

为何联合国没有赢得 南极治理主导权^{*}

张豫洁

【内容提要】 在议题治理竞争中，行为体的策略选择往往与竞争结果密切相关。自1983年起，《南极条约》协商国对南极的既有治理日渐受到国际社会质疑，联合国开始参与南极治理主导权竞争。为从根源上减弱国际社会对南极议题的施压、避免议题进一步国际化，《南极条约》协商国利用自身相较于联合国更强的议题权力，推动1991年《关于环境保护的南极条约议定书》出台，重建了以环境保护为核心的南极认知行为框架。这一过程成功实现了议题去安全化，重新肯定了《南极条约》协商国在南极地区的核心治理地位。南极案例展示了去安全化作为一种治理竞争策略所发挥的巧妙作用，即能从根本上减少议题争议性并终结治理竞争。治理竞争语境下的去安全化在实施背景、实施者、实施路径与实施目的上都与传统语境中的去安全化分析具有较大区别。能否成功对议题进行去安全化，关键在于考察议题的原有治理权力结构，观察去安全化实施者能否利用议题权力优势出台关键性治理文件，有效转变国际社会对议题的认知与行为框架。

【关键词】 去安全化；南极治理；治理竞争；全球治理；联合国

【作者简介】 张豫洁，北京语言大学国际关系学院讲师（北京 邮编：100083）。

【中图分类号】 D815 D813.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2025) 02-0110-24

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见和建议，文中错漏由笔者负责。

自20世纪90年代开始,全球治理日渐成为国际关系中的重要现象。时至今日,大多数议题领域已经存在既有治理主体与治理制度基础,争议的焦点不再是治理的必要性,而是按照何种规则实施治理。在这一背景下,治理竞争日渐频繁,不同的行为体纷纷尝试“为世界定规则”。面对激烈的治理竞争态势,行为体的应对策略选择成为一个重要的研究问题,而南极治理竞争为理解治理竞争策略提供了一个以去安全化实施为核心的新角度。1983—1991年,联合国与《南极条约》协商国(简称“协商国”)开展了旷日持久的治理主导权竞争。协商国虽然是南极治理的传统优势方,但依然疲于应对联合国带来的各种国际压力,一度在治理竞争中处于下风。在这场治理权“保卫战”中,协商国对南极议题采取的去安全化处理是其最终赢得治理竞争的关键,即通过将南极议题的叙事框架由“资源开发”转变为“环境保护”,大大降低了议题的国际争议性,从根本上缓解了协商国承受的治理竞争压力。

一、治理竞争语境下的去安全化

1998年,巴里·布赞(Barry Buzan)等在《安全:一个新的分析框架》一书中将“安全”概念重构为一种基于主体间性的社会认知。^①这一界定冲击了既有安全研究中的物质主义本体论框架,将分析重心转向了安全话语。20世纪末以来,安全化理论关注的内容日益扩展,涵盖语言、图像、实践和听众等多重维度。^②传统视角侧重从言语—行为角度出发来阐释去安全化过程,本文则更加关注在治理竞争背景下,去安全化作为一种有助于从根本上消解治理竞争状态的策略选择与传统去安全化概念有何区别以及在何种情境下得以实施。

(一) 界定“治理竞争”

在全球治理领域,围绕全球治理主导权的竞争日益激烈。本文聚焦于行为体围绕议题治理主导权展开的争夺互动过程。治理主导权主要体现为行为体对议题发展的控制能力,即具有治理主导权的行为体往往对议题决策拥有更强大的影响力与话语权,能够决定议题的发展方向。在现实政治中,不同议题领域的治理主导权会受历史治理优势、治理行为体的权力大小以及议题本身的特征等因素影响。

^① Barry Buzan, Ole Wæver and Japp de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, 1998, p. 27.

^② 艾喜荣:《话语与话语之外:安全化理论发展述略》,载《世界经济与政治论坛》,2016年第6期,第51—67页。

既有研究对治理竞争与竞争策略的论述衍生于对制度竞争的宏观与微观分析文本中。治理竞争与制度竞争等概念关联性较强，治理竞争本质上也是国际制度的主导权竞争。在宏观层面，有学者指出制度竞争主要体现为规则、机制、机构和秩序之争，“国际制度的领导国和参与国都在积极塑造和影响不同形式的国际制度，以实现各自的权力、利益或价值诉求……世界主要大国围绕国际规则、国际机制和国际机构展开权力竞争”。^① 在微观层面，治理竞争被细化为全球治理话语权、某一议题领域的治理竞争以及治理竞争的后果等特定主题。例如，有学者探讨了全球话语权层次的国际竞争，从理念、制度和话语三个层次分析了全球治理话语权竞争。^② 还有一些更为具体的研究关注不同议题领域与不同国际组织内部的治理竞争或制度竞争状况。如在环境治理领域，彼得·哈斯（Peter M. Haas）将环境治理权力拆解为议程设置、环境监测、履约核查、强制执行、能力建设和资金供给等方面，并依据不同治理主体类型在不同议题领域的特征进行了对比。^③ 在有关全球新疆域治理的研究中，有学者观察到地缘政治的传导性影响与共识赤字等因素会导致治理竞争加剧。^④ 而有关研究更为强调治理竞争后果的复杂性，关注治理竞争如何推动国际组织变革与创新，认为治理竞争结果可能呈现竞优、差异化发展与竞次三种不同情况。也有研究指出制度竞争的类型不同，将影响制度间关系究竟是朝功能分化还是等级化的方向演进。^⑤

整体而言，既有文献主要从制度竞争的“正面战场”来理解治理竞争情形。治理竞争中不同参与者对竞争的认知与竞争展开的背景（比如是在制度内发生还是在制度间发生）等因素都将影响治理竞争的生成与演化。这些研究较少关注议题本身性质对治理竞争可能产生的影响，且鲜少结合去安全化视角来展开分析。本文对南极治理竞争案例的关注将尝试更为详细地展示去安全化策略在治理权竞争中发挥的

① 李巍、罗仪霞：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，载《世界经济与政治》，2019年第4期，第28—57页。

② 孙吉胜：《当前全球治理与中国全球治理话语权提升》，载《外交评论》，2020年第3期，第1—22页。

③ Peter M. Haas, “Addressing the Global Governance Deficit,” *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 4, 2004, pp. 1-15.

④ 郑英琴：《全球新疆域的治理挑战与中国路径》，载《社会主义研究》，2024年第3期，第140页；肖洋：《北极治理的国际制度竞争与权威构建》，载《东北亚论坛》，2022年第3期，第92—107页。

⑤ 余博闻：《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》，载《世界经济与政治》，2018年第6期，第78—107页；宋亦明、李冰：《竞争之后：国际制度竞争的演进逻辑》，载《世界经济与政治》，2023年第11期，第129—159页；Nathaniel Gest and Alexandru Grigorescu, “Interactions Among Intergovernmental Organizations in the Anti-Corruption Realm,” *The Review of International Organizations*, Vol. 5, No. 1, 2010, pp. 53-72；Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation,” *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 645-677.

独特作用。

（二）治理竞争视角下的去安全化实施

传统去安全化研究往往以话语—行为分析为基础，主要关注安全议题还原成常规议题的过程。治理竞争语境下的去安全化则具有更明确的场景内涵，即当议题的原有治理格局遭遇挑战时，去安全化可被视为一种有助于实施者赢得治理竞争的独特策略。

1. 传统去安全化研究

安全化过程通常关注常规议题如何升级为紧急安全议题，而去安全化过程更多聚焦于如何推动一个议题的“脱敏”，使之由安全议题重归为常规议题。^①既有文献中的去安全化研究主要围绕如何界定去安全化现象、为什么需要去安全化以及如何实施去安全化三个主题展开。

第一，如何界定去安全化现象体现了不同学者对去安全化过程的整体认知差异。大部分去安全化研究都将这一过程视为安全化的后置阶段，即这一过程既可能是安全议题自然退化的结果，也可能是行为体有意为之的结果。然而，以杰夫·于斯曼斯（Jef Huysmans）为代表的研究者认为去安全化可能发生在安全化之前。^②塞巴斯蒂安·比巴（Sebastian Biba）指出，中国倡导和平发展、加强同周边国家的睦邻友好关系等表述是一种预防冲突的主动示善战略。^③还有学者指出，广义的去安全化既包括防止尚未被安全化的问题被安全化或过度安全化，也包括防止已经被安全化了的议题被超安全化（hypersecuritization）。^④

第二，在为什么需要去安全化这一问题上，一种常见的解释是认为去安全化同安全化相比具有道德与伦理上的规范优先性。例如，奥利·维夫（Ole Wæver）强

① Barry Buzan and Ole Wæver, "Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory," *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 2, 2009, pp. 253-276; Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Barry Buzan and Lene Hansen, eds., *International Security (Volume: Widening Security)*, Sage Publications, 2007, p. 75.

② Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, 2006, pp. 10-21.

③ Sebastian Biba, "Desecuritization in China's Behaviour Towards Its Transboundary Rivers: The Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers," *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 85, 2014, pp. 21-43.

④ 余潇枫、张伟鹏：《基于话语分析的广义“去安全化”理论建构》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》，2019年第4期，第21页。有学者则认为去安全化过程还可能在一种更复杂的反复过程中展开，如阿米尔·卢波维奇认为，一些安全议题可能首先被安全化，然后部分实现了去安全化，最后又被再度安全化到新高度。参见 Amir Lupovici, "The Limits of Securitization Theory: Observational Criticism and the Curious Absence of Israel," *International Studies Review*, Vol. 16, No. 3, 2014, pp. 390-410.

调安全政策往往处理的是最恶化的情形，因而去安全化较之安全化也应当具有优先性；^① 丽塔·弗洛伊德（Rita Floyd）则认为，去安全化在道德上并不一定优于安全化，而如果安全化过程对安全的回应合理客观且程度相符，那么安全化过程就是合理恰当的。^②

第三，围绕如何实现去安全化这一主题，既有研究从极地治理、移民问题、少数民族群和双边关系等议题中形成了不同的路径分析。其中最具代表性的是莱内·汉森（Lene Hansen）的研究，她将去安全化模式分为基于稳定的改变（change through stabilisation）、替换（replacement）、重新表达（rearticulation）和沉默（silencing）四类。这一区分展现了去安全化过程中的施动性差异，即去安全化既可能是因新威胁出现而被动实现的过程，也可能是行为体主动采取去安全化措施的结果。^③

如果说安全化更多地强调通过话语设置使议题进入安全议程，那么去安全化则是探究如何通过低争议和常规化的话语叙事让安全议题转变为常规议题。在方法论层次上，既有研究以言语—行为理论作为核心方法，大致遵循如下线索：某个常规议题处于政治化范畴—开始被权威者定义为非紧急威胁—权威者的话语与资源配置—紧急议题被刻意描述为常规议题。^④

整体而言，既有研究在去安全化的概念与路径上实现了多角度探讨，但尚未形成统一的研究范畴，在何时需要去安全化、去安全化的合法性依据以及去安全化程

① Ole Wæver, "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders," in Morten Kelstrup and Michael C. Williams, eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security, and Community*, Routledge, 2000, p. 252.

② Rita Floyd, "Can Securitization Be Used in Normative Analysis? Towards Just Securitization Theory," *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 4-5, 2011, pp. 427-439; Rita Floyd, "Just and Unjust Desecuritization," in Thierry Balzacq, ed., *Contesting Security: Strategies and Logics*, Routledge, 2015, pp. 122-138; Jef Huysmans, "The Question of the Limit: Desecuritisation and the Aesthetics of Horror in Political Realism," *Millennium*, Vol. 27, No. 3, 1998, pp. 569-589; Claudia Aradau, "Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 7, No. 4, 2004, pp. 389-390.

③ Lene Hansen, "Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It," *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 3, 2012, pp. 525-546; Philippe Bourbeau and Juha A. Vuori, "Security, Resilience, and Desecuritization: Multidirectional Moves and Dynamic," *Critical Studies on Security*, Vol. 3, No. 3, 2015, pp. 253-268.

④ Megan MacKenzie, "Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone," *Security Studies*, Vol. 18, No. 2, 2009, p. 243; Fred Vultee, "Securitization: A New Approach to the Framing of the 'War on Terror'," *Journalism Practice*, Vol. 4, No. 1, 2010, p. 34; 孙吉胜、何伟：《国际政治话语的理解、意义生成与接受》，载《国际政治研究》，2018年第3期，第38—62页；艾喜荣：《话语操控与安全化：一个理论分析框架》，载《国际安全研究》，2017年第3期，第57—78页。

度等问题上也未达成共识。“尽管去安全化概念受到了重视，但这一概念远远不能被明确应用。其中许多内容并不系统化，甚至是自相矛盾的。”^① 本文尝试在三方面对既有研究进行补充：其一，在更为特定的背景下讨论去安全化，侧重治理竞争中的去安全化实施。其二，不仅仅立足于去安全化过程本身展开分析，而是更强调这一过程带来的政治后果，即行为体能够通过对议题实施去安全化，从而避免议题的国际化与争议性，弱化治理竞争，最终稳固自身的治理地位。其三，在实现路径上，既有研究默认话语施动者的权力优势地位，因而主要以话语为中心展开分析，本文则以权力为中心，尝试将权力与话语结合起来，探究二者的互动如何影响治理竞争中的去安全化实施。

2. 治理竞争语境下的去安全化

在治理竞争视角下，去安全化是指一种有助于实施者赢得治理竞争并维持治理主导权的独特手段，在实施背景、实施者、实施路径及实施目的上与传统去安全化研究存在明显差异。

第一，在实施背景上，议题的争议性是产生治理竞争的根本原因。正是因为国际社会不同行为体对某项议题的运行模式存在不满且难以达成共识，各方才会主张介入议题治理，力图改变议题的既有治理结构。治理竞争频频出现在国际政治、经济、网络和军事等议题领域，不同行为体往往依照自身的立场提出治理观点并参与治理竞争。相较于传统去安全化研究的广泛场景运用，本文聚焦于治理竞争这一特定场景，即当议题治理面临较大的国际争议时，行为体如何通过实施去安全化来降低议题争议并获取治理竞争优势。

第二，实施背景差异直接导致实施者的类型差异。传统去安全化研究一般以代表国内最高权威的中央政府为实施者，这是由于去安全化过程需要实施者重新对议题进行锚定，并且投入较多资源来转换听众的安全认知，而往往只有中央政府或官僚才具备足够的政策资源实现这一过程。^② 在本文语境下，去安全化的实施者的范围被进一步扩大，国际组织或其他多边治理机制也可以成为去安全化的实施者，如协商国就是作为国际政府间管理南极政治事务的组织来实施去安全化。这一变化主要在于本文更关注议题的治理权力格局与治理竞争中不同实施者的相对权力而非绝对权力。

^① Lene Hansen, "Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It," p. 527.

^② 在安全化研究领域的巴黎学派中，安全化的主体也可能是官僚与安全专家。

第三，去安全化的实施路径也与传统研究存在区别。既有研究大多通过话语或资源倾斜配置，使某一安全化议题在公共事务领域“脱敏”。其中，话语一行为作为这一过程的核心方法，较为关注行为体在去安全化过程中如何通过话语的选择、应用、框定和倾斜重建去安全化叙事。本文并未脱离话语一行为分析方法，但更关注权力在话语过程中的作用，肯定权力因素相对于话语因素的分析重要性。传统研究通常将政府和官僚等权力者作为去安全化过程的实施者，由于它们在公共政策领域拥有绝对话语权，因而去安全化话语的特点成为唯一需要分析的变量。本文则认为权力不再是“沉默的背景”，而是决定去安全化实施成败的最重要因素。对去安全化过程中多方议题权力差异的关注是本文研究与传统研究的主要差别。在本文的治理竞争语境下，不同行为体的议题权力差异直接导致话语效果的差异。因而，只有将权力分析与话语分析综合起来，才能更完整地理解治理竞争语境下的去安全化。

第四，本文语境下去安全化实施的根本目的不是将议题由紧急状态还原为常规状态，而在于消除议题的争议性，弱化围绕议题产生的治理竞争，最终稳固实施者对议题的既有治理。

表 1 治理竞争语境与传统语境下去安全化分析对比

研究路径	实施背景	实施者	实施路径	实施目的
传统语境下的去安全化（话语中心路径）	国际领域或国内公共事务领域	国内政府权威和精英官僚	通过话语资源配置，在公共事务领域淡化议题紧急性	安全议题还原为常规议题
治理竞争语境下的去安全化（权力中心路径）	议题争议性大导致产生国际治理争议	国家、国际组织和国际治理机制等多边行为体	行为体能否利用治理权力优势来推动关键性治理文件通过，降低议题争议性	弱化议题治理竞争，巩固实施者对议题的主导地位

资料来源：笔者自制。

二、治理竞争中的去安全化实施路径

治理竞争背景下的去安全化如何开展？哪些因素是影响去安全化成功实施的关键？本文试图突破传统去安全化研究过于倚重话语分析的做法，提出一个结合权力—话语的解释框架。在这一语境下，去安全化的成功实施与两个因素密切相

关：其一，议题的既有治理权力结构呈现何种特征，实施者是否具有治理权力优势。其二，实施者能否将治理权力优势转换为关键性治理文件，同时从言语与行为层次上将议题去安全化，最终达到消除议题争议、弱化治理竞争并捍卫自身治理优势的目标。

（一）治理权力结构

米歇尔·福柯（Michel Foucault）曾指出“话语即权力”，话语不单单是修辞与文本，何者能发出话语、话语以何种形式发出以及话语能够被多少听众听到等问题都与权力有关。^① 在主流安全化与去安全化研究中，实施者的权力是一个无须分析且不言自明的前提：这是由于（去）安全化实施者被默认为政治精英与安全专业人士，他们拥有足够的话语权与相关资源，能够更为容易地推动叙事变革。^② 然而，在治理竞争背景下讨论去安全化实施需要打破这一前提，将权力作为一个关键考量因素。治理竞争中的双方未必拥有同等的议题权力，而相对处于权力弱势的一方显然更难以推动去安全化进程。具体而言，考察治理议题呈现出的权力结构是判定能否在治理竞争语境下成功实施去安全化的前提。

议题的治理权力结构主要体现为议题治理过程中的权力分布形态，可大致分为分散式与集中式两种类型。如果议题治理过程中不存在治理权威，没有形成集中性的决策机制，一直体现为多方参与，此时呈现出分散式治理权力结构。这类权力结构常见于非传统安全议题领域，如太空治理、网络治理和人工智能治理等新兴议题领域。议题治理中存在多个国家或国际组织，但尚未有一方能够取得决定性话语权，议题治理权威并未出现，难以达成关键治理决策。这种松散的权力分布也会间接影响治理决策机制的开放程度，议题外势力更容易介入，可能会有越来越多的行为体加入议题治理，治理竞争变得更加激烈。因而，在分散式权力结构下，行为体由于缺乏足够的资源与话语权主导议题发展方向，难以对议题实现有效的去安全化。

与之相比，集中式治理权力结构意味着既有治理过程已经存在治理权威，此时权力优势方更容易推动议程设定与关键性治理文件的出现。议题权威的出现往往有其独特的历史背景与权力积淀，不同议题领域的权力结构很难一概而论，需要结合特定议题的发展沿革展开分析。例如，全球气候治理体系以联合国为治理权威，由

^① 许宝强、袁伟选编：《语言与翻译的政治》，中央编译出版社2001年版，第3—17页。

^② 2015年欧洲难民危机爆发后，德国对难民问题的处理较为明显地体现了从“常规议题”到“紧急安全议题”安全化路径的转变。

联合国为全球气候治理设置议程。而在南极治理议题上，联合国希望将“南极洲建为一个自然保护区或世界公园”，并以此为依据质疑协商国的治理。但1959年《南极条约》保证了协商国在南极治理中的绝对话语权，联合国相对来说缺乏足够的权力去直接设定南极地区的行动议程。

对议题治理权力格局的分析通常需要对议题的产生与发展进行更有针对性的回溯。例如，议题新介入方的权力未必会弱于既有治理者，这是因为当治理权力结构呈现分散式特点、缺乏治理权威时，议题外势力更容易介入这种脆弱的治理格局。此时，传统治理结构会受到侵蚀，甚至新介入方能够拥有更强的议题权力。例如，在围绕尼罗河水资源治理的过程中，虽然尼罗河流域主要国家埃及、苏丹和埃塞俄比亚具有悠久的治理历史，但由于这一议题尚未形成治理权威，因而议题外势力（如联合国和美国）的介入使原有治理格局变得更加混乱，作为议题原初治理方的埃及、苏丹和埃塞俄比亚三国在重新获得议题主导权的过程中也面临重重阻力。^①

简而言之，议题的治理权力结构是影响去安全化实施成功与否的首要因素。只有在集中式治理权力结构下，权力优势方才可能拥有足够的资源实现去安全化，引导议题朝特定治理方向迁移。在分散式治理权力结构下，议题发展同时受多方力量牵制，行为体的相对议题权力优势难以生成，因而也缺乏足够的资源成功设置去安全化议程。然而，即便行为体具有治理权威，也并不意味着它一定能够顺利对议题实现去安全化。在治理竞争背景下成功实施去安全化还离不开第二个重要因素，即行为体能否利用已有的议题权力优势推动关键性治理文件的出台。

（二）关键性治理文件

在既有安全化与去安全化研究中，话语分析是最关键的分析方法。施政者创造出一套全新的话语意义框架，以此来改变听众对议题的认知。^②然而，单纯从话语分析出发实际上只讲了“故事的一半”。在治理竞争语境下，权力因素超越了话语因素，只有具备足够的议题权力优势，才有可能推动关键性治理文件的通过并最终实现去安全化。

关键性治理文件是指内含一整套明确行为标准的成文治理文本，具体体现为协

^① Fred H. Lawson, "Desecuritization, Domestic Struggles, and Egypt's Conflict with Ethiopia over the Nile River," *Democracy and Security*, Vol. 12, No. 1, 2016, pp. 1-22.

^② 黄超：《说服战略与国际规范传播》，载《世界经济与政治》，2010年第9期，第72—87页。

定、公约或议定书等形式。在功能上,文本提示了“行为体共同持有的适当行为的共同预期”,能够制约行为、建构身份、塑造利益,界定权利和义务的行为标准,确定何种行为是(不)合适的、(不)可接受的以及合(非)法的。^①关键性治理文件是议题治理历程中的关键节点,其出现通常意味着一个新的治理阶段的开始,如在全球气候治理中,《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》都是里程碑式的关键性文件,每一个文件的出台都标志着治理模式的深刻变革。

国际社会中的各类规范、规则和文本虽然数不胜数,但并非所有的治理文本都可以被视为关键性治理文件。首先,关键性治理文件背后往往需要权力的支撑。只有具备足够权力的行为体才能推动有效的治理文件出台,并可能通过治理文件真正改变议题的发展方向与行为模式。在气候治理领域,很少有某一国家的特定标准能够改变整个国际社会的行为模式,该领域的关键倡议与行为变革仍然是由联合国发起,这是因为联合国在气候治理中居于权力的核心地位。权力的存在是话语得以发挥作用的前提,决定了自身的话语更能够被听到与履行。其次,关键性治理文件之所以能够成为治理过程中的里程碑,与其内容表述密切相关。文件需要蕴含清晰的行为标准,以保证文本内容能够被准确传播与有效执行。相较于内容含混、可解读空间较大的文本而言,内容清晰的治理文件更易于得到遵从且能够产生更有效的治理。^②

在治理竞争中,只有相对议题权力更强的实施者才能推动关键性治理文件出现,从而有效实现去安全化。在这一过程中,实施者能够将自己的观念倡议呈现为治理文件,帮助国际社会形成统一的观念与行为共识。相反,缺少足够议题权力的行为体更多地只能通过同义反复的言辞强调来表明立场、传达对治理现状的不满,却难以将这种不满直接转换为新的国际行为标准。

在现实政治中,大部分去安全化过程更多体现为言语上的号召与表态,实施者一般会提供一套带有去安全化色彩的叙事与认知框架,却鲜有行为体能将这种认知转变为明确的去安全化行为指引即出台关键性治理文件。如在北极议题上,虽然1996年成立的北极理事会决定将安全问题排除在议程之外,但围绕北冰洋大陆架、西北航道和北方航道等议题的竞争依然在持续。俄罗斯自2010年开始举办“北极—对话区域”国际北极论坛,旨在政治、军事、环境和经济等领域推动北极

① 玛莎·芬尼莫尔著,袁正清译:《国际社会中的国家利益》,上海世纪出版集团2012年版,第16页。

② Antje Wiener, “Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 2, 2004, pp. 189–234.

议题的去安全化。^① 在这些去安全化举措中，虽然俄罗斯政府有意压制与北极竞争有关的话语，努力对北极竞争进行淡化与再界定，但这些举措仅仅停留于言语倡议。在这一案例中，作为去安全化实施者的俄罗斯虽然在叙事与言语上进行了去安全化的诸多努力，但由于自身在北极议题上权力有限，无法推动北极治理达成关键性治理共识文件，更难以将自身倡议的北极行为模式国际化。而在关于尼罗河水资源治理的过程中，埃及也曾有去安全化的设想，如避免将水务议题上升为国家政治议题，将该流域水资源问题作为一般性议题进行商讨。^② 但这种设想也仅仅停留于叙事层面上的变革，埃及在尼罗河水域治理中较弱的议题话语权使其难以推动关键性治理文件通过，缺乏明确的行为指引导致该议题的去安全化过程无果而终。由此可见，缺乏足够议题权力支撑的去安全化叙事难以对改变议题的发展方向产生决定性影响，因此尼罗河流域的水资源治理争端仍在持续，北极治理的竞争与冲突也依然存在。

（三）解释机制

在本文的解释框架中，成功的去安全化涉及议题治理权力结构以及是否出台关键性治理文件两个因素。只有当行为体具有足够的议题权力，才能生成以去争议为目标的关键性治理文件，促使去安全化话语更具强制力，从言语层面到行为层面对议题进行全面“脱敏”处理。

议题的争议性是导致治理竞争的根本原因，实施去安全化是降低议题争议性、直接解构竞争的独特策略。政策的重心并不在于直接通过各种方式对竞争者进行抗议，而是从消除议题的争议性本身入手。具有议题权力优势的行为体通过关键性治理文件的出台消除议题争议性，使旧有的议题介入理由不再成立，治理竞争随之弱化，最终捍卫自身对议题的治理权。

当然，治理竞争中去安全化的实施也有其解释边界，并非所有的治理竞争场景都适用这一机制。成功实施去安全化的一个重要前提即实施者也是议题权威，并且选择利用权力优势来推动关键性治理文件的出台。具体而言，去安全化在现实政治中的实施主要受限于两方面因素：一是议题本身的安全化程度高低。在传统安全领

① 葛静深：《“俄罗斯北方”：当代俄罗斯北极大国身份的学术话语建构》，载《俄罗斯研究》，2019年第3期，第63—94页；肖洋：《安全与发展：俄罗斯北极战略再定位》，载《当代世界》，2019年第9期，第44—48页；王传兴：《北极地区安全维度变化与北极地区议题安全化》，载《国际安全研究》，2013年第3期，第101—115页。

② 章捷莹、孙德刚：《安全化视角下尼罗河水资源争端与治理路径探析》，载《国际关系研究》，2023年第1期，第108—131页。

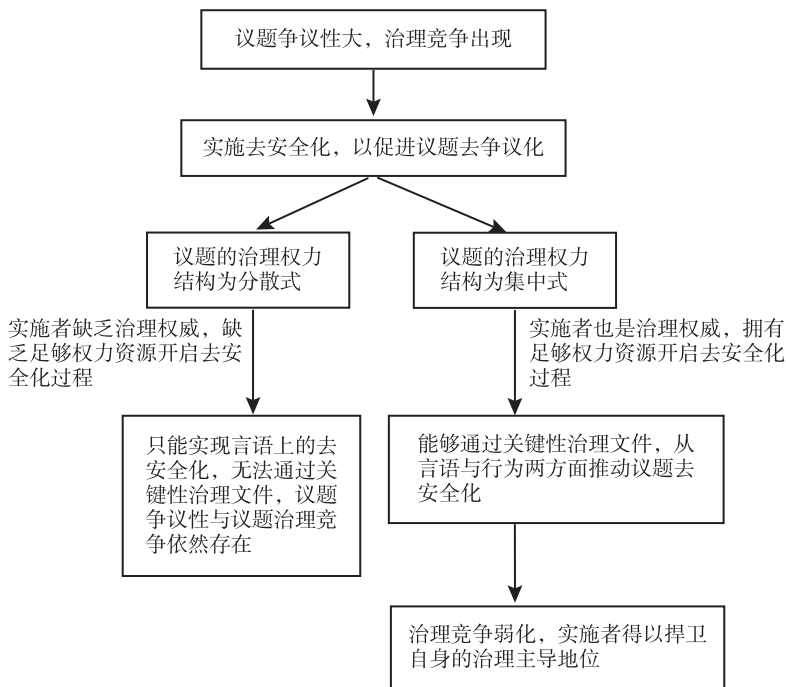


图1 本文的解释框架

资料来源：笔者自制。

域与一些已经被广泛安全化的非传统安全领域，由于安全化的程度较高，很难再进行去安全化。二是议题的既有治理权力结构。如果是集中式治理权力结构，能否实现去安全化很大程度上取决于权威者的意图；而在分散式议题权力结构中，由于缺乏统一的议题权威，关键性治理文件难以生成。

三、南极治理竞争中的去安全化实施

1773年，英国探险家詹姆斯·库克（James Cook）首次在南极圈留下了人类足迹。自此，南极事务进入人类视野，围绕南极地区的资源与土地展开的合作与纷争延续至今。南极地区目前形成了以1959年《南极条约》为核心的全球南极条约体系，该体系以协商国成员作为其核心领导与决策支柱，呈现出典型的集中式治理权力结构。但在协商国推进南极治理20余年后，南极地区的资源开发与既有治理机制的垄断性成为国际社会争议的焦点。联合国于1983年开始关注南极治理并试图建立以自身为中心南极治理体系。自此，协商国与联合国围绕南极治理主导权展开了

博弈，直到2005年南极议题才不再被列入联合国大会辩论议程。在这场治理竞争中，协商国通过出台《关于环境保护的南极条约议定书》这一关键性治理文件成功实现了议题去安全化，虽然协商国不得不在一定期限内冻结自身开发矿产的权力，却得以保留了南极治理主导权。

（一）肇始：南极事务的历史治理（1959—1983年）

自第二次世界大战结束后，南极议题开始表现出国际化趋势。美国、印度和新西兰等国都曾提出希望把南极领土置于联合国的托管之下，或强调赋予其“世界领土”地位。印度分别于1956年和1958年试图将南极洲问题纳入联合国大会议程，但这些倡议未能获得国际社会的一致共识。^①在冷战背景下，美苏对抗导致南极地区的主导权争夺情势更为复杂。1959年，在美国的倡议下，美国和苏联等12个国家共同签订了《南极条约》，标志着独立于联合国之外的南极治理机制初步形成。^②

南极治理机制以南极的和平开发为宗旨，主权冻结、非军事化与科学研究自由是其三大支柱。该机制最为显著的特点是封闭性，以美国、英国、澳大利亚和新西兰等8国为代表的核心协商国对南极治理拥有绝对话语权。《南极条约》序言和第10条提出，南极地区的治理活动应与《联合国宪章》的精神保持一致，但联合国并未在20世纪60—70年代南极治理中获得足够的话语权，^③协商国仍然控制着南极议题的提出、通过与实施方向。《南极条约》原始缔约国将南极制度设计为排他性制度，旨在对南极进行俱乐部式的秘密治理。^④为确保协商国在南极治理中的核心地位，《南极条约》在治理准入资格与治理决策机制两个层面设置了双重保证。在准入资格问题上，根据《南极条约》第9条规定，条约成员国分为南极条约协商成员国以及非协商成员国，只有在南极开展实质性科学研究的成员国才能成为具有决策权的协商成员国，非协商成员国则不具有表决权。《南极条约》的12个原始缔约国永久性地保有协商国身份。在这12个国家之中，7个南极领土声索国（英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、阿根廷、智利）与美国组成了一个主导南极治理的

① Alan D. Hemmings, Donald R. Rothwell and Karen N. Scott, *Antarctic Security in the Twenty-First Century: Legal and Policy Perspectives*, Routledge, 2012, p. 101.

② 《南极条约》的初始缔约国为阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、法国、日本、新西兰、挪威、南非、苏联、英国和美国。

③ Peter J. Beck, "Antarctica: A Case for the UN?" *The World Today*, Vol. 40, No. 4, 1984, pp. 168-169.

④ Lorraine M. Elliott, *International Environmental Politics: Protecting the Antarctic*, St. Martin's Press, 1994, p. 30; 陈力：《南极治理机制的挑战与变革》，载《国际观察》，2014年第2期，第95—109页。

垄断国家集团。^① 在决策机制上, 协商会议是南极事务的核心决策机制。自1961年起, 协商国通过定期召开协商会议来处理有关南极议题, 但协商会议往往以秘密方式召开, 1985年之前会议资料与内容不对外公开。

20世纪70年代, 随着国际反殖民运动的发展, 联合国中新兴国家力量空前增强, 这些国家希望进一步推动国际政治经济秩序的民主化与公平化。与此同时, 1973年石油危机的爆发使南极地区蕴含的丰富油气资源引起了世界关注。由于南极治理机制的封闭性质, 新兴国家无法获得进入南极治理机制的渠道。1983年12月15日, 联合国大会首次通过了名为“南极洲问题”的第38/77号决议。^② 自此, 联合国正式开始与协商国展开南极治理主导权竞争。

(二) 交锋: 南极议题争议性增大, 协商国疲于应对 (1983—1989年)

自1983年联合国大会正式设定南极洲问题议程到1989年《矿产公约》宣告失败, 这一阶段是南极治理竞争最为激烈的时期。在此期间, 联合国与协商国的博弈主要围绕治理依据、既有治理机制封闭性以及南极资源开发三方面展开。

1. 治理依据争议

1983年第38届联合国大会首次设定南极洲问题议程, 马来西亚在推动南极议题国际化过程中发挥了重要作用。1982年第37届联合国大会上马来西亚总理马哈蒂尔·穆罕默德 (Mahathir Mohamad) 就提倡南极作为“无人居住”的地区, 应该像深海海床和外层空间一样被视为“人类共同继承财产 (the common heritage of mankind)”, 并由联合国进行管辖。^③ 早在20世纪70年代末, 协商国已经意识到南极议题可能会被“国际化”。在1977年的协商会议中, 英国外交大臣泰德·罗兰兹 (Ted Rowlands) 指出: “不管我们是否能够接受, 现有南极治理机制能不能得到世界更广泛的认可是一个需要面对的考验。”^④ 随着联合国海洋会议的召开以及《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》(简称《月球协定》) 的通过, 这意味着联合国倡导的国际公域治理原则在南极治理问题上可能会与协商国产生激烈碰撞。马

① 邓贝西、张侠:《南极事务“垄断”格局: 形成、实证与对策》, 载《太平洋学报》, 2021年第7期, 第79—91页。

② 《联合国大会历届会议决议 第38届(1983)》, <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/mr0/442/29/img/mr044229.pdf>。

③ 《联合国大会第三十七届会议第十次会议临时逐字记录》, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n82/630/56/pdf/n8263056.pdf>。

④ 《第9届南极条约协商会议最终报告》, https://documents.atn.aq/ATCM9/fr/ATCM9_fr001_e.pdf。

来西亚在联合国大会召开前邀请不结盟运动、伊斯兰会议组织和东盟等国际力量发起共同倡议，要求将南极议题置于联合国管辖之下。^①

面对这些国际压力，协商国及时做出了回应。澳大利亚政府作为协商国的代表，于1983年7月向联合国提交了一份文件，这份文件表明了协商国一致反对马来西亚的提议，认为任何对现有南极治理体系的修正或替代都是对国际秩序与国际和平合作的挑战。苏联、美国、阿根廷和英国随后对这份文件表示赞同。《南极条约》第4条被再次强调，即在条约有效期内，搁置南极议题上各方的主权争议，避免南极领土问题成为争论焦点，有助于维护南极地区的稳定与和平。^②然而，协商国的反对意见并未中断南极议题的国际化，马来西亚在安提瓜和巴布达、阿尔及利亚、巴基斯坦与新加坡等国支持下成功使南极议题进入联合国大会正式议程。

2. 既有治理机制封闭性争议

更为重要的争议围绕南极治理的秘密俱乐部特性展开。如前所述，既有南极治理机制呈现出集中式权力结构，协商国垄断着南极议题的准入与管理，并且全程保密，各项会议的文件都不向国际社会公开。这也成为联合国质疑南极治理机制的主要切入点，即协商国的准入标准对尚不具备相关极地技术的发展中国家来说非常不公平，治理机制的代表合理性不足。

作为回应，协商国则强调南极条约体系的成就、优势和开放性，认为没有必要修订条约或建立替代制度。1983—1984年，以新西兰、澳大利亚和英国为代表的传统协商国在联合国大会辩论中重申：相较于完全开放成员资格，南极治理机制的“双层治理”特点能够更有效地处理南极议题，基于现有共识协商的治理机制有利于避免国际局势的混乱对南极治理造成影响。^③为避免国际社会批评南极治理机制缺乏透明度，协商国开始弱化其俱乐部性质，从1985年开始陆续公开协商会议的最终报告并放宽协商国的准入资格等。1983—1991年，有21个国家成为《南极条约》新的缔约国，其中新增协商国为12个。^④而在整个20世纪70年代，只有波兰获得

^① Moritaka Hayashi, "The Antarctica Question in the United Nations," *Cornell International Law Journal*, Vol. 19, No. 2, 1986, pp. 275-290.

^② 王婉璐：《联合国与南极条约体系的演进》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》，2018年第3期，第18—21页。

^③ Klaus Dodds, Alan D. Hemmings and Peder Roberts, *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 255-268.

^④ 这21个国家分别为：奥地利、加拿大、哥伦比亚、古巴、希腊、危地马拉、匈牙利、朝鲜、瑞士、巴西、中国、厄瓜多尔、芬兰、印度、意大利、韩国、荷兰、秘鲁、西班牙、瑞典和乌拉圭。其中协商国为巴西、中国、厄瓜多尔、芬兰、印度、意大利、韩国、荷兰、秘鲁、西班牙、瑞典和乌拉圭。

了协商国资格。^①截至2024年5月,《南极条约》发展到了57个缔约国,其中协商国29个。除放宽准入标准外,协商国也曾在20世纪80年代两度修改议事规则,力图增加治理机制的透明度与代表性。1983年,协商国主动赋予非协商国参加协商会议的权利,以期获得这些成员对南极治理体制的支持。随后给予部分国际组织观察员身份,邀请世界气象组织、南极科学研究委员会和世界自然保护联盟等国际组织代表出席协商会议,以此提升治理机制的合法性。^②然而,当治理机制更为公开透明后,协商国主导的矿产资源开发机制又引发了国际社会的关注。

3. 矿产资源开发争议

矿产资源开发问题也是南极治理中的核心治理争议之一。早在1970年第6届协商会议召开之时,矿产资源开发议题就被提及,并在1972年的第7届协商会议上被正式列入会议议程。^③当时协商国关于矿产资源开发达成的一致态度是“在寻求解决方案的同时保持克制”。^④至1979年第10届协商会议召开时,与会方认为应当进一步明确矿产资源开发活动的范围。自此,协商国开始正式讨论具体可实行的南极矿产资源开发制度。1982—1988年,协商国顶住了国际社会的压力,多次召开特别协商会议讨论南极矿产资源的有关开发制度。^⑤协商国尝试通过一份针对科学开发南极资源的《矿产公约》,并围绕这一主题举行了12次正式会议与3次非正式代表团团长会议,^⑥最终于1988年的第12届协商会议上正式通过。

早在《矿产公约》谈判期间,联合国1985年的有关决议就指出该谈判进程缺少其他国家的参与,而联合国希望“就建立有关南极洲矿物制度的谈判情况通知秘书长”。^⑦1985—1989年,联合国大会曾多次要求参与南极矿产资源开发的有关谈

① Secretariat of the Antarctic Treaty, “Parties,” <https://www.ats.aq/devAS/Parties?lang=e>.

② 郑英琴:《南极话语权刍议》,载《国际关系研究》,2014年第6期,第62—72页;郭培清:《南极洲与联合国关系辨析》,载《太平洋学报》,2006年第5期,第17—24页。

③ W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents, Vol. 1*, Oceana Publications, 1982, pp. 275-276; David A. Colson, “The Antarctic Treaty System: The Mineral Issue,” *Law and Policy in International Business*, Vol. 12, No. 4, 1980, pp. 841-902.

④ W. M. Bush, *Antarctica and International Law: A Collection of Inter-State and National Documents, Vol. 1*, pp. 328-329.

⑤ Christopher C. Joyner, “The Antarctic Minerals Negotiating Process,” *The American Journal of International Law*, Vol. 81, No. 4, 1987, pp. 888-905.

⑥ Christopher C. Joyner, *Governing the Frozen Commons: The Antarctic Regime and Environmental Protection*, University of South Carolina Press, 1998, p. 149.

⑦ 《联合国大会历届会议决议 第40届(1985)》, <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr/0/476/03/pdf/nr047603.pdf>.

判,但始终没有得到协商国的正面回应。^①在这一过程中,诸多环境非政府组织和跨国倡议者发挥了重要作用。1988年协商国宣布出台《矿产公约》后,新西兰环境保护组织、绿色和平组织以及法国生态学家雅克·库斯托(Jacques Cousteau)等参与者在法国和澳大利亚境内推动公民签署联名请愿书或政府游说活动,试图阻止该公约通过。澳大利亚和法国由此成为率先拒签《矿产公约》的协商国。1989年发生的四起环境灾难更是唤起了国际社会对于极地环境的保护意识。^②1989年11月26日,《矿产公约》的签署期中止。根据该公约第62条规定,只要有协商国拒绝签署,条约就无法生效。1990年,美国率先通过《南极保护法》,原来已签署《矿产公约》的国家相继退出,《矿产公约》未能获得签署生效。

回顾1983—1989年联合国与协商国的南极治理主导权竞争,虽然协商国在各个层面都做出了应对,如开放准入资格、增加机制代表性以及增加机制透明度等,但这些措施始终未能终结国际社会对南极治理机制的质疑。1989年《矿产公约》未获通过意味着协商国面临的国际压力激增。由此可见,当协商国正面回应联合国及其他非政府组织的治理质疑时,其取得的成效十分有限,即便部分开放了南极治理机制,依然难以满足国际社会的治理诉求。随着国际环保力量的日渐兴起,协商国的南极决策无疑将面临更大的阻力。协商国的南极治理模式该何去何从?哪一种处理方式能够更有效地帮助协商国应对国际社会的压力与质疑?

在此情形下,协商国转而寻求一种更为主动的方式来应对国际压力,即对南极议题实施以环境保护为核心的去安全化。去安全化的实施不仅是对国际社会压力与批评的一种回应,也是为了避免议题进一步国际化与争议化,更是协商国保留议题主导权的一种主动选择。虽然这一选择的代价是协商国不得不冻结自身的资源开发权力,但把握议题主导权显然是优先考量。而在这一过程中,为什么只有协商国能够成功实现南极议题去安全化以及协商国如何实现去安全化,则是需要结合本文理论框架探讨的重点。

(三) 去安全化实施:《关于环境保护的南极条约议定书》出台(1989—1991年)

1991年出台的《关于环境保护的南极条约议定书》本质上是对南极资源开发的一整套禁令,实现了南极治理的去争议化与去安全化,减少了国际社会对南极治理

^① 《联合国大会历届会议决议 第45届(1990)》, <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/mr0/562/09/pdf/mr056209.pdf>。

^② 1989年发生的四起环境灾难分别是:(1)1月28日,阿根廷补给船触礁;(2)2月7日,英国补给船撞上冰山;(3)2月28日,秘鲁考察船发生泄油事件;(4)3月24日,阿拉斯加发生泄油事件。

的质疑,协商国对南极议题的治理优势得以保持。在这一去安全化的过程中,绝对的议题权威使得协商国相较于联合国能够更有效地规划南极议题的发展方向,从而将议题叙事从资源开发转变为环境保护。

本文引入治理权力结构这一因素,因而对南极治理中的去安全化分析与传统研究具有较大区别。在传统的安全化与去安全化研究中,有学者将议题安全化中的行为体分为启动行为体、催化行为体和实施行为体三类。启动行为体的典型代表是实施国政府,催化行为体是国际机构与其他国家政府,实施行为体的范围则更加广泛,包括地方政府、非政府组织、宗教团体、媒体和私人企业等。这一分析路径实际上默认三类行为体的政策目标一致,都是为了推动议题的安全化或去安全化。^①而在本文关注的南极治理案例中,作为催化行为体的联合国与作为启动行为体的协商国之间还存在治理竞争关系。虽然联合国与协商国都努力推动南极议题去安全化,但二者的治理目标并不相同,而且双方都试图建立以自身为中心的治理体制。治理竞争与去安全化过程互相交织,治理竞争的出现加速了协商国对南极议题去安全化,以此避免国际社会过于关注南极议题,并巩固了自身的治理优势。

1. 治理权力结构:协商国的绝对优势

在南极议题的治理竞争结构中,联合国与协商国是最主要的两个参与主体。在南极议题的发展过程中,虽然许多支持环境伦理的跨国倡议活动在促进南极议题的非安全化、抨击南极治理机制的不合理方面发挥了一定作用,^②但这些行为体没有提出直接管理南极的诉求,并非治理竞争的直接参与者。1983—1989年,协商国在联合国及国际社会的压力下不得不通过增加代表性、公开治理文件等方式减弱自身主导下南极治理的俱乐部色彩,但从治理权的角度而言,南极治理决策的核心机制与核心决策权没有发生根本性转移。协商国依然在南极治理上拥有决定性话语权,南极治理的集中式治理权力结构仍旧存在。

从决策机制的角度而言,协商会议依然是南极治理的核心机制。联合国对南极治理机制的质疑只是有限增加了协商会议机制的公开性与民主性,并未撼动既有决策机制的根基。联合国对南极治理机制的参与仍然有限,只能通过议事规则中的“国际组织专家”机制来发挥作用,或是作为观察员列席协商会议。虽然协商国不得不放弃秘密决策的传统,让越来越多的缔约国和国际组织代表能够有机会参与到

^① 梅利·卡拉贝若-安东尼等编著,段青编译:《安全化困境:亚洲的视角》,浙江大学出版社2010年版,第43—70页。

^② 玛格丽特·E.凯克、凯瑟琳·辛金克著,韩召颖、孙英丽译:《超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络》,北京大学出版社2005年版,第1页。

协商会议观察员的行列中，但协商国仍然享有不可替代的决策权，关键决策权也始终把握在7个南极领土声索国与美国组成的国家集团中。有研究发现，自1983年联合国开始关注南极治理机制后，无论是从工作文件提出频率还是南极保护区划设的角度而言，协商国都占有绝对优势。1959—2019年的协商会议表明，7个南极主权声索国与美国共提交工作文件1774份，约占协商国提交文件总数的75.7%。而在南极环境保护委员会批准设立的南极保护区议题上，这些国家申请的保护区数量约占总数的84.6%。^①从这一角度来看，协商国的根本权威并未因与联合国的治理竞争而被动摇，而是依然把握着南极议题的治理权。

反观联合国，其难以在高度集中的治理权力结构下直接对南极议题的发展方向施加影响。联合国无法触及南极事务议定的核心决策机制，只能以一种国际压力的形式来影响协商国的政策方向。因此，只有协商国才有可能通过实施去安全化改变南极议题的发展方向。虽然从去安全化的结果来看，协商国与联合国看似最终达成了共识，即维护南极环境与冻结资源开发，但南极案例的复杂性在于协商国与联合国同时在争夺南极治理的主导权。随着国际压力的日渐增加，协商国实际上面临两种行为选择：一是继续调适自身的南极治理机制，进一步增强代表性、不断放弃自身的既定政策路线（如20世纪70年代曾试图讨论矿产资源开发问题，但因国际社会介入不得不放弃）。二是主动对南极议题实施去安全化。经过1983—1989年的尝试，第一种做法被证明效果不彰，协商国反而变得越来越被动，国际社会的压力也与日俱增。在这种情形下，去安全化作为一种更巧妙的政策选择而出现。与南极议题被持续国际化的威胁相比，协商国冻结自身的资源开发能力是一种“两害相权取其轻”的做法。

2. 关键性治理文件的通过

为了成功实现南极议题的去安全化，协商国利用相对于联合国更强的议题权力，于1991年推动了《关于环境保护的南极条约议定书》的签订。该文件是南极治理竞争中的关键性治理文件，其出台也是南极治理竞争过程中的一个关键节点，标志着协商国去安全化的成功实施。^②自此，联合国对南极治理的表述逐渐转向正面化，不再直接质疑协商国的治理合法性，议题争议性大大降低。因而，本文将《关于环

^① Secretariat of the Antarctic Treaty, “Antarctic Protected Areas Database,” <https://ats.aq/devph/en/apa-database>; 邓贝西、张侠：“南极事务“垄断”格局：形成、实证与对策”，载《太平洋学报》，2021年第7期，第79—91页。

^② Peter J. Beck, “The United Nations and Antarctica, 2005: The End of the ‘Question of Antarctica’?” *Polar Record*, Vol. 42, No. 3, 2006, pp. 217–227.

境保护的南极条约议定书》的出台视为协商国成功实施去安全化的主要标志。此后，围绕南极治理形成的国际议题联盟逐渐丧失了批评理由，联合国大会的有关文件中对南极治理的表述也逐渐转向肯定。如表 2 所示，1983—1996 年，联合国大会决议中有关南极议题的用词趋于积极，由“深表遗憾”逐渐转变为“喜见”，对协商国的治理由质疑逐步转向肯定。换言之，《关于环境保护的南极条约议定书》捍卫了协商国南极治理的合法性。自 1996 年之后，联合国大会关于南极议题的决议几乎都延续了上一届决议的内容。

表 2 联合国大会决议中有关南极议题的关键表述

时间	联合国有关文本表述
1983—1985 年	审议了题为《南极洲问题》的项目； 意识到国际社会对南极洲的注意和兴趣日渐增加； 请秘书长增订和扩大关于南极洲问题的研究报告
1986—1987 年	注意到协商国已提供较多资料，并对秘书长仍然无法获得若干影响南极洲问题事项的资料表示关切； 重申南极洲的管理、探索和利用应根据《联合国宪章》的宗旨和原则来进行，并应有利于维持国际和平与安全； 呼吁协商国请秘书长参加协商会议和矿物制度的谈判以及协商国暂停关于订立矿物制度的谈判
1988—1989 年	对协商国无视联合国大会呼吁暂停关于订立矿物制度的谈判深表遗憾； 再提及《南极洲条约》按其规定是为了促进《联合国宪章》的宗旨和原则
1990—1996 年	喜见某些协商国采取主动，促进南极洲成为一个自然保护区； 喜见将南极洲建为一个自然保护区或世界公园； 赞赏协商国决定提供第 16 届协商会议的资料； 赞扬《关于环境保护的南极条约议定书》规定禁止进行矿产资源方面的活动

资料来源：笔者根据联合国相关大会决议制作。

《关于环境保护的南极条约议定书》是具有明确行为约束力的治理文本，议定书第 7 条明确禁止开发南极矿产资源，禁止在其生效后的 50 年内在“南极条约地区”除科学研究以外的一切矿物开采活动。只有在两种情形下才能对禁止开发条款进行修订：第一，根据议定书第 12 条，当协商国一致同意时能够进行修改，但该情形出现的概率微乎其微，因为协商国内部一直有坚定的“环境保护派”。第二，依据议定书草案第 25 条，当议定书生效 50 年后，提出新的修正案需要 1991 年议定书

通过时 3/4 的协商国一致同意。此外，要想通过新的修正案，还应得到 3/4 的协商国批准，且需要包括 1991 年同意议定书通过的全部协商国。这些规定都使得关于禁止开发矿藏的有关条约不只是“中止”，而是一个长久有效的禁令。^①

《关于环境保护的南极条约议定书》的出台暂缓了 20 世纪 80 年代的南极地区资源开发争议，“环境保护”成为南极治理的关键词。在 1991 年第 46 届联合国大会中，联合国有关决议提到南极议题时，其论调已从“表示遗憾”转变为“喜见将南极洲建为一个自然保护区或世界公园”。^② 《关于环境保护的南极条约议定书》中蕴含的叙事框架与《南极条约》、联合国的叙事框架都存在部分差异，主要体现在叙事主题、叙事框架、话语诊断以及话语预期与激励四方面（见表 3）。

表 3 南极治理中的叙事差异

叙事方	叙事主题	叙事框架	话语诊断 (治理关键与权责界定)	话语预期与激励 (行为引导)
《南极条约》	冻结主权争议	避免争议、共同治理	冻结条约出台前的各种主权声索	冻结争议，共同合作 (提供了叙事+行为的框架)
《关于环境保护的南极条约议定书》	冻结资源开发	环境保护框架	冻结各方介入南极事务的依据	全面禁止采矿与各方提出资源开发需求 (提供了叙事+行为的框架)
联合国	开放南极治理	“全人类共同遗产”	打破《南极条约》协商国的垄断治理	开放南极治理 (侧重于言语叙事，未能转换为有效的行为标准)

资料来源：笔者自制。

1959 年的《南极条约》首次开启了南极治理的序章。其中第 4 条即为主权冻结原则，通过冻结各国的主权主张来暂时达成南极合作共识。《南极条约》的叙事框架将各国对南极的主权声索作为治理南极的关键，因而，“冻结主权争议”是最核心的叙事主题，并呈现出以和平利用南极为主要目标的叙事框架。这一框架不仅仅

① 马金铎：《〈马德里议定书〉的背景、发展与启示》，载《极地研究》，2023 年第 1 期，第 95—105 页。

② 《联合国大会历届会议决议 第 46 届（1991）》，<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr/0/579/07/img/nr057907.pdf>。

是言语上的倡议，还通过主权冻结、非军事化和科学研究自由三根关键支柱提供了一整套南极行为规范。由于《南极条约》并未对矿产资源开发进行明确安排，因而联合国试图立足于“全人类共同遗产”，以开放南极治理为核心框架打破协商国的垄断治理模式。联合国曾多次质疑南极治理机制的公正性与有效性，但这些努力更多停留于公众场合的表态或联合国大会的有关宣言文件中，是一种言语层面的压力。直至协商国直接推动《关于环境保护的南极条约议定书》出台，主动扛起了南极议题去安全化的“大旗”，环境保护才真正成为南极治理过程中最重要的议题与伦理规范。该议定书标志着协商国对南极事务的叙事框架由“冻结主权争议”转变为“冻结资源开发”的环境保护框架。对议题的去安全化处理淡化了议题争议性与治理竞争，大大减弱了协商国南极治理面临的国际压力，捍卫了协商国的南极治理优势。在这一过程中，协商国对议题的重新框定并非仅限于言语上的表态，《关于环境保护的南极条约议定书》的出台不仅为国际社会提供了关于理解南极治理的话语叙事，更是提供了一整套具有约束力的南极环境保护行为规范。

1999年，第23届南极条约协商会议通过的《利马宣言》表达了协商国希望与联合国环境规划署加强合作的诉求。^①进入21世纪后，南极议题不再成为联合国每年关注的固定议题。2002年第57届联合国大会决定将南极议题列入2005年第60届联合国大会议程。而到了2005年，联合国大会全体通过第60/47号决议，直接撤销“南极洲问题”。^②联合国对南极治理从否定到肯定的态度转变，关键转折点在于《关于环境保护的南极条约议定书》的出台。该文件大大降低了南极议题的争议性，标志着南极治理的主导行为规范开始向环境保护演变，从而减少了国际社会对协商国治理南极的负面评价。自1991年《关于环境保护的南极条约议定书》出台至今，南极地区尚未出现新的治理条约。由此可见，协商国对南极治理实施去安全化，在化解治理危机上取得了有效的实践效果，捍卫了自身对南极治理的主导权。

四、结论

自1983年起，联合国开始密切关注南极治理，并在国际层面对协商国主导的南

^① Peter J. Beck, "Twenty Years on: The UN and the 'Question of Antarctica', 1983-2003," *Polar Record*, Vol. 40, No. 3, 2004, pp. 205-212.

^② 《联合国大会历届会议决议 第60届(2005)》，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n05/490/41/pdf/n0549041.pdf>。

极治理体系合法性发起挑战，而协商国不得不通过逐步开放准入资格、扩大治理机制的代表性以及减少秘密治理等多重路径回应联合国的冲击。1989年《矿产公约》签署的失败标志着协商国南极治理面临的国际压力达到顶峰。协商国的一味被动回应并未根本缓解压力，在此情境下，协商国转而寻求将南极议题去安全化。

对南极议题实施去安全化的意义并不只是将其由资源开发议题转变为环境保护议题。虽然联合国与协商国在维护南极环境这一问题上达成了一定共识，但南极案例的复杂性在于联合国与协商国同时也在进行治理竞争，即联合国在质疑南极治理合法性的同时，也寻求对南极治理的更大话语权。对南极议题的去安全化处理实际上是一种以退为进，因为对协商国而言，一味被动应对国际社会的质疑并非最佳选择。相对于矿产开发权利，能够继续维持南极治理的优势才是首要利益。协商国通过主动冻结开发南极资源的能力，反而能更有效地捍卫自身对南极的治理优势与合法性，避免南极议题进一步国际化。

根据本文的解释框架，协商国得以在治理竞争中成功实施去安全化主要有赖于两个关键条件：其一，在议题治理竞争中，只有相对议题权力更高的一方才有可能成功实施去安全化。具有议题权力是实施去安全化的必然前提，强大的议题权力能够确保行为体有足够资源来进一步转换议题发展方向并实施去安全化。自20世纪50年代《南极条约》签订之后，南极治理一直体现为以协商国为中心的集中式治理权力结构。即便面对联合国的质疑，协商国在议题的设置和决策上依然拥有绝对权力。联合国更多只能通过国际压力的形式影响南极议题发展，难以撼动南极治理的核心决策机制，更难以推动一个具有明确约束力的替代性治理文本出现。因而，只有协商国才有可能通过实施去安全化改变南极议题的发展方向。其二，利用议题权力优势推动以环境保护为核心的关键性治理文件出台，是去安全化成功实施的另一个关键因素。协商国于1991年出台《关于环境保护的南极条约议定书》，为国际社会在环境保护框架下认知南极议题提供了从言语到行为的明确指引，成功减弱了议题争议性、大大缓和了自身治理面临的国际压力。

在全球治理竞争中，稳固自身治理权、应对可能到来的治理竞争常常出现在各种议题情境中。然而，维持自身的治理优势有时候并不仅仅是依靠加剧竞争或将更多的资源投入正面竞争，努力推动议题的去争议化与去安全化可能是一种可行方式。南极案例中协商国对去安全化的实施为思考如何应对议题治理竞争提供了新的思路，即不以着手打击竞争者并论证自身治理合法性来稳固治理优势，而是推动具有约束力的关键性治理文本出台以降低议题争议性，弱化议

题治理竞争。

国际政治中的话语塑造往往需要从话语平台、话语方向和话语主旨等多个角度进行精巧谋划,创造有利于自身叙事推广的态势,生成推动变革的“话语势能”。^①如2023年10月新一轮巴以冲突爆发后,联合国安理会一直未能达成共识。直到2023年11月中国成为联合国安理会轮值主席国,才通过了第2712号决议。该决议之所以能够达成,并非因为其能够帮助不同国家在巴以问题上达成军事或政治共识,而是因为这一决议具有去安全化特性,更多地关注加沙地带的人道主义状况、关切平民与儿童在战争中受到的严重伤害,如此才能确保在各行行为体之间达成共识。由于人道主义价值天然的“道德制高点”位置,也使得国际社会几乎不会发出反对声音。第2712号决议的通过与南极治理案例都表明,过于关注全球治理中的冲突、将重心放在增强自身正面应对冲突的能力,有时并非解决问题的唯一渠道,通过实施去安全化来消解冲突本身也是可行之举。为此,往往需要借助一些具有低道德争议性的关键“旗帜”。例如,在第2712号决议通过的过程中,关注平民与儿童的人道主义立场就是这样一面“道德旗帜”。而在南极治理案例中,环境保护就是最无争议的“道德旗帜”,超越了各方关于南极资源开发的激烈争议,大大弱化了协商国面临的国际压力,为避免南极议题进一步国际化、结束南极治理竞争创造了可能。

虽然联合国对南极治理的冲击并未从根本上撼动协商国在南极治理中的核心地位,但随着《关于环境保护的南极条约议定书》将于2048年被再次复审,南极地区可能会面临更加激烈的博弈。从推动国际关系民主化发展的角度而言,南极治理的公开性与代表性亟待增加。在现实政治中,去安全化的实施情形可能更为复杂。本文主要关注的是南极治理中双方竞争的情形,对于三方及多方竞争等情形还有待进一步研究。

(截稿:2024年11月 责任编辑:主父笑飞)

^① 陈拯:《“话语势能”构建与国际话语塑造》,载《中国社会科学》,2023年第12期,第156—174页。