



极地国际问题研究通讯

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2021年 第3-4期 (总第 36-37期)
Volume 10, No. 3-4, 2021

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

本期主要内容

专题报道

- 论中美在北极地区的战略竞争与合作
- 南极条约协商会议的组织结构与运作变迁

焦点关注

- 第五届中美北极社会科学研讨会美方学者发言

书评

- 俄罗斯和北极：作为事件、经历和神话的历史

中心硕士学位论文摘要

- 南极海洋生物资源养护的多层治理研究

极地学术动态

- 2021年下半年中心学术活动

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊
3、6、9、12月出版
本期出版日期：2021年12月30日
<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话（传真）：021-65984182

学术委员会主任 夏立平
学术委员会（按姓氏笔画为序）
王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊
杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏
主编 潘敏

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

CONTENT

Special Report

- On the Strategic Competition and Cooperation Between China and the United States in the Arctic
- The Evolution of Organizational Structure and Operation of the Antarctic Treaty Consultative Meetings

Focus

- The Presentation of the 5th Sino-U.S. Arctic Social Science Conference

Book Review

- Russia and the Arctic: history as events, experiences and myths

The thesis' Abstract in the Center

- Multi-Level Governance Study of the Conservation of Antarctic Marine Living Resources

Polar Research Brief



【专题报道】

论中美在北极地区的战略竞争与合作

夏立平

【内容提要】 特朗普政府北极政策主要特点包括：扩大美国在北极地区的能源开发，将中国和俄罗斯视为美国在北极地区的战略竞争对手，加强美国在北极地区的军事存在，以及特朗普宣称要从丹麦购买格陵兰岛等。特朗普政府调整北极政策的背景是：特朗普政府认为“大国竞争时代回归”；北极地区升温和冰层融化导致地缘政治风险上升；美国认为它在北极地区并不是“最强存在”和面临中国的战略竞争。特朗普政府北极政策将使北极地区成为全球新的地缘战略竞技场，再次军事化和进入能源开发的新时代。拜登政府上台以来对特朗普政府北极政策有所调整，但基本继承。

【关键词】 中美关系 战略竞争 特朗普政府 北极政策 北极安全

特朗普政府出台一系列有关北极事务的文件，其北极政策成形。与奥巴马政府北极政策相比，特朗普政府北极政策更加重视安全事务，将中国和俄罗斯视为战略竞争对手，促使北极地区成为全球新的地缘战略竞技场。拜登政府 2021 年 1 月上台以来有所调整，但基本继承特朗普政府北极政策。另一方面，中美在北极地区仍可以有合作的方面。

一、特朗普政府和拜登政府北极政策强调中美在北极地区的战略竞争

(一) 将中国和俄罗斯视为美国在北极地区的战略竞争对手。

特朗普政府 2017 年 12 月推出《国家安全战略报告》，宣称“中国和俄罗斯挑战美国的实力、影响和利益，企图侵蚀美国的安全与繁荣”，是美国的“战略竞争对手”。^①特朗普政府北极政策是其国家安全战略指导思想在北极地区的具体反映，即美国要竭力维护其对北极地区事务的领导权和规则制定权，不能让中俄等竞争对手主导北极事务和治理进程。

美国海岸警卫队 2019 年 4 月 22 日发布《北极战略展望》。这是继 2013 年 5 月《海岸警卫队北极战略》后，美国海岸警卫队再次发布北极地区相关战略文件。该文件宣

^① “National Security Strategy of the United States”, White House, Washington, DC, the U.S., December 2017, p.1-3, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

称,以中俄为代表的美国竞争对手有意突破现有框架,以实现“更大的野心或损害他国利益”;认为中国“持续扩充自己的影响力,同时谋求在全球范围内获取战略利益”;提出根据中国在南海和东海的主权声索可以推断中国“不尊重国际法”;指出中国将自己定位为“近北极国家”、推出包含若干北极基础设施建设项目的“冰上丝绸之路”计划、每年向北极派遣科考船、研制极地破冰船等表明中国可能阻止美国进入北冰洋和自由航行;认为俄罗斯有意通过威慑其他国家扩大自身影响范围,强调关注俄罗斯扩大破冰船队、在北极地区建设基地、发展商业中心和浮动核电站、部署军队等举措及相关能力的两用潜力,但并不反对美俄在“互相尊重现有国际规则与国家主权”的框架下开展合作;关注美国是唯一尚未投资建造具备破冰能力的安全巡逻舰艇的北极区域内国家,强调海岸警卫队有效捍卫美国在北极地区的国家主权和应对突发事件的能力有限,从而降低了美国在北极地区同盟及伙伴关系中的地位。^①

时任美国国务卿迈克尔·蓬佩奥(Michael Pompeo) 2019年5月6日在北极理事会正式会议前发表题为《向北看:突出美国的北极焦点》的政策讲话,称北极地区是“21世纪的苏伊士运河和巴拿马运河”,已成为“权力和竞争的竞技场”,呼吁各国提防中国将北极地区变成另一个南海。^②他用煽动性的语言反问道:“北极国家和土著社区是否希望像斯里兰卡和马来西亚政府一样,落入中国制造的债务与腐败的陷阱?是否希望中国把北冰洋变成另一个南海,用于军事化和领土争端?”^③此外,蓬佩奥还对中国北极理事会观察员国的身份提出质疑,他指责中国将自己称为“近北极国家”,宣扬“只有北极国家和非北极国家,不存在第三类国家”;称中国“咄咄逼人的行为应该让我们明白,我们要采取什么行动,中国可能对北极采取什么行动”。^④该讲话实质上吹响了美国重新主导北极地区事务的集结号,突显美国在北极地区地缘政策的转变,即由“合作和保护”转向“竞争和开发”。就在此前,美国国防部在向国会提交的年度《中国军力报告》中提到,中国在北极地区的活动增加或是为了加强其军事存在。^⑤

美国国防部明确将中国和俄罗斯作为美军在北极地区的竞争对手。2019年6月,美国国防部发布新版《北极战略》报告,概述其在“战略竞争时代”保护美国在北极地

^① United States Coast Guard, “United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook”, April 22, 2019, https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf.

^② Michael R. Pompeo, Secretary of State, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus”, Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

^③ Michael R. Pompeo, Secretary of State, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus”, Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

^④ Michael R. Pompeo, Secretary of State, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus”, Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

^⑤ Michael R. Pompeo, Secretary of State, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus”, Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

区的国家安全和利益的战略方法。与2013年国防部发布的《北极战略》报告相比，新战略的重点内容由保护北极环境转变为强化北极安全。该报告阐述了美“国防部在战略竞争时代对北极地区的战略。它以2017年《国家安全战略报告》为依据，并以2018年《美国国防战略》报告的优先事项为基础。把重点放在与中国和俄罗斯的竞争上，这是对美国长期安全和繁荣的主要挑战”。^①该战略宣称“美国盟国和合作伙伴的网络在这个以规则为基础的秩序中具有共同的国家利益，是美国在北极地区的最大战略优势，因此是国防部北极战略的基石。国防部与北极盟国和合作伙伴的合作加强了我们对区域安全的共同方法，并有助于阻止战略竞争者单方面改变现有的基于规则的秩序”。^②

美国国防部新版《北极战略》报告宣称：“尽管中国声称自己是‘近北极国家’，但美国并不承认任何此类地位”。^③美国国防部认为：“中国尽管在该地区没有领土要求，但正在寻求在北极治理中发挥作用。作为中国‘一带一路’倡议的一部分，它将其在北极的经济活动与其更广泛的战略目标联系起来，正如其在2018年1月的第一份北极政策白皮书中所阐述的那样。中国在北极的利益主要集中于获取自然资源以及北极海上航线为中国航运提供的机会，对北极国家战略部门和科学活动的投资。中国在冰岛和挪威设有研究站，并在俄罗斯开展能源开发和基础设施项目，如亚马尔液化天然气项目。中国还继续寻求机会投资北极的两用基础设施”。^④该报告虽然认为“中国在北极的业务存在更加有限，包括中国的破冰船，‘雪龙’号和新建的‘雪龙2’号，以及民用研究工作”，但臆测“这些工作可以支持中国未来在北冰洋的军事存在，包括在该地区部署潜艇”。^⑤

美国国防部对俄罗斯也非常担心：“自2014年俄罗斯北方舰队联合战略司令部(Northern Fleet Joint Strategic Command)成立以来，莫斯科通过翻新机场、新建军事基地和防空系统网络，加强了在北极地区的存在感；此外，俄罗斯在北极地区的商业投资与持续的国防投资加强了俄罗斯的领土防御和控制北方海航道的能力”。^⑥报告称：“中国和俄罗斯在各自的领域提出了不同的挑战，但两国追求的北极活动和能

^① US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^② US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^③ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^④ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^⑤ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^⑥ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

力可能给美国带来风险”，^①因此需调整美国北极战略重心，以对抗中俄在北极地区日益增长的影响力。该报告认为：“北极地区是扩大大国竞争和侵略的潜在途径，它跨越印度洋-太平洋和欧洲这两个主要的持续竞争区域。美国的利益包括保持全球力量投射的灵活性，包括确保航行自由和飞越；并限制中国和俄罗斯利用该地区作为通过恶意或强制行为推进其战略目标的竞争走廊的能力”。^②

在俄罗斯 2022 年 2 月 24 日对乌克兰采取特别军事行动后，美国、加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典等北极七国 3 月 3 日发布《关于俄罗斯入侵乌克兰后北极理事会合作的联合声明》，指责俄罗斯破坏北极理事会的价值基础，宣布暂停参加北极理事会及其附属机构的所有会议。

（二）加强美国在北极地区的军事存在。

在冷战时期，北极地区是美苏冷战的重要阵地之一。北冰洋厚厚的冰层是战略核潜艇最好的隐蔽场所，从这里发射导弹十分钟就可命中美国腹地，因而是地球上最理想的水下弹道导弹发射阵地。美国则将接近北冰洋的地区作为对来袭导弹进行早期预警和北美防空的一线阵地。冷战结束后，美俄军事关系的性质与重要程度发生重大变化，北极地区的战略地位一度下降。但近年来美国重新重视北极地区在军事上的作用。特朗普政府加快了加强美国在北极地区军事存在的步伐。2019 年 6 月美国国防部发布的《北极战略》强调，美军“联合部队必须能够阻止并在必要时挫败大国的侵略。……

（但）联合部队对中国和俄罗斯的竞争优势正在受到削弱。为了确保在印度洋-太平洋和欧洲有利的区域力量平衡，必须发展一支更具致命性、弹性、敏捷和准备就绪的联合部队，以保证美军不仅在战略竞争的这些关键区域，而且在全球范围内保持其竞争优势”。^③

美国海岸警卫队 2019 年 4 月的《北极战略展望》将自身视为“美国联邦政府在北极地区国土安全、安保和环境管理工作的主导部门”，将其在北极地区的职能界定为“表达美国主导整个北极地区的导航、搜救、船舶安全、渔业执法以及污染应对等国际治理事务的利益诉求”，指出其“通过捍卫基于规则的海域秩序维护美国的基本利益，同时通过合作减少冲突与风险”的使命任务一直未变。海岸警卫队在新战略中强调，有必要“重新调整现有作战概念，以使性能更强的装备产生的作用最大化”。^④新

^① US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^② US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^③ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^④ United States Coast Guard, “United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook”, April 22, 2019, https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf.

战略称：“本军种将把与联合军种、跨部门力量和盟友的一体化行动作为当前和未来战略计划及行动计划的重要内容。”^①该文件指出：“随着该地区继续开放，战略竞争促使更多行动者将目光投向北极，寻求经济和地缘政治优势，对海岸警卫队的需求将继续增长”。^②文件承认海岸警卫队必须做出实际行动上的改变，以适应不断变化的环境。

为填补战略空白，美国海岸警卫队表示将投资破冰船、极地安全防卫舰、航空装备、无人和/或自主系统以及人员，所有这些都能够在极端和偏远的北极环境中运行。美国海岸警卫队司令卡尔·舒尔茨 (Karl L. Schultz) 说，海岸警卫队的北极新战略呼吁升级部署在北极地区的舰船、飞机和无人系统，此举旨在确保美国向该地区“投射主权”以制衡中俄。^③2019年美国海岸警卫队获批建造6艘新型破冰船。在该文件公布后一天，海岸警卫队和海军联合发布价值7.459亿美元的新型破冰船（即“极地安全巡防舰”）的首批建造合同。这包括美国海岸警卫队40多年来建造的第一艘重型破冰船。但破冰船建造周期较长，首艘新型破冰船预计最早于2024年交付。美国海岸警卫队首批三艘重型极地安全防卫舰预计将在2027年前后部署。这些新型海上巡逻舰将能够携带海岸警卫队的全系列直升机，包括无人机。

同时，美国海岸警卫队致力于采取更强有力的措施改善北极地区通讯。因为地球同步卫星不覆盖北极地区，平台天线上的冰和汹涌的海浪经常会使通讯中断。美国海岸警卫队2018年底与美国国土安全部科学技术理事会合作，在该地区发射小型立方体卫星。美海岸警卫队还注重建立区域规则与秩序，加强北极理事会、北极海岸警卫队论坛和国际海事组织等机构的作用，促进该地区以规则为基础的秩序。

美国海军部长理查德·斯宾塞 (Richard Spencer) 2018年12月表示，美国海军有一个“愿望清单”，包括在阿拉斯加建立一个战略港口，以及在西北航道开展航行自由行动等。^④2019年1月，美国海军作战部长发布《北极战略展望》，以表明“虽然我们重返大国竞争时代，面临着公认的威胁、机遇和风险，但由于各国已显示出和平解决分歧的能力，因此北极地区发生冲突的风险较低。”^⑤斯宾塞部长说，尽管美国海岸警卫队履行了在北极地区的大部分海上任务，但美国海军计划继续通过北极海岸警卫队论坛等倡议与国际伙伴合作。美海军两年一度的“北极潜艇冰演习” (ICEx) 用

^① United States Coast Guard, “United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook”, April 22, 2019, https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf.

^② United States Coast Guard, “United States Coast Guard Arctic Strategic Outlook”, April 22, 2019, https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf.

^③ “USCG Releases Arctic Strategic Outlook”, *MarineLink, ABS*, April 22, 2019, <https://www.marinelink.com/news/uscg-releases-arctic-strategic-outlook-465334>.

^④ Connie Lee, “Arctic Strategy: Great Power Competition Extends to the Arctic”, *National Defense*, August 2019.

^⑤ Connie Lee, “Arctic Strategy: Great Power Competition Extends to the Arctic”, *National Defense*, August 2019.



于与地区伙伴进行战术、技术和程序验证。2018年,美海军在北极地区部署核动力航母战斗群,以实现对该区的长期监控。美海军还在北极地区开展威慑性演习活动。2018年10月,“哈里·杜鲁门”号航母舰队群27年来首次越过北极圈进入北极地区,前往挪威参加北约“三叉戟”军演。此次军演是北约冷战后规模最大的一次军演,战争威慑意味极为强烈,是美海军加强北极地区军事部署的明确信号。美国海军多艘潜艇为演习进行了北极航行。美国海军2019年已在北冰洋的冰层下部署了水下机器人,主要目的是用于测量北冰洋水底的温度和盐分含量,以帮助美国科学家以更精准的方式预测未来冰层融化速度,从而用来评估与俄方在该地区争夺新战略航道的情况。美国海军正在北极地区组建使用燃气-电气混合动力,以及生物燃料与传统燃料合成新型“绿色燃料”的海上力量,这支被称为“大绿舰队”的军事力量主要就是为了彰显美国在北极地区占据军事和道义制高点。同时,美国不断联合盟友和相关国家在北极地区开展多种类型的军事演习,以此检测武器装备的耐寒能力和官兵在极端气候地区的适应能力。美国海军与加拿大、挪威等位于北极地区的盟国开展联合军演,强化极地装备作战性能与人员作战能力等。与加拿大皇家海军合作,“确保以互补的方式处理北极地区的共同利益。”

2018年5月,美国海军重启的第二舰队活动范围包括北冰洋。第二舰队是美国海军的主力舰队,2011年撤编。2019年12月31日,重新组建的、以弗吉尼亚州诺福克为基地的美海军第二舰队全面投入运行。第二舰队将监督和控制大西洋和北冰洋海域的行动,并对部署在世界各地、以美国东海岸为基地的部队的训练和认证发挥作用。2018年重建第二舰队时,美国海军宣布把俄罗斯列为该舰队要应对的首要对象。

美空军已在北极地区部署了战斗机基地(艾尔森空军基地和埃尔曼多夫·理查德森联合基地)、石油储存设施和包括空间跟踪系统在内的预警网络。此外,美空军正对部署在北极地区的50多部雷达进行现代化升级,使其探测范围能覆盖到北美上空,以保护美国和加拿大免受导弹和轰炸机袭击。未来,美空军还计划在位于北极地区的阿拉斯加部署100多架战机,包括F-22A和F-35A,使阿拉斯加成为尖端战斗机基地。

美陆军致力于提升在北极地区的战备能力,积极为北极地区寒冷环境下的行动进行训练。阿拉斯加北方战斗训练中心重点关注小规模部队作战,训练士兵有效掌握严寒天气作战技能。同时,美陆军积极发展极地作战装备,计划采购能在零下45度运作的“联合全天候全地形支持车”。此外,美陆军还在运作极地生存学校,并不断提升驾驶特制雪橇飞机冰上着陆的能力。

(三) 特朗普政府扩大美国在北极地区的能源开发,但拜登政府叫停。

特朗普政府上台之前,美国北极油气资源的开发程度相对较低,开采活动仅限阿拉斯加州政府管辖区,联邦水域尚未开发。奥巴马政府出于环保目的,曾宣布永久禁

止在楚科奇海和波弗特海等美国北极水域进行近岸油气资源开发。特朗普就职总统之后5天,就颁布了《美国优先的能源计划》行政命令。该行政命令宣布,美国不仅必须实现能源独立,而且必须将获得能源主导地位作为美国战略经济和外交政策的目标;美国必须充分利用未开发的约500亿美元的页岩气、石油和天然气等能源储备;要求内政部重新评估奥巴马时期北冰洋水域钻探禁令,推动开放北极地区石油勘探。^①其所指的未开发的能源资源,很大部分都储存在美国所属的北极区域内。鉴于奥巴马总统在离任前发布的阿拉斯加近海的《油气开发禁令》,特朗普总统2017年4月28日签署《实施美国优先的近海能源战略》行政令,要求内务部长立刻采取必要的措施重新评估奥巴马政府颁布的大西洋、太平洋和北极水域钻探禁令,如果合适的话应该尽快依法暂停、修改或者终止这一法令。^②这一行政令旨在废除奥巴马政府颁布的北极部分地区永久性禁止油气钻探的禁令,大幅增加在北极地区和大西洋的油气钻探,扩大美国在北极地区的能源开发。2018年1月,美国内政部公布“国家外大陆架油气租赁计划”,批准在北极野生动物保护区沿海区域实施“石油勘探准备”项目,批准美企在阿拉斯加联邦水域建设油气生产设施等,落实北极能源开发相关战略。^③2018年10月24日,特朗普政府批准了北极联邦水域的首个石油开采项目,同意德克萨斯州企业希尔克普资源公司(Hilcorp)在波弗特海、普拉德霍湾(Prudhoe Bay)以东开发石油。^④在特朗普的强势政策下,美国北极地区石油天然气开发迎来了新机遇。2017年4月,美国总统特朗普签署“执行美国优先离岸能源战略”行政令,要求重新评估奥巴马政府颁布的大西洋、太平洋和北极水域钻探禁令,以加大海洋油气开采力度。

2017年6月1日,特朗普总统宣布退出《巴黎气候协定》,立即停止执行协定所有条款,并承诺振兴美国的油气与煤炭工业。^⑤该协定由全球近200个国家签署。2019年11月4日,时任美国务卿蓬佩奥发布声明称,美国已经通知联合国退出《巴黎气候协定》。这使美国成为至今唯一一个退出该协议的国家,引起国际社会的强烈不满。

《巴黎气候协定》是2015年12月12日在巴黎气候变化大会上通过、2016年4月22

^① The White House, “An America First Energy Plan”, 25 January 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.

^② The White House, “Presidential Executive Order: Implementing an America-First Offshore Energy Strategy”, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/28/presidential-executive-order-implementing-america-first-off-shore-energy>, 访问日期: 2019年5月26日。

^③ 《油气开采“海禁”大开 美国欲追求能源独立》, 中国经济网, 2018年1月11日, <https://news.china.com/internationalgd/10000166/20180111/31940519.html>。

^④ Elizabeth Harball, “Trump Administration Approves First Oil Production in Federal Arctic Waters,” 24 October 2018, <https://www.alaskapublic.org/2018/10/24/trump-administration-approves-first-oil-production-in-federal-arctic-waters/>.

^⑤ The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord”, Washington, 1 June 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

日在纽约签署的气候变化协定,该协定为2020年后全球应对气候变化行动作出安排。

《巴黎气候协定》主要目标是将21世纪全球平均气温上升幅度控制在2摄氏度以内,并将全球气温上升控制在工业化时期水平之上1.5摄氏度以内。《巴黎气候协议》规定,该协定生效3年后,也就是2019年11月4日,缔约方才能正式要求退出,退出过程需要一年的时间。美国2020年11月4日正式退出《巴黎气候协定》,企图为美国北极地区能源开发进一步扫除国际障碍。

美国总统拜登2021年6月1日宣布,将停止阿拉斯加国家北极野生生物保护区的石油开采活动,扭转时任总统特朗普任内作出的允许勘探决策。但拜登此举在受到环保人士赞扬的同时,也遭到共和党质疑,认为其危害当地经济发展。随着全球变暖问题加剧,北极圈的保护和开发已经不只是单纯的气候问题,而成为政治议题。

（四）特朗普宣称要从丹麦购买格陵兰岛，拜登政府表示美国努力加强与格陵兰岛之间的伙伴关系。

时任美国总统特朗普2019年8月15日被曝有意买下丹麦拥有主权的格陵兰岛。在遭到丹麦政府拒绝后,特朗普取消了原定9月2日至3日对丹麦的正式访问。特朗普意欲购买格陵兰岛绝非心血来潮或随便说说,而是美国带有战略考虑的一项大计划。在特朗普之前,美国杜鲁门政府和艾森豪威尔政府都尝试过购买格陵兰岛,但均被丹麦政府拒绝。格陵兰岛为世界最大岛,位于北冰洋和大西洋之间,全境大部分位于北极圈内,是丹麦的自治领土。格陵兰岛战略地位重要,扼北冰洋和北大西洋的咽喉,并可以掌控北极航道;该岛的天然矿产资源极其丰富,包括石油、天然气、黄金和钻石等,拥有一些很大的稀土金属矿。特朗普政府还将格陵兰岛视为美国在北极地区与中俄竞争的要地。2019年8月下旬,美国国务院表示计划2020年在格陵兰岛首府努克重开领事馆,以“增强美国在北极地区的存在感”。这表明美国现在从长计议,企图通过各种手段最终获取格陵兰岛。

特朗普政府加强在格陵兰岛上已有的美国军事基地。第二次世界大战期间,1941年4月9日,丹麦驻美国大使以丹麦的名义同美国签署驻军协议,美国9000名军人进驻格陵兰岛。德国为了防止格陵兰岛被美国控制,也派军进入格陵兰岛,并在岛上建立了一个气象站和基地。被美国发现以后,美国派出精锐部队摧毁了德国的气象站,并派战机将德国的基地炸成废墟。这样美国就事实上控制了格陵兰岛。二战结束后,美国将格陵兰岛归还给丹麦。但鉴于格陵兰岛的重要战略地位,美军并没有全部撤出,而是保留了一个空军基地——图勒空军基地。图勒空军基地位于格陵兰岛西北海岸,在图勒北部60公里处。它是美军最北部的基地,驻有第12空间预警中队。图勒空军基地拥有一条长达3000多米的跑道,建有油库、雷达预警系统和国际通信卫星跟踪设施等。其主要任务是为北美航空航天防务司令部(NORAD)和空军太空司令部提供导

弹预警、空间监视和空间控制。特朗普政府正在对格陵兰岛图勒空军基地进行现代化改造。

拜登政府上台后,美国国务卿布林肯到访丹麦自治领地格陵兰时说,拜登领导的美国政府没有提出任何关于可能要收购格陵兰岛的提议,美国与丹麦之间有着“杰出的伙伴关系”,美国与格陵兰岛之间的关系也正在发展并进一步加深。而且本着这种精神,美国正在努力加强这种伙伴关系。

二、特朗普政府北极政策强调中美在北极地区战略竞争的背景

(一) 特朗普政府认为“大国竞争时代回归”。

特朗普政府2017年12月出台的《美国国家安全战略报告》认为:“大国竞争时代回归”,要运用美国的力量威慑和制约“企图构建与美国价值观和利益对立的世界”两大“修正主义国家”中国和俄罗斯,并将中、俄视为“战略竞争对手”,^①甚至提出中国是“经济侵略者”。^②虽然该报告宣称:“美国试图继续与中国合作”,但又指出:“美国将从实力地位寻求与竞争者合作的领域”。^③特朗普总统2018年1月30日在国会发表2018年国情咨文演讲时,宣称中国和俄罗斯是美国的“对手(rival)”。 “对手(rival)”有“竞争者”的含义,但比“竞争者(competitor)”负面意义的程度更严重一些。^④这些表明,特朗普政府根本改变了冷战结束以来前几届美国政府实行的对华“接触”政策,转向与中国进行“战略竞争”,但并不排除与中国有选择的某些合作。

而且,近年来美国共和党与民主党在对华态度方面逐渐形成一些关于中国的非常负面的共识。包括:

其一,美国过去支持中国崛起及融入战后国际秩序,希望中国发生美国所期待的变化,“与美国有着更加广阔的共同事业”。然而,中国在国内的一些做法和“在国外的咄咄逼人态度,却使得这一政策以及接触中国的主张失去了信誉”。^⑤

^① “National Security Strategy of the United States”, White House, Washington, DC, the U.S., December, 2017, p.7, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^② “National Security Strategy of the United States”, White House, Washington, DC, the U.S., December, 2017, p.25, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^③ “National Security Strategy of the United States”, White House, Washington, DC, the U.S., December, 2017, p.7, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^④ 门洪华:《新时代的中国对美方略》,载《中国战略报告》,2019年第2期,第233-243页。

^⑤ Interview with Scott Kennedy, senior adviser of the Freeman Chair in China Studies and director of Project on Chinese Business and Political Economy of Center for Strategic & International Studies (CSIS) of the U.S.A., during the Workshop on Engagement or Disengagement? The Future of Sino-U.S. Relations held in Beijing on December 9, 2018.

其二，中国历史上的“朝贡体系”，实际上是一种“国际等级制度”和“天无二日”的文化。“不是中国给其他国家下跪，就是其他国家给中国下跪。这种制度和文 化将使中美之间的关系难以调和”。^①

其三，中国在一些重大问题上欺骗美国。例如，中国一些关于降低关税、开放和“不将南海军事化”的承诺并没有兑现。^②这说明中国在很多问题上不可信。这些负面共识导致美国一些精英对美对华政策产生挫败感和对美国利益认知发生重大变化。接触已不再被他们认可为通往更加安全的世界及其所期待的中国之路。他们主张对华采取强硬政策，包括将中、俄视为美国在北极地区的“战略竞争对手”。^③

(二) 北极地区升温和冰层融化导致地缘政治风险上升。

受全球持续暖化影响，北极地区近地表气温正在以超过全球平均两倍以上的速度急剧升高，称为“北极放大”效应。根据美国国家航空航天局(NASA)喷气推进实验室的数据，北极地区海冰正以每十年12.85%的速度减少。^④有研究显示，北极地区气温上升正导致全球一些地区出现极端气候现象和海平面上升。德国气候科学家说，北极地区冰盖融化将会困扰全球人们的生活。美国国家冰雪数据中心(National Snow and Ice Data Center)主任马克·塞雷泽(Mark Serreze)认为：“北极地区正在升温，我想说的不只是气候升温和冰层融化，而且地缘政治风险越来越高”，北极地区的情况正在迅速变化，在未来的10年或20年里，竞争对手之间“真正的较量将在这里展开”，这一地区将具有战略意义。^⑤

多年来，北极地区恶劣的环境阻碍了各国开采其丰富的自然资源以及将其作为主要航线。但随着气候变暖，厚厚的冰层继续融化，该地区现在正成为经济活动的热点。美国地质调查局统计认为，北极地区拥有900亿桶的石油储备、1669万亿立方英尺的天然气、440亿桶的液态天然气、1万亿吨以上的煤炭储量，以及大量的铀、金刚石等战略资源。^⑥掌握这些资源，不仅可以更好地服务经济建设和满足民生需要，也可以作为战略资源以备不时之需。另外，北极地区未来将成为连接欧亚、欧美之间最短、最便捷的水上运输通道。根据北极理事会估算，从2030年起，北冰洋就有可能因为

^① Interview with Scott Kennedy, senior adviser of the Freeman Chair in China Studies and director of Project on Chinese Business and Political Economy of Center for Strategic & International Studies (CSIS) of the U.S.A., during the Workshop on Engagement or Disengagement? The Future of Sino-U.S. Relations held in Beijing on December 9, 2018.

^② Interview with Scott Kennedy, senior adviser of the Freeman Chair in China Studies and director of Project on Chinese Business and Political Economy of Center for Strategic & International Studies (CSIS) of the U.S.A., during the Workshop on Engagement or Disengagement? The Future of Sino-U.S. Relations held in Beijing on December 9, 2018.

^③ US Department of Defense, “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, June 6, 2019, <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/203218/pentagon-releases-arctic-strategy-report.html>.

^④ 《北极冰川融化改变洋流循环 研究称西欧气候或将变冷》，中国新闻网，2020年2月11日，<http://www.chinanews.com/m/gj/2020/02-11/9086932.shtml>。

^⑤ Connie Lee, “Arctic Strategy: Great Power Competition Extends to the Arctic”, *National Defense*, August 2019.

^⑥ 刘国伟：《国际力量在北极的争夺态势》，《知远评论》，2019年3月14日，http://www.360doc.com/content/19/0314/18/49908862_821501221.shtml。

大范围融冰而出现西北、东北两条北极航道。^①目前, 北极域内外国家已在该地区实施了一系列能源和航道开发活动。一是资源开发竞赛初现。在北极油气资源开发方面, 俄罗斯和挪威已迈出实质性步伐, 加拿大紧追其后。二是航道商用条件初具。北极海冰融化加速和冰覆水域缩减的最直接结果就是北极航道开放。这些引起美方高度关注。

(三) 美国认为它在北极地区并不是“最强存在”和面临中国的战略竞争。

冷战结束后, 北极地区从美苏对抗的前沿, 转变为世界上安全平静的地区之一。阿拉斯加和北极地区在美国全球战略和军事战略中的地位一度下降。美国在北极地区的军事存在有所削弱。与俄罗斯相比, 现在美国在北极地区的军事存在并不是最强的。美国在北极地区的军事设施大都是冷战时期建立起来的, 美国海军和海岸警卫队也缺乏从其他区域调派力量部署到北极地区的能力。美国《防务新闻》网站报道称, 美军的现役装备并不能完全适应北极地区的特殊战场环境。^②2017年3月, 美国与挪威举行“联合海盗-2017”演习, 美国海军陆战队在演习过程中发现自己装备上的齿轮和防寒服都难以承受北极地区的严寒条件。美国政府认为, 与俄罗斯相比, 其在北极地区的战略活动“迟来一步”, 是十分令人担忧的“弱势存在”。^③例如, 俄罗斯拥有约40艘破冰船, 并在继续扩大其船队, 还准备全年使用核动力破冰船。相比之下, 美国海岸警卫队目前只有一艘重型破冰船“北极星”号和一艘主要用于研究的中型破冰船“希利”号。当前, 俄罗斯在北极地区不仅成立了北极战略司令部, 而且还在新岛部署了“凯旋”防空反导系统等。因此, 美国为了追赶竞争对手, 正在建造新的破冰船, 并加强在该地区的地位和军事存在。

同时, 特朗普政府北极政策将中国作为区域重点盯防对象, 明确提出北极地区应该由北极国家治理的主张, 有意收紧中国等非北极国家参与北极治理的通道, 特别是在应对传统和非传统安全挑战方面, 要求北极理事会观察员只能“观察”, 不能“发言”。此外, 美国企图进一步主导建立北极地区经济合作管理制度, 以强化环境保护、避免债务风险等为借口, 为中国等非北极国家参与北极地区的投资和建设项目设置人为障碍, 要求域外国家在北极地区活动对美国单向“透明”。

三、美国政府北极政策强调中美在北极地区战略竞争的影响

(一) 将使北极地区成为全球新的地缘战略竞技场。

特朗普政府将中国和俄罗斯视为美国在北极地区的战略竞争对手, 宣称对抗中俄在北极地区日益增长的影响力。这使得冷战结束后一度安全平静的北极地区再次成为

^① 《美国北极战略加速北极地区军事化》, 《中国青年报》, 2018年1月5日。

^② 《美国北极战略加速北极地区军事化》, 《中国青年报》, 2018年1月5日。

^③ 《美国北极战略加速北极地区军事化》, 《中国青年报》, 2018年1月5日。

美俄战略竞争的前沿之一；也使得中国正常参与北极地区开发和治理的活动被美国官方污指为“不尊重国际法”，“损害美国和其他国家利益”。^①特朗普政府高官还煽动其他北极国家与美国合作共同对付中国，甚至宣称北极地区是第二个南海。^②这些将造成北极地区形势紧张。北极航道的开通，将逐渐使北极地区成为新的国际航运要道。这将使世界上更多国家关注北极地区，参与北极地区的开发和竞争，从而使北极地区成为新的地缘战略竞技场。

（二）将使北极地区再次军事化。

特朗普政府全面加强美国在北极地区的军事存在，在该地区部署先进的海空军武器装备，不仅逆转了冷战结束之后北极地区军事存在下降的趋势，使北极地区再次军事化，而且在与俄罗斯进行军事竞争。如果美国军舰在北极东北航道采取“自由航行”行动，将增加美俄发生意外武装冲突的风险。美军宣称升级部署在北极地区的舰船、飞机和无人系统，以确保“制衡中俄”，实际上也是无中生有“中国威胁论”来作为增加军费和在北极地区部署尖端武器的借口。美国海军与其他北约盟国在北极邻近地区举行军事演习，是企图将北约组织拉入北极地区的战略竞争，为美国保持在北极地区主导地位服务。这更增加了北极地区军事形势的复杂性。

（三）将使北极地区进入能源开发的新时代。

特朗普政府大幅增加在北极地区和大西洋的油气钻探，扩大美国在北极地区的能源开发，使北极地区能源开发大幅度扩张。同时，俄罗斯的亚马尔液化天然气项目已经取得很大进展，挪威、加拿大推进在北极地区的能源开发项目，一些域外国家也积极用各种方式参与这些开发。北极地区能源开发进入一个前所未有的时代。

四、中美在北极地区合作的可能性

尽管特朗普政府将中国视为其在北极地区的战略竞争对手之一，但中美在北极地区也存在一些共同或并行不悖的利益。如果两国能够遵循不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的原则，就可以在北极地区进行某些方面的合作。在中美关系充满不确定性和竞争的时期，北极地区可以成为中美两国共同努力，推进合作、建立信任的一个地区，合作与共同发展才是最好的方式与出路。中美开展北极合作有助于增强中美关系的基础。在对特朗普政府全球气候政策拉开必要距离和避开其竞争锋芒的同时，利用特朗普政府北极政策的某些新特点加强中美在北极事务中的合作。

（一）加强中美在阿拉斯加州的合作。

^① Michael R. Pompeo, Secretary of State, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus", Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

^② Michael R. Pompeo, Secretary of State, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus", Speech, Rovaniemi, Finland, May 6, 2019, <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

特朗普政府北极政策最大的新特点之一是允许阿拉斯加州开采北极油气资源。这为该州开发北极地区油气资源开了绿灯,有利于该州经济发展,受到阿拉斯加州政府和民众的欢迎。

阿拉斯加州相当大一部分地区位于北极,石油储量居美国第一位。如果在阿拉斯加州北极地区开采油气资源并出口,中国可以从阿拉斯加州进口油气,并视情逐渐增加进口数量。同时,阿拉斯加每年向中国出口鳕鱼等大量鱼类产品,中国是阿拉斯加水产品最大进口国。阿拉斯加拥有6640英里的海岸线,但目前只有两个中型港口。因此阿拉斯加正在积极寻求中国等国的合作,建设更多的港口、道路、工厂和其他基础设施来促进经济、航运、旅游业的发展。阿拉斯加州官员表示欢迎中国企业前来投资。阿拉斯加州也表示对吸引更多中国游客前往旅游非常感兴趣,但目前前往阿拉斯加州的中国游客数量还很少。

1985年中国黑龙江省与阿拉斯加州缔结了友好关系。中国应增加工业大省辽宁或江苏与阿拉斯加州缔结友好关系,通过这些友好省州之间的交往,促进中国企业到阿拉斯加州投资建设油气管道或港口设施。中国也应鼓励中国民众去阿拉斯加州旅游,改善旅游服务,开设从中国大城市至阿拉斯加州的直航航班。中国应该加强与阿拉斯加州大学和科研机构在北极科考和其他科学研究领域的合作。还可以继续增加从阿拉斯加州进口海产品。

(二) 加强中美在北极理事会及其他与北极相关国际组织的合作。

北极理事会8个成员国2018年5月签署了《费尔班克斯宣言》(以下简称《宣言》)。鉴于北极地区自然环境和社会环境正在发生深刻的变化,《宣言》对北极理事会今后的工作提出了新的构想。建议制定一个全面战略规划对北极理事会高官会议工作进行指导;建立新的工作组来加强北极理事会在北冰洋管理、北极地区电信基础设施方面的工作力度。《宣言》鼓励出台有关北极地区生物多样性状况报告以及北极海洋保护区指标报告,以促进北极地区生物资源和海洋生物资源的可持续利用;提倡通过教育、高新技术等方面的国际合作来影响北极社区发展;建议加强对北极地区气候监测,开展北极环境保护并为北极理事会的环保倡议而继续努力。

中国应充分利用北极理事会多边舞台,按照《费尔班克斯宣言》,积极参与北极治理。中国作为北极理事会正式观察员国,在具体北极事务决断上不具备投票权,但为其近距离跟踪北极事务动态提供了重要窗口。虽然中国和其他非北极国家寻求在北极理事会更多决策制定权方面的努力近期不可能取得进展,但中国应该积极参加北极理事会各工作组(包括新的工作组)的会议和活动,在其中发挥积极作用,积极参与北极治理相关议程和议题的设定,预先把握北极事务的整体发展方向,以对有关决策施加必要影响。在这些方面中国应加强与北极理事会主席国的交流和合作。

中国可以与美国在其他与北极相关国际组织内开展合作,如国际海事组织、世界卫生组织、国际航道组织等。双边合作可以促进两国在北极共同利益的实现。例如,在国际海事组织,所有北极国家包括美国和部分非北极国家包括中国开展了关于《极地水域船舶航行国际准则》的工作和合作。

(三) 加强中美在北极科研的合作。

北极理事会继《北极海空搜救合作协议》和《北极海洋油污预防与反应合作协定》两个约束性协议之后,2018年5月又正式宣布出台第三个具有约束力的协议——《加强北极国际科学合作协议》(以下简称《科学协定》)。这一协议有助于为北极地区相关科研活动提供便利条件,包括人员、设备和物资进出北极地区,利用北极的基础设施和研究设施,进入研究区域等。《科学协定》规定了缔约国与非缔约国(包括中国)的合作。

中国正处于北极科考发展时期。《科学协定》为中国与其他相关国家包括美国合作提供了新的框架。《科学协定》虽然是北极理事会宣布的,但不是北极理事会的协定,而是一个在北极理事会之外运行的、更广泛的多边协定。2016年9月在美国举行了首届北极科学部长级会议,包括中国在内的来自25个国家和地区出席会议。这一活动不是北极理事会的活动,是在北极理事会之外。因此没有遵循北极理事会的正式规则和程序。中国应积极参与北极科学部长级系列会议。同时按照《科学协定》的新规定,与相关国家包括美国合作,更好利用北极地区的基础设施和研究设施,更多进入北极研究区域。

《科学协定》还呼吁各方为研究北极问题的学生和科学家提供教育、职业发展和培训机会。中国应该鼓励本国大学和科研机构,积极通过与各国相关大学和机构的合作,利用好它们为中国研究北极问题的学生和科学家提供的教育、职业发展和培训机会。

进行中北冰洋渔业科考也是中美在北极科研合作的一个可能的领域。北极海域被视为气候变暖导致冰雪融化后的重要渔场。2018年10月3日,美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威、冰岛、中国、日本、韩国以及欧盟10个国家和地区的政府代表签署《防止中北冰洋不受管制公海渔业协定》。^①根据《协定》,北冰洋中部公海(面积达280万平方公里)将在2033年之前禁止商业捕捞活动。但《协定》鼓励各方开展联合北极渔业科学研究与监测,允许进行受到严格限制的探捕渔业活动。《协定》认为通过科学研究与监测和探捕渔业,可以收集关于北冰洋公海鱼类资源的科学数据,为未来商业性渔业活动管理提供科学基础。这是国际社会在北冰洋公海渔业管理进程

^① 孟令浩:“《防止中北冰洋不受管制公海渔业协定》的检视与中国的应对”,《海南热带海洋学院学报》2019年第3期,第78页。



中迈出的重要一步。中国应积极参与相关进程，加强在北冰洋的渔业科考能力，开展与美国在联合科学调查渔业资源方面的合作，以在渔业科考基础上抓住今后北冰洋商业渔业的商机。



南极条约协商会议的组织结构与运作变迁

王婉璐¹ 潘敏²

(1. 南京大学, 南京 210023; 2. 同济大学, 上海 200092)

2021年是《南极条约》生效60周年。南极条约协商会议(Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM, 以下简称协商会议)是南极国际治理的核心决策机制,^①也是南极治理中最重要的政治舞台。20世纪40—50年代, 南极陷入“安全困境”(Security Dilemma)。^②为结束南极地区的无序状态, 1959年, 美苏等12个国家签订《南极条约》, 条约设置了一系列制度和机制。其中, 协商会议是南极治理中最重要的保障机制, 独立于联合国系统。在协商会议上, 南极条约协商国(Antarctic Treaty Consultative Parties, ATCPs, 以下简称协商国)创立南极国际治理的原则与规范,^③制定南极国际治理规则, 确保南极活动有序展开。60年来, 随着世界格局的变化与经济社会的发展, 协商会议机制发生了显著变化, 目前正处于新一轮的规则变动之中。本文的研究问题是: 60年来, 协商会议的组织结构与实际运作发生哪些变化? 针对这些变化, 我国应在哪些方面进行调整?

协商会议是南极国际治理的核心机制, 南极条约体系的所有条约、公约以及大多数治理规则都由协商会议制定。然而, 协商会议本身未得到充分研究。目前, 学术界有关协商会议的专门研究极为有限。最早的协商会议研究是时任挪威弗里乔夫·南森基金会研究所(Fridtjof Nansen Foundation Institute)的研究员特鲁尔斯·哈内伍德(Truls Hanevold)发表于1971年的论文《南极条约协商会议: 形式与程序》。该文详细地描述了协商会议的组成和运作, 并对其进行深入分析。在当时协商会议秘密治理南极的大背景下, 该文向世人揭露了协商会议的组织结构和运作过程, 具有极大的参考价值, 是研究早期协商会议的珍贵资料。^④不过, 协商会议在该文发表后的50年时间里发生显著变化。我国对协商会议有零星研究, 最早涉及协商会议的研究是位梦华、郭琨于1989年出版的《南极政治与法律》, 概括介绍并分析了协商会议的运作过程。^⑤

^① 陈力、屠景芳: “南极国际治理: 从南极协商国会议迈向永久性国际组织?”, 《复旦学报(社会科学版)》, 2013年第3期, 第155页。

^② 陈玉刚: “试析南极地缘政治的再安全化”, 《国际观察》, 2013年第3期, 第58页。

^③ 《南极条约》成员国被分为缔约国与协商国。根据《南极条约》第13条, 向《南极条约》保存国(美国)政府递交加入书, 即可成为缔约国。成为协商国则需要符合《南极条约》第9条第2款的规定(通常标准是在南极建立一个全年性的科学考察站)。签订《南极条约》的12个国家是最早的协商国, 他们也被称为“原始缔约国”。缔约国与协商国最大的区别是, 协商国拥有南极事务决策权, 而缔约国则不享有这一权利。目前, 《南极条约》共有54个成员国, 协商国数量为29个, 缔约国数量为25个。有关协商国与缔约国的详细论述可参考: 位梦华、郭琨编著: 《南极政治与法律》, 法律出版社, 1989年版, 第188-216页。

^④ Truls Hanevold, “The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure,” *Cooperation and Conflict*, Vol.6, No. 3/4, 1971, pp.183-199.

^⑤ 位梦华、郭琨编著: 《南极政治与法律》, 法律出版社, 1989年版, 第197-216页。



徐世杰探讨了协商会议的组织形式、决策机制,对委员会、工作组、全体会议、决策方式、决策过程等进行概括性介绍。^①还有一些学者针对协商会议的工作文件进行研究。^②

大多数南极治理文献虽提及协商会议,但是在这些研究中,协商会议几乎是作为讨论的背景出现,对协商会议本身的研究并不充分。具体来看,现有南极治理研究主要分为两个方向:一是从宏观角度论述南极治理,包括南极法律与治理机制的发展、主要大国的参与,以及对南极治理的政治分析等,在这类研究中,协商会议成为研究南极治理中权力消长、制度演变,以及规范更替的背景;二是从各个具体领域切入,例如南极旅游、南极生物勘探、南极海洋保护区等,在这类研究中,协商会议的决策与措施成为主要研究对象。但是,这两个南极研究的主要方向都没有涉及协商会议的组织结构与基本的运作机制。

中国作为世界大国,积极参与南极制度建设、推动建立更加公正合理的国际南极秩序,^③是新时代中国参与南极治理的重点任务。鉴于协商会议的核心地位,了解协商会议的组织结构和运作机制是我国有效参与南极治理的基础。梳理协商会议现有的重要组织机构、明晰协商会议运作机理、洞悉协商会议的组织机构变化,可使我国的南极参与有的放矢,提升我国参与南极治理的效率。为此,本文深入到协商会议机制内部,研究其组织结构变迁的历程和方向,通过梳理与总结至今为止43届的协商会议《最终报告》(Final Report),抽取出协商会议机制的组织结构与实际运作,探求其中的变化脉络,为我国在新的战略环境中参与南极治理、开展南极外交提供经验思路。

一、协商会议机制的组织结构及其变化

南极治理60年的历史显示,以1991年为时间节点,南极协商会议机制的发展可分为前后两个阶段。联合国对南极条约体系的冲击是协商会议机制变化的触发事件。

20世纪80年代,第三世界国家试图以联合国为核心的全球性机制替代南极条约体系,协商国小团体秘密治理的方式饱受诟病。为增强南极条约体系的合法性,协商国不得不放弃带有浓厚俱乐部性质的秘密协商与决策方式,对协商会议机制做出系列调整。协商国的机制调整始于20世纪80年代中后期,成形于20世纪90年代。之所以将时间节点确定在1991年,原因有两个:一是1991年协商国推出《南极条约环

^① 徐世杰:“浅析南极条约协商会议工作机制及影响”,《海洋开发与管理》,2004年第3期,第41-44页。

^② 凌晓良、朱建钢、陈丹红、张侠、潘敏:“透过南极条约协商会议文件和议案看南极事务”,《中国软科学》增刊(下),2009年,第290-297页;华薇娜、张侠著:《南极条约协商国南极活动能力调研统计报告》,海洋出版社,2012年版,第73-78页。

^③ “国家海洋局发布《中国的南极事业》”,中国政府网,2017年5月23日。

境保护议定书》(以下简称《议定书》),这成为南极条约体系的里程碑,来自联合国的压力骤减;二是根据《议定书》第11条,协商国设立“环境保护委员会”(Committee for Environmental Protection, CEP)作为协商会议的咨询机构,这是协商会议机制大调整的开端。

1.1 1961至1991年协商会议机制的组织结构

根据历届协商会议《最终报告》记录的协商会议实践,以及参考早期参会人员所著文献,早期(1961—1991年)协商会议机制的组织结构包括两大部分,即预备会议(preparatory meeting)和协商会议。其中,预备会议在协商会议召开之前举办,目的是为即将到来的协商会议做准备;协商会议分为大会秘书处^①、全会会议、工作组(Working Group)会议以及非正式协商。这一阶段的协商会议组织结构如下图所示。

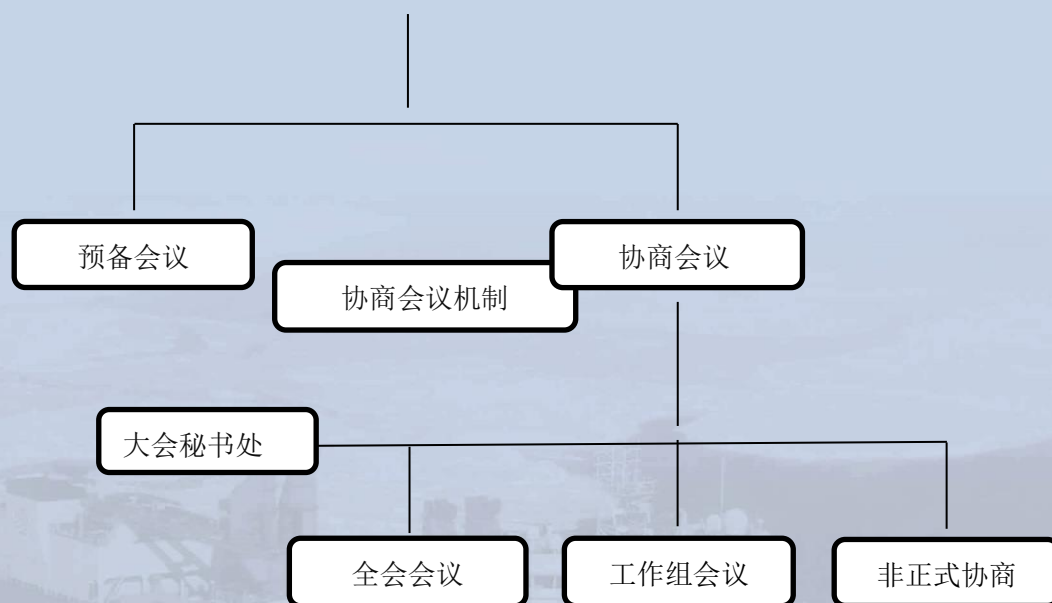


图1 1961—1991年协商会议机制的组织结构图

资料来源: Truls Hanevold, “The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure,” *Cooperation and Conflict*, Vol.6, No. 3/4, 1971。

(1) 预备会议

在20世纪40—50年代,南极领土主权问题难以解决,美国发起的多项制度倡议均告失败。1957—1958年,科学家召开“国际地球物理年”(International Geophysical

^① 早期的大会秘书处是临时机构,不是会议阶段,大会秘书处的所有成员不是固定的,每届会议都会组建一个新的大会秘书处,会后解散。

Year)活动,在该活动中,科学家达成“搁置主权争端,共同科研合作”的君子协定,为签订相关条约带来希望。^①为了准备国际地球物理年与制定《南极条约》,相关国家多次召开预备会议进行准备工作。国际地球物理年的预备会议自1955年7月启动,^②制定《南极条约》的预备会议自1958年5月启动,前后共举行60次。这种为正式会议召开预备会议的传统被南极条约协商会议继承。以1960—1970年为例,在1961年第1届协商会议召开之前,12个原始缔约国在华盛顿进行了多场讨论;在1964年第3届协商会议之前,历时一年多、召开了10次预备会议;在1966年第4届协商会议前,召开长达一个月的预备会议;在1968年第5届协商会议前,召开5次预备会议;1970年第6届协商会议前,同样召开了一系列预备会议。^③

协商国如此倚重预备会议的原因在于,在预备会议上,各国明确表达底线,清晰掌握他国立场,经由利益交换与讨价还价之后取得共识。这些共识包括:制定当届协商会议议程、达成各议题的初步讨论结论、制定相关建议草案。由于预备会议已完成协商会议的大部分工作,协商会议的不确定性被大幅降低,决策更容易达成。同时,预备会议可以为协商会议节省大量时间。由于议题已在预备会议上充分讨论,在协商会议上,协商国只需简单介绍便可开始实质性的讨论。^④

预备会议通常有两种类型:常规预备会议和特别预备会议。常规预备会议是在协商会议之前召开的预备会议,将确定哪些议题可以在协商会议上讨论,并且就这些议题展开实质性的讨论,给出相应的建议。由于协商会议的开会时间大约在两周左右,用两周的时间来确定南极事务中哪些议题是重要的、应该采取哪些措施、给出哪些建议,时间相当紧迫。为此,在协商会议召开之前,常规预备会议预先对这些问题进行讨论。另外,早期会议成果直接来源于各缔约国及作为观察员的国际组织提交的文件。早期文件分为“工作文件”(Working Paper)和“信息文件”(Information Paper),这两类文件为会议讨论提供参考。因此,在预备会议上确定议题后,协商国可以后续展开研究并制作工作文件,以便在协商会议上展开更加深入的讨论。经由常规预备会议讨论而确定的议题以及达成的建议,通常在协商会议上稍加讨论后便直接运用。特别预备会议(special preparatory meeting)是为了解决专门议题而举办。例如,为准备1977年第9届协商会议,法国提议于1976年6月在巴黎召开一场特别预备会议,会议的主题是《南极资源——矿产开发与勘探问题》。^⑤

^① Peter J. Beck, *The International Politics of Antarctica*, Sydney: Croom Helm, 1986, pp. 48-53.

^② Roberto E. Guyer, "Antarctica's Role in International Relations," in: Francisco Orrego Vicuna ed., *Antarctic Resources Policy: Scientific, Legal and Political Issues*, Cambridge University Press, 1983, p.270.

^③ Truls Hanevold, "The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure," *Cooperation and Conflict*, Vol.6, No. 3/4, 1971, p.190.

^④ Truls Hanevold, "The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure," *Cooperation and Conflict*, Vol.1, 1971, p.190.

^⑤ "Report of Eighth Consultative Meeting," Secretariat of the Antarctic Treaty, June 9-20, 1975, p.10.



预备会议具有极强的秘密性，所有预备会议由协商国秘密举办。至今为止，历届协商会议《最终报告》全部公开，但是在“南极条约秘书处”网站上依然没有预备会议的文件，只能通过《最终报告》、工作文件以及各国在协商会议上的闭幕辞中的只言片语来隐约探得预备会议的主题与讨论内容。1991年第16届协商会议决定取消预备会议，预备会议完全退出南极治理的舞台。

(2) 协商会议

早期协商会议通常采取如下步骤：确定当届会议的讨论议程，设置临时工作组，各工作组进行讨论、就某一议题提出建议草案，工作组向协商会议进行汇报，建议草案取得全体协商国一致同意后，正式出台为“建议”（1995年前）或“措施”（1995年后）。在协商会议运行早期，全会会议是协商会议中最为正式的会议。协商会议中的所有议题都首先在全会会议上进行讨论，然后再决定接下来是否继续由工作组讨论。工作组会议由专家参加，协商国代表凭兴趣出席。在工作组会议上，代表们的交流更加直接，逐字逐句审核提议，最终形成建议草案。在早期工作组会议上，介绍十分简短，代表们无需发言解释自身观点，只需要回答“是”或“否”即可。^①如果无法达成一致，即停止会议，代表们转而在私下进行非正式协商。^②

协商会议的决策制定方式是“协商一致”。经过协商国协商一致出台的实质性决定一开始被称为“建议”（Recommendation）。从1995年第19届协商会议开始，实质性决定不再称为“建议”，而是将其细化，分为“措施”（Measure）、“决议”（Resolution）和“决定”（Decision）。其中，“措施”保留了原来“建议”的主要功能。“措施”是指“包含具有法律效力条款”的法律文本，经由协商会议的代表通过协商一致后通过。在通过后，由会议代表向本国政府提出建议，待所有协商国政府全部批准或同意后方可生效。对于生效后的“措施”，各缔约国政府均有遵守及执行的义务。“决议”是指具有倡导性质的文本（Hortatory Text），而“决定”的事项范围限定在协商会议内部的组织性事务。^③

1961至1991年间协商会议具有会议规模较小、封闭决策、参会人员相互熟悉等小团体“俱乐部”的特征。协商国选择“俱乐部”式的垄断治理，最主要的原因是力图避免所谓的南极事务国际化。在《南极条约》冻结南极领土主权后，避免南极事务国际化成为南极领土主权声索国的首要战略选择，他们担心一旦国际社会大规模涌入南极，将会冲淡自己对南极领土主权的声索。不过，从20世纪70年代中期开始，南极资源受到国际社会广泛关注，这种关注在20世纪80年代初形成合力，第三世界以联合国为平台向南极条约体系发起冲击。在生存危机中，协商国被动吸

^① 同①，p.195.

^② 同②。

^③ “Measures, Decisions and Resolutions Adopted at the XIXth Antarctic Treaty Consultative Meeting,” Secretariat of the Antarctic Treaty, May 8-19, 1995.

纳一些第三世界国家成为协商国，并调整协商会议机制的组织结构，“俱乐部”式治理模式被打破。

1.2 1991年迄今的协商会议机制的组织结构

自1991年以来，协商会议机制发生了显著变化，体现在三个方面：一是预备会议退出南极协商会议的舞台，协商国创立会间联络组（Intersessional Contact Group, ICG）进行闭会期间讨论；二是协商会议机制增设“环境保护委员会”，作为协商会议的咨询机构；三是成立常设秘书处，除履行原有的大会秘书处职能外，还负责在协商国之间传递信息，完成协商会议的日常工作。当前协商会议机制的组织结构如下所示。

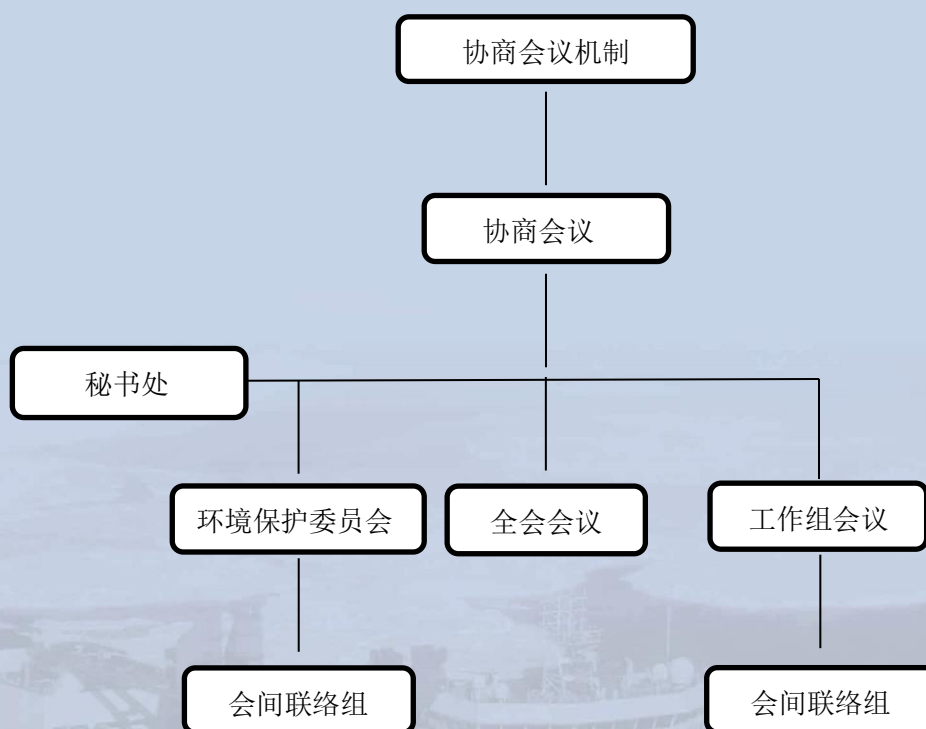


图2 1991-2021年协商会议机制的组织结构图

资料来源：作者根据1991年至2021年历届协商会议《最终报告》制得。

注：环境保护委员会成立于1998年，作为常设机构的秘书处正式成立于2004年，会间联络组（于闭会期间召开）首次正式组建于2001年。

（1）环境保护委员会

20世纪70年代，南极科学家团体首先意识到保护南极环境的重要性。在国际环保思潮推动下，协商国于1991年出台《南极条约环境保护议定书》，并于1998年1

月14日正式生效。《议定书》的主要目标是“全面保护南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统”^①，从法律上将环境保护确定为南极治理的首要议题。

根据《议定书》第11条，《议定书》缔约国设立环境保护委员会。环境保护委员会的主要职能是负责向协商会议提出与《议定书》及其附件执行有关的建议并形成相关决议，其成员包括《议定书》的缔约国代表。目前，《议定书》共有42个缔约国，包括29个协商国以及13个非协商国。^②根据《议定书》，环境保护委员会还接受相关国际组织的代表作为观察员，包括南极条约体系内的国际组织以及经协商会议批准的其他国际组织。^③南极条约体系内的国际组织包括南极科学研究委员会（Scientific Committee on Antarctic Research）、南极海洋生物资源养护委员会（Commission on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources）、国家南极局局长理事会（Council of Managers of National Antarctic Programs）等，体系外国际组织包括世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature）、国际南极旅游经营者协会（International Association of Antarctica Tour Operators）、南极和南大洋联盟（Antarctic and Southern Ocean Coalition）、国际航道组织（International Hydrographic Organization）、世界气象组织（World Meteorological Organization）等。

环境保护委员会是协商会议在环境保护问题上的咨询机构，不具有独立的主体资格。环境保护委员会每年在南极条约会议期间举行会议，召开的目的是就环境保护议题制定措施、决定、决议等向协商会议提供建议。其讨论成果将以“建议”的形式向协商会议提交，协商会议批准后形成措施、决议或决定。《议定书》第11条第5款规定：“委员会应向南极条约协商会议提交其每次会议的报告。报告应包括会议审议的所有问题并反映所表达的观点。报告应分送与会的各缔约国和观察员并随即公开。”截至2021年12月，环境保护委员会已召开23次会议。

（2）南极条约秘书处

《南极条约》中没有任何关于秘书处的提法。在条约出台后很长一段时间内，协商国依然没有建立秘书处。协商国当时避而不谈设立秘书处，主要出于三个原因：一是设立南极秘书处的城市很可能被认为是“南极首都”，将打破南极条约体系内的权力平衡；二是担心引发南极事务国际化，南极事务国际化将削弱一些国家的南极领土主

^① “Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty,” Secretariat of the Antarctic Treaty, 1991.

^② 这13个非协商国（按照加入时间排序）分别是：希腊（1998年）、加拿大（2003年）、罗马尼亚（2003年）、白俄罗斯（2008年）、摩纳哥（2009年）、巴基斯坦（2012年）、葡萄牙（2014年）、委内瑞拉（2014年）、马来西亚（2016年）、瑞士（2017年）、土耳其（2017年）、哥伦比亚（2020年）、奥地利（2021年）。

^③ 《南极条约环境保护议定书》第11条第4款：委员会应邀请南极研究科学委员会主席和保护南极海洋生物资源科学委员会主席作为观察员参加委员会会议。经南极条约协商会议的同意，委员会亦可邀请能够对其工作作出贡献的其他有关的科学、环境和技术组织作为观察员与会。

权要求；三是担心将本应赋予协商国的权利赋予秘书处的专家，^①一些协商国担心这会削弱自身的权利。

在早期协商会议中，由于秘书处的缺失，协商国设立“大会秘书处”来完成秘书处的职责和功能。“大会秘书处”由协商会议的主席国组织成立，负责当届协商会议文件的记录、整理、传递等事务，在协商会议结束之后，该秘书处即刻解散。虽然“大会秘书处”完成了会议文件记录的工作，但也导致一些问题，比如不同的大会秘书处很可能采取不同的记录方式，使得会议文件记录不连贯，以及各协商国通过外交渠道传递信息，无法及时、有效地传递信息和文件。

1989年第15届协商会议集中讨论了设立秘书处的问题，协商国依然持两种立场。支持者认为：建立秘书处可以实现迅速的沟通，有利于维护体系的运行；建立秘书处即是在条约体系内部确立一个中心，以便有效地管理体系所产生的大量报告、接收会议中递交的文件；秘书处能及时发布南极活动和取得的成就，帮助条约体系外国家和国际组织了解体系的运行，从而降低后者的质疑。反对者认为：条约体系已经存在很多机构，包括南极海洋生物资源养护委员会、海豹公约委员会、矿产资源活动管理委员会、^②南极科学研究会等，体系的成功之处正是因为没有秘书处而具有一定的灵活性，能够摆脱国际组织的政治化，鉴于此，秘书处的职责已经充分完成。^③

随着协商会议机制的组织结构变化，为了协助协商会议与环境保护委员会履行其职能，协商国在2003年第26届协商会议上通过“措施2003-1”(Measure 1, 2003)，决定设立南极条约秘书处。2004年，“南极条约秘书处”作为常设机构在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯正式成立。秘书处传递会议文书，及时发布南极相关信息，并且开通了缔约国之间的信息传送渠道，缔约国不再经由外交途径获得南极信息，这极大地提高了信息传递的时效性。随着互联网的普及，重要信息不再用纸质交换，而是由秘书处通过电子邮件以及在网上公布的形式通知，提高了信息传递效率。此外，秘书处建设“南极条约秘书处网站”，重要在此后的协商会议上，秘书处亦提交文件，并专门列为“秘书处文件”(Secretary Paper)。

(3) 会间联络组

会间联络组是指在闭会期间，协商国就需要详细讨论的特定议题所组建的讨论小组。在预备会议消失后，协商国累积了大量治理议题，而每年举办的协商会议仅召开两周，重要问题在协商会议上没有足够的时间来交换意见，相对不重要的问题更易被

^① Truls Hanevold, "The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure," *Cooperation and Conflict*, Vol. 6, No. 3/4, 1971, p.191.

^② 1988年，协商国在协商会议上通过《南极矿产资源活动管理公约》，当年有九个协商国签署。1989年，法国、澳大利亚等协商国反对签署公约，原来已签署公约的国家相继退出签署。《南极矿产资源活动管理公约》未能实际生效，公约中规定设立的“矿产资源活动管理委员会”并没有成立。

^③ "Final Report of the Fifteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting," Secretariat of the Antarctic Treaty, October 9-20, 1989, pp.10-11.

忽视。因此,协商国创立会间联络组,在闭会期间专门讨论相关重要议题。议题在会间联络组讨论形成意见后,在当年提交给协商会议,若讨论通过则成为措施或决定。当前,越来越多的议题交由会间联络组进行讨论。

会间联络组构思来源于闭会期间的非正式协商与协商会议工作组的联络小组。比如,就设立永久秘书处这一问题,1993年闭会期间,在意大利的协调下,协商国通过正式的外交渠道就此议题进行非正式协商。随后在1994年第18届协商会议上,第一工作组成立联络小组,讨论专门讨论设立秘书处问题。^①此后,“会间联络组”逐渐成型,在2001年第24届协商会议上,环境保护委员会首次组建会间联络组。会间联络组继承了非正式协商与联络小组的双重功效,若协商会议未能解决某个问题,可以在工作组设立相应会间联络组,在闭会期间继续讨论。由一个协商国担任会间联络组的召集人,在闭会期间主持相关讨论,各国的讨论在网上进行,讨论结果报送环境保护委员会。

(4) 各机构之间的关系

1991年以来,协商会议机制增设了环境保护委员会、秘书处、会间联络组,取消了预备会议。其中,环境保护委员会作为环境保护方面的咨询机构,在每届协商会议召开期间举行。协商会议的年度会议一般持续两周,环境保护委员会会议在第一周举行,在第二周协商会议开始后,环境保护委员会向协商会议进行汇报,^②供协商会议参考。秘书处处理协商会议的日常事务和行政事务,具体的实质性问题由会间联络组完成。会间联络组根据环境保护委员会或工作组会议安排的议题,协助协商会议在闭会期间讨论南极有关议题。会间联络组召集人在规定的时间范围内,通过秘书处在协商会议上开设专题论坛,并通过邮件告知各缔约国和观察员代表,有兴趣的缔约国、观察员代表都可参与论坛讨论。

二、南极条约协商会议的实际运作

协商会议是南极治理中的决策机制。那么,协商会议是如何处理议题的?本文将从规范程序与实际运作两个视角进行探究。规范程序是明确的、看得见的,框定了组织运作的大体过程,约束了行为体的行动范围,使行为体不能只是最大化地追求自身目标。实际运作过程则要比规章制度中规定的程序复杂得多,是各行为体讨价还价、

^① “Final Report of the Eighteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting,” Secretariat of the Antarctic Treaty, April 11-22, 1994, para.67.

^② Olav Orheim, Anthony Press and Neil Gilbert, “Managing the Antarctic Environment: The Evolving Role of the Committee for Environmental Protection,” in Paul Arthur Berkman, Michael A. Lang, David W. H. Walton and Oran R. Young, *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, Smithsonian Institution Scholarly Press, 2011, p.213.



反复博弈的政治过程。在协商会议中，规范程序体现为协商会议的“议事规则”。根据南极治理实践，实际运作(operation)包括协商会议运作与工作组运作两个主要方面。

2.1 协商会议的“议事规则”

“议事规则”是指被会议组织正式采纳的、成文的规则，规定了组织的会议所必须遵循的程序与官员在其中必须承担的责任，以保证会议的公平和效率，并为解决程序上的分歧提供坚实的基准。^①协商会议“议事规则”(Rules of Procedure)是保障协商会议顺利展开讨论、制定规则的规定，其以书面形式正式确立了开会的程序和标准。协商会议“议事规则”内容包括出席会议的代表资格、观察员资格、秘书处职责、议事过程的规则、代表发言的顺序、议题表决、议程设置、闭会期间决策等事宜。首版议事规则于1961年第1届协商会议出台，于1962年第2届协商会议通过。至今为止，协商会议共修改11次议事规则，2016年推出最新版本(第12版)。

在进入21世纪前，协商国五次修改议事规则，这五次几乎都是为了应对联合国挑战而被动修改。在联合国冲击南极条约体系的背景下，协商国于1983年首次修改中增加“非协商国”一项，赋予非协商国参加协商会议的权利，来获得体系内非协商国对南极条约体系的支持。^②1987年，协商国第二次修改议事规则，新增“南极条约体系观察员”一项，赋予部分国际组织以南极条约观察员的地位，并邀请国际组织代表出席协商会议，^③这一举措获得了这些国际组织对协商会议的支持，并借由国际组织的影响力，巩固了协商会议治理南极的合法性。

在《南极条约环境保护议定书》出台后，1991年的第16届协商会议决定取消预备会议。预备会议的一个重要作用是确定当届协商会议的议程，为此，1992年协商国第三次修改议事规则，新增“协商会议议程”一项，就制定会议议程的程序做出规定。同时，为便于国际组织的专家参与实质性工作，协商国新增“国际组织专家”一项，为邀请联合国的专家做准备。1995年第四次修改议事规则，将决策“建议”细化为“措施”、“决议”和“决定”。1997年第五次修改，赋予南极国际局局长理事会(COMNAP)协商会议观察员的身份。^④

进入21世纪以来，协商国修改议事规则有两大方向，分别是秘书处和工作组的具体运作规则。在秘书处规则制定上，2004年，南极条约秘书处于布宜诺斯艾利斯设立。围绕闭会期间的协商程序和执行秘书的职责等问题，协商国于2004年第六次修改议事规则。2005年，协商国第七次修改议事规则，修订后的议事规则在“国际组织

^① [美]亨利·罗伯特著，袁天鹏、孙涤译：《罗伯特议事规则》(第11版)，格致出版社、上海人民出版社，2015年版，第11页。

^② 1983年第12届协商会议第一次修改议事规则，但本届《最终报告》没有提供正式文本。

^③ 1987年第14届协商会议第二次修改议事规则，在当届的预备会议上通过议事规则文本，但本届《最终报告》没有提供正式文本。

^④ 各版协商会议“议事规则”详见协商会议《最终报告》，历届《最终报告》统一参见：“Final Reports,” Secretariat of the Antarctic Treaty, <https://www.ats.aq/devAS/Info/FinalReports?lang=e>, 访问日期：2021年12月16日。



专家”一项下新增第 46 条，对执行秘书的职权作出严格限定。需要指出的是，闭会期间执行秘书与协商国之间的协商程序规则本应设立在“秘书处”项下，但是，协商国却将其设立在“国际组织专家”项下，表明协商国有意防止秘书处获得更多的权限。2011 年，协商国第九次修改议事规则，要求对闭会期间收到对南极洲有科学或技术兴趣的国际组织有关协商会议活动信息的请求时，执行秘书所应遵循的更为细节的程序。

2016 年，协商国第十一次修改议事规则，修改有关闭会期间协商事宜。

在工作组规则制定上，协商国近年来主要关注工作组流程和官员任命问题。针对工作组主席连任的现象，2008 年第八次修改议事规则，规定工作组主席不得连续担任超过四届会议或委员会会议。不过，这一规则似乎并未得到遵守。在随后的 2009 年协商会议上，担任法律工作组的主席依然是挪威的奥拉夫·奥海姆教授（Prof. Olav Orheim），担任体系运行工作组主席的依然是智利的专家何塞·雷塔马莱斯（Jose Retamales），而这两位专家已经连续五届担任工作组主席，超出了议事规则的规定。其中，智利的专家何塞·雷塔马莱斯一直担任运行工作组的主席直至 2014 年，总计连续担任十年。为此，协商国于 2015 年第十次修改议事规则，再次对任期做出安排。

可以看到，每一次议事规则的修改都出于特殊的历史背景与原因，清晰地反映出南极治理的动态与趋势。早期的修改是协商国为应对现实中的冲击而做出的回应，修改议事规则使协商会议得到体系内缔约国和国际组织的认可，巩固其治理南极事务的合法性。进入 21 世纪以来，协商国修改议事规则日益频繁，这些修改深入到秘书处与工作组运作的具体细节，防止秘书处获得更多权限，并且防止一些国家以此获得更多治理南极的权力。

2.2 协商会议的基本流程

1961 年第 1 届协商会议确立了会议的基本流程，即在进入会议正式讨论之前，大会首先任命本届会议主席、致开幕词、确定大会议程。第 1 届协商会议确立以工作文件为基础形成“建议”的传统。工作文件是国家针对某个问题，基于其科研成果或治理实践而给出的初步解决方案。第一届协商会议共出台 16 条“建议”，其中的 14 条建议完全来自协商国的工作文件。而且，这些工作文件中的内容几乎未加任何改动就直接成为建议。此后，通过工作文件制定“建议”的方式被协商国广泛采用，以至于提交工作文件成为协商国在协商会议上“发言”的主要途径，工作文件也成为南极治理规则的主要来源。

提交工作文件的国家在南极制度竞争中具有优势。在目前的 43 届协商会议中，提交文件数量最多的六个国家依次为：英国（515 份）、美国（381 份）、澳大利亚（313 份）、新西兰（297 份）、智利（253 份）、阿根廷（225 份）。^①这六个

^① “Meeting Documents Archive,” Secretariat of the Antarctic Treaty, <https://www.ats.aq/devAS/Meetings/DocDatabase?lang=e>, 访问时间：2021 年 12 月 6 日。

国家也是制定绝大多数南极治理规则的国家。由工作文件转化为“措施”的途径是：国家在深入研究某个领域后，将解决方案写入工作文件，提交给协商会议，经过会议讨论，成为处理该议题的措施，经由所有协商国批准后，具有法律效力。尽管工作文件可能会面临其他国家的反对与修改，但大多数的情况下，反对与修改是以提交的文件为基础，提交工作文件的国家拥有一定优势。

协商会议机制运行 60 年来，一个显著的变化是“措施”越来越难以出台。早期协商会议能够较为顺利地出台“建议”，是因为当时的协商国进行“俱乐部”式治理，协商国之间通过讨价还价与利益交换，秘密处理南极事务。这种垄断治理不符合历史趋势，遭到国际社会的反对，终在 20 世纪 80 年代，联合国质疑协商国治理南极的合法性。为了应对联合国的挑战，协商国采取一系列措施，包括逐渐公开协商会议，降低协商国的准入门槛等。^① 随着新协商国的不断涌入，南极治理中引入更多元的利益诉求，原来协商国之间达成的利益妥协遭遇冲击，1991 年的《南极条约环境保护议定书》可能是“元老级”协商代表推出的最后一部重要条约。此后，随着代表团成员的更迭换代、新协商国的激增，更多的利益纷争与现实挑战使得决策制定的难度增加，甚至就紧迫问题亦难以达成一致。

目前，协商会议保留了早期确立的大部分流程，所不同的有两个方面。一是取消预备会议，所有议题拿到协商会议上进行公开讨论，对于协商会议上无法解决的问题，建立会间联络组机制，供缔约国成员在闭会期间就某个问题进行讨论，其后将讨论结果上报给大会。二是工作组发挥更大作用，早期的协商会议议题是在大会讨论后，再决定哪些议题由工作组讨论。从 1989 年第 15 届协商会议开始，在公布议程后，会议随即将议题分派到工作组与全会会议中，实质性议题由工作组讨论，全会讨论的几乎都是程序性议题。^② 随着工作组作用上升，工作组机制出现固化，表现在工作组的名称和负责议题基本固定，甚至负责特定议题的国家和官员亦多年固定不变。

2.3 协商会议工作组的实际运作

第 1 届协商会议对特定议程创立了临时工作组机制，以帮助相关决策的制定，在当届协商会议闭幕时，工作组随之解散。工作组就特定议题讨论后，向大会提交活动简要以及建议草案。与大会会议相比，工作组会议不那么正式，规格相对较小。工作组会议由专家参加，各协商国代表团团长凭兴趣参加，不做强制要求。

协商国设立工作组有两个原因，一是为出台建议，二是需要专家审议相关议题所提交的文件。早期的工作组与预备会议相互配合工作，协商国在预备会议上就特定议题进行充分讨论，达成共识，有时也由工作组召开预备会议。待协商会议召开，大会

^① Moritaka Hayashif, "The Antarctica Question in the United Nations," *Cornell International Law Journal*, Vol. 19, 1986, p.285.

^② "Final Report of the Fifteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting," Secretariat of the Antarctic Treaty, October 9-20, 1989, p.6.

以预备会议所达成的共识为基础进一步讨论,最后由工作组详细审议各项提议,给出建议草案。因此,早期的工作组会议效率较高,通常能就所讨论的议题给出相应的建议草案。

最早的四次协商会议(1961年、1962年、1964年、1966年)分别设置一个工作组,讨论当时最关注的几个问题。从1968年开始,工作组开始分组,工作组数量从两个到六个不等。1983年第12次协商会议开始,工作组的数量与功能变化。在数量上,工作组固定为两个,主要议题固定为“政策、法律与制度议题”和“运行、科学与旅游”;在功能上,实质性议题不再由大会审议后分配到工作组,而是直接交由工作组审议。随着南极治理议题的复杂化,工作组成为讨论实质性议题的主要场所。

自1991年以来,工作组发生的显著变化值得重视。首先,一些国家在出任工作组主席上更为积极。从1992年起,担任过工作组主席的国家包括:智利(15次)、挪威(10次)、荷兰(9次)、乌拉圭(8次)、新西兰(8次)、英国(5次)、阿根廷(5次)、法国(4次)、美国(5次)、意大利(3次)、澳大利亚(3次)、德国(2次)、南非(2次)、西班牙(1次)。^①其中,所谓的领土主权声索国全部担任过工作组主席。

其次,从主席任期来看,连任工作组主席成为趋势。最初的工作组未设立主席。自1970年第6届协商会议起,工作组开始设立主席,主席通常由与会国代表担任,有时由驻外大使担任。工作组主席不是固定的,而是在每届协商会议上由大会主席建议并指任。早期的协商会议工作组主席极少出现重复当选,也没有连任。首次出现连任的是挪威专家罗夫·特罗勒·安徒生(Rolf Trolle Andersen),其分别于1983、1985、1987年连续担任三届协商会议“南极条约体系运行与信息公开”工作组的主席。在1991年《南极条约环境保护议定书》生效后,连任现象开始普遍。例如,乌拉圭专家罗伯托·波切罗·里波尔(Roberto Puceiro Ripoll),其从1992年至2001年连续八届担任第二工作组的主席。

再次,工作组主席职位竞争激烈。担任工作组主席通常出于专家的专业资质与丰富经验,但是从另一个角度看,固定的专家或国家把持工作组主席职位,有可能做出倾向于本国的政策选择。从《南极条约》签订伊始便惧怕南极事务国际化的智利,其专家长期担任“南极条约体系运行”工作组主席,在一定程度上并不是巧合。

除常规工作组之外,协商国有时根据需要创立负责特定议题的过渡工作组。例如,在1995年第19届协商会议上,协商国创立过渡期间环境工作组(Transitional Environmental Working Group),为大会在与《南极条约环境保护议定书》有关的科

^① 作者根据1992年至2021年间的协商会议《最终报告》而统计整理。

研、技术、环境议题上提供意见和建议。^①在1998年该《议定书》生效后,该工作组被取消。又如,在2002年,为了创立南极条约秘书处,协商会议上成立“秘书处工作组”(Secretariat Working Group),来讨论秘书处建立事宜,2004年随着秘书处建立该工作组被取消;为颁布《议定书》的责任附件,协商会议于2002年设立“责任工作组”(Liability Working Group),在2005年责任附件通过后该工作组被取消。

三、中国对南极协商会议的参与

自1985年成为协商国以来,中国正式参与南极治理已有36年。乘综合国力快速增长之势,中国的南极参与从无到有、由小到大。中国参与南极治理可分为三个阶段:一是从1985至2004年,为学习南极治理规则阶段。在这一阶段,中国加入南极条约体系内的各大条约和公约,参与南极治理以学习南极治理规则为主。第二阶段从2005年至2012年,为中国利用南极规则阶段,具体表现为积极申请南极特别管理区(Antarctic Specially Management Areas, ASMAs)和特别保护区(Antarctic Specially Protected Areas, ASPAs)。第三阶段为2013年至今,中国参与南极治理的关注点从设立保护区扩散到其他南极事务,更积极主动地参与南极治理。^②

当前,南极治理进入新一轮规则竞争。在学习规则、利用规则之后,积极参与南极制度建设成为中国新时代南极治理的重心。作为南极治理中实力增长最快的国家,中国参与南极治理得到各方广泛关注。协商会议是南极治理中最重要的政治舞台。如前所述,从20世纪90年代以来,协商会议的组织结构与运作发生了显著变化,中国应就协商会议机制的变化与趋势做出政策与实践上的双重调整。

第一,加强南极治理的议程设置与规则制定能力,提升工作文件的数量和质量。在南极治理中,工作文件是议程设置与规则制定的起点。我国的工作文件的数量与质量亟需提升。至今为止,中国共提交38份工作文件,数量上远落后于英美等国。从2005年开始,我国在协商会议上提交的工作文件数量增多。不过,我国提交的文件对南极条约体系的运行、南极规则的变动、南极旅游及生物资源利用等热点议题关注不足。在这些议题上,协商国正进入新一轮的规则竞争,尤其是近年来协商会议“议事规则”频繁修订与更新,目前已深入到工作组、工作组主席、闭会期间协商等具体事宜。此外,对于南极旅游、生物勘探、非法捕捞等焦点议题,协商国至今尚未推出专门机制,而我国在这些领域的参与度严重缺位。尤其是南极旅游,我国现已成为南极旅游第二大游客来源国,但是无论是国家层次还是企业层次,我国在南极旅游治理中

^① “Final Report of the Nineteenth Antarctic Treaty Consultative Meeting,” Secretariat of the Antarctic Treaty, May 8-19, 1995, para.42-43.

^② 王婉璐:“中国参与南极治理的历史进程与经验思考:以协商会议和养护会议为例”,《极地研究》,2021年第3期,第424-425页。

的话语权相当弱。在制作工作文件过程中,我国应积极将“人类命运共同体理念”嵌入到南极具体的规则之中。目前,“人类命运共同体”理念已产生较大影响,并多次载入联合国相关决议中。^①我国参与南极治理,在维护南极的和平与安全基础上,应以各国的共同利益为考量,提供中国方案,推动南极人类命运共同体的建设。

第二,培养综合性的人才队伍,加大参与工作组和会间联络组的力度。在当前的南极协商会议机制中,工作组已经成为协商会议上协商国讨论实质性议题的重要平台,会间联络组则是闭会期间的讨论平台。既有南极治理实践表明,就特定议题主持会间联络组或者参与其间讨论,形成的意见将会提交至协商会议,经协商国批准后成为措施或决议。在会间联络组进行讨论,不仅易形成对本国有利的意见,而且提案通过的概率会大大增加。然而,无论是工作组还是会间联络组,我国的参与程度不足,由我国牵头主持的会间联络组较少。

近年来,我国将较多精力放在环境保护等大议题上,对中小议题关注不足,我国应适当地将目光投向南极治理中的中小问题。事实上,参与大议题有相当的难度,因为大议题可能触动更多国家在南极事务中的根本利益,殊难解决,亦加剧各国对中国的戒心与疑虑。反过来,若在中小议题上发挥更多作用,则能逐渐累积更多的南极治理经验。值得注意的是,这些中小议题大多由会间联络组处理与讨论,这也是当前协商会议的趋势,即越来越多的议题交由各类会间联络组讨论并拿出建议草案。构建人类命运共同体、推动国际治理体系变革,为国际社会提供更多的中国智慧、贡献更多的中国力量,需要培养一大批既熟悉中国国情、又熟悉国际规则的综合型复合型国际治理人才。^②我国应关注协商会议的闭会期间,培养一支综合的人才队伍,包括科研人才和外交人才,派遣专家参与各类会间联络组的讨论,以提升我国南极参与中的舆论宣传能力、统筹协调能力。

第三,加强南极国际合作,积极参与南极治理中除协商会议之外的各类组织。协商会议机制是南极治理中的核心决策机制,是南极治理中的政治舞台、外交舞台,南极治理原则与规则在此创立。但反过来看,这一定位也使得其更多关注的是大问题与焦点问题,而无法处理科研合作与后勤保障等日常管理事宜。在某种程度上来说,南极治理的日常管理议题是由南极科学研究委员会、南极海洋生物资源养护委员会、国家南极局局长理事会以及国际南极旅游经营者协会等机构来完成。

就这些机构而言,我国存在代表性不足的情况。具体而言,在南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)中,我国官员担任科学委员会的高级副主席和一个工作组的联合召集人之一(与美国联合);国家南极局局长理事会执行委员会和南极科学委员会中我国官员曾出任副主席,任期结束后已卸任,当前无中国官员任高级职位;在南

^① 杨泽伟:“中国与联合国50年:历程、贡献与未来展望”,《太平洋学报》,2021年第11期,第9页。

^② 赵龙跃:“构建人类命运共同体与国际治理人才培养”,《太平洋学报》,2020年第1期,第30页。

极科学研究委员会中,我国官员出任工作层面中的常务委员会(Standing Committees)中的南极地理信息常务委员会(Standing Committee on Antarctic Geographic Information)组长;环境保护委员会尚无中国官员任职。我国在关注协商会议的同时,也需要加强对这些日常管理机构的学习与参与,培养更多能够在南极各个机构中竞争中高级、高级职位的专业技术和管理人才,不断累积经验,以使我国真正全方位参与南极治理。

The Changes of Organizational Structure and Operation of the Antarctic Treaty Consultative Meetings

WANG Wanlu¹ PAN Min²

(1. Nanjing University, Nanjing, 210023, China; 2. Tongji University, Shanghai, 200092, China)

Abstract: 2021 marks the 60th anniversary of the entry into force of the Antarctic Treaty. The Antarctic treaty consultative meeting (ATCM) is the central decision-making mechanism in Antarctic governance, which is separated from the United Nations system. With the development of the world order and the economic society in the past sixty years, significant changes have taken place in the organizational structure and operation of the ATCMs. Taking 1991 as the boundary, the early ATCM mechanism consists of preparatory meetings and consultative meetings. Currently, in terms of organizational structure, the preparatory meetings has been cancelled and the Committee for Environmental Protection (CEP), the Secretariat, and Intersessional Contact Groups (ICG) have been established. In terms of operation, the Working Groups assumed more and more important tasks. By sorting out and summarizing the Final Reports of the previous Antarctic Consultative Meetings, exploring the changes in the organizational structure and actual operation of the Consultative Meeting mechanism, this article provides ideas for China to participate in the Consultative Meetings more efficiently and to carry out Antarctic diplomacy in the new strategic environment.

Key words: Antarctic Treaty Consultative Meetings; Antarctic governance; Antarctic Treaty System; organizational structure

【焦点关注】

第五届中美北极社会科学研讨会美方学者发言

Dr. Lawson W. Brigham



IMO Polar Code Advances & Emerging Arctic Ocean Governance Measures ~ Arena of Maritime Cooperation

*5th Sino-U.S. Arctic Social Science Conference
29-30 May 2021
South China Business College, GDUFS,
Guangzhou, China*

Dr. Lawson W. Brigham, Wilson Fellow, Wilson Center & Research Faculty,
University of Alaska Fairbanks



Development of the IMO Polar Code

1993~ IMO Outside Working Group

1998~ Draft Polar Code to IMO

2002~ IMO (Voluntary) Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters

2004-09~ Arctic Council's Arctic Marine Shipping Assessment (Call: Mandatory Application of Guidelines & Augmentation of IMO Conventions)

2006-08~ Draft IACS Unified Requirements for Polar Class Ships Adopted

2008~ IMO (Voluntary) Guidelines Updated to Ships Operating in Polar Waters

2010~ IMO Working Group on Mandatory Requirements

2014~ IMO MSC Approves Draft SOLAS Amendments

2015~ IMO MEPC Approves Draft MARPOL Amendments

2018 (July)~ Polar Code Fully into Force

Elements of the IMO Mandatory Polar Code

Process ~ 1993 to July 2018

Amendments to SOLAS, MARPOL & STCW

Commercial Carriers & Passenger Ships (500 tons or more)

I. SOLAS Amendments:

- Polar Ship's Structural & Equipment Standards (Ice Classes: PC1/ PC7)
 - Marine Safety and Lifesaving Equipments
- **Polar Ship Certificate** (Flag State ~ Ship Classes A,B,C)
 - **Polar Water Operations Manual** (Ship Specific)

II. Environmental Rules ~ MARPOL Annexes:

- Annex I ~ Oil & Oily Mixtures (No Discharge)
- Annex II ~ Noxious Liquid Substances (No Discharge)
 - Annex IV ~ Sewage
 - Annex V ~ Food Waste/Garbage

III. STCW ~ Mariner Training & Experience



HOW THE POLAR CODE PROTECTS THE ENVIRONMENT

OIL

DISCHARGES
Discharge into the sea of oil or oily mixtures from any ship is prohibited

STRUCTURE
Double hull and double bottom required for all oil tankers, including those less than 5,000dwt (A/B ships constructed on or after 1 January 2017)

HEAVY FUEL OIL
Heavy fuel oil is banned in the Antarctic (under MARPOL). Ships are encouraged not to use or carry heavy fuel oil in the Arctic

LUBRICANTS
Consider using non-toxic biodegradable lubricants or water-based systems in lubricated components outside the underwater hull with direct seawater interface

INVASIVE SPECIES

INVASIVE AQUATIC SPECIES
Measures to be taken to minimize the risk of invasive aquatic species through ships' ballast water and biofouling

SEWAGE

DISCHARGES I
No discharge of sewage in polar waters allowed (except under specific circumstances)

TREATMENT PLANTS
Discharge is permitted if ship has an approved sewage treatment plant, and discharges treated sewage as far as practicable from the nearest land, any fast ice, ice shelf, or areas of specified ice concentration

DISCHARGES II
• Sewage not comminuted or disinfected can be discharged at a distance of more than 12nm from any ice shelf or fast ice
• Comminuted and disinfected sewage can be discharged more than 3nm from any ice shelf or fast ice

GARBAGE

PLASTICS
All disposal of plastics prohibited (under MARPOL)

FOOD WASTES I
Discharge of food wastes onto the ice is prohibited

FOOD WASTES II
Food wastes which have been comminuted or ground (no greater than 25mm) can be discharged only when ship is not less than 12nm from the nearest land, nearest ice shelf, or nearest fast ice

ANIMAL CARCASSES
Discharge of animal carcasses is prohibited

CARGO RESIDUES
Cargo residues, cleaning agents or additives in hold washing water may only be discharged if they are not harmful to the marine environment; both departure and destination ports are within Arctic waters; and there are no adequate reception facilities at those ports. The same requirements apply to Antarctic area under MARPOL

BACKGROUND INFO

1. THE INTERNATIONAL CODE FOR SHIPS OPERATING IN POLAR WATERS WILL ENTER INTO FORCE ON 1 JANUARY 2017

2. IT APPLIES TO SHIPS OPERATING IN ARCTIC AND ANTARCTIC WATERS; ADDITIONAL TO EXISTING MARPOL REQUIREMENTS

3. IT PROVIDES FOR SAFE SHIP OPERATION AND PROTECTS THE ENVIRONMENT BY ADDRESSING THE UNIQUE RISKS PRESENT IN POLAR WATERS BUT NOT COVERED BY OTHER INSTRUMENTS

DEFINITIONS

SHIP CATEGORIES
Three categories of ship designed to operate in polar waters in:
A) at least medium first-year ice
B) at least thin first-year ice
C) open waters/ice conditions less severe than A and B

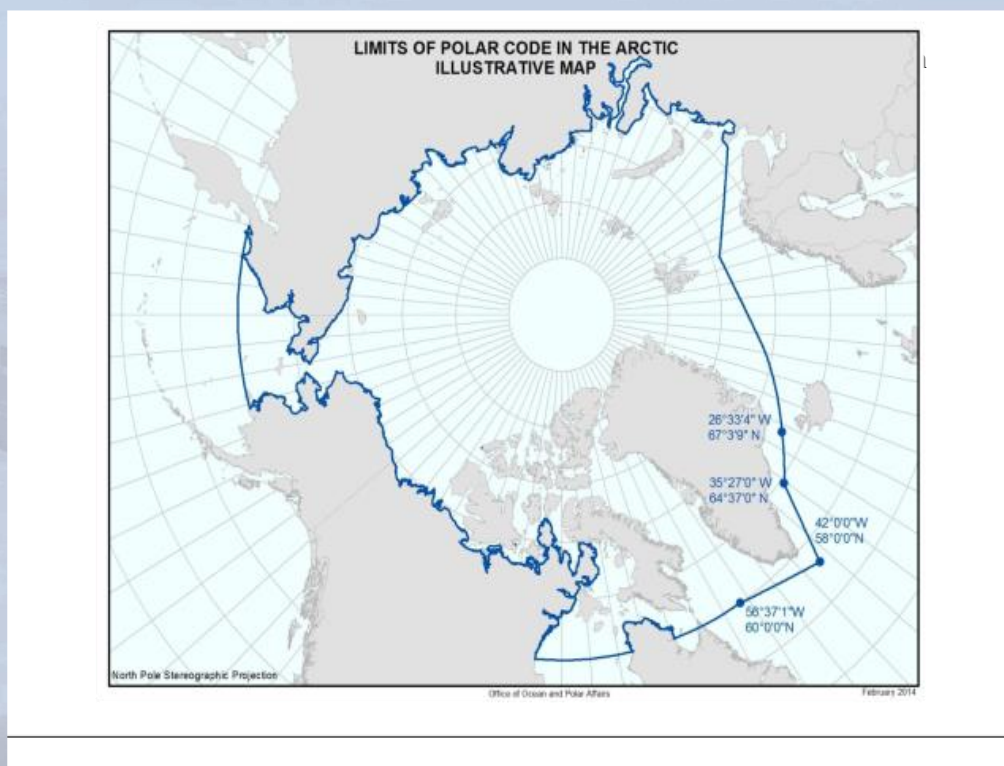
FAST ICE: Sea ice which forms and remains fast along the coast, where it is attached to the shore, to an ice wall, to an ice front, between shoals or grounded icebergs

ICE SHELF: A floating ice sheet of considerable thickness showing 2 to 50m or more above sea-level, attached to the coast

CHEMICALS

DISCHARGES
Discharge of noxious liquid substances (NLS) or mixtures containing NLS is prohibited in polar waters

IMO INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION



IACS Polar Class Ship Descriptions

- PC 1 ~ Year-round operation in all ice-covered waters
- PC 2 ~ Year-round operation in moderate multiyear ice conditions
- PC 3 ~ Year-round operation in second-year ice which may include multi-year ice inclusions
- PC 4 ~ Year-round operation in thick first-year ice which may include old ice inclusions
- PC 5 ~ Year-round operation in medium first-year ice which may include old ice inclusions
- PC 6 ~ Summer/autumn operation in medium first-year ice which may include old ice inclusions
- PC 7 ~ Summer/autumn operation in thin first-year ice which may include old ice inclusions.

**** Ice descriptions follow the World Meteorological Organization (WMO) sea ice nomenclature**

Ship Categories

- Provide broad indications of ship capabilities to help structure contents
- Tied to ice classes
- Polar Ship Certificate (PSC) will establish operational limitations for ice



Cat.	Description	Ice Class
A	Designed for operation in Polar Waters in at least medium first-year ice which may include old ice inclusions	IACS PC1 - PC5*
B	Designed for operation in Polar Waters in at least thin first-year ice which may include old ice inclusions	IACS PC6 - PC7*
C	Designed to operate in open water or in ice conditions less severe than those included in Cat A or B	Scantlings adequate for intended ice types and concentrations

*or alternative standard offering an equivalent level of safety

ABS

7

Ship Categories



IMO Polar Code: Implementation & Enforcement

- Primary Role of the Flag States & Ship Classification Societies (IACS)
- Role of the Marine Insurance Industry
- Role of the Arctic Ocean Coastal States
- Emerging: Potential *Arctic Port State Control Agreement* ~ Harmonized Enforcement & Increased Traffic Data Sharing

IMO Polar Code: Vessel Type Expansion

- **Special Rules for: Fishing Vessels (50% of Vessels in the Maritime Arctic) , Small Expeditionary Vessels, Yachts**

IMO: Global Ship GHG Emissions Standards

- **Application to the Arctic Ocean**
- **Designation: *Arctic Ocean Emissions Control Area* (under MARPOL Annex VI: Baltic Sea, North Sea, North America & Caribbean)**
- **Special Attention to Black Carbon for the Arctic Ocean (Arctic Council work)**

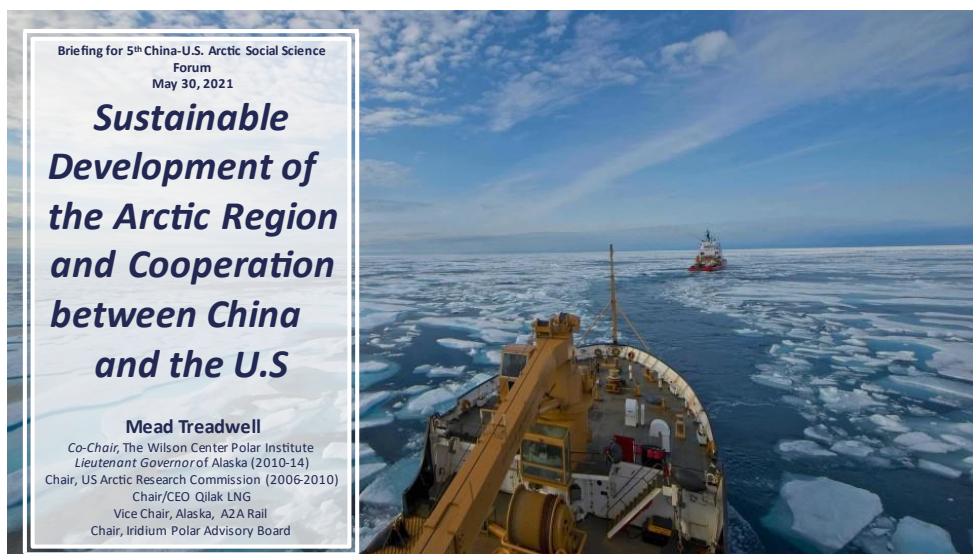
IMO & Arctic States: Protected Areas

- **Marine Protected Areas (MPAs) : Harmonize Rules for the Arctic Ocean Network of MPAs (Arctic Council Work)**
- **Potential Designation of ‘No Dumping Zones’ within MPAs (Arctic Council work)**
- **IMO Designation: *Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)* for the Arctic Ocean**

Sino-U.S. Arctic Cooperation in Research & Policy Issues

- **IMO & Within Arctic Council WGs & Bi -Lateral**
 - **Joint University -Think Tank Research (MPAs, Ecosystems-based Management, Arctic Ship Emissions, Black Carbon, Governance, & IMO Initiatives)**
- **Arctic Marine Infrastructure ~ Research, Planning & Investment**
 - **Joint Research and Expeditions under the Central Arctic Ocean Fisheries Agreement**
- **Continue Sino-U.S. Arctic Social Science (‘Arctic Policy & Research’) Conference**

Mead Treadwell



"[It] doth suffer a sea-change,
into something rich and strange."
—Shakespeare, *The Tempest*



There is *nothing* – absolutely nothing – half so much worth doing as simply messing about in boats.”

-Kenneth Grahame, *The Wind in the Willows*, 1908



• U.S. Equities in the Arctic require a greater presence

- Pending initiatives build on location resources
- All build the case for Arctic Transportation Hubs

• Premise: What the Arctic provides in air transport today, it will provide tomorrow, in ship and rail/shipping intermodal transportation.

1. Arctic Seaway initiatives established by Congress

- Builds upon St. Lawrence Seaway and COMSAT models
- Develops revenue source to support ports, icebreakers
- Challenges any monopoly on Arctic shipping
- Brings in international cooperation

2. Rail connection link to North America

- Expand logistics capability for Arctic & Indo-Pacific
- Expand trade in the Pacific region to North America
- Expands “clean energy” export potential: hydrogen, ammonia

3. LNG Direct Export from the North Slope

- Clean energy export
- Expands US ship presence
- Supports Allies in Asia
- Contingency for interruption of shipping in South China Sea
- Supports Quad intentions; challenges China’s Belt/Road concept



1. Arctic Seaways

- Arctic Seaway initiative established by congress
 - Builds upon St. Lawrence Seaway and COMSAT models
 - Develops revenue source to support ports, icebreakers
 - Challenges any monopoly on Arctic shipping
 - Brings in international cooperation

The Simple Math Problem

Distance: Hamburg to Yokohama
(nautical miles)

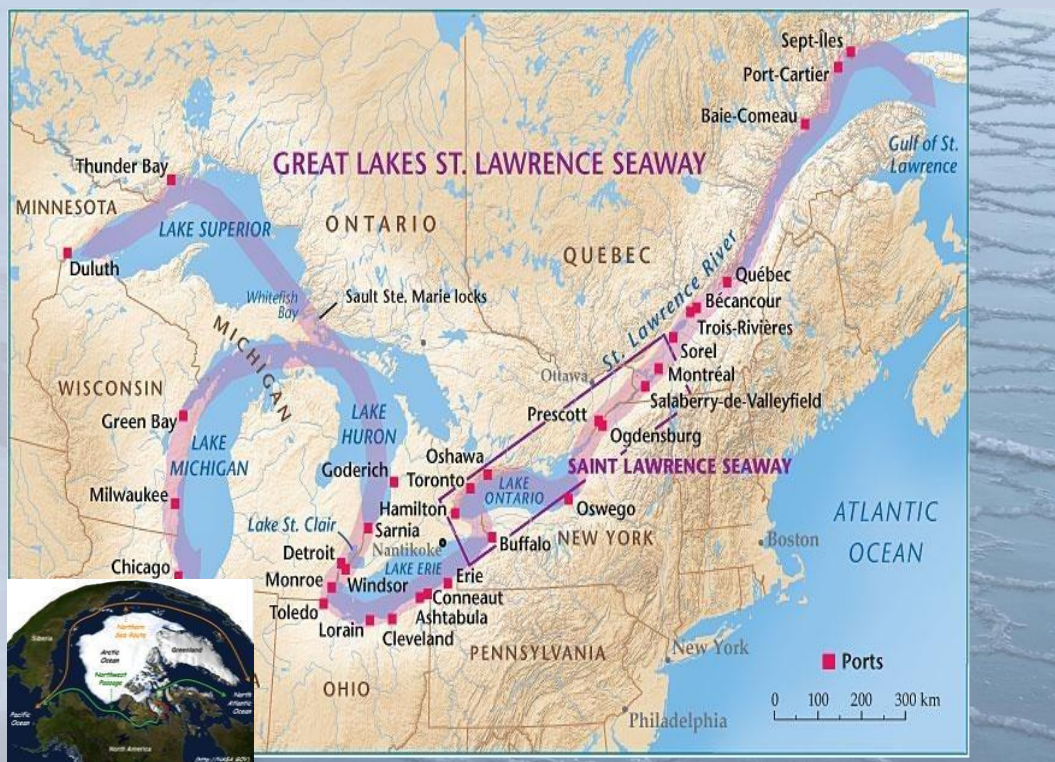
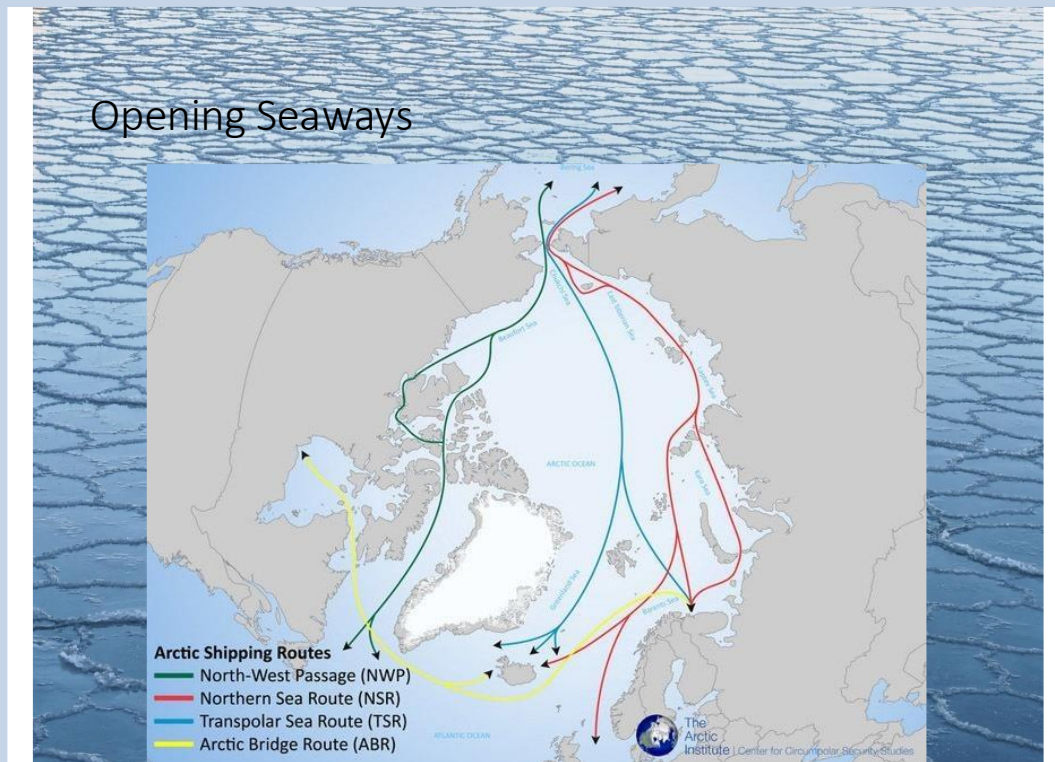
Northern Sea Route ~ 6,920 nm

Suez Canal ~ 11,073

Panama Canal ~ 12,420 nm

Cape of Good Hope ~ 14,542 nm





《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

Arctic Circle Seaway Report: Can the Arctic learn from the St. Lawrence Seaway?

- League of Arctic ports
- Parallel legislation or international agreement
- Revenue Model: “Uber for Icebreakers”?
- Support from insurers, salvors
- Respect legal differences in waters status; perhaps by invoking UNCLOS Article 234.

A Business Plan for a New Ocean



ARCTIC SHIPPING IS GROWING.

- CAN NATIONS WORK TOGETHER TO ESTABLISH SAFE, SECURE AND RELIABLE SEAWAYS IN THE NORTH?
- CAN A LEAGUE OF ARCTIC PORTS HELP GLOBAL SHIPPERS BENEFIT FROM NEW, SHORTER SHIPPING ROUTES?
- HOW DO WE PAY FOR SUSTAINABLE ARCTIC SHIPPING INFRASTRUCTURE?

USGC – New Heavy Polar Security Cutters



- Contract awarded to Halter Marine of Pascagoula, Miss. for \$746M for non-recurring engineering, detailed design and construction of the 1st vessel (\$675M) plus long leads items for the 2nd.
- Delivery of 1st cutter expected in 2024, with 2nd and 3rd cutters in 2025 and 2026
- The cutters will replace the 40+ year old Polar Star and the Polar Sea (laid up since 2010 with engine failure)
- First two vessels may be required to support McMurdo base in the Antarctic
- Diesel Electric 33.7 MW; Polar class 2; Length 140m; Beam 23m; Displacement 23,000t

11

Arctic Port Development

Arctic Deep Draft Port Project in Nome Authorized by Congress

By Catherine Rubano | January 12, 2021 | 3



AFTER YEARS OF WAITING, THE ARCTIC DEEP DRAFT PORT project in Nome was authorized by Congress on December 21st and is ready to move forward.

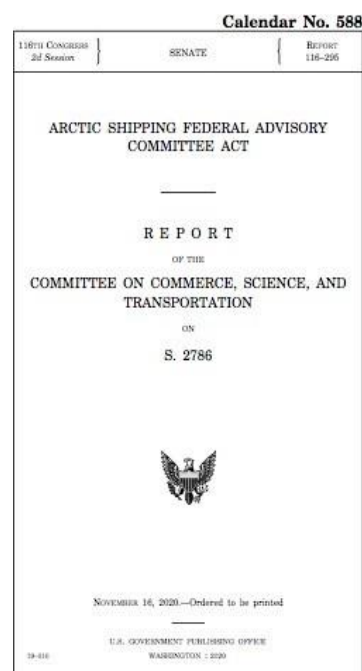
12

Arctic Shipping Federal Advisory Committee Act

S. 2786, November 16, 2020 to establish a Federal advisory committee to provide policy recommendations to the U.S. Secretary of Transportation to position the United States to take advantage of emerging opportunities for Arctic maritime transportation. They will also help ensure that U.S. is prepared to respond in the event of an incident that threatens the environment in the Arctic.

15 member committee made up of:

- Secretary of Transportation designee (Chair)
- Secretary of the Department in which the Coast Guard is operating (Vice Chair)
- Department of Commerce Designee
- Department of State Designee
- Department of Defense Designee
- 1 Stakeholder each from the Shipping industry, marine safety community, maritime labor community, the Arctic business community
- 1 Representative each nominated by the Governors of Alaska and Washington
- 3 Alaska Native Representatives



Functions:

- A. Policy recommendations for:
 - i. Construction, operation, and maintenance of current and future maritime infrastructure necessary for vessels transiting the Arctic Sea Routes, including potential new deep draft and deep water ports.
 - ii. Provision of services that are not widely commercially available in the United States Arctic that would—
 1. improve Arctic maritime safety and environmental protection;
 2. enhance Arctic maritime domain awareness; and
 3. support navigation and incident response for vessels transiting the Arctic Sea Routes.
 - iii. Establishment of rules of measurement for vessels and cargo for the purposes of levying voluntary rates of charges or fees for services.
- B. Consider establishing a congressionally chartered seaway development corporation modeled on the Saint Lawrence Seaway Development Corporation.
- C. Provide advice and recommendations on Arctic marine transportation, including seaway development, and consider national security interests in such recommendations. Engage and solicit feedback from coastal communities, Alaska Native Subsistence co-management groups, and Alaska Native tribes.
- D. Report to Congress not later than 2 years after the date of enactment of the act to the Committee on Commerce, Science and Transportation of the Senate and the Committee on Transportation and Infrastructure of the House of Representatives.

The SEAL Act: "Uber for Icebreakers"

- **Safety:** Safe shipping in the Arctic requires maritime transportation infrastructure including ports of refuge, mapping and charting, ice reporting and forecasting, and icebreakers to assist when ice conditions require.
- **Security:** An international presence in serving Arctic shipping, with full respect for and potential cooperation with the system Russia has in place, will attract greater usage of Arctic routes.
- **Reliability:** More resources means a dependable ocean, and dependable shipping.



The Arctic in the 21st Century | The Wilson Center Polar Institute

Biden-Trudeau Statement



On Feb 23rd 2021, President Joe Biden and Prime Minister Justin Trudeau held their first bilateral meeting together.

Joe Biden:

"We will launch an expanded U.S-Canadian Arctic dialogue to cover issues related to continental security, economic and social development, and Arctic governance .

Justin Trudeau:

"The President and I discussed the ambitious new partnership roadmap, based on shared values and priorities, that will guide our countries work together over the coming years."

16



2. Expanding North American rail connections

- Rail connection into North America
 - Expand logistics capability for Arctic & IndoPacific
 - Expand trade in the Pacific region to North America
 - Expands "clean energy" export potential: hydrogen, ammonia

U.S Dept. of Transportation and Transport Canada, February 25, 2021

"We are dedicated to working with the International Maritime Organization to effectively implement the ban on the use and carriage of heavy fuel oil as fuel in the Arctic. We also look forward to exploring how we might address and support the transportation infrastructure needs of the Arctic and Northern communities, such as safety, climate change, and fostering socio-economic opportunities."



Pete Buttigieg
U.S. Secretary of Transportation



Omar Alghabra
Canada Minister of Transport



THE PROJECT

A2A Railroad in Alaska

- 1600 miles (2576 kilometres)
 - Alaska 190 miles (306 kilometres)
 - Potential Valdez Route 270 miles (434 kilometres)
- ARRC
 - Northern Rail Extension, NRE, 83 miles (134 kilometres)
 - Bridge across Tanana in Salcha constructed (Phase 1 of 4)
 - Existing track North Pole to tidewater
- 286,000-pound cars
- Trains
 - 2 loco-96 cars-3 loco-96 cars-2 loco
 - 11,700 feet (3566 metres)
 - Unit trains with bulk commodities
 - Mixed freight & Intermodal (doublestack)



8



3. Direct LNG Export from North America's Arctic

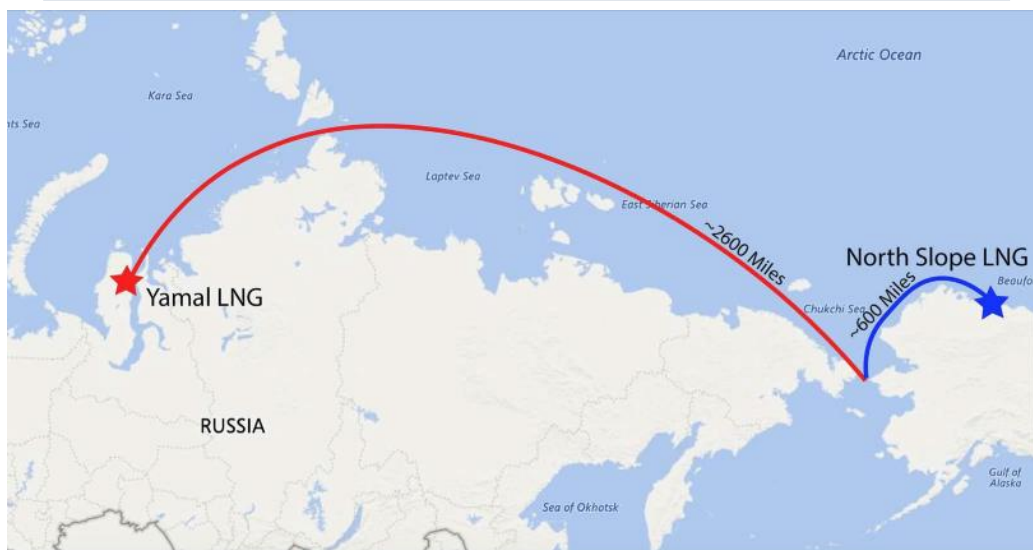
- LNG DirectExport from the North Slope
 - Clean energy export
 - Expands US ship presence
 - Supports Allies in Asia
 - Contingency for interruption of shipping in South China Sea, Suez and Panama Canals
 - Pioneering project opens U.S., Canada conventional gas provinces in the Arctic

Jennifer Granholm, U.S Secretary of Energy, January 21, 2021 hearing before U.S Senate Committee on Energy and Natural Resources



"I believe U.S LNG export can have an important role to play in reducing international consumption of fuels that have greater contribution to greenhouse gas emissions. I look forward to working with U.S industry in ways to reduce emissions associated with this commodity..."

Arctic LNG – A Proven Concept



- Yamal LNG is a 2,600 mile trip from Yamal to the Bering Strait maximum ice edge, and shipping occurs summer and winter. Qilak LNG 1 shipping thru ice will be, at most, 600 miles, and will build upon the lessons learned from the Yamal project.

Project Origin and Background



- Two efforts are underway, Qilak LNG 1 and a pre-feasibility study in Canada's Mackenzie Delta, to initiate direct export of LNG from Beaufort Sea locations to Asia.
- Qilak LNG 1 announced its plan in late 2019, after its sponsor, Lloyds Energy, secured a reservation of gas supply from the Exxon-Mobil led Point Thomson Unit (PTU). The Government of the Northwest Territories (GNWT) initiated its feasibility process in 2020.
- The US project would cost approximately \$5 billion, and hopes to begin permitting efforts with federal, state and North Slope Borough agencies in 2021, aiming toward a final investment decision (FID) in 2023. Initial LNG export goal is 5 million tons/yr.
- Russia began direct exports through the Bering Straits from Yamal in 2017, and aims to dramatically expand capacity. Their success has built confidence for North America.

Arctic LNG exports



- Russia, with strong support from Japan, Korea, China is building major market share in Asian LNG, despite sanctions. Annual 16.5 MMT today; over 40 MMT exports coming.
- Initial onshore production modules at Yamal will be expanded with offshore production, similar to what's proposed by Qilak LNG 1.
- Asian customers seek diversity of supply, stronger ties with North America, and the value of Alaska as a west-coast port as other US LNG comes from East and Gulf Coasts, via the Panama Canal. Japan Bank of International Cooperation (JBIC), a funder of Yamal, has encouraged Qilak LNG.
- "Green LNG" (shipments with carbon offsets) is a developing trend in Asia. Arctic Alaska is advantaged by shorter transport distances, higher liquefaction efficiency due to cold climate, and fewer "fugitive" upstream methane emissions as gas is to be provided from a conventional rather than a shale gas reservoir.
- The 4 million ton (MTPA) US export project Qilak LNG 1 would pioneer the North American Arctic direct export concept, obviating the need for a pipeline across Alaska. If successful, other North Slope gas supply could expand Alaska's export capacity to over 20 MTPA/yr.

December, 2017: Vladimir Putin “pushes the button” to launch Yamal LNG production of 16.5 million tons/year



Yamal capacity expands by 900,000 tons in 2020. Nearby Ob LNG intends 5 MTPY, 2023. Shortly afterwards, Arctic LNG 2, 20 MTPY.



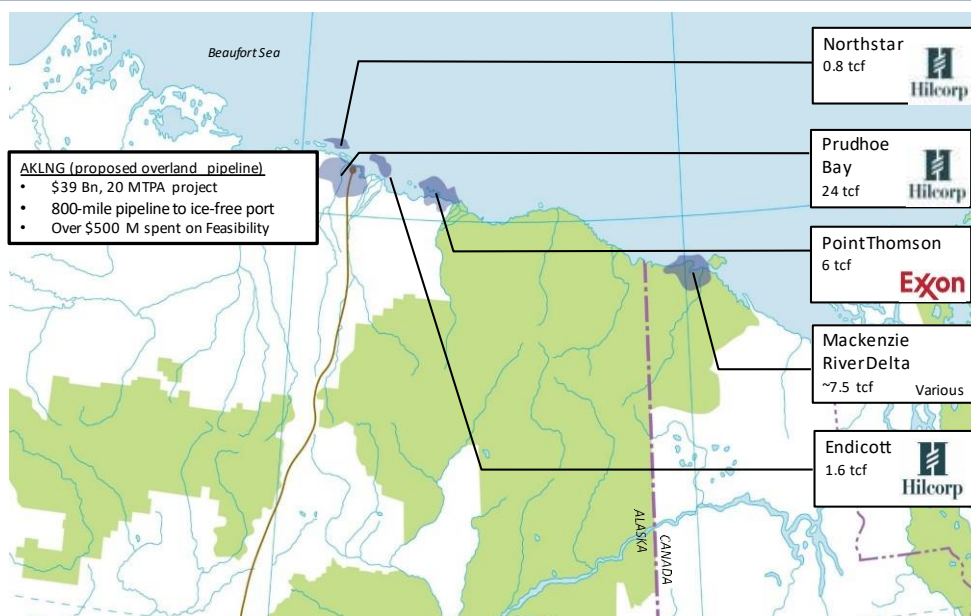


Russian Gas Developments in the Arctic – Yamal LNG, Arctic 1 and 2

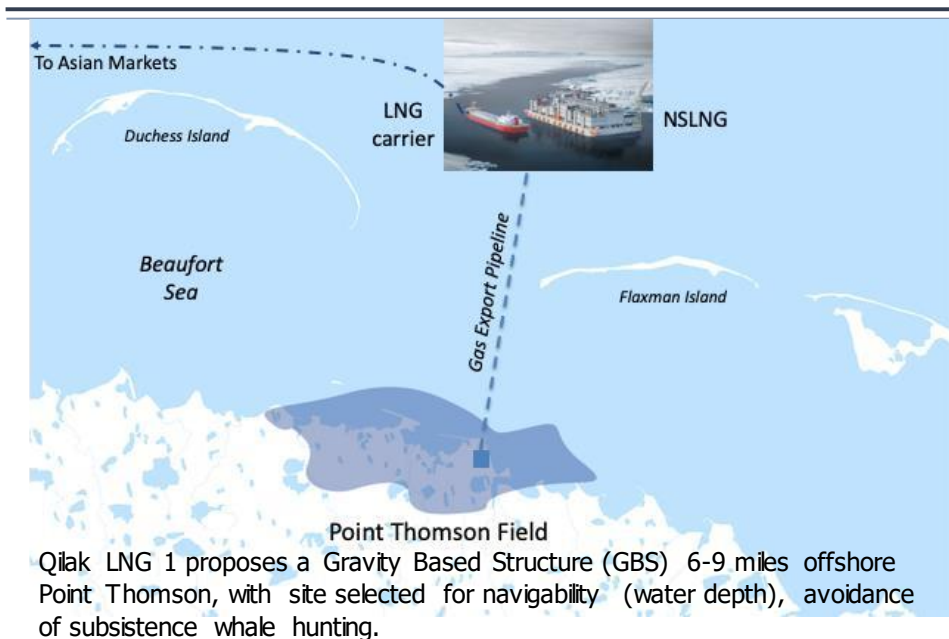


29

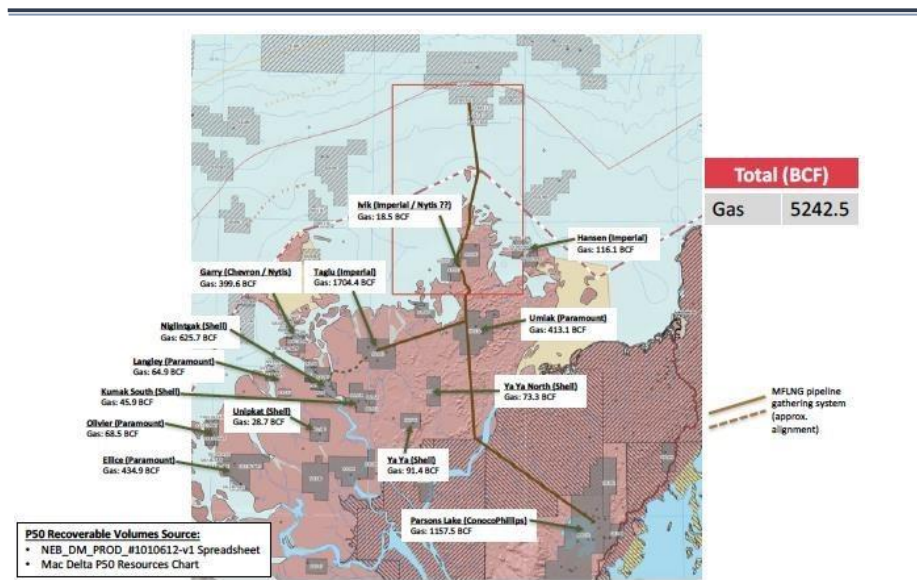
What does Russia's Arctic success mean for Alaska's vast undeveloped natural gas reserves?



How do we apply the direct LNG export concept in the Beaufort Sea?



What does Russia's Arctic success mean for Canada's vast undeveloped natural gas reserves?





Qilak LNG 1 Proposed LNG Shipping to Asian Markets



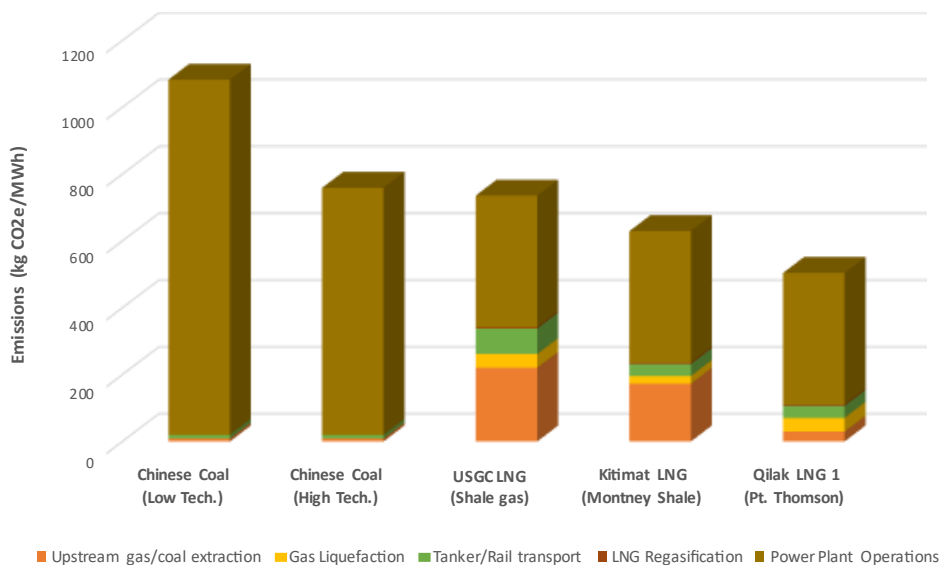
Shipping Distances From Alaskan North Slope to: (NM)

- Ice Limit ~600
- Tokyo 3340
- Incheon 4140
- Shanghai 4310
- Manila 5050
- Cost savings of avoiding the AKLNG pipeline across Alaska is over \$10 billion.
- Direct export allows smaller sales increments required for financing.
- Distance from Alaska North Coast and South Coast to Asian markets is identical.

Relative 100-yr GHG Emissions for Chinese Power Generation: Local coal versus LNG sourced from USGC, Kitimat and Qilak LNG



Relative 100-year Greenhouse Gas Emissions for different LNG Projects



The Arctic...



- Feeds the world
- Fuels the world
- Provisions the world
- Protects the world
- Connects the world
- Inspires the world

Other Initiatives

- Goals of Russian leadership of the Arctic Council
- Moratoria on leasing on federal lands (Biden 2/20/21)
- Strengthen Alaska's participation in Northern Forum
- New Army strategy focus on the Arctic
- Biden Agenda- Empowerment of Native people in the North

Russian Chairmanship of the Arctic Council

Russia will hold its second chairmanship in 2021-2023. During its upcoming Chairmanship, Russia plans to focus on economic, social and environmental sustainable development in the Arctic region. Russia will build upon joint efforts with the Arctic Council States on the principles of international law and with respect and consideration of each other's interests in various areas from research and implementation of environmental projects to the use of the Northern Sea Route.

BRIEFING ROOM

Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad

JANUARY 27, 2021 • PRESIDENTIAL ACTIONS

Sec. 208. Oil and Natural Gas Development on Public Lands and in Offshore Waters. To the extent consistent with applicable law, the Secretary of the Interior shall pause new oil and natural gas leases on public lands or in offshore waters pending completion of a comprehensive review and reconsideration of Federal oil and gas permitting and leasing practices in light of the Secretary of the Interior's broad stewardship responsibilities over the public lands and in offshore waters, including potential climate and other impacts associated with oil and gas activities on public lands or in offshore waters. The Secretary of the Interior shall complete that review in consultation with the Secretary of Agriculture, the Secretary of Commerce, through the National Oceanic and Atmospheric Administration, and the Secretary of Energy. In conducting this analysis, and to the extent consistent with applicable law, the Secretary of the Interior shall consider whether to adjust royalties associated with coal, oil, and gas resources extracted from public lands and offshore waters, or take other appropriate action, to account for corresponding climate costs.

IARPC Arctic Research Plan

Created by Congress in 2010, and now a subcommittee of the National Science and Technology Council (NSTC) in the Executive Office of the President, the Interagency Arctic Research Policy Committee (IARPC) plays a critical role in advancing scientific knowledge and understanding of the changing Arctic through research planning. IARPC exercises this role through coordination across 14 Federal agencies and collaboration with outside collaborators. Never has there been a better time and greater need for such strategic collaboration.

1. Enhance the well-being of Arctic residents (Well-being). Knowledge will inform local, state, and national policies to address a range of goals including health, economic development and the cultural vibrancy of Indigenous peoples and other Arctic residents;
2. Advance stewardship of the Arctic environment (Stewardship) Results will provide the necessary knowledge to understand the functioning of the terrestrial and marine environments, and anticipate globally-driven changes as well as evaluate the potential impact of local actions;
3. Strengthen national and regional security (Security). Efforts will include work to improve shorter-term environmental prediction capability and longer-term projections of the future state of the Arctic region to ensure security and emergency response agencies have skillful forecasts of operational environments and the tools necessary to operate safely and effectively in the Arctic over the long term;
4. Improve understanding of the Arctic as a component of planet Earth (Arctic-Global Systems).

IARPC Research Goals

1. Enhance understanding of health determinants and improve the well-being of Arctic residents;
2. Advance process and system understanding of the changing Arctic atmospheric composition and dynamics and the resulting changes to surface energy budgets;
3. Enhance understanding and improve predictions of the changing Arctic sea ice cover;
4. Increase understanding of the structure and function of Arctic marine ecosystems and their role in the climate system and advance predictive capabilities;
5. Understand and project the mass balance of glaciers, ice caps, and the Greenland Ice Sheet, and their consequences for sea level rise;
6. Advance understanding of processes controlling permafrost dynamics and the impacts on ecosystems, infrastructure, and climate feedbacks;
7. Advance an integrated, landscape-scale understanding of Arctic terrestrial and freshwater ecosystems and the potential for future change;
8. Strengthen coastal community resilience and advance stewardship of coastal natural and cultural resources by engaging in research related to the interconnections of people, natural and built environments; and
9. Enhance frameworks for environmental intelligence gathering, interpretation, and application toward decision support.

Thank You!



Mead Treadwell
528 N St
Anchorage, Ak 99501
mead@treadwellalaska.com



【书评】

俄罗斯和北极：作为事件、经历和神话的历史

——读《俄罗斯和北极》有感

潘 敏

(一)

《俄罗斯和北极》(盖尔·荷内兰德著,邹磊磊等译,中国社会科学出版社2019年10月版)是一部严肃的学术著作,作者研究的问题是,冷战后在涉及到北极重大问题(如外大陆架划界、巴伦支海划界等)上,俄罗斯媒体所叙述的俄罗斯和北极是怎样的关系,或者说通过叙事使俄罗斯在北极获得了什么身份;在有了某些身份后,俄罗斯想获得什么样的国家利益,继而其又采取什么样的外交政策和外交行动。在这里作者接受当代国际关系理论中的身份认同和外交政策研究中的主流假设,国家利益与国家身份紧密相连。叙事建构某种身份,身份是获得利益和采取行动的关键,甚至有了某种身份后,即使没有明显的利益,行为体也会被身份驱动而采取行动。但主流叙事与实际政治或外交政策并不需要一致,有时甚至南辕北辙,我们也不能根据主流叙事中来判断一个国家的实际外交政策和外交行为,俄罗斯北极问题上就是这种情形。

第二章是文献回顾,这些文献绝大多数是西方学者研究俄罗斯及俄罗斯北方的学术成果,涉及到俄罗斯的文化特性、俄罗斯北方在国家重建中的象征和地位、俄罗斯对西方的矛盾心理、苏联解体后俄罗斯对西方从狂热到失望再到务实的外交转变。这是作者(也是西方学者)和西方学者一起讲述的有关俄罗斯及其北方的故事:陌生、他者、广袤、北方是他们作品的关键词,其中北方在18世纪后逐渐成为俄罗斯人性格中的狂野、豪爽、放荡不羁的象征,是培养俄罗斯国民性(译者成为“俄性”)的摇篮;北方的广袤是俄罗斯国家伟大的象征。苏联时代北方在政治和经济中也变得日益重要,但同时也遭到毁灭性的破坏。当下北方的衰落也成为俄罗斯在与西方博弈中败下阵来的隐喻,俄罗斯的衰落是西方人造成的,而俄罗斯北方也正遭受着西方人的威胁;俄罗斯人也把伟大祖国未来的复兴寄托在北方。这就是西方人讲述的俄罗斯及其北方的故事。但是读完全书后,你会发现,俄罗斯的记者们也是以这种方式、这种论调甚至相同的词汇在讲述他们自己国家和北方的故事。

接下来的四章,作者选择冲向北极点(北极大陆架划界)、巴伦支海划界、海洋资源管理和区域建设四个案例,与俄罗斯媒体一起讲述这四个故事,通过这四个故事叙述俄罗斯官方文件以及国家、地方媒体如何评述俄罗斯在北极的身份和立场。四个案例均有相同的叙事结构:先是作者概述整个事件的来龙去脉和前因后果,接着作者描述俄罗斯媒体是如何报道这些事件的,最后作者对媒体报道进行文本分析,以解决自己的研究问题,当然这是各个案例最精彩的部分。

“冲向北极点”,通过俄罗斯媒体的一系列报道,了解到俄罗斯当局和公众对北极大陆架划界事件的看法:这是俄罗斯与加拿大在北极地区开展的战争。在媒体的叙述中,俄罗斯是传统上的北极国家,是北极地区的领导者,是北极和平捍卫者,“北极是我们的一切”,代表着俄罗斯过去、现在和未来。而加拿大是北极秩序的挑衅者,是北极和平的破坏者。俄罗斯必须对以加拿大为代表的西方国家的外交政策作出回应,那就是“冲向北极点”;俄挪两国签署的巴伦支海划界条约,俄罗斯媒体认为签署这个条约的人是彻头彻尾的叛国行为,这是把一大片巴伦支海海域拱手让给挪威人。但这个诡计是精明的挪威人设计好的,等着俄罗斯人上钩。挪威人多年来一直想把俄罗斯挤出巴伦支海,这次终于阴谋得逞。挪威代表北约对俄罗斯进行了突袭。因此普京总统应该废除条约。但与媒体着重叙述反西方的故事不同,俄罗斯的实际外交政策却是批准条约,遵守国际法和其他行为准则。主流媒体叙事与实际政治之间缺乏明显的一致性;海洋资源管理和区域建设两个案例主题大体相同,是描述俄罗斯对其北极邻国挪威的看法以及俄挪之间的外交关系,挪威的双重身份使得俄罗斯媒体对其看法时好时坏,“狡猾的维京人”这种称呼就是这种爱恨交加心情的体现。但俄罗斯与挪威一直保持着务实良好的外交关系和外交政策。

到此我概括了本书的主要内容,跟作者讲述北极大陆架划界案、巴伦支海划界案等故事一样,按照某种内在的逻辑结构,忽略枝蔓,把17万字的著作浓缩为1500字的内容摘要(细节留待读者细细评味)。在概括故事的过程中,我力求表达出作者的意思,如果没达到这个目标,那是我的能力问题,不是我有意为之。但俄罗斯媒体的主流叙事与实际政治过程不一致,却是有意为之,因为俄罗斯媒体根本不care事件的真实过程,而是借助于这些事件对当下进行一种特殊的解读,或者如作者所说的捍卫另一种叙事,事件只是媒体报道的载体。这就是媒体报道看似充满矛盾、跳跃性、甚至词不达意、杂乱无章、把读者弄得晕头转向的原因。熟知事件来龙去脉的作者用细腻的笔端对这些报道进行条分缕析,耐心地解读记者们叙述的俄罗斯和北极的故事。从阅读过程中我们可以看出,本书作者和第二章文献中的西方学者对俄罗斯身份研究有一脉相承之处。

(二)

在看《俄罗斯和北极》的过程,时不时地想到早些年读的《历史三调:作为事件、经历和神话的义和团》(柯文著、杜继东译,江苏人民出版社,2000年版)。在《历史三调》中,作者认为人们了解历史的途径有三种,历史学家撰写的历史、事件经历者描述的历史以及政治家和媒体宣传的历史,分别对应事件、经历和神话的历史。哪种历史更接近历史的真实?历史学家书写历史时具有“后见之明”(知道事件的结果)和专业训练的优势(尽量阅读史料和保持价值中立),他们梳理历史事件本身,解释历史事件与之前和之后的历史进程的联系,尽管他们写出来的是高度浓缩简洁的历史,但相对而言更接近历史的真实,是对过去的一种特殊的解读;“经历”的历史是指事件直接参与者的经历和感受,他们受到文化空间和社会空间的制约,对整个“事件”没有全方位的了解,不知道事件的发展走向,在特殊的事件中比如义和团运动参与者甚至不知道自己明天能否活下去,因此,他们对正在发生的事情的看法与重塑历史的历史学家的看法是不同的;而“神话”的历史是则以过去为载体对现在进行的一种特殊的解读,这种历史是政治家、宣传家、新闻记者笔下的历史,他们从事件中吸取能量,为现实的政治或宣传目的服务,为深层次的心理基础造势,他们不求事件的真实,只求为我所用。

回过头来,我们看看《俄罗斯和北极》作为事件、经历和神话的历史。

首先是盖尔·荷内兰德教授叙述的作为事件的历史。作者是欧洲首屈一指的俄罗斯问题的研究专家,受过严格的专业训练。他确实是讲故事的高手,每个故事资料丰富、结构清晰、重点突出,且语言简洁幽默,总之每个故事都安排得井井有条,读者读完之后很容易就能得知事件的来龙去脉。在讲故事的过程,作者尽量保持一位学者的中立立场,通过解析俄罗斯国内的主流叙事,评论俄罗斯人的所思所想,力求解释俄罗斯人行为的背后原因。

但同时荷内兰德教授也是事件的经历者。这部书从某种意义上说也是一部探讨俄挪关系的著作,而作者正是俄挪关系的经历者和实践者。作者于1988年至1993年供职于挪威海岸警卫队从事俄语翻译和渔业督查工作,之后在挪威渔业部门工作到2000年,出席定期的挪俄渔业联合会的会议,是巴伦支海渔业管理的参与者,经常与俄罗斯人打交道(盖尔·荷内兰德著 潘敏等译《促使渔业协议发挥作用——协议签署后巴伦支海尚的讨价还价》,海洋出版社2016年版)。所以,这部书里隐隐约约透露出作者对俄罗斯人的偏见,读者可能就不奇怪了。作为研究者和历史学家,荷内兰德想保持学术中立,但作为经历者,他没办法保持中立,他与俄罗斯人交往的过程中的愉快和不悦估计在写作这部著作的过程中时不时地窜出来,见诸于笔端,摘录一些如下:

俄罗斯是一个奇怪的国家,其渔业部长宁愿在喀山发展赛马项目,也不愿在巴伦支海发展渔业;俄罗斯是一个渔民宁愿违背自身自由意志也不愿意违反法律,却愿意应当局要求而违反法律的国家;俄罗斯是一个有着“史前汽车”、“遍地垃圾”和“垃圾煤电厂”的国家;俄罗斯是一个任何地方都可能出错,任何地方也确实出错的国家(第110页);“一旦一个备受瞩目的合作项目开始盈利,俄罗斯人就会把挪威人赶走,久而久之彼此之间滋生了许多敌意”(第114页);俄罗斯人非黑即白,具有双面性,且永远让人捉摸不透,“所见永远不是所是”(152页)。……

这些评价大多是基于作者作为事件经历者的观察。每当我阅读到这些语句时,我经常逮着罗颖博士求证。罗老师早年学习俄语,长大了经常跟俄罗斯人打交道,对他们有较多的了解。对于作者对俄罗斯人的看法,罗博士有她的解释:俄罗斯是人情社会,看重人与人之间的关系,与西方社会的价值观和处世之道不同,倒是跟东方文明有一定的相似之处,与俄罗斯人合作,背后的打点是必须的,喝喝酒也是必须的。

再说俄罗斯媒体记者书写的神话化的历史。所谓神话化,就是将某些特殊问题夸大和刻意拔高,使他们成为现在的能量源泉,使得现在和过去能够互相确认和证实。“神话制造者”的目的在于要使这些神话为政治、意识形态、自我修饰和情感等方面的现实需要服务。俄罗斯记者试图借助于有关大陆架划界案、巴伦支海划界、海洋资源管理、区域建设的报道表达出这样的一些隐秘的故事:苏联解体后,俄罗斯实力骤降,难以保持其在北极的优势地位,仿佛在国际社会上受到了耻辱。因此俄罗斯人需要守住北极,这与政治和经济利益无关,这可能是一种自发的、为了捍卫俄罗斯精神而采取的行为。为此,这些故事以反西方为基调,将西方作为俄罗斯的他者,是一股侵犯破坏北极地区稳定的力量,而俄罗斯是北极和平的捍卫者。通过这种宏大叙事或作者所说的元叙事,“俄罗斯和北极就像先天注定的双胞胎”,无法分割,北极是俄罗斯的,承载着俄罗斯的精神,展现着俄罗斯人为所欲为的自我。北极的故事成为俄罗斯重建新的国际身份的一个载体。俄罗斯媒体记者达到了他们的目的。这就是我前文所说的俄罗斯媒体根本不 care 事件的真实过程,也不 care 俄罗斯实际的外交政策和外交行为。因此如果要从俄罗斯媒体报道中,寻找俄罗斯的外交政策和外交行动,可能有点缘木求鱼。与作者一样,俄罗斯媒体记者同时也是事件的经历者,但与作者经历者身份又不一样,作者在书写事件时,经历已经成为过去;而俄罗斯记者是身处事件发生的过程中,不知道事件的发展走向,这就为猜测、制造、发挥提供了更多的机会,使叙述更加扑朔迷离。

(三)

这是一部译著,最后谈谈译者是必须的,这部书是上海海洋大学外国语学院和上海海洋政策与法律研究所教授邹磊磊教授率领的团队翻译的。看到磊磊教授的工作单



位和熟悉她的人都知道，她既是英语语言学者又是极地和海洋领域的专业研究者，这是成功翻译一部著作的重要保障。

用信、达、雅来形容这本书的翻译水平应该不为过，尽管磊磊教授在译者序中说他们努力做到信、达，雅还远远没有达到，但我觉得这是译者的谦虚。他们翻译出了荷内兰德教授的写作风格。我读过并翻译过荷内兰德教授的英文学术著作，他的写作是面向“外行”的或者说面向大众的，即让所有的人都能读懂的“学术”著作，所以他的语言轻松、活泼、幽默、简洁，非常具有可读性，这就是我一开始强调的这是一部严肃的学术著作，因为如此轻松之语言，很容易被当作通俗读物。在阅读过程中你会体会到，译者们用流畅、简洁、幽默、优美的语言将原著作者的语言风格淋漓尽致地表达出来，成语、典故信手拈来。我不知道这是不是翻译界所说的“雅”，反正我是这么认为的。

我因为研究极地问题而与磊磊教授结识并成为好友，每次听到她噼噼啪啪地讲英语，就想她一定可以用英语和英语母语的人骂架，因此也就想当然地认为她的英语水平一定高于汉语水平，但阅读这本书后，方知自己大错特错了。阅读的过程就是一种享受，这是我喜欢和推荐这部译著的原因。



【中心硕士学位论文摘要】

南极海洋生物资源养护的多层治理研究

李浩涵

(指导教师:潘敏教授)

南极海洋生物资源的养护是南极事务治理中的重要治理议题,南极海洋生物资源养护状况直接影响南大洋生态多样性的稳定,并间接左右南极事务治理的未来走向。研究南极海洋生物资源养护状况,有助于我们整合有关南极海洋生物资源养护的基础知识,以便更清楚地把握南极海洋生物资源养护的历史脉络、更有效地判断南极海洋生物多样性现状及未来发展朝向,从而为南大洋海域生态多样性的可持续发展和南极生态平衡的维持找寻新的治理路径。本研究通过对已有研究的梳理,界定了全球多层治理的概念及核心特征,并力求解决一个核心问题:南极海洋生物资源养护特性问题,即论证南极海洋生物资源养护各要素表现出何种治理特性以及缘何出现该种特性的问题。

通过梳理多层治理理论谱系、分析多层治理与全球治理间关系、界定多层治理的关键概念和总结归纳多层治理的类型,本研究得出适用于全球性公域问题的五重多层治理模式特征(多治理层面、功能化治理议题、多元治理主体、交互治理结构和平等治理过程),并结合对南大洋海域公域属性和南极海洋生物资源公共产品属性的论述,建立起以这五种多层治理特征为主要内容的分析框架,为后文探究论证南极海洋生物资源养护的多层治理特性及其动因提供分析工具。

本研究选取南极海洋生物资源的养护客体、主体、机制、结构和过程进行分析,对南极海洋生物资源养护状况的各多层治理特性及其背后动因分别进行论证,得出主要结论:南极海洋生物资源养护具有明显的多层治理特性,除了表现为其养护客体的多样性、养护主体的多元性,还表现在其养护机制的跨层面性和功能性,更体现在养护结构的互动性和养护过程的平等性。科技发展、国际体系格局变化和全球性规范的更替共同塑造了南极海洋生物资源养护的多层治理特性,并具备持续左右塑造南极海洋生物资源治理未来走向的极大可能性。

本研究的主要创新点是在南极海洋生物资源治理研究中创造性引入多层治理分析视角,对南极海洋生物资源养护诸要素特性及其动因进行了学理论证,这是此前国



际关系视阈下极地研究所缺乏的研究面向。区别于过往南极海洋生物资源治理研究的孤立性、单一性和静态性,本研究对南极海洋生物资源治理进行了复合性动态研究,不仅整合了南极海洋生物资源的各治理主客体和治理机制的基本概况,还对治理主体间关系、治理机制演进及其动因进行分析,在此基础上,本研究还跳出传统地缘政治和全球治理研究视角,尝试从多层治理研究视角出发,归纳南极海洋生物资源各治理层面间关系及其特征,探究南极海洋生物资源治理结构和治理过程的特征及其动力,并对南极海洋生物资源治理的治理效果进行简要评估。鉴于此前尚未有研究者运用多层治理理论分析工具分析南极治理议题,本研究因而在此意义上开辟了新的南极海洋生物资源治理研究路径、拓宽了多层治理理论的适用范围、填补了国际关系学科中极地研究的对应空缺。

关键词:

南极; 海洋生物资源; 多层治理; 文献分析



【中心学术动态】

2021年下半年本中心主要学术活动

本中心潘敏教授获得国家海洋信息中心课题资助

潘敏教授获得国家海洋信息中心课题资助，对近年来我国开拓和利用北极航道取得的成果和面临问题进行研究。2021年6月25日，课题举行了开题报告，潘敏教授就课题设计和研究计划做了汇报，国家海洋信息中心等专家莅临指导。

本中心王传兴和潘敏两位教授获得国家社科基金重大专项子课题

王传兴教授获得国家社科基金重大专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”子课题“国际大变局下中国参与北极治理的目标定位与理论依据研究”；潘敏教授获得国家社科基金重大专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”子课题“国际大变局下各国参与北极治理的战略演变研究”。课题于9月在中国海洋大学举行开题会议，王传兴教授参加了会议。

夏立平主任获得国家社科基金重大专项子课题

2021年9月，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平获得国家社科基金重大专项“中国特色大国海权理论与海洋治理的中国方案”（批准号20VHQ004）之第五子课题“百年大变局下的海洋强国建设”，作为其负责人。

本中心与广东外语外贸大学南国商学院代表团座谈

2021年9月23日下午，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心与广东外语外贸大学南国商学院代表团举行座谈。本中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平主持会议，并介绍了本中心发展情况。本中心副主任潘敏教授等参加座谈。广东外语外贸大学南国商学院董事长丁小军、督学顾也力、科研处长吴新玲、极地问题研究中心主任刘兰凤教授、教师夏海霞等出席会议。

夏立平主任参加“新科技革命与国际安全”国际研讨会

2021年9月27—28日，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平参加国际关系学院主办、在北京举行的“新科技革命与国际安全”国际研讨会，并做重点发言。美国东西方研究所总裁兼首席执行官、美国土安全部原副部长帮办布鲁斯·迈康纳，英国伦敦政治经济学院荣休教授巴里·布赞，同济大学中国战略研究院副院长、美国波士顿大学费正清中国研究中心教授陆伯彬，美国塞顿·霍尔大学外交与国际关系学院教授黄严忠，中国科学院上海生命科学研究院研究员王小理，英国布拉德福德大学社会科学学院荣休教授马尔科姆·丹多等知名学者也做了交流。

夏立平主任在 2021 中国极地科学学术年会战略分组做专题发言

中国极地研究中心和中国海洋学会联合主办的全国性学术会议“2021 中国极地科学学术年会” (China Symposium on Polar Science 2021, CSPS 2021) 2021年9月22-24日举行。本中心的夏立平教授、王传兴教授、潘敏教授和苏平副教授参加了会议并作专题发言，夏教授的发言题目是“北极地区战略安全态势回顾与展望”，王传兴教授的发言题目是，潘敏教授的发言题目是“环境保护规范在南极的扩散与演化”，苏老师的发言题目是“”

夏立平主任出席 “二十国集团罗马峰会和中美关系” 学术研讨会

2021年10月22日下午，上海国际问题研究院举行“二十国集团罗马峰会和中美关系”学术研讨会。上海市国际关系学会和上海国际战略问题研究会协办。会议研讨国际新形势下的二十国集团的新环境和新挑战，分析中美两个大国在世界秩序和全球治理体系等互动的的新趋势和新特点。同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平出席会议，就“‘新冷战’和中美政治安全关系新发展”做专题发言。

夏立平主任参加 “百年变局与中国特色大国外交” 高端研讨会

2021年10月16-17日，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平参加在同济大学举行，由中共中央对外联络部研究室和同济大学主办，由同济大学中国战略研究院、同济大学政治与国际关系学院、中共中央对外联络部世界政党研究所、中国人民解放军国防大学国家安全学院和同济大学国家现代化研究院联合承办的第四届中国战略论坛暨“百年

变局与中国特色大国外交”高端研讨会，并做重点发言。此次高端研讨会汇集了来自中共中央对外联络部、中国社会科学院、中共中央党校、中国人民解放军国防大学、北京大学、清华大学、同济大学、复旦大学、中国人民大学、上海交通大学、吉林大学、武汉大学、东南大学、华东师范大学、兰州大学、外交学院、中国国际问题研究院、上海社会科学院、上海国际问题研究院等50多家学术机构的80余位专家学者。

夏立平主任参加“新形势下中美俄关系及其全球影响”学术研讨会

2021年10月27日，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平出席在华东师范大学举行的，由上海国际战略问题研究会、上海市俄罗斯东欧中亚学会与华东师范大学国际关系与地区发展研究院联合举办的“新形势下中美俄关系及其全球影响”学术研讨会，并做主旨发言。来自上海国际问题研究院、华东师范大学、同济大学等研究机构的专家学者和研究生代表与会。

夏立平主任参加“亚太/印度洋地区形势新发展与中国海洋安全”研讨会

2021年10月29日，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任、国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院外交学系教授夏立平出席上海国际问题研究院和海军指挥学院共同举办了“亚太/印度洋地区形势新发展与中国海洋安全”研讨会，并做重点发言。来自上海国际问题研究院、海军指挥学院、中国南海研究院、山东大学东北亚学院、华东师范大学、上海社会科学院、北京大学海洋战略研究中心、武汉大学、复旦大学、南京大学、上海外国语大学的专家学者参加研讨会。

夏立平主任出席“百年变局下的台湾问题”研讨会

2021年11月13日下午，上海环太国际战略研究中心在沪举办“百年变局下的台湾问题”研讨会。本次会议是上海市社联第十五届（2021）“学会学术活动月”活动项目之一。来自上海市社联、上海国际问题研究院、华东师范大学、同济大学、上海交通大学、上海东亚研究所、上海公共关系研究院和上海环太国际战略研究中心等单位的专家学者与会。夏立平以“拜登政府对台海政策的特点和趋势”为题作了发言。他指出，拜登政府基本继承了特朗普政府时期的美台军事关系，而将“以台制华”作为美国“印太战略”的主要目标重点更加明确，在台湾问题上采取“切香肠”的做法，试探大陆底线，打擦边球，同时开始为军事干预台海做实战准备；提升美台政治关系，



动作频频；美国军事顾问继续入台协训台湾军队，重点是台军特种部队和“爱国者”导弹系统；美军机降台湾机场试探我红线，并为美未来军事干预台海“踩点”；继续对台军售，重点加强台军抗登陆作战能力；美海军军舰和海岸警卫队舰艇继续通过台湾海峡，美台签署“设立海巡工作小组备忘录”，拜登政府出台允许美军军官以公开身份在台活动的新版“互助准则等等，为两岸关系发展与和平统一提出严峻挑战。





征 稿 通 知

《极地国际研究通讯》刊载有关极地政治、极地治理和极地政策方面的研究成果。欢迎各位专家学者投稿。来稿字数不限。来稿请投寄 panmin417@163.com, 并注明作者单位和联系方式。

