公约》(以下简称《海洋法公约》)框架下BBNJ问题首次政府间磋商会议期间,欧盟代表坚持建立保护区是解决BBNJ问题的可行方法,同时提议将区域和全球要素与需要保护领域的一般标准结合起来,并制定相应的标准。<sup>③</sup>尽管《养护公约》与《海洋法公约》属于不同的条约体系,推动公海保护区的路径方式也有所差异,但是二者皆属于多边海洋环境治理机制范畴,欧盟在养护委员会及BBNJ谈判中均认可通过设立保护区的方式,养护海洋生物多样性,维持海洋资源的可持续利用。因此,欧盟在参与全球海洋治理进程中将保护区作为应对BBNJ问题的管理工具,在不同条约体系下具有一致性和连贯性,由此也反映出保护区作为南极海洋环境治理工具的普适性特征。

其次,构建基于国际法的南极海洋环境治理规则体系。欧盟在参与全球治理层面,主张在国际法基础上建立以多边规则为基础的国际秩序,以确保可持续发展和进入全球公域的长期许可,强调欧盟外交行动必须完全基于《里斯本条约》。<sup>④</sup>经过《里斯本条约》修改的《欧洲联盟条约》第3条第5款规定:“在与更广泛的世界的关系中,联盟应坚持和促进其价值观和利益……以及严格遵守并发展国际法,包括遵守《联合国宪章》的原则”;第21条第1条规定:《联合国宪章》及一般国际法原则是“指导联盟在国际舞台上的行动之原则”。<sup>⑤</sup>2019年欧盟委员会《关于在南极海洋生物资源养护委员会中代表欧洲联盟采取的立场并废除第10840/14号决定》进一步指出,<sup>⑥</sup>《欧洲联盟运作条约》第218条第9款提及的“具有法律效力的行为”,<sup>⑦</sup>应当包括受国际法

<sup>①</sup> Directive 2008/56/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Marine Environmental Policy (Marine Strategy Framework Directive), [2008] OJ L 164/19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0056>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> “Our Life Insurance, Our Natural Capital: An EU Biodiversity Strategy to 2020,” SEC (2011) 540 & 541 Final, 3 May 2011, Annex Target 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>③</sup> “Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction; 4-17 September 2018,” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.25, No.179, 2018, p.6.

<sup>④</sup> “A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” Part 3.5, 2016, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), last accessed on 11 December 2019.

<sup>⑤</sup> 本文有关《欧洲联盟条约》《欧洲联盟运作条约》条款的中文译文,均引自《欧洲联盟基础条约:经<里斯本条约>修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社2010年版。

<sup>⑥</sup> “Proposal for a Council Decision Concerning the Position to Be Taken on Behalf of the European Union in the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources and Repealing Decision 10840/14, 8 March 2019,” COM(2019) 109 Final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52019PC0109>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑦</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, Article 218(9).

规制的组织做出的、具有法律效力的行为,以及根据国际法不具有约束力但“能够决定性地影响欧盟立法机关立法内容”的行为。<sup>①</sup>从上述条约规定及既有立场文件看,欧盟认为在国际法基础上建立以多边规则为基础的海洋治理秩序,只是对现有义务的重申,而非为欧盟与第三国之间创设更高的国际法义务。这在某种程度上体现了欧盟寻求环境治理多边国际规则、团结第三国以共同促进南极海洋环境治理的愿景。

最后,基于国际合作维护南极海洋环境治理体系多元化。国际合作是全球海洋治理的基本原则,《养护公约》在序言中指出:“保护海洋生物资源需要国际合作……需要在南极水域从事研究和捕捞活动的所有国家的积极参与”。2016年《国际海洋治理:我们海洋的未来议程》“鼓励区域及国际合作,为海洋保护区建立长效、可持续的筹资机制”,倡导“推动海洋保护区对接项目,促进欧洲、非洲、北美和南美大西洋海洋保护区实现最佳的实践交流和能力建设。”<sup>②</sup>2019年《改善国际海洋治理——两年的进展》再次强调,欧盟倾向于将强有力的伙伴关系、多边对话和国际合作作为环境保护及资源可持续利用的合作方式。<sup>③</sup>实际上,欧盟也在不断地通过国际合作推动南极海洋保护区建设。目前,养护委员会协商审议的三份海洋保护区提案中的两份皆由欧盟与养护委员会其他成员方联合提出,分别为2012年欧盟与澳大利亚、法国联合提交的东南极代表性系统海洋保护区提案<sup>④</sup>(CCAMLR-XXXI/36,以下简称“EARSMPA提案”),以及2016年与德国联合提交的关于建立威德尔海保护区养护措施建议(CCAMLR-XXXV/18,以下简称“WSMPA提案”),<sup>⑤</sup>围绕上述海洋保护区提案的谈判仍在进行。概言之,欧盟将国际合作作为参与南极海洋环境治理的基本主张,其原因在于,海洋环境治理具有多面性,任何一个国家或地区都无法单独应对,养护南极海洋生态系统需要国际社会的共同行动。然而,由于《养护公约》框架下南极海洋环境治理机制既非完全由少数成员把持的俱乐部机制,也非以联合国主导的全球性公海治理

<sup>①</sup> *Germany v Council*, Judgment of the Court of Justice of 7 October 2014, C-399/12, paras.61-64.

<sup>②</sup> “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans.”

<sup>③</sup> “Joint Report to the European Parliament and the Council, Improving International Ocean Governance—Two Years of Progress,” 15 March 2019, SWD(2019)104 Final, 15 March 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019SC0104>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>④</sup> Australia, France and the EU, “East Antarctic Representative System of Marine Protected Areas (EARSMPA),” CCAMLR, <https://www.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvi/17>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑤</sup> See Germany and EU, “Proposal on a Conservation Measure Establishing the Weddell Sea Marine Protected Area (WSMPA),” CCAMLR, <https://www.ccamlr.org/en/event/weddell-sea-international-expert-workshop>, last accessed on 1 December 2019.

机制,<sup>①</sup>欧盟若要在《养护公约》框架内发挥主导作用,必然要借助国际合作,突破《南极条约》体系的结构张力,妥善处理保护区建设与部分欧盟成员国南极领土主张之间的关系,寻求彼此利益的最大公约数,这也是欧盟参与南极海洋环境治理最为现实与可行的选择。

## 二 欧盟参与南极海洋环境治理的法律基础及路径选择

欧盟作为一个高度一体化的区域性政治经济实体,<sup>②</sup>参与南极海洋环境治理不仅需要相应的国际法支撑,也需要符合《欧洲联盟条约》与《欧洲联盟运行条约》中关于欧盟与成员国权能配置的规定。推动建设南极海洋保护区是欧盟参与南极海洋环境治理的着力点之一,欧盟先后与澳大利亚、法国联合提交了东南极代表性系统海洋保护区提案<sup>③</sup>,与德国联合提交了关于建立威德尔海保护区养护措施建议。这些海洋保护区提案是欧盟参与南极海洋环境治理的具体举措。

### (一) 欧盟参与南极海洋环境治理的法律基础

法律基础是欧盟参与南极海洋环境治理的合法性依据。虽然有观点认为,欧盟是一个以超国家性质为主要特征、超国家与政府间性质并存的高度一体化区域性经济政治组织或准联邦实体,<sup>④</sup>但在《南极条约》体系下,欧盟的属性仍被定位为区域性国际组织,其参与南极事务的权力来源于成员国的让渡。在以主权国家为构成主体的《南极条约》体系内,欧盟参与南极海洋保护区建设的合法性依据,既来源于《养护公约》的规定,也要符合欧盟与成员国之间的权能划分。

欧盟参与南极海洋环境治理的外部合法性依据来源于《南极条约》体系。《南极条约》及《养护公约》有关的适用范围、治理内容和组织机构的规定,构成了南极治理机制的法治基础,其他有关南极海洋生物资源养护管理、生态环境保护的实施规则,不

<sup>①</sup> 例如,《南极海洋生物资源养护公约》依然没有认可南纬 60 度以南以及该纬度与南极辐合带内的海洋生物资源属于“人类共同继承财产”,并且要求非《南极条约》缔约国的 CAMLR 缔约方遵守《南极条约》第 1 条、第 5 条规定,缔约方相互关系受《南极条约》第 4 条、第 6 条的约束,承认《南极条约》协商国对保护和养护《南极条约》地区的环境负有特别义务和责任,遵守《南极动植物养护议定措施》和《南极条约》协商国为履行其保护南极环境免受人类各种有害干扰的职责而建议的其他措施。参见王婉璐:《联合国与南极条约体系的演进》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2018 年第 3 期,第 16 页。

<sup>②</sup> 尹力:《不断演进的区域性一体化组织——从欧洲联盟的法律看欧洲联盟的性质》,载《当代法学》,2000 年第 3 期,第 45-48 页。

<sup>③</sup> Australia, France and the EU, “East Antarctic Representative System of Marine Protected Areas (EAR-SMPA).”

<sup>④</sup> 刘文秀:《欧盟国家主权让渡的特点、影响及理论思考》,载《世界经济与政治》,2003 年第 5 期,第 23 页。

断对该机制进行补充、完善和扩展。《养护公约》第九条第二款第六、七项被认为是养护委员会设立南极海洋保护区的法律依据。该条款将为科学研究或养护目的确定捕捞和禁捕地区、区域或次区域,以此作为南极生物资源养护措施之一。依据《养护公约》第29条第2款,欧盟参与南极海洋保护区建设需要满足两个条件:一是养护委员会成员国中至少有一个主权国家为欧盟成员国。作为区域一体化组织,尽管欧盟在一体化进程中超国家因素逐渐增多,但它仍具有政府间组织的基本特征。<sup>①</sup>在《养护公约》体系中,欧盟身份定位为区域性国际组织,其参与南极海洋环境治理的国际法人格性“派生”于成员国的国际法人格性,享有的权利不能凌驾于主权国家之上,并且受欧盟法的限制。在养护委员会成员国缺少来自欧盟成员国的情形下,欧盟不具有参与养护委员会的权利能力。《养护公约》赋予欧盟国际法律人格后,其行为即具有独立性,能以自己的名义参与南极海洋保护区建设,成员国不可以代替欧盟享受该权利并承担相应义务。二是养护委员会成员国向欧盟让渡了部分公约权能。成员方依据《养护公约》享有的主要权能(competences)是养护(包括合理利用)<sup>②</sup>南纬60度以南,以及南极辐合带之间的鱼类、软体动物、甲壳动物和包括鸟类在内的所有其他生物种类。因此,成员国向欧盟让渡的《养护公约》权能范围,仅为成员国享有的生物资源养护权能。

欧盟参与南极海洋保护区建设还需要具备内部合法性。随着《里斯本条约》的生效,欧盟取消了三个支柱的制度安排,取而代之的是欧盟与成员国之间的权能划分。<sup>③</sup>内部合法性指的是欧盟参与南极海洋保护区建设,应当符合欧盟与成员国之间的权能划分。在欧盟多层治理构架内,权能分配对于欧盟在哪些具体领域、以何种方式参与南极保护区建设至关重要。欧盟作为一个基于条约建立的区域性国际组织,不能行使其成员国授权范围以外的内部或外部权能,它的权能范围由授权原则予以规范,在条约规定的、由成员国赋予的权能范围内行动,条约未授予欧盟的权力由成员国保留。<sup>④</sup>《养护公约》在欧盟法体系内属于“混合协定”,欧盟理事会于2014年6月11日依据《欧盟运行条约》第218条第9款做出决定(Decision 10840/14),规定欧盟在养护委员会就与共同渔业政策有关的事项采取简化理事会决策程序。根据这一程序,在养护委员会每次年度会议之前,欧盟委员会向欧盟理事会筹备机构提交相关文件。实际上,

① 尹力:《不断演进的区域性一体化组织——从欧洲联盟的法律看欧洲联盟的性质》,第45-48页。

② Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, Article 2(2).

③ 黄栋、贺之杲:《欧盟参与北极治理的合法性研究》,载《德国研究》,2017年第3期,第54页。

④ Treaty on European Union, Articles 4(1), 5(1).

欧盟委员会将这些文件或提交至理事会渔业工作组,或提交至欧盟理事会成员国常驻代表委员会(以下简称“COREPER”)。<sup>①</sup> 欧盟委员会认为,在共同渔业政策下对海洋生物资源的保护属于欧盟专属权能,欧盟有权对南极渔业活动进行管制。<sup>②</sup>

## (二) 欧盟参与南极海洋环境治理的保护区提案

目前,欧盟采取国际合作方式,分别与澳大利亚、法国联合提交了 EARSMPA 提案,与德国、挪威联合提交了 WSMMPA 提案,<sup>③</sup> 建议在南极辐合带海域代表性区域设置海洋保护区。截至 2019 年 11 月, EARSMPA 与 WSMMPA 提案仍未得到《养护公约》全部成员国的支持。<sup>④</sup> 由于养护委员会奉行协商一致的决策机制,只要有一个成员国反对, EARSMPA 和 WSMMPA 提案就无法获得通过。

EARSMPA 提案建议在东南极海域建立 190 万平方公里的海洋保护区。EARSMPA 提案主张在南极马克罗伯森(MacRobertson)、德里加尔斯基(Drygalski)和乌尔维尔海-默茨(D'UrvilleSea-Mertz)地区建立保护区网络,<sup>⑤</sup> 以保护阿德利企鹅及帝企鹅、灰背信天翁、南极海狗、象海豹和威德尔海豹等掠食性动物的栖息地。EARSMPA 提案以 550 米等深线为界限,将拟保护海域划分为两部分:(1) 大陆架低地水深 550 米以内区域被设为禁捕区,同时也作为渔业作业参照区域,以保护东南极大陆架生态系统;(2) 在 550 米等深线以外允许在管制下实施研究性的捕鱼活动。欧盟在 EARSMPA 提案中提出三项基本原则:第一,全面性(Comprehensiveness)原则要求保护区组合网络面积必须足够宽广,以涵盖所有类型的生态系统,特别是东南极生态特征显著区;第二,适当性(Adequacy)原则要求综合考虑维持生物多样性所需的保护区面积大小及位置,以及对气候变化影响的恢复力和适应能力;第三,代表性(Representative-

<sup>①</sup> *Commission v Council (Antarctic MPAs)*, European Court of Justice, Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, 20 November 2018, para.27.

<sup>②</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, Article 3.

<sup>③</sup> 2019 年,挪威在南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)年会期间,改变之前反对威德尔海保护区提案的态度,与欧盟、德国共同作为该保护区联合提案方,承诺将为保护区东部区域投入资源开展研究。See Report of the Thirty-eighth Meeting of the Commission, 21 October to 1 November 2019, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-38-prelim-v2.pdf>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>④</sup> 2019 年 10 月,在南极海洋生物资源养护委员会年度会议上,俄罗斯认为保护区提案可用基准数据的质量不适宜,中国则从必要性、确定性、可衡量性、问责性和严格性提出质疑,认为保护区提案缺乏足够的技术支持。Ibid., paras.6.41, 6.49.

<sup>⑤</sup> 该提案于 2010 年提出,此后历经多年讨论和修改,从原有的七个保护区缩减为目前的三个。See Liu Nengye, "The European Union and the Establishment of Marine Protected Areas in Antarctica," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.18, Issue 6, 2018, pp.862-869.

ness)原则要求确保所有生物多样性在海洋保护区网络中得到体现和保护。<sup>①</sup>从2017年至今,EARSMPA提案有关保护区范围等实质内容没有再进行实质性修改,只是对相关养护措施进行修订和完善。<sup>②</sup>2018年10月《东南极海洋保护区养护措施草案》对EARSMPA养护措施做了进一步明确,<sup>③</sup>规定养护委员会应根据附件91-XX/A<sup>④</sup>中规定的管理计划,在环境保护范围内实施养护活动,并按照2011年《科学研究适用的养护措施》第6款、第7款对船舶进行管理;养护委员会有权根据附件91-XX/A对EARSMPA养护措施的时间、空间和方式进行调整,并且应当考虑科学委员会的意见和建议;《养护公约》其他成员方有权以符合《科学研究适用的养护措施》规定的方式,在规定范围内实施科学研究和监测活动;禁止在深度小于550米等深线的海域,以及深度超过550米内陆架凹陷和550米等深线外向陆地方向的海湾进行探索性捕捞等。

WSMPA提案建议在威德尔海建立180万平方公里的海洋保护区。威德尔海具有丰富的生物多样性,其生态系统是全球最原始的海洋生态系统之一。<sup>⑤</sup>该区域内栖息有南极鳕、帝企鹅和阿德利企鹅以及多种海豹和鲸类,海底生态系统是冷水珊瑚、玻璃海绵等南极独特生物的栖息地。<sup>⑥</sup>欧盟在2016年WSMPA提案中提出六个保护区块,包括从冰架边缘延伸至550米等深线的冰架区域、从550米至2500米等深线斜坡区、菲尔希纳冰架(Filchner Ice Shelf)区、毛德隆起(the Maud Rise)、南极半岛东部地区以及深海区。2018年,欧盟单方面向养护委员会提交了修正案(CCAMLR-XXXVII/29)。该修正案所附的WSMPA管理计划依据保护需求将保护区分为三类,并实施差

---

<sup>①</sup> European Union, "East Antarctic Representative System of Marine Protected Areas (EARSMPA)," [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/questions-and-answers-east-antarctic-representative-system-marine-protected-areas-earsmpa\\_fi](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/questions-and-answers-east-antarctic-representative-system-marine-protected-areas-earsmpa_fi), last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> 2019年,欧盟、德国及挪威根据地理位置,将EARSMPA分为西部和东部两部分,并提议分为两个阶段来讨论保护区提案。See CCAMLR, "Report of the Thirty-eighth Meeting of the Commission," Hobart, Australia, 21 October to 1 November 2019, p.32, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-38-prelim-v2.pdf>, last accessed on 13 December 2019.

<sup>③</sup> See Delegations of Australia and the European Union and Its Member States, "Draft Conservation Measure for an East Antarctic Marine Protected Area," CCAMLR-XXXVII/24 Rev.1, 17 October 2018, Part 7, <https://www.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvii/24-rev-1>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>④</sup> CCAMLR, "Annex 91-XX/A: Management Plan for the East Antarctic Marine Protected Area (EAMPA)," [https://www.ccamlr.org/en/system/files/meeting\\_documents/e-cc-xxxiv-29r1.docx](https://www.ccamlr.org/en/system/files/meeting_documents/e-cc-xxxiv-29r1.docx), last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑤</sup> L. C. Kovacs et al., "Seafloor Spreading in the Weddell Sea from Magnetic and Gravity Data," *Tectonophysics*, Vol.347, Issue 1, 2002, pp.43-64.

<sup>⑥</sup> Charlotte Havermans et al., "A Biodiversity Survey of Scavenging Amphipods in a Proposed Marine Protected Area: The Filchner Area in the Weddell Sea, Antarctica," *Polar Biology*, Vol.41, Issue 18, 2018, pp.18-20.

异化管理措施:<sup>①</sup>(1)一般保护区(GPZ),旨在保护具有代表性的远洋和底栖生态系统、生物多样性和栖息地,用于评估气候变化对海洋生态系统的影响。(2)特别保护区(SPZ),用于加强对已知和潜在脆弱海洋生态系统的保护,包括南极地区独特、稀有生物栖息地、生物多样性区域;用于监测南极海洋生物资源的自然变化和长期变化,为研究气候变化和人类活动对南极生态系统的影响提供科学参考。(3)渔业研究区(FRZ),为研究南极犬牙鱼种群数量、鱼类变化、生态关系等,监测气候变化对鱼类种群系统的影响设定该区域,以便为南极保护区科学管理提供持续的科学数据。养护委员会直接管理在该区域实施的犬牙鱼捕捞活动,禁止直接捕捞包括磷虾在内的所有非鱼类种群,并将根据研究和监测计划(RMP)年度报告进行协调,以确保科学捕捞与种群监测之间不会相互妨碍。

### 三 欧盟参与南极海洋环境治理的权能之争

南极海洋保护区及养护措施兼具渔业管理与环境保护属性。针对南极海洋保护区建设究竟属于欧盟专属权能,抑或欧盟与成员国的共享权能,欧盟委员会与欧盟理事会争执不下,最终诉诸欧洲法院。2018年,欧洲法院判决南极海洋保护区建设属于环境政策范畴,为欧盟及成员国的共享权能。该判决在一定程度上化解了欧盟内部关于南极保护区建设的合法性争议,对欧盟调整和规范其南极海洋治理政策具有指导性作用。

#### (一) 围绕南极海洋保护区建设的权能争议及司法裁决

欧盟和成员国之间权能的划分,主要是划分欧盟与成员国之间对管辖领域的权限,界定欧盟与成员国之间的职权范围,以期在欧盟与成员国之间实现权力均衡。<sup>②</sup>针对2015年COREPER关于建立威德尔海海洋环境保护区养护措施的建议,欧盟委员会认为,设立海洋保护区是欧盟依据共同渔业政策保护海洋生物资源的措施,属于欧盟专属权限;欧盟理事会和所有介入该争议的欧盟成员国认为,欧盟委员会认定向养护委员会提交海洋保护区建议属于欧盟专属权能是没有根据的。<sup>③</sup>《欧洲联盟运行

<sup>①</sup> See "EU Proposal to Establish the Weddell Sea MPA (WSMPA)," (CCAMLR-XXXVII/29) 7 September 2018, <https://www.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvii/29>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> 张彤:《欧盟权能的划分——《里斯本条约》生效后的变化和问题》,载《国家行政学院学报》,2010年第5期,第130页。

<sup>③</sup> 欧盟理事会在德国、希腊、西班牙、法国、芬兰、瑞典和英国支持下,对C-626/15号案件的可受理性提出质疑,理由是2015年9月11日的决定不是一项具有挑战性的行为。See *Commission v Council (Antarctic MPAs)*, Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 20 November 2018, paras.56,59.

条约》第3条第1款d项中使用的“共同渔业政策”一词旨在将欧盟在共同渔业政策领域的专属权能限制为保护渔业相关物种而采取的养护措施。虽然设立南极海洋保护区建议和预期的措施确实与采取养护措施有关,但这些措施不属于渔业领域,而是属于环境保护领域。环境保护本身属于欧盟与成员国的共享权能,<sup>①</sup>除欧盟未行使其权能或决定停止行使其权能外,欧盟在共享权能行使上具有优先性,<sup>②</sup>应当由欧盟及其成员国共同向养护委员会提交海洋保护区提案。可见,欧盟委员会将南极海洋保护区定位于共同渔业政策下对海洋生物资源的保护,而欧盟理事会及部分成员国则视之为环境保护政策下渔业资源的管理。

针对上述争议,欧盟委员会根据《欧盟运行条约》第263条分别于2015年11月23日(C-626/15)和2016年12月20日(C-659/16)向欧洲法院(CJEU)提起撤销之诉(以下简称“南极海洋保护区”案)。欧盟委员会要求法院撤销2015年9月11日COREPER的决定,因为该决定旨在授权COREPER代表欧盟及其成员国向养护委员会提交(Case C-626/15),以及要求法院撤销2016年10月10日COREPER的决定。<sup>③</sup>该决定授权COREPER向养护委员会提交关于建立海洋保护区的三项建议,以及关于建立专门区域对海洋区域、气候变化和冰架退缩进行科学研究的建议(Case C-659/16)。根据法院2017年2月10日的决定,为了答辩程序和判决目的,将C-626/15和C-659/16并案处理。

2018年11月20日,欧洲法院做出可受理性及实体问题判决。<sup>④</sup>法院认为,欧盟所辖机构通过的旨在产生法律效力的任何决定,无论其性质或形式如何,都构成《欧洲联盟运行条约》第263条所指的对第三方产生法律效力的行为;《欧洲联盟运行条约》第240条第1款赋予COREPER作为理事会辅助机构的地位,并为此开展筹备和执行工作。<sup>⑤</sup>法院还认为,2015年理事会有关南极海洋保护区提案的决定,旨在明确理事会的立场,并据此确立欧盟委员会代表欧盟及其成员国向养护委员会提交意见书的立场,而非仅仅是代表欧盟。因此,本案具有可受理性。<sup>⑥</sup>就权能争议而言,法院认

<sup>①</sup> *Commission v Council* (Antarctic MPAs), Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 20 November 2018, para.73.

<sup>②</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, Articles 2(2), 4(2)(e).

<sup>③</sup> 2015年9月11日,欧盟理事会成员国常驻代表委员会(COREPER)代表欧盟及其成员国批准《关于建立威德尔海海洋环境保护区养护措施的建议》。See *Commission v Council* (Antarctic MPAs), Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 20 November 2018, para.49.

<sup>④</sup> *Ibid.*

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, paras.59-60, para.65.

<sup>⑥</sup> *Ibid.*, para. 67.

为《欧洲联盟运行条约》第3条第1款d项只提到“根据共同渔业政策养护海洋生物资源”,<sup>①</sup>因此,这种养护与共同渔业政策是不可分割的;只有当海洋生物资源养护发生在共同渔业政策实施范围内时,才属于欧盟的专属权能。法院在审查《养护公约》及养护委员会职能时指出,《养护公约》第9条和第2条赋予养护委员会某些职能中涉及南极海洋生物资源养护,并在公约序言中强调承认保护南极周围海域环境和生态系统完整性,根据公约第1条第1款、第2款以及第5条第2款的规定,《养护公约》调整的内容不限于渔业资源也包括构成南极海洋生态系统的其他生物物种,相关养护措施远远超出了渔业管理协定通常规定的养护义务。<sup>②</sup>《养护公约》没有给予欧盟等区域经济一体化组织在养护委员会的完全自治地位,在《南极条约》体系内排除欧盟成员国行使外部权能不符合国际法,因此驳回欧盟委员会的诉求。<sup>③</sup>

## (二) 欧洲法院“南极海洋保护区”案判决的后续影响

“南极海洋保护区”案在一定程度上解决了欧盟参与南极保护区建设面临的内部合法性争议,阐明欧盟与成员国参与南极海洋环境治理方面的权限。欧洲法院承认欧盟根据其环境政策参与海洋生物资源养护能力的同时,认为其在养护委员会框架内没有完全自主的地位,也没有权力在缺少成员国参与的情况下采取行动,不享有代替其成员国谈判和设立南极海洋保护区的排他性权力。该案对欧盟参与南极海洋保护区建设的影响,可以概括为两方面。

第一,“重心方法”在判断欧盟与成员国权能划分上享有支配地位。欧盟与成员国之间的权能划分是实现彼此权力均衡的核心问题,尽管《里斯本条约》以列举的形式规定了欧盟与成员国的权能划分,但在保护区管理具体事务运营中,依然存在权能模糊的情况。《养护公约》第2条规定养护包括合理利用,<sup>④</sup>反映了在海洋治理领域资源利用与环境保护相伴而生的客观情势,这也是引发欧盟委员会与欧盟理事会争议的焦点。2018年5月,欧洲法院总法律顾问(Advocate General)朱莉安妮·科克特(Juliane Kokott)在“南极保护区案咨询意见”(以下简称“科克特咨询意见”)中,采用“重心方法”(a centre of gravity approach)判断欧盟在南极海洋保护区建设中的权能,指出“如果存在不止一项潜在的法律依据,则必须适用重心方法判定欧盟内部行为和外部行为。此时,如果某项行为追求双重目的或包括两个组成部分,并且如果其中一

<sup>①</sup> Treaty on the Functioning of the European Union, Article 3 (1) (d).

<sup>②</sup> *Commission v Council* (Antarctic MPAs), Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 20 November 2018, paras. 89-92.

<sup>③</sup> *Ibid.*, paras. 128, 130.

<sup>④</sup> Article 2 (2) Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources.

一个可被确认为主要目的或组成部分,则另一部分只是偶然的,该行为必须基于单一的法律基础,即主要目的或组成部分所要求的法律基础”。<sup>①</sup> 欧洲法院在“南极海洋保护区”案判决中接受了科克特咨询意见中的“重心方法”,并进一步指出建设南极海洋保护区的主要目标是保护和研究南极生态系统、生物多样性及生境,应对该地区气候变化的有害影响;而《养护公约》规定的养护措施远远超出了一般渔业管理协定通常规定的义务,渔业管理只是欧盟提案及养护计划的附带目的,保护环境则是该提案及养护措施的主要目的和组成部分。<sup>②</sup> 因此,建立南极海洋保护区的法律依据是欧盟的环境政策,而非共同渔业政策,这可被视为欧洲法院对养护委员会性质的认定。

然而,“重心方法”并非毫无瑕疵。从条约解释层面看,科克特咨询意见中的“重心方法”更接近于目的解释的方法,主要确定缔约方的共同意图而非某国或某些国家团体的个别意图,<sup>③</sup>欧洲法院及科克特的解释是否足以反映《养护公约》缔约国的共同意图,仍存在讨论的空间。但是,欧盟与其成员国围绕海洋环境治理引发的权能争议,并不会因为“南极海洋保护区”案判决而戛然而止,因此,该案采用的“重心方法”无疑为司法解决欧盟及成员国未来发生的类似争端起到示范作用。

第二,合作与加重外部责任并存。真诚合作原则要求欧盟与成员国在履行《欧洲联盟条约》和《欧洲联盟运行条约》(以下简称“两部条约”)规定任务过程中,应在完全相互尊重的基础上相互支持;成员国应采取各种普遍或特定的适当措施,保证履行源于两部条约或欧盟机构的法令所产生的义务;成员国应促进欧盟任务的完成,并避免采取任何可能损害欧盟目标实现的措施。<sup>④</sup> “南极海洋保护区”案后,有学者认为,“南极海洋保护区”案将保护区建设归为欧盟与成员国的共享权能,将会降低欧盟在养护委员会中的影响力,削弱欧盟作为缔约方参与南极海洋环境治理的代表权,也意味着欧盟成员国在养护委员会中的单独行动变得更加困难;如果“用一个声音说话”,可能会让欧盟在南极发挥更为重要的作用。<sup>⑤</sup> 但也有学者指出,如果将南极海洋保护区建设归为欧盟专属权能,根据《养护公约》第12条第4款的规定,区域经济一体化

<sup>①</sup> *Commission v. Council (Antarctic MPAs)*, Opinion of Advocate General Kokott, Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 31 May 2018, para.81.

<sup>②</sup> *Commission v Council (Antarctic MPAs)*, Judgment in Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 20 November 2018, paras.92, 100.

<sup>③</sup> *China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/AB/R, 21 December 2009, p.164, para.405.

<sup>④</sup> Treaty on European Union, Article 4(3).

<sup>⑤</sup> Nils Vanstappen, “The Engagement of the European Union in the Governance of Antarctica,” <https://www.ispionline.it/en/publicazione/engagement-european-union-governance-antarctica-23530>, last accessed on 1 December 2019.

组织在养护委员会做出决定时只有一票,成员国将丧失投票权,并且影响到成员国在《南极条约》体系下的权利和义务,因此,欧洲法院的判决是可取的。<sup>①</sup>上述对“南极海洋保护区”案的臧否虽然结论相悖,但目标却具有耦合性,即通过凝聚欧盟与成员国的向心力,强化欧盟及其成员国在养护委员会运行中话语表达的一致性。在外部责任层面,《养护公约》并未直接或按各自的权能区分欧盟与其成员国的义务,参与南极海洋保护区建设行为的双重归属通常导致共同责任或连带责任。正如欧洲法院在1994年“欧洲议会诉欧盟理事会案”(C-316/91)中所言:“在《洛美协定》没有明确的减损规定的情况下,共同体及其成员国作为非洲、加勒比和太平洋国家的伙伴,共同对后者负责履行因所作承诺而产生的每项义务。”<sup>②</sup>因而,在养护委员会框架内有关保护区提案及其实施行为归属欧盟还是某个成员国,对决定责任主体似乎无关,即使确定行为只归属其中的一个行为主体,欧盟与成员国也需要共同负责。<sup>③</sup>

#### 四 欧盟参与南极海洋环境治理的趋势

自2012年以来,欧盟在主导南极海洋利益分配格局和话语主动权方面更为积极,围绕EARSMPA及WSMPA提案与养护委员会成员国展开了多轮政治博弈。欧盟在利用其技术优势加快推进南极海洋环境治理的同时,不断调整相关政策及法律实践,根据“南极海洋保护区”案裁决协调欧盟内部立场,争取主要成员国的人力、技术等资源支持;对外不断通过国际合作寻求更多的外部支持,与南极海洋环境治理中各利益攸关方合作,构建有利于其参与南极治理的外部环境,减少保护区提案审议面临的阻力。

##### (一) 基于真诚合作原则统一欧盟内部立场

权能分配仍然是欧盟与成员国参与养护委员会的焦点问题。《里斯本条约》对欧盟与成员国之间的权限采取列举式规定,欧盟和成员国共享权能方面的规定仍嫌笼统,其权能的行使相对模糊,实施中双方博弈的空间很大。<sup>④</sup>为了统一欧盟内部立场,

<sup>①</sup> Timothy Roes, “Facultative Mixity: Blessing Disguised?” <https://leidenlawblog.nl/articles/facultative-mixity-blessing-disguised>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> *European Parliament v Council of the European Union* (Case C-316/91), Judgment of the Court, European Court Reports 1994, 2 March 1994, pp.1-661-662.

<sup>③</sup> *Documents of the Fifty-sixth Session*, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2004/Add.1 (Part 1), 2004, para.8.

<sup>④</sup> 张彤:《欧盟权能的划分——<里斯本条约>生效后的变化和问题》,载《国家行政学院学报》,2010年第5期,第133-134页。

2019年5月,欧盟理事会通过《代表欧盟在南极海洋生物资源养护委员会采取的立场,并废除2014年6月24日关于代表欧盟在南极海洋生物资源养护委员会采取立场的决定》(以下简称《立场决定》),澄清2019年至2023年欧盟参与养护委员会的原则和方向。<sup>①</sup>《立场决定》指出:“南极海洋保护区”案不应影响欧盟及其成员国之间的权能划分,<sup>②</sup>欧盟将在养护委员会框架内,根据共同渔业政策(CFP)追求的目标和原则采取行动,努力让利益攸关方适当参与到提案及养护措施准备阶段,并确保在养护委员会框架内采取的措施符合《养护公约》的规定。《立场决定》要求欧盟与成员国积极支持在南大洋建立一个有代表性的海洋保护区网络,包括通过欧盟及其成员国向养护委员会联合提交海洋保护区提案;鉴于《养护公约》区域渔业资源具有不断变化的特质,以及欧盟的立场需要因应事态发展,应根据《欧洲联盟条约》第13条第2款<sup>③</sup>所申明的真诚合作原则,确立2019年至2023年间欧盟的立场。<sup>④</sup>

真诚合作原则是统一欧盟内部立场的基本准则。自《欧洲联盟条约》确立了真诚合作原则后,<sup>⑤</sup>该原则在2009年“委员会诉希腊案”、2010年“委员会诉瑞典案”<sup>⑥</sup>中被不断强化。“如果某项协定或公约的主题事项,明显一部分属于共同体职权范围,另一部分属于成员国的职权范围,则必须确保成员国和共同体机构在谈判、缔结、履行所作承诺方面密切合作”。<sup>⑦</sup>欧洲法院在“南极海洋保护区”案中遵循了前述案件对真诚合作原则的判决,将南极保护区归为环境政策范畴并未豁免欧盟与成员国之间真诚合作的义务。<sup>⑧</sup>如果谈判协商的主题属于欧盟及其成员国共享权能,则委员会和成员国应在谈判过程中密切合作,以确保欧盟及其成员国在国际上的代表性一致,“即使委员会未能履行真诚义务,这也并不意味着成员国有权自行采取纠正或保护措施,以避

<sup>①</sup> Council of the European Union, “On the Position to Be Taken on Behalf of the European Union in the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), and Repealing the Decision of 24 June 2014 on the Position to Be Adopted, on Behalf of the Union, in the CCAMLR,” Council Decision (EU) 2019/867 (in short as “Council Decision (EU) 2019/867”), 14 May 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32019D0867>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> Ibid., para.7.

<sup>③</sup> Treaty on European Union, Article 13(2).

<sup>④</sup> Council Decision (EU) 2019/867, 14 May 2019, para.6.

<sup>⑤</sup> Treaty on European Union, Article 4(3).

<sup>⑥</sup> *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, Judgment of the Court (Second Chamber) Case C-45/07, Court of Justice of the European Union, 12 February 2009; *European Commission v Kingdom of Sweden*, Judgment of the Court (Grand Chamber), Case C-246/07, Court of Justice of the European Union, 20 April 2010.

<sup>⑦</sup> “Competence of the Community to Conclude International Agreements Concerning Services and the Protection of Intellectual Property—Article 228(6) of the EC Treaty,” Opinion of the Court of 15 November 1994 (Opinion 1/94), European Court of Justice, p.1-5272.

<sup>⑧</sup> *Commission v. Council (Antarctic MPAs)*, Opinion of Advocate General Kokott, Joined Cases C-626/15 and C-659/16, European Court of Justice, 31 May 2018, para.65.

免一个机构违反共同体法律规则”；<sup>①</sup>除非欧盟已经就此问题采取行动，成员国的行动才被排除在外。<sup>②</sup>

真诚合作原则对于统一欧盟内部立场具有实践意义。生态环境保护区与渔业资源管理在南极海洋环境治理中从未被分开，养护委员会将养护南大洋海洋生物多样性作为优先管理目标，基于生态系统管理的方法也允许在某些区域捕捞犬牙鱼和南极磷虾，而《养护公约》第9条第2款规定的八项具体养护措施中有六项属于捕捞行为管制。<sup>③</sup>根据《养护公约》第9条第2款第9项，南极海洋保护区所采取的养护措施具有开放性，养护和管理的对象并不限于被捕捞种群，因而不能将所有养护委员会的养护措施排除于共同渔业政策范畴外。在行动层面，如何区分“共同渔业政策下海洋生物资源的保护”与“环境政策下渔业资源的管理”则具有更大的困难。“科克特咨询意见”和“南极海洋保护区”案将南极保护区归为环境保护范畴，依据的是“重心方法”，而该方法更接近于条约解释中的目的解释。该方法最显著的问题在于，裁判者在解释《养护公约》之初即假定公约内容存在一个恒定的“重心”。实际上，判断何为条约的“重心”本就具有主观性，采取目的解释的方式试图厘清存在于《养护公约》文本之外的缔约国真实意图，显然具有盖然性特征。“南极海洋保护区”案后欧盟与成员国围绕保护区建设权能分配问题，仍可能发生争议。由于欧盟成员国在推动南极海洋保护区实质性措施方面享有一定的自主性，面对“南极海洋保护区”案后欧盟与成员国可能发生的权能争议，欧盟理事会认为，在不受《欧盟运行条约》第218条第9款约束的领域，欧盟应在自愿基础上确立共同的立场，并且需要双方在国际机构中基于真诚合作原则采取行动。<sup>④</sup>故而，在不影响成员国在养护委员会谈判并缔结国际协议权能的前提下，欧盟及成员国在养护委员会的立场要受到真诚合作原则的约束。可以预期，欧盟及成员国围绕南极环境治理所形成的地缘政治中，将更加注重内部立场的统一性。

<sup>①</sup> *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, Judgment of the Court (Second Chamber) (C-45/07), Court of Justice of the European Union, 12 February 2009, para. 26.

<sup>②</sup> Ries Kamphof and Ramses A. Wessel, “Analysing Shared Competences in EU External Action: The Case for a Politico-legal Framework,” *Europe and the World: A Law Review*, Vol.2, Issue 2, 2018, p.43.

<sup>③</sup> 《南极海洋生物资源养护公约》第9条第2款第1、3、5、6、7、8项分别规定了可捕捞种类、数量、禁渔期等；第2项规定根据南极海洋生物资源的种群分布情况，确定区域或次区域；第4项规定确定受保护的种类；第9项为“兜底”条款，规定养护措施包括委员会认为实现本公约目的所必要的其他养护措施，包括关于捕捞和相关活动对海洋生态系统中被捕捞种群以外的其他成分的影响措施。

<sup>④</sup> *Opinion of Advocate General Kokott*, Joined Cases C-626/15 and C-659/16, *European Commission v. Council of the European Union*, Delivered on 31 May 2018 (1), para.81

## (二) 借助科学数据强化提案的科学性

南极海洋环境治理以实证科学为支撑工具,科学数据是支持保护区建设的必要组成部分。南极海洋保护区采用预防性管理办法,而证明预防性管理办法的必要性及可持续性就需要科学数据予以支撑,故而科学数据不仅是《养护公约》缔约方参与南极治理的基础,也是南极保护区建设政治角逐的资本。历史上,不乏因缺乏科学指标和标准体系,导致欧盟无法评估和衡量海洋保护区是否成功的例子。<sup>①</sup> 与南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区和罗斯海地区海洋保护区相比,东南极保护区属于“科学数据贫乏区”(Data-poor Region),<sup>②</sup>因此,建立在风险防范原则基础上的保护区管理方案存在极大的生态不确定性,建立保护区的必要性及养护措施也缺乏足够的说服力。从 EARSMPA 提案提出至今,欧盟拟定的保护区由七个缩减至三个,其中最主要的原因就是养护委员会质疑提案内容具有不确定性及数据不完整性,WSMPA 提案迟迟未获通过也存在类似原因。在 2018 年养护委员会年度会议上,仍有成员方对提案的科学基础提出质疑,对此,欧盟及其成员国认为,“EAMPA 提案详尽无遗地解决了其他成员表达的任何剩余关切”“不能接受一些代表团年复一年对保护区科学工作提出更多新的要求”。<sup>③</sup> 然而基于养护委员会协商一致的议事规则,除非欧盟在保护区科学基础问题上给予其他成员以满意的回应,否则科学数据依然是挡在保护区提案审议进程中的最后一块“绊脚石”。

为了弥补保护区提案科学数据短板,回应对保护区科学基础的质疑,《立场决定》要求加强渔业科学数据收集。该决定重申欧盟第 1380/2013 号条例在渔业及水产养殖领域支持发展科学研究、获取科学信息的规定,<sup>④</sup>要求继续实施《养护公约》区域监控措施,以确保有效控制和遵守养护委员会措施,包括加强对养护委员会管理的渔业资源转运活动的控制,修订渔获量记录管理计划,促进与邻近区域其他国际渔业管理组织的联系。<sup>⑤</sup> 此外,《立场决定》强调促进与成员国的合作,改善与科学家之间的合作安排,<sup>⑥</sup>借助成员国资源改善提案的支撑工具。在保护区提案科学数据支撑方面,

<sup>①</sup> 杨雷等:《〈关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架〉有关问题分析》,载《极地研究》,2014 年第 4 期,第 530-534 页。

<sup>②</sup> See Cassandra Brooks and Claire Christian, “Antarctic Ocean Legacy: Protection for the East Antarctic Coastal Region,” *The Antarctic Ocean Alliance*, No.1, Issue1, 2012, p.5.

<sup>③</sup> See Report of the Thirty-Seventh Meeting of the Commission, CCAMLR, Hobart, Australia, 22 October-2 November 2018, paras. 6.27, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cc-xxxvii.pdf>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>④</sup> Council Decision (EU) 2019/867, 14 May 2019, para.2.

<sup>⑤</sup> Council Decision (EU) 2019/867, 14 May 2019, Annex 1, part 1.

<sup>⑥</sup> Council Decision (EU) 2019/867, 14 May 2019, Annex 1, part 2.

成员国是欧盟获取南极海洋数据的提供者。例如,WSMPA 提案主要工作是由德国的阿尔弗雷德·魏格纳研究所暨亥姆霍兹极地海洋研究中心(AWI)托马斯·布瑞尔(Thomas Brey)团队完成;德国联邦食品及农业部作为布瑞尔团队的领导者,对内负责与联邦教育及科研部等部门沟通,对外负责与欧盟联合推进保护区建设。WSMPA 提案基础研究工作和相关科学报告的撰写和修订,实际上都是由布瑞尔团队完成的。<sup>①</sup> 欧盟一方面通过《海洋战略框架指令》等规定进行风险分析、通过科学调查建立数据库等制度规范,另一方面则借助南极洲冰芯欧洲项目(EPICA)、欧盟—极地网络(EU-Polar Net)等对相关研究项目予以资助。<sup>②</sup>

### (三)推动构建与《海洋法公约》平行的公海保护区制度

公海保护区是欧盟参与全球海洋治理的重要议题。推动南极保护区与全球海洋保护区网络融合,是欧盟价值观外交的一部分,反映了欧盟在国际社会交往中的角色定位。自2004年联合国大会建立“国家管辖海域外生物多样性养护和可持续利用问题不限成员名额非正式特设工作组”以来,欧盟一直是围绕BBNJ养护和可持续利用拟订一份具有法律约束力的国际文书(International Legally Binding Instrument,以下简称“ILBI”)<sup>③</sup>的主要支持者和早期倡导者。2015年第69届联合国大会通过第292号决议,<sup>④</sup>正式启动就BBNJ养护和可持续利用拟订ILBI进程后,欧盟同时作为《海洋法公约》和《养护公约》缔约方,希望尽力拉近联合国与养护委员会之间的关系,并借助BBNJ谈判增加南极海洋保护区的外部合法性。

《养护公约》与ILBI具有目的一致性。虽然养护委员会框架内南极海洋保护区建设与联合国BBNJ谈判的法律基础不同,但二者目的具有一致性。正如欧盟在2016年表述其海洋政策时所提到的,“欧盟完全有能力根据其在制定海洋可持续管理措施方面的经验,特别是通过其环境政策、综合海洋政策、改革后的共同渔业政策、打击非

<sup>①</sup> See S. Hain et al., “On Behalf of the German Weddell Sea MPA: Informing the Working Group on Fish Stock Assessment about the Revisions of the WSMPA Proposal,” WG-FSA-18/08, 20 September 2018.

<sup>②</sup> Nils Vanstappen, “The Engagement of the European Union in the Governance of Antarctica,” <https://www.isp-online.it/en/publicazione/engagement-european-union-governance-antarctica-23530>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>③</sup> 该文书被视为《联合国海洋法公约》“第三个执行协定”。在此之前的两个执行协定分别为1994年《关于执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》、1995年《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定协定》。参见刘衡:《介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型》,载《世界经济与政治》,2015年第10期,第68页。

<sup>④</sup> See “Development of an International Legally Binding Instrument under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction,” UN Doc., A/RES/69/292, 6 July 2015.

法、无管制和未报告的捕捞活动及其海洋运输政策,塑造国际海洋治理体系”。<sup>①</sup> 2019年3月至4月BBNJ问题第二次政府间磋商会议期间,美国、俄罗斯、冰岛等国家赞成通过建立区域和部门机构合作机制加强现有保护区治理的有效性,排除ILBI为区域和部门机构的决策制定标准和原则,而欧盟主张采用以缔约方大会为决策机构的全球模式,建立海洋保护区网络,进而实现对BBNJ的养护和可持续利用。<sup>②</sup> 在时间维度上,BBNJ问题谈判与欧盟在养护委员会框架下积极推动南极海洋保护区建设几乎同时进行。欧盟有关南极海洋保护区模式和理念被不断植入BBNJ问题谈判,试图推动既可以满足国际社会养护生物多样性需要,又能充分保障自身权益的国际协定。因此,无论是南极海洋保护区建设抑或BBNJ谈判,本质上都是欧盟实现全球海洋治理的政策工具,二者不存在对立关系,基于《养护公约》国家实践所积累的经验在某种程度上直接影响BBNJ谈判的方向和ILBI拟定的养护措施。在围绕环境保护形成的南极地缘政治格局下,《养护公约》的缔约国(除美国外)也是《海洋法公约》的缔约国,养护委员会成员国囊括全球主要的海洋强国与海洋大国,因此,ILBI不可能吞并《养护公约》。但南极也非《海洋法公约》的治外之地,欧盟在BBNJ谈判中的立场反映了推动ILBI与《养护公约》相融合的海洋治理意图。

此外,欧盟鼓励以区域合作的形式保护公海资源及环境。《海洋法公约》第118条规定,开发相同生物资源或在同一区域内开发不同生物资源的国家,应就养护有关生物资源的必要措施进行谈判,为此目的可以合作设立分区域或区域渔业组织;第237条规定了《海洋法公约》与特别公约在保护和保全海洋环境方面的适用关系,在全球双边、区域和多边海洋治理合作中,欧盟将《海洋法公约》视为主要的法律驱动力,认为公约为全球海洋治理提供了一套广泛的规则和原则。<sup>③</sup> 2018年,欧盟向养护委员会提交的WSMPA养护措施修正案中规定:“有关本养护措施的任何解释或适用,不得损害任何国家依据包括《海洋法公约》在内的国际法享有的权利或承担的义务。”<sup>④</sup> 《立场决定》再次申明:“确保护养委员会框架内采取的措施符合国际法,特别是符合1982年《联合国海洋法公约》、1995年《关于执行1982年〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群规定的协定》、1993年《促进公海渔船遵

<sup>①</sup> See “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans.”

<sup>②</sup> 王勇、孟令浩:《论BBNJ协定中公海保护区宜采取全球管理模式》,载《太平洋学报》,2019年第5期,第2-3页。

<sup>③</sup> See “International Ocean Governance: An Agenda for the Future of Our Oceans,” Part 1.2 Section 5.

<sup>④</sup> See CCAMLR, “EU Proposal to Establish the Weddell Sea MPA (WSMPA),” CCAMLR-XXXVII/29, 7 September 2018, para. 2, <https://www.ccamlr.org/en/ccamlr-xxxvii/29>, last accessed on 1 December 2019.

守国际养护和管理措施的协定》和2009年联合国粮农组织《港口国措施协定》的规定。”<sup>①</sup>上述有关《海洋法公约》的立场表达,既反映了欧盟对于公约权威性的认可和尊重,也表明依据《养护公约》制定的养护措施不得与《海洋法公约》相抵触。尤其是在建立全球性渔业资源管理及养护组织前,通过国际合作设立分区域或区域渔业组织,仍然是公海资源养护的主流方式。

#### (四)以国际合作作为参与南极海洋环境治理的基本路径

国际合作是有效推进南极海洋环境治理的基础和关键。《南极条约》体系内的主要法律文件均将国际合作规定为南极治理的基本原则,《南极条约》体系之外的《海洋法公约》<sup>②</sup>《生物多样性公约》<sup>③</sup>等国际公约,也规定各国应互相合作以实现海洋资源的可持续利用。在应对国际环境问题领域,各国通过适当的法律框架开展国际合作是寻找有效的对策和解决办法必不可少的。<sup>④</sup> 欧盟与澳大利亚、法国、德国、挪威联合提交保护区提案,与德国等欧盟成员联合开展南极海洋资源科学考察,无不体现了国际合作在南极海洋环境治理中的具体应用。

中国与欧盟(以下简称“中欧”)均为南极海洋治理重要参与者。相较于贸易、投资、气候变化和人权等方面的合作,围绕海洋环境治理的合作是中欧关系中一个相对较新的领域,中欧在南极没有领土利益冲突和根本性的地缘政治矛盾,通过平等合作对话把握彼此利益最大公约数,将成为中欧共同推进南极海洋治理的基本路径。2018年养护委员会闭会期间,欧盟率先牵头与中国合作修订《合规性评估程序》(Compliance Evaluation Procedure, CM 10-10);<sup>⑤</sup>2019年4月,中国欧盟领导人会晤联合声明首次将设立南极海洋保护区作为有效落实海洋领域蓝色伙伴关系的交流内容。<sup>⑥</sup> 该声明释放出一个积极的信号,表明双方就南极海洋环境治理存在共同的政治意愿,在

<sup>①</sup> See Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council, “On the Common Fisheries Policy, Amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and Repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC,” 11 December 2013, para. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1380-20150601>, last accessed on 1 December 2019.

<sup>②</sup> 参见《联合国海洋法公约》第118条第1款。

<sup>③</sup> 参见《生物多样性公约》第5条。

<sup>④</sup> See Report of the Secretary-General: Gaps in International Environmental Law and Environment-related Instruments: Towards a Global Pact for the Environment, UN Doc. A/73/419, 30 November 2018, para.1.

<sup>⑤</sup> See CCAMLR, “Report of the Thirty-Seventh Meeting of The Commission,” 22 October-2 November 2018, <https://www.ccamlr.org/en/news/2018/thirty-seventh-annual-meeting-ccamlr-opens-today>, para.3.14, last accessed on 1 December 2019.

<sup>⑥</sup> 《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》,2019年4月9日,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/09/content\\_5381013.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/09/content_5381013.htm), 2019年11月13日访问。

南极海洋保护区建设议题上存在很大的协作空间。实际上,由共同的政治意愿转化为实际行动,仍然需要更为具体的磋商。基于欧盟参与对南极海洋环境治理的路径和欧盟的权限特征,中国可以考虑从欧盟机构和欧盟成员国入手,就南极海洋环境治理议题与欧盟开展多重对接,围绕 EARSMPA 与 WSMPA 提案侧重四个方面的合作。

一是合作修订履约评价程序。养护委员会履约评价程序旨在通过评估渔业监测信息、履约管制行动和缔约方合作,加强养护委员会的履约执行能力。在 EARSMPA 与 WSMPA 提案法律争议逐步弥合的背景下,围绕禁止渔船排污及转运活动、渔船交通监管等养护措施磋商,设置监测捕捞对环境影响的参照区,通过实施捕捞文件计划以及采取港口国措施等方式,加强打击非法、未报告和无人管制的捕捞活动,将成为中欧合作的重点方向。

二是合作开展南大洋科学调查。南极科学调查具有高投入、高风险的特征,合作开展南大洋海洋资源的调查与评估,建立渔业资源探捕和渔业生产数据相结合的互补机制,不仅是规划保护区方案、制定养护措施的技术保障,也有助于公平分配公海捕捞配额,促进南极渔业资源的可持续发展。<sup>①</sup>

三是开展气候变化领域的合作。南极地区既是全球气候敏感区,也是研究全球气候变化的重要地区,《养护公约》规定的配额分配等养护措施设计之初并未考虑气候变化因素。正因如此,EARSMPA 提案提出适当性原则,要求综合考虑气候变化对维持生物多样性的影响。在美国宣布退出《巴黎协定》后,中国在推进全球气候治理进程中展现出全球领导力,中欧在应对全球气候变化和生物多样性保护方面开展合作,符合双方的利益取向。

四是合作建立更为全面的研究和监测体系。2013 年欧盟第 1380/2013 号条例规定,欧盟将根据现有最佳科学咨询意见采取管理和养护措施,支持通过推进科学监测获取更多数据。<sup>②</sup> 在南大洋广阔海洋,任何养护委员会成员方都不可能单独完成数据收集和连续监测活动,通过国际合作连续监测南极生物资源变化、构建长时间序列的监测资料,将有助于双方更深入参与养护委员会保护区建设,在保护区谈判协商中将获得更多的话语权。

<sup>①</sup> 刘娟娟:《中欧签署〈宣言〉建立蓝色伙伴关系》,载《中国海洋报》,2018 年 7 月 20 日,第 01B 版。

<sup>②</sup> See Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, Amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and Repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC, paras.46, 51.

## 五 结语

综上所述,地缘政治因素在欧盟决策过程中发挥着重要作用。《养护公约》框架下南极海洋环境治理机制既非完全由少数成员把持的俱乐部机制,也非以联合国主导的全球性公海治理机制。在这种治理机制下,参与南极海洋环境治理的各行为体通过多极制衡,实现了南极权力结构的平衡,达到了南极海洋治理中各方权利形式上的平等。欧盟作为养护委员会成员方中唯一的非国家行为体,《养护公约》赋予其参与南极海洋环境治理的主体资格,为其在南极治理领域提供了展现全球领导力的平台,EARSMPA 及 WSMPA 提案则是欧盟参与塑造区域海洋环境治理体系的具体方案。从2012年至今,欧盟在南极海洋环境治理中扮演着以价值观为基础的国际行动者角色,并愈益展现出积极姿态,在利用其技术优势加快推进南极海洋保护区建设的同时,对内根据“南极海洋保护区”案裁决不断协调欧盟内部立场,对外寻求与各利益攸关方的合作,减少保护区提案审议面临的阻力,构建有利的外部环境。

在推进南极海洋环境治理进程中,权能分配仍然是欧盟无法回避的问题。生态环境保护与渔业资源管理在南极海洋治理中从未分开过,“南极海洋保护区”案依据“重心方法”判定权能分配可能过于主观,在具体行动层面区分共同渔业政策与环境保护则面临更大的困难,欧盟法体系内欧盟与成员国围绕保护区养护措施权能分配问题,仍可能发生争议。欧盟作为《养护公约》和《海洋法公约》的缔约国,在联合国BBNJ谈判中试图拉近《海洋法公约》与《养护公约》的距离,努力结合公海渔业管理和气候变化议题推动南极海洋保护区国际合作,接洽BBNJ全球治理与区域治理机制,但其相关立场表达却又谨小慎微,避免直接表明《海洋法公约》与《养护公约》的关系。可以预期,立足于2019年《立场决定》,从内部和外部两个层面继续加大对南极海洋环境治理的制度供给,应当是未来欧盟在既存结构性规范内寻求妥协、推动南极治理机制由碎片化向一体化发展的主流方向。

(作者简介:马金星,中国社会科学院国际法研究所助理研究员、中国社会科学院海洋法治研究中心研究人员;责任编辑:莫伟)