

对新形势下中国参与 北极事务的思考*

贾桂德 石午虹

【内容提要】近年来，北极战略地位不断提升，北极开发利用成为各方关注的焦点。北极国家内部、北极国家与非北极国家之间在北极事务方面的合作意识和合作机制进一步加强，但各方深层次矛盾和冲突短期内难以消除。北极理事会等多边合作机制在北极事务中的地位和影响力明显提升。北极经济理事会即将成立。笔者认为，在北极新形势下，宜客观理性地认识我国参与北极事务的机遇和挑战，准确把握“近北极国家”和北极利益攸关方的身份定位，做到“三个坚持”。同时，继续搭建和巩固双边、多边国际合作平台，用好北极理事会正式观察员地位，深入参与北极合作，不断提升北极科研水平。适时制订全面系统的北极政策，做好北极公共外交。稳妥参与北极开发利用，为北极的和平、稳定和可持续发展作出贡献。

【关键词】北极 中国 新形势 开发利用 参与 思考

【作者简介】贾桂德，中国外交部条法司副司长，中国国际法学会常务理事、中国海洋法学会常务理事，美国乔治敦大学法学硕士、北京大学法学硕士；石午虹，中国外交部条法司一秘，英国伦敦大学玛丽皇后学院法学硕士、北京大学法学硕士

【中图分类号】K901.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0005-24

* 本文只代表笔者个人观点，可能疏漏由笔者本人负责。

近年来,随着北极冰雪消融加速,北极科研、航行、资源等方面的重要战略价值日益显现,北极开发利用不断推进,北极事务日益升温,严寒的北极正成为各方竞相争逐的热土。各方围绕北极问题既有合作,也有冲突,北极形势发生复杂而深刻的变化,北极秩序渐进演变。北极经济理事会也有望于2014年内成立。伴随着北极形势的新发展,我国参与北极事务的深度和广度不断拓展。2013年5月,我国成功申请成为北极理事会正式观察员,为我深入参与北极事务打开了大门;2013年9月,我中远商船“永盛轮”成功试航北极东北航道,我国企业开始稳步参与北极开发利用,上述事件标志着我国北极工作进入新阶段。如何顺应新形势,更深入地参与北极事务是当前面临的重要而迫切的问题。

本文拟在系统介绍北极战略价值、法律制度和治理机制、全面梳理我国的北极工作的基础上,深入分析当前北极形势发展的新动向,并对新形势下更好地参与北极事务提出看法和建议。

一、北极的战略价值、法律框架及治理机制

(一) 北极的战略价值

通常意义上,北极地区是指北极圈(北纬66度33分)以北区域,包括北冰洋水域、岛屿以及欧洲、亚洲和北美洲的北方大陆。^① 北极陆地和岛屿面积约800万平方公里^②,分别属于美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等8个国家,其中前5国为北冰洋沿岸国家。

北极科研意义重大,潜在交通价值巨大,矿产、油气和生物资源丰富,军事地位重要,不仅对北极国家,而且对世界各国具有重要战略意义。

北极独特的地理位置和自然环境,决定了它在科学研究中的重要地位,成为多领域科学研究的重要场所。目前,北极正经历着大气、海洋、陆地、生态的重要和快速变化过程。这将对北半球乃至全球的气候和自然变化产生

^① Kenneth Addison, *Fundamentals of the Physical Environment*, London: Routledge, 2002, p. 482.

^② 北极问题研究编写组编:《北极问题研究》,海洋出版社2011年版,第1-6页。北极地区的范围因不同的研究角度和划分方法有很大差别,除按地理划分外,还有按物候学和行政区域的划分方法。

重大影响，北极因此被称为“全球变化的指示器”^①。

北极地区交通潜力巨大，可能成为“国际海运新命脉”。北极地区存在诸多重要航道，一是横穿加拿大北极群岛、连接大西洋和太平洋的西北通道；二是经过欧亚大陆北部海域的东北航道（俄将其中位于其北部沿海的航段称为“北方海航道”）；三是穿越北冰洋高纬度海域的穿极航道，又称中央航道。这些航线可以将绕道苏伊士运河或巴拿马运河连接欧洲、东北亚和北美的海上航线航程与航期缩短40%以上。据观测，过去30年北冰洋夏季海冰面积减少了40%。^② 科学家预测，覆盖北极千百万年的冰雪将在最快30年内，最迟2100年左右在夏季完全消融。^③ 现在只有破冰船才能穿过的北冰洋，将来可在夏季实现船舶畅行。北极航道的开通将导致世界航运和贸易格局的改变，影响深远。由于苏伊士运河、巴拿马运河、马六甲海峡等传统航线运力紧张且有海盗祸患，各国积极探讨将北极航线作为国际海运的备用航线和应急航线。

北极地区能源、矿产和生物资源丰富，被称为“地球尽头的中东”。石油、天然气、煤炭储量分别占全球已探明储量的13%、30%和9%。^④ 作为世界上最浅的海洋，北冰洋半数以上陆架区水域深度不超过50米，便于大规模开采。北冰洋海冰的消融，进一步降低了北极能源开发成本。北极地区还富有金、铀、钻石等稀有矿产资源，评估价值高达5万亿美元。2003年加拿大北极地区发现钻石矿，加一跃成为世界第三大钻石生产国。北冰洋底的多金属结核中蕴有丰富的锰、铜、铁、钴等资源。^⑤ 北极海域富集鳕鱼、红鱼、磷虾等，是世界最大的生物蛋白库之一。美近半海产品和俄1/3海产品来自白

^① Mary Simon, “The Arctic: A Barometer of Global Change and a Catalyst for Global Action,” *Inuit Circumpolar Council*, April 26, 2004, <http://www.inuitcircumpolar.com/index.php?ID=258&Lang=En>.

^② Global Agenda Councils, *Demystifying the Arctic*, World Economic Forum, January 2014, p. 11, http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Arctic_DemystifyingArctic_Report_2014.pdf; “SOTC: Sea Ice,” *National Snow and Ice Data Center*, http://nsidc.org/cryosphere/sotc/sea_ice.html.

^③ Cecilia Bitz, “Arctic Sea Ice Decline in the 21st Century,” *Real Climate*, January 12, 2007, <http://www.realclimate.org/index.php/archives/2007/01/arctic-sea-ice-decline-in-the-21st-century>.

^④ Donald L. Gautier, “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic,” *Science*, May 29, 2009, pp. 1175-1179.

^⑤ 聂凤军、张伟波、曹毅、赵宇安：《北极圈及邻区重要矿产资源找矿勘查新进展》，载《地质科技情报》2013年第5期。

令海。气候变暖导致鱼类从阿拉斯加、北海等传统渔区逐渐北迁，北极的巴伦支海、波弗特海等区域将成为新的重要渔场。

北极地区扼亚、欧和北美大陆的战略要冲，被军事专家视为“世界军事制高点”。二战期间，北冰洋通道成为同盟国抗击德国法西斯的重要战略依靠，西方的援助物资有相当大一部分通过北冰洋运进苏联。冷战期间，北冰洋变成了美苏对抗的最前线，成为战机、远程导弹可能攻击对方的首选路线和核潜艇的最佳试射基地。^① 冷战结束后，北极军事对峙缓和。目前，俄大多数先进战略核潜艇隐藏在北冰洋坚冰之下，美在阿拉斯加则部署着首个反导系统。北极复杂、特殊、恶劣的极端环境也对有关国家军事训练、武器试验具有重要意义。^②

我国的气候、生态环境和社会经济发展深受北极影响。北极科研有助于我认识北极变化、提高应对气候变化能力、增强减灾防灾能力；北极航道的开通和利用关系我海上贸易、航运产业以及我海运通道的拓展；北极资源的大规模开发利用，将影响国际能源资源供应格局，并为中国经济带来更多的发展机遇。

（二）北极的法律框架

北极的法律地位和法律体系与南极迥然不同。^③ 1959年缔结的《南极条约》赋予南极独特的国际法地位，即冻结各国对南极的领土主张，禁止在南极从事任何军事性质的活动，由《南极条约》协商国对南极实行协商共管。北极则不存在类似的国际条约或法律制度。与南极海洋包围陆地的地理情况不同，北极是陆地包围海洋，主体部分为海洋，因此海洋法成为规范北极事务的重要法律依据。除部分岛屿外，北极大陆和岛屿的领土主权均已确定，北极国家内部在相邻海域划界方面尚存在一些争议。北极地区没有一个适用于北极各种活动的统一国际法体系和制度，不同领域的问题受到不同的国际法文件或制度规范，主要包括以下法律制度：

^① Franklyn Griffiths ed., *Arctic Alternatives: Civility of Militarism in the Circumpolar North*, Toronto: Science for Peace, 1992, p. 211.

^② Christian Le Miere and Jeffrey Mazo, *Arctic Opening: Insecurity and Opportunity*, London: Routledge, 2013.

^③ Natalia Loukacheva ed., *Polar Law Textbook*, Copenhagen: Denmark: Nordic Council of Ministers, 2010, pp. 40-42.

一是《联合国海洋法公约》。美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威等环北冰洋五国外长 2008 年发表的《伊鲁利萨特宣言》^① 以及有关北极理事会文件中，均明确了海洋法在北极的基础法律地位，也明确承认海洋法等广泛的法律框架适用于北冰洋。^② 《联合国海洋法公约》（以下简称“《公约》”）被普遍认为是现代海洋法的基本框架。除美国外，北极各国均加入了《公约》。美国在实践中也将《公约》中的诸多规则视作习惯国际法予以遵守。因此，《公约》是处理北极事务的重要法律依据。《公约》涉及的海域划界、海洋环境保护、航行、海洋科研、资源开发等各方面制度及对沿海国和其他国家的权利义务的规定，已成为处理各种北极海上活动所应遵循的基本法律规范。根据《公约》，北冰洋沿岸国可对北极海域主张领海、专属经济区、大陆架和外大陆架，相应行使主权、主权权利或管辖权，除此之外的海域为公海和国际海底区域。北冰洋沿岸国均建立了 12 海里领海制度和 200 海里专属经济区制度，其中仅美国在全部岸线使用低潮线法确定领海基线^③，其他国家均采用直线基线法。

二是《斯匹次卑尔根群岛条约》（以下简称“《斯约》”）。斯匹次卑尔根群岛位于巴伦支海北部，面积约 6 万多平方公里，具有重要的科考价值和矿产、油气、渔业资源的开发潜力。1920 年签订的《斯约》在承认挪威对群岛主权的同时，规定各缔约国国民享有自由进出群岛地区、在群岛平等从事经济活动的权利^④，形成独特的法律制度。

三是国际环境公约。北极地区受臭氧层减少、气候变化、持久性有机污染物等全球环境问题影响最大，《联合国气候变化框架公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等大多数国际环境公约适用于北极地区，

^① *The Ilulissat Declaration*, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, May 27-29, 2008, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

^② *Tromsø Declaration on the Occasion of the Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council*, April 29, 2009, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>; Arctic Council Secretariat, *Kiruna Vision for the Arctic*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting>.

^③ Meredith A. Westington and Matthew J. Slage, "U.S. Maritime Zones and the Determination of the National Baseline," *Working Paper*, The Hydrographic Society of America, 2007, pp. 2-3, http://www.thsoa.org/hy07/11_01.pdf.

^④ 《斯匹次卑尔根群岛条约》，第 2 条第 1 款，第 3 条第 1、2 款，第 4 条，第 7 条，第 8 条第 1 款。

是北极法律框架的重要组成部分。北极国家普遍环保意识较强，在相关公约的制订中发挥了重要作用。

四是极地航行规则。国际海事组织（IMO）从1993年开始制订极地水域航行国际法律文书，2002年通过《北极冰封水域船只航行指南》，2009年通过适用于南北两极的《极地冰封水域船只航行指南》。两指南为建议性质，不具法律约束力。2009年，IMO启动制订具有法律约束力的《极地水域船舶强制性规则》，内容涉及航行于北极的船舶建造、安全装备、航行要求、环境保护及损害控制等内容，将成为北极航运的重要法律之一。^① 目前该规则制定进入最后阶段，预计2014年完成，2016年生效实施。

五是区域性法律文书。北极理事会分别于2011年和2013年制定了《北极海空搜救合作协定》^②、《北极海上油污预防和反应协定》^③两份有法律约束力的文件，对北极地区的搜救和油污预防处理等问题进行了有效规范，以应对北极航运和资源开发过程中可能出现的船舶事故和溢油问题。

六是北极国家国内法。北极油气资源多数位于沿岸国管辖的领海、专属经济区、大陆架及外大陆架区域内，在这些区域进行油气开发需遵守相关国家国内法规定。各国对北极航道的法律地位还有不同看法，俄罗斯、加拿大等航道沿岸国关于航道使用的国内法值得关注和研究。

（三）北极治理机制

目前，北极治理机制在主体、层级和涉及的领域方面呈现多样化趋势，既有北极理事会、巴伦支海欧洲北极理事会、极地科学亚洲论坛、欧洲北极论坛等区域性机构，也有国际海事组织、大陆架界限委员会、联合国政府间

^① “Shipping in Polar Waters,” IMO, <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.

^② 北极八国均已批准该协定，协定已于2013年1月19日生效。协定文本参见：*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, Seventh Ministerial Meeting of the Arctic Council, Nuuk, Greenland, May 11-12, 2011, Arctic_SAR_Agreement_EN_FINAL_for_signature_21-Apr-2011.pdf。

^③ 截至2014年2月，俄罗斯、加拿大、芬兰、挪威四国已经批准该协定。协定批准进展参见，“Update on Ratification of Agreement on Oil Pollution Preparedness and Response,” ACSAO-CA02 Yellowknife, Mar 2014, FYI-AGREEMENT_Doc01_Update_On_Ratification_of_Agreement_on_Oil_Pollution_AC_SAO_CA02.pdf；协定文本参见：*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013, MM08_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_in_the_arctic_formatted.pdf。

气候变化专门委员会等全球性机构；既有政府间组织，也有非政府组织和论坛；各机构分别在政治、经济、科技、环保、气候变化、航运、海域划界等领域讨论和处理北极问题，对促进北极和平、稳定和可持续发展发挥了重要作用。其中，北极理事会是重要的政府间北极治理机制。

第一，北极理事会。^① 北极理事会成立于 1996 年，旨在维护北极地区的可持续发展。理事会讨论议题广泛，包括北极科研、环境、航运、能源开发、土著人权益保护等领域，在协调北极科研、促进北极环境保护、推动北极地区经济和社会发展合作等方面发挥着重要作用。

8 个北极国家为理事会成员，享有决策权，以协商一致方式作出决定。萨米理事会、因纽特环北极大会、俄罗斯北方土著人协会、阿留申人国际协会、哥威迅人国际理事会、北极阿萨巴斯卡人理事会等 6 个北极土著人组织是永久参与方，对理事会有关决策具有影响。理事会主席由八国轮流担任，任期 2 年，现任主席国为加拿大。部长级会议是理事会决策机构，每两年召开一次，在没有部长级会议的年份召开副部长级会议。高官会是理事会执行机构，每年召开两次例会，负责执行部长级会议决定，审查理事会下设北极监测与评估、动植物保护、可持续发展、海洋环境保护、污染物行动计划、突发事件预防、准备和处理等 6 个工作组工作。除工作组外，理事会还成立特别任务组处理专门事宜，如北极科技合作任务组、海洋油污预防任务组、黑碳甲烷任务组、筹建北极经济理事会任务组等。

非北极地区国家或组织经理事会批准，可作为观察员参与理事会活动。观察员可出席理事会公开会议、参与理事会工作组工作，经主席同意可发言并提交相关文件。理事会现有 32 个观察员，其中 12 个为国家^②，20 个为国际组织^③。2013 年 5 月，理事会部长级会议决定接受中国、日本、韩国、新

^① 参见北极理事会官网，<http://www.arctic-council.org>。

^② 这 12 个观察员国家具体包括：法国、德国、荷兰、波兰、西班牙、英国、意大利、中国、日本、韩国、新加坡、印度。

^③ 红十字会与红新月会国际联合会、国际自然保护联盟、北欧部长理事会、北欧环境金融公司、北大西洋海洋哺乳动物委员会、北极地区议员常设委员会、联合国欧洲经济委员会、联合国开发计划署、联合国环境规划署、海洋保护咨询委员会、北极环极门户、世界驯鹿养殖者协会、环极保护联盟、国际北极科学委员会、国际北极社会科学协会、环北极健康国际联盟、国际土著人事务工作组、北方论坛、北极大学、世界自然基金全球北极项目。

加坡、印度、意大利等6个国家为理事会正式观察员。

第二，北极经济理事会。为拓展北极商业开发利用前景，推动北极经济增长，加强政界与企业界的联系与互动，北极理事会于2013年5月起设立特别任务组筹建“环北极商业论坛”。2013年12月举行的任务组第四次会议将“环北极商业论坛”更名为“北极经济理事会”（Arctic Economic Council, AEC）。2014年3月，理事会就AEC的宗旨和目标、与理事会的关系、成员组成及主要活动方向等机制框架达成一致。^① AEC系由企业界代表组成的独立组织，旨在促进北极地区的经济增长、环境保护和社会发展。AEC独立于理事会，但与理事会有较强联系和互动。AEC可参加理事会及其下设工作组活动、向理事会提交与北极经济开发相关的工作建议及报告；理事会亦可就AEC重点工作领域提出建议，并将协助安排AEC首次会议。应理事会建议，AEC的首项工作将涉及北极资源开发问题。北极国家和土著人组织将各自提名不超过3人参加AEC成立大会（合计不超过42人）；AEC成立后，北极国家企业界可自行提名人选参加。北极理事会尚未能就观察员参与AEC问题达成一致，决定今后由AEC自行决定观察员的参与方式。据悉，AEC可望于2014年下半年成立。

第三，北极圈论坛。^② 北极圈论坛于2013年4月由冰岛发起成立，每年10月在环北极国家召开大会，讨论涉及北极政治、法律、经济、社会等广泛领域的问题。论坛参与方包括北极和非北极国家政界、企业界、土著人、非政府组织、智库、科学家及媒体。冰方有意将该论坛打造成为一个促进北极问题国际交流与合作，支持、补充和拓展北极理事会工作的开放平台。论坛开放参与、官民结合的特点，对北极理事会相对封闭的治理模式形成一定冲击，一定程度上有利于非北极国家参与北极事务。论坛首届会议于2013年10月在冰岛成功举办，40多个国家和地区的各界代表约1200多人出席，我国多位专家与会。

第四，其他涉北极合作机制。涉北极合作机制还包括北极地区议员大会、

^① Arctic Council, *Facilitating the Creation of the Arctic Economic Council*, March 2014, [Facilitating_the_Creation_of_the_AEC.pdf](#).

^② The Arctic Circle, <http://www.thearcticcircle.org>.

巴伦支海欧洲北极理事会、国际北极科学委员会、北冰洋科学委员会、欧洲极地委员会、国际极地基金会等。此外，国际海事组织、联合国政府间气候变化专门委员会、政府间海洋学委员会等全球性机构也分别从制订极地航运规则、评估和应对北极气候变化、进行北极海域评估和监测等专门领域处理北极问题。

北极地区议员大会。^① 北极地区议员大会系地区间议会组织，成立于 1993 年，由 8 个北极地区国家议会及欧洲议会组成。宗旨是增进北极地区国家议员间相互了解和合作，致力于维护北极地区生态环境，积极应对气候变化对北极形成的挑战。北极地区议员常设委员会为该组织执行机构，成员 8 人，由成员国议会任命。该组织每两年举行一次大会，由成员国议会轮流主办。除成员国议会外，国际和地区间议会组织、非政府组织、学术团体等代表作为观察员列席大会。我全国人大曾应邀与会。

巴伦支海欧洲北极理事会。^② 该理事会成立于 1993 年，成员包括北欧五国、俄罗斯和欧盟委员会，美、加、英、德、法、意、荷、波兰和日本为观察员。理事会宗旨是缓解俄罗斯与西方国家在巴伦支海地区的对峙，加强经济、运输、环保和科技合作，共同开发俄西北地区 and 北欧国家北极区域。理事会高度关注俄科拉半岛的核安全问题，北欧国家与俄在理事会框架下签署多边计划，为俄安全处置存放于该地区的军用、民用核设施和核废料提供技术和设备援助。

国际北极科学委员会。^③ 委员会是目前最具影响的北极科研合作组织，成立于 1990 年，旨在通过提供科学建议和基金的方式鼓励和支持北极科研。委员会为非政府组织，但有明显政府色彩，仅国家级科学机构可以成为委员会成员。委员会现有 18 个成员，我国于 1996 年加入委员会。委员会下设有“泛太平洋北极工作组”，工作组秘书处设在中国上海。

大陆架界限委员会。^④ 委员会是《联合国海洋法公约》设立的审议 200 海里外大陆架划界申请的权威机构。有关国家应向委员会提交外大陆架申请，

^① The Conference of Parliamentarians of the Arctic Region (CPAR), <http://www.arcticparl.org>.

^② Barents Euro-Arctic Council, <http://www.beac.st/in-English/Barents-Euro-Arctic-Council>.

^③ The International Arctic Science Committee, <http://www.iasc.info>.

^④ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm.

由委员会根据《公约》规定的程序和科学标准提出建议。沿岸国根据委员会建议确定的外大陆架界限具有确定性和拘束力。

二、北极形势新动向

近年来，北极形势发展呈现以下四个突出特点：

（一）北极战略地位提升，各方关注和投入日增

随着冰雪消融，北极航道开通筹备工作紧密开展，资源勘探开发步伐明显加快，北极开发提上日程。北极开发使得其战略意义更加现实、紧迫，各国竞相加大科研、政治和经济投入。北极国家视北极地区为国家利益的重要组成部分，纷纷出台北极战略，提高处理北极事务的机构层级，加大对北极的主权宣示和资金投入，强化在北极地区的实际存在，不断拓展北极治理方面的议题，积极开展合作，强化在北极治理方面的主导权。美强调要提升北极意识，并将经济与能源列为未来美在北极活动的重要方向。^① 俄加大北极资源勘探力度，加强航道和能源开发基础设施建设，意图将北极地区建设成俄最重要的战略资源基地之一。^② 加总理多次访问北极，高调宣示主权，并将北极经济发展和土著人民生作为工作重点；^③ 加政府还明确了其北极战略的四大支柱。^④ 北欧五国将确保自身权益和提升北极事务话语权作为主要战略目标。

域外国家和国际组织日益重视参与北极事务，并强调其对北极事务所作的贡献。欧盟、英国、韩国相继出台北极政策文件，日本、新加坡任命北极事务大使，韩国、新加坡建立北极事务内部协调机制。欧盟成立欧盟北极论坛，下设政治、经济、科研三个分论坛，讨论北极热点问题。^⑤ 新加坡等国

^① The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, May 2013, http://usa_nat_arctic_strategy_2013.pdf.

^② Russia, *The Fundamentals of the Russian Federation's State Policy in the Arctic (in Russian)*, August 2011, 07_Russian state policy in the Arctic.pdf.

^③ Tonda MacCharles, "Stephen Harper Arctic Tour: Big Hopes, Bigger Challenges," *The Star*, August 23, 2013, http://www.thestar.com/news/canada/2013/08/23/stephen_harper_arctic_tour_big_hopes_bigger_challenges.html.

^④ Foreign Affairs, Trade and Development Canada, "Canada and the Arctic," <http://www.circumpolar.gc.ca>.

^⑤ The Arctic Forum Foundation, <http://eu-arctic-forum.org>.

与北极土著人组织广泛接触，欧盟积极宣传其资助的北极研究项目。各方加紧在北极谋篇布局。

(二) 北极和平发展仍是主流，各方合作意识和合作机制进一步加强^①

北极国家间海域划界取得积极进展。2010年9月，俄罗斯、挪威签署巴伦支海划界协议，结束了两国长达40年的谈判。双方同意将巴伦支海争议海域分成大致相等的两部分，西侧归挪威，东侧属俄罗斯，并将加强渔业和油气资源开发合作。^② 2012年11月，加拿大与丹麦通过和平谈判达成临时协议，部分解决两国间海洋划界问题，并将继续谈判解决位于北极的汉斯岛主权归属问题。^③

北极八国通过北极理事会这一平台加强沟通和协调，谋求对北极事务的共同立场和政策。理事会设立常设秘书处，在搜救和油污处理等领域制定法律文件，强化了北极八国的合作机制。

北极国家和非北极国家间的合作广度和深度不断拓展，域内外各方利益进一步交融。越来越多的北极国家承认相关非北极国家为北极利益攸关方，承认非北极国家在北极的科研和航运等利益，希望与非北极国家加强合作，共同解决气候变化、环保等跨区域问题，同时吸引域外资金、技术和人力参与北极开发，促进北极经济发展。

(三) 各方深层次矛盾和冲突复杂敏感，短期内难以消除

部分北极国家相邻海域界限尚未划定，对北冰洋外大陆架归属存在重大争议。第一，俄罗斯与美国1990年缔结关于白令海划界的条约^④，将白令海峡和白令海的近2/3划归美国，但俄议会认为协定影响白令海资源分配，至今

^① Andrew Hart, Bruce Jones and David Steven, "Chill Out: Why Cooperation Is Balancing Conflict among Major Powers in the New Arctic," *Reports*, May 2012, Brookings Institute, <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/05/30-arctic-cooperation-jones>.

^② *Treaty between the Russian Federation and the Kingdom of Norway Concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean*, September 15, 2010, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NOR-RUS2010.PDF>.

^③ Foreign Affairs, Trade and Development Canada, "Canada and Kingdom of Denmark Reach Tentative Agreement on Lincoln Sea Boundary," November 28, 2012, <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2012/11/28a.aspx>.

^④ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, June 1, 1990, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/USA-RUS1990MB.PDF>.

未批准该条约^①。第二，美国与加拿大波弗特海界限尚未划定，争议面积 2.1 万平方公里。^② 第三，为扩大管辖海域，北冰洋沿岸国家多采用直线基线法确定领海和专属经济区范围，美、欧等对俄、加、丹麦等国划定直线基线的做法持有异议，认为与《公约》规定不符。第四，俄罗斯、加拿大、丹麦对北冰洋外大陆架归属存在争议，三国均主张北冰洋底罗蒙诺索夫海岭为其大陆延伸。俄于 2001 年向委员会提交外大陆架申请，主张包括北极点在内的近一半北冰洋洋底为其外大陆架，因证据不足被退回，目前俄正抓紧研究，准备再度提交申请^③。俄还于 2007 年在北极点海底插旗，宣示权利、显示实力。^④ 2013 年 12 月，加向委员会提交外大陆架申请，主张北冰洋海底约 170 万平方公里为其外大陆架，并对其享有相应主权权利。^⑤ 丹已向委员会提交法罗群岛周围两个区块的外大陆架划界案^⑥，并拟于 2014 年底向委员会提交格陵兰周围 3 个区块的外大陆架划界案，其中 1 个区块涵盖北极点^⑦。第五，美国虽尚未加入《公约》，但也在积极开展外大陆架调查，根据其目前的调查情况，美在北冰洋下的外大陆架面积比两个加州还大。^⑧

俄罗斯和加拿大在北极航道的法律地位问题上与外国存在严重分歧。俄、加出于国家利益考虑，以历史性水域和直线基线为法律依据，认为北方海航道和西北航道是其国内航道，并制订相应国内法加强对航道的管理，要求过往船只通行需获得其许可并接受其管辖。^⑨ 而美国、欧盟及一些非北极沿岸

^① Vlad M. Kaczynski, "US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets," *Russian Analytical Digest*, Vol. 20, No. 7, <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RAD-20-2-5.pdf>.

^② 《北极问题研究》，第 320 页。

^③ "Evolution of Arctic Territorial Claims and Agreements: A Timeline (1903-Present)," September 15, 2013, <http://www.stimson.org/infographics/evolution-of-arctic-territorial-claims-and-agreements-a-timeline-1903-present>.

^④ "Russia Plants Flag under N Pole," *BBC News*, August 2, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6927395.stm>.

^⑤ "Arctic Race: Why Harper Wants to Call Dibs on the North Pole," *CTV News*, December 4, 2013, <http://www.ctvnews.ca/canada/arctic-race-why-harper-wants-to-call-dibs-on-the-north-pole-1.1574124>.

^⑥ See <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/DNK.htm>.

^⑦ *Denmark's Strategy for the Arctic*, August 2011, 02_01_Denmark strategy for the Arctic.pdf.

^⑧ 桂静：《外大陆架划界中的不确定因素及其在北极的国际实践》，载《中国海洋法学评论》2010 年第 1 期，第 97 页。

^⑨ *Rules of Navigation on the Water Area of the Northern Sea Route*, Approved by the order of the Ministry of Transport of Russia, No. 7, January 2013, http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/20130425185806en-Rules_unof.pdf; *Arctic Waters Pollution Prevention Act*, R.S.C.,

国则认为俄、加有关做法与《联合国海洋法公约》不符，长期反对并挑战俄、加管辖，主张北极航道属于用于国际航行的海峡，各国有权不经批准自由航行。^①

各方在《斯约》适用范围、挪国内法是否符合《斯约》等问题上存在争议。《斯约》诞生时只有领海的概念，《公约》确立专属经济区和大陆架制度后，俄罗斯、冰岛、欧盟等主张《斯约》缔约国在群岛专属经济区和大陆架上享有自由进入和平等经营权，挪威、加拿大、芬兰则认为条约的适用范围仅限于群岛陆地和领海。^② 另外，根据《斯约》，缔约国公民仅需通报即可在群岛从事经济活动，而根据挪威 2001 年颁布的《斯瓦尔巴环境保护法令》^③，许多商业活动需经过挪威的许可。俄认为法令严重损害了缔约国在群岛从事经济活动的实质权利，俄“保留在法令与 1920 年条约冲突时不遵守法令的权利”。^④ 由于群岛地区现实和潜在的资源价值，上述争议直接关系各缔约国的经济权益，争议各方均不肯轻易放弃己方立场。

北极国家内部出于各自利益需要加紧分化组合，北冰洋沿岸国与非沿岸国、北极大国与北欧五国等“菜单式”联盟和不同利益集团增多。美、俄、挪、加、丹等 5 个北冰洋沿岸国数次召开会议，通过《伊鲁利萨特宣言》，强调五国在北极事务方面的核心作用，并积极协调有关划界和北极渔业等问题。瑞典、芬兰、冰岛等非沿岸国担心在北极相关决策中地位边缘化，坚持北极问题应由北极八国在北极理事会讨论。北欧五国对俄、美、加等北极大国主导北极事务心存警惕，有意借域外势力适度参与北极合作，增加自身在

1985, c.A-12, Justice Laws, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-12.pdf>; *Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations (NORDREG)*, 2010, SOR/2010-127, Justice Laws, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-127/>.

^① The White House, *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, January 9, 2009, NSPD-66/HSPD-25, <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

^② Robin Churchill and Geir Ulfstein, “The Disputed Maritime Zones Around Svalbard,” Paper presented at the Conference on “Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea”, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, <http://ulfstein.net/wp-content/uploads/2012/08/ChurchillUlfstein20101.pdf>.

^③ *Act of 15 June 2001 No.79 Relating to the Protection of the Environment in Svalbard, Government.NO*, Norway, <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/svalbard-environmental-protection-act.html?id=173945>.

^④ Gunhild Hoogensen Gjörv, Dawn Bazely, Marina Goloviznina, and Andrew Tanentzap eds., *Environmental and Human Security in the Arctic*, London: Routledge, 2014, pp. 25-26.

北极事务中的权重。

北极国家对非北极国家深度参与北极事务仍有所防范和猜忌。北极理事会多次迟延接受观察员并严格限制其资格和权利、未接受曾高调主张北极多边治理的欧盟为理事会正式观察员^①、理事会闭门制订搜救和油污处理法律文书、未征求域外北极航道使用国和资源开发国的意见、北极经济理事会不吸收域外国家参与等做法，均凸显北极国家抱团维护其在北极地区的权益以及对北极事务的主导权，虽希望非北极国家参与北极环保等跨区域问题的合作，但不愿域外国家插手“北极治理”，在一些实质性问题上排斥非北极国家参与。建立北极国家与非北极国家互信、互动、互利的合作模式仍需时日。

（四）北极开发利用成为各方关注焦点

北极航道和资源的战略价值不断凸显，北极正进入大规模开发利用的准备期。北极开发利用成为有关国际组织重点讨论的问题，应对北极经济开发问题的新平台陆续建立。北极理事会近期将资源开发和航道安全作为重点工作^②，关注的焦点正从科研、环保等传统领域开始向运输、资源等新兴领域转移。世界经济论坛2012年成立北极问题全球议程理事会^③，北极经济理事会也有望于2014年下半年成立，重点讨论北极可持续开发问题。北极国家积极在法律、资金、技术、基础设施、应急处理等方面加紧开发利用准备，航道利用和资源勘探步伐明显加快，非北极国家高度重视北极航道和资源勘探，以期赢得参与北极开发利用的先机。

自2009年两艘德国商船首次成功穿行北方海航道以来，利用北极航道的船舶呈快速增长趋势。据俄联邦海运和河运署统计，2012年夏季通过北方海航道的船只为46艘，2013年夏季增至71艘，货运量为137万吨。^④ 俄交通

^① 欧盟曾提出参照《南极条约》，建立“北极条约”制度的建议，引发北极国家疑虑和不满。2013年北极理事会部长级会议以欧盟出台的禁止海豹皮毛贸易法令影响北极因纽特人生计为由，决定暂缓接受欧盟为正式观察员。

^② 加拿大任北极理事会主席国（2013—2015）的三项重点工作为：负责任的北极资源开发、北极航运安全及环北极可持续发展社区。See “Canada’s Arctic Council Chairmanship,” Foreign Affairs, Trade and Development Canada, <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/chairmanship-presidence.aspx?lang=eng>.

^③ “Global Agenda Council on the Arctic 2012-2014,” *World Economic Forum*, <http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-arctic-2012-2014>.

^④ Global Agenda Councils, *Demystifying the Arctic*, p. 11; “Cargo Transit via Russian Arctic Northern Sea Route at New Record High in 2013,” *International Shipping News*, April 17, 2014,

部估算,到2020年,北方海航道货运总量将增至6400万吨,2030年将达到8500万吨。俄罗斯拟在2020年前再建3艘核动力破冰船^①,并沿17500公里的北极海岸线,建造港口、海关设施和海上检查站等基础设施,以保障北极航线沿岸港口的运营。

北极国家大力扶持北极油气资源勘探开发。俄制定了包括北极地区在内的2030年前大陆架油气开发计划,并出台了免征出口税、降低开采税等优惠政策。^②2011年,美政府宣布取消深海勘探禁令,决定5年内在阿拉斯加和墨西哥湾出租15个离岸油气开发区块,并开始向壳牌公司发放北极钻探许可证。加拿大政府重启北极油气勘探,简化大型能源项目的环境审批手续。挪威、丹麦等国政府纷纷扩大了各自北极可勘探油气区块招标的地域范围,^③其中挪威新近开放的86个区块中有72个位于巴伦支海^④,比例之高创历史纪录。丹麦北极战略将实现格陵兰矿产资源有序开发作为重要内容。^⑤该岛已向国际油气企业发放约120份资源开发许可证,并计划未来3至5年开发3至4个大型矿,再发放约1000份许可证。^⑥

韩国、日本、新加坡等国高度重视北极航线的利用及相关研究。韩与俄罗斯就共同开发俄北极地区、利用北方海航道达成一致。^⑦日本通过国内规划协调、搜集航行资料、积极参与国际规则制定等多方面加强北极航道开通前期准备,并积极制定相关防卫政策,保障从北冰洋至东北亚的航道安全。意大利、法国、日本、英国、韩国等域外国家均有企业与北极国家合作开发

<http://www.hellenicshippingnews.com/News.aspx?ElementId=99de48f5-9d0b-47c4-a2fb-edd11839a08e>.

^① “Russia to Build Three New-generation Ice-breakers for Northern Sea Route,” *Voice of Russia*, 25 August 2013, http://voiceofrussia.com/2013_08_25/Russia-to-build-three-new-generation-ice-breakers-for-Northern-Sea-Route-9892.

^② 《俄加速开发油气资源 能源经济成普京重要支撑》,中新网,2012年5月7日,<http://www.chinanews.com/gj/2012/05-07/3868165.shtml>.

^③ 《北极油气开发潜力巨大》,中国石油新闻中心,2013年9月3日,<http://news.cnpc.com.cn/system/2013/09/03/001445686.shtml>.

^④ The Norwegian perspective on Arctic resource development and management, 27 August 2012, http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2012/arktis_ressurser.html?id=698106.

^⑤ *Denmark's Strategy for the Arctic*.

^⑥ 丹麦驻华使馆2011年11月召开丹北极战略宣介会上的情况介绍。

^⑦ 《韩俄拟共同开发俄远东地区 推进北极航路开辟》,环球网,2013年7月10日,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-07/4114001.html>。

油气^①，印度正与俄石油公司商谈合作开发俄属北极海域资源事宜。法国强调将利用其技术优势参与北极开发。^②

（五）北极理事会在北极事务中的地位和影响力明显提升

北极国家有意打造以北极理事会为核心的区域治理平台。理事会不断加强机制建设、拓展讨论议题，在主导制定区域规则方面迈出实质步伐，正日益向国际组织演变。理事会2013年在挪威特隆姆瑟成立常设秘书处^③，加强了行政和组织支持。理事会制定并积极实施对外沟通战略，明确七大受众群体（北极政策制定者、科学界、媒体、北极居民、非政府组织、企业界、理事会成员与观察员等），通过理事会官网、推特、媒体等平台积极宣传理事会工作，提升其地位、形象和国际影响力，使理事会成为北极事务方面积极、相关和可信的机构。^④此外，理事会不断完善档案建设，逐步建立北极数据库，使有关工作成果能被公众广泛有效利用。^⑤成立18年来，理事会工作成果丰硕，出台的《北极环境保护战略》、《北极海运评估报告》、《北极人类发展报告》、《北极生物多样性评估报告》、《北极油气评估》等报告影响广泛，在相关领域发挥了重要作用。理事会在关于气候变化、北极航运等跨区域问题的研究和讨论，对相关国际组织决策产生了深远影响。

域外国家为维护和拓展北极利益，高度重视理事会的作用，积极申请成为理事会观察员并实质性参与理事会工作，竞相展示其参与北极事务的意愿

^① 《俄石油公司和埃尼公司签署战略合作协议》，新华网，2012年4月26日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-04/26/c_123037493.htm；《美孚获准开采俄北极石油 美媒称其摘获石油界“大奖”》，环球网，2011年8月31日，<http://world.huanqiu.com/roll/2011-08/1963431.html>；《外资和私营石油公司获准参与俄大陆架开发》，俄罗斯新闻网，2012年4月17日，<http://rusnews.cn/xinwentoushi/20120417/43410362.html>。

^② 《法国船级社为LNG的北极安全运输开发新工具》，国际海员服务中心网，2013年9月26日，<http://www.issconline.com/article.php?id=20803>。

^③ Mia Bennett, “Permanent Arctic Council Secretariat Opens in Tromso, Strengthening Norway’s Position in Arctic,” *Foreign Policy Association*, June 5, 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/06/05/permanent-arctic-council-secretariat-opens-in-tromso-strengthening-norways-position-in-arctic>.

^④ The Arctic Council, *Communication Strategy for the Arctic Council*, DMM02, May 15, 2012, Stockholm, Sweden; The Arctic Council, *Arctic Council Secretariat Communications Implementation Plan*, ACSAO-CA02 Yellowknife, March 2014, CHAIR_StrongAC_Doc01_ACS_Comms_Implementation_Plan_AC_SAO_CA02.pdf.

^⑤ The Arctic Council, *Arctic Council Archiving Project Update*, March 2014, Yellowknife, CHAIR_StrongAC_Doc02_Archiving_Project_Update_AC_SAO_CA02.pdf.

和能力，以便密切跟踪北极动态，影响北极秩序发展。

三、我国的北极工作

党的十八大报告明确提出建设海洋强国的目标；其中，维护和拓展极地利益是建设海洋强国的重要内容。我国的北极活动始于 20 世纪 90 年代，起步较晚，发展较快。近年来，相关部门深入参与北极事务，不断维护和拓展我国北极利益，主要开展了以下工作：

（一）深入开展北极科研与考察

一是长期在北极地区开展科学观测，实施了五次北冰洋科学考察，取得了丰硕成果。我国深入开展北极科研，主要围绕北极气候变化及其在全球气候变化中的作用、北冰洋动力过程及其对全球海洋循环的影响以及北极环境过程与生态系统演化等三方面开展北极科研，并在北极高空物理、气候变化、生态、海洋等研究方面取得了一定成绩。

我国于 2004 年 7 月在挪威斯瓦尔巴群岛建立了首个北极科学考察站——黄河站，并分别于 1999 年、2003 年、2008 年、2010 年和 2012 年利用“雪龙号”科考船成功组织了五次北冰洋科学考察^①，考察海区包括楚科奇海、白令海、加拿大海盆以及波弗特海，开展了海洋、冰雪、大气、生物、地质等多学科立体综合观测，获得了大批宝贵的现场数据和样品，应用了一些具有自主知识产权的高新技术产品，建立了部分水域的观测体系，对深刻认识北极环境的快速变化及其对我国气候环境的影响具有重要科学意义。我国在北极环境监测、北极古生态地质、环境地球科学、海冰、积雪变化及其对气候的影响等方面持续开展研究，利用新一代极轨气象卫星“风云三号”，开展北极海冰动态变化监测及极地气候变化研究，并为我国北极科考船提供航线海冰监测报告服务，有效保障了科考及航行安全。

我国积极对外开展北极科研合作。1996 年正式加入北极科学委员会，2005 年举办了北极科学高峰周会议。2004 年与韩国、日本共同发起成立了极地科

^① 《中国第 5 次北极科学考察》，国家海洋局，2012 年，<http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwcbjkkc>。

学亚洲论坛。2007年至2010年实施了“国际极地年”中国极地行动计划,开展了多个北极科研项目。来自美国、加拿大、俄罗斯、芬兰、冰岛、日本、韩国等国的科学家曾参加中国的北极科考。^①

二是大力加强对极地研究的资助力度。《国家海洋事业发展“十二五”规划》^②对极地工作予以重点涉及,明确提出要提高极地科学考察和保障能力。据不完全统计,1986年至2013年,国家自然科学基金委员会共资助极地科学的相关研究项目450余项。尤其是近十年来,我国大力加强对极地科考及能力建设的投入,增加了资助项目和经费。目前,我国已具备了一定的极地科技研究力量,并培育了一支从事极地研究的队伍。

(二) 搭建并巩固双边、多边国际合作平台,促进各领域多层次交流与合作

成功申请成为北极理事会正式观察员并深入参与其工作。我国于2006年提出成为北极理事会观察员申请,在所有申请国中最早提交申请,2007年起作为临时观察员参加理事会活动。由于担心观察员数量过多影响北极国家在理事会的主导权,理事会对接受观察员问题日趋谨慎,设定接受观察员新标准^③、取消临时观察员制度、定期审核现有观察员资格,多年来一直无法就接受观察员事宜做出决定。面对复杂形势,有关部门综合施策,广做工作,最终促成2013年5月理事会部长级会议做出接受中国为正式观察员的决定,确立了我国在北极事务中利益攸关方的地位,为我国深入参与北极事务打开了大门。^④有关部门随后推荐多位专家参加北极动植物保护工作组、北极监测

^① 《中国第二次北极科学考察概况》,国家海洋局,2012年7月10日, http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwcbjkkc/wglcbjkkhg/201211/t20121129_10358.htm。

^② 《国家海洋事业发展“十二五”规划》,国家海洋局,2013年4月11日, http://www.soa.gov.cn/zw/gk/fwjgwywj/shxzfz/201304/t20130411_24765.html。

^③ 接受观察员新标准包括: 1、接受并支持《渥太华宣言》规定的理事会各项目标; 2、承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权; 3、承认包括海洋法在内的法律框架适用于北冰洋; 4、尊重北极地区土著人和其他居民的价值观、利益、文化和传统; 5、显示愿为北极地区土著人工作作贡献的政治意愿和财政能力; 6、显示与理事会工作相关的在北极地区的利益和专业才能; 7、显示支持理事会工作的明确的利益和能力,包括通过与理事会成员国和永久参与方建立伙伴关系,将北极关切提交全球决策机构。See The Arctic Council, “Observers,” <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>。

^④ “New AC Status Guarantees China’s Rights,” *China Daily Europe*, May 16, 2013, http://europe.chinadaily.com.cn/china/2013-05/16/content_16505245.htm。

与评估计划工作组及北极污染物行动计划工作组项目，受到各方好评。

积极推进北极双边政策交流与合作。近年来，我国与所有北极国家均开展了北极事务双边对话或交流，增强了解和互信，促进北极务实合作。2012年4月，我国和冰岛签订北极合作政府间协议。^①这是我首次与北极国家签订此类协议，为推动双边北极务实合作打下了坚实的法律基础。此外，我国与美国、加拿大、俄罗斯、冰岛、德国、法国、韩国等签署的政府间海洋合作协议均包含北极合作内容。我国有关学术机构与芬兰、冰岛、加拿大等国学术机构多次举办北极问题研讨会。

积极举办并参加北极国际会议。我国有关学术机构与北极国家智库间的学术交流不断深化，2013年6月中国极地研究中心与冰岛研究中心成功举办首届中国—北欧北极合作研讨会；^②2013年12月，我国和北欧国家有关北极研究机构成立中国—北欧北极研究中心。^③2013年6月，中国气象科学研究院、中国环境科学研究院、中国极地研究中心、中国海洋大学、国家海洋局下属第一海洋研究所、第二海洋研究所、第三海洋研究所及海洋环境预报中心等八家机构成为北极大学联系会员。^④2013年7月，内蒙古根河市敖乡成功举办第五届世界驯鹿养殖者代表大会，有效促进我国驯鹿养殖者与北极土著人组织的交流与合作，显示了我国为北极土著人权益作贡献的意愿和能力。^⑤近年来，我国参加了北极理事会、北极圈论坛大会、北极前沿会议、北极峰会、北极问题全球议程理事会会议、北极论坛会议、国际北极科学委员会执委会会议、北极科学高峰周会议、新奥尔松科学管理委员会会议、北

^① 《中国冰岛签北极合作框架协议 携手开发北极资源》，载《东方早报》2012年4月22日，<http://finance.qq.com/a/20120422/000285.htm>。

^② 《第一届中国——北欧北极研究合作研讨会在沪举行》，中国日报网，2013年6月5日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-06-05/content_9238872.html。

^③ 《中国—北欧北极研究中心正式成立》，中国极地研究中心，2013年12月11日，<http://www.pric.gov.cn/detail/News.aspx?id=1242bf35-ca6b-426b-9226-50dfaf33d971>。

^④ 北极大学是由从事北极研究的大学和研究机构组成的合作网络，致力于北极研究与教育、促进北极土著人能力建设及可持续发展，现有130余个会员，分为完全会员（来自北极国家）和联系会员（来自非北极国家）。完全会员可领导北极大学的研究项目，联系会员只能参加有关研究项目。See *UArctic*, <http://www.uarctic.org>; “Members List,” *UArctic*, <http://www.uarctic.org/memberslist.aspx?m=589>。

^⑤ 《第五届世界驯鹿养殖者代表大会今天在根河市敖乡召开》，载《内蒙古日报》2013年7月25日，<http://www.nmr.com.cn/2013/0725/175490.shtml>。

极航运研讨会等重要涉北极会议，积极宣介我国的北极政策，促进北极合作。

（三）积极参与北极航运规则制定，开展北极通航研究及试航

我国积极用好我海运大国和国际海事组织（IMO）A类理事国地位，深入参加IMO《极地水域船舶强制性规则》的制订工作，密切跟踪北极理事会北极海运评估项目及北极通航筹备工作进展情况。我国船级社与有关国家船级社就极地航行船舶技术与破冰船技术规范等多次进行技术交流。交通运输部及有关学术机构对北极航线开发利用、海运评估等问题进行了认真研究。

2012年夏季，“雪龙号”科考船在第五次北极科学考察期间首次穿行东北航道。2013年夏季，中远集团所属中远航运的“永盛轮”成功穿行东北航道抵达鹿特丹，实现中国商船首航北极航道^①，这对了解北极航道情况、提升我航运产业链、提高我航运公司竞争力具有积极意义。

（四）谨慎有序推进北极开发利用

目前，外界对中国参与北极开发利用的关注度远远超出中方的实际参与度。^②中国尚未开展关于北极资源勘探开发的系统研究。实践中，不少北极国家欢迎中国企业去北极开发、投资，但考虑到北极特殊的自然地理环境、气候条件和有关基础设施，中国企业对在严寒的北极从事相关开发活动非常谨慎。^③目前有个别中国企业通过与外国公司合作的方式参与有关勘探开发项目，也有企业正在探询相关合作的可能性。2009年，江西中润矿业有限公司与英国北欧矿业公司签订协议，合作在格陵兰开采铜矿。^④这是我国企业在北极进行资源开发为数不多的项目之一。

（五）内部不断加强协调，完善北极工作机制

北极工作涉及外交、海洋、交通、科技、气象、能源等多方面，是一项系统工程，需要各部门形成合力。2011年涉北极事务相关部门成立了一个松

^① 《中远集团永盛轮成功首航北极东北航道新闻发布会召开》，中远集团，2013年9月18日，http://www.cosco.com/art/2013/9/18/art_40_40672.html。

^② Linda Jakobson and Jingchao Peng, “China’s Arctic Aspirations,” *SIPRI Policy Paper*, No. 34, November 2012, <http://www.asiaportal.info/thinkchina/link/policy-paper-chinas-arctic-aspirations>.

^③ Gang Chen, “China’s Emerging Arctic Strategy,” *The Polar Journal*, Vol. 2, No.2, 2012, pp. 361, 358.

^④ Pu Jun, “Greenland Lures China’s Miners with Cold Gold,” *Caixin Online*, July 12, 2011, <http://english.caixin.com/2011-12-07/100335609.html>.

散的协调机制，主要任务是通报情况，评估北极形势。协调机制成立以来，在协调各部门工作，促进信息共享方面发挥了积极作用。

四、对新形势下我国参与北极事务的思考

我国参与北极事务需要准确把握北极形势动向、利益格局、法律秩序以及我国的身份定位，顺应新形势，采用机遇、化解挑战，进一步做好我国的北极工作。

（一）客观理性认识我国参与北极事务的机遇和挑战

北极现行治理结构和法律框架为我国参与北极事务提供了很好的机遇，也为我维护北极权益提供了基本依据和制度空间。我国成为北极理事会正式观察员，越来越多的国家承认我国为“北极利益攸关方”，希望借重我国的资金、技术和人力开发利用北极，对我国参与北极事务的态度趋于开放、积极，主动提出北极科研、航运、能源方面的合作建议，并期待中国在北极事务方面作出更多贡献^①。北极治理的开放性和全球化增强，北极国家承认航运大国在北极海域的航运利益，以及对气候变化相关研究的科研利益，不反对由多边机制讨论北极航运和气候变化等跨区域问题，为我国等非北极国家参与相关决策提供了平台。作为《联合国海洋法公约》和《斯约》缔约国，我国有权在北极相关海域航行、科研和从事资源勘探开发活动，并在斯匹次卑尔根群岛区域享有自由进出、平等从事海洋、工业、采矿和商业活动的权利。

与此同时，我国参与北极事务也面临挑战和掣肘，主要表现在：第一，作为正在崛起中的域外大国，我国在北极的活动备受关注，随着我国影响力和极地活动能力的加强，外界对我国参与北极事务心怀疑虑，担心我国挑战北极国家主导权，甚至怀疑我要“掠夺”北极资源、破坏北极环境、对北极有军事企图等，“北极中国威胁论”不时泛起。^②而我国内一些专家、学者

^① Johanna Vagadal Joensen, *A New Chinese Arctic Policy? –An Analysis of China's Policies towards the Arctic in the Post-Cold War Period*, Aarhus University Student Thesis, 2013, p. 5.

^② Isabella Mroczkowski, “China's Arctic Powerplay,” *The Diplomat*, February 15, 2012, <http://thediplomat.com/2012/02/chinas-arctic-powerplay>; Kit Dawnay, “China's Ambitions in the Arctic,” *The Arctic*, March 19, 2013, <http://www.currentintelligence.net/analysis/2013/3/19/chinas-ambitions-in-the-arctic.html>; 《中国“北极”梦想 被误读为巨龙对北极的野心》，载

和官员发表关于“我国在北极有主权权利”、“北极属于全人类”、“北极是人类共同继承财产”等错误观点和表述，加重了北极国家的误解和担忧。^①第二，北极自然条件恶劣、生态环境脆弱、环保标准高、基础设施和后勤保障不完善，当地土著人组织对参与开发者有较高期待^②，开发利用前期投入和风险较大，这些对我国开展极地活动的人员、设备、技术和保障均提出较高要求。第三，我国内部准备工作不足，突出表现为：我国尚无北极战略或系统的北极政策，不利于协调推进各领域的北极工作；我国内对北极治理、北极开发利用等政策、法律及技术层面的研究和准备工作较为初步，缺乏战略性、全局性和系统性；我国成为北极理事会正式观察员后，在人员和经费等方面的投入和保障还不能满足需要，对我国深入参与北极事务造成掣肘。

（二）准确把握“近北极国家”定位，做到“三个坚持”

中国是北半球国家，最北部位位于北纬 53 度 31 分，与俄罗斯接壤，属于北极地区外围又靠近北极区域的国家，在地缘政治上与北极密切相关。北极地区的自然变化和经济开发对我国的气候、生态环境、农业生产和经济社会发展具有重要影响。我国有关部门和学者准确把握上述情况，首创我国是“近北极国家”的身份定位^③，既充分反映我国较其他非北极国家与北极联系更为密切，又巧妙显示我国与北极国家的区别，表明我国与北极地区特殊的地缘关系，减少外方对我国参与北极事务的疑虑。^④

在此身份定位基础上，我国处理北极事务宜把握以下三点：第一，坚持尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权。北极地区的地缘政治格局决定了北极国家以及由北极国家建立的国际组织在北极事务中的独特优势地位。北极事务的基本面是北极地区基本上位于北极国家管辖范围之内，与北极国家保持并发展良好的合作关系是非北极国家参与北极事务的必然选择。处理北

《环球时报》，2012年12月12日，<http://mil.huanqiu.com/paper/2012-12/3372436.html>。

^① Gordon G. Chang, “An Admiral Stakes a Territorial Claim—And It Looks Like There’s More to Come,” *The Diplomat*, March 9, 2010, <http://thediplomat.com/2010/03/chinas-arctic-play>.

^② Lotta Numminen, “Cool Hunting: Mapping Arctic Stakeholders,” *The Arctic*, April 1, 2013, <http://www.currentintelligence.net/analysis/2013/4/1/cool-hunting-mapping-arctic-stakeholders.html>.

^③ 转引自陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社 2010 年版，第 338-339 页。

^④ Jakobson and Peng, “China’s Arctic Aspirations”.

极问题，应从我国和平发展的基本外交政策出发，尊重北极国家的主权、主权利和管辖权，逐步消除外界对我国参与北极事务的疑虑。

第二，坚持以《联合国海洋法公约》等国际法为基础处理北极问题，完善非北极国家可以充分参与的合作机制，用好多边平台中的话语权和决策权，协同北极国家研究、解决气候变化、航运等跨区域问题，为北极可持续发展作出贡献。

第三，坚持推动关于北极科研、环保、航运、可持续发展等领域的国际合作，实现互利共赢。倡导北极国家和非北极国家建立互尊、互信、互助、互利的合作伙伴关系，以承认和尊重彼此权利为合作的法律基础，以相互理解和信任为合作的政治保障，以共同研究和解决跨区域问题为合作的主要方向，以北极的和平、稳定和可持续发展为合作的共同目标^①。

（三）适时制订全面系统的北极政策，做好北极公共外交

进一步研究和完善我国北极政策，适时出台我国的北极政策白皮书，对内可为涉北极工作提供正确指引，对各相关单位统筹协调开展北极事务具有重要意义，对外有助于增加我国的政策透明度，妥善向国际社会澄清立场、增信释疑。针对“中国北极威胁论”，加大正面宣传，理性客观地传递“中国北极声音”，强调我国在北极科研及环保等领域所作贡献，引导国际社会对我国的北极政策认识从“利益导向”转为“贡献导向”，为我国深入参与北极事务营造有利的国际舆论环境。

（四）继续搭建和巩固双边、多边国际合作平台，夯实我国参与北极事务的国际基础

我国宜构建好北极合作网络，继续增进和加强与北极国家的交流合作，深化与相关国家的政策交流及科研、航运和资源利用等方面的务实合作。重视北极事务中的土著人因素，充分了解、尊重土著人组织在环保、土地、经济利益分配等方面的诉求，加强与其沟通合作，促进北极人民的福祉和北极地区的可持续发展。用好正式观察员地位，借助北极理事会这一平台密切跟踪北极动态，积极支持我国专家深入参与有关理事会工作，在各方普遍关注

^① Liu Zhenmin, Assistant Foreign Minister, “China’s View on Arctic Cooperation,” Speech at the “High North Study Tour “in Norway, July 30, 2010, [Http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/tyfls/tfsxw/t812046.htm](http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/tyfls/tfsxw/t812046.htm).

的黑碳和甲烷排放、北极候鸟保护等环保议题上作出贡献，提升我国对气候变化、环境、航运、土著人权益等北极事务的参与和贡献，增强我在北极事务中的影响力。

（五）稳妥参与北极开发利用

抓住北极开发利用战略准备期的契机，协调推进相关北极政策和必要准备工作研究。密切跟踪筹建北极经济理事会等发展动向。加强与国内航运、能源等企业的沟通，了解相关需求并提供政策指导，引导企业树立环保和社会责任意识，以负责任的态度可持续地开发利用北极。

结 语

新时期下，北极的战略地位上升，北极理事会等多边治理机制的作用和影响力日益增强，各方对北极事务的重视程度和投入不断加大，北极开发利用成为各方关注焦点。北极和平发展仍是主流，各方合作的广度和深度日益拓展，但深层次矛盾也暗流涌动。

北极形势新动向对我国的北极工作提出了新要求。我国的北极工作取得了一定成绩，但在重视程度、投入力度和体制保障等方面仍不尽人意。我宜继续深化对北极的认识和了解，把握我国是“近北极国家”和北极利益攸关方的身份定位，处理北极事务时把握好“三个坚持”，用好北极理事会正式观察员地位，深入参与北极合作，不断提升北极科研水平，适时制订全面系统的北极政策，稳妥参与北极开发利用，为北极的和平、稳定和可持续发展作出贡献。

[收稿日期：2014-06-25]

[修回日期：2014-07-01]

[责任编辑：张 春]