

2015年1月22日，一艘橡皮艇正载着一支国际科考队前往智利贝尔纳多·奥希金斯南极考察站。海水正在侵蚀冰原，慢慢将冰川融化。据NASA的卫星监控显示，过去十年间，南极冰川正以每年1300亿吨的速度消融。

供图/东方IC



深海、极地、网络、外空： 新疆域的治理关乎人类共同未来

文/杨剑

2017年1月18日，习近平主席在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》的主旨演讲。其中他特别提到：“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，而不是相互博弈的竞技场。”针对人类对新疆域的拓展，以及人类活动的数量和方式在新疆域的快速增加，以什么样的方式建构国际治理体系已成为国际社会讨论的热点。

何谓“新疆域”

深海、极地、网络和外太空被称为新疆域。人类的活动在这些新的疆域中不断延展，各国人民之间的联系经由这些新的疆域变得更加紧密，与此同时新疆域的治理结构和利益分配问题也日益凸显。

新疆域的“新”除了体现在人类通过拓展空间获得的新的物质和新的体验之外，还体现了所承载的全球新

问题和新挑战。从生存角度讲，以极地为例，全球气候变暖会造成两极冰川融化和海平面的上升，从而导致极端气候和生物环境灾难。从发展的角度看，新疆域寄托着人类可持续发展的空间和资源的拓展，深海和极地等新疆域中所蕴含的资源是有待开发的宝库，外空和网络对拓展人类生活和全球经济空间的作用日益突出。

大部分的新疆域之所以到了20世纪之后才开始为人类所开发和利用，是人类的技术积累使然。无论是征服太空、远行极地、探底深海，还是建构网络，都是花费巨大的工程。国家间的通力合作、各国科学技术人员的不懈努力是人类认识新疆域和利用新疆域的重要基础。各个疆域能否和平、和谐、可持续地发展，直接关系到全人类的共同命运。

新疆域国际治理的三对矛盾

一是人类活动在新疆域的增加和新疆域治理机制相对滞后的矛盾；二

是人类的开发利用与新疆域环境治理之间的矛盾；三是小的国家集团与人类共同利益之间的矛盾。

第一对矛盾与第二对矛盾紧密相关，人类在新疆域活动的增加往往是利益驱动，急迫地要获得资源和发展的条件，而这就需要国际治理制度的迅速跟进以对新疆域环境进行保护。海上钻井平台的石油泄漏事件就是新疆域环境遭受破坏的典型例子。在太空中，随着各国卫星发射数量的增加，人类遗留在卫星轨道上的“太空垃圾”已经成为未来太空利用的潜在风险。随着非国家行为体也具备了技术能力和运载条件，环境保护与开发利用的矛盾就更加突出。网络空间的环境概念与另外三个空间有所不同。网络空间属于人造技术空间，信息在网络中的流动产生了一些新形态的生产活动、交易活动、社会活动和科学活动。这些活动与技术编码、网络协议相关。一些非法的网上活动对现实社会的法律和伦理制度提出了新的挑战，对网络空间的“环境”治理

提出了更高的技术要求。

第三对矛盾是一个根本性的矛盾，它也是造成前两对矛盾难以解决的一个重要原因。由于地缘优势、技术优势和制度引领优势，在不同的历史时期形成了一些新疆域的“国际俱乐部”，如航天大国集团、网络核心国家、北极国家、《南极条约》协商国组织等新疆域国家集团。这些小集团国家的局部利益与人类共同利益如何能兼容是问题的关键。建立新疆域的有效治理远不是树立一个“大公无私”的道德观念那么简单，这里面包含着治理规制主导权竞争、保护技术先行国家继续探索和提供公共产品的积极性等诸多挑战。

新疆域国际治理的“公”“私”之争

从深层次的原因看，新疆域出现这些挑战的根源在于缺乏理念共识。首先，国际社会对新疆域属性有认知上的分歧。有人将新疆域称为“公域”，它既被认为是“人类共同遗产——公有之地”，又存在着所谓的“公地的悲剧”，即因为不在本国领土范围内而各国不愿意投入资源加以治理。也有人主张在新疆域中应遵循“先占为主，先行为法”的游戏规则。归根到底一句话就是，这些疆域是谁的疆域？

其实，无论是海洋、外空、极地抑或网络空间，在一定程度上都存在着所有权不明确的问题——是“公有之地”、“共享之地”还是“无主之地”？或者是私有、公有的混合之地？公有之地意为产权为全人类共有之，不能独占；共享之地指的是，产权归属为某些行为体，但可以将其部分功能拿出来共享；无主之地则意味着因未被占有而不属于任何人。新疆域中的相当一部分，如公海及“海床

和洋底及其底土”、外层空间、南极以及网络空间的局部，都属于“全球公域”，为全人类共同所有并共享。但在实践中，新疆域常常被视为“无主地”。一些具有军事优势、经济优势和科技优势的大国竞相争占，如对太空轨道资源、网络空间地址资源和南极科考站选址的“先占”行为。

其次，新疆域中具体哪些范围属于主权范围？哪些属于全人类共有？世界各国的认知也有分歧。共有范围的界定涉及国家权力使用的受限程度以及权益分配问题。如1982年的《联合国海洋法公约》确立了五种性质的海洋区划：国家领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域等。国家的专属权力从领海基线向外海延伸呈现由强到弱的递减变化，领海属于国家领土主权范围，毗连区、专属经济区和大陆架属于国家管辖区域，而公海和国际海底区域则属于国际社会共有区域。外空也有类似的权利递减变化：垂直地面向外延伸，从国家领土上方的领空到大气层再到外层空间，所有权呈现出从国家私有到国际公有这样一个变化。互联网虽是虚拟空间，但结构更加复杂：从局域网、城域网、广域网再到全球互联网，其归属和管辖权也是从自有、自管递变到公有、共享和共管的状态。可以发现，随着所有权的变化，这几个领域都出现权益由“私”到“公”的梯度变化，而国家行使权力的自主程度亦同步递减，权益占有度与权力受限度之间呈现出一种逆向延伸的现象。新疆域治理实际上涉及“公有之地”与“私有之地”之间的关系，公有之地与该公地上私有之物的关系，主权尊重与全球责任的关系。

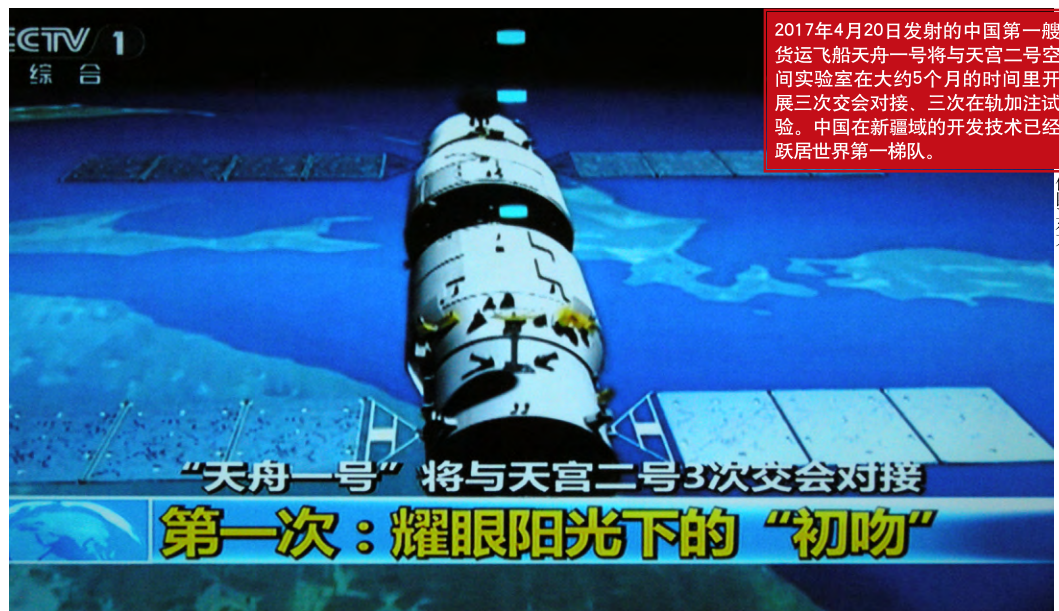
追求利益是国家在国际社会中生存与发展的本能，“投入与收益相匹

配”在某种程度上已成为新疆域的一个不成文的规则。但问题在于新疆域中哪些公有和共享的属性不容侵蚀。国家利益在新疆域是有边界的，不能无限最大化。这就要求个体的获利不能站在排斥他人获利、甚至是损害他人利益的基础上。另一方面，在新疆域中涉及国家主权权利的事务必须加以尊重，任何强国都不得以“公”之名，侵害他国主权。以什么伦理为基础才能维持具体国家的利益和全球公共利益之间的平衡，这是新疆域未来治理需解决的一大问题。

建立新疆域治理的共同伦理基础是全球治理的一项紧迫任务

目前，有影响力的大国都想把本国关于新疆域的治理制度推广到国际层面，以争取新疆域国际治理规制的主导权。当这种竞争上升到国家战略层面后，就涉及国际体系的安全与稳定的问题。因此，建立新疆域治理的共同伦理基础是全球治理的一项紧迫任务。

深海、极地、网络和外空等新疆域集中体现了人类的共同关注和共同命运，非常契合中国提出的“人类命运共同体”治理思想所倡导的共存、共享、共建、共荣等理念。自从“人类共同继承财产”理念被写入《联合国海洋法公约》后，资源共享、公平利用以及可持续发展成为海洋治理的主要目标。一些极地科学家组织提出了要以“和平、科学、环境保护”为旨开展人类的极地活动，共同应对气候变化。在外空领域，确保外空的和平利用和国际合作一直以来都是外空治理的焦点。网络是人造虚拟空间。网络的互联互通确保了世界各国人与人之间的交往，保障了交易的便利和顺畅，以及信息快速的获得。



2017年4月20日发射的中国第一艘货运飞船天舟一号将与天宫二号空间实验室在大约5个月的时间里开展三次交会对接、三次在轨加注试验。中国在新疆域的开发技术已经跃居世界第一梯队。

供图：东方网

“天舟一号”将与天宫二号3次交会对接
第一次：耀眼阳光下的“初吻”

源、观念和组织上的优势，对新疆域的国际治理进行补充和完善，最终实现新疆域的资源共享、责任共担和合作共治。

普惠原则是目的。虽然因为地缘条件和技术条件不同，进入新疆域的国家有先后强弱之分，但新疆域的利用应当让全球各地的人民从中获益。广大发展中国家因为国家实力和技术能力所限，往往暂时无法成为新疆域俱乐部成员，因此他们希

望保持新疆域为全人类共有的状态，保留其将来参与共同开发利用的权利；多数西方发达国家主张在权益分配与资源投入相挂钩的基础上逐步扩大惠及面；大部分非政府组织则着眼于保护新疆域生态环境及可持续发展。笔者认为，“人类命运共同体”的治理思想兼顾了不同发展阶段国家对新疆域治理的期待，包括对弱者（相对落后的发展中国家）的公平照顾，对强者（部分发达国家）的责任要求和必要约束，同时还包容兼顾了其他参与者（非国家行为体）政治诉求。

网络空间的治理包括网络空间基础设施、标准、法律、社会文化、经济、发展等多方面内容。网络空间治理不仅要解决网络空间治理结构与财富分配的问题，还需要处理全球范围内的数字鸿沟、网络犯罪、网络恐怖主义等新挑战。网络的共通性和一体性决定了网络的治理非经国际合作无以达成的特点。

另外，新疆域的有效治理需要各方提供包括制度、知识、资金、技术、教育、国际组织等各类公共产品。相关各方，特别是技术优势国家应当秉持“人类命运共同体”的价值伦理，持续为新疆域的发展和利用提供更多更好的公共产品。

和平、主权、普惠、共治四原则

和平原则是基础。各国在新疆域利益交融不断深化，和平是在新疆域中开展人类活动的基础，也是国际合作的基础。在新疆域中不搞军备竞赛，不使用或威胁使用武力，坚持以

和平解决分歧。有了这个基础，人类在新疆域中的利用开发活动才能最大程度惠及人类全体。

主权原则是底线。国家主权在新疆域中的存在是事实，但新疆域的共享、共建、共荣的特征使得新疆域中的主权存在相对性，而且在大部分新疆域中主权的边界相对模糊。因此在新疆域中不能将国家主权绝对化和扩大化，更不能将一国的私利建立在损害人类整体利益的基础之上。但同时也要防止另一个极端，就是借公之名侵犯他国主权权利，借公之名压缩他国主权权利进而拓展本国利益。各国在根据主权平等原则行使自身权利的同时，也需履行相应的国际义务。

共治原则是路径。各国政府是新疆域开发、保护和治理的首要行为体。新疆域的国际治理，应在发挥经济技术大国积极性的同时，扩大广大发展中国家的存在感和获得感，透过新疆域治理的国际组织让更多国家参与到新疆域的国际秩序和规则的建设之中。与此同时，发挥民间机构在资

源、观念和组织上的优势，对新疆域的国际治理进行补充和完善，最终实现新疆域的资源共享、责任共担和合作共治。

总之，深海、极地、网络和外空等新疆域集中体现了人类的共同关注和共同命运，承载着作为人类生存和进一步发展的未来，其治理需求与“人类命运共同体”治理思想的内涵高度契合，因此完全有可能成为“人类命运共同体”治理思想的最佳实践区。■

（作者为上海国际问题研究院副院长、研究员）