

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2015.05.005

孙凯 “中国北极外交: 实践、理念与进路”, 《太平洋学报》2015年第5期, 第37-45页。

SUN Kai, “China’s Arctic Diplomacy: Practice, Principles and Ways Forward” *Pacific Journal*, Vol. 23, No. 5, 2015, pp. 37-45.

中国北极外交: 实践、理念与进路

孙凯¹

(1. 中国海洋大学, 山东 青岛 266100)

摘要: 北极外交是中国参与北极事务的重要方式,也是推进中国海洋强国建设的重要组成部分。中国的北极外交经历了早期的以北极科学研究以及北极科学合作为主导的北极科学外交阶段、21世纪初以加入北极理事会为代表的争取“身份承认”的北极身份外交阶段。在“身份升级”之后,中国在北极事务中的参与进入到“怎么做”的阶段,中国的北极外交也应适时作出调整。在进一步推进北极外交的实践中,首先需要厘清不同阶段中国在北极地区的不同利益,在此基础上制定北极外交战略,对北极外交活动进行统领性的战略规划,进而加强不同领域和部门之间的机制协调,充分调动和发挥多层次行为体在北极外交中的能动性,构建多主体、多领域、立体式、双向度的北极外交实践模式,进一步提升中国在北极事务中的“实质性存在”,最大限度地拓展中国在北极地区的合法权益。

关键词: 北极外交; 机制协调; 北极战略规划; 北极治理

中图分类号: D822.3

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2015)05-0037-09

中国在2013年5月成为北极理事会正式观察员,标志着中国作为北极事务“利益攸关方”的身份^①得到了北极国家的承认。中国在实践中提升在北极事务中的参与能力,通过北极外交加强与包括北极国家在内的北极治理参与方的有效沟通与国际合作,积极塑造有利于中国参与北极事务的国际话语和舆论环境,这些都进一步推动了中国在北极事务中的有效参与和对北极事务“利益攸关方”的身份承认。^②

中国的北极外交经历了早期以科学研究和科学合作为主的北极科技外交阶段,以及21世纪初以争取中国作为北极事务“利益攸关方”的身份承认为主要目标的“北极理事会外交”之后,现在已经从拥有北极事务合法参与权和北极事务“利益攸关方”身份的阶段,进入到“怎么做”的阶段。在新的时期,中国的北极外交应当在北极治理以及北极地缘政治变迁的背景下,基于中国参与北极事务的阶段性任务和长远目标,对中国

收稿日期: 2015-01-09; 修订日期: 2015-02-28。

基金项目: 教育部重大课题攻关项目“新时期中国海洋战略研究”(13JZD041); 教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院项目“中国参与北极治理的战略规划研究”(2014JZS04); 国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”(13AZD084)的阶段性成果。

作者简介: 孙凯(1976—),男,山东青岛人,中国海洋大学法政学院副教授,主要研究方向: 北极治理、国际关系理论。

① 中国作为北极事务“利益攸关方”的概念,是参考了前世界银行行长罗伯特·佐利克将中国作为国际事务“利益攸关方”的提法。王新和“国家利益视角下的中国北极身份”,《太平洋学报》2013年第5期,第81-90页。

② 孙凯“参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程”,《世界经济与政治》2014年第7期,第42-62页。

的北极外交进行顶层设计和战略规划,整合中国参与北极事务的行为体和外交资源,多渠道推进中国的北极外交实践,进而最大限度地实现与拓展中国在北极地区的合法权益。

作为处理国家间关系的主要手段,外交在不同的时代有不同的内涵。在全球化和全球政治时代,参与外交的行为主体不仅限于主权国家和由主权国家所组成的国际组织,还包括众多的非政府组织、跨国公司,甚至是一些有影响力的个人。外交所涉及的领域也不仅限于政治、经济与安全等传统的“高级政治”领域,也包括文化、社会、科技、环境等领域。由此,我们可以这样理解中国的北极外交:以中国政府以及外交部门和政府涉北极事务相关单位为主体,包括众多涉北极事务的次国家行为体等,以实现中国在北极地区的合法权益和北极地区善治为目标,参与北极地区的开发、治理和北极地区治理机制的构建等事务,在涉及北极事务的政治、经济、安全、科技、文化等领域进行的外交活动。2013年,中国成为北极理事会正式观察员标志着中国的北极外交进入了新的阶段。中国在“身份升级”之后,可以说是进入到北极综合外交阶段,需要进一步拓展北极事务的参与程度和加强中国在北极事务中的实质性存在。

一、中国早期的北极科学外交实践

中国国家层面的北极外交可以追溯到1925年,当时北洋军阀段祺瑞政府代表中国加入了《斯瓦尔巴德条约》。但由于当时的条件和能力所限,此后北极事务并没有出现在中国的外交议程之中。新中国成立后,1964年建立的国家海洋局的任务中明确规定了“将来进行南北极海洋考察工作”的内容,但其工作在当时阶段主要限于“查清中国海、进军三大洋、登上南极洲”,并没有对北极地区进行关注。甚至在1981年国家海洋局成立专门负责极地事务的机构,其名称也是“国家南极考察委员会办公室”。

随着20世纪80年代国际社会对全球变暖研究的热潮,中国在20世纪90年代也开始了北

极科学考察的准备工作,先后派出科学家和科技管理人员到北极国家进修学习和科研合作,一些科学机构和民间团体也陆续组织北极考察和探险活动。^①对北极事务进行科学研究,进而建设与提升中国北极事务的参与能力,是这一阶段的主要任务。自1991年开始,中国科学院大气物理研究所与挪威北极研究所和斯瓦尔巴德大学合作,开展了斯瓦尔巴德地区天气、气候以及大气物理研究。中国地质科学院的部分科研人员也于1991年开始先后应邀参加了英国、挪威和德国的北极地质考察队。自1993年开始,国家海洋局第二海洋研究所与德国马普基金会等机构合作,开展北冰洋的生物学和海冰变化研究。1993年起,中国科学院兰州冰川冻土研究所与加拿大麦克马斯特大学(McMaster University)合作,开展了加拿大北极群岛地区的冻土水文学与冻土环境变化研究。自1994年3月开始,中国科学院地理研究所和兰州冰川冻土研究所与美国阿拉斯加州北坡自治区政府合作,开展了阿拉斯加北坡地区1万年以来气候与环境变化的考察研究。1994年5月开始,中国科学院青岛海洋研究所与美国阿拉斯加北坡自治区政府合作,开展了波弗特海浅海区域鲸鱼种群与生态习性的调查研究。

1993年3月10日,由中国地理学会等7家单位发起,经中国科协批准成立了“中国北极科学考察筹备组”。1995年5月6日,“中国北极点科学考察队”首次登上了北极点。随着中国对北极科学考察兴趣的增长以及对北极科学考察的筹备工作,中国申请加入国际北极科学委员会(IASC)。1996年4月23日,在德国布莱梅市的阿尔弗雷德·韦格纳极地与海洋研究所,国际北极科学委员会主席M. 麦格努森(M. Magnusson)宣布“经全体国家代表的认真审查和讨论,特别理事会会议一致通过中国成为国际北极科学委员会成员国,中国极地考察工作咨

^① 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347页。

询委员会是 IASC 理事会的中国代表。”^①至此,中国成为 IASC 的第 16 个成员国。加入 IASC 标志着中国的北极研究与国际上的北极研究实现了接轨,有利于获取所有 IASC 及其下属科学工作组的信息、资料,参与制定今后的研究计划,可以充分发挥我国在极地考察中所取得的优势,加强国际合作,达到和赶超国际先进水平。

组织北极科学考察是中国实质性参与北极事务的主要方式,国际合作一直贯穿于中国北极科学考察活动的组织、实施等过程。2003 年实施的第二次北极科学考察的 96 名队员中,就有来自美国、芬兰、加拿大、日本、韩国、俄罗斯的 13 名队员,美国阿拉斯加大学、美国华盛顿大学、国际北极研究中心、加拿大海洋科学研究所、韩国海洋研究所极地科学实验室、日本北海道大学、俄罗斯南北极研究所等诸多国家的科研机构也参与了第二次北极科学考察。此次考察中,许多观测为中外联合进行,资料充分共享,大大增加了此次考察研究的活力和中国北极研究在国际上的影响力。

建立北极科学考察站是加强在北极地区的实质性存在、为北极科学考察和研究建立立足点的重要步骤。中国作为《斯瓦尔巴德条约》的缔约国,可以合法地在北极斯瓦尔巴德地区建立科学考察站。“九五”重大科研项目(极地科学)中也专门设立了一个子课题,积极筹建在斯瓦尔巴德地区的科学考察站。1996 年,中科院陈宜瑜副院长率团赴挪威,就广泛开展中挪科研合作(包括在斯瓦尔巴德建站事宜)与挪威相关部门会谈和交流;1997 年,中国科学院得到了挪威驻中国大使馆关于“欢迎来斯瓦尔巴德建站”的邀请。^②自 1999 年中国首次北极科学考察之后,国家海洋局根据我国参与北极事务的需要和科学家的建议,开始组织实施建立北极科学考察站的活动,并支持和资助一批科学家前往北极地区开展国际合作研究。2004 年 7 月 28 日,中国北极科学考察站——黄河站正式落成并投入运行。中国北极黄河站选址挪威斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松,是北极地区第 8 座

国家级科学考察站。新奥尔松地区作为极地研究的“小联合国”,此前已有挪威、德国、法国、英国、意大利、日本、韩国在此建站。极地研究需要国际大合作,中国正快速加入其中。极地科学考察站的建立,为中国在北极地区建立了一个永久性的科研平台,极大地促进了中国在北极地区的科学考察和国际合作。

基于中国在北极研究中的贡献与能力,中国于 2005 年 4 月 17—24 日在云南昆明承办了北极科学高峰周会议,来自中国、美国、法国、挪威、英国等 22 个国家的 100 多名科学家和政府官员出席了会议。北极高峰周会议是涉及北极事务最高水平的国际会议,我国是承办该会议的第一个亚洲国家,这进一步扩大了我国在国际北极事务中的影响,有力地促进了我国北极科学考察的国际交流与合作。在会议期间召开的新奥尔松科学管理者委员会小组会上,中国以全票通过的方式当选为新奥尔松科学管理者委员会的成员。^③

在北极科学外交时期,中国北极外交的参与主体主要限于进行北极研究的科学家团体和科研机构等,国家层面的北极外交活动并未全面展开。在这一阶段,中国在北极事务中的参与仅限于纯粹的科学研究目的,对北极问题的研究和认识处于起步阶段,进行北极科学考察和国际合作的目标也主要是研究北极在全球变化中的作用以及对对中国气候的影响、北冰洋邻近海域生态系统与生物资源对我国渔业的影响,以及北极对全球气候变化的反应和反馈等。但这些研究有力地增强了中国在北极事务中的参与能力,为中国北极外交的进一步拓展打下了坚实基础。

二、中国北极事务的“身份外交”实践

在气候变化和经济全球化的背景下,北极

^① 陈立奇“北极在召唤——中国加入国际北极科学委员会”,《海洋世界》,1996 年第 7 期,第 22 页。

^② “中国人的北极科学考察站概况”,人民网 2002 年 8 月 2 日, <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/182735.htm>。

^③ 极地科学考察办公室编《2005 年度中国极地考察报告》,国家海洋局 2005 年版,第 46 页。

地区的事务越来越融入到全球事务之中,北极地区在国际社会中的重要性得到了迅猛提升。^①随着国际社会对全球气候变化研究的深入,尤其是北极地区气候变化对全球气候的影响,北极成为国际社会关注的热点地区之一。2004年,北极理事会发布《北极变暖的影响:北极气候影响评估》报告,明确指出人类排放的温室气体导致北极地区变暖,并且可能带来一系列的不利影响。^②

进一步助推中国参与北极事务的原因,来自于国内和国际社会两个层面:在国内层面,随着中国经济的发展以及科研能力的提升,中国参与北极事务的能力与意愿都得到了提升与增强。另外,地处“近北极”位置的中国,北极地区环境的变化会对中国带来不可避免的影响。在国际层面,由于国际社会对气候变化问题的关切以及中国作为温室气体排放大国,国际社会期待中国积极参与北极事务,以应对北极地区的气候变化问题。随着北极地区能源开发与利用的加速,国际社会也需要中国参与到这一进程中来。

成立于1996年的北极理事会是北极地区最有影响力的国际机构,^③早期关注的重点就是北极地区环境的变化。随着中国温室气体排放的增长,北极国家越来越意识到需要中国参与到北极治理的进程中来。在2004年,时任北极理事会高官会议主席的冰岛人夏纳·帕尔森(Gunnar Palsson)来到北京,与中国外交部的人员进行会晤,明确表示“北极事务不容忽视,世界应该给予北极事务足够的重视”。夏纳·帕尔森此行的目的之一就是邀请中国参与北极理事会的事务,以共同应对北极地区的气候变化问题。^④经过一段时间的准备,中国自2006年开始派员参与北极理事会的活动,并随后提出了北极理事会观察员资格的应用。

中国作为北极地区外围而又靠近北极区域的国家,在北极地区存在重大的国家利益,参与北极事务、维护本国在北极的权益是中国应有的权利。同时,我们应该看到,中国参与北极事务存在一个身份问题。^⑤这种“身份问题”在中国参与北极事务的初期并不是一个问题,但随

着中国在北极事务中参与程度的深入和领域的拓展,以及国际社会对中国参与北极事务的“误读”和“曲解”,^⑥中国越来越需要明确自己参与北极事务的身份。“身份”是一种具有主体间性的概念,身份从来都是社会性的、关系性的,因而是一种主体间的状态。^⑦这种身份,也即中国参与北极事务的国际定位问题主要涉及两个方面:首先是自我的认同与塑造,也即根据本国的实力、价值、追求来确认自己在国际社会中的角色、身份、地位、作用;另一方面是他者的认知,即其他国际关系行为体对该国国际角色与作用的评判与认知。^⑧中国参与北极事务身份的确认,即中国自我界定的“近北极国家”、北极“利益攸关方”得到国际社会的承认,才算完成身份确认的过程。较早有学者提出的中国作为“近北极国家”的身份,是从地缘邻近的角度出发,认为这个概念符合中国与北极地区的位置关系的现实,又将中国从更广泛的非北极国家中分离开来,表明中国与北极地区之间的特殊地缘政治关系,不能被简单地排除在北极地区之外。^⑨后来

① Lassi Heinnien and Chris Southcott, “Globalization and the Circumpolar North: An Introduction”, in Lassi Heinnien & Chris Southcott, eds., *Globalization and the Circumpolar North*, University of Alaska Press, 2010, pp. 1-20.

② Arctic Climate Impact Assessment, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge University Press, 2004.

③ 陈玉刚、陶平国、秦倩“北极理事会与北极国际合作研究”,《国际观察》2011年第4期,第17-23页;孙凯、郭培清“北极理事会的改革与变迁研究”,《中国海洋大学学报》2012年第1期,第5-8页。

④ Matthew Willis and Duncan Depledge, “How We Learned to Stop Worrying About China’s Arctic Ambitions: Understanding China’s Admission to the Arctic Council, 2004—2013”, the Arctic Institute, Center for Circumpolar Studies, Sep. 22, 2014.

⑤ 陆俊元著《北极地缘政治与中国应对》,时事出版社,2010年版,第339页。

⑥ 孙凯、王晨光“国外对中国参与北极事务的不同解读及其应对”,《国际关系研究》2014年第1期,第31-39页。

⑦ [美]亚历山大·温特著,秦亚青译《国际政治的社会理论》,上海人民出版社,2000年版,第282页。

⑧ 蔡拓“当代中国国际定位的若干思考”,《中国社会科学》2010年第5期,第122页。

⑨ 中国作为“近北极国家”的概念来源于中国极地研究中心极地战略所主任张侠研究员。陆俊元著《北极地缘政治与中国应对》,时事出版社,2010年版,第339页。

这个概念多次出现在中国官员的演讲中,用以表明中国与北极之间的联系以及北极地区的气候环境变化可能对中国带来的影响等。^① 尽管中国作为“近北极国家”可以为中国参与北极事务提供合法、合理的依据,但其作为北极事务“利益攸关方”则更能体现出中国参与北极事务的现实依据和未来利益拓展的空间,进而实现通过与包括北极国家在内的国际社会进行合作,寻求“利益汇合点”,^②实现构建北极利益共同体的目标。^③

中国自2006年提出申请北极理事会观察员资格之后,至2013年中国成为北极理事会正式观察员期间,中国更为积极、主动地构建北极事务“利益攸关方”的身份,并在国际场合多次提及中国是“近北极国家”的地缘身份,这一时期的北极外交更加积极、主动和有针对性。具体而言,这包括在北极科学研究和北极事务参与能力方面的建设、北极事务国际合作与人文交流的加强与制度化,以及有针对性地与北极国家加强的经贸、科技等方面的合作与交流。

首先,在北极科学研究和北极事务参与能力建设方面,中国在2008年、2010年和2012年组织了三次北极科学考察,考察队伍的组成充分体现了国际性。在2008年第三次北极科考的61名科考队员中,有来自法国、芬兰、美国、日本和韩国的12名外国科学家;2010年第四次北极科考的64名科考人员中,有5名外国科学家;2012年第五次北极科考的59名科考人员中,有4名外国科学家的参与。国际极地年是全球范围的科学家共同策划、联合开展的大规模极地科学考察活动,是国际极地研究的“奥林匹克”盛会。中国积极参与了2007—2008年国际极地年活动,时任中共中央政治局委员、国务院副总理的曾培炎出席中国行动启动仪式,并强调“中国政府坚持科学发展、和谐发展、和平发展的理念,积极响应第四次国际极地年计划,大力发展极地科学考察事业,与有关国家和国际组织携手合作,为促进全球可持续发展作出应有的贡献。”^④ 中国在国际极地年期间认真制定并执行了《第四次国际极地年中国行动方

案》,专门执行了一批特定的科学考察任务,并广泛开展公众参与和宣传活动。

其次,中国在北极事务国际合作与人文交流方面也更为积极主动,组织了一系列讨论北极问题的国际论坛和国际交流活动,其中的部分项目已经成为制度化的论坛。较之自然科学方面的北极国际合作而言,中国对北极问题的社会科学研究起步较晚。但从2006年前后开始,社会科学领域的北极问题研究逐渐兴起,其中涉及北极法律、北极政治、北极国际关系以及北极社会问题等研究,一些高校和科研机构也成立了专门研究北极社会问题的机构,并开展了系列的国际交流与合作。如中国海洋大学的极地法律与政治研究所、同济大学极地与海洋国际问题研究中心、上海交通大学极地与深海发展战略研究中心以及上海国际问题研究院等与国外极地问题研究机构建立了联系,并将他们“请进来”举办了系列学术交流活动。另一方面,社会科学领域的国内学者也逐渐“走出去”,主动或者应邀参加国际上北极事务相关会议,^⑤在国际层面上有了更多的“中国声音”,传输中国参与北极事务的正能量。

第三,中国有针对性加强地与北极国家之间在经贸、科技方面的交流与合作,通过构建“利益共同体”来推动北极国家对中国参与北极

^① “China Defines Itself as a ‘Near-Arctic State’”, <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2012/arcticchinapr>.

^② 郑必坚“关于中国战略和‘利益汇合点’、‘利益共同体’问题的几点思考——21世纪第二个10年中国发展及对外关系的前景展望”,《毛泽东邓小平理论研究》2012年第1期,第2页;郑必坚“中国和平发展道路与构建利益共同体——在第五届‘世界中国学论坛’上的主旨讲演”,《解放日报》2013年3月24日,第7版。

^③ 孙凯、张亮“北极变迁视角下中国北极利益共同体的构建”,《国际关系研究》2013年第1期,第121—129页。

^④ “曾培炎出席国际极地年中国行动启动仪式并致辞”,人民网,2007年3月1日, <http://politics.people.com.cn/GB/1024/5430178.html> <http://epc.people.com.cn/GB/64093/64094/5430179.html>。

^⑤ 笔者近年来应邀参加的北极议题国际会议包括2013年3月应邀参加加拿大智库 CIGI 组织的“东亚国家与北极”国际研讨会;2013年8月应邀赴夏威夷东西方中心参加了“北太平洋北极论坛”;2014年3月应邀赴美国罗德岛参加“海权、通道与运输”学术会议中的“北极航运与全球经济”小组。

事务“利益攸关方”的认同。中国与冰岛在北极事务上的合作较为典型。2010年9月,时任冰岛总统奥拉维尔·格里姆松(Olafur R. Grims-son)访华期间,专门到访国家海洋局极地研究中心,探讨两国极地事务的合作。2012年4月,时任国家总理温家宝访问冰岛,这是中冰建交41年来中国总理的首次访问。温家宝此次出访的目的包括恢复和加快自贸区谈判、加强中冰之间的投资合作、推进两国在地热和极地的合作。^①在访问期间,两国签署了《中华人民共和国政府与冰岛共和国政府关于北极合作的框架协议》等文件。尽管中国与冰岛之间在科技合作以及贸易方面的份额较少,但其所起的示范作用非同寻常。中冰之间的北极合作推动了中国与北欧国家北极合作的进程,中国北欧北极研究中心的建设也提上了日程。2012年6月,时任国家主席胡锦涛访问丹麦,两国同意“推动中丹全面战略伙伴关系不断向前发展”。早在2011年,丹麦驻华大使裴德盛(Friis A. Petersen)就明确表示,中国在北极地区有着“自然和合法的经济和科学利益”,“丹麦政府希望中国成为北极理事会的正式观察员国”。^②自第二届中美战略与经济对话以来,包括北极事务在内的极地事务就一直出现在两国战略与经济对话的成果清单之中,并举行了系列的磋商与合作会议。俄罗斯和加拿大的北极地区蕴藏着丰富的自然资源,面对中国能源需求的增长以及巨大的国内市场,两国政府在不同场合也纷纷表态,希望中国积极参与北极事务,并力图加强与中国在能源开发、北极地区环境保护等方面的合作。

在2013年5月召开的北极理事会会议上,中国成为北极理事会正式观察员,标志着中国作为北极事务“利益攸关方”的身份得到了北极国家的承认。尽管会前对是否接纳中国成为北极理事会观察员还有一些争议,实际上在会议期间,是否接纳中国成为北极理事会观察员并不是各国讨论的主要议题,反而欧盟的申请引起了“热议”。这表明北极国家对是否接纳中国成为北极理事会观察员国已经形成了共识。

三、中国北极外交的基本理念和原则

中国成为北极理事会观察员,是中国在北极事务中参与能力的提升、中国通过北极外交与国际社会促进交流和共识、国际社会对中国参与北极事务逐渐接纳的过程。^③在中国的北极外交进程中,中国必须有意识地向国际社会传输中国参与北极事务的基本理念和原则立场。尽管中国的官员和学者在不同场合对这些立场进行了一定程度的阐释,但并未将其系统化与官方化。笔者认为,中国作为“近北极国家”与北极事务“利益攸关方”,其北极外交以及北极事务的参与活动应当遵循以下基本原则。

第一 权责统一、相互尊重彼此合法权利与责任的“互尊互信”原则。尽管从地理位置上看中国在北极圈之外,但在气候变化以及经济全球化的当代,“域内事务”、“域外事务”之间的界限不再清晰,北极事务越来越纳入到全球事务之中,并且北极事务的有效应对与解决不仅仅限于北极国家,也需要域外国家的参与。中国与北极之间的联系不仅限于气候变化对中国的影响,以及中国温室气体的排放对北极地区环境的影响,还包括北极地区资源的开发与利用、北极航道的开通与使用等领域。因此,中国将自己界定为“近北极国家”以及北极事务“利益攸关方”并得到了北极国家的认可。尽管北极地区并不存在统一的国际法体系,但包括一系列公约在内的国际法律制度提供了处理北极问题的基本法律框架。^④

中国在参与北极事务的过程中,尽管没有出台相关的官方政策文件,但中国官员已经在

^① 冯坚、和苗“温家宝说中冰合作潜力巨大”,人民网 2012年4月23日 <http://politics.people.com.cn/GB/1024/17715942.html>。

^② “丹麦称中国对北极有合法利益”,《东方早报》2011年10月30日 <http://www.dfdaily.com/html/51/2011/10/30/688277.shtml>。

^③ 孙凯“参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程”,《世界经济与政治》2014年第7期,第42-62页。

^④ 唐国强“北极问题与中国的政策”,《国际问题研究》,2013年第1期,第17页。

多个场合表明,中国充分尊重北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权,愿意为北极地区的和平、稳定和可持续发展做出自己的贡献。在此基础上,北极国家也应充分尊重中国在北极地区所享有的合法权利,包括依据《联合国海洋法公约》之规定,中国在北极地区享有依据公约所规定的“航行权(自由航行权、无害通过权、过境通行权)、海洋科学研究权、海底使用权、海洋生物资源开发权、海上事故或事件调查权、海上搜寻救助权”等。^①另外,中国作为崛起中的大国以及安理会常任理事国,维护北极地区的和平、稳定与可持续发展也是中国义不容辞的责任。因此,在北极外交的进程中,中国与包括北极国家在内的国际社会应在充分尊重彼此权利的基础上,以国际合作的方式共同努力,实现北极地区的有效治理。

第二,平等互利、充分尊重北极地区原住民权益的“合作共赢”原则。推动北极地区的经济、社会的可持续发展,以及实现北极地区的环境保护是北极地区国家共同的政策目标。随着近年来北极冰融化所带来的经济开发、资源开采等机会的显现,北极地区也加大了对这些经济机会的探索。加拿大2013年担任北极理事会轮值主席国之后,明确表明“为了北极地区人民的发展”作为其任轮值主席国期间的首要任务,并在2014年9月正式成立了“北极经济理事会”,以推动北极地区的经济开发。俄罗斯、美国等国也批准了大石油公司在北极地区的石油勘探计划,对北极航道的开发和使用也随着北极冰融化而加速进行。中国的北极外交尤其是中国对北极地区经济事务的参与,宜遵循平等互利的原则,充分考虑北极地区原住民和本土居民的利益和特殊诉求,将中国在北极地区的发展、经济利益的实现与本地区事务的发展结合起来,实现共赢发展。

第三,坚持国家主义与全球主义结合,从“人类共同利益”的视角考量北极地区事务治理的“全球善治”原则。在北极地区事务日益全球化的今天,北极地区事务与北极地区之外的事务相互交织,北极地区事务的应对与发展不可

避免地具有外溢效应,域外事务的发展与变化也影响着北极地区事务的变化。北极地区事务的治理体现了北极地区事务的全球性与北极国家在北极事务中的主导性之间的张力。北极地区事务的治理,真正体现了“人类共同利益”以及“人类共同关切”。因此,中国的北极外交应在实现北极地区国家利益以及中国在北极地区的合法权益的同时,坚持全球主义对照下的国家主义理念,^②从全人类利益的视角考量北极地区的治理。中国的北极外交,应该在承认北极国家在北极地区的合法权利以及尊重北极地区居民权利和需求的同时,从更高层面审视北极事务,倡导北极地区事务的“人类共同利益”、“人类共同关切”,进而维护北极地区的和平、稳定与可持续发展。

四、中国北极外交提升与拓展的进路

中国成为北极理事会正式观察员之后,依据北极理事会的章程以及《观察员手册》的规定,可以参与北极理事会部长级会议和北极理事会下属工作组等工作。在“身份升级”之后,中国的北极外交应该更具长远性与战略性,从追求“身份承认”转向北极事务的“综合外交”,多行为主体、多层面、多领域地参与北极事务,立体化拓展中国的北极外交。具体而言,包括以下三个方面。

第一,厘清中国在北极地区的权利、义务和国家利益,从战略层面对中国的北极外交进行规划。中国在北极地区的国家利益是中国北极外交的主要决定因素,但是中国在不同阶段对北极地区的国家利益有不同的认知,并受到中国参与北极事务能力的影响。随着中国在北极事务中参与能力的不断提升以及对北极地区事务的参与和了解,中国对北极事务以及北极战

^① 韩立新、王大鹏“中国在北极的国际海洋法律下的权利分析”,《中国海商法研究》2012年第3期,第96-102页。

^② 蔡拓“全球主义与国家主义”,《中国社会科学》2000年第3期,第16-27页;蔡拓“中国如何参与全球治理”,《国际观察》2014年第1期,第1-10页。

略地位的认知逐渐深化。随着北极地区事务治理与发展从“科考时代”、“开发与保护的时期”以及北极地区事务“综合治理时代”的阶段性发展,中国需要准确把握北极地区事务发展的这些阶段性特征,以中国自身发展为核心,以国家长远发展利益和需求为导向,厘清中国在北极地区的权利义务和国家利益及其优先排序与轻重缓急,并据此对中国的北极外交事务进行综合、全面的战略性规划,^①在北极治理中倡导新理念,构建北极治理的新秩序。

第二,加强国际交流与合作,构建中国北极利益共同体与中国北极责任共同体。中国在北极事务中的参与,必须基于与北极国家之间的合作。中国北极外交的对象应该包括北极国家、域外对北极有兴趣的国家,以及与北极相关的国际组织和非政府组织等。在北极国家层面,应当在分析北极国家在北极地区的重点领域和优先关切事项的基础上,将中国在北极地区的利益与北极国家的关切相结合,构建北极利益共同体,实现中国与北极国家的双赢。中国可以通过中国企业在北极事务中的参与构建中国北极经济利益共同体;中国科研机构在北极事务中努力构建中国北极科学研究共同体;以及中国学者参与北极事务时致力构建中国北极认知共同体等。责任与权利的统一是国际合作的坚实基础。在夯实中国北极利益共同体构建的前提下,中国北极外交所面临的任务之一就是完善和加强中国北极责任共同体的建设,并最终实现中国北极命运共同体的目标。只有将责任和利益结合起来,才能够使中国北极利益共同体的建设更为长久。

第三,搭建“第二轨道”北极外交平台,加强北极外交社会行为体的能力建设,开展中国北极公共外交。中国与北极国家之间的官方外交活动是中国北极外交的主要方式,但并非中国北极外交的全部。在当前外交活动立体化、社会化的时代,必须对传统的外交进行统筹,转变观念,进行立体思维、立体操作,打造内外结合、各方互动、官民并举的统筹外交。^②这就必然要求加强“第二轨道”外交的沟通,以及社会行为

体在中国北极外交进程中的积极参与,做好北极公共外交。^③面对国外对中国参与北极事务的误读和曲解,^④目前中国北极事务“第二轨道”外交已经拥有了部分的平台,例如中国海洋大学自2012年以来主办的“中俄北极论坛”、同济大学举办的“中加北极论坛”、中国极地研究中心主办的“中国北欧北极合作论坛”以及中美之间针对极地问题所举行的系列对话等。另外,近年来的“北太平洋北极论坛”、“北极对话”、“北极圈论坛”等,都有中国学者的积极参与。中国应进一步支持和加强“第二轨道”外交平台的建设,促进中外学者之间的交流,进而为中国的北极外交实践创造良好的舆论环境。在此进程中,应推动与加强中国学者在国际场合“中国声音”的表达和“中国话语”的说服力,通过“第二轨道”外交的方式提出北极治理“中国方案”,致力于实现北极地区有效的治理。

五、结 语

中国的北极外交在经历了中国参与北极事务早期的中国北极科技外交阶段,以及中国申请北极理事会成员国期间的“身份外交”阶段之后,目前进入到全面参与北极事务的综合外交阶段。面对新阶段和新形势,对中国的北极外交及其能力建设提出了更高的要求。中国北极外交的能力建设与提升将是一项系统工程,需要提高到战略高度的层面,通过提高中国北极外交的策略能力、协调能力和观念力量,进而提升中国北极外交的质量。中国需要从战略层面对中国的北极外交进行设计,包括对中国的北

① 孙凯、王晨光“中国参与北极事务的战略选择——基于战略管理的SWOT分析视角”,《国际论坛》,2014年第3期,第49-55页。

② 赵可金“统筹外交——对提升中国外交能力的一项研究”,《国际政治研究》2011年第3期,第113-128页。

③ 贾桂德、石午虹“对新形势下中国参与北极事务的思考”,《国际展望》2014年第4期,第5页。

④ 孙凯、王晨光“国外对中国参与北极事务的不同解读及其应对”,《国际关系研究》,2014年第1期,第31-39页。“中国‘北极梦’被误读”,《环球时报》,2012年12月13日,http://world.huanqiu.com/depth_report/2012-12/3374235.html。

极外交进行综合性、前瞻性的筹划,在实践中构建多层次、多领域的中国北极利益共同体和中国北极责任共同体,并且加强中国北极“第二轨道”外交,提升中国北极外交参与行为体的能力

建设,进而为北极地区的善治贡献中国的力量。

编辑 肖琳

China's Arctic Diplomacy: Practice, Principles and Ways Forward

SUN Kai¹

(1. *Ocean University of China, Qingdao 266100, China*)

Abstract: Diplomacy is one of the most important ways of China's engagement in the Arctic affairs and an integral part of China's sea power construction. China's Arctic diplomacy has been through two phases which are research-dominated "Arctic science diplomacy" and Arctic-Council-membership-dominated "Arctic identity diplomacy". After China was granted observer status, it has reached the phase of "how to do diplomacy". In this new phase, China should have a clear Arctic diplomacy strategy based on clarifying interests in Arctic, coordinating different governmental ministries involved in Arctic affairs, and fully mobilizing all the actors in the field. Thus, China should build a multi-agent, multi-field, three-dimensional and two-way Arctic diplomacy to improve China's substantive existence in Arctic affairs, and to extend China's legal interests in Arctic.

Key words: Arctic diplomacy; coordinated mechanism; Arctic strategic planning; Arctic governance