

分类号：
UDC：

密级：
学号：410115418141

南 昌 大 学 专 业 学 位 硕 士 研 究 生
学 位 论 文

南极海洋保护区法律依据研究

Study on the Legal Basis of Antarctic Marine Protected Areas

温昕

培养单位（院、系）：法学院

指导教师姓名、职称：商韬 讲师

专业学位种类：法律硕士

专业领域名称：法律（非法学）

论文答辩日期：2021 年 6 月 5 日

答辩委员会主席：_____胡炜_____

评阅人：_____

2021 年 6 月 5 日

一、学位论文独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得南昌大学或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名（手写）：温昕

签字日期：2021年6月16日

二、学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解南昌大学有关保留、使用学位论文的规定，同意学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权南昌大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编本学位论文。同时授权北京万方数据股份有限公司和中国学术期刊（光盘版）电子杂志社将本学位论文收录到《中国学位论文全文数据库》和《中国优秀博硕士学位论文全文数据库》中全文发表，并通过网络向社会公众提供信息服务，同意按“章程”规定享受相关权益。

学位论文作者签名（手写）：温昕

导师签名（手写）：高如

签字日期：2021年6月16日

签字日期：2021年6月16日

论文题目	南极海洋保护区法律依据研究				
姓名	温昕	学号	410115418141	论文级别	博士 <input type="checkbox"/> 硕士 <input checked="" type="checkbox"/>
院/系/所	法学院		专业	法律(非法学)	
E_mail					
备注：					

☒ 公开 ☐ 保密（向校学位办申请获批准为“保密”，____年____月后公开）

摘 要

作为能有效保护海洋环境的措施之一，海洋保护区制度在南极海域得到实施。南极海洋保护区建设是一个新兴的议题，同时也属于国际海洋法实践的前沿。目前南极已经分别于 2009 年建设了南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区，罗斯海海洋保护区于 2016 年得以通过，另外还有三个正在讨论的南极海洋保护区的提案。在 2019 年第 21 次中国—欧盟领导人会晤中，双方再次强调要加强海洋领域蓝色伙伴关系，其中就包括加强南极海洋保护区的建设，实现南极海洋生物资源的的养护和可持续利用。尽管已经建成了两个海洋保护区，但关于南极海洋保护区制度的研究仍在进行中，国际社会对此仍有不同的意见。

本文第一章为引言部分，第二章首先介绍了南极海洋保护区的界定与实践，分析了南极地区的法律范围与法律适用，然后分析海洋保护区的概念、南极海域法律地位，得出南极海域属于公海海域，并介绍了其他公海海洋保护区。最后介绍了南极海洋保护区目前的建设情况与发展前景，可以看出建立南极海洋保护区是未来南极治理的关键领域。本文第三章介绍了可以适用于南极海洋保护区建设的国际法渊源，包括一般国际法和南极条约体系，并分析了针对法律依据存在的争议，介绍了俄罗斯和乌克兰的意见。本文第四章探讨了学术界中认为南极海洋保护区建设具有明确法律依据的观点，即《联合国海洋法公约》以及南极条约体系下的法律文件可对海洋保护区的建设提供法律基础。但是这些法律条文中仍然存在冲突和缺陷，需要进一步完善，以为南极海洋保护区的建立提供法律基础。本文第五章探讨了学术界中关于南极海洋保护区法律依据具有缺陷性的观点，即《生物多样性公约》、《南极条约》等仅能对南极海洋保护区的建设提供原则性支持，现有国际法律法规存在缺陷，不能作为南极海洋保护区建设的法律依据。但是并不能因此而否认建立南极海洋保护区的合法性，南极海洋保护区的建立仍是未来南极治理的重点领域。本文第六章分析了中国对建立南极海洋保护区的立场，中国认可《联合国海洋法公约》、《南极海洋生物资源养护公约》等法律文件可作为南极海洋保护区建设的法律基础，但相关的养护措施应当符合相关国际法律条文的规定。本文第七章为总结部分。中国作为《南极条约》的缔约国，应积极参与南极海洋保护区的建设，发挥建设性作用，提高在南极事务中话语权。

关键词： 南极海洋保护区；法律依据；《联合国海洋法公约》；南极条约体系

ABSTRACT

As one of the measures that can effectively protect the marine environment, the marine protected areas is implemented in Antarctic waters. The construction of Antarctic Marine Protected Areas is an emerging topic and moreover the forefront of international law. And Antarctica already constructed the South Orkney Islands South Shelf Marine Protected Area in 2009 and the Ross Sea Marine Protected Area in 2016. There are also three proposals for Antarctic marine protected areas under discussion. At the 21st China-EU Leaders' Meeting in 2019, the two sides reaffirmed their commitment to the effective implementation of the Blue Partnership in the field of oceans, including the issue of conservation and sustainable use of Antarctic marine living resources, including through the establishment of the Antarctic Marine Protected Area. Although two MPAs have been built, research on the Antarctic MPA system is still being mapped out and the international community still has different opinions on it.

The first chapter of this paper is the introduction part. The second chapter describes the definition and practice of Antarctic marine protected areas and analyzes the legal scope and legal application of Antarctic area. Then the article analyzes the concept of marine protected areas and the legal status of Antarctic sea , concluding that Antarctic sea belongs to high seas. And other high sea marine protected areas are introduced. Finally, the current construction and development prospects of Antarctic marine protected areas are presented, and it can be seen that the establishment of Antarctic marine protected areas is a key area for future Antarctic governance. Chapter three of the paper presents the sources of international law that can be applied to the construction of Antarctic marine protected areas, including general international law and the Antarctic treaty system, and analyzes the controversies over the legal basis, presenting the views of Russia and Ukraine. Chapter four of this paper examines the academic view that there is a clear legal basis for the establishment of Antarctic MPAs, that is, UNCLOS and the legal documents under the Antarctic Treaty System can provide a legal basis for the establishment of MPAs. However,

there are still conflicts and shortcomings in these legal provisions that need further improvement to provide a legal basis for the establishment of Antarctic marine protected areas. Chapter five of this paper explores the view in academia that the legal basis for Antarctic MPAs is flawed, that is, the Convention on Biological Diversity and the Antarctic Treaty can only provide principle support for the construction of Antarctic MPAs, and that existing international laws and regulations are flawed and cannot serve as a legal basis for the construction of Antarctic MPAs. However, this does not deny the legitimacy of establishing Antarctic marine protected areas, and the establishment of Antarctic marine protected areas is still a key area for future Antarctic governance. Chapter six of this paper analyzes China's position on the establishment of Antarctic marine protected areas. China recognizes the supporting role of legal documents such as UNCLOS and CMS for the construction of Antarctic marine protected areas, emphasizes that conservation measures for marine protected areas should be in accordance with relevant laws and regulations, and makes suggestions for China's participation in the construction of Antarctic marine protected areas. Chapter seven of this paper is the concluding section. As a party to the Antarctic Treaty, China should actively participate in the construction of Antarctic marine protected areas, play a constructive role, and improve its voice in Antarctic affairs.

Key Words: Antarctic Marine Protected Areas; Legal Basis; UNCLOS; Antarctic Treaty System

目 录

第 1 章 引言	1
第 2 章 南极海洋保护区界定与实践	2
2.1 南极地区界定	2
2.1.1 南极地区的法律范围	2
2.1.2 南极地区法律的适用	3
2.2 南极海洋保护区概述	3
2.2.1 海洋保护区的概念界定	4
2.2.2 公海海洋保护区	5
2.2.3 南极海域法律地位	6
2.3 南极海洋保护区实践	7
2.3.1 已建立的南极海洋保护区	7
2.3.2 拟议的南极海洋保护区	8
第 3 章 南极海域的国际法渊源	11
3.1 一般国际法在南极海域的适用	11
3.2 特殊国际法在南极海域的适用	12
3.3 南极海洋保护区法律依据存在的争议	13
第 4 章 南极海洋保护区法律依据的明确性分析	15
4.1 法律依据的相关规定	15
4.1.1 一般国际法的规定	15
4.1.2 特别国际法的规定	16
4.2 法律依据的明确性分析	18
4.3 小结	19
第 5 章 南极海洋保护区法律依据的缺陷性分析	21
5.1 法律依据的相关规定	21
5.1.1 一般国际法的规定	21
5.1.2 特别国际法的规定	22

5.2 法律依据的缺陷性分析·····	25
5.3 小结·····	26
第 6 章 中国对南极海洋保护区的立场·····	28
6.1 中国参与南极活动概况·····	28
6.2 中国对南极海洋保护区法律依据的立场·····	28
6.3 南极海洋保护区建设对中国的启示·····	30
6.3.1 积极参与南极事务，开展国际合作·····	30
6.3.2 重视南极科考，提高南极科考能力·····	30
6.3.3 推动南极国内立法·····	31
第 7 章 总结·····	32
致 谢·····	34
参考文献·····	35

第1章 引言

目前，各国都加大了对南极的探索研究，对南极海洋资源的开发利用也日益增多，但是过度的捕捞活动对南大洋的生物多样性造成了威胁。因此，建立海洋保护区以保护脆弱的南极海洋生态成为了南极海洋治理的重点议题。由于目前在公海上建立海洋保护区并没有一套完善的法律制度，国际社会对于南极海洋保护区设立的法律依据存在争议。目前国内外学者们对南极海洋保护区建立的法律依据的研究主要存在三种观点：第一种观点，认为建立南极海洋保护区有明确的法律依据；第二种观点，认为建立南极海洋保护区虽然有法律参考，但是法律依据并不充分，存在着争议；第三种观点，认为建立南极海洋保护区没有法律依据。

南极海洋保护区的建设是一个复杂的工程，涉及法律、经济等多个方面的问题，海洋保护区的建立应当由国际社会及相关组织加强合作，促进相关法律框架的完善，实现海洋科学研究并实现南极海域生态环境保护的目标。我国也应积极参与，结合我国的国情，维护我国的海洋权益，实现海洋强国的建设目标。习近平总书记曾提出“海洋命运共同体”的理念，中国在第21次中欧领导人会晤中，也强调了建设南极海洋保护区的问题。中国参与南极海洋保护区的建设不仅有现实意义，也符合国家发展战略。

针对南极海洋保护区存在的法律问题，本文将对现有的有关南极海域的法律条文进行分析，分析其是否有足够完善的法律规定可以适用于南极海洋保护区的建设，现有的法律规定如何适用。另外，由于部分法律条文本身存在一定的矛盾的冲突，此类条文是否可以适用于南极海洋保护区的建设，是否就因此反对海洋保护区的建设。最后，分析中国对于建立南极海洋保护区的立场，为中国参与南极事务提出建议。

第2章 南极海洋保护区界定与实践

2.1 南极地区界定

南极洲大陆，被称为第七大陆，是地球上最后一个被发现的大陆。从地理上讲，南极地区是南极圈（66°34'S）以南的地区。南极大陆几乎位于南极圈以内。南极大陆面积高达1400万平方千米，比中国的陆地面积大46%。南极98%的陆地都被巨大的冰川所笼罩。南极大冰盖集中了全球70%的淡水，冰盖平均厚度高达2300米，最厚之处可以达到4700米，是世界上平均海拔最高的大陆。南极大陆边缘74%的海域都被冰架覆盖，整个大陆只有2%的地方无长年冰雪覆盖，动植物能够生存。

2.1.1 南极地区的法律范围

18世纪，人类的足迹开始遍布南极大陆。南极大陆丰富的资源、独特的科研价值吸引了全球的目光。从19世纪末开始，一些国家开始了南极划分的浪潮，南极逐渐从科学研究的阵地变成了国际政治博弈的前沿阵地。20世纪中期，美英协商把南极大陆作为国际托管领土。1933年澳大利亚宣称对南极大陆拥有领土主权，并颁布了相关的法律。由于许多国家对南极大陆提出的领土权利有重合，各国之间的矛盾进一步激化。只有在《南极条约》1961年生效，冻结了南极大陆的领土主权之后，各国对南极洲的主权争议才得以结束。《南极条约》通过冻结领土主权、确定南极洲仅用于和平目的以及为全人类利益而利用南极，确立了南极地区作为“准全球公地”的地位。^①

《南极条约》第六条规定，该条约适用于南纬六十度以南的地区，包括所有冰架，但不得妨碍任何国家根据国际法对该地区内公海海域享有的权利。^② 根据《南极条约》，国际上普遍认可南极地区为南纬六十度以南。国际水文组织也界定南大洋为南纬六十度以南的海域。而1982年生效的《南极海洋生物资源养护公约》（以下简称为“《养护公约》”）第一条指出，本条约的适用范围为南纬六十度以南和该纬度与构成南极海洋生态系统一部分的南极辐合带之间的区域内存在的南极海洋生物资源，而南极辐合带被视为南纬四十五度至南纬六十度

^① 郑英琴：《南极的法律定位与治理挑战》，载《国际研究参考》，2018年第9期，第1页。

^② 1961年《南极条约》第六条。

地区。^① 南极海洋生物资源养护委员会（Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources，以下简称 CCAMLR）在后续的实践与管理中，将南纬四十五度以南的海域视为南极海域，南极辐合带被纳入南大洋范围。因此，在法律范围上，南大洋被扩大，南极地区的法律范围也有所不同。南极作为“准全球公地”，现阶段的新发展就是南极海洋保护区的建立，这体现出在南极地区生态保护相较于资源利用是占据主要地位的。南极海洋保护区的建立不仅关系着南大洋海洋资源的分配，也关系着新的海洋规则的制定。未来南极治理的热点与争论焦点将聚焦在南极地区海洋保护区的建立与发展上。

通过上述分析可以看出，地理上南极地区是南极圈以内的区域。而在法律上，《南极条约》将南极地区规定为南纬六十度以南的地区，《养护公约》将南极辐合带也纳入南极地区。

2.1.2 南极地区法律的适用

1959 年，美国、澳大利亚、英国等国家召开南极会议，签订了《南极条约》，1961 年经与会各国批准后生效。《南极条约》的三大内容为主权冻结、非军事化以及科学研究自由。^②《南极条约》确定了南极为“准全球公域”，但应当如何对其进行治理，尤其是如何处理南极资源的开发利用，当时的国际社会并没有统一的意见。二十世纪七八十年代，国际社会开始重视环境保护问题，南极的环境保护问题日益被国际社会注重。在非国际组织的呼吁下，1991 年中国、美国、英国、法国等国家在马德里签订《南极条约环境保护议定书》（以下简称为《议定书》），确立了对待南极的最高目标之一就是保护南极自然环境及其相关的生态系统，明确了南极独特的政治地位与法律地位。^③《议定书》对如何进行南极生态环境保护进行了规定，规定了人类在南极所有活动应遵循的原则。禁止在南极地区进行任何矿产活动，但科学研究除外，设立了保护南极环境委员会，规定了争端解决程序，并通过附件对如何进行环境影响评价、保护南极动植物等事项进行了规定。

2.2 南极海洋保护区概述

^① 1982 年《CCAMLR 公约》第一条。

^② 陈力：《南极治理机制的挑战与变革》，载《国际观察》2014 年第 2 期，第 95 页。

^③ 郑英琴：《南极的法律定位与治理挑战》，载《国际研究参考》2018 年第 9 期，第 1 页。

南极地区海洋面积约 3800 万平方千米,生物资源和矿产资源丰富,对维持全球气候平衡和生物多样性至关重要。但随着全球变暖以及各个国家对南极的研究不断深入,南极生态系统遭到不同程度的破坏。全球变暖导致南极冰盖下沉、海冰融化,对当地的动植物的生存环境造成破坏,威胁着南极脆弱的生态环境。因此,有必要采取相应的措施,降低人类活动以及全球气候变化对南极生态系统的影响程度,保护南极脆弱的海洋生态环境。

2.2.1 海洋保护区的概念界定

1982 年颁布的《联合国海洋法公约》(以下简称为《海洋法公约》)开始强调对海洋环境进行保护,尽管并没有使用“海洋保护区”这一概念,但它为缔约国创造了保护和维持海洋环境的明确义务。^① 目前国际公认的对海洋保护区概念的界定为国际自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)的定义,即海洋保护区是“任何通过法律程序或其他有效手段建立的,保护其部分或全部环节的潮间带或潮下带陆架区域,包括其上覆水体及相关的动植物群落、历史文化属性”。^② 后续 IUCN 修订了“保护区”的概念:“保护区应是一个明确界定的地理空间,通过法律或其他方式确定、专设和管理,以实现对生态服务和文化价值方面的自然环境长期保护。”^③ 1992 年《生物多样性公约》规定,“保护区”是指为特定的保护目的而制定或控制和管理的区域。^④ 2004 年,其特设专家组对“海洋保护区”定义为:海洋保护区指的是在海洋内或邻近的任何特定的区域,连同其上覆水域和相关的动植物及历史文化特征,通过立法或其他有效手段(包括习惯)加以保护,使其海洋或沿海生物多样性获得比周围环境更高的保护。^⑤

目前国际上对海洋保护区没有统一确定的定义。在实践中,各国根据以上定义并根据其国家的实际情况重新界定海洋保护区的概念。在国际上,海洋保护区被分为海洋庇护所和海洋公园等类型,其确切含义因国家而异。在中国,海洋保护区则被细分为海洋自然保护区和海洋特别保护区。因此,国际社会应统一海洋保护区的概念,确保各国在公海实施的保护措施能够相辅相成、有机

^① 邢望望:《公海保护区法律概念界定》,载《武大国际法评论》2019 年第 2 期,第 48 页。

^② 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,载《复旦学报(社会科学版)》2016 年第 2 期,第 152 页。

^③ IUCN, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories,Switzer-land,2008,p.8.

^④ 1992 年《生物多样性公约》第 2 条第 14 段。

^⑤ 邢望望:《公海保护区法律概念界定》,载《武大国际法评论》2019 年第 2 期,第 48 页。

统一。

根据目前海洋保护区的实践,按照国家是否拥有主权,海洋保护区可以分为国家管辖范围内海洋保护区和国家管辖范围外海洋保护区。国家管辖范围内海洋保护区主要是位于一国国内,通过国家各自立法,独立行使对海洋保护区的管辖权。而国家管辖范围外的海洋保护区应当是位于公海海域,不属于任何一个国家。这种海洋保护区的建立与管理需要多个国家或国际组织共同合作,共同商讨,通过制定国际条约或法律实施保护措施,对保护区内的人类活动进行限制和管理。根据现有国际法,南极地区的海域位于国家管辖范围之外,属于公海海域。因此,在南极海洋保护区属于国家管辖范围之外的海洋保护区,为公海海洋保护区。

2.2.2 公海海洋保护区

一、地中海派拉格斯海洋保护区

地中海派拉格斯海洋保护区位于地中海西北部,面积约为8.75平方千米,是由法国、意大利、摩洛哥三国建立。它是世界上第一个覆盖公海海域的海洋保护区。派拉格斯海洋保护区生存了大量的鲸目动物和海豚,建立海洋保护区将有效保护这些濒危的海洋生物。1999年,国际社会逐渐重视对公海的保护,因此法国与意摩两国签订协议,依据该协议建立了派拉格斯保护区。三国还制定了《鲸类监控行为法》,以更好地保护海洋哺乳动物。派拉格斯海洋保护区的管理主要是通过缔约方会议,根据会议的制定的管理计划采取相应的保护措施。

二、大西洋公海保护区

1992年,为防止来自陆地和近海设施排放的污染物以及海洋倾倒废物污染海洋,保护海洋生态系统,比利时、法国、德国等15个国家以及欧盟委员会共同订立了《保护东北大西洋海洋环境公约》(以下简称《OSPAR》公约),在国家管辖范围之外建立公海海洋保护区。该保护区由七个海洋保护区组成,主要是为了保护大西洋中脊的海山和脆弱的深海生物及其栖息地。^①东北大西洋保护区规定了缔约方应当定期汇报,以此来监督其对公约的遵守情况。《OSPAR公约》设立了东北大西洋环境保护委员会负责公约的具体工作,由缔约国代表和欧盟代表组成,通过与其他国际组织进行相互合作来保护东北大西洋。

^① 桂静,范晓婷,公衍芬,姜丽:《国际现有公海保护区及其管理机制概览》,载《环境与可持续发展》2013年第5期,第41页。

三、南极海洋保护区

为了养护南极海洋生态环境,在 CCAMLR 的倡议下,成员国提议设立了南极海洋保护区。南极海域生物资源丰富,形成独特的南极海洋生态系统。但是由于人类活动在南极地区日益活跃,脆弱的南极海洋生态环境遭到了威胁。另外,随着全球气候变化,对海洋生态系统的平衡也造成了影响。从世界其他海洋保护区的实践来看,海洋保护区在一定程度上对海洋生物资源的保护和恢复起到一定的作用。因此,2009 年 CCAMLR 开始着手建立南极海洋保护区的相关事项,并建立了南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区(以下简称 SOISS MPA),是南极地区的首个海洋保护区,之后建立了罗斯海海洋保护区(以下简称 RSR MPA),是全球最大的海洋保护区。

2.2.3 南极海域法律地位

根据《南极条约》第四条规定,本条约在有效期内的一切行为或活动,不得对南极要求领土主权,也不得创立主权权利,“冻结”了各国对南极的权利主张。但是并没有对南极海域的法律地位作出规定。根据《南极条约》第六条,本条约适用于南纬六十度以南的地区,包括一切冰架,但不得妨碍任何国家根据国际法对该地区内公海海域享有的权利。有学者认为,第六条为南纬六十度以南的地区创设了两种法律制度,一种法律制度是在南极大陆地区,另一种是在南极海域。在南极大陆上禁止一切军事措施和核爆炸,而南极海域上的海洋法律是由公海制度决定的。但这与《南极条约》的其他条款以及发展相悖。第六条承认并保障公海自由,但是并没有明确南极海域公海的范围。因此,《南极条约》中没有明确规定南极海域的法律地位,这在南极条约体系和国际海洋法之间造成了冲突。

1982 年《海洋法公约》第八十六条规定,“公海”是指不包括在一国的专属经济区、领海或内水或群岛国的群岛水域的所有海域。作为具有普遍适用性的国际条约,《海洋法公约》应当适用于南大洋,事实上也没有国际条约排除《海洋法公约》在南极海域的适用。虽然一些主张主权的国家认为,除了没有被主张主权或存在主权争议的南极大陆的附属海域属于公海之外,其他海域的主权主张应予以支持。^①但世界上大多数国家均认可南极海域应当被视为属于公海。

^① 陈力:《论南极海域的法律地位》,载《复旦学报(社会科学版)》2014 年第 5 期,第 150 页。

2.3 南极海洋保护区实践

2.3.1 已建立的南极海洋保护区

一、南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区

2009年,CCAMLR在其第28届会议上通过了建立SOISS MPA的提案,2010年5月,SOISS MPA正式建立,面积约9.4万平方公里。SOISS MPA是在南极地区设立的首个海洋保护区,位于南极半岛西部的凹形区域内,覆盖南大洋的大部分区域。该地区是信天翁、企鹅、海燕等生物的重要觅食区,是南奥克尼群岛自然生态学的代表地。

根据《养护公约》的第二条和第九条,SOISS MPA内的养护措施主要包括以下方面:1、禁止在区域内进行一切捕鱼活动,但CCAMLR根据科学委员会的意见并依照养护措施24-01进行的科学捕鱼活动除外,并限制渔船的类型,禁止进行渔船的转运活动。2、区域内禁止排放和倾倒任何性质的废物。3、为了监测交通情况,通过该区域的渔船应当提前将过境的情况通知CCAMLR秘书处,包括其船只大小、船旗国、预定航线等信息。4、当海上发生危及生命安全的紧急情况,不适用规定的禁令。5、CCAMLR应提请非《养护公约》的缔约国其国民或船只应注意本养护措施。6、该养护措施在2014年的常规会议上进行评议,此后5年审查一次。^①

作为公海保护区的养护措施之一,CCAMLR对该保护区养护措施的执行进行持续关注,由科学委员会主动或根据要求进行评估分析报告。同时,CCAMLR成员国指派观察员根据要求,在从事科学研究的船只上对保护区进行观察和检查。SOISS MPA的建立,可以实现对磷虾种群的有利保护,为磷虾渔业提供数据,以评估其对南极生态系统的影响,为实现南极海洋生物资源的保护做出重大贡献。

二、罗斯海海洋保护区

罗斯海位于南太平洋深入南极洲的大海湾,是“地球上唯一现存的完整的海洋生态系统”,^②是帝企鹅、阿德利企鹅、南极小须鲸等生物的重要栖息地。此外,该地区也是大陆架海域的最佳研究地区之一,为研究地质、气候等自然科学提供独特的数据。2008年的世界自然保护大会指出了罗斯海海域是值得重

^① 2009年CM91-03养护措施。

^② 潘敏,徐理灵,LI Jiaxin:《南极罗斯海海洋保护区的建立——兼论全球公域治理中的集体行动困境及其克服》,载《中华海洋法学评论》2020年第1期,第1页。

点保护的公海之一。2011年,美国和新西兰分别提出了建立的提案,两份提案都主要是保护罗斯海的海洋生态系统,并将哺乳动物、鸟类、鱼类等生物的活动区域纳入保护范围。2012年两国进行磋商,同意将提案合并,但由于内容不够完善,其他国家提出质疑和反对,最终并未通过。2013-2015年间,提案内容经过多次修改,但仍有不少国家表示质疑和反对,保护区的建立陷入了僵持阶段。2016年,经过修改和谈判,CCAMLR第35届会议通过了建立RSR MPA的提案。最终的保护区面积约为15万平方千米,分为“磷虾研究区”、“一般保护区”和“特别研究区”三个区域。RSR MPA于2017年12月1日生效,2052年到期后将重新谈判。

经过多次修改与谈判,最终RSR MPA的养护措施为2016年通过的CM91-05。其中序言部分指出建立RSR MPA的目标就是保护海洋生物多样性,指出罗斯海区域独特的生态价值和科学价值,是世界上少数几个仍有完整顶级捕食者群体的地方之一。根据《养护公约》第二条和第九条的规定,RSR MPA的养护措施主要包括以下内容:1、将保护区划分为“一般保护区”、“特别研究区”以及“磷虾研究区”。“一般保护区”内的活动应根据养护措施24-01进行,“磷虾研究区”内,除磷虾外,其他物种的研究性活动也应遵守养护措施24-01进行。2、除非符合授权的情况,保护区内禁止捕鱼活动。渔船和船只应避免在保护区内倾倒或排放废物。除非有紧急情况,不允许任何渔船在保护区内进行转运。3、保护区的研究和监测计划应不迟于商定后的下一次年度会议提交给CCAMLR,除非另有协议,每五年向CCAMLR提交报告,说明开展的活动,供科学委员会审查。4、除非另有规定,CCAMLR应至少每十年审查一次养护措施。本养护措施的指定期为35年,如果2052年没有进行重申或修改本海洋保护区,则养护措施在2051/52年捕鱼季节结束时失效。5、CCAMLR应向所有获准在CCAMLR公约地区捕鱼的船只提供本养护措施的副本,鼓励成员国进行监督和检查。CCAMLR也应提请非《养护公约》缔约国注意这一养护措施。鼓励各成员国共同努力、积极参与保护行动,以促进具体目标的实现。

2.3.2 拟议的南极海洋保护区

一、东南极海洋保护区

建立东南极海洋保护区的提案中提到的东南极,是指东经三十度至一百五十度与南极大陆至南纬六十度之间的区域。该提案是要建立海洋保护区代表体

系。^① 东南极地区是南极海狗、帝企鹅和威德尔海豹等掠食性动物的重要栖息地，人类的捕鱼活动较少，对于科学研究有重大的意义。

澳大利亚于 2010 年向 CCAMLR 提出申请，想要 2012 年之前在东南极地区建立一个海洋保护区体系。但是由于东南极地区数据缺乏，使得管理方案存在极大的不确定性，缺乏足够的说服力。法国在 2011 年加入并修订了该提案。提案建议建立七个保护区，覆盖面积约为 170 万平方公里。2012 年该提案正式提交给 CCAMLR，欧盟也加入该提案。经过多年的修改与完善，澳大利亚和欧盟在 2016 年向 CCAMLR 提交了修改后的东南极海洋保护区的养护措施，因数据的不完整，提案不得不放弃大量原定区域，将原来的七个部分缩减为三个区域，其他区域保留在以后讨论。

东南极海洋保护区的提案是一个多重利用的方案，通过设立禁捕区以此来保护关键的大陆架生态系统，同时也作为参照区域，在禁捕区以外则可以开展受管制的研究性的捕鱼活动。该提案主要是为了保护海域内的生物多样性，并评估渔业捕捞活动对区域内生态系统的影响。

二、威德尔海海洋保护区

威德尔海是南极的边缘海，属于南大西洋。南临菲尔希纳和龙尼冰架，北部面向大洋，可到 60° S 左右，东临科兹地一带，西侧被南极半岛阻隔，形成凹入的海湾，开口向东北倾斜，呈现北宽南窄的三角状。^② 该海域拥有世界上最清澈的海水，欧盟提出的威德尔海海洋保护区的面积大约为 180 万平方千米，是阿德利企鹅、帝企鹅、威德尔氏海豹、鲸鱼、海燕等生物的栖息地，海底是玻璃海绵、冷水珊瑚等南极生物的栖息地。

2012 年，德国提出在威德尔海建立海洋保护区，2013 年德国公布了威德尔海区域的科学数据分析报告。2015 年欧盟加入，向 CCAMLR 提交了修改后的保护区提案。2016 年欧盟提交了《关于建立威德尔海海洋保护区养护措施的建议》，将威德尔海保护区分成六个区块，包括深海区、南极半岛东部地区、毛德隆起、菲尔希纳冰架区、550 米至 2500 米等深线斜坡区、冰架边缘延伸至 550 米等深线的冰架区。^③ 2018 年欧盟提交了修改后的提案，将管理计划按照保护需求分成三类，并实施差异化管理，包括一般保护区、特别保护区和渔业研究区。

^① 唐建业：《南极海洋保护区建设及法律政治争论》，载《极地研究》2016 年第 3 期，第 370 页。

^② 胡毅,王立明,房旭东等：《威德尔海的地形地貌特征及主控因素》，载《应用海洋学学报》2016 年第 3 期，第 371 页。

^③ 马金星：《欧盟参与南极海洋环境治理的路径及趋势》，载《欧洲研究》2019 年第 6 期，第 78 页。

建立威德尔海保护区的保护目的主要是为了养护该区域内的生物多样性，主要措施是建立科学参考区，通过对参考区内活动的监测，来观察捕鱼活动、气候变化等对海洋生物多样性的影响。威德尔海保护区提案覆盖的面积大，并包含了南极半岛海域这一人类活动最多的区域，需要密切关注人类活动的影响。威德尔海保护区提案提出的时间较晚，仍需要经过 CCAMLR 成员国的充分讨论。

三、南极半岛海洋保护区

2018 年，阿根廷和智利在 CCAMLR 大会上提议建立南极半岛海洋保护区，该区域位于南极大陆西北部的南极半岛，阿根廷和智利指出，该区域的保护区提案是根据 CCAMLR 和科学委员会及其工作组自 2012 年以来讨论的建议和科学结论制定的。该区域由三个不同的管理区组成，保护目标包括保护区域内的代表性生境以及稀有和脆弱的底栖生境、生态系统过程、物种生命周期，并建立科学参考区，确保遵守《养护公约》第二条的规定，尽量减少和预防生态系统变化的风险。

针对这一提案，英国和中国指出，该区域内仍存在一些科学性质的问题，因此需要进一步讨论，俄罗斯指出该提案没有提供证据说明渔业和气候变化对该区域内的海洋生物资源造成了具有紧迫性的危险，仍需要明确的标准和监测指标。但是，许多成员表示支持该保护区提案，认为这是对实现有代表性的海洋保护区系统的重要贡献。虽然在 2018 年会议上该提案没有通过，但是成员国表示愿意通过合作为该提案的进一步发展做出贡献。

经过闭会期间的合作，2019 年 CCAMLR 会议上，阿根廷和智利介绍了经过修改的提案。新模式保护了南极半岛生态系统的重要组成部分，为遵守《养护公约》第二条提供了保障，并允许磷虾渔业的重新分配。然而还是存在一些悬而未决的问题，如相关指标的制定、对捕捞活动的监管等。阿根廷表示，针对南极半岛海洋保护区的建立，已经成立了专家小组，欢迎其他成员国的加入，通过合作促进该保护区提案在下次会议上取得进展。

第3章 南极海域的国际法渊源

从国际法角度看，渊源是指有效的国际法规范表现的形式或形成的过程、程序。^① 国际法渊源主要是国际条约和国际习惯，另外还包括一般法律原则、司法判例、权威国际法学家的学说等。^② 国际法渊源主要可以分为实质渊源和形式渊源。实质渊源是指国际法规则在产生过程中，对其内容产生直接或间接影响的因素，包括法律意识、阶级关系等各个方面。^③ 形式渊源是指国际法规范形成的各种外部方式。

由于关于南极地区的法律研究起步较晚，缺少相关的国际习惯、司法判例等，因此下文关于南极海域的法律渊源讨论主要是国际条约。

3.1 一般国际法在南极海域的适用

南极条约体系外与建立海洋保护区相关的国际公约数量较多，其中可以作为南极海洋保护区法律渊源的主要有《海洋法公约》和《生物多样性公约》。

1982年通过的《海洋法公约》明确了主权国家的基本海洋权利，为各国进行海洋活动提供了基本的框架。《海洋法公约》为海洋建立一种法律秩序，同时也适当考虑到沿海国家的主权问题，以促进国际航行、和平有效的利用海洋资源，也促进对海洋生物资源的养护以及研究、保护和维护海洋环境。^④ 《海洋法公约》的第七部分“公海”这一章第二节，规定了对公海生物资源的养护和管理，包括对公海生物资源进行养护以及各国应当承担的义务。第十二部分“海洋环境的保护与保全”，强调了应对海洋环境污染的措施以及各国之间的合作。

《生物多样性公约》是一部保护地球生物资源的国际性公约，于1992年6月1日通过，签约国于6月5日在联合国环境与发展大会上签署。公约确认了生物多样性的保护是全人类利益攸关的事项，强调促进各国、各政府间组织和非政府部门在保护生物多样性及其组成部分的可持续利用方面进行国际、区域和全球合作的重要性和必要性，期待加强和补充现有的保护生物多样性和可持续利用其组成部分的各项国际协定，并决心为了今世和后代，保护生物多样性，

^① 邵津主编：《国际法》，2014年第11页。

^② 《国际法院规约》，第38条。

^③ 李浩培：《国际法的概念和渊源》，1994年第52页。

^④ 1982年《联合国海洋法公约》序言第四段。

实现可持续利用。^① 公约在第二条对“生物多样性”、“保护区”等概念作出了界定，主要通过第四条“管辖范围”与第八条“就地保护”规定了一系列的保护措施，同时还明确了各国在开发资源的同时不得损害其国家管辖范围之外的环境。^②

《海洋法公约》与《生物多样性公约》作为普遍适用的国际法，适用于南极海域，起到基础性地指导作用。

3.2 特殊国际法在南极海域的适用

《南极条约》确认了南极洲永远专用于和平目的，这是符合全人类的利益的。条约指出加强国际合作，促进南极科学研究；禁止在南极地区进行一切军事活动和进行核爆炸，禁止处理放射性材料。同时，条约冻结了现有的领土主张。^③ 但是，《南极条约》中并没有直接对南极海洋生物资源的养护作出相关规定。但是作为一份基础性的国际条约，《南极条约》对南极海洋保护区的建立具有基础性和原则性的指导作用。

《议定书》是为更好地实施《南极条约》，保护南极环境而制定。议定书全面规定了如何保护南极环境。《议定书》有 27 条和 6 个附件，将南极洲指定为一个自然保护区，仅仅是用于和平和科学目的，并确定了对南极洲进行环境保护的原则，包括评估在南极洲进行的考察活动，禁止南极矿产资源开发，视察、制定应急反应计划、争端的解决等。^④ 本议定书是对《南极条约》的补充，任何规定均不得妨碍本议定书缔约方在南极条约体系内现行的其他国际文书下的权利和义务。^⑤ 《议定书》禁止在南极进行矿产资源活动，但进行科学研究的除外。《议定书》制定了“环境影响评价”制度，要求在南极进行的活动均应当评估其对生态环境的影响，包括初步环境评价和全面环境评价，来保护南极脆弱的生态。

CCAMLR 属于南极条约体系的一部分，成立于 1982 年。CCAMLR 是为确保《养护公约》到有效实施而设立的。2011 年，美国与新西兰向 CCAMLR 提交了关于在罗斯海海域建立海洋保护区的提案，法国和澳大利亚提交了关于建立

^① 1992 年《生物多样性公约》序言。

^② 1992 年《生物多样性公约》第三条。

^③ 参见 1961 年《南极条约》。

^④ 马凤春主编：《世界知识年鉴 2016/2017》，北京世界知识出版社，2017 年第 1053 页。

^⑤ 1991 年《关于环境保护的南极条约议定书》第 4 条。

东南极海洋保护区的提案。然而,各成员国之间针对海洋保护区的建立以及实现目标等方面存在分歧与争议。因此澳大利亚主张首先出台一个框架性的文件,为以后建立海洋保护区提供基础性依据。最后,通过全体协商,CCAMLR 最终通过了《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》(以下简称《总体框架》)这一提案,并且列为第 91-04 号养护措施。^①

3.3 南极海洋保护区法律依据存在的争议

目前,南极海洋保护区的建立与管理初步具备了一般国际法与南极地区特别法的法律依据,但是目前仍然存在着对建立南极海洋保护区的争议。争议的内容主要是法律制度不清晰,在保护区的建立过程中引发分歧。这不仅关系着国家之间的经济博弈,也关系着当代人类利益与可持续发展。^②

由于目前尚未形成完整的规范公海保护区建设与管理的法律文件,各种国家条约的规范性文件较为复杂,缺乏针对性和实用性,部分条款也是停留在倡议层面,缺乏可操作性。

在学术领域,目前国内外学者主要存在三种观点:第一种观点,认为建立南极海洋保护区有明确的法律依据;第二种观点,认为建立南极海洋保护区虽然有法律参考,但是法律依据并不充分,存在着争议;第三种观点,认为建立南极海洋保护区没有法律依据。对于第一种观点,国内外学者主要认为《养护公约》为南极建立海洋保护区提供了法律基础,且呈现逐步加强的趋势,认可 CCAMLR 在建立南极海洋保护区事务中的主体地位。对于第二种观点,国内外学者们认为《养护公约》、《总体框架》等法律文件虽然对南极海洋保护区的建设具有一定的法律约束力,但是这些条文的规定比较笼统,没有明确界定一些关键的法律概念,如海洋保护区的概念,从而导致各个国家对相关概念的观点存在分歧,难以形成统一的意见。因此这些法律文件并不足以完全作为南极海洋保护区的法律依据。对于第三种观点,国内外学者们主要认为在国际环境中,公海海洋保护区尚未得到普遍接受,而且也没有完整的公海保护区的法律制度,各种规则各行其是,且《总体框架》的规定存在一些问题,不能作为南极海洋保护区建立的法律依据。

^① 杨雷,韩紫轩,陈丹红,龙威,房丽君,李春雷:《<关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架>有关问题分析》,载《极地研究》2014 年第 4 期 522 页。

^② 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,载《复旦学报(社会科学版)》2016 年第 2 期,第 152 页。

在实践领域，俄罗斯在2013年CCAMLR的特别会议上指出，1980年《养护公约》的第九条规定，通过指定特定的区域来实现科学研究或进行保护。但是目前海洋保护区没有明确的定义，《养护公约》和CCAMLR的《总体框架》都没有对海洋保护区的概念进行界定。因此，在“海洋保护区”、“南极特别保护区”及“南极特别管理区”等概念方面，存在混淆不清的情况。该代表团认为，CCAMLR有关建立此类区域的活动应以该定义为基础，并提供充分的法律依据。俄罗斯认为，《总体框架》没有明确应当采取的各项措施，包括程序性措施和执行性措施，没有提供具体可执行的指导。此外，因为国际社会日益关注海洋保护区的建设，且现实的海洋环境情况也需要建立海洋保护区。针对现实需要，俄罗斯主张建立海洋保护区和建立具体的CCAMLR海洋保护区的一般法律规则的问题需要同时解决，并表示有必要包括一项规定，即与所述海洋保护区有关的保护措施不得在建立CCAMLR海洋保护区的新的一般规则生效之前生效，并且不会与之相抵触。^①

在此次会议上，乌克兰也对建立海洋保护区提出了质疑。乌克兰在会议上指出，《海洋法公约》提供了建立海洋保护区的机会，但只是在国家的管辖范围内的沿海水域。因此，在这个阶段，我们看不到在公海上建立海洋保护区的任何法律可能性，其中包括CCAMLR所负责的区域。这一问题需要进一步考虑。另外，乌克兰认为，在科学委员会讨论海洋保护区的提案时，提出的问题多于给出的答案。科学委员会并没有提出明确具体的建议。一些成员指出海洋保护区的概念并不重要，不需要知道。乌克兰指出这个问题非常重要。如果不清楚海洋保护区是什么，不知道海洋保护区的运作原理，就不能对这个问题进行讨论。^②

其他代表团指出，CCAMLR的目标总体上满足了建立海洋保护区的任务，委员会应有足够的机制来实现这些目标。此外，《总体框架》指出，特定海洋保护区的保护措施是根据科学委员会的建议制定的。但这些建议并不存在，科学委员会的报告没有足够的科学数据。这使得海洋保护区的建立因缺少科学数据而被质疑。

^① Report of the second special meeting of the commission

^② Report of the second special meeting of the commission

第4章 南极海洋保护区法律依据的明确性分析

4.1 法律依据的相关规定

目前南极海洋保护区虽然没有专门的国际法律规定,但是根据现有的《海洋法公约》以及南极条约体系下的法律条文,其中的一些规定可以作为建立南极海洋保护区的依据。但是有些规定本身较为模糊,或者是与其他法律规定之间存在着一定的冲突,是否可以直接适用于建立南极海洋保护区值得商榷。

4.1.1 一般国际法的规定

目前国际上没有专门的法律或条约直接适用于海洋保护区的建设,对设立南极海洋保护区提供直接依据的一般性国际条约主要是来自于《海洋法公约》。

《海洋法公约》规定了国有养护海洋资源的义务。第七部分“公海”的第二节为“公海生物资源的养护和管理”,其中第一百一十七条指出,所有国家均有义务为养护公海生物资源,通过自己采取措施或者与其他国家合作。^① 第一百一十八条规定强调了各国应当在养护和管理公海地区内的生物资源方面进行相互合作。^② 第一百一十九条详细说明了保护公海生物资源的具体养护措施,包括这些措施应基于具备合理的科学证据的国际最低标准,必要时进行各国之间的信息交流。第十二部分为“海洋环境的保护和保全”,明确了缔约国保护和保全海洋环境的义务。第一节特别规定了各国应采取一切必要的措施来保护海洋环境,并采取针对性措施应对来自陆地、船只、科研设置装置的污染;采取措施不将损害或污染变成另一种污染。第二节主要规定了应对海洋污染的全球性和区域性合作,在便于性或区域性的基础上的合作,并通知即将发生的损害或实际损害,对污染制定应急计划。各国在直接或通过有关国际组织加强合作的基础上,加强研究以制定科学的实施方案,并加强各国之间对相关信息和数据的交换和交流。^③

除了以上条文直接提及了国际社会对海洋环境的养护义务之外,《海洋法公约》第二百三十七条还指出了其他公约规定的保护海洋生态环境的义务,明确

^① 1982年《联合国海洋法公约》第117条。

^② 1982年《联合国海洋法公约》第118条。

^③ 1982年《联合国海洋法公约》第200条。

了《海洋法公约》的规定不能影响之前已经缔约的特别公约规定的义务也不影响为了推行本公约在未来缔结的协定。^① 由此可知, 1980 年签署、1982 年 4 月生效的《养护公约》相较于 1982 年通过、1994 年 11 月生效的《海洋法公约》, 属于先前缔结的特别公约。因此, 可以认为第二百三十七条的规定确认了《养护公约》中对南极海洋生物资源制度的养护措施。

4.1.2 特别国际法的规定

一、《关于环境保护的南极条约议定书》

《议定书》是对《南极条约》的补充。议定书禁止在南极进行矿产资源活动, 但进行科学研究的除外。议定书制定了“环境影响评价”制度, 根据该议定书, 成立环境保护委员会。各缔约国都有权加入并任命 1 名代表, 委员会的职能是对议定书及附件的执行和实施情况, 向缔约国提供咨询和建议, 以方便南极条约协商会议进行审议, 同时委员会也履行会议可能赋予它的其他职能。议定书的附件二规定了在南极地区如何保护本地的动植物, 包括限制发放本类许可证、禁止非本地物种、寄生虫和病害的引进等。附件四规定了预防海洋污染, 涉及船舶上垃圾、污水、油类的处理与排放等, 以保护南极的海洋环境。附件五对区域保护与管理进行规定, 指出任何区域, 包括海域, 都可以被指定作为南极特别保护区或者南极特别管理区, 根据附件五的相关规定对这些区域进行管理。这为南极海洋保护区的建立提供了法律支持。其中第三条与第四条规定了可建立南极特别保护区和南极特别管理区。从第六条可以看出, 这两类保护区的成立需要得到 CCAMLR 的同意与批准。

二、《南极海洋生物资源养护公约》

《养护公约》于 1980 年签订, 第二条就强调本公约签订的目的就是养护南极海洋生物资源。在《养护公约》的序言部分, 就承认保护南极海域环境和生态系统的重要意义, 意识到目前迫切需要养护南极海洋生物资源。因此, 有必要建立适当的机制, 以养护南极海洋生态系统。

为了防止过度捕捞, 《养护公约》扩大了《南极条约》规定的地理范围, 将南纬六十度以南和该维度与构成南极海洋生态系统一部分的南极辐合带之间的区域纳入保护范围,^② 将海域内的鱼类、甲壳动物、软体动物以及鸟类都纳为

^① 1982 年《联合国海洋法公约》第 237 条。

^② 1980 年《南极海洋生物资源养护公约》第 1 条。

保护对象。《养护公约》还制定了养护原则,包括维护捕捞数量、确保生态平衡、进行风险预防,明确“养护”一词包括合理利用在内。同时,《养护公约》也明确了其与《南极条约》之间的关系,依据该条约发生的行为和活动不得违反《南极条约》的相关规定,无论缔约方是否为《南极条约》的缔约国。^①

依据《养护公约》,各缔约方设立了 CCAMLR,规定了其成员资格与应当承担的职责,包括调查研究南极海域生态系统的状况与现有的海洋生物资源,并以现有的最佳科学论证为依据,确定养护需求,制定相关的养护措施。养护措施包括确定被捕捞种类的可捕捞量、确定受保护的种类、研究捕捞区和禁捕区等措施。这些养护措施具有一定的法律功能,为南极建立海洋保护区提供了法律指导。同时,缔约方还建立科学委员会,科学委员会应提供合作协商的平台,促进科学信息的交流与合作,以科学证据为基础制定保护措施,提供足够的科学证据以促进海洋保护区的建立。

三、《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》

《总体框架》的内容主要分为引言和正文两部分。在《总体框架》的引言部分明确了本文件认可委员会的工作方案,即建立一个有代表性的南极海洋保护区系统,目的是保护南极地区的海洋生物多样性。其引言部分明确建立南极海洋保护区的直接法律依据就是《养护公约》的第九条第二款(f)项和第二款(g)项。在这些条款中指出,在足够科学证据的支持下可以制定养护措施,并且可以设置一些区域。^②《总体框架》也指出了建立海洋保护区在促进南极海洋生物资源研究和监测方面具有重要意义,因此应维持生态系统的机构和功能,包括保护区以外的地区,也应当保持应对气候变化的能力,另外,也要降低人类活动造成外来物种入侵的可能性。《总体框架》还提出为了充分发挥海洋保护区建立后的功能,应建立一个完整并协调的海洋保护区系统。

《总体框架》的正文部分对 CCAMLR 建立海洋保护区的具体目标和形式要件等作出了规定。其中第二条指出了建立海洋保护区的养护目标,包括:保护具有代表性的海洋生态系统;建立参考区以监测渔业活动等对南极海洋生物资源和南极海洋生态系统造成的影响;保护容易遭受人类活动影响的生态脆弱的地区等。委员会应根据科学委员会的咨询意见建立海洋保护区,按照本提案采取养护措施。《总体框架》还协调了科学委员会和 CCAMLR 之间的职责,包括:

^① 1980 年《南极海洋生物资源养护公约》第四条。

^② 2011 年《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》。

CCAMLR 应当以科学委员会的意见为基础制定保护南极海洋保护区的计划；除非另有特殊的规定，委员会应当每 10 年审查一次 CCAMLR 海洋保护区的养护措施；为了加强合作，委员会应为有关的国际或区域组织提供相关的养护措施资料。

4.2 法律依据的明确性分析

通过对上述法律依据的分析，可以看出能够作为南极海洋保护区建设的法律依据的相关法律条文的特点。《海洋法公约》的第七部分“公海”这一章节，其第二节“公海生物资源的养护和管理”的条文内容主要是规定了缔约国在对海洋生物资源养护上享有的权利和义务。虽然所有国家均有权在公海上进行捕鱼活动，但是权利的行使应当受到《海洋法公约》的限制，包括其他章节的规定以及本节的各项规定。本节其他条文明确了各国在公海上具有对生物资源采取养护措施的义务，强调各国应加强合作，共同采取养护措施。在最佳科学证据的支持下，实现海洋生物资源的可持续发展。可以看出，此条文的规定具有明确性，清晰地表述了养护公海生物资源应当采取的措施。

《议定书》的正文部分主要是对环境影响评价制度与建立环境保护委员会对南极环境保护提供了法律支持。在附件一中对环境影响评价作了详细的规定，包括初步环境评价与全面环境评价，对评价的相关内容作了明确规定。附件二中针对保护动植物明确了相关的概念，将生活在南极条约地区以及自然移栖的生物都包括在了保护范围之内，并且对外来物种的引进也作了详细规定。附件四规定了如何预防海洋污染，明确了相关废弃物的排放规则。附件五区域保护与管理，对设立特别保护区和特别管理区进行了规定，对管理计划的制定及相关程序也进行了明确的约定，条文规定比较明确清晰。《养护公约》明确“养护”包括合理利用，规定了本公约适用的养护原则。根据此公约，缔约方设立了 CCAMLR，公约明确了 CCAMLR 的职责是实现本公约的目的和原则，指出了 CCAMLR 应当承担的责任，同时也指出了具体的养护措施，有详细的保护生物资源的举措。这些法律条文的规定较为明确详细，可以作为建立南极海洋保护区的法律依据。

但是，也有一些法律条文的规定较为模糊。比如《海洋法公约》的第十二部分“海洋环境的保护和保全”这一章，第一节“一般规定”只是指出各国

保护和保全海洋环境的义务，各国应当采取措施针对不同类型的海洋环境污染，同时又要保护脆弱的生态系统。通过全球性和区域性的合作减少海洋环境污染。但是本章条文的规定具有模糊性，与第七部分相比，本章没有明确指出应当采取怎样的措施来保护海洋环境。《总体框架》指出了建立海洋保护区实现的目标，列出了养护措施应当包含的内容，但没有列出详细的养护措施，相关规定也较为模糊。这些条文虽然比较笼统模糊，但是为海洋保护区的建立提供了基本的法律指导原则。

4.3 小结

在目前没有专门的适用于海洋保护区的法律规定的情况下，南极海洋保护区的法律依据只能从《海洋法公约》、《议定书》、《养护公约》、《总体框架》等条约或法律文件中得到支持。有学者认为《海洋法公约》和《养护公约》为建立南极海洋保护区提供了法律基础，^①肯定《海洋法公约》中第七部分和第十二部分的规定可以为建立南极海洋保护区提供法律依据，肯定 CCAMLR 在《养护公约》的指导下为建立南大洋海洋保护区网络所作的努力。但是这些条约由于存在不清晰的规定，并不能完全将其视为南极海洋保护区的法律依据。

比如，《海洋法公约》中，第七部分第八十七条，规定了“公海自由”，公海对所有国家开放，不论其为沿海国或内陆国。各国在公海享有的权利包括航行自由、飞越自由、捕鱼自由、科学研究自由等。但第一百一十七条规定的各国义务采取养护公海生物资源的措施。一方面规定了各国在公海上具有捕鱼自由，另一方面又要求各国养护公海生物资源，这就限制了捕鱼自由，两条规定之间存在冲突。第十二部分主要规定的是各国保护和保全海洋环境的义务，一方面这部分主要是防止海洋环境污染，对海洋生物资源养护并没有进行特别的规定，另一方面该部分规定了一系列的义务，与公海自由权也产生冲突。

虽然有些规定较为模糊，但是这些国际条约和法律文件表达出的精神和原则也可以为建立南极海洋保护区提供原则性的指导。如《海洋法公约》的相关规定促进了国际合作，为海洋生物资源的保护提供了基本原则。虽然存在一些不足，但是其代表了未来海洋环境保护的发展趋势。未来，关于海洋环境保护

^① 闫朱伟,朱建庚:《南极海洋保护区建立的法律问题分析》,载《浙江海洋学院学报(人文科学版)》2016年第4期,第8页。

和生物资源养护的国际规则将迎来改革和完善的关键时期，因此，在建立专门适用南极海洋保护区建立的法律文件时，可以参考关于条约适用的“非自执行”条约类型，即通过某种立法行为，通常是通过一个履行条约的立法后才能在国内执行。在建立南极海洋保护区法律框架时，通过相关机构进行立法，明确以上法律文件在建立南极海洋保护区上的适用。通过后续的讨论与研究进行补充完善之后，制定适用于南极海洋保护区建设的国际法律条文。通过对现有规则的综合，细化管理和保护措施，重视科学信息的基础作用，在各国协商一致的前提下，实现南极海洋生物资源的合理养护与可持续利用。

第5章 南极海洋保护区法律依据的缺陷性分析

5.1 法律依据的相关规定

一般性国际条约如《生物多样性公约》以及《南极条约》等特别国际法，其中的部分条文或多或少的涉及到了海洋生物资源养护的问题。虽然一些学者认为这些规定比较笼统，或存在严重的冲突和矛盾，认为这些法律条文不能作为建立南极海洋保护区的依据。但是这并不能否认南极海洋保护区将是未来南极治理的关键领域，不能因此而反对建立南极海洋保护区。

5.1.1 一般国际法的规定

在一般性国际条约中，《生物多样性公约》为公海区域构建海洋保护区提供了法律框架，在国家管辖范围外海洋保护区相关国际法制度尚未完善时，可作为相关的法律依据。但是由于目前国际社会没有关于公海保护区的国际通用的条约规范，《生物多样性公约》只能对公海保护区的建立提供原则指导，不能直接作为法律依据适用。^①

《生物多样性公约》第四条“管辖范围”指出，生物多样性组成部分应当位于一个国家的管辖范围内，在国家管辖或控制下进行的活动，可以位于国家管辖范围内或外。第五条指出，各缔约方应在可能和适当的情况下，为了保护 and 可持续利用生物资源，可以与其他缔约方或国际组织就共同关心的问题合作。根据此条规定，如果缔约国对其国家管辖范围以外的公海海域没有管辖权或控制权，就不能使用此条款，这就对缔约国养护公海海洋生物资源造成了阻碍。由此可以看出，《生物多样性公约》对国家管辖范围外区域的相关规定是有限的。

公约的第八条确定了“就地保护”的原则，提出建立保护区，必要的时候，制定标准数据来选定、建立和管理保护区或者采取特殊措施来保护该地区的生物多样性。这为设立海洋保护区提供了指导。第十一条，鼓励各缔约方在可能的情况下酌情采取经济和社会措施，为保护和可持续利用生物多样性组成部分提供鼓励。虽然《生物多样性公约》对“生物多样性”、“保护区”、“就地保护”

^① 罗猛：《国家管辖范围外海洋保护区的国际立法趋势与中国因应》，载《法学杂志》2018年第11期，第82页。

等概念进行了明确的规定，对生物资源的养护与利用做出了相关的规定，其中对生物多样性的价值与保护措施以及可持续利用的精神理念可以使用在南极海洋保护区的建设中。但是该公约并没有专门对海洋生物资源的养护进行详细规定，也没有详细表述海洋保护区的建设。因此，在建立南极海洋保护区时，难以直接适用该公约的规定，其作为南极海洋保护区的法律依据存在一定的不足。

目前不同国际组织出台的建立公海海洋保护区的规则、规划等存在着重叠与冲突。公海自由原则普遍适用于公海制度中，根据《海洋法公约》，各国在公海海域享有一定的自由权利，包括航行自由等。公海海洋保护区制度则主要是通过禁止人类在海洋从事相关活动来实现保护海洋环境的目的。从一定程度上来说，就是在公海保护区海域确立了一定的管辖权，对各国在公海上的自由活动造成限制。因此，公海海洋保护区制度与公海自由原则存在冲突，与现有的海洋法律制度存在冲突。虽然目前在国家管辖范围外海域保护生物资源主要是依靠国际海事组织和区域渔业组织，但因为各种制度之间的协调与衔接存在的问题，使得建立公海海洋保护区的法律依据呈现碎片化。即使公海海洋保护区是由区域海洋组织成功建立的，在没有多边法律基础支持的情况下，它们的合法性和地位仍有争议。各种海洋机制的运行各行其是，造成制度冲突，使得海洋保护区的建立缺乏明确的法律依据。

由于涉及公海海洋保护区的法律规则存在一定的法律冲突，在南极建立海洋保护区也没有明确的可直接适用的法律。这一困境在 RSR MPA 的建立过程中显现的更加明显。在 2013 年 CCAMLR 特别会议上，俄罗斯与乌克兰反对 RSR MPA 提案的主要原因就是法律依据不足。虽然《总体框架》为南极海洋保护区的建设提供了一般性法律框架，但是其制度要求与实际情况相脱节，不能满足现实建设的需要，且规定范围有限，存在一定的制度空白，一些内容只是进行了原则性规定，缺乏现实操作性。

5.1.2 特别国际法的规定

一、《南极条约》

《南极条约》确认了南极洲用于和平目的，确认通过国际合作在南极洲进行科学调查活动。第三条规定了各缔约国可通过建立合作关系进行科学调查，进行成果交流。RSR MPA 的建立目的之一就是通过国际合作，对南极海域进行科学研究，符合《南极条约》第三条的规定。第六条明确了本条约的适用范围

为南纬六十度以南的地区，包括所有冰架。但是，本条约中的其他规定不能影响其他国家根据国际法规定对本区域内的公海的权利。第九条指出，各缔约国有权制定关于南极洲生物资源的保护和保存的措施。但是，《南极条约》主要是针对南极大陆而制定的条约，没有规定南极海洋生物资源的养护问题。但《南极条约》属于国际性条约，对南极海洋保护区的建立具有基础性和原则性的指导作用。第九条规定的决策制度为成员国之后通过南极环境保护相关的法律法规留下了发展空间。

《海洋法公约》刚被通过时，有学者质疑联合国海洋法会议刻意避开南极问题，认为《海洋法公约》不能适用于南极海域。但公约没有明确规定排除适用于南极地区。因此《海洋法公约》是适用于南极海域的。但是《海洋法公约》在南极地区难以直接适用，因为南极地区独特的法律地位。比如《南极条约》第四条对南极地区领土主权的冻结并不否认其之前已经固有的权利。那么《海洋法公约》第二部分规定的领海的范围，是否与《南极条约》规定的“不得扩大权利要求”相抵触。《海洋法公约》确认沿海国的专属经济区为从基线量起不超过200海里。阿根廷、智利等国家就曾在南极地区主张其国家专属经济区的权利，南极海域附近的国家的专属经济区的主张对南极地区领土冻结的法律地位造成冲击。同时，因为《海洋法公约》规定了专属经济区制度，邻近国家建立专属经济区，会造成南极地区公海的范围减少，与《南极条约》第六条规定的公海权利产生冲突。

另外，《海洋法公约》第七十七条对大陆架的规定包括沿海国对大陆架的权利并不取决于占领或发布公告。^① 这是否意味着澳大利亚、智利等南极附近的国家在《南极条约》签订之前就拥有了在南极地区的大陆架权利呢？大陆架的扩展是否与《南极条约》的规定相违背呢？这些《海洋法公约》与《南极条约》条文之间存在的分歧该如何协调，以适用于建立南极海洋保护区呢？这些问题对建立南极海洋保护区的法律基础提出了挑战。

二、《总体框架》

《总体框架》，阐述了建立海洋保护区的法律，制定了建立南极海洋保护区的目标、要件、程序、审查等要件，为保护区的建立提供了法律框架。但由于经验不足，《总体框架》仍然存在一些问题。作为基础性的框架，《总体框架》

^① 1982年《联合国海洋法公约》第七十七条。

并未对海洋保护区的概念作出明确的界定。其前言部分指出,整个公约区域可以被看作是 IUCN 规定的第四类海洋保护区。如果整个公约区域视为海洋保护区,那么如何解释建设一个“代表性海洋保护区体系”,这个问题在《总体框架》中并没有进行解释。《总体框架》第二条指出,CCAMLR 根据现有的最佳科学证据并充分考虑《养护公约》第二条规定的养护包括合理使用这一情况,为实现 6 个目标做出贡献,即建立科学参考区、保护代表性的海洋生态系统、保护易受人类活动影响的区域等保护目标。但是规定的 6 个养护目标,其中 5 个都是保护性目标,缺乏概念界定,缺乏科学数据的支撑以及系统全面的论证,导致无法用科学方法对保护区的现状和发展目标进行描述和评估,影响养护措施的实施。此外,第四条只是规定了“海洋保护区的管理计划一旦被通过,将成为养护措施的附件,通过实施来实现海洋保护区的具体目标”。这并未对保护手段作出具体规定,而且将管理计划和养护措施割裂开来,不利于对后续保护区进行管理和监测,也难以实现《总体框架》规定的目标,在对保护区提案进行讨论时引起成员国的分歧和担忧。

三、《养护公约》

《养护公约》明确指出“养护”包括合理利用,建立海洋保护区的目的是为了保护一定海域内的生物资源,因此会采取一定的措施限制保护区内的活动,如限制捕鱼等。公海作为国家管辖范围外的海域,任何国家都有权在公海上捕鱼。对于非缔约国,在公海海域进行捕捞活动应当如何处理,并没有做出规定。另外,CCAMLR 管理着南极海域的捕捞活动,有时 CCAMLR 也被视为一个地区性渔业组织。CCAMLR 管理的海域属于公海,海域内的生物资源不属于任何一个国家,同时也不属于 CCAMLR。因此,CCAMLR 只是作为一个被委托方,为了维护全人类的共同利益而代为管理这片海域。因此 CCAMLR 的权威性也遭到质疑。CCAMLR 在公约生效后,采取了一系列的限制捕捞的措施和渔业管理措施。从公约本身的内容来看,其首要目标是保护生态系统而不是渔业的可持续发展。技术上的先进性不能成为捕捞活动的正当依据,签署公约也不能成为捕捞活动正当性的依据。只有实现可持续发展,在不影响当代和后代人类使用南大洋生态服务的捕捞活动才是正当的。如何处理好生物资源养护与渔业资源的利用,是建立南极海洋保护区应当处理的问题。

《总体框架》与《养护公约》的内容存在冲突之处。首先,《养护公约》明确了南极海洋生物资源养护的目标与方法,明确了养护包括合理利用。只要通

过可持续的方式进行捕捞,并关注捕捞活动对海洋生态环境的影响,并不排斥捕捞活动,并且可以通过科学数据明确养护与科学衡量标准。虽然《总体框架》的内容也考虑了上述规定,但是其养护和合理利用的关系并不明确。在 CCAMLR 的多次会议上,成员国针对“合理利用”这一问题的分歧一直没有得到合理的解决。由于成员国之间政治问题的存在,《总体框架》在通过时忽视了这一重大分歧,对养护与合理利用的关系没有进行明确的处理和界定。其次,《养护公约》的第九条规定,CCAMLR 应当依据足够的科学依据制定养护措施,^①但是,CCAMLR 在通过《总体框架》时,科学委员会对建立海洋保护区的科学依据存在分歧,但是 CCAMLR 并没有充分考虑其意见,也没有进行系统的科学论证,仅用简短的文字就确认了《总体框架》的通过。这体现出《总体框架》并没有充分考虑《养护公约》的相关规定。最后,《养护公约》提倡通过风险预防等具有科学依据的手段来管理南极海域内的捕捞活动,并多次强调科学在建立南极海洋保护区工作中的重要地位。但是《总体框架》在制定过程中,CCAMLR 并没有充分考虑科学委员会的建议,导致《总体框架》中所列出的海洋保护区的具体目标缺少科学数据的支撑,没有明确具体的保护标准与措施,甚至对实现目标的基本概念都没有进行清晰的界定。不仅不符合《养护公约》内容的第二条,也不符合 CCAMLR 将科学作为建立南极海洋保护区基础的原则与精神,会削弱 CCAMLR 的科学性,难以实现《养护公约》的目的和原则,影响海洋保护区的建立。

5.2 法律依据的缺陷性分析

通过对上述法律文件相关条文的分析,可以看出其存在或多或少的问題,使其不能直接作为南极海洋保护区法律依据,不能直接适用于海洋保护区的建设。存在的问题主要是在法律条文的逻辑性和上下位法之间的矛盾。

从法律的逻辑性方面看,《海洋法公约》与《南极条约》之间部分条文存在一定的冲突。《南极条约》缔约过程中忽视了南极海域,没有对南极海域的法律地位作出规定,为海域争端埋下了伏笔。《海洋法公约》中关于领海规定因南极地区领土主权被冻结而难以适用,但利益相关国还是会通过《海洋法公约》的规定,主张其在南极海域享有权利,影响南极海域公海的法律地位,影响海洋

^① 1980 年《养护公约》第九条。

保护区的建立。另外,《总体框架》中忽视对重要概念进行定义,对应当采取的养护措施的手段没有进行具体规定,将管理计划和养护措施割裂,不利于对海洋保护区的管理,对具体目标和实体问题缺乏总体设计,使得成员国在各种问题上存在分歧。

从上下位法方面看,《总体框架》是依据《养护公约》的规定通过的,但是其有些条文与《养护公约》的规定存在一定的冲突。《养护公约》明确“养护”包括“合理利用”,但是《总体框架》中没有对“合理利用”作出明确的解释,甚至放任成员国对此的争议。《总体框架》设定的目标宽泛模糊,难以落实《养护公约》设定的养护目标。《养护公约》中明确了科学委员会的作用,但《总体框架》在通过过程中忽视科学委员会的意见,没有进行科学论证。这些问题的存在使《总体框架》在通过后,其管理思路和方法与《养护公约》存在冲突。^①

5.3 小结

本章节所论述的相关的法律文件,在适用于南极海洋保护区的建设上存在一定的缺陷。国内有学者认为,《海洋法公约》和《生物多样性公约》在国家管辖范围外海洋保护区相关国际法制度尚未完善时,可作为处理相关事项的法律依据,但是只能提供“精神指引”,不能充当法律依据。^②《总体框架》为海洋保护区设定的具体目标、概念缺乏清晰界定,总体上缺乏科学的论证与阐述,与现行国际法律条文和自身条款存在矛盾之处,在合理性和科学性方面都存在问题,没有将海洋保护区建设建立在法律的基础上,与《海洋法公约》的精神相悖。^③这些学者们认为目前没有完整的公海保护区的法律制度,各种规则各行其是,而且《总体框架》的规定存在着一系列的问题,南极海洋保护区的建立并没有明确的法律依据作为支撑。^④

但是并不能因此而否认建立南极海洋保护区的正当性。目前全球生态环境都面临着威胁,南极地区本就脆弱,如果不对南极海洋进行管理与保护的话,会造成南极的海洋生态环境破坏,海洋生物资源被滥用,导致产生“公地悲剧”。

^① 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522页。

^② 罗猛:《国家管辖范围外海洋保护区的国际立法趋势与中国因应》,载《法学杂志》2018年第11期,第82页。

^③ 陈力:《南极海洋保护区的国际法依据辨析》,载《复旦学报(社会科学版)》2016年第2期,第152页。

^④ 何志鹏:《在国家管辖外海域推进海洋保护区的制度反思与发展前瞻》,载《社会科学》,2016年第5期,第96页。

^① 因此，建立南极海洋保护区仍是未来南极治理的重点领域。南极地区海洋治理需要明确治理理念和机制。全球海洋治理是以保持海洋健康、安全、可持续以及有弹性的方式，管理和利用全球海洋以及海洋资源。^② 南极海洋治理应当是通过具有法律约束力的规则，规范各国在南极海洋的活动，管理养护南极海洋资源。在后续的规则制定过程中，首先要处理好《海洋法公约》规定的“公海自由”与海洋保护措施之间的关系，如何做到在保证各国在南极海域这片公海上享有自由权利的基础上，实现南极海域生物资源的养护，这需要国际社会及相关组织对该问题进行进一步讨论和研究。另外，在后续的立法活动中，相关法律文件如 CCAMLR 出台的《总体框架》应当在尊重《养护公约》相关规定的基础上进行完善，以更好地落实相关的养护措施。CCAMLR 应当充分考虑目前存在的问题，解决《总体框架》与其他法律文件存在的冲突与矛盾，将理论研究与现实情况结合起来，重视海洋保护区建设过程中的法律问题，补充欠缺的科学证据，减少成员国之间的意见分歧，理顺建立南极海洋保护区的思路，为南极海洋保护区的建立提供切实可行的法律框架，切实有效的养护南极海洋生物资源。同时各国之间也应当加强沟通与合作，积极回应各自对南极海洋保护区建设不同的法律方面和政治方面的见解，细化相关的法律规定。

^① 公地悲剧：由英国哈丁教授提出，他指出，在公共草地上，牧羊者为了增加收益，不顾草地承受能力而不断增加羊的数量，最后导致牧场过度使用，草地状况恶化。可以看作是无节制、开放式资源利用造成的灾难。

^② 梁甲瑞, 曲升：《全球海洋治理视域下的南太平洋地区海洋治理》，载《太平洋学报》，2018年第4期，第48页。

第6章 中国对南极海洋保护区的立场

6.1 中国参与南极活动概况

中国积极参与南极全球治理。中国自1983年加入《南极条约》之后，陆续加入了《议定书》、《养护公约》等南极条约体系下的法律文件，并加入了南极研究科学委员会等重要的南极国际组织。中国积极支持南极国际组织的管理和运行工作，选派人员参与日常工作，推荐专家担任重要职务。中国参与了历届南极条约协商会议，认真行使《南极条约》赋予的权力，先后于1990年和2015年开展南极视察工作，推动南极的和平利用与环境保护。2006年中国加入《养护公约》，2007年加入CCAMLR。从此，中国开始参与南极海洋保护区的建设。

中国关于南极地区的立法主要是以部门规章为主。2010年国家海洋局印发《中国南极内陆站建设项目管理办法》，对内陆站建设项目以及后续工程进行规范管理，确保项目安全、优质、有序。2014年，国家海洋局颁布了《南极考察活动行政许可管理规定》，对中国的南极考察活动进行了系统的规范。2017年国家海洋局印发《南极考察活动环境影响评估管理规定》，加强对南极考察活动的环境管理，防止考察活动对南极环境和生态系统造成不良影响，保障考察活动顺利实施。2018年，全国人大启动南极立法进程，将《南极活动与环境保护法》纳入“十三五”立法规划立法项目。同年印发《南极活动环境保护管理规定》，规定了我国安全进行南极活动并保护南极环境。我国南极立法已经进入加速期。

6.2 中国对南极海洋保护区法律依据的立场

对于建立南极海洋保护区，我国最初对此持反对意见。在2013年CCAMLR的第二次特别会议上，我国代表指出，自《养护公约》生效以来，公约区意志受到有效的保护，可以是为等同于世界自然保护联盟规定的第四类保护区。CCAMLR制定实施的各种养护措施，在实现《养护公约》的目标方面被证明是有效的。同时，由于“养护”一词在《养护公约》中是包括“合理利用”的，因此所有缔约国都有在公约区域内进行捕捞的合法权利。因此，在引入海洋保护区这种新的保护措施时，应当特别谨慎，以确保我们不会偏离以前制定的有效的措施，并应当确保缔约国在《养护公约》之下的合法权利不会受到影响。因此海洋保护区应当建立在健全的科学和法律基础上，并充分考虑所有缔约国

的看法。另外，应当指定一定的期限促进提案的达成，防止提案因达不成共识而一直处在商讨之中。在 2014 年 CCAMLR 第 33 届会议上，中国代表团指出，各成员国之间针对海洋保护区的建立仍然存在着根本性和技术性的差异，在处理相关问题时，成员国之间针对触发预防方法的门槛也有不同的理解。中国认为，根据许多国际和国家法律文书，触发预防方法的两个重要前提是存在严重或不可逆转的损害威胁和缺乏充分的科学确定性，此外，所采取的预防措施应当与威胁的程度相称。针对会议上提出的 RSR MPA 提案，中国认为该提案不能证明罗斯海地区存在严重的损害。另外，考虑到《养护公约》的第二条以及现有的养护措施，CCAMLR 采取进一步预防措施的机制尚未满足。中国指出，必须通过评估新养护措施的实施情况，分析现有措施未来可能会产生的影响。可以看出，中国关注现有养护措施下捕鱼国和其他从事科学研究的国家的合法权利将如何得到保障。由此可以看出，中国反对建立海洋保护区是因为海洋保护区的建立条件存在不足，包括对国家的合理利用以及对海洋生物资源受到严重威胁的最佳科学证据证明，体现出我国的关注点从经济主张转向法律主张。

在 CCAMLR 第 34 届会议上，中国代表团表示很高兴看到 RSR MPA 的修订提案进行了积极的修订。中国重申支持根据国际法律法规和科学证据建立海洋保护区，强调提案的科学性和合法性，以加强南极海洋生物资源的保护。中国明确指出海洋保护区的提案不得损害国际法，包括《海洋法公约》和《南极条约》规定的科学研究自由，对捕捞活动的限制都必须有充分的法律和科学依据。中国代表团发表立场如下：在《养护公约》适用区域建立海洋保护区的目标应当符合公约规定的目标和相关原则；建立海洋保护区不能影响该区域内的研究活动；海洋保护区的建立应体现对海洋生物资源的合理利用，兼顾海洋生物资源的保护；制定的海洋保护区的监测计划和研究方案应当可操作，保护期限应当合理，并且应当得到全体成员的认可。最终，中国同意支持修订后的 RSR MPA 提案。

可以看出，中国注重南极海洋保护区的法律依据，承认《海洋法公约》、《南极条约》以及《养护公约》对海洋保护区建立的指导作用。中国支持在国际法律法规的支撑下，在拥有足够现实的科学数据的前提下，通过建立南极海洋保护区，实现养护南极海洋生物资源。在 2019 年第 21 次中国—欧盟领导人会晤中，双方重申致力于有效落实海洋领域蓝色伙伴关系，其中就包括设立南极海洋保护区和保护并可持续利用南极海洋生物资源。

6.3 南极海洋保护区建设对中国的启示

6.3.1 积极参与南极事务，开展国际合作

《南极条约》和《海洋法公约》都强调了国际合作的重要性。为更好地参加南极事务，建设海洋强国，中国应通过国际合作，加强学习交流。习近平总书记曾指出，中方愿同国际社会一起，更好地认识南极、保护南极、利用南极，并提出了“海洋命运共同体”的理念。^① 强调合作、互利、共赢的海洋命运共同体体现着中国的世界观和海洋观，这不仅是中国的理想追求和愿望，也是人类命运共同体的重要组成部分。与发达国家相比，发展中国家起步较晚，处于相对劣势地位，尤其是拉美国家。因此，中国与拉美国家积极进行合作，利用拉美国家便利的地理条件有效开展南极活动，弥补我国在南极环境保护和后勤保障等方面的不足。同时中拉南极合作扩大中国在南极事务中交际，使中国声音能更好地被听到，增强中国在南极地区的影响力。^② 随着各国加强对南极海洋保护区建设的参与，中国要更要积极与其他国家或国际组织进行合作，在科学研究的基础上提出建议，对保护区的边界划定、制定标准、利益分配等方面提出自己的观点，以维护全球的共同利益。

中国作为海洋大国，应积极参与南极海洋保护区建设的相关法律法规的制定。中国应将南极事务的发展作为国家海洋战略体系的重要组成部分。目前中国已经加入了大部分南极的国际条约或组织，活跃于南极活动的舞台上。随着国际合作的深入，将增强中国在南极事务的影响力，推进南极科学事业的发展。

6.3.2 重视南极科考，提高南极科考能力

南极复杂的生态环境为建立海洋保护区提出了更高的要求。海洋保护区的建立需要以科学数据为基础，进行风险评估、目标评估、制定管理与检测计划。因此，中国应更加重视南极科考活动，提高科学考察能力。这就需要加强人才的培养，形成科研团队。不仅包括法律政治问题，还需要海洋生物学、海洋环境学等学科的融合。从学术界的研究现状来看，关于南极海洋保护区的专著和论文并不丰富，而国外针对南极海洋保护区已经进行了多年的研究。因此，中国必须加强宣传，增强科研力量，更好地把握南极海洋保护区建设的发展趋势。

^① 付玉：《南极海洋保护区事务的发展及挑战》，载《中国工程科学》2019年第6期，第9页。

^② 刘明,张洁：《中国与拉美国家的南极合作：动因、实践及对策》，载《太平洋学报》2020年第11期，第73页。

从硬件条件来看,包括科学考察站、科学考察船、优质飞机以及后勤补给等,需要各领域共同努力,加强科研经费的投入,完善基础设施体系。

中国的第五个南极科考站将建立在罗斯海区域,这为监测、分析南极海洋生态环境提供了更好的环境。中国应继续加强对南极环境的科学考察,掌握南极海域的生态环境和生物种群,把握南极海洋保护区的未来发展趋势,增强中国在建立南极海洋保护区事务中的话语权,也为南极海洋保护区的发展做出更大的贡献。

6.3.3 推动南极国内立法

中国参与南极活动时间晚,对相关条约、公约没有深入研究,仅限于条文表面的翻译和陈述。因此,为了深入参与南极活动,首要的是对相关国际法进行深入研究,加深对南极条约体系的理解,为国内立法提供原则与参考。中国自参与南极事务的几十年来,国内关于南极的立法主要集中在部门规章方面,尚未有法律层面的规定,与发达国家相比存在着较大的差距。美国、澳大利亚等国家都以南极条约体系为基础制定了相关的国内法,来规范在南极进行科研活动的行为。如美国 1978 年制定《南极保护法》,澳大利亚 1980 年制定《南极条约(环境保护)法》,并于 2010 年进行了修订,加大对南极物种的保护力度。而中国针对南极活动的法规,从内容来看,局限在科学考察活动,针对环境保护的方面,也只有少数的条款规定。对海洋生物多样性、海洋生态系统的规定较少,缺乏明确具体的法律法规。中国作为《南极条约》的协商国以及南极条约体系中的缔约国,随着中国在南极事务的不断深入,相关行为也需要法律来进行全面、系统的规制。中国有责任将南极条约体系中的原则转化为国内法,明确相关部门的责任,规范相关主体的行为,尤其是南极环境保护、生物多样性养护、海洋生态系统等方面,不断提升参与南极活动建设的能力。

第7章 总结

南极海洋保护区对于研究全球气候变化、保护南极海洋生物多样性和维护海洋生态环境具有重要的意义。随着 RSR MPA 的通过, 南极海洋保护区的建设进入到新阶段, 海洋保护区的提案不断提出。但实践中由于国家之间的利益博弈, 包括主权主张国与非主权主张国、捕鱼国与非捕鱼国、渔业开发与生态保护之间的争议还将继续存在。虽然理论上“养护”与“合理利用”并不矛盾, 但在国际谈判中各国之间很难达成相同意见。这就需要所有国家加强合作与沟通, 在维护自身利益的同时推动在南极海洋生态保护方面的合作, 积极回应不同的法律规范和政治理念。依据科学证据, 完善现有南极海洋保护区的管理措施, 推动未来海洋保护区提案的谈判, 促进南极海洋保护区建设事业的发展。

南极海洋保护区建设面临的法律问题为国际法依据不充分。无论是具有普遍适用性的《海洋法公约》和《生物多样性公约》, 还是南极条约体系下的《南极条约》、《养护公约》等国际文书, 仅仅是从立法目的对南极海洋保护区的建立提供了法律基础, 缺少具体的执行措施。法律依据的局限性限制了南极海洋保护区的发展进程, 使得保护区的提案往往需要多年谈判修改才能得到通过。因此, 在南极生态环境日益恶化的今天, 需要推进南极海洋保护立法工作, 增强立法工作的前瞻性。通过国际社会之间的积极合作, 推动南极海洋保护区事业的发展。

中国作为《南极条约》的缔约国, 同时也是负责任的大国, 应当肩负起责任, 积极参与南极科考活动。“中国将努力为南极治理提供更加有效的公共产品和服务, 为人类更好地认识、保护和利用南极贡献更多智慧。”^① 深化对南极的自然科学研究和社会科学研究, 坚持同其他国家或国际组织进行平等协商, 实现互利共赢, 不断扩展南极事务的合作领域和范围。通过 CCAMLR 协商一致的决策机制, 在南极海洋保护区建设中发表自己的意见, 积极提出自己的方案, 在维护自身利益的同时为南极海洋保护区事业的发展贡献力量。同时, 结合“海洋强国”的战略目标, 推进国内海洋保护区的建设, 增强海洋环境保护理念的宣传与教育, 增强社会对海洋环境的重视, 为建设海洋保护区吸引更多优质人才。通过合理利用海洋资源, 保护海洋生态系统, 提升对海洋事务的管理能力。

^① 钟声:《为南极治理提供有效公共产品》, 载《人民日报》2017年5月25日。

在增强自身综合国力的同时，逐渐提升在南极事务中的话语权。

致 谢

岁月蹉跎，白驹过隙，三年岁月弹指挥间，一切美好的故事和回忆似乎都历历在目，恍如昨日，让人顿感时光不复。写到这里，我的毕业论文结束了，这也意味着，我的学生生涯也即将结束了。在三年的美好时光里，结识了许多的良师益友，这都是我一生受用的精神财富。

首先，衷心的感谢我的导师商韬老师。我对南极海域的兴趣始于参与导师的课题研究，从文章的选题到最后的定稿，整个过程商老师都倾注了大量的心血，对论文批改认真，字字句句把关，提出了很多宝贵的意见。借此机会，向商老师致以深深地谢意。

其次，感谢论文开题和答辩的各位指导老师。良好的开端是成功的一半。感谢论文开题时各位老师提出的意见和建议，为论文的正式协作提供了方向性指导。感谢预答辩以及答辩的各位老师，您们中肯的意见对论文的完善和定稿具有重大意义。

最后，感谢远方的父母家人，默默地为我的生活、学习上提供鼓励与支持，是我十多年求学路上的坚强后盾。感谢同门、室友以及远方的朋友们，感谢你们在科研、生活中给予的帮助。

这个夏天风起、风止，一切又回归平静，热爱可抵岁月漫长，去发现自己的潜力，去创造属于自己的世界。

温昕

2021 年 6 月

参考文献

一、著作类

- [1] 马凤春主编.世界知识年鉴 2016/2017[M].北京:世界知识出版社.2017.
- [2] 范晓婷主编.公海保护区的法律与实践[M].北京:海洋出版社.2015.
- [3] 邵津主编.国际法[M].北京:北京大学出版社.2014.
- [4] 朱建庚编.海洋环境保护的国际法[M].北京:中国政法大学出版社.2013.
- [5] 薛桂芳,胡增祥编著.海洋法理论与实践[M].北京:海洋出版社.2009.
- [6] 殷啸虎,程维荣,侯放等著.新中国国际法 60 年[M].上海:上海社会科学院出版社.2009.
- [7] 李浩培著.国际法的概念和渊源[M].贵州:贵州人民出版社.1994.

二、期刊类

- [1] 刘惠荣,齐雪薇.设立南极海洋保护区的法律困境与出路:兼谈中国的应对[J/OL].海洋开发与管理:1-14[2021-04-06].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3525.P.20210318.1123.002.html>.
- [2] 杨雷,唐建业.欧盟法院南极海洋保护区案评析——南极海洋保护区的属性之争[J].武大国际法评论,2020,4(05):19-43.
- [3] 赵千硕,初建松,朱玉贵.海洋保护区概念、选划和管理准则及其应用研究[J].中国软科学,2020(S1):10-15.
- [4] 刘明,张洁.中国与拉美国家的南极合作:动因、实践及对策[J].太平洋学报,2020,28(11):73-87.
- [5] 《中国海洋保护行业报告》:我国已建立 271 个海洋保护区[J].水产科技情报,2020,47(06):350.
- [6] 张启蓐.论建立罗斯海海洋保护区的问题与启示[J].现代商贸工业,2020,41(36):28-30.
- [7] 李学峰,陈吉祥,岳奇等.南极特别保护区体系:现状、问题与建议[J].生态学杂志,2020,39(12):4193-4205.
- [8] 王金鹏.论国家管辖范围以外区域海洋保护区的实践困境与国际立法要点[J].太平洋学报,2020,28(09):52-63.
- [9] 邹磊磊.权益诉求视角下的罗斯海保护区设立过程分析及其启示[J].极地研究,2020,32(03):373-382.
- [10] 刘唯哲,CHEN Jueyu.《联合国海洋法公约》对南极海域争端的影响与启示[J].中华海洋法学评论,2020,16(03):52-82.
- [11] 吴慧,张欣波.国家安全视角下南极法律规制的发展与应对[J].国际安全研究,2020,38(03):3-20+157.
- [12] 潘敏,徐理灵,LI Jiaxin.南极罗斯海海洋保护区的建立——兼论全球公域治理中的集体行动困境及其克服[J].中华海洋法学评论,2020(01):1-40.
- [13] 马金星.欧盟参与南极海洋环境治理的路径及趋势[J].欧洲研究,2019,37(06):78-102+7.
- [14] 付玉.南极海洋保护区事务的发展及挑战[J].中国工程科学,2019,21(06):9-17.

- [15] 邢望望.公海保护区法律概念界定[J].武大国际法评论,2019,3(02):48-68.
- [16] 李敬昌, XIE Hongyue. 论 BBNJ 协定与《南极条约》体系的协调[A]. 厦门大学海洋法与中国东南海疆研究中心.中国海洋法学评论(2018 年卷第 2 期 总第 28 期)[C].:厦门大学海洋法与中国东南海疆研究中心,2018:57.
- [17] 郑英琴.南极的法律定位与治理挑战[J].国际研究参考,2018(09):1-7.
- [18] 庞小平,季青,李沁彧,李冰洁.南极海洋保护区设立的适宜性评价研究[J].极地研究,2018,30(03):338-348.
- [19] 何志鹏,姜晨曦.南极海洋保护区建立之中国立场[J].河北法学,2018,36(07):25-43.
- [20] 段文,谢红月. 国家管辖范围外海洋保护区的第三方效力——以南极海洋生物资源养护委员会建立的海洋保护区为例[A]. 厦门大学海洋法与中国东南海疆研究中心.中国海洋法学评论(2018 年卷第 1 期 总第 27 期)[C].:厦门大学海洋法与中国东南海疆研究中心,2018:30.
- [21] 杨俊敏,蒋昕.南极海域外大陆架划界争端法律问题研究[J].浙江海洋大学学报(人文科学版),2018,35(02):1-11.
- [22] 梁甲瑞,曲升.全球海洋治理视域下的南太平洋地区海洋治理[J].太平洋学报,2018,26(04):48-64.
- [23] 罗猛.国家管辖范围外海洋保护区的国际立法趋势与中国因应[J].法学杂志,2018,39(11):82-91
- [24] 陈力.论南极条约体系的法律实施与执行[J].极地研究,2017,29(04):531-544.
- [25] 李洁.南大洋海洋保护区建设的最新发展与思考[J].中国海商法研究,2016,27(04):92-97.
- [26] 唐建业.南极海洋保护区建设及法律政治争论[J].极地研究,2016,28(03):370-380.
- [27] 闫朱伟,朱建庚.南极海洋保护区建立的法律问题分析[J].浙江海洋学院学报(人文科学版),2016,33(04):8-13+23.
- [28] 胡毅,王立明,房旭东,钟贵才,许江,蔺爱军.威德尔海的地形地貌特征及主控因素[J].应用海洋学学报,2016,35(03):371-379.
- [29] 陈力.南极海洋保护区的国际法依据辨析[J].复旦学报(社会科学版),2016,58(02):152-164.
- [30] 许望.论海洋保护区的发展及其对中国的影响[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2016(01):109-111.
- [31] 何志鹏.在国家管辖外海域推进海洋保护区的制度反思与发展前瞻[J].社会科学,2016(05):96-107
- [32] 桂静.不同维度下公海保护区现状及其趋势研究——以南极海洋保护区为视角[J].太平洋学报,2015,23(05):1-8.
- [33] 杨雷,韩紫轩,陈丹红等.《关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架》有关问题分析[J].极地研究,2014,26(04):522-534.
- [34] 郑雷,郑苗壮.南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2014(06):20-24.
- [35] 陈力.论南极海域的法律地位[J].复旦学报(社会科学版),2014,56(05):150-160.
- [36] 陈力.南极治理机制的挑战与变革[J].国际观察,2014(02):95-109.
- [37] 桂静,范晓婷,公衍芬,姜丽.国际现有公海保护区及其管理机制概览[J].环境与可持续发展

展,2013,38(05):41-45.

[38] 陈力,屠景芳.南极国际治理:从南极协商国会议迈向永久性国际组织?[J].复旦学报(社会科学版),2013,55(03):143-155+169-170.

三、报纸类

[1]钟声.为南极治理提供有效公共产品[N]. 人民日报,2017-05-25(002).

四、外文类

[1] Zephyr T.Sylvester,Cassandra M.Brooks.Protecting Antarctica through Co-production of actionable science: Lessons from the ccamlr marine protected area process[J]. Marine Policy,2020,111.

[2] Elizabeth M. De Santo. Implementation challenges of area-based management tools (ABMTs) for biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)[J]. Marine Policy,2018,97.

[3] Laurence Cordonnery,Alan D.Hemmings,Lorne Kriwoken.Nexus and Imbroglia: CCAMLR, the Madrid Protocol and Designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean[J].The International Journal of Marine and Coastal Law ,2015,727.

[4] Cheryle Hislop, Julia Jabour.Quality Counts: High Seas Marine Protected Areas in the Southern Ocean.[J].Ocean Yearbook,2003,166.

[5] Karen N. Scott.Conservation on the High Seas: Developing the Concept of the High Seas Marine Protected Areas[J].The International Journal of Marine and Coastal Law,2012,849 .

[6] IUCN, Guidelines for Applying Protected Area Management Categories, Switzerland, 2008, p.8.

[7] Report of the second special meeting of the commission.