

# 中国与北极：合作与共赢之路<sup>\*</sup>

刘惠荣 孙善浩

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:**中国作为“近北极国家”,是北极事务的重要利益攸关方。自获得北极理事会正式观察员资格后,尽管仍然是“戴着镣铐起舞”,但毕竟赢得了参与北极地区事务的更广阔的舞台,中国与北极的纽带已从科学考察为主扩展至更大范围、更高层面的合作和发展领域。从中国当下社会发展的现实出发,中国在北极的权益应当着眼于积极参与科学考察以及航运、资源开发、可持续发展等北极事务中,坚持合作共赢,以合作促进彼此的共同发展。对于北极事务的基本态度是“积极参与”,核心原则是“国际合作”。

**关键词:**北极治理;北极法律地位;中国参与;合作共赢

**中图分类号:**D993.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-335X(2016)02-0001-07

**DOI:**10.16497/j.cnki.1672-335x.2016.02.001

由于北极海冰的快速消融的环境变化以及经济全球化、世界多极化深入发展,北极地区在航运、资源开发、旅游以及其它社会领域的发展动力苏醒过来,北极正处于大规模开发利用的战略准备期,其战略价值日益受到北极国家和域外国家的关注。2013年5月15日,中国被北极理事会吸纳为正式观察员国后,中国获得了参与北极治理的新的资格,对于北极地区的研究的深度和广度也获得前所未有的发展。

## 一、中国的北极活动

中国作为北极圈外的“近北极国家”,在北极开展的最早的、也是主要的活动是科学考察,主要目的是了解北极地区的自然过程及其变化对中国海洋、气候、生态环境等系统和社会经济发展的影响和作用。当前中国的北极考察已经从不定期的考察发展到常态化考察,对北极的研究也已进入历史最好时期。

中国对北极事务的关切度的大幅度提升始于2007年俄罗斯北极点插旗事件之后。秉承一贯的“内敛韬晦”政治传统,政府重点关注的是北极的科研价值以及对于气候变化的重大影响,尤其是后者。据《2013年度中国极地考察报告》发布的北极考察

项目统计:2013年度承担北极黄河站科学考察任务共计47人次,执行了16个考察项目,其中,“极地专项”6项、国家自然科学基金项目3项。主要围绕空间物理、冰川、生态环境变化检测等学科开展研究。因为“中国作为北半球最大的发展中国家,北极地区气候环境的变化过程深刻影响着中国气候与环境的变化,直接关系到中国的工农业生产和人民生活,开展北极科学考察对促进我国的可持续发展具有重要意义。”<sup>[1]</sup>对于政府而言,高度关注北极气候环境的变化问题及其给我国带来的影响是一个负责任的政府必然的选择。

2013年再次迎来一大转机,中国参与北极区域事务获得了北极理事会这一北极地区影响最大的组织的认可,正式观察员身份的取得使北极我国开展的北极活动的平台大幅度增加,活动的广度有所扩展。当年4月,中美第4次海洋法与极地事务磋商在美国旧金山举行。两国就北极理事会观察员国、南极搜救和旅游等共同关注的海洋法与极地方面的事务交换了意见。为实现深化国际海洋法律和政策、北极和南极领域的合作的目的,双方经磋商决定在中国举行第5轮对话。在5月召开的北极理事会的第八次部长级会议上,中国最终成为观察员国,迈

<sup>\*</sup> 收稿日期:2015-12-08

基金项目:教育部哲学社会发展报告培育项目“北极地区发展报告”(13JBG019);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)

作者简介:刘惠荣(1963-),女,山东济南人,中国海洋大学法政学院院长,教授,博士生导师,主要从事国际法和极地法律研究。

出了参与北极治理里程碑式的重要一步。根据这次会议上通过的《北极理事会下属机构观察员手册》，结合 2011 年努克会议上形成的《努克宣言》和高官会议报告(SAO Report)中关于观察员作用与准入标准的建议，中国取得了参与北极地区事务的“基本参与权”。2014 年 11 月 18 日俄罗斯自然资源和环境部长东斯科伊在回答新华社记者关于中俄合作开发北极资源前景的提问时所言，中俄应当加强在北极研究、开发方面的合作，他提出：“中国是北极理事会观察员国，有权利参与探讨北极问题和北极资源的开发活动。”

北极理事会通过颁布一系列文件对观察员国的资格加以明确规范，包括：1996 年《关于建立北极理事会的宣言》(渥太华宣言)、1998 年《北极理事会程序规则》附件一“加强北极理事会的框架”(2014 年于基律纳修订)、2011 年 5 月努克部长级会议上达成的《北极高级官员报告》(SAO Report)和 2014 年基律纳会议编制发布的《观察员手册》。上述文件一脉相承地申明了北极国家对作为观察员国参与北极地区事务的活动规范。首先，确定了取得观察员资格必备的前提条件，包括：承认北极国家在北极的主权、主权权利和管辖权，承认联合国海洋法公约是北极的基础法律框架，必须尊重原住民的价值观、利益、文化和传统，必须有对北极原住民进行财政支持的意愿和能力，必须展示其在北极的利益、兴趣和工作能力等等。其次，通过了一系列参与程序、财政输入等方面的特别规定，确认北极八国在北极理事会内部任何决策中的专属权利和责任，旨在保证观察员的地位要居于北极国家之下。第三，明确规定了作为观察员所应尽的义务和贡献，如在北极理事会各工作组层面的积极参与，应做出科技、财政捐助等支持，对原住民及其组织应尽的财政支持以及来自北极的声音和议题传达到全球决策机构中。值得观察员国冷静思考的是，观察员的身份并非永久性，还需要定期接受北极理事会的考评。由此可见，观察员在北极理事会中身份有限，其活动权限也是有限的，流露出北极理事会希望观察员“戴着镣铐起舞”意图。<sup>[2]</sup>

成为北极理事会观察员国后，政府先后派团参加了北极理事会高官会议等国际极地组织会议，同一些国家签署了极地领域双边合作协议，组织开展了与多个国家的极地领域国际合作研究。载入《2013 年度中国极地考察报告》的 2013 年度有影响的对外活动有：

2013 年 4 月 17 日，冰岛总理约翰娜·西于尔扎多蒂女士访问中国极地研究中心，并见证中冰双方签署了船舶相关技术的合作备忘录。

2013 年 7 月 10~11 日，第 5 轮中美战略与经济对话在北京举行，中国国家主席习近平的特别代表国务委员杨洁篪与美国总统奥巴马的特别代表国务卿克里共同主持了战略对话，其中深化中美在北极和南极领域的合作以及双方就在南极罗斯海建立海洋保护区事务方面开展合作被列入战略对话具体成果清单。

2013 年 9 月 10 日，国家海洋局党组成员、副局长陈连增在京会见了芬兰议会财政委员会通讯分委会主席卡里·拉亚马奇一行，就加强北极方面的合作进行了交流。

值得注意的是，国家海洋局与中国远洋运输(集团)总公司签署战略合作框架协议，表明中国参与北极事务的商业化时代到来了：

2013 年 3 月 14 日至 9 月 16 日，中远集团“永盛”号货轮圆满完成北极东北航道首航任务，这是第一艘成功穿越成功穿越北极东北航道的中国商船。

在民间交流方面，2013 年 9 月，第 2 届中俄“21 世纪北极政策”研讨会在俄罗斯圣彼得堡大学召开。双方就北极政策方面的立场和关切进行了交流。通过研讨，为开启中俄在北极事务方面的合作创造了沟通的窗口。2013 年 3 月，“展望 2050 年北极—贸易、能源与环境”北极峰会在挪威奥斯陆举行，有关国家政要、产业领袖、科学家、社区领导人和独立评论人等约 200 人参会，国家海洋局派员参加会议。会议从北极地区的环境、资源、社会、地缘政治以及合作等方面进行了探讨，中国极地研究中心主任杨惠根在“开发潜在的新贸易航线”议题下做了关于北极航道的特邀报告。

2013 年，北极大学(University of the Arctic)，一个由致力于北方/北极地区研究与高等教育，由众多大学、学院及其它组织共同组建的一个非营利性联盟首次一次性吸纳了数家中国机构加入其中。北极大学这个大学联盟成立于 2001 年 6 月 12 日，多年来致力于北极研究与教育，目标是通过合作研究，推动环北极地区的可持续发展和原居民文化的保护。北极大学成员包括两类：一类是正式成员(full member)，来自北极八国；另一类是准成员(associate member)来自非北极国家或地区。中国海洋大学以及中国极地研究中心等国内极地研究单位于 2013 年 2 月向北极大学提交了入会申请，并于 6 月

初在美国阿拉斯加大学举行的 2013 年北极大学理事会上获得批准。2014 年 5 月又有大连海事大学等单位加入北极大学,国内已有十所高校和研究机构成为北极大学的准成员。

伴随着对北极事务参与度的提升,2013 年度,有关北极的软科学项目有了长足发展。其中,自 2011 年启动的“极地国家利益战略评估”专题共有 34 家高校和科研院所,150 多位专家参与研究,涉及战略、政策、法律、国际政治、经济、文化、社会、航运、信息管理等多个学科,完成了极其丰富的研究成果。由此可见,我国对北极地区战略、政治、社会经济和航运等方面也开始广泛关注。

中国对于北极事务的基本态度是“积极参与”,<sup>①</sup>核心原则是“国际合作”。<sup>②</sup>自 2013 年中国取得北极理事会正式观察员资格后,尽管仍然是“戴着镣铐起舞”,但毕竟赢得了参与北极地区事务的更大的舞台,中国与北极的纽带已从较为单纯的科学考察提升至更大范围、更高层面的“合作与发展”。中国与北极地区的合作是全方位的,彼此之间的合作旨在谋求共赢。有关北极的学术研究中,“北极治理”话题是近年来出现频率极高的热点,无论在地缘政治或国家主权等传统安全领域,还是在资源、国际航运、生物多样性等非传统安全领域,北极地区的治理问题覆盖领域越来越广泛,而合作与发展始终主宰着北极治理话题,成为北极问题研究的关注焦点。在合作的基础上谋求共同发展,以实现共赢目标,即体现了中国的利益,也反映了北极地区整体发展的大趋势。

## 二、国内学界关于北极问题的研究

国内学界有关北极地区的社会事务的研究较之前几年,无论是广度还是深度都有了较大的发展。以下数据是根据 2013、2014 年度国家社科基金和教育部人文社会科学研究项目中有关北极问题的立项信息统计而来。

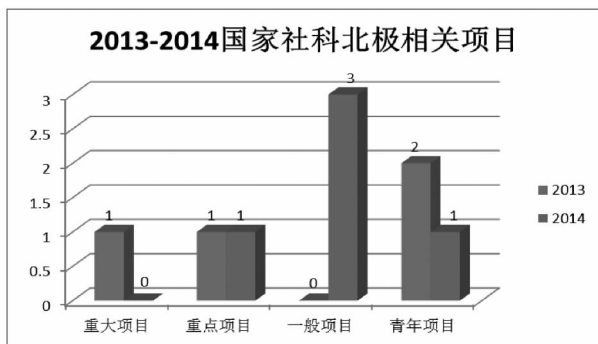


表 1 2013—2014 国家社科北极相关项目

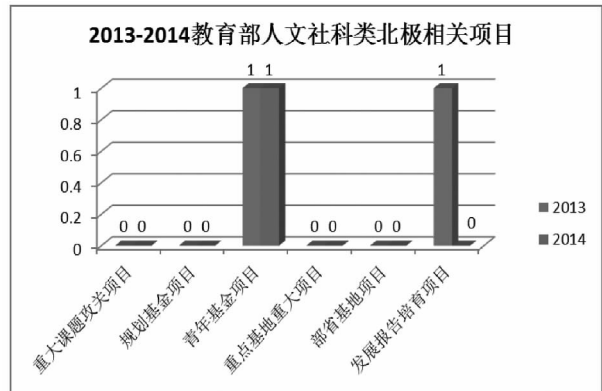


表 2 2013—2014 教育部人文社科类北极相关项目

近年来,国内对于北极的社会科学研究集中于基础性的研究,主要涉及北极的国际法律地位和国际政治态势、适用北极的法律体系以及北极战略和政策、科学考察管理制度、北极航道管辖、北极的生态环境保护、斯瓦尔巴德条约等。最近几年,涉猎北极问题的研究者逐渐增多,研究成果的深度和广度也有大幅度提高,与国际知名极地问题研究机构研究人员的交流不断加深,赢得了平等交流的话语权。囿于篇幅及研究条件,下面仅对国内法学界对于北极问题的一些有代表性研究成果进行述评。

### (一) 北极的国际法律地位和解决现有争端的模式

北极地区并非严格意义上的国际法概念。北极至今没有专门的国际条约界定其国际法地位,因为在北极地区分布着八个主权国家,其中有些国家之间存在海域划界争端和大陆架主张,但根据现行国际法制度(领土主权和海洋法),北极地区的法律秩序呈现出“不成体系性”。<sup>[3](P222)</sup>目前主流观点主张,鉴于北极地区国家绝大多数都是《联合国海洋法公约》的缔约国(美国除外),因此可以利用《联合国海洋法公约》所提供的海域制度框架来确定北极的法律性质,北冰洋沿岸国家可以根据公约主张其内水、领海、专属经济区和大陆架(2008 年 5 月北冰洋

<sup>①</sup> 参见中国国家海洋局局长孙志辉在视察中国极地研究中心和“雪龙”号考察船时的讲话,“国家海洋局领导视察极地中心和‘雪龙’号”,<http://www.pric.gov.cn/noteinfo.asp?sortid=101&id=696>,2008-06-03/2011-03-24。

<sup>②</sup> 参见中国国务院副总理李克强在纪念中国极地考察二十五周年座谈会上的发言:“进一步发展极地事业,不断加强极地考察能力建设,扎实开展极地战略和科学研究,积极参与国际极地事务合作,谱写我国极地和海洋考察事业的新篇章,为造福人类社会、促进世界可持续发展作出应有贡献。”“李克强:极地考察关系我国的长远利益”,[http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/20/content\\_12508072.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2009-11/20/content_12508072.htm),2009-11-20/2011-03-24。

沿岸五国达成的《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration)也证实了这种立场符合北极国家的意愿)。除上述区域外的北冰洋的其余海洋部分应当属于公海,其海底属于“国际海底区域”,按照《联合国海洋法公约》确定的原则,在公海实行公海自由原则,而国际海底区域则根据“人类共同继承财产”的权利属性,应当由国际海底管理局负责管理和开发,它们都不能成为国家占有的对象。<sup>[4]</sup>

北极八国对于自身在北极现实和潜在的权益愈来愈加重重视,围绕领土、资源、航道、科考等权益的争端始终未得到解决,有些甚至逐渐升级。由于北极法律秩序的未来走向关系到作为北半球国家(所谓“近北极国家”)的中国目前和未来参与北极事务的深度和广度,因此北极法律秩序的走向问题引起了普遍的关注和重视,目前涉足北极政治法律研究的学者几乎都通过不同形式提出各自观点,预测解决北极现有争端的模式。

第一种思路受“南极条约体系”或者《斯瓦尔巴群岛条约》所倡导的“搁置争议”的处理原则启发,寻求各方利益共同点,谋求利益最大化。上述条约是上个世纪解决国际权益争端的两个典范,都为存在一定冲突的利益各方提供了解决问题的思路:搁置争议、共同开发。这也是避免冲突升级损害共同利益的唯一办法。第二种思路是重新构建一个“北极特定模式”,即根据北极极其特殊的国情、地区情况和自然环境,在北极建立一个特别的“北极条约”。以全新的《北极条约》为核心,根据现实需要和未来的发展情势,可以针对北极地区的某些亟待解决的问题,比如环境保护、资源的开发利用、航道利用、甚至能否非军事化等具体领域进一步磋商,缔结系列议定书及其附件,最后形成一个伞状结构、相互补充的“北极条约体系”。目前,北极理事会正在从北极国家高层论坛向着区域性官方组织方向发展,2011年《北极航空和海上搜救协定》之类具有法律约束力的区域协定可能会增多,国际海事组织主持推动《极地航行规则》也已出台,因此,虽然在北极地区全面建立一个统一条约的前景并未显露出端倪,但北极特定模式的区域一体化安排在某些领域可能实现。第三种思路则是“发展海洋法公约模式”,即充分利用现有的国际海洋法的制度框架,发展出可以适用于北极的特有制度和规则来解决相关问题。<sup>[5]</sup>从近年来北极国家各国动态以及北极理事会等北极区域组织所通过的一系列决议、宣言、声明所释放出的信息来看,北极地区若要实现安定、发展,必须承认一

点:即首先要保证北极国家维护好本国的利益,进而才有可能谋求区域共同体的合作与发展,才有可能考虑是否有必要缔结一个国际条约。我们可以通过一个近期发生的实例加以印证。2010年《俄罗斯与挪威关于巴伦支海和北冰洋海域划界与合作条约》的签署,结束了两国长达40年、涉及175,000平方公里争议海域的划界问题。这一合作条约的缔结充分利用《联合国海洋法公约》所确定的定纷止争的有关规定,被视为北极地区解决海洋划界争端的成功案例。这一合作协议的优势体现在双方协议搁置争议,共同开发。本着先易后难、分阶段、分区块解决争端的思路,以一条相互妥协、折中的单一线划分了两国的管辖权和主权权利;重启了争议海域已冻结30年的油气开发。2010俄挪条约对解决海洋划界争端有一定的借鉴意义。

北极地区法律秩序的走向必然影响到北极圈外谋求参与北极事务的国家、地区和组织的合理关切。中国作为北极事务的重要利益攸关方,应当依据国际法参与北极治理,从北极法律秩序的未来演进中分得一杯羹。<sup>[6]</sup>

## (二) 北极治理——合作与发展

从21世纪初至今,北极地区问题的焦点反映出在北极国家之间、北极地区与域外国家之间跨界背景下国际行为体的多元合作之态势。气候变化这个被《联合国气候变化框架公约》界定的“人类共同关注事项”带来的影响超越了国家主权范畴,北极地区事务的外延已经从主权、资源等传统领域延伸至生态问题、北极地区原住民事务以及社会发展各个方面,上述事务无法通过单个国家的单独行动得以解决,需要国际社会尤其是北半球国家通力合作,由此产生了更多的合作需求,所以说,北极地区发展进入了国际治理的探索期。北极问题呈现出极其复杂的特点,既有八国的内部矛盾又有内部与外部之间的矛盾;内部之间、内外之间既有竞争又有合作,反映了区域治理的“竞争—矛盾—合作”的三阶段态势。<sup>[7]</sup>北极治理问题上国际知名的美国学者奥兰·杨认为,<sup>[8]</sup>尽管在可预见的未来北极不太可能出现一个以全面的、具有法律约束力的条约为基础的综合治理体系,但是该地区事实上已存在一系列复杂的治理安排。应当让现有的各个治理机构和组织齐心协力、相互支持、形成一个更加复杂的治理体系;采取共同管理的态度,使总的治理效果大于各个机构和组织治理效果的总和。根据奥兰·杨的分析,为了实现北极的善治目标,至少就目前来看,没有必

要急于构建一个崭新的北极条约体系,而应当尊重、执行和加强现有的北极各项治理机制,包括全球性的公约如《海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》等,以及其他区域性的政府间条约、协定和政府同原住民之间的安排及相应实践等。上述治理依据既包括具有强制约束力的硬法,也包括尚未取得强制约束力的“软法”。北极治理的各种机制应构成一个动态的相互关联的网络,以促进北极地区的可持续发展、环境保护、社会正义,并承认原住民参与决策的权利。<sup>[9]</sup>

近年来学者们对北极治理以及中国参与的研究多从两个路径展开:一是政治学研究的路径,二是法学研究的路径。许多政治学研究者运用“公共物品”理论分析北极治理中所具有的“公共物品”性,指出“北极地区国际机制虽然目前多集中于低级政治方面,但正在逐渐外溢到更加广泛的领域。以低级政治领域的合作为基础,朝着高级政治领域不断迈进,这不失为北极地区国际制度发展的一条稳健、可取的路径。”<sup>[10]</sup>有学者运用国家利益的分层理论分析域内国家和域外国家在北极治理中的利益区分,进而清晰地阐明北极治理中“合作”、“互利”、“互信”的立场。<sup>[11]</sup>杨剑指出:“北极治理存在着机制滞后和公共产品供给不足的问题,域外国家参与有助于完善制度并帮助实现治理目标。北极国家针对域外国家的参与,采取了有限纳入和歧视性安排的做法。在此情形下,中国等域外国家应充分利用北极治理的多层结构,合法实现自身利益并承担相关责任。”<sup>[12]</sup>

与政治学研究的角度稍有不同的是,法学研究者更偏重于寻找北极治理与中国参与的法律根据上,《联合国气候变化框架公约》将气候变化界定为“人类共同关注事项”,以气候变化为视角,是当下北极治理与中国参与研究的必然选择。北极是地球的寒极,对全球气候的结构和稳定性做出了决定性贡献。最近10年来,北极正在发生快速变化。北极气温升高、海冰减退、气候剧变,对全球、特别是位于北半球所谓“近北极国家”的我国气候环境正在产生重大的影响,北极地区的法律问题已经逐渐地从国家内部问题、区域性问题上上升为“共同关注的”全球气候变化公共治理的讨论中。在诸多的北极法律问题,与生态环境保护和养护有关的法律问题,例如生物多样性、航道开发和利用、北极域内渔业资源养护与管理、原住民权利等完全可以纳入到全球气候变

化谈判的议题之中,成为全球气候公共治理的关键部分。<sup>[13]</sup>作为当代国际法的一个创举,气候变化这个“人类共同关注事项”并不涉及国家主权管辖范围的划分问题,而是用于调整那些既可以属于国家主权范围内、也可以属于国家主权范围外,承载着国际社会共同利益和福祉的事务,“应被置于国际法对这种全人类公共区域的保护下”。<sup>[14](P496)</sup>迄今为止虽然这一概念尚未演进为习惯国际法,但是它已经通过几个颇具国际影响的法律文件而获得了国际社会的普遍认可,目前主要被应用于气候变化和生物多样性两大领域。从全球气候变化治理的国际实践来看,“人类共同关注事项”蕴含着三个方面的涵义:1、人类共同关注事项与国家主权可以兼容,前者偏重于义务性规定,强调国际社会各行为体基于人类共同关注事项应当对承载着共同利益和福祉的相关活动和资源负有共同的保护和管理的义务,但是,共同关注并不意味着否定各国对这些活动和资源的主权及主权权利,各国的主权及主权权利是其承担共同关注事项义务的前提和基础;2、各国在对人类共同关注事项承担义务和责任上不是均等的,而是承担着共同但有区别的责任;3、发达国家在人类共同关注事项上负有“团结协助”(solidarity)的任务。

北极的气候变化属于“人类共同关注事项”,北极地区的气候变化对全球气候公共治理具有“牵一发而动全身”的影响,它必然应成为全球气候公共治理的重要议题之一。北极理事会在吸收中国等国为正式观察员时就特别强调了这些新加入的观察员国在气候治理中应尽的义务。现有的北极地区有影响力的组织、论坛中,气候变化议题常常被摆在重要的位置上。在这一议题的谈论中,域内国家的主权和主权权利可以得到充分尊重,它们(包括北极圈内的非政府组织)可以在这一议题中发挥主导作用,与此同时应当将更多域外国家、区域组织、非政府组织“团结”进来,共同分担保护北极生态环境、减弱北极气候变化对全球的不利影响的义务和责任。

### (三) 北极航道(航线)<sup>③</sup>问题研究

从上个世纪50年代开始到上个世纪末,北极域内国家的学者开始从航运及相关领域出发,开展对于北极航道(航线)的研究,他们关注的焦点问题主要是北极航道,具体指包括以位于俄罗斯境内被称为北方海航道在内的东北航道和西北航道的法律性质及权属问题。在航道权属形成了两派截然对立的

<sup>③</sup>严格意义上说,航道与航线两个概念的侧重点有一定差别,但目前学者大多混用。

观点,一类观点认为航道经过了航线沿岸国的内水,属于沿岸国内水,或是沿岸国可以行使特别管辖权的地区,包括“历史性权利”和“直线基线”理论为依据的论证,这类观点主要由作为航线沿岸国的加拿大和俄罗斯专家提出;另一类观点认为航线位于用于国际航行的海峡。进入到 21 世纪之后,伴随着北冰洋海冰融化速度加快航道通行条件越来越适宜商业通航,北极航道研究被高度重视起来。这一点可以从 2013 年、2014 年国家社科基金和教育部人文社科研究项目立项数据分析可见一斑。学者们注意到气候变化影响到北极航道治理和航道利用开发问题。

国内学者对北极航道(航线)的研究主要包括以下几个方面:1、北极航线的基本情况、通航前景及中国的利用现状。2、北极航线的法律性质、权属及治理前景与中国参与。3、沿岸国和其他利益相关体对于北极航线的权利主张及其对航线国际治理的影响,包括俄罗斯对东北航道的主张及加拿大对西北航道的主张,以及北极域内国家如美国和丹麦对北极航线的态度和重要利益相关行为体如欧盟的主张。与此同时,学界在总结围绕东北航线和西北航线的焦点争议基础上,就两大航线的法律性质和权属问题。并以此为契机开始关注航线的治理以及中国的参与。4、中国北极航线战略的设计。到目前为止,对中国北极航线战略进行的专题研究成果还非常稀少,可以分为三类,第一类是从宏观层面,对于北极航线秩序的未来走向做出预判,并且基于中国立场提出有利于中国又能为各利益相关体所普遍接受的北极法律性质和权属方案,或是将北极航线纳入到北极事务的大视野中去提出中国采取的战略和举措;第二类则是从航运经济学的角度提出中国可以采取的一些对策和办法;第三类则是运用管理学的方法,对于中国北极战略进行模型化的分析并形成战略定位、战略目标和行动方案。总体上看,关于北极航道(航线)的研究尚属于探索阶段,有待于进一步深化。

#### (四)关于北极资源能源开发问题

北极地区蕴藏着丰富的未开发资源。由于北冰融速度加快以及能源开采技术的提升,北极大陆架油气资源的开发条件得到改善,北冰洋沿岸国家纷纷加快北极资源的开发。俄罗斯将北极地区作为保障国家经济社会发展的战略资源基地,并将开发北极资源列入《2020 年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》的优先任务之一。挪威通过税收

优惠及鼓励及时开采的政策加快北极油气资源开发,美国也在积极推进阿拉斯加液化天然气出口项目,北极油气资源正步入实质性开发阶段。正如张侠、屠景芳所总结的:在全球化背景下,北极地区“经历了世界资本对北极的地理再发现、军事再发现和经济再发现的过程。”<sup>[15]</sup>

学界在研究北极资源开发问题时归纳出对我国产生的机遇与挑战。经济学研究者通过对石油供应链的分析,关注到北极地区的石油开发将对全球石油供需市场提供一个新的增长点,将会冲击世界石油配置现有格局,提高全球石油配置效率,北极石油供给的增加将会产生降低石油价格的效应,并进一步将积极效应传递到供应链的中下游。不论北极的石油主观上如何被划分归属,客观上都是全球资源,最终都会影响全球石油的配置。不少学者看到了北极资源开发尤其是石油资源开发是一个重要的机遇,呼吁政府“应该密切关注北极石油开发动向,放眼世界格局,为我国石油炼化企业制定正确的进口策略和价格指导。”<sup>[16]</sup>在机遇面前,中国如何应对,也是一种严峻的考验。许多实业界的研究者积极参与到这一方面研究中,分析了我国石油公司参与北极油气开发将主要面临三方面挑战:即在恶劣环境下作业的高技术要求、对市场和条件的高敏感性、缺乏有利政治因素推动。同时指出,北极油气开发对中国能源安全与公司可持续发展战略价值巨大,主要体现在多元化油气供应渠道和实现公司可持续发展、提高未来核心竞争力等方面。鉴于此,中国石油公司迫切需要调整规划,审时度势地重新定位参与北极资源开发的战略,要从实现国家能源安全角度的高度出发,着眼于提高企业核心竞争力,加强与俄罗斯、挪威、冰岛的油气合作。<sup>[17]</sup>

总之,国内学界目前对于北极的研究已经基本覆盖到北极问题的各个领域,在北极地区全局性、基本法律属性层面的问题上坚持以海洋法为视角,运用相容性(inclusive,或者称之为兼容的)和排他性(exclusive,或者称之为排斥的)公共物品的理论,分析北极治理问题,从“相容性全球公共物品”供给入手谋求合作与发展。不仅如此,学界还开始涉入北极资源开发、航道利用、生态环境保护等专门领域,对合作与发展的模式、路径、制度构建等问题展开较为深入的研究。当然,相比于对北极地区的自然科学研究而言,目前北极地区的人文社会科学仍不够成熟,研究方法和研究视角有待于丰富,研究的覆盖领域须进一步扩展,研究的深度有待于加强。

### 三、结语

中国是北极事务的“重要利益攸关方”，“增加我国在极地的实质性存在”是国家确立的极地事务发展的基本立场。如何增加这种实质性存在？须审时度势，以发展的眼光加以对待。2015年10月，外交部副部长张明在“第三届北极圈论坛大会”上做了“中国的北极活动与政策主张”的主旨发言，提出中国愿一如既往地秉持尊重、合作、共赢的理念，与各方加强交流、包容互鉴，携手共建和平稳定、环境友好和可持续发展的北极。从中国当下政治、经济与社会发展的现实出发，中国在北极的权益应当着眼于积极参与科学考察以及航运、资源开发、可持续发展等北极事务中，开展与北极区域组织和北极国家的和平外交，坚持合作共赢，以合作促进彼此共同发展。这不仅是中国政府的现有立场，同时也应是相关战略研究的基点。

### 参考文献：

- [1] 国家海洋局极地考察办公室. 2013年度中国极地考察报告[EB/OL]. [http://www.chinare.gov.cn/caa/gb\\_news.php?modid=05001&id=1383](http://www.chinare.gov.cn/caa/gb_news.php?modid=05001&id=1383).
- [2] 刘惠荣, 陈奕彤. 北极理事会的亚洲观察员与北极治理[J]. 武汉大学学报, 2014, (3): 48.
- [3] 刘惠荣, 董跃. 海洋法视角下的北极法律问题研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2012.
- [4] 黄志雄. 北极问题的国际法分析和思考[J]. 国际论坛, 2009, (6).

- [5] 董跃. 论海洋法视角下的北极争端及其解决路径[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009, (3); 刘惠荣, 杨凡. 国际法视野下的北极环境法律问题研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009, (3).
- [6] 刘惠荣. 谁可以在北极分一杯羹——北极的领土、资源之争与法律地位界定[N]. 经济参考报, 2011-10-25(8).
- [7] 赵隆. 北极区域治理范式的核心要素: 制度设计与环境塑造[J]. 国际展望, 2014, (3).
- [8] " Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward," <http://www.arcticgovernance.org>.
- [9] 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).
- [10] 严双伍, 李默. 北极争端的症结及其解决路径——公共物品的视角[J]. 武汉大学学报, 2009, (6).
- [11] 孙凯, 王晨光. 国家利益视角下的中俄北极合作[J]. 东北亚论坛, 2014, (6).
- [12] 杨剑. 域外因素的嵌入与北极治理机制[J]. 社会科学, 2014, (1).
- [13] 刘惠荣, 陈奕彤. 北极法律问题的气候变化视野[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010, (3).
- [14] (英)帕特莎·波尼, 埃伦·波义尔著, 那力, 王彦志, 王小刚译. 国际法与环境(第二版)[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [15] 张侠, 屠景芳. 北极经济再发现下的国际合作状况研究[J]. 中国海洋法学评论, 2011, (2).
- [16] 何一鸣, 周灿. 北极石油开发对全球石油供应链上游的影响[J]. 财经界(学术版), 2013, (6).
- [17] 雷闪, 殷进垠. 北极油气开发现状分析与战略思考[J]. 中国矿业, 2014, (2).

## China and Arctic: to Create a Cooperative and Win-win Situation

Liu Huirong Sun Shanhao

(School of Law and Political Science, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** As a "near-Arctic state", China is an important stakeholder in the Arctic affairs. Since China enjoyed a permanent observer status in the Arctic Council, though still "dance in shackles", we have a broader stage to participate in the Arctic affairs. The tie linking China and Arctic has been expanded from mainly scientific research to a wider range and higher level of cooperation and development. From the reality of China's current social development, China's interests in the Arctic should focus on participating actively in the Arctic affairs of scientific research and shipping, resource development and sustainable development, upholding a principle of win-win cooperation and promoting cooperation for mutual development. China's basic attitudes towards Arctic affairs should be "active participation", and the core principle is "international cooperation".

**Key words:** Arctic governance; Arctic legal status; China's participation; a cooperation and win-win situation

责任编辑:周延云