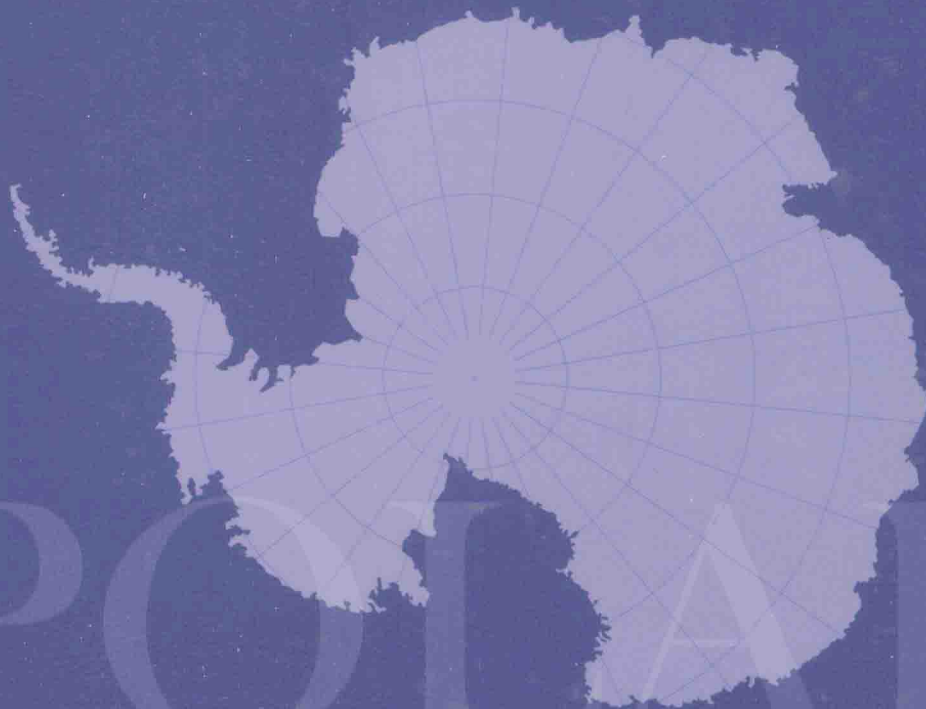




极地国家政策 研究报告 (2013—2014)

Annual Report on National Polar Policy Research

丁 煌 主编



科学出版社



“南北极环境综合考察与评估”专项
课题 (CHINARE2014-04-05-05) 资助
国家领土主权与海洋权益
协同创新中心研究成果

极地国家政策研究报告 (2013—2014)

Annual Report on
National Polar Policy Research

丁 煌 主编

科学出版社

内 容 简 介

《极地国家政策研究报告(2013—2014)》是“极地国家利益战略评估”之子专题“极地国家政策研究”2013—2014年度的主要成果,也是国家领土主权与海洋权益协同创新中心在极地战略与政策研究领域取得的又一重要研究成果。全书由上、下两编构成:上编围绕“中国实现极地国家利益的综合环境评估”这一主题分为五个主题研究报告;下编则包括两个专题研究报告。

本书对于政府相关部门的政策制定者和执行者,以及相关专业的研究人员、高校教师和学生具有重要的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

极地国家政策研究报告. 2013~2014/丁煌主编. —北京: 科学出版社, 2014

ISBN 978-7-03-042712-0

I. ①极… II. ①丁… III. ①政策—研究报告—世界—2013~2014 IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 288886 号

责任编辑: 王京苏 徐 倩 / 责任校对: 周 扬

责任印制: 肖 兴 / 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>

北京通州皇家印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 12 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014 年 12 月第一次印刷 印张: 20 3/4

字数: 372 000

定价: 130.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

学术委员会

(以姓氏笔画为序)

丁 煌 刘惠荣 孙立广 李 斐 杨 剑 吴 军 张 侠
陆俊元 赵 越 胡德坤 贾 宇 徐世杰 郭培清 潘增弟

编辑委员会

主编 丁 煌

副主编 阮建平 黄志雄

编委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌 申红果 匡增军 阮建平
定明捷 赵宁宁 秦天宝 黄志雄

主要撰稿人

(以姓氏笔画为序)

丁 煌 王 浩 申红果 阮建平 李 奕 吴 军 张楚莹
定明捷 居 梦 赵宁宁 袁爱想 黄 菁 黄志雄



主 编 简 介

丁煌博士，教育部“新世纪优秀人才”支持计划入选者、马克思主义理论研究和建设工程重大攻关项目首席专家、哲学社会科学重大攻关项目首席专家、国家精品课程暨国家精品资源共享课程负责人，主要研究领域为公共政策与公共管理，现任武汉大学“珞珈学者”特聘教授、二级教授、政治与公共管理学院院长、国家“2011计划”——国家领土主权与海洋权益协同创新中心“我国极地政策与极地权益研究”创新团队负责人、公共管理学科行政管理专业和国际法学科跨域公共治理专业双学科博士生导师，兼任国务院学位委员会学科评议组成员、教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会委员、全国政策科学研究会副会长、中国行政管理学会理事、中国行政体制改革研究会理事、中国海洋发展研究会理事、中国海洋法学会理事、湖北省行政管理学会副会长、湖北省人民政府咨询委员会特邀专家和国家科学技术奖评审专家及国家行政学院和多所高校的兼职或客座教授，先后赴中国北极黄河站和中国南极长城站进行实地科学考察，并应邀赴美国、英国、法国、比利时、荷兰、瑞典、芬兰、挪威、智利、巴西、阿根廷等国家和中国港澳台地区的大学和研究机构访学，多次荣获省部级以上奖励，在国内外重要学术期刊上发表专业论文百余篇，为政府提交多份政策研究咨询报告，出版个人专著6部、合著6部、译著8部，主编“极地国家政策研究报告”（系列）、“公共行政与公共政策研究学术论丛”系列丛书和“公共行政与公共管理经典译丛”之学术经典系列及多部教材；主持承担国家重大专项研究课题、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目、国家社会科学基金重点项目及国家自然科学基金项目和国际合作项目等多项研究课题。

前 言

《极地国家政策研究报告（2013—2014）》是由我主编的“极地国家政策研究报告”系列的第二卷，它是我主持并得到“南北极环境综合考察与评估”专项资助的专题“极地国家利益战略评估”之子专题“极地国家政策研究”（CHINARE 2014-04-05-05）2013—2014 年度的主要研究成果之一，也是我所在的武汉大学公共政策研究中心和武汉大学中国边界与海洋研究院暨国家领土主权与海洋权益协同创新中心在极地战略与政策研究领域取得的又一重要研究成果。全书由上、下两编构成：上编围绕“中国实现极地国家利益的综合环境评估”这一主题，由《中国实现极地国家利益的政治环境分析》、《中国实现极地国家利益的经济基础分析》、《中国实现极地国家利益的法律保障分析》、《中国实现极地国家利益的科技能力评估》和《中国实现极地国家利益的历史依据分析》五个主题研究报告构成；下编则包括《冷战时期以来加拿大北极政策变迁研究——基于政策范式的分析视角》和《欧盟北极政策衍变历程研究——基于利益分析的研究框架》两个专题研究报告。

鉴于课题“极地国家政策研究”总体上旨在以极地资源及其可利用性评估为前提，在厘清中国在南北极地区的国家利益的基础上，充分利用一切有利于中国极地国家利益实现的条件，科学地探讨并有针对性地提出中国实现极地国家利益的各种政策备选方案，从根本上为有效地维护和拓展中国在南北极地区的国家利益提供智力支持，所以我们在2012—2013 年度主报告《中国极地国家利益分析》的基础上将2013—2014 年度主题研究报告的主题确定为“中国实现极地国家利益的综合环境评估”，试图基于本课题已有的研究积累和其他四个相关子专题的研究成果，分别从政治环境、经济基础、法律保障、科技能力和历史依据五个方面对中国实现极地国家利益的环境因素进行全面、系统、深入的分析和评估，以期为本课题后续科学、系统地探讨中国实现极地国家利





益的战略定位和政策措施奠定坚实的基础。

厘清南北极地区政治环境的演变及其当前的主要特点,是实现极地国家利益的必要前提。主题研究报告1《中国实现极地国家利益的政治环境分析》认为,当前的极地国际政治环境对中国极地国家利益的实现既有机遇又有挑战。就机遇而言,不仅南极主权冻结为中国扩大南极的实质性存在提供了条件,国际社会对南极环境保护的优先考虑有助于维护中国的生态环境安全,南极科研的国际合作可以为中国更好地实现极地科技利益提供现实基础;而且国际社会对北极生态环境保护的普遍关注为中国参与北极事务提供了契机,北极相关行为体之间的相互制衡也为中国扩大对北极事务的参与提供了便利。至于挑战,如南极条约体系(Antarctic Treaty System, ATS)关于领土的争论尚未做出永久性的妥善安排,南极科学考察能力的相对滞后影响到中国在南极事务上的话语权,地理上的隔离制约了中国在北极事务中的话语权,北极相关行为体对各种形式的“中国威胁”的警惕也可能会制约中国对北极事务的参与。与此同时,作为中国实现极地国家利益之政治环境的重要组成部分,中国的国内政治优势无论是在政治体制等硬环境因素方面,还是在政治文化理念等软环境因素方面,均十分明显。例如,中国特色的政党制度可以保障中国共产党把极地国家利益的实现等事项提上党和政府的工作日程;中央适度集权的行政体制有助于协调参与极地事务的各部门,在资金等多方面给予强有力的支持;以国家海洋局(State Oceanic Administration, SOA)极地考察办公室(Chinese Arctic and Antarctic Administration, CAA)和中国极地研究中心为主的政府主导型极地管理体制为极地科学考察的顺利开展提供了组织保障;相对集中的各种体制内决策智库可以为党和政府关于极地事务决策的科学化和民主化提供重要的智力支持。又如,和平发展政治理念的确立有助于中国发展与极地国家尤其是美国的双边关系,有助于中国和平融入当今国际秩序,利用当今的国际规则实现和拓展中国极地国家利益;负责任的大国形象已经成为中国软实力的重要组成部分,成为中国参与极地事务的一张名片或者通行证;基于双赢理念的外交政策,对于中国开展与极地国家的经济外交,尤其是展开在资源领域的合作具有重要的推动作用。

积极参与极地活动,扩大在南北极地区的实质性存在,是中国实现极地国家利益的根本途径,而这一切都必须以强大的经济基础为支撑。主题研究报告2《中国实现极地国家利益的经济基础分析》认为,经济对于中国等域外国家实现其极地国家利益的基础作用主要表现在以下五个方面:强大的



经济实力可以为极地科学考察提供更加充裕的资金支持；雄厚的资金和技术可以使中国等域外国家成为极地资源开发国渴望获得的重要投资者与合作伙伴；广阔的市场需求有助于极地资源出口国实现其资源价值的最大化；域外国家经济增长方式的改变及对环境保护和生态文明的重视，将有助于扩大与极地国家的合作，维护自身的生态环境安全；海洋经济的发展将为推进极地国家利益提供更大的动力支持和更多的经验技术积累。目前，中国经济的持续发展为实现极地国家利益提供了更好的物质支持，具体如下：中国经济实力的持续增强为扩大其在南北极地区的实质性存在提供了日益雄厚的物质基础；中国在国际贸易和投资中日益上升的地位有助于提升其在极地资源开发中的话语权；中国经济发展方式的转变将为极地生态环境的保护，进而为中国生态环境安全创造更好的条件。更为重要的是，中国海洋经济的发展将为实现极地国家利益注入更强大的动力，具体而言，中国海洋意识的觉醒将有助于提升对极地国家利益的认识；中国船舶制造业的进步将为实现极地国家利益提供更可靠的技术支持和后勤保障。

南极和北极由于其特殊的地理位置，被人类开发的程度相对于全球其他地方较低。但是随着人类对极地地区的开发程度越来越高，全球气候变暖，极地冰川融化；而且全球能源需求越来越大，能源储备却越来越少，因此，人类对开发极地地区的能源需求越来越迫切。中国作为世界第二大经济体，开发南极和北极对中国而言有着重要的政治利益、经济利益和战略利益。主题研究报告3《中国实现极地国家利益的法律保障分析》分南极国际法律制度和北极国际法律制度两部分，以分析中国实现极地国家利益的法律保障。在南极国际法律制度部分，报告首先提出南极地区的国际法制度框架，进而分别分析每个法律文件为实现中国南极国家利益提供的法律保障。在本部分，该报告从科学研究和相互交流的重要平台、全球治理中的话语权、经济发展中的自然环境资源及国际博弈中的地缘政治利益四个角度，分别指出实现中国在南极国家利益的法律依据，进而指出这些法律依据所提供的法律保障。在小结部分，该主题研究报告提出，应当深入研究南极国际法律制度，科学利用南极条约协商国的权利，加强国内立法，使国内立法与国际法接轨。在北极国际法律制度部分，该主题研究报告先分析了北极的国际法地位及北极现行的国际法制度框架，进而分别分析现行各个法律文件为实现中国北极国家利益提供的法律保障。在本部分，该报告从空间资源利益、物质资源利益、环境资源利益和科学考察与合作四个角度分别分析了中国实现在北极航线与北极航道、矿产能源利益和生物资源利益、旅游气候资源和环境资



源利益及科学考察等方面国家利益所依据的法律,进而指出这些法律所提供的法律保障。在小结部分,该主题研究报告指出,应当以科学考察为突破口,科学利用和依据现行的国际法律制度,积极参与北极地区的自然资源开发、生物资源养护、生态环境保护和北极航道开发与利用等,尤其是要利用好中国作为北极理事会(Arctic Council)永久观察员这一角色。

一般认为,极地科技活动(尤其是科学考察)是国家战略意图和利益追求的体现,是国家用于追求极地国家利益的工具和手段。对于中国极地国家利益追求而言,极地科学研究和各项科技活动将扮演至关重要的角色,毕竟作为低政治敏感度的领域,极地科学研究为开展双边或者多边合作创造了条件。因此,主题研究报告4《中国实现极地国家利益的科技能力评估》对作为极地国家利益实现基础的极地科技能力进行评估。在一般性的科技评估框架基础上,本报告结合极地科技活动的特征,构建了由极地科学考察支撑能力、极地科技创新能力、极地科技可持续发展能力、极地科技转化能力四个维度组成的极地科技能力评估框架。从纵向历史分析和国际横向比较的视角出发,对国际和国内的极地科技活动进行了总体分析和评估。自1983年加入《南极条约》(Antarctic Treaty, AT)以来,中国极地科考活动至今已经进行了30多年,实现了从无到有的跨越式发展,形成了“一船五站一保障”的极地考察战略格局和基础平台,并且在极地地质、冰川、生物、生态环境、海洋、大气、空间物理、天文、人体医学等领域的科学研究取得了重要进展,一批具有国际先进水平的研究成果相继发表在国际科学期刊上。但是在科技能力对极地国家利益的支撑和推动方面,中国与极地考察先进的国家相比还有不小的差距,科技成果转化能力还较为薄弱,极地科学考察的创新能力和可持续发展能力还有待进一步加强。如果依据科学考察支撑能力、科技创新能力、科技可持续发展能力及科技转化能力等进行综合权衡,那么世界主要国家的极地科技能力展现出梯队结构,即美国处于第一梯队,无论从单项能力还是综合能力来看都处于遥遥领先的态势;俄罗斯、英国、澳大利亚等国家大体上处于第二梯队;而中国似乎处于第三梯队之列,正呈现出强劲的追赶势头。

中国极地国家利益拥有丰富而确凿的历史依据,它们是中国实现极地国家利益的重要基础。主题研究报告5《中国实现极地国家利益的历史依据分析》将中国极地国家利益划分为三大部分,即极地政治利益、极地科学研究利益、极地国家安全利益,在梳理了各项利益主要历史依据的前提下分析了如何利用这些依据实现相应的中国极地国家利益。在中国极地政治利益依据



方面,中国从古代到近代始终比较关注极地,现代以来则积极参与极地事务及其国际合作,通过多项法律和国际制度把自己与极地牢牢联系起来,并以此为历史依据来创建并维护自己的极地国家政治利益。在极地科学研究利益依据方面,20世纪50年代中国科学家的北极考察活动开创了中国极地科学研究的先河,80年代起迅速发展为多领域多学科的科学研究并为世界所认可和接受,为极地科学研究的国际合作做出了贡献。这些具有历史性意义的极地科学考察及其成果不仅巩固和扩大了中国在极地科学研究上的国家利益,也为中国实现极地国家利益提供了切实依据。中国极地国家安全利益主要表现在环境安全 and 经济安全两大领域。中国极地环境安全利益源自全球变暖的情况下,北极气候环境变化给中国带来的深刻影响;极地经济安全利益则源于中国极地经济贸易的快速发展,特别是在能源和海洋运输方面。中国极地国家安全利益历史依据充足,并将为未来中国实现极地国家利益提供证据。中国极地国家利益的各类历史依据是清晰的,它们从多领域、多层次为维护 and 实现中国极地国家利益提供了重要证据。

虽然中国的极地科学考察事业走过了30多年的发展历程,并且在极地科学研究方面取得了长足的进展,但相比之下,中国的极地科学考察不仅晚于许多西方国家,而且国外关于极地国家政策与战略的软科学研究也早于中国,并且已经取得了许多具有跨学科理论视角和研究方法的重要研究成果。在中国改革开放进一步深化和全球化进程日益加快的时代背景下,尤其是在当下国外极地国家政策与战略方面的相关研究水平和研究积累明显优于中国的情况下,为了使中国的极地政策与战略研究有更好的理论基础和更高的发展起点,更加有效地利用有限的研究资源,同时也为了使中国的极地软科学研究工作者具有比较开阔的视野,尤其是探寻对于中国极地政策与战略的研究与制定具有参考和借鉴价值的先进经验,对国外极地国家政策与战略进行深入、系统的专题研究一直都是我们“极地国家政策研究”课题的重要研究内容。《极地国家政策研究报告》(2013—2014)的下编所收入的《冷战时期以来加拿大北极政策变迁研究——基于政策范式的分析视角》和《欧盟北极政策衍变历程研究——基于利益分析的研究框架》这两个专题研究报告即是我们2014年度在此方面取得的阶段性研究成果。

在第一个专题研究报告《冷战时期以来加拿大北极政策变迁研究——基于政策范式的分析视角》中,我们认为,目前,从加拿大北极政策的相关研究成果类型的数量分布来看,关于加拿大北极政策的研究多是从静态的角度进行的,即对某个时期加拿大北极政策的部分领域或总体性的研究,动态的





研究成果相比之下非常少。在加拿大北极政策的研究领域内,还很少见到从政策变迁的角度研究的成果。彼得·霍尔(P. Hall)的政策范式理论为加拿大北极政策变迁的研究提供了一个崭新的视角。该专题研究报告对冷战时期以来加拿大北极政策变迁的研究,就是以彼得·霍尔的政策范式理论作为研究的理论基础展开的。该专题研究报告以“经济人”假设及资源稀缺理论为前提假设,试图根据前提假设理解政策行动主体的根本动机。加拿大的北极政策历史可以追溯到19世纪劳里埃总理时期,并且早在20世纪50年代就宣布对加拿大北极地区拥有主权,其北极政策历史悠久。由于篇幅的限制,该专题研究报告只选取了冷战时期以来的加拿大北极政策作为研究对象。笔者依据不同时期政策思维模式的变化,把冷战时期以来的加拿大北极政策划分为两个政策范式阶段。第一个范式阶段是从冷战开始到冷战结束,即1947~1991年,以苏联解体为结束标志。由于这一阶段的政策范式具有明显的军事安全防卫色彩,笔者把它描述为“安全防御政策范式”;第二个范式阶段则是指冷战结束以后到现在,笔者把这个阶段的政策范式描述为“可持续发展政策范式”。在政策范式阶段划分的基础上,该专题研究报告主要从政策问题界定(policy definition)、政策目标(policy goals)、政策取向(policy orientation)及政策工具(policy instruments)这几个方面对加拿大北极政策的两种政策范式进行分析,试图勾画出加拿大北极政策的演变轨迹。此外,结合政策变化的三种类型,即第一序列变化(the first order change)、第二序列变化(the second order change)和第三序列变化(the third order change),分析了加拿大北极政策从安全防御范式转变成可持续发展范式的过程,最后对范式转移(paradigm shift)的动因进行了深入、系统的分析。

伴随着北极问题日益成为国际社会的关注热点,北极地区因其在世界自然环境、经济发展和地缘政治中的特殊地位而成了世界大国竞相逐鹿的主战场之一。北极资源丰富,拥有以自然资源、运输资源和科学研究价值为代表的传统资源,也具有以地缘政治价值、原住民文化与旅游资源、国际形象与话语权等为主的非常规资源。北极资源构成了北极的战略利益,北极利益又引发了各国北极政策的纷纷出台和北极活动的开展。我们只有以北极资源为切入点,以北极利益为主轴线,才能够更好地读懂北极政策。鉴于此,专题研究报告《欧盟北极政策衍变历程研究——基于利益分析的研究框架》以欧盟北极政策衍变历程为主要议题,以资源稀缺性和理性逐利人为主要前提假设,首先,对欧盟的北极利益进行了具体的分析,介绍了欧盟在北极地区具有的传统和非常规利益;其次,以利益为出发点,系统地剖析了欧盟的北极



政策历程,将欧盟的北极政策历程划分为酝酿准备期(1999~2007年)、活动高峰期(2008~2011年)和未来展望期(2012年以后)三个阶段,对每个阶段的欧盟重点活动予以梳理,理清了欧盟北极政策的脉络;再次,通过对欧盟北极政策中两大主要文件,即2008年的《欧盟与北极地区》和2012年的《欧盟的北极政策:2008年至今的进展及未来的行动》内容的具体分析和对比来展现欧盟北极政策的高连贯性、高执行力等特点;最后,以北极对中国的意义和中欧北极问题背景比较为切入点,就中国今后的北极政策制定提出了一些具有针对性和可操作性的具体措施和建议。

需要指出的是,本研究报告是课题组成员集体合作的结晶,尽管我作为课题负责人暨本书主编按照课题的研究计划设计了全书的编写框架并提出了各个研究报告的基本思路,但是书中的具体研究内容则是由我与大家一起共同完成的,我的博士生赵宁宁更是协助我为全书的统稿做了大量工作。这里,我们特别要感谢国家海洋局极地考察办公室曲探宙主任、国家海洋局海洋发展战略研究所高之国所长、国家海洋局东海分局潘增弟教授,以及武汉大学人文社会科学资深教授、中国边界与海洋研究院院长暨国家领土主权与海洋权益协同创新中心主任胡德坤先生等专家一直以来对本课题研究给予的关心、支持和重要指导。同时,还要感谢科学出版社的责任编辑王京苏、徐倩和责任校对周扬为本书的编辑和出版付出的宝贵心血。

众所周知,科学研究是继承性与创造性的有机统一,作为一项研究成果,本书当然也不例外。书中既有我们自己的探索与思考,也有对他人成果的借鉴与引用,尤其应当强调的是,按照“极地国家利益战略评估”专题的总体安排,作为“极地国家利益战略评估”整个专题工作的重要抓手,“极地国家政策研究”子专题在很大程度上具有对“极地国家利益战略评估”各子专题研究成果进行初级集成的功能,因而,我们尽可能地将极地国家政策的相关研究建立在“极地国家利益战略评估”其他几个子专题的基础上,所以,《极地国家政策研究报告》(2013—2014)无疑需要广泛吸收和借鉴“极地国家利益战略评估”其他各子专题的研究成果。至于本书写作过程中所参考和引用的相关文献资料,我们尽可能以脚注的形式或在各研究报告后的参考文献中列出,但遗漏在所难免。在此,我们向所有被参考和引用的文献资料的作者和译者一并表示衷心的感谢。

丁 煌

2014年8月于珞珈山

目 录

上 编

主题研究报告 中国实现极地国家利益的综合环境评估

- 主题研究报告 1 中国实现极地国家利益的政治环境分析 / 3
 - 一、中国实现极地国家利益的国际政治环境评估 / 4
 - 二、中国实现极地国家利益的国内政治优势分析 / 49
 - 参考文献 / 68
- 主题研究报告 2 中国实现极地国家利益的经济基础分析 / 70
 - 一、经济因素在实现极地国家利益中的重要作用 / 71
 - 二、中国实现极地国家利益的经济基础 / 74
 - 参考文献 / 91
- 主题研究报告 3 中国实现极地国家利益的法律保障分析 / 92
 - 一、南极国际法律制度与中国极地国家利益 / 93
 - 二、北极国际法律制度与中国极地国家利益 / 112
 - 参考文献 / 133
- 主题研究报告 4 中国实现极地国家利益的科技能力评估 / 135
 - 一、国家科技能力与极地国家利益 / 136
 - 二、中国实现极地国家利益的科技能力评估框架 / 139
 - 三、基于比较分析的中国极地科学考察支撑能力评估 / 141
 - 四、基于比较分析的中国极地科技创新能力评估 / 150
 - 五、基于比较分析的中国极地科技可持续发展能力评估 / 161



六、基于比较分析的中国极地科技转化能力评估	
——以天然气水合物勘探开发和磷虾捕捞为例	/ 170
七、中国实现极地国家利益的科技能力总体分析	/ 174
参考文献	/ 175
●主题研究报告 5 中国实现极地国家利益的历史依据分析	/ 176
一、极地政治利益	/ 177
二、极地科学研究利益	/ 186
三、极地国家安全利益	/ 203
参考文献	/ 209

下编 专题研究报告

●专题研究报告 1 冷战时期以来加拿大北极政策变迁研究	
——基于政策范式的分析视角	/ 215
一、绪论	/ 216
二、加拿大北极政策变迁的政策范式分析视角	/ 229
三、加拿大北极政策范式的演变	/ 233
四、加拿大北极政策范式转移的动因分析	/ 258
五、结束语	/ 265
参考文献	/ 266
●专题研究报告 2 欧盟北极政策衍变历程研究	
——基于利益分析的研究框架	/ 269
一、绪论	/ 270
二、北极政策相关概念与基本理论假设	/ 278
三、欧盟北极利益分析	/ 284
四、欧盟北极政策历程分析	/ 294
五、欧盟北极政策历程对中国的启示	/ 307
六、结束语	/ 313
参考文献	/ 314



上 编

主题研究报告

中国实现极地国家利益的
综合环境评估





主题研究报告 1

中国实现极地国家利益的政治环境分析^①

【摘要】 厘清南北极地区政治环境的演变及其当前的主要特点，是实现极地国家利益的必要前提。当前的极地国际政治环境对中国极地国家利益的实现既有机遇又有挑战。南极国际政治环境为中国创造的机遇主要有：南极主权冻结为中国扩大在南极的实质性存在提供了条件；国际社会对南极环境保护的优先考虑有助于维护中国的生态环境安全；南极科研的国际合作可以为中国更好地实现极地科技利益提供现实基础；等等。挑战主要有：南极条约体系关于领土的争论尚未做出永久性的妥善安排；南极科学考察能力的相对滞后影响到中国在南极事务上的话语权；等等。北极政治环境对中国的机遇主要有：国际社会对北极生态环境保护的普遍关注为中国参与北极事务提供了契机；北极相关行为体之间的相互制衡为中国扩大对北极事务的参与提供了便利。挑战主要有：地理上的隔离制约了中国在北极事务中的话语权；北极相关行为体对各种形式的“中国威胁”的警惕可能会制约中国对北极事务的参与。

同时，中国的国内政治优势是中国实现极地国家利益的政治环境的重要组成部分。在政治体制等硬环境因素方面，中国特色的政党制度可以保障中国共产党把极地国家利益的实现等事项提上党和政府的工作日程；中央适度集权的行政体制有助于协调参与极地事务的各部门，并在资金等多方面给予强有力的支持；以国家海洋局极地考察办公室和中国极地研究中心为主的政府主导型极地管理体

^① 作者简介：丁煌，男，武汉大学政治与公共管理学院院长、公共政策研究中心主任、“珞珈学者”特聘教授、公共管理与国际法双学科博士生导师；阮建平，男，武汉大学公共政策研究中心研究员、政治与公共管理学院教授、博士生导师；赵宁宁，男，武汉大学公共政策研究中心研究员、中国边界与海洋研究院博士生；吴军，男，武汉大学公共政策研究中心研究员、中国边界与海洋研究院博士生。