

北极治理新态势与中国的 深度参与战略*

孙 凯 武珺欢

【内容提要】 北极治理正发生前所未有的变化：治理主体从传统的域内国家转向包括域外国家及国际社会在内的多元伙伴关系；治理领域从科学研究、环境保护拓展到资源勘探、航运治理及经济开发等；治理模式从以北极理事会为核心的“软法”治理模式向“硬法”治理模式过渡。相形之下，北极治理的机制调适略显缓慢，使得北极治理的全球性与排他性矛盾、开发与保护矛盾、履约机制缺失、域外力量角色等挑战日益严峻。成为北极理事会正式观察员后，中国应前瞻性地拟定北极事务的深度参与战略：应顺势而为，积极增强参与能力，深化参与程度，提升话语权，深度参与北极事务，最大限度地拓展与维护中国的合法权益，为中国建设海洋强国提供保障。

【关键词】 北极治理 全球治理 北极理事会 北极外交

【作者简介】 孙凯，中国海洋大学法政学院副教授，极地法律与政治研究所副研究员；武珺欢，中国海洋大学法政学院硕士研究生

【中图分类号】 K901.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)06-0066-14

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201506005

* 本文系国家社科基金一般项目“北极治理新态势与中国应对策略研究”（15BGJ058）、教育部哲学社会科学发展报告培育项目“北极地区发展报告”（13JBGP019）和教育部重大课题攻关项目“新时期中国海洋战略研究”（13JZD041）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪尤其自 2007 年俄罗斯在北冰洋底的“插旗事件”后，国际社会似乎“重新发现北极”，北极事务日益被纳入到全球事务之中，北极地区的态势变迁也越来越引发了国际社会的关注。国际社会围绕北极地区展开的地缘政治和经济等竞争也随之加剧。尽管北极地区并未出现一些观察者所预言的“北极争夺战”，但各国却围绕北极地区外大陆架延伸、北极事务议程主导权以及北极治理规则制定等方面进行着暗中较量与角力，加上北极地区自然和社会环境变化所产生的新议题不断涌现，原有的北极治理机制在应对这些问题时显得力不从心，从而使北极治理呈现出新的态势。在全球化的今天，北极事务及其治理不再仅限于传统意义上的北极国家，北极事务的全球性维度也引发越来越多域外国家对该地区的关注和参与，这给北极治理带来新力量的同时也使其变得更为复杂。中国作为近北极国家以及北极事务的利益攸关方，在该地区态势变迁的情势下应顺势而为，积极参与北极治理进程，进而实现中国作为一个负责任大国为北极治理贡献力量的目标与责任。

一、北极治理的新态势

在全球气候变化、经济全球化和地缘政治新变化的驱动下，北极地区的治理正经历着前所未有的态势变迁。根据英瓦尔·卡尔松（Gösta Ingvar Carlsson）等的界定，治理是各种各样的个人、团体处理其共同事务的总和，治理是一个持续的过程，通过这个过程，各种相互冲突和差异的利益渴望得到调和，并采取合作行动。^① 据此，可以这样理解北极治理：来自不同地区的个人、团体、国家以及国际组织等行为体，互相协调合作并形成多种明确的或者默认的制度安排，以共同应对北极地区面临的问题和挑战，进而实现北极地区善治的一个进程。

曾经只是探险家乐园的北极，在冷战期间由于其特殊的地理位置，美苏两国都将其视为重要的战略要地，在北冰洋底部部署了大量的核潜艇与战略武器。尽管美苏两国在冷战期间围绕北极地区的环境问题也有一些双边或多边

^① [瑞]英瓦尔·卡尔松、[圭]什里达特·兰法尔主编：《天涯成毗邻——全球治理委员会的报告》，中国对外翻译出版公司 1995 年版，第 2 页。转引自：杨剑等著：《北极治理新论》，时事出版社 2014 年版，第 11 页。

层面上的合作，但直至冷战结束，北极治理的新时代才真正开启。^① 北极地区的治理最初主要集中于对北极地区的科学考察、环境保护等相对单一的议题，但随着气候变暖对北极地区的影响增大，由此带来的北极地区资源和能源开发利用可能性的增加、北极航道通航和商业性运营潜力的显现以及北极地区地缘政治重要性的凸显，北极治理似乎已经从“科考时代”进入到“开发时代”。在“科考时代”，参与北极事务的主要行为体是少数科学家、科学家团体以及国家组织的科学考察队等。但在“开发时代”则不同，参与北极治理的行为体更为多元，除了国家行为体之外，还包括大量的非政府组织、跨国公司、国际组织等非国家行为体；在“开发时代”，北极地区出现的议题也较之以往更为多样化与复杂化，除了传统的科学考察之外，还包括资源开发、航道利用、环境保护、渔业捕捞、原住民权利保护等大量新兴议题；尽管北极地区并非“治理真空”，存在《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》等这样的全球性条约以及针对不同议题的区域性国际协调机制，但传统的北极治理机制无法满足并有效应对当前出现的日益紧迫的新问题，同时这些国际规制也亟须进一步加强与完善。具体而言，北极地区治理的变化与新态势主要体现在以下三个方面：

第一，在治理主体方面，北极治理正从传统的域内国家治理，拓展为包括域外国家以及国际社会多元行为体共同参与的治理。长期以来，北极事务被认为是北极国家的内部事务，甚至在北极国家内部也处于边缘地位，仅仅是北极圈内的某种地区事务，很少引起各相关国家高层决策者的重视。但随着北极地区日益冰融以及经济全球化的迅猛发展，北极地区的事务越来越与外界融合在一起。发生在北极地区之外的事务对北极地区日益产生重要的影响，该地区的事务及其变化也不仅仅局限在地理上的北极区域之内。在此背景下，北极地区越来越受到北极国家以及域外国家的关注，近年来申请北极理事会观察员资格的国家越来越多就是例证。除主权国家外，涉北极事务的国际组织、非政府组织以及跨国公司等也是北极治理的重要参与者。在国际组织方面，不仅包括专门应对北极事务的北极理事会、北极科学委员会、巴伦支北极地区委员会等区域性国际组织，也包括联合国、国际海事组织等全

^① Oran R. Young, "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation," *Global Governance*, Vol. 11, No. 1, 2015, pp. 9-15.

球性国际组织，这些组织为北极地区的治理提供了有效平台。非政府组织包括北极地区的原住民团体组织，如因纽特人北极圈理事会、萨米理事会等，^①也包括那些专注于环境事务的绿色和平组织、世界自然基金会等。另外，大型跨国公司尤其是大型石油公司、航运公司等也积极参与北极事务的治理与规则制定，因为它们在北极地区的活动直接受制于北极相关领域的治理规则，如壳牌石油公司在北极海域的石油勘探计划与行动，以及相关的航运公司，如中国远洋运输公司、挪威楚克迪航运公司（Tschudi Shipping Company）等在北极航运中的积极试航，力图在利用北极商机的竞争中拔得头筹。

第二，在治理领域方面，国际社会对北极地区关注的焦点已经从相对单一的科学考察、环境保护，拓展到包括资源勘探、航运治理、旅游开发、渔业捕捞等更为综合的领域。随着科学技术的发展以及人们对北极地区兴趣的日增，继北极地区作为探险者的乐园之后，在 20 世纪八九十年代之际，国际社会对北极事务的关注主要是进行科学考察，包括对北极地区冰情、气候、生物资源等问题的考察。随着北极地区人类活动的增加以及国际社会环境意识的增强，北极地区的环境保护问题随之提上议程，包括对北极地区可持续发展、气候变化等问题的应对，北极理事会最初也是始于北极八国签署的《北极环境保护战略》。但进入 21 世纪以来，随着科学技术的发展、北极地区的变化以及国际社会能源需求的增长，北极地区所蕴藏的能源开采利用的可能性增加。对北极地区所蕴藏资源和能源的勘探与开发，对日益开通的北极航道进行有效管制与使用，对北极地区旅游资源的管理，对北极地区合法权益的保护与拓展，对北极地区公海渔业捕捞的管制，以及对北极地区基础设施的建设和安全问题的保障等成为国际社会关注北极事务的核心议题。这些新的议题之间并非彼此孤立，而是相互交织、相互影响，目前北极地区并不存在相应的有效管制规则，因此对这些问题的治理仍处于“建章立制”阶段，议题之间的互动与影响更加剧了北极事务治理的复杂性。

第三，在治理模式方面，正从以北极理事会为核心的“软法”治理模式，向多机构参与的“软硬并行”治理模式过渡。作为北极事务治理最为重要的

^① 叶江：《试论北极区域原住民非政府组织在北极治理中的作用与影响》，载《西南民族大学学报》（人文社会科学版）2013 年第 7 期，第 21-26 页。

区域政府间论坛，^① 北极理事会的“软法”治理模式在推动北极国家合作以及保持北极理事会的开放性等方面发挥了重要的作用。^② 但是北极地区并不存在一个统领性的治理机构和宪法性的管制条约。尽管北极理事会在北极治理体系中拥有重要地位且近年来作用有所增强，但由于其权限范围和论坛性质的“先天不足”，使其很难成为一个统领北极治理的国际组织。总体上，北极治理是一个松散的治理综合体，其中在不同领域存在多个机构，分别对北极事务的不同议题进行规制。^③ 另外，鉴于北极地区复杂的地缘政治局势，多元利益主体以协商机制参与其中，缺乏强制约束力的“软法”机制在北极治理进程中大行其道，这使北极治理成为“软法”治理的绝佳范本。^④

尽管“软法”在推动国际合作以及汇聚行为体预期方面具有特殊作用，但在北极治理议题日益多元化与复杂化的时代，需要有强制约束力的国际规则来规范和约束行为体的行为。北极理事会成员国在2011年签署了首个具有法律约束力的《北极海空搜救协议》，对各成员国承担的北极地区搜救义务和责任进行了划分；2013年又签署了《北极海洋油污预防与反应合作协定》，对成员国在北极海域应对海上油污问题进行了规定，《北极科学合作协定》也在筹备之中，并有望在美国担任北极理事会轮值主席国期间达成协议。这些有约束力的规定在一定程度上推动了北极理事会向机制化、法律化方向发展，使其逐渐从一个政策塑造型的政府间高级论坛日益转变为政治决策型的组织机构。^⑤ 除北极理事会之外，北极治理的其他相关国际组织也日益重视并积极参与北极治理。鉴于北极治理对科学知识的要求，科学家在北极治理中的作用非常突出。^⑥ 由此北极科学合作也成为北极治理的重要方面，国际

^① 唐国强：《北极问题与中国的政策》，载《国际问题研究》2013年第1期，第21页。

^② 董跃、陈奕彤、李升成：《北极环境治理中的软法因素：以北极环境保护战略为例》，载《中国海洋大学学报》（社会科学版）2010年第1期，第17-22页；孙凯、郭培清：《北极理事会的改革与变迁研究》，载《中国海洋大学学报》（社会科学版）2012年第1期，第5-8页。

^③ Oran R. Young, "If an Arctic Ocean Treaty is not the Solution, What is the Alternative?" *Polar Record*, Vol. 48, No. 4, 2011, p. 329.

^④ 王大鹏：《北极问题的软法规制研究》，大连海事大学博士论文，2012年，第74页。

^⑤ 郭培清、孙凯：《北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路》，载《世界经济与政治》2013年第12期，第129页。

^⑥ 于宏源：《知识与制度：科学家团体对北极治理的双重影响分析》，载《欧洲研究》2015年第1期，第21-34页。

北极科学委员会、北极大学等机构在推动国际社会的北极科学合作、涉北极事务的人才培养等方面发挥着重要的作用。随着北极航行及其管制问题日益提上日程,国际海事组织近年来也致力于《极地航行规则》的制定,对在北极地区航行的船只设计、安全标准、污染物排放以及具体的航行操作规则等问题加以规定。2015年5月已经完成并通过了关于环境管理规则的章节,预计于2017年生效。^①

二、新态势背景下北极治理的困境

对北极事务的治理,不存在类似《南极条约》的统领性的北极条约,而且“南极模式”的治理也被认为在北极地区是不现实、不可行的。^②当前北极治理是松散的、条块式的、多层级的治理体系,北极理事会在北极治理体系中处于相对中心的位置,但北极理事会脱胎于1989年北极八国签署的《北极环境保护战略》,存在关注议题的局限性、执行力不足的软法性等“先天不足”,在北极地区问题日益紧迫与凸显的今天,这种治理模式往往捉襟见肘。^③在北极治理出现新态势的背景下,北极地区原有的治理规则如果不能尽快适应形势,则难以应对快速变化的北极事务及其治理所带来的挑战。

既有北极治理机制的改变与调适有着较强的路径依赖性。面对当前的高速发展,北极治理机制的调适略显滞后,使其难以有效应对新的问题,北极治理进程中的矛盾日益凸显,主要体现在以下四个方面:

第一,北极治理的“全球性”与域内国家“排他性开放”之间的矛盾。在新的时代背景下,北极事务不仅是北极国家的事务,而是与域外事务越来越紧密地联系在一起。这种联系主要体现在两个方面:一方面,北极地区变化深受域外因素的影响,如气候变化、经济全球化等直接引起北极地区形势的变化;另一方面,北极地区的变化及其影响不仅局限于北极地区,而是具

^① James Thomson, “IMO Completes Polar Code Environmental Rules,” *Barents Observer*, October 24, 2014, <http://barentsobserver.com/en/business/2014/10/imo-completes-polar-code-environmental-rules-24-10>.

^② Oran R. Young, “If an Arctic Ocean Treaty is not the Solution, What is the Alternative?” p. 327-334; 赵隆:《北极治理范式研究》,时事出版社2014年版,第240-244页。

^③ 孙凯、郭培清:《北极理事会的改革与变迁研究》,第5-8页。

有明显的全球性。因此，对北极地区事务的治理客观上要求包括北极国家和域外国家、国际组织、非政府组织等相关行为体共同参与并通力合作，只有如此才能有效应对挑战。

针对上述发展，北极地区各国的确在尝试改革现有的北极治理机制。随着北极地区态势变迁，域外国家对北极地区的兴趣日增，北极理事会近年来也接纳了很多观察员，并对域外国家的参与保持适度开放。同时北极理事会在2011年对接受观察员的标准、程序等进行了详细的规定，并在2013年发布《观察员手册》，对申请北极理事会观察员资格的国家提出了更为严苛的要求，要求申请者必须“接受并支持理事会的目标；承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权；承认联合国海洋法公约在内的法律框架适用于北冰洋；尊重原住民的价值观、利益、文化和传统；对北极理事会的工作显示出兴趣并有能力支持北极理事会的工作等。”另外也规定观察员国对北极理事会的资金贡献不得高于成员国的贡献额度。^① 这些规定在尽量限制观察员权利的同时，却要求其承担更多义务。总体来看，北极国家秉持的“排他性开放”原则在一定程度上限制了域外国家参与北极事务的能力。^②

需要指出的是，北极理事会的“排他性开放”原则对域外国家参与北极治理的能力限制，将因北极国家致力于强化北极理事会职能、提升其权威性而得到进一步加强。尽管域外国家可以作为观察员加入北极理事会，但其在北极理事会框架内仅拥有极其有限的权利，这事实上成为限制域外国家进一步参与北极事务的制度性障碍，从而不利于相关国家在北极理事会框架内深度参与北极事务。

第二，北极地区经济开发进程中“开发”与“保护”之间的矛盾。在北极地区进入“开发时代”之后，在开发利用能源和资源的同时，如何保护脆弱的生态环境以及原住民传统的生活方式，是决策者和开发者需要认真解决的问题。由于气候变化导致北极海冰融化，北极地区所蕴含的商机日益显现，包括油气资源勘探与开发、矿物资源开发、北极航道开通与商业化运营、旅

^① “Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies,” Arctic Council, May 15, 2013, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/2015-09-01_Observer_Manual_website_version.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

^② 肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，载《太平洋学报》2014年第9期，第12-19页。

游业发展以及捕鱼业发展等。北极地区的商业前景也吸引了域内外投资者。近年来，众多航运公司在北极地区试航，大量油气公司在北极地区勘探。这些商业活动以及随之而来的人类活动的增加，不可避免地带来潜在的风险与管理困境。由于北极地区特殊的自然环境和基础设施的匮乏，一旦这些商业活动在北极地区引发危急事件，很难得到有效应对与治理。例如，壳牌石油公司获得在美国北极海域勘探许可的过程一波三折，最终于 2015 年 10 月宣布放弃在北极海域勘探的决定，其中重要原因就是国际社会担心可能出现原油泄漏等突发事件，这是现有应急力量所无法有效应对的。

另外，北极地区的资源开发及其影响必然对原住民传统的生活方式带来巨大冲击。因此，北极地区的资源开发和自然、社会生态保护之间的矛盾已经成为目前北极治理的核心矛盾之一。^① 北极地区的经济开发活动，必须将以经济开发对北极地区的自然环境造成的影响降至最低为原则，让原住民充分参与北极地区经济开发活动的相关决策，使其充分享受经济开发所带来的红利，进而在经济开发、环境保护和社会生态之间实现最大限度的平衡。

第三，北极治理机制的“软法性”以及履约机制的缺失与北极治理的紧迫性以及深度合作之间的矛盾。尽管北极理事会正从“影响议程”的高端论坛向“政策制定”的国际组织演化，但目前涉北极事务治理的大部分规制都基于成员国之间的宣言、计划、纲领、倡议等具有“软法”特征的文件。“软法”作为国际法的一种常见形式，在汇聚行为体预期、推动行为体的合作等方面有其独特的优势。但“软法”的内容和要求并不十分精确，也不具备履约强制力；同时，各签字方理解各异，在出现违约行为时也严重缺乏有约束力的争端解决机制。^② “软法”的履约机制“软肋”，使北极治理日益捉襟见肘。北极国家在北极理事会框架下也达成了部分具有一定法律约束力的协议，如北极八国在 2011 年签署的《北极海空搜救协议》和 2013 年签署的《北极海洋油污预防与反应合作协定》。但是，这些协议均缺乏履约机制，加上北极地区大国政治的复杂性，其具体执行相当困难。这进一步要求参与各方进行更高质量、更深层次的合作，强化现有机制的履约力度和监管体制，真

^① 杨剑等著：《北极治理新论》，第 18 页。

^② 刘惠荣、董跃：《海洋法视角下的北极法律问题研究》，中国政法大学出版社 2012 年版，第 162 页。

正将协议落到实处。

第四，北极治理对国际合作的需求与域外政治对北极治理影响的矛盾。无论是应对北极地区气候变化所带来的挑战，还是充分利用北极海冰融化带来的机遇，客观上都需要参与各方的通力合作。但北极地区事务也深受传统地缘政治竞争的影响，其理论上的表现就是在北极事务中存在着地缘政治理论与治理理论的双重影响，^① 具体体现在以下两个方面：

一是北极地区的军事化倾向。无论是出于何种目的，近年来北极国家尤其是北极大国都加强了在北极的军事部署：俄罗斯计划建立“北极部队”，加快俄罗斯边防部队的现代化，并在北极海域多次进行军事演习；美国也在其北极战略中明确指出要加强北极地区的军事存在，以保护美国的船只和飞机在该地区的自由通行和基础设施的安全；加拿大也力图加强其在北极地区的海军力量，以强化其在北极地区主权的要求；等等。^②

二是北极地区的国际合作易受域外政治的影响，常常成为域外大国矛盾的“牺牲品”。北极地区作为大国合作的“试金石”，很容易受到来自其他大国政治等因素的影响。^③ 例如，乌克兰危机之后，美国、欧盟对俄罗斯实施经济制裁，直接影响了俄罗斯在北极地区的开发计划，也对美俄在北极事务上的合作产生负面影响，^④ 进而直接影响了俄罗斯与其他北极国家间的合作深度与力度。

三、中国深度参与北极治理的战略规划

作为北极事务的利益攸关方，中国积极参与北极治理，并逐渐获得包括北极国家在内的国际社会的认可与接纳。^⑤ 这与习近平主席秉持的“奋发有

^① 叶江：《试论北极事务中地缘政治理论与治理理论的双重影响》，载《国际观察》2013年第2期，第32-38页。

^② 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社2010年版，第253-254页。

^③ 上海国际问题研究院杨剑副院长在2014年11月中国极地考察年会期间与笔者交流时提出这一观点。

^④ Jeffrey Mankoff and Andrew Kuchins, "Russia, Ukraine, and U.S. Policy Options: A Briefing Memo," *CSIS Reports*, January 2015, p. 2, http://csis.org/files/publication/150129_Mankoff_RussiaUkraineUSOptions_Web.pdf.

^⑤ 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》，载《世

为、顺势而为”的外交理念是相吻合的。^① 2013年5月，中国成为北极理事会正式观察员之后，中国对北极事务的参与进入一个新的阶段，即通过争取北极理事会观察员以及为中国获得北极事务基本参与权的“身份外交”之后，进入中国深度参与北极事务的阶段。^② 这一阶段的主要特征是中国与北极国家以及北极事务相关各方之间实现深度互动，交往领域拓展、密度加强，以及中国作为北极事务利益攸关方在北极事务中的参与程度深入、参与能力拓展、涉北极事务话语权提升等方面。这就要求中国亟须在厘清中国在北极地区的合法权益的基础上，根据不同阶段的任务进行战略性的规划与部署，进而指导中国深度参与北极事务的外交实践。

第一，对北极地区作为中国战略新疆域的战略价值以及中国在北极地区的国家利益进行系统性评估，以此作为拟定中国参与北极事务的中长期战略目标和对中国深度参与北极事务进行战略规划的依据。中国之所以积极参与北极事务，是基于北极地区对中国的战略价值以及北极事务对中国的现实与潜在影响。这主要体现在北极地区的气候变化对中国的农业生产、环境安全等方面都将产生重要影响。北极航道通航及商业化运营将对中国经济的战略布局、中国能源航运安全产生影响。北极地区的资源开发对中国未来的能源安全以及资源供应也将产生重要影响。^③

鉴于北极地区对中国的系列战略价值与潜在影响，它已经成为中国的战略新疆域，中国应该尽早对自身在北极地区的利益进行系统评估，以指导中国的北极外交，并为深度参与其中进行战略规划。在对中国在北极的国家利益评估时，可以从那些对中国具有深刻影响的、相对明确的领域开始，包括北极资源的开发利用、北极航道的利用、北极气候变化对中国的战略影响、大国在北极的竞争对中国战略安全的影响等。^④

2015年7月，中国在《国家安全法》第三十二条中也明确提出，“国家

界经济与政治》2014年第7期，第42-62页。

^① 《习近平外交理念强调奋发有为顺势而为》，中国国际在线，2014年10月13日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/10/13/7371s4725167.htm>。

^② 孙凯：《中国北极外交：实践、理念与路径》，载《太平洋学报》2015年第3期，第37-45页。

^③ 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，第122-133页。

^④ 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，第329页。

坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地，增强安全进出、科学考察、开发利用的能力，加强国际合作，维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全”，这是继中国加强在北极地区实质性存在之后，第一次在国家法规层面明确提出中国在北极地区的安全利益，并将对北极地区安全的维护纳入到国家安全的范畴中来。

第二，加强中国参与北极事务的能力建设，挖掘中国参与北极事务的战略资源，为中国深度参与北极事务并维护合法权益提供战略支撑。北极理事会观察员身份的获得，只是使中国获得了合法参与北极事务的通行证，表明国际社会承认中国作为北极事务利益攸关方的身份。但“有为才有位”，中国参与北极事务的能力建设与提升，是其深度参与北极治理的基础，也是中国作为北极事务利益攸关方和重要参与者的有效保障。北极事务参与能力的建设不仅包括开展科学考察的能力，也包括在法律制度建设中的参与能力，还包括在北极地区进行能源开发、资源利用以及在北极地区进行基础设施建设等方面的参与能力。只有在这些方面拥有较强的参与能力甚至是引导能力，中国在北极治理中才能实质性发挥负责任大国的作用。

中国目前在北极科学研究方面面临的主要问题是尚未形成北极研究的国家科学战略。而北极研究关乎国家的长远利益，涉及国家政治和发展的统一格局，需要有大的国家战略和长期目标。如果不在国家科技战略上重视北极科技工作，北极研究存在的经费不足、人员匮乏等问题就难以得到解决。^①

除了北极事务的科学研究之外，目前北极事务的治理还处于“建章立制”阶段，各主要利益攸关方博弈的核心是主导相关领域秩序的建立，这突出表现在涉北极事务国际规则的制定方面。^② 能否提出适合北极事务治理并能够被广泛接受的“中国方案”是中国参与北极事务“软实力”的重要体现。

中国北极事务参与能力的建设，迫切需要加强并提升中国参与北极事务国际规则制定的能力，并对此进行战略性布局以及知识与人才的储备。另外，在北极地区“开发和保护”的时代，企业“走出去”也是中国深度参与北极事务的重要途径和方式。在推动中国企业参与北极经济开发事务能力提升的

^① 曲探宙等：《北极问题研究》，海洋出版社2011年版，183-184页。

^② 贾桂德：《关注“新疆域”秩序 服务国际法治建设》，载《国际展望》2014年第4期，卷首语。

基础上，要切实加强企业在北极地区开发过程中的环保意识和社会责任感，为中国参与北极事务树立良好的形象。

第三，加强北极外交，灵活运用战略动员，深化与北极国家之间的多层面合作，同时加强与域外国家在涉北极事务上的协调，拓展中国参与北极事务的渠道，从外交层面为中国深度参与北极事务提供战略保障。从地缘上看，中国不属于传统的北极国家，因此必须依据国际法的相关规定或通过与其他北极国家之间的国际合作才能实现或拓展在北极地区的权益。加强与北极国家的多渠道外交合作，是中国参与北极事务的主要方式。中国与北极国家在政府层面和社会层面都有涉北极事务的外交往来，例如：中美开展了北极科学合作，极地事务也被纳入中美经济与战略对话；中国和加拿大之间近年来在北极资源开发以及投资方面的合作；中国与俄罗斯在北极地区的能源勘探以及在俄罗斯远东地区开发中进行了广泛合作；中国同北欧国家之间近年来也加强了双边和多边的经济贸易往来，其中尤以中国—冰岛自由贸易区为典型。除北极国家之外，还有一些在北极地区与中国拥有相近甚至互补利益的众多域外国家，应加强与它们之间的政策协调与沟通，以应对北极国家的“排他性开放”和“门罗主义”行事方式。

另外，在北极治理中还存在众多区域性国际组织，如北极科学委员会、北极社会科学委员会、北极大学、北极圈论坛、北极前沿论坛等机构与平台，中国已经成为这些机构的成员国，并积极参与涉北极事务的国际会议。在新的背景下，作为北极理事会观察员以及北极事务利益攸关方，中国需要提升在这些机构和组织中的参与程度，增强参与能力，进而提升中国在上述机构中的话语权，为深度参与北极事务提供战略保障。

最后，在北极治理呈现立体外交的时代，加强涉北极事务专业人才的培养与相关智库的培育。搭建“二轨外交”平台，开展涉北极事务的智库外交，为中国深度参与提供战略支持。自上世纪90年代以来，中国开始进行北极问题的相关研究，在北极科学考察和涉北极事务国际组织的参与等方面，中国都是“后来者”。尽管在过去20多年里突飞猛进，但较之发达国家和北极研究的先进国家而言，中国的北极问题研究在人才培养、梯队建设、资金投入、战略规划等方面还存在较大差距。而参与北极事务竞争从根本上说是人才发

展与科研能力的竞争，因此应结合中国未来在北极地区阶段性的战略利益与合法权益，有组织、有计划地培养专门从事北极问题研究的人才，为中国的北极事业发展提供源源不断的动力。

北极事务的决策也离不开相关的智力支持，涉北极事务的智库建设就显得日益紧迫。目前中国专门从事北极社会科学研究（所涉学科主要包括国际关系、国际法等）的重要研究机构包括中国海洋大学极地法律与政治研究所、上海国际问题研究院极地与海洋问题研究中心、同济大学极地与海洋研究中心、上海交通大学极地与深海研究中心以及中国极地研究中心等单位。这些单位近年来也加强了“二轨外交”，与美国（中美北极社会科学论坛）、加拿大（中加北极论坛）、俄罗斯（中俄北极论坛）以及北欧国家（中国北欧北极论坛）等建立了制度化的交流机制，这对于加强中国与北极国家之间的交流，消弭国外学者和媒体对中国参与北极事务的误读，^①提升中国在北极事务中的话语权、拓展中国在北极地区的利益等提供了智力支持。中国对北极事务的深度参与，需要对该地区的问题进行多学科综合研究。

除了上述涉北极事务研究机构所专长的国际关系、国际法等学科之外，还需要从经济学、社会学、人类学甚至伦理学等学科加强对北极事务的深入研究。对北极问题的研究，不仅要从中国的需要出发，也要从全球视野和全人类利益的视角进行研究，只有如此，才能提出更具说服力并容易获得广泛支持的对策建议和治理方案。

结 束 语

参与北极治理进程也是中国参与全球治理的组成部分，近年来中国积极参与北极事务，与中国奋发有为、积极进取的外交理念，以及作为负责任大国积极参与国际体系建设是一脉相承的。北极事务的发展和变化与中国紧密相连，在客观上也要求中国积极参与其中。北极地区的发展蕴含着巨大的挑战和机遇，中国作为一个成长型国家，必须抓住机遇，在与其他北极事务利

^① 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》，载《国际关系研究》2014年第1期，第31-39页。

益攸关方共同应对该地区挑战的同时，也要积极利用和共享北极地区变化所带来的战略机遇，包括资源能源的开发与利用、北极航线的开发与利用以及北极公海远洋渔业捕捞等。尤其在中国“一带一路”战略布局下，中国需要将北极航线纳入海上丝绸之路的规划中，并将其作为海上丝绸之路的拓展航线进行统筹布局。^①

在北极地区事务急剧变迁，北极治理机制处于“建章立制”新阶段的背景下，中国需要对参与北极治理进行前瞻性的规划与布局，包括战略目标的厘清、战略资源的储备与动员，灵活运用多种战略方式并积极培育和支持北极治理行为体能力的建设，进而为中国在北极事务中的深度参与提供有力保障。为应对国外对中国参与北极事务的误读和曲解，中国应适时以官方文件的形式向世界表明，中国深度参与北极事务治理的目的，并不是为了在北极地区“分一杯羹”，而是作为一个负责任大国，坚持将中国在北极地区的利益与北极国家以及国际社会的利益相结合的原则，基于实现北极地区善治的目标和中国参与北极事务的多层次需求，而采取的负责任的行动。2015年10月在冰岛召开的第三届北极圈论坛大会开幕式上，王毅部长发表视频致辞，再次阐释了中国是北极的重要利益攸关方，中国参与北极事务秉承尊重、合作、共赢的三大政策理念。^②只有这样，才能在维护中国自身利益的基础上，为实现北极地区的善治而贡献中国智慧与中国力量。

[收稿日期：2015-09-19]

[修回日期：2015-10-19]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 刘惠荣、李浩梅：《北极航线的价值和意义：“一带一路”战略下的解读》，载《中国海商法研究》2015年第6期，第3-10页。

^② 《王毅：中国秉承尊重、合作与共赢三大政策理念参与北极事务》，外交部网站，2015年10月17日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1306851.shtml>。