

论中国极地法律外交的能力建设

[摘

要]

法律外交是中国极地外交进入新发展阶段的重要目标，也是中国推动人类命运共同体实践、参与全球治理体系建设的必经之路。积极推进极地法律外交的能力建设，有助于强化中国进一步深入参与极地事务的话语实践，服务国家的战略决策。中国极地法律外交能力建设的内部提升路径可分为五个方面，即开展专业性的极地法律外交培训需求评估、构建国内国际双层多轨的极地法律外交沟通对话机制、综合分析中国的极地法律外交能力、制定并实施中国极地法律外交的能力发展方案和加强中国极地法律外交的评估能力建设。基于此，中国极地法律外交能力建设的外部提升路径也可分为五个方面，包括充分参与极地治理的相关国际体制、积极创新极地双边与多边合作机制、强化推进与极地非政府组织的合作关系、有效推动极地治理体系的国家实践和全面统筹经略海洋与极地事务。通过极地法律外交的能力提升，可以在中国现已取得令世人瞩目的极地成就的现实实践基础上，由内而外构建并完善中国在极地治理领域的法律外交体系，为开启南北两极的国际合作善治新局面提供理念指引，同时助力中国外交事业的法治化和中国式现代化建设。

[关键词] 极地治理；法律外交；极地治理体系改革；全球治理；“冰上丝绸之路”；极地命运共同体

习近平在《求是》2019年第4期发表文章指出：“中国走向世界，以负责任大国参与国际事务，必须善于运用法治。在对外斗争中，我们要拿起法律武器，占领法治制高点，敢于向破坏者、搅局者说不。”[1]极地与深海、外空、网络一道，合称为全球治理的四大“战略新疆域”，其背后蕴含的国际规则制定权和国际制度话语权之争，正是未来大国战略博弈的重要角力场[2]。随着国际社会对极地治理重视程度的不断提高，如何提升中国在极地治理体系中的地位也成为中国发展新时代大国外交必须予以回应的问题。为了更好地维护中国在南北极地区的合法权益，必须全面提升中国极地法律外交的实务运作能力。为此，本文首先对法律外交的概念进行简要概述，进而阐述强化中国法律外交能力建设的必要性，然后重点针对中国极地法律外交的能力建设问题，从内部和外部两大维度探讨中国极地法律外交的具体提升路径，以期增强中国在极地治理事务领域的国际话语权，推进“人类命运共同体”在极地区域的实践提供理论支持和决策参考。

一、法律外交的概念界定

外交权作为国家产生之后最为重要的基本权利和职能之一，尽管长期以来更多地被视为具有特殊性与独立性的行政活动，但不可否认的是，其仍然要在法律制度与法律体系的框架下进行[3] 60。法律赋予了外交机构相应的权能，使其能够自由、高效地运行，同时法律对外交行为的规范使其能够更好地服务于国家利益。现代国际关系中法律与外交的互动是相互交织的。美国著名学者路易斯·亨金(Louis Henkin)指出，国际关系中文明的进步可以看作“从武力到外交，从外交到法律”的发展[4]。中国外交部国际法咨询委员会主任委员黄惠康教授也提出，把外交政策通过法律规则来实现，用法律来解决外交问题，是外交发展的高级形态[5]。这就要求各国不仅必须将法治理念贯穿于外交活动之中，将法治作为外交的基本理念，而且要善于将国家交往中遇到的政治、经济、文化、军事问题转化为法律问题，将国际法作为解决国际争端共同的参考框架。由此可见，法律外交不仅包括传统外交中的涉法工作内容，如法律协助和签订条约等，更是指以法律和规则观念为主要决策依据和理念指导的外交活动。法律外交具有更深的内涵层次和思维理念导向功能，可为国家的外交博弈提供更加专业的话语资源和体系支持。

法律外交是新时代中国大国外交进入新发展阶段的重要目标，同时也是中国推动人类命运共同体实践、参与全球治理体系建设的必经之路。自人类命运共同体理念提出以来，习近平多次强调要推动国际治理体系改革，坚持和维护以国际法为基础的国际秩序，法治已经成为国际治理的必然趋势。强化提升我国法律外交的理论水平和实践能力，不仅可以服务好“两个大局”，为实现我国的第二个百年奋斗目标注入法治动能，同时也能有效推进国际法治话语下的制度建设，助力我国外交事业在新时代新的发展。

二、中国极地法律外交能力建设的内部提升路径

在中国式现代化的话语背景下，法律外交成为中国外交能力现代化的必然选择[6]。中国参与极地治理体系的法律外交能力建设，首先需要完善关于内部提升路径的顶层设计。因此，本文提出了五个递进式步骤，以提高我国对不断变化发展的极地治理形势的综合应对能力，进而推动中国在全球舞台上影响力和话语权的不断提升。

（一）开展专业性的极地法律外交培训需求评估

随着自身综合国力的增强，中国在外交领域表现出了更加积极有为的姿态[7]。传统的外交培训主要围绕特定的外交部门来展开，未能深入结合我国参与极地治理的实践情况。面对日益复杂的极地治理形势，中国需要持续研判现有的法律外交环境，开展具有针对性的极地法律外交培训。为了满足现阶段外交工作的重大需求，中国必须开展专业性的法律外交培训需求评估，明确极地外交能力建设的真正需求，设计相应的培训内容，以切实提高我国的极地法律外交效率。

总体来看，针对特定对象开展极地法律外交培训，在内容设计上要紧密结合中国的极地国家利益。随着自身综合国力的不断增强，中国的极地国家利益也将持续增长，且主要聚焦在资源、经济、环境、科研和安全五个方面。因此，中国开展的极地法律外交实践也应集中于这五个方面，并充分结合我国在南北两极优先发展事项，适时调整培训内容。正如习近平对外交人员要求的“政治过硬、本领高强”，在法律外交能力培训具体内容的选择上，应做到理论与实践相结合[8]。既要加强外交理论学习，提高外交人员的政治素养；又要坚持以问题为导向，切实提高外交队伍在解决极地治理问题的实践能力，注重培养底线意识和责任担当，为应对极地治理挑战，维护极地国家利益做好思想准备[9]。另一方面，在进行极地法律外交培训前，应广泛征集各外交行为体的意见与建议，了解特定群体对法律外交能力的需求，并在此基础上进行广泛讨论和吸收，明确中国极地外交队伍对法律外交知识的了解程度和实际需求。以加拿大为例，加拿大在制定北极国家战略时，通过极地委员会充分讨论了加拿大北极外交应关注的重要领域。同时，培训内容应紧密结合我国在极地治理中面临的法律问题和外交挑战，针对加强对极地治理规范的遵守、提升在极地治理机制中的参与度与话语权、深化极地双多边国际合作等方面开展针对性培训，提高法律外交斗争能力。

（二）构建国内国际双层多轨的极地法律外交沟通对话机制

自二战以来，公共外交、多轨外交等理念逐渐兴起，外交关系呈现民主化趋势，国家已不再是国际社会的唯一行为体，以国际组织、跨国公司为代表的非国家行为体开始在各项国际事务中崭露头角[10]。作为极地治理的重要组成部分，极地治理也出现了治理主体多元化的趋势，经历了从单一的国家治理过渡到多元多层协同治理的转变。随着中国对极地认识的进一步提升，如何发挥政府、科研团体、非政府组织等多元主体的作用，构建国内国外双层多轨的极地法律外交沟通对话机制，已经成为提升中国极地治理能力，扩大极地治理影响力的重要内容。

随着自身国力的增强，中国的极地国家利益拓展到更多的领域。因此，中国应建立多元主体参与的极地事务协调机制，推动各行为主体之间的通力协作。为此，政府应加强对极地治理的统筹规划，为其

他行为体参与极地治理营造良好的环境。政府作为中国极地事务的领导核心，一方面应加强对极地治理的顶层设计，明确相关主体在极地治理中享有的权利，拓宽其参与路径；另一方面，应为相关主体开展国际合作提供引导与服务，提升其参与极地治理的积极性。与此同时，国家还应鼓励、支持国内的非政府组织自主参与极地治理[11]。非政府组织作为极地治理的新兴主体，如果能有效用好这一类型的主体积极参与极地事务，有利于拓宽我国参与极地治理的实践渠道，展现亲和友善的国际形象[12]。比如，可以通过拍摄极地纪录片、举办极地专题展览等宣传方式增强国内非政府组织对极地治理的重视，积极引导国内外非政府组织为我国极地活动建言献策。最后，应加强对企业的极地法律培训与咨询服务，增强企业在极地活动中的合规意识。

此外，还应加强国内国际极地事务交流对话机制，优化中国的极地国家形象。发挥政府、科研团体、非政府组织等多元主体作用的主要目标，就在于构建国内国外双层多轨的极地法律外交沟通对话机制。由于中国在现有的极地治理体系中处于弱势地位，因而有必要发挥国家领导人、非政府组织、学术团体等非国家行为体的力量，通过第二轨外交的方式增强与极地域内外国家的互动[13]。具体来看，一方面，可以推动非政府组织、学术团体等在极地国际组织、学术论坛等场合积极发言，向极地治理的利益攸关方阐述中国的治理理念，提升中国在极地治理中的话语权。另一方面，可以加强地方外交，借鉴日本与韩国的城市品牌经营路线，挖掘中国北方城市与北极地区的联系，从而加强与北极国家的合作[14]。如被称为“北极村”的漠河市，就与俄罗斯的赤塔州莫戈恰区缔结为了友好城市[15]。其次，利用好各大国际交流平台，一方面，中国应积极参与国际性的文化、学术交流活动[13]。如积极参加北极圈论坛、北极论坛等国际学术论坛，加强与各极地利益攸关国的深入交流，传递中国和平友好的极地理念。另一方面，效仿现有的交流平台，自主发起极地交流活动，如极地科学亚洲论坛、中俄北极论坛、中国北欧北极合作论坛等，充分发挥主场外交在议题设置上的优势。通过上述方式来搭建多元化的极地公共外交主体网络，有利于更加充分地阐发中国的极地治理理念，不断完善中国的极地话语体系，尽可能地丰富中国在极地治理中的外交话语，进而及时、生动地传递中国信号，为中国参与极地事务营造良好的国际环境。

（三）综合分析中国的极地法律外交能力

当前，世界正经历百年未有之大变局，中华民族伟大复兴正进入关键期，实施和推广法律外交，逐渐成为中国特色大国外交的重要任务[16] 6。开展法律外交，就是要将外交问题纳入法治轨道，以法治思维指导外交政策，以法律规则规范外交活动，以法律程序解决外交纷争[17]。法律外交能力的提升，不仅有助于提升中国的整体外交水平，充分把握战略机遇期，也有助于维护国家利益，加快建设社

会主义现代化国家。

同时也应认识到，新阶段能力提升的重点，是对已有政策进行分析，进而找出存在的问题，明确改进的步骤[18]。因此，有必要全面审视现有的各项外交法律制度和相关的涉外法律法规，分析其中存在的可能影响法律外交建设的各类因素，明确是否能够为开展法律外交实践提供充分的保障。因此，对中国极地法律外交能力的综合分析，主要包括分析出台的各项极地政策性文件是否注重运用法治思维和法治理念，是否主动运用法律规范约束极地外交活动，确保中国的极地外交活动具有完备的国内国际法律依据支撑，以及能否通过法律手段解决极地外交中出现的争议与分歧等。

在对中国极地法律外交的实践能力进行分析时，还应综合考虑国家硬实力、国家软实力和国家巧实力等要素[19]。强大的硬实力是中国积极参与极地治理事务、开展极地法律外交的坚强保障。在国家软实力和巧实力层面，自参与极地事务以来，中国一直秉持“合作共赢”的理念，通过与各极地利益攸关方进行谈判与协商，积极推动极地治理新规则、新机制的制定与极地事务的议程设置，以提升极地话语权和影响力。例如，中国已与所有北极国家开展了北极事务双边磋商，并与俄罗斯、美国建立了定期对话机制[20]。中国还积极与各极地利益攸关方开展经济、科研、环保等领域的国际合作，用实际行动阐述中国参与极地治理的理念，塑造良好的国家形象。

（四）制定并实施中国极地法律外交的能力发展方案

随着极地治理体系的深入发展，加之中国极地利益的快速提升，中国面临的各项法律与外交风险也必然上升。南北两极海冰融化导致的海平面上升、极地资源开发与保护环境的平衡、极地大国竞争形势的加剧等现实状况都要求中国能够迅速及时地加以应对。因此，为全面提升中国极地法律外交的实务运作能力，中国必须制定相应的能力发展方案，在议题设置、机构安排、干部选拔、人才培育和问责制度等方面采取措施。

当下，国际法已日益成为各国外交“工具箱”中的必备重器，“规则之争”“法理之争”“道义之争”成为国际竞争与博弈的重要领域[21]。随着中国日益走近世界舞台的中央，中国将承受更多来自其他大国的战略遏制，必须不断提高在外交中运用国际法的意识和能力，以更好地维护国家利益。中国极地法律外交能力的提升需要实施能力发展响应，包括建设从上到下、从内到外的多个系统：国家、地方、机构等，以不断衡量并优化法律外交能力建设的专业化方案，为中国在极地治理领域的法律外交提供更有力的支撑和保障。

（五）加强中国极地法律外交的评估能力建设

正如马克斯·韦伯(Max Weber)所述，以法律规范的形式对国家官僚体制进行评估，是国家迈向现代化的标志之一。这不仅有助于反思现有的机制缺陷和能力短板，更有利于应对日新月异的极地治理形势，进而制定具有针对性和前瞻性的极地国家战略。

首先，明确极地法律外交的评估主体。随着公共外交、多元治理等外交理念的逐渐兴起，除了政府部门以外，越来越多的科研团体、非政府组织、民营企业等主体也逐渐参与到了中国的极地活动之中。因此，在对中国的极地法律外交能力进行评估时，也需要充分考虑到现有的各类行为主体，加强横向的交流与沟通。具体而言，可以通过以下两个途径明确极地法律外交的评估主体：一方面，坚持由政府部门主导极地法律外交评估。目前，中国开展的各项极地治理活动呈现出鲜明的政府线性主导的特征。通过设置专门的政府评估机构，政府可以全面整合国内外的各种资源，进而对法律外交能力评估工作进行统筹规划。例如美国 and 英国分别设置了“公共外交咨询委员会”“公共外交战略与绩效管理委员会”等机构，负责对国家的公共外交政策进行评估；另一方面，委托非政府组织、科研机构、智库等行为体加以辅助。受限于自身能力水平和时间精力，完全依靠政府部门进行评估可能会存在收集信息不够全面、难以说服国内外民众等问题，从而影响评估结果的准确性和权威性。因此，可以委托相应的非政府组织或科研机构开展极地法律外交评估，并通过定期向政府部门发送评估报告的方式，充分发挥他们在数据收集、影响舆论等方面的优势。

其次，制定极地法律外交的评估方案。法律外交评估是法律外交能力提升内部设计的最后一环，不仅能够及时发现和纠正现有法律外交活动的不足，而且有利于总结经验与教训，指导后续法律外交工作的展开。因此，为了切实增强中国极地法律外交的评估能力，必须制定完备的极地法律外交评估方案，主要涉及以下几个方面：其一，明确极地法律外交评估的具体内容。具体而言，应结合中国开展的各项极地活动，确定与法律外交密切相关，并能反映实际能力的重点领域和内容，如中国的极地法律体系建设情况、各行为体在现有极地治理机制的参与状况、极地管理部门的工作效率、国内外公众对中国开展极地活动的认同度等；其二，综合运用多种极地法律外交评估方式。结合国内国外、多个学科的理论与实践，极地法律外交的评估方法包括文献分析法、问卷调查法、实地访谈法、数据统计法、案例分析法等诸多研究方法。我国应当结合有关研究方法用以确定评估的具体内容，综合运用多种评估方式，完成对评估数据和相关资料的搜集；其三，出具极地法律外交的评估报告，并采取改进措施。基于收集到的评估数据与信息，及时进行系统性的分析与总结，明确目前中国极地法律外交能力的整体水平，进而采取相应的改进措施。如清理或废除已经过时的外交文件和法律规范，尽可能减少

其对极地活动的干扰[22]。需要注意的是，国家的法律外交能力和极地治理体系都处于快速发展的过程中，为了保证评估体系的与时俱进，一旦相应的国内外形势发生了改变，极地法律外交的评估体系也应随之进行相应的调整。

三、中国极地法律外交能力建设的外部提升路径

在新的国际形势下，中国逐渐成为极地事务的重要参与者。为了更好地维护在南北极地区的合法权益，中国必须强化其在极地治理体系中的法律外交能力，以增强自身在极地事务中的话语权和影响力，并以更加专业的方式充分表达自身在极地治理中的利益诉求。与前文提出的五个内部提升路径相对应，本文主要从五个方面提出了中国极地法律外交能力建设的外部路径优化方案，旨在为中国参与极地治理体系的战略实施提供更为全面、有效、可持续的支持。

（一）充分参与极地治理的相关国际体制

迄今为止，极地治理体系已经建立起了多层次、多领域、多类别的相关国际体制。中国作为极地事务的后来者，有必要加强与极地治理相关主体的国际交流合作。基于此，中国不仅应当充分参与全球治理的国际体制，同时也应当充分参与南北两极地区的区域性国际机制。

首先，中国应充分参与与极地治理相关的全球治理国际体制。在全球治理现代化的进程中，国际组织在应对全球性问题上发挥着举足轻重的作用，为世界各国参与国际治理提供了重要平台[23]。中国已经是《联合国海洋法公约》《巴黎协定》等多个全球性国际条约的缔约国，并先后加入了联合国框架下的几乎所有国际组织。因此，中国应当在环境保护方面充分利用这些全球治理国际体制，与联合国环境规划署、国际海事组织、国际原子能机构等国际组织进行合作，深入参与对于极地治理至关重要的环境保护议题[24]。具体而言，中国应当充分参与《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》《巴黎协定》《巴塞尔公约》等公约，积极借助相关的国际公约框架来增强自身在极地治理议题上的话语权，在相关的全球治理国际体制和具体的极地治理议题之间建立更加充分的议题衔接。这方面，中国拥有作为联合国安理会常任理事国的国际组织政治资源优势和责任大国的道义号召优势，以环境保护为抓手鼓励相关国际组织积极关注极地治理议题也具有天然的合理性，因为保护环境、减少污染一直以来都是各大国际组织关注的重点议题[25]。例如，国际海事组织在相关规则的制定上表现最为活跃，推动了《防止船舶造成污染的国际公约》《极地规则》等一系列国际条约的制定[26]。因此，中国可以更加积极地借助国际海事组织这一平台，以国际海事组织所通过的相关极地航行国际条

约为纽带，在极地航运方面大力促进极地航行法律规制的进一步完善与落实，同时在生物多样性方面和极地科考方面也积极投入，通过推动南北两极海洋保护区来努力平衡极地开发与极地生物资源养护的关系，通过联合国教科文组织和国际气象组织等平台来加强在极地区域的科学研究和极地科研的数据共享，积极为极地治理的发展提供中国方案。

其次，中国应全面参与到北极治理的区域性国际体制中，并广泛参与北极治理的各项事务。随着北极地区各类资源的显现，越来越多的主体参与到北极治理体系中，北极治理开始向多元化发展。目前，包括北极理事会在内的相关国际组织与国际论坛有力地推进了北极治理进程，成为了各国参与北极事务的重要平台。作为近北极国家和北极利益攸关方，中国势必要加强对北极治理的参与。一方面，北极理事会是北极治理国际体制中最为核心的国际平台，中国应利用北极理事会的观察员国身份加深对北极治理的参与。根据《北极理事会观察员国手册》的规定，中国作为观察员国，享有列席会议权、陈述权、项目参与权、分论坛倡议权等权利[27]。尽管北极理事会对中国借助这些权利获得北极治理话语权附加了多重限制，并将中国作为北极理事会观察员国可以参与的工作范围严格限制在科学考察、环境保护等“低政治领域”[28]，但中国仍然可以通过参与北极理事会的机制来增强自身的北极法律外交实践能力[11]。借助北极理事会这一平台，中国可以通过跟踪议程设置和参与工作组会议等方式近距离了解北极治理的核心议题和其他成员国的利益关切，为更好地参与北极事务与规则制定做好前期准备。同时，中国也应充分利用以观点交流为主的北极论坛机制。与北极理事会的“强烈排外”相比，北极圈论坛、北极前沿论坛等多边机制对于域外国家参与北极治理更具有平等性和包容性。通过参与这些国际论坛，不仅有利于向国际社会宣传中国的北极政策，也有利于加强与其他北极治理主体的良好互动。目前，中国已逐渐认识到相关国际论坛机制的重要性，并开始积极派代表参与相关论坛会议[29]。同时，在未来一段时间内，中国仍应对北极地区的国际论坛予以重视，可通过派遣专业的科研、外交人员参与会议，充分展现中国对北极治理的责任与关切。

最后，中国应深度参与南极治理的区域性国际体制，进一步深度参与南极条约体系框架下的各大组织机构，通过提交工作文件和发表建议等方式为南极治理建言献策，并在此进程中逐步培育专门的南极科研、外交人才队伍，不断扩大中国在南极治理体系中的影响力。随着南极条约体系的不断发展，南极治理也逐渐经历了从领土政治到国家中心主义制度合作，再到南极中心制度主义的变迁[30]。尽管中间出现过各种争论，但南极条约体系构成了南极治理基本机制已然为世界各国所认可。借助这一区域性国际体制，中国应积极向南极条约协商会议、南极海洋生物资源养护委员会等南极治理机构提交工作文件。工作文件是制定南极治理规制的重要基础，提交工作文件数量的多少是一国是否深入参与南极治理的直接反映。中国已向协商会议提交36份工作文件和69份信息文件，向养护会议提交了16份

工作文件[31]。但整体来看，中国提交的相关文件主要聚焦于环境保护问题，对于南极条约的规制变动和运行机制等问题鲜有关注，不利于我国在南极治理体系中取得制度性话语权。因此，我国需在更为积极地提交工作文件的同时，注意并重视拓宽规制变动和运行机制等领域，不断提高对南极治理之中更为细节化的中小问题的关注。与此同时，中国还应进一步加强对南极条约协商国会议闭会期间的会间联络组的重视。在当下的南极条约体系中，会间联络组的作用日益突出。通过会间联络组对南极治理的某一特定议题进行讨论，不仅有利于维护本国的国家利益，而且有利于国家间达成共识，提高提案的通过率。一直以来，中国在南极治理中较多地关注科研、环境保护等宏大议题，对于更为细致的中小问题关注不够，这也导致了中国参与或发起会见联络组的数量较少。中国应借助南极条约的各项规定，在南极条约框架下加强国际合作，特别是要重点加强与各国在南极科研、生物养护等方面的合作。以南极海洋保护区为例，中国可以加强与俄罗斯等利益相近国的政策协调，联合提出海洋保护区提案[32]。

（二）积极创新极地双边与多边合作机制

国际合作是加强国际治理的重要路径，不同国家在不同的治理议题中享有自己的独特优势，通过国际合作可以在国际治理中实现优势互补。党的二十大报告指出，“深化拓展平等、开放、合作的全球伙伴关系，致力于扩大同各国利益的汇合点”[33]。中国并非南北两极国家，在极地治理中存在先天不足，必须寻求与其他国家的合作来增强在北极事务中的存在感[34]。因此，在人类命运共同体理念的指引下，中国应积极创新极地双边与多边合作机制，为维护自身极地国家利益、增强极地治理话语权提供支撑。

首先，中国应积极开展与极地域内国家的多维合作。极地治理是全球治理的重要组成部分，已经得到了世界各国的普遍认同。但在参与极地治理体系的过程中，南北两极的域内国家享有较高的话语权，基本主导了极地治理的各项事务。中国并非极地国家，在极地治理中存在先天劣势，通过强化与南北两极域内国家的双边合作有助于改善中国参与极地治理的外部环境，更好地维护国家利益。一方面，中国应加强与北极域内国家的合作。中国在开展北极合作时应尊重各北极国家的领土和主权等权益，应以环境保护、气候变化等低敏感议题为切入口，凝聚与北极国家的合作共识。中国发布的《中国的北极政策》白皮书强调，中国在参与北极治理时始终秉持“尊重、合作、共赢、可持续”原则[35]，面对不同的北极国家均保持开展合作的积极对话姿态。目前中国与北极域内国家的合作是以中俄北极合作为核心，同时夯实与北欧五国的北极合作基础，并保持与美国、加拿大等国家的北极磋商与对话机制。中国致力于与俄罗斯进一步加强在北极航道基础设施建设和北极油气开发等领域的合作，不断丰

富中俄新时代全面战略协作伙伴关系的内涵；中国与北欧五国在清洁能源的开发、生物资源的养护、北极航道的利用等领域展开合作，相关经济技术的合作也在不断拓展[36]。尽管美国在近几年出台的多份北极国家战略中将中国视为北极地区的重要竞争对手，但双方在环境保护、海上搜救等领域仍然存在一定的合作空间；另一方面，中国应加强与南极相关国家的合作，积极寻求在南极治理事务中的议题合作伙伴，推动新型南极治理合作体系的形成。在当前的南极治理体系中，面对包括美国、俄罗斯，以及英国、法国等南极主权声索国在内的南极条约原始缔约国对各项南极事务形成的近乎垄断局面，中国依然致力于打造南极命运共同体[37]。通过保持南极条约协商国的内部一致，积极应对南极条约体系面临的各项冲击与挑战，维持南极条约体系的稳定和可持续发展[38]。由此可见，中国与相关国家开展的南极合作，首先是以《南极条约》为框架，不断加强与各南极条约协商国在南极条约体系内的合作，其次是发展与相关国家的南极合作伙伴关系。在具体合作对象国的选择问题上，中国应持续加强与智利、南非、阿根廷、新西兰等南极门户国家在科研探索、后勤保障等方面的合作，为中国开展南极科考活动提供基础性保障[39]。此外，随着俄罗斯与西方国家关系的持续恶化，俄罗斯与其他南极国家的合作空间也已受到相应限制和压缩。中国应抓住时机，推动中俄在南极海洋保护区、南极资源利用等事务上的合作。

其次，中国应不断深化与极地域外国家的务实合作。随着极地治理全球化趋势的日渐加强，世界各国纷纷出台了针对南北两极地区的国家政策，主张对极地地区享有国家安全、经济开发、科学研究等国家利益。相较于强势的极地域内国家，中国与极地域外国家在极地治理体系中的身份定位和利益诉求存在较高相似性，更容易在极地事务中达成合作共识。因此，中国应深化与极地域外国家的务实合作，扩大在极地治理体系中的话语权。其中，中国与日本、韩国等亚洲国家的合作拥有极大的发展潜力，尤其是在北极治理体系中，三国的合作能更好地体现这一特征。因为中日韩同为“近北极国家”和北极理事会观察员国，三国在北极治理中的身份定位、利益诉求和路径选择上存在诸多共性[40]。这一特性为中日韩三国开展区域间北极合作，提升在北极治理中的整体影响奠定了合作基础。中日韩三国可以以双边或三方之间的北极事务高层对话为抓手，推动三国在北极事务上的交流与合作。同时通过具体的合作措施来进一步推动日韩深入参与“冰上丝绸之路”的合作进程，加强三国在科研、气候、航运等领域的合作。而在南极治理合作中，中国应加强与英国、法国、意大利、德国等国家的合作，尤其是在南极条约框架下共同行使视察权，或联合开展南极科考活动，争取在南极事务中形成统一的想法。中国与欧盟在极地科研、环保等领域也存在广泛的合作空间，而且与欧盟成员国也保持着较好的极地事务合作伙伴关系。因此，中国应与欧盟保持良好的极地合作关系，以北极治理为例，尽管欧盟尚未成为北极理事会观察员国，但一旦其正式加入，必将发挥不可忽视的作用。此外，中国应加大与发展中国家的合作，为发展中国家参与极地治理提供科技和后勤上的援助。现有的极地治理规则几乎

都是在发达国家的主导下制定的，不能充分体现发展中国家的利益，加之发展中国家受限于自身国力，也难以参与到极地事务中来。因此，积极推动广大发展中国家参与到极地治理体系中，也有助于扩大中国参与极地事务的外交“朋友圈”。

（三）强化推进与极地非政府组织的合作关系

鉴于非政府组织在极地治理体系中的重要作用，中国应强化推进与之的合作关系。在北极地区，面对“中国北极威胁论”的不断出现，中国应加强与极地土著人非政府组织的交流与合作，在追求本国利益的同时，积极关注土著人族群的合法权益，从而缓解北极国家对中国的顾虑。具体可以采取如下措施：首先，应积极践行“人类命运共同体”理念，将尊重北极土著人族群的合法权益融入中国的北极实践；其次，应主动了解北极土著人非政府组织的政策与理念，增强对北极土著人族群权益的整体认知；最后，应推动与土著人非政府组织的项目合作。

在南极地区，中国也应加强与相关非政府组织的沟通与合作。首先，应鼓励和支持更多的南极非政府组织参与南极条约体系的议题设置；其次，应加强与非政府组织的交流与合作，充分利用其在南极科研、旅游、环境保护等领域的专业优势，完善中国提出的各项南极提案；最后，应积极培育本土的非政府组织，为中国参与南极条约体系提供科学的决策依据和良好的舆论环境。

（四）有效推动极地治理体系的国家实践

极地治理与全人类的共同利益密切相关。中国参与极地治理不仅是为了表达自身的利益诉求，也是为了维护在极地的国家利益。实践是检验真理的唯一标准，通过开展具体的国家实践，可以有效检验中国在极地治理体系中的影响力。因此，中国应不断推动新的极地治理国家实践，为完善和调整中国的极地策略提供现实依据。

首先，开展极地科考活动，推动极地科技外交是中国参与极地治理的重要方式。中国应持续加大对极地科考活动的投入，加强科研技术创新和人才储备，积极开展极地科研国际合作，推动极地科技外交。增强极地科考实力不仅有助于掌握第一手最新资料，还有助于增强中国极地政策的准确性，提升中国在极地治理体系中的话语权。作为最主要的极地人类活动，科考活动在北极治理中具有举足轻重的作用。为了进一步破除参与极地治理的障碍，中国不仅需要加强对气候监测、冻土应用技术革新等重大科技问题的技术突破，也需要加强对物理定位系统、卫星遥感系统、人工智能等新技术的具体应用

。与此同时，随着中国参与极地治理事务的增多，对专业科研人才的需要也将逐渐增多。但与其他极地科研强国相比，中国的人才培育还稍显落后，在为极地治理输送科研专家上存在劣势。因此，中国应统筹国内外资源，建立专门的极地科研人才培养机制。在持续推进极地科技发展和人才储备的基础上，中国还应积极开展极地科研国际合作。目前，在极地治理体系中掌握一定话语权的国家无一例外都拥有各自的极地科研优势。中国应积极开展与这些国家的科研合作，实现优势互补，加深彼此的良好互动，并依托先进的极地科研优势和良好的合作伙伴关系，引领极地治理规则的发展。

其次，针对北极的治理赤字，中国提出了“冰上丝绸之路”构想，旨在引导沿线的北极国家做到利益共享、责任共担、开放合作，将人类命运共同体理念贯彻落实到北极治理体系中[41]。为此，中国应积极建设“冰上丝绸之路”，并进一步深化具体措施，推动北极命运共同体理念的落实。在全球治理体系中，气候变化、环境保护、资源枯竭等全球性问题日益严重。随着中国日益走近世界舞台的中央，中国必须树立全球视野，主动参与全球治理。人类命运共同体理念和“一带一路”倡议是中国对全球治理体系变革提出的中国方案，也将在极地实践中具体落实。可以通过加强在极地污染监测、清洁技术等方面的实践，提高中国的极地环境治理能力，为极地环境治理作出应有的贡献[42]。此外，北极地区相对于南极，拥有较高水平的当地社会经济文化发展形态，中国应借助“冰上丝绸之路”的经济合作纽带，进一步开展在北极地区的国际贸易与投资合作，保障“冰上丝绸之路”的可持续发展。推动“冰上丝绸之路”建设，必须完善相应的基础设施。中国应积极开展与相关北极治理主体的对话与合作，充分宣传“冰上丝绸之路”所蕴含的北极命运共同体理念，推动北极治理主体达成合作共识。

最后，中国应积极筹划建设南极海洋保护区，引领南极治理规则的完善与发展。随着各国对海洋环境保护与生物资源养护的认识逐渐深入，建立海洋保护区已是大势所趋[43]。尤其是在《南极条约》冻结各国领土主权的前提下，设立海洋保护区更是成为加强在南极地区软存在的重要方式。作为南极条约体系的重要参与者，中国应坚持积极参与南极海洋保护区的相关谈判，并提出建设性意见。为了更好地应对南极海洋保护区问题，中国应加强对南大洋的科学研究。受限于自身的地理位置，中国的南极科考活动覆盖范围较小，对于南大洋的整体认知十分有限。因此，中国必须加大对南大洋的科学研究力度，为筹划南极海洋保护区提供理论支持。而具体到南极海洋保护区的议题上，尽管各国对于设立南极海洋保护区的出发点各有不同，但不可否认这一制度对海洋环境保护和生物资源养护的作用。因此，中国需要加强对南极治理规则发展的引领，坚持“保障合理利用”的根本立场，加强对南极海域生物多样性的调查研究以及与其他国家的合作，从而更好地应对南极海洋保护区等问题。在通过极地法律外交引领南极治理规则的具体实施方案上，中国可以积极联合俄罗斯等利益相近国，借助对方的科研优势，共同提出海洋保护区提案，以打破美、澳等国对南极保护区制度的垄断，提高海洋保护区

的代表性[44]。

（五）全面统筹经略海洋与极地事务

党的十八大以来，中国提出了建设海洋强国战略，强调要坚决维护国家海洋利益。南北两极地区被大面积的海洋所覆盖，因而加强对极地海洋权利的维护自然成为了中国海洋强国战略的重要组成部分[45]。与此同时，习近平多次强调要积极参与极地新疆域的国际治理，极地地区对中国具有了多重战略意义。因此，中国必须全面统筹经略海洋与极地事务，加大对极地领域的战略关注。

随着科学技术的进步，各国对于深海、极地、外空等领域的探索与开发成为了可能，也由此产生了国际治理的“新疆域”。正如习近平所述，“要秉持和平、主权、普惠、共治原则，把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域”[46]。因此，中国应积极参与极地新疆域的治理，并将其纳入国家发展体系，明确其所具有的重要战略意义。

一方面，中国应根据在极地的国家利益确定极地的战略发展地位，通过加强对国内外的整体统筹，制定完善的极地国家战略，指导中国维护极地国家利益的各项实践。随着综合国力的不断增长，中国的极地国家利益将持续且多样化增长，主要集中于资源、经济、环境、科研和安全五个方面。具体而言：在资源方面，南北两极蕴藏着丰富的能源资源，能够有效缓解中国即将面临的各类能源短缺；在经济方面，北极航道具有的航行功能能有效减少中国在运输上的成本和风险；在环境方面，极地地区是全球气候变化的指示器，一旦其环境发生变化将对中国产生深刻影响；在科研方面，极地地区独特的地理位置和自然环境具有较高的科考价值，对其进行探索有助于增强中国的科技实力；在国家安全方面，中国的《国家安全法》明确将极地安全纳入了国家安全的范畴。因此，虽然中国并非南北两极的域内国家，但极地的发展与中国紧密相连。中国必须从国家规划上明确极地地区的战略意义，并制定提升中国极地治理能力的相关计划，以充分保护中国的极地国家利益。其中，中国的北极国家战略应以中国的长远利益为核心，整合国内的科研和外交资源，在遵守现有北极治理机制的基础上，积极开展北极科研和航道开发等领域的国家合作，为中国实现北极国家利益提供保障。此外，中国还应当将北极地区作为践行人类命运共同体理念的试验田，积极推动北极善治局面的出现，进而提升中国在全球治理中的影响力和话语权；中国的南极国家战略则应立足于南极条约体系确立的各项原则与宗旨，加大对南极科考活动的投入，完善对南极旅游、生物勘探等活动的管理机制，全面优化我国参与南极条约体系的主客观条件。与此同时，中国还应充分参与南极条约体系的议题设置，为“认识南极、利用南极、保护南极”贡献中国方案与中国智慧。

另一方面，中国应结合国际治理形势明确自身应承担的极地治理责任。当今世界正经历着百年未有之大变局，和平赤字、发展赤字、安全赤字、赤字治理等全球性问题日益严重，推动全球治理体系改革既是大势所趋，也是时代应有之义。现有的极地治理体系存在着诸多缺陷，需要全球的共同参与才能解决。具体而言：一是极地治理体系内部存在着诸多矛盾，如体系内国家与体系外国家的利益诉求不一致，如何平衡资源开发与生物资源养护的关系等。二是极地治理体系面临全球气候变暖、海平面上升等全球性问题的外部挑战。基于此，极地治理已经成为了全球治理的重要一环，中国积极参与极地治理体系，推动极地善治，是承担国际责任、提高国际影响力的必然选择。

四、结论

全球气候变暖和经济全球化的深入发展令极地区域逐渐成为全球治理的战略新疆域，南北极治理体系的不断演进为世人瞩目。再从目前全球治理的实践情况来看，区域治理已逐渐成为践行全球治理理念的主要试验场域[47]。尤其是对于南北极这样的国际治理新疆域而言，在区域通过有国际约束力的治理规则，可以最终达到构建完整治理体系的目标。极地治理也可以成为未来全球治理模式逐渐优化的样板地区。因此，随着当前极地治理问题从区域向全球“影响外溢”的不断泛化，以及极地治理体系本身就具有的碎片化和不充分性特点，法律外交已显示出具有较大的作为空间。以法律外交这一动态的研究视角关注极地治理体系这一本身也在不断发展的动态范畴，不仅恰逢其时，对于中国的实际需求来说也极为必要。

极地外交是中国融入极地治理体系、参与极地治理事务的重要方式，其所包含的内容本身并不限于极地法律外交。但随着中国极地实践在广度和深度上的不断进展，中国的极地外交已先后完成了从“科技外交”到“身份外交”再到“法律外交”的重心转移。通过《中国的南极事业》和《中国的北极政策》两份白皮书，中国对外回应了自己的极地身份“是什么”的问题，逐渐进入到探索中国的极地外交该“怎么做”的新阶段。如果说，20世纪八九十年代开启的中国极地外交第一阶段主要靠科考，是“科技外交”；本世纪前20年中国明确参与极地国际事务身份的极地外交第二阶段主要靠政策，是“身份外交”；那么，当前中国对极地事务的参与已迈入更具“深水区”意味的第三阶段，是全新形态的“法律外交”。这就需要中国进一步强化自身由内而外的国内国际法治统筹能力，全面提升国内法制度对于中国参与极地治理体系的法律保障能力，不断增强对于涉极地事务的国际法规则的解读和运用能力，也进一步要求中国具备更高层次的法治思维视野、更高水准的规则制定能力和更具分量的国际制度话语权。开展极地法律外交，加强中国的极地法律外交能力建设，其实质是将中国在南北极地区的外交活动纳入法治轨道，为中国进一步参与极地治理提供新的目标和价值导向。

因此，从能力建设的提升路径角度，以全新的法律外交理论来指导极地治理问题的研究和对于极地治理体系的参与实践，不仅是对于极地治理本身还是对于中国外交能力的现代化建设而言，都有其适用上的必要性。

对于极地治理本身来说，极地法律外交作为中国参与南北极事务的重要方式，在中国现已取得令世人瞩目的极地成就的现实实践基础上，能够为中国参与极地治理事务争取进一步的体系、制度和规则空间，并在具体运作的实践进程中逐步克服现有极地治理体系不利于我的相关障碍，补齐极地法律外交建设的能力短板，为中国极地事业在新时代的新发展确立更为完善的身份定位，提供更为充分的制度保障。

对于中国外交能力的现代化建设事业而言，极地法律外交不仅是中国积极参与全球治理的重要组成部分，同时还是推动人类命运共同体理念实践的重要路径。推进极地法律外交事业有助于进一步融贯极地治理事务的实践专业性与人类命运共同体理念应用的理论科学性。以极地法律外交的能力建设来推进涉极地的国内法和国际制度建设，着重以国际法和国内法的统筹运用来强化二者之间的互相促进和补充，可以服务好“两个大局”，进一步带动我国法律外交实践能力在整体层面的全面提升。中国应坚持以人类命运共同体理念为指引，通过由内而外构建并完善中国在极地治理领域的法律外交体系，为开启南北两极的国际合作善治新局面提供理念指引，助力我国外交事业的法治化和中国式现代化建设。

本文的主要观点和部分内容已首发于《中国社会科学内部文稿》2024 年第 1 期，遵照中国社会科学杂志社的作者承诺要求，特此申明。本文为包含以上内容的全文版。在此谨向《中国社会科学内部文稿》编辑部和《决策与信息》编辑部致以诚挚感谢。

[参考文献]

[1] 习近平.加强党对全面依法治国的领导[J].求是,2019,(4).

[2] 张志军,刘惠荣.当前国际法跨学科人才培养的新任务新课题——基于深海、极地、外空、网络等“战略新疆域”的思考[J].人民论坛·学术前沿,2021,(3).

- [3] 齐建华.影响中国外交决策的五大因素[M].北京:中央编译出版社,2010.
- [4] 蔡从燕.论“以国际法为基础的国际秩序”[J].中国社会科学,2023,(1).
- [5] 黄惠康.论国际法理论与外交实践的融合之道[J].国际法学刊,2019,(1).
- [6] 谷昭民.中国开展法律外交的现状与发展趋势研究[J].现代法学,2013,(4).
- [7] 杨金卫.中国特色大国外交的理论创新和实践进路[J].东岳论丛,2023,(3).
- [8] 刘予希.新时代中国外交人才培养的缺失及对策探析[J].国际公关,2021,(1).
- [9] 张晓君,魏彬彬.国际法与中国特色大国外交[J].国际问题研究,2019,(1).
- [10] 陈楠.城市外交与中国特色大国外交——思想契合、战略对接与机制创新[J].国际展望,2018,(1).
- [11] 王晨光.中国参与极地治理的多元主体协同机制研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2020,(6).
- [12] 王怡然.非政府组织参与南极国际治理的地位与作用[J].太平洋学报,2022,(3).
- [13] 尹继武.中国外交转型的微观社会互动分析[J].教学与研究,2015,(5).
- [14] 赵可金.中国城市外交的若干理论问题[J].国际展望,2016,(1).
- [15] 章成,杨嘉琪.中国与东北亚国家北极事务合作可行性探究[J].决策与信息,2023,(7).
- [16] 黄惠康.中国特色大国外交与国际法[M].北京:法律出版社,2019.
- [17] 张文显,谷昭民.中国法律外交的理论与实践[J].国际展望,2013,(2).
- [18] 王逸舟.外交能力试析[J].国际关系研究,2023,(2).

- [19] 凌胜利.中国外交能力建设：内涵与路径[J].国际问题研究,2022,(2).
- [20] 赵隆.论中国新疆域外交的体系建构和话语建构[J].世界经济与政治论坛,2018,(4).
- [21] 黄惠康.从战略高度和全球视角认知和推进涉外法治建设[J].法治现代化研究,2022,(6).
- [22] 清华大学当代国际关系研究院外交改革课题组,阎学通.打造中国外交改革创新的机制[J].国际政治科学,2014,(4).
- [23] 孙吉胜.理论、机制、能力：加强中国外交研究的思考[J].太平洋学报,2020,(5).
- [24] 秦树东,李若瀚.新时期中国参与北极治理：身份、路径和方式[J].华东理工大学学报(社会科学版), 2019,(5).
- [25] 唐尧.上海参与中国极地科学外交研究[J].极地研究,2022,(1).
- [26] 章成.人类命运共同体视阈下的北极航道治理规则革新[J].中国海商法研究,2022,(2).
- [27] 肖洋.约束与突破：中国在北极理事会的规范性话语权提升路径探析[J].和平与发展,2020,(1).
- [28] 章成,左争艳.北极治理中的中国身份：建构要素、重构动因与提升路径[J].决策与信息,2024,(8).
- [29] 章成,杨嘉琪.北极航线战略利益争夺的博弈态势与中国对策[J].世界地理研究,2022,(5).
- [30] 朱翠萍,吕嘉欣.南极治理：地缘政治博弈与国际制度合作[J].太平洋学报,2021,(12).
- [31] 王婉璐.中国参与南极治理的历史进程与经验思考：以协商会议和养护会议为例[J].极地研究,2021,(3).
- [32] 邓贝西,张侠.南极事务“垄断”格局：形成、实证与对策[J].太平洋学报,2021,(7).

[33] 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].中国政府网,2022-10-25.http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.

[34]

章成,顾兴斌.论北极治理的制度构建、现实路径与中国参与[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2019,(5).

[35] 中国的北极政策[EB/OL].中国政府网,2018-01-26.http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/26/content_5260891.htm.

[36] 马丹彤,刘惠荣.原住民自治权视角下中国的北极治理参与[J].当代世界社会主义问题,2022,(2).

[37] 李雪平.人类命运共同体理念的南极实践：国际法基础与时代价值[J].武大国际法评论,2020,(4).

[38] 杨华.中国参与极地全球治理的法治构建[J].中国法学,2020,(6).

[39] 单琰焱,刘明.新时期中国与南极门户国家的后勤合作及对策建议[J].太平洋学报,2023,(2).

[40] 孙凯,李文君.中日韩三国北极事务公共外交比较研究[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2022,(5).

[41] 杨振姣,韩琪.中国参与北极海洋生态安全治理的现实依据与国家实践[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2020,(5).

[42]

章成,杨嘉琪.北极航道环境治理的法律挑战与制度因应[J].华东理工大学学报(社会科学版),2024,(6).

[43] 吴宁铂.中国参与南极海洋治理的国际法构建：机遇、障碍与路径[J].国际法学刊,2022,(2).

[44] 李学峰,陈吉祥,岳奇,等.南极特别保护区体系：现状、问题与建议[J].生态学杂志,2020,(12).

[45] 章成,杨嘉琪.百年未有之大变局下的全球海洋治理:变革趋势与中国应对[J].决策与信息,2023,(3).

[46] 习近平：共同构建人类命运共同体[EB/OL].中国政府网,2021-01-01.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=16876683946699439>

61&wfr=spider&for=pc.

[47] 章成.北极治理的全球化背景与中国参与策略研究[J].中国软科学,2019,(12).

[责任编辑：汪智力]

On the Capacity Building of China's Legal Diplomacy in the Polar Regions

ZHANG Cheng, MO Fanfan

Abstract: Legal diplomacy is an important goal for China's polar diplomacy to enter a new stage of development, and it is also the only way for China to promote the practice of a community of shared future for mankind and participate in the construction of a global governance system. Actively promoting the capacity building of polar legal diplomacy will help strengthen China's further participation in the discourse practice of polar affairs and serve the country's strategic decision-making. The internal improvement path of China's polar legal diplomacy capacity building can be divided into five aspects, namely conducting professional polar legal diplomacy training needs assessment, constructing a dual layer and multi track polar legal diplomacy communication and dialogue mechanism at home and abroad, comprehensively analyzing China's polar legal diplomacy capacity, formulating and implementing capacity development plans for China's polar legal diplomacy, and strengthening the evaluation capacity building of China's polar legal diplomacy. The external improvement path for China's polar legal and diplomatic capacity building can also be divided into five aspects, including fully participating in the relevant international system of polar governance, actively innovating bilateral and multilateral cooperation mechanisms in polar regions, strengthening cooperation with polar non-governmental organizations, effectively promoting the national practice of polar governance system, and comprehensively coordinating ocean and polar affairs. Through the improvement of the ability of polar legal diplomacy, we can build and improve China's legal diplomacy system in the field of polar governance from the inside

out on the basis of the practical practice of China's polar achievements that have attracted worldwide attention. It provides conceptual guidance for opening up a new situation of good governance in international cooperation between the North and the South, and at the same time helps the rule of law in China's diplomatic cause and the modernization of Chinese style.

keyword: polar governance; legal diplomacy; reform of polar governance system; global governance; The Ice Silk Road; Polar Community of Shared Future

[基金项目] 国家社科基金青年项目“提升中国参与极地治理体系的法律外交能力研究”（18CGJ014），项目负责人：章成。武汉大学中央高校基本科研业务经费项目、国家领土主权与海洋权益协同创新中心科研培育项目“提升中国北极渔业治理参与能力的法律途径研究”（413000070）

[作者简介]

章成，男，江西南昌人，法学博士，武汉大学中国边界与海洋研究院副教授，国家领土主权与海洋权益协同创新中心（武大总部）研究员，公共管理学博士后，主要从事极地法与北极国际关系研究；莫凡凡，女，广西桂林人，武汉大学中国边界与海洋研究院研究助理。