

极地国家政策与战略研究学术论丛

丁 煌 总主编



Polar Governance and Chinese Participation

极地治理与中国参与

丁 煌 等◎著



科学出版社

极地国家政策与战略研究学术论丛

丁 煌 总主编

Polar Governance and Chinese Participation

极地治理与中国参与

丁 煌 等◎著



科学出版社

内 容 简 介

本书尝试运用现代公共管理与公共政策的理论与方法对极地治理和中国参与问题进行专题研究。全书由上下两篇共五章构成。其中,上篇主要论及北极治理及其中国参与问题,包括中国参与北极治理的制度供给战略研究、北极自组织治理的中国参与战略研究和参与中国参与北极环境治理的制度分析三章;下篇主要论及南极治理及其中国参与问题,包括基于自主治理理论的中国参与南极资源治理与中国参与研究和参与中国参与南极治理的环境保护政策研究两章。

图书在版编目(CIP)数据

极地治理与中国参与 / 丁煌等著. —北京: 科学出版社, 2018.4

(极地国家政策与战略研究学术论丛)

ISBN 978-7-03-055921-0

I. ①极… II. ①丁… III. ①极地—管理—国际合作—研究—中国
IV. ①D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 315340 号

责任编辑: 徐 倩 / 责任校对: 王 瑞
责任印制: 吴兆东 / 封面设计: 无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 4 月第 一 版 开本: 720 × 1000 1/16

2018 年 4 月第一次印刷 印张: 23 5/8

字数: 479 000

定价: 158.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本书系国家极地重大专项课题“极地国家政策研究”
(CHINARE2016-04-05-05)和教育部哲学社会科学研究重大课题
攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)的阶段性成果
国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究成果

总 序

我国的极地事业发展肇始于南极科学考察。1984年10月，我国组建了首个国家南极考察队，开启了我国独立组队开展极地考察的伟大征程。30多年来，我国的极地事业取得了一系列举世瞩目的伟大成就：不仅拥有了“一船五站”（雪龙号、南极长城站、南极中山站、南极昆仑站、南极泰山站、北极黄河站）的极地科考基础平台，初步建立起了覆盖南北两极、陆海空立体保障的极地考察支撑体系，成功地组织了33次南极科学考察活动和8次北极科学考察活动，取得了许多具有重大科学意义的突破性研究成果，为人类科学认知与和平利用极地做出了积极贡献，而且通过积极履行责任和义务，广泛开展双边和多边的国际合作与交流，积极参与在极区的国际救援行动、履行国际人道主义救援义务，积极参与《南极条约》协商会议、北极理事会、国家南极局局长理事会、南极研究科学委员会、国际北极科学委员会等国际组织活动，围绕极地前沿科学和环境问题深入开展科学研究，在国际极地事务中积极发挥作用，不断增强了中国在国际极地事务中的影响力，为实现“极地考察强国”的战略目标打下了良好基础。

进入21世纪特别是党的十八大以来，我国的极地事业迈入了全面推进的新的战略机遇期和发展快车道。在党的十八大提出的建设“海洋强国”的战略目标指引下，我国的极地工作紧紧围绕极地考察“十二五”发展规划，以实施“南北极环境综合考察与评估”专项为抓手，深入开展极地战略研究，加强极地规划和立法工作，努力拓展极地领域的发展空间，着力提高极地科考和后勤保障能力，加大极地领域基础性、前瞻性、关键性技术的研发力度。尤其值得指出的是，作为我国极地领域30年来规模最大的一个极地专项，“南北极环境综合考察与评估”专项首次在我国极地考察与研究项目中设立专题对中国在南北极的国家利益进行战略评估，使我国极地事业发展迈上了新的台阶。

当今世界，人类的可持续发展正面临着环境和资源两大瓶颈，地球两极地区由于其独特的环境和丰富的资源而具有特殊重要的意义，尤其是近年来，随着南北极科学奥秘和环境资源价值被不断揭示，极地区域的国际战略地位迅速提升，世界有关国家围绕极地和海洋权益争夺已呈现日益加剧的态势。美国、俄罗斯、加拿大等国家纷纷制订国家南北极政策，宣示其在南北极的国家利益，明确提出了在南北极的发展目标并积极组织实施紧密围绕其国家目标的考察专项来巩固其软实力，不断强化其在极地的实质性存在。相关国家纷纷大幅增加对极地科学考察的投入，尤其是加强对北极地区的科学考察，为北极地区的资源开发和南极地区的海洋生物资源利用创造条件，在极地国际事务的竞争中抢占先机，以谋求本国在极地和海洋权益的最大化。南北两极因其蕴含的巨大政治、经济、科技、军事利益而越来越成为国际争夺的重要目标和新的战略要地。

我国在地缘上虽然不属于环极地国家，但国际急剧升温的南北极战略利益博弈与我国的战略利益和长远发展密切相关。2014年4月15日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平在其主持召开的中央国安委第一次会议上从总体国家安全观的视角明确指出，当前国内国际形势错综复杂，民族复兴进入关键期，国家安全工作进入敏感期……就国际而言，大国综合国力竞争水涨船高，围绕地缘、经济、软实力、“全球公地”（网络、海洋、太空、极地）等的战略博弈更趋激烈……面对空前复杂的国家安全形势，唯有以全新的理念、全新的机制、全新的战略加以应对，方能争取主动、避免被动。习近平总书记这段高瞻远瞩的话语昭示我们，在当今纷繁复杂的国际环境下，我们应该站在总体国家安全的高度看待极地战略问题，应该以全新的理念、全新的机制、全新的战略主动应对包括极地在内的“全球公地”的战略博弈，应该从国家战略的高度来看待我国极地事业的发展，通过提高我国在极地的综合实力来争取和维护我国在极地领域的国家权益，为维护我国的国家主权、安全、发展利益抢占先机。

作为我国极地科学研究的一方重镇，我所在的武汉大学不仅在测绘科学、地球物理学、高空大气物理学和生命科学等“硬”科学（自然科学和

技术科学)领域最早参与我国极地科学考察,而且在公共管理与公共政策,以及国际法、国际政治与国际关系等领域最早发起并实质性参与极地“软”科学(社会科学)的战略研究。早在2007年,我就受国家海洋局极地考察办公室委托开始了对21世纪前半叶中国极地事业发展战略的专题研究,特别是进入“十二五”以来,我相继主持承担了国家极地重大专项课题“极地国家政策研究”(CHINARE2016-04-05-05)和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)等一系列研究课题,我所带领的国家“2011计划”——国家领土主权与海洋权益协同创新中心“中国极地政策与极地治理研究”创新团队,努力运用跨学科的研究方法,对中国极地事业发展的政策与战略问题进行了富有成效的研究,不仅取得了包括《极地国家政策研究报告》、学术论文和研究报告在内的一系列研究成果,而且为包括《国家安全法》、《中国极地事业发展“十三五”规划》、《中国北极政策》及《中国的南极事业》在内的我国极地事业发展战略与政策的科学制定提供了重要的智力支持,受到国家有关部门和领导的高度重视和充分肯定。呈现在大家面前的这套“极地国家政策与战略研究学术论丛”就是我所带领的“中国极地政策与极地治理研究”创新团队取得的又一系列研究成果。我们热切地期望能够依托诸如国家极地重大专项课题“极地国家政策研究”和教育部哲学社会科学研究课题重大攻关项目“中国参与极地治理战略研究”等系列课题研究,进一步通过对中国参与极地治理的战略规划和中国实现极地国家利益的政策措施的系统探讨,为我国极地事业发展战略的顶层设计提供更具科学理据的决策支撑,更好地发挥高端智库的作用。

丁 煌
2017年10月

前 言

虽然人类早在两百多年前就发现了南北极地区,但直到 20 世纪初,南北极地区才进入全球公共治理的视野。对于早期进入南北极地区的相关国家而言,抢占南北极地区独特的军事战略地位和丰富的自然资源是它们的初衷。但由于南北极地区敏感而脆弱的自然环境及其在全球自然生态系统中的重要地位,尤其是国际社会对全球气候变化和环境恶化日益严重的担忧,加强极地科研合作与环境保护逐渐成为国际社会普遍的共识。越来越多的国家、国际组织、非国家行为体和次国家行为体参与到极地事务中来,促进极地治理的日益国际化。

尽管南北极地区在地域上似乎远离中国,但是,南北极地区涉及中国重要的国家战略利益,攸关中国作为一个世界大国的责任和形象。经过 30 多年的发展,中国的极地事业取得了巨大进步。以极地科学考察为基础,中国积极参与极地治理,在涉及极地事务的各项议题中发挥着越来越重要的作用。然而,由于历史和现实等原因,国际社会围绕极地治理还没有达成最终的有效机制。与此同时,围绕极地生态环境保护、资源开发和地区稳定,相关各方展开了复杂的博弈。国际社会围绕着极地事务所达成的现有妥协正面临着越来越多的挑战。在这种趋势下,深入、系统地探讨极地治理及其中国参与问题不仅具有明显的现实意义,而且具有重要的学术价值。

“治理”(governance)概念实质上是在欧洲联盟产生过程中的国际语境下出现的,1989 年世界银行将其用于“治理危机”(crisis in governance)一词中,此后“治理”便广泛地用于政治发展研究中,特别是被用来描述后殖民地和 developing 国家的政治状况。尽管至今没有能被各方普遍认可的权威界定,但目前人们对治理的定义基本上未超出治理的核心理念,即寻求多主体协作参与,对事务能做出有效应对的一系列管理活动。在公共管理语境下,治理的基本含义是指官方或民间的公共管理组织在一

个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。根据对相关文献的系统考察,在公共管理语境下使用的“治理”概念,其“治理”不仅强调区别于一元管理主体的传统公共管理,更凸显现代公共管理的“多元主体”特征,而且作为现代公共管理理论的最新发展,“公共治理”(public governance)理论的基本原理不仅适用于国内公共事务的管理,也适用于包括极地治理在内的国际公共事务管理。

极地治理本质上是全球治理的重要组成部分。极地治理从表面上看似似乎涉及的是区域性公共事务,但极地事关世界的可持续发展与持久和平,极地治理从本质上看更涉及的是全球性国际公共事务,因而它无疑是全球治理的一项重要内容。随着极地事务在全球公共治理议程中地位的不断上升,中国可以充分利用自身的超然地位,通过对相关极地公共事务及其治理的参与,获得更多的国际支持,以促进中国更加有效地参与全球治理,为推进中国的全球战略服务。

就极地治理而言,中国继 1983 年正式加入《南极条约》之后便于 1984 年开始组织极地科学考察活动,30 多年来,中国不仅取得了一系列令世人瞩目的极地科学考察与研究成果,为人类和平利用极地做出了积极贡献,而且增强了中国在国际极地公共事务中的影响力。然而,综观中国 30 多年取得的极地科研成果,其基本上涉及的是基于科学考察的地质与地球物理学、高空大气物理学、生命科学、海洋学、冰川学、气候学和测绘科学等自然科学和技术科学成果,尽管近年来随着国际极地形势的快速变化和极地软科学研究的不断升温,极地及其治理的问题已经引起了我国社会科学界的日益关注,但是,从目前业已取得的对极地治理及其相关问题的研究成果来看,我国社会科学领域对极地治理及其相关问题主要是从国际法、地缘政治、国际关系等传统学科视角展开研究,而原本应该在极地治理及其政策与战略研究中发挥更大作用的公共管理与公共政策学科却未得到应有的重视。其实,公共事务分为国家公共事务、政府公共事务、社会公共事务和国际公共事务,与之对应,公共管理不仅包括国家公共管理和政府公共管理,还包括社会公共管理

和国际公共管理，全球治理是全球化时代国际公共管理的新发展，它丰富了国际公共管理的内涵，体现了国际社会的公共事务管理中对原有以国别为基础的模式突破，而且以多元主体为特征的全球治理理念恰好满足了国与国之间相互依赖程度加深国际公共事务管理应以合作与协商的互动模式开展的客观要求。作为国际公共管理新发展之全球治理的组成部分，极地治理的研究理应成为现代公共管理学的重要研究内容，而作为国家对外政策的重要组成部分，极地治理的中国参与战略无疑是我国公共政策研究的题中之意，因为一个国家的公共政策不仅涉及内政，在全球化的时代更涉及外交。本书就是笔者力图突破极地公共事务管理研究的传统学科桎梏，尝试运用现代公共管理与公共政策的研究方法开展的五项专题研究成果。我们热切地期望能够通过研究方法的创新来实现研究结论的创新，进而拓展我国公共管理与公共政策学科的研究范围，在理论上深化包括极地治理在内的全球治理研究，在实践上为中国积极主动地参与极地公共治理、推进中国的全球战略提供科学依据和政策建议。

丁 煌

2017年10月

目 录

上 篇

第一章 中国参与北极治理的制度供给战略研究	3
第一节 研究问题的提出	3
第二节 当前北极治理制度供给的现状	5
一、当前北极情势的新变化	5
二、北极新情势对北极治理的影响	7
三、当前北极治理制度供给的最新发展态势	13
(一) 北极理事会体系渐趋成型	13
(二) 北极航运治理取得实质性进展	19
(三) 北冰洋公海渔业治理受到国际社会的关注和重视	21
第三节 中国参与北极治理制度供给的动因和历史进程	27
一、中国参与北极治理制度供给的动因	27
(一) 大国政治新舞台	28
(二) 科学研究新区域	31
(三) 国际航运新通道	33
(四) 能源进口新方向	35
二、中国参与北极治理制度供给的现状	39
第四节 中国强化参与北极治理制度供给的战略思考	43
一、创新制度供给理念	44
(一) 创新制度供给理念的紧迫性	44
(二) 创新制度供给理念的现实可能性	46
二、明确制度供给方式	48
(一) 建设性参与现有治理制度	48
(二) 针对性创建全新治理制度	58
第五节 结语	60

第二章 北极自组织治理的中国参与战略研究	62
第一节 北极自组织治理的理论分析	62
一、自组织治理的条件理论——耗散结构理论	62
(一) 系统的开放性	62
(二) 系统远离平衡状态	63
(三) 系统要素间的非线性作用关系	64
二、自组织治理的过程理论——协同学理论	64
(一) 系统各子系统之间的竞争	65
(二) 系统各子系统之间的协同	65
(三) 系统序参量的确定	66
(四) 系统的使役原理	66
三、自组织治理的理论模型——自组织舞池	66
第二节 北极自组织治理的可行性分析	67
一、北极是一个开放的系统	68
(一) 北极融入了全球事务的进程	68
(二) 北极生态系统与全球生态系统密切互动	69
(三) 北极资源与全球产生交换	72
(四) 北极具有国际法规定的开放性	73
二、北极系统远离平衡状态	77
(一) 北极治理主体间利益不平衡分析	78
(二) 北极治理主体间权利不平衡分析	87
(三) 北极治理主体间的责任分析	91
三、北极系统内部要素之间的非线性作用关系	92
(一) 北极生物群落系统的非线性特征	93
(二) 北极无机环境系统的非线性特征	93
(三) 北极人类社会系统的非线性特征	94
第三节 北极自组织治理的过程分析	95
一、北极自组织治理中的竞争和协同	96
(一) 北极自组织治理中的竞争	96
(二) 北极自组织治理中的协同	101
(三) 竞争与协同构成北极自组织的动力	104

二、北极自组织治理中的序参量确定	105
(一) 北极自组织治理的序参量——机制	105
(二) 北极自组织治理机制的梳理	106
(三) 北极自组织治理序参量的特点及原因	110
三、北极自组织治理的使役过程	113
第四节 自组织治理视阈下中国的北极参与战略	114
一、自组织治理理论视阈下中国参与北极治理的目标	115
(一) 实现北极的有序、可持续发展	115
(二) 促进和维护北极的开放性	116
(三) 把“命运共同体机制”打造为北极自组织治理的序参量	118
(四) 维护中国在北极的国家利益	121
二、自组织治理视阈下中国参与北极治理的政策选择	122
(一) 以命运共同体理念为指导开展多元协同	123
(二) 积极参与北极自组织治理机制的改制和建制工作	127
(三) 以正确的义利观为指导参与北极治理	129
(四) 大力开展北极公共外交	131
(五) 培育和提升中国参与北极自组织治理的意识和能力	133
第三章 中国参与北极环境治理的制度分析	135
第一节 中国参与北极环境治理的必要性	135
一、中国自身的需要	135
(一) 中国自身的现实条件	135
(二) 中国树立负责任大国形象的潜在需求	136
二、北极环境治理实现“善治”的需要	138
(一) 北极环境治理的国际现实	138
(二) 北极环境问题的全球治理离不开中国参与	140
第二节 制度分析之于本研究的适切性	142
一、制度分析的基本理论预设	142
(一) “经济人”假设	143
(二) “有限理性”假设	144
(三) 机会主义倾向	146
二、制度分析方法之于本研究的重要意义	148

(一) 从国家战略来讲	148
(二) 从国家制度能力来讲	150
第三节 中国参与北极环境治理所依据的现有制度体系	151
一、全球层面的制度	152
(一) 《联合国海洋法公约》	152
(二) 其他全球性制度	157
二、地区层面的制度安排: 北极理事会	161
三、中国国内的制度安排	164
(一) 中国参与北极环境治理的政策意涵	164
(二) 北极环境治理的组织机制与法律制度	166
第四节 中国参与北极环境治理的制度困境	170
一、对具体制度的考察	170
(一) 《联合国海洋法公约》在北极环境治理中的局限性	170
(二) 北极理事会制度的“先天缺陷”	172
(三) 观察员制度对中国参与北极环境治理的掣肘	176
二、北极环境治理制度的深层问题	179
(一) 北极环境治理制度的合法性不足	179
(二) 北极环境治理制度代表性不够	181
(三) 北极环境治理制度有效性不高	182
第五节 中国参与北极环境治理的制度创新	183
一、中国参与北极环境治理的现实选择	183
(一) 人类命运共同体的理论基点: 人类共同利益	183
(二) 人类命运共同体的核心意涵: 特征与原则	185
二、中国参与北极环境治理的制度供给能力提升	191
(一) 北极环境治理制度供给的要素	191
(二) 中国参与北极环境治理制度供给能力提升的对策	193

下 篇

第四章 基于自主治理理论的南极资源治理与中国参与研究	201
第一节 南极资源治理的现实背景	201

第二节 自主治理理论与南极资源治理	204
第三节 自主治理的情境及适用性分析	207
一、自主治理的情境分析	207
(一) 资源的占用者及其行为影响因素	207
(二) 占用者之间集体行动的难题	209
(三) 自主治理情境中规则与制度	213
二、自主治理理论在南极资源治理中的适用性	214
(一) 参与南极资源治理的各国存在相互依存的关系并具有广泛的共同利益	215
(二) 南极资源治理处于无政府状态, 缺乏外部权力管制	217
(三) 参与南极资源治理的国家数量有限	218
第四节 南极资源及其性质	219
一、资源的内涵与外延	219
二、南极的自然资源概述	223
(一) 生物资源	223
(二) 能源和矿产资源	225
(三) 淡水资源	226
三、南极自然资源的性质	227
(一) 南极“主权”说	227
(二) 全球公域说	231
第五节 南极资源治理现状及实现自主治理的挑战	234
一、南极资源治理的现状	234
二、实现南极资源自主治理的挑战	236
(一) 来自对南极法律性质认识的分歧上的挑战	237
(二) 来自利益分配制度构建的挑战	238
(三) 来自建立违规制裁制度的挑战	244
第六节 中国参与南极资源治理的政策选择	247
一、中国参与南极资源治理的政策目标	248
(一) 中国参与南极资源治理的短期目标	248
(二) 中国参与南极资源治理的远期目标	249
二、南极资源治理的国外经验借鉴	251
(一) 南极立法的国外经验借鉴	251

(二) 南极科学考察的国外经验借鉴·····	256
(三) 南极环境保护的经验借鉴——来自英国的实践·····	262
三、我国参与南极资源治理的对策建议·····	265
(一) 开辟多元渠道, 凝聚各方力量, 强化我国南极资源制度供给能力·····	266
(二) 主动加强沟通, 传递中国理念, 积累与国际社会之间的可信承诺·····	269
(三) 履行南极义务, 强化相互监督, 推动南极违规惩罚机制不断创新·····	274
第五章 中国参与南极治理的环境保护政策研究 ·····	278
第一节 南极环境治理属于全球治理的重要领域 ·····	278
一、南极的“全球公域”性质·····	278
二、南极治理主张的共同利益原则·····	280
三、南极治理主体的多元化·····	281
四、南极环境问题的跨域性·····	283
五、全球治理架构中的南极环境治理机制·····	284
第二节 中国参与南极环境治理的必要性 ·····	286
一、有助于维护我国的非传统安全利益·····	286
二、有助于树立我国的负责任大国形象·····	288
三、有助于提升我国在国际治理中的话语权·····	290
第三节 中国参与南极环境治理的历程与现状 ·····	294
一、中国参与南极环境治理的历程·····	294
二、中国参与南极环境治理的成果·····	300
(一) 参与理念·····	300
(二) 国家实力·····	303
(三) 国际制度保障·····	305
三、中国参与南极环境治理的困境·····	307
(一) 意愿困境·····	307
(二) 能力困境·····	309
(三) 外交困境·····	313
第四节 中国参与南极环境治理的路径选择 ·····	315
一、创新和明确南极环境治理的中国理念·····	315
(一) 塑造南极大国责任观·····	317
(二) 提倡新型南极利用观·····	317

(三) 树立南极环境安全观	318
二、推进中国参与南极环境治理的制度化建设	320
(一) 完善南极国内立法和协调机制	320
(二) 积极参与南极环境治理国际制度建设	323
三、增强中国参与南极环境治理的国家实力	325
(一) 加强南极实质性存在及环保技术的研发	325
(二) 明确南极环境利益、治理目标, 制定南极环境政策	326
(三) 创新南极公共外交能力	327
(四) 加强全球环境治理人才队伍建设	330
四、优化中国参与南极环境治理的合作层次	330
(一) 中国参与南极环境治理的全球层次合作	330
(二) 中国参与南极环境治理的区域层次合作	331
(三) 中国参与南极环境治理的功能性层次合作	333
(四) 中国参与南极环境治理的双边层次合作	335
五、以“南极海洋保护区”作为切入口	335
(一) “南极海洋保护区”的法律属性及其生态价值	335
(二) “设立南极海洋保护区”的各方主张及其争议	337
(三) 为参与南极海洋治理的我国应对	340
参考文献	343
后记	356