



# 北极公海渔业治理的国际法困境与应对

——以《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》为例

赵 轩 匡增军\*

**摘 要：**公海渔业治理是北极治理的重要议题，也是中国参与北极事务的着力点。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》（下称《协定》）作为近年来具有影响力的国际造法进程，通过适用风险预防原则、平衡各利益攸关方诉求，构建了创新性的制度安排，其履行前景为理解北极公海渔业国际法律实践提供了重要视角。然而，《协定》部分条款存在一定模糊性，且可能呈现弱拘束力效果，其实施过程面临的潜在风险，实际上映射出北极公海渔业治理的多重困境。这些困境包括公海自由原则与北极渔业资源养护机制之间存在制度张力，条约相对效力原则致使非缔约方行为难以有效规制，以及国际法碎片化特征加剧了不同渔业养护安排之间的潜在冲突。人类命运共同体理念为应对上述困境提供了可资借鉴的重要思路。北极各利益攸关方应统筹渔业资源养护与可持续利用，加强对非缔约方行为的规制与引导，强化整体性治理理念以协调各种法律机制。中国与有关各方一道，积极推动共建“一带一路”倡议涉北极合作，积极推动构建人类命运共同体，为北极的和平稳定和可持续发展作出贡献。

**关键词：**公海 渔业治理 预防中北冰洋不管制公海渔业协定 风险预防原则 人类命运共同体

## 一 问题的缘起

“渔界所至，海权所在也。”<sup>①</sup> 伴随北极开发前景日渐明朗，国际社会围绕海洋权益的竞争正加速蔓延至北冰洋公海海域，并主要表现为围绕渔业资源的博弈。中北冰洋作为北冰洋公海的核

\* 赵轩，山东省高级人民法院干部，武汉大学国际法学博士；匡增军，武汉大学中国边界与海洋研究院、国际问题研究院教授，极地环境监测与公共治理教育部重点实验室（武汉大学）研究员。本文系国家自然科学基金重大招标项目（19ZDA140）的阶段性研究成果，获得武汉大学中央高校基本科研业务费资助。本文所有网络文献的最后访问日期均为2025年7月31日。

① 中国近代著名教育家、实业家张謇主张“渔权即海权”。参见黄硕琳：《渔权即是海权》，载《中国法学》2012年第6期，第74页。

心区域,<sup>①</sup> 蕴藏着丰富的渔业资源。虽然受经年海冰覆盖影响,当前该区域的开发规模有限,但全球气候变暖正在改变北极的生态环境与开发价值。据政府间气候变化专门委员会评估,到本世纪中叶,北极夏季海冰将完全融化,加之中北冰洋水深与地形适宜捕捞,该区域或将成为一片具备开发潜力的渔场。<sup>②</sup> 大西洋鳕鱼、黑线鳕等商业鱼种已逐渐向高纬地区洄游,以适应新的栖息环境。<sup>③</sup> 北极自然环境变化对北极公海渔业治理提出了新的要求。

实现北极<sup>④</sup>公海渔业国际法治对于维护该地区的和平、稳定与可持续发展具有重要意义。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, CAOFA, 下称《协定》)作为首个由北极圈内外各利益攸关方共同缔结的北极多边渔业条约,标志着北极公海渔业治理进入新阶段,亦为北极公海渔业议题研究提供了典型案例。《协定》自2021年6月生效以来,缔约10方已召开4届缔约方会议,相继通过《缔约方会议议事规则》《联合科学研究和监测计划框架及数据共享协议》及《联合科学研究和监测计划实施计划》等文书。<sup>⑤</sup> 在科学协调组及其下设工作组的协调下,各方正积极履行《协定》义务。

然而,《协定》的实施面临诸多挑战。一方面,各方围绕《协定》文本的解释与适用存在分歧,影响了履约进程。围绕风险预防原则的适用,缔约方在渔业养护和管理措施的制定上呈现出开发、保护与观望等不同态度。<sup>⑥</sup> 虽然缔约方会议能够在原则层面达成共识,但围绕具体规则的谈判则频陷僵局。在2025年6月举办的第4次缔约方会议前,作为《协定》观察员的世界自然基金会即呼吁各方保持审慎,甚至建议延长磋商期限。<sup>⑦</sup> 另一方面,北极地区的政治形势与法律秩序亦发生深刻变革,加剧《协定》履行的不确定性。乌克兰危机促使“北极例外主义”(Arctic Exceptionalism)<sup>⑧</sup> 逐渐走向

① 北冰洋存在4片公海海域,分别是挪威海的“香蕉洞”(Banana Hole)、巴伦支海的“圈洞”(Loop Hole)、白令海的“甜甜洞”(Donut Hole)以及中北冰洋(Central Arctic Ocean)。See Erik J. Molenaar, “Status and Reform of International Arctic Fisheries Law”, in Elizabeth Tedsen et al. (eds.), *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation* (Springer, 2014), pp. 104–105.

② See “Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate”, IPCC official website, <https://www.ipcc.ch/srocc/chapter/chapter-3-2/>.

③ See “ICES AFWG Report 2014”, ICES official website, [https://ices-library.figshare.com/articles/report/Report\\_of\\_the\\_Arctic\\_Fisheries\\_Working\\_Group\\_AFWG\\_/19282478](https://ices-library.figshare.com/articles/report/Report_of_the_Arctic_Fisheries_Working_Group_AFWG_/19282478).

④ 本文涉及的“北极”“北冰洋”与“中北冰洋”概念需作厘清。“北极”(Arctic)在国际法语境下通常包括欧洲、亚洲和北美洲的毗邻北冰洋的北方大陆和相关岛屿,以及北冰洋中的国家管辖范围内海域、公海和国际海底区域。“北冰洋”(Arctic Ocean)是地球四大洋之一,“中北冰洋”(Central Arctic Ocean, CAO)是北冰洋4片公海海域之一。《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》第1条明确规定,该条约适用的地理范围(即“协定区域”)是“由加拿大、丹麦王国格陵兰、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国行使渔业管辖权的水域所包围的中北冰洋单一公海区域”。本文在行文中有时使用“北极公海渔业”或“北冰洋公海渔业”表述,均系根据语境展开。参见中华人民共和国国务院办公厅:《中国的北极政策》,人民出版社2018年版,第2页;《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》,中华人民共和国条约数据库, <https://treaty.mfa.gov.cn/web/detail1.jsp?objid=1545033178819>。

⑤ See “Central Arctic Ocean Fisheries Agreement”, CAOFA website, <https://vlab.noaa.gov/web/caofa>.

⑥ See Shan Yanyan and Lin Hui, “Central Arctic Ocean Fisheries Agreement: China’s Role and Implications for Sustainable Arctic Governance”, (2024) 35 *Advances in Polar Science* 473, p. 477.

⑦ See “WWF Urges Caution and Conservation Ahead of Arctic Fisheries Talks”, WWF official website, [https://www.arcticwwf.org/newsroom/news/wwf-urges-caution-and-conservation-ahead-of-arctic-fisheries-talks/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.arcticwwf.org/newsroom/news/wwf-urges-caution-and-conservation-ahead-of-arctic-fisheries-talks/?utm_source=chatgpt.com).

⑧ “北极例外主义”常被用来形容北极的地缘政治特征,将北极理解为独立于全球政治动态的独特区域,即一个集区域治理、功能性合作与和平共处于一体的非政治空间。See Juha Kärpylä, Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism: Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and the Crisis in Ukraine”, Finnish Institute of International Affairs website, <https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/wp85.pdf>.

终结，北极圈内国家<sup>①</sup>间政治互信缺失与合作失衡，严重削弱以北极理事会为核心的北极传统治理体系的作用，<sup>②</sup> 同时抬升北极圈外国家参与北极事务的意愿与可能，北极治理的全球属性由此进一步凸显。此外，正在开放签署的《〈联合国海洋法公约〉下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》（下称《BBNJ 协定》）<sup>③</sup> 旨在规范国家管辖范围以外区域海洋生物多样性问题，其与《协定》的协调问题也开始浮现。

上述情势引发对一系列具体问题的思考。《协定》框架内的风险预防原则如何适用？在国际社会日益关注北极的背景下，如何有效规制《协定》非缔约方行为？在北极国际治理法律制度不断发展的背景下，《协定》如何实现与其他治理机制的兼容协调？这些问题不仅关乎《协定》的有效实施，也反映出北极公海渔业治理的制度困境。鉴于此，本文以《协定》文本及其实施状况为视角，剖析北极公海渔业治理的国际法挑战，同时阐释包括中国在内各方的应对路径。

## 二 北极公海渔业治理的规则构建进程及其新特征

北极公海渔业治理的规则构建进程与全球海洋法治体系的发展基本同步，并在气候变化影响北极生态环境和地缘政治格局的背景下加速演进。《协定》的缔结正是国际社会对北极治理新形势作出的制度回应，其机制设计集中体现了北极公海渔业治理规则构建的主要特征。

### （一）北极公海渔业治理的规则构建进程

北极公海渔业治理规则的演进历程，表现为相关国际规范体系的建构与完善。当前，北极公海渔业治理的国际法框架主要涵盖全球性和区域性条约，以及一些国际组织或渔业治理机制制定的规则与措施。

一方面，一些同渔业议题相关的全球性条约和规则可以直接适用于北冰洋公海。例如，《联合国海洋法公约》第 87 条规定的公海捕鱼自由原则，第 116 条至 120 条规定的公海生物资源养护和管理的原则性措施。同时，《联合国海洋法公约》关于专属经济区生物资源养护以及海洋环境保护和保全的条款亦间接影响公海渔业治理。此外，《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的协定》<sup>④</sup>（下称《鱼类种群协

① 国内现有研究在区分北极行为体身份时，通常采用“北极国家”“非北极国家”和“北极域内国家”“北极域外国家”等表述。但这一区分方式忽视了北冰洋公海、国际海底区域的属性。本文选择采用“北极圈内国家”与“北极圈外国家”这一更能客观描述地理特征的身份表述方式。

② 俄罗斯外交部北极大使尼古拉·科尔丘诺夫（Nikolay Korchunov）持此观点。See “Russia’s Top Arctic Diplomat: Long-Term Cooperation in the Arctic Requires Conditions Now Lost”, High North News, <https://www.highnorthnews.com/en/russias-top-arctic-diplomat-long-term-cooperation-arctic-requires-conditions-now-lost>.

③ 截至 2025 年 7 月 31 日，《BBNJ 协定》缔约方数量已达 52 个。See “Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction”, United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-10&chapter=21&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=en).

④ “Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks”, United Nations Treaty Collection, [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxi-7&chapter=21&clang=en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxi-7&chapter=21&clang=en).

定》)、《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》<sup>①</sup>、《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的港口国措施协定》<sup>②</sup>、《BBNJ 协定》等条约,以及联合国粮农组织制定的《负责任渔业行为守则》<sup>③</sup>《关于预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的国际行动计划》<sup>④</sup> 等文件,都业已或即将对北极公海渔业治理产生影响。

另一方面,一些区域性条约和规则也会对北极公海渔业治理产生影响。目前,在北极多个公海区域均有双边或多边的渔业管理文件。一些基于条约设立的机构,如俄罗斯—挪威联合渔业委员会、东北大西洋渔业委员会等区域渔业管理组织或安排,原则上也可以出台影响北冰洋公海海域的渔业管理措施,包括确定鱼类总允许捕获量和规定网眼尺寸等捕捞规则。此外,航运、科学合作等特定领域的国际治理机制在一定程度上也会对北极公海渔业治理产生影响,如北极理事会主导制定的《加强北极国际科学合作协定》<sup>⑤</sup> 等北极区域性规则,以及国际海事组织制定的《国际极地水域营运船舶规则》<sup>⑥</sup> 等国际海事规范。

在北极公海渔业治理的国际法框架下,《协定》是具有里程碑意义的区域性条约。中北冰洋渔业治理的国际文书最初是由美国倡导和推动的,围绕该条约的磋商谈判历经近十年。早在 2007 年,美国国会发布第 17 号联合决议,提出“发起国际讨论,并与其他国家采取必要步骤,谈判达成一项管理北冰洋洄游和跨界鱼类种群的协议”。<sup>⑦</sup> 美国的倡议与行动逐渐引起国际社会关注。尽管关于谈判磋商范围的确定存在争论,北极理事会、欧盟等主体曾提出不同主张,<sup>⑧</sup> 但第一阶段磋商主要还是在北冰洋沿岸 5 国(美国、俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦)之间展开。<sup>⑨</sup> 经过多轮高官会议及科学会议,5 国于 2015 年 4 月发表《关于预防中北冰洋不管制公海捕鱼的宣言》(下称《奥斯陆宣言》),表示将致力于“采取临时措施,防止在中北冰洋公海部分开展无管制捕鱼”。该宣言同时承认“其他国家对预防中北冰洋公海无管制捕鱼的利益,并期待在更广泛的进程中与其进行合作”。<sup>⑩</sup> 在谈判的第二阶段,中国、欧盟、冰岛、日本、韩国 5 方被邀请

- ① “Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas”, United Nations Treaty Collection, <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=080000028007be1a>.
- ② “Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, FAO Treaties Database, <https://www.fao.org/treaties/results/details/en/c/TRE-000003/>.
- ③ “Code of Conduct for Responsible Fisheries”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://www.fao.org/4/v9878e/v9878e00.htm>.
- ④ “International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a80c3bfb-1d5b-4ee6-9c85-54b7e83986a2/content>.
- ⑤ “Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation”, Arctic Council, <https://oaarchive.arctic-council.org/items/9d1ecc0c-e82a-43b5-9a2f-28225b1f83b9>.
- ⑥ “International Code for Ships Operating in Polar Waters”, International Maritime Organization, <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/MediaCentre/HotTopics/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf>.
- ⑦ See “S. J. Res. 17 – A joint resolution directing the United States to initiate international discussions and take necessary steps with other Nations to negotiate an agreement for managing migratory and transboundary fish stocks in the Arctic Ocean”, 110th Congress, U. S. Congress, <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/senate-joint-resolution/17/text>.
- ⑧ See Valentin J. Schatz, Alexander Proelss and Nengye Liu, “The 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: A Critical Analysis”, (2019) 34 *International Journal of Marine and Coastal Law* 195, p. 205.
- ⑨ 北冰洋沿岸 5 国先后在奥斯陆(2010 年 6 月)、华盛顿(2013 年 4 月至 5 月)、努克(2014 年 2 月)召开多场高级别官员会议,并在安克雷奇(2011 年 6 月)、特罗姆瑟(2013 年 10 月)及西雅图(2015 年 4 月)举行 3 场科学会议。
- ⑩ “Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>.

进这一“更广泛的进程”，同北冰洋沿岸5国共同构成“北极5+5”模式。10方先后举行6轮磋商，召开两场科学会议，<sup>①</sup>最终于2017年11月就《协定》草案达成一致。《协定》于2018年10月开放签署，并于2021年5月正式生效。《协定》共包含15个条款，主要内容与《奥斯陆宣言》基本一致，其核心为在中北冰洋公海渔业治理中坚持并遵循预防性做法。

## （二）《协定》影响下的北极公海渔业治理规则新特征

北极公海渔业治理长期受到国际法碎片化的影响，并由软法主导。《协定》的缔结标志着该领域的治理模式朝向硬法规制转变。<sup>②</sup>为实现生态系统保护以及鱼类种群养护和可持续利用的治理目标，《协定》确立了基于法律与科学互动反馈的路径，通过适用预防性养护与管理措施，试图在人类活动大规模开展前构建起多层次治理机制。

### 1. 引入风险预防原则

北极治理需以科学认知为基础。但是，受限于极端自然条件，北极科学研究进程相对迟滞，渔业信息较为匮乏，特别是气候和冰情变化对渔业资源的潜在影响尚不确定，成为制约北极公海渔业治理的重要因素。为避免类似于20世纪90年代发生于白令海“甜圈洞”区域阿拉斯加狭鳕种群崩溃情形再现，《协定》引入风险预防原则。风险预防原则的核心特征是在科学不确定性情境下采取环境行动。<sup>③</sup>正如1992年《里约环境与发展宣言》的原则15所述，遇有严重或不可逆转损害的威胁时，缺乏充分的科学确定性不应被用来作为延迟采取避免或减小这种威胁的措施的理由。<sup>④</sup>风险预防原则对推动国际社会实现人与自然和谐共生的可持续发展具有指导意义。

在《协定》中，风险预防原则主要体现于两个层面。第一个层面是关于捕鱼的临时养护与管理措施。《协定》第3条对商业捕鱼、试探性捕鱼以及用于科学研究活动的捕鱼作出明确规定。首先，商业捕鱼在《协定》框架下并未被完全禁止，但受到严格管制。缔约方依然可以根据《协定》第3条第1款，在有权监管该海域的渔业管理组织或安排的主持下，或者基于《协定》第5条第1款（c）项可能制定的临时养护和管理措施，批准有权悬挂其旗帜的船舶在“协定区域”开展商业捕鱼。其次，《协定》将试探性捕鱼定义为“为评估未来商业渔业的可持续性和可行性提供与此类渔业相关的科学数据之目的而进行的捕鱼”，要求缔约方批准此类试探性捕鱼须依据《协定》第5条第1款（d）项设定的具体养护和管理措施。最后，关于为科学研究活动所开展的捕鱼活动，《协定》要求缔约方确保“涉及捕获鱼类的科学研究活动不妨碍预防不管制商业和试探性捕鱼以及保护健康海洋生态系统”，同时鼓励缔约方相互通报有关计划。

第二个层面涉及“联合科学研究和监测计划”（Joint Program of Scientific Research and

① 6轮磋商的地点与时间先后为华盛顿（2015年12月、2016年4月）、努勒维特（2016年7月）、托尔斯港（2016年11月—12月）、雷克雅未克（2017年3月）和华盛顿（2017年11月）。两场科学会议分别是在特罗姆瑟（2016年9月）和渥太华（2017年10月）召开。

② 参见刘丹：《北极渔业“软治理”的硬法规制及对我国的启示》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期，第49页。

③ See Meinhard Schröder, “Precautionary Approach/Principle”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2014), para. 2.

④ See “Report of the United Nations Conference on Environment and Development”, 3–14 June 1992, A/CONF. 151/26 (Vol. I), [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf).

Monitoring, 下称 JPSRM)。风险预防原则的适用以科学不确定性为前提,科学数据的获取与研究对于执行和调整预防性做法具有关键意义。《协定》第5条第1款(c)项明确,科学信息是缔约方决定是否出台商业捕捞措施的关键依据。为此,《协定》要求在生效两年内制定 JPSRM,其目标在于便利缔约方开展科学合作,提高对中北冰洋海洋生物资源和生态系统的认知。在 JPSRM 实施过程中,缔约方应顾及“相关科学与技术组织、机构和计划的工作”以及“土著与地方知识”,确保数据共享,并定期召开联合科学会议。

## 2. 顾及各利益攸关方诉求

虽然北冰洋沿岸5国试图在北极事务上确立主导地位,但北极公海渔业议题的全球性特征决定了这一行为逻辑无法满足其治理需求。在《协定》第一阶段磋商结束后,5国有选择性地邀请其他行为体加入谈判进程,并在谈判代表团中为北极原住民、环保组织代表等设置席位。<sup>①</sup>可以说,《协定》第二阶段的谈判已基本涵盖该议题的主要利益攸关方,提升了《协定》的广泛代表性。<sup>②</sup>

由于北冰洋沿岸5国在《协定》形成过程中发挥了主导作用,因此其中的一些条款体现出对5国特殊利益的考量。例如,北冰洋沿岸5国长期以来试图基于北冰洋沿岸国属性在北极圈内国家内部建立起更高层级的话语地位,《协定》实际上首度以法律形式叙明这一状态。《协定》序言指出,各方“认识到中北冰洋沿岸国在养护和可持续管理中北冰洋鱼类种群方面的特殊责任和特殊利益”。此外,《协定》也涵盖对北冰洋沿岸5国各自特殊诉求的顾及,这一点在关于条约适用地理范围的处理上体现得尤为明显。“协定区域”被定义为由北冰洋沿岸5国“行使渔业管辖权的水域所包围的中北冰洋单一公海区域”,这一表述似乎有意规避了“国家管辖地区”这一在其他渔业条约中通常使用的用语。事实上,有代表在谈判过程中也曾提议使用“国家管辖权”,而非“渔业管辖权”,但遭到挪威代表的反对。<sup>③</sup>这是因为《斯匹次卑尔根群岛条约》<sup>④</sup>赋予缔约方平等捕鱼权,各方围绕该权利能否延伸到挪威主张的渔业保护区和大陆架存在争论。《协定》最终文本采用“渔业管辖权”的措辞,既避免扩大条约适用范围,也维持各方在相关海域主张的模糊性。

《协定》在将北极圈外行为体纳入北极治理法律框架方面也具有开创性意义。《协定》是近年来首个邀请北极圈外国家参与缔结的北极区域性多边条约,并在具体权利义务的设计上赋予所有缔约方同等地位,这尤其体现在决策机制方面。根据《协定》第6条及《缔约方会议议事规则》第10条,缔约方关于程序性事项的决定由简单多数的方式作出,而关于实质性事项的决定则采取协商一致的方式作出,且只要有任一缔约方认为一项问题是实质性的,则该问题就构成实质性事项,这实际赋予了任一缔约方对其所关切事项的否决权。《协定》缔约方享有同等表决权的法律安排显然有别于过去以北极理事会权力结构为代表的北极事务决策方式。

北极原住民的利益与作用同样在《协定》框架下得到关注。戴维·巴尔顿(David Balton)

① See Erik J. Molenaar, “Participation in the Central Arctic Ocean Fisheries Agreement”, in Akiho Shibata *et al.* (eds.), *Emerging Legal Orders in the Arctic: The Role of Non-Arctic Actors* (Routledge, 2019), p. 163.

② 参见赵隆:《国际谈判中的身份符号和路径设计:基于北冰洋公海渔业谈判的案例分析》,载《边界与海洋研究》2020年第5期,第63页。

③ 参见江卫平主编:《渔权即海权:国际履约谈判纪实》,上海三联书店2020年版,第336—341页。

④ “Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen”, United Nations Treaty Collection, [https://treaties.un.org/pages/lononline.aspx?clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/lononline.aspx?clang=_en).

评价《协定》是“最早要求运用原住民知识并确保原住民代表参与实施的条约之一”。<sup>①</sup> 根据《协定》，土著与地方知识既是缔约方在制定 JPSRM 时应确保顾及的要素，也是缔约方为决定是否启动谈判建立新的渔业管理组织或安排以及制定养护和管理措施而应定期审查的内容之一。

### 三 《协定》履行视域下北极公海渔业治理的实践困境

国际法不仅是一套静态的条约、习惯和各国承认的一般法律原则的集合，更体现为一系列鲜活的实践，构成相互交织、相互影响的进程。<sup>②</sup> 虽然北极行为体在公海渔业治理议题上具有合作意愿，并围绕若干制度性安排达成共识，但这并未从根本上消解其间错综复杂的利益冲突，相关法律制度在实践层面仍面临诸多挑战。以《协定》为例，该条约是北极圈内外 10 方协商一致的结果，但顾及更加广泛的利益关切通常也意味着《协定》在磋商谈判过程中不可避免地经历激烈博弈与多重妥协，导致部分条款呈现出模糊特点，也为履约实践埋下不确定性风险。

#### （一）风险预防原则同公海捕鱼自由的冲突及适用困境

公海自由原则是现代海洋法体系的基石，而捕鱼自由则是其中最早确立的内容之一。早在 17 世纪，荷兰法学家格劳秀斯（Hugo Grotius）在《海洋自由论》中主张，海洋“处于自然法状态”，“为人类所共有”，并特别关注国际社会的渔业与航行权利。<sup>③</sup> 19 世纪以来，国家对海洋空间划分的法律进程不断推进，公海自由原则逐步制度化。1958 年《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》和 1982 年《联合国海洋法公约》均以成文法形式承认公海自由，并将捕鱼自由确立为公海自由的重要内容，规定所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼。不过，公海自由并非无限度的自由，关于公海自由原则之限度的争论与博弈自始存在。特别是由于捕鱼技术的发展，公海渔业面临过度捕捞的风险。为此，各国在平等享有公海捕鱼自由的同时也逐渐形成共识并出台治理措施，寻求平等承担在生物资源养护和管理、海洋环境保护和保全等方面的义务，丰富着公海自由的内涵。但正如国际法委员会所指出，任何旨在“发展”公海自由的技术规则，只要规定了行使这一自由时必须符合的具体条件以及必须遵循的机构模式，同时也将构成对这一自由的限制。<sup>④</sup> 因此，在实践中，公海渔业治理机制的建立与养护措施的实施，往往被部分国家视为对其捕鱼自由的实质制约，加剧了治理机制与传统自由权利之间的矛盾。

风险预防原则与公海捕鱼自由之间的冲突在《协定》的多个层面均有体现，并对《协定》的解释与适用带来不确定性。国际司法实践、部分国家立场以及学者观点均表明，围绕风险预防原则的具体内容、法律地位等问题长期存在争议，反对适用风险预防原则的声音始终存在。有学

① See David Balton, “The Arctic Fisheries Agreement Enters into Force”, Polar Points, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/no-9-arctic-fisheries-agreement-enters-force>.

② 参见何志鹏：《“良法”与“善治”何以同样重要——国际法治标准的审思》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2014 年第 3 期，第 133 页。

③ 参见马忠法：《〈海洋自由论〉及其国际法思想》，载《复旦学报（社会科学版）》2003 年第 5 期，第 124 页。

④ See United Nations General Assembly, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, A/CN.4/L.682, 13 April 2006, p. 22.

者认为,该原则不切实际,可能会引发过度监管,进而阻碍经济与技术发展。<sup>①</sup>同时,由于风险预防原则难以提供具有普适性的具体措施,相关措施通常需依据具体领域或区域特点在条约层面予以确定,这使得其在实践中呈现出多元化解释的现实困境。就具体规定而言,各方在《协定》谈判时对“非商业捕鱼”等概念的边界存在不同理解,<sup>②</sup>国际渔业法中围绕“商业捕鱼”“试探性捕鱼”以及“为科学研究活动的捕鱼”等概念也远未形成稳定的、被普遍接受的解释,这使得《协定》部分涉及预防性做法的条款在适用时保留了较大的解释空间。

第一,暂停商业捕鱼的例外情形存在滥用风险。《协定》第3条第1款(a)项要求,相关渔业管理组织或安排必须“依国际法运作并按照公认国际标准管理此类捕鱼”,但何为“公认国际标准”尚无定论。除《协定》序言明确提及的“《负责任渔业行为守则》以及联合国粮农组织通过的其他相关文书”外,有观点认为,应结合国际渔业法的新近发展,将预防性方法、生态系统方法等纳入“公认国际标准”之内。<sup>③</sup>对该条款的不同理解,将直接影响商业捕鱼规则的宽严尺度,进而影响《协定》的履行效力。

第二,试探性捕鱼限制条款的落实难题。《协定》第3条第3款和第5条第1款(d)项针对试探性捕鱼施加多重限制,体现出缔约方的审慎态度,但相关权利义务边界难以明晰,且在实践中可能面临制度与技术障碍。《协定》基于科学的设计初衷在于确保资源开发的可持续性,但若要求过于严苛,则可能引发决策过程的反复拉锯,削弱管理措施的可预见性。此外,对试探性捕鱼活动的监督和审查应以船旗国管辖原则为基础,缔约方对捕捞船舶的监督权限有限,对非缔约方船舶更缺乏有效管控手段,加之北极地区的自然环境恶劣,又进一步加剧了执法资源与能力配置的不平衡。

第三,有关科学研究活动的捕鱼条款存在解释不确定的问题。《协定》第3条第4款要求科研捕鱼“不妨碍预防不管制商业和试探性捕鱼及保护健康海洋生态系统”,但对于“科学研究活动”以及“不妨碍”义务的界定模糊不清,既往实践对其边界的挑战也屡见不鲜。以国际法院审理的澳大利亚诉日本南极捕鲸案为例,日本依据《国际捕鲸管制公约》第8条第1款有关“为科学研究之目的”捕鲸之规定,出台国内研究方案,以科学研究名义实施大规模捕鲸,从而对国际捕鲸委员会颁布的商业禁捕令的执行效果产生负面影响。<sup>④</sup>

《协定》争议内容的解释权交由缔约方,各方基于不同立场形成的解释,影响履约的稳定性与一致性。如前所述,缔约方对风险预防原则的解释与适用存在不同考量,且并不能简单地地理位置划分立场,即便在北冰洋沿岸5国内部,对中北冰洋未来开发前景也存在分歧。鉴于海洋生态的联通性,对该海域渔业资源的过度开发将直接影响北冰洋沿岸国管辖范围内海域的生态状况,因此5国均认同建立国际治理机制的必要性,这也是《协定》谈判得以启动的前提。但由于5国在本国管辖海域内采取了不同的渔业养护措施,中北冰洋渔业开发对各国利益的影响亦不尽相同,致使其在《协定》条款解释上态度不一。例如,美国在阿拉斯加北部海域施行“渔业

① See Meinhard Schröder, “Precautionary Approach/Principle”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2014), para. 5.

② See Richard Caddell, “Precautionary Management and the Development of Future Fishing Opportunities: The International Regulation of New and Exploratory Fisheries”, (2018) 33 *International Journal of Marine and Coastal Law* 199, p. 234.

③ See Valentin J. Schatz, Alexander Proelss and Nengye Liu, “The 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: A Critical Analysis”, (2019) 34 *International Journal of Marine and Coastal Law* 195, p. 223.

④ See *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan; New Zealand Intervening)*, Judgment, I. C. J. Reports 2014, p. 226.

管理计划”，对在楚科奇海和波弗特海专属经济区海域内的商业捕鱼予以严格管控，<sup>①</sup> 故而对于中北冰洋渔业开发的态度也尤为保守。针对《协定》第3条第4款规定的为科学研究开展的捕鱼活动，美国主张采取严格的监管措施，以防其演化为变相的商业捕捞。总体而言，美国倾向维持限制捕鱼现状，欧盟则主张建立海洋保护区，加拿大和丹麦两国仍持观望态度，而俄罗斯和中国则在不同程度上倾向于建立更具开放性的治理机制。<sup>②</sup>

推动缔约方围绕风险预防原则形成一致的解读与行动，对于促进《协定》善意履行至关重要。而要实现这一目标，亟须应对双重挑战：一是在法律层面，平衡资源开发需求与生态保护诉求；二是在政治层面，协调国家利益与国际社会整体利益。

## （二）条约相对效力原则下对非缔约方行为的规制困境

条约相对效力原则在《维也纳条约法公约》中得到阐释，即条约“对其各当事国有拘束力”，“非经第三国同意，不为该国创设义务或权利”。条约相对效力原则是国家主权原则在条约法层面的具体体现，已获得国际条约、国际习惯等多层面实践的确认。<sup>③</sup> 根据该原则，《协定》仅对“北极5+5”模式的缔约方具有法律拘束力。

然而，在实际中，有能力对北极公海渔业产生影响的行为体显然并不限于现有缔约方。一方面，北极圈外国家在相关事务中的参与度与影响力持续上升。由于北极海域天然具有跨区域与全球性特征，非缔约方的渔业活动对《协定》的履行也有直接影响。譬如，以“北极近邻”自居的英国虽在脱欧后未能成为《协定》原始缔约方，但仍在其新版北极政策文件中对北极渔业议题表现出极大兴趣。<sup>④</sup> 另一方面，北极原住民组织等非国家行为体也同北极公海渔业治理利益攸关。北极原住民将自己视为北极生态的一部分，相较于北冰洋沿岸5国，其针对试探性捕鱼和商业捕鱼行为的态度更为消极，<sup>⑤</sup> 而北极原住民提供的当地知识与传统经验对于确保相关措施的科学可行也尤为重要。基于此，有观点认为，北极原住民本应成为《协定》正式的合作伙伴。<sup>⑥</sup> 北极原住民在生态保护等方面的诉求是否得以实现，将对《协定》履行效果产生不容忽视的影响。

从一般国际法角度看，虽然存在其他法律路径使得条约相关内容可能对第三方产生拘束力，但《协定》目前似乎难以实现这一效果。一则从习惯国际法的角度来看，虽然风险预防原则已被写入越来越多的全球性环境条约或宣言中，但其释义具有多样性，国家实践也缺乏一贯性，故而很难说该原则已经发展成为一项习惯国际法，甚至作为《协定》缔约方的美国和加拿大也反

① See North Pacific Fishery Management Council, “Fishery Management Plan for Fish Resources of the Arctic Management Area”, pp. 11–12, <https://www.npfmc.org/wp-content/PDFdocuments/fmp/Arctic/ArcticFMP.pdf>.

② See Shan Yanyan and Lin Hui, “Central Arctic Ocean Fisheries Agreement: China’s Role and Implications for Sustainable Arctic Governance”, (2024) 35 *Advances in Polar Science* 473, p. 477.

③ See Budislav Vukas, “Treaties, Third-Party Effect”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), para. 2.

④ See “Looking North: The UK and the Arctic”, UK Government official website, <https://www.gov.uk/government/publications/looking-north-the-uk-and-the-arctic/looking-north-the-uk-and-the-arctic-the-united-kingdoms-arctic-policy-framework>.

⑤ See Erik J. Molenaar, “The Central Arctic Ocean Fisheries Agreement and Arctic Indigenous peoples”, (2024) 164 *Marine Policy* 1, p. 4.

⑥ See Klaus Dodds, “‘Real Interest’? Understanding the 2018 Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean”, (2019) 10 *Global Policy* 542, p. 551.

对风险预防原则的习惯国际法地位。<sup>①</sup> 国际司法实践亦普遍回避确认该原则的法律地位,<sup>②</sup> 例如在加布奇科沃—大毛罗斯项目案中,虽然匈牙利援引了风险预防原则,但国际法院并未将该原则纳入环境保护领域新出现的规范和基准,并拒绝宣布该原则可凌驾于两国条约义务之上。<sup>③</sup> 进一步来看,即使该原则伴随国家实践的积累与发展获得习惯国际法的地位,非缔约方也依然可以依据“一贯反对者”(persistent objector)规则对抗其约束。因此,建基于风险预防原则的《协定》及其后续可能出台的管理措施若试图通过习惯国际法路径对第三方产生法律拘束力,则存在较强的不稳定性。二则在国际渔业法领域,虽然区域渔业管理组织或安排似乎可以通过其他国际条约间接地对第三方产生法律效力,例如《鱼类种群协定》第8条第4款要求渔业管理组织或安排的非成员方也必须在“同意适用这种组织或安排所订立的养护和管理措施”后方能捕捞渔业资源,但这一规定能否适用于《协定》仍有待讨论。因为从《协定》序言以及第14条第3款的表述来看,缔约方可能并不认为《协定》可以构成一个区域渔业管理组织或安排。<sup>④</sup> 此外,考虑到《鱼类种群协定》的适用范围仅限于跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群,且大量国家未加入该条约,<sup>⑤</sup> 因此相关规定对《协定》的作用也极为有限。不过应指出的是,即便如此,这也并不意味着《协定》对非缔约方毫无影响。对非缔约方而言,依据国际法缔结的条约是其应当承认的现实,非缔约方的行动不得阻碍缔约方之间执行该条约。<sup>⑥</sup> 当然,这一层面的义务主要是消极义务而非积极义务。

《协定》制定者显然也已考虑到非缔约方活动可能会对《协定》目标实现产生的潜在影响,并试图预先作出妥善安排,但《协定》相关条款的解释与适用面临诸多不确定因素。

其一,《协定》针对非缔约方活动的有关规定缺乏具体可行性,且存在滥用风险。《协定》第8条第1款规定缔约方应“鼓励”非缔约方“采取与本协定规定一致的措施”。此种表述虽避免了与条约相对效力原则产生正面冲突,但由于该义务并不具有强制力,其实际效果高度依赖于缔约方之间的政治互动与外交协调。作为补充,《协定》第8条第2款设立了制止机制,即“缔约方应采取与国际法相一致的措施,制止有权悬挂非缔约方旗帜的船舶从事有损本协定有效执行的活动”。但正如英国渔业法专家安德鲁·瑟迪(Andrew Serdy)的观点,若对于何种活动会“有损本协定有效执行”的判断交由缔约方自行决定,那么该条款可能会被滥用。<sup>⑦</sup>

① See *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* (*United States v. European Communities; Canada v. European Communities*), Appellate Body Report, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R (16 January 1998), pp. 17, 23, paras. 43, 60.

② 参见刘韵清:《预防原则的习惯国际法地位分析》,载《国际法研究》2020年第4期,第92页。

③ See Meinhard Schröder, “Precautionary Approach/Principle”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2014), para. 20.

④ 《协定》序言指出,“相信中北冰洋公海区域的商业捕鱼在近期仍不可行,因此在当前情况下为中北冰洋公海区域建立任何新的区域或分区域渔业管理组织或安排的条件尚不成熟”。《协定》第14条第3款特别提及不应妨害任一缔约方“为协定区域建立一个或多个新的区域或分区域渔业管理组织或安排提议开始谈判的权利”。

⑤ 《鱼类种群协定》目前的缔约方有93个,另有59个国家或地区已签署但尚未批准该条约。See “Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks”, United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXI-7&chapter=21&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXI-7&chapter=21&clang=_en).

⑥ See Vukas Budislav, “Treaties, Third-Party Effect”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), para. 3.

⑦ See Andrew Serdy, “The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: A Commentary” in Aldo Chircop et al. (eds.), *Ocean Yearbook* (Brill, 2019), pp. 412–413.

其二,关于其他国家加入《协定》的附加条件同样存在争论。《协定》第10条第2款要求缔约方在协定生效后可邀请其他“真正感兴趣”(with a real interest)的国家加入该条约,而对于何种国家属于“真正感兴趣”的国家尚未可知。通常情况下,沿岸国和捕捞国可被认为满足该要件,<sup>①</sup>但目前中北冰洋公海并无商业捕鱼活动。考虑到北极的特殊自然条件,对该用语采取扩大解释可能更有助于确保《协定》的包容性与稳定性,而通过对比《协定》和《鱼类种群协定》的文本也可得出这一结论。相较于《鱼类种群协定》第8条第3款采用的“对有关渔业真正感兴趣的国家的”(States having a real interest in the fisheries concerned)这一表述,《协定》并未特意强调渔业领域,这似乎暗含《协定》所指“真正感兴趣的国家的”范围可能更加广泛。不过,考虑到《协定》对于实质性事项规定了协商一致的决策方式,若吸纳新成员的标准过低,则可能会导致《协定》因决策难产而陷入新的运转困境。因此,如何通过合理的条约解释实现《协定》包容性与壁垒性的平衡,是对缔约各方智慧的考验。

其三,《协定》在规定原住民参与权方面虽具开创意义,但制度设计尚不完善。《协定》第5条第2款写明“包括北极土著人民在内的北极社区代表”均可参加JPSRM及其他有关活动,明确规定了北极原住民的参与权。然而,从实践层面观察,原住民的参与主要系以列席其所属国家代表团的方式进行,并未享有独立席位或发言权,这种安排实质上使原住民诉求必须与主权国家利益进行调和,将削弱其参与的实质性。虽然未缔约的各北极利益攸关方被允许以观察员身份参与缔约方会议,但这一身份对《协定》框架下建章立制的影响极度有限。截至目前,也并未有北极原住民组织申请获得观察员地位。<sup>②</sup>此外,虽然《协定》序言提及北极原住民在养护和利用海洋生物资源以及保护北极生态系统方面的利益和重要性,但并未对如何顾及土著和当地知识提出更加明确具体的执行方式。

### (三) 国际法碎片化特征下北极法律治理框架的兼容困境

规范冲突源于国际法规则体系的分散性与等级规范缺失,<sup>③</sup>这一现象也体现于北极公海渔业治理的国际法律框架之中。

从空间适用的角度来看,除全球海洋法制度以外,部分区域渔业管理组织或安排在适用地理范围上也同《协定》存在重叠,进而可能引发规则冲突的问题。例如,东北大西洋渔业委员会的空间权限延伸至中北冰洋公海的南部。《东北大西洋渔业多边合作公约》提出在适合沿岸国扩大渔业管辖权的体制框架下,促进区域渔业资源的养护和最佳利用,<sup>④</sup>这一目标同《协定》框架下的风险预防原则存在一定张力。此外,由于中国、日本、韩国、加拿大4个《协定》缔约国目前尚未加入东北大西洋渔业委员会,考虑到《协定》允许商业捕鱼活动在有权监管“协定区域”的渔业管理组织或安排的主持下进行,这可能会导致《协定》缔约方内部对东北大西洋渔业委

① See Tomas Heidar, “The Legal Framework for High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean”, in Myron H. Nordquist *et al.* (eds.), *International Marine Economy* (Brill Nijhoff, 2017), p. 186.

② See Erik J. Molenaar, “The Central Arctic Ocean Fisheries Agreement and Arctic Indigenous peoples”, (2024) 164 *Marine Policy* 1, p. 9.

③ See United Nations General Assembly, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law”, A/CN.4/L.682, 13 April 2006, p. 246.

④ See “Convention on Multilateral Cooperation in North East Atlantic Fisheries”, <https://www.neafc.org/system/files/Signed-version-of-1980-convention.pdf>.

员会出台相关措施的正当性与合法性产生分歧，并进而加剧委员会同《协定》关系的复杂性。又如，俄罗斯—挪威联合渔业委员会的空间权限也可被解释为覆盖中北冰洋公海部分海域。不过有学者认为，该双边委员会可能并不符合《协定》第3条第1款（a）项中的“依国际法运作”并“按照公认国际法标准管理”这一条件，因此不应被赋予相应权限。<sup>①</sup>此外，北大西洋鲑鱼保护组织和国际大西洋金枪鱼保护委员会同样可能会对“协定区域”产生影响，不过其措施主要针对特定鱼类种群的养护和管理，目前影响也尚有限。

从功能层面看，不同目的与不同调整对象的国际法律制度在不同程度上可能影响北极公海渔业治理，其中《联合国海洋法公约》和《BBNJ 协定》作为全球海洋治理领域的重要文件，同《协定》的兼容协调问题尤其值得关注。《联合国海洋法公约》基于不同海洋区域、不同种群，针对海洋生物资源的养护和管理分别作出规定，特别是第118条关于各国合作养护和管理公海海洋生物资源的规定构成《协定》缔结的法律基础。值得注意的是，由于沿岸国对其专属经济区内的海洋生物资源养护和管理享有主权权利，若北冰洋沿岸5国在其专属经济区内采取的监管措施相较《协定》更为松散，则可能无益于《协定》目标的实现以及措施的执行。<sup>②</sup>《BBNJ 协定》虽未就如何调整公海渔业议题直接作出明示规定，但国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护与可持续利用同公海渔业治理之间存在紧密的逻辑关联。例如，《协定》缔约方开展的以科学研究为名的捕鱼活动可能采集、利用与遗传资源相关的生物信息，构成《BBNJ 协定》下的规制对象，二者将不可避免地发生相互作用。这种相互作用效应引发了多个层面的协调需求，包括缔约方义务的重叠识别、习惯国际法适用的界定，以及若未来《协定》缔约方拟组建正式区域渔业管理组织，其法律地位与《BBNJ 协定》下治理机制的衔接问题。

北极治理还广泛运用软法，软法与条约之间的关系同样需要关注。在《协定》缔结前，《奥斯陆宣言》曾在凝聚各方共识方面发挥重要作用。尽管《协定》作为条约在适用范围上完全覆盖后者，且具备法律拘束力，但二者文本措辞的差异依然引发多重解读。例如《奥斯陆宣言》写明“认识到北极居民，特别是北极土著人民”在保护北冰洋健康海洋生态系统等方面的利益，而《协定》序言则将“特别是”（particularly）更改为“包括”（including），有观点就此认定《协定》实际降低了原住民组织的作用，<sup>③</sup>这一解读的合理性有待讨论。此外，北极理事会也并非具备制定硬法性文件权限的国际组织，其在《关于成立北极理事会的声明》中被定性为“高级别论坛”。<sup>④</sup>北极理事会及其下设工作组出台的大量软法性文件，同样需要与《协定》协调。如何继续发挥软法性文件在北极治理语境下的作用，同时不减损条约的效力，是处理《协定》兼容性问题时的重要考量。虽然条约法领域已发展形成了特别法优于一般法、后法优于先法等处理规范冲突的原理，且《协定》制定者业已意识到碎片化对北极公海渔业治理可

① See Erik J. Molenaar, “Participation in the Central Arctic Ocean Fisheries Agreement”, in Akiho Shibata *et al.* (eds.), *Emerging Legal Orders in the Arctic: The Role of Non-Arctic Actors* (Routledge, 2019), p. 157.

② See Erik J. Molenaar, “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, p. 430, [https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-nilos\\_molenaar\\_oslo\\_declaration\\_ay\\_2015\\_final.pdf](https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-nilos_molenaar_oslo_declaration_ay_2015_final.pdf).

③ See Erik J. Molenaar, “The Central Arctic Ocean Fisheries Agreement and Arctic Indigenous peoples”, (2024) 164 *Marine Policy* 1, p. 5.

④ See “Declaration on the Establishment of the Arctic Council”, Arctic Council, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCs-1752-v2-ACMMCA00\\_Ottawa\\_1996\\_Founding\\_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCs-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y).

能带来的冲击，并在《协定》第 14 条纳入兼容性条款，但相关规定仍难以提供具体可行的解决方案。

就《协定》与现行法律机制的关系而言，《协定》第 14 条规定不应“妨害”（prejudice）缔约方“在国际协定下的权利和义务及其关于任何海洋法问题的立场”，以及不应“损害”（undermine）渔业管理方面任何现有国际机制的作用和职责”，并尽量避免与现行规则产生冲突。就与未来制度的关系而言，《协定》进一步规定，“不应改变（alter）任一缔约方根据与本协定相符合的其他协定而产生的权利和义务”，旨在预设未来协定之间避免发生制度抵触，不得影响其他缔约方根据《协定》享有的权利与承担的义务。可以看出，这些描述具有高度概括性，并未载明具体的法律模式与适用框架，其具体实践路径仍待缔约方进一步探索。而考虑到“协定区域”并未排除《东北大西洋渔业多边合作公约》适用范围，且《协定》仍以建立新的区域渔业管理组织或安排为目标，缔约方在现阶段可能也无意解决《协定》同其他区域渔业管理组织或安排在适用地理范围或功能上的重叠状况。<sup>①</sup>

同时，《协定》第 14 条中“不应妨害”“不应损害”等用语的法律意涵也存在解释空间，这虽可为制度协调留出一定灵活性，却也可能引发缔约方间对条约解释的异见。实际上，围绕类似措辞的解释争议，在其他国际治理机制中亦已有显著体现。例如，《BBNJ 协定》同样确立了在处理同相关文书、框架和机构关系时的“不损害”（not undermine）原则，有观点将其解释为不损害现行机制的具体权限与职责，<sup>②</sup>也有观点认为应从广义上将其理解为不损害现行机制的宏观目标及有效性。<sup>③</sup>这一解释争议在《协定》框架下似乎同样存在。《协定》文本中的“不损害”对象既包括《协定》的有效执行（第 8 条），也涉及现有国际机制的作用和职责（第 14 条第 4 款）以及具体的权利、管辖权和义务（第 14 条第 3 款）。从《BBNJ 协定》的谈判过程来看，即使在《协定》缔约方范围内，对该用语的解释路径也存在差异。美国更加重视发挥现有机制的作用，支持现有区域和部门机构在其权限和任务范围内制定和执行措施；<sup>④</sup>俄罗斯对新机制抱持相对消极的态度，主张应加强对新机制的监督；<sup>⑤</sup>加拿大倾向于建立一个受到广泛承认的全球总体框架；<sup>⑥</sup>中国则主张

① 参见刘丹：《北极渔业“软治理”的硬法规制及对我国的启示》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2023 年第 3 期，第 55 页。

② See Zoe Scanlon, “The Art of ‘Not Undermining’: Possibilities Within Existing Architecture to Improve Environmental Protections in Areas Beyond National Jurisdiction”, (2018) 75 *ICES Journal of Marine Science* 405, p. 408.

③ See Bastiaan Ewoud Klerk, “From Undermining to Strengthening: Implications of the Forthcoming Agreement on Biodiversity beyond National Jurisdiction for MPA Governance in the North-East Atlantic”, (2023) 38 *International journal of Marine and Coastal Law* 107, pp. 129 – 130.

④ See “Views Expressed by the United States Delegation Related to Certain Key Issues Under Discussion at the Second Session of the Preparatory Committee on the Development of an International Legally Binding Instrument Under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity”, p. 5, [https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom\\_files/USA\\_Submission\\_of\\_Views\\_Expressed.pdf](https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/USA_Submission_of_Views_Expressed.pdf).

⑤ See United Nations General Assembly, “Compilation of Statements Made by Delegations Under Item 5, ‘General Exchange of Views’, at the Further Resumed 5th Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction, as Submitted by 30 June 2023”, A/CONF. 232/2023/INF. 5, pp. 87 – 88.

⑥ See “Summary of the Second 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: 25 March – 5 April 2019”, International Institute for Sustainable Development, p. 5, <http://enb.iisd.org/oceans/bbnj/igc2/>.

促进相关机制的合作与协调,增强其兼容性与互补性。<sup>①</sup> 因此,在处理《协定》同《BBNJ 协定》的关系时,究竟是维持现状不变,还是建立新的协调机制,抑或加强补充《协定》,<sup>②</sup> 仍待未来进一步讨论与明确。

概言之,《协定》引入风险预防原则并融合多元利益诉求,虽以保护健康海洋生态系统以及确保鱼类种群养护和可持续利用为目标,但无论是对预防性做法的制度化路径,对非缔约方行为的引导方式,还是对其他法律机制的协调策略,《协定》多采取保守性、妥协性表述,其条款往往具有模糊弹性,法律拘束力亦相对有限。加之全球海洋治理领域的国际法律制度发展与国际政治博弈的影响,缔约方在解释与适用《协定》时难免会产生分歧与争论。作为适用地理范围和覆盖缔约方最为广泛的北极区域性渔业条约,《协定》在实施过程中可能面临的风险与挑战也映射出北极公海渔业治理的实践困境。

对这些问题与困境的深入剖析触及对公海自由原则、条约相对效力原则、国际法碎片化特征等传统国际法议题的理解与争鸣。需要指出的是,理念之争、规则之争的背后往往隐含着利益之争。北极各利益攸关方在北极公海渔业治理领域持有的不同立场实际反映出的是各方在渔业既得利益和可期待利益上的诉求差异,这也是各方在北极治理乃至全球治理领域谋求更为广泛的国家利益驱动的结果。

## 四 北极公海渔业治理困境的应对路径

为确保《协定》的有效实施,需要完善北极公海渔业治理路径,以维护国际社会整体利益。在实践中,北极各利益攸关方应推动人类命运共同体理念在北极领域的制度化,促进实现北极公海渔业治理的良法善治。

### (一) 北极公海渔业治理挑战的纾解路径

北极是承载全人类共同福祉的公共空间。《中国的北极政策》白皮书明确提出“在北极领域推动构建人类命运共同体”。<sup>③</sup> 人类命运共同体理念与现代国际环境法的基本原则相呼应,为克服传统海洋秩序下规则碎片化与治理低效化问题提供了制度创新的方向。北极公海渔业治理既是践行人类命运共同体理念的重要场域,也为其法律制度化提供了契机。

一方面,北冰洋沿岸 5 国试图借助公海渔业治理议题强化其在北极治理体系中的主导地位,并在《伊卢利萨特宣言》中声称对北极生态系统保护承担“管理作用”,<sup>④</sup> 但由于北冰洋公海依法向所有国家开放,捕鱼自由属于所有国家共同享有的权利,且包括《联合国海洋法公约》《协

① See “Written Submission of the Government of the People’s Republic of China on Elements of a Draft Text of an International Legally Binding Instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction”, pp. 2 – 3, [https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom\\_files/streamlined/China.pdf](https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/streamlined/China.pdf).

② 参见郭红岩、宋渊铭:《BBNJ 谈判中的“not undermine”内涵研究》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2023 年第 5 期,第 14 页。

③ 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的北极政策》,人民出版社 2018 年版,第 8 页。

④ 《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration) 是 2008 年 5 月 27 日由美国、俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦通过的一份政治声明。See “Ilulissat Declaration”, para. 5, <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>.

定》等在内的国际规则已提供合作的制度基础，沿岸5国无权亦无力建立垄断权威。此外，鉴于北极生态系统的敏感性及其与其他海域生态系统的关联性，如何在实践中推动相关国际法律制度的完善，平衡好北极渔业资源开发与养护二者之间的关系，事关全人类的共同利益。另一方面，人类命运共同体理念能为解决北极公海渔业治理长期存在的困境提供可行方案。《协定》在履行中所面临的困境，主要源于部分国家孤立地看重短期利益与本国利益，未能兼顾代际公平和代内公平。人类命运共同体理念强调共商共建共享，与北极公海渔业治理的发展愿景契合。为有效克服治理困境，北极各利益攸关方应立足国际社会共同利益，在人类命运共同体理念的价值指引下平衡多元目标，促进广泛参与，构建公平合理的渔业治理秩序。具体措施包括以下3个方面。

第一，统筹渔业资源养护与可持续利用。《协定》虽然规定了超前于商业捕鱼实践的预防性措施，但这并非意味着对“协定区域”的完全和永久“冻结”。依据公海自由原则和风险预防原则，<sup>①</sup>《协定》不应成为一些国家“圈海”的工具。缔约方可以通过出台具体可行的养护和管理措施，防止不受管制的捕捞活动，也应杜绝片面的保护与管制。此外，可根据“可获得的最佳科学证据”（the best available scientific evidence），弥合各方的科学认知差异，确保有关管理措施的科学合理程度。

第二，加强对非缔约方行为的规制与引导。一是确立非缔约方加入《协定》的合理门槛，吸引和邀请其他北极利益攸关方参与硬法框架下的治理进程。此外，应提高《协定》的制度吸引力，通过北极理事会等平台推动科研合作与信息共享，并在履约情况与扩大参与空间之间建立制度联系。二是充分发挥软法作用。国际环境法的诞生与发展自始受到公众舆论和软法的推动。<sup>②</sup>《协定》缔约方可通过推动缔结国际软法等形式，确立共同认可的价值理念与行动方式，降低各方行为的不确定性。

第三，强化整体性治理理念。在完善北极公海渔业治理体系时，应重视“生态系统方法”（ecosystem approach）。<sup>③</sup>在此方面，南极海洋生物资源养护委员会（Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，下称CCAMLR）的实践或可提供参考。CCAMLR生态系统监测项目通过监测和记录南极海洋生态系统重要组成部分的变化，落实《南极海洋生物资源养护公约》规定的维护“被捕捞的、从属和相关种群之间的生态关系”等养护原则。<sup>④</sup>在《协定》履行过程中，应关注“协定区域”内外的生态变化及监管措施可能产生的跨区域影响，尤其在JPSRM监测阶段重点考察毗邻“协定区域”的周边大陆架和大陆坡，以及北冰洋与太平洋、大西洋的连接海域。

同时，鉴于《BBNJ协定》与《协定》在目标和宗旨上的契合，二者具有较强的合作潜力。《BBNJ协定》附件2明确提出应“增进各区域机构之间的合作联系”，据此，各方可优先围绕能力建设和海洋技术转让议题展开对接探索，若在北极建立区域管理措施，可充分考虑发挥《协定》相关治理机制在科学信息提供、科学评估及北极传统知识整合方面的独特作用。<sup>⑤</sup>

① 《协定》第2条规定：“本协定的目标是通过适用预防性养护和管理措施来预防中北冰洋公海区域的不管制捕鱼，这些措施是保护健康海洋生态系统和确保鱼类种群的养护和可持续利用的长期战略的一部分。”

② 参见〔法〕亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思编译，法律出版社2000年版，第16页。

③ See Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge University Press, 3rd edn, 2019), pp. 303–306.

④ See “CCAMLR Ecosystem Monitoring Program (CEMP)”, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, <https://www.ccamlr.org/en/science/ccamlr-ecosystem-monitoring-program-cepmp>.

⑤ See David Balton, “What Will the BBNJ Agreement Mean for the Arctic Fisheries Agreement?”, (2022) 142 *Marine Policy* 1, p. 5.

## （二）中国参与北极公海渔业治理的路径

作为《协定》缔约方和北极理事会观察员，中国是北极事务的重要利益攸关方。中国的北极政策目标是：认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极，维护各国和国际社会在北极的共同利益，推动北极的可持续发展。<sup>①</sup>为此，中国可从以下三个方面积极履约并推动北极公海渔业治理。

一是秉承科学养护、合理利用的立场，<sup>②</sup>善意履行《协定》。针对《协定》相关条款的解释与适用困境，中国可结合国际法实践及北极生态特殊性，确立科学合理的法律立场。一方面，主张各国依法享有在北冰洋公海从事渔业资源研究和开发利用活动的权利，特别是在加强渔业资源调查研究的基础上，遵照《协定》适时开展试探性捕捞等活动。另一方面，积极承担养护渔业资源和保护生态系统的义务。为加强履约监管，可主动采取适当的国内行政管理措施，规范本国渔船在北冰洋的远洋活动，并可通过配备电子渔捞日志系统等技术方式，确保渔业活动的合规性与可追溯性，<sup>③</sup>落实《协定》框架下的渔业养护和管理义务。

二是积极参与后续建章立制进程。《中国的北极政策》白皮书提出，中国支持基于《联合国海洋法公约》建立北冰洋公海渔业管理组织或出台有关制度安排，建设性地参与北冰洋公海渔业治理。<sup>④</sup>《协定》规定缔约方应定期召开会议评估执行情况，基于新的科学研究成果调整渔业管理措施，同时也为未来建立新的渔业管理组织或安排留有余地。这一动态机制意味着后续规则磋商将实质性塑造北极公海渔业治理制度，中国可积极参与，推动治理体系的公平合理发展。

三是提升科学研究能力建设，加强国际科研合作。中国可积极参与 JPSRM 框架下的科学研究项目，拓展在北极生物资源和生态系统等相关研究议题上的广度与深度。同时，深化同北冰洋沿岸国的科研合作，积极组织联合研究和共同调查，诸如推进中俄北极联合研究中心建设、中挪海洋环境与气候预测合作等项目，促进科考船舶及大型科研设备共享，加强科研信息与成果交换，为后续具体养护与管理措施的制订提供科学支撑。

## 五 结语

《协定》开启了北极公海渔业治理的新进程，其在解释与适用层面的诸多不确定性，也为理解北极公海渔业治理的国际法困境提供了独具价值的分析样本。作为适用范围最为广泛的北极区域性渔业条约，《协定》本身即是各方诉求反复权衡、彼此妥协的结果。因此，无论是对预防性做法的规制，对非缔约方行为的制度回应，还是与其他国际法律制度的协调与兼容，《协定》相关条款均带有一定程度的折衷特征，并在实施过程中面临多重挑战。北极公海渔业治理的困境，实质关涉对公海自由原则、条约相对效力原则以及国际法碎片化特征等国际法传统议题的审视与争论，折射出北极各利益攸关方在渔业资源开发乃至更广泛维度上的理念分歧与规则博弈。

中国在北冰洋公海渔业问题上一贯坚持科学养护、合理利用的立场，主张各国依法享有在北

① 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的北极政策》，人民出版社 2018 年版，第 7 页。

② 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的北极政策》，人民出版社 2018 年版，第 16 页。

③ 参见《统筹推进履约监管与资源可持续利用——我国不断加强远洋渔业管理》，中华人民共和国中央人民政府，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content\\_6911494.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6911494.htm)。

④ 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的北极政策》，人民出版社 2018 年版，第 16 页。

冰洋公海从事渔业资源研究和开发利用活动的权利，同时承担养护渔业资源和保护生态系统的义务。<sup>①</sup> 作为负责任的大国，中国与有关各方一道，抓住北极发展的历史性机遇，积极应对北极变化带来的挑战，共同认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极，积极推动共建“一带一路”倡议涉北极合作，积极推动构建人类命运共同体，为北极的和平稳定和可持续发展作出贡献。<sup>②</sup>

## International Legal Challenges and Responses in Arctic High Seas Fisheries Governance: Insights from the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean

*Zhao Xuan and Kuang Zengjun*

**Abstract:** The governance of high seas fisheries is a central issue in Arctic affairs and a strategic priority for China's engagement in Arctic affairs. The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Center Arctic Ocean (the CAOFA Agreement), as the significant recent international law-making process in this field, has introduced pioneering legal arrangements, particularly in applying the precautionary principle and balancing the interests of multiple stakeholders. Its implementation offers a valuable lens for examining the dynamics of international legal practice in Arctic high seas fisheries governance. However, certain provisions of the CAOFA Agreement are ambiguous, potentially weakening their binding force. Implementation risks underscore the multidimensional challenges facing Arctic high seas fisheries governance. These challenges include the institutional tension between the principle of freedom of the high seas and emerging Arctic fishery conservation mechanisms, the principle of relativity of treaties making it difficult to effectively regulate the activities of non-party Arctic stakeholders, and the fragmentation of international law exacerbating the potential conflict risks among diverse conservation tools in this region. The vision of building a community with a shared future for mankind provides insights into addressing these challenges. Arctic stakeholders should balance the conservation and sustainable use of fishery resources, strengthen the regulation and guidance of non-party activities, and coordinate multiple legal mechanisms through an integrated governance approach. On the basis of the principles of “respect, cooperation, win-win result and sustainability”, China should continue to cooperate with all relevant parties to advance Arctic-related cooperation under the Belt and Road Initiative, so as to build a community with a shared future for humanity and contribute to peace, stability and sustainable development in the Arctic.

**Keywords:** High Seas, Fisheries Governance, Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Center Arctic Ocean, Precautionary Principle, A Community with a Shared Future for Humanity

(责任编辑: 何田田)

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》,人民出版社2018年版,第16页。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》,人民出版社2018年版,第22页。