

# 欧盟的北极政策和与中国 合作的可能性<sup>[1]</sup>

程保志

**[内容提要]**近年来,出于自身应对气候变化与能源安全的多重战略考量,欧盟政治机构陆续出台多个北极政策文件;2012年7月由欧盟委员会和外交与安全事务高级代表联合发布的《发展中的欧盟北极政策》文件,为欧盟北极战略的整体发展打下坚实基础。本文在对欧盟推出的一系列北极政策文件进行梳理、分析的基础上,探析欧盟北极政策实践的最新发展特点及其与中国加强政策协调与合作的可能性。

**[关键词]**欧盟 北极政策 中欧合作

**[作者简介]**程保志,上海国际问题研究院海洋与极地中心助理研究员、法学博士,德国国际事务研究所(SWP)欧盟对外关系访问学者。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2013)03-0050-14

作为北极域外的特殊行为体,欧盟近年来对北极事务表现出日益浓厚的兴趣,以欧盟委员会、理事会及欧洲议会为代表的欧盟三大政治机构连续推出有关北极战略的官方战略文件,宣示欧盟在北极地区的利益

---

[1]本文获南北极环境综合考察与评估专项资助,同时也是中国极地科学战略研究基金项目“欧盟北极战略的走向与中欧北极合作”(项目编号:20100101)和中国海洋发展研究中心项目“我国应对海洋权益突出问题的策略研究”(项目编号:AOCZD201202)的阶段性成果。

关切,展示欧盟作为北极治理公共产品提供者的角色定位,并积极谋求北极理事会的常任观察员资格。在北极问题上,中欧之间有着相近的利益诉求、相似的政策立场和类似的身份定位,因此研究欧盟的北极政策及其实践,对于中国今后更为积极而有效地参与北极事务有着重要的借鉴和启示意义。

## 一、欧盟北极政策的演进与发展

自2007年8月俄罗斯在北冰洋底插旗以来,鉴于北极生态保护上的紧迫挑战、巨大的能源与资源利益、新航路开辟的诱人前景,以及“领土”拓展的巨大诱惑等因素的刺激,欧盟对于北极事务表现出更为积极主动的态度。<sup>[1]</sup>英国、法国、德国、波兰、荷兰和瑞典等国虽没有可能直接参与北极海域划界,但它们却积极加入北极地区资源开发进程以分享丰厚的经济回报,这一立场也得到了挪威等北欧国家从事油气开采及加工业的公司集团的支持。

2007年,欧盟委员会通过《综合性海洋政策》的行动计划,首次宣示欧盟在北极的利益,2008年3月,委员会与外交事务高级代表联合发布的《气候变化与安全》战略文件提出,欧盟应发展整体一致的北极政策以应对北极地缘战略的演变。2008年11月,欧盟委员会发布首份北极政策报告——《欧盟与北极地区》,强调无论在历史、地理、经济、科学等方面,欧盟都与北极有着重要而密切的联系。<sup>[1]</sup>丹麦、芬兰与瑞典这三个欧盟成员国均为北极理事会正式成员,法国、德国、荷兰、波兰、英国及西班牙等六个欧盟成员国则是北极理事会的常任观察员;冰岛与挪威虽未加入欧盟,却是“欧洲经济区”(European Economic Area)成员国,依条约应与欧盟进行环境、科学、旅游与公民保护等合作;美国、加拿大和俄罗斯作为欧盟的战略伙伴,在安全事务上与欧盟维持着对话与合作关系。基于此,欧盟认为它有必要也有义务,通过各种渠道积极参与北极事务。欧

[1] [http://eeas.europa.eu/arctic\\_region/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm). [上网时间:2013-02-21].

盟强调,应在《联合国海洋法公约》架构下,推动北极多边治理体系的发展,以确保区域的安全稳定、环境保护以及资源的可持续利用。同时,欧盟持续加强与北冰洋沿岸国家之间的对话,反对任何将欧盟或欧洲经济区成员国排除在外的政策安排,并主张将北极事务纳入更为广泛的欧盟政策与协商进程。欧盟委员会认为,在渐进发展的北极政策问题上,应强调欧盟的利益和责任,并同时顾及成员国在北极的合法权益。

2009年12月,欧盟外交部长理事会通过的关于北极事务的决议及2011年1月欧洲议会通过的《可持续的欧盟北方政策》决议均是对上述委员会政策文件的进一步阐释与发展。同时,《里斯本条约》的正式生效与实施,则使欧盟对内与对外政策得到高度整合,其中欧盟对外行动署在北极事务上的协调功能将得到极大的提高。<sup>[1]</sup>2012年3月,在“欧债危机”持续发酵的大背景下,欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿访问了芬兰、瑞典、挪威三个北欧国家,表示希望通过与有关北极国家的沟通和交流,推进欧盟在北极地区的战略政策。阿什顿在访问后表示,欧盟将出台一份新的关于北极问题的战略文件,并将于近期公布。<sup>[2]</sup>2012年7月3日欧盟委员会正式发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动步骤》这一最新战略文件,强调要加大欧盟在知识领域对北极的投入,并以负责任和可持续的方式开发北极,同时要与北极国家及原住民社群开展定期对话与协商。<sup>[3]</sup>欧盟不断地出台北极战略文件、高调宣示自身在北极的利益,一方面是为了应对美、加、俄等北冰洋沿岸国垄断北极事务的企图,另一方面也反映了它避免在北极地缘政

[1]Steffen Weber and Andreas Raspotnik: EU-Arctic strategy, <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/eu-arctic-strategy-steffen-weber/>. [上网时间:2013-02-22].

[2]欧盟重申北极战略,北极权益之争加剧[EB/OL]. <http://news.hexun.com/2012-03-30/139901367.html>. [上网时间:2013-01-31].

[3]European Commission and The High Representative, “Developing a European Union Policy Towards the Arctic Region: Progress Since 2008 and Next Steps,” DG Maritime Affairs and Fisheries (Brussels, 2012), [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/arctic\\_ocean/documents/join\\_2012\\_19\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/join_2012_19_en.pdf).

治竞争中边缘化的战略意图。

综合以上一系列官方文件,欧盟的北极政策目标大致可归纳为北极环境保护、北极资源的绿色开发和提升北极多边治理三个要素。在北极环境保护方面,欧盟首先从气候变化入手,指出气候变化是北极未来需要面对的主要挑战,而作为应对气候变化和促进可持续发展的引领者,欧盟应加入全球行动以应对北极变暖。欧盟的主要目标是尽最大努力防止和减轻气候变化的负面影响,与国际社会一道,加强国际减缓气候变化的努力,保护北极的自然生态和社会生态。欧盟强调,在制订和实施有可能影响到北极的相关举措或政策时,应尊重北极的独特性,尤其是生态系统的敏感性及其多样性,对包括原住民在内的北极居民也应予以充分尊重。欧盟对于北极资源的绿色开发,其着眼点包括油气资源、渔业资源、航运资源和旅游资源四个方面。欧盟强调,由于气候变化及海冰融化的影响,北极航运、自然资源开发及其他企业化行为成为可能,因此这些行为必须采取负责任、可持续和审慎的方式。欧盟认为,应通过强化实施相关国际、区域及双边协定、制度框架及机制安排来进一步发展及促进北极的多边治理;认为《联合国海洋法公约》及其他有关国际法律文件是北极治理的重要制度基础,而北极理事会则是北极治理的首要机构。

作为一种新型的战略实体,欧盟在国际气候政策谈判中发挥着全球引领作用,因此,从北极治理对国际气候政策的期待角度而言,欧盟可被看作是一个“全球性的北极博弈者”。这正好能解释欧盟为何在官方文件中一再强调其在北极地区的“软价值”导向,即突出北极环境保护、资源的可持续利用、原住民生活方式和权益的保护等。<sup>[1]</sup>

## 二、欧盟的北极政策实践及其特点

在2012年发布的最新北极战略文件中,欧盟更为强调从“知识、责任与参与”三个层面进行政策阐释,即通过进一步加大在北极生物多样性

[1]Lassi Heininen, Arctic Strategies and Policies: Inventory and comparative Study, The Northern Research Forum & The University of Lapland, 2011, p64.

性维护、基于生态系统的管理、持久性有机污染物的防治、国际海运环境标准与海事安全标准的制定及可再生能源产业等知识领域的投资以保护北极环境、促进地区和平与可持续发展,强调对商业机遇的开发采取负责任的方法,并与北极国家及原住民进行建设性的接触与对话。欧盟将突出北极的环境保护、航行安全及基础设施问题内化为其“北极责任”,试图将自身界定为北极治理公共产品提供者的身份,以便其更加有效地介入北极事务。<sup>[1]</sup>

#### (一) 致力于成为北极治理公共产品的提供者

从欧盟发布的一系列北极战略文件可以看出,欧盟十分清楚自身在北极的利益诉求,但在形象塑造上一直着力将自己扮演成对北极国家具有吸引力的合作者及公共产品提供者的角色。由于北极环境的脆弱性远远高于世界其他地区,欧盟就运用其在全球气候治理及其他众多政治领域业已建立起来的影响力,积极倡导北极资源的绿色开发和可持续利用。在一些北极国家看来,欧盟应对气候变化的目标及其对北极研究的积极贡献对于该地区所有的利益攸关方而言,均至关重要。为达到《京都议定书》规定的目标,欧盟已将其减排20%温室气体的承诺变为法律,并制定了到2050年将减排85-90%温室气体的长期目标;2012年4月,欧盟委员会加入了旨在削减短暂气候污染物的“气候与清洁空气联盟”,这一联盟的倡议是联合国致力于削减全球温室气体排放行动的必要补充。欧盟拟在2007年至2013年的财政期限内,提供11.4亿欧元的资金以支持欧盟北极区域及邻近区域的经济、社会和环境潜力的可持续性发展;为有利于当地居民及原住民社团的利益,欧盟将动用资金最大限度地支持并促使北极地区的采矿业和航运业采用环境友好型技术。在科学研究方面,欧盟在最近十年已通过第七框架项目(FP7),提供了约2亿欧元的资金以支持北极国际研究活动的开展;欧盟委员会专门在“2020研究与创新”项目下支持北极科学研究,并将通过发射新一代的观测卫星促进北极搜救能力的提高。

#### (二) 积极谋求北极理事会常任观察员资格

[1]程保志.北极治理理论纲:中国学者的视角[J].太平洋学报,2012年第10期.

2008年北冰洋沿岸五国(美国、俄罗斯、加拿大、挪威与丹麦)通过的《伊鲁利萨特宣言》强化了五国在北极事务中的决定性地位,排斥包括欧盟在内的域外行为体在地区事务中的作用。<sup>[1]</sup>对此,欧盟及其德、法等成员国均表达了强烈不满,从而催生了有关《欧盟与北极地区》的战略文件,强调欧盟与北极在历史和地理上具有紧密的联系。2011年5月,在格林兰举行的北极理事会第七届外长会议发布《努克宣言》,对申请常任观察员资格从程序和实体方面提出了更为苛刻的要求。<sup>[2]</sup>针对北极国家一再排斥域外行为体参与北极事务的作法,欧盟采取了更为务实的应对策略,积极而稳妥地进行外交运作。首先,在2011年底,欧盟向北极理事会递交了由欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿及海洋与渔业事务委员达玛娜奇共同签署的文件,正式提出成为北极理事会常任观察员的申请。其次,2012年3月阿什顿赴芬兰、瑞典、挪威3个北极国家访问时,在多个场合均重申欧盟在北极地区的战略、经济和环境利益,表示希望通过与有关北极国家的沟通和交流,推进欧盟在北极地区的战略政策。第三,欧盟委员会于2012年7月3日正式发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动步骤》。为谋求成为北极理事会常任观察员,欧盟的官方文件一再强调,保持北极地区良好的国际合作态势,促进该地区和平稳定是欧盟的主要利益所在,获得北极理事会常任观察员资格意味着欧盟可以进一步强化与北极理事会的合作,并在理事会的框架内更清楚地了解北极伙伴国的具体关切,说这对欧盟发展其对内政策是至关重要的。此外,北极理事会常任观察员资格也是欧盟通过巴伦支——欧洲北极理事会及其北方政策介入北极事务的必要补

[1]Canada, Denmark, Norway, the Russian Federation and the United States of America, The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27 - 29 May 2008, [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf) (15 December 2012).

[2]Arctic Council, Senior Arctic Officials Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/20-main-documents-from-nuuk?download=76:sao-report-to-the-ministers> (15 September 2012).

充。欧盟试图利用其北欧成员国瑞典担任北极理事会 2011—2013 年轮值主席国的机会,获得常任观察员地位,为欧盟有效地参与北极事务扫清政治和法律障碍。

### (三) 运用市场及资金优势支持北极地区发展

作为世界上最大的单一市场,欧盟试图成为北极国家经济、社会发展的市场支撑和投资来源。欧盟最新的北极战略文件明确宣示:“由于是能源、原材料的主要消费方、进口方及技术提供方,欧盟在北极国家资源政策的发展方面拥有利益。欧盟将试图与加拿大、挪威、俄罗斯、美国及其他伙伴国等资源供应方建立长期稳定的伙伴关系。在原材料战略对外支柱范畴内,欧盟将优先开展与相关北极国家的原材料外交,通过战略伙伴关系和政策对话以确保原材料的获取。对欧盟而言,资源的可持续管理将明显有助于巴伦支地区的社会和经济的发展。”欧盟计划通过与格陵兰建立伙伴关系架构,加强有关北极问题的对话。格陵兰希望利用气候变化带来的机遇促进自身经济的多样性发展;欧盟则有意在保护环境的前提下,开展对当地自然资源的可持续利用。2011年12月7日,欧盟委员会递交了关于延续欧盟——格陵兰伙伴关系(2014—2020)的法律提案;2012年6月13日,欧盟与格陵兰签署了有关矿产资源领域合作的意向书。正在进行中的冰岛入盟谈判也为欧盟介入北极事务提供了一个新的渠道。2009年7月,冰岛政府向欧盟轮值主席国瑞典正式递交加入欧盟的申请书。冰岛有意借欧盟的力量解决其经济困难,寻求在包括北极事务在内的国际事务中的支持。<sup>[1]</sup>而冰岛又恰恰是欧盟介入北极事务的跳板,并最终使欧盟成为一个北极超国家组织。此外,欧盟极其重视北极原住民群体的经济和社会发展以及权利保障问题。在北极理事

[1]在2011年12月结束的新一轮冰岛入盟谈判中,欧盟认为冰岛在政治已经达到标准,经济也已于2008年的金融危机及随后的经济衰退中缓慢复苏,但同时认为冰岛的宏观金融风险仍然偏高,在金融服务、资本自由流动、农业及农村发展、渔业、环境、税收及关税方面可能面临挑战。Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2011—2012", COM(2011)666 final.

会中,原住民代表作为“永久参与者”与主权国家一样享有在北极事务上的决策权。自2007年以来,欧盟及其成员国通过各种渠道向包括原住民在内的当地居民提供了累计达19.8亿欧元的财政资助;欧盟委员会及对外行动署决定将定期与北极原住民代表举行对话,进行政策沟通。

#### (四) 重视在北极问题上的知识积累和技术优势

北极地区气候和环境条件极端恶劣,因此无论是对其海冰情况进行监测,还是对其蕴藏的丰富资源进行勘探开采,在知识和技术方面都极具挑战性。欧盟则在北极的知识积累和技术进步上加大投入,并取得了较大的优势。2008年以来,欧盟前后约有20个科研项目上马,这些项目集中于可持续发展、环境监测、生态保护等多方面,提升了北极地区长期监测能力,建立了领先的研究网络和基础设施。除了研究内容本身的重要意义外,这些开放性的研究项目,拉近了挪威、冰岛等国在北极事务上与欧盟的距离。在这些项目合作中,挪威、冰岛等国的研究机构享有欧盟内部研究机构同等的权利。欧盟通过双边科技合作协议,加强了与美国、俄罗斯、加拿大的双边合作。鉴于北极地区矿业及油气开采不断升温,欧盟将与包括北欧矿产公司及北极地区有关大学和研究机构共同致力于开发适用于采矿业的环境友好型技术。2011年10月27日,欧盟委员会还递交了《有关海上油气勘探前景及生产安全条例》的法律提案。在北极航运海事安全方面,欧盟支持国际海事组织制订强制性的《极地航运规则》,并密切跟踪北极海运的发展状况,包括北极水域内商船及游轮的运输及频率,以及沿海国有关可能影响到国际航行的政策与实践。此外,计划与2014年运转的伽利略卫星定位系统将于其他类似的系统一起提高北极地区的安全和搜救能力。欧盟愿意与北极国家就海洋生物资源的可持续管理开展合作,欧盟支持在尊重沿海国当地社群的情形下,在科学建议的基础上对北极渔业资源加以可持续利用。

#### (五) 充分发挥在北极治理问题上的议题设定和多边协调能力

欧盟利用在治理制度建设上的优势,充分发挥其议题设定能力、多边协调能力和网络效应,对涉北极事务施加有效影响。欧盟相关机构和人员积极参与北极理事会下属的专门工作组(如,北极海洋环境保护工

作组)的工作。欧盟委员会在“欧洲海事安全署”(the European Maritime Safety Agency)的协助下,支持北极理事会采取海上应急、防止和响应措施。欧盟还利用其主导的各种次区域组织架构开展与北极国家的合作与交流。欧盟通过巴伦支——欧洲北极理事会与俄罗斯、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等国进行政策协调和领域合作,在航运、渔业、环境、能源等领域进行综合治理。由于冰岛、挪威有欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association)和欧洲经济区成员的身份,欧盟试图将与冰岛和挪威的北极事务合作纳入其欧洲事务的范畴。作为欧盟的主要立法机构,欧洲议会已成为北极地区议员会议的正式成员,从而为欧盟提供了一个信息搜集、分享与发布的平台,促进欧盟与北极国家间的对话,增强其对北极政策决策体系的影响;欧洲议会还于2010年初设立欧盟北极论坛,<sup>[1]</sup>旨在帮助欧洲政界、学界、企业界及非政府组织和国际机构人员全面了解北极状况,对涉及北极问题的政治和经济决策施加有力的影响。此外,欧盟还拨出100万欧元的专款支持进行北极发展及其评估项目,建立以芬兰拉普兰大学北极中心为主,涵盖全欧洲主要研究机构的北极信息中心,从而能与北极国家分享包括北极监测、遥感、科研,以及北极社会传统知识等方面的信息,为其科学决策提供参考。

#### (六)在具体举措上讲究一定的灵活性

在某些具体问题(如北极海豹制品和航运问题)上,欧盟也试图与加拿大和俄罗斯达成某种妥协或默契。在海豹问题上,欧盟准备对其第2009/1007号条例<sup>[2]</sup>进行修改,将因纽特人等北极原住民生产的海豹产品作为特例,允许其在欧盟成员国境内销售;并将就此问题与世贸组织和欧盟法院进行沟通。在北极航运问题上,欧盟在其战略文件中采纳了俄罗斯官方通用的“北方海航线”,而未采用“东北航道”这一国际称谓。

总之,近年来欧盟的北极政策实践更加强调其北极战略的连贯性和

[1] <http://eu-arctic-forum.org/>. [上网时间:2013-02-15].

[2] Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on Trade in Seal products adopted on 16 September 2009, Official Journal of the European Union, L286.

针对性,对外更加注重与北极域内主要行为体的合作,对内则整合不同部门的资源,将北极事务纳入海洋、渔业、气候、环境、能源等政策领域。2012年的欧盟最新北极战略文件是对其前期一系列北极政策文件的进一步发展和细化,同时更加强调与美加俄等北极国家进行合作与妥协的必要性。欧盟试图通过加强与包括主权国家及原住民团体在内的北极主要行为体在地缘、经济及科技上的纽带与协作关系,实现其率先成为北极理事会常任观察员国的目标。欧盟认为它在参与北极事务方面,比其他非北极国家更具有历史、地理、文化、法律上的关联性。但在当前欧洲主权债务危机持续,部分成员国“离心”倾向日益显露的背景下,如何协调欧盟内部不同地区、不同国家之间对于北极利益或北极政策的不同取向是其必须解决的问题,因此欧盟北极政策未来的实施效果还有待进一步观察。

### 三、中欧开展北极事务合作的可行性分析

在北极政策立场方面,中欧彼此有颇多相似之处:中欧都试图打破美加俄等北冰洋沿岸国的垄断,扩大北极事务的参与权;在北极相关水域的法律定位问题上,双方均认为应为北极航道的自由航行奠定制度基础等。不同点则在于欧盟更为强调北极资源开发、航道利用上严苛的环保及减排标准。积极借鉴欧盟北极政策实践的一些做法有助于中国今后更为有效地参与北极事务。未来中欧之间甚至可探讨将北极事务合作纳入中欧全面战略伙伴关系的框架之中。

#### (一) 中欧现有合作机制的有利条件

自1975年中国与欧盟的前身——欧共体正式建交以来,30多年来,双边关系已取得了巨大的进展,并已构建了中欧全方位、宽领域、多层次的合作渠道。2003年10月,中欧双方决定建立和发展全面战略伙伴关系,为中欧进行更加具有广度与深度的交流与合作构筑了全新的平台。2006年10月中欧进行了题为“中国与欧盟:深入合作、加强责任”的交流活动,签署了旨在加强全面伙伴关系的政策文件。2007年1月,中欧双

方就新伙伴关系与合作协定开展协商以期充分反映中欧全面战略伙伴关系的广度和深度。

在现有双边合作机制中,始于1998年的中欧领导人峰会是最高级别的政治磋商机制,每年在北京和欧洲理事会轮值主席国的首都轮流举行,会后均发表联合声明。迄今为止,中欧领导人峰会已举行了15次。峰会议题广泛,不仅涉及双边关系中的政治、经济、贸易、文化、教育、科技、人权、社会等领域的重要事项,还包括全球和地区和平、安全、发展、环境、治理等重大问题。第十五届中欧峰会于2012年9月20日在比利时首都布鲁塞尔举行。此次会议对于中国和欧盟来说都意义深远。在全球经济下滑,国际环境趋势日益恶化的形势下,双方都意识到要想早日摆脱困境,就必须继续强化中欧战略合作伙伴关系。双方一致强调在全球多元化的背景下,必须以联合国为中心来处理全球事务,表示将会加强双边合作来解决国际金融危机、可持续发展、环境保护、气候变化、食品及水安全、能源和核安全等全球性挑战。在会后发布的联合新闻公报有关“全球问题”的阐述中,明确提及中欧双方“认识到北极地区的日益重要性,尤其是在气候变化、科学研究、环境保护、可持续发展、海洋运输等相关方面,同意就北极事务交换意见”。<sup>[1]</sup>这就为未来双方在各个部门和层级就北极事务展开政策协调与合作奠定了基础。

除领导人峰会外,中欧之间还在多个领域设立了双边对话与协商机制,最早的一个机制是于1985年设立的《贸易与经济合作协定》下的中欧经贸混委会。从20世纪90年代开始,中欧之间的对话机制从原来的贸易和经济合作领域不断地拓展到政治、战略以及科技、气候、能源等各个职能部门的政策领域。而2005年9月5日在中欧领导人峰会上发表的《中欧气候变化联合宣言》,则正式表明了中欧在气候变化问题上建立了伙伴关系。在“中欧气候变化滚动工作计划”、“中欧能源和环境项目”的框架下,中欧之间的“近零排放项目”、“清洁发展机制促进项目”、“中国省级气候变化方案”、“中欧清洁能源中心”等项目,以及气候变化预警等方面的合作成果已经非常丰富。此外,欧盟“第七研究与

[1] <http://politics.people.com.cn/n/2012/0921/c1024-19074767-9.html>.

技术开发框架计划”(FP7)已完全对中国开放。在该计划下,2007年至2013年间有关能源和气候变化的预算已经增加到84亿欧元。

## (二) 现有合作机制对中欧北极事务合作的积极影响

中欧之间的全面战略伙伴关系为双方在北极政策层面开展务实合作提供了必要的制度基础。2012年4月,温家宝总理访问了冰岛与瑞典,冰岛总理西于尔扎多蒂表示,冰岛支持中国成为北极理事会观察员,参与北极地区的和平开发利用,冰方愿与中方在现有基础上加强合作。中冰两国政府之间还签署了《关于北极合作的框架协议》以及《海洋与极地研究合作谅解备忘录》,这是中国首次与北极国家签署此类协议。瑞典首相赖因费尔特则表示,中国是瑞典在亚洲最大的贸易伙伴,面对全球化的挑战,瑞中两国应加强在环保和可持续发展及创新领域的合作。双方还发布了《中瑞关于在可持续发展方面加强战略合作的框架文件》。同年6月在参加20国集团峰会之前,胡锦涛主席对时任欧盟轮值主席国的丹麦进行了国事访问,此访是中国对遭受“欧债危机”冲击背景下的欧盟的一次重大外交行动,也是两国建交62年来,中国国家元首对丹麦进行的首次访问;访问期间,两国签署了包括节能环保、可再生能源合作以及城市可持续发展在内的十余项协议。尤其是在第十五届中欧领导人峰会上,双方首脑已明确认识到北极问题的重要性,并为未来双方在“气候变化、科学研究、环境保护、可持续发展、海洋运输”等涉北极的“溢出”性政策领域开展合作指明了方向。

事实上,中国与包括欧盟和北欧国家在内的欧洲国家间在极地科考方面早已进行了良好的合作。据中国极地中心对1993—2009年的数据统计,中国与挪威联系最多,合作领域较广,层次也较高;与丹麦、瑞典、芬兰、冰岛的合作则较少;与欧盟英、法、德、意等国的合作虽然较多,但是仅限于南极;2010年9月冰岛总统访华时主动提出希望在北极航道方面与中方合作。2012年8月,中国第五次北极科学考察队乘“雪龙”船顺利完成北极东北航道的首航任务,并在北冰洋大西洋扇区展开水文大气、地球物理、海洋化学、海洋生态等多学科的综合调查,这在某种程度上标志着中欧之间新的贸易和航运通道已经试航成功。此举引起德国等

欧盟主要成员国学界和政界人士的关注。未来中欧在北极航运、造船、卫星导航、港口基础设施建设、搜救能力培训等方面拥有广阔的合作空间,北极事务合作有望成为进一步发展中欧全面战略伙伴关系的新的增长点。

尽管目前国际科学界对于北极“升温”对全球气候变化的影响还存在争议,但北极作为全球气候变化的“预警器”功能已得到公认,且已成为全球气候变化多边谈判中的一项重要议题,这也是中国作为“北极域外国家”参与北极治理的一个战略支点。欧盟目前的政策主要是推动中国为2012年后全球减排做出实质性贡献,中国则旨在积极参与和欧盟在应对气候变化领域的全面合作,在国家战略政策层面上已将应对气候变化纳入国家整体发展战略之中。中国基于自身发展需要,并非全面认同欧盟促使中国参与减排的主张。因此,目前中欧在气候变化领域的合作只能在互利双赢的前提下,将双方合作的重点集中在务实合作的技术和资金领域。<sup>[1]</sup> 尽管如此,这并不妨碍双方合作的未来发展,因为在应对气候变化的国际格局中,各大国都试图在多边框架内谋取领导权,即使是拥有传统战略互信的欧美之间也矛盾重重,因此,中欧合作的长期性和一贯性将促使中欧在未来应对气候变化上的伙伴关系进一步加深。此外,中欧目前都处于经济转型与产业结构调整的关键时期,这不仅为双方深挖传统领域的合作潜力创造了有利条件,也为拓展双方在低碳技术、生物科技、新能源等新兴产业领域的合作提供了广阔空间。

### (三) 影响中欧北极事务合作的不利因素

当然,中欧之间在北极事务上开展务实合作还存在着一些体制和机制上的障碍:欧盟和中国都有复杂的、形式各异的管理体系,体系中各部门在开展对话和跟进合作时难免出现不协调的情况。例如,有时不同政府部门会同时就同一议题展开工作,从而导致工作重复低效甚至被延误。北极事务涉及到海洋、渔业、气候、环境、能源、交通运输等众多政策领域。就目前而言,欧盟对外行动署及海洋与渔业事务总司在欧盟北极政策实践的协调上发挥了重要作用。中国近期则成立了以外交部牵头,

[1]于宏源.环境变化和权势转移[M].上海人民出版社,2011年1月,第176页.

交通部、国家海洋局、国家能源局、农业部渔业局等 10 多个部门参加的北极事务跨部门协调机制,这将有助于中国更好地统筹国内、国外两个大局,整合相关资源,在平等互利的基础上开展与欧盟的北极事务合作。

虽然,中欧在北极事务上开展合作是主流,但也应该看到,“中国威胁论”在欧洲还有一定的市场,双方在包括获取北极油气及矿产资源方面也确实存在相互竞争的一面。据报道,2012年6月,欧盟副主席塔贾尼在格陵兰首府努克<sup>[1]</sup>曾提出,以提供数亿欧元的发展援助作为条件,要求格陵兰不让中国独享其稀土资源。这提醒中国要加强对欧盟北极外交政策与实践的研判,把握主流,消除误解,实现双赢。

[收稿日期:2013-03-27]

---

[1] [http://www.zaobao.com/gj/gj120920\\_002.shtml](http://www.zaobao.com/gj/gj120920_002.shtml).