

# 北极事务的地缘政治化与 中国的北极角色

洪 农

**摘 要** 2018 年 1 月，中国政府发布了《中国的北极政策》白皮书，将西方熟悉的语境与中国的叙事方式相结合，立足“北极利益攸关方”的身份定位，阐述了中国的北极政策，阐明了理解、保护、开发和参与等政策原则，并且强调“尊重、合作、共赢、可持续”等政策目标，反映了中国从参与北极治理、利用资源、开发航运到开展极地研究等各个领域的合理关切，积极塑造和传播中国参与北极事务的正面的国际话语。然而，由于俄乌冲突，北极事务和北极治理正在重新地缘政治化，北约在北极事务中的影响和作用增强，俄罗斯在北极的科学研究受到严重影响，北极的国际合作出现了前所未有的危机。中国的北极政策及其在北极合作中的角色定位也受到北极局势发展的波及，其在北极事务中的角色被严厉审视。在北极未来的合作模式中，中国能否继续通过科研外交、资源外交等渠道继续扮演一个“利益攸关方”的角色尚待佐证。

**关键词** 中国 北极事务 地缘政治 俄乌冲突 北极理事会

随着全球气候变化和北极地区的积冰消融，该地区所蕴藏的丰富资源和极具商业价值的新航道逐步凸显，使得北极逐渐成为备受全球关注的焦点地区之一。而随着中国进一步走进世界政治舞台中心，其在北极各领域内的活

---

\* 洪农，中国南海研究院研究员（海口 571100）。

动也受到极地国家和其他非北极国家的广泛关注。但在西方国家和媒体的叙事下，中国的北极政策是在通过国家间合作、多边主义和环境相关的叙事来掩盖其“野心”。受此影响，中国的北极活动遭到了来自极地国家的误解，引发了不必要的疑虑和担忧。为此，中国政府于2018年1月发布《中国的北极政策》白皮书（下称《白皮书》），将西方熟悉的语境与中国的叙事方式相结合，立足“北极利益攸关方”的身份定位，阐述了中国的北极政策，积极塑造和传播中国参与北极事务的正面的国际话语，对“中国北极威胁论”等负面论调做出了回应和驳斥。

本文的第一部分回顾中国北极政策的发展和演进，以及极地国家在《白皮书》发布之前对中国政策的解读；第二部分从四个政策目标和原则出发，阐述2018年《白皮书》的内涵，以及《白皮书》发布之后北极国家对中国特色定位的反应，对《白皮书》发布前的西方叙事和中方《白皮书》对自身立场和政策解读下的中国北极政策进行深度的比较分析；第三部分提出了一个问题：这种新叙事下的中国北极政策及其在北极合作中的角色定位以及各方对中国立场的认知，是否会受到俄乌冲突下北极局势发展的波及？第四部分阐述未来的北极合作前景以及中国在北极事务合作中所扮演的角色。

## 一、中国北极政策的发展过程

### （一）中国北极政策的发展和演进

中国长期以来一直关注极地事务。1925年，中国加入《斯瓦尔巴条约》，开启了参与北极事务的篇章。1989年，中国极地研究所成立，中国的极地研究正式开始成形。当时中国极地研究所主要从事航运和资源方面的研究。此后，中国关于北极的探索不断深入，实践不断增加，活动不断扩展，合作不断深化。1996年，中国成为国际北极科学委员会成员国，中国的北极科研活动日趋活跃。从1999年起，中国以“雪龙”号科考船为平台，成功进行了多次北极科学考察。2004年，中国在斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松地区建成“中国北极黄河站”。2005年，中国开亚洲国家之先河，成功承办了涉北极事务的高级别会议——北极科学高峰周活动。截至2022年底，中国在北极地区已成功开展了12次北冰洋科学考察和18个年度的黄河站科学考察。

中国2006年正式向北极理事会提出观察员国的申请，经过七年的不懈努

力和极力争取,2013年5月,北极理事会在第八次部长级会议上批准中国和其他四个亚洲国家为该理事会的正式观察员国。<sup>①</sup>随着中国企业积极探索北极航道的商业用途,中国的北极活动已由单纯的科学研究拓展至北极事务的诸多方面,涉及全球治理、区域合作、多边和双边机制等多个层面,涵盖科学研究、生态环境、气候变化、经济开发和人文交流等多个领域。

在北极的国际立法方面,中国的国家实践可圈可点。中国尊重北极治理的国际法并积极参与国际规则的制定。中国是联合国及其安理会常任理事国之一,承诺在《联合国宪章》《联合国海洋法公约》、气候变化与环境保护的多边条约以及国际海事组织制定的相关规则等现有国际法框架下进行北极活动。中国还积极参与全球环境、气候变化、国际海洋问题、公海渔业管理等规则的制定,依法履行国际义务。中国努力在国际海事组织工作中发挥建设性作用,希望切实履行保障海上航行安全、防止船舶污染海洋环境的国际责任。此外,自2006年以来,中国倡导在国际海事组织框架下加强海上技术国际合作,促进全球协调,为减少海上运输的温室气体排放提供解决方案。此外,中国全程参与了制定关于国家管辖范围以外区域生物多样性的具有法律约束力的国际文书<sup>②</sup>的谈判。

中国还着力建立有关机构,完善本国涉北极事务的立法。2011年,成立北极事务部门协调机制。2016年,外交部成立北极事务特别代表办公室。<sup>③</sup>同年,通过《深海海底区域资源勘探开发法》。2017年,国家海洋局发布《北极考察活动行政许可管理条例》,规范中国北极考察活动,通过制定许可和环境影响评价规则促进北极考察活动的有序进行。<sup>④</sup>其他适用于北极活动的规范性文件还包括2017年《深海海底区域资源勘探和开发许可办法》、2017年《关于勘探和开发的样品管理暂行办法》、2017年《深海海底区域资源勘查开发物资管理暂行办法》和2018年《中国极地考察数据管理办法》。<sup>⑤</sup>

① 《中国被批准为北极理事会正式观察员国》,中华人民共和国中央人民政府网站,2013年5月15日, [http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/15/content\\_2403381.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-05/15/content_2403381.htm)。

② 即《公海条约》,2023年3月通过。

③ 徐宏:《北极治理与中国的参与》,《边界与海洋研究》,2017年第2期,第5—8页。

④ 《海洋局关于印发〈北极考察活动行政许可管理规定〉的通知》,中华人民共和国中央人民政府网站,2017年9月7日, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/07/content\\_5223192.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/07/content_5223192.htm)。

⑤ Xinmin Ma, "China's Arctic Policy on the Basis of International Law: Identification, Goals, Principles and Positions", *Marine Policy*, Vol. 100, February 2019, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.11.027>, p. 273.

2006年,中国正式启动申请北极理事会观察员国的程序,历时七年,终于在2013年5月获批。在这个漫长的过程中,中国受到了来自理事会几个正式成员国的重重阻力。北极冰层融化带来了潜在航道的商业价值,使得该地区的战略意义不断上升,尤其是2007年8月俄罗斯在北极北冰洋底海床插旗宣示领土主权之后,北极的领土主权争端慢慢浮出水面。北极地区目前有五个主要的领土争端:首先是俄罗斯和挪威在巴伦支海的争端;二是挪威与《斯瓦尔巴条约》缔约国就该条约赋予的权利和义务的争议;三是加拿大和丹麦之间关于汉斯岛的主权之争;四是美国和加拿大在波弗特海的划界问题上存在争议;五是美俄关于白令海峡划界的争议。<sup>①</sup>除了2010年9月15日俄罗斯和挪威就巴伦支海的边界划分达成协议外,其他国家间的领土问题还没有得到妥善解决的迹象。

在2011年第七届北极理事会宣言中,北极八国采纳了《北极高官报告》所提出的标准,进一步明确了观察员国的准入标准,包括要求观察员国申请者承认北极国家在北极地区的主权和管辖权。<sup>②</sup>因此,在北极国家间的领土主权角力中,中国面临两难选择。中国以多边和双边形式积极寻求在北极事务中的发言权。然而,中国的活跃姿态引起了相关国家对中国意图的深度怀疑。以五个与北冰洋接壤的沿海国家为首,北极国家已经开始对中国有所警惕。事实上,在中国获批成为北极理事会常任观察员国前,中国的申请曾三度遭拒。其中,理事会成员国俄罗斯和加拿大对中国成为观察员国意见最大——这两个国家分别意图控制北方航道和西北航道,而中国尚未明确这两条重要航道在法律立场上的定位,因而两国更为警惕中国的意图。<sup>③</sup>

俄罗斯对中国加入北极理事会的尝试非常警觉。自2007年俄罗斯在北极海底插上国旗以来,中国就对该地区予以高度关注。2012年,中国“雪龙”号破冰船在北极地区完成第五次科学考察后,通过沿俄罗斯海岸延伸的北极北部海道返回上海。中国国际影响力的日益扩大,激发了对地缘安全问题本就高度敏感的俄罗斯军方的强力反应。2010年,俄罗斯海军司令弗拉基

<sup>①</sup> Qisong He, “Climate Change and the EU’s Arctic Strategy”, *European Studies*, No. 6, 2010, p. 69.

<sup>②</sup> “Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers”, Arctic Council Secretariat, May 2011, p. 50.

<sup>③</sup> Linda Jakobson, “China and the Arctic: What’s the Fuss?” Lowy Institute for International Policy, May 15, 2013, [www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-and-arctic-whats-fuss](http://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-and-arctic-whats-fuss).

米尔·维索茨基上将罕见地向中国发出公开警告：“我们注意到了许多国家的渗透，这些国家……正在以各种可能的方式非常密集地推进他们的利益，（特别是）中国。”他还强调俄罗斯将增加其在北极的军事存在以捍卫俄罗斯的利益。<sup>①</sup>2012年，俄罗斯恢复了在北极水域的实弹演习。2013年2月，普京总统在一次谈话中表示，俄罗斯在北极的利益受到威胁，需要加强军事行动。2013年9月，俄罗斯宣布将在新西伯利亚群岛重启一个军事基地，并恢复其在当地的永久军事存在。

加拿大对中国也抱有严重的不信任。2012年，加拿大亚太基金会进行的民意调查显示，只有12%的加拿大人对中国有好感，29%的人对中国有负面印象。尽管加拿大官员没有对中国表现出明显的敌对或怀疑，但加拿大学术界却对此发表了一些不同的看法。卡尔加里大学的戴维·赖特和罗伯特·休伯特以及加拿大战争博物馆的维克多·苏斯伦都对中国在北极事务上的立场感到担忧。他们认为中国主张北极对国际社会开放，不承认加拿大对西北海道的 sovereignty。对于中国有关北极地区资源开发、海上航道以及其在北极相应战略地位的立场和主张，加拿大联邦政府始终保持谨慎、保守的态度，对中方的真实诉求不乏疑虑。加方认为，中国以建设世界一流军队为目标，加紧推进军事现代化，以服务新时代背景下国际化的中国利益，表明中国同时可能会在北极地区加强军事存在，以维护其在北极地区日益增长的相关利益诉求。《卡尔加里先驱报》援引加拿大大西洋舰队司令蒂龙·皮尔准将的话说，中国海军的潜艇数量很快将是美国海军的两倍，该报因而质疑加拿大在面对中国日益增长的北极影响和活动时是否做好了捍卫自身在北极领土主权的准备。<sup>②</sup>

## （二）《中国的北极政策》白皮书

2013年5月，中国、日本、韩国、新加坡、印度这五个亚洲国家同时获得北极理事会观察员国地位。在参与北极事务上，中日韩三个国家无论是在

---

<sup>①</sup> Denis Dyomkin, “Russia and Norway Sign Border Deal for Arctic Energy”, Reuters, September 15, 2010, [www.reuters.com/article/us-russia-norway-arctic/russia-and-norway-sign-border-deal-for-arctic-energy-id-USTRE68E2WV20100915](http://www.reuters.com/article/us-russia-norway-arctic/russia-and-norway-sign-border-deal-for-arctic-energy-id-USTRE68E2WV20100915).

<sup>②</sup> Whitney Lackenbauer and James Manicom, “East Asia-Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics”, *Canada's Northern Strategy and East Asian Interests in the Arctic*, No. 5, December 2013, pp. 3-5.

地理位置、身份定位还是利益诉求方面都存在诸多共性，这些共性使得这三个国家在具体的北极政策上也存在相似之处。在获得观察员国地位后，日本和韩国很快便公布了各自的北极战略。新加坡对北极的兴趣与其他亚洲国家不同，更关心未来北极航运对其港口业的潜在竞争。直至2021年1月，印度才发布了《印度的北极政策（草案）》。<sup>①</sup>中国在获得北极理事会观察员国地位后，并没有马上发布有关北极政策的相关文件或者声明。随着中国的北极活动由单纯的科学研究拓展至北极事务的诸多方面，参与北极治理的研究人员、国际组织和一些国家一直呼吁中国尽快阐述其在北极的真正意图，呼吁中国明确其北极政策。

作为一个地处北极地区之外的国家，中国如何正确描述自身在北极治理中的角色定位非常重要。中国在北极的参与一直比较低调。自2013年获得北极理事会观察员国地位以来，中国适度加强了与北极国家的双边关系，并参与了该地区的资源开发。中国的北极战略才刚刚展开，仍面临诸多挑战，包括如何在北极国家的领土主权争议中自处、如何应对极地国家对中国的意图的怀疑、如何应对北极地区自然环境的挑战以及中国现有技术的局限等问题。

2018年1月26日，中国国务院新闻办公室发布《中国的北极政策》白皮书。<sup>②</sup>《白皮书》阐明了中国在北极的政策目标，这些目标由四个关键原则构成：理解、保护、开发和参与。为了实现这些政策目标，文件强调“尊重、合作、共赢、可持续”的必要性。这些政策目标和原则反映在中国关切的各个领域——从参与北极治理、获取潜在资源、开发航运，到开展极地研究。

《白皮书》是中国决策者在中国成为北极理事会观察员国五年后经过深思熟虑的结果。它阐明了中国对北极的意图，减轻了有关国家对中国的北极政策透明度的担忧，对尊重国际法和北极国家的相关国内法做出了承诺。

---

<sup>①</sup> Abhijnan Rej, “India Releases Draft Arctic Policy”, *The Diplomat*, January 5, 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/india-releases-draft-arctic-policy/>.

<sup>②</sup> 《中国的北极政策》，中华人民共和国国务院新闻办公室网站，2018年1月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/37884/Document/1618193/1618193.htm>。

## 二、对《中国的北极政策》白皮书的解读和反应

### (一)《白皮书》的政策主张

中国在《白皮书》中主张，所有开发和利用北极的活动都应遵守《联合国海洋法公约》《斯瓦尔巴条约》等相关条约和一般国际法。在航运问题上，中国表示愿与各方一道，通过开发北极航道，共建极地丝绸之路，鼓励国内企业参与这些航线的基础设施建设，依法开展商业试航，为正常商业运营铺平道路。除了商业航运，《白皮书》还表明中国支持和鼓励中国企业与北极国家合作开发该地区的旅游业，同时呼吁共同努力加强北极安全、保险和救援体系，以确保游客的安全。

《白皮书》中包含的四个关键原则之一是“尊重”。该原则强调中国合法合理利用北极资源的利益。中国重申，“尊重北极国家在其管辖范围内（和）根据国际法享有的油气和矿产资源主权，尊重该地区居民的利益和关切。”《白皮书》的资源开发部分阐述了四项关键原则中的另一项——“开发”。《白皮书》明确要求中国企业利用资金、技术和国内市场优势，遵守北极国家法律，开展资源勘探风险评估。虽然鼓励企业参与石油、天然气和矿产资源的勘探，但要通过与北极国家和国际组织的多种形式合作，在保护北极生态环境的条件下进行。在能源资源之外，《白皮书》还涉及渔业和其他生物资源。中国支持制定具有法律约束力的北冰洋公海渔业管理国际协议，还支持建立以《联合国海洋法公约》为基础的北极渔业管理组织或制度安排。

《白皮书》强调的最后两个原则是“理解”和“保护”。中国的北极政策用这两个词来强调提高该地区科学研究能力的重要性，为人类更好地保护、发展和治理北极创造有利条件。中国的北极政策也谈及了环境这一有时会被忽略的议题的重要性。中国为推动《巴黎协定》早日达成和实施付出了巨大努力，还致力于推动 2030 年可持续发展议程取得成功。《白皮书》强调了中国在保护北极生态环境的同时应对气候变化的决心。中国的北极政策表明其承诺遵守《联合国海洋法公约》《巴黎协定》和其他适用于北极的多边环境条约所规定的国际法律义务。

《白皮书》还指出，中国尊重“土著人民的多元社会文化和历史传统”。换句话说，中国努力维护适用于北极的国际法律框架，同时在该法律框架内



寻求自己的合法权益。在土著人民权利的问题上,《白皮书》尊重相关的国际法律承诺。<sup>①</sup>

总而言之,中国的北极《白皮书》可能不会被作为一个自主的国际法律文件来呈现。然而,作为补充性政策文件,重申中国对北极的国际法律承诺具有重要的政治意义。《白皮书》展示了中国对北极的官方政策立场,从而为其他国家和组织在北极与中国开展合作提供了基础。

## (二) 北极国家的解读和反应

尽管北极理事会的大多数其他观察员国都发布了北极战略或者极地战略等不同名称的文件或者声明,或者至少有一些关于其北极政策的官方指导方针,但中国的《白皮书》引起了特别关注。<sup>②</sup>在相对不友好的国际背景下,中国通过发布《白皮书》对国际质疑做出了敏锐回应,明确概述了其政策目标,用符合西方叙事的语境阐明了中国的北极政策,这对于国际社会接受中国参与北极治理至关重要。<sup>③</sup>

中国媒体和学术界对《白皮书》的发布给予高度评价,与此同时,国际社会,特别是北极国家,也很快关注到这一消息。在《白皮书》中,在描述自身在北极的角色时,中国除了将自己定位为一个纯粹地理意义上的“近北极国家”,也用“重要利益相关者”来描述自己在北极事务中的角色,这些内容均引起了国内和国际的高度重视。

在《白皮书》发布后,美国伍德罗·威尔逊国际学者中心迅速主办了一场活动,汇集了来自美国智库的专家和前国务院、国防部和海岸警卫队的政府官员,就《白皮书》进行解读和辩论。尽管该活动试图通过命名为“极地丝绸之路:中国的北极野心”来吸引眼球,但《白皮书》依然得到了大约80%参与者的积极和正面反馈,指出《白皮书》“全面和整体”、“提高透明度”、“建设性参与和积极贡献北极事务”、“没有什么特别争议”、“强调环境和气候变化与规则非常令人鼓舞”、“尊重国际法”和“承认其他利益相关者

<sup>①</sup> Kamrul Hossain, “China’s White Paper on the Arctic: Legal Status Under International Law”, *American Society of International Law*, Vol. 22, No. 7, May 31, 2018, <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/7/chinas-white-paper-arctic-legal-status-under-international-law>.

<sup>②</sup> Vincent-Gregor Schulze, “Arctic Strategies Round-Up 2017”, German Arctic Office, October 2017.

<sup>③</sup> Stephen Blank, “India Invests in Russia’s Arctic Oil and Gas Offshore Industry”, *The Maritime Executive*, October 24, 2018.



的利益”。<sup>①</sup> 专家们普遍认为，这份北极政策白皮书是中国为数不多的涉域外政策白皮书，其叙述方式与西方语境基本一致，可见其意在诉诸国际社会的理解。《白皮书》把环境问题和法治治理作为叙述重点，更得到国外受众的广泛认可和赞赏。在《白皮书》中，“治理”和“合作”两词分别出现了19次和46次。“研究”被提及41次，“参与”被提及15次，而“航运”被提及15次，“和平”被提及10次，“土著”被提及7次。治理、合作、研究和参与等主题均被提及数十次，而安全和军事则几乎没有提及。其余20%参会者的反应则比较谨慎。例如，有人担心“极地丝绸之路”的措辞意味着《白皮书》可能暗示了“以中国为中心的北极治理”的战略目标。有人则将《白皮书》解读为中国“一带一路”倡议的战略扩张。此外，还有人提出，如果《白皮书》能辅以相应的最终实施计划，将会为中国的北极政策提供进一步的明确性保证。<sup>②</sup>

尽管威尔逊中心这场评估中国北极政策白皮书的活动得到了积极回应，但各北极国家对《白皮书》却有着不同的反应，其中许多国家本就非常在意中国的观察员国地位。值得注意的是，加拿大似乎是最关心中国北极政策白皮书对其影响的北极国家。加拿大学者罗伯特·休伯特和弗雷德里克·拉塞尔教授等人认为，中国试图在加拿大的西北航道法律地位问题上采取模糊立场，从而为挑战加拿大对北极的主权保留空间。<sup>③</sup> 休伯特还补充说，邀请中国投资加拿大北极地区可能是加拿大经济利益和环境保护的一把双刃剑。休伯特和拉塞尔都认为，《白皮书》忽略了中国海军的活动，尤其是那些在北极周边地区值得特别关注的活动。<sup>④</sup>

尽管他们不认为《白皮书》或“一带一路”对西北航道的发展有直接影响，但加拿大分析人士确实警告加拿大决策者不要低估中国的北极政策白皮书对“极地丝绸之路”的战略重视程度。他们担心《白皮书》在强调《联合国海洋法公约》和国际法对管理北极航道作用的同时，有意忽视了沿海国的

---

① 作者根据美国伍德罗·威尔逊国际学者中心2018年2月6日举办的“The Polar Silk Road: China’s Arctic Ambitions”学术研讨做出的观点整理。

② 同上。

③ Doug Tsuruoka (feat. Rob Huebert), “China’s New Arctic Policy is Defensive, not Offensive”, *Asia Times*, February 8, 2018, <https://www.cgai.ca/inthemediafebruary82018a>.

④ Jimmy Thomson, “What does China’s New Arctic Policy Mean for Canada?” *CBC News*, January 27, 2018, <https://www.cbc.ca/news/canada/north/what-does-china-s-new-arctic-policy-mean-for-canada-1.4506754>.

权利和作用。他们还担心《白皮书》中使用的措辞——“应确保航行自由和使用北极航道的权利”——是基于“北极航线是国际水域，而非内部水域”的主张。美国是这一主张的首要推动者，欧洲也认同这一立场。而加拿大政府则将加拿大北极群岛内的所有水域（包括成为“极地丝绸之路”不可或缺的西北航道和其他航线）视为“加拿大内水”。<sup>①</sup>

2022年10月初，加拿大学者惠特尼·拉肯鲍尔、亚当·拉朱内斯和瑞恩·迪恩发表的一篇论文也谈及加拿大对中国在《白皮书》中自身定位（即“近北极国家”和“北极事务的重要利益攸关方”）的不安。该文称，新兴文献在谈及北极安全和治理时，往往十分关注中国在北极地区的利益和中国对北极地区的规划，这似乎是正当化了中国声称自己是环北极地区的核心参与者的主张。该文质疑此类叙述应和了中国对自身的“近北极国家”的定位和相关叙事，强化了中国在北极地区的存在以及对于北极事务的重要性。文章认为，中国的北极政策虽然与中国参与塑造国际体系的更广泛的全球议程息息相关，但在北极议题上，中国与北极国家并非同等国家，甚至不接近同等。文章认为，在过度放大中国作为地区参与者的重要性的同时，西方媒体或学者经常夸大中国在北极的投资规模和其他形式的参与。然而，中国进军北极遇到的阻力要大得多，而且中国在北极的存在也比一些论调中所宣传的要脆弱得多。<sup>②</sup>该文称，分析人士不应将中国视为北极地区的一个“竞争者”，并将中国视为对北极国家主权或安全的直接军事威胁，而应关注北京的北极战略如何反映其全球战略目标。中国没有无限的资源，中国在北极的直接投资规模，特别是基础设施建设方面的传闻往往言过其实。尽管很少有中国项目获得实质推进，但西方媒体和专家不经意间将中国叙述为北极地区关键的、甚至是必不可少的经济参与者，依靠肤浅的信息和媒体发布来夸大中国在北极地区的相关性。此外，在海洋领域，中国自然也不是美国或任何其他北极沿海国家的对手。中国的科研破冰船不具备与北极国家舰队相同的规模、影响和能力，而且中国对该地区的了解程度也天然地大大落后于这些

<sup>①</sup> Sebastian Murdoch-Gibson, “Arctic Positioning: China’s Ambitions in the North”, *Asia Pacific Foundation of Canada*, February 2, 2018, <https://www.asiapacific.ca/blog/arctic-positioning-chinas-ambitions-north>.

<sup>②</sup> Whitney Lackenbauer, Adam Lajeunesse and Ryan Dean, “Why China Is Not a Peer Competitor in the Arctic”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Air University Press, October 3, 2022, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3172586/why-china-is-not-a-peer-competitor-in-the-arctic/>.

国家——尽管中国借助其宣传和有限活动以“正常化”自身在北极区域存在的举措颇有成效。<sup>①</sup>

与中国申请观察员国地位的最初反应相比，俄罗斯对中国《白皮书》的回应表明，俄方对中国在北极“野心”的担忧态度有了明显的转变。西方对俄罗斯的经济制裁加大了俄罗斯建设远东和西伯利亚地区的难度。在这种情况下，中国被俄罗斯视为不可或缺的合作伙伴，而俄罗斯对中国的北极“野心”似乎有着更为矛盾的态度。一方面，俄罗斯将北极地区视为对本国安全 and 国家认同至关重要的避难所。另一方面，俄罗斯的经济增长越来越依赖于对北极资源的开发，而与中国的伙伴关系有利于加快这些资源的开发进度。

总体而言，俄罗斯对中国在北极扩大影响力的可能性做出了积极的回应。中国石油天然气集团公司拥有亚马尔液化天然气项目20%的股份，两国打算就阿尔汉格尔斯克的铁路和港口设施扩建进行合作。2019年6月5日，中俄签署了《关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，两国将扩大北极航道开发利用以及北极地区基础设施、资源开发、旅游、生态环保等领域合作，支持继续开展极地科研合作，推动落实北极联合科考航次和北极联合研究项目。<sup>②</sup> 2022年2月4日北京冬奥会前夕，普京和中国国家主席习近平签署了一份联合声明，概述了深化双边合作的计划，包括在北极事务方面的合作。除了碳氢化合物项目投资，中国在俄罗斯北极地区的投资还集中在北海航线沿线的港口基础设施上。<sup>③</sup>

美国的反应介于加拿大和俄罗斯之间。一些美国学者担心，中国和俄罗斯的伙伴关系将开始主导北极地区。也有美国学者认为，为了北极的进一步发展，包括中国、日本、韩国和欧洲在内的非北极国家也应该发挥作用。这些学者认为，中国的北极政策具有长期性和战略性（这与美国的政策形成鲜明对比），将对美国的经济和安全利益产生显著影响。他们呼吁美国决策者

---

① Whitney Lackenbauer, Adam Lajeunesse and Ryan Dean, “Why China Is Not a Peer Competitor in the Arctic”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Air University Press, October 3, 2022, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3172586/why-china-is-not-a-peer-competitor-in-the-arctic/>.

② 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》，新华社，2019年6月6日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c\\_1124588552.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c_1124588552.htm)。

③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于新时代国际关系和全球可持续发展的联合声明》，新华社，2022年2月4日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content\\_5672025.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/04/content_5672025.htm)。

更深入地了解中国的北极政策。中国对北极有着长远的愿景，这一愿景基于中国全球视野下的经济发展和科学认识。至关重要的一点是，美国必须全面了解中方的愿景，评估其如何影响美国的北极利益以及北极机构和治理的未来发展。<sup>①</sup> 由于北极地区仍然非常具有挑战性，并继续以意想不到的方式演变，一年一度的中美北极社会科学论坛发挥了重要作用，有利于双方更好地了解两国的观点和利益。<sup>②</sup> 有学者认为，科学合作是了解北极的关键。中国崛起为北极地区日益壮大的科学参与者应该受到欢迎，但其科学活动和研究站必须更有目的地融入更广泛的国际合作努力中。

然而，随着中美关系日趋紧张，上述对中国北极政策相对友好的解读也慢慢转向了对中国的战略性警惕和不信任。2022年10月7日，美国拜登政府发布了一项新的北极战略，特别强调美国应充分准备应对来自中国与俄罗斯的威胁。<sup>③</sup> 兰德公司和瑞典国防研究局最新发布题为《中国在北极的战略和活动》的研究报告，探讨了中国投资在北极的活动以及潜在影响。报告指出，虽然中国在北极北美地区的投资和存在仍然有限，但世界应密切关注俄罗斯与中国的关系。报告警告，中俄关系给北极带来了不确定性。美国需要仔细跟踪研究中俄在北极的关系，乌克兰冲突引发的北极地区的事态发展，以及这些因素可能带来的北极事务的不确定性。<sup>④</sup>

北欧国家相对比较热情，将中国的加入视为发展更强大经济伙伴关系的绝佳机会。虽然《白皮书》缺乏明确的时间框架和职责分配，但北欧国家认为它是一份全面的文件，反映了对北极问题的深刻理解，增强了他们对中国作为全球参与者的印象。<sup>⑤</sup> 在中国政策白皮书涵盖的所有问题中，环境保护和气候变化尤为突出，为中国参与北极事务提供了积极背景。2016年，挪威与中国的关系在被冻结六年后得以恢复。挪威公司渴望弥补失去的时间，与中国公司在能源技术、航运等领域进行合作。丹麦国家研究数据库发表了一

① 《中俄共建“冰上丝绸之路”进阶，北极航道或开辟港口贸易新格局》，中华人民共和国商务部网站，2017年7月5日，<http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201707/20170702604548.shtml>。

② Heather Conley, “China’s Arctic Dream”, Center for Strategic and International Studies, February 26, 2018, [www.csis.org/analysis/chinas-arctic-dream](http://www.csis.org/analysis/chinas-arctic-dream).

③ The White House, “National Strategy for The Arctic Region”, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>.

④ Stephanie Pezard *et al.*, “China’s Strategy and Activities in the Arctic”, RAND Corporation, 2022, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA1282-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1282-1.html).

⑤ “China Releases First Arctic Policy”, *Fridtjof Nansens Institutt*, January 29, 2018, <https://www.fni.no/news/china-releases-first-arctic-policy-article1664-330.html>.

篇政策简报，结论是，中国在北极日益增加的存在既是挑战也是机遇，取决于丹麦政府与格陵兰岛<sup>①</sup>政府能否在北极对华问题上找到更强有力的共同点，并成功建立开放、尊重和建设性的对话与合作。<sup>②</sup> 该政策简报认为，中国自称是“近北极国家”，表明中国承认北极国家在北极事务中的主导作用，但其也坚持使用“非北极国家”这一常用术语来定义自身，使其能够对北极地区的使用和开发拥有一定的发言权。<sup>③</sup> 拉普兰大学北极研究中心教授兼主任科伊武罗瓦（Timo Koivurova）表示，这份《白皮书》是“一份经过精心协商的全面文件”。然而，“特别且有些令人惊讶的是，中国在整个文件中都强调气候变化，承认其对该地区造成的巨大影响。”尽管《白皮书》继续使用“近北极国家”一词，但不值得担忧。<sup>④</sup>

全球气候变暖和极地地区的冰层融化，使得开发北极资源并在夏季航行穿越其海域成为可能。一些分析人士指出，与“一带一路”相关的“极地丝绸之路”提案可能不会受到北极国家的欢迎，因为接受它意味着象征性地让中国发挥主导作用。<sup>⑤</sup> 随着中国经历快速的军事和经济增长，对其向北极进军的全球战略意图的怀疑是不可避免的。在这方面，中国《白皮书》的发布恰逢其时。它应该有助于减少怀疑并为中国参与北极治理提供战略指导。除了纯粹的地理意义上的“近北极国家”，中国还将自己定义为北极事务中的“重要利益攸关方”。<sup>⑥</sup> 尽管《白皮书》采用了“冰上丝绸之路”的提法，但同时声明中国“支持有关各方根据《联合国宪章》《联合国海洋法公约》等条约和一般国际法和平解决领土和海洋权益争议，尊重沿岸国的国内立法，

---

① 格陵兰岛于2009年6月21日正式自治。2008年11月，格陵兰就自治举行全民公决，获得四分之三民众的支持。格陵兰自治后，政府将接过原本由丹麦王国拥有的天然气资源管理权、司法和警察权。格陵兰将拥有部分外交事务权，但丹麦王国在格陵兰的防务和外交事务上拥有最终决定权。格陵兰语将成为其官方语言。

② Norup Sorensen and Camilla Tenna, “China as an Arctic Great Power. Potential Implications for Greenland and the Danish Realm”, *Danish National Research Database* (Royal Danish Defence College, 2018), February 2018, <https://research.fak.dk/esploro/outputs/workingPaper/China-as-an-Arctic-Great-Power/991816012003741>.

③ Danita Catherine Burke and Andre Saramago, “With All Eyes on China, Singapore Makes Its Own Arctic Moves”, *Arctic Today*, February 27, 2018, [www.arctictoday.com/eyes-china-singapore-makes-arctic-moves/?wallit\\_nosession=1](http://www.arctictoday.com/eyes-china-singapore-makes-arctic-moves/?wallit_nosession=1).

④ Malte Humpert, “China Publishes First Ever Comprehensive Arctic Policy”, *High North News*, January 29, 2018, <https://www.highnorthnews.com/en/china-publishes-first-ever-comprehensive-arctic-policy>.

⑤ Goh Sui Noi, “Challenges of Polar Silk Road”, *The Strait Times*, February 1, 2018, [www.straitstimes.com/asia/east-asia/challenges-of-polar-silk-road](http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/challenges-of-polar-silk-road).

⑥ 《中国的北极政策》。

支持维护地区安全与稳定。”中国的措辞与其在解决国际争端问题上的立场是一致的。

综上所述，在《白皮书》发布之前，西方叙事下的中国北极政策饱受质疑，而《白皮书》用西方熟悉的语境加上中国的叙事方式，用“北极利益攸关方”的身份定位，释放了中国的北极政策，积极塑造和传播中国参与北极事务的正面的国际话语，应对和驳斥“中国北极威胁论”等负面话语。因此，这种叙事下的中国北极政策及其在北极合作中的角色定位，是否会受到俄乌冲突下北极局势发展的波及值得深究。

### 三、俄乌冲突与北极的地缘政治化

#### （一）北极地区的去安全化与再安全化

冷战以来的北极安全态势经历了“安全化—去安全化—再安全化”的演变。二战至冷战期间，国际安全视角主要关注传统的主权和军事安全，美国和苏联这两个超级大国对北极地区的军事存在和安全利益极为重视，导致北极地区一度成为美苏争霸的前沿阵地。冷战结束后，北极的地缘政治格局与冷战期间该地区存在的大国政治大相径庭，俄罗斯取代解体的苏联在这一地区与美国展开竞争。北极地区的安全局势已被北极八国的多重政治利益取代，主要由俄罗斯、加拿大、美国、挪威和丹麦这五个北冰洋沿岸国的军事和安全利益以及海军力量所主导。

通过 2008 年的《伊卢利萨特宣言》，这五个北极沿海国家（北极五国）在解决北极地区领土问题和与资源开发相关的新问题方面发挥了主导作用。<sup>①</sup> 北极地区不再与安全问题挂钩。相反，人们更多地关注非传统安全问题，包括发展、教育、健康和通信，以及气候变化和北极冰盖融化对环境的影响。此外，北极治理的排他性逐渐受到来自该地区以外国家和国际组织的挑战，例如英国、法国、德国、中国、日本、韩国、印度、欧盟等对北极科学研究、航运和资源开发都表现出高度关注。这段时间的北极局势呈现出“去安全化”状态，北极国家、非极地国家以及相关国际行为体不再从地缘政治角

---

<sup>①</sup> Brooks B. Yeager, “The Ilulissat Declaration: Background and Implications for Arctic Governance”, November 5, 2008, <http://Arcticgovernance.custompublish.com/the-ilulissat-declaration-background-and-implicationsfor-Arctic-governance.4626039-137746.html>.



度考虑北极议题，更强调国际合作而非竞争和冲突。

随着全球气候变化的速度不断加快和北极全球地位的演变，相关国家纷纷出台北极战略，北极的军事色彩日益浓厚，一些北极域外国家也积极参与，如英国出台了专门针对北极的防务政策报告、法国制定了与防务相关的北极战略，亚洲新加入北极理事会的国家陆续发布北极政策，北极安全态势日趋紧张。再加上俄乌冲突的严峻冲击，北极事务加速安全化，地缘政治考量和竞争迅速回归，北极呈现出“再安全化”的趋势。

## （二）俄乌冲突与北极地区的地缘政治张力

随着乌克兰冲突全面军事升级，北极地区的地缘政治重新成为焦点。尽管北极和俄罗斯北部边境的军事态势尚未发生重大变化，但俄罗斯在极地政治中的主导地位 and 溢出效应无疑将对北极的地区安全与合作产生长期影响。

首先，北约在北极事务中的影响和作用势必会增强。拜登政府扩大对俄罗斯的制裁，针对俄罗斯中央银行采取新经济措施，限制其在美国持有的任何资产。加拿大是世界上拥有乌克兰海外人口最多的国家之一，它也宣布对俄罗斯进行广泛制裁，支持北约在欧洲的行动，并为离开战区的乌克兰人提供援助。瑞典、芬兰和丹麦等欧洲国家在俄罗斯入侵乌克兰后，采取了对俄罗斯飞机关闭领空的措施，以表达反对俄罗斯、支持乌克兰的立场。<sup>①</sup>

几十年来，芬兰和瑞典一直小心翼翼保持中立地位。俄乌冲突使这两个北欧国家对区域安全形势做出一番彻底的重新考量。在芬兰，“北约问题”多年来一直不是热点，然而俄乌冲突发生后，一项要求就加入北约进行公民投票的公民倡议在几天内就收集到了投票所需的人数。<sup>②</sup> 芬兰和瑞典于2022年5月正式申请加入北约。<sup>③</sup> 7月，北约成员国代表在布鲁塞尔签署文件，开启了芬兰和瑞典加入北约的批准进程。北约秘书长斯托尔滕贝格称这是一个“历史性时刻”。<sup>④</sup> 2023年4月，芬兰正式加入北约，数周后即开展了一场名

<sup>①</sup> Anne Kauranen and Niklas Pollard, “Nordic Countries Prepare to Shut Airspace to Russian Planes”, Reuters, February 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/finland-shut-down-airspace-russian-planes-2022-02-27/>.

<sup>②</sup> Pekka Vanttinen, “Finnish President Says NATO Referendum No Longer Necessary”, *Euractiv*, April 1, 2022, [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/finnish-president-says-nato-referendum-no-longer-necessary/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/finnish-president-says-nato-referendum-no-longer-necessary/).

<sup>③</sup> Frank Gardner, “北约北扩：芬兰和瑞典若加入北约，欧洲将更安全还是更危险”，BBC News, May 11, 2022, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-61407312>.

<sup>④</sup> 《芬兰、瑞典加入北约：各国启动批准进程》，德国之声中文网，2022年7月5日，<https://www.dw.com/zh/芬兰瑞典加入北约各国启动批准进程/a-62367583>。



为“北极挑战”的空中军事演习，参与其中的有十几个国家的总共 150 架飞机。这是芬兰加入北约之后在该地区主导的首次联合军事演习。<sup>①</sup>

其次，俄罗斯在北极的科学研究受到了重大影响。俄乌冲突发生后，全球科学家和研究组织纷纷对俄罗斯予以严厉谴责。在各国政府回应之外，西方国家的一些组织迅速采取行动，切断资金和资源，终止与俄罗斯科学家的合作。乌克兰的科学家向各国施压，要求他们将俄罗斯冻结在他们的科研计划之外，呼吁俄罗斯研究所和科学领军人物谴责这次入侵。<sup>②</sup> 在美国，麻省理工大学与总部位于莫斯科、专注于创新的非营利组织——斯科尔科沃基金会断绝关系，引发了关于是否继续与俄罗斯进行科学合作的国际学术辩论。<sup>③</sup> 尽管尚不清楚这些资金削减适用于哪些学科领域，但北极研究肯定会受到影响。例如，以往每年俄罗斯的研究人员都会参加追踪北极熊艰难穿越冰封的楚科奇海前往俄罗斯弗兰格尔岛的避暑地的研究活动。然而，在俄乌冲突爆发后，一些美国科学家决定采取回应措施，今年不允许俄罗斯研究人员参加该考察活动，以表达对俄罗斯入侵乌克兰的不满情绪。<sup>④</sup> 这一年度科学考察的未来对北极熊的命运至关重要，而这只是俄乌冲突对全球科研合作带来负面影响的一个缩影。

再次，北极的国际合作出现了前所未有的危机。2022 年 3 月 3 日，北极理事会七个成员国——加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和美国就俄罗斯对乌克兰开展特别军事行动后的北极理事会合作发表联合声明。<sup>⑤</sup> 根据这份声明，这些国家的代表将不会参加现任北极理事会主席俄罗斯举行的任何会议。这七个国家还暂时停止参加北极理事会及其下属机构的所有会议。

<sup>①</sup> “Finland Hosts Major Air Exercise with NATO Allies”, *The Defence Post*, May 29, 2023, <https://www.thedefensepost.com/2023/05/29/finland-air-exercise-nato/>.

<sup>②</sup> Nisha Gaiind and Holly Else, “Global Science Community Condemns Russian Invasion of Ukraine”, *Scientific American*, March 3, 2022, <https://www.scientificamerican.com/article/global-science-community-condemns-russian-invasion-of-ukraine/>.

<sup>③</sup> Richard L. Hudson, “MIT Cuts Ties to Russian Academic Partner over Ukraine War”, *Science Business*, February 27, 2022, <https://sciencebusiness.net/news/mit-cuts-ties-russian-academic-partner-over-ukraine-war>.

<sup>④</sup> Warren Cornwall, “‘It Looks Like Iron Curtain 2.’ Arctic Research with Russia Curtailed After Ukraine Invasion”, *Science*, March 4, 2022, <https://www.science.org/content/article/it-looks-iron-curtain-2-arctic-research-russia-curtailed-after-ukraine-invasion>.

<sup>⑤</sup> U. S. Department of State, “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine”, March 3, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>.

除北极理事会外，俄乌冲突还影响到其他北极组织，包括为学术辩论、信息共享和科学探讨提供更多交流平台的非政府组织和地方政府，如位于冰岛首都雷克雅未克的“北极圈”（Arctic Circle）、位于挪威特罗姆瑟的“北极前沿”（Arctic Frontiers）和北极海岸警卫队论坛（Arctic Coast Guard Forum），这些非政府组织的活动本身为俄罗斯与西方国家之间的合作提供了机会。有人建议，北极七个国家之间可以以“北欧+”的形式继续开展北极合作，将俄罗斯彻底排除在这些机制之外。

最后，由于中俄关系，中国在北极事务中的角色受到严厉审视。在 2014 年克里米亚危机导致俄罗斯与西方紧张关系加剧的背景下，中国开始成为俄罗斯在北极地区发展的主要资金来源。面对俄罗斯寻求和深化北极合作的热情和意愿，中国也予以积极回应。中国不仅进一步加强了与俄罗斯的能源贸易，还在北极航运等各个新领域展开了合作。随着乌克兰危机的爆发和进一步升级，中国一方面试图在危机中保持一定程度的不结盟合作，另一方面，由于欧美舆论以为中国在为面临西方反复制裁的普京政权提供经济救生圈，为化解压力，中国开始采取一些措施，如一些中国国有银行宣布限制对购买俄罗斯商品的融资。

中国在北极地区进行了大量投资，并通过加入国际机构，促进与北极国家在航运、资源开发和科学研究等各个领域的双边关系，成为北极治理的积极参与者。在 2022 年 2 月之前，尽管俄罗斯与西方之间的地缘政治冲突日益紧张，但它对俄罗斯与西方在北极地区的关系影响较小。北极合作一直被视为相对稳定的国际合作领域，具有共同的全球利益。<sup>①</sup> 俄乌冲突引发了激烈的地缘政治氛围，其他国家对与俄罗斯在北极的合作越发在意，也影响到中国在该地区的合作机会。对中国而言，在与俄罗斯保持合作关系与避免被国际社会视为支持俄罗斯在乌克兰的行动之间保持平衡是一个极具挑战的难题。加深与俄罗斯在北极地区的合作，符合中国在经济、能源安全和在北极地区政治影响力诸方面的诉求。但问题是，一方面，由短期外部冲突推动的中俄合作的良好时光能持续多久？另一方面，这种中俄合作的加深是在北极地区分裂的背景下进行的。与俄罗斯的合作越深入，就越有可能引起其他北极国家的误解和警惕，导致其他北极国家对中国的不信任，甚至引发中国与

---

<sup>①</sup> Thomas Nilsen, "Arctic Council 'in Pause Mode' as Seven of Eight Member States Condemn War", *The Barents Observer*, March 3, 2022, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2022/03/arctic-council-pause-mode-seven-eight-member-states-condemn-war>.

其他北极国家之间的对抗。作为非北极国家，中国在北极的许多活动离不开北极国家的支持和合作。从长远来看，只有一个和平稳定的北极才符合非北极国家的利益，也符合中国的政治和经济利益。

如前所述，美国兰德公司和瑞典国防研究局在共同研究报告《中国在北极的战略和活动》中探讨了中国在北极地区的活动和中国投资的潜在影响，指出世界各国应当密切关注中俄两国的关系，即使中国当前在北极北美地区的投资和存在依然有限。两家机构同时警告中俄关系可能会给北极地区带来不确定因素。<sup>①</sup> 报告为美国政府提出了几项建议，其中之一是维持北极国家在北极治理中的主导地位，并将其作为阻止中国参与该地区事务的有力工具。报告提出的北极局势的不稳定当然值得警惕。然而，与其夸大中国在北极的影响力和所谓的威胁，真正值得担忧的是俄罗斯在乌克兰冲突爆发后的北极战略。2022年7月，普京签署了一项法令，概述了俄罗斯在海洋安全和海洋发展方面的关键战略重点，强调北极水域对俄罗斯的重要性。与之前于2001年和2015年发布的两份类似文件相比，这份新的海洋概念文件反映了俄罗斯在与邻国冲突中更加强硬的立场，重申了莫斯科对美国 and 北约侵犯俄罗斯海洋资源和运输路线的担忧。<sup>②</sup>

这一新的海洋概念文件的释出，正值俄罗斯因俄乌冲突导致其在维持北极事务中的主导地位遇到巨大挑战之际。俄罗斯在北极地区经济活动减少，许多涉及俄罗斯的科学项目资金停顿，引发了人们对俄罗斯将采取何种措施加以应对的担忧。这一海洋概念文件强调北极地区作为俄罗斯海洋议题的优先事项，在22页的文件中66次提及北极。文件表明俄罗斯将采取大量措施，增强海军在北极和世界各地海域的作战能力。文件还概述了其海军发展计划，包括建造航空母舰和提高民用船只参与军事活动的水平。虽然民用船舶在维护国家安全和参与军事冲突中发挥作用并不是一个新现象，但这项新的海洋概念文件依旧为俄罗斯在这个争议问题上采取更系统的步骤奠定了基础，俄罗斯在将民用船舶用于军事目的方面也有长期的实践经验。

---

① Stephanie Pezard *et al.*, "China's Strategy and Activities in the Arctic".

② Presidential Executive Office, "Russia Federation Naval Doctrine No. 512", July 31, 2022, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48215/page/1>.

## 四、北极合作与中国北极角色的前景

### (一) 重审北极事务的国际合作态势

北极冰层的逐渐消失对北极主权和管辖权争议和安全问题提出了挑战,相关影响在北极八个国家与中日韩和印度等非北极国家之间不断演变的关系中变得日益明显。与此同时,在全球日益关注北极冰融化的情况下,国际社会对于在北极事务上加强合作也有迫切和实际的需要。北极国家和非北极国家之间的合作可以在多个层面继续发展,不仅限于双边合作以及现有的区域论坛和国际组织框架,也包含科学研究、环境保护和可持续发展等问题领域。

2015年在冰岛雷克雅未克举行的第三届北极圈大会上,时任中国外交部副部长张明发表了题为《中国在北极:实践与政策》的主旨演讲。<sup>①</sup>次年,时任中国气候变化首席谈判代表高风在第四届北极圈大会上再次就中国对北极合作的看法发表演讲。<sup>②</sup>此外,在第六次北极理事会成员国、观察员国和外国科学界代表国际会议上,时任中国外交部条法司司长徐宏也谈到了中国对北极经济发展的看法。<sup>③</sup>这些演讲侧重于“合作”,展示了中国正在兴起的北极政策,并在中国北极政策白皮书中得到了很好的体现。

首先,承认和尊重彼此的权利是北极国家与非北极国家开展合作的法律基础。根据《联合国海洋法公约》等相关国际法律框架,北极国家在各自的北极地区拥有主权权利和管辖权,非北极国家也享有科研和航行权。北极国家与非北极国家发展合作伙伴关系,首先应从承认和尊重国际法规定的相互权利的基础出发。

其次,相互理解和信任是北极国家与非北极国家合作的政治保障。北极国家在北极相关问题上的利益更大,它们自认应该在北极事务中发挥比非北

---

<sup>①</sup> 《外交部副部长张明出席第三届北极圈论坛大会并发表主旨演讲》,中华人民共和国外交部网站,2015年10月17日,[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw\\_673019/201510/t20151017\\_380840.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/201510/t20151017_380840.shtml)。

<sup>②</sup> 《外交部气候变化谈判特别代表高风率团出席第四届北极圈论坛大会》,中华人民共和国外交部网站,2016年10月26日,[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zjzg\\_673183/tyfls\\_674667/xwlb\\_674669/201610/t20161026\\_7670588.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/201610/t20161026_7670588.shtml)。

<sup>③</sup> Liu Nengye, “China’s Emerging Arctic Policy”, *The Diplomat*, December 14, 2016, <http://thediplomat.com/2016/12/chinas-emerging-arctic-policy/>。

极国家更重要的作用。同时鉴于某些北极问题是跨区域性的，非北极国家也认为它们在北极相关问题上同样拥有合法利益。毫无疑问，北极国家和非北极国家的利益交织在一起，将在北极事务中发挥越来越重要的作用。为了加强合作，北极国家与非北极国家应在尊重彼此权利的基础上，加强沟通，增进相互了解和信任，寻找利益交汇点。

再次，通过联合研究解决跨区域问题是北极国家与非北极国家合作的主要领域。加强科研合作，有助于北极国家与非北极国家从更广阔的视野看待跨区域问题，向国际科学界传递更全面的信息，促进相关问题的解决。这种合作模式已经在应对气候变化、北极航运等问题上取得了较好的效果。北极理事会成员现在面临的问题是如何让非北极国家参与相关研究工作的早期阶段和深入讨论。

近几年来的北极发展提出了一个基本问题：随着国际安全架构的转变，未来的北极是否会继续像冷战后那样表现出合作和低紧张局势的特征，还是会成为一个像冷战时期那样以竞争和紧张局势加剧为特征的地区？<sup>①</sup> 对此，分析人士认为，“北极国家和其他北极利益攸关方应努力保持该地区合作和低紧张局势的传统，并努力防止近年来在欧洲、亚洲和其他地区出现的竞争和紧张局势蔓延到北极地区。”<sup>②</sup> 他们列举了北极国家和其他北极利益攸关方在一系列问题上为促进合作所取得的成功经验。一些人则认为，当前复杂的国际形势对北极地区的合作、降低紧张度、和平解决争端以及尊重国际法的传统构成了潜在挑战，而这些都是自北极理事会 1996 年成立以来，北极国家用于管理北极问题取得广泛共识的有效方式。<sup>③</sup>

北极地区的和平、稳定和可持续发展符合北极国家和非北极国家的共同利益。北极国家和非北极国家在北极相关问题上拥有不同的权利、利益和具体关切，因此北极国家和非北极国家如何尊重和合理维系这些不同的权利、利益和关切至关重要。然而，俄乌冲突无疑对这一成为国际社会共识的北极

<sup>①</sup> Congressional Research Service, “Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress”, March 24, 2022, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41153.pdf>, p. 53.

<sup>②</sup> *Ibid.*

<sup>③</sup> 参见 Melody Schreiber, “As the Arctic Changes, International Cooperation May Be Put to the Test”, *Arctic Today*, July 25, 2018; Stephanie Pezard, Abbie Tingstad, and Alexandria Hall, “The Future of Arctic Cooperation in a Changing Strategic Environment”, RAND Europe, 2018, p. 18; Geoff Ziezulewicz, “As Arctic Waters Open, Nations Plant Their Flags”, *Navy Times*, April 8, 2018; James Stavridis, “Avoiding a Cold War in the High North”, *Bloomberg*, May 4, 2018; Kristina Spohr, “The Race to Conquer the Arctic—the World’s Final Frontier”, *New Statesman*, March 12, 2018.

合作原则造成了不小的冲击。当前俄乌冲突局势仍在持续发展变化，在北极地区造成的溢出效应是多方面的，尤其在国际合作方面。北极理事会成员国2022年3月宣布各国暂停参加北极理事会所有会议的联合声明给北极合作前景造成了困扰，表明当前的北极国际合作已面临严重障碍。尽管北极理事会不直接资助研究，但它协助制定成员国之间合作的科学议程。欧盟委员会停止了所有涉及俄罗斯的科学合作基金，随后其他资助机构也采取了类似政策。俄乌冲突切断了俄罗斯境内外研究人员在许多科学领域的合作伙伴关系，对北极数十年的科学合作传统产生了特别深远的影响。长此以往，俄罗斯科学家在诸如追踪永久冻土退化和气候变暖引起的甲烷排放等方面将难以继续发挥关键作用。

总之，俄乌冲突加剧北极紧张局势，北极未来形势难料。冷战后长期以来，北极地区将受益于与安全问题脱节的看法已经失去吸引力。相反，随着俄乌冲突爆发并不断升级，既往的北极合作框架和议程已经岌岌可危，北极地区的地缘政治重新成为人们关注的焦点。

## （二）中国北极角色的愿景和前景

中国参与北极事务，“合作”是有效渠道，“尊重”是关键基础，而“双赢”则是价值追求，传递着各利益相关方在各领域活动中追求互利共赢、共同进步的理念。正如中国在《白皮书》中所指出的那样：“这种合作应确保北极和非北极国家以及非国家实体共享利益，并应照顾包括土著人民在内的当地居民的利益。”<sup>①</sup>

在其全球重要性日益增长的北极地区，促进和加强互利合作伙伴关系是最有力的助推剂，而中国参与北极事务则可以发挥重要作用。例如，北极资源开发需要大量投资，而中国的充裕资金可以很好地促进相关投资，中国也希望北极国家支持中国在该地区的诉求和利益。事实证明，中国参与北极治理，其科学外交、资源外交战略取得了不错的效果，从而能够在北极事务中和平地获得（有限的）发言权。<sup>②</sup>中国正在获取各种技术支持，在北极地区寻求新的经济机会。中国正在建造能够在北极进行商业航行的防冰型散货船和油轮，以及能够在恶劣的极地天气条件下飞行的飞机。北极航运不仅有利于中日韩等经济严重依赖国际贸易和航运的国家，也有利于北极国家的利

<sup>①</sup> 《中国的北极政策》。

<sup>②</sup> Shiloh Rainwater, “Race to the North: China’s Arctic Strategy and Its Implications”, *Naval War College Review*, Vol. 66, No. 2, Article 7, 2022, pp. 62-82, 73.



益。马丁·布鲁姆指出，在气候变化和中国“一带一路”倡议资金的推动下，“挪威和芬兰政府正在为从亚洲到欧洲大陆的北极走廊的愿景注入新的活力”。<sup>①</sup>

然而，中国在北极的角色愿景和前景受到了俄乌冲突带来的挑战。尽管北极没有直接受到冲突的影响，但由于俄乌冲突，人们更频繁地从战略角度审视北极事务，尤其是芬兰和瑞典这两个北极国家正在加入北约。一个悬而未决的主要问题是，至少在政治上是否仍有可能讨论一个单一的北极地区？北极理事会实际上已处于停摆状态，“A7”，也即该组织的七名成员，在2022年3月选择“暂停”通过该组织与莫斯科联系。尽管理事会在较低级别许多工作还在继续，并且避免了俄罗斯的参与，但这种分裂对北极理事会以及北极治理的未来将构成严重的长期影响。

作为理事会正式观察员国的非北极国家，包括中国、印度、日本、新加坡和韩国在内的亚洲国家，一直依赖北极理事会来增强自身的北极利益，必须考虑该组织分裂后北极治理的未来前景，对各自的北极政策做出相应调整。在非极地国家中，中国由于中俄关系导致其在北极事务中的角色受到严苛审视，中国在适应可能出现的“两个北极”（“A7”和俄罗斯）的局势下面临着最大的压力。

在北极未来的合作模式中，中国能否继续以科研外交、资源外交等渠道继续扮演一个“利益攸关方”的角色尚待佐证。从长远利益角度出发，中国未来在北极的发展离不开北极理事会，积极推动北极理事会的正常运作对于中国来说是必要且重要的。在处理与其他北极国家的关系时，中国应积极沟通和交流，真诚尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权，遵守北极国家的法律法规，并定期进行高级别对话，提高政治理解和相互信任。此外，作为北极理事会的观察员国，中国有权就北极治理表达合理的关切，参与和协助发展工作组项目，举办专家级研讨会或聚会。借助作为北极理事会观察员国的地位，中国可以积极推动北极理事会的常态化工作，并在北极气候变化、保护土著文化、科学研究甚至经济开发等领域积极协调俄罗斯与其他北极国家之间的合作，促使各方在这些领域暂时搁置政治争议，共同工作和进步。

（责任编辑：李丹）

---

<sup>①</sup> Martin Breum, “How Angry Birds and Prospects of Chinese Funding Power Visions of the Shortest-ever Route from China to Europe”, *Arctic Today*, March 13, 2018, <https://www.arctictoday.com/angry-birds-prospects-chinese-funding-power-visions-shortest-ever-route-china-europe/>.



universality and particularity of values, political goals, political agenda, and practice paths, from the long-term history, especially from the changes in the historical noumenon, of China's foreign exchanges since the beginning of modern times. The series of crises faced by China after the collapse of the Qing Dynasty were a manifestation of the global problems of that time in China. In the process of building an international united front to help China out of the crises and rebuilding its country, China gained knowledge of multilateralism based on its own experience, which was reflected in Sun Yat-sen's cooperation with the Soviet Union, the CPC's participation in the multilateral network of the Communist International, the Kuomintang government's multilateral diplomacy of major countries during the Anti-Japanese War, and the support of China's political forces for the decolonization movement of neighboring countries. The origin of multilateralism in China served the political goal of 'overthrowing imperialism' and reshaping the international hierarchical order on the dichotomy of center/peripheral countries. International party-to-party cooperation and inter-governmental diplomacy have played an important role. Its practice promoted mutual solution of China's problems and the world's problems, resolving national crises while helping the world maintain peace and promote the process of decolonization. Even though China's multilateralism had different focuses at different times with changes in domestic and foreign conditions, maintaining national independence, sovereignty and security, promoting international order fairness and justice, and valuing cooperation with developing countries have always been its fundamental value pursuit, political goals, and path of advancement. Today, China should keep this tradition to innovate, and make greater contributions to world peace and common development of mankind.

**Key words:** China's multilateralism, international united front, political parties' multilateralism, multilateral diplomacy, developing countries

## **The Geo-politicization of Arctic Affairs and China's Role in the Arctic**

*HONG Nong*

**Abstract:** In January 2018, the Chinese government released a white paper on "China's Arctic Policy", the content of which combined the familiar Western-style context with China's narrative style. This release outlined, for the first time, China's policy for the Arctic region based on its identity as a regional "stakeholder". The policy emphasizes the principles to understand, protect, develop, and participate in the governance of the Arctic region. It also highlights goals involving "respect, cooperation, win-win outcomes, and

sustainability”, reflecting China’s reasonable concerns across various areas, including but not limited to participation in Arctic governance, resource utilization, shipping development, and polar research. In practice, China actively shapes and disseminates positive international discourse on its involvement in Arctic affairs. However, due to the ongoing Russia-Ukraine conflict, Arctic affairs and governance has suddenly become geo-politicized anew, with increased influence and involvement of groups like NATO in Arctic matters. Russia’s scientific research in the Arctic has been severely affected by this politicization and unprecedented crises have subsequently emerged regarding regional international cooperation. China’s Arctic policy and its role in Arctic cooperation also affected by the development of the Arctic situation as its role in Arctic affairs as a whole comes under more severe scrutiny than ever before. Whether China can continue to play the role of a “stakeholder”, through channels such as scientific diplomacy and resource diplomacy, in the future cooperation model of the Arctic remains to be seen.

**Key words:** China, Arctic affairs, geopolitics, Russia-Ukraine conflict, Arctic Council

### **International Organizations’ Institutional Design and Mandate Expansion**

—Based on an Analysis of the World Bank’s Involvement in Global Climate Governance

*ZHOU Yijiang*

**Abstract:** The fragmentation trend of the global order is threatening the establishment of mutual trust and the deepening of cooperation among countries. The exacerbating multilateralism crisis highlights the critical role of international organizations in reshaping the governance order. Confronted with global challenges, international organizations have to make organizational reform, so as to maintain their legitimacy and competitiveness, whose processes and results may vary. This paper suggests that institutional design of international organizations largely determines their autonomy and the level of difficulty to win coalition building, which further shapes IOs’ discourse expression, action development and institutional adjustment around new issues. At the same time, the organizational culture of an international organization formed with the long-term operation of institutional design also affects its adaptation efforts. Since the early 1990s, the World Bank, with the advocacy of its management and the support of its expert team, has been actively involved in the process of global climate governance, successfully shaping the climate-development discourse. The Bank’s successful explorations at the operational