

# 俄罗斯的泛北极权益政策实践 及其对中国的启示<sup>\*</sup>

李振福 谢宏飞

**【内容提要】** 全球气候变化引致的北极冰层融化，加剧了各国在北极地区的权益之争。在对已有北极权益相关研究成果进行归纳和总结的基础上，本文给出了北极权益的概念及其层次，并在北极权益现有基本框架基础上进行了拓展，衍生出泛北极权益概念。泛北极权益的提出是北极问题全球化趋势的内在要求，符合北极属于全人类共同财富的认识，有利于世界各国更好地开展北极开发和北极治理活动。俄罗斯作为北极地区面积最大、北冰洋海岸线最长的国家，与泛北极权益存在紧密关联，是泛北极权益的重要权益主体之一。本文在提出泛北极权益概念的基础之上，通过分析俄罗斯的泛北极权益实践活动，研究俄罗斯北极政策实践与泛北极权益相对应的联系，并借鉴俄罗斯泛北极权益实践的经验和教训，给出对中国争取泛北极权益的启示。

**【关键词】** 北极权益 泛北极权益 俄罗斯 北极政策

**【作者简介】** 李振福，大连海事大学交通运输管理学院教授，博士生导师；谢宏飞，大连海事大学交通运输规划与管理专业硕士研究生。

随着全球气温升高，北极冰层融化，北极航线全线通航的预期逐步缩短，使得未来北极与世界各国的联系更加紧密。伴随着北极航线的开通，北极地区所蕴含的丰富的石油、天然气及矿产资源将被更大程度地挖掘和开采，对相关国家的政治、经济和能源等方面都具有重要的战略意义。为了加强在北极地区的地位，相关国家进行了一系列北极地区实践活动，并出台了相应的北极政策。由于地理

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金重大项目“中国北极航线战略与海洋强国建设研究”（13&ZD170）、教育部新世纪优秀人才支持计划项目“海洋强国战略与海疆安全研究”（NCET-13-0701）和辽宁省社会科学规划项目“辽宁省港口群绿色发展研究”（L14AGL003）阶段性研究成果。本文吸收了匿名审稿人提出的修改意见，在此致谢，文责自负。

优势与历史原因,俄罗斯、加拿大、美国、丹麦、挪威等国家会获取相对更多的北极权益和北极航线权益<sup>①</sup>。伴随着气候变化<sup>②</sup>、经济发展、交通条件改善和技术进步,北极问题不应该仅局限于地理位置上的相邻,有向外扩张的趋势,更多的国家涉入北极事务。随着北极问题的逐步国际化,北极权益范围逐步扩大,权益内容逐步增多。

俄罗斯作为北极地区面积最大、北冰洋海岸线最长的国家,与泛北极权益有着巨大关联,是泛北极权益重要的权益主体之一。本文的研究目标是,探索俄罗斯北极实践与泛北极权益相对应的联系及政策实践。首先,在归纳和总结北极权益相关研究成果的基础上,给出北极权益的定义及其层次划分。接下来,在北极权益现有基本框架的基础上进行拓展,衍生出泛北极权益新概念并对其进行层次划分。然后,通过分析俄罗斯的泛北极权益实践活动,研究俄罗斯北极政策与泛北极权益相对应的联系。最后,借鉴俄罗斯北极实践的经验和教训,得出关于中国争取泛北极权益的启示。

## 一 北极权益的概念界定

北极既可以指北极点(North Pole),也可以理解为北极地区(Arctic Region)<sup>③</sup>。这里的“北极权益”是指北极地区的权益,其中北极地区是指北极圈以北地区<sup>④</sup>。目前,北极权益的争夺愈演愈烈,关于北极权益的研究也越来越多。本文基于现有研究北极权益的文献对北极权益概念进行解读,并形成北极权益概念的定义。

在对北极权益自身进行研究的文章中,宏子木<sup>⑤</sup>指出北极权益的争夺在本质上是各国对全球石油资源的争夺;叶晓<sup>⑥</sup>引入产权理论,阐明北极产权,明确对

① 2008年5月27日至29日,北极五国在格陵兰岛伊鲁赛特召开会议,会上发表的《伊鲁赛特宣言》强调5个沿岸国对北极绝大部分的主权和管辖权争议只是在小范围内存在,可以内部单独解决;宣言认为北极周边五国起着保护管理北冰洋的角色。

② 联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)发布的《气候变化2014:影响、适应和脆弱性》报告指出,在过去数十年时间里,所有大陆和海洋的生态系统都受到了气候变化的影响。

③ 张侠、刘玉新、凌晓良等:《北极地区人口数量、组成与分布》,载《世界地理研究》2008年第4期。

④ 夏立平:《北极环境变化对全球安全和中国国家安全的影响》,载《世界经济与政治》2011年第1期。

⑤ 宏子木:《能源点燃北极权益争夺战》,载《中国石化报》2006年7月27日第8版。

⑥ 叶晓:《国际海洋资源产权问题探讨——以北极为例》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2009年第1期。

北极资源配置的重要意义,并提出了划分思路;贾宇<sup>①</sup>提出北极权益包括两大部分:北极地区领土主权和海洋权益,并对北极地区的领土主权和海洋权益争端进行了深入分析;白佳玉<sup>②</sup>提出中国北极权益包括航行权益、资源开发权益、科学考察权益和环境保护权益,对中国在争取北极权益上的主要障碍进行了分析,并且指出北极合作的趋势;吴军、吴雷钊<sup>③</sup>提出中国在北极海域的权益应包括航行权、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和海上搜寻救助权,并从国际海洋法的视角给出了我国维护和拓展北极海域权益的相关建议。

基于对北极权益相关文献的整理以及结合定义概念的原理,北极权益的内涵是权益所有国基于北极地区的合法的权利和利益,外延是北极地区领土主权和北极海洋权益,其中北极海洋权益包括资源开发利用权益、航行权益、科学考察权益、环境保护权益等。因此,可将北极权益定义为:权益所有国基于北极的领土和海洋资源而享有的一切合法的权利和利益,其中,海洋权益具体包括资源开发利用权益、航行权益、科学考察权益、环境保护权益。不同的国家主体享有的北极权益有所不同。

本文将北极权益划分为三个层次<sup>④</sup>:核心权益、重要权益和一般权益。具体内容在泛北极权益概念的提出部分进行详细阐述。

## 二 泛北极权益概念的提出

随着经济发展、社会进步以及全球化趋势的加强,北极地缘政治的范围已经不局限于北极周边国家,逐步突破了地域的限制,北极权益有范围扩大化的倾向。另外,在现有的有关北极权益的研究中,对北极权益概念的界定也是多种多样,存在很多大家公认的权益,即航行权益、资源开发权益等,也有在公认权益基础上的其他权益,如吴军、吴雷钊<sup>⑤</sup>提出的海上事故或事件调查权和海上搜

① 贾宇:《北极地区领土主权和海洋权益争端探析》,载《中国海洋大学学报》2010年第1期。

② 白佳玉:《中国北极权益及其实现的合作机制研究》,载《学习与探索》2013年第12期。

③ 吴军、吴雷钊:《中国北极海域权益分析——以国际海洋法为基点的考量》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期。

④ 本文参考了陈剑峰在《分而治之——南海问题管控路径研究》(载《国际观察》2014年第1期)一文中提到的关于国家利益划分的阐述。

⑤ 吴军、吴雷钊:《中国北极海域权益分析——以国际海洋法为基点的考量》。

寻救助权等，因此，北极权益也有含义多样化的趋势。北极权益范围扩大化和权益多样化，决定了需要一个更大的概念将更多更广泛的权益囊括在北极权益中，因此有必要提出泛北极权益概念。

## （一）界定泛北极权益概念的意义

### 1. 泛北极权益概念的提出对世界整体发展的意义

界定泛北极权益的概念有助于全面把握北极权益对世界各国的影响。北极航线的逐步开通，使得北极成为各国争夺权益的战场。在北极权益争夺中，北极国家因地理靠近原则而拥有相对优势，但许多非北极国家也积极参与北极事务。随着北极权益的争夺愈演愈烈，北极地缘政治和地缘经济将发生重要而深远的变化。泛北极权益包含了北极权益范围的扩大和权益的多样化含义，也就是将北极问题由区域化问题向全球性质问题进行拓展，调动非北极国家积极参与北极事务，使得世界各国联合起来对北极进行更有效地开发和治理，共同维护和拓展在北极地区的共同权益，促进北极地区的绿色发展。

### 2. 泛北极权益概念的提出对各国家主体权益拓展的意义

界定泛北极权益的概念有助于解决各个国家主体之间相关北极权益的冲突，判定哪些权益是本国可以争取的，从而为各国争取北极相关权益提供依据。同时，界定泛北极权益概念还有助于促进北极国家与非北极国家及相关组织的合作，从而更好地开展和顺利进行北极相关事务的国际合作。随着多极化趋势加强，非北极国家的综合实力逐步增强，相应地在北极事务中的话语权和影响力也会增强，北极事务的治理需要北极国家和非北极国家共同参与。

### 3. 泛北极权益概念的提出对北极地区可持续发展的意义

泛北极权益概念的界定对北极的经济发展具有一定程度的促进作用，能够从宏观的角度来把握北极问题，有助于有效地解决北极资源整合的问题，对北极资源开发利用和治理进行规范，从而对北极地区经济发展产生促进作用。同时，泛北极权益概念的界定有助于北极生态保护和环境问题的国际协作，有助于北极问题全球化解解决，调动非北极国家积极参与北极生态和环境问题的保护和治理，使得北极问题的解决凝聚更多的力量，能更有力地推进北极开发和治理工作。

泛北极权益概念的提出，能够帮助更多非北极国家确定在北极地区的可争取权益及不可争取权益，吸引大量非北极国家参与北极治理，必然会对现有的北极地区的经济、政治格局产生一定的影响和冲击。随着北极事务全球化影响的逐步

加大，非北极国家在北极事务上的话语权也将逐步增强。

总之，界定泛北极权益不论是对北极地区本身的经济发展和环境保护，还是对各国国家主体北极权益的争取，甚至对全球的影响，都具有不同程度的积极作用。

## （二）泛北极权益概念界定及其组成部分

本文通过对文献的解读以及对北极权益问题本身的研究，认为泛北极权益可定义为：权益所有国基于北极的领土、海洋资源及航线而享有的包括基本北极权益在内的更为广泛的一切合法的权利和利益的总和。在北极权益概念层次划分的基础之上，增加拓展权益层次。因此，泛北极权益被划分为四个层次：核心权益、重要权益、一般权益和拓展权益，并按照相对于北极国家的重要程度来划分泛北极权益概念的层次。

### 1. 北极核心权益

核心权益是北极权益中的核心部分，参照《中国的和平发展》白皮书对中国核心利益的定义<sup>①</sup>，北极核心权益应是不容争议、不容侵犯、不容分割的权益，由此推导出北极核心权益是北极国家基于北极地区部分陆地和海洋的权益，是北极国家的根本利益，即北极主权、主权权利和管辖权属于核心权益的范畴。

### 2. 北极重要权益

与北极主权、主权权利和管辖权相比，北极经济权益、科考权益和原住民权益不属于北极核心利益的范畴。但是经济是基础，也是北极权益之争的重要部分；科学考察是各国建立对北极认知从而在科技方面提供的支撑和强有力的保障；原住民是指在西方移民到来之前就在北极生活及繁衍的民族<sup>②</sup>，在文献和相关书籍中，北极八国和原住民组织一般是分别被提及，他们是不同的群体，且在北极理事会中，原住民组织是永久参与者，享有特殊的原住民权益。因此，北极经济权益、北极科考权益和原住民权益属于重要权益的范畴，其中，北极经济权益包括北极资源开发及利用权益，具体包括北极航行权益、北极石油、天然气等能源资源开发利用权益、北极海洋生物资源权益（如捕鱼权益）；北极生态保护

---

<sup>①</sup> 2011 年 9 月 6 日，中国政府发表的《中国的和平发展》白皮书中指出，中国的核心利益包括“国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障”。

<sup>②</sup> 北极问题编写组：《北极问题研究》，海洋出版社 2011 年版，第 44 页。

和治理权益，具体包括气候环境保护和治理权益、海洋生态保护和治理权益等；原住民权益，具体包括自决权、土地和自然资源使用权益、生态环境保护和治理权益、文化权益（包括信守和振兴传统文化、受教育权益等）<sup>①</sup>。

### 3. 北极一般权益

与核心权益、重要权益相比，北极公海权益不属于核心或者重要利益的范畴，属于一般北极权益的范畴，北极公海权益包括六大自由权益（航行自由、飞越自由、捕鱼自由、铺设海底电缆和管道的自由、建设国际法所容许的人工岛屿和其他设施的自由、科学研究的自由）、船旗国管辖权益、登临权益、紧追权益。北冰洋海上事故调查权益、海上搜寻救助权益在相关文献中有所提及，但相对于北极核心权益和重要权益，属于一般权益的范畴。不可否认，由于全球变暖，北极生态和环境保护和治理权益因其全球影响力逐步引起各国的关注，将其划归为一般权益是相对于核心权益、重要权益而言的，与生存空间及经济发展相比，生态和环境的重要性又略显不足，因此将其认定为北极一般权益。

### 4. 北极拓展权益

拓展权益是在核心权益、重要权益、一般权益基础上的拓展，也是泛北极权益的突出特征。每个国家都拥有对北极地区和北极航线的相关权利和利益，但是这种权利不可以滥用，需要得到相应的管制，因此，将“对于各国行使北极权益的管制和监督权益”归于北极拓展权益的范畴。北极航线是北极地区的延伸和拓展，北极航线沿线港口基础设施建设、使用、管辖权益也属于北极拓展权益的范畴。在与北极权益相关的研究文献中，并未提及北极文化权益的概念，而北极文化交流尤其是与原住民的文化交流，以及旅游资源的开发和利用也是不可或缺的重要权益，因此，将文化权益纳入拓展的北极权益范畴，文化权益具体包括文化交流权益、旅游资源开发和利用权益等。

北极拓展权益具体包括文化权益和对北极权益进行争取的国家和组织进行监管的权益，以及北极航线沿线海洋基础设施建设、使用、管辖权益等。

总而言之，核心权益中北极主权、管辖权是北极国家的根本利益，是非北极国家不能够或不可以争取的；重要权益中，原住民权益也是原住民所特有的权益，对于非北极国家来说是不可触及的那部分权益；拓展权益中，对北极航线沿

<sup>①</sup> 彭秋虹、陆俊元：《原住民权利与中国北极地缘经济参与》，载《世界地理研究》2013年第1期。

线海洋基础设施管辖权益应属于北极航线沿线港口国所有；其余的权益是非北极国家依据国际公约和努力可以得到的（见表 1）。

表 1 泛北极权益可争取及不可争取权益分布

| 国家分类<br>是否可争取 |                      | 北极国家 | 非北极国家 |
|---------------|----------------------|------|-------|
|               |                      |      |       |
| 核心权益          | 北极主权                 | √    | ×     |
|               | 北极主权权利               | √    | ×     |
|               | 北极管辖权                | √    | ×     |
| 重要权益          | 北极经济权益               | √    | √     |
|               | 北极科考权益               | √    | √     |
|               | 原住民权益                | √    | ×     |
| 一般权益          | 北极公海权益               | √    | √     |
|               | 海上事故调查权益             | √    | √     |
|               | 海上搜寻救助权益             | √    | √     |
|               | 北极生态保护和治理权益          | √    | √     |
|               | 北极环境保护和治理权益          | √    | √     |
| 拓展权益          | 北极航线沿线海洋基础设施建设权益     | √    | √     |
|               | 北极航线沿线海洋基础设施管辖权益     | √    | ×     |
|               | 对北极权益争取的国家和组织进行监管的权益 | √    | √     |

### 三 俄罗斯的泛北极权益政策实践

俄罗斯是北极地区面积最大、北冰洋海岸线最长的国家，拥有得天独厚的海上战略通道，是泛北极权益的最大诉求者之一。俄罗斯作为北极利益的地理优势大国，对于泛北极权益历来进行全方位的关注和维护。

#### （一）俄罗斯对北极核心权益的强力捍卫

北极核心权益包括北极主权、主权权利和管辖权。早在 16 世纪，俄罗斯就已经开始正式提出自己对北部陆地和海洋的主权要求。1867 年，俄罗斯将阿拉

斯加卖给美国，在一定程度上减少和削弱了俄罗斯的北极利益和地位。随着沙俄国内外革命和战争以及苏联成立后全国经济建设的需要，苏联开始重视北极地区，意识到北极地区丰富的资源对国内经济发展和国家地缘政治地位等方面具有重要战略意义，开始有了具有针对性的北极政策，并努力通过加入已有区域条约等方式证明其在北极地区的存在<sup>①</sup>。1920年2月9日，英、美等18个国家在巴黎签订《斯匹次卑尔根条约》（也称斯瓦尔巴德条约），条约规定，斯匹茨卑尔根群岛归属挪威，其他缔约国享有条约规定的相应的北极权益。苏联在1925年加入该条约，积极开展与其他缔约国的相关合作，争取扩大其北极权益。1926年4月15日，苏联政府运用扇形原则划定苏联北极边界，通过这种方式强力捍卫自身在北极的主权权益，彰显自己的北极地位。

进入21世纪后，随着全球气温的逐步升高，关注北极问题的国家越来越多，面对越来越多的外界威胁，俄罗斯也在加紧证明自身在北极地区的存在。2001年，俄对外宣称“包括北极在内的半个北冰洋都是西伯利亚的地理延展，归俄罗斯所有”，并就本国大陆架问题向联合国大陆架界限委员会提交申请，因证据不足被驳回，而后又于2015年再次向联合国大陆架界限委员会提交申请，希望将鄂霍次克海大陆架划入俄罗斯大陆架外边界。2007年8月，俄罗斯在北冰洋底插上国旗，宣示对北极的主权要求。2008年9月18日，时任俄罗斯总统梅德韦杰夫批准了《2020年前后俄罗斯联邦在北极地区的基本国家政策》，并于2009年3月30日正式予以公布，其中明确了俄罗斯在北极地区的国家利益、战略重点、主要目标任务和执行办法<sup>②</sup>。俄罗斯与挪威两国在巴伦支海海域的一些地段的分割上有过争议，2010年9月，俄罗斯与挪威正式签署《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》，标志历时40年之久的巴伦支海划界争端正式结束，有效地促进了两国渔业和跨界油气资源领域的合作并打开了两国在北极的合作前景。同时，为了强力捍卫俄罗斯在北极地区的核心权益，俄罗斯一直都在北极地区加强自己的军事存在，在北方舰队的基础上组建了“俄罗斯北方战略司令部”，多次在俄属北极地区开展军事演习。目前，俄罗斯正在建设多个永久北极军事基地，通过加强军事存在，提高其在北极的地位，在未来北极资源的开发和利用上争取更大的话语权。

① 徐广森：《二战前苏联的北极政策论析》，载《武汉大学学报（人文科学版）》2015年第3期。

② 钱宗旗：《俄罗斯北极开发国家政策剖析》，载《世界经济与政治论坛》2011年第5期。

## （二）俄罗斯对北极重要权益的高度重视

北极重要权益包括经济权益、科考权益和原住民权益。经济是国家发展的基础，北极地区的开发和利用可以缓解俄罗斯国内经济发展不平衡状况。俄罗斯拥有北方海航道，只是由于天气和海况等原因，东北海航道并不经常使用。但是随着全球气温的升高，北冰洋的冰层融化，北方海航道逐步找到了商业化出路，可以为俄罗斯带来更大的经济贸易利益。因此，俄罗斯的北极政策一直高度重视北极航道的开发、利用和建设。

为了证明北冰洋的适航性，保障北极经济权益的取得，早在 1725 ~ 1730 年，俄罗斯就首次对西北大西洋进行深入考察，考察了白令海的东部区域和连接白令海与北冰洋的白令海峡。19 世纪末，第一艘破冰船“叶尔马克”号下水，破冰船在后来的南北极考察中发挥了巨大的作用。这一时期的调查报告不仅包含大量诸如温度、盐度、密度的海水物理要素，还包含海流、气温、风向风速以及气压等海洋物理要素。1882 年是第一个国际极地年（IPY），沙俄和其他 10 个国家一起在北冰洋进行大范围长时间的同步观测。沙俄国内战争之后，对北极的研究立即重新开始并快速发展起来，20 世纪初期，曾多次组织考察北冰洋各海域的通航情况。在 1920 年 8 ~ 10 月间，苏联派出了 18 只考察船对喀拉海域展开了考察，证明了北冰洋的适航性。20 世纪 30 年代，苏联的北极研究开始进入一个快速的、崭新的时期。1932 年 7 月 28 日，“亚历山大·西伯利亚科夫”号调查船开始第一次为期一个季节的北方海航道调查测量。1934 年，极地渔业和海洋学研究所在摩尔曼斯克成立。1937 年 5 月 21 日，“北极-1”号漂流站首次开始工作，书写了北冰洋海冰调查的新篇章。1937 年，苏联探险队乘大型破冰船赴北冰洋考察，对北极地区的资源和航道等项目进行考察。1974 ~ 1990 年，苏联进行极地科考。1994 年，世界数据中心-B 在俄罗斯南北极研究所成立“海冰中心”<sup>①</sup>。21 世纪以来，俄罗斯在科学考察上不断加紧地质勘探与水文测绘工作以获得可以证明北冰洋海底部分区域是俄大陆架延伸的证据。这些对北极地区海洋的调查和研究为俄罗斯进入 21 世纪后争取其相应的北极权益提供了依据和基础。

俄罗斯北极人口的稀少一定程度上影响了其在北极权益中的政治影响力，因此，早在二战之前，沙俄的北极政策就有移民北极地区的安排。目前，在北极权

---

<sup>①</sup> [俄] N. N. 米哈伊洛夫、E. D. 维兹洛夫、V. I. 罗蒙诺夫等编著：《俄罗斯的海洋调查》，蔡东明、张磊、李茂林编译，海洋出版社 2014 年版。

益中，原住民的因素越来越重要，俄罗斯对北极政策的制定也特别重视，期望通过重视北极原住民的权益，强化俄罗斯在北极地区的存在，争取更多北极权益。

### （三）俄罗斯对北极一般权益的密切关注

北极一般权益包括北极公海权益、北冰洋海上事故调查权益、北冰洋海上搜寻救助权益及北极生态和环境保护和治理权益。1982年12月10日，第三次联合国海洋法会议通过了《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）。苏联是《公约》的缔约国之一。依据《公约》，苏联享有北冰洋公海权益，包括北极地区公海的航行权利、飞越权利、铺设海底电缆和管道的权利、建设国际法所容许的人工岛屿和其他设施的权利、捕鱼权利和科学研究权利等。

2015年11月28日，一艘载着786吨的燃油和柴油的油轮在库页岛港口城市涅韦尔斯克（Nevelsk）外海搁浅，其中一个燃料缸受到损害导致燃油外泄<sup>①</sup>。类似事件在北冰洋区域也时有发生，对这样的海上事故，俄罗斯具有调查权益和搜寻救助权益，这涉及海上安全和海洋环境保护的范畴。

北极的自然生态环境十分脆弱，随着全球变暖和能源过度消耗以及能源资源的开发和基础设施的建设，北极地区原住民的生存环境遭到破坏。为了平衡北极地区开发和环境可持续发展，在俄罗斯北极战略中有对俄罗斯北极地区生态环境的要求，设法通过保护北极植物和动物的多样化，清除俄罗斯北极地区过去遗留的经济、军事和其他活动所产生的生态后果，通过完善国家在北极地区的生态监督系统等方式保护北极生态环境。2011年，俄罗斯北极科研中心成立，其主要目标是研究北方地区的环境和生态等问题。俄罗斯还计划扩大北极地区特别自然保护区面积。

### （四）俄罗斯对北极拓展权益的积极争取

北极拓展权益包括北极文化权益、对争取北极权益的国家和组织进行监管的权益和北极航线沿线海洋基础设施建设、使用、管辖权益等。

随着北极的开发，北极原住民的生存环境受到了挑战。要想进行北极资源的开发，就要做好与北极地区原住民的文化沟通和交流，最大程度上达到共赢。同时，俄罗斯的北极战略中涉及到东北航道的建设与管理，积极开展在北极航线上的基础设施建设，建造破冰船，强制外国船只接受破冰、领航服务，制定新的北

<sup>①</sup> 《俄罗斯油轮搁浅库页岛燃料缸损害致燃油外泄》，[http://news.ifeng.com/a/20151201/46461973\\_2.shtml](http://news.ifeng.com/a/20151201/46461973_2.shtml)

极航行规则。俄罗斯作为北极大国，又是北极理事会的成员之一，在北极权益的争取中无疑充当着监督者和管理者的角色。俄罗斯加入北极理事会就是对北极权益进行争取的国家进行监管的一次重大实践。

## 四 对中国的启示

### （一）其他相关国家的泛北极权益政策实践

其他各国为争取北极相关权益，也都出台了相关的北极政策。其中北极主要国家的北极战略为：加拿大作为领土面积仅次于俄罗斯的第二大北极国家，其推出的北极政策的核心目标主要是加大行使主权，保障加拿大北极地区主权安全，2009 年制定的《北方战略》提及依靠地理优势、发扬技术优势、加强北极科学考察，建立自然保护区等相关措施<sup>①</sup>。作为北极八国之一，相对于俄罗斯和加拿大，美国的北极战略相对“保守”。2013 年 5 月 10 日奥巴马政府颁布的《北极地区国家战略》提出，要提升美国在北极地区的安全利益、追求对北极地区负责任的管理工作、加强国际间合作。美国表现出了对北极能源资源开采的浓厚兴趣。挪威、丹麦、芬兰、瑞典和冰岛作为北极国家，也纷纷出台了相应的北极战略文件，其中挪威的北极战略主要是强化其在北极的存在和活动，丹麦主要想通过和平、合作求发展，芬兰、瑞典和冰岛的北极战略重点是保护环境、发展经济与相互合作<sup>②</sup>。其他的亚洲非北极国家的相关北极战略为：日本对北极事务的参与起步早，从 20 世纪 50 年代后期开始，2013 年以后，日本明显加大了参与北极的力度，并十分强调培养人才，为争取北极相关权益，不断探索如何开展科考、推进国际合作以及促进北极资源的开发<sup>③</sup>。韩国的能源资源相对比较匮乏，且其能源的海外依存度高达 96%，北极的能源资源给韩国带来了希望，在这样的背景下，韩国也积极参与北极事务，2013 年与中国、日本等一起成为北极理事会的正式观察员国，并不断加强与北极国家之间的合作，加强对北极的科考，积极制定促进本国在极地活动的法律等<sup>④</sup>。

---

① 程保志：《加拿大与北极治理：观念塑造与政策实践》，载《当代世界》2014 年 11 期。

② 杨剑：《北极治理新论》，时事出版社 2014 年版，第 207～214 页。

③ 陈鸿斌：《日本的北极参与战略》，载《日本问题研究》2014 年第 3 期。

④ 龚克瑜：《韩国的北极政策与北极事务》，载《东北亚学刊》2014 年第 4 期。

## （二）中国争取泛北极权益的思考

上文对俄罗斯北极政策实践和泛北极权益的分析，对中国争取泛北极权益具有一定程度的借鉴意义和启示。随着世界多极化趋势逐步加强，中国综合国力逐步提升，在北极权益问题上拥有举足轻重的地位；同时中国又是大北极国家<sup>①</sup>之一，北极的气候变化、生态环境的变化对中国有着重要的影响，因此中国应该积极争取泛北极权益，发挥中国的大国作用，秉持和平与发展的原则服务于全人类。

事实上，中国参与北极事务是有迹可循的。自 20 世纪 20 年代中期，中国就已开始逐渐介入北极国际事务，主要活动方式是科学考察；从 1990 年开始至今已完成了六次北极科学考察<sup>②</sup>，并于 1996 年正式加入北极国际科学委员会；2004 年，中国在北极地区建立了第一个北极科学考察站“黄河站”，实施了站区科学考察工作；2013 年 5 月 15 日，中国等国加入北极理事会，成为正式观察员<sup>③</sup>。因此，中国在北极问题上已不仅仅是一个域外国家了，中国与北极有着历史渊源上的联系，在北极问题上，中国应该是具有重要话语权的国家之一。

泛北极权益的提出对中国具有重大的意义，为中国争取北极地区权益提供了理论依据，为中国制定北极战略提供了方向，有助于更好地维护我国的北极权益，提高我国在北极事务治理中的影响力，有助于我国在北极权益的争取中取得主动权。而中国积极争取泛北极权益，对于北极地区的可持续发展也具有重大意义。

### 1. 有利于促进北极区域开发和治理与全球治理的有效接轨

北极和全球的影响是双向的，如北极的环境和生态的变化对全球的环境和生态会产生影响，而全球的人类活动也会对北极的环境和生态产生一定的影响。因此，北极的治理不能仅仅局限于区域治理，更需要有域外国家的参与。目前北极事务治理的主流是区域治理<sup>④</sup>，具有明显的排他性。作为一个发展中的大国，中国的参与对其他非北极国家具有示范和榜样作用，在一定程度上也会冲击北极区

① “大北极”概念首先在李振福的《大北极交通运输网络演进趋势研究》（载《俄罗斯东欧中亚研究》2014 年第 2 期）文章中提出，此时大北极指从北极点出发，到北纬 30°的所有海洋和陆地，后李振福在《大北极国家网络及中国的大北极战略研究》（载《东北亚论坛》2015 年第 2 期）中对大北极国家和大北极概念进行了扩充，包括北极八国及中国、日本、韩国、英国、法国和德国等 53 个国家和地区。

② “雪龙”号船于 2014 年 18 日开始了第六次北极科学考察。

③ “北极理事会”，中文百科在线网站，<http://www.zwbk.org/MyLemmaShow.aspx?lid=289599>。

④ 杨剑：《北极治理新论》，时事出版社 2014 年版，第 46 ~ 52 页。

域治理的排外性,促进北极开发和治理的区域治理与全球治理有效接轨。

## 2. 有利于与中国类似的非北极大国发挥大国权责统一作用

中国作为《联合国海洋法公约》<sup>①</sup>(以下简称《公约》)和《斯匹茨卑尔根群岛条约》(以下简称《斯约》)等重要国际条约的缔约国,享有条约规定的相关权利。《公约》是具有普遍适用性的,北冰洋在其约束范围之内。依据《公约》,中国享有进入公海区域进行航行、科考、开发海底资源等活动的权利<sup>②</sup>;根据《斯约》<sup>③</sup>,中国可以进入北极斯瓦尔巴群岛进行工商业及科研活动。在享受利益的同时,与中国类似的非北极大国,如德国、法国和英国等国家,也应当承担起大国责任,承担相应的保护生态和环境、应对气候变化等义务,促进北极地区的可持续发展,实现权责统一。

## 3. 有利于加强与中国类似的非北极国家与北极地区的紧密联系

气候变化作为纽带,将北极和全球其他国家紧密地联系在一起。中国争取泛北极权益,有利于加强与北极国家的联系,有助于共同应对和解决北极气候变化问题。北极地区自然资源极其丰富,有丰富的矿产资源、植物资源、动物资源等。北极地区的资源是各国争夺的焦点,也是中国争取泛北极权益的主要驱动力之一。与中国类似的非北极国家争取泛北极权益,有利于为本国能源发展提供源源不断的动力,也有利于加强与北极国家和组织之间的经济贸易联系,以合作促进共同发展,谋求共同利益。

总之,中国争取泛北极权益,有利于北极治理全球化;有利于中国实现权责统一,展现大国风范;有利于更好地发展合作和促进共同发展,谋求共同发展。

## (三) 中国争取泛北极权益的原则

### 1. 和平争取原则

目前的北极问题的解决缺乏国际法的支撑,因此,北极地区国家为了捍卫自身的北极权益,不断加强在北极的军事存在,不利于北极地区的稳定。不遵循和

<sup>①</sup> 《联合国海洋法公约》于1982年12月10日在牙买加的蒙特哥湾召开的第三次联合国海洋法会议最后会议上通过,1994年生效,已获150多个国家批准。

<sup>②</sup> 贾宇:《北极地区领土主权和海洋权益争端探析》,载《中国海洋大学学报》2010年第1期。

<sup>③</sup> 《斯瓦尔巴德条约》于1920年2月9日由英国、美国、丹麦、挪威、瑞典、法国、意大利、荷兰及日本等18个国家在巴黎签订。1925年,中国、苏联、德国、芬兰和西班牙等33个国家也参加了该条约,成为《斯瓦尔巴德条约》的签署国。《斯瓦尔巴德条约》也叫作《关于斯匹茨卑尔根群岛的条约》。这是迄今为止在北极地区唯一的具有国际色彩的政府间条约。

平争取的原则，战争将因为利益冲突而一触即发，应当避免北极问题军事化，以采取和平争取原则为宜。目前，北极问题逐步变成全球性的问题，要想解决和处理好北极问题，世界相关国家就应该共同参与和协调合作。中国作为提倡“和谐世界”理念的发展中大国，在争取泛北极权益的过程中应当遵循和平争取的原则，并引导其他国家和组织和平争取北极权益，这有助于和平圆满解决北极问题。

## 2. 可持续发展原则

北极资源开发和利用受到经济驱动，必然会给北极现有的生态和环境带来一系列的破坏，北极的资源开发和利用与北极的环境之间形成不易调和的矛盾<sup>①</sup>。因此，在进行泛北极权益争取时应当秉持可持续发展的原则，平衡好环境保护和经济发展两者的关系，为当代和后代共谋福利，寻求代际平衡。中国应以一个大国的姿态做好榜样，为北极地区的可持续发展做出努力，也是在为全球的总体可持续发展做出贡献。

## 3. 合作互信原则

北极是全人类的北极，不是北极国家所独有的。开发和利用北极资源、保护北极环境、应对北极气候变化等行为，应当由北极国家和非北极国家一起联手合作共同完成。但是，目前北极治理具有排他性，如在北极理事会中，主要成员是北极八国，原住民是永久参与者，而其他非北极国家只能争取观察员身份，对北极事务只有参与权，没有决策权。中国在争取泛北极权益的过程中，应当认清自己扮演的角色，在尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权及原住民权益的前提下，相互合作，做到合作互信，才能在泛北极权益的争夺中获取有利地位。

## 4. 适度原则

适度是一门艺术，在任何时候，做任何事情都需要把握一个度。中国在争取泛北极权益的过程中也应当遵循适度的原则：一是做到适度参与北极事务，给自己找准定位；二是对北极航线资源、渔业资源、能源资源、矿产资源、海洋生物资源等的开发和利用应当也把持一个适度的原则，为北极的生态、环境和经济的可持续发展贡献一份力量。只有在争取泛北极权益中把握住了度，才能掌握主动权。

---

<sup>①</sup> 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》，载《国际观察》2011年第4期。

#### (四) 中国争取泛北极权益的路径

以其他各国的北极战略作为参考,结合中国实际状况,为了维护和拓展我国在北极地区的权益,积极争取泛北极权益,中国可以从以下几个方面来入手:以气候变化为切入点,以相关组织为平台,以科学考察为手段,以共同利益为导向,以积极贡献为筹码。

##### 1. 以气候变化为切入点

《北极气候反应:全球性影响》研究报告由世界自然基金会发布,显示北极地区的气温升高速度惊人,极有可能给沿海地区带来灾难性的洪水,影响到全世界四分之一的人口的生存和发展<sup>①</sup>,这也必然会给中国带来一定程度上的影响。因此,中国可以从北极气候变化的角度切入到北极事务处理中。事实上,中国也正在逐步实践和印证这一观点,如中国第四次北极科考主要开展的是对北极海冰快速变化与海洋生态系统响应的研究,主要以气候变化为着眼点<sup>②</sup>。气候变化相关的事务是属于低敏感度领域<sup>③</sup>,中国以气候变化为切入点,关注北极气候变化并积极参与气候变化框架合约,不至于引起北极国家对中国的误解,并能够体现中国和平发展的理念,有助于缓解并消除北极国家对我国争取泛北极权益的戒备,从而使北极国家更好地包容中国的积极参与。因此,气候变化是最佳的争取切入点。

##### 2. 以相关组织为平台

与北极相关的组织有北极理事会、国际北极科学委员会、北极区域海道测量委员会等。其中,北极理事会是北极多边治理的重要平台,主要致力于保护北极地区的环境,促进该地区在经济、社会和福利方面的持续发展。2013 年中国与印度、意大利、日本、韩国和新加坡一同成为北极理事会正式观察员国。北极理事会在北极治理方面存在一定程度的缺陷,例如,其主要关注点在环保和发展,且对成员国没有强制性的法律约束,非北极国家只能取得观察员身份,没有常设的独立秘书处以及缺乏资金来源等<sup>④</sup>,因此,中国应当利用好北极理事会的平台,更多参与北极各方面的事务,并致力于完

① 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》。

② 《我国历次北极科考回顾》,国家海洋局网, [http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwebjxxkc/wglcbjkkhg/201211/t20121129-\\_-10356.htm](http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/2012/zgdwebjxxkc/wglcbjkkhg/201211/t20121129-_-10356.htm)

③ 刘惠荣:《中国可以在北极做什么》,载《经济参考报》2011 年 12 月 27 日。

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》。

善和巩固北极理事会在治理北极事务中的职能。国际北极科学委员会属于非政府机构，宗旨是进行科学、交流与协调，中国在 1996 年派代表团出席了北极科学委员会会议并成为正式成员国，因此，中国应当加强在科考方面的力度，借助国际北极科学委员会这个平台，尽可能多地争取在科考方面的泛北极权益话语权。

### 3. 以科学考察为手段

依据《公约》与《斯约》，中国在北极地区拥有科学考察权益，中国应当充分利用这些条约赋予的权利加强对北极地区的科考力度，目前中国的北极活动也主要集中在科学研究方面。中国在争取泛北极权益过程中，应当进一步加强对北极地区的科学考察，加强对北极地区的了解，为参与北极开发和治理培养所需的科技人才，以及做好充分的知识储备工作，为我国开发和利用北极资源提供基础资料，为我国争夺泛北极权益提供科学依据。

### 4. 以共同利益为导向

中国在争取泛北极权益时应当以寻求与北极国家、非北极国家及原住民组织等之间的共同利益为导向，避免相互之间的利益冲突。中国应当综合推进与北极国家的合作，在紧密关注北极地区的经济利益的同时，也不能忽视北极地区的政治意义、军事价值等，应加强与北极国家的经济合作、政治合作、文化交流合作等；在加强与北极国家合作的同时，联合非北极国家一起为治理北极生态和进行环境保护而努力，在合作中不断寻找共同利益；加强与原住民组织的合作，特别是在科考、北极资源开发和利用的过程中，积极争取原住民的帮助，尊重原住民权益，从而达到双赢的效果。

### 5. 以积极贡献为筹码

北极八国在泛北极权益争取中的优势地位时刻提醒着我们，地理位置在争取权益中占有着重要的地位，但地理位置因素并非唯一的决定性因素。各国对北极的经济发展、文化交流、环境保护等方面做出的巨大贡献，也可以作为争取泛北极权益的筹码。因此，对于争取泛北极权益的各个国家来说，可以参照地理位置的远近以及贡献率的大小来争取到更多更实在的泛北极权益（如图 1 所示）。

图 1 各国家争取泛北极权益优劣势分析的四分象限图



资料来源：李鹏：《海峡两岸的利益冲突及对共同利益的寻求》，载《台湾研究集刊》2001 年第 3 期。

从图 1 可以看出，属于“近北极国家”且“贡献大”在争取泛北极权益上有 1 级优势，属于“远北极国家”且“贡献大”有 2 级优势，属于“近北极国家”但“贡献小”具有 3 级优势，属于“远北极国家”且“贡献小”在争取泛北极权益方面最不具有优势。图 1 表明，在某种程度上，对北极做出的贡献越大就能越得到相应的泛北极权益。印度和中国的地理位置相比，应当属于“远北极国家”的行列，但印度考虑到气候变化及其国家战略需求，采取了介入北极事务的实质性政策实践，使得印度在北极的国际地位迅速提升，充分印证了贡献越大则在争取北极相关权益过程中就越有话语权<sup>①</sup>。因此，中国在争取泛北极权益过程中应多做贡献，做到权责统一，以便争得更多的话语权。

（责任编辑 张红侠）

<sup>①</sup> 郭培清：《印度的北极政策及中印北极关系》，载《国际论坛》2014 年第 5 期。