

格陵兰独立问题的地缘政治影响*

郭培清 王俊杰

[内容提要] 格陵兰是丹麦对外关系中的重要支柱之一,在丹麦外交战略中发挥着无可替代的作用。随着格陵兰独立进程的启动,因其重要的战略地理位置和丰富的自然资源,格陵兰日益进入国际舞台中央,受到各方关注,外部主要相关方如美国、欧盟、韩国等的关注度和反应对格陵兰独立进程的影响日益显现。由于格陵兰经济自主性弱并面临教育质量和人口素质的提升及社会转型等问题,其独立进程随着外部因素的深度介入而必将打上越来越深的国际烙印,进而对北极乃至域外地区产生不可忽视的地缘政治影响。

[关键词] 丹麦 格陵兰 独立 北极

[作者简介] 郭培清,中国海洋大学法政学院教授、中国海洋大学海洋发展研究院研究员,主要研究极地问题与国际关系;王俊杰,中国海洋大学法政学院国际关系硕士研究生,主要研究北极问题与国际法。

近年来,随着全球暖化,北极在国际政治中的地位快速上升,其中备受热议的问题之一就是格陵兰的独立,这一议题是当前北极地缘政治中的最大变量。作为地处北大西洋与北冰洋交接处的世界第一大岛,格陵兰因独特的地理位置和丰富的自然资源,具有重要战略价值,其独立活动牵动各方利益,有关政策走向备受世界瞩目。

格陵兰岛位于北冰洋和大西洋之间,是世界第一大岛,为丹麦属地。格陵兰南北连接大西洋与北冰洋,西邻加拿大,东望北欧西欧,控制北冰洋进出大西洋的咽喉海域,可谓“通两洋、瞰两陆”。这里早在二次大战时期曾发生美德两国的激烈争夺,冷战时代则是欧美对抗苏联的前哨,是导弹、核潜艇预警和拦截系统的重要基地。苏联解体后,格陵兰一度淡出人们的视野。今天,随着北极航道的开通,格陵兰的战略地位迅速上升,其独立进程及可能影响日益显得重要。

格陵兰历史上就因主权归宿问题经受过多国

际博弈。它在早期经人类探险发现之后长期处在挪威和丹麦共同管辖之下,1721年成为丹麦独辖殖民地;^①二次大战期间一度由美国代管,战后归还丹麦。1953年丹麦修改宪法,格陵兰成为丹麦的一个州,称为属地,但并未因此获得决定其命运的自由,由此孕育出独立倾向。1973年,丹麦经过公投之后加入欧洲经济共同体,作为丹麦王国的一部分,格陵兰同丹麦一起加入欧洲经济共同体。这成为格陵兰加速争取内部自治的催化剂。格陵兰经济上高度依赖渔业,渔产品是最大的出口商品。^②因为其渔业受到欧共体其他成员国的竞争性威胁,格陵兰与丹麦展开谈判,希望能保证格陵兰的渔业利益,由此出台了《格陵兰内部自治法案》(The Greenland Home Rule Act),并在格陵兰公投中获得通过。该自治法案于1979年5月生效,格陵兰正式获得内部自治

* 本文得到国家自然科学基金项目“气候变暖背景下北极雾的变化及其对人类在北极活动的影响”(41561144001)的支持。

① Erik Beukel, Frede P. Jensen, and Jens Elo Rytter, *Phasing out the Colonial Status of Greenland, 1945-54*, Museum Tusulanum Press, 2010, p.13.

② Don Hinrichsen, “Independence for Greenland Not If, But When?” *Scandinavian Review*; Autumn, No. 3, 2012, p. 62.

权,但其外交、防务和司法仍由丹麦掌管。1985年,格陵兰根据公投结果决定退出欧洲经济共同体,是第一个退出该组织的成员。

格陵兰自1979年实行内部自治以来,自决倾向和意识不断强化。特别是2002~2009年埃诺克森(Hans Enoksen)担任自治政府总理期间,积极推行“格陵兰化”,唤醒了当地民众的国家意识。2008年11月,格陵兰再次举行公投,决定扩大自治权,新的自治法案(Self-Government)随后于2009年生效。根据新自治法案,丹麦向格陵兰自治政府移交了绝大部分权力,而未移交的权力范围是当前格陵兰无法负担的(如防务)。其中最重要的是自然资源管理权的移交,格陵兰自治政府于2010年接收对自然资源的管辖权,被视为格陵兰迈向独立的关键一步。

目前,格陵兰独立进程加速,“正不可逆转地走在通往独立的道路上”。^①2017年5月,格陵兰任命了宪法委员会的7名成员,该委员会将在未来三年负责起草两部宪法,分别适用于独立之前、之后。^②但是,牵制格陵兰独立的因素仍然很多,其宗主国丹麦的态度最值得关注。

丹麦本土并不在北极圈之内,之所以能够成为重要的北极国家,就是因为格陵兰地处北极圈的缘故。格陵兰尽管目前已获得很大程度的自治,但仍是丹麦的自治领,主权归属丹麦,防务和外交(格陵兰享有部分外交事务权)由丹麦王国政府负责。^③格陵兰在丹麦的外交战略中发挥着无可替代的作用,是丹麦对外关系的一个重要支柱。一旦格陵兰独立,自然会冲击丹麦在北极的话语权,甚或导致丹麦丧失北极国家身份,退守西欧一隅,从而失去在北极问题上参与国际博弈的机会。另外,格陵兰若是独立可能引发多米诺效应,激起法罗群岛的效仿,因为它早在格陵兰自治前的1948年就获得了内部自治。

丹麦政府认识到格陵兰独立的客观必然性,故在国家战略中有意将格陵兰的自治运动局限于“自治”之中,通过“支持自治”模式与格陵兰分享利益、分担责任。^④丹麦2008年发布第一份关于北极的战略草案——《转折时期的北极:北极地区活动战略草案》(The Arctic at a Time of Transition: Draft

Strategy for Activities in the Arctic Region) 2011年发布《丹麦王国北极战略(2011-2020)》(Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020),明确了格陵兰和法罗群岛的自治地位,并对二者的自治地位进行某种程度的平衡;^⑤但在涉及北极事务时坚持使用丹麦王国的名义,捍卫丹麦的领导地位。^⑥

格陵兰一旦独立,必然影响整个北极地区乃至北大西洋格局。格陵兰处于北大西洋中部,早在冷战时代就成了全球军事体系的重要一环。位于格陵兰北部的美国图勒空军基地,是美国导弹防御系统重要的组成部分,发挥着导弹预警、太空监测和情报收集的作用,在美国的全球防御体系中扮演关键角色,在美国军事战略中占有重要地位。如今,在北极东北航道国际商业化运营已经成事实的情况下,格陵兰成为北极东北航道与西北航道的大西洋侧交汇地,可以俯视两条未来的国际战略航道,巩固了在北极的重要战略地位。另外,格陵兰丰富的矿产和油气资源早已为大国关注,特别是储量较大的铀矿和稀土,将对国际能源形势和相关产业发生潜在影响。问题在于,格陵兰缺少开发技术和资本,且在资源和产品市场上主要依赖外部。未来的格陵兰既会努力掌握自身命运,又必然会利用外部力量,两方面因素交互作用,无疑将牵动北极及其周边地区的形势发展。

二

格陵兰处在欧美腹地地带,欧美等国不会放松

① Government of Greenland, *Coalition Agreement 2016 - 2018*, http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Koalitionsaftaler/Koalitionsaftale_S_IA_PN_eng.pdf.(上网时间:2017年5月16日)

② Kevin McGwin. “Greenprint”, *The Arctic Journal*, May 1, 2017.

③ 同样作为丹麦自治领的法罗群岛于2012年发布了一份关于北极的战略评估,参见 *The Faroe Islands - A Nation in the Arctic*, [http://cdn.lms.fo/media/6788/f%20C3%B8royar-eitt-land-%20C3%AD-arktis-uk-web.pdf](http://cdn.lms.fo/media/6788/f%20C3%B8royar-eitt-land-%20AD-arktis-uk-web.pdf).(上网时间:2017年5月21日)

④ Lassi Heininen, “Danish Arctic Strategy”, http://www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=108.(上网时间:2017年5月16日)

⑤ 刘惠荣主编“丹麦北极战略分析”,《北极地区发展报告(2014)》社会科学文献出版社2015年第130页。

⑥ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011 - 2020*, <http://um.dk/en/foreign-policy/the-arctic/>.(上网时间:2017年5月16日)

对它的影响和控制。格陵兰的独立活动现已引起国际社会高度关注,其中美国、欧盟、韩国等表现出浓厚的兴趣,并且时不时有些不同程度的介入,其影响将会逐步显现。

首先,美国隐而不宣,施加了最强的影响力。美国同格陵兰的关系发端于二次大战时期。1941年,在纳粹德国占领丹麦一周年之时,丹麦驻美国大使考夫曼(Henrik Kauffmann)与美国政府签署了一份协定,据此美可以在格陵兰建立军事基地,供战时使用。冷战时期,格陵兰优越的战略地理位置继续获得美国重视。格陵兰位于北大西洋,从这里可以监控苏联洲际弹道导弹的发射,因此美国邀请当时国防力量较弱的丹麦参加北约,丹麦因此成为北约创始国之一,并批准美国在格陵兰西北部建设图勒空军基地作为北约冷战防御战略的一部分。^①

鉴于格陵兰在美国弹道导弹预警系统中占有重要地位,格陵兰、丹麦、美国三方2004年签署了《伊加利科协定》(Igaliku Agreement),提升图勒基地的雷达设施。不同于之前协定的是,此次协定的签署,格陵兰作为一方代表参与其中,格陵兰的旗帜也自此飘扬在图勒基地上空,格陵兰自治政府有权派出代表与美国就当地事宜进行协商。这表明,美国对格陵兰自治权利的提升持默认态度。

在美国军事基地建设过程中,因用地导致原住民搬迁和严重的放射性污染出现过与当地民众的摩擦,这促成了格陵兰自治政府与美国的直接接触。^②近年来,格陵兰积极寻求加深与美国的关系。2014年,格陵兰在美国设立了代表处,寻求与美国直接对话。对于格陵兰而言,美国的投资、优良教育资源甚至与美国的防务合作,都是对话的重要内容。而对美国来说,格陵兰北极航道大西洋端的优越战略地理位置和丰富的自然资源颇具吸引力。在全球变暖、北极东北航道开通的背景下,美国必然高度关注格陵兰战略价值。作为唯一在格陵兰驻扎军队的外部国家,美国的态度十分重要。根据1951年丹麦与美国达成的《格陵兰防务协定》,美国在该地区拥有实质性军事权利。在美国驻丹麦大使馆网站关于美国与格陵兰关系的描述中,美国正在与格陵兰发展一种全新的、不断变化的并且远远超出传统安全范

畴的关系。虽然美国没有明确显示其立场,但是根据《伊加利科协定》设立的委员会现已成为美国、丹麦和格陵兰之间加强合作的论坛,格陵兰成为与美国谈判、合作的单独一方,^③俨然享有独立国家的地位。

美国之所以对于格陵兰的独立诉求采取模糊立场,更多源于其对全球防务系统的考量。如不支持格的独立,美国可能失去未来同格陵兰发展关系的主动权;如支持格陵兰的独立,可能会开罪丹麦,而且独立后的格未必会同意在其领土上部署导弹计划,因此无论是白宫还是五角大楼都没有明确表态。但是,美国在格陵兰的强大影响“无处不在”。2017年4月,丹麦政府拒绝了中企俊安集团购买废弃的格罗尼达尔海军基地的请求。据西方媒体报道,其中就有美国的影响。^④

其次,欧盟积极帮助,倾向支持格陵兰的独立。由于历史和政治原因,格陵兰同欧盟之间有着复杂而紧密的联系。格陵兰1973年作为丹麦的一部分加入欧共体,但格陵兰的公投结果显示超过70%的居民对此持反对态度。1982年格陵兰再次举行公投,仍有53%的居民反对加入。因此,格陵兰1984年与欧共体签署协定,1985年1月1日正式退出欧共体。因与丹麦的关系,格陵兰作为域外国家和领土(OCTs)与欧共体仍保持紧密联系,欧共体在格进出口贸易中扮演了极为重要的角色,1992年格陵兰便在布鲁塞尔设立了代表处。^⑤

格陵兰之所以拒绝加入欧共体,最重要的原因是担心加入会使其渔业受到管控,因为渔业是格陵兰的命脉。格陵兰1985年与欧共体签署第一份关

^① Nikolaj Petersen, "SAC at Thule-Greenland in the U.S. Polar Strategy", *Journal of Cold War Studies*, No.2, 2011, p.96.

^② Kevin McGwin, "Nuuk to Demand that Danes Clean up US Pollution", *The Arctic Journal*, October 17, 2016.

^③ U.S. Embassy in Denmark, *Overview of U.S. - Greenland Relations*, <https://dk.usembassy.gov/our-relationship/u-s-greenland/overview-u-s-greenland-relations/>. (上网时间:2017年6月5日)

^④ "丹麦拒绝中企收购废弃海军基地 外媒:不想损害和美国关系", http://www.guancha.cn/military-affairs/2017_04_08_402601.shtml (上网时间:2017年4月8日)

^⑤ Fernando GARCÉS DE LOS FAYOS, "Greenland: The Challenge of Managing a Key Geostrategic Territory", [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522332/EXPO-AFET_SP\(2014\)522332_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522332/EXPO-AFET_SP(2014)522332_EN.pdf). (上网时间:2017年5月21日)

于渔业的协定(1985~2006),确保格能够作为欧盟统一内部市场的一部分向欧盟成员国出口渔业产品。据此,直至2006年欧盟每年向格提供4280万欧元资金援助。作为回报,欧盟成员国的渔船可以进入格水域捕鱼。此后欧盟对其援助金额进行调整,2014~2020年承诺将会给予格共计21780万欧元援助。^①

近年来,欧盟力图拉近与格陵兰的关系,格陵兰发出重新入盟的声音。^② 欧盟加强与格陵兰的关系有三方面的原因。^③ 一方面,格陵兰是欧盟的一个域外合作对象,欧盟为格提供了包括政治、经济和教育等多方面支持,是欧盟影响在北极的延伸。另一方面,虽然丹麦、芬兰和瑞典同为北极国家,但只有丹麦属地格陵兰毗邻北冰洋,毕竟“北冰洋沿岸国家”这个身份在北极事务中很有分量。欧盟长期以来对北极事务保持高度关注,认为在北极地区发挥关键作用具有战略意义,^④期望成为北极理事会的正式观察员,但有关努力一再遭挫。2016年欧盟发布最新的北极政策《统一的欧盟北极政策》(An integrated European Union policy for the Arctic)中,关于双边合作部分将与格陵兰建立良好关系置于突出位置。因为格陵兰正成为北极治理中愈发重要的参与方,加之格陵兰原住民的特殊身份,都将帮助欧盟在北极事务中发挥更大影响。再一方面,在气候变化治理等全球事务中,格陵兰的作用日渐凸显。欧盟正努力提升在国际舞台上的地位,取得诸如格陵兰之类政治实体的支持,或者与之合作变得日益重要。在欧盟的政策文件中,在与北极国家(地区)双边关系方面,欧盟与格陵兰关系的目标是支持格陵兰应对主要挑战,特别是鼓励其发展可持续的多样化经济、增强行政能力,并将提供资金以支持格陵兰的教育;未来还会在合适的政治级别和技术水平上与格陵兰就共同关心的问题展开对话。^⑤ 欧盟在这个文件中将格陵兰单独列出,对其重视程度可见一斑。

此外,韩国近年来积极参与北极事务,谋求与格陵兰开展多领域的合作,活跃程度居域外国家之前列,显示出为未来布局的意图。韩国参与北极事务的主要动机有多个方面,除了加强造船业,提升对新

航路(东北航道)的利用以及寻找新的能源进口地之外,还包括增强其与极地有关的教育和研发能力。^⑥ 就此而言,格陵兰的战略位置和丰富的自然资源符合韩国的目标。

2010年,在格陵兰自治政府取得对自然资源更大的自主权后,韩国便与格陵兰签订四份关于合作勘探格陵兰自然资源的谅解备忘录。^⑦ 2012年9月,韩国时任总统李明博访问格陵兰,双方签署谅解备忘录,扩大了自然资源方面的合作范围。^⑧ 韩国国有企业韩国矿物资源公社(KORES)还与格陵兰企业达成合作调查格陵兰稀土资源和其他战略资源的协议。^⑨ 同年12月,格陵兰自治政府总理对韩国进行回访。韩国政府2013年发布《北极政策基本计划》,表明韩国将多角度、全方位参与北极事务。在实践中,韩国在多个领域积极推进与格陵兰的务实合作。在韩国政府支持下,2015年,作为宣传战略一部分的“韩国角”(Korea Corner)在格陵兰大学落地,以培养格陵兰的“知韩亲韩”派。^⑩ 2016年,韩国任命首位驻格陵兰名誉领事。^⑪ 当前,韩国还与格陵兰在地质研究上展开密切合作。^⑫ 作为亚洲第一个制定并实施北极政治、商业和科学目标“总体

① Fernando GARCÉS DE LOS FAYOS, “Greenland: The Challenge of Managing a Key Geostrategic Territory”.

② Alister Doyle, “In Greenland, Some Suggest the Unthinkable – Rejoin the EU”, *Reuters*, June 14, 2016.

③ Piotr Kobza, “European Union–Greenland Relations after 2015 – a Partnership Beyond Fisheries”, *Journal of Military and Strategic Studies*, No.4, 2016, p.132.

④ European Commission, *An integrated European Union policy for the Arctic*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf. (上网时间:2017年5月16日)

⑤ 同上。

⑥ Mia M. Bennett, “The Maritime Tiger: Exploring South Korea’s Interests and Role in the Arctic”, *Strategic Analysis*, No.6, 2014, p. 898.

⑦ Hyun Jung Kim, “Success in Heading North: South Korea’s Master Plan for Arctic Policy”, *Marine Policy*, Vol.61, November 2015, p.265.

⑧ “Korea, Greenland to Expand Cooperation on Resources”, *KO-CIS*, September 11, 2012.

⑨ “Korea’s KORES Inks Greenland Exploration Deal”, *Reuters*, September 10, 2012.

⑩ Korea Corner, <http://uk.uni.gl/cooperation/korea-corner.aspx>. (上网时间:2017年7月7日)

⑪ “Korean Honorary Consulate in Greenland”, *Embassy of Denmark to Korea*, July 14, 2016.

⑫ Dongmin Jin, Won-sang Seo, Seokwoo Lee, “Arctic Policy of the Republic of Korea”, *Ocean and Coastal Law Journal*, No.1, 2017, p.95.

规划”的国家,韩国正在加快推进与格陵兰之间的关系,为未来变动预置筹码。

可见,格陵兰已经身处地缘政治的漩涡,其独立进程已经不单纯是自身事务,还关系到北极地缘政治的变革。随着格陵兰独立进程的深入,不排除相关各方会发生利益交锋的可能性。除了美、欧在格陵兰安全领域的深耕之外,少数国家在格陵兰教育领域的竞争已初现端倪,美国和韩国走在了前列。除了韩国在格陵兰大学设立“韩国角”以外,美国也设立了“美国角”,显露出通过教育影响格陵兰未来发展的长远考量。

三

格陵兰现已实现高度自治,但距离真正独立还有很长的路要走。经济发展的不足、教育质量和人口素质的提高、社会思维的转变等都将是格陵兰成为独立主权国家需要面对的严峻挑战,妥善应对这些挑战,既关乎格陵兰能否顺利实现独立,更关乎独立之后的格陵兰能否实现可持续发展。

经济独立将会是格陵兰独立的支柱之一。格陵兰拥有丰富的油气、矿产以及淡水等资源,但受地理位置影响,当地自然环境恶劣,加上人口少、结构单一,其经济规模微小而脆弱。2015年,格陵兰GDP为149.38亿丹麦克朗,^①丹麦GDP则达19180亿丹麦克朗。^②在格陵兰的收入中,除来自丹麦的经济援助外,最大的来源项目为渔业出口。近年来,格陵兰的海洋渔业捕捞量每年约20余万吨,^③绝大部分用于出口。格陵兰国内的渔业分为沿岸渔业和离岸渔业两种,共有各类渔船和从事渔业或辅助作业的小艇5000多艘(2013年),其中绝大多数是小型渔船和小艇。^④由于海洋捕捞受到国际配额的限制,格陵兰渔业出口收益存在隐形天花板。加之格陵兰的捕鱼方式仍旧比较传统,相较于大规模工业化的捕捞并不具有国际竞争力。^⑤因此,从长远看,渔业出口难以支撑格陵兰独立后的国民经济可持续发展。

随着全球气候的变化,全世界将目光聚焦于北极地区的开发,也加大了格陵兰自然资源开采的可能性,北极和自然资源日益成为格陵兰独立进程加

速的主要驱动力。^⑥根据美国地质调查局(USGS)2007年一份关于格陵兰东海岸油气资源调查报告的数据显示,格陵兰东北地区的油气资源储藏十分可观,总储量约为314亿桶。^⑦此后的地质调查进一步证明,格陵兰具有丰富的油气资源。^⑧遗憾的是,格陵兰气候环境恶劣,基础设施匮乏以及高水平劳动力的缺乏,这是其油气资源开发的障碍。目前,在最顺利的情况下,格陵兰钻探一口勘探井的费用约为1亿美元,而完全开发一处油田的费用约为60亿~70亿美元。^⑨更不要说在油气资源开采的复杂过程中,格陵兰的恶劣气候环境无疑会带来巨大的开采风险。风险的管控也意味着巨大的开采成本,加之新能源的开发、美国页岩气革命的冲击、国际油价的走低等外部因素的影响,格陵兰资源开采是否有利可图将是国际投资者普遍担忧的重要因素。

此外,格陵兰的矿业资源也非常丰富,除了大量基础金属(如金、铜、铁),更有储量巨大的稀土资源(REE),位于格陵兰西南部科瓦内湾地区(Kvanefjeld)的稀土资源可以满足全世界20%的需

① Statistics Greenland, *Greenland in Figures 2017*, <http://www.stat.gl/publ/en/GF/2017/pdf/Greenland%20in%20Figures%202017.pdf>.(上网时间:2017年5月16日)

② Statistics Denmark, *Denmark in Figures 2017*, <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelses/GetPubFile.aspx?id=21501&sid=denmark2017>.(上网时间:2017年5月16日)

③ 参见联合国粮食及农业组织渔业和水产养殖部关于全球渔业商品产量和贸易统计。

④ 张然、林龙山、邱卫华、李励年“格陵兰渔业及其受气候变化的影响”,《渔业信息与战略》2013年第2期,第157页。

⑤ Tønnes Berthelsen, “Coastal fisheries in Greenland”. <http://www.coastalfisheries.net/wp-content/uploads/2013/06/Coastal-fishing-in-Greenland.pdf>.(上网时间:2017年5月21日)

⑥ Damien Degeorges, “Denmark, Greenland and the Arctic – Challenges and Opportunities of Becoming the Meeting Place of Global Powers”, <http://www.fak.dk/publikationer/Documents/Denmark-Greenland-and-the-Arctic.pdf>.(上网时间:2017年5月21日)

⑦ USGS, *Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the East Greenland Rift Basins Province*, https://pubs.usgs.gov/fs/2007/3077/pdf/FS07-3077_508.pdf.(上网时间:2017年5月16日)

⑧ *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, U.S. Geological Survey, 2008

⑨ Tim Boersma, Kevin Foley, “The Greenland Gold Rush – Promise and Pitfalls of Greenland’s Energy and Mineral Resources”, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/24-greenland-energy-mineral-resources-boersma-foley-pdf-2.pdf>.(上网时间:2017年5月21日)

求。^① 稀土是 21 世纪最为重要的战略资源,是格陵兰最为重要的战略资产之一。格陵兰的稀土矿中伴生大量的铀矿,在开发稀土资源时将同时获得铀矿产品。丹麦长期以来实行无核政策,1988 年与格陵兰签署协定,双方都对铀及其他放射性矿物的开采实行“零容忍政策”。^② 格陵兰虽然在 2010 年取得了自然资源的管理权,可以自行决定是否对铀矿进行开采,但铀矿出口权仍掌握在丹麦政府手中。如果格继续实行“零容忍政策”,就意味着其稀土资源无法得到开发利用,因而就无法增加经济收入来源,无法减轻对丹麦的经济依赖。2013 年 10 月,格陵兰自治当局议会表决通过一项新法案,取消对铀矿等核原料的开采禁令。^③ 2016 年 1 月,格陵兰自治政府与丹麦政府签署了有关铀和其他放射性物质出口管制、安保的协议,从而为相关企业开采格的稀土和铀矿洞开了方便之门。

格陵兰的决策者认识到,吸引外国投资开发自然资源并对外输出原材料,是格经济自立和最终实现独立的关键。^④ 因此,2013 年底,格发布了关于自然资源的开发战略《2014~2018 年格陵兰石油和矿产战略》(Greenland's oil and mineral strategy 2014-2018)。格政府计划长期保证 5~10 个矿井处于开发状态,期望通过对自然资源的利用促进格社会繁荣、提升社会福利水平。^⑤ 但是,如何避免过度依赖外国投资和资源开发带来的环境损害,将会是格陵兰需要考虑的重要问题。

与此同时,格陵兰在人力资源方面将面临严峻挑战。发展教育以增强政治精英的治国理政能力、提高普通劳动者的技术水平,将成为格陵兰成为独立国家后的重要战略任务。

格陵兰地广人稀,216 万余平方公里的土地仅有 5.6 万多名居民,近 1/3 的居民居住在首都努克,2017 年月 17~59 岁的青壮年劳动力占总人口 63%。2015 年的数据显示,格陵兰失业率为 9.1%。在就业人群中,政府管理和服务部门是首要的职业选择,占总就业人口的 40.2%;次选是渔业、捕猎和农业,占 15.9%,再次是批发(11.2%)、交通运输(9.5%)、建筑业(7.1%)、商业(5.2%);前文所述的矿业,只占 0.5%,约 100 余人。^⑥

近年来,格陵兰完成职业教育、中期培训或高等教育的人数逐年增加,从 2010 年的 694 人上升到了 2015 年的 1002 人,但辍学率非常高。由于师资力量不足,学龄前儿童不能接受到充分的教育。^⑦ 未来格陵兰经济的独立所需受到良好教育的劳动力不足问题短期内很难解决,格经济增长肯定也会受此牵累。^⑧

在高等教育方面,目前格陵兰仅有一所建于 1987 年的大学——格陵兰大学(University of Greenland)。这是一所小规模大学,仅提供教育、护理、健康科学、社会科学、新闻、社会工作、经济、语言和文学、文化和社会历史、神学、翻译、北欧研究等 12 个学科的本科及硕士教育,并且很多学科的教学都采用格陵兰语或者丹麦语。如果格陵兰人想寻求其他学科或更高等的教育,就必须前往别的地方或国家。未来格陵兰的发展需要各方面人才,但当前和今后一个时期仍将依赖丹麦的高等教育。^⑨

格陵兰的独立以及其后的国家走向,需要受过良好教育的本地政治精英当家作主。格寄予厚望的

^① Cindy Vestergaard, France Bourgoon, "Should Greenland Mine its Uranium?" http://pure.diiis.dk/ws/files/51915/PB_should_Greenland_mine_its_uranium_web.pdf. (上网时间:2017 年 5 月 21 日)

^② Mark Nuttall, "Zero-Tolerance, Uranium and Greenland's Mining Future", *The Polar Journal*, No.2, 2013, p.377.

^③ “格陵兰岛取消铀矿开采禁令”http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/29/c_117923718.htm. (上网时间:2017 年 5 月 16 日)

^④ Mark Nuttall, "Imagining and Governing the Greenlandic Resource Frontier", *The Polar Journal*, Vol.2, No.1, 2012, p.116.

^⑤ Government of Greenland, *Greenland's Oil and Mineral Strategy 2014-2018*, <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Raastof/ENG/GOMS%202014%202018%20Appendices%20ENG.pdf>. (上网时间:2017 年 5 月 16 日)

^⑥ Statistics Greenland, *Greenland in Figures 2017*, <http://www.stat.gl/publ/en/GF/2017/pdf/Greenland%20in%20Figures%202017.pdf>. (上网时间:2017 年 5 月 21 日)

^⑦ Employers' Association of Greenland (GA), *Mining and Sustainable Economic Growth*, <http://www.ga.gl/LinkClick.aspx?fileticket=LHEHGwF1EPA%3D&tabid=36&language=da-DK>. (上网时间:2017 年 5 月 16 日)

^⑧ Hans Peder Kirkegaard, Mehedi Hasan, Maywand Asif, "Creating a Sustainable Economy - Greenlandic Sustainable Economy through Mining", <https://core.ac.uk/download/pdf/12523321.pdf>. (上网时间:2017 年 5 月 21 日)

^⑨ Government of Greenland, *Study to Evaluate the Performance of Higher Education in Greenland*, <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Uddannelses/DK/Uddannelsesplaner/Study%20to%20evaluate%20Higher%20Education%20in%20Greenland%202013.pdf>. (上网时间:2017 年 5 月 16 日)

油气、矿产资源开采,则仰赖受过良好教育的一批技术工人,如果格陵兰人无法胜任,那么将会由外籍劳工替代,考虑到格人口状况,若大量外来人口涌入,对格的社会、文化等方面皆会造成冲击。此外,由于地处北极圈,格陵兰受到气候变化的影响远大于世界其他地区,气候变化和异常状况的应对也需要先进的科学技术。可见,无论是现在还是未来,加强教育和知识传输对于格陵兰的经济和社会可持续发展都是基础,提高受教育人口的比重和全民受教育的水平更是格陵兰未来作为独立国家的根本大计之一。

最后,格陵兰地广人稀,未来要想在风云变化、日新月异的世界站稳脚跟,就必须首先在经济上实现自立,因此首当其冲的是要实现观念转型,确立符合全球化和信息化时代特点的新思维、新观念、新战略。

格陵兰是一个小型社会,即使只计算无冰区,也是人烟稀少,人口密度每平方公里仅有 0.14 人(2015 年 1 月)。^①大部分人口集中在首都努克、沿海岸城镇或居民点。各个城镇之间或者城镇与居民点之间,没有铁路或公路,只能通过乘船或者飞机抵达。在这样一个小社会里,居民们主要关注自身事务。因此,格陵兰独立后首当其冲的重要任务是如何了解和认识外部世界,以及如何与之加强沟通、交流的问题。

格陵兰需要借助外部支持来帮助其克服地理和

人口特点所带来的困难。从长远看,格陵兰成为主权国家后,渔业权益、原住民狩猎传统的维护、气候变化影响的控制等都需要与国际社会展开沟通和谈判。近年来,北极地区愈发受到国际社会重视,多方角逐力量正在登场,格陵兰如果缺乏应有的外交能力和国际认知,将很难妥善处理与其他国家的关系。作为北极地区自治程度最高的地区,格陵兰被视为原住民的“代表”,常常为原住民的利益在国际上发声。因此,格陵兰不可能再像过去那样置身国际事务之外,而是需要多方、积极地参与其中。格陵兰对国际事务的关注度和参与度将会是影响其未来走向的重要因素。

另外,格陵兰还存在不少社会问题,如酗酒、自杀率高,如何将自然资源的利益转化为国家收益,脆弱的自然生态环境与资源开采之间如何保持平衡等,这些难题需要下大力气应对。

从现实看,格陵兰仅凭自身力量难以克服诸多困难、妥善应对上述挑战,所以借助外部力量将是必然选项。这意味着格陵兰自始至终就置身国际潮流之中。如何扮演好格陵兰的国际角色、解决好其发展问题,既是格陵兰的内部事务,也是国际社会的责任和义务。○

(责任编辑:新南)

^① Statistics Greenland, *Greenland in Figures 2017*, <http://www.stat.gl/publ/en/GF/2017/pdf/Greenland%20in%20Figures%202017.pdf>.(上网时间:2017 年 7 月 8 日)

(接第 22 页)配的足够数量的涉外人才、大力提升各部门涉外人才的专业素养,是异常紧迫的任务。

另外,公众舆论的支持也是需要考的因素。迄今,国内社会舆论对对外战略变革总体上持支持态度,但意见已出现分化迹象。知识界有关“调门过高”“战略冒进”“战略透支”的担心和普通民众对外援助过于慷慨的议论,均是意见分化的体现。

这种分化在提供必要和健康的辩论环境的同时,也可能成为未来对外决策的掣肘因素,特别是在问题高度复杂、胶着棘手或涉及实实在在的利益分配的时候。协调好内与外、近与远、稳与进、斗与合、义与利的关系,是中国未来持续推进对外战略变革的关键。○

(责任编辑:孙茹、吴兴佐、黄昭宇、王文峰)