

极地国际问题研究通讯

 同济大学极地研究中心

2013年 第1期 (总第2期)
Volume 2, No. 1, 2013

本期主要内容

新春寄语

极地政治

- l 专家访谈：北极安全治理、全球合作和中国参与
——访挪威南森研究所研究教授奥拉夫·施拉姆·斯托克

极地国际治理

- l 南极考察与地方经济和社会发展：以塔斯马尼亚州南极产业发展规划为分析案例
- l 北极原住民自治研究——以加拿大因纽特人为例

极地国别政策

- l 南极旅游业的发展与中国应采取的对策的思考
- l 析奥巴马政府北极政策

焦点关注

- l 北极治理与中国的参与之道

极地学术动态

- l 同济师生赴南极参加科考
- l 夏立平院长为潘敏副教授专著《北极原住民研究》撰写序言
- l 夏立平院长等获国家海洋局极地考察办公室优秀论文奖
- l 王传兴教授负责申请的项目获“国家海洋局极地考察办公室对外合作支持项目”和挪威南森研究所联合资助
- l 学术会议

《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
2、5、8、11月出版
本期出版日期：2013年2月25日
<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话（传真）：021-65984182
E-mail: bispr2012@163.com

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 王传兴
编辑 华奕奕 孙鹤家

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

CONTENT

New Year's Message

Polar Politics

- ℓ Interview: The Governance of, the Global Cooperation on, and China's Participation in the Arctic Security Issues—A Written Interview with Research Professor Olav Schram Stokke, Fridtjof Nansen Institute, Norway

Polar Governance

- ℓ The Antarctica Expedition and the Local Social Economic Development: A Case Study of the Antarctic Industry Development Plan made in Tasmania State, Australia
- ℓ Indigenous People's Self-Governance in the Arctic Region: A Case Study of the Canadian Inuit

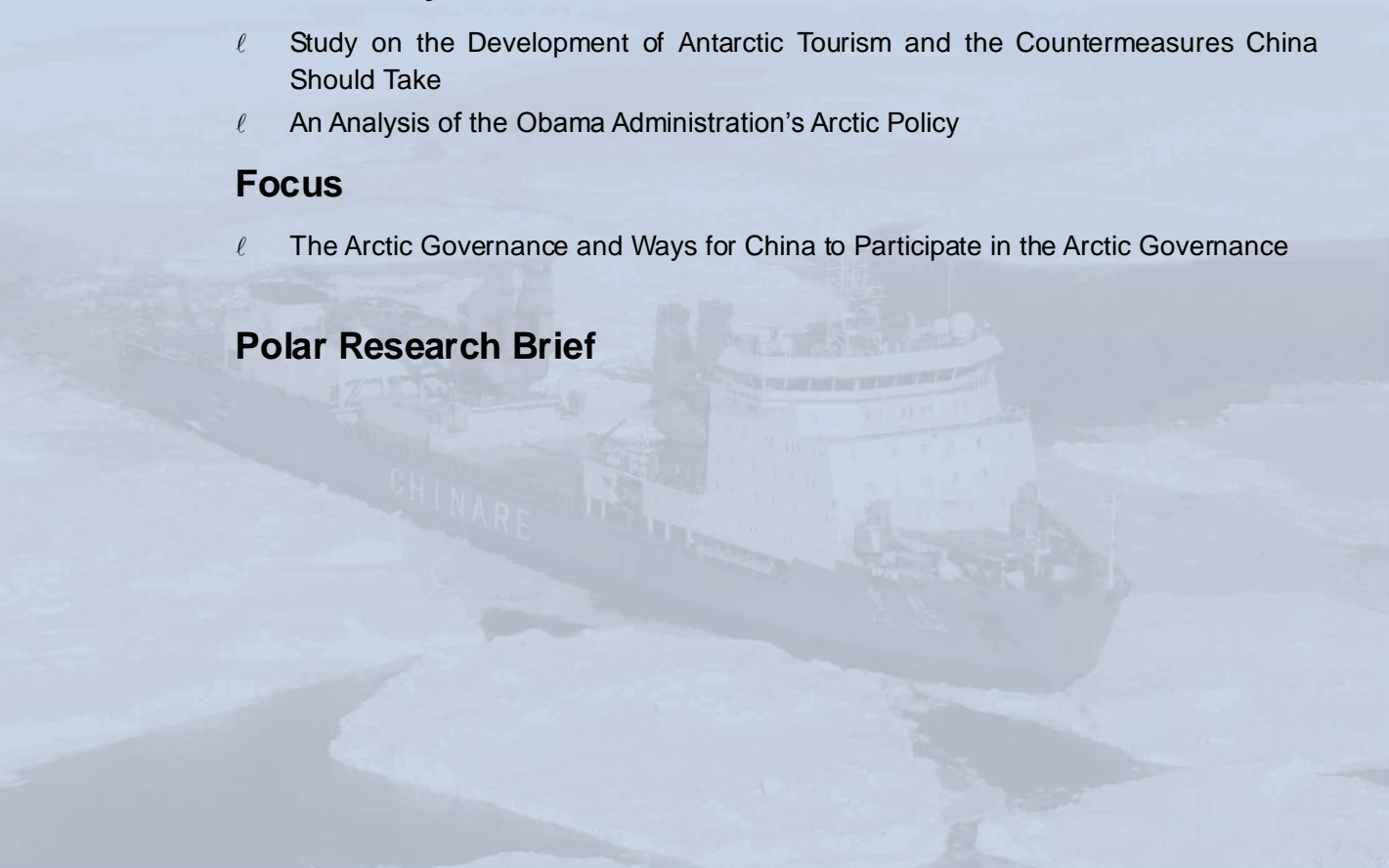
Polar Policy

- ℓ Study on the Development of Antarctic Tourism and the Countermeasures China Should Take
- ℓ An Analysis of the Obama Administration's Arctic Policy

Focus

- ℓ The Arctic Governance and Ways for China to Participate in the Arctic Governance

Polar Research Brief



《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。

新春寄语

《极地国际问题研究通讯》是一个呱呱落地不久的婴孩。她诞生后得到许多领导、专家和学者的重视和好评。一些领导和著名专家学者非常热情的向本刊投稿，使本期通讯增色很多，也使我们编辑部的同志深受鼓舞和鞭策。

当前世界形势错综复杂，我国对极地研究的需求迅速增加，极地国际问题研究开始走向深入。2013年的春风在召唤着我们把极地研究提升到一个新的水平。《极地国际问题研究通讯》虽然稚嫩，但充满活力。她愿意倾全力办成极地研究专家学者交流思想、切磋观点、获取新知、展望未来的一块美丽园地。

与此同时，同济大学极地研究中心全体科研人员正在齐心协力，与《极地国际问题研究通讯》一起成长，努力建设一个新型的、国内领先的、具有一定国际竞争力的智库，成为同济大学科研和教学的一个新增长点，为中国的极地研究做出一份应有的贡献。

在此我代表本刊编辑部和同济大学极地研究中心全体人员向敬爱的作者和读者们致以衷心祝福。

同济大学极地研究中心主任、《极地国际问题研究通讯》学术委员会主任、同济大学政治与国际关系学院教授/院长 夏立平



《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。

极地政治

北极安全治理、全球合作和中国参与

——访挪威南森研究所研究教授奥拉夫·施拉姆·斯托克(Olav Schram Stokke)

同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院教授 王传兴

2012年11月中旬,挪威南森研究所(the Fridtjof Nansen Institute)著名的极地问题研究专家斯托克博士,就北极安全治理事务和中国对北极事务的参与等问题,应邀接受了同济大学极地研究中心副主任王传兴教授的书面访谈。以下是这次访谈的内容:

王传兴(以下简称王): 斯托克博士,感谢您答应接受这次书面采访!作为有造诣的极地国际问题、尤其是北极治理问题的研究专家,您如何看待北极治理所面临的传统安全和非传统安全挑战?

奥拉夫·希拉姆·斯托克博士: (以下简称斯托克): 传统“硬”安全是基于保护一个国家免受存在性威胁的军事战斗力的手段,从第二次世界大战一直到20世纪80年代,传统“硬”安全手段在北极政治中占支配地位。此后,“软”安全或非传统安全措施开始引人注目。这些措施的典型特点是涉及国际制度的建立和运作,它们针对的主要不是军事威胁,而是使军事实力少一些威胁或者使共同问题的解决置于高度优先的地位。

例如,可以通过多边努力,来防止俄罗斯境内可用于制造武器的放射性材料扩散、防止俄罗斯境内因核存储设施和设备管理不善所导致的危险物释放;可以在应对紧急事件和海上搜救方面进行国际合作。与冷战时期相比,如今北极地区处于军事活动的低水平状态,而且该地区的许多军事演习如今都是由俄罗斯和西方的海空军军事单位联合计划和进行的。

人们经常提出,北极国家之间有待解决的边界问题和其它管辖权问题,是造成该地区紧张和冲突的可能原因。而且大陆架划界事实上可能是复杂的。但是,与普遍存在的观点相反,北极地区边界争端很少。也许最突出的是最近俄罗斯与挪威两国根据2010年边界条约在巴伦支海的边界争端解决。

从安全的角度来看,最重要的乃是在北极沿岸国家之间存在由《联合国海洋法公约》(UNCLOS)所提供的基本游戏规则。公约的主要条款形成了国际习惯法,对所有国家都具有约束力,其中甚至包括像美国这样没有加入该公约的国家。北极地区的沿海国家和中国一道,都是该公约中所展现的分配管理能力的主要支持者,尤其是对沿海国拥有200海里专属经济区和大陆架主权权利的分配管理。

总之,北极地区的传统安全和非传统安全都得益于这样一个事实,即避免冲突高度符合美国和俄罗斯在内的所有北极地区国家自身的利益。

王: 斯托克教授,由于像中国这样的非北极国家对北极事务的参与,您如何看待像挪威这样的北极国家因而面临的机遇与挑战?

斯托克: 如果我们要有效应对北极的关键挑战,如气候变化、源于陆上的海洋污染、航运、公海渔业管理等,那么北极治理就必须包括非北极国家。大部分导致北极环境挑战的活动要么是发生在北极地区之外,要么是发生在受非北极国家管辖的地区;有可能损害北极生态系统的持久性有机污染物和重金属,以及使北极地区气温升高的温室气体都属于这种情况。按照《联合国海洋法公约》第234条的“冰条款”内容,虽然在冰覆盖水域可应用特殊规则,但航运在公海上依然保有航行自由的权利、且在经济专属区也是如此。

在所有这些重要领域中,北极的有效治理需要涉及非北极国家——如中国——的国际制度,其中包括《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、全球气候机制和国际海事组织等。之所以说中国及其他亚洲国家对北极事务兴趣日增将使北极治理从中获益,根本原因即在于此。

《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。

即便是在那些规则制定权有赖于北极沿海国的那些领域,如近海能源开发,北极国家也将因中国和其他非北极国家公司的参与而获益,只要这些公司能够提供具有竞争力的技术解决方案、设备或者风险资本。

王: 由于非北极国家——如中国——对北极事务的参与,您如何看待其所面临的机遇与挑战?

斯托克: 出于诸多理由,中国和其他非北极国家对北极事务表现出兴趣。全球经济平衡的变化,特别是中国和印度经济的高速发展,激发了人们对连接亚、欧、北美与北极地区新的能源省份之间运输通道的兴趣。气温持续上升意味着保留多年的冰层越来越往后退,从而提高了更易于进入北冰洋及沿海地区的预期。从政治上讲,冷战的结束和军事紧张局势的缓解,为在北极地区进行更深层次的民间合作以及让外国公司更广泛地参与北极地区的商业活动铺平了道路。经由科学考察和对北极资源分布的绘制和估算,相关知识也在不断累积,这也是对北极地区兴趣范围更广泛的一种贡献。

虽然大部分资源所有权和管理权都有赖于北极地区的沿海国家,但北极地区之外的产业能够从北极地区国家所提供的商业机会中获益。这就是为什么那些全球性经营的大公司,现已将北极地区包括在其未来资源基地估算范围之内的原因。对北极事务兴趣日增也带动了近海技术和船舶设计方面的技术进步,从而促进了寒水区域和严酷环境的相关活动。

北极地区的机遇与挑战密切相连。希望利用北极地区经济机遇者,必须能够应对多种多样的严苛作业环境。唯有期待覆盖北冰洋多年的冰消失、并且只消失数月:在整个本世纪里,穿越北冰洋的航行在大部分年份里都必须继续与大海抗争。进而言之,北极地区变得更加温暖可能带来更严酷的天气条件,更大块的浮冰以及永久冻土的融化。因此,北极活动仍将是困难重重、所费不菲、要求颇高。

总之,有利可图地利用北极资源和航线将会不断增加,就像11月下旬经由北方航线从挪威到日本的大型液化天然气油轮所显示的那样。但对上述资源和航线的开发是循序渐进的。从治理的角度看,利益的渐进性增长将给相关的国家和其他行为体更多的时间积累知识、改进技术,适应和加强北极地区活动的规则。

王: 您如何看待中国申请成为北极理事会的永久观察员国?

斯托克: 北极理事会只是诸多影响北极发展机构中的一个。就像曾经指出的那样,在像能源、航运和许多环境议题等关键领域,其他机构的作用要重要得多。这就是说,许多有价值的活动发生在北极理事会的下属机构,而对于像中国这样的非北极国家来说,更深入地参与北极事务有着这样几个方面的益处。

一个重要例子是北极理事会下属的合作评估机构对全球气候变化如何影响北极地区的机遇与挑战,如最近的《北极海运评估报告》。通过对那些更广泛的问题提出出于北极视角的关切并帮助在那些拥有法规能力的更宽泛国际机构——如国际海事组织在航运方面的法规能力——中进行政治动员,此类评估因而也具有政治意义。在这方面,非北极国家对北极事务的更广泛参与,将使得熟知及拥有北极理事会评估建议的国家类型和行为体类型得以扩大。因此,通过欢迎像中国这样的非北极国家参与北极理事会的活动,北极地区国家可以提高自己的能力,以鼓励在更宽泛的国际机构中取得相关法规能力的进步。

然而,正如贵刊的许多读者所知道的那样,某些北极理事会成员和参与者,对更大范围的非北极国家参与北极理事会事务的想法却持怀疑态度。就像那几个北极理事会的土著居民组织一样,加拿大和俄罗斯也都表达了这种怀疑。这些土著居民组织是北极理事会的永久参与者,他们拥有的权利是所有北极事务都应向其咨询。这些土著居民组织的忧虑之一是,随着更多参与者加入进来,他们的声音将被淹没。因此,消除他们的忧虑是一大挑战。

切莫忘记,中国已经连续五年成为北极理事会的临时观察员国,这事实上已经给了中国那些永久观察员国所享有的全部机会。因此,中国科学家已经可以加入北极理事会的工作小组了,其中包括参加评估工作小组以及相关专家和政策制定者的非正式网络。更加积极地利用这些现有机会参与北极理事会的活动,将会使中国和其他非北极国家申请成为北极理事会永久观察员国的请求更具分量。

而事实上,这样的积极参与也能够给像中国这样的非北极国家带来很多好处。在某些方面来说,北极

《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。

理事会是一个有关北极发展的信息枢纽,有助于那些研究者和其他的团队活动能够获得专家和政策制定者在北极事务上提供最新的有用信息,这些信息包括北极地区国家和其他重要参与者为北极发展提出的思考和制定的计划。

王: 您怎样看待中国和挪威在北极事务上的潜在合作?

斯托克: 贵刊的读者知道,挪中政治关系过去几年一直都处于紧张状态。然而,也存在改善的迹象。例如,中国总理温家宝与挪威首相延斯·斯托尔滕贝格 2012 年在老挝举行的亚欧非正式会议期间的会见,以及两国环境部长于 2012 年 12 月份在多哈举行的双边正式会见。在海洋航运这一重要领域,挪威领导着一个国际海事组织下属的通讯小组,中国是小组成员,而国际海事组织负责拓展具有法律约束力的极地新法规准则。

幸运的是,两国之间长期的科研合作一直在继续。挪威极地研究所与中国极地研究中心(PRIC)两个研究机构有几个联合研究项目,如黑炭影响雪光反照率的研究、影响太阳辐射对北极海冰作用的建模和观察研究等。挪威海洋研究所与中国学者在南极方面有着广泛的合作,其中包括最近一个为期 5 年的有关磷虾的研究项目。

我自己所在的南森研究所,在一系列有关北极政策治理方面同上海国际问题研究院有着成果丰硕的合作。我们也与其他中国著名的北极社会科学研究机构有着宝贵的接触机会,如武汉大学、同济大学和中国海洋大学,以及中国极地研究中心及其下属的国际战略研究室等。

就像中国在世界事务中是一个主要博弈者一样,挪威是北极事务的主要博弈者,因为挪威在像石油、天然气、渔业和海上运输这样的关键领域中,生产规模大、技术先进,而且挪威在北极研究方面投入了大量资金。挪威与俄罗斯在许多北极议题上有着长期的合作记录;挪威在这些方面与俄罗斯成功的合作经验,可以引起像中国这样的俄罗斯邻国的兴趣。

总之,挪威与中国之间业已存在广泛的合作,而深化这种合作将明显使双方从中受益。

(同济大学政治与国际关系学院周芳旭译、王传兴校译)



《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。

极地国际治理

南极考察与地方经济和社会发展：以塔斯马尼亚州南极产业发展规划为分析案例

中国驻澳大利亚悉尼总领事馆领事 吴依林

摘要：澳大利亚的塔斯马尼亚州在 2011 年的经济发展计划中创新性地提出了“南极产业群”的概念，并将服务于南极科考作为新兴产业在未来 10 至 15 年着力培育。本文围绕这一概念系统地阐述了产业群链的形态、结构以及对社会进步的影响；立足国际市场、如何将霍巴特市建成“南极能力之都”的措施。通过本案例，分析形成概念和措施的原因，得出某些启示。

关键词：澳大利亚；南极考察；地方发展；能力之都

一、引言——具创新性的构思

说到南极，在世人的心目中不仅地理位置遥远，与当今的经济建设和社会发展也没有任何联系，不过是为某些国家提供了一个展示综合国力的国际舞台，其政治和战略意义自不必说，没有任何实质利益可言。既然如此，又何以命题？对地方发展又将产生哪些带动作用？

位于澳大利亚最南部的塔斯马尼亚州将南极科学考察与当地的发展密切地联系在了一起，于 2011 年 10 月拟定出未来 10-15 年如何通过为国际南极科考提供服务带动地方发展的规划，规划的标题为“培育塔州的南极产业群——着眼于国际市场具有活力的新兴产业”。塔州经济发展部长 David O' Byrne 先生在前言中指出：“南极产业群是塔州政府经济发展计划中的一个优先领域，具有可持续发展的潜在力”。塔州期望以规划为蓝本和依据，不断优化改造基础设施，营造良好的投资环境，创造更多的就业机会，推动文化遗产事业和创意产业的发展，拓宽极端气候条件下的设计和加工能力，带动海空运输、仓储物流、会展旅游等相关服务业的发展，将首府城市——霍巴特市建成国际化的“南极能力之都”。塔州人口近 50% 集中在首府霍巴特，保持州府城市持续健康地发展，对整个塔州的辐射作用是不言而喻的。

二、现状——群链结构及延伸

规划者们在设计“塔州南极产业群”(Tasmania's Antarctic Sector)的概念时，并没有将其局限在企业的范围内，而是拓展到由政府和其他渠道出资支持的、非盈利性的公共和研究机构，故产业的群体是由公共部门和企业共同构成的，由于这些机构和企业之间存在着密切的关系，从而形成了完整的产业增值链，“南极”贯穿于链条的始终，将它们串在了一起，构成了塔州的南极产业机构群。为培育产业的发展，在州政府的倡导下成立了一个行业协会性质的社团——“塔斯马尼亚极地网络”(Tasmania Polar Network, TPN)，帮助政府规划和协调产业的发展。TPN 成立于 1999 年，秘书处挂靠于州经济发展部，现有会员 50 多个，来自于企业、高校、研究机构和政府部门。该产业每年提供的产品和服务营业额为 7000 万元*。

研究机构处在产业链的上游，将研究计划分解成若干研究项目，为了完成考察目标，于是衍生出对物品和服务产品的需求，而满足这些需求都是通过市场过程实现的。按照商业社会的专业分工，供求各方通过对契约的制定和履行完成物品和服务的提交和增值过程，在当地初步形成了专门为南极考察提供服务的产业链。作为新兴的产业，在塔州、特别是霍巴特市已初现端倪，并从以下几个方面带动了当地的发展。

首先是提供了高端就业的机会。据塔州政府的统计，南极产业机构群共为塔州提供了 830 多个就业岗位

《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。

位。霍巴特市集中了八个从事南极、南大洋及岛屿的研究机构,此外还有两家国际机构,提供的就业岗位多达600个以上。有数据显示,该市集中了全澳洲65%从事南极和南大洋研究的科研人员,研究人员占城市人口的比例高于其他城市²。由此而配套产生的其他就业岗位也具有相当的技术含量,专业化程度高,提高了当地在业人口的素质,与其他四个州和两个领地相比,就业结构处于相对高端。

其次是带动了适应低温大风等极端气候条件下设施和材料的设计、以及加工业的发展。自称经过长达200多年的积淀,在职人员的专业素养和设备设施堪称国际一流。

第三是因扩建机场跑道、船舶泊位等基础设施,也拉动了本地经济的发展。

第四是交通运输及仓储物流等服务业的发展。安排驶向南大洋、南极海域及南极大陆从事科学考察、货物补给和人员轮换的船舶每年平均有十几个航次,参与航运的本国及外籍船舶有6艘。从2007/08年度开始,开通了霍巴特直飞南极大陆的定期航班,主要目的地是澳大利亚的凯西站,间或安排飞往美国麦克默多站的航班。从霍巴特飞抵凯西 Wilkins 机场的距离是3430公里,航程仅四个半个小时。以2012/13年度为例,计划往返霍巴特至南极大陆的洲际航班共六个航次;安排南极洲范围内的,即在澳大利亚凯西、莫森、戴维斯各站之间以及美国麦克默多和极点考察站之间的航班多达23个航次,定期航船和航空航班带动了仓储物流业的同步发展。

第五个方面是会展。如上文所述,有两家国际组织的秘书处设在霍巴特,分别是南极海洋生物资源保育公约(CCAMLR)和保护信天翁和海燕协议(ACAP)。在南极条约体系框架内,为落实条约第九条的相关条款,即保护和养护南极生物资源,CCAMLR公约于1982年生效,并于当年将秘书处设在霍巴特。CCAMLR所关注的是南极海域和南大洋的大磷虾资源,以及以磷虾为食物链的其他海洋生物资源,现有34个成员国;而ACAP则是寻求保护数量日益减少的信天翁和海燕,这两种鸟活跃在南极海域和南大洋的上空,亦属稀缺生物种群。ACAP协议于2004年2月生效,秘书处于2006年设在霍巴特,现有13个成员国。两个秘书处给霍巴特这座小城带来了商机,每年都有为数不少的国际来访者,参加不同规模的大小专业会议或工作会议,举办会展活动,带动了酒店、餐饮和旅游业的发展。特别是在2011年5月至2012年6月期间,适逢澳大利亚南极科学考察百周年庆典,以及《南极条约》生效60周年纪念,州政府启动了系列庆祝活动,前后持续长达13个月之久,安排规模不同的国际会议、学术研讨会和纪念活动共13个场次,第35届南极条约协商会议(ATCM)亦在霍巴特召开。

第六是在城市中心显著位置以及环城周围安放和建立带有纪念性的标志物、纪念碑和博物馆等文化设施,以展示澳大利亚在南极存在的历史,弘扬其精神遗产,借此带动以南极为主题的特色旅游。与南极有关的文化遗产设施共建有30处之多,其中包括长期陈列的博物馆和美术画廊,以及植物园和雕塑等,系统地分布在港湾景区、城区CBD、萨拉曼卡街区以及城郊等四个不同的区域,将历史、人文和自然景观有机融合,为游客们提供了丰富的知识和想象的空间,从中感受和领悟到这座小城不时地折射出南极文化的底蕴,以及当地公众对那片神秘大陆的特有情结。

最后是由于开展南极研究带动了具有南极特色的高等教育、文化艺术、以及创意产业的发展,显著提高了社会的文明程度。与其他州地相比,塔州的犯罪率最低,是澳洲最安全的地方³。由于就业结构明显优于其他州地,故人口素质和文化品味也明显高于其他地区。据2009/10年度的统计,塔州人出现在图书馆、博物馆、美术展等较高雅的文化场所,以及欣赏戏剧、歌剧等表演的频率均高于全国的平均水平⁴;参与文化活动的人口比例为24.6%,比全国平均值高2.9个百分点⁵;参与过一次以上文化活动的未成年儿童占儿童人口比例的72.7%,比平均值高1.8个百分点⁶。上述三组比较无非是说明塔州人口的文化素养明显高于澳洲的平均水准。在业已形成的地方多元文化生态中,南极元素的贡献是显著的。

三、潜力——国际市场之拓展

作为五个南极门户城市之一的霍巴特,利用其得天独厚的地理位置、优良的天然港湾、训练有素的专

《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。

业队伍、高质量的服务水准、具有竞争力的性价比,已经拉住了法国、俄罗斯、美国、日本和西班牙驶向南极的船舶在霍巴特停靠。当地人认为,凭借自身的实力完全有可能将南极产业这块蛋糕做大,前提是努力拓展国际市场。为吸引更多的客户将霍巴特作为门户中转、经海空两路通向南极,他们寄希望于“南极能力之都”品牌的创立,通过不断提升国际竞争力,将目标锁定在中国、印度、新西兰、意大利、韩国和罗马尼亚等潜在客户,这也是拟定产业规划的出发点和归宿。展望未来,对南极、特别是东南极的考察活动会更加频繁,如果判断无误,则计划利用10至15年的时间,重点在以下几个方面继续改进:

- 提高本地公众的南极门户意识;
- 教育培训开发涉南极产业技能;
- 改进服务质量、提高工作效率;
- 提高霍巴特至南极的航空能力;
- 增加可供南极船舶停靠的泊位;
- 努力拓展国际会展活动的商机;
- 建立第一流的废弃物管理中心;
- 巩固南极南大洋研究中心地位;
- 发挥中心和门户作用,加强与其他活跃在东南极的国家在研究和保障领域的合作;

上述要点不仅在规划中逐项列出,并将其分解成可操作的行动计划,计划涵盖了20个项目,根据轻重缓急依次执行,明确了每个项目的责任机构。由此可见,拓展国际市场的过程,实际上就是不断提升竞争力、练好“内功”的过程。如行动计划果能顺利执行,实现能力之都的设想不过是时间问题。

四、分析——规划形成之缘由

纵观世事,提出南极产业的概念,并将其制定成发展规划,可谓前无古人,在可预见的未来恐也难有来者。为何唯有塔州提出上述设想并付诸实施?大抵有以下原因。

首先是地缘和历史的因素。经地质学的研究结论证实,塔州是数亿年前从包括南极洲在内的冈瓦纳古陆中分离出来的最后一块陆地,距东南极最近。早在19世纪,南极探险者们就利用塔斯马尼亚作为通往南极大陆的门户。20世纪初澳洲实行联邦制后,Mawson博士首次率本国的南极考察队于1911--1914年期间在南极开展科学考察,距今已逾百年。为纪念这位先驱者的杰出贡献,澳大利亚向ATCM提交了申请,将Mawson及所率考察队曾在南极居住过的棚屋群作为文化遗产加以保护,并安排专项资金、投入人力物力重新修葺,以供后人参观缅怀。塔州为纪念澳南极科考百周年亦举办了一系列高规格和有影响的庆祝活动,以显示对历史的尊重和传承。

其次是长期来逐渐形成的南极文化和人文情结。霍巴特市修建的娱乐及休闲设施体现了这一点,南极的文化元素已深深地植入了澳大利亚、特别是塔州人的心目中,对南极怀着很深的情结。地域文化决定了一方人的思维方式、行为准则、喜好偏爱和价值取向,正可谓“一方水土一方人”。

第三个因素是能力资本。能力资本主要包括具有专业素质的人以及与之配套的物,人与物作为两种普遍存在的资源须经过长期的积累方能转化为服务极地考察的能力资本。从资源转化成资本,伴随着历史和地域文化的形成,同步走过了漫长的历程,冰冻三尺并非一日之寒所能成就。

第四个因素是由于经济规模有限,从而凸现了南极产业的潜力。整个塔州仅有区区51万人口(2010/11),生产总值(GDP)248亿⁷,因经济规模有限,故可以统计出南极产值所占的比例,虽不足0.3%,但对于塔州而言,增长的潜力却不容忽视,须悉心呵护培育。另一方面,尽管规划是由经济发展部组织拟定的,但并不具有独立的法律效益。笔者推测,大抵是由于在经济总体中所占比例过低,故该规划是从州政府2011年经济发展计划和科学研究战略两份文件中将相关素材提取出来编纂而成的,目的是突出对新兴产业的培育,实现能力之都的设想。

《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。

五、启示——案例分析引出的

通过对塔州南极新兴产业群链结构、形态和未来发展的讨论，以及原因分析，似能得出以下启示。

虽然南极考察与社会经济活动没有直接关系，为考察提供服务却可以间接地为地方发展带来机会，塔州就是个实例。说到服务于考察的南极产业，目前多半还是个概念，毕竟在总体中所占的比例有限，不过还是看到了未来的增长潜力遂加以培育。将服务南极科考看作是新兴产业的提法，虽不具普遍性，却不乏新意，更体现特色。

世人通常看到的是政府为极地科考划拨为数可观的财政支出，属于着眼于未来的战略投入，这是事实；但投入同时又创造了就业、改进了基础设施、带动了交通运输、仓储物流以及传统服务业和新兴服务业的发展，对现实发展是有贡献的，这也是事实。能否显现投入的效用，要看对应经济体的规模。

另一个不容忽视的因素是对社会进步的影响，这种现象更为普遍，特别是在拥有十几亿人口的中国，极地科考被视为民族壮举而牵动了顶层决策者和亿万公众的心。持续近30年的极地科考，不仅培养了人才、锻炼了队伍、还在中华文化的沃土上形成了具有自身特色的“南极精神”。这种精神渗透在历次极地科学考察所涌现出来的诸多文化现象中，并以多种形式向社会公众广泛传播，不仅现实影响显著，深远意义也会随着时间的推移与日俱增。随着事业的深入，必将在历史遗产、社会人文、文学艺术、国际关系、科学研究、现场保障等诸方面取得均衡协调的推进，间接和/或直接带动经济和社会的发展，其现实和长远意义同时并存。

*或种类为澳元。按时价，1澳元约合1.1美元。文中所涉及的货币均为澳元。

参考文献

1. Developing Tasmania's Antarctic Sector—A vibrant industry in global market, October 2011, P2.
2. TASMANIA: Gateway to Antarctic, 2011, P35.
3. 同上, P36.
4. Culture Report—Tasmania, 2012, P1, http://www.arts.tas.gov.au/about_us/research_and_statistics, 2012-06-15.
5. 同上, P12, http://www.arts.tas.gov.au/about_us/research_and_statistics, 2012-06-15.
6. 同上, P21, http://www.arts.tas.gov.au/about_us/research_and_statistics, 2012-06-15.
7. Fact Sheet, Tasmania, <http://www.dfat.gov.au/geo/fs/tas.pdf>, 2010-06-15.

北极原住民自治研究——以加拿大因纽特人为例

同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院副教授 潘敏

摘要: 本文结合政治学的有关理论和社会学的实证方法,探讨北极原住民的自治运动,围绕加拿大因纽特人的自治省——努纳武特省的建立过程、自治模式、自治实践三个方面展开。努纳武特自治政府是以非暴力的、谈判协商、团结合作、通过民主投票的方式而建立的;其权限是有完全的行政权,部分的司法权以及在联邦政府议院规范下的部分的立法权,这是加拿大多元文化政策的重大成就;但在运作过程中,问题依然严峻:政治架构上的水土不服,经济发展的先天不足,社会生活的崩离析,传统文化的传承江河日下,这些影响了因纽特人自治运动的健康发展。

关键词: 北极原住民 因纽特人 自治 加拿大

加拿大原住民主要有三个部分组成,即印第安人(the First Nation)、因纽特人(Inuit)、梅蒂斯人”(Métis)。本文主要研究加拿大北极原住民,因纽特人是本文的主角。因纽特人是北极原住民的一支,总人口大约有16万人,主要生活在格陵兰岛、俄罗斯北极地区、加拿大北极地区。2006年加拿大因纽特人大约有5万人,主要分布在努纳武特(Nunavut),西北准省(NWT)、育空(Yukon)、努纳维克(Nunavik)、Nunatsiavut等地区。20世纪70年代以来,加拿大因纽特人开始了争取本民族自治运动的历程,经过近30年的不懈努力,1999年4月1日努纳武特行政区宣告成立,这标志北极原住民自治运动取得了重大的成果。“原住民自治”这一概念是指原住民“以自己的方式来掌握自己的事务”,具体而言,就是原住民有权利治理自己,有权利决定自己的政治、经济、社会以及文化事务,以达到自主的境界¹。本文以加拿大因纽特人为例,从加拿大北极原住民概况,原住民自治运动的历程,自治模式以及自治实践四个方面来探讨北极原住民的自治运动。

一、加拿大北极原住民概况

加拿大国民和联邦政府习惯上将北纬60度以北地区称为加拿大北极地区,包括育空地区、西北地区、努纳武特省;北极地区还根据温度和树木生长线来定义,因此沿着哈德逊海湾向南延伸,将魁北克省、纽芬兰和拉布拉多(Newfoundland and Labrador)、安大略湖以及马尼托巴湖省的北部一些地区也包括在内。本文的北极地区包括这三个省以及魁北克北部的努纳维克、纽芬兰和拉布拉多北部的Nunatsiavut。加拿大北极地区从东到西跨度大约5000英里,三省两地区的总面积近440多万平方公里,大约占加拿大国土总面积的45%。

加拿大北极地区最初是因纽特人的故乡,他们在这块土地上生活了几千年。两三百多年前,一些冒险家开始进入这些地区,但他们并没有改变原住民的社会文化,因纽特民族仍保留了自己的风俗、习惯、语言以及对土地的那份深深眷恋之情,并且依靠本地资源来获得身体上和精神的需求和愉悦。然而,近一百多年来,因纽特社会经历了社会分化、资产流失、联邦政府重新划分行政区域等一系列事件;最近,他们又卷入到资源过度开发而带来的困境中以及气候变暖所导致的厄运。原住民地区的社会结构因此发生了较大的变化。

北极原住民人口为64 655人,其中因纽特人所占比例最高,达63.1%,印第安人次之,占29.5%,梅蒂斯人最少,占7.1%,其它原住民仅占0.3%。4万多的因纽特人,60%生活在努纳武特省,23.5%在努纳维克地区,10%在西北地区,5.3%在Nunatsiavut;19 065的印第安人,主要分布在西北(66%)和育空(33%)两省;4 565的梅蒂斯人主要在育空地区(79%)²。

《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。

加拿大原住民人口的快速增长,导致了人口结构趋向年轻化。而在原住民中,因纽特民族年轻人所占的比例最高,据2001年统计,因纽特人15岁以下的年轻人占39%³,加拿大全国这一比例为19%;加拿大全国人口年龄中位数是38.8岁,因纽特人为22岁;在努纳维克地区,人口中位数为20岁,有60%的人在24岁以下(如表5所示),有85.6%的人不到45岁;在育空地区原住民中,20-29岁之间的成年年轻人占40%,西北地区这一比例为58%,努纳武特地区这一比例最高,占80%;2008年,育空地区原住民人口达8 137人,24岁以下占43%,25~44岁占30%⁴;具有有关部门预测,在未来的几年内,这一比例还将进一步提高⁵。

近几十年来,加拿大北极原住民人口的快速增长和人口结构的年轻化,对这些地区政府的政策以及社会、经济等方面产生了较大的影响。快速的人口增长和人口结构年轻化的趋势,迫使原住民政府在短期内设立较多的学校,使得这些年轻人能够接受教育;需要增加更多的就业岗位,以便让这些年轻人从学校转移到社会;更多的住房被建造以满足他们的需求。但由于原住民政府在短时间内没有实力完成这么多的任务,致使原住民的生活水平与非原住民相比差距拉大,同时这些地区还面临着越来越严重的社会问题。

二、加拿大北极原住民自治运动的历程

努纳武特自治省,这个位于加拿大东北哈德逊与北极地带、占加拿大国土五分之一的原住民自治政府,是因纽特人通过土地权利声明的方式与加拿大联邦政府花费长达26年的时间,经历无数次谈判、协商于1999年4月1日成立的。尽管时间漫长,但手段是协商。

(一) 历史背景

因纽特人生活在从俄罗斯的楚克其半岛(Chukchi Peninsula)向东一直延伸到美国的阿拉斯加、加拿大北部、格陵兰岛东南沿海等地区。5000年来,这些冰天雪地的地方到处留下了因纽特人的足迹,他们凭借自己的毅力,与恶劣的自然环境作斗争,创造了独特的因纽特文化和历史⁶。整个北极地区几乎被冰雪覆盖,农作物根本无法在这一地区生长,因此,因纽特人的经济以狩猎为主,捕鲸与动物毛皮贸易是其重要的经济来源。因纽特社会属于游猎型社会,由数个独立的小型传统政治组织管理社会上的一些事务,但是自从与欧洲移民接触后,因纽特人的传统生活方式发生了根本性的变化。这些变化给因纽特社会带来了一系列严重的社会、经济、政治等问题,正是这些问题的出现才导致20世纪70年代以来因纽特人的自治要求。

与欧洲殖民接触后,加拿大因纽特人经历了与美洲大陆原住民相似的命运。由于欧洲殖民者的政治、经济和文化发展程度远远超过因纽特人,后者根本无法与之抗衡,于是没经过因纽特人的同意,殖民政府便强行占领了因纽特人的土地和资源。失去了土地和资源的控制权,因纽特民族传统社会的自治也就名存实亡了⁷。飞机发明之前,外来者很难到达北极东北和中部地区,因此,欧洲人以及后来的欧裔加拿大人接触努纳武特因纽特人相对于其他原住民要晚得多。直到19世纪,努纳武特地区的因纽特人才与欧洲、北美的捕鲸者有了比较密切的互动,但是这种接触并没有从根本上改变因纽特社会。只有到了20世纪,欧裔加拿大人才开始大规模进入努纳武特地区,毛皮贩卖商、传教士以及加拿大皇家骑警队(Royal Canadian Mounted Police)穿梭于努纳武特地区;与早期的捕鲸者不同,这些人在北极地区有个永久的居住地⁸,因此,他们的到来彻底改变了因纽特社会的经济、政治和文化。

首先,经济上,欧洲殖民者和欧裔加拿大人彻底改变了因纽特人传统的捕猎习惯。早期吸引欧洲殖民者和欧裔加拿大人的是因纽特人的皮草,以哈德逊湾公司为代表的欧洲殖民经济组织提供比较优惠的条件(比如一些工业品、设备以及其他一些商品)刺激因纽特人捕猎更多能给他们带来利润的动物,比如白狐等,因纽特人为换取更多的工业品,便改变了传统的捕猎习惯,以满足这些商人的需求⁹;更为重要的是,随着时间的推移,因纽特人越来越依赖殖民者提供的工业品,在双方的交易中,如果一方依赖另一方,那么肯定就会处于被动地位。第二次大战后,白狐皮大幅度降价,因纽特人没有钱购买那些已经习惯了的工作

《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。

业品,到 20 世纪后半叶,因纽特人在经济上彻底失去了控制权,完全依附外来者;而且因纽特人原来的生活方式就在这种依赖中慢慢消失了,北极地区的生态链也因为因纽特人的捕猎习惯而遭到极大的破坏。20 世纪 70~80 年代,因纽特民族的经济遭到进一步的打击。因为从 20 世纪 70 年代起,环保运动开始兴起,其中保护野生动物、维护动物的生存权利是这场运动的重要议程,美国禁止进口皮毛,欧盟也只是有选择地进口部分产品。这些禁令几乎摧垮了努纳武特地区的经济¹⁰。

其次,在政治上,因纽特人莫名其妙地被现在的加拿大联邦政府所控制。如前文所述,努纳武特地区直到 20 世纪才被外部世界所关注,而且,因纽特人从未与英国或加拿大联邦签署什么条约。1867 年加拿大联邦政府成立,同年制定的宪法中只提到了第一民族印第安人的法律地位,宪法中根本没有提及因纽特民族,也就是说,联邦政府并没有将因纽特民族纳入到其管辖范围内。直到 1939 年 4 月,联邦政府在“Re Eskimo”中裁定,1867 年宪法中“印第安人”一词,应包含爱斯基摩人,即今所称因纽特人,这项裁定使因纽特人正式列入联邦政府的管辖权内¹¹。但这并没有经过因纽特人的同意;而且,欧洲殖民者或欧裔加拿大人也没有动用武力对因纽特人进行军事征服。因此,没有战争、没有协议、没经过因纽特人的同意,加拿大政府就这样控制了因纽特人的土地、资源。

因纽特人被圈进保留地比印第安人要晚得多,1950 年至 1960 年间,由于肺结核病蔓延于因纽特人生活的地区,加之,因纽特人的经济基础毛皮贸易逐渐衰弱等因素,加拿大联邦政府遂沿用对印第安人的殖民政策,将因纽特人迁居到新社区,并发给垦殖地,这形成了后来努纳武特地区 26 个社区的基础。加拿大政府的这种做法虽然解决了因纽特人的肺结核病问题,降低了因纽特人的死亡率,但却带来了其他问题,比如,因纽特人居住方式、谋生方式的改变,进一步造成了社会适应不良与文化断裂的现象。如一位因纽特人所说:“在过去,我们是小群体而且几乎没有任何问题。但是现在有太多人在这里……,有太多不同群体一起住在这里。现在有太多的问题……。在过去,老人们能处理这些问题……,但是现今即使是警察都不能停止这些问题”¹²。

(二) 努纳武特的诞生

在加拿大,原住民可以通过三种不同的方式寻求自治,一是通过宪政协商与宪政改革,80 年代的原住民运动就是按此路线为主;二是通过法院诉讼程序进行对原住民固有权利的确认与政府履行义务的保障;三是通过个别协商渠道,分别与联邦政府、省政府进行三边斡旋,达成协议,改变既有政策,在联邦政府的架构下完成自治的规划。努纳武特自治政府的成立主要是通过第二种和第三种方式,即个别协商的方式,在联邦政府与省政府基于伙伴关系的原则下,和原住民达成协议,通过给予有限度地立法权与行政权来实现自治。

1971 年因纽特兄弟会(the Inuit Brotherhood)的成立是其自治运动的开始,1973 年,兄弟会改组成“加拿大因纽特联盟”(Inuit Tapirisat of Canada,简称 ITC),该组织以促进因纽特民族的利益、保护因纽特文化和遗产为宗旨,由因纽特社会精英为领导,加拿大因纽特人为成员的组织(1998 年后成为全国性组织)。1973 年,ITC 代表整个西北地区因纽特人提出建立独立的努纳武特行政区的建议;同时,ITC 组织研究因纽特人的土地使用权和所有权,确立了因纽特人的土地范围与北极圈内因纽特人的土地所有权,这项研究进一步论证了努纳武特地区作为以后自治政府的领土基础。根据这个研究结果,1976 年 ITC 向加拿大联邦政府提出建议,在西北地区东部新设立一个由因纽特人组成的自治政府,即努纳武特自治政府。为达成这个目标,1977 年 12 月,ITC 代表东部和中部是的因纽特人再次提出建立努纳武特的建议,他们要求该行政区具有准省地位,对司法、教育、住房、土地开发和野生动物保护等方面有管理权。同时 ITC 与联邦政府谈判,并达成了土地所有权协议,在 ITC1980 年 10 月的例会中,全体成员一致通过成立努纳武特自治政府的决议¹³。

1990 年 4 月,努纳武特东加维克联盟(Tungavik Federation of Nunavut,简称 TFN)成立,取代 ITC,成为与联邦政府交涉的因纽特民间组织。同年与联邦政府、西北地区政府共同签署了土地权协议,支持西

《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。

北准省分离计划，并同意用公民投票的方式决定边界问题。1992年1月，TFN经过不懈努力，终于与加拿大联邦政府、西北地区政府达成了实质性的有关土地所有权问题的协议，该协议包括建立努纳武特准省和政府，并详细规定了努纳武特自治政府组建的时间表，划界问题留待公民投票表决。5月，举行公民投票，西北准省和努纳武特地区的大多数居民都赞成分离提案。10月，TFN与西北地区政府代表签署了努纳武特政治协议(Nunavut Political Accord)，决定1999年4月1日正式成立努纳武特自治政府；11月，公民投票批准了努纳武特土地所有权协议(Nunavut Land Claims Agreement)¹⁴。

1993年5月，TFN和联邦政府、西北政府正式签署了努纳武特协议(The Nunavut Agreement)；6月，加拿大议会通过努纳武特土地权利协议法案(the Nunavut Land Claims Agreement Act)和努纳武特法案(the Nunavut Act)¹⁵。这两项法案决定于1999年建立努纳武特地区，组织自治政府并修改相关法律；该两项法案还规定了即将成立的努纳武特地区的地域范围，行政、立法与司法机构的组成、任期和权限，以及过渡时期努纳武特与西北地区的关系等。这两项法案是努纳武特自治政府运作的法律基础，尤其是努纳武特法案。

1995年至1996年间，努纳武特执行委员会(the Nunavut Implementation Commission)拟定了一项“新雪上的足迹(Footprints in New Snow)”计划，建议未来的努纳武特自治政府采取省政府与地方政府分权的政治设计，将权力下放到地方政府，分管不同的行政事务，这项建议后来成为努纳武特自治政府施政的政治蓝图。1997年，努纳武特自治政府临时筹备委员会办事处成立，负责组建自治政府，并决定临时筹委会将运行到1999年4月1日自治政府的成立。1998年，加拿大联邦议会通过了努纳武特法案修正案(Amendments to the Nunavut Act)，1999年4月1日努纳武特自治政府正式成立¹⁶。

努纳武特自治政府管辖范围约有210万平方公里，占加拿大国土面积的23%，其大小与欧洲大陆大体相当，如果努纳武特地区独立的话，它将是世界第12大国；自治政府成立之初，其境内大约有2万居民，其中17500人为因纽特人，这些人口分散在25个互不相连的社区(communitiy)——1个城市和24个村庄¹⁷；自治政府由该地区第一次普选出来的19人(其中15人是因纽特人)组成的立法会进行管理，以英语和法语为主要官方用语，伊努克蒂图语是新确立的第三种官方语言。

经过26年的酝酿、谈判、提案、投票、立法，理想终于变成了现实，努纳武特准省成为加拿大联邦政府最年轻的成员。许多人都把努纳武特的建立视为原住民自治的一个大胆尝试。对于因纽特人和加拿大联邦政府乃至全世界的原住民自治运动来说，都显得意义重大且来之不易。首先，对一直追求自治理想的因纽特人而言，这无疑是在向前迈了一大步，从此，居住在努纳武特的2万多因纽特人拥有了合法的公民权，在选举、住房、教育、工作等各方面有了保障，正如因纽特领导人所言，“自治是解决努纳武特地区可怕的瘟疫泛滥的最好途径”，因纽特人“通过自己掌握自己的政治命运，将迎来该民族的又一次复兴”¹⁸；其次，对加拿大联邦政府来说，努纳武特自治政府是以非暴力的、谈判协商、团结合作、通过民主投票的方式而建立的，这是其多元文化政策的重大成就；同时，这也是世界原住民自治运动史上的一块里程碑。

三、加拿大北极原住民自治模式

加拿大原住民的自治形态有三种，第一种是比较小的范围，主要是指有保留地的原住民自治组织；第二种是有“土地权利声明”而来的自治模式，这种模式的自治政府可以摆脱印第安法案的束缚，拥有土地的所有权与使用权；通过“土地权利声明”取得原住民自治实体，修正“社自治”权限过小与资源过少的缺点；第三种模式是在印第安法案的授权下，将该法案的责任与权利转移至印第安社政府或印第安自治机构。努纳武特地区就属于第二种模式。

自治政府成立后，努纳武特地区有26个社区，10个政府部门，努纳武特协议是因纽特人自治权和自决权的法律基础，其自治权是通过土地权利声明的方式，自治政府采取公共政府的形式，因为该地区85%的人口是因纽特人，占绝对的多数，于是在不担心原住民政策主导的情况下并兼顾另外15%非因纽特人

《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。

的权益,就采用了公共政府的形式。努纳武特自治政府的权限是有完全的行政权,部分的司法权以及在联邦政府议院的规范下部分的立法权;自治政府的级别是省级,采取联合政府的形式,因纽特人和非因纽特人共同执掌省政府的权力。关于努纳武特自治政府的运作形态,先从努纳武特法案谈起。

1993年6月,加拿大国会通过努纳武特法案,赋予努纳武特自治政府运作依据,这项法案的内容包含三个部分,第一部分是关于政府的制定,其中明文规定了努纳武特政府的行政权、立法权与司法权;第二部分是关于公众议题的讨论,包括官方语言的制定、地方利益与努纳武特财政税收,土地及文化遗产的条文;第三部分是关于努纳武特执行委员会的章程。

在自治政府的层级上,努纳武特法案第二条与第二十三条第一款明确说明努纳武特自治政府隶属于加拿大联邦政府之下:

第2条:“公共土地”意指努纳武特地区所有土地和土地中的所有股份属于加拿大政府,加拿大政府拥有最高处置权

第23条第1款:在以国会其他法案为条件的前提下,立法机关可以制定有关这些法案的法律¹⁹。

从以上两点可以看出,加拿大联邦政府与国会是努纳武特法案的法律来源,努纳武特法案不能与加拿大宪法相抵触,而且加拿大宪法却凌驾于该法案之上,努纳武特的地位是加拿大联邦政府下面的一个地方自治政府。在这样的架构下,努纳武特自治政府依法有权力设置符合地方事务需求的行政、立法和司法机构。在政府的基层上,努纳武特政府大约相当于省政府,但是由于其人口过少,目前的业务范围大体相当于市政府。

努纳武特自治政府有10个部门组成,分别分布在努纳武特省府易魁洛外的10个社区中,各部门在省府内亦设有总部。并且,在努纳武特境内的三个地区(Qikigtaaluk、Kivalliq、Kitikmeot)也设有地区办公室。这种层级设置采取的是地方分权和去中心化的理念。

在文化相关部门方面。努纳武特政府特别设立了“文化、语言、长者、青年部”,致力于因纽特人传统文化、价值信念的保护。努纳武特政府也明确规定,因纽特语为官方语言;此外,努纳武特教育部设计11个文化遗产计划,通过活动将部落长者的智慧纳入学校教育;同时,这些长老也肩负汇集所在地区文化和故事的责任,包括地名的由来、历史与传统技艺等。值得注意的是,社区妇女在教育中扮演着重要的角色,他们教导学生缝制技术,而男人则教导如何盖房子与应用传统装备进行狩猎。在这项设计中,社区成员在学校活动的参与上同时也扮演了协助者、教师指导者与顾问的角色,学校的教学活动与因纽特人的传统价值及日常生活产生了有意义的连接,社区中的每一个人也充分参与了教育下一代的工作。

四、加拿大北极原住民自治实践

从1999年成立至今,努纳武特自治政府已经走过了整整10年,这期间有草创初期的憧憬,有发展过程中的曲折,还有时至今日之困惑。原住民自决实践尽管在形式上取得了重大突破,建立了一系列的自治政府,但是在实际的自治政府运作过程中,问题却依然严峻:政治架构上的水土不服,西方的现代政治制度并不能很好的契合原住民现实需要;经济发展中先天不足,原住民自身素质不合要求,现代化产业根基薄弱;社会生活的分崩离析,传统文化的传承江河日下,西方文明的学习则画虎不成。

(一) 政治架构与内部背离

加拿大联邦向来以其包容性、多样性而著称,除了政府本身所推行多元主义文化的政策外,联邦制也充分体现了兼容并蓄的优势,为各个少数民族提供了共同治理国家的条件,甚至在一个统一的联邦政府之下高度自治的可能。其实早在欧洲人到来之前,美洲原住民就已经建立了自己的联邦或邦联组织,包括海域的Mi'Kmaq联盟、大湖地区的Iroquois联盟以及西部的Blackfoot联盟,而且这些联盟都是通过条约缔结的²⁰。加拿大《1982年宪法法案》(第35节)又重新承认,原住民可以根据宪法规定,建立公共政府,实现其自治。努纳武特自治政府就是在这种形势下建立的。

《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。

但是这个看似自由宽松的政治选择却是有条件的,《努纳武特土地所有权协定》就规定因纽特人要放弃其在加拿大国内土地和水域的所有权,作为交换,因纽特人得到一定的经济补偿、土地使用权以及部分自治权利。土地和水域所有权的丧失实际上否定了原住民作为这块土地最早的主人所应享有的天然权利,这与原住民自决思想相违背,该思想认为原住民实行自治应是自然而然的事情,并不需要用“丧失什么”来换取,建立自治政府只是拿回原住民被剥夺的权利而已。

作为自决权的核心权利——政权权利,因纽特人在行使时却面临着巨大的挑战。这种挑战不是来自外部的加拿大联邦,而是参考了联邦体制而设计的努纳武特自治政府体制在因纽特人自我治理时所面临的水土不服。传统的因纽特社会类似于一个松散的邦联,并没有统一的政府,而且人们也不需要由政府进行管理,纠纷都直接根据习惯法由长老仲裁。根据西方现代政治理念所建立的努纳武特自治政府对于传统因纽特社会而言,并不具有实用性,因为因纽特人对于政府管理方面的诉求很少。故而,一个庞大严密的努纳武特政府是根本不适用的,现实需要的只是一个类似商务部和社会保障部性质的小政府。另一方面,新成立的努纳武特作为加拿大联邦的一个一级行政单位,就必须更多的参与到整个加拿大的事务中去,而原住民则一直拒绝参加加拿大的选举制度,把它看做“殖民者”的机构,而不是自己的组织。这种疏离则会进一步导致努纳武特在加拿大联邦中地位的边缘化。

(二) 经济食利与人口素质

历史上加拿大联邦在努纳武特地区对因纽特人的殖民统治主要有三个特点:一是通过与欧洲人接触,因纽特人社会损失“所有权/生产资料的控制权”;二是将因纽特纳入加拿大国家,导致其“政治空间和经济控制”被转移至外部的权威;三是将因纽特人纳入一个“核心——周边”关系,使他们成为“加拿大南部经济增长的工具”²¹。在这一系列过程中,原来全民平等的因纽特社会遭到了分化,阶级分层体系得到了发展,而且因纽特人与白人文化之间的区别也就超越了种族,下降为不同阶层之间的利益博弈,而不是种族与种族之间的权利斗争。故而作为因纽特殖民化概念的结果,努纳武特的创建就被认为是对因纽特人依附和被剥削的潜在解决方案,是寻求因纽特人经济独立发展的一种尝试。而加拿大联邦在西北地区长期奉行的“非剥削殖民模式”(non-exploitative)又使得努纳武特经济主要由外在生成的盈利反向输入构成,长此以往就导致了努纳武特对于加拿大联邦持续性的外部依赖和本地区的社会功能机能障碍,抑制了因纽特本地区经济的解放和发展。

一方面是经济独立性的丧失,另一方面在因纽特人融入加拿大现代社会和努纳武特实施自治的过程中,因纽特人的文化发展也被迫在很短的时间内从石器时代进入到太空时代,这种骤然的文明程度变换使他们难以满足努纳武特未来发展前景的需要;而且大多数因纽特人尚未掌握现代大生产所需要的技能以及与之相适应的价值观,这又使得他们很难真正以主人翁的姿态参与到现在在努纳武特地区进行的密集的资源开发经济活动中去。

除此之外,因纽特人没有参与政治发展的兴趣,这种政治参与的缺失反过来又使得努纳武特因纽特人在经济上更加依靠土地和资源,养成了食利的生活模式。但是需要注意的是,作为建立努纳武特自治政府的条件,在《努纳武特土地所有权协定》中因纽特人已经放弃了部分土地、水域、矿产的原住民产权,这就使得因纽特人在本地区经济开发中主动地位的进一步丧失,更加依靠加拿大联邦的外部投资和主导。事实上,由于努纳武特缺乏农业和工业部门,使得它的生存更加类似于纯食利的中东国家,毕竟努纳武特自治政府90%的资金来源是联邦政府的预算投入,它在实质上是一个土地、资源食利政府。

新的自治政府需要营造一个良好的就业形势,而现代化的经济部门中又无法解决因纽特人的就业问题,努纳武特政府不得不大量吸纳本地因纽特人进入政府机构工作,虽然他们在文化和专业才能方面未合格,但这种行政化的就业方式已经是当下最为直接有效的解决因纽特人就业困难的方案了,尽管这进一步加大了整个因纽特民族的食利化。最终,依靠官僚主义程序能帮助因纽特人在该地区“建立”一个可行的“混合经济”,即自治政府通过行政手段开辟因纽特人可以从事的就业岗位,以财政支持原住民的经济收入,

《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。

而这些财政收入则主要来自于联邦的预算和资源开发所得的红利。

食利经济的存在一方面滋长了原住民的惰性,育生出一大批不思进取的下一代,另一方面也使人口素质长期停滞不前,得不到实质上的提高,难以适应经济的可持续发展。自治政府的良性发展要依靠经济上的自食其力,而一个相对独立完整的经济体系又需要有相适应的人口素质来匹配,努纳武特现在面临的最大问题就是人口素质跟不上现代社会的需求,甚至滋生了坐而食利的心态。

(三) 社会发展与文化缺位

食利心态的养成有经济模式的因素,同时也折射出整个因纽特社会文化体系的崩坏。原住民自治的基础在于其区别于外部社会独特的文化、传统、生活方式,唯有如此自决才有了存在的意义。而目前努纳武特的因纽特社会面临的最为深刻的危机恰恰在于传统文化的流失和外来文化的入侵。文化的侵略从西方殖民者到来之初便已开始了,百年之后,当原住民重新掌握自我管理权的时候,才切实的发现了后果的严重性:旧有的传统文化已然瓦解,新的现代文化尚未成形,整个社会丧失了凝聚力。

这种文化秩序的混乱首先表现在传统文化的流失上,特别是传统艺术。许多年轻人已经不再学习传统艺术了,像喉音、鼓舞这些代代口传相授的艺术和流行的嘻哈音乐相比,难度要更大一些,学起来更费劲,而且也不主流,就逐渐被青年一代所抛弃了。除了音乐和舞蹈,因纽特人最为著名的一门艺术就是石雕。对因纽特艺术家来说,北极地区随处可见的皂石、象牙、鲸鱼骨都是上好的工艺材料。在伊魁特(努纳武特首府)的手工艺品商店、博物馆,有大量因纽特艺术家的雕刻品,大多价格不菲,咖啡杯大小的石雕,就要卖到300~500加元(相当于人民币1800~3000元左右),甚至更贵。尽管如此,像石雕这样的传统艺术也面临着后继无人的尴尬局面,因纽特年轻人更加热衷于如hip-pop之类的西方流行文化。

西方流行文化大量挤占传统文化之后,原住民旧有的价值观遭到颠覆,而新的现代化的价值却又没能建立起来,整个原住民族群处于失序状态,造成了一系列严重的后果,一个突出的表现就是自杀率居高不下。据有关部门统计,因纽特人的自杀率是加拿大全国平均水平的11倍,平均寿命比全国低15岁²²。居民的平均年龄只有20.8岁,失业率却高达22%,随之而来的是抽烟、酗酒、大麻等一系列棘手的问题²³。“2007年北极原住民的生活条件调查”显示,原住民的失业率、酗酒率、家庭暴力和性犯罪率比例都有大幅度增长²⁴。

在外来的西方现代文化冲击下,因纽特年轻人的自信心和平和的心态也正在逐渐丧失,他们从电视、网络中看到了与传统完全不同的生活方式,在传统和现代之间矛盾着,却又无能为力。与老一代的因纽特人相比,年轻人已经越来越依赖新的生活方式。这需要很多钱,而整个努纳武特的就业机会太少,他们没有挣钱的途径,大部分年轻人都依赖父母的补贴金,心理上的落差感很大,其中的一个后果就是导致现在的因纽特年轻人结婚很早,年轻的单身父母也越来越多。

经济上的依附性使得原住民社会发展缺乏一个独立宽松的环境,面对西方流行文化的强势入侵,传统文化的抵抗力显得如此不堪一击,逐步失去在整个原住民族群中的支配地位;在另一方面,西方流行文化虽然得到了广泛的传播,却不能够帮助原住民建立起一套适应其地区现实的新文化、一套原住民可以倚之面对现代社会的新价值观。

五、结语

自决运动的发展虽然为原住民带来了一个梦寐以求的自治政府,但是问题却也接踵而至。当前努纳武特自治最大的问题就是文化价值观念上的失序和由原住民素质不高导致的生产力低下,并且这种人口素质水平上的困顿进一步导致了经济的脆弱。虽然努纳武特地区的自然资源丰富,但是其开发还处于起步阶段,短期内这种由外部加拿大联邦的大企业主导的资源开发并不能实质性的带动努纳武特经济的起飞。在经济上的捉襟见肘导致努纳武特的财政主要依靠加拿大联邦政府的拨款。这种食利者的生存模式就导致了努纳武特自身“造血”能力的不足,进而影响到其政治系统的健康发展。

《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。

参考文献:

1. Cassidy 将原住民自治的事项分为原住民社区与其自治政府、治理的成分以及政策环境三大层面 (Cassidy, Frank. 1990. "Aboriginal Governments in Canada: An Emerging Field Study." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, pp. 73-99).
2. Statistics Canada, [Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census](#), Ottawa, 15 January 2008, Cat. No. 97-558-XIE, (accessed 20 August 2008).
3. Inuit Tapiriit Kanatami, *Inuit Statistical Profile*, Ottawa, August 2007
4. Yukon Bureau of Statistics, http://www.eco.gov.yk.ca/pdf/population_projections_2018.pdf
5. Statistics Canada, [Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census](#), Ottawa, 15 January 2008, Cat. No. 97-558-XIE, (accessed 20 August 2008).
6. *Inuit History and Heritage*, p1, <http://www.itk.ca/system/files/5000YearHeritage.pdf>
7. Jack Hicks* and Graham White, *NUNAVUT: INUIT SELF-DETERMINATION THROUGH A LAND CLAIM AND PUBLIC*, P19, www.anu.edu.au/caepr/system/files/Seminars/.../HicksJ_WhiteG_2000.pdf
8. Jack Hicks* and Graham White, *NUNAVUT: INUIT SELF-DETERMINATION THROUGH A LAND CLAIM AND PUBLIC*, P19, www.anu.edu.au/caepr/system/files/Seminars/.../HicksJ_WhiteG_2000.pdf
9. Jack Hicks* and Graham White, *NUNAVUT: INUIT SELF-DETERMINATION THROUGH A LAND CLAIM AND PUBLIC*, P20, www.anu.edu.au/caepr/system/files/Seminars/.../HicksJ_WhiteG_2000.pdf
10. Diubaldo, Richard, *The Government of Canada and the Inuit, 1900-67*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada, 1985
11. 邹岱妮:《加拿大原住民自治体制与教育政策研究》,(台)国立政治大学民族研究所 2005 年硕士论文,第 73 页;笔者在另一份材料中看到,关于因纽特人到底是不是印第安人,根据“Re Eskim”,因纽特人是印第安人,但根据加拿大 1985 年宪法第四章第一款“印第安法”,因纽特人不是印第安人 (www.yorku.ca/igreene/nov1805.ppt)。
12. W.C.E.Rasing, *Too Many people: Order and Nonconformity in Iglulingmiu Social PROCESS*, Nijmegen Netherland:Recht and Samenleving,1994,p.1. 转引自: Rigby Bruce, "The Inuit of Nunavut, Canada" p.93.
13. *The Road to Nunavut: A Chronological History*, <http://www.gov.nu.ca/english/about/road.shtml>.
14. *The Road to Nunavut: A Chronological History*, <http://www.gov.nu.ca/english/about/road.shtml>.
15. 关于《纳武特法案》请参见 <http://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/sc-1993-c-28/latest/sc-1993-c-28.html>
16. *The Road to Nunavut: A Chronological History*, <http://www.gov.nu.ca/english/about/road.shtml>
17. *Nunavut: INUIT SELF-DETERMINATION THROUGH A LAND CLAIM AND PUBLIC Government*, http://www.anu.edu.au/caepr/system/files/Seminars/presentations/HicksJ_WhiteG_2000.pdf
18. *The Disaster Of Nunavut*, <http://www.irpp.org/po/archive/ju199/howard.pdf>
19. *Nunavut Act (1993, c)* <http://www.tunnigavik.com/documents/publications/2001-04-30-Nunavut-Act.pdf>
20. David C. Hawkes. *Indigenous peoples: self-government and intergovernmental relations*. International Social Science Journal. 2002. P153
21. Frances Widdowson. *The Political Economy of Nunavut: Internal Colony or Rentier Territory?* 原文网络链接: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Widdowson.pdf>, p3.
22. Inuit Tapiriit Kanatami, *Inuit Statistical Profile*, Ottawa, August 2007. <http://www.itk.ca/sites/default/files/InuitStatisticalProfile2008.pdf>
23. 许鑫,“北极·因纽特人——加拿大努那武特地区纪行”,《中国民族》,2009 年 08 期,第 66-67 页。
24. Birger Poppel et al. *SLiCA [Survey of Living Conditions in the Arctic] Results*, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage, Anchorage, 2007

极地国别政策

南极旅游业的发展与中国应采取的对策的思考

国家海洋局极地考察办公室国际处处长 陈丹红

提要: 南极旅游,是人类和平利用南极的方式之一。南极旅游始于上世纪五十年代末。在此后的半个多世纪中,南极旅游呈稳步发展趋势,游客人数明显上升、游览路线日渐成熟、交通方式逐步固化,多国经营者合作模式不断完善。与此同时,《南极条约》体系对南极旅游的环保规制也在不断加强。中国涉足南极旅游的时间较短,目前每年只有二、三百人员赴南极旅游。鉴于南极旅游有利于提高人们欣赏自然景观、提高环保意识,有利于增进国际文化交流与环保合作,有利于促进产业结构的调整和优化,因此,建议中国加强对南极旅游问题的研究,尽快制订相应的法律法规,使南极旅游的开展与管理有法可依、有序进行;加快对国际规则的熟悉,加快与国际惯例的接轨;按照商业的发展规律去推动南极旅游业。

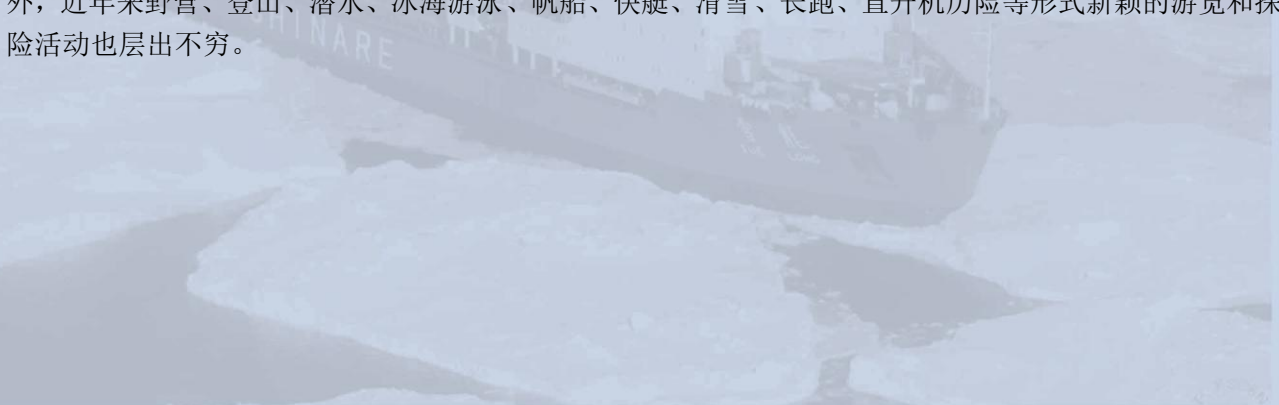
关键词: 南极旅游 发展趋势 对策建议

一、 南极旅游的历史与发展概况

国际上普遍认为,南极旅游业开始于上世纪50年代末,以智利和阿根廷利用海军运输船运载500余名付费旅客前往南设得兰群岛游览为标志。1966年,美国企业家及探险家Lars-Eric Lindblad提出了南极“探险及教育”之旅的概念,Lindblad相信,为旅客提供第一手的现场感受,才能教育他们南极生态环境的敏感和脆弱,才能更好地了解南极在全球环境中的重要作用。几年后的1969年,随着Lindblad建造的世界第一艘南极游船“Lindblad Explorer”的竣工,现代意义的南极旅游业正式拉开了序幕^[1]。

此后的50余年,随着交通工具和通讯手段的发达与完善,南极旅游业不断发展,游客人数明显上升、游览路线日渐成熟、交通方式逐步固化,呈现出如下几个特点:

第一,南极旅游业呈稳步增长趋势。据统计,1980-1981年旅游人数为780名,1990-1991年跳跃上升至4840人,为十年前的六倍^[2]。此后,除个别年份有所回落外,南极旅游人数稳步增长,1999-2000年,游客人数突破了一万,4年后,旅游人数冲过了两万,两年后,又快速超过了三万,直到2007-2008年,达到其峰值46265人。2008-2011年,由于受全球金融危机的影响,数字略有下降,但仍维持在33000-38000之间^[3],具体游客人数如图1所示。虽然这个数字与其他大陆上的著名景点相比,可能微不足道,但考虑到南极地处僻远、气候恶劣,可游览时段仅为11月至次年3月这近5个月时间,因此说南极旅游业稳步增长一点不为过。此外,南极旅游的形式也日益多样化,除了传统的乘船或乘飞机到达南极固定地点游览外,近年来野营、登山、潜水、冰海游泳、帆船、快艇、滑雪、长跑、直升机历险等形式新颖的游览和探险活动也层出不穷。



《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。

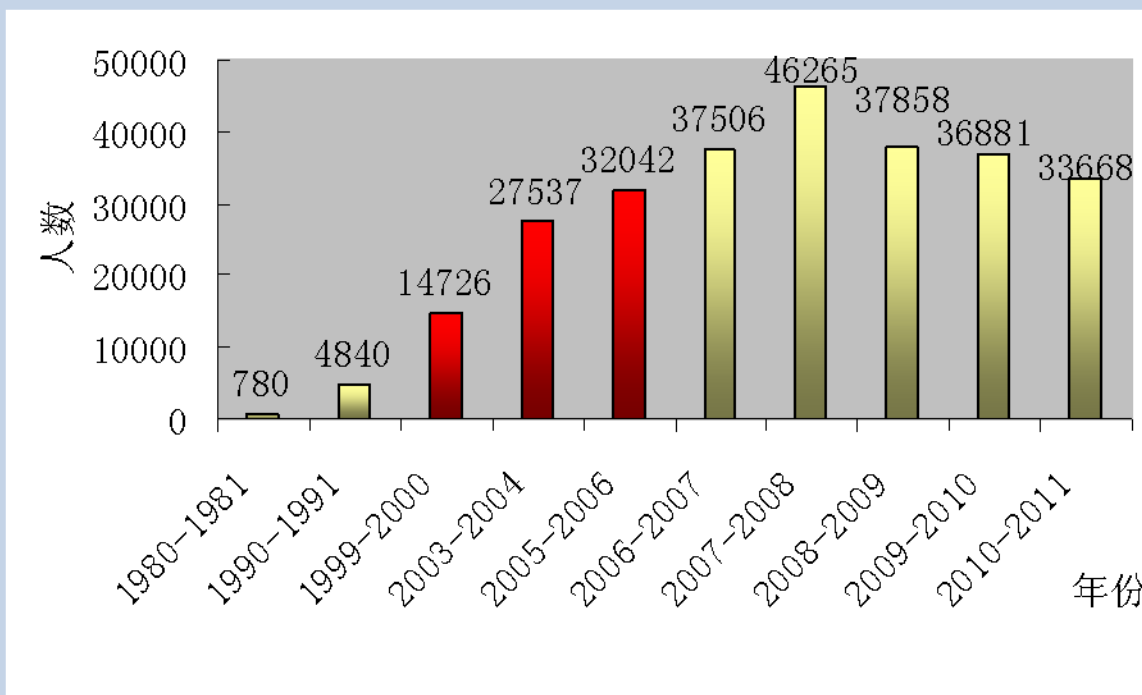


图1 南极游客人数增长概况

Fig.1. The growth of tourists in Antarctica

第二, 南极旅游业为多国经营者共同合作开展。1991年8月, 英、美、新、澳等国的早期开展南极旅游业务的7个全球旅游经营团体成立了国际南极旅游业者协会 (IAATO), 目前, 已有数十个国家的105家旅游企业或个人成为该协会会员。这些成员的经营模式也从起步阶段的各自为战, 逐步走向多国合作, 形成国际规模。他们共享船舶、飞机等设施设备, 共享监管、导游等人力资源和项目资源, 共同开展导游、游客、船员等的培训, 共同进行项目评估, 共同制订并遵守环保等相关规定, 共同发展更高的环保标准, 共同通报信息、协调行动, 共同探讨更好的实践形式。他们每年将成千上万的游客运送至南极, 并提供海、空、陆地游览的全面服务。

第三, 南极旅游地点相对集中。南极旅游主要有东西两线, 西线经南美赴南极半岛, 占总旅游人数的90%以上, 东线主要经澳大利亚、新西兰或南非赴威德尔海、罗斯海附近海域和大陆。西线成为南极旅游主要线路的原因有四: 一是距离其他大陆最近, 航程短, 并易于救援; 二是具有丰富多彩的岛链景观、独具特色的动植物可供观赏和研习; 三是夏季气候相对温和, 浮冰密度较低, 易于登陆; 四是考察站众多, 游客可领略独特的“南极社区”^[4]。从1989年始, 游客先后参观了南极半岛的200处地点和20个考察站, 随着旅游业的不断成熟, 目前游客主要集中在游览该半岛的近35个地点, 其中有近10个地点每年有10000名左右游客到访^[1]。

第四, 南极旅游方式以船基旅游为主。虽然目前空中鸟瞰游览及搭乘飞机直接到南极陆地游览的方式也不时开展, 但由于安全、舒适、经济、游览区域较广、所见景观较丰富等原因, 几乎97%以上的游客还是选择乘船游览^[5]。具体旅游方式统计如表1。

《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。

表 1: 旅游方式统计

Table 1. Statistics of travelling mode

年份	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
船基游客人数	29582	35378	44956	37300	36303	32735
飞机和邮轮相结合的游客	211	174	257	285	345	558
飞机和陆基游览相结合游客	1078	908	439	273	233	375
空中鸟瞰游客数	1165	1046	613	0	0	0

二、南极旅游相关的法律制度

从来没有一个区域的旅游像南极旅游那样成为国际社会瞩目的焦点,那样具有严格的环保要求,可以说,南极旅游的国际法规制问题多年来一直是《南极条约》体系中聚焦最多的议题之一,而聚焦的出发点则是环境保护。

在国际法层面上,对南极旅游进行规制的主要是《南极条约》体系,但《南极条约》本身并未直接涉及旅游问题,《南极条约》的宗旨是“南极应用于和平目的”,旅游显然属于和平利用的范畴。1991年通过的《关于环境保护的南极条约议定书》将其管辖范围明确为“根据科学研究计划在南极条约地区从事的活动、在南极条约地区的旅游及一切其他政府性及非政府性活动”^[6],其第3条(4)款、8条(2)款、15条(1)款都直接涉及旅游问题,即环境影响评价、应急反应行动、信息交换、废弃物管理等方面都有所提及,但总体上,议定书的宗旨是环境保护,并不是专门针对旅游进行全面管理。随着南极旅游业规模的不断扩大,国际社会对环境影响、营运安全、旅游设施属地管辖权、环境事件导致的责任与赔偿等问题产生了忧虑,因此,在1991年的第16届南极条约协商会议(ATCM)上,建立了一个会间工作组来研究旅游问题,在1992年的第17届ATCM上,智利、法国、德国、意大利和西班牙联合提出制定新的议定书附件来规范南极旅游问题,在第18届ATCM上,通过了“建议XVIII-1”,即“南极游客指南”以及“组织和实施南极旅游及其他非政府活动指南”。

此后,ATCM多次对南极旅游问题进行了讨论,包括在2003年又成立了专家组来开展研讨。协商国普遍认为,南极旅游及非政府活动有其合法性,协商国有能力实现自我管理,应通过国内立法、引导国内旅游公司加入IAATO等国内管理,以及强化IAATO的行业管理地位、加强信息通报、制定场所指南、在必要时就特定问题通过“措施”(具有法律效力)等务实举措来加强对旅游业的管理。之所以ATCM对旅游问题没有采取非常强硬的举措,其中一个重要的原因是,1991年成立的IAATO在规范和管理南极旅游活动方面发挥了重要作用,其在环保、安全等方面的行业管理规定甚至严格于协商国相继通过的指南。自成立后,IAATO就每年参与ATCM会议,并向会议提供其年度报告和每年旅游活动概述。此外,IAATO还每年召开年会,向成员们传达ATCM的最新环保决议和措施,商讨如何执行这些决议和措施。

截至今天,南极条约体系通过的有关旅游的“建议”、“决议”和“措施”共有33项(其中5项尚未生效)。在这些规定中,提出了南极旅游的基本原则,即所有南极旅游应在符合《南极条约》、议定书及相关的南极条约协商会议的措施和决议的前提下开展;旅游活动不应促使南极环境、生态系统、自然荒野及历史价值的长期退化;科学研究应优先于所有旅游活动;应鼓励经营者之间及其与南极条约成员国间的合作,以协调旅游活动,共享信息;应鼓励所有旅游活动组织者致力于丰富和教育游客关于环境及保护方面的知识。此外,主要是针对组织和经营者做出的规定,要求组织和经营者旅游前按议定书附件一进行环境影响评价,提供突发事件、废弃物处理、污染应急预案等,并报所在国主管当局审批。同时,培训相关人员、确保设备设施符合南极条约体系规定的标准、对游客进行行前环保及安全教育;在旅游期间,组织及经营者必须遵守并要求旅客遵守航行安全及环保规定,全程引导和监督游客行为,并对活动全程详细记录;旅游活动结束后,要及时将游览活动报告呈交国家主管当局等。这些管理规定,很多都是借鉴IAATO自

《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

2、5、8、11月出版

本期出版日期:2013年2月25日

<http://spisr.tongji.edu.cn/index.asp>

地址:200092 上海市同济大学

电话(传真):021-65984182

E-mail: bispr2012@163.com

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 王传兴

编辑 华奕奕 孙鹤家

身的行业管理规定和在南极的实践活动。

在2009年召开的第32届ATCM会议上,与会代表将以往会议制定的“游客场所指南”进行了整编,形成了2009年版的“游客场所指南”。在这次会议上,还就南极邮轮旅客登陆等通过了“措施15(2009)”,其具体内容为:禁止载客超过500人的船只在南极登陆;每个地点每次只能有一艘船只登陆;每次登陆的游客应限制在100人内;每20名游客必须至少配备一名导游等。措施的最后一条,为未来进一步制定相关规定开了个窗口:“考虑到南极环境特别是特定场所可能的变化,本措施应服从于未来南极条约协商会议的进一步讨论”^[7]。

三、南极旅游的发展趋势

一方面是近乎苛刻的环保、安全规范,一方面是和平利用南极的重要方式,那么,南极旅游未来如何发展呢?

根据世界旅游组织和联合国统计委员会的提议,旅游的定义为:“旅游是指人们为了休闲、商务或其他目的离开他们惯常的环境,到某些地方并停留在那里,但连续不超过一年的活动。”这是对旅游在形式上的解释。从性质上来说,有国外学者如是说:“旅游可以理解为是暂时在异地的人的空余时间的活动,主要是出于修养;其次是出于受教育、扩大知识和交际的原因的旅行;再次参加这样或那样的组织活动,以及改变有关的关系和作用。”也就是说,旅游是提升人类生活质量、追求精神享受的一种重要方式。如果综合旅游在休闲、审美、求知、社会交往、文化交流,以及发展经济等方面的多种属性来认识,旅游无疑是人类文明的重要组成部分。尤其是旅游一旦与现代人类的求知欲及时代的创新科学相结合,就可能产生某种升华,进而成为人类社会和文明发展的新动力。

南极以其洁净的自然环境、原始的地理风貌、奇异的冰雪景观和独特的野生动植物,吸引着来自世界各地的游客。人们在这里享受到了大自然鬼斧神工造就的美景,体验到了极端环境下挑战自我的勇气和快乐。笔者接触过的几乎所有南极游客都会用“不可思议、不虚此行”来形容自己的旅程。

同时,南极旅游也是最具现实经济利益的和平利用南极的方式。虽然前往南极旅游的人数目前还很有有限,整个南极旅游业的产值在世界旅游业中微不足道,但据业内人士测算,其平均净利润较大幅度高于其他旅游行业,是“富人的俱乐部”,而且从长远看,随着经济社会的发展,高端消费人群将不断增多。目前游客主要集中在美、德、英、澳、加拿大等,但将来会有更多经济实力增长较快的国家的游客加入南极旅游的行列,南极旅游蕴藏着巨大的潜力。从表2中“其他国家”人员数字的不断增加,不难看出此种端倪。

表2: 南极旅游人数国别分布^[3]

Table 2. National distribution of tourists in Antarctica

年 份 \ 国 家	美国	英国	德国	澳大利亚	加拿大	其他 国家
2005-2006	11587	4593	3064	2515	1656	4116
2006-2007	13319	5052	4590	2966	2026	5716
2007-2008	16533	7372	5090	3338	2809	6698
2008-2009	12951	5430	3837	3028	2376	6598
2009-2010	11953	3789	5211	2582	2082	7609
2010-2011	12629	1495	2378	3220	2531	8478

《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。

除肩负着上述休闲、审美、交流、发展经济等诸多功能外, 南极旅游还承载着更厚重的意义和价值。新西兰学者 D.Liggett 博士在其题为“作为南极国家政策工具南极旅游”(Tourism as a tool of national policy in Antarctic) 的论文中指出, “南极旅游具有三重意义: 第一, 领土要求国通过南极旅游来进一步强化他们的要求; 第二, 政府通过支持和管理南极旅游获取经济利益; 第三, 有些国家利用其在旅游问题的立场来宣扬他们是南极国家, 以增强他们在南极条约体系中的位置。”^[8] 新西兰另一社会与政治学学者 Anne-Marie Brady 也表示: “通过新西兰南极局和其他媒介以及青少年极地体验活动, 可以唤起新西兰国民对南极洲重要意义以及新西兰与南极大陆关联重要性的公众认识。而且, 重要的是这类措施已经帮助普通新西兰人树立起一种强烈的南极遗产意识。”^[9] 从中可以看出, 南极旅游还承担了重要的教育功能。且不说政治层面上的说教功能和潜藏的政治考量, 单从环保、科研而言, 南极旅游中的教育意义不容忽视。在 IAATO 对游客的培训中, 除了要确保游客了解条约体系的相关规定、掌握一定的救生方式外, 还要给游客讲解南极环境的脆弱性、敏感性, 强调要高度重视南极的环境保护; 讲解南极在全球气候环境变化中的重要作用, 强调地处僻远的南极与人类社会的息息相关; 讲解在南极开展科研的意义, 强调开展南极科考的重要作用。因此, 在亲身体验和实践后, “每一位游客都成了南极大使, 他们将南极的状况和环保的意义带回去, 教育身边的人和下一代”。^[5]

正是基于南极旅游的一箭多雕, 因此, 在经过两年组织会议探讨“南极旅游的未来”后, IAATO 得出了如下结论: 世界经济的下滑可能会短暂影响前往南极的游客量, 但对南极旅游的需求仍将不断增长, 中型邮轮的船基旅游仍将是主要方式, 空中船基相结合、空中陆地相结合的游览人数将逐步扩大^[10]。

当然, 由于南极地理环境的特殊性、国际社会对南极的高度关注, 也会使今后对南极旅游的环保要求更具体更务实。从 1992 年的第 17 届 ATCM 会议, 到 2009 年的《南极条约》签署 50 周年时挪威、澳大利亚等主管南极事务的部长们在开幕式发言上的呼吁, 旅游议定书的呼声虽然时断时续, 但一直是备受协商国瞩目的问题。这些动态表明, 旅游环保等方面的规制将是未来 ATCM 工作的重心之一, ATCM 将会对南极旅游采取更加务实、细致、详尽的管理。

四、中国南极旅游的情况及对策建议

经过数十年的发展, 南极旅游业已经成熟。它带给人赏景的愉悦、探险的刺激、环保的教育、科学的熏陶, 并形成了相对固定的线路以及安全、环保、多国合作的操作模式。近年来, 随着中国人民生活水平的不断提高, 南极旅游开始越来越多地吸引中国人的眼球。一些企业更是嗅到了勃勃的商机, 摸索着进行试验性的开发。只要随意上网搜搜, 从 6 万元到 15 万元不等的南极旅游广告随处可见。但是, 严格地说, 经营企业自行组织的南极旅游尚未开展, 目前的方式绝大多数都是企业组织国内客源, 加入 IAATO 成员组织的南极船基旅游。近两年来, 也有极个别企业, 以探险和科普为名, 开展人数很少的空中陆基相结合的探险活动。据中国南极长城站几个年度不完整的统计, 每年约有 200-300 名中国(含台湾地区)游客前往该区域游览, 不足国际市场份额的百分之一。但这个数字远非是国内需求的真实写照, 虽然对于中国的富裕阶层的定义和人数说法不同, 如创立于 1926 年的美国全球管理咨询公司麦肯锡 2009 年 4 月发布的一项调查显示, 2008 年中国年收入超过 25 万元的“富裕家庭”数量已达 160 万户, 这一数字还在以每年 16% 的速度增长, 预计到 2015 年将达到 400 多万户, 届时中国将成为仅次于美国、日本和英国的全球富裕家庭数量第四多的国家。再如, 根据 2005 年全国 1% 人口抽样调查, 2005 年中国人民大学、香港科技大学中国综合社会调查数据(CGSS), 以及 2006 年中国社会科学院全国综合社会调查数据(GSS)的综合分析, 2005 年中国年收入为 11800-17700 美元/年(约合人民币 79945-119918 元/年)的中产阶级的规模比例为 23% 左右。无论这些分析的客观准确程度如何, 300 人都是个区区小数。而在 2009 年底国务院颁发的《关于加快发展旅游业的意见》中对我国未来出境游也进行了描绘, 即到 2015 年, 旅游市场规模进一步扩大, 国内旅游人数达 33 亿人次, 年均增长 10%; 出境旅游人数达 8300 万人次, 年均增长 9%。因此, 可以说,

《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。

中国的南极旅游正处于萌芽和尝试阶段，消费市场还远未开发，发展潜力巨大。

这种发展相对滞后于需求的情况，有其客观原因。

第一，南极旅游对我国而言，属于新兴旅游产业。中国自上世纪80年初开展南极考察近30年来，在南极的活动主要是国家组织的科学考察，只是在近年来，随着中国经济的快速发展、国民生产总值的不断增长，高收入人群数量有所提高，高端消费人群比例也逐步上升。正是在这种经济基础之上，南极旅游的需求才逐步凸显。

第二，南极法律制度的缺失。在实际科学考察工作中，中国极地考察主管部门严格按照南极条约体系的要求组织和管理中国的极地考察活动，形成了多项规章制度。在议定书生效后，中国极地考察主管部门也开始着手国内南极立法的研究，但目前尚未出台任何有关南极活动的法律法规，更不用说南极旅游了。而如美、英等南极旅游大国，早在十多年前就已出台以事先通报、环境评价、政府审批、事后提交总结等为基本制度的立法。同时，在以国家或地区来界定的中国旅游目的地管理制度中，南极因其没有主权归属以及南极旅游短暂的行业历史，尚未被列为中国国民的旅游目的地。前往南极需要途经相关国家，目前还无法以去南极旅游为由获得这些国家的签证。这就使得政府管理南极旅游无法可依，企业发展南极旅游无章可循。

第三，经营企业国际规则不熟悉。开展南极旅游，不仅要熟知国际上关于环保、应急、救援等方面的规章制度，要了解南极特殊的天气海况、地理环境和自然景观，而且要熟悉南极邮轮、航空等企业和各救援中心的运行。笔者曾与国内计划开展南极游的几个著名旅游企业接触过，这些企业在概念的设计、路线的选择、消费群的界定、操作细节的考虑等方面做了不少功课，但对于国际规则、国际组织几乎一无所知。目前，南极条约体系通过的南极旅游的建议、决议和措施有33项之多，IAATO的操作规程更是包括了游客指南、防止或带出非本土生物指南、野生生物观察指南、防止污染指南等指南以及事先报告、标准用语使用、飞行注意事项、海上安全航行等制度，几乎涉及了在南极的所有具体活动。邮轮旅游也是我国这两年才兴起的新的方式。正是在这种情况下，从维护国人的安全、利益，保护南极环境的角度出发，国家有关主管部门对企业组织南极旅游采取了审慎的态度，2007年1月，外交部、国家海洋局、国家旅游局通过新华社发布了“我国组织南极旅游条件尚不成熟”的专题文章，提醒公民在报名参加南极旅游时应审慎，并指出“在我国将南极确定为旅游目的地之前，国内有关企业和组织不宜擅自开展赴南极的旅游活动”。

南极是地球上最大的、属于全人类的旅游资源宝库。南极旅游作为景观与教育的融合，在引导人们享受景观、热爱自然、保护环境、崇尚科学等方面发挥着独一无二的作用，它使人感受自然造化的玄机，更催人体会到精神的升华。而旅游业作为我国转变发展方式、促进产业结构调整和优化的一项重要产业，近年来随着社会经济的发展，正向着发展势头最强劲、发展活力最旺盛的“朝阳”产业发展，正逐步成为我国的战略性支柱产业之一。因此，在面对国际南极旅游日臻完善、国内需求不断扩大，即国际国内两个环境兼备的情况下，中国应把握时机、因势利导，积极开展规划与研究，适时推动由点到面的试验工作，这将有利于推动我国南极旅游业的健康起步和可持续发展，有利于增进国际文化交流与环保合作，有利于促进我国产业结构的调整和优化，有利于保障经济与环境和社会的协调发展。

首先，应加强对南极旅游问题的研究，尽快制订相应的法律法规，明确开展南极旅游活动的合法性和基本原则，明确相应的管理部门和管理职责，明确旅游企业的责与权，明确南极环境保护的重要性。使我国南极旅游的管理与开展有法可依，有序进行。可根据南极条约体系要求，参照国外通行做法，并结合我国国情，设立如图2所示的行之有效的管理制度，即事前审批、培训教育，事中监督，事后报告制度，同时，要求企业加入IAATO，既共享了各种资源，又提高了经营活动在安全和环保等方面的标准。

《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。

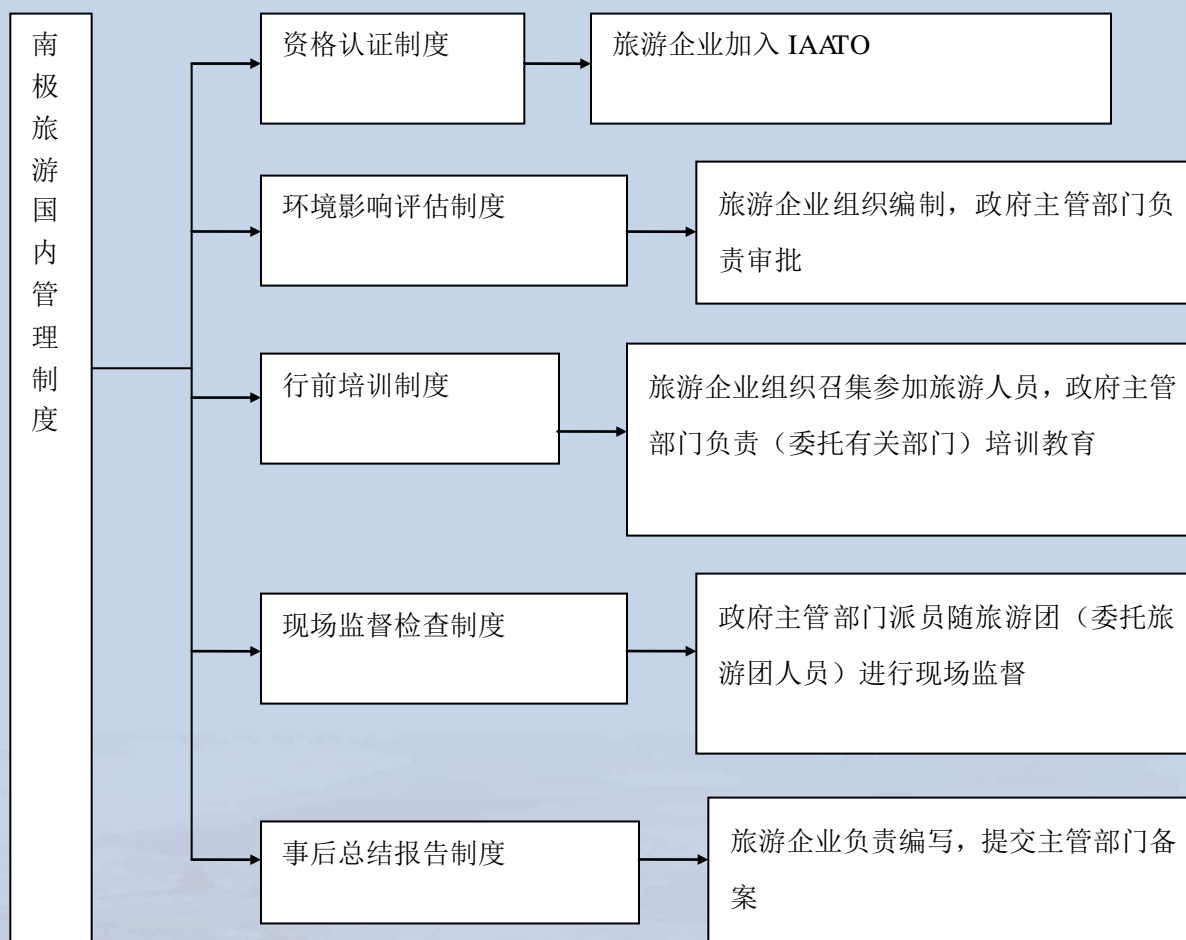


图 2 管理制度设定

Fig.2. Management system setting

其次, 加快对国际规则的熟悉, 加快与国际惯例的接轨。主管部门和产业部门应建立沟通和互动机制, 协助企业尽快熟悉国际规则, 加快企业融入国际南极旅游商圈的步伐。在现阶段, 可鼓励企业与 IAATO 联系, 参与该组织的活动和会议, 熟悉南极条约体系及 IAATO 的有关环保、安全规定和操作模式, 分享国际南极旅游信息资源。我国的一家户外运动组织企业经过两年的申请, 在 2011 年通过了 IAATO 的审核, 成为了 IAATO 的成员, 迈出了可喜的第一步。但这仅仅是开了个头, 还应该尽快开展与 IAATO 的实质性合作, 尽快学习、消化、适应 IAATO 的经验, 提高管理水平和人员素质, 这样才能创造性的开展适合我国国情的南极旅游业, 同时确保南极环保措施落到实处, 确保南极环境安全。

第三, 按照商业的发展规律去推动南极旅游业。南极旅游作为和平利用南极的重要方式, 是人类文明进步和社会经济发展过程中的新兴行业, 有其自身的存在法则和发展规律。我们不应动用商业以外的资源如国家科考资源来参与旅游, 但南极活动主管部门应从资讯上、技术上积极为企业提供服务; 不应采取过多的行政干预越俎代庖, 但应为其确定基本的原则和加强行业监督管理, 应按照商业发展的规律去适度发展; 应看到其生命力及未来发展态势, 积极进行疏导, 不应单纯采用限制和堵压的方式。现阶段, 可考虑选择经营规范、实力雄厚的大型旅游企业开展试点工作, 相对成熟后再逐步推广, 只有这样, 我国南极旅游业才能够健康有序发展。

《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。

参考文献

- [1] IAATO. Scope of Antarctic Tourism—A Background Presentation.
http://www.iaato.org/tourism_overview.html, August 19, 2010
- [2] Stephenson L, Managing visitors to Macquarie Island- a model for Antarctica. ANARE News, 1993, (73):8-9
- [3] IAATO. Tourism Statistics.
http://iaato.org/tourism_stats.html
- [4] 王自磐. 中国南极旅游开发探讨. 旅游学刊, 2003, V18(6):95-100.
- [5] IAATO. IAATO Fact Sheet.
[http://image.zenn.net/REPLACE/CLIENT/1000037/1000115/application/pdf/IAATO Fact Sheet 2010-11_3.pdf](http://image.zenn.net/REPLACE/CLIENT/1000037/1000115/application/pdf/IAATO_Fact_Sheet_2010-11_3.pdf). 2011.
- [6] 李占生, 宋荔, 高风. 南极条约体系. 天津: 天津大学出版社, 1997:1-275.
- [7] Antarctic Treaty Secretariat. Landing of persons from passenger vessels in the Antarctic Treaty area. Final Report of Thirty-Second Antarctic Treaty Consultative Meeting [Measure 15(2009)]. 2010:1-199.
- [8] 潘敏. 新西兰“南极政治”国际学术研讨会综述. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2011, No.1:5-9
- [9] Anne-Marie Brady. 新西兰与南极. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010, No.4:1-6.
- [10] IAATO. Summary Report on the Round Table Discussion on Antarctic Tourism.
<http://image.zenn.net/REPLACE/CLIENT/1000037/1000115/application/msword/SummaryReportonJune112009RoundTableDiscussionFINAL.doc>. 2009.



《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。

析奥巴马政府北极政策

同济大学极地研究中心主任、同济大学政治与国际关系学院教授/院长 夏立平

美国北极政策是其全球战略和对外政策的重要组成部分之一。与前几届美国政府北极政策比较，奥巴马政府北极政策有所调整和发展，但在总体上保持了战略与政策的连贯性和延续性。

一、奥巴马政府北极政策的主要特点

(一) 积极促进加入《联合国海洋法公约》，维护北极利益。

奥巴马政府积极呼吁美国加入《联合国海洋法公约》，这种立场可以间接表明美国在北极航道及大陆架问题上的政策发展趋势。美国一直将构成西北航道和北部海航道的海峡定性为用于国际航行的海峡，根据《联合国海洋法公约》第37条规定，国际航行海峡是指两端都是公海或专属经济区，而又用于国际航行的海峡，在这类海峡应实行过境通行制度，即船舶和飞机有权利连续不停和以迅速通过为目的而进行自由航行和飞越。然而，加拿大和俄罗斯却认为其分别对西北航道与北部海航道拥有主权权利。北极大陆架划界问题上，加入《联合国海洋法公约》并向大陆架界限委员会递交能证明大陆架界限超过二百海里的证据将对美国主张其外大陆架界限有极大的帮助。但是，大陆架界限委员会仅为外大陆划界提供科学和技术咨询意见，即并不在法律意义上认可国家的大陆架界限，而且，目前北极国家均未能提供充分有力的证据证明外大陆架界限。由此可见，加入《联合国海洋法公约》有助于美国在北极问题上提升自己的话语权，并依据公约的相关条款主张自己的利益，即论证在西北航道和北部海航道实行过境通行制度，并最大限度地主张其北极大陆架界限。但加入公约也意味着美国需面对其他北极国家依据有利于这些国家的公约条款对抗美国主张的现实。因此，奥巴马政府将进一步加强与其他北极国家的合作，通过友好协商、互惠互利的策略实现美国在北极的利益最大化。

(二) 继续保持在北极地区的军事优势，谋求对北极的控制。

长期以来，美国在北极地区一直保持优势。针对环境变化以来北极地区可能出现的新的威胁，美国军方已经有所准备，并研究和制定应对措施。

2009年11月，美国海军作战副部长批准签署了工作组草拟的海军《北极路线图》，与该文件同时公布的还有一份基于科研结论的时间表。路线图为海军讨论北极事务提供了框架，并开列了适宜的目标和行动类型，至于该路线图的施行，则仍受制于美国的财政状况。之所以需要一份基于最新科研结论的时间表，是因为如果海军过早有所动作势必浪费资源，但行动过晚则会导致不足以履行使命，而理解北极地区复杂的变化需要科学的知识，至于政策的制定、战略的选择以及具体行动的筹划等也都依赖于这些信息。只有充分地认识、理解上述变化，才能做出正确的决策，并安全且高效地运用资源。

路线图勾画了一个五年行动计划(2010-2014年)，来执行美国的国家北极区域政策和海军的海上战略。为达成其所制定的目标，路线图要求现在就展开先期行动，如科技方面的准备、联合行动等活动。路线图主要致力于回答以下几个重大问题：海军进入北极的时间节点；这一地区的国家安全威胁；海军是否需要加大介入北极的力度；为满足进入北极的需要，海军需要投入的资源。

(三) 区分对待北极动物保护与气候变暖问题。

2009年5月14日，美国联邦政府将北极熊列入“濒危物种”名单，通过《1973年濒危物种法》对其进行保护。根据该法案的规定，若物种在可预见的未来面临濒临绝迹的危险，则可列为“濒危物种”。新政府在北极熊保护问题上肯定了原小布什政府的北极熊保护政策。但是，仅将北极熊列入《1973年濒危物种法案》的“濒危物种”名单并非环保主义者们的最终目的，他们希望北极熊数量减少所体现的全球气候恶化问题能引起新政府的高度重视，并为全球温室气体变暖做出温室气体减排承诺。但是，新政府对此进行的辩解同小布什政府如出一辙，认为不能以《1973年濒危物种法》为依据来解决全球环境问题。

《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。

阿拉斯加州对此决议表示欢迎,因为它将北极熊保护与气候变暖问题区分对待,这将有利于北极油气资源的开采。然而,科学研究表明,油气开采对北极熊的生存威胁仅次于海冰融化。

二、环境变化以来美国北极政策的特点

北极变暖在给北极地区及其居民带来新的发展机会的同时,又造成许多新的和未知的挑战,并引起国际政治的深刻变化,发展出新的和复杂的国际关系。美国在北极环境变化以来出台了一系列北极政策,体现了一定的政策取向与特点,主要表现如下:

一是高度重视在北极的利益,由中央或联邦政府出面,从国家战略的高度制定其关于北极事务的国家政策。负责制订北极政策的美国北极考察委员会提交了对北极地区新战略进行理论论证的构想基础。在该委员会提交的《2005-2008年北极考察的目标和任务》的报告中有意识地强调美国在北极的地位,赋予华盛顿方面特殊的责任。报告中称:“美国是一个北极国家,介入北极对我们而言,既是一种机会,也是对该地区负有的责任。”此前,只有在美国外交政策理论的外缘构想中才会将美国和北极如此生硬地联系在一起。美国政府为了出台新的北极政策,专门成立了一个由国务院领导的“北极政策组”。该政策组在国务院领导下,结合北极理事会的相关活动,定期召开会议,研讨、落实和协调美国的北极计划和政策。新的美国北极政策就是由北极政策组起草形成的。

二是统一组织与指挥,协调各职能部门或机构,举全国之力,加以贯彻落实。美国落实其北极政策的职能部门或机构包括国务院、国防部、国土安全部、内政部、商务部、能源部、环保总署、国家科学基金会以及其它相关的执行部门和机构,其中国务院是牵头单位,由它统筹与各职能部门的协调工作。

三是美国近期北极政策的共同出发点是资源利益、环境利益、地区经济与社会发展的需要,同时还包含深远的对安全利益的考虑。美国的北极政策具有清晰的出发点,就是美国在北极地区的利益,这些利益主要集中在资源、环境、航道、区域经济与发展等方面。同时美国作为北极地区的大国强国,还突出强调其在北极的安全利益。美国认为,作为一个北极国家,它在该地区拥有诸多切身利益,美国将维护在北极的安全利益作为其新北极政策的首要目标。

四是美国明确加强在北极地区包括军事力量在内的实力,用军事实力、交通运输能力、科技力量、基础设施等综合力量来维护在北极的利益,谋求地缘政治竞争优势。《2009年美国北极政策指令》认为,北极地区首先是个海域,人类在北极地区的活动日益增多,这要求美国维持更积极和更具影响力的国家存在,以保护美国在北极的利益,并建设遍及整个地区的海上力量。该政策指出:为了保卫美国在北极地区的陆地和海上边界,必须发展更强的能力和地位;加强对北极海域的监护,以保护美国的海洋商务、至关重要的基础设施和关键资源;保护通过北极地区的美国军用和民用船只与飞机的全球性机动;显示主权国家美国在北极海域的存在,以支持美国的根本利益。

五是美国在加强北极竞争力的同时,提出了进行“国际治理”的主张,但范围局限于北极国家内,显示其国际合作的有限性和排他性。《2009年美国北极政策指令》就北极事务的“国际治理”表明了美国政府的立场:要通过参加各种论坛、国际组织或双边接触,来宣扬美国在北极的利益;美国还将考虑同其它国家政府一起设立新的国际机制,或提升现有的机制。但该文件制定的政策目标强调的是加强北极八国之间的合作机制,而不是普遍的国际合作。事实上,美国反对在北极事务上广泛性的国际参与。美国认为,北极地区与南极地区的地缘政治状况迥异,主张北极不应仿效南极条约去制定一部全面的“北极条约”。

六是环境变化以来美国的北极战略在主权问题上看似低调,但背后实质上始终坚持强硬,谋求在北极地区地缘政治权力的潜在目标时毫不迟疑。如美国鼓励通过和平途径解决北极地区的国际争端,但同时主张发展美国在北极地区更强有力的能力和地位以控制北极地区;再如美国强调北极地区的公海自由和自由通行权,反对将西北航道等纳入沿海国的领土范围,为自己保留尽可能大的海洋空间。由于美国在北极地区保持强大的军事存在和战略能力,美国在谋取北极地区的利益时多条腿走路,一方面寻求包括北极理事

《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。

会在内的国际合作,另一方面决心依靠自身强权独立行事。如《2009年美国北极政策指令》肯定了北极理事会已有的工作,认为北极理事会是处理北极事务的重要平台,但同时强调,北极理事会应该保持其现有的和有限的授权,不应扩大其职能;并提出美国在需要在北极地区进行国际合作的同时,愿意在北极地区单独行动。

2010年3月31日,美国政府曾公布了一份海上油气资源开采五年计划(2012年—2017年)。根据计划,美国将开放大西洋沿岸、墨西哥湾东部及阿拉斯加部分海域多个油气田。这是美国在20多年海上石油开采禁令之后首次启动系统开发。

这份堪称美国深海石油“五年计划”的草案将深海石油开发重新提上日程,在新增加的15个深海开采租赁区块中,有12个区块位于墨西哥湾,剩余3个则位于靠近北极的阿拉斯加地区。美国内政部长肯·萨拉萨尔表示,此项计划涉及的区块涵盖了美国75%尚未开发的油气资源,扩大大陆架外围地区的油气生产是美国能源战略的一个关键组成部分。它将帮助美国继续减少对外国石油的依存度,在国内创造更多的就业机会,在经济疲软、失业率攀高的当前,深海石油“五年计划”被看做是一次创造就业、增加税收、恢复经济的良好机遇。

美国重新开放海上石油开采得益于奥巴马政府的能源独立政策。奥巴马政府上台后一直强调减少对进口原油的依赖,改善能源消费结构。我国能源经济学者管清友指出,此次美国深海石油开发区域的调整,是落实2011年3月奥巴马政府规划的美国《未来能源安全蓝图》的步骤之一,将保障美国能源安全的重心转向深水、非常规油气及新能源上,从而实现油气开发回归美国本土。由于墨西哥湾漏油事件的影响,美国暂停了海上石油勘探和开采。2010年10月,美国政府宣布解除墨西哥湾深海石油开采禁令,允许符合新的更严格安全规定的公司进行深海石油开采。来自休斯敦的诺贝尔石油公司获得了解禁后的第一张深海钻探许可证。对于《2012—2017年外大陆架(OCS)油气租赁计划草案》,美国石油界持欢迎态度,并表示力度还不够大,可供开发的区块还不够多。

2011年11月7日,美国政府对外公布了《2012—2017年外大陆架(OCS)油气租赁计划草案》。计划草案一经公布,便在美国国内引发广泛关注。这份计划草案最大亮点是,将北极地区纳入石油开发版图,预示着美国将加快开发北极石油资源的步伐。

事实上,北极的油气资源亦是美国各大能源公司近年来觊觎的重点。2011年8月30日,美国埃克森美孚石油公司和俄国国营的石油天然气公司Rosneft共同宣布,双方达成协议联合勘探和开采俄罗斯北极大陆架的石油和天然气。据协议,双方将共同投资22亿美元探勘开采北极卡拉海的石油,以及用10亿美元投入黑海油田,计划投资4.5亿美元在俄罗斯圣彼得堡建立研究中心。但这些投入只是开始,协议意味着今后10年,埃克森美孚的直接投资将达2000亿美元至3000亿美元。

三、美俄关于北极地区东北航道的争议

数十年来,“东北航道”一直是美俄在北极地区最有争议的问题之一。俄罗斯将此航道视为国内交通路线,主张其有权建立对外国船只和军舰在航道航行的制度,过境通行或无害通过均不适用。但美国并不接受俄罗斯的立场,美国认为俄北部海峡应适用国际海峡航行制度,外国船只应享有过境通行权或无害通过权,俄罗斯否认这些海峡是用于国际航行的海峡。不仅美国,挪威和瑞典等国一直坚持“东北航道”的国际通行权利,遭到俄罗斯多次拒绝。目前,外国船只、军舰通过“东北航道”,按照俄罗斯法律,事先要取得许可,并强制使用俄罗斯破冰和导航服务,收取高额费用。这一切引起了很多国家的不满。

东北航道是联系大西洋和太平洋港口的重要航道,是俄罗斯西伯利亚许多城市的生命线,大量燃料、食品和其他物资经由这条航线得以补充。

苏联、俄罗斯将此航道视为国内交通路线,主张其有权建立对外国船只和军舰在航道航行的制度,而维利基茨基海峡、德米特里·拉普捷夫海峡、红军海峡等被俄视为内水,过境通行或无害通过均不适用。

《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。

苏联对东北航道实施了严格的管辖,在海商部内专门设置了东北航道管理局,负责航道管理事宜。

1967年苏联拒绝美国海岸警卫队“东风号”进入东北航道,理由是该船可能是一艘军舰,未提前30天提出申请并获得许可而穿越苏联内水。但美国并不接受苏联的立场,于20世纪60年代多次自行在东北航道航行,苏多次通过外交渠道向美交涉。两国就此进行了两轮双边磋商。磋商中,美认为苏北部海峡应适用国际海峡航行制度,外国船只应享有过境通行权或无害通过权,苏则否认这些海峡是用于国际航行的海峡,磋商并未达成协议。1985年苏联在东北航道实施直线基线法,一些海峡被宣布为内水。

挪威、瑞典和美国等一直坚持国际通行权利,遭到苏联多次拒绝。1987年10月1日戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克讲话后,东北航道对外开放,苏联收取费用提供服务。为实现对东北航道的控制,1984年苏联连续出台了两个法令,“专属经济区布告”和“东北区域自然保护布告”,而1990年苏联部长会议颁布“北极自然保护法”。而到了俄罗斯时,俄法律要求过往船只事先取得许可,强制使用俄罗斯破冰和导航服务,收取高额费用,引起了有关方面的不满。

近年来,由于全球气候变暖,北极冰层加速融化,东北航道的巨大商业航运价值逐渐为人们认知。今年8月下旬,西北航道和东北航道第一次同时打开,再次引发了北极开发的热潮。2008年9月,俄罗斯总统梅德韦杰夫在国家安全会议上表示,开发北极资源是俄罗斯能源安全的保障,俄罗斯的首要任务是将北极变为“俄罗斯21世纪的资源基地”。针对俄罗斯在北极的频繁动作,美国、加拿大、丹麦等国家先后联手组队前往北极地区考察,另外美加决定建立新联盟,搁置彼此在北冰洋问题上的领土争端,从而联手对付俄罗斯的北极挑战。

四、美加关于北极地区西北航道的争议

近几年,北极国家对“西北航道”的争夺也趋近白热化。“西北航道”位于加拿大北极群岛沿岸,东起戴维斯海峡和巴芬湾,向西穿过加拿大北极群岛水域,到达美国阿拉斯加北面波弗特海,连接大西洋和太平洋。这条航道由7条路线组成,7条路线均是潜在可行的。由于“西北航道”是美国将阿拉斯加的石油运至东部市场的捷径,冷战时期还是美国核潜艇往返北冰洋的重要通道,因此,美、加两国长期以来就“西北航道”的国际地位存在分歧。

自1880年加拿大从英国手中接过北极群岛后,从1903年起便在北极群岛水域展开探险和巡逻。在1945年前,加拿大政府曾多次派皇家骑警对西北航道水域进行巡逻。长期以来,加拿大一直声称对西北航道拥有主权。

另外,由于西北航道是美国将阿拉斯加的石油运至东部市场的捷径,冷战时期还是美国核潜艇往返北冰洋的重要通道,因此,美加两国长期以来就西北航道的国际地位存在分歧。美国认为,西北航道是一条国际航道,各国均有权“过境通行”,加拿大的意见则恰恰相反。

早在1956年,当时的加拿大东北事务部长在众议院的听证会上就指出,加拿大的东北主权不仅及于陆地,也及于水域。1969年加拿大前总理特鲁多再次强调北极群岛水域是加拿大内水。1970年加拿大政府正式宣布西北航道既不是国际通道,也不是公海。加政府认为,因为西北通道没有商业航行的历史,不符合国际海峡的法律标准。但美国政府仍然拒绝承认西北航道是加拿大内水的法律地位,认为这是一条国际通道。美国的拒绝也包括不承认1970年《加拿大北极水域污染防治法》的地位。

2007年8月20日,美国总统布什在与加拿大总理哈珀和墨西哥总统卡尔德龙举行一年一度的北美峰会时重申,美国坚持西北航道属于国际航道。布什同时表示,美国并不质疑加拿大对其北极岛屿拥有主权,美国支持加拿大为行使主权而进行的投资。

2008年8月27日,加拿大总理哈珀在北极地区波弗特海沿岸举行的新闻发布会上宣布,凡驶入“西北航道”的船只必须在加拿大海岸警卫队登记备案。他说,“一些国家可能原则上反对我们的做法,因为他们不承认我们(对西北航道)拥有主权”,但在北极地区“确立某种权威,某种环境方面和商业方面的

权威, 最终符合所有人的利益”, 而新登记制度“向世界清晰传递了这样一条信息”。他呼吁各国船只遵守新规定, 因为加拿大正着手“增加海岸警卫队船只数量, 增强拦截和扣押违规船只的能力”。

此前, 加拿大对西北航道的单独占有已经引起了国际不满, 包括美国、欧盟在内的多数西方国家认为, 北冰洋水域是国际水域, 不应归任何一个国家单独所有; 西北航道是国际航道, 而不应该为加拿大独占。美加之间的“特殊关系”对加拿大的主权追求也是有所影响, 在拒绝接受美国观点的同时, 加拿大也意识到美国在该地区的“特殊利益”。它保证西北航道为所有国家的船只开放, 但需遵守加拿大政府所规定的要求。短时期之内, 关于西北航道归属问题还将僵持不下。

2009 年 8 月 14 日, 美国海岸警卫队的“希利”号重型破冰船驶离阿拉斯加, 前往北极确定阿拉斯加以北大陆架的延伸长度, 收集数据并绘制航海地图。仅仅 10 天后, 加拿大北方联合特遣部队司令米拉尔就在新闻发布会上说, 加陆海空三军在北极地区举行了代号为“08 纳努克行动”的联合军事演习。加拿大电视台报道称, 这次军演的目的是应对可能发生在新开通的“西北航道”的环境或安全事故, 并宣示加拿大对北极地区的主权。参加演习的包括加拿大三军的 500 名官兵、两艘舰艇和两架侦察机, 还有加拿大安全情报局、边境服务局等一些机构。

实际上, 早在 2007 年 12 月, 加媒体就披露, 一艘美国潜艇在当年 11 月未通知加拿大政府就自行穿越了加北部海域。加拿大政府对此事大为光火, 还对美国政府发出了外交照会。

“西北通道”的主权问题现在甚至成为了加拿大竞选的一个热点问题。加拿大总理哈珀在施政纲要中承诺, 将大幅增强在北纬 60 度以北地区的军事存在, 建造 3 艘武装破冰船并把它们部署在“西北航道”。此外, 他还承诺斥资 20 亿美元在伊卡卢伊特建造一座深水港, 并在海中铺设用来监视外国潜艇动向的水下监听网络。



《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。

焦点关注

北极治理与中国的参与之道

中国海洋大学法政学院教授 郭培清

一、北极理事会永久观察员新准入标准有严重逻辑问题

2012年9月16日,北极海冰面积再现历史新低,北极地区的油气开采、商业航运、旅游以及渔业捕捞等人类活动不断增加,几乎所有大国,甚至包括南半球的巴西都把目光投向北极。中国虽在北极没有土地,但拥有气候/环境、科学、航运和渔业等重要利益。

舆论普遍认为,非北极国家参与北极事务最有效的途径是成为北极理事会永久观察员。许多非北极国家因此把进入北极理事会视为本国在北极事务中国际地位被认可的重要象征。日本、韩国和欧盟已经明确表态提交申请书。大多数北欧国家也表示欢迎中国成为永久观察员。而此前,个别北极国家还对中国的北极活动表示了疑惧。

2011年5月12日北极理事会努克会议发布《北极高官报告》,对北极理事会“永久观察员”的标准做出新规定。观察员必须承认北极国家在北极的主权、主权权利和管辖权(以下简称“三个必须承认”)。

考察历史上的国际组织,可以发现“三个必须承认”是史上最苛刻的观察员准入条件。一般来讲,国际组织对于观察员的条件要求十分宽松,大多数只包含两个基本条件:与目标国际组织事务直接相关;有与目标国际组织有效合作的能力。在“三个必须承认”的新形势下,中国应在提交申请之前审慎思考,全面权衡。

从国际法角度看,主权概念具有排他性特点,不能分割,不可让与,不存在集体主权。所以“三个必须承认”所指的“主权、主权权利和管辖权”应该理解为是指每个北极国家的,而非八个北极国家集体的。按照逻辑,“三个必须承认”是“一揽子”而非“选择性”承认,无论是指的时间还是范围上。因为《北极高官报告》中没有清晰指出“三个必须承认”是指“已存在的”,还是“潜在的”主权、主权权利和管辖权?是指当时北极国家自己宣称的,还是国际社会普遍认可的?因为不少北极国家的直线基线是本国宣布而“生”的,不少北极国家即将提交大陆架延长申请。“一揽子”承认还意味着,非北极国家必须承认每个北极国家的要求,不可以只承认甲国,而否认乙国的北极“主权、主权权利和管辖权”。

仔细分析可以发现,“三个必须承认”包含诸多内在逻辑矛盾。

到目前为止,加拿大和丹麦之间的汉斯岛主权归属问题仍未解决,根据“三个必须承认”,非北极国家应该承认汉斯岛为哪国的领土?在此问题上非北极国家的任何选择都是错误的。加拿大与美国在波弗特海、加拿大与丹麦/格陵兰在内尔斯海峡、美俄两国在白令海划界问题上都面临着同样的问题。在这些争议海域非北极国家应该承认哪国的主权和主权权利?除此之外,到目前为止,北极还至少存在四块争议大陆架,分别位于加拿大和格陵兰交界处的北冰洋海域,涉及挪威、冰岛和丹麦三国的 Banana Hole 地区,丹麦法罗群岛和冰岛之间的海域,丹麦法罗群岛和挪威本土大陆之间的海域。大陆架外部界限的确定,不仅关系到北极沿海国大陆架主权权利的范围,更关系到国际海底区域的最终范围。对于这些争议大陆架,非北极国家承认它属于某国,就意味着否认另一争议国的主权权利,这显然不符合“三个必须承认”的基本要求。

或许有人提议,非北极国家不应介入北极国家间的纠纷,不对争议海域持任何立场。但《斯匹茨卑尔根条约》则否决了这一建议,因为该条约赋予缔约国以参与该群岛周围大陆架和专属经济区归属谈判的无可争辩的权利!

1920年诞生的《斯匹茨卑尔根条约》规定了斯匹茨卑尔根群岛主权属于挪威,但所有缔约国享有在

《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。

群岛和周边领海开展经济、科学活动的平等权利。1925年中国加入该条约，因此群岛周边的专属经济区和大陆架的法律地位就直接关切中国的国家利益。近年来，北极国家围绕群岛周边的专属经济区和大陆架是否适用《斯约》争论不已。俄罗斯、冰岛、西班牙、丹麦和英国等国认为《斯约》应该适用于专属经济区和大陆架，乃至外大陆架，但挪威反对，坚持条约只能限于群岛本身和周围领海。这种情况下，中国等非北极国家应该站在哪一边？作为《斯约》缔约国，中国无法置身事外，必然被卷入这场纷争。如何利用这一有利形势维护本国的合法权益，实现本国北极利益的最大化，或者以此作为外交筹码进行交易，才是中国的思考之事。

“三个必须承认”的尴尬还不止如此。主权权利（专属经济区和大陆架）这一概念源于《联合国海洋法公约》，虽然每个沿海国都有地理意义的大陆架，但这不等于拥有了国际社会认可的法律意义上的大陆架。换言之，只有《联合国海洋法公约》成员国才能享有法律意义上的专属经济区和大陆架的主权权利，但北极理事会成员国中美国尚不是《公约》缔约国，而且北极国家中只有美国仍未公布北冰洋的领海基点，这种情况之下界定美国的北极主权权利更加困难——美国的大陆架（外大陆架）和专属经济区范围多大？是200海里还是100海里？美国政要和学者普遍认为，非缔约国地位使美国在北极争夺中处于极其不利的位置。

“三个必须承认”是北极国家设计的约束非北极国家的紧箍咒，但它无视历史和现实，本身自相矛盾，不具可操作性。

二、北极理事会永久观察员新准入标准的合法性需接受质疑

“三个必须承认”面临的不止是上述逻辑矛盾，更重要的是其合法性要接受考验。

（一）北极国家主张的历史性权利原则存在争议

加拿大和俄罗斯两国均对北极水域主张历史性权利，并以之作为北极水域内水化的重要法律依据，但1958年《日内瓦海洋法公约》和1982年《联合国海洋法公约》，只提到了“历史性权利”、“历史性海湾”或“历史性水域”，但没有给予这些概念以明确定义，也没有对“历史性水域”或“历史性海湾”的法律制度给以详尽阐述，所以也只能求助于历史上的“司法判例”反映的习惯法原则，这要追溯到1951年国际法庭判决的英国-挪威渔业案。该案反映了三项基本原则：①排他性的国家司法管辖；②长期控制；③重要利益相关外国的默认。确凿无疑的是，俄加两国都无法满足这些基本要件，姑且不论第三条，两国连前两条也无法满足。俄加两国将北极历史性水域视为本国内水，恐难获国际承认。

（二）北极直线基线饱受争议

除了历史性水域，北极地区的很多直线基线也屡遭诟病。1985年，加拿大和俄罗斯在各自国家的北极群岛周围划了大量直线基线，这些超长直线基线把原属于公海和领海的水域划成内水或领海。问题在于这些直线基线是否合理？直线基线长度是否合乎国际法规定？这两个问题又同东北航道和西北航道的航道属性问题相关联。然而，无论是1958年《日内瓦海洋法公约》还是1982年《联合国海洋法公约》，都未对可以适用直线基线的条件给出全面而明确的规定。特别是，1985年直线基线宣布时俄加两国议会机构均未批准1982年《联合国海洋法公约》，加拿大甚至不是1951年公约的缔约国，因此两国的北极岛屿直线基线只能依据以往的国际法判例——1951年的英国-挪威渔业案中体现的基本原则：“（1）沿海群岛地理状况与海岸线大致走向相符；（2）陆地和海洋之间的紧密相连；（3）因长期使用而产生的经济利益；（4）利益相关国家的默认”。据此，俄罗斯和加拿大两国的直线基线的划法都存在问题。在加拿大宣布直线基线后，欧美均提出反对意见。

直线基线的长度争议更多。因为俄加两国均非群岛国家，因此1982年《联合国海洋法公约》中对于群岛基线的规定不能适用于北极，只能再次“求助”1951年英-挪渔业案。在该案中，国际法庭认定的挪威最长直线基线为54海里，而加拿大北极群岛的直线基线最长已达99.5海里，俄罗斯维利基茨基海峡西

《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。

端入口直线基线长度 60.1 海里，最长的甚至达到 105 海里。

由上观之，俄加两国的历史性权利和直线基线原则都存在问题，因此这些直线基线所圈定的水域的法律地位也就相应地难以获得普遍认可。《联合国宪章》尊重各国主权，但任何国家的主权不应以损害国际社会利益为前提，北极国家擅用直线基线将许多此前是公海或专属经济区的海域划成领海或内水，恐为国际社会无法接受。如果直线基线有问题，那么专属经济区和大陆架当然也会有问题，因为后两者基于领海基线而立。

(三) 北极大陆架主权权利隐含大量纠纷

根据《联合国海洋法公约》，沿海国的主权权利主要针对专属经济区和大陆架。200 海里内大陆架没有任何争议，但 200 海里外大陆架即外大陆架的延伸须得到联合国大陆架界限委员会的“建议”才具有法律效力，但该委员会只是一个技术和科学咨询机构，其“建议”是否具有法律裁决效力一直存有争议。《联合国海洋法公约》对于扩展大陆架具有重要科学价值的“海底洋脊”、“深洋洋脊”和“海底高地”的定义、特征以及如何判定的依据没有给出明确解释，造成了沿海国解释和运用这些概念时出现了很大的模糊和弹性空间。美国等国已经明确反对俄罗斯的北极海底大陆架扩张，认为俄划界案中存在重大缺陷，不论是数据来源、分析，还是划界基础都有问题。

(四) 北极专属经济区“剩余权利”的解释必遭遇更多挑战

专属经济区既非领海，又非公海，它是介于领海和公海之间特殊海域，根据《联合国海洋法公约》第 56 条，沿海国享有专属经济区的大部分经济和其他活动的权利，但 56 条第 2 款也明确规定沿海国不能享有专属经济区的完全主权权利，必须与“其他国家”共享。第 58 条关于“其他国家在专属经济区内的权利和义务”规定了“所有国家”在专属经济区内享有“航行和飞越的自由，铺设海底电缆和管道的自由，以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途，”等。什么是“其他国际合法用途”？公约语焉不详，此处引出了专属经济区的“剩余权利”问题。

所谓“剩余权利”，就是指《联合国海洋法公约》未加明文规定或禁止的权利。一般来说，不得行使法律明文禁止的权利，但法律未加明文规定或禁止的权利，即“剩余权利”，原则上他国都可以行使。专属经济区剩余权利存有争议的主要问题有：专属经济区内剩余捕捞量的界定、海洋污染的检查执行办法、海洋“应只用于和平目的”的确切含义、专属经济区军事活动的航行权利，以及尚未批准《公约》的国家是否有权利用《公约》规定的权利和义务来证明他们在其他国家的专属经济区活动的合法性，等等。因为剩余权利界定的空缺，导致专属经济区成为沿海国和其他国家利益分配、交叉区和剩余权利的集中地区，是沿海国和其他国家利益交锋地。

“剩余权利”直接关切今后非北极国家的北极利益，北极理事会强制性要求非北极国家在进入“北极俱乐部”之前提前放弃一切北冰洋的剩余权利，这是断难接受的。

(五) 简单承认属于国内立法性质的“管辖权”后果十分严重

毫无疑问，主权和主权权利存在争议，必然导致基于两者之上建立起的管辖权也就漏洞百出，经不起推敲。需要特别警惕的是，管辖权的解释存在更大的弹性和国别差异，因为它们属于国内立法，个别北极国家的国内立法已经显示出与普遍公认的国际法之间的冲突。管辖权中的保护性管辖权最易引起争议，它是指国家对于外国人在该国领域外侵害该国的国家和公民的重大利益的犯罪行为有权行使管辖。正常情况下，各国应该尊重彼此的管辖权，但因为北极地区的主权和主权权利都存在问题，承认这一权利，意味着认可北极国家的国内法在北极的扩张，甚至包括接受北极国家的野蛮执法，因为行政管辖很大程度上依赖执法者素质。

管辖权问题上，俄罗斯的国内立法同普遍公认的国际法准则之间有多处不协调，例如俄罗斯对于登临权和紧追权的执行方式“与众不同”；对于北极海域污染名单的确定和污染管理制度与《联合国海洋法公约》211 条有明显冲突；俄排斥外国公务船豁免权制度的做法超越了《联合国海洋法公约》236 条的规定

《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。

等等；对船旗国公务船舶的限制不符合《联合国海洋法公约》的原则。北极国家沿岸国家管辖权和国内法超出《公约》规定的利益，必然影响其他国家在北极地区的正常通航权利。

三、观察员席位利弊权衡和中国的考量

在“三个必须承认”的背景下，接受“三个必须承认”的收益和损失是什么？在提交永久观察员申请之前，中国必须全面权衡。

(一) 观察员席位利弊权衡

作为观察员，获得的权利就是“观察”会议，“预先”了解会议信息，坐在北极理事会会议后排旁听会议内容，接收文件。经得主席同意，可以发言，或提交书面材料，或者就讨论的问题提交文件和主张观点。作为观察员，还可以获得同北极国家的代表进行交流的机会，参加北极理事会工作小组的科研活动。但事实如何？

第一，许多人向往的绝大部分会议信息可以通过公开途径获得，甚至可以在北极理事会的官方网站直接下载。

第二，最为非北极国家看重的同北极国家直接的、面对面的交流问题，《北极高官报告》规定，所有活动必须经过主席同意，如果打算发言，观察员须排在北极国家代表和永久参与者发言之后。至于实际情况如何，有必要听一听长期研究北极治理问题的美国著名学者奥兰扬(Oran Young)的提醒。“北极高官会上，观察员国的代表都很少获得允许发言的机会，更不要说北极理事会两年一度的部长会议了。这些代表不可以参与北极高官会或副部长会议的讨论，也不能参与理事会的任何最新改革讨论。”虽然会下等非正式场合可同北极国家的代表进行交流，但奥兰扬指出，尚未出现哪个国家开展过实质性交往的先例，因为会议环境也无助真正的对话。既如此，参加理事会工作小组的科学活动总该很有必要吧？“……工作小组的活动没有就北极政策问题提供有效的交流平台。”如果说对观察员席位的价值仍不清楚的话，不妨了解一下现任永久观察员国家的体会。“所有六个现任永久观察员均对现状十分不满，对北极政策日程中新出现的问题(即“三个必须承认”)影响到他们实质性参与北极事务的机会倍感沮丧。”这一论断已经得到了非北极国家代表们的印证。可见，那种认为能够通过观察员席位获得“知情权”和对北极国家决策进程施加“影响”的想法都属于一厢情愿。

非北极国家无法通过观察员席位获得自己需要的东西，相反，倒可能由于这个席位的羁绊而失去很多外交主动性和灵活性，因为他们已经提前承认了北极国家的“主权、主权权利和管辖权”，而且是“一揽子”承认，甚至将北极国家目前未曾想到过的利益拱手送上，而北极国家却无需付出任何代价。北极国家的要求是单向度的要求，非北极国家无法提出任何要求与之抗衡。在未来国际谈判中，永久观察员将因此陷入十分不利的境地，他们已经自动放弃了某些在北冰洋地区当前的和潜在的所有权利。显然，没有人能够悉数列出本国未来在北极地区的全部权利和利益，正如上世纪70年代之前，许多沿海国家不清楚还有专属经济区和大陆架这些概念一样。

具有讽刺意味的是，仅仅为了一个不能带来实质性利益的观察员席位而争取来的所谓权利与和利益完全可以依据现有的国际法，通过公开途径获得，如航行权和捕鱼权。依靠现有的国际法，非北极国家本来就可以享受到很多权利，而且还保证了自己未来北极国际谈判中的主动性和灵活性。总之，观察员席位带给非北极国家的更多的是义务而非权利。

(二) 中国在观察员席位问题上的考量

对于是否申请观察员席位问题，中国国内存在以下几种担忧：

1、徘徊在外影响中国长远利益

一种意见认为，中国应该“从长计议”，徘徊在北极理事会之外将影响我国的未来利益，因为北极理事会努克会议上签署了15年以来的第一个具有法律约束力的文件《北极空中和海上搜救合作协议》(简称《北极搜救协议》)，会议提出2013年在挪威特罗姆瑟设立秘书处，鉴于此，一个松散的论坛被认为正在

《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。

演变为具有法律效力的国际组织实体。北极理事会似乎正在获得北极“中央权威”的地位，可以就北极事务“号令天下”。事实果真如此？这里必须首先弄清楚北极理事会的功能。成立之初，北极理事会就确定了其属性——“高水平论坛”，主要关注可持续发展和环保问题，不涉及军事安全，直到今天这一原则依然有效。虽然有不少西方学者建议把防务合作纳入北极理事会讨论日程，但一旦触及资源分配和军事安全问题，北极理事会必然自蹈纷乱之地。全面评估北极理事会的功能，可以发现它十分有限，很多方面可以被已有的国际法和国际组织替代。例如北极渔业由联合国粮农组织来主导，航运则有国际海事组织来管理，延伸大陆架则需要联合国大陆架界限委员会提供建议，至于北极国家引以为傲的《北极搜救协议》，也只不过是1979年国际搜救公约和1944年《国际民用航空公约》的地区化和具体化而已。北极理事会只能在环保、搜救等非传统安全领域施展一点身手，最突出的职能在于它的六个工作组的研究。而参与这些工作组的活动，并不需要北极理事会观察员资格。非北极国家不应为北极理事会强大的表象所震慑，北极理事会在北极事务上不享有号令天下的特权。况且中国置身于外本身就是一种优势外交资源，关键时刻可以同有关国家进行外交利益交换。

2、成国际社会“孤家寡人”

一种观点认为，欧盟和日韩等国都提出了要提交永久观察员的申请，中国岂能落后？本质上讲，这是从众心理在作祟。当今世界，其他非北极国家走从众之路或可获得北极“利益”，唯中国不可！或许有人质疑，既然观察员席位弊少利多，为何欧盟、日本和韩国还要提出申请呢？这需要区别对待。因为欧盟国家中芬兰、瑞典和丹麦都是北极理事会国家，冰岛也同欧盟达成了默契，有望成为第四个欧盟在北极理事会的成员国。另外，欧盟国家同大多数北极国家存在着文化上的认同感，这是其他非北极国家无法比拟的。而且欧盟国家还利用在环保科学上的成就，占据了道德优势。日韩则属于美国体系中的成员，它们的北极利益自然能获到美国的庇护，而且其他北极国家也不视之为威胁。即使如此，欧盟和日韩能否为北极理事会接纳仍有待观察。况且，现有的六个观察员英法德等尚且无法通过观察员席位获得什么所谓话语权，中国更不能。

3、缺席背后受“非议”

还有人担心中国的缺位会招致理事会成员背后“非议”中国，出台一些不利于中国的决议。中国没有参与的条约，均不为中国创设任何权利和义务！相反，如果中国成为观察员，不排除北极国家很可能专门为中国“量身定做”打造一条规则，逼迫中国接受，到时候中国没有其他选择，除非放弃观察员席位。在中国有席位的国际组织中，个别国家总是想方设法严控中国对这些国际组织的规则制定和执行权的影响。一方面，让中国承担更多的责任；另一方面，防止中国在这些组织中的影响上升到一个可能改变它们主导性的地步。在这个大国利益交汇之地，北极国家希望中国只做俯首帖耳的贡献者（承担责任），而不享受权利。

4、连累南海问题

最近有西方学者质疑中国在南海和北极实行双重标准——中国在南海反对域外国家介入，却在北极作为域外国家反而主张权利。这被认为是中国在北极取保守姿态的原因。事实上，南海问题同北极问题本质不同。北极中央区是一片公海，是人类共同财产；南海海域没有公海，不存在国际化的前提条件，是中国同相关周边国家之间的纠纷，核心问题是岛屿归属问题。中国虽在南海捍卫领土主权和海域管辖权利，但从不排斥外国船只的航行自由和在该海域的合法权利，从未把南海的历史性水域划为内水。而个别北极国家的做法恰恰相反，通过历史性权利和直线基线把大片海域划归内水和领海，对国际航行施加种种限制。在北极，中国从未打算提出任何领土主张，要求的仅仅是在北极科学、航行等方面的合法权利。

北极理事会观察员席位让中国既无实利，又丢尊严，它对中国已经失去了应有的价值。

《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

2、5、8、11月出版

本期出版日期：2013年2月25日

<http://spjir.tongji.edu.cn/index.asp>

地址：200092 上海市同济大学

电话（传真）：021-65984182

E-mail: bispr2012@163.com

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 王传兴

编辑 华奕奕 孙鹤家

四、中国的北极之路

北极理事会观察员席位后患无穷，中国的北极之路在哪里？

(一) 北极治理“碎片化”状态中的中国机会

北极并非全球治理的空白地带，迄今为止，已经有许多国际公约、国际法和国际组织的功能和范围覆盖北极地区，北极的很多事务有规可循，有法可依，这为中国等非北极国家参与北极事务提供了充分机会。

1、《联合国海洋法公约》

北极问题实质上是海洋问题，海洋问题的基本法就是1982年的《联合国海洋法公约》，它把与海洋治理相关的法律概念条文化，制定了人类开发和使用海洋资源的一些基本原则。《联合国海洋法公约》及其附属条约可以为解决北极大陆架划界、国际海底资源开发以及公海利用等方面提供基本的法规依据。北极国家在很多场合表达了依据《联合国海洋法公约》来解决北极问题的立场。中国在内的绝大多数非北极国家都是《联合国海洋法公约》的成员国，公约赋予了它们在北极行动的权利和在属于公海海域的北极核心区的活动自由，这种自由不受北极国家大陆架扩张的影响。

2、国际海事组织的相关决议

国际海事组织(IMO)是联合国负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的专门机构。国际海事组织制定的海事法律包括航行安全、环境保护、船员管理等内容均可适用于北极。当前，国际海事组织正在制定新的强制性的冰区航行规则，中国等非北极国家的参与对于保证新规则的公正合理将发挥积极作用。

3、联合国粮农组织的相关条约

北极变暖导致北冰洋有可能成为世界级渔场，北极核心区是公海，任何国家包括非北极国家享有航行和捕鱼的权利。但到目前为止，还没有一个区域性条约来规范北极的工业化捕捞。根据《联合国海洋法公约》第118条，可以设立区域性渔业管理组织，但按照《公约》第123条，北冰洋不属于半闭海(semi-closed sea)，况且北冰洋本身是一个“洋”(ocean)而不是“海”(sea)。因此未来的北极区域性渔业秩序的主导者只能是联合国粮农组织。1995年中国在签署《有关养护与管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协定》时特别声明，《联合国海洋法公约》第21(7)和第22(1)中涉及的检查国执法行动应事先获得船旗国授权。

4、《斯匹茨卑尔根条约》

《斯约》模式确立了主权与治权分离的原则，保证了群岛的长期和平。中国是《斯约》成员国，享有自由进入群岛及其周边水域，开展科学和经济活动的权利。这个条约为中国参与北极事务提供了一个有力的支撑。

其他还有如《联合国气候变化框架公约》、《联合国原居民权利宣言》等国际公约均为中国提供了参与北极事务的平台。除了上述条约和机构以外，还有很多涉及北极的非政府组织，中国可以通过参与这些机构的活动，维护本国的北极利益。

总之，大量机构和制度构成了北极治理的网状结构，随着时间延续，还将向更多的领域和区域拓展

(二) 更加有效的中国与北极国家双边外交

除了充分利用上述条件，中国还可以创造机会，利用自身的强大政治资源和丰富的资本优势，积极开展同北极国家的双边外交。中国应拒绝“一对多”外交方式，即中国一个国家面对整个北极理事会和所有的北极国家，而是坚定采取“一对一”的外交谈判方式，逐一与每个北极国家打交道。不同国家必然有不同利益，八个北极国家就有八种利益，北极国家不是铁板一块，中国拥有广阔的战略运筹空间！到目前为止，北欧国家同其他北极大国在接纳中国成为永久观察员问题上已经态度大为不同。国际政治的实践已经并将继续证明中国“一对一”的北极外交战略是可行的。

《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。

五、北极理事会站在十字路口

在气候变化和全球化的背景下，北极无法孤立于世界而存在，北极很多问题本身就是全球问题。除了大气和海水交换外，北极同世界其他地区在产品、信息、资本、人员等方面的交流已经十分活跃，并日益增强，无人能够割断这种联系。北极问题的跨国界和跨区域的特点为中国参与北极事务创造了大量机会！

在可预见的未来，北极治理将继续呈现“条块化”和“碎片化”的方式。未来相关各国可能在北极搜救、海上人命安全、船舶设计、油气开采、渔业捕捞、旅游、环保、生态管理以及武器管制方面达成一系列的条约/制度。无一例外，它们离不开非北极国家的协调。面对快速变化的北极，北极理事会本应发挥对内协调北极国家之间关系，对外沟通北极与非北极国家之间的桥梁作用，但北极理事会却通过出台“三个必须承认”试图强化它作为一个排他性的特殊俱乐部的地位。由于其内在缺陷，“三个必须承认”标准的出台反而削弱了北极理事会的治理功能，导致权威性大打折扣。

当前，北极理事会站在了十字路口。如果北极理事会固执己见，把非北极国家的合理担忧和合法利益弃之一侧，坚持排斥非北极国家参与北极事务，那么相应的，非北极国家也会对北极理事会通过的协议、规章和法规不予理会，拒绝承认其权威性和合法性，甚至针锋相对，转而积极推动在某些领域、某些个案问题上的国际协商，北极理事会有可能逐渐被多种多样的“碎片化”区域和领域治理制度所替代。

从长远看，如果北极理事会长期无力担当起协调北极内外利益相关国的职能，而导致北极纠纷不断、乱象层生，不排除联合国介入的可能。联合国介入北极事务具有天然的合理性：一是覆盖北极事务的绝大多数条约出自联合国的不同职能机构，如《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》均出自联合国之手；二是许多涵盖北极事务的联合国机构如国际海事组织、联合国大陆架界限委员会、环境规划署、国际海底管理局可以为解决北极纠纷和北极合作提供一个更稳定的平台。

上世纪印度和马来西亚等国曾把南极问题多次提交联合国，要求由联合国托管，但当时因为世界主要大国已经成为南极条约协商国家，南极条约贯彻的宗旨和原则因为公正合理性得到了绝大多数国家包括非缔约国的认可，南极条约体系确立了明显的强势地位，印度等国几次冲击均未成功，最终反被《南极条约》“招安”。但如今的北极不同，五个常任理事国中只有美国和俄罗斯两国是北极国家，而且美国还不是《联合国海洋法公约》缔约国，美国的北极利益和北极认知与俄加有明显不同（美国反对两国把北极航道内水化，坚持国际航行自由），其他常任理事国和全部的新兴经济体全部被排斥在北极事务的协商机制之外，他们焉能任由这一局面继续下去？“北极条约”诞生的困难，客观上为联合国的介入消除了障碍。不排除在不久的将来，北极问题被提交到联大议事日程。在第七届北极地区议员会议上，就出现了把该问题提交联合国的声音。看来，不但北极国家面临选择，北极国家同样也要思考何去何从。

“三个必须承认”再次提出了北极与非北极国家之间关系的命题。

毫无疑问，北极国家在北极拥有最大利益和最强话语权，这一点没有任何非北极国家质疑，但北极国家也应该直面现实，承认非北极国家的合法利益关切，对非北极国家参与北极事务持现实的、开放的态度。北极国家在环境保护方面的要求应该基于科学基础之上，兼顾环保和航运的平衡，避免采取极端措施。相应的，非北极国家应理解北极国家的合理担忧，承认北极国家符合国际法准则的主权、主权权利和管辖权。北极国家和非北极国家只有寻找到相互尊重和理解的平衡点，才能建立起和谐关系。



《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。

极地研究学术动态

同济师生赴南极参加科考

研究污染物如何全球传输，不定期发回“南极日记”

来源：【新闻晚报】 发表时间：02/01/2013

日前，同济大学的两名师生前往南极中山站和长城站，执行国家海洋局“南北极环境综合考察与评估专项”课题的现场科学考察，他们将在当地开展为期三个月的度夏科考活动。其中的一位教师还在赴南极科考的途中发回了日记。

参加此次科考的师生是同济大学环境科学与工程学院的孟祥周副教授和2012级研究生郭怡忆，1月18日正式从上海启航，并于1月22日在澳大利亚的霍巴特港口搭载雪龙号科考船前往南极。此前，同济大学环境科学与工程学院王峰博士承担的“南北极环境综合考察与评估专项”课题任务已经正式启动。据悉，这次科考也是自2006年以来同济环境学院参与的第五次极地生态环境考察活动，继南极长城站、北极黄河站之后，同济师生又前往南极中山站设立观测点，并首次搭乘科考船雪龙号对大洋环境质量进行考察。同济环境学院也从而实现了对南北极主要站基的全方位考察。

同济大学环境科学与工程学院副院长李凤亭告诉记者，孟祥周老师主要从事环境污染物生物地球化学循环及生态风险评价方面的研究工作，此次他在中山站的工作是通过主动和被动两种采样方式考察极地生态环境质量，并针对污染物的全球传输模式与途径展开研究。（记者 李征）

夏立平院长为潘敏副教授专著《北极原住民研究》撰写序言

同济大学极地研究中心主任、同济大学政治与国际关系学院院长 夏立平

2012年12月，时事出版社出版了由同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院潘敏副教授撰写的《北极原住民研究》专著。同济大学政治与国际关系学院院长、同济大学极地研究中心主任夏立平教授为该书作序如下：

序言

北极研究随着全球变暖而日益升温，逐渐成为了当今国际政治研究的热点之一。回顾历史，冷战时期北极曾是美苏两个超级大国军事对峙的前线之一。而今天的北极热深刻根植于当代世界两大社会背景中：全球气候变暖和资源短缺。前者造成了北极冰川的大量融化，引发海平面上升等一系列环境问题，同时也为北极资源的开发以及北极航道的开辟提供了便利。世界范围的资源短缺则让曾经被人类视为鸡肋的北极资源变得炙手可热起来。北极地区蕴含丰富的油气储量和多种矿产资源早已成为国际社会的共识。随着气候变暖，北极资源的开发和北极航道的商业化运营都将逐步走向现实。

在此背景下，现实的利益驱使有关国家不断加强对北极问题的重视和北极事务的参与力度。环北极八国近来频频加快染指北极的步伐，例如2007年的俄罗斯北极插旗事件、2011年加拿大北极军演、2012年丹麦任命首位北极大使等等不一而足。与此相应的，当今学界对北极研究的热点也主要集中于对北极地缘政治关系的考察，厘清各国在北极地区的共同利益与矛盾斗争。然而，现在学界却甚少有研究者关注过那些生活在北极地区深受气候变化和各大国利益博弈所扰的原住民族。不同于荒无人烟的南极，北极这片广袤的土地虽然冰雪肆虐，却依然是上百万原住民休养生息的家园。在世界大国对北极资源的分配问题指

《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。

手画脚时,原住民——北极真正的主人——的声音却湮没无闻。对北极这种单方面、粗暴的认知不可避免地会带有偏颇,也会对学界北极研究的客观性形成挑战。

正是带着这种忧虑,我热切地阅读了潘敏《北极原住民研究:以加拿大因纽特民族为中心》的书稿。该书将笔触深入到北极研究的最核心要素:人。对原住民在全球气候变化条件下政治、经济、社会生活变迁的探究构成了该书的中心。对原住民在当代北极治理事务中地位作用的思考则是该书最为独特的研究视野。

对北极原住民社会政治、经济、文化等全方位的考察,让该书可以作为一本人类学方面的民族志来阅读。但是潘敏对于原住民在当代北极事务中独特作用的敏锐捕捉才是该书最有价值之处。可以说,将原住民作为未来北极问题解决的关键钥匙也不失为一种新颖的尝试。当然,这还有待学界的进一步考察研究。

无论如何,潘敏扎实而全面的研究为我们带来了国内第一本系统研究北极原住民的著作,为学界展现了北极事务另一个不同的侧面。

同济大学政治与国际关系学院院长 夏立平

2012年9月30日

夏立平院长等获国家海洋局极地考察办公室优秀论文奖

2012年12月,同济大学政治与国际关系学院院长、同济大学极地研究中心主任夏立平教授的论文《北极环境变化对全球安全和中国国家安全的影响》,同济大学政治与国际关系学院、同济大学极地研究中心副主任潘敏副教授的论文《论南极矿物资源制度面临的挑战》分别获得国家海洋局极地考察办公室优秀论文二等奖,占4篇社科类二等获奖论文的一半;同济大学政治与国际关系学院、同济大学极地研究中心副主任王传兴教授的论文《论北极地区区域性国际制度的非传统安全特性——以北极理事会为例》,同济大学政治与国际关系学院、同济大学极地研究中心副主任潘敏副教授的论文《近年来的加拿大北极政策》分别获得国家海洋局极地考察办公室优秀论文三等奖,占4篇社科类三等获奖论文的一半。此次社科类获奖论文一等奖空缺,同济大学极地研究中心研究人员获奖论文占2012年度国家海洋局极地考察办公室优秀论文奖的一半。

王传兴教授负责申请的项目获“国家海洋局极地考察办公室对外合作支持项目”和挪威南森研究所联合资助

2013年2月6日,国家海洋局极地考察办公室国际处宣布,在申请2013年度“国家海洋局极地考察办公室对外合作支持项目”资助的36个获评审资格的项目中,最终共有15项获得该项目资助,其中包括同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院王传兴教授负责的团队的(中挪合作)《国际合作与北极治理:北极治理机制与北方区的建设》书籍翻译出版项目。这是2013年度“国家海洋局极地考察办公室对外合作支持项目”批准资助的4个社会科学研究项目之一。此外,挪威南森研究所(Fridtjof Nansen Institute)也对此项目提供了资助。参加此项目的成员还包括同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院潘敏副教授,同济大学政治与国际关系学院钟振明副教授,同济大学政治与国际关系学院宋黎磊副教授,同济大学政治与国际关系学院苏平博士,同济大学政治与国际关系学院王丽琴博士。

《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。

夏立平院长参加“各国北极政策比较”研讨会

2012年11月21日上午,同济大学政治与国际关系学院院长、同济大学极地研究中心主任夏立平教授参加了上海国际问题研究院主办的“各国北极政策比较”研讨会,并在会上作了题为《美国北极政策》的发言。

夏立平院长等参加“中挪学者北极问题交流”学术会议

2012年11月21日下午,同济大学政治与国际关系学院院长、同济大学极地研究中心主任夏立平教授,同济大学政治与国际关系学院教授、同济大学极地研究中心副主任王传兴参加了上海国际问题研究院主办的“中挪国学者北极问题交流”学术会议。

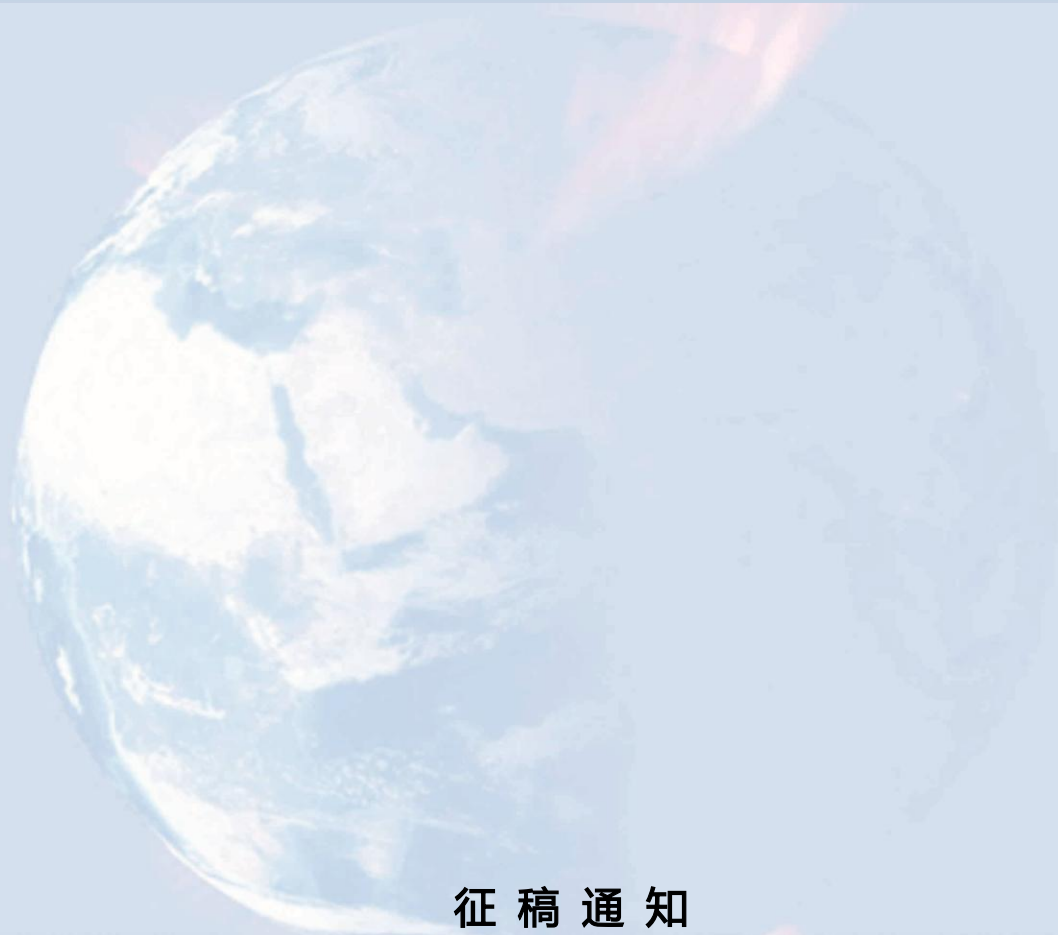
王传兴教授在中国第三届国际政治经济学年会上做有关北极问题的发言

2012年11月10日,同济大学极地研究中心副主任、同济大学政治与国际关系学院王传兴教授在中国第三届国际政治经济学年会“新兴经济体与重大国际问题”专场,作了题为“中俄在北极治理问题上的不同诉求”的专题发言。此次会议由复旦大学、上海外国语大学、中国社会科学院世界经济与政治研究所、中国新兴经济体研究会联合主办。

夏立平院长等参加“极地地缘政治:机遇与挑战”研讨会

2013年1月19日,同济大学政治与国际关系学院院长、同济大学极地研究中心主任夏立平教授,同济大学政治与国际关系学院、同济大学极地研究中心副主任王传兴教授,同济大学政治与国际关系学院、同济大学极地研究中心副主任潘敏副教授参加了由复旦大学国际关系与公共事务学院极地问题研究中心主办的“极地地缘政治:机遇与挑战”研讨会,并分别在会上作了题为“欧盟北极政策及其启示”、“地缘政治视角下的北极航运安全”、以及“北极环境变化对北极原住民经济的影响”的专题发言。

《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。



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 bispr2012@163.com, 并注明作者单位和联系方式。

《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
2、5、8、11月出版
本期出版日期：2013年2月25日
<http://spisr.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话(传真)：021-65984182
E-mail: bispr2012@163.com

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 王传兴
编辑 华奕奕 孙鹤家