

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.3.001

杨剑 “《中国的北极政策》解读”,《太平洋学报》2018 年第 3 期,第 1-11 页。

YANG Jian, “An Interpretation of China’s Arctic Policy”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.3, 2018, pp.1-11.

# 《中国的北极政策》解读

杨 剑<sup>1</sup>

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 通过北极政策的发表, 中国政府表明了积极参与北极治理、共同应对全球性挑战的立场、政策和责任。它体现了“人类命运共同体”的治理理念。中国的北极政策目标和基本原则主要源自中国外交的基本理念、对世界发展趋势的判断、对身份的认定以及对北极事务主要矛盾的认识。作为地缘上的“近北极国家”, 中国是北极事务的重要利益攸关方。外交、经济、技术和市场容量的优势, 有助于中国在维护北极地区安全、绿色利用北极资源、平衡北极域内外国家利益等方面发挥积极作用。

关键词: 北极; 政策; 中国; 治理

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)03-0001-11

2018 年 1 月 26 日, 中国政府发表了《中国的北极政策》白皮书(以下简称白皮书)。通过白皮书的发表, 中国政府向世界表明了积极参与北极治理、共同应对全球性挑战的立场、政策和责任。这份政策文件的发表将有助于增进中国与北极国家以及北极事务的其他利益攸关方的相互理解, 也有助于中国民众, 特别是中国年轻一代了解北极变化的状况, 提升中国民众和企业保护地球家园的意识。同时, 作为一份阐明中国政府涉北极事务立场、目标和原则的文件, 它能总体反映中国参与北极事务依循的准则和路径, 将有效协调和指导中国不同政府部门、不同机构以及不同行业在北极的行动。本文通过分析白皮书发表的时机, 以及解读中国参与北极事务的身份定位和基本原则, 揭示了

中国政府参与北极事务和贡献北极治理的重点方向, 同时分析了中国通过国际合作共建“冰上丝绸之路”的发展思路。

## 一、中国北极政策发表的时机

### 1.1 体现中共十九大关于“人类命运共同体”的治理理念

参与全球治理、应对全球性挑战, 这是一个热爱和平的负责任大国的国际义务。中国共产党第十九次全国代表大会 2017 年在北京举行。习近平代表中央委员会作了政治报告, 在报告中提出了以“人类命运共同体”为核心价值的全球治理思想, 反映了中国坚持环境友好, 合作应

收稿日期: 2018-02-09; 修订日期: 2018-02-23。

基金项目: 本文得到国家海洋局极地考察办公室政策研究课题的支持。

作者简介: 杨剑(1962—), 男, 安徽广德人, 上海国际问题研究院副院长, 中国北欧北极研究中心副主任, 研究员, 主要研究方向: 国际政治经济学, 全球治理, 极地和网络问题。

对气候变化,保护好人类赖以生存的地球家园的治理主张。<sup>①</sup> 北极地区是全球气候变化的晴雨表,资源丰富、气候极端且环境脆弱,是国际合作应对全球性挑战的重点地区。中共十九大关于尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念以及以“人类命运共同体”为核心的全球治理思想在《中国的北极政策》白皮书中得到了充分的反映和落实。

白皮书出台的时间正好是习近平主席在联合国日内瓦总部演讲发表一周年之时。2017年1月,习近平主席在题为“共同构建人类命运共同体”的演讲中指出,地球是人类唯一赖以生存的家园,珍爱和呵护地球是人类唯一选择。<sup>②</sup> 他提出要以“人类命运共同体”为引导,把深海、极地、外空、互联网等领域打造成各方合作的新疆域,并提出了新疆域治理的“和平、主权、普惠、共治”四原则。习近平主席还呼吁各方要共同推动《巴黎协定》实施,不能让这一成果付诸东流;承诺中国将继续采取行动应对气候变化,百分之百承担自己的义务。

## 1.2 中国关于北极事务的经验积累和知识准备基本完成

经验积累和知识准备是中国参与北极治理的一个必要前提。虽然中国早在1925年就参加了《斯匹次卑尔根群岛条约》,但真正参与北极事务和北极科学考察还是在改革开放之后。北极气温上升的速度是全球平均升温速度的两倍。极地和海洋的变化对人类的生存环境构成挑战。人类关于北极“人类与自然”系统变化的知识积累和规律认识还十分有限,还不足以支撑可持续的北极治理。截止2017年底,中国在北极地区已经开展了8次科学考察和14个年度的黄河站站基科学考察,围绕气候变化与环境保护,开展了冰雪、水文、气象、海冰、生物、生态、地球物理等多领域研究。中国科学家已经成为“从知识到行动”北极全球科学合作的主力军,为北极治理的知识积累和制度完善作出了中国贡献。

2013年,中国成为北极理事会的正式观察

员。中国与俄罗斯、加拿大、美国和北欧国家开展了多领域的北极事务对话,并积极参与重要的北极国际论坛,如北极圈论坛、北极前沿大会、北极一对话区域、北极问题科技部长会议等,设立了中国—北欧北极研究中心这样的国际北极研究合作平台,加强了信息沟通和政策协调。中国代表团在国际海事组织、全球气候谈判等国际平台保持与各方的沟通,掌握了北极问题发展的信息,了解了北极治理之需。

在经济活动方面中国企业也开始积累经验。中国中远集团所属“永盛轮”2013年首次穿越北极东北航道,2015年又完成了世界上首个“再航北极、双向通行”的任务。2017年,中远集团海运特运公司的5艘船舶全部顺利通过北极东北航道。这标志着中国航运公司北极项目化基本完成,东北航道常态化运营初具规模。中国航运公司对“冰上丝绸之路”的探索实践,拓展了“一带一路”建设的内涵,对带动北极经济圈的形成功能繁荣亚欧贸易,起到了十分积极的促进作用。<sup>③</sup> 2017年底,由中国参股投资并参与建设的北极亚马尔液化天然气项目第一条生产线已经投入使用。<sup>④</sup> 中国企业为资源开发和航运利用领域的人员培训和经验积累作了认真的准备。

## 1.3 北极国家期待中国以经济和科技能力贡献北极治理

中国是全球第二大经济体,拥有基础设施建设能力和重要的开发性技术,北极科研能力也举足轻重,是全球治理的重要角色。从2017年年初开始,习近平主席先后与俄罗斯、丹麦、芬兰、美国、挪威、加拿大领导人会面,就国际重

<sup>①</sup> 习近平“在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,人民出版社2017年版,第57、59页。

<sup>②</sup> 习近平“共同构建人类命运共同体”,《人民日报》,2017年1月20日,第2版。

<sup>③</sup> “中远海运特运5艘船全部通过北极东北航道”,国际船舶网,2017年9月22日,http://www.eworldship.com/html/2017/ShipOwner\_0922/132131.html。

<sup>④</sup> “俄总统普京:亚马尔天然气项目助推中俄合作”,人民网,2017年12月9日,http://world.people.com.cn/n1/2017/1209/c1002-29696294.html。

大问题和双边关系进行交流,北极合作也是其中重要的内容。习近平在会见俄罗斯总理梅德韦杰夫(Dmitri Anatolyevich Medvedev)时指出:要做好“一带一路”建设同欧亚经济联盟对接,努力推动滨海国际运输走廊等项目落地,共同开展北极航道开发和利用合作,打造“冰上丝绸之路”。<sup>①</sup>2017年,习近平主席还访问了北极理事会轮值主席国芬兰,双方领导人一致同意推动落实2030年联合国可持续发展议程,推动北极合作。挪威也积极响应中方提出的“一带一路”倡议,它是亚洲基础设施投资银行创始成员国。习近平在会见挪威首相时强调指出,双方可以在“一带一路”框架内开展合作,共同促进欧亚大陆互联互通和共同发展。中挪双方愿意深化在北极科研、资源开发、地区环境保护等领域的合作,维护并促进北极地区的稳定和可持续发展。<sup>②</sup>

北极国家也十分重视同中国的合作。在接受记者采访时,芬兰议长玛丽亚·洛赫拉(Maria Lohela)、挪威议长乌勒米克·托马森(Olemic Thommessen)、冰岛议长斯泰因格里姆尔·西格富松(Steingrímur Sigfússon)表示,北极地区的生态环境非常脆弱,需要可持续发展,欢迎中国参与到北极的科学观测、北极地区生态环境保护等领域的研究中来。未来,北极地区有待开发,比如北极航道建设和水下数据光缆的建设。中国与北极国家的合作不仅对北极国家很重要,对于应对气候变化也至关重要。<sup>③</sup>

#### 1.4 西方舆论关于中国参与北极事务出现了一些杂音

我国极地事业是一个在国际互动中发展的事业,其过程将伴随着来自外部的压力和疑虑。近些年,随着我国极地事业的拓展,西方媒体中关于“中国威胁论”“环境破坏论”“资源的饥渴者”等曲解中国极地活动的报道频频出现。其中既有出于战略考量而有意为之者,也有因相互交流不够或对中国参与极地事务意图不明引起的误解和疑虑。因此,宣示我国北极政策,增信释疑,构建和谐的极地活动国际环境是一项紧迫的工作。

## 二、关于中国参与北极事务的身份定位和基本原则

北极国家和其他北极利益攸关方对中国参与北极事务既有期待又有担心。他们对中国参与北极事务的身份定位十分看重,这关乎中国在北极事务中的态度和利益诉求。《中国的北极政策》白皮书认为,中国是北极事务的重要利益攸关方,在地缘上是“近北极国家”。这一定位是客观准确的。

### 2.1 “近北极国家”的定位

首先,关于自身的近北极国家身份定位,确定本国属于非北极国家的范畴,除了根据相关国际法拥有的合法权益外,并不单独拥有在北极的土地和主权。这是一个基本定位。其次,近北极国家身份表达了地缘上的接近性。中国是一个土地广阔的北半球大国,其气候变化受北极气候系统影响很大。北极地区的自然环境系统与中国生态系统的运转紧密关联,关系到中国生态系统的稳定和农业生产安全。从学术研究来说,近北极国家的定位最先由陆俊元教授提出。<sup>④</sup>中国与最大的北极国家俄罗斯是邻国。流入北冰洋的鄂毕河主要发端地在中国新疆境内。中国的海岸线与北极海岸线整体相连,也是北极候鸟的迁徙路线。在气候系统和生态系统等方面,中国与北极地区交互影响。中国从地缘政治,地缘经济和地缘环境方面讲都与北极相关度很高。

根据学者研究,近北极国家的标准有三个:

<sup>①</sup> “习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫”,中国网,2017年11月3日, [http://www.china.com.cn/news/world/2017-11/03/content\\_41840180.htm](http://www.china.com.cn/news/world/2017-11/03/content_41840180.htm)。

<sup>②</sup> “习近平会见挪威首相索尔贝格”,新华网,2017年4月10日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/10/c\\_1120783405.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/10/c_1120783405.htm)。

<sup>③</sup> “芬兰冰岛挪威三国议长:期待与中国在北极合作”,环球网,2018年1月11日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-01/11515502.html>。

<sup>④</sup> 陆俊元著《北极地缘政治与中国应对》,时事出版社,2001年版,第338-340页。

一是地理距离,二是交通联系,三是相互影响。<sup>①</sup>按照这个标准,中国、日本、韩国、英国、荷兰和德国等都应属于近北极国家的范畴。从国际比较来看,中国并不是唯一将自己定义为“近北极国家”的域外国家。英国在几年前就在国家正式文件中使用了“近北极国家”一词来确立自己在北极事务上的基本身份定位。<sup>②</sup>英国政府在其向议会的报告“应对变化的北极”中就明确定位“近北极国家”(UK as a near-Arctic state),并解释道“英国是北方国家,尽管没有跨越北极圈,但却是北极的近邻。英国是许多涉北极国际组织的重要组成部分,并且举办过一系列科学、学术、法律、金融、商贸专家会议来解决极地问题。”<sup>③</sup>

## 2.2 “利益攸关方”的定位

中国政府的白皮书称,“中国是北极事务的重要利益攸关方”。<sup>④</sup>利益攸关是同一国与北极的地缘相邻性以及利益相关性紧密联系的。北极的自然状况及其变化对中国的气候系统和生态环境有着直接的关联,进而影响到中国在农业、林业、渔业、海洋等领域的经济利益。同时,中国与北极的跨区域和全球性问题息息相关,特别是北极的气候变化、环境、科研、航道利用、资源勘探等问题,关系到包括中国在内的北极域外国家的共同利益。北极的气候环境、经济开发和技术进步通过自然系统以及社会经济系统与世界其他地区紧密相连。为此,域外国家和其他行为体在北极都有自己的利益关切,如欧盟就明确指出,“欧盟在北极地区发挥关键性作用方面具有战略利益。”<sup>⑤</sup>岛国马尔代夫虽然远离北极,但气候变化可能导致极地冰盖的融化致使海平面上升,导致整个国家有灭顶之灾的可能,它也多次在北极治理国际论坛上表达自己的关切。

中国在北极事务中既是利益攸关方,同时也是权益攸关方和责任攸关方。从政治上讲,中国是联合国安理会常任理事国,肩负着共同维护北极和平与安全的重要使命。从经济上讲,中国是世界贸易大国和能源消费大国,北极

的航道和资源开发利用可能对中国的能源战略和经济发展产生巨大影响。从国际法的权益方面讲,中国在北冰洋公海、国际海底区域等海域和特定区域享有《联合国海洋法公约》《斯匹次卑尔根群岛条约》等国际条约和一般国际法所规定的开展相应活动的自由或权利。从为北极治理和经济开发提供公共产品的角度讲,中国的资金、技术、市场、知识和经验可以发挥重要作用。中国作为一个新兴经济大国,一个重要的利益攸关方,应当与北极国家和其他相关国家一起开展合作,进一步认识北极、保护北极,并为实现北极的可持续发展而努力。

## 2.3 从身份定位到处事原则定位

白皮书提出了中国参与北极事务的“尊重、合作、共赢、可持续”原则。中国将尊重视作中国参与北极事务的基础,将合作视作参与北极事务的途径,将共赢作为参与北极事务的价值追求,并将可持续作为参与北极事务的目标。身份定位确定之后,参与北极事务的基本原则定位就比较清晰了。这些原则主要源自中国外交的基本理念、中国对世界发展趋势的判断、中国对身份的认定以及对北极事务主要矛盾的认识。中国奉行的是独立自主的和平外交政策,遵循和平共处五项原则;对当今世界的主要判断包括:世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化的发展趋势,全球治

<sup>①</sup> 陆俊元、张侠著《中国北极权益与政策研究》,时事出版社2016年版,第379页。

<sup>②</sup> Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, *Government Response to the House of Lords Select Committee Report HL 118 of Session 2014-15: Responding to a Changing Arctic*, Jul. 2015, [http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/arctic/50434\\_Cm%209093\\_accessible.pdf](http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/arctic/50434_Cm%209093_accessible.pdf).

<sup>③</sup> Select Committee on the Arctic, “Chapter 6: The UK and the Arctic”, *Report of Session 2014-15: Responding to a Changing Arctic*, Jul. 16, 2015, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/lds-elect/ldarctic/118/11809.html>.

<sup>④</sup> 国务院新闻办公室《中国的北极政策》,人民出版社,2018年版。

<sup>⑤</sup> European Commission, *An Integrated European Union Policy for the Arctic*, Brussels, Apr. 27, 2016, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic\\_region/docs/160427\\_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf).

理体系和国际秩序变革加速推进的趋势,各国相互联系和依存度日益加深的趋势,气候变化等人类面临的共同挑战日益严峻的趋势。<sup>①</sup>在北极事务中存在着治理机制相对滞后的问题、资源的开发利用与北极环境保护之间的问题,以及北极国家利益与人类共同利益之间的关系问题,需要相关国家通力合作,实现北极的有效治理。

白皮书的一个重要的功能就是明确政策,增信释疑。针对一些外国评论说中国不安于北极现有秩序的言论,白皮书做了原则性的回应。一是通篇一以贯之地强调了依循相关国际法开展北极活动;二是在北极事务中体现“结伴不结盟”的原则,强调与所有北极国家和重要的利益攸关方开展有益的对话,促进北极地区的稳定及国际合作;三是尊重北极理事会等北极治理主要机制的角色和作用。<sup>②</sup>在白皮书发布会的现场,发言人也形象地表明中国在北极事务中“不缺位也不越位”的立场。<sup>③</sup>针对中国在北极的经济活动对环境构成压力的担心,白皮书强调了极地活动的“可持续性原则”,强调了北极活动遵循《联合国海洋法公约》以及国际海事组织的相关规则,也强调了遵循北极国家关于环境保护的国内法规。与此同时,中国政府还承诺要通过国内协调,要求所有参加北极活动的中国法人和公民遵守相关法律并保护环境。针对“中国大肆获取北极资源”的言论,白皮书在阐述中国政府参与开发利用北极资源的政策时体现了严格依法利用、绿色使用、合作利用,并且遵循商业规则的思路。中国政府与很多国家政府一样,都认为北极资源的利用需要以保护环境为前提。北极的航道、油气、渔业等资源是世界经济发展的一个组成部分。中国在北极资源利用方面主要有两类情况,第一类是以市场与相关北极国家的资源产品相联系,在世界贸易框架和规则之下开展双边贸易,比如美国等北极国家的油气产品进口到中国,<sup>④</sup>又如冰岛、丹麦、挪威的北冰洋水产品进入中国市场等。双边贸易一方面丰富了中国的市场供应,同时也促进了北极地区当地的经济发展和居民就

业。第二类是中国以参股方和投资方的身份在相关国家的北极地区开展经济活动。如中国作为投资方之一参与了俄罗斯亚马尔液化天然气项目,又如中国接手投资格陵兰矿业项目。首先这些项目都经过所在国政府的环境评估,而且很多项目的市场目标国除了中国以外还有欧洲、日本、韩国等。白皮书还特别强调国际合作,共同探索风能等清洁能源的利用,实现全球的低碳发展。

作为一个地理上靠近北极的非北极国家,中国尊重涉北极的国际法律框架和主要治理体系,尊重北极国家在北极的主权和主权权利,尊重北极土著人的关切,同时也希望北极国家能尊重非北极国家依照国际法享有的在北极开展活动的各项权利和自由,尊重国际社会在北极的整体利益。中国政府确认将通过平等互利的国际合作,共同认识北极、发展北极、保护北极,承担国际责任,实现互利共赢。白皮书体现了中国政府在处理北极事务时,协调统一北极国家对中国的期待、其他非北极国家对中国的期待和我国的政策目标,推动共同应对气候变化等全球性挑战,提高北极治理的针对性和有效性,与国际社会一起寻找发展利益的交汇点、创造利益的共享面。

<sup>①</sup> 习近平“在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社,2017年版,第58页。

<sup>②</sup> 国务院新闻办公室《中国的北极政策》,人民出版社,2018年版。

<sup>③</sup> 外交部副部长孔铉佑在2018年1月26日新闻发布会上说,“不越位”指中国作为非北极国家,不会介入完全属于北极国家之间以及北极区域内部的事务,将依据国际法参与北极事务;“不缺位”指中国将在北极跨区域和全球性问题上积极发挥建设性作用。

<sup>④</sup> 2017年11月9日,在美国总统特朗普访华期间,阿拉斯加州政府、阿拉斯加州天然气开发公司(AGDC)、中国石化、中投公司与中国银行签署一项协议,以促进阿拉斯加州的液化天然气开发。这项协议将涉及最多430亿美元的投资,建设期间将在美国创造最多1.2万个工作岗位,使美国与亚洲之间的年度贸易逆差减少100亿美元。详见“中美签订2535亿美元创纪录大单 能源项目超千亿美元”,新浪网,2017年11月10日,http://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-10/doc-ifynsait6850227.shtml。

### 三、白皮书对北极治理三大矛盾的处理

北极之所以在过去数十年内又重新回到国际社会的视野之中,是因为气候变化。在全球气候快速变化的背景下,冰川融化、物种濒危、海水酸化、大气洋流异动,使全球各国处于一个自然灾害频发、发展受限的时期。围绕北极的全球治理存在着三大矛盾:一是人类对北极资源的开发利用与北极环境保护之间的矛盾;二是人类活动在北极的增加和治理机制相对滞后的矛盾;三是北极国家利益与人类共同利益之间的矛盾。从《中国的北极政策》白皮书可以看出,中国政府在妥善处理这三大矛盾方面是积极作为的。中国政府将自己的北极政策目标确定为“认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极,维护各国和国际社会在北极的共同利益,推动北极的可持续发展。”<sup>①</sup>

#### 3.1 资源开发与环境和生态保护之间的矛盾

北极地区蕴藏着丰富的油气资源和其他资源,气候变暖使得这些资源的开采条件大为改善。北极航道开通将促进环北极经济圈的整体增长,全球贸易和航运格局将发生重大改变。北极融冰使航道开发和离岸油气开采前景日益明朗。北极资源的开发和航道利用将给世界经济带来机会,但伴随着气候变暖和人类活动在北极的增加,脆弱的北极生态环境也面临着巨大挑战,冰川退缩,冻土融化,海冰面积变小。这些变化所引发的反馈机制降低了北极海面的太阳光反射率,改变了地球气候系统的变化轨迹。人类活动所带来的船舶漏油事故、施工废弃物的排放都会给海洋和冻土环境带来难以修复的破坏,甚至威胁到北极动物的生存。

作为北极事务的建设者和贡献者,中国政府在白皮书中,明确了自己在北极环境和生态保护方面的责任和义务。围绕保护北极,白皮书在中国的北极政策基本目标部分写道,保护北极就是要积极应对北极气候变化,保护北极独特的自然环境和生态系统,不断提升北极自

身的气候、环境和生态适应力。<sup>②</sup>要在北极推动环境保护、资源开发利用和人类活动的可持续发展。实现人与自然和谐共存,实现生态环境保护与经济社会发展的有机协调,实现当代人利益与后代人利益的代际公平。在海洋保护方面,中国支持北冰洋沿岸国依照国际条约减少北极海域陆源污染物的努力,切实遵守《极地水域船舶航行安全规则》,与各国一道加强对船舶排放、海洋倾废、大气污染等各类海洋环境污染源的管控,切实保护北极海洋环境。在生物多样性方面,中国政府承诺,开展全球变化与人类活动对北极生态系统影响的科学评估,加强对北极候鸟及其栖息地的保护,提升北极生态系统的适应能力和自我恢复能力,推进在北极物种保护方面的国际合作。在北极渔业问题上,中国坚持科学养护、合理利用的立场,主张各国依法享有在北冰洋公海从事渔业资源研究和开发利用活动的权利,同时承担养护渔业资源和保护生态系统的义务,支持基于《联合国海洋法公约》建立北冰洋公海渔业管理组织或出台有关制度安排。

#### 3.2 人类活动增加与北极治理机制相对滞后的矛盾

随着北极气温加速升高,海冰的快速融化,商业航运、油气开发、矿产开采、水产捕捞和极地旅游等人类活动逐渐增多。参与北极活动的行为体也日趋多元,政府、国际组织、企业、科学家、旅行者都参与到北极的各类活动之中。现行的北极治理机制未能与人类活动增加的新趋势同步发展,显示出严重的滞后性。在白皮书中,中国主张构建和完善北极治理机制,坚持维护以《联合国宪章》和《联合国海洋法公约》为核心的现行北极国际治理体系,努力在北极国际规则的制定、解释、适用和发展中发挥建设性作用,维护各国和国际社会的共同利益。

中国政府除了鼓励中国科学界在认知北

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室《中国的北极政策》,人民出版社,2018年版。

<sup>②</sup> 同①。

极、为北极治理做出知识贡献的同时,也在全球层面、区域层面、多边和双边层面为北极治理机制的完善做出制度贡献。在全球层面,中国积极参与全球环境、气候变化、国际海事、公海渔业管理等领域规则制定。中国不断加强与各国和国际组织的环保合作,推动发达国家履行在《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》中作出的承诺,为发展中国家应对气候变化提供支持。中国建设性地参与国际海事组织事务,参与《极地水域船舶航行安全规则》的制订过程,参与修改完善关于保障海上航行安全、防止船舶对海洋环境造成污染等各项国际制度。中国积极参与北冰洋公海渔业管理问题相关谈判,与相关国家一起研究制定有法律拘束力的国际协定来管理北冰洋公海渔业资源。在区域层面,中国高度重视北极理事会在北极事务中所扮演的主要平台的作用,作为一个观察员国全力支持北极理事会的工作。中国支持并积极参与北极科技部长会议,协调全球北极科技资源共同应对气候变化等全球性挑战。在多边和双边层面,中国积极开展在气候变化、科考、环保、生态、资源开发等领域的信息沟通和政策协调,促进北极治理机制在双边方面的落实。鼓励中国的科研机构和智库与外国同行开展学术交流,为北极治理机制的变迁和完善提供智力支撑。在参与各层级的北极治理活动时,中国政府也明确将切实加强中国北极对外政策和事务的统筹协调,通过国内立法和监督管理,对中国公民和法人的北极活动进行规范和监督。

### 3.3 北极国家利益与人类共同利益之间的矛盾

总体上讲,北极国家利益与人类共同利益是一致的,但不一致的情况也存在。一类是一些北极国家试图扩大其在北冰洋的海洋权益与北极公海区域人类共有财产保有之间的矛盾。另一类是关于北极事务责任分担和利益分享之间的矛盾。北极的资源分享具有市场特征,有限的资源利益驱使区域集团的成员拒绝新的加入者,以减少竞争者。实在无法拒绝的情况下,

提高加入的门槛或者进行歧视性地位安排则成为选择。北极国家正是因为存在着减少利益分享和增加公共品投入两种思考,很容易在气候、环境、生态问题上采取开放兼容的态度,与域外行为体寻求共同利益和共同责任;但在资源等问题上采取排外的政策,独享其利。<sup>①</sup>正如北欧学者所说,北极俱乐部在成员数量问题上,当考虑资源分配时,成员是越少越好;当考虑环境治理分担成本时,成员是越多越好。<sup>②</sup>

这样一种矛盾在北极面临的巨大的全球性挑战的场景中是不难调和的。首先,中国政府在白皮书中对北极国家的核心利益和重要关切是给予高度尊重的。白皮书承认并尊重北极八国在北极的领土主权,同时也指出“北冰洋中还有公海和国际海底区域”。强调非北极国家要尊重北极国家在北极享有的主权、主权权利和管辖权,北极国家也应“尊重北极域外国家依法在北极开展活动的权利和自由,尊重国际社会在北极的整体利益”。其次,强调按照涉北极的国际法兼顾域内国家利益、域外国家利益和人类全体之利益。“北极域外国家在北极不享有领土主权,但依据《联合国海洋法公约》等国际条约和一般国际法在北冰洋公海等海域享有科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道等权利,在国际海底区域享有资源勘探和开发等权利。此外,《斯匹次卑尔根群岛条约》缔约国有权自由进出北极特定区域,并依法在该特定区域内平等享有开展科研以及从事生产和商业活动的权利,包括狩猎、捕鱼、采矿等。”中国政府坚持维护以《联合国宪章》和《联合国海洋法公约》为核心的现行北极国际治理体系,维护各国和国际社会的共同利益;第三,重视加强北极国家与非北极国家之间的沟通与协调。中国主张在北极国家与域外国家之间建立合作伙伴关系,目前已与所有北极国家开展北极事务双边

<sup>①</sup> 杨剑“域外因素的嵌入与北极治理机制”,《社会科学》,2014年第1期,第4-13页。

<sup>②</sup> Olav Schram Støke, “Arctic Change and International Governance”, SIIIS - FNI Workshop on Arctic and Global Governance, Shanghai, Nov. 23, 2012.

磋商。此外,中国还重视发展与其他北极域外国家之间的合作。2016年,中国、日本、韩国启动北极事务高级别对话。在欧洲方向与德国、英国、法国开展双边海洋法和极地事务对话或极地科学合作,保持政策协调和信息沟通。

在全球层面,中国是全球经济大国,是联合国安理会常任理事国,是《联合国海洋法公约》的签署国,是众多环境保护国际制度的重要建设者,这些身份决定了中国可以在维护和平问题上,在合理处理国家主权与人类共同遗产之间矛盾问题上,在平衡北极国家与非北极国家利益上,在维护北极脆弱环境、保护人类共同家园问题上扮演领导者和协调者的角色。虽然中国在北极没有主权利益,但明确支持有关各方维护北极安全稳定的努力,因为北极的和平与稳定是各国开展各类活动的重要保障。北极的和平来之不易。曾几何时,北极还是美苏两个超级大国进行导弹核威慑的对峙之地。尽管冷战已经结束,但北约与俄罗斯在北极的矛盾依然存在。相关国家还存在涉北极领土和海洋权益的争议。中国主张通过和平方式解决北极领土和海洋争议,消除冷战遗产,符合世界各国的根本利益。

#### 四. 如何理解共建“冰上丝绸之路”的国际合作

《中国的北极政策》针对各方关心的“冰上丝绸之路”这样写道“中国发起共建‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’(‘一带一路’)重要合作倡议,与各方共建‘冰上丝绸之路’,为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展带来合作机遇。”<sup>①</sup>应当说,以北极航道为依托的“冰上丝绸之路”是中国北极政策的一个组成部分。从另一个角度说,北极的环境保护和社会经济发展也是“丝绸之路倡议”的一个组成部分,二者相辅相成。作为海上丝绸之路的一个组成部分,“冰上丝绸之路”同样具有政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通的功能,同样需要各方合作,“共走绿色发展之

路,共创依海繁荣之路,共筑安全保障之路,共建智慧创新之路,共谋合作治理之路”。<sup>②</sup>可以这样归纳,“冰上丝绸之路”是中国与相关极地国家通过国际合作,积累知识,共同治理北极,并依托极地航道,发展绿色技术,促进航道沿途地区生态保护与经济平衡,实现可持续发展的区域性社会建设。

##### 4.1 经济繁荣

北冰洋是全球海洋的一个组成部分,又是东亚到欧洲的最短的海上航程,是全球贸易的重要通道之一。“随着经济全球化和区域经济一体化的进一步发展,以海洋为载体和纽带的市场、技术、信息等合作日益紧密,发展蓝色经济逐步成为国际共识,一个更加注重和依赖海上合作与发展的时代已经到来。”<sup>③</sup>中国政府倡导多方合作共商共建北极“冰上丝绸之路”,并将经济合作的重点放在北极航道和能源合作开发的前瞻性投资上。

近几年,穿越北极航道的船只数量快速增长,德国、挪威、中国、韩国等国的船只先后利用东北航道进行商业试航,实现了欧洲与太平洋之间的货物运输。北极地区资源的开采已经开始,2017年12月,俄罗斯亚马尔半岛液化天然气第一条生产线的开通就是北极资源开采的一个重要里程碑。围绕设备运输、资源运输和其他原材料的运输促进北极航运机制架构的形成。北极经济发展机会增大,但基础设施建设薄弱,缺口巨大,对中国市场、资金和技术有重大需求,这就为作为全球第二大经济体的中国提供了合作发展的机遇。

##### 4.2 绿色发展

“冰上丝绸之路”同样重视陆海统筹,通过

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室《中国的北极政策》,人民出版社,2018年版。

<sup>②</sup> 国家发展改革委、国家海洋局《“一带一路”建设海上合作设想》,2017年6月20日, [http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw\\_90/201706/t20170620\\_56591.html](http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201706/t20170620_56591.html)。

<sup>③</sup> “国家发展改革委、国家海洋局联合发布《‘一带一路’建设海上合作设想》”,国家海洋局网站,2017年6月20日, [http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw\\_90/201706/t20170620\\_56591.html](http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201706/t20170620_56591.html)。

基础设施连通,促进主要经济要素在内陆经济和海洋经济之间的流动,同样重视运输和经济通道的便捷、安全和高效。但是,“冰上丝绸之路”也有其特殊性。那就是北极环境的脆弱性和北极经济开发人员工作的风险性。尽管北极航道开通后的经济利益驱动会使北极的经济开发速度提升,但是北极地处高纬度,低温、磁暴、冰雪等极端天气会给船舶航运带来极大的挑战,会给船舶和船员安全带来威胁。另外,北极环境比其他地区更加脆弱,溢油污染更加难以清理和降解,会对北极动植物和整个生态环境带来威胁。而且北极区域内由于经济活动所造成的排放增加,也会加速北极冰川和冻土的融化。因此,北极经济活动与生态环境保护的平衡是北极治理的关键。

北极地区的特殊性迫使人类思考发展“绿色经济”的机会。以海洋为载体的“蓝色经济”领域,如水产养殖、渔业、近海可再生能源、海洋旅游和海洋生物技术等都是应当着力实现转型发展的领域。发展可持续的能源系统也是绿色发展之路的重点,包括离岸风力发电、海洋潮汐能源、地热能和水力发电。另外,生态旅游和低排放的粮食和水产品生产也是大有可为之领域。白皮书特别提及清洁能源和极地低碳旅游。中国致力于加强与北极国家的清洁能源合作,探索地热、风能等清洁能源的供应和利用,实现低碳发展。中国游客是北极旅游的重要客源国之一。中国支持和鼓励企业与北极国家合作开发北极旅游资源,致力于提高游客的环保意识,积极倡导北极的低碳旅游、生态旅游和负责任旅游。

#### 4.3 技术创新

中国政府认识到技术装备是认知、利用和保护北极的基础。北极地区极端的气候也使它成为寒冷气候技术和服务的理想创新场所。人类社会发展遭遇了能源制约和环境的制约,恶劣的气候条件和脆弱的环境需要专门的技术和专门知识来实现更高的环境标准。

北极技术创新的重点应放在解决气候变

化、资源、环境问题上,更好地服务于北极治理和北极可持续发展。为实现开发和保护的平衡,中国政府着力为北极地区基础设施建设和数字化建设贡献力量,重视绿色开发技术的利用。中国是技术装备大国,中国政府鼓励发展注重环境保护的极地技术装备,在参与北极基础设施建设中提高技术标准、环境保护能力以及创新要素。推动冰区勘探、大气观测、海洋考察等科学考察技术装备的升级,促进可再生能源开采和航行技术的创新。各种科学监测和探测技术、适合极地环境的工程技术、适合冰区航行的造船技术和航行技术、冻土地区和脆弱环境下的资源利用技术都是技术创新的重点领域。

北极发展的数字化水平也需要技术创新和技术兼容。中国政府和企业致力于促进北极数字互联互通和逐步构建国际性的基础设施网络。除了地面数字技术的国际合作外,太空数字和海底光缆建设也是中国参与北极技术应用国际合作的重点。在2015年《中俄总理第二十次定期会晤联合公报》中,两国明确:进一步加强卫星导航务实合作,在中国北斗系统与俄罗斯格洛纳斯系统兼容与互操作、增强系统与建站、监测评估、联合应用等领域推动实施标志性合作项目。<sup>①</sup>中国工信部和中国电信公司正与芬兰方面就计划中的跨北极海底光缆项目进行合作,这条北极光缆将途经北极东北航道,由中国和芬兰主导建设,日本、挪威也将参与合作,并得到俄罗斯的积极支持。<sup>②</sup>

#### 4.4 社会进步

北极地域广阔,天寒地冻,人烟稀少,民众的居住条件因为交通和通讯的缺乏与北极国家其他地区发展水平差距较大。发展有效便利的

<sup>①</sup> “中俄总理第二十次定期会晤联合公报”,新华网,2015年12月18日,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/18/c\_1117499329.htm。

<sup>②</sup> “北极海底光缆搭建数据‘丝绸之路’”,新华丝路网,2018年2月7日,http://silkroad.news.cn/2018/0207/83602.shtml。参见:Elizabeth Buchanan, “Sea Cables in a Thawing Arctic”, http://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/sea-cables-thawing-arctic。

交通和通讯,加快交通基础设施、数字网络建设以及空间基础设施建设,将在促进人民福祉和经济发展方面发挥越来越重要的作用,有助于满足北极当地社会发展教育、健康、语言和文化之需要。

中国政府特别强调,要尊重北极地区居民和土著人的传统和文化,保护其独特的生活方式和价值观,尊重北极国家为加强北极地区社会发展、提高教育和医疗水平的努力。中国倡导的“冰上丝绸之路”的行动应有助于为北极地区实现联合国2030可持续发展目标、消弭数字鸿沟。中国参与北极基础设施的建设和信息技术建设,使北极地区居民和土著人成为北极开发的真正受益者。

#### 4.5 合作与治理

北极治理是全球治理的一个重要组成部分,重点要解决北极环境与全球自然和社会系统的相互支撑,实现发展环境的稳定和可持续性。由于北极环境严酷,荒远无助,人类在那里的科学考察受到技术条件和自然条件的限制。除了参与北极理事会等区域层面的国际合作外,中国作为联合国等全球性机构的重要成员国,在一些政府间国际组织 and 专业性国际组织中都发挥着重要作用,为北极治理提供了全球合作的大环境。北极的问题发生在北极,却具有全球影响,例如北极冰盖融化,会造成海平面的整体上升。而全球其他地方的环境保护和动植物保护行为,也会促进北极的治理。中国积极推动各国参加的《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》的落实,促进气候变化问题的全面解决。中国建设性地参与国际海事组织活动,与相关各方共同推动《极地水域船舶航行准则》的制定,积极履行保障海上航行安全、防止船舶对海洋环境造成污染等国际责任,寻求全球协调一致的海运温室气体减排解决方案。

为应对全球性挑战,中国已经形成了自己独特的全球治理理念。治理的核心思想是“人类命运共同体”,治理的具体路径和目标包括:

(1) 在互信、平等、协作的基础上追求和平与共同安全。(2) 以互利共赢的开放战略参与全球经济治理。(3) 同有关国家共同维护海洋的安全稳定和经济生态平衡。(4) 以平衡、绿色、可持续为理念,建设全球资源—环境的治理生态。(5) 主动承担国家减排温室气体责任,推进应对气候变化全球目标的实现。中国的治理理念强调基于目标的治理,强调系统的优化,重视快速反应和集体行动。

无论是北极治理还是共建“冰上丝绸之路”,国际合作是中国参与北极事务的有效途径。中国致力于在北极建立多层次、全方位、宽领域的合作关系。习近平主席在访问芬兰期间,双方领导人确立了面向未来的新型战略伙伴关系。“一带一路”不是单一国家的发展目标,而是国际合作目标。在共建冰上丝绸之路的过程中,中国注重与北极国家发展战略的对接。

## 五、结 语

白皮书的发布标志着中国北极政策的正式成型。它反映出当今中国在参与北极的国际治理中,努力体现“人类共同利益”和“人类共同关切”,希望北极治理秩序朝着更加合理、公平的方向调整,坚持可持续发展的理念,反对任何以破坏环境为代价的开发。白皮书体现了一个全球大国对极地和和平与环境保护的责任,对国际条约的遵守,对国际义务的履行。

中国参与北极事务过程存在着时序上的渐进性,内力外力的综合性,整体参与和局部参与的互助性关系。在总体政策的指引下,相关机构和企业将依法有序地参与北极活动。这个“序”既包括北极社会的序,也包括人与自然环境的序。在全球治理平台中,中国正以一个国际极地事业的参与者、贡献者的身份,为北极的环境治理、生态保护 and 应对气候变化作出自己的贡献。加强与相关国家以及国际组织的合作,为人类和平和永续发展携手共进。

编辑 李 亚

## An Interpretation of China's Arctic Policy

YANG Jian<sup>1</sup>

(1. Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China)

**Abstract:** Having issued China's Arctic policy, the Chinese government has demonstrated its position, policy and responsibility to participate in Arctic governance and the joint efforts to meet global challenges. The Arctic policy embodies the philosophy of "the shared future of mankind". Goals and basic principles of China's Arctic policy mainly stem from the basic concepts of Chinese diplomacy, the discretion over the world development trends, the identification of identity and the recognition of primary contradictions of Arctic affairs. As a state geopolitically near the Arctic, China is an important stakeholder in the Arctic affairs. Advantages in diplomacy, economy, technology and market capacity will help China play an active role in maintaining Arctic security, exploiting the Arctic resources sustainably and balancing the interests of the Arctic states and the rest of world.

**Key words:** Arctic; policy; China; governance



### 深远海智能化渔业养殖平台——“海洋渔场 1 号”

“海洋渔场 1 号”是由中船重工集团公司建造的世界首座半潜式大型智能渔业养殖平台,2017 年 6 月,其已成功交付挪威萨尔玛集团使用。

“海洋渔场 1 号”是世界规模最大、自动化程度最高的深海养殖装备,集挪威先进养殖技术、现代化环保养殖理念和世界高端海工设计建造技术于一身。“海洋渔场 1 号”总高 69 米(相当于 23 层楼高),直径 110 米,可抗 12 级台风,设计使用年限 25 年。它配备了全球最先进的三文鱼智能养殖系统、自动化保障系统、高端深海运营管理系统,且融入了生物学、工学等多种技术,安装各类传感器 2 万余个、水下水上监控设备 100 余个、生物光源 100 余个,使复杂的养殖过程控制变得更加简单和准确。“海洋渔场 1 号”只需 3 至 7 人即可操控整个平台,每年养鱼可达 150 万条,且死亡率低于 2%。

“海洋渔场 1 号”项目在研发和建造过程中完成了一系列重大技术创新,填补了海工行业多项科研和施工空白,在全球渔业养殖领域具有里程碑意义,它对推动海洋养殖产业从近海走向深海具有重要意义。

