

# 欧盟北极政策实践及其对中国的启示

程保志

(上海国际问题研究院,上海 200233)

**【摘要】**基于应对气候变化及能源安全等战略利益的需要,欧盟自2008年以来连续发布了多个北极政策文件,“知识、责任与参与”是其北极政策的三大核心理念。在与北极国家及原住民社群进行机制性对话与协商的基础上,欧盟将进一步加大在北极知识和技术领域的投资,以负责任和可持续的方式开发和利用北极资源。欧盟将北极地区突出的生态保护、航行安全、基础设施建设及北极经济社会发展等问题内化为其“北极责任”,试图将自身界定为北极治理公共物品的提供方,从而更为有效地介入北极事务。中欧在北极政策立场上较为相近,未来双边北极事务合作应纳入到中欧全面战略伙伴和“一带一路”架构之中。

**【关键词】**欧盟 北极治理 环境安全;地缘政治;一带一路

**【中图分类号】**D631

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1673-2391(2017)06-0087-06

## The Practice of EU's Arctic Policy and Its Enlightenment on China

Cheng Baozhi

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

**Abstract:** Motivated by the needs of climate change, energy security and other interests, the EU has continuously issued several Arctic strategic documents since 2008, "knowledge, responsibility, engagement" are the core concepts of the EU arctic strategy, which indicate that the EU should increase investment in knowledge field of the Arctic area, and develop the Arctic area in a responsible and sustainable way based on regular dialogue and consultation with Arctic countries and indigenous communities. The EU has internalized some prominent issues of the Arctic area into its "Arctic responsibility" such as the environmental protection, the navigational safety, the infrastructure construction, and the economic and social development of the Arctic natives, it tries to define itself as the provider of public goods in the Arctic governance, so that it can more effectively intervene in the Arctic affairs. In the position of the Arctic policy, there are many similarities between China and Europe, in the future, bilateral cooperation in the Arctic affairs will be included in the framework of the comprehensive strategic partnership and "The Belt and Road".

**Key words:** EU; Arctic Governance; Environmental Safety; Geopolitics; "The Belt and Road"

近年来,由于气候变化,海冰消退,北极地区在地球物理和自然生态上正发生着根本性变化。以《联合国海洋法公约》、北极理事会为代表的各类治理机制也日益发挥着重要作用。俄加美等北极国家以及中日韩等近北极国家均大幅提升北极事务在国家战略中的定位,纷纷加大北极科学考察力度,积极参与新航道开辟、油气资源开发以及渔业管理等新兴北

极治理议题的规则构建。作为北极地区的特殊行为体,欧盟在地理位置和身份属性上都与北极有着不可分割的密切联系,对参与北极事务也表现出日益浓厚的兴趣。欧盟委员会、理事会及欧洲议会等欧盟三大政治机构在2016年同一年中连续推出三份有关北极政策的官方战略文件,宣示欧盟对北极地区的利益关切,展示欧盟作为北极治理公共物品提

**【收稿日期】**2017-10-22

**【作者简介】**程保志(1974—)男,湖北武汉人,上海国际问题研究院副研究员,法学博士,研究方向为国际法与全球治理。

**【基金项目】**国家社科基金项目“北极国际法律秩序的构建与中国权益拓展问题研究”成果(13CFX122);中国海洋发展研究中心重大项目“中国在推进海洋战略过程中的法制完善研究”成果(CAMAZDA201501)。

供方的角色定位,积极谋求在北极治理进程中发挥建设性作用。

### 一、欧盟北极战略的演进与发展

为有效应对俄罗斯 2007 年 8 月在北冰洋底的“插旗”行动,欧盟机构随即表明其北极政策立场,强调欧盟是北极治理进程不可或缺的紧密伙伴。2008 年以来,欧盟连续发布了多个北极政策文件,试图更为主动地影响和参与北极治理。丹麦、瑞典、芬兰三个北欧成员国以及德国、法国、英国、波兰等国均于近期发布或更新了各自的官方北极战略文件。这进一步表明了北极地区在欧盟及其成员国整体战略层面的重要性。

#### (一) 欧盟北极战略文件概览

2007 年 10 月,欧盟委员会在附录于《综合性海洋战略》的行动计划中首次宣示了欧盟在北极的战略利益。2008 年 3 月,欧盟委员会与外交事务高级代表在联合发布的《气候变化与安全》战略文件中,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,欧盟委员会发布其首份北极政策报告《欧盟与北极地区》,强调在历史、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。欧盟对外关系理事会于 2009 年 12 月发布的关于北极事务的决议以及欧洲议会于 2011 年 1 月发布的《可持续的欧盟北方政策》报告均是上述政策文件的进一步发展。2012 年 3 月,在“欧债危机”持续发酵的背景下,时任欧盟外交事务高级代表的阿什顿到访芬兰、瑞典与挪威,表示希望通过与北极国家的沟通与交流,推进欧盟在北极地区的战略政策。<sup>①</sup>2012 年 7 月,欧盟委员会正式发表战略文件《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》,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。

2016 年 4 月,欧盟委员会和外交与安全事务高级代表再次向欧洲议会及欧盟理事会共同提交政策报告,敦促欧盟尽快形成统一的综合性北极政策,从而将北极事务纳入到欧盟整体的综合性海洋战略(An Integrated Maritime Strategy)之中。紧接着,同年 6、7 月间欧盟理事会和欧洲议会也通过有关北极

问题的决议,对欧盟委员会的政策建议予以积极响应和细化。欧盟之所以不断出台北极政策文件,从一个侧面反映了其在北极地缘政治竞争中力图避免被俄加美等北极大国进一步边缘化。但就中短期而言,欧盟北极战略目前还处于政策宣示阶段,在北极地区事务上的话语权和决策权仍相当有限。

#### (二) 欧盟与北极的利益关联

欧盟与北极的利益关联大体可分为两类:一类属于地缘或机制联系,另一类则可归入政策或事务关联。在地缘联系上,瑞典、芬兰和丹麦(格陵兰)属于欧盟成员国,冰岛和挪威则为欧洲经济区成员。<sup>②</sup>格陵兰属于欧盟的海外领地,欧盟通过签订联系协定以支持其经济与社会发展。目前欧盟已通过《渔业伙伴关系协定》以及新近签署的有关《原材料合作协定》与格陵兰建立了全面伙伴关系。<sup>③</sup>欧盟从其成员国处获得了有关对外事务的决策权,又通过《欧洲经济区协定》将部分权能延伸至冰岛和挪威。在涉及北极事务的国际谈判和缔约进程中(如有关《生物多样性公约》的谈判与缔结),欧盟发挥了重要作用。政策或议题关联则主要体现在欧盟具体政策领域与北极事务的密切联系上。

欧盟区域发展政策与北极地区的经济和社会发展息息相关,欧盟通过欧洲地区发展基金、欧洲社会基金及聚合基金的一系列项目支持北极地区的发展。例如,涵盖芬兰、爱尔兰、英国、瑞典、法罗群岛、格陵兰、冰岛与挪威等国家和地区的跨区域北方边缘项目,就旨在提升北方高纬度地区的创新能力和竞争力,促进该地区自然与社会资源的可持续利用。欧盟还在与北极相关的多个政策领域发挥积极影响,尤其是在环境和气候领域。例如应对全球气候变化以及跨界污染物的处理问题等。此外,欧盟是北极科研方面的重要资助方。如欧洲环境署就参与了北极持续观测网络(SAON)的建设。在有关北极政策文件中,欧盟突出其在北极研究方面所作的贡献,强调在欧洲北极地区的跨区域合作与研究。

随着海冰不断消融,北极商业开发活动日益增多,欧盟与北极的商业联系也日益紧密。首先,欧盟已是北极(主要是挪威与俄罗斯)油气资源产出的最大市场。2010 年,英国、荷兰、法国和德国四国所购买的油气总量分别占挪威产出天然气的 84% 和挪威

<sup>①</sup>《欧盟重申北极战略,北极权益之争加剧》,http://news.hexun.com/2012-03-30/139901367.html,2016 年 12 月 20 日访问。

<sup>②</sup>须指出的是《欧洲经济区协定》并不适用于斯瓦尔巴德群岛,欧盟的共同渔业政策也被排除适用于经济区的内部市场之外。

<sup>③</sup>European Commission signs today agreement of cooperation with Greenland on raw materials. http://europa.eu/rapid/press-release\_IP-12-600\_en.htm,2017-08-26.

石油出口的 65%。意大利的埃尼公司已参与挪威巴伦支海的石油开发项目,占有可开采协议 65%的股权。2009 年 80%的俄罗斯出口石油输入欧洲市场,同年俄罗斯天然气股份有限公司 60%的天然气卖给了欧盟。欧洲能源巨头纷纷参与俄罗斯北极油气资源的大规模开采项目。如法国的道达尔公司参与了俄北极亚马尔液化天然气(LNG)项目,意大利埃尼公司与俄罗斯石油股份公司在 2012 年 4 月签署战略合作协议开采巴伦支海俄属部分的油田。在格陵兰 苏格兰凯恩能源公司已着手海上油井钻探作业。此外,北极国家所具有的可再生能源的巨大潜力(如挪威和冰岛拥有丰富的水电和地热资源)也有向欧盟成员国输出的可能性。如冰岛就计划建设世界上最大的水下电缆项目以向欧洲出口多余的地热资源。<sup>①</sup>

对于北极航道开通前景,欧盟也充满期待。航运业对欧盟共同市场的建设至关重要,90%的欧洲对外贸易及 40%的欧盟内部贸易均通过海运完成。以吨位计,全球海运出口产品的 25%由欧洲生产。尽管目前欧洲造船业处于衰退之中,欧洲国家注册的商船数量仍接近全球四分之一,若算上产权归欧洲所有挂外国船旗注册的商船,则该数据增至 40%。随着北极航运日益频繁,欧盟事实上也拥有对悬挂欧盟成员国旗的船只利用北极航道开展航运进行管制的相应权能。《欧盟运行条约》(TFEU)已包含有关海事安全、防止源于船只的污染、船只检查规则、港口国管控规则、提升作为船旗国的欧盟成员国的实施效能以及有关承运方责任等条款的规定。虽然欧盟不是国际海事组织的正式成员,但欧盟及其成员国有权将国际海事组织制定的《极地水域航行规则》(Polar Code)转化为具有法律约束力的内国法规范。

就北极渔业捕捞而言,欧盟的非北极成员国相对低调和谨慎,其捕捞量仅占北极鱼类捕捞总量的 4%。但是渔业对于北极国家的经济发展至关重要。欧盟则是北极渔业的重要输出市场,以极高的人均消费量和进口需求著称。冰岛和挪威两国的捕捞量占到整个北极国家捕捞总量的四分之三,而格陵兰出口收入的 95%来自渔业。挪威是欧盟最大的渔业供给方,占到欧盟渔业进口量的 20%;其次是冰岛,占 4%。挪威和冰岛两国对欧盟的出口依赖更是明显。2008 年,挪威出口的 60%输往欧盟,而冰岛则是

80%的出口产品进入欧盟市场。<sup>②</sup>

简而言之,欧盟是北极资源最大的消费者和使用者,是北极地区经济社会发展的最大投资来源地和市场,同时在原材料、能源、基础设施、卫星定位等技术开发领域也是强有力的伙伴。对欧盟而言,北极地区不仅是一个地缘政治空间,更是一个地缘经济空间及地缘生态(geo-ecological)空间。因此,欧盟可谓是北极治理不可或缺的伙伴。

## 二、欧盟北极战略的主要目标及其面临的内外挑战

### (一) 欧盟北极战略的三大目标及其协调

从欧盟出台的一系列战略文件可以看出,北极气候变化与生态保护、北极资源的绿色开发以及提升和加强北极治理是欧盟北极战略的三大目标。在北极生态保护方面,欧盟的主要目标是尽最大努力防止和减缓气候变化的负面影响,以保护北极的自然和社会生态。作为全球应对气候变化和促进可持续发展的议题发起者和多边进程引领者,欧盟认为气候变化是北极亟需面对的主要挑战;因此应与国际社会一道,加强国际减缓气候变化的努力以共同应对北极升温。欧盟强调:在制定和实施相关政策时,应尊重北极生态系统的独特性及其多样性,尤其是对北极原住民的生产和生活方式应予以充分尊重,征询其对相关措施影响的意见与建议。对于北极资源(包括油气、航运、渔业和旅游资源)的绿色开发,欧盟强调:气候变化及海冰消融使北极航道的商业利用、自然资源的合理开发及其他经济行为逐步具备了可行性,因此相关企业行为必须以负责任、可持续和审慎的方式进行。对于提升北极治理,欧盟认为,应通过强化实施相关国际、区域和双边协定以及相关机制安排来进一步促进北极治理的发展。《联合国海洋法公约》《生物多样性公约》《极地水域航行规则》《北极海空搜救协定》以及《北极科技合作协定》等有关国际法文件则是加强北极治理的制度性基础。

欧盟北极战略的三大目标实质上反映了欧盟委员会与欧盟成员国在北极事务上所达成的某种微妙的利益平衡。对北极生态保护和原住民权利等问题的关切,对于北极能源资源的获取,以及对北极治理的积极参与均显示出了欧盟介入北极事务的真切意愿。三项政策目标之间难免存在不一致的地方,最

<sup>①</sup> Adam Taylor, "Iceland Wants To Build The World's Biggest Underwater Cable To Export Geothermal Energy," [http://articles.businessinsider.com/2012-04-23/news/31385549\\_1\\_geothermal-energy-clean-energy-renewable-sources](http://articles.businessinsider.com/2012-04-23/news/31385549_1_geothermal-energy-clean-energy-renewable-sources), 2017-03-28.

<sup>②</sup> Bettina Rudloff, "The EU as Fishing Actor in the Arctic - Stocktaking of Institutional Involvement and Existing Conflicts" (SWP Berlin, 2010).

为明显的冲突则在于保障能源安全与应对气候变化这两大政策领域之间的矛盾。在欧盟看来,能源安全主要意味着能源供应安全,即能源的稀缺性和依赖性,它要求增加能源供应或能源替代。北极地区作为能源聚集地提供了新兴的能源供应,该地区主要蕴藏的是石油、天然气等化石燃料之类的传统能源,而它们正是碳排放的主要来源。这与欧盟应对全球气候变化的政策目标(即关注可替代的清洁能源及在全球气候治理领域确立引领地位)相矛盾。北极资源开发是一项资本和技术密集型的大规模产业活动,这与欧盟强调能源效率的初衷相悖。并且,相关企业的商业开发行为还有可能给当地造成环境损害(如油污泄漏等),由此进一步加剧北极气候变化和生态退化。此外,欧盟最初十分强调“北极多边治理”的提法,欧洲议会在2008年甚至提议订立一项综合性的《北极条约》。这可能进一步激化欧盟与俄、加等北极大国在北极“主权”归属等根本利益问题上的矛盾。加拿大就曾于2013年以欧盟海豹皮制品禁令影响其北极原住民经济社会发展为由而阻止欧盟成为北极理事会观察员。

对于上述问题,欧盟政治机构均予以了积极回应。在最新的北极战略文件中更加注重相关举措和措辞的现实性和可操作性,更为强调“知识、责任与参与”三个层面的均衡发展,即通过进一步加大在北极生态系统多样性维护、持久性有机污染物防制、国际海事环境与安全标准制定及可再生能源产业等知识和技术领域的投入来保护北极环境、促进地区和平与可持续发展;并在与北极国家及其原住民保持建设性接触与对话的基础上,以负责任和审慎的方式对北极资源进行可持续利用。欧盟将北极突出的环境保护、航行安全、基础设施建设及原住民权利等问题内化为其“北极责任”,试图将自身界定为北极治理公共物品的提供方,从而更为有效地介入北极事务。欧盟还通过双边科技协定加强与俄罗斯、美国以及加拿大等北极域内国家的双边合作,具体合作涵盖环境、卫生、渔业、航运、能源及空间技术等众多领域。例如,欧盟支持在具有充分科学证据的基础上和北极国家一道对北极渔业资源加以可持续利用,在北极航行安全方面,欧洲的伽利略卫星定位系统则有助于大幅提升该地区的应急搜救能力。

简而言之,近年来欧盟更为强调其北极战略的

对外针对性和内在连贯性。对外更加注重与俄加美等北极域内国家的合作与妥协,取得其对欧盟参与北极治理正当性的理解和支持;对内则由欧盟对外行动署及海洋与渔业事务总司对不同业务部门的资源加以整合和协调,从而将北极事务纳入到海洋、渔业、气候、环境、能源等具体政策领域之中。

## (二) 欧盟北极战略面临的主要挑战

### 1. 外部挑战

北极地区的地缘政治环境颇为复杂,早在冷战时期北极就是美苏争霸的主要角逐场之一。虽然冷战的终结为北极地区的两极权力对峙格局划上了句号,北极国际合作也由此翻开新的篇章,但类似俄罗斯在北冰洋底插旗、北约在北极及其周边地区展开军事演习等单边行动也日益显露出北极地区地缘战略格局的脆弱性和复杂性。脆弱性的原因在于北极地区还缺乏整体治理架构,北极理事会目前还难以承担全面管理北极事务的重担。复杂性的原因则在于以美国为首的北约集团和俄罗斯在该地区的军事对峙并未得到根本性改观。而近期乌克兰危机、叙利亚问题的“溢出”效应对北极国际合作的负面影响则进一步凸显了北极整体安全架构的脆弱性。另外,在当前逆全球化思潮和民粹主义大行其道的背景下,世界经济前景不明,主要经济体发展趋缓,以及英国“脱欧”、美国特朗普政府退出《巴黎协定》等“黑天鹅事件”对全球金融证券市场稳定的冲击等都使北极地区开发利用的紧迫性大为降低。

因此,欧盟如要有效参与北极治理,就必须“在夹缝中生存”,着眼于现实,政策目标不能定的太高。现在看来,欧盟事实上已承认了现有北极治理架构的“固着性”(stickiness),意识到在北极订立综合性的《北极条约》不具备现实可操作性。北冰洋沿岸五国这一俱乐部式的高度排他性安排也使欧盟不得不面对政治现实,即该地区事实上已在相当程度上被其他既有制度架构或主要行为体的政策所占据。美加俄等北极大国在接纳欧盟这类行为体进入既有北极机制架构上拥有更大的话语权。俄罗斯就对欧盟加强在北极地区的存在抱有极大的戒心。莫斯科方面对于欧盟这样的超国家组织对北极事务的管理极为敏感,更趋向于与欧盟成员国之间开展双边合作。如俄德在波罗的海底建设北溪天然气管道项目等。近年来,欧盟试图通过2005年的“共同空间倡议”<sup>①</sup>以

<sup>①</sup> 2003年5月在圣彼得堡举行的欧盟-俄罗斯首脑会议上,欧盟提出建立俄欧四个统一空间计划,即统一经济空间,统一自由、安全 and 司法空间,统一外部安全空间和统一科教文化空间。2005年5月在莫斯科举行的首脑会议上,双方通过了有关建立俄欧四个统一空间“路线图”的一揽子文件。[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/12/content\\_627224.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/12/content_627224.htm) 2017年6月10日访问。

及其他双边伙伴关系和贸易协定加强与俄罗斯的关系。然而 欧盟与俄有关公司在就能源资源的获取、海上搜救、交通运输等各种涉北极的问题进行谈判时 很难获得同等国民待遇。

## 2. 内部挑战

在欧盟面临债务危机、难民危机以及英国“脱欧”等更多更大挑战的背景下，欧盟机构或其成员国能否对北极事务予以持续关注也是一个需要打问号的问题。其取决于德、法等欧盟主要成员国能否在欧盟内部进一步整合资源从而使北极议题始终处于欧盟议程的前列。实际上，丹麦更乐于在北冰洋沿岸五国协商机制中实现其北极利益<sup>①</sup>，英国对于欧盟发展其北极战略则始终持怀疑态度。英国外交部极地部门主管就认为，发展所谓北极战略是一个很敏感的问题，因为某些北极国家会认为作为一个观察员国，在事关别国管辖区域及主权国家领土方面出台一项战略，实在是走的有点远了。时任英国极地事务大臣的亨利·贝宁翰（Henry Bellingham）就曾明确表示：“欧盟为何要干涉别国的主权范围？如果这些（北极）国家着手发展他们有关北海或爱尔兰海的战略，我们也许就会感到这大大超出了他们的责任领域。”因此，目前欧盟在以何种战略或政策工具来处理北极问题而同时又不使北极国家产生反感方面还存在巨大的不确定性。

欧盟内部决策机制的极端复杂性则是另一项巨大的挑战。其一方面是因为决策所涉及的行为体更多，除 20 多个成员国外，还有众多欧盟机构需要协调；另一方面是因为欧盟北极政策所涉领域日益增多，而在不同的政策领域欧盟所享有的权能属性也有不同。根据《里斯本条约》的相关规定，欧盟权能被划分为三种，即专属权能（exclusive competence）、共享权能（shared competence）和辅助权能（complementary competence）。专属权能界限清晰，由欧盟独享。共享权能和辅助权能则要受到辅助性原则和相称性原则的制约，主要目的是为防止欧盟权能过分扩张，以在欧盟和成员国之间实现权力均衡。而在有关涉北极事务的渔业（除共同渔业政策框架下的海洋生物资源养护属于欧盟专属权能之外）、环境、交通运输以及能源等的众多政策领域，均是由欧盟与其成员国共享相关权能。此外，欧盟北极政策权能还涉及到很多“灰色区域”，即由于某些北极政策事项涵盖多个权能领域，在这些政策领域欧盟是否拥有相应的权能则处于模糊不清的“混沌”状态。

<sup>①</sup> 2008 年在伊鲁利萨特举行的北冰洋沿岸五国外长会议 就是由丹麦政府首先倡议的。

上述内外挑战对欧盟提出了更高的要求。对外而言，欧盟如果在国际舞台上不想成为一个无足轻重的小角色，则其必须采取共同立场，用同一声音发言；对内而言，欧盟还必须克服日益严重的官僚主义习气。此外，各成员国不同的利益取向和政策立场，使得欧盟在国际场合发出共同声音变得日益困难。总之，欧盟作为一种新型的战略实体，它不仅有能力动员欧洲大陆绝大部分的经济力量，而且还可将大量的欧洲政治资源投入到诸如气候变化之类的全球政策事项的建章立制之中。因此，其在北极的战略利益不能仅基于地缘政治而加以忽视。在当前欧盟遭遇一系列危机与挑战的背景下，如何协调欧盟内部对北极政策立场的不同利益取向是其必须解决的难题，因此欧盟北极战略的整体实施效果还须进一步观察。

## 三、对我国参与北极治理的政策启示

由于欧盟成员国均非北冰洋沿海国，因此欧盟对北冰洋大陆架的声索缺乏权威，对于北极渔业及能源、资源的管理也不具有控制权。这就决定了在可预见的未来，欧盟在北极治理上会处在一个相对弱势的地位。中欧在北极政策立场上极为相似：中欧双方均不满于北冰洋沿岸五国对北极事务的绝对垄断，试图扩大北极治理各利益攸关方的参与权和话语权，在北极相关冰封水域的法律属性上，双方均认为应遵循《联合国海洋法公约》的基本原理，积极制定和完善《极地水域航行规则》，从而为北极航道的自由航行奠定制度基础。欧盟北极政策实践中的有关新理念和举措对我国今后更为有效地参与北极治理有着颇多启示和借鉴意义。

（一）强调“知识、责任与参与”的均衡发展，致力于成为北极治理公共物品的提供方

由于美、加、俄等北极国家对我国参与北极事务始终抱有较强的戒备心理，我们更应借鉴欧盟讲究参与策略及技巧的做法。在诸如北极生态系统多样性维护、持久性有机污染物防治、国际海事环境与安全标准制定及可再生能源产业等知识和技术领域加大投入，在北极资源项目的投资与开发中高度重视当地环境、劳工法规的切实执行，真正成为该地区国家和民众“负责的伙伴”。

（二）善用北极理事会观察员地位，积极参与北极治理的议程设定，预先把握北极事务整体发展趋势，作为北极理事会观察员，中国虽然没有决策权，

但可以对相关决策施加间接影响。北极理事会的具  
体工作均是由各专家组、工作组实施,中国应积极推  
荐中国籍专家参与到理事会框架内的“预防北极海  
域油污框架合作计划”、“泛北极海洋保护区网络框  
架”、“应对黑碳和甲烷行动框架”、“极地生物多样性  
监控计划”等项目行动中去,在加强北极国际科学研  
究合作中贡献中国智慧和方案。

(三)充分利用各种多边舞台,在广大非北极国  
家中发挥部分引领作用

应借鉴欧盟善于在多边治理机制中主导政策发  
展的做法,利用我国在联合国体系内的身份优势,在  
联合国气候变化与可持续发展会议、《联合国海洋法  
公约》缔约国会议、国际海事组织《极地航行规则》升  
级谈判等全球治理机制或进程中,团结广大非北极  
国家,引领涉北极事务的制度建设向公平、合理的方  
向发展。

(四)重视科学家团体及组织在外大陆架划界、  
资源开发、商业航运等北极相关议题及技术标准制  
定上发挥的积极作用

在联合国大陆架界限委员会、国际海事组织、北  
极国际科学委员会等国际机构中,中国籍专家均担  
任了重要职务,应充分发挥他们在此类机构涉北极  
事务上的话语能力和议题设定能力;相关业务指导  
部门也应加强与外交部门的协调与沟通,内外并举,  
共同促进中国北极外交实践的新突破。

(五)加强与北极原住民的沟通,使其意识到中  
国参与北极开发有利于当地社群经济、社会生活水  
平的提高与改善

萨米人、因纽特人等原住民世代生活在北极地  
区,其生活来源主要依赖北极生物资源,同时他们也  
是北极气候变化最直接的“受害者”,因此对于北极  
开发可能对环境带来的环境损害十分忧虑。在此背  
景下,我国有关机构或公司可考虑先期在教育、环  
境、卫生等领域提供相应资助,使当地民众在短期  
内就能获益,并逐步使其项目化、机制化。这也是中  
国对

国际人权保障事业和联合国 2030 可持续发展议  
程的积极贡献。

(六)积极将双边北极事务合作纳入到中欧全  
面战略伙伴和“一带一路”架构之中

中欧之间业已建立了全面战略伙伴关系,拥有  
畅通的多层级政策沟通渠道。目前,双方互为主要  
经贸伙伴,而北极航道尤其是北方海航道的开通将  
大幅削减中欧之间双向贸易的航运成本。快速发  
展的中国经济对于北极能源资源及市场的潜在需求,  
无疑为中欧之间的战略合作提供了一个新的增长点。  
今年,习近平主席分别对芬兰和德国进行国事访问,  
挪威首相也率团访华。这从一个侧面反映了中国与  
欧盟及北欧国家间的伙伴关系发展达到了新的高度。  
正如汪洋副总理 2017 年 3 月应邀出席俄罗斯主办  
的第 4 届“北极—对话区域”国际论坛时所指出的,  
中国是北极事务的参与者、建设者、贡献者,有意愿、  
也有能力对北极发展与合作发挥更大作用。可以预  
期的是,随着“冰上丝绸之路”各类项目的逐步推进,  
中欧在北极地区经济社会发展上进行合作的空间和  
潜力巨大,北极基础设施(公路、铁路、桥梁、港口、机  
场)建设、北极气候变化研究、北冰洋联合考察和监  
测、破冰船合作设计与建造、船员能力联合培训、北  
极联合搜救演习,以及创新与绿色发展等均是未来  
值得双方期待的重点合作领域。

#### 【参考文献】

- [1] Kathrin Keil. The EU in the Arctic 'Game' -The Concert of Arctic  
Actors and the EU's Newcomer Role [EB/OL]. [http://  
www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/209.pdf](http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/209.pdf),  
2017-02-19.
- [2] Timo Koivurova. The Present and Future Competence of the Euro-  
pean Union in the Arctic [J]. *Polar Record*, 2011(4): 361-371.
- [3] 程保志. 北极治理与欧美政策实践的新发展 [J]. *欧洲研究*, 2013  
(6): 46-50.
- [4] 程保志. 北极治理机制的构建与完善: 法律与政策层面的思考  
[J]. *国际观察*, 2011(4): 1-8.

【责任编辑:谭明华】