

全球公域的内涵、伦理困境 与行为逻辑*

郑英琴

【内容提要】 全球公域是指处于国家主权管辖范围以外的区域及其资源。全球公域这一概念本身内涵着某种超越国家主权的规范。其公有属性意味着对国家权力和利益的限制，而开放性和资源的竞争性则造成国家间在全球公域进行博弈以获取更多利益的现实，两者之间互相矛盾，这也是全球公域治理的伦理困境所在，即在全球公利与国家私利之间如何平衡的问题。全球公域中存在着理性逻辑和实践逻辑，这两种行为逻辑互相制约，加上全球公域的公有属性，使得国家权力在全球公域具有边界性，利益的最大化受到制约。为了有效维护全球公域的公有属性，需要加强制度建设以规范国家行为。本文对现有全球公域治理制度面临的问题和挑战也进行了分析，指出全球公域的治理制度亟待完善。中国历来积极参与全球公域治理，可以从价值理念、制度建设等层面提供公共产品，以推动全球公域秩序朝着更为公正合理的方向发展。

【关键词】 全球公域 伦理困境 行为逻辑 全球治理

【作者简介】 郑英琴，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0099-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703006

* 本文得到国家海洋局“南北极环境综合考察与评估”专项子专题“中国极地外交、新疆域治理和国际合作研究”（CHINARE2017-04-06-02）的资助。

全球公域从无主地、公有地的问题发展而来。无主地意味着可占有性，而公有地则意味着共有性。全球公域从无主地向公有地发展演变展现出公共属性，“人类共同继承财产”“人类共同利益”等原则是对公域公有性质的确定，但全球公域本身所包含的公共性和开放性造成治理的伦理困境，即既要自由开放和利用，满足个体生存和发展需求，又要维护其作为公有物满足集体的利益和需求，且尽量确保公平公正，即公域的公利性与个体的私利性之间存在如何取舍与平衡的问题。这一两难困境始终贯穿在全球公域的治理实践之中，也是全球公域的秩序建设所要解决的主要问题。

一、全球公域的概念起源及内涵探讨

全球公域（又称“全球公地”，global commons），泛指任何国家主权管辖范围以外的区域及其资源。目前关于全球公域的具体概念和范畴界定，学术界还没有明确的共识。^①这里倾向于采用国际法维度所界定的全球公域范围，即由《联合国海洋法公约》、《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（简称《外层空间条约》）、《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》（简称《月球协定》）、《南极条约》等所确认的公海及国家管辖范围以外的海床洋底及其底土以及该区域的资源（下文简称为“国际海底区域”）、外层空间、南极等领域。^②因为这几个领域均从国际法的层面明确了“全人类共同利益”“人类共同继承财产”

^① 关于全球公域的范围，争议较大的是网络空间。美国主张将网络空间视为全球公域的一部分，早在2009年美国国防部发布的《四年任务使命评估报告》中就指出，“网络空间是与太空、海洋并列的第三大全球公域，建议将军事力量引入到其中”。参见 The U.S. Department of Defense, *Quadrennial Role and Missions Review Report*, January, 2009, p. 6。但网络空间的主权色彩浓厚，中国于2015年新颁布的《中华人民共和国国家安全法》强调，“维护国家网络空间主权、安全和发展利益”。该法已由第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2015年7月1日通过。此外，习近平主席在世界互联网大会上多次强调“应该坚持尊重网络主权”。详见习近平：《共同构建网络空间命运共同体》，新华网，2015年12月17日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-12/17/c_134924702.htm。鉴于网络空间的主权色彩浓厚，而全球公域则淡化主权色彩甚至不存在主权，因此本文认为网络空间不应被视为全球公域。

^② United Nations Statistics Division, Term of Global Commons, <http://unstats.un.org/unsd/environment/gl/gesform.asp?getitem=573>.

等体现全球公域公有性质的原则，且落实到相关机制建设上。^①

从“全球公域”一词本身的构成来看，可以从两个角度加以剖析：一是公域性，二是全球性。“全球公域”的公域性是指其与公有地、无主地问题在本质上的联系，这涉及公域最为根本的层面；而“全球公域”的全球性则表明这一概念的演变日益与超越主权、跨越国界的人类公共问题紧密相关。

（一）概念起源：公有地与无主地问题

全球公域问题实际上是从无主地、公有地问题发展而来的。公有地、无主地即某种公有物、无主物，这两个概念的核心是产权的归属问题。罗马法认为，“公有物”（*res communis*）用于指代那些不能被任何个体所独自拥有的物品，即不存在私有产权的问题。其“不属于任何人，人人均可使用”；也不能被独占，一旦被独占就变成了私有财产，不再具备公有的性质。^②公有物体现为一种共有的性质，而“无主物”（*res nullius*）是指该物品因为尚未被占有而不属于任何人，即它很可能被某一方占有而具有私有产权的性质。因此，公有物的特征至少包括三点：公有性、开放性、整体性。无主物则具有可占有性、开放性和部分性等特征。

从理论角度而言，公有地具有共有性、共享性，而无主地意味着先占性和可强占性。但公有地和无主地之间有时很难区分，甚至可以互相转化。公有地由于属于所有人，常被当作无主地而被忽视。亚里士多德曾指出：“属于最大多数人的东西，常常也是最少受人照顾的东西，人们关心着自己的东西，而忽视公共的东西”。^③也有学者认为，公有地与无主地之间是整体与部分的关系；无主地可以攫取，而公有地作为整体不可攫取，如自然环境、生态系统等。^④公有地的问题在于产权不够明晰，当其被视为无主地时，便存在被私有化的可能。

^① 其中，国际海底区域和月球及其他天体被明确定位为“人类共同继承财产”，公海和南极明确定位于为“全人类共同利益”服务。但南极比较特殊，因为1959年的《南极条约》仅暂时搁置了南极的领土主权问题，之前七个南极主权声索国的主权要求只是暂时被冻结。从这个意义上说，南极可以视为一个“准全球公域”。

^② Catherine Larrere, “Biodiversity: Common Good or Common World?” *International Social Science Journal*, Vol. 64, No.211-212, March-June 2013, pp. 125-133.

^③ Aristotle, *Politics*, BookII, Chapter 3; 1261b.30.

^④ M. Remond-Goulloux, “Ressources Naturelles et Choses Sans Maître,” in B. Edelman and M.A.Hermitteeds., *L'homme, la Nature, et le Droit*, Paris: Christian Bourgois, pp. 219-236.

公有地的私有化问题,核心在于私有化的合法性何在。洛克(John Locke)对此问题进行了经典的论证,^①认为只要在攫取公有财产的同时留有足够多的同样的好东西给他人共有,^②将自我的劳动融入公有财产就意味着从公有财产里获得了自己的财产。洛克称之为“默示同意”,认为这种私有化得到了社会的一种约定性的认同。但洛克的这一假设是在理想的自然状态下,公有地被私人占有后,不损害他人利益。学者对洛克的私有化理论既有批判,也有继承发展。^③洛克的这一理论为“私利即公益”的看法奠定了基础。洛克的论证有其合理性,但其忽略了几种现实可能:现实中的公有地往往具有一定的稀缺性,并非洛克所描述的充沛的理想状态;越具有稀缺性,公有地的价值就越大,私有化的可能性就越高,这其中必会有竞争。例如,如果越来越多的人对该公有地进行私有化尝试,那么该公有地的共有属性将受到影响。又如,如果不同的人对同一公有地赋予了自己的劳动,那么该公有地的私有产权归属如何划分,其他没有付出劳动的人是否就丧失了对该公地的权利,如何保障公地的公有权益,诸如此类问题,不一而足。

综上所述,全球公域实际上是全球范围内的公有地、无主地,即国家主权管辖范围以外的区域,由于不属于任何国家或个人,相当程度上就是无主地或公有地,存在被私有化的可能,也存在着如何保障公有权益的问题。全球公域究竟是公有之地还是无主之地,实践中不同的认知有不同的对待方式。全球公域的治理实践中存在这样一个普遍现象——绝大多数行为体视其为公有之地,不可独占;但公有之地中的各种资源却常常被视为无主物,遭到一定程度的争夺。因此,对全球公域这一整体的性质究竟如何认知,尚存在较大分歧。这也是引发全球公域治理各种矛盾的一大根源。

^① 洛克认为,人类获得公有地的逻辑原理有两条:一是自然理性,因为地球及其一切为人类所公有,这样每个人都有权利占有公地的一部分,可以通过某种途径使其满足自己的需求;二是人类将劳动附加到公有地,由于人类对自身劳动拥有私有产权,从而对公地也有了所有权。他指出,“只要一个人使任何事物脱离了自然安排的状态和所处状态,他便在这一事物中加入了自我的劳动,附加了自己独有的东西,使之变成自己的财产”。参见 John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1980, sec. 27, p. 19.

^② John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, p. 19.

^③ 例如,亚当·斯密(Adam Smith)的“效益论”,正是在洛克关于“如何摆脱所有权这一桎梏”的论述的基础上提出的。

（二）全球公域的内涵与性质

不同学科领域对全球公域性质的探讨与研究视角有很大不同。与全球公域较为相关的四个领域是：政治、经济、认知及科学（表1）。

表1 四个领域对全球公域的解读及关注焦点

全球公域	政治领域	经济领域	认知领域	科学领域
全球性	国际关系	世界经济	世界共同体	整个生态圈
公域性	合法性	竞争性	社团主义	相互关联性

资料来源：作者根据相关文献整理而成。可参见 Paul B. Hartzog, “Global Commons: Is Definition Possible?” 一文。April 2003, http://www.academia.edu/2757037/Global_Commons_Is_Definition_Possible。

从国际关系的视角研究，学者们认为全球公域主要是关于无政府国际社会中的合法性问题，^① 即全球公域治理秩序的合法性是如何构建起来的。具体而言，即全球公域的共同规则与国家权力的自主性之间如何处理的问题。经济学关注的是全球公域与世界经济相关联的一面，即全球公域在资源开发与利用中的竞争性与（非）排他性问题。这涉及全球公域的一个核心是：全球公域的权益分配问题——非排他性的开发利用中存在着竞争性的问题，其公有性质如何确保权益的公平分配。从认知的视角看，全球公域实质上可以被视为一个世界共同体，社团主义意识是重点，这涉及全球公域的一个核心问题是，如何建构世界范围内的行为体对全球公域的认同。从科学的角度看，全球性的生态系统，包括各领域的相互关联，是它们关注的全球公域的主要问题。这涉及全球公域的一个核心问题是，全球公域各领域的相互关联性，即各公域自然属性可能不尽相同，但各部分构成了一个完整的整体，全球公域的治理由此可以分解为一种功能化的管理机制，^② 但这种治理应是系统性

^① 政治学将“合法性”定义为一个共同体对共同规则的接受和认可。参见[加]史蒂文·伯恩斯坦、威廉·科尔曼主编：《不确定的合法性——全球化时代的政治共同体、权力与权威》，丁开杰等译，社会科学文献出版社2009年版，第5页。

^② Paul B. Hartzog, “Global Commons: Is Definition Possible?” April 2003, http://www.academia.edu/2757037/Global_Commons_Is_Definition_Possible。

而非碎片化的。

总体而言，全球公域具有如下性质：一是所有权的公共属性，主权色彩弱化甚至不存在。全球公域处于国家主权管辖范围之外，表明其不具有主权性质。全球公域属于全人类共同所有，这一公有属性作为一个规范性的界定，本身意味着对国家权力的限制，全球公域不能无节制地被开发利用，并禁止被宣布单独占有。无论此前作为无主地（如南极）还是作为公有地（公海及国际海底区域、外层空间），各类公域都不得被单独占有。二是使用权的开放性，但并非完全开放，实际上具有一定的排他性。全球公域属于所有人，这决定了其使用权对所有人开放——任何行为体均有权使用全球公域。但由于有些公域的参与门槛较高，如极地和外空，要求参与者具备一定的科技水平，这意味着不是所有的行为体都有能力参与公域活动，很多行为体甚至都无法到达这些公域，如外空、深海等。因此，这种使用权具有一定的排他性。三是资源使用存在竞争性。全球公域所蕴藏的资源，有的是无限的，非排他性的，例如，航道通行、南极的科研环境等；但有的资源是有限的，排他性的，例如，公海的鱼类、国际海底的矿产资源、南极的矿物资源、外空的地球静止轨道资源等。这些资源虽属于公有，但由于资源使用具有竞争性，部分国家实际上掌控着这些资源开发和利用的主导权，存在“先到先得，先占为王”的做法。例如，在南极洲建设科考站，有些具有战略价值的地点一旦被占据，就意味着其他国家失去了该地缘战略点的使用权。这些有限资源可能被先占或强占，使得公域具有发生“公地悲剧”的可能。四是全球公域的整体性。即所有公域实际上处于同一个生态系统之中，共享着整个生态环境；每个公域之间相互联系，相互影响。例如，如何处理公海的纠纷可能会影响南极外大陆架问题，如何处理外空的非军事化问题亦会影响南极利用的非军事化界定，等等。

总之，全球公域本身意味着某种超越国家主权的规范。其公有属性意味着对国家权力和利益的限制，其开放性和资源的竞争性意味着国家在全球公域的博弈，这两者之间其实是相互冲突的；而全球公域的整体性和系统性则意味着治理的跨国性，需要各国、各行为体之间的合作与协调。全球公域本

身是公有之物，但其中又涉及国家等行为体的私利获取问题，如何规范行为体在公域的行为，成为全球公域治理的核心所在。

二、全球公域治理的伦理困境

如上所述，全球公域是一个超主权的规范概念。全球公域的公有属性和开放属性表明其本身存在的内在矛盾，这是全球公域治理的困难所在：一方面要最大化地利用这些公域以满足个体的生存与发展的需求，另一方面又面临着保护公域使其保障并服务于集体需求。这就产生了全球公域的公共利益属性与国家自由获取利益之间的矛盾。虽然这两者之间不必然产生冲突，但却存在如何平衡的问题，加上全球公域在开放自由使用的同时，又要确保一定的公平正义，这引发了全球公域治理的伦理困境：作为所有人共有且所有人都可利用的全球公域，如何在个体私利与全球公利之间取舍与平衡。

（一）全球公域包含着合理保全公有利益的治理目的

“人类共同利益”和“人类的共同继承财产”等原则对全球公域的利益公有性进行了规范和界定，同时，全球公域承载了人类生存和发展所需要的大量资源，又是面向所有人开放使用的。作为一种公共资源，其使用上的竞争性说明每个行为体的活动都具有负外部性，例如，每个国家在公海捕鱼时都会减少其他国家可以得到的渔获数量，但只考虑本国利益的国家不会考虑这种负外部性；而全球公域的非排他性又无法抑制每个消费者的这种负外部性，加上公域有限的环境承载力及资源供应，最终可能导致“公地悲剧”。有人就此提出产权私有化的处理方式，认为可以利用产权制度激励所有者保护环境，提供将外部性成本内在化的动力。^①这一处理模式对全球公域的根本属性构成了威胁。因为全球公域之所以为全球公域，就是因为其不可私有化，各领域或属于“公有产权”，或属于“无产权”。全球公域产权公有的实质是利益的共有。如何避免公有利益不被私利完全侵蚀，是全球公域治理

^① 蔡华杰：《自然资源：公有抑或私有？——国外关于自然资源资产产权的争鸣和启示》，《探索》2016年第1期，第39—46页。

面临的一大难题。

为了推动全球公域公有利益的实现，相关国际法从原则上进行了界定。以“全人类共同利益”“人类的共同继承财产”等原则为典型，这些原则大都明确写入相关的国际法中。特别是“人类的共同继承财产”（common heritage of mankind，又称“人类共同遗产”）原则，作为一种价值理念，已经发展成为一个法律概念和制度规范，目前被正式写入了两个国际条约之中：一个是1982年通过的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》），《公约》规定“区域”及其资源是人类的共同继承财产，^①另一个是1984年生效的《月球协定》，该协定规定“月球及其自然资源均为全体人类的共同财产”。^②这些规定成为指导外层空间及国际海底区域这两大公域的秩序构建的主要原则。

对“人类的共同继承财产”原则的内涵有多种解读。斯茅茨（M.C. Smouts）探讨了该理念的三个价值：其一是一个观念，即“遗产就是我们已接收的、必须传承的有益之物；遗产的资源万不可利一代而枯竭”。因此，遗产有多代传承之意。其二是一种认识，“使用遗产资源，必须用一套管理体制，这套体制要由代表全体使用者的机构来管控，所谓全体使用者，包括世界范围内的现实（real）和潜在（potential）使用者”。这意味着不仅要超越私有财产的界限，还要超越行政管理界限。其三是一种公平，“开发利用人类遗产而获取的收益，必须公平分享”。^③有学者指出，作为一个法律性质的概念，“人类的共同继承财产”是以人类为主体，财产为客体，所有权方式为共同所有的概念。换言之，这个概念具有共同拥有、共同管理、共同参与和共同获利的特征。^④综合来看，“人类共同继承财产”原则的核心在于强调公共资源的开发和利用应以和平为目的，通过公平利用以造福全人类，且为下一代考虑。^⑤

^① 参见《联合国海洋法公约》第136条。

^② 参见《月球协定》第11条第1款。

^③ 转引自凯瑟琳·拉莱尔：《生物多样性：是共同利益还是共同世界》，张大川译，《国外社会科学》2015年第4期，第29-38页。

^④ 金永明：《海洋问题专著》（第2卷），海洋出版社2012年版，第3页；金永明：《国际海底制度研究》，新华出版社2006年版，第42-62页。

^⑤ Kemal Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, The

“人类的共同继承财产”虽已被法制化，但很多人认为，这个原则过于空虚，对落实全人类共同利益缺乏具体的指导意义。但本文认为，该原则从最根本的层面上对相关领域的性质进行了界定——确定全球公域属于人类公有的核心原则，而且，这种界定是基于法律的，因此更具有权威意义。但是，面对全球公域治理的现状，需要进一步思考的是，该原则如何外化为指导全球公域治理的具体规制，其在推动全球公域公有利益的实现上如何发挥作用，怎样推动该原则适用于更多的公域领域，等等。

（二）全球公域治理面临着公私利益如何平衡的难题

合理保全全球公域的公有利益，并不意味着禁止一切私利的获取。因为全球公域作为人类公有的空间和领域，作为人类生存与发展所需资源的承载之地，其意义就在于人类通过开发利用以满足生存与发展的需求。但鉴于全球公域的公有属性，所有权的共有本质上是利益的共有，这种共有包含着某种公正与平衡的要求，意味着必须防止单一个体攫取公域的全部资源。但是在现实中，由于全球公域对所有国家和个人开放，各国利用公域的能力很不平衡，难免会获益不均，甚至可能出现部分国家占用了绝大多数公域资源的情况。特别是在实践中，多个公域都具有投入越多获利越多的趋势，无论是资金的投入还是人力的投入，要获益就必须付出成本。而投入与收益相匹配在某种程度上已成为全球公域各领域的一条不成文规则。^① 追求利益是每个国家、个体在无政府状态中生存与发展的本能，有所投入也就希望能有所回报。但全球公域的公有属性决定了个体利益不能无限最大化，否则全球公域很可能被私有化或者发生“公地悲剧”。这就要求个体的获利不能以排斥他人获利甚至是损害他人利益为前提。以什么伦理价值为基础，才能在维护全球公域公共利益的同时，使个体发展的需求得到合理满足，即在个体利益和全球公利之间达到合理平衡，这是全球公域所面临的另一个挑战。

Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 1998; and Kim Alaine Rathman, *The “Common Heritage” Principle and the U.S. Commercialization of Outer Space*, Ph.D. Dissertation, Graduate Theological Union, USA, 1996.

^① 例如，在南极事务上，1988年的《南极矿产资源活动管理公约》规定，各国在南极开发资源时能够享受的资源份额将由其对南极科考事业的贡献程度决定。该公约虽未最终生效，但这一条款所包含的“投入与收益相匹配”的原则被视为对南极将来可能的开发利用提前进行了规范。参见郑英琴：《南极话语权刍议》，《国际关系研究》2014年第6期，第62-72页。

总之，全球公域治理的伦理困境在于：一是既要开放自由使用——这意味着凭能力获得利益，又要保持公正公平——这意味着利益分配的平衡。这是自由与公平在全球公域造成的伦理困境。二是作为公有之物既要合理保全公共利益，又要满足国家等个体的私利需求，虽然这两者不一定构成冲突，但是却存在程度差别的问题，即如何限制私利的最大化从而保障功利，这是公与私之间的问题。

三、全球公域的行为逻辑与国家权力边界

如上所述，全球公域面临着功利与私利如何协调与平衡的难题。如何规范国家在全球公域的行为，使全球公域的治理按照有利于所有个体的长远发展、服务于最大多数个体利益的方向演进，是全球公域治理的核心问题。解决这个难题，首先需要厘清国家在全球公域中的行为逻辑。从理论和现实的角度来看，主要有两种行为逻辑贯穿其中：理性逻辑和实践逻辑。这两种逻辑相互作用，对国家权力的行使进行了限制。

（一）理性逻辑与实践逻辑

理性选择是一种以结果为导向的行为逻辑(logic of consequences)，^① 这里的“理性”更多是一种工具意义的理性，即假设人都是以利益追求为目标的，人的行为则以对利益的权衡与成本的算计为基础。这种理性选择逻辑更多关注行为体想的是什么，至于它们想法的起源，则没有太多说明，^② 即把世界更多地当作一个象征性的、有待诠释的抽象问题，而非一个亟待实践解决的具体问题。^③ 但“公地问题”本身是一个具体的实践问题，纯粹的理性

^① 关于“理性逻辑”，参见 Robert Nalbandov, “Battle of Two Logics: Appropriateness and Consequentiality in Russian Interventions in Georgia,” *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 20-36; and James G. March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Order,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 943-969.

^② Vincent Pouliot, “The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities,” *International Organization*, Vol. 62, No. 2, Spring 2008, pp. 257-288.

^③ Loic J. D. Wacquant, “Towards a Social Paradology: The Structure and Logic of Bourdieu’s Sociology,” in Pierre Bourdieu and Loic J. D. Wacquant eds., *An Invitation to Reflective Sociology*, Chicago: University of Chicago Press, 1992, pp. 1-59.

考虑似乎都忽视了一个背景事实——自有公地以来，人们是怎么在公地上开展实践活动的，这是否会对公地问题的解决方式产生一定的影响，因此，需要强调的是，全球公域领域还应关注另一种重要的行为逻辑——实践逻辑（logic of practicality）。^①

实践逻辑与理性逻辑是相对的，是基于与社会学及人类学相关的社会实践的理论。有学者将国际关系领域中对实践逻辑的研究描述为国际关系的“实践转向”。^② 实践逻辑的一个核心假设是“行为体不一定明白为什么，但清楚怎么做”。这样的行为逻辑来自于日常的实践累积，当一种实践成为日常行为，以至于行为体对该行为不假思索地执行时，该实践就形成了一种背景性知识，从而直接导向了相应的行为。背景性知识是一种基于经验的认知、无需思考又与实践密不可分的知识，通常我们称之为常识、直觉、经验等，这是对现实世界的习惯性反应，这种习惯性反应可能无法说清楚“为什么”，但却很清楚“该怎么做”。^③ 习惯性反应为实践提供了一种潜在的规则基础，但其基于既有的社会条件与社会环境。其实，我们的大部分行为往往是基于实践逻辑，即受到过往经历所形成的习性和特定的社会环境这两个因素的影响。在多数情况下，学者将行为体的行为归因为规则，但事实上行为体实施某一行为时可能并没有意识到规则，而只是基于某种常识或直觉做出习惯性反应。这种习惯性反应使得权力的投射作用不再那么突出，因为不管是否从中受益，行为体都会遵从规则，而权力关系则成为一种象征。

实践逻辑对人的认知与行为的影响在于会形成一种习惯性的行为依赖路径，其他行为体参与并重复同样的行为，使得这一行为成为一种集体性的社会实践。比如，公海航行自由作为一种最为传统的海洋行为，通过不同行为体的长年实践使其成为海洋实践的日常工作，并得到广泛认可且不受质

^① See Vincent Pouliot, “The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities”; and Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

^② See Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*; and Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices,” *International Theory*, Vol. 3, No. 1, 2011, pp. 1-36.

^③ Vincent Pouliot, “The Materials of Practice: Nuclear Warheads, Rhetorical Commonplaces and Committee Meetings in Russian-Atlantic Relations,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 45, No. 3, 2010, pp. 294-311.

疑，这一实践其实就发展成了一种普遍认知和行为规范。就全球公域而言，以往的研究较少从实践的角度进行理论分析，对于公域的实践停留于一种历史或事实的描述，没有挖掘实践逻辑对“公地问题”及类似问题的影响和作用。实际上，在每一个现实问题中，往往既存在理性逻辑，也存在实践逻辑，两者相互交织，在全球公域领域也是如此。前者更多体现为条件性反射，后者则是习惯性反射；前者是基于对“既有现实”的分析与观察，而后者则直接构成了现实的一部分。从全球公域来看，既要分析如何处理公域问题，也不能忽略实践视角中全球公域的历史及现实实践所造成的结果和影响。

（二）国家在全球公域中的权力边界

如上所述，理性逻辑和实践逻辑在全球公域同时存在。从理性逻辑来看，利益是行为的目标。作为全球公域中最主要的行为体，国家在全球公域的目标是获取尽可能多的资源和利益，尽可能满足国家利益需求。特别是由于公域的开放属性，凭借能力获取相应的资源和收益似乎是一种自然权力。但全球公域本身的性质和规范特征限制了这一目标，即国家权力和利益在全球公域是有边界的。并且，实践逻辑也同时在制约着国家的行为。在全球公域的既有行为体规范中，有些来源于长期的实践经验，这种实践逻辑在某些时候并非基于权力的大小，而是出于习惯或惯例。例如，航行自由；又如，南极地区的科考实践及其相关的环境保护规范，像防止科考站的油污和废物排放带来的污染等要求。这些实践中的规范和原则未必符合国家利益最大化的逻辑，但却被日常经验验证为必需的，也渐渐成为全球公域实践活动的组成部分。因此，实践逻辑可能对理性逻辑构成一定的制衡，两者相互作用的结果是使国家的权力在全球公域中有所节制。

在全球公域的治理中无法完全避开政治权力游戏，一方面是由于主权国家仍是全球公域最主要的行为体；另一方面是因为全球公域本身的功能及属性隐含遵循优势的逻辑，^①使其难以完全摆脱权力的桎梏。但国家权力在全球公域是有边界的，国家权力的边界性体现为如下两个方面。

^① 全球公域作为“科学边疆”“经济重心”和“军事高地”，前两者遵循合作、开放原则，而“军事高地”则遵循优势逻辑。参见张茗：《“全球公地”安全治理与中国的选择》，《现代国际关系》2012年第5期，第22-28页。

一是国家在全球公域行使权力的同时负有相关的国际义务。在全球化深化、各类行为体相互依存的背景下，个体利益在很多层面已经和他者利益、整体利益相重叠，在全球公域更是如此。因此至少可以认为，国家权力对于保护和实现本国与他国之间的共有利益负有义不容辞的责任。国家权力从单纯地保护本国利益发展为保护他国或其他行为体与本国之间的共同利益。这可以看作国家义务范围的自然扩展。而且，国家作为国际条约的主要缔约方，在全球公域的诸多领域被视为责任主体，国际法赋予其相应的法律责任和义务。例如，在外空领域，射入外空物体所造成的损害的赔偿、宇航员的解救、空间碎片的清除等行为的责任主体都是主权国家。国家作为本国国民及企业等行为体的担保者和责任主体，有责任和义务管辖隶属于本国的非国家行为体在全球公域的一切活动。

二是“权力界定利益”这一被现实主义奉为圭臬的原则在全球公域受到制约。最明显的表现是强权的退让，国家利益最大化受到限制。例如，在国际海底区域，美国主张以市场为导向的国际海底资源分配制度，即主张按照“公海自由”原则，有能力者可自行加以开发。这与广大发展中国家和非沿海国的利益不符。1967年，在第22届联合国大会上，马耳他大使阿维德·帕多（Avid Pardo）提出了一项历史性建议：“国家管辖范围之外的海床和洋底应专门用于和平目的，其资源应宣布为人类的共同继承财产”。“帕多提案”被列入第22届联大的议程中，“人类的共同继承财产”原则也被正式写入《联合国海洋法公约》中，成为主导国际海底资源秩序构建的价值规范，这完全超越了美国所主导的自由竞争原则。美国不满该《公约》关于国际海底制度的规定，至今未予批准，却也无法推翻《公约》关于海底秩序的安排，仅能争取以柔性的方式规避《公约》的约束。同时试图“另起炉灶”，通过系列双边及小多边协定建立另一套海底制度安排。

总之，国家权力在全球公域的行使是有边界的，同时也是有义务的。为此，需要综合上述两种行为逻辑，强化全球公域长期实践中形成的道德约束，加强机制建设使其更有效地规范国家权力，制衡强权的利益最大化要求。

四、全球公域的发展挑战及中国的参与

综上所述，克服全球公域治理的伦理困境需要更强有力的国际制度。但是，随着全球公域本身的发展及国际格局的演变，目前全球公域在建章立制方面面临着一些问题和挑战。全球公域是新兴的国际竞争与合作舞台，全人类在这里面临着共同的治理困境，解决全球公域的治理难题是各国的共同责任，需要各国的共同参与和合作，也需要更有效的制度建设，对国家和其他行为体的行为进行约束和规范。

（一）全球公域的发展与挑战

全球公域的发展带来的挑战主要表现为全球治理制度建设的滞后以及安全转向这两个方面。首先，全球公域的治理制度存在滞后和空白的问题。一是相关国际条约的规定落后于现实发展。例如，与外太空相关的五大国际条约，^① 都是 20 世纪六七十年代制定的，但是之后并没有出现适应科技发展和实践变化需要的新公约或对既有公约进行充分完善。二是诸多条款的规定存在模糊问题，导致这样一个现实：谁掌握条约的解释权，谁就掌握了规则的话语权，而大国往往对有争议的条款做出有利于本国的解释。三是相关条约的约束力不足的问题。全球公域的许多规章都以软法的形式出现，缺乏强制性约束力。

其次，全球公域的全球治理出现了安全转向，即军事和安全色彩加重的趋势。特别是 2015 年 1 月，美国国防部正式将 2010 年提出的“空海一体战”（Air-Sea Battle, ASB）作战概念更名为“全球公域介入与机动联合”（Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC），这使全球公域作为大国战略焦点更为凸显。国际社会对全球公域的关注已经开始由治理层面的公共维度转向战略层面的安全维度，因此全球公域的新安全观及全球公域的安全秩序必须进行重新思考和构建。例如，如何避免全球公域成

^① 这五大条约包括：1967 年生效的《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》、1968 年生效的《营救宇宙航行员、送回宇宙航行员和归还发射到外层空间的物体的协定》、1972 年生效的《空间物体所造成损害的国际责任公约》、1976 年生效的《关于登记射入外层空间物体的公约》以及 1979 通过的《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》。

为未来战场也是构筑全球公域新秩序必须考虑的问题。

有鉴于此，全球公域治理制度的完善极为重要且迫切。各主要大国围绕全球公域的制度建设，在价值理念、科学技术、权益分配等层面展开竞争与博弈。在国际体系大转型及权力转移的大背景下，发达国家越来越重视通过对既有秩序的维护以及制度的创设，来维护其在全球公域中的主导权。但既有的全球公域治理秩序在实现全人类共同利益、实现国际分配正义方面尚有很多不足，需要进一步改革和完善。要打破发达国家对全球公域治理主导权的垄断，需要发展中国家更多地参与。作为世界上最大的发展中国家，中国历来积极参与全球公域治理，倡导并推动更为公正合理的秩序建设。

（二）中国应更积极地参与全球公域治理

中国在全球公域的各领域有较长的参与历史和丰富的实践经验，且历来主张应维护全球公域的公有属性以使其造福更多国家，促进全人类共同分享相关利益。这从中国就全球公域相关领域发布的政策白皮书中可见一斑，如《2016年中国的航天》白皮书、^①《中国海洋经济发展报告2015》^②等。上述文件中多次强调并呼吁国际社会对全球公域和平利用，使其造福全人类，提倡国际合作以实现公平和互利，倡导这些领域的可持续发展。这些文件既明确了中国在全球公域的立场和主张，也阐明了中国对全球公域的价值取向和利益所在。^③

随着国力的提升，中国对全球公域治理的影响力也不断上升。作为世界第二经济大国，中国向何处去越来越意味着世界向何处去，在全球公域也是如此。中国积极参与海洋、极地、外空等全球公域的国际治理秩序建设，不存在挑战既有秩序的问题，而是要推动这一秩序向更为公正合理的方向发展和完善。这些领域的治理困境的突破，也亟待中国提供治理方案和中国智慧。

^① 2016年12月27日由国务院新闻办发布。

^② 2015年12月底由国家发展改革委、国家海洋局联合发布。

^③ 需要指出的是，中国官方较少使用“全球公域”这一概念，而更多使用“新疆域”概念。“新疆域”是指科技含量高的新兴战略领域，一般包括空天、极地、深海、网络等领域。事实上，“全球公域”与“新疆域”两者之间有所区别，一般认为前者突出主权淡化这一特点，而后者并没有突出强调这一点。由于全球公域对主权的淡化，美国多次以“全球公域”之名欲将公域的范围泛化，以满足其自由进出并掌控相关领域霸权的需求。

基于此，中国应更积极参与全球公域的国际治理与制度建设。

首先，从理念上提供中国智慧。中国在价值理念上提倡“人类命运共同体”。“人类命运共同体”倡导共建、共赢、共享、共同发展等价值理念，着眼于整体而非局部，强调全人类的共同福祉而非某一部分人的利益。这一理念蕴含着超越个体及自我的义利观，要求兼顾整体利益与个体利益，这与全球公域的公有属性和治理目标高度契合，若能将其作为全球公域治理的价值共识，在此基础上创建相关规制，不仅有利于突出中国负责任的大国形象，也有助于全球公域建立更为公平合理的新秩序。

其次，从制度建设上贡献中国方案。在实践中，中国应继续重视加强与相关国家及国际组织的合作，致力于将全球公域本身的公有价值属性落实到国际机制中，推动全球公域治理秩序的完善。

一是广泛参与各类国际性和区域性的多边组织和多边机制，并发起和推动小多边的区域安排以推动国际合作。例如，在南极，中国自1983年加入《南极条约》，1985年成为《南极条约》协商国后，积极参与南极的全球治理，维护南极的和平、科学合作、环境保护等，并倡导发起了“极地科学亚洲论坛”（Asian Forum for Polar Sciences, AFoPS）这一小多边的区域安排，积极推动南极国际科学合作。2017年5月，中国也将在北京主办第40届《南极条约》协商国会议（Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM）。按照这样的发展方向，中国今后可以继续深化在相关领域的多边及小多边合作。

二是加强相关领域的制度建设，特别是在那些制度薄弱的领域，积极参与规范创建。例如，在外空领域，中国积极倡导防止外空武器化、防止外空军备竞赛，推动外空非武器化的国际条约以维护外空的和平利用。中国于2008年与俄罗斯共同提交了《防止在外空部署武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》（Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, PPWT）草案，之后又于2014年提交了草案新案文，得到了国际社会的支持。又如，在南极领域，中国与印度、俄罗斯、澳大利亚等国家合作，共同推动“拉斯曼丘陵南极特别保护区”的建设，等等。今后，中国有必要在全球公域治理

中进一步参与或推动新议题设置,与相关国家共同合作,开展制度建设和规范设计。

再次,注重优势互补和利益共赢。中国可以通过传统的双边渠道,深化与相关国家的信息沟通与实践合作,达到优势互补和合作共赢的目的。例如,中国与澳大利亚等国家在南极科研和物流等领域的合作,既基于各自国家的利益需求,又有利于发挥双方在南极各自所具有的优势——澳大利亚在南极科研经验、地理位置等方面具有优势,而中国则可以提供科研基金和先进设备等,优势互补,是互利共赢的合作典型。在全球公域治理中,类似的领域还有待各方共同发掘并寻求合作之路。此外,互利共赢和互补型合作,在内容方面既包括信息合作,也包括科研、科考、救助等其他方面的合作。这将成为今后中国参与全球公域治理并与各方互动的坚实基础。

总之,全球公域治理秩序的完善需要各国一致努力和共同合作。中国与国际社会应积极互动,通过价值层面、制度层面以及技术层面的公共产品的提供,推动全球公域的公有价值在国际规制上的固化和作用发挥,进而促进全球公域治理秩序朝更公正合理的方向发展。

[收稿日期: 2016-09-19]

[修回日期: 2017-04-15]

[责任编辑: 樊文光]