

北极治理与中国极地战略 —以北极航道开辟利用为案例

Arctic Governance and China's Polar
Strategy—A Case Study of the
Exploration of Arctic Shipping Routes



上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

上海国际问题研究院系列课题报告
SIIS Task Force Report

北极治理与中国极地战略 — 以北极航道开辟利用为案例

Arctic Governance and China's Polar
Strategy—A Case Study of the Exploration of
Arctic Shipping Routes



上海国际问题研究院北极治理课题组
SIIS Research Team on Arctic Governance

2015年8月
August, 2015

上海国际问题研究院系列课题报告 201504 号
SIIS Task Force Report 2015 no.4

2015 年 8 月
August 2015

© 本报告版权属于上海国际问题研究院。
本报告仅代表课题组成员个人观点。

Copyright © 2015 by the Shanghai Institutes for International Studies.
All Rights Reserved.

All views expressed in this publication are the sole responsibility of the authors.

目录

序 1

课题组成员 3

内容提要 4

Summary 6

正文 9

序

随着北极自然环境和地缘政治环境的变化，近年来，北极问题已经成为当今国际事务的核心问题之一，其中，北极航道问题又是北极问题的焦点之一。北极地区相关国家都已经陆续制定、出台了一系列有关北极总体政策和航道政策的文件、声明，并开始在政治、经济、安全等领域执行本国政策。北极各国都把未来北极航道本身的发展及其可能对世界经济和政治带来的影响作为本国长远战略利益的重要组成部分。

中国是北极的重要利益攸关方，随着中国综合国力的迅速增长和国际地位的迅速提高，无论是中国自身对北极的关注和利益，还是北极国家对中国在北极治理中发挥积极作用的期盼都在上升。作为世界最大贸易国家和主要海运国家，北极航道对于未来中国的发展具有重要战略意义。中国在近几年已经在北极治理中发挥了许多积极作用，对北极航道本身也进行了一系列的考察和研究。

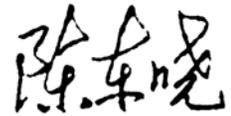
中国参与北极治理进程的程度逐渐加深，一些问题日益引起国内外相关研究的关注。北极治理的现状究竟如何？存在那些发展趋势？各国的北极政策有何特点？北极到底对中国带来哪些影响？作为域外国家的中国在北极有哪些利益关切？中国参与北极治理的进程以及面临的有利和不利因素有哪些？北极航道是北极事务的焦点之一，北极航道究竟将为世界和中国带来哪些影响？中国应该推行怎样的北极政策以及如何有效参与北极治理并作出自身贡献？上述这些问题对了解中国参与北极治理、维护国家相关权益现状和前景至关重要，也是近年来国内学术界研究的前沿问题。

上海国际问题研究院一直重视北极问题的研究，多年来在北极研究领域进行了诸多探索，是国内北极相关问题的主要研究单位之一。针对

北极问题的不断演变以及中国参与北极治理进程的不断深化，我院海洋极地中心专门成立了相关课题小组，围绕北极航道与北极治理问题进行研究，并对未来中国北极政策的趋势提出了一些建设性的看法。希望课题组这些研究能够对未来中国北极政策的制定、中国极地事业的发展起到参考作用。同时发挥抛砖引玉功能，吸引国内更多的学者参与此问题的深入讨论，从而推动北极相关研究进入更高更新阶段。

是为序。

上海国际问题研究院院长

Handwritten signature of Chen Dongxiao in black ink.

2015年8月20日

课题组
成员

Task Force Members

张耀 上海国际问题研究院海洋和极地研究中心主任

Zhang Yao Director of the the Center for Marine & Polar Studies, SIIS

张沛 上海国际问题研究院海洋和极地研究中心副主任

Zhang Pei Deputy Director of the Center for Marine & Polar Studies, SIIS

钱宗旗 上海国际问题研究院全球治理研究所成员

Qian Zongqi Member of the Institute for Global Governance Studies, SIIS

程保志 上海国际问题研究院海洋和极地研究中心成员

Cheng Baozhi Member of the Center for Marine & Polar Studies, SIIS

内容 提要

随着北极自然环境和地缘政治环境的变化，近年来，北极问题已经成为当今国际事务的焦点问题之一。首先是北极地区的战略价值日益凸显，域内外各方均予以高度重视。其次是北极地区整体保持着和平与稳定的态势，但同时也面临各种传统和非传统安全的隐患与挑战。另外，随着北极治理进程的发展，北极治理机制和法律框架也在日臻完善与成熟。

随着北极事务日益成为国际事务核心问题之一，北极各国也不断制定和完善其北极战略和政策，各国的北极政策大多强调本国在北极点主权权益，强调北极在本国未来经济社会发展中的重要性 and 如何通过各种合作机制来实现本国的北极发展目标。

北极治理的未来发展趋势大致包括：一是地缘政治上，北极与世界政治的联系更加紧密，北极政治的“高稳定性”正被打破；二是地缘经济上，北极地区正步入大规模开发与利用阶段，域外力量的参与度和影响力不断提升；三是社会治理层面上，原住民社群以及非政府环保团体的话语权和影响力不容忽视。

中国是北极的重要利益攸关方，北极问题对中国有着千丝万缕的联系和影响。随着中国综合国力的迅速增长和国际地位的迅速提高，无论是中国自身对北极的关注和利益还是北极国家对中国在北极治理中发挥积极作用的期盼都在上升。

北极对中国的影响主要体现在气候、环境、资源、航道以及世界对中国参与北极治理并做出积极贡献的期望等方面。作为域外国家，中国对北极的主要利益关切也主要集中在科学考察、环境保护、气候应对、资源开发、航行权益以及履行大国责任诸方面。

中国参与北极治理面临着一些有利因素和不利因素。有利因素包括：

充分的国际法理基础、北极相关国家的理解以及中国自身基础的积累。不利因素包括：北极治理国际机制对中国参与的限制性、北极国家对我国北极政策仍存在疑虑、中国自身对于北极的了解和研究基础尚较薄弱、中国自身适应极地特殊需要的科学技术和装备技术存在短板、中国国内法规和响应机制有所缺憾等。

近年来，中国积极参与了各个领域的北极治理进程，成为北极理事会正式观察员国，积极进行科学考察，为北极治理做出了力所能及的贡献。

北极航道是北极事务的核心问题之一，也是未来北极治理的重点内容。北极航道的形成有着曲折复杂的历史进程，随着气候变暖和海冰消融，北极航道的开辟和具有商业价值的可能性越来越大，将对国际贸易和世界经济格局带来重要影响。

北极相关国家也都在积极制定相应的航道政策并积极开展各种实践活动，以准备面对航道开通的前景，确保本国经济发展能够从航道开辟中受益。

北极航道的开通对中国也具有重大意义，将大大缩短中国与北美和欧洲的贸易通道距离，可能改变中国的航运格局，也有助于改善中国海上通道的地缘政治环境。

但是北极航道的开辟还守着各种因素的制约，开辟后如何使得商业航运变得有价值，都还存在一定的不确定因素，

在未来，北极治理在国际事务和全球治理进程中的重要性将日益增长，中国也将愈来愈积极地参与到北极治理进程中并发挥日益重要的作用，提供更多样的贡献。对中国而言，必须未雨绸缪，做好各种政策上的准备，维护中国国家战略利益和海洋权益，同时也为人类极地事业做更多贡献。中国需要在硬实力和软实力上夯实基础，在科学考察、环境保护、基础设施、装备技术等领域为北极治理提供物质贡献，在制度建设、人文交流、合作治理、法律完善等领域提供价值理念。

Summary

In recent years, with the changes in the Arctic ecological and geopolitical environments, the Arctic has become one of the focal issues in current international affairs. The strategic value of the Arctic has become increasingly prominent, thus the parties within and outside of the region have placed much more emphasis on it. As a whole, the Arctic situation maintains peace and stability; however, it also faces a variety of traditional and non-traditional security risks and challenges. In addition, with the development of the Arctic governance process, Arctic governance mechanisms and legal frameworks are improving and maturing.

As the Arctic's position in global affairs has been elevated, Arctic states have developed and refined their Arctic strategies and policies, most of which stress their sovereign rights and interests in the North Pole, and emphasize the importance of the Arctic in their future economic and social development and how to achieve their development objectives in the Arctic through various cooperation mechanisms.

Future trends in Arctic governance can be predicted as follows. Firstly, in geopolitical terms, the "high stability" of Arctic politics is under threat as the Arctic is moving closer to the center stage of world politics. Secondly, in the geoeconomic sense, with the Arctic region entering the large-scale development and utilization stage, the participation and influence of extraterritorial forces will be enhanced. Thirdly, in terms of social governance, the discourse right and influence of indigenous communities and non-governmental environmental groups cannot be ignored.

As a “near Arctic” state, China is inextricably connected with and influenced by an evolving Arctic. With growing comprehensive national strength and rising international status, China’s own interests in the Arctic and the Arctic States’ expectations of China’s active involvement in the Arctic governance are both on the rise.

The Arctic impacts on China are mainly reflected in the climate, environment, resources, shipping routes and the international expectations of Chinese positive involvement in and contribution to Arctic governance. As an extraterritorial state, China’s major interests regarding the Arctic mainly focus on scientific investigation, environmental protection, coping with climate changes, resource development, navigational rights, and how to fulfill its responsibilities as a great power.

There are some favorable and unfavorable factors simultaneously for China’s participation in Arctic governance. Favorable factors include adequate international legal basis, the Arctic States’ understanding of China’s involvement and the accumulation of China’s own scientific strength, etc. Unfavorable factors include the restrictions of the Arctic governance mechanisms on China’s participation, the Arctic States’ suspicion about China’s Arctic intentions, China’s inadequate understanding and research on the Arctic, underdevelopment of China’s hi-tech and equipment technologies to meet the specific needs of the polar region, and shortcomings in China’s domestic regulations and response mechanisms, etc.

In recent years, China has been actively involved in the Arctic governance process. China has been admitted as a formal Observer State in the Arctic Council, and has carried out the fifth and sixth scientific investigation into the Arctic region, thus making due contributions to Arctic governance.

The exploration of Arctic shipping routes is one of the core issues in Arctic affairs, which is also the key element of future

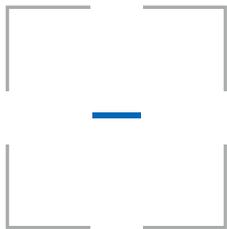
Arctic governance. The formation of Arctic shipping routes has experienced tortuous and complicated historical processes. With the ice of Arctic starting to melt due to global warming, the opening of commercial Arctic shipping is becoming increasingly possible, which will exert a significant impact on international trade and the world economy.

Relevant Arctic States are also developing corresponding shipping policies and carrying out a variety of shipping activities, with a view to getting fully prepared and ensure that their economic development can benefit from the prospective opening up of the Arctic shipping routes.

The opening up of the Arctic shipping routes is also significant for China's future development. The trading distance from China to North America and Europe will be greatly reduced, which will not only change China's shipping pattern, but also improve the geopolitical environment of China's sea lanes.

However, the opening up of the Arctic shipping routes still faces some restrictive factors. The profitability of the Arctic shipping routes after commercial opening is still an uncertainty.

In future, the importance of Arctic governance in international affairs and global governance will become more prominent, and China will participate more actively in the Arctic governance process and play an ever increasingly important role in making contributions in different forms. China must make targeted policies and plans in advance to maintain national maritime rights and interests, and make more contributions to mankind's utilization of the North Pole. China needs to lay a solid foundation in material and conceptual aspects, providing material contribution to Arctic governance in such fields as scientific research, environmental protection, infrastructure construction, and equipment technology, etc., and prove its values in institution building, cultural exchanges, cooperative governance, and improving legal regulations in Arctic governance.



北极治理现状及发展趋势

随着北极自然环境和地缘政治环境的变化，近年来，北极问题已经成为当今国际事务的核心问题之一，而在这其中，北极航道问题又是北极问题的焦点之一。北极地区相关国家都已经陆续制定、出台了一系列有关北极总体政策和航道政策的文件、声明，并开始在政治、经济、安全等领域执行本国政策。北极各国都把未来北极航道本身的发展及其可能对世界经济和政治带来的影响作为本国长远战略利益的重要组成部分。

中国是近北极国家，随着中国综合国力的迅速增长和国际地位的迅速提高，无论是中国自身对北极的关注和利益，还是北极国家对中国在北极治理中发挥积极作用的期盼都在上升。作为世界最大贸易国家和主要海运国家，北极航道对于未来中国的发展具有重要战略意义。中国在近几年已经在北极治理中发挥了许多积极作用，对北极航道本身也进行了一系列的考察和研究。

在未来，北极治理在国际事务和全球治理进程中的重要性将日益增长，中国也将愈来愈积极地参与到北极治理进程中并发挥日益重要的作用，提供更多样的贡献。同时，北极航道在国际政治和世界经济中的地位将逐渐上升，但同时也要看到，北极航道何时能成为现实，对世界和中国的影响如何还受到地理、气候等自然条件变化的约束，并不是线性演变关系，还存在诸多不确定因素。对中国而言，必须未雨绸缪，做好政策上的各种准备，维护中国国家战略利益和海洋权益，同时也为人类极地事业做更多贡献。中国需要在硬实力和软实力上夯实基础，在科学考察、环境保护、基础设施、装备技术等领域为北极治理提供物质贡献，在制度建设、人文交流、合作治理、法律完善等领域提供价值理念。

北极地区是指北极圈（北纬 66 度 33 分）以北区域，包括北冰洋水域、岛屿以及欧洲、亚洲和北美洲的北方大陆。北极陆地和岛屿面积约 800 万平方公里，分别属于美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等 8 个国家，其中前 5 国为北冰洋沿岸国家。近年来，随着北极冰雪消融加速，北极科研、航行、资源等方面的重要战略价值日益显现，北极开发利用不断推进，北极事务日益升温，严寒的北极正成为各方竞相争逐的热土。各方围绕北极问题既有合作，也有冲突，北极地区形势发生复杂而深刻的变化，北极政治法律秩序渐进演变。

（一）

北极问题已经成为当今世界焦点之一

1、北极地区战略价值日益凸显，域内外各方予以高度重视。

北极科研意义重大，海运交通潜力巨大，矿产、油气和生物资源丰富，军事地位重要，不仅对北极国家，而且对世界各国具有重要战略意义。北极国家视北极地区为国家利益的重要组成部分，纷纷出台北极战略，提高处理北极事务的机构层级，加大对北极的主权宣示和资金投入，强化在北极地区的实际存在，不断拓展北极治理方面的议题，积极开展合作，强化在北极治理方面的主导权。美国强调要提升北极意识，并将经济与能源列为未来美在北极活动的重要方向。俄罗斯加大北极资源勘探力度，加强航道和能源开发基础设施建设，意图将北极地区建设成俄最重要的战略资源基地之一。加拿大总理则多次访问北极，高调宣示主权，并将北极经济发展和土著人民生作为工作重点；加政府还明确了其北极战略的四大支柱。北欧五国将确保自身权益和提升北极事务话语权作为其主要战略目标。¹

域外国家和国际组织日益重视参与北极事务，并强调其对北极事务所作的贡献。欧盟、德国、英国、韩国相继出台北极政策文件，日本、新加坡任命北极事务大使，韩国、新加坡建立北极事务内部协调机制。欧盟成立欧盟北极论坛，下设政治、经济、科研三个分论坛，讨论北极热点问题。新加坡等国与北极土著人组织广泛接触，欧盟积极宣传其资助的北极研究项目。各方正加紧在北极谋篇布局。

2、北极地区整体保持和平与稳定，但正面临严峻的安全挑战和重重隐忧。

1 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。

冷战时期，北极地区是美苏争霸的角逐场。1987年10月，当时苏联领导人戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克发表的有关苏联北极政策的讲话为北极合作提供了契机。¹苏联的解体为北极合作打开了“机会之窗”，随后北极地区合作在多个层面上迅速展开，所涉及的领域涵盖科学、环保、航运等。其中1990年成立的国际北极科学委员会和1996年建立的北极理事会（其前身是1991年北极八国签署的《北极环境保护策略》）是最为重要的积极成果，北极理事会更在一定意义上为包括美、俄在内的北极八国在该地区进行实质性合作提供了首要的机制平台。²

在地区形势和平稳定的大背景下，北极国家间极为棘手的海域划界问题也取得了积极进展。2010年9月，俄罗斯、挪威签署巴伦支海划界协议，结束了两国长达40年的谈判。双方同意将巴伦支海争议海域分成大致相等的两部分，西侧归挪威，东侧属俄罗斯，并将加强渔业和油气资源开发合作。2012年11月，加拿大与丹麦通过和平谈判达成临时协议，部分解决两国间海洋划界问题，并将继续谈判解决位于北极的汉斯岛主权归属问题。

但是，当前北极也面临着日益严峻的安全挑战和一系列安全隐患。

首先，2014年3月以来因克里米亚“入俄”问题而引起的乌克兰危机正持续发酵，欧美等西方国家对俄罗斯实施的多轮经济制裁已严重削弱了彼此的政治互信，以埃克森美孚为代表的欧美跨国公司则纷纷撤出或冻结在俄北极开发项目中的大笔投资；挪威更在与俄罗斯接壤的芬马克郡举行了近50年来最大规模的军事演习，以挪威为代表的北约军事力量和俄军在北极地区呈现出对峙状态。³有西方观察家甚至声称“新冷战”已经来临。⁴尽管北极八国在北极理事会框架内的协调与沟通仍得以维持，但北极合作的精神与实质已大打折扣。

1 戈尔巴乔夫指出，北极不只有北冰洋，还是三个大陆的交合点，这是欧亚、北美和亚太地区各国人民彼此来往的最前线。戈尔巴乔夫呼吁东西方开展多边或双边合作，把北极变成和平之极。郭培清等：《摩尔曼斯克讲话与北极合作：北极进入合作时代》，《海洋世界》，2008年第5期。

2 成立18年来，北极理事会工作成果丰硕，出台的《北极环境保护策略》、《北极海运评估报告》、《北极人类发展报告》、《北极生物多样性评估报告》、《北极油气评估》等报告影响广泛，在相关领域发挥了重要作用。理事会在关于气候变化、北极航运等跨区域问题的研究和讨论，对相关国际组织决策产生了深远影响。

3 《挪威在北极地区举行近50年来最大规模军演》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/17/c_1114665722.htm

4 Simon Tisdall, The new cold war: are we going back to the bad old days? <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/19/new-cold-war-back-to-bad-old-days-russia-west-putin-ukraine>

ROBERT LEGVOLD, Managing the New Cold War, Foreign Affairs, July-August, 2014. <http://www.foreignaffairs.com/articles/141537/robert-legvold/managing-the-new-cold-war>

其次，部分国家围绕北极外大陆架划界问题存在较大争议。俄罗斯、加拿大、丹麦三国均主张北冰洋底罗蒙诺索夫海岭为其大陆延伸。俄于2001年向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架申请，主张包括北极点在内的近一半北冰洋洋底为其外大陆架，因证据不足被退回，目前俄正抓紧研究，准备再度提交申请。2013年12月，加向委员会提交外大陆架申请，主张北冰洋海底约170万平方公里为其外大陆架，并对其享有相应主权权利。丹麦已向委员会提交法罗群岛周围两个区块的外大陆架划界案，并于2014年底向委员会提交格陵兰周围3个区块的外大陆架划界案，其中1个区块涵盖北极点。

第三、俄罗斯和加拿大在北极航道的法律地位问题上与外国存在严重分歧。俄、加出于国家利益考虑，以历史性水域和直线基线为法律依据，认为北方海航道和西北航道是其国内航道，并制订相应国内法加强对航道的管理，要求过往船只通行需获得其许可并接受其管辖。而美国、欧盟及一些非北极沿岸国则认为俄、加有关做法与《联合国海洋法公约》不符，长期反对并挑战俄、加管辖，主张北极航道属于用于国际航行的海峡，各国无权不经批准自由航行。

此外，围绕《斯匹次卑尔根群岛条约》（简称《斯约》）适用范围各方也有较大争议。《海洋法公约》确立专属经济区和大陆架制度后，俄罗斯、冰岛、欧盟等主张《斯约》缔约国在群岛专属经济区和大陆架上享有自由进入等经营权，挪威、加拿大、芬兰则认为条约的适用范围仅限于群岛陆地和领海。

以上围绕北极外大陆架划界、北极航道法律属性以及《海洋法公约》与《斯约》的冲突等法律争议也给北极地区保持长期和平稳定带来了种种隐忧。

3、北极治理机制和法律架构日臻完善与成熟。

北极地区目前并不存在纵向的、层级化和集中式的单一管理机制，现有机制既包括《联合国海洋法公约》和《联合国气候变化框架公约》这样的全球性治理框架，还包括诸如建立北极理事会和巴伦支海欧洲北极理事会的区域协议，以及像国际海事组织主持下制定的极地航运规则等多样化的安排。这一发展趋势与北极地区核心议题的复杂性，以及行为主体的多元性密切相关。因此只有通过多样化的治理机制加以治理，

才能有效应对该地区迫切的治理难题。

同时，以自然资源的勘探与开发、海上航道的归属与利用、原住民社群的经济社会发展，以及区域生态、环境保护等为代表的各种北极治理问题与全球治理进程是密切相关的。首先，在资源开发方面，北冰洋沿岸国对其专属经济区和大陆架上的生物资源与非生物资源具有排他性开发、开采的权利，但在北冰洋沿岸五国专属经济区及大陆架外的公海和国际海底区域内应分别适用公海自由原则和人类共同继承遗产原则，依照全球治理理论来进行管理。其次，在航道通行方面，北极航道包括北方海航道、西北航道和穿极航道，其中经北方海航道需穿越俄罗斯若干海峡，经西北航道需穿越加拿大北极群岛，船舶在经过俄罗斯和加拿大有待定性和争议的水域后经过的是可供自由航行的专属经济区或公海，国际海事组织制定的国际航行规则应予以适用。再次，科学考察方面，联合国教科文组织下属的政府间海洋学委员会的主旨就是帮助发展中国家加强制度，获得在海洋科学方面自我驱动的可持续性能力，北冰洋是海洋学委员会关注的重点区域之一。最后，在环境保护方面，北极是人类最后待开发的“处女地”，北冰洋生物和非生物资源的开发都需要考虑到对全球海洋环境的影响，北冰洋沿岸国管辖范围外的水域和底土环境保护应充分顾及全人类的共同利益。另外，在气候变化方面，北冰洋被称为全球气候变化的反应器，联合国政府间气候变化专门委员会作为世界气象组织的下属机构，对气候变化的科学、技术和社会经济信息进行评估，北极因其与气候变化密不可分的关系而应成为人类共同关切的区域。¹

北极八国则通过北极理事会这一平台加强沟通和协调，谋求对北极事务的共同立场和政策。理事会于2013年正式在挪威特罗姆瑟设立常设秘书处，在搜救和油污处理等领域分别于2011年和2013年制定了《北极海空搜救合作协定》、《北极海上油污预防和反应协定》，强化了北极八国在理事会架构内的合作。与一般的国际组织相比，当前北极理事会的治理优势并不在于由北极八国行使投票权以形成最终决策，而在于其强大而具权威性的研究和评估能力。在环境、气候与可持续发展领域，北极理事会一般通过发布一系列科学研究基础上的评估报告向国际社会

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

表达来自北极的关切，例如《北极气候影响评估报告》、《北极人类发展报告》、《北极生物多样性评估》、《北极海运评估报告》及《北极地区污染报告》等。气候变化和环保问题仍是北极理事会加强北极治理的主要依托；而从搜救协定到航运规则及大规模资源开发（涉及海洋石油泄漏的预防与处理、黑炭排放标准的设定等）的能力建设则是其未来北极治理机制架构日趋完善的发展方向。今后，北极理事会作为北极事务首要合作平台的功能将进一步加强，其已逐步从环境与发展论坛向具有决策能力的政治组织转变。为拓展北极商业开发利用前景，推动北极经济增长，加强政界与企业界的联系与互动，北极理事会于2014年9月在加拿大的伊奎特正式成立了北极经济理事会（AEC），有关北极开发的成效还有待进一步观察。

国际海事组织极地航行规则的制定工作新近也取得重大进展。2014年11月21日，在伦敦总部举行的国际海事组织海事安全委员会第94届会议上，国际海事组织通过了具有强制性的《极地水域船舶航行国际准则》，即极地航运规则。这标志着国际社会在保护船舶以及船员在极地水域航行安全方面进入了一个历史性的新阶段。该准则将于2017年1月1日生效，适用对象为生效后建造的新船舶。2017年1月1日之前建造的船舶将被要求在2018年1月1日之后，通过首次中期检验或换证检验来满足极地规则有关要求。

总之，以《海洋法公约》为基本法律框架，以北极理事会为首要平台，以国际海事组织制定的极地航行规则等议题性或功能性机制架构为骨干的北极“伞状”治理体系目前已逐步成型。

（二）

北极国家相关 战略政策

1、俄罗斯。

俄罗斯为了维护其在北极的国家利益，先后于2008年、2013年和2014年出台了《2020年前及更长期的俄联邦北极国家政策原则》（以下简称《北极原则》）、《2020年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》（以下简称《北极战略》）和《2020年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》（以下简称《北极国家纲要》）。《北极原则》、《北极战略》和《北极纲要》是俄罗斯有关北极开发的最重要的

法律文件，前者是有关界定和实现俄罗斯北极利益的国家总体政策文件，后两份是俄罗斯开发俄联邦北极地区的具体实施战略和纲要。这三份文件构成俄罗斯 21 世纪北极战略总框架。从《北极原则》、《北极战略》和《北极纲要》的内容来看，2020 年前，俄罗斯北极地区要完成的主要任务归纳为如下几个方面。

首先，加紧获取北极区域的外部边界论据，完成争议边界的论证工作，解决北极地区的主权权利问题。2001 年，俄罗斯向联合国大陆架界限委员会提出申请，要求恢复对北极地区 120 万平方公里“领土”行使主权。2010 年 9 月 15 日，俄罗斯和挪威在双方互有让步的前提下签署了《关于巴伦支海及北冰洋地区海域划界和合作协议》，两国终于解决了争议 40 年的巴伦支海 17.5 万平方公里的海域划界问题。

其次，扩大国际合作力度，积极开发俄罗斯北极地区的自然资源，将北极地区建设成为国家战略资源基地。联邦政府鼓励并扶持本国团体和个人参与北极开发。根据《2030 年前俄罗斯新能源战略》，到 2030 年，俄罗斯的石油年产量为 5.35 亿桶，其中 3.3 亿桶用于出口；天然气年生产量为 9400 亿立方米，其中 3680 亿立方米天然气用于出口，北极地区的油气资源是这一目标得以实现的根本。¹

再次，建设“北方海航道”基础设施和建立交通管理体系。全球气候变暖，北冰洋海域适宜海上通航的日期明显延长，2013 年已经延长至 100 天，甚至 150 天。²“北方海航道”的商业运输价值因该地区丰富的能源资源储备而越来越受到国际社会的关注。俄罗斯决心对其北极运输系统进行全面的修复和现代化建设。同时，俄罗斯还修改了相关“北方海航道”的法律法规，恢复了“北方海航道管理局”国家管理机构的职能，制定了新的航行规则和收费标准等。

第四，运用高新技术保护北极地区的生态环境和安全。北极地区的环境保护问题不仅是北极圈国家，而且是全世界关注的重要问题。俄罗斯北极大陆的核工业、能源工业、矿业等污染严重的企业对周边环境和水域的影响早已存在，如果进一步加大俄罗斯北极地区的开发力度，

1 Энергетическая стратегия России на период до 2030 года
<http://www.minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/>

2 Выступление на пленарном заседании III Международного арктического форума
«Арктика – территория диалога»
<http://www.kremlin.ru/transcripts/19281>

必然会加重对周边环境的污染程度。因此如何保护和保持北极地区的自然环境，消除在经济日益活跃和全球气候变化条件下生产经营活动所造成的生态后果是北极战略的主要目标之一。

最后，强化俄罗斯北极地区的军事存在，保障俄罗斯在北极的利益和国家安全。北极冰盖融化，俄罗斯北部自然屏障消失，北部领土安全面临挑战。俄罗斯为了加强北部防御能力，于2014年年底组建一个新的军事机构“北方舰队——联合战略司令部”，由北方舰队和陆军北极旅、空军和防空部队的一些下属部队和额外的管理部门等组成。组建新机构的主要目的是在北极地区保护俄罗斯的国家利益，包括“北方海航道”、渔业资源和油气田等，最重要的是保护俄罗斯北方领土的安全。¹

2、美国。

美国政府一贯重视北极事务，第二次世界大战后曾多次颁布关于北极事务的立法和行政命令。²近两年来，奥巴马政府明显加快了制定和实施美国北极战略的步伐。2013年5月，白宫发布奥巴马任内首份《美国北极地区战略》，紧接着又于2014年发布了《美国北极地区战略实施计划》。与此同时，美国国防部、海岸警卫队等涉北极事务的主管部门也先后推出自己部门的北极战略、路线图、行动计划。2014年美国国务卿克里专门任命前海岸警卫队司令罗伯特·帕普为美国北极事务特别代表，从而从组织和人事上对美国北极战略的实施予以必要保障。上述举措与美国于2015年5月接替加拿大成为北极理事会轮值主席国的时机相衔接。

美国的北极战略目标可概括如下：首先是增进美国在北极的安全利益，其中包括保障北极地区的海洋自由，确保船只和飞行器在该地区的运作符合国际法；其次是进一步提升海洋空间意识，从而有利于认识北极地区的活动、环境变化趋势对于美国安全、环境及商业利益的长远影响。北极地区的航空及电信需求是美国重点关注的领域，如无人飞行器系统、远程识别与跟踪系统、通讯卫星等。第三是提升北极基础设施的能力建设，以便行使联邦政府职能，推动诸如北极跨国搜救等国际行动的开展。具体包括提升北极气候和海冰预测及预警能力、加强对北极生态系统的科

1 В Арктической зоне РФ появится новая военная структура
<http://www.arctic-info.ru/News/Page/v-arkticeskoi-zone-rf-poavitsa-novaa-voennaa-stryktyra>

2 美国里根、克林顿、小布什三任总统先后于1984、1994、2009年发布有关北极战略文件。有关具体分析，可参见沈鹏：《美国的极地资源开发政策考察》，《国际政治研究》2012年第1期。

学研究等。第四是为美国未来能源安全提供保障。北极地区的能源利益构成美国能源安全战略的核心内容，因此开发北极油气资源符合美国“全方位”加强国家能源安全的战略。

为达到北极战略目标，美国正在强化美国在北极地区的战略优势，力图保持和增强美国在北极治理中的决策权和话语权。美国势必充分利用其 2015 年担任北极理事会主席国的机会，巩固和加强其在北极治理中的“领导地位”。在议程设定上，气候变化、海冰监测、可持续发展等长期趋势性研究以及黑炭限排、预防石油泄漏、紧急搜救、管制公海捕鱼、食品安全以及饮用水安全等响应性措施将是美国作为理事会轮值主席国的工作重点。

在北极治理问题上，美国偏向推动北极多边合作治理。在北极治理问题上，美国既重视北极理事会作为处理地区事务首要平台的作用，又意识到当前有关地区治理机制多样化、碎片化并存的局面，有意借重其他多边机制和法律框架，包括加入《海洋法公约》以维护其根本利益，同时也不排除在适当情形下与其他北极国家协商制定“新的协调机制”，以赋予自己更多的灵活性和运作空间。

鉴于美国强大的军事和科技实力以及在全球政经事务中的巨大影响力，其对北极事务的日益重视对于未来北极的治理以及地区能源和航运安全形势的长远影响，须予以密切关注。

3、加拿大。

作为领土面积仅次于俄罗斯的第二大北极国家，加拿大对其在北极地区的主权和主权权利拥有高度的敏锐性和警惕性，由此维护和巩固其北方主权成为加拿大外交政策的首要目标之一。

加拿大政府 2009 年制定的《北方战略》明确提出加拿大北极政策的四大支柱，即行使国家主权、促进经济社会发展、保护环境遗产以及改善地区治理。行使主权、保障加拿大北极地区主权安全是加拿大北极政策核心目标。这一政策目标一方面是要防范北极地区非国家行为体所带来的新的安全威胁，诸如非法移民、毒品走私以及恐怖主义等风险，另一方面是要解决海洋划界争端（汉斯岛、波佛特海以及西北航道等），以便为北极地区油气资源开发提供安全保证。加拿大政府将通过三个方面的努力积极促进北方地区经济和社会发展：透过高效运作的机构、透

明和可预期的规则确保北极地区可持续发展，并为国际能源、矿产开采合作和投资创造条件；寻求贸易和投资机会，使北方居民和所有加拿大人受益；更全面了解在北极生存的居民，做好基础设施建设和公共物品提供，提高北方居民的生活质量。在《北方战略》中加拿大政府希望依靠地理优势，继续发扬技术优势，增进北极科学考察成为北极科学和技术的全球领先者，并通过建立自然保护区保护其北方的土地和水域环境。加拿大政府重塑决策过程、扩大公民参与，目的都是为了提高加拿大北极政策合法性，在北极地区实行善治。2010年，加拿大政府根据其北方战略四大支柱的国际因素制定了《加拿大北极外交政策声明》，宣示北方地区是加拿大国家认同的基础，是加拿大历史、文化和灵魂的重要组成部分。该声明的出台标志着加拿大北极外交政策的正式成型。

加拿大的北极政策比较重视北极理事会在地区治理中的核心作用。作为北极理事会首届轮值主席国（1996-1998），加拿大为理事会的平稳、顺利运行做出了不懈努力。其后，加拿大在理事会中扮演了强力支持者和引领者角色，如资助提升北方社会发展能力项目、促进北极地区青年发展、保护北极环境质量和生物多样性、筹建北极大学等。加拿大还在北极理事会《北极人类发展报告》、《北极石油和天然气评估报告》和《北极海运评估报告》等项目中发挥了主导作用。作为北极理事会主席国（2013-2015），加拿大政府认为以下几项基本原则对于理事会的运作至关重要：首先，承认北极国家的主权、主权权利及管辖权；其次，认可既存的北极治理架构；第三，在应对气候变化、环境污染（如持续性有机污染物及汞）等紧迫挑战上，应尽快达成新的国际标准；第四，确保北极八国在理事会中的决策权不受损害。鉴于此，加拿大在北极理事会轮值主席国任内主要围绕以下几个主题开展工作，即负责任的资源开发、安全的北极航运，以及可持续的环北极社区的建立等。目前，理事会已设立四个特别行动组以支持上述工作目标。最近刚成立的“北极经济理事会”凸显出加拿大政府对北极经济开发的潜力充满期待，试图为企业与北极理事会的合作提供机遇。

4、其他北极国家。

近年来，随着北极向地缘政治、经济中心的加速转变，作为北极国家，挪威、丹麦、瑞典、芬兰和冰岛等北欧五国越来越重视北极地区，纷纷

推出了各国北极战略文件并不断加以更新，力求重新界定自己北极国家的身份，加强在北极的存在和话语权。

挪威北极战略与政策。挪威是北冰洋沿岸国，一直以来就有在北极开展活动的传统，是最早关注北极事务的北极国家，也是最早形成、颁布北极战略和政策的国家。早在 2003 年，挪威政府就向议会提交了一份关于《北极的机遇和挑战》（Opportunities and Challenges in the North）的白皮书。2005 年秋季，挪威红绿政府确定北方（the High North）是挪威战略和外交政策的核心。2006 年，挪威正式颁布《挪威政府北极战略》（The Norwegian Government's High North Strategy），2009 年又推出更新版的北极战略文件——《北方新基石：政府北方战略的下一步》（New Building Blocks in the North: The next Step in the Government's High North Strategy），这些文件构成了挪威政府北方战略框架。¹

挪威北方战略的关键词是“存在、活动和知识”，总目标是创造北方可持续增长和发展的局面，重点在于将北极作为政府优先发展重要事项，加强挪威在这一地区的存在和主权，成为北极各领域活动和知识的领导者。挪威北方战略主要政策优先事项包括：首先，要确保挪威在北方地区的存在和行使权力，通过维护北方定居点和坚定地实施在北极的主权、管辖权和专属经济区的权利显示其存在，挪威北方地区包括斯瓦尔巴群岛、海域、海岸地带以及陆地上的定居点和城镇。其次，加强在北极的活动，增强挪威可持续管理北极可再生和不可再生资源的能力，加快发展北方基础设施建设，保障挪威在关键的活动领域中处于顶尖位置，包括从渔业及相关产业到旅游业和新近的生物勘探等，增进挪威在北极气候变化和环境保护以及北极海域监测等方面的知识。第三，加强对北极环境和资源的保护和利用，在监测该地区气候变化、环境有害物质和海洋环境领域里发挥领先作用。第四，为巴伦支海石油开发活动提供一个合适的制度框架，促

1 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, The High North: Visions and strategies, (white paper), <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/propositions-and-reports/reports-to-the-storting/2011-2012/meld-st-7-20112012-2.html?id=697736>. 挪威政府北极战略文件详见：Norwegian Ministry of Foreign Affairs, The Norwegian Government's High North Strategy, <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf>; Norwegian Ministry of Foreign Affairs, New Building Blocks in the North: The next Step in the Government's High North Strategy, http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/new_building_blocks_in_the_north.pdf

进北方石油开发。第五，加强对原住民保护，发展现有的和新的经济活动方式，在维护原住民生计、传统和文化中发挥作用。第六，进一步发展北方民间合作，促进相互了解和信任，促进北方地区稳定和发展。第七，关注北极地区跨国合作，特别是保持与俄罗斯之间密切的双边关系，解决巴伦支海的国家面临的环境和资源的挑战。

丹麦北极战略与政策。丹麦也是较早关注北极地区，丹麦本土并不与北冰洋直接相连，而是通过其自治领格陵兰岛成为北冰洋沿岸国。2008年5月份，丹麦外交部和格陵兰自治政府发表了一份联合文件，题为“转型时期的北极：北极地区活动战略草案”(Arktis I en brydningstid: Forslag til strategi for aktiviteter I det arktiske område)，明确表示双方将形成一个对北极的统一战略，保障格陵兰—丹麦成为北极的一个主要的行为体。2011年8月，丹麦颁布了新的北极战略文件，名为《丹麦王国北极战略(2011-2020)》全面规划了丹麦北极战略和政策。¹

丹麦北极战略的关键词是“主权、安全、发展和合作”，战略目标连同其自治领格陵兰岛和法罗群岛一起，致力于建设一个“和平的、有保障的和安全的北极”，确立丹麦王国直到2020年的优先战略原则，强化丹麦在北极作为全球重要角色的地位。丹麦强调其北极战略的最重要原则在于发展，这种发展尊重北极人民利用和开发他们自己的资源的权利，尊重原住民文化、传统和生活方式并促进他们的权利，使北极居民获益。丹麦北极战略具体目标包括4点：首先要确保北极的和平、保障和安全，包括尊重国际法、加强海事安全和实施丹麦主权。其次要推动北极的自身持续增长和发展，包括运用先进技术开发矿产资源并利用新经济机遇，应用可持续能源，保持在北极研究中的领导作用，促进北极在人类健康和社会持续发展上的合作。第三是促进建立在气候变化基础上的知识，管理以最佳科学知识为基础的北极资源；第四是重点发展全球合作，加强北极理事会中、北极五国之间以及同欧盟、北欧国家之间在北极的合作，尊重原住民的文化、语言和生活方式，确保他们的权利。

芬兰北极战略与政策。早在1989年，芬兰就倡导北极各国就北极

¹ 丹麦新北极战略文件可参见：Kingdom of Denmark's Strategy for the Arctic 2011-2020, http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Politics-and-diplomacy/Arktis_Rapport_UK_210x270_Final_Web.ashx。

环境保护进行合作并促成了 1991 年北极环境保护战略的诞生。在加入欧盟后，芬兰又在欧盟中倡导北方政策（Northern Dimension）并最终形成了欧盟北方政策合作框架文件。2010 年 8 月，芬兰推出其北极战略文件——《芬兰的北极战略》，并在 2013 年对其进行了更新。¹

芬兰北极战略的关键词是“环境保护、经济发展和航运”。芬兰战略文件在其前言中就指出，作为一个北极国家，芬兰在北极事务中有其天然的利益，是北极地区一个天然的角色。芬兰北极战略目标有 4 点：首先是要加强北极地区环境保护；其次是要促进北极地区经济活动；第三是要改进北极运输网络；第四是要确保原住民在北极事务中的参与权和决策权。作为一个欧盟成员国，芬兰也特别欢迎欧盟在北极事务中积极参与，认为欧盟形成自己的北极政策对北极治理是非常重要的。

2013 年 8 月，芬兰发布了新的北极战略文件——《芬兰北极战略 2013》。同前一份北极战略文件相比，芬兰北极战略新文件有几个新的特点：其一，芬兰新战略是建立在更加广泛事务基础之上的，而原来的战略更多的是芬兰同外部世界的关系。其二，更加强调芬兰的北极身份，认为芬兰整个都是北极国家，而不是仅仅部分领土属于北极，因为芬兰尽管不是北冰洋沿岸国，但它领土的大部分都在北极圈内，而且芬兰在北极拥有广泛的利益。其三，更加强调北极的商业开发和资源利用，认为芬兰拥有多重北极专业技能。芬兰的目标是要促进增长和行动并加强芬兰在北极的竞争能力，努力开发在北极出现的经济机遇。芬兰认为北极环境保护与经济开发这两个目标并不冲突或相互排斥。其四，突出北极稳定和安全，认为北极的稳定和安全是在北极开展任何活动的关键。芬兰的北极安全观念是建立综合安全观念基础上的，这就意味着管理机构、企业和非政府以及国际之间的密切协作和合作。其五，更加强调国际合作，认为北极国际合作应体现在国际、国家和地区三个层面，而北极理事会是北极国际合作最主要的平台，芬兰还赞同将该理事会建设成为建立在条约基础上的国际组织，并且主张举行理事会峰会，而且认为在适当的情况下还可以邀请观察员国出席峰会。此外，同前一个文件一样，芬兰再次强调了欧盟参与并加强其在北极地区作用的重要性。²

1 芬兰北极战略文件可参见：Finland' s Strategy for the Arctic Region, <http://www.geopoliticsnorth.org/images/stories/attachments/Finland.pdf>.

2 Prime Minister' s Office, Finland' s Strategy for the Arctic Region 2013: Government resolution on 23 August 2013, <http://vnk.fi/julkaisukansio/2013/j-14-arktinen-15-arktiska-16-arctic-17-saame/PDF/en.pdf>.

瑞典北极战略与政策。瑞典是北极国家，但并非北冰洋沿岸国，对北极的关注相对其他国家来说较弱，直到 2011 年 5 月，瑞典政府才正式出台了《瑞典北极地区战略》，是北欧五国中最晚发布北极战略文件的国家。¹

瑞典北极战略的关键词是“环境保护、经济发展和人类视野”，强调瑞典是一个拥有自身利益的北极国家，在北极双边和多边治理中扮演着非常重要的角色。瑞典北极战略优先原则主要有三个：一是关注北极气候变化和环境保护，致力于减少温室气体排放，保障北极地区生态多样化和可持续利用，加强对北极气候变化和影响的研究。二是促进北极地区经济、社会 and 环境的可持续发展，包括北极石油、天然气和森林资源的开发，北极地区陆地运输和基础设施的建设，海上航行的安全和旅游业的开发等。三是要保护北极原住民身份认同、文化和传统生活方式。此外，瑞典还特别强调北极国际合作的重要性，积极推进欧盟北极政策的发展，主张欧盟应成为北极相关事务上的合作伙伴。

冰岛北极战略与政策。冰岛认为自己是北极地区唯一领土完全处于北极的国家，而且冰岛的繁荣严重依赖对北极资源的可持续利用，因此，应不断增加冰岛参与北极政治决策的发言权和话语权。2009 年 9 月，冰岛外交部发布了一份名为《冰岛在北极》（Iceland in the High North）的报告，提出了六点主张，明确了冰岛在北极的地位和地位。2011 年 3 月，冰岛议会通过了《议会关于冰岛北极政策的决议》，将冰岛六项原则扩充为 12 项，构成了冰岛对北极的战略框架。²

冰岛关于北极的议会决议的关键词是“国际合作、话语权、航道开发、经济发展”。冰岛北极战略首先是要加强国际合作，促进和强化北极理事会，使之成为北极事务最重要的协商论坛并努力使之向国际决策机制方向发展，致力于同邻国在北极事务上的密切协作和合作，坚决反对所谓的加拿大、俄罗斯、丹麦、美国和挪威的五国合作方式。其次是加强冰岛在北极事务上的话语权，确保冰岛在决定北极事务的北极沿岸国家中的地位，为冰岛参与北极事务决策准备法律和地理的论据。第三，要促进北极资源发展和环境保护，发展贸易关系，加强经济活动，支持

1 瑞典北极战略文件可参见：Sweden's strategy for the Arctic region, <http://www.government.se/content/1/c6/16/78/59/3baa039d.pdf>。

2 冰岛北极战略文件可参见：<http://www.mfa.is/media/nordurlandaskrifstofa/A-Parliamentary-Resolution-on-ICE-Arctic-Policy-approved-by-Althingi.pdf>

原住民北极权利和参与决策权利。第四，要确保广泛意义上的北极安全，防止北极地区重新军事化。

(三)

北极治理的未来发展趋势

1、地缘政治上，北极与世界政治的联系更加紧密，北极政治的“高稳定性”正被打破。一方面，在科技、环保及原住民保护等低政治领域的北极国际合作与交流日趋频繁；另一方面，在北极地区安全机制建设等高政治领域，东西方之间的分歧与对峙十分明显，乌克兰危机的“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。

2、地缘经济上，北极地区正步入大规模开发与利用阶段，域外力量的参与度和影响力不断提升。北极航道利用、油气矿产资源开发、基础设施建设，以及生态旅游等经济活动的迅速开展，使得各方对北极开发的进展予以密切关注，中国、日本、韩国、印度、新加坡乃至越南、土耳其等域外国家也通过各种渠道与方式加大参与北极治理与合作的力度。

3、社会治理层面上，原住民社群以及非政府环保团体的话语权和影响力不容忽视。作为北极地区的主人，原住民在维护自身生存权、生活方式、文化传统的同时，对于北极资源处置等方面有着重要的发言权。北极国家也日益重视原住民社群对气候变化的适应和可持续发展，不断加大投入力度。绿色和平、世界自然基金会，以及国际自然养护联盟等环保组织对北极生态保护和资源养护工作予以密切关注，在舆论引导和社会监督方面的作用日益突出。

二

北极治理和中国参与

随着中国社会经济的发展，近年来，中国对北极问题的关注越来越多，中国与北极治理之间的关系越来越密切，中国也已经越来越多地参与到北极治理进程中去。

(一)

北极事务对中国影响

在自然地理上，中国的最北端离北极圈还有 1000 多公里，中国在北极地区也没有领土和主权水域，因此中国只是一个近北极国家，但北极事务的演变对中国有着重大影响。

首先，北极地区的气候环境变化对中国的气候环境变化造成了直接影响。鉴于地球的构造，北极地区的气候环境变化会对北半球中纬度地区形成重大影响，而中国的绝大部分国土正处于这一地区，因此，中国的自然生态环境系统、农林牧渔系统乃至旅游经济等都会因为北极地区的环境和气候变化而受到各种影响。¹ 北极地区海平面的上升，也会直接威胁中国东部沿海地区。科学研究还表明，北极地区的海冰减少是导致中国近年来冻雨、强雪和严寒的重要诱因。²

其次，北极地区的能源资源对中国也有一定潜在意义。随着中国经济社会的迅速发展，中国对能源的需求与日俱增。自 1993 年起，中国成为能源净进口国，根据国际著名的英国 BP 公司的统计，2011 年，中国已探明石油储量仅 20 亿吨，当年开采石油为 2.036 亿吨，而进口石油则达到了 3.28 亿吨，对外依赖度达到了 56%。已探明天然气储量 3.1 万亿立方米，当年生产 1025 亿立方米，消费则达到 1307 亿立方米。³ 到 2020 年代，中国很

1 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社，2010 年，第 297 页。

2 《中国科学报》，2012 年 3 月 5 日

3 BP Statistical Review of World Energy 2012, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Statistical-Review-2012/statistical_review_of_world_energy_2012.pdf

可能 GDP 总量和能源消费及进口总量均为世界第一，能源对外依赖度超过 60%。因此，寻求能源的多元化供给渠道，保证中国经济的可持续发展，是未来中国能源发展战略的主要任务，在这其中，加强国际能源合作是重要一环，而逐渐开展与北极地区国家的能源合作则可能是未来中国能源的新前景。

第三，北极新航道对中国的发展也有特别重要的意义。中国是当今世界第二大经济体和第一大贸易国，其中大部分贸易是与西欧和北美国家进行的。传统上中国与北美的贸易走的经太平洋穿过巴拿马运河到达北美东部港口，与欧洲的贸易则穿过马六甲海峡经苏伊士运河进入大西洋。如果是特大型船舶还不能经过巴拿马运河和苏伊士运河，还必须绕道非洲南部的的好望角进入大西洋。近年来，经过马六甲海峡、苏伊士运河的航线海盗猖獗，对中国海运安全构成严重威胁。苏伊士运河和巴拿马运河通行能力已经饱和，拥塞现象严重。北极航线则不存在这方面的问题，过往船舶不受吨位限制。据估计，东北航道和西北航道这两条北极航线将使中国到西欧和北美洲东岸的海运里程缩短 20-30% 以上，例如从上海到欧洲的德国汉堡航线，经由北极东北航道的航程为 7198 海里，而经由苏伊士运河和马六甲海峡的航程则达 11479 海里，前者比后者缩短了几乎三分之一；从上海到美国纽约航线，经由北极西北航道的航程为 8632 海里，而经由巴拿马运河的航程则为 10567 海里，前者比后者缩短了将近 20%¹。因此，理论上北极航道一旦可以运用，其对中国经济和对外贸易的发展有着重大积极意义。

第四，北极事务对中国参与全球治理、负起大国责任提出了众多要求。随着北极事务的逐渐演变，北极各国和相关域外国家围绕北极治理的理论探讨和政策实践也日益深入。北极事务事关全球未来和人类利益，中国作为世界主要大国，从主观方面而言有着自己在北极的利益关切，在北极治理进程中发挥自身影响和作用作为负责任大国的应有使命；从客观方面而言，很多北极国家也希望看到中国在一些领域利用自己的长处发挥积极作用，为北极治理提供物质、知识和价值观上的贡献。因此，对于中国而言，能否积极参与北极治理，并且在此进程中尽可能发挥积极作用、提供公共产品、获得国际社会认同和接受，也关系到中国的未来发展和国际地位。

1 张侠等：《北极航线的海运潜力评估及其对我国经济发展的战略意义》，《中国软科学》2009 年增刊号下期，第 89 页

(二)

中国对北极 的利益关切

正是因为北极地区事务的演变对中国形成了重大影响，因此中国自然关心北极地区事务的发展趋势，其自身利益也与北极有着密切的关系。但是也应该认识到，现阶段的中国北极利益和传统的国家间零和博弈的地缘政治利益是不同的，当今中国的北极利益更多地体现在经济合作和共同治理领域，主要体现在如下领域：

第一，科学考察和研究。相对于世界其他部分而言，人类对北极地区的认识还有待于进一步加深，北极地区的自然地理、地质构造、水文气象甚为复杂，其影响有颇为巨大，作为在气候环境诸多方面受北极影响的中国，理所当然地希望对北极进行更多的科学考察与研究，探索北极地区自然状况演变的规律以应对其各种积极和消极后果。近年来，极端天气频发，北冰洋融化被很多专业人士认为与极端天气的频繁发生相关，中国有必要在北极进行科学考察，为日后资源开发奠定科研基础，也为中国进行气候变化和极端天气研究提供素材。中国目前已在北极进行了六次科学考察，包括对海洋冰雪大气环境地质渔业和生态环境的考察。2004年7月28日，中国首个北极科考站北极黄河站在挪威斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松建成。按照中国参与签署的1920年的《斯瓦尔巴德条约》，缔约国公民在尊重挪威法律和挪威对斯瓦尔巴群岛主权的前提下可以进入该岛，《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第13部分规定了海洋科学研究的内容，允许各国和国际组织在遵守公约规定的同时进行海洋科学研究。中国在北冰洋沿岸国的领海国际航行海峡专属经济区内大陆架上的海洋科学研究，当然需要获得沿海国或海峡沿岸国的批准，但除非海洋科学研究计划与沿海国专属经济区或大陆架上的生物或非生物自然资源勘探开发直接相关或有将有害物质引入海洋之嫌疑，否则沿海国不能拒绝在专属经济区和大陆架上科考的请求（《公约》第245条第246条）。经过多年努力，现在中国已经拥有了世界一流的极地科考能力，能够为国际社会认识北极、探索北极做出自己一定的贡献。

第二，环境保护领域。中国作为近北极国家，其自然环境受到北极地区环境通过大气环流等地球物理构造而形成的各种影响。近年来，中国极端气候事件频发，北方的高温、南方的干旱，还有曾经几乎造成春运交通瘫痪的冻雨等，都与全球气候和环境变化包括北极地区的气候和环境变化

有着密切的联系。因此，更好地保护北极地区的自然环境，不仅仅是北极地区国家的问题，也是事关中国和其他非北极国家的事务。中国在北极的环境保护权益除体现在通过港口国控制来限制北冰洋的污染来源外，还体现在对气候变化应对的参与权上。北冰洋和整个北极地区对中国的气候系统具有显著和特殊的影响，北冰洋融化对气候变化的影响是全球性的，更有科学研究表明，受北极气候变化影响最大的是北半球的中纬度地区，中国因而成为最易受气候变化不利影响的国家之一。因此，中国有权利就气候变化的应对参与北极事务，与北极国家共同商讨治理措施。

第三，资源考察和开发。北极地区蕴藏着极为丰富的各种资源，在北极地区国家主权管辖范围之外的北极地区（包括公海水域和国际海底）是全人类的共同财富，勘察、开发以及保护北极地区的各类资源，是世界各国按照相关国际法所拥有的权力。随着中国经济的迅速发展，中国对资源能源的需求不断增加，对进口能源的依赖度也不断上升。因此，实现能源多元化战略、确保稳定的能源来源是中国的长期战略目标。北极地区拥有丰富的能源资源储备，中国和北极国家进行相关能源合作，共同获得经济发展有着很大的发展潜力。中国不是北冰洋沿岸国，不能如同其他北极沿岸国一样拥有位于北冰洋底的大陆架，亦无法宣告北冰洋上的专属经济区，但是，北冰洋沿岸五国 200 海里专属经济区及其自然延伸的大陆边外部界线至北极点的水体和底土分别属于公约中规定的公海和国际海底区域，中国享有北冰洋公海部分的捕鱼自由（《公约》第 87 条 1(e) 款），北冰洋水体下的国际海底区域则属于人类共同继承的遗产，可依据公约有关国际海底区域的平行开发制度对其中蕴藏的油气及矿物资源进行开发（《公约》第 11 部分）。因此，中国在北极享有资源开发权益。

第四，北冰洋航行权益。中国是世界第二大经济体和第一大贸易国，2014 年，中国进出口贸易总额达到 4.16 万亿美元。¹ 根据经济学家的估计，迅速发展的中国经济在不远的将来很可能超过美国成为世界第一大经济体。开展与世界各国的经济贸易合作，是中国经济发展的重要基础。而在中国的贸易总额中，相当大一部分是和北美以及西欧发达国家进行的，海运仍然是中国对外贸易的主要方式，而连接中国和北美以及西欧的最短航线就是穿过北冰洋的北极航道。因此中国对海上航行的自由和安全问题非常关

1 张侠等：《北极航线的海运潜力评估及其对我国经济发展的战略意义》，《中国软科学》2009 年增刊号下期，第 89 页

切，对北极航道的未来发展自然也非常关注。北极航路一旦开通后，合法合理和平地利用这一航路有利于中国和相关国家的长远利益，中国希望与北极国家在这一领域开展共同合作。根据《公约》第 87 条 1(a) 款的规定，各国船只在公海上有航行的自由，在连接公海或专属经济区的国际航行海峡，包括军舰及军用航空器在内的所有船只和航空器享有以继续不停和迅速过境为目的的航行与飞越自由（《公约》第 37 条第 38 条），即使那些因采用直线基线导致原来未被认为是内水的北方海航道及西北航道被包围在内成为内水，各国商船亦可以继续不停和迅速进行的方式无害通过（《公约》第 8 条第 18 条）。

第五，大国形象和大国责任。中国是当今世界上最重要国家之一，随着中国的综合国力的不断提升，中国参与世界各地事务的主观能动性和客观需求都在不断上升。参与全球问题的治理和解决之道，在进程中做出自己的贡献，提供力所能及的支持和帮助是中国作为负责人大国的形象、也是重要责任。

当然，随着北极事务的不断演变，中国在涉及北极事务的各个领域还会产生各种不同的关切和诉求。总体而言，目前中国在北极地区的利益关切有着一些基本特点：首先是全面性，涉及到经济、贸易、环境、气候和科学考察等各方面；其次是潜在性，由于北极地区的自然环境及其复杂性，特别是北极地区作为人类最后的净土，其自然环境相当脆弱，一旦遭到破坏其自我修复能力非常薄弱，因此在资源开发，经济发展问题上必须特别谨慎。中国的许多利益关切目前还是一种前景，还在不断变化和形成之中；第三是特殊性，中国不是北极国家，在北极地区没有领土和领海，因此中国的利益关切有其特殊性，很多问题必须通过各种合作机制与北极国家和其他行为体采取双边和多边合作机制才能进行，需要长期的努力。

(三)

中国参与 北极治理 面临的问题

作为与北极发展未来和治理进程有着密切联系的中国近年来已经参与了一系列的北极治理进程，尤其是 2013 年中国成为北极理事会正式观察员国以后，中国如何进一步参与北极治理进程、为北极治理和合作做出更大贡献已经成为相关国家和机制关注的焦点。当然，中国作为一个北极域外国家在参与北极治理和合作方面面临着各种有利因素和不利因素。

中国参与北极治理和合作的有利因素包括：

首先，中国参与北极治理和有关合作有着充分合理的国际法依据。北极地区虽然和南极不一样，有着 8 个主权国家及其按照国际法相关规约对很大部分北极地区拥有主权管辖权利，但是在北冰洋依然存在公海、国际海底等公共区域，中国作为主权国家按照《联合国海洋法公约》等有关国际法和国际公约机制有权对这些地区进行科学考察等活动，尤其是中国还是《斯瓦尔巴德条约》的缔约国之一。1920 年签署的《斯瓦尔巴德条约》是迄今为止北极地区唯一的具有国际性的政府间非军事条约。该条约规定挪威对位于北极地区的斯瓦尔巴德群岛“具有充分和完全的主权”，该群岛“永远不得为战争的目的所利用”。与此同时，条约也规定其他缔约国公民可以自由进入和逗留该群岛，只要不与挪威法律相抵触，就可以在这里从事生产、商业、科考等一切活动。《斯瓦尔巴德条约》模式确立了主权与治权分离的原则，保证了群岛的长期和平。1925 年，当时的中国政府签署了《斯瓦尔巴德条约》，中国因而成为该条约的成员国之一。这个条约是中国参与北极事务的重要国际法支撑。

其次，中国积极参与北极治理与合作已经获得了北极国家的充分理解。作为非北极地区的域外国家，中国参与北极治理和合作的进程经历了一个曲折的进程。早在 2007 年，中国就成为北极理事会的特别观察员国，此后中国一直申请成为北极理事会永久观察员国地位。在最初，一些北极国家对于中国积极参与北极治理进程有所疑虑，对中国成为北极理事会永久观察员国设置了不少障碍。但是随着形势的变化，北极国家越来越认识到，作为一个新兴国家，中国的国际政治地位和经济地位已经越来越高，北极事务本身具有相当的全球性，比如其环境保护、气候变化、航道开辟等，中国的参与是北极治理所不能缺少的因素，中国的缺席，将使得很多北极治理问题难以得到有效解决。因此，相关北极国家对中国参与北极治理和合作进程在能为此做出贡献的问题上逐渐有了共识。2013 年 5 月，在瑞典基律纳举行北极理事会部长会议上，所有北极国家一致同意接纳中国成为北极理事会正式观察员国（此时北极理事会已不再设置永久观察国），这是中国参与北极治理和合作进程的标志性事件。中国还和一些北极国家积极推动双边北极合作进程，例如中国总理温家宝在访问冰岛时就与冰岛政府签署了关于中冰两国北极合作的协议。

第三，中国在参与北极治理和合作进程也已经积累了一定的基础。除了和北极国家在国际机制和双边关系上的共识基础外，随着中国经济发展，中国在北极科考、环境保护、气候应对、资源开发、基础设施等诸多领域都已经有了相当的投入和涉足。在物质领域以外，中国也更多地开始开展在人文领域、观念领域的工作，越来越多地和北极各国的相关科研、文化机构进行合作、与北极原住民社会开展接触、在中国国内通过各种形式选出北极问题在当今世界事务中的重要性及其对中国的影响和关系，使得中国民众能够更多地了解和理解北极问题。这一切，都对未来更多地参与北极治理和合作进程并在这过程做出较大贡献奠定了基础。

中国参与北极治理和合作的不利因素包括：

首先，北极的各种治理与合作机制对于包括中国在内的域外国家而言，仍然存在包容有限的情况。中国不是北极国家，北极地区的主要行为体是由北极国家、北极国家为主导的国际组织和国际机制组成的，在国家层次上为北冰洋沿岸国家。中国要积极参与北极事务，发挥自己积极作用，只能通过各种国际机制。环北极国家共 8 国，在国际集团层面上则包括北极五国、环北极八国欧盟和北约；在国家组织层面则包括北极理事会、巴伦支欧洲—北极理事会、西北欧理事会、联合国政府间气候变化专门委员会和政府间海洋科学委员会；在国际非政府组织层面包括国际北极科学委员会、北冰洋科学委员会、欧洲极地委员会和国际极地基金会。各行为体因不同的利益驱动而组合，形成多层次的行为团体。由北极八国组成的介于正式国际组织和国际论坛之间的北极理事会是目前主导北极事务的行为体，中国已经与 2013 年成为北极理事会正式观察员国，但在北极理事会的机制中，观察员国拥有的参与权、话语权是相当有限的，在北极理事会的工作程序中可以发挥的作用是受到限制的，而且理论上正式观察员国的地位并非是一劳永逸的，而是要经历每四年重新审查的程序。中国作为近北极国家，尽管在地缘上比较接近北极圈，也更直接地受北极自然环境变化的影响，但在目前北极区域的治理体制下所能发挥的影响力比较有限。虽然中国已经成为北极理事会正式观察员国，但是正式观察员国在北极还存在很多次区域和专业性的机制，这些机制大都由相关北极国家组成和主导，域外国家很难真正参与其实际工作进程。从长远而言，包括中国在内的域外国家要积极参加北极治理和合作进程，在各种区域和次区域机制中就要有更广

泛的参与权、知情权和话语权，对于北极治理的重大规制应该有较大的影响力。

其次，虽然中国和北极国家在有关北极治理进程以及中国参与的问题上取得了越来越多的共识，但是一些北极国家对于中国参与北极事务的各种疑虑并没有完全消除。北极国家在相关国际机制中存在一定排他性，中国的北极理事会观察员身份在发挥自身积极作用、实现北极权益方面存在不少困难。1996年，北极八国在加拿大渥太华签署成立北极理事会宣言，由北极理事会取代之前的北极环境保护策略组织，八个北极国家和四个北极土著居民组织是北极理事会的成员国，允许受邀请的观察员参加北极理事会部长级会议其他会议和活动，允许临时观察员参与某次特定会议。成立北极理事会宣言属于软法性文件，北极理事会参加成员包括了非主权国家北极土著民组织。因此，北极理事会不属于严格意义上的国际组织。虽然北极理事会从国际法意义上而言其法律地位属于政府间高层论坛，而非国际组织，但其近些年在北极环境保护事务、北极环境保护宣言、项目小组管理动植物保护、北极突发事件应急法律文件的制定方面的工作有目共睹，已发展成有关北极事务的最具影响力的区域性政府间高层论坛，具备了相当的国际政治组织功能。中国于2007年4月向北极理事会高官会提交了北极理事会第六次部长级会议观察员地位的申请，该次高官会批准了中国临时观察员地位。2009年4月，中国分别以临时观察员身份参加了挪威诺尔兰郡召开的北极理事会高官会和在那威特隆姆瑟召开的北极理事会第六次部长级会议。中国是北极地区域外国家，参与北极理事会事务的最佳通行证是观察员身份，但这种身份并不能保证中国能够自动参与北极事务。2011年，在丹麦格陵兰岛首府努克召开的北极理事会第7次部长级会议出台了高官报告，要求申请成为北极理事会观察员的国家必须承认北极国家的主权、主权权利和管辖权，且观察员职责限制在只能参与科学研究或财政资助问题。成为北极理事会观察员意味着承担更多的义务，并有丧失相应权益的风险，并不能自动保证观察员国的北极利益关切。

大多数北极国家希望经济实力不断增强的中国能够更多的参与北极的经济开发、基础设施建设等需要大量财力物力的领域，但对于中国参与北极的规制建设、政治以及安全领域的合作则持保留态度，对中国一些企业在北极地区开发资源、对一些中国实业家在北极国家内租买土地进行商业

开发都有较大戒心：一是担心中国对北极的矿藏资源有大规模需求及较大开发行动，二是担心中国通过经济活动逐渐在北极获得越来越大影响力和话语权甚至在地缘政治上有所图谋。在这种状况下，中国在北极的很多经济社会活动都可能受到有形无形的约束。

第三，由于中国对北极的认识以及直接参与北极事务都较晚，在很大程度上对北极地区的认识还不够深入，自身具备的参与北极事务所需要的各种专业能力也有很多欠缺。北极地区无论是陆地还是海洋，都是人类社会开发比较晚、现有经济社会发展程度比较低的地区，传统上与外界的联系也比较少。因此，中国目前对于北极地区的认识，无论是北极自然知识（比如地理风貌、水文气象、海洋环境）以及北极人文知识（比如历史文化原住民等）都认识有限，需要较长时间的熟悉和学习。北极地区处于地球比较特殊的区位，其各种自然状况与地球其他地区存在较大差异，在北极地区进行各种活动需要具备一些特殊条件，尤其是在北极地区进行科学考察、基础设施建设、资源开发等工作，需要较高的科学技术和装备技术作为支撑，而中国显然在这些领域与发达国家相比还存在较大差距。例如迄今中国进行基地考察的主要船只只是雪龙号科考船，该船原来是乌克兰建造的，中国目前还正在规划建造自己的科考船。北极航道开辟后，在北极海区航行需要比普通航道航行具有更有效的专业船舶、专业机械和专业技术。在北极地区进行资源开发，期勘探和开采技术需要的水准也要远远大于一般地区资源开发所需要的水平。所有这些都对未来中国经济参与北极事务所必须具备的物质准备能力提出了有力挑战。

第四，一些国家对于北极航道的主权宣示及其相关国内法不利于北极航道的开发利用。《联合国海洋法公约》第 234 条又称为北极条款，根据该条的规定，北冰洋沿岸国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止减少和控制船只在专属经济区范围内冰封对海洋的污染，但法律和规章应适当顾及航行，并以现有最可靠的科学证据为基础，以保护和保全海洋环境，避免因海洋环境污染造成生态平衡的重大损害和无可挽救的扰乱为目的。但是，一些北冰洋沿岸国把北极航道是为国家主权涵盖范围，以国内法来管理航运，在内容上偏离了公约此条规定的主旨，不利于北极航运的开展。例如俄罗斯规定航道的外国船只在通过俄罗斯领海和专属经济区时均需要缴纳通行费并接受强制引航。加拿大针对西北航道早在 1970 年就颁

布了北极水域污染防治法 (AWPPA), 规定沿海 100 海里范围内禁止船舶污染, 1985 年 9 月 10 日, 加拿大更是断然宣布北极群岛水域属于历史性内水。加拿大国内法目的在于将北极群岛水域性质定性为内水, 从而限制外国船只的通行

第五, 中国国内北极战略规划及相应法律法规缺失, 难以统筹国家的北极工作。中国北极权益的实现需要在中国北极战略的指导下完成, 需要国内国际的统筹。在亚洲国家中, 中国是较早向北极理事会申请观察员身份的国家之一, 近年来已进行六次北极科学考察活动, 与一些北极国家如挪威和冰岛已开展了双边交流, 但目前为止, 中国尚未制定公布官方具体的北极战略或者政策白皮书文件。北极战略规划的缺位, 导致了北极相关法律法规无从发挥战略辅助的作用, 中国已进行的北极科学考察以及未来将参与的北极航行北极资源开发等活动均缺少法律规范, 不能做到常规化系统化发展。

(四)

中国参与北极治理的历程和贡献

在对北极的认识逐步深化及自身综合国力迅速提升的背景下, 中国参与北极治理的进程, 实质上是一个有意识地塑造和构建中国的北极治理“利益攸关方”身份, 并最终获得国际社会认可, 从而为北极地区的有效治理做出贡献的过程。其中, 最具标志性的事件是中国北极科学考察站“黄河站”的建立、国家组织的六次北极科学考察以及中国北极理事会观察员资格的确认。¹

在北极科学考察的参与实践方面, 中国最初的北极科学考察活动经历了从个别科学家的行为到参与其他国家北极科学考察, 最终中国自主组织系列北极科学考察的历程。在上世纪 80 年代, 随着全球气候变化研究的兴起、北极地区的环境变化及其对全球气候影响的显现, 这一系列问题引起了科学界的关注。北极地区的气候变化对中国可能带来的影响也成为中国科学家关注的一个主要问题, 而建立中国的北极科学考察研究站是中国科学家从事北极科学研究的必要条件。2004 年 7 月 28 日, 中国北极科学考察站“黄河站”正式建成并投入使用, 这改变了中国北极科考没有固定立足点和缺乏长期研究能力的状况, 也是中国北极事务参与能力提升与在北

1 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。

极地区拥有“实质性存在”的标志性事件。组织北极科学考察则是中国参与北极治理实践中最为重要的形式；至 2014 年，利用“雪龙号”科考船共成功组织了六次北冰洋科学考察。北极科学考察的科学目标越来越细致，已经从增进对北极状况的宏观认识，推进到对于北极海洋、海冰变化及其机理的认识；从对北极地区单纯自然环境的考察，推进到对北极地区环境的综合考察。

北极理事会作为北极治理最重要的平台，成为北极理事会的观察员，对于中国参与北极事务意义重大。早在 2006 年，中国就提出成为北极理事会观察员的申请，2007 年起作为临时观察员参加理事会活动。由于担心观察员数量过多影响北极国家在理事会的主导权，理事会对接受观察员问题日趋谨慎，多年来一直无法就接受观察员事宜做出决定；直到 2013 年 5 月北极理事会部长级会议做出接受中国等六国为正式观察员的决定，从而确立了中国在北极治理中“利益攸关方”的地位。随后，多位中国籍专家经推荐参加了北极动植物保护工作组、北极监测与评估计划工作组及北极污染行动计划工作组的项目工作，并受到各方好评。

随着中国北极治理“利益攸关方”身份的确立和认可，中国与北极国家间的合作日趋机制化与实质化。中国和冰岛《关于北极合作的框架协议》在中国成为北极理事会观察员之后得到进一步的落实和实施，并将中国和冰岛之间的北极合作拓展到中国与北欧国家之间的北极合作。2013 年 12 月 10 日，来自冰岛、丹麦、芬兰、挪威、瑞典和中国等国家的十多家北极研究机构的代表在上海签署《中国 - 北欧北极研究中心合作协议》，正式成立“中国 - 北欧北极研究中心”。该中心的重点研究领域包括北极地区的气候变化、航运以及人文社科等，为中国与北极国家之间的合作提供了新的平台。中俄及中美双边北极“二轨”外交架构及平台也已于近期启动。

在社会领域，中国对北极治理的参与也得到拓展。2013 年 6 月，中国气象科学研究院、中国环境科学研究院、中国极地研究中心、中国海洋大学、国家海洋局下属第一海洋研究所、第二海洋研究所、第三海洋研究所及海洋环境预报中心等八家机构成为北极大学联系会员。2013 年 7 月，内蒙古根河市敖乡成功承办第五届世界驯鹿养殖者代表大会，有效促进中国驯鹿养殖者与北极土著人组织的交流与合作，显示了中国为北极土著人权益作贡献的意愿和能力。

三

案例研究：北极航道与中国

伴随着气候变暖和经济全球化，北极地区地缘经济版图正处在加速转变过程中，由此带来的北极新航路开辟的巨大前景日益成为全球关注的焦点之一。环北极国家在出台的一系列有关北极的战略、政策文件中，均把未来北极航道本身的发展和可能对世界经济和政治带来的影响以及航道的开发利用作为本国长远战略利益的重要组成部分。北极利益攸关者也多从战略角度看待北极航运问题。中国是近北极国家，也是世界上最大的贸易国家和主要海运国家，北极航道对于未来中国开辟新航路和可持续发展具有重要战略意义。

(一)

北极航道演变历程及其战略意义

所谓北极航道有广义狭义之分，广义上的北极航道是指北极地区连接不同国家和地区之间的航线集合，包括西北航道、北方海航道、冰岛航线、法罗群岛航线、加拿大航线、美国航线等一系列水路航线。狭义上的北极航道特指一系列穿过北冰洋连接大西洋和太平洋的海上航线，主要可分为东北航道和西北航道以及中线穿极航道。东北航道是指西起挪威北角附近的欧洲西北部，经欧亚大陆和西伯利亚的北部沿岸，穿过白令海峡到达太平洋的航线集合，是联系欧洲和东亚的最短航线。西北航道是指沿北美大陆北部沿岸并穿越加拿大北极群岛从而连通大西洋和太平洋的航线集合，是连接北美洲至东亚的最短航线。中线穿极航道是指穿越北极点的航线，从白令海峡出发直接穿过北冰洋中心北极点附近区域到达格陵兰海或挪威海。

北极新航路探索历史悠久，可追溯到中世纪时期。自北极进入人类文明视野之后，在发现北极、探险北极、开发北极的历史进程中，探索从欧洲到亚洲的新航路就成为北极探险的最重要使命。公元 870 年，古

斯堪的纳维亚贵族奥特扬帆远航，沿挪威海岸，绕过斯堪的纳维亚半岛的最北端，转过科拉半岛而驶入白海，成为人类历史上第一次有记录的进入北冰洋的航行。中世纪后期，欧洲大陆正在经历着异常空前的、彻底的变革，伴随着地理大发现和对神秘东方的向往以及 15 世纪中叶奥斯曼帝国兴起导致的通往东方商业旅行道路被阻断的影响，欧洲开始探索新的航路和扩张。

从 16 世纪到 19 世纪期间，欧洲大陆的冒险家、探险者、科学家和商人纷纷涌入北极，锲而不舍地寻求从欧洲经过北极到中国的新航路，并在北极进行皮毛交易、商业捕捞、矿产开发和科学探索。1500 年，葡萄牙人考特雷尔兄弟，沿欧洲西海岸往北一直航行到了纽芬兰岛。英国航海家戴维斯曾于 1585、1586、1587 连续 3 年带领船只试图打通西北航道，并到达北纬 72°，创造了当时最北的记录。从 1594 年到 1596 年，荷兰人巴伦支对北极进行了三次探险，不仅发现了斯匹次卑尔根群岛，而且到达北纬 79° 49' 的地方，创造了人类向北极挺近的新记录。1610 年，英国人哈德孙到达了后来其名字命名的海湾。18 世纪，丹麦人白令发现了阿留申群岛和阿拉斯加。1831 年英国探险家约翰·罗斯和詹姆斯·罗斯发现了北磁极。1878 年，芬兰籍瑞典人诺登许尔德男爵首次打通了东北航线。1895 年，挪威人南森到达了北纬 86° 13' 6" 的地方，创造了新的记录，成了 19 世纪中最接近北极点的人。1906 年，挪威人阿蒙森打通西北航线。至此，北极地区连接欧亚大陆的两条重要航线均告打通。1915 年，俄罗斯人第一次成功自东向西穿越东北航道。

第二次世界大战期间，北极航道发挥了重要作用，成为了联系欧洲和苏德战场这两大战场的重要通道，美英等盟国利用这条通道向苏联运送资源、提供援助。据统计，在战争的 5 年时间里，美、英等盟国通过 77 次护航行动，共向苏联运送了 450 万吨各种物资，¹ 有力地支援了苏德战场，使北极航线成为保障世界反法西斯战争最终胜利的一条生命线。

冷战时期，在东西方严重对峙的形势下，北极因其特殊地理位置和战略要地，成为美苏两大军事集团对抗的前沿地带，在这样一种背景下，北极地区被高度军事化，严重束缚了北极航道的利用、开发和国际合作。

1987 年 10 月 1 日，当时苏联领导人戈尔巴乔夫巡视苏联北方军事

¹ Michael Walling, *Forgotten Sacrifice: The Arctic Convoys of World War II*, Random House, Inc. 2012.

重镇摩尔曼斯克，发表重要讲话，提出要在北极建立无核区、和平合作开发北极资源、合作开展北极科学研究、开展北极地区环保合作、开通北极航道等一系列倡议，并呼吁东西方开展多边或双边合作，把北极变成和平之极。¹ 戈尔巴乔夫讲话标志着北极地区形势开始出现一个重大转折，即由东西方严重对峙和冲突，转向和解和国际合作。冷战的终结，特别是北极气候变暖和全球化的深入发展，为北极航道的通行和开发提供了重要契机。

2009年夏天，在未借助破冰船的情况下，德国两艘货船成功完成了穿越整个东北航道的全部航程，此次航行在一定程度上标志着一条连接亚欧大陆的新商业航道由此诞生。2010年8月，一艘俄罗斯油船在破冰船导引下顺利穿越东北航道到达中国宁波港。2010年9月，丹麦货轮借助破冰船经过北极航道将4万多吨铁矿石运往中国青岛港。2013年8月8日，中远集团中国“永盛”轮从大连港出发试水东北航道，历经27天的航行顺利抵达鹿特丹，标志着中国商船首次成功经由东北航道到达欧洲。1969年，美国油轮实现在西北航道往返航行，宣告了西北航道的商业价值。2008年，历史上第一艘货船成功通过西北航道。

近年来，东北航道商业运营已经初具规模，根据俄罗斯北方海航道管理局信息办公室统计，自2011年以来，通过北方海航道的船只开始逐年增加，到2013年达到71艘，2014年略有下降，但依然有53艘，超过2012年的46艘。与此同时，通过北方海航道的货运量也在快速上升。总体上，北极航道作为连接亚欧交通新干线的雏形已经显现。

北极航道通航成为现实，将对北冰洋沿岸和世界经济发展带来重大影响。直接穿过北冰洋的大西洋-太平洋航线将比绕道印度洋的航线缩短40%左右甚至更多的距离，这将意味着航运成本可能大幅降低，而从北大西洋的欧洲北美地区通往北太平洋的亚太地区正是世界主要经济体所在区域，也是大部分世界贸易发生的地区。与此同时，北冰洋航线一旦可行，必将带动沿线的基础设施建设和经济产业的联动发展。因此，北冰洋航路的开辟对世界贸易通道和世界经济将形成重大影响。

1 Mikhail Gorbachev's Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk, Murmansk, 1 Oct. 1987, <http://www.lecerclepolaire.com/en/documentation-uk/news-a-views-uk/454-meeting-with-the-former-president-mikhail-gorbachev>.

(二)

相关各方北极 航道政策及其 实践

1、俄罗斯航道政策。

俄罗斯“北方海航道”是指东起白令海峡，西至新地岛的那段航线，途经主要港口分别是伊加尔卡、迪克森港、杜金卡港、季克西港、佩韦克港和普罗维杰尼亚港等。“北方海航道”的建设大致分为五个阶段：第一阶段从十九世纪末到1932年是探索与初步建设阶段。第二阶段从1932年至20世纪50年代是航行管理机构与船队、港口发展阶段。第三阶段从20世纪50年代初到20世纪70年代末是“北方海航道”夏秋季航行建设阶段。第四阶段从20世纪70年代末到20世纪末，原定是建设全年航行能力阶段，但进入90年代后“北方海航道”的建设基本上处于停滞状态，缺乏有效、统一的国家管理，取而代之的是由沿途各行政区的分割管理，疏于经营。第五阶段从本世纪初开始至今，“北方海航道”的恢复性发展和现代化建设。俄罗斯复兴北方海航道是其北极战略的主要内容之一。最近几年俄罗斯在北冰洋航道建设和利用上采取了如下措施：

首先，制定国家政策和纲要，明确北方海航道的建设任务和未来定位。《北极原则》、《北极战略》和《北极纲要》对俄罗斯北极地区的综合开发制定了明确目标和完成期限。其中在航道建设领域，突出现代化改造和建设北极航道运输基础设施，复兴北极航道。“发展统一的俄联邦北极交通系统，将其作为全年通航的国家海运干线，包括北方海航线，及其子午线河运和铁路，以及航空网”¹。俄罗斯计划将“这一航线变成最重要的具有全球意义和规模的贸易航线之一”。“北方海航线是未来国际运输大动脉，有能力在服务成本、安全性及质量方面与传统贸易航线形成竞争。”²从法律上明确俄罗斯北极陆地和北冰洋海域作为国家调控对象的特殊地位。2013年3月，政府发布建立国家机构“北方海航道管理局”的政府令，重新设立由国家调控的“北方海航道管理局”。北方海航道商船航运国家管理系统的主要责任部分的具体分工是：俄罗斯联邦交通部负责制定国家政策、法律法规监督和国际合作；俄罗

1 Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года
<http://www.government.ru/docs/22846/>

2 Выступление Путина на втором международном арктическом форуме Арктика территория диалога.
<http://archive.premier.gov.ru/visits/ru/16523/events/16536/>

斯联邦海运、河运署提供国家服务和交通基础设施；国家机构“北方海航道管理局”组织北方海航道船舶航行，保障航行安全和防止航行船舶污染环境。2014年5月，俄罗斯发布《关于俄罗斯联邦北极地区陆地领土》总统令。根据总统令，俄罗斯北极地区陆地疆域包括8个地区的全部或部分领土，分别是摩尔曼斯克州、阿尔汉格尔斯克州、涅涅茨自治区、亚马尔-涅涅茨自治区、科米共和国、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、萨哈共和国（雅库特）和楚科奇自治区，北极地区将由联邦政府统一管辖。

其次，修改国内相关法律，制定新航行规则。俄罗斯修改了有关“北方海航道”航运的国内法律文件，从法律上明确航行规则，维护其航道利益。2013年1月28日正式生效的《俄罗斯联邦关于北方海航道水域商船航运相关法律修正案》，对1999年《俄罗斯联邦商船航运法典》、1998年《俄罗斯联邦内海、领海和毗连区法》和1995年《俄罗斯联邦自然垄断法》相关条文做了重要增补或修订，对那些备受国际社会质疑的强制破冰领航和高额收费等内容进行了修改，将破冰船强制领航制度改变为许可证制度，给出了具体的、可操作和可预期的独立航行许可和不许可条件，使得外国船只在“北方海航道”水域的独立航行成为可能。2013年4月，“北方海航道”管理局在其网站公布了新的《“北方海航道”水域航行规则》和《“北方海航道破冰船领航收费规定》。新的收费标准按照船舶吨位、船舶冰级、破冰区域数量和航行时期收费，而非过去根据载货种类和载货量进行收费，从根本上改变了过去“北方海航道”破冰船领航的收费原则。

第三，修建基础设施，开发资源，提高北方海航道运能。联邦政府投资发展北极地区的基础建设，为沿岸地区的经济发展、油气资源多渠道出口、国内物流运输和过境运输创造良好条件。俄罗斯北冰洋沿岸列入新建、扩建和翻修目录的主要港口包括扩建摩尔曼斯克深水不冻港区、对阿尔汉格尔斯克港进行现代化翻修、新建萨别塔海港以及对迪克森、季克西、佩韦克和普罗维杰尼亚港等港口的基础设施进行现代化更新。同时通过向破冰、救生和辅助船队以及岸上基础设施建设提供国家扶持等方式，保障北极航线货运量的结构性调整。2014年6月28日，

普京签署了有关《东西伯利亚、亚马尔、涅涅茨自治区、日本海、等地油气资源开采税优惠法》，向所有参与北极资源开发的国内外企业提供优惠税收政策。除此之外，俄罗斯重启“别尔阔穆尔”北方链项目¹，把乌拉尔和西伯利亚与阿尔汉格尔斯克港和摩尔曼斯克等北极主要港口连接起来，不仅将极大地缩短俄罗斯北方交通走廊，而且将极大地提高北冰洋航道的货运量。俄中央政府和地方政府共同合作在北极和远东地区实施交通网建设项目，将北部地区的公路、铁路和河道与沿岸港口连接起来，既扩大了北方海航道的货运量，而且为封闭的资源丰富的北部内陆地区打开通向海洋的通道。

第四，整顿并重建核动力破冰船舰队，保障全年通航和航行安全。2008年8月，俄罗斯核动力破冰船队进行重组，将由摩尔曼斯克海运船队公司委托管理的9艘破冰船转给俄罗斯国家核工业集团公司所有并管理。目前现有的9艘核动力破冰船只有7艘可以运营。根据《北极发展纲要》²，2020年前将再建造3艘大型核动力和6艘柴油电力混合破冰船。此外，俄罗斯还与芬兰、瑞典、日本、韩国等造船企业合作建造冰级液化气货轮和油轮等适宜冰区航行的船舶。

第五，建立信息、水文气象、搜救等安全服务网络系统。为了保障北冰洋商业航运的安全，俄罗斯建立北极航运综合安全和监管系统，管理交通繁忙地区的船舶运输，包括航行水文地理、水文气象、破冰和其他保障类别，建立综合救助中心。目前，俄罗斯的同步卫星能够保障80纬度地区的卫星通讯联系，为了保障更高纬度的通讯联系，俄罗斯已制定方案建设高纬度通讯系统，该系统将发射4个航天器，完成期限为2019-2025年。²此外，俄罗斯还修复和改建苏联时期沿北极航道的军用机场和港口。2013年年底，位于新西伯利亚群岛的军用机场完工启用，这些设施具有军民共用特点，平时体现搜救能力，战时作为军事目的等。

第六，保护北极生态安全。普京多次公开表示，俄罗斯有责任保护

1 注：1996年制定的“别尔阔穆尔”计划的主要内容是修建连接俄罗斯4个西北地区公路和铁路等基础设施的计划，为了该计划的实施，还专门成立了“别尔阔穆尔”公司，相关的4个北方地区的地方政府参与这一项目。1998年只修建了几公里的公路后，该计划就搁置了。2007年，“别尔阔穆尔”项目恢复，此时该项目不再仅仅是一个修建道路的计划，而且是作为发展俄罗斯西北地区基础设施的综合性计划被提上议事日程，但是因资金等各方面的问题，该计划再次不了了之。2010年“别尔阔穆尔”项目再度被提上政府议事日程。

2 注：2014年8月俄罗斯举办的“第四届北极理事会成员国”国际论坛上俄通讯和大众媒体部副部长阿尔哈佐夫的讲话

北极生态安全和稳定。“保护北极大自然，保障经营活动、人类生存和环境保护之间的平衡是北极发展的主要原则和前提。”¹俄罗斯通过“北极地区环境保护战略行动纲要”，清除苏联时期遗留下来的国防、工业、生活等污染物。俄罗斯还承诺，作为北极最大国家将在北极理事会、世界自然基金会和联合国环境署计划范围内与北极国家紧密合作，共同研究，并制定统一的北极生态标准。根据规划，到2015年俄罗斯将恢复由12艘救助船组成的专门清除北方水域石油溢出物的船队。²为了配合政府对俄联邦北极地区环境的改善工程，俄北极地区专门成立应对北方地区环境和生态问题研究中心，帮助解决北极的污染和原住民的生活质量问题。2013年摩尔曼斯克州通过“生态宣言”，³得到北极地区政府和大企业的支持。俄罗斯还计划扩大北极地区特别自然保护区面积。目前俄罗斯北极地区约6%领土位于保护区内，面积近32.2万平方公里。根据俄罗斯政府规划，北极自然保护区的面积将成倍扩大。

第七，加强北极科考研究和人员培训，为北极的可持续发展积累技术和专业人才。从2010年开始，俄联邦政府明显加大对北极科考活动的资金投入，每年除了夏季组织由各种学科科学家组成的大型科考团外，冬季还在北极浮冰上建立大型浮动科考站进行水文地质等研究工作。2010年俄联邦政府在阿尔汉格尔斯克建立北方（北极）联邦大学，其宗旨是通过持续的专业教育，科技创新和生产一体化为保障俄罗斯在北极地区的地缘政治和经济利益进行人才储备和知识储备。从2012年开始，北方（北极）联邦大学每年夏季组织学生乘坐科考船参加“漂浮大学”的北极西部海域的实地学习和科考活动。2013年，远东地区的符拉迪沃斯托克国家海洋大学和远东联邦大学的学生和科学院研究人员也开始了夏季在北极东部海域进行的“漂浮大学”科考活动，这些实地学习和考察活动为极地事业培养人才发挥了积极的作用。目前俄罗斯北极地区的人口呈增加趋势。以涅涅茨自治区为例，当地人口在近10年里增加了11%，达4.2万人。自治区首府纳里杨马尔呈现新一轮建设气氛。

1 выступление на пленарном заседании III Международного арктического форума «Арктика – территория диалога». <http://www.kremlin.ru/transcripts/19281>

2 выступление путина на втором международном арктическом форуме Арктика территория диалога. <http://archive.premier.gov.ru/visits/ru/16523/events/16536/>

3 подписана Экологическая декларация Мурманской области. <http://www.mbnews.ru/content/view/34955/100/>

最近几年，俄罗斯在“北方海航道”上进行了多次国内港口之间的货物航运，以及从摩尔曼斯克到中日韩等国港口的国际试验性航行，效果很好。2012年7月22日至8月3日，中国“雪龙号”极地科考船成功穿越北极东北航道，到达北冰洋大西洋扇区，完成了中国船舶对北极东北航道的首次穿越。2013年8月8日，中国中远集团下属中远航运股份有限公司的“永盛号”货轮从大连出发，穿越东北航道，于9月11日抵达鹿特丹，与传统航线苏伊士运河航线相比航程从48天缩短至35天。这是中国商船首次穿越东北航道之行。

2、加拿大航道政策。

为了垄断北极航道的通行权，加拿大分别从国际法与国内法途径，贯彻本国捍卫“西北航道”主权的立场。在国际法层面，加拿大援引《联合国海洋法公约》第7与第8条，同时积极争取汉斯岛的所有权，藉以支持将“西北航道”划为本国“历史性内水”的主张，从而排除其他国家船只的无害通过权。在国内法层面，针对美国“曼哈顿号”破冰船穿越“西北航道”一事，加拿大国会通过《北极水域污染防治法》。该法以保护海洋环境为由，在北冰洋水域设置了100海里的污染防治区，并赋予加拿大在该区域规定船舶建造和航行标准的权利，在必要时亦可禁止航道的通行。另外，加拿大还专门制定法律以加强对北极航运的管理，如1978年制定了《北极水域污染防治规则》、《北极航运污染防治规则》和《航行安全控制区法令》，1995年颁布了《北极船舶建造普遍标准》，1996年出台《北极航行污染防治规则：北极冰区航行制度标准》，1997年加拿大交通部颁布了《加拿大北极水域油轮和驳船活动指南》和《北极水域石油运输指南》，1998年出台了《基于陆地活动保护北极海洋环境的地区行动计划》和《北极冰区航行制度标准》，1999年出台了《加拿大冰区水域航行法》和《北极、西北航道海洋环境手册》，2005年加拿大交通部出台了《加拿大北极水域游船活动指南》等。上述法律法规为防治北极水域污染，保护北极生态环境，规范北极地区的人类活动起到了积极作用。国内立法是加拿大为加强对北方地区的管理所采取的的必要措施，尽管其最终目的是为了加强主权控制，但客观上为北极地区治理的法制建设做出了不容小觑的正面贡献，同时对于规范北极国家以及非北极国家的北极开发活动也提供了相应的行为准则。目前看来，加

拿大对西北航道采取绝对控制的做法尽管在国际上引发较大争议，但其善用规则维护自身利益的有关举措还是有着某种借鉴意义。

3、美国航道政策。

美国一贯主张将北极航道定位为国际航道。“西北航道”是用于国际航行的海峡，北方海航道包括用于国际航行的海峡；过境通行制度适用于经过这些海峡的航道。美国强调各国在北极航道拥有自由通行的权利，进而造成美加与美俄之间的外交摩擦。“曼哈顿号”事件是加拿大通过《北极水域污染防治法》的诱因，“极地海号”则使加拿大政府颁布法令，宣布建立领海直线基线制度，并于1986年元月1日生效。此后美加两国于1988年签署《北极合作协定》，规定美国政府所有货所用的破冰船在被加拿大主张为内水水域的所有航行应取得加政府同意，但其他类型的船舶并未涉及。

同时，通航问题也引发美国国内对于加入《联合国海洋法公约》的争辩。反对者认为，加入《公约》虽有助于海洋事务争端的和平解决，但单就国家利益而言，美国花费的成本与获得之利益根本不成比例；支持者则主张，在北冰洋沿岸国竞相争夺海洋资源之际，美国若长期置身《公约》之外，恐将难以通过国际法途径维护美国的北冰洋利益，并在与其它国家竞争的过程中处于不利地位该争辩目前尚无定论。由于受到国内政治因素的影响，美国迄今也未批准1982年《联合国海洋法公约》。

4、北欧国家北极航道政策及其实践。

挪威：北极航道是挪威北极战略和政策的重点部分。挪威认为，随着气候变化和冰盖的迅速消融，通过东北航道的商船数量将会不断增加，而石油开采活动也将不断增加，这就意味着双向航运活动和北极基础设施建设必须相应提高。作为北冰洋沿岸国，挪威拥有众多优良的港湾和高水平的海上运输和物流公司，拥有世界上最先进的船舶和海上设施，并且特别适合于北部海域。这成了挪威未来北极航运的优势地位。

挪威政府的北极航运政策包括：一是进一步在海运和海洋产业方面积极参与北方经济活动；二是适应未来北方海运运送特定类型货物的专业化船舶需求越来越多的形势，发展挪威造船业；三是加强北方交通和港口基础设施建设，包括区域间合作计划下的北方海上走廊计划，将挪威各港口打造成为物流枢纽；四是加强航道法律建设，通过港口法

(Harbour Act) 的贯彻实施，强制引航，要求在斯瓦尔巴群岛周边水域航行的船只雇用非常熟悉周围海域的本地人。五是加强海上交通监测，在挪威大陆整个海岸建立一个基于卫星的自动识别系统，作为对现有的以陆地监测为基础的自动识别系统的补充，改善海上安全和应急响应，在船舶遇到困难时提供更为迅速的救助；六是重视与国际海事组织 (IMO) 的合作，向 IMO 提交建议，实行船舶定线和交通分流制，关注 IMO 北极航行规则 (the Polar Code) 的制定。

丹麦：丹麦认为，冰盖的缩小使得北极地区海上交通显著增加，包括在格陵兰岛和法罗群岛周围的海域，但同时也带来了海上安全问题的挑战。对丹麦来说，海上安全是优先原则，严酷的北极环境需要采取特殊的预防措施和在搜救方面的合作。

丹麦海事安全领域政策包括：1. 推动与其他北极国家和有关国家的合作，支持海洋的可持续发展。2. 加强具体的预防措施，以提高北极地区的航行安全。3. 加强游轮安全航行标准。4. 为北极地区的航行引进具有约束力的全球性规则 and 标准，通过国际海事组织在全球海运调控方面达成协议具有高度的优先级别。5. 加强与邻国在监测、搜索和救援方面的合作。此外，丹麦还特别关注从本土到格陵兰岛和法罗群岛之间的海上航行通道和安全。

冰岛：作为北极国家中唯一的岛国，冰岛对北极的航运非常关注。早在 2005 年，冰岛外交部就发布了关于“航运业与北极的未来”的政策研究报告。2007 年 3 月，冰岛外交部又与北极理事会“北极海运评估” (Arctic Marine Shipping Assessment) 工作小组在冰岛阿库雷里召开了“北极发展与海洋运输——跨北极航线的前景与机遇”主题会议，这都在冰岛在出台全面的北极政策之前，表明发展以冰岛为枢纽的跨北大西洋、跨北冰洋的航运业，以及由此衍生的经济产业，同时加强应对突发环境事件的能力建设，避免及缓解海洋污染对冰岛海洋生态系统与渔业资源的危害，是冰岛北极战略的重要关注点

冰岛认为，随着海冰融化与航海新技术的发展，未来几年，连接北大西洋与太平洋的北极新航线的通航成为可能，而冰岛独特的地理与战略位置使其具备成为欧美至亚洲海运中转港口的资质，冰岛政府应持续关注并推动冰岛航运业的发展。其主要政策包括：1. 利用冰岛地处北美

与欧洲大陆中间的区位优势以及北极的资源优势，发展建设成为北极航道（包括东北航道、西北航道、北冰洋中心航道、以及连接加拿大与俄罗斯的“北极海桥” Arctic Sea Bridge 等四个潜在商业航道）集海运、中转、仓储、信息服务为一体的物流中心。2. 积极参与有关航运的国际规范或双多边国际协议的制定，加强航运安全的能力建设，以及配套相关航运服务产业链（金融、引航、拖轮、理货、补给等）。3. 充分发挥冰岛在油气开发、航运、渔业、可再生能源等领域所积累的专业知识、技术与经验，更好地适应北极快速多变的社会环境，深化与各方在渔业、油气与矿产资源开发、可再生能源、环境保护、旅游业等多领域的合作。

芬兰：芬兰认为，由于气候变化，北方海航道的商业利用越来越吸引人，这就需要建立共同的规则，提高促进北方交通的技术援助，建设新的基础设施。芬兰严重依赖对外贸易芬兰政府的政策目标包括：通过发展北极地区交通、通讯和后勤保障网络来促进商业机遇；努力同邻国形成一项共同战略，发展巴伦支海地区航路；就北极航运安全和环境保护形成国际规则，加强北极监控和信息系统构建；突出芬兰在造船、寒冷水域和海上航行以及离岸技术优势，发挥芬兰在北极未来航运中的领导作用。

瑞典：瑞典认为，消融的冰川和冰盖，使得北极新航道开通成为可能。瑞典有关航道的政策主要包括：促进北极地区陆地运输和基础设施的建设，海上航行的安全和旅游业的开发等；加强国际合作，强化海上和空中安全；促进瑞典在环保技术专长的应用；加强同 IMO 的合作，确立北极航运规则并有效运用。

(三)

北极航道开辟对中国未来发展之影响

中国位于北半球，在地里上与北极临近，是“近北极国家”，北极航道通航对中国具有重要战略意义。

首先，北极航道将会使中国北方沿海诸港至欧洲西部及美国东北部沿岸港口的航程大幅缩短，节约航运成本。目前，中国外贸主要海运远洋航线有 8 条，分别是：中国—红海航线、中国—东非航线、中国—西非航线、中国—地中海航线、中国—西欧航线、中国—北欧—波罗的海航线、中国—北美航线与中国—中南美航线。在这 8 条远洋航线中，不

考虑地缘政治、战争阻塞等因素，未来有可能被北极航线替代或分担物流的航线是中国—北美洲东岸航线、中国—西欧航线和中国—北欧—波罗的海航线。海运成本主要包括燃油、人员薪酬、保险、设备损耗等因素，按照国内学者张侠等的计算，如果其他变量可以设定预期，到2020年，北极航线能够承担4.63万亿美元货物运输，按照中国海运运费支出一般占外贸进出口总额10%左右计算，2020年传统航线海运运费约4600亿美元，如果利用北极航线则可节省533亿至1274亿美元，其效益非常可观。¹

其次，北极航道可以为中国提供地缘政治上相对安全的海上通道。如前所述，中国传统的海上航线主要有8条，其中大部分是由中国南海—马六甲海峡—印度洋—红海—苏伊士运河—地中海或者从印度洋绕道好望角经大西洋到达欧洲。可以发现，这些航线沿线地区大多是当今世界地缘政治动荡最为激烈的地区，各种政治动荡、宗教民族冲突、恐怖主义袭击、海盗犯罪和局部战争连绵不断，对中国海上通道安全构成严峻挑战，中国现在常年派出海军编队在红海亚丁湾地区进行护航，还数次为避免战乱威胁我驻外人员安全而动员国家力量在中东地区进行大规模人员撤离行动。而北极航道所经沿线地区大都为发达国家，其政治经济安全局势相对比较稳定、可控和可预测，北冰洋的自然环境也使得海盗等跨国犯罪现象甚为罕见。因此，总体而言北极航道安全局势较好，可规避高敏感水域风险，还可节省大量船舶安全保险费，从而提供一条安全、便捷和经济的海上通道。

第三，北极航道将对我国航运格局产生较大影响。北极航道的开通将使我国同欧洲北美的贸易通道条件得以改善，对于航行在印度洋航道的商船、尤其是绕道好望角的船舶来说，北极航道具有更加重要的意义。在我国远洋贸易方面，北极航道能够增加运输量，节约运输时间，从而可能达到降低航运成本、增加航运公司利润的目的，使得我国的出口商品在成本上更具竞争力。由于地理位置因素，北极航道对于北纬30度以上地区的优势更加明显，尤其是对于东北亚地区的港口而言，因为东北亚地区是当今世界上经济活力较高、国际贸易活跃度也较高的地区。因此，如果北极航道一旦具有商业运输价值，以长江口为界，中国北方

1 张侠等：《北极航线的海运潜力评估及其对我国经济发展的战略意义》，《中国软科学》2009年增刊号下期。

的天津、大连等北方港口在远洋贸易方面的相对区位优势比广州、厦门等地更具优势，其在中国航运总体格局中的地位和重要性将有所提升。相对而言，中国北方港口城市及其周边地区比如环渤海区的经济发展程度比起南方重大港口城市的后边地区比如长三角地区和珠三角地区相对比较落后，发展程度较低，北极航道的开辟将为中国北方港口城市及其依托的内地区域的经济的发展带来新的机遇。从长远来看，北极航道甚至有可能成为 21 世纪海上丝绸之路的组成部分，其沿岸地区的发展或将可与一带一路经济带形成对接，

第四，北极航道将对我国能源资源格局带来积极影响。随着中国经济社会的迅速发展，我国对能源的需求与日俱增。自 1993 年起，我国成为能源净进口国，根据国际著名的英国 BP 公司的统计，2013 年，我国的石油消费达到了 5.074 亿吨，占世界总消费量的 12.1%，而原油进口量达到了创纪录的 2.826 亿吨，扣除少量出口后的原油净进口量达到 2.817 亿吨，对外依赖度达到 55.5%。¹ 因此，寻求能源的多元化供给渠道，保证我国经济的可持续发展能够获得稳定的能源资源，是未来我国能源发展战略的主要任务，在这其中，加强国际能源合作是其中重要一环，而逐渐开展与北极地区国家的能源合作则可能是未来我国能源的新前景。

北冰洋在其地质构造进程中，形成了四大洋中比例最高的环北冰洋大陆架，在这些大陆架上蕴藏着丰富的石油和天然气资源（主要分布在俄罗斯西伯利亚沿岸和美国阿拉斯加沿岸）。据估计，北极潜在的可开采石油资源约 2500 亿桶，天然气为 50-80 万亿立方米，约占世界未开发油气资源的 25%。同时，环北冰洋大陆架和沿岸地区还蕴藏着占世界 9% 的煤炭资源。² 另外，北极地区还有大量的铜、钴、镍、铅、锌、金、银等金属矿以及金刚石、石棉和稀有元素等资源。在当今世界新能源技术尚未产生突破性的进步以前，石油和天然气依然是世界主要战略性资源，北极地区丰富的资源已经被认为是继中东之后的又一大油气资源宝库。除了矿藏资源，北冰洋及其附属海域还拥有丰富的海洋生物资源，包括渔业资源和稀有动物资源，巴伦支海、挪威海和格陵兰海都是世界著名的渔场。

1 英国 BP 公司年度报告 BP Statistical Review of World Energy 2014

2 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社，2011 年，第 15 页

在当今世界新能源技术尚未出现革命性突破的背景下，以石油和天然气为主的传统能源依然是世界经济发展的主要依赖对象，因此，对资源的拥有和控制仍然是当今世界地缘政治的主要博弈进程之一。北极地区丰富的未来发资源被认为是地球上最后一个能源宝库，是可以取代中东地区的下一个世界能源中心。

中国经济的高速增长需要资源和能源的支撑，进口资源和能源是今后相当长时期的必然选择。中国石油资源的海上运输航线一般要通过苏伊士运河—亚丁湾及马六甲海峡等全球战略要地，与北极航道相比，不仅航程远、风险大，而且受地缘政治风险制约。北极航道、尤其是东北航道通航后，中国可以就近与北极国家尤其是俄罗斯进行北极能源合作，使得北极地区成为中国能源进口渠道和运输通道之一，促进我国能源战略多元化建设。

但同时也应该看到，虽然北极航道从长远来看其开通的前景令人鼓舞，对中国在经济、政治和安全诸领域有着众多积极意义，但就中近期而言，北极航道仍然存在一定不确定性。

首先，总体而言，就长周期而言，北冰洋海冰融化趋势是明显的，但全球气候变化并不是一个简单的线性变量关系，其中仍然存在变化反复，北冰洋海冰覆盖面也并非每年都比上一年缩小，所以直到目前，北极航道全面开通的时间仅仅限于预测，其积极远景仍然是潜在性的。这对于中国如何规划相关战略和策略是个比较严峻的考验。

其次，北极航道开通后将使得亚洲与欧洲北美的航线更加便捷经济只是一个基于航线缩短的简单计算，对于商业航运而言，航行时间并非唯一需要考虑的成本，总的利润成本计算才是商业航运公司选择航线的基础。北极航道在航线长度、燃油消耗方面将比传统航线有明显节约之处，但作为全新的航线，其早期必须有大量的建设成本和启动成本，这个必然会体现到商业航运成本中去。另外，极地海区的航行和传统海区的航行相比有诸多特殊要求，从船舶制造、人员培训、装备技术都需要额外成本投入。在短时间内，传统航线的竞争优势也不会迅速消失，北极航道的优越性需要较长时间才能体现。对中国的商业航运公司而言，现在北极航道的商业价值显然还不足以吸引他们离开传统航线。

再次，北极航道一旦成为可能，商业航运的主要功能还需要进一步

明确。由于北极航道沿线自然环境比较严酷，并非各国经济发达地区，往往是各国经济发展比较落后而且人口稀少地区，其市场潜力和投资前景并非短期内可以迅速培植，商业航运以什么为自己营运对象各国仍在研究之中，一般而言，液化天然气运输船、集装箱船将是中国未来使用北极航道的主要船只，但目前而言北极航道的季节性特点和特殊环境以及北极能源开发的现状还不足以支撑前商业使用前景。

另外，北极航道一旦开辟之后，还面临着严酷的环境保护制度和以及相关各国如何在制定新的航运规则和体制达成共识的任务。如果像乐观预期的那样，在2020年左右北极航道得以开通，国际社会能否就北冰洋航运迅速达成符合相关各方利益的国际规则机制也存在一定困难，因为航运和资源开发都会给比其他地区更为脆弱的北极生态环境带来不利影响，而各国显然对此有着不同的利益导向和国内标准。对中国而言，一方面将是未来北极航道的主要使用者之一，自然希望在新的规制体系中扮演重要角色，另一方面作为域外国家，也必然受到北极国家的各种高标准的约束和牵制，这将是未来中国必须面对的问题。

然而，总体而言，北极航道在未来的开发利用节奏逐渐加快也是必然的趋势，在各方面条件成熟之后北极航道的综合优势将充分显示出来。中国虽然不是北冰洋沿岸国家，但是特殊的近北极国家，开发利用北冰洋公海海底资源和使用北极航线是《联合国海洋法公约》所赋予的权利，自然也承担着该公约规定的保护北冰洋环境的义务。为准备北极航线的开通及其为中国未来发展带来的重大机遇，中国应该在能源和资源战略、沿海地区经济发展战略布局、一带一路长远规划中充分考虑未来北极航道开通的因素。

四

中国未来积极参与北极治理 和合作政策之思考

综上所述，北极正在发生重大变化，这些变化也对中国造成了重大影响，因此中国一直关注着北极事务的发展及其与自身发展的关系，中国也积极努力参与北极事务、为北极治理和保护做相应贡献。作为一个北极区域外国家，中国参与北极事务和北极治理进程的主要法律依据在于一系列国际法框架，比如《联合国海洋法公约》中规定的世界各国对于公海区域、国际海底、以及在主权国家经济专属区等水域内享有的科考、航行、勘探等权益范围，另外，在二十世纪二十年，当时的中国政府曾加入了规范各国在北极斯瓦尔巴德群岛附近相关权益的《斯瓦尔巴德条约》，使得中国也拥有了在该地区进行科考和经济活动的权力。中国虽在北极地区没有领土和管辖海域，但中国作为《联合国海洋法公约》和《斯瓦尔巴德条约》等重要国际条约的缔约国，与其他缔约国一样，在承担相应国际义务的同时，在北极地区也享有多方面的权益。

需要明确的是，中国不是北冰洋沿岸国家，中国在北极地区没有传统的地缘政治战略和利益，受地理和技术条件限制，中国不会、也不能通过传统手段来追寻自己的利益关切。现在一些西方媒体和专家对中国的北极政策妄加猜测，制造了各种所谓中国在北极有能源和军事方面的战略企图的夸大舆论。而事实上在北极，中国更多地是通过参与北极事务的治理、推动与北极各国在各个领域的互利合作、提供公共产品和服务、促进该地区的和平、稳定与可持续发展，增进北极地区人民和全人类的共同福祉，并在此进程中实现中国的相关利益需求。

1、中国需要加大对北极地区各种基础研究的投入（包括自然科学和社会科学）。这其中科学考察是重要的突破口和立足点。科考既是当前中国在北极治理中最为关切的利益之一，同时也是中国有效介入北极事务的最佳方式。域外国家在北极事务上的发言权和影响力，在很大程度上取决

于该国以科研为主的北极知识储备的获取和转化能力。2012年，中国第五次北极科学考察队乘“雪龙”船顺利完成了北极东北航道的首航任务，并在北冰洋大西洋扇区展开综合调查，首次在水文大气、地质地球物理、海洋大气化学、海洋生物生态等多个学科领域获得大量关键数据和重要样品。我们目前对北极的了解还很肤浅，只有深入了解北极地区的自然和人文情况，掌握北极地区环境气候、水文地理等自然规律，才能够理解北极与中国的关系所在，才能合理有效地推进中国参与北极事务治理进程。除了自然科学的研究考察外，也要重视社会科学和公共政策的研究，充分发挥智库在我北极政策发展和规划上的重要作用，培育一支专家型的北极战略与政策研究队伍，并加强与国外相关智库的交流机制，积极开展“二轨”外交。

2. 积极参与北极地区各种国际治理机制，发挥中国的积极作用。目前，北极地区最大的国际组织是北极理事会，美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦、瑞典、芬兰和冰岛8个北极国家为理事会正式成员国，另外还有一些国家和国际组织作为其观察员国。2013年5月，北极理事会外长会议正式决定接纳中国等6国为理事会正式观察员国。这表明，北极各国已经认识到北极治理离不开中国的参与，中国在物质和智力上的能力和资源是北极治理进程中不可或缺的。

首先，要充分运用北极理事会这个多边舞台，积极参与北极治理的议程和议题设定，预先把握北极事务的整体发展方向。作为北极地区最重要的区域治理机制，在2015年，随着加拿大、美国担任轮值主席国，北极理事会未来将发展成为一个北极事务多边决策机构；中国作为观察员国，虽然没有决策参与权，但可以对有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，对北极治理的议程和议题设定具有重要影响，中国作为正式观察员可实质性参与其各项具体工作，中国应向理事会积极推荐中国籍专家，参与到北极气候变化、海冰监测，海洋生物资源调查及养护、可持续发展等具体项目任务中，这也是中国为北极治理做出的应有贡献。

其次，充分利用既有国际平台。发挥中国在联合国气候变化和可持续发展多边协商机制、联合国环境开发署、联合国粮农组织、《联合国海洋法公约》缔约国会议、国际海底管理局等国际机构中正式成员的身份优势

和话语权，对涉北极事务发挥积极影响，引领北极治理机制向公正合理的方向发展。

第三，针对北极国家对中国多边合作软约束和双边合作热络的现实，采取不同接触政策，构建相互关联的合作网络。一要以北极理事会为平台，以成为其正式观察员国为契机，全面参与其工作组事务和具体的北极项目，以贡献化制约；二要利用北太平洋北极会议（NPAC）等机制，加强观察员国之间特别是东亚观察员国之间的沟通和交流，寻求共识，形成集团或区域优势，以外促内；三要充分发挥冰岛、俄罗斯等支点和重点国家的效应，以点带面。

中国还可以在北极航运、环保、旅游、资源开发等领域性议题上加大参与力度，在相关的机制安排还没有成型前，在联合国气候变化与可持续发展会议、联合国海洋法会议、国际海事组织极地规则谈判及大陆架界限委员会等多边机构或论坛中发出中国的声音，使未来的机制安排能够体现中国的关切。随着国家经济实力和科研能力的快速提升，中国参与北极治理的力度还将不断加大。

3、中国未来可以通过各种方式参与到北极地区的经济和社会发展进程中。由于各种原因，北极各国处于北极地区的部分大都经济发展相对比较落后，现在，北极各国和相关地方政府都制定了长远发展计划，把本国北极地区的发展和振兴作为本国发展战略的重要组成部分，比如俄罗斯政府的北极战略和加拿大政府的北方战略。这些地区的开发和发展需要大量的资金投入和劳动力引进，需要对原先落后的基础设施进行大规模改造，在这些领域，中国与这些北极国家有着很大的合作潜力，而且这种合作也已经在各方的意向中有所体现。

要紧紧抓住北极经济开发的新机遇，将北极打造成我经济空间拓展和创新经济发展的新增长点。一要充分认识北极是中国“一带一路”建设的自然延伸，加强战略规划和设计，积极参与北极经济合作；二要正确认识北极经济开发的长期性和复杂性，通过税收优惠、补贴和“丝路基金”或风险基金等政策，指导和鼓励企业对北极航道和能源资源开发进行战略性和前瞻性投资与开发；三要明确认识中国在北极经济开发上具有强大的优势和互补性，利用北极国家对中国亟须的巨大市场、充足资金和必要技术，在北极基础设施建设、港口建设和数字化建设等领域中大力拓展。

充分运用中国与俄罗斯的全面战略伙伴关系，将北极航道基础设施开发纳入到“21世纪海上丝绸之路”战略构想以及“亚洲基础设施投资银行”备选项目，配合市场、资金、技术等杠杆因素，积极支持中国航运、资源型企业“走出去”，为中国国民经济的整体长远安全做好谋篇布局。

北极开发，技术决定未来。中国通过青藏铁路的修建，在冻土环境保护、野生动植物保护、自然保护区保护、水土保持等方面积累了宝贵经验，与北极国家实现技术优势共享，将会体现出中国北极利益攸关方更加积极的一面。

4、中国尊重北极国家在北极的权利，尊重北极地区原住民的各项经济和社会权利，同时也希望其他国家承认和尊重中国依据国际法所享有的合法权益并和中国开展积极的合作。中国对北极没有任何野心，也不会介入北极国家相互之间的主权争议问题。在目前国际格局和具体条件下，中国将通过各种多边和双边合作，以求得互利共赢。与北极相关国家密切在北极事务中的磋商，在极地、海洋、环境、航运等相关领域开展务实合作，共同促进北极地区的和平、稳定和可持续发展，这是中国与其他北极国家进行合作的共同指针。中国关于北极的相关治理主张要充分体现“人类共同利益”、“人类共同关切”的理念，反对有违国际法的非法利益侵占。中国应该注意利益和治理的平衡，将中国的利益融于“人类共同利益”之中。

5、树立原住民“权利归属者”意识，为在北极顺利开展经济合作开发培育良好的社会氛围。理解原住民政治和文化是北极资源有效开发的必要条件。中国应加强对原住民的研究和实证考察，高度重视原住民的诉求和疑虑，尊重原住民的利益和关切，加强对原住民的沟通和交流；可考虑建立北极原住民发展基金，为其提供培训、教育资助；可充分发挥民间作用，利用我一些少数民族文化与北极原住民文化之间的天然联系，如内蒙古世界驯鹿养殖者大会，促进情感交流；企业在制订经济发展规划和实施过程中应增强社会责任感，加大社会投入，为原住民提供更多公共产品和社会福利。

6、中国还应积极推动地方政府和企业与北极各国地方政府和企业的各领域相应合作。由于种种原因，中国与北极各国的中央政府或许对于开展北极事务合作的积极影响和具体效果不甚了解，而各国地方政府和企业则对自身的切身利益和具体需求十分了解，彼此之间需要什么样的合作、

如何合作可以迅速推动本地区社会经济人文的发展和进步等问题在地方政府和企业间可以得到更好的沟通，从而构建有效的、牢固的合作基础。在北极事务的参与方式上，除重视与有关北极国家和观察员国在国家层面进行多、双边合作外，尤其应推动与美国阿拉斯加州、加拿大育空地区、俄罗斯楚科齐自治区、芬兰拉普兰省以及当地原住民社群之间的合作，充分发挥次国家外交及社会领域合作在中国参与北极治理上的积极作用，这也是中国今后参与北极事务应着力加强的方面。

7、除了积极参与涉北极国际机制事务、推动多边机制的同时，也要积极推进和各北极国家的双边合作，尤其是与欧洲中小国家的合作。首先是加强与北欧国家观念沟通和经验合作，促进中国在全球治理中发挥更加积极的作用。芬、瑞等国虽小，但国际视野开阔，在全球治理理念倡导、概念化和规范建设等方面有独到经验。中国宜学习、借鉴并注意经验提炼，成为全球治理新理念的贡献者和实践者。其次是关注北欧中小国家趋向，推动中欧战略伙伴关系良性发展。芬、瑞等国已成欧盟外交政策事务中新的十大领导者，地位不断上升。中国应适应欧洲政治生态新变化，加强与其政治、经济、社会、文化双边及多边往来，形成中欧战略伙伴关系发展新增长点。第三是善用北欧国家力量，乘势而上，使之成为中国参与北极事务的战略支撑。北欧国家是中国参与北极事务重要突破口，应相向而行，加大工作力度，夯实合作基础。

8、加强同其他观察员国家和域外国家之间的合作与协调。基律纳会议之后，在观察员数量倍增的情况下，观察员之间的协调具备更加成熟的条件，北极观察员会议机制化、制度化也提上了日程。应重视与欧盟中的观察员国即德、法、英、荷兰、波兰、西班牙、意大利等国在北极事务上的沟通与协调。上述欧洲国家多数也是北极科考强国，且对北极国家试图垄断北极事务多有不满。亚洲国家在利用北极、参与北极方面有着较多共同观点，也希望北极治理机制能够更开放、更合理。在北极航运、渔业、科考、绿色发展等方面争取与日本、韩国、印度及新加坡等亚洲国家进行沟通、协调和合作。

9、北极航道是中国未来北极核心利益关切之一，要着眼未来，布局谋篇，规划中国北极航道策略。中国关于北极航道的长远目标应该是最大限度地谋求北极海上航行自由的权利，促进北极航道管理的开放化和公平

化,进而安全、环保、经济、有效地利用北极航道。为此,宜采取多方位合作的策略。

首先是借助已有的国际组织比如国际海事组织,推动出台一些代表普遍意义的北极海运规则,在未来北极海运建章立制的进程中反映中国的立场和观点。

其次是加强与北极国家的协商与合作。俄罗斯是全球少有的资源与能源大国,在全球有着举足轻重的影响力。对中国最为重要的东北航道的进一步开放将有利于更好地发挥该航道在中俄贸易中的枢纽作用。在该枢纽作用的带动下,俄北极能源资源开发、俄北方港口建设、俄北方海航段的基础设施完善等方面中俄合作前景广阔。另一方面,在为中国商船出入俄北方海航道提供便利程序、服务项目、收费标准、环境预报等方面,中俄也存在较大的协商和合作空间。

挪威是欧洲最大的天然气和石油储量拥有者,也是西欧最大的石油生产国和出口国,加之其极具潜力的北极海域油气资源目前已开始尝试开采,其能源前景更加广阔。目前挪威丰富的油气资源主要输出欧洲,但随着北极航道的进一步开通和开放,改变挪威的一部分能源走向成为可能,这将在未来带来新的合作潜力。在北极海运方面,挪威技术上也相当先进,经验丰富,具有进一步合作的价值。同时与俄罗斯相比,挪威针对东北航道的管理措施相对宽松,在东北航道海运规则的诸多方面都有望与中国拥有相近的主张。而中国作为《斯瓦尔巴德条约》的签约国,斯瓦尔巴德群岛能为中国进行北极科学研究、经商等活动提供便利,可以进一步发挥中国建于该岛的北极科考黄河站为北极航道提供气象、水文、海冰等航海保障服务。诸多因素使得挪威对中国而言有着不能忽视的重要地位。

就东北航道相关事务进一步加强与美国和冰岛等的合作。无论对于东北航道的俄罗斯航段还是西北航道的加拿大航段,美国的一些观点和政策值得中国借鉴,中美两国在自由航行话题上也有一定共同语言。近年来与冰岛关系和往来得到加强,这将为中国在北极航道的利用、进一步介入北极事务等方面起到积极的促进作用。

第三,就东北航道问题建立与重要的非北极国家的专项磋商机制。作为欧洲最大的经济实体,德国无疑是最重要的非北极国家,其所处地理位置也使得他将成为东北航道开放的受益者。其次是日本、韩国、英国、法

国等。这些非北极国家都有着共同东北航道利益，应加强和这些国家的合作交流，官方或相关部门建立东北航道问题的专项磋商机制，共同处理和面对东北航道问题。

第四，探索北极高纬航线的独立（自主）商业航行。中国应加速开展东北航道的商业航行，这其中最有战略意义的是探索北极高纬航线的独立商业航行。北极高纬航线一般不依赖近岸海峡（例如俄罗斯主张为内水的维利基茨基海峡），从2012年“雪龙”号的航道考察效果来看，具有相对而言更大的航行自由权利，这使得该航线的独立商业航行成为可能。

第五，加强以北极长期监测为目标的科考活动，为北极航道的通航提供保障。研制并发射北极海冰遥感卫星，加强北极海冰变化的检测和研究。以卫星通讯为基础，建立覆盖北冰洋的锚定浮标、潜标、冰浮标等的实时检测体系，对北冰洋的洋流、温度、盐度、气候、海冰物性等进行长期不间断的实时监测。通过和北冰洋沿岸国合作，进行北冰洋周边陆表径流（流量、温度等）的长期不间断的实时监测。长期的实时监测体系的建立，不但能为北极航道提供数据保障，而且对分析北极环境变化及其对全球环境的影响具有重要的意义。

第六，加强设计和制造极地海区航行所需的相关技术装备的技术积累和准备，主要有抗冰船和破冰船的设计和建造、走航冰雷达的研制等。目前德国、芬兰、俄罗斯、美国等在破冰船和抗冰船的设计和制造方面均有成熟的研究机构，具有较强的技术基础。中国需以自身航运市场的需求为导向并兼顾未来战略的需要，积极稳妥有计划分步骤地加强这方面的研发。同时，冰区航行还需要先进的导航设备作为保障。目前在冰区航行时选择冰间水道、避让密集海冰或大冰堆，很大程度上只能靠肉眼判断，存在不少弊端；针对北极海域，需加强走航雷达在扫描半径、海冰的识别等方面的功能，以研制出适应走航需求的冰雷达系统，并综合利用船载遥感技术等进行冰区综合导航。

第七，加强北极航道相关的人才培养，特别是北极航道相关的法律人才、气象保障人才、航行驾驶人才等。北极航道涉及诸多国际法及沿岸国地方法律法规，未来该航道的诸多事务均离不开一支相关的专业法律队伍。因冰区航行有其特殊性，需进一步完善冰上航行技术的培训和交流，逐步壮大具有北极航道驾驶能力的人才队伍。



<http://www.siis.org.cn>

195-15 Tianlin Road, Shanghai 200233, China

Tel: 86-21-54614900

Fax: 86-21-64850100

