

研究论文

# 澳大利亚南极利益——现实挑战与政策应对

吴宁铂 陈力

(复旦大学法学院, 上海 200433)

**提要** 地理空间上的相对邻近性与最为广阔的领土主张,使得南极一直都是澳大利亚最为重要的战略重点之一。在积极参与南极事务的过程中,澳大利亚通过对其南极利益与面临的挑战所形成的明确具体的认识,逐渐建立起一系列完善、健全的政策机制,并将维护领土主权、加大科研投入、保护南极环境、获取经济收益作为现阶段的主要目标。

**关键词** 澳大利亚南极利益 政策主体 中澳合作

doi:10.13679/j.jdyj.2016.1.123

## 0 引言

澳大利亚与南极的渊源由来已久,欧洲人在 17 世纪初叶发现这块大陆时,误以为这是一块直通南极的陆地,故取名“澳大利亚”。其英文名 Australia 由拉丁文 Terra Australis Incognita (未知的南方土地)转变而来,意即“南方大陆”。而“我们伟大的冰雪邻居”则是澳大利亚对白雪皑皑的南极大陆亲切的称呼,也反映了澳大利亚在地理上与南极的相对邻近性,更体现出澳大利亚参与南极事务的悠久历史。早在 100 多年前南极探险的“英雄时代”,道格拉斯·莫森爵士就组织与领导了多次南极探险与考察活动,为独立伊始的澳大利亚理直气壮地提出南极主权要求奠定了基础。1933 年从英国继承的对南极大陆总面积近 42% 的领土主张构成了澳大利亚南极利益的核心。在七个对南极提出主权要求的国家中,澳大利亚在南极的活动最为频繁,对南极问题也最为关切。为适应不同时期形势的变化,澳大

利亚在坚持不放弃核心利益原则的前提下,又在具体问题上采取高度灵活的政策。从而确保本国在南极条约体系中始终发挥着领导者的作用。

## 1 澳大利亚的南极利益

基于南极在地缘战略、科学研究、环境保护和潜在的经济价值等方面对澳大利亚的重要意义,历届澳大利亚政府都支持和重申其在南极的国家利益。

### 1.1 主权与政治利益

鉴于澳大利亚在地理空间上毗邻南大洋,在南极所要求的领土面积也最为广大(约 600 万平方千米),历届澳大利亚政府都强调,对南极领土主权的放弃或减损都将威胁本国及该地区的安全,维护澳大利亚南极领土及其相邻海域主权必须置于优先考虑的地位。尽管澳大利亚对南极领土的主张一直受到《南极条约》第 4 条暂时“冻结”主权要求的限制,但澳大利亚的立场始终没有淡化<sup>[1]</sup>。1979 年,时任外长安德鲁·皮考克就曾重申:“澳大利亚对南极

[收稿日期] 2015 年 6 月收到来稿,2015 年 9 月收到修改稿

[基金项目] 国家哲学社会科学基金项目“我国南极权益维护的法律保障研究”(11BFX141)、国家海洋局国际合作司(港澳台办公室)与中国极地研究中心极地权益研究联合资助项目“澳大利亚南极政策与法律研究”(QY201401-07)和中国极地科学战略研究基金项目“南极海洋保护区的国际法问题研究”(20150408)资助

[作者简介] 吴宁铂,男,1987 年生。博士研究生,主要研究方向为国际法。E-mail:13110270025@fudan.edu.cn

拥有的主权权利来自于英国、澳大利亚探险者根据先前的发现所正式提出的要求以及澳大利亚根据本国立法对英国将其南极领土正式转让的接受,还包括随后澳大利亚为表明行使主权的意图而在该领土内采取的行动,尤其是澳大利亚对其南极领土的立法,涉及该领土的条约的谈判和缔结以及参与对该区域的管理活动的程度<sup>[2]</sup>。”

在南极条约存续期内,澳大利亚采取了多种多样的方式来显示其维护南极主权的坚定态度。如其“澳大利亚南极领地”(Australia Antarctic Territory, 以下简称 AAT) 内的莫森站、戴维斯站、威尔克斯站等科考基地开设邮局,发行南极领地邮票;国际电话区号设置为 672;将两块扇形区域划分为威廉二世地、玛丽皇后地、威尔克斯地、乔治五世地等 9 个行政区域等等。更为强硬的措施则是颁布和实施新的适用于南极及南大洋的新法律;向联合国大陆架划界委员会提交其南极外大陆架划界申请案,希望从法律意义上肯定其南极主权。另一方面,由于普遍意识到澳大利亚所主张的南极领土与其本土大陆的邻近性以及澳大利亚作为潜在管理当局的事实,国际社会即使不从全球视角出发,也不得不高度重视澳大利亚在南半球,特别是南极事务中的地位与作用。拥有南极最大的领土主张国的身份对于传统上一直无法位居国际政治舞台中心的澳大利亚来说,可以产生巨大的影响力。在南极条约体系下,无论是缔造南极条约还是促成《关于环境保护的南极条约议定书》(以下简称《马德里议定书》),亦或是积极参与南极环境保护和南大洋渔业管理等等,无一例外都表明了澳大利亚试图充当南极事务领导者的雄心壮志。这一切的基础都要求澳大利亚即使在无法获取经济利益的时期内也必须保持其对南极领土的主张。

## 1.2 经济利益

南极主权对澳大利亚的重要性也体现在其重要的经济价值。第一,澳大利亚所主张的南极领土范围内蕴含着丰富的矿产资源,除了煤炭以外还包括锰矿石、铁、铀、铜、铅等金属;南极预计石油总储量(2 030 亿桶)的 1/4,约 500 亿桶位于澳大利亚和新西兰要求的领土所毗邻的近海大陆架上<sup>[3]</sup>,普里兹湾和兰伯特地堑区也是石油天然气资源潜力最大的

主要勘探区<sup>[4]</sup>。澳大利亚南极探险的先驱者莫森就曾预测南极的矿产资源必然会在将来某个时间给澳大利亚带来巨大的利益<sup>[5]</sup>。尽管 1991 年澳大利亚为保护南极大陆及附近地区的生态环境免遭破坏而缔结的《马德里议定书》规定 50 年内禁止在南极地区进行一切商业性矿产资源开发活动,但澳大利亚也预见到在此之后形势可能会出现变化,更何况现阶段有一些尚未被识别的非矿物资源在将来可能得以开发。澳大利亚南极政策制定者还以 1867 年美国国务卿威廉·西华德<sup>[6]</sup>从俄国购买阿拉斯加的例子告诫那些质疑者,现阶段坚持其主权要求是为了今后几代人的长远发展。第二,由于过度捕捞和环境污染,近海传统渔场所能提供的渔业资源日渐枯竭,已经远远不能满足全球市场的消费要求。而南大洋中储量可观的生物资源,如磷虾、犬牙鱼等,对于人口膨胀、食物短缺的当今世界有着广阔的开发前景。在南极海洋生物资源养护委员会所划分的南大洋渔区中,AAT 环绕的南印度洋与南太平洋海域所构成的 58 区是仅次于 48 区(南极半岛及其以东海域)的第二大磷虾产区;澳属麦克唐纳群岛与赫德岛的专属经济区内则广泛分布着被誉为“海中白金”的高利用价值的犬牙鱼类。澳大利亚为了捍卫其南大洋渔业资源,采取了多种措施。包括根据《南极海洋生物资源养护公约》(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resource, 以下简称 CCAMLR) 和本国国内法的有关规定,加强渔业管理与监控,打击非法捕鱼以及申请建立东南南极海洋保护区等。

## 1.3 科研与环境利益

在南极条约搁置主权争议的情况下,科学考察活动经常被作为实现政治目的的合法工具,它能够成为那些试图控制和利用南极的国家提供一个便捷的途径。更为重要的是,在南极科考活动居于领导地位的国家往往对在国际社会有关南极治理的探讨中有着显著的影响力。澳大利亚凭借 100 多年来对南极的科学研究与考察的悠久历史,奠定了其在南极科学事务中的领先地位<sup>[7]</sup>。有学者不无自豪地宣称:“除了英国,我们是唯一具备足够历史经验来建立完备科学计划的国家”<sup>[8]</sup>。南极的自然环境与气候为开展科研活动提供了得天独厚的便利条件,例

如干燥、寒冷和稳定的南极大气为观测宇宙创造出最好的条件;南极冰下湖泊能模拟木星和土星寒冷卫星的条件,收集自该大陆的陨石则揭示了太阳系形成等的信息等。南极气候变化则是影响澳大利亚南部海洋环境、风向及气候活动的重要因素之一,也是澳大利亚监测本国降水与干旱程度的重要依据<sup>[9]</sup>。为支持和协助相关科学活动,澳大利亚在南极单独或联合他国设立了12个特别保护区,数量仅次于美国与英国,位居第三。南极的环境变化与全球气候变暖、海平面上升、大气污染以及本地区生态系统的完整性等方面有着密切联系,然而频繁的人类活动对南极脆弱的生态环境造成了严重威胁。特别是作为南极最大的领土主张国的澳大利亚,其声称拥有主权的南极领土境内建有意大利、俄罗斯、中国等国的多个科学考察站,又是逐步升温的南极旅游触角所伸及的热点地区,这自然会引发澳大利亚对环境问题的担忧与关切。因此,在南极条约体系形成与发展的过程中,澳大利亚就一直扮演着推动南极环境保护的主导者的角色:积极促成1964年《保护南极动植物议定措施》的出台;与法国一道拒绝签署《南极矿产资源活动管理公约》(CRAMRA),并转而推动谈判和缔结旨在全面保护南极环境的《马德里议定书》;为确保南极环境安全,向南极环境保护委员会提供多方位的支持,如澳大利亚南极局的科学家和政策顾问以及来自澳大利亚其他多个研究机构的信息为环境保护委员会采取保护措施提供了坚实基础;联合中国、俄罗斯、罗马尼亚等国设立东南极洲拉斯曼丘陵特别管理区以有效协调与规范各国科学考察工作;就人类活动对南极的影响率先建立环境研究与评估项目等。

## 2 澳大利亚南极利益面临的挑战

近年来,由于南极地区保持了长期稳定的局面,澳大利亚政府为了缓解财政困难逐步削减了在南极的投入,使得澳大利亚对其所主张的南极领土的影响力有所下降;澳属亚南极海域猖獗的非法捕鱼活动给澳大利亚的渔业资源造成了巨大经济损失;AAT境内未受规制的旅游活动则严重破坏了南极的生态环境。澳大利亚的南极利益面临着严峻的挑战。

### 2.1 南极“主权”遭到削弱

《南极条约》第4条第2款规定:“在本条约有效期间所发生的一切行为或活动,不得构成主张、支持或否定对南极的领土主权的请求的基础,也不得创立在南极的任何主权权利。在本条约有效期间,对在南极的领土主权不得提出新的要求或扩大现有的要求。”以所谓“冻结主权”的方式暂时搁置了南极领土争议。但该条款并未彻底解决南极主权归属问题,一旦《南极条约》因国际形势的重大变化而废止终结,根据解决领土争端的国际法规则与实践,南极领土要求国仍将面临就其主张提供相关证据的问题。考虑到地理上的邻近性和对南极探索、发现与活动的历史及其延续性,无疑澳大利亚主张的依据在所有领土要求国中最为充分。但领土要求很大程度上需要本国在该区域的现实活动与影响力的支持,具体到地理遥远,环境恶劣而不适宜人类生存的南极,更是特别注重来自科学领域的研究与贡献。积极的科研活动不仅可以巩固澳大利亚对南极领土的主权要求,也有助于在制定南极环境管理标准、加强南极生态系统保护以及促进国际科学合作等方面发挥领导作用。然而,澳大利亚的南极“主权”却由于自身投入与活动程度的降低而遭到削弱。澳大利亚科学院在2014年提交的《澳大利亚在南大洋与南极海域的未来活动与责任》中指出,澳大利亚南极项目所支持的科学计划已经从1997年的最高值142个跌至2014年的62个;每年赴南极人数中的科研人员比例从1989年的50%下降至近年的20%。澳大利亚南极科学事业的衰退也导致其衡量科研成果的科学出版物数量的锐减,从1999—2006年年均约200部降到了2013年的100部以下。不断削减的财政预算无法给予现有南极陆地与海洋科学研究足够支持,更无力承担新项目的设计;资金短缺导致南极基础设施在20多年的时间里未及建设而严重老化;仅有的一艘极地破冰船“极光”号也因临近设计寿命而随时可能退役。由此造成的后果是,澳大利亚无论是前往其主张的南极领土还是亚南极岛屿的承载与接待能力都“严重不足”(Woeefully Inadequate)<sup>[10]</sup>。与此同时,澳大利亚声称拥有主权的东南极洲却不再是远离南极半岛与罗斯海地区的国际角逐的沉寂一隅。在“澳大利亚南极领

地”内,逐渐走出苏联解体阴影的俄罗斯已经从沉沦中苏醒,《2020年前和更长期的俄罗斯联邦在南极活动的发展战略》表明了俄试图恢复往日红色帝国的荣光;日益崛起的中国,近年又陆续在南极内陆建成了昆仑站与泰山站,占据了南极冰盖最高点——冰穹A,同时也实现了中国南极考察从南极大陆边缘向腹地纵深的历史性跨越。相形见绌的是澳大利亚仅在AAT边缘海岸建有3个小规模考察站。不少学者对于澳大利亚在东南极这片被忽视的扇形区域微乎其微的实质存在是否能够体现行使主权的“有效控制”(effective occupation)原则感到忧心忡忡。澳大利亚战略政策研究所(ASPI)在一份报告中进一步列举:“我们从未或几乎没有踏访过AAT漫长的海岸线,有相当广袤的地域甚至无法到达。而其他国家却在AAT境内从事着科学研究或观测活动,还对我们未曾巡视过的地区进行命名<sup>[11]</sup>。”澳大利亚科学院得出结论:“澳大利亚在其主张的南极领土范围内的无所作为将极大地损害本国在这一地区所建立起来的长期稳定的目标、利益和影响力<sup>[12]</sup>。”

## 2.2 非法捕捞活动猖獗

根据联合国粮食及农业组织出台的《关于预防、制止与消除非法、未报告、未规制的捕捞活动的国际行动计划》的定义,非法捕捞主要是指外国船舶在沿海国管辖或区域渔业组织所管理的海域内未经许可以及违反国内法规、保护与管理规定等国际条约义务的捕捞活动。除此之外,未事先报告的与未受管制的捕捞活动通常也被列入该范围,总称为IUU(Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)<sup>[13]</sup>。IUU的捕获量往往会超过为CCAMLR可持续性发展而分配的合法捕捞限额。如果继续放任下去,它将最终导致海洋生物资源的枯竭;IUU所隐藏的准确的捕捞数据也给未来确定鱼类资源实际状态和管理海洋生物资源带来极大的困难。距离澳大利亚本土南部约4100千米的澳属麦克唐纳群岛与赫德岛专属经济区是南极犬牙鱼类资源最为丰富的海域之一,也处于CCAMLR管辖范围内。鉴于南极犬牙鱼类具有成熟周期长、繁殖力低等弱点,以及履行CCAMLR要求缔约国合理利用与保护的义务,澳大利亚政府对许可捕捞数额进行了严格控制。但由

于南极犬牙鱼类在南大洋生物资源中最具经济价值,不少国家渔船不惜铤而走险,从20世纪90年代末开始,南大洋的IUU问题日益严重。据澳大利亚南极局报告显示,仅1997—1998年在南极海洋生物资源养护公约适用海域内的非法捕获量就达32000吨,超过合法捕捞额(11000吨)近3倍<sup>[14]</sup>。在此之后的6年里,南大洋IUU活动所捕获的犬牙鱼类总量(80960吨)几乎等同于合法捕获量(83696吨),价值超过10亿澳元<sup>[15]</sup>。虽然澳大利亚农业部声称自2000年开始对上述岛屿周边水域进行的定期巡逻已经取得了一定成效,2005年至今尚未有发现IUU活动的记录<sup>[16]</sup>。但考虑到澳大利亚渔业区位置偏远、面积广阔,实际从事IUU活动的船舶及其捕获量要远远多于当局能够查获的。更为棘手的是,在澳大利亚渔业区域内进行IUU活动的船舶有相当一部分来自非CCAMLR缔约国,而澳大利亚作为CCAMLR缔约国无法对非缔约国船舶行使管辖,只能根据CCAMLR第10条第2款“促请任何非本公约缔约国注意其国民或船只依委员会之意见进行,实现本公约目标之任何活动”或采取其他非强制执行措施。此外,由于船只在不同管辖海域游弋的特点以及联合国海洋法仲裁庭保护船旗国“迅速释放在”的倾向性,澳大利亚在其亚南极岛屿专属经济区内针对IUU的执法遇到了较大的障碍。例如2002年俄罗斯诉澳大利亚的“伏尔加号案”中,国际海洋法法庭裁定澳大利亚应当迅速释放其逮捕的悬挂俄罗斯国旗进行非法捕鱼的“伏尔加号”渔船;并认为澳大利亚渔业立法对保证金合理数额的设置违反了1982年《联合国海洋法公约》第292条“船只与船员的迅速释放”的规定<sup>[17]</sup>;对澳大利亚要求释放船只需安装远程监控管理系统以便进行监控等要求也未给予支持<sup>[18]</sup>。

## 2.3 旅游引发环境问题

南极旅游被定义为:在南极地区除直接参与科学研究和管理各国基地的正常运行之外的现有的全部人类活动<sup>[19]</sup>。旅游者因此被归于“不具备参与建立国家南极项目的官方身份的访客,包括从事南极探险活动的非政府团体或私人探险家以及旅行社组织的自费南极商业旅游的游客等<sup>[20]</sup>。现代南极旅游开始于20世纪50年代末,在随后的近三十年里

的发展过程一直波澜不惊。1958—1987年间,平均每年前往南极的游客数量都未超过1 000人<sup>[21]</sup>。但自1993—1994年度前往南极的游客数量史无前例地超过科考人员之后,南极旅游日趋升温,特别是自2006年以来,平均每年赴南极旅游人数都超过了30 000人<sup>[22]</sup>。尽管南极旅游业呈现出蒸蒸日上的势头,但南极旅游管理目前仍然处于“不系统、不完整、法律性质模糊”的状态。由于南极主权地位未定、南极条约协商会议“一致同意”的决策机制以及缔约国之间国家利益与共同利益的冲突等因素的困扰,南极条约协商会议就南极旅游始终没有形成清晰的政策目标或连贯、全面的管理与监督制度。普遍的观点认为,如果仅仅为了解决旅游这个暂时居于次要地位的问题而轻易改变现状,这将严重损害各国政府在南极事务上的合作关系并动摇南极条约体系的稳定性<sup>[23]</sup>。因此南极条约体系并未对南极旅游进行集中管理,而是交由南极条约各缔约国根据“马德里议定书”及其附件所制定的国内法以及南极条约协商会议所制定和修订的《南极旅游指南》的建议等来调整。然而马德里议定书仅仅在少数条款与附件中提及旅游活动,没有将其单列出来以特殊或专门条款加以规制,导致许多具体实施细节存在空白,使得缔约国无法制定相应的国内法规;南极条约协商会议相关的“建议”并不具有法律约束力,只能由缔约国自行判断是否适用,有些国家往往会以该建议与国内立法相悖而拒绝采纳。虽然国际南极旅游组织协会制定的《南极探访须知》为南极旅游设立了应当遵守的基本准则,却不具备强制约束力。目前,南极旅游很大程度上只能依靠旅游运营者的自我管理,根本无法确保各个旅游公司认真按照规则经营。例如前往澳大利亚所主张的南极领土的游轮与乘客数量、访问范围都没有明确的限制,这使得燃油泄漏、废弃物排放以及密集人流给当地环境与动植物生态系统所带来的负面效应越发显现。

### 3 澳大利亚的南极政策

南极对澳大利亚具有极其重要的战略价值,然而一段时期内由于投入不足,澳大利亚在南极事务

中的影响力呈现出下降趋势,南极利益遭受严峻挑战。为了明确宣示澳大利亚对其主张的南极领土的控制力,结束目前孱弱的实际存在与其应有的南极大国地位不匹配的局面,澳大利亚政府对其南极政策目标进行了升级扩展,并于2014年发布了《20年澳大利亚南极战略计划》。

#### 3.1 南极政策目标

澳大利亚南极局根据澳大利亚的南极利益类别与重要程度,将南极政策目标归纳为基础目标以及由此扩展的目标。

基础目标包括:

- (1) 维护澳大利亚南极领土的主权,包括相邻海域的主权权利;
- (2) 利用南极所提供的科学研究的特殊机遇;
- (3) 考虑到南极的特殊性和对澳大利亚的影响,切实保护南极环境;
- (4) 维护南极免受战略博弈或政治对抗的现状;
- (5) 了解地理上邻近澳大利亚的地区并能够对其施加影响;
- (6) 从南极的生物和非生物资源(不包括矿产和石油)获得合理的经济收益。

扩展目标包括:

- (1) 保持并加强澳大利亚在其南极领地的实质性存在,包括科学研究、设施、投送能力以及在其南极领地所有区域(含赫德岛与麦克唐纳群岛及其毗邻海域)开展行动的能力;
- (2) 保持并加强澳大利亚在南极的外交存在,并通过南极条约和其他国际协定积极参与影响南极治理安排的国际事务以增强澳大利亚在南极的影响力;
- (3) 持续改进澳大利亚在南极活动的管理,并鼓励其他国家在南极和南大洋积极采取类似行动;
- (4) 促进澳大利亚和作为其重要双边伙伴的国家之间的科学与后勤合作;
- (5) 寻求南极相关活动所产生的可能的经济机遇,这些活动来自于:南极旅游的良好管理、南大洋渔业的可持续与良好的调控、澳大利亚通往南极的门户城市(霍巴特、悉尼、珀斯)<sup>[24]</sup>。

### 3.2 澳大利亚南极战略计划

2014年10月,澳大利亚环境部部长格雷格·亨特与参议院议长霍恩·埃里克·阿贝茨共同发布了《20年澳大利亚南极战略计划》。该份报告从维护和提升澳大利亚在南极科学、治理与外交所享有的声望的角度,广泛评估了澳大利亚南极计划的现状和面临的挑战,并就未来20年乃至更长久的时间里维护澳大利亚南极利益所涉及的政策制定、行政管理、项目发展、科学研究、后勤保障、国际关系等领域提出了35点建议,综合起来主要是以下几个方面:

#### (1) 增强在南极的实质存在

澳大利亚政府计划建造一艘新型破冰船以替代即将退役的“极光”号。按照设计方案,该船具备更强劲的破冰能力,可终年在海冰区域内行驶;能够有效地为澳大利亚南极科考站提供后勤补给并开展南大洋与南极科考活动,足以满足未来至少20年内澳大利亚南极科考的需要;建立和发展洲际航空运输能力,形成本土霍巴特与南极威尔金斯机场链接的定期直飞航班;对澳大利亚南极科学考察站进行现代化改造与升级,实现更为高效的运营与管理,在提高人员与资产配置及使用的灵活性的同时增强其在澳属南极领地内对科学研究等优先进行活动的支持能力<sup>[25]</sup>。

#### (2) 维护领土与区域安全

澳大利亚司法部与南极局应当对适用于澳属南极领土的立法与行政行为进行审查以确保其有效性并考虑采取以下行政措施:任命南极局局长为澳属南极领地与亚南极岛屿的行政主管、确保对澳属南极领地及其相邻海域的测绘项目的持续性、为政府高级官员访问澳属南极领地提供便利等。澳大利亚将继续致力于确保南极条约体系的权威效力与长久稳定,包括为了维护南极条约体系所确立的旨在避免南极遭受国际冲突与军事化影响的规范与实践而对其施加影响所投入外交资源以及与南极条约成员国进行的合作;努力增进与在澳属南极领地内活动的南极条约协商国特别是在南极事务中发挥重要作用国家之间的交流与沟通;充分考虑与法国、印度、中国、新西兰等国达成的重要双边协定并促使其得到有效执行<sup>[26]</sup>。

#### (3) 加大南极科学资金投入

澳大利亚应通过南极局核心研究人员向政府提交的重要科学建议以及本国与国际研究机构和大学提供的针对澳大利亚南极科学战略计划的研究来形成支持南极科学发展的综合系统。大幅增加澳大利亚南极科学研究以下领域的资金投入:促进南极与南大洋前沿科学领域的国际合作、为可能延续数年的后勤复杂的重点研究项目的计划与行动提供便利、鼓励各国在东南极更深入的合作并展示澳大利亚在南极科学的领导能力。澳大利亚南极局应做出足够的经费预算安排以支持相关计划与行动<sup>[27]</sup>。

#### (4) 打造霍巴特的南极门户地位

澳大利亚联邦与塔斯马尼亚地方政府将共同合作,优先安排对塔斯马尼亚岛的基础设施投资以加强其作为前往东南极的首要门户地位。包括:维修更新霍巴特年久失修的港口设施以确保其可用于往返南极船舶的运输补给与海洋研究;增强霍巴特港持续有效地为飞机、船舶供应燃油的能力;建立有效的港口出入境检验检疫管理制度与适当的存储与补给设施,为东南极日益增长的海上与航空交通服务。据估计,因澳大利亚与其他国家南极科考活动给塔斯马尼亚电子、信息技术、航空、海洋、旅游服务等行业所带来的收益将超过1.8亿美元,并直接提供1185个就业岗位<sup>[28]</sup>。

## 4 澳大利亚南极政策的制定与执行主体

政策制定与执行是政府的核心工作之一,澳大利亚南极政策制定与执行主体以南极局为行政主管机构,内阁部门、执行机构与地方政府发挥各自职能作用。

### 4.1 行政主管机构

澳大利亚南极局(Australia Antarctic Division, AAD)是澳大利亚南极政策的主管与领导机构,隶属于澳大利亚政府环境部,负责国家的南极洲与南大洋项目工作。澳大利亚南极局人员在南极洲政策、科学、物流支持、基地医学和管理方面拥有特定专长。南极局负责管理澳大利亚的南极洲领地;开展和促进南极洲与亚南极科研工作;协调和管理澳大利亚的南极洲后勤项目;针对澳大利亚的南极洲

利益制订政策和提供建议;促进澳大利亚在南极洲条约体系范围内的南极洲利益;维护常设研究站和野外基地,提供交通、通讯与医疗服务<sup>[29]</sup>。

#### 4.2 内阁部门与执行机构

##### (1) 外交事务与贸易部

澳大利亚外交事务与贸易部(Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT, 以下简称“外交部”)在南极政策范围内对澳大利亚出席南极条约协商会议的代表承担领导职责,并在南极条约体系内为维护澳大利亚南极利益提供外交支持。例如由于日本长期在南极海域以“科学研究”名义从事的商业捕鲸活动给海洋生态平衡造成的巨大破坏,澳外交部一直予以强烈谴责。在双方对立最为严重的2007年,澳大利亚外交部召见了日本驻澳代办,向其表达了澳方反捕鲸的立场;澳大利亚驻日本大使亦得到指示,向日本方面提出抗议<sup>[30]</sup>。

##### (2) 环境部

澳大利亚环境部(Department of Environment, DE)的总体职责是通过对南极区域的保护、管理、研究来促进澳大利亚在南极的战略、科学、环境、经济利益。除其下属的南极局承担最主要的政策职能外,环境部还向澳大利亚联邦政府就南极环境和文化遗产保护事项提供政策与项目咨询意见;作为澳大利亚参与有关南极环境问题的国际会议的代表,负责为澳大利亚履行南极条约及其相关环境保护制度进行立法;制定和实施显示澳大利亚在南极和南大洋存在的政策与活动等<sup>[31]</sup>。

##### (3) 农业部

澳大利亚农业、渔业与林业部(Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, DAFF)所发挥的作用是:制定和实施能够确保《南极海洋生物资源养护公约》适用范围内的澳属赫德岛、麦克唐纳群岛与麦夸里岛毗邻的南大洋渔场的渔业资源的可持续发展与合理利用的政策与项目;增进下属可持续与生物安全政策局、农业产业局等分支机构与渔业管理局的密切合作以便于协助负责渔业的部长就联邦政府的渔业管理、各行政部门之间的业务发展、渔业立法修订与审查、南大洋渔区的管辖边界划分和资源安排等问题决定应当设置的政策方向<sup>[32]</sup>。

##### (4) 国防部

澳大利亚国防部维护本国南极利益所承担的具体职责包括:根据南极条约第1条,提供军事人员和军事设备,为澳大利亚南极科学研究及其它和平目的的服务。例如澳大利亚空军提供军用运输机搭载科研人员前往南极,海军舰只定期向凯西站、戴维斯站等南极科考站输送物资补给和建筑材料;保护CCAMLR适用区域内澳属岛屿专属经济区的渔业资源,特别是打击该海域内的非法、不报告和不管制捕捞活动。自1997年起,澳大利亚政府开始动用皇家海军(Royal Australian Navy, RAN)舰艇对在赫德岛与麦克唐纳群岛专属经济区内的IUU活动采取执法行动,查扣和抓捕了多艘违反澳大利亚法律的渔业船舶;除此之外,还需承担对南大洋上遇险船舶、飞机进行搜索与救援等任务<sup>[33]</sup>。

##### (5) 海关与边境保卫局

澳大利亚海关与边境保卫局(Australian Customs and Border Protection Service, ACBPS)<sup>[34]</sup>所属海岸警备队是由联邦政府授权对南大洋澳属岛屿专属经济区进行常规民事巡逻和监管的海上行政执法力量,通常配合澳大利亚渔业管理委员会、联邦警察局、检疫局、国土局等政府部门对海上违法行为进行拦截、查扣和抓捕。但由于自身不具备司法权,通常都根据违法性质再行移交相关职能部门,如涉嫌走私、贩毒者交由海关处理;非法捕鱼交由渔业管理委员会处置;海洋污染交由环境部解决等。

#### 4.3 地方政府与科研机构

##### (1) 塔斯马尼亚州

作为通往南极的重要门户,塔斯马尼亚州政府的职责是:对位于亚南极海域中的麦夸里岛进行管辖;管控经本地区前往南极的旅游;为位于首府霍巴特的南极海洋生物资源养护委员会秘书处与保护信天翁与海燕协定(ACAP)秘书处提供支持,给予国家南极局局长理事会(COMNAP)必要协助等<sup>[35]</sup>。

##### (2) 科研机构

澳大利亚气象局(Bureau of Meteorology, BOM)提供南极大陆及其海域天气、气候与水文观测与预报服务;澳大利亚地球科学局(Geoscience Australia, GA)制作有关南极的地球科学图件、数据库和信息系统进行矿产勘查和环境规划,完成澳大利亚所主张的南极外大陆架的地质填图,鉴别潜在的油气

资源;提供重要的空间信息等;澳大利亚联邦科学与工业研究组织(Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization, CSIRO)、塔斯马尼亚大学的南极气候与生态系统合作研究中心(ACECRC)及海洋与南极研究所(IMAS)同其他大学的科研团队分别承担各自领域内的南极科研项目。

## 5 中澳南极合作展望

中国与澳大利亚在南极地区开展科研以及有关事务方面的合作有着坚实的历史基础。早在1979年,中国第一批赴南极考察的科学家就应澳方邀请,在澳大利亚南极站开展科学考察活动。此后,中澳两国在南极现场考察、合作研究、后勤支撑、信息共享、紧急救援、国际事务等方面开展了持续的、多种形式的合作。澳大利亚多次表示欢迎并积极支持中国南极考察,向中国介绍国际南极形势、组织实施南极考察的经验,提供情报资料等<sup>[36]</sup>。包括在中国中山站的选址和建设过程中,为中国提供气象咨询、航海资料、交通工具、后勤补给等支持,还联合中国共同申请并管理东南极洲阿曼达湾特别保护区等。澳大利亚认识到,保护南极生物多样性与当地环境、应对气候变化等议题作为当前工作重点,不可能由一个国家单独完成。对南极科学考察表现出极大热情且奉行和平崛起政策的中国的参与,符合澳大利亚现阶段的南极利益,也有利于促进两国在南极与南大洋科学研究与环境保护等领域的共同发展。而且,中国正处于迈向极地强国建设的全新历史阶段,作为通往南极的重要门户的澳大利亚在中国完善南极战略布局,加快南极考察能力建设过程中的地位与作用必然会显著提升。2014年11月,中国国家主席习近平对澳大利亚进行国事访问期间双方签署的《中华人民共和国政府与澳大利亚联邦政府关于南极与南大洋合作的谅解备忘录》与《中国国家海

洋局与澳大利亚塔斯马尼亚州政府南极门户合作执行计划》更是为深化与扩大两国友好合作开创了广阔前景。但作为南极事务的后起之秀,中国在南极政策制定实施方面与澳大利亚相比还存在不小的差距。深入研究与中国南极合作关系最为密切的伙伴澳大利亚的南极政策,无疑对明确我国的南极利益,完善相关国内配套立法和政策目标制定极具借鉴意义。同时也利于我们及时审视与澳方存在的潜在分歧,以便及时调整立场和采取应对措施。我们必须意识到除位于南乔治王岛上的长城站外,中国在南极大陆建立的三座科考站都位于澳大利亚声称拥有主权的“南极领地”内。南极领土作为澳大利亚的国家核心利益,中国在采取实际不予承认立场的前提下应努力维持南极现状,在合作中尽量回避这一敏感问题,在外交场合更不轻易作任何否定或支持的表态。对于近年来澳大利亚高举“环境与生物保护”旗帜力主在东南极海域建立海洋保护区的提议。中方认为,海洋保护区报告的研究活动数据并非来自最新领域,而是对已有研究结果的重新分析,仅凭这些有限的科学信息难以证明所要求保护海域的特征变化,也无法得出准确的结论<sup>[37]</sup>。例如保护普里兹湾磷虾的科学依据与正当性就遭到了中方质疑,因为磷虾是CCAMLR区域内最为丰富和常见的物种;整个东南极海域已经多年没有进行渔业捕捞,而历史上的普里兹湾磷虾渔场规模很小几乎可以忽略不计且一年大多数时间里为海冰覆盖<sup>[38]</sup>。综上所述,双方应加强沟通与合作,逐步解决保护区涉及的法律、管理和科学问题。考虑到2015年6月举行的中美第七轮战略与经济对话中,中国国家海洋局局长王宏已经就南极罗斯海保护区的设立作出了“没有实质性的困难”的表态,东南极海洋保护区问题经过中澳两国的努力,也一定会取得突破性进展<sup>[39]</sup>。

## 参考文献

- 1 Rothwell D R, Nasu H. Antarctica and international security discourse: a primer[J]. New Zealand Yearbook of International Law, 2008, 6(1176-6417): 3-23.
- 2 Haward M G, Griffiths T. Australia and the Antarctic Treaty System; 50 Years of Influence[M]. University of New South Wales Press Ltd, 2012: 59.
- 3 Roucek J S. The geopolitics of the Antarctic: the land is free for scientific work but its wealth of minerals has excited imperialist claims[J]. The A-

- merican Journal of Economics and Sociology, 1986, 45(1): 69—77.
- 4 Ward J J. Black gold in a white wilderness-Antarctic oil: the past, present and potential of a region in need of sovereign environmental stewardship [J]. Journal of Land Use & Environmental Law, 1998, 13(2):363—397.
- 5 朱建钢, 颜其德, 凌晓良. 南极资源及其开发利用前景分析[J]. 中国软科学, 2005, (8): 10, 17—22.
- 6 李志斐. 国际河流河口: 地缘政治与中国权益思考[M]. 北京: 海洋出版社, 2014: 141.
- 7 Brady A M. China's rise in Antarctica? [J]. Asian Survey, 2010, 50(4): 759—785.
- 8 Bowden T. The silence calling-Australians in Antarctica 1947—97[M]. St Leonards NSW: Allen & Unwin, 1997: 177.
- 9 Polar research: Six priorities for Antarctic science[EB/OL]. [2014-12-18]. <http://www.nature.com/news/polar-research-six-priorities-for-antarctic-science-1.15658>.
- 10 Defence and Trade References Committee. Australia's future activities and responsibilities in the Southern Ocean and Antarctic waters. 2014: 3.
- 11 Australia Strategic Policy Institute[R]. Cold Calculations: Australia's Antarctic Challenges. 2013: 7—8.
- 12 Australian Academy of Science. Submission to the 20 Year Australian Antarctic Strategic Plan[R], 2014: 3.
- 13 International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU), Article 3-5[EB/OL]. [2014-12-20]. <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm>.
- 14 The animals in Antarctic[EB/OL]. [2014-12-21]. <http://www.antarctica.gov.au/about-antarctica/wildlife/animals/fish>.
- 15 Illegal fishing in the Southern Ocean: the problem, practices and perpetrators [EB/OL]. [2015-02-02]. <http://www.antarctica.gov.au/about-us/publications/australian-antarctic-magazine/2001-2005/issue-5-winter-2003/feature/illegal-fishing-in-the-southern-ocean-the-problem-practices-and-perpetrators>.
- 16 Department of Agriculture in Australia. Australia's Second National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing[R]. 2014:4.
- 17 Hemmings A D, Rothwell D R, Scott K N. Antarctic Security in the Twenty First Century-legal and Policy Perspective[M]. London: Routledge, 2012: 142.
- 18 International Tribunal for the Law of the Sea. The "Volga" Case (Russian Federation v. Australia), Prompt Release, Judgment of 23 December 2002, para. 76[EB/OL]. [2014-12-23]. <https://www.itilos.org/index.php?L=1AND1%25252525253D1--&id=103>
- 19 Hall C M. Tourism in Antarctica-activities, impacts and management[J]. Journal of Travel Research, 1992, 30(4): 2—9.
- 20 Enzenbacher D J. Tourists in Antarctica: numbers and trends[J]. Polar Record, 1992, 28(164): 17—22.
- 21 Bastmeijer K, Roura R. Regulating Antarctic tourism and the precautionary principle[J]. The American Journal of International Law, 2004, 98(4): 763—781.
- 22 International Association of Antarctica Tour Operators. Tourism Statistics [EB/OL]. [2015-03-23]. <http://iaato.org/tourism-statistics?inheritRedirect=true>.
- 23 Verbitsky J. Antarctic tourism management and regulation: the need for change. Polar Record, 2013, 49(3): 278—285.
- 24 Statement of purpose and value about Australia Antarctic Division[EB/OL]. [2015-03-12]. <http://www.antarctica.gov.au/about-us/statement-of-purpose-and-values>.
- 25 Australia Government. The Recommendation 5 in 20 Year Australian Antarctic Strategic Plan[R]. 2014: 6—7.
- 26 Australia Government. The Recommendation 8-13 in 20 Year Australian Antarctic Strategic Plan[R]. 2014: 7—8.
- 27 Australia Government. The Recommendation 14-17 in 20 Year Australian Antarctic Strategic Plan[R]. 2014: 9.
- 28 Federal Environment Minister Greg Hunt unveils Antarctic research strategy in Hobart[EB/OL]. [2015-04-10]. <http://www.adelaidenow.com.au/news/national/federal-environment-minister-greg-hunt-unveils-antarctic-research-strategy-in-hobart/story-fnj6011-1227086341781?nk=c98b9c0e25692b1670aea23085fee72a>.
- 29 Department of Economic Development, Tourism and the Arts (Tasmania)[EB/OL]. <http://www.australia.gov.au/directories/tas/developmenttas>.
- 30 国际在线. 澳大利亚和新西兰强烈谴责日本捕鲸活动[EB/OL]. [2007-11-19]. <http://gb.cri.cn/19224/2007/11/19/2225@1846851.htm>.
- 31 Department of the Environment in Australia. Annual Report [R], 2013-2014: 44—45.
- 32 Department of Agriculture in Australia. Review of Commonwealth Fisheries: Legislation, Policy and Management[R], 2012: 27.
- 33 Howard M. Defence White Paper 2015 Report on Community Consultation. 2015.
- 34 新华网. 澳大利亚移民与边境保护部启用新网址[EB/OL]. [2015-08-03]. [http://news.xinhuanet.com/abroad/2015-08/03/c\\_128086527.htm](http://news.xinhuanet.com/abroad/2015-08/03/c_128086527.htm).
- 35 Kriwoken L K, Jabour J, Hemmings A D. Looking South: Australia's Antarctic Agenda. Australian: Federation Press, 2007: 30.

- 36 新华网. 陈连增在京会见澳大利亚南极局局长托尼·弗莱明[EB/OL]. [2015-05-12]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/17/content\\_122995621.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/17/content_122995621.htm).
- 37 Report of the Thirty-third Meeting of the Scientific Committee[M]//Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Charleston: Create Space Independent Publishing Platform, 2014: 56.
- 38 Report of the First intersessional Meeting of the Scientific Committee[M]//Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Charleston: Create Space Independent Publishing Platform, 2014: 15.
- 39 中国海洋网. 王宏: 中美应在保护海洋方面起示范作用[EB/OL]. [2015-07-23]. [http://www.china.com.cn/haiyang/2015-06/26/content\\_35912415.htm](http://www.china.com.cn/haiyang/2015-06/26/content_35912415.htm).

## AUSTRALIAN ANTARCTIC INTERESTS: ACTUAL CHALLENGE AND POLICY RESPONSE

Wu Ningbo, Chen Li

(Faculty of Law, Fudan University, Shanghai 200433, China)

### Abstract

Antarctica is one of the most important strategic focuses of Australia because of its relative geographic proximity and Australia has claimed areas of this vast territory. In the process of positive participation in Antarctic affairs, Australia has established a series of integrated policy systems by its definite and specific realization of Antarctic interests and challenges. Consequently, Australia has adopted the maintenance of sovereignty, increase of scientific funding, protection of the environment, and delivery of economic benefits as its current principal targets.

**Key words** Australian Antarctic interests, policy subject, Sino-Australian cooperation