

南非参与南极事务的利益关切 与政策选择*

赵宁宁

内容提要 随着经济实力的不断增强,近年来南非对南极政策进行不断调整和优化,包括强化南极活动保障能力建设、谋划制定南极科研战略、开展南极外交、推动南极环境保护等。这种调整和优化是由南非在南极地区的政治、经济、科研和环境等战略利益决定的。但是,面对英、澳等国进一步强化南极事务主导地位的政治现实,以及国内不完善的协调机制和资金掣肘因素的影响,南非的南极政策能否顺利实施面临着很大的不确定性,这些都会使得现阶段南非介入南极事务的力度和程度受到限制。中国作为南极治理利益攸关方,在南极事务中与南非拥有相似的利益诉求,在南极事务中与南非保持密切沟通和交流有助于拓宽双方合作领域,丰富中国与南非全面战略伙伴关系的政治内涵。

关键词 南极地缘政治 南非 南极政策 《南极条约》
中南合作

作者简介 赵宁宁,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员(武汉 430072)。

21世纪以来,南极地区由于独特的自然地理环境和重要的战略地位,已经成为各国科研能力展示、综合国力比拼和国家战略扩展的新前沿,尤其是在气候变化和全球化的影响下,南极治理已然成为当今国际社会关注的非传统安全热点议题。2017年5月23日,第40届南极条约协商会议在中国北京

* 本文系教育部2014年哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)和中国博士后科学基金会2016年特别资助项目“我国在北极治理中的国际话语权提升研究”(2016T90712)的阶段性研究成果。

召开，中国提出保护与开发南极的五点倡议。与会国家代表围绕南极条约体系运行、南极视察、南极旅游、南极生态、环境影响评估、气候变化影响、南极特别保护区和管理区以及未来工作等议题，进行了深入讨论。

南非在南极事务中的利益关切

南非是最早参与南极事务的国家之一。早在两次世界大战期间，南非国内就有外交官员及学者主张对东经0度至东经45度之间的南极大陆声索主权，但由于南非政府在该问题上举棋不定、英国政府态度模棱两可，以及挪威率先于1939年1月正式宣称对西经20度和东经45度之间的广阔大陆拥有主权（被挪威命名为“毛德皇后地”），使得南非失去声索“南极领土”的重要机遇。但在1947年，南非政府宣称对紧邻南大洋的爱德华王子群岛（Prince Edward Islands）拥有主权，并实际控制了该群岛，为其在南极地区的活动奠定了地理优势。^①在1958~1959年间，美国出于拉拢南非、抵制苏联在南半球扩展势力范围的动机，邀请并极力支持南非参加《南极条约》国际谈判会议，使其成为《南极条约》的12个原始缔约国之一。^②随后，南非在1959~1960年期间开展第一次南极科学考察，并在挪威“南极领地”建立了“萨那伊”（SANAE）常年科考站，为其参与南极事务奠定了重要基础。近年来，南非积极参与南极事务，受到政治、经济等多重因素的影响，但增强南非在国际舞台上的影响力、挖掘南极经济机遇、维护国家环境和经济安全等是其主要推动因素。

（一）借助南极事务平台，提升国际影响力和话语权

南非于1994年废除种族隔离制度后，在经济、社会和政治发展方面取得了明显进步。尤其是进入21世纪后，南非经济保持了稳定增速，成为非洲大陆发展较快和最有国际影响力的国家。凭借稳定的经济增势，南非成为世界重要新兴经济体之一。南非经济实力的增强强有力地推动了其发挥全球新兴大国影响力的政治抱负。在外交实践中，南非立足“非洲复兴”，坚持“泛非主义”和“南南团结”，依靠“新兴国家”的整体力量提升在区域和全球事

^① Elizabeth Sidiropoulos and Tom Wheeler, "To the Ends of the Earth: Antarctic, the Antarctic Treaty and South Africa", *Research Report of South African Institute of International Affairs*, No. 23, 2016, pp. 28-29.

^② Klaus J. Dodds, "South Africa and the Antarctic", *Polar Record*, Vol. 32, No. 180, 1996, pp. 25-42.

务中的影响力和话语权。^① 对于南非来说, 积极参与南极事务既是本国外交政策亟待深化的重要领域, 又是推动金砖国家之间纵深合作的重要方向, 更是确保和提升本国国际影响力的重要渠道。

第一, 南非作为《南极条约》原始缔约国之一, 在《南极条约》体系的发展过程中发挥了重要影响力。在 1994 年之前, 南非实行种族隔离制度, 包括联合国在内的众多国际组织中中止了南非的会员资格, 但在南极事务中, 由于美国和英国的有力“维护”, 《南极条约》协商国会议是南非可以参加的少数国际舞台之一。因此, 在冷战期间, 南非倍加重视南极事务, 视南极条约协商国会议是显示本国“国际存在”、发出国际声音的主要舞台。^② 在新南非成立后的一段时期, 由于外交方向和领域的拓展以及外交资源的限制, 南非对南极事务的关注有所下降, 没有发挥与其《南极条约》原始缔约国身份相符的国际影响力。^③

第二, 近年来, 金砖国家俄罗斯、巴西、印度和中国等纷纷通过建立科学考察站、申请建立南极特别保护区 (Antarctic Specially Protected Area) 和特别管理区 (Antarctic Specially Managed Area) 等形式加强在南极地区的“实质性存在”, 其中俄罗斯在 2010 年 10 月 30 日出台《俄罗斯 2020 年前与更长期的南极战略》, 明确俄罗斯在南极地区各领域活动的基本方向, 提出俄罗斯南极政策的总体目标, 包括保持南极作为和平合作的区域、借助南大洋的生物资源增强俄罗斯经济活力和提升俄罗斯的国际威望。^④ 巴西在 2006 年联合波兰、厄瓜多尔和秘鲁在南极阿德默勒尔蒂湾 (Admiralty Bay) 成功申请建立了南极地区第一个特别管理区, 并于 2014 年 5 月发布《巴西 2013 ~ 2020 年间南极科学计划》。该文件建议根据南极地区和南美洲环境的联系确定 5 个科学研究优先领域, 其中强调对影响南美洲尤其是巴西的过程研究。^⑤ 印度更是在 1983 年成为南极条约协商国之后, 在南极事务中“后来者居上”, 其南极科

^① 黄海涛:《南非视野下的全球治理》, 载《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第6期, 第64页。

^② Peder Roberts, Lize Marie and Anrian Howkins, *Antarctic and Humanities*, London: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 127 - 133.

^③ Jane Verbitsky, "South Africa, Antarctic, and the ATS: An Unrealized Foreign Policy Leadership Opportunity", *South African Journal of Political Studies*, Vol. 42, No. 2, 2015, pp. 195 - 218.

^④ V. V. Lukin, "Russia's Current Antarctic Policy", *The Polar Journal*, Vol. 4, 2014, p. 209.

^⑤ "Antarctic Science for Brazil: An Action Plan for the 2013 - 2022 Period", <http://www.ufrgs.br/incterciosfera/arquivos/BrazilianActionPlanEnglish.pdf>, 2016 - 12 - 25.

研成果彰明较著，在南极国际治理中发挥了具有一定可见度的国际影响。^①

因此，推动金砖国家之间在南极事务中的合作，既有助于丰富和拓展新兴经济体之间的合作领域，又有助于南非借助金砖国家平台参与南极事务，提升本国的国际影响力。

表1 南极五大“门户城市”基本情况

阿根廷乌斯怀亚	常住人口 6.76 万人，被视为地球最南端的城市；国际社会前往南极旅游的 90% 的游客选择乌斯怀亚作为旅游起点；阿根廷南极科学考察的大本营，但尚未成为国际社会南极科考的后勤保障基地。
新西兰基督城	常住人口 36 万人，是美国、意大利和韩国开展南极科考的后勤保障基地；1992 年建立了国际南极中心，提供有关南极日常生活和历史的多媒体视听资料；尚未成为国际南极旅游界开展南极旅游的起点。
智利蓬塔阿雷纳斯	常住人口 12.5 万人，是距离南极半岛最近的门户城市；目前有 20 多个国家选择蓬塔阿雷纳斯作为南极科考的后勤保障基地。
澳大利亚霍巴特	常住人口 22.5 万人，在 5 个南极门户城市中基础设施建设最为完善，是中国和法国开展南极科考的后勤中转站，是南极文化历史旅游的重要目的地。
南非开普敦	常住人口 375 万人，是距离南极大陆最远的门户城市，是比利时、俄罗斯、德国、挪威等欧洲国家开展南极科考的重要后勤保障基地，也是欧洲国家民众前往南极旅游的重要中转中心。

资料来源：“Five Cities that Could Change the Future of Antarctic”，see: <http://theconversation.com/five-cities-that-could-change-the-future-of-antarctica-66259>, 2016-10-05.

（二）挖掘南极经济机遇，推动科技创新及相关产业发展

目前，南非深化南极事务参与也包含着经济利益的考量。第一，南非希望把立法首都开普敦打造成通往南极的“新门户”，为南极科考和南极旅游提供运输和通信服务。开普敦与澳大利亚霍巴特（Hobart）、新西兰基督城（Christchurch）、智利蓬塔阿雷纳斯（Punta Arenas）、阿根廷乌斯怀亚（Ushuaia）并称南极五大“门户城市”。与其他 4 个城市相比，开普敦虽然距离南极大陆最远，却是挪威、比利时、德国、俄罗斯等欧洲国家南极科考保

^① 郑英琴：《体系融入模式 - 印度参与南极国际治理的路径及启示》，载《国际关系研究》2016 年第 5 期，第 113 页。

障基地的优先选择（参见表1）。^①同时，南极独特的自然环境已经成为当今世界著名的旅游目的地之一，旅游业已经成为当前南极大陆最富商业性的行业，其中南极半岛和周围岛屿如南设得兰群岛（South Shetland Islands）成了游客首选地。^②自20世纪50年代末美国人首次开展南极商业旅游以来，目前除了美国、俄罗斯、新西兰及澳大利亚等南极旅游大国，还有南美的智利、阿根廷以及亚洲的日本等，均在南极开展了南极旅游项目。^③2009年9月，开普敦等5个“门户城市”的政府代表在智利签署《南大洋门户城市合作协定》，力图在南极科考、旅游、教育、后勤保障和商业机会开发等方面展开合作，共同维护南极生态环境和挖掘南极经济机遇。^④

第二，南非希冀借助南极科考，推动科技创新并带动相关产业的发展。南极科学考察与研究既是一国参与南极事务的“敲门砖”，也是一国科技水平和综合国力的重要体现，更是一国实现科技创新、带动国内相关高新技术产业发展的抓手。当前，国际社会众多国家在进行南极科考的同时，也在探索相关技术产业的开发研究。譬如，作为南极事务头号强国，美国既把南极科学考察与研究视为加强在南极地区“积极而有影响存在”的主要工具，又将其作为挖掘南极军事价值、评估南极资源潜力与分布的主要路径。当前，整合科技创新政策和产业发展政策是南非政府的重要政策目标。早在1996年，南非就在《科学技术白皮书》中提出了建设国家创新体系的目标。2002年7月，南非颁布《国家研究和开发战略》，对南非国家的创新体系具有里程碑意义，其核心目标是加速经济发展，在可持续基础上创造财富，改善人民生活质量。^⑤南非科技创新计划的目标是加强在具有战略意义和新兴技术领域的新技术研发，并通过政府的政策支持加强知识产权保护，促进新技术成果市场化。^⑥由此，南非将南极科考视作南非实现科技创新和产业发展相互融合的重

① “Juan Francisco Salazar: Five Cities that Could Change the Future of Antarctic”, <http://theconversation.com/five-cities-that-could-change-the-future-of-antarctica-66259>, 2016-12-30.

② Klaus Dodds, “Governing Antarctic: Contemporary Challenges and the Enduring Legacy of the 1959 Antarctic Treaty”, *Global Policy*, Vol. 1, No. 1, 2010, p. 113.

③ 周超：《南极旅游去还是不去》，载《中国海洋报》2014年1月29日。

④ Mark Boekstein, “Cape Town as Africa’s Gateway for Tourism to Antarctic: Development Potential and Need for Regulation”, *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, Vol. 3, No. 2, 2014, p. 1-8.

⑤ 《南非：坚持立法先行实施创新驱动》，载人民网：<http://ip.people.com.cn/n/2015/0701/c136655-27237213.html>, 2015-07-01。

⑥ 杜华斌：《南非：加大投资健全科技创新体制》，载《科技日报》2016年6月4日。

要平台、提升南非科技创新水平和相关经济产业竞争力的重要依托。此外,南极科学研究的国际合作是南极条约体系的重要支柱,南非积极参与南极事务,可以借助南极条约体系规则,加强与其他国家及相关国际组织在科研领域的国际合作,共享南极观测资料和研究成果,进而服务于本国国家利益的实现。

(三) 保护南极生态环境, 维护国家环境 and 经济安全

南极环境问题的形成有自然和人为两种因素。自然因素如全球气候变暖,生活在温带或亚热带生物可能会在南极地区生长繁殖,这必然会引起南极地区生态系统的变迁,从而带来一些新的环境问题;人为因素是指人类活动给南极生态环境带来的影响,^①尤其是南极生态环境的独特性同样包含着脆弱性和不可逆性,面对人类活动所造成的破坏,南极生态环境的抵抗力和自我修复能力都十分有限。正如国际南极事务知名学者多纳德·罗斯威尔(Donald R. Rothwell)所言:“南极地区曾经经历了大规模的鲸鱼、磷虾、海豹等生物资源捕捞以及矿产资源的勘探,虽然这些资源勘探和开发活动目前都已受到限制,但科考、旅游和航运等活动仍然会给南极地区脆弱的生态环境带来危害,尤其是气候变化给南极环境安全带来了巨大影响,才使得南极地区受到国际社会的关注”。^②

南非位于非洲大陆最南端,西濒大西洋,东临印度洋,海岸线全长3 000公里。这种地理位置的临近性使其更加容易遭受全球气候变化和南极生态环境变化的不利影响。由于南大洋气候变化对整个南半球甚至全球气候变化都有决定性影响,因此早在20世纪初南非就在亚南极地区(Subantarctic Area)的戈夫岛(Gough Island)建立了气象观察站,试图了解南大洋气象条件变化对南非农业发展的影响。^③南非外交部在1966年南极政策文件中,把“获取南极地区气象数据”和国家战略安全、商业利益和空中交通航线视为南非在南极地区国家利益的4个方面。^④当前,作为一个深受全球气候变化影响的国

① 潘敏:《国际政治中的南极:大国南极政策研究》,上海交通大学出版社,2015年版,第142页。

② Donald R. Rothwell, Karen N. Scott and Alan D. Hemmings, *Antarctic Security in the Twenty-first Century: Legal and Policy Perspectives*, London and New York: Routledge, 2012, pp. 13-15.

③ Jan Glazewski, “South Africa and the Southern Polar Region: A Reflection on the Past, the Present, and Future Prospects”, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 20, 2009, p. 100.

④ Jane Verbitsky, “South Africa, Antarctic, and the ATS: An Unrealized Foreign Policy Leadership Opportunity”, *South African Journal of Political Studies*, Vol. 42, No. 2, 2015, pp. 200.

家，南非对气候变化的关注和应对已经被提升到国家安全的高度。南非早在2004年就出台了《南非应对气候变化的国家战略》，并于2010年和2011年相继颁布《国家应对气候变化绿皮书》和《国家应对气候变化白皮书》。其中《国家应对气候变化白皮书》提出，南非应对气候变化的两个具体目标是：“确保南非在经济、社会和环境上能够有效应对气候变化并应对紧急情况”；“为世界减少温室气体排放做出应有的贡献”，并从适应和减缓两方面具体规划了应对气候变化的政策措施和路径。^①

因此，保护南极地区生态环境平衡和环境稳定，不仅事关全人类的生存和发展，也关乎南非的环境安全甚至经济安全。从国家安全的视角重视南极环境保护，未雨绸缪，是南非政府积极参与南极事务的重要利益关切。

南非参与南极事务的政策选择

南非在南极事务参与进程中，结合本国对南极地区国家利益的认知、自身综合实力以及南极事务参与历史，主要采取了以下政策和举措，以保障和拓展本国在南极地区的国家利益。

（一）结合国家政策需求，谋划南极科研战略

南极以其独特的地理位置、自然环境和生物资源成为众多科学研究不可多得的平台。以南极为平台开展的相关研究包括动植物研究、地壳变动、气候变化和宇宙观察研究等。这些研究对于探索地球的未来、现在和过去，帮助人类理解和应对当前所面临的各种全球性挑战具有重要意义，^② 并且南极地区是世界上少有的科学活动占主导的地区，科研成果能与各国的政策制定和政治倡议相关联。^③ 在当前南极治理进程中，科研能力的高低在很大程度上决定了一国南极权益能否得以实现以及实现的程度，从而造成“权益与能力挂钩”的事实。^④ 加强南极科学考察和研究及夯实南极知识储备，既有助于强化

^① “South African Government: National Climate Change Response White Paper”, <http://www.gov.za/documents/national-climate-change-response-white-paper>, 2016-12-26.

^② 丁煌：《极地国家政策研究报告（2012-2013）》，科学出版社，2013年版，第77页。

^③ John R. Dundeney and David Walton, “Leadership in Politics and Science within the Antarctic Treaty”, *Polar Research*, Vol. 31, 2012, p. 123.

^④ 郑英琴：《美国主导全球公域的路径及合法性来源——以南极为例》，载《美国问题研究》2014年第2期，第147页。

南非国内对南极的认知并促进相关政策的制定,又有助于南非开展南极外交和推进南极国际合作。

2015年5月,南非科技部在与环境事务部协商、听取南非科研专家的意见、结合国际海洋与南极研究趋势的基础上,向南非国会科学与技术专门委员会(Portfolio Committee on Science and Technology)提交了《南非海洋与南极研究战略》(Marine and Antarctic Research Strategy),供其审议。《南非海洋与南极研究战略》旨在“建立国家范围的海洋与南极科学研究体系,推动人才培养、科技创新和经济增长,提升南非国际影响力”。该战略文件指出,南非海洋与南极研究的具体目标是:“完善海洋与南极研究管理体系;为海洋与南极研究提供可持续性的资源保障;强化海洋与南极研究人才资源储备;发展海洋经济,改善南非人民生活质量;提升国民对海洋和南极研究的认知度和认可度;实现科技创新带动国内就业率”。《南非海洋与南极研究战略》分为两部分独立内容,即《南非海洋研究战略》和《南非南极研究战略》,其中《南非南极研究战略》聚焦于4个领域:地球系统科学(包括地球空间学、海洋洋流学、气候变化与南极地区的相互关联)、南极生物科学(包括气候变化影响下的生物学、南极生物多样性研究、生物技术研发)、南极人力资本储备(包括地缘政治学科、国际法学科、国际公共政策学科、人类史学科)和技术创新(南极科考技术和装备研发)。战略文件指出,为保障该战略的有效执行,南非科技部将与环境事务部、农业林业渔业部联合成立执行委员会,确保战略执行获取足够的资金支持,并组成专家咨询委员会提供技术指导。^①

(二) 立足南极事业可持续发展的需要,加强南极活动保障能力建设

南极地区自然环境险恶,开展高频次和高质量的科学考察和研究需要依托稳固且有成效的南极活动保障能力。南极活动保障是指南极后勤、作业、物流等方面的支持,以及相关的业务能力建设。这是一国在南极实质性存在的物质基础和硬件指标,也是一国提升南极影响力的根基所在。^② 第一,在2004~2015年间,南非政府不断加强对南极科研的资金支持,为持续开展南极科学调查与研究提供了重要经费保障,也为其提升南极科研能力奠定了重

^① “Department of Science and Technology, Marine and Antarctic Research Strategy: Department of Science and Technology Briefing”, <https://pmg.org.za/committee-meeting/20904>, 2016-12-30.

^② 郑英琴:《体系融入模式——印度参与南极国际治理的路径及启示》,载《国际关系研究》2016年第5期,第113页。

要支撑（参见表 2）。

表 2 2004 ~ 2015 年间南非南极科研经费 （单位：南非兰特）

年份	资金投入	增幅
2004	3 767 324	
2005	6 213 943	65%
2006	6 991 782	13%
2007	10 056 938	44%
2008	14 390 211	43%
2009	16 679 351	16%
2010	17 964 624	8%
2011	12 827 400	-29%
2012	14 997 747	17%
2013	9 596 701	-36%
2014	13 908 736	45%
2015	21 919 394	58%

资料来源：Elizabeth Sidiropoulos and Tom Wheeler, “To the Ends of the Earth: Antarctic, the Antarctic Treaty and South Africa”, *Research Report of South African Institute of International Affairs*, No. 23, 2016, p. 35.

第二，南非 1997 年在南极大陆重建“萨那伊”常年科考站，并在爱德华王子群岛的马里恩岛（Marion Island）和戈夫岛建立了两个南极科考基地。2014 年 5 月，南非环境事务部出资 13 亿兰特订购的新型南极科学考察船“厄加勒斯 2 号”（Agulhas II）正式服役，代替已经运行 33 年的“厄加勒斯号”考察船。“厄加勒斯 2 号”在设计理念上定位为“多用途”，既可以为南非南极科考站提供后勤保障，又可以在南大洋承担海洋科学调查与研究。① 该船配备了 8 个固定的集装箱实验室和 6 个可移动集装箱实验室，便利科研人员在南大洋开展水文调查、生物多样性、海洋地质学、气候变化研究等领域的科学考察，被誉为“南大洋海洋科学发展的重要一步”。②

① “Department of Environmental Affairs: Antarctic and Southern Oceans Islands”, https://www.environment.gov.za/projectsprogrammes/antarctica_southern_oceans_islands, 2016-12-30.

② Anne M. Treasure, Coleen L. Moloney, “South African Research in the Southern Ocean: New Opportunities but Serious Challenges”, *South African Journal of Science*, Vol. 109, No. 3, 2013, p. 1.

第三, 强化南极研究人才储备能力建设。近年来, 南非相继实施了“优秀中心计划”、“研究首席计划”和系列人才培养计划, 南极研究领域的人才培养和储备是这些计划的重要组成部分。其中, “优秀中心计划”主要是资助本国科研群体的研发活动。通过跨学科、跨机构的大规模联合研究, 致力于占领世界科技前沿, 同时在战略领域培养高质量人才, 解决科学、工程和技术人力资源供不应求的问题。^① 目前, 南非已经成立 15 个“优秀中心”, 其中南极环境变化和生物多样性是开普敦大学生物多样性优秀中心的重要研究方向。^② “研究首席计划”旨在从 2006 年起, 在 15 年内每年向每位首席科学家资助 300 万兰特, 总额高达 2.25 亿兰特。^③ 该计划将依据 2002 年《国家研究与开发战略》, 在具有地理优势的南极研究、海洋生物科学、生物多样性等优势科学领域设立 5 个席位, 以保持这些领域在世界科技中的比较优势, 在全球气候变化科学、生物经济、空间科技等国家重点研究领域设立 16 个席位, 以应对知识经济社会面临的挑战等。^④

(三) 积极开展南极外交, 推动南极事务合作

合作是中等国家参与解决全球多边治理问题的主要出发点。^⑤ 相对于大国而言, 南非等中等国家对于外部环境的变化较为敏感, 开展国际合作, 参与各种有利于自身利益的双边或多边外交进程是中等国家的国际行为偏好。南非作为南极条约协商国会议、南极海洋生物资源养护委员会、南极研究科学委员会、国际海事组织等多边平台的成员国, 为其借助南极多边制度平台开展南极外交、提升国际影响力提供了身份便利。

在双边外交领域, 南非与英国、挪威、俄罗斯、澳大利亚、日本等国在南极后勤保障和科研合作方面建立了紧密的合作关系。在多边外交舞台, 南非注重在“巴西-印度-南非三国对话论坛”和金砖国家机制框架下推动南极事务合作。2009 年 8 月, 南非、印度和巴西在“三国对话论坛”框架下召

① 杜华斌:《南非:加大投资健全科技创新体制》,载《科技日报》2016年6月4日。

② “National Research Foundation Centers of Excellence”, <http://www.nrf.ac.za/division/rcce/instruments/centre-of-excellence>, 2016-12-30。

③ 谢成锁、安建基:《南非国家创新体系建设的新进展》,载《全球科技经济瞭望》2010年第7期,第24页。

④ 《南非面向世界遴选 62 位科研领军人才》,载中华人民共和国科技部网站:http://www.most.gov.cn/gnwkjdt/201108/t20110810_88966.htm, 2011-08-10。

⑤ 魏光启:《中等国家与全球多边治理》,载《太平洋学报》2010年第12期,第41页。

开了南极科研工作研讨会。三国官员及学者就南极研究的科学技术和后勤保障供应问题以及三国南极合作的长期目标进行了研讨。同时，三国在南极条约协商国会议舞台上密切磋商和交流，推动三国联合南极科学考察项目的制定和实施，并联合提出行使《南极条约》赋予的视察权。^① 在金砖国家机制下，在2016年5月召开的第四届金砖国家科技创新部长级会议上，金砖五国决定成立科技创新资金资助方工作组，签署了《金砖国家科技创新框架计划》和《实施方案》，决定在该框架下联合征集多边研发项目，其中南非国家研究基金会（National Research Foundation）则倡议推动海洋与极地科学技术联合研发项目。^②

另外，在南极治理权力扩散的背景下，国际非政府组织已然成为参与南极治理的重要一方，它们推动和平、科学、环境保护等南极价值并促成价值的内化，起到了实质性的保护南极环境的作用。^③ 在实践中，南非注重与国际极地基金会（International Polar Foundation）、南极与南大洋联盟（Antarctic and Southern Ocean Coalition）、南极海洋联盟（Antarctic Ocean Alliance）等国际非政府组织开展南极合作。2013年10月，南非与国际极地基金会达成“历史性”合作协议。根据协议，双方将在南极后勤保障、信息获取、教育项目、科技研发、学者交流、国际学术论坛举办等方面相互给予支持，同时双方将在开普敦建立“南极气候变化观测网络”，提升国际社会对气候变化的认知水平和应对能力。^④

（四）注重南极环境保护，提升南极政策的道义支撑

维护南极地区较为原始的生态环境、避免使之受到各类资源开发和其他人类活动的破坏，是《南极条约》各缔约国的共识。1989年，在法国和澳大利亚拒绝签署《南极矿产资源活动管理公约》后，《南极条约》缔约国谈判签署了旨在全面保护南极环境的《关于环境保护的南极条约议定书》。此后，南极环境保护逐渐成为南极国际治理最为重要的议题。环境生态已经成为南

① 张新生：《巴西积极开展南极科研国际合作》，载《科技日报》2009年8月13日。

② 《科技部国际合作司关于推动金砖国家框架下科技创新合作的通知》，载中华人民共和国科技部网站：http://www.most.gov.cn/tztg/201605/t20160527_125839.htm，2015-05-27。

③ 王婉璐：《南极治理中的权力扩散》，载《国际论坛》2016年第4期，第17页。

④ “International Polar Foundation Strikes Historic Deal with South Africa’s Antarctic Programme”，http://www.polarfoundation.org/news_press/press_release/ipf_strikes_historic_deal_with_south_africas_antarctic_programme，2013-10-24。

极地地缘政治发展新的主要驱动力。^① 对于南非而言,积极推动南极环境保护,既是维护国家环境安全利益的重要保障,又可以彰显南非南极政策的国际道义要义。

早在20世纪80年代,在《南极矿产资源活动管理公约》磋商期间,南非就基于环境安全的考虑,反对在南极大陆进行矿产资源勘探与开发。南非谈判代表就曾“忧虑”作为南半球国家,南极大陆矿产资源开发活动会对南非海域环境造成灾难性影响。^② 1996年,为确保《南极条约》、《关于环境保护的南极条约议定书》和《南极海豹保护公约》得到南非国民有效遵守和执行,南非国会通过了《南极条约法案》。该法案赋予南非环境事务部长在“南非公民的行为引起南极地区生态环境遭受破坏以及遭受破坏风险之际”行使执法权,同时赋予环境事务部制定相关行政规章,以契合南非所承担的保护南极生态环境的国际义务。^③ 为实施《南非海洋保护区扩展战略》,2013年4月,南非环境事务部宣布在亚南极地区的爱德华王子群岛及周围海域设立海洋保护区。该保护区旨在维护爱德华王子群岛及附近海域的生物多样性,并为国际社会探究气候变化对南大洋的影响提供“参考点”。^④ 同时,南非是南极生物资源养护委员会较为“活跃”的成员,南非通过向委员会提供南大洋科学调查资料和数据等方式,推动委员会在南大洋非法捕鱼活动、公海保护区建设等领域“建章立制”。

(五) 强化南极宣传和教育,培育国民南极意识

强化有关南极的宣传和教育提升国民南极意识,保障南极研究人才储备能力建设,受到南非政府的高度重视。2015年出台的《南非海洋与南极研究战略》的一个重要目标便是通过加强南极宣传和教育,提升南非国民对南极研究的支持度和认可度。为实施和推进南极教育,南非政府注重推进南极遗产收集和保护,期望借此提升国民南极意识。在南非参与南极事务的60年历

① 陈玉刚、周超、秦倩:《批判地缘政治学与南极地缘政治的发展》,载《世界经济与政治》2012年第10期,第127页。

② Lize-Marie van der Watt, “Return to Gondwanaland: South Africa, Antarctic, Minerals and Apartheid”, *The Polar Journal*, Vol. 3, No. 1, 2013, pp. 72-93.

③ Jan Glazewski, “South Africa and the Southern Polar Region: A Reflection on the Past, the Present, and Future Prospects”, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 20, 2009, p. 120.

④ “Department of Environmental Affairs: Prince Edward Islands Declared a Marine Protected”, https://www.environment.gov.za/mediarelease/princeedwardislands_declaredmarineprotectedarea, 2016-12-27.

程中,南非科学家在南极大陆、南大洋和亚南极地区从事了大量生物学、地质学和气象学的研究。这些研究纪录分散在南非国家和地方档案馆、个人日记当中。为此,南非科技部、国家研究基金会、开普敦大学等联合在2008~2012年期间实施了“南极遗产保护项目”,整理、鉴定、归档和数字化这些宝贵的科学记录,其中包括3000余张地图、图纸、照片以及口述历史访谈等。开普敦大学环境史学家兰斯·斯特尔特(Lance Sittert)指出,“南极遗产保护项目”的实施有助于改变国民对南极事务的“狭隘”认识,有利于南非高校及科研机构高效地获取相关信息。^①2016年12月,南非环境事务部向国会提请设立“南极中心”(the Antarctic Center),以便于南非国民从中可以更直观地了解和认知南极,促进国民的南极意识提升教育(Awareness-raising Education)。^②

另外,为激发年轻一代对南极科学研究的强烈兴趣,加强南极海域生态环境的认知,南非科技部、国家研究委员会以及开普敦大学联合参与了国际“环南极航行探险”(Antarctic Circum Navigation Expedition)活动。该活动在2016年12月20日正式启动,参与该活动的南非、瑞士、德国、俄罗斯、法国、澳大利亚等30多个国家的科研人员乘坐俄罗斯“凯什尼科夫院士号”(Akademik Treshnikov)极地考察船从南非开普敦出发,经过澳大利亚霍巴特港和智利蓬塔阿雷纳斯港,于2017年3月18日返回开普敦,主要开展气象学、海洋学、生物学、冰川学等领域的20余个研究项目。^③

南非参与南极事务的制约因素

南非政府结合自身在南极地区的利益关切,采取一系列政策积极介入南极事务,取得了积极的效果,但在实践中,南非深度介入南极事务受到国内外多重因素的制约。

^① “South Africa: Antarctic Legacy Project Takes Shape”, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=2011082718161724>, 2011-08-27.

^② “Parliament of South Africa: Antarctic and Extended Continental Shelf”, <https://pmg.org.za/committee-meeting/23606>, 2016-12-05.

^③ Issufo Halo and Rosemary Dorrington, “South Africa in the Antarctic Circumnavigation Expedition: A Multi-institutional and Interdisciplinary Scientific Project”, *South African Journal of Science*, Vol. 112, No. 9, 2016, pp. 1-4.

(一) 国内因素

在国内层面,一方面,南非南极事务管理和协调机制不完善,已经成为南非强化南极科考、深度参与南极治理的重要障碍。南极事务涉及外交、科考和后勤保障等多个领域,在南非国内涉及外交部、环境事务部、科技部等多个部门,在这种情况下,各部门之间的协调便成为参与南极事务的重中之重。目前,南非国际关系和合作部负责参加南极条约协商国会议,科技部负责南极科学考察和开展南极科考国际合作事宜,国家研究基金会为南极科研提供资金资助,环境事务部和劳工部则负责南极科考的后勤保障,包括南极科学考察站的修建和维护工作,南非海军和空军则为科研人员前往南大陆和南大洋开展科学调查等提供舰船、飞机、医疗等保障工作。但在实践中,科技部和环境事务部在南极科考中存在职责重合和竞争,致使“厄加勒斯2号”考察船更多承担了南极科考站后勤保障的工作,使得科技部无法“支配”该船只承担南大洋海洋科考的工作。根据环境事务部年度计划,在2012~2013年期间,“厄加勒斯”考察船为南大陆科考站提供后勤保障的天数是154天,其他时间更多停泊在港口维修,即使“厄加勒斯2号”考察船正式服役后,这一年度计划也没有改变,与德国、澳大利亚和英国等国存在明显差距,其中德国南极科考船全年90%的时间可以提供给科考人员从事南大洋科考,而澳大利亚“极光号”(Aurora)考察船每年可以提供7个月的海洋考察行程。^①2016年12月,南非环境事务部在国会环境事务特别委员会举行的咨询会上指出,“南非迄今没有出台综合性的国家南极战略文件,南极事务分散在环境事务部、科技部、劳工部、国家研究基金会、海军等部门,这已经制约了南非南极科考计划的实施,使得南非南极事务参与并未取得预期的目标。鉴此,环境保护部提请国会审议成立非洲极地研究所(African Polar Institute),以理顺南非南极科考的部门职责”。^②

另一方面,近年南非经济形势的下行对南极科研计划能否顺利实施增加了不确定性。各国南极科研能力以国家南极科考经费投入为主要支撑。南非政府一直是南极研究和开发计划的主要资助者。2015年《南非海洋与南极研

^① Anne M. Treasure, Coleen L. Moloney, "South African Research in the Southern Ocean: New Opportunities but Serious Challenges", *South African Journal of Science*, Vol. 109, No. 3, 2013, p. 2.

^② "Parliament of South Africa: Antarctic and Extended Continental Shelf", <https://pmg.org.za/committee-meeting/23606>, 2016-12-05.

究战略》虽然制定了详细的南极科考计划和目标，但并没有制定具体的资金资助计划。从2014年以来，南非经济增速明显放缓，南非南极科学计划能否顺利得到足够资金资助，已经在南非科考界引起忧虑。

（二）国际因素

在国际层面，南非深度介入南极事务面临着南极传统大国夯实南极事务主导者地位的压力。南极事务的参与国家具有不同的身份，这些国家从权限上可以分为缔约国和协商国。根据《南极条约》的相关规定，所谓协商国是在南极开展了实质性科研活动（以建立科考站为主要衡量标准），有权派代表参与南极条约协商会议的缔约国，并拥有会议表决权（目前共有29个南极条约协商国，参见表3）。由此可见，具有不同身份的国家，在南极事务中的参与权是不同，这就决定了这些国家在南极事务中话语权和影响力的大小与强弱。在南极条约体系发展过程中，澳大利亚、英国、新西兰等12个原始缔约国掌控着主要的话语权，而其中又以澳大利亚等7个领土声索国和美、俄两国为核心，这9个国家构成了南极条约体系中的“核心权力集团”（Hegemonic Bloc），它们决定了体系内部的政策制定和制度发展。^①

表3 《南极条约》29个协商国

29个协商国	12个原始缔约国	7个领土声索国家	澳大利亚、新西兰、阿根廷、智利、英国、法国、挪威
		5个非领土声索国家	美国、俄罗斯、日本、比利时、南非
	17个新入协商国	波兰（1977年）、德国（1981年）、巴西（1983年）、印度（1983年）、中国（1985年）、乌拉圭（1985年）、意大利（1987年）、西班牙（1988年）、瑞典（1988年）、秘鲁（1989年）、保加利亚（1998年）、芬兰（1989年）、韩国（1989年）、荷兰（1990年）、厄瓜多尔（1990年）、乌克兰（2004年）、捷克（2014年）	

资料来源：《南极条约》秘书处网站：http://www.ats.aq/devAS/devAS_parties.aspx?lang=e，2016-12-12。

南非虽然是《南极条约》的12个原始缔约国之一，但也是这些国家中在南极事务上影响力和话语权最弱的国家，这可以从向南极条约协商国会议提交会议文件的数量和设立特别保护区的数量中看出。向南极条约协商国会议

^① Tim Stephens and David L. Vanderzwaag, *Polar Governance in an Era of Environmental Change*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014, pp. 89-95.

提交文件,是衡量一国在南极治理规则制定中影响力的重要指标。据统计,提交第22届至第31届南极条约协商国会议的文件总量中,南非是12个原始缔约国当中排名最为靠后的国家,而澳大利亚、英国和新西兰提交文件数量的比例则分别高达8.7%、7.6%和7.1%。^①单独设立和合作设立南极特别保护区,是对一个国家认知和了解南极程度的衡量和检验,也是该国南极科考成就的展示,更是当前加强在南极地区“实质性存在”的主要政策工具。^②目前,在《南极条约》原始缔约国当中,唯有南非和比利时没有在南极大陆申请设立特别保护区,从一个侧面反映了南非在南极事务上的薄弱影响力(参见表4)。

表4 各国在南极设立的特别保护区现状

类型1	国家	个数	国家	个数	类型2	
单独设立	美国	15	波兰	2	合作设立	中国与澳大利亚: 1
	英国	13	俄罗斯	1		中国与澳大利亚、印度、俄罗斯: 1
	新西兰	12	中国	1		阿根廷与智利: 1
	澳大利亚	10	日本	1		美国与意大利: 1
	智利	6	挪威	1		英国与智利: 1
	阿根廷	2	印度	1		
	法国	2	韩国	1		
	意大利	2				

资料来源:《南极条约》秘书处网站: http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e, 2016-12-12。

近年来,英国、挪威、澳大利亚等南极治理“核心权力集团”成员相继颁布了有关南极的战略文件,以期进一步增强对南极事务的管控力度,夯实南极事务的主导者地位。2009年3月,英国外交部公布《英属南极领地战略文件》,提出通过“保持英国在南极地区的实质性存在,保障英属南极领地的安全、强化公民南极主权意识、保护南极生态环境、完善南极领地的法律和行政管理,以及保持南极领地良好的财政状况”,最终实现“英属南极领地的安全和善

^① 凌晓良、朱建钢、陈丹红等:《透过南极条约协商会议文件和议案看南极事务》,载《中国软科学》2009年第2期,第290~297页。

^② 吴依林:《环境保护与南极的“软存在”》,载《海洋开发与管理》2006年第26期,第43~45页。

治”。^① 挪威作为南极领土“声索国”，是世界上唯一真正的“两极”国家，于2015年6月颁布《挪威在南极地区的利益和政策白皮书》，向国际社会系统阐述了挪威在南极治理中的利益关切和政策优先方向。这是挪威1959年缔结《南极条约》之后制定的第一份综合性南极政策文件，展现出其深度参与南极事务的政治雄心。^② 2016年4月28日，澳大利亚公布了最新战略文件《澳大利亚南极战略及未来20年行动计划》，明确地向国际社会阐释了澳大利亚在南极地区的利益关切和战略目标：竭力避免南极地区成为地缘政治竞争的焦点区域；维护澳大利亚“南极领土”的主权及临近海域的主权权利；支持和确保南极条约体系的有效性及其权威性；开展世界一流的南极科学考察；挖掘南极大陆及南大洋的经济机遇等。^③ 在这种国际背景下，南非能否摆脱南极治理“建章立制”进程中的“边缘者”身份，依然存在较大的不确定性。

余 论

近年来，在全球气候变化和全球化的影响下，南极地区作为自然资源的新产地、全球治理的新焦点和大国发展的新前沿，受到众多国际社会成员的关注。中国国家海洋局极地考察办公室副主任吴军在接受新华社记者专访时指出，“综合各国南极考察的‘硬实力’和‘软实力’来评判，目前在南极考察的国家可被划分为三类集团，其中美国是第一集团；英国、德国、澳大利亚、俄罗斯、法国、意大利和日本等为第二集团；包括中国在内的广大发展中国家及其余一些国家则属于第三集团”。^④ 南非虽然具有《南极条约》原始缔约国的身份优势和南极“门户国家”的地理便利，但在南极科考实力、南极治理制度供给能力等方面，与美、英、澳等国家存在较大差距，处于南极事务中的“第三集团”。当前，随着自身综合国力的不断提升，南非立足国家发展和政策需

^① 鲍文涵：《英国的南极参与：过程、目标与战略》，载《世界经济与政治论坛》2016年第2期，第72~77页。

^② Leif Christian Jensen, “From the High North to the Low South: Bipolar Norway’s Antarctic Strategy”, *The Polar Journal*, Vol. 6, 2016, p. 16.

^③ “Australian Antarctic Strategy and 20 Year Action Plan”, <http://www.antarctica.gov.au/about-us/antarctic-strategy-and-action-plan>, 2016-04-28.

^④ 《国家海洋局极地办介绍各国南极考察活动进展》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/tech/2009-10/14/content_12232450.htm, 2009-10-14.

求,逐步强化南极科考能力建设、开展南极外交和推动南极环境保护等,有效提升了南非在南极事务中的“可见度”。但面对较为稳固的南极地缘政治格局和美、英、澳等国进一步夯实南极事务主导者地位的现实,南非提升南极治理“建章立制”影响力的政治抱负,在未来较长一段时期面临着诸多不确定性,这使南非提升南极事务国际话语权尤其是制度性话语权的努力受到很大限制。

南非积极谋划参与南极事务为中、南两国开拓了广阔的南极合作空间。南极地区攸关我国外交和海洋事业发展的大局,逐渐成为中国国家利益拓展的一个新空间。中国自20世纪70年代提出了“查清中国海、进军三大洋、登上南极洲”的宏伟目标,并于1984年组建了首个国家南极考察队。30多年来,中国已经成功开展了32次南极考察,并在南极大陆建立了长城站、中山站、昆仑站和泰山站4个科学考察站,有效增强了中国在南极地区的实质性存在。2015年7月1日颁布的《中华人民共和国国家安全法》把极地问题提升到国家安全的高度,其中第32条规定:“国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护中国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全”。^①2016年3月16日,第十二届全国人大四次会议表决通过的《关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确指出中国要“积极参与网络、深海、极地、空天等领域国际规则的制定”。^②这一系列举动表明中国新一代中央领导集体愈来愈重视网络、太空、南北极等战略新边疆的国际治理,为中国系统谋划参与南极治理的策略提供了良好的国内政治基础。中国和南非作为世界两大新兴经济体,同为金砖国家、二十国集团、南极条约协商国会议、国际海事组织等重要国际机制的成员,在南极事务中保持密切接触和沟通,在南极治理关键性议题领域互相寻求政治支持,符合中、南两国的共同利益。

2013年3月,习近平主席访问南非期间,中国国家海洋局和南非环境事务部共同签署了《海洋与海岸带领域合作谅解备忘录》。根据备忘录,中南双方将进一步加强在海洋环境保护、海洋观测与预测、海岛保护与管理、南极研究等领域的交流与合作,通过交流海洋领域最新成果、开展合作项目、举

^① 《中华人民共和国国家安全法》,载中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm, 2015-07-01。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,载新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm, 2016-03-17。

办论坛等活动,促进双方学者、专家、政府官员的交流。^①因而,中国理应抓住历史机遇,开展与南非在南极事务上的双边合作,推动中、南合作走向纵深领域,丰富双边全面战略伙伴关系的政治内涵。

South Africa's Antarctic Affairs Participation: Interest Concerns and Policy Selection

Zhao Ningning

Abstract: With the growth of national economic strength, South Africa has chosen to continuously adjust and optimize its Antarctic policy, including enhancing the logistics capability of Antarctic expedition, designing Antarctic science strategic plan, promoting Antarctic environmental protection, and deepening the international cooperation of Antarctic affairs. These adjustment and optimization are decided by its strategic political, economic, scientific and environmental interests in the Antarctic region, especially by its political ambitions of becoming a global power. However, the implementation of South Africa's Antarctic policy faces much uncertainty because of the incomplete coordinating mechanism and capital constraint, while countries like UK and Australia are further strengthening their dominance in the Antarctic affairs. All these will limit South Africa's degree of Antarctic governance. China, also a stakeholder in the Antarctic governance, has the similar interests in the Antarctic region. Keeping close communication with South Africa in the Antarctic affairs will help to expand cooperation area between the two countries and enrich the political connotation of China - South Africa comprehensive strategic partnership.

Key Words: Antarctic Geopolitics; South Africa's Antarctic Policy; Antarctic Treaty; China - South Africa Cooperation

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)

^① 《中国 - 南非海洋领域合作取得新突破》,载中国新闻网: <http://www.chinanews.com/gn/2013/03-26/4678200.shtml>, 2012-03-26.