

# 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\*

赵 隆\*\*

**摘 要：**国际谈判是国家间博弈的主要形态之一，也是国际关系研究的重要议题。受单边主义和保护主义的影响，气候变化、国际军控、双边或多边经贸问题等国际谈判普遍面临谈判停滞、二次谈判和执行赤字等问题。探索不同类型国际谈判的议价模式、博弈和妥协空间要素，成为国家参与或利用国际谈判维护利益的重要环节。在《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》谈判中，核心发起国通过在政策共识和行动上的主导，借助北极领导者身份（以“伊卢利萨特共识”为符号）、平等协商身份（以超越北极理事会局限为符号）和辅助治理身份（以认知共同体为符号）的主动塑造，在北冰洋沿岸五国和包括中国在内的多利益攸关方之间实现了域内共识和利益妥协，形成了“A5+5 机制”的重要模式创新。这种身份符号塑造和“核心—群体—外围”谈判路径，可为中国参与北极事务的国际治理和各类国际谈判提供借鉴。

**关键词：**全球治理；国际谈判；北极渔业；身份符号

当前，各类议题和层级的国际谈判进程普遍面临新的问题。<sup>①</sup>对于国际谈判的认知与分析，关系到如何理解国家间互动形态，以及参与和引导非冲突化博弈。国外学者的国际谈判研究出现较早，涵盖谈判定义、种类和在博弈论基础上的妥协等方面。例如，认为谈判就是在冲突中为达成利益交换或共同利益协议，公开表明立场提案的过程；<sup>②</sup>共同利益是谈判的基础，冲突利益是谈判的博弈妥协焦点，上限目标和下限目标共同构成谈判的议

\* 本文系上海市哲学社科规划中青班专项课题“人类命运共同体思想与新时代中国的全球治理观研究”的阶段成果。

\*\* 赵隆，上海国际问题研究院全球治理研究所所长助理、研究员，法学博士；上海 200233。

① 例如，后《巴黎协定》的谈判进程在联合国第 25 届气候变化大会（COP25）上陷入僵局，美国退出《伊朗核问题全面协议》（JCPOA）使谈判成果面临执行困境，俄美相继宣布退出《中导条约》，两国对延续《新削减战略武器条约》的二次谈判存在诸多原则性分歧，美国与多国开启新的双边或多边贸易谈判进程等。

② Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate*, New York: Frederick Praeger, 1964, pp. 3-4.

价空间,混合动机本质(mixed motive nature)和共同决策(joint decision making)原则是谈判的重要特征;<sup>①</sup>“多元行为体对话”作为国际谈判中的辅助环节,有助于确定适合于不同政治文化和价值体系的政策选择;<sup>②</sup>将谈判过程中的程序正义和分配正义原则作为影响谈判效果的核心要素;<sup>③</sup>公平性原则可以作为战略工具在国际谈判中使用,参与方对于公平性原则的认同高于对责任份额的分歧,<sup>④</sup>包括讨论知识工具在谈判过程中的作用,<sup>⑤</sup>以及谈判信息的对称和议价方式的问题。<sup>⑥</sup>国内学界更为关注国际谈判的要素研究,包括议题联系(issue linkage)行为对国际政治谈判所发挥的作用,<sup>⑦</sup>政府更替条件下如何构建不对称信息的博弈模型,<sup>⑧</sup>探讨作为国际谈判普遍性基础的博弈论运用;<sup>⑨</sup>分析通过交换意见取得妥协的磋商行为等。<sup>⑩</sup>

国内外学界的研究虽各有侧重,但主要归纳了国际谈判的三类决定论。首先是权力决定论,指谈判方的权力差异直接影响谈判结果,包括知识、技术、话语、规制等隐性权力;<sup>⑪</sup>其次是意识决定论,指谈判方不同的文化传统对谈判方式的影响,忽视文化传统塑造的国家和个体意识往往是谈判破裂的主因;<sup>⑫</sup>最后是环境决定论,强调国际或地区层面谈判议题的物质条件变化,包括谈判参与方国内变量的影响,例如绕过“国际谈判桌”直接在对手国内“活动”,间接获得符合己方利益的谈判结果,<sup>⑬</sup>决策者需要创造新的“成本—收益”组合促使内外行为体的立场接近。<sup>⑭</sup>与此同时,当前研究存在两方面不足。一方面,系统性理论分析框架的缺失,相关研究在不同视角下缺乏必要整合,难以形成解释

- ① Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, Columbia: University of South Carolina Press, 1998, p. 59.
- ② Maria Schultz et al., “Deliberative Multi-Actor Dialogues as Opportunities for Transformative Social Learning and Conflict Resolution in International Environmental Negotiations”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 18 (5), 2018, pp. 671-688.
- ③ Cecilia Albin and Daniel Druckman, “Negotiating Effectively: Justice in International Environmental Negotiations”, *Group Decision and Negotiation*, Vol. 26 (1), 2017, pp. 93-113.
- ④ Andreas Lange and Claudia Schwirplies, “(Un) fair Delegation: Exploring the Strategic Use of Equity Rules in International Climate Negotiations”, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 67 (3), 2017, pp. 505-533.
- ⑤ Jacob Wood and Gohar Feroz Khan, “International Trade Negotiation Analysis: Network and Semantic Knowledge Infrastructure”, *Scientometrics*, Vol. 105 (1), 2015, pp. 537-556.
- ⑥ Ursula F. Ott, “The Art and Economics of International Negotiations: Haggling Meets Hurrying and Hanging on in Buyer-Seller Negotiations”, *Journal of Innovation & Knowledge*, Vol. 1 (3), 2016, pp. 51-61.
- ⑦ 周舟 《国际谈判中的议题联系》,《东南亚研究》2010年第1期,第64页。
- ⑧ 郭钢 《政府更替对国际谈判的影响》,《国际政治科学》2005年第2期,第86—107页。
- ⑨ 文婕 《国际谈判过程理论初探》,《贵州师范大学学报》(社会科学版)2004年第5期,第63页。
- ⑩ 鲁毅等著 《外交学概论》,北京:世界知识出版社2000年版,第173页。
- ⑪ [法]居伊·奥立维·福尔、[美]杰弗里·Z·鲁宾等著 《文化与谈判:解决水争端》,联合国教科文组织翻译组译,北京:社会科学文献出版社2001年版,第101页。
- ⑫ 同上,第42页。
- ⑬ William Zartman, “What I Want to Know about Negotiations”, *International Negotiation*, No. 1, 2002, pp. 172-173.
- ⑭ Helen V. Milner, *Interests, Institutions and Information: Domestic politics and international relations*, Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 103.

国际谈判进程的系统理论; 另一方面, 对于国际谈判中的成员构成、议题设置、制度设计等变量关注不够, 特别是在集体身份符号如何影响参与方的妥协意愿、如何通过模式创新和路径设计来引导共识等方面, 缺乏深入探讨。因此, 针对当前国际谈判所面临的困境, 如何在三类决定论的基础上找到影响谈判的其他要素, 本文的研究将具有一定的意义。

## 一、北冰洋公海渔业谈判的进程和意义分析

2018年10月, 北冰洋沿岸五国(下称“A5国家”)与冰岛、中国、日本、韩国、欧盟五个利益攸关方签署《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(下称“《协定》”), 初步建立了北冰洋公海的渔业管理秩序和管理模式, 成为全球海洋保护和北极国际治理中具有里程碑意义的事件, 也是国际谈判研究的重要案例。

### (一) 谈判进程

总体来看, 北冰洋公海渔业谈判进程可分为单一行动、域内协调和多方博弈三个阶段。首先是单一行动阶段, 主要特点是美国通过国内政策共识开展北极渔业捕捞管控的立法程序。2007年10月, 美国参议院通过“指示美国针对北冰洋迁徙和跨境鱼类资源管理开展国际协商和必要措施”的决议, 提出应当发起有关创设北冰洋渔业资源管理国际条约的国际协商, 建立新的国际或地区渔业管理组织; 根据《联合国鱼类种群协定》(下称“《种群协定》”)的要求, 建立捕捞限额、渔获地限制、观察员制度、监管措施、数据采集和上报、执法等相关管理措施; 加强与北太平洋渔业管理委员会和阿拉斯加土著人群体的协商; 在条约达成之前应加强国际协作限制北冰洋公海等商业捕捞行为等。<sup>①</sup>2009年8月, 美国北太平洋渔业管理委员会通过《北极渔业管理方案》, 要求在没有足够的科学数据证明北极渔业资源可以进行持续开发之前, 在北冰洋专属经济区实施禁捕措施, 但不应妨碍阿拉斯加土著人基于传统生活方式的渔业捕捞。<sup>②</sup>

其次是域内协调阶段, 主要特征是域内协调与国家行动和知识工具的同步进行(见表1)。例如, 2007年召开的北极理事会高官会议(SAO)开启了北冰洋渔业问题的首次政府间多边讨论。2009年, 来自政府、科学界和商界的代表共同召开“国际北极渔业研讨会”(International Arctic Fisheries Symposium), 商讨如何利用科学方法和数据改善渔业管理的决策进程, 减少气候变化和地缘政治对北冰洋渔业的双重影响。随着美国对中北冰洋(Central Arctic Ocean)公海区域<sup>③</sup>的关注力度不断上升, 有关各方开始响应美国关于各国在达成协定

① 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”, 10th Congress (2007-2008), <https://www.congress.gov/110/plaws/publ243/PLAW-110publ243.pdf>, visited on 4 August 2020.

② Elizabeth Tedsen and Sandra Cavalieri, *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Berlin: Springer, 2014, pp. 115-117.

③ 中北冰洋(又称北冰洋核心区)公海位于地球北端, 被美国、俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰岛)和挪威所环抱, 面积约280万平方公里。

前禁止商业捕捞行为的号召,<sup>①</sup> 对于北冰洋渔业问题的讨论逐渐从域内的非正式协商拓展至部分国家的政策规划和立法进程。例如, 欧盟在 2011 年通过涉北极政策决议,<sup>②</sup> 倡导包括北极渔业在内的可持续发展和国际合作;<sup>③</sup> 丹麦在《2011 年至 2020 年丹麦王国北极战略》中提出开展北极渔业国际合作;<sup>④</sup> 加拿大在 2014 年宣布波弗特海的禁捕措施等。<sup>⑤</sup> 2010 年初, A5 国家形成初步共识, 提出在现有治理框架外开展北冰洋渔业问题的讨论。2010 年至 2014 年间, A5 国家先后在挪威、美国和格陵兰召开 3 次北冰洋渔业高官会以及数次闭门会议。2014 年 2 月, A5 国家首次提出实施临时措施, 来防止无管制的捕捞活动。<sup>⑥</sup>

表 1 域内协调的阶段同步性

域内协调	国家行动	知识工具
2007. 11 北极理事会高官会	2009. 8 美国北太平洋渔业管理委员会通过《北极渔业管理方案》	2011. 6 首届北冰洋渔业科学家会议
2009. 10 阿拉斯加国际北极渔业研讨会	2011. 1 欧盟通过涉北极政策决议	2012. 4 2000 名科学家联名公开信
2010. 3 加拿大北冰洋沿岸国部长级会议	2011 丹麦北极政策倡导北极渔业合作	2013. 4 第二届北冰洋渔业科学家会议
2013 美国北冰洋沿岸国部长级会议	2014 加拿大在波弗特海实施禁捕措施	2015 第三届北冰洋渔业科学家会议
2014. 2 丹麦北冰洋沿岸国部长级会议		

① Mia Bennett, "International Arctic Fisheries Symposium Meets in Alaska", *Foreign Policy Association*, October 25, 2009, <https://foreignpolicyblogs.com/2009/10/25/international-arctic-fisheries-symposium-meets-in-alaska/>, visited on 4 August 2020.

② See European Parliament, "A Sustainable EU Policy for the High North", *Resolution*, January 20, 2011.

③ Østhagen Andreas, "The European Union: An Arctic Actor?", *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 15., 2013, pp. 71-92.

④ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, "Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020", <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/10001/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>, visited on 4 August 2020.

⑤ Pew Charitable Trusts, "Canadian Beaufort Sea Fisheries Management Plan Applauded", October 17, 2014, <https://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/press-releases-and-statements/2014/10/17/canadian-beaufort-sea-fisheries-management-plan?sl=>, visited on 4 August 2020.

⑥ Pew Charitable Trusts, "Timeline: Toward a Fisheries Agreement for the International Waters of the Central Arctic Ocean", February 18, 2014, <http://www.pewtrusts.org/en/projects/archived-projects/arctic-ocean-international/solutions>, visited on 4 August 2020.

值得注意的是, 科学家群体是重要的谈判域内协商主体。2011年6月, A5国家首次召开科学家会议, 针对气候变化影响下北极和亚北极地区的鱼类种群和生态系统评估, 提出就中北冰洋公海区域渔业管理措施进行数据交换和研讨, 为各国决策者提供更多科学证据。<sup>①</sup> 同时, 美国皮尤慈善信托基金北极科学主管亨利·亨廷顿(Henry Huntington)与2000多名科学家发表联名公开信, 敦促国际社会针对中北冰洋公海渔业制定预防性管理系统(precautionary management system), 其中包括在获取详实的生物和生态数据之前, 尽量推迟在该海域的捕鱼行为。科学家还呼吁北极国家政府针对该问题牵头拟订国际协定, 在科学性和预防性原则之上推动“零渔获量”(catch level of zero)规则的实施。<sup>②</sup> 此后, 在A5国家的推动下, 北冰洋渔业科学家会议先后于2013年和2015年召开两次会议, 并邀请来自域外国家的科学家参与研讨。

第三是多方博弈阶段。2015年7月, 经过多轮的内部政策协商和多边科学论证, A5国家在奥斯陆达成《关于在中北冰洋预防不管制公海捕鱼宣言》(下称“《奥斯陆宣言》”), 明确在有充分科学证据证明北冰洋渔业可持续发展之前, A5国家不会授权本国船只在中北冰洋公海区域进行商业捕捞, 并就吸纳域外利益攸关方参与达成一致。<sup>③</sup> 同年12月, A5国家邀请中国、日本、韩国、冰岛和欧盟的官方代表, 就制定中北冰洋公海区域渔业管理协议举行首轮对话。经过2015年12月至2017年11月的六轮谈判, 相关各方就中北冰洋公海渔业协定达成共识, 并于2018年10月正式完成对《协定》的签署。根据《协定》, 中北冰洋公海在2033年协定期满前, 将依据负责任原则和预防性措施原则禁止商业性捕捞活动。与此同时, 鼓励缔约方通过联合科学研究与监测, 积累上述海域中鱼类资源的科学数据, 并有条件地开展渔业探捕, 为商业性捕鱼活动做好科学准备。此外, 《协定》还暂时排除了建立相应的区域渔业管理组织的可能性。《协定》到期后, 如缔约方没有提出反对意见, 将自动顺延五年。《协定》在谈判过程中所形成的独特实践, 对未来北极跨区域性议题的多边合作形成一定的指标性意义。

## (二) 《协定》意义

第一, 填补内容空白。随着北极气候变化造成的海洋和海冰条件变化, 大量经济性鱼

① Report of the Meeting of Scientific Experts on Fish Stocks in the Arctic Ocean, June 17, 2011, [https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_third\\_meeting/First%20Meeting%20Sci%20Experts%20Arctic%20Fisheries%2030%20Aug%202011.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_third_meeting/First%20Meeting%20Sci%20Experts%20Arctic%20Fisheries%2030%20Aug%202011.pdf), visited on 4 August 2020.

② PEW Charitable Trusts, “An Open Letter from International Scientists”, April 23, 2012, [https://www.pewtrusts.org/~media/legacy/oceans\\_north\\_legacy/page\\_attachments/international-arctic-scientist-letter-with-signs-522012.pdf?la=en](https://www.pewtrusts.org/~media/legacy/oceans_north_legacy/page_attachments/international-arctic-scientist-letter-with-signs-522012.pdf?la=en), visited on 4 August 2020.

③ Ministry of Foreign Affairs of Norway, “Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, July 16, 2015, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>, visited on 4 August 2020.

类北迁至中北冰洋公海区域,科学研究数据的欠缺以及有效的“泛北极渔业管理制度”<sup>①</sup>空白问题引发北冰洋渔业治理的诸多矛盾。例如,东北大西洋渔业委员会等现有多边治理机制的管辖范围未能覆盖整个中北冰洋公海,<sup>②</sup>中西太平洋渔业委员会、大西洋金枪鱼类保护委员会针对高纬度洄游鱼类的管理措施尚不完备,<sup>③</sup>“而通过改良现有区域渔业组织、依靠北极理事会或成立一个新的渔业组织规制北极核心区渔业难以实现”。<sup>④</sup>区域性渔业管理组织对不同海域和不同鱼类种群的管理规则也具有不同针对性。<sup>⑤</sup>例如,《联合国海洋法公约》(下称《公约》)对跨界和高度洄游鱼类种群养护管理、国际合作等缺乏具体的执行意见,《种群协定》仅关注跨界、高度洄游鱼类种群,“分鱼类”特点限制了其在北极的广泛适用性,而粮农组织制定的《负责任渔业行为守则》不具备法律约束力。<sup>⑥</sup>针对上述问题以及日益增加的北冰洋商业渔业勘探和开发的有关讨论,<sup>⑦</sup>《协定》针对尚未出现商业捕捞活动的区域实施禁捕措施,属于基于未来活动的前瞻性谈判和治理实践。

第二,创设“A5+5”模式。由于加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯和美国对北冰洋部分海域拥有主权、主权权利和司法管辖权,<sup>⑧</sup>在处理渔业问题时具有得天独厚的优势。但是,北冰洋作为世界海洋的一部分,各国在其公海区域依据《公约》等国际法享有捕鱼自由等公海自由,不应被A5国家以保护为名限制、侵犯其他国家的合法权利。有学者认为,A5国家在北冰洋公海为防止“不管制捕捞”而设立的临时措施不具国际法律约束力,不能适用于第三方。北冰洋公海临时措施应由沿海国和公海捕鱼国、有兴趣的国家等在协商建立区域(或次区域)渔业管理(或安排)的过程中(或过程后)作出。<sup>⑨</sup>总体来看,《协定》谈判基于一般国际法规则,在A5国家与冰岛、中国、日本、韩国、欧盟五个北极域外利益攸关方之间实现了“A5+5”的谈判机制创新。一方面,北极国家与域外国家首次在北极理事会、国际海事组织(IMO)等现有机制外达成涉北极特定海域的多边协议;另一方面,国家行为体与欧盟这一区域一体化组织作为平等主体,开展涉北极渔业问题的国际谈判。尽管“A5+5”机制并不完全符合多边条约谈判的一般实践,但多利益攸关方的选择性纳入,有效提升了《协定》的代表

① Jennifer Jeffers, “Climate Change and the Arctic: Adapting to Changes in Fisheries Stocks and Governance Regimes”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 37, 2010, pp. 917-978.

② Erik J. Molenaar, “Arctic Fisheries Conservation and Management: Initial Steps of Reform of the International Legal Framework”, *The Yearbook of Polar Law*, Vol. 1, 2009, pp. 427-463.

③ 白佳玉、庄丽 《北冰洋核心区公海渔业资源共同治理问题研究》,《国际展望》2017年第3期,第135—152页。

④ 刘惠荣、宋馨 《北极核心区渔业法律规制的现状、未来及中国的参与》,《东北亚论坛》2016年第4期,第86页。

⑤ Lilly Weidemann, *International Governance of the Arctic Marine Environment with Particular Emphasis on High Seas Fisheries*, Berlin: Springer, 2014, pp. 28-31.

⑥ 邹磊磊、密晨曦 《北极渔业及渔业管理之现状及展望》,《太平洋学报》2016年第3期,第87—93页。

⑦ Travis C. Tai, Nadja S. Steiner, Carie Hoover, William W. L. Cheung, U. Rashid Sumaila, “Evaluating Present and Future Potential of Arctic Fisheries in Canada”, *Marine Policy*, Vol. 108, October 2019, pp. 1-11.

⑧ 章成 《北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路》,《武大国际法评论》2016年第1期,第203—227页。

⑨ 唐建业 《北冰洋公海生物资源养护:沿海五国主张的法律分析》,《太平洋学报》2016年第1期,第93—101页。

性和可操作性，有助于探索北极国际治理在主体、原则和路径上的多元化选择。

第三，增强约束导向。与其他国际或地区治理相比，北极国际治理以松散的治理平台为主体，相关合作成果通常不具备法律强制性。但在近年来，各国逐步接纳具有普遍约束力或法律约束力的协议。例如，北极理事会自 2011 年以来先后通过 3 项具有约束力的国际协议，<sup>①</sup> 国际海事组织也针对航行安全和海洋环境通过了《国际极地水域船舶作业规则》等，<sup>②</sup> 《协定》的出台一定程度上强化了北极国际治理从“软法”向“硬法”过渡的趋势。

## 二、《协定》中的身份符号塑造

在社会共同体内，政治、经济和文化等社会资源的分配都与成员的身份密切相关，个人因身份符号差异而被赋予以不同的权利和义务。<sup>③</sup> 而在国际治理和国际谈判中，身份符号可以塑造共同的认知环境和立场取向，也可以引导各方对于内部利益和外部资源寻求妥协和共识，这在《协定》的谈判进程中得到了反映。（见表 2）

表 2 《协定》谈判的身份符号塑造及其效果

	身份符号塑造	效 果
A5 国家	以强化“核心—次级—外围”结构为基础的“伊卢利萨特共识”	通过“禁捕”避免建立新机制，通过机制设计塑造“邀请者”和“受邀者”定位
利益攸关方	以突破“外围主体”身份限制为诉求的“平等参与方共识”	享有实质性参与权，强化治理多元性，间接上弱化北极理事会
科学家群体	以在决策中打造知识权威角色的“认知共同体共识”	为预防性措施、联合研究和观测提供科学性依据

### （一）A5 国家：以“伊卢利萨特共识”为基础的领导者身份

“伊卢利萨特共识”起源于 2008 年召开的 A5 国家部长级会议。此次会议讨论了包括

① 主要包括 2011 年的《北极海空搜救合作协定》(Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic)，2013 年的《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》(Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic)，以及 2017 年的《加强北极国际科学合作协定》(Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation)。

② 章成 《北极治理的全球化背景与中国参与策略研究》，《中国软科学》2019 年第 12 期，第 22 页。

③ 张笑扬、段栋侠 《身份符号学理寻绎与和谐符号系统建构——从政治哲学的视域解读》，《理论界》2011 年第 1 期，第 37 页。

气候变化、海洋环境、航行安全等一系列问题，并在《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration) 中提出，“北冰洋正处在一个巨大变化的起点。气候变化和融冰对脆弱的生态系统、原住民的所在社区以及自然资源的开发来说存在潜在影响”。<sup>①</sup>

A5 国家强调阻止建立任何“新的综合性国际法律制度来治理北冰洋”，在《公约》的框架下通过合作与协商自主解决北极事务，并继续发挥北极理事会的重要作用。<sup>②</sup> 在 A5 国家看来，会议的主题是讨论北冰洋的法律制度问题，无需邀请北极理事会其他三个非北冰洋沿岸成员国和相关原住民组织参加。但这一进程表明，北极国家内部在此问题上出现了分化趋势，形成以 A5 国家为主体的“核心成员”和其他北极圈内国家为主体的“外围成员”。二者间虽然存在广泛的利益共享，但由于实力差异造成力量间的不平衡状态，引发议题主导权的争夺。对于外围成员来说，实力差异促使其更希望引入域外平衡力量，通过区域间或多边合作来改变当前“议题依附”状态。对于核心成员来说，域外力量的加入将明显稀释其在北极治理中的现有主导权，特别是议题设定和制度设计权。因此，A5 国家特别强调作为沿岸国对于北冰洋的特殊责任，谋求建立具有外部排他性的小范围协调机制，借助实力优势实现各自利益诉求，并对外围成员进行一定的“责任捆绑”，通过增强权力集中性促进区域治理。

此后，在美国积极推动下，A5 国家通过强化基于“伊卢利萨特共识”的集体身份符号并统一政治立场，通过《奥斯陆宣言》以“临时措施”禁止中北冰洋公海的商业捕捞活动。<sup>③</sup> 虽然宣言文本中未直接提出“禁捕”，但该临时措施被广泛解读为“禁捕”政策。<sup>④</sup> 其次，通过避免成立区域渔业管理组织，凸显在北冰洋渔业治理问题上沿岸国的地缘优先地位，掌控多边治理进程。同时，在谈判进程中提出“认识到其他国家可能对北冰洋公海渔业感兴趣，在未来合适的时机也可以被邀请参与北冰洋公海渔业管理讨论中”，<sup>⑤</sup> 分别赋予 A5 国家和其他利益攸关方“邀请者”和“受邀者”定位，由 A5 国家决定其他各方参与的时机和进入，更加强化“A5+5”的机制特征和其自身的领导地位。

① Arctic Ocean Conference, “The Ilulissat Declaration”, 2008, <http://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>, visited on 4 August 2020.

② Ibid. .

③ Ministry of Foreign Affairs of Norway, “Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, July 16, 2015, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>, visited on 4 August 2020.

④ New York Times, “No Fishing at the North Pole”, July 22, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/22/opinion/no-fishing-at-the-north-pole.html>, visited on 4 August 2020.

⑤ Chairman’s Statement of the Meeting on Arctic Fisheries, Nuuk, Greenland, February 24-26, 2014, <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Images/Nyheder/250214/Chairmans%20Statement%20from%20Nuuk%20Meeting%20February%202014%202.docx>, visited on 4 August 2020.



## (二) 域外利益攸关方: 超越北极理事会局限的平等协商身份

北极理事会作为北极气候与环境治理的核心平台, 依照“核心—外围”的治理框架对治理主体进行划分。其中, 成员国和永久参与方作为“核心主体”, 扮演了观察员的代理方。观察员作为“外围”主体, 只能通过这一代理者表达自身意愿和诉求, 并且没有对任何决议的实质性否决权。不但如此, 外围主体的旁听权利也受到严格限制, 必须得到核心主体的许可和邀请。但是, 为了提高北极理事会相应的项目运行能力, 外围主体获得了部分项目的资金参与权, 也就是通过北极理事会各类工作组的项目计划, 开展项目资助活动。值得注意的是, 这种资助的额度被严格限制在核心主体的资助额度以下。同样, 外围主体只有经轮值主席国批准, 才可以针对相关议题发表看法或提交书面意见, 而这种意见表述行为也必须位列于核心主体之后。<sup>①</sup> 因此, 探索更为多元化的北极国际治理平台成为北极事务利益攸关方的重要关切。

对于冰岛、中国、日本、韩国和欧盟来说, 在北冰洋公海渔业治理进程中均存在明显的身份缺陷。冰岛虽然是地理概念上的北极国家, 也是北极理事会的成员国, 但在议程设置和参与能力方面与其他“核心主体”存在较大差距, 中、日、韩则受制于北极理事会“外围主体”的制度设计限制, 欧盟的观察员地位申请也遭到长期搁置, 在北极事务中的话语权和参与度都极为有限。对于上述主体而言, 作为利益攸关方参与北冰洋公海渔业谈判既能跳出北极理事会对自身的“先天限制”, 享有更多实质性参与的权利, 也能强化北极国际治理的多元性, 特别是间接弱化北极理事会在治理中的排他性。对 A5 国家而言, 将域外国家中的远洋渔业重要主体纳入谈判进程, 可以有效增加协议的广泛代表性和执行力, 引导相关国家接纳其有关预防性措施和避免建立区域性渔业管理组织等主张, 还可以通过从“软法”到“硬法”的过渡有效解决监管和执行力的短板问题。

## (三) 科学家群体: 以认知共同体为核心的辅助治理身份

一般而言, 科学知识往往能在公共政策的制定中发挥决定性作用。<sup>②</sup> 以科学家为参与主体的科技进步对国家权力和能力的影响具有客观性, 尤其是新技术应用带来的权力和治理能力变化。有学者提出, 科学家群体代表着受人尊重且独特的道德力量, 其声音能够超越特定阶层的利益。<sup>③</sup> 科学家群体是以知识的权威性作为工具直接参与治理的进程, 像

<sup>①</sup> Arctic Council, “Senior Arctic Officials Report to Ministers”, May 2011, <http://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1535>, visited on 4 August 2020.

<sup>②</sup> Paul Arthur Berkman, “Stability and Peace in the Arctic Ocean Through Science Diplomacy”, *Science and Diplomacy*, Vol. 3, No. 2, 2014, p. 1.

<sup>③</sup> Paul Arthur Berkman, *Science Diplomacy: Antarctic, Science, and the Governance of International Spaces*, Washington, D. C.: Smithsonian Institution Scholarly Press, 2011, p. 5.

“催化剂”一样推动政策制定层面的行动，并为国际协商提供具体的政策建议。<sup>①</sup>

在北极公海渔业治理过程中，科学家群体依靠自身所掌握的环境、海洋、生态方面的专业知识为 A5 国家政府代表提供了智力支持，美国作为 A5 国家的重要成员，引导科学家群体在政策制定进程中扮演重要角色。2011 年 6 月，在 A5 国家政府代表的建议下，相关海洋科研机构召开了首届北冰洋公海鱼类资源的科学家会议。A5 国家科学家相互通报了数据资料和未来研究计划。会议还提出，评估北冰洋公海海域的鱼类生存状态需要获取更多数据资料，需要 A5 国家在科学研究方面开展协作。2013 年 10 月，第二届北冰洋公海鱼类资源的科学家会议在挪威首都奥斯陆召开，A5 国家科学家就气候变化对北冰洋鱼类的生存影响进行了讨论，指出底层鱼类的活动范围短期内不会扩展到北冰洋公海海域，该区域在可预见的时期内不会发生商业捕捞行为。<sup>②</sup> 2014 年 2 月，A5 国家科学家在美国西雅图召开第三届北冰洋公海鱼类资源的科学家会议，初步拟定了中北冰洋公海科学研究与监视联合项目的框架，该框架在《联合声明》中得到了最终确认。

### 三、基于身份符号的谈判路径设计

从北冰洋公海渔业谈判的路径设计来看，由于中北冰洋公海渔业治理问题在初期并未得到各国关注，难以形成多方利益认同。因此，美国作为“核心倡议国”尝试确立国家层面的政策共识，借助立法行动将此共识传导至由小范围国家构成的区域性平台中。在这一环节中，核心倡议国通过“伊卢利萨特共识”开展有效的集体身份塑造，强化区别于其他北极国家的特殊身份，从而构成以 A5 国家为主体身份的“集体身份群体”。通过拥有相关国家间的利益协调和博弈，集体身份群体可以将协商一致的渔业治理原则、标准和措施作为预设立场，将利益攸关方作为“外围成员”纳入谈判进程。在利益攸关方的选择上面，集体身份群体需要参照一定的客观标准。在本案例中，上述标准主要包括是否具有远洋捕捞的能力和兴趣，特别是在极地水域捕捞的能力，以及是否具有《联合国渔业种群协定》(UNFSA) 第 8 条第 3 款所规定的“实际利益”，是否包括现有区域性渔业机制中的主要成员等。但是，为了避免这一环节的国家主导性，核心主导群体必须借助知识共同体这一“辅助行为体”，增强有关谈判目标的科学性与客观性，塑造“政策+科技”的良性互动局面。由于可以间接超越自身的地缘身份或治理角色限制，进而获得相应的平等参与地位，利益攸关方对于其作为被动接纳群体参与谈判的角色也表示认同，这进一步提升了《协定》的可操作性和执行效力。

① 杨剑、于宏源 《中国科学家群体与北极治理议程的设定》，《国际关系研究》2014 年第 6 期，第 37—49 页。

② Njord Wegge, “The Emerging Politics of the Arctic Ocean: Future Management of Living Marine Resources”, *Marine Policy*, Vol. 51, 2015, pp. 6-8.

在此进程中,“集体身份群体”和“外围成员”的谈判立场与妥协动因值得关注(见表1)。在平等权利问题上,A5国家首先通过《奥斯陆宣言》确立谈判的集体成员身份,强调域外国家参与谈判的基础是建立在A5国家预设的集体政策共识之上,同时将缔约方的一致批准作为协定的生效条件,以“一票否决权”来避免在生效程序中出现以集体身份作为区分标准的非同等权利。在长效机制问题上,出于巩固在北极事务中特殊领导身份的考虑,A5国家在避免建立新的区域渔业管理组织的问题上形成共识,但这并不完全符合其他利益攸关方的利益关切。为加强谈判的代表性和可操作性,A5国家在此问题上做出妥协,提出首先采取预防性措施并签订具有约束力的国际协议,共同建立渔业科学合作平台或科研机构,最终在掌握充足渔业信息后,再成立区域性渔业资源管理组织的“分步走”设想。<sup>①</sup>在管理措施问题上,各方在中北冰洋公海的临时性或永久性禁渔方面也存在意见分歧,部分国家强调狭义的预防性措施,但其他各方认为“禁捕”政策既不属于国际渔业制度所推崇的保护措施,也不是国际渔业资源管理的普遍实践。不仅仅是作为远洋渔业主体的域外参与方不支持完全“禁捕”,部分北冰洋国家也有自身考虑。例如,加拿大更倾向于生态保护与经济发展相协调的可持续措施,<sup>②</sup>渔业在丹麦国民经济发展中占据较为重要的地位,同样不支持完全“禁捕”。<sup>③</sup>最终,各方以16年为期限就协议的“日落条款”达成协议。<sup>④</sup>

此种谈判路径的优点在于,可以将参与谈判的主体进行等级性区分,主要包括以美国为代表的核心倡议国;以A5国家为代表的集体身份群体;以科学家群体为代表的辅助主体;以及以利益攸关方为代表的被动接纳群体。通过这样的等级性区分,核心倡议国可以充分输出其政策目标和治理原则,并在集体身份群体层面、科学层面和利益攸关方层面进行多轮的推广固化,从而形成相对利益的最大化,而其他主体也同时获得治理身份、地位和话语权方面的相对收益。但在具体实践中,如何确保核心倡议国的国内政策共识能够有效传导至多边协商平台,如何提升利益攸关方对于“集体身份群体”和“核心—外围”成员结构的接纳度,如何维持辅助行为体的“弱国家性”和科学家群体的“强国家认同”之间的

① 白佳玉、庄丽 《北冰洋核心区公海渔业资源共同治理问题研究》,《国际展望》2017年第3期,第142页。

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

③ 邓伟、贾丽、周玉国 《丹麦渔业发展情况考察》,《中国水产》2015年第4期,第49—50页。

④ 根据会议达成的意见,《协定》初步有效期限为16年,从生效日期开始计算。之后如果没有任何一个缔约方反对,可以延长5年。之所以确定为16年,是因为有关沿海国代表主张20年,有关非沿海国代表主张10年,有国家要求偶数年份,最终折中成16年。详见周超 《国际磋商各方就〈防止中北冰洋不管制公海渔业协定〉文本达成一致》,《中国海洋报》,2017年12月5日。

平衡<sup>①</sup>等问题，值得进一步思考和观察。

表3 谈判立场与妥协动因

		平等权利问题	长效机制问题	管理措施问题
A5 国家	立场	赞成	反对	部分赞成
	动因	确保领导地位	避免建立新的区域渔业管理组织	美国强调预防性措施；加拿大、丹麦强调可持续措施
利益攸关方	立场	反对	赞成	反对
	动因	不符合一般意义上多边谈判的平等性原则	强化多边性机制的有效性	不属于国际渔业制度的普遍性保护措施
妥协方式		A5 国家妥协	利益攸关方妥协	双方妥协
解决方案		全体缔约方一致批准通过作为协议生效条件，实行“一票否决权”	采取预防性措施签订具有约束力的国际协议，建立渔业科学合作平台，掌握充足信息后成立区域性渔业管理组织的分阶段模式	设立 16 年为期限的“日落条款”

#### 四、小结

总的来看，《协定》开启了北极国际治理的模式创新，而其谈判进程超越了以北极理事会为核心的“罗瓦涅米进程”，通过北极领导者身份(以“伊卢利萨特共识”为符号)、平等协商身份(以超越北极理事会局限为符号)、辅助治理身份(以认知共同体为符号)的身份塑造和路径设计，成功打造了多利益攸关方相互妥协的“A5+5 机制”，为未来北极事务中的跨域性合作提供了样板。身份符号的主观塑造对于形成集体认知、利益共识和妥协空间的促进作用，也可成为有关全球或区域问题国际谈判的案例参考。但从长远来看，《协定》对科学性探捕、建设区域渔业组织等问题的妥协性处理，也存在一定的后续风险。《协定》与处于谈判中的《国家管辖范围外海域海洋生物多样性协定》之间也存有若干交叉和兼容的问题，上述问题均有待于相关研究的持续关注。

<sup>①</sup> 赵隆 《北极渔业治理中的认知共同体因素：以国际海洋考察理事会为例》，《太平洋学报》2019 年第 11 期，第 39 页。

## Identity Symbols and Path Design in International Negotiations: A Case Study Based on the Arctic High Seas Fisheries Negotiations

ZHAO Long ( Shanghai Institutes for International Studies)

**Abstract:** International negotiation is one of the main forms of game between countries , and it is also an important topic in the study of international relations. Influenced by unilateralism and protectionism , international negotiations on climate change , international arms control , bilateral or multilateral economic and trade issues are generally faced with such problems as stagnation of negotiations , second round negotiations and implementation deficit. Exploring the bargaining mode , game and compromise space elements of different types of international negotiations has become an important link for countries to participate in or use international negotiations to safeguard their interests. In the negotiation of the agreement on prevention of deregulation of high seas fisheries in the Arctic Ocean , the core sponsors actively shape the status of Arctic leader ( symbolized by the Ilulissat consensus) , equal consultation ( with the symbol of beyond the limitations of the Arctic Council) and auxiliary governance ( with the symbol of cognitive community) in the Arctic Ocean by leading policy consensus and action. The five coastal Arctic states and multi-stakeholders , including China , have achieved regional consensus and compromise of interests , forming an important model innovation of “A5+5 mechanism”. This identity symbol shaping and “core group periphery” negotiation path can provide reference for China’s participation in international governance of Arctic affairs and various international negotiations.

**Key words:** Global governance; International Negotiations; Arctic Fisheries; Identity Symbols

---

●责任编辑: 章 成

