

“南北极国际治理的新发展”专论^{*}

编者按:南北两极是影响全球可持续发展和关乎人类命运的新疆域,也是大国之间利益博弈和竞争的战略制高点。习近平总书记指出,“当前中国处于近代以来最好的发展时期,世界处于百年未有之大变局,两者同步交织、相互激荡”。伴随全球气候变暖和冰雪融化加速,极地在战略、经济、科研、环保、航道、资源等方面的价值不断提升,越来越受到国际社会的广泛关注。中国在南北极国际治理中,秉持“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则,为认识极地、保护极地、利用极地,推动构建人类命运共同体积极贡献新理念、新策略。在此,本刊特约部分专家学者针对“南北极国际治理的新发展”这一重要课题进行探讨,并将专家学者的观点以笔谈形式呈现,以期引起国内外专家学者参与这个课题的讨论与争鸣。

中图分类号:D993.5 文献标识码:A 文章编号:1672-335X(2019)06-0009-16

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.201906002

南极治理中的“人类命运共同体”意蕴

刘惠荣

(中国海洋大学,法学院)

肇始于20世纪50年代末的南极国际秩序建立历程以1959年缔结《南极条约》作为开端,经由缔约国不懈努力,用了三十多年的时间使南极国际治理法律规则由单一条约扩充为南极条约体系。南极条约体系为南极治理确立了冻结主权、和平利用南极等独特的基本法律原则,也为南极国际治理和各国南极事务提供了权威性法律规则。随着“南极热”不断攀升,南极主权声索国、极地考察大国与新兴国家之间的博弈逐渐凸显出南极作为战略新疆域的价值。然而,自南极条约体系形成之初,对这一体系的诟病始终不绝于耳,诸如“冻结主权”含义不清、条约对资源开发利用的规制条款语义含糊、责任机制尚未达成共识、南极条约缔约国之间权利不平等、南极条约与《联合国海洋法公约》等其他国际法体系的关系不明确等。近年来南极地区大国竞争暗流涌动,一些国家纷纷出台南极战略和立法,南极国际治理规则体系亟需以新理念为引领进行变革。中国倡导的“构建人类命运共同体”理念足以成为解析现有南极治理规则、丰富和发展新规则的指南针。

一、从“共同体”到“人类命运共同体”理念

近代国际法鼻祖格劳秀斯是主权概念的主要创立者,360多年前的《威斯特伐利亚和约》确立了国际法的平等和主权原则。主权国家彼此独立并在平等互利的原则基础上相互交往,始终是国际社会的基本法则。德国社会学家斐迪南·滕尼斯(Ferdinand Tonnies)在1887年出版的《共同体与社会》中,率

* 收稿日期:2019-10-02

先对人类群居生活的两种基本形态共同体和社会作了区分。滕尼斯创造性地区分了人们共同生活的两种方式:一种是以情感导向为基础的“共同体生活”,他认为这种生活方式是有机的、持久的、自然的;另一种是以利益导向为基础的“社会生活”,这种生活方式是人为的、暂时的和机械的,并从这两种生活方式中综合出了共同体/社会这样一对基本概念。在滕尼斯看来,共同体是自然形成的一种古老集体组织形式,不仅具有共同的传统、礼俗、观念、价值观,其内部关系还很亲密,富有人情味。人们在共同体中休戚与共、同甘共苦;社会则是人们基于共同目的、共同利益,主要通过契约和规则确立起来的一种松散的现代个人联合体。囿于时代局限,滕尼斯并没有对更大范围的国际社会和国际共同体作进一步的分析与研究。自滕尼斯提出“共同体”概念以来,这一概念被不断嵌入不同的语境中,如政治共同体、法律共同体、经济共同体、科学共同体、职业共同体等。现代分析法学家凯尔森用颇具人格化的寓意把国家解释为由一国国内法律秩序所构成的“共同体”。由此可见,共同体的含义不仅仅强调事物之间的客观联系,更重要的是表明共同体内部各组成部分或者成员之间存在着情感上、彼此需求上的有机联系。

英国学者赫德利·布尔(Hedley Bull)发展了滕尼斯的共同体理论。布尔将视野扩大到国家之外,区分国际社会与国际体系。布尔的国际社会观是滕尼斯的社会观在国际空间范围拓展的结果。“如果按照滕尼斯对共同体与社会关系的论述,国际共同体显然是比国际社会更高级的有机联合体,它侧重强调各国共享制度、文化和价值观,最终实现人类大同。从人类的发展历程来看,人类社会早期应是有共同体,然后才有社会;但在国际层面,情况恰恰相反,它是先有国际体系,然后确立国际社会,再在此基础上逐步演进为国际共同体。”英国学者巴里·布赞(Barry Buzan)指出:当今国际社会由两部分组成:一是源自近代欧洲并向全球扩张的“同质性”国际社会;二是由世界不同区域文化体系与欧洲国际社会互动、妥协后形成的“异质性”国际社会。当前,这种异质性国际社会只是孕育国际共同体的初期阶段,需要依赖大量的道德规范、宗教规范、礼仪规范和法律规则来维系。当今国际社会是一个由众多历史和文化迥异的主权国家组成的极其松散的联合体,而国际交往中的文明冲突构成了国际社会向国际共同体进化的最大挑战。

南极洲是人类发现最晚的唯一没有土著居民的大陆。在早期只有探险家登陆的南极探险时代,尚未构建起滕尼斯、布赞提出的基于自然而持久的共同生活而拥有共同情感和利益的“共同体”或“国际共同体”。荒蛮的南极由于没有原始的土著居民,所以不存在形成国际共同体所必需的道德规范、宗教规范和法律规范的土壤,最初的法律规范是由外来者输入的。1959年由12个原始缔约国签署《南极条约》的背景是英国、法国、澳大利亚、阿根廷、智利、新西兰、挪威七国先后依据西方法律传统缔造的先占、发现、扇形等理由对南极大陆及其附属岛屿提出领土主权要求。而美国则坚持认为七国的主权要求是非法的和无效的,美国保留对南极的主权声索;前苏联亦声明保留主权声索。1957—1958年国际地球物理年期间,十二个在南极设有科考站从事南极科考的国家共同签署了《南极条约》,该条约经缔约国批准,自1961年生效。《南极条约》确立了冻结主权主张、科学研究自由、和平利用、非军事化和保护南极环境与生态系统等原则性条款,创制了国际法上极其独特的法律体系。目前,南极条约体系包括体系的核心《南极条约》,以及1972年《南极海豹保护公约》、1980年《南极海洋生物资源养护公约》、1988年《南极矿产资源管理公约》(未生效)、1991年《关于环境保护的南极条约议定书》(简称《议定书》)及其附件,以及南极条约协商会议通过的大量措施、建议、决定以及决议等及其附件等法律文件。南极条约体系运行半个世纪以来,南极条约体系已成为各国开展南极科考以及其他南极活动时共同遵循的法律规范,南极形成了有别于地球上任何其他地区的国际社会共同体。2019年7月,第42届南极条约协商会议通过的《关于〈南极条约〉六十周年的布拉格宣言》基本延续了2009年通过的纪念南极条约签署50周年的《华盛顿部长宣言》、2011年通过的纪念南极条约生效50周年的《布宜诺斯艾利斯宣言》以及2016年

通过的《关于环境保护的南极条约议定书》签署 20 周年的《圣地亚哥宣言》的基本立场观点,重申以往所形成的南极条约核心原则规则,即冻结主权声索,和平利用南极,保护南极环境和生态系统。但与此同时,由于签约时虽然南极条约中规定了大量保护南极环境与生态系统的南极活动规范,或许是出于条约创造者们有意为之,或许是对南极活动规范科学性要求的分寸难以把握,篇幅不长的条约留下一定解释空间,为各国开展形式多样的南极活动,建立保护区,强化管控手段、增强实质性存在创造条件,由此也成为南极竞争加剧的重要制度因素,为南极国际治理带来一定不稳定因素。

近年来,中国开展南极科学考察、旅游以及其他活动呈逐年上升势头,积极参与国际南极事务,在南极治理中努力做出中国贡献。中国倡导的“人类命运共同体”理念是对中国几千年文明的传承和发扬,它适用于当今国际社会环境,强调全人类应共同构成一个同呼吸、共命运的整体。2017年1月18日,在联合国日内瓦总部召开的“共商共筑人类命运共同体”高级别会议上,习近平主席在题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲中清晰阐述了中国对处理包括极地在内的全球治理重大问题所秉持的基本理念和方案。他从世界历史长河和宏观的视角回顾了一百多年的历史经验教训,提出“理念引领行动,方向决定出路”,中国贡献的创造世界和平、发展与文明的方案是“构建人类命运共同体,实现共赢共享”。如何构建人类命运共同体,关键在行动。应当坚持对话协商,建设持久和平的世界;坚持共建共享,建设一个普遍安全的世界;坚持合作共赢,建设一个共同繁荣的世界。至此,中国倡导的人类命运共同体理念已形成了一套完整的价值观、认识论和实践方案。

中国发出的构建“人类命运共同体”倡议得到国际社会的关注和认可。2017年2月,联合国社会发展委员会首次将“构建人类命运共同体”理念载入联合国决议。同年9月,第71届联合国大会通过了关于“联合国与全球经济治理”的决议,把中国提出的共商共建共享理念纳入其中。同年11月,第72届联大负责裁军和国际安全事务第一委员会再次将人类命运共同体理念载入联合国决议。这表明构建人类命运共同体理念正成为广泛的国际共识,得到国际社会的普遍认同。随着科学技术迅猛发展,人类生存空间和活动天地极大扩展,已从传统的陆地领土和近海向深海远洋、外空、极地、网络等新疆域延伸。四大新疆域尚缺乏既有规则或者有所欠缺,在拟定国际新规则中拥有话语权已成为新型国际竞争的重要特征。南极,作为各方合作的新疆域,应当用人类命运共同体理念重塑国际治理的新理念新规则。

二、南极条约体系:全球治理中独一无二的治理规则

南极地区具有独特自然地理环境,是敏感反映地球一定尺度变化的关键区域,在全球气候系统中发挥着关键作用。南极对海洋和大气环流影响深远,它不仅是地球气候系统的重要组成部分,同时蕴藏着丰富的生物、油气、矿产、淡水、科研、环境等重要资源,是探索气候变化、生物多样性、研究日地关系等问题的最佳场所,是世界各国潜在的资源开发空间,更是世界大国未来争夺的关键战略要地。

迄今为止,54个南极条约缔约国分为三个阵营:七个主权声索国、美国和俄罗斯这两个保留主权声索的国家以及其他缔约国。尽管缔约国之间存在着主权声索这类高政治敏感度的分歧,但是南极条约在冻结主权基本共识下达成的合意是十二个原始缔约国加上后续加入国的共同意愿。

《南极条约》确立了南极治理的基本原则和制度架构,即和平利用、非军事化、科学考察合作以及环境保护。南极国际治理的国际规则供给主要体现为发展中的南极条约体系以及适用于南极地区的其他国际法。南极条约体系的基本宗旨和主要内容为:

1、和平利用和非军事化。条约规定南极将仅用于和平目的,不应成为国际纷争的场所或目标。一切具有军事性质的措施均予以禁止,除非为了科学研究或任何其它和平目的而使用军事人员或军事设备。

2、领土主权冻结。任何缔约方放弃其在南极原先主张的领土主权或领土要求,在条约有效期间所发生的一切行为或活动,也不得构成主张、支持或否定对南极的领土主权的的要求的基础,也不得创立在南极的任何主权权利。

3、科学考察自由,鼓励在南极科学考察中开展国际合作;各协商国都有权指派其国民担任观察员,对南极的一切地区,包括一切驻所、装置和设备,以及在南极装卸货物或人员的地点的一切船只的飞机,开展视察。

《南极条约》对主权的“冻结”,搁置了对领土主权问题的争议,并形成了在条约框架下协商国协商一致的共管体制和相对稳定的格局。根据《南极条约》的规定,在南极开展实质性活动的缔约国组成南极条约协商会议(ATCM)作为南极事务的决策机构,协商会议的表决机制采取协商一致的原则。缔约国中有29个协商国。成为协商国的门槛是,首先必须是南极条约缔约国;其次必须是在南极进行了实质性科学研究活动的缔约国。所谓实质性科学研究活动主要指建立了南极科学考察站,或者是向南极派遣了科学考察队。那些不具有协商国资格的缔约国只有权派代表参加会议讨论,而无权进行表决。仅由协商国而非全体缔约国协商一致的决策机制是南极国际治理的鲜明特征,也由此被诟病为区别对待不同缔约国的不公平之处。

《南极条约》“冻结主权主张”的共识促使各国把关注点转移到科学考察和环境保护事务上。为了合理利用南极资源,保护南极的生态环境,南极条约协商会议根据形势的需要先后制定了一系列法律文件,这些法律文件和协商会议通过的措施、建议一起构成管理南极事务的法律体系——南极条约体系(ATS)。在整个南极条约体系中,居于核心位置的《南极条约》从整体上界定南极的法律地位,规制缔约国在南极的活动以外,其他法律文件的基本宗旨都是保护极其脆弱的南极环境和生态系统。

《南极条约》主要是为南极大陆长期以来存在的主权纷争以及面临的潜在安全威胁寻找解决方案,其缔结目的意在解决南极历史问题而非规划南极的未来。四个因素对南极机制的初步建立产生了直接影响:解决南极主权争端需求、国家安全、军事与核威胁以及南极科学合作意愿。安全是南极条约缔结的政治动因,科学是直接推动力。《南极条约》确立了以主权冻结为核心,以南极条约协商会议为决策机制的独立于联合国之外的南极治理机制。

南极治理面临发展的新问题,南极战略竞争态势趋于严峻化。依据南极条约体系,各国的南极战略竞争体现在科考实力较量、建立保护区以及ATCM决策机制等方面,南极战略和立法是各国履约及实现国家南极权益的制度保障,潜在的资源开发、军事利用、外大陆架主张暗潮涌动。

三、南极人类命运共同体理念的重塑

人类在认识南极、保护南极、利用南极中构建起国际社会共同体,在这一过程中各成员之间因相互依存而产生共同利益,因面临共同威胁需要采取共同行动,因保护共同利益和应对共同威胁需要建立共同法律制度,因执行共同法律制度需要共同但有区别的责任机制。在尊重现有南极条约体系基本宗旨的前提下,若干年来,诸如南极生物勘探、南极生物基因资源的开发利用、南极保护区、军事设施等议题被南极条约协商会议(ATCM)讨论,各方从不同角度探究阐释几十年前制定的南极条约及其他法律文件的应有之义。运用中国向国际社会贡献的“人类命运共同体”理念,可以发现,南极,作为人类在地球上赖以生存的重要空间,承载着人类命运共同体的丰富含义:

首先,人类在南极拥有共同的利益,构成共同的利益共同体。南极的利益属于全人类,一个和平、稳定、绿色、永续发展的南极符合全人类共同利益,是我们对子孙后代的承诺。《南极条约》在序言中提及:“承认为了全人类的利益,南极应永远专为和平目的而使用,不应成为国际纷争的场所和对象;”“确信建

立坚实的基础,以便按照国际地球物理年期间的实践,在南极科学调查自由的基础上继续和发展国际合作,符合科学和全人类进步的利益”。《议定书》序言指出,将南极整体确定为特别保护区并制定相应的环境保护制度是符合全人类利益的。上述在南极条约体系中居于核心地位的法律文件都在序言部分阐述保护全人类利益的内容。一部条约的序言承载着该条约的根本宗旨和价值观,反映该条约缔结追求的最终目的。为了实现保护全人类在南极的利益这一根本宗旨,南极条约体系将冻结主权、和平利用奉为核心规则。

其次,南极条约体系高度重视保护南极环境及依附于它和与其相关的生态系统,将南极视为人与自然和谐共生的生态共同体。人类命运共同体,首先应当是生命共同体、生态共同体。《议定书》序言阐述:“忆及为了保护南极环境及依附于它和与其相关的生态系统,将南极确定为特别保护区以及根据南极条约体系所采取的其他措施;进一步确认南极给科学监测与研究具有全球重要性与区域重要性的演变进程所提供的独特机会;重申南极海洋生物资源保护公约的保护原则;深信制订一个保护南极环境及依附于它的和与其相关的生态系统的综合制度是符合全人类利益的”。南极地区极端脆弱的自然环境和复杂的政治环境,决定了风险预防原则在这里的适用将会面临比其他地区更加严峻的挑战。根据《议定书》的规定,南极活动环境影响评价分为三种类型:环境影响预评价、初步环境影响评价(IEE)和全面环境影响评价(CEE),环境影响评价的阈值以“轻微”“短暂”而不是通常使用的“显著”影响加以衡量。严苛的环境影响评价制度、南极活动的限制、建立保护区是南极条约对环境保护的重要管控措施。各国制定的南极立法均把南极环境保护制度作为根本性制度加以国内法转化。南极蕴藏的丰富的矿产资源谁有权开发利用,是值得更广泛的国家关切的问题。20世纪80年代《南极矿产资源活动管理公约》(简称CRAMRA,矿产公约)谈判时,非缔约国谴责南极条约缔约国试图瓜分南极自然资源,排斥体系外国家参与,提议应借鉴1982年《联合国海洋法公约》第十一部分国际海底区域制度,将南极视为“人类共同文化遗产”(the Common Heritage of Mankind),由全人类公平享有和利用。环保主义者也抨击《矿产资源管理公约》变相鼓励对南极矿产资源的利用,力图使大规模的商业开发与利用合法化,最终破坏南极地区极其脆弱的生态环境。为避免危及整个南极条约体系的生存,协商国将这一公约的谈判搁置,视之未生效,转而达成1991年以保护南极环境为宗旨的《议定书》,将南极条约区域定位为“只为和平与科学的自然保护区”,禁止任何形式的矿产资源开发利用。ATCM刚通过的《布拉格宣言》在环境保护方面,一如既往地承诺了“进一步保存和保护南极陆地和海洋环境”,并提出“继续查找和有效应对”南极环境挑战,在确保人类活动的情况下减少或减轻活动对环境的不利影响;再次重申了《议定书》除科研外全面禁止矿产资源相关活动的禁令。

第三,南极治理高度重视科学研究合作,科学研究成果共享,努力打造南极科学共同体。国际合作是构建南极人类命运共同体的有效路径。知识是探索、利用和治理南极的基础。目前人类对于南极的知识积累远远不能满足人类进一步发展的需求。对南极开展科学探索是人类共同的使命,需要各国科学技术界的通力合作。《南极条约》明确写道:“在南极科学调查自由的基础上继续和发展国际合作,符合科学和全人类进步的利益。”

第四,为实现南极治理的目的,一个共同而有区别的南极义务与责任共同体正在不断发展完善。为了确保各国遵守南极条约体系的基本原则宗旨,切实履行条约义务,南极条约为各国及其国民规定了相应的义务。从基本原则层面上,这些义务主要集中于非军事化和和平利用南极以及科学考察合作方面。从具体规则和制度层面上说,既有条约体系规定的视察制度,也有CCAMLR的“捕捞追踪计划”“船舶监测系统”等要求,另外还要求各缔约国将南极条约体系的规定转化为国内南极法,并确保各国南极法的实施。在责任制度方面,尽管《议定书》附件六“环境紧急事态导致的责任”尚未生效,但从目前形成的

基本规则可以看出,在造成南极环境损害的行为人、行为人所属国、采取反应行动的其他缔约国等多方主体之间如何分配责任与风险,各缔约国正在努力达成共识。

综上所述,构建人类命运共同体理念是南极治理的伦理基础。以“人类命运共同体”理念作为百年未有之大变革的新国际治理的伦理基础,可以也应当成为解析现有南极治理规则、丰富和发展新规则的指南针。南极治理中的“人类命运共同体”理念体现人类在南极的共同利益与责任,体现“共商共建共享”的治理原则,蕴含休戚与共的风险意识、和平利用非军事化的安全意识。通过国际合作践行“人类命运共同体”理念,将是中国与世界其他国家和国际组织一起努力的方向。

(作者系中国海洋大学法学院教授,博士生导师)

南极治理的新发展:《布拉格宣言》的意义

郭红岩

(中国政法大学,国际法学院)

2019年7月8日,在捷克共和国首都布拉格召开了第42届南极条约协商会议,通过了《关于〈南极条约〉六十周年的布拉格宣言》(简称《布拉格宣言》)。该宣言包括序言和18条正文。序言中重申了2009年第32届南极条约协商会议关于纪念《南极条约》签署50周年的《华盛顿部长宣言》、2011年第34届南极条约协商会议关于纪念《南极条约》生效50周年和南极合作的《布宜诺斯艾利斯宣言》以及2016年第39届南极条约协商会议关于《关于环境保护的南极条约议定书》签署25周年的《圣地亚哥宣言》。南极条约体系是以《南极条约》为核心,包括与《南极条约》相联系却又相互独立的如1972年《南极海豹养护公约》(简称《海豹公约》)、1980年《南极海洋生物资源养护公约》(简称《生物资源公约》)、1991年《关于环境保护的〈南极条约〉议定书》(简称《议定书》)及其附件以及南极条约协商会议通过的具有法律拘束力的决定、措施等国际法文件在内的,不断发展和完善的南极法律制度体系。本文将结合《布拉格宣言》和南极条约体系的相关内容,从《布拉格宣言》关于南极条约体系的地位和作用、南极和平目的利用、南极科学研究自由和国际合作、南极环境保护以及南极的法律地位等方面来探讨《布拉格宣言》的意义。

一、关于南极条约体系的作用

(一)《布拉格宣言》对南极条约体系地位和作用的肯定

《布拉格宣言》共用8个条款对南极条约体系的地位和作用予以说明和强化。该宣言首先在序言中强调了《南极条约》的地位和作用,认为:《南极条约》的适用对于促进南极地区的和平与国际合作取得了重要成就,根据《南极条约》进行的国际合作已经将整个南极大陆与世界政治的波动隔离开来,因此,应充分认识国际合作对于确保在南极地区的所有活动都符合南极条约体系的重要意义。在正文中,该宣言重申缔约国对《南极条约》《议定书》和南极条约体系其他法律文件的强烈承诺;重申《南极条约》,特别是其第4条所做出的确保南极地区持续国际和谐的贡献的重要性;确认南极条约体系确保了有效和持续的南极国际治理;强调南极条约体系所具有的应对当前和未来挑战的进化能力和适应能力,包括应对来自于全球维度的挑战,并且,该体系在应对这些挑战时,利用最佳的可获得科学和技术建议的重要性。

(二) 呼吁国际社会更多地参与南极国际治理

截止到2019年10月5日,《南极条约》《海豹公约》《生物资源公约》和《议定书》的当事国分别只有54、16、30和40个。这与南极环境保护对于全球环境及全球人类的影响不相匹配。因此,《布拉格宣言》呼吁更多的国家积极参与南极的国际治理。《布拉格宣言》不仅在序言中确认南极条约体系向所有对南极有兴趣的国家开放,还在正文第17、18条鼓励《南极条约》的非当事国加入《南极条约》,鼓励未接受《议定书》、其附件及南极条约体系其他法律文件的《南极条约》当事国加入这些文件。《布拉格宣言》的这些内容,将有助于鼓励更多的国家或国际组织,加入《南极条约》等法律文件,积极关注南极,认识南极,并对南极的环境保护做出贡献!

二、关于南极和平目的利用、科学研究自由和国际合作

(一) 南极和平目的利用

关于南极和平目的利用,《南极条约》序言指出:“为了全人类的利益,南极应永远专为和平目的而利用,不应成为国际纷争的场所或对象;……南极只用于和平目的和继续保持在南极的国际和睦的条约将促进《联合国宪章》的宗旨和原则。”《南极条约》第1条进一步明确:南极只用于和平目的;一切具有军事性质的措施,例如建立军事基地、建筑要塞、军事演习以及任何类型武器的试验等等,均予禁止;本条约不禁止为了科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或军事设备。《布拉格宣言》继续重申前述规定,序言第8段指出:“为了全人类的利益,南极应当继续只能用于和平目的”和正文第3条“确认南极只能用于和平目的,禁止军事性质的措施”。《布拉格宣言》并未改变《南极条约》“只用于和平目的”以及不禁止“为了科学研究或任何其他和平目的而使用军事人员或军事设备”的规定,只是进一步重申《南极条约》的相关规定以及继续坚持和平利用南极的决心和信心。

(二) 南极科学研究自由和国际合作

根据《南极条约》,南极科学研究和国际合作是相生相伴的。《南极条约》在序言中指出:“在南极科学研究自由的基础上继续和发展国际合作,符合全人类的科学和进步利益”。其第3条为了促进“南极科学研究自由和为此目的而进行的合作”规定了非常具体的路径,要求各当事国在一切实际可行的范围内:(1)交换关于南极科学研究项目的信息资料,以便保证在南极的合作取得最大的经济效益;(2)在南极各考察队和考察站之间交换科学人员;(3)南极的科学考察报告和成果应予交换并可自由得到。同时鼓励与对南极科学和技术有兴趣的联合国专门机构及其他国际组织建立合作的工作关系。

《布拉格宣言》序言中首先肯定了南极科学研究等南极活动的意义,即在过去的60年中,在南极、来自于南极和关于南极的科学研究成果,已经扩展了人类关于自然演变过程知识的边界,这个自然过程不仅限于南极而且也是全球的,这些知识包括了我们人类活动对于全球环境变化的影响和贡献;强调在南极、来自于南极和关于南极的所有科学调查,对于更好地理解全球人类、人类对于南极的地位和作用、以及气候变化和其他环境变化影响的重要意义与贡献(正文第10条)。

《南极条约》第2、3条所讲的国际合作主要限于科学研究方面,并未对后勤支持等方面的国际合作设定义务。但关于南极的国际合作虽然与科学研究相生相伴,但并未止于科学研究。各国在后勤支持、南极搜救等方面的协作和相互支持,已经证明了国际合作在相关领域的扩展。《布拉格宣言》在确认“南极科学调查自由与和平的国际合作是《南极条约》基石”的基础上,指出:保障科学调查自由和为此目的的合作,强调进一步改善和加强缔约国之间信息交换的重要性和必要性,重申协商国积极寻求为了应对目前和未来的旅游和非政府活动所产生的挑战和影响的解决方式的愿望,重申协商国关于促进科学、技术和教育项目和宣传活动方面合作的承诺,承诺支持和加强在南极国家项目中的科学和后勤合作。此

外,《布拉格宣言》在“对环境保护委员会(CEP)为南极条约协商会议环境管理决策所提供的最佳可行性建议方面的突出贡献表示感谢”的同时,还倡议:加强南极研究科学委员会(SCAR)在提供科学建议方面的重要价值的提升,加强国家南极局局长理事会(COMNAP)向南极条约协商会议提供关于南极项目运行建议和帮助的重要价值的提升,重申南极海洋生物资源养护委员会(CCAMLR)在南极条约体系中的重要性,并且,承诺在包括与南极海洋生物资源养护有关的事项方面继续与南极海洋生物资源养护委员会密切合作。

《布拉格宣言》不仅继续鼓励国家之间在南极科学调查方面的国际合作,还积极倡导南极活动后勤支持、教育项目和宣传活动等方面的国际合作,甚至还鼓励环境保护委员会、南极研究科学委员会、国家南极局局长理事会与南极海洋生物资源养护委员会的合作,进一步提升国际合作的能力和作用。

三、关于南极的环境保护

关于环境保护,虽然《南极条约》只是在第5条第1款“禁止在南极进行任何核爆炸或处置放射性废物”,但南极条约体系的其他文件大都和南极环境保护有关。《布拉格宣言》对南极的环境保护给予较大关注,这与南极条约体系中大部分文件的关注点是一致的。《布拉格宣言》中至少有8个条款涉及南极的环境保护。重申协商国关于全面保护南极环境及依附于和与其相关的生态系统、将南极指定为自然保护区且只用于和平和科学的承诺,重申2016年第39届南极条约协商会议关于《议定书》签署25周年的《圣地亚哥宣言》,确保南极地区的所有活动以能够促进南极环境的持续保护且减少或减轻这些活动的影响的方式进行;确认南极是用于和平和科学的自然保护区,承诺将加大力度保存和保护南极陆地和海洋环境,并且继续查找和有效应对新出现的南极环境挑战,重申根据《议定书》所作的禁止科学研究以外的所有矿产资源活动的承诺,重申他们承诺限制对南极环境及依附于和与其相关的生态系统的不良影响,重申积极寻求为了应对目前和未来的旅游和其他非政府活动所产生的挑战和影响的解决方式的愿望。

《布拉格宣言》的这些内容符合《议定书》及其附件的相关规定,但《布拉格宣言》与《议定书》的不同点在于鼓励各国“查找和有效应对新出现的南极环境挑战”。所以,南极条约体系文件的各当事国不仅在南极活动中把南极的环境保护作为附带的不能在南极活动中损害南极环境的禁止性义务,而是把保护南极环境作为“科学研究”的重要内容,使南极环境得到更加有效的保护。

四、关于南极的法律地位

《南极条约》虽然没有明确南极的法律地位,但综合其第1、4和第6条的规定,可以反推得出南极的法律地位,即在《南极条约》有效期内,南极向所有国家开放,南极只用于和平目的,所有国家都有在南极进行科学研究的自由。对于《南极条约》通过以前相关国家对南极提出的主权和主权权利主张、主权和主权权利主张的依据以及对前述主张的承认或否认,不因为《南极条约》的生效而被迫放弃;对于《南极条约》有效期内的活动,也不具有创造南极领土主权、主权权利或它们的依据的法律效果的“冻结”。如果说该第4条第1款的目的是对《南极条约》生效前有关领土的主张的“维持现状且冻结”的话,其第2款的目的则是对《南极条约》有效期内的南极活动可能产生的国际法效果的“冻结”。通过“维持现状”,认可相关国家对南极已提出的权利主张或领土要求不是非法的;通过“冻结”,实现了在承认既有现状的基础上,使南极避免了领土主权争夺和争端,并实现了南极向所有国家的开放。

《南极条约》第4条“维持现状”和“冻结”的条款在《海豹公约》第1条、《生物资源公约》第4条以及《议定书》第4条中也有不同形式的重申和说明。这些规定表明,有关南极领土主权、主权权利和权利依

据的冻结是南极条约体系运行的前提,是各国在南极行使科学考察自由的基础,也是南极和平利用的保障。

此外,由于《南极条约》第6条把南极分为两部分,一部分是海域,所有国家有权在该海域中可以享有和行使公海权利;另一部分可以被称为陆域,包括大陆、岛屿和冰架。所以,《南极条约》第4条有关“维持现状”和“冻结”的“主权”“主权权利”和“权利依据”的主张,是相对于大陆、岛屿和冰架而言的。也正是由于第4条对有关南极领土的“主权”“主权权利”和“权利依据”全部“冻结”,对于南极海域来说,是没有沿海国的,当然也就不存在以南极大陆或岛屿为基础而产生的领海、专属经济区或大陆架。

《布拉格宣言》虽未明确述及南极的法律地位,但其在讲到南极条约体系的地位和作用时,不仅确认了南极条约体系对有效和持续的南极国际治理的主要作用,强调了《南极条约》的适用对于促进南极地区的和平与国际合作取得了重要成就,还特别强调了《南极条约》第4条所做出的确保南极地区持续国际和谐的重要贡献,同时呼吁各当事国维护南极条约体系文件的持续有效,并鼓励更多的非当事国逐步成为相关文件的当事方。所以说,《布拉格宣言》对于南极法律地位的现状是满意的。

总之,虽然《布拉格宣言》从法律性质上来说,只是一个宣示性的文件,相较于南极条约体系文件,特别是《南极条约》和《议定书》,《布拉格宣言》的很多内容都是上述文件的重述或强调,不具有强制性的法律拘束力。但由于其是在南极条约协商会议上正式通过的,因此,它对于未来南极的治理、甚至对治理规则的走向都可能产生影响。

中国作为南极条约协商国,也应当一如既往地维护南极条约体系的地位和权威性,积极开展南极活动,积极参与南极治理,特别是在南极科学研究和后勤支持活动的国际合作方面,做出更大的贡献。

说明:本文系国家社会科学基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(17@ZH014)的子课题“全面参与全球治理与国际法治”的阶段性成果。

(作者系中国政法大学国际法学院教授,博士生导师)

北极地区的治理现状和形势发展

密晨曦

(自然资源部,海洋发展战略研究所)

北极地区是一个特殊的地理单元,大部分海域处于冰封的状态。位于北极中心的北冰洋,由美国、俄罗斯、加拿大、挪威和丹麦(格陵兰)五个沿岸国环绕,芬兰、瑞典和冰岛也有部分岛屿和领海进入北极圈。气候变暖、冰融加速,北极正处于快速变化中,相关问题也随之升温,北极成为重点关注区域。中国位于北半球,在地理上是近北极国家,是北极重要的利益攸关方,北极地区的治理现状以及包括安全在内的形势变化对中国影响深远。

一、北极地区的治理现状

北极从冷战结束前的战略争夺要地向冷战后的“合作新平台”的转变,为北极治理创造了重要的发展机遇期。北极治理已取得阶段性进展。国际海事组织(IMO)起草的具有拘束力的“国际极地水域船舶操作规则”已于2017年1月生效。中国、美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威、冰岛、日本、韩国以及欧盟10个国家和地区的政府代表,于2017年11月28—30日在美国华盛顿举行的北冰洋公海渔业政府间

第6轮磋商会议上,就《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》文本达成一致,并于2018年10月签署该协议。北极八国在北极理事会框架下已经签署了三个具有拘束力的文件,分别是2011年《北极海空搜救合作协定》、2013年《北极海洋油污预防与反应合作协定》和2017年《加强北极国际科学合作协定》。“北极一对话区域”、北极圈论坛、“北极前沿”、中国—北欧北极研究中心等平台在促进各利益攸关方交流合作方面发挥作用,为北极周边国家和其他国家间的对话构建了桥梁。

同时,北极治理还面临着未决的问题和新的挑战。美俄关于“北方海航道”和美加关于西北航道的法律地位争议、《联合国海洋法公约》和《斯匹次卑尔根群岛条约》的适用和协调等问题以及气候变化、环境保护和管辖海域外的海洋生物多样性养护等跨区域问题,需要各国合作,考验各国智慧。此外,英国去年的一份防务报告折射的安全问题以及美国2019年国防部北极战略报告包含的不和谐元素,对北极地区现有的合作局面具有潜在的影响。

二、英国防务报告折射的北极安全隐忧

2018年8月15日英国下议院国防委员会公布的《如履薄冰:英国北极防务》报告,指出了北极地区军事活动的增加,表达了对北极安全环境现状的担忧,并就英国在北极的防务政策和措施提出了一系列的对策建议。该《报告》认为,北极和高纬度北方(简称“高北”)对于英国至关重要,英国一旦受到敌国的控制,将使更大范围的北大西洋处于极大的危险之中;英国以前在该地区防务方面所呈现的领导地位应得到恢复;北约对北大西洋赋予新的优先考虑,同时应该对来自高北地区的威胁予以关注。高北大致是指从西边的格陵兰岛延伸至东边白令海中的挪威/俄罗斯边界,包括了诸如格陵兰岛——冰岛——英国缺口(GIUK Gap)和斯瓦尔巴群岛等具有战略意义的区域。该报告形成的直接原因是俄罗斯在北极军事活动的增加。该报告反映出的北极安全隐忧,主要体现在以下几个方面:

一是北极的战略地位十分关键。冷战期间,北极地区是美苏战略争夺要地。苏联是拥有最多弹道导弹和攻击型潜艇的国家,其主要基地位于北极圈内的科拉半岛上。北极对北约而言也曾扮演着重要的角色。远程轰炸机和洲际弹道导弹可在美苏爆发核战争情况下,穿越北极上空,格陵兰岛、加拿大和美国阿拉斯加州,弹道导弹预警站由此建立。该报告指出了未来可能造成紧张局势的若干领域,包括西北航道和北极航道的部分航线的法律地位争议、俄罗斯关于资源丰富的罗蒙诺索夫海岭周围区域的主张以及有关国家间的海洋主张重叠。

二是北极变化催生地区竞争。该地区比地球上其他地区增温快一倍,北冰洋正从永冻状态向季节性无冰状态过渡。当前的普遍共识是,如果不采取人为减少温室气体排放源的行动,在2050年前,甚至可能是在下一个十年或二十年内,北冰洋可能会在夏季月份中变得无冰。报告通过援引2008年美国地质调查局(USGS)的数据证明,北极蕴含着丰富的油气资源。此外,该地区还蕴藏着大量稀土金属和矿物资源。该报告认为,自然环境的变化将促进人类活动的增多,商业资源开采和航道开通的可能性增加,较为容易地获取资源提高了地区竞争和冲突的潜能。

三是北极各方悄然加强军事部署。丹麦最新的防务政策(2018—2023年)提到了地区地缘政治重要性日益突出和军事活动的增加。挪威自2015年以来将其实际的国防开支增加了25%,并于2017年宣布进一步提升国防预算,同时对该国北方部队进行改组,增加人员数量和演习活动。美国海岸警卫队司令称,将寻求建造六艘重型破冰船的授权以增加其在北极地区的存在。加拿大在北极现有47个雷达站并已将其防空识别区扩大到覆盖其北极领土的全部。冰岛、瑞典和芬兰意识到了来自北极地区的潜在安全威胁,通过提升空中防御能力和举办大型军事演习等提升应对能力。

四是斯瓦尔巴群岛一定程度上呈“紧张状态”。斯瓦尔巴群岛是位于挪威和北极点之间的一组岛

屿。依据1920年的《斯匹次卑尔根群岛条约》，斯瓦尔巴群岛的主权属于挪威，但缔约国享有平等进入和商业开发的权利。报告援引了近几年来的一系列事件，得出该区域在一定程度上处于“紧张状态”的结论，包括：2015年，俄罗斯副总理无视前往北极点旅行的禁令，乘飞机进入斯瓦尔巴群岛，挪威要求俄方做出解释；2016年4月，车臣特种部队教官在极地冰盖上空进行跳伞演习之前，登陆了斯瓦尔巴群岛；作为萨帕德(Zapad)演习的一部分，俄罗斯针对斯瓦尔巴群岛进行了一次模拟两栖攻击；同期，俄罗斯外交部长谢尔盖·拉夫罗夫对挪威关于斯瓦尔巴群岛的若干政策进行了新的攻击，而且把挪威的立场与更广泛的军事化问题以及北约在高北的作用加强联系起来。

三、美国北极战略转向或将北极治理推向困境

2019年6月，美国国防部向国会提交了新的北极战略报告(以下称“2019年美国《国防部北极战略》”)。2019年美国《国防部北极战略》与英国的上述防务政策共同的特点是：均提到了北极地区军事活动的增加以及北约应该加强在北极的存在。该北极战略报告以2018年《国防战略》的目标和优先事项为基础，概述了国防部“在战略竞争时代”保护美国在北极的国家安全利益的战略方针。该报告主要有以下特点：

一是突出美国的北极国家身份。报告带有北极是北极国家的北极的强烈色彩，带有拉拢北极国家的意味，强调美国是北极国家，北极地区由八个拥有北极主权领土的国家组成，其中包括多个美国盟友和合作伙伴。除了这八个国家之外，美国不承认任何其他国家对北极地位的主张。美国与其他七个北极国家中的六个国家保持着强大的国防关系。四个是北约盟国：加拿大、丹麦王国(包括格陵兰)、冰岛和挪威；两个是北约增强机会合作伙伴：芬兰和瑞典。美国在强调其北极国家身份的同时，彰显了针对俄罗斯、排挤域外国家、凝聚和重塑与北极盟国或伙伴间的关系的倾向。

二是强调美国在北极的国家安全利益。2019年美国《国防部北极战略》认为，北极安全环境对其国家安全利益具有直接的影响，“从地理位置上看，北极包括美国的北方通道，并且是对国内攻击和美国军力投射的潜在载体。美国东部和西部的北冰洋通道构成了海上交通的战略走廊。北极海上航线穿越美国和俄罗斯之间的白令海峡，而格陵兰岛、冰岛、英国-挪威(GIUK-N)缺口是北极和北大西洋之间海军作战的战略走廊。”报告明确提到：发展一支更具致命性、具有恢复能力的、敏捷和随时待命的联合部队，将确保其军队不仅在战略竞争的关键区域，而且在全球范围内保持其竞争优势。为了使北极地区保持可靠的威慑力，美国国防部认为有必要了解和塑造北极地区未来经营的地缘战略格局，并独立地或通过合作，有效应对北极地区的突发事件。近年来，美国在北极开展的相关行动，包括航母战斗群重返北极、北约在北极举行冷战结束以来规模最大的演习、美军机重返冰岛凯夫拉维克空军基地等，反映了特朗普政府正日益关注北极的战略地位，并着力加大在北极的军事投入和加强在北极的军事部署。

三是致力掌控北极事务的主导权。该战略报告显示，美国在北极地缘政治层面将着力实现三个转变：一是角色转变，充当北极规则制定者和裁判员。美国要为北极未来“发声”，提出将“伙伴和勇气”作为处理北极事务长期原则，首次要求各方遵守“自由公平竞争、开放、法治”规则，明确“尊重和透明”是非北极国家参与区域活动的“入场券”。二是政策转变，由“合作和保护”转向“竞争和开发”。此前美国一系列北极政策文件均强调环保重要性。2010年《国家安全战略》中，奥巴马甚至将“气候变化”定义为美国的“核心安全利益”，要求通过多层次合作推动北极环境保护。但未来美国北极战略将更侧重“大国竞争”。美国已将北极资源和航道的战略利益提至新高度，下一步或将全面强化北极安全和外交存在，对域内打压俄罗斯，对域外限制非北极国家参与。三是态度转变，重审北极安全治理必要性，认为北极军事和安全问题重要性今非昔比，并露出将安全问题引入北极理事会之端倪。

四是塑造中国的北极“威胁”形象。报告在开篇将中国与俄罗斯并列,提出“与中国和俄罗斯的竞争是美国长期安全和繁荣的主要挑战”。尽管该战略报告认识到中国在北极的活动主要是破冰船,“雪龙号”和新建的“雪龙2号”相关活动以及民用研究,但认为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;提到“作为中国‘一带一路’倡议的一部分,中国将其在北极的经济活动与其更广泛的战略目标联系起来”,认为中国试图通过经济杠杆改变北极治理。特朗普政府对华的“全面遏制”蔓延到北极地区,针对中国的“积极防范”加“暗中阻挠”模式在北极将成为常态化。

五是推崇北约在北极的存在。该战略报告称,北约内部的合作为北极安全做出了独特贡献,并阻止了战略竞争对手利用北极作为扩大竞争的走廊;强调《华盛顿条约》第5条所载的集体防御原则适用于位于北极的北约成员,从而有助于遏制侵犯;提到北极盟友和合作伙伴是北约活动的积极参与者,肯定了北约在北部的演习,如“三叉戟联合军演”的作用;认为作为行动层面的作战总部,2018年诺福克联合部队司令部的成立,对保护整个北大西洋的海上交通线并加强联盟提供了支持。这些举措有利于促进美国和盟国的集体防御,并实现对从北极通往北大西洋的战略走廊——格陵兰岛、冰岛、英国-挪威(GI-UK-N)缺口的控制。

四、小结

北极扼守亚、欧及北美大陆要冲,可以有效“瞰制”北半球国家,具有重要的战略地位。也正是因为特殊的地理位置和环境,北极的和平与可持续发展尤为重要。虽然北极发生直接对抗或冲突的可能性不大,但以美国为首的北约同俄罗斯在北极的军事存在相继增加,可能将北极形势推向“紧张”边缘。美国北极战略转向,以维护其全球霸权为目的,以“大国竞争”为底色,对北极自冷战后形成的国际合作局面带来冲击。北极有关国家既想得到中国的经济支持,又不愿意得罪美国的心态,使相关合作陷入尴尬境地。中国应保持大国定力,积极推动构建人类命运共同体,本着“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则参与北极治理,借助中国—北欧北极研究中心等平台继续加强与北欧国家的交流与合作;以与俄罗斯的务实合作为范例促进“冰上丝绸之路”所涉北极航道的绿色开发利用;继续保持中日韩北极事务对话渠道的畅通;以多轨外交扭转美国的认知偏差,促进中美北极合作的沟通和交流,坚持做北极事务的积极参与者、建设者和贡献者,努力为北极发展贡献中国智慧和力量。

(作者系自然资源部海洋发展战略研究所副研究员)

阿拉斯加原住民与北极资源开发

潘 敏 潘 婷

(同济大学,政治与国际关系学院,极地与海洋国际问题研究中心)

北极原住民在北极治理和资源开发中扮演的角色和作用,是近几年来国内北极研究学者关心较多的话题,但相关深入研究却不多。实际上在“二战”结束后不久,北美北极原住民——因纽特民族在争取民族自决运动过程中就这个问题进行了激烈和广泛的辩论,通过辩论与政治运动,原住民对北极资源开发的态度、理念及其在资源开发管理中的角色得到了所在国的承认。之后通过“北极环境保护战略”和北极理事会,原住民将其资源开发态度和理念进一步带入到整个北极地区的治理中。本文通过研究阿拉斯加原住民与美国联邦政府和阿拉斯加州政府在土地政策制定过程中的博弈,再现北极原住民在争

取自身权利的历史过程中,如何让外来者接受其资源开发理念和资源管理中的角色。

一、美国的北极地区

关于北极地区的范围,根据物理、地理、气象、政治和行政管理等特征,至少有七种不同的划分。1984年美国联邦政府颁布的《北极研究与政策法案》规定:美国的北极地区是指北极圈以北以及阿拉斯加的豪猪河、育空河和库斯科威姆河以北和以西的所有美国领土,包括北冰洋和波佛特海、白令海和楚科奇海以及阿留申群岛。这种规定不同于当下流行的北极环境监测与评估计划(AMAP)和北极人类发展报告对北极地区的定义,后者包括整个阿拉斯加地区。

二、阿拉斯加原住民的种类和分布

阿拉斯加原住民在此生活大约有1万年,大体分为11种不同的文化,讲11种不同的语言和22种不同的方言,分成5个文化群:阿萨巴斯卡(Athabaskan)、阿鲁提克和安南格斯(Alutiiq and Unangax)、库皮克和尤皮克(Cup'ik and Yup'ik)、埃亚克、海达、特林特和钦西安(Eyak, Haida, Tlingit, and Tsimshian)、伊努皮亚克和圣劳伦斯岛尤皮克(Inupiaq and St. Lawrence Island Yupik)。原住民人口占阿拉斯加州的15%(2017年),大约10万人。阿拉斯加北极原住民是指生活在北冰洋和白令海峡沿岸的伊努皮亚克、圣劳伦斯岛尤皮克、库皮克和尤皮克,均属于因纽特民族的分支。本文的研究对象主要是北极原住民。

三、原住民与美国联邦政府和阿拉斯加州政府的土地政策

1867年,美俄签署《割让俄国北美领地的条约》,以平均单价每英亩2美分、总价720万美元购得了3.62亿英亩的土地。这是两国政府之间的买卖,交易后以美国联邦政府的名义占有这片土地。交易过程中,美国联邦政府没有考虑在这里生活了几千年的原住民的权利以及他们对土地的主张,而且还认为阿拉斯加原住民是“未开化的部落”,要求原住民“应遵守美国在不同时期针对原住民群体所制订的法律与法规”(该条约的第3条)。

1884年美国联邦政府颁布的《组织法》(The Organic Act of 1884)规定:“原住民实际使用的、占有的、或者主张的任何土地不得受到干扰,现在这些原住民或许宣称拥有这些土地,国会保留以作为将来立法之用。”也就是说,国会保留了将来不承认这些原住民占有的土地。尽管如此,但由于阿拉斯加地区天高皇帝远,实际上在19世纪后半期原住民并没有受到美国联邦法律或制度的太多约束和影响,但到了20世纪,情况就大有不同了。

1906年美国联邦政府出台的《阿拉斯加分配法案》(The Alaska Allotment Act of 1906),允许原住民个人在“连续居住和使用土地五年”的前提下获得160英亩土地的完全所有权,同时禁止原住民开采地下资源。这个标准是在假定当地经济以养殖业为基础上制定出来的,但当时原住民的生活来源主要是狩猎,每个原住民维持生计大约需要3000英亩,160英亩杯水车薪、少之又少。1926年,国会又通过了《阿拉斯加原住民城镇土地法》:“允许在原住民村庄附近开办农场;原住民和非原住民都有权占有城镇土地并建立原住民保留地。”这实际上是允许外来者占有原住民的土地。

经过第二次世界大战,阿拉斯加的战略地位凸显,外来人口大规模涌入,1946年阿拉斯加的人口只有10.3万,原住民大约占一半,到1959年立州之时已经达22.4万,而原住民人口还大体保留在5万人。人数上的不利地位在1958年的《阿拉斯加州法》中体现出来:州法一方面承认原住民主张的土地和资源,并且承诺保护原住民使用和占有的土地;但另一方面也要求联邦政府转让土地给阿拉斯加州政

府。《州法》第6条规定：“阿拉斯加州在加入合众国的25年内，有权从联邦政府阿拉斯加的公共土地中，选择不超过120 005 500英亩空置的、未分配的或未划为保留地的(vacant, unappropriated or unreserved)土地(最终阿拉斯加州政府获得了104 500 000英亩，占该州总面积的28%)。”

州政府的土地要求引起了原住民的强烈不满，加之当时已经在阿拉斯加地区发现了石油，原住民向联邦政府申请“冻结土地”，直到原住民的土地权利问题得到解决。1966年联邦政府内政部不得不暂时“冻结了”将公共土地转让给州政府的计划。1971年，在各方的博弈下，联邦政府于1971年出台了《阿拉斯加原住民土地权利解决法案》(The Alaska Native Claims Settlement Act of 1971)，规定除了门多塔卡塔印第安部落生活的安妮塔岛屿保留地之外，所有原住民的保留地都被取消；留给原住民4400万英亩土地作为生计之用(占该州总面积的12%，至此，阿拉斯加州的土地占有情况是这样的：联邦政府占有59%，州政府占28%，原住民占12%，还有1%被个人占有，这种状况一直保留至今)；并付给原住民总共9.625亿美元的安置费。

这些土地不是平均分给每个原住民，而是授予新成立的12家阿拉斯加原住民地区公司(Regional Corporations)和220家村庄公司(village Corporations)，9.625亿美元的安置费，平均每人12675元，但实际上每人只发放了375元，90%的安置费都作为公司运作的资金。作为回报，1971年12月18日之前出生的阿拉斯加原住民从地区公司和村庄公司各获得100股份。地区公司管理原住民土地的地下资源和本地区的村庄公司，村庄公司管理地表资源，这些公司的管理者都是原住民社会的精英。这么多年运行下来，基本上形成了村庄公司从事非营利性事务比如教育、文化等事宜，而地区公司则从事营利性工作，其业务范围不只限于阿拉斯加，还扩展到美国其他州和世界多个地区。

对于1971年的《原住民土地权利解决法案》的评价，毁誉参半，原住民自己亦是如此。总结下来，大体是12家原住民公司绝对控制阿拉斯加的经济命脉，掌控该州发展趋势；但通过此次土地改革，原住民的传统生活方式被彻底改变。但笔者认为，更为重要的意义在于：在与州政府、联邦政府的博弈过程中，原住民被动员起来，并组织成立了北极北坡原住民协会，一批出色的原住民精英在运动中成长起来，为后来争取原住民的自决运动，从而参与和制定本地区的资源开发政策，并进一步将资源利用、环境保护和可持续发展等理念带入到整个北极地区的治理中打下基础。

四、阿拉斯加原住民与北极资源开采政策

1957年里奇菲尔德石油公司(Richfield Oil Corporation)在基奈半岛发现了石油矿床；1967年埃克森美孚和大西洋里奇菲尔德石油公司在北极北坡的普拉德霍湾(Prudhoe Bay on the North Slope)发现了到目前为止阿拉斯加储藏量最为丰富的油田，并计划修建800英里的跨州石油运输管道，这些发现和计划导致了原住民对阿拉斯加州政府要求联邦政府划归30%多的土地的强烈不满。1961年，来自明托湖地区的阿萨斯卡印第安人向美国内政部土地管理局提交了一份请愿书，这开启了随后的大规模抗议活动。1963年，来自24个不同村庄的1000名阿拉斯加原住民要求联邦政府冻结对州政府的土地转让，解决原住民的土地权利问题。1966年联邦政府内政部不得不暂时“冻结了”将公共土地转让给阿拉斯加州政府的计划。

原住民要求：第一，任何社会团体都有权利进行不同程度的自治，这是美国自由民主思想所赋予的。他们生活在这片土地数千年，有关这块土地的任何决定(石油勘探开采、狩猎、捕鱼)都应该由他们做出决定；第二，作为北极原住民(因纽特人)，他们是阿拉斯加北极自然资源理所当然的管理者；第三，北极北坡原住民协会要求建立一个包括普拉德霍湾土地在内的一级行政区，要求因纽特民族拥有超过88281平方英里的“传统狩猎地”，而根据《阿拉斯加州法》，当时这些土地属于“空置的、未分配的或未划

为保留地的”土地,要么联邦政府继续保留,要么划归州政府。

石油公司反对原住民建立北坡自治政府,认为这是一块没有被使用的土地,方圆150英里以内没有原住民社区。但最终联邦政府和州政府同意成立原住民自治政府,并进行全民公决。1972年,一个相当于县级级别的北坡原住民自治政府建立起来了,并选举了自治区官员,且这个政府的所有运作费用均来自石油开发的税收。从1976年起,石油公司每年将税收的25%给北坡原住民自治区政府,这不包括石油公司每年转给原住民永久基金(the Permanent Fund)的经费。这个永久基金是留给阿拉斯加原住民后代的钱,因为当石油开采完后,后代们将不再有这项收入来源了。

北坡原住民自治区的成立,不仅仅具有政治上的意义,更重要的是文化上的自决。理论上,这种文化主权形式包含与北极土地保持历史性关系的权利,包括:明确使用者、制定政策、保护阿拉斯加因纽特民族居住区的自然资源、控制自然资源的开发和管理等。埃本·霍普森(Eben Hopson)等北极原住民精英坚持用美国自由民主思想的话语来证明因纽特人自决的正当性,并将因纽特人的自决作为自由民主思想和原住民文化自治的一个重要组成部分,成为美国因纽特民族自决运动的主流话语。

与此同时,加拿大的因纽特民族也与联邦政府进行了土地要求的谈判,要求自治,先在魁北克,然后在加拿大西北极地区,美加因纽特民族的跨国联合正在形成之中。1970年代,因纽特民族精英在美国和加拿大引导了一场全国性的辩论:北极地区要不要资源开发?如何开发?原住民在北极开发中扮演什么样的角色?

作为北坡自治区的市长和具有较大影响力的跨区域的因纽特民族的政治领袖霍普森说,“我不反对北极地区开发石油和天然气,我们因纽特人也因此获得了巨大的财富和政治力量,尽管我们不太喜欢这种开发……我们理解这种开发是必要的,但首先,我希望能密切合作,以确保这种开发是正确的。当我们把蕴藏在我们的土地上和海洋下的财富交给美国人民,我们都可以从开发中获益。我们是这些财富的管理者,当美国人民需要利用这些财富时,我们有责任将其交付给他们。”

另一位原住民精英也直言不讳:“我们因纽特人正在经历着我们的土地被各种采矿、开采石油以及被“进步”的开发公司开发和勘探。我们知道,在我们的土地上,各种各样的开发是不可避免的,我们也明确表示不反对任何的开发,但这是我们的土地,我们不会对其规划袖手不管,也不能将我们排除在这些开发活动的收益之外”。“我们的地区政府必须是强大的自治市,拥有与北美自治市政府相同的不受限制的税收权力。我们必须拥有充分的规划权,并有权与联邦、州政府机构以及石油和天然气行业合作,制定和执行沿海区域管理条例。”

从这些原住民精英的表述中,我们可以看出:第一,他们试图抹去因纽特社会的前现代形象,即只对维持传统生活方式感兴趣,而事实上当时因纽特民族很大程度上已经脱离了传统的狩猎、自给自足的生活方式,从18世纪开始就与外界进行贸易,换取现金,以适应生活。因此,因纽特精英认为石油开发能给他们带来巨大的“财富”,他们并不反对在其生活的土地上进行资源开发;第二,这种开发必须以“正确的方式”——在开发石油的同时,要进行环境保护,需要有健全的环境政策,因为北极地区环境极其脆弱;第三,因纽特民族有数千年的成功管理经验,这个健全的环境政策需要因纽特人来制定。讨论的核心问题是因纽特民族是否有权利对其聚居区的自然资源开发进行管理和控制。

“因纽特人一直生活在那片土地上并使用它,因其传承而享有土地使用权,这是法律的基础,或者说‘原住民权利’。……从理论上讲,原住民权利是财产权,即承认土地所有权以及从一开始就居住和使用该土地。原住民将得到土地使用权的保证”。“石油是因纽特人的一种资源,在欧洲人到来之前的许多年里,石油一直被用作密封剂,广泛用于当地的建造业(包括独木舟建造)以及因纽特人之间及其与其他原住民之间的贸易。因纽特人对这些资源开发的控制被殖民者所破坏。”

这种关于因纽特民族权利的论述被当作西方自由主义话语的一部分,而这种自由主义意识形态不管是消极的还是积极的,都是美国和加拿大的立国基础,这是因纽特民族精英的高明之处,使得美国和加拿大南方白人无法反对。与此同时,20世纪60年代开始,美国公民的环境权利运动和非殖民化运动(主要是在英属非洲)也影响了北极地区原住民的自决运动。在这种大背景下,美加的因纽特精英成功地将北极地区的资源开采和环境保护紧密联系起来,而且因纽特人拥有绝对的资源管理权。

在这场关于资源开发的讨论过程中,因纽特民族的重要组织因纽特环北极圈会议(ICC,后改为因纽特环北极圈理事会)于1977年诞生了,其宗旨有四:加强环北极圈因纽特民族的团结;在国际层面促进因纽特民族的权利和权益;制定、支持和鼓励长期保护北极环境的政策;寻求全面和积极的伙伴促进北极地区的政治、经济和社会等各方面的发展。ICC成功地加强了美、加、格陵兰等地的因纽特人的联系,并且把资源开发、环境保护的理念成功植入到整个北极地区;因纽特环北极圈会议还提倡合作,因为北极地区天气恶劣、条件恶劣,只有密切的合作,才能保护北极,才能利用北极。

当十多年后1990年的“北极环境保护战略”和1996年北极理事会成立时,因纽特环北极圈会议已经是一个非常成熟、组织力很强的组织,她又一次成功地将其目标和理念带入到北极理事会中。北极理事会是八个领土处于北极圈的国家组成的政府间论坛,其宗旨是保护北极地区的环境,促进该地区在经济、社会和福利方面的持续发展。其主要任务是促进北极国家、北极原住民社区和其他北极居民在北极问题上的合作、协调和互动,特别是北极的可持续发展和环境保护问题。北极理事会的宗旨和主要目标与因纽特环北极圈会议如出一辙。阿拉斯加因纽特人不仅仅成功塑造了美国北极资源开采政策和理念,而且还成功地实现了跨国联合,将其资源开采政策和理念植入了《北极环境保护战略》和北极理事会中。

五、小结

阿拉斯加北极原住民——因纽特民族在石油政治过程中,不仅实现了民族自决,让美国联邦政府和阿拉斯加州政府承认其与北极土地的历史性权利,而且还塑造了美国北极地区资源开采政策和理念——利用、保护、合作,实现了对因纽特居住区自然资源开采的管理和控制,加强美、加、格陵兰等地因纽特民族的联合,将其资源开采政策和理念成功地植入了整个北极地区的治理中。

(第一作者系同济大学政治与国际关系学院教授)

责任编辑:周延云