

澳大利亚南极政治浅析

徐敬森¹ 孙立广² 王希华¹

(¹ 中国科学技术大学科技传播与科技政策系, 合肥 230026;

² 中国科学技术大学极地环境研究室, 合肥 230026)

提要 澳大利亚非常重视南极政策研究, 在充分认识其南极利益并明确了利益挑战的基础上, 澳大利亚形成了较为完善的南极政策法律体系和管理制度。本文通过对澳大利亚南极利益及其行动目标的简要分析, 结合澳大利亚在南极立法、南极管理及国际关系处理方面表现和相关活动, 探讨了利益驱动下的澳大利亚南极活动图景, 点明了其南极政策对维护其南极利益的重要作用。

关键词 南极政策 南极利益 澳大利亚

doi:10.3724/SP.J.1084.2010.00306

0 引言

澳大利亚于 1933 年宣布对南极大陆的领土主权, 作为七个南极领土要求国之一, 其宣称的部分占南极大陆总面积的 42%。澳大利亚也是南极条约 12 个原始缔约国之一, 在国际南极事务中扮演着重要角色。澳大利亚在南极事务中做出了积极努力, 许多政策提议和实际行动获得了南极条约体系的肯定。澳大利亚向来非常重视其在南极的国家利益及实际存在, 在南极政治、法律等软科学研究上投入了较多的资源, 从南极立法、政策与管理以及国际关系等方面出发, 开展多学科综合研究, 在南极条约体系内自诩为政策“出口国”。不可否认, 澳大利亚的南极政治研究成果使得澳大利亚在国际南极会议中争得了充分的话语权, 维护了其南极利益, 对澳大利亚所谋求的南极条约体系内的主导地位起到了积极作用。

那么澳大利亚在南极究竟存在着哪些国家利益? 澳大利亚就南极问题的法律政策对维护其国家利益起到了哪些作用? 澳大利亚未来将采取何种举措, 对南极发展又会产生

[收稿日期] 2009 年 7 月收到来稿, 2010 年 4 月收到修改稿。

[基金项目] 中国科学技术大学研究生创新基金课题(KD2008069)、2007 中国极地科学战略研究基金项目“南极巴登半岛铜矿化远景研究的价值和意义评估”资助。

[作者简介] 徐敬森, 男, 中国科学技术大学科技传播与科技政策系硕士研究生, 研究方向为科技传播。

[联系作者] 王希华, 男, 中国科学技术大学科技传播与科技政策系副教授。E-mail: xihuaw@ustc.edu.cn。

什么样的影响?对这些问题的分析解读也许可以为我国规划南极战略提供一点参考。

1 澳大利亚的南极利益

由于在地理空间上澳大利亚毗邻南大洋,这天然地决定了南极利益在澳大利亚政治政策环境必然占据着突出的地位。澳大利亚南极活动的历史始于1911—1914年道格拉斯·莫森的南极探险活动。1933年,澳大利亚对澳大利亚南极领地(Australian Antarctic Territory, AAT)宣布主权,并同时颁布了《澳大利亚南极国土接收法》(Australian Antarctic Territory Acceptance Act 1933)。作为领土要求国,主权自然成为澳大利亚南极利益的最为核心的问题。澳大利亚与英国、新西兰、法国和挪威领土要求得到了相互承认,但国际社会对此却没有给予认同,美国、俄罗斯、日本、荷兰、印度均不承认任何领土要求。1959年签署的《南极条约》对领土问题干脆采取了冻结方式,暂时避免了主权之争的进一步加剧,为寻求这个问题的答案争取了更多的时间,但同时也为未来可能的主权冲突埋下了一颗不安定的种子。

南极作为地球上最后一块净土,环境保护是最突出的话题。由于地理位置关系,澳大利亚也非常强调对南极进行保护的重要性,因为南极的气候和环境变化随时有可能通过南大洋而影响澳大利亚本土。近些年来,受全球变暖现象的影响,南极在全球气候变化中究竟扮演什么样的角色吸引了更多的关注。南极既会因为全球变暖而产生变化,同样,南极的气候变化又会对全球的气候变化产生强烈影响。如果南极的冰层融化导致海平面上升,澳大利亚将是直接受其影响的国家之一。除此之外,人类活动对南极也有可能造成极端恶劣的后果,澳大利亚与南极之间通过大气循环和洋流维系着彼此之间的紧密联系,其中任何一个环节的变化都有可能导致灾难发生。因此,南极环境及其保护问题尤为澳大利亚所关注。

《南极条约》体系鼓励促进南极科学调查方面的合作,因此科学研究被看作是南极条约体系的“通用货币(Currency)”,有效增强了条约国之间的沟通与合作。南极特殊的环境提供了地球上其他地区不能够提供的科研条件。南极气候科学研究对与澳大利亚来说不只关系到其在南极条约体系中的地位,更重要的是如上所述,那就是气候变化对海平面上升、农业、渔业以及对澳大利亚环境的影响。

南极的矿产资源和油气资源向来为世人所关注,特别是随着近年来全球资源危机日益凸现,南极矿产资源面临的开采压力将逐渐增大。通过澳大利亚和法国的努力,1991年马德里会议签署了《关于环境保护的南极条约议定书》。该协议禁止了自协议生效起50年内的南极矿产资源活动^[1],然而实际上那些桌面性的矿产研究和前期性的勘探行为是不可能禁止的,也未该协议禁止。除了矿产资源,南极丰富的生物资源和水资源也非常重要。澳大利亚每年定期在AAT海域捕捞金枪鱼、冰鱼和磷虾。南极磷虾资源十分丰富,澳大利亚自1981年开始进行磷虾商业捕捞,当年磷虾捕捞量的最高记录达15.5万吨,到20世纪90年代末,每年捕捞量已经下降到8~10万吨,因此要保证磷虾资源的可持续发展,科学的管理和适度捕捞是必要的。由于交通条件的改善和全球变暖的影响,南极也逐渐成为旅游冒险者的乐园,很多国家都开始开发和承接南极旅游方面的业务,澳大

利亚自然也不例外。数据显示,2008 年抵达南极旅游的人数达到空前的 4.6 万人次,这给南极环境保护增加了巨大的压力。人类活动究竟会给南极生态环境产生怎样的影响尚不明确,而针对旅游活动的管理自然也不可能达到科学考察活动的水平。在澳大利亚看来,对南极的开发利用应当建立在环境保护的基础上。假如谋取经济利益的环境代价过于沉重,则有可能选择舍弃经济利益,以保证南极的自然环境和生态不受影响^[2]。

2 澳大利亚南极政治体系

2.1 澳大利亚南极法律体系

澳大利亚的南极立法始于上文提到的《澳大利亚南极国土接收法》。正是依据此法案,英国移交南极部分“领土”给澳大利亚,后来即命名为澳大利亚南极领地(AAT)^[3]。澳大利亚真正认识到南极立法重要性的时候是 20 世纪 50 年代。20 世纪 50 年代初南极大陆发生了小规模武装冲突和武力行为,这从侧面反映了国际关系中南极问题的矛盾开始显露并有加剧的趋势。国际上一些国家对南极归属问题的争议使得澳大利亚迫切需要法律来维护其主权要求,因此《澳大利亚南极领土法》(The Australian Antarctic Territory Act 1954)于 1954 年应运而生,并成为 AAT 其他法律的立法基础。

时至今日,澳大利亚围绕南极已经建立了一套较为健全、完善的法律制度。澳大利亚的南极法律主要分为针对领土主权的法律法令、针对环境保护和生物资源的法律法令、关于设立保护区和保护遗产遗迹的法律法令以及针对武器管理和刑事犯罪问题的法律等几个主要方面。澳大利亚对南极有关问题进行立法的优先法源来自以下几个方面^[4]:(1)明确适用于 AAT 的联邦法律;(2)专为 AAT 制定的联邦法律;(3)除刑事法律外的适用于 AAT 的澳大利亚首都区(ACT)法律;(4)杰维斯湾地区(the Jervis Bay Territory)的刑事法律。

由于其南极法律体系中部分重要法律是在《南极条约》形成之前颁布,且由于南极条约体系采取的回避态势,显然对这些法律的存在和发挥作用不构成根本的威胁。澳大利亚仍在修改、完善其南极法律,根据国家利益对南极条约体系做出响应,以立法这种经营国土的行为作为管理南极事务的根本,成为其巩固主权地位的重要方式。通过立法对南极进行运营管理是澳大利亚重视在南极实质性存在的表现,也是一种成本较低而涵义深远的南极行动。

2.2 科学研究战略计划

自《南极条约》签订以来,开展南极科学考察和科学研究成为南极条约成员国扩大其在南极条约体系内影响力和提升其地位的最为常用的方式。随着对南极认识的逐步加深,国际社会对南极在全球气候变化中的作用和影响极为关注。迫于地缘接近性的压力,澳大利亚十分重视对南极气候科学研究的投入,目的在于了解南极在全球气候变化中的作用以及可能对澳大利亚本土气候带来的直接影响。因而澳大利亚的南极科研战略计划的目标正是^[5]:(1)维持并增强澳大利亚在南极条约体系内的影响力;(2)保护南极环境,使南大洋得以可持续性发展;(3)了解南极气候在全球气候系统中的地位和作用;(4)开展具有实际意义,并与国家战略利益和经济利益相关的科学工作。

目前澳大利亚执行的科学研究战略是《2004/05—2008/09 科学战略》(Science Strategy 2004/05—2008/09)。该战略明确指出,澳大利亚南极科学研究的目的是支持澳大利亚政府,加强其在南极条约体系中的影响,其中环境保护、了解南极在全球气候变化中的地位作用以及生物有机体如何在极端气候条件下生存这些内容是研究的重点。澳大利亚在南极科研中注重学科交叉研究,以所期望得到答案的问题来划分科研项目,每个科研问题涉及的各个学科领域都可以综合进行人力和资源调配。多年来,澳大利亚南极科学研究项目经由多个相关部门机构合作,突破很多学科的传统界限从而建立了复杂的研究系统。2004/05—2008/09 这五年间,澳大利亚的南极科学研究项目集中在四个方面^[5]:(1)冰、海洋、大气和气候;(2)南大洋的生态系统;(3)对环境变化的调适;(4)人类在南极的活动对南极造成的影响。

澳大利亚南极局负责协调澳大利亚南极科学研究计划,为南极科研和考察提供后勤保障和支持。澳大利亚的三个南极常年科考站(凯西站、戴维斯站和莫森站)每年接纳约250名来自于澳大利亚南极局、澳大利亚国内大学与科研机构、以及国外的科学家(包括中国的科学家)进行科学考察和研究。

2.3 澳大利亚南极政策及研究动向

澳大利亚学者 Anthony 等在其关于南极特别是 AAT 的当前一定时期内的战略分析中,把其在南极的国家利益划分为主权要求、维护南极和平、保护南极环境、推进南极科研和经济利益等几个方面^[2]。根据国家利益特点,他们提出了澳大利亚相应的南极战略目标,并规划出一些具体行动计划积极谋划澳大利亚的南极未来。

例如,在主权要求问题上,Anthony 等分析,虽然澳大利亚在南极的领土要求没有得到国际社会的普遍承认,但《南极条约》以冻结现存领土要求并禁止提出任何新领土要求的方式相对有效地避免了南极主权之争的进一步恶化。因此,维护《南极条约》,保持现状是澳大利亚目前所能够采取的明智做法^[2]。另外,从维护南极和平的角度看,《南极条约》禁止在南极进行军事活动的条款也使澳大利亚不必依赖武装力量保卫 AAT。南极领土要求就像是澳大利亚手握了一张“乐透彩票”^[2],不可否认,澳大利亚因为这张“彩票”在南极条约体系内已经取得很大的优势。但澳大利亚并不会因此而高枕无忧,南极存在激烈的战略竞争,既有利益也可能转而成为巨大压力和挑战,澳大利亚已经注意到未来可能出现的南极纷争。

在保护南极环境等问题上,1989 年澳大利亚与法国首先倡导对南极实施全面环境保护,从而改变了南极条约体系发展方向,使得《南极矿产资源活动管理公约》搁浅,并最终促成《关于环境保护的南极条约议定书》的签署,为综合保护南极奠定了基础。南极和南大洋被澳大利亚看成其战略“后院”,保护南极环境是仅次于主权问题的战略要点。并且通过管理南极活动和完善其管理系统也能够扩大其南极条约体系内的影响,是实现其巩固体系内领导角色这一目标的重要组成部分。澳大利亚政策制定者必将面对诸多环境问题的挑战,这些挑战来自于气候变化和越来越多的人类南极活动。对南极环境实行精细化管理既符合澳大利亚的国家利益也符合全球利益。另一方面,南极虽然蕴藏着丰富的矿产和油气资源尚未开发利用,但海洋生物资源以及旅游资源反而是当前能够并已经获得经济利益的资源,澳大利亚因此获利匪浅。然而,一旦南极的环境利益进一步凸显,

如何评估环境利益和经济利益的轻重,将成为一个值得关注的问题。

在明确了南极的国家利益基础上,Anthony 等针对澳大利亚战略目标规划了一系列不乏建设性的行动计划^[2]。这些计划包括几个方面。

(1)出台政策白皮书,思考并明确澳大利亚的南极未来。白皮书既建立在对历史政策总结评估的基础上,也对未来的南极行动决策提出问题并予以调整。

(2)任命南极大使,突出南极在澳大利亚外交政策优先地位。南极大使既可以起到协调国内政府结构搭建政策平台的作用,在对外合作上,也能够有效促进双边性、国际性措施出台。

(3)加强政策管理协调能力,考虑设立“南极及南大洋事务办公室”,与南极局(AAD)合作推进南极管理工作。

(4)启动南极“中高级”专家交流计划,通过推进国际基金项目以便澳大利亚政府或民间组织扩展与国内外南极专业人士的联系。这种交流计划既可以增进国际间南极信息交流,促进澳大利亚与国际南极管理组织建立互信,并能够推进南极政策的起草与制定。

(5)探讨设立“世界南极大学(WAU,World Antarctic University)”的可能性。WAU由全球范围内的南极科研机构、专家学者组成南极科研网络中心,开展具有全球性意义的科学研究。

(6)开展澳大利亚南极矿产资源预研究,澳大利亚应开始对南极特别是 AAT 的矿产资源的分布、易得性及价值进行评估,一旦国际南极矿产资源勘探问题未来发生变化,澳方也可据此做出理性决断。

(7)国家安全机构应参与南极政策决策过程,国防和情报机构参与南极活动对提高有关工作人员的南极安全意识具有重要意义。

(8)研制特殊用途的船舶,澳大利亚需要这种船只在南极为极端条件下执行后勤保障、科考、环保、渔政管理、海上搜救等复杂任务。拥有这种船只也象征着一个南极国家的地位。

(9)通过南极气候科学研究提升南极领导地位,扩大南极气候研究的范畴,并提高其研究质量。气候问题无论对澳大利亚还是对全球而言都是非常急迫的问题。

(10)在南极展示国家实力。澳大利亚在南极活动上有必要采取相关举措体现其领导地位,如加倍扩大向南极大陆的空运能力,增强后勤保障和搜救能力,对南极基础设施进行优化以适应灵活性业务的需要。

澳大利亚学者在中短期战略问题上能够提出如此详尽的计划,表明在对其国家的南极利益存在着充分地认识,因而其每一项战略举措无不具有增强南极存在的重要意义。无论澳大利亚政府是否会实施这些规划,都不可否认其指导价值。事实上,澳大利亚在南极的行动也明确了其南极政策的开拓性,例如在凯西站建设冰上机场,甚至还起用了商用航班。而这是南极考察史上第一次有商用飞机降落在南极冰原上。

3 澳大利亚南极战略的启示

澳大利亚长期以来非常重视南极政策研究,这种持续重视才逐渐形成上文中这种既

有明确目标同时也有相应举措的战略政策和政策建议。在南极条约体系下,通过加强对政策的研究从而实现对南极各个方面的有效管理,这是澳大利亚在南极问题上表现非常突出的一面。并且澳大利亚显然有意识地通过国际南极会议将管理方式和经验以提案等形式进行推广,从而扩大其在南极事务中的影响。在这一点上,澳大利亚甚至自认为是南极政策的“出口国”。例如为促成《关于环境保护的南极条约议定书》所做的贡献,无疑为澳大利亚在南极事务的国际影响力上添加了一个很有分量的砝码。长远地看,未来南极的发展仍然离不开国际政治关系的推动,充分的政策研究有助于在必要时刻作出正确的选择,及时应对危机和挑战。澳大利亚对其国家利益可能面临的挑战具有清醒的认识,并从政策法律体系中予以体现。部分澳大利亚战略计划既可以看作是澳大利亚未来的南极发展计划,也可以作为其为未来可能面临的南极危机所做的充分准备。

在对澳大利亚南极战略政策分析的基础上反观我国现状,则我们在南极政策方面至少应从以下两个方面做出努力。

(1)认真分析我国的南极利益,明确当前和未来一定时期内我们所面临的利益问题与挑战。任何政策或计划的制定都必须针对明确而具体的目标,这是先决条件。澳大利亚的经验说明,只有确立了利益关键所在,政策的制定才有根基与方向。我国在思考如何制定南极战略政策的过程中,首先应当根据我国国情,明确分析在南极的国家利益是什么,我们应当在南极实现什么样的目标,这是我国进行南极活动要面对的最重要的问题。

(2)争取掌握话语权并扩大在体系内的影响力。虽然我国于1985年已经取得《南极条约》协商国资格,并南极自然科学研究领域也取得了丰硕成果,但在南极条约协商国会议和其他会议中,我国较少提出具有建设性的议案^[6]。这首先与我国在南极战略和政策等领域的研究不足较少思考权利表达难脱干系,没有足够的理论基础和依据,自然难以掌握国际会议的主动权。在对南极战略和政策研究的投入和方式方法等方面,澳大利亚值得我国学习借鉴。话语权作为一种潜在的权力,对于扩大我国在南极条约体系内的影响力和实现我国的南极利益具有重要意义。

4 结语

利益是推动很多国家开展南极活动的源动力。因为长期以来对南极利益的重视,加上在南极政治政策研究上的投入,澳大利亚得以对其南极利益及存在的挑战形成具体而明确的认识。并由此,澳大利亚南极政治、政策及法律与其南极利益形成良好契合。同样,澳大利亚的南极活动以此为基础并着眼于国际南极管理机制,在南极条约体系内产生了较高的政策影响力,也更好地维护了其南极利益。

澳大利亚在南极从科研、法律、政策和管理体系上已经形成了一套复杂而完善的体系,这正是澳方将AAT作为其国土经营的表现。我国与澳大利亚的南极利益不同,澳大利亚的南极活动经验虽然不能直接借鉴,但其制定南极战略政策的过程应该可以作为我国类似活动的参考。

参考文献

- 1 郭培清. 南极的资源与南极政治. 海洋世界, 2007(3): 68—73.
- 2 Anthony Bergin, Marcus Haward. Frozen assets: Securing Australia's Antarctic Future, Strategic Insights. Australian Strategic Policy Institute, 2007: 20.
- 3 吴依林. 澳新南极战略研究. 海洋开发与管理, 2008(9): 27—31.
- 4 Australian Antarctic Division, 2010, <http://www.aad.gov.au/default.asp?casid=3358>.
- 5 Australia's Antarctic Science Program, Science Strategy, 2004/05—2010/11.
- 6 李升贵, 潘敏. 中国南极软科学研究的意义、现状与展望. 极地研究, 2005, 17(3): 224—231.

THE ANALYSIS OF AUSTRALIA'S ANTARCTIC POLITICS

Xu Jingsen¹, Sun Liguang² and Wang Xihua¹

(¹Department of Science and Technology Communication & Popularization, University of
Science and Technology of China, Hefei 230026, China;

²Institute of Polar Environmental Research, University of Science and Technology of China, Hefei 230026, China)

Abstract

Australia puts much emphasis on research activities on Antarctic policies. On the basis of a full realization of interests and challenges about Antarctic, Australia had made an excellent system of Antarctic policies and laws or acts. Based on a brief analysis of Australia's Antarctic interests and the objectives of Australia's Antarctic activities, combined with the performance and related activities on Australian legislation, the Antarctic management and the handling of international relations, the Australian Antarctic activities that are interest-driven have been discussed, and the important role of its Antarctic policies to maintain its Antarctic interests have been also illustrated.

Key words Antarctic politics, Antarctic interests, Australia.