

研究论文

既有南极治理机制分析

石伟华

(河北金融学院,河北 保定 071051)

摘要 以《南极条约》为基础而逐步形成的南极条约体系,是南极治理的基本法律机制和制度基础,在既有南极治理机制的规制下,各种行为体之间相互制衡,使南极权力格局达到了基本的平衡,实现了各国南极权利形式上的平等,维持了南极长达半个世纪的和平和科学研究自由的状态。但是随着南极海域非法渔业捕捞活动的猖獗、南极资源开发趋势的明显和南极沿海国大陆架划界案的增多,既有的南极治理机制面临着严峻的挑战。

关键词 南极 南极条约体系 治理机制 挑战

doi:10.3724/SP.J.1084.2013.00090

0 引言

国际治理的实践表明,无论是区域治理还是全球治理,都是建立在一系列的国际机制上,而这些国际机制是各国通过谈判和协商,让渡一部分的权力来实现的,其目标就是实现参与机制的各行为体获得双赢和多赢的结果。对于南极的国际治理也不例外,也需要一系列机制为载体,南极的国际治理机制始于《南极条约》,其后在《南极条约》的基础上南极的治理机制又逐步发展完善,形成了一整套的制度体系,实现了对南极事务的规划和治理。在这套制度体系的约束和规范下,南极的政治权力结构实现了基本的平衡,在这种基本的平衡状态下,各国在南极的政治权力虽然实现了形式上的平等,但并未能达到现实中的平等,因此,南极治理制度又面临着诸多的挑战,从而威胁着这种脆弱的平衡。

1 既有南极治理机制概述

国际社会对南极的治理是建立在南极治理机制

之上的,目前的南极治理机制主要包括 1959 年的《南极条约》,以及后来为解决南极治理中的具体问题,由南极条约协商国出台的《南极动植物养护议定措施》、《南极海豹保护公约》、《南极海洋生物资源养护公约》、未生效的《南极矿产资源活动管理公约》、《关于环境保护的南极条约议定书》(以下简称《议定书》)及其附件,同时还包括南极条约协商会议上制定的一系列决定、建议和措施。

《南极条约》是南极治理机制的基础,它从整体上规划了南极的治理范围、内容和组织机构,可以说起到了“南极宪法”的作用,此后的《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》、《南极矿产资源活动管理公约》和《议定书》都是对其规定进行的细化、补充和扩展。尽管如此,也不能完全说《南极条约》和其他的南极国际机制之间是一个“母法”和“子法”的关系,因为这些治理机制之间既存在着紧密联系,又是彼此独立的,它们在管辖范围、管理机制和缔约国的加入方面有着很大的区别。例如,在管辖范围方面,《南极条约》第六条将 60°S 以南作为《南极条约》的管辖范围,而《南极海洋生物资源养护公约》则将管

〔收稿日期〕 2012 年 7 月收到来稿,2012 年 7 月收到修改稿

〔基金项目〕 十二五极地国家利益战略评估专题子专题“极地地缘政治:南极国际治理与中国参与研究”(CHINARE 2011-04-05-01-04)资助

〔作者简介〕 石伟华,男,硕士,河北金融学院助教,研究方向为南极政治与法律

辖范围延伸到了南极幅合带。在常设机构方面,《南极条约》设立了南极条约秘书处作为其常设机构,《南极海洋生物资源养护公约》设立南极海洋生物资源养护委员会作为其常设机构,《议定书》则建立了环境保护委员会,将其作为其执行机关。在加入这些南极机制的程序方面,各个公约的要求也不尽相同,《南极海洋生物资源养护公约》对成员国的加入,门槛就比较低,规定任何对南极海洋生物资源研究和捕捞感兴趣的国家都可以加入^①,而《议定书》在成员加入方面则有所限制,将加入议定书国家的资格限定为南极条约缔约国^②。

通过对南极治理制度的介绍,我们可以发现南极国际治理制度是经历了从纷乱到规制,从无序到有序的嬗变。目前的南极治理制度既相互独立,又彼此联系,各领域的管理机制相互影响,共同发展,推动着既有的南极治理机制由碎片化向着一体化的方向发展。

南极治理机制的碎片化主要强调南极治理制度没有形成一套完整的体系,只是针对出现的具体问题而制定相应的管理机制,缺乏综合性、系统性,如《南极海豹保护公约》只是针对南极海豹这一生物物种的保护措施,《南极海洋生物资源养护公约》则把主要的注意力集中在了南极海洋生物资源的保护方面。即便是主要针对某一具体的问题的管理机制,部分公约也未能最后成型,如《南极矿产资源活动管理公约》,由于部分南极条约协商国的反对而被搁浅。另外,不同公约的参与主体也不尽相同,这就意味着南极治理问题的讨论不能在同一个平台进行,需要在不同体系的框架下解决,即每一个机制讨论出最终结果,需要和其他治理制度框架下得到的结果再次进行协商,这样就难以形成系统化的管理制度,从而就导致了南极治理的碎片化。而这种碎片化的治理机制很难达到好的治理效果,因此,将南极不同领域的碎片化的治理机制联系起来组成了南极治理的网络,推动南极治理机制向着一体化和系统化的方向发展成为未来南极治理的主要目标之一。

2 既有南极治理机制下的国家权力分析

2.1 “多极治理”格局下参与南极事务国家的平等权利

参与南极事务的国家主要通过合作、协商、伙伴

关系、确立认同和共同的目标等方式实施对南极公共事务的管理。在这种治理方式下,参与南极治理的各行体通过多极制衡,实现了南极权力结构的平衡,达到了南极治理中各国权利形式上的平等。

2.1.1 南极治理权力结构中相互制衡的“多极状态”

在当代南极国际治理的发展和演变过程中,逐步形成了多极制衡的南极权力格局。由于南极条约体系是南极治理活动的主要载体,因此,对南极治理的权力格局分析也主要基于各种政治行为体与南极条约体系的关系而展开。纵观半个多世纪以来南极治理的发展,各种行为体之间相互制约,逐步形成了既相互合作又相互斗争的关系,进而形成了南极权力结构多极制衡的局面,这种多极制衡的格局主要表现在以下三个方面:

首先,对南极条约体系外部层面制约力量的分析。在南极条约体系的外部层面,制约南极权力结构的行为体有主权国家和国际组织。主权国家对南极权力结构的制约主要是以马来西亚为代表的广大发展中国家,它们反对南极条约协商国集团将南极事务决策权据为己有的治理模式,力主将南极作为人类共同继承财产,在联合国的框架下对南极事务进行讨论,主张将联合国作为南极治理的主要机构,由各国派出代表,平等地协商南极事务,全人类共同来分享南极带来的利益^[1]。

除了上文提到的广大发展中国家借助联合国这样的政府间国际组织对南极政治的发展施加影响之外,非政府组织对南极治理活动的参与也表现得非常抢眼。非政府组织是一个广泛的概念,联合国经济与社会理事会将非政府组织定义为“非经由政府间协议建立的国际组织”。目前来看,参与南极政治的国际非政府组织主要包括绿色和平组织、南极与南大洋联盟、南极研究科学委员会、国际自然及自然资源保护联合会、南极旅游者行业协会。这些非政府组织在南极问题上扮演了重要而活跃的角色,

① 《南极海洋生物资源养护公约》第二十九条第一款规定“本公约应向对本公约适用的海洋生物资源的研究或捕捞活动感兴趣的任何国家开放,供其加入”。

② 《关于环境保护的南极条约议定书》第二十二条第二款规定“本议定书应于1992年10月3日后开放由任何为南极条约缔约国的国家加入”。

其“参政、议政、干政”改变了南极事务的纯官方性质,促进了南极事务决策的民主化和透明度,对南极政治与法律发展的推动力和影响力比肩政府^[2]。

其次,从南极条约体系内部的权力格局来看,各种势力之间也存在着既合作又斗争的制衡关系。在南极条约体系的内部存在着三类相互制衡的国家,即领土要求国、非领土要求国和准领土要求国之间相互制约^①。它们之间彼此存在着矛盾的同时,又协调立场一致对外,反对一切外部势力对南极治理的干预和影响,形成了南极权力结构中独特的制衡关系。这三类国家间的相互合作与斗争,维护了南极的长期和平,促进了南极条约体系的发展和完善,同时也有力地阻击了外部势力对南极事务的“干预”,对南极治理的发展产生了重要的影响。

再次,从南极条约体系对南极事务的决策方面分析,有南极条约协商国和非南极条约协商国之间的相互制衡。南极条约协商会议是根据《南极条约》第九条第一款的规定,由南极条约协商国派代表参加的国际会议,是南极条约体系的决策机构,所有的南极事务都由南极条约协商国来协商决定。这种决策模式一直受到国际社会的强烈批评和指责,同时也受到了南极条约体系中非协商国的反对,这些非协商国只能旁听南极条约协商会议,而不能参与决策,只能尽其作为南极条约缔约国的义务,而享受不到与其义务相对应的权利。因此,虽然在对待体系外部对南极条约体系批评和指责的问题上,条约体系成员可以一致对外,但是在其内部也存在着矛盾和冲突,如上文提到的普通缔约国只能受到南极相关条约的约束,却不能在涉及自身利益的问题上享有决策权力。

南极权力结构中这三类政治势力之间既相互合作又相互斗争的关系,促进了南极条约体系的发展完善,为南极能够长期保持和平稳定环境奠定了基础,也为国际社会开展南极治理提供了条件。

2.1.2 南极权力结构中参与南极事务国家的“平等权利”

在南极事务中,南极条约体系一直秉承着国家间一律“平等”的原则,所有从事南极活动的国家,都必须遵从“南极宪法”——《南极条约》的约束,接受南极条约体系的规制,无论是强国、大国,还是弱国、小国,在南极事务参与的形式上是没有差别的,大国没有享受特别权利,小国也没有被歧视,可以说

“在南极法律面前,国家一律平等”。南极治理中国国家间权利平等的理念贯穿于南极条约体系的各个法律机制中,从《南极条约》到《南极海洋生物资源养护公约》再到《议定书》中都有所体现。

首先,国家间权利平等在《南极条约》中的体现。这种国家间的平等主要表现在两个方面:第一,《南极条约》坚持各国平等的精神。《南极条约》开篇就指出了为了和平和科学研究自由而利用南极,同时还强调了国际合作的重要性,这些都体现出了南极事务中国家间平等的基本理念。第二,《南极条约》的具体规定方面也体现出了平等的思想。例如《南极条约》第十三条规定联合国成员中有意愿从事南极科学研究国家都可以申请加入该条约,可以向南极派出本国的考察队,并建立自己国家的科学考察站。此外,在南极事务的决策机构,南极条约协商会议的议事规则中也规定,对于会议上讨论的各种南极问题,各协商国采取协商一致的原则来进行表决,所有协商国均享有一票否决权,这些规定都体现了南极条约体系为各国提供了一个开放的、平等参与和讨论南极问题的平台,基本上实现了各国权利在形式上的平等。

其次,国家间平等权利在《南极海洋生物资源养护公约》中的体现。《南极海洋生物资源养护公约》是现有南极治理机制中全面保护南极海洋生物的重要法律制度^[3],它继承了《南极条约》的基本理念,各国的国家平等权利在公约中也得到了体现。例如为了更好地执行公约的各项养护规定,《南极海洋生物资源养护公约》设立了它的执行机构——南极海洋生物资源养护委员会,各缔约国可以平等地成为委员会的成员,参与海洋生物资源保护事务的讨论与决策^②。此外,在新成员的加入上,《南极海洋生物资源养护公约》也采取了开放平等的态

① 南极领土要求国是指对南极的部分领土提出主权要求的七个国家,即英国、法国、澳大利亚、挪威、智利、阿根廷和新西兰七个国家。准领土要求国是指参与了早期的南极科学探险和考察活动,没有提出领土要求,但是又明确表示保留对南极领土提出主权要求的国家,主要是指美国和苏联。非领土要求国则是指没有对南极提出领土要求的《南极条约》缔约国,它们也参与南极的科学活动,但是并没有提出领土要求。

② 《南极海洋生物资源养护公约》第七条第二款规定“参加通过本公约会议的各缔约方,都应成为委员会的成员”。

度,其第二十九条第一款规定“本公约应向对本公约适用的海洋生物资源的研究或捕捞活动感兴趣的任何国家开放,供其加入”。

再次,国家间权利平等在《议定书》中的体现。到目前为止,《议定书》是南极治理机制中在环境保护方面最为全面和严格的管理机制^[4],也是与《南极条约》关系最紧密的南极治理机制。这一论断可以从议定书第四条规定中找到根据,“本议定书是对南极条约的补充,既不是对南极条约的修改也不是对该条约的修正”。作为与《南极条约》一脉相承的南极治理机制,《议定书》同样也继承了南极条约中所倡导的,在南极事务中各国的国家权利平等的基本思想。例如在执行机构成员组成方面的平等,议定书设立了南极环境保护委员会作为议定书的常设机构和执行机构,第十一条第二款规定“各缔约国都有权成为环境保护委员会成员并任命一名代表,该代表可辅以若干专家和顾问”,这说明无论国家的大小强弱只要加入《议定书》就能够成为其执行机构中一员,这充分体现了《议定书》中国家权利平等的理念。

2.2 “权利平等”形式下的“权力不平等”

从法理上讲,南极治理格局中各国享有平等权利,但南极政治的现实却迥异于国际法意义上各国享有的权力。

在南极权力结构中,由于南极条约体系的相关规定,基本上实现了各国参与南极事务形式上的平等。但是发达国家与发展中国家、富国与穷国不仅在经济、科技发展程度和综合国力上存在着巨大的差距,在南极政治舞台上的作用也极不相同,大国因为其在国际习惯法创制方面的强大优势,在很大程度上左右着南极治理的进程,它们与广大发展中国家在南极治理的价值目标上存在着潜在的分歧。由于国家实力和南极的“现实存在”之间的差异,造成了各国在南极政治权力结构中所占的比重是不同的,这就形成了南极治理中“平等格局”下的势力等差。

无论是新现实主义国际关系理论还是新自由主义理论都承认国家实力在国际关系中的重要作用,这一点在南极治理的权力结构中表现得更为明显。因为在南极开展相关的科学考察和研究,是需要强大的经济科技等综合实力作为支撑的,由于世界上大多数的发展中国家还处在发展经济和改善民生的

初期发展阶段,还不具备在南极投入大量的人力、物力和财力,开展南极科学考察的综合实力。即使这些国家可以加入《南极条约》,成为南极条约缔约国,也不能开展实质性的南极科学考察活动,例如建立常年的科学考察站或向南极派出科学考察队^①,因此,它们也就不具备成为南极条约协商国资格,自然也就没有参与南极事务决策的机会,普通的南极条约缔约国只能成为南极治理决策过程中的“旁观者”,形成了南极政治中所特有的“平等形式下的权力不平等的现实”。

除了《南极条约》的有关规定外,这种形式平等下的不平等现实,在南极其他的治理机制中也可以找到依据,例如《南极海洋生物资源养护公约》第五条第一款规定“非《南极条约》缔约国的本公约缔约方,承认《南极条约》协商国对保护和养护《南极条约》地区的环境负有的特别义务和责任”。这一规定本身就带有不平等的因素,就相当于在法理上承认了南极条约协商国在南极事务中的特殊地位,其他国家只能被动地接受这一现实。这些不平等的规定在此后的《议定书》中也有体现,在成员加入方面,议定书规定只有南极条约缔约国才能加入本议定书,这就把非南极条约国家排斥在《议定书》之外,带有对其他国家的歧视,没有能够为国际社会提供一个平等参与南极环境保护事务的平台。

南极治理中的“权利平等形式”下的不平等现实在南极科学研究方面表现得最为突出。在南极,科学与政治是紧密结合在一起的,南极科学研究早已超过了其本身的应有之意,除了科学本身的价值外还具有更深层的政治意义。科学研究在南极治理中起着旗帜和导向作用,也是实现《南极条约》基本原则和目标的有效载体;南极科学在南极条约体系的发展和完善过程中起到了积极的促进和指导作用;南极科学考察为南极条约协商会议制定南极政策和法律规范提供重要的科学咨询和智力支持;南极科学是《南极条约》各缔约国制定南极政策的基础;南极科学研究也是各国实现其政治目标的有效

① 《南极条约》第九条第二款规定,“任何根据第十三条而加入本条约的缔约国当其在南极进行例如建立科学站或派遣科学考察队的具体的科学研究活动而对南极表示兴趣时,有权委派代表参加本条第一款中提到的会议”。这里所说的第一款中的会议就是南极条约协商会议。

手段^[5]。

3 既有南极治理机制面临的挑战分析

既有南极治理机制在维护南极和平与稳定方面发挥了重要的作用,但是伴随着国际社会对南极研究的深入,南极蕴藏的丰富资源被发现,南极在影响全球气候变化方面的作用被认知,南极科学研究和资源开发方面价值更是日益显现,在南极事务中有重要影响的南极条约协商国纷纷加强了本国在南极的实质存在,严重威胁着现有的南极治理机制。同时,资源与气候因素触发南极条约协商国的责任“困境”,南极沿海国根据《联合国海洋法公约》而提出的大陆架划界请求的增多,这些活动都在侵蚀着南极治理机制的基础,对既有的南极治理机制形成了严峻的挑战。

3.1 非法渔业捕捞活动将会对《南极海洋生物资源养护公约》形成挑战

非法渔业捕捞活动的日益猖獗,对南极海洋生物的保护造成了严重的威胁,给《南极海洋生物资源养护公约》造成了严峻的挑战。《南极海洋生物资源养护公约》是南极治理机制中保护南极海洋生物的主要法律规范,但是近年来随着世界多数渔场渔业资源的枯竭,许多国家的远洋捕捞船队为牟取暴利而进入公约区,对商业价值极高的南极齿鱼和其他珍贵的海洋生物物种进行非法的渔业捕捞^[6],对南极海洋生物的生存形成了严重的威胁,而由于《南极海洋生物资源养护公约》缺少强制性的执法机制,因此,该公约在治理这些非法渔业捕捞方面表现得非常无力。作为南极治理机制的核心机制之一,非法渔业捕捞活动对《南极海洋生物资源养护公约》的挑战很可能对整个南极治理机制形成冲击。

3.2 南极资源的开发将会对南极治理机制形成严峻挑战

随着各国能源消耗的不断增加,未来陆地油气资源枯竭将不可避免,资源短缺必然会成为制约各国经济发展,尤其会成为制约发展中国家经济发展的瓶颈。如何解决资源短缺与经济矛盾的矛盾,深海和两极日益成为关注的焦点,在未来陆地资源枯竭后,为了确保经济社会的发展,可能会有国家去开发南极资源。谁有能力和资格去开采南极的资源?

毫无疑问,只有经济科技实力强大,对南极有深入研究的南极条约协商国具备这种能力和资格,小国和大多数的发展中国家不具备这种能力,而这些南极条约协商国在维护南极生态平衡和保护南极环境中负有不可推卸的责任。在未来,南极条约协商国将会面临着开发南极资源和保护南极环境的两难抉择,由于南极条约协商国在南极权力结构中起着稳定器的作用,在这种困境中的决策失误将会导致现有南极秩序的失衡。在新的一轮南极资源开发的较量中,不但南极现有的权力结构的平衡有可能被打破,而且会违反《议定书》中禁止任何形式的资源开发的规定,在此情况下,既有的南极治理机制将会经受挑战。

3.3 《联合国海洋法公约》的大陆架制度对现有的南极治理机制形成严重挑战

根据《联合国海洋法公约》第七十六条的规定,沿海国有权向大陆架界限委员会提交相关数据并提出划界请求。大陆架界限委员会应就有关划定大陆架外部界限的事项向沿海国提出建议,沿海国在这些建议的基础上划定的大陆架界限应有确定性和拘束力^[7]。对南极领土提出主张的七国中,除智利提交关于大陆架外部界限的初步信息外,澳大利亚、英国、新西兰、法国、挪威和阿根廷均已向大陆架界限委员会正式提交了划界案或部分划界案。特别值得一提的是,澳大利亚于2004年11月15日向大陆架界限委员会提交了包括赫德岛、麦克唐纳岛和麦夸里岛在内的大陆架划界案,主张将赫德岛、麦克唐纳群岛和麦夸里岛的大陆架向南延伸至60°S以南地区^[8]。2008年4月大陆架界限委员会基本上同意了澳大利亚的划界请求,但是鉴于澳大利亚在南极条约体系中的特殊地位,目前应该不会寻求60°S以南海底矿产资源的开发。根据《联合国海洋法公约》将其大陆架延伸至南极条约地区,本身已经违反了《南极条约》的核心条款,即第四条“不得提出新的主权要求”的规定,而《南极条约》又是南极治理机制的基础,因此,从这个意义上说,《联合国海洋法公约》的大陆架制度已经对既有的南极治理机制形成了严重的挑战。

4 结语

既有的南极治理机制虽然实现了各国参与南极

事务形式上的平等,形成了多极制衡的格局,但是在实际操作的过程中,不平等的现象仍然凸显,也有着诸多的不完善之处。首先,南极治理缺乏必要的权威性,无论是南极条约协商会议还是南极条约秘书处都不享有政治强制力和裁决权,它也不可能自发地对大多数资源进行有效的配置。其次,南极治理中各类主体的不同利益诉求,限制了南极治理的效果。各主权国家、非国家行为体有不同的利益诉求,很难在一些重大的问题上达成共识,这一问题对

南极治理的效果造成了内在的制约。正是由于这些缺陷使得既有的南极治理机制面临着多个方面的挑战,为了应对这些挑战,南极治理的有关各方应以保护南极的大局为重,求同存异,创新治理机制和模式,以维护南极的和平和可持续发展。

致谢 数据由中国极地研究中心和中国南北极数据中心建设的“极地科学数据共享平台(<http://www.chinare.org.cn>)”提供,在此表示感谢。

参考文献

- 1 Tepper R, Haward M. The development of Malaysia's position on Antarctica: 1982 to 2004. *Polar Record*, 2005, 41(2): 113—124.
- 2 郭培清. 南极洲与联合国关系辨析. *太平洋学报*, 2006, (5): 17—24.
- 3 Molenaar E J. CCAMLR and Southern Ocean Fisheries. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001(3): 465—499.
- 4 Rothwell D R. Polar environmental protection and international law: the 1991 Antarctic Protocol. *European Journal of International Law*, 2000, 11(3): 591—614.
- 5 郭培清, 石伟华. 试析南极科学与南极政治的关系. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2009, (6): 6—9.
- 6 Dodds K. Governing Antarctica: contemporary challenges and the enduring legacy of the 1959 Antarctic Treaty. *Global Policy*, 2010, 1(1): 108—115.
- 7 联合国第三次海洋法会议:《联合国海洋法公约》. 北京: 海洋出版社, 1992.
- 8 朱瑛, 薛桂芳, 李金蓉. 南极地区大陆架划界引发的法律制度碰撞. *极地研究*, 2011, 23(4): 318—327.

AN ANALYSIS OF THE ANTARCTIC GOVERNING REGIME

Shi Weihua

(Hebei Finance University, Baoding 071051, China)

Abstract

The Antarctic Treaty System (ATS) was formed on the basis of the Antarctic Treaty. The ATS is the legal regime and institutional basis of Antarctic governance. Under the regulation of the existing Antarctic governing regimes, the Antarctic power structure is kept in balance. Treaty parties place restrictions on each other, and Antarctic states have equal rights in Antarctic affairs. The governing regimes have preserved peace and free scientific research of Antarctica over the last half century. However, with the development of illegal, unreported and unregulated fishing in the Southern Ocean, the exploitation of Antarctic resources and the delimitation of the continental shelf by coastal countries, the existing Antarctic governing regimes are facing serious challenges.

Key words Antarctic, Antarctic Treaty System, Antarctic governing regime, challenges