

南极治理新态势与中国应对^{*}

王婉璐

【内容摘要】 全球化、气候变化与科学技术的高速发展凸显了南极治理的固有缺陷。当前，南极治理呈现权力再中心化、治理规则软法化、价值理念冲突加剧等一系列新态势。究其根源，在于南极垄断集团寻求主权优势、南极法律的“模糊性建构”、自由主义理念固有缺陷。这不仅导致南极治理陷入困境，而且为中国的南极参与带来诸多挑战。中国是南极事务的主要参与者与积极建设者，长期以来坚定地维护现行南极治理机制，已成为优化南极治理的重要力量，肩负着维护南极和平与稳定的责任。面对南极治理新态势，中国应避免陷入地缘政治对抗，加强多层次、多领域的南极国际合作，打破南极垄断集团的权力再中心化；加强对南极条约体系的法律研究尤其是软法研究；积极参加南极协商会议工作组与会间联络组，优化中国的南极话语叙事。同时，通过在物质、制度、价值等方面提供全球公共产品，中国积极推动人类命运共同体从理念到实践的转化。

【关键词】 南极治理 领土主权 南极条约体系 人类命运共同体

【作者简介】 王婉璐，南京大学国际关系学院助理研究员（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2023)05-0055-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202305004

^{*} 本文系教育部人文社科基金青年项目“极地竞争新态势与我国对策研究”（21YJCGJW007）和江苏高校哲学社会科学研究一般项目“中国参与南极治理规则制定研究”（2021SJA0004）的阶段性成果。本文也是2022年12月由《国际展望》《国际安全研究》及厦门大学国际关系学院/南洋研究院共同举办的第十届国际安全研究论坛的参会论文。

1959 年的《南极条约》诞生于美苏冷战白热化之际，该条约冻结了对南极主权的要求，^① 创造了南极地区的和平与稳定。在六十余年发展过程中，协商国以《南极条约》为基础，相继推出一系列国际法律文件，共同组成庞大的南极条约体系，南极治理机制因此广受赞誉。^② 不过自 20 世纪 90 年代起，随着全球化、气候变化以及人类对南极资源商业开发需求的不断增加，南极出现一系列新的复杂活动，条约体系面临重大挑战。当前，南极问题已超越南极地区外溢至全球，需要全球共同应对。基于此，本文将对南极治理整体呈现的新态势及其背后根源，以及中国应如何应对等问题进行探讨。

目前，有关南极治理新态势的研究成果集中在三个方面。首先，学界普遍认为当前南极出现一系列新挑战。^③ 其次，学界普遍认为南极治理机制供给不足、有效性降低。^④ 再次，关于南极治理的驱动因素，费拉达（Luis Valentin Ferrada）认为南极政治前景受五个因素影响，分别是南极条约缔约国间的异质性、南极治理国际化的压力、尚未解决的主权问题、南极科研议题政治化及南极资源开发的潜在可能。^⑤ 海明斯（Alan D. Hemmings）认为，影响南极治理的因素包括南极资源和其他商业活动的增长与多样化、潜在的

① 从 1908 年开始，英国（1908 和 1917 年）、新西兰（1923 年）、法国（1924 年）、澳大利亚（1933 年）、挪威（1939 年）、智利（1940 年）以及阿根廷（1943 年）等七个国家先后以“发现”“占有”“扇形原则”等提出对南极大陆的不同区域提出领土主权要求。

② 这些赞誉包括：“国际治理教科书般的典范”“20 世纪最有效的多边协议之一”“国际环境与资源治理的成功案例”“国际合作的典范”等。参见：Oran R. Young, “Governing the Antipodes: International Cooperation in Antarctica and the Arctic,” *Polar Record*, Vol. 52, No. 2, 2016, p. 237; Jeffrey McGee and Marcus Haward, “Antarctic Governance in a Climate Changed World,” *Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs*, Vol. 11, No. 2, 2019, pp. 78-93; 陈力：《南极治理机制的挑战与变革》，《国际观察》2014 年第 2 期，第 96 页。

③ 新挑战包括：气候变化、领土主权、南极旅游、生物勘探、大国博弈、南极海域管理、环境保护、非法捕捞等。代表性研究成果包括：Julia Jabour, “The Antarctic Treaty System: What’s on the Horizon,” *The Yearbook of Polar Law*, Vol. 4, 2012, pp. 711-718; 陈力：《南极治理机制的挑战与变革》，第 103—108 页；Jeffrey McGee and Marcus Haward, “Antarctic Governance in a Climate Changed World,” pp. 78-93。

④ 包括南极条约体系的一些实质性功能缺失，南极治理体系无法应对新挑战，南极条约协商会议的管理机制相对瘫痪，其治理南极的合法性与有效性遭到质疑等。代表性研究成果主要包括：Alan D. Hemmings, “The Hollowing of Antarctic Governance,” in Prem Shankar Goel, Rasik Ravindra, and Sulagna Chattopadhyay, eds., *Science and Geopolitics of The White World*, Cham: Springer, 2018, pp. 17-31; Luis Valentin Ferrada, “Five Factors that will Decide the Future of Antarctica,” *The Polar Journal*, Vol. 8, No. 1, 2018, pp. 84-109.

⑤ Luis Valentin Ferrada, “Five Factors that will Decide the Future of Antarctica,” p. 86.

矿产资源问题、管辖权和领土主权及机制合法性与功能等。^① 利格特(Daniela Liggett) 等认为, 全球环境与社会经济趋势、南极条约体系内部的潜在变化、南极科研的变化以及南极旅游活动等影响着南极治理的未来。^②

既有研究对分析南极治理的新态势及其背后原因具有相当的参考价值, 但也存在两方面不足。一是在识别问题来源上, 不少研究声称中国是南极治理中的“最大不确定因素”, 对中国的评价趋于负面。这与当事学者的立场不无关系, 当前国际学界的南极研究绝大多数来自南极垄断集团^③ 主体国家, 尤其是美、英、澳、新等长期占据国际南极研究话语的主导地位, 其部分学者为维护本国的声索权益, 研究中带有片面性, 尤其是关于中国参与南极事务的研究有失偏颇。^④ 二是现有研究聚焦于南极具体事务, 未能从国际关系、国际政治研究路径进行分析, 学理性有所欠缺。

南极治理实践表明, 权力分配决定南极治理的走向, 权力扩散与权力集中会将南极治理引向完全不同的方向; 制度是治理南极的主要工具, 关乎南极治理有效性与合法性; 南极条约体系的价值是否符合国际社会的期待、是否符合全球价值和规范, 深刻影响着南极治理的发展。针对现有研究的不足, 本文拟从权力、制度、价值三个维度综合考察南极治理新态势及其根源。

一、当前南极治理的新态势

在全球化与气候变化背景下, 南极治理议题外溢至全球, 南极地区利益与全球利益的联系日益紧密。南极治理在权力格局、制度形态、价值理念等

^① Alan D. Hemmings, “Antarctic Politics in Transforming Global Geopolitics,” in Klaus Dodds, Alan D. Hemmings, and Peder Roberts, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, pp. 507-522.

^② Daniela Liggett, et al., “Is It All Going South? Four Future Scenarios for Antarctica,” *Polar Record*, Vol. 53, No. 5, 2017, pp. 459-478.

^③ 南极垄断集团由 8 个国家组成, 即美国和对南极领土主权提出要求的 7 个国家(英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、智利、阿根廷)。参见邓贝西、张侠:《南极事务“垄断”格局: 形成、实证与对策》, 《太平洋学报》2021 年第 7 期, 第 80 页。

^④ 如称中国是南极事务的“破坏者”等。Anthony Bergin and Tony Press, “Eyes Wide Open: Managing the Australia-China Antarctic Relationship,” The Australian Strategic Policy Institute Limited, April 2020, https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2020-04/SR%20153%20Eyes%20wide%20open.pdf?P8inejj.Vw5exevrjKNUmhSMX_6QtpwS.

方面呈现出不同于以往的新态势。

（一）南极权力再中心化

在南极条约体系创立之初，南极权力主要集中于《南极条约》协商国^①（以下简称“协商国”）尤其是南极垄断集团，呈现权力中心化趋势。从 20 世纪 70 年代起，南极治理的权力陆续从协商国向政府间组织、非政府组织、企业扩散。^②近年来，越来越多的行为体参与南极治理。但是，更多行为体的加入并未带来南极权力的进一步扩散，反而呈现再中心化趋势。

第一，权力集中于南极垄断集团。《南极条约》协商会议（ATCM，以下简称“协商会议”）是南极国际治理的核心决策机制，南极条约体系的所有条约、公约以及所有南极大陆的治理规则都由协商会议制定。南极垄断集团在协商会议中拥有绝对影响力，集中反映在工作文件数量、会间联络组（Intersessional Contact Group, ICG）参与以及工作组主席任职等方面。首先，协商会议工作文件是南极治理规则的最主要来源，其提交数量可直观反映行为体的南极参与程度。1961—2022 年，南极垄断集团国家提交的工作文件共 1 967 份，约占协商国提交工作文件总数的 77%。^③其次，协商会议的会间联络组是于协商会议闭会期间根据具体议题而设立的讨论小组，现已成为协商国在闭会期间的主要讨论平台。在实践中，会间联络组几乎全部由南极垄断集团国家牵头组织，参加的也多为这些国家。相关国家在各个会间工作组制定方案，若方案在环境保护委员会及协商会议上通过，就会成为南极治理规则。再次，协商会议下设的“工作组”（Working Group）是协商国于协商会议召开期间讨论实质性议题的主要平台，协商国借此审议工作文件，并制定南极治理规则。在这个关键环节中，工作组主席具有相当的权力。值得注意的是，绝大多数工作组主席来自南极垄断集团国家，过去十年来，在

① 《南极条约》成员国被分为缔约国与协商国。缔约国与协商国最大的区别是：协商国拥有南极事务的决策权，缔约国则不享有这一权利。根据《南极条约》第 13 条规定，向《南极条约》保存国美国递交加入书，可成为《南极条约》缔约国。由缔约国成为协商国则需要符合《南极条约》第 9 条第 2 款的规定，其通常标准是在南极建立一个全年性的科学考察站。目前，《南极条约》共有 54 个成员国，其中 29 个国家是协商国。

② 王婉潞：《南极治理中的权力扩散》，《国际论坛》2016 年第 4 期，第 14—19 页。

③ “Meeting Documents Archive,” Secretariat of the Antarctic Treaty, <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.

非垄断集团国家中，仅有荷兰和西班牙的专家担任过工作组主席。^①

第二，南极非政府组织的权力中心化。20世纪七八十年代，非政府组织在南极治理中兴起，一度改变了南极治理的方向。非政府组织能够有效弥补国际环境政治中合法性不足的问题，但是非政府组织并非同质性团体，而是权力不对称、代表性有偏向、利益有差异的异质性团体。^②经过三四十年的发展，非政府组织在南极治理中的影响力有很大差异。南极科学研究委员会(SCAR)、南极和南大洋联盟(ASOC)、国际南极旅游组织者协会(IAATO)三个非政府组织拥有较大影响力。这种影响力的提升直接体现在文件的提交数量上。近十年来，SCAR共提交了161份文件，ASOC提交了98份文件，IAATO提交了105份文件，而其他组织提交文件的数量极为有限。^③顶尖的非政府组织能够获取信息，并有能力调动资源，而其他组织则无法做到。^④在南极治理中，SCAR自1958年成立以来一直为协商国提供科学上的建议并协调南极国际科研合作，对整个南极条约体系的发展起到巨大推动作用。ASOC是成立于1978年的环保非政府组织，其主要目标是保护南极地区的环境，近年来已成为拥有最大自主性的南极行为体。^⑤IAATO成立于1991年，是目前管理南极旅游日常事务的专门机构。这些组织在参与南极治理实践的过程中，掌握越来越多的知识和信息，进而转化为南极治理的权力。此外，在近十年来的协商会议中还出现几大非政府组织联合提交文件的趋势。ASOC和IAATO联合提交了11份文件、SCAR与ASOC联合提交了3份文件、SCAR与IAATO联合提交了9份文件。

另外，有影响力的非政府组织与南极垄断集团关系密切。首先，双方人员保持紧密互动。从20世纪80年代开始，美国、澳大利亚、新西兰等开始

① 2012—2016年，来自荷兰的勒内·勒费伯教授(Professor René Lefeber)担任“法律与制度事务”工作组主席；2021年至今，来自西班牙的索尼娅·加西亚(Sonia Ramos Garcia)与澳大利亚的专家共同担任“运行、科学与旅游”工作组主席。

② 李建福：《国际环境政治中非政府组织功能剖析》，《太平洋学报》2022年第5期，第57—65页。

③ “Meeting Documents Archive,” Secretariat of the Antarctic Treaty, <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>.

④ Jessica F. Green, “Hierarchy in Regime Complexes: Understanding Authority in Antarctic Governance,” *International Studies Quarterly*, Vol. 66, No. 1, 2022, p. 8.

⑤ *Ibid.*, p. 10.

吸纳非政府组织人士加入本国的协商会议代表团。^① 其次，重要非政府组织的机构往往设立在南极垄断集团主体国家。SCAR 设立于英国剑桥大学的斯科特极地研究所^②（Scott Polar Research Institute），ASOC 设立在华盛顿。一般来说，国际组织的机构所在国可凭借主场优势在国际事务中获得较大话语权，塑造国际机制，提高国家影响力。^③ 凭借地理优势，这些非政府组织进一步增强了南极垄断集团国家在南极事务中的影响力。再次，部分非政府组织背后有南极垄断集团国家的支持。1991 年，美国国家科学基金会极地项目办公室鼓励旅游企业建立一个中心联络点，^④ 当时的七家美国旅游运营商创立了 IAATO。并且，SCAR、ASOC、IAATO 等有影响力的非政府组织通常与南极垄断集团国家联合提交会议文件，而其与非垄断集团国家联合提交文件的数量却极其有限。^⑤

（二）南极规则软化

第一，南极治理的传统法律规范为硬法（hard law）。硬法是指传统意义上具有法律约束力的国际法规范，即“规定了明确的（或者通过判决、具体的立法程序制定的）、具有法律约束力的义务，并授权特定机构解释和执行的规范”^⑥。在早期的南极治理中，协商国普遍采用硬法的造法方式，针对特定问题制定专门的条约和公约，相继推出《南极动植物保护议定措施》《南极海豹保护公约》《南极海洋生物资源养护公约》《南极条约环境保护议定书》（以下简称为“《议定书》”）。而且，历届协商会议通过的“建议”（1995 年之前）与“措施”（1995 年之后）在生效后同样具有法律约

① Anthony Parsons, *Antarctica: The Next Decade*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, p. 38.

② “History of the Scott Polar Research Institute,” University of Cambridge, <https://www.spri.cam.ac.uk/about/history/>.

③ 侯纯光、杜德斌：《百年来国际组织机构地理位置的时空演化：集聚模式与影响因素》，《人文地理》2020 年第 5 期，第 86 页。

④ Daniela Haase, Machiel Lamers, and Bas Anelung, “Heading into Uncharted Territory? Exploring the Institutional Robustness of Self-regulation in the Antarctic Tourism Sector,” *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 17, No. 4, 2009, p. 418.

⑤ 自 1961 年以来，在垄断集团国家之外，SCAR 仅与比利时及荷兰（2022 年）、摩纳哥（2016 年）联合提交过文件；ASOC 仅与俄罗斯（2021 年）、瑞典（1999 年）联合提交过文件；IAATO 仅与俄罗斯（1997 年）联合提交过文件。

⑥ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2001, p. 421.

束力。由这些条约、公约、“建议”以及“措施”构成的南极条约体系具有典型的硬法特征。不过，由于协商国应对外部挑战乏力，且随着协商国数量骤增，一致同意的难度增加，南极条约体系已有三十余年未能推出新的条约或公约，传统硬法造法方式陷入困境，南极治理机制的更新僵化。

第二，软法（soft law）在南极治理中悄然兴起。软法是指“原则上没有法律约束力，但可能具有实际效力的行为规则”^①。在1995年之前，协商会议通过的决议统一称为“建议”（Recommendations），其经协商国一致同意后生效，具有法律约束力。1995年协商会议将“建议”细化为“措施”（Measure）、“决定”（Decision）、“决议”（Resolution）三类。其中只有“措施”完整继承“建议”的出台方式和法律约束力，“决定”和“决议”对协商国不具有法律约束力，但在实践中能够发挥效力，属于典型的软法。南极治理的决策方式是一致同意，伴随着更多协商国的加入，一致同意越来越难以实现，硬法出台受阻，这使得边界模糊的软法造法方式成为可能。

南极软法规则增多主要体现在两个方面。首先，针对气候变化、南极旅游、生物勘探等焦点议题，协商国采用“决定”或“决议”的软法方式来治理。比如，生物勘探问题至今没有专门的治理机制，协商国仅发布了三个“决议”，^②这些“决议”要求协商国每年就此问题交换信息。在南极旅游问题上，协商会议相关“决定”“决议”对组织经营者义务、游客活动、访问现场站点、活动安全等做出建议性准则要求；^③旅游协会制定的《南极探访须知》为南极旅游设立了基本准则，却不具备强制约束力。^④在南极无人机系统规制方面，协商会议出台了一系列具有软法性质的指南文件。^⑤在硬法缺

① 弗朗西斯·斯奈德：《欧洲联盟与中国（1949—2008）：基本文件与评注》上册，刘衡、叶斌译，李靖莹校，社会科学文献出版社2013年版，第36—70页。转引自马雁、史志钦：《国际法模糊性建构体系中的全球治理规范秩序》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2021年第5期，第181页。

② 这三个决议分别是出台于2005年第28届协商会议的“决议28-7”、2009年第32届协商会议的“决议32-9”、2013年第36届协商会议的“决议36-6”。

③ 李春雷：《南极旅游治理政策研究》，《中国旅游评论》2021年第1辑，第111页。

④ 吴宁铂：《中国参与南极海洋治理的国际法构建：机遇、障碍与路径》，《国际法学刊》2022年第2期，第66页。

⑤ 陈奕彤、高晓：《无人机系统在南极的应用、法律规制与中国因应》，《极地研究》2022年第3期，第9页。

失的情况下，协商国依靠这些具有软法属性的“决定”和“决议”来处理南极日常事务，为各方的南极行动提供原则与规则，维系着南极条约体系的运转。其次，协商会议近年相继出台了四份宣言文件，这些文件在一系列事项上达成共识。^①以最近的 2019 年《布拉格宣言》为例，其通过 8 个条款对南极条约体系的地位和作用进行了说明和强化，积极倡导增加对南极活动的后勤支持、加强教育项目和宣传活动等的国际合作；^②重申积极解决因旅游和非政府活动给南极带来的变化和影响。^③这些共识与要求体现了软法造法机制的特点，即软法造法机制建立在国家的“关注”而非“同意”之上。^④在南极治理实践中，达成共识是各国进一步采取行动的前提，会对国际法的制定与实施产生促进作用。^⑤在各个新兴领域硬法缺失的背景下，协商国转而运用软法来明确相关规则，在一定程度上促进了相关领域的治理。

（三）南极价值冲突加剧

南极价值的内涵复杂，存在多元的界定与类型划分。^⑥南极条约体系自诞生之日便同时倡导两类相互冲突的价值理念，这两类价值理念均来自《南极条约》。一方面，《南极条约》明确倡导和平、科学与合作等公共层面的价值理念；另一方面，由于南极主权未定，《南极条约》为保护相关国家的利益留有空间。这两套相反的价值理念贯穿在南极治理的各方面。目前，涉

① 这四份宣言文件分别为：《〈南极条约〉50 周年华盛顿部长宣言》（2009 年）、《〈南极条约〉生效 50 周年南极合作布宜诺斯艾利斯宣言》（2011 年）、《〈南极条约〉环境保护议定书》签署 25 周年圣地亚哥宣言》（2016 年）、《〈南极条约〉60 周年布拉格宣言》（2019 年）。

② 郭红岩：《南极治理的新发展：〈布拉格宣言〉的意义》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2019 年第 6 期，第 14—16 页。

③ 刘旭、管松：《〈南极条约〉60 周年布拉格宣言：延续与发展》，《中国社会科学报》2020 年 3 月 12 日，第 2 版。

④ 曹炜：《国际环境法造法机制研究》，《中国人民大学学报》2016 年第 5 期，第 117—118 页。

⑤ 姜茂增、刘惠荣：《规制科学活动的南极国际法规范的类型、结构与性质分析——以南极条约协商会议文件为研究对象》，《极地研究》2022 年第 2 期，第 247—248 页。

⑥ 南极价值存在不同分类：《议定书》提出了南极在生态、科研、历史、美学和荒芜五方面的价值。SCAR 社会科学行动小组将南极价值分为政治、环境、社会、经济、科研以及美学价值。还有学者认为，南极价值处于动态建构的过程，就当前情况而言，南极价值可分为领土、安全、科学、经济以及其他价值。参见陈玉刚、秦倩编著：《南极：地缘政治与国家权益》，时事出版社 2017 年版，第 146—159 页。

及南极的商业活动蓬勃兴起, 南极经济利益及商业价值备受瞩目, 这对体系既有的原则与价值构成冲击, 南极价值冲突日益显著。

第一, 南极商业活动对南极科研属性的影响。这种影响集中体现在南极生物勘探领域。南极生物勘探至今没有统一的定义, 其大致含义是开发南极微生物、植物以及动物等具有商业价值的遗传资源以及生物化学资源, 具有相当大的商业利益, 已广泛应用于医药、农业、食品、化妆品和化学等产业。南极生物勘探通常由国家的科研机构与私人公司共同承担。^① 在实际操作中, 从生物遗传资源中提取的有价值信息只有在后期才会进入商业阶段, 因此, 很难将科研活动与商业活动明确区分开来。这也导致南极科研的属性发生变化, 除了为资源开发活动提供独立的科学建议外, 南极科研还积极参与到资源开发活动中, 获取商业利益。^②

第二, 南极商业活动对信息交流原则构成冲击。南极治理极为重视信息交流, 这不仅因为信息助力科研蕴含着巨大的科研价值, 而且在于协商国可以通过信息交流建立信任。在监管困难的条件下, 信息交流成为必要条件。为此, 《南极条约》第3条专门对科研信息交流问题做出明确规定, 要求分享科学信息并可以自由获取信息, 这成为南极条约体系的基本原则之一。当前, 生物勘探对体系的信息交流原则造成破坏。由于生物勘探信息蕴藏着巨大的商业利益, 涉及商业机密, 各行为体更倾向于信息保密, 而不是公开分享数据。2003年, 在生物勘探刚刚进入协商会议议程之际, 在“企业参与南极生物勘探活动”的调研中, 由于涉及商业机密, 调研者频繁被拒, 被调研者“拒绝谈论实质性议题”。^③ 2019年, 荷兰亦称“希望通过提议而获得过去在《南极条约》规定区域内的所有生物勘探数据是不现实的”^④。

① “Final Report of the Thirty-second Antarctic Treaty Consultative Meeting.” Secretariat of the Antarctic Treaty, April 6-17, 2009, p. 77, para. 313, https://documents.ats.aq/ATCM32/fr/ATCM32_fr001_e.pdf.

② Alan D. Hemmings, “Does Bioprospecting Risk Moral Hazard for Science in the Antarctic Treaty System?” *Ethics in Science and Environmental Politics*, Vol. 10, 2010, pp. 5-11.

③ United Nations Environment Programme, “Industry Involvement in Antarctic Bioprospecting.” Secretariat of the Antarctic Treaty, May 24-June 4, 2004, p. 3, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM27%2Fip%2Fip106_e.doc&wdOrigin=BROWSELINK.

④ Netherlands, “Information Exchange on Biological Prospecting.” Secretariat of the Antarctic Treaty, May 11, 2019, p. 3, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=>

第三，南极商业活动对环境保护原则造成冲击。以南极旅游为例，越来越多的旅游观光可能会导致船只事故、人员伤亡，影响南极生态系统（如南大洋中的浮游生物），^①也有可能引发污染。而且，随着南极旅游人数急剧增长，南极的环境承载力将面临巨大压力。大量游客对南极考察站的访问可能导致局部环境累积性变化，将影响南极的科学价值和环境价值。^②另外，无节制的南极生物勘探、南大洋非法捕捞等活动会严重破坏南大洋生物多样性，对南极海洋生态环境造成损害。如果以破坏南极环境为代价而获得的商业利益仅为某个国家或某个企业所有，还将会引发南极条约体系的内部矛盾，^③进而损害南极治理与南极和平。

二、南极治理新态势背后的动因

在国际经济与政治的影响下，南极治理出现权力再中心化、治理规则软化、价值理念商业化等新态势。出现这些态势的原因在于垄断集团寻求主权优势、南极法律的“模糊性建构”以及自由主义理念的固有缺陷。

（一）垄断集团寻求主权优势

主权问题是南极治理中的根本问题，整个南极条约体系建立在主权冻结的基础上。历史上，先后有七个国家对南极主权提出要求。二战结束后，主权声索国试图将南极私有化。不过，由于英国、智利、阿根廷三个主权声索国之间出现领土争端，与此同时，声索国试图将南极私有化的行为遭到当时的美国和苏联的反对，这导致南极主权问题长期搁置。在 1957—1958 年的国际地球物理年活动中，科学家倡议并实施的“搁置主权”方案大获成功，这促使美国转向主权冻结策略，由此推出《南极条约》。《南极条约》第 4

https://documents.ats.aq/fatcm42/fwp/fatcm42_wp012_e.doc&wdOrigin=BROWSELINK

① Michele Zebich-Knos, “Managing Polar Policy through Public and Private Regulatory Standards: The Case of Tourism in the Antarctic,” in Rebecca Pincus and Saleem H. Ali, eds., *Diplomacy on Ice: Energy and the Environment in the Arctic and Antarctic*, New Haven and London: Yale University Press, 2015, p. 94.

② 李春雷：《南极旅游治理政策研究》，第 114 页。

③ Alan D. Hemmings, “Does Bioprospecting Risk Moral Hazard for Science in the Antarctic Treaty System?” pp. 5-11.

条提出冻结南极领土主权，既不承认也不否认南极主权声索，这使得主权声索国、潜在主权要求国以及非主权要求国三方都认为自身的权益受到条约保护，进而根据自身立场对该条款进行完全不同的解读。主权声索国将此视为对自身“主权”的保护；潜在主权要求国美国和苏联/俄罗斯不承认既有的主权声索，但却保留自身的主权要求权利；非声索国则将南极视为全球公地，强调该条款赋予的参与权利，极力淡化南极主权色彩。

由于南极主权冻结，在《南极条约》生效后，主权声索国设法通过各种议题与公共活动来继续推动自身的主权声索。“南极主权冻结，但占有仪式和声索的做法仍在继续，南极洲并没有在一夜之间变成‘科学大陆’。”^① 主权声索国的南极行动大多出于主权动机。首先，在南极条约体系运行的早期，主权声索国采用绘制地图、发行邮票、开展公共教育、基础设施建设、在本国声索区升国旗、地理命名、开展科学活动、管制捕鱼、接待孕妇甚至建立教堂等方式推动本国的主权声索。^② 其次，将声索地区冠以本国的名字在主权声索国内部广泛流行。^③ 来自主权声索国的学者进一步将这种权利命名为“条约内主权”（treaty sovereignty），^④ 在理论上赋予主权声索以合法性。再次，各主权声索国通过国内立法、制定战略规划、行政管理及司法管辖等手段不断强化其对所谓“南极领地”的实际管控。例如，新西兰制定了所谓《南极法》并授权本国法院处理‘罗斯属地’和南极其他地方发生的犯罪行为；^⑤ 智利设立了“南极洲管理局”来集中负责南极相关事务，维护其“南极领地”的主权权利；^⑥ 等等。

① Klaus J. Dodds, “Sovereignty Watch: Claimant States, Resources, and Territory in Contemporary Antarctica,” *Polar Record*, Vol. 47, No. 3, 2011, p. 234.

② Ibid., p. 234.

③ 澳大利亚称其南极声索区为“澳大利亚南极领地”（Australian Antarctic Territory, AAT）、新西兰称为“罗斯属地”（Ross Dependency）、英国称为“英属南极领地”（British Antarctic Territory, BAT）等。

④ Klaus J. Dodds, “Sovereignty Watch: Claimant States, Resources, and Territory in Contemporary Antarctica,” p. 231.

⑤ 羊志洪、周怡圃：《南极条约体系面临的困境与中国的应对》，《边界与海洋研究》2022年第3期，第71页。

⑥ 赵蕴华、俞钦文编译，周睿宸审校：《智利南极洲管理局及智利在南极战略的新进展》，北京外国语大学西班牙语葡萄牙语学院网站，2021年11月15日，<https://xpyx.bfsu.edu.cn/info/1191/1585.htm>。

南极主权冻结还导致与主权相关的资源分配问题悬而未决。20 世纪 80 年代初,一些发展中国家为参与南极矿产资源分配,曾通过联合国向《南极条约》体系发起挑战。在联合国的影响下,为了证明自身治理南极的有效性、获得南极治理的合法性,协商国赋予一批发展中国家以协商国资格,仅在 20 世纪 80 年代就有 12 个国家成为新协商国。大批协商国的加入显著增强了南极条约体系的合法性,但也引发两个相互关联的后果。一是南极格局从根本上发生变化。从数量上看,目前,在 29 个协商国中有 7 个主权声索国、2 个潜在主权要求国,非主权要求国的数量则骤增到 20 个。换言之,非主权要求国占协商国总数的比例从《南极条约》签订时的 1/4 骤升至目前的超过 2/3。二是格局变化引发垄断集团产生恐慌情绪,大批新协商国的加入打破了原有的平衡,主权声索国对他国行为感到愈发焦虑与恐惧。^① 为消除南极格局变化带来的问题,垄断集团进一步加强与自身主权优势相关的举措。

在 1991 年《议定书》出台后,环境保护成为南极治理中的核心议题,协商国主要通过设立南极环境保护区来保护南极环境,但这也开拓了巩固主权优势的新空间。划设保护区成为垄断集团增强自身主权优势的新方式,由于垄断集团在南极事务中拥有显著影响力,这导致环境保护区议题成为 21 世纪以来唯一能出台“措施”的议题。^② 然而,环境保护区的实际成效并不确定,保护区面积极其有限,68% 的南极特别保护区面积都小于 1 平方公里。^③ 显然,仅依靠南极保护区无法有效、全面地保护南极环境,保护区已沦为南极垄断集团争夺南极主权优势的工具。

在主权国家不断涌入南极的背景下,主权声索国不断强化领土主权和海洋权利要求,这种势头在近些年明显增强。^④ 除了采取划设保护区、申请外

① Klaus J. Dodds, “Sovereignty Watch: Claimant States, Resources, and Territory in Contemporary Antarctica,” p. 231.

② 有学者统计了 1961 年以来的“建议”与“措施”,发现自 21 世纪以来,在协商会议通过的具有法律约束力的协议中,非环境议题的数量“绝对下降”,几乎没有通过除环境保护区以外的其他议题。Luis Valentin Ferrada, “Five Factors that will Decide the Future of Antarctica,” pp. 88-89.

③ Yelena Yermakova, “Legitimacy of the Antarctic Treaty System: Is It Time for a Reform?” *The Polar Journal*, Vol. 11, No. 2, 2021, p. 352.

④ 吴慧、张欣波:《国家安全视角下南极法律规制的发展与应对》,《国际安全研究》2020 年第 3 期,第 14—15 页。

大陆架之外，部分主权声索国通过各种途径增强自身主权声索宣示。一是采取一系列具有象征意义的手段来传递关键信息。2012年，为纪念伊丽莎白女王即位60周年，英国将“英属南极领地”南部地区命名为“伊丽莎白女王地”。2022年1月，英国发行了全新的2英镑硬币，来纪念1962年“英属南极领地”建立60周年。^①二是以南极海底地名命名的方式强化主权声索国在南极的实质性存在。近年来，随着海底探测技术的迅速发展，新西兰、澳大利亚等南极主权声索国加大了对南极海洋调查的投入，不断提出新的南极海底地名提案，提案的数量与过去相比有较大增长。^②三是将巩固主权声索的意图渗透到协商会议其他议题中。2015年第38届协商会议成立“教育和外联”会间联络组，2021年第43届协商会议决定将这一议题添加到“多年战略工作计划”中，并被列为第二个优先事项。近年来，教育议题在协商会议中的讨论日益增多，已成为部分国家争夺主权优势的新路径。在相关国家提倡与宣传南极教育的背后，隐藏的是通过外交谈判、对外宣传等话语和行为来巩固自身主权声索优势的动机。

（二）南极法律的“模糊性建构”

《南极条约》建立在主权冻结之上。南极主权冻结使得与主权相关的管辖权、资源分配等众多关键问题未能得到明确解决。对此，《南极条约》一般使用含糊的词语来表达没有谈妥的事项。条约回避管辖权、资源等相关问题，且未就主权冻结、非军事化、和平利用、实质性活动、科研合作等关键词做出明确定义。这种模糊化处理使得不同时代、不同立场的国家可以针对同一表述做出完全不同的解读。以“和平利用”为例，在《南极条约》设计之初，原始缔约国将“和平”默认为避免军事冲突，为此，《南极条约》前言规定“南极应永远专为和平目的而使用，不应成为国际纷争的场所和对象”。在消除战争隐患之后，科学考察与科学研究成为和平利用南极的最佳

^① “60th Anniversary of the Formation of the British Antarctic Territory Coin-2022,” British Antarctic Territory, January 19, 2022, <https://britishantarcticterritory.org.uk/60th-anniversary-of-the-formation-of-the-british-antarctic-territory-coin-2022/>.

^② 新西兰仅在2020年和2021年共提交了25个南极海底地名提案，澳大利亚也于2020年提交了6个南极海底地名提案。参见孙毅等：《南极海底地名命名研究进展》，《极地研究》2023年第1期，第88页。

方式。而随着南极科考的日益深入、越来越多的南极资源进入协商国视野，开发南极资源成为和平利用的新方式。自 20 世纪 70 年代起，“为了全人类的利益和平利用南极”的原则应用于各种需要规制的资源上。^①再以“科研合作”为例，尽管科研合作在促成《南极条约》的过程中具有重要意义，但科研合作的内涵发生了变化，逐渐与资源利用产生关联。20 世纪 70 年代的南极科学研究曾主要聚焦于南大洋生物资源领域，但 20 世纪 80 年代的科研活动则完全以南极矿产资源为导向。

对于南极条约体系这种模糊化处理方式，有学者称之为“模糊性建构”，这一策略的实践价值在于降低谈判、执行环节的成本，将法律漏洞和空白留给后续谈判。^②条款模糊不清使得各国可以根据自身的理解对同一条款做出完全不同的解读，能够最大程度维护本国利益。对一些问题避而不谈则是为了尽量减少分歧，而后赢得时间，争取有利于己的方案。在《南极条约》生效后，随着南极治理中新事物不断涌现，协商国陆续就《南极条约》回避的空白领域制定规则。例如，在南大洋养护、南极矿产资源等问题上，相继推出的条约、公约以及“建议”和“措施”逐渐构成庞大的南极条约体系。

出于战略考虑，各国都采用模糊化这一平衡风险的做法，在一定程度上推动了南极条约体系的成功构建与顺利运转。然而，拖延问题、对关键问题进行模糊化处理，导致南极条约体系与域外国际法之间的冲突日益增多。以南极海域问题为例，南极条约体系与《联合国海洋法公约》在适用于南极海域时产生了权利和义务的冲突，使南极海域的法律地位错综复杂。^③一方面，《联合国海洋法公约》针对沿海国对附属于其国家领土上的大陆架、专属经济区等权利做出专门规定，据此，南极主权声索国纷纷提出南极领海、专属经济区和大陆架等主张。另一方面，只有对陆地享有主权的沿海国才能对该国领土的附属海域主张及行使主权，^④由于《南极条约》冻结了南极主权，

① Francisco Orrego Vicuna, *Antarctic Mineral Exploitation: The Emerging Legal Framework*, New York: Cambridge University Press, 1988, p. 462.

② 参见马雁、史志钦：《国际法模糊性建构体系中的全球治理规范秩序》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 5 期，第 168—169 页。

③ 陈力：《论南极海域的法律地位》，《复旦学报（社会科学版）》2014 年第 5 期，第 150—159 页。

④ 陈力：《论南极海域的法律地位》，第 153 页。

南极条约体系实际上否定了主权声索国对南极海域的主权要求。然而，主权声索国不顾南极主权已被冻结的事实，利用南极法律模糊性为其对海域的主张寻找依据，称《南极条约》并未否定主权声索，并强调其拥有“历史性权利”。概言之，主权声索国试图将南极海域据为己有，进而巩固自身对南极大陆的主权要求。这种行为通常会引发其他国家的效仿，如果处理不好，可能会打破既有平衡，重新引发南极主权争端。

（三）自由主义理念的固有弊端

现行南极秩序建立在西方自由主义理念之上。二战结束之后，为阻止主权声索国将南极私有化，美国将“自由国际秩序”应用于南极地区。这一秩序强调西方自由主义理念在秩序中的主导作用，强调开放、规则，以及西方自由主义理念的“唯一正当性”。^① 基于此建构的南极秩序强调南极的公共属性，奉行开放原则、“先占先得”原则。表面上，南极向所有国家开放，各国都拥有进入与探索南极的均等机会。实际上，各国实力悬殊，当时仅有极少数国家具备自主进入南极的能力。此后，这些国家推动相关议题的国际造法，以获得治理的正当性与权威性，将自身的利益诉求嵌入到南极规则的制定之中，维持其主导优势。自 20 世纪 80 年代以来，越来越多的国家进入南极。然而，南极垄断集团国家利用制度性话语权维护自身的既得利益，抵制后来者分享利益。^② 美国对中国的打压即是此种思维的具体体现，通过渲染中国对南极治理规则的破坏、夸大中国对南极的政治与经济意图，试图联合盟国在南极事务中孤立中国，制造国际社会对中国的猜忌或误解。^③

当前，南极问题日益全球化，区域内与区域外问题相互交织联动，如打击非法捕捞已无法单独由南极相关行为体解决，南极问题需要国际合作。然而，南极垄断集团所奉行的自由主义理念存在自身无法克服的缺陷。近代以来，自由主义作为一种价值和理论范式影响、支配着哲学社会科学的各个领

① 达巍：《现行国际秩序演变的方向与中国的选择》，《国际问题研究》2021 年第 1 期，第 102 页。

② 参见韩雪晴：《自由、正义与秩序：全球公域治理的伦理之思》，《世界经济与政治》2017 年第 1 期，第 55—56 页。

③ 吴宁铂：《中国参与南极海洋治理的国际法构建：机遇、障碍与路径》，第 71 页。

域，在整体上建构了有影响力的包罗甚广的思想体系。^① 自由主义的个体性和竞争性具有典型的零和博弈特征，以打压他国发展的方式来保持本国的相对优势，并追求自我利益最大化。^② 长期以来，南极垄断集团坚持小集团思维，致力于维护自身利益与主导优势，视集团外的国家为“他者”(the Other)，担心对自身的垄断地位构成威胁，制定有利于自身的规则，共同维护集团利益。这种小集团思维使得垄断集团将巩固自身优势置于应对全球性挑战之上，将注意力集中于国家间竞争，极大地损害了南极条约体系的有效性与合法性，妨碍了南极有效治理。

三、中国与南极人类命运共同体的构建

当前，南极治理面临诸多不确定性。作为近四十年来实力增长最快的国家，中国坚持《南极条约》的基本立场，已成为优化南极治理的重要力量，肩负着维护南极和平与稳定的责任。由垄断集团主导的南极条约体系与应对南极相关问题的要求出现严重脱节，不仅导致南极治理陷入困境，而且为中国参与南极治理带来诸多挑战。中国倡导的人类命运共同体是南极治理的理想指南，可以重塑南极治理的价值理念，进而稳定全球化时代的南极秩序。

(一) 中国参与南极治理的成就与挑战

第一，中国参与南极治理的成就。1983 年，中国成为《南极条约》缔约国。1984 年，中国首批南极考察队肩负着“为人类和平利用南极作出贡献”的使命奔赴南极，并于 1985 年建成长城站，由此成为《南极条约》协商国。随着综合国力快速发展，中国在南极科考、南极基础设施建设等方面取得巨大进步，成为近四十年来南极参与国中实力增长最快的国家。长期以来，中国坚持《南极条约》的基本立场，积极履行条约赋予的权利和义务，承担南极治理国际责任，更好地认识、保护、利用南极。20 世纪 80 年代，在南极条约体系遭到一些发展中国家强烈质疑时，中国有效利用协商国与发

^① 韩喜平、刘岩：《自由主义的无奈与思想的变革》，《求索》2022 年第 2 期，第 23—24 页。

^② 同上，第 25 页。

展中国这一双重身份，在缓解发展中国家的冲击、提升南极条约体系公开与透明度等方面发挥积极作用。同时，中国积极主动参与南极治理，就当时最重要的议题提供有价值的建议，连续提交信息文件，显示了中国遵守南极条约体系、支持南极环境保护的决心。进入 21 世纪以来，中国基于多年考察实践，设立了东南极拉斯曼丘陵南极特别管理区、格罗夫山哈丁山南极特别保护区、伊丽莎白公主地阿曼达湾南极特别保护区。近年来，中国参与南极治理的方式愈加主动与多元，多次参与南极国际救援行动，发扬南极国际合作精神。

第二，一些国际势力针对中国提出的消极论调与遏制行为对中国参与南极治理构成挑战。首先，部分国外学者和媒体对中国参与南极事务的评价较为消极，一些国外媒体针对中国进行不实报道。^① 美国国防部 2022 年《中国军事与安全发展报告》称“中国的南极战略包括使用军民两用技术、设施和科学研究”^②。美国外交政策委员会国家安全事务高级研究员亚历山大·格雷（Alexander B. Gray）称，中国在南极大陆的军事野心不断增长，并且将其经济野心也扩展到南极，建议美国必须提升极地能力，包括建造破冰船和飞机，以应对南极的大国竞争。^③ 这些不实言论经过媒体和学界的传播，造成国际社会对中国的猜忌和误解，对中国的南极事业不利。

其次，部分国家隐约出现针对中国的遏制态势。近年来，各方围绕南极保护区议题展开博弈，其中最引人注目的是有关中国提出在冰穹 A（DOME-A）地区设立特别管理区的讨论。一直以来，南极垄断集团国家在设立南极保护区方面具有相当大的优势。截至目前，南极垄断集团国家申请

① David Fishman, “China’s Advance into the Antarctic,” Lawfare, October 27, 2019, <https://www.lawfareblog.com/chinas-advance-antarctic>; Nengye Liu, “Poles Apart: The Long Shadow of US-China Competition,” The Lowy Institute, October 3, 2019, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/poles-apart-long-shadow-us-china-competition>.

② “Military and Security Development involving the People’s Republic of China,” U.S. Department of Defense, November, 29, 2022, p. 142, <https://media.defense.gov/2022/Nov/29/2003122279/-1/-1/1/2022-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

③ Alexander B. Gray, “China’s Next Geopolitical Goal: Dominate Antarctica,” American Foreign Policy Council, March 20, 2021, <https://www.afpc.org/publications/articles/chinas-next-geopolitical-goal-dominate-antarctica>.

保护区的数量占保护区总数的 84.6%，面积占保护区总面积的 94.3%。^① 但是，近年来中国设立保护区的举措却遭到部分国家的强烈反对。2009 年中国在南极内陆冰盖最高点冰穹 A 地区设立昆仑站，为更好地管理未来可能出现的国际科研活动，中国于 2013 年提出在冰穹 A 地区设立特别管理区的提案。不过，该提案遭到部分国家的强烈反对，在此后持续五年的讨论中，该提案被连续否决。究其原因，在于冰穹 A 地区是南极制高点，具有重要的战略地位，部分国家担心设立特别管理区将使中国获得在该地区的主导权和更多的南极权力与影响力，故而采取遏制行动。

再次，南极垄断集团巩固主权声索的行动受阻，反而指责中国“破坏”南极共识。近年来，南极海洋保护区（Marine Protected Area, MPA）成为南极地缘政治博弈的焦点。南极海洋保护区不仅是养护南极海洋生物资源与环境的主要方式，而且是部分国家维护与巩固主权声索的有效手段。截至目前，南大洋已设有南奥克尼群岛南大陆架海洋保护区（2009 年）和罗斯海保护区（2016 年），而东南极保护区、威德尔海保护区、南极半岛保护区三个保护区提案正在审议之中。值得注意的是，这些保护区全部位于提案国声索区的海洋延伸范围内。^② 然而，这些保护区提案并不完备，缺少必要的科学指标与清晰的建设标准。对此，部分国家强调设立海洋保护区需有充分的科学依据，^③ 尤其是中国强调在建立保护区之前需要确定研究与监测计划。不过，中国的提议遭到美国、法国、新西兰、欧盟等强烈反对，称研究与监测计划无关紧要，应当首先建立海洋保护区。^④ 概言之，相关国家为巩固自身的主权声索，在保护区制度建设尚未健全、科学依据不足的情况下坚持设立海洋保护区。不仅如此，它们隐藏了通过保护区来争夺主权优势的意图，而

① 邓贝西、张侠：《南极事务“垄断”格局：形成、实证与对策》，第 84 页。

② 例如，英国设立的南奥克尼群岛保护区位于英国声索区的海洋延伸区，新西兰、美国建立的罗斯海保护区位于新西兰声索领土的海洋延伸区，澳大利亚和法国提议建立的东南极海洋保护区位于澳大利亚和法国声索区的海洋延伸区。

③ “Report of the Thirty-seventh Meeting of the Commission,” Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, October 22-November 2, 2018, p. 28, para. 6.33-6.35, <https://meetings.ccamlr.org/system/files/e-cc-xxxvii.pdf>.

④ “Report of the Thirty-seventh Meeting of the Commission,” Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, October 22-November 2, 2018, pp. 23-24, para. 6.9-6.16, <https://meetings.ccamlr.org/system/files/e-cc-xxxvii.pdf>.

将海洋保护区与保护生物多样性、应对气候变化等话语叙事相关联，进而指责中国等国家破坏所谓南极环境保护进程，称中国“为捕捞更多磷虾而反对建立海洋保护区”^①。经媒体、学界传播，这进一步造成国际社会对中国的误解，对中国参与南极治理构成挑战。

（二）中国构建南极人类命运共同体的可能路径

南极是新疆域（New Frontier）的代表领域。新疆域的范围与当前讨论较多的“全球公域”（Global Commons）有所重合，不过这两个概念的来源与行动方案存在较大差异，代表了两种国际秩序理念。从概念来源看，全球公域的部分理论来源于“公地悲剧”。在新疆域话语体系中，南极是“各方合作的新疆域”^②，强调在尚未开发的未知领域展开合作。从行动方案看，对于如何在全球公域行动，以美国为首的西方给出了自由国际主义方案，^③强调公域的公共属性，奉行所谓开放原则、“先占先得”原则。理论上，全球公域尚未被进行主权分割、对所有国家开放，各国可凭借自身实力开展考察与探索活动，但实际上只有以美国为首的极少数大国具备相应实力，能够自由进入并探索。美国利用制度性话语权，将自身的利益诉求公开或隐秘地嵌入相关领域的国际规则制定中，以维持其在全球公域中的主导优势。与此不同，新疆域治理侧重于合作，中国强调，“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成国际合作的新疆域，而不是相互博弈的竞技场。”^④中国已具备较强的新疆域活动能力，而且作为大国，实现新疆域的有序治理是中国的责任。中国提出的人类命运共同体是全球化时代新疆域治理的理想方案。如何摆脱南极治理困境、应对挑战，进而构建南极人类命运共同体，是中国需要思考的关键问题。将南极人类命运共同体从理念转化为实践，可以在四个具体领域展开。

第一，加强多层次、多领域的南极国际合作，打破南极垄断集团的权力

① Francesco De Augustinis, “China and Russia Block Antarctic Protection,” *The Ferret*, November 1, 2022, <https://theferret.scot/antarctic-protection-krill-china-russia/>.

② 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲（全文）》，新华网，2017年1月19日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。

③ 韩雪晴：《自由、正义与秩序——全球公域治理的伦理之思》，第73页。

④ 《张高丽：坚持南极条约原则精神更好认识保护利用南极》，新华网，2017年5月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/23/c_1121022534.htm。

再中心化。多层次不仅包括同传统的垄断集团国家、非主权要求国等国家层面的合作，也包括同企业与非政府组织的国际合作。加强与南极垄断集团国家的交流合作，有利于中国南极科考事业的展开，与相关国家达成共识也有利于中国参与南极规则的制定与推行。加强与非主权要求国的国际合作可以淡化南极主权色彩，突出南极人类命运共同体的内涵。随着南极商业化活动日益增多，企业与非政府组织在参与南极治理方面蕴含着巨大潜能。然而，中国企业与非政府组织参与南极活动的程度还有待提高。在南极旅游方面，中国目前已是南极旅游的第二大客源国，但中国的南极旅游企业在旅游协会中的影响力极为有限。在生物勘探领域，欧美国家的企业积极参与生物勘探的产业开发之中，中国企业的参与相对不足。对此，应充分发挥中国企业、非政府组织在相关领域的作用，形成中国南极治理的合力。多领域是指除科学研究之外，开展后勤保障、基础设施建设等领域的合作。首先，应加大南极科考力度。澳大利亚等国的南极科考经验表明，一国对南极科考的广度与深度将决定该国在相关南极事务上的发言权甚至引领地位。^① 其次，中国可以充分利用技术优势和装备优势，推进后勤保障、基础设施建设等领域的合作。南极后勤保障的国际惯例是不同国家相互协助，以此免费换取服务。^② 此外，发展中国家参与南极治理的需求不断上升，如乌拉圭迫切需要来自中国的资金、技术、基础设施建设，以巩固其在南极的地位，^③ 中国可以利用自身优势，扩大与发展中国家的相关合作，来应对中国在南极环境中所面临的不利态势。

第二，加强对南极条约体系的研究，尤其是软法的研究。近年来，协商会议释放的信号是运用南极条约体系的既有规则来应对新问题。有协商国建议通过全面、有效和创造性地利用《南极条约》第 9 条的潜力与灵活性，来

① 陈力：《论南极海域的法律地位》，第 160 页。

② 例如，中国的“雪鹰”号直升机在南极点的美国科考站加油，作为交换，美国将获得 5 天的“雪鹰”号使用权；澳大利亚为中国的“雪鹰”号提供搜救掩护服务，作为交换，澳大利亚南极局获得 15 天的“雪鹰”号使用权。Anthony Bergin and Tony Press, “Eyes Wide Open: Managing the Australia-China Antarctic Relationship,” p. 7。

③ 李学峰等：《乌拉圭南极阿蒂加斯站现状与中乌南极合作》，《中阿科技论坛（中英文）》2022 年第 1 期，第 16 页。

增强南极条约体系,使其适应新要求。^①在发展保护区问题上,“南极环境保护委员会与南极科学委员会工作坊”倾向于利用南极条约体系内现有的工具来提升对南极价值的保护。^②在当前南极规则竞争的背景下,中国有必要对协商会议众多决议进行系统与深入的研究,提出新的解决方案或有说服力的新解释。在南极软法规则增多的背景下,加强软法规则的系统研究具有重要意义。在各方利益制衡、硬法难以出台的情况下,软法能够调动南极条约体系的组织功能,弥补硬法的不足。加强软法规则研究、参与制定更多的南极软法,可以有效提升中国参与南极治理的制度性话语权。

第三,培养综合性人才,积极参加南极治理的各类平台,尤其是协商会议工作组、会间联络组。当前,协商会议所有实质性议题在闭会期间首先由各类会间联络组讨论,提出初步讨论结果,然后提交到协商会议工作组。积极参与会间联络组,不仅容易形成对本国有利的意见,而且提案通过的概率会大大增加。目前,中国参与会间联络组的程度不足,由中国牵头主持的会间联络组较少。培养包括科研人才和外交人才在内的综合性人才,积极参与工作组及会间联络组,参与相关议题讨论,不断提升中国的南极规则制定能力、舆论宣传能力以及统筹协调能力。^③

第四,优化中国的南极话语叙事,建立内外兼顾的完整传播机制。在对外传播方面,中国需要建立一套易被国际社会接受,同时又能维护中国南极权益的机制,讲好中国的南极故事。目前,针对国际上对中国参与南极事务的不实报道,中国媒体处于“失声”状态。一方面,中国需要对这些不实言论进行有理、有力的反击,扭转目前的不利局面;另一方面,需着重传播中

^① Russian Federation, “Report of the Informal Discussions on Relevant Issues, Trends and Challenges to the Antarctic Treaty System,” Secretariat of the Antarctic Treaty, April, 30, 2021, p.5, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM43%2Fwp%2FATCM43_wp055_e.docx&wdOrigin=BROWSELINK.

^② SCAR, et al., “Recommendations arising from the Joint SCAR/CEP Workshop on Further Developing the Antarctic Protected Area System Prague, Czech Republic, 27-28 June 2019,” Secretariat of the Antarctic Treaty, June 29, 2019, p. 4, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdocuments.ats.aq%2FATCM42%2Fwp%2FATCM42_wp070_e.doc&wdOrigin=BROWSELINK.

^③ 王婉璐、潘敏:《南极条约协商会议的组织结构与运作变迁》,《太平洋学报》2021年第12期,第103页。

国坚定维护南极条约体系、在南极国际合作中的贡献、对人类探索南极作出的贡献等，使中国参与南极事务在国际社会获得更多认同。对内宣传同样不可忽视，可以通过拍摄纪录片、电视剧，利用新的传播平台，加强对南极环境保护、中国南极精神、南极国际合作精神等内容的宣传，让更多人认识南极、理解南极，认同南极人类命运共同体的理念。

结 束 语

作为战略新疆域的重要组成部分，南极是一个相当独特的案例，即国家如何在主权冻结、各方立场不一的情况下参与国际事务、制定国际规则。南极条约体系已历经六十多年平稳运转，但全球化与气候变化放大了南极治理原有的弱点，南极问题日益复杂，呈现权力再中心化、治理规则软法化、价值理念冲突加剧等一系列新态势。当前，南极真正的威胁是非国家层次的人类安全威胁，而非传统的国家安全威胁。自由主义理念使南极垄断集团专注于本国和本集团利益，将地缘政治置于全球性挑战之上，将焦点集中于国家间竞争、而不是应对非传统安全挑战，这既造成南极治理内部实质性分裂，又与南极问题需要全球共同应对的内在要求严重脱节，阻碍南极有效治理。人类命运共同体是中国提出的治理新疆域的方案，可以重塑南极治理的价值理念，进而稳定全球化时代的南极秩序。在美对华战略竞争加剧、乌克兰危机持续的背景下，中国可通过进一步加强南极国际合作、加强对南极条约体系的法律研究、积极参加南极各类平台、优化南极话语叙事等方式，推动南极人类命运共同体从理念到实践的转化。

[责任编辑：石晨霞]