

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2016.12.003

阮建平:“南极政治的进程、挑战与中国的参与战略——从地缘政治博弈到全球治理”,《太平洋学报》,2016年第12期,第21-30页。

RUAN Jianping, “The Process of Antarctic Politics, Its Challenges and China’s Strategy for Participation: From Geopolitical Competition to Global Governance”, *Pacific Journal*, Vol.24, No. 12, 2016, pp.21-30.

南极政治的进程、挑战与中国的参与战略

——从地缘政治博弈到全球治理

阮建平¹

(1.武汉大学,湖北 武汉 430072)

摘要:自18世纪末被发现以来,南极不仅是地缘政治博弈的舞台,也日益成为全球治理的重要区域,其政治进程深受地缘政治和治理政治的交互影响。作为这两种机制平衡的结果,南极形成了以《南极条约》为基础、多方合作与竞争并存的相对稳定状态。但随着经济技术的发展和环境的变化,南极条约的局限性日渐凸显,以其为基础的南极政治生态也面临越来越多的潜在挑战。对中国而言,继续维护南极条约体系的稳定,巩固在南极地区的实质性存在,扩大中国对南极政治进程的实际参与和话语权,统筹南极战略与全球战略,具有长远的战略意义。

关键词:南极;地缘政治;治理政治;政治进程;中国

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2016)12-0021-10

随着经济技术的发展和国际环境的变化,南极显示出日益重要的政治、经济、环境、科研和军事等价值。围绕这些价值,相关各方展开了复杂的利益博弈,对以南极条约体系为基础的南极政治生态带来了越来越多的潜在挑战。深入认识这些挑战及其背景,对于我们制定和执行南极参与战略具有重要的现实意义。

一、南极政治进程及其主要机制

自18世纪后期被人类发现以来,南极政治^①先后经历了“地理探险”、“领土竞争”、“科学研究”、“资源开发”和“环境保护”等不同的时代主题。厘清这一政治进程及其主要机制,有助于我

收稿日期:2016-08-14;修订日期:2016-11-10。

基金项目:本文是教育部社科基金重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)的阶段成果。

作者简介:阮建平(1974—),男,湖北黄陂人,武汉大学政治与公共管理学院教授,武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员,主要研究方向:美国对外战略、国际政治经济学与极地海洋问题等。

① 关于政治的定义,中外学者从不同角度做出过各种表述。在此,本文借用美国著名政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)的定义——政治就是对价值的权威性分配,将“南极政治”界定为不同行为体围绕南极价值物(物质性价值物和精神性价值物)的权威性分配所进行的博弈。伊斯顿认为,政治是一个系统化过程,通过行为体之间以及行为体与环境之间的持续互动(输入—输出—反馈),形成对社会价值物的权威性分配。伊斯顿的系统理论适用于从国内到国际社会的政治系统及其过程分析。参见[美]戴维·伊斯顿著,王浦劬译:《政治生活的系统分析》,人民出版社,2012年版。

们深入理解当前南极政治所面临的挑战。

1.1 南极政治进程

根据参与者的相互关系和机制化程度,至今为止,南极政治进程大致可以分为三个时期。

第一个时期是18世纪后期至19世纪末。这一时期,英国、挪威、美国和俄罗斯等国的探险队竞相进入南极地区,进行地理探险和考察,留下了对南极气候、海洋、地质、地貌和生物的最早记录。这些成果不仅为后续的南极考察提供了经验指导,而且为今天研究南极生态环境的变迁提供了宝贵的对比资料。虽然各国早期的南极活动主要是出于增加领土和财富来源等殖民动机,但面对南极严酷的自然环境,以及当时落后的经济技术条件和贫乏的知识,各国的首要敌人不是其他国家而是自然环境。因此,相互对抗尚未发生,相互合作倒时有发生。

第二个时期是从19世纪末到20世纪50年代。在此期间,一些国家掀起了对南极的瓜分浪潮,南极逐渐由科学探险的前沿变成国际政治博弈的新疆域。1908年,英国首先提出对南极的领土主张,随后新西兰、法国、澳大利亚、挪威、智利、阿根廷也相继提出对南极的领土主张,这些主张的领土占到南极陆地面积的83%。^①其中一些国家的领土主张出现了重叠,如英国与阿根廷、阿根廷与智利、英国与智利、法国与澳大利亚和新西兰、挪威与澳大利亚和英国等。美国、前苏联和巴西等国虽然没有正式提出南极领土主张,但保留了这一权利。然而,除了20世纪50年代阿根廷与英国就重叠领土主张发生过军事对峙外,这一时期相关国家对南极领土的主张并没有导致严重的冲突。其主要原因是南极严酷的自然条件、远离人类活动的地理位置以及脆弱的生态环境抑制了进行军事争夺的必要性和迫切性。

第三个时期从20世纪50年代后期开始,延续至今。这一时期,南极逐步进入全球政治议程。“二战”结束后,世界格局迅速进入两极对抗时代,并对南极政治进程产生了重大影响。

在美国看来,由于绝大多数直接冲突方都是其盟友或伙伴,一旦南极领土竞争失控,将严重危及自己阵营的团结;而与苏联阵营的竞争则可能诱发双方的热战,因此必须加以限制。苏联虽然并不担心南极领土之争危及自身阵营的团结,但对双方热战的风险还是有所担心。基于这种共识,美国、苏联、英国、新西兰、法国、澳大利亚、挪威、智利、阿根廷、南非、比利时和日本于1959年10月15日在华盛顿召开专门会议商讨南极问题。经过激烈的讨价还价,12国一致通过了具有历史意义的《南极条约》。根据该条约,和平与非军事化成为基本原则,领土争端被暂时冻结;保护生态环境成为普遍共识和优先目标;开展科学研究与合作是各国主要的南极活动。

50多年来,缔约各方以《南极条约》为基础,先后签署了近200项条约、公约、议定书和其他具有不同法律效力的措施等,形成了当今南极政治的主要制度基础——南极条约体系。面对国际社会参与南极政治的要求,《南极条约》规定,只要承认并愿意遵守该条约体系所规定的责任和义务,任何国家都可以申请加入成为其缔约国。截止2016年10月,南极条约体系共有53个缔约国,^②虽然只占联合国成员数量的27%,但占其总人口的85%。除了缔约国外,联合国等超国家行为主体,国际自然保护区联盟(IUCN)、南极洲和南大洋保护联盟(ASOC)等非国家行为主体,以及渔业、旅游和生物医药等企业组织也纷纷参与到南极政治进程中来,从而形成了以《南极条约》为基础、多方合作与竞争并存的政治生态。

1.2 南极政治进程的主要机制

毫无疑问,对南极政治、经济、环境、科研和军事等价值的追求,构成了各方参与南极政治的直接动力。但南极政治进程并不完全取决于

① [英]奥本海著,詹宁斯、瓦茨修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》,中国大百科全书出版社,1998年版,第145页。

② Secretariat of Antarctic Treaty, "Introduction of Parties", http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e.

任何一方的主观意愿,而是各方力量交互作用的综合结果。随着南极政治行为主体的不断增加和日益多元化,各方价值追求和优先秩序的差异越来越大,进一步加剧了南极政治进程的复杂性。

在不同参与者的力量 and 价值的博弈中,地缘政治和治理政治发挥了重要的机制功能。虽然这两种机制都包含基于利益的合作与竞争,但相对而言,地缘政治更主要是相关国家基于个体利益的实力竞争以及权宜性合作,而治理政治更主要是所有参与者基于长期共同利益的多元协商以及基于规则的个体利益博弈。二者交互影响,共同推进了南极政治进程及其时代主题的演变。当然,地缘政治和治理政治的平衡点并不是静止的,而是处于动态变化之中。从历史趋势来看,地缘政治长期占主导,但越来越受到治理政治的影响。

在南极政治进程的前两个时期,地缘政治明显地主导了南极政治进程。作为第三个时期的标志和治理政治的体现,《南极条约》的签署在很大程度上也是地缘政治平衡的产物。时至今日,南极条约体系深受诟病的一个问题是不平等和排他性,其中一个重要根源就是地缘政治。虽然《南极条约》宣称对所有国家开放,但其实际权力主要掌握在协商缔约国手中。除了最初的12个创始会员国,只有那些能够在南极建立科学考察站或派遣科学考察队进行实质性科学研究的国家才能成为协商缔约国,并参与表决,而非协商缔约国只能应邀参加旁听,没有表决权;协商缔约国有权指派观察员开展南极条约所规定的任何视察,而非协商国则无此权利。^① 在南极条约53个缔约国中,协商国只有29个。^② 由南极条约协商国主导的南极条约协商会议,拒绝将“全人类共同遗产”原则适用于南极,抵制联合国的参与,对国际非政府组织采取机会主义的做法,合则用,不合则弃。^③ 总体来看,协商缔约国要么是历史性强国,要么是现实性强国,要么是临近南极的“门户国家”(Antarctic Gateway States)^④,其他地区数目众多的中小国家很难成为南极条约协商国。

当然,地缘政治并非南极政治进程的唯一机制。远离人类活动的地理位置和极端恶劣的自然环境阻止了地缘政治的激烈角逐。与此同时,人类对南极知识的探求以及对其生态环境的日益关注,促进了日益广泛的国际共识。即使在基于殖民冲动的第一个时期,各国探险队也怀抱对南极知识的探求动机。1895年举行的第六届国际地理学大会称南极探险为当时“最伟大的活动”。^⑤ 时至今日,南极科考与合作依然是各国最主要的南极活动。对南极生态环境的重视也是战后各国达成政治妥协的一个重要原因,并逐渐成为最优先的政治议程,贯穿于南极条约体系的所有文件之中。在20世纪70年代全球资源恐慌的波及下,一些国家提出开发南极矿产资源,并就此展开了谈判。但此举遭到了环保组织的坚决反对。由30多个环保组织组成的“南极洲和南大洋保护联盟”,积极进行广泛宣传,促使澳大利亚和法国退出1988年南极矿产资源活动管理大会。1991年达成的《关于环境保护的南极议定书》,禁止在2048年之前对南极大陆进行矿产开发。^⑥ 显然,由于在全球生态平衡与可持续发展中的特殊地位,南极已成为全球治理的重要区域。

归根到底,无论是地缘政治还是治理政治,其核心都是要争取对南极价值的权威性分配。在二者的复杂交织中,地缘政治为治理政治提

① 尽管经过多次修订,但作为当前南极治理的权力中心,南极条约协商会议的这种规定直到2015年的最新修订依然没有根本改变。参见 Decision of the Antarctic Treaty Consultative Meeting, “Revised Rules of Procedure for the Antarctic Consultative Meeting (2015)”, http://www.ats.aq/documents/recatt/Ant581_e.pdf.

② Secretariat of Antarctic Treaty, “Parties”, http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e.

③ Timo Koivurova, “Multipolar and Multilevel Governance in the Arctic and the Antarctic”, *American Society of International Law*, Vol.107, April. 3, 2013, pp.443-446.

④ 即临近南极的澳大利亚、新西兰、智利和阿根廷4个国家。

⑤ [美]德博拉·沙普利著,张耀旭、邓天佐、熊嘉育、高锦曦译:《第七大陆——资源时代的南极洲》,中国环境科学出版社,1990年版,第10页。

⑥ “Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty”, Article 7 and 25, June 23, 1991, http://www.ats.aq/documents/recatt/Ant006_e.pdf.

供了必要条件和基本框架;治理政治在缓解地缘政治的权力逻辑的同时,没有也不可能消除各方之间的利益博弈,如何分配收益依然是各方关心的主要问题。

二、南极政治生态面临的挑战

50多年来,以南极条约体系为基础的南极政治生态保持了基本的稳定。但随着现代科学技术的发展、新兴产业的出现、资源约束的加剧,南极政治平静的表面下暗流涌动,挑战逐渐增加。

2.1 以生物勘探为代表的新技术和新产业逐渐打破了南极资源开发的限制,并对自由交换科学研究成果和分享收益的南极原则提出了直接挑战

作为一种新兴技术和产业,生物勘探指对生物遗传资源应用价值的探索开发。极端的自然环境,造就了南极生物独特的生物适应机制。科学考察发现,南极生物的这些遗传特征具有日益广泛的应用价值。比如,从南极鱼类和其他生物中提取出的抗冻多肽有助于增强经济作物的抗冷冻能力、延长冷冻食品的保存期、改善低温手术与移植器官的保存。从南极黑酵母菌株中提炼出的一种多功能剂,有助于治疗软骨病、关节炎、神经根炎、肠胃疾病、妇科感染和心理情绪失调等疾病。从南极磷虾和鱼类中提取出来的一种多功能酶,可用于治疗病毒性感染、细菌或寄生虫感染,包括原发性和继发性感染的麻风病、结肠炎、溃疡、囊性纤维化、血栓、免疫系统疾病和癌症等。^①

正是基于对南极生物资源巨大商业前景的预期,有些国家从2000年开始对南极生物资源进行大规模的“基因勘探”,尤其是日本、美国、澳大利亚、俄罗斯、西班牙等国。澳大利亚“南极和南大洋合作研究中心”(Cooperative Research Centre for the Antarctic and Southern Ocean)与私营机构合作,在随后一年的时间里就收集了7400种南极物种。^②目前,南极生物

勘探的研究成果逐渐在食品、饮料、医药、化妆品、人体护理、分子生物学和生物技术等领域得到商业化应用。

根据南极条约体系的规定,为了全人类利益,各国有权在南极进行科学考察,并承担自由交换科学考察及其结果的义务。与此同时,禁止在南极进行商业性资源开发。然而,南极生物勘探不仅开启了商业性开发的先河,而且还必然要求得到排他性专利法的保护,这就对《南极条约》的上述原则和精神提出了挑战。这里涉及“生物勘探”是否属于“南极科考”,如何定义“源自南极”,以及“最大限度地自由获得科学观测及其研究成果”等非常复杂的法律和政治问题。^③

实际上,各国政府、法学界和国际组织对生物资源的主权与从这些资源中开发出来的发明专利之间的关系本来就存在争议。在存在主权争议的南极,这种争议更加激烈。目前的南极条约体系并没有对南极生物勘探活动的性质及其与全人类利益、生态环境保护等原则规范之间的关系做出明确规定。作为南极治理的另一重要法律规范,《联合国海洋法公约》虽然对公海资源的所有权、开发和利益分享进行了规定,但也难以对规范南极生物勘探提供任何直接的具体指导。面对日益激烈的争论,南极缔约国协商大会于1999年开始提出生物勘探议题。2002年第24届南极条约磋商国大会将其列入

① Julia Jabour-Green and Dianne Nicol, “Bioprospecting in Area outside National Jurisdiction: Antarctic and the Southern Ocean”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.4, 2003, p.9.

② Wendy Pyper, “Biotech Bugs”, *Today's Life Science*, Vol. 14, No.3, 2002, p.12.

③ Julia Jabour-Green and Dinne Nicol, “Bioprospecting in Areas outside National Jurisdiction: Antarctica and the Southern Ocean”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.4, 2003, pp.76-111. 国内学界关于南极生物勘探法律问题的主要代表成果有尹素:《试论南极生物勘探中的软法因素》,中国海洋大学硕士论文,2012年5月;刘惠荣、刘秀:“国际法律体系下的南极生物勘探的法律体系研究”,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2012年第4期;刘云涛:《南极生物勘探管理法律制度研究》,中国海洋大学硕士论文,2013年6月;刘秀:《南极生物遗传资源利用与保护的法制研究》,中国海洋大学博士论文,2013年6月;刘茜:“南极生物勘探相关法律问题的思考”,《中国海商法研究》,2014年第4期。

正式议程并成为常设议题,^①但因为不是优先议题,至今尚未做出明确决定。

从历史来看,导致这一问题的一个重要原因在于,在南极条约体系和《联合国海洋法公约》讨论制定时,生物勘探技术还没有出现或刚刚起步,其产业前景还不为国际社会所充分了解。

2.2 以强化实质性存在为目的的南极活动,引发了“变相圈地”的担忧,对主权冻结安排提出了潜在挑战

对南极领土主权的冻结是维持南极政治稳定的重要基础,但《南极条约》只是暂时冻结了各国对南极领土的主权争夺,并未对其做出永久性的妥善安排。随着全球资源瓶颈的日渐凸显以及南极领土冻结期(2041年)和资源冻结期(2048年)的临近,各方对南极主权的争夺正暗流涌动。

在目前的南极政治环境下,增强在南极地区的“实质性存在”是相关国家主权竞争的替代方式,比如建立科学考察站、设立特别管理区和保护区,甚至提出海洋权利主张等。其中一个目的就是为未来可能的权利主张提供物质技术和制度支持,由此也引发了国际社会对其“变相圈地”的担忧。^②

虽然建立南极科学考察站的争议相对较少,也是《南极条约》所允许的主要活动,但各国南极科学考察站的选址往往带有重要的政治考量。比如20世纪美国在南极顶点建立考察站的目的就是为了应对一些领土主张国所援引的“扇形原则”。实际上,“占位”是各国设立南极考察站的普遍动机。此外,尽管南极条约规定各国南极科学考察站是相互开放的,并接受其他协商缔约国的视察,但绝非可以完全自由进出。各国对其考察站区域还是拥有相对较大的主导权,而所谓的视察也缺乏必要的强制措施,甚至引发相互猜忌。^③

与设立南极科学考察站相比,设立“南极特别保护区”(ASP)和“南极特别管理区”(ASMA)更具有“圈地”的意味。为了保护南极

具有重大环境价值、科学价值、历史价值、美学价值和荒野价值的区域,《南极动植物保护协议措施》规定可以设立南极特别保护区和特别管理区,实行比其他地区更为严格的准入制度和保护措施。特别保护区和特别管理区的申请和管理都是由某个或某些对该地区有所了解并有条件和能力履责的国家来完成,从而在客观上容易造成某种程度的排他性。截止2016年10月,在南极实际有效的72个特别保护区和6个特别管理区中,美国单独或联合设立了16个特别保护区和5个特别管理区,分别占总面积的94%和97%。^④2012年,美国和新西兰提出要在罗斯海建立227万平方千米的南大洋保护区。此举不仅将损害阿根廷、智利、俄罗斯、乌克兰、南非、中国、日本和韩国等相关国家的渔业利益,还引发了政治担忧。^⑤虽然在获得美国的必要让步和保证后,包括中国在内的一些国家原则上同意就此进行合作,但一些具体安排还有待进一步协商。而俄罗斯的质疑使得南大洋保护区提案至今仍未获得批准。

随着近年来对海洋资源竞争的加剧,南极领土主张国家相继提出了对南极海洋权利的要求。《南极条约》第6条在解释其适用范围时指出,“不应损害或在任何方面影响任何一个国家

① Committee for Environmental Protection, Final Report of the Committee for Environmental Protection, September 10-20, 2002, pp. 58-61, <http://www.cep.aq/default.asp?casid=5305>.

② 吴依林:“环境保护与南极的‘软存在’”,《海洋开发与管理》,2009年第4期,第43-45页;郭培清、石伟华:“《南极条约》50周年:挑战与未来走向”,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2010年第1期,第12-13页;潘敏:“论南极矿物资源制度面临的挑战”,《现代国际关系》,2011年第6期,第50页;陈玉刚:“批判地缘政治学与南极地缘政治的发展”,《世界经济与政治》,2012年第10期,第123-124页;吴军、赵宁宁:“美国与南极治理:利益考虑及政策实践”,《太平洋学报》,2015年第12期,第52页。

③ 陈力:“南极治理机制的挑战与变革”,《国际观察》,2014年第2期,第104-105页。

④ Secretariat of Antarctic Treaty, “Status of Antarctic Specially Protected Area and Antarctic Specially Managed Area Management Plans”, http://www.ats.aq/documents/ATCM39/WW/atcm39_ww003_e.pdf.

⑤ 陈力:“南极海洋保护区的国际法依据辨析”,《复旦学报》(社会科学版),2016年第2期,第161-163页;唐建业:“南极海洋保护区建设及法律政治争论”,《极地研究》,2016年9月,第377页。

在该地区内根据国际法所享有的对公海的权利或行使这些权利”^①。这就为南极领土主张国利用《联合国海洋法公约》所赋予的海域主权或主权权利争夺南极海洋资源提供了空间。目前,澳大利亚和新西兰已向联合国大陆架界限委员会(CLCS)提出了200海里外大陆架的划界申请。其他南极领土主张国虽未提出申请,但声明将保留此项权利。对它们而言,虽然其领土主张受到了冻结,但如果立足于领土的海洋专属经济区得到批准,不仅为其进行排他性资源开发提供了依据,还形同对其南极领土主张的间接承认。因此,这些行动遭到了其他国家的坚决反对,且被认为是当前对南极条约体系的最大挑战。

除了上述活动外,南极地理命名也成为一些国家显示存在的一种微妙方式。《南极条约》允许缔约成员出于科考便利的需要对尚未命名的特定地区标注名称,这就为各国以本国人名或地名对南极进行地理命名提供了条件。它们希望借此在这些地区与本国领土之间建立起“想象”的纽带,^②并通过被国际通用地名收录强化认可。截至2012年,南极地名词典中登载有23个国家注册的37000个地名。其中,美国有13151个,占总数的36%。包括美国在内的前8个国家注册的地名共占93%。^③2012年12月,英国以女王伊丽莎白二世的名字命名其主张的南极领土,并将这两倍于英国本土面积的领地标注在英国版图上,引发了智利和阿根廷等国的公开反对。

2.3 现代科技的发展使得南极非军事化目标也开始受到潜在挑战

非军事化是《南极条约》的另一主要目标。根据《南极条约》的规定,南极应该继续并永远用于和平目的,禁止在南极建立军事基地和港口,或进行军事演习和武器试验等任何非和平利用活动。但随着科学技术的发展和对南极前景的担忧,南极的非军事化规定开始受到潜在挑战。

实际上,人们很早就意识到南极地理位置

的军事价值。美国空军先驱威廉·米切尔(William Michel)早在20世纪20年代就提出利用极地航线进行兵力投送的主张。^④随着现代科学技术的迅速发展及其在军事上的广泛应用,南极显示出日益重要的军事价值。如情报收集、信息处理、卫星监视、生物基因和太空物理等具有现代军事用途的科学技术,都可以在南极找到理想的研究地点或对象。南极大陆纯净的大气环境,极少人类电磁干扰的物理环境,使其成为深空探测和卫星通讯实验的理想场所。这些研究和设施不仅有助于平时时期的信号搜索和监视,还有助于战时干扰、拦截甚至攻击对手的卫星信号,这对于日益依赖太空卫星系统的现代战争至关重要。又如,对南极高寒环境及其生物特性的研究,有助于增强高寒地区军事作战及后期保障和救援能力。^⑤

由于这些具有军事用途的科学技术都已经远远超出1959年讨论《南极条约》非军事条款时的认识,并且完全可以由民间机构和学者进行,因此很难受到限制。澳大利亚学者山姆·贝特曼(Sam Bateman)指出,今天的世界与50年前谈判《南极条约》的世界在战略、技术和政治上存在很大差异,如果从更广泛的角度看军事性质的措施,今天的南极不再是非军事化的。各国在南极洲的考察站已经越来越多地被用于军事用途的科学研究,包括进攻性武器系统。^⑥

① 参见《南极条约》网站 http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf。

② 这一表述借助了美国学者本尼迪克特·安德森(Benedict R. Anderson)对民族的定义——“想象的共同体”。这种“想象的共同体”并非虚构,而是借助政治、经济、文化和教育等措施使所有成员形成对尚未接触的其他同胞的集体认同。尽管不是每个人都有机会到南极,但越来越多的国家为了增强本国民众的南极意识,往往对本国的南极考察站和以本国名字命名的南极地区进行特别宣传,以塑造对南极的集体认同。

③ [韩]徐敬濩:“南极地名词典追加10个与韩国地形相似的南极地名”,韩国中央日报网,2007年8月1日,http://chinese.joins.com/gb/article.do?method=detail&art_id=88250。

④ [美]威廉·米切尔著,李纯、华人杰译:《空中国防论》,解放军出版社,2005年版,第116页。

⑤ 石伟华、郭培清:“过热的南极——南极非军事面临挑战”,《海洋世界》,2008年7月,第76页。

⑥ Sam Bateman, “Is Antarctica Demilitarized”, April 23, 2013, <http://www.aspistrategist.org.au/is-antarctica-demilitarised/>。

澳大利亚战略政策研究所所长安东尼·博金(Anthony Bergin)认为,一些国家的南极科考站日趋“双功能化”。一旦其角色发生变化,成为卫星监测站的话,那么在未来几十年中,世界主要大国甚至有可能在南极爆发军事冲突。^①

随着对南极地缘竞争甚至军事冲突的担忧,一些国家甚至将南极纳入其军事作战范围。在安东尼·博金和另一位研究人员所做的研究报告中,建议澳大利亚加强在南极的军事实力,以确保其在南极的“领土”安全,确保对石油、渔业以及其他资源利益的掌握。^②作为连锁反应,新西兰维多利亚大学战略研究中心主任彼得·柯贞斯(Peter Cozens)也认为新西兰应加强在南极的军事存在。2008年3月12日,智利总统巴切莱特在宣布正式重启南极阿图罗·普拉特海军基地时表示,确保智利在南极的存在、加强国防是其主要目标。

总体来看,南极政治目前面临的这些挑战源自《南极条约》的暂时性和滞后性。《南极条约》对领土和资源开发等核心敏感问题采取的暂时冻结方式留下了争议的空间——虽然这种安排有其现实考虑。随着经济、技术和政治环境的日益发展,南极政治安排与现实之间的矛盾逐渐增加,不断冲击着南极地缘政治和治理政治的传统平衡点。

三、中国扩大南极政治参与的思考

从权力政治向权利政治的演进是国际政治发展的一般趋势,^③体现在南极政治进程中就是地缘政治与治理政治的此消彼长。这对各方利益的实现方式产生了深远影响,即从以个体实力博弈为主转向全球治理中的话语权竞争。当然,这一趋势并不意味着治理政治对地缘政治的完全取代,后者依然具有不容忽视的影响力。

基于对包括南极在内的极地价值认识的不断提升,2015年7月,《中华人民共和国国家安全法》正式将极地纳入国家安全范畴,为参与极地治理、维护国家利益做出了原则性规定。^④2016年3月全国人大批准的“十三五”规划提

出,要“深入开展极地大洋科学考察”。^⑤经过30多年的努力,中国南极事业取得了显著的成就,但与其他国家相比还存在诸多不足。在新的形势下,中国需要从地缘政治和治理政治的综合角度扩大对南极政治进程的参与,维护我国在南极的利益。

3.1 坚持维护南极条约体系的稳定,巩固和扩大实质性存在^⑥

尽管南极条约体系存在不少问题,也面临越来越多的挑战,但南极条约体系目前依然是维护该地区和平与稳定的最重要机制,在其有效期结束之前也很难找到一种获得普遍支持的替代安排。

对中国而言,既没有传统南极国家那样的“历史先机”,也没有“南极门户国家”那样的“地理便利”,又不具备美国那样强大的全球投射能力和在全球治理中的议程设置能力,但《南极条约》为中国维护其合法权益提供了最全面的国际法依据。《南极条约》对领土主张和商业性资源开发的冻结,为中国提供了一个弥补先天不足的时间窗口;其赋予中国的各项合法权益,使中国获得了与南极传统国家、周边国家和世界大国平等参与、共同决策的制度性平台;其非军事化的规定,有助于缓解中国对该地区军事冲突的担忧。因此,维护南极条约体系的稳

① Australian Strategic Policy Institute, *Cold Calculations: Australia's Antarctic Challenges*, 2013 October, p.21.

② Anthony Bergin and Marcus Howard, "Frozen Assets: Securing Australia's Antarctic Future", Australian Strategic Policy Institute, April 2007, pp.13-14.

③ 秦亚青:“从权力政治走向权利政治”,《世界经济与政治》,2004年第5期,第1页。

④ 《中华人民共和国国家安全法》,新华网,2015年7月2日, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2015-07/02/c_127977989.htm。

⑤ 《十三五规划纲要》,新华网,2016年3月18日, http://sh.xinhuanet.com/2016-03/18/c_135200400_9.htm。

⑥ 这是目前南极条约缔约国的普遍做法,也是中国政府和学界的共识。杨威:“增强我国在南极的实质性存在——访国家海洋局副局长陈连增”,《中国海洋报》,2006年1月13日,第1574期,A1版;陈力:“加强我国在南极的实质存在”,《中国海洋报》,2014年2月13日,第409期,A3版;吴军、赵宁宁:“美国与南极治理:利益考虑及政策实践”,《太平洋学报》,2015年第12期,第51-52页。

定就是维护中国在该地最大的政治利益。针对南极七个主权要求国的大陆架要求,中国应根据未来形势的发展适时表明自己的反对立场,切实维护南极条约体系的稳定。

在《南极条约》存续期间,巩固和扩大“实质性存在”是维护南极国家利益的主要途径。针对一些国家扩大对南极事实管辖的做法,中国除了继续加大南极科学考察和建站工作外,还应积极利用南极条约体系的规定,单独或联合其他国家扩大在南极大陆和南大洋的特别管理区和特别保护区;利用内陆建站的契机以及未来南极航空队的组建加大南极考察和测绘,在更多的地方标记中国元素。虽然这些措施并不能成为未来领土主权和资源权属主张的直接依据,但确实可以为这些诉求奠定重要的基础,并牵制其他国家的类似行为,赢得政治主动。

3.2 继续加大南极科考投入,增强智力支持

在当前南极政治环境下,科学考察是各国在南极的最主要活动。南极科考不仅具有重要的科学价值,还具有重要的战略和经济价值,是确保在南极实质性存在的物质基础,也是获得南极治理话语权的保障。有鉴于此,南极科考被视为在南极条约体系下最有效的“影响硬通货”(Currency of Influence)或对南极施加政治影响的“可兑换货币”(Convertible Currency)。^①

虽然《南极条约》规定,要加强各国之间的科考交流与合作,^②但基于法律、政治、经济、军事和战略等方面的考虑,南极科考合作很难真正做到全面开放。^③事实上,除了与环境保护相关的研究成果外,各国在涉及经济、政治和军事战略方面的大多数科考成果上的合作非常有限。因此,提高南极科学考察能力本质上还是一个立足于本国的问题。

根据南极科考的发展趋势,中国一方面应加强与生态环境相关的基础研究,提交中国的研究报告,增强在全球治理中的话语权。在加强自主科研的同时,进一步加强国际合作,深入研究南极生态环境变化与全球生态环境变化之间的关联及其对中国环境的影响,以维护中国

的环境安全与合法权益。针对相关国家围绕南大洋保护区展开的争论,中国未来应进一步加强对南大洋生态环境的监测研究。

另一方面,适应南极资源开发的必然趋势,中国应有选择地加大应用研究,包括生物勘探等,为其商业利用做好前期技术预研。虽然南极条约体系暂时冻结了对南极资源的商业性开发,但随着经济技术的发展和资源问题的日渐突出,在确保南极生态保护的前提下,开发南极资源终将被提上日程。中国应充分利用暂时冻结的时间窗口加大南极科学研发投入,制定具有前瞻性、针对性的研究规划。

3.3 推进国内立法进程,提升制度供给能力

美国历史学家 L.S.斯塔夫里阿诺斯(L. S. Stavrianos)指出,科技革命与科技革命所需要的相应的社会革命之间的时滞,是造成不同时代困境的一个根本原因。^④面对南极当前的各种潜在挑战,需要协调各种制度规范之间的关系,必要时做出新的安排。为了增强中国在这一进程中的话语权,一方面需要推进有关南极的国内立法进程,另一方面提升中国对南极治理的制度供给能力。

随着南极行为主体的增加和多元化,南极条约体系的监督执行面临越来越多的挑战。从国际法来讲,南极条约体系只对缔约国政府有效,对其自然人和法人没有强制约束力。要约

^① Aant Elizinga, "Interplay of Research and Politics: The Case of Antarctic", in U. Sverdin & B.H. Aniansson, eds., *Society and the Environment: A Swedish Research Perspective*, Kluwer Academic Publishers, 1992, p.260.

^② 《南极条约》第二条规定:在国际地球物理年(IGY)内所实行的南极科学调查自由和为此目的而进行的合作,应按照本条约的规定予以继续。《南极条约》第三条规定:为了按照本条约第二条所规定的促进南极科学考察中的国际合作,缔约各方同意在一切实际可行的范围内:①交换南极科学考察规划的信息,以使用最经济的办法获得最有效的结果;②在南极各考察队和考察站之间交换科学人员;③南极科学考察报告和成果应予交换并可自由得到。参见 http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf。

^③ Katrina Dean, Simon Laylor, Simon Turchetti and Martin Siegert, "Data in Antarctic Science and Politics", *Social Studies of Science*, Vol.38, No.4, August 2008, p.573.

^④ [美]L.S.斯塔夫里阿诺斯,吴象婴、梁赤民译:《全球通史——1500年以后的世界》,中文版序言,上海社会科学院出版社,1992年版,第2页。

束这些自然人和法人,就必须将这些国际法律内化为各国国内法。正如有学者所指出的,如果要更好地推进极地环境治理,不仅要依赖自愿性规则,还需要依赖基于国家的规则。^①

对中国而言,推进国内立法不仅体现了一个负责任大国的担当,也有助于在未来可能的纠纷中保持主动。目前,美国、澳大利亚、新西兰和智利等大多数南极条约协商国都已通过了相关的国内立法,而中国是少数几个至今尚未进行南极立法的成员国。中国国家海洋局在2014年6月公布了《南极考察活动行政许可管理规定》,对南极考察活动进行规范,但不适用于前往南极旅游的中国游客以及在南极海域活动的中国企业。而后者一旦发生法律纠纷,中国政府将面临经济、法律和外交等诸多不利后果,甚至可能要承担无限连带责任。如有国内立法,中国政府不仅可以免除“第三方风险”,还拥有优先管辖及自由裁量权。

除了推进国内南极立法外,中国还应提升对南极治理的制度供给能力。如前所述,经济技术的发展对既有的南极法律体系造成了越来越大的压力,适应形势需要制定新的法律规范成为必然趋势。以南极生物勘探为例,经济技术的发展趋势是不可阻挡的,而既有的《南极条约》、《联合国海洋法公约》、《保护生物多样性公约》和《与贸易有关的知识产权保护》等国际条约又不能提供直接充分的指导,这就需要制定新的规范。对此,中国应秉承《南极条约》的价值和精神,根据这些行业的特殊规律,平衡“支持开发有利于人类的新产品”和“维护全球公域整体性”的关系,积极提出自己的方案。对于那些具有军事用途的研究,应与相关国家一道提出增加透明度、加强核查力度的措施,维护南极的非军事化。

3.4 统筹南极战略和全球战略,促进二者的良性互动

随着国际形势的发展,南极与全球政治进程的互动日益紧密,但二者在政治议程和结构上又不完全相同。作为一个远离南极的后来者

与正在成长中的世界大国,中国应统筹南极战略与全球战略,实现国家利益的最大化。

一直以来,南极地区就存在“一大矛盾”和“五类竞争”。“一大矛盾”主要是生态环境保护与资源开发之间的矛盾,不仅贯穿于所有国家的南极战略中,也集中体现在国际环保组织与主权国家和企业之间。“五类竞争”主要是五类国家之间围绕南极领土主权和资源权属所展开的,即缔约国与非缔约国、领土主张国与非领土主张国、协商缔约国与非协商缔约国、发达国家与发展中国家,以及南极领土主张国之间。

作为南极政治的参与者,中国既是非领土主张国和发展中国家,又是协商缔约国和正在崛起的大国。这种多重身份使得中国可以很容易地找到与任何一个国家的利益契合点,包括在某些方面与中国有分歧的国家,这就为中国统筹南极战略和全球战略提供了条件。一方面,中国可以以南极战略推进全球战略。中国可以利用不同国家在南极领土和资源权属上的矛盾,牵制一些国家对中国和平崛起的不友好态度和政策,并通过塑造和平、开放、公正和环保的负责任大国形象,缓解中国和平崛起的外部压力。另一方面,以全球战略推进南极战略。利用发展中国家和南极周边中小国对中国的借助,以及世界大国维护南极开放的需要,推进中国的政治参与,加大对南极政治议程和制度建设的塑造能力,更有效地维护中国的南极国家利益。

编辑 肖琳

^① Timo Koivurova, “Multipolar and Multilevel Governance in the Arctic and the Antarctic”, *American Society of International Law*, Vol.107, April 3, 2013, pp.445-446.

The Process of Antarctic Politics, Its Challenges and China's Strategy for Participation: From Geopolitical Competition to Global Governance

RUAN Jianping¹

(1. *Wuhan University, Wuhan 430072, China*)

Abstract: Since the discovery in the late 18th century, the Antarctic has not only been a stage for geopolitical competition, but also an increasingly important area of global governance. Its political process has been deeply influenced by the interactions between geopolitics and governance politics, which resulted in the contemporary relatively stable political ecology based on the Antarctic Treaty System, with the coexistence of cooperation and competition. However, the development and transformation in economy, technology and politics highlights the limitations of ATS, and the political ecology based on it has been confronted with growing challenge. Given that trend, it is of comprehensive strategic significance for China to maintain the stability of ATS, enhance substantive existence, expand real engagement, strengthen the discourse power in the Antarctic, and to coordinate China's Antarctic and global strategies.

Key words: Antarctic; geopolitics; governance politics; political process; China