

# 公域治理中的制度性话语权刍议

2018/06



## 机构介绍

### 创绿研究院

创绿研究院是一个扎根本土、放眼全球的环境公益机构。我们致力于全球视野下的分析和研究，促进利益相关者的跨界对话与参与，推动气候与环境友好的公共政策的制定和执行，助力中国向着可持续的、公平的、富有气候韧性的方向转型，降低全球生态足迹。

### Greenovation Hub

Greenovation Hub is an environmental Think-Do organization with a global outlook. We promote the development and implementation of sound climate and environmental friendly policies through conducting in-depth analysis and research, and fostering dialogues among stakeholders, in order to drive China's green transition towards a sustainable, equitable and climate resilient future, contributing to the reduction of global ecological footprint.

## 目录

1. 背景.....	4
2. 公域治理中话语权的特殊性.....	5
3. 制度性话语权.....	5
4. 公域的特殊性.....	7
5. 小结.....	8
6. 罗斯海海洋保护区案例.....	9
选择此案例的原因.....	9
案例背景.....	10
谈判进程和中国的参与.....	11
中国参与评析.....	13
7. 对中国在南极海洋治理的制度性话语权的分析.....	15
8. 结论.....	16

## 公域治理中的制度性话语权刍议

### —基于南极罗斯海海洋保护区谈判的案例

#### 背景

改革开放以来，随着在全球经济体系中的不断融入和综合实力的上升，中国在经济上和政治上与全球的关联度不断提升。这种关联度的提升部分体现在中国参与的多边条约的广度上。1979年以前，中国参与的多边条约一共34个，2007年一年加入的多边条约就达到了18个，2016年一年加入的多边条约也达到了15个<sup>1</sup>，内容涉及贸易、安全、能源、环境等方方面面。中国共产党第十八次全国代表大会之后，“奋发有为”成为对中国外交活动的新要求。十八届五中全会的公报提出了“坚持开放发展，必须顺应我国经济深度融入世界经济的趋势，奉行互利共赢的开放战略，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体”<sup>2</sup>。尽管“奋发有为”最初是针对周边外交提出的，“制度性话语权”是针对全球经济治理提出的，但是从《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出的“积极参与网络、深海、极地、空天等新领域国际规则制定”<sup>3</sup>来看，二者的指导思想也在向全球公域治理的外交活动辐射。

对于全球公域治理问题，国内现有的以“公域”为关键字的研究，大多是从安全角度出发。而例如气候变化这类属于“人类共同关切”性质的全球环境问题，尽管对于相关的国际制度也有很多研究，在以“公域”为关键字的研究中却很少被提及。实际上如果环境问题是“人类共同关切”，那全球扩散的污染物的排放空间自然就具有全球公域的性质。而且现有的公域研究中，理论性、原则性研究较多，实操性研究较少，本文试图从环境保护的角度，通过对一个公域问题谈判具体进程的观察，初步提出一个分析公域治理的制度性话语权的框架以供探讨，并尝试提出一些实践层面的建议。

<sup>1</sup> 作者根据外交部网站资料整理。

<sup>2</sup> [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c\\_1116983078.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm)

<sup>3</sup> [http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c\\_1117027676.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm)

## 公域治理中话语权的特殊性

在讨论案例之前，为了避免混淆，需要先明确本文所讨论的制度性话语权和全球公域的概念。

### 制度性话语权

“话语权”一词一般被认为发源于福柯所提出的“话语的权力”（power of discourse）。他在《话语的秩序》一文中就提出了“话语是权力，人通过话语赋予自己权力”这一著名命题，但福柯认为话语的力量并不源自于话语的内容，而源自于“是谁在说和如何说”。也就是说，权力可以利用话语来扩展权力，话语也需要通过权力来产生影响。<sup>4</sup>人类文明从福柯的角度来看是基于话语的构建的，话语是人类社会相互沟通与理解的交流平台，正因为有了话语平台，人类才得以在此基础上建构起各种制度、法律、原则、权力乃至整个文明。但是人类文明史同时也是多种利益和价值观不断交融的“议价”的过程，所以虽然在具体的个案中，话语权的掌握者可以构建真理与谬误，掌握个体的生死，但是在制度的长期塑造过程中，集中的统治权并不意味着对制度绝对的话语权，因为掌握权力的一方为了维护其统治必须要与社会主流价值和不同利益群体进行讨价还价，而不同利益群体又是生产力和生产关系决定的，是客观存在的。这样看来，我们可以这样来理解“话语权”：首先，话语权是一种权力，是一种构建和解释话语的权力；其次，话语自身是一种权力，这种权力的效力取决于“谁在说、如何说”，但是在价值观问题上，“谁在说”是一个客观条件而不是一个可以通过权力进行快速、永久地调整的内容，主流的价值观可能是很多人在说，即使统治者强行改变话语，主流的价值观依然会通过人们的行为和选择来表达，人民公社的失败可能算是一个典型。

如果把这个理解套用在国际关系和国际秩序的语境中，话语权意味着构建和解释话语的权力，在宏观上，例如马汉对海权的话语的构建，在微观上，则体现在通过外交活动影响他人立场以实现自身利益的能力，特别是在国际谈判中对国际法原则的解释能力；而这种构建和解释话语的能力又依赖于对现有的作为权力的话语的深度理解与把握。梁凯音认为，国际话语权就是对国际事务、国际事件的定义权，对各种国际标准

---

<sup>4</sup> 参见 米歇尔·福柯，话语的秩序，收录于《另类视野：语言与翻译的政治》，中央编译出版社，2000年，第1-31页

和游戏规则制订权以及对是非曲直的评议权、裁判权<sup>5</sup>。当前大多数国际多边治理机制中，成员国在参与决策的权利上是平等的，在这种情况下，上文提到的定义权、制定权、评议权和裁判权，指的是权力，而没有特权的权力实质上就是能力。

“话语权是一种能力”的理念也反映在“制度性话语权”的讨论中。苏长和认为“制度性话语权是指一个国家在国际组织运行、国际规则制定、国际道义维护、国际秩序组织方面的引导力和影响力。”<sup>6</sup>也就是说不是在一时一事争取国家利益的能力，而是以中国利益、中国理念和中国方法参与建设国际秩序的能力。这种能力包括了不同类型、不同的战略层面的因素。下表按照这种方法把“制度性话语权”所包括的能力的表现形式进行了分类。其中软实力体现的是作为权力的话语，而硬实力则体现的是话语与权力的结合。战略层面的话语权是指对话语的整体、长期的影响，而具体问题层面的话语权则是把自己的利益和立场整合进入集体决策的能力。

表 1 话语权的不同层面和类型

	战略层面	具体问题层面
硬实力	国家实力（人口，经济体量）	（针对具体问题）的干预能力
软实力	宏观话语	具体立场和表达方式

人口、经济总量代表着一个国家的基本实力，也代表着一个国家的声音在国际社会中最基本的权重，人口体现的是一个国家在全人类中的实在份额，而经济体量则体现了一个国家全方位的影响力。具体问题的干预能力是指在一些具体领域和行业的国家实力，例如渔业里面的渔船数量、航空业里面的飞机数量、电力行业里的发电机组数量等，体现的一国影响相关议题的最直接的能力。宏观话语指的是一国发布的原则、愿景性的声音，而具体立场和表达方式则包括了外交官在具体场合的谈判以及针对相关议题的多层次沟通。如果把硬实力比作是自身的禀赋和平时备考的积累，那宏观话语就是考前准备，具体立场和表达就是考场的临时发挥。每一样都很重要而且彼此关联，硬实力是软实力的基础，软实力是硬实力的延伸，战略层面的话语指导问题层面的实践，而问题层面的实践服务于战略层面的目标。由于受到篇幅和作者学识的限制，本文所讨论的制度性话语权是基于这样一个框架，而罗斯海保护区谈判的案例则

<sup>5</sup> 梁凯音，论国际话语权与中国拓展国际话语权的新思路，《当代世界与社会主义》(双月刊)2009年第3期，第110页

<sup>6</sup> 苏长河，探索提高我国制度性话语权的有效路径，《党建》，2016年第四期，第28页

主要是针对在国际机制的具体规则制定的过程中影响决策的能力，也就是具体立场和表达方式的问题。

## 公域的特殊性

公域（common）一词起源于英国圈地运动前大量存在的资源共享的“公地”（common land）。公域中的共享资源（common-pool resources）的特征是：由于成本特别高，很难或者不可能进行排他性使用。由于公地资源可以竞争使用，容易造成资源的过度使用和破坏，发生“公地悲剧”。联合国环境署把“全球公域”界定为“处于国家管辖之外的资源或区域”。国际法一般把公海（水体和海底）、大气层、南极和外空视为全球公域。<sup>7</sup>对于网络空间是否属于“全球公域”尚存争议。

韩雪晴和王义桅认为，全球公域的基本特性应包括以下几个方面：

- 1) 无主性，不为任何个人、组织或国家所单独占有或管辖，经济、环境、法律与安全各维度所涉及的资源、领域与区域均系主权国家之外的“无主物”；
- 2) 非排他性，任何个人、组织或国家对全球公域利益的享用不应妨碍其他个人、组织或国家的同等利益，所有国际行为主体负有同等的进入、使用与保护的权利与义务；
- 3) 公共性，全球公域幅员辽阔、资源富集，其所涉及的资源、区域或领域必然具有公共使用价值，与全人类的生存发展与根本福祉紧密相连，能够为人类带来巨大的社会经济利益；
- 4) 联动性，其所引起跨国的“公益问题”或“公害问题”必然要通过多边协商才能得到解决。全球公域的资源开发与污染防治等问题都要靠协商建立的国际机制网络实现有效治理。特别是包括国际条约在内的法律机制，从某种意义上说，一旦被确认为全球公域，就要被纳入全球议程，受国际法约束。<sup>8</sup>

目前全球公域的治理可以分为三种形态，一种是以“人类共同继承遗产”原则来指导、强调一旦开发利益全人类共享的形态，例如公海海底和外空；一种是“为和平的目的而保护”的形式，例如南极；第三种形态是“各自开发、共同保护”，例如公海的生物资源。

<sup>7</sup> 参见联合国环境规划署网站：<http://staging.unep.org/delc/GlobalCommons/tabid/54404/Default.aspx>

<sup>8</sup> 韩雪晴、王义桅，全球公域：思想渊源、概念谱系与学术反思，《中国社会科学》2014年第06期

因为无主性和公共性，与其他议题相比，全球公域的议题所涉及的利益和参与方是最广泛的。也因为牵涉到全人类的利益，所以在参与讨论的时候需要更加注重国家利益与全球公共利益的平衡，或者说利益与道义的平衡。也因为在公域问题上国家利益与公共利益可能有很大的交集，因此实现多方共赢的可能性也越大。近年来中美关系在一些经济和安全的问题上分歧较大，气候变化和海洋保护方面的合作就成为了中美关系的亮点，特别是中美气候合作为《巴黎气候协定》的达成提供了强劲的推力。这说明公域问题也可以成为政治上存在一定分歧的国家关系的润滑剂。在这种国家并非利益针锋相对的场合的沟通，也可以为其他更加敏感的议题的讨论积累信任。

## 小结

如果公域的公共利益是“全人类的利益”，也就是说对于每个人而言是均等的，那么就可以认为公域议题对国家而言的重要性，与该国人口占全球人口的比例有一定的相关性。这也可以理解为什么中国海洋局在改革开放之初经济条件并不宽裕的条件下就设立了“进军三大洋，登上南极洲”的目标。但是一个国家真正要在公域的问题上有所作为，需要在综合实力和专业能力上跨过一定的门槛。在公域，有实质性活动意味着一国的“实质性兴趣”和“承担责任的能力”，这样的国家才有实质上的发言权，例如在南极设立科学考察站曾经就是成为南极条约协商国的一个必要条件。深海、外空、极地的活动都需要科学、技术和后勤上的支持，而这些支持又需要大量的公共资金，因此在公域议题上，虽然国际制度上各国参与决策的权利是平等的，但实质上的话语权与一个国家的综合实力密不可分。

如果一个国家在整体实力和干预能力都较低，那这个国家的话语权必然受到实力因素的限制。然而而在公域问题讨论历史中，如果能够充分发挥立场和表达方面的作用，一个实质上的话语权较低的国家依然可以有效地在一些具体问题上实现自己的国家目的，并在国际制度的演进中留下自己的脚印。例如马来西亚通过在联合国设定南极问题的讨论议程，以环境保护的原因来挑战南极条约体系对南极洲的管辖，不仅推进了南极条约体系的开放以及南极的环境保护，最终也改善了与南极条约体系的关系，被接纳成为南极条约体系的一员。<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> 参见 郭培清，石伟华，马来西亚南极政策的演变(1982年—2008年)，《中国海洋大学学报》(社会科学版)，2009年，第3期，第14-17页



本文认为也许可以通过这样一个公式来表达软硬实力与话语权之间的关系：

$$\text{话语权} = aI \times bC \times c(M+A)$$

其中 I: 国家对该议题的实质干预能力：(0—1)

C: 国家整体实力：(0—1)

M: 对主流话语的控制/主流话语对具体立场和表达方式的评价：(-1—1)，

A: 利益相近国家数量占整体的比例 (0—1)

a,b,c 为权重，不同议题不完全一样，可以假设  $a=b=c=1$

在一项具体问题的讨论中，因为 I、C 和 A 在短期内不会发生很大的变化，可以被视为是客观条件。本文所讨论的制度性话语权，只是针对在既定硬实力条件下，在国际机制的具体规则制定的过程中影响集体决策的能力，也就是关于提高 M 的问题。M 虽然只是乘式中三个因子的一部分，但却是唯一一个有可能把乘积变为负数的因子。同时 M 也是三个因子中唯一外交行为可以有所作为的着力点。

## 罗斯海海洋保护区案例

### 选择此案例的原因：

以南极罗斯海海洋保护区 (MPA) 谈判作为本文的案例来讨论主要有以下几个原因。首先南极具有“公域”的属性。虽然《南极条约》并没有完全取消 1959 年以前存在的主权声索，但是目前来看南极条约体系中的各国对于维持该体系的意愿强烈<sup>10</sup>，只要《南极条约》继续存在，南极作为全球公域的法律地位就不会改变。其次，罗斯海是第一个在公海上设立的大规模的海洋保护区。同时，包括海洋保护区在内的区划管理工具是联合国在《海洋法公约》下即将开启的针对国家管辖外海域生物多样性 (BBNJ) 的养护和可持续利用的新的法律文书谈判的核心要素之一。这一法律文书的制定甚至被视为是现阶段国际法和海洋领域最受关注、最为重要的立法进程，也是新时期对海洋新资源、海洋活动方式和海洋空间管理的建章立制，攸关全球海洋权益的分配和海洋秩序的调整<sup>11</sup>。同时，其他南极海洋保护区的谈判也依然在继续中。罗斯海海洋保护区的设立对《海洋法公约》下关于 BBNJ 的新协定和接下来的南极海洋保护区的建设都会具有一定的指导或参考意义。最后，笔者作为观察员参与了 2012-

<sup>10</sup> 参见 2009 年第 32 届南极条约协商会议上为纪念南极条约签署 50 周年的部长级宣言：[http://ats.aq/documents/ATCM32/op/atcm32\\_op022\\_e.pdf](http://ats.aq/documents/ATCM32/op/atcm32_op022_e.pdf)

<sup>11</sup> 郑苗壮，战略所成功举办应对 BBNJ 执行协定谈判第二次专家组会议，国家海洋局海洋发展战略研究所网站，[http://www.cima.gov.cn/\\_d276828620.htm](http://www.cima.gov.cn/_d276828620.htm)

2015 年的南极海洋生物资源养护委员会的年会，以及 2013 年针对海洋保护区的特别会议，积累了一些资料和个人从环境保护组织角度出发的一点观察，希望能整理出来，贡献于更加广泛的讨论。

### 案例背景：

罗斯海位于南大洋中朝向太平洋的一面，是世界上最南端的海洋，其凹入陆地的一部分常年覆盖于海冰之下。罗斯海是南大洋中生物资源最丰富的地区之一，被视为是生物多样性的热点。<sup>12</sup> 因罗斯海生态系统受人类活动影响较小，在世界各地的渔场被充分或者过度捕捞的情况下，罗斯海被称为“最后的海洋”。罗斯海的渔业捕捞处于南极海洋生物资源养护委员会（CCAMLR）的管辖之下，捕捞的主要物种是南极犬牙鱼（*Dissosticus mawsoni*）。该鱼种是顶级的鱼类捕食者，同时也是该海域的海洋哺乳类的重要捕食对象，处于食物网的关键位置。而人类对于这种鱼类生命史的所知甚少，只知道这种鱼可以活到 50 岁以上，却从来没有看到过这种鱼的幼鱼或鱼卵，对于这种鱼在哪里产卵的了解也很少。因此一些环保组织对于罗斯海的犬牙鱼渔业持反对的态度。<sup>13</sup> 中国于 2009-10 渔季开始在南极捕捞磷虾，但是并不捕捞犬牙鱼。中国的第五个科学考察站的选址也在罗斯海区域。

美国和新西兰是罗斯海区域的主要活动者。新西兰的科学考察站斯科特站和南极洲最大的后勤保障基地——美国的麦克默多站都建立在罗斯海的沿岸。二者在这以区域都有着多年科学研究的积累。新西兰同时也是在罗斯海捕捞犬牙鱼的主要国家。这两个国家也就理所当然地成为了罗斯海保护区的提案国。

CCAMLR 的工作方式简而言之就是以科学支持政策制定，而政策制定则是基于预警性的（precautionary）和生态系统（ecosystem）的方法。具体的来说，就是通过渔业和科学研究获得的数据支持科学委员会（scientific committee）的讨论，然后科学委员会为委员会（commission）的决策提供建议。2004 年，常年研究罗斯海生态的美国科学家 David Ainley，写了一篇名为《在南极罗斯海获得常态基准面数据》<sup>14</sup> 的论文，提交到当年 CCAMLR 生态系统监督与管理工作组（WG-EMM）会议上，要求为

---

<sup>12</sup> 参见南极海洋联盟报告《南大洋的传承：环极海区和罗斯海保护愿景》，获得地址：[http://www.ghub.org/?page\\_id=217](http://www.ghub.org/?page_id=217)

<sup>13</sup> 参见“最后的海洋”网站：<http://www.lastocean.org/Commercial-Fishing/Last-Ocean-New-Zealand-1.3111>

<sup>14</sup> 获得地址：[http://www.oikonos.org/projects/CCAMLR\\_RossSea\\_0420.pdf](http://www.oikonos.org/projects/CCAMLR_RossSea_0420.pdf)

科研保护罗斯海，这是美国第一次在 CCAMLR 发出了保护罗斯海的呼声。此后历经多年的讨论，包括民间倡议“最后的海洋”的倡导推动，美国和新西兰在 2011 年分别提出了罗斯海海洋保护区的提案，在 2012 年的 CCAMLR 的年会上，两国通过协商把两份提案合并为一个提案<sup>15</sup>。

## 谈判进程和中国的参与

2011 年的 CCAMLR 年会上，经过激烈的讨论，通过了《养护措施 91-04：关于建立海洋保护区的一般性框架》，一个针对未来海洋保护区建设的指导性文件。中国通过努力，在最后的文本中加入了一些为将来的谈判提供灵活性的内容，其中包括 1) 必须遵循国际法规则；2) 必须估计合理利用；3) CCAMLR 公约区域已经相当于世界自然保护联盟 (IUCN) 所定义的第四类保护区。

在 2012 年的 CCAMLR 年会上，美国和新西兰在各方的要求下把各自提出的提案合并为一份共同的提案。中国与俄罗斯以程序性理由拒绝在委员会是行讨论海洋保护区提案，要求在科学委员会重新评估罗斯海保护区和东南极保护区提案的科学性。挪威则提出了设立保护区结束期限的“日落条款”<sup>16</sup>的建议。会议在一系列措辞激烈的抱怨声中结束，计划在 2013 年 7 月增开一次针对海洋保护区的特别会议。

2013 年 5 月，罗斯海保护被纳入了中美战略与经济对话，中美之间开始针对这一问题开始更高层的接触。在德国不来梅港市举行的海洋保护区特别会议上，中方以建设性的态度参与讨论，并在当年的年会上默许了罗斯海保护区进入养护措施起草的工作。然而当年的会议由于俄罗斯质疑 CCAMLR 设立海洋保护区的法律授权，依然没有对保护区做出决定。

2014 年，俄罗斯在南极条约协商会议上递交文章阐述自己对于海洋保护区问题的主要关切，其中以地缘政治方面的关切为主，在当年的 CCAMLR 会上继续以这些理由反对海洋保护区。中国在明知俄罗斯会强烈反对的情况下，依然通过“养护包括合理利用”的条款来反对海洋保护区的提案。在各方看来，中方是收回了自己在 2013 年对

---

<sup>15</sup> 罗斯海保护区提案的具体情况参见 郑雷，南极罗斯海海洋保护区的发展趋势研究，中国海洋大学学报（社会科学版）2014 年，第 6 期，第 20-24 页

<sup>16</sup> 日落条款，指的是法律或合约中订定部份或全部条文的终止生效日期。挪威所提出的日落条款指的是到期后如果无法协商一致决定继续，保护区就自动终止。一般而言自然保护区是不设终止期限的。

罗斯海保护区提案的支持立场。当年 11 月，习近平主席访问霍巴特，并登上停靠在霍巴特的中国雪龙号极地考察船。

2015 年，俄罗斯开始担任 CCAMLR 主席。就在 CCAMLR 会议开幕前，习近平主席访美，罗斯海也放入了这次高级别会晤的议程。外交部自 2011 年以后首次派出司级领导带团参加 CCAMLR 年会。会议中对于罗斯海保护区的谈判一直在等待中美闭门磋商的结果，到最后一天，增加了磷虾研究区的修改稿被提交到委员会，中国支持了这一修改后的罗斯海海洋保护区提案，但是也明确保护区期限等仍有待讨论。

2016 年，由于俄美外长在场外达成的协议，俄罗斯在会议结束前一天表示支持罗斯海保护区提案。经磋商，保护区期限 35 年。中国对这一成果也表示了支持和祝贺。<sup>17</sup>

图 1 是在这一谈判历程中不同国家参与的立场和态度的走势图。可以看到通过多年的磋商让不同利益的国家在立场上逐渐趋同。可以看到日、韩、挪威等渔业国家的支持越来越积极，而提案国也放下了认为自己垄断真理的态度，虚心听取不同的关切和修改建议。中国和俄罗斯的关注中的政治性超过技术性，因此需要更多的时间来获得他们的支持。

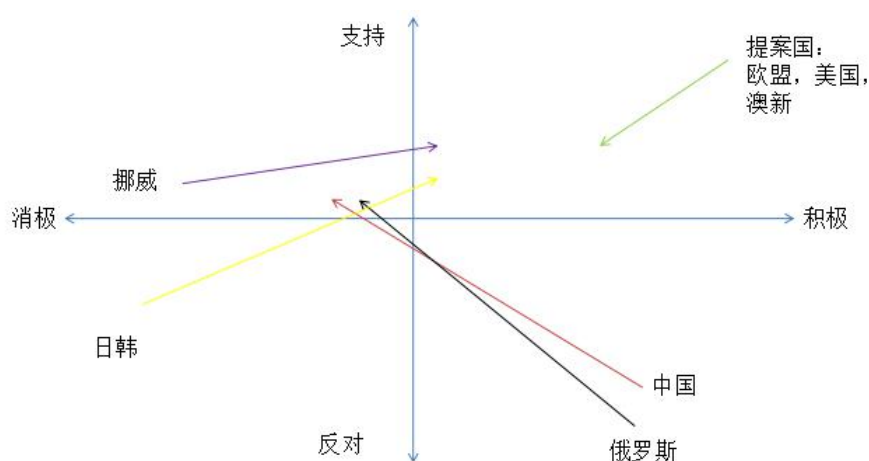


图 1 不同国家对设立罗斯海海洋保护区的立场和态度的走势图（2011 年-2016 年）

作者总结绘制

中国代表团在整个谈判过程中的表现可以总结为以下几点：1）整体而言认为建设海洋保护区没有必要，因此在战术上能拖则拖；2）在公开的谈判中，提出了基于原则性立

<sup>17</sup> CCAMLR 对于海洋保护区的讨论历程详见唐建业 2016 年发表在《极地研究》的“南极海洋保护区建设及法律政治争论”一文。

场的关切，很少提出解决问题的建议；3）与俄罗斯立场协调较多，与其他渔业国家协调较少；4）尽管代表团人数不少，但是前期准备和人力配备不足，没有向会议递交过相关的文件；5）参与非正式的社交活动的兴趣不大，只有2011年和2016年有人参加了环保组织在会议间组织的派对。

## 中国参与评析

要理解中国在罗斯海保护区谈判中从拖延到支持的转变，需要把发言的论点与原则性的立场以及背后的原则性的理念联系起来。表2就是做了这样一个梳理。由于罗斯海海洋保护区和提案国新西兰在南极原有的领土主张的扇面对应，而美国的南极后勤基地麦克默多站也在此地，在中国与俄罗斯眼中罗斯海必然牵涉到地缘政治方面的利益。而在渔业利益方面，尽管中国并不捕捞犬牙鱼，但是平衡保护与利用是中国在环境议题上的一贯立场，也是中国对可持续发展原则的一贯应用。这两组矛盾可以被视为传统的东西问题和南北问题的延伸。<sup>18</sup>

表2 中国参与南极海洋保护区的主要论点的梳理<sup>19</sup>

主要论点	核心立场	背后逻辑
“养护包括合理利用” CCAMLR 区域相当于 IUCN 第四类保护区	维持好 保护与利用的 平衡	保护是为了利用 CCAMLR 是领先世界的渔业管理组织，很好地实现了平衡，没有必要进行激进的改革（建设海洋保护区）。 渔业捕捞自由是国际法赋予的权利
在数据缺乏区域（东南极）设立保护区需要谨慎	需要充分的科学依据	不能过度使用预警原则
监测和研究计划需要具体可行	有针对性的、合理的管理措施和评估机制	保护区的有效性需要有保障，不能仅仅成为纸面的规划。

<sup>18</sup> 参见 陈冀佷，南极海洋谈判中的东西和南北问题，创绿中心博客 <http://ghub.blog.caixin.com/archives/78443>

<sup>19</sup> 参见 杨雷等，关于建立 CCAMLR 海洋保护区的总体框架有关问题分析，《极地研究》2014 年第 4 期第 522-534 页

海洋保护区需要有明确的期限	地缘政治关切	保护区可能是提案国划分势力范围的工具
---------------	--------	--------------------

罗斯海海洋保护区提案能得到中国的支持，确实是因为提案通过修改，在上表中的四个问题上对中国的关切进行了回应：例如在面积和期限上的让步、通过“磷虾研究区”来平衡保护与利用。而中美之间针对此问题持续的双边对话，以及双方国家元首级的沟通更是大大推动了双方积极向前推进的政治意愿。

因为中国在南极问题上的宏观话语的缺乏，很难直观地来评价罗斯海保护区谈判的成果是否实现了中国的既定目标和国家利益来。而中国提出的大多数主张是属于“关切”而不是“建议”，这也为评价谈判结果对中国的影响造成了一定的影响。目前可以看到的，就是保护区期限问题上的结果是包含了中国的相关利益，而在时间压力下设定的磷虾研究区，并不是中国水产科学家认为的比较理想的区域。

从话语权的角度来看，尽管中国公开发言中声称支持海洋保护区，但是从其参与的立场和方式来看反映出的则是上表中的背后的逻辑。其中对于保护和应用预警原则的谨慎态度，与 CCAMLR 启动海洋保护区讨论的整体话语是违背的，因而在讨论中只能与俄罗斯相互支持，无法得到更多国家，哪怕是利益相近国家的支持。对于保护区管理有效性的坚持符合主流的话语，但是也没有提出具体的技术方案来体现己方对于这种话语的解释。海洋保护区的话语权实际上既没有被中国掌握，中国也没有能够利用主流话语达到自己的目标。

在具体的方式方法上，中国的一些表现导致了其他代表团的不满，这些不满虽然没有反映在书面的文件中，但是实际上也起到了损害中国话语权的作用。

首先，2012 年与俄罗斯一起阻挠在委员会的全会中对保护区问题进行讨论，而且使用的是程序性的理由，被认为缺乏诚意；其次，在 2013 年的 CCAMLR 年会上默许了罗斯海保护区提案进入养护措施起草工作小组的讨论，在 2014 年又反对，被认为出尔反尔；第三，2014 年中国在发言中对于《南极海洋生物资源养护公约》第二条中“养护包括合理利用”的解释被认为是试图重新解释《公约》<sup>20</sup>；最后，在 2005 年的年会

<sup>20</sup> 参见 KER THAN, Antarctic species threatened by willful misinterpretation of legal treaty, STANFORD SCHOOL OF EARTH, ENERGY & ENVIRONMENTAL SCIENCES, OCTOBER 21, 2015 <https://earth.stanford.edu/news/willful-misinterpretation-legal-treaty-threatens-antarctic-species>

上单独与美国闭门进行提案修改的磋商也让一些国家不满。

## 对中国在南极海洋治理的制度性话语权的分析

如果采纳前文表 1 的分析框架，可以看到，在南极海洋治理的问题上，与软实力相比，中国在硬实力方面是更为充分，战略层面的综合国力无需赘述，而在具体问题层面，中国在南极建立有四个科学考察站，即将建立第五个，中国也有不少渔船在南极捕捞磷虾，应该说也不弱，但是南极海洋的生态系统方面，特别是游泳动物的研究，并非以往中国南极研究的重点，积累相对比较薄弱。软实力方面，中国的南极活动长久以来缺乏国内立法的支持，也没有发布相关的战略文件，因此宏观话语上是非常缺乏的，宏观话语缺乏的直接后果就是在具体立场和表达方式上往往会根据一时一地的情境，而不是对于某一问题有一个长期的、具体的战略。从接受的效果来看，缺乏国家战略背景的立场也不容易被受众所理解。同时，中国对于会场中的主流倾向的把握存在偏差。在具体问题层面，也可以看到利用主流话语，把硬件上的干预能力转化为具体的技术化的立场和表达的能力也比较有限。

在谈判中要提高上文话语权公式中的 M 值，也就是说要控制或引导主流的话语，或者反过来说是获得主流话语对己方立场和表达进行正面的评价，可能有这样几件事是可以做的：

最底线的要求是识别主流话语，特别是要准确识别没有表态的参与方的观点，不能发出“环境保护”“人类共同利益”这种主流话语违背的声音，不仅不能在原则上违背，也不能在方式方法上违背，例如用程序性理由阻挠讨论，这是最基本的。例如在罗斯海保护区期限的谈判中，参与谈判的国家代表会出来反复征求环保组织的观点，以确保最后的结果不会导致自己的代表团在舆论中受到批评。第二，在谈判过程中基于主流话语结合己方利益提出技术性的立场，让整个会场感受到己方参与的诚意。第三，尽可能团结利益相近的国家，合作提高主流话语中符合己方利益的话语的“浓度”。例如在气候变化谈判中形成的不同集团发挥的就是这种作用，而在罗斯海保护区的谈判中，中国对于渔业利益相近的国家的团结是不够的，因而渔业国家对中国的支持也是不足的。第四，国家的宏观话语能有效提高具体立场和表达的效果，因为宏观话语能帮助他方理解自己战略意图。第五，就是要长期、专人跟进讨论，尽早提出自己的技术层面的立场并开始技术上的谈判。这一点在别国设立的议程的讨论中是

比较困难的，所以最好的方法是自己来设置议程。而设置议程则更加需要具体问题层面的技术与政策的双料专家的长期投入，这需要在人力和资源制度上进行创新。

## 结论

制度性话语权并不是国家实力带来的特权，而是一个国家在国际秩序的建设过程中控制、塑造、解释主流话语的能力。这种能力建立在“倾听”能力的基础之上，也就是说首先需要正确把握和理解客观存在的主流话语。国家的硬实力固然是一国在国际秩序建设中的发言权和“被倾听权”的基础，但是在具体问题的讨论中，一国对于议题的宏观话语和具体立场及表达是话语权的实际施展。

全球公域的特殊性导致只有少数国家才有能力实质性地参与决策，而决策的时候又是以“代表全人类”的名义，因此道义的因素在公域问题的主流话语中的重要性更加突出。所以在参与中如何平衡好国家利益与全人类的利益、短期利益与长期利益特别重要。

从罗斯海海洋保护区的谈判历程中可以看到：1）中国在公域治理中的地位举足轻重，任何重大的决定都不能缺少中国的参与；2）但是中国在具体问题上结合主流话语和自身利益提出具体方案的能力还比较欠缺；这一方面可能是由于3）缺乏来自于相关公域治理的官方宏观话语的指导，另一方面也可能是由于4）判断主流话语、利用主流话语、把技术性知识和国家利益转化为技术化的政策性建议的能力的欠缺。作为后来者，建立自己话语权的途径可能首先是在承认现有主流话语的合理性的前提下，在己方立场和表达中通过技术性手段融入本国的理念和利益，在经历一段时间的参与和学习后，适时尝试设置己方所关心的议程，引导制度的演进。

版权声明：

本文全文发表于上海交通大学《海洋法学研究》××××年第××期。

声明参考：<http://www.ghub.org/?p=7964>



## 创绿研究院

创绿研究院是一个扎根本土、放眼全球的环境公益机构。我们致力于全球视野下的分析和研究，促进利益相关者的跨界对话与参与，推动气候与环境友好的公共政策的制定和执行，助力中国向着可持续的、公平的、富有气候韧性的方向转型，降低全球生态足迹。

## Greenovation Hub

Greenovation Hub is an environmental Think-Do organization with a global outlook. We promote the development and implementation of sound climate and environmental friendly policies through conducting in-depth analysis and research, and fostering dialogues among stakeholders, in order to drive China's green transition towards a sustainable, equitable and climate resilient future, contributing to the reduction of global ecological footprint.

### 关注微信：

气候与金融面面观



### 联系方式：



北京市东城区甘雨胡同 53 号万博写字楼 309 室 100006  
Room 309, Wanbo Office Building, No.53, Ganyu Hutong,  
Dongcheng District, Beijing, China



+86 10 8447 7697



[www.ghub.org/cfc](http://www.ghub.org/cfc) ; [www.ghub.org/cfc\\_en](http://www.ghub.org/cfc_en) ; [policy@ghub.org](mailto:policy@ghub.org)

