

中共參與南極治理之研究

A Study of the PRC's Participation in Antarctic Governance

翟文中 先生

提 要：

- 一、南極與外太空及深海海床均屬於「全球公域」，任何國家均具參與南極治理平等權利；2020年，極地安全被中共納入成為總體國家安全的重要議題，並投入大量人力與資源，俾持續地參與南極事務治理。
- 二、長期以來，中共透過科考活動鞏固其在南極事務的發言權，並取得參與「南極條約磋商會議」的資格，從而逐步在南極治理各領域建立起影響力；且由於中共近年在南極的活動日趨積極，同時引發國際社會的高度關注。
- 三、南極蘊藏豐富的礦產、能源與漁業資源，隨著《南極條約》未來可能喪失部分效力，南極各主權聲索國不斷地對南極大陸提出主權要求，這對中共擴大南極事務影響力形成嚴重的挑戰。未來，中共必將竭力維持「南極條約體系」的效力，並依其自身利益，採取彈性作法，國人對中共極力擴展海權與海洋權益的野心，同樣值得關注。

關鍵詞：中共、南極、南極條約、南極治理

Abstract

1. Antarctic, outer space and deep seabed are global commons, any country has equal right to participate in Antarctic governance. In the 2020s, polar security has been included in PRC's comprehensive national security category. PRC has devoted tremendous resources to participate in Antarctic affairs and governance.
2. For a long time, PRC consolidated the right to speak and acquires obtains participation status for Antarctic Treaty Consultative Meeting through scientific research and exploration. Thereby, PRC could build influence gradually in various Antarctic Governance domains. In recent years, PRC expands their activities in this region and raised highly concerns by international community.
3. Antarctica is predicted to have large resources, including oil, mineral, and fishing. Because Antarctic Treaty may lose some of its effectiveness in 2048

and Antarctic claimant states made territorial claims that could pose serious challenges for PRC's expanding Antarctic affairs influence. In the future, PRC would make a great effort to maintain Antarctic Treaty system operation and adapt flexible methods to pursuit their interests.

Keywords: PRC, Antarctic, Antarctic Treaty, Antarctic Governance

壹、前言

2024年2月，中共「南極科考站-秦嶺站」建成投用，國家領導人習近平致信表達祝賀，指出：「南極秦嶺站的建成，將為中共和全世界科學工作者持續探索自然奧秘提供有力保障，…希望廣大極地工作者以此為契機，…為造福人類、推動構建人類命運共同體作出新的更大的貢獻」。該站係中共在南極大陸建成的第五個科學考察站(如圖一)，近四十年來中共不間斷地在南極進行各項科研項目，隨著其對極地戰略價值的日益重視，中共在南極活動的廣度與深度均遠甚昔日，此舉更引發了國際社會對中共南極活動企圖與野心的高度疑慮。

南極大陸係地球最嚴寒與最偏遠地域，其與各大洲的距離極其遙遠，這項特殊的地理環境與自然條件，使得多數國家無力與無心對此大陸進行長久經營。中共在地緣和歷史上與南極事務關係疏遠，尤有甚者，南極對中共不若北極般那麼重要；畢竟後者存在著攸關其國家未來發展的巨



圖一：中共南極科考站「秦嶺站」

資料來源：〈重磅！我國第五南極科考站—秦嶺站建成投用，面積比長城站還大〉，科普大世界，2024年2月7日，<https://news.nestia.com/detail/-/12194427>，檢索日期：2025年1月4日。

大航運與經濟利益，加上中共參與南極治理相對其他國家較晚，然而其對南極來勢洶洶的舉措，自然受到國際社會的關注。

當前南極並不存在主權歸屬問題，其與外太空及深海海床均屬「全球公域」(global commons，指涵蓋地球表面上超出國家管轄範圍的部分，包括公海和其中的生物資源，或大氣層)範疇。換言之，任何國家均具參與南極事務的平等權利，唯受限於本身資源與國力的種種因素限制，並非所有國家皆有意願與能力參與南極治理與相關事務。就中共言，其參與南極

註1：〈習近平致信祝賀中國南極秦嶺站建成並投入使用〉，中國共產黨新聞網，2024年2月7日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0207/c64094-40175259.html>，檢索日期：2025年1月4日。

事務自有其背後深遠的考量，否則不會投入大量人力與資源持續地進行，且這絕非臨時起意的即興舉措或單純地藉此展示其國家威望，箇中原委值得仔細探討。

本文將對中共參與南極事務的緣由、策略與展望進行歸納分析，並分三個部分依序對其涉及的議題進行說明與研判。首先，將陳述中共參與南極事務的歷史進程，並兼論其在南極事務抱持的立場觀點與政策方向；其次，將說明中共如何在與南極關聯不深情況下，透過科學考察等不同途徑，強化並鞏固其在南極事務的影響力與發言權；最後，針對「南極條約體系」(Antarctic Treaty System, ATS)核心文件到期問題，²探討中共南極治理面對的挑戰，及其可能採取的因應舉措。期望藉由對這三個不同面向的綜合分析，有助理解中共為何與如何進行南極治理，能有更完整與清晰的認識，這也是撰寫本文主要目的。

貳、中共參與南極事務歷程

一、1950年代，中共開始關注南極事務並且找尋從事相關研究的切入點。1955年，中共表達參與「1957-1958國際地球物理年」(International Geophysical Year, IGY)³活動的高度意願，由於該活動係一個探索地球及其環境的國際性科研計畫，主要用以化解因「冷戰」期間嚴重中斷的東、西方科學交流，計畫項目就包括對南、北極的科學考察研究；當時我國亦獲邀參與此項活動，為了避免出現「兩個中國」紛擾，中共最後決定放棄參與此次科研計畫。⁴到了1964年，中共成立「國家海洋局」，並著手籌備南極科考工作；其後因「文化大革命」所造成的內部紛擾，也導致其在南極科考活動遭到擱置，無法順利開展。

二、1978年，中共首度與智利就兩國在南極開展研究合作的可能性進行對話，此際中共科學家則以個人身分受邀參與他國主導的南極科考活動(如圖二)。1981年，中共成立「國家南極考察委員會」，⁵除廢續推動與他國在南極進行的科研合作

註2：《南極條約》及相關協定，總稱「南極條約體系」(ATS)，係以《南極條約》做為核心，涵括與其相關卻各自獨立的各项公約，如1980年《南極海洋生物資源養護公約》(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)、1991年《南極條約環境保護議定書》(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)及其附件等國際條約，加上「南極條約磋商會議」通過具法律拘束力的各項措施、建議、決定及決議等國際法文件，共同建構、發展和完善的南極法律制度體制，此一體制是國際南極治理依循的基本法律框架。羊志洪、周怡圃，〈南極條約體系面臨的困境與中國的應對〉，《邊界與海洋研究》(湖北武漢)，第7卷，第3期，2022年5月，頁68-69。

註3：「國際地球物理年(IGY)」活動於1957年7月開始並於1958年12月結束。〈International Geophysical Year〉，Dwight D. Eisenhower Presidential Library, Museum & Boyhood Home, <https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/international-geophysical-year-igy>，檢索日期：2025年1月4日。

註4：張九辰、王作躍，〈首次國際地球物理年與一個中國的原則〉，《科學文化評論》(北京市)，第6卷，第6期，2009年，頁69-81。

註5：1994年，「國家南極考察委員會」撤銷，其辦事機構更名為「國家海洋局南極考察辦公室」。



圖二：南極地理位置圖

資料來源：林明智、趙建勳、羅春秋，〈淺析中共經營「雙極戰略」的意圖〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第56卷，第6期，2022年12月1日，頁59。

外，亦積極爭取加入《南極條約》(Antarctic Treaty)和「南極研究科學委員會」(Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR)。這段時期，透過與國外學者及科研機構的交流與合作，中共獲得與累積從事南極科考所需的知識與技能，更為中共日後參與的南極探索奠定堅實的基礎。⁶1983年5月，中共第五屆「全國人民代表大會常務委員會」(以下稱全國人大常委會)第27次會議通過了加入《南極條約》的決議。⁷同年6月，中共加入《南極條約》成為該條約的「締約國」

(Contracting Parties)。

三、根據《南極條約》第九條第二款規定，各締約國須在南極洲進行實質性科學研究，例如建立一個科學站或是派遣一支科學探險隊，其後方能成為該約的「協商國」(Consultative Parties)，並得以派遣代表參與「南極條約磋商會議」(Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM)，才可對南極事務各項提案行使表決權。⁸在這種情況下，為了在南極事務建立影響力並取得發言權，中共遂在翌年(1984年)組織並啟動首次南極科學考察活動。1984年11月，中共「國家海洋局」所屬「向陽紅10號」科學考察船、海軍「J121」打撈救生船與「北海艦隊」直升機部隊「179號」機組組成的南極考察編隊，在該局副局長陳德鴻的領軍下，由上海出發遠赴南極展開「中」方首次的南極科考活動(如圖三左)。在這次南極遠征過程中，係其對南極洲進行首次的科學考察，同時於隔年(1985年)在南極建成第一個科考站-「長城站」(如圖三右)。⁹

四、1985年10月，中共取得《南極條約》「協商國」地位，一掃過去祇能出席

註6：何柳，〈中國參與南極治理的國際合作戰略研究〉，《武大國際法評論》(湖北武漢)，第19卷，第2期，2016年，頁301-302。

註7：吳殿卿，〈中國海軍與南極破冰之旅〉，《百年潮》(北京市)，2021年2期，頁34。

註8：該磋商會議是根據該條約建立的協商國定期議事機制，係南極治理最重要的政府間多邊機制。會議係交流資訊並對各國關切事項進行協商，並制定必要的措施做為南極國際治理共同遵循原則。會議每年召開一次，認為必要時可召開特別協商會議。〈Antarctic Treaty〉，U.S. Department of State, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/193967.htm#treaty>，檢索日期：2025年1月15日。

註9：同註7，頁35-37。



圖三：中共首次的南極科考活動(圖左)與第一個科考站-「長城站」(圖右)

說明：圖左為「向陽紅10」考察船停泊在喬治王島菲爾德士半島附近；圖右為「長城站」落成典禮。

資料來源：參考華思齊，〈中國考察隊首赴南極 橫越魔鬼風帶〉，當代中國-國情專題，2020年12月23日，<https://www.ourchinastory.com/zh/538/中國考察隊首赴南極%20橫越魔鬼風帶>；〈高舉五星紅旗登上「白色大陸」他7下冰洋26天建起南極長城站〉，香港01，2024年2月26日，https://www.hk01.com/article/994027?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral，檢索日期：2025年1月24日，由作者彙整製圖。

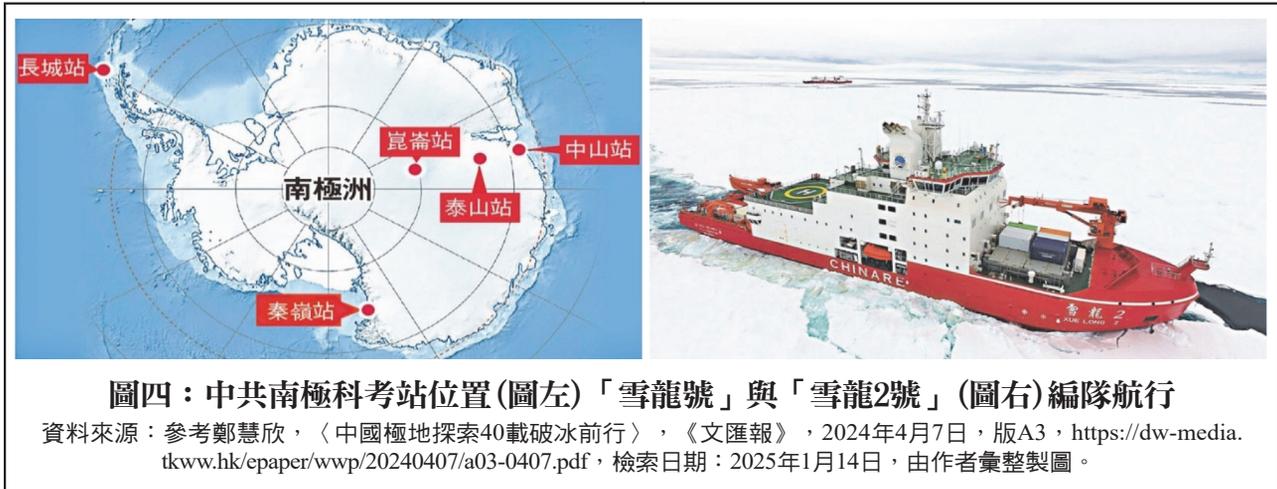
會議而無權表決的不利態勢；¹⁰其後，每年均定期組團前往南極進行科學考察，到了2024年4月更圓滿完成第40次南極遠征任務。此外，「中」方也利用年度科考活動持續建立科考站，以擴大其在南極大陸的布局，同時提升並完善科考站的後勤設施與觀測裝備。¹¹經過40年來不間斷努力，如今其已建立「五站、兩船、一基地」

的南極考察格局(指長城站、中山站、崑崙站、泰山站、秦嶺站；雪龍號、雪龍2號及設於上海的極地科學考察基地)；¹²隨著這些極地考察基礎設施建構(如圖四)，中共在南極的科考區域亦由南極大陸邊緣擴至內陸地區，並藉由提升在南極的科研實力，進而得以深度參與南極治理的法治化進程，從而為其南極權益保障提供更為

註10：「南極條約磋商會議」的表決係以「一致決」原則進行，「協商國」外的國家可派人與會參加相關議題討論，惟無權參與提案的表決，此為南極治理一大特色，類似聯合國常任理事國的否決權，此作法對「締約國」無疑被視為差別待遇，長期以來也遭到外界嚴厲批評。劉惠榮，〈南極治理中的「人類命運共同體」意蘊〉，《中國海洋大學學報》(山東青島)，社會科學版，2019年第6期法學要目，頁12。

註11：張藝博，〈「雪龍」歸來！第40次南極科考圓滿結束〉，中國氣象局，2024年4月10日，https://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxxyw/202404/t20240410_6191096.html；楊舒，〈中國第40次南極考察圓滿結束〉，《光明日報》，2024年4月11日，<http://big5.news.cn/gate/big5/www.xinhuanet.com/tech/20240411/27674b82e6534562885f0d94be5f6731c.html>，檢索日期：2025年1月12日。

註12：中共在南極大陸的五個科考站，包括喬治王島的「長城站」(1985年2月建成)、拉斯曼丘陵的「中山站」(1989年2月)、冰蓋最高點的「崑崙站」(2009年2月)、內陸冰蓋的「泰山站」(2014年2月)，及羅斯海恩克斯堡島的「秦嶺站」(2024年2月)，該站是繼長城、中山站的第三個常年越冬科考站，更是面向太平洋扇區的首座科考站；「兩船」指「雪龍、雪龍2號」兩艘極地科學考察破冰船，為科考提供所需綜合保障能力；基地指浦東新區長江口南岸的極地科學考察基地，設施包括科考船專用碼頭、考察物資堆場與倉庫，及國家極地檔案館業務樓。崔靜，〈我國在上海建成世界首個極地考察船專用碼頭〉，新華網，2008年7月9日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/govweb/jrzg/2008-07/09/content_1040725.htm；張建松、劉詩平，〈我國形成「兩船、六站、一飛機、一基地」的極地考察保障格局〉，新華網，2019年10月8日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/08/c_1125080181.htm，檢索日期：2025年1月10日。



圖四：中共南極科考站位置(圖左)「雪龍號」與「雪龍2號」(圖右)編隊航行

資料來源：參考鄭慧欣，〈中國極地探索40載破冰前行〉，《文匯報》，2024年4月7日，版A3，<https://dw-media.tkww.hk/epaper/wwp/20240407/a03-0407.pdf>，檢索日期：2025年1月14日，由作者彙整製圖。

穩固地支撐。

五、2010年代中期，「極地安全」被中共納入成為總體國家安全的重要議題，此項政策轉變肇因於「中」方關切的時代主題¹³，已由過去的「和平與發展」擴展至「安全與發展」。2015年7月，中共第12屆「全國人大常委會」通過《國家安全法》，並對參與極地治理與強化國際合作提供明確指導，¹⁴並宣示必要時不排除以武力保護極地利益。¹⁵2017年5月，中共「國家海洋局」發布《中國的南極事業》，這是中共官方首次發布白皮書性質的有關南極事業發展報告，報告強調「中共將堅

定不移地走和平利用南極之路、堅決維護《南極條約》體系穩定、加大南極事業投入、提升參與南極全球治理的能力。……，為南極乃至世界和平穩定與可持續發展，做出新的更大的貢獻」。¹⁶

過去，中共主要透過科考活動與會議提案等較為正式途徑參與南極治理；惟因「中」方參與南極治理時間過晚，相關體系與規則早已建立並發展完備，讓其甚難透過此途徑將其南極利益最大化。為突破「南極條約體系」(ATS)加諸其身的限制，並擴大在南極議題上的話語權與影響力，中共近年在南極觀光旅遊與漁業發展兩

註13：「時代主題」係指一定「時代歷史背景下的主要特點」，即人類社會某發展階段具全球性與戰略性並關乎全局的核心問題，是國際社會在較長時段裡所面臨的主要任務和主要課題。李慎明，〈對時代和時代主題的辨析〉，《紅旗文稿半月刊》(北京市)，2015年第22期，2015年11月25日，頁4-9。

註14：〈中共國家安全法〉，人大新聞網，2015年7月10日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285049.html>，檢索日期：2025年1月12日。該法第32條：「國家堅持和平探索和利用外層空間、國際海底區域和極地，增強安全進出、科學考察、開發利用的能力，加強國際合作，維護我國在外層空間、國際海底區域和極地的活動、資產和其他利益的安全」。

註15：該法第18條：「…建設與保衛國家安全和發展利益需要相適應的武裝力量，…開展…維護國家海外利益的軍事行動，維護國家主權、安全、領土完整、發展利益和世界和平」。

註16：〈國家海洋局發布《中國的南極事業》〉，中共中央政府，2017年5月23日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2017-05/23/content_5196076.htm，檢索日期：2025年1月10日。

個領域著力甚深。¹⁷就前者言，根據「國際南極洲旅遊經營者協會」(International Association of Antarctica Tour Operators, IAATO)資料顯示，中共目前係次於美國的第二大南極洲旅客來源國，¹⁸亦是2014-2022年間訪問該區域旅客成長最快速的國家；¹⁹就後者言，中共在2009年首次派船前往南極進行商業活動捕撈磷蝦，2020年其已成為全球第二大捕撈國與第一大出口國。²⁰換言之，近年中共在南極事務上動作積極，應係著眼於《南極條約》在2048年將喪失效力並重啟磋商之際，中共意圖在相關議題談判時，能夠取得有利的態勢。²¹

參、中共參與南極事務途徑

如同參與北極事務一般，中共在地理位置與探險歷史等面向和南極大陸幾乎沒有任何連結。因此，北京方面必須藉由其

他間接低調方式參與南極治理，如同其參與北極相關事務般，中共取得「北極理事會(Arctic Council)」觀察員國身分後，即開始不斷地運用「近北極國家」與「人類命運共同體」²²等主張，試圖突破參與北極事務現行法律與即有體制加諸其身的限制。相類似的，中共參與南極治理亦採相近模式，扼要說明如后：

一、強調「人類命運共同體」的理念

(一)2017年1月，在聯合國日內瓦總部召開的「共商共築人類命運共同體」高級別會議(High Level Meeting on 'Building the Community of Common Destiny of Mankind')上，中共領導人習近平在《共同構建命運共同體》演講中指出：「要秉持和平、主權、普惠、共治原則，把深海、極地、外空、互聯網等領域打造成各方合作的新疆域，而不是相互博奕的競技場」，²³這清楚闡釋中共處理南

註17：Sen Wang, op. cit.

註18：程思，〈更多中國遊客踏上南極〉，中國日報網，2024年3月14日，<https://www.chinadaily.com.cn/a/202403/14/WS-65f308bfa31082fc043bcb38.html>，檢索日期：2025年1月12日。

註19：〈IAATO Overview of Antarctic Tourism: The 2022-23 Season, and Preliminary Estimates for 2023-24〉，XIV Antarctic Treaty Consultative Meeting, 29 May – 6 August 2023, pp.5-6, https://iaato.org/wp-content/uploads/2024/03/IAATO-Overview-of-Antarctic-Tourism-The-2022-23-Season-and-Preliminary-Estimates-for-2023-24_ATCM45_ip056_e.pdf，檢索日期：2025年1月10日。

註20：鮑旭騰、黃一心，〈中國南極磷蝦與極地漁業發展與展望〉，《海洋科學前沿》(湖北武漢)，第9卷，第3期，2022年9月，頁152-154。

註21：Craig Hooper, 〈New Polar Strategy Must Focus On China's Long March To Antarctica〉, Forbes, Jan 10, 2021, <https://www.forbes.com/sites/craighooper/2021/01/10/new-polar-strategy-must-focus-on-chinas-long-march-to-antarctica/?sh=2186894f63e3>，檢索日期：2025年1月12日。

註22：李君如，〈中國共產黨關於人類命運共同體的認識飛躍〉，《中央社會主義學院學報》(北京市)，2022年第2期，頁16-23。

註23：習近平，〈共同構建人類命運共同體〉，人民網，2021年1月1日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0101/c1024-31986598.html>，檢索日期：2025年1月14日。

極問題秉持的基本理念和行動方案。²⁴人類命運共同體的理念要能落實，必須透過「共商、共建、共享」途徑方能有效致之。若以「國際法術語」表達，「共商」就是各國公平分配國際法之制度建設話語權；「共建」就是公平分擔國際法的義務；「共享」就是公平分享國際法的權利。²⁵

(二)中共倡議以「人類命運共同體」為理念的治理模式，主要訴求係期望各國在追求自身利益時能兼顧他國的合理關切；在謀求本國發展時同時促進各國共同發展，從而建立「合作雙贏」嶄新型式國際關係。²⁶對中共參與南極治理而言，因其不具領土主權聲索的權利，加上中國大陸本土距離南極洲甚遠，且無任何地緣與歷史的連結，「中」方倡議打造南極安全人類命運共同體的主張，不僅在「道德」與「法律」上取得了制高點，同時亦彌補其在參與南極治理最欠缺的合理動機與法源基礎。事實上，中共參與北極事務時同樣採取這種作法，透過「近北極國家」與「

人類命運共同體」等理念運用，取得拓展極地新疆域的戰略制高點和國際規則的主導權，從而確保並鞏固中共在極地的權益與利益。²⁷

二、擴大科考活動用以鞏固本身態勢

(一)根據《南極條約》第一條，南極洲僅用於和平目的與科學研究，²⁸加之締約國須在此進行科學研究，方能取得條約協商國地位並參與各項提案表決；在這種情況下，組織南極科考活動就成為參與該區治理的先決條件；這個前提為「中」方開啟一個方便之門，中共遂積極透過科考活動的實踐，逐步建立其在南極事務的話語權與影響力。就是基於此等考量，中共在「十二-五」規劃設立了「南、北極環境綜合考察與評估」國家專項，為中共南極科研與考察的蓬勃發展提供了支撐，²⁹其後在「十三-五」與「十四-五」規劃中，則依托此政策精神，持續將「極地國際規則制定」與「提高參與南極保護和利用能力」納入。³⁰

註24：同註10，頁11。

註25：劉勇、王懷信，〈人類命運共同體：全球治理國際話語權變革的中國方案〉，《探索》(重慶市)，2019年第2期，2019年4月22日，頁33；龔柏華，〈「三共」原則是構建人類命運共同體的國際法基石〉，《東方法學》(上海市)，2018年第1期，頁30；馬忠法、謝迪揚，〈論人類命運共同體理念下的國際法價值構造〉，《武大國際法評論》(湖北武漢)，2022年第2期，頁4-5。

註26：同註22。

註27：楊潔篪，〈在紛繁複雜的國際形勢中開創中國外交新局面〉，《國際問題研究》(北京市)，2014年第1期，頁2。

註28：同註8。

註29：同註6，頁305-306、316。有關中共「五年發展計畫」發展歷程，請參考邱明浩，〈解讀中共「五年發展計畫」歷程與「十四-五」規劃要點〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第55卷，第5期，2021年10月1日，頁116-119。

註30：〈「十三-五」規劃建議：積極參與新領域規則制定〉，人民網，2015年11月3日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/1103/c70731-27772451.html>；〈中共國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要〉，中共中央人民政府，2021年3月13日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm，檢索日期：2025年1月12日。

(二)隨著中共南極科考力度加大與投入資金的增加，其在南極科研領域亦由單一學科向跨學科方向發展，³¹同時在南極考察也取得突破性的成果，如全球首次對南極海冰的厚度進行監測、首次由地面抵達「冰穹A點」³²進行科考活動等。³³2012年迄今，中共向極地相關國際組織透過單獨或聯合的方式，共提交80餘份文件，內容涵蓋環境保護、資源養護與制度規則制定等各個面向。³⁴當前，科考活動係南極事務參與國維護基本權益的實質展示與重要依據；³⁵而相關國家莫不藉此建立並提升在南極事務的話語權與影響力。

分析當前中共擴大南極科考活動主要目的，係將其科研成果能擴散至科學與社會各領域，不僅為其日後參與的南極治理，提供更多的智識性支持，同時亦可強化中共在該地區治理相關議題的政策立場。在可預見的未來，中共將持續擴大南極科考活動與基地建設的強度與廣度，以滿足

國家利益需要。

三、強化拓展與全球各國的南極合作

(一)中共從事南極科考活動起步太晚，加上未能參與《南極條約》制定過程；因此，在該地治理上處於相對不利態勢，也甚難對其南極治理涉及的各項權益提供一定保障。在這種情況下，中共唯有透過國際合作一途，方能彌補自身實力缺陷，並強化其在南極的政治存在與發展利益。換言之，中共近年除在南極大陸廣建科考站外，亦積極主動參與南極治理的各項活動，期能透過與他國的雙邊與多邊合作，確保中共在南極事務的話語權與影響力，扭轉長期以來「中」方在南極治理上的「力有未逮」；³⁶這不僅有助中共快速及時地對南極政策和發展策略進行調整，亦能增強「中」方在國際規則制定過程中介入的力度與廣度。³⁷

(二)2017年5-6月，第40屆「南極條約協商國會議」和第20屆「南極環境保護

註31：據資料統計，2001-2016年南極科研項目投入資金達3.1億元人民幣(約新台幣13.95億元)，係1985-2000年投入資金的18倍。白國龍、伍岳，〈在冰雪大陸?刻中國印記—中國南極事業30餘年歷程的光榮與夢想〉，中共中央人民政府，2017年5月24日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/24/content_5196234.htm，檢索日期：2025年1月10日。

註32：南極有極點、磁點、冰點和高點四個標誌性地理位置，極點有美國建立的阿蒙森·斯科特站；磁點有法國建立的迪蒙·迪維爾站；南極冰點有前蘇聯建立的東方站，曾測得全球最低溫度零下89攝氏度；冰穹A即是冰蓋最高點。〈記者手記：冰穹A的誘惑—南極冰蓋之巔見聞〉，人民網，2019年1月16日，<http://env.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0116/c1010-30559871.html>，檢索日期：2025年1月20日。

註33：劉詩瑤、胡潤新，〈極地求索40載-我國第五座南極考察站秦嶺站建成〉，《人民日報》，2024年2月8日，版2，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-02/08/nw.D110000renmrb_20240208_6-02.htm，檢索日期：2025年1月21日。

註34：同註32。

註35：丁煌、雲宇龍，〈南極安全影響擴散效應與中國南極安全利益〉，《理論與改革》(四川成都)，2019年第4期，2019年7月16日，頁30。

註36：同註6，頁301。

註37：劉秀，〈可持續利用和保護南極資源的法律研究及中國的戰略選擇〉，《青島科技大學學報》(山東青島)，社會科學版，第29卷，第1期，2013年3月，頁115。

委員會」會議在北京召開，³⁸這是中共自1983年加入《南極條約》以來首次以東道國身分舉辦此類會議，彰顯北京當局在南極事務積極參與並建立影響力的強烈企圖心。³⁹當前，拉丁美洲國家(以下稱拉美國家)係中共在南極合作中極力拉攏的對象；⁴⁰尤其渠等在南極科考活動具備地理、後勤與技術各方面的優勢，「中」方期望透過協助拉美國家在南極地區基礎設施的建立，⁴¹鞏固其與地區國家在南極治理領域的合作關係、擴大北京在南極治理事務中的「朋友圈」範疇，從而在中共關切的南極治理議題給予必要支持。藉此同時，中共不僅可形塑爭奪發展制高點的有利環境，亦能在南極國際新秩序安排過程中，取得更大的影響力。

肆、中共參與南極治理面對各項挑戰

中共參與南極治理的終極目標係在改變既有的「遊戲規則」，這意味著其想要

改變的真正標的，係當前運作機制背後的「制度規範」或「意識形態」，像《南極條約》這種行之有年且廣被接受的制度安排，對其進行變更或調整都是深具挑戰的；⁴²其必須承受並克服來自既得利益者的反彈與阻攔，方有可能制定嶄新的制度規則與運作程序。除了制度面外，地理因素限制、南極主權聲索與「中」方新的疆域概念的出櫃，均對中共參與南極治理構成相當程度的制約。以下將從前揭三個面向，對中共參與南極治理可能面對的挑戰，分別說明如後：

一、地理因素限制

(一)中共地處北半球與南極大陸距離遙遠，南極大陸和北京的距離高達1萬2,000公里，⁴³即令當代運輸工具已達「無遠弗屆」境界；然中共派遣艦船遠赴南極進行科考，仍是一件「曠日費時」的工作。以近期的兩次科學考察活動為例，「第39次」科考由2022年10月至2023年4月歷時163天，⁴⁴而「第40次」科考更由2023年

註38：〈張高麗將出席第四十屆南極條約協商會議和第二十屆南極環境保護委員會會議開幕式〉，《人民日報》，2017年5月19日，版1，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0519/c64094-29285638.html>，檢索日期：2025年1月12日。

註39：劉明、張潔，〈中國與拉美國家的南極合作：動因、實踐及對策〉，《太平洋學報》(北京市)，第28卷，第11期，2020年11月，頁86。

註40：同註39，頁74-77。

註41：2012年2月，巴西南極費拉茲司令科考站失火全毀，中共電子進出口總公司負責進行重建，2020年1月完工投用。中共可協助拉美國家的南極基建項目甚廣，例如南極門戶城市港口建設、考察站新改建與南極通信網路工程建設。同註39，頁78、82-84。

註42：Alastair Iain Johnston，〈Is China a Status Quo Power?〉，International Security, Vol.27, No.4, Spring 2003, p.24，https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/johnston_spring_2003.pdf，檢索日期：2021年1月17日。

註43：〈南極自然環境〉，武漢大學中國南極測繪研究中心，https://pole.whu.edu.cn/cn/gb_article.php?modid=03003，檢索日期：2025年1月17日。

註44：王紹紹、王天樂，〈圓滿完成任務！中國第39次南極考察隊返回國內〉，人民網，2023年4月7日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0407/c1004-32659420.html>，檢索日期：2025年1月21日。

11月至2024年4月歷時超過5個月；⁴⁵若加上行前的裝備整備與後勤補給等工作，更凸顯「中」方進行的南極科考活動是一件耗時持久的艱鉅任務。正如同美國欲介入亞太事務，「殘酷距離」(tyranny of Distance)遂成為中共參與南極治理的既有限制因素，為克服此一缺陷，中共近年正加大破冰船的投資，並在南極開建永久機場，⁴⁶相關作為皆在強化其對南極大陸的「可進入性」(accessibility)，試圖降低中共與南極因距離遙遠而形成的地理隔閡。

(二)除此之外，中共亦加強與南極門戶國家的合作，例如與阿根廷簽署南極合作協定，運用該國最南端城市烏斯懷亞(Ushuaia)做為其南極科考船的後勤保障基地；中共亦與智利進行南極航空網路建設合作，並對該國位於南極的魯道夫·馬什·馬丁中尉(Teniente Rodolfo Marsh Martin)機場進行改造，為其科考隊前往南極提供更為便捷的空中支援。⁴⁷然近年，中共在南極磷蝦捕撈與設立海洋保護區

等議題，與智利和阿根廷兩國出現嚴重分歧；⁴⁸加上拉美國家對中共極可能成為南極「中心國家」，從而淡化渠等「南極大國」地位的高度不安。⁴⁹倘若這種負面觀點持續擴大發酵，確實將對中共參與南極治理的「可進入性」，形成不利的影響；不論中共與南極門戶國家的未來關係如何，先天的地理因素限制仍將持續存在。

二、南極主權聲索

(一)20世紀初期，南極大陸及其附屬島嶼被發現並被視為無主地，英國、法國、智利、挪威、阿根廷、紐西蘭與澳大利亞等七個國家以發現、先占與扇形原則對南極大陸提出主權聲索。1908年，英國首先提出對南極大陸的主權要求，截至上個世紀40年代止，南極大陸八成陸地已被前揭國家瓜分，⁵⁰英國、智利與阿根廷的主權聲索甚至存在著極大部分重疊(如圖五)。⁵¹1959年《南極條約》締結時，該條約對各國的南極主權聲索既不承認也不否認，而是將其予以凍結。⁵²這種對主權爭議懸而未決的處理方式，固然為過去半個

註45：楊曦，〈中國第40次南極考察隊完成考察任務返國〉，人民網，2024年4月11日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0411/c1004-40213995.html>，檢索日期：2025年1月12日。

註46：陳瑜，〈中國首個南極永久機場即將開建，難度不亞於建設考察站〉，《科技日報》，2018年10月29日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-10/29/c_1123625571.htm，檢索日期：2025年1月16日。

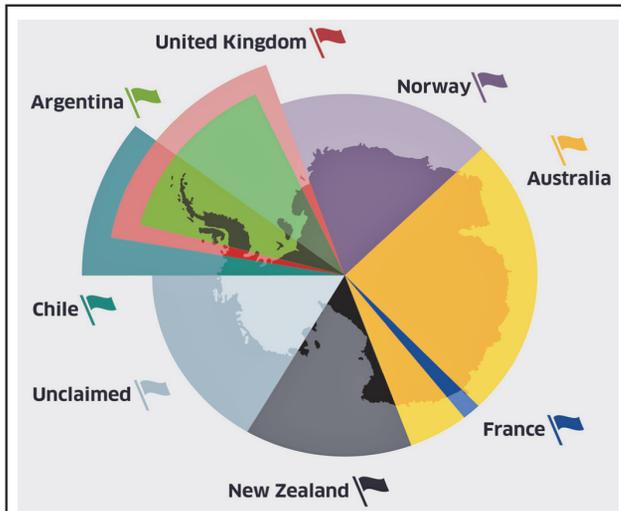
註47：1988年5月，中共與阿根廷兩國簽署《中共政府和阿根廷共和國政府南極合作協定》，阿國將為中共開展南極活動的船舶在阿根廷港口的停泊，提供必要的協助，阿國烏斯懷亞也成為中共南極科考隊前往南極大陸的主要補給站。同註39，頁81-82。

註48：由於智利與阿根廷積極地推動建立南極海洋保護區，對中共在南極的漁業活動形成相當程度的限制；因此，「中」方在「南極海洋生物資源養護委員會」的年會上，反對智利等國提出的建立海洋保護區提案。同註39，頁86-87。

註49：同註39，頁79。

註50：陳力，〈南極治理機制的挑戰與變革〉，《國際觀察》(上海市)，2014年第2期，2014年9月28日，頁96-97。

註51：同註2，頁71。



圖五：七個南極主權聲索國領土位置示意圖

說明：七個南極主權聲索國，由左依序為智利、阿根廷、英國、挪威、澳大利亞、法國、紐西蘭

資料來源：“Making Claims,” Discovering Antarctica, <https://discoveringantarctica.org.uk/how-is-antarctica-governed/the-antarctic-treaty/making-claims/>，檢索日期：2025年1月17日。

世紀來南極的和平與穩定提供關鍵性作用，惟由於安全問題並未獲得根本性解決，這也對南極環境、資源與人類安全問題的解決構成一定挑戰。尤有甚者，當主權聲索國因不滿現況選擇退出條約時，《南極

條約》建構的安全體系與法律架構將失去效力，南極主權紛爭將會變得更加地複雜，甚至失控。⁵³

(二)1994年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, 以下稱海洋法公約)生效後，七個南極主權聲索國提出或宣稱未來將提出南極大陸架的劃界申請，⁵⁴此作法係透過「陸地統治海洋」(the land dominates the sea)此一國際法的運用，藉由海洋權益聲索，間接地對南極大陸主張領土主權。⁵⁵由於中共無法運用地理鄰近或地質連續性概念，對南極洲及附屬各島嶼進行主權聲索；若《南極條約》失效或新的國際建制出現後，中共在南極的各項利益有可能受到嚴重的減損。⁵⁶故維護現有《南極條約體系》的穩定性與連續性、凍結各國在南極的主權聲索，就成為中共參與南極治理的關鍵性工作，⁵⁷若此目標無法達成，咸信「中」方先前為南極所做

註52：《南極條約》第四條，1.本條約中的任何規定不得解釋為：(a)任何締約國放棄它前已提出對在南極洲的領土主權的權利或要求；(b)任何締約國放棄或縮小它可能得到的對南極洲的領土主權要求的任何根據，不論該締約國提出這種要求是由於它本身或它的國民在南極洲活動的結果，或是由於其他原因；(c)損害任何締約國關於承認或不承認任何其他國家對在南極洲的領土主權的權利、要求或要求根據的立場；2.在本條約有效期間發生的任何行動或活動不得成為提出、支持或否認對在南極洲的領土主權的要求的根據，或創立在南極洲的任何主權權利。在本條約有效期間，不得提出對在南極洲的領土主權的任何新要求或擴大現有的要求。

註53：同註35，頁23；楊華，〈中國參與極地全球治理的法治構建〉，《中國法學》(北京市)，2020年第6期，2020年12月，頁209。

註54：同註50，頁100-103。

註55：同註51。

註56：《南極條約》失效後有可能出現三種場景：一是維持現況，《南極條約》各項條款繼續維持效力；二是《南極條約》繼續存在，相關條文與制度將部分或全面進行重大的調整；三是南極協商國間無法達成協議，《南極條約》走入歷史或是部分國家選擇退出此一條約。同註2，頁70。

註57：楊華，〈中國參與極地全球治理的法治構建〉，《中國法學》(北京市)，2020年第6期，2020年12月，頁215-216。

的一切努力，都將「前功盡棄」。

三、國際社會對中共新的疆域概念的高度疑慮

(一)2015年7月，中共官方正式將極地安全與利益納入《國家安全法》中，此後強化海洋、極地、外空與網路等「新疆域」的經營以及國際規則制定，更被視為打造各方合作平台，以及拓展國家發展空間的重要工作。中共不排除運用軍事力量，保障國家安全與利益發展的論述，引發國際社會對中共極地活動動機與意圖的高度疑慮。2018年7月，中共海軍「大連艦艇學院」政委喻文兵大校撰文指出，海軍戰略正過渡到一個嶄新概念：「近海防禦、遠海防衛、大洋存在、兩極拓展」；⁵⁸2020年，中共「國防大學」出版的著作《戰略學》亦清楚地揭示：「極地成為我國家利益向海外和遠邊疆拓展的重要方向，也為我國軍事力量運用提出新的課題與

任務。」⁵⁹這些都凸顯「中」方對極地戰略位置的重視。

(二)近年來，中共在南極大陸史無前例的各項行動，彰顯前揭主張並非僅是一個概念，並已落實成為政策。2013年，中共試圖在「崑崙站」周遭成立一個「南極特別管理區」(Antarctic Specially Managed Area, ASMA)，由於涉及地域係澳大利亞的領土聲索區，外界咸認中共正利用條約的「灰色地帶」彌補其在南極主權聲索的不利態勢。⁶⁰此外，中共在南極「冰穹A點」設立科考站，與在科考站設立衛星地面站的舉措，⁶¹外界均認其運用「軍民融合」手段，透過「假託」與不透明的科研活動，來支持其軍事任務。⁶²對此紐西蘭學者布雷迪(Anne-Marie Brady)就指出，中共在南冰洋的海床測繪活動，係為其未來的通航與潛艦活動預做準備。⁶³

近年，全球多國對中共南極活動動機

註58：吳馨，〈從「近海」到「兩極」中共海軍戰略內幕〉，大紀元，2020年1月20日，<https://www.epochtimes.com/b5/19/12/29/n11753795.htm>，檢索日期：2025年1月17日。

註59：肖天亮主編，〈《戰略學》(北京市：國防大學出版社，2020年8月)，頁162。

註60：根據《南極條約環境保護議定書》(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, PERAT)附件五條款規定，國家可設立「南極特別管理區」，其目的係為了促進南極條約體系各成員間的合作與避免可能衝突，進入該區無需申請許可。徐子軒，〈無主之地的考驗：南極會變成下個大國競技場嗎？〉，聯合新聞網-鳴人堂，2019年8月23日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120491/4004336>，檢索日期：2025年1月12日。

註61：曹晏郡、邱福財，〈中國加速建南極第5座考察站，美憂含衛星地面站可憐〉，yahoo!新聞，2023年11月2日，<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8A%A0%E9%80%9F%E5%BB%BA%E5%8D%97%E6%A5%B5%E7%AC%AC%E5%BA%A7%E8%80%83%E5%AF%9F%E7%AB%99-%E7%BE%8E%E6%86%82%E5%90%AB%E8%A1%9B%E6%98%9F%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E7%AB%99%E5%8F%AF%E6%83%85%E8%92%90-060401336.html>，檢索日期：2025年1月13日。

註62：Craig Hooper, op. cit.

註63：John Garrick, 〈China's 'Maritime Powerhouse' Goals Include Expansion in Antarctica〉, The Maritime Executive, Nov 14, 2021, <https://maritime-executive.com/editorials/china-s-maritime-powerhouse-goals-include-expansion-in-antarctica>，檢索日期：2025年1月10日。

質疑的聲浪日增，確實會對「中」方繼續擴大參與的南極治理，形成相當阻礙，後續發展值得關注。

伍、結語

嚴格而論，中共參與南極治理很大程度來自長期戰略利益的考量，這是一種當前無法精確定義，但是不採取行動，未來將會損失巨大的利益的概念。基於此一理念，1980年代北京當局就開始積極規劃實施南極科考活動；其後，隨著中共「國家安全觀」的改變與海外利益不斷地擴張，如南極蘊藏的豐富天然資源與對中國大陸氣候與降水的影響等，⁶⁴讓南極成為攸關中共未來發展與「非傳統安全」的關鍵地域。

《海洋法公約》對南極的法律權益並未做出清楚界定，中共在建設「海洋強國」與邁向「極地強國」的訴求下，⁶⁵必須能在各方南極權益處於混沌不明的狀態下，積極維護現有極地權益，同時拓展未來運作空間。「中」方具體作法則是，除堅定不移地支持《南極條約》效力持續存在

，更要能確保其自身的南極參與，以及政治進程中的核心成員地位。此外，中共尚須有效地聯合正積極參與南極治理與活動的開發中國家，促使南極利益朝向更加多元化的方向發展；如此「南極條約體系」方不致被少數國家把持，從而對「中」方的南極利益造成嚴重的挑戰與減損。當前南極地緣政治格局的變化與發展，就是國際政治角力與安全認知變遷的具體投射，未來中共參與南極治理，勢將因應局勢發展，採取更彈性與多元的作法，同時積極地參與南極各項活動。

南極蘊藏豐富的礦產、能源與生物資源，這是中共積極參與南極治理的背後動機，亦是各國在南極議題最可能發生衝突的潛在熱點。⁶⁶《南極條約》凍結領土聲索，雖暫時解決礦產資源爭奪，且由於在條約締結過程中，刻意避開此一敏感議題；因此，條約通篇未見「礦產資源」這個字眼。⁶⁷然而南極主權聲索國莫不「絞盡腦汁」透過間接的方式，對領土主權與海洋權益進行聲索，用以捍衛本身對南極資源具有的法定權利；故南極治理的核心問

註64：同註35，頁26。

註65：Bree Feng，〈China Seeks to Become a 'Polar-Region Power'〉，The New York Times，November 19, 2014，<https://archive.nytimes.com/sinosphere.blogs.nytimes.com/2014/11/19/china-seeks-to-become-a-polar-region-power/>，檢索日期：2025年1月10日。

註66：南極擁有全球最大鐵礦儲存，冰蓋下有儲量約5,000億噸的全球最大煤田；500-1,000億桶的石油儲量以及3-5萬億立方米的天然氣。此外，其他天然資源尚有風能、潮汐能與地熱能等潔淨能源與可觀的生物資源。這些資源具有重大的經濟價值與戰略意義，對全球經濟和人類社會的可持續發展至關重要。同註37，頁111；John Garrick，〈China's 'Maritime Powerhouse' Goals Include Expansion in Antarctica〉，The Maritime Executive，Nov 14, 2021，<https://maritime-executive.com/editorials/china-s-maritime-powerhouse-goals-include-expansion-in-antarctica>，檢索日期：2025年1月10日。

註67：同註37，頁112。

題，最終還是回到領土的歸屬爭議。由於中共不具主權聲索權利，倘若「南極條約體系」瓦解或各協商國退出體系運作時，中共將如同參與北極治理般，可著力處減少且有被邊緣化的可能，也是「中」方將持續關切之處。

至於最為世人關注的是中共南極活動衍生的軍事問題，由於中共在南極並未基於軍事目地建立任何基地和防禦措施，其軍事人員或裝備的運用也僅用於支援科考活動；且美、澳等國軍方亦經常地執行類似支援行動，但都未違反《南極條約》相關規定。至於在南極設立地面接收站，雖有助提升導航衛星的精確度；⁶⁸然由於中共遂行南極軍事展示的可能性不高，故不

具有太大的軍事意義。當前隨著南極大陸受到各國日益高度關注，也讓中共主導南極議題變得更加困難，在缺乏領土聲索做為支撐的情況下，中共參與南極治理確實將面對著更多挑戰，惟其仍朝向建立全球性海洋優勢的方向堅定地前進，對此國人仍有必要高度關切。



作者簡介：

翟文中先生，退役海軍上校，海軍軍官學校74年班，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士85年班。曾任國防部參謀本部情報參謀次長室、國防部戰略規劃司、國防部整合評估司與國家安全會議，並擔任美國能源部Sandia國家實驗室訪問學者，現服務於國防安全研究院國防戰略與資源研究所。

註68：Giulia Sciorati，〈China's Polar Strategy through the Looking Glass〉，Italian Institute for International Political Institute(ISPI), 18 Jul 2019，<https://www.ispionline.it/en/publication/chinas-polar-strategy-through-looking-glass-23525>，檢索日期：2025年1月10日。

