

竞争高门槛 利益相交织 规则很缺失

大国争夺全球公域规则制定权

随着科技的飞速发展以及人类活动空间的不断拓展,浩瀚无垠的太空、深邃莫测的深海、虚拟的网络空间等等原本属于全球公域的领域,被赋予国际关系中的“新边疆”概念。随着国际政治权力转移进程的开始,发达国家日益重视通过制度和规则的创设来保持其对国际体系以及全球议程的主导,其中就包括对“新边疆”的规则制定。如何对上述领域进行妥善合理的开发和利用,占据并保持竞争优势,无疑是关乎国家发展甚至人类未来命运的前沿性课题

于沛(中国社科院史学理论研究中心主任、研究员)
信强(复旦大学美国研究中心主任、教授)
薛力(中国社科院世经政所国际战略室主任、研究员)
李东燕(中国社科院世经政所全球治理研究室主任、研究员)

权威论坛

概念

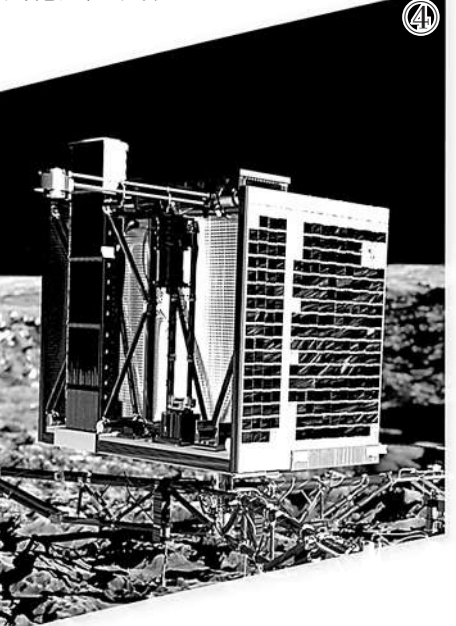
近代以来,国际政治生活中的“边疆”已经超越自然地理概念,更主要指向“利益的边疆”

于沛:边疆是领土的特殊组成部分,是国际法公认的主权国家行使对内最高管辖权的地域界限。传统意义上的“边疆”含义,主要指“地理的边疆”,即在一个相对稳定的空间内,各族群长期活动、交往的广义边界。

“边疆”是一个发展的概念。与陆权时代联系在一起的是“陆疆”,当人的生活范围从陆地延伸到海洋和天空时,“海疆”和“领空”(空疆)开始成为国家主权的重要内容。20世纪中期以后,人类开始征服太空,“天疆”这样的概念也应运而生。从“陆疆”“海疆”“领空”到“天疆”,人们可以清晰地看到,在现实的历史进程中,国家边疆的概念是怎样一次次被突破的。

薛力:人类形成国家后,大部分时间里重视的是边疆而不是边界,通常也没有明确的、共同接受的边界概念。帝国的边界常随着实力的增减而变化。进入民族国家后,“边界”概念得到重视并形成了一整套确定边界的国际规则。

信强:传统上,国际关系领域的“边疆”概念与特定的地理要素以及国家的主权管辖范围直接相关,因此具有浓厚的地缘政治色彩。随着科技的飞速发展以及人类活动空间的不断拓展,“新边疆”的概念出现,但在很大程度上,它其实是对“边疆”概念的借用,例如浩瀚无垠的太空、深邃莫测的深海在国际法上属于全人类共有的财产和“公域”,在理论上不属于任何一个主权国家,网络空间更是完全虚拟的存在,自然也无法简单套用传统的“边疆”概念来解析。国际关系中所指的“新边疆”已然超越传统的地理范畴,更主要的是指“利益的边疆”,亦即主权国家利益所及的范围和“疆界”。



李东燕:从国际政治角度看,“新边疆”是一个很不明确且具有争议的概念,可以说它带有进取性,或者说进攻性。在防线上,其深度和广度都不明确,比如,是主权国家的“新边疆”还是人类的“新边疆”?在主权国家时代,在主权国家内开发国内新边疆显然是无可争议的。人们可以对其有不同的理解和解读。由于对“新边疆”的定义和理解不同,一个国家如果宣布实施“新边疆”战略,总会影响到其与其他国家的关系。

特点

以国家利益拓展线“划界”,谋求国家利益的最大化始终是不变的核心理念,强国才能参与竞争

于沛:1893年,美国史学家特纳发表《边疆在美国历史上的重要性》,提出“边疆说”,后逐渐形成在欧美举足轻重的“边疆学派”。该学派力主美国的边疆不是一条边界,而是“拓殖地的边缘”;边疆是野蛮和文明的交汇处,边疆的扩张是文明的扩张,是文明对野蛮的讨伐和征服。

服。为了美国的“进步与繁荣”,特纳和他的继承者坚信,美国的“边疆”需要不断跨越它的“边界”,走向“世界边疆”。

在经济全球化的背景下,西方出现了“利益边疆”等新概念。这些新概念称谓不一,内容也不尽相同,但有一点相同,那就是以国家利益拓展线“划界”,谋求国家利益的最大化始终是不变的核心理念。诸如信息边疆、文化边疆、战略边疆,以及政治边疆、经济边疆等,都可视为国际政治的“新边疆”。它们的“新”首先表现在新的时代特征,即在经济全球化这一新的历史条件下,西方大国的国家利益开始突破本土地理疆界向全球拓展,在更深刻、更广阔的层面上融入世界,边疆观自然依据国家利益的扩展而演进。如信息化标志着一个新纪元的到来,一些人认为信息时代的“信息新大陆”,是继七大洲之后出现的“第八大陆”,尽管它没有清晰的边界。

李东燕:极地、太空、网络和深海等都可以算“新边疆”,在这些领域的国际竞争和合作并非今天才开始,但目前正变得日益明显,而且参与国家不断增多。冷战结束后,除美俄之外的一些大国都参与到太空竞争中。在全球化和网络化的今天,除了主权国家作为主要行为体的参与增多外,国际组织和非国家行为体的影响也比过去明显,对国际合作以及国际制度和法律建设的需求增强,和平、合作、环保等价值越来越被各国所认同。不过能够参与并主导这类“新边疆”活动的,仍然是有一定实力的强国。

信强:在太空、深海以及网络空间等领域的竞争主要具有以下几方面特点:首先是参与竞争的门槛高。例如对太空和深海的探索需要先进科技的支撑、巨大的资金投入,全球只有少数大国才有能力承担。其次是规则严重缺失。传统的主权国家对陆海空疆域的管辖有较为完备的国际法可依,但在太空、深海以及网络空间领域的管理上,则缺乏公认且得到普遍遵守的规则,在很大程度上处于无法可依、无章可循的状态。第三是竞争的前沿性。太空和网络对人类生活和全球经济的影响日益突出,深海和极地所蕴含的资源也是有待开发的宝库,如何对上述领域进行妥善合理的开发和利用,占据并保持竞争优势,无疑是关乎国家发展甚至人类未来命运的前沿性课题。

在上述领域的竞争中,位居前列的基本上都是美欧日等发达国家和地区,美国几乎在所有领域均独占鳌头,发展中国家只有少数新兴大国能在部分领域与之展开竞争。面对新兴大国的崛起和迅猛赶超,以美国为代表的发达国家在提升自身探索和开发能力的同时,也始终谋求利用自身既有的科技优势,积极主导对上述领域规则的制定,以迫使后来者接受和遵循对其有利的规则和标准,从而长久维持其既得利益和优势地位。

趋势

在经济全球化时代,一个国家所追求的安全边疆普遍大于国家领土边疆。有冲突、竞争,有实力的较量,但加强合作、共同治理是主流

李东燕:由于“新边疆”概念是一个非常错综复杂的概念,它在主权国家边疆、有争议主权边疆及国际公域三个方面存在着模糊、交叉和不确定性,存在着国家利益、国际共同利益乃至人类共同利益之间的平衡问题。从消极方面看,可能会增加国家之间的疑虑、担忧和摩擦。但从积极方面看,则有扩大合作的机遇和可能;因此,在这些领域,国际合作与国际沟通是非常重要的。

在这种情况下,在“新边疆”领域,一方面表现的是国家之间的竞争和较量,另一方面表现的是国际合作的推进、国际制度和国际法的建设,竞争与合作都表现得非常明显。这与其他全球问题领域一样,有冲突、竞争,有实力的较量,但加强合作、共同治理是主流趋势,即便在冷战时期也是如此。

薛力:任何国家都无法在南极、太空、网络、公海等地方享有主权,对这些地方的开发利用应该符合全人类的利益,因此,“共同合作以便和平利用”是总体原则与趋势。当然,由于国家具有自利的本性,加上各个国家的

能力不同,违反上述原则的事情也时有发生,尤其是在网络与太空领域。例如,美国出于追求自身绝对安全的目的而迟迟不签署太空非军事化条约,就是一个典型的例子。互联网也被视为典型的新边疆,而且没有绝对防线。因此,侵入其他国家的信息库获取机密信息成为一些国家相关职能部门的重要工作,“网络间谍”成为各

图①:2013年8月,美国范登堡空军基地发射一枚重型Delta-4运载火箭。

图②:2013年10月,以色列网络训练中心学员正在进行培训,加强网络攻击防御培训。

图③:2013年,俄罗斯开始建造世界上规模最大的破冰船。

图④:2014年1月,欧洲空间局“罗塞塔”探测器被唤醒,11月将执行人类航天器在彗星上的首次着陆。

人民视觉



版式设计:刘慧

国网络新边疆的主要防范对象。在这方面,美国借反恐之名,利用网络技术优势大规模监听其他国家的公民与领导人,侵入其他国家的内部信息库,给世界树立了坏榜样,成为网络安全领域的最大破坏者。

信强:经济全球化使国家的利益疆界日益超越国家的地理疆界,太空、网络以及深海等领域的特性决定了国家在这些领域不可能拥有明确的“边疆”,更不可能建立起有形的安全防线,拥有绝对的安全。因此,在共同参与、平等协商的基础上,通过合作展开全球治理,才是维护国家安全、促进共同福祉的最佳手段。但是,在由民族国家组成的国际体系中,权力的博弈以及国家利益的争夺,使得在上述领域实现公平公正的全球治理异常艰难。目前看来,最可行的路径就是在部分大国通过激烈博弈从而达到某种均势之后,在此基础上达成一定的共识,并据此推动规则和制度的建立,对所有国家的行为加以约束,最终使得上述领域尽最大可能成为真正造福全人类的“全球公域”。

应对

发展中国家,包括中国,应大力提升综合国力,积极参与“新边疆”领域的探索、开发以及相关国际规则的制定,维护好自身的正当利益

李东燕:新兴市场国家,包括中国,都已卷入“新边疆”的竞争与合作中,政治对抗或军事手段不应成为解决冲突的选择方案。各国应通过多边合作,将国家“新边疆”的开发

与人类和平、发展的福祉联系起来。

对中国来说,首先应努力提升自己的综合实力,使自己在这些领域更具竞争力,包括科技能力建设、人才队伍建设。在新领域竞争中,发展就是硬道理,实力就是硬道理。其次,积极参与相关国际交流与合作,参与相关国际规则的制定。第三,支持联合国框架下的多边合作,以和平、合作方式解决出现的冲突。

信强:目前绝大多数国家,包括新兴市场国家,都只是既有规则和制度的接受者,而非制定者。面对发达国家日益倚重规则的创设权来维护自身利益的行为,发展中国家应该积极展开务实合作,联合一致,参与规则的制定,以尽可能维护自身的利益不受损害。中国作为其中重要的一员,首先应该大力加强自身实力,跻身对上述领域探索和开发的行列,只有如此,才能对规则和制度的创设拥有不容轻视的发言权。其次是要勇于同发达国家展开博弈,坚决维护自身以及广大发展中国家的正当利益,防止发达国家垄断对上述领域的控制权,谋取私利。第三是要积极团结发展中国家,尤其是与部分具有一定制度的新兴国家,如俄罗斯、印度和巴西等国开展战略合作,协调立场,分进合击,共同抗衡发达国家的制度霸权。

薛力:国际制度一旦形成,就有了自己的生命,要进行实质性的修改非常困难。国际货币基金组织等机构的改革步履蹒跚,就是典型的例子。因此,新兴市场国家应该积极参与新边疆的国际制度建设,以体现自身的立场与利益。改革开放以来,中国积极融入世界,加入了世界上主要的国际组织,并从中获益良多。随着综合实力的不断增长,中国塑造国际规范的经验与能力也在增长,对南北极的开发与保护、太空的和平利用、公海的开发与利用、专属经济区的利用与保护、网络安全的保护,都持积极态度并取得切实成效。如中俄合作促进太空非军事化、中国于2013年成为北极理事会观察员国等。未来在上述领域应对上,中国无疑应该继续采取积极态度,但有必要注意能力增长带来的角色变化。

(本报记者崔寅 王晓波采访整理)



一段时期以来,国际竞争不断向新疆域拓展,主要国家所追求的安全边疆普遍超出传统领土范围。一些国家出于保持自身先占优势、掌握战略主动权的考虑,加速推进高新技术在新疆域的军事运用,积极加强战略预置,网络空间、太空、极地等,已成为大国博弈和争控的战略要地。“新边疆”拓展至全球公域,国家之间利益复杂交织,需要广泛而有效的国际合作与治理,以避免竞争失序失控,进而危及全球战略稳定。

未来学家托夫勒曾预言,谁掌握了信息,控制了网络,谁将拥有整个世界。为争夺网络空间的控制权,大国围绕保持网络空间发展权、保护互联网用户隐私、打击网络犯罪、防止、威慑和劝阻网络空间破坏行为等问题展开竞争和互动。一些国家甚至寻求强化网络威慑能力,力图在网络空间发展涵盖军事、政治、经济领域的综合威慑手段。

美国掌控着全球网络空间的核心信息技术、关键基础设施及运行管理。美国相继发布《网络空间国际战略》和《网络空间行动战略》,提出建设网络空间的总体目标及网络空间十大行为规则,试图单独制定网络空间活动规则。美军网络司令部司令亚历山大曾披露,美国国防部将在2015年秋季前建成40支网络安全部队,其中13支专注于“进攻性”行动。2013年7月,棱镜门事件曝光,美国网络信息监控的强大能力和权力野心引起国际社会高度关注,各国纷纷出台相关安全战略,增设相应机构,加强网络安全建设。

当科技的发展使人类获得了探索太空的能力时,掌握最新科技的国家已试图通过技术优势谋求太空战略优势。提出“高边疆”概念的格雷厄姆指出:“在整个人类历史上,凡是能最有效地从人类活动的一个领域迈向另一个领域的国家,都能获得巨大的战略优势。”为获得这种优势,各个大国加速推进相关科研,并率先将其运用于能直接产生争控效益的军事领域,从而使得太空军事化倾向日益明显。

合作才能避免失序

唐永胜

美国在争夺太空主导权方面走在前列。美军发射和控制的X-37B轨道测试飞行器可在临近空间进行长期、持续的高超音速巡航飞行,将来既可用于洲际轰炸和战略侦察,又可作为航天运载工具或太空武器。

除美国外,其它主要大国也加紧推进太空计划。俄联邦航天署制订的《2030年前航天活动发展战略》草案,将“确保世界三大航天大国之一的地位”作为战略目标,提出了登月、建立火星研究站等一系列计划。欧洲航天局成员国部长级会议通过总额为100亿欧元的投资决议,将用于增强欧洲在太空领域的竞争力。

随着全球气候变暖,北极冰川逐渐消融,原来终年冰冻无法通行的北冰洋未来可能成为一条连接亚洲、欧洲和北美洲的战略通道,对全球战略通道格局将带来深远影响,对全球贸易拓展具有重要意义。预见到这条战略通道将发挥越来越重要的作用,并可能产生巨大的贸易潜能,大国之间围绕北极航道展开了激烈的博弈。美俄等国已着手进行战略规划,推进相应军事力量建设,强化北极控制能力。

作为北极航道上必经的两个国家,俄罗斯和加拿大坚持各自拥有北极航道的所有权。俄罗斯已计划恢复在北冰洋新西伯利亚群岛上的军事基地,还计划于2014年底在北冰组建一个新的战略军事司令部,命名为北部联合舰队战略司令部,以便为北方航道的开通和争夺利益保驾护航。加拿大自2001年以来就启动用陆军巡逻队定期在北冰地区进行巡视,并组建北冰部队,定期举行军演宣示北冰主权。目前,加拿大正在北冰地区建造两个军事基地。

欧盟、美国、日本、韩国等国主张北极航道是国际航道,希望通过国际合作共同制定有关北极航道的通航规则。为此,它们加紧出台各自有关北极航道的战略规划。为避免在北冰事务中被边缘化,一些区域外国家也开始积极参与到现有的北冰治理机制中,力求在北冰事务中发出自己的声音。北冰理事会是目前在北冰事务中最具影响力的机制化论坛。早些时候,中国、印度、意大利、日本、韩国和新加坡等国已成为该理事会的正式观察员。

(作者为国防大学战略研究所常务副所长)

