

极地国际问题研究通讯

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2018 年 第 1-2 期 (总第 22-23 期) Volume 7, No. 1-2, 2018

本期主要内容

极地战略与政策

- 新时代“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系和路线图

极地治理

- 北极区域合作机制与冰上丝绸之路

焦点关注

- 格陵兰自治政府的矿产资源开发与中国参与研究

学位论文

- 建构主义视角下的格陵兰独立运动与资源外交探析

极地学术动态

- 中心学术活动



Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊
3、6、9、12月出版
本期出版日期：2018年6月30日
<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话（传真）：021-65984182
E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平
学术委员会（按姓氏笔画为序）
王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊
杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏
主编 潘敏
编辑 付饶



CONTENT

Polar Strategy and Policy

- The Target system and Roadmap of the strategic layout of the "Polar Silk Road" in the New Era

Polar Governance

- The Regional Cooperating institution of the Arctic and the Polar Silk Road

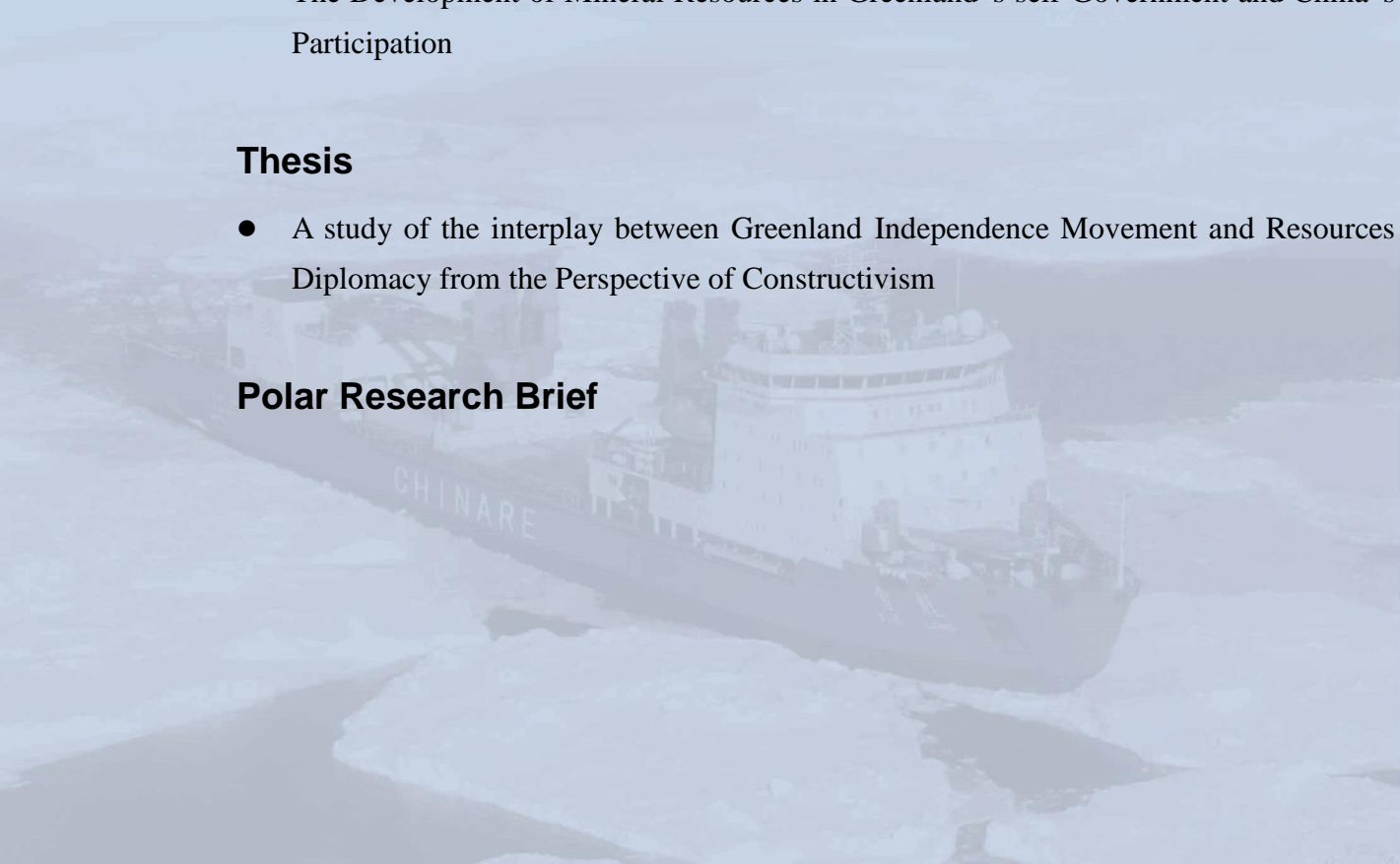
Focus

- The Development of Mineral Resources in Greenland 's self-Government and China' s Participation

Thesis

- A study of the interplay between Greenland Independence Movement and Resources Diplomacy from the Perspective of Constructivism

Polar Research Brief



【极地战略与政策】

新时代“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系和路线图

同济大学国际与公共事务研究院院长 夏立平

【摘要】中国“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系应是秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝绸之路精神，依托北极航道的开发利用，积极推动共建经北冰洋连接欧洲的经济通道，致力于与“冰上丝绸之路”沿线各国一道开展全方位、多领域的合作，建立积极务实的伙伴关系，发挥各方比较优势，共商共建，利益共享，共同打造开放、包容的合作平台，构建可持续发展的北极地区命运共同体。据此，中国“冰上丝绸之路”战略布局从谋势方面来说，应包括：带动我国北极科考的深入发展，在北极地区建立新的科考站；推动我国航运业拓展新的航线和新的方向，依托北极航道的开发利用，与各方共建“冰上丝绸之路”，推动我国对外经济贸易事业的进一步发展；加强我国与北极航线沿线国家的关系与相互交往，改善北极航线沿线国家的港口和基础设施；为我国企业参与北极地区油气和其他资源开发打好基础；为我国参与北极渔业资源开发做好准备；为我国参与北极地区治理创造有利条件；推动我国军民融合发展北极事业，为我海军将来在北极地区的活动和存在提供相应条件和设施；以双边外交加强和改善与北极国家的关系，以多边外交推动提升中国在北极相关国际机制中的话语权，积极参与北极的国际治理，为中国北极战略布局创造良好软环境条件。在统合全局的长远规划指导下，建设极地战略能力，具有适当的战略手段。

【关键词】冰上丝绸之路 北极 战略布局

【中图分类号】TU984.2 **【文献标识码】**A

与国际社会特别是相关国家共同打造“冰上丝绸之路”是“一带一路”建设的重要组成部分，是中国构建国际合作开放新格局的重要方略，为世界发展带来新的机遇。为了顺利推进共商共建共享“冰上丝绸之路”，中国应该擘画新时代“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系和路线图。

(一) 新时代“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系

《辞海》中对“战略”的释义是“泛指重大的、带全局性或决定全局的谋划”。^①《现代汉语词典》中对“战略”的释义是“指导战争全局的计划和策略”。^②《辞海》中对“布局”的释义是“对事物的规划安排”。^③《现代汉语词典》中对“布局”的释义是“全面安排”。^④据此,本文中“战略布局”的意思是“指导全局的规划安排”。

战略布局可以是全国性的指导全局的规划安排,例如,“五位一体”(经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设)总体布局和“四个全面”(即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党)战略布局、全国经济发展战略布局等。

战略布局也可以是某个地区指导全局的规划安排,或是某个领域指导全局的规划安排,如科研布局、国际合作布局、产业布局等。

“冰上丝绸之路”是“一带一路”的重要组成部分,特别是21世纪海上丝绸之路的重要组成部分之一。2017年7月3日,在对俄罗斯进行国事访问之际,中国国家主席习近平在接受俄罗斯主流媒体采访时表示,中方欢迎并愿积极参与俄方提出的共同开发建设滨海国际运输走廊建议,希望双方共同开发和利用海上通道特别是北极航道,打造“冰上丝绸之路”。7月4日,习近平在莫斯科会见俄罗斯总理梅德韦杰夫时强调,俄罗斯是中国推进“一带一路”建设的重要伙伴,要开展北极航道合作,共同打造“冰上丝绸之路”,落实好有关互联互通项目。

2017年6月20日,中国国家发改委与国家海洋局联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》,首次将“北极航道”明确为“一带一路”三大主要海上通道之一。21世纪海上丝绸之路主要有西线、南线和东线三条线。西线从中国沿海港口出发,过南海,经马六甲海峡和印度洋,途经东南亚、南亚、西亚、中东、北非,通达欧洲。南线从中国沿海港口出发,过南海,经东南亚抵达南太平洋国家。东线将不仅直抵朝鲜半岛、日本和俄罗斯远东地区,而且可以到达北美大陆和拉丁美洲,这是21世纪海上丝绸之路的自然延伸。随着北极环境变化和北极航道的开通,甚至可以通过北极

夏立平,同济大学国际与公共事务研究院院长、极地 & 海洋国际问题研究中心主任、政治与国际关系学院教授、博导,中国极地科学技术委员会委员,中国亚洲太平洋学会副会长、国家领土主权与海洋权益协同创新中心学术委员会委员。研究方向为北极治理、中美关系、亚太安全、中国对外战略。主要著作有《当代国际体系与大国战略关系》《中国国家安全与地缘政治》《冷战后美国核战略与国际核不扩散体系》《亚太地区军备控制与安全》《中国和平崛起》等。

^① 《辞海》,上海:上海辞书出版社1980年版,第1351页。

^② 《现代汉语词典》,北京:商务印书馆1983年版,第1453页。

^③ 《辞海》,上海:上海辞书出版社1980年版,第157页。

^④ 《现代汉语词典》,北京:商务印书馆1983年版,第96页。



航道, 抵达欧洲和北美大陆东海岸。北极航道将成为为新时代“冰上丝绸之路”的重要航线。

中国“冰上丝绸之路”战略布局的涵义是指“中国根据本国利益与全人类利益相结合的原则, 对打造‘冰上丝绸之路’做出的指导全局的长远的规划安排”。

这是中国“冰上丝绸之路”战略布局中的谋局。将围绕这种指导全局的长远规划安排, 来确定中国“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系。

中国对新时代“冰上丝绸之路”必须进行战略运筹和总体设计, 从长远出发进行统筹考虑。这是一种必不可少的顶层设计。其战略布局应是综合性、多方面、宽领域的, 必须将硬实力与软实力相结合形成巧实力, 在此基础上形成“冰上丝绸之路”战略布局的总体设计。这一总体设计应包括决策和运作机制、长期规划、战略部署等。

中国“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系应是秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的丝绸之路精神, 依托北极航道的开发利用, 积极推动共建经北冰洋连接欧洲的经济通道, 致力于与“冰上丝绸之路”沿线各国一道开展全方位、多领域的合作, 建立积极务实的伙伴关系, 发挥各方比较优势, 共商共建, 利益共享, 共同打造开放、包容的合作平台, 构建可持续发展的北极地区命运共同体。中国“冰上丝绸之路”战略布局的涵义是广义的布局, 包括谋局、谋势、谋略等三个层次。确定中国“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系就是谋局。

(二) 中国“冰上丝绸之路”战略布局的谋势

谋势是指在这种指导全局的长远规划安排视角下, 对打造“冰上丝绸之路”的国际环境及其相关国家北极战略做出客观评估, 并在此基础上根据中国“冰上丝绸之路”战略目的和具有的极地战略能力来实现造势和借势, 以在与国际社会特别是相关国家共同打造“冰上丝绸之路”中取得发展。2013年4月8日, 习近平主席指出: “肯取势者可为人先, 能谋势者必有所成。”^① “善弈者, 谋势, 不善弈者, 谋子”, 是古人对弈棋之道的经验性概括, 也同样可以用作国家之间竞争中取胜的原则。仅仅谋势还不够, 还需要懂得如何造势和借势, 方能成事, 成大事。

根据“冰上丝绸之路”战略布局的目标体系, 中国“冰上丝绸之路”战略布局从谋势方面来说, 应包括: 带动我国北极科考的深入发展, 在北极地区建立新的科考站; 推动我国航运业拓展新的航线和新的方向, 依托北极航道的开发利用, 与各方共建‘冰上丝绸之路’”, 推动我国对外经济贸易事业的进一步发展; 加强我国与北极航线沿线国家的关系与相互交往, 改善北极航线沿线国家的港口和基础设施; 为我国企业参与

^① 《中共中央总书记习近平会见台湾两岸共同市场基金会荣誉董事长萧万长》, 《京华时报》2013年4月9日。



北极地区油气和其他资源开发打好基础；为我国参与北极渔业资源开发做好准备；为我国参与北极地区治理创造有利条件；推动我国军民融合发展北极事业，为我军将来在北极地区的活动和存在提供相应条件和设施；以双边外交加强和改善与北极国家的关系，以多边外交推动提升中国在北极相关国际机制中的话语权，积极参与北极的国际治理，为中国北极战略布局创造良好软环境条件。

中国在北极地区的战略利益和权益是综合性的、多样性的、分层次的、发展性的，有轻重缓急之分。中国在北极地区的利益和权益存在多种形态，有诸如资源、航运等各种“硬性”的利益，也有参与权等“软性”的权益，我们不仅要关注当前已经显露的看得见的利益，还需要发掘目前还不够清晰但在未来可能成长和显现的利益与权益。同时，维护中国在北极地区的利益与权益不可能轻而易举地一蹴而就，有些领域必然会面临各种障碍和挑战。中国在实现这些利益和权益时，无需全面开花，而应分清轻重缓急、先易后难、有条不紊地有序推进，逐步实现。

北极地区自然环境严酷、社会环境特殊、地缘政治形势复杂，北极事务具专业性和特殊性，中国在推进在北极地区的利益和权益时，应该加强国际合作，不仅要同北极国家和该地区相关国际组织开展合作，还要进行全球范围内更广泛的国际合作。以国际合作为主渠道参与北极事务，和谐推动中国在北极地区的战略利益和权益维护。

在当前形势下，中国可以主要在四个方面推进与国际社会特别是相关国家共同打造“冰上丝绸之路”：

第一，推进北极航道的开发利用。

北极航道指穿越北冰洋连接欧洲、东亚、北美等地区的海洋交通运输通道。它们是在全球气候变化背景下出现、并预期在不远的将来终将形成的新的海洋交通运输线。气候变暖使得夏季北冰洋海冰融化，北极航线逐渐成为一条可供商业航运的海上通道。预计北极航线可能在2020年至2040年在夏季完全开通。

数百年来，一批又一批探险家经过艰苦卓绝的努力，在北冰洋开辟了东北、西北和中央三条航道。东北航道位于欧亚大陆北缘，大部分航段在俄罗斯北部沿海的北冰洋离岸海域（俄罗斯通常将其部分称为“北方海航道”）。东北航道是连接西欧至东亚之间距离最短的一条航道，被国际航海界誉为“黄金水道”。西北航道位于北美大陆北缘，大部分航段位于加拿大北极群岛水域。中央航道是穿过北冰洋中心区域。

北极航道将在东亚、欧洲和北美之间增添新的海洋交通运输纽带，进一步强化这些经济地域之间的联系。例如，随着北极“东北航道”的逐步兴起，将进一步加强北大西洋沿岸欧洲、斯堪的纳维亚地区、俄罗斯、东北亚、中国等地域之间的经济和贸易往来，加强它们之间的相互依存关系，推进这些地域之间的经济互动与互利，包括中国在内的所有相关国家都将从中获益。



科学家研究表明, 北极航线能够在欧洲和太平洋之间承载 10% 的货物运送量。也可以为俄罗斯西伯利亚沿岸和加拿大“西北通道”沿岸提供服务。

一旦北极航道全面开通, 将对我国的对外贸易、区域经济发展以及海洋经济发展和海洋强国建设等提供诸多机遇。例如, 北极航道将影响我国区域经济发展格局, 给我国东部沿海特别是北部沿海地区带来新的发展机会。北极航道将改变中国对外运输格局, 增加对外交往途径的选择, 海洋交通运输路径进一步多元化, 有利于减轻对印度洋航线的依赖, 分散海洋运输安全风险。通过海洋连接中国与欧洲等地区的北极航线可以发展为中国与欧洲等外界进行交往的“海上丝绸之路经济带”。利用北极航道不仅可以大幅减低中国国际贸易的海上运输成本, 同时对中国经济发展有着战略意义。

北极航道大大拉近了我国与北美东海岸港口和欧洲港口的距离。利用北极航道, 我国沿海诸港到北美东岸的航程, 比巴拿马运河传统航线缩短 2000 到 3500 海里。上海以北港口到欧洲西部、北海、波罗的海等港口, 比传统航线航程缩短 25% 至 55%。以上海港至荷兰鹿特丹港为例, 商船取道东北航道的航程大约为 3000 海里, 比传统的经马六甲、苏伊士运河的航程缩短约 2800 海里, 可以节约 9 天的航程时间。

根据北极贸易、油气开发以及远东—西北欧、远东—北美东部当前海运货量的状况, 未来北极航道主要货物类型和规模的最大理想值为: 一是从俄罗斯、北欧北极地区到远东的液化天然气单向贸易流, 到 2030 年最大可达 1000 万吨; 二是从远东到欧美的集装箱货物双向贸易流, 到 2030 年最大值可达到 1743 万标准箱 (TEU), 相当于 2011 年传统航线的 85%。

北极航道开通以后, 预计我国航运企业对航道运输最主要的需求是集装箱运输。亚洲到欧洲、亚洲到北美的传统航线, 连接了亚洲制造中心和欧洲、北美消费中心, 是世界贸易最集中、规模最大的集装箱运输航线。由于水深有限和航道狭窄的原因, 巴拿马运河和苏伊士运河日益成为其交通瓶颈。排队的时间成本逐年增加。由于北半球世界集装箱运量增加比较快, 北极航道一旦开通, 将打破运河航线的垄断地位。

在近中期, 东北航道的天然气运输将占据主要地位。在中国经济继续稳步增长的背景下, 对北极航道更大的运输需求将主要是集装箱运输。未来北极航道的商业开发潜力巨大, 与传统两大航线市场竞争的结果, 很可能是均分集装箱的货运量。2017 年有 970 万吨货物从北极东北航道通过, 创造了新纪录。俄罗斯总统普京预计, 北极东北航道货运量将在 2025 年底前比 2017 年增长约 10 倍, 至 8000 万吨。^①

对于中国与欧洲贸易而言, 航行北极有利于为国家“一带一路”战略拓展北方航

^① 徐亦宁/编译《普京: 北极东北航道货运量将在 2025 年底前增长 10 倍》, 《中国远洋海运 e 刊》, 2018 年 3 月 5 日, <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1594561660755042880&wfr=spider&for=pc>。



道提供更多的探索机会,对于中国制造和中国装备走出去、扩大欧洲市场份额,以及欧洲货物出口远东,有着十分积极的促进作用。北极东北航道对于船东来说也是高性价比的航道,因为通过北极东北航道航行,比传统的经马六甲海峡、苏伊士运河的航线节省三分之一的时间和航程,从而大大减少二氧化碳等有害气体排放,大大节省燃油等各项成本,提高航行周转率。

近年来,国际航运界正在兴起“北极航道通航运动”。1997年夏季,芬兰邮轮 UIKKU 首次通过北极航道抵达亚洲。2012年在中国第五次北极科学考察中,“雪龙”号极地科学考察船首次穿越东北航道。2013年夏季,中远航运集团的冰级商船“永盛轮”顺利通过东北航道到达鹿特丹港,成为首艘穿越东北航道的中国商船,被誉为“北极航行先锋”。2013年,全球共有71艘商船通过东北航道。“永盛轮”2015年成功再航北极东北航道,开辟中国往返欧洲新航线。2016年,中远航运集团航行北极东北航道的有5艘船6个航次,包括“永盛轮”、“天禧轮”、“祥云口轮”和“夏之远6”号等船舶。载重36000吨的“天禧轮”是中国最大的多用途重吊船之一,2016年1月下水营运,8月首航北极东北航线,执行芬兰—中国纸浆运输任务。载重50000吨的“祥云口轮”是目前世界上能够承运单件货物重量最大、设备最先进的半潜船之一,单件货物载重量48000吨以内,可承运世界上90%以上的各种石油钻井平台及大型海洋工程产品。该轮装运天气开采模块,通过北极东北航线前往北极圈内的俄罗斯萨贝塔港。2016年7月,中远航运管理的4万吨级半潜船“夏之远6”号,装载着4个俄罗斯亚马尔液化天然气项目的模块从天津启航,通过北极东北航线,前往北极圈内的萨贝塔港。这是中远海运半潜船(无冰级船舶)首次通过北极东北航道。与走传统航道相比,此次航行节约时间32天和航程约8000海里。

从1999年至2017年,中国先后开展八次北极科学考察活动。2017年7月至10月中国第八次北极科学考察队乘“雪龙”号极地考察船首次穿越北极中央航道和西北航道,实现了中国首次环北冰洋科学考察。^①

从长远来看,北极“黄金水道”的开通,将使北极地区形成贯通太平洋与大西洋的“交通动脉”,将直接改变现有的世界海洋航运格局。对于正在向“海运强国”转变的中国来说,是千载难逢的重要机遇。如果中国海运企业能够在北极航道问题上抓住恰当的时机,积极参与北极航道的运营,将会加快我国向“海运强国”的转变。中国航运界应积极参与这场“北极航道通航运动”,抓住机遇,使北极“黄金水道”真正为我国航运界带来“黄金”。

而且,俄罗斯北极地区一些城市和港口基础设施老化。中国在发展北极航运的同

^① 《中国第8次北极科学考察》,中华人民共和国国土资源部网站,2017年10月13日,http://www.mlr.gov.cn/xwdt/hyxxw/201710/t20171013_1626443.htm。



时,可以用投资改善港口基础设施的方法来获取港口的使用权。北极理事会下设的改进北极互联互通特遣组(Task Force on Improved Connectivity in the Arctic, 英文缩写 TFICA),正在研究“着眼于泛区域解决方案,在比较北极地区与其他地区基础设施和电信工业之间的情况基础上,如何在北极地区建立所需基础设施”。^①预定2019年向北极理事会部长级会议提交研究报告。

2018年3月,挪威和芬兰宣布计划在北极圈内修建一条铁路,连接挪威希尔克内斯口岸与芬兰罗瓦涅米市。北极铁路与计划中的赫尔辛基至爱沙尼亚首都塔林的海底隧道对接,打通芬兰现有铁路网至北冰洋的交通运输线,将欧洲大陆与北冰洋相连,再经由北冰洋东北航线与东北亚联通。这条线路相比途经苏伊士运河的海运线路更节省时间。一旦建成,这条“北极走廊”将成为亚洲与欧洲之间最短、最直接的货运路线。这条“北极走廊”的计划者认为,这是受中国“一带一路”倡议鼓舞。这条铁路如果能够如期开工,将于2035年前后投入运营。铁路规划预计耗资约30亿欧元(约合36.9亿美元)。^②中国可以在合适条件下参与北极地区这些铁路和电信基础设施等的建设。

第二,逐步参与北极地区油气和其他自然资源的开发利用。

北极地区地域空间辽阔,资源丰富,且具有多样性,在全球资源格局中具有重要地位。在能源方面,北极地区分布着储量丰厚的石油、天然气、甲烷等资源;在其它矿产资源方面,北极地区出产金属矿产、贵金属、有色金属、稀有金属,以及钻石等珍贵矿藏和磷灰石等非金属矿产。2009年,美国地质勘探局在其首份北极资源评估报告中显示,在北极海床之下至少蕴藏着900亿桶石油储量,该储量约占全球未探明石油资源的13%。有的专家说,北极地区可能蕴藏着全球1/5的油气资源。俄罗斯宣称,归俄所有的那块北极区域可能拥有的石油储量是沙特阿拉伯探明储量的两倍。北冰洋水深很浅,半数以上大陆架区水域深度都不超过50米,为能源开发提供了方便。北冰洋及其沿岸地区有可能成为世界上主要石油和天然气产区之一。

中俄正在携手开发亚马尔液化天然气项目(简称“亚马尔项目”)。2013年中国石油天然气集团有限公司(简称:中石油)受俄政府和俄诺瓦泰克公司邀请加入亚马尔项目。该项目位于北极圈内,是全球纬度最高、规模最大的液化天然气项目,总投资约300亿美金。项目在亚马尔半岛萨别塔镇附近,濒临鄂毕湾,天然气勘探开发许可有效期至2045年。作业区已探明天然气储量约1.3万亿立方米,其中富含的凝析油储量约6018万吨。项目作业公司亚马尔液化天然气公司的4个股东分别

^① “Task Force on Improved Connectivity in the Arctic (TFICA)”, Current Task Forces, Task Forces of the Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces>.

^② 袁源:《勾画北极丝路》,《国际金融报》第二版,2018年3月17日。



为中石油、中国丝路基金、俄罗斯诺瓦泰克公司和法国道达尔公司。中石油参股20%，丝路基金参股9.9%。^①

为降低北极极端气候条件对工程建设周期的影响，有效控制装置建设的投资，亚马尔项目选择了模块化建设方案：将天然气液化厂分解成一个个工艺模块在工厂建好，再用船将模块运到亚马尔工地组装。目前亚马尔项目所需模块总计约60万吨，在9个承建厂家中有7家中国企业，承担了约48万吨模块建设。2017年7月，中方完成了所有模块建造任务。

该项目分三期建设，建成投产后每年可生产1650万吨液化天然气及100万吨凝析油。亚马尔液化气将输送至欧洲和亚洲市场销售，现有合同期内96%的液化气产品已根据长期协议预先销售给了包括中国企业在内的客户，每年将至少有400万吨液化气销往中国市场。

销往亚洲的液化气在每年北极夏季的5个月内可通过北极东北航道穿越白令海峡，历时19至21天抵达中国和其他太平洋西海岸地区。为此，亚马尔公司设计制造了15艘可破除1.5米厚浮冰的ARC7冰级液化气运输船，俄罗斯国家核动力船舶公司还建造了可为亚马尔项目服务的“北极号”核动力破冰船来保驾护航。在其他时间，液化气将经欧洲转运至亚洲市场，这一路线需历时39至44天。

亚马尔项目是中俄务实合作的标杆和能源合作的典范，是迄今中方对俄投资的最大合作项目，表明中俄合作开发北极油气资源的春天正在到来。

中国与加拿大的能源合作也由来已久。中国曾投资加拿大艾伯塔省北部地区，成立合营企业（Sino-Canadian Petroleum），当时获得加拿大北极之光油砂项目40%的股份；中方资本还致力于投资加拿大其他油气项目和石油运输管道项目。

2012年中国与冰岛签署了关于北极合作的框架协议，据此中国有机会参与冰岛的北极非生物资源开发。

总的来说，俄罗斯、加拿大、丹麦等北极国家对北极油气资源勘探开发采取扶持态度，这无疑为中国今后参与这些国家北极地区油气和其他自然资源的开发利用提供了机遇。

第三，以科考带动航运、贸易、投资、基础设施布建、资源开发、渔业等。

中国国务院2016年7月28日印发的《“十三五”国家科技创新规划》中提出“发展保障国家安全和战略利益的技术体系”，指出“围绕国家和人类长远发展需求，加强海洋、空天以及深地极地空间拓展的关键技术突破，提升战略空间探测、开发和利用能力，为促进人类共同资源有效利用和保障国家安全提供技术支撑。”其中，该规

^① 新华社记者栾海：《亚马尔项目开启中俄能源及北极合作新篇章》，新华网，2017年6月12日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/13/c_1121134608.htm



划强调“发展深地极地关键核心技术”，“围绕深地极地探测开发的技术需求，重点研究深地资源勘探理论和技术装备，开展极地环境观测和资源开发利用。”^①据此，近期中国在北极的科考重点应包括：

1. 极区环境观测。开展极区冰雪观测、冰盖运动与物质平衡，极区环境过程观测与生物地球化学循环，极区生物的生命特征、生态系统及其演替，极区海洋沉积物结构及古气候、古环境变化等方面研究。建立北极海冰—海洋—大气相互作用、协同集成的观测系统，开发极区环境信息服务平台，形成我国认识极地的多学科数据源。

2. 研究极区变化对全球及我国气候的影响。研究极区环流、海冰—海洋—大气耦合变化及其气候效应，研究北极冰冻圈演变过程、极区空间天气大气过程的相互作用及其对全球气候变化和我国气候与灾害性天气过程的影响。研究海冰—海洋—大气的耦合变化机理和极区环境变化对全球的影响，重点研究对我国气候和灾害性天气的影响机理。探索 and 了解极区的油气、矿产、渔业、航道资源并评估资源潜力和商业价值；开发耐低温环境的仪器装备，发展极区自动观测网的组网技术，形成对极区的持续观测能力。北极地区生态安全监测与预警。

3. 研究北极地区资源探测与利用。开展北极地区地质构造及潜在矿产资源探测，极区油气和天然气水合物资源探测。通过在极区观测网、海底资源开发、深冰芯钻探等领域的国际合作，探索设立大型北极地区国际合作研究计划，提高我国极地科研水平和技术保障条件。

4. 加强北极航道环境适航性探查与安全保障研究。

5. 实施北极长期观测计划，提升我国在北极国际地缘政治中的影响力和话语权。

中国是一个北半球大国和近北极国家，北极地区是影响中国气候系统运行的核心动力来源之一，气候系统决定了中国受北极地区环境变化的影响直接、深刻而广泛。北极地区的自然环境系统与中国生态系统的运转紧密关联，它关系到中国生态系统的稳定和安全。因此，在生态安全领域，北极地区同中国存在共同利益，其中包括快速而深刻改变的北极地区可能对中国的气候系统和生态安全带来负面的影响。在科学考察与研究领域，中国在北极地区存在重要利益。在形态上，中国在北极地区的科考利益既是一种存在，也是一种需求。这些利益包括科考基地、科考活动以及良好的国际合作关系等。

第四，积极参与北极区域合作机制和北极地区治理。

经过多年的发展和演变，北极区域合作机制已经逐渐形成。北极区域合作机制是多样性的，不仅有北极理事会 (The Arctic Council)，还有其他一些领域性的北极

^①中国国务院印发：《“十三五”国家科技创新规划》，上海科技网，2016年7月28日，<http://www.stcsm.gov.cn/gk/ghjh/345559.htm>



区域合作机制。其中，北极理事会在北极区域合作机制中具有核心作用。中国作为联合国常任理事国和近北极国家，应以科学研究、环境保护、可持续发展等领域为切入点，争取在北极地区治理中有更大的话语权和影响力。中国应积极参加北极相关国际组织，参与北极国际制度的建立和完善。中国不仅应该加强与相关北极国家的双边关系，而且必须发挥北极区域合作机制的积极作用，以克服困难和挑战，在与各方共建“冰上丝绸之路”中取得成功。

北极区域合作机制正在朝越来越多依靠国际法治理方向发展，也不得不有更多对非北极国家的开放性。中国依托北极航道的开发利用，与各方共建“冰上丝绸之路”正逐渐向前推进，要走出一条共建、共享、共赢的合作之路，也要做到政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通等五通。这有利于中国发展与北极国家和欧美国家的经贸关系，也有利于北极地区经济和社会的发展。

中国应积极参加北极区域合作机制的工作和北极区域治理，有效利用北极区域合作机制，支持北极理事会在区域治理方面发挥积极作用。中国在主动认真履行与北极相关的国际公约和条约规定义务的同时，应逐步参与北极区域合作机制的规则制定，维护中国在北极的国家利益和应有权益。继续做好北极科学研究工作，为中国参与北极治理提供有力的科学依据，增强在国际上的话语权。积极参与北极环境治理，避免北极环境恶化。中国在与他国签订与“冰上丝绸之路”相关的协议时应考虑到北极区域合作机制的相关规定。

当前北极治理机制在主体、层级和涉及的领域方面呈现多样化趋势，既有北极理事会、巴伦支海欧洲北极理事会、欧盟北极论坛等区域性机构，也有国际海事组织、联合国政府间气候变化专门委员会、大陆架界限委员会等全球性机构；既有政府间组织，也有非政府组织和论坛；各机构分别在政治、经济、科技、环保、气候变化、航运、海域划界等领域讨论和处理北极问题，对促进北极和平、稳定和可持续发展发挥着积极作用。

但当前北极治理机制的整体架构还存在很多漏洞，包括在管辖范围和管理体制方面的缺口和重叠。由于北极生态系统的维系对全球环境安全至关重要，北极治理问题与国际社会其他领域之间的联系日益密切。以前属于北极地区某一特定领域的事项，现在已逐步开始向其他领域渗透和扩散，这就造成了北极相关区域性机制安排和全球制度之间的某种竞争或冲突。

中国在北极制度建设、组织参与和议程参与等领域享有一定的权益，包括：联合国框架内的权益（联合国海洋法公约、国际海事组织、政府间气候变化专门委员会等）和区域性组织内的权益（北极理事会、巴伦支欧洲-北极理事会、《斯匹次卑尔根群岛条约》等）。



中国应积极参加北极相关国际组织活动,参与北极国际制度的建立和完善。例如,中国已经是北极理事会正式观察员国,应积极有效参与北极理事会各工作组的活动和会议。又如,在北极地区航运规则制定过程中,国际海事组织发挥了重要作用。作为国际海事组织的一个重要理事国,中国可以以该组织为平台,参与北极地区航运规则等制度建设。

目前,北极治理法律体系正在构建过程中。中国只有积极参与到在这个过程中,才有可能争取到对自己最为有利的结果。中国作为造船大国、航运大国和远洋捕捞大国,应该更为积极地参与北极治理法律体系构建,发出中国的声音,争取对中国最有利的结果。

(三) 中国打造“冰上丝绸之路”的能力建设和战略手段

为了实现“冰上丝绸之路”战略布局的目标,必须构建“冰上丝绸之路”法律支撑分体系、科考能力支撑分体系、航运和搜救能力支撑分体系、基础设施支撑分体系、软实力科研能力支撑分体系等。在统合全局的长远规划指导下,建设极地战略能力,具有适当的战略手段。为此,中国必须制定“冰上丝绸之路”能力建设计划、确定战略手段和谋划战略保障等。

其一, 制定“冰上丝绸之路”能力建设计划。

中国“冰上丝绸之路”能力建设计划应包括:北极地区航运能力、科考能力与科考网站布局、在北极的军民融合能力、在北极地区的基础设施能力、与北极国家关系、在北极相关国际组织中的作用、北极渔业能力、北极资源开发能力、北极搜救能力、北极软实力科研能力等。

其二, 确定“冰上丝绸之路”的战略手段。

中国打造“冰上丝绸之路”的战略手段应该包括:外交手段(不仅有一轨外交,也有一轨半或二轨外交)、科考手段、贸易手段、投资手段、运输手段、军民融合手段、军事手段等。利用北极航道开通的机遇,发展与北极国家的经贸关系和政治关系。中国将北极航道作为“冰上丝绸之路”的重要航线,有利于增加中国在北极事务中话语权,拓展在北极地区的经济空间,扩大在北极地区的影响力。

其三, 打造“冰上丝绸之路”的战略保障能力。

打造“冰上丝绸之路”战略保障能力应包括科考船能力、破冰船能力、水上飞机和冰上飞机能力、大型运输机能力、远洋和冰区海军能力、军民融合科研能力等。

1. 中国使用北极航道的航运能力。中国现在拥有的具有通过北极航线能力的船舶数量较少,满足不了未来北极航线开通后对航运能力的实际需求。在未来10年,中



国应该根据实际需求的增长，制造 20 艘左右具有通过北极航线能力的冰级船，包括液化天然气运载船(LNG 船)。有计划的在夏季逐渐增加中国通过北极航线的船只数量。根据实际情况，在 10 年内实现每年夏季中国通过北极航线的船只数量达到 20 艘左右。在北极基础设施领域。争取在 2025 年之前中国在北极航线沿线租借 1-2 个后勤补给设施，主要是码头。

2. 中国在北极科考能力与科考网站布局。中国正在新建的极地科学考察破冰船，具有比“雪龙”号更强的破冰能力和科考能力，携带科考直升机。还应该考虑购置用于北极考察的固定翼飞机。在继续加强北极黄河站的科学考察能力的同时，应该考虑在北极新建一个科考站。

在北极科学研究方面，有序组织并推进有关北极地球科学、生命科学、物理科学等方面的研究。同时，持续推进北极考察能力建设，不断提升考察管理和后勤保障水平，日益深化国际合作与对外交流。

3. 中国在北极的基础设施。应该利用在北欧国家北极地区投资和参与基础设施建设的机会，在适当时候以适当方式在北欧国家租借后勤补给设施，以及码头、机场等基础设施。通过与北极国家发展双边关系，中长期在北极地区建立海军舰船活动保障点。

4. 中国在北极的搜救能力。随着北极航线的开通和较多中国商船使用北极航线，中国应在 10-15 年制造出配备搜救直升机的大型破冰船（原子能破冰船最好），形成在北极地区破冰搜救的能力。

5. 中国在北极的渔业能力。在北冰洋公海渔业科研合作活动将开启，商业捕捞活动也可能在 15 年后开始的情况下，中国应积极进行北极渔业资源科研工作，包括派出渔船进行科研捕捞。建造在北冰洋公海渔业科研捕鱼的远洋渔轮，并逐渐建立能到北冰洋公海捕鱼的远洋渔船队。参加北极渔业资源科研工作，为将来参与开发北极渔业资源做好准备。抓住北极冰盖融化有利于渔业资源开发的机遇，在北极渔业资源具有开发的自然条件和法律条件后，在北极国家建立渔船补给点。

6. 中国在北极地区的资源开发能力。在北极地区环境急剧变化，北极能源资源的开发预期大大加强的情况下，中国与北极国家合作开发北极能源资源来改善自身油气资源的供给具有较大可能。这对中国来说是一个机遇。

中国已经开始探索与北极国家合作或在北极国家投资，在北极进行资源开发。但人类目前对北极资源的研究和勘探仍处于初级的阶段。北极地区独特、严酷的自然环境在今后相当长的一段时间内仍是油气田商业化勘探和开发的巨大障碍，北极地区油气资源的勘探、开采和运输成本巨大，油气开采将面临的高昂生产成本也是短期内一般企业不敢轻易涉足的原因之一，环保压力也不容小觑。中国应从实际出发，鼓励企



业在与北极国家合作或在北极国家投资过程中,逐渐提升在北极的资源开发能力。利用北极矿产资源开发的机遇,加大对北极地区的投资。发展与北极原住民非政府组织的关系,争取北极原住民对我国参与北极地区开发的理解和支持。

7. 中国在北极地区的军民兼容能力。以军民融合作为中国打造“冰上丝绸之路”的基础之一,构建军民兼容的极地战略能力。2015年3月,习近平在出席十二届全国人大三次会议解放军代表团全体会议时强调:“把军民融合发展上升为国家战略……加快形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格局,逐步构建军民一体化的国家战略体系和能力。”^①这是党中央从国家安全和发展战略全局出发作出的重大决策,是在全面建成小康社会进程中实现富国和强军相统一的必由之路。

推进军民深度融合发展,必须以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、新时代中国特色社会主义思想为指导,按照“四个全面”的战略布局,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持发展和安全兼顾、富国和强军统一,深化改革,统筹谋划,协同推进,健全体制机制,完善政策法规,创新发展模式,提升融合水平,加强基础、产业、科技、教育、社会服务等重点领域统筹,促进经济建设和国防建设协调发展、平衡发展、兼容发展。使经济建设为国防建设提供更加雄厚的物质基础,国防建设为经济建设提供更加坚强的安全保障。到2020年,经济建设和国防建设融合发展的体制机制更加成熟定型,政策法规体系进一步完善,重点领域融合取得重大进展,先进技术、产业产品、基础设施等军民共用协调性进一步增强,基本形成军民深度融合发展的基础领域资源共享体系、中国特色先进国防科技工业体系、军民科技协同创新体系、军事人才培养体系、军队保障社会化体系、国防动员体系。^②

2016年7月中共中央、国务院、中央军委印发的《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》要求,统筹海洋开发和海上维权,推进实施海洋强国战略。统筹兼顾维护海洋权益,制定国家海洋战略,实现开发海洋和维护海权的有机统一。加强行动能力和保障设施建设。维护国家海外利益。切实维护国家海外经济利益和其他重大利益,保护海外中国公民和机构的合法权益。^③这些方针可以用于指导“冰上丝绸之路”能力建设。

中国的北极航运能力、北极科考能力与科考网站布局、在北极的基础设施建设、在北极的搜救能力等都需要在做计划时就考虑到军民融合的必要性和可行性,都应实

^① 习近平:《加快形成军民融合深度发展格局》,《习近平谈治国理政》(第二卷),北京:外文出版社,2017年11月版,第412页。

^② “中共中央国务院中央军委印发《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》”,新华社北京2016年7月21日电,《人民日报》2016年7月22日第1版。

^③ “中共中央国务院中央军委印发《关于经济建设和国防建设融合发展的意见》”,新华社北京2016年7月21日电,《人民日报》2016年7月22日第1版。



现军民融合。做好军民协调，形成军民融合的相应机制。在具体实施中注重推进军民融合。

我国在极地科研中已经有一些军民配合的先例，未来“冰上丝绸之路”能力建设应该注重加强在北极地区各项工作实行军民融合。

8. 中国在北极地区的软实力科研能力。应进一步加强培养中国参与北极治理的人才和提升中国对北极地区的软实力科研能力。2016年9月，中共中央总书记习近平强调：“要提高我国参与全球治理的能力，着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力。”^①参与全球治理，包括北极治理，需要一大批熟悉党和国家方针政策、了解我国国情、具有全球视野、熟练运用外语、通晓国际规则、精通国际谈判的专业人才。要加强全球和北极治理人才队伍建设，突破人才瓶颈，做好人才储备，为我国参与全球和北极治理提供有力人才支撑。同时，应该在已有基础上，继续加大对国内在和北极战略和政策相关问题上进行研究的科研队伍的支持，促进这支队伍的进一步发展，多出高质量的关于和北极战略和政策相关问题研究的成果。

（本文是笔者主持的国家社科基金一般项目“中国参与北极地区开发的理论与方略研究”〔项目批准号：14BGJ026〕的成果之一，也得到教育部国别和区域研究课题“北极区域合作机制研究”和中国极地研究中心承担的中国国家海洋局国家专项“南北极环境综合考查”子专题“极地地缘政治研究”（CHINARE2017-04-05-01）的资助）

^① 习近平：《提高我国参与全球治理的能力》，《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社，2017年11月版，第450页。

【极地治理】

北极区域合作机制与冰上丝绸之路^①

夏立平

摘要：北极区域合作机制是多样性的，也是全球性与区域性相结合的，即一些全球性的国际机制适用于北极地区，与区域合作机制相结合。其中，北极理事会在北极区域合作机制中具有核心作用。北极还有一些领域性的区域合作机制和区域局部合作机制。北极区域合作机制包含多种行为体，不仅包括北极八国、非北极国家等国家行为体，也包括非国家行为体。北极区域合作机制经历了一个演变和发展的进程，对北极区域治理和全球治理都有一定的积极影响。北极理事会对“冰上丝绸之路”建设可以起到一些保障和促进作用。北极区域合作机制可以为“冰上丝绸之路”油气资源开发提供某些法律依据。中国打造“冰上丝绸之路”面临前所未有的机遇，也面临严峻的困难和挑战。在这种情况下，中国不仅应该加强与相关北极国家的双边关系，而且必须发挥北极区域合作机制的积极作用，以克服困难和挑战，在与各方共建“冰上丝绸之路”中取得成功。

关键词：北极 区域合作机制 冰上丝绸之路

作者简介：夏立平，同济大学国际与公共事务研究院院长、政治与国际关系学院教授、博导（上海市 200092），中国极地科学技术委员会委员，国家领土主权与海洋权益协同创新中心学术委员会委员；手机：13917075669；电子邮箱：xialp@hotmail.com。

北极区域合作机制和北极区域合作制度既有密切联系又有区别。北极区域合作机制指北极区域多数或全部有代表性的行为体，在体制与制度上重新整合以达成彼此间的有效对接，合作机制的建立应该是具有灵活性、有效性和制度化的。北极区域合作制度则着重强调该机制中制度化的方面。北极区域合作机制经历了一个演变和发展的进程，对北极区域治理和全球治理都有一定的积极影响。如何有效利用北极区域合作机制，抓住北极航道开通的有利机会，积极打造冰上丝绸之路，是值得深入研究的问题。

^① 本文是笔者主持的教育部国别和区域研究课题“北极区域合作机制研究”的成果之一，也得到国家社科基金一般项目“中国参与北极地区开发的理论与方略研究”（项目批准号：14BGJ026）和中国极地研究中心承担的中国国家海洋局国家专项“南北极环境综合考查”子专题“极地地缘政治研究”（CHINARE2017-04-05-01）的资助。

一、当前北极区域合作机制的演变与特点

北极区域合作机制的演变和发展经历了三个阶段。

从20世纪初至20世纪80年代是北极区域合作机制的起步阶段。

在这一阶段,北极区域出现了一个区域局部合作机制、若干保护动物的条约和个别有关北极航行的规则。

北极区域局部合作机制主要指《斯瓦尔巴条约》。该条约构成一个保证对斯瓦尔巴群岛及其水域的开发与和平利用的北极区域局部合作机制。1596年荷兰探险者巴伦支试图寻找通往中国和印度的东北航道而到达斯瓦尔巴群岛地区。随后欧洲人在斯瓦尔巴群岛及其邻近海域开展了探险和捕鲸等活动。为规制各国在斯瓦尔巴群岛不断增多的经济活动,英国和美国等18个国家1920年签署《斯瓦尔巴条约》。1925年中国等33国参加了该条约,成为《斯瓦尔巴条约》缔约国。该条约在斯瓦尔巴群岛确立了“主权确定,共同开发”的原则,即承认挪威对该群岛“具有充分和完全的主权”,该地区“永远不得为战争的目的所利用”;各缔约国公民可以自由进入该群岛,在遵守挪威法律的范围从事正当的生产和商业活动,包括捕鱼和狩猎的权利、航行的权利、开展科学调查活动的权利等;各缔约国船只有在斯瓦尔巴群岛及其水域(领海)、峡湾和港口的“自由进入权”。该条约适用范围是东经10度至35度之间、北纬74度至81度之间的所有岛屿。该条约使斯瓦尔巴群岛成为北极地区第一个,也是唯一一个非军事区;在条约区内建立了一种公平制度,保证对该地区的开发与和平利用。

若干保护动物的条约包括关于保护毛皮海豹公约、关于保护北极和亚北极候鸟的协议、《保护北太平洋海狗临时公约》(Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals)、关于保护北太平洋和白令海峡鱼类的协议、《国际捕鲸管制公约》(International Convention on the regulation of whaling)、《北极熊保护协定》、关于保护北极候鸟及其生存环境的协议等。

若干关于北极航行的规则包括20世纪30年代芬兰和瑞典政府颁布的《芬兰—瑞典冰级规则》。

在此期间,关于北极地区的国际合作是零散的,只涉及局部地区合作、动物保护以及有关北极航行的规则,参与主体也比较分散,北极国际合作机制尚在起步阶段,北极地区的诸多领域并未涉及。

20世纪90年代至20世纪末是北极区域合作机制初步形成阶段。

冷战的结束使北极地区美苏对抗消除,安全形势缓和。在这种背景下,北极区域合作机制得到发展,成立了北极理事会。



1991年北极八国签署了《北极环境保护战略》(the Arctic Environmental Protection Strategy, 英文缩写 AEPS)的共同文件。这是冷战后国际社会关于北极治理开展多边交流与合作的首个成果,也为北极理事会的成立奠定了基础。1996年9月,北极八国签署《渥太华宣言》(the Ottawa Declaration),标志着北极理事会成立。根据《渥太华宣言》,北极理事会旨在维护北极地区的生态环境和可持续发展,不应处理军事安全相关事宜。北极理事会的主要工作由六个工作组承担。

北极理事会创立伊始,它只是一个不具有法律约束力的政府间论坛。随着自身制度的不断完善和发展,北极理事会逐渐成为具有引领作用的区域性治理机制,在北极治理中起着不可替代的作用。

21 世纪初至今是北极区域合作机制深入发展阶段。

进入21世纪,随着北极地区气候迅速变暖和北冰洋海冰加速融化,北极国家越来越认识到必须加强区域合作来应对气候变化带来的新问题和新的挑战。北极区域合作机制向着法治化治理方向深入发展。

2011年至2017年,北极理事会连续颁布《北极海空搜救合作协定》、《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》和《促进国际北极科学合作协定》。这些拥有法律约束力的政策文件的出台,为北极地区航运、治理污染和科学合作提供了法律保障。形成了以北极理事会为核心的北极区域合作机制。

同时,国际海事组织将一些全球性的有关北极航行的国际机制应用于北极地区,在与区域合作机制相结合方面发挥了重要作用。国际海事组织是联合国负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的一个专门机构。该组织2002年12月和2009年12月分别发布《北极冰覆盖水域船舶航行指南》(Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters)和《极地水域船舶航行指南》(Guidelines for Ships Operating in Polar Waters)。这两个文件为极地船级和所有其他船舶在包括北极在内的极地航行提供指导,为最终形成具有强制约束力的多边制度打下了基础。

一些非政府组织为加强北极区域合作机制发挥作用。例如国际船级社协会(International Association of Classification Societies, IACS)是一个非政府组织,1968年正式成立,目标是促进海上安全标准的提高,与有关的国际组织和海事组织进行合作,与世界海运业保持紧密合作。2006年,国际船级社协会出台《极地船级要求》,使国际海事组织的相关规定成为极地航行船舶的强制性要求。

有的双边合作也为加强北极区域合作机制发挥功能性作用。例如,芬兰和瑞典政府2010年对20世纪30年代颁布的《芬兰—瑞典冰级规则》进行了修改,加强了对有关在冰区航行船只螺旋桨和轴系的要求。

经过多年的发展和演变,北极区域合作机制已经逐渐形成。它具有如下主要特点:



(一) 多样性的北极区域合作机制。

北极区域合作机制是多样性的, 不仅有北极理事会 (The Arctic Council), 还有其他一些领域性的北极区域合作机制。其中, 北极理事会在北极区域合作机制中具有核心作用。北极还有若干区域局部合作机制。

北极理事会是主要的北极区域政府间论坛, 其宗旨是促进北极国家、北极原住民社群和其他北极居民在共同面临的北极问题上, 特别是有关北极区域可持续发展和环境保护方面的合作、协调和互动。^①部长级会议是理事会决策机构, 每两年召开一次。高官会是理事会执行机构, 每年召开两次会议。理事会八个成员国轮流担任主席国^②, 任期两年。2017-2019年主席国为芬兰。

北极理事会是北极八国之间及与相关各方就北极治理进行沟通与协调的重要平台, 在环境保护、可持续性发展、经济合作、原住民权益保护等方面展开了积极的有效治理, 成为北极区域合作多边治理的一个重要机制。通过不断加强自身职能和推行机构改革, 北极理事会不断完善和发展, 在功能上也出现了由政府间合作论坛向地区性国际组织的积极转型。

2013年5月, 中国成为北极理事会永久观察员国。至2018年2月, 该理事会共有32个观察员(国)。

还有一些专门领域的北极区域合作机制。例如, 在北极渔业领域, 2017年11月, 北冰洋沿海五国与中国、日本、韩国、冰岛、欧盟在美国华盛顿达成了《防止北冰洋中部无管制公海捕鱼协定》。

《斯匹次卑尔根群岛条约》(Svalbard treaty, 又称《斯瓦尔巴条约》) 是一个有关北极斯瓦尔巴群岛及其水域的区域局部合作机制。

(二) 全球性与区域性相结合的北极区域合作机制。

北极区域合作机制是全球性与区域性相结合的, 即一些全球性的国际机制适用于北极地区, 与区域合作机制相结合。

以有关北极航行的北极区域合作机制为例, 适用于北极地区的全球性国际机制可以分为五大类:

一是综合性的全球性国际机制。包括《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea)。1994年11月15日生效的《联合国海洋法公约》对船只在公海、用于国际航行的海峡、专属经济区和他国领海等航行都有规定。这些规定适用于北极地区。1996年5月15日, 中国全国人大常委会批准该公约。同

^① The Arctic Council Indigenous People Secretariat, "A Guide to the Arctic Council", Gordon Foundation, October 2015, p.4.

^② 北极八国是北极理事会成员国, 包括加拿大、丹麦、挪威、冰岛、芬兰、瑞典、俄罗斯和美国



年7月,《联合国海洋法公约》对中国生效。该公约关于海洋环境保护、海洋科学研究等方面的一些规定也适用于北极地区。

二是关于海上船只本身安全保障和船只航行方面的国际机制。包括《国际海上避碰规则公约》(Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea)、《极地水域操作船舶国际规则》(The International Code for Ships Operating in Polar Waters)等。

三是关于海运船只人员资格和权利、人身安全保障方面的国际机制。包括《海员培训、发证和值班标准国际公约》(The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers)、《海事劳工公约》(Maritime Labour Convention)、《国际海上人命安全公约》(International Convention for Safety of Life at Sea, 英文缩写 SOLAS)等。

四是关于与航行有关的海洋环境保护方面的国际机制。包括《防止石油污染海洋国际公约》(International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil)、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 简称《伦敦公约》)、《国际防止船舶造成污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships)、《国际油污防备、反应和合作公约》(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation, 1990, 英文缩写 OPRC)、《2001年国际控制船舶有害防污底系统公约》(International Convention on the Control of Harmful Anti-fouling Systems on Ships, 2001)、《国际船舶压载水及沉积物控制与管理公约》(International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments)、《国际干预公海油污事故公约》(International Convention on oil pollution accidents on the high seas)、《1973年国际干预公海非油类物质污染议定书》(Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Marine Pollution by Substances Other Than Oil 1973)等。

五是关于海上搜救方面的国际机制。包括《国际海上搜寻救助公约》(International Convention on Maritime Search and Rescue)、《国际海上打捞救助公约》(International Convention on Salvage)等。

北极理事会在北极海上搜救和与北极航运有关的海洋环境保护问题上为全球性机制与北极区域机制的合作与协调发挥了重要作用。

在北极海上搜救方面。2008年,在北极理事会《伊卢利萨特宣言》(The Ilulissat Declaration)中,北冰洋沿岸国表明了制定海上搜救协定的意愿:“我们有义务在保



护北冰洋水域内生命安全的框架内，通过相关国家间的双边和多边协议实施联合工作”。《北极航运评估报告2009》(Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report) 建议北极国家制定和实施一个综合性的和多国的搜救法律文件。在参考《国际海上搜寻救助公约》和《国际海上打捞救助公约》的基础上，2011年北极理事会出台《北极海空搜救合作协定》。这是首个专门针对北极航运治理的有约束力的国际法。该协定规定，必要时缔约国可以依据现有国际协定，与可能对搜救行动做出贡献的非协定缔约国发展合作。

在与北极航运有关的海洋环境保护方面。北极理事会2013年出台的《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》就参考了《联合国海洋法公约》、《国际油污防备、反应和合作公约》和《国际干预公海油污事件公约》的有关规定。该协定对成员国明确的规定，极大地提高了北极理事会的约束力和行动力，成为理事会凸显其立法职能的重要标志性文件。

(三) 包含多种行为体的北极区域合作机制。

北极区域合作机制包含多种行为体，不仅包括北极八国、非北极国家等国家行为体，也包括政府间组织、议会间组织、全球性组织、区域性组织、非政府组织、原住民团体等非国家行为体。

例如，北极理事会的正式成员是北极八国。六个代表北极地区原住民的组织是在北极理事会永久参与方。永久参与方地位主要是为了向他们提供积极参与的机会和在北极理事会中与北极地区原住民进行充分磋商。这些原住民的组织包括阿留申国际协会、北极阿萨巴斯卡理事会、哥威迅国际协会、因纽特人北极圈大会，俄罗斯北方土著人民协会、萨米理事会等。

北极理事会可以接受非北极国家为观察员。观察员地位也可以给予理事会认为可以对其工作做出贡献的其他政府间、议会间、全球、区域和非政府组织。在2011年第七届北极理事会宣言中，北极八国明确采纳了高官报告对观察员地位提出的标准：

- (1) 接受并支持《渥太华宣言》中指明的北极理事会宗旨；
- (2) 承认北极国家在北极地区享有主权和管辖权；
- (3) 承认包括《联合国海洋法公约》在内的广泛法律框架适用于北冰洋；
- (4) 尊重北极地区原住民和其他当地居民的价值、利益、文化与传统；
- (5) 证明有政治意愿和经济能力，能为永久参与方及其他北极原住民群体提供帮助；
- (6) 证明有实际意愿和能力支持北极理事会的各项工作，包括通过与成员国和永久参与方的合作将北极问题提交全球决策机构。

北极理事会永久观察员国还有法国、英国、德国、西班牙、荷兰、波兰、印度、意大利、日本、韩国和新加坡等非北极国家。北极理事会永久观察员还包括全球性或地区性国际组织，如红十字会国际联合会和红新月会、联合国环境署、联合国开发计



划署、联合国欧洲经济委员会、国际自然保育联盟、北欧理事会、北极地区议员常设委员会等。一些非政府组织也是北极理事会永久观察员,如海洋保护咨询委员会、世界驯鹿牧民协会、北极圈保护联盟、国际北极科学委员会、北欧环境金融集团、国际北极社会科学联合会、北大西洋海洋哺乳动物委员会、北极圈国际卫生联盟、土著事务国际工作组、世界自然基金会全球北极项目、环北极之路、北极大学、北方论坛等。

一些非政府组织在北极区域合作机制中有积极作用。例如,国际北极科学委员会(IASC)是1990年8月28日由美国、前苏联,加拿大,丹麦、冰岛、挪威、瑞典和芬兰等8个北极国家发起并签署成立的非政府组织。旨在鼓励、发起和促进对北极区域进行环极和与全球相关的基础研究和应用基础研究,为了解和解决北极事务提供科学咨询。1991年1月,英国、法国、德国、日本、荷兰、瑞士和波兰等7国加入。1996年4月23日,国际北极科学委员会宣布,特别理事会会议一致通过中国成为国际北极科学委员会成员国,中国极地考察工作咨询委员会(CACPR)是国际北极科学委员会理事会的中国代表。中国成为国际北极科学委员会的第16个成员国。

国际海事组织作为全球性政府间国际组织也在北极区域合作机制中发挥重要作用。

二、北极区域合作机制对“冰上丝绸之路”建设的机制性作用

2017年7月3日,在对俄罗斯进行国事访问之际,中国国家主席习近平在接受俄罗斯主流媒体采访时表示,中方欢迎并愿积极参与俄方提出的共同开发建设滨海国际运输走廊建议,希望双方共同开发和利用海上通道特别是北极航道,打造“冰上丝绸之路”。^①

7月4日,习近平主席在莫斯科会见俄罗斯总理梅德韦杰夫时强调,俄罗斯是中国推进“一带一路”建设的重要伙伴,要开展北极航道合作,共同打造“冰上丝绸之路”,落实好有关互联互通项目。^②

“冰上丝绸之路”是“一带一路”的重要组成部分。“一带一路”是国际合作的新平台。面对国际风云变幻,中国支持和平合作,倡导开放包容,将“一带一路”的合作平台越搭越大。习近平主席提出的共商共建“一带一路”的倡议,包括与包括俄罗斯在内的各方共同打造“冰上丝绸之路”的倡议得到积极响应,赢得国际社会积极参与,成为中国倡导的重要国际公共产品,是构建国际合作开放新格局的重要利器。

^① 《习近平接受俄罗斯媒体采访》,《人民日报》2017年7月4日,第3版。

^② 《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》,《人民日报》2017年7月5日,第1版。



2017年6月20日,国家发改委与国家海洋局联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》,首次将“北极航道”明确为“一带一路”三大主要海上通道之一。国务院新闻办公室2018年1月26日发表《中国的北极政策》白皮书提出:“中国愿依托北极航道的开发利用,与各方共建‘冰上丝绸之路’”。^①

近年来,由全球气温上升带来的变化使得北极航道得以在夏季部分时间通行。从中国大陆沿海港口经过北极航道前往欧洲各港口,航程由传统航线的1.3万海里缩短至8000海里,运输成本节约30%左右。

2013年8月,中远集团旗下商船“永盛”轮从大连港出发,经东北航道到达荷兰鹿特丹港,后经苏伊士运河返航。这是中国商船在北极的处女航。2015年7月,“永盛”轮再次从大连港出发,经东北航道往返德国汉堡港,实现中国商船对北极航道的双向通航。2016年中国中远集团有5艘船6个航次通过北极东北航道,为了保障航行安全,都使用了俄方核动力破冰船的领航服务。

中国交通部已就鼓励商船通行北极航道有所行动。针对中国商船缺乏北极航道水文气候资料,中国交通部先后于2014年和2016年分别出版《北极航行指南(东北航道)2014》和《北极航行指南(西北航道)2015》。

中国打造“冰上丝绸之路”面临前所未有的机遇,也面临严峻的困难和挑战。在这种情况下,中国不仅应该加强与相关北极国家的双边关系,而且必须发挥北极区域合作机制的积极作用,以克服困难和挑战,在与各方共建“冰上丝绸之路”中取得成功。

中国积极参与北极理事会和其他与北极治理相关的全球性和区域性合作机制的工作,包括《联合国海洋法公约》、国际海事组织、关于北极渔业的十方会谈等,可以为共建“冰上丝绸之路”争取更有利的外部环境。

(一) 北极理事会对“冰上丝绸之路”建设可以起一些保障和促进作用。

进入21世纪后,作为北极区域最具影响力的国际多边治理机制,北极理事会不断加强自身职能和推行机构改革,不断强化执行力和法律约束力,出现了由政府间合作论坛向地区性国际组织的成功转型。

首先,北极理事会逐渐颁布拥有法律约束力的政策文件,为北极地区治理提供保障,对“冰上丝绸之路”建设也有保障作用。2011年,北极理事会出台《北极海空搜救合作协定》(the Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic)。该协议是理事会第一个具有法律约束力的协议。该协定是对原先地区机制的突破,也是理事会立法功能的实质性发展。该协议对“冰

^① 中国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》白皮书,2018年1月26日发表,《人民日报》2018年1月27日,第3版。



上丝绸之路”建设中在北极航行的船只提供了一定的搜救保障。

北极理事会第二份具有法律约束力的协议是2013年出台的《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》(the Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic)。该协议对北极石油污染防治的具体职责和行动做了规定,是对适用于北极地区的全球性国际公约的一种补充,进一步完善了区域治理制度。认真履行该协议对“冰上丝绸之路”建设中防止北极区域污染有促进作用。

北极理事会第三份具有法律约束力的协议是2017年出台的《促进国际北极科学合作协定》(the Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation)。该协定对中国参与北极区域科研合作,为“冰上丝绸之路”服务起到促进作用。

通过这三份拥有法律约束力文件的出台,北极理事会在北极治理领域加强了管理、研究和评估能力,并且逐渐转型为拥有一定立法能力的国际组织。

第二,北极理事会逐步完善其组织结构,有助于中国更多参与理事会工作,为“冰上丝绸之路”建设服务。原先的理事会秘书处工作实际上是由轮值主席国负责。2011年北极理事会努克会议决定在挪威特罗姆瑟建立常设秘书处,2013年正式运行。这标志着北极理事会拥有了永久性机构,在向制度化和机制化的国际组织转型方面取得了积极进展。常设秘书处处理日常政务,弥补轮换主席国时产生的职能空白期,增强了理事会工作的连续性和稳定性。

2009年北极理事会第六届部长级会议通过增设副部长会议的决议。副部长级会议补充了部长级会议的部分职能空白,加强了北极理事会组织机构。

北极理事会是北极区域合作机制的核心,而且其在北极治理中的影响正在进一步上升。中国作为北极理事会的永久观察员国,应该充分利用北极理事会,为与各方共建“冰上丝绸之路”发挥作用。中国参与北极理事会包括组织参与、制度建设参与和议题参与。根据《渥太华宣言》规定的北极理事会宗旨、作用和机制,观察员(国)在列席北极理事会会议之外,主要通过工作组(Working Group)来参与北极理事会的工作。北极理事会下设六个工作组,包括可持续发展工作组、北极监测与评估工作组、北极海洋环境保护工作组、北极污染物行动计划工作组、北极动植物保护工作组、突发事件预防准备反应工作组等。这些工作组研究的领域包括北极航行、经济发展、海洋环境保护、动植物保护、资源开发的条件和应对突发事件等。每个工作组有运作的特定授权,有管理理事会或指导委员会,并由一个秘书组支持。北极理事会颁布的一些重要法规和文件,都是首先在工作组中最先讨论和研究的。

北极理事会还可以成立临时组建的特遣组(Task Force)。特遣组由北极理事会部



长级会议任命以完成特定任务，一直工作到任务完成为止。特遣组由工作组中的专家和成员国代表组成。北极理事会颁布的一些重要法规，包括《北极海空搜救合作协定》、《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》和《促进国际北极科学合作协定》，都是在特遣组中研究酝酿，提出文件草案，最后提交给北极理事会讨论通过成为协定的。例如，《促进国际北极科学合作协定》是“八个北极国家之间改善科研合作”特遣组三年的工作成果。

现在北极理事会有两个特遣组：一个是北极海洋合作特遣组 (Task Force on Arctic Marine Cooperation, 英文缩写 TFAMC)，其任务是考虑加强北极区域海洋合作，并在2019年向北极理事会部长级会议提出为加强北极海洋合作建立国际机制的建议。^①另一个是改进北极互联互通特遣组 (Task Force on Improved Connectivity in the Arctic, 英文缩写 TFICA)，其任务是“着眼于泛区域解决方案，在比较北极地区与其他地区基础设施和电信工业之间的情况基础上，2019年向北极理事会部长级会议提交如何在北极地区建立所需基础设施的研究报告”。^②该特遣组如能出台有利于改进北极互联互通的研究报告，并为北极理事会部长级会议通过，将有助于“冰上丝绸之路”互联互通的建设。

由于这些工作组和特遣组能发挥极为重要的作用，中国必须在提升北极问题上软实力的基础上，派出精干研究人员和官员参加这些工作组，加强在其中话语权，并争取这些工作组中来自中国的专家能被选入特遣组工作。建设“冰上丝绸之路”需要解决的一些有关航运、资源开发和区域治理等问题可以先在工作组和特遣组中研究和酝酿。在深入研究的基础上与其他参与者一起形成文件或规则草案，然后提交给北极理事会会议讨论通过。中国也可以通过在这些工作组和特遣组中的努力，阻止某些不利于“冰上丝绸之路”建设的条款通过。

第三，北极理事会拓展合作领域，将有助于“冰上丝绸之路”经济合作的发展。2013年，北极理事会第八届部长级会议发布《基律纳宣言》，提出要优先治理北极经济社会发展领域，与治理北极生态资源同步推进，使地区经济发展水平同生态环境和谐统一。在北极理事会的发起下，2014年9月北极经济理事会 (Arctic Economic Council) 宣布成立。该理事会旨在强化北极地区的经济合作，为北极地区可持续发展提供商机，创造一个稳定的、可预见的透明的商业氛围，为北极地区的贸易与投资提供便利，为北极地区原住民和中小企业的经济开发创造条件。北极经济理事会同北极理事会保持着特殊关系，在职能执行方面需要向北极理事会提交报告，通过北极理

^① “Task Force on Arctic Marine Cooperation (TFAMC)”, Current Task Forces, Task Forces of the Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces>.

^② “Task Force on Improved Connectivity in the Arctic (TFICA)”, Current Task Forces, Task Forces of the Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces>.



事会的审批和决策来支持北极经济理事会的具体推行目标。它的成立丰富与完善了北极理事会的机构职能，提升了其地位，使其在北极地区的治理能力进一步强化，也意味着在北极理事会引领下北极走向开发时代。“冰上丝绸之路”建设可以借助北极理事会发展区域经济合作。

（二）北极区域合作机制有助于“冰上丝绸之路”建设中北极航行的保障。

有关北极航运的北极区域合作机制和适用于北极航运的全球机制包括海上航行权利机制，海上船只本身安全保障和船只航行方面的机制，海运船只人员资格和权利、人身安全保障方面的机制，与航行有关的海洋环境保护方面的机制，海上搜救方面的机制等。依据国际法，中国在这五个方面都有权利和义务，可以用积极参与北极航运治理，同时严格遵守义务和依法享有权利的方法，来为共建“冰上丝绸之路”服务。中国是世界航运大国，利用好有关北极航行的北极区域合作机制，参与北极航运治理，对打造“冰上丝绸之路”具有重要意义。

在海上航行权利方面，《联合国海洋法公约》规定了各国船舶在不同海域的航行权利和义务，因而成为中国船舶在北极海域航行的最主要法律依据。中国船舶在北冰洋沿岸国领海享有该公约规定的国际航行的海峡的过境通行权、专属经济区的航行自由权、领海的无害通过权、公海的航行自由权等。^①中国在行使上述航行权利的同时也应履行相关义务，如行使过境通行权时“应遵守一般接受的关于海上安全的国际规章、程序和惯例，包括《国际海上避碰规则》”^②；行使无害通过权时“应遵守所有这种法律和规章以及关于防止海上碰撞的一般接受的国际规章”^③；行使航行自由权时“须适当顾及其他国家行使公海自由的利益，并适当顾及本公约所规定的同‘区域’内活动有关的权利”^④。

在海运船只人员资格和权利、人身安全保障方面，中国船舶在北极海域航行时应遵守《国际海上人命安全公约》。例如，作为船旗国，中国船舶必须提供有效证书；作为港口国，中国必须监督他国船舶提供有效证书。中国在遵守《海员培训、发证和值班标准国际公约》强制性规定的同时，也可以通过遵守建议性标准确保船舶在北极海域的安全运营。中国也应通过遵守《海事劳工公约》的强制性规定和建议性导则为船员提供社会保护。

在与航行有关的海洋环境保护方面，中国船舶在北极海域航行有义务遵守《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》及其议定书，同时中国也可以与俄罗斯等北冰洋沿海国达成相关的区域协定。《国际控制船舶有害防污底系统公约》、《国际船舶压

^① 唐尧、夏立平：《中国参与北极航运治理的国际法依据研究》，《太平洋学报》2017年第3期。

^② 《联合国海洋法公约》第39条第2款a项。

^③ 《联合国海洋法公约》第21条第4款。

^④ 《联合国海洋法公约》第87条第2款。



载水及沉积物控制与管理公约》和《极地水域操作船舶国际规则》等的相关规定适用航经北极海域的船舶,也是中国应履行的义务。

在海上搜救方面,根据《国际海上搜寻救助公约》、《国际海上打捞救助公约》和《北极海空搜救合作协定》,中国有履行北极海域搜救的义务,也有在本国船只和飞行器在北极海域遇难时要求他国搜救的权利,特别是与邻近国家如俄罗斯开展相关合作。

中国在这些方面严格遵守义务和依法享有权利,有利于通过北极区域合作机制,与各方共建“冰上丝绸之路”。

(三) 北极区域合作机制可以为“冰上丝绸之路”油气资源开发提供某些法律依据。

北极冰盖融化加快后,北极区域包括北冰洋海底油气资源开发的前景突显。根据美国地质调查局的估计,北极地区油气储量占世界总储量的20%,其中石油储量达到900亿桶,天然气47万亿立方米,可燃冰440亿桶,是地球上可与中东媲美的油气资源战略储备仓库。

通过双边协议与合同参与北极油气资源开发是现阶段中国采取的主要方式。例如,2017年12月,中俄能源合作重大项目——亚马尔液化天然气项目正式投产。该项目位于俄罗斯境内的北极圈内,是目前全球在北极地区开展的最大型液化天然气工程,属于世界特大型天然气勘探开发、液化、运输、销售一体化项目。亚马尔项目是“冰上丝绸之路”的重要支点。它不仅将带动俄罗斯能源产业和边疆地区发展,还能够丰富中国清洁能源供应,加快推进中国能源结构的优化。由于北极绝大部分油气资源分布在主权国家管辖的空间之内,中国与北极国家通过双边协议合作开发资源将是主要方式。

同时,中国应积极参与有关油气资源开发的北极区域合作机制。《联合国海洋法公约》第82条规定了沿海国对其200海里以外大陆架非生物资源的开发应缴付费用或实物;费用或实物应通过联合国国际海底管理局(International Seabed Authority,英文缩写ISA)缴纳;公约各缔约国有权获得这些费用或实物。^① 据此,如果将来北冰洋沿海国对其200海里以外大陆架非生物资源进行开发,一方面中国有权获得这些费用或实物。另一方面,如果中国参与开发,中国有义务通过管理局分配这些费用或实物。迄今为止,在《联合国海洋法公约》规定的缴纳制度如何实施方面,还没有国家实践,也没有提供指导的国际指南。今后中国可以在北冰洋沿海国开发其外大陆架非生物资源之前,就《公约》第82条的完善提出符合绝大多数国家利益的政策主张。

^① 《联合国海洋法公约》第82条第1-4款。



中国还可以通过积极参与联合国国际海底管理局未来的规则制定工作,争取对于缴付费用或实物问题产生一个有利的分享安排。

《斯瓦尔巴条约》第三条规定:“缔约国国民……均应享有平等自由进出本条约地域的水域、峡湾和港口的权利;在遵守当地法律和规章的情况下,他们可毫无阻碍、完全平等地在此类水域、峡湾和港口从事一切海洋、工业、矿业和商业活动,但不得以任何理由或出于任何计划而建立垄断”。^①据此,中国作为缔约国有权参与该条约区内油气资源的勘探和开发。

在北极区域进行油气资源开发,环境保护工作非常重要。北极油气资源治理与开发的环境保护主要涉及近海开发活动和海洋运输两个层面的内容。就前者而言,油气资源开发的不同阶段——地质与地球物理调查、勘探、开发与生产、设备拆除都与环境影响相关联。^②就后者而言,随着石油运输需求的增加,在北冰洋发生油轮泄漏事故的可能性随之增大。^③

为此,北极理事会2009年制定了《北极近海油气开发指南》(Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines,英文缩写A00GG),提出北极油气开发和生产的原则、合作机制和成员的权利和义务。该指南虽然不具有法律约束力,但有助于决策者实行最严格的环境标准。依据该指南第1.2条、第3.6条、第7.1条的规定,中国可就“北极油气活动的规划、勘探、开发、生产等活动”参与协商,也可以参与应急的国际协作。《北极近海油气开发指南》的实施涉及国际标准化组织(International Organization for Standardization)、国际海事组织、联合国环境规划署(United Nations Environment Program)等政府间国际组织和国际机构。中国是这些组织和机构成员国,可以通过它们参与其中。该指南还规定,管理北极油气活动及它们对北极近海和近岸海域的影响,要求政府、公众、非政府组织、经营者的共同参与。因此非政府组织和其他非国家行为体成为参与该指南实施的组成部分。这也为中国的参与提供了多样化路径。

中国是《国际干预公海油污事件公约》和《1973年国际干预公海非油类物质污染议定书》签署国。《国际干预公海油污事件公约》有关于沿海国行使干预权利的规定。例如,沿海国在采取措施之前有义务与船旗国协商。因此,船舶在北冰洋公海发生油污事故后,北冰洋沿海国有权依据该公约采取干预措施。作为船旗国,中国同样有义务通过与北冰洋沿海国协商来防止、减轻和消除北冰洋公海上发生油污事故造成的后果。《国际控制船舶有害防污底系统公约》规定了国际合作和互助、油污事故报告

^① 《斯匹次卑尔根群岛条约》第三条。

^② Kamrul Hossain, Timo Koivurova and Gerald Zojer, Understanding Risks Associated with Offshore Hydrocarbon Development, in Elizabeth Tedsen, Sandra Cavalieri and R. Andreas Kraemer, Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation, Heidelberg: Springer, 2014, p. 160.

^③ 刘中民等:《国际海洋环境制度导论》,北京:海洋出版社2009年版,第67页。



程序、油污应急计划、国家和区域性防备与反应能力、技术合作与转让方面的内容。就中国参与来看,一方面涉及油污事故报告程序的义务,如船长将船舶发生或可能发生泄露油的任何事件及时报告给最近的沿海国。另一方面中国有义务与其他缔约国努力缔结关于油污防备和反应的双边或多边协定。^①

北极理事会2013年通过《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》,旨在加强缔约国在北极地区石油污染预防和应急的合作、协调以及共同协助,以保护海洋环境免遭石油污染。该协定对缔约国与非缔约国合作做出了规定,也规定缔约国可以与石油界、航运界、港口当局等实体合作建立项目、机制或安排。因此,中国可以通过不同方式在这方面开展与北极国家的相关合作。

上述有关油气资源开发的北极区域合作机制为中国参与提供了法律依据和可能。一方面,中国应履行船旗国义务,防止、减少和控制本国船舶对北冰洋环境造成的污染。同时,基于《联合国海洋法公约》确立的船旗国、沿海国、港口国管辖原则,中国应开展与北极国家的广泛合作,包括签署新的双边和多边协定等。《北极近海油气开发指南》的实施不仅需要北极国家与非北极国家之间的合作,也需要非国家行为体的参与。因此,中国可以通过软法在北极油气资源治理与开发的环境保护方面发挥积极作用。

(四) 北极区域合作机制可以为“冰上丝绸之路”有关科学合作提供某些便利。

发展与北极国家的科学合作是中国北极事业不断取得进展的重要支持。2017年5月北极理事会部长级会议上八个北极国家签署的《促进北极国际科学合作协定》,旨在打破科学研究和探索的障碍,积极促进北极科学合作。该协定规定,制定确保八个北极国家科学家快速获得签证和入境许可的程序;将之前的历史数据和其他硬拷贝形式的数据数字化,创建共享平台来搜索位于各数据库中的数据,并与北极数据委员会(Arctic Data Committee)和北极持续观测网(Sustaining Arctic Observing Networks)做好协调工作;利用协定中提到的国际组织和非政府组织建立并监督跨界研究伙伴关系;加大对北极区域内学校和暑期学校的支持,增加培养下一代北极科学家的相关手段;促成关于整个北极不同地区共同问题的成熟的比较研究;最大限度地使用破冰船和其他具有科学用途的基础设施;

创造性融合自然科学、社会科学及本土知识的创新资源以解决共同关心的问题。

虽然只有北极国家是缔约国,但该协定强调这些国家“可以继续加强和促进与非缔约方在北极科学方面的合作”。^②这种整体性和包容性的科学合作扩大了协议覆盖的

^① 唐尧、夏立平:《中国参与北极油气资源治理与开发的国际法依据》,《国际展望》2017年第6期。

^② Arctic Council, “Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation”, signed at the 10th Ministerial meeting of the Arctic Council in Fairbanks, Alaska on 11 May 2017, Article 17, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work/agreements>.



范围。

中国在与北极国家进行双边科技合作方面已经取得很大进展。虽然中国不是《促进北极国际科学合作协定》缔约国，但可以更好发挥科学外交的作用，通过强化与北极国家的双边科技合作参与该协定的项目。中国是国际北极科学委员会的正式成员国，也可以通过该委员会参与北极区域多边科学合作。中国也应加强与协定中提到的一些国际组织和非政府组织的科研合作，更多参与北极区域多边科学合作。

三、“冰上丝绸之路”对北极区域合作机制未来发展的影响

(一) 北极区域合作机制未来将讨论并做出决议的某些问题将涉及“冰上丝绸之路”。

例如，北极理事会下属的改进北极互联互通特遣组2019年向北极理事会部长级会议提交如何在北极地区建立所需基础设施的研究报告后，北极理事会部长级会议将进行讨论，并可能通过相关决议或指定相关法律。如果中国能够参与北极地区所需基础设施的建设，将有助于“冰上丝绸之路”互联互通的推进。

(二) 未来将形成一些包括北冰洋沿岸国和重要利益攸关方的北极区域合作机制。

北极区域合作机制成员国过去主要以北冰洋沿海国为主。随着“冰上丝绸之路”的推进和域外国家包括中国在北极发挥更大作用，新的北极区域合作机制将不得不包括域外国家。

例如，北冰洋的海冰日益减少，未来有望被用作渔场。在此背景下，2010年6月，北冰洋沿海国美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦等在挪威奥斯陆举行了首次关于制定北冰洋渔业协定的谈判。至2017年，北冰洋沿海国召开了四次高官会议。北冰洋沿海国还与其他国家和国际组织召开了四次科学家会议。自2015年12月起，北冰洋沿海五国与中国、日本、韩国、冰岛、欧盟进行了六次十方会谈。2017年11月，第六次十方会谈在美国华盛顿达成了《防止北冰洋中部无管制公海捕渔协定》。预计2018年夏天举行该协定签署仪式。根据会议达成的意见，该协定初步有效期限为16年，从生效日开始计算。之后如果没有任何一个缔约方反对，可以延长5年。

《防止北冰洋中部无管制公海捕渔协定》属于预防性措施，因为目前北冰洋公海大多数海域还是终年被海冰覆盖，没有商业捕捞活动。该协定是为了防止未来非法捕捞活动的发生，保护北冰洋脆弱的海洋生态环境，也为了让人类有更多的时间了解和研究北冰洋的生态系统。

《防止北冰洋中部无管制公海捕渔协定》的主要特点是：规定在生效后两年内启动“科研与监测联合项目”；限制了探捕的时间、范围和规模，以尽量减少对鱼类种



群和生态系统的影响，这条规定在一定程度上避免了过多的探捕，甚至是借探捕之名进行商业性捕捞的可能性；关注到原住民的生计以及原住民知识对健康的海洋生态系统的重要性；为了促进该协定的执行，成员国可以成立一个委员会或者类似的机构，且北极各社区和原住民代表都可参与其中。

根据《防止北冰洋中部无管制公海捕鱼协定》，北冰洋中部公海（面积达280万平方公里）将在未来16年内禁止商业捕捞活动；同时鼓励各方开展联合北极渔业科学研究与监测，允许进行探捕渔业活动，但要受到严格限制。该协定认为，通过科学研究与监测以及探捕渔业，可以收集关于北冰洋公海鱼类资源的科学数据，为未来商业性渔业活动管理提供科学基础。中国应该研制大型科研捕鱼船，在适当时机派这种船到北冰洋中部公海进行探捕渔业活动，并可与其他国家合作收集关于北冰洋公海鱼类资源的科学数据，为将来在该海区进行商业捕鱼做好充分准备。

《防止北冰洋中部无管制公海捕鱼协定》的重要意义在于它开启了北极地区多边合作机制的一种新模式，即A5+5机制（北极5国与中、日、韩、冰岛），北冰洋沿岸国和重要利益攸关方在一起讨论协商北极地区治理的问题，这不同于北极理事会机制，也不同于北冰洋5国机制。未来这种模式或将可以进一步推广到其他北极问题的治理，如北极航道、北极地区环境等。

结 语

北极区域合作机制正在朝越来越多依靠国际法治理方向发展，也不得不有更多对非北极国家的开放性。中国依托北极航道的开发利用，与各方共建“冰上丝绸之路”正逐渐向前推进，要走出一条共建、共享、共赢的合作之路，也要做到政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通和民心相通等五通。这有利于中国发展与北极国家和欧美国家的经贸关系，也有利于北极地区经济和社会的发展。

中国应积极参加北极区域合作机制的工作，有效利用北极区域合作机制，支持北极理事会在区域治理方面发挥积极作用。中国在主动认真履行与北极相关的国际公约和条约规定义务的同时，应逐步参与北极区域合作机制的规则制定，维护我国在北极的国家利益和应有权益。继续做好北极科学研究工作，为中国参与北极治理提供有力的科学依据，增强在国际上的话语权。积极参与北极环境治理，避免北极环境恶化。中国在与他国签订与“冰上丝绸之路”相关的协议时应考虑到北极区域合作机制的相关规定。

【**焦点关注**】**格陵兰自治政府的矿产资源开发与中国参与研究**

潘敏 王梅

【摘要】历史上,丹麦王国政府与格陵兰地方政府为着格陵兰岛上的矿产资源所有权展开了旷日持久的争夺,大体而言,格陵兰政府经历了从没有矿产资源所有权和开采权、与丹麦王国政府共享资源管理和开采权、到拥有完全的所有权、管理权、开采权和矿产资源活动的收益。格陵兰自治政府成立后,改革矿业管理部门,制定矿业发展战略、政策和矿业法律法规,积极招商引资,试图在矿产资源开发方面大干一番。自治政府在矿产部门的作为,一方面为其独立道路创造经济基础,另一方面也试图通过资源外交,展开独立自主的外交活动,在世人面前树立主权国家的形象。在实践层面,格陵兰岛目前没有运行的矿产资源工程,矿产资源开发面临着种种挑战;但资源外交却取得了较大的成功。中国以其技术、劳动力和资金的优势支持北极原住民政府的资源开发战略和政策,积极参与北极地区的经济开发活动,但相比澳大利亚等国,中国目前参与格陵兰的矿业活动并不多,但却经常触动丹麦、格陵兰媒体和民众的敏感神经。

【关键词】格陵兰自治政府 格陵兰矿产资源战略 伊苏亚铁矿工程 中国参与

格陵兰岛是世界上最古老的岛屿,形成于38亿年前,其前身是海底大陆,特殊的地理地貌,让格陵兰拥有多种矿产资源,如石油和天然气、红宝石、铁、铜、铅、锌、铬、镍、金、铀、钍、钽、锆、铌、稀土、铍、金刚石等,尤其以稀土资源为最^①。随着全球气候变暖,这些资源的可获得性增强。格陵兰自治政府将矿产资源开采与格陵兰的独立运动结合起来,推行积极的矿产资源战略和政策。如果说加拿大努纳武特因纽特民族公共政府的资源开采政策还有点束手束脚^②,那么格陵兰因纽特民族自治

收稿日期: 修订日期:

基金项目: 本文是上海市浦江人才计划资助项目“北极原住民地区资源开发与中国参与研究”(项目编号:17PJC104)的阶段性成果。

作者简介: 潘敏(1975-),女,安徽肥西人,同济大学政治与国际关系学院极地 & 海洋国际问题研究中心副主任、教授,同济大学三极研究院研究员。主要研究方向:极地政策、极地政治、北极原住民、中华民国史;王梅(1990-),女,安徽马鞍山人,同济大学政治与国际关系学院2015级硕士研究生,主要研究方向:美国极地战略。

^① Bent Ole Gram Mortensen, “Arctic Mining: The Case of Greenland”, *The Yearbook of Polar Law VII* (2015) 102-127

^② 杨海霞,张侠:“经略北极 尽早行动——专访中国极地研究中心极地战略研究室主任张侠”,《中国投资》,2018年第7期,第20-27页。



政府已摩拳擦掌准备大干一番了。

一、丹麦王国政府与格陵兰地方政府矿产资源所有权之争

格陵兰岛曾是丹麦王国的殖民地，现在是其一组成部分。^①在丹麦和格陵兰的关系史上，有三个重要的时间节点，将二者之间的关系划分为三个阶段。1841年格陵兰岛成为丹麦王国殖民地^②，1979年《格陵兰地方自治法案》(The Greenland Home Rule Act)通过，格陵兰岛在丹麦王国内获得部分自治权，2009年，《格陵兰岛自治政府法案》(Act on Greenland Self-Government)生效，格陵兰获得较大的自治权。1841年至1979年为第一阶段，1979年至2009年为第二阶段，2009年至今为第三个阶段。而丹麦王国政府与格陵兰地方政府关于格陵兰岛上的矿产资源所有权之争也按照这三个阶段展开。

矿产资源勘探和开发在格陵兰有着悠久的历史。早在17世纪初，格陵兰岛探险的开启使丹麦人对该岛丰富的矿产资源表现出极大的兴趣，国王克里斯蒂安四世(Christian IV)分别于1605年和1606年装备了两支探险队前往格陵兰岛收集白银，令人失望的是带回的却是毫无价值的云母，这个失望导致其后一百多年时间内，人们失去了赴格陵兰岛探矿的动力。^③1780年德国矿工被雇佣到迪斯科湾(Disko Bay)煤炭开采。^④19世纪初，德国地质学家卡尔·路德维希·吉塞克(Karl Ludwig Giesecke)为丹麦国王绘制了格陵兰西海岸的矿产和油气资源地图。这引发了19、20世纪更多的丹麦人前赴后继探险格陵兰岛。^⑤18世纪，格陵兰岛西海岸的几个殖民地建立了，1774年，丹麦开始垄断与格陵兰的贸易，让皇家格陵兰岛贸易公司(Den Kongelige Grønlandske Handel)负责管理西格陵兰地区。1854年，丹麦王国政府第一次组织人员前往伊韦图特(Ivittut，前矿业城市，现已废弃)开采资源。1933年，丹麦获得了格陵兰岛的全部主权。从1935年到1979年，丹麦王国政府拥有格陵兰矿产资源的所有权，享有管理和开采矿产资源的专有权。^⑥

“二战”期间，格陵兰受美国保护，战后又回归丹麦，于1953年被并入丹麦成

^①人们可以将丹麦看作为在同一宪法下三个自治区各自为政的王国。Bent Ole Gram Mortensen, "The Quest for Resources – the Case of Greenland" *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol.15, No.2, 2013.

^②公元982年，移居冰岛的挪威人发现了格陵兰，1261年成为挪威的殖民地。1380年丹麦与挪威联盟，格陵兰转由丹麦、挪威共管。1841年丹麦、挪威分治后，成为丹麦的殖民地。后挪威与丹麦为该岛归属问题发生争执，1933年，丹麦和挪威两国同意将此争端提交国联下属的常设国际法院仲裁，根据仲裁结果，丹麦获得了格陵兰岛的全部主权(《格陵兰岛》，百度百科)。

^③ Richard Bogvad, "Nepheline Syenite and Iron Ore Deposits in Greenland", *Arctic*, No.3, 1950, pp.86-94.

^④"Mining History", 格陵兰自治政府官网, <https://www.govmin.gl/minerals/mining-history>

^⑤Mark Nuttall, "Zero-tolerance, Uranium and Greenland's Mining Future", *The Polar Journal*, No.3, 2013, pp.368-383

^⑥Mark Nuttall, "Zero-tolerance, Uranium and Greenland's Mining Future", *The Polar Journal*, No.3, 2013, pp.368-383



为其一个州。1965年丹麦出台《矿产资源法案》，目的是为了将矿产勘查作为格陵兰经济活动的前沿阵地。但自从1953年成为丹麦的一部分，格陵兰矿产活动的投入一直远远高于收入，入不敷出。由于政治压力，1969年丹麦对法案进行了修订，允许矿业公司免于支付一系列的税费，以此来激励国际资本对格陵兰岛矿产资源开采的兴趣。在这个阶段，丹麦政府似乎更专注于为矿业公司提供便利条件，而不是规范这个行业：本地采矿工人可能没有接受过任何培训，其报酬也少于外国矿工。此外，环境立法的缺失，导致有害工业排放和污染。最终，矿业公司和地方猎人、渔民之间的冲突越来越大。但政府却没有参与这场由资源引起的冲突。^①

1979年，格陵兰开始实行因纽特民族地方自治。根据《格陵兰地方自治法案》，格陵兰成为在丹麦王国名义下一个有着特殊地位的自治区。格陵兰地方自治政府拥有其行政区域内的管理权，丹麦保留其外交权、国防、刑事和民事法律等。^②但在地方自治法案的谈判过程中，格陵兰岛上的矿产资源所有权之争最为激烈。^③格陵兰议会提出矿产资源所有权属于格陵兰人，但丹麦政府不同意。1978年11月格陵兰“矿物原料法”(The act on mineral raw materials)出台，赋予了格陵兰地方自治政府和丹麦王国政府都具有岛上矿产资源勘探与开采的否决权，并在格陵兰政府矿业局下设一个具有平等代表权的委员会。也就是说，二者共同享有格陵兰岛上的矿产资源开采权和管理权。“矿物原料法”第26条规定，矿产资源的任何盈余收入都应用于减少丹麦政府对格陵兰岛的补助款，超出补助款的收入分配方案将在未来进步一步协商。地方自治法案中还有一条规定：格陵兰人对自然资源享有“基本权利”(fundamental rights)^④，但对什么是“基本权利”并没有明确的定义。这些规定表明，其不仅将矿产资源开采与加工置于丹麦政府的密切监视之下，而且还不允许格陵兰人拥有全部收入。

1987年，矿产资源管理权被转移到新成立的格陵兰矿产资源管理局，让其在地方自治协议的框架下进行管理。^⑤1988年，“矿物原料法”再次修订，规定50%的收入归格陵兰所有，而且在收入达不到5亿克朗时不减少丹麦政府对格陵兰的补助。^⑥1991年又一次修订“矿物原料法”，增加了采矿许可证的费用和矿产税收，并允许政府规定新矿的格陵兰劳工雇佣数量，制定了指导操作的总体规划。^⑦然而在20世纪90年代，格陵兰岛上并没有正在作业的矿床。

^①Marie De Rosa, "Mining in Greenland: the science-policy nexus in valuing the environment", Norwegian University of Life Sciences Department of International Environment and Development Studies, Master Thesis, 2014, p.30.

^② "The Greenland Home Rule Act", Act No. 577 of 29 November 1978, http://www.stm.dk/_p_12712.html

^③当时玛尔末瑞利克(Maarmorilik)矿山开采正如火如荼地进行着，其获利前景引人注目。

^④"The Greenland Home Rule Act", Act No. 577 of 29 November 1978, Section 8, http://www.stm.dk/_p_12712.html

^⑤Marie De Rosa, Mining in Greenland: the science-policy nexus in valuing the environment, Norwegian University of Life Sciences Department of International Environment and Development Studies, Master Thesis 2014, p.31.

^⑥Axel KjærSørensen, "Denmark-Greenland in the twentieth century", *Man and Society*, Vol.34, 2006.p.156.

^⑦ KnudSinding, "At the Crossroads: Mining Policy in Greenland". *Arctic*, Vol.45, No.3, 1992, pp.226-232.

2009年生效的《格陵兰自治政府法案》，除了外交、安全和司法等领域外，有关格陵兰自治区其他所有事务的管辖权由丹麦王国联合政府移交给格陵兰自治政府。有关矿产资源方面，自治法案规定：从2010年1月1日起，格陵兰自治政府开始全权行使格陵兰岛的石油、天然气及其他矿产自然资源管理权，包括发放矿产资源勘探许可证，与企业洽谈，颁发资源开采营业执照等；^①从矿产资源开采中获得的收入，将归格陵兰自治政府所有（第七条第一款）；如若每年矿产资源收入超过7500万克朗，超过部分的一半将用来抵扣当年政府的财政补助款（第八条）；如果丹麦王国的政府补助款减少到零，将重新协商矿产资源活动的收益（第十款）。^②尽管有如此规定，但在未来一段时间内，格陵兰自治政府将获得本地矿产资源活动的全部收益，毋庸置疑。自治法案确保了格陵兰自治政府对其领土上（包括在领海在内）的矿产资源绝对的所有权和管辖权。^③

经过多年的谈判协商，格陵兰政府从没有矿产资源管理权和开采权、与丹麦的共享资源管理权和开采权到拥有完全的所有权、管理权、开采权和矿产资源开发的收益，其道路尽管漫长且艰辛，但最终如愿以偿。这种所有权制度上的改变，使得地方民众在资源开发活动过程中拥有更多的发言权，也能享受了资源开采更多的收益，而地方民众在资源开采活动中所遭受到的损害（比如环境）也能得到制度化的保障。矿产资源管理权由中央政府下放到地方政府是最近20年来北极地区治理领域内的重大变革，加拿大和俄罗斯的北极地区也经历了同样的变化过程。格陵兰矿产资源所有权的获得也是20世纪70年来以来全球范围内原住民权利运动的组成部分。

二、格陵兰自治政府的矿产资源战略和政策

2009年格陵兰自治政府获得矿产资源所有权和管理权之后，改革政府的矿产资源管理部门，制定矿产资源政策，取消了铀的开采禁令，在国际舞台上积极展开资源外交，与其他国家或公司协商谈判，招商引资，勘探进而开发格陵兰的矿产资源。

格陵兰自治政府的矿业部门主要分为三个部分^④：矿产许可证与安全局（The

^① Greenland Parliament Act no. 7 of December 7, 2009, on mineral resources and mineral resource activities (the Mineral Resources Act), http://projekter.aau.dk/projekter/files/80438738/Appendix_11.pdf

^②“Act on Greenland Self-Government”, Act no. 473 of 12 June 2009.

<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

^③“Act on Greenland Self-Government”, Act no. 473 of 12 June 2009.

<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

^④2013年1月1日“矿产石油局(The Bureau of Minerals and Petroleum, BMP)”改名为“矿产许可证与安全局”。BMP负责发放许可证和促进格陵兰岛在国际市场的地位以及维护环境。因为身兼数职，受到了格陵兰公众的批评，政府决定将任务分散到几个机构中。格陵兰政府网站，

<http://www.govmin.gl/index.php/component/acymailing/archive/view/listid-1->



Mineral Licence and Safety Authority, MLSA)、矿产资源环境局(The Environmental Agency for the Mineral Resources Area, EAMRA)以及工业与矿产资源部(The Ministry of Industry and Mineral Resources, MIMR)。MLSA 是管理许可证发放和安全问题的行政机关,包括监督检查。EAMRA 是行政机关,负责有关矿产资源环境问题的活动,包括环境保护、环境责任和环境影响评估,它隶属于自然与环境部,并与其他环境机构合作,如丹麦环境和能源中心和格陵兰岛自然资源研究所。MIMR 负责策略和政策制定、法律问题、与矿产资源有关的营销和社会经济问题,如社会影响评估,影响获益协议和皇室计划中。MIMR 还负责通过地质部处理地质问题。

矿产部门通过一系列不同的规则、监管规定、战略文件和矿产资源部门制定的指导方针和要求进行矿产资源活动的管理工作。例如矿产战略、矿产资源法案、大规模项目法案等等。其中最重要的两个文件是矿产战略以及矿产资源法案。下面将简要介绍这两个文件。

第一个是《矿产资源法》。2010年1月1日,格陵兰议会2009年12月7日通过的《矿产资源法》生效。该法是授予矿产许可证的法律基础,确保采矿活动的安全、健康和可持续性,并符合国际最佳开采活动的要求。该法规定,矿产许可证和安全局(MLSA)是掌管矿产资源活动总行政机关,除了环境问题,一切都在其管辖中。MLSA 要求政府每年向议会呈交有关矿产的许可证报告和公众报告;^①MLSA 有权规定许可的条款和分别单独授予开发和勘探活动的许可证,所有的许可证都需向 MLSA 申请,政府最后再作出决定是否应该授予许可证。如果勘探许可证的持有人发现了矿产,并打算开采,就必须再授予其采矿许可证。采矿许可证可以发给格陵兰内外任何法人团体,而勘探许可证只能发给位于格陵兰岛的公司。被许可方应在 MLSA 批准其商业活动之前制定出发展和闭矿计划。被许可方必须加入影响获益协议(Impact and Benefit Agreements, IBA),并在批准其活动之前需要提交环境影响评估和社会影响评估。^②

在环境保护方面,该法规定防止、限制和打击土地污染、海洋污染、下层土壤污染、水和空气污染、对气候的不利影响以及振动或噪音滋扰;并要求矿业活动符合有关安全、健康、资源利用和社会可持续发展的所有要求;矿产法通过使用清洁技术、最佳可用技术的原则和最佳环境实践强调了预防措施;矿产资源法的定位原则还规定

mailinglist/mailid-70-the-bureau-of-minerals-and-petroleum-bmp-becomes-the-mineral-licence-and-safety-authority-mlsa?Itemid=100060. Accessed 24th of April, 2014.

^①"Greenland Parliament Act of December 2009 on mineral resource activities (the Mineral Resources Act)", http://projekter.aau.dk/projekter/files/80438738/Appendix_11.pdf

^②Government of Greenland, Bureau of Minerals and Petroleum, "Application procedures and standard terms for mineral exploration and prospecting licenses in Greenland", 2013-06-25.

https://www.govmin.gl/images/stories/minerals/App_standard_pros_eng_25_jun_2013_web.pdf



了何处允许矿产作业，何处不允许。根据该法，国内和国际自然保护领域的重要性需求在采矿选址时纳入考虑，并且要优先考虑动物的栖息地和生物物种方面。如果采矿活动造成了环境破坏，负责方需要承担赔偿责任；关于公众参与，该法指出，如果政府认为有必要，在矿产项目被批准前，公众有权有机会来表达其对矿产项目预期影响的意见。^①但法案并没有规定在什么样情况下政府应考虑咨询公众的意见，也不建议成立公众参与机制。也就是说，当地居民和其他利益相关者只有被告之或被咨询有关矿业活动的重大问题，却无法正式参与整个决策过程。

矿业战略 (Mineral Strategy) 无疑是格陵兰矿产资源开发活动中另一个重要的战略文件。2009年格陵兰自治政府公布了新的矿业战略。该战略认为2004年的矿业发展战略目标已基本实现，在评估了未来国际矿业市场发展方向和格陵兰矿产资源在国际市场的潜力的基础上，认为需要拓展矿业的发展方向，这五年计划主要目标是进行矿产资源发展布局，并制定了吸引私人公司到格陵兰投资的计划。^②2014年，政府又一次发布了矿业战略，该战略2018年到期。2009年的战略致力于提高地矿产资源的总体水平，现在的战略目标是加强全球目前急需矿产资源的勘探，如铁、铜、金、锌和稀土金属。此外，政府希望勘探许可证的数量能够增加一倍，并在2018年之前启动三到五个新矿。^③

近年来格陵兰自治政府还有一项重要的矿业政策，即取消了铀的开采禁令。长期以来，格陵兰政府一直遵循着丹麦法律，在核事务上实行的是“零容忍政策”，即禁止任何核原料的开发及研究。然而近年来，对格陵兰自然资源的勘测显示，该岛储量巨大的稀土矿中伴生有丰富的铀矿，在开发该地区的稀土资源时将不可避免地得到这一副产品。如果格陵兰继续实行“零容忍政策”，就意味着其稀土资源也无法开发利用。格陵兰自治政府总理阿勒卡·哈蒙德竭力主张取消涉核“零容忍政策”，大力开发该岛矿产资源以发展本地经济。2013年10月，格陵兰议会以15票赞成、14票反对，2票弃权通过了一项新法案，取消了对该岛铀矿等核原料的开采禁令。格陵兰工业部、资源和劳动力部长希尔克加德 (Jens Erik Kirkegaard) 说道，“格陵兰在迈向矿业大国时跨出了重要的一步，也为开采矿山造福于格陵兰人跨出了重要的一步”。^④

格陵兰自治政府在矿业领域的一系列举措，被认为其是在为争取独立的国家做准

^①Government of Greenland, Bureau of Minerals and Petroleum, “Application procedures and standard terms for mineral exploration and prospecting licenses in Greenland”, 2013-06-25.

https://www.govmin.gl/images/stories/minerals/App_standard_pros_eng_25_jun_2013_web.pdf

^②2004年矿业战略主要集中在金矿和钻石.Government of Greenland, “Mineral Strategy 2009”.https://www.govmin.gl/images/stories/about_bmp/publications/mineral_strategy_2009.pdf

^③Government of Greenland, “Greenland’s oil and mineral strategy 2014-2018”, 2014-02-08,

https://www.govmin.gl/images/stories/about_bmp/publications/Greenland_oil_and_mineral_strategy_2014-2018_ENG.pdf

^④Mark Nuttall, “Zero-tolerance, Uranium and Greenland’s Mining Future”, *The Polar Journal*, No.3,2013,pp.368-383.



备。^①格陵兰想脱离丹麦王国，最终成为一个独立的国家，这是格陵兰人多年以来的理想。之所以一直留在丹麦王国内，主要是因为经济上依赖于丹麦王国。1979年的《格陵兰地方自治法案》引进了一种制度，即每年度丹麦王国政府拨给格陵兰地方政府一定数量的补助款^②。2009年的《格陵兰自治政府法案》明确规定补助款的数额为34.396亿丹麦克朗（这是2009年的物价和工资水平，每年会随着物价和工资水平的变化而变化）。^③丹麦王国政府的财政补助款目前占格陵兰自治政府财政预算的60%。^④如果格陵兰脱离丹麦王国，那么这部分的补助款就会取消，自治政府必须自筹这部分款项。矿产资源开发显然是创造财政收入的手段之一，而且如前文所述，《自治政府法案》也规定如若每年矿产资源收入超过7500万克朗，超过部分的一半将用来抵扣当年的政府财政补助款；如果抵扣款被抵消为零时，努克是不是就可以宣布格陵兰独立了呢？

另一方面格陵兰自治政府围绕着资源开发所展开的外交活动，被认为是增强其政府机构和官员在国际事务中的地位，为格陵兰最终获得国家地位铺平道路。《格陵兰自治政府法案》赋予自治政府在经济领域（矿产资源活动当然属于此列）有与外国政府订立具有法律约束力条约的权利。自治政府利用这一权利，展开独立自主的资源外交活动，邀请国外投资者勘探和开采格陵兰的油气、矿产和稀土资源。^⑤在格陵兰自治政府邀请下，韩国统李明博于2012年9月访问格陵兰岛，与当时格陵兰自治政府总理库皮克·柯雷斯特(Kuupik Kleist)就绿色增长、资源开发和开辟北极航线等双边合作方案进行了讨论，签署了四项合作开发资源谅解备忘录。^⑥

虽然格陵兰地处北极地区，矿产资源开发难度大、成本高，并没有很大的价格竞争优势，但格陵兰所富藏的稀土资源却有着强大的国际市场。稀土在现代工业中的应用十分广泛，是十分重要的战略资源，而中国在稀土的开发、开采、提炼与环保方面有着较成熟的技术水平。所以自2011年以来，格陵兰自治政府每次都派代表团参加中国一年一度的矿业大会，充分展示了格陵兰岛自治政府希望招商引资、拉近和中国

^①Emma Wilson, "Negotiating uncertainty: Corporate responsibility and Greenland's energy future", *Energy Research & Social Science*, Vol.16,2016,pp.69-77.

^②Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon, a Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", December 2013, 978-82-7613-673-9 (online version).

^③"Act on Greenland Self-Government", Act no. 473 of 12 June 2009.

<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

^④Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon, a Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", December 2013, 978-82-7613-673-9 (online version).

^⑤Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon, a Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", December 2013, 978-82-7613-673-9 (online version).

^⑥李小飞：“李明博访问格陵兰岛踏出北极开发‘第一步’”，环球网，2012年9月10日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-09/3106502.html>



矿业人士的距离、共同开发格陵兰岛矿产资源的意愿。^①

格陵兰自治政府成立以来,在矿产资源战略和政策层面的作为有目共睹,试图将矿业活动重新带回格陵兰,然而在实践层面却不尽人意。

三、格陵兰矿产资源开发实践及其挑战

1851-52年,一家英国公司开始在格陵兰岛上开采铜矿^②,自此,丹麦王国就成为矿业大国。^③紧接着,一种白色矿物冰晶石对制造苏打水和搪瓷具有价值,于是得到大规模开采;19世纪90年代,冰晶石被发现在铝的生产中起着关键作用。格陵兰东部的伊维图特(Ivittuut)地区储油有丰富的冰晶石,从1900年起,冰晶石成为该矿的主要开采对象,直到1987年关闭,有130年的历史。1953-59年,该岛中东部地区麦斯特斯维格(Mestersvig)的铅锌矿在北方矿业公司的经营下得到开采;在西格陵兰,玛尔莫瑞里克(Maarmorilik)的铅锌银矿在1973-90年间,其主体部分已经开采完毕。这两处矿山的开采,利润可观,给周边的社区带来了重要的社会经济福利。^④

20世纪90年代,格陵兰岛没有活跃的采矿活动。2005年,随着该岛南部的金矿和西部的橄榄石煤矿的开发,格陵兰的矿产资源开发又进入了一个新阶段。但随着南部纳诺塔利克(Nanortalik)半岛的纳鲁纳克(Nalunaq)金矿于2013年10月31日的关闭,目前格陵兰的矿业活动又回到20世纪90年代的状况,没有正在作业的矿床^⑤。在自治政府的努力下,从2014年始,一系列新的采矿项目在规划中,包括努克附近的一个铁矿,希拉瓦特(Killavaat)的稀土矿,库安纳休伊特(Kuannersuit)附近的红宝石矿等。据格陵兰的统计资料,格陵兰的勘探许可证数量呈现直线增长:从2004年的22个,到2008年的67个,再到2012年的79个,2015年的70个。^⑥2013年9月,格陵兰持有许可证进行勘探和采矿的公司有38个,占地面积46,000平方公里。^⑦有9个公司拥有大多数的许可证,主要由加拿大和澳大利亚的小公司组成。^⑧

格陵兰自治政府与矿产资源部门的目标明确,即通过矿产资源活动,提高民众就业机会和收入,促进格陵兰地区的繁荣和福利。其目标是,到2030年矿产活动将提

^①杨敬忠、宣敏:“格陵兰:正在解冻的投资‘热土’”,经济参考网,2012年12月11日。
http://jjckb.xinhuanet.com/2012-12/11/content_417587.htm

^②"Mining History", <https://www.govmin.gl/minerals/mining-history>

^③Bent Ole Gram Mortensen, "Arctic Mining: The Case of Greenland", *The Yearbook of Polar Law VII*, 2015, pp.102-127.

^④"Mining History", <https://www.govmin.gl/minerals/mining-history>

^⑤杨敬忠、宣敏:“格陵兰:冰冻的资源”,《财经国家周刊》,2013年6月9日。

^⑥ Statistics Greenland, "Greenland in Figures 2017", p.21, <http://www.stat.gl/default.asp?lang=en>

^⑦ Marie De Rosa, "Mining in Greenland: the science-policy nexus in valuing the environment", Norwegian University of Life Sciences Department of International Environment and Development Studies, Master Thesis, 2014, p.36.

^⑧Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon, a Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", December 2013, 978-82-7613-673-9 (online version)



供超过总价值 300 亿克朗的税收收入。潜在的石油发现可能会创造更大的收入。^①这种乐观态度可能是由采矿活动勘探许可证的数量从 2002 年到 2011 年增加而导致的。然而,根据大多数业内专家和研究人员的观点,这种想法显然和格陵兰严峻的现实情况不相符。到 2015 年底,自治政府总共只发放了 6 张开采许可证^②;目前如前文所述格陵兰岛没有正在运行的矿山。努克峡湾的业伊苏亚(Isukasia)铁矿石项目和努克南部凯凯塔苏特塞特(Qeqertarsuatsiat)的宝石项目虽已获得了开采许可证,但项目仍都在筹集资金的过程。根据格陵兰的最新数据资料显示,2012 年至 2015 年,格陵兰矿产作业一直处于亏损状态。^③矿产资源开发捉襟见肘的窘境亟待解决。

当下格陵兰矿产资源的开发仍面临挑战和一些问题需要解决。除了经常提到的恶劣的自然环境(这是北极地区矿产资源开发的挑战)和国际市场价格的波动(这是全球所有地区矿产资源开发的困境)外^④,格陵兰还有自身特有的因素。

首先,格陵兰岛是北极地区矿产资源的新开发区,开采成本较高。就整个北极地区而言,俄罗斯和北欧北极地区的矿产资源开发历史较为悠久相对成熟的区域,而北美的北极地区尤其是加拿大的北方三省以及格陵兰岛是矿产资源开发的新区域。在矿产资源开发的成熟地区,基础设施、劳动力和技术业已存在,而在新开发区,这些矿产资源开发的要素都需要从外地引进,这会大大提高开发成本^⑤。

其次,格陵兰自治政府 2009 年才成立,缺乏管理大型矿产资源开发活动所必需的经验 and 人力资源^⑥。《矿产资源法》在环境保护方面模棱两可的表述也充分体现了这一点,一方面该法表现出对各种环境污染的预防措施与打击以及对生态物种的保护,另一方面却又不能将责任区分明确;而且该法也不主张公众参与咨询和讨论,政府将冒着错过公众反馈重要信息的风险,从长远来看,这会严重影响政府决策能力的提升。

再次,劳动力缺乏是格陵兰政府矿产资源开发的有一个巨大挑战。2013 年在格陵兰 5.7 万左右总人口中,适龄劳动力约有 2.7 万人,这其中有相当一部分是渔夫和猎人。这里唯一一所大学是格陵兰大学,2012 年毕业生仅为 76 人;同年,格陵兰中

^①Government of Greenland, "Greenland's oil and mineral strategy 2014-2018", 2014-02-08, https://www.govmin.gl/images/stories/about_bmp/publications/Greenland_oil_and_mineral_strategy_2014-2018_ENG.pdf.

^② Statistics Greenland, "Greenland in Figures 2017", p.21, <http://www.stat.gl/default.asp?lang=en>

^③2012 年亏损 1.467 亿丹麦克朗(DKK), 2013 年亏损 0.8 亿 DKK, 2014 年亏损 0.289 亿 DKK, 2015 年亏损 1.6 亿 DKK。但矿产资源活动还有少许营业额,如 2012 年有 0.893 亿 DKK, 2013 年有 0.95 亿 DKK, 2014 年有 0.45 亿 DKK, 2015 年有 0.269 亿 DKK,但我们查不到这些营业额来自什么。Statistics Greenland, "Greenland in Figures 2017", p.21, <http://www.stat.gl/publ/en/GF/2017/pdf/Greenland%20in%20Figures%202017.pdf>

^④ 潘敏: "机遇与风险:北极环境变化对中国能源安全的影响及对策分析",《中国软科学》,2014 年第 9 期。

^⑤Joan Nymand Larsen and Gall Fondahl(Eds.), "Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages", Copenhagen: Nordic Council of Ministers 2014, p.159

^⑥Marie De Rosa, "Mining in Greenland," the science-policy nexus in valuing the environment", Norwegian University of Life Sciences Department of International Environment and Development Studies, Master Thesis, 2014, p.37.



等职业学校毕业生为136人。^①矿产资源活动所需要的身体强壮且有一定技术的工人严重不足。因此,矿产资源开发过程中所需要的高学历专业技术人员和普通技术工人都要从外地引进。这一方面给当地的社会生态带来较大的压力,比如人口增多所带来的物价上涨、一夜情泛滥、性病增加、非婚生子等社会问题。^②另一方面,引进外来工人亦不能兑现自治政府对民众承诺的矿产资源开发活动能提高本地人的就业率;而且开采矿产资源的部分收益作为工资支付给外来工人,降低了矿产资源活动给本地带来的福利和现金收入。这些会影响民众对矿产资源开发活动的态度和支持。

最后,民众的态度对格陵兰自治政府的矿产资源开发政策也是一个挑战。当地居民普遍认为格陵兰政府有关采矿业的决策缺乏适当的公众咨询和监管流程;没有关注到采掘工业对传统的狩猎和捕鱼活动的影响;没有协调民众参与的权利、社会和经济利益;技能和教育的劣势更是影响了采矿业对社会和环境评估。^③由于民众的态度和质疑,致使一些工程的申请流程漫长而又艰巨,多次召开听证会,就一些问题进行反复讨论,伊苏亚铁矿石工程就是一例,为引进工人、环境评估、经济社会影响等等问题先后召开了四次听证会,最终这些问题也没得到实质性解决。^④申请流程漫长,这无疑会增加投资公司的时间成本,使这些公司在开工之前就面临着众多的反对甚至是诉讼,^⑤也会降低公司对北极矿产资源开发的投资兴趣。

上述的种种挑战表明,格陵兰自治政府虽然获得了矿产资源的所有权和开发活动的管理权,但拥有所有权和管理权并不意味着能进行地有效管理。格陵兰自治政府想通过发展采矿业振兴经济进而走上独立的道路仍然是曲折和坎坷的。

四、中国参与格陵兰矿产资源的开发

在格陵兰自治政府执行积极的招商引资政策的背景下,近年来在海外投资迅猛的中国自然成为其青睐的对象^⑥。自治政府将中国看作是矿产资源开发领域重要的潜在

^①刘仲华:“‘中国威胁论’在格陵兰没市场岛内欢迎各方投资”,《环球时报》,2014年10月27日。

^②“世界最大岛屿格陵兰岛面临开采困局”,中国网,2014年2月7日,
<http://finance.china.com.cn/industry/energy/kskc/20140207/2165203.shtml>

^③Mark Nuttall,“The Isukasia iron ore mine controversy: Extractive industries and public consultation in Greenland”, Nordia Geographical Publications, 2012, 41 (5):23-34

^④Joan Nyman Larsen and Gall Fondahl(Eds.),“Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages”, Copenhagen: Nordic Council of Ministers 2014, pp. 279-280

^⑤阿拉斯加就有一例,2012年壳牌公司试图在阿拉斯加北极水域进行石油勘探时,就面临着美国全国民众的抗议和反对(2017年6月16日,对皮尤信托慈善公司北极项目研究员 Henry P. Huntington 的访谈,访谈地点:同济大学综合楼)。

^⑥2016年,中国对全球164个国家和地区的7961家境外企业进行了非金融类直接投资,累计实现投资1701.1亿美元,同比增长44.1%，“2016年我国对外投资增长超四成”，2017年1月16日,中国政府网,
http://www.gov.cn/shuju/2017-01/16/content_5160377.htm



的合作伙伴,中国也被认为是少数几个有能力在北极地区进行矿产资源开发的国家之一。格陵兰自治政府鼓励中国在格陵兰投资^①。因而,一些中国的矿业公司或者海外中国控股的矿业公司也成为自治政府成立后较早投资格陵兰矿产资源勘探和开发的参与者之一。

中国最早参与格陵兰资源矿产开发的是江西中润矿业有限公司,其于2008年8月与拥有格陵兰东部卡尔斯贝格湾(Carlsberg Fjorden)334平方公里铜矿和西南部纳鲁纳克(Nalunaq)54平方公里金矿勘探开发权的英国北欧矿业有限公司(Nordic Mining)达成了股权战略合作框架协议,取得了卡尔斯贝格湾铜矿及纳鲁纳克金矿勘探矿权20%的股权。^②

中国参与格陵兰矿业活动最引起世人关注和争议的是伊苏亚铁矿。2006年,伦敦矿业公司取得了伊苏亚铁矿石沉积物的探矿权,并计划与中国投资者合作开采年产量1000万吨的露天铁矿。2012年的夏天,伦敦矿业公司向格陵兰政府提交了开矿建设和运营的申请。2013年10月伦敦矿业获得了格陵兰政府批准为期30年的开采许可证。按照伦敦矿业的统计数据,该项目设计年产量为1500万吨精矿粉,已探明11亿吨铁矿量。然而欧债危机爆发后,伦敦矿业公司资金紧张,中国四川鑫冶矿业投资股份有限公司成为其合作伙伴,共同开发该项目。伦敦矿业提供专业技术、中国提供资金与劳动力。^③由于全球铁矿石价格大幅下跌,2015年初每吨只有70美元^④,伦敦矿业公司破产。2015年1月9日,格陵兰岛自治政府宣布伊苏亚铁矿开采权由中国大型煤炭及铁矿石进口商俊安集团接手。^⑤这是中国在北极地区完全拥有开采权的第一个矿产资源工程。目前俊安公司正在评估该矿的开采潜力。^⑥

中国有色金属公司还参与科瓦内湾(Kvanefjeld)稀土工程的设计。科瓦内湾是世界上最大的稀土储藏矿之一,并蕴藏丰富的铀。初步评估,如果此矿得以开采,每年将产出40,000吨的稀土和400,000吨的铀^⑦。2014年3月,中国有色金属公司与澳大利亚的格陵兰矿物能源有限公司(Greenland Minerals and Energy Ltd., GME)签署协议,合作开采稀土。目前已完成了开采可行性研究报告。中国有色金属公司还为此

^① Bent Ole Gram Mortensen, Jingjing Su & Lone Wandahl Mouyal, "Chinese investment in Greenland", *Advances in Polar Science*, Vol. 27 No. 3, 2016, pp.192-199.

^② "江西民企进军世界最大矿岛", 2009年6月9日, <http://jiangxi.jxnews.com.cn/system/2009/06/09/011130468.shtml>;
"向北!中国企业全球疯狂寻矿 北极圈成为资本热土", 2011年11月20日,

http://www.sinoca.com/news/finance/2011-11-20/172785_2.html; Simon Walker, "Nordic Mining: Balancing Economic Potential Against Cost", *Engineering & Mining Journal*, Vol. 213 No. 10, 2012, pp.38-50.

^③ "中国民企首次拿下北极铁矿", 《长江商报》, 2015年1月14日。

^④ 谢涓: "抢占北极圈 中国公司俊安将全资接管格陵兰 Isua 铁矿项目", 澎湃新闻, 2015年1月12日。

http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1293530

^⑤ "Mining Projects". <https://www.govmin.gl/minerals/geology-of-greenland/mining-projects#>

^⑥ Simon Walker, "Attractive potential awaits renewed evaluation", *Engineering & Mining Journal*, Vol.216, No.10, 2015.

^⑦ Greenland Minerals and Energy, "REE and Kuannersuit/Kvanefjeld",

http://www.ggg.gl/docs/Projects/Faktablad_2_ENG.PDF



矿的开采进行融资，并给予技术上的大力支持^①。盛和资源控股有限公司也通过认购 GME 股票的方式参与到科瓦内湾项目。2016 年 9 月 23 日，该公司及其控股子公司乐山盛和认购 GME 增发的 1.25 亿股普通股，约合 2358.75 万元人民币。增发完成后，乐山盛和拥有 GME 全部已发行股份的 12.51%，将成为格陵兰公司单一最大股东，并获得一名非执行董事席位。^②

中国有色金属公司通过融资与澳大利亚的铁树皮锌矿有限公司 (Ironbark Zinc Ltd) 合作 (三家公司共计融资 5 亿美元)，目前正在评估格陵兰的希特伦湾铅-锌矿工程 (Citronen Fjord zinc and nickel project)。希特伦湾锌-铅项目是全球最大的未开发铅-锌资源之一，内含锌铅资源量超过 130 亿磅。该公司于 2016 年 12 月获得开采执照^③，铁树皮锌矿有限公司有权在 30 年时间内对希特伦湾锌-铅项目进行勘探和开采。^④

到目前为止，在格陵兰岛只有区区几家中国矿业公司参与了以上四个工程的勘探活动，除了伊苏亚铁矿石工程中国拥有完全的开矿权外，另外三个都是通过与其它国家矿业工业合作的方式进行勘探和开发活动。根据格陵兰方面的资料，参与格陵兰矿产开发的国外公司中，澳大利亚所占份额约有 28%，为数最多，其次是加拿大的公司其份额约为 15%，而中国企业所占份额微乎其微，只有大约 3%。^⑤尽管如此，中国企业的活动在格陵兰岛、丹麦甚至西方国家却经常引起轩然大波，遭受媒体诟病和质疑。

最早引起争议的是伊苏亚铁矿工程 3000 名中国劳工的问题。2012 年底，伦敦矿业公司有意从中国引进 3000 名工人却在岛上引起广泛的争议。^⑥一方面，格陵兰人担心引进外籍工人会抑制格陵兰本地人的就业；另一方面，格陵兰岛人口只有大约 5.7 万，脆弱的社区能否承受这样的巨大外来人口冲击，格陵兰社会还能否保持的原生态结构^⑦，也是有待商榷的问题。此外还涉及到中国工人人权和低工资问题的争论。^⑧各

^① “Mining Projects”, <https://www.govmin.gl/minerals/geology-of-greenland/mining-projects#>

^② “盛和资源：关于控股子公司乐山盛和拟认购格陵兰矿物能源有限公司股权的公告”，2016 年 9 月 23 日，<http://stock.jrj.com.cn/share.600392.ggcontent.shtml?discId=00000000000000gcuvp; Minerals and Energy Ltd, “Leading Rare Earth Company Shenghe Resources Holding to Acquire 12.5% Interest in Greenland Minerals and Energy Ltd, and Commence Strategic Working Relationship”, Company Announcement, September 23rd, 2016. http://asx.com/news/pdfs.fairfaxmedia.com.au/2016/09/23/01781741-1400753459.pdf>

^③ “Exploration Projects”, <https://www.govmin.gl/minerals/geology-of-greenland/exploration-projects>

^④ “Ironbark Zinc eyes development of world-class zinc project”, 2017-03-6, <http://www.proactiveinvestors.com.au/companies/news/174248>

^⑤ Jørn Skov Nielsen, “Greenland News and Initiatives”, Greenland Day PDAC 2014, https://www.govmin.gl/images/stories/minerals/events/pdac_2014/Presentations/01_PDAC_Greenland%20Day%202014_MIM.pdf

^⑥ 杨敬忠、宣敏：“格陵兰：冰冻的资源”，《财经国家周刊》，2013 年 6 月 9 日。

^⑦ 张涵：“中企北极圈‘23 亿美元’铁矿项目存变数”，《21 世纪经济报道》，2015 年 1 月 15 日。
<http://business.sohu.com/20150115/n407801567.shtml>

^⑧ Mark Nuttall, “The Isukasia iron ore mine controversy: Extractive industries and public consultation in Greenland”, Nordia Geographical Publications, Vol.41, No.5, 2012, pp.23-34.



上述三个案例说明了中国在格陵兰为数不多的投资活动，却令丹麦和格陵兰的媒体和民众如此敏感。究其原因，可能是美国和格陵兰之间根深蒂固的关系，1951年，丹麦政府曾与美国达成关于格陵兰岛的防卫协定，也就是说美军在格陵兰拥有实质性的军事权利。从二战期间开始，美国就在格陵兰部署了大量的军事基地，用来对抗苏联；除军事基地外，美国还建设了一些其他的基地用以用于保护美国和欧洲之间的航线。所以中国企业的任何活动可能都被视为对美国在格陵兰存在的挑战^①，引起西方媒体的夸大其词的宣扬，从而导致格陵兰人的敏感和不安，而丹麦政府可能也不愿意中国的介入而得罪美国人。^②但随着时间的推移，中国在格陵兰岛的活动并不是西方媒体宣扬的那样居心叵测，格陵兰政府和民众也不再那么保持高度的戒心。2017年6月2日，第一批中国劳工38人抵达格陵兰，受雇于皇家格陵兰鱼类加工厂（Royal Greenlandfish processing plants），而在三年前的2014年，该公司试图雇佣15名中国劳工却受到格陵兰政府的阻扰而不得不放弃。^③

五、结语

格陵兰自治政府的成立，加上全球气候的变暖，给矿产资源丰富的格陵兰发展带来了机遇。但如今格陵兰在经济上仍然高度依赖着丹麦政府，前行的道路依旧坎坷。格陵兰地大物博但却人烟稀少，物产丰富但却环境严酷，依靠外部力量发展矿产事业似乎已成了格陵兰政府实现经济自给的必然途径。发展道路上的困难在所难免，各种挑战和当地民众的担心也是客观存在的。格陵兰政府首先就要做到完善自身，完善自治政府和相关法律法规，将公众参与和咨询融入到格陵兰的矿产资源开发活动中；其次作为北极圈内的成员，格陵兰的发展不仅仅与北极国家合作，还需要更大范围的国际社会的共同努力。

作为北极理事会的正式观察员国，中国正以其技术、劳动力和资金的优势支持北极原住民政府的资源开发战略和政策，积极参与北极地区的经济开发活动。一般情况下，域外国家通过资源开发或军事手法进入北极，往往会引起北极国家的关注和敌视。^④在这过程中，中国企业尊重原住民的利益和关切，遵守相关北极国家国内法及有关

andoned-military-base-in-greenland/

^①Benediktsson, Einar and Thomas Pickering, "China Knocks on Iceland's Door," International Herald Tribune, *The New York Times*, 2013-03-12.

^② "Denmark snubbed Chinese offer to buy abandoned Greenland base over security concerns", 2017-04-07, <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/07/business/denmark-snubbed-chinese-offer-buy-abandoned-greenland-base-security-concerns-sources/>

^③Jichang lulu, "First Chinese workers arrive in Greenland", 2017-06-02; "Royal Greenland struggling to bring in Chinese workers", 2014-04-21, <https://jichanglulu.wordpress.com/>

^④张瑞，杨柳：“中国北极安全法律保障研究”，《太平洋学报》，2013年第六期，第17页。



国际协议；中国企业的活动应尽量避免避开政治敏感区域，避免触动他国的敏感神经；加大文化上的国际交流，中国政府积极援助缺乏矿业管理和专业技术人才的北极国家和地区，就教育和培训方面与它们达成正式合作协议，与其产生共鸣；充分表达中国和平发展、合作共赢的愿望，以更加积极和友好的姿态让北极国家更好地认识中国、理解中国，愿意和中国企业合作。

The Development of Mineral Resources in Greenland 's self-Government and China' s Participation

Pan Min, Wang Mei

【Abstract】 The governments of Kingdom of Denmark and the Greenland have launched a protracted scramble for the ownership of mineral resources in Greenland. In general, Greenland government has gone from no ownership of mineral resources, to share ownership of resources with Denmark and to complete ownership of mineral resources. After the establishment of autonomous government, the government has reformed the mining management, made mining development strategies and policies and the development of mining laws and regulations, and actively attracted foreign investment, trying to do a great job on mineral resources development. But in practice, the current operation of the project is numbered; the autonomous government has a lot of difficult on mineral resources development. China can support resource development strategy and policy of the Arctic indigenous government with its technology, labor and capital advantage, and actively participate in the Arctic economic development activities. However at present, China's participation in Greenland's mining activities is not many, but often leads to Denmark and Greenland media and public sensitivity.

【Key Words】 Greenland Self-Government, Greenland Mineral Resources Strategy, Isukasia Iron Ore Project, China Participation

【学位论文】

建构主义视角下的格陵兰独立运动与资源外交探析

冯梦琪

(同济大学政治与国际关系学院 2018 年学士学位论文 指导老师: 潘敏)

一、引言

21 世纪以来,随着格陵兰社会的发展和格陵兰民众的独立意识不断强化,作为连接着北冰洋与大西洋的世界第一大岛的格陵兰开始加速其独立化进程。在 2008 年的公投后,格陵兰决定逐渐走向独立之途;并于 2009 年正式改制,成为一个内政独立但外交、国防与财政相关事务仍委由丹麦代管的过渡政体。在战略地位上,格陵兰因其得天独厚的地理位置和丰饶的自然资源,具有重要的地缘经济、资源政治以及战略价值。本文认为目前格陵兰独立运动的主要任务并不是追求在短时间内迅速脱离丹麦实现独立,而是通过巩固实现独立的经济基础、利用资源优势进行外交攻势,并在这个过程中塑造一个独立国家的形象,发展其在国际社会上的作为独立国家的主权,从而逐渐实现完全独立。

一方面,格陵兰地区的地缘经济战略价值巨大,这主要体现在其资源价值和交通价值上。资源方面,格陵兰岛拥有十分丰富的自然资源和矿藏储量,被美誉为“世界矿藏的聚宝盆”。据勘探,格陵兰不仅具有丰富的稀土资源和铀矿资源,其铁矿、红宝石矿、金矿和油气资源也储量巨大且品质较高。在交通方面,格陵兰也占据着优势的地理位置。格陵兰岛地处两洋两洲的交接处,是连接欧美大陆的重要岛屿并且控制着北冰洋进出大西洋的咽喉海域。随着气候变暖,全球气温升高,北冰洋内的海冰随之而融化,那么“北极航道”实现开通就指日可待了^①。一旦“北极航道”开通,格陵兰便占据着优势的地理位置,掌握着资源与交通两大命脉。

另一方面,格陵兰独立会改变当前北极的地缘政治格局。首先,格陵兰一旦独立将会成为北极地区第三大北极国家,仅次与俄罗斯和加拿大。其次,格陵兰是丹麦重要的战略领土,是丹麦在北极的唯一领土。一旦格陵兰独立,丹麦则失去作为北极国家的地理依靠和外交支柱,进而削弱丹麦在北极事务中的话语权,甚至更严重的会导致丹麦退出北极地区的政治经济博弈,丧失北极国家身份。最后格陵兰是全球军事体系中重要的一环,早在二战时期格陵兰就因其得天独厚的地理位置发挥了不可替代的

^①郭培清,王俊杰.格陵兰独立问题的地缘政治影响[J].现代国际关系,2017(08):58-64.



军事作用。格陵兰北部的美国图勒空军基地更是在美国军事战略中占有重要地位。现在格陵兰与美国保持着密切的军事合作，格陵兰的独立运动深刻关系着美国的国家利益。如果格陵兰实现独立，美国不会放弃格陵兰重要的北极战略地位，北极地区的政治博弈在一定程度上会因此加剧。

二、从被殖民到自治的格陵兰

(一) 被殖民时期的格陵兰 (1953 年以前)

格陵兰岛地处北大西洋与北冰洋交接处,是世界上第一大岛,其整个内陆地区都被冰原覆盖。格陵兰岛与欧洲的关系始于维京时代。公元 982 年,北欧人埃里克和他的伙伴被流放至格陵兰,随后他们在格陵兰南部的努克地区定居。一百多年后,加拿大北部的因纽特人因为格陵兰海岸丰富的渔业资源迁至格陵兰。1261 年,格陵兰和冰岛一起成为了挪威的殖民地。1380 年丹麦与挪威结成联盟,格陵兰转而由丹麦和挪威共同管辖。但由于格陵兰北部的定居者逐渐消亡,格陵兰与丹麦几个世纪以来都没有任何联系。直到 1721 年,挪威传教士汉斯·埃杰德抵达格陵兰岛,丹麦才与格陵兰重新建立联系并开始了对格陵兰岛西部的殖民化,建立了被称为“殖民地”的交易站。18 世纪,随着国际市场对鲸油(火车油)需求量增加,大西洋的欧洲捕鲸航船涌向格陵兰水域,格陵兰的战略地位日益凸显。1814 年,丹麦在与瑞典的战役中战败了,根据基尔条约把挪威割让给了瑞典,但格陵兰岛、冰岛和法罗群岛除外^①。此后,越来越多的欧洲人来到格陵兰岛定居。1841 年,丹麦与挪威于分治,由于当时丹麦实力胜于挪威,格陵兰随之成为了丹麦的殖民地。当罗伯特·皮里(Robert.Perry)来到这里看见这里的猎人可以使用先进的猎枪之后,他强烈主张,美国应该接管格陵兰。于是,在 1916 年至 1917 年丹麦与美国关于出售维尔京群岛的谈判时,美国声称这笔交易还应包括格陵兰岛。但是,丹麦拒绝了,当时丹麦政府坚称格陵兰虽然在地理上属于北美,但它在政治上应该是属于欧洲^②。1931 年,挪威占领了当时无人居住的格陵兰岛东部地区,宣称该地是无主领土,挪威对其有主权^③。1933 年,丹麦和挪威将此争端提交到联合国的国际法院仲裁,最后丹麦获得了格陵兰的全部主权。

在第二次世界大战之前,丹麦在格陵兰的贸易和投资方面保持垄断地地位;但在第二次世界大战期间,德国占领了丹麦,丹麦因此丧失了对格陵兰岛的控制权,格陵

^①Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon. A Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", Fridtjof Nansen Institute Report ,2013,6:39

^②Jørgen Taagholt, Kent Brooks; "Mineral riches: a route to Greenland's independence?", Polar Record 52 (264): 360-371 (2016)

^③格陵兰历史, <http://zh.wikipedia.org/wiki/格陵兰>.



兰一度由美国代管。出于对格陵兰岛技术发展前景及优势其地理位置的考虑，格陵兰岛的形势在二战期间变得具有战略意义：格陵兰岛被认为是德国可以立足的一个安全威胁地域，而格陵兰在保护跨大西洋交通线和军备转移方面十分重要，由此美国国务院认为，为了保护美国的利益，美国需要对格陵兰进行全面军事控制^①。于是在1941年4月9日即丹麦被德国占领一周年之际，美国政府秘密与丹麦驻美国大使考夫曼(Henrik Kauffmann)签署了一份协定。该协定允许美国在格陵兰建立供战时使用的军事基地，以此打击纳粹德国。由此，美国在二战期间承担了格陵兰岛的防务和货物进口工作，并建立了若干军事基地和一些重要的气象站。这场战争使得格陵兰社会逐步开放，格陵兰民众得到了来自美国的物资，格陵兰与美国的关系也日渐紧密。1951年，为了加强美国在格陵兰地区的军事存在，美国又与丹麦共同签订了《格陵兰防务协定》，标志着美国在格陵兰地区拥有实质性军事权利。而格陵兰图勒空军基地(Thule Air Base)随之成为了美国北极战略的重要锚点，在美国的军事防御体系中占据着重要的地位。

战后，联合国根据“联合国宪章”第十一章将格陵兰视为了“非自治领土”，并将其重新划分归于丹麦管理。在1945年至1954年期间，丹麦还必须向联合国有关的非殖民化机构报告格陵兰的情况。随着1953年丹麦新宪法的出台，格陵兰海外殖民地的地位被终止。格陵兰被纳入丹麦王国，格陵兰人因此获得了与丹麦公民相同的权利。虽然格陵兰岛作为殖民地的法律地位于1953年终止，但丹麦的殖民政策以“经济新殖民主义和丹麦移民”的形式加剧了^②。

(二) 争取自治权的格陵兰(1953年-2009年)

格陵兰在摆脱了丹麦殖民地的地位之后，并没有真正获得决定其发展路径的自由。由于丹麦与格陵兰的差异性，特别是格陵兰居民中以捕鱼狩猎为生的土著居民占总人口的89%，丹麦的发展路径并不一定适合格陵兰的社会发展。于是乎，格陵兰想要脱离丹麦的独立意愿便孕育而生了。1973年，丹麦加入欧洲经济共同体，格陵兰作为丹麦王国的一部分同丹麦一起加入欧洲经济共同体。由于加入欧共体之后，格陵兰的渔业受到了其他欧盟成员国竞争性地打击，渔业收入大大下降。而格陵兰的经济高度依赖渔业发展，格陵兰的经济因此遭受重创。这直接导致了格陵兰想要退出欧盟，并催化了格陵兰脱离丹麦的愿望以及推进格陵兰争取内部自治的进程。之后，格陵兰便与丹麦展开了关于保证格陵兰的渔业利益和经济发展的谈判，该谈判是格陵兰自治斗争

^①Nikolaj Petersen, "SAC at Thule—Greenland in the U. S. Polar Strategy", *Journal of Cold War Studies*, No. 2, 2011, p. 96.

^②Mauro Mazza, *The Prospects of Independence for Greenland, between Energy Resources and the Rights of Indigenous Peoples (with Some Comparative Remarks on Nunavut, Canada)*, *Beijing Law Review*, 2015, 6, 320-330



的重要转折点。在此次谈判中出台的《格陵兰内部自治法案》(The Greenland Home Rule Act) 随后在格陵兰公投中获得通过,于1979年5月正式生效。格陵兰由此获得了内部自治的重大胜利,虽然丹麦依然掌管着格陵兰的外交、防务和司法,但格陵兰正式获得了内部自治权。可以说格陵兰方面希望通过内部自治法与欧洲经济共同体脱钩,但是格陵兰内部自治法中并没有明确规定如何实现这一点。而只是简单指出丹麦政府与格陵兰自治政府应该共同合作并照顾格陵兰方面在欧洲经济共同体中的利益^①。取得内部自治重大胜利的格陵兰民众并没有满意当前加入欧共体的经济现状,仍有53%的居民在1982年的公投中强烈要求退出欧共体。这导致格陵兰民众强烈要求丹麦政府兑现其承诺。因此,1985年格陵兰根据公投结果决定退出欧洲经济共同体,格陵兰也成为第一个退出该组织的地区^②。

格陵兰自1979年正式取得内部自治权利,实现内部自治以来,居民的自决倾向和独立意识不断强化。埃诺克森(Hans Enoksen)是推动格陵兰实现“格陵兰化”的领军人物,他在担任格陵兰自治政府总理期间,积极推动格陵兰实现本土化,极大地激起了当地民众的民族国家意识。从2008年11月25日举行的格陵兰自治公投结果来看,75.5%的合法选票赞成格陵兰实现更高水平的自治,要求从丹麦手中夺回更多属于格陵兰的自主权。于是在2009年6月21日,格陵兰新自治法开始生效,格陵兰的自治水平由此进入了更高水平阶段。根据新自治法案,格陵兰自治政府从丹麦手中接管了绝大部分权力。在自然资源方面,新自治法案赋予了格陵兰自治政府在其领土内的矿产资源绝对的所有权和管辖权,并规定丹麦有权分享格陵兰油气开发的收益。在行政司法层面,格陵兰收回了其立法权和司法权并掌握了经济上的金融监管权与审计权。在社会生活方面,新自治法规定格陵兰语取代丹麦语成为格陵兰的官方语言,6月21日则成为了格陵兰新的国庆日。而丹麦则依然控制着目前格陵兰无法承担的外交、防务和货币政策,并且丹麦政府继续扶持格陵兰的经济发展,并承诺每年向格陵兰自治政府发放34亿丹麦克朗的财政补助金。根据2009年《格陵兰自治法案》规定:若格陵兰每年矿产资源收入超过7500万克朗,那么超过部分的一半将用来抵消当年政府的财政补助款^③。但随着格陵兰矿业的发展,格陵兰的矿业收入与日俱增,丹麦的财政拨款也被逐年削减。时至今日,格陵兰已然成为了一个内政事务完全独立,但其外交和军事防务事宜仍然暂由丹麦代理管辖的国际行为体。格陵兰的矿产资源开发国际化已成为格陵兰发展可持续化的驱动因素,直至格陵兰不断提高自治水平并最

^① Axel Kjær Sørensen: Denmark – Greenland in the twentieth Century.– Meddelelser om Grønland,[M]. The Commission for Scientific Research in Greenland, 2006.

^② Lisa Linnea Erdal, “Independence on the Horizon. A Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland”, Fridtjof Nansen Institute Report ,2013,6:39

^③ Act on Greenland Self-Government”, Act no. 473 of 12 June 2009.

<http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Engelske-tekster/Act%20on%20Greenland.pdf>

终实现完全独立。

(三) 寻求完全独立的格陵兰(2009年-至今)

目前,格陵兰独立进程还在不断地推进,“正不可逆转地走在通往独立的道路上”^①。近年来,在格陵兰自治政府获得了对自然资源更大的管辖权之后,格陵兰积极寻求同国外的合作机会试图加深与国外的关系。2010年,格陵兰与韩国签署了四项有关在格陵兰开展合作勘探和开发自然资源的谅解备忘录^②。2012年6月,欧盟委员会副主席安东尼奥·塔亚尼(Antonio Tajani)访问格陵兰并与格陵兰发表了联合声明,意图利用格陵兰富饶的稀土资源加强与格陵兰在矿产资源议题上有更多的合作^③。2014年,为了避开丹麦寻求与美国的直接对话,格陵兰在美国设立了格陵兰代表处^④。一方面,美国先进的科学技术、优良教育资源和充足的投资资金对格陵兰而言都是格陵兰密切关注的议题,甚至与美国在军事防务上的合作,都是美格之间直接对话的重要内容。另一方面,格陵兰控制着“北极航道”大西洋端咽喉海域的优越地理位置对美国而言也颇具吸引力。这使得格陵兰与美国之间的合作关系日益紧密。2015年,中国俊安公司成功从伦敦矿业(London Mining)手中接手总价23亿美元的格陵兰伊苏亚(Isua)铁矿项目,该项目是中国第一个全资拥有的北极资源项目。这个项目是格陵兰自治政府在资源外交上的重点工程,也被认为是格陵兰实现完全独立的重要经济基础之一^⑤。2017年4月,格陵兰自治政府开始推动立法上的独立并任命了七名成员,组成宪法委员会。该委员会负责起草适用于未来格陵兰独立的宪法。

三、格陵兰的资源政策及其资源外交

(一) 格陵兰的矿产和油气资源储量和勘探开发情况

格陵兰岛因其拥有富饶的自然资源和储量巨大的矿藏,被美誉为“世界的聚宝盆”。

^①Government of Greenland, Coalition Agreement 2016 – 2018, http://naalakkersuisut.gl/~ /media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Koalitionsaftaler/Koalitionsaftale_S_IA_PN_eng.pdf. (上网时间:2018年4月6日)

^②Hyun Jung Kim, “Success in Heading North: South Korea’s Master Plan for Arctic Policy”, *Marine Policy*, Vol. 61, November 2015, p. 265.

^③Martin Breum, Power struggle in Greenland: Three reasons why the EU should care, <https://euobserver.com/nordic/137671>.

^④郭培清,王俊杰.格陵兰独立问题的地缘政治影响[J].现代国际关系,2017(08):58-64.

^⑤Lisa LinneaErdal, “Independence on the Horizon. A Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland”, *Fridtjof Nansen Institute Report*, 2013,6:39



总所周知,格陵兰的铁矿、红宝石矿、金矿和油气资源不仅有巨大储量而且品质较高;在稀有矿产上,格陵兰也被勘测出具有极其丰富的稀土资源和铀矿资源。据悉,格陵兰岛的南部有丰富的黄金矿床,在不同的环境中有几个黄金前景,并且在格陵兰的南部地区还产出了格陵兰的第一座金矿,即纳鲁纳克金矿^①。格陵兰的伊利曼萨克(Ilímaussaq)侵入矿床里面含有铌、稀土、锂、铍、铀及钍元素矿化,产出了超大型的科林勒内(Kringlerne)稀有稀土金属矿床和可凡(Kvanefjeld)稀土矿床^②。其中,可凡(Kvanefield)地区的稀土矿总量为6.19亿吨,位居世界第二,可以满足世界20%的需求^③。在2018年格陵兰发布的《格陵兰的铀矿潜力》(Uranium potential in Greenland)调查报告中显示,丹麦和格陵兰地质调查局(GEUS)和矿产资源部(MMR)联合组织了对格陵兰铀矿潜力评估,通过对格陵兰各地区的矿床勘探,发现格陵兰南部和中部有大量的侵入式矿床,这种类型的矿床主要存在于含有各种石油化学成分的侵入岩中,其中铀矿已经被部分浓缩熔融或岩浆分馏。这些矿床的品位往往偏低,仅占全球产量的4%^④,所以极为稀少和珍贵。根据调查数据显示,特别是格陵兰的伊利曼萨克(Ilímaussaq)和莫兹菲特(Motzfeldt)地区含有大量的侵入式岩体,所以该地区也具有高质量铀矿的可能。不仅如此,莫兹菲特(Motzfeldt)也具有丰富的钽、铌资源,该矿床被认为是世界上最大的钽、铌矿床之一^⑤。

根据美国地质调查局评估分析,格陵兰西部和加拿大东部的省份以及中间海域未被挖掘的石油资源将近107亿桶,并且还有75万亿立方英尺天然气和17亿桶天然气液体。其中,格陵兰西北部地区蕴藏着近5亿桶石油,天然气储量约27万亿立方英尺。而格陵兰东部的油气资源更为丰富,格陵兰最有潜力的油气资源区之一就位于格陵兰东部的断陷盆地。格陵兰岛东北部就蕴藏着相当于314亿桶石油的油气资源,约为丹麦所属的北海地区储油量的80倍;格陵兰岛西部沿海地带石油资源储量更是达到1100亿桶,相当于沙特阿拉伯石油储量的42%^⑥。

目前格陵兰的矿产勘探活动主要集中在格陵兰西部、西北部和西南部,而油气勘探活动主要集中在格陵兰岛的东北部。伊苏亚(Isua)铁矿是格陵兰矿产开发的重要

^①MINERAL-OCCURRENCES, <https://www.govmin.gl/en/minerals/mineral-occurrences>

^②The rare earth element potential in

Greenland.https://www.govmin.gl/images/Documents/Geology_and_Ore/Geology_and_Ore_29_The_rare_earth_element_potential_in_Greenland_-_2018.pdf

^③黄文斌、吴西顺等:《欧洲稀土矿产资源形势》,载《地质论评》2016年第11期,第5页。

^④Uranium potential in Greenland,

https://www.govmin.gl/images/Documents/Geology_and_Ore/Geology_and_Ore_28_Uranium_potential_in_Greenland_-_2018.pdf

^⑤Lars Lund Sørensen, Per Kalvig. The rare earth element potential in Greenland[J]. *Geology and Ore*,2011,(20):1-12.

^⑥ Mark Nuttall, Self-Rule in Greenland: towards the world's first independent Inuit state?[J].*Indigenous Affairs*, 2008 (4)



项目之一,除此之外,伊利曼萨克(Ilimaussaq)铌钽稀土矿、蒙木比尔(Malmbjerg)钼矿以及金、和铅锌矿都是格陵兰目前正在进行的重要矿产勘探活动。如表一所示,自2007年以来,格陵兰政府发放的矿业勘探许可证数量保持稳定态势,其中小型矿产发展迅猛,截至2018年2月,已发放50张许可证。目前加拿大和澳大利亚是持有格陵兰勘探许可证最多的国家,共有将近50家企业在格陵兰开展矿业勘探开采活动。

(二) 开放的格陵兰资源政策

格陵兰经济发展高度依赖丹麦的财政拨款。目前,丹麦根据格陵兰2009年的自治法案每年向格陵兰进行财政拨款34亿丹麦朗克,而该笔拨款占格陵兰自治政府财政预算的60%^①。所以,格陵兰要实现完全独立的关键就是需要实现经济独立,而经济独立与否很大程度上是依赖格陵兰的矿产开发收入。为了极大提高矿产收入,充分发挥格陵兰资源优势,格陵兰一直实行着开放的资源政策,将全球投资者的目光聚焦于格陵兰的资源利用上。

一直以来,格陵兰都跟随着丹麦遵循着“零容忍政策”,禁止核铀资源的开采。但格陵兰自治政府认为矿业收入是格陵兰实现经济独立的关键,而禁止核原料是实现格陵兰经济独立的巨大阻力。因此格陵兰自治政府总理阿勒卡·哈蒙德(Aleqa Hammond)大力推动“零容忍”政策的改革,要求取消禁止开采铀的矿业政策。2013年10月,经过格陵兰岛自治政府投票决定取消过去对铀开采实施的零容忍政策,该法案以15票对14票的微弱优势通过。至此之后,格陵兰自治政府根据该法案可以自行受理涉及放射性物质矿产的勘探开采项目申请。但格陵兰自治政府取消“零容忍政策”的决定或引发格陵兰自治政府与丹麦政府的矛盾。丹麦首相赫勒·托宁·施密特(Helle Thorning-Schmidt)曾表示,格陵兰依法拥有岛上资源的管辖权和所有权以及决定其资源政策的权利,因此也有权取消零容忍政策,但格陵兰的外交、和安全事务依然属于丹麦政府的管辖范畴,任何出口核铀资源的政策都应该属于外交政策^②。2016年,丹麦政府又与格陵兰自治政府签订了一份有关格陵兰铀资源和其他放射性物质的出口管制与安保协议。可见在经济层面,丹麦依然给格陵兰巨大的政治压力,以国防安全为由,加强了对格陵兰经济资源的管控力度。

除此之外,2014年出台的新格陵兰资源战略明确指出:格陵兰自治政府希望通过在矿产资源活动领域创造新的收入和就业机会来促进繁荣和福利。更具体地说,格陵兰政府的长期目标是进一步发现商业上可行的石油发现机会,并且从长远来看,格

^①Mark Nuttall, Self-Rule in Greenland: Towards the world's first independent Inuit state?[J].Indigenous Affairs, 2008(4).

^②格陵兰岛取消铀开采零容忍政策, <http://dk.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201310/20131000372376.shtml>



陵兰岛总是有五到十个活跃的矿井^①。最近的战略重点是保持高水平的石油、天然气和矿产勘探活动。目标是进一步发掘商业上可行的石油或天然气发现机会，并激励矿产资源行业获得勘探和开采许可证。为了实现其目标，目前格陵兰自治政府主要采取“引进来和走出去”的措施：一方面，格陵兰自治政府积极吸引外资对格陵兰矿产进行勘探和投资。自2009年《格陵兰自治政府法案》赋予自治政府在经济领域具有与外国政府订立具有法律约束力条约的权力之后，目前九大国际石油公司在格陵兰领海有许可证，其中包括壳牌，挪威国家石油公司和赫斯基能源。最大的执照持有人，苏格兰凯恩能源公司，迄今为止花费了超过10亿美元进行地震勘探和格陵兰海岸测试钻探。根据格陵兰统计数据显示，截止2017年，格陵兰已经发放了120张矿产的开发与勘探许可证。另一方面，格陵兰积极参加各种国际矿业商务会议，积极扩大格陵兰的国际知名度。于此同时，格陵兰自治政府通过利用其资源优势展开的上述两种外交攻势，在与其他国家的互动中也塑造了格陵兰独立国家的主权身份，使得格陵兰独立国家的形象能被国际社会所承认，从而为格陵兰实现完全独立打下坚实的基础。

(三) 格陵兰资源外交

1. 与外国建立经济联系

首先，中国是格陵兰重要的投资伙伴，是格陵兰实现独立重要基石。中国在格陵兰矿业领域的投资正在为格陵兰政府提供双重服务，为其高成本项目提供资金，并允许格陵兰与世界新经济超级大国之间建立独立关系^②。格陵兰利用资源利益与中国进行经济合作，从而试图促进中国承认其独立的地位并成为其可靠地合作伙伴。

中国与格陵兰的矿业合作始于2008年8月，江西中润矿业有限公司与英国北欧矿业有限公司(Nordic Mining)达成了股权战略合作框架协议，共享格陵兰东部卡尔斯贝格湾(Carlsberg Fjorden)334平方公里铜矿和西南部纳鲁纳克(Nalunaq)54平方公里金矿勘探的开发权，取得了卡尔斯贝格湾铜矿及纳鲁纳克金矿勘探矿权20%的股权。为国内企业在未来稀有资源上争取获得了更多的话语权提供了坚实的保障^③。2015年1月9日，中国俊安集团接手伦敦矿业公司取得格陵兰伊苏亚铁矿开采权。这是中国在北极地区完全拥有开采权的首个矿产资源工程^④。2016年9月，乐山盛和

^①Government of Greenland, "Greenland's oil and mineral strategy 2014-2018", 2014-02-08, https://www.govmin.gl/images/stories/about_bmp/publications/Greenland_oil_and_mineral_strategy_2014-2018_ENG.pdf

^② Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon. A Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", Fridtjof Nansen Institute Report, 2013, 6:39

^③江西民企进军世界最大矿岛, <http://jiangxi.jxnews.com.cn/system/2009/06/09/011130468.shtml>

^④潘敏, 王梅, 格陵兰自治政府的矿产资源开发与中国参与研究, 《太平洋学报》(用稿通知)



稀土股份有限公司(“乐山盛和”)认购了格陵兰矿物能源有限公司(“格陵兰公司”)增发的新股,增发后乐山盛和的股份占格陵兰公司已发行股份12.5%,并因此成为格陵兰公司单一最大股东^①。2018年3月,格陵兰国有卡拉莱机场将中国交通建设集团有限公司(CCCC)列入帮助格陵兰扩建机场候选名单。扩建机场的目的就是格陵兰可以更直接地与其他国家进行贸易,避免经济上过度依赖都来自丹麦^②。由此可见,中国现已成为格陵兰矿业发展的重要伙伴之一。

不仅如此,格陵兰正以一种明智的方式利用中国对格陵兰矿产资源的兴趣来挑战自治法的范围,并在资源外交方面取得重大进展。2011年11月,格陵兰工业和矿产资源部长博瑟森与副部长尼尔森率团访华,出席了2011中国国际矿业大会。在会期间,博瑟森部长参加了李克强副总理的集体会见,给予一个非国家实体如此重量级的招待会是意料之外的,但同时这表明了格陵兰作为未来中国经济伙伴的重要性。2012年于4月24日国土资源部部长徐绍史与国家海洋局局长刘赐贵组成的代表团回访了格陵兰自治政府。库皮克·柯雷斯特总理称这是中国首个政府高级别代表团访问格陵兰^③。双方在资源,矿产,环境,极地研究等方面达成了诸多共识。2013年11月3日,国土资源部部长姜大明部长会见了来华参加中国矿业大会的格陵兰工业与矿产资源部部长埃里克·克尔克高(The Hon.Jens-Erik Kirkegaard),中格双方就如何建立双方之间长效、稳定的交流合作机制以及如何促进中格双方实现优势互补、互利共赢等议题进行了深入交流^④。2018年3月2日,中国驻丹麦大使馆邓英大使应约会见以格陵兰自治政府矿产资源部长艾格德为首的代表团,双方就资源合作展开了对话,邓英大使表示中国十分愿意在中丹全面战略伙伴关系建立10周年的契机点上,进一步推进与格陵兰在相关领域展开务实合作^⑤。一系列事实表明,中国与格陵兰在矿产资源方面一直具有良好的合作关系,并且开展了很多高层互访的交流。而这种高层互访的交

^① “盛和资源:关于控股子公司乐山盛和拟认购格陵兰矿物能源有限公司股权的公告”,2016-09-23,
<http://stock.jrj.com.cn/share,600392.ggcontent.shtml?discId=00000000000000gcvup>

^②Greenland prepares for Brexit - and possible independence, [Eric Maurice,](https://euobserver.com/nordic/140119)
<https://euobserver.com/nordic/140119>

^③中华人民共和国国土资源部:国土资源部长、海洋局长拜会格陵兰自治政府总理,
http://www.gov.cn/gzdt/2012-04/25/content_2123453.htm

^④中华人民共和国国土资源部:“姜大明部长会见格陵兰自治政府工业和矿产资源部长岩斯·埃里克·克尔克高一
行”,http://www.mlr.gov.cn/tdzt/hygl/gjkydh/2013gjkydh/ldhd/201311/t20131104_1288124.htm

^⑤中华人民共和国外交部:邓英大使会见格陵兰自治政府矿产资源部长艾格德,

[http://www.fmprc.gov.cn/ce/cedk/chn/zdjl/zzgx/t1539250.h
tm](http://www.fmprc.gov.cn/ce/cedk/chn/zdjl/zzgx/t1539250.htm)



流将有利于推进格陵兰将来完全独立的国际关系的建设。

其次,韩国是一个能够为格陵兰的经济自给自足做出重大贡献的合作伙伴。作为一个资本丰富和资源匮乏的国家,韩国近年来将发展目光投向北极地区并积极谋求与格陵兰开展资源、教育、旅游等多领域的合作。早在2010年,韩国就与格陵兰签订了四份有关格陵兰自然资源合作勘探的谅解备忘录。2012年,韩国总统李明博应邀访问格陵兰岛,双方签署了资源开发的谅解备忘录,扩大了在开发和勘探资源方面的合作范围。同年12月,格陵兰自治政府总理对韩国进行回访。2013年,格陵兰举行矿产资源的研讨会,该研讨会邀请了来自格陵兰和韩国政府部门的参与者,地质机构以及石油和矿业公司。该研讨会是12年签订的资源备忘录的延续^①。谅解备忘录是格陵兰岛与韩国之间加深和扩大双边关系重要协议之一。2016年7月,韩国在格陵兰设立了名誉领事馆并且同年,格陵兰前外交部长奎奥基茨克(Vittus Qujaukitsoq)向韩国进行了正式访问,以加强双边关系,并推动格陵兰有利可图的商业机会和独特的旅游业^②。可见,格陵兰与韩国之间一直有高层互访的活动,这是格陵兰利用其资源利益吸引韩国资本到格陵兰的重要成果。虽然外交权归属于丹麦,但格陵兰通过资源外交建立了韩国的外交联系,吸引外国投资以非国家身份与外国建立经济外交关系并摆脱丹麦的外交控制,使得韩国成为推进格陵兰外交独立的重要推动器。

最后,欧盟近年来一直试图缓和与格陵兰的关系,格陵兰也一直在利用与欧盟的关系发展自己的独立主权身份。格陵兰自治政府在试图影响或者改变欧盟威胁格陵兰利益的法规,甚至是获得了欧洲在国际法规方面的支持。1992年6月1日,格陵兰在布鲁塞尔成立了欧盟的格陵兰代表处。在这种情况下,格陵兰进行了各种企图限制或影响丹麦和欧盟的主权的行为,并企图在国外进一步采用丹麦和欧盟的主权来扩大自己的影响力^③。与此同时,欧盟一直致力于将格陵兰作为稀土开采的重要未来基地,并将格陵兰自治政府置于重要的地位。根据欧盟委员会的备忘录,格陵兰岛估计约占全球稀土矿藏的9%^④。2012年6月12日,格陵兰与欧盟签订稀土开发的谅解备忘录,这标志着格陵兰与欧盟关系实现向合作新轨迹的重要转变。在欧盟与格陵兰的稀土备忘录中,欧盟承诺将在六年内为格陵兰地质测绘,能力建设和稀土基地周围基础设施的发展支援2.18亿欧元,实现格陵兰石油,天然气,和矿产的多元化投资,尽可能

^①“Greenland and Korea deepen relations”,

<http://sydkorea.um.dk/en/about-us/temp-news-list/newsdisplaypage/?newsid=bd1e5308-7cb2-45de-9092-a2fdc987cdfa>

^②“Korean Honorary Consulate in Greenland”,

<http://sydkorea.um.dk/en/about-us/temp-news-list/newsdisplaypage/?newsid=73eb6b5f-2ea3-4138-ab85-d239ea96821c>

^③Ulrik P Gad, Greenland: A post-Danish sovereign nation state in the making, Cooperation and Conflict 2014, Vol. 49(1) 98-118

^④ European Commission: Memo 12/428: Greenland's Raw Minerals Potential and the EU's strategic needs. Brussels, June 13, 2012. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-428_en.htm>



吸引外资^①。2014年在欧盟发布的备忘录里,欧盟强调了格陵兰的重要伙伴关系地位,认为欧洲原材料创新伙伴关系需要汇集资金和人力资源,将努力改善欧洲原材料的勘探,开采和加工,而这种伙伴关系就如同欧盟和格陵兰之间关于原材料勘探和开采关系,欧盟的战略需求需要格陵兰矿产资源的潜力支撑^②。2010年,欧盟通过法令禁止了格陵兰与欧盟成员国之间进行海豹产品的贸易,但是在2015年,欧盟认识到海豹捕猎是因纽特人和其他土著社区的社会经济,文化的一部分,并且认为海豹捕猎对它们的生存做出了巨大贡献^③。于是欧盟允许海豹产品的再次贸易。不仅如此,在2016年欧盟发布的《统一的欧盟北极政策》(An integrated European Union policy for the Arctic)中,考虑到欧盟的战略需求以及格陵兰的自然资源的潜力,欧盟提高了格陵兰的战略地位并表示欧盟未来将与格陵兰建立良好的双边关系,并计划就共同关切的问题与格陵兰开展对话。现在,在欧盟格陵兰代表处有专职的格陵兰官员,拜访者不需要经过丹麦的同意就可以会见格陵兰的官员,进行一系列议题的磋商。这体现了格陵兰与丹麦、欧盟之间的平等关系。显然,一方面,格陵兰丰富的资源引起了欧盟的关注。为了扩大欧盟在北极地区的影响力,参与北极地区的政治博弈,欧盟不得不重视格陵兰的地位。另一方面,格陵兰也从在与欧盟互动中受益,格陵兰的地位被提高,有利于格陵兰主权身份的塑造,从而促进格陵兰的独立运动。

2. 积极扩大国际知名度

近年来,格陵兰在积极扩大自己的国际知名度。一方面,格陵兰经常举办格陵兰矿业项目的推介会。在格陵兰矿业投资论坛中介绍格陵兰地质矿产情况和投资项目,积极吸引外资,优化格陵兰地区的资源开发和利用,加强别国对与格陵兰在矿产资源领域合作的意愿,将巨大的资源优势转化为经济发展优势。2011年格陵兰自政府参加了在天津举行的中国国际矿业大会,并在格陵兰矿业推介会上展示格陵兰丰富的矿产项目,吸引多家企业进行资源合作。2012年12月和2013年格陵兰在西澳大学珀斯分校举办了“格陵兰日”,该推介会旨在突出格陵兰矿产部门潜在的丰厚利润吸引外来投资。另一方面,格陵兰积极参与国际矿业会议。格陵兰政府从2011年起,连续派遣代表团参加澳大利亚勘探商与交易商大会(Diggers and Dealers Conference of

^① Lisa Linnea Erdal, "Independence on the Horizon. A Study of the Interplay Between Sovereignty and Natural Resources in Greenland", Fridtjof Nansen Institute Report, 2013, 6:39

^② EUROPEAN UNION EXPLAINED,

http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=greenland&europa_search_submit.x=0&europa_search_submit.y=0&swlang=en&form_build_id=form-ojcj3pWpmCuuRIMtnFWRwt86pCtI3-42YiZ6q-ZC1Ak&form_id=nexteuropa_europa_search_search_form&query_source=EUNION&summary=metadata

^③ Eric Maurice, Greenland prepares for Brexit - and possible independence, <https://euobserver.com/nordic/140119>



Australia)、加拿大勘探与开发者协会年会 (Prospectors and Developers Association of Canada, PDAC) 和中国国际矿业大会 (China Mining)^①。这一系列会议可能会推动格陵兰作为世界政治独立国家的自我认知。虽然格陵兰目前的外交依然由丹麦掌控,但是派出格陵兰自治政府的政治家与其他国家的同样重要的官员一同参加国家会议,这是一种类似国家的方式行事。越来越多的参与国际矿业会议的机会加强了格陵兰自身对建立独立国家的愿望,与此同时,这种类似一个正式国家式的行为同样是在向外国发出格陵兰是一个独立国家的信号,于是在互动过程中使得外国修正格陵兰是丹麦殖民地的身份初印象,从而使得外国更加易于承认格陵兰的独立主权,为以后格陵兰实现完全独立铺平道路。

四、 建构主义视角下格陵兰资源外交与独立主权身份的建构

随着国际社会对格陵兰资源关注度的提高,格陵兰丰富的矿产资源正为其在国际政治领域的活动创造了更大的空间。尽管格陵兰缺乏独立的国家地位,但格陵兰岛已然成为高北极地区重要的经济和政治盟友。格陵兰政府越来越多地执行自己的外交事务,正在规避丹麦建立与世界的独立联系。格陵兰的国家建设战略不仅是寻求获得新的经济收入来源,而且还通过政府的资源外交来推动和实践其主权国家的身份。

温特认为身份形成的两种逻辑:一种是自然选择,另一种是文化选择。两种逻辑是物质主义和观念主义的区别。自然选择是指行为体不能快速且很好地适应现有的环境,不能在行为体之间进行竞争活动且不能再进行再造活动。这个过程即常说的适者生存。而文化选择是通过社会习得和模仿或其他类似过程,将决定行为的因素从个体到个体。温特着重研究文化选择,认为文化选择的两大机制模仿和社会习得对身份和利益产生建构作用,下文将着重研究两大机制对身份的建构作用。

(一) 社会习得机制下格陵兰独立主权身份建构

温特着重研究社会习得机制,他认为国家身份不是一国与生俱来的固有物和现成物,也不是专属于国家的私有物。即国家身份既不是先天给定也不是后天内生的,它产生于行为体与其他行为的观念互动和共享中。为了更好地理解身份建构过程,温特将行为体的互动过程分成了两个部分:“一是行为体在开始互动的时候具有什么特征;二是一旦开始互动行为体又是怎样习得身份的”^②。所以,根据社会习得机制建构身份的基本路径可以表述为:首先行为体在互动之前预设了行为体的自我身份,然后行

^①肖洋.“冰上丝绸之路”的战略支点——格陵兰“独立化”及其地缘价值[J].和平与发展,2017(06):108-123+129

^②[美] 亚历山大·温特著, 秦亚青译:《国际政治的社会理论》, 上海:上海人民出版社, 2008年一月第1版, 第320页



为体带着预设的自我身份与他者开始了观念第一次互动。在互动交流的过程中,行为体向他者发出信号,试图把自我扮演的角色和界定的他者角色传授给他者。他者接收行为的身份信息并对此做出反应,这种反应会反馈给行为体,然后行为体再根据他者的反应修正了原本的观念,习得现象就由此产生了。习得的一方会重新定义互动情境并据此来采取行动,并向另一方发出了关于身份的信号,告知对方角色设定;最后,被习得的一方重新解读习得一方的行为,并据此做出回应。这样,交互双方将原来由各自占据的知识分配状态转变为共同的知识分配状态,并且在交互过程中行为者获得新的身份。一言以蔽之,温特的社会习得机制下身份形成的逻辑就是行为体的身份及其利益是通过习得获得的,行为体最初带着自己预设的身份与其他行为体在观念上进行互动。最后影响他者对于情境的定义产生新的认知。

格陵兰的资源外交符合温特社会习得机制下的身份建构条件。首先,格陵兰在与国外进行经济交往之前就预设了自己独立主权国家的身份。格陵兰想要实现独立的愿望在 2009 年正式改制之后愈发强烈,虽然现在格陵兰的安全和外交领域的自主权还在丹麦的手里,但是与外国建立经济联系的自主权随着改制重新回到了格陵兰自治政府手中。自 2009 年新自治法规定格陵兰享有单独与外国签订资源的经济协定后,外国想要投资格陵兰就必须经过格陵兰自治政府的协商而不是与丹麦的交涉,这赋予了格陵兰自治政府极大空间的自主权。格陵兰自治政府利用其资源优势不断吸引外国企业来格陵兰投资,其经济合作完全避开了与丹麦的交涉,格陵兰自治政府全权代表格陵兰最高主权,塑造了一种格陵兰享有完全的独立主权的形象。于是在与外国进行经济合作前,格陵兰便预设了自己独立主权的身份。其次,格陵兰利用这种资源外交,通过与外企的资源合作,以一种民间外交的方式传递着格陵兰想要成为独立国家的信号给国际社会。上文提到,格陵兰利用其丰富的自然资源条件正在与各国建立经济联系,最重要的合作方是中韩欧三方。格陵兰与中国的资源合作开始于江西中润矿业有限公司取得了共享格陵兰东部卡尔斯贝格湾(Carlsberg Fjorden)铜矿和西南部纳鲁纳克(Nalunaq)金矿勘探的开发权。而 2015 中国俊安集团获得伊苏亚铁矿完全开采权,使得该矿业工程成为格陵兰重要的资源外交工作,也增加了格陵兰实现经济独立的资本。韩国早在 2012 年就认识到格陵兰丰富的资源优势,与格陵兰签订资源备忘录,并积极参与格陵兰资源勘探活动。同年,欧盟也与格陵兰签订稀土开发的谅解备忘录,企图打破中国在稀土资源上的垄断局面。可见,格陵兰十分欢迎中国和韩国来格陵兰进行投资,通过获得资金和技术资助帮助格陵兰实现资源优势转化成经济优势,从而为格陵兰实现完全独立打下经济基础。而这种避开丹麦建立的经济联系,扩大了格陵兰宣扬自己主权独立愿望的空间,也易于增加外国对此身份的认同。与此同时,格陵兰在与中国韩国和欧盟进行资源合作当中,中韩欧三方都认识到了格陵兰重要的地缘



经济政治地位，重视并且愿意发展同格陵兰的资源合作。而对于格陵兰在资源中传递的主权独立信息，中韩欧三方都给出了重要的回应。这也说明格陵兰身份建构的策略初有成效。正如前文所述，2011年11月，格陵兰自治政府工业与矿产资源部部长博瑟森与副部长尼尔森参加中国国际矿业大会期间，受到了李克强副总理的集体会见。2012年4月，以国土资源部部长徐绍史为首组成的代表团回访了格陵兰。2012年，韩国总统访问格陵兰；2016年，韩国在格陵兰设立了名誉领事馆。作为丹麦的自治地区，格陵兰的外交权仍隶属于丹麦，但由于格陵兰重要的战略资源地位，中、韩两国都给予了格陵兰政府类似于国家之间的高规格的接待和出访，在一定程度上说明两国对格陵兰独立主权的认同并为以后建立正式的外交关系奠定了基础。不仅如此，格陵兰在欧盟设立的格陵兰代表处，来访者已经不需要通过丹麦的许可就可以直接与格陵兰代表处的官员进行会晤和商务交涉，在一定程度上也表明了欧盟认同了格陵兰自治政府享有独立主权的观念并愿意与格陵兰建立平等的关系。最后，根据温特身份理论中的反射评价观点：身份与其相应的利益是通过习得而来，然后行为体根据他者做出的反应做出相对应的反应，从而加强其习得的身份和利益。格陵兰通过将独立主权的身份信息嵌入资源合作，使得其他国家接收该信息并做出积极反应也有助于进一步巩固格陵兰对自我身份认知。格陵兰与中、韩、欧盟之间这种类似国家行为体之间交流的模式将有利于巩固格陵兰自治政府对独立主权形象的理解和认识，在之后的互动中格陵兰将会继续嵌入自己对独立国家身份的身份认知，这反过来又会促进他国进一步认同格陵兰独立国家的身份，将格陵兰自治政府作为格陵兰领土内唯一合法的最高权力机关。随着格陵兰与其他行为体之间持续和不断深入的互动，这种有关格陵兰独立主权身份的认知会不断强化，进而会成为格陵兰与其他行为体之间一种相对稳定的观念系统，为日后格陵兰实现独立夯实基础。

（二） 模仿机制下格陵兰独立主权身份和利益建构

在温特看来，当一个行为体意识到一个成功行为体需要什么条件之后，他们就会开始模范他者，从而获得身份和利益。想要了解格陵兰为什么要利用资源外交构建有助于其独立的身份，就必须了解格陵兰想要构建的身份是什么以及在这种身份下格陵兰的利益又是什么，而温特的模仿机制恰好可以提供理论上的解释。

模仿成功行为体可以获得身份和利益。首先，格陵兰似乎正在通过模仿来获得独立国家的身份。一直以来，格陵兰就不满足于当前依附于丹麦的自治地位，从1979年颁布《格陵兰内部自治法案》开始，格陵兰就一直在与丹麦做着独立斗争，在埃诺克森(Hans Enoksen)担任格陵兰自治政府总理期间，公民的独立国家意识达到了高潮，于是在2009年格陵兰通过了新的自治法案。为了给格陵兰日后的完全独立做好铺垫，



格陵兰正在模仿一些新兴国家的发展之路,以此想要获得国际社会对独立身份的认同。正如中国复兴一样,中国建国初期只有少数的社会主义国家承认共产党政权,但随着中国越来越多的参与国际事务,并在国际会议中发出中国人的声音,中国的政权逐渐被外国承认。为了实现中国经济的发展,中国开始改革开放。上世纪,中国大力引进发达国家先进的科学技术和吸引外国资本来华投资,于此同时,中国也积极参加全球活动扩大中国的国际影响力。实施“走出去”和“引进来”的发展策略,极大地拉动了中国经济的发展。中国将自己融入到全球化的进程中,并享受着全球化带来的红利。随着经济实力不断壮大,中国开始将优势产能和经济红利回馈给世界,塑造着一个负责任大国的形象。通过倡议和实施中国“一带一路”战略和建立亚洲投资开发银行,中国将自己的经济红利分享给世界,中国负责任的大国形象正因此在被越来越多的国家所认可。而格陵兰似乎也意识到成为一个正式国家也需要增强其国家经济实力以及扩大其国际影响力,最直接的表现就是格陵兰也正在实行以“引进来”和“走出去”为特点的开放的资源政策。一方面,格陵兰自治政府认识到在经济全球化的时代,经济实力是衡量国家发展的关键。为了实现格陵兰的完全独立,格陵兰自治政府必须要实现经济上的发展,从而获得独立所需要的资本。于是格陵兰利用当地的资源优势,吸引各国资本向到格陵兰流动,企图将格陵兰的资源优势转化为经济优势,大力发展格陵兰与亚洲国家和欧盟之间的资源合作,为格陵兰成为一个独立国家备置筹码。另一方面,从2011年开始,格陵兰自治政府就频繁参加各种国际矿业商务会议,避开丹麦的主权管辖,在国际社会中单独以格陵兰的主权形象出现在会议当中,极大地扩大了格陵兰的国际知名度。据统计,格陵兰自治政府自2011年开始连续6年来都派遣官员参加澳大利亚和加拿大勘探和交易会议以及中国国际矿业大会。

其次,格陵兰也正在通过模仿来取得其利益。在温特身份理论的大厦里,身份、利益和行为三者之间密切相关,身份是“我是谁”“我是什么”的表示社会类别或存在状态的内容;利益表示的是行为体的需求,其表述有助于解释行为体行为的动机^①。身份是利益的根源,决定着行为体的利益、而行为的利益又决定着行为体采取什么样的行动来维护自身的利益。虽然身份可能会根据利益得以择定,但是这些利益自身仍然是以更深层的身份为先决条件的^②。这符合温特提出的“意愿+信念=行动”的意图等式,其中意愿是指行为体的利益,而身份代表着行为体对自身持有的主观信念。一个行为体身份的确定是追求其利益的前提和基础,只有在明确了行为体的利益之后,才能实施维护行为体利益的对外政策。格陵兰国民的独立国家意识随着格陵兰的独立

^①[美] 亚历山大·温特著, 秦亚青译:《国际政治的社会理论》, 上海:上海人民出版社, 2008年一月第1版, 第226页

^②[美] 亚历山大·温特著, 秦亚青译:《国际政治的社会理论》, 上海:上海人民出版社, 2008年一月第1版, 第226页



进程的深化而不断增强,他们对自己领土的主权有着坚定的信念。于是格陵兰自治政府对内强调自己的独立的愿望,对外也一直在塑造一种拥有独立主权的国家形象。这种强调独立主权国家的身份使得格陵兰在与外国交往中也是自视为一个正常国家,因此格陵兰的利益也等同于一个正常国家的利益。温特认为国家的利益主要包括生存,独立,经济财富,集体自尊^①。根据利益决定行为的原则,首先为了维护格陵兰自治政府是最高的权利代表利益,格陵兰在与外国交往过程中也是模仿一个正常国家的交往行为和方式。在外国交往中,格陵兰正在把自己当作一个正常国家,经常有高层互访活动。韩国方面,2011年,格陵兰总统出访韩国,2012年韩国总统也应邀回访格陵兰。中国方面,格陵兰资源部部长博瑟森在2011年中国矿业大会期间受到了李克强副总理的集体会见。次年,国土资源部部长徐绍史带领的中国首个政府高级别代表团回访了格陵兰自治政府。其次为了维护其经济上的利益,增强经济实力为真正成为正式国家奠基,格陵兰利用自身丰富的矿产资源,开展“格陵兰日”的推介会,向世界宣传格陵兰的优势资源以及经济潜力。由于格陵兰丰富的资源,各国也似乎意识到格陵兰的战略资源地位,于是纷纷向格陵兰注入资金,开展能源合作。最后,为了提高格陵兰的国际影响力,使得格陵兰的独立主权身份被世界认可,格陵兰经常以一个脱离丹麦的独立形象参加国际矿业商务会议。这些活动都是基于格陵兰自治政府对自己身份的认识,所以为了维护并最后实现格陵兰独立国家身份,格陵兰有必要在与外国进行交往的过程中强调自己的独立主权形象,这有助于加深别国对格陵兰独立主权的认同,为格陵兰实现真正的独立奠基。

格陵兰岛对其经济和资源政策拥有正式的管辖权是推进格陵兰独立的巨大的力量。格陵兰和丹麦在资源外交方面绝对权力相对模糊,这种模糊性为格陵兰塑造其独立国家身份创造了一定的空间,使得格陵兰自治政府在丹麦境内和北极地缘政治领域为自己开辟了越来越重要的角色。格陵兰自治政府通过其对自然资源的充分管辖权,在与别国互动中加强了自己对独立国家身份的认识,又促进了外国对格陵兰独立国家身份的认同。

五、结论

温特认为身份属于有意图行为体的属性,并进一步提出身份来源于行为体对自我存在的一种领悟,这种领悟通常体现在其他行为体对本行为体的再现。也就是说,内在和外在的结构共同作用建构出了身份。自然选择和文化选择在温特看来是身份形成

^① 亚历山大·温特著,秦亚青译:《国际政治的社会理论》,上海:上海人民出版社,2008年一月第1版,第303页



的两种方法,前者就是通常意义上的适者生存,而后者则被定义为:通过社会习得和模仿或其他类似过程,将决定行为的因素从个体到个体;文化选择中的模仿和社会习得的机制会对身份和利益产生建构作用。本文着重利用文化选择的两大机制分析格陵兰独立运动与资源外交中存在的互动关系,认为格陵兰自治政府正在通过资源外交来构建其独立主权身份,从而获得国际社会对其独立主权的承认和认可,为其建立独立国家做好铺垫。

首先,社会习得通过在与其他行为体互动的过程中,根据他者的反应做出相对应的反应,从而加强其习得的身份和利益。格陵兰利用其丰富的资源在与中国,韩国和欧盟进行矿业经济合作时,预设了自己独立国家身份,通过向其他国家发出信号,塑造了自己独立主权的形象,同时加强了外国对格陵兰独立身份的认识。这种认识反过来又增强了格陵兰关于自身独立国家身份的自我理解,在今后的互动中,关于格陵兰新身份的理解会促进双方形成共识,从而在一定程度上又推动了外国对格陵兰独立国家身份的认同,促进格陵兰独立运动的进一步深化。

其次,模仿成功行为体可以获得身份和利益。格陵兰想要通过模仿来获取独立国家的身份。一直以来,格陵兰就不满足于当前依附于丹麦的自治地位,想要通过经济独立来支撑其国家独立的野心早已显露。本文认为,格陵兰目前在积极模仿中国“引进来”和“走出去”的战略,以此想要获得独立主权国家的身份。一方面,近年来格陵兰大力推动格陵兰的“世界化”,积极扩大格陵兰的国际影响力;另一方面,格陵兰十分欢迎外国资本的投资和技术的引入,不仅想要通过与国外的资源合作获得经济利益,也想要通过资源外交投射格陵兰拥有独立主权的愿望。随着格陵兰与其他主体间互动的持续和深入,这种有关格陵兰独立主权身份的认知不断强化,进而成为一种相对稳定的关系文化系统,为以后格陵兰成为一个正式的独立国家奠基。

但格陵兰距离真正的独立还需要克服经济上的依赖以及处理好与丹麦之间的政治博弈。如何将资源优势转化成经济优势,同时在开发格陵兰资源的同时保护格陵兰的生态环境对格陵兰自治政府来说是一个巨大的挑战。再者,丹麦不会轻易放弃对格陵兰的控制,如何平衡格陵兰在丹麦的利益和格陵兰独立愿望也将对格陵兰自治政府是一个重要难题。如果格陵兰近期脱离丹麦实现完全独立,作为一个地广人稀,矿产资源又十分丰富的国家,如何在脱离丹麦庇佑下在国际政治博弈中保护格陵兰的利益,维持格陵兰稳定的政权将继续挑战着格陵兰的政治精英们的执政能力。

【中心学术活动】

1. 夏立平教授在“新时代冰上丝绸之路战略研讨会”做专题发言。2017年12月16日,由上海交通大学极地与深海发展战略研究中心、上海高校智库&上海市社会科学创新研究基地“国家海洋战略与权益研究基地”,联合《人民论坛》杂志社、中国气象科学院极地气象研究室共同举办的“新时代冰上丝绸之路战略研讨会”在上海交通大学成功举办。来自国内顶尖研究机构和高校的极地问题专家参加了本次研讨会。在会上,同济大学国际与公共事务研究院院长、教育部国别和区域研究基地·同济大学极地与海洋研究中心主任夏立平教授就第二个议题“冰上丝绸之路与新型国际关系”做了专题发言并提出了政策建议。

2. 瑞典于默奥大学刘静教授访问本中心。2018年3月5日,瑞典于默奥大学刘静教授访问本中心,与同济大学国际与公共事务研究院院长、极地与海洋国际问题研究中心主任夏立平教授、极地与海洋国际问题研究中心副主任王传兴教授等就北极治理等交换了看法。

3. 瑞典于默奥大学刘静教授宣讲的“Indigenous Challenges-The Sami of Northern Sweden”主题讲座成功举办。2018年3月22日,来自瑞典于默奥大学公共卫生系的刘静教授在综合楼1401室为同济大学政治与国际关系学院的师生带来了题为“Indigenous Challenges-The Sami of Northern Sweden”的精彩讲座。同济大学政治与国际关系学院潘敏教授主持了本次讲座。刘静教授是研究北极气候变化与人类健康、系统动态建模问题的专家,拥有流行病学博士和量子光学与原子物理学博士双博士学位。潘敏教授代表学院师生对刘教授的莅临表示感谢,并预祝讲座圆满成功。首先,刘教授介绍了系统动态建模问题。她认为,在学术研究中,可以将定性研究与定量研究相结合,用模型方式将定性研究定量化。因此,如果用已有数据作定量化分析,得出的结论能够让政策的制定更加贴近实际、更加完善。刘教授以“幸福感和生活满意度”模型为例具体展开讨论,认为影响幸福感的因素有两个:成就和期望值,幸福感与成就成正比,与期望值成反比。期间,同学们围绕系统动态建模问题同刘教授进行了积极互动。刘教授还指出,在国际关系领域中,同样可以应用定量化模型展开研究分析,得出更加准确的结论及预测。



4. 本中心老师参加中挪极地研讨会。2018 年 4 月 20 日下午,本中心主任夏立平教授、苏平博士参加在复旦大学举行的中挪极地研讨会。研讨会讨论的题目包括:“新北极—现在和未来发展、冰上丝绸之路、保护北极海洋环境和生态系统”等。其后,他们与本中心副主任潘敏教授、王传兴教授等一起出席了挪威驻沪总领馆为挪威研究与高等教育部部长率代表团访沪举行的招待酒会。

加拿大亚太研究中心研究员访问本中心。2018 年 4 月 16 日,加拿大亚太研究中心研究员 Sebastian Murdoch-Gibson 访问本中心,就“加拿大对冰上丝绸之路的观点”做了专题发言,并与同济大学国际与公共事务研究院院长、极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平教授、极地 & 海洋国际问题研究中心副主任王传兴教授等就冰上丝绸之路等交换了看法。

5. 丹麦北欧亚洲研究中心研究员 Lau Blaxekjær 在本中心讲座。2018 年 5 月 3 日下午,丹麦北欧亚洲研究中心(Nordic Institute of Asian Studies, NIAS)研究员、丹麦法罗群岛大学(The University of the Faroe Islands)兼职教授 Lau Blaxekjær 博士应邀到我中心做讲座,讲座题目为“北欧西部的地缘政治:挑战与新观点(West Nordic Geopolitics: Challenges and New Perspectives)”。讲座由同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心副主任王传兴教授主持,本中心宋黎磊副教授、苏平博士,以及部分学生参加了此次讲座。在讲座中,Lau Blaxekjær 博士主要围绕北欧西部地区情况、大范围(big scale)的北欧西部地区地缘政治,以及小范围(small scale)的法罗群岛地缘政治三个方面展开。

6. 本中心主任夏立平教授在中国航海日文化论坛做报告。5 月 16 日,本中心主任夏立平教授应邀在中国航海日办公室和上海海事大学主办的中国航海日文化论坛做“美国印太战略 VS 21 世纪海上丝绸之路”报告。讲座在上海海事大学中远报告厅举行。上海海事大学一百多名教师和学生参加了讲座,并与夏立平教授进行了互动。夏立平主任的报告收到师生们的热烈欢迎。

7. 本中心副主任潘敏教授在智慧树网络课程做讲座。5 月 17 日,本中心副主任潘敏教授应邀在智慧树网络课程做讲座,讲座的题目是“加拿大北极战略与中加在北极地区的合作”,主要内容北极地区概况以及加拿大北极地区的战略地位,其占整个北极地区近 20% 的面积,资源丰富,扼守西北航道;近年 10 年加拿大联邦政府的北极战略和政策,并比较哈珀政府和特鲁多政府的北极战略变化,但加拿大北极战略有“说得



多、做得少，提议多，落实少”之嫌；中国参与北极事务及中加在北极地区合作前景。同时听课的有3000名学生。

8. 本中心主任夏立平教授、副主任潘敏教授参加第六届中国-北欧北极研讨会并做学术报告。5月23-25日，本中心主任夏立平教授、副主任潘敏教授参加在挪威特罗姆瑟举行的第六届中国-北欧北极研讨会(CNARC)并做学术报告。本次会议主题是Integrated Ocean Management in the Arctic(北极海洋综合治理)，圆桌会议主题是“Arctic fisheries - from the ocean to the market”(北极渔业：从海洋到市场)。夏立平教授的报告题目是“China's Arctic Doctrine and Sustainable Arctic”(中国北极学说与可持续发展北极)，潘敏教授的报告题目是“On the Future Fisheries Rights in the High Seas of CAO”(北冰洋公海未来渔权问题探讨)。夏立平教授还参加了CNARC执行委员会会议，这次又接纳了三个会员单位，目前CNARC已有17个会员单位。参会人员还考察了挪威地方上渔业加工厂，了解该地区的捕捞及加工业情况。

9. 夏立平教授在本院和上海国际战略问题研究会做形势报告。2018年5月30日，作为“第17届上海市社会科学普及活动周”讲座之一和“同济大学110周年校庆活动”讲座之一，由同济大学政治与国际关系学院和上海国际战略问题研究会联合主办的“当前国际战略形势与中美关系”讲座在同济大学逸夫楼二楼演讲厅成功举办。同济大学国际与公共事务研究院院长、上海国际战略问题研究会副会长、同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平教授做了主题报告。上海国际战略问题研究会秘书长、上海国际问题研究院国际战略研究所所长吴苑思研究员主持了本次讲座。上海国际战略问题研究会理事、学校百余名师生和社会各界人士共同聆听了本次讲座。94岁高龄的东海舰队前副司令员苏荣将军、国防大学政治学院教授等出席了讲座。

10. 夏立平主任当选极地发展分会理事会理事。2018年6月2日，中国海洋发展研究会极地发展分会成立大会暨学术报告会在上海崇明举行。本中心主任夏立平教授当选该分会理事。该分会旨在更高效地适应改革新形势、更积极地发挥非政府组织的作用，促进极地领域的战略研究，组织开展学术交流活动、加强国际交往、普及极地战略与政策、培养和推荐人才等工作。本中心苏平老师出席会议。

11. 夏立平主任应邀在广外就北极区域合作机制与冰上丝绸之路发表演讲。2018年6月25日下午，本中心主任夏立平教授应邀在广东外语外贸大学南国学院极地问题研



究中心以“北极区域合作机制与冰上丝绸之路”发表演讲，受到热烈欢迎。广外南国学院副院长杨励教授主持讲座。该校教师和研究人員 20 余人参加了讲座。

征稿通知

《极地国际研究通讯》刊载有关极地政治、极地治理和极地政策方面的研究成果。欢迎各位专家学者投稿。来稿字数不限。来稿请投寄 bispr2012@163.com, 并注明作者单位和联系方式。